

中国特色 现代大学制度建设研究

孙霄兵 著

By Sun Xiaobing

教育科学出版社

· 北 京 ·

出版人 所广一
责任编辑 孔明丽 宋崇义
版式设计 北京博祥图文设计中心
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色现代大学制度建设研究 / 孙霄兵著. —北京: 教育科学出版社, 2012. 4
ISBN 978 - 7 - 5041 - 6385 - 1
I. ①中… II. ①孙… III. ①高等教育—教育制度—研究—中国 IV. ①G649. 22
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 062489 号

中国特色现代大学制度建设研究

ZHONGGUO TESE XIANDAI DAXUE ZHIDU JIANSHE YANJIU

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 - 64981321
传真	010 - 64891796	网 址	http: //www. esph. com. cn

经 销 各地新华书店

制 作 北京博祥图文设计中心

印 刷 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开

印 张 19.75

字 数 278 千

版 次 2012 年 4 月第 1 版

印 次 2012 年 4 月第 1 次印刷

定 价 38.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

THE RESEARCH OF CONSTRUCTION OF
MODERN UNIVERSITY SYSTEM WITH
CHINESE CHARACTERISTICS

前言

2010年颁布的《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的目标。随后国务院办公厅印发了《关于开展国家教育体制改革试点的通知》（国办发〔2010〕48号），将建设现代大学制度作为一项改革试点。按照通知要求和国家教育体制改革领导小组办公室的具体部署，教育部政策法规司牵头负责现代大学制度试点工作。

为了深入贯彻落实《教育规划纲要》，推进现代大学制度试点，我们做了大量的工作，广泛开展调查研究，召开了一系列专题会议，并建立了工作机制。现代大学制度建设也取得了一些成绩。2011年，教育部颁布了《高等学校章程制定暂行办法》，与中华全国总工会一起颁布了《学校教职工代表大会规定》，推动了高等学校章程建设和治理结构的完善。

在我看来，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。因此，全书分为四个部分。

一、中国特色现代大学制度建设要以科学发展观为指导。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事业的理论旗帜和思想武器。新时期我国高等教育的改革发展，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。表现在体制上机制上，就是要建立完善中国特色现代大学制度。本书第一部分，就是把现代大学制度纳入到我国高等教育改革的总体战略之中，进行更加宏观的、系统的把握。其中也有的是我多年前发表的文章，反映了我过去的一些思考，在此作为一种历史资料供参考。

二、中国特色现代大学制度建设要不断完善治理结构。治理结构是现代大学制度的核心，在很大程度上决定一所大学的格局、高度和潜力。没有现代的大学治理，就不可能有现代的大学制度。本书第二部分，主要围绕完善

治理结构这一核心内容而展开，同时分析总结了有的高校在推进治理结构建设方面的成绩和经验。

三、中国特色现代大学制度建设要大力推进章程建设。在工作的过程中，既要整体部署，全面推进，也要突出重点，抓住关键。当前工作的重点就是大学章程建设。大学章程是现代大学制度的基本要素，既是高等学校的“宪法”，也是界定政府、学校、社会之间关系的“契约”。要通过大学章程建设，凝聚共识，明确权责，形成制度。目前，教育部正在大力推进大学章程的建设工作，本书也将有关章程建设的几篇文章单列为第三部分。

四、中国特色现代大学制度建设要切实加强法制建设。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要目标。中国特色现代大学制度的建设，同样要体现依法治教的要求。教育法制建设，将为中国高等学校进一步落实和正确行使自主权提供保障，也将为中国特色现代大学制度建设营造良好的制度环境。因此，本书将介绍高等教育法制建设的内容作为第四部分。

全书的各个部分虽有不同的侧重点，而且由于写作时间、写作体例以及发表场合的不同，不同篇章之间形式上难以统一，但是都是围绕着中国特色现代大学制度建设展开的，反映了对于中国高等教育和现代大学制度的学习认识发展过程，也在某种程度上反映了工作的进展情况。

虽然《教育规划纲要》明确提出建设中国特色现代大学制度的要求，但是如何具体推进这一制度，没有经验可依，没有老路可走，不仅需要我们思考研究，也需要我们不断探索实践。由于中国特色现代大学制度尚在探索之中，书中的一些观点可能不够深入、全面甚至不够妥当，算是大胆抛砖引玉，希望能引起读者朋友们对中国特色现代大学制度的思考。对于书中的不足之处，也希望得到同行和朋友们的批评指正。

