

中国特色现代大学制度 建设理论与实践

张 力 马陆亭◎主编



上海市
出版
业

华东师范大学出版社

全国百佳图书出版单位

中国特色现代大学制度 建设理论与实践

张 力 马陆亭◎主编



图书在版编目(CIP)数据

中国特色现代大学制度建设理论与实践 / 张力, 马陆亭
主编. —上海: 华东师范大学出版社, 2013. 3
ISBN 978 - 7 - 5675 - 0462 - 2

I. ①中… II. ①张…②马… III. ①高等学校—制度建
设—研究—中国 IV. ①G649. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 053500 号

中国特色现代大学制度建设理论与实践

主 编 张 力 马陆亭
组稿编辑 王 焰
项目编辑 曹利群
审读编辑 沈桂芳
责任校对 赖芳斌
装帧设计 卢晓红

出版发行 华东师范大学出版社
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
网 址 www.ecnupress.com.cn
电 话 021 - 60821666 行政传真 021 - 62572105
客服电话 021 - 62865537 门市(邮购)电话 021 - 62869887
地 址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口
网 店 <http://hdsdcbs.tmall.com>

印 刷 者 上海商务联西印刷有限公司
开 本 787 × 1092 16 开
印 张 30
字 数 559 千字
版 次 2013 年 6 月第 1 版
印 次 2013 年 6 月第 1 次
印 数 1—2100
书 号 ISBN 978 - 7 - 5675 - 0462 - 2 / G · 6289
定 价 78.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题, 请寄回本社客服中心调换或电话 021 - 62865537 联系)



前言

完善中国特色现代大学制度,是《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(全书以下简称《教育规划纲要》)在体制改革部分作出的重要战略部署,是新世纪我国高等教育进入内涵式发展新阶段的关键环节和必然要求。近年来社会热议的“钱学森之问”,若从根本上看,涉及的还是深层次体制问题,也就是我国大学制度能否有利于学术创新和人才培养,由此引发政府、教育系统和社会各界对现代大学制度问题的深入探讨。

《教育规划纲要》颁布后,国家教育咨询委员会专门设立“现代大学制度建设组”,以加强政策咨询。该组由原主管高等教育的教育部副部长吴启迪同志任组长,教育部教育发展研究中心主任张力任副组长,委员为许智宏、朱清时、左铁镛、何维、王彦吉教授。在425个国家级教育改革试点中,属于现代大学制度改革试点的共有48个。为协助国家教育咨询委员会分组工作,教育部教育发展研究中心组成专题组(张力任组长,高等教育研究室主任马陆亭任副组长),开展相关的调研工作。本书即是专题组研究的初步成果,反映了教育发展研究中心研究人员与特聘专家合作研究的最新进展。

一、现代大学制度建设是高等教育体制改革的深化

改革开放30多年来,我国教育体制改革一直在不断推

进,总的目的是激发学校的办学活力。因此,宏观上的简政放权,微观上的激励搞活,成为改革的主旋律。尽管过去相当一段时期国家政策层面并没有现代大学制度建设的明确提法,但在高等教育宏观制度方面的提法是高等教育管理体制改革,在学校制度方面的提法是高等学校内部管理体制改革,它们是相互联系、一脉相承的。

世纪之交,高等教育宏观管理体制改革取得了突破性进展,基本建立起“中央和省两级管理、以省级政府为主”的管理体制。这一提法主要针对的是政府间关系的调整,但政府与学校间的关系还有待进一步调整;高等学校内部管理体制的改革,于20世纪80年代中期和90年代初期分别进行了两轮,并于90年代后期开始启动第三轮。这是教育部1999年5月在上海召开的全国高校内部管理体制改革座谈会上的与会代表共识。^①但随着扩招的实施,高等教育内部管理体制改革面临许多新的问题,第三轮改革进展较为有限。

因此,从高等教育体制改革转为以现代大学制度建设为重点,是进入新世纪以来国家层面重大教育改革的方向调整,这集中反映了体制改革深化的总体态势,在改革战略方向上是一以贯之的。一是改革目的一致,都是为了激发办学活力、促进高等教育发展,其最终目的是为了提 高学术创新水平和人才培养质量;二是改革内容相近,均涉及内、外部治理结构;三是改革路径相同,均有自下而上和自上而下两种探索途径;四是改革重点相关性强,均力求解决管理僵化和行政手段过强问题。

