

全国民族教育研究课题合作项目资助（项目批准号：MJZXHZ16005）

民族院校治理的社会介入机制

赵锐 胡炳仙 著

 吉林大学出版社

全国民族教育研究课题合作项目资助（项目批准号：MJZXHZ16005）

民族院校治理的社会介入机制

赵锐 胡炳仙 著

吉林大学出版社

长春

图书在版编目 (CIP) 数据

民族院校治理的社会介入机制 / 赵锐, 胡炳仙著
—长春: 吉林大学出版社, 2019.3
ISBN 978-7-5692-4444-1

I . ①民… II . ①赵… ②胡… III . ①民族学院—高等教育—学校管理—研究—中国 IV . ① G758.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 048992 号

书 名 民族院校治理的社会介入机制

作 者: 赵 锐 胡炳仙 著

策划编辑: 卢 婵

责任编辑: 卢 婵

责任校对: 云 宇

装帧设计: 汤 丽

出版发行: 吉林大学出版社

社 址: 长春市人民大街 4059 号

邮政编码: 130021

发行电话: 0431-89580028/29/21

网 址: <http://www.jlup.com.cn>

电子邮箱: jdcbs@jlu.edu.cn

印 刷: 北京虎彩文化传播有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 10

字 数: 130 千字

版 次: 2019 年 3 月 第 1 版

印 次: 2019 年 4 月 第 1 次

书 号: ISBN 978-7-5692-4444-1

定 价: 54.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

利益是现代大学治理的逻辑起点，也是社会利益主体介入高校的内在动因。党的十八大以来，高等教育治理能力和治理体系现代化建设已经成为建设高等教育强国的重要目标。民族院校是国家为解决中国民族问题而建立的综合性普通高等学校，是我国独具特色的民族高等教育形式。目前已有 25 所。近年来，民族院校的治理能力有很大提高，体现在民族院校办学自主权得到扩大。但是，相比其他高校，我国民族院校在治理水平上还存在很大差距：国际化水平较低，教育民主化与社会化程度较低，校长治校、教授治学等现代大学制度尚未真正建立起来，办学水平和人才培养质量较差，难以满足进一步提升少数民族和民族地区的服务水平的需求。要提升人才培养质量以及服务水平，民族院校需要获得各方面支持，需要社会参与和介入自身治理。

《民族院校治理的社会介入机制》基于经济人的假设，采用“理论探讨—实证研究—政策设计”的思路，分析影响民族院校治理的社会利益主体的结构类型、具体构成、利益诉求及行为特征，调查社会利益主体介入民族院校治理的后果，通过历史分析与国际比较，探究社会利益主体介入民族院校治理的有效机制。



通过研究,我们发现,经过60多年的发展,经历了起步、转型、创新三个发展阶段,民族院校已经由政策性的干部培训学校发展成普通高等学校。在市场经济条件下,多重利益主体相互交织,形成了学生家长、企事业单位等直接利益群体,也形成了与学校具有契约关系的科研经费提供者、产学研合作者等间接利益群体;如校友、财政拨款者的重要利益主体和当地社区和社会公众的边缘利益群体。众多利益群体中,政府、学生家长、用人单位、当地社区和社会公众是常见的需要高度重视的外部利益群体。主要外部利益群体在参与民族院校治理过程中,出现了两多两少现象,即政府参与多,用人单位参与少;学生(家长)参与少,当地社区参与增多。

创新民族院校治理的社会介入新机制,需要坚持党的领导,履行民族院校新时代使命;也需要建立健全教育法制,完善民族院校现代大学制度;建设服务型政府,积极履行政府的民族院校改革发展中的主导责任;需要完善协商民主制度,积极发挥直接利益群体的影响力。

本书是全国教育科学规划教育部重点课题《社会介入民族院校治理的机制研究》(DIA130288)的最终研究成果,出版获中南民族大学教育学一级学科博士点建设基金和教育部民族教育发展中心民族教育政策与法规重点研究基地资助。本书主要有三大读者群体,一是民族院校、民族地区高校广大师生,二是全国从事高等教育教学、研究的同行,三是教育管理部门实际工作者。

目 录

第一章 绪 论.....	1
第一节 问题的提出	1
第二节 文献综述	1
第三节 研究设计	4
第二章 我国公立院校社会利益主体结构及其利益诉求特征...	6
第一节 我国公立院校治理结构——以大学章程为例	6
第二节 重要利益主体的利益诉求特征	35
第三节 边缘利益主体的利益诉求特征	49
第三章 民族院校治理体系的形成与发展.....	58
第一节 历史起点（1949 年—1976 年）	63
第二节 转型发展（1976 年—1999 年）	74
第三节 创新发展（2000 年至今）	93



