

学术自治——大学之魂

——中外高等教育管理的比较研究

韩 骅 著

中国文史出版社

图书在版编目 (CIP)数据

学术自治——大学之魂 韩骅著. —北京:中国文史出版社, 2005. 5
(当代学者人文论丛. 第6辑 陈星主编)

ISBN 7-5034-1619-X /G·0307

I. 学… II. 韩… III. 高等教育—教育管理—IV. G640

中国版本图书馆 CIP数据核字 (2005)第 016195号

学术自治——大学之魂

责任编辑:方正 封面设计:福瑞来书装

出版发行:中国文史出版社

社址:北京太平桥大街 23号 100811

印刷:北京忠信诚胶印厂 邮编:101109

经销:新华书店北京发行所

开本:880×1230毫米 1/32

印张:8.25

字数:230千字

印数:1000册

版次:2005年5月北京第1版

印次:2005年5月第1次印刷

全套定价:300.00元

文史版图书如有印、装错误,工厂负责退换。

当代学者人文论丛总序

张立文

近代以来,西学潮水般地涌进,激烈冲击着中国传统学术文化,为适应于世界学术文化的发展,中国知识精英们纷纷吸纳西学。这种中西学术文化的交往和碰撞,是促使学术文化转型和发展的动力。罗素说:“不同文明之间的交流过去已经多次证明是人类文明发展的里程碑。”^①中西学术文化的交流,使中国传统学术文化向现代转变。

中国学术文化在学习、接纳、引进西学的过程中,按西学的学科分门别类,以现在话语说便是与世界学术文化接轨。接轨意蕴着痛苦的冲突和融合:一是要转变传统学术文化的思维方式、立场观点、价值观念、评价标准,以适应西学的需要;二是要肢解传统学术文化的有机整体,选出符合于西学学科名之者的资料而叙述之,不符合于西学学科名之者的资料则抛弃之;三是变中国传统学术文化主体的自我发展演化为被动的、受制于人的发展演化;四是要放弃一些中国传统学术文化的学科范式和学术规范,照着西方学科范式和学术规范讲。在中西学术文化的交流中,有得必有失,有收获也必有牺牲,这是最简单的道理。但如何得多失少,收多损少,这便大有讲究。主张学术文化“全盘西化”者,“一边倒”学苏联者,则得少失多;学术文化保守主义者、国粹主义者,则失少得少,两者在得少这一点上是共同的。

^① 罗素:《中西文明比较》,胡品清译,《一个自由人的崇拜》,时代文艺出版社 1988 年版,第 8 页。

在中西学术文化交流中,如何得多失少?应选择融突而和合转生的方式。印度佛教作为一种外来的学术文化,在汉代传入中国后,便与中国传统学术文化发生冲突,展开了“沙门敬不敬王”、“神灭不灭”、“因果有无报应”、以及“空有”、“夷夏”、“化胡”等辩论。到唐韩愈主张对佛教文化采取“人其人,火其书,庐其居”^①的简单拒斥方法,而柳宗元主张“统合儒释”,出入佛道。柳氏在回答韩愈指责他为什么不斥佛时说:“浮图诚有不可斥者,往往与《易》、《论语》合,……吾之所取者,与《易》、《论语》合,虽圣人复生,不可得而斥也。”^②柳宗元在当时对待儒、释、道三教的态度:一是以平等、同情的立场和视角看待三教,不扬此薄彼,或尊彼卑此;二是出入儒、释、道三教,才能深入各家学术思想的堂奥,既悉其本真,又知其长短;三是在出入儒、释、道之中,明三教冲突之所在,才能悉三教融合的关键。在这里冲突也是一种融合的方式,所以不能排斥冲突,而应融合冲突;四是吾所取于佛、道者,与《易》、《论语》合。换言之,柳宗元是从中国传统学术文化出发,以《易》、《论语》为“取”的标准,不是以佛、道为“取”的标准,即取佛、道以合于《易》、《论语》,而不是相反,从而在“统合儒释”中发展中国学术文化。

