

袁振国

主编

■ CSSCI来源集刊

现代大学制度
高教改革的关键

中国教育 政策评论

2012

完善校长遴选办法构建现代大学制度

探索决策理论

分析政策热点

积累历史资料



教育科学出版社

袁振国 主编

中国教育 政策评论

2012

教育科学出版社
· 北京 ·

出版人 所广一
责任编辑 孔 军
版式设计 贾艳凤
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育政策评论. 2012/袁振国主编. —北京:
教育科学出版社, 2012. 11
ISBN 978-7-5041-7052-1

I. ①中… II. ①袁… III. ①教育政策—研究—
中国—2012 IV. ①G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 245284 号

中国教育政策评论 2012

ZHONGGUO JIAOYU ZHENGCE PINGLUN 2012

出版发行 教育科学出版社

社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010-64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010-64981167
传 真	010-64891796	网 址	http://www.esph.com.cn

经 销 各地新华书店

制 作 北京鑫华印前科技有限公司

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 156 毫米×230 毫米 16 开 版 次 2012 年 11 月第 1 版

印 张 26.5 印 次 2012 年 11 月第 1 次印刷

字 数 401 千 定 价 65.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

中国教育政策评论 2012

主 编：袁振国

编 委：吴 霓 刘复兴 鲍传友
蒋志峰 黄忠敬 周 彬

办公室主任：吴 霓

办公室成员：马雷军 高慧斌

地 址：北京市北三环中路 46 号

邮 编：100088

电 话：010-62003353 62003362

电 子 邮 件：pinglun@cnier.ac.cn

目 录

现代大学制度理论研究

- 论中国特色现代大学制度建设的基本内涵/孙霄兵 3
现代大学制度研究：现状与思考/高宝立 11
论现代大学制度的公正性及其实现/别敦荣 徐 梅 21
关于建设现代大学制度基本原则的思考/王长乐 33
再论现代大学制度的结构特征/王洪才 44
中西大学制度理念比较分析/卢彩晨 56
我国现代大学制度的演进及特征/刘 铁 70

现代大学制度国际视野

- 发达国家研究生招生制度研究/王 燕 85
发达国家政府与高校关系研究
——以美国模式为视角/陈春勇 96
法国高等教育入学制度概览/刘 敏 107
美国高校的经费来源及启示/杜 屏 魏 新 116



- 美国高校董事会制度研究/王毓蕊 130
- 美国研究型大学教师流动政策与实践研究/杨茂庆 144
- 美国文理学院课程体系特色探析
——以麦克莱斯特学院为例/王春春 154
- 英国高校内部教育质量保障体系的发展及启示/朱国辉 165
- 英国科研评估制度研究/常文磊 175
- 日本高等教育财政拨款制度改革研究
——以法人化改革后的国立大学为例/李润华 189
- 印度理工学院教学管理制度管窥/高慧斌 205

现代大学制度专题研究

- 高校法人治理结构的若干要素分析/彭宇文 217
- 我国大学学术管理与行政管理的制度建构/毕宪顺 张济洲 229
- 去行政化：大学内部治理机制的重构/方耀楣 238
- 论教授“治校”及其制度建设/睦依凡 王占军 248
- 论大学内部事务的司法介入/马雷军 260
- 大学学术伦理准则文本探讨/罗志敏 271
- 中国大学招生制度存在的问题与改革建议/张千帆 280
- 现代大学课程设置若干问题的思考/张忠华 291
- 关于高校分类评估的若干思考/王保华 301
- 大学教师任用制度研究/乔锦忠 314
- 走向实体正义的高校学生纪律处分/马焕灵 327
- 现代大学办学制度的探索：清华大学的经验/袁本涛 赵可 338
- 我国民办大学制度与治理研究/姜华 351
- 中国独立学院制度分析/王建华 361
- 中国现代大学制度的建设与推进
——以2011年国家和高校层面举措为例/赵应生 洪煜 373

