

·新 论·

# 现代大学制度与高水平大学建设

陈武元, 洪真裁

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 当前,我国高水平大学的发展已经进入一个发展的关键期,需要进一步理顺和完善发展中的各种体制机制。现代大学制度有利于推动高水平大学的持续发展。本文主要论述现代大学制度的演进及中国化的过程,研究我国高水平大学建立现代大学制度的重要意义,并从理顺大学与外部的管理体制、完善大学内部的运行机制两个方面提出高水平大学建立现代大学制度的具体举措。

**关键词:** 现代大学制度; 高水平大学

**中图分类号:** G640 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0059(2009)05-0036-06

## Modern University System and the Development of High-level University

CHEN Wu-yuan, HONG Zhen-cai

*(Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian, China)*

**Abstract:** At present, the development of China's high-level university has entered a critical period. Further efforts are needed to improve the institutional arrangement concerning the development. Modern university system is conducive to promoting sustained development of high-level university. This article focuses on the evolution of the modern university system and its development in China, as well as the significance of its establishment. In the end, a specific proposal is put forward to improve the university management system from both inside and outside.

**Key words:** Modern university system; High-level university

高水平大学是我国高等教育领域的一个顶尖群体。经过十多年建设,高水平大学已经取得了显著成效,为我国高等教育的发展作出了积极的贡献。但是,高水平大学的发展已经到了一个需要体制机制创新的时刻,需要有完整的大学制度的保障。本文尝试着将现代大学制度引入高水平大学的建设与管理,借以推动高水平大学的进一步发展。

### 一、现代大学制度的演进

大学制度的发展是一种历史的积淀,是大学历史发展过程中的传承与创新。大学制度主要包含宏观和微观两个层面,宏观制度包括国家层面的办学体制、投资体制和管理体制,微观制度主要指一所大学的组织结构和体系<sup>[1]</sup>。大学制度的起源与大学的产生和发展紧密联系在一起。

### (一)现代大学制度的产生

1852年,英国红衣主教纽曼(John Henry Newman, 1801-1890)在《大学的理念》中,提出“知识本身即为目的”,强调大学的唯一职能是坚持教学,大学应提倡博雅教育,大学要培养“绅士”,这是传统大学“人才培养”第一功能的最高总结。在这之前的1809年,德国洪堡(William Von Humboldt, 1767-1836)创建柏林大学,提出了“学术自由”、“学校自治”、“教学和科研相统一”的原则,标志着现代大学的诞生,奠定了现代大学的基本价值和基本准则,“科学研究”成为继人才培养之后的大学第二职能。1862年,美国为了适应社会经济发展的需要颁布了《莫里尔法案》,开始了著名的赠地学院运动,大学发展与外部力量开始有机结合,1904年应运而生的“威斯康星思想”及其在威斯康星州的实践,是高等学校社会服务职能的思想和实

践正式形成的标志。威斯康星大学为社会服务的办学思想与实践,使孕育已久的高等学校第三职能——“社会服务”职能明朗化了<sup>[2]</sup>。

现代大学的产生促进了现代大学制度的诞生,人才培养(教学)、科学研究和社会服务作为高等学校的三大职能已经成为各国大学的“共同准则”,而大学教学中通识教育和专业教育相结合、培养高素质的人才等方法成为一种广泛的共识;科研管理中学校自治、学术自由、教授治学等方法成为一种普遍的准则;促进教学和科研相统一,推行更加积极的社会服务也成为世界各大学的普遍诉求,所有的这些都共同构成了现代大学的共同内容,并推动着现代大学制度的发展。

## (二)中国大学制度的演化

### 1.1949年以前的中国大学制度

中国的高等教育的发展历史比较悠久,但是现代大学制度的发展比较晚。1912年《大学令》的颁布,可以看作是现代大学制度的萌芽。20世纪20年代后半期,真正意义上的中国现代大学制度开始在宏观法令与办学实践两个层面得以基本确立<sup>[3]</sup>。当时,中国大学制度的改革主要受到欧美日大学的影响。1927年,南京国民政府成立后,为规范大学教育,先后颁布了《私立学校董事会条例》、《大学组织法》、《大学规程》和《私立学校规程》等一系列条例和法规,一定程度上规范并促进了中国现代大学的发展。