孙霄兵

2012年3月

Abstract

The construction of modern university system with Chinese characteristics needs not only conscientious consideration and research, but also continuous practice and exploration. This book is the result of author's years of deliberation and exploration around the development and reform of higher education, especially around the construction of the modern university system. This book says, the reform and development of China higher education in the new period must be guided by the Scientific Outlook on Development, pay more attention to the connotation development, pay more attention to improve the quality, and go by the way of scientific development. In institution and mechanism, that is to build and improve the modern university system with Chinese characteristics. The orientation of the construction of modern university system with Chinese characteristics is the scientific development of higher education, the substance of it is to improve the governance structure, the emphasis of it is to lay down the articles, the basis of it is the construction of legal system, running universities according to law, and guaranteeing the effective implementation and the correct exercise of the autonomy of university. This book is illuminating greatly for the practice and research on modern university system with Chinese characteristics, opening up a new view for the reform and development of higher education, and has an important reference value to the research of higher education.

目 录

一 推动高等教育的科学发展

教育规划纲要:愿景、战略和意义	2
当前高等教育改革发展的形势和任务	12
我国高等教育的改革与发展	24
联动发展,共同推进长三角地区教育改革	40
大力推进国际化人才培养	46
办好高等教育,办好民办高校	50
我国高等教育的战略目标和政策举措	57
高等教育管理体制改革的促进管办评分离	79
实现高等教育科学发展的目标任务和政策举措	84
加强自学考试制度建设 为社会培养更多人才	91
高等教育体制改革的历史成就及其发展方向	94
关于高等学校教师队伍建设“八五”计划的设想	104
关于当前高校教师队伍的所谓“断层”问题	111

二 建设有中国特色现代大学制度

切实推进落实与扩大高校自主权	118
推进现代学校制度建设的重大举措——写在《学校教职工代表大会规定》出台之际	122
论中国大学治理结构的发展和建设	128
继续深入推进中国特色现代大学制度试点工作	135
中国特色现代大学制度的基本内容与推进策略	146
关于制定《教职工代表大会规定》的重要问题	163
要精心设计教职工代表大会制度	166
要重视教育外部制度改革	169

进一步推进现代大学制度创新与探索	175
深入推进试点学院改革	177
深入研究实践现代大学制度	179
建设中国特色现代大学制度	183
建立法律意义上的现代大学制度	192
学习贯彻全国工作会议和《教育规划纲要》的精神	
切实推进现代大学制度的试点工作	195

三 加强大学章程建设

贯彻《章程制定办法》 加强高校章程建设	208
贯彻落实《高等学校章程制定暂行办法》 推动中国特色	
现代大学制度建设取得新进展	213
大力推进高校建章立制、依章办学	222
制定《高校章程制定办法》要处理好关键问题	227
积极推进大学章程建设	229
一流的大学要有一流的章程	235

四 推进高等教育法制建设

重视法学人才培养,进一步推进教育法制建设	242
要认真研究高等学校公益捐赠问题	245
独立学院制度建设的新发展——《独立学院设置与管理办法》评析	248
在法治基础上构建现代大学制度	259
重视高等学校法律纠纷的处理与防范	266
我国高等教育法治化的进程与展望	268
加入 WTO 与我国高等教育的法律治理	274

附录	297
----------	-----

高等学校章程制定暂行办法	297
学校教职工代表大会规定	303

后记	308
----------	-----

推动高等教育的科学发展

教育规划纲要：愿景、战略和意义^①

2010年7月，新世纪第一次全国教育工作会议也是改革开放以来第四次全国教育工作会议在北京隆重召开。历时两年制定的《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》）会后以中共中央、国务院的名义发布，成为指导我国未来教育改革发展的纲领性文件。《教育规划纲要》在我国全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的关键时期，在全面落实科教兴国、人才强国和可持续发展战略的关键阶段，对我国教育改革发展作出了全面谋划和前瞻性部署。

一、《教育规划纲要》的制定过程

制定《教育规划纲要》，是我国政府面对新的历史机遇和挑战作出的重大决策。2008年8月，国家科教领导小组召开会议，正式启动《教育规划纲要》研究制定工作。国务院成立了以温家宝总理为组长、刘延东国务委员为副组长、国家科教领导小组成员参加的领导小组，并成立了以刘延东国务委员为组长、14个部门参加的工作小组。同时，组织了由500多位专家学者参加的11个重大战略专题组和100多位各领域高层次专家组成的咨询组。在境内外先后召开座谈会、研讨会1800余次，参与人员35000余人次。

研究制定工作大体分四个阶段：一是调查研究阶段。从2008年8月至2009年2月，重大战略专题组开展36项专题调研；工作小组各成员单位、各省（区、市）和80多所高校全面调研；8个民主党派中央、4个社会研究机构、6个教育学会平行调研；驻外60个教育处组进行国际调研；委托联合国教科文组织、欧盟等国际组织开展比较研究；部署东中西部9省（区、

^① 孙霄兵. 教育规划纲要：愿景、战略和意义 [J]. Chinese Education and Society, HongKong 2012 (5).