同时,从高等教育体制改革到现代大学制度建设之间也有一定差异。前者起源于计划经济,重在解决权力过于集中问题,因此放权、激励是主旋律,政府完全主导;后者起源于市场经济,重在权力结构的规范、调整,学术权力和行政权力的平衡是关键,是政府、社会约束下的学校自我建设过程。前者由上而下放权,因此才有“一放就乱、一乱就收”之争;后者重在规范化建立治理结构,该谁的权就是谁的权,但目前尚未平衡好界限。在外部关系上,前者主要关注学校与政府的关系;后者早期对学校与政府、学校与社会的关系都予以关注,后期则把与政府的关系纳入到与社会关系之中,大学将成为真正面向社会、依法自主办学的实体。

由此可见,从扩大高等学校办学自主权,到高等学校面向社会依法自主办学,再到建立现代大学制度,总体方向基本明确。如果1998年《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)规定的有关高等学校法人地位真正落实到位,也许今天的现代大学制度建设会是新的局面。

① 姚发明,龚映杉.全国高校内部管理体制改革的座谈会综述[J].中国高等教育,1999(13/14).

二、现代大学制度旨在构建政府、学校、社会之间新型关系

《教育规划纲要》用了专门一章,系统阐述“建设现代学校制度”,这在党中央和国务院发布的文件中还是第一次。综观国内外教育法律及法规的基本框架,所谓现代学校制度,一是学校举办的制度,二是政府管理学校的体制,三是学校内部管理(治理)结构。前两方面涉及政府与学校的关系,最后一方面还包括学校与社会的关系。我国教育部文件首次对现代学校制度概念的认定,当属2004年国务院批转的《2003—2007年教育振兴行动计划》第三十四条规定:“深化学校内部管理体制变革,探索建立现代学校制度。”

《教育规划纲要》明确提出:“适应中国国情和时代要求,建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度,构建政府、学校、社会之间新型关系。”这一政策含义同样适于理解“完善中国特色现代大学制度”。在我国政策话语的一般规律中,凡属“建立”、“设立”等,基本的指向是创建、创设;“建设”则表示对既有系统体系进一步推进;而“完善”表明的,是对现有制度、体制机制的显著改进。

从《教育规划纲要》部署政策的前后连贯性看,完善中国特色现代大学制度,并非创立一项新的制度,而是以按照《高等教育法》运行已久的制度为基础,沿着新确定的现代学校制度建设方向,进行深刻反思与全面改进。其政策含义就是要立足构建政府、学校、社会之间新型关系这一核心环节,重点解决好三大问题,即政府如何依法管学校办学校,学校如何形成好的治理结构,社会如何对学校参与和监督。

为此,《教育规划纲要》从落实和扩大学校办学自主权、完善高校内部管理体制等方面提出了重要的指导性思路,强调推进政校分开、管办分离,围绕政府宏观“管学”、学校自主“办学”进行制度创新;对于公办高校,重申了坚持和完善党委领导下校长负责制的基本要求;同时,提出所有高校都要完善治理结构,加强章程建设,扩大社会合作,推进专业评价等一系列重要的举措,其中,探索教授治学的有效模式,探索建立高校理事会或董事会,探索与国际高水平教育评价机构合作,形成中国特色学校评价模式等等,都是非常突出的政策新亮点,都需要不同类型的高校创新实践。

与完善现代大学制度相关,还有如何克服社会热议的高校管理行政化倾向,这也被纳入《教育规划纲要》文本之中。按照中央的总体部署,解决这一问题,至少有三层意思:一是必须做,这是大势所趋,是国家确定的今后事业单位分类改革方向,需要进行新的制度设计;二是怎么做,应是“先立后破”,“立”就是要探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策,“破”就是取消实际存在的行政级别和行政化管理模式;三是什么时候做,应从容易的地方做起,逐步向难点推进。所以,国家要求试点先行,取得经验再作推广。

三、未来现代大学制度建设重点应是完善治理结构

应该说,通过新中国成立 60 多年的探索,我们在大学制度的一般规律方面形成了许多共识,如高等教育的两级管理体制、学校依法自主办学的法律地位、党委领导下的校长负责制、学校职能部门的分工制、院系基层学术组织制度、学术委员会等专家委员会制度、教职工代表大会等等。这些共识其实已经成为一种制度安排,保证了党和国家教育方针的贯彻执行,保证了高等学校的正常运行。这个基本制度是合理和有效的,应予肯定和坚守。不足之处是行政化色彩较浓,活力不够,需要完善。