当时,校长一般由政府任命,大学内部的主要权力集中在教授评议会,教授治学的倾向比较明显。1929年7月制定的《大学组织法》规定大学校长除国民政府特准外,均不得兼任其他官职,一定程度上保证了大学的办学自主权。1949年以前,因为国立大学校长通常由具广泛社会声望的人担任,所以在政府和国立大学校长之间,形成了一种有合作但更有独立的关系<sup>[4]</sup>。需要进一步指出的是,由于这一时期的时局动荡,许多高校被迫进行迁徙,再加上传统的集权思维的影响,许多美好的制度设计没能有效地得到落实。

### 2.新中国的大学制度

1949年以后一直到“文革”结束,新中国的大学管理制度采用了中央高度集中的管理体制。1950年7月,当时政务院作出的《关于高等学校领导关系问题的决定》指出,全国高等学校以由中央人民政府教育部统一领导为原则,各大行政区人民政府或军政委员会教育部或文教部均有根据中央统一方针领导本地区高等学校(军事学校除外)的责任。在此之后,由于集权的“弊端”,我国也尝试了一些分权的改革,如1958年,中共中央、国务院发布《关于教育事业管理权

力下放问题的规定》;1969年10月,中共中央发布《关于高等学校下放问题的通知》;1979年9月,中共中央批转教育部党组报告,同意重新发布《关于加强高等学校统一领导、分级管理的决定(试行草案)》<sup>[5]</sup>。这一时期,在集权和分权的变化管理中,中国的现代大学制度建设显得十分犹豫。

改革开放以来,伴随着经济和政治体制改革的深入,我国大学开始围绕着落实办学自主权、学术自由和大学自治等方面进行了一系列改革。1985年,中共中央作出了《关于教育体制改革的决定》,规定了在国家统一的教育方针和计划的指导下,扩大高等学校的办学自主权,实行中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级办学的体制。1993年,中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》进一步提出学校面向社会自主办学的体制,转变政府职能,形成以中央、省(自治区、直辖市)两级政府管理为主、社会各界参与办学的新格局。

1998年8月,九届全国人大四次会议通过《中华人民共和国高等教育法》,第一次以法律的形式对我国高等教育事业进行了规范,并于1999年1月1日开始施行。《高等教育法》规定,在办学体制上,国家举办的高校外部实行三级办学、中央和省级政府两级管理的体制,内部实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制,大学自批准设立之日起取得法人资格,校长为大学的法定代表人;同时规定高等学校的办学水平、教育质量,接受教育行政部门的监督和评估。

有专家指出,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<sup>[6]</sup>。我们探讨中外大学制度演化过程的主要目的就是要更加深刻地认识我国目前大学制度的历史根源、困境和改革方向。中国大学制度改革以及现代大学制度的真正建立任重道远,我们不仅要确立现代大学制度的内部运行机制,也要处理好大学与外部环境的相互关系。真正有意义的改革是,不仅要与国际接轨,而且还要在我国高等教育的现有基础上,建立与中国社会经济、文化传统相适应的有中国特色的现代大学制度。

## 二、现代大学制度的内涵

### (一)现代大学制度的各种解说

现代大学制度源于西方大学发展的历程中,现在西方比较成熟的现代大学制度的说法是所谓权力分散的“4A”原则,即:

Academic autonomy(学术自治),大学对自己的内

部事务有最终决定权；

Academic freedom (学术自由), 教授有权探索知识, 教授有在其观点及内容不受监督的情况下执教的权力, 教授有不受约束地以个人名义发表文章、公开演说的权力等；

Academic neutrality(学术中立), 在政治、党派及校外公众的争论中, 学校有权保持中立, 学术以求真知为本位；

Accountability(公共责任), 大学要向纳税人和公众负责, 要高质量地履行其职能, 有效地使用社会提供的资源, 依法运作<sup>[6]</sup>。

20 世纪 90 年代以来, 国内许多专家从我国的国情出发, 就我国现代大学制度的内涵和结构特征等方面提出了许多有益的见解和看法。

1.有人从内涵和架构方面, 认为我国现代大学制度的构架包括两个层面, 即宏观层面(学校与外部的关系) 政府宏观管理、市场适度调节、社会广泛参与、学校依法自主办学, 微观层面(学校内部) 党委领导、校长负责、教授治学、民主管理<sup>[7]</sup>, 它囊括了当今国内许多专家的观点。