市)开展分区域规划研究。同时,还针对人民群众关心的20个热点难点问题,组织力量进行深度调研。整个调研阶段形成500多万字的报告。二是起草论证阶段。从2009年3月至2010年2月,成立了专门起草小组,邀请200多位知名专家学者、有关部委司局长、地方教育部门负责同志、大中小学校长和教师等直接参与起草、修改和论证工作。文本初稿形成后,先后4次大范围征求意见。全国人大、全国政协、民主党派中央、中央有关部委、地方教育部门和学校、企事业单位以及海外教育界人士等660多个单位、1800余名各界人士提出意见建议6100多条。文本前后进行了40多轮大的修改。三是公开征求意见阶段。2009年1月至2月,向全社会公开征求意见。各界人士踊跃参与,通过各种渠道发表意见建议210多万条,发来信件14000多封。2010年2月28日至3月28日,《教育规划纲要》征求意见稿全文公布,进行第二轮公开征求意见,直接收到意见、建议2.79万条;各界人士通过网络、媒体发表评论看法约249万条。四是送审完善阶段。经过一年零八个月的努力,《教育规划纲要》送审稿形成。2010年4—6月中央召开多次会议,审议并通过《教育规划纲要》送审稿。这次研究制定《教育规划纲要》,努力体现把满足人民群众愿望与遵循教育规律相结合、把立足国情与借鉴国外有益经验相结合、把广纳群言与专家咨询相结合、把听取教育系统意见与听取社会各方面建议相结合、把充分讨论与凝聚共识相结合,动员人力之多、覆盖范围之广、社会参与度之高,都是历次制定《教育规划纲要》所没有的。

二、《教育规划纲要》的核心理念

国家研究制定《教育规划纲要》一方面坚持科学民主决策,先后两次公开向社会公开征求意见,广纳群言、广集众智;另一方面将一系列重要理念贯穿研究制定过程的始终,从战略和全局高度牢牢把握改革发展的思路和方向,努力体现国家意志,回应群众关切,科学谋划国家教育事业改革发展的宏伟蓝图。

一是坚持科学发展。经过长期的不懈努力,我国教育事业的发展取得了举世瞩目的伟大成就,为经济社会发展作出了不可替代的重大贡献。然而,

面对国际竞争、国内发展的新形势，教育还不完全适应国家经济社会发展和人民群众接受良好教育的要求。制定《教育规划纲要》的根本目的就在于推动教育事业在新的历史起点上科学发展。《教育规划纲要》将国家发展的要求、人民群众的愿望和对教育的规律性认识统一起来，坚持面向现代化、面向世界、面向未来，深入总结新中国成立 60 年特别是改革开放 30 多年来取得的成就和经验，借鉴世界各国的有益做法，努力把握教育规律、教学规律和人才成长规律，完善中国特色社会主义现代教育体系，推动教育事业全面协调可持续发展。

二是坚持以人为本。新时期教育工作的着力点应当转移到促进人的成长和发展上来，把坚持以人为本作为最基本、最重要的指导原则。《教育规划纲要》将坚持以人为本、推进素质教育作为教育改革发展的战略主题，把促进人的全面发展、办好人民满意的教育作为规划纲要的落脚点，提出解决人民群众反映强烈的择校、减负、农民工子女入学、高考改革、高校行政化等问题的政策措施，努力实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。

三是坚持立足国情。当前我国教育发展的有利条件和积极因素不断增多，但处于社会主义初级阶段的现状仍将长期存在。“有学上”问题基本解决，但“上好学”问题依然突出；办学条件总体改善，但教育投入不足，特别是贫困地区、民族地区教育发展滞后；教育公平迈出重大步伐，但校际、城乡、区域间差距仍比较大。《教育规划纲要》坚持立足社会主义初级阶段基本国情，把握教育发展阶段性特征，统筹考虑各方面的需要和可能，既确定鼓舞人心的发展目标，又实事求是地选择可行路径，尽力而为，量力而行。

