



# 高等教育参考

陕西科技大学发展规划处 主办  
陕西科技大学高教研究室  
顾问：马建中 主编：陈福生  
责任编辑：边瑞瑞

内部资料 仅供校内交流  
2013 年 第 5 期（总第 34 期）  
E-mail: fzghc@sust.edu.cn  
电 话：029-86168660

## 约翰·霍普金斯大学

约翰·霍普金斯大学（The Johns Hopkins University），是一所位于美国马里兰州巴尔的摩市的著名私立大学，是美国第一所现代研究型大学，经常被误认为是常春藤联盟的一员。霍普金斯大学尤以其医学、公共卫生、科学研究、国际关系及艺术等领域的卓越成就而闻名世界，在 2013 年度《泰晤士报》世界大学排行榜中，排名第 16 位。该校的校友中，先后有 37 人获得诺贝尔奖。与南京大学共同创办的“Hopkins - Nanjing Center”（霍普金斯大学 - 南京大学中美中心）是中国改革开放后最早建立的高等教育国际合作项目，也是中美两国外交史上的里程碑式成果之一。



---

# 目 录

---

---

## 【政策动态】

|  |    |
|--|----|
| 刘延东在教育部直属高校工作咨询委员会全会上强调加快建设中国特色现代大学制度····· | 2  |
| 直属高校改革试点项目及“三重一大”决策制度的执行情况·····            | 2  |
| 6所高校有了自己的根本大法，护航“学术至上以人为本”·····            | 8  |
| 瞿振元等就教育现代化问题答记者问·····                      | 11 |

## 【热点论坛】

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 2013 年中国高等教育十大事件盘点·····    | 18 |
| 中南大校长论坛聚焦中国特色现代大学制度建设····· | 29 |

## 【专家视野】

|                        |    |
|------------------------|----|
| 建立现代大学制度推进高教改革和发展····· | 32 |
| 论建设有中国特色的现代大学制度·····   | 35 |
| 立足科学发展 推进现代大学制度建设····· | 40 |

## 【他山之石】

|                        |    |
|------------------------|----|
| 复旦大学：改革放权 学术回归·····    | 46 |
| 南方科技大学制定实施大学章程的探索····· | 49 |

## 【理论探索】

|                    |    |
|--------------------|----|
| 民主管理与现代大学制度研究····· | 52 |
|--------------------|----|

**【编者按】**

《国家中长期教育改革和规划纲要》颁布后，现代大学制度建设立即成为高教界关注的热点问题。教育部先后颁发了《高等教育章程制定暂行办法》、《依法治校——建设现代学校制度实施纲要》，召开了“建设中国特色现代大学制度”试点工作中期总结暨研讨会，在今年8月召开的教育部直属高校工作咨询委员会全体会议上，中共中央政治局委员、国务院副总理刘延东站在党和国家事业全局以及教育事业改革发展全局的高度，系统论述了现代大学制度建设的一系列重大理论和实践问题，并强调要以十八大精神为指导，加快建设中国特色现代大学制度。

近年来，我校积极响应国家政策，以大学章程建设为统领，积极探索完善现代大学制度，深化内部治理结构改革，深入推进民主管理改革。在不断完善教职工代表大会等基本民主管理监督体制机制的基础上，着力加强领导决策的民主与监督，加快推进专家学者全面参与治教治学和民主管理与监督，积极鼓励广大师生员工参与学校事务的民主管理与监督，取得了良好的效果。

为了进一步配合学校的这一项重要工作，本期特推出现代大学制度建设专辑，对以高校章程制定为核心的现代大学制度建设进行了介绍，并结合大量文献资料和实践经验，重新审视了民主管理与现代大学制度建设的相关问题，以期找寻出新形势下我校民主管理的有效实现途径，为我校今后的改革与发展提供借鉴和参考。热诚欢迎各位对我们的工作提出宝贵的意见和建议！

**【政策动态】**

## 刘延东在教育部直属高校工作咨询委员会全会上强调 加快建设中国特色现代大学制度 为实现“两个百年”目标做出新贡献

来源：新华社 2013-08-23

中共中央政治局委员、国务院副总理刘延东在教育部直属高校工作咨询委员会第23次全体会议上强调，要以十八大精神为指导，加快建设中国特色现代大学制度，推进高等教育现代化，促进高校深化改革，提高质量，内涵发展，培养千百万合格建设者和优秀接班人，在建设中国特色社会主义伟大事业、实现“两个百年”目标和“中国梦”的历史进程中贡献更大力量。

刘延东指出，建设中国特色现代大学制度，要转变政府职能，处理好政府、学校、社会的关系。要强化政府统筹指导、宏观布局和质量监督功能，推动高校面向社会、依法自主办学、实行民主管理，发挥社会力量在高校公共治理、评估评价等方面的作用，为高校发展创造良好外部环境。

刘延东强调，高校要完善内部治理结构，坚持和完善党委领导下的校长负责制，充分发挥学术组织作用，拓宽师生参与民主管理和监督的渠道，构建以大学章程为龙头的制度体系，深化人才培养、人事制度、科研及院系管理体制的改革，增强高校健康发展的内生动力。高校领导班子要把握正确办学方向，掌握意识形态工作主导权，深入开展党的群众路线教育实践活动，潜心办学，开拓创新，勇于担当，不断提高治校办学水平，努力办好人民满意的高等教育。

## 教育部直属高校改革试点项目 及“三重一大”决策制度的执行情况

来源：教育部 2012-12-21

为深入贯彻落实十七届中央纪委七次全会精神，切实加强重大决策部署落实情况的监督检查，9月24日至10月20日，按照部党组统一部署，教改办、驻部纪检组监察局组

织开展了对直属高校国家教育体制改革试点项目及“三重一大”决策制度执行情况的集中检查。

## 一、直属高校国家教育体制改革试点成效

这次检查是第一次对59所部直属高校承担的135个国家教育体制改革试点项目（以下简称试点项目）实施情况进行全面检查督促。检查涉及人才培养模式改革、办学体制改革、内部管理方式改革、现代大学制度建设等诸多方面，事关教育改革全局。

### 1. 关于高校人才培养模式改革。

一是不断深化本科人才培养模式改革。复旦大学成立了以4年制书院为特色的本科生院和教师教学发展中心，将通识教育全方位、全过程融入本科教育。北京大学在5个院系启动了“小班教学”试点，已基本实现试点院系每名本科生在学期间至少参加两门“小班教学”课程学习。中国农业大学实行“零门槛”转专业政策，为学生提供二次专业选择机会。中国政法大学对法学本科与专业学位研究生进行6年两阶段贯通式培养，实施“同步实践教学”模式和“分站式”专业实习模式，显著提高了学生专业素养。中国传媒大学实行“学术导师+行业导师”双导师制，提高了人才培养的针对性、实效性。北京外国语大学适应走出去战略要求，发挥学科优势，以国际组织人才需求为培养目标，改革培养模式，加强合作办学联合培养，构建国际组织需要的复合型高端人才培养体系。大连理工大学统筹本科生教育和研究生教育，针对各类人才分别制定培养方案，构建了“本科+工程硕士”、“本科+学术硕士”、“本科+硕士+博士”等贯通式工程人才培养模式。西南财经大学创新3类金融人才培养模式，构建大金融学科群，整合学科专业和教学资源，拓宽人才培养渠道和空间，建立人才质量保障体系。

二是深入开展基础学科拔尖学生培养试验。清华大学以数学、物理、化学、生命科学、计算机科学和力学等6个基础学科为载体，实施清华学堂拔尖学生培养试验，优化素质教育环节，效果显著。中国人民大学探索人文基础学科复合型拔尖人才培养，设置9种跨学科创新人才培养实验班，实行本科生导师制，形成独具特色的跨学科“课程包”，深受师生欢迎。南京大学依托“三三制”本科教学改革平台，突出强调学生个性化培养，加强通识教育，注重学生自主选择，推进研究性教学。西安交通大学实行导师制与班级管理相结合，一对二配备双指导教师，聘任校内知名教授担任班主任，从院士、长江学者、杰青、国际知名学者中选择配备一流师资承担教学任务。南开大学在教师招聘、薪酬制定、绩效测评等方面，突破现有体制，调动教师把主要精力投入教学，促进教学质量提高。

三是有序推进研究生培养机制改革。清华大学取消博导评聘制度，遴选最富有学术活力的副高以上职称的教师指导博士生，对优秀青年教师的提拔培养给予院系更大自主

权；通过面试预录取，自主选拔考核，完善公开公示制度，生源质量明显提升；邀请国际百余位知名专家，对14个学科进行了“诊断式”国际评估，加强了质量保障。中国农业大学与中国农业科学院等三院一所，建立全面合作关系，采取“导师组集体指导，主管导师负责”的指导方式，开展具有原创性、前沿性、战略性的重大课题研究，共同承担国家重大科技项目。华中科技大学成立了创新研究院，加强交叉学科团队建设，组建了神经系统重大疾病研究团队等11个交叉创新研究团队，制定了10个创新研究团队跨学科博士生个性化培养方案，改革交叉学科博士生培养模式，提升博士生的实践创新能力。

四是着力构建开放式、立体化实践教学体系。华中农业大学建立了“科教协同、校内协同、校地协同”的实践育人理念，完善了“专业核心技能—综合实践能力—科技创新能力”的多层次创新训练体系，形成了“学校主导、实践育人，科研先行、项目纽带，地方保障、校地双赢”的农科人才培养模式。南开大学先后与天津港集团有限公司、摩托罗拉、天津会展中心等30余家企事业单位达成合作协议，建立实习实践基地，使学生有更多机会参加课程实习、暑期实习、社会实践。中南大学将创新创业教育纳入学校人才培养方案，建立评估和激励机制，开设创新创业教育通识、技能、实训类课程，设立创新创业实践学分，建立创业依托、实践、模拟基地，大学生创新创业能力和素质显著提高。

## 2. 关于高校内部管理方式改革。

一是着力完善内部治理体制机制。四川大学积极探索管办评分离治理模式，初步构建起既相互制约又相互支持的管理体制和评价机制，丰富了现代大学制度内涵。东北师范大学分层次、分类别落实教授治学。在学院层面，实行教授委员会集体决策。在学部层面，加强教授委员会、部务委员会运行机制建设。在学校层面，建立了哲学社会科学学术委员会和自然科学学术委员会，凡涉及学术基金使用、学术评价与遴选、学术资源分配等事宜，均由2个学术委员会决策，校长办公会不再决策。同时明确，校党委书记和校长均不参加学术委员会。华中师范大学调整了学术委员会的构成，校长和职能部门负责人退出学术委员会，由无行政职务的资深教授担任学术委员会主任，学科规划、职称评聘、发展规划制定以及相关的资源配置、学术成果水平鉴定等权力，都回归学术委员会。

二是着力推进高校人事制度改革。清华大学积极探索高校岗位管理制度，实施定量与定性相结合的综合绩效评价，实行分类、分层评价制度，按照简便易行、行之有效的原则，根据工作性质对教学科研单位和管理服务单位进行分类评价，根据学科门类特点对教学科研单位进行分类评价。浙江大学构建教学科研并重岗、研究为主岗、教学为主岗、社会服务与技术推广岗、团队科研/教学岗等岗位分类体系，探索教师多种通道职业发展的人事管理新模式。

### 3. 关于高校办学模式改革。

一是与地方、行业、企业的合作不断深化。武汉理工大学以人才联合培养基地为依托,探索建立了全日制专业学位硕士研究生团队培养模式。重庆大学积极推进校地、校企合作办学,构建学校与地方资源共享机制。重庆市人民政府出台了《关于支持重庆大学建设的若干意见》,3年共提供2亿多元支持。长安大学与交通运输、国土资源、住房城乡建设等部门密切联系,近几年来先后与18家单位签署战略合作协议。江南大学加快企业研究生工作站建设,依托学校在轻工、食品、纺织、环境、化工、生物医药、设计等方面优势,紧密结合行业需求,已与百多家企业建立了研究生工作站,建立各类行业企业实习、实训基地631个。

二是高校产学研联盟长效机制建设不断加强。天津大学面向国家发展战略,结合地方政府需要,建立“滨海工研院”等平台机构,推动地方政府设立专项基金;面向企业技术需求、建立联合中心,形成协同创新机制;发挥学科综合优势,引领行业发展形成行业战略联盟。西北农林科技大学以完善农业科技推广模式为核心,构建产学研结合新体制。系统规划了14个区域主导产业试验示范站,推动了农业科技推广与区域农业产业发展紧密结合,培训了基层干部和技术员3万多人次、农民30多万人次,促进了学校科技创新与生产需求的直接对接,实现了科技成果快速进村入户。北京交通大学构建“3+1+2”产学联合人才培养模式,即学生在本科3年级与企业签订意向性协议后获得推免资格,由校企联合完成本科最后1年培养,2年研究生阶段继续实施双导师培养,其中1年到企业实习,毕业后到企业工作;构建“3+1”订单式培养模式,即前3年实施宽口径培养,后一年针对行业特点进行专门教育。

三是行业高校特色发展体制机制进一步完善。北京科技大学探索了4种校企合作模式:一是学校-企业战略技术重大项目合作模式,二是学校-企业共建共管研发平台模式,三是学校-企业共建国家基地合作模式,四是共同参与建设央企技术研究院模式。中国地质大学(武汉)主动与行业组织、协会加强沟通,聘请行业专家,共同制定人才培养方案。结合地学类研究生培养特点,完善实践基地的区域和专业布局,目前基地数量达到78个,覆盖28个省和地质、矿业、水利工程、能源、交通等行业。西南交通大学积极探索校企合作、校内校外结合的“立交桥”式人才培养模式,促进人才培养与岗位要求的紧密衔接。

### 4. 关于教师教育改革。

试点学校通过创新教师教育体系和培养模式、建设支持教师专业化发展的教学资源平台、加大实践教学比重、积极构建合作开放的教师教育实践基地等举措,探索建立教师教育职前职后一体化的培养机制。东北师范大学以“教师教育创新东北实验区”为依托,构建了师范大学、地方政府和中小学校协同合作培养和培训中小学教师的新机制,



既着力于解决教师培训问题，又为大学生开辟了实习基地。华东师范大学构建了“4+N+2.5”的本科和教育硕士一体化培养体系，突出教师教育课程的实践环节，实践课程学分达19个，占教师教育课程体系学分总数的68%，形成了实践导向的教师教育课程体系。陕西师范大学结合中学教师职业发展需要，加强与中小学紧密合作，建立合作开放的教师教育实践平台，创建与西部6省区相关中小学的网络远程视频对接系统和教师教育课程资源共建共享系统。西南大学与地方政府及中小学校合作，创办了20多个教师职前培养与职后培训衔接的创新实验区，初步建立了教师教育职前-职后一体化人才培养体系。

## 二、“三重一大”决策制度实施成效

这次检查，重点对75所部直属高校决策制度建设，学校领导班子决策事项、决策程序，决策保障机制建设等情况进行了全面了解。

**一是加强制度建设，决策制度体系不断健全。**各高校普遍制定了党委会、全委会和校长办公会议事规则，针对基建、财务、采购、招生、干部人事等重点领域，完善修订了一批配套制度。中国政法大学、同济大学等校结合大学章程建设将“三重一大”决策制度确立为章程体系的基础核心制度；清华大学制定完善了《清华大学管理体制条例》、“三重一大”决策公开与查询制度等；北京科技大学规定处级副职干部任免由常委会票决，正处级干部任免由常委会票决通过后、提交全委会票决，学院院长由教授会推荐提名，二级党委负责人直接选举制度；东南大学规定凡涉及“三重一大”的决定一律采取表决制。武汉大学、西北农林科技大学等校创新学院管理体制机制，出台了校内二级学院贯彻落实“三重一大”决策制度的指导意见、实施细则，对基层单位决策活动作出明确规范。

**二是坚持民主集中，决策程序更加规范。**各校高度重视决策前征求师生意见及专家论证工作，各级领导干部、教职员工积极参与民主管理和决策监督，群众参与、专家咨询和集体决策相结合的决策机制不断完善。山东大学制定《听证规则》，事关学校改革发展和稳定、涉及广大师生利益的重大事项决策前，都经过听证会程序；复旦大学成立校发展与规划委员会、预决算委员会，推动教职员工参与学校的重大决策；兰州大学制定《关于建立重大决策和谐稳定风险评估机制的实施方案》，对可能影响安全稳定的重大事项进行专项评估；华中科技大学规定学术管理议题必须经校学术委员会审议通过后，方可提交学校决策会议；东北师范大学坚持重大事项由专家委员会进行论证后提交党委会或校长办公会审议；中央财经大学成立预算管理委员会、招投标与采购工作委员会、审计委员会等，切实加强专家论证力度；西南大学坚持民主党派双月会议制度，校党委书记带头听取党外人士意见和建议；大连理工大学教代会执行委员会下设教学科研、提案、青年教职工、民主评议与监督、师德建设、女工等六个专门委员会参与学校



日常管理工作；浙江大学实行“领导领办提案”制度，实行教代会代表巡视制度；中国石油大学（北京）、东北林业大学印发校、处两级“三重一大”决策流程图，严格规范决策程序。

**三是推进机制创新，决策信息公开程度明显提高。**各校建立健全信息公开制度，积极探索信息公开新机制，采取多种方式公开“三重一大”信息。75所直属高校领导班子成员均将执行“三重一大”决策制度情况作为民主生活会和述职述廉的重要内容；公开事项合计12194项，平均每校163项。其中，公开决策事项项数100项以上的有48所，厦门大学、中国海洋大学、重庆大学公开决策事项均超过500项。中国农业大学决策事项以会议纪要的方式即时在校园网上公布；吉林大学将干部聘任过程视频直播，职称聘任时在网上公示相关教师学术成果；北京大学创立师生员工代表和校领导见面会制度，不断完善学校与师生之间的沟通机制，促进学校管理的民主化、科学化；长安大学将贯彻执行“三重一大”集体决策制度情况通过会议文件、网络等各种方式，及时面向教职员工公开；华南理工大学制定校务公开监督工作实施办法，成立校务公开监督小组，每年进行专项检查；北京化工大学建立财务信息全面公开制度，坚持财务年度预算经费公开、决算报告公开、财务总体收支公开、公费医疗和招待费等经费支出公开等；华北电力大学、华东理工大学创新教代会提案工作模式，积极推进教代会工作规范化、信息化，有效推进校务公开民主管理；西安交通大学制定《“三公”经费公开暂行办法》；南开大学定期编发《南开大学校务公开》；天津大学每月编发《学校工作进展》；北京林业大学完善了党务、校务、信息三公开制度体系，推行信息发布会等10余项制度；中国药科大学将常委会、校务会会议纪要下发至各部门单位，自觉接受群众监督；大连理工大学制定信息公开制度同时还结合涉密专业情况，制定了16个保密制度。