2.有人从现代大学制度的特征出发, 认为现代大学制度并非一个既定的存在, 而是一个建构中的事实, 在结构上具有四个方面的基本特征: 开放性、适应性、民族性和国际性, 其核心特征是适应性<sup>[8]</sup>, 这赋予了现代大学制度更新的内涵以及更多的中国特色。

3.还有一部分人认为, 现代大学制度只是一种梦想, 本着“存在就是合理”的原则, 认为所谓现代大学制度的精神主旨是无须讨论的, 我国现实的大学制度已经是现代大学制度, 同时还认为现代大学制度建设, 就是对现实制度的健全和完善<sup>[9]</sup>。

2005 年 5 月, 在“985 工程”一期入围的 9 所大学共同召开的“一流大学建设系列研讨会”上, 校长们呼吁创建世界一流大学要建立现代大学制度, 并从完善法律法规、逐步转变学校行政职能、加快教师评聘制

度改革、改革现有的学科与科研管理组织模式等几个方面进行制度创新<sup>[10]</sup>。这也充分表明现代大学制度在高水平大学建设中的重要作用已经得到广泛的共识。

### (二)现代大学制度的内涵

现代大学制度本身是一个多维角度的概念, 同时也是一个不断发展的概念, 因此存在着不同角度的解读。现代大学制度的内涵源于大学的权力与义务相统一的原则, 学术自由是大学的权力, 大学对社会的责任是大学的义务。综合各种因素以及现代大学制度的一脉传承与创新, 应该从权力与义务之辩证关系的角度来诠释现代大学制度的核心内涵。

在世界大学的发展进程中, 源于大学探索和科学研究的共同特点, 现代大学制度的内涵有一些“世界通行规则”, 现代大学制度最核心的精神应该包含学术自由和学术责任。大学学术自由涵盖学术自由制度以及维护这种制度的各种构成因素, 包括大学自治制度(大学章程、董事会制度等)、大学办学自主权(法律法规支持)、大学内部民主的运行机制(校长治校、教授治学)、公平高效的大学中介评估制度, 等等。与学术自由互为补充和对应的是学术责任。美国斯坦福大学原校长唐纳德·肯尼迪(Donald Kennedy)认为, 大学应该向社会解释其行为绩效<sup>[11]</sup>。正因为如此, 大学学术自由应该与一定的学术责任相结合, 大学学术研究必须自觉帮助社会达成一定的目标以回应社会的资助和明确自身的价值与责任。

因此, 在我国高水平大学建立现代大学制度的过程中, 必须明确学术自由以及基于学术自由的绩效管理是现代大学制度的核心内涵。我国高水平大学必须建立基于学术自由和绩效管理的现代大学制度。这种制度体现了权力与责任相统一的原则, 如图 1 所示。

### 三、我国高水平大学建立现代大学制度的意义和措施

经过一段时期的建设, 我国高水平大学从内涵到

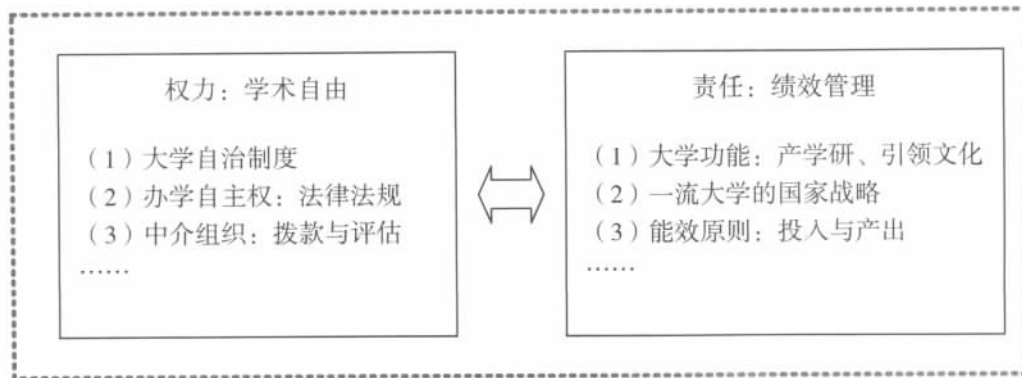


图 1 现代大学制度内涵的示意图



外延两个方面都产生了重大的变化。但是,也正是在这一阶段,我国高水平大学建设遇到了体制创新不足的瓶颈问题。我国高水平大学的下一步发展应该建立基于绩效管理和学术自由的现代大学制度,从根本上解决高水平大学发展的体制性问题。