四是坚持改革创新。教育要发展，根本靠改革，这是改革开放 30 多年来中国教育事业发展的宝贵经验。当前，加快推进教育体制改革，是人心所向、大势所趋。《教育规划纲要》坚持解放思想、实事求是、与时俱进，突出改革创新，努力冲破陈旧观念和体制机制的束缚，强调以体制机制改革为重点，加快重要领域和关键环节改革步伐，鼓励地方和学校大胆探索和试验，为教育事业提供动力、增添活力。

五是坚持依法治教。法制是最重要、最稳定和最有执行力的制度。坚持

依法治教、完善教育法制是推动和保障教育事业科学发展的客观要求，也是落实依法治国基本方略的具体体现。《教育规划纲要》把依法治教作为指导思想的重要内容，坚持在法治基础上推进改革，在法治理念指导下进行制度设计，注重体现教育法律法规的原则和精神，保持政策的系统性和连续性。

三、《教育规划纲要》的战略目标

《教育规划纲要》适应全面建设小康社会的时代要求，着眼中长期发展需要，提出了到2020年教育改革发展的宏伟战略和重要目标，系统规划和描绘了未来10年我国教育改革发展的美好愿景。

一是总体目标。《教育规划纲要》根据国家现代化建设总体布局、经济社会发展实际和未来人口发展变化，提出到2020年教育改革发展“两基本、一进入”的总体战略目标：即基本实现教育现代化，基本建成学习型社会，进入人力资源强国行列。其中，“基本实现教育现代化”是十七大关于优先发展教育、提高教育现代化水平的重要体现，“基本形成学习型社会”是十六大、十七大提出的重要目标，“进入人力资源强国行列”是实现全面建设小康社会目标、进入创新型国家和人才强国行列的重要基础。“两基本”是前提和基础，“一进入”是结果和远景。

在总体战略目标下，《教育规划纲要》还提出了实现更高水平的普及教育、形成惠及全民的公平教育、提供更加丰富的优质教育、构建体系完备的终身教育、健全充满活力的教育体制的具体目标，分阶段描述了2015年、2020年的教育发展目标。

二是育人目标。《教育规划纲要》把育人为本作为教育工作的根本要求，提出要着力提高学生服务国家人民的社会责任感、勇于探索的创新精神和善于解决问题的实践能力，为每个学生提供适合的教育，培养造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才。强调立德树人，把社会主义核心价值体系融入国民教育全过程。加强公民意识教育，树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念，培养社会主义合格公民；强调能力为重，提高学生的学习能力、实践能力、创新能力。强调全面发展，促进德育、智育、体育、美育有机融合，提高学生综合素质，使学生成

为德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。

三是发展目标。按照《教育规划纲要》的设计，各级各类教育事业的主要指标到2020年都要达到一个新的发展水平。到2020年，要普及学前一年教育，基本普及学前两年教育，有条件的地区普及学前三年教育；巩固提高九年义务教育水平；普及高中阶段教育，毛入学率达到90%；高等教育大众化水平进一步提高，毛入学率达到40%；扫除青壮年文盲。新增劳动力平均受教育年限从12.4年提高到13.5年；主要劳动年龄人口平均受教育年限从9.5年提高到11.2年，其中受过高等教育的比例达到20%，具有高等教育文化程度的人数比2009年翻一番。

《教育规划纲要》特别强调，未来教育的发展是惠及全民的公平发展和注重质量的内涵发展。为此提出要坚持教育的公益性和普惠性，保障公民依法享有接受良好教育的机会。建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系，逐步实现基本公共教育服务均等化，缩小区域差距。努力办好每一所学校，教好每一个学生，不让一个学生因家庭经济困难而失学。提出要不断扩大优质教育资源总量，更好满足人民群众接受高质量教育的需求。使学生思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高，各类人才服务国家、服务人民和参与国际竞争能力显著增强。

四是改革目标。《教育规划纲要》把改革创新作为教育发展的强大动力，对教育体制改革作出了科学谋划和总体设计，明确了今后一段时期教育改革的目标。突出人才培养体制改革在整个教育体制改革中的核心地位和引领作用，提出要推进人才培养体制改革，形成体系开放、机制灵活、渠道互通、选择多样的人才培养体制；推进考试招生制度改革，逐步形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生制度；构建政府、学校、社会之间新型关系，形成依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度；坚持教育公益性原则，健全政府主导、社会参与、办学主体多元、办学形式多样、充满生机与活力的办学体制，形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的格局；深化教育管理体制，形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制；开展多层次、宽领域的教育交流与合作，提高我国教育国际化水平。通过环环相扣地整体推进这一系

