

目 录

第一部分 大学办学自主权变迁	1
中国大学办学自主权(1952—2012)：政策变迁的制度解释.....	1
国务院办公厅关于开展国家教育体制改革试点的通知.....	13
第二部分 国外高校自主权运行模式及经验借鉴	15
日本高等教育办学自主权运行模式之研究.....	15
国外落实高校办学自主权的经验与启示.....	19
高等教育治理的政策范式：办学自主权的国际比较.....	23
国外高等学校办学自主权的比较分析.....	30
第三部分 我国关于高校办学自主权的理论研究及运作实践	32
理论研究.....	32
中国高校办学自主权问题研究.....	32
厘清权利性质是落实高校办学自主权的关键.....	44
关于高等学校办学自主权的思考.....	50
大学必须有怎样的办学自主权（上）.....	52
大学必须有怎样的办学自主权（下）.....	58
大学章程：落实高校办学自主权的制度保障.....	63
高校办学自主权的落实.....	68
对落实高等学校办学自主权的再认识.....	69
论学校办学自主权的实现.....	70
是学校自主权 也是学生选择权.....	70
办学自主权并非灵丹妙药.....	73
大学办学自主权与校长任免权.....	74
赋予办学自主权 才能够解开大学文化创新的困境.....	76
高校可自主设置二级学科博士点 放权成大趋势.....	79
高校行政级别将逐步取消 保障办学自主权.....	82
高校逐步取消行政化管理模式.....	83
关于进一步落实和扩大高校办学自主权的建议.....	86

教授吁将办学自主权交给大学 称自主办学是趋势	88
扩大高校办学自主权	90
我国本科专业调整高校拥有更多自主权	91
重新审视高等学校自主权	93
专家解读专业设置自主权	95
《高等学校章程制定暂行办法》实施若干问题	97
运作实践	104
江苏省公立高等学校办学自主权现状研究——基于高校访谈	104
福建新建地方性本科院校办学自主权落实现状研究	115
大学章程和大学治理	125
现代大学章程与大学制度——北京大学制定大学章程的实践	140
中国科大创新用人制度和岗位分类管理	150
浙大校长就率先实行教师岗位分类管理改革接受专访	152
设置新专业 高校怎样才能说了算?	157
哈尔滨工程大学就教师岗位分类管理文件向四届教代会常设主席团第十次会议的说明	159
教育部就公开选拔直属校长暨总会计师工作答问	167
高校推行总会计师制度工作进展和现状考察报告——推行高校总会计师制度,建设高教强省系列文章之一	172
长安大学扎实推进学术绩效评价制度改革	179
黑龙江省重点学科建设绩效评估实施方案(试行)	181
广东扩大高校办学自主权 发放毕业证学校说了算	184
中南财经政法大学: 落实高校办学自主权 完善现代大学治理结构	184
六高校怎样自主设置本科专业	189
浙江省简政放权 探索落实和扩大高校办学自主权	191

第一部分 大学办学自主权变迁

中国大学办学自主权(1952—2012)：政策变迁的制度解释

《中国地质大学学报：社会科学版》2012年03期

【摘要】大学办学自主权的扩大与落实取决于大学的自主性及外部控制的程度。中国大学办学自主权的演变经历了建国十七年、改革开放初期、社会转型期三个阶段。政策变迁经历了集权—放权—集权—放权的多次反复，但始终没有跳出“一收就死，一放就乱”的循环。中国大学办学自主权之所以成为久拖不决的政策难题，主要源于宏观制度环境的制约、行动者认知方式的制约以及制度的历史累积效应的影响。任何政策变迁都涉及三个基本因素：环境、行动者和制度。政策变迁实质上就是行动者在一定环境制约下变革旧制度、创造新制度的过程。

一、问题界定

大学办学自主权是指大学在法律上享有的，为实现其办学宗旨，独立自主地进行内部事务管理的资格和能力。落实和扩大办学自主权取决于大学自主性的提升。大学办学自主权在中国之所以成为久拖不决的问题，主要源于政府对大学的集权管理模式。20世纪50年代，与高度集中的计划经济体制相适应，大学与其他社会机构一样实行以政府集权控制为核心的管理制度。然而大学毕竟是学术组织，有特有的内在发展逻辑，学术自由是大学的灵魂，行政化导致大学学术衰微。改革开放以来，落实和扩大办学自主权成为中国高等教育改革的一个中心议题，不时浮现出来。最近，人们又把落实和扩大办学自主权与建设世界一流大学联系起来。《教育部、财政部关于加快推进世界一流大学和高水平大学建设的意见》(2010年)明确提出，“985工程”学校要率先进行体制机制改革试点，落实和扩大学校在建设高水平大学上的自主权。由于大学办学自主权既涉及大学与政府、与社会的外部关系，又涉及大学内部的各种关系，故大学办学自主权的扩大与落实涉及大学制度的根本变革与转换，是高教政策调整的主要内容，在高教政策中处于核心地位。从政策变迁的角度来探讨中国大学办学自主权的历史演化，对于构建现代大学制度，建立世界一流大学具有十分重要的意义。

二、政策变迁的历程描述

根据高等教育系统的权力配置，现代高等教育系统主要有两种理想类型：罗马传统的高等教育体系与盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系。前者是国家控制的一元结构，后者是“社会选择”的多元结构。中国高等教育体系在新中国成立前主要受美国影响，属于盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系，大学自治作为一种核心价值理念为人们所认同；新中国成立之后，实行“全面学苏”政策，具有浓厚的罗马传统色彩。根据政策范式的阶段特征，可以将新中国成立之后大学办学自主权的政策演进分为三个阶段：建国十七年、改革开放初期、市场经

济转型期。

(一) 建国十七年(1949—1966年)：《高教六十条》与国家本位的政策范式

新中国成立之后,随着“以俄为师”的全面展开,中国建立了一套高度集权的计划体制。为了适应高度集权的计划体制,政府采取了一系列强有力的行政措施,对大学的课程、教学、专业设置等进行了改革,并实施了大规模的院系调整,建立了政府集权管理的大学制度。这种大学制度对于恢复大学秩序、推动新中国的经济建设、建立适应计划经济需要的高等教育体系具有十分重要的意义,但是这种过于集权化的大学制度还是很快地暴露出其弊端:它抑制了大学办学的主动性,而且挫伤了地方政府办学的积极性。故很快就传出高等教育非集权化的呼声。在这种情况下,1958年8月国务院发布了《关于教育事业管理权力下放问题的规定》,决定结束苏联式高度集中的教育管理体制,实行教育权力下放。权力下放后,地方举办高等教育的热情被调动起来,高教规模因缺乏必要的控制而高速发展,形成了所谓的“教育大跃进”和“教育大革命”。从1957年至1959年,高等学校从229所增加到841所。1960年高等学校又在一年中增加448所,达到1289所。高教规模的急剧扩大超过了国民经济的承受能力,教育质量急剧下降,要求集中整治的呼声开始高涨。

始于1958年的整个社会的“大跃进”至1960年已难以为继,多、快、好、省地建设社会主义的“总路线”为国民经济建设的“调整、巩固、充实、提高”八字方针所取代。1961年,为贯彻八字方针,中央要求工业、农业、教育、科学、文艺等各个系统在总结经验的基础上,制定相应的工作条例草案,以指导和规范各方面的工作。在此背景下,教育部出台了《教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》(即《高教六十条》),以此来整顿高等教育发展的无序状况。

《高教六十条》确立了两大原则:第一,学术自由原则。《条例》第4条规定:“高等学校必须贯彻执行百花齐放、百家争鸣的方针,在毛泽东同志‘关于正确处理人民内部矛盾的问题’中提出的六项政治标准的前提下,积极开展各种学术问题的自由讨论,以利于提高教学质量,提高学术水平,促进科学文化的进步和繁荣”。第二,集中管理原则。这一原则是《高教六十条》的核心原则。《条例》第7条规定:“教育部直属高等学校,行政上受教育部领导,党的工作受省、市、自治区党委领导。”“教育部直属高等学校规模的确定与改变,学制的改变与改革,都必须经教育部批准。”下放给地方的自主权重归中央。由于集中管理原则是核心原则,故《高教六十条》中充斥着“指令性规则”。从教学计划到专业设置,从教师调动到招生,从教学到科研均有细致入微的规定,大学办学自主权并未进入决策者的视野。大学学术事务,事无巨细,条例均有详细的规定,大学实际上只是政府的附属机构。

《高教六十条》是新中国第一部用于指导高等教育的条例,它标志着中国在高等教育管理上开始探索出了一条摆脱前苏联高等教育模式的道路,用毛泽东的话说,“总算有了自己的东西”。它的试行使混乱的教学秩序得到恢复,对高等教育的巩固提高起到了一定的积极作用。就政策的价值取向而言,《高教六十条》是一种典型的国家本位的政策范式。政策的

出发点是以国家利益为基点的，集权管理是其基调，学术自由原则在高度集中的计划经济体制下只能流于形式。笔者认为，中国大学一直缺乏活力的根本原因即在于此。这也是中国大学办学自主权政策变迁的滥觞。

（二）改革开放初期（1978—1992年）：《中共中央关于教育体制改革的决定》与大学办学自主权

《高教六十条》试行不久就为“左”的思潮所打断。1969年中央发布了《关于高等学校下放问题的决定》，大学被下放到地方，高等教育再次走向失控。“文革”结束后，人们发现《高教六十条》生机尚存，于是稍作修订后又重新颁布。所谓拨乱反正，在高教领域其实就是恢复“高教六十条”所确立的政策范式。1978年十一届三中全会，做出了工作重点由阶级斗争转移到经济建设上的决定，并制订了“调整、改革、整顿、提高”新八字方针。高教事业也开始执行方针以恢复教育秩序。虽然以“改革、提高”取代了《高教六十条》中的“巩固、充实”，但调整、整顿的思想却一脉相承，然而，这毕竟是一套带有保守色彩的条例，在改革开放的时代重新施行难免显得步履蹒跚、活力不足。也正是在这种历史的反差中，大学办学自主权问题开始浮出水面。1979年12月6日《人民日报》发表了复旦大学校长苏步青、同济大学校长李国豪、上海师大（今华东师大）校长刘佛年、上海交大党委书记邓旭初呼吁给高等学校一点自主权的文章。《人民日报》在编者按中提出：学校应不应该有点自主权，应该有哪些自主权，教育体制应如何改革才能更好地适应工作重点的转移，这是很值得探讨的问题。正是在这种情况下，1985年出台了《中共中央关于教育体制改革的决定》，第一次由中央明确提出高校办学自主权问题。

《决定》明确了高教体制改革的指导思想，把提高办学效率作为基本的政策价值理念。《决定》第一个部分详细地分析了办学效率不高的原因：几十年来在行政机构的直接领导下，高等学校没有办学自主权，严重地束缚了高校的办学潜力，已经不能适应社会发展的需要。为了提高办学效率，进行教育体制改革就成为关键，一如《决定》所言，“中央认为，要从根本上改变这种状况，必须从教育体制入手，有系统地进行改革。改革管理体制，在加强宏观管理的同时，坚决实行简政放权，扩大学校的办学自主权。”《决议》第四部分对这一思想作了进一步的阐释。“当前高等教育体制改革的关键，就是要改革政府对高等学校统得过多的管理体制，在国家统一的教育方针和计划指导下，扩大高等学校的办学自主权，加强高等学校同生产、科研和社会其他各方面的联系，使高等学校具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力。”基于提高办学效率的指导思想，《决议》进而提出了两方面的改革，一是招生计划和毕业生分配制度改革；二是扩大学校办学自主权。

《决议》明确规定了高等学校有教学、科研、招生、人事、财务与国际交流等六个方面的自主权。由于《决议》是一个纲领性文件，故关于大学办学自主权，《决议》仅作了原则规定。为了贯彻落实这些原则，国务院于1986年颁布了《高等教育管理职责暂行规定》，把高校办学自主权扩充为八项，即招生、科研、教学、财务、人事、基建、职称评定和国际交

流。

《决定》的出台标志着自“文革”以来高等教育的整顿和调整阶段的结束。《决定》以国家意志的形式肯定了高等学校八个方面的自主权，这在新中国成立以来的政策中尚属首次。然而，《决议》的理想与高度集中的计划体制的政策环境是矛盾的，《决议》的政策范式仍然是国家本位的。国家对高校的控制仍然十分严格，高校缺乏应有的自主性，实际上扩大高校办学自主权的改革在1992年之前并无大的进展。

经济体制改革为高校改革引入了一点市场的因素且提出了扩大大学办学自主权的诉求，但政策范式的国家本位却不可能对大学内在的自主性给予适当的关注。政策更多的是从经济利益考虑而不是从大学学术发展着眼，《高教六十条》中的“双百方针”在决议中没有体现。正是因为对大学自主性的漠视，以至于在80年代末期，大学开始承受越来越大的经济压力，导致滥用办学自主权的现象出现，一些大学把本来就不多的一点办学自主权用于“创收”，使办学质量受到严重影响。在这种情况下，社会不满，政府也产生了“怕放权”思想。“政府开始担心把权力下放给高校后，高校不能很好地运用自主权，甚至干出违法乱纪的事情，出现一放就乱的现象”。

（三） 社会转型期(1993—2012年)：《高等教育法》与市场本位的政策范式

扩大高校办学自主权的改革在《决定》颁布后，不但没有取得实质性进展，而且诱发了高教秩序的无序与混乱。因此，在1990年前后，扩大办学自主权的改革又为新一轮的“治理整顿”所打断，政府又强化了对大学的管理与控制。

直到1992年中共十四大正式确立了社会主义市场经济体制的改革目标，建立与市场经济体制相适应的高教管理体制与运行机制才提上了议事日程。在这种背景下，1993年3月中共中央、国务院正式颁布了《中国教育改革和发展纲要》，教育的“治理整顿”才正式结束，扩大高校办学自主权的改革才开始真正起步。《纲要》明确提出，要进一步改革办学体制，为大学自主办学创造一个宽松的环境，要使高校真正成为面向社会自主办学的法人实体。

《纲要》的实施标志着中国高教政策范式开始转换，即由国家本位向市场本位演进。然而，由于《纲要》不是正式的法律，其权威性、稳定性有限，约束力也不强，这与市场运作所需的法制环境相差甚远。

1998年，《高等教育法》的颁布才真正标志着政策范式的转换。《高等教育法》从1985年开始起草到1998年正式审议通过，前后近十三年。从某种意义上说，《高等教育法》酝酿的时期就是中国由计划经济体制走向市场经济体制的转型时期。社会转型引发了高等教育体制改革。进入20世纪90年代后，随着市场经济体制的确立，改革高度集权的管理体制进入了实质阶段：一方面高等教育的管理权限从中央向地方转移，这是纵向的地方分权；另一方面，高等学校的管理权限从教育行政部门向高等学校转移，这是横向的职能分权。横向的职能分权成为了改革的重中之重。正如《关于国家教委直属高等学校深化改革、扩大办学自主权的若干意见》(1992年)中所指出的，“改革的重点方向是理顺政府与学校之间的关系，

转变政府职能，扩大学校办学自主权，逐步确立高等学校的法人地位，进一步明确学校的权利与义务，利益与责任，以利于增强学校办学活力，主动适应和服务于国家经济建设和社会发展的需要。”自主权的扩大意味着大学与政府、社会等各种外部关系及大学内部的各种关系发生了深刻变化。这些关系亟待法律来进行调整，这是高等教育法产生的重要背景。

《高等教育法》阐述大学办学自主权的内容包括两个部分：法律原则与具体制度。办学自主权的法律原则有二：第一，面向社会，依法自主办学原则。《高等教育法》第 11 条规定：“高等学校应当面向社会，依法自主办学，实行民主管理。”第二，学术自由。《高等教育法》第 10 条规定：“国家依法保障大学中的科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由”。由于高等学校是一个高度专业化的学术机构，发展学术、追求真理是其本质，故大学的办学自主权实质上是学术自主权。学术自由原则的确立有助于学术自主权的实现。

办学自主权主要包括两个方面：第一，大学的法律地位。确定大学的法律地位，是处理大学与国家、与社会以及大学内部各种关系的前提，故它是办学自主权最重要的内容。《高等教育法》第 30 条规定：“高等学校自批准设立之日起取得法人资格。高等学校的校长为高等学校的法定代表人”，“高等学校在民事活动依法享有民事权利，承担民事责任”。可见，中国大学的法律地位是：在民事活动中依法享有民事权利，承担民事责任的法人。第二，大学办学自主权的具体规定。《高等教育法》第 32 条到 38 条明确列出了大学具有“调节系科招生比例”、“设置和调整学科和专业”、“制订教学计划、选编教材、组织和实施教学活动”、“开展科研活动，技术开发和社会服务”、“开展国际交流与合作”“设置内部机构和聘任人员”、“管理和使用学校财产”等七个方面办学自主权。

《高等教育法》的出台标志着市场本位政策范式在中国的正式确立。20 世纪 90 年代以后，随着市场经济体制的确立及高等教育的国际化，政府高等教育的价值取向发生了重大变化：引入市场机制，增强质量与效益意识。市场式治理强调质量与选择，要求改变高等教育的科层式治理，给大学以更多的自主权。然而，市场式治理也意味着政府缩小职能范围，从而减少了对高等教育的投入，大学需要在市场中获取办学资源。1999 年以来，中国大学大幅度扩招，但政府对大学的直接经费投入并没有相应的增长，致使大学面临严重经费问题。办学自主权又有滥用的趋势，教育质量堪忧。可见，高教政策范式由国家本位向市场本位转换虽说是一大进步，但高等教育的两种治理模式都是从外部的需求考虑公共政策，大学的自主性依然不高。

总之，随着高等教育政策范式从国家本位向市场本位的转换，中国大学办学自主权也经历了从无到有、从抽象到具体、从法定权利到实际权利的演变过程。作为高等教育改革的晴雨表，大学办学自主权问题时而浮现，时而隐匿。进入 21 世纪以来，在建立现代大学制度的旗帜下，大学办学自主权问题再次突显，成为学术界和实践界共同关注的重要问题。

三、政策变迁的制度逻辑

中国大学办学自主权的政策变迁为什么会呈现出这种特点？笔者试图从社会学制度主

义的角度建构一种新的解释框架。

（一）同构逻辑与制度变迁

社会学制度主义强调环境在政策变迁中的作用，这就是所谓的同构性逻辑。根据这种逻辑，制度将要且必须适应环境变迁方式，宏观的社会结构将限制任何制度背离现状太远。当然，同构性逻辑并不排斥组织（制度）对环境的能动性。大学作为社会中的组织，其制度安排受到宏观的经济、政治结构的塑造。

中国大学办学自主权政策演变与计划经济体制、集权管理政治体制密切相关。新中国成立后，我国实行“全面学苏”的国策，与此相适应，国家逐步建立起计划经济体制，以及与之配套的中央集权化管理方式。在这样的制度环境下，政府很快将大学纳入全面行政管制之内。中央政府通过1950年《高等学校暂行规程》、1961年“高教六十条”等规章条例，把大学变成了政府的附属机构，大学失去了办学自主权。

计划经济体制是与市场经济体制相对的一个概念。前者是以国家指令性计划调控经济生活，后者则以市场调控经济。我国在相当长的时间实行计划经济体制，现在仍处于由计划经济体制向市场经济体制的转型过程中。计划经济体制对中国大学办学自主权的扩大和落实具有决定性的影响力。计划经济体制包括两个方面：一是经济运行方式的计划调控，一是资源配置由政府主导。经济运行方式的计划调控直接影响着大学办学自主权的落实。长期以来，在中国高等教育的体制机制安排中，大学办学的权力比较小，政府的直接干预较大，社会参与的机会很少，这与计划调控的体制密切相关。随着计划调控向市场调控的转型，中国大学办学自主权在逐步扩大，政府的直接干预逐步变少，社会参与大学管理的程度正在增加。教育资源配置由政府主导也直接制约了大学办学自主权的落实。在计划经济体制下，政府以行政手段配置教育资源，此时大学的办学理念基本上是政府意志的反映，对社会发展需要反应迟钝。随着市场经济体制的初步建立，以市场作为教育资源配置手段逐步受到重视，逐步形成了市场调节和政府调控相结合资源配置方式，大学开始面向社会自主办学。

与计划经济体制相配套的是高等教育体制的集权模式。在相当长的时间内，中国大学的办学权和管理权归属中央政府，地方政府和大学没有办学的权力。高等教育管理体制的中央集权使地方办学的积极性和教育管理的制度能力被极大地削弱。这种教育权的配置对大学办学自主权的扩大和落实影响很大。如上述，中国大学办学自主权60年演变，政策变迁总跳不出“一放就乱、一收就死”的怪圈：1958年以前，经过2次大规模的院系调整，确立了高度集权的高等教育体制，建立了与计划经济相适应的大学制度，大学办学权力完全集中于中央政府。1958年至1963年期间，经历了一次放权—收权的急剧变革。20世纪50年代后期，高度集权的苏联模式使各高校在办学中很难有灵活变通的余地。1956—1960年进行了“教育大革命”，实行以地方管理权力为中心的体制改革，将教育部和中央各业务部门主管的大部分高校下放地方，高校办学由地方政府自行决定。然而，权力的下放导致高等教育系统呈现无序增长和混乱的状况。为了纠正高等教育领域的盲目冒进，1961年9月印发了《高

教六十条》，重申实行统一领导，实行“中央统一领导、中央和地方两级管理”体制。“文革”10年，外部政治环境发生急剧变迁，高等教育的管理权、领导权再次下放地方。在“以地方为主”的管理体制下，大学发展出现失控现象。1978—1992年，中央政府仍处于主导地位，高校取得一定的办学自主权。“文革”结束后，中央决定恢复高等教育管理的集权模式，重新实行“中央统一领导、中央与地方两级管理”体制。1985年中共中央发布了《关于教育体制改革的决定》，提出在加强宏观管理的同时，实行简政放权，扩大学校的办学自主权。其后的几年，扩大高校自主权进展不大。1993以后，随着市场经济体制改革的深入，大学逐步成为面向市场自主办学的法人实体。1998年高等教育管理体制取得突破性进展，国务院机构改革撤并了9个部委，这些部门主管的91所高校实行中央政府和地方政府共管共建，其中81所实行以地方管理为主的体制。其后，又进行2次中央部委院校的集中调整，至此，我国计划经济体制形成的条块分割的高等教育管理模式最终被打破。1998年颁布的《高等教育法》明确了大学7个方面的办学自主权。

大学办学自主权难以落实的状况与中国长期形成的“极强政府—极弱社会”的结构直接相关。极强政府的集权倾向导致大学缺乏办学自主权，大学失去活力。为了激活大学的办学活力、提高地方办学的积极性，政府选择下放办学自主权。然而，由于社会和大学制度能力和自主能力太弱，大学办学自主权在实践中出现垄断和滥用，造成办学的无序和混乱，出现所谓的“一放就乱”现象。当办学自主权因垄断和滥用引起“民怨”时，政府本能的反应就是加强集权控制，把下放的权力重新收回，又出现了所谓的“一收就死”现象。办学自主权的扩大和落实之所以出现这种恶性循环，归根结底是因为计划经济体制和集权管理的思维方式没有得到根本的转换，政策在一定程度上受制于宏观社会背景。同构性逻辑制约了政策的创新和变迁。

（二） 认知逻辑与制度变迁

根据社会学制度主义的认知逻辑，行动者认知方式对政策变迁发挥巨大作用。因此，要关注制度内成员作决策时，是如何在其结构和“框架”下认识形势的。社会学制度主义有一个重要假定，即一个制度内成员已被培养成同一类型的感知方式，他们以大致相同的方式解释来自环境的信息。政策被锁定可能源于行动者群体认知上的思维定势；反之，行动者认知方式的改变可能导致政策变迁。

改革开放以来，国人关于大学办学自主权的讨论，其根本的落脚点在于通过协调大学与政府的关系以建立现代大学制度，使大学成为面向社会自主办学的法人实体，以增强大学主动适应经济和社会发展需要的能力。这种思考问题的方式，明显地反映了当时特定环境对人们思考问题的角度的规定。当时正值国家工作重点从阶段斗争向现代化建设为中心的轨道上转移，人们迫切希望社会各方面的力量参与高等教育以抗衡政府的控制，使大学在各种力量的均衡中获得一定的自主性。市场经济体制的确立无疑为这种思维方式的展开提供了现实的依据。可见，这种思维方式顺应了中国社会由国家权力一统天下向国家与社会二元结构分化

的转变，在相当程度上促进了中国高等教育体制的改革。然而，就大学自主性的实现而言，这种外部性的思维方式是必要的，但却不是充分的，是重要的，但却不是基本的。

由于是从大学的外部着眼，人们所关注的自然是大学所受的外部控制和影响，冲破单一控制的格局、实现控制主体的多元化自然就成为改革的首选。据此，人们所进行的多次改革或者是限于中央国家机关之间或中央政府与地方政府之间的“集权”与“分权”，或者是实施科层式治理的同时采取市场式治理模式。前者只是权力的转移，大学并无办学自主权可言，大小事物依然要按上级指示办理，不敢越雷池一步；后者只是权力的分化，即制约大学的主体出现了国家与市场的结构分化，大学同时承受了政府与市场的双重压力，自主性依然处于缺失状态，虽然权力的分化也给大学带来了自由活动的空间和机会，但同时也使大学的办学走向无序与混乱。可见，无论是权力的转移还是权力的分化都无助于大学自主性的提升。正因为如此，中国高等教育管理体制改革在权力的分配上，常常是“放”了想“收”，“收”了又想“放”，时而“放”，时而“收”，陷入了“一收就死，一放就乱”的两难困境，走不出“放权”与“收权”的怪圈。可见，这种外部性向度的思维方式对落实和扩大中国大学的办学自主权显得无能为力。

其实，这种外部性的思维方式从一开始就存在着严重缺陷。简而言之，主要有两个方面：一是过于强调外部因素对大学办学自主权的决定作用，人为地切割掉了探究大学自主性的内部向度。这种思维方式在理念层面的展开，就是认为只要政府放权了大学自然就有了自主性，外部性问题的解决可以一劳永逸地改变大学缺乏办学自主权的状况。有时虽然也注意到大学自身在落实办学自主权方面的作用，但也只是强调大学的自我控制、自我约束。这种思维方式在实践层面的展开，也就只能是在外部矛盾得到某种程度消解的同时，大学内在的自主性并未得到相应的增强，更不用说根本改观。二是由于对大学内在自主性缺乏意识，大学在极力摆脱政府单一控制(其实并未真正摆脱)的同时，又落入市场经济的陷阱。大学与市场的结盟似乎给大学注入了“活力”，似乎使大学具有“去行政化”的特质。实质上在这“活力”与“去行政化”的背后，却是政治意识形态以一种更巧妙的方式实现对教育的影响。落实办学自主权所诉诸的“多元控制”，最后演变为市场经济与政治的双重挤压，以学术创造为己任的大学所创造的不再是知识而是知识经济。

正是这种思维方式本身存在问题，致使我们忽视了大学内在逻辑对落实大学办学自主权的重要意义。在此，我们可以借用卢曼(Niklas Luhman)的社会系统功能分化理论对这个问题作进一步的分析。卢曼认为，社会生活在现代是通过将自身分割为经济、政治、学术(文化)等不同的功能系统而存在的。每个功能系统都执行一个无法为其他系统所取代的任务，在此基础上，每个功能系统都发展出了自己独特的运作逻辑和特有的沟通媒介。卢曼认为，沟通媒介是每个功能系统相互区别的根本标志，因为每一功能系统为了以自己的功能立场和原则传达和处理信息，以凸现自己的自主与特性，都分别发展出自己的沟通媒介，而且每个功能系统都会通过限制适当的沟通，与环境划清界限。卢曼进而认为，政治系统的沟通媒介

是权力，经济系统的沟通媒介是金钱，学术（文化）系统的沟通媒介是真理。每个功能系统都通过拒绝或否定其他功能系统的沟通而建构自身的自主性。大学作为专门的学术机构，探求真理、发展学术乃是这一功能系统的本质所在，因此系统的自主性不是来源于外部，而恰恰是来源于大学自身独特的沟通媒介——真理（学术）。大学完全接受政治或经济的沟通媒介（权力或金钱）则意味着大学自主性的丧失。因此，试图诉诸外部的政治、经济因素来实现大学的自主性无异于缘木求鱼。

实际上，大学办学自主权的核心是学术的自主权，离开学术探讨大学的办学自主权没有任何意义。而学术自主权之所以有意义，也只是因为大学是学术创新的事业，需要有独立思考、自由讨论的氛围与环境。只有拥有学术自主权，才有可能冲破种种限制与禁区，为学术的传承与创造提供有利的条件。可见，大学办学自主权问题说到底就是一个学术自由的问题。也只有从这个角度我们才能发现，大学的办学自主权并非外部的恩赐，而是大学与生俱来的权利。人们之所以很少从学术的角度来理解大学的办学自主权，是因为内部视角的缺失遮蔽了自己的视野。从某种意义上说，内部视角的缺失是大学办学自主权问题难以解决的根源所在。因此，改变这种状况的关键就是转变思维方式，变单向度思维为双向度思维。也就是说，在思考中国大学办学自主权问题时，需要从外部性的视角转向内部性的视角，并最终打通这两种思维方式。只有这样，才能触及中国大学自主性问题的实质，走出高教管理体制变革中的“放权”与“收权”的两难困境。

（三）积淀逻辑与制度变迁

社会学制度主义强调历史积淀对政策变迁中的影响。制度具有历史连续性和累积性，当前的实践是建立在过去基础之上的，在一个当前实践下面埋藏着历史遗留下来的不同层次的价值和理解力。高等教育系统的早期确立的结构和信念在一定程度上制约后来的结构与信念。正如玛格丽特·阿切特所言，“一旦一种既定形态的教育得以存在，它就会对未来教育的变革产生影响”。因此，高等教育制度变迁具有历史的延续性，制度化是一种历史过程，呈现出一定的路径依赖。

正如早在六百年前创建的牛津、剑桥对 19 世纪创建的其他大学产生重大影响一样，19 世纪末创建的京师大学堂对中国高等教育现代化过程中出现的其他高校产生了重大影响。作为中国创建最早的现代意义上的大学，京师大学堂沉淀了中世纪大学的文化基因和罗马传统的高等教育理念。然而，当前国内学术界论述大学办学自主权问题，习惯于把论述的起点定在 20 世纪 70 年代末的改革开放时期，很少把视线延伸到中世纪欧洲的大学自治。支撑这种论述的理论预设是：中国大学的自主办学与西方的大学自治有本质的区别，它们没有任何思想上的渊源。其实，这是过于夸大了中国大学办学自主权与西方大学自治的区别。虽然两者产生的历史背景不同，自主性的程度也有差别，但这不能说明它们本质的不同，也并不妨碍大学自治成为落实大学办学自主权可资利用的文化资源。恰恰相反，大学自治是大学办学自主权的一种价值积淀。因为，作为办学理念，大学自治与大学的自主办学都植根于大学的内

在逻辑之中，是大学探求真理、发展学术的本质赋予它们充分的合法性。事实上，中国建立现代大学制度的尝试始于19世纪末现代大学的引进。大学自治制度随西方大学一并被引入中国。大学自治从一开始就与中国传统的以皇权依附为主要特征的学术价值观产生严重的冲突。冲突的结果是大学自治被修正，大学更多地受到政府的控制。但由于大学自治毕竟是植根于大学的本质之中，大学自治在中国还是艰难地生存下来了，只是自治的程度不如西方。中国建立现代大学制度的最初尝试集中地体现在蔡元培的《教育独立议》中。蔡元培认为，教育应脱离政党而独立。“教育是求远效的；政党的政策是求近功的。……教育事业不可不超然于各政党外。”大学要实行教授治校制度。“大学的事物，都由大学教授所组成的委员会主持。大学校长，也由委员会举出。”蔡元培所设想的正是西方的大学自治、学术自由的制度，虽然这种大学制度没有完全被实现，甚至在国民党推行“党化教育”之后遭到相当程度的破坏，但大学自治制度的基本精神还是一直沿袭下来，受到学者们的广泛推崇。

大学办学自主权作为一种文化现象，其呈现出来的情况，有些是必然发生的，有些则是偶然的，加入了前人的的人为选择。京师大学堂是模仿东京大学创建的，而东京大学的原型来自于罗马传统的德国和法国。虽然民国时期中国一度选择了盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系，但是，新中国成立之初的“全面学苏”使中国重返罗马传统的高等教育体系。罗马传统的高等教育体系是国家控制的一元结构，即高等教育系统的所有单位是一个大一统的正规结构的组成部分，它们具有共同的目标，由中央统一进行决策。盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系则是“社会选择”的多元结构，在这样的结构中，高等教育系统没有统一的目标，由各自治组织独立地进行决策。尽管这两大高等教育体系均源于中世纪大学，但是他们的价值分野十分明显。

罗马传统的高等教育体系基于这样一种逻辑：高等教育权是国家主权的重要组成部分，对领土的统治权是政府拥有创办大学权力和管理大学权力的法理基础。罗马传统的高等教育体系具有三个主要特点：第一，高等教育归属于国家体制。在这种体系下，所有的大学都处于政府当局的领导下。大学的经费几乎全部来自于政府拨款。第二，政治系统与教育系统不分，大学一般不具有法人地位。教师一般具有公务员身份，政府拥有大学人事方面的特殊权力，使国家有可能对高等教育进行具体的监督和管理。第三，教育奉行国家主义的价值观。在培养目标上，强调培养人力的“成才”教育，忽视养成健全人格的“成人”教育。国家对大学课程的控制程度很深。大学被视为致力于国家福利事业的事业单位，以尽量满足公共事业和企业的专业需求为己任。

盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系则基于这样一种逻辑：在高等教育中没有整合一切的统一目标，只有个人的目标和地域性的目标。由于国家只是地方社区的综合，因此高等教育体系应该是非政府型、非控制型的。盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系具有三个主要特点：第一，高等教育系统的结合是松散的。从根本上说，高等院校处于一种市场体制之下。“它更多的是一种社会选择，是根源于各自治院校间竞争的相互作用和自愿模仿的结果。”

第二，政治系统与教育系统分离，大学一般都具有法人地位。人们普遍认同大学自治和学术自由价值观的理念。“由于特定传统的尊重院校自治和个人的学术自由，政府‘羞于’提出国家的目标”。然而，社会通过市场机制对大学提出了自己的需求，因此，大学十分重视学术研究和应用推广。第三，人文主义的绅士教育受到重视。在培养目标上，以养成健全人格的“成人”教育为主，以培养人力的“成才”教育为辅。

这两种高等教育传统在中国高等教育体制的建构中均形成了一定的积淀，受罗马传统高等教育体系的影响，中国在 20 世纪 50 年代确立了国家本位的高等教育政策范式，实施科层式治理模式；受盎格鲁—撒克逊传统高等教育体系的影响，大学自治成为一个不死的传说，并为 20 世纪 90 年代后推行市场式治理提供了合法性基础。因此，对政策变迁的讨论离不开对传统的研究，中国现存的大学治理模式是不同历史时期各种残余治理模式“沉淀”的结果。正如伯顿·克拉克所言，“在当代的结构和信念中我们可以感到历史的沉重之手。现实制约着未来”。

四、结论与对策

纵观中国大学办学自主权 60 年的变革，政策变迁呈现出“一放就乱、一收就死”的特点。究其原因，主要有三：第一，宏观制度背景制约着高等教育的变革。在同构性逻辑的作用下，大学制度的演变必然要适应环境变迁的方式，受制于宏观的社会结构。中国大学治理制度最初呈现出的中央集权形态是由宏观制度背景决定和选择的，之后，随着国家政治经济体制的巨大变革，大学治理制度也在亦步亦趋地改革。第二，行动者认知方式制约政策变迁。行动者做决策时，其对环境信息的感知方式直接影响最后的政策产出。中国大学办学自主权涉及两个层面：政府与大学之间的权利分配、大学自治权在大学各利益相关者之间的分配。由于行动者内部性思维的缺失，我国高等教育体制改革一直停留在第一个层面。其实，第二个层面是更为根本的。在大学内部没有形成良好的治理模式的情况下，把权力下放大学只能导致权力的垄断和滥用，为进一步的集权提供依据，从而陷于“一放就乱、一收就死”的困境。内部性思维的缺失使扩大与落实大学办学自主权的改革从来没有触动过大学的内部结构，这是根本性变革难以发生的原因。第三，制度的累积效应影响着高等教育的变革。在大学办学自主权的落实上，当前的实践是建立在过去基础之上的，在一个当前实践下面埋藏着历史遗留下来的不同层次的价值和理解力。在当代的结构和信念中我们可以感到历史的沉重之手。中国高等教育的结构与信念中不仅沉淀了中世纪大学自治的理念，而且深深地打下罗马传统高等教育体系的烙印。现实制约着未来。积淀效应要求政策变革不能偏离大学的内在逻辑，不能远离传统的大学理念，否则，将面临合法性问题。

实际上，任何政策变迁都受制于三个基本因素：环境、行动者和制度。政策变迁实质上就是行动者在一定环境制约下改变旧制度、创造新制度的过程。高等教育的革新和变化往往首先产生于高等教育系统基层单位内部，而且以渐进的变革为主要特征。反观中国高教政策变革，笔者认为，要进一步落实和扩大高校办学自主权，在具体的制度设计上，可作如下考

虑：

（一）抓住制度变迁的“历史否决点”，实现制度创新

“历史否决点”是制度的薄弱环节，是制度由一条轨道向另外一条轨道转型的契机。一般来说，“历史否决点”在两种情况下出现：一是宏观的社会经济系统和政治背景的大变化产生某种特殊的政策环境，使旧制度无法继续复制；二是能动的行动者为追求新目标采取行动，积极谋求制度变革。当前，随着社会转型的深化和事业单位改制的全面铺开，在宏观背景上已经营造出一种制度变革的情势，这为大学办学自主权的扩大和落实提供了有利的政策环境。宏观的制度背景既对行动者进行限制，同时也为行动者提供机遇。政府、大学、大学基层学术组织等行动者应利用宏观结构变革提供的机遇和有利条件，促使办学自主权的落实和扩大。

（二）超越科层式和市场式治理体制，建构高等教育网络式治理模式

中国对高等教育的治理，以科层式治理为主，市场式治理为辅。由于这两种高等教育治理模式都是以外部力量为基点进行利益整合的，因此，从长远看它们并不能保障大学自主性的实现。在国家本位的政策范式下，政府对大学实行科层式治理，大学缺乏办学自主权；在市场本位的政策范式下，政府对大学实行市场式治理，大学缺乏自主性，办学自主权被滥用，政府再实施科层式治理。网络式治理是一种新的治理理念，它是与科层式、市场式并列的第三种治理模式。网络式治理是指政府和大学等其他社会实体在高等教育治理过程中形成的一种相对稳定的关系形态，它既不同于传统的政府计划干预，也不同于自由市场的资源配置。网络治理能够避免科层式治理中的政府失灵，也能克服市场式治理的市场失灵。由于网络治理强调平等协商，它能够避免科层和市场治理方式所带来的问题。经常性的互动及其带来的共享价值和信任的扩展，使网络产生了一种解决问题的能力。这种处理政府与大学关系的新视角，对政府及其部门树立服务意识，改进管理方式，完善监管机制，减少和规范对大学的行政审批事项，依法保障大学充分行使办学自主权具有重要的意义。

（三）转换认知方式，推动大学内部治理变革

落实和扩大大学办学自主权需要思维转换，要由关注大学与政府的权力关系转移到关注大学内部权力的配置。现在阻碍办学自主权进一步落实和扩大的关键，已经不在大学之外，而在大学之内。政府下放给大学权力基本集中在学校高层行政人员手中，由于大学缺乏自我管理、自我约束的制度能力，这部分权力常常出现滥用，导致政府和社会对大学的不信任。这实质上涉及大学内部如何善治的问题。国际惯例是，拥有自治权的机构必须具有良好的内部治理结构。对大学来说，良好的内部治理结构体现在两个方面：一是决策权在大学各群体之中合理分配，一是大学权力在学校与基层学术组织之间的合理配置。要进一步扩大和落实办学自主权，中国大学必须完善治理结构，建立中国特色现代大学制度。首先，在坚持和完善党委领导下的校长负责制的前提下，设计各群体参与大学决策的机制。要充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用；要积极探索教授治学的有效途径，充

分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用；要加强教职工代表大会、学生代表大会建设，发挥群众团体的作用；还要健全社会支持和监督大学发展的长效机制。其次，坚持管理重心下移，落实基层学术组织的自治权。第三，为了规范大学权力的运行，必须制定大学章程，把良好大学治理制度化。尊重学术自由，培育大学的自主性，为建立有中国特色的现代大学制度奠定基础。

国务院办公厅关于开展国家教育体制改革试点的通知

国办发〔2010〕48号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为进一步深化教育体制改革，根据《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》）的部署，决定在部分地区和学校开展国家教育体制改革试点。经国务院同意，现将有关事项通知如下：

……

二、重点任务及试点地区、学校

……

6. 改革高等教育管理方式，建设现代大学制度。

探索高等学校分类指导、分类管理的办法，落实高等学校办学自主权（北京市，黑龙江省，上海市，江苏省，浙江省，安徽省，湖北省，广东省，云南省）。推动建立健全大学章程，完善高等学校内部治理结构（北京大学等26所部属高校）。建立健全岗位分类管理制度，推进高校人事制度改革，改革高校基层学术组织形式及其运行机制（清华大学等8所部属高校）。建立高校总会计师制度，完善高校内部财务和审计制度（黑龙江省，浙江省，厦门大学等3所部属高校，长春理工大学）。改革学科建设绩效评估方式，完善以质量和创新为导向的学术评价机制（湖南大学等3所部属高校）。构建高等学校学术不端行为监督检查处机制，健全高等学校廉政风险防范机制（黑龙江省）。

……

六、改革高等教育管理方式，建设现代大学制度	27	探索高等学校分类指导、分类管理的办法，落实高等学校办学自主权	北京市，黑龙江省，上海市，江苏省，浙江省，安徽省，湖北省，广东省，云南省
	28	推动建立健全大学章程，完善高等学校内部治理结构	北京大学，中国人民大学，清华大学，北京师范大学，中国政法大学，天津大学，大连理工大学，吉林大学，东北师范大学，复旦大学，东华大学，华东师范大学，东南大学，浙江大学，华中师范大学，湖南大学，重庆大学，四川大学，西南财经大学，西北农林科技大学，长安大学，兰州大学，北京航空航天大学，哈尔滨工业大学，西北工业大学，中国科学技术大学
	29	建立健全岗位分类管理制度，推进高校人事制度改革，改革高校基层学术组织形式及其运行机制	清华大学，北京交通大学，大连理工大学，上海财经大学，华南理工大学，哈尔滨工业大学，哈尔滨工程大学，中国科学技术大学
	30	建立高校总会计师制度，完善高校内部财务和审计制度	黑龙江省，浙江省，厦门大学，山东大学，华中科技大学，长春理工大学
	31	改革学科建设绩效评估方式，完善以质量和创新为导向的学术评价机制	湖南大学，长安大学，中国科学技术大学
	32	构建高等学校学术不端行为监督查处机制，健全高等学校廉政风险防范机制	黑龙江省

第二部分 国外高校自主权运行模式及经验借鉴

日本高等教育办学自主权运行模式之研究

《内蒙古民族大学学报(社会科学版)》2005年06月

【摘要】日本高等教育通过不断改革和发展，现已形成了完备的高等教育体系。根据办学体制和主要经费来源的不同日本大学可分为国立、会立和私立大学三种形式。政府对高等学校的管理和监督权限，也是因国立、公立还是私立而有所不同。政府对各类大学的不同管理权限反映了日本大学办学自主权运行的特点和趋势。

一、私立大学办学自主权的建立及其运行特点

日本目前的私立大学发展到526所，私立大学和私立短期大学，约占日本大学总数的80%，已远远超过公立大学。日本高等教育快速实现大众化并进入普及化阶段，一个重要的依靠力量就是私立大学的发展。而且很多私立大学诸如早稻田大学、庆应义塾大学、明治大学、中央大学以及同志大学等在国际上享有盛誉，对日本教育乃至亚洲及世界教育的发展都起着举足轻重的作用。

然而，在日本私立大学发展的早期阶段，由于受“国家主义”思潮的影响，片面重视国立大学的建设，而忽视私立大学的生存和发展。政府对私立学校包括大学不仅没有给予应有的资助，而且对私立学校的设置、办学和管理等做出明确而严格的规定，并过多干预私立大学，私立大学难以建立起应有的办学自主权和独立性。因此，直到战前日本高等教育的发展还是以“国家主导型”模式为主，且把私立大学只当作国立、公立大学的辅助教育机构，致使私立大学的生成和发展受到了限制。二战后随着“民族主义”思想的倡导和经济的迅猛发展以及在高等教育需求的急剧膨胀下，私学的巨大潜力和重要地位凸显出来并逐步引起了日本政府的重视，政府开始改变对私学的态度，采取了一系列放宽限制和大力扶持的政策与措施。首先，通过立法确立了私立大学的自主地位。1949年制定了新的《私立学校法》，给私立学校以和国立、公立学校同等的法律地位，以法律手段限制和制约政府和主管行政部门的不合理干预，并明确了私立大学在发展日本高等教育中的重要责任，保证了私立学校的自主性，并强化了私立学校的公共性和公益性。比如，《私立学校法》第一章第一条就明确规定：“鉴于私立学校的特殊性质，以尊重私立学校的自主性、提高私立学校的公益性、谋求私立学校的健全发展为目的”。私立大学的自主发展也极大地推进了日本高等教育的大众化进程。其次，政府的经费支持促进了私立大学的发展。到了70年代，日本不少私立大学由于规模扩大而经费缺乏从而在经营上陷入困境。为保证私立大学的健康发展，也为了减轻私立学校学生的经济负担，日本政府实施了私立大学补助金制度，并出台了资助私立学校的多种措施。这是日本政府自明治以来采取的划时代的政策性措施。尤其，为消除私立大学与公立大学之间的差异，日本国会在1975年颁布的《日本私立学校振兴财团法》，改变了过去偏重发展国

立大学的文教政策，奠定了日本公费资助私学的基础，并为当时及以后的私立学校的顺利发展起到了积极的促进作用。为了有效促进私立学校发展之间的公平竞争，公费补助私学采用择优倾斜的方式，越是办学条件好、经营稳定和社会贡献大的学校，得到的补助就越多。另外对办学具有特色的学校和积极推进国际化改革的学校还给予特别补助。而且私立大学的补助曾一度呈现逐年增长趋势。临时教育审议会在1987年提出的第二次咨询报告中指出：日本的高等教育对私学依赖程度很高，但对高等教育的财政支出低于欧美各国。因此进一步强调国家振兴私学的职责。鉴于此，文部省每年拨给900所左右的私立大学、短期大学3000亿日元左右的补助金，平均每校约3亿日元，同时还实施税收制度上的优惠政策以及育英奖学金向私立学校学生倾斜的措施。比如，1995年国立、公立大学生的奖学金是4.4万日元，而给私立大学生的是5.7万日元。这些补助和拨款措施不仅大大地缓解了私立大学的经费困难，促进了日本私立大学的发展，而且还有效地引导和规范了私立大学的经营活动。