### (一)我国高水平大学建立现代大学制度的意义

现代大学制度是促进大学各项职能正常运行和发展的制度保障,大学自身的特色和新变化决定了我国高水平大学对现代大学制度具有更强烈的需求。

#### 1.建立现代大学制度有利于落实我国高水平大学的办学自主权

经过20世纪末和21世纪初我国高等院校的合并与重组等重大调整,我国高水平大学的组织结构上有了很大的变化。有关数据显示,我国高水平大学的年度运行经费目前在10-20亿元人民币的区间额度,也有少数大学高达30亿元以上,而且有继续增加的趋势;教师和科研人员队伍阵容强大,大部分大学的教职员工达到了5000-15000人的量级;学生规模庞大,除了少数专业院校外,大部分大学的在校生数在20000-40000人的规模,个别大学在校生更是高达60000人以上,具有典型巨型大学的特征。当前,我国高水平大学的组织结构越来越朝着巨型大学组织的方向发展。高水平大学的这种新变化给实际的管理提出了许多新问题和新的挑战,这表明我国传统行政隶属、政府包办的计划管理体制已经不能继续维持变化了的高水平大学的建设与管理。我国高水平大学必须建立包括大学章程等内容的现代大学制度,明确大学与政府、大学与社会以及大学内部管理运行机制,以确保我国高水平大学的有效运行。

#### 2.建立现代大学制度有利于保障我国高水平大学的科学探索

我国高水平大学当前的另一个显著变化是逐渐摆脱了传统人才培养相对单一的职能,科学研究和直接为社会服务的职能不断地被摆到了一个非常突出的位置。高水平大学的职能不断分化和演进,已经成为推动我国建设创新型国家的主要创新系统之一。以科研立项为例,1995-2005年(“211工程”一、二期建设)我国“211工程”高校在国家自然科学基金面上项目、重点项目、重大项目、国家自然科学基金杰出青年基金项目、“973”项目、国家自然科学基金委创新研究群体指标上分别占到全国比例的57%、53%、41%、56%、47%、54%,分别占到全国高校总数比例的75%、87%、59%、90%、90%、97%<sup>[12]</sup>,基本占据全国总数的“半壁江山”和全国高校的四分之三以上。有关资料显示,当前我国大部分高水平大学的年度科研经费已经达到2

亿元人民币以上,少数大学甚至高达10亿元以上,单项科研经费超千万的项目已经不在话下,甚至已经出现数亿元的单项科研项目。高水平大学的这种新变化体现了其作为研究型大学的重要特征。高水平大学不断强化科学研究的重要地位和重要作用,需要营造追求真理、勇于创新、宽容失败的创新文化和民主、宽松、开放、和谐的良好学术环境,这与现代大学制度在学术自由方面有共同的价值需求。只有建立现代大学制度,保护学术创新和学术自由,才能更好地推进高水平大学的科学探索。

#### 3.建立现代大学制度有利于促进我国高水平大学履行社会责任

随着我国高水平大学建设的不断深入,高水平大学的社会地位不断提高。高水平大学不但是我国人才培养、科学研究和直接为社会服务的重要场所,更是生活水平提高了的人们之某种意义上的精神家园和思想象征。总之,高水平大学以其雄厚的实力和特殊的地位,承载了很多的社会期待,政府和社会都希望高水平大学在高层次人才培养、科技创新和直接为社会服务等方面有更多的表现和作为,也不惜加大投入来提升高水平大学的水平。从权责统一的角度看,建立现代大学制度,落实办学自主权,实现权利和义务相统一,必将提高高水平大学服务社会的积极性和主动性,从而促进高水平大学更好地履行社会责任。

### (二)我国高水平大学建立现代大学制度的主要措施

教育发展受制于其外部所处社会经济、政治和文化的发展,教育管理制度也同样受制于外部的政治、经济和文化制度。因此,营造有中国特色的高水平大学的制度环境必须从内外两个方面来推动。