韩、柳两人对待外来学术文化与本土传统学术文化的立场、态度及其“取”法,对后世宋明学术文化影响巨大。宋初一派以“夷夏”、“费财”之辩拒斥佛教;另一派出入佛道,无论是张载、二程,还是朱熹、陆九渊、王守仁,都累年尽究佛、老之说,而后反求诸《六经》,终于在儒、释、道三教融突中和合转生为新儒学,即宋明理学。学术发展的历史说明,粗暴的批判,取缔的暴力,激烈的拒斥,并不能消除一种思想、学说、理念对于人的思维、心灵的渗透和影响。韩愈主张对佛教采取强制僧侣还俗,焚毁经卷,没收庙产的做法,并没有阻止佛教的继续传播和发展。在唐代,绝大部分第一流知识精英与佛、道有很好的交往,以至相

① 韩愈:《原道》,《韩昌黎集》卷Ⅱ,《国学基本丛书》本。

② 柳宗元:《送僧浩初序》,《柳宗元集》卷25,中华书局1979年版,第673—674页。

信佛、道,出现了一批伟大的宗教家,而没有造就伟大的儒学哲学家。伟大的儒学哲学家应该是海纳百川,有容乃大的统合儒、释、道三教之学者,宋明理学家沿着融合儒、释、道三教道路,出入佛老,反诸《四书》,和合转生,而开出理学的新学风、新思维、新理论。

在当今中、西、马学术文化交流互动的情境下,学术界在改革开放以后清算了极左思潮,开创了学术的春天,营造了生动活泼、求真务实的学术环境,提倡说理充分的批评与反批评,鼓励大胆探索,主张区分学术问题和政治问题的界限,既不要把学术探讨中出现的问题当作政治问题,也不要把政治倾向性问题当作一般学术问题,明确了学术与政治的关系,为学术研究和讨论松了绑。在这种学术的氛围中,中、西、马学术文化的冲突、融合,而喷发出智慧之光,中华学术文化在吸纳西、马学术文化中,和合转生为新的学术文化;西、马学术文化在中国化过程中,成为中国化的西、马学术文化。中、西、马学术文化融突和合,生生不息。

无论是中华学术文化的和合转生,还是西、马学术文化的中国化,都应从创新出发,立足于创新,落实于创新,创新是学术文化发展的硬道理。我们“要自觉地把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来,从对马克思主义的错误的和教条式的理解中解放出来,从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来”;我们要“立足当代又继承民族优秀传统文化,立足本国又充分吸收世界文化优秀成果”;我们要“努力建设哲学社会科学理论创新体系,积极推动学术观点创新,学科体系创新和科研方法创新”。这里所说的“三个解放”,就为中华学术文化的学术观点创新、学科体系创新和科研方法创新的“三个创新”,营造了前所未有的创新机遇和优越氛围。我们应该有下地狱的精神和盗天火的勇气来实现中华学术的这“三个创新”,建构中华民族的哲学社会科学理论创新体系。

《当代学者人文论丛》便是从这“三个创新”契入,回应现代社会所面临的种种冲突和危机。他们各自从教育学、中西哲学、文学、历史学、经济学、法学、政治学、伦理学、管理学、心理学、逻辑学、新闻学、语言

学、科学等多视角、多层面探索问题。并以强烈的问题意识,接触各种学术文化中的深层问题,提出种种化解之道。既有对中华民族学术文化的继承和新诠释,又有对西方学术文化的吸收和新诠释。在融突“古今中西”学术文化中,尊重知识,尊重人品,尊重人才,尊重创新,提倡不同学术观点、学术流派的争鸣和切磋,那末实现“三个创新”的目标一定能够达到。