列教育体制改革，加快解决经济社会发展对高质量多样化人才需求与教育培养能力不足的矛盾、人民群众期盼良好教育与资源相对短缺的矛盾、增强教育活力与体制机制约束的矛盾，全面形成与社会主义市场经济体制和全面建设小康社会目标相适应的充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的教育体制机制，办出具有中国特色、世界水平的现代教育。

四、《教育规划纲要》的贯彻实施

要把《教育规划纲要》描绘的宏伟蓝图变为现实，关键在于贯彻落实。这次工作会议和《教育规划纲要》对做好贯彻落实工作的责任分工和推进策略作了明确部署，显示了我国政府努力开创教育改革发展新局面的坚定信心和决心。当前和今后一段时间，贯彻落实《教育规划纲要》重点要抓好几项工作。

一要突出政府责任。贯彻实施《教育规划纲要》，是各级党委和政府的重要职责。《教育规划纲要》突出政府责任是关键，要求各地区各部门在中央统一领导下，按照部署和要求，明确责任分工，切实承担起投入保障、组织领导等方面的责任。

在投入责任上，《教育规划纲要》提出了国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例 2012 年达到 4% 的目标，而实现这一目标的主要责任在政府。《教育规划纲要》要求各级政府优化财政支出结构，统筹各项收入，把教育作为财政支出重点领域予以优先保障。严格按照教育法律法规规定，年初预算和预算执行中的超收收入分配都要体现法定增长要求，切实保证《教育法》规定的“三个增长”，即教育财政拨款的增长明显高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。义务教育要全面纳入财政保障范围，非义务教育也要建立以政府投入为主、受教育者合理分担、其他多种渠道筹措经费的投入机制。各级政府都要承担起提供公共教育服务职责，完善各级教育经费投入机制，保障学校办学经费的稳定来源和增长。

在领导责任上，《教育规划纲要》要求各级党委和政府把推动教育事业优先发展、科学发展作为重要职责，把推进教育事业科学发展作为各级党委

和政府政绩考核的重要内容。要求各级政府定期向同级人民代表大会或其常务委员会报告教育工作情况，建立各级党政领导班子成员定点联系学校制度，及时研究解决教育改革发展重大问题和群众关心的热点问题，扩大人民群众对教育事业的知情权、参与度。

按照全国工作会议和《教育规划纲要》的要求，在贯彻落实过程中，各地区、各部门主要负责同志要亲自抓落实工作，明确责任要求和工作进度。分管领导要全身心投入组织实施有关具体工作，协调解决好重大问题。教育、发展改革、财政、人力资源和社会保障等部门和单位要根据《教育规划纲要》和任务分工方案的要求，按照各自职能分工，扎实做好责任范围内的的工作。国务院教育行政部门要切实履行好统筹规划、政策引导、监督管理和提供公共教育服务的职责。其他部门将加强协调，积极配合，整合资源，形成合力，共同抓好贯彻落实。

二要推进重大项目和改革试点。《教育规划纲要》的实施，不仅要解决好10年的长远发展问题，更要拿出近期的政策措施，让老百姓看得见、得实惠、有信心。为此，《教育规划纲要》着眼于教育改革发展全局和人民群众关心的突出问题，以加强薄弱环节和关键领域为重点，提出了本届政府启动实施的10个重大项目和10项改革试点。

一是在深入调研和反复论证的基础上，提出实施义务教育学校标准化建设、义务教育教师队伍建设、推进农村学前教育、职业教育基础能力建设、提升高等教育质量、发展民族教育、发展特殊教育、家庭经济困难学生资助、教育信息化建设、教育国际交流合作等重大项目。这是本届政府推动教育改革发展的重要抓手，也是贯彻落实《教育规划纲要》的重要载体。重大项目的设计紧扣教育改革发展重大目标和战略需求，旨在着力增强教育可持续发展的能力；围绕本届政府的中心任务，着眼于阶段性需求，力求在较短时期内见效。为推进重大项目的实施，全国工作会议要求各地区各有关部门制订实施计划，明确责任单位和责任人，落实工作力量和工作经费，提出进度要求和考核指标，确保项目质量和效益。

二是根据统筹规划、分步实施、试点先行、动态调整的原则，提出选择部分地区和学校开展推进素质教育改革试点、义务教育均衡发展改革试点、