#### 1.进一步理顺大学与外部的管理体制

我国大学的办学自主权虽说在法律上已经得到确认,但在具体的实践中,政府行政力量的干预和影响还是比较大,政府应该主动进行正确的引导,制定大学章程和法规,切实落实大学办学自主权,实现大学自治(学术自治)。处理好高水平大学与外部的关系,主要是要处理高水平大学与政府、市场的关系。

大学与政府的关系。在处理大学与政府关系时,政府应该正确评估自身在高等教育中的权力与责任,摸清高水平大学的责任和特殊需求。希尔斯指出,政府必须摒弃大学是政府和政治领域延伸的这一信念,大学有其与政府不完全一样的目的,这些目的本身与政府的目的同样有价值<sup>[13]</sup>。政府教育行政部门应该明确自身的角色,继续完善《高等教育法》及其实施细则,鼓励高水平大学制定大学章程,进一步落实大学

办学自主权,保障学术自由。“新公共管理”模式的基本含义是,政府给予一个组织一定的目标并向其提供相应的资金支持,然后由它独立承担起组织责任,政府进行问责。高校与政府的关系应该由原来的隶属关系转变成为一种契约关系,即相对平等的伙伴关系<sup>[14]</sup>。具体而言,政府应当建立合理的大学评价体系和大学分类指导标准,利用拨款制度和评估制度等杠杆,鼓励高水平大学之间、高水平大学和非高水平大学之间的合理竞争。打破高水平大学地位终身制,通过合理公开的考核机制和办法,建立高水平大学的淘汰机制,构建高水平大学与非高水平大学相互转换的通道,给高水平大学的发展营造竞争环境。

大学与市场的关系。大学与市场的关系是高水平大学进一步发展必须处理的一个重要关系,具体而言是指大学发展方向与市场需求之间的关系。市场越发展,越需要有新的产品和新的科技成果,越需要高水平大学提供智力支持和技术服务,也就越离不开高水平大学的发展,与此同时,高水平大学自身的研究与发展也必须得到市场的支持以获得进一步发展的资源。高水平大学与市场具有一种天然的关系。但同时,市场又有一定的短期目的性和发展的局限性,不能全面反映科学发展的自然趋势。建设高水平大学应该处理好大学与市场的关系。一方面,高水平大学必须发展相关应用学科,服务社会、服务市场发展,以促进大学发展与服务社会的有机统一;另一方面,大学更应该有独立的品格、自由的思想 and 深邃的理性,更要摆脱世俗的束缚、利益的纠葛和价值的偏向,不至于在一味顺应、服务社会中迷失方向<sup>[15]</sup>,勇于担当起社会和历史赋予的神圣职责和使命,自由探索,引领未来。

## 2. 进一步完善大学内部的运行机制

我国现代大学制度的建立既要实践大学自治、教授治学、学术自由、学术中立等“世界通行原则”,更要遵循我国现有“党委领导下的校长负责制”的运行机制。具体地说,我国高水平大学之有中国特色现代大学制度的建立应该促进“世界通行法则”和我国社会主义制度的融合,协调好以下具体关系:

大学学术自由与坚持社会主义方向和传承中华优秀传统文化的关系。社会主义制度是我国人民在经过长期的革命与建设过程中作出的正确选择,我国高水平大学必须坚持社会主义方向,相关学术研究应该朝着丰富和完善社会主义的方向发展,这是由我国的政体和国情决定的。另一方面,中华文化是中华民族经过几千年的发展和传承的历史积淀,中华文化今日所拥有的丰富多彩的文化,无论是其长处还是其弊端所在,都是从长久的历史生活中累计起来的,并将深

刻影响我们民族文化进一步发展的方向和格局<sup>[16]</sup>。我国高水平大学必须坚持社会主义办学方向,积极传承中华民族优秀的文化传统,这就是有中国特色大学的办学方向。高水平大学的学术研究也应该能够不断繁荣和丰富社会主义理论创新,完善社会主义社会制度的体系建设;同时,还应该进一步继承和发展我国优秀的文化传统,在中华文化的“接力”传承中作出应有的贡献。只有这样,才能在中华文化土壤中有用武之地。