私立学校办学自主性受私立教育的自由性影响，虽然本能地排斥政府对其进行干预，但也不能达到完全自由的状态。私立学校教学研究的规模、耗费经费的日益庞大以及经费受生源数量影响的特点，都决定了私立大学必须依赖国家提供的奖励与补助，同时国家还可以通过研究计划的制定和研究项目的资助及资助数额与办学效益挂钩等间接的行政指导和补助手段，来指导私立学校的办学和学术研究方向。因此日本私立大学和国家之间虽然没有千丝万缕的关系，但也有解不开的情结。其发展长期以来就是在接受政府公费资助下的自主发展，因此私立大学办学自主权的运行具有了法律性、公益性、自主性相统一的特点。即政府在给予各私立大学以高度自主权的同时，运用经费资助手段建立了国家对私立大学的监督和指导权，有利于体现出私立大学权利和义务的统一。日本私立大学很好地处理了自主性和公益性的关系，这也正是与别国不同的特点所在。同时在自主办学实践中，私立大学也开创了有别于国立、公立大学的办学路子，即无论在办学经费的筹措、教师的聘用、课程设置还是大学结构和门类等各方面都采取了颇有特色的措施。在教师聘用方面，采取了以优厚待遇聘请或反聘优秀的国立、公立大学教师和退休教师做兼职教授的办法；在办学经费筹措方面，走出了一条在国家和地方政府资助下，以学生学费为主，广开社会企业和公共团体赞助的路子。尤其靠自身的办学自主优势和灵活多样的办学方针，保证了办学结构和课程门类的完整及适应性，增设了国际化学部和课程，采用了特色的入学考试方法和内容，比如，不少私立大学采用“三门或两门考试科目型”、“一技一艺型”、“重视英语型”等多种个性化的考试方法，满足了人们日益多样化的教育需求，培养的人才大多数都成为中坚力量引领着日本经济、文化和社会的快速发展。

二、公立、国立大学与政府的关系及其办学自主权

二战前，日本的大学教育管理体制实行典型的中央集权制，二战后在外力的干涉下，依次公布了《日本国宪法》、《教育基本法》、《学校教育法》、《教育公务员特例法》、《教育委员会法》等多部法令，实行了教育管理的根本性改革，建立了以美国模式为蓝本的彻底的地方

分权型教育行政管理模式。即废除了过去的中央集权主义，高校管理体制由政府对于国立、公立大学的直接干预转向了间接监督与激励，彻底实现了教育行政的地方分权化。然而随着文部省逐次把权限移交给地方和学校，随着各地先后成立教育委员会，相应地出现中央文部省对公立、国立高校的管理权利被大为削减，成了一个主要从事国家教育补助费的分配和拨发、等进行一些相应的调查研究等的咨询性服务机构。然而，地方分权制因为与日本国情和传统之间存在着尖锐的矛盾而告失败。因此，从50年代后又对教育行政管理体制进行了相应的调整和改革。相继颁布了《文部省设置法》、《文部省设置法实施细则》、《关于地方教育行政的组织及经营管理的法律》等教育法律和法规，以此逐步加强中央文部省对高等教育的管理权限，而相应削弱了地方在教育行政管理方面的权利，由此，逐步形成了今天日本高等教育中央集权制和地方分权制兼备的特点。但政府对大学的管理权限因学校的性质不同而有所不同。国立大学、短期大学和高等技术学校是直接受文部省管理的，都道府县和市立等公立大学是受有关地方机关管辖。但政府及地方机关只在规定的标准范围内决定公立、国立大学的人事、经费、学术及其他政策，而在处理学校内部行政、教学、学术等事务上，学校具有较大的自主权。各大学在内部管理上，实行校长领导下的评议会和教授会体制。评议会和教授会都是校长的咨询机构，同时也具有审议和某种程度上的管理职能。校长虽然有管理本校的一切事物的权利，但校内一切重大事项，也都需要经过评议会、教授会决定，这样可以避免原来校长负责制下容易产生主观主义、命令主义、官僚主义和个人独断专行的弊端。

与公立大学尤其与私立大学相比，国立大学作为文部科学省的内置机构，一百多年来始终处在大学的核心地位而受政府的特别照顾，而且在法律上享有大学自治权，多部法令都明文规定“大学自治”，但这种传统的大学自治是极端的学部自治，或者是以“大学教授会”的组织形式落实自治精神，因而充其量也只停留在大学内部的自治上，而没有提升到办学管理体制和自主运营权的层面上。因为国立大学更多的运营权掌握在文部科学省，不仅经费全部列入国家预算，连大学的人员编制、课程设置、经费使用方法都有“省令”严格规定，要修改任何课程设置，都必须获得“省令”批准，预算下发后，如果随着科研内容的变化需要调整校内预算用途，也必须向总务省、财务省重新申请。这样严重制约了学校办学的灵活性、产学研结合的自由环境和教育改革的力度。因此大学自治显得过于封闭和僵硬，难以超越学部范围，难以积极回应当今学术研究与社会发展的新要求。于是根据大学审议会关于高等教育个性化、教育研究高水平化、经营管理活性化的建议，1991年初，政府颁布了指导性法规《大学设立标准》和部分修改的《学校教育法》，对高校的建立及其运行进行了规定和监督管理，这标志着日本高等教育基本完成了从计划体制向市场机制的转变，也标志着建立政府、学校、社会及第三者中介机构之间相互制约、相互联系的新的关系成为必然。

在大学办学自主权进一步建立和完善的情况下，为引入竞争机制提高大学办学质量和效益，缓解政府、社会及大学之间新的矛盾，日本大学在自我评估系统上又设置了校外第三者评估机构，2000年，还成立了以国立大学为对象的大学评估机构——“大学评估、学位授

予机构”。近年来，实施校外评估的大学越来越多，1997年，全国有99所大学接受了校外评估，2000年发展到217所。而且把大部分的评价结果尤其国立大学的评价结果向社会公开，如有82所国立大学接受评估，其中78所大学的评价结果公开发表。同时为保证包括私立大学在内的大学教育的研究水平，日本政府准备尝试资格认定的方案，并准备在10个学术领域选出30所重点大学，在今后5年里实行政府特别的财政支持。

三、法人化改革与国立大学自主权运行新动向

日本目前正进行着具有决定性意义的国立大学独立法人化改革，此次改革被称为自1886年东京帝国大学成立一百多年以来“第一次改变国立大学设置形态”、改变大学机构性质的重大改革。实行国立大学法人化，就是要赋予大学自由经营运作的权力，使其更容易发挥教育特色，强化研究学科的特长，如专业设置和课程内容可以根据社会的需求和学生的愿望自由调整，以弘扬科学自由精神。因此，这一改革将成为日本国立大学今后自主权运行的重要趋势。

促成这次大学实质性改革既有外部压力，又有内部问题。首先，进入20世纪90年代，日本经济面临着国际化、知识化、信息化和产业成熟化社会的挑战，因而把培养新型人才和创建新产业的任务寄托给了高等教育，而高等教育本身存在着诸多结构性问题和质量问题，尤其是国立、公立大学缺乏办学自主权和独立能力，产学脱离、教育质量下降、培养的人才不适应社会发展的新形势等问题引起了日本社会和产业界的严厉批评和指责。如果不进行大学结构改革，大学传统的运营方式已经越来越成为大学蓬勃发展的最大障碍，也会阻碍日本社会和经济的再生和发展。其次，90年代后期日本经济低迷和行政机构人员臃肿、工作效能低的状况促使了行政改革。而国立大学也是文部科学省的内设机构，如果不改制国立大学，必将难以完成这一“政治任务”。于是日本政府提出要推进与“五大改革”（行政改革、经济结构改革、金融体制改革、社会保障改革、财政结构）并行的第六大改革—教育改革。经过几年的酝酿，“法人化”改革于2004年4月起正式开始实施。再次，新自由主义思潮的出现，就使得国立大学办学自主化和民营化成为必然趋势。在经济自由竞争和资源以效率分配的环境中，要使国立大学在市场上争夺更多的资源，并能与私立大学并驾齐驱，就必须给国立大学赋予更大的办学自主权。

改革后的国立大学不仅在机能性质上发生了变化，而且无论是外部管理还是内部管理上都将表现出自主性运营的趋势：

1. 将有89所国立大学实现法人化进行自主性运营。各所国立大学将由文部科学省的直属机构转变为具有独立法人资格的办学实体。政府将大幅度地放宽有关预算、学位授予、组织管理等方面的限制，有关决策的权力和责任将下放给大学。

2. 大胆引进民营管理机制。日本现行的大学管理制度即校长领导下的评议会和教授会体制，在很大程度上限制着校长的权力。而法人化后，国立大学将引进“董事会”制度，建立和完善最高决策机构，国立大学校长为国立大学法人的首长，另设副校长、监事等若长为国

立大学法人的首长，另设副校长、监事等若干，实行自上而下的管理。校长在经营、教育两个方面都是最高负责人，要求校长发挥强有力的领导作用。所有教职员都将由校长任命，实现全校人事管理一盘棋。同时政府将制定政策积极鼓励各校在“创收”方面的努力；制定类似于企业会计准则的“国立大学法人会计准则”；从法律上放宽对来自于地方自治体捐赠的限制；学校将具有在国家指定的范围内确定具体学费金额的权利；大学对资源实行自主有效利用，提高办学效益。

3. 为在大学中引进竞争机制，在各大学自我评估体系基础上，积极推行第三者评价制度。即由独立于政府和大学的第三者评价机构对国立各大学的办学效益、教育研究业绩等进行公开评价，按评价的结果进行排行，并与大学的资源分配挂钩。这样把国立大学的发展引向了市场，将会极大地提高国立大学的办学水平和研究水准，有利于实现建设一批世界一流水平的大学的重要目标。

4. 对教职员将实行有弹性的“非公务员型”的人事制度。实行法人化之后，12万国立大学教职工不再是公务员，教师的聘用将采用公开招聘制和任期制，各大学可自行制定基于能力和业绩的工资体系。

5. 将取消政府限制教师兼职的各种规定，并且按《国立大学法人法》规定，各大学的董事会、运营协议会及“校长遴选考评会议”等的构成中必须有校外人士。这一规定将明显有助于打破大学与社会之间的藩篱，极大地推进产学联合。产学联合的本质是人员和创意在大学与产业之间的双向流动。其结果会引发人才素质的提高、创新能力的跃进和经济效率的提高等一系列宏观效果并回报所属的组织。然而以前政府对国立大学教师的流动制定了种种限制规定，这种封闭僵化的管理既不利于让教师走出去创业，也不利于让产业界的人员走进来，严重阻碍着大学与产业的联系和创新人才的成长，因此，实施国立大学法人化将使大学自主推进产学联合，有利于大学培养创新产业人才，从而也有利于逐步解决日本经济不景气的状况。

国外落实高校办学自主权的经验与启示

《高校管理》

【摘要】高校办学自主权是高等教育界的热门话题之一。本文主要从分析美、英、日等发达国家落实高校办学自主权的经验，总结出国外落实高校办学自主权的特点及其对我国落实高校办学自主权的启示。

高校办学自主权起源于西方的大学自治，大学自治作为特殊的教育管理组织形态，是办好大学的重要保障。所谓高等学校办学自主权，是指高等学校针对其面临的任务和特点，为保障办学活动能够依据其自身特点和内部客观规律的要求，充分发挥其功能所必需的自主决策权、自主执行权、自主监督权等。我国高等学校的办学自主权与西方大学的自治都是高等

学校对于自身与政府之间关系的一种定位，具有共同的核心内容，即高等学校应该拥有依法独立处理自己内部事务的权力。研究和借鉴国外发达国家尤其是西方发达国家在调整和处理政府与高校关于办学自主权的做法，为我国高等学校落实办学自主权提供一些有益的经验参考。

一、国外落实高校办学自主权的经验

1. 美国落实高校办学自主权的经验。美国是实行地方分权制的联邦国家，它的高等教育领导管理权主要在各个州政府。美国高校的办学自主权是在联邦政府和州政府共同的宏观管理和社会中介机构的监督协调下，以及在高校自身微观管理基础之上的办学活动中实现的。具体表现为以下：

第一，美国联邦政府的教育部通常从三个方面进行宏观管理：一是负责对地方补助拨款的分配和管理，学生奖贷学金、助学金的发放；二是在高等教育方面通过制定一些研究项目，来推动某些方面的教育研究与改革；三是负责收集和统计全国教育状况的资料，来供地方教育管理部门和教育机构决策时参考。

第二，州政府并没有统一的高教管理模式，但一般其高教行政管理机构分为制定教育法规的立法机构(如州教育委员会) 和执行教育法规的机构(如州教育厅) 。

第三，社会中介机构，主要通过认证即同行专家评议的手段来监督高校的办学质量。认证的主要内容一是确认一所高校的每一个专业是否达到标准要求，二是帮助办学水平不高的高校进行改进来推动其发展。通过社会中介机构的对高等教育的认证，它既保证了美国高校最低限度的教育质量水平，又避免了政府对高校的直接干预，从很大程度上保护了高校的办学自主权。

第四，美国是一个法制化的国家，它为了确保高校的办学自主权做出了明确的法律规定。美国联邦法典第 31 章“教育总则法”规定：“任何有关适用项目的法律条款不得解释为授权任何美国政府部门机构、官员或雇员……对安排或输送学生以克服种族不均衡加以指导、监督或控制。”这充分表明美国高校在广泛的范围内享有受法律充分保障的办学自主权，值得我国在当前的落实高校办学自主权中参考借鉴。

2. 英国落实高校办学自主权的经验。“大学自治、学术自由”一直是英国高等教育的核心。英国将教育管理的权力充分授予高校，给高校以充分的自治权。英国的大学基本上是一些自治机构，既不受中央政府管辖，也不在地方政府的控制之下，国家或政府的行政机关对大学没有其他手段进行干预。20 世纪 60 年代以来，英国政府在推进高等教育改革的同时，也逐步加强了对高等学校的控制，但英国政府对大学的干预方式主要是通过拨款、立法与中介机构介入的间接监控方式。具体体现为以下：

第一，在拨款方面。政府并不直接与大学发生联系而主要通过独立的、只对议会负责的大学基金委员会将财政经费分配给各高校；并用有条件的则财政拨款的手段，来间接促进各高校提高办学质量，确保资金使用的效率，从而使高校具有了充分的办学自主权。

第二，在立法方面。英国在 1980 年颁布的教育法规定：学校要成立董事会，董事会的成员由地方政府代表、地方社团代表、学校代表、教职员代表、学生和家長代表组成，并给予校董事会以较大的权力。在 1988 年又颁布了著名的《教育改革法》该法涉及的主要内容包括统一学校课程；以法律形式明确大学与国家的关系；改革高等教育管理改革对高等教育的拨款体制扩大高校的办学自主权等。可见。英国从立法上给予了高校在办学活动上广泛的自由。

第三，在中介机构介入高校办学活动的监控上。英国政府通过对高校进行结果控制，不直接干预高校的具体办学活动，从而给予高校很大的自主办学权。但对于高校具体办学过程的监控则授权给中介机构组织，由中介机构来协调政府与高校的关系，中介机构具体通过对高校教育资源的配置和教育活动的监控，配合政府来最终实现对高校的管理和协调。

3. 日本落实高校办学自主权的经验。从第二次世界大战以后，日本采取了逐步放开的态度，改革了以前高度集权的高等教育体制，形成了中央集权制和地方分权制混和的高等教育管理体制，并逐渐确立和完善了公立高校的办学自主权。具体体现在：

第一，对于中央和地方政府管理的公立高校，政府只是在规定的范围内决定高校的人事、经费及其他政策，而对于高校内部的行政、教学、学术等事务上，高校则享有较大的自主权。

第二，为避免政府对高校的直接干预，设置了独立于政府和高校之间的第三方中介评估机构。在 2000 年，还成立“大学评估、学位授予机构”该机构是专门以公立大学为评估对象的中介评估组织。这样，不仅缓和了政府与高校之间的直接矛盾，落实了高校的办学自主权，而且提高了高校的办学质量和办学效益。

第三，从立法上确立了高校的自治原则。日本宪法第 23 条规定“学术自由受到保护”，《学校教育法》规定应设立教授会议审议大学的重要事项，大学管理上的重要事项都要经教授会审议。于 2004 年 4 月正式实施的《国立大学法人法》给予了国立大学更大的办学自主权，规定国立大学由文部科学省的直属机构转变为具有独立法律地位的办学实体。政府放宽了对高校的有关预算、学位授予、组织管理等方面的限制，其有关决策的权力和责权也都下放给了各高校。同时，高校在国家指定的范围内有权决定具体学费金额。其次，国立大学的教职工取消了公务员制，教师的聘用采取公开招聘的方式，且各高校有权自行制定基于能力和业绩的工资体系。

二、国外落实高校办学自主权的特点

尽管在确保高校办学自主权方面，各国由于政治管理体制和历史文化传统的差异，而没有一个统一的和固定的模式。但世界各国特别是发达国家在确保高校办学自主权的过程中还是呈现出了以下一些共同的特点。

1. 政府管理高校宏观化、间接化。在 20 世纪 80 年代之后，主要的发达国家开始逐渐从对高校的微观管理和控制中脱离出来，而更多地转向对高校进行规划和协调等宏观间接管理上。具体的内容主要包括确定高等教育的方针、政策、选择和制订高等教育的战略重点，协

调高等教育的总体发展规模、发展速度和结构布局以及做好高等教育发展的长期预测等。

2. 政府高教管理的法制化。为了使高校拥有真正的办学自主权，在发达国家中都无一例外地以法律的方式对高校的办学自主权加以确认与保障，其立法中都明确地规定了政府与高校的权力和义务，并严格依法治教。例如，美国联邦法典第 31 章“教育总则法”明确规定政府或政府官员不得干预或监督控制高校的教学计划、管理、人事或其它教学活动；英国 1988 年的《教育改革法》包括了“以法律形式明确大学和国家的关系，……扩大高等学校的办学自主权等”；日本 2004 年开始实施的《国立大学法人法》明确将 89 所国立大学由文部科学省的直属机构转变为了具有独立法律地位的办学实体。

3. 建立相对独立的中介组织。建立相对独立的中介组织协调政府和大学之间的关系，以避免政府对高校的直接干预，保护高等学校的自主办学权力。在美国有许多专门的社会中介机构，如社会评价机构、社会协调服务机构和社会调查研究机构等，处在政府和高校之间的这些中介机构，在协调政府与高校之间的关系上发挥了重要作用。英国大学校长委员会于 1990 年 10 月专门成立的学术审查机构，通过调查的方式，对高校的学术活动进行监督；在日本，于 2000 年成立了“大学评估、学位授予机构”，该机构是独立于政府和高校的第三方中介评估机构，专门以公立大学作为评估对象。

三、国外落实高校办学自主权对我国的启示

国外各国在确保高校办学自主权方面虽然每个国家所采取的具体方法和措施存在着差异，但所呈现的共性还是非常值得我们研究和借鉴。国外政府在确保高校办学自主权的启示主要有：首先，政府在对高校的管理内容上，应随高等教育体制改革的不断深入，逐步将对高校内部具体办学事务的直接管理，转向对整个高等教育的宏观调控管理。具体而言，政府应分别对高校的课程设置、学科专业设置、招生录取、财务管理、文凭的发放这些具体的管理内容，下放给高校，而转向为对高等教育质量的监督，教育方针、政策的制订，高教发展战略的规划，高等教育发展规模、速度、结构的调控，高校标准的设定，新建高校的许可，教育拨款以及教育立法等宏观管理内容上。其次，政府在对高校管理的方式手段上，应逐渐改变单一的具体行政命令的方式，形成对高等教育管理方式的间接化、法制化。具体而言，国外政府对高校管理的手段主要体现在以下几个方面：

1. 规划。为了协调与指导高等教育的平衡发展，政府在科学预测、调查的基础之上，通过科学规划，统一编制指导性计划，使高等教育的经费配置、效益以及发展规模、质量、速度、结构与社会经济发展相适应，是世界各发达国家普遍采用的方式。

2. 拨款。即通过拨款、资助、投资、奖励、招标等具体手段，来调控高等教育的规模、质量。如美国通过把拨款、资助和投资以招标方式来调控高校的活动。英国将评估结果与拨款相联系的方式，来调控高校的办学活动，以确保资金的使用效率和提高教育的质量。美英等发达国家在这方面的成功经验，证明了政府运用经济手段对高等教育的有效的调控和导向作用。

3. 立法。国外发达国家为了使高校真正拥有办学自主权，都通过立法以法律条款来明确和保障高校的各项办学自主权的充分落实，这为我国进一步落实和确保高校办学自主权提供了有益的启示。在社会主义市场经济条件下，要转换政府职能，提高政府的运作效率，就必然要实现高等教育的法制化，使政府对高校的管理由政策治教转到依法治教上来，最终形成高校依法自主办学、政府依法治教的良好局面。因此要在政府与高校之间建立合理的权利配置，真正确立行之有效的高等教育法律体制，通过法律来规范高等教育的活动。

4. 建立中介机构。在我国，尽管政府与高校在根本利益上是一致的，但由于两者所处的地位的不同，在实行政府宏观管理下的高校自主办学体制之后，作为独立主体的高校，在市场经济条件下，必然会有自己的利益诉求。如何将国家的整体利益与高校的局部利益相协调一致，西方发达国家通过发挥社会中介机构来协调政府与高校之间关系的经验很值得我们借鉴。通过在政府与高校之间建立中介组织，将政府对高校的一些管理职能，如评估、监督，改由中介组织来完成对于协调政府和高校的利益关系具有重要的作用。第一，通过中介机构向政府反映高校的要求，既密切了政府与高校的关系，又避免了政府直接管理产生的弊端。第二，由于中介机构的成员通常是由熟悉高校情况的专家学者组成，因此，他们可以通过研究报告的方式，来促进政府在政策和规划制定上的民主化和科学化。第三，由中介组织来完成评估，可以减轻政府在直接监控高校办学活动过程中的负担，使政府仅通过对结果的控制，来实施对高校有效的宏观管理。

总之，借鉴各国在确保高校办学自主权方面的有益的管理实践经验，吸收世界高教发展过程中的一切优秀成果，对推进我国高教事业的快速发展有着积极的参考意义。

高等教育治理的政策范式：办学自主权的国际比较

《湖南师范大学教育科学学报》 2011 年 9 月

【摘要】 政策范式直接影响决策者理解世界的方式，并规定行动者的角色。根据政府与大学的理想角色，世界大学治理主要有 3 种基本政策范式：国家本位、高校本位、市场本位。罗马传统的高等教育体系遵循国家本位的政策范式，盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系传承高校本位的政策范式，市场本位的政策范式是盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系与美国实用主义结合的产物。在大学办学自主权的政策变迁上，当前世界两大高等教育体系正在逐步靠近。盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系正在从“松散的安排”向“严密的正规体制”转移，罗马传统的高等教育体系正在由“集权体制”向“分权体制”转移。从隔离型大学走向介入型大学也是两种传统共同的发展趋势。

一、引论

社会学制度主义认为，政策创制是指在一个社会系统内构建价值和认知框架的过程。政策所建构的大学制度实质上是一种意义系统，在制度内，行动者的行为依赖意义的注入和符号的运用。政策共同体是一个由不同地位和期望的行动者所组成的角色网络，在这个网络中，

行动者扮演着不同角色。在高等教育体制选择中，政府与大学在政策网络中占据一定位置，也承担着与其身份相关联的一整套角色。角色分为理想角色和实践角色。理想角色又称期望角色，属于社会认知范畴，它是指社会对某一特定的社会角色所设定的理想的和公认的行为模式。实践角色是行动者在具体活动中所呈现出来的实际行为，实际角色受到制度环境和行动者认知方式的制约。理想角色为行动者提供认知模板，实际角色反映了特定的政策范式。本文拟从政策范式的角度考察高等教育的体制，以期为大学办学自主权的国际比较研究提供一个新的框架，并为我国扩大和落实大学的办学自主权提供参考。

二、认知模板：大学与政府的角色认同

大学办学自主权问题在高等教育中实际上是一个政策选择问题或者说是大学制度的选择问题。这种选择中有两个主要的行动者：政府与大学。就政府的角色选择而言，人们认同的大学治理模式主要有两种：政府控制和市场调节。罗马传统的高等教育系统强调对大学实施直接控制，撒克逊传统的高等教育系统则强调市场的自由选择。就大学的角色选择而言，有两种高等教育哲学：认识论与政治论。大学作为社会的学术机构，在处理大学与社会的关系上有认识论高等教育哲学和政治论高等教育哲学两种。前者要求大学与社会保持一定的隔离状态，以“象牙塔”自居，理想的大学是隔离型大学；后者要求大学积极参与社会事物，融入社会之中，理想的大学是介入型大学。隔离型大学与介入型大学，是大学角色选择中的两难：选择隔离型大学，可能脱离社会实际；选择介入型大学，可能失去独立性。而对大学来说，一方面，大学作为蕴含丰富人文精神的学术机构是无法归类的，它既不属政治机构，也不属经济机构或一般的文化机构，大学应该保持自身的相对独立性，适当地超越功利，本着学术自由的原则从事学术的传播与创造。另一方面，随着大学由社会的边缘走向社会的中心，要求大学怀有严肃的社会使命感，超越“象牙塔”，不断贴近社会生活，以恰当的方式参与整个社会的公共事物，服务于国家与社会经济发展的需要。惟有隔离，才能保持大学的相对独立性和学术自由的精神；惟有介入，大学才能跟上时代的步伐，并得到社会不惜代价的资助。政府在大学治理中的角色选择，主要有两种：一为政府控制，一为市场调节。所谓政府控制，即政府积极介入大学事物，参与大学决策与内部运行，为大学提供政治、法律、资金等全方位的保障；所谓市场调节，即政府对大学采取一种“无为”策略，从具体的大学事物中脱身出来，通过市场的手段实现大学治理。政府控制与市场调节是政府角色选择中的两难：选择政府控制，会增加政府运行的成本；选择市场调节，则难以实现政府的利益。实际上，对现代政府来说，完全由市场来调节高等教育是不可能的，因为现代大学在国家政治、经济中所起的作用是如此之大以至于任何政府都不能忽视它的存在。但同时，政府对大学的过于干预必然增大政府的运行成本，意味着政府必须承担维持大学所需要的巨额办学资金的责任与义务，这对任何政府来说都是难以承受的。况且，政府对大学的过于控制有悖于大学的内在逻辑，危及大学的相对独立性，导致办学效率低下，这也是政府尽量避免的。

三、政策范式：大学治理的理想类型

范式是指在学科的发展过程中该学科的学者们用来指导研究和教学的共同的理解或模式。可见，范式就是人们的认知方式。在此，我们借用范式来描述高等教育政策的基本指导思想，理解其基本价值取向。政策范式直接影响决策者看待世界的方式，并规定他们的角色。高等教育政策范式既包括实施高等教育政策的实践，也包括政府关于高等教育目标和手段之间关系的理解。通过高等教育政策范式，政府不仅为大学提供了借以理解世界的方式，也在一定程度上剥夺了他们独立判断的能力。通过影响大学接受对外部世界的解释，政府在某种程度上获得了对结果的控制。政府与大学是高等教育决策中的主要行动者。我们知道，大学有认识论和政治论两种取向，政府有控制与市场两种选择，那么它们两两组合就有 4 种大学治理的政策范式

(如图 1):

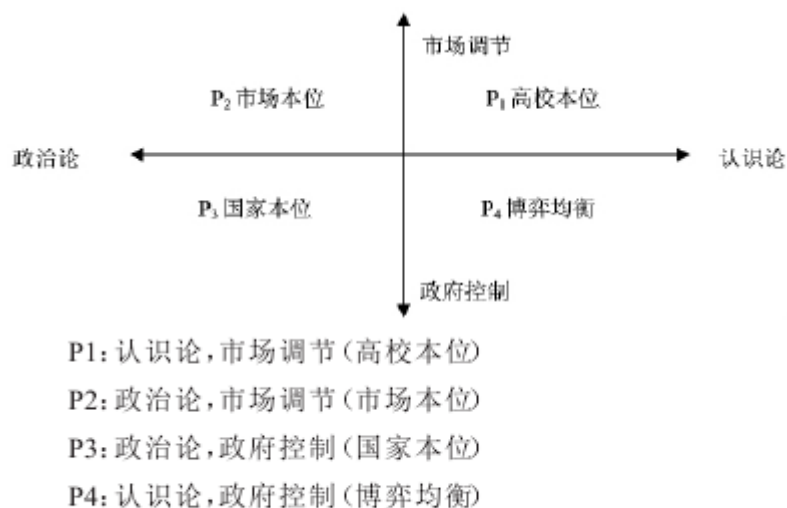


图 1 大学治理的理想类型

1. 高校本位的政策范式

在这种政策范式中，大学的角色取向受认识论高等教育哲学指导，大学的理想角色是隔离型大学，即大学惟学术是重，较少关心社会的要求，与现实社会保持一段距离。并特别强调大学的非政治化，远离政府与政治，以维护大学的自主地位。与此同时，政府选择市场调节高等教育，对大学采取“不作为”的放任态度。在这种政策范式中，大学与政府之间容易协调。

由于公权力（政府）的退出，大学又以“隔离”的姿态抵制了市场等其他社会力量的进入，故大学成为超然于社会之外的“象牙塔”，在一种自由而清静的状态下从事学术活动。这种政策范式在历史上是很容易找到原型的。中世纪大学就是一例，当时大学内部事物很少受到社会影响，大学是与世隔绝的“象牙塔”，教堂的钟声就是其生活的节律。应该说，高校本位的政策范式是盎格鲁—撒克逊高等教育体系的传统。这种传统始于 16 世纪到 18 世

纪的牛津大学与剑桥大学。牛津与剑桥曾是享有财政独立性的富有的法人，曾“享受大量的自由而不受政府所左右，它们在某些兴旺时期甚至不受教会左右，它们利用这种自由来保持中世纪所流行的‘大学行会’的概念”。然而，在现代社会，这种依靠内部力量来治理大学的范式很难维持下去。中世纪大学只是一个边缘化的机构，16至18世纪的牛津、剑桥大学最终走向自由放纵而衰败不堪。尽管如此，英国的高等教育政策依然具有高校本位的色彩。

2. 国家本位的政策范式

国家本位的政策范式包括两个方面的内容：一方面强调政府控制，即政府积极介入大学事物，参与大学决策，以确保大学的发展符合社会发展的需要；另一方面，受政治论高等教育哲学的指导，大学对社会事物持“介入”姿态，即大学瞄准国家与社会的需要，也是德国大学成功的秘诀之一。“19世纪受国家控制的德国大学教授不管洪堡的教学自由的理论，却写出了杰出的学术著作。”意大利高等教育体系由于国家控制能力比较弱，高等教育的协调不是通过国家命令或市场调节，高等教育政策范式倾向于学术本位，少数学术寡头控制了大学的改革与发展。伯顿·克拉克的研究提供了极好的证据，如其所言：“意大利的国立高教系统严重地阻抑市场关系，把各大学的主动性和各大学之间的竞争降至不重要的地位。同时，因为联合政府比较弱，国家官僚政治比较平庸，特别是教育部，国家权力的作用基本上是虚假的官僚政治，在表面上的政府控制背后，高级教授掌握了主要权力。”

值得指出的是，博弈均衡型范式不是一种稳定的、独立的高等教育政策范式，根据国家力量的强弱，可以把它归为国家本位的政策范式或高校本位的政策范式。

四、大学自主与政府控制：四国大学治理的政策变迁

1. 德国大学治理的政策变迁

德国大学在洪堡时代既确立了学术自由原则，又确立了政府控制原则。柏林大学的最高理念是“为科学而生活”，但柏林大学创办的初衷却是“教育强国”与“教育救国”。大学自主与政府控制此时基本上处于一种平衡状态。1819年德国通过卡斯巴决议，加强了对大学的控制和监督，限制学术自由和大学自治。政策范式开始向政府控制的一端偏移。尽管如此，但学术自由、大学自治并未受到实质性损害，德国大学在19世纪60年代仍然是世界的学术中心。1871年德意志诸邦实现了完全统一，成立了“德意志帝国”。帝国给大学的资助更多，但同时，对大学的控制也更强了。政策范式进一步倾向政府控制，德国大学也达到了其鼎盛期。

从20世纪初开始，政府控制越来越强，学术自由、大学自治遭到了实质性破坏。“大学越来越依赖国家，专制政府对大学事物的干预司空见惯，大学的政治色彩日益浓厚。”第一次世界大战中，大学成了军国主义的工具。纳粹上台后，大学意识形态盛行，冷酷无情的政治迫害席卷大学，大学自治、学术自由的价值被贬损，走向了极端的政府控制。二战后，德国大学进行了重建，排斥一切政府控制的极端形式以恢复学术自由、大学自治。20世纪六七十年代又开始强调政府控制，特别强调政府在大学中的有所作为。为此，成立了联邦教

科部，以从组织机构上加强中央政府对大学的控制。20世纪80年代后，又重提学术自由与大学自治，并对《高等教育总纲法》进行修订，旨在减少国家控制，以提升大学的自主性。从德国大学治理模式演变中，可以明显地发现，大学自主与国家控制的整合不是一成不变的，而是随时代而变化的。在洪堡时代，虽然从理念上推崇学术自由与大学自治，但在办学实践中却倾向国家控制，故实际上是以国家控制为基点来促进两者整合的，这种选择应该说是基本符合当时的社会历史条件的。因为，此时是德意志民族最困难时期，普鲁士在耶拿之战中兵败蒙羞，哈勒大学遭到关闭。创办新大学的初衷主要是政治原因，用普鲁士国王的话说：“国家必须用脑力来补偿在物质方面所遭受的损失。”在德意志帝国时代，政府控制更趋强化，但大学自治的力量也在加强，故在总体上，大学自治与国家控制是平衡的。但从20世纪初到二战结束，大学自治与政府控制的整合关系遭到破坏，高教政策走向政府控制这一极端，大学沦为军国主义的工具。二战后，为恢复被破坏的学术自由与大学自治，德国高等教育政策倾向高校本位，排斥政府控制，但这种重建矫枉过正，过分强调大学的自主，忽视了大学与社会的关系，使大学成为远离社会的象牙之塔，引发社会不满。故在20世纪六七十年代政府控制反弹，政策范式又倾向国家本位。20世纪80年代随着国际竞争的激烈，政策范式又向大学自主一端移动。

2. 法国大学治理的政策变迁

法国高等教育的政策范式是国家本位的，强烈的国家干预一直是法国大学治理的特色。虽然作为法国高等教育之源的巴黎大学有追求自由、维护自治的传统，但从拿破仑时代起，法国大学就一直处于国家严格的控制之下。1806年拿破仑创立的“帝国大学”是国家管理教育的唯一机构，这也是法国中央集权管理大学的肇始。拿破仑认为，大学应当是实际有效的，他不希望有知道事情过多的人，学生应该是毕业后能为帝国的昌盛效力、并能适应公职和军职需要的人。这种传统一直被延续下来，直到现在其中央教育部仍拥有很大权力。“大学的管理结构、课程、学位要求、任命教师的程序，所有这些事情都是在中央一级的，只给各学部和各大学留了很少的自主权。”

国家本位的政策范式自20世纪60年代以来开始向大学自主一端转变。1968年5月发生的学生运动——“五月风暴”是一个转折点，作为学生运动产物的《高等教育方向法》（1968）提出了“自治、参与和多科性”的改革原则，并明确规定了“大学是有法人资格和财政自主权的公立科学文化性机构”。特别是将大学自治、学术自由列入了法律条文，规定“教师和研究人员有独立和自由地表达自由思想的权利”。1989年的《教育方针法》进一步扩大了大学的办学自主权，减少了国家干预。伴随这一系列的政策法规的颁布，学术自由、大学自治作为大学理念也得到了普遍认同。比奈梅的观点引起了法国学术界的共鸣，他说：“学本自由的意义在于‘整个社会的充分发展依赖于追求真理的自由’，依赖于科学的创造和关于生活、环境及人类自身等知识的进步。大学高等教育通常有完成这一任务的使命。”可见法国在大学自主与政府控制上，改革的指针偏向大学自主的一方。

3. 英国大学治理的政策变迁

英国是一个有深厚大学自治与学术自由传统的国家，政府控制历来不强。这种传统始于16世纪，因为当时牛津、剑桥大学开始成为富有的法人，正如加雷斯·威廉斯所言：“关于英国学术自由的当代神话，以及大学教师取得终身任职以保护学术自由的必要性，最终都源于16世纪中叶以来牛津和剑桥大学的学院法人所享有的财政独立性。”这种自治的传统一直被保留下来，即使20世纪以来政府为大学提供了越来越多的经费也是如此。1919年成立的大学拨款委员会，除主任委员外，所有的委员都不是政府官员，而是知名学者，故拨款委员会很少借拨款之机，干预大学自治。正如阿什比所说的“不带任何对大学的限制。即使有些限制，也绝不侵犯大学的自治权。”支持这种选择背后的理由是：作为目的本身的学术自由。“许多大学教师声称，他们只有完全控制自己的资源，才能追求和传播真理。正是这种对真理的自由探讨才是高等教育对社会的贡献。”由此可见，英国大学具有深厚的大学自治与学术自由传统，这种学术自由的传统是学术自由与社会干预整合的基点。托尼·比彻(Tony Becher)的研究证明了这一点：“由于特定传统的尊重院校自治和个人的学术自由，政府‘羞于’提出国家的目标，而各种中介机构，虽然越来越被看作政府机构的许多部分，仍保留‘学术方面的判断’，大量地陷入‘资源方面的决策’。”然而，从20世纪80年代以来，英国政府开始改变与大学之间的关系，强调政府控制。为此，进行了两个方面的改革：其一，强调高等教育的发展要优先考虑国家目标，加强政府对大学的宏观调控，标志性事件是改大学拨款委员会为大学基金会。而大学基金会15名成员中至少有6人必须来自于高教界以外的部门。其二，撒切尔夫人领导的保守党政府把高等学校推向市场。标志性事件是，撒切尔夫人对牛津大学的教授说：要么赚钱要么滚蛋。

4. 美国大学治理的政策变迁

20世纪初，当德国大学因政治色彩日趋浓厚、学术自由精神日渐萎缩而走向衰落之际，美国大学却后来居上，成为世界的学术中心。美国大学兴盛的秘密无他，仅在于在新的社会条件下重建了大学自主与政府控制之间“不稳定的平衡”。美国著名大学校长克拉克·克尔在其《大学功用》一书中明确指出，现代美国大学之所以成为世界上最成功的大学，其主要原因是：美国大学实现了发展学术与服务社会的完美结合——既推崇“纯粹科学”，又鼓励应用科学研究，“德国大学的惟理智论与美国平民党的主张在新型大学中结合了起来，纯粹的智力与新的实用主义结成了未必牢靠但却是成功的联盟”。作为盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系，学术自由、大学自治一直是其核心价值理念。在独立战争前夕，美国学院就开始确立自由的理念。在弗吉尼亚大学，杰佛逊曾积极倡导“人类思想的无限自由”，主张大学不应该害怕追求真理或反对错误的自由。19世纪中叶后，随着实用主义理念的确立以及经济社会的发展，美国的高等教育政策范式开始强调政府控制。美国于1862年通过了《莫雷尔法案》使大学直接为工农业生产服务。大学的这种贴近现实生活、注重社会实际的理念主要是美国创造，这就是后来为世界大学所普遍认同的“威斯康辛思想”。“威斯康辛思想”

的核心就是瞄准社会需要，介入现实社会。这一思想到二战后甚至为一向清高的研究型大学所接受。其突出表现是象 MIT、斯坦福这样的大学也竞相争取政府资助并自愿接受政府影响。大学日渐成为与社会政治、经济密不可分的“社会服务器”。布鲁贝克说，大学越来越卷入了社会事物，故越来越有必要用政治论的观点来看待它。尽管如此，由于美国有学术自由、大学自治的传统，因此“美国大学享有的自由比世界上任何主要国家的大学都要多”。第二次世界大战以来，美国的高等教育政策范式正在向政府控制转移，但是作为一种国家体制，美国仍旧是最具自主选择和市场交易特征的制度。

从四国大学治理制度变迁上，我们可以得到两点启示：第一，大学自主与政府控制从抽象层面看并没有一个对与错的问题，二者具有同等的合理性与局限性；第二，在具体的历史条件下，大学自主与政府控制有一个孰轻孰重的问题，有一个以谁为基点达到二者整合的问题，基点的选择受到具体社会历史条件的制约。

五、结论

在大学治理上，世界高等教育存在 4 种政策范式，即国家本位的政策范式、市场本位的政策范式、高校本位的政策范式、博弈均衡的政策范式。在实践中，博弈均衡的政策范式因国家能力的不同，可能演变为国家本位的政策范式和高校本位的政策范式。因此，从实践角色来看，世界高等教育主要有 3 种政策范式。高校本位的政策范式是盎格鲁—撒克逊高等教育体系的传统，国家本位的政策范式是罗马高等教育体系的传统，市场本位的政策范式是从盎格鲁—撒克逊传统中演化出来的，是盎格鲁—撒克逊传统与美国实用主义相结合的产物。就世界高等教育的发展趋势来看，市场本位的政策范式似乎得到了越来越多的肯定和认同。在大学办学自主权的政策变迁上，世界两大高等教育体系正在逐步靠近。20 世纪六七十年代以来，盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系正在从“松散的安排”向“更加严密和范围更为广泛的正规体制”转移。这是因为高等教育的扩张所引起的费用增加和复杂性，产生了克服混乱、恢复秩序的需要。正是这种社会需求，使盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系产生了由分权体制向集权体制改革的趋向。罗马传统的高等教育体系，则通过“政治权力的分权化”和“行政权力的分散”摆脱政府的严密控制。这是因为当高等教育规模变大时，集中管理难度和行政成本急剧增加。为了应对这种社会需求，罗马传统的高等教育体系产生了由集权控制到分权管理的改革趋向。对盎格鲁—撒克逊传统的国家来说，大学自治和学术自由一直是核心理念。这一理念在今天依然受到极大的重视和强调。但是，这一理念在传承的基础上，被赋予了具有时代意义的新内涵：学术自由与学术责任统一，大学自治与政府控制统一。学术自由与大学自治被赋予满足社会需要的内涵。对罗马传统的国家来说，学术系统与政治系统的结合是其传统价值观，但是，20 世纪六七十年代以来，这些国家的大学逐步由政府机构向独立法人的方向发展。德国、法国的公立大学取得了公法人的地位，2004 年日本国立大学也进行了法人化改革。罗马传统的国家强调学术自由、大学自治也是出于社会的需求。当然，两大体系的靠拢是有限度的，因为成型的体制内充满了约束变化的力量。“一

个体体系一旦形成，它就为自身的延续和变化提供了源泉。它变得越来越庞大，越来越复杂，并且形成了自己的工作模式、信念模式和权力模式……这就是我们所说的系统的高度定型，即变化的阻力和变化的动力都越来越产生于系统的内部。”

世界两大高等教育体系都有自己的传统和理论基础，它们对社会需求的反映机制各不相同，即使面对相同的社会需要，两大体系也不会作出完全相同的反映。中国作为具有罗马传统的国家，其高等教育政策范式一直是国家本位的。落实和扩大大学办学自主权，高等教育政策范式要做战略性转换，要由国家本位的政策范式走向市场本位的政策范式。为了实现这一改革路径，首先要树立介入型大学理念。大学办学要瞄准国家和社会的重大战略需求，在服务社会中确立自身的合法性，实践和完善大学—政府—社会三螺旋互动模式。其次，缩小国家在高等教育领域的职能范围，加强国家的制度能力。国家制度能力的大小比国家职能范围的宽窄更为重要。要逐步建立国家职能范围小但制度有效性高的新体制，为市场机制的进入提供可能性，从而调动各大学的主动性和各大学之间的竞争性。其三，要提高大学制定和实施政策的决策能力。制定大学章程，构建良好的大学内部治理结构，建立大学自我规范、自我约束的机制，使大学真正成为面向社会的法人实体。

国外高等学校办学自主权的比较分析

《苏州大学硕士学位论文》 2009年4月

节选：第八章 国外高校“治理结构”的特点

经过第一章到第六章的分析对比，我们发现了几种不同风格的高校治理结构，为了更加清楚，我们采用表格的方式进行归类对比。

(一) 欧陆模式（德）的治理结构

权力分布	大评议会	学术评议会	校长	公务员（行政主管）	学部	讲座（研究所、班）
构成	全体教授和其他代表	学部主任和教授代表	德高望重学术象征	大学非学术类事务	部务委员会（全体教授和其他代表）：	教授
工作问责	选举校长	业务（课程考试）		直接向教育部负责不受校长领导，由行政委员会监督	决定课程、考试、学位，直接向教育部长推荐教授候选人。学部主任：处理学部日常事务（名义负责人），任期一年	教授决定讲座内一切人财物和学术事务

(二) 英国模式的治理结构

权力分布	校董会	理事会	副校长	评议会	牛剑	学部	学院	系
构成	校内外，全体教授和其他代表	30人左右，校外为主	大学主管 Vice-Chancellor	全体教授组成，校长主席	牛剑：Congregation	部务委员会（全体教授甚至包括副教授）	院长	系务委员会（系内全体教学人员）系主任
权力问责	形式上的最高权力机构，选举校长	实际最高机构，校内一切事务规划任命教师	负责学校行政事务	负责大学学术事务	（权力、决策）理事会（行政）	学部事务决策，学部主任（由委员会选举）	遴选、责权，类似美国校长	系内事务决策

(三) 美国模式（公立）治理结构

权力分布	董事会	校长	评议会	院长	教授会	系主任	所有教师
构成	校内外，全体教授和其他代表	副校长	各种委员会	选举产生校长任命	全院教授各种委员会	选举、院长任命	教师
权力问责	最高权力机构任命或公众选举（外部控制：学校使命，选择校长等高管，预算、章程与政策、规划）	（学术、财务、人事、学生等属于职能部门）	各方代表，议决学校相关具体事务	学术、教学、人事、经费等事务	（议决相关事务）	学术、教学等事务	议决相关的课程设置、中初级人员、教学等事务

第三部分 我国关于高校办学自主权的理论研究及运作实践

理论研究

中国高校办学自主权问题研究

《湖南师范大学硕士论文》 2011年5月

节选：

.....

此外，于1999年1月1日起正式实施的《高等教育法》，对我国高校的办学自主权内容进行了具体的规定：

1、自主招生权，根据《高等教育法》第三十二条的规定，高等学校应根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模，制定招生方案，自主调节系科招生比例。

2、专业设置权，根据《高等教育法》第三十三条规定，高等学校有依法自主设置和调整学科、专业权力。

3、教学权，根据《高等教育法》第三十四条规定，高等学校有根据教学需要，自主制定教学计划、选编教材、组织实施教学活动的权力。

4、科研与社会服务权，根据《高等教育法》第三十五条规定，高等学校有根据自身条件，自主开展科学研究、技术开发和社会服务的权力。国家鼓励高等学校同企业事业组织、社会团体及其他社会组织在科学研究、技术开发和推广等方面进行多种形式的合作。国家支持具备条件的高等学校成为国家科学研究基地。

5、国际交流权，根据《高等教育法》第三十六条规定，高等学校有按照国家有关规定，自主开展与境外高等学校之间的科学技术文化交流与合作的权力。

6、人事自主权，根据《高等教育法》第三十七条规定，高等学校有根据实际需要和精简、效能的原则，自主确定教学、科学研究、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备的权力，并按照国家有关规定，评聘教师和其他专业技术人员的职务，调整津贴及工资分配权力。

7、财产权，根据《高等教育法》第三十八条规定，高等学校有中国高校办学自主权问题研究对举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产依法自主管理和使用的权力。同时规定高等学校不得将用于教学和科学研究活动的财产挪作它用。目前国内对于高等学校办学自主权的研究与讨论基本都是以此为法理依据。

.....

