

毕宪顺 著

权力整合与

QUANLI
ZHENGHE YU TIZHI CHUANGXIN

体制创新

——中国高等学校内部管理体制改革研究

教育科学出版社

毕宪顺 著

权力整合与 体制创新

——中国高等学校内部管理体制改革研究

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 孙袁华

版式设计 贾艳凤

责任校对 徐虹

责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

权力整合与体制创新: 中国高等学校内部管理体制改革研究 / 毕宪顺著. —北京: 教育科学出版社, 2006. 3
ISBN 7-5041-3316-7

I. 权... II. 毕... III. 高等学校—学校管理—体制改革—研究—中国 IV. G647.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 153170 号

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 010-64989235

传真 010-64891796 网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

印 刷 北京人卫印刷厂

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 15

版 次 2006 年 3 月第 1 版

字 数 192 千

印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷

定 价 23.00 元

印 数 1—3 000 册

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

序

每个中国人都可以从自己的亲历中感受到中国社会最近 20 年间所发生的社会变迁，因为这种变迁正深刻地改变着我们每一个人的思维方式、行为方式、生活方式、工作方式。从某种意义上我们甚至可以说，这 20 年间的变化比之前中国社会 1000 年变化的总和还要大、还要深刻。中国的教育在过去 20 年间同样发生了极大的变化，这一变化的动因来自于中国社会的历史性变迁，来自于人们对教育发展的规模、速度、质量和效益的不懈追求。20 多年来，人们试图通过在中央和地方、政府和学校等不同向度上的权力再分配，重构政府与学校、学校与社会之间的关系，最终推动中国教育的发展。因此可以说，创新教育管理体制，整合教育管理与办学权力，这是促进中国教育提高效率和质量的一个相当重要的改革思路。这样的一种改革可以理解为是更为

广泛的经济、政治、文化变革过程的一部分。在这一过程中，教育改革更多地面对的是权力整合和体制创新问题，而不是单纯的教育问题。

新中国成立以来至十一届三中全会，我国高等教育管理体制和高等学校办学自主权经历了两次集权、两次放权，与当时的经济、政治形势相联系，只要经济、政治集权或放权，高等教育也跟着集权或放权，高等学校办学自主权就发生变化。两次集权、两次放权，都以教育行政体制为中心，从一个侧面掩盖了高等学校办学自主权自身存在的问题，因而出现每遇集权，“一统就死”；每遇放权，“一放就乱”的现象，深层次的问题是高等学校缺乏面向社会依法自主办学的能力。1979年12月，复旦大学原校长苏步青等几位著名大学的校长、书记在《人民日报》发表“给高等学校一点自主权”的呼吁，引起了社会共鸣。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》印发，拉开了教育体制改革的序幕，高等教育体制改革在经济、政治、社会领域体制改革的促进下取得了瞩目的成绩。《中华人民共和国高等教育法》颁布后，落实高等学校办学自主权有了法律依据，一些学者和实际工作者将注意力更多地转向依法自主办学。

在我国由计划经济向社会主义市场经济转型过程中，我国教育领域中的社会关系正在面临分化与改组。在持续而深入的教育体制改革中，发育出影响教育发展的三种力量：政府的力量、学校的力量和市场的力量，并逐步形成主导学校运行的三个主体，这就是举办者、办学者和管理者。在教育系统内部，社会关系发生分化，由过去的政府学校这两个主体之间的关系，逐步演变为举办者、办学者和管理者三个主体之间的关系。三个主体分化重组的过程，就是与其相应的举办体制、办学体制、管理体制改革及其互动的过程。这里的办学体制就是指作为办学者——高等学校的内部管理体制。

高等学校内部管理体制改革的内涵是高等教育体制改革的重要内容。多年来，相当多的学者和实际工作者把注意力用在人事与分配制度改革和落实高等学校办学自主权上，且取得了丰硕成果。令人欣慰的是，毕宪顺同志

