



# 大学转型： 以制度建设为中心

**UNIVERSITY TRANSFORMATION:**  
CENTERING ON  
SYSTEM CONSTRUCTION

马廷奇/著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



# 大学转型： 以制度建设为中心

UNIVERSITY TRANSFORMATION:  
CENTERING ON  
SYSTEM CONSTRUCTION

马廷奇 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 教育研究丛书 ·

## 大学转型：以制度建设为中心

---

著 者 / 马廷奇

---

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 编辑中心 (010) 65232637

电子信箱 / [bianjibu@ssap.cn](mailto:bianjibu@ssap.cn)

项目经理 / 宋月华

责任编辑 / 魏小微

责任校对 / 贾凤彩

责任印制 / 盖永东

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

---

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 18.25

字 数 / 209 千字

版 次 / 2007 年 11 月第 1 版

印 次 / 2007 年 11 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 883 - 1/G · 016

定 价 / 39.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误，  
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

## 序

现代大学制度建设之所以成为近年来我国高等教育领域的研究热点，是与我国高等教育发展面临的困境以及对建设高水平大学的期待密切相关的。20 世纪 90 年代以来，国际化、市场化、大众化等高等教育的办学理念深刻地影响着我国高等教育的改革与发展，高等教育管理体制改革与结构调整，使我国高校的学科综合化程度及整体办学实力明显增强，高等教育规模迅速扩展；建设若干所世界一流大学战略规划的实施，极大地推动了我国高等教育的发展。但我们也要清醒地认识到，我国高等教育的国际竞争力还比较弱，大学产生原创性成果及自主科技创新的能力还十分有限，高等教育发展过程中一系列深层次矛盾依然没有得到有效解决。这些问题促使人们开始不断反思：“阻碍我国高等教育改革与发展的障碍到底是什么？”由此，以往一个在实践中长期被忽视、被行政治理结构压抑的因素逐渐浮现出来，成为人们探讨大学自治和学术自由理念、改革政府公共管理方式以及提高大学学术创造性时越来越多被提及的

话语，这就是现代大学的制度建设。多年的实践证明，我国高等教育之所以实现了快速发展，其根本原因是通过管理体制和制度的创新，解放了大学的学术生产力；一些问题之所以长期困扰高等教育的发展，其根本原因也在于与大学学术性功能发挥相适应的管理体制和运行机制改革尚未真正实现突破。因此，高等教育体制与制度的改革在宏观层面取得初步成效后，大学制度创新的重点应该由宏观层面向微观层面转变，通过创设有利于大学发展的外部环境，调整大学内部组织结构与运行机制，建立现代大学制度，解决长期制约和影响大学发展的制度性障碍。

由于历史和文化传统的原因，我国的大学长期运行于行政权力主导的环境中，整个高等教育系统在某种意义上成为政府高度统一管理的“一”所“大学”，大学系统缺乏相对独立性，大学毫无办学自主权。在这种体制下，制度之于大学的发展几乎没有任何可以发挥作用的空间，也就不存在各具特色的现代大学制度建设。可以说，我国大学内部管理体制以及权力结构不是基于学术发展的目的而自发形成的，而是由行政性的体制及其运行机制所赋予的。长期以来，大学在很大程度上成为政府的附属机构或政府职能在大学组织中的延伸，大学组织内部设置了与政府职能类似的行政机构，行政权力的泛化和强化导致大学组织内部权力的结构性失衡，学术性功能受阻。因此，我国要建设世界一流大学，全面提升大学的整体办学实力和国际竞争力，当务之急是对大学有一个准确的定性和定位，还大学本来应有的学术组织特性。从这个意义上讲，建立现代大学制度就是把大学作为学术组织来建设。