二、高校办学自主权与西方大学自治的比较

大学自治是西方教育界与我国高校办学自主权相对应的概念。二者在本质上有很多相通的地方。首先这两者的核心思想是一致的，即大学享有独立法人资格，其自身相关事务不应受到外部权力和中心的控制或干预，而应当按照教育自身发展规律和内在逻辑来处理。二是它们都具有历史性，无论是大学自治，还是高校办学自主权，在不同的历史阶段，都具有不尽相同的内涵。三是他们都反映了高等学校与政府间的权利配比关系。尤其在今天，身处因政府职能的扩张和市场因素介入而使自身独立性受到挤压的环境里，中西方大学都面临着一些共同的问题，其边界条件都取决于“政治需求的程度、经费渠道的多样性程度、大学之间的竞争程度和文凭的等价程度、政府间接调控手段和大学自我约束机制的完备程度、民族文化传统”等等。我国的高校办学自主权从这个意义上来说，是有中国特色的“大学自治”。虽然如此，我国的高校办学自主权与西方的大学自治仍不尽相同，其差异主要表现为以下几点。

（一） 文化传统相异

中世纪大学生发的大学自治理念，经过历史的发展和演变，已经成为一种独特的文化传统。现今大学自治不仅是获得学者认同的学术价值原则，而且已成为一种社会共识，不但政府与大学尊重和维护其效力，社会大众也对此普遍认同。大学自治已经成为整个社会意识中的公共原则。正因如此，今日西方国家在对大学实施干预时，必须谨守某一程序，而不能是随意或者过度的。但我国却没有这样的传统，虽然在现代大学发展史上，教育大家蔡元培先生曾提出过教育独立的主张，然而因为种种原因，并未实现，所以算不得自治传统的先发。新中国成立后，我国仿照苏联模式建立的教育管理体制，是与计划经济体制极端适应的，政府对高校实行高度集权的行政管理，高校办学自主权既无必要、也无可能存在。直到改革开放和市场经济体制改革的不断深化，高等教育管理体制的弊端日渐凸显，高校办学自主权的问题才随之浮现。因此，西方大学的自治传统是根植于内的，历史悠久。而我国则是在改革开放的驱动下，受赐于外的。

（二） 出发点相异

西方大学自治源自西欧中世纪的行会制度，大学行会为了维护其权益，常常与其他势力进行抗争，并通过利用教会、国家和城市之间的矛盾，达到保护自身利益的目的。通过不断的斗争，大学获得了一系列的特许状，从而使其独立自主的权力得以保障。由此可以看出，大学自治源自大学本身，其出发点是大学自身的需求。而我国高校办学自主权的思想却生发自一场由政府主导的高等教育管理体制改革中，事实上是政府为市场经济的大发展而进行的分权改革的一部分，是政府推行自主管理在高校中的具体体现。因此我国的高等学校办学自主权从本质上体现的是政府改革的内容，而非高校自我内在逻辑的要求，其出发点在政府而不在高校。

（三） 历史演变进程相异

西方政府与大学关系的基本走向是从大学的高度自治过度到政府的宏观控制。大学在相

当的时期之内被誉为“象牙塔”，其中一个重要的原因就在于西方大学超脱于政治而信仰独立与自治，这种观点在洪堡时期甚至有了某种程度上的强化，然而“高等教育越卷入社会的事务，就越有必要用政治的观点来看待它，就像战争太重大，不能完全交给将军们决定一样，高等教育也相当重要，不能完全留给教授们决定”，到今天大学进入巨型时代，其对社会所负的责任已经远远超越过去，政府由公众所赋予的管理权力必然施加于大学之上，大学必将会越来越多地受到政府的干预和调控。我国的高校办学自主权发展历程却正好与之相反，我们正经历着一场政府放权与高校扩权的自主办学权改革。

（四）内涵相异

西方大学自治乃是大学与生俱来的权力，不能被消亡，不能被侵犯，同时还拥有强大的法律保障。而我国的高校办学自主权到现在为止，还只是一种被赋予的权力，来自政府的赐予而非内生于高校，从这个意义上来说，它甚至是可以被收回的。因此我国高校办学自主权缺乏强大的生命力，它的实现与否和实现的程度均取决于政府。

.....

第三章 中国高校办学自主权的发展及现存的问题

第一节 我国高校办学自主权的历史发展脉络

高等学办学自主权的概念虽然直到二十世纪八十年代才开始被提出和使用，可是此前确乎有着实质性的某些办学自主权被大学所拥有和行使，即便微弱也确然存在。

一、建国前的办学自主权

从鸦片战开始直到建国前，我国都没有出现强大的统一政权，始终处于分裂割据的状态，一方面它导致近代中国的灾难和落后，另一方面却为各种意识形态的存在提供了生存空间。而各种教育理念和实践也因此得以存在和发展。其中最可纪念者，是蔡元培先生在北大的改革。他引鉴了西方大学学术自由和大学自治的精神、教授治校的原则等，并使之在中国生长实践，成为中国高等教育思想的重要组成部分。

蔡元培主张教育应当独立于政府和教会之外，不受其控制。他提出教育事业应当不受政党或教会的干预，要保持其独立，必须交由教育家主持。他以大学自治、教授治校和学术自由的思想为指导，在北大设立评议会和校行政会议，评议会为校内最高立法机关和权力机构，行政会议为最高行政机关，负责执行评议会的决议。两会成员均必须由教授组成。此外他还主张教育经费独立，认为这是实现大学自治的前提。因此在《提议教育经费独立案》中提出“一切教育收入，永远悉数拨归教育机关保管，实行教育会议独立制度”。

蔡元培在北大的改革，对我国的大学发展具有深刻的意义，此后，大学自治和学术自由既已成为学人的共识，各大学均以此为治校原则。当国民党当局推行“党化教育”妄图掌控教育事业时，即因此遭受到强烈抵制和严重打击，且因时局等客观原因，当时很多大学远离中央政府政治中心的控制，因此很大程度上仍保有相当程度的学术自由和自治权。

二、新中国高校办学自主权的合法化历程

建国初期的高等教育管理体制,是仿照苏联模式建立的,政府对高等教育实行中央集权的统一计划和管理,国务院教育行政部门和有关业务部门直接对高校进行管理和领导,其范围包括高校的人事、财务、基建、招生、专业设置、教师待遇、教学、毕业生分配等”高校的任务主要是贯彻执行上级政策,对自身事务缺乏决定权。高校不具备独立法人地位,与政府之间是一种行政依附关系,和其他社会组织的联系也是通过政府的政令来进行的,直到改革开放前,我国高校事实上根本不具有任何自主权。1979年《给高校一点办学自主权》的发表标志着我国以扩大和落实高校办学自主权为核心的管理体制改革的开始。当时正是十一届三中全会后,社会与经济都开始进入高速发展的轨道,对人才的需求既大且急,然而作为主要的人才培养机构,高校却因受原高教管理体制的制约而缺乏相应的自主决策和活动的的能力与权限,无法满足社会的要求,因此才引发了高校办学自主权的讨论。

高校办学自主权第一次得到国家政策的认可,是在1982年的《中共中央关于教育体制改革的决定》。该决定明确了高校具有六个方面自主权:“在执行国家的政策、法令、计划的前提下,高等学校有权在计划外接受委托培养学生和招收自费生;有权调整专业方向,制定教学计划和教学大纲,编写和选用教材;有权接受委托或与外单位合作,进行科学和技术开发,建立教学、科研、生产联合体;有权提名任免副校长和任免其他各级干部;有权具体安排国家拨发的基建投资和经费;有权利用自筹资金,开展国际教育和学术交流”。然而此时高校办学自主权的内涵仍然比较偏浅,主要是“改变政府对高等学校统得过多的管理体制,在国家统一的教育方针和计划指导下,扩大高等学校的办学自主权,加强高等学校同生产、科研和社会其它方面的联系,使高等学校具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力”。却尚未涉及到高校的法律地位。高等学校办学自主权在内涵上的突破来自原国家教委在1992年提出的“理顺政府与学校的关系,逐步确立高校的法人地位,进一步明确学校的权力、义务、利益和责任”的思想。1993年的《中国教育改革和发展纲要》在此基础上,进一步提出了大学法人的概念,这标志着我国高等学校办学自主权思想趋于成熟。

大学法人在法律上真正实现则是1995年正式颁行的《中华人民共和国教育法》,其第31条确立了高校“自批准设立或者登记注册之日起取得法人资格”,高等学校自主权实现了从政策向法律的转变。而1999年1月1号起正式施行的《中华人民共和国高等教育法》第30条规定:“高等学校自批准设立之日起取得法人资格,高等学校的校长为高等学校的法定代表人。高等学校在民事活动中依法享有民事权利,承担民事责任”则进一步明确了高等学校的法人地位。并对高等学校的办学自主权内容做出了明确规定。

至此,高校办学自主权在法理上已经完全确立。高校办学自主权问题却始终是我国高等教育发展与改革的重要问题,这是因为实现办学自主权从法理向现实的实践仍存在许多的问题和障碍,多方面的因素制约着高校办学自主权的落实。

第二节 中国落实高校办学自主权进程中存在的问题

从上世纪八十年代到今天,关于扩大和落实高校办学主权的改革进程已经三十多年,许

多学者为此投入大量的精力和心血，国家和社会也都对此给予相当关注和努力，在思想意识上高校拥有办学自主权已逐渐成为社会各界包括高校、政府和其他社会力量的共识，在实践上我们也开始逐渐行使自主权。到目前我国高校办学自主权已经取得了相当的进步，比如法律上已经获得独立法人资格和七项办学自主权，政府对高校完全的行政化管理的局面逐渐被打破等等，然而，这些进步相对高校自身发展的需求而言，仍然非常不足。这是我们必须清醒认识到的。

一、政府管理的越位、越权依然存在

在政府与学校的权力相互关系上来看，仍然存在政府越权管理的问题。政府仍然通过政令对高校事务进行控制，实际上对高校相关事务进行越权管理，我国高校实际上拥有的自主权与《高等教育法》所规定的自主权相比，仍然非常不足：

（一）在招生自主权方面，高校拥有的自主权是非常微小的

首先在招生总量上教育部有一个严格的招生计划，在此基础上，各高校根据政府发文规定的招生规模、生源分布、收费标准等进行招生工作。教育部直属高校和省属高校必须严格执行由教育部或者省政府等教育主管部门的计划。在这些方面，学校始终处于被动地位，最终决定权都归于政府。

（二）在专业设置方面，高校实际权力也有限

教育部颁布全国统一的专业目录，规定各学校开办的专业必须在该专业目录之内，若有需调整其专业设置的，学校必须报经主管部门批准方能实施高校专业申报的数量由政府决定，而且在这方面的控制比较严格，并不是学校有报就能获得批准。且申报专业的手续复杂繁多，申报成功的难度极大。这些规定和政府行为实际上妨碍了高等学校主动调整专业设置以适应社会需要的能动性，打击了高校面向社会自主办学的积极性，遏制了高校敏锐反映社会需求的应变力，实际上违背了高等教育发展的内在规律。

（三）在教学自主权方面，高校自主调节和伸缩的空间也非常有限

高校教学活动均受政府具体的行政管理，政府对高校的课程设置、课程名称、课程时数等均发文进行了细致规定，有时甚至对具体课程的课程教材版本都予以规定，在这一系列的政府规定下，政府实现了对高校课程与教学的控制，而高等学校拥有的权力空间却极其有限。高校在教学改革、课程改革等方面自主决定的余地很小，这不但妨碍了高校办学自主权的实现，而且不利于培养具有创造能力和创新精神的高级专门人才。

（四）在科研自主权方面，高校所拥有的自主权同样极其有限

现今我国高校最主要的科研经费支持者仍是政府。大学教师研究经费的申报，均由政府相关部门处理，由其审批。因此能否获得研究经费，其决定权在政府，这样，政府通过科研经费的审批标准，在实质上基本控制了高校的科学研究的范围和科研活动的发展方向。

（五）在国际合作与交流方面，高校自主决定的权力同样有限

政府对高校教师或科研人员或者在校学生出国进行学术活动等都与具体的规定，主管部

门对该类申请进行审批，实际上拥有最后决定权。这些规定极大地限制了我国高校的对外开放程度和高等教育的国际化进程。

此外高校人事自主的权力更是有限，比如高校教师的职称评定须上报行政主管部门审批，教师人事管理制度的严格规定，限制了高校人才的自由流动和高校学术血液的更新，这些不仅在事实上侵犯了高校的办学自主权，而且妨碍了高校与人才的双向择配与互强共赢，不利于大学与学者的发展和进步。高校在行政职能部门的设置方面的自主权也是及其有一限的。总体上，与高等教育法所规定的高校办学自主权相比，我国大学现在实际拥有的办学自主权极不完整，落实情况令人担忧。

二、高校自主办学行为失范

作为高校办学自主权的权力主体，高等学校在落实办学自主权的实际活动中也存在许多的非理性行为。比如办学自主权的滥用。自从引入市场机制后国家开始逐渐退出高等教育领域的控制，也就意味着国家对高等教育投资的缩减，尤其随着近年来我国高校大扩招政策的实施，大学普遍面临经费不足的问题，因此大学不得不在市场中开拓财政收入来源的渠道，其中最被普遍使用的手段就是加收赞助费等。可以说这一手段催发了高校自主权运行中的存在的问题。各种以“赞助费”名义进行的贩卖录取通知书的事件只是这许多问题中的一个。此外比如对学生权力的侵犯。学生受教育的权力乃是宪法规定的一项基本的公民权力，然而有许多学校制定的学生管理规定却明文提出对考试作弊者，一律予以退学处理。这实际上已经违背了宪法，在法理上无法成立；但是在实际操作中，竟屡屡得以实施。这实际上是高校对自主权的误用。当然在高校办学实践中，高校的非理性行为不止例举的两类，还存在许多的问题。

……

第五章 落实高校办学自主权的对策与建议

随着我国高等教育体制改革的持续推进，高等学校办学自主权也有所扩大，然而与整个教育体制改革相比，自主权的落实情况远不尽人意，这也是制约我国高校发展的重要原因。造成这种状况的原因十分复杂，涉及政治、经济等多方面的因素，本文无法全面细致地作出完备的系统策略来解决这一问题，只能就笔者观察到影响因素做出一些建议。

要进一步扩大和落实高校办学自主权首先必须从思想上创新改革思维和理念。前文已经论述过，由于传统思维模式的影响，导致高等教育改革的理念具备强烈的外部特征，它实际体现的是政府面对社会经济大发展的挑战、必须改革其权力分配格局的要求，表现在高等教育领域就是推动高校的自主管理，扩大和落实高校自主办学权。

然而通过对高等教育的本质和大学发展的历史的考察，可以得知，办学自主权实际上是大学学术自由本质的必然要求。因此，我们应当对高等教育改革的指导思想进行改造创新，从高等教育和大学本身出发，以实现大学追求真理和学术自由的本质为基础，加强对政府与市场在高校管理中的必要限定，保障大学办学自主权的地位，从而达到高校、政府和社会之

间的动态平衡。改革的思维向度应该实现高校内部视角与外部视角的有机结合，只有这样，才能打通高校与政府和社会之间的障碍，从新的高度统筹高教改革，保障办学自主权的落实。

本文将从以下几个方面提出一点具体的措施。

第一节 优化政府职能，提供前提保证

大学自治与国家控制之间的博弈是高等教育永恒的主题。正如高校自主权是有限的，政府的“必要控制”也是有限度的，问题的关键不在于政府是否应该参与高校管理，而在于政府应当在什么层面上管理高校和怎样管理高校。

高校与政府在高等教育事业的发展中各自有其不可替代的重要作用，要使二者形成共同推动高等教育发展和进步的力量，就必须形成他们的良性互动，而这其中的关键就在于转变政府职能。在我国绝对国家权威导致的政府强权背景下，高校自主办学权的落实是以政府改革放权为前提的，因此只有政府转变职能，依法行政，社会积极参与和高校自主办学的机制才能落实。实际上政府对高校进行宏观调而不再直接管理，不但没有削弱政府的职能，反而从更高层次上有所加强，因为这意味着它将在高等教育领域承担更大的责任，发挥更加重要的作用。

一、进一步推进权力分化

由于我国的高等教育实行的是权力高度集聚于中央的集权管理，因此转变政府职能，首先必须实现权力的分化：一是权力的下放，即将管理高等教育的一部分权力从中央下放给地方政府，加强省级政府的统筹，二是权力的转移，即政府要一部分交还给高校，另一部分权力则转移给社会和市场。

在下放权力给地方的方面，我国以共建、划转、改制、联合办学等方式，逐渐淡化和结束了“条块分割”的高校办学管理体制，基本建立起中央与地方共建、地方管理为主的高等教育管理体制。而在重组政府、高校、市场之间的权力配比结构上，如何实现政府行政力量和市场驱动的平衡，是目前面临的主要问题。

由于市场经济的高速发展，以及加入世贸组织而引起的教育市场极大开放，使市场逐渐取代政府成为决定教育资源配置的中心力量，加剧了高校之间的竞争，从而促进高校办学的效益。然而，市场竞争并非全部都是良性的，因此还需要政府的监督引导。最理想的模式是在高等教育的市场导向和行政导向之间找到一个最佳平衡点，即高等教育的资源配置仍由市场发挥主导作用，而政府作为市场的培育者，应当致力于建设市场的制度规范和政策环境，监督市场主体(高校)的办学行为和办学质量，并利用宏观财政政策简洁地调控高等教育的运行和发展。

二、重新定位政府角色，变“掌控者”为“服务者”

分权的改革要求政府进一步将权力转移给下级、非政府组织、市场和高校，这种转变，意味着政府角色必须从新定位。

首先要厘清政府在高等教育中的角色。政府是所有大学的管理者，但只是公立大学的举

办者，不是大学办学者。但是仅有理性的认识和区分显然不够。政府因为是高等教育的投资者，所以是公立大学当然的举办者，而如何剥离政府举办者角色与办学者角色、以及以何种方式进行高校管理正是问题的关键所在。我国政府传统角色定位是掌控高等教育的“主宰者”，带来了许多弊端，突出表现在政府对高等教育产品的垄断和排斥院系竞争致使高校缺乏办学活力。根据政企分开、政事分开的市场经济原则，高等教育也必须分离其经营权和所有权，其所有权归于国家（即由政府管理），而经营权则归于高校。高校作为办学者，要自主参与市场竞争，其独立运营的法人实体地位必须同时在法理上和事实上都得到承认，而政府只能以高等教育的举办者身份出现。

因此政府角色的定位应当是高等教育的“服务者”，而不是高等教育的“掌控者”，应当是高等教育的投资者、协调者和监督者，而不能像过去那样举办者、办学者和管理者集于一身。

三、转变政府职能，从“管制型”转向“服务型”

政府的职能在传统的政府高度集权管理体制下是无限的，高等教育的事务几乎全部由政府下达的行政命令管理，统管统制，这显然不符合市场合理调节、院校自主办学、政府宽泛监督的目标模式的要求。因此必需根据政府和高校角色的重新定位，彻底转变政府职能。

首先应当变无限的政府为有限的政府，政府对高等教育的职能不是无限的，只有有限且有效的政府，才能真正发挥他对高等教育的调控作用，充分发挥高校的自主性。其次是变管制型政府为服务型政府，管理和服务是政府对社会事务承担的主要职能，而管理就是为了更好地服务，因此服务与被服务也应当是政府与高校关系的主要表现形式。

当然，政府职能的转变并不意味着他对高等教育的责任减少，这种转变实际上是对政府职能的优化，而非简单的弱化。在政府监督模式下，仍有政府“必要控制”的方面，如立法、规划、拨款、监督和信息服务等，只能由政府控制。至于不是必需由政府管理的方面，政府应该尽量简政放权，让市场机制和办学主体（高校）发挥应有的作用。“只要政府把重点放在制定发展规划等大方向上，同时注重维持专业人员的质量，并且通过权力重心层层下移的协调性形式——权力重心按层次的不同依次从政府向教师偏移的管理模式——来监督这个系统，政府的引导最终将发挥效力”。

第二节 完善法制建设，强化法律保障

一、完善教育立法，强化法律保障

（一）进一步完善和明晰高校的独立法人地位高校作为高等教育的载体，要进行办学发挥高等教育的功能，它不应该是政府的附属机构，而应当是独立自主的“法人实体”。而在法律上明确高校的法人地位，规定高校与政府的各自权限职责，实现高校与政府关系的法律化，是调整大学与政府的关系、保障高校的办学自主权的法律基础。以立法的形式，对政府和高校各自的性质、地位、权利和义务进行明确的划分，同时对二者的职权范围和行为准则，以及社会对高校的支持形式都进行相应的规定，来促进扩大高校自主权和政府宏观管理有机结合的实现。

（二）修改教育法律的相关条款，促进高校办学自主权的落实

虽然我国对高校办学自主权有具体的规定，但是《高等教育法》的相关条款却仍有很大的修改空间，起码可以从以下几个方面进行修订：一是要细化高校的办学自主权的有关规定，增加可操作性。立法比较粗糙是我国目前的教育法律存在的一个重大缺陷，有关的规定和条款不够细致详尽，导致实践中难以执行。二是在对高校的自主办学权进行规定的同时，也应对相关权力体（尤其是政府）应该承担的义务及其法律责任给予相应的规定。法律体现的是国家意志，我国教育法律的出发点是政府“放权”，因此遗漏了政府在保障高校自主办学过程中应该承担的责任，缺乏对政府自身的限制性规定。三是明确高校的救济程序。目前，我国高校的办学自主权最大的侵权行为来自于政府和教育主管部门，行政违法依然是对法治的最大威胁，而高校却没有有效的救济渠道来抵制这种侵权行为，维护其自主权。四是修订相关的惩罚措施和条款，建立惩罚机制。对高校或政府侵害高校办学自主权的行为进行相应的惩罚，以促证高校办学自主权的健康良好运用。

二、加强法治教育，强化法制观念

法治原则已经成为现代社会最重要的管理原则。随着时代的进步，各种权力主体都要求行使其权力，维护其权益，为了既实现各方应得的利益又不相互侵害他方的利益，就需要在各权力之间有明确的边界和规范。法律的旨意即在于此。因此，现代法治，取代过去的人治是必然。我国大力推进依法治国的思想也是顺应时代要求和社会发展的。在依法治国的大前提下，我国的教育改革领域也应推行政府依法行政，高校依法自主办学。

由于我们国家是一个长期缺乏法治及其观念的国家，法律意识从上到下都需要大力加强。

（一）加强对政府的法治教育，促进政府依法行政

任何国家政府对法律的忠诚都是走向法治的首要条件。政府作为现代社会最具权威性的力量，本来对于社会事务就具有极大的决定力和控制力。若是不对政府行为进行一定的制约，极易造成政府的过度干预和控制，甚至侵害其他主体的权力。在政府对高等教育的管理行为中就经常发生这样的状况，政府通过发布政策文本，对高校的具体事务进行干预，如政府规定高校招生规模的指标，规定学校课程设置的结构，甚至规定高校教授进行本科教学的具体标准。这些行为实际上已经触犯了高校的自主办学权。因此，应当加强对政府的法治教育，强化其法治意识和观念，规范其行政行为，从而促进政府依法行政。

（二）加强对高校的法治教育，促进高校依法自主办学

高等学校的自主办学权在法律上已经成立，然而这并不代表高校的自主办学行为就一定合法。事实上大学自主办学行为仍存在许多偏差，这一方面是因为国家立法不全，导致高校在行使其自主权时不易把握，同时政府的越权管理挤压了高校的权力空间，但是另一方面，却是因为高校自身法治意识的薄弱导致的。高校法治意识淡薄，导致高校对自身权力认识不足，在权利受到政府侵害的时候，并没有主动及时提出抗议和上诉；在自己的用权行为中也存在失范之处，如前文提到的收取赞助费或者对作弊的学生实行劝退或开除的行为，均属于

非法行为，超出了高教法对高校自主办学权的规定。因此，应当加强对高校的法治教育，提高其法治意识，规范其自主办学行为，从而实现高校依法自主办学。

第三节 健全教育中介组织，协调政府与高校的关系

教育中介组织的产生，源于政府控制与高校自治之间天然存在的矛盾和对立，需要一个相对独立兼具良好的沟通功能的组织来协调各方利益。作为第三部门的代表性形式，中介组织在构建新型政府与高校关系上具有重要作用。

中介组织可谓政府与高校关系的“缓冲器”，它本身独立于政府和高校之外，以中立的身份协调政府和高校之间的利益，一方面它是高校的代言人，帮助大学提出对政府的要求，另一方面，他又是政府的助手，帮助政府以适当形式的责任施加给高校。中介组织是实现学校内部的自治和政府指导的有机结合的重要力量。由于政府和市场一样，也存在失灵现象，中介组织作为社会的中间力量可以用来弥补政府与市场的不足，尤其在我国长期以来偏重于政府的控制而忽视了高校的独立自主的情况下，建立健全教育中介组织就显得更加重要。

由于我国有关中介组织的经验还比较缺乏，因此必然要借鉴西方发达国家的经验，但是仍必须结合中国国情，不能生搬硬套。

一、中介组织的建设要实行政府授权与行业协会相结合

中介组织的类型有政府组织形式、学术组织形式和民间组织形式。考虑到中国的体制环境，目前采取纯粹的民间组织形式很可能是行不通的。因此，中介组织的建立应主要以政府授权和行业协会相结合，再以民间组织形式为补充，这样，对于保证教育中介组织的合法地位也大有裨益。政府授权并不意味着政府的组织形式，与公立高校一样，中介组织可以在体制上隶属与国家和政府，但具体的经营运作则是中介组织自身的自主权利。此外，各类中介机构都应该以非营利服务为目的，活动经费可以通过政府资助或社会合理分担的形式解决。

二、加强中介组织的中立性、自律性、专业性和多元参与性

中介组织要有效地发挥作用，自身必须具备中立性、自律性专业性和多元参与性的特点。中介组织在运行上必须保证独立于政府、高校之外的基本特征，因此它虽是由政府授权，但却决不能成为为政府所控制的附庸。由于中介组织追求的是提高质量和维护公平，因此其管理的自律性就显得尤为重要。中介组织的权威性同时来自于它的专业化程度，要求参与决策的人员必须是专精而高深的。而多元参与性则要求熟悉高校情况的专家学者和社会团体的积极合作，这有益于决策的民主化和科学化。

三、强化中介组织的监督和质量控制功能

“服务”是中介组织的基本宗旨。发达国家政府对高校的监督、评估和质量控制很多都是通过中介组织来进行的。这样，既可以减少政府与学校之间的摩擦和矛盾，使高校易于接受，又可以减轻政府的一些负担，有益于政府加强宏观管理。有鉴于此，中国高等教育的中介组织也应当把主要目标集中于维护高等教育质量体系，通过专家教授组成的团体对高校的质量和效益进行联合评估，作为政府与大学双方协调的基本依据。

四、发挥中介组织的阻隔功能

中介组织的阻隔功能是与联系功能同在的本质属性。中介组织可以沟通政府与高校的联系，既向政府提供信息，又反映学校的要求。但我们同样不能忽视，中介组织在政府与高校之间设置了一道必要的屏障，以防止政府过分干预高校。针对中国政府对高校集中管理、严密控制的传统，充分发挥中介组织的阻隔功能，对于维护大学自治和相对独立性意义重大。

第四节 完善高校内部治理结构，承担主体责任

无论是政府职能的转变、还是立法制度的完善，中介机构的介入等因素，终究是实现自主办学的外部条件，根据马克思主义哲学的内因决定论，只有高等学校自身的健全完善，才能真正承担起自主办学的主体责任，才是高校实现自主办学的必要条件。作为自主办学权的权力主体，完善的内部治理结构是实现高校自主办学、建立和完善自我约束、自我发展运行机制的重要条件。办好大学靠的是大学自己。

一、构建科学有效的高校内部治理结构应当遵循几个原则

首先必须尊重和遵循教育规律，只有顺应教育本身所具有的特殊规律而建立的内部治理结构方能体现高等教育本身的要求和特点，这也是高校实现自主办学的内在要求。其次应当遵循学术自由的原则。学术自由是高等教育的核心价值观，也是高校自主办学权的精神表达，办学自主权并不是高等教育追求的目的，而是实现学术自由的手段。学术自由是指学者不受来自外界的限制和控制，享有独立自主地进行教学、研究及其他学术活动的权利。学术自由是高校实现其教育和科研职能的重要条件之一，正是因为如此，高校可以在相当大的程度上保持自己的独立性和批判性。因此，学术自由是大学自主权的根基。最后，构建高校内部治理结构还应当遵循法治的原则。依法治校是现代大学管理的一个重要特征。高校作为法人实体，依法享有办学自主权，但同时也必须受到法律的制约。

二、完善高校的内部治理结构

大学的内部治理结构应当包括三个部分，即高校内部的领导与决策机构，行政执行机构和民主监督机构。只有这三者的合理套嵌才能实现高校内部治理的科学有效。

（一）决策机构

建立健全完善的高等学校内部管理体制，必然要求对政治权力、行政权力、学术权力和民主权力进行合理配置。而大学的决策权应当体现出其作为学术组织的本质，即在对高校的重大事项的决策中应体现学术主导的要求。正如约翰·布鲁贝克所说的，“无论是学院还是大学，都不是一个政治团体，他的职责不是行政管理，而是发现、发展和讲授高深学问。他的管理不是根据人数或少数服从多数的原则，而是以知识为基础的。”

根据我国《高等教育法》第三十九条规定，我国高校实行党委领导下的校长负责制，明确了我国高校的决策机制乃是学校党委会，他保证的是党委对高校的领导。但是却不能保证学术权力对学校发展的影响。综合比较目前三种比较普遍的高校内部管理模式，即董事会制度，校务委员会制度和教授委员会制度，我们发现，教授委员会制度是最能够体现学术主导

型特征的，更加符合大学学术中心组织的本质。教授委员会对学校改革和发展中的重要事项行使决策，其成员应当是全体教授或具有代表性的教授、校长以及拥有教授职务的党政领导人，而党委对学校的统一领导就体现在教授委员会中，决策形成后由校长为首的行政系统贯彻执行。同时对校内决策权的分配不应该囿于过去那种完全集中在校一级的藩篱，应当将一定的决策权下放到基层，尤其是学术事务的决策权。学术自由不同于行政权力的自上而下，它遵循的是自下而上的路径，对学术事务最具发言权的正是处于学术第一线和最前沿的教师们，他们应该广泛控制学术活动，“由于他们最清楚高深学问的内容，因此最有资格决定因该开设什么哪些科目以及如何讲授，此外，教师还应该决定谁最有资格学习高深学问（招生），谁已经掌握了高深学问（考试），并应该获得学位（毕业要求）。更显而易见的是，教师比其他人更清楚地知道谁最有资格成为教授。更主要的是，教师必须是他们的学术自由是否受到侵犯的公证人。”因此加强院系级教师在学术事务中的决策权显得非常必要

（二）行政执行机构

党委领导下的校长负责制规定，大学校长是大学的法定代表人，全面负责大学的教学、科研和其他行政管理工作。

完善现行校长负责制首先要明确党政分工。通过对《高等教育法》中关于大学校长职权和党委会职责的描述的比较，我们可以发现一方面存在大学校长和高校党委职责分工不明确，界限不清，另一方面有些事务本身也需要二者的共同决定，如教学人员的引进、管理人员的晋升等，就不是单纯由党委会或者校长单独决定的事。因此为了达到高校管理的高效性，校长负责制仍需进一步完善，党政分工仍需进一步明确。

其次要建立新型的校长遴选机制。校长的选举是目前我国高校校长负责制存在一个重要问题。我国高校的校长一般是政府任命，这和高校独立法人地位和要求自治是不相符的。毫无疑问我们必须改革现有的校长遴选机制，建立一个民主科学的校长选举机制。我认为须成立一个大学校长选举委员会，全面负责选举校长的工作。为确保该委员会的权威性、公正性和民主性，其成员不但必须包括校党委书记、现任校长、各学院院长，还需包括具有代表性的大学教授和一定的本校学生，另外应当邀请其他学校的非利益相关的大学党委书记和校长为选举委员会成员，参与学校校长遴选工作。学校应当面向全社会公开招聘，通过考察应聘者的履历初步筛选出候选人，通过竞聘演讲等方式对候选人的资质进行考察，在此基础上以投票的方式确定最佳人选，并报送政府批准。

加强基层权力则是完善大学校长负责制下的高校内部行政管理体制的另一个重要内容。现行管理体制下行政权力在校、院、系三级中的配比关系不尽合理，权力过于集中在校一级，院系的权力非常有限。高度集权的管理方式导致权力的集聚，各级权力之间缺乏相互制约的力量，尤其是下级权力对上级权力缺乏基本的制约力，显然容易导致长官意志的横行，不利于管理的民主和科学。正如政府必须进行下放地方权力的改革一样，高校内部亦需要同样的权力下放改革。应当适度扩大院系的权力，简化校级的权力构成，以院系为单位，促发高校

办学活力。

（三）民主监督机构

《高等教育法》第四十三条规定，高等学校通过以教师为主体的教职工代表大会等组织形式，依法保障教职工参与民主管理和监督，维护教职工的合法权利。为了真正实现这一类监督机构的权力，使其发挥效力，必须提高其法律地位，以使之充分行使参与高校管理和民主监督的权力，促进高校自身健康发展，保障自主办学权的充分落实和合理使用。

具体可以建立教师代表大会制度，使其成为高校最高的监督机构和权力机构，选举校长，参与决策高校改革和发展的重大事项，修订大学章程。应当鼓励社会力量参与高校评估和监督。加强学术权力和其他群众性组织对行政权力的监督和制衡机制，尤其是各类学术委员会，咨询会议的审议职能，必须扩大和加强，保障教授在高校治理中的重要地位。

厘清权利性质是落实高校办学自主权的关键

《中国高教研究》2009年第6期

【摘要】落实高校办学自主权是深化高等教育体制改革的关键，然而由于对办学自主权的性质认识不清，导致落实无力。权力与权利是两个不同的法理概念，办学自主权是高校的基本权利，厘清权利性质是落实高校办学自主权的关键。实现高校办学自主权的回归，首先高校自身要把落实办学自主权看作是权利的回归而非权力的赋予；其次要积极主动地行使自己的基本权利；再次，政府部门、全社会法律制度等要对高校正确行使办学自主权予以支持和尊重。

纵观现代大学制度的演进历程，大学自治始终是大学制度建构的基本原则之一，尽管关于大学自治的内涵和范围在不同的时代有不同的表述，但必要的大学自治一直作为西方大学制度的核心价值理念被保护和传承。由于自治由大学的本质所决定，只要是以大学的组织形态出现，以大学的功能为己任，那么这样的组织就应该具有一定的自治权，其对于大学的必要性已经得到普遍的认同。所以，改革开放以后，我国大学制度建设的一个重要内容便体现为国家不断通过法律法规或政策来赋予和扩大高校的办学自主权。在此，要特别说明的是，我国法律并没有采用“大学自治”的概念，而是将之称为“办学自主权”，这与特定的时代背景和理念有关。但是无论如何，“两者在功能上和精神上存在着一种内在的一致性”。

办学自主权的最早提出可追溯到1979年12月6日苏步青、李国豪等大学校长在《人民日报》上发表的文章，文章呼吁给高等学校一点自主权。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出了以扩大高校办学自主权为核心的一系列政策，1993年《中国教育改革与发展纲要》明确指出要“使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体”，1995年的《中华人民共和国教育法》确认了高等学校的法人地位，1998年的《中华人民共和国高等教育法》（以下简称《高等教育法》）重申了高等学校的法人地位并规定了高校享有的七个方

面的办学自主权。

在 30 年的发展过程中，我国的经济体制逐步由高度集权的计划经济体制过渡到注重个人和法人权利的市场经济体制，办学自主权的地位也从政策规定上升到国家法律的确认，从概念性的规定到相对具体的规定。但是，直到今天，关于高校办学自主权具体内容和实际落实的批评一直不断，其问题的存在与社会各界对办学自主权性质的认识有着直接关系。

一、认识问题：高校办学自主权的来源和性质

（一）两个基本概念：权利与权力

要厘清办学自主权的性质，首先要明晰两个基本概念：权利(right)与权力(power)。权利与权力是法理上的基本概念，但却常常被人们混淆。有学者认为，“长期以来，权利和权力两个概念在我国理论和实践中混淆不清，导致严重的‘权利权力化’和‘权力权利化’等权利与权力的错位与功能背反现象，使得中国人普遍缺乏‘社会权利意识’。这是我国朝市场化、法治化、民主化和文明化方向发展障碍重重的最大的症结所在，是全面妨碍现代化进程的社会阻力”。

法理学家吕世伦认为，“权利是指特定主体（主要是个体）为实现一定的利益，依法直接拥有或依法为他人设定的做一定行为或不做一定行为的可能性。它强调独立主体之间平等互利，要求权力必须秉持公正的立场予以确认与保护，而不得随意干涉和损害。与权利不同，权力的基本寓意是表达出命令人与受命人之间的关系，即特定人向其管辖下的他人或不特定多数人乃至管辖下的全体人实行的自上而下的强迫力量。它可能是合法的、甚至是合理的，但也可能是非法的、不合理的”。吕世伦还特别指出，“马克思主义关于权利与权力关系的核心观点在于，权利属于社会范畴，权力属于国家范畴。社会决定国家，也就是权利决定权力，而非相反”。

从以上可以看出，权利具有自主性和不受干涉性，权利的主体可以依法自主地作为或不作为，不受其他力量的随意干涉和损害；权力则具有非对称性和强制性，权力指向的双方（命令人和受命人）处于命令和服从的不对等状态，受命人如果不按命令人的意志行事，将要承担某种后果或受到制裁。

（二）当前关于高校办学自主权的一般认识

办学自主权是权利还是权力？为什么“落而不实”的问题要从办学自主权的来源和性质找原因？熊庆年认为，“所谓的高等学校办学自主权，是在有限的范围内，政府让渡给高等学校的一部分行政管理权。所以在人们的意识中，它‘下放’的权力，而非高校所应有的权利；扩大高校办学自主权从一开始就不是一个‘学术自由’、‘学术自治’范畴的概念，而是政府的权宜之计，这是造成落实困难的一个重要原因”。这其实就提出了办学自主权的落实与其性质的关系问题。我国高校拥有的办学自主权，尽管在法律上已被确认，但由于自主权的来源不是自然形成，而是政府的逐步让渡，因而对其性质的认识容易产生歧异。有学者关于高校办学自主权的分析文章认为，“高校的自主办学和自主管理权，是在我国教育管

理体制改革的过程中，公立高校为摆脱过多的政府行政干预而提出的主张。高校自主办学和自主管理权的取得，从其历史发展来看，是从 20 世纪 80 年代开始进行的扩大高校自主权改革的产物。高校自主权是政府逐渐下放部分对高校的支配权而形成的，它是一个政府主动让予权力的权力转移过程”。由此，“从高校自主权产生的过程和性质来看，高校的自主权不是一项民事权利，而是政府下放给学校独立行使的行政权。它是一种必须根据公认的合理性原则行使的公权力”。有学者进一步认为，“高校办学自主权是高等学校依据法律、法规和国家有关的方针和政策，为保障办学活动能够依据自身的办学规律和特点，充分享有的独立自主地组织实施、管理教育教学活动及其他有关活动的资格和能力。它虽是法律赋予高等学校的一种资格，看似是授予高等学校这个社会组织的一种私权，实际上既不同于国家权力，也不同于私人权利，是基于教育法的规定，来源于国家教育权，是一种特殊的公权力”。

这种从我国高校办学自主权的产生过程来判断其性质的推理方法，虽然具有一定的说服力；但是，正如大部分法学家们所认为的那样，法律只是手段，而不是目的本身，这种将对权利（力）来源的考察只停留在某个阶段的法律制定上的推理方法，似乎还不足以真正揭示权利（力）的性质；特别是当我们把对权利（力）的考察放在更广阔的时空，既考察与其相似（同）的权利（力）在其他国家长期存在的形态，也考察其在中国过往的某种存在形态以及未来的发展趋势，那么仅根据我国高校办学自主权在当前的产生过程来进行性质判断似乎还具有一定的局限性。

（三）高校办学自主权的来源和性质

高校是法人组织，关于法人的本质，是法哲学上的一个重要问题。英美法系国家对此一般持法人拟制说，大陆法系则以持组织体说的为多。无论是拟制说还是组织体说，都赋予了法人从获得法律地位开始的一些“原生”权利（基本权利），如企业法人的经营权、财产权，社团法人根据设立宗旨进行自主运行的权利等等。我国民法在法人本质上持组织体说，《中华人民共和国民法通则》（简称《民法通则》）第三十六条明确规定，“法人是具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。法人的民事权利能力和民事行为能力，从法人成立时产生，到法人终止时消灭”。这些“原生”权利，是法人组织能够良好完成自己设立宗旨和功能的基础，由法人组织的本质属性所决定，法律只是对其进行确认和规定。

关于高校法人，王利明将之定义为“指依法设立的、以培养具有大专以上学历的人才为目的、具有独立的财产权限和办学自主权限的社会组织。高校法人的权利义务除由民事基本法（如民法）规定以外，亦由有关教育法律和法规予以规定”。他进一步认为我国的高校法人是事业单位法人，是教育法人的一种。显然作为法人组织，高校法人亦享有法律上的“人格”和基本权利，其设立亦有目的。高校的性质是学术机构，要实现其围绕知识和学术展开的设立目的和社会功能，显然就需要拥有一些基本权利，比如怎么教、如何教、谁来教、谁来学等等；如果大学不能拥有这些权利，就不成其为大学，无法完成自己的功能。这些基本

权利是高校作为教育法人组织存在的必需，可以视为一种与“生”（成立）俱来的权利，是高校的“自然权利”。

表 1 我国高校的 7 项办学自主权

1.招生权	根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模,制定招生方案,自主调节系科招生比例
2.教育教学权	依法自主设置和调整学科、专业;根据教学需要,自主制定教学计划、选编教材、组织实施教学活动
3.自主科研权	根据自身条件,自主开展科学研究、技术开发、社会服务及在科学研究、技术开发和推广等方面进行多种形式的合作;自主开展与境外高等学校之间的科学技术文化交流与合作
4.机构设置权	自主确定教学、科学研究、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备
5.人事管理权	按照国家有关规定评聘教职员工并进行津贴及工资分配
6.学生管理权	对学生进行学籍管理,实施奖励或处分,颁发证书
7.经费使用权	对举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产依法自主管理和使用

根据我国《高等教育法》，高校拥有上述 7 项办学自主权。从笼统的意义而言，首先表现为基本权利，因为高校丧失其中的任何一项，就很难实现自己的宗旨；但如果仔细分析，其中又确实混杂有少量的特殊权力（公权力），需要有国家的强制力保证才能实施，比如招生权的完成需要统一高考的实施，学位授予和颁发证书需要社会承认等等。这种权利与权力混淆在一起而没有得到明确说明，从一个侧面体现出我国现行的高等教育法还不成熟，但这并不影响我们对办学自主权性质的基本判断。正如前所述，办学自主权的性质取决于高校组织本身的属性，而不是某个阶段的法律。《高等教育法》关于办学自主权的规定中尽管存在有权利与权力相混淆的情况，但并不影响对办学自主权作为权利这一性质的基本认定。

由于我国长期处于一种政府主导的高等教育管理体制，高等教育的管理权和具体办学权都由政府统一行使，在改革开放之初办学自主权似乎是以一种行政管理权力让渡的方式出现；但究其法理，其实是对一个组织“自然权利”的法律承认。因此，高校享有办学自主权应被视为高校“自然权利”的回归，不管这种回归是自觉还是不自觉的。今天仍把办学自主权看作为行政权力的让渡和下放是不合适的。这种认识不仅在理论上忽视了高校组织的内在规定性，造成高等学校独立法人地位和基本权利的不能实现；而且不利于高等学校的依法自主办学，不符合高等教育要进一步适应我国社会主义市场经济体制这一发展趋势的需要。

（四）关于高校办学自主权典型案例的思考

关于办学自主权的争论中有一个典型案例，被不少学者引为办学自主权为公权力的佐证。该案例就是田某诉北京科技大学案。有学者引用此案例为证据来说明办学自主权为公权力，

认为，“这一点不仅被教育法学理论所支持，而且已有司法判决予以认可。在田某诉北京科技大学一案中，北京市海淀区法院从学籍管理是教育法赋予高等学校的自主权这一规定出发，认为行使这一权限的行为是一种特殊的行政管理行为，将高等学校自主权定性为一种公权力”。

应该说，法院的判决中并没有出现将高等学校办学自主权笼统地都定义为特殊的行政管理的字眼，而仅仅将学位授予权和学籍管理权定义为行政管理行为。所以，仅仅以学位授予权和学籍管理权的司法认定来对整个高等学校办学自主权定性是不充分的。我们在对办学自主权的性质进行认定时，认为由于《高等教育法》规定的不清晰，使之亦包括少量公权力，学位授予权应该说就是其中一种；因为高校授予的学位不仅被本校师生所承认，而且要为社会所承认，其效力的实现需要其他“人”和社会的配合，带有强制性。但是学籍管理应该是学校的内部行政事务，围绕学校人才培养功能的实现而产生，属于学校这一学术法人存在之固有权利，并不需要外部强制力来保证其实现。法院以教育法对学校的学籍管理权有规定而将之视为特殊的行政管理权力，这样的认定方式一样存在不从事务本质而是从形式来定性的问题。

（五）析清高校办学自主权性质的意义

从高校的本质出发来明晰办学自主权的性质有着非常重要的意义。理论上说，如果把高校办学自主权仅仅看作是一种“公权力”的让渡，那么高等学校的职能就仍将只是教育行政主管部门职能的延伸，高校和教育行政主管部门之间的关系就仍将处于依附与被依附的关系。教育行政主管部门既然可以将“公权力”让渡，那么也可以将之回收或根据自己的需要修改；特别是《高等教育法》对这种所谓的“公权力”及其行使并没有具体的规定，因而在权力范围的认定及其落实上极易发生问题。一方面，由于权力的模糊容易造成教育行政主管部门的越权、实际运行中的权力不当回收，使得高校办学自主权得不到落实；另一方面，由于权力不像权利那样具有自然存在的特性，而是要通过赋予才能行使，在法律规定不清楚的情况下，政府不作为，高校也不敢主动作为，就容易造成权力的真空。所以，要落实高校办学自主权，首先就需要对高等学校的办学权利性质有一个基本的和正确的认识。如果把办学自主权理解为高校从其组织性质出发应当享有的权利，那么这样的权利与教育行政主管部门的管理权力的界限应当是泾渭分明的，教育行政主管部门的不当处置就不能简单地视为权力分割不清晰造成的越权，而是对高等学校应有权利的侵犯，高等学校可以在平等的地位上进行对抗。对于办学自主权的落实，高校可以视之为基本权利的实现，基于功能实现的需要主动、积极、不受干涉地行使。当然，由于高等教育具有准公共产品的性质，高校作为提供准公共产品的机构，在行使其办学权利的过程和内容中，确实在不少方面会涉及公权力。需要注意的是，我们不能因为目前法律对办学自主权的规定中存在少量公权力而混淆办学自主权的根本性质，忘掉高校办学自主权首先和主要是高等学校的基本权利这一内在逻辑，否则对高校办学自主权的落实是非常不利的。

二、落实问题：认识不清带来的落实无力

（一）典型案例

由于对高校办学自主权性质的认识不清，导致落实过程中的无力，这在高校的实际办学过程中比比皆是。近日，一位大学教授致《人民日报》的信件中所举的三个例子就很形象地说明了这个问题。例子之一，高校开设的公共课与专业课所占课时及学分比大致为4.5:5.5，这一比例分配，削弱了专业课的分量。但公共课的开设是教育部定的，各个高校无法调整。例子之二，国家科研课题是衡量大学办学水平的一个指标，高校十分注重申报国家课题。每到申报国家课题的时候，主管科研的校长和处长们格外忙碌起来，跑课题、请客送礼成风。一旦拿到课题，名利双收。至于课题有无价值，没有人关心。例子之三，为迎接本科教学评估，某大学可以说是全力动员，形式主义的做法搞了很多。校长感慨：“我也不想这么搞，但是，我们不得不按照评估指标来搞。”这三个例子属于高等学校中发生的与办学自主权相关的典型性案例，这些现象并非罕见。大学不能决定自己所开课程和评估的形式主义等现象，其实说明的是大学仍旧围绕政府的指挥棒运行、办学自主权得不到保障这样一种基本事实。