第四章 不同社会利益群体对民族院校的利益诉求及其实 现现状调查	100
第一节 影响民族院校治理的不同社会利益群体的构成类型	100
第二节 不同社会利益群体的利益诉求意愿	107
参考文献	138



第一章 绪论

第一节 问题的提出

党的十八大提出国家治理能力和治理体系的现代化的目标。民族院校是国家为解决中国民族问题而建立的综合性普通高等学校,是我国独具特色的民族高等教育形式。目前已有 25 所。近年来,民族院校的治理能力有很大提高,体现在民族院校办学自主权得到扩大。但是,相比其他高校,我国民族院校在治理水平上还存在很大差距:国际化水平较低,教育民主化与社会化程度较低,校长治校、教授治学等现代大学制度尚未真正建立起来,办学水平和人才培养质量较差,难以满足进一步提升少数民族和少数民族地区的服务水平的需求。要提升民族院校的人才培养质量以及服务水平,就需要获得各方面支持,需要社会参与和介入民族院校治理。

第二节 文献综述

1. 关于大学治理的研究。大学治理起源于美国,目前已形成的研究成果主要有:

(1) 制度变迁的视角,主张制度及其变迁是影响大学治理的内生力量。国外研究主要以 Salipante P. (1991) 为代表,认为在大学治理过程中应当



引入渐进制度变迁的思想。国内熊庆年、代林利（2006）则认为，我国大学治理结构演变的根本原因在于利益主体的多元和分化，利益主体之间的矛盾冲突造成了大学治理结构不同的历史形态。史彩霞（2008）的研究表明，我国大学治理结构的变迁始终以强制性变迁为主要推动力。

（2）组织理论的视角，认为大学组织的功能与结构影响大学的治理结构和治理能力。国外方面，Birnbbaum R.（1991）运用控制论的思想分析了学术组织的权力机构和学术评议会的机制安排。Gaberiel E. Kaplan（2009）认为教师治理体系与行政治理体系之间的目标和利益冲突并不明显，大学治理结构与绩效的关系微弱。Adrianna J. Kezar（2004）则认为在大学治理过程中，领导能力和人际关系比治理结构更重要。国内楚红丽（2009），赵霖平、王林芳（2005）认为解决高校委托代理问题的关键是设计激励、约束和竞争制度来排斥信息效率低下和激励不兼容问题。政府目标与公立高校经营者目标一致性越强，高校运行效率越高。

（3）利益相关者的视角，认为大学治理的关键在于建立利益相关者参与共同决策和相互制衡的机制。国外 Birnbaurm R., Susan W. Johnstan（2008）认为，大学治理是为了协调大学理事会体系与教师体系的平衡而设计的结构与过程，教师参与管理对于有效的大学治理有重要意义。Gaberiel E. Kaplan（2007）观察到，在大学治理过程中，相关利益群体之间存在复杂的正式与非正式的利益联系。Miguel A. Escotet（2008）认为，目前的大学治理走向控制模式和自治模式两个极端，需要协调外部治理与内部治理之间的关系，建立学习者、教学人员和管理人员的共生结构。国内学者张维迎（2004）认为，大学治理结构必须平衡所有利益相关者的利益，必须以社会价值为目标，而不能以现有的教员或学生的利益为目标。胡仁东（2005），潘海生、张宇（2009）认为不同的利益相关者在大学有不同的利益诉求，通过不同途径和方式对大学产生影响，形成了大学的利益结构。

（4）融资结构的视角，认为融资结构是研究公立大学治理结构问题的一把钥匙。政府、企业和大学共同构成大学融资结构的基本主体。日本



学者矢野真和（2008）提出资金筹措形态和大学理念、大学质和量有直接联系。国内学者陆根书（2009）通过考察发现，教育的融资结构与高校教育和科研质量之间存在显著相关。陈省平、黄玛莉、庄宁（2013）认为应当加强横向科研项目的力度，从多方面激励横向科研的开展。

2. 关于社会介入大学治理的研究。国内外学者关于社会介入大学治理的研究，主要有以下观点：

（1）服务说。该观点从大学对社会的财政依赖性角度提出，只有为社会服务，大学才能生存与发展。John Bruberger（1991）认为，如果大学拥有大量知识而不将其用于实践，那么公众就不再为大学提供经费。国内周光礼（2007）从大学对社会的物质依赖性和利益相关性的角度支持该观点：