**四是强化检查考核，监督保障机制逐步完善。**各校重视加强决策监督保障机制建设，积极探索建立决策考核评估制度、责任追究制度等，加大对决策执行情况的检查考核和问责纠错，推进了决策的科学化、民主化、法治化。2011年7月至2012年6月，有2名直属高校干部因决策失误被追究责任。对外经济贸易大学每年开展二级单位“三重一大”制度落实情况专项检查考核，印发“三重一大”事项决策记录本，进行不定期抽查；四川大学建立了“管、办、评”分离的评估机制，由独立的评价机构进行综合评估；北京外国语大学每年聘请社会权威审计机构对校领导、各部门进行审计，考核评估重大资金使用情况；西南交通大学对重点工作定期“明”查，同时由监察处和机关党委牵头对二级单位重点工作落实情况进行“暗”查；河海大学启动对二级单位的巡视制度，检查“三重一大”决策制度落实情况；上海财经大学从健全制度，规范流程入手，着力推进大额资金使用的全过程监管；北京语言大学、华东师范大学等校通过建立干部廉政信息库、干部廉政风险防控档案等，将干部决策、廉政等情况记录在案，作为干部考核依据；北京邮电大学出台了《重大决策失误责任追究实施办法（试行）》，明确决策责任、实施

问责与责任追究；中国传媒大学编发《党委常委会决议督办情况通报》《校长办公会决议督办情况通报》，校长办公会第一个议题汇报上一次办公会督办事宜；北京师范大学制定决策后“工作进度表”督促执行；北京交通大学成立督查督办办公室，编印《督办简报》和《要文回顾》反馈决策事项办理情况；西南财经大学坚持每周出一期督查督办通报，每半年一小结；中国矿业大学（北京）每月召开一次“三重一大”决策事项工作协调推进会，保证决策有效落实。

## 6 所高校有了自己的根本大法，护航“学术至上以人为本”

### 将改革探索融入大学章程

来源：《中国青年报》 2013-12-2

11月28日，教育部政策法规司司长孙霄兵宣布，教育部不久前核准了中国人民大学、东南大学、东华大学、上海外国语大学、武汉理工大学和华中师范大学6所高校的大学章程。他指出，“章程是大学治理理念、制度的集中体现，是高校管理的基本准则，也是学校明确办学方向、突现办学特色的重要保障”。

著名法学家、中国人民大学党委副书记兼副校长王利明解释，“章程是学校的‘根本大法’，其他规章制度、办学活动都不得与之违背。”

事实上，这6所高校对大学章程的探索和实践早在若干年前就开始了。

#### 学术至上，学者为大

华中师大新核准的《大学章程》第二章“学校基本制度”的第十五条明确写道：

学校实行教授治学，保障学术自由和学术民主，促进学术发展。

对华中师大的领导和教师而言，这不是一句空话，而是学校历经几年改革实践得以证明非坚持不可的一项重要的基本制度。

“我是校长，干脆我辞去学术委员会主任，请资深的学术权威、纯粹的学者来担任，使学术委员会真正做到学术化、学者化。”

2010年秋季开学后不久，时任华中师大校长的马敏这样宣布5名校领导退出校学术委员会的原因。新一届学术委员会主任不再是马敏校长，而是我国著名语言学家邢福义先生。

这个想法由来已久。曾经在美国耶鲁大学、普林斯顿大学，英国牛津大学做过较长

时间访问学者的马敏校长，不仅是个认真的学习者，还是个认真观察者。他发现，这些世界一流大学的管理之道关键在于教授治校。学校的各种事务，都由教授学者参与决定。目前中国大学最主要的问题是行政权力过大，要通过改革让行政权力逐渐淡化，在某些领域甚至应该让位于学术权力。

就这样，华中师大以改革学术委员为突破口走出第一步，以此尝试将行政权力与学术权力作适当分离。

在新一届华中师大学术委员会举行的第一次会议上，马敏向资深教授邢福义颁发了学术委员会主任聘书。23位委员囊括了学校几乎所有一级学科的“名家”——农村问题研究专家徐勇，近代史专家朱英，农药学学科带头人杨光富，文学院博导胡亚敏，粒子物理领域专家、长江学者王恩科等。考虑到联系工作的需要，仅为当时负责科研的杨宗凯副校长保留了一个委员位子。

由著名学者组成的学术委员会很快开始在学术评价、学术鉴定和学术咨询中发挥作用。第一次会议就投票决定增加了二级教授评选条件，结果6位申报的教授中只有两位获得通过。因为经专家审议，其他4位条件还不够。

时间过去不久，在学校考虑为计算机科学系配备新系主任的关键时刻，突然飞来一纸检举信，状告一位具备较强竞争力的系副主任有学术剽窃行为。

校长将学术的事交给学术委员会处理。学术委员会没有拖拉，及时组织该领域的同行专家进行调查鉴定，结果证明该教授从事科学研究的态度是严谨的，研究成果也是有一定质量的。结论出来之后，不仅在短时间还了这位副主任的个人清白，也没有影响学校对她的信任和使用——这个一度被“举报”的学者后来被正式任命为计算机科学系系主任，至今活跃在教学科研岗位上。

### 教授委员会不是摆设

随着高等教育跨越式发展和行政主导下的撤校合并，我国“巨无霸”的大学日益增多，学校实行二级管理体制的情况非常普遍。在这样的情况下，学院层面的学者参与管理和监督的作用如何体现呢？

武汉理工大学早在几年前便主动进行了探索。

学校在各教学科研二级单位建立了教授委员会，教授委员会由全体教授组成，行使学科建设、专业设置、教师评聘、学术评价、教学指导等事项的评议职能，保障教授在学术管理中的主导作用。不仅如此，他们还设置了相应的监督体系。

这些教授委员会可不是摆设。学院的人才引进、队伍建设、职称评审等涉及学院发展的关键问题，全都要由教授委员会审议把关，他们的意见会起决定作用。

不久前，一位副校长的博士生想留在学校的某个学院任教，却在应聘答辩中，被该院教授委员会的评委投了反对票，理由是其专业不是很对口。此事只好作罢。

引导教职工通过教代会反映自己的呼声和诉求，努力解决好涉及到职工切身利益的问题，也是武汉理工大学尝试加强内部管理和监督的做法之一。

在中国任何单位，奖金分配都是一个极为敏感的话题，由此生出重重矛盾。武汉理工大学理学院从2004年首届教代会起，便明确将年终奖金发放办法作为一个重要的议题进行讨论审议通过。经过这一规范的程序，妥善化解了领导与职工、教师与教辅人员、学科与学科、科研与教学之间各种矛盾，其结果得到广大教职工的认可。

现在这一做法已经制度化。不仅如此，理学院教代会的代表每年还要听取并审议“院长工作报告”，报告中包括学院年度工作总结、改革发展计划和年度经费使用情况报告，最大限度让代表们了解讨论决定学院涉及到职工切身利益的重大问题，充分尊重他们的知情权。

### 回归大学本位：以人为本

放眼今年各校的校庆活动，似乎同一时间都变换了一种风格，强调要做学术的校庆、校友的校庆、简朴的校庆。

开风气之先的当属中国人民大学。

在人大众多校友的记忆中，母校2012年举办的75周年校庆特别温暖。

这年9月，母校通过不同媒体向海内外学子发出了亲切的呼唤：“中国人民大学75周年校庆，等你回家！”

校庆日当天，学校没有举办以少数领导和嘉宾为主体、部分师生和校友参加的传统庆典大会，而是按照“以校友为中心、以学生为中心、以学术为中心”的理念，安排了丰富多彩的由广大师生、校友共同组织、共同参与的活动。

不以级别高低排座次、不以财富多少论成功，尊重每一个校友，关爱每一个学子，突出教师和校友对于一所大学的重要意义，使学生从校友的身上感受到人大精神的召唤。

校长陈雨露说，这是一个理念的变化，“是想让校庆充分体现学生和学术是大学的原点，育人是大学的本质，我们在倡导一个回归大学本位的校庆。”

而且这种回归以“立法”的形式融入了各个大学章程的具体条款中。

这6所大学新制定的章程，都特别突出了对教师和学生在学习活动中主体地位的尊

重与保护。人大和东南大学在章程的结构设计上，特意将教职员工的责权利规定置于学校组织机构之前；上海外国语大学章程坚持了“促进人的全面发展”的办学理念，将培养“具有民族情怀的优秀世界公民”作为学校人才培养的共识。而武汉理工大学则以具有较强的改革创新意识，提出学生管理与服务并重的理念，在学生的专业学习、就业辅导、创业培训、心理干预等方面建立了一整套服务体系，引导学生健康成长。

在人大的《大学章程》中，有一项制度创新的内容最抢眼：设置人才培养委员会，委员会主任由学校校长直接担任。

对新上任不久的陈雨露校长而言，有两件事对他的思想冲击很大。一是在学校关于教学改革进行的问卷调查中，同学们对自由度的呼声非常强烈；二是人大学生话剧团排演了哲学话剧《苏格拉底》，水平之高出人意料。他深切地感受到，在人大这样一所重点研究型大学里，应当充分调动学生的创造力和能动性，找寻学生成长过程中内心真正的渴求，根据学生需求和特长设计教育项目，真正做到因材施教。根据每一个学生的禀赋、优势，将其培养塑造成一件艺术品，是一个巨大的创造过程。这个过程蕴含着巨大的乐趣，也蕴藏着巨大的生产力。

人大要以“国民表率、社会栋梁”为人才培养目标。于是，人大决定设立一个专门的人才培养委员会，找寻帮助青年学子实现自由度的最佳方式。经过15个月调研拿出的本科人才培养的路线图，学生被摆在了最重要的位置。学校也用心为学生发展的深度、广度、精度和自由度做了一系列的制度设计和安排。

在改革开放环境下成长发展起来的中国大学，今天已经不能置身于国际化的潮流之外。制定大学章程，重新认识自身的定位和职责，是建立现代大学制度迈出的重要一步，更多的高校、更多的学子都将从中受益。

## 瞿振元会长等就“推进教育治理体系 和治理能力现代化”问题答记者问

来源：中国教育报 2013-12-17

深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构。强化国家教育督导，委托社会组织开展教育评估监测。健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度，鼓励社会力量兴办教育。

——《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化——在党的十八届三中全会提出的全面深化改革总目标之下，如何深化教育管理体制改革的？

日前，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》正式发布，掀开了全面深化改革的新篇章。在“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”总目标的要求下，在加快转变政府职能的具体部署下，《决定》在深化教育领域综合改革的部署中，提出要“深入推进管办评分离”。其背后的深刻内涵与意义何在？教育管理体制改革的何屡推难动，难在哪里？构建政府、学校和社会之间的新型关系，权责如何明晰？围绕这些问题，记者近日采访了中国高等教育学会会长瞿振元、中国教育科学研究院副院长曾天山、国家教育发展研究中心副主任杨银付、北京十一学校校长李希贵。

### 从“管理”向“治理”转变传递何种内涵

过去，我们也认识到管理能力不足的问题，今天我们更应认识到治理能力不足和不够现代化的问题，也就是，不只是从上到下管的能力不足，而且是多元、平等、协调的治理能力不足。

问：“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，是《决定》提出的全面深化改革的总目标。怎样理解这一总目标下的深化教育领域综合改革？怎样理解“治理”二字传递的深刻内涵？

瞿振元：当前的教育管理体制改革的，要放到党的十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标中去理解。《决定》提出，全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。这个总目标既是国家的治理学说，也是我们改革的工作目标。长期以来，我们总是提“管理”，这一次《决定》突出了“治理”二字，而且还强调治理体系、治理能力要实现现代化，我认为这是非常先进的理念，可以说是《决定》的最大亮点。

我们应该深刻理解从管理到治理这一变化的深刻内涵。管理是从上而下、一元单向的。而治理是指在社会主义市场经济体制下，市场在资源配置中起决定作用的条件下，多元利益主体围绕共同的目标协调与互动的过程。可以说，随着市场经济中行为主体的多元化、利益主体的多元化，政府与民众、社会、企业、学校的关系也应是平等的、双向的、互动的、协同的。

在从管理向治理转变，推进国家治理体系和治理能力的现代化的大背景下，实现教育治理体系和治理能力的现代化也就成了一个紧迫而现实的任务。不仅从高等教育看是这样，从基础教育、职业技术教育、终身教育体系建设来看，也基本如此。

杨银付：在全面深化改革的总目标下，教育领域综合改革也要努力以教育管理方式创新、教育治理方式创新引领教育发展方式创新。创新教育管理方式的核心要求就是由微观管理走向宏观管理，由直接管理走向间接管理，由办教育向管教育转变，由管理向服务转变。而教育治理超越了行政管理的视野，其核心是正确处理好政府、学校、社会的关系，并建立完整的治理结构。

问：您能否结合我国教育的现实情况，具体分析一下从“管理”到“治理”这一变化的必要性与现实意义？

瞿振元：从高等教育来看，无论是高等教育自身的发展和高等教育外部环境发生的变化，都对教育治理体系和治理能力现代化有现实的需求和现实的可能。

在高等教育内部，当前我国高等教育已经进入大众化，并且是中等程度的大众化阶段。1998年，我国共有高等院校1022所，有590多万名在校学生，而现在，我国高等院校已经有2442所，有3000多万名在校学生。过去的校均规模为5000人左右，现在为1万人以上。这些不能只理解为高等教育规模的扩张，而应认识到高等教育组织的复杂化、结构的多样化、水平的差异化、权益的多样化和民主诉求的不断增加。

除了高等教育自身的复杂变化，高等教育的外部环境也已经发生了巨大变化。首先，高等教育规模扩大后，高等教育的利益关联者显著增加。过去，高等院校学生人数少，很多人都不了解高等教育，觉得它神秘。而今天，读大学是平常的事情，利益关联者显著增加，更多的人能够感受高等教育，也更容易看到问题，这也是为什么整个社会都能评论高等教育的一个原因。其次，市场经济体制也要求教育体制与之相适应，当前很多高校的经费来源多元化，筹资集资的数量在增加，有的学校总体经费中，国家拨款不足1/5。受教育者走向社会的渠道即就业通道也进一步变化，市场在就业中起决定作用。教育国际交流合作的广度和深度也前所未有，等等。这些都说明高等教育的外部环境发生了重大变化。

高等教育自身的发展情况和高等教育外部环境的变化告诉我们，如果还停留在过去“管理”的概念下来发展教育事业，显然已经不相适应了。

现实情况要求高等教育管理向高等教育治理转变，推动中国特色现代高等教育治理体系和治理能力的现代化。强调由微观管理走向宏观管理，由直接管理走向间接管理、由办教育向管教育转变、由管理向服务转变。

过去，我们也认识到管理能力不足的问题，今天我们更应认识到治理能力不足和不够现代化的问题，也就是，不只是从上到下管的能力不足，而且是多元、平等、协调的治理能力不足。



还有一点,从高等教育治理体系来看,我们提到的管办评分离,更准确的理解应该是管办评分立、分工、互动、协同,根据系统论的理论,任何事物都是相互联系的,管办评也无法完全分离。

问:为实现全面深化改革的总目标,《决定》专门就加快转变政府职能进行了具体部署,例如深化行政体制改革,创新行政管理方式,进一步简政放权,特别是加快事业单位分类改革,推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化等,都成为亮点。这些举措对深化教育管理体制改革而言,意味着什么?