诺贝尔经济学奖获得者诺斯认为:“制度是一系列被制定出来的规则、秩序和行为道德、伦理规范,它旨在约束主体福利或效用最大化利益的个人行为。”^①目前,社会上各种潜规则盛行,说明缺乏制度的规范和对制度的敬畏,这是构建制度的突出障碍。问题在于治理结构不够明晰,很多好的理念没有真正转化为治理结构的保障。比如,多年来循环不断的放权与收权、业务部门项目抓手的无限膨胀、高校内部人们对权力追逐、学术上的寻租现象等等,都源于治理结构的不完善,致使高校管理过于行政化、学术被异化、学者过于世俗。这十分不利于创新,因为创新需要以制度化因素来保证。

因此,在坚持党的领导、加强政府宏观管理、扩大高校办学自主权、促进学术创新和人才辈出的前提下,专题组初步设想,我国现代大学制度建设下一步需要重点探索以下几个方面:

——**政府对高校的管理方式**。学术机构不是行政机关,二者具有不同的运行和管理规律,不能用政府管理模式进行管理。有效的管理应是政府宏观管理和高校自主办学的结合,即政府对高校提出目标和要求,提供财政及政策支持,进行绩效评估;而高校在宏观框架内,实行自主管理和发展。

——**“党委领导、校长负责”分工实现机制**。在充分把握大学管理特点的基础上,具体界定党委和校长的职责,通过科学合理的责任分工保证办学的有序而有活力。这里重要的是:权力既不能空心化,又不能过多交叉,还必须保证办学方向和行政效率。党委的领导权和决策权应体现在重大事项上,校长在党委上述重大决策的基础上,独立负责学校行政体系的运转,不需要党委会议审议决策的事项由校长全权负责,定期向党委汇报。

——**校长遴选机制**。校长需要对高校的发展负责,而高校越来越多元,因此,

① [美]道格拉斯·C·诺斯著,陈郁,罗华平译. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994:225.

校长的素质、理念、感情需要与所服务高校的定位、使命相匹配。我们需要加强校长遴选机制的探索,在学校主管部门的支持下,对校长、副校长的产生形式进行试点。校长的产生要通过公开的遴选程序,副职由正职提名产生等,之后由组织部门任命,实现教育家办学。为使工作更加和谐,可由党委书记代表组织牵头校长遴选委员会的工作。

——**教授的学术权力**。大学早期模式是行会性组织,类似学者共同体模式。当代的大学都是巨型组织,需要实施战略管理,教授治校并不合适,全球范围鲜有成功模式。我们需要探讨如何从制度上保证教授组织对学术乃至对学校发展问题的决策作用。如在学校层面,需要整合学术权力由学术委员会统一负责;在院系层面,可设立教授会,作为院系重大问题的决策机构。取消院长、系主任的行政级别,实行教授会推举、学校任命制。

——**基本支出和项目支出内容**。目前,财政部对中央部门的预算核定方式为:基本支出预算和项目支出预算。一般而言,基本经费有相对稳定的标准,为了获得更多经费就需做项目的文章。结果是项目越来越多,成为工作的抓手,产生了很大的弊端。改革的方向是及时把一些项目支出纳入基本支出,这样既可以保证工作的重点,又不妨碍高校的自主办学。

——**多样化的治理模式**。现代大学制度建设,既要有一定之规,也需要探讨不同高校的适宜治理模式。不同高校的治理模式、管理政策应当是不同的,需要在大的统一的原则下有所不同,而这与学校的层次、类型有一定的关系。如世界一流大学应当加强基层学术组织建设,行业特色大学应当加强产业界的管理参与,地方性高校则应当加强地方政府的管理参与。

——**规范的章程保障**。章程是大学的宪法,是把改革理念转化为治理结构最理想的载体。目前,教育部要求各高校制定自己的章程。我们需要充分认识章程“在完善现代大学制度,推动高等学校依法治校、科学发展中的基础性地位和重要作用”,借机推动高校依法自主和按章办学,把思考清楚了的高校治理结构明确界定下来,不因人而异,使之成为学校依法自主办学的基础。