本书是在马廷奇的博士论文基础上修改而成的。他之所以选

择这一研究课题，是与我国当时提出建设世界一流大学，以及学术界正在进行的“什么是世界一流大学”、“如何建设世界一流大学”的讨论分不开的。在这样的背景下，人们不约而同地注意到了西方国家著名大学办学实践的经验和教训，也更加关注西方国家大学制度层面的问题。那么，什么是现代大学制度？中国为什么要建设现代大学制度？如何建设？怎样运行？制度建设如何体现现代大学的组织特性？我国大学制度与西方大学制度有哪些共性和区别？等等，都需要深入探讨与研究。2001年，我申请的“高等教育办学理念与我国建设现代大学制度研究”获批全国教育科学“十五”规划国家一般课题，马廷奇作为课题组成员参与了本课题的一系列讨论，并有意从大学组织的视角研究现代大学制度的建设问题。他从关注自近代以来我国大学制度的变迁及其根源入手，试图运用组织分析与制度分析的框架，揭示社会转型期我国大学制度环境与内部制度之间的关系，剖析大学组织内部权力结构失衡的表现及其在运行机制上存在的问题，阐述在新的制度环境下大学制度变革的模式和相关政策取向。这一设想得到了课题组的肯定，我也鼓励他将之作为博士论文选题开展研究。

尽管学术界对现代大学制度内涵的理解还不尽一致，但对于大学制度一般包括制度环境和大学自身制度两个层面已基本达成共识，前者涉及大学与政府和社会的关系，后者涉及大学内部的各种关系，主要是指大学内部管理体制、权力结构及其运行机制等方面，两者是相互联系、相互促进的制度统一体。因此，这一课题的研究也着重从这两个层面展开，并力求把握制度环境的变化与大学内部制度之间的关系。制度环境建设的核心是完善大学办学自主权，使大学真正成为“自主决策”、“自主办学”的法

人实体，并通过引入竞争激励机制，强化大学的主体地位和竞争意识。具体到大学内部制度而言，作者认为，学术机构或学者群体在大学中的地位正逐步得到加强，但总体上来说，学术权力在大学管理、决策和资源分配中的作用还十分有限，行政权力控制大学的格局依然没有根本改变。现在的关键问题是，一方面要正确定位学术权力和行政权力各自发挥作用的范围和功能领域，建立二者之间的相互制衡机制；另一方面要着眼于学者群体或学术权力有效发挥作用的体制与机制创新。通过上述两个方面的分析研究，作者提出了一些重要的研究结论：在社会转型期，我国大学的制度创新对大学发展的影响主要体现为生存路径的变化，大学的发展不仅取决于政府和社会为大学提供的资源和制度空间，而且越来越取决于大学自身制度整合办学资源以及把握发展机遇能力；而这一变化又是以大学主体地位的逐步实现为基本前提，以学术力量的回归，治理结构的重建，以及不同利益群体的冲突为基本特征，以大学基于自身发展和多元利益驱动为主的自主制度创新为基本走向。

当前，我国高等教育正处于注重提高质量和学术创新力为主题的深化改革时期，随着政府逐步为大学“松绑”，大学必将走向自主发展的“前台”，只有通过适时的制度创新，才能适应越来越不确定的生存和发展环境，促进自身持续健康发展。当然，大学办学实践没有现成的、固定不变的模式，只有根据自身的文化传统和独特的发展定位与任务，才能走出一条有特色的制度创新之路。所以，现代大学制度建设是一个面向未来的、开放性的研究课题。伴随着高等教育的发展以及世界一流大学建设实践的不断深入，大学制度还需要不断创新，大学制度的理论与实践还需要持续深化研究。

在马廷奇的论文即将付梓出版之际，作为导师，我感到非常高兴。希望他在学术研究的道路上越走越宽，不断取得新的研究成果。

是为序。

华中科技大学教育科学研究院教授 张应强

2007 年 6 月



## 摘 要

建设世界一流大学是我国大学发展的既定目标。这一方面取决于政府和社会为大学发展提供的资源和制度空间,另一方面取决于大学自身制度整合资源和把握发展机遇的能力。但在我国宏观的高等教育体制改革取得阶段性成果之后,面对知识经济、学科发展、高等教育大众化但又资源短缺的机遇和困境,大学的发展却长期得不到自身制度改革的呼应,大学内部制度短缺和创新滞后已严重制约着大学的发展。因此,相对于以往强调大学发展的要素改善法,以改变大学组织制度僵化和低效运作状况为突破口,无疑是促进大学发展的着力点。本书以个体的大学组织作为制度分析的基本单元,结合中西方大学发展的历史和现状,重点对大学的组织制度、运行机制、制度创新机制等相关问题进行研究。