（二）原因分析

分析以上现象及其高校办学自主权的落实难问题，最终仍会追溯到对办学自主权性质的认识模糊这一根本问题上来。

1. 政府的问题：政府在对待高校办学自主权时，并未将之作为高校的应有权利，而是将之作为政府权力的延伸，不肯放权、放而不当或放而复收。“从行政管理学的一般理论来讲，在政府与高校的关系上，政府扮演着双重角色，一是领导和管理者，二是合作者。……健康的大学制度，应当建立在明晰这二者关系的基础之上，既有确立领导者与管理者的制度，又有维系双方平等合作的制度。”但在实践中，由于长期的政府威权管理模式影响，使得二者的互动在大部分时候仍停留在控制与被控制的状态。由于政府相关部门并未将高校办学自主权作为高校的应有权利，而是将之作为政府权力的延伸，因而在高校行使办学自主权的时候仍然以居高临下的态度进行指挥，高校似乎只是政府部分权力的代理人，而非独立机构。这一思维配上以政府为主导的资源配置方式，使得高校办学自主权极易流于形式。上述案例反映出的科研项目的设立及以各种评估形式出现的监督和检查行为，实际就体现出政府部门对高校的管理权不是缩小而是扩大。上级部门对检查和监督工作的规划和自律的缺乏、科研经费的缺乏和科研经费的项目化，使得为制造权力而采取的“权力寻租”现象屡见不鲜，这都导致了对高校办学自主权的干扰。而究其根本，政府部门对高校监督检查工作的过多过勤、科研经费的项目化，其实都是把高校看作为缺乏独立行使权利能力的机构、把办学自主权看作为政府下放的权力因而要继续控制和监督的表现。

2. 高校的问题：高校在对待办学自主权时，也并未将之看作自己的应有权利，而视为政府赋予的权力，缺乏主体意识。由于对权利认识的不清楚，高校不能积极主动地行使办学自主权、面向社会办学，而是依赖政府，根据教育行政主管部门的指挥棒行事，唯“马首”是

瞻，鞍前马后奔波，甚至在办学自主权受到上级主管部门不当侵犯时仍缺乏权利意识，更谈不上采取维权举动了。上述案例中高校无可奈何的接受态度便是例证。这种依赖和权利无意识不单由认识模糊和惯性造成，与高校行使办学自主权的环境不成熟也有着很大的关系。如，政府鼓励高校多种渠道筹措办学经费，但我国鼓励捐赠的法律制度和社会风气都相当缺乏，高校能够从社会上募集到的资金非常有限，因而造成高校对政府的各种拨款极其依赖。

三、建议：实现办学自主权利的回归

要真正落实办学自主权，无论是政府、高校还是社会首先要对高校办学自主权的性质有一个正确的认识，将之作为高校的基本权利看待，将落实高校的办学自主权看作权利的回归而不是权力的赋予。高校要将积极主动地行使自己的基本权利，政府部门和全社会也要对高校正确行使办学自主权予以支持和尊重。

在对办学自主权性质有正确认识的基础上，应当通过修订《高等教育法》和完善相关的法律法规来促进高校和政府关系的正当化与合理化，政府依法对高校办学进行指导和监督，高校依法自主办学；改变政府的观念，强化政府的服务功能，促进政府的职能转换，使之真正从传统的行政管理走向公共治理，并利用各种手段杜绝因政府权力行使不当造成的种种问题。同时，要加快相关的配套制度改革，培育一个有利于发挥高校办学自主权的成熟的法制环境。鼓励高校参与竞争，鼓励高校与社会的良性互动，培养高校的独立生存能力，提高高校的自主办学水平；建立作为缓冲机构的高等教育中介组织，通过第三方组织的参与加强高校的自律、维护高校的权益，从而进一步优化高校与政府和社会的关系。

关于高等学校办学自主权的思考

《中国教育报》2002-05-17

高等学校办学自主权的提出已经有十几年了，十几年来特别是近5年，我国高等教育管理体制进行了一系列的重大改革，政府对高等教育的管理职能也发生了很大的变化，相应地高等学校的办学自主权也逐渐扩大。也正是由于这些变化，我国高等教育有了长足的进步和发展，取得了丰硕的成果。然而当我们进入二十一世纪后以面向现代化、面向世界、面向未来的视角综观我国高等学校的办学自主权时，又不能不感到这一问题仍是制约学校发展的重要因素，有必要进一步调整政府与高校的关系，使高等学校完全能够按照《中华人民共和国高等教育法》“高等学校应当面向社会，依法自主办学，实行民主管理”的规定，走上依法办学，依法治校的轨道。

一、高等学校办学自主权的大小与社会发展的程度紧密关联

高等学校作为办学实体，应具有与其功能、职责、任务等相互匹配的权利，但由于国别、制度、时代观念的不同，对办学自主权的认识和确定差异却很大。在我国实行计划经济时期，政府统揽了高校的很多工作，如高校招多少学生，招什么专业，在何处招生等；学生进校后学什么课程，学多长时间，参加什么活动、运动(特殊时期)也有详细的规定，政府又包分

配、就业、当干部；对于高等学校的人、财、物的投入与管理政府也都直接负责，这样的管理模式只能使学校作为政府下属的直管单位，自身没办学自主权。相应的促使高等学校更多地依赖政府，而自身缺乏办学的积极性和活力。

随着我国市场经济的建立，高等教育的管理体制发生了很大的变化，高校的办学自主权也逐步扩大，但从社会发展和高等教育发展的角度看，目前的现状仍然有一些不适应的方面，如：招生方面，尽管各省市招生工作每年都有改革，但高校招生必须通过招办，而不能直接面向社会，面向考生的格局并未发生实质性的变化。各省市招办每年要出台一些新规定，而各学校却无权制定有利于学校的招生规定，能在各省市的政策范围、所提供的名单中选择，自主权没多少。又如：教师水平学校最了解，但教师的专业技术职务学校却无权评审认定，往往受到名额的限制、评委个人因素等方面的影响，给学校的工作带来不便或增加困难。

二、高等学校办学自主权的完善仅靠高校自身是乏力的

高等学校无论是在适应社会经济形势办学还是在自身改革和发展过程中我们都深感到：学校的发展严重受到自主权不充分的约束，仅仅靠高等学校的自身要使其真正完善是非常困难的，也是难以做到的。它至少有三个方面因素的制约或影响。

因为政府与高等学校双方关系是政府处于主导、决定性地位，高等学校处于从属、被领导地位，作为关系的一方，政府在与高等学校发生关系时，对高等学校产生直接、权威性的或促进或限制作用。这决定了作为关系另一方的高等学校在争取办学自主权方面总是处于被动地位，所获得的自主权也只能是相对的，有限的。所以说，高等学校办学自主权的问题确实不能由高等学校的自身来解决，它只是政府对这一问题的认识程度和放权力度在高等学校的一种反映。

随着社会的不断发展，高等学校与社会相互依赖的程度越来越强，当代的高等学校决不能再是游离于社会之外或社会边缘的一种机构组织。

三、高等学校办学自主权的落实必须靠政府管理职能的转变

如何才能给高等学校以更大的办学自主权呢？

作为政府对高等学校的领导管理是高等学校发展的根本保证。这里不是对高等学校管不管的问题，而是如何管理，管到什么程度。社会越进步，高等教育越发展，政府对高等学校的法令法规也就越多，这是一对矛盾，如何解决这一矛盾，就是政府要对高等教育进行必要的管理、适当的管理、合理的管理。具体来讲就是由直接管理转变为间接管理，由具体管理转变为整体管理，由硬性管理转变为软性管理，只有这样才能使高校办学自主权得到真正解决，全部包揽和撒手不管都是不当的。

在政府对高等学校的宏观管理中，政府应代表最广大人民群众的根本利益，根据社会发展趋势对高校提出教育要求，但不直接管理和控制高等学校内部的运行环节与过程，不干预高等学校内部的日常事务，不在学术领域里使用行政命令，政府职能主要体现在高等学校系统内部的宏观关系方面，体现于高等教育事业的方向和质量标准方面。概括而言，政府的必

要控制或管理应主要体现在教育的规划和立法，教育经费的管理与控制，教育的评估与监督等三个方面，这样才能实现国家所有权和高校办学自主权的相对分离。

大学必须有怎样的办学自主权（上）

《教育发展研究》2010年第7期

【摘要】为什么在长达30年的高等教育改革中，即使以法律形式保障的大学的自主权迟迟不能落到实处？本文认为从组织的权力逻辑看，权力可划分为根本权力、基本权力、衍生权力与让渡权力四个层次。大学作为学术文化机构存在的组织，其根本权力应该是学术权力。要根本解决大学自主权的悬置，只能从大学组织的基本权力层面切入，分析和解决校长选择权、学生选择权、自主理财权、教员聘任权问题。大学自主权的实现必须有强有力的约束机制，既包括对政府权力的约束，也包括对大学自身权力的约束。大学章程的契约化、政府对大学校长资格的终审权、大学自主招生权力和大学自主理财权力约束体系的健全，是落实大学自主权必不可少的内容。

“大学必须有办学自主权”，这是温家宝总理在2010年1月在听取科教文卫体代表对《政府工作报告（征求意见稿）》意见、建议时，针对中国大学现状给出的一个结论。事实上，自上世纪80年代末部分大学校长提出高校办学自主权问题以来，相应的讨论就没有停止过。尽管在90年代初国家正式文件中便明确提出高等学校法人概念，1998年8月通过的《高等教育法》中从国家法律层面对高校法人地位作出明确规定，并对高校办学自主权作了详细界定，但三十年过去了，大学的自主权问题依然没有太大的改观。为什么呢？我想主要原因是，在我国高等教育大众化进程中，社会对当今大学的种种不满与责难，无论是“钱学森之问”还是大学的“行政化”之弊，均可归结为大学自主权的不落实。因而，进一步扩大和落实大学办学自主权，消除大学“行政化”积弊，提高大学的自主创新能力，已经成为关心高等教育发展、关心国家前途命运的各界人士的热切期盼。同时人们期待在《国家中长期教育改革与发展规划纲要（征求意见稿）》（简称《纲要》）的制订中，对高校自主权问题作出实质性的回答与突破，诚如温家宝总理所言：“一所好的大学，在于有自己独特的灵魂，这就是独立的思考、自由的表达。千人一面、千篇一律，不可能出世界一流大学。大学必须有办学自主权。”这一切也直接推动了教育行政部门落实大学自主权与高教界人士对办学自主权的呼求。

然而，值得我们思考的问题在于如何真正地落实大学的办学自主权。为什么在长达三十年的高等教育改革中，已由法律形式确定的大学自主权迟迟不能落到实处？虽然在《纲要》的征求意见稿中能看到“去行政化”与落实大学自主权的文字，但这并不能消除我们的疑虑。教育作为社会的一个子系统，从来不会也不可能孤立地存在于一个社会的政治、经济与文化之外，同样，大学作为一个社会组织，在一个长期以“礼治”讲“等级”的社会结构中，“被行政化”或更准确地说也“被政府化”是情理之中的。不管是自觉还是被动，“行政化”是

大学在生存与发展中一种现实策略，光指责大学一方是有失公允的。从这个意义上讲，我十分赞同中国人民大学纪宝成校长的观点，在现阶段取消大学的行政级别会降低大学的社会地位，弱化大学的社会影响。可以说，大学陷入了两难的困境，“去行政化”会让大学有重被边缘化的危险，而“行政化”会让大学失去创新的活力。

那么，如何改善大学的现状，让大学能在这样的环境下“独善己身”、“超凡脱俗”呢？我以为核心的问题在于重新界定大学与政府的权力关系，切断政府直接干预和管理大学的脐带，建立一种防止政府直接参与大学管理的治理结构，保障大学尊重自身的发展规律而不是行政的规则与意志来行使权力，让大学回归到作为一个学术机构身份上来。简言之，回归大学的学术性，让大学成为大学。

从组织的逻辑权力看，权力可以划分为根本权力、基本权力、衍生权力与让渡权力四个层次。任何一个社会组织都存在都有其存在的核心价值，都会有与生俱来的权力，如同人降生一样的天赋人权，生存权是人的根本权力。大学作为一个以学术文化机构存在的组织，其根本权力应该是学术权力，可以自主地决定学术事务。这也是国外大学拥有“特许状”的理由，应该是没有争议的，就像政府拥有公共权力一样天经地义。要解决大学自主权的悬置，只能从大学组织的基本权力层面切入，依据大学的组织逻辑还权于大学，这些基本的权力是大学办学的“必须”，而不是在衍生性权力与让渡的权力层面作讨价还价式的改革，这或许是大学自主权一直得不到真正落实的主要原因之一。需要强调指出的是，这里讨论的大学组织的权力并不等同于大学校长的权力。因此，我以为大学组织的基本权力应包括以下四个方面：一是校长选择权；二是学生选择权，三是自主理财权，四是教员聘任权。而其他权力像学科规划权、专业设置权等都是衍生性的权力。对这些基本权我同意中山大学校长黄达人教授的说法，目前做得最到位的是教员的聘任权，故本文只讨论前三种基本权，并就权力的自主与约束做一论述。

一、大学必须有校长选择权

历史经验已经表明：伟大的大学总是与伟大的校长联系在一起，正如执掌校长一职的艾略特之于哈佛大学、蔡元培之于北京大学、梅贻琦之于清华大学。培养和选拔高水平的大学校长，改革大学校长遴选方式，是进一步发展高等教育、建设一流大学的必要条件，也是落实大学自主权的首要内容。

大学有校长选择权意指，大学校长从政府单一的任命方式转变为由大学自主地通过一定的组织方式与程序，比如教授会、遴选委员会等，通过社会公开招聘的方式提出校长人选报政府审定与任命，以改变大学校长权力来源的政府一元化倾向。

长期以来，我们采取提拔任命的方式来选择大学校长。我国《高等教育法》第四十条规定：高等学校的校长，由符合教育法规定的任职条件的公民担任；高等学校的校长、副校长按照国家有关规定任免。在我国，大学不仅被看作是一个学术机构，更被看作是一个培养国家栋梁的具有上层建筑与意识形态性质的教育机构。直接行政任命校长，是政府加强对高校

管理和领导的重要体现。因此,大学校长选拔的具体程序与标准套用了行政领导选拔的规定。

政府直接选拔委任校长,势必强化大学的行政化、官僚化趋势,强化大学对政府的依附性权力关系。校长由上级选拔任命,具有一定的行政级别,使得校长更认同政府官员身份。官员的行为准则取向是“规则”,是下级对上级的服从与负责,这会导致校长们更看重向上负责,更倚重用行政管理的手段与规则治理学校。与此同时,他们会淡化对学术的认同感以及对学术共同体的归属感和责任感,结果必然是行政权力不断侵蚀学术权力,从根本上制约大学的办学自主权。这也是大学被诟病为“行政化”的主要源头之一。

所以,政府直接任命校长的选拔制度与大学的组织特性是不相吻合的。从本质上说,大学是传播、生产、应用知识的学术机构,有其独特的价值取向和活动规律,要求与政府、企业不同的管理方式与运作机制。按世界各国通常做法,政府对于大学的管理一般只是法律意义上的宏观管理,主要采取立法、财政拨款、评估、课题立项等方式,而很少直接对大学进行管理。

同时,在政府直接选拔任命校长制度中一个难以克服的缺陷是政府对大学的运作方式和校长人选的能力素质了解有限,为便于选拔而往往依赖一些硬性指标。院士、博导、教授的头衔往往成为选拔校长的先决条件,而诸如学历、年龄、性别、政治面貌等因素在其次。这种做法误以为只要是院士、博导就一定是教育专家,就一定能管好大学。但是,正如刘道玉教授所言,“大学校长是一个特殊的职业,要求具有较高的职业素质,并不是任何一个教授和院士都可以胜任的”。因为大学校长具有多重身份和角色。斯坦福大学荣誉校长卡斯珀尔教授把当前美国大学校长的角色概括为九种:一是大学校长,作为一个庞大机构的领导人;二是一个特殊的首席执行官;三是大学理事会成员;四是募捐人;五是教育家;六是学者;七是公众人物;八是社会工作者;九是娱乐的伙伴。

英国教育家埃里克·阿什比(Eric Ashby),将大学自治的要求和范围归结为6个方面:(1)在学校管理中抵制非学术干预的自由;(2)学校自主分配经费的自由;(3)聘用教职员并决定其工作条件的自由;(4)招生的自由;(5)课程设置的自由;(6)决定考试标准方式的自由。阿什比的大学自治权界域在很大程度上体现了罗伯特·伯达尔的“程序性自治”原则,即指具有法人地位的大学或学院只拥有为实现自身发展目标和计划而决定有关措施的权力。

美国卡内基高等教育委员会的一份报告对大学自治权力范围的界定更加广泛,主要包括:(1)制定资金使用于特殊目的;(2)支出费用仅受审计上的监督;(3)决定大学雇员的分配、工作负担、薪资升迁;(4)选择教师、行政人员及学生;(5)建立有关等级学位授予、开设课程及发展计划上的学术政策;(6)形成有关学术自由、成长比例以及研究和服务活动的行政政策等。

在我看来,作为有社会良心与教育家身份的大学校长,其行为取向应该尊重“规律”而不是向“规则”臣服。大学校长不同于行政官员,不同于专门学者,更不同于公司老板,他

们通常是社会的名流与贤达，大学对于社会“灯塔般的引领”往往通过他们对于社会的影响力而得以实现。就如北京大学陈平原教授对大学校长的期待：“有理念，能坚持”、“有专业，能超越”，“有名望，能感召”，“有个性，能独立”。要让大学校长做到这些，就必须在制度上给予基本的保障，前提就是要解决大学校长的权力来源问题。

在国际上，大学校长的遴选经验同样是可以借鉴的。欧陆制和美国制是大学校长遴选制度的两种重要类型。欧洲大陆的大学通常采取选举与任命两段制，即校长选拔的最后决定权取决于教职工或教授的选举票数，校长产生后则由政府任命。德国大学评议会以正教授为主体，校长主要从德高望重的正教授中选举产生；法国的校长由理事会选举直接产生，理事会则由教师、学生、行政人员、校外人士组成，校长产生后交给政府任命。这种制度反映了大学自治、教授治校的要求。

美国大学采取的是董事会领导下的学校自主遴选制，其大学校长遴选具有高度的自治性、民主性、专业性。美国法律规定，所有高等学校无论是公立还是私立，都被认为是独立机构，联邦政府与州政府基本不干预大学内部事务。因此，每所大学都有自己的董事会，董事会有权监督学校的运作与管理。董事会通过一定的程序来决定校长人选，校长则直接向董事会负责。大学校长的遴选属于学校的自主行为，遴选委员会由教授、学生、校友等代表构成，通过多种途径广泛应征候选人。这种遴选制度特别重视校长候选人的领导管理才能，而并不一定要求候选人是学术大师。

在我国台湾地区，大学校长采取学校遴选与行政任命结合制。由学校成立的遴选委员会自行遴选后，确定一定数量的候选人，报上级主管部门，由上级主管部门从候选人中最后确定校长人选。美国和欧陆大学的做法与台湾地区的大学发展经验启示我们，建设现代大学制度，培养大学自主性，必须根据大学组织的特殊性，合理划分政府与大学的权力边界，赋予大学自主遴选校长的权力。

从政府选拔委任校长制转变为高校自主遴选校长制，有利于“彰显大学自主之精神”和“凝聚大学社群的公共意志”，有利于遴选出熟悉大学、理解大学、致力于实现大学理想的人出任大学校长，大学自主遴选校长必然是公开的，是面向全国甚至全世界的，而不是在小圈子里选拔。这有利于促进校长的流动，有利于形成一支潜心研究大学理念和办学规律的职业化校长队伍，从而推动我国大学校长职业化进程，最终使校长达到职业化校长的基本条件：精通教育学原理，有自己的教育理念，依照教育规律办学；以校长为职业，在胜任工作和大多数教授同意的前提下，不受任期限制；具有较强的决策、管理和群众工作的能力；有自我牺牲精神，在任内全身心投入到学校的管理工作中去，做一个完全的校长。

真正实现大学自主遴选校长，不仅需要在外部重构大学与政府的关系，落实大学自主权，而且需要在内部建立健全相应的组织和制度，建立民主、公平、公开、竞争、规范的校长遴选机制，并建立监督机制和考评机制，对校长的履责进行有效监督和评价。毫无疑问，在中国特色的语境下，我们要充分发挥党对大学的领导，大学的党委在校长的遴选中应发挥主导

的作用，全过程地参与、组织与实施校长的提名工作，党委书记担任遴选工作的负责人，也便于在今后工作中的合作与监督。

二、大学必须有学生选择权

所谓学生选择权，是指大学选择入校学生时拥有自主决定方式和程序的权利，这一权利也是大学进行人才培养活动的基础。大学的学生选择权是认识大学自主权的一个重要维度，是一名作为教育家的大学校长实现其教育理念与大学理想的重要保证，也是大学自主独立面向社会办学的具体体现。它不仅关系到大学的教育质量和内部治理结构，而且也会对基础教育的发展产生影响。所以，各种名目繁多的自主招生权的试点、中学校长的实名推荐等变革举措，反映的不光是高考改革也是社会各界对大学学生选择自主权的期待。但遗憾的是，招生改革举措对当今教育没有产生预期的积极意义，相反却演变成各校争夺优秀生源的策略。

公民能否自主选择且无差别地享受国家公共高等教育资源是政府的重要责任，这正是我国高等教育改革不断推进的理由。也因为这一点，近几年来，高等教育中的选择权问题越来越受重视。一方面，学生的教育选择权得到重视，另一方面，大学的学生选择权问题却鲜有讨论。相比较而言，学生的教育选择权更容易获得人们的关注和普遍认可，这不仅仅是因为“公民有依法选择高等学校并接受高等教育服务的权利”的观念得到大多数国家的教育政策和法律的认可与保障，更因为“学习自由是一种人权，与生俱来。”事实上，合理的选择只会发生在具有充分自主意识的理性主体之间，如果大学缺乏自主的学生选择权，学生的自主选择最终将被机械的行政配置所代替。

人们普遍认为选择适合大学教育的学生是大学的职责，然而，为实现这一职责所需的选择权却极大地依赖于国家政策与法规制度所让渡的空间。理想的招生考试制度，是使所有的大学挑选最合适的生源、所有的学生选择最合适的大学，体现双向选择原则的制度。遗憾的是，就当前的教育体制和高考制度而言，大学的学生选择权并未得到足够的重视。将学生的招收与选择权赋予大学，可以产生三方面效应：

1. 有利于因材施教，培育大学特色

依靠统一的高考分数录取新生几乎是目前国内所有大学的唯一选择，这种一元化的方式虽然在招生效率、操作性和公平性等方面体现优势，但其正确性却使人颇感困惑。当高考分数成为学生用来挑选学校和学校选择学生时的唯一筹码时只会导致选择主体的理性缺席。因为在这种情况下，对于学校而言，考生只是由考分构成的代码，即使信息不对称，也不会影响学校日常的招生事务。如果只是将人才培养的质量管理置于招生之后的教学过程，大学的人才培养不过是“来料加工”式的流水线作业，不断增加的教学投入使教学的流水线更为精致，但却无法保障学生与其所接受的教育相匹配。

事实上，人们将选择适合大学教育的学生作为大学的责任，是因为大学具有在择学生时更为理性的可能和优势。选择学生并使其接受与之意愿相一致，与之能力相一致的教育是一项极富挑战性，而又极具专业性和知识性要求的工作，大学应当有充分的权力采取尽可能科

学的方式和程序选择学生，使其接受与之相匹配的教育。实际上，高校人才培养的“千校一面，千人一面”不仅仅是因为人才培养的单一化，更源于大学选材时的行政化倾向。只有避免了从选材到培养的割裂局面，系统性地完成人才培养的整个过程，高质量的大学教育才有实现的可能，大学的特色才有可能彰显。

更有推动意义的是，随着学生选择权的落实，一些衍生性的权力，如大学的学科、专业的设置权与招生的专业规模决定权也会随之落实。当大学真正面向社会自主办学，首要的问题就在于了解社会对于人才结构、规格与特色的需求。没有这些自主权的跟进，单纯地落实学生的招收与选择权是没有意义的，有特色、高水平的大学期待只是个美好愿望而已。

2. 有助于实现学生选择权从行政权转化为学术权，推进大学内部治理的民主化

当选择学生只是依据高考分数而进行的简单作业，极易使这项工作成为学校行政事务的一部分，而这恰恰是我们面对的现状，这不但强化了学校的行政规模，使行政工作日益成为学校的中心，而且进一步造成了行政事务与学术行为的混淆。值得一提的是，一旦行政机构承担了过大的责任，也必然带来其在人才培养过程的过多干涉。显而易见，一旦当大学真正担当选择学生的责任，将选择学生作为知识性和专业性的工作，那就必须依赖知识和学术的力量。在这一过程中，每一个学科和专业的教师都必然成为科学选择学生的现实参与者，每一个学科和专业的意见在选择以本学科和专业为志愿的学生时都是最值得信赖的依据。这样的结果，保证了大学重要学术事务的决策权能够吸收更为广泛的民间意见，更有可能推进大学内部治理的民主化进程。

3. 更为重要的是，给予大学充分的学生选择权不仅仅有利于促进大学的内部变革，还将对基础教育产生积极的影响

作为一个既存的事实，步入大众化的中国高等教育已经形成了一个办学层次多元化、办学目标差异化的复杂局面。在这种情况下，延续一元化的全国统一高考制度必然“存在统得过死，无法体现各高校特色，加重学生应试激烈程度，影响中小学生全面发展等局限。”为了高考，为了提高区分度，高中阶段的学习内容不断地加深、加量，导致过度教育，使得孩子们的天性、创造力与美好青春都淹没在大量在“垃圾知识”之中。不仅如此，围绕着这一堆一堆的“垃圾知识”形成了巨大的利益链，各种社会性的家教与补习机构应运而生，重复地消耗着社会巨量时间与物质资源。

要改变这种状况，扩大大学的学生选择权，实行入学方式的多元化可能是一种较好的方式选。一方面，大学自主选择学生将改变高考只是一种“成就测试”的现状，使高考对于学生的考察不再局限于对“高考分数”的事实判断，而更侧重于对学生的创造能力和实践能力等“发展趋势”的考量。如果说，“教育的目的是让每一个人潜在的素质都得到全面发掘、潜能都得到充分发挥；那么，考试显然是帮助个人发展的检测工具。”赋予大学充分的学生选择权，正是基于这样一种目的。而且，也只有以此为目的，充分依赖知识的力量和科学的程序，大学的选择活动才真正发挥对基础教育正向发展的引导和辐射作用。

另一方面,大学自主选择学生的多元化既能使学生获得更多的接受不同类型和层次高等教育的可能性,也将能改变中等学校作为“分数加工厂”的尴尬局面。稍加留意,我们就会发现,统一高考在成为择优汰劣的机器的同时,也使这一功能不断的下移到每一个基础教育阶段的测试当中。更为可怕的是,分数代替了知识,成为了教育与学习的目的。在这样的定势之下,基础教育的教师极有可能异化为获取分数的“行家”,而非“基础”教育的践行者。而只有在高考这一源头上回归对知识和个体潜能的重视,避免分数带来的诱惑,基础教育才能纠正其发展导向,成为容忍差异性、培养创造性,以及具有启发性的素质教育。

当然,大学的学生选择权改革是一项系统工程,不仅需要理念乃至制度上的转变,还需要破解大量选择、评价与操作上的技术性难题,此外还需要体现社会公平与正义,解决政府如何监管、大众如何监督等问题。但所有这些,都不应该成为阻碍大学学生选择权回归的理由。

大学必须有怎样的办学自主权(下)

《教育发展研究》2010年第7期

三、大学必须有自主理财权

我们将大学在内部经费筹措、分配和使用上拥有的自主权称之为“理财自主权”,这是高校自主筹措经费和使用经费的权力。理财自主权是落实大学自主权的重要方面,也是大学实施其他自主权的基础和前提。大学的运行需要庞大的经费支撑,这些经费或许来自政府,或许来自私人及其他利益组织和集团,但从大学自治的内涵来说,拥有自治权力就意味着大学具有自己管理自己事务的权力,包括对大学经费使用的权力。

为建立适应社会主义市场经济的公共财政体系,自2002年1月起教育部被纳入国库集中支付制度改革试点单位,教育部本级及所属天津大学、南开大学、山东大学、中国海洋大学、石油大学五所高校被列入试点的首批单位。之后江苏、湖南、浙江等省份的高校也进入了改革试点的行列。

国库集中支付制度改革减少了资金拨付环节,提高资金拨付效率,同时由于资金的拨付严格按照预算进行,有利于加强预算执行规范化,提高预算执行的透明度。此外,对财政资金的使用实施全程监控,完善了监督体系,有助于防范资金使用过程中的违法乱纪和贪污腐败现象,促进廉政建设。目前,大多数经合组织国家都实施了国库集中支付制度改革,普遍认为这是当前规范政府资金支出比较完善和可靠的措施。我国政府实施国库集中支付制度改革后也取得了显而易见的成效。

综观我国目前大学理财自主权的实际情况,与《高等教育法》所规定的高校自主权限度有较大的差距。《高等教育法》第38条规定:“高校对举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产依法自主管理和使用。”然而,虽有法而不能行。针对高校存在的“小金库”、“账外账”、“基建腐败”等现实并伴随公共财政体制的建立,政府对大学在经费分配和使用上的

控制力度有增无减，大学在财务的自主权上受到极大限制。

造成这一现象的根本原因在于政府把大学作为职能部门进行管理和控制。丁学良先生曾说过：我们就是一直把这些高校当作政府的百分之百的附属品、行政部门和行政官僚们的百分之百的附属品来操纵的。具体表现在两个方面：其一，政府部门对高等学校采取与政府职能部门相同的管理方式，即对高校的自筹经费实行“预算外资金专户储存”的制度，对高校的财政拨款实行“国库集中收付制度”和“零余额账户制度”，取消了影响高校运行与发展所必需的“货币资金”的资产形态；其二，政府部门对高校经常性经费和专项经费投入严格限定。经常性经费主要依据财力增长情况，根据学生人数和离退休人员数，按学科和层次定额拨款。专项经费主要包括基建拨款、211工程、985工程、各部门的科研拨款等等。这些经费的使用和分配均有比较严格的限定。如规定只能用于设备费、业务费等，甚至规定各自的具体比例，未让预算主体自行预算。

众所周知，大学的发展有自身的内在逻辑，每个大学都有自身的教育目标或者说是教育信条。大学的本质特性是由其内在逻辑而不是由其他任何东西决定的。正如阿什比所言，“内在逻辑对高等教育体系的作用犹如基因对生物体系的作用一样，它要保持这种体系的特性；它是这种体系的内在回转仪。”大学是以知识为操作材料，从事高深专门知识的传播、创造、应用、整合的复杂的学术性组织。大学的活动都是与知识劳动相联系的。知识劳动的创新、不可准确预见等特性，要求我们只有把知识领域内的问题交给学者去自主、自由地解决，才能使探究活动的成本最低、效率最高、成果最准确。所以，政府在对大学内部经费的分配和使用权力进行放权的过程中，应让学校和学者自主决定经费的分配和使用。

历史上，国外大学发展主要形成了四种模式：日本模式、以德国为代表的欧洲模式、英国模式和美国模式。这四种模式在理财自主权方面依次递增：日本大学，尤其是国立大学是政府的附庸，日本政府通过法令和行政法规对大学的经费使用方法进行严格规定和直接管理；德国大学的教授虽拥有对研究资金的完全支配权，但德国大学对经费使用却没有最终决定权；英国大学享有无可争议的对经常性拨款的支配权；美国大学，尤其是私立大学在经费分配和使用方面拥有完全的自主权力。

然而，随着各国科技、人才竞争的激烈，各国政府纷纷采用法律形式保障高校的自主权，政府对高校从管理控制模式转向监督模式。如日本，随着法人化改革的推进，日本国立大学的经费自主权逐步扩大。日本“法人化改革解除了长期以来日本政府对国立大学的僵化管制，扩大了高校在组织管理和财政方面的自主权”。再如在传统上实行中央集权制的法国在1968年颁布了《高等教育方向法》，确定大学“自治、民主参与和多学科”的三项办学原则，让大学在行政、财政和教学等方面具有自主权，学校有权自行支配国家下达的经费和其他来源的收入。自治后的学校可以自行支配全部预算经费。而按照原来的规定，大学只能自主支配预算经费的25%左右。在以前学校的专业投入资金是由国家规定的，现在则由学校全权管理。而德国高等教育也采取了灵活的经费使用政策，德国大学现在可对经费实行包干，并自主进

行科研人员的聘用（这在过去是不可能的），年底须向州政府提交报告。

正是基于高校自身的特殊发展规律和组织特性以及世界性的大趋势，我国政府行政部门应转变职能，由“划桨”变为“掌舵”，改变对大学财务的完全控制权，根据教育补充理论，把大学收取的学费、住宿费、短训班培养费、横向科研费用等收入视为对教育服务正常的补偿，而不列入政府财政收入，也不将这些收入等同于其他单位的预算外资金，而将其列入非财政性资金。理应将这些理财自主权归还给大学，这才不至于束缚大学自身的发展和活力的激发。

因此，大学的理财自主权还在于经费的自主预算权。不管是教学、人员、科研等经费，都应由大学自身进行各项具体支出的分配及其比例的预算，经费投入主体的功能在于负责经费的审批、对经费的使用过程进行全程的监督和目标审定、验收。除此之外，由于大学活动的特殊性，大学生产的是知识和人才，这种生产过程具有复杂性、不确定性很大，以致很难达到完全精确的预算，因此，应允许预算经费存在一定的浮动范围和中途的重新调整。

四、自主与约束：大学自主权的实现

大学自主权的实现必须有强有力的约束机制，这种约束机制涉及政府权力和大学自身权力两方面。政府作为一种“必不可少的恶”，本身有着滥用权力的倾向，而“大学作为一个非营利组织，没有股东承担责任，也没有破产的威胁，究竟应该有什么样的外部控制，保证它不偏离社会赋予它的目标”，同样也是一个问题。所以大学自主性的约束机制必须使得政府和大学在各自的权力范围内“各行其是”。

1. 实现政府和大学权力边界的契约化

“有权力的人们使用权力一直到遇到有边线的地方才休止”。政府的权力大并不可怕，可怕的是这种权力没有边界。现在中国大学自主性的缺失不仅在于政府权力过大，而在于政府权力和大学学术权力缠绕在一起，难以分开；也不仅是大学权力过小的问题，而在于大学权力被政府权力融化，已经难以从中提炼出来。所以重建大学的自主性必须为两种权力设定刚性的边界，这种边界对双方来说既是一种约束，也是一种监督，更是一种规范。

定位双方权力边界的前提是明确二者在高等教育服务提供中的职能。政府作为大学的举办者和出资人，其在高等教育中的功能集中体现在公共利益的诉求上，是为了保障高等教育的公平性、公正性，实现公共财政的责任，以确保大学更好地为公众服务，更好地契合国民经济和社会发展的总体需求。因此，政府的权力边界应该明确的定位在宏观规划的范畴之中：为了确保高等教育的起点公平、过程公平，适度地做到结果公平，政府应通过政策的调控维护大学的公平；为了提高全社会公民的整体素质，政府可通过规划和立法来加以干预大学的办学；为了更好地与国家发展战略方向适应，政府对办学方向、规模、结构、类型、层次、质量等方面可进行宏观调控。大学的主要功能是学术研究、人才培养和社会服务，其权力边界应该与此相对应。大学自主，不等于大学的权力可以背离其基本的核心价值和功能，“就像战争意义太重大，不能完全交由将军们决定一样，高等教育也相当重要，不能完全由教授

们决定”。

政府的归政府，大学的归大学，这是大学自主性约束机制建立的前提。现在的问题是，如何把二者的权力边界刚性化。大学章程就是一个非常好的切入口。章程就是一种契约，是双方权力合法性的来源，把二者的权力边界通过大学章程的方式固定、明确和刚性化，并以此作为双方权力运行的依据，任何违背这一契约的行为将会受到约束体系的反应，从而使其回归本位。要做到这一点，大学章程必须具备两个基本条件：一是大学章程必须基于政府和大学及相关利益者多方平等参与的前提下确定的。契约要有权威必须得到订立契约各方的认可，必须保障参与各方平等的发言权，契约的内容必须体现各方的诉求并得到认可。契约一旦得到认可，就产生了权威。目前我国大部分大学没有章程，即使有些大学制订了章程，但其对大学的约束力却十分有限。这种章程由于没有政府参与，也没有规范的程序，因此在内容上不涉及政府，与政府权力不沾边，也就不具有规范大学与政府关系的功能。这不能不说是一大缺憾。因而，《纲要》中关于章程的提法不十分准确，需要修改。二是大学章程必须具有健全的保障体系。“没有刀剑，契约将是一纸空文。”违背契约必须承担相应的成本，大学章程作为一种政府与大学之间的契约，对于任何一方来说都具有约束力，而这种约束力来自于健全的保障体系。目前政府权力的越位不承担任何责任，或者说成本非常小，大学面对这种越位缺乏有效的救济手段，也难以进入司法程序，即使进入司法程序也缺乏相关的依据，没有任何问责机制，这是一个非常致命的问题。当然对于大学来说，同样如此，大学功能的异化，学术的腐败，学术权力的滥用，政府同样难以找到有效的应对措施。

2. 保留政府对大学校长资格的终审权

毫无疑问，大学校长的民主遴选是大学自主性的核心标志。但是，民主本身并不仅仅意味着选举，良性的选举离不开有效的监督，否则民主就一定会被异化。同样，大学校长的遴选过程必须接受政府的监督。这里有一个比较棘手的问题，即如何确保政府的监督一方面既不会损害民主的基本价值，使得校长的遴选能够充分体现大学教职员工的意志，另一方面又能避免“过度”民主现象，使得大学校长的遴选能够符合社会的期待。依照民主的基本经验，政府不能干预大学校长遴选的具体运行组织过程，而应该更多地把注意力集中在遴选的终审上。对大学校长遴选的终审主要应该体现在两个方面：一是大学遴选过程是否符合现有的规范。也就是说在大学遴选过程中是否存在着不正当行为，如贿选、打击竞争对手等等。二是遴选的结果，也就是选举产生的校长是否具备基本的条件，如政治面貌、职称、社会资历、社会声望等等。为了使得这种终审权具有较高的权威且不会损害大学遴选的民主价值，政府应该做好两个方面的基本工作：首先是明确大学校长的基本任职条件，大学校长应该是教育精英，具有独立的人格，拥有较大的社会影响力，具有较先进的教育理念，特别是在政治方面能够符合党和国家的期待。其次是充分发挥大学党委的作用，在党委的领导下，设立相对独立和超然的监督机构。这种监督机构必须保证选举基本的公平与公正，并具有足够的权威。为了保障公平公正可以由有比较高社会地位和名望的学者或社会人士来组成类似于“大学校

长遴选委员会”的组织，并授予其必要的权力。一旦发现选举中的不正当竞争行为将可以做出终极裁决。

为了保障政府终审本身的公平公正，这种终审过程也必须体现必要的公开和参与。普通教职员或社会大众可以有效地参与到这种监督过程中，终审的结果能够及时向社会公布。

3. 健全大学自主招生中的权力约束体系

大学招生自主权对于大学自主性的重要性毋庸置疑，但如果缺乏行之有效的约束体系，同样可能会导致相反的后果，同样可能在大学招生自主权的改革方面出现的“一收就紧，一放就乱”局面。其负面结果是：大学成为中学报送权力寻租的新场所；大学、中学和小学形成一种自上而下的利益链条；大学自主招生重新回归到分数决定一切的老路上去。

大学自主招生既要确保能够招收到中学生的精英分子，更要保障这种精英选择的过程经得起公平公正尺度的衡量，树立良好的公信力。要做到这点，就要建设有效的约束机制：一是建设大学自主招生的内部约束机制。在大学招生过程中基本标准是什么、谁说了算、具体过程如何必须更能够体现公平公正。标准必须明确并统一，掌握学术权威并在科研教学一线的教师应该在录取过程中更具有发言权，招生的过程透明化，切断存在权力寻租的任何可能的空间。建立更为有效的问责机制，合理化招生过程中的组织结构和权力网络。二是建设大学自主招生的外部约束机制。这种外部约束机制既可以是公众，也可以是政府。公众的监督是“为使那些处于负责岗位上的人受到制约创造最低限度的必要条件”。必须建立畅通的沟通体系和参与机制，向学生家长和相关人员公开招收的基本标准和过程。政府相关部门加强监督，对于招收过程中发生的和可能发生的违背基本公正公平的行为进行有效的监督。

4. 健全大学自主理财中的权力约束体系

“完全的自治必然要求完全的经费独立。这种程度的独立是根本不可能的”。因此，大学的理财自主权是一种有限的自主权，而不是绝对、完全的自主权，更不是随意、胡乱使用经费。正如《高等教育法》38条所规定的，“高校不得将用于教学和科学研究活动的财产挪作他用”。哪怕是享有高度自主权的美国大学，在公立院校中实行集中型财务管理体制，学校的预算管理、经费来源和支出控制的权限集中在校级，院（系）向学校申请经费，纳入学校经费预算，校级向州政府申请预算拨款，学校的预算须经州政府审批后才能执行，而且凡“当来自政府的维持学校教学活动的经常性教学经费到位后，学校一般需按所申请的项目开支”。私立大学的科研经费和捐赠收入都需要按照合同规定进行支出。如哈佛大学副校长伊丽莎白·C·哈尔得科彼尔指出，哈佛经费使用的制约性较强，85%经费的用途由捐助人做出限定，要专款专用。[28]也就是说，既然高校的收入是来自于政府（公众）、学生、社会团体和个人，那么理应对所有相关主体负责。因此，大学在拥有理财的自主权后，应成立预算委员会，通过教职工代表大会通过预、决算，让钱为学所花，建立财务公开制度，让财务使用更加透明，自觉接受政府、纳税人和相关主体的监督与审计，规范地实现大学的理财自主。

大学的健康发展，远不是仅仅落实与拥有自主权的问题，更重要的是培育大学“主体性”

的问题，一所真正成熟的大学是有内在信念与使命感的，是引领社会的灯塔，不随波逐流并能主动地推动历史的进步；大学的健康发展，也远不是仅仅通过教育自身的努力可以实现的，有赖于整个社会政治、经济、法律、文化等的良好互动，温家宝总理对中国大学的清醒认识与建设世界一流大学的决心，让我们更有理由对中国的大学发展充满期待……

大学章程：落实高校办学自主权的制度保障

《现代教育科学（高教研究）》2009年第3期

【摘要】在落实高校办学自主权、推行依法治校方略、建立现代大学制度、建设世界一流大学的推动下，我国高校纷纷制定大学章程。目前，我国大学章程的制定主体是大学教职工代表大会或学校党委，缺少政府和社会公众的参与，使其难以成为大学行使办学自主权、约束政府和社会干预高校行为的法律保障。据此，大学章程的制定主体应当包括政府成员代表、社会公众、学校代表。

大学章程是教育法规的具体化，是大学成为面向社会办学的独立法人实体的首要条件，是现代大学成立的合法性基础，同时也是现代大学制度的载体。它界定了政府、社会和高校的权利和义务的边界，是大学获得办学自主权的重要制度保障。我国《高等教育法》明确规定：高等学校要按章程自主办学，并对高校办学自主权作了七条规定，这为落实高校办学自主权提供了较大的法律空间。然而，我国大学的办学自主权尚未真正落实。据调查，许多高校普遍感到目前在招生自主权、专业设置权、教学管理权、文凭发放权、财务自主权、国际学术交流权等方面还不能令人满意。这与大学章程制定主体的缺失有很大关系。有专家指出，“从一定意义上说还是宣言性立法，它的条文多是原则性、实体性的规范，没有多少程序性的规范，缺乏科学的、合理的程序设定，针对性和操作性不强，可诉性弱，加之依法治校还没有真正成为政府、教育行政部门和高校普遍、自觉的行为，致使这些法律规定在实施中难以收到实效。对此，本文从落实高校办学自主权的角度对大学章程制定主体进行反思。

一、大学章程的内涵及其作用

不少学者从不同角度对大学章程进行了定义。有的学者从大学章程的法律性质入手，提出大学章程的“自治法说”和“契约说”。前者认为大学章程是“根据国家法律赋予大学自治立法权而制定的、规范大学组织及其内部活动的自治法，是大学的‘宪法’，大学的教育教学和管理活动都必须以大学章程为依据，大学的其他规章制度都不得与大学章程相抵触，学校中的所有成员都必须遵守学校章程的规定”；后者认为大学章程是“大学举办者在协商的基础上就如何举办学校达成一致意见而订立的文件，是举办者共同的意思表示，对每个举办者都有约束力”。有学者从制定主体和制定依据来给大学章程下定义，认为大学章程是指“大学的权力机关根据大学设立的特许状、国家或地方政府教育法律法规而制定的有关大学组织性质和基本权力具有一定法律效力的治校总纲”。

通过对大学章程定义的梳理，可以发现，虽然不同学者对大学章程的定义不同，但就大

学章程作为高校的“宪法”、根本大法，是高校其他规章制度的依据这一认识是一致的，他们的根本分歧在于对大学章程制定主体的理解不同。主要存在两种观点：一种观点认为大学章程是大学内部制定的，是内部组织成员之间的“契约”；另一种观点认为大学章程是举办者共同制定的，是大学举办者之间的“契约”。这两种观点都有其一定的合理性，但这两种观点都不能体现出大学的办学自主权。第一种观点把大学章程当成完全的自治法，这在大学和政府、社会联系越来越密切的今天，显然大学不可能与外界断绝联系，再回到从前的“象牙塔”。大学需要政府和社会的人力、物力资源的支持，受到外部的牵制，难以实现完全的自治，大学内部制定的大学章程必然不能约束外在组织群体的行为对大学的影响，如社会团体对高校的捐赠并对高校教学科研的干涉。第二种观点认为，大学章程是举办者意思的表示，我国大学的直接举办者是政府，大学必须体现政府的意志，实现国家的利益。这种观点忽略了高校是培养人才和研究高深学问的场所，具有自身特殊的办学规律。作为高校根本大法的大学章程只体现国家的意志，不能体现大学自身的办学规律，只会导致大学进一步成为政府部门的附庸。

大学章程是大学自治和落实办学自主权的保证，因为“章程中规定的内容，不仅对学校内部人员和机关产生约束力，对学校外部有关的行政机关及其社会团体都具有约束力”。同时，大学章程是高校自主管理的根本依据，也是社会参与高校事务管理合法化的基础。因而，大学章程制定主体的合理性直接关系到我国大学章程的正确制定，关系到我国大学办学自主权能否真正落实。理想的大学章程应既能体现国家办学的意志，又能体现大学办学的内在规律，是政府、社会和高校责、权、利的统一。因而可将大学章程界定为：为了落实高校办学自主权，满足高等学校自主管理和依法治校的需要，根据国家法律、法规，由举办者和办学者根据法定程序制定，并对高校重大的、基本的事项做出全面规定而形成的规范性文件。

二、我国大学章程制定主体组成存在的问题及其原因

（一）目前的状况

高等学校对大学章程的关注和重视，开始于1995年的《教育法》颁布之后。《教育法》规定：学校及其他教育机构，必须具备章程等基本条件，学校要“按照章程自主管理”。原国家教委下发的《关于实施〈中华人民共和国教育法〉若干问题的意见》进一步强调：“各级各类学校及其他教育机构，凡未制定章程的，应当逐步制定和完善学校的章程，报主管教育行政部门核准”。《教育部关于实施中华人民共和国高等教育法若干问题的意见》中也要求：今后设立高等学校者，必须向审批机关提交章程。在《高等教育法》施行前设立的高等学校，未制定章程的，其章程补报备案工作由其教育主管部门制定规定逐步进行。2003年7月17日，《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》更进一步提出：“学校要依据法律法规制定和完善学校章程，作为学校办学活动的重要依据。”在国家种种法规的出台和全国落实依法治国的背景之下，高校是在政府倡导的“依法治校示范校”下纷纷着手制定大学章程的。其中较早制定的《吉林大学章程》和《扬州大学章程》，开创了中国大学制定章程的先河，对