根据上述研究思路,本书力图做到政策研究与案例分析相结合,理论分析和国际比较相补充,从建构新时期我国现代大学制度基本框架出发,坚持在加强和完善党的领导的前提下,促进高等教育“宏观有序、微观搞活”;与此同时,提出我国现代大学制度建设的基本内涵,应是科学界定政府与高校的关系,有效设计外部对高校治理的参与,明晰高校内部治理结构并以规范性的章程保证。此外,针对当今突出的问题,将研究重点放在政府与高校的关系、学术权力与行政权力的界定、高等学校基层学术组织建设和高等学校章程制定等方面,形成一系列可供参考的思路。

本书分为“专题理论篇”和“实践路径篇”两部分。其中,第一章“总论:制度建设框架与理论分析”为研究的总报告。“专题理论篇”对现代大学制度建设涉及的多方面问题,如高校与外部关系、治理结构、不同类型高校的制度建设、财务制度等进行较为深入的理论分析和探讨;“实践路径篇”对《教育规划纲要》提出的完善治理结构、加强章程建设、推进专业评价等现代大学制度建设的主要政策要点进行了阐释,对国家教育咨询委员会近期关注的实践问题,如完善教授治学途径、推进高教质量评价、支持地方高校发展等进行专题分析。

本书适用于高等教育行政管理人员、大学校长与管理者、政策研究者及有关高等教育方向的研究生阅读。

对于本书的意见与建议,请与教育部教育发展研究中心高等教育研究室联系(北京市西单大木仓胡同37号;邮编:100816)。

编者
2013年4月

目录

【专题理论篇】

第一章 总论:制度建设框架与理论分析 / 3

- 第一节 制度改革的历史与创新方向 / 3
- 第二节 建立政府对大学的新型管理关系 / 11
- 第三节 建立科学有效的大学治理结构 / 18
- 第四节 建立规范性的大学章程制度 / 28

第二章 政府对高等学校的宏观管理 / 35

- 第一节 我国政府与高等学校关系的历史与现状 / 35
- 第二节 政府与大学关系的国际发展趋势及其对我国的启示 / 41
- 第三节 政府与高等学校关系的改革——立足于政府之角度 / 48
- 第四节 政府与高等学校关系的改革——立足于高等学校之角度 / 53

第三章 高等学校法人治理结构 / 62

- 第一节 公办高等学校法人属性探讨 / 62
- 第二节 公办高等学校法人治理结构分析 / 71
- 第三节 高等学校与社会关系的制度设计 / 80
- 第四节 高等教育治理的中间机构 / 89