进一步从权力配置的视角切入，研究在社会转型条件下，怎样通过深化高等学校内部管理体制改革的建立科学的决策机制和运行机制，实现面向社会、依法自主办学。高等学校存在着政治权力、行政权力和学术权力，这三种权力的配置与整合影响和主导着高等学校的决策和运行。高等学校内部管理体制改革的进程，就是上述权力分化、重组的过程。毕宪顺同志没有面面俱到去研究高等学校内部管理体制改革的的全部内容，而是抓住牵动改革全局的决策机制和运行机制，给我留下了深刻的印象。其一，讨论了领导体制与管理体制相区分的观点，旨在从概念上弄清楚二者的区别与联系后，更便于在完善党委领导下的校长负责制领导体制的前提下重新审视和构建高等学校内部管理体制。论文在讨论了领导体制、管理体制、学术体制的区别与联系后，提出了高等学校内部管理体制的三种模式：校务委员会制、董事会制、教授委员会制。其二，讨论了学术权力与行政权力的整合与配置问题，提出了学术权力与行政权力耦合的三种模式：二元权力分离，适度渗透模式；二元权力渗透，学术权力主导模式；二元权力渗透，行政权力主导模式。高等学校内部管理体制改革的取向是，区分不同学校类型、考虑到不同高等学校的现状或起点，选择适合各自管理特点的二元权力耦合模式，实现学术权力与行政权力的有机结合。目前先以加强学术权力为基础，从二元权力渗透、行政权力主导向学术权力主导转变；而后，从二元权力渗透向二元权力分离过渡；最终实现二元权力分离、学术权力主导的权力格局。其三，讨论了高等学校内部管理体制改革的战略目标与战略，明确提出高等学校内部管理体制改革的目的是建立现代大学制度，现代大学制度的核心是面向社会、依法自主办学、实行民主管理；特征是学术自治、政校分开、权责分明、管理科学；关键是建立现代大学法人制度。

这部著作是毕宪顺同志在博士论文的基础上修改完成的。2003年7月毕宪顺同志博士研究生毕业时，就论文的修改我曾提出过建议。近两年的时间，毕宪顺同志对论文的一些观点作了修改和润色，将题目定为

《权力整合与体制创新——中国高等学校内部管理体制改革的改革研究》，使之更加充实和完善了。作为他的导师，看到学生取得的成绩感到非常欣慰。这部著作，既是作者多年来学习、研究的一个阶段性成果，同时也可以看成是教育体制创新中产生的一个阶段性成果。作者在人文、社会科学方面有较深厚的基础，之前就曾出版过一些研究著作，特别是在邓小平理论研究方面具有较高的造诣，因此他对教育体制改革的研究就有了扎实的基础。再加上该同志长期担任高校领导职务，积累了深厚的实践经验，因此在理论与实践的结合方面就有了他自己的独特理解。相信这部著作的出版，将有助于高校提高管理与决策水平，有助于推进高等学校内部管理体制改革的改革。

劳凯声

2005 年 11 月

前 言

从 1985 年 5 月《中共中央关于教育体制改革的决定》印发至今已历时 20 年。在这 20 年中，我国高等教育体制改革取得了巨大成就。与此同时，高等学校内部管理体制改革也取得了重大进展。党的十四大明确我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，十六大进一步明确至 2020 年建立起完善的社会主义市场经济体制。经济体制由计划经济向社会主义市场经济体制的转型最初体现在经济领域，但很快就渗透进社会领域的方方面面，引起了政治、文化、教育乃至社会的转型。高等教育也不例外，也面临着制度重建和转型，高等学校内部管理体制改革则面临着体制转型和机制转换。《中华人民共和国高等教育法》的颁布，为深化高等学校内部管理体制改革，落实高等学校办学自主权提供了法律依据。同时我国加入世界贸易组织又为高等学校内

部管理体制改革提供了新的契机和挑战。

在计划经济体制下，政府是高等学校的举办者、行政管理者和事实上的办学者，高等学校一切都依赖政府，没有办学自主权。在市场经济条件下，政府角色分化，高等学校举办者、管理者、办学者相应发生变化。首先，高等学校举办主体由一元走向多元，政府只是公立高等学校的举办者；其次，高等学校是高等学校的办学者，政府不是高等学校的办学者；第三，政府仍是高等学校的管理者，是与办学者角色和职权分离的行政管理者。高等学校作为办学者，不再是政府的附属物，而是独立办学的、具有法人地位的实体。在这种情况下，高等学校必须建立与社会主义市场经济体制相适应的高等学校管理体制和运行机制，深化高等学校内部管理体制改革的任务迫切地摆在高等学校面前。