附 录

- 中国教育政策大事记(2011年4月至2012年4月) 385



现代大学制度理论研究

论中国特色现代大学制度建设的基本内涵

2010年党中央、国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）提出完善中国特色现代大学制度，这充分体现了党和国家对现代大学制度建设的高度重视。2010年10月，国务院确立的教育改革试点各项分工任务把建设和完善中国特色现代大学制度作为十大改革试点之一，明确了工作思路、重点和步骤。教育部深入贯彻落实《教育规划纲要》，大力推进现代大学制度建设，召开了多次工作部署会、理论研讨会，进行了深入的调查研究，并出台了《高等学校章程制定暂行办法》《学校教职工代表大会规定》等重要规章；各试点高校高度重视，精心设计，积极推进中国特色现代大学制度建设试点工作，取得了可喜的成绩。中国特色现代大学制度建设的导向是高等教育的科学发展；基本内容是完善治理结构；重点是章程制定；基础是法制建设，依法办学，保障高校自主权的有效落实和正确行使。今后，要继续深入贯彻落实《教育规划纲要》的要求，明确方向，把握原则，突出重点，加强保障，切实推进中国特色现代大学制度建设。



一、高等教育的科学发展是中国特色 现代大学制度建设的根本导向

科学发展观是中国特色社会主义理论的重要组成部分,也是新时期指导我国社会主义高等教育事业发展的理论旗帜和思想武器。中国特色现代大学制度建设,必须以高等教育的科学发展为根本导向。新时期我国高等学校的改革发展,必须在科学发展观的指导之下,更加注重内涵发展,更加注重提高质量,走科学发展的道路。

一方面,中国特色现代大学制度建设要加强领导,牢牢把握改革的方向。要加强和完善党对整个高等教育事业的领导,这种领导既表现在党对现代大学制度建设的领导,也表现在坚持和完善党委领导下的校长负责制不动摇。要坚持社会主义办学方向,坚定不移地走中国特色的社会主义教育发展道路,全面贯彻党的教育方针,培养社会主义的建设者和接班人。这就决定了中国现代大学制度建设不能照搬西方模式,必须在中国特色社会主义制度、历史传统和发展阶段的基础上进行探索和完善。

另一方面,要通过中国特色现代大学制度建设,解决制约高等教育发展的体制机制问题,推动高等教育科学发展。改革开放以来,我国高等教育取得了跨越式发展,进入了国际公认的教育大众化阶段,在校大学生规模跃居世界第一,我国已经成为世界瞩目的高等教育大国。但是在高等教育规模扩大的同时,大而不强的问题日益突出。具体表现在:人才培养模式单一,培养质量不能适应经济社会发展需求;存在同质化倾向,缺乏办学特色;布局结构不合理,地区差距较大;高等学校自主创新能力不强,产学研结合比较薄弱;高等教育服务于经济社会发展的水平较低;等等。《教育规划纲要》指出,提高质量是高等教育发展的核心任务,是建设高等教育强国的基本要求。要建设高水平大学、世界一流大学就必须有一个好的制度。如果没有这样的好制度,就不可能建设成高水平大学和世界一流大学,也不可能实现高等教育强国的目标。现代大学制度建设要服务于高等教育科学发展、建设高等教育强国的目标。

二、完善治理结构是中国特色现代大学制度建设的基本内容

《教育规划纲要》明确提出了完善高等学校治理结构的要求。如果说中国特色现代大学制度建设对政府的要求主要是简政放权，那么对高等学校的要求就是完善治理结构，建立科学决策、教授治学、社会参与的自我管理和自我约束机制。