是为序。

2004. 4. 6

于中国人民大学孔子研究院

目 录

导言	(1)
第一章 中外高等教育管理的历史比较	(4)
第一节 古代高等教育管理	(4)
一、中国	(4)
二、外国	(9)
三、小结	(16)
第二节 近代高等教育管理	(18)
一、中国	(18)
二、法国	(25)
三、德国	(30)
四、英国	(34)
五、美国	(38)
六、俄国	(44)
七、日本	(49)
第三节 分析与比较	(52)
一、基本状况分析	(52)
二、总体比较结论	(62)
第二章 现代各国高等教育的宏观管理	(64)
第一节 各国高等教育的行政管理体制	(64)
一、各国高等教育管理体制分类	(65)

二、高等教育管理权限的横向分配	(75)
三、各国高等教育管理体制比较	(94)
第二节 各国高等教育的宏观管理内容	(100)
一、高等教育法规	(100)
二、高等教育经费	(105)
第三章 现代各国高等学校的微观管理	(119)
第一节 各国高校内部管理概况	(119)
一、美国	(119)
二、英国	(129)
三、法国	(134)
四、德国	(137)
五、日本	(142)
六、前苏联和俄罗斯	(148)
第二节 各国高校内部管理模式的比较分析	(151)
一、西方高校组织及运行状态特点	(151)
二、影响高校运转的各种权力和操作模式	(154)
三、西方各国高校内部管理模式分类	(158)
四、发达国家高等学校内部管理特点的异同分析	(161)
第四章 对我国高等教育宏观管理问题的研究	(166)
第一节 简要回顾	(166)
第二节 我国高等教育宏观管理体制的若干问题	(170)
一、我国高等教育的宏观管理	(170)
二、最近二十年改革的进展与任务	(173)
三、“大学自治”与高校办学自主权	(181)
第三节 借鉴发达国家经验,改革我国高等教育宏观管理	(184)
一、发达国家政府与高等学校关系概述	(184)

二、发达国家宏观管理高等教育的主要途径	(186)
---------------------------	-------

第五章 对我国高等学校内部管理问题的研究	(205)
----------------------------	-------

第一节 对我国高校内部管理体制演变分析	(205)
---------------------------	-------

一、我国高校内部管理体制的特殊性	(205)
------------------------	-------

二、我国高校内部领导体制的演变及特点	(207)
--------------------------	-------

三、对我国高校内部领导体制演变的历史分析	(211)
----------------------------	-------

第二节 对我国高校内部管理现状的分析	(220)
--------------------------	-------

一、《高等教育法》划定的我国高校内部管理框架	(220)
------------------------------	-------

二、对党委领导下的校长负责制再认识	(221)
-------------------------	-------

三、专家治学的是与非	(228)
------------------	-------

四、民主管理和民主监督能落实吗	(236)
-----------------------	-------

第三节 对改进我国高校内部管理体制的建议	(239)
----------------------------	-------

一、关于校级管理机构	(239)
------------------	-------

二、关于中层管理模式	(243)
------------------	-------

三、关于基层管理	(244)
----------------	-------

四、关于学生权力	(245)
----------------	-------

本书主要参考文献	(247)
----------------	-------

导 言

科学、技术和管理被认为是现代文明的三大支柱。管理在现代社会无处不在。社会机构和组织千千万万,形形色色,无非是三类:一类是政府,一类是企业,一类是非营利组织,教育机构也包括在内。它们都是现代管理的对象。政府是用纳税人的钱,帮纳税人办事、提供公共服务的机构;企业是为社会提供私人产品同时追求自身经济利益最大化的机构;非营利组织则较为复杂,在活动目标、内部结构、运转机制上差别较大,有的偏向政府,有的则偏向企业。以高等学校为例,它是一个围绕知识活动的学术共同体,并为社会提供半公共产品——高级专门人才。繁杂的校务,使现代高等学校的管理不得不借助科层组织的运转方式;但是以知识为工作对象又使它具有政府和企业不曾具备的某些特征,例如不受干扰地进行独立思考。所以,在科层结构和官僚权力之外,现代高等学校离不开学术自由和学术自治,不能把管理政府和管理企业的办法完全套用在高等学校的管理上。在英文中,administration、management和 governance 都有管理的含义,它们分别用于行政管理、企业管理和非企业单位(如高等学校)的管理。administration 多指政府部门的行政、施政,management 含有经营和营运的意思,而 governance 则用于一般的机构治理。什么是治理呢?比较公认的说法是“治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和……既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式制度安排……治理的基础不是控制,而是协