杨银付:《决定》专设一个部分对加快转变政府职能进行部署。实际上,“国家治理体系和治理能力现代化”的一项重要要求,就是简政放权,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。新一届政府成立以来,就把职能转变作为第一件大事,迄今已取消下放334项行政审批等事项。这就是转变行政管理方式。在教育方面,我们也要努力以教育管理方式创新、教育治理方式创新引领教育发展方式创新。

曾天山:这就意味着为深化教育体制改革创设了有利的制度大环境,是难得的历史机遇。大环境决定小环境,大气候影响小气候。以往推动的一些教育体制改革有的无疾而终,有的不了了之,有的成了“四不像”,就是因为大环境不支持,小环境不配套,局部改革难以推动和持久。这次从综合改革的角度加快政府职能转变,着重改变政府是全能政府的观念,着力改变政府闲不住手的状况,是对政府自身的彻底改革。

我理解的政府管理职能转变有三层意思,一是要分权,理顺政校关系、政事关系、政社关系,政府应当管的事一定要管好管住,着重方向把握和战略管理。二是要放权,政府要抓大放小,要舍得简政放权,把不该管又管不好的微观事务向学校放权,向中介放权,向社会放权,要加快现代学校制度建设,要加快事业单位经营型和公益型分类改革,成为真正的社会专业中介组织,要完善社会参与机制。三是要监权,善于运用综合政策工具(如法律、规划、经费、标准、监测、评价、督导)进行引导和问责。这三者关系处理好了,就能打破以往存在的“一放就乱,一乱就收,一收就死”的怪圈,进入“各司其职,各负其责,相互支撑”的良性循环。

### 教育管理体制改革难在哪里

政府长期在放权和收权之间纠结,而事权不匹配,权责不统一,学校和社会也不愿接,给人的感觉是教育发展多改革少,简政放权喊得多做得少。因此,改革面临的最大困难不是改别人,而是改革自己,卸下利益的包袱才能轻装前进。

问:1985年5月《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布后,我国教育管理体制改革不断深入,改革至今,我国教育管理体制的现状如何?有哪些弊端?“深入推进管

办评分离”的重要意义何在？

曾天山：教育行政体制是政府行政体制的重要组成部分，伴随经济体制改革和科技体制改革，教育体制改革自1985年以来不断推进，确实有很大的进展，特别是明晰了中央和地方权责，但并没有彻底改变行政独大的局面。公办学校办学基本听命于政府，各级教育督导机构绝大部分附属于教育行政部门，大多数评价活动都是政府自己进行或委托直属事业单位开展。这样政府既是办学的主体，又是管理的主体，还是评价的主体，决策、执行、监督一体化，相当于既当裁判员，又当运动员，还是解说员。这种现状带来的结果必然是自说自话，缺乏公信力，缺乏说服力，缺乏相互监督和相互制约，无论哪个环节出了问题都难以问责和及时改进，长此以往就陷入僵化固化的泥潭，教育发展失去动力和活力。因此，推进管办评分离是现代教育管理制度的必然选择，是建设现代化教育强国的制度保障。

李希贵：从1985年至今，党中央、国务院先后召开了三次全国教育工作会议，一直在试图突破教育的计划经济色彩，还教育的本来面目，但是我们看到的结果却依然是管得过死、学校活力不足、社会参与程度不高，创新型人才培养机制基本没有形成。2010年教育规划纲要再次发力，提出要重点突破的也是“促进管办评分离”，快3年了，应该说没有取得实质性进展。市场的主体是企业，教育的主体是学校，办学是学校的事情，但是长期以来，学校需要的教师由人事部门招聘，教师工资由财政部门发放，教师职称评聘，也要由主管部门来管，学校成了局外人。更有甚者，一些地区连各个学校的学习进度也要按照主管部门统一要求来进行，长期以来，大一统的管理体制让校长无法施展抱负，学校千校一面，学生没有选择的余地，个性化培养无从谈起，这也是长期以来教育备受指责的根本症结所在。

《决定》给了我们很大的信心。只有政府、学校、社会各归其位、依法尽责，决策、执行、监督相对分离，这种“三角形”的体制才能形成相对独立、彼此尊重的关系，才能保障教育事业的健康发展。

杨银付：深化教育领域综合改革，可以从不同层面来理解，其中最具全局视野的，就是管办评分离的改革，因为它涉及教育的方方面面。它要求转变全能型政府的职能模式，形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的现代公共服务政府教育管理体制，构建“政府管教育、学校办教育、社会评教育”的教育发展新格局。这一改革必将解放和发展教育生产力，解放和增强教育活力。

问：有人说，教育管理体制改革的教改中最难啃也必须啃的硬骨头，怎样理解？为什么1985年就提出放权，但感觉真正的放权很少，教育管理体制改革的难在哪里？

曾天山：教育管理体制改革是教育改革的核心，也是教育改革的难点，为什么这么说？我理解，一是因为中国之大，人口之多，教育之复杂，非强有力的政府难以维持运转和持续发展；二是因为我国学校大多数是政府公办的，民办学校历史短暂，公民办学校内部治理结构还不完善；三是因为社会组织发育不成熟，独立的中介组织起步晚，公信力不足；四是因为改革者在切割自身利益方面，难以下决心、出狠手，多放事权，少放人事财物权，多放虚权，少放实权。这种状况导致了政府管理“不放权不行，放权也不行”的尴尬局面，长期在放权和收权之间纠结，而事权不匹配，权责不统一，学校和社会也不愿接，给人的感觉是教育发展多改革少，简政放权喊得多做得少。因此，改革面临的最大困难不是改别人，而是改革自己，卸下利益的包袱才能轻装前进。

李希贵：所谓改革进入深水区、攻坚期，说白一点，其实就是改革到了需要革掉一些部门的“利益之命”的时候，他们手里把握这些权力已经成为习惯，甚至，没有了这些权力，有些部门就没有了存在的必要，有些岗位也没有存在的合理性。因此，我们必须充分估计改革之艰难，可以说，没有政府的强力推动，改革不会自动发生。

但是，我想特别强调的是，现在的情况已经与1990年以前完全不同了。那个时候的放权，是指教育行政部门放权给学校，而现在，在许多本来学校应该拥有的权力上，不仅学校没有了决定权，连教育行政部门也没有多少发言权，大都被人事、财政、发改等部门收去了，所以，在许多方面，教育部门已经无权可放，必须从政府层面认真排查梳理，把真正应该还给学校的权力交出来。

教育体制的弊端大家都很清楚，国外教育发达国家有比较成熟的体制可借鉴，国内也有成功的实践。2004年，我在潍坊市教育局任局长，潍坊市无论是老师还是校长，长期被行政级别带来的弊端所困，在潍坊市委、市政府的大力支持下，潍坊一次性取消了全市所有中小学校的行政级别，建立了校长职级制管理新机制，涉及930多名有级别的校长、副校长，他们的档案全部从组织人事部门转移到教育部门管理。教育改革的关键是党委主要领导的境界、胆识。虽然说“改革触动利益往往比触及灵魂还难”，但是经过实践检验，潍坊的校长尝到了改革的甜头。潍坊的中小学校长不用再去参加不相干的会议、活动，可以静下心来一心一意研究办学，依靠出色的办学业绩赢得比以往更多的尊重。改革难不难，关键看谁来推动。

再比如，给学校下放权力，不能靠文件、靠会议，也不能仅靠觉悟，关键是要有落实的措施。如果机制不改，即使换了人，往往也只能管一时。改到深处是制度，要把改革落到实处，还是要从制度的变革起步。

### 新型关系需要怎样明确权责

政府转变职能首先要转变“管”学校的思维，树立起以学校发展需求为导向的工作

机制。学校自主办学，就是学校独立承担起立德树人的职责，最终实现依法自主管理教师、自主实施课程，按照章程办学。社会在参与学校办学中实现对学校的监督。

问：教育部部长袁贵仁提出，深化教育领域综合改革，大的方向是构建政府、学校和社会之间的新型关系，这个新型关系应该是怎样的？具体权责应该如何明晰？

曾天山：构建政府、学校和社会之间的新型关系，我感觉不能再是“新瓶装旧酒”，而是扎扎实实改革、实实在在推进。教育领域管办评分离的内涵，就是政府管教育、学校办教育、社会评教育。

政府必须依法行政，转变职能、改进管理方式，加强宏观管理，变微观管理为宏观管理、直接管理为间接管理。坚决实行简政放权，落实学校的办学自主权，如招生、人事、财务、教学、学术、对外合作等权限。同时，注意发挥社会组织在教育评估监测中的作用，进一步调动行业协会、专业学会、基金会等社会组织参与教育公共治理的积极性，鼓励专门机构和社会中介机构评估监测教育成效，适时将委托社会组织开展教育评估监测纳入政府购买服务程序之中，作为完善评估监测制度体系的重要运作方式。

杨银付：政府在管理教育中，要改变直接管理学校的单一方式，综合运用立法、拨款、规划、标准、规则、信息服务、政策指导和必要的行政措施，减少不必要的行政干预。学校是办学的主体，应依法保障学校的办学自主权，同时由学校承担起相应的责任。适应中国国情和时代要求，建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，是对“如何办教育”的核心要求。在评教育方面，就是要推进专业评价，鼓励专门机构和社会中介机构进行评估，形成由政府、学校、家长及社会各方面参与的多元教育质量评价体系。

在管理—办学—评价的综合改革中，管理的改革和创新是上游，是基础性的，是首先需要改革的方面，它之所以重要，是因为管理上的放权，将为办学和评价上的创新提供空间，牵一发而动全身。办学的改革和创新是核心，从办人民满意教育而言，教育行政部门并不直接提供教育，教育行政部门提供的是教育政策，学校才直接提供教育，办学的质量直接决定着教育的质量，办学创新的重要性不言而喻。学校是教育的细胞，教育改革只有最终落实到学校层面，体现到教师和学生身上，才真正见到了实效。评价的改革和创新也十分重要，评价往往是指指挥棒，下游的评价可以反过来带动上游的管理和中游的办学。例如，教育部今年出台了《关于推进中小学教育质量综合评价改革的意见》，从品德发展水平、学业发展水平、身心发展水平、兴趣特长养成、学业负担状况5个方面设立20项指标，这可以看作是教育部在管教育，设立了评价指标和评价规则，具体的评价可交给专业机构按照规则去评，而这一评价将反过来直接引导学校更好办学，改变片面应试倾向，全面实施素质教育。

李希贵：这些年，我在不同场合多次呼吁要加快制定《学校法》进程，用法律形式确定政府、学校、社会的关系。这个新型关系，我认为应该这样表述：政府宏观管理、学校自主办学、社会参与监督。政府转变职能首先要转变“管”学校的思维，树立起以学校发展需求为导向的工作机制。道理很简单，如果没有学校，教育局也就没有存在的必要，教育局的职责是全心全意为学校发展服务。学校自主办学，就是学校独立承担起立德树人的职责，最终实现依法自主管理教师、自主实施课程，按照章程办学。社会承担起过去政府管理的职能，在参与学校办学中实现对学校的监督。这三者不再是单纯的“管”和“被管”的关系，应该各司其职。否则，教育就会畸形发展。

落实《决定》提出的措施，将给我国教育带来深刻的变革，使教育真正回归到教学规律和人的成长规律。政府依法提供必要的保障条件，不再套用行政思维对待学校、管理校长，真正把办学的权力还给学校，让学校依法承担起应该担负的责任，这些改革必将释放出学校的巨大的活力。迈出这关键的一步，中国教育将焕然一新。

## 【热点论坛】

# 2013 年中国高等教育十大事件盘点 ——“2013 年高等教育大事”学术沙龙

主持：贺祖斌 来源：中国高等教育改革与发展网 2013-12-30

贺祖斌（1965—），广西广播电视大学校长，教授，教育学博士，教育部人文社科重点研究基地厦门大学高等教育发展研究中心兼职教授，从事高等教育研究。课题组成员为华中师范大学、厦门大学、广西师范大学和广西师范学院高等教育学专业博士、硕士研究生。

**【编者按】** 由贺祖斌教授主持，高等教育学专业硕士、博士研究生参加的“年度高等教育十大事件盘点”的学术沙龙到2013年已经举办了8期，每年的研究成果在“中国高等教育改革与发展网”上首发，去年的“盘点2012年中国高等教育十大事件”成果在《光明日报》2013年2月20日刊发，国内上百家专业网站转发，在学术界产生了很好的影响，这标志着积累多年的讨论形式和成果得到学术界的认可。该学术团队继续对“2013年中国高等教育十大事件”进行了深度分析，并坚持独立评析。我们期待每年以这种专业性、针对性的探讨，管中窥豹，见证我国高等教育发展的轨迹。

2013年是中国的改革之年，十八届三中全会出台的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，标志着我国在各个领域改革的方向和目标。在此背景下，教育领

域的改革不断深化,有关高等教育的改革也不断推陈出新。从三中全会的高等教育改革措施到高考新政策、从大学章程的核准到研究生教育全面改革,从中西部高等教育振兴计划出台到从“慕课”引发的教育变革,从大学国际化办学到地方高校发展转型,从大学人文教育到大学生心理问题,高等教育改革正以前所未有的深度、广度推进着。这些事件记录着这一年中国高等教育改革和发展历程。

## 一、十八届三中全会决定,深化高等教育领域改革

### ●事件回顾

十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,关于推进高等教育改革有如下表述:加快现代职业教育体系建设,深化产教融合、校企合作,培养高素质劳动者和技能型人才。创新高校人才培养机制,促进高校办出特色争创一流。试行普通高校、高职院校、成人高校之间学分转换,拓宽终身学习通道。深入推进管办评分离,扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权,完善学校内部治理结构。强化国家教育督导,委托社会组织开展教育评估监测。推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化,创造条件,逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别。建立事业单位法人治理结构。

【摘自:新华网 2013 年 11 月 15 日】

### ●贺祖斌点评

《决定》涉及高等教育改革的亮点有很多,我觉得有几个关键词很有新意:第一,“现代职业教育体系”——我国高等教育多年来以普通高等教育为主,对职业教育体系的建设也就是近十年,随着经济的快速发展对技能型人才的急需,慢慢才关注并予以重视。现代职业教育体系是适应经济发展方式转变和产业结构调整要求、体现终身教育理念,构建中、高职的协调发展的教育系统。人才需求是多层次、多类型的,技能型人才将随着经济的发展需求量越来越多,职业教育发展越显重要。第二,“行政化”——我在《大学治理与现代大学制度建设》一文中谈到关于大学的行政化管理问题,它应该包含两大方面:一是政府对大学行政化管理,二是大学内部行政化管理。前者关乎大学自治问题,后者关乎大学学术自由问题,这两者都是现代大学制度建立的基本要素。大学这种行政化管理模式给大学教育带来的弊端,实际上在一定程度上阻碍了高等教育的改革与发展。但是,在大学治理过程中,如何平衡大学与政府、社会关系?如何平衡大学内部各种权力关系?这些都是大学治理过程中需要关注的问题。第三,“学分转换”——试行普通高校、高职院校、成人高校之间学分转换,就是我们常说的“学分银行”,它是面向学习者,以终身教育学分认定、累积和转换为主要功能的学习成果认证管理中心和转换服务平台,其目标是推进终身教育体系和学习型社会建设,这是继续教育中一

个非常有创举的措施，很有发展前景。当然，还有“人才培养机制”、“法人治理结构”、“办学自主权”等方面，都是高等教育中存在的、急需改革的问题。《决定》提出的一系列高等教育改革措施也切中了问题的要害。但是，高等教育改革是一个系统工程，单靠教育系统内部去推进是难以取得预期目标的，必须与社会其他领域形成改革合力。因此，在《决定》这一最高政治决议中对教育改革的总体方向和改革举措进行了明确，对于推动社会各方摆脱思想观念束缚，突破体制机制障碍，消除利益固化藩篱，协同推进教育改革，特别是高等教育改革将起到巨大的推动作用。

## 二、首批高校章程核准，大学改革发展走向法治化

### ●事件回顾

教育部首批核准了中国人民大学等6所高校的章程。教育部昨天为此召开了新闻发布会，教育部相关负责人表示，依章程自主管理是高校的法定权利，制定章程是完善中国特色现代大学制度的关键环节。章程绝不是一纸空文，如果不按章程办事，会有各种纠错机制。按照计划，包括北大清华在内的所有985高校需于明年6月前完成章程制定，全国所有高校要在2015年底前完成。《高等学校章程制定暂行办法》于去年初出台，按照计划，首批制定章程的6所高校——中国人民大学、东南大学和华中师范大学于今年8月拿出了初稿，在经过公开征求意见、修订后，于近日获得教育部核准。

【摘自 人民网 2013年11月29日】

### ●贺祖斌点评

大学章程制定是完善中国特色现代大学制度的关键环节，明确高校内外部权利义务关系，促进高校完善治理结构、建设现代大学制度，更是推动高校内涵式发展的重要一步。1999年正式颁布施行的《高等教育法》强调建立高校章程，教育部《关于加强教育法制建设的意见》提出“完善学校章程，经主管教育行政部门审核后，作为学校办学活动的重要依据，按章程自主办学。”我在广西师范大学任职时，曾经主持该校的章程制定，章程内容涉及到办学宗旨和定位、学校和师生员工的权利义务、学校管理体制与运行机制、学院、教育教学与科学研究、民主管理监督与权利救济、校徽校歌校庆校训等方面，章程在2007年教代会讨论通过，并上报教育厅审核。这是在地方高校中出台比较早的大学章程，还一度成为广西高校章程制定的范本。2012年，教育部颁布《高等学校章程制定暂行办法》，正式要求所有公立高校都要建立章程。今年，6所大学章程获教育部核准，到2015年底，教育部及中央所属的百所高等学校，将分批全部完成章程制定，加快了建立现代大学制度的进程。我们从这6所高校章程看出，章程明确了高校治理的基本准则，无论从高校的自主权，还是学生享有的权利都有明确的规定。《高等教育法》中规定高校享有7个方面的办学自主权，即招生自主权、学科专业设置权、教



学权、科研开发和社会服务权、国际交流合作权、机构设置和人事权、财产管理和使用权等。十多年来,高校办学自主权还远未落实到位,如学科专业的设置,目前实行的仍然是以行政审批为主导的审批程序;招生自主权只是在“985”高校拥有极少部分的招生自主权;高校内部机构设置和人事权仍然受制于上级主管机关和编制部门。高校章程的出台有的放矢的针对自身高校自主权以及行政化的问题制定了相应的条款,意在保障办学自主权,建立现代大学制度。一个权威的章程,规范了各种内部事务,能够使得学校内部管理规范,但面对来自外部的权力压力,章程是否能够依然保持其有效性?目前我国大学章程并非是由举办者(政府)制定的,而是由高校自行制定、最后报教育厅或教育部核准。由于政府没有主导章程的制定,高校自己制定出来的章程,很难对政府产生有效约束。高校章程制定不难,关键在于有效的实施。因此,高校必须把章程上升到法律的高度,高校的发展走向法制化,在办学中真正做到“有法必依,执法必严,违法必究”。

### 三、中西部振兴计划颁布,聚焦高等教育均衡发展

#### ●事件回顾

“到2020年,中西部高等教育结构更加合理,特色更加鲜明,办学质量显著提升,建成一批有特色、高水平的高等学校……”今天,由教育部、国家发改委、财政部联合印发的《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》正式向社会公布。该计划是贯彻落实党的十八大精神和教育规划纲要,服务国家西部大开发、振兴东北地区等老工业基地和中部崛起战略,服务区域经济社会发展需要的一项重要举措。

【摘自:中国教育报,2013年5月23日】

#### ●贺祖斌点评

我曾经在《高等教育生态区域的资源配置与优化》一文中针对我国东、中、西三大生态区域在经济发展和高等教育出现的区域不平衡现状,提出调整三大生态区域内高等教育资源的生态布局,提高资源配置效率的策略。同时,高等教育均衡发展,一方面是指高等教育本身在质量、规模、结构、效益等方面的协调发展;另一方面是指在不同高等教育生态区域、不同层次的各高校之间的均衡发展。我认为,《振兴计划》的出台实际上是为了解决高等教育均衡发展问题的第二层意义。虽然,中西部高校对我国高等教育现代化进程做出了很大贡献,但总体发展水平并不高。中西部高校作为全国高等教育的重要组成部分,要全面提升我国高等教育水平,必须予以重视。据统计,2012年,中西部高校普通本专科在校生规模占全国的65.5%,由于中西部高校基础能力建设普遍相对滞后,办学规模扩大与中西部高校办学能力不相适应,严重制约中西部高等教育发展。中西部高校普遍存在重点学科数量偏少、学科专业设置和师资队伍结构不尽合理、服务