一是要完善现代大学的领导体制。我国高等学校的领导体制经过了长期的探索后，《高等教育法》和《教育规划纲要》明确规定，高等学校实行党委领导下的校长负责制。《高等教育法》确定了党委的职责和校长的职权。党委通过召开党委会议讨论决定学校重大问题，对学校工作进行领导，主要职责是：宣传和执行党的路线方针政策，坚持社会主义办学方向，贯彻党的教育方针；审议确定学校基本管理制度；讨论决定学校内部组织机构的设置及其负责人的人选；加强学校党组织的思想建设、组织建设、作风建设、制度建设和反腐倡廉建设；组织党员进行思想政治理论学习；领导学校的思想政治工作和德育工作；领导学校的工会、共青团、学生会等群众组织和教职工代表大会；做好统一战线工作。同时，党委要支持校长独立行使职权。高等学校的校长全面负责本学校的教学、科学研究和其他行政管理工作，通过召开校长办公会议行使以下职权：拟定发展规划，制定具体规章制度和年度工作计划并组织实施；组织教学活动、科学研究和思想品德教育；拟订内部组织机构的设置方案，推荐副校长人选，任免内部组织机构的负责人；聘任与解聘教师以及内部其他工作人员，对学生进行学籍管理并实施奖励或者处分；拟订和执行年度经费预算方案，保护和管理校产，维护学校的合法权益；章程规定的其他职权。党委领导下的校长负责制，为我国高校连续 20 多年保持稳定、促进高等教育事业科学发展提供了重要制度保障。在新的形势下，这一制度也需要在实践中进一步发展完善。《教育规划纲要》要求在坚持和完善党委领导下的校长负责制的前提下，健全议事规则和决策程序。今后，要构建科学的高校党政会议制度，进一步明确党委会和校长办公会的职责定位、议事规则及议事范围，增强贯彻执



行党委领导下的校长负责制规范化。要规范重大问题的决策范围和程序,结合办学层次和传统,界定本校重大问题、重要事项,特别是大额资金的额度、重要干部的级别和范畴;在议题提出上,校领导均可提出议题,但提交会议讨论之前,党委书记、校长和有关校领导应事先沟通、酝酿并基本达成共识;在决策程序上,必须经过提出方案、充分酝酿、会议决定等程序。

二是要充分发挥大学学术权力的作用。高等学校本质上是教学学术机构,教授是教学、科研活动的主体。健全高等学校治理结构,必须积极探索教授治学的有效途径,建立完善学术委员会或教授委员会。要完善学术委员会或教授委员会的组成原则和议事规则,明确学术委员会或教授委员会在人员结构上以普通专家学者为主,确保其独立性。充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用,保障学术委员会依法履行审议学科、专业设置、教学科学研究计划、评定教学科学研究成果等有关学术事项的职责。学校的党委、行政部门要注意尊重学术委员会的意见。同时,要探索教授参与学校管理的有效途径。教授参与学校管理,可以减轻学校的管理压力,调动教授参与学校事务和民主管理的积极性,提高其责任心和主人翁意识。

三是加强完善大学教职工民主参与管理和监督的机制。教职工代表大会制度是高等学校内部的民主管理和监督的重要形式,是高等学校治理结构的重要组成部分。1980年,中国在部分高校和中小学开展教职工代表大会制度的试点工作。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》中规定了在学校逐步实行校长负责制,建立和健全以教师为主体的教职工代表大会制度,加强民主管理和民主监督。这些规定标志着我国高等学校的治理取得了历史性突破。经过30多年的探索与实践,各类高等学校以教职工代表大会为组织形式的民主管理与监督制度建设发展很快。高校教师参与民主管理和监督,有利于调动广大教职工的积极性和主动性,凝聚他们的智慧和热情;有利于克服学校内部的行政化倾向,保证学校民主决策、科学决策、科学发展。但是,由于各地经济、社会、教育发展水平不同,各地高等学校教职工代表大会制度的推进程度不平衡,一些高等学校教职工代表大会制度建设不规范,高等学校教职工参与民主管理与监督的渠道不通畅等现象依然不同程度地存在。高等学校要按照2011年教育部颁布的《学校教职工代表大会规