调”^①。高等学校的管理大体上符合这一定义。不过在中文里,没有作这种区分,统称为管理。这是否在某种程度上说明我们的管理理论和实践与西方存在差距呢?

中国高等教育在世纪之交创造了一个世界高等教育史上绝无前例的奇迹:在短短几年内使本国高等学校在校生超过 2000 万,总体规模跃居世界第一,进入了高等教育大众化的初级阶段。在举国上下为此欢欣鼓舞之余,不禁又有那么一点惴惴不安:我们怎么在办教育,我们怎么在管学校?世界上有些国家把高等学校当作企业办,如市场经济发达的美国的一些私立学校和欧洲以企业模式建立的一些新大学。中国则在长时间里把高等学校当作具有重大政治和经济价值的国家事业,把高等学校视为中央和地方政府的下属机构,用严格的指令性规章制度组织高等教育工作。一个重大的办学理念被抛弃了,一个重大的管理原则被遗忘了,那就是高等学校固有的学术自治。

现代意义上的学术自治,是指在政府(代表国家和社会)以间接手段对高等学校进行宏观调控的前提下,高等学校作为独立法人实体进行自我治理。在我国,有与西方的“学术自治”的文化内涵有所区别,但实质相同或相近的一个专用词组,称为“依法自主办学”。自改革开放以来,“扩大高等学校办学自主权”就是高等教育体制改革的核心任务。经过 20 多年的努力,应该说取得了长足的进步,但离“按政事分开原则,通过立法,明确高等学校的权利和义务,使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体”的目标,还有不小的距离。我们还要为此作出巨大努力,因为越是接近这一目标,改革的难度越大,攻坚战还等待着我们。改革的成败与进展,与整个国家政治改革的进程以及社会环境能够提供的条件紧密相关。

在这个问题上,国际高等教育的历史经验,对我们也应有所启迪。西方发达国家高等教育史上,学术自治具有悠久传统,其间经历曲折和

^① 李建华等,《大学自治:我国高等教育体制创新的哲学阐释》,《现代大学教育》,2004 年 1 期,27—28 页。

斗争,直到今天蔚为风气,深入人心,生命力旺盛,固然有其适宜的文化土壤,但并不能因此而否定其中包含的普世性原则。

本书围绕高等学校学术自治这根主线,从纵横两个角度论述了中外(外国以美、英、法、德、俄、日六国为代表)古代、近代和现代高等教育管理制度的演变,从宏观和微观两个层面分析各国高等学校与政府和国家关系的历史和现状、高等学校内部治理特点,在各国和中外之间进行比较对照,以期在个性分析的基础上,概括出某些共性的东西。论述的最后落脚点是对迄今为止的中国高等教育管理格局的形成过程和原因、现状特征以及发展趋势作出自己的判断,对如何创新我国高等教育管理体制提出自己的看法和建议。

随着社会的发展,现代高等学校与众多的其他相关机构已构成一个庞大的高等教育事业。围绕高等学校的运行,从体制、结构、规划、布局、法规、评估、督导、投资到仪器、设备、人员、财务、专业、课程、教学、科研、信息等等,形成了一个复杂的网络系统。管理这个结构复杂、功能和目标繁多的现代社会机构的活动,包括计划、组织、领导和调控,其困难程度可想而知。没有科学的态度,不认真研究高等教育的本质和内在规律,不探讨在新的历史条件和社会环境下高等教育运行的新特点,断然不能确立符合实际的高等教育领导和管理原则,无法建立相应的管理体制、组织机构和制度。这里需要创新,需要突破,更需要脚踏实地的理论探索 and 大胆实践的勇气。