第四章 高校内部组织分权结构及其治理模式研究 / 94

- 第一节 关于高校组织研究的文献综述 / 95
- 第二节 理论假设和研究范围界定 / 98
- 第三节 基于财务预算管理的高校组织分权模式 / 104

第四节 分权模式下的二级学院决策制度 / 112

第五章 不同类型高等学校制度建设重点 / 115

第一节 研究型大学基层学术组织制度改革 / 115

第二节 地方普通高校“专家治校、教授治学”模式 / 140

第三节 高等职业教育工学结合、校企合作制度思考 / 147

第四节 民办高等教育治理结构 / 154

第六章 学术与行政 / 170

第一节 大学学术权力和行政权力冲突解析
——一个文化的视角 / 170

第二节 教授治校和学术自由 / 181

第三节 学院人“癖好”与大学制度安排 / 197

第四节 建立让大学教师醉心于学术工作的制度 / 205

第五节 大学领导人的角色特征与选拔机制 / 214

第七章 现代大学制度框架下的财务制度 / 221

第一节 基于高校战略目标的财务制度安排 / 221

第二节 推进高职教育战略目标实现的财务制度安排
——以浙江省为例 / 236

第三节 我国高校教育成本核算新方法
——作业成本法研究 / 245

【实践路径篇】

第八章 国家教育咨询委员会“现代大学制度建设组”研讨调研 / 269

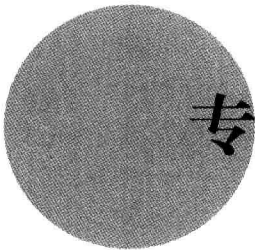
第一节 “现代大学制度建设组”专家研讨会综述 / 270

第二节 “开展高等学校分类指导、分类管理”赴上海、江苏
调研报告 / 280

第三节 “制定大学章程、完善内部治理”赴吉林调研
报告 / 286

第四节 “落实办学自主权、推进大学章程建设、完善高校
内部治理”赴深圳、浙江调研报告 / 297

第五节	“地方高校可持续发展”赴河南调研报告 / 305
第九章	积极探索教授治学途径 / 313
第一节	相关背景综述 / 313
第二节	路径分析与政策建议 / 322
第十章	推进高教质量评价 / 327
第一节	关于高等学校质量评价问题的分析报告 / 328
第二节	关于我国大学排行和专项评估问题的综述 / 336
第三节	部分国家高等学校质量评价机构述评 / 350
第四节	国际范围内大学排名主要特点述评 / 368
第十一章	支持地方高校可持续发展 / 383
第一节	地方高校发展的政策命题 / 383
第二节	部分国家中央、地方政府与高校治理关系模式 / 396
第三节	促进地方高校可持续发展的治道变革 / 407
第十二章	高校教师职务聘任制运行状态研究
	——截面个案分析 / 417
第一节	中山大学教师队伍现状及改革前后动态分析 / 418
第二节	中山大学教师聘任实施过程与阶段性分析 / 429
第三节	教师聘任制改革的反思 / 437
第四节	透视“燕园变法” / 444
第十三章	以高校章程制定推动完善现代大学制度 / 450
第一节	章程对高等学校科学发展的保障作用 / 450
第二节	高等学校章程发展历史的回顾 / 455
第三节	章程制定是教育的改革过程 / 459
	主要参考书目 / 465
	后记 / 467



专题理论篇

- 第一章 总论：制度建设框架与理论分析
- 第二章 政府对高等学校的宏观管理
- 第三章 高等学校法人治理结构
- 第四章 高校内部组织分权结构及其治理模式研究
- 第五章 不同类型高等学校制度建设重点
- 第六章 学术与行政
- 第七章 现代大学制度框架下的财务制度



第一章 总论：制度建设框架与理论分析

我国的改革开放已走过了 30 多年的历程,高等教育的改革与发展业已取得举世瞩目的成就。但是,高等教育在应对国家科教兴国战略、人才强国战略、创新型国家建设上还存在着不足,如比较突出的问题有学校定位不清、毕业生就业压力大、杰出人才难以涌现、学术人员踊跃从政等,此外还有一些学校或个人自律不严的问题,说明高等教育还不能完全适应社会的需要,也没能做好自身快速发展后的制度和模式应对。其实,高等教育的许多问题追根求源都可归结为制度的原因,我们还没有形成真正有利于大师级人才成长、有利于科学技术创新的现代大学制度。也因为此,现代大学制度建设成为我国高等教育界热议的话题。

现代大学制度的提法有两个对应:一是现代企业制度,主要指因委托代理关系的产生而引起的企业治理结构的变化;二是古典大学制度,主要指因社会影响因素增多及高校社会功能的扩展而引起的大学治理的复杂化,如学术自由之上的市场影响和政府介入问题。建设现代大学制度,需要界定好政府与大学的关系,明确大学的治理结构,并以规范性的章程保证。本章以现实为基础,对有关制度框架进行研究探讨。

第一节 制度改革的历史与创新方向

研究现代大学制度,需要回顾总结改革开放以来的实施

进展,针对问题进行形势和理论分析,面向未来探讨制度创新方向。

一、改革进展与现实问题

30多年来,我国不断进行着高等教育宏观管理体制和高等学校内部管理制度的改革探索,目的是为了适应改革开放、特别是建立社会主义市场经济体制所带来的社会全方位变化与发展的需要,以及适应教育、科技自身发展规律的需要,有效地激发和释放制度的活力。体制改革于世纪之交取得了“突破性进展”。但是应该看到,这一提法主要针对的是政府间关系的调整,以建立起“中央和省两级管理、以省级政府为主”的管理体制为标志。事实上,体制改革围绕着“放权”和“激励”,有调整政府间权力关系和扩大高校办学自主权两大任务目标,因此今后的工作重点应着力处理政府与高校的关系,完善学校的治理结构。

1. 扩大高等学校办学自主权的历史回顾

“建立政府宏观管理、学校面向社会依法自主办学的体制”^①,既是高等教育管理体制改革的根本目标,也是现代大学制度的逻辑前提。因此,我们需要对高等学校自主办学的进展情况及现状有一个基本的判断。^②