高校的依法自主管理起到了重要作用。

上述两校的章程分别代表了我国高校章程制定的两种类型，通过对其解剖、分析，可以发现我国大学章程制定主体组成中存在的问题。早在 2003 年 6 月，扬州大学由校党委成立了 14 人组成的《扬州大学章程》起草委员会，负责章程的起草工作。先后召开了近 20 次不同范围、不同层次、不同形式和不同要求的工作会议和座谈会，对扬州大学章程的制定原则、框架结构、章节内容、具体条款，向党政部门负责人、学院院长和书记、民主党派及无党派人士、法律教师及有关专家、上级主管部门负责人等，广泛深入地征求了意见，数易其稿，汇集了广大教师的心血与智慧。同年 9 月初拿出章程的初稿，于 2003 年 12 月 19 日经校第二届第二次教职工代表大会通过并付诸施行。吉林大学在制定大学章程时成立了章程起草委员会，由起草委员会起草大学章程。2005 年 12 月 27 日，起草委员会副主任、校长周其凤代表章程起草委员会向中共吉林大学第十二次代表大会提交了《吉林大学章程（草案）》，之后，大会审议、表决通过了章程。

一般来说，制定权可以分为组织权、起草权、提议权、审议权、表决通过权、审核权、公布权。但在法律的意义，人们往往是根据审议权和表决权的归属而不是根据提议权和公布权的归属来认定立法决策权的。特别是表决通过，意味着章程由草案变成正式的法案，因此，决策主体的制定权主要指组织权和表决通过权。扬州大学和吉林大学的章程都是由校党委组建专门起草委员会起草的，也就是说其组织权是一致的，其差异就在于章程通过的审议权和表决权。这正代表了我国大学章程制定的两种类型：一类是由学校章程起草委员会向党委、党代会或常委会提交章程草案，大会对章程进行表决通过，也就是说决策主体是党委。《吉林大学章程》是这一类型的代表，属于此种类型的还有《温州大学章程》、《浙江工业大学章程》等。另一类就是由章程制定委员会向教职工代表大会或其常设主席团提交章程草案，由大会表决讨论通过，也就是说决策主体是教职工代表大会。《扬州大学章程》是这一类型的代表，属于此种类型的还有《黑龙江大学章程》、《西南政法大学章程》等。

（二）存在问题及其原因

从我国大学章程的制定过程来看，无论是章程本身还是大学章程的制定主体，都存在值得商榷之处。体现在以下几个方面：

1. 章程制定主体的组成与现代法人制度不相适应。现代法人制度理论认为，法人设立的首要条件就是有章程，章程的制定者一定是法人的设立者、举办者或投资者，并且将法人的所有权和经营权相分离，所有者和经营者之间的关系通过章程来调节。现代法人制度在大学中的体现就是举办者和办学者的角色分离，各负其责、并行不悖。我国《教育法》明确规定高校是独立的法人，高校只有取得法人地位才能获得真正的办学自主权。在计划经济时代，我国政府集举办者、办学者、管理者于一身，导致高校成为政府的附庸，丧失办学自主权。在大学章程的审议和决策中，举办者的缺位使得大学章程制定与现代法人制度不相适应，导致章程本身缺乏合法性，大学难以成为真正独立的法人。

2. 制定中政府参与的缺失。通过上述两个章程制定主体的分析,我们不难发现,在大学章程的制定过程中,大学章程实际制定主体无一例外是学校的教职员工,章程的起草者是学校专门成立的制定委员会,实际决策的主体是高校的党委或者教职工代表大会。大学章程的主要功能在于确立举办者在大学设立中的权利义务关系以及大学的机构设置和运行机制等内部关系。作为大学的主要举办者政府,在大学章程的制定过程中是缺失的。即使章程制定完毕送至教育主管部门进行审核,政府也只是以管理者的身份审核大学章程,而作为举办者的身份并没有体现出来。政府和大学之间的权利和义务没有得到明确的界定,通过制定章程限定政府的权力这一功能没有得到实现。政府无边界的权力必然侵害大学办学自主权,这是我国大学办学自主权得不到落实的真正原因。

我国公立大学的投资主体是政府,学校的经费大部分来自财政拨款,政府有权力对大学的办学活动进行干预。当然,这种干预不能是任意妄为,而是在一定规则制约之下的干预。一般来说,国家或政府对大学的干预主要是通过法律、政策、拨款进行的。其中,制定大学章程是政府干预大学的重要而具有操作性的手段之一。因为大学章程是针对大学办学行为的具体规范性文件,是举办者、管理者、办学者和利益相关者之间的契约,具有很强的操作性。政府作为举办者没有参与大学章程的制定,则其作为举办者的利益难在章程中得到体现。因而在实现其利益时不可避免地要绕开大学章程而付诸行政干预,这必然会造成对大学办学自主权的侵害。

3. 章程制定过程中社会大众参与的缺失。目前我国高校已制定的章程中很少有社会大众的参与。在传统的计划经济体制中,社会大众把高校全部托付给政府部门进行管理,政府部门成为大学和社会进行联系的中介,无论是学校招生、经费来源还是学生就业等,都是通过政府这一媒介进行的。当前,市场经济在我国已经初步建立起来并逐渐完善,政府、高校、社会三者之间的关系也正发生改变,政府作为高校和社会中间媒介的角色已日益淡化,高校和社会之间的联系日趋紧密,社会大众对高校的发展日渐关心,社会大众作为高校真正举办者的意识逐渐觉醒,高校的发展牵动着每一位社会成员的利益。尤其是高校的经费来源,其不完全来自于政府的拨款,相当一部分来自社会的捐赠或者投资,因而社会大众作为举办者有权利对高校运行进行管理和监督,监督学校的办学、管理、财务等工作。这种监督并不是干扰,而要达到这一点,大学章程就成为社会公众对大学各项工作进行监督的重要依据。

出现上述问题的原因在于,政府既是高校的举办者又是高校的管理者,未能将这两种角色进行明确的区分,举办者和管理者角色混同导致政府以行政性的思维来推动大学章程的制定。我国各大学章程的制定都是在1999年12月教育部下发《关于加强教育法制建设的意见》(以下简称《意见》)以后才纷纷开始制定的。《意见》中强调,“各级各类学校特别是高等学校要提高依法管理学校的意识,依据法律、法规的规定,尽快制定、完善学校章程,经主管教育行政部门审核后,按章程依法自主办学”。我国高校都是根据这一行政思维制定了大学章程的。而我国《高等教育法》第二十七条规定:“申请设立高等学校的,应当向审批机

关提交下列材料：（一）申办报告；（二）可行性论证材料；（三）章程；（四）审批机关依照本法规定要求提供的其他材料”。据此，大学章程制定主体应是大学的举办者。而教育部以下发《意见》这一行政行为来改变了大学章程的主体，认定制定大学章程的主体是高校。作为举办者的政府将制定大学章程的权利或责任委托给高校，没有通过制定大学章程的方式来规定举办者（政府）和学校之间的权利和义务，政府由此获得了无边界的权利。

三、对大学章程制定主体的建构

对大学章程制定主体的合理构建是大学章程正确制定的基础，也是大学章程取得合法性的基础，更是大学章程能否发挥作用的源泉。正如有学者指出的那样：“在制定大学章程的过程中，如何处理好大学的外部关系，即大学与政府的关系、大学与社会、大学与大学之间的关系，是章程能否真正对办学起规范作用的关键因素之一。”因此，确立大学章程的制定主体，有着重要的现实意义。

1. 推动政府部门的参与。从政府部门和高等学校的关系来看，政府部门代表是大学章程制定主体中的重要成员，上已述及，政府是高校的举办者，高校的经费主要还是来自于政府，大学必须有政府的支持才能得到长远的发展。从某种意义上说，高校是国家实现某种利益的手段，政府对高校的投资需要关心自己的利益取得适当的回报。高等教育作为国家头等重要的事业，其活动原则必须符合国家需要和广泛接受的社会标准。由于高校有其自身的办学规律，要遵循学术自由原则，对这种回报的索取不能影响到高校自身的办学活动。处理高校按规律办学和政府对于高校进行管理约束之间矛盾，最好的解决途径就是制定大学章程。通过章程来界定举办者和办学者之间的权利和义务，这也正是我国《高等教育法》中规定的“章程需规定举办者和学校之间的权利和义务”的目的所在。

政府和高校的关系不仅仅是举办者和办学者之间的关系，我国政府还是高校的管理者。政府作为国家教育事业的宏观管理者，有权力利用行政手段对所管辖的高校进行宏观管理。在传统的高校管理中，政府行政难免权力泛滥、任意妄行，干涉高校的正常教育教学和科学研究活动，违背高校的办学规律，阻碍学术发展。由于政府集管理者和办学者于一身，在政府强大力量面前高校往往无所适从。大学章程是明确政府与高校之间关系，落实高校办学自主权的重要表现形式。政府代表参与大学章程的制定，可以让政府和高校之间利益进行公开博弈，并通过大学章程的形式进行明确的界定，使大学章程真正成为政府对高校进行管理和监督的依据，成为高校依法自主办学的保护力量。

2. 鼓励社会公众的参与。从社会与高等学校的关系来看，社会公众以及与大学密切相关的利益相关者应当是大学章程的制定成员之一。社会大众作为大学的所有者，把举办大学的权力委托给了政府。这种初始委托代理关系发生在全民和政府之间，上级政府对下级政府或学校进行再次委托，通过层层委托才到了大学组织。因此，社会大众才是大学真正的举办者，因而社会大众的杰出代表理应代表公众参与大学章程的制定。另外，随着我国市场经济体制的建立和完善，政府提供给大学的人力、财力、物力等资源难以满足大学自身发展的需要，

大学也逐渐融入到市场经济中，成为市场经济的主体之一，通过培养人才、科研开发和产品研制等，直接为企业和社会其他组织服务而获取自身发展所需资源。与大学密切相关的利益相关者直接关心大学的发展，通过参与大学章程的制定来界定利益相关者和大学之间的权利和义务，能够使利益相关者在不侵犯大学办学自主权的范围内获得自身利益，并监督大学的办学行为。

3. 落实依法治教方略。要以教育法治建设的价值观指导大学章程制定主体的构成。教育法治建设的价值之一就是分权，分权主要方面就是将教育权利在政府、社会、高校之间的分散、分享与制衡。分权是一个相对的价值原则，是改变教育权利过分集中现象、推动当前我国教育权利分配改革的需要。其中，社会公众尤其是学生家长的权利在大学章程制定中应当得到体现。有专家指出：“对于作为社会权利和家长自然权利的尊重恰恰是目前我国教育改革中的薄弱乃至空白之处。因此分权作为特殊语境中我国教育法制建设的价值选择的目标，其合理意义在于既要在政府及其各级机构之间实现教育权利的分享，又要给予组织、家长、个人参与教育管理和决策的权利和机会。”在大学章程的制定过程中，审议权和决策权在政府、高校、社会之间取得平衡显得尤为重要，通过这三方主体为各自的利益进行公开的博弈，形成合理的张力，进而以章程的形式界定政府、高校和社会在办学中的责、权、利。其中，政府和社会要以章程为准则对学校的日常工作进行管理和监督，并以章程来约束政府、社会干预大学办学活动的权力；同时高校也要依照章程进行办学，运用章程切实保护大学办学的自主权。

高校办学自主权的落实

上海教育科研 2003-05-20

根据国家教育发展的“十五”规划，预计到2010年时我国适龄人口中接受高等教育者的比例将达到15%的水平，这意味着我国高等教育将实现由“精英式的高等教育”向“高等教育大众化”阶段的过渡。“高等教育大众化”，不仅意味着量的扩张，更意味着一种体制的变革，将会在包括高校招生考试制度等方面与以前发生十分显著的变化。

随着我国社会主义市场经济体制的日臻完善，高等学校作为独立办学主体的地位必将日益凸现，只有成为市场的主体进入竞争发展，才能促进高校资源的合理和有效配置，而实现竞争发展，关键是落实高校办学自主权。

——打破高度统一的传统模式，构建多层次、多类型的高校招生考试制度，以推进基础教育实施素质教育的进程，让社会各界人士都能各得其所地接受高等教育，是我们高等学校招生考试制度改革的出发点与基本归宿。我们要根据求学者不同层次的要求与高校专业教学的实际需要，建立起多种层次与类型的高校招生考试制度，以打破传统的大一统的高校招生考试模式。

——凸现高校与考生在高等学校招生考试过程中的主体地位，确保高校与考生拥有自主

选择的权利与空间，是我们高等学校招生考试制度改革的关键所在。一方面，我们要充分尊重高校办学自主权，赋予高校以录取标准自行决定权、入学考试命题自主权、招生计划自主权和招生程序自行决定权等一系列权力，真正建立起以高校为主体、由政府宏观调控和专业性的考试机构提供服务的“高校自主招生、独立录取”的新型模式。另一方面，同样也应尊重考生的主体选择，让考生拥有多次选择的权利与机会，当然这需要通过改革目前的志愿填报方式和增加考试次数等途径作出努力。

——改革现行高考内容，促使其功能由“选拔”向“选择”的转变，是我们高校招生考试制度改革的重点与难点所在。“高等教育大众化”发展时段，高等学校招生考试制度将发生根本性的实质变化，其特征就是其功能由“选拔”转向“选择”。这一转变，同时也要求通过高考内容的改革来加以体现。高校入学招生考试，就其性质而言当属配置性考试的一种，其使命在于考查学生是否具备进入大学接受专业学习的能力与潜质，主要着眼于检测学生能力性向与所学专业特性是否契合，帮助学生学会选择，选择自己真正适合的专业和高校；而长期以来我们的高考却一直偏重于对学生现有知识掌握程度的考查，将其混同于高中会考式的终结性考试。适时地推出性向能力考试以替代现行的高考，是新一轮改革的重点所在。

——建立专业性的考试机构，充分发挥政府宏观监控与社会服务职能，是高校招生考试制度改革的必由之路。要凸现高校与考生的主体地位，必须恢复高考作为高等学府选择学生、学生选择专业与高校的本来面目。在这一过程中政府的职责则是发挥其宏观监控与社会服务的功能。为了保证招生过程的“公开、公平、公正”，政府有义务接受群众的申诉，惩戒各种违法行为；而为了确保考试、招生过程的高效、有序，政府也应当扶植一种专业性的考试机构为高校和考生提供社会化的考试服务，但其职责仅限于为高校和考生提供具体的作业程序服务，而不再拥有录取的最终裁定权。她能否赢得高校与社会的共同青睐，全在其所提供服务的质量的优劣。

新一轮改革当建立这样一种以高等院校为主体、由政府宏观调控和专业性的考试机构提供服务的新型的高校自主招生、独立录取的新体制。主要措施包括：（1）推出多种层次与规格的高中课程等级考试，规定凡是通过相关高中课程等级考试并取得合格证书的考生都可以直接向高校提出入学申请；（2）建立考生志愿直接申报制度；（3）建构多样化的高考新模式，高校可以根据自身的培养目标和专业要求委托专业的考试机构组织单独或联合的入学考试，条件成熟以后再适时地推出性向能力测试；（4）高校根据自身专业教育的需要建立多元录取新体系；（5）转变政府职能，建构有效的服务和监督体系。

对落实高等学校办学自主权的再认识

《复旦教育论坛》2004年01期

高校办学自主权落实为什么这么难呢？这是值得我们深思的问题。笔者认为主要有以下原因：（1）落实之难在于政府之权益。中国高校的办学自主权问题，是一个在破除计划经

济体制束缚过程中的特定概念，从一开始，就不是一个“学术自由”、“学术自治”范畴的概念，这是新中国成立以来对高等教育事业性质认识的一种延续。办学自主权以行政过渡的形式“赐予”高校，其不确定性使“落实”成为一个漫长的过程；（2）落实之难在于法律的空置。从《中国教育改革和发展纲要》到《高等教育法》，高校自主权从政府意图上升到国家意志，从无法可依到有法可据，这不能不说是一个很大的进步。然而学校法人地位的确立并没有使学校的权利得到切实的保障，其中一个最重要的原因是，学校法人的性质不确定和社会法治意识的淡薄；（3）落实之难在于制度的短缺。权力缺乏恰当的结构和有效的规范是一个普遍现象。落实高等学校办学自主权，实际上是我国高等教育管理权力的一次重新分配，这种权力的再分配也源于社会关系变化的驱动。笔者认为我们需要重新审视“落实办学自主权”本身的“合法性”。如果我们承认办学自主权是高等学校主体的内在诉求，那么“落实”就必须重新确立其价值目标，即促进学术自主的发展。

论学校办学自主权的实现

《集美大学学报》：教科版（厦门），2008年第4期

学校办学自主权是学校的一项基本权利，也是学校实现自我管理、自我发展所必须具备的一个前提条件。

作者认为，我国《教育法》所规定的学校办学自主权，在实际的落实和执行过程中困难重重，其原因有：办学自主权概念本身的界定不清；学校这一主体的法律属性和法律地位模糊；没有理顺政府与学校的关系；片面强调政府对学校的“放权”，而忽视学校自身的“用权”；缺乏促进学校办学自主权运行的机制；受现行学校内部管理体制的制约。因此，学校办学自主权的真正实现，关键在于重新界定办学自主权，明确学校的法律主体性质和法律地位，重构政府与学校的关系，将政府“放权”与学校“用权”结合起来，形成一套能促进学校办学自主权有效运行的机制以及改革现有的学校内部管理体制。

是学校自主权 也是学生选择权

《中国教育报》

3月6日刊发的关于《22所高校试点自主选拔录取》的消息，引起了在京参加全国政协会议的委员们的关注。试点高校如何看待这项改革？带着这一问题，记者采访了部分试点学校的校长和书记。

实质是扩大学生选择权

“不同类型的学校，要办好，办出特色，就必须有好的生源，而吸引优秀生源，改革招生办法是一个重要环节”，复旦大学校长王生洪委员这样认为。他指出，优秀的生源对学校

发展至关重要，但对人才来说，却很难用一个统一指标去衡量。因为人的能力是多方面的，用统一的考试去选拔人才，有很大局限性。而高校自主选拔，则可以使学校按自己的办学理念录取到需要的人才。

中山大学党委书记李延保委员则从高校如何建立权利使用机制的角度来看待这一试点的意义。他认为，国家总的政策是把权利逐步下放给高校，这是符合《高等教育法》精神的。但权利下放后，高校如何使用好自主权依法办学，还需要探索、建立一套规范的机制。这次22所高校自主选拔录取试点，将会为这一机制的建立积累更多的经验。

上海交通大学党委书记王宗光委员强调，要从“给学校更多的自主权，给学生更多的选择权”来正确看待自主选拔录取。她说，改革从表面上看是扩大了学校的权利，而实质是学生的选择权扩大了，使学生更能充分发挥个性，更有利于创新人才的成长。

自主选拔与统一考试

有委员对自主选拔还要参加全国统一考试、达到同批次录取线表示不解，认为这不是真正意义上的自主选拔，但试点校的校长和书记却认为现阶段参加统考是必要的。

王生洪委员认为，统一考试虽无法反映学生的特长和个性，却保证了对考生的基本评估，对提高招生工作的效率有好处，能获得公众认可的公平，这也是统一的高考招生存在的合理性。即使是在美国、日本这样教育发达国家，大学在自主招生的同时，也要参照一定的统一考试。将来的发展趋势可能是，一方面学校有更大的招生自主权，另一方面也会有各种评价考生的方式的出现，如政府、民间考试评价机构等等，高校可以根据各种渠道获得的信息对考生进行选拔录取。

李延保委员也持相同的观点。他说，虽然鼓励学生具有个性和特长，但也还是要注重全面发展。统一考试保证了招生面上的质量，基本能反映择优录取这一标准，只有达到了这一基本的标准，才表明考生具备进入高校后继续学习的能力。如果不参加高考，会给试点学校带来繁复的招生工作，现阶段不可行，并且对申请的学生也不利，如果未被试点校录取，很难再转到其他高校。

压力大，但信守诚信承诺

采访中，校长、书记们都表示，在现在这种社会诚信环境下，行使自主权压力很大，但学校会信守诚信承诺，希望能得到社会各方面的支持和监督。

“我这个校长深感压力巨大。”中国科技大学校长朱清时委员说，改革绝对是好的，是正确的，应该做，但必须要抵制住不正之风。在当前社会环境和公众心理承受能力还没有达到能使自主选拔录取正常运转的情况下，改革遇到的问题会很多，推进的难度也非常大。比如，学校教师干部子女、社会上的各种关系都一齐上来，会给学校造成很大压力。虽然学校定了严格的措施，但对规定的解释往往是不严格的，如何判断考生特长等“软”指标，掌握起来有难度。

李延保委员说，明知道改革会得罪很多人，有很大压力，但学校还是会充分用好这项权

利。过去，曾有过类似的招生改革探索，比如推荐生和保送生，但那时的权利在中学，所以中学往往采用“田忌赛马”的形式，推荐和保送的都不是最好的学生，而这次改革，选择的自主权在高校。现在高等教育已进入大众化阶段，高校都有很强的质量意识和品牌意识，社会应该相信高校会用好这一权利，这也是高校对社会诚信的一个承诺。

王宗光委员说，试点的消息一见报，她就接到了一些询问的电话，但大多数人表达的不是怎样能走“后门”，而是希望能有一个公平的竞争环境，使自己的子女在符合条件的情况下不被挤掉，这也说明了人民对现在诚信状况的不满和对公平的渴望。

北京师范大学党委书记陈文博委员说，这项政策的出台是高校呼吁已久的事情，扩大高校办学自主权，有利于学校事业的发展，对学校具有重要的意义，在具体推行改革过程中，学校还有许多工作要做。但国家完全可以相信高校会用好这个权利，因为大学对自己的声誉是很重视、很珍惜的。北师大在招生中将采取坚决的措施，对录取程序和学生进行严格审查，坚决杜绝不正之风。改革需要一个探索试验的过程，一开始不可能改革的面很大。但我相信，经过 22 所高校的试点，条件成熟了，这项改革的力度会加大，会有更多的高校参与进来。

徐显明代表从法律视角诠释高校自主办学

去年 3 月，教育部批准 7 所高校的专业设置自主权；今年 3 月，又有 22 所高校获得自主选拔录取权。怎样看待自主权的下放？作为一名大学校长、一名法律界著名学者，全国人大代表、中国政法大学校长徐显明从法律的视角，诠释自主办学的内涵。

“依法自主办学是中国高等教育发展的方向，是教育体制改革和法制化建设到一定阶段的必然结果。教育的发展、管理、内部机制的建立，都应服从法律，而不是服从行政管理。”据此，徐显明认为，建立现代大学制度、依法自主办学，要处理好以下三个关系：

一是大学和政府之间的关系。根据《高等教育法》，大学是办学实体，办学行为属民事活动范畴，政府对大学进行行政管理的主要职责是对大学进行投入、评价，并以此引导大学的办学行为，保障由宪法和法律制定的办学方向。除此之外，其他权利应下放给学校。

二是大学和社会之间的关系。也就是大学的使命问题。培养大批高素质的人才，是大学的根本任务。同时，高校还肩负着推动社会经济发展，创造、传播先进文化的重任。而在履行这些使命时，大学需要有进行独立价值选择和判断的权利。价值的选择和判断是很困难的事情，可能面临一系列的冲突：如自身发展方向与政府下达的任务之间的冲突，大学传统与社会要求之间的冲突，大学内部资源配置时公平与效率之间的冲突等。解决冲突，把握好公共管理权力和学术权利之间的关系非常重要。两者间的关系既不同于“官”场，也不同于“商”场，有着自己的独特规律。在大学中，学术权利是主导，公共管理的目的是为学术文化创新活动提供保障。

三是大学内部的关系，包括大学与教师、大学与学生、教师与学生、管理人员与教师和学生之间的关系。办学要以教师为本位，教育教学要以学生为主体。

“要处理好学校与学生之间的关系，首先要明确学生在学校当中的法律地位。两者当中，

学校具有行政权，学生具有受教育权。学校的行政处分权是有限度的，如果学生行为没有危害他人，学校不能剥夺学生的受教育权。”徐显明说，学校与学生的法律关系有三种：

——宪法权关系，学生是权利主体，学校是义务主体，学校代表政府来满足公民受教育权利的要求。

——行政权关系，政府委托学校行使对学生的管理，分四种情况，学生因而具有四种地位：由于学校是落实国家法律的单位，学生有义务遵守法律法规和与法律不抵触的规章制度，学生是义务主体；在学生的自由领域里，学生是权利主体，享有通信、私生活等的自由，学校过度管理就可能构成侵权；学生是请求权利主体，有对奖学金等请求的权利，学校应机会均等地给最符合条件的学生；学生是参与学校管理、教育教学环节的权利主体。

——民事权关系，在这一领域内，校长与学生是平等的主体关系，尤其是实行收费制度之后。学校发给学生的招生章程就是一种合同，如果学校不能提供其招生章程上承诺的办学条件与办学质量，属违约行为。在校内的其他消费领域，学生的权利地位更是不容质疑。

“现在，在处理学校与学生关系时，学校往往只注重行政权关系，而忽略其他两种关系”。“高等教育自主权下放，其最终走向是大学自治。”徐显明说，“现在我们距依法治校、依法管理、依法治教、依法治学，还有漫长的路要走。”（本报记者 刘继安）

链接：浙大自主选拔录取方案出台

本报讯(记者 朱振岳) 作为试点自主选拔录取新生的 22 所高校之一的浙江大学，日前公布了试点方案。

方案包括，高考前该校招生人员将对部分重点中学的优秀学生进行预先选拔和测评，以考查学生的综合素质和专业特长；学生通过笔试、面试，获得浙大预选生资格后，还必须参加高考。预选生的录取底线将控制在浙大在该考生所在省提档线以下 10 分到 20 分之内。

为此，浙大将成立由各学科专家组成的专家测评工作指导组，笔试为学校组织的科目考试，面试则由专家组进行面试和心理测评。同时，浙大还将建立公示制度，及时向社会公布录取原则、程序、名额、录取条件、时间、考核测量方法及科目。

专业门类由 73 个增加至 92 个专业数目由 635 种调减至 506 种

办学自主权并非灵丹妙药

办学自主权并不必然带来大学教育的解放

黎在珣

<http://blog.sciencenet.cn/home.php?mod=space&uid=3017&do=blog&id=315069>

在这个大学教育被行政紧紧箍住的当今中国，大学办学自主权是大学教育急切期盼的礼物。但是，大学办学自主权的扩大，也许并非包医百病的灵丹妙药，并不必然带来大学教育的繁荣。

我们不要忘记重庆市的文强，即便是惊动最高层有中央领导批示的公安部挂牌督办的人

命案，文强也能在警匪悠闲的推杯换盏之间轻易地大事化了，让不法分子更加猖狂地危害社会。文强黑恶体系的披露让人们无比震惊：一个分管刑侦的领导，故意让那么多刑案悬而不破；一个主管‘打黑’的公安局副局长，却在私下和黑社会头头勾肩搭背；一个本该为人民服务的公务员，却危害人民的利益。

不要以为这种独断专横的现象在大学里没有，浙江理工大学原党委书记白同平原副校长夏金荣、武汉科技大学校长书记、武大常务副校长陈昭方和常务副书记龙小乐、深圳大学等高校腐败案就是很有力的明证。尽管很多博导认为一个博士生三年内能完成博士论文就不错，但曾任武汉科技大学校长的刘光临却要求过自己的博士生一年内写完博士论文。也不要认为这些现象在高校里很少见，实际上，这些披露出现的不良现象极有可能只是目前高校中存在的问题冰山之一角。

曾为英国诺丁汉大学校长的院士杨福家，在接受国内媒体专访时曾不无感慨地说，在英国，作为名牌大学校长虽然有很高的荣誉和地位，但其权力却处处受到制约，可以说“既有权，又无权”。表面看起来，大学的每一项决议都只有等校长签了字才能实施，而实际上校长并不拥有决策权，校长所行使的仅仅是执行权，而且其执行还不像我们不受监督。

所以，在中国大学校长权大无边的环境里，如果只是一味地赋予高校办学自主权，而没有相应的政策法规规范大学办学和限制大学校长为所欲为的可能性的话，大学办学自主权的不断扩大，有可能带来更为严重的后果。

再比如，钱学森在他生命的最后阶段，对前来探望的温家宝总理说：“现在中国没有完全发展起来，一个重要原因是没有一所大学能够按照培养科学技术发明人才的模式去办学，没有自己独特的创新的东西，老是冒不出杰出人才。这是很大的问题。”这样一个早就存在的常识性问题一直被熟视无睹，结果因为从钱学森舌端路过而被迅速荣升为“钱学森难题”或“钱学森之问”受到广泛的重视。这种关注精英漠视草根的文化得不到改变，中国的一流大学梦还在做好久。

在呼唤高校办学自主权的时候，我们需要反思的理念太多，我们需要改变的做法太多

大学办学自主权与校长任免权

<http://blog.sciencenet.cn/blog-126-46062.html>

应该说，大学应该享有充分的办学自主权，这一点在我国已经达成了社会共识，至今谁都不否认大学应当享有充分的办学自主权。

然而，理论上承认大学应该享有充分的办学自主权是一回事，在现实中我国大学是否享有充分的办学自主权又是一回事。

在我国，大学享有充分的办学自主权从理论到实际的转变是与我国整个社会改革开放的历史进程相一致的一个过程，在这过程中人们对办学自主权的认识是处于变化发展中的，所

以,不能指望人们现在就能在我国大学是否实际享有充分的办学自主权的问题上达成广泛一致的意见,甚至于将来也很难就这个问题达成一种社会共识。

从目前情况来看,人们的意见分歧主要还是集中在如何解释大学办学自主权的内涵这一理论问题上。

从最一般的意义上将大学办学自主权理解为大学依法独立行使其教育决策、教育组织活动的权力,这还是比较容易取得共识的;问题在于:

如何具体地解释“依法独立”的涵义?“依法独立”是否意味着大学在行使其教育决策、教育组织活动的时候,除了“依法”即受“法”的限制之外,不受任何其它外来的限制呢?

再则,“依法独立”的大学的主体是谁?即在大学内部谁拥有依法独立行使本校教育决策、教育组织活动的最高权力?(按照民主集中制的原则,这里所谓“谁拥有最高权力”是指大学教育决策、教育组织活动过程中在民主基础上其决定权最后集中到谁手里),是作为法人代表的大学生长,还是大学党委书记,抑或校董事会的董事长或校务委员会的主任?显然,这个问题如果得不到合理妥善的解决,则所谓大学的“依法独立”无论在何种意义上也都是空洞的。从目前我国大学的实际情况看,不能认为这个问题已经得到了妥善合理的解决。

现行的所谓党委集体领导下的校长负责制,实际上并没有真正解决大学的权力结构问题,因为:

(1)在这种制度下,党委与党委书记之间的关系固然可以根据民主集中制的组织原则来加以处理,而党委书记与校长之间的关系就难以处理了,因为他们在行政级别上往往是相同的,例如笔者所在的大学属于正厅局级单位,其校党委书记和校长都是正厅级领导干部,类似于此的“二元化”的领导结构在我国大学中是常见的,如此就难免会导致大学教育管理过程中出现为科学管理所忌讳的“多头指挥”现象,而且在某种条件下甚至还可能出现校党委书记和校长之间“窝里斗”的情况,在这种情况下就可能出现严重的“多头指挥”现象,或者会出现因互相推诿领导责任而造成的“无人指挥”现象,由此势必导致大学教育管理陷入混乱甚至于瘫痪。

(2)如果说党委集体领导下的校长负责制就是意味着校党委书记是大学权力结构的中心(即领导核心)的话,那末,该校的实际负责人或主要负责人就应是校党委书记而非校长,换言之,其制度实际上是党委集体领导下的校党委书记负责制而非校长负责制,因为在校长并不是学校领导核心的情况下,按照“责权统一”原则,该校的实际负责人或主要负责人当然不能是校长。

足见,在现行大学领导体制下,大学生长实际上并非其学校的“第一把手”却要求其在校务管理负“第一责任”,这是非常不合情理的。这种领导体制使得大学办学自主权难以落到实处。

大学办学自主权要落到实处,不仅首先必须建立一种合理的大学领导体制,更必须建立

一种合理的大学领导任免制度。

目前我国大学的校党委书记和校长的任免制度非常独特：校党委书记通常并不是由本校党代表大会选举产生，而往往是由上级行政主管部门的党委直接任命；校长更不是像地方行政长官那样由本地区人大代表选举产生（至少形式上是如此），而总是由上级行政主管部门的党委直接任命。这意味着目前我国大学的校党委书记和校长的任免几乎与本校的民意无本质上的关联，尽管在任免校党委书记和校长的过程中上级行政主管部门的党委组织部门也常常会找本校有关人员谈话以征求意见，然其征求意见的范围常较窄，其所征求到的意见往往不足以代表该校普遍的民意，即令其意见具有广泛的代表性，它在法律形式上也不能对本校党委书记和校长的任免起到决定作用，而仅仅是当上级行政主管部门的党委对其学校党委书记和校长决定任免时作参考之用。

在现行的这种大学领导任免制度下，对于大学来说，由于其学校的教师和学生法律形式上无权决定本校党委书记和校长的任免，其校党委书记和校长对于他们就都是外在的，故至少在意志感情上他们是难于认同作为他们的校领导的书记和校长的，从而反过来校党委书记和校长也就难以以“天经地义”的校领导身份来顺畅有效地实施对本校师生的领导，而常常不得不借助于行政命令才能达到其领导目的，如此，他们并不是按照大学固有的教育规律来办学，而是本质上把大学当作一个特殊的行政单位来实施其行政管理了。

可是，事实上目前我国的大学又根本不是某一级行政单位（正因为如此，任何一所大学都不是像某一级行政区域那样有本地区的人民代表大会，而仅有“半死半活”且并非法定为一种权力机构的教职工代表大会），这就造成一个并非行政单位的大学却不得不采取行政管理办法来治校的怪现象，如此又怎能把大学办好呢？

另一方面，对于校党委书记和校长来说，因其职务的任免是取决于上级行政主管部门的党委而非本校师生，故至少在意志感情上他们作为校领导就只须对其上级负责，而无须对其本校师生负责，这就决定了他们难以坚持以本校师生为本的治校原则，如此，即使大学在形式上享有充分的办学自主权，其自主权也是有名无实的空洞自主权，实际上其权力的归属是上级行政主管部门的党委而非本校师生。

由是观之，目前我国的大学其实只是根据上级行政主管部门的党委的意志来办学，其离真正的自主办学实在相距甚远。

要之，在大学非私立化的前提下，我国大学要能够享有充分的办学自主权，其关键在于对自己学校的事务应当而且必须负第一责任的校领导的任免权归之于本校师生，由全体师生或师生代表大会来决定本校“第一把手”的去留。唯其如此，大学办学自主权才可能落到实处；也唯有大学办学自主权能落到实处，大学之间的竞争才可能是一种正当的社会竞争。

赋予办学自主权 才能够解开大学文化创新的困境

http://cul.china.com.cn/2012-05/09/content_4993635.htm

本文为在《创新中国论坛》上的演讲

大学文化创新，我觉得现在的困境有四个方面。

一是行政化。我一直认为，虽然我国有很多的大学——按照全国教育事业统计公报，高等学校有 2600 多所——但并没有真正意义上的大学。我国的大学都是教育部门下属的政府机构，拥有从副部级到正厅级、副厅级等各种行政级别，大学更像是一个官场，官场文化制约了创新的生命力。

数月来，教育部直属高校的校领导进行了密集的轮换，有一个校长只在一所大学干了一年多，就调到另一所大学当校长去了。在这种情况下，大学怎么可能有文化？对大学校长进行轮换的一个理由是，一个人当一所大学的校长合适，再当另一所大学的校长，也合适，只要级别符合即可。但是，这忽视了学校的文化、传统和特色。国外大学的校长是由校长遴选委员会遴选的，会按照学校的办学定位、传统、文化，制订校长标准，进行公开遴选，你在 A 学校当校长合适，可能在 B 学校就不合适。某种程度上，我们的校领导轮换制，其实是在消灭大学的文化。因此，如果教育的行政化不去除，大学文化要创新，希望很渺茫。

二是功利化。这在目前的高校非常普遍。10 年前，高校的大合并，实际上就是高等教育领域的“强拆”，有的大学从资源整合角度可以合并，但有的大学根本没有合并的意愿，且办学风格相去甚远。强拆的结果就是大学文化也随之消灭。在大扩招、大合并之外，很多大学校长为了体现自己有本事，也为了在很短时间出政绩，对学校进行大改造。本世纪初期，很多学校都改校歌、校训等。如果来一个校长就换一下校歌、校训，这个学校还能成为百年老校吗？北京大学近年来拆除了很多的老建筑，但是到美国大学一看，他们把学生的姓名一个一个刻在宿舍的墙上，很多年以后，学生回到校园，还可见到自己的宿舍，见到宿舍里自己的名字，会想起当年的学习生活，马上就有很多人掏腰包捐钱。与之相反，我们的大学则要求学生必须拿就业协议来换毕业证书，或者说在离校前把贷款还清，你说这样的学校孩子们会记住它吗？多年以后，他们回到母校，本来想寻找当年学习生活的记忆，但校园面目全非，什么都找不到。学校提出要捐赠，大家都勉为其难。国外一些大学的捐赠率极高，比如普林斯顿大学校友捐赠率为 62%，哈佛大学的校友捐赠率为 48%，可我们大学的校友捐赠率呢？

现在的大学教师也谈不上有文化，有文化的教师都被边缘化了。不少大学都用论文数、课题数、经费数、成果数装点自己的门面。我统计过，“985 工程”高校，“211 工程”高校，都在学校概况中宣称有多少院士，有多少国家科技进步奖，而以上数据都是政府评价。如果按照这样的标准，我们每年只要多评几个院士，多设几个进步奖，那么中国的大学很快就会变成全世界有名的大学了。在极端功利的办学氛围中，还有多少文化的积淀呢？

三是同质化。大学没有自己的特色，原因在什么地方？就是行政管理、行政评价。对于上一轮本科教学评估，教育部曾进行过深刻的反思，承认其中存在形式主义和弄虚作假。行政评价的一个严重问题是，用单一的标准，去评价所有高校。其结果是，所有大学变为一个

模式。北大跟清华有什么差别？上海交大和复旦有什么区别？除了规模、成果略有差异，看不出学校的文化有什么不同。美国有 5000 所高校，国人熟悉的只是哈佛、耶鲁，其实美国有不少办学质量相当高的文理学院，这些学院的学生可以申请转学到名校。但我国的高等教育，是一个金字塔结构，顶端是北大、清华，垫底的是高职高专。如此，整个社会陷入教育焦虑中，都追求好的学校，这就是同质化带来的结果。这样的教育无法给受教育者提供多样化的选择，进而使教育的发展没有出路。

四是空心化。有人对大学的评价是：上大学混，出了大学混混。虽然有些偏激，但想想有些道理。目前，“985 工程”高校、“211 工程”高校，由于获得较多国家资金，因此对学生来说还有一些教学内容。而一些二本、三本院校，变成了考研基地，对大一的学生就动员考研，大四时举行隆重的考研颁奖典礼，整个大学四年的生活就成了新的应试教育，这样的大学给学生的不是大学教育。

另外一种情况是，一些民办高校，由于资金来源单一，只有靠学生的学费维持生存，因此想方设法压缩办学成本。据调查，有的高校生均培养成本只有 2000 多元，而上海静安区小学生的生均培养成本是 17000 元。还有的大学一年的放假时间是 110 多天，还不包括平时的双休日，算下来学生求学时间只有 160 天到 170 天。

以上几方面，是推进大学文化创新的障碍，必须清除掉。否则，创新只是空谈。

首先，要赋予大学办学自主权，这在国家《教育规划纲要》中讲得非常清楚，包括中央向地方放权，政府向学校放权，取消学校的行政级别，改变政府管理学校的方式。但是，《纲要》颁布之后，去行政化改革，到现在为止没有看到任何的迹象。国务院总理温家宝 2010 年曾讲到，要制定一个很好的《纲要》，给老百姓教育的信心。但是，非常遗憾的是，由于教改没有切实推进，老百姓对教改的信心在一年间又下挫了。一个事实是，2010 年中国的出国留学规模比上年增加了 5.5 万人，增幅超过 20%，高中及高中以下学生的出国比例占到总体出国人员的 20%，留学出现低龄化趋势。2012 年，出国留学的增幅预计将达到 30%，这在一定程度上反映出大家对中国的高等教育、整体教改没有信心。虽然北大、清华现在都在抢生源，但其实抢到的只是二流、三流的了。如果再不推行教育去行政化改革，等待我们的，将是更加不堪的教育结局。

在过去一年中，也有大学做出了去行政化的姿态，采取了一些行动，但从其实质分析，不是去行政化，而是继续行政化。比如说，有的大学校长说要去行政化，因此校长要退出学术委员会，认为校领导不参与学术委员会了，就是去行政化。事实上，校长退出学术委员会不一定就是去行政化，如果行政主导教育资源、学术资源配置的模式不改变，校长退出的结果更加严重，可以利用学术委员会为自己谋求教育和学术福利。去行政化，要求行政放权，而不只是简单的形式。

其次，赋予教师充分的教育自主权。当前教师的教育自主权非常少，一是大学功利化的指标，把教师的精力全部导向到学术研究中，难以投入教育教学；二是没有给老师自主教学

的空间。比如说大学基础课，尤其是人文课程，哪一个老师敢敞开来讲？如果教师在课堂上允许学生头脑风暴，有可能就会给自己带来一场风暴。现在网络公开课很热。其中哈佛大学的正义课受到网友追捧，如果国内大学有一个大学教授也在自己的课上讲正义，会是怎样一种情况？我们不要说别人的课为什么精彩，而要分析自己的课为什么不吸引人，当老师这也不能讲，那也不能讲时，学生能学到什么？他们的独立人格、自由思想，怎样培养？

再次，恢复学生组织的自治性。现代大学制度的基本特征是“自主办学、学术自治、教授治校、学生自治”，为什么学生自治会是一个重要的标准？一方面，学生组织应该代表学生维护学生的权益，参与学校的管理、监督和评价；另一方面，通过学生会自己组织的活动，实行自我教育、自我管理。目前，大学的学生会往往是行政的附庸，导致学生会变异，比如中国人民大学一位副教授狠批学生会，认为其非常衙门化。

西南联大曾经创造高等教育的奇迹，在其办学历程中，学生自治起到很好的作用，学生自己举办讲座，邀请谁、什么主题，绝对不会有校方审核。而现在，学生会举办活动，必须经过审核。如此一来，学生怎么自治呢？现在学生会更像是一个利益机构，因为参加学生会就有升学、就业、考研的好处。很显然，这样的学生会是不可能为学生争取权益的。因此，大学里伤害学生权益的事一再发生。这不是有文化，而是反文化的表现。

创新和文化是两个时令人纠结的词汇，提得越多越表明其稀缺。希望大家共同努力，参与推动教育改革，为大学的发展提供良好的空间。（熊丙奇 中国网专家博客）

高校可自主设置二级学科博士点 放权成大趋势

《人民日报》 发布时间：2011-8-19

近日，天津财经大学自主设置的“法律经济学”二级学科博士点通过评审。国务院学位办处长黄宝印说，大学自主设置、评审二级学科博士点，在具有博士学位授予权的高校已成为一个普遍行为。

“高校可在学位授予权内自主设置、调整二级学科”——此举一出，舆论哗然。

新政策受到广泛欢迎，但也遭到了不少质疑。支持者说，这一改革增加了高校的自主权，有利于调动高校培养的的积极性。质疑者说，博士点会不会因此泛滥？博士生质量是否会因此受到影响？

面对争议，有学者回应：“高校自主权增大了，培养人才责任更大了，自觉质量意识自然也要增强。”

1. 放权是博士生培养的一大趋势

在国外，博士头衔十分重要，即使是很有名望的人，也总是把博士的称号放在称谓的最前面。而在我国，博士生质量却不时受到质疑，博士毕业后难以就业的也大有人在。

据了解，在美国，大学在培养博士生上具有充分的自主权。一方面，任何一所学校都可以设置博士项目，不需要经过政府或者相关机构的审批。将博士点设置完全交由劳动力市场

进行调节，没有实力的大学培养的博士毕业生在劳动力市场上缺乏竞争力，无人就读、失去生源；而实力强劲的大学会红火地生存下去，优胜劣汰。另一方面，刚毕业的博士、助理教授（相当于我国高校的讲师），只要有含金量达标的课题与经费，也可以招收博士生。英国、荷兰、日本等现代高等教育制度比较成熟的国家都实行与美国类似的制度。

“与国外不同，我国对于博士点和博士生导师的评审权都有一定的控制。”首都师范大学研究生部主任李庆忠说，最初，博士点的设立是由国务院学位委员会统一审批的，审批两年一次，有资格的院校要经过全国统一的答辩、申请。在1993年前，博士生导师的评选也要在全国范围内统一进行，最终谁有资格成为博士生导师，决定权在国务院学位委员会手中。

回顾我国博士生教育的发展历程，不难发现，近些年，我国博士点和博士生导师的评审权在不断下放，博士培养缺失自主权的现状有所改观。

在国外学习、任教长达20年之久的萧伟教授，于去年回国在首都师范大学生命科学院任教，他说：“在国外，博士点不需要经过审批，也不存在博士生导师这一称呼；比较而言，国内的博士生培养制度限制太死，束缚了博士生的培养。但近些年，我国博士生培养制度有了很大的进步，博士点以及博导的审批权都在不断下放，让人欣喜。”

从1995年起，申请招收培养博士生的指导教师不再提交国务院学位委员会审批，改为由博士学位授予单位或有关主管部门在审定所属各博士点招收培养博士生计划的同时，遴选确定招收培养博士生的指导教师，博士生导师的审批权下放至高校。

2002年，国务院学位委员会、教育部下发《关于做好博士学位授权一级学科范围内自主设置学科、专业工作的几点意见》，开展在博士学位授权一级学科内自主设置学科、专业方向的改革试点工作，效果良好。

自1981年进行首批博士、硕士学位授权审核以来，截至2010年，我国已经先后进行了11次学位授权审核。第十一批学位授权审核十分特殊，因为政府主管部门仅审核一级学科的学位授予权，学位授予单位可在一级学科授权下自主设置二级学科。

2. 博士生培养自主权获得扩大

今年6月，中国人民大学城市经济学“目录外二级学科”自主设置方案专家评审会召开，以北京大学政府学院副院长李国平教授为首的7名行业专家对其进行了资格审定。该学科孙久文教授，从学科概况、必要性和可行性、人才培养方案、学科建设规划四方面进行答辩。经评议，专家组一致建议并通过中国人民大学在应用经济学一级学科下面继续设置“城市经济学”二级学科，拥有博士学位授予权。

3月以来，这一幕在各个具有博士学位授予权的高校不断上演。今年3月，《授予博士、硕士学位和培养研究生的二级学科自主设置实施细则》（教研厅[2010]1号，以下简称《细则》）正式实施。《细则》规定，此后，二级学科由学位授予单位依据国务院学位委员会、教育部发布的一级学科目录，在一级学科学位授权权限内自主设置与调整。

“对于高校办学者来说，这是一个很大的福音”，首都师范大学教育学院院长孟繁华说，“高校可自主设立二级学科博士点，刺激了高校办学积极性，打破了学科设置枷锁，释放了学术自由。各单位可根据社会经济发展需要、学科发展前景及人才培养需求等动向灵活地对学科设置进行调整，有利于学校内涵发展和研究生培养，可最大程度地利用学校资源。”

不少专家表示，这次放权对提高博士生质量大有好处。

博士生教育是各国高等教育的最高层次，是培养各行各业尖端人才的重要途径，其质量与规模，以及与之相伴的知识与技术的创新成就，是衡量一个国家高等教育发达程度及科技、经济、文化发展水平与前景的重要标志。

1983年，中国首批18位博士诞生，当时的博士可谓是凤毛麟角。而今，伴随博士生规模的扩大，反倒质疑之声不断，呼吁压缩博士生培养规模的声音不断出现。但清华大学教育研究院副院长袁本涛却不这么认为，“质量是建立在一定的规模基础上的，如果没有一定的规模，是谈不上质量的。我国博士生培养的当务之急是提高质量、调整结构，扩大高校自主权便是一条出路。”