区域经济社会发展能力还不强、教育观念相对落后、体制机制缺乏创新、各高校、研究所、企业、行业等研究协同程度不够。《振兴计划》从全国整体布局出发,力图解决我国高等教育发展不平衡的重大问题,对提高中西部高校水平和全面提升国家高等教育质量也将起到很大的推动作用。《振兴计划》将全部支持地方本科高校,有益于促进教育公平,促进高等教育协调发展。中西部高校基础能力建设工程以五年为一周期,滚动实施,“十二五”期间拟投入100亿元支持100所中西部地方本科高校建设。针对没有教育部直属高校的省份,教育部专项支持建设一所本区域办学实力最强、办学水平最高和区位优势明显的地方高校。地方高校抓住这次历史性的重大机遇改善办学条件,将有效增加区域内优质高等教育资源。同时,结合区域内“协同创新”的发展战略,打破体制壁垒进行协同发展,必将有利于我国高等教育均衡发展。

#### 四、研究生教育全面改革,目标培养拔尖创新人才

##### ●事件回顾

今年3月底,教育部联合发改委和财政部三部门共同印发了《关于深化研究生教育改革的意见》,我国研究生教育新一轮综合改革日前全面启动,从考试到招生、从培养模式到收费制度都将全面革新,比如取消研究生收费“双轨制”,不合格者将予以淘汰等。全国研究生教育工作会议7月在北京召开,刘延东指出:我国研究生教育已经成为培养高层次人才的主要途径和各行各业骨干力量的主要来源,基本实现了立足国内自主培养高层次人才的战略目标。

【摘自:中国广播网2013年7月15日】

##### ●贺祖斌点评

对于目前研究生的培养模式,我想起朱光潜先生在《谈修养》一书中说到:“我们辛辛苦苦地把一批又一批的学生训练出来,有官做官,无官教书。就了职业就困于职业,正当的工作消磨了二三分光阴,人事的应付消磨了七八分光阴。他们所学的原来就不很坚实,能力不够,自然做不出什么真正的事业来。时间和环境又不容许他们继续研究,不久他们原有的那一点浅薄学问也就逐渐荒疏,终身只在忙‘糊口’。这样一来,他们的人生就平平凡凡地溜过去,国家的文化学术和一切事业也就无从发展。”朱先生对那一代青年的看法,时至今日,仍然给予我们警示,高等教育的人才培养依然不容乐观。研究生教育作为国民教育的高端,是高等教育的重要组成部分,是培养高层次人才特别是拔尖创新人才的主要途径。关于如何深化研究生教育综合改革,我认为应该处理好几个关系:一是数量和质量关系。2012年,我国研究生(包括硕士生和博士生)的计划招生规模达到了584416人,而在2003年为267000人,这意味着我国研究生年度招生规模10年扩招一倍多,这样快速的发展,如何来保障研究生教育质量?二是学术型和专业型

关系。2009年开始分学制招生，目的是提升研究生的实际操作能力，将专业学位定位为具有职业背景学位，培养特定职业高层次专门人才。学术型硕士更加偏重理论素养和研究能力的培养，而专业型硕士则更加注重应用能力、解决问题能力的培养。如何处理存在的学术型的“吃不饱”，专业型的“学不精”的问题，使学生学有所长、术有专攻。三是学习和研究关系。在研究生的学习和研究的关系上，应以学习促进研究，以研究带动学习，强调研究生要在学习的基础上进行研究，知识学习固然重要，学术研究能力和应用能力培养也必须加强。四是质量和能力评价关系。界定好研究学习质量和职业能力的评价标准，也将涉及到对研究生创新能力的培养与评价。

## 五、高考改革新政策，推进素质教育促进教育公平

### ●事件回顾

十八届三中全会关于高考考试招生制度改革内容主要是，探索招生和考试相对分离、学生考试多次选择、学校依法自主招生、专业机构组织实施、政府宏观管理、社会参与监督的运行机制，从根本上解决一考定终身的弊端。逐步推行普通高校基于统一高考和高中学业水平考试成绩的综合评价多元录取机制。探索全国统考减少科目、不分文理科、外语等科目社会化考试一年多考。

【摘自：新华网 2013 年 11 月 15 日】

### ●贺祖斌点评

由于涉及到千家万户，高考问题总是那么引人关注。此次高考改革新政策是从人才的综合素质、健康成才、科学选拔、公平招录等原则出发，对高考的评价、招生两大核心制度进行改革。评价制度方面的改革体现在“减”和“加”，“减”，即将英语科目从原本统一高考的科目中减掉，改为英语社会化一年多考制度，探索由市场竞争机制形成的中介机构组织考试评价的制度。“加”，即基于统一高考成绩，新增“综合素质评价”及“高中学业水平考试”，形成多因素参照的综合评价制度，符合对综合素质型人才及创新型人才的客观需求。招生制度方面的改革主要突出高职院校与其他普通本科院校的分类、多元录取模式。这将有利于高职院校选拔更适合其院校发展的生源，提高高职院校的办学积极性，促进高等教育生态系统的良性运行。我特别关注的是“职业院校分类招考或注册入学”，这意味考生凭借高中学业水平考试成绩及职业倾向性测试成绩就可被高职院校录取，从而减轻那些动手操作能力强但不适合从事学术研究的学生的备考压力，使人才得到更合理的配置与开发。同时，这也将意味着高等职业院校发展又一次蜕变和洗牌，质量高、社会声誉好的高职将越办越好，部分低水平的高职将被淘汰。我对高考问题十分关注，连续几年高考前夕都发表了文章开展讨论，今年在《广西日报》发表的《高考与教育公平》一文中认为现行的高考制度，正考验着我们的教育公平问题，

即高考区域性的不均衡、部分政策性的不合理、高考在城乡教育间的差异性。并指出：未来十年，中国教育最主要的任务是促进公平，提高质量，给受教育者机会公平，虽然，我们现行的高考制度尚有许多缺陷，这在客观上就更加迫切需要在制度、政策、现实中进一步改革，让我们社会每个公民，仍然有信心守护那份神圣而又简单的理想：教育公平。

## 六、“慕课”引发教育变革，中国大学教育如何应对

### ●事件回顾

近年兴起的“慕课”（MOOC，大规模在线开放课程）已在全球高等教育界引发热潮，我国北大、清华、复旦等高校也相继加入“慕课”平台。同时，国内高校认识到，借助“慕课”蕴藏的在线教育革命，不仅能倒逼教学质量的提高，也能用较低的成本进一步均衡国内高等教育优质资源。建设“中国式慕课”很快由理念变为行动。

【摘自：新华网 2013年10月27日】

### ●贺祖斌点评

身在以信息技术为手段的开放大学教学体系中，我对MOOC的兴起和发展自然会更加关注。MOOC的兴起必将引发教育变革，中国大学教育如何应对？这将是我们的一个不得不面对的问题。“慕课”之风席卷全球，中国教育受其影响也绝非偶然。综观“慕课”的发展，其可以预见的优势是传统教育无法比拟的：一是学习时间和地点不受限制，无论你身在何处，任何时候以最少的成本接受最好课程教学；二是接受知识方式改变了，学生进行网络视频学习，可以根据自己的学习进度来安排，这样更利于知识的积累和学习；三是“大规模、开放式”的课程，即任何人都可以注册，数量不受限制，人们可以公开对其进行评论；四是优质教育资源的配置，大量优质的网络课程将彻底打破当前优质教育资源分配不均衡的现状，最大限度实现教育公平。“慕课”将真正可以做到“人人学习、时时学习、处处学习”。中国高等教育学会会长瞿振元呼吁“面对异军突起的‘慕课’，我们的课堂教学、我们的教学方法手段必须改革！”但是，“慕课”并不会彻底颠覆传统教育方式，也不会完全替代现行的教育制度，只是它在学习内容呈现方式上灵活多样，富有吸引力；在学习方式上更加适应数字化时代碎片化学习的特点，方便学习者自主选择。“慕课”的出现，我们的大学教育教学不得不面对，不能再墨守成规、一成不变，必须变革。因此，我们在研究“如何教”的同时，也要研究学生“如何学”。大学教师将更多的精力投入到教学研究之中，注重对教学内容、方法、手段的研究，要用先进的教学方法把现代科学发展的最新成果反映在我们的课堂教学中。应该看到，“慕课”虽然有其普通教学无法匹及的优势，但是它也有其自身的局限性：它只能作为一种选修式的课程，它无法做到课堂教学中师生之间的交流；它的知识容量大，学习者的完

成度不高，还要迫使参与者要有很高的自主程度；如何从海量的课程中选择最有效的课程学习，也是学习者面临的问题。

## 七、厦大首设马来西亚分校，大学国际化办学新突破

### ●事件回顾

中国国家开发银行、马来西亚新阳光集团、厦门大学日前在中马经济合作高峰论坛上签订全面支持厦门大学马来西亚校区建设的协议。中马双方还宣布，将依托厦大马来西亚分校，建设中国东盟海洋学院。据悉，这是我国首次同意大陆公立大学在海外设立分校。分校位于马来西亚首都吉隆坡，新校生源 1/3 是当地学生，1/3 是中国学生，另外 1/3 学生将来自其他国家和地区；学校实行董事会领导下的校长负责制，将面向全球招聘教师。

【摘自：人民日报海外版 2013 年 10 月 18 日】

### ●贺祖斌点评

非常有幸，我去年在厦门大学挂职任校长助理时期，亲身参与了厦门大学马来西亚分校的论证和决策过程，当看到厦门大学在马来西亚正式举行分校签字仪式的消息时，免不了有些激动和兴奋！她将成为中国高校走出国门开设分校的首个试水者。自中国借鉴西方经验开办第一所现代意义上的大学，到如今国内大学走出国门办学，已百年有余。这一百多年里，我们的大学也随着经济的发展在不断的成长和壮大。然而，一个大国的崛起，必定以这个国家的经济实力和思想文化为支撑，一个国家对于世界的贡献不仅在于经济，而更在于蕴含本民族的思想文化，而大学就是大思想、大文化的载体。因此，中国大学的国际化之路将有助于向世界共享我们的智慧和文化遗产。厦大之所以能够成功开办海外分校，我认为有一定的特殊性和必然性：一是双方有着深厚的历史文化渊源。厦门大学是由爱国侨领陈嘉庚于 1921 年创办的，用朱崇实校长的话来说，办分校就是回报广大华侨对厦大长期以来的支持。厦门大学在上世纪 50 年代，厦大设立了中国高校第一个海外函授学院，为海外华侨华人提供远程教育。二是学科结构能够适应当地经济社会发展的需求。厦大的前沿学科如东南亚研究、海洋科学、工科、商科、会计、中医药都是中西兼容，有很强的学术品牌，是中国当代软实力的表征，又能够很好的满足当地社会发展的需要。我曾经跟厦大郭大光副校长探讨过分校的问题，他对办好分校非常有信心，他认为：“国际化是厦门大学总体发展战略的一部分，陈嘉庚先生早在办学之初就为厦大播下了国际化的种子，我们一定要努力完成校主的这一夙愿。”我们希望中国将会有更多的大学走出国门，将中华文化发扬光大。

## 八、应用技术大学联盟成立，开启地方高校发展转型

## ●事件回顾

由35所地方本科院校发起的“应用技术大学联盟”在天津成立。联盟作为教育部指导的校际协作组织,将围绕建设应用技术大学类型高等学校的目标,组织联盟成员单位推进教育改革创新,促进联盟成员的转型发展、合作交流、学术研究,推动建立产教融合和协同创新机制,培养应用技能型人才,推动地方高等学校更好地服务区域经济社会发展。

【摘自:中国广播网2013年6月29日】

## ●贺祖斌点评

从生态学的角度看,高等教育作为一个生态系统,其可持续发展的蓬勃动力就在于高校发展类型的多样性,只有各类型高校各安其位、突出自身优势、形成鲜明办学特色,定位在自身的生态位发展,才能满足社会经济发展对高等教育的多样化、多层次的需求。然而当前我国高等教育发展中存在着高校发展的同质化的严重弊病,目前高校的升格热、更名热,都想向学术研究型高校发展,这导致了高等教育的类型结构失衡。一方面,高校过去以学术型设置的课程体系所培养的人才不适应区域经济发展和产业结构的调整对应用型人才的需求。另一方面,技术应用型人才培养质量无法满足产业发展的需求。当前我国正处在大力推动产业结构升级,加快经济发展方式转变的关键时期,更多的是需要应用型的专业技术人才。因此,适应我国经济社会发展需求,优化高校类型结构和人才培养结构,突出应用型人才培养成为我国高等教育改革发展的重要议题。应用技术大学联盟的成立说明地方高校已经认识到立足地方、专注应用型人才培养,服务区域发展才是地方院校发展的合理路径。近几年,我参加了20多所教育部组织的新建院校本科教学工作合格评估,合格评估目标包含“两个突出”:突出服务地方(行业)经济和社会发展、突出培养应用型人才的办学定位。这实际上,在引导新建院校以应用型人才培养目标为主线,从学校的办学定位、指导思想等顶层设计,到师资队伍建设、教学基本建设、专业建设、人才培养方案、课程体系、教学方法、实践教学体系设计等各环节,提高培养过程与应用型人才培养目标的符合度。当然,应用技术大学的健康发展还需要在管理模式、专业建设、产学研合作等体制和机制上实现突破和创新。“联盟”将协同解决地方高校发展中遇到的问题,不断拓展发展空间,进而对推动地方高校转型发展将起到积极促进作用。

## 九、呼唤“大学语文”改革,加强大学人文素养培养

## ●事件回顾

不久前,中国人民大学宣布将“大学语文”从必修课的目录中删除,引发了公众的讨论与担忧,在全社会语文素养并不理想的当下,此举对语文而言是否将雪上加霜?相

当长一段时间以来,公民语文素养的现状并不令人乐观,体现在一些年轻人日常对汉字使用的随意、对汉语言文化失去敬畏之心,体现在一些人对于民族文化认同感和崇敬感的减弱,体现在经典文本中蕴涵的审美与道德内涵的被漠视……

【摘自:人民日报 2013年11月21日】

### ●贺祖斌点评

正如人民大学所分析的那样:“目前大学语文课程存在定位不清晰、师资不均衡等缺陷,对大学汉语进行课改,是为了强化大学母语教育,且以加强能力、满足学生差异化需求为主要目的。”另外,在功利化思想主导教育的背景下,大学语文由于“不实用”,而处于一个比较尴尬的地步。目前大学生母语素质不高,一般的习作中普遍存在错别字、病句的现象,加上计算机的应用,能够熟练、准确、得体地使用汉语的学生,越来越少。因此,我认为,《大学语文》的开设方式和类型不是主要问题,关键是如何加强大学生的母语教育,提升大学生的人文素养。当然,对于大学语文课程教学而言,希望通过大学语文的人文教育培养人的一种素养。素养是“一个人面对问题时的视野和底蕴”,它包括文化、道德、政治、专业等素养,属于大文化的范畴,对认识过程、思考过程、决策过程起作用,素养是一种“文化软实力”。这无疑对《大学语文》寄予了更高的要求,传授内容所肩负的责任不再是对文章中心思想的理解、字词含义的解析和必要的语法知识、写作技巧,更重要的是塑造学生一种人格魅力和道德品质。另外,完全要大学语文承担起人文教育这一任务,也确实值得商榷。从长远的角度看,丰富大学语文的内涵,加强在传授母语素养方面的内容,教学方式从重视工具性转向重视人文性,才能让大学语文走出注重知识的传授不重素养培养的路径。

## 十、高校恶性案件频发,学生心理健康再引关注

### ●事件回顾

2013年4月1日,复旦大学研究生黄洋饮水中毒,经抢救无效后于16日死亡。经警方调查,其室友林某某有重大作案嫌疑。随后林某某被公安机关刑事拘留,检察机关以故意杀人罪向上海市第二中级人民法院提起公诉。从1995年清华大学、1997年北京大学两起铊盐投毒事件,到2004年马加爵案、2006年南京大学5.23杀人案、2008年中国政法大学“弑师”案,再到2013年的南京航空航天大学学生口角刺死室友案。那一个个漠视生命的心,一颗颗扭曲的心灵,震惊社会。

【摘自:人民网 2013年4月17日】

### ●贺祖斌点评



我记得在2008年的“高等教育十大事件评析”时就“大学生心理问题凸显，心理健康教育需反思”进行了分析。今年又将相似的问题提出，说明大学生心理问题仍然是社会关注的话题。心理健康程度是评价大学生综合素质的重要指标，据中国疾控中心统计，约16%—25.4%的在校大学生有焦虑不安、神经衰弱和抑郁等心理障碍。加之近些年来高校校园恶性事件频发，矛头都指向了大学生心理健康教育问题。其实，从上世纪80年代中后期，我国大学生心理健康教育便在较大范围内启动。同时，高校已投入了大量资源，配备了相应的师资，也做了大量的工作。但每当发生校园恶性事件，大学生心理健康教育便会成为讨论的话题。从高校管理者的角度看，我认为，大学生恶性事件发生，其原因有几方面。首先，个人的心理健康状况主要受家庭、社会、学校等因素的影响，而大学生作为成年人，具有较强的行为自主能力和认知能力，其心理状况变化难以提前发现并采取心理干预。因此，高校的心理健康教育工作主要是提高大学生适应社会生活能力和心理调适能力。其次，作为社会人，当面临外界巨大的压力、自身情绪的极大波动等，都可能做出过激行为，但这不能简单归结于心理健康教育的薄弱。心理问题很多时候是社会矛盾、人际交往障碍的反映。再次，受学习、生活等因素变化的影响，大学生的心理也在不停波动，如果仅仅是一个情绪上的变化问题，当作心理问题来过分对待，“过分的紧张必然导致不适”，只有当我们用平常态度来看待心理问题时，有心理问题的学生才可能坦然走进心理健康指导中心寻求帮助。当然，根据大量案例表明，家庭教育与沟通在解决学生心理问题有着其他途径无法替代的作用。在大学生心理健康教育上，高等学校必须担负起教化之责，针对大学生心理问题，应该从制度上建立心理观察和调适机制，发现问题及时解决；从预防角度出发，要加强大学生心理健康教育，防患于未然。同时，学校应该加强人文教育，引导大学生认识生命的可贵与艰难，对生命多一份敬畏！只有敬畏生命，才会珍惜生命。