本书对大学内部制度的分析是以外部环境的变革为背景展开的。大学内部制度改革与外部环境变革的互动机制,始终是进行大学制度分析的基本视点。笔者认为,大学本质上是一个学术性

的组织。在发展过程中，尽管大学的外部联系和内部结构已变得日趋复杂，但大学以“高深知识”为操作材料的学术性主旨并没有发生根本改变，大学的知识品性决定了大学组织所特有的制度特征。实际上，现代大学越来越处于外部干预和内部行政权力的控制之中，致使大学学术权力和学术功能发挥受阻。因此，大学制度创新就在于不断突破阻碍学术创新的制度障碍，激发大学的学术活力。本书的立论基础是将大学定位于学术性组织，建立现代大学制度就是把大学当作学术性组织来建设。

现代社会发展对大学作用的强调以及大学发展对外部资源的依赖，使政府干预和控制大学办学活动成为可能。大学发展的学术逻辑决定了大学组织本质上属于自主的机构；中国大学组织的制度化历程也表明，大学自主是学术发展的必要条件，大学的发展关键是形成自主办学的外部环境。特别是20世纪80年代以来，随着政府逐步为大学“松绑”，中国大学组织的主体地位开始凸显，大学自主制度创新的机制开始形成。但由于计划体制“惯性”，以及社会保障机制不健全，单位制度依然是制约中国大学发展的症结所在。

考察大学的结构形态与生存状态可以发现，现代大学的规模日趋扩大，有组织的活动越来越多，科层体制逐步成为现代大学组织管理的一个典型特征。但科层体制作为一种组织管理方式在大学组织活动中表现出正功能的同时，也在大学的基层学术组织以及学术人员的自主活动领域中表现出自身所特有的负功能，即存在着科层体制的“失灵”问题。在此基础上，本书着重分析了我国大学组织内部畸形的科层体制：一方面学术权力不彰、行政权力泛化，另一方面又缺乏西方大学行政管理的高效率。本研究将此归结为制度环境根源，因为制度环境通过它所塑造的大学

内部制度影响大学组织的运作效率。我国大学要走出科层体制以及学术创新乏力之困境，首先必须从变革大学的制度环境开始，构建政府宏观调控、多元主体参与、大学自我发展、自我约束的大学发展机制。

基于上述研究结论，本书对我国大学制度创新的价值取向以及相关政策选择进行了探讨。笔者认为，大学制度创新更多的是与实现大学的核心任务、彰显大学的学术权力联系在一起，理应坚持“以学术为本”、“以教师为本”的价值取向。鉴于我国大学组织内部长期存在的行政权力主导化以及错综复杂的利益主体格局，决定了大学制度变革只能以渐进的方式而不宜采取“休克式疗法”。同时，大学主体地位的凸显及其具体的任务环境的形成，大学制度改革必然从政府主导转向政府有效推动、大学自主创新为主的方式，任何强制推行的制度变革模式都可能因为不符合不同大学的具体情况而使制度实践的效果大打折扣。

# **Abstract**

To build the world's first-class universities is a set objective of our country's university development, which depends on the resources and system space offered by the government and society as well as the university's own comprehensive resources and the capacity to grasp the development opportunity. In the face of demands of knowledge economy, discipline development, and higher education massification but the opportunity and predicaments in short of resources, the university still can't get and echo itself with a corresponding system. The university's system shortage and the backward innovation have seriously restrained it from developing, though phased achievements have been made in its macroscopic system reform. So, compared with the methods in the past which emphasized improving key elements in the university's development, to change its rigid organization and its poorly efficient operation is undoubtedly the impetus for its development. The individual university organizations are used as the

elementary cell of system analysis in this research, and the relevant problems such as organization system, system operating mechanism and system innovation mechanism are mainly studied, with the history and the current situations of Sino-Western universities' development.