1978年12月18日至22日,党的十一届三中全会在北京举行,提出了有重大历史意义的“改革开放”思想。从农村到城市,开始改革高度集中的计划经济体制,上级开始给下级更多更大的选择权和自主权。“自主权”是当时改革大一统的计划经济体制的突破口,从更深层次意义上讲,也是后来发展市场经济的核心问题。^③

在这股以扩大自主权为核心的经济体制改革的春风吹拂下,1979年12月6日,复旦大学苏步青校长、同济大学李国豪校长、华东师范大学刘佛年校长、上海交通大学邓旭初书记联名在《人民日报》上发表题为《给高等学校一点自主权》的文章,呼吁政府给高等学校一点自主权,促进高等教育的发展。^④《人民日报》还为此加编者按指出:学校应不应该有点自主权,应该有哪些自主权,教育体制如何改革,才能更好地适应工作重点的转移,这是值得认真探讨的问题,希望全社会就此提出建设性意见。一石激起千层浪,从教育主管部门到高等学校,都热烈讨论这个问题,并逐步开展研究。自此,一个以扩大高等学校办学自主权为突破口的高等教育体制改革的热潮,逐步在全国展开。上海交通大学率先进行学校内部管理体制改

① 1993年2月13日由中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》。

② 参见马陆亭. 高等学校自主办学的推进策略[J]. 国家教育行政学院学报, 2008(1). 人大复印报刊资料: 高等教育, 2008(6).

③ 蔡克勇主编. 20世纪的中国高等教育·体制卷[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003: 74.

④ 林荣日. 中外政府与高校权力博弈模式比较研究[J]. 高等教育: 人大复印报刊资料, 2007(4).

革,教育部于1983年6月9日发文同意上海交大扩大管理权限,以增强学校办学活力。1983年2月,浙江省就高等教育管理体制、扩大学校办学自主权作出5条规定;1984年6月,湖北省作出6条规定;同年7月,黑龙江省作出《关于扩大全日制高校自主权的若干规定》。^①

1985年5月27日颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》,对自主权问题进行了十分深刻的论述,指出“在教育事业管理权限的划分上,政府有关部门对学校主要是对高等学校统得过死,使学校缺乏应有的活力”,“当前高等教育体制改革的关键,就是改变政府对高等学校统得过多的管理体制,在国家统一的教育方针和计划的指导下,扩大高等学校的办学自主权”。《决定》还对高等学校办学自主权作了具体的规定,同时提出“对不同的高等学校,国家还可以根据情况,赋予其他的权力”。为了加强和改进高等教育的宏观指导和管理,进一步推进高等学校的自主办学,1986年3月12日国务院又颁布《高等教育管理职责暂行规定》,用法规的形式从8个方面扩大了高等学校自主办学的权限。

进入90年代后,原国家教委又采取了许多措施,不断扩大高等学校的办学自主权。1992年8月24日颁发《关于国家教委直属高校深化改革、扩大办学自主权的若干意见》,根据国务院发布的《暂行规定》中确定的学校管理权限,结合当时委属高校的实际,提出在专业设置、招生计划、机构设置、经费使用、人事管理等16个方面扩大高等学校的办学自主权,中央各部委和省、市、自治区也都参照执行。到了1993年3月,中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》,对政府和学校的关系作了规范性的概括,指出要逐步建立政府宏观管理、学校自主办学的体制,提出“要在招生、专业调整、机构设置、干部任免、经费使用、职称评定、工资分配和国际合作交流等方面,分别不同情况,进一步扩大高等学校的办学自主权”。1994年发布的《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》进一步明确了建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的具体内容。1997年,国家教委又印发了《关于转变职能,加强宏观管理,扩大直属学校办学自主权的若干意见》,在原来16个方面的基础上,又对国家教委转变职能、扩大学校自主权作出了新的规定。

1997年11月,中国政府和世界各国政府一道,对联合国教科文组织《关于高等教育教学人员地位的建议》投了赞成票,这是迄今为止就大学自治问题形成的最广泛国际共识,也是中国政府对国际社会的庄严承诺。《建议》指出:“只有在学术自由和高等教育机构自治的气氛中才能充分享受教育、教学和研究的权利,而且公

^① 蔡克勇主编. 20世纪的中国高等教育·体制卷[M]. 北京:高等教育出版社,2003:75.