中国人民大学经济学院教授孙久文说，“在博士生培养方面，放权带来的最大好处就是，高校可主动调整规模、结构、质量、培养计划、培养模式，主动和社会需求结合起来，这样一来，在增加博士数量的同时，质量也提上来了。当社会对某一学科人才有缺口，学校可以灵活调整学科设置，适应能力大大增强。有针对性地进行人才培养，不仅提高了教育资源利用率，还提高了学生对用人市场的适应性。”

3. 依靠自律与他律，避免“一放就乱”

“国家对高校管得过严过死，妨碍了高等学校办学积极性的发挥，也与高等教育法和教育规划纲要关于高校办学自主权的规定相互矛盾。”中国人民大学校长纪宝成建议给高校以更多的自主权。

早在1985年，我国就将自主办学定为教育改革的方向。1999年1月份颁布的《中华人民共和国高等教育法》明确规定，大学应有包括招生自主权、学科设置自主权、课程设置自主权等7项自主权，以法律这一最高形式保证高校办学自主权。

将二级学科博士点设置权交给大学，正是落实法律及相关政策规定的表现。“这一放权，有利于调动高校培养的积极性和，增加高校的自主权，受到大家欢迎。”北京大学高等教育研究所所长、教育学院教育与人类发展系主任陈洪捷认为，不管是从大局来讲，还是从国内外发展来看，放权都是正确的选择。

“此次放权会不会也‘一放就乱’？博士生培养质量会不会因此而大打折扣？”厦门大学教育研究院院长刘海峰对此感到担心。有公众提出质疑：博士学位授予权只要放开，几年之内将出现一大批新增博士点和博导，学位也将大大贬值。

萧伟认为，公众担心权力下放后会出现学位泛滥，有一定合理性，也可以理解，但这是很难出现的。“每个学校在设置学科的时候，都要进行前期的论证和判断。设置一个学科博

士点，必须保证有4到6名博士生导师，教授、副教授等团队建设以及硬件都得跟上，单就这点而言，学校都不可能无限制地增加博士点。而且学校招收了学生之后，学生将来的出路是什么？毕业前景如何？都要经过学校严密的论证。”萧伟强调说，“在当前学校竞争如此激烈的情况下，如果学校胡乱设置博士点，培养不出合格的学生，不仅可能会面对博士点被撤销的风险，而且整个学校的声誉都会受到影响，得不偿失，高校不会自毁前程”。

陈洪捷对此表示赞同，“虽然放权之后自主权提升了，但高校学科设置有其自身的学术逻辑，有严格的学术要求，并不是高校想怎么办就怎么办。”陈洪捷说，大学有了自主设置二级学科博士点的权力，对人才培养质量就有了更大的责任，应该增强自觉质量意识，自律是关键。

国务院学位委员会办公室质量监督与信息处处长徐维清说：“我们会不定期对学科进行评估、抽查，一旦发现学校在二级学科设置中出现质量问题，不仅会撤销二级学科，连带的一级学科也会受影响。”

记者了解到，目前有关部门正在不断探索，逐步建立以学位授予单位内部监督和管理为主，国家、地方政府、社会中介等外部监督为辅的多层次教育质量保障体系。

链接

一级学科是学科大类，用四位码表示；二级学科是其下的学科小类，用六位码表示。比如，哲学是一级学科，而具体到下面的马克思主义哲学、中国哲学、外国哲学、逻辑学、伦理学、美学、宗教学、科学技术哲学等都是二级学科。

2011年3月，国务院学位委员会、教育部公布了新的《学位授予和人才培养学科目录（2011年）》。新目录增设了“艺术学”门类，自此我国学科门类达到13个，一级学科从89个增加到110个，而二级学科允许学位授予单位在一级学科学位授权权限内自主设置与调整。据悉，国家今年将会颁布根据各个学校设置的二级学科进行统计汇编而成二级学科目录。

高校行政级别将逐步取消 保障办学自主权

《新京报》2010-03-01

本报讯 针对政府对学校管得过多过细、高校办学自主权没有落实到位等问题，昨日公布的教改方案，明确提出推进政校分开管办分离以及落实和扩大学校办学自主权；完善中国特色现代大学制度，坚持和完善党委领导下的校长负责制。

教育部部长袁贵仁在当天召开的发布会上表示，“行政化管理倾向主要有两个方面，一条是政府对学校管理的行政化倾向，另外一条是学校内部管理的行政化倾向。”

教改征求意见稿指出，探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策，逐步取消实际存在的行政级别和行政化管理模式。政府及其部门要树立服务意识，改进管理方式，完善管理制度，减少和规范对学校的行政审批事项，依法保障学校充分行使办学自主权。

袁贵仁还指出，鼓励和探索建立高等学校理事会或董事会，让更多的社会人士参与学校

的决策咨询，帮助学校更好地依法面向社会自主办学。

不过对于这些改革并没有明确的具体时间。袁贵仁特别强调，这些方面的改革，要随着政府管理体制的改革，随着适合学校特点的制度和政策的健全来逐步推进。

在此前一天，温家宝总理与网友们交流时，也明确指出，“教育行政化的倾向需要改变，最好大学不要设立行政级别”。

推进政校分开管办分离。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，构建政府、学校、社会之间新型关系。探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策，逐步取消实际存在的行政级别和行政化管理模式。

高校逐步取消行政化管理模式

【解读】

教育部国家教育发展研究中心主任张力：其实这不仅是事业单位的问题，连国企也有这样的问题。这需要两个事情要做：一个是“立”，一个是“破”。“立”是什么？是适合学校特点的管理制度和配套政策，包括相应的职级、聘任、考核、奖励政策以及相应的养老医疗等待遇制度，然后再“破”，也就是取消行政级别和行政化管理模式。

北京师范大学教育政策与法规研究所所长劳凯声：目前在高校出现了一些倾向性的问题，高校存在着套行政级别的现象。有的高校校长书记，是由行政官员调任过去的。他们有的是教育，但有的不懂教育，他会把政府机关的做法带到高校，加重了高校的行政化的倾向。

实施“高校去行政化”，旧体制和改革会产生冲突。去行政化意味着旧的制度要打破，可能要涉及到一部分人的利益，可能会遭到反对。因此，不是说旧制度打破了就完成了，还需要构建新制度，这需要时间和智慧。

■ 个案

吉大去行政化 教师举双手赞成

中国已有学校开始探索去行政化改革，北有吉林大学，现有南方科技大学（筹）。

以吉林大学为例，该校制定了新的《吉林大学学术委员会章程》规定，学校领导和职能部门负责人不担任各级学术委员会委员职务，实现了行政管理与学术决策的相对分离。而该委员会是吉大学术评议、审议、论证和决策的最高学术权力机构。

吉林大学校长展涛在接受媒体采访时表示，“所有学校领导和学校职能部门工作人员一律不参加任何一个学术委员会，在人员结构上实现了行政管理与学术决策的相对分离，也使得学术委员会能够独立和自主行使职权。”

有专家指出，该校学术委员会的改革，使得学术管理与决策，更能切合实际，营造教师专攻学术的氛围。

王蕾（化名）是吉林大学的一名普通讲师。她告诉记者，2009年，吉林大学就对学术考核进行了改革，对此她是举双手赞成的。无论是教授级别还是讲师级别，都需要根据 1

年来的学术成绩和教学情况进行评审。此举打破了目前国内大多数高校3年一评的惯例。

“新措施刚实施的时候，一些教授们心里或多或少都会有怨言，因为毕竟对于他们来说压力会更大。”王蕾告诉记者，但是可以肯定的是，这个办法让更多教师更加专于教学，专于学术。

王蕾介绍，在每年评审的时候，每个级别的教师评审的方式也不同，教授、副教授级别除了正常的教学成绩外，还要在学校学术委员会评审专家们面前进行演讲，而普通新入职的讲师主要注重教学成绩。“这种机制让教师们的危机意识提高，教学也一定会有所提升。”

对于吉林大学新的职称评定方式，王蕾非常赞成。她认为，这种方式可以充分调动教师们的教学积极性，让教师们更加专注于教学。

在2009年中国改革论坛暨年度评选活动中，吉林大学“去行政化”改革获得提名。

落实和扩大高校办学自主权。政府及其部门要树立服务意识，改进管理方式，完善管理制度，减少和规范对学校的行政审批事项。

扩大高校办学自主权

【解读】

张力：政府部门需要转变职能，对高校要减少不必要的行政干预，让学校能够依法自主办自己的事情。当然，对学校的权利、政府的管理范围，都要予以界定，划分得更清晰一些。研究型大学可能有更多的自主权，当然前提是学校内部治理结构很完善，制度也很健全，可以依法自主治校。

扩大高校办学自主权的同时，也要强调外部的监督和问责，这两部分是相辅相承的。

所以，校务公开，财务公开和政务公开必须相辅相成，学校要把重大事项的决策、经费收支状况等放在阳光下，既然有了自主的裁量权，那怎么行使这些权力就要让大家看清楚。

完善大学校长选拔任用办法。充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。探索教授治学的有效途径，充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用。

让教授既治学又治校

【解读】

张力：纲要里提出“探索教授治学”、完善大学校长选拔任用办法，是希望通过改革的试点，探讨如何既落实坚持党委领导下的校长负责制，同时又充分发挥教授治学的作用。校领导对学术资源的配置产生影响，如果改变学术资源的配置方式，更多让教授担负起责任，对保障学术自由、科技创新很重要。

劳凯声：办一所大学，最重要的就是选择校长，校长办学的经验，对教育的理解，将会决定办出一所怎样的大学。但是从现在看，校长的选拔基本上类似于政府机关官员的选拔，往往是通过任命，而并不是通过这个学校的教师来进行选拔。

学校里往往教师的眼睛是最亮的，他们才能选拔出最好的人才，但是现在的选拔过程中

并不看这个。当然也有组织部门向教师了解情况，但这其中也会存在暗箱操作等问题。这在大学的管理上是不可取的。

鼓励专门机构和社会中介机构对高校学科、专业、课程等水平和质量进行评估。建立科学、规范的评估制度。

鼓励中介做高校评估

【解读】

劳凯声：高校评估是一个非常复杂的体系，关键不在哪种机构来进行评估，而是要建立起合理的评估机制和标准。

现在高校的评估，一类是教育部官方评估，还有就是民间评估，后者的评估有很多组织单位在做，往往还会引发各界争议。其实，两类评估都会有问题，前者有行政化色彩，后者存在公信力问题。

纲要中提出的“中介组织”是一个相当模糊的概念，很难界定。因此，高校评估的关键还是评估手段和评估标准。而且应该根据社会的需要，形成多元化办学的评估标准，而不能说所有的学校办成北大清华那样就是最好。

扩大社会合作。探索建立高等学校理事会或董事会，健全社会支持和监督学校发展的长效机制。

探索建立高校董事会

【解读】

劳凯声：目前我国一些公办高校中，也有理事会和董事会，但是并不多。

这里指的董事会和理事会与公司董事是不一样的，公司的董事会是和公司有直接利益关系的，比如持有股份的人，就是老板。但是高等学校的董事会不是企业，高校的董事会和理事会会吸收各方面的人士，包括社会上的人士和专家。像美国高校的理事会董事会，就不是一种协调利益关系的组织，而是懂教育愿意为教育，为高校发展出谋划策的人。

一般而言，董事会和理事会每年或者半年开一次会，来对高校的发展进行决策，其他的不管。至于教育部在纲要中提到的理事会和董事会，更多的是提倡高校进行探索，并非说都要建立。

【先行者】

南科大去行政化

一是去掉外围的行政化。南方科技大学是独立法人单位，学校设置章程，在特区立法内依法治校。

行政部门按照法律规定拨款，授予财务、人事和学校运作的自主权。

二是内部制度设计。除校长外还要有8位校领导，这样构成9个人的核心。这个核心的一半由教授选。

吉林大学去行政化

据《吉林大学学术委员会章程》规定，吉林大学学术委员会是吉大学术评议、审议、论证和决策的最高学术权力机构。

学校领导和职能部门负责人不担任各级学术委员会委员职务，实现了行政管理与学术决策的相对分离。

学部学术委员会主任委员和副主任委员采用轮值制，任期两年。所有层面的委员都通过民主推荐或者选举产生。

本版采写/本报记者

郭少峰 吴鹏 邢世伟

关于进一步落实和扩大高校办学自主权的建议

民盟江西省委会 2012-10-09

高校办学自主权，是指高校作为独立法人，依法独立行使本校教育决策、教育管理、组织教育活动的权利。落实和扩大高校办学自主权，一直是高等教育体制改革关注的焦点。在今年年初召开的全省教育工作会议上，苏荣书记和吴新雄省长都强调要“落实和扩大学校办学自主权”，体现了省委、省政府对这项工作的高度重视。

现阶段落实和扩大高校办学自主权的制约因素是什么呢？我们认为主要体现在以下两个方面。

一、政府主管部门的观念有待进一步转变

政府行政干预过多，影响了高校在办学过程中的决策、执行与发展。比如：高校的办学规模、招生人数、招生考试的方式和录取分数线被政府牢牢控制，高校没有自主的余地；政府对学科专业设置的限制过多、划分过细、口径过窄、管理过死，限制了高校办学的积极性；过分强化学科专业本位，造成不同学科专业之间的隔阂，不利于新学科专业的产生，不利于知识之间的融合，影响学生综合素质的形成；高校硕士、博士学位点的设置和招生指标等限制过多，高校的进人体制和编制管理过死等，也影响学校的改革发展。

二、相关政策法规对高校办学自主权的规定有待进一步细化

现有的《教育法》、《高等教育法》、《民办教育促进法》等法律法规对高校办学自主权的内容和范围还规定得不太系统、不太全面，许多权利的实现还缺乏具体的操作细则和保障机制。例如《高等教育法》只是总结性地明确了高校的7项权力，但每一项权利在政府与高校之间的权限划分需要继续探讨。再以专业设置权为例，《高等教育法》第三十三条规定：“高等学校依法自主设置和调整学科、专业。”其中所规定的学科、专业设置权的真正含义是什么？高校依什么法去设置和调整？设置以及调整到什么程度？该项权利的拥有是否要得到有关教育行政部门的批准？在实践中，这些问题并没有得到很好的解决。

为此，我们建议：

一、明确政府在高等教育管理中的定位

在高等教育中，政府是大学的主办者和管理者，而不是大学的办学。在现行的行政管理体制之下，政府对高校的管理与对一般事业单位的管理并没有太大的差异，使得高校承担了过多高等教育领域之外的社会责任和义务，领导者难以全心全意地从事教育管理工作。在当前的市场经济条件下，人财物的管理都异常复杂，制度的缺陷、信息的不对称、制约手段的缺乏，常常使得高校在重要人财物的管理上处于弱势地位。高校校名与专业设置，高校的硕士、博士授权专业等学术问题都被通过行政手段进行硬性的规定和要求。因此，要切实按照市场经济发展的要求，使政府对高校的管理，从微观干预变为宏观调控，主要抓好高校的办学方向等大政方针，应该是“掌舵”而不是“划桨”，应该是当好“裁判”而不是直接下场“踢球”。

二、进一步修订和完善高等教育的法律法规体系

建议尽快制定和出台《高等教育法》的配套法律，全面理清政府与高校之间的法律关系，对政府的权力与职责作出明确的规定。通过合理界定政府权责，明确政府应该拥有哪些权力、承担哪些责任，规范政府与高校的行为，从而细化《高等教育法》中对高校办学自主权的原则性规定。以程序法的方式来保障实体权利的实现，包括明确权利的行使方式、争端处理程序以及权利救济方式等等，以增强其实施过程中的可操作性，使落实高校办学自主权真正有法可依。只有有了比较完善的高等教育法律、法规，政府和高校才能依法治教、依法治校。

三、在南昌大学试点，推进落实和扩大江西高校办学自主权

南昌大学是一所“文理工医渗透、产学研结合”的综合性大学，是省政府和教育部共建的国家“211工程”重点建设大学。在南昌大学开展落实和扩大高校办学自主权试点，无疑对江西高校具有典型意义。建议将以下几个方面的内容作为试点工作的重点：

（一）落实自主招生权。自主招生已经在一些重点高校试行，希望在南昌大学也能尽快试行。

（二）落实经费使用自主权。《高等教育法》明文规定，高校对办学经费“依法自主管理和使用”，但事实上，很多钱是以专项经费的形式下拨到学校，被规定死了。中国人民大学纪宝成校长曾经多次提出，“经费是给学校办学用的，学校对这些经费的使用最有发言权！”希望政府能增加对高校日常经费的拨款，适当减少专项，尤其要减少专项审批过多过繁的评估和验收，把专项审批程序控制在必不可少的范围内。专项经费的具体使用，在专项范围内也要更多地由学校自主确定。

（三）给予人才引进的自主权。尝试改革进人体制和编制管理方式，促进学校的人才引进工作，以适应学校的改革发展需要。

（四）努力建设现代大学制度。政府要通过完善教育法律法规体系来促进学校构建和完善自主办学的内部机制，处理好规模、质量、效益问题，增强自律能力，推进管理科学化，加强现代大学制度的建设。

教授吁将办学自主权交给大学 称自主办学是趋势

《人民日报》2009-02-05

【点题的话】前不久，温家宝总理在国家科教领导小组会议上说：“教育方针、教育体制、教育布局和教育投入，属于国家行为，应该由国家负责。具体到每个学校如何办好，还是应该由学校负责、校长负责。不同类型学校的领导体制和办学模式应有所不同，要尊重学校的办学自主权。教育事业还是应该由懂教育的人办。”温总理的话发人深思。

近日，湖南师范大学文学院教授张良田给本报发来电子邮件，讲述了发生在他身边的三个故事，看后令人很是感慨。他的观点也许未必全面，但也不失为一种有益的思考。

中国有最勤奋的学生，有最勤劳的教师，却办不出最好的大学，原因何在？我想，还是先看几个真实的故事再说吧。

三个故事让人哭笑不得

【故事一】湖南一所大学，各专业开设的课程大体分为公共课与专业课两大块，两大块所占课时及学分比大致为4.5：5.5。这一比例分配，削弱了专业课的分量。对此，各个专业颇有意见，想要提高专业课的比重，纷纷向教务处提交课程结构调整报告。教务处被迫召集各专业负责人与教师代表开会，专门讨论课程结构调整问题。大家提出了“政治理论课门类太多，可以整合”、“公共外语课课时太多，需要压缩”、“专业课是大学教育的基石，必须加强”等建议。教务处长说：“我的想法跟大家的差不多，但我做不了主，还是请主管校长来吧。”主管校长听取意见以后说：“大家的意见都很好，我也是这么想的。不过，公共课的开设是教育部定的，各个高校都这样，我们不能动，也不敢动！”于是，大家白忙活了一场。

【故事二】国家课题是衡量大学办学水平的一个指标，大学特别注重申报国家课题，大学教师也以拥有国家课题为荣。每到申报国家课题的时候，主管科研的校长和处长们就开始忙碌起来，又是号召大家申报，又是四处打听评委信息，还拎着土特产乘飞机去送礼。几个回合下来，虽然花费不小，但也能拿回若干个课题，于是皆大欢喜。我的一位邻居因为申报成功了两个国家课题，大家就请他喝酒，叫他介绍经验。酒过三巡之后，他说：“能否拿到国家课题，关键看两点，要么有自己人当评委，要么舍得掏钱送礼。有自己人当评委的，几乎人人都可以拿到；舍得掏钱送礼的，自然也可以拿到。一个10万元的课题，你拿出8万元去送礼，肯定可以成功！跑课题也好，跑奖项也好，必须坚信的真理是‘舍不得孩子套不到狼’。你一拿到课题，得到奖项，不仅名利双收，学校在向教育部报告科研成果时，也有东西可填了。至于你的课题到底有没有价值，有没有成果，没有人关心的。”

【故事三】两年前，为了迎接本科教学评估，某大学可以说是全力动员——花血本装饰校园、添置教学设备，把近3年的考试试卷与毕业论文翻出来重新评阅，让每一个学生都停课突击复习英语，请来已经接受过评估的高校校长作报告……把大家折腾得够呛。一些老教

授向校长提意见，说没必要搞这样的形式主义。校长回答：“我也不想这么搞，但是，我们不得不按照评估指标来搞，‘胳膊拗不过大腿’，别的高校也一样，就算是搞形式主义，也拜托各位配合一下。”最终，学校获得了“优秀”的评估结论，不过，本来不欠一分钱外债的学校也因此欠下了许多外债。

自主办学是大势所趋

近年来，社会上对大学有不少负面看法，大学自身也存在很多问题，这三个故事只是冰山一角。表面看来，这三个故事所呈现的事实是：一所大学到底开设怎样的课程，校长老师居然做不了主；一个靠人脉与送礼得来的国家课题，居然可以没有价值与成果；一次本科教学评估，居然可以让被评估的大学欠下一屁股债。依我看来，这三个事实背后的实质是：各大学并没有获得真正的办学自主权。这是我国很多大学科研水平不高、甚至多年来“原地踏步”的重要原因。

一些世界知名大学之所以水平较高，而且每所大学都有值得骄傲的特色，一个重要原因，是因为它们拥有办学自主权，校长和学校董事会能自主管理学校事务，教师可以心无旁骛地教书育人、从事科研。反观我国，情况要复杂得多。

如果希望中国的大学能迎头赶上，为提升国家的整体实力做贡献，就应该尽快借鉴国企的改革模式，将高等教育的自主权还给每一所大学。这是形势所迫，也是大势所趋，更是我们这些身处大学的教育工作者发自内心的期盼。

教育部门该管什么

眼下，教育问题成为全国上下共同关心的问题。通过增加高校办学自主权解决高等教育中存在的各种问题，成为很多人的共识。有人会问，办学自主权回归学校以后，教育主管部门管什么？

教育主管部门首先要管方针、管政策，即管教育方针、双百方针，管知识分子政策、管办学的方向、管办学指导思想。教育是公益事业，不能把学校办成企业，办学绝不能以营利为目的。把指挥棒从应试教育完全转回到素质教育上来，实行真正的素质教育，而不是假的、伪装的、应付上级、应付检查、应付评估的“素质教育”，这是教育主管部门首要的本职工作。

教育部门第二项是抓宏观调控，例如学校网点的部署，高校和职业技术学校的比例（现在职业技术学校这一环节太弱），本科生和研究生的人数，专业的设置和调整，优质师资的补充，毕业生的就业。教育主管部门应会同发改委、科技部、人力资源和社会保障部等部门共同抓好宏观调控。

教育主管部门的第三项职责是抓好教育经费和教师待遇问题。30年来为什么教育经费一直达不到GDP的4%，为什么教师工资的平均水平一直不能达到并略高于公务员工资的平均水平？这是政府文件和全国人大通过的《义务教育法》和《教师法》明文规定的。为什么一直做不到？我百思不得其解。

教育部门该管什么？哪些权力应该交给高校？在国家中长期教育规划中，这些问题需要明确。

——清华大学教授孙复初 （本报记者伍修琼整理）

扩大高校办学自主权

《深圳特区报》2011-03-13

12日下午，全国政协十一届四次会议举行“政协委员谈教育规划纲要”记者会，全国政协委员钟秉林、程天权、王康、刘长铭、迟宝荣、王国宾回答了记者提问。有委员认为，要扩大高校办学自主权，须处理好中央、地方和高校之间的关系，并完善相关配套制度，而社会普遍关注的有关进城流动人口子女异地高考的相关方案须经充分论证后出台。

扩大高校自主权须处理好三个关系

随着被称为中国高教改革试验田的南方科技大学近日正式开学，今年两会上，很多委员将关注的目光聚集在高等教育改革上，呼吁“给高校和地方相应地放权”。教育部相关负责人表示，中央放权的前提是地方和高校有完善的条件。

“如何在高等教育体制改革中，避免出现地方和高校抱怨中央不放权，中央说地方和高校条件不完善的局面？”记者会上，有媒体问道。

北京师范大学校长、博士生导师钟秉林认为，应处理好高等教育改革中的3个关系：一是中央政府和地方政府之间的关系，教育部应该进一步向地方教育行政部门下放权力，调动地方教育行政部门管理高等教育的积极性和创造性。

二是政府和大学的关系，政府应该进一步转变职能，遵循教育规律，尊重落实和进一步扩大大学的办学自主权。“是不是能更多地利用政策法规导向，经济杠杆调节，检查监督和信息服务等手段来管理大学，而不是更多地采用行政手段去管理大学？”他说，高校也应该在自主发展的同时，做到自我约束。

三是大学内部的关系，包括如何优化大学内部的治理结构，创建现代大学制度，处理好学术权力和行政权力之间的关系，克服当前存在的行政权力对学术权力干涉过多的现象等。

“如何做到中央、地方和高校在改革中不推诿、不扯皮呢？关键是要有一个配套的制度和完善的体系，让学校真正做到依法行政、依法办学、依法治校。”他说，包括政府和高校间的事权和财权如何进一步匹配和协调，如何建立一个政府对于高校，以及中央政府对于地方政府公共问责的制度等细节都是需要完善的。

高考“一年多考”旨在选“偏才”

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》中提到，将在高考改革中探索部分科目一年多次考试的办法，探索实行社会化考试。

中国人民大学党委书记、博士生导师程天权在回答相关提问时表示，在我国现有教育资

源还不能完全满足所有人都进大学的情况下，考试仍旧是现阶段社会比较认可的选拔方式。

他说，一年多考，即把一考变成两考或是多次考试，是在认真听取多方意见的基础上所作出的改革尝试，本意不是加重学生的负担，而是想在初步的选拔考试中，更全面地了解学生的特质，包括他理解能力如何，是否具有独特的思考方式等。这些同学在参加全国高考时可能会有一些加分，使他们在基本成绩达标的情况下能够顺利入选，从而让更多的“偏才”、“怪才”更顺利地步入大学。

“异地高考”方案须经充分论证

随着越来越多的流动人口进城务工，其子女的高考问题也受到社会普遍关注。今年两会上，教育部部长袁贵仁透露，教育部正在研究进城流动人口子女异地高考的方案。

钟秉林表示，从教育公平的角度来说，高度重视进城务工人员子女的教育是不容置疑的。对于异地高考，他的观点是“可以探索推进，但必须在充分论证和测算的基础之上”。他说，异地高考涉及一个庞大的系统工程，牵涉到户籍制度等多方面的问题，很多问题都需要细化。比如，各个省份高中教材不一样，外来务工人员子女的考试如何统一等实际问题，都需要综合考虑，面面俱到。

对于在现居地还是回原户籍所在地考试，全国政协常委、北京四中校长刘长铭表示：“比如北京的务工人员的子女，我们在这里集中一些学校来组织他们按照他户籍所在地的教材或者考试的标准来进行复习，这些都是可以拿出来探讨的一些办法。”

王康认为，造成外来务工人员子女希望到北京、上海等这些大城市异地高考，一个重要原因是看中北京、上海等发达城市相对较高的高考录取率，所以，在高考录取时加大对优质教育不发达地区，特别是中西部地区学生的招生比例，也能在一定程度上改善发达城市人口膨胀、高考移民加剧的局面。

我国本科专业调整高校拥有更多自主权

《科技日报》 2012-10-16

专业是高等学校人才培养的基本载体，关系到教育的质量和效益。为提高本科人才培养质量，教育部近日正式颁布实施了新的《普通高等学校本科专业目录（2012年）》和《普通高等学校本科专业设置管理规定》。

新目录的学科门类由原来的11个增至12个，新增艺术学门类；专业类由原来的73个增至92个；专业数目由原来的635种调减至506种，其中基本专业352种，特设专业154种。新目录还调整了部分专业的所属学科，使其尽可能与研究生专业目录一致。

根据新规定，高校办学自主权进一步扩大，除了国家控制布点的62种专业和尚未列入新目录的新专业，其余444种专业，高校都可以自主设置，不再需要教育主管部门审批。“高校依法自主办学在专业设置上有了实质性进展。”教育部部长助理、党组成员林蕙青说。

调整背景

原有的本科专业目录有“两个不适应”

改革开放以来，我国共经历了3次专业目录修订，本次修订是第四次。

原有的《本科专业目录》于1998年颁布实施，对于引导高等学校拓宽专业口径、加强专业建设和管理、提高办学水平和人才培养质量起到了积极的作用。“进入新世纪以来的十多年，是我国经济社会快速发展、科学技术突飞猛进、高等教育发展实现历史性跨越的时期。社会进步和高等教育自身发生的巨大变化都对本科专业目录及专业设置提出了新要求。”林蕙青说。

原有的《本科专业目录》逐渐显示出了“两个不适应”的问题，即不适应经济社会发展的新需求、不适应高等教育发展阶段新特征的要求。具体表现，一是新专业不断涌现，目录外专业种数达386种，占现有专业种数的60.78%，迫切要求进行专业整合优化，形成完整、统一的新目录；二是高等教育进入大众化阶段后，人才培养呈现多规格、多样化趋势，迫切要求构建与之相适应的专业结构和专业设置机制；三是随着学科和研究生教育发展，迫切要求做好本科教育与研究生教育在学科专业上的衔接，以利于改革高校课程体系和人才培养方案。

原有的专业设置规定显示出“两个不到位”

1999年教育部颁布了《高等学校本科专业设置规定》，对指导高校专业设置和调整起到了十分重要的作用。但是，1999年版《设置规定》在执行过程中逐步显示出了“两个不到位”的问题。即落实高校设置专业的自主权不到位、政府宏观监管不到位。具体而言，一是专业设置管理的程序较多，备案或审批时间过长，不利于高校主动调整和优化本科专业设置。二是教育部负责审批的专业种数过多，客观上造成高校自主权相对较小，不利于促进高校分层分类发展和宏观管理。三是部分高校存在“重申报 轻建设”现象，专业内涵建设亟待加强。新目录有哪些变化

将专业划分为352种基本专业和154种特设专业

新《目录》最大的变化是构建了新的目录体系，由两大部分——352种基本专业和154种特设专业（目前）构成。基本专业是学科基础比较成熟、社会需求相对稳定、布点数量相对较多、继承性较好的专业；特设专业是针对不同高校办学特色，或适应近年来人才培养特殊需求设置的专业。这是新《目录》与前三版《目录》只有单一性质专业最大的区别。

其中，基本专业每五年调整一次，相对稳定；特设专业处于动态，每年向社会公布。

教育部高等教育司综合处处长韩筠解释说，特设专业就是根据市场需求设置专业的平台，近年来，各高校根据办学特色和市场需求设置了一批专业，经过实践检验有其存在的合理性，但是布点不那么多。对基本专业和特设专业将实行两种管理方式，基本专业每5年调整一次，相对稳定；特设专业处于动态，每年都需向社会公布。如果特设专业发展成熟，就会成为基本专业；如果办不下去，则将退出特设专业名单。

艺术学“自立门户” 成为我国第12个一级学科门类

此次修订最为引人瞩目的是新增了艺术学门类，下设艺术学理论、音乐与舞蹈学、戏剧与影视学、美术学、设计学五个专业。这也意味着艺术学从此以后“自立门户”，不再是文学学科门类的下属学科，成为中国第 12 个一级学科门类。

“艺术学的‘学问’变大了，反映出艺术本身壮大了，社会对艺术的需求更多了。”厦门大学高等教育发展研究中心教授别敦荣在接受媒体采访时表示。华中师范大学教育学院院长涂艳国说，最近 10 年，中国艺术发展已经开始步入旺盛期。艺术学“自立门户”不仅反映出社会对艺术和文化生活的追求，更能反映出中国经济发展转型已由“经济搭台，文化唱戏”转变为“文化大发展大繁荣”，中国人对于文化生活的需求猛增。

设置权限下放高校

各高校可以根据新目录自行设置本科专业

新版《普通高等学校本科专业设置管理规定》给予高校自主设置专业的权力。今后，教育部将只对 62 种国家控制布点专业和尚未列入目录的新专业进行审批，其余的专业都可由高校自主设置，不需进行审批。

在新版《规定》中，一是减少了审批环节。将原规定由高校主管部门审批的专业，改为高校自主设置。二是减少了专业审批数量。原目录外 386 种专业和目录内 24 种专业均需审批，现仅对 62 种国家控制布点专业和尚未列入《专业目录》的新专业进行审批。经批准，新增的专业次年即列入目录并向社会公布，其他高校可根据每年公布的《专业目录》自主设置除国家控制布点外的专业，不需再审批。

本科专业目录修订综合组组长、上海交通大学原常务副校长叶取源认为：“在这种制度下，高校要设置专业，最需要做的就是创造办学条件。高校完全不必担心‘过了这村没这店’，只要安安静静地创造师资、实验室、课程和经费投入等办学条件，就没有任何问题。”

重新审视高等学校自主权

中国教育报

高等教育领域始终有一个争论不休的话题，这就是高等学校自主权。我们常听到校长们抱怨自主权太小，行政部门的干预太多。而另一方面，《教育法》、《高等教育法》已经赋予了高等学校各方面的自主权，那么为什么会有这种分歧呢？如何解决这些问题呢？

首先，要理解教育法中高等学校自主权的含义。从教育法的角度看，高等学校自主权是高等学校依据教育法的规定而享有的法定权利，在性质上是一种公权力，不同于高等学校参与民事活动时所享有的民事权利。这一点不仅被教育法学理论所支持，而且已有司法判决予以认可。在田某诉北京科技大学一案中，北京市海淀区法院从学籍管理是教育法赋予高等学校的自主权这一规定出发，认为行使这一权限的行为是一种特殊的行政管理行为，将高等学校自主权定性为一种公权力。作为一种公权力，高等学校自主权与政府的公权力既有区别又有联系。联系在于两者皆是站在优越于相对方的地位，运用强制力维护和分配公共利益的权

力，不同于私权利或民事权利。区别在于一旦法律明确规定了高等学校的自主权，那么这些权力就与政府的公权力产生了分离，只要高等学校合法正当地行使，便不再受政府公权力的干预，政府只能在法定的范围内通过合法的手段进行监督。

其次，是现有法律自身的原因。我国自 1980 年颁布《中华人民共和国学位条例》以来，已经先后制定了 6 部教育法律、数十部教育行政法规、还有大量的地方性法规及教育行政规章，其中很多法律文件都涉及高等学校的自主权。仅从《教育法》和《高等教育法》的规定来看，我国高等学校享有的自主权包括：（1）招生：制定招生方案，调节招生比例。（2）教育教学：设置学科、专业，制定教学计划、选编教材、实施教学。（3）科学研究：科学研究、技术开发、社会服务，科技交流合作。（4）机构设置：设置机构，配备人员。（5）教师管理：聘任教师，评聘职务，调整工资津贴，实施奖励或处分。（6）学生管理：学籍管理，实施奖励或处分，颁发证书。（7）经费使用：管理、使用各种财产和经费。

仅从上述法律条文来看，我国高等学校所享有的自主权还是比较充分的，并不比其他国家的少。但现实之所以不一样，这和我国的教育立法方式与技术有密切的关系：第一点，我国《高等教育法》在规定高等学校自主权时，将大学、学院、高等专科学校放在一起统一做出规定，没有考虑到不同类型高等学校之间存在的差异，针对性不强、也不尽合理。这与法治国家严格区分不同类型高等学校的法律地位及相应自主权的立法方式有很大差异。第二点，我国现有教育法对高等学校自主权的规定过于笼统，缺乏具体的解释，可操作性较差。以高等学校的专业设置权为例，《高等教育法》第 33 条规定：“高等学校依法自主设置和调整学科、专业”。《高等教育法》所规定的学科、专业设置权究竟是何含义？高等学校能自主到什么程度？高等学校是否无需教育行政部门的批准就应当拥有此项权利？在实践中，这些问题并没有解决好！第三点，我国教育法仅仅规定了高等学校的自主权，却没有限定政府的权力范围。而且在政府有权监督高等学校的领域，也没有规定政府进行监督的方式，这使得政府与高等学校之间缺乏清晰的权力边界。从其他国家的立法体例来看，对高等学校自主权与政府权力的规定方式大致有三种：第一种是分别规定二者的权力是什么；第二种是在法律中明确规定政府的权力，高等学校的权力就是除此之外的与办学相关的其他权力；第三种则是主要规定学校的自主权力，而对于政府的这部分权力则并不明确。我国现在采取的正是第三种方式。在现有的社会背景下，由于我国行政管理的惯性，现行的教育立法方式存在有利于明晰政府与高等学校各自的权力、也不利于恰当处理双方的关系的遗憾，值得给予进一步考虑。

而且，法律仅仅规定高等学校享有哪些权利也是不够的，它还应当明确高等学校行使该项权利的法定形式、高等学校不当行使权利时的制裁方式、以及高等学校自主权受到非法干预时的救济途径，这样才能既赋予高等学校应有的自主权，同时又对之进行合法的规范和有效的保障。

第三，依法行政、依法治教的观念和行为规范还没有完全确立起来。这表现在对于教育法已赋予给高等学校的权利，教育行政机关往往还会有意无意地侵犯，或者通过直接的行政

命令或计划，或者通过制定行政规章。它忽视了这样一个基本的法理，即《教育法》和《高等教育法》是由全国人大或人大常委会制定的法律，其效力高于国务院或教育行政部门制定的行政法规或规章，因而教育行政机关无权通过制定行政规章侵犯高等学校依法律而享有的自主权，更不能通过红头文件来干预高等学校的法定权利。尤其是我国加入世界贸易组织之后，世贸规则要求那些用来规范人们行为的规则必须是经过法定程序制定并公开颁布的，而“红头文件”因其未经法定程序制定并且没有通过法定渠道公开颁布，就不能发生法律效力。因而，教育行政机关必须真正确立依法行政的意识，建立起正确的观念和行为规范，才能符合法治国家与 WTO 规则的要求。

第四，高等学校自身对教育法的了解还不够。高等学校只有先了解相关的教育法律、法规，明晰自己的权利、义务，才能在办学活动中行使这些权利，并拒绝他人的非法干涉或侵犯。否则，法律虽已有规定，但自己却不知晓，那高等学校不仅不能有效行使自己的权利，而且当合法权益受到侵犯时，也很难准确及时地意识到，这难免就会造成不能很好行使自主权的情况。因此，高等学校应当加强法治意识，认真研究分析各项法定自主权的内涵，真正做到正当合法地行使自主权。

第五，我国教育法学研究的不足也是一个需要提到的原因。由于我国教育法学研究的历史不长，因而对很多教育法学理论尚缺乏很好的研究，包括高等学校与政府的法律关系、高等学校自主权的法律性质等。这些问题涉及到：高校自主权是属于国家权力之一部分的公权，还是它作为一个社会组织固来就有的私权，高校自主权与教育行政机关的管理权之间是何关系，高校在行政法上有没有独立的地位，它与教育行政机关之间是内部还是外部的行政法律关系？显然，这些基本理论问题不解决，那么无论立法还是实施法律都会失去坚实的基础。

此外，由于我国的法制建设尚处于初步发展阶段，还没有形成一个良好的法治社会的制度环境，因而还有多方面的有形或无形阻力限制了高校主张自己的权利。在这方面，高校作为社会的一个成员，不能脱离社会而单独存在，因而需要社会整体法治环境的改善。但无论如何我们应相信，高等学校是培养高级专门人才的地方，是高深知识汇聚的地方，它在一个社会文明的传承和创造发展中有着其他组织不可替代的地位，它有理由、有必要在我国的法治道路上走在前端，做出表率。

专家解读专业设置自主权

《光明日报》2012-10-16

历经两年修订的《普通高等学校本科专业目录(2012年)》和《普通高等学校本科专业设置管理规定》近日正式颁布实施。从2013年起，普通高等学校的招生计划和招生工作将按新目录执行。与新目录和新规定相伴的是，今后高校可以根据专业目录自行设置本科专业，也可以申请设置尚未列入目录的新专业。

放权于高校，意义重大。那么，高校怎么去使用这一权利？又如何保证高校用好这一权

利?记者采访相关人士进行了解读。

两套表格报家底

就新目录和新规定，教育部印发的文件总共 100 页，其中占了 30 页的两套表格，告诉高校在自主设置专业时，要具备哪些条件，准备什么样的申请材料。

如果高校要设置新目录中有的专业，就要填写好《普通高等学校本科专业设置申请表(备案专业适用)》这一套表格，分 9 项内容：1. 普通高等学校增设本科专业基本情况表；2. 学校基本情况表；3. 增设专业的理由和基础；4. 增设专业人才培养方案；5. 专业主要带头人简介；6. 教师基本情况表；7. 主要课程开设情况一览表；8. 其他办学条件情况表；9. 学校近三年新增专业情况表。

如果高校要设置新目录中没有的专业，则要填好另一套表格《普通高等学校本科专业设置申请表(审批专业适用)》，内容除了上述表格的 9 项内容，还要加上 3 个方面：1. 增设专业的区分度；2. 增设专业的基本要求；3. 医学类、公安类专业相关部门意见。

“我们强调要给学校办学自主权，但任何事情不是无条件的。这些表格的指向很明确，就是高校要设置专业须具备下列基本条件：符合学校办学定位和发展规划，有相关学科专业为依托，有稳定的社会人才需求，有科学、规范的专业人才培养方案，有完成专业人才培养方案所必需的专职教师队伍及教学辅助人员，具备开办专业所必需的经费、教学用房、图书资料、仪器设备、实习基地等办学条件，有保障专业可持续发展的相关制度。”教育部高教司综合处处长韩筠说，她还特别强调：“表格中要求校长亲自签字，这在以前是不做此要求的，想表达的就是责任与权利同样重要。另外，设置某个专业，就要提供这个专业的教师情况，而不是以学校整体师资来论。”

一个平台作监督

除了两套表格，教育部还设专门网站作为这项工作的公共信息服务与管理平台。

“每年 7 月 31 日前，高校要向这个网站提交专业设置申请材料，并在网上公示一个月。公示期满后，高校将公示期间所提意见的研究处理情况及专业设置申请材料报高校主管部门，主管部门对高校提供的专业备案材料、公示期间所提意见、高校研究处理情况等进行形式审核。审核后汇总，于当年 9 月 30 日前以文件形式报教育部。教育部于当年 11 月 30 日前公布备案结果。”此次本科专业目录修订综合组组长、上海交通大学原常务副校长叶取源介绍说。

以上程序适用的范围是高校要自主设置的专业是本科目录内的非国家控制布点专业，这些专业多达 444 种，不用审批，只需备案。但是对目录中的 62 种国家控制布点专业和目录中没有的专业，叶取源说：“还要多一些步骤，公示期间教育部将委托相关教学指导委员会，对新专业的科学性、可行性以及专业名称规范性提出意见，并提交到教育部，该高校的主管部门还要召开专业设置评议专家组织会议，进行审议，审议拟同意设置的专业也要汇总报教育部，教育部委托教育部学科发展与专业设置专家委员会对需审批的专业进行评审，于当年

11月30日前公布审批结果。”

网上公示程序让我们看到专家组织在其中发挥着重要作用，如何建设这些专家组织呢？“高校、高校主管部门和教育部将设立相应的专业设置评议专家组织，或在现有专家组织中增加专业设置评议职能。”教育部部长助理林蕙青说，“同时，专家的意见也会放到网上进行公示，从而接受广泛社会监督。”

一种机制是保证

改革开放以来，这是我国第4次修订本科专业目录，最近一次是1998年颁布的。10多年来，经济社会的快速发展和科学技术的突飞猛进，使原目录出现多种不适应，从表面上看，是专业不适应社会需求，或是社会急需的人才没有对应专业培养，还有本科与研究生在专业上不衔接，但本质上还是一直没有建立起一个有效机制，使高校办学与社会需求有效衔接。林蕙青说：“主要是两个不到位：一是高校设置专业的自主权不到位，二是政府宏观监管不到位。”

这两个不到位产生的一些现象：明明知道某个专业与研究生教育不对应，高校却无权改变；校长看到当地社会对某专业人才的需求，但审批不下来就开办不了；再就是一阵子大家都去追所谓热门专业，无序的结果导致某些专业泛滥，部分高校还存在“重申报，轻建设”现象，导致办学质量不高。

“所以我们这次强调放权给高校，让他们能按规定自主设置和调整专业，主动去适应经济社会发展需要，也可以静心办学。同时，我们也强调宏观调控，建立了动态调整机制，对于新设专业，进行年度检查、发布年度质量报告，对办学质量低下的专业实行限期整改、暂停招生等退出机制，我们还建立专业设置预警机制，对于过度设置和涉及国家安全等特殊需要的专业实施国家调控。另外，我们还确立《专业目录》每10年修订一次，目录中的基本专业每5年调整一次，特设专业每年向社会公布，这也是为了有利于动态调整，增强主动适应性。”林蕙青说。

可以说，建立起政府宏观调控、高校自律、社会进行监督的本科专业设置管理机制，是本次目录修订的核心所在，其目标是为了促进高校优化学科专业结构，提高人才培养质量，更好地满足经济社会发展对多样化人才的需求。而只有这样一个机制有效运转起来，才能最终保证把办学自主权用好。

《高等学校章程制定暂行办法》实施若干问题

教育部政策法规司处长 王大泉

根据我的经验讲三个方面的问题。一个是章程制定办法出台之后，有很多高校具体负责章程制定的同志也给我们打电话，向我们咨询了很多的问题，这些问题有具体的问题，也有工作层面的问题，也有写作方式方法的问题。我把问题梳理了一下，跟大家分享。第二个，从这次章程建设的目标来看，是希望大学在章程建设过程中有所创新，在内容上有所突破。

所以我想其中对章程制定办法，第二章，关于章程内容，这里面涉及八个条款的内涵做一个解读，希望给大家提供一些参考。第三个方面给大家简单汇报一下我们下一步工作设想，更好地把握工作节奏。由于我的能力有限，讲得不到之处请大家指正。

一、制定章程要处理好的矛盾问题

这样的问题，包括我们起草办法的过程中，包括办法实施以后，有很多的学校问题交织出来的矛盾和问题，感觉到章程制定纠结一起的矛盾。

第一个问题，怎么处理理想和现实的关系问题。办法基于高等教育发展现实和需要，对章程制定提出的指导性和规范性规则，这是一个暂行的办法，这个暂行办法袁部长在审议的时候加进去的，他说这个东西还是创制性的，建国以来第一次教育主管部门对大学章程的内部治理作出规定，还有不断完善修订的任务，还需要实践的检验，不可能尽善尽美。因此章程本身就是一个暂行，也是在理想和现实之间取得一个平衡。大学制定章程实现的目标既要包括大学的理想，又不能脱离现实的法律、制度环境和发展状态。任何制度不能脱离现实，章程建设与我国高校所处的现实情况和历史发展特征相结合，特殊的政治体制和教育管理体制，特殊的历史文化传播，特殊的社会发展阶段，特殊的国际大环境，很多人比较的时候，是不是西方大学不同的发展路径和背景。在章程制定的过程中，又有理想，又要章程具有引领性，又要考虑现实的需求，这个关系可能是非常复杂的，有很多学校在处理的过程觉得比较棘手。实际上我们大学章程制定目前为止，我们学校形成了很多制度性的规范。所以孙司长说依法治校也要对现实问题的清理，就是学校内部的本身现实性的制度，可能通过章程理想的引领性的东西进行系统的整合，有很多的问题处理理想和现实的关系。

第二个问题，章程的形式和内容处理好共性个性的关系。我们章程建设的时候一个最大的问题是大学章程是千校一面的，有很多的研究者批评我们，大学章程读起来每个大学差不多，在章程建设的时候我们收集了500个大学的章程，我大体把所有的文本翻过一遍，确实在章程的表述语言风格上高度雷同，不管是内容、语言，高度的雷同。怎么避免千篇一律的现象？这是我们要解决的重要问题。章程的内容可以想象，有共性也有个性，共性和个性交织在一起，有的时候在共性反映出个性，比如说共性的问题，章程都要规定学校的名称，学校的住址，每个学校的名称不一样，个性也不一样。同时在个性中追求共性的方面。学校有很多的规章制度，应该凸显学校的个性与特点，要在统一的基础上技术自主的设计，总结和归纳学校的特色与发展空间，可以说个性来源于共性的深刻认识，深刻认识到共性的实质，比如说高校的目标和属性，基本的制度框架，在这个基础上可以凸显共性的。从这个问题来讲，高等教育法对高等学校的章程做了一个规定，那个规定是一个共性的规定。但是这个规定，每个学校都可以提炼出自己的个性，个性就是怎么认识它，认识高校的目标和属性。