西方发达国家现代高等教育制度形成较早,历史较长,他们在管理本国高等教育中创造了一些有益经验,在理论上也有所升华。虽然这些东西都是特定环境和历史条件下的产物,而且也在不断调整、改进之中,我们不应该盲从,更不应照搬,而是实事求是地进行客观分析,并从我国高等教育管理实践出发,从中吸取一些营养,用以丰富我们理论和实践,为建设有中国特色的高等教育管理制度提供一些可资借鉴的东西。这正是撰写本书的初衷。

第一章 中外高等教育管理的历史比较

第一节 古代高等教育管理

与大学相比,高等学校和高等教育是两个较为晚近的概念。大学这个概念,在中国历史悠久。据古籍点滴记载,早在夏以前的虞时就已有大学存在了。作为现代学校制度的组成部分,高等学校则是在有了中等、初等学校的明确划分之后才出现的。高等学校是一种社会组织,高等教育则是一种事业,高等学校是高等教育的核心。习惯上,人们把高等教育的管理称为高等教育行政,或称为宏观管理;高等学校校内管理被称为微观管理。

一、中国

在近代学校制度形成之前,高等学校只是一个相对概念,人们把传授当时最高学问的机构称为高等学校,其实当时的称谓是各不相同的。有人认为,中国古代社会最先有的学校就是高等学校,包括五帝时的成均,虞夏时代的“虞庠之学”。不过,一般认为,西周时期辟雍作为皇帝承师问道之处,应该是中国古代的最高学府。如果把中国古代高等学校按官学和私学分类,辟雍也许是中国官学比较确切的起点。

中国古代高等学校与现代高等学校并无明显的渊源关系,因为中国近现代学校主要是移植西方学术模式,两者没有继承关系,当然,这不是说古代大学传统包括管理方面的传统对今天的高校没有任何影响了。

历史的记载表明,古代官办的高等学校,完全是为最高统治者服务的。随着高等学校体系的发展,它的服务对象逐渐扩大到中央高级官员、诸侯和地方大员及其子弟,但其性质始终可以用“**学在官府**”、“**官学一体**”八个字概括。

所谓“**学在官府**”,一层含义是说古代各类高校(大学及其变体太学、国子学、国子监)设在中央,对皇帝及贵胄的子弟进行教育,培养最高层统治者;学在官府的另一层含义是凡正统的学校,都是政府办的,与官学相对的私学在没有官学化时,是没有正式地位、不被承认的。官学一体是“**学在官府**”的题中之义。其含义也可以分为两层,其一是官办的学校亦官亦学。在隋朝以前,大学尚未取得独立地位,作为国家最高学府,也是一个官方机构的太学归九卿之首太常直接管辖,由太常的属官、博士的首领——西汉时称仆射,东汉时称祭酒——具体负责,但实际上,他只是一个“**双肩挑**”干部。隋以后,主管大学(国子监)的国子祭酒不再是太常的属官,这是中国教育行政专门化的开端,在某种程度上意味着大学取得了独立地位。同时,作为最高学府的大学也因此成为全国最高教育管理机构。在形式上,这有点类似于19世纪前后法国帝国大学和20世纪前后的日本东京(帝国)大学的情形。官学一体还有一层含义是大学教师亦官亦师。在太学这个政教合一的组织中,是以吏为师的。不但五经博士和其他博士是官,祭酒以下管理学校事务的司业(祭酒之副)、监丞(执掌监规)、典籍(负责图书资料)、学正(负责教务、总务)等都是官。