### ●盘点总结

每到年底，是我们这个学术团队最兴奋的时刻，在筛选今年高等教育领域里所发生的有影响的事件中，我们为这一年来高等教育的改革与发展而兴奋，也为大学教育改革的成就和变化而自喜。与往年不一样的是，今年的高教改革更加体现公众的期盼，“创新高校人才培养机制”、“扩大学校办学自主权”、“逐步推进学校去行政化”等都可谓切中高等教育改革的要害。本年度十件大事的评选也是根据今年高等教育领域的改革特点，主要涉及两个方面：一方面，是影响高等教育的改革政策和措施，三中全会的高等教育改革措施、中西部高等教育振兴计划、研究生教育改革、应用技术大学联盟、高考改革新政策等，这些事件代表了未来几年我国高等教育改革的方向；另一方面，是大学改革与发展实践，大学章程制定、“慕课”引发大学教育变革、大学国际化新走向、大学人文教育、大学生心理问题等，这些事件一定程度上反映了高等学校的改革、创新及存在问题，也是高等教育发展过程中不可缺少的内容。当然，还有些不少事件曾经引

起社会的关注,比如教育部出台《学位论文作假行为处理办法》、大学毕业生“最难就业季”、华中师范大学管理体制改革、浙江大学校长任命引争议等,这些事件同样在一定领域反映着大学改革的变化。本次所选的十件事只是2013年度我国高等教育发展过程中的一个缩影,我们希望每年能通过这种方式来剖析高等教育发展的机理、把握发展的特点、揭示发展的规律。

## 中南大校长论坛聚焦中国特色现代大学制度建设

来源:《光明日报》2013-10-13

10月12日,中南财经政法大学65周年学术校庆校长论坛在校举行。武汉大学、中南财经政法大学、中国政法大学等多所大学书记校长聚集一堂,围绕“中国特色现代大学制度建设”展开热烈讨论。中南财经政法大学校党委书记张中华出席并致欢迎辞。学校副校长杨灿明主持论坛。

国家教育行政学院院长、全国人大科教文卫委员会委员、教育部社会科学委员会副主任顾海良,武汉大学党委书记韩进、中南财经政法大学校长吴汉东、中国政法大学校长黄进、中央财经大学党委书记胡树祥、西南政法大学党委书记张国林、西南财经大学校长张宗益、甘肃政法学院校长梁亚民、东北财经大学副校长武献华、华东政法大学副校长林燕萍、西北政法大学副校长王瀚、上海财经大学校长助理姚玲珍等分别在论坛上做了主题发言。

张中华在欢迎辞中指出,人才培养是大学的中心任务。如何结合中国国情,构建现代大学制度,提升拔尖创新人才的培养水平,越来越成为我国当代高等教育理论和实践领域的热点问题和发展的难题。本次校长论坛的召开,就是希望通过集思广益的方式,为破解这一发展难题提供对策和建议,对推动中国特色现代大学制度的建设和我国高等教育的发展做出一定得理论贡献。

顾海良以“高等教育的现代化:科学理念与实践进程”为题作报告。他在发言中指出,现代大学制度面临两个问题,一是怎么把它放在教育现代化的大背景下,二是现代大学制度建设存在程序性和多样性。现代大学教育制度建设,既面临着内涵发展的艰巨任务,又面临着增量还需要增加的前提下结构优化问题。面对这样的情况,需要考虑教育现代化的实现问题。他表示,基本实现教育现代化的总目标和阶段性目标,高等教育方面应从十六个基本指标和方向考量:高等教育的毛入学率、高等教育生均经费投入及生均经费指数、高等教育教师队伍建设、高等教育生师比、高等教育课程设置科学性、前沿性和系统性、高等教育管理的现代化和专业化水平、高等教育的公平程度、高等教育的国际化程度、高等教育的信息化程度、高等教育的社会贡献率、高等教育办学的社

会参与度、高等教育的社会评价体系、高等教育终身教育体系建设、每万人口高等教育在学人数、大学制度建设、高等教育观念和办学理念。

“大学是由学科、学术、学者、学生构成的社会组织。”韩进在论坛主题发言中表示，实现大学人才培养功能的重要前提之一，就是探索构建一个特色鲜明、充满活力、富有效率的现代大学制度。结合武汉大学实际，韩进认为，大学在制度设计上首先要厘清党委权力、行政权力、学术权力的职责权限，规范其实现方式，健全权责明确的教育管理制度。大学管理者唯有深刻理解中国特色现代大学制度的科学涵义、时代特征和内在规定性，以理性和务实态度，坚定不移地走历史新起点上大学治理结构的优化之道，才能在实现大学梦、教育梦的同时，有力地助推“中国梦”的实现。

吴汉东在“意蕴与追求：现代大学制度体系中的大学之治”的主题发言中指出，我国当前所要构建的中国特色现代大学制度、所要践行的“大学自治”，在价值取向、发展理念、制度设计上，应当体现法律之治、民主之治、科学之治的意蕴与追求。法治之治，是大学应当在法律的界限范围内实现自治，真正做到依法治校。民主之治，即大学应当大力构建多种权力主体参与的民主管理体制，并以此实现有效的民主管理。科学之治，是指大学自治的实施，应当以实现科学之治为目标和方向。法律之治是实行大学自治的重要前提，民主之治是实现大学自治的实现形式，科学之治则是大学自治的理想结果，三者一为前提、一为形式、一为结果，共同构成了大学自治的逻辑内涵。所有高校都必须为之作出努力，争取不断进步。

黄进谈了对现代大学制度的三点思考。他强调，在大学现代化内涵中，最根本、最紧要、最核心是大学制度的现代化。首先，现代大学的国家管理体制方面，要建立政府宏观调控、大学自主办学的管理体制，政府对大学进行科学管理、民主管理、依法管理。大学则应当科学办学、民主办学、依法办学。其次，现代大学的法人治理结构方面，在实行党委领导下的校长负责制基础上，强调依法治校、职责明确、协调运转、有效制衡，进一步优化大学的法人治理结构，实现共治模式，除了发挥党委和校长的作用，还要发挥大学的各类主体和大学利益相关者的作用。最后，构建现代大学制度就是建设先进的大学文化，要把现代大学制度的建设要和大学文化的建设很好地结合起来。

胡树祥在发言中表示，现代大学制度的建设应该包括大学组织制度和组织机构的建设。创新组织机构设置是国际一流大学建设的共同特征，要从创新大学组织机构入手，推进高水平研究型大学建设。他认为，现代大学制度建设一是要紧密结合学校自身的使命和奋斗目标。在产学研一体化发展及其组织机构设置中，要始终以大学的使命为轴心，把教育、科研和社会服务三者有机的结合起来，把理论和实践有机的结合起来，在推进大学内涵发展、特色强校中发挥协同聚合效应；二是要因应国家经济社会发展的重大需求。大学必须坚持承担应有的公共职能和社会责任，要有相应的组织机构支撑；通过科

学管理和完善规章制度,增强教师获取科研资源和服务社会的能力,提高科研组织效率水平。

张国林在“大学自律自强都需要章法”为主题的发言中提出三个关键点:一是对“现代大学制度建设”的“中国特色”需要具体理解;二是现代大学制度与现代政府制度密切相关;三是现代大学制度主要是大学的制度,高校内部治理结构是现代大学制度建设的重要内容,主要是要配置好大学内部的各种权力资源。他还从章程上提出了几点思考:处理好“特色”与“一般”的关系。校长职业化需要注意学校行政关系中人员与职能难以分清的关系。可以“职业化”,但一定不能“行政化”。另外,大学决策机构和执行机构基本合一,议行合一在章程上也很难分清;以及集体领导与具体分工负责的问题。

张宗益重点阐述了大学治理结构改革的价值诉求与实践探索。他认为,要建设高素质研究型大学,关键在于学术组织的作用和完善。在学院层面,明确教授委员会参与学院学术事务决策、监督等方面的权利;加强基层学术组织建设,切实拓宽教授参与学术事务的实现路径,增强学术管理的民主性并提供制度保障。他还表示,大学发展遭遇的最大问题可能来源于大学内部长期以来所形成的僵化体制和“计划”惯性,这是大学难以有效适应社会需求以及学术创新乏力的主要原因,其自身的调适与创新能力会成为这所大学的决定性力量。

林燕萍以加强民主管理、完善内部管理体制为视角,结合华东政法大学的实践,探讨建设中国特色现代大学制度的路径。她强调,在对高校加强民主管理的路径选择上,首先需要注意正确处理党委领导权力、行政权力与学术权力的关系;其次,健全民主管理制度;最后,营造校园民主氛围。高校在选择具体的路径时,应遵循高等教育发展的客观规律,体现出大学的学术性、自治性和社会性特征,还应该充分考虑到本校的历史文化传统、办学规模、民主政治氛围等因素,因地制宜、稳步推进。

梁亚民针对大学与政府的关系不顺畅、大学内部治理结构不合理、大学和社会关系不协调三个问题,提出了完善中国特色现代大学制度应该从以下七个方面着手:改革和完善高等教育行政管理体制、坚持和完善党委领导下的校长负责制、加强和健全大学的民主管理制度、制定和落实大学章程、科学合理设置大学组织结构、健全和完善学校投入机制、建立和完善大学评价制度。

武献华在发言中提出,大学章程的建设,是完善大学内部治理结构、提供建设中国特色现代大学的制度保证。大学章程的制定,必须处理好四个关系,即党委领导和校长负责的关系,学术权力与行政权力的关系,学校与院系两级管理的关系,党的领导与民主管理的关系。大学章程的问题体现在五个方面:一是大学章程概念界定问题,二是制定主体问题,三是法律地位不明,四是制定依据模糊,五是基本框架和主要内容。

王瀚指出,在制定大学章程时,必须在大学校长的选任上进行创新。另外,考虑校内与外部的关系的规范和处理,通过合理的制度保障人才的培育、科研的创造以及社会的服务注入更多的活力,保证发展质量,提升自身发展。另外,现代大学办学还要考虑应有的财政制度。此外,他还提出大学要解决自己人才储备不足;要保证学术自由,培养学术领军人才;内部治理机制要服务于教授、服务于学生。

姚玲珍介绍了上海财经大学“四位一体”院系治理结构的实践与探索经验。上海财经大学在学校内部的学院一级,建立由行政班子、党组织、教授委员会、二级教代会构成的既分工明确又相互合作、相互制衡的治理结构,不但加强了党的领导并把院长解放出来,加强院系民主管理,还促进院系学科发展,推进院系队伍建设。

## 【专家视野】

# 建立现代大学制度推进高教改革和发展

教育部部长袁贵仁 来源:《中国高等教育》

建立现代大学制度,是新时期高等教育改革的方向,发展的必然要求。在21世纪初,我们要自觉地坚持建立现代大学制度的改革目标,宁肯在其他方面做些让步或牺牲,也要着力促进新体制、新机制的形成。

现代大学制度的核心是在政府的宏观调控下,大学面向社会,依法自主办学,实行民主管理。建立现代大学制度就是要全面理解和把握大学作为法人实体和办学主体所应具有的权利和责任,处理好以下几种关系。

## 大学和政府、社会的关系

在计划经济条件下,大学的举办者、管理者和办学者之间界限模糊、职能不清,或者说三者实质上是同一的,即政府。现在,情况不同了。时代特征、市场经济体制改变了大学的社会地位和运行环境。市场经济是根据供求关系决定生产和资源配置的经济。在社会主义市场经济条件下,多种所有制结构并存,带来了劳动力需求部门成分复杂化;劳动力市场的开放,要求大学为不同社会成员的学习需要提供不同的服务;办学经费来源多元化,也要求大学既要向政府负责,又要向服务对象负责,在招生、专业和课程设置、科学研究、教学等方面具有更大的灵活性和适应性。

当然,我们的大学主要是由国家举办、政府主管的。大学是政府向社会提供公共服务的重要内容之一。国家作为投资者、政府作为管理者,对大学具有领导权、调控权、监督权。大学必须为国家服务,对政府负责,在国家的教育方针、法规政策的指导下办

学,为国家现代化建设提供人才服务和智力支持。建立现代大学制度,就是要明确大学的举办者、管理者、办学者的权力和责任。

### 大学和教师、学生的关系

现代大学制度要求教师由单位人变成社会人,学校和教师之间建立聘用合同关系。在教育劳务市场上,学校主要要求教师为学校所用,不一定要求教师为学校所有。学校按建设与发展需要招聘教师;教师按能力和意愿受聘于学校。学校对于教师有聘任权,解聘权;教师对学校有受聘权,拒聘权。教师有专有兼,能进能出,使学校具有生机和活力,使教师具有积极性和创造性,从而优化人力资源配置,发掘教师身上蕴藏着的巨大潜力。

在分配方面,最主要的是要体现按劳分配、多劳多得、优劳优酬的原则。特别是在校内津贴部分、增量部分,要拒绝平均,反对固化,年龄不具有意义,职务不占太大比重。不再按身份把人分成不同等级,按人的等级分配,而是把事业分成不同领域,按事情的难易、轻重分配,也就是按岗位分配,按任务分配,按业绩分配,按贡献分配。而且在某些方面离退休教师和在职教师一样,本科生、研究生和教师一样,岗位、任务、业绩、贡献面前人人平等,竞聘上岗,同工同酬。由此把以往的花钱养人转变为花钱办事,把以往的“人头费”转变为“事业费”,提高政府的有效投入。

现代大学制度还要求由过去的以教师为中心转变到以学生为中心。学校的干部要全心全意为教师学生服务,学校的干部教师要全心全意为学生服务。面向学生是大学面向社会的具体化。大学一个主要方面是通过培养输送毕业生为社会服务的。面向学生,就是要使大学培养的毕业生符合社会发展的需要,不仅是合格的就业者,而且是成功的就业岗位的创造者。现在有人担心扩大本科、研究生招生规模会影响今后的就业。这是一种片面的观点,它把社会岗位设想为一个有固定等级的固定常数。岂不知劳务市场是人开辟的,岗位是可以创造、提升的。高质量的毕业生不仅有更多的就业机会,而且会对未来劳务市场做出贡献,为社会提供更多更好的就业岗位。

由于科技进步和社会发展,劳务市场不断变化,新的就业领域不断出现,终身学习已成为不可阻挡的潮流,社会成员对教育服务提出了更多更高的要求,学生成分开始出现多样化的趋势。大学要以学生为本,采取积极主动的态度、灵活多样的做法,在入学机会和办学方式方面,在授课制度和学籍管理方面,在教学内容和方法方面,进行全面深入的改革。应该是大学管理模式适应学生的需要、社会的需要,而不应该是学生、社会适应大学旧的管理模式的需要。要真正确立起学生的主体地位,着眼于学生的个性发展、全面发展和长远发展,让学生拥有更多的选择、更多的时间、更多的发展机会。使学生不仅在专业领域内具有创造性,而且变得更加深思熟虑,富有爱国心、责任感和使命感,成为更完美、更成功的人。

## 大学和大学的关系

我们的大学在办学宗旨、教育方针、工作的出发点和落脚点上是一致的，有着相互合作的经济基础、政治基础和文化基础。这是我们的优势。在加强大学与地方政府、科研机构和企业合作的同时，加强大学之间的合作，是提高国家教育综合实力、建设教育强国的重要途径。这些年来，通过“共建、调整、合作、合并”，办学体制改革有了重要进展，为新世纪我国高等教育发展提供了组织保障。

但是，各大学作为不同的办学者，又有着自身的特殊利益。在市场经济的条件下，大学之间的竞争是不可避免的，也是十分必要的。竞争是促进大学发展的一个重要杠杆。

大学之间的竞争包括诸多方面的内容。首先是人才市场的竞争。大学培养的人才是否为社会所接受，受社会所欢迎，直接关系到学校的生存和发展。其次是要素市场的竞争。这包括劳务市场，大学是否有能力从全社会招聘到自己需要的教师，并把不合适的教师辞退；资金市场，大学能否以较低成本从社会上筹集到所需资金；技术市场，大学能否得到自己所需的新技术成果，并设法转让自己的技术发明而获利。第三是产权市场。全国大学虽然大都属于国家所有，但由于种种原因，学校的办学状况是不同的。应当鼓励优势明显、管理强、趋势好的大学不断壮大，相反另一些学校为自己的生存发展自愿向这些大学靠拢、联合、重组甚至合并，实现产权流动转移。任何事情都必须有生有灭，优胜劣汰，从长远看，大学也应如此。产权市场的存在迫使大学增强联合意识，提高在市场竞争中生存发展的本领，否则就有可能被淘汰出局。

竞争不等于盲目攀比。大学之间的竞争，不是要把全国的大学都办成一个模式，大家为了一个样板而搞什么“赶超战略”。社会需要是多方面、多层次的，大学也应是多类型、多层次的。五颜六色是正常态。所谓竞争，是要从实际出发，发挥各自因历史、地域、传统所决定的“比较优势”，在已有的基础上办出特色。有了比较优势，有了特色，才有在全国大学结构布局中的位置，才能在竞争中立于不败之地。

大学之间的竞争应当是平等的、有序的。政府既要鼓励大学之间合理竞争，又要约束大学之间的不正当竞争。

建立现代大学制度，基础在大学。大学要坚持党委领导下的校长负责制，通过教代会等形式，依法保障教职工参与民主管理和监督，不断深化大学内部管理体制的改革。如果不首先进行大学内部管理体制的改革，现代大学制度就缺乏健全、合理的微观基础。那么，政府调控就可能发生扭曲，市场调节也很难发挥作用。反之，如果大学内部管理体制的改革得好，使大学具有自我发展、自我约束的机制，政府调控、市场调节就会有效。不仅如此，大学的行为还可能成为政府调控行为不良的一种校正，以及市场调节失灵的一种补充。

建立现代大学制度，关键在政府。我国的市场体制不是自下而上自发地形成的。在大学的改革中，政府始终发挥着重要的指导和推动作用。同时，政府自身也要加强改革，转变职能。政府转变职能和大学体制改革，是一个问题的两个方面，是摆在政府面前的两项同等重要的工作。它们不是相互对立的，而是相辅相成的。政府职能转变得好，有利于大学体制改革；大学体制改革得好，有利于政府职能转变。建立现代大学制度，就是要克服政府想放又不敢放，怕一放就乱；学校想让管又不敢让管，怕一管就死。所以，政府要鼓励、支持大学改革，有关政策使改革者受益，引导大学坚定不移地走制度创新之路，而不是助长大学千方百计地去争取“免费午餐”。

有人认为，政府职能转变和大学体制改革是政府管的少了，学校管的多了，要构建一个强学校、弱政府教育行使部门的格局。这种说法是片面的。改革不是单纯地划分谁管的多少的问题，而主要是管什么和怎么管的问题。过去的情况是，政府既管了不少不该管的事，又有不少事该管而没有管，而且那种靠单一的行政手段、直接管理的方式也存在一定弊端。建立现代大学制度，既要有强有力的政府教育行政部门，又要有强有力的大学，从而同心同德为社会提供强有力的教育服务。