本书旨在揭示社会转型条件下高等教育举办者、管理者、办学者三者之间的关系，以及与其相关的举办体制、管理体制、高等学校内部运行机制之间的联系，从高等教育体制改革的大视野中把握高等学校内部权力和外部力量对高等学校决策与运行产生的影响及其规律，寻求高等学校内部管理体制改革的路径和政策，以改革高等学校内部管理体制和运行机制，整合政治权力、学术权力与行政权力，落实高等学校办学自主权，建立与社会主义市场经济体制相适应的面向社会、依法自主办学的高等学校内部管理体制。本书的主要观点如下。

1. 高等教育改革包括：高等教育举办体制改革、高等教育管理体制改革、高等学校内部管理体制改革。社会转型期，高等教育举办者、管理者、办学者分化重组的过程应该是上述改革协调互动的过程。举办体制改革、管理体制改革相应要求加快高等学校内部管理体制改革的步伐。

2. 高等学校内部管理体制改革的目的是建立现代大学制度。社会主义市场经济体制完善和健全之时，现代大学制度的框架应该形成。现代大学制度的前提是与社会主义市场经济体制相适应，符合高等教育规律；核心是面向社会、依法自主办学、实行民主管理；特征是学术自治、政校分开、

权责分明、管理科学；关键是建立现代大学法人制度。为了实现现代大学制度的目标，高等学校内部管理体制改革的必须坚持管理体制多样化、资源配置社会化、教育活动市场化、管理法制化的方向。

3. 高等学校内部管理体制改革的改革是一个庞大的系统工程，改革的总体思路是：进一步明确高等学校在社会主义现代化建设中所处的地位、性质、特征和功能，理清高等学校内部管理体制与举办体制、管理体制之间的关系，力求实现高等学校内部管理体制改革的举办体制改革、管理体制改革的相互协调和相互促进，与经济体制改革、政治体制改革相适应。在此基础上，改革高等学校内部管理体制和运行机制，逐步建立现代大学制度。改革的战略是：重新审视和构建高等学校内部管理体制，建立科学的决策机制和运行机制；重构政府、社会与高等学校之间的关系，落实高等学校办学自主权；实施教师职务聘任制度和教育职员制度，建立有效的竞争机制和激励机制。

4. 深化高等学校内部管理体制改革的改革，必须重新审视和构建高等学校内部管理体制，明晰政治权力与行政权力；科学构建高等学校内部管理体制，规范政治权力与行政权力；完善党委领导下的校长负责制领导体制，调适政治权力与行政权力；发挥学术委员会的作用，加强学术权力与行政权力；建立二元权力耦合模式，耦合学术权力与行政权力；合理划分学校权力与院系权力，并进一步下放学术权力与行政权力；正确处理学术带头人与行政负责人的关系，协调学术权力与行政权力。本书围绕高等学校的权力整合与优化配置，讨论了高等学校领导体制与管理体制相区分的观点，提出了高等学校内部管理体制的三种改革模式：校务委员会制、董事会制、教授委员会制，给出了不同层次高等学校的权力整合模式。

5. 高等学校内部管理体制改革的改革核心在于内部政治权力、行政权力、学术权力的科学配置和整合，外部又受市场的力量、政府的力量、社会的力量的制约和影响。高等学校内部管理体制改革的改革呼吁重构政府、社会与高等学校之间的关系，落实高等学校办学自主权。市场的力量、政府的力

量、社会的力量形成合力，与高等学校内部的力量形成互动，促进高等学校面向社会、依法自主办学，实行民主管理，将高等学校内部管理体制改革推向前进，推动建立和完善现代大学制度。

6. 高等学校实行教育职员制度，是与教师职务聘任制度相衔接的现代大学人事制度，二者同步改革，有利于建立有效的竞争机制和激励机制。现代大学人事制度的核心是按需设岗、公开招聘、竞争上岗、契约管理。本书第四章对五所教育职员制度试点高校的试点方案进行了比较分析，对教育职员的概念、岗位设置，特别是职员职级条件提出了作者的观点。

本书是在我的博士论文《转型期中国高等学校内部管理体制改革的
路径与政策选择》的基础上修改而成的。在本书即将出版之际，我由衷地感谢为本书的出版付出心血的老师和同事。