Besides, this research is carried out on the basis of the changes in the external environment. So the interactions between the university's internal system and external environment are the basic viewpoint throughout this article. In my view, university is essentially an academic organization. Though the university's external connections and its inside structures are becoming increasingly complicated in the course of development, its academic purport that "advanced knowledge" is the operating material remains unchanged. The university's knowledge conduct determines its system characteristics. But the modern university organizations are under more and more interference of different external forces and the control of the inside administrative rights, which have restrained the academic powers and functions from full plays. The purpose of the system innovation lies in constantly breaking the system obstacles that hinder the academic innovation to stimulate the university's academic vitality. The argument foundation in this research is that the university is an academic organization, so to set up the modern university system is to build the universities as an academic organization.

Modern social development's emphasis on the university functions and the university's dependence on external resources can both lead to the government's interference and administrative control while the academic logic of the university development determines that it is an

independent one in essence. The institutional course of the Chinese university organizations indicates that academy independence can be necessary condition of university development. The key to the university development is to form the external environment of running a school on its own. Especially since 1980s, as the government lightened restrictions on universities progressively, the theme position of the university organization has begun to protrude; the mechanism of the university's independent system innovation has begun to take shape. Because of the "inertia" of Chinese university's planning system as well as the imperfection of the social security mechanism, unit system is still the cruxes restraining our country's universities from developing.

With the university's enlargement and more and more organized activities, the bureaucratic system is increasingly becoming a typical characteristic of organizational management in modern universities when examining its structure and pattern of survival. While bureaucratic system in the university organizational management embodies the positive functions, its negative functions are also implied in both the university's basic academic organization and the individual fields, namely the ineffectiveness of bureaucratic system. Based on this, the deformed phenomena in the university's administrative system are expounded in this article. They are: unclear academic rights, suffused administrative rights phenomena, lack of highly efficient administrative management like the Western universities. These phenomena are attributed to system environment in this article, for different system environments will influence the operation efficiency of

university organization by shaping the university's internal systems. In order to shake off the bureaucratic system and the lack of academic innovation, China's universities shall alter their systems and constitute a self-development and self-constraint mechanism with the government's macro-control and multiple participants.

From the above conclusion, value orientation of system reform and the feasible policy choices are further probed in this article. In my view, the university's system innovation should be deeply connected with the key task of a university and with protruding the academic rights, and must insist on such value orientation as "based on academy" and "based on teachers". In the view of the fact that administrative rights play a leading role in a university and the complicated pattern of various interest subjects, the university's system reform shall be carried out in a gradual manner instead of with the "shock therapy". Besides, considering the prominence of the subject position of universities and their specific situations, the reform shall be carried out in the way of self-innovation on the part of universities along with the promotion of the government, rather than in the way dominated by the government which was previously adopted. Any forcible implementation of the system reform will probably impair the effects of the reform because of inconformity with the specific situations of universities.

# 目 录

## CONTENTS

引 论 .....	1
一 论题意义与研究目标 .....	2
二 由组织视角研究大学制度的可行性 .....	15
三 研究思路与方法 .....	25
 第一章 大学组织与大学制度的学术逻辑 .....	40
一 学术性：大学组织生存与发展的边界 .....	40
二 大学组织制度变革的知识论分析 .....	53
三 大学制度创新的本质：激发学术活力 .....	74
 第二章 中国现代大学组织的制度化历程 .....	83
一 近代大学内部制度的多元化探索 .....	85
二 新中国成立初期政府对大学组织的行政化改造 .....	96
三 20 世纪 80 年代以来大学制度的变革 .....	106
四 大学制度的现实审思 .....	118
 第三章 大学内部科层制的生成与变革 .....	126
一 一个似是而非的问题：大学是否存在科层制 .....	127



二	大学科层制的批判·····	136
三	我国大学科层制的现实与实质·····	147
<b>第四章</b>	<b>制度环境与优效大学组织建设·····</b>	<b>164</b>
一	大学组织运作效率与制度环境的关系·····	165
二	大学内部治理结构与制度环境约束·····	179
三	制度环境的变革与我国大学治理结构的重建·····	197
<b>第五章</b>	<b>中国大学制度创新的价值取向与政策思路·····</b>	<b>210</b>
一	转型期大学制度创新的价值取向·····	210
二	以组织变革为依托的大学制度创新·····	222
三	大学制度改革的渐进性与相关政策思路·····	237
	<b>结束语·····</b>	<b>247</b>
	<b>参考文献·····</b>	<b>251</b>
	<b>后 记·····</b>	<b>270</b>