（2）责任说。该观点从法律角度提出，学术自由必须遵守法律，大学治理需要社会介入，以保证其道德责任和法律责任。如Walstern（2003）认为“学术自由不能免除宪法的义务，也不能排除其他法律责任”。姜新华（2008）认为，学术自由在运用过程中存在滥用现象，社会介入大学治理有利于促进大学治理的健康发展。

（3）效率说。该观点从办学效率的角度提出，只有通过对高校的社会干预，才能保证投入与产出的高效率，提高大学办学质量。如Burton R. Clark（1997）强调必须建立介于国家和高校间的缓冲组织，以提高办学经费的使用效益。EL. Khawas（2007）认为高校应当在学校发展规划的基础上与社会各界建立积极的合作伙伴关系。刘承波（2008，2012）认为，在新形势下，我国公立高校需要走向共同治理。

简述：上述研究过于注重理论设计，对我国大学治理现实缺乏实证研究，对利益相关者参与大学治理的机制问题，也就是“参与什么、如何参与的问题”的研究十分薄弱。因此，逼近民族院校的治理真相，打开社会介入的“黑箱”，建立社会介入的有效机制，有助于民族院校提升自身的治理能力，提高民族院校的办学水平，也有助于加强民族院校与民族地区的血肉联系，为民族地区经济社会发展和民族团结稳定做出贡献。



第三节 研究设计

一、基本思路

本研究基于“经济人”前提假设,沿着“理论探讨—实证研究—政策设计”的思路,分析影响民族院校治理的社会利益主体的结构类型、具体构成、利益诉求及行为特征,调查社会利益主体介入民族院校治理的后果,通过历史分析与国际比较,探究社会利益主体介入民族院校治理的有效机制。

二、研究内容

本研究包括以下几个部分:

第一部分,民族院校治理的基本原理。利益是现代大学治理的逻辑起点,也是社会利益主体介入民族院校治理的内在动因。本研究在查阅大量文献的基础上,对核心概念如民族院校、大学治理、社会介入进行界定,对相关概念如治理与管理、机制与制度、社会介入与社会干预进行辨析。

第二部分,考察民族院校的社会利益主体形成的历史轨迹。目前,民族院校已由政策性高校发展成普通高校,在市场经济体制下,民族院校的社会利益主体发生了质的变化,目前已形成了地方政府、企事业单位、民间社团、社会公众、学生家长等多重社会利益主体,其中直接利益主体为学生家长、用人单位等;重要利益主体为校友和财政拨款者等;间接利益主体为与学校有契约关系的当事人,如科研经费提供者、产学研合作者、校外实践教学基地、贷款提供者等;边缘利益主体包括当地社区和社会公众等。

第三部分,调查分析不同社会利益主体对民族院校的利益诉求现状及结构特点。选取学生家长、用人单位、校友、当地社区为调查对象,调查分析不同社会利益主体对民族院校办学的满意程度,刻画不同社会利益主体对民族院校的利益诉求。社会介入的内容包括大学决策、组织、协调和咨询等方面。

第四部分,探索新形势下社会利益主体介入民族院校治理的新机制。通过比较美国和加拿大等国部分学院治理中的社会介入模式,分析社会介



入民族院校治理的有利条件和面临的主要制约因素，围绕建设现代大学制度的目标，提出创新社会介入民族院校治理机制的原则、重点以及相关的制度安排。这种社会介入机制的核心是政府、高校和社会相结合的监督反馈机制，必须坚持政府主导下的渐进式制度创新路径，不断完善相关制度安排如教育产权制度和激励约束机制。

（一）研究方法

1. 历史分析法：通过相关历史文献研究，描绘出我国民族院校社会主体利益演变轨迹。

2. 比较分析法：通过比较美国和加拿大等国部落学院治理中的主要社会介入模式，提出社会利益主体介入大学治理的形式类型。

3. 调查分析法：选取三所不同类型民族院校的学生家长、用人单位、校友、当地社区为调查对象，采用问卷调查、电话访谈相结合的方式，调查不同社会利益主体对民族院校办学的满意程度，运用数据统计软件，对调查数据进行统计分析，刻画不同社会利益主体对民族院校的利益诉求，归纳分析我国当前社会利益主体的结构类型及行为特征。

（二）技术路线



图 1-1



第二章 我国公立院校社会利益主体结构及其利益诉求特征

第一节 我国公立院校治理结构——以大学章程为例

我们国家的公立院校发展史不妨说是一部国家政策主导下的大学治理变迁史。根据《高等教育法》的规定，国家举办的高校实行党委领导下的校长负责制。中国共产党高等院校基层委员会按照中国共产党的章程和有关规定统一领导高校工作，支持校长独立负责地行使职权。因此，我国公立院校内部治理结构及其模式的变迁与政府的影响与作用息息相关，政府的政策是高等院校治理变迁的主导力量。而大学章程内容的表达必须做到准确地把握和规范细化大学治理结构。