首先要感谢我的导师劳凯声教授。我的博士论文从选题到定稿，以至于毕业之后修改论文准备出版，劳教授给予了悉心的指导和关心。他治学严谨、学识渊博、学术功底深厚，每一次讨论问题都使我领略了为师之道，感悟了“学为人师，行为世范”的深深刻意蕴。由于选题敏感，从学理上研究难度较大，没有劳教授的支持、指点和帮助，有些问题我是不敢展开的。劳教授了解我政治学研究、邓小平理论研究的学科背景，鼓励我充分利用已有的研究基础，激励我理论与政策研究相结合，促使我顺利完成了论文写作。令我难以忘怀的是，2003年上半年北京发生“非典”疫情，4月17日我在劳教授办公室讨论问题时，恰遇北京师范大学教育学院发放口罩，劳教授仍然认真地听取我对某些观点的阐述，时而给予肯定，时而给予指点、启发。后来面谈受到限制，我们仍保持着电话联系，讨论问题。劳教授这种认真负责的精神一直激励着我，包括毕业后修改论文。

我还要感谢众多指导和帮助我完成论文的学者、教授。俞家庆教授、谢维和教授、王孙禺教授、孟繁华教授、靳希斌教授、石中英教授审读了

我的论文，王炳照教授、王英杰教授、俞启定教授、郑新蓉教授、项贤明教授提出了很多有价值的意见和建议，对我后来修改论文给予了极大的帮助。刘复兴博士、盛冰博士、覃壮才博士，为我完成博士论文也给予了鼓励和帮助，在此一并表示感谢。

本书的完成还伴随着两个相关课题的研究。本书交付出版之际，我承担的全国教育科学“十五”规划课题“教师职务聘任制度与教育职员制度研究”、“高等学校内部管理体制改革与建立现代大学制度研究”也已通过全国教育科学规划领导小组办公室组织的鉴定。感谢全国教育科学规划领导小组及其办公室，使我在承担课题的同时能够进一步修改论文。还要感谢教育科学出版社领导的大力支持和责任编辑孙袁华同志为本书顺利出版付出的艰辛劳动。

最后要说的是，尽管我在高等学校工作时间不短，但从事教育理论研究还是一个新兵，书中的观点是探索性的，难免有许多不足或错误之处，有些观点展开不够，留有许多尚需探讨的问题。

毕宪顺

2005年5月

目 录

前 言.....	I
导论 改革是高等学校发展的动力.....	1
第一节 问题的提出和研究的意义.....	1
一、国际高等教育面临的共同课题.....	2
二、我国社会转型中高等教育面临的挑战.....	3
三、转型中的高等学校面临重大机遇和挑战.....	4
四、我国高等学校内部管理体制存在的突出问题.....	6
五、高等学校内部管理体制改革的理论意义和实践意义	10
第二节 基本概念和核心概念	11
一、基本概念的界定	11
二、核心概念的阐释	14
第三节 文献综述	16
一、高等学校内部管理体制改革的轨迹	16
二、高等学校内部管理体制改革的理论研究综述	18
第四节 研究的思路和方法	27
一、研究的基本思路	27

二、研究的主要方法	29
第一章 深化高等学校内部管理体制改革，建立现代大学制度	31
第一节 国外高等学校内部管理体制改革的趋势	32
一、21 世纪初西方国家高等学校内部管理体制改革的趋势	32
二、21 世纪初日本高等学校内部管理体制改革的走向	33
第二节 我国高等学校内部管理体制改革的目標	36
一、现代大学制度的前提：与社会主义市场经济体制相适应， 符合高等教育规律	38
二、现代大学制度的核心：面向社会，依法自主办学，实行 民主管理	41
三、现代大学制度的特征：学术自治，政校分开，权责分明， 管理科学	44
四、现代大学制度的关键：建立高等学校法人制度	46
第三节 我国高等学校内部管理体制改革的方嚯	47
一、高等学校内部管理体制多样化	47
二、高等学校资源配置社会化	51
三、高等学校教育活动市场化	52
四、高等学校管理法制化	54
第四节 我国高等学校内部管理体制改革的战略	55
一、核心战略：重新审视和构建高等学校内部管理体制， 建立科学的决策机制和运行机制	55
二、互动战略：重构政府、社会与高等学校的关系，落实 高等学校办学自主权	56
三、重点战略：实施教师职务聘任制度和教育职员制度， 建立有效的竞争机制和激励机制	56