## 论建设有中国特色的现代大学制度

厦门大学副校长邬大光 来源：《中国高教研究》

我国高等教育改革的进程，对大学制度建设提出了新的诉求，并把这种制度建设赋予了“现代”的含义，由此引发了关于建立现代大学制度的思考。建立现代大学制度，是深化高等教育改革的命题，也是一个时代的命题。我国高等教育实践与国情的特殊性，又决定了这一命题的特殊性——现代大学制度建设中的中国特色。

关于大学制度，抛开时代的色彩，大体包含两个方面的含义：其一是宏观层面的大学制度，亦可理解为一个国家的高等教育制度，它包括国家层面的办学体制、投资体制和管理体制，是一个国家整个高等教育系统的总称；其二是微观制度，主要是指一所大学的组织结构和体系，是维系一所大学正常运行和发挥其职能的制度保障。应该说，在高等教育的发展史上，大学制度的最初指向，主要是微观层面的含义，即是指一所大学的制度构建。大学制度的发展逻辑表明，是先有了微观的大学制度，而后才有宏观的国家层面的高等教育制度。从一所大学制度的建立，到一个国家高等教育制度的形成，才是大学制度的完整体系。这一发展过程同时证明宏观层面和微观层面大学制度的有机结合，才是现代大学制度构建的“一体两翼”。



大学制度是一个悠久的历史话题，大学制度也蕴含着古老的形式。任何一种大学制度的形成，都有其内在的逻辑和时代的烙印；任何一种大学制度能够得以延续，都有其内在的合理性。大学制度一经形成，也就有了自己的历史惯性。大学制度的历史惯性，与社会其他组织的制度相比，其稳定性和继承性表现得十分强大。以至于在世界大学发展史上，每当社会转型的重要历史时期，都会对建立新的大学制度提出强烈的诉求，并最终产生新的大学制度。

我国在今天之所以提出建立现代大学制度的命题，就在于我国正处于新的社会转型时期，大学制度存在的时间和空间发生了巨大变化影响大学制度的因素和力量在发生变化，大学的职能和属性也在发生变化。在我国，引发这些变化的直接动因是市场经济体制的推进，在其背后，则隐含着更多的深层次原因。尤其是随着高等教育大众化进程的启动，规模的急剧扩张加剧了大学制度的裂变，引发了大学制度与社会转型的矛盾。

现有的大学制度已经明显地表现出对社会转型和市场经济制度的不适应，由此被称之为“计划经济的最后一个堡垒”。

在西方大学也曾一度被称之为“象牙塔”，其原因就是大学制度的变革在19世纪前也曾极其缓慢，有一个历史的“冰河期”。由于大学远离社会中心，“象牙塔”长期被认为是大学的代名词。关于我国大学制度的建设，在世纪之交出现“计划经济的最后一个堡垒”——这种曾在西方国家出现的话语，既是历史的一种巧合，也彰显了建立现代大学制度的重要性。大学制度在西方国家走出“象牙塔”是一种必然，在我国走出“计划经济的最后一个堡垒”也是一种必然。不同时代的两种表达方式，既表达了社会对大学的期待，也反映了大学制度建设的紧迫性。在进入20世纪后，西方大学的保守性和制度变革的滞后性已发生了较大变化，大学制度的重新构建在西方国家相继进入了快车道，除了西欧福利国家的大学制度之外，多元化的大学制度在大多数西方国家已基本形成。社会转型为大学制度的重新构建提供了一个契机，也提供了一种动力。例如，以俄罗斯为代表的前社会主义国家，在社会转型过程中高等教育的办学体制均发生了重大变化，私立大学几乎都在重新崛起。

大学的保守性在历史的长河中，有双重的价值，既维护了大学的精神和传统，也曾阻碍了大学的发展。造成大学这种保守的根本原因，人们往往责难于大学，其实，并不全在大学本身，而是社会对大学制度构建的驱动和需求不足所致。大学制度的建立，需要某种外在的动力也需要大学把握住机遇在高等教育发展史上，往往是在社会转型时期催生出新的大学制度。任何一种新的大学制度的出现，几乎都有社会转型的痕迹；每一种新的高等教育机构的出现，在一定意义上都是对原有社会形态和传统大学制度的一种“反叛”。

大学制度建设的一个基本命题是：一个国家的大学制度，依赖于本国的政治、经济制度和文化传统，一所大学的制度建设也遵循同样的原则。我国也不例外。我国的政治制度和文化传统决定了我国大学制度建设必须坚持“中国特色”，我国高等教育的发展水平也决定了我国大学制度建设的“中国特色”。

但是，经济全球化在不断强化着高等教育的国际化思潮，国际化既具有对现代大学制度构建的合理内核，也会对一个国家或一所大学的传统产生冲击，使大学制度建设贴上“现代”的标签。正是在这个意义上说，国际化思潮对任何一个国家的大学制度建设都提出了挑战。这也正是在高等教育国际化的背景下，本土化作为高等教育的一个理论和实践命题，在许多国家依然具有很强的生命力。高等教育本土化就是对传统的一种继承，本土化也就是一种特色。因此，我们也就不难理解，为什么同样是在市场经济国家，美国等国家实行的是分权的高等教育制度，而在西欧部分福利国家实行的则是集权的高等教育制度。如何保持我国的大学传统，同样是现代大学制度建设必须思考的问题。

政治制度和文化传统对大学制度的影响，人们已经形成共识。但对于高等教育发展水平与建立大学制度之间的相关性，人们还没有形成共识。一国的高等教育发展水平往往体现着这个国家高等教育的特殊性，并由此构成大学制度间的差异。以我国为例，我国高等教育的特殊性和主要矛盾，集中地表现在穷国办大教育，高等教育资源明显不足。因此，我国的现代大学制度建设就必须打破国家办高等教育的体制，给民办大学更大的空间。再如，改革开放以来，我国的民办高等教育经已有了较快的发展。但是，现阶段的民办高等教育与我国历史上相比，在性质上已经有了较大的不同。我国历史上的私立大学，几乎都是企业家捐资办学，而今天的办学者几乎都是投资办学两种办学模式必然导致不同的大学制度。因此，全面认识和把握我国现阶段高等教育发展的特殊性，对于建立现代大学制度就有了特殊的意义。

在关于现代大学制度的讨论中，一个不可回避的话题就是对高等教育属性的重新认识。这一话题既牵涉到宏观的大学制度，也影响到微观层面一所大学的制度。例如，在大学制度的初始状态，对高等教育属性的认识是公共产品，因此无论是公办大学还是私立大学，最初的大学制度都是围绕着公益性和知识价值而建立的。而今天对于高等教育属性的认识，已突破了原有的认识范围，既有人把高等教育看成是公共产品，也有人把高等教育看成是准公共产品和私人产品；既有高等教育要坚持公益性的观点，也有高等教育具有产业属性的观点。这种对高等教育属性认识上的变化，直接触动了原有的大学制度。例如，基于高等教育是公共产品的大学制度，国家则尽可能地把高等教育纳入到公共财政体系。然而，当人们对高等教育属性的认识发生变化之后，并伴随着大多数国家公共财政能力的下降，大学不得不到市场当中去获得部分教育资源，大学的公益性

程度开始降低,以投资为主的大学模式也应运而生。再以我国为例,目前出现的独立学院,以及部分民办高校对学校产权的诉求,其实就是对投资举办高等教育的现实要求。

纵观大学制度的建立过程,其实质就是大学的利益相关者不断博弈的过程,同时也是大学的利益相关者不断增加的过程。在世界范围内,无论是宏观和微观层面的大学制度建设,都先后经历了与宗教、政府、市场间的博弈,才形成了如今的大学制度。但是,在大学的利益相关者不断增加的过程中,各种利益相关者的力量在不断地发生变化。今天,大学利益的相关者主要表现为三个主体:大学、政府、市场,其中市场的力量不断增长,大学与市场的矛盾显得比任何时代都更加突出,大学制度的“现代”含义也增添了更多的市场因素。尤其是我国的市场经济和现代企业制度的建立,在一定程度上激活了对建立现代大学制度引进市场机制的思考。但是,构建现代大学制度,是为了提高大学在整个社会中的适应性,而不仅仅是适应市场经济,它必须还要适应和提升整个国家的文化建设。

任何一种大学制度的建设都是选择的结果,都是一个经过选择的制度。建立大学制度的过程,其实就是一个选择制度的过程。现代大学制度也不例外。甚至可以说,在建立现代大学制度的过程中,我们面临的选择更多。今天,世界各国宏观层面的大学制度上的差异,一个国家内部大学之间的制度差异,其实都是选择的结果和选择的差异。大学制度在不同层面的差异以及选择越来越多,既在于国家层面的政治、经济和文化上的差异和选择,也在于一所大学在特定的国度内,对大学理念的一种自我选择。相比较而言,一个国家宏观层面的大学制度,更多的是基于政治、经济和文化背景所进行的选择;一所大学的制度由于办学主体的不同,更多的是基于办学者的价值判断和办学理念的选择。例如,大多数的社会主义国家和以计划经济为主的国家,在办学体制上,一般都选取了公办高等教育这条道路;在市场经济国家,则往往选择了发展私立高等教育这条道路。之所以做这样的选择,就在于其政治和经济制度正是大学理念的多元导致了大学制度的多元;大学理念的分化,导致了大学制度的分化。当然,一所大学制度的确立是在一个国家法律许可的范围内进行的一种选择。

大学制度的选择和建立,在更深层次意义上,是对大学理念的一种选择。大学制度只是大学理念的表现形式,大学理念才是大学发展的根基与核心。任何一种大学制度构建的背后,都有一定的大学理念支撑。大学制度往往折射着一定的大学理念,也是对大学理念的一种“制度保护形式”;大学理念则是大学制度的一种升华,是大学制度的一种“观念形态”。因此可以说,大学制度的建立,离不开大学理念的建立;大学理念的形成,也离不开大学制度的形成。二者不可或缺。在我国现阶段,对现代大学制度诉求的背后,隐含着深刻的对现代大学理念的诉求。我国现代大学制度的缺失,在本质上是大学理念的缺失;现代大学制度构建的迷茫,其实是大学理念的迷茫。

我国现代大学制度面临着双重构建即无论是宏观和微观层面的大学制度都表现出与社会转型的不适应，都面临着重新构建的问题。在宏观层面，目前暴露出来的主要是办学体制和投资体制的制度建设，高等教育规模的急剧扩张引发了教育教学资源的严重不足，单纯依靠原有的投资和办学体制已经无法满足规模扩张的要求。在办学体制上，民办高等教育的崛起初步为多元化的办学格局奠定了基础。但是，伴随着公办大学举办独立学院，国外资本进入民办高等教育领域，投资办学与捐资办学的界限混淆，以及由此引发的一系列制度建设至今没有得到解决。

微观层面的一所大学制度也面临着双重构建。一般说来一所大学的制度构建，大体应该沿着两条路径：一是保护学术自由——即基于教学与科研顺利进行的学术制度，一是适应社会和市场挑战的制度。前者是大学制度的根基，后者在前者的基础上发挥作用。目前在我国，市场经济体制引发的矛盾更加直接和尖锐。这个矛盾在一定层面上掩盖了基于学术自由的现代大学制度建设。实际上，建立在学术价值取向上的大学制度，自我国近代大学产生以来，一直表现出某种缺失。而市场经济的冲击更加使原来缺失的学术制度没有了根基，大学的工具价值和道德失范愈加明显。

大学职能的单一，导致了大学制度构建的简单。传统意义上的大学制度，就是为了保护学者和学术自由。今天，大学职能的不断拓展，也就导致了大学制度构建的复杂。在现阶段，几乎任何一个国家和任何一所大学，都不得不思考如何去获得更多的教育教学资源。在我国，这一要求则显得更加迫切，这就要求在制度上要为吸收教育教学资源提供更大的空间。但是，无论是配置教育教学资源还是吸收教育教学资源，都应是在保护学术自由的前提下进行的。

在现代大学制度的构建中，无论是在宏观和微观层面，其外延都在不断拓展，打开了大学制度构建的视野。例如，在宏观层面，为了缓解大学与政府的矛盾，在西方国家出现了中介组织这一制度形式，英国的拨款委员会、美国六大区的大学认证机构，都属于中介组织。作为大学与政府间的“缓冲器”，这种中介组织无疑应属于现代大学制度的范畴，并且对我国宏观层面的大学制度建设有着积极的意义。如我国目前推进的本科教学工作水平评估、大学生的学生贷欲、专业设置审批，都可以由中介组织完成。再如，在微观层面，大学产学研一体化，尤其在我国社会层面的科研转化能力相对低下的情况下，大学有必要建立起科研成果转化的平台它既加快了科研成果的转化过程，也为大学吸纳社会资源打开了一个通道。在我国高等教育改革的实践中，无论是宏观和微观层面的大学制度，都已经进行一些有益的探索，尤其是在办学体制和投资体制领域，已经突破了固有的模式。人们对大学制度的重视程度，也从微观层面的一所大学的制度建设，转到宏观层面的一个国家的大学制度建设。

但是,无论是宏观层面还是微观层面的大学制度构建,都是一个痛苦的过程。其中既有对传统的继承,又有对传统的突破。作为一个“后发现代化国家”,出于“赶超”的目的,往往在建立新的制度的同时,又丢掉了某些传统。因此,也可以说,现代大学制度既是一个重新构建的过程,也是一个“回归”的过程,二者同等重要。在重建当中包含着回归,甚至也包含着弥补历史的缺憾。

目前我国,对于现代大学制度的关注,似乎更多的来自于微观层面的要求,其原因就是大学作为社会结构中的一个相对独立实体,已经直接地感受到了原有的制度性障碍。因此,以微观的制度建设为突破口,即以一所大学的制度建设为试点,似乎可以降低现代大学制度建设的成本。在我国整个经济体制改革的过程中,现代企业制度的实践似乎也证明了这一点。

建立现代大学制度的核心就是为了有效地配置教育教学资源。而实现这一目的最有效的方式,就是在现代大学制度的建设中,引进市场体制和运行机制,增强大学制度对市场的适应能力。然而,市场体制和机制对大学制度的“双刃剑”作用,也就会隐含在现代大学制度之中,并在一定程度上破坏基于学术的大学制度。因此,在建立现代大学制度的过程中,寻求市场与学术的平衡就成为了一个两难的选择。

(作者系厦门大学高等教育发展研究中心副主任、教授、博士生导师,厦门大学副校长,是我国自己培养的首批高等教育专业博士之一。)

## 立足科学发展 推进现代大学制度建设

湖南大学党委书记 刘克利

来源:《中国高等教育》2013年第23期

建设现代大学制度,是21世纪我国高等教育管理改革的核心问题,也是高水平大学发展建设的应有之义。近年来,湖南大学立足科学发展,以制定《湖南大学章程》为抓手,以完善内部管理治理结构为关键环节,以深化人财物综合管理改革委重点领域,在推进现代大学制度建设方面进行了一些探索。

### 一、强化科学决策与民主管理,进一步完善内部治理结构

高校管理体制与运行机制改革能否取得成效,重点在于各管理运行环节以及相应管理政策的有机衔接,其中核心和重点就是构建和完善大学的内部治理结构。在改革过程中,学校基于“办学治校依法、权力边界清晰、职责利益明确、管理重心下移、学术生态优良”的总体思路,进一步加强科学决策与民主管理,为推进高水平大学建设创造了

良好的环境。

### 1. 注重顶层设计, 完善决策、执行和监督系统

依据“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的内部治理原则, 学校积极探索现代大学制度的实现形式, 建立健全了决策系统、执行系统、监督系统相对分离、相互依存、有机结合的运行机制。我们认为, 决策系统是核心、是前提, 执行系统是关键、是体现, 监督系统是保障、是制约。

决策系统由党政事务决策系统和学术事务决策系统组成, 二者相对独立, 相互支撑。在党政事务决策上, 学校修订了《党委领导下的校长负责制实施细则》, 完善了党委全委会、党委常委会、校长办公会的议事规则, 从制度上规范了学校议事决策程序。其中, 党委常委会处于决策系统核心位置, 主要是“把方向”、“定战略”和讨论决定学校“三重一大”事务的“干”与“不干”。校长办公会执行党委常委会的战略决策, 重点在“怎么干”、“配资源”和“明权责”。在学术事务决策上, 学校成立了学院、学部和学校三级学术委员会, 制定了《湖南大学学术委员会章程》, 积极推进教授治学, 大力促进学术权力的相对独立运行。目前, 校学术委员会是学校学术事项的最高审议决策、评定和咨询议事机构, 下设学术评价与发展委员会、学位评定委员会、教学委员会、学风与学术道德委员会等四个专门委员会。学校所有关于学科及专业建设规划、学术机构设置方案、教学科研成果评价标准及考核办法均由校学术委员会审议决定。

执行系统重在建立责权利相统一、党政部门与学院协调配合、有利于调动学院积极性、提高执行力的运行机制, 切实加强内部各单位之间的有效沟通和协调。为进一步整合行政资源, 优化内部治理结构, 构建层次清晰、精简高效的管理与服务体系, 学校于2011年对内设机构进行合理调整和整体优化, 撤消了所有二级机构内设的嵌套性同级机构, 对部门权力边界不清、职能交叉的管理机构进行了合并, 对职能相近的机构采取合并或合署办公的方式予以精简。通过改革, 全校正处级机构(含内设)从原来的55个, 减少到43个, 二级管理机构数由原43个减为39个。

监督系统由廉政监督、效能监督、民主监督和考核评估四个部分组成。学校党委对学校行政工作实施领导和监督, 纪委、监察处按照党和国家的规定充分发挥监督作用, 审计部门独立行使审计监督权和学校内部审计的监督功能。为加强监督力度, 学校按公开、统一、透明的原则对各项制度进行清理, 制定和完善了各种制度规范和程序规范, 并对二级管理机构的工作职责统一进行了修改, 形成了《湖南大学部门工作职责汇编》。为加强《湖南大学“十二五”发展规划》的组织实施, 学校制定了“学院目标管理年度考核实施办法”, 切实做到了决策部署以发展规划为依据, 工作目标以发展规划为导向, 工作考核以发展规划实施效果为主要标准。