在学在官府和官学一体的大环境下,大学校内管理大权牢牢掌握在中央手中,不论是否有专门的教育管理部门,中国古代大学从来没有取得过真正的独立地位,更无从谈论大学校内人员自己管理学校了。有学者认为,20世纪20年代北京大学在蔡元培先生主持下推行的教授治校(以及40年代西南联大的类似局面)虽有西方大学的影响,但主要根源还是对中国传统的承袭,其根据就是西汉太学的“**博士治教**”。质言之,这种说法过于牵强。较之汉代以前的“**以法为政**”、“**以吏为师**”,最高统治者对学校的牢牢钳制,西汉时期官方规定太学以

“养士”、“择才”为宗旨，的确给学术活动留下了一些余地，但当时的主要教学人员博士专司讲授经义，并无管理责任；博士之长祭酒相当于校长，在亲自授课和主持学业考试的同时，在太常领导下执掌学校管理大权。由于学校规模很小，教务简单，祭酒一人“训范总统学中众事”足矣。唐宋以后，大学规模扩大，类型增多，学校事务日益繁杂，博士始参与管理，但仍以教学为主。更重要的是，博士的身份如前所言，主要是官而非师，所以即使真是所谓“博士治教”，也绝非近代意义上的教授治教或教授治学，因为这里有质的区别。

中国古代的大学是与小学相对的，但后者并非现代学制中的小学。大学小学都是官学，但究竟何谓小学说法不同。一种说法是周朝时便有小学称谓，贵族子弟“八岁就外舍，学小艺，履小节，束发而就大学，学大艺履大节焉”。按这种说法，小学和大学不仅有学生年龄的差别，学习内容也有所不同。另一种说法，认为大学和小学文化程度是一样的，并无高下之分，学生年龄也无大小之别，惟小学生员家庭官品较低。如北魏时期在中央官学中始设四门小学，因为设于京师四门，故称四门学。有古籍称，小学教书数，大学教礼乐射御。不管哪一种说法更接近事实，在官师合一、政教合一上是没有区别的。也就是说，政权与大学组成封闭系统，施教机构与教育行政管理机构在很长时间里没有发生分离。汉代以前，在中央未设专门的教育管理机构，更无专门的教育行政官员（隋代以后，国子寺和国子祭酒官位的设立，标志中国教育行政专门化的开始）。就校内管理而言，官学作为政府部门下属，或者就是政府部门之一，实施严格的封闭式、官僚式管理，学生和教师都没有参与学校事务的管理的权力，行政命令占主导地位。在科举盛行的时代，学校的一切教学活动都以科举考试的内容为中心，士大夫阶层及其子弟准备通过科举考试谋取高官厚禄，官府学校在效忠皇朝和恪守儒家经典的前提下，拥有凌驾于封建官僚机器之上的学术垄断。

官学如此，私学又如何呢？中国最早的具有大学水平的私学当属春秋时期诸子百家办理的私学，其中尤以孔门私学无论规模、影响都最为突出。私学的主办者和管理者往往同为一人，由于避免了官府的控