第二章 重新审视和构建高等学校内部管理体制，建立科学的决策机制和运行机制	58
第一节 国外高等学校的学术权力与行政权力关系的模式及其趋势	59
一、六国高等学校的学术权力与行政权力关系的模式和现状	60
二、六国高等学校的学术权力与行政权力关系模式的差异性和共同性	64
第二节 我国高等学校的学术权力与行政权力关系的演变及其现状	67
一、新中国成立前我国高等学校的学术权力与行政权力关系的产生和确立	68
二、新中国成立后我国高等学校的学术权力与行政权力关系的演变和特点	70
第三节 我国高等学校学术人员参与学校管理与决策活动的现状和特征	73
一、我国高等学校学术人员参与学校管理的现状	74
二、我国高等学校学术人员参与学校管理的特征	94
第四节 重新审视和构建高等学校内部管理体制，整合政治权力与行政权力	98
一、重新审视高等学校内部管理体制，明晰政治权力与行政权力	98
二、科学构建高等学校内部管理体制，规范政治权力与行政权力	104
三、完善党委领导下的校长负责制领导体制，调适政治权力与行政权力	107
第五节 建立和健全一主多元内部学术体制，耦合学术权力与行政权力	114

一、充分发挥学术委员会等学术组织的作用，加强学术 权力与行政权力·····	114
二、建立二元权力耦合模式，耦合学术权力与行政权力·····	117
三、合理划分学校权力与院系权力，下放学术 权力与行政权力·····	122
四、正确处理学术带头人与行政负责人的关系，协调学术 权力与行政权力·····	125
第六节 科学设置决策执行监督系统，建立有效的监督 机制和约束机制·····	127
一、充分发挥教代会的作用，畅通民主渠道·····	127
二、建立健全党政监督机构，完善监督机制·····	129
三、依靠制度维护权力运行，健全约束机制·····	132

第三章 重构政府、社会与高等学校的关系，落实高等

学校的办学自主权·····	134
第一节 国外高等学校办学自主权的演变及其趋势·····	135
一、国外高等学校办学自主权的演变和特点·····	135
二、国外高等学校办学自主权的现状和趋势·····	138
第二节 我国高等学校办学自主权的演变及其现状·····	140
一、我国高等学校办学自主权的演变和特点·····	140
二、党的十一届三中全会以来落实高等学校办学 自主权的成效和问题·····	143
第三节 落实高等学校办学自主权的制约因素·····	147
一、传统计划经济体制的惰性·····	147
二、教育集权体制的惯性·····	149
三、政治体制改革的复杂性·····	149
四、高等学校内部管理体制的不适应·····	151

第四节 重构政府与高等学校的关系, 落实高等学校	
办学自主权.....	152
一、经济体制转换与高等学校的重新定位.....	152
二、分化政府角色, 转换政府职能.....	156
三、所有权与办学权分离, 落实高等学校办学自主权.....	158
第五节 重构社会与高等学校的关系, 促进高等学校	
依法自主办学.....	161
一、社会转型与高等学校的历史使命.....	161
二、分离社会职能, 实现资源配置社会化.....	164
三、推进社会改革, 促进高等学校依法自主办学.....	167

第四章 实施教师职务聘任制度和教育职员制度, 建立有效的	
竞争机制和激励机制.....	169
第一节 国外高等学校的教师职务聘任制度和教育职员制度的	
现状和特点.....	170
一、国外高等学校教师职务聘任制度的现状和经验.....	170
二、国外高等学校教育职员制度的现状和特点.....	175
第二节 我国高等学校教师职务聘任制度和教育职员制度的	
沿革和趋势.....	175
一、我国高等学校教师职务聘任制度的沿革和趋势.....	176
二、我国高等学校教育职员制度的现状和趋势.....	178
第三节 建立教师职务聘任制度, 转换高等学校	
教师任用机制.....	180
一、高等学校教师职务聘任制度的内涵和特点.....	181
二、按需设岗, 公开招聘, 转换高等学校教师资源配置机制.....	182
三、适度竞争, 循序渐进, 建立高等学校教师竞争机制和	
激励机制.....	185