高校章程可以在校内事务管理方面，共性的角度要成为规划校园整个内部管理秩序的组织法，在权力保护层面，又成为彰显权利法定、权力有限的权利法，在行政法治的层面，成为以程序保障，确保组织秩序运行、保障权利实现的程序法。这是共性，有很多的高校章程

都要体现这样的东西。我们现在章程，今天的章程到现在的阶段体现未来起到什么的作用？其中有一个很重要的方面，我们跟最高法院反复沟通过，踏步逐步承认高校的章程成为学校自主权的边界。最高法院最近一次起草的司法解释的时候，增加了司法机关在审查高校行为的时候，可以参考学校的章程。当时这个条款是对司法制度非常大的突破。大家都知道在法定规定里面，司法机关审查案件的时候，是以法律为依据，以规章为参照，最高法院在搞司法解释的时候，同意大学的章程经过审核准以后，可以作为司法机关审查的一种参考，这就是一个很大的制度性的推进。当然这个司法解释现在还没有最后的出台，这也反映出司法机关的思想的转变。昨天马校长介绍一个案例，最高法院专门做为一个案例，解读了以后就是高等学校作出的学位的管理细节，司法要给予尊重，像这是章程制定之后的章程的功能和作用。这也是章程制定的一部分，学校个性的体现和章程的共性有一个相互的关系，学校的创制内容就在共性中体现出个性。

第三个问题，自由与制约的关系。任何一个研究者也好，包括我们管理者也好，要承认自由是大学的特点，学术自由是现代大学制度的灵魂。章程的目的要使高校获得自主办学的自由，在学校内部形成学术自治，研究教学自由的空间。但是章程同时要有自我约束和监督的意识。学校对办学自主权的理解也常常也出现偏差，学校如果超越法定的权力与边界，无视其他利益群体的利益，学校的自主权也会滥用的可能，无论从理论上，还是实践中，学校充分行使自主权的前提应当是学校要建立自我约束、自我监督的体制。章程就是要根据法律和国家相关规定，来划定学校自主权的边界。但由于问题性质的不同，学校自主的空间和原则也不尽相同。在有一些方面，学校的规定是对法律的细化，要遵守法律的原则，不能超越上位法规定的。有些方面，法无禁止的时候学校既可以自主实施的，我们在实践中体会到学校定自己规则的时候，有的时候混淆了两者的界限，有的时候本来是法律的规定内涵，学校做了一个扩张性的解释，可能得不到外界，特别是司法的支持。

前一段时间最高法院专门有一个案例，中华人民共和国最高人民法院用判决的形式指出学校管理学生的行为违法，开创了最高法院审判的一个先河，这个案例非常简单的例子，就是一个学校的研究生，这个研究生在参加课程论文考核的时候，老师布置一篇论文，研究生拷贝了一篇，在网上盗了一篇交给老师，老师看了以后说你肯定是抄袭的，你重新回去写。这个学生回去以后还不想写，又拷贝了一篇，又让老师给看出来了，老师就非常生气，说这个学生怎么屡教不改，学校最后给学生做出开除学籍的处分，什么理由？这个学生违反了普通高等学校学生管理规定，叫抄袭剽窃他人研究成果，情节严重，以这条界定学生的行为的属性。但是最高法院最后认为学校应用的规则是错的，这种行为不构成学校规定的剽窃和抄袭，是课程考试中的作弊作为。法院作出这样的判决，认定学校行为违法了。这个案例现在还没有公开，当然有很多的争议。但是如果这个案例说明司法机关已经主动介入学校内部管理事务的倾向，他们认为对于改变学生重大身份的学校管理行为，司法有最后审查的必要性。这样的原则实际上教育部也是持一种支持的态度，觉得学校也应该有一个自由、自我约束、

自我管理权限，要有相应的边界。章程建设的时候要处理好这样的关系，要弄清楚哪些是法律授权学校之后，学校根据法律的规定进一步细化，不能超越法律。同时我们也注意到学校有很多时候对法律的理解，法律没有禁止的时候，学校没有做的勇气，在另外一个层面来讲学校作为一个独立法人，有一个规则，法无禁止，可以做的，但是有很多的时候学校突破的时候受到阻碍之后，没有突破的勇气，这是怎么样考虑好两者之间的关系。

第四个问题，守成与创新的关系。

二、《办法》有关章程内容的解读

1、章程的法定内容

关于名称、校址：学校的登记名称、简称、英文译名等，学校办学地点、住所地；要体现学校资源的完整性

关于办学宗旨：学校的机构性质、发展定位、培养目标、办学方向；公办高校应当明确自身作为事业单位法人的公益性，非营利的组织属性，明确自身的发展方向，发展定位；

办学规模：经审批机关核定的办学层次、规模；高校经批准可以实施高等教育的层次、类别等，如专科还是本科，研究生教育，规模是按照高校基本办学条件，可以招收学生的数量。学校的办学规模不能突破最高限额，但在限额内只能学校可以根据发展的需求和自身对人才市场需求的判断，判定最佳的招生规模。

学科门类设置：学校的主要学科门类，以及设置和调整的原则、程序；学校已设置的主要学科门类，重点发展的学科门类，优势学科门类，学校自主调整设置的学科；在权限范围内自设专业、硕士博士学位点，要明确设置原则、决定程序，学校应该可以根据社会人才需求，新增学科、设立交叉前沿学科，但要有自我约束机制，如新增学科、学位点，达到何种条件，可以招生，如何考核评估等。

教育形式：学校实施的全日制与非全日制、学历教育与非学历教育、远程教育、中外合作办学等不同教育形式的性质、目的、要求。在章程中要明确各种教育形式在学校教育中的地位，如何实施，实现怎样的教育目的，如何体现学校教育质量的整体要求等。实践中有的高校已经发生了办学权滥用，院系乱招生，学校难于或者没有控制的情况。学校应当在章程中公示。

经费来源、财产与财务制度：学校经费的来源渠道、财产属性、使用原则和管理制度，接受捐赠的规则和办法；规划纲要提出：“高等教育实行以举办者投入为主，受教育者合理分担教育成本，学校设立基金接受社会捐赠等筹措经费的机制”，这一表述与高等教育法的表述有所差别，强调了受教育者的义务，突出了学校设立基金接受捐赠的方式，高校可以据此对高校中财政性经费、学费收入以及接受捐赠及学校自筹的经费建立不同的管理制度，如公益性基金统一管理和使用学校的非财政性经费等。学校也需要确定接受捐赠的规则。

举办者与学校之间的权力、义务：学校的举办者、举办者对学校进行管理或考核的方式、标准等，学校负责人的产生于任命机制，举办者的投入与保障义务；公立学校的举办者都是

政府。实践中高校分中央和省两级管理，但高校的举办者并不限于国务院和省级政府，还包括地市级政府，以及中央部委等。学校与举办者的关系应当主要包括：一是实践举办者的办学目的，公办高校为国家培养人才，不同层次的高校所承担的责任也不一样；举办者的办学目的，也决定了高校办学的目标与规模等，举办者对学校是否符合要求有考核、评价的权利。二是，举办者参与管理学校的权力。这种权力主要由举办者任命学校的管理者来体现，因此，举办者如何选择学校管理者，是章程要规定的内容。三是举办者对学校的投入与保障义务。按照法律规定，举办者要保证学校基本的办学需求，提供相应的教育经费。章程明确，举办者要按照办学规模和生均标准拨付经费是举办者义务。同时，举办者也有义务根据学校的特点和需求提供科研经费、办学地点等必要的保障措施。

章程修改程序：章程修改的启动、审议程序、以及章程解释权的归属；章程作为学校的基本规则，维护其稳定性和权威性是保障章程效力的重要方面。因此，对于章程的修订应谨慎，不能朝令夕改。学校章程重要设置启动章程修订的条件与程序，由谁提出修订动议时，再规定如何审议。像法律的修订和章程制定的程序一样，经过民主协商与决策的程序。章程要对解释权作出限定，在出现理解争议时，由学校的哪个机构作出解释，一般是谁审定谁解释，但如果有些条款出现异议也可以提请审核机关解释。

其他必须由章程规定的事项：学校的分立、合并、及终止事由、校徽、校歌等学校标志物，学校与相关社会组织关系等学校认为必要的事项，已及本办法规定的需要在章程中规定的重大事项。一是学校的分立、合并及终止事由，现有大部分学校的章程对此是没有规定的，但是高校作为独立的法人在理论上存在终止的可能的，此外，学校的分立、合并由政府的主导下，已经进行过实践，当时学校只是实行者，但作为独立法人，在分立、合并这样的事项上应当要有决策的程序，要有意见表示。二是学校的标志物，包括校歌、校徽，可能还有校旗等，是体现学校传统、文化和特色的重要标志物，应当在章程中确定下来。三是学校与相关社会组织的关系。如学校为与企业、事业组织建立紧密合作关系设立的学校董事会等机构，与其他组织共建重大项目等，学校认为这些关系涉及到学校的治理结构和制度框架，都可以选择在章程中做出规定。四是办法明确的一些学校章程中应当包含的重大事项，主要是根据建设现代大制度的要求，补充的一些重要内容。

2、高校办学自主权的形式与监督

高等学校的办学自主权在高等教育法中规定了7项，此次规划纲要又进一步明确了高校自主权，也提出7个自主权，办法综合了高教法和纲要的规定，提出了高校对以下自主权要建立健全行使规则和监督机制，落实高校自主权是高等教育改革的一条主线，如何使高校实现自主管理，内部自律机制的建设是至关重要的，学校行使权力要有规则、遵循程序、也要体现决策、执行和监督相分离的原则，章程不可能规定具体的事务细节，但这些权利运行的原则与规范及规则、程序和监督机制是可以明确的。

学校根据自主权可以进行相应的内部体制、机制改革，改革形成的成果，要体现在章程

中，并按照办发的要求，系统地设计改革的方案。

开展教学活动、科学研究、技术开发和社会服务；

设置和调整学科、专业；

制定招生方案，调节系科招生比例，确定选拔学生的条件、标准、办法和程序；

制定学校规划并组织实施；

设置教学、科研及行政职能部门；

确定内部收入分配原则；

招聘、管理和使用人才；

学校财产和经费的使用与管理；

其他学校可以自主决定的重大事项。

3、关于高等教育领导体制，党委领导下校长负责制的具体实现方式：

一是把法律的原则规定具体化，鼓励学校进一步根据本校的实际增加实施细则与意见，建立好议事规则、决策程序。

二是可以明确议事规则和决策的程序，法律规定了决策的事项，但 these 事项如何提交会议讨论，如何审议、如何决策，如何实现决策的民主科学等等，这里面还有制度建设的空间。

三是按照法律规定要明确党委会与校长办公会各自的职权范围，高教法明确党委统一领导学校的工作，同时也明确要支持校长独立负责地行使职权，因此办法规定章程对于如何保障校长职权的行使也要进行制度安排。如说高教法第 41 条规定了校长职权中包括了拟定权、提名权。实际上这也是党委决策的必经程序，要落实法律规定在章程中解决重大事项的程序问题。

4、关于学校的内部治理结构：

章程要明确学校内部治理结构和组织框架，也就是描绘学校的组织框架图。高等教育法规定学校有自主设置内设机构的权力。但要明确这些机构设置的目的、原则、权限，以及彼此之间的关系，尽量精简机构、整合职能，已达到更高的管理效率。实际上学校通过制定章程，梳理内部结构，也是一次自我评估和反思的过程。怎样使学校内设机构更能够反映学校的发展需求，符合高等教育发展的趋势，如学科符合融合和交叉的趋势，实现管理的便捷，是学校需求思考和发挥智慧的地方。

第二款是一个引导性、选择性的条款，章程根据学校实际，可以按照有利于推进教授治学、民主管理，有利于调动基层组织积极性的原则，设置并规范学院（学部、系）其他内设机构以及教学、科研基层组织的领导体制、管理制度。教育规划纲要提出要推进教授治学，发挥教授会的作用。学校在院系一级的管理体制上实际上是可以做出创新和突破的，这是学校基本可以自主决定的空间和事项，如何使院系一级的管理最有利于教学、科研的目的，推进基层的管理民主和学术民主，可以在制度上进行相应创设。

5、关于高校学术管理体系的建构：

维护学术的独立性是高等学校的重要特征。学术权力体系的构建和监督，也是章程建设中可以突破和创新的一个领域。

在高等教育法规定了学术委员会，但是学术委员会的职能规定的比较原则，没有组成和运行的规则，而学校中的学术组织还有很多，有法律依据的学位评定委员会，以及教学指导委员会等等，但是学术权力的行使是比较分散的，各自的规则并不统一。因此，能否将学术委员会作为学校学术管理的最高的机构，让学术委员会承担学术规划、学科建设、学术评价等职能，监督学术道德，同时理顺其余其他学术组织的关系，如学术委员会下可设若干委员会，由学术委员会最终处理学校内部的学术争议等等。此外，在像专业设置这样的问题上，要在章程中保障学术委员会独立行使判断或者决策的权力。

章程要形成具体的学术评价规则。学校有自主制定学术标准的权力，但是自主是有限的，最高人民法院认定学校可以就学术要求提出具体的标准，就是基于对学校权力的尊重，学位条例规定，学生成绩优良，学校可以对此作出细化和描述，在学位授予的具体原则上，要有理念，也要有可操作性。

关于学术权力的边界与行使规则问题，比如说有很多学校授予学位做一个规定，说受过记过以上处分的不授予学位，像这样的规定，实际上是学校对学位条例细化的过程，面临着学校细化是否符合学位条例立法的原则和本意。部里面出了一个解释，认为这样的简单规定不符合学位条例的规定，从学术水平角度来讲分解为学术的成果，学术的能力，学术的道德，所以只有学术道德相关的行为，比如说剽窃、抄袭、作弊，受到处分，不授予学位，这个和学位条例是一致的。如果泛化学位授予讨论的话，学术的边界就突破了，因为离开了学位条例的本意。学位是评价授予人学术水平的标准，这是学术过程中进一步探讨的问题，学校怎么样建立符合自己特点的，法律规定的学术评价的细则和规则。比如说学位委员会成为学校内部解决纠纷的职能，能够统摄学校的管理，这个可以进一步制度创设的地方。

6、关于民主监督和管理机制：

实现校内民主监督是现代学校制度的重要要求，因此，章程要充分体现校内民主的要求，对民主管理的组织、机制作出规范。

重新定位学生组织的功能与职责，促进学生管理自制。学生代表大学如何发挥其作用，也是高校章程可以有所创新的方面。

7、关于建立质量和自我监督的机制：

章程应当围绕提高质量的核心任务，明确学校保障和提高教育教学质量的原则与制度，规定学校对学科、专业、课程以及教学、科研的水平与质量进行评价、考核的基本规则，建立科学、规范的质量保障体系和评价机制。

学校应当建立质量监控与保障机制，有学术质量的自我评价标准，注重培养过程的质量控制。

从高校信息公开的角度，高校中招生、质量和经费的使用是最受关注的方面。其中学校

如何保障自身的教育质量，是应当建立明确规范的。

8、关于如何体现以人为本的办学理念：

实质是要求在章程中突出教师、学生在学校管理中的主体地位，在制度设计上要明确目的性，即：管理是为他们提供服务的，不是以管理便利和严格为目的，而是以更好促进学生的发展、有利于教育目标的实现为目的的。

建立公平公正的申诉的规则。可以按照正当程序原则，设计救济机制，引入听证程序，真正允许学生进行陈述和申辩，要对学校的自由裁量权进行自我约束和控制。

完善教师权益的保护机制和申诉制度。如，可以设立教师道德委员会，实现教师职业共同体的自我监督，明确信息公开的要求，使教师职务评聘的程序更加公开和透明等等。

学校章程不可能规定学校所有的事项，但是要建立理性的原则，公正的程序意识，应当出现具体规则难于解释，或者出现争议的情况，或者出现对学生、教师不公平的事项时，章程的规定可以援引作为对原则、方向进行判断的依据。就像宪法修正案把“国家尊重和保障人权”写出宪法一样，它不会带来直接的行为规则，但是能够指导行为规则的确定，能否帮助我们判断事务的正确与否。那些不尊重人权或者践踏人权的方式和方法，就不能被继续视为合法合理。这也就引发了刑事诉讼法对非法获取证据排除。国家法制的进展，也应当反映在引领文化的大学之中。

三、下一步工作设想

设立教育部高等学校章程核准委员会；

依据办法完善章程核准的程序与标准，引导学校的章程的创新，鼓励个性；

启动章程建设试点工作，确定若干直属高校作为章程建设的试点高校，由有关司局组织工作小组，采取深入调研、共同研讨的方式，共同推动学校的章程制定；

争取年内有直属高校章程通过核准。

（根据章程培训班会务组速记材料整理）

运作实践

江苏省公立高等学校办学自主权现状研究——基于高校访谈

《苏州大学硕士论文》 2009年4月

节选：

第三章访谈原材料呈现

3.1 访谈原材料

访谈材料

在谈到七大办学自主权的落实时，这些被访者都各有重点地对当前七大办学自主权的落实情况进行了描述，在此访谈对象一律用符号表示，访谈内容基本采用原话。

笔者：您认为当前我国高等学校招生自主权有没有得到落实？

A：我国高校在招生方面的自主权没有全部落实。

笔者：您认为高校在设置学科、专业方面的自主权落实的情况如何？

A：政府批专业，导致存在某些高校为了获得专业的审批而去与政府拉笼关系。

笔者：您认为高校在科研方面的办学自主权落实得怎样？

A：相对其他自主权好一些，但也有问题存在。

笔者：您认为评职称方面的办学自主权落实得如何？

A：高校评职称方面，由政府部门导向，劳民伤财。

笔者：当前政府主管部门主要以什么方式对高校实行管理？你对当前政府部门管理高校的方式和手段有什么看法？

A：强势政府对高校过多干预，行政色彩过浓。政府主要主导什么不太明确，该主导的不好好主导，行业委员会应参与并发挥作用。

笔者：请问您是如何看待我国当前高校党委领导下的校长负责制？

A：校长、书记配合好的不多。原因：党委、校长职责不清，本身体制有缺陷。主张：党、政于一身。

笔者：请您谈谈我国高校的学术权力和行政权力的关系。

A：高校学政府，行政色彩太重，行政权力大于学术权力，高校应发挥学术民主，但目前限于“大的环境”做不到。官本位严重，不应该和行政级别挂钩，影响学校自主权发挥的最核心问题是人事制度，院长、校长上面任命，并非民主选举。

笔者：您认为当前我国高等学校招生自主权有没有得到落实？

B：计划经济体制下政府对招生方面卡得过紧。

笔者：当前政府主管部门主要以什么方式对高校实行管理？你对当前政府部门管理高校的方式和手段有什么看法？

B：英、美自主，行政很少干预高校，而我国政府不敢放权，管得过多，所谓“厕所安门都要管”，不该管的事管太多，上头来干部兴师动众，发号施令。并举例说西南联大出那么多人才是非常民主的缘故，目前没放宽，起码管理要放宽。

笔者：请问您是如何看待我国当前高校党委领导下的校长负责制？

B：“不是东风压倒西风，就是西风压倒东风”，有些大的事情由于两套班子体制没办法改造，国家应把体制改变才可能。

笔者：请您谈谈我国高校的学术权力和行政权力的关系。

B：学政府，“麻雀虽小，五脏俱全”，行政人员过多，行政管理太庞大，行政级别渗透到高校中，老师被“逼良为娼”。行政人员买文凭，资源集中在行政官员手里，出现“学霸”，不民主，污染学术。学术污染造成学术腐败；老师、校长关系是行政领导，校长有一帮人马，老师怕校长，就算这帮人干坏事，也不敢惹“利益集团”，不注意可能被“穿小鞋”，官本

位严重。

笔者：高校办学自主权应如何在校、院(系)两级之间进行合理的分配,应该授予院(系)哪些权力,同时又如何对这种权力进行制约?

B: 院里权力比过去大。

笔者：您认为高校办学自主权在决策、执行、监督方面应如何进行分解?高校的决策机构应该是什么?执行机构应该是什么?监督机构应该是什么?

B: 常委会决策;校长执行;纪委监督;但纪委是“不抓老鼠的猫”,高校没有监督机制。

笔者：政府主管部门对高校的行政审批项目主要有哪些?你在任期内遇到的最困难(或最烦琐、最无意义)的行政审批项目是什么?

B: 行政审批减少,计划经济体制下所有要上批,基建审批很难,关系大一点拨一点,不能均匀。

笔者：您认为当前我国高等学校招生自主权有没有得到落实?

C: 招收一个学生政府就补一个经费。

笔者：您认为高校在设置学科、专业方面的自主权落实的情况如何?

C: 高校新设专业须上报。

笔者：高校财产自主权落实了吗?

C: 学校制定预算,交教育部备案;人、事、物筹划自主权比省属高校更高。

笔者：当前政府主管部门主要以什么方式对高校实行管理?你对当前政府部门管理高校的方式和手段有什么看法?

C: 政府管高校四种方式:管理领导班子;评估和巡察员;鼓强;咨询会。高校权力制约比企业要强,政府应放权。

笔者：请问您是如何看待我国当前高校党委领导下的校长负责制?

C: 党、政权力需明确鉴定,以便分清职责,但过分分清,党、政班子不协调,权力边界模糊,分不清大事小事。

笔者：请您谈谈我国高校的学术权力和行政权力的关系。

C: 目前学术权力有学术权力的行政泛化现象,当然也有学术影响权。

笔者：高校办学自主权应如何在校、院(系)两级之间进行合理的分配,应该授予院(系)哪些权力,同时又如何对这种权力进行制约?

C: 管理重心下移,学校要把能放的权力尽量下放,院、系权力大,学校集中办事难,这是权力下放过程中的弊端,各院使权中如何加强组织监督。

笔者：政府主管部门对高校的行政审批项目主要有哪些?你在任期内遇到的最困难(或最烦琐、最无意义)的行政审批项目是什么?

C: 行政审批项目托一年算一年,托一天算一天,能变通就变通,与学校类型千差万别(如

综合类、艺术学校、农、林学校) 脱钩, 造成资源集中在一个部门, 造成跑步前进, 公关造成体制内做法, 造成官僚主义。

笔者: 您认为当前我国高等学校招生自主权有没有得到落实?

D: 高校在招生方面没有自主权。

笔者: 您认为高校在设置学科、专业方面的自主权落实的情况如何?

D: 高校设置专业只在教育部规定范围内, 另设专业要上级批准, 但在政府的掌心里跳不出来。

笔者: 您认为高校在科研方面的办学自主权落实得怎样?

D: 科研自主权好一点;

笔者: 境外交流方面的自主权呢?

D: 境外交流方面高校拥有自主权。

笔者: 您认为评职称方面的办学自主权落实得如何?

D: 认为评聘指标由上面定。

笔者: 财产方面的自主权呢?

D: 教育、科研、财经由政府考虑, 物别是财政, 过去统得“死”, 教育部下钱, 只在此范围内使用, 经费全国统一同时也给高校一定自主权, 不限制开辟另外渠道创收。

笔者: 当前政府主管部门主要以什么方式对高校实行管理? 你对当前政府部门管理高校的方式和手段有什么看法?

D: 政府直接管理, 计划经济体制下, 机制死, 财政上政府管理过“死”, 统一由政府计划管理, 没有自主权, 现在变了, 教育要适应市场经济大形势。

笔者: 请问您是如何看待我国当前高校党委领导下的校长负责制?

D: 党、政权力关系需长时间才可以解决, 如果校长、书记素质不行就不行。方向性问题由党委管, 校长负责业务, 党委集体领导, 重大问题由党委讨论通过再执行。

笔者: 请您谈谈我国高校的学术权力和行政权力的关系。

D: 行政权力大于学术权力, 老师参与决策, 但意见一般流于形式。

笔者: 高校办学自主权应如何在校、院(系) 两级之间进行合理的分配, 应该授予院(系) 哪些权力, 同时又如何对这种权力进行制约?

D: 高校实行分级分权, 校、院(系) 权力有规范文件规定, 学校应予以保障, 采取校、院或校、系由校规模而定。

笔者: 您认为高校办学自主权在决策、执行、监督方面应如何进行分解? 高校的决策机构应该是什么? 执行机构应该是什么? 监督机构应该是什么?

D: 党委集体决策, 重大决策由党委讨论通过; 校长执行。

第三章访谈原材料呈现

笔者: 您认为当前我国高等学校招生自主权有没有得到落实?

E: 高校在招生方面没有自主权;

笔者: 您认为评职称方面的办学自主权落实得如何?

E: 评副教授要上报, 名额省里给, 至于提谁由高校自主。

笔者: 当前政府主管部门主要以什么方式对高校实行管理? 你对当前政府部门管理高校的方式和手段有什么看法?

E: 应根据高校类型和层次划分, 不能一刀切, 计划经济体制下校长没权, 现在校长权力多多了。

笔者: 请问您是如何看待我国当前高校党委领导下的校长负责制?

E: 书记、校长主要是人事权, 书记、校长不一致须协调, 如果一致的话就可以全部摆平(好事、坏事都能做)。

笔者: 您认为当前我国高等学校招生自主权有没有得到落实?

F: 计划下达, 当然高校也可以申报。

笔者: 您认为高校在设置学科、专业方面的自主权落实的情况如何?

F: 专业的设置有的教育部批, 有的省批, 没有发挥市场机制的作用。

笔者: 高校可以自主制定教学计划、选编教材、组织实施教学活动?

F: 基本没有落实, 政府规定两课的时间和内容, 并且上课效果差, 高校没有自主权。

笔者: 您认为高校在科研方面的办学自主权落实得怎样?

F: 高校急功近利, 有些科研政府直接导向。

笔者: 境外交流方面的自主权呢?

F: 国家对高校的境外交流没有设置障碍, 境内交流的自主权基本落实。

笔者: 您认为评职称方面的办学自主权落实得如何?

F: 定编定岗。

笔者: 当前政府主管部门主要以什么方式对高校实行管理? 你对当前政府部门管理高校的方式和手段有什么看法?

F: 政府部门管理高校通过文件、领导讲话评估、监督等方式, 领导权力第一, 没有把高教法真正落实, 没按高教法办事。

笔者: 请问您是如何看待我国当前高校党委领导下的校长负责制?

F: 书记、校长关系紧张, 书记、校长相当多水平差, 人才素质是关键, 主张: 党、政于兼于一身。

笔者: 请您谈谈我国高校的学术权力和行政权力的关系。

F: 行政权力大于学术权力, 行政主导, 高校不再是净土, “社会病”在高校体现, 偏离学术道德, 学校变成了行政单位。大学是学术单位, 不能单纯用行政手段去管理高校, 根本是体制问题, 课题水平高低视各社会情况决定, 是从社会还是从高校, 高校该自身反省。行政干预大学过多, 想开出好的药方特难。

笔者：高校办学自主权应如何在校、院(系) 两级之间进行合理的分配，应该授予院(系) 哪些权力，同时又如何对这种权力进行制约？

F：院、系不是实际上的实体，真正给院、系权，可能用不好，院、系管理好在于院长素质和理念，民主应上而下。

笔者：您认为高校办学自主权在决策、执行、监督方面应如何进行分解？高校的决策机构应该是什么？执行机构应该是什么？监督机构应该是什么？

F：党委、行政领导班子决策；纪委监督。

笔者：政府主管部门对高校的行政审批项目主要有哪些？你在任期内遇到的最困难(或最烦琐、最无意义) 的行政审批项目是什么？

F：基建程序最复杂

笔者：当前政府主管部门主要以什么方式对高校实行管理？你对当前政府部门管理高校的方式和手段有什么看法？

G：现在高校是政府的附属物，政府管了那些不该管、管不好、管不了的事。

笔者：请问您是如何看待我国当前高校党委领导下的校长负责制？

G：党委、校长职责不清，后任校长否认前任校长，个人否认集体的做法时有发生，校长、书记决定没人制约，校领导之间生死不相往来，有些校长素质简直是…

笔者：您认为高校办学自主权在决策、执行、监督方面应如何进行分解？高校的决策机构应该是什么？执行机构应该是什么？监督机构应该是什么？

G：党委会决策。

笔者：您认为高校在设置学科、专业方面的自主权落实的情况如何？

H：高校专业的设置真正有自主权需要相当长时间。

笔者：请问您是如何看待我国当前高校党委领导下的校长负责制？

H：党委、校长要划清职责，党委管大事，校长行政，应党、政分开，但校长犯错，缺乏监督。

笔者：您认为高校办学自主权在决策、执行、监督方面应如何进行分解？高校的决策机构应该是什么？执行机构应该是什么？监督机构应该是什么？

H：校长执行；没有监督机制，校长犯错没人纠正。

笔者：您认为当前我国高等学校招生自主权有没有得到落实？

I：在招生方面有自主权。

笔者：请问您是如何看待我国当前高校党委领导下的校长负责制？

I：“党委领导下的校长负责制”一词本身有问题，完全领导不负责。书记、校长往往比较矛盾，“一山难容二虎”，看校长、书记水平；党委把意识形态关，书记、校长不是领导与责任，而是平等地位。书记、校长不要缺位和越位，把握好这个要看个人工作水平。书记、校长要有比较明确意见，要分清职责，不要眉毛胡子一把抓。

笔者：高校办学自主权应如何在校、院(系)两级之间进行合理的分配,应该授予院(系)哪些权力,同时又如何对这种权力进行制约?

I: 各校不一样,老校形成了一定的管理规则

笔者：您认为高校办学自主权在决策、执行、监督方面应如何进行分解?高校的决策机构应该是什么?执行机构应该是什么?监督机构应该是什么?

I: 高校决策;校长执行;纪委不会监督

3.2 访谈结果分析

3.2.1 七大自主权

(1) 招生方面

这几个被访者对高校招生自主权落实情况看法基本上一致,都普遍认为高校招生没有自主权,其中工之所以认为高校在招生方面有自主权,这与他所在的高校本身有现状研究一心基于高校访谈第三章访谈原材料呈现很大的关系,因为他所在的高校属于全国的“985工程”院校。而且本科生和研究生的自主招生权限有很大的差别,除医学和师范全国统一考试外,目前全国的“985工程”院校研究生招生完全自主,同时也说明不同层次的高校享有的自主权是完全不一样的。重点院校相对于普通院校,“985工程”相对于“211工程”院校,部属相对于省属的自主权都要相对大一些。

(2) 专业、学科的设置方面

在谈到专业、学科的设置时,普遍认为高校在这方面没有办学自主权。笔者认为,政府可以审批高校专业的设置,但并非一定要限制在教育部规定范围,比如有些专业有很大的市场需求,而且高校又有这方面的实力,就算是新设专业,政府也无需限定过死。高校实力+市场需求+政府宏观调控可以使得高校专业设置更能依据实际情况发挥其优势,也能保证学生学有所用,在社会上发挥更大的作用,对于那些不能保证学生就业的专业应当取缔。

(3) 教学计划、教材方面

在这方面,因为访谈内容和时间及当时访谈的情境等因素限制,只有一名被访者在这方面做出了回应,F认为:基本没有落实,政府规定两课的时间和内容,并且上课效果差,高校没有自主权。

(4) 科研方面

科研的自主程度,普遍认为这方面的自主权相对其他方面的自主权要大一些。

(5) 境外交流方面

普遍认为这方面的自主权得到了落实。

(6) 评职称、工资、津贴方面

在谈到这方面的自主权时,除了对工资和津贴方面自主权看法一致外(工资由国家拔基本工资,津贴高校有自主),在评职称方面自主权各被访者的反应不太一致,主要有两方面的看法,第一种认为高校评聘没有自主,一种认为评聘自主。

(7) 财产方面

普遍认为财产这方面办学自主权没有自主。可以从访谈资料看出,我国目前公立高校在招生、专业、教材、评职称、财产方面的自主权相对比较薄弱,以政府导向为主;而科研、对外交流方面的自主权相对来说要大一些,基本得到落实,另外在高校层次上看,部属高校比省属高校在七大自主权方面落实得更好,程序也更简单,之所以会出现这样的情况除了国家对部属高校的重点支持外,还与本身这类高校的办学条件和优质资源的集中、高效管理关系密切。

3.2.2 政府管理高校的方式

政府与大学的关系一直以来都是高等教育界关心的重大问题,上面的被访者在谈到政府扮演的角色时,几乎都采取了比较强烈的否认态度,在某些用词上多次重复,表明他们在这些问题上有共同看法——对政府管理高校的方式不满意,产生了共鸣。而且这个问题的回复率是100%,可以说明政府管理高校这一问题是我国高校领导共同关心的大问题,也是他们期待早日解决好的问题。

对政府与高校的形容

政府:强势;对高校干预过多;行政色彩太浓;管太多;直接管理;不敢放权;不该管的管太多;该主导的不好好主导;管得过“死”;计划管理;一刀切;未按法办事高校:附属物

从以上对政府与高校的用词和用词频率可以看出我国目前政府管理高校的方式仍以行政主导和直接管理为主,政府处于强势对高校进行直接、计划管理;而高校则处于被动的地位,处于弱势地位,没有实现真正的自主管理,这也体现了高校在实际运行中扮演的角色与高教法规定的高校的法律地位背道而驰,政府与高校的关系仍然处于管与被管的关系,不能适应市场经济的变化和社会的需求,实行管理体制改革的势在必行。

3.2.3 党委领导下的校长负责制

党委领导下的校长负责制也是我们访谈的一个重要主题,因为我们访谈的是各高校的校长或书记,他们任校长或书记多年,多年的工作经验使得他们对此主题给予了高度关注,同时也正因为他们多年的领导工作经历才使得他们在此主题上的看法颇为深入。在我们访谈过程中,被访者对此问题都作了详细的分析和回答,而且存在颇为相同的看法:认为当前书记、校长配合好的不多,当然也有些校长、书记配合得特别好。他们认为书记、校长配合之所以不好有以下几个因素:校长、书记职责不清,鉴定不明确,我们访谈的领导中,其中就有5人都一致认为校长、书记职责不清是导致校长、书记配合不好的重要原因之一;第二个原因是校长、书记本人的素质是个关键问题,有6人认为书记、校长工作水平和素质对书记、校长工作配合的好坏起着关键的作用;第三个原因是本身党委领导下的校长负责制这一体制有缺陷。有3人谈到校长、书记配合不好,体制本身不能逃脱责任。第四个原因就是高校缺乏监督机制。校长、书记要配合好,工作职责要划清,普遍认为党委应当管大事,管方向性问

题，把握意识形态关，而校长是负责业务。当书记、校长出现不一致时，应相互协调。对党、政关系存在两种对立的观点：一种认为党、政应兼于一身；一种认为党、政分开，政务公开达到民主管理。本人认为，如果党、政兼于一身有可能导致个人权力的专断主义倾向，无法实现高校的民主管理。

对党委书记、校长及体制的用词

书记：全职太太

校长：素质简直…

体制：“不是东风压倒西风，就是西风压倒东风”；有缺陷；“一山难容二虎”

3.2.4 学术权力与行政权力的关系

从被访者的描述中可以看出，目前我国高校行政权力大于学术权力，官本位现象严重，高校急功近利，偏离学术的轨道。究其原因有以下几个方面：社会对高校的影响，高校由过去的象牙塔中走出来，与社会的联系越来越密切，高校的职能集教学、科研、为社会服务于一身，而社会越来越重实用，功利性强，导致高校也存在这样的发展趋势；另一方面是高校本身内部管理方面出现问题。

对高校的用词

高校：学政府；行政色彩过浓；官本位；“麻雀虽小，五脏俱全”；行政单位；不再是净土。

3.2.5 校、院(系) 权力

从被访者的回应中可以看出，目前我国高校院、系权力相对过去来说是更大了些，院、系作为学校的一部分承担着教学、科研方面的重任，只有将权力下放，才能调动院、系的积极性，将任务完成好。另一方面，该给哪些权力给院、系，如何建立院、系权力运行的监督机制又是我们将面对的一个问题。

3.2.6 决策、执行、监督机制

从访谈资料可以看出，这些高校领导在决策、执行、监督机制方面的观点很一致，都认为高校的决策机制是一种集体决策，虽然决策的具体的形式可能每个学校不完全一样，集体决策后再由校长执行，高校本由纪委监督，但纪委却并没有发挥真正的作用，因此高校的监督机制有待建立和加强。

3.2.7 审批项目

由于时间或当时访谈情境的原因，对这个问题的涉及很少，通过整理资料得知只有3人对这个问题进行了回答。关于行政审批，访谈对象B认为行政审批相对于计划经济体制下放宽了些，以前全部都要审批，但现在存在的问题是行政审批不及时，走关系，关系大的占优势，没有联系学校的实际情况，这样容易造成资源分配不合理的现象。那些本身办学条件就差，关系不大的高校获得的资源就越少，证明我国高校在项目的审批方面存在着不公平的现象，这样容易挫伤一些新办院校和落后院校的积极性，造成“强则越来越强，弱则越来越

弱”的现象。行政审批项目中，其中基建审批最难，这也与我国高校规模扩大而国家经费和资源的有限性成正相关，因此高校需加强自己开拓融资的渠道，这也是衡量我国高校竞争力的重要一面。

以上所有的访谈主题都涉及到权、财、人的一个方面或几个方面，第一权力方面，我国政府权力明显大于高校，政府处于强势、主动地位，高校处于被动方面，同时高校七大自主权没有完全得到保障，特别招生、专业和学科、职称、财产等法定规定的权力并没有完全得到落实；高校的老师没有权力，他们作为高校的一员，没有参与决策的权力，就算有，大都是形式主义；院、系的权力虽然比过去大了些，但高校还没有将该下放给院、系的权力放下去；校长、书记权力比较大，但有某些高校校长、书记权力过大，造成个人专断主义，某个别高校的校长有自己的利益集团，权力相当大没有人敢违反，因此就算这个利益集团做了违背高校的事，没有人管，没有监督机构，这样就会给高校的利益带来影响；行政权力大于学术权力，造成高校的官本位现象，造成高校老师急功近利，同时使得行政人员和学术人员的矛盾激化，不利于高校的发展。第二，财方面，由于我国高等教育规模扩大，而政府资源有限，造成高校资源短缺；各校资源分配不均，造成资源的浪费；老师的工资低，造成某些老师不能集中精力在教学、科研方面，无法调动他们从事教学、科研的积极性。第三，人方面，高校的校长是国务院直接任命，但没有经过民主选举，这种人事制度不利于高校的民主管理；有些高校校长、书记素质水平低，对高校的管理没有尽职尽责。

譬如，几乎所有本科高校都规定本科生必修马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论，课程占时长，而效果并不理想。教育部还组织设计出一系列精品课程，制定 21 世纪课程体系，使得高校不得不跟着上面的计划走，使得高校调整教学计划，进行课程体系和教学内容改革的余地很小，不能适应培养具有创新精神和实践能力的高级专门人才的需要。

4.4 自主开展科学研究、技术开发和社会服务

大部分高校认为国家在这方面的政策比较宽松，但也存在一定的问题。科研自主最重要表现在科学创新、原始创新，科学技术是人类进步的动力，国家应提供条件让高校自由探索。但目前政府科研经费有限，政府急功近利，对高校的某些科研工作政府直接导向。现在国家还将科研分出等级，通过科研经费鼓励高校竞争，但导致高校对科研的“寻租”行为。高校人才荟萃，学科门类齐全，科学仪器设备先进，资料丰富，信息交流通畅快捷，有条件能经常举行学术交流活动，加上相对比较自由的环境，这些为开展科学研究提供了物质上和精神上的基础和条件，因此国家应继续鼓励高校自由探索科研，重视基础研究，应根据学校科研水平的高低有差别地拨给科研经费。

4.5 自主开展与境外高校之间的科技文化交流和合作

对外交流有利于吸引和利用海外智力资源，同时也有利于我国高校的学生到国外留学，老师到国外接受培训，学习国外先进的科学文化知识。我国高校在这方面有一定的自主，但还不够。现在不仅是校领导出国访问，而且老师、科研人员出国进行学术交流，研究生、本

科生出国实习、参加学术会议或科研合作等都需要由主管部门审批，限制了高等学校的对外开放和高等教育国际化的进程。许多校领导反映，科学系统在这方面自主权大，有时高校的老和科研机构的研究人员同时申请出国参加会议，高校的老师往往托得慢。邀请外国学者来华讲学访问需由教育部统一发邀请函，给高校工作造成诸多不便，如手续繁琐，周期拉长，难于向受邀请者解释。

4.6 自主确定教学、科研、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员

配备；按照国家有关规定，评聘老师和其他专业人员、调节津贴及工资分配在机构设置上，政府主导高校运作，高校没有自主权，政府有什么部门，高校就有什么部门，不能另设其他部门。政府是行政单位，而高校是学术单位，两者无根本的共同之处，因此高校应根据自身的要求自主设置教学、科研机构，政府应当配合。职称评审上，高校普遍认为没有自主，评聘指标由上面定，评聘由省里评。高校是知识份子云集的地方，对于评什么样的人，如何评，高校完全有条件、有能力自己评，即使个别高校没具备这方面的条件，它也可以由校外其他专业人士评审。如果由上级行政部门评审，会导致有能力的人评不上，没能力的倒评上了，挫伤高校老师的积极性。基本工资由国家定，津贴高校完全自主。

4.7 对举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产自主管理和使用

高校普遍认为财产方面不自主，政府对财政统得过“死”，教育部下拨经费，只允许高校在此范围内使用，并且专款专用，不能挪作他用。其中行政审批项目中，财政、基建也是其中最难得到批准，也是耗时最长的一个审批项目。这与国家经费不够有直接的联系，但如果高校的经费不能自主，不能自己安排在哪些需要使用的方面使用，而必须专款专用，会导致高校资源使用受到限制，资源配置效率不高，不利于高校的发展。

4.1 自主调节系科招生比例

在中国，政府不但制定大学招生的政策法规指导大学招生及管理，而且建立了体系完备、分工明确、自上而下的大学招生管理组织机制，从中央到地方统筹组织大学招生工作。在大学招生上，政府的集权管理主要体现在：中央政府制定全国统一的政策法规，规定大学招生条件、考核标准、考试科目与考试内容、招生指标计划、生源分配计划、录取程序与要求，以及考试管理规划。政府的干预导致高校的招生不能真正自主，高校不能根据自己的办学条件、需求并结合社会的需要招到自己满意的生源。由于招生指标计划下达，使得有些平时成绩优秀的学生由于考试临时生病，心理素质差等原因而落榜，导致人才的浪费。高校是人才培养的摇篮，是知识分子云集的地方，高校对自己需要什么样的学生是最有发言权的，因此，政府应从宏观上对招生进行管理，规定高校的办学规模，对高校法定的自主制定招生方案，自主调节系科招生比例的权力应予以保障，那么国家规定统一考试应当取消，各校应发挥自己的主观能动性，自主命题，自主制定各校的招生方案，只有这样，我国高校的招生才可以做到真正自主。

4.2 自主设置和调整学科、专业

普遍认为这方面不自主。专业必须在教育部的管辖范围内,另设专业须上报。调整学科、专业,需请示上级教育行政部门并需提供相关的材料。专业是高等学校根据社会分工的需要和科学体系的内在逻辑而划分的学科种类,是高等学校的基本教育单位,高校设置专业只有自主,才能使高校办出特色,而且高校自主设置专业本身就符合高等教育自身的发展规律。

4.3 自主制定教学计划、选编教材,组织实施教学活动

某些高校认为这方面高校没有自主。在课程方面,中央有关部门统一规定教学计划中必须开设的课程,甚至规定课程名称、课程教学计划、课程体系内容、课时等。

福建新建地方性本科院校办学自主权落实现状研究

《厦门大学硕士学位论文》 2006年10月

节选:

第四章 福建新建地方性本科院校办学自主权落实现状研究——实践的视角

有关高校办学自主权的落实情况曾有学者进行专家问卷调查,结果显示:一半以上的专家认为“完全自主”、“比较自主”的只有“教师聘用”一项,在招生、专业调整、机构设置、经费使用、职称评定等方面一半的专家认为“不太自主”、“不自主”。福建新建地方性本科院校办学自主权落实情况怎么样?本章将进行实证分析:

第一节 福建新建地方性本科院校简述

截至2005年5月24日,教育部统计我国共有普通高校1794所,其中本科院校701所。随着1999年以来的大扩招,根据2005年11月河南洛阳召开的“全国新建本科院校教学工作研讨会”数字统计,我国已有190多所高等专科学校在教育部的批准下升格为本科院校,这些新建本科院校中,多半都是地方性本科院校,实行“省市共建,以市为主”的管理体制。以福建省为例,7所新建本科院校中,6所是新建地方性本科院校,实行“省市共建,以市为主”的管理体制。由此可见新建地方性院校对我国高等教育发展的重要性。

一、新建地方性本科院校简述

(一) 新建地方性本科院校概念界定

有关新建本科院校的议题,从2002年至今,教育部高等教育司已举办四次“全国新建本科院校教学工作研讨会”,分别是:湖南常德(2002,05,13—15)、浙江宁波(2003,07,25—29)、河北邢台(2004,06,11—14)和河南洛阳(2005,11,8—10)。洛阳会议就新建本科院校的定义达成了共识:新建本科院校指1999年扩招以来被教育部批准由高等专科学校升格的本科院校。这些新建本科院校中,一些是省属院校,一些是中心城市所属院校(实行“省市共建,以市为主”的管理体制,名义上仍是省属,事实上主要由市财政进行拨款、是中心城市所属院校,此处采用实际意思),本文新建地方性本科院校即指后者。

.....