定》的要求，进一步完善教职工代表大会制度，保障高等学校教职工民主参与权和监督权。

四是加强现代大学内部管理体制改革。一要进一步完善校院两级管理体制，逐步扩大学院一级的自主管理，使作为基本教学单位的学院更具活力。二要整合学校管理机构，改变高校行政管理部门过多，职权交叉重复，效率低下的状况，探索大部制改革，提高管理效率和服务能力。三要深化高等学校人事制度改革，倡导教育家办学，探索校长职业化的途径，在条件成熟的高校推行公开选拔校长制度。四要建立高校会计师制度，加强对高校的审计监督。五要完善校务公开制度，推进阳光治校，保障师生员工和社会公众的知情权、参与权、表达权和监督权。六要扩大社会合作，探索成立高校董事会和理事会，健全社会支持和监督学校发展的长效机制。

三、推进高等学校章程建设是中国特色 现代大学制度建设的重要突破口

高等学校章程上承国家教育法律法规，下启学校规章制度，是规范高校与政府、社会及其内部关系的准则，也是现代大学的“宪章”。1995年颁布的《教育法》明确提出，设立学校及其他教育机构必须有章程。1998年颁布的《高等教育法》明确要求，申请设立高等学校的，应当向审批机关提交章程，并对章程应规定事项作了明确说明。但是由于各种原因，目前我国仅有30%左右的高校制定了章程，很多学校仍在“无章办学”。而且从目前部分学校已发布的章程来看，还存在着文本质量参差不齐、总体水平不高，内容雷同、未能体现学校个性特征，内容存在结构性缺失、重点事项缺乏翔实规定，制定程序不合法，实施推进力度不够等问题。高等学校缺乏章程，不符合有关法律规定，不符合国际惯例，也不符合现代大学制度的要求。因此，必须要加快推进高等学校章程建设，切实改变高等学校办学“无章可依”“有章不依”等问题，使高等学校制定章程的过程成为高等学校“立宪”的过程，成为推进中国特色现代大学制度的重要突破口。

我国高等学校要按照教育部2011年颁布的《高等学校章程制定暂



行办法》的规定制定章程。首先要明确章程在学校的制度体系中具有基础性、准则性的作用,要通过章程的制定,界定政府和高等学校的关系,规范高等学校内部权力的运作,明确社会力量参与高等学校治理的方式和程序。章程要对高校的办学活动、管理行为、履行公共职能的形式与要求等,都具有统领作用。其次,章程要全面反映学校的管理体制与运行机制,凝练学校办学理念 and 办学传统,彰显学校特色,要把《高等教育法》等法律法规对学校办学和章程制定的原则性规定具体化。章程要能够作为评判甚至司法机关进行裁决的依据。再次,章程要成为高校接受外部监督、实施自我监督的依据。章程不仅要具有可执行性,也要具有可监督性,要将高校办学的目的、宗旨和组织属性、行为准则等予以明示,在自主管理的同时,接受监督,提高高校的社会公信力。同时,章程一旦制定公布,就必须确立章程在高校办学中的核心地位,严格按照章程规范管理、依法自主办学。

四、加强法制建设是中国特色现代 大学制度建设的重要保障

依法治国是我国的基本方略,建设法治政府也是政府管理体制改革的重大目标。中国特色现代大学制度建设,同样要体现依法治校的要求。改革开放以来,我国政府十分重视教育法制建设,不断加强高等教育立法,基本建成了中国特色的高等教育法律体系。

一是我国法律确立的高等学校的独立法人地位和高等学校的办学自主权,奠定了中国特色现代大学制度的法律基础。1998年颁布的《高等教育法》规定了高等学校的法人地位,这是我国高等教育发展的重大成果,为中国特色现代大学制度建设奠定了基础。同时,我国《教育法》对各级各类学校权利作了具体规定,包括:按照章程自主管理;组织实施教育教学活动;招收学生或者其他受教育者;对受教育者进行学籍管理,实施奖励或者处分;为受教育者颁发相应的学业证书;聘任教师及其他职工,实施奖励或者处分;管理、使用本单位的设施和经费;拒绝任何组织和个人对教育教学活动的非法干涉;等等。这些规定适用于高等学校。《高等教育法》进一步明确规定了高等学校具有的7