## 2. 坚持依法治校，积极探索民主管理的有效途径

以制度保障和体制创新推动学校章程建设。章程是现代大学制度的基础，是推动学校科学发展的基本保障，更是依法治校最核心的表现。自2010年学校被确定为国家“深化大学内部治理结构改革”的试点高校以来，学校加快了章程制定工作步伐，集中精干力量围绕内部治理结构、学术管理体系与评估体系、分配机制与资源配置等关键问题展开研究，现已进入征求意见、修改完善的关键阶段。学校进一步明确了章程的“宪法”地位，严格章程修订程序，确保章程对学校事业发展的纲领性规范作用，不因党政领导班子的换届更替而“潮起潮落”。

切实加强政策制定的科学论证与审议把关。学校先后成立和完善学校编制委员会、预算与经费审核委员会、校园基本建设规划委员会，建立了领导、专家、群众相结合的决策咨询和论证机制。以2011年成立的湖南大学编制委员会为例，其成员来自三方面：代表学校行政的职能部门领导；代表学科和办学实体的学院院长；代表教职工并由工会推荐的无行政职务的教师。迄今为止，学校所有机构、编制设定和调整事宜，均经编制委员会审议通过才进入学校决策程序。

强化重大决策的意见征求与民主监督。以教职工代表大会为民主管理载体，扎实推进校院两级教代会的规范化运作，充分发挥了教职工参与民主管理的积极性、主动性和创造性，切实保障了广大师生员工的知情权、表达权、申诉权与监督权，有效拓宽了师生员工参与民主管理的渠道。坚持对校院两级领导班子进行民主评议、民主监督，加大信息公开和校务、院务公开力度，2010年，学校被评为“全国厂务公开民主管理先进单位”。

## 3. 推进校院两级管理，进一步激发学院办学活力

校院两级管理体制是大学治理结构的重要组成部分，有序推进管理重心下移是现代大学制度建设的重要内容。现代大学既具有典型的科层组织特性，又具有典型的非科层组织特性。推进校院两级管理，降低管理重心，就是通过权力下放，赋予学院和学科带头人更多的自主权，有效扩大学院自主管理、自我发展、自我约束、自我完善，以便形成多元化、柔性化管理的矩阵结构。

大学内部管理，按其性质，可划分为“学术事务的管理”和“非学术事务的管理”，前者常简称为“学术管理”，后者常简称为“事务管理”，与此相对应的主要权力是“学术权力”与“行政权力”。在推进管理重心下移的过程中，必然涉及到大学内部权力究竟如何分配与集中、调控与约束，必须妥善处理好宏观调控与微观搞活之间的关系。在实践探索中，学校确定了三大原则：

分类推进权力重心下移。即大力推进学术权力重心下移，稳妥推进行政权力重心下

移。斯坦福大学荣誉校长卡斯帕尔教授曾强调指出,大学应由院一级组织作出最重要的决定,因为这一级最了解具体情况。我们认为,这主要是针对学术事务的管理。在校院两级管理体制下,学术事务管理重心下放到学院是坚定不移的发展方向,但行政权力下移需要有序进行,应谋定而后动,先试点后推进。

权力下移与制度规范相衔接。早在2004年,学校就将人员聘任、津贴分配及副教授职称评聘等权力下放到学院。但在下放过程中,由于学院层面的管理理念与管理水平难以平衡发展,部分学院对下放的权力无所适从,有的学院在人员聘任、职称评聘方面甚至出现过随意现象。鉴于经验教训,学校在下移权力的同时,相应出台犀利规章制度,科学界定校、院两级管理权限,使各自发挥应有的职能,避免步入:“一放就乱,一管就死”的怪圈。

权力下移与纠错机制相配套。近年来,学校建立了学院权力运行的约束机制,明确了涉及教学、科研的重要决策及大额资金使用等必须经学院党政联席会议决定,涉及学科建设、专业建设等必须经院学术委员会讨论通过,涉及教职工津贴分配、岗位设置等必须经院教代会讨论通过等,确保权力运行的阳光、高效。

## 二、以人财物综合管理改革为关键,进一步优化资源配置

对于任何组织而言,与人事、财务和资产相关的事务都是组织最重要的事务。所谓人财物综合管理改革,就是以资源优化配置为导向,统筹推进人事、财务和资产管理制度的创新,使人财物等组织要素达到有序、高效和低成本运转的统一。在现代大学制度建设推进过程中,学校树立了“一盘棋”理念,坚持用系统思维、全局意识和普遍联系的观点来设计改革,用统筹兼顾、协同推进的方式来深化改革。

### 1. 推进制度创新,构建合理有序的人力资源管理模式

大学从本质上是学术共同体,人力资源是学校发展的基础性、战略性资源,是事业发展中最活跃、最关键的要素,是学校核心竞争力的主要体现和重要标志。从某种程度上来说,人才队伍是创建一流大学的重中之重。香港科技大学依靠一套国际化的用人机制,建校短短十几年就跻身于亚洲一流研究型大学行列,充分说明人事制度是决定大学能否快速崛起的重要因素。近年来,学校以岗位设置、岗位考核和评价标准确定为关键环节,着力构建符合学校特点的人力资源管理模式。

科学确定评价标准,教师评价回归学术本身。在评价标准的确立上,重点考察人才的独立研究能力、国际交流能力、可持续发展能力以及是否具有相对稳定的研究方向。学校通过校学术委员会确定准入性评价、晋升性评价的基准条件,学院在不低于学校要求的前提下,由院学术委员会确定本院的要求和标准。学校对申请高级职务岗位者,实行校外“小同行”评审和“代表性成果”评价机制,将评价重心由成果数量转移到学术



质量,鼓励广大教师将学术质量和学术创新作为主要努力方向。与此同时,学校取消了传统的职务评审制度,已聘教师职务晋升均须通过岗位公开招聘,实行“学院考察评议、国内外同行评议与学校评议”相结合的评聘一体化。

引进竞争机制,形成开放、稳定和流动相结合的用人模式。教学科研系列所有空缺岗位均面向海内外实施公开招聘,通过校内选拔和校外引进两种途径,采取直接聘任、考核聘任、遴选聘任等多种方式。其中10名入选“青年千人计划”和1名入选国家“青年拔尖人才支持计划”的年轻教师,由学校直接聘为教授和博士生导师。对于海外人才,学校实行与市场接轨的协议年薪制,根据不同情况实行差别年薪,对新引进的国内高层次人才,提供选择性年薪。通过上述举措,师资队伍的整体水平、发展后劲、年龄结构和国际化程度得到了大幅改善。2011年,全校新增主持国家级科研课题的教师占专任教师总数的比例达到22.67%;有海外教育背景和出国留学一年以上的教师比例由2010年的31%提高到2012年的39.12%。

规范岗位体系,坚持人岗相适的管理制度。学校所设岗位分为教学科研和管理辅助两大系列,严格按岗位属性实施分类聘用,确立了“因事设岗、职责明确、任务饱满”的设岗原则。对教学科研系列(教学科研岗、教员岗、专职科研岗)的各级职务岗位,分别制定了基本上岗条件、岗位职责要求,确保岗位和任务相匹配。学院根据学校规定,结合本院实际情况进一步明确各岗位职责要求,并在下达的编制定额内设岗。规定教授、副教授每学年必须主讲本科生核心课程,人才培养环节得到进一步强化。对于管理辅助系列(管理岗、其他专技岗、工勤岗)的各级职务岗位,学校先进行岗位职责清晰度和任务饱和度评估,并建立了岗位信息库。对职责不清晰、任务不饱满、岗责不匹配的拟设岗位,学校不予批准。

## 2. 坚持绩效优先,深化分配方式和资源配置改革

高等教育的效率包括两个基本维度:生产效率和资源配置的效率。生产效率就是人财物等教育资源与培养人才的质量和数量、创造的科研成果以及服务社会等绩效的表现;资源配置是高校在不同学科、不同领域的分配效率。我们认为,绩效管理是组织成功极其重要的因素,效率高低与资源配置密切相关。近年来,学校坚持绩效优先,建立了与资源配置挂钩的联动机制。

调整分配政策,形成有效激励。在学院分配政策上,学校探索建立了以投入产出绩效为依据、以发展规划为导向的绩效考核体系。根据评估指标体系及不同学院的绩效评估结果,推行校院两级经费核算。在教职工个人收入分配上,强调以履行岗位职责为依据,标准薪酬由学校确定,各二级单位按国家和学校相应规定执行,以聘用合同和岗位为。绩效奖励以“质量、水平、贡献”为依据,学校根据考核结果分配到各二级单位,并制定分配指导意见,各单位通过教代会讨论制定具体细则,给予学院相应的资源自主

分配权,提高资源配置与管理的灵活性。

以规划目标为导向,强化经费预算管理。学校各单位年度经费预算、“985工程”建设经费审核委员会的审议论证。只有获得2/3以上委员的投票同意才能提交校长办公会讨论。与此同时,学校建立了科学规范的经费预算管理办法。切实做到以规划目标为导向,分类型、分阶段、分项目统筹考虑资源配置,优先保证规划确定的重点发展领域和人才培养建设任务的需要。

### 3. 规范资源管理,提高资源使用效益

由于高校内部科层结构造成的行政壁垒和利益分配相对立,资产购置随意性较大,重复购置、资产闲置、使用效率不高已成为不争的事实。同时,受思维定势影响,高校固定资产可以无偿使用,资产管理意识淡薄,成本效益观念缺乏。近年来,学校重点从以下两个方面加大改革力度。

大力提高公用资源使用效益。学校成立了实验室建设与管理委员会,建立了大型仪器设备共享管理信息平台 and 实验室开放管理系统,有效提高了大型精密仪器设备的共享程度。高层次人才的业务费与科研设备分开投入,业务费下放到个人,科研设备费则由学院或平台基地统筹使用,不再下拨至个人。出台了公用房、水电资源管理的细则,积极推进公共资源的有偿使用。

切实加强过程管理与审计监督。近年来,学校在财务资金管理方面,先后进行了建立重大资金控制与监管系统、人员经费和部分公用经费试行“零基预算”、学费收入与教学成本相匹配的预算分配办法等一系列改革。对于“985工程”重点投入的项目,学校试行跟踪管理,根据建设绩效动态调整年建设经费。每个季度由计划财务处发表专项资金使用情况报告,确保建设经费的及时执行。加强了专项经费的审计力度,避免因管理不善导致资金浪费。

总体而言,推进有中国特色的现代大学制度建设,既是新时期高等教育改革的方向及发展的必然要求,也是学校高质量履行大学功能、办人民满意高等教育的必然途径。学校将在总结经验、巩固成果的基础上,进一步明确工作重点,创新体制机制,努力提升办学质量和办学水平,实现学校科学发展。

## 【他山之石】

### 对学科设置、学术管理、人事制度勇于探索

## 复旦大学：改革放权 学术回归

来源：人民网 2013-9-29

改革！改革！

近几年，一走进复旦大学，锣鼓急催的改革节奏便扑面而来。

复旦改革，激情渗透持久理性，招生、学科设置、学术管理、人事制度、放权于院系……改革必有阻力，唯有怀抱责任、勇于探索，才能将改革进行到底。

“学院是爹，书院是妈”，通识教育有了“2.0版”

9月初，2013级新生陆续走进复旦，新奇地住进了志德、腾飞、克卿、任重、希德等五大书院——4年本科生活的家。

“学院是‘爹’，书院是‘妈’”，一位复旦老师这样打趣。这是复旦全面实施本科生住宿书院制的第二年。西方大学通行的“书院制”，在国内还是初试。复旦将书院定位于“师生自由交流、共建共享、展开共同学术生活的公共空间与文化平台”。

“志德书院有厨房、咖啡屋、谈心室、图书馆，甚至是游艺室，经营权最终将下放给学生，由学生群体管理经营。”志德书院院长、新闻学院教授童兵解释。

书院虽管的不是学生专业教学，但书院院长、主要导师全是学术地位很高的教授。书院各种管理事务，则交给学生选举产生的学生监督管理委员会和学生自我管理委员会。志德书院800多名新生的迎新“大事”，除一位指导老师，全由学生自管会一手操办。

在迎新会上，复旦校长杨玉良告诉3000多名新生，要敢于“毫无保留地质疑教授和校长”，培养“复旦人气质”。此话当即被关注和转发，传布甚远。所谓“复旦人气质”，在大力改革中的本科教育体系中，被概括为四种要求：人文情怀、科学精神、专业素养和国际视野。哲学学院院长孙向晨带领的9人专家小组，将之细化为“2.0版通识教育计划”。

从2006年“自主选拔录取改革试验”开始，复旦有清晰的选才思路：坚持覆盖各科知识、需要快速反应的“千分考”，加上教授们的“车轮战”面试……选拔入校的学

生，成绩未必最优秀，但跟踪调查结果显示，他们在校表现更活跃、平均绩点更高，毕业发展更好。

作为“通识教育”改革的试点校，复旦本科课程被划分成通识教育核心课程、文理基础课程和专业教育课程三大板块。经过五六年建设，如今本科教学年的开课量达 5650 门次，其中通识类课程 180 多门，规模在 30 人以下的课程占 54%以上——这都是国际上衡量高校教学质量的重要指标。

“2.0 版”升级方案，将通识教育课程分成七大板块，明确每个板块的育人目标，梳理原有课程，培育新课，设置课程进入、退出门槛。

### 多元化考核，以制度鼓励“板凳甘坐十年冷”

“复旦有很强的基础研究力量，又有一个宽松的考核环境，没有了拼论文的焦虑，我就能把社会应用需求和基础研究成果结合起来，自主组合团队，用管用的人，做实在的事。”光纤研究中心贾波教授解释“成功之道”。

光纤研究中心仅有 9 名在编教研人员，加上学生不过 30 人，却参与了从北京奥运到川藏铁路等众多国家级重大项目，连获国家专项资金支持，已申请 49 项国家专利、7 部软件著作权。中心 2000 年成立，10 年后方拿出自主开发的光纤振动传感技术成果。

“科研磨剑期很长，我们认准了人就保持关注，少加压力。”复旦大学科研处处长殷南根这样说。

如何凝聚不同专业、形形色色的人才，形成既科学、公正，又有包容度、可激励创新的管理制度与大学文化？

国内向来以发表 CSSCI 文章或著作数量作为学者晋升职称的惟一途径。看似公平，却使得低水平重复式作品泛滥，我国学术论文数量踮居世界第一，论文引用率却排在世界 100 名之后。

2010 年，复旦大学尝试打破这一怪圈，从历史系和国关学院开始试行“代表作”和同行评审制。历史系教师张巍是首批获益者。参评教授职称时，他晋升副教授不过四年半，手上只有 4 篇学术成果，远未达到正教授候选人须有 10 篇核心期刊论文的“刚性”要求。张巍从事西方古典学研究，发论文周期比一般学科长，他提交的关于柏拉图哲学思想史研究的论文代表作，历时七八年才完成。学校随机选择 5 位校外知名学者匿名对他进行学术评估，有 4 位认定其成果“真正优秀”、“可以破格”。原以为“要等十年”的张巍顺利晋升。

“代表作”制度在文科院系试行两年，有 40 多名教授、副教授候选人提出申请，1/3 成功晋升。2012 年，制度在全校推开。学者“板凳甘坐十年冷”的长线研究成果，

开始发力,进入显性收获期。2000年,在大多数人不知PM2.5为何物时,环境系庄国顺教授就已开始监测,并建议政府预警。今年,庄国顺教授团队的“中国大气污染物气溶胶的形成机制及其对城市空气质量的影响”获得国家科学技术奖二等奖。遗传工程国家重点实验室的余龙教授团队,埋头攻关12年,于2012年底找出乙肝患者罹患肝癌的关键易感基因。也是2012年底,中文系副教授戴从容用8年光阴翻译的《芬尼根的守灵夜》第一卷出版,让世界著名“天书”有了首个中文注译本……

“‘代表作’制的灵魂是创新。”复旦大学学术委员会副主任、人文学部主任俞吾金教授说:“完善学术评价体系,就是要避免低水平重复式作品的量产。”

### 小步快走,探索民主管理和依法治校之道

在“2.0版规划”中,教授、学生和学校各个群体都有参与改革的积极性和满足感,靠的是动了权力奶酪的学校决策体制改革。

“中国大学实行党委领导下的校长负责制。党委管大事、抓长远,校长独立自主负责日常行政决策。只有充分发挥学术组织、群众组织、各党派的作用,构建好决策体系,才能让学校治理走向制度化、规范化。”校党委书记朱之文这样说。

民主办学,在复旦决非空话。学术委员会、学位评定委员会、教学指导委员会,这在国内大学属于“标配”,从2010年至今,复旦先后对其实施重组、改造、完善:将本科生、研究生教学事务归并一处;2011年成立负责制定全校教学改革方案的新教学指导委员会,全由对教学有热情的教师们组成。杨玉良曾向媒体透露说,复旦大学校领导和部处负责人都会退出学术委员会。

事关学术治理、教学改革的诸多繁杂事务,以教授为主导的学术组织唱主角、提建议、出方案,校长做决策,职能部门管落实。“我们是教指委的‘秘书’。”教务处副处长王颖说。

复旦还新设了发展与规划委员会、预决算委员会,让教授、专家们参与决策论证,拥有监督权力。国际关系与公共事务学院教授苟燕南,当年主动报名加入。有研究政府绩效的专业知识背景,为学校办学经费、资源分配决策做咨询,审核资金用项,便得心应手,如今,他已成了复旦新任财务处处长。

“复旦再造决策流程。大家都发挥作用,管理才能做到民主、有序、科学。”朱之文说。

让人有些意外的是,作为复旦承接的国家教育体制改革试点课题“推进内部治理结构改革”一部分,较早启动制定、曾被媒体寄予厚望的复旦大学章程,在国内多家高校章程方案亮相后,仍无动静。

“写出文本容易。我们要在过程中把复旦的方向目标、管理规范想清楚，理顺大学内部管理体系，切实推动高等教育改革。”大学章程制定工作小组成员、校办主任刘承功说。

改革在前，总结在后。复旦不仅为此调研国内外大学，发动全校师生讨论，还翻查“制度家底”，找出多年积存的各种校内管理规章 1000 多件，作为下一步提高行政效率、下移管理重心的改革依据。