一、我国公立院校章程建设及其问题

（一）大学章程

《汉书·高帝纪下》有云：“天下既定，命萧何次律令，韩信申军法，张仓定章程。”古时，章程便被视为治国平天下的具有纲领性和权威性的文书。《辞海》对“章程”的定义是“用书面形式规定的关于一定的组织



及其他重要事项的文件。^① 在新制度主义的视角中,这些由符号、物质资源和相关行动等构成的规范文书具有长期的稳固性和牢固性,能在复杂的社会环境中不断实现再维持和生产。所以,章程具有两大特性:其一是稳定性。一旦组织或社会团体将章程制定并实施生效便不得再肆意更改,必要时如果要修订更改都应该严格履行特定的修改程序和手续。其二是约束性。章程的法律效力由章程制定的组织及团体内部的成员共同实施遵从,这种高度的权威性规约着成员的行为。

大学章程的萌芽可以追溯到欧洲中世纪,当时国王或教皇为大学颁发具有法律效力的特许状,确保大学独立自主录取招收学生、开设和安排课程、聘任教师讲课。就如大学的不断发展一样,大学章程也在几百年间进行着自我变革。大学章程不再是寥寥数语所能囊括,而是对大学各方面都具有统摄作用的纲领性文件。由于不同历史时期、各个国家大学发展的差异性,各国对大学章程的认识均有不同,从对大学章程的表述方面便可见一斑。例如,“University ordinance”(大学条例),“Statutes of the University”(大学章程),“charter”(宪章、特许状),“by laws”(地方法规),“organic-law”(法令)、Constitution(宪法)等多种表述。但尽管表述各异,其都具有一致性和相似性的本质特征,那就是大学办学必须依据章程。在我国,对大学章程的内涵,不同的学者观点并不完全一致。别敦荣教授基于章程的政策性这一特殊属性,将大学章程定义为“在现实的办学环境下解决内外部管理中某些突出问题的政策文件”。^② 马陆亭认为,大学章程是大学基于自主办学和社会以及政府这些外部环境对大学实施影响而协商的产物,体现了大学的使命要求。^③ 从法人治理的维度,周光礼归纳了大学章程的三个特点:从形式上来说,大学章程是政府与公办高校签署的行政契约;从内容上看,大学章程既是办学许可证,也是治理委员会和管理层的运行规则;从效力上看,大学章程是法律的延续,对政府、

① 夏征化.辞海[M].上海:上海辞书出版社,1999:5765.

② 别敦荣.论我国大学章程的属性[J].高等教育研究,2014(2):19-26.

③ 马陆亭.大学章程地位与要素的国际比较[J].教育研究,2009,30(06):69-76.



公办高校、理事、管理人员等均具有约束力。^①基于公立院校治理研究的逻辑,本书将大学章程定义为:各高校依据教育法等法律法规制定的院校里最权威、最规范的纲领性文件,它以文本的形式保证了高校的依法治理效力,保证了大学各项工作顺利运转,保证了高校内部及有关的利益资源的调整和分配的合理。简单来说,大学章程是大学的“宪法”,是大学的立校之本。

(二) 我国公立高校章程的发展历程

1. 萌芽阶段(1898—1911年)

我国大学章程的萌芽最早可以追溯到唐朝白鹿洞书院的《白鹿洞书院揭示》,但是这些院规和训示与我们今天所谈及的现代意义上的大学章程相去甚远。因此,本书以我国近代第一所新式高等学校——京师大学堂的建立为时间起点来研究我国公立院校章程的历史发展。1898年,京师大学堂成立之时制定并颁布了《京师大学堂章程》,该章程里规定了学堂的办学定位、管理体系、学源问题等方面的内容。除此之外,京师大学堂还对教师和学生的权利与义务进行了详细的规定,这些具体的实施细则为大学堂提供了管理、运营的依据和保障。^②1904年,张百熙等人上奏请求颁布了《奏定大学堂章程》,它是大学堂的第三个章程,一直沿用到1911年清政府终结,正式标志中国近代高等教育制度的确立。

2. 形成阶段(1912—1960年)

辛亥革命的成功为中国大学的办学理念带来了西方的思想,这一时期,国民教育部颁布了许多教育法令。其中以《大学令》为代表,引进了德国高校的“大学评议会”“教授治校”的高校治理观念。1927年,梅贻琦为清华学校亲自拟定了《清华学校组织大纲》。此外,通过读秀知识库的检索,还可以找到大量民国时期的大学章程,如《复旦大学章程》等。中华人民

^① 周光礼.从管理到治理:大学章程再定位[J].湖南师范大学教育科学学报,2014,13(02):71-77.