二、福建新建地方性本科院校简述

自 1999 年我国开始大扩招以来，福建省共有 7 所高校接连升格为本科。2002 年升格的福建工程学院是省属院校，所以，福建新建地方性本科院校共有 6 所：泉州师范学院、闽江学院、莆田学院、龙岩学院、三明学院和厦门理工学院。截止 2005 年 5 月 24 日，教育部统计福建省共有 53 所普通高校，其中有 17 所本科院校，上述 6 所院校即在此行列。

可见福建新建地方性本科院校对福建高等教育发展的影响之大，“三分天下”有其一，本部分对这 6 所高校进行简述：（以 2006 年初情况为准）

- （一）泉州师范学院
- （二）闽江学院
- （三）莆田学院
- （四）龙岩学院
- （五）三明学院
- （六）厦门理工学院

第二节 落实现状研究

《高等教育法》规定了高校校长的法人权力等 8 个方面的自主权。享有高等学校办学自主权是高等教育法赋予高校的基本权利，但在招生自主权、专业设置、等方面的自主权并没有完全落实。这些办学自主权在福建 6 所新建地方性本科院校落实的怎么样呢？通过对这 6 所院校进行的实地调研，笔者分析如下：

一、校长法人权力

根据对福建 6 所新建地方性本科院校的调研，《高等教育法》中明晰的高校党委和校长在思想政治建设、学校发展规划、教学和科研活动组织等方面的情况基本落实。而“聘任与解聘教师以及内部其他工作人员”即人事聘用方面校长的权力还处于比较模糊的状态，即学校聘任在编教师时都要经过学校主管部门的核准，具体内容在有关机构设置和人事权部分中将论述和分析。

二、招生自主权

招生自主权主要表现在招生规模、生源分布、招生录取方式、招生附加条件等几个方面：

（一）招生规模

福建新建地方性本科院校，首先根据学校的具体办学条件和当地经济状况及市场需要、根据福建省教育厅招生规模增长控制的规定——在年增长规模不超过 15%的前提下，研究整理出本校总体计划招生规模及各专业招生规模报表，向福建省招生办申请。福建省招办根据高校的具体情况，结合学校计划的招生规模核定高校的总体招生规模。

根据调研得知，福建新建地方性本科院校招生申报规模与被审批规模之间一般没有很大出入。在专业招生比例方面，如果每一个专业都是被批准可以招生的专业，省招办一般不做

修改。在申请省招办还没有正式批准的招生专业时，这一专业的申请数量会被全数减掉。

由于学校报到率的关系，例如泉州师范学院 2005 年本科报到率是 96%左右，专科报到率在 80-85%之间，为了达到学校实际想招生的规模，他们向省招办申请招生规模时会适当增加一些数量。由于目前报到率还比较高，申请增长的数量也一般在 15%之内，省招办一般会给予批准。

表 4-2-2: 三所院校近几年申请的专业数和被批准的专业数

	2004 年		2005 年		2006 年	
	申请的专业数	被批准的专业数	申请数	批准数	申请数	批准数
泉州师范学院	10	6	12	6	12	5
厦门理工学院	7	7	4	4	8	8
龙岩学院	9	6	10	7	10	6

资料来源：调研整理

总体看来，福建新建地方性本科院校的总体招生规模和各专业招生规模方面，省招办虽然有决定权，但并不过多限制，当然，也会出现申报数量与被批数量之间差距较大的情况。

由上表可以看出，除了 2006 年之外，前后的数字差距并不大。而 2006 年，前后相差 600 人，主要是因为省招办把其软件高职专业想招的 600 人给删掉了，原因在于省招办认为 A 校“软件高职”招生的师资、图书等办学条件未达到应有水平。而根据 A 校有关人士透露，其实他们 2006 年也并不太想招生这一专业的 600 人，可见他们申报招生规模时存在“侥幸心理”，认为即使今年不被批准，在申请了一次的基礎上，明年、后年再申请被批准的可能性也会加大。

（二）生源分布

福建 6 所新建地方性本科院校跨省招生，需向省招办申请，省招办通过之后方可招生。以“对等互换”（高校与外省某高校双方商定各自向对方所在省份招生相应数量的学生，再经过各自省招办核准）的方式实现跨省招生，比起直接向省招办申请跨省招生，前者省招办一般不予干涉。目前，泉州师范学院、龙岩学院等已经采用了这种方式，据调查三明学院也将尝试这种方式。但是，一般情况下，“对等互换”的方式只适合于非师范类招生，这是由师范类学生补助相对较高，而新建地方性院校财政拨款主要来源于地方政府，同时肩负为地方服务的特性所决定的。

（三）招生方式

根据第三章第二节对我国高校招生规模自主权“机动指标”的论述可知，福建新建地方性本科院校没有一定的招生“机动指标”。即全部是通过全国统一考试招生录取，学校没有权力单独招生任何一个未达到统考成绩要求的考生。体育类、艺术类专业招生考试命题也必

须由省级主管部门批准学校才可以进行自主命题,而且,根据一些学校领导的反映,这个“门槛”并不低。

(四) 招生附加条件

招生附加条件以收取学费和住宿费条件为主。福建省教育厅根据国家有关学费收取的文件和精神,核定福建省高校统招类本科生学费收取的基数为 3000,增加幅度不得超过 20%,统招类专科生学费收取的基数为 5000,增加幅度不得超过 20%,即本科生学费收取不得多于 3600,专科生学费收取不得多于 6000。福建新建地方性本科院校的学费收取本科一般都是 3600、专科一般都是 6000,达到了限制学费收取的最高点。住宿费的收取由市物价局根据学校住宿的实际条件结合国家教育部关于住宿费收取的衡量指标规定学校住宿费收取的具体数目,但都低于国家规定的最高标准 1200。招生计划中其他的事项如具体招生通知书的发放、入学手续等由学校自己决定。总体看来,在招生自主权方面,虽然省招办对学校招生总体规模没有过多的限制,但生源分布、招生方式、学生学费的收取标准等决定权基本上也都在主管部门手中。因此,福建新建地方性本科院校,除由国家核定办学规模外,在各专业招生比例和招生方式等对招生起关键作用的一些方面自主权仍基本上处于“虚空”的地步,而只在招生的具体计划等对招生不起决定作用的一些方面才可以自主。

三、学科设置自主权

学科设置自主权,落实到实践中即主要指学校已有学科下的专业设置自主权和新建学科下的专业设置自主权。福建新建地方性本科院校处于“专升本”的过渡阶段,正着力于本科教育的大发展,原则上不再增加专科专业,所以,体现出来的主要是学校本科专业设置自主权。

福建新建地方性本科院校设置本科专业时,具体情况是:首先,学校根据院校自身实际条件和需要,研究规划出本校预计增设的本科专业向省评估办公室提出申请,省评估办公室根据高校本科专业发展整体状况和学校所申请专业的师资、图书、仪器设备等条件进行审核,属于省教育主管部门管辖范围内的专业由省评估办公室审核、教育部备案,属于教育部审核范围内的专业则要经教育部审核。根据福建省专业设置的有关规定,新建地方性本科院校对省教育厅规定的少数“专业方向”有自主设置权,当然,在该高校已设的专业之内。福建新建地方性本科院校专业设置由省评估办或教育部审核,学校所申请专业与被批准专业的状况如下表。

表 4-2-1: A 校近几年招生规模申报与被批数据

	向省招办申请的招生数量	被省招办批准可以招生的数量
04 年	3000	2800
05 年	3200	3000
06 年	3600	3000

资料来源:根据调研整理

由上表可以看出,三所院校被批准的专业数与学校申请的专业数之间有一定的差距,虽然这中间有学校师资力量不足、图书资料的缺乏及“侥幸心理”(学校明知自己有些条件

没有达到标准，却抱着“万一能被批准”的心理而申请）等原因的存在，但有时申请的专业半数不被批准说明福建新建地方性本科院校专业设置的“门槛”并不低。厦门理工学院由于思明校区的限制（思明校区仅百余亩且没有扩张空间，集美校区 2006 年正式开始招生使用）、招生规模增长较少、申报的新增专业相对较少等原因，2004 年、2005 年、2006 年 3 年申报的 19 个专业都被批准。

总体看来，在学科设置自主权方面，学校不仅完全没有《高等教育法》等法律法规中规定的自主权，也没有实现 1999 年 9 月颁布的《教育部关于印发〈高等学校本科专业设置规定〉的通知》中规定的部分已有学科下的专业自主权，且在向主管部门申请新的本科专业设置时被严格限制。

四、机构设置和人事权

福建新建地方性本科院校，实行“省市共建，以市为主”的管理体制，以市财政拨款为主，机构设置和人事权主要由市级主管部门监督管理。

（一）机构设置权：

1. 机构设置的程序和决定权

机构设置权主要表现为行政机构的设置和教学、教辅机构的设置。福建新建地方性本科院校，升格后都要进行机构的重组和设置。校长、副校长由学校主管部门任命产生。新领导班子上任后，根据学校发展的需要领导班子对学校的机构设置和重组进行新的设定，然后就学校已经设定的处级机构和科级机构向省级和市级主管部门申请。首先由省编办进行审核，然后由市编办进行审核，最终以市编办核定结果为准。原则上，市编办核定结果会参考省编办的核定结果，但往往比省编办的核定结果更严格。可见，福建新建地方性本科院校机构设置的核定权在市编办的手中。

2. 核定机构设置的具体情况（以 B 校为例）

福建 6 所新建地方性本科院校，2004 年升格的 3 所院校新的机构设置与干部配备至今还处于“搁置”状态——学校按照自身需要设置机构与配备干部，市主管部门仍按照升格时的情况发放薪金。而 2000 年升格的 B 校申请的机构设置也一直到了 2006 年初才完全被批准，是比较完整的例子。

B 校是 B 市属的第一所本科院校。由于第一次管理本科院校，B 市学校主管部门总是用管理大专、中专甚至中小学的管理经验来管理 B 校。例如，B 校在申请各院系团委时，市编办迟迟不批，声称“某中专学校仅有一个团委，你们学校却要设十几个团委”。当然，随着学校的发展和市主管部门领导的觉悟，最后还是给各院系配备了团委，此乃后话。

（1）行政机构和党群的组织

B 校 2000 年升格，升格的第二年即 2001 年根据新建学校的需要申报了 12 个处级行政机构（处级机构：办公室、离退休办、资产管理处、学生处等）和 4 个党群（纪委、党总支、工会、团委会）。当年，被省编办全部批准，并批准了 34 个处级干部编制。但是，

2001 年市编办只批准 B 校 10 个处级行政机构和 4 个党群及 28 个处级干部编制（没有被批的机构管理人员由学校财政解决其薪金）。B 校之后每年都向市编办提出申请，2003 年市编办又批准外事办这一处级机构并加了 2 个处级干部编制。2005 年底，B 校又向市编办申报一个未被批准的机构和 4 个处级干部编制，2006 年初被批。在 2001 年处级党政机构和党群被批准的情况下，科级机构的批复相对比较容易。市编委 2002 年批复 B 校设置科级机构 30 个，按 1:2 配备科级干部 60 人。（见 B 市委编[2002]18 号文 B 市委编[2002]38 号文）

（2）教学、教辅机构的设置

2001 年 8 月，B 校申报 14 个教学教辅机构，2003 年又申报 3 个。省教育厅，省编办同意设置教学教辅机构 17 个，但未下达领导指数。市编委只同意设置 14 个教学教辅机构，并按 1:2.5 配备领导指数共计 35 个（处级），并答复 B 校就经济系等 3 个机构处级领导指数配备问题请示省编委，等待答复后再行审批。目前，省编委正处于对 B 校调研当中。

3. 中共福建省委编办《关于我省新组建的公办普通高校机构编制若干问题试行意见》（修改二稿）简述

2003 年始，福建省教育厅和省编委等学校主管部门针对福建省新建公办院校的机构设置和相应编制，预计根据学校在校生规模制定出一套相对统一的标准来限定学校的机构设置和相应编制。这一试行意见即中共福建省委编办《关于我省新组建的公办普通高校机构编制若干问题试行意见》（修改二稿）2005 年底已出，目前主要针对实验人员编制、辅导员编制、教学教辅机构设置与编制等问题进行征求意见和再修改之中。

这一文件正式出台之后，福建新建地方性本科院校的机构设置和相应编制将会相对规范化和统一化，例如，其中规定：学校内部党政管理机构方面，本科层次高校学生数 6000 人及以下的，限额为 8-10 个；6001-10000 人的，限额为 11-13 个；10001 人以上的，限额为 15-16 个，机构规格相当于正处级。针对不同规模的本科院校，校级领导职数也做了不同的规定。

关于教学机构和教学辅助机构的设置，目前还处于修改之中。

过渡期的福建新建地方性本科院校处级机构和科级机构的比例及相应的编制比例很可能存在极不合理的情况。通过上述 B 校机构设置和相应干部编制可以看出，学校目前正处级干部编制 65 个，科级干部编制则 60 个，显然不符合管理层级理论处级干部与科级干部约 1:1.5 的比例。目前 B 校正积极向省编办和市编办申请增加科级机构和科级干部编制。但是，如果根据处级机构与编制和科级机构与编制 1:1.5 的编制和配备，B 校势必又会造成“机构臃肿”？

中共福建省委编办《关于我省新组建的公办普通高校机构编制若干问题试行意见》（修改二稿）只表明新建本科院校“内部党政管理机构规格为相当正处级”“教学教辅机构的规

格为相当正处级”，却没有表明处级机构管理下的科级机构设置限额。这是否与新建院校目前处级干部与科级干部比例不合理的现状有关？由于此稿正处于修改当中，此处不妄加评论。

笔者认为，高校是培养人才、进行科学研究和为社会提供服务的场所，与政府部门的职能有本质区别。所以，高校内部机构设置不能总是打上“处级或科级的官印”，尤其是教学机构和教学辅助机构的设置及干部配备，完全可以按照教学职称进行编制。这一做法未尝不是解决福建新建地方性本科院校机构设置不合理现象的最佳办法。福建新建地方性本科院校也曾有领导提出此建议，但未被采纳。事实上，由于我国“官本位”潜意识影响，这一“设想”很难成为现实。

（二）人事权

根据高校人事管理的特点和过程，高校人事权主要体现在人事编制、人事招聘、人事任用、职称评定等几个方面。

（1）人事编制

人事编制直接关系到高校引进人才的数量，福建新建地方性本科院校的人事编制主要在学校提出的编制申请基础上由市编委核准。根据调研得知，升格之后的一两年内学校的编制一般比较充裕，例如泉州师范学院、龙岩学院、厦门理工学院等，说明市一级政府对学校的升格与发展非常支持。例如 B 校，2002 年市编委给其 1219 人的定编指数，其中专任教师 833，而 B 校截止 2005 年 4 月教职工总数才 1007 人，其中专任教师 586 人；A 校 2004 年市编委给其 690 人的定编指数，而事实上 2005 年学校的教职工总数 600 左右（包括在编与不在编的正式职工）。问题在于新建学校拥有这么多的编制却招不到合适的教职工。对 A 校来说，市编委正等着省编委关于新的编制意见——上边所说的“修改二稿”出台再决定给其定编，由此 2005 年新编制目前还没有确定，导致 2005 年新进人员目前仍没有编制，这些教职工的工资和福利仍由学校财政负责。

人事编制主要包括行政编制和教学编制（以专任教师编制为主，还有一定的科研人员编制等）两个方面。原则上一般市编委根据折合学校在校生数来确定学校的教师编制，再根据教师编制确定学校的行政编制。根据教育部《普通本科教学工作水平评估》生师比不得大于 18:1 的要求，福建新建地方性本科院校生师比一般都小于 18:1，泉州师范学院目前是 17.3:1。根据有关管理理论和国家相关政策，福建省学校主管部门提出行政编制按照专任教师编制的 0.2 倍进行定编，从而确定学校总体编制数。事实上，福建新建地方性本科院校的行政人员与专任教师的比例几乎都大于 0.2，实施起来会碰到很大的阻力。

另外，福建新建地方性本科院校存在专业更新问题，一些适应时代发展的新专业急需引进大量人才，而一些已经不适应市场发展、就业极差的专业却由于原来的专业积淀存在大量的高级教师，这也是进行人员编制时学校和市政府应考虑的一大问题。

（2）人事招聘：

福建新建地方性本科院校，遵循高教法律法规尤其是《教师法》的规定在市编委给定的

编制数内，人事招聘按照学校需要列出招聘计划，向社会公开招聘，招聘条件和招聘程序等由学校自主进行。但是，所引进的每一个人都需经过市主管部门的许可才能作为学校的在编职工。

具体实施过程中，学校引进硕士生以上学历的人才市主管部门一般不予干涉，但由于新建本科院校“新建”的特点，许多专业还必须引进一些本科生做教师，引进的本科生一般很迟才能得到市主管部门认可，成为在编教师。在不是在编教师前，这部分教职工的薪金由学校财政负责。当然，如果所引进人才不需要编制，薪金由学校财政发放，则不需要市主管部门的审核。

这就造成学校先引进人才，然后慢慢向市有关部门“请求”通过这些人，无论通过不通过，学校都引进了，只是不通过的“部分教师”会加重学校的负担。机构设置的情况也是如此。即市主管部门的管理跟不上学校的管理。

另外，福建新建地方性本科院校，泉州师范学院、闽江学院、厦门理工学院等，市财政每年都会拨款上百万作为学校引进高级人才的专项资金，例如：泉州师范学院引进高级人才计划中，泉州市政府 2000 年拨款 200 万，2001 年拨款 300 万，2002 年拨款 400 万，2003、2004 年仍维持 400 万。2005 年，泉州师范学院实施引进“长江学者”高级人才计划，市政府每年可给予 500 万资金予以支持。福建新建地方性本科院校，对已经招聘的在编或不在编教职工，可以自主管理、安排教育教学活动，学校主管部门一般不予干涉。

（3）人事任用：

人事任用主要包括干部任用、教学人员任用、其他人员任用等。干部任用方面，校长、副校长由上级主管部门任命。除此之外，根据福建省有关管理规范和政策，升格后的第二年，学校处级干部任命权由学校自主行使，报市委组织部备案即可。

根据调研的情况得知，福建新建地方性本科院校上层领导班子确定后，一般会对学校处级以下（包括处级）干部进行调整与重组，从而形成新的管理班子。一般升格后第二年新领导班子一旦确定，全部人员通过政府的审核还需要一段时间，再加上机构设置和相应编制方面的问题，往往形成这样的局面：学校已经任命了新的处级和科级干部，而实际上这些人仍然拿的是重组前自己职务的工资，只是奖金和福利方面拿的是学校任命的新职务的待遇（由学校财政解决）。即——市主管部门的领导决策跟不上学校的管理。一般情况下，这一局面一般要维持一段时间，2000、2002 年升格的学校维持这样的局面的时间相对较短，而 2004 年升格的学校，由于中共福建省委编办《关于我省新组建的公办普通高校机构编制若干问题试行意见》迟迟没有定稿，市主管部门也迟迟不确认学校的新任领导班子（处级以下）。

此外，在核定的编制内，学校可以自主任用行政人员、教师、实验人员等。没有编制的教职工，学校的自主权更大。

（4）职称评定：

福建新建地方性本科院校，讲师以下（包括讲师）的评定工作，具体的申报、考核等由

学校做，由市职称领导小组根据学校申报、考核的情况决定；副教授以上（包括副教授）的评定工作，由省职称评定委员会审核决定。这说明福建新建地方性本科院校没有本校教师的职称评定权。

总体看来，机构设置和人事权方面福建新建地方性本科院校虽然拥有了一定的自主权，如处级干部以下的任命权、一定的机构设置和人事聘用权等，但是，在核定的机构设置数和编制数内，正式在编的人事招聘也总是被“卡壳”或推迟，市主管部门的管理跟不上学校管理与决策的发展。而市主管部门的批准与学校具体机构设置和人事招聘方面的“不一致”，从某个角度来看是学校拥有一定办学自主权的表现，但更是学校机构设置和人事权急需扩大的表现。这一问题不仅是学校主管部门与学校之间“矛盾的焦点”，同时也加重了学校的财政负担。

五、教学、科研和服务自主权

（一）教学自主权

福建新建地方性本科院校，在教学计划的安排、教材的选取、教学活动的实施等方面，由学校有关人员自主决定，基本实现了《高等教育法》中相关规定。即使公共政治课的设置，也是由高校根据《中共中央宣传部教育部关于印发〈关于普通高等学校“两课”课程设置的規定及其实施工作的意见〉的通知》、《中共福建省委宣传部、中共福建省委教育工委、福建省教育厅关于进一步加强和改进我省高校思想政治理论课的实施意见》等文件自主选取教材、实施教学活动。根据上述文件，福建新建地方性本科院校专业课和公共英语课的开设和实施由学校自主决定。政治课的开设方面，不管是由于上级主管部门的国家意志，还是由于高校培养社会主义接班人的任务，福建新建地方性本科院校“必须”开设《马克思主义哲学》、《马克思主义政治经济学》、《毛泽东思想概论》、《邓小平理论》等政治课程都无可厚非，在此不再分析。

（二）科研和服务权

科研和服务权主要表现在高校的科研、学生实习、毕业生就业、产学研结合等方面。

1. 科研自主权

福建新建地方性本科院校，在研究内容的选取、研究课题的申报、研究活动的进行等方面具有充分的自主权。只是由于科研经费的问题，在有些科研活动进行中会遇到各种障碍，笔者调研得知，由于福建新建地方性本科院校在当地高校中的优势（因为除闽江学院在的福州之外，福建其他中心城市所属的本科院校都很少），科研活动和相应的经费支持一般会得到市一级主管部门的大力支持。在争取福建省级研究课题时难度一般较大。因为福建省级的研究课题往往被福建省属老牌本科院校争取去。

当然，跟办学自主权的其他方面比较来看，福建新建地方性本科院校拥有较大的科研自主权。对于这些院校来说，科研自主方面遭遇的最大问题在于研究人员水平不高、层次不齐等。

2. 服务权

随着高校学生就业“双向选择”的实现，福建新建地方性本科院校在毕业生就业、社会服务方面已经基本自主。而在日常的社会服务如学生实习等方面学校是自主的。

针对产学研结合实现生产力的转化问题，根据知识产权和“专利权”相关的法律法规，更多的是学校教师群体或个人的权利，与政府关系不大。福建新建地方性本科院校一般以某些教师群体或个人的“代言人”的资格出现，可以总结为“高校基本上自主”。

六、国内外交流合作、财产管理与使用自主权

（一）国内外交流合作权

国内高校之间的交流只要学校之间相关人员商定好即可。一般会邀请省市有关行政人员到场，并尽量争取政府部门的财政支持。

出国交流方面，在做学术交流的前提下，高级行政人员出国要符合国家公务员出入境管理办法和福建省有关公务员出入境的管理文件，相关行政人员如厅级干部每年只能公费公差出国一次等限制外，学术人员公费出国基本不受什么限制，只要学校财政允许即可。自费出国学校允许即可。

目前，福建 6 所新建地方性本科院校，由于初建学院和学校财政不足等原因，大部分学校国外交流合作机会很少。

国内外校企合作方面，只要学校和企业之间在法律法规许可的前提下商定即可，除一些环节需要政府做“中间人”的方式争取企业或侨胞捐资等，与政府基本无瓜葛。根据调研的情况，如果政府可以作为福建新建地方性本科院校和国内外企业之间的“联系人”，政府一般都会支持学校的做法并积极充当这一角色。所以，福建新建地方性本科院校应充分利用这些机会。总体看来，国内外交流合作权方面，省和市有关行政部门没有过多的干涉，学校处于比较自主的情况。

（二）财产管理与使用自主权

政府对高校的经费拨款主要包括人员经费拨款、公用经费拨款、专项经费拨款等。高校自筹经费来源主要包括：校办企业收入、委托培养收入、教育服务收入、研究与咨询收入、后勤服务收入、学费及社会捐赠等。

福建新建地方性本科院校，经费拨款主要来源于市财政。有些院校由于合并等原因，学校的部分财政拨款仍来源于省政府，例如：莆田学院下原福建医科大学莆田分校和原莆田华侨体育师范学校的生均教育经费由福建省财政负责，由于这种情况在福建新建地方性本科院校财政拨款中占的比例非常小，此方面本论文不做详述。市财政根据学校提交的预算申请进行讨论，经过市人大会议讨论决定拨款数目之后，按一定数额进行发放。人员经费拨款如教师工资、学生补助等由市财政按月发放，公用经费拨款由市财政根据学校在校生数拨给学校作为学校的业务经费。此外，市财政还负责新建地方性院校的一定的专项经费拨款如基本建设费和聘请“高级人才”专项经费等。

除了专款专用资金拨款如教师工资、学生补助、基建费外，福建新建地方性本科院校对政府拨款和自筹收入基本可以自主使用和管理。每年按照国家有关规定上缴给主管部门的学费，主管部门也基本能够及时返还。

总体看来，与福建新建地方性本科院校法律规范范围内的办学自主权相比福建新建地方性本科院校办学自主权的落实状况不容乐观：与市财政拨款直接相关的机构设置和人事权由市主管部门严格管制，与市财政拨款没有直接关系的招生、学科设置等由省主管部门掌握决定权，这样的局面严重影响了学校这一办学主体的办学活力，限制了学校的发展。

大学章程和大学治理

中国政法大学 马怀德

各位领导，各位同仁大家下午好！很高兴跟大家一起来流大学章程和大学治理的有关话题。下午一个半小时主要跟大家交流三个方面的内容。第一大学制定章程的意义，为什么大学要制定章程。第二大学治理面临的新挑战。第三大学依章程治理的重点。或者大学依法治校的重点在哪里。

第一个问题，简单的介绍一下大学制定章程的意义

1、章程的含义

什么是章程，大家都知道组建一个公司，工商局备案，提交章程，组织一个社团到民政局登记也需要章程，同样建一所大学也必须要有有一个基本的准则、依据。这个大学的基本准则、依据就是章程。所以按照教育部的规章的要求，章程是高等学校依法自主办学、实施管理和履行公共智能的基本准则。这句话包含三个方面的含义。第一大学章程是高校的基本准则，这个基本准则的主要功能就在于指导大学依法自主办学，实施管理，履行公共智能。同时大学的章程是大学其他的相关的规章制度规范性的依据，通常把大学章程理解为大学的基本法，甚至有人把它叫“宪法”，一个国家有最高法，最基本的最重要的法律就是宪法，同样一个大学作为一个特殊的在我们国家是事业单位，在西方很多国家是公务法人或者是自治团体，他的最基本的法律依据或者准则就是章程。章程的性质如何来认识？有人把它看成是根本法。就刚才说的宪法、组织法、根本法，也有人看成是组织法。所以我们看到张校长编的大学章程适度本是台湾政治大学，现在他章程叫做组织规程，实际上更多规定了组织体系、权限，因此很多人认为大学章程性质上是属于组织法。当然也有人认为大学章程是全力法，保障谁的权利？就是受教育者的权利，保障大学组成人员的权利，包括师生的权利。当然也有人认为是程序法，就是你大学章程最重点是规定大学的各个权利主题如何行使权利，行使权利的步骤、程序、要素，这是程序法。有人认为是自治法，最近一段时间国内认为大学章程就是软法，软法是相对于硬法而言硬法是国家强制力保障的，以国家机器为后盾的立法机关通过的法律法规、规章，叫硬法律。像大学这样的机构通过的章程和内部的其他规则就是

软法，没有国家强制力做为保障、约束，但是仍然具有一部分法律作用，就称为软法。什么理解不重要，关键是了解大学章程可能涉及的内容，既包括它是组织的法律，也是法律的法，同时是权利保障的法律。

制定大学章程是中国特色现代大学的基本要求，也是世界很多高知名高校的普遍做法。既然章程对于一个组织体来讲非常重要，那么任何一个知名大学，恐怕都离不开章程，或者都需要章程作为它的最基本的准则。在英文中对大学章程的表述也不尽相同，包括英美不同的学校，公立学校、私立学校等学校在英文里面有不同的表述，但是意思是一个意思，就像我们把法律表述为规章等，意思上差不多。

我们国家制定章程的历史来看，大学章程很早就有了，特别是体现了西式大学章程的规则，在1822年《总理各国事务奕訢》所附的《同文馆章程》

洋务派兴建的新式学堂均有章程，《天津新设水师学堂章程》。1902年《钦定京师大学堂章程》等。这是一般亲定（谐音）京师学堂的章程。

近些年来，特别是随着高等教育推行过程中，很多的学校建立章程，私立大学建立章程我们不说了，公立大学，吉林大学是比较早的制定章程的大学，是05年校党代会通过的。我们是教代会通过的。有一个材料写，公立大学不足50%的高校制定章程，还有一半的学校没有制定章程。北大、清华没有制定章程。

从世界范围来看，世界知名的大学，基本上都有相关、相应的章程。这里面简单介绍几类学校的章程。一个就是耶鲁大学，耶鲁大学的章程，它的主要内容我理解就是一个组织法，它重点规定校长、董事会、各类委员会，包括各类机构、学院、教授会等这些组织机构，以及行使权力的程序。特别是有关大学的管理过程中重要的委员会，重大事务财政、审计、投资、教育政策、荣誉学位、建筑与土地事务，如何行使权力，在章程里面有所体现，章程也是几经修改。耶鲁大学的章程基本上是一个组织法，有很多普通法国家大学的章程重点都是规定校长有什么样的权力，教授有什么样的权力，董事会有什么样的权力，各个委员会的权力，以及行使权力的方式等等。

英国大学的章程也差不多，尤其像伯明翰大学的章程，条文并不多，20多条，但是仍然规定组织体系，常务校长常务副校长、副校长、财务主管、注册主任、审计员、大学成员、议事会、里、章程、教学与研究、学术评价、各委员会等。有值得一提的是救济全，当学校采取裁员处分、撤职过程中，教职员享有的申诉权利都在章程里面有所体现。

德国的洪堡大学章程，他的规定稍微内容多一点，45条，除了规定大学内部的组织体系，和程序之外，还规定了大学和联邦州的关系，还规定了大学的平等权、以及自主委员会的权利，议事规程和决定权等等，柏林洪堡大学的章程来看，规定内部的关系，还规定外部关系，跟我们大学的章程有点类似。

我们国家香港特别行政区的香港大学，香港大学的章程基本上跟英国大学的章程类似，内容丰富，重点规定了校长、副校长、财务主管、院长、副院长、学生院长、注册主任、审

计管、大学教师等权利，董事会的权力，校务委员会的权力，教学研究员、研究所、学院、中心的权力，也是组织法体系。

这是我简单介绍一下我们国家历史上出现的西式学堂的章程。所有的高校，特别是知名的高校有一个内部组织架构体系的一个基本准则。有人会抬杠说北大清华没有制定章程也发展得好，为什么要制定章程？因为过去国家管得很死，统治得多，大学有如教育主管部门的一个下属行政单位，所以什么东西是教育主管部门管，大学有无章程并不重要。但是从未来的发展来看，大学逐步摆脱行政化的形象，要走向依法自主办学的这条道路，特别是落实高等教育相关规定，就应该有相应的章程。知名的大学没有章程并不以为这以后没有章程，我相信有了章程，依照章程管理，这个大学更加宽阔，更加顺畅。这是我所说的第一大问题的第一个部分。

2、大学制定章程的重要意义

首先制定大学章程是高等教育领域贯彻依法治国基本方略的基本要求，有利于促进高等学校依法治校科学发展的万泽。制定章程有利于学校实施管理、做到有法可依、有章可循，实现民主。

大家都知道我们国家长期以来是计划经济，计划经济条件下，某种意义上讲不太需要法制的。但是从计划经济走向市场经济之后，法制的重要意义凸显了，改革开放之后，小平同志就讲过：为了保障人民民主，必须加强法制，使人民民主化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。这是1998年小平同志的。97年依法治国，建设社会主义法制国家写入党的十五大报告中，1999年写如宪法。在这个过程中，随着经济的发展，改革开放发展，市场经济条件建立，我们对法律的重视，法制的建设应该说逐步的深入。尤其是在党和国家领导通知，行政管理体制，包括事业管理方面的越来越多引入法制新的治国理政的管理手段。

我们说的法制是什么？制定良好的法律得到全社会的一体遵行，这是法制。而大学制定章程，恰恰体现了法制的精神，法制的要义，就是按规矩办，一起遵循统一的规则，这是法制。大学管理现在动不动数以万计的学生，如果不按统一的规则办，大学的管理很难提高效率，也很难公平公正的。我记得2008年5月4号时，温家宝总理到中国政法大学视察的时候说你们学校的门口一块大石头上写着法治天下，我理解法治天下，法比天大，法治天下，抓住了法治精神的核心。法治精神就是宪法和法律的尊严高于一切，法律面前人人平等，一切组织和机构都要宪法和法律的范围内活动，立法要发扬民主，法律要在群众中宣传普及，有法可依、有法必依，执法必严，违法必究。虽然简单，但是讲到法治的核心，就是强调法的尊严，宪法、法律具有尊严和权威高于一切，大家都按照法律、宪法来办。所以温总理在2010年还说我们国家建设法治政府是从理念到理性的变化。我们以前破坏法制，通过宪法法律治理国家，所以我们国家搞依法治国，搞依法行政这是政治文明的标志，是政治体制迈出的重要一步，具有划时代的意义，也是执政党和度曲政权的党，管理方式最大的区别。我

想这也是总理强调，你现在现代化法制国家必须强调规则的重要性、规则的权威，你要把宪法律的尊严抬高更高的位置。不要制度惯性来管理国家、管理事务是不行的。我们教育系统顺应依法治国的要求，也及时提出依法执教、依法治校。提出依法治校要求，要求高校尽快制定完善章程，要章程依法自主办学。有很多的学校没有制定章程。03年教育部文件里面再次提出依法治校的要求，《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》，提出六项具体要求。

2010年7月，推进依法治校一章中提出大力推进依法治校各类高校应依法制定章程，按照章程规定管理学。2011年教育部颁布《高等学校章程制定暂行办法》。大学制定章程是体现我们国家总的基本方略的要求，是大学步入法制化管理重要一步，意义非常重大。

大学制定章程的第二个意义，有利于学校实施管理，做到有法可依，有章可循。没有制定章程的学校管得不错，是不是意味着不制定章程？如果制定章程，严格按照章程来做事，有利于高校更好的管理，因为所有的管理有法可依，有章可循，完全不是靠人的色彩，人的因素来管理国家、管理大学事务。

前一段时间大家都知道重庆发生的事情，实际上再一次提醒我们，在现代化法制国家，靠个人的权威、个人的人格魅力，个人的意志去管理一个单位，感觉一个地域是不行的，不是正确的发展方向。在现代化法制国家必须靠规则，靠法，依法管理、依法治校。

大学的章程有了一个基本的工作依据，比如说大学章程规定了大学的椒盐、社会服务的功能，大学就知道基本功能是什么？大学章程定规定了组织机构和权力，就知道大学应该是多少机构，这些机构的权力是什么？只能是什么？行使权力程序是什么？而且大学章程是处理学校和学生的关系，处理学校何老师、行政人员的关系的基本准则，没有章程的话，你很难有效的高校的去处理好关系。特别是在师生的维权意识高涨的今天，没有规则来处理是很困难的。政法大学遇到一个事，我们学校按照学校有一个院学术委员会的规则、章程，决定了让一个商学院的教授不再担任院学术委员会主席，虽然是两年前新选主席，但是章程规定，超过60岁不能担任。虽然是商学院的教授，明确提出来既然不让我担任院学院的主席，学术委员会不能担任，你去查一查学位委员会的章程？结果我们一看学术委员会的章程果然有一个漏洞，没有规定主席超过60岁。这样的话你说这个要求合理不合理？虽然不是不想人他学术委员会主席，但是他提出学位委员会的主席，这是选举出来的，他说可以啊，反正你没有60岁的限制。他就卸任学术委员会的主席，又选学院委员会的主席。后来担任教研室主任了，虽然是博导，多干两年，教研室的主任不能退，因为学校没有规定说60岁不能担任教研室的主任，没有这个规定，后来让人事处查，没有查找有关的规定，说担任基层的教研室、研究所的所长、教研室的主任没有年龄限制，只能比照退休的年龄，但是他还没有退休，没有达到年龄，你不让他干还真不行，学校让步继续担任教研室主任、学位委员会的主席。通过这个事，我们的体会，学校有很多的规章制度，有很多的东西，但是实际上你这些规章制度是否合法？是否跟有章程依据的？或者说上位法保持一致？认真分析，特别是清理，

否则学校没有规矩了，你做事情最要有规矩，让谁下岗、退休、到人才去，没有依据，现在的老师、学生不一样，就跟你闹，否则到教育部告你，是这样的态度，所以从这个角度来讲，大学制定章程，特别是通过章程制定相关的规章制度，形成一个比较严密的法律体系，就是大学内部管理体系，规范体系，这个是有利于大学实施管理，避免很多的马上、冲突，可以有效化解很多问题。所以大学应该制定章程的，是事实管理的基本准则。

另外，大学制定章程有利于维护师生权益。我们说一个国家的宪法是国民权利的宣言，同样一个大学的章程是大学师生权利的基本保障。所以说大学里头的师生到底享有什么样的权利，如何保障、保护权利，这是章程做的，章程要明确规定老师的权利是什么，学生的权利是什么？大学管理者行使管理的时候维护师生的权益，避免冲绳冲突，冲突发生之后提供救济的渠道、路径，这是章程研究解决的内容。

最后大学章程有利于大学自治和学术自由。我们经常讲大学自治，大学要自治，自治的含义是什么？就是自己规定自己的权力，政府不是自治的，政府机构不是自治的，是法律规定他的权力，应该如何行使权力，但是大学不同于政府机构，有自治的权力，怎么体现？就是靠章程，以章程为核心的规范体系，就是自己规定自己的权力，对外意味着大学是独立法人，对抗任何第三人，我是独立法人，所以我有独立法人的一系列权利。对内意味着大学治理和成员权利义务关系的总纲。章程是规定大学治理和成员权利义务关系的总纲。刚才说了内部管理要有规矩，规矩就是以章程为核心的规范体系。是一个权利义务关系的总纲。

大学不仅保障大学的自治，还可以维护学术自由。学术自由按照我们国家宪法的规定，指从事科学研究的自由和从事教育的权利，这是宪法赋予每个公民、每个科学研究机构和教学科研单位的权利。宪法赋予我们，我们必须通过章程的方式来体现和维护。所以一个学校有好的章程，就可以体现和维护宪法所赋予高校的学术自由的权利。

3、大学章程主要内容

我这里有十几项，从学校的登记名称、办学地点、住所、到性质、定位、方向，到机构、组织、举办者、大学的关系等等都做了规定。但是我想重点来看，每个大学的章程，你可以体现各自的特色和要求，但是有的东西是必要条款，恐怕都要规定，比如说办学宗旨，办学的使命，办学规模、学科门类、教育形式、领导体制，我们说一个体制，共立学校都是党委领导下的校长负责制，但是这个体制在大学章程里面得到体系，要实现领导体制的方式是什么，包括学校负责人如何产生，权力是什么？权限是什么，内部治理结构是什么，内设机构职责权限是什么，包括学术机构、教代会、学生会、董事会、理事会校友会组成产生办法及运行规则，在这里可以看到以组织法为主，是组织法体系。同时也要规定学术评价制度、学位授予规则经费来源、财务制度。

前不久公布一个案例，非常有意义，规定了我们过去有很多的学生告大学行为的行政案件，有很多的情况大学是败诉的，因为大学经常把四六级考试他获得学术学位挂钩，受处分跟学术学位挂钩，有很多的大学吃了败仗。现在最高法院有一个案例，学校特色的制定内部

规则的权利，换句话说有一些学校制定的没读过四级考试不发学术学位的规则是有效的。这个当然我个人对最高法院公布的案例我也有一些保留意见的看法。但是我想体现了法院对高校学术自治、学术自由逐步有了一些松动，有了一些尊重大学的自治、学术自由的倾向。过去实际上是严格限制的，内部规则跟国家保持一致，现在大学可以制定内部规则，即便跟我们的学位、学历挂钩的话也没有关系。

像这些东西，学校内部制定规则，特别是学位授予的规则过去不明确，现在逐步的明确下来，有权利制定这方面的规则。当然大学章程非常重要的一个内容还要规定师生权利的救济方式，申诉权利及程序。有很多的学生受到了学校的处分和不利的处理之后，往往你要给他开通一个比较通常的救济渠道获得相关的救济途径，否则的话，如果不规定的话所有的矛盾到法院、到社会上，内部没有消化矛盾。还有章程制定要制定完善的程序。

大学章程的制定程序到底按照哪些程序呢？有四个方面的程序。

第一，有起草的组织，谁来起草？现在规定了很清楚，党政领导、学术组织负责人、教师代表、学生代表、相关专家、以及学校举办者或者主管部门的代表。这个规定过去没有，所以我们过去像吉林大学、我们学校制定的章程都没有按照这个要求来组成一个所谓的起草组织。比如说这里头我们很少学校举办者、主管者参与起草，按照规章的要求，以后所有的大学起草章程都应该邀请学校举办者、学生代表，我怀疑执行起来是否难，政策法规司几个人，教育部 70 多所高校，如果都要请他们参与、指导，人力能不能保障，地方高校也是一样的，要请教育主管部门的代表来参与，这是起草组织。

起草之后，或者起草过程要听取各方面的意见，要公开征求意见，这是章程的一个非常重要的制定程序。不能闭门造车，几个人头写一个稿子就可以了，不行，广泛征求意见。章程在某种意义来讲是学校和政府之间、学校何老师、学生之间达成一种契约，是一种契约关系，就像我们签合同一样，决定各方的权利和义务，征求合同，不征求你的意见，我签了你同意不同意？肯定不同意，所以要征求学校的举办者、学校的内部组成成员、成员之间征求各方面的意见，制定出来的章程才能体现各方意志，才能得到有效的实施。如果没有经过老师的讨论，没有经过举办者的讨论，你执行起来很困难的。所以要想章程得到有效的实施，要广泛征求各方面的意见。

第三，在学校内部通过教代会的讨论。这是各个学校现在普遍的做法，制定章程是大事，要经过教代会的讨论。政法大学制定章程的时候程序上有一些特殊，像吉林大学通过党代会通过的，我们没有通过党代会，中国政法大学制定的章程是经过教代会通过的。所以后来又的人，包括教育部的领导教代会怎非通过学校的章程呢？我们当时考虑到章程是一种内部的学校和师生员工的约定，这种约定要充分的尊重名义，最主要的就是教代会通过的，我们履行校党委批准的程序，通过是教代会通过的，先校长办公会通过，提交教代会，教代会通过之后常委会批准。现在不符合教育部章程的要求，是经过教代会讨论，不是通过教代会讨论完之后提意见之后再拿到校长办公会上审议，然后再有党委常委会讨论，最后报教育主管部

门核准机关备案核准。当然有一些地方不同的，比如说民办大学，包括深圳的那放科大是人大审议，由人大审议，程序很特别。但是从公立来看，校内起草，听取各方意见，经过校长办公会、常委会的通过，报教育主管部门的核准，是这样的程序。这个程序是否好？当然好，的确体现了一个依法治校、民主办学的理念。但是可能在这个过程中就如何用程序上比较细致的可操作的程序加以保障，有点难，老师的意见怎么体现在章程里，自由发挥的空间有多大，是完全规定动作，还是能够体现各个学校教师们各方面的要求，体现他们的意志，这个东西要慢慢的实践，通过时间来总结经验。

以上是我想介绍的第一个大方面的问题，目前我国国家大学制定章程的含义、意义，以及制定的主要内容和程序。

第二个问题，大学治理面临的新挑战

跟章程有关，但是又不完全是章程问题，当今我们大学的治理，面临一些新的挑战，除了传统的大学管理中治理过程中的问题之外，还有一些新的挑战，新的挑战我们概括一些一下，有几个方面。

第一，就是公民意识日益觉醒，维权案件不断增多。这是大学治理跟国家政府管理、社会治理面临的同样的挑战，老百姓的维权意识增强了，公民意识觉醒，什么是公民意识？就是民主、自由、平等、法制，就是这些观念、理念。十七大报告里面公民享有四项全力，参与、表达、执行、知情权，要求参与到整个公共决策，监督公共行为，表达他自由的意志，就是老百姓新的权益。十七大报告加以肯定，现在不断有新的政策、规章加以体现。在我们的教育领域，特别是大学治理领域中的确也在不断的显现。我们学校曾经有一个进修生，我到处讲这个例子，郝劲松，动员当事人打官司，称之为挑刺加速，为什么要这样？当然他有他自己的理由了，我是维护公共利益，所以他自称为公益诉讼第一人，全国大，每年打100多个官司。陕西发生周老虎事件，他跑到西安，没有一场是打胜，有的是败诉，但是不影响他的诉讼热情。上海钓鱼指法案件之后。山西黑砖窑实践跑去山西打。他的这种诉讼热情看起来是好出风头，是体现了不断增强的公民意识。而且这类人越来越多，不是他个别人，是越来越多的。前两天去上海，上海有好几个律师，叫申请政府信息公开的专业户，大家都知道08年我们国家制定信息公开条率，这几个律师天天申请政府信息，天天给政府发邮件，一年要求1千多字的信息公开申请，一不满足就申请复议，都成专业户了，这类人确实很多。这类人多了之后，有很多的机构不免新生烟雾，我们的工作忙，他还捣乱，我们正常工作之外增加很多的新的负担，包括很多的学校也有这样的反映，有很多的政府部门也有这样的反映。甚至我们教育主管部门也有这样的声音，你老申请信息，老来添乱。如果我们的老百姓都是顺民、草民，上级让你干什么就干什么，那你的社会就没有进步的。恰恰是这些所谓的刁民推动了社会的进步，法制的进步，某种意义上讲你要感谢你不用花钱就获得免费的监督。所以这类人的存在或者这类群体的扩大，虽然从某种意义上讲给行政、给我们的管理带来负担，但是从长远、从国家、法制进步的角度来看是有利的因素。我们学校还有一个博士，几

年前 07 年到电影院看电影《色戒》，看了一场删减版，状告电影院，同时，国家广电总局，长期不作为，正西城区法官有意思，这个案子可以考虑受理，但是受理，你要提交正版的，但是没有找到，还不甘心，西城区法院不受理，又跑到海淀区法院，法院统一理由再次确定不受理，两场官司打败了。很快就出名了，在香港有一个咱杂志中国法律，中英文杂志当总编了，发展得很好，为什么？意识很强，逮着机会要把事情闹大，这样的人确实实很多，所以我们说学校的学生已经不是我们过去像 80 年代我们念书的那种感觉了，老师说什么就是什么，不是的，他的公民意识在日渐觉醒。

我们学校还有一个学生，因为一个多月没有出现在课堂上，最后学校按照高等学校管理规定，做退学处理，后来他提高乐观一个申诉材料，依据高等学校处理我不对，那个规定连续两周不参加课堂学习，学校学习活动，你可以退学处理，我没有连续两，我一个月两到食堂吃了老几次，虽然不上课，但是我回学校吃过饭，有证人证明，所以不够构成连续两周不在学校，这个东西学生的理解对不对？不好说，但是他有这种意识是很强的。过去退学了，肯定到处求情，现在不求情，就找理由，找政府、找学校的漏洞，这是新的特点，这也是新的挑战。尤其是我们学生学了一点法律知识，现在每个高校都有法学概论，学了法律知识后意识更强。

我曾经代理过国务院学位办打过官司，很多年前了，为什么打官司？学位办第一次当被告，第一次打官司，在组织全国法律硕士专业的联考的时候处理了一个学生，这个学生是因为考试违反了考场纪律，被记零分，这个学生说记零分的依据不足，当时记零分的依据是什么？考试结束的铃声结束之后继续三四分钟答题，违反了考场纪律。后来学生有什么样的证据我在考试结束之后又打了四分钟的题，有摄像头，有旁证吗？为什么当时不告诉我，你事后告诉我，而且找到破绽，就是当时的监考记录有两个老师签字，两个老师签字的字体是一模一样的，就问出题老师，这个字是谁写的？是这个老师承认写的，两个名字是你写的，你看这是你作出对我作出处理的唯一证据，这个证据有瑕疵，所以我完全怀疑是未来伪造的，后补的，这个诉讼很尴尬了。的的确确当时没有别的证据证明他作弊，只有一个证据，而这个证据找出毛病，他是法律硕士，不仅有法律意识，还有证据意识，从而根据这些证据推翻你的论这个官司打赢了，但是也很吃力，通过官司，学生的意识很强，过去零分就零分，现在要打官司，找麻烦，通过我的诉讼解决问题。

08 年政府信息公开条例知道后，老百姓向政府要信息。09 年公开高等学校信息公开办法，事业单位要参照公开条例，规定相关的办法，医院要公开。这个信息公开的范围很广，包括了大学的章程、学校的各项制度，办学的机构设置等等，这些都是主动公开的，还有信息是申请公开的。中午我们吃饭的时候有很多的学校制定章程，锁在抽屉里，现在不行了，你制定的章程、规划、计划，其他的相关信息一律在网站上公布，这是必须公开的信息。

老百姓包括学校，老师、学生、如果申请政府信息，申请学校的信息，得不到怎么办？比如老百姓今年高考结束了，政法大学的录取线是多少，录取哪些人，他如果申请这样的信

息，有没有道理？是可以申请信息公开的范围之内，如果不公开可以到法院诉讼，这是法律法规和规章赋予老百姓、赋予师生的新的权利，这些知情权不断扩大，拥有权利之后要行使，所以对学校构成挑战。

第二，社会心理失衡，相对剥夺感增强。现在熟人社会变成陌生社会，单位人变成社会人，社会在分层，在越来越大的分层，贫富分化、收入差距日渐拉大，在这样的情况下出现新的社会心理，这种心里有很多的学者，搞社会学、心理学的人称之为社会心理失衡，相对剥夺感增强，也就是说仇官、仇富、仇警，这种意识增强。北京有一些豪宅、小区里头停的轿车、豪车一夜之间喷漆，破了之后是保安干的，跟他们有什么关系，就是对社会的情绪，不满，对社会的不满发泄到所谓的富人身上，警察