制,在学校内部管理方面有较强的自主性,虽然门派观念很重,但较之官学的僵化和钳制,仍然有很大不同。中国比较有特色的非官办大学应当说是早期的书院。关于书院的起源和属性,教育史家争论颇多。多数人认为,春秋战国时期齐国“稷下学宫”虽由政府资助经费,但实为名士自办私学的集合体,具有亦官亦私、官助民办的性质;从师生来去自由、教学内容游离于现实政治、学风民主等特质看,似可视为后世书院之滥觞,是书院有实无名的源头。但究书院之名实,宋代之前(如唐代)的书院并不是学校,其职能主要是为皇家收藏和点校图书,兼及为皇帝讲书和以文会友等。由于藏书和点校都要读书和探讨学问,渐渐演化出聚徒讲学的学校的功能。至于书院的属性,并不是纯粹的私学,因为只有得到最高统治者的认可,才能命名为书院,否则主办者名气再大,所办学校也只能以“精舍”相称,而且书院的经费也来自政府赠拨的学田收入。晚期的书院主持人多为官委,但总的来说,国家教育行政对书院的控制较官学为少。书院多设立在远离城市权力中心的僻静之处,避免了权力冲突和干扰,在其存在的大部分时间里并未正式归于官学系统,而是按自己的特有方式独立办学。与正规官学比较,书院机构简单,专职管理人员较少。主要负责人(山长)集教学与管理权于一身。诸如教学内容、活动安排、图书购置、经费支出均由山长决定,可谓山长负责制或山长领导下的书院自治。山长之下,也有其他一些管理职位,但大多由书院学生轮流分任,以减少冗员和开支,这种初具民主色彩的吸收学生参与管理的做法,被称为“高足弟子代管制”。另一种较能体现学校管理民主精神的做法是由公推的主持人自订学规,进行自我约束,自我管理,而且法规的内容也具有较多的民主性,并依学术研究的规律主导书院运作。例如提倡自学读书,不搞硬性灌输;学术问题倡导自由、平等的讨论和辩论,不搞一言堂和以势压人。不过应当指出的是,宋初的书院虽较多地保留了私学性质,受官府节制较少,但它毕竟不是私学,所以书院的自我管理权是有限的,即使在其极盛时期亦然。书院的盛衰常与主持书院的学者及其弟子的命运紧紧联系在一起,从未作为一种法定的正式组织得以确立,其成员也从未获得中世纪

欧洲大学师生所拥有的集体权利，仅仅在教学和学术研究中保留了某些脆弱而支离破碎的自治权。至元代，蒙古族统治者对内采取高压和民族歧视政策，对汉族知识分子聚徒讲学的学院采取控制政策，把持了办学大权，包括委任山长，聘用教师、经费使用、生徒使用等，给予学生官学学生地位，最后实现了书院的官学化，使书院流为科举预习场所，成为科举的附庸，其自由追求学术的特质丧失殆尽，校内管理上的民主性、独立性荡然无存。至明中叶后，由于科举制度腐朽，官学空疏，书院又得以恢复，此时以东林书院为代表的明代书院继承稷下学宫和宋初书院自由讲学的传统，进而针贬时弊，干预朝政，反对官府控制，宣扬初步的民主思想，在管理上推崇民主、平等风气，最后无可避免地遭到封建统治者的封杀。清初书院处于遭禁或停办状态，直到雍正之后才有所恢复。但由于清政府担心政治风险，对书院采取严加控制的策略，强调各省督抚、学臣对书院的直接管理权，将书院的举办权、人事权、教学管理权全部收回，为防止“群聚党徒”，由官府聘请教师和山长，学生也由官员选择考核，使自由择师传统消失，自由讲学、探讨学术之路被堵死，书院失去固有属性，成为官学第二。于是，在中国存在了一千多年的书院走向了末路。

在近代高等学校出现之前，值得一提的学校是清末洋务派所办洋务学堂和维新派所办维新学堂。洋务学堂是鸦片战争后当权洋务派为应付时局、培养急需之洋务人才而举办的学校。在特定的历史背景下，这种学校在管理制度上也显示出充满矛盾、新旧杂糅和交替的时代特点。洋务学堂内的最高行政长官提调由朝廷命官担任，并由总理衙门或地方官府委任，但提调并无办学实权，教习（教师）也不参加管理，学堂的管理权实际掌握在总理衙门或督抚等封疆大吏手中，如京师同文馆的办学方针和政策以及考试事宜等便由总理衙门委派的专管大臣负责，教师更是不得过问校务和参与行政管理。其实，19世纪60年代以后洋务派自办学堂并不能称为高等学校，充其量不过是一些水平较高的职业训练学校。这种学校在管理制度方面，与西方大学关联甚少。至于维新学堂，虽然数量少，存在时间短，但也有自己的特点。例如，维