大学校长与党委会(常委会)及党委书记的关系。我国的《高等教育法》明确规定,我国大学管理实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制,这是有中国特色的大学管理制度,但是在具体的实践中会涉及大学校长与党委书记的责任分工问题。参照现代公司制度中的“董事长”与“总经理”的角色分工,大学的书记与校长要协商明确各自的责任分工。一般说来,党委会(常委会)相当于作为出资人(党和国家)组建的董事会,党委书记相当于董事长,主管学校发展战略规划布局,大政方针的制定,主要干部的任免和自身组织建设,维护学校正常运行的稳定工作以及对外协调大学与各级政府的关系。大学校长相当于总经理,在党委会领导下负责全校行政工作,主管学术事务,注重大学的内部协调发展。党委书记和校长作为高水平大学的最高领导人,双方要互相尊重,分清职责,共同推进我国高水平大学的协调发展。

学术委员会(学部委员会)、党委会(常委会)及校长办公会的关系。我国高水平大学内部管理体制一般设有党委会(常委会)、校长办公会、学术委员会(学部委员会)、教代会等组织机构。正确处理好大学党委常委会、校长办公会与学术委员会、教代会之间的职责分工和定位,使之各司其职,是我国当前高等教育体制改革的一个重点和难点。在日常的大学运行中,要协调好相互之间的关系。党委常委会和校长办公会作为学校行政权力的最高决策机构,负责讨论和决定学校的重大发展方向、发展规划和重要人事干部的任免。学术委员会(学部委员会)是学校学术权力的最高决策机构,负责学科发展方向、学术成果鉴定和人才队伍评价等内容,教代会是学校决策同广大教职工之间的有效沟通渠道,也是学校决策执行和反馈的窗口,是民主决策和校务公开的重要机制。党委会(常委会)和校长办公会作为最高权力决策机构要充分尊重学术委员会(学部委员会)对学术事务的处理权,应该强调“教授治学”的原则,学术问题的决策程序要事先经过专业委员会讨论。同时,要发挥教代会等机构的民主监督作用,优化高水平大学的决策议事规则。

参考文献

- [1] 邬大光. 论建立有中国特色的现代大学制度[J]. 中国高等教育, 2006(19): 13-15.
- [2] 朱国仁. 从“象牙塔”到社会“服务站”——高等学校社会服务职能演变的历史考察[J]. 清华大学教育研究, 1999(1): 32-38.
- [3] 张建奇, 杜驰. 民国前期中国现代大学制度的确立[J]. 大学教育科学, 2005(6): 63-65.
- [4] 谢泳. 1949年前中国国立大学校长与政府的关系[J]. 社会科学论坛, 2004(10): 34-39.
- [5] 陶爱珠. 攀登——我国创建世界一流大学的研究[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 1999: 72-73.
- [6] 陈敬良, 等. 建立现代大学制度以和谐的方式参与经济全球化[J]. 江苏高教, 2001(6): 7-9.
- [7] 刘绍怀. 关于我国现代大学制度的构架问题[N]. 光明日报, 2005-05-07(3).
- [8] 王洪才. 论现代大学制度的结构特征[J]. 复旦教育论坛, 2006(4): 32-38.
- [9] 王长乐. 现代大学制度建设: 正在进行时抑或还只是梦想[J]. 清华大学教育研究, 2008(2): 31-35.
- [10] 宋莹, 徐宇江, 等. 九大名校校长呼吁建立现代大学制度[N]. 中国青年报, 2005-05-25.
- [11] [美]唐纳德·肯尼迪. 学术责任[M]. 阎凤桥, 等译. 北京: 新华出版社, 2002: 3-5.
- [12] “211工程”部际协调小组办公室编. “211工程”发展报告(1995-2005)[M]. 北京: 高等教育出版社, 2007: 44-45.
- [13] [美]爱德华·希尔斯. 学术的秩序——当代大学论文集[M]. 李家永, 译. 北京: 商务印书馆, 2007: 236.
- [14] 马陆亭. 政府与高校间的契约型管理模式探讨[J]. 人大复印报刊资料《高等教育》, 2009(1): 64-67.
- [15] 评论员. 回归大学之道: 学术自由的呼唤[N]. 科学时报, 2009-02-03(B1).
- [16] 冯天瑜, 等著. 中华文化史(上)[M]. 上海: 上海人民出版社, 2005: .

收稿日期 2009-07-07

基金项目: 本文系全国教育科学“十五”规划国家一般课题“建设世界一流大学和高水平大学的途径与模式研究”(批准号: BIA050026)的阶段性成果。

作者简介: 陈武元, 厦门大学教育研究院教授; 洪真裁, 厦门大学纪委、监察处秘书。