^② 孙培青.中国教育史[M].上海:华东师范大学出版社,20;91.



共和国成立后,由于大学逐渐转化为政府的附属机构,其一切活动都在政府的统一管控之中,大学的办学自主权受到很大程度的制约,更谈不上拥有独立的法律地位。虽然中华人民共和国成立以后,教育部曾经公布过《北京师范大学章程》,但是直至《中华人民共和国教育法》和《中华人民共和国高等教育法》的颁布,我国教育法律法规中也没有与大学章程相关的规定,这在一定程度上造成了我国大学章程在大学制度建设中的缺失。

3. 发展阶段(1961年至今)

1961年,经中央的批准我国开始试行《教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》,这一条例对国家直属院校的教学、科研、学生和教师权利义务等六十项条款做了规定,也称“高教六十条”。改革开放以后,随着我国经济体制改革的不断深入,高等教育得到了飞速发展,高校的办学自主权呼声越来越高,大学章程成为大学法人办学实践的需要,一些高校开始尝试制定各自的大学章程。在《教育法》和《高等教育法》的规定下,大学章程成为高校设立的必要条件之一。1995年颁布的《教育法》第26条明确规定:“设立院校及其他教育机构,必须具备以下基本条件:(一)有组织机构和章程……”并明确规定“院校及其他教育机构的章程是指院校及其他教育机构为了实现正常运行,对其办学宗旨、管理体制、财务活动等基本的、重大的问题,做出全面规定而形成的自律性基本文件”。同年8月,国家教委下发了《关于实施〈中华人民共和国教育法〉的若干意见》,进一步指出,“各级各类院校及其他教育机构,原则上应实行‘一校一章程’”。根据《教育法》的精神和要求,1998年颁布的《高等教育法》明确要求高等院校必须具备章程,并对高等院校章程应当载明的事项做出规定。1999年12月,教育部在《关于加强教育法制建设的意见》中再次强调,“各级各类院校特别是高等院校要提高依法管理院校的意识,依据法律、法规的规定,尽快制定、完善院校章程,经主管教育行政部门审核后,按章程依法自主办学”。此后,党和国家不断地通过各种政策性文件指出制定大学章程的紧迫性和重要性。2003年7月,教育部在《关于加强依法治校工作的若干意见》中再次重申,“院校要依据法律法规制定和完善院校



章程，经主管教育行政部门审核后，作为院校办学活动的重要依据”。同年11月，教育部发布《教育部办公厅关于开展依法治校示范校创建活动的通知》指出创建“依法治校示范校”一票否决的三个条件中的第一个条件就是“没有章程”一票否决。2006年6月中旬，教育部在吉林大学召开了“直属高校依法治校工作经验交流会”，对大学章程制定工作做了明确要求和广泛动员。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确提出，完善中国特色现代大学制度，要加强章程建设，各类高校应依法制定章程，依照章程规定管理院校。自此，我国大学章程的制定工作才被真正提上日程。

制度文明是高水平大学的重要标志，现代大学制度是涉及大学内部治理结构以及大学与政府、大学与社会关系的综合命题。如今现代大学制度是我国高等教育面临的一大时代课题，因此院校制定章程则是对这一时代课题的科学探讨。截至2017年2月7日，中华人民共和国教育部政策法规司公布的高等院校章程核准书仅113部，对于我国公立院校庞大的基数来说可谓是凤毛麟角。绝大多数院校依然是处于无章办校的状况，如此的一所大学，不过是将依法治校作为嘴边随口的“口号”，“自主管理”的权力更无从谈起，也无法符合国际高等教育的规章。

二、我国公立院校章程建设现状分析

大学章程是高等院校办学的规范性基础文件，可谓为一所大学的“宪法”，主要是为保证院校的正常运行，就办学宗旨、内部管理体制等重大、基本的问题，做出全面规范而形成的自律性基本文件。^①章程不仅是作为法人组织的大学所需要的硬性条件，更是政府、家长、社会公众及其他利益相关者依法治校的重要依据。高等教育大众化运动的迅猛展开，最突出的表现是高等教育毛入学率从1999年10.5%一路迅猛增长到2002年的

^① 陈立鹏. 关于我国大学章程几个重要问题的探讨[J]. 中国高教研究, 2008(7): 19-22.