在朱之文为即将举行的复旦大学第十四次党代会准备的报告上，“改革”被单列成章，这在复旦历史上，是破天荒第一次，复旦的改革脚步日益急促……

## 南方科技大学制定实施大学章程的探索

来源：中国高等教育改革与发展网 时间：2013-11-20

世界一流大学都有自己的大学章程，大学章程的核心内容就是确立大学使命以及治理结构，从而决定大学未来发展的方向和水平。南方科技大学作为国家高等教育综合改革试验校，积极探索建立现代大学制度，紧抓大学章程建设，以建立国际化高水平研究型大学为使命，以理事会为治理机制核心，在我国内地公立高校中率先实行理事会决策，向大学依法自主办学迈出了实质性步伐。

### 治理机制的核心——拥有真正决策权

2010 年南科大获准筹建，即制定了《南方科技大学章程（草案）》，大胆突破，探索理事会治理机制，在内地公办高校中率先实施世界一流大学行之有效的理事会治理制度。此前我国部分公立高校已陆续成立理事会或董事会，但它们均定位为协调、咨询、筹资或产学研合作机构，并非决策治理机构。

2011 年 5 月 24 日，深圳市政府颁发了《南方科技大学管理暂行办法》，以“一校一法”的形式，规定南科大要坚持追求卓越、学术自由、学者自律的大学精神，遵循理事会治理、教授治学、学术自治的原则，培育和发挥大学应有的活力和创造力。

2011 年 7 月 16 日，深圳市市长、南科大理事会理事长许勤主持召开了南科大第一届理事会第一次会议，标志着南科大正式建立了理事会治理机制，会议对《南方科技大学章程（草案）》进行了审议。

《南方科技大学章程》规定，理事会是学校的决策机构，审议和决定有关学校发展的重大问题，保障学校面向社会依法自主独立自主办学。并明确规定理事会会议为理事会的最高决策形式。

南科大理事会由政府代表、南科大校长及管理团队、教职工等代表和社会知名人士等组成。理事会设理事长和副理事长，理事长由深圳市市长或市长委任的人员担任。理事由市政府聘任。理事会会议由理事长负责召集和主持，理事长可以根据工作需要或不少于三名理事的书面提议，召集理事会会议。理事长可以委托副理事长代为负责召集和主持。理事会会议应当有三分之二以上的理事出席方可以举行。理事会作出决议，须经出席会议人员三分之二以上通过。

南科大理事会职责主要包括以下几项内容：（一）根据本办法规定聘任或解聘校长；（二）根据校长提议聘任或解聘副校长；（三）审定学校章程或章程修改草案；（四）审定学校的财务预算和决算报告；（五）审议批准学校中长期发展规划、年度工作计划、年度工作报告；（六）审议批准学校人员总额以及人力资源管理等重要制度；（七）审议批准学术单位和行政单位的设立、变更或撤销；（八）审议批准关系学校发展的其他重大事项。

从南科大理事会职责可以看出，理事会具有校长任免权。南科大理事会根据校长遴选委员会的推荐提出校长人选，报经市政府按规定程序审定后聘任；理事会可动议解聘校长。根据校长的提议，审议决定聘任或解聘副校长。理事会支持校长及其管理团队在任期内实现办学目标，并负责监督和考核。

同时可以看出，理事会对学校重大事项具有审批决定权，这体现了理事会作为学校真正决策机构的功能，并从制度上加以充分保障。

### 治理机制的目标——实现办学自主权

南方科技大学实行理事会治理机制，这是对传统大学体制下政府集举办者、管理者和办学者于一身的一大突破，真正实现了政校分开、管办分离；使得南科大的运转不再依靠行政官员指令。

理事会只对涉及学校发展的重大事项进行决策，给以校长为首的高层管理人员充分的信任与支持，而不直接介入高校日常管理。学校决策权与执行权分离，形成内部制衡机制，同时，校长对理事会负责，理事会与校长团队目标一致，分工协作。

在理事会治理机制下，在充分体现教授治学、学术自治的原则下，南科大享有很大自主权

（1）全员聘任制。按理事会批准并经机构编制部门核定的员额标准，建立适应学校发展需要的教师、员工队伍。目前，南科大已实行全员聘任制、员额管理等人事管理办法，打破了大锅饭、铁饭碗的传统体制

(2) 职称评审权。南科大教师任职资格的评审,由学校决定,评聘合一。学校拥有较高的用人自主权。

(3) 薪酬分配权。南科大教师和工作人员,按照学校聘用的岗位领取薪酬。南科大根据理事会批准的薪酬制度,确定教师和员工薪级,发放薪酬。

(4) 学术自主权。一是自主设置和调整学科、专业,开展教学、科学研究和社会服务活动;二是自主制定教学计划、选编教材、组织实施教学活动,自主制定减免收费制度并接受社会监督;三是自主与境内外高水平大学和研究机构联合建立教学科研中心,开展科学技术交流与合作。

南科大通过建立以理事会治理机制为核心的大学制度,其根本目的就是要在大学与政府间建立起一种相对平等的关系,重塑大学与政府的关系,淡化大学内外部管理中的行政色彩,充分尊重大学办学自主权,从而增强高校的活力和动力,促进高等教育发展,提高高等教育质量,培养创新人才。

### 治理机制重要特征——扩大社会参与度

社会参与办学,是现代大学制度的重要特征之一。高校服务社会,面向社会自主办学,需要社会参与。

南方科技大学理事会治理机制以及相关制度,为社会参与办学提供了很好的制度保障。

南科大理事会理事总人数不超过30名。理事分为当然理事和推举理事,当然理事包括深圳市市长或其委任的人员、南科大校长及总数不超过全体理事成员三分之一的深圳市政府有关部门负责人。推举理事包括南科大管理团队代表、教职工代表和教授代表,总数不超过全体理事成员的三分之一;国内外著名大学校长及教育界专家和知名人士、关心和支持南科大的工商界及其他社会知名人士,总数不少于全体理事成员的三分之一。

目前,南科大理事会27名理事中政府、学校之外的“社会知名人士”占14席,比例超过二分之一。社会理事与政府理事、学校理事享有同等权利,具有理事会议发言权、表决权,对理事会议的建议权,对学校事务的知情权和建议权。

社会理事参与南科大理事会,标志着社会力量进入南科大的核心机构,并发挥了社会办学的作用。这是理事会作为高校与社会的桥梁、作为高校与政府间“缓冲器”的一项重要制度设计。



迄今为止,南科大理事会举行了三次会议,社会理事为南科大的办学目标、发展规划、校园建设、学科建设、教学改革、经费筹措、招生制度等重大工作进行了有效的指导和决策。

南科大理事会充分吸收社会力量参与,对于保障南科大的法人地位,维护学校的办学自主权,调节学校与社会各方面的关系,筹措教育经费,发挥了重要作用。

《南方科技大学章程》通过一系列制度的设计和制定,使南科大在内地公办高校中率先实行理事会治理制度,是高校内部治理结构建设方面的一项有益探索和尝试。

南科大创校校长、中科院院士朱清时指出:“理事会治理模式界定了政府、学校、社会的关系,有利于实现政校分开、管办分离,让政府退出学校微观管理,减少行政干预,落实和扩大高校办学自主权;理事会比政府离学校更近,更了解学校的实情和需求,更容易形成、支持符合教育规律的决策;理事会吸纳了社会知名人士加入,有利于凝聚社会智慧和力量,及时响应社会需要,群策群力,迅速建成国际化高水平研究型大学。”

(本文系南科大理事、美国国家工程院院士、美国加州大学伯克利分校张翔教授在理事会上的发言)

## 【理论探索】

# 民主管理与现代大学制度研究

我校高等教育研究室 收稿日期:2013年12月30日

**摘要:**民主管理与现代大学制度是当前备受高教界关注的两个相互关联的热门课题,众多研究者和管理者们从不同的角度对此问题都进行了阐述。本文结合大量文献资料 and 实践经验,重新审视了概念的内涵,并试图找寻出现代大学制度视域下高校民主管理的有效实现途径。

民主管理是现代大学有效管理的重要手段,是现代大学制度建设的必然要求。现代大学制度是我国高等教育改革发展的重要内容和必要条件。近年来,随着国家民主政治建设和教育事业的发展,以民主管理为核心的现代大学制度建设不断推进,随之而来的成效与问题逐渐显现。因此,分析和研究民主管理和现代大学制度的内涵,探索在现代大学制度视域下民主管理的有效实现途径具有重要的现实意义。

## 一、民主管理的内涵

民主管理是一个合成词。民主属于政治学范畴,是指在一定的阶级范围内,按照平等和少数服从多数原则来共同管理国家事务的国家制度。管理属于管理学范畴,是指在

社会组织中,为了实现预期的目标,以人为中心进行的协调活动。一般来讲,民主管理是相对于绝对服从绝对权威的管理而言的。即管理者在“民主、公平、公开”的原则下,将管理思想科学地进行传播,协调各组织各种行为达到管理目的的一种管理方法。民主管理是管理者所追求的一种管理艺术,即一种被管理者意识不到的正在接受的管理,这种管理可以唤醒被管理者的主体意识,发挥其积极性和主观能动性。因此,民主管理又是一种群众参与下的多数人管理多数人的管理模式。在民主的管理中,民主是手段而非目的,采取民主的方式是为了取得管理的成效。这些管理成效包括:通过集思广益提高决策质量;通过参与决策制定提高执行者和相关人员对决策的承诺水平;通过民主缓解矛盾,提高组织成员对组织的满意程度。

高校民主管理不完全等同于一般意义上的民主管理(即运用民主方法的管理),高校民主管理不仅仅是管理方法的问题,它还直接关系到师生员工的地位,以及作为组织成员的对应权利能否得到真正实现的问题。高校民主管理中师生员工不仅仅是被管理者,也是管理者。高校民主管理是指全校师生员工、相关组织机构依据有关规定,有组织地通过一定的途径和形式,参与和监督学校公共事务、行政事务、学术事务,维护师生员工的合法权益等管理活动的总和。高校民主管理在集中群众智慧、实现科学决策,保障师生员工合法权益、统筹协调多方利益、妥善解决焦点问题,增进干群关系等方面都发挥着重要作用。

## 二、现代大学制度

现代大学制度是顺应社会发展要求、符合教育发展规律的一种办学体制,是一种协调校内外关系的规范体系,它涉及到政府管理、市场调节、社会参与、自主办学、民主管理等很多方面。现代大学制度与传统大学制度相比,更加凸显了教育的独立性和学校的自主性。现代大学制度把高校看做一个开放的组织,它既关注高校内部的运作过程,也重视高校与外部的良性互动过程。现代大学制度坚持管理人本化,强调高校利益相关者在制度建设和发展中的作用。我国现代大学制度内部管理的特征是“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”。

现代大学制度有一个理想追求:就是在管理上,实现由宝塔型向扁平型的转变。传统大学管理制度中往往采用宝塔型的科层制,学校的行政领导在学校处于主导地位,广大的教职员工处于被动和受支配的地位。而教师相对于学生又处于主导地位,广大学生则处于被动和受支配的地位。这种教育管理模式的受工业社会本身发展的要求所产生和制约的。它的优点在于可以大批量“产出”标准化的人才,具有较高的管理效率;但是它的弊端也显而易见,这就是它遏制了广大师生员工的主动性、积极性和创造性,违背“以人为本”的管理原则和发展原则。基于此,现代大学制度建设的核心目标是将学校的管理结构优化为扁平型的同心圆,圆心是学生,以学生发展为核心,充分尊重和关爱

学生的个性发展,积极培养学生的自我管理的能力和积极性;外围是教师,以教师的专业发展为目标,尊重教师的权益,让他们充分参与管理,成为学校管理的主体;最外围才是以校领导为代表的学校管理层。

### 三、民主管理是现代大学制度的必然要求

在《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中,增加学校办学自主权,实现学校自主管理是现代大学制度改革的重要目标。随着我国教育改革的推进,教育行政部门逐步将一部分办学权力移交高校,但这些权力大部分又集中在了学校领导层面,师生员工和其他利益相关者并没有获得他们应当获得的一些权力。目前,在很多高校,教职工代表大会徒有虚名,教育工会的职能也仅止于组织活动和发放福利等表面工作。有些学校领导主观臆断,经验化管理的现象普遍存在。

教师和学生是教育活动的主体,社会是教育最终的服务对象,如何衡量一所高校的优劣,其最高标准就是师生和社会的满意度。高校建立民主管理机制,能够引导教职工和其他利益相关者积极有效地参与高校管理,保证广大教职工、学生及其家长和用人单位的话语权;运用群众智慧,保证决策的科学性和可行性;运用舆论的作用,监督管理的有效性和廉洁性;运用师生的主人翁意识,保证制度实施的主动性和实效性,实现由个人经验决策向科学民主决策的转变,从根本上推进现代大学制度的建立和运转。

### 四、现代大学制度视域下高校民主管理的有效实现途径

#### 1. 完善民主管理的保障体系

学校民主管理制度建设已有几十年的历史,虽然这种制度在各类高校都有所发展,但是还有不尽如人意的地方,目前普遍还存在着行政权力泛化、学术权力弱化和民众权力淡化的问题。行政主导模式和官本位体制的存在使得现代大学的管理理念和管理体系难以真正确立。究其原因,除了政治体制改革发展缓慢外,还有制度缺失、监管不力等其他一些更重要的因素。

一方面,多年来,教育系统在推进高校民主管理的过程中,制度建设始终落后于民主管理的发展实际,虽然对呼吁的很多问题也有政策出台,但却是雷声大雨点小,例如《高校教职工代表大会暂行条例》已“暂行”了27年,很多方面已不适应当前高校民主发展面临的新问题,但至今仍未对其进行修订。

另一方面,政府针对高校的学科建设、师资建设、本科教学等都出台了不少的政策和考核指标,唯独对民主管理方面没有出台任何具有可操作性的保障性监督管理办法。管理过程也是权力运行过程,权力如果没有在行之有效的监督下运行,先进的管理理念和管理体系就难以确立,当然更谈不上好的预期效果。因此,建立科学的管理考核指标

体系,健全可靠的监督保障机制是完善现代大学管理制度的前提和基础。在推进现代大学民主管理体系建设的进程中,各级行政教育管理部门和监督部门应该制定有效的办法和措施,加强对高校民主管理制度实行情况的监管和考核,将落实民主管理情况纳入对高校领导班子的考核体系中,运用法律法规和政策制度推动现代大学民主管理体系的确立并保证有效运行。

## 2. 强化民主管理的认知基础

思想是行动的先导。高校民主管理的实现有赖于学校全体成员民主意识的增强和参政议政水平的提升。要强化民主意识,转变管理方式就必须提高学校成员的素质。

学校成员的认识水平影响着学校民主功能的目标和指向,有些问题弄不明白,发扬“民主”就会异化成领导为某些集体或个人谋取福利。只有在重大问题上取得共识,才能把民主引导到正确的方向上来。学校党委和行政要总揽全局,发挥主导作用,引导全校解决好整体和部分、集体和个人、长远和当前的关系,提高师生员工的认识水平,厘清学校的功能和使命,协调各方利益,调动全校的积极性促进学校教育事业的发展进步。

学校成员的认知水平影响着民主管理的贯彻和实施。民主管理最终目的是保障学校全体成员的主人翁地位,调动各相关利益群体积极参与民主管理,促进学校各项事业又好又快的发展。如果明白了这一点,学校会更加尊重学校师生在民主决策、民主监督等方面的合法权利,平等公正、自由地让师生们建言献策;师生们也会更加明晰自己的权利和责任,主动地参与到学校的民主管理中来,把为学校谋利益当作己任,积极地发挥各自的才能。学校要加强组织师生员工学习高校民主管理相关知识,以达到转变旧有观念、增强民主意识的目的。各高校可以根据学校自身的实际情况,举办关于高校民主管理的知识讲座、经验交流会、专题解读、主题宣传等,使师生员工深入了解大学民主管理的内涵和意义,切实增强民主认知水平。

## 3. 构建民主管理的网络结构

学校需要充分发挥工会、教代会的民主管理职能,让教职工参与学校管理,使教职工成为学校发展的主人。学校要制定民主管理办法、完善教职工代表大会章程;多元主体共同确定教代会议题;保证参会代表的代表性和遴选过程的公平公正;充分尊重教职工代表的意见;对代表提案尽快回复,尽量为条件还不成熟的提案创造条件。关乎学校事业发展的重大决策和涉及教职工切身利益的热点问题,都要通过教代会审议通过方可执行等等。

学校应该定期召集院部座谈会,处级干部座谈会,科级干部座谈会、青年教师座谈会、离退休职工座谈会、学生座谈会、家长座谈会等,就一些重要问题交换意见,畅通民主管理渠道。会议不必很正式,上面坐领导,下面是听众,这种形式收效甚微,可以

“圆桌会议”的形式，领导和大家坐在一起，没有等级之分，完全像是一个学术交流会，畅所欲言，平等对话。

校务公开是民主管理的一种有效形式，各学校都应该实行。除“三重一大”（即：重大问题决策、重要干部任免、重大项目投资决策、大额资金使用）外，还应包括年度预算、三公经费、职称评定、职工福利、学生奖惩等涉及师生员工切身利益的事项。

#### 4. 平衡学术权力与行政权力

学术权力与行政权力是统一的整体，相辅相成不可分割，共同为学校的发展服务。学术权力的存在确保了高校教学、科研的有效运行；行政权力的作用则在于协调高校内部各部门之间的相互关系。能否正确处理行政权力与学术权力之间的关系，是关乎学校人才培养、科学研究和社会服务实效的重大问题。一方面，大学的本质目的决定了学术权力的重要地位。保障学术权力，实现学术自由，促进学术繁荣是推进专家学者全面参与治教治学和民主管理的前提条件。行政权力应有效地保障学术权力的发挥，尊重、维护、保障学术权力应是行政权力的责任和义务。另一方面，为了避免学术权力从缺位演变为新的错位甚至是越位，学校还应该明确校、院两级学术权力机构及其组成群体的职责权限，尤其是教授级别学术人员具体的决定权和审议权；明确学术人员参与学术事务的程序和方式，做到程序的公开、公平和公正。

#### 5. 鼓励学生多途径多形式参与学校事务

学生既是教育对象、也是教育主体，人才培养是高等教育的根本任务。积极探索和鼓励参与学校事务的民主管理，是现代大学制度建设中应予以重视的重要问题。学校应该加强学生会、研究生会参与学校民主管理、维护学生合法权益的职能，在理论研究、文化传播、制度设计、组织建设、平台搭建、渠道拓展等多个方面积极探索学生参与学校民主管理的有效途径。