项自主办学权，包括：制订招生方案，自主调整系科招生比例；自主设置和调整学科、专业；自主制订教学计划、选编教材、组织实施教学活动；自主开展科学研究、技术开发和社会服务；自主开展国际教育交流与合作；自主确定内部组织机构的设置和人员配备；依法自主管理和使用学校财产。我国高等学校的自主办学权，是由法律赋予学校行使的，保证高等学校实现其办学宗旨、正常履行教育教学等职能的特有的、基本的权利，是学校成为教育法律关系主体的前提，也是保证高等学校成为独立的办学主体，主动适应社会经济文化发展的需要，增强办学活力，办出特色，提高水平的重要保证，也是构建中国特色现代大学制度的基本内容。在工作中必须予以正确认识，高度重视，切实落实。

二是《高等教育法》规定了高等学校在民事活动中依法享有民事权利，为高等学校依法开展民事活动、享受民事权利提供了法律依据。高等学校民事权利的落实和实现，是高等学校权利的重要组成部分，也是构建中国特色现代大学制度的重要内容。然而，高等学校的民事权利不能超越公共权利，不能影响公共权利的实施，不能违反其公益属性。高等学校的民事权利在行使时，应当服从、服务于高等学校的组织性质，如果与公共权利相冲突，它必须服从于公共权利。或者说，高等学校的民事权利在一定的条件下要受到相应的限制。这种限制，不是政府机构对它的限制（当然也可以体现为政府机构的限制），而是自身的公共性质对自身民事性质的限制。可以认为，这是高等学校产生自我约束机制的重要法理基础。

三是《高等教育法》还规定了高校需要承担的法定义务。高校承担社会公共义务和职责，就是要通过履行自身承担的任务来促使受教育者和社会成员接受高等教育，享受高等教育的成果。高校不仅要强调完成教学科研任务，还要为社会服务，为提高国民素质服务，为当地的经济建设服务，为文化传承创新服务。现代大学不是独立的王国，应自觉承担政府赋予的职责，积极服务于经济社会发展和国家需要。

四是依法治校是现代大学制度的基本特征。依法治校首先要求政府依法行政。政府应按照法律的要求约束自身行为，转变过去依照行政指令、红头文件等方式直接干预学校事务的方式，按照高等教育法律法规的规定对高校进行宏观管理。依法治校还要求高等学校依法办学。高等学校在充分行使法律赋予的自主权的同时，必须将管理活动控制在法律



法规规定的范围内，依法办学，违反法律就要承担相应的责任，有权必有责。

虽然我国高等教育法制建设取得了很大的成绩，但是我国教育法律体系仍然不够完善，无法可依甚至有法不依的现象仍然存在。因此，要进一步加强教育法制建设，完善教育立法和执法，为中国特色现代大学制度营造良好的法律和制度环境。

应当看到，中国特色现代大学制度建设是一个复杂的系统工程，不仅涉及教育系统内部，也和国家行政管理体制改革的进程密切相关。因此，在不断推进教育系统内部改革的同时，教育部门也要配合国家行政管理体制改革的整体部署，加强和其他部门的沟通协调，共同推进学校机构编制管理、人事和社会保障制度、教育投入制度等外部管理体制改革的进程，为中国特色现代大学制度建设营造良好的制度环境和社会氛围。

(孙霄兵系教育部政策法规司司长，博士生导师，博士)

现代大学制度研究：现状与思考

对现代大学制度的研究是 21 世纪以来高等教育研究的热点之一。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》明确提出要完善中国特色现代大学制度，在这一时代背景下，又形成了新一轮关于现代大学制度的研究热潮，这里仅就现代大学制度研究的现状与问题作些思考。

一、研究的背景

现代大学制度的研究背景，和高等学校教育研究一样，也是一种带有鲜明的问题取向的研究，也就是说，有了什么样的问题，才会有什么样的研究。从现在学者开展的研究来看，现代大学制度研究有以下背景。

1. 高等教育体制改革的推动

我国的高等教育体制改革从 1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》发布以后，经历了一个不断深化的发展历程。通过对现代大学制度的相关研究，我们可以看到，在这期间现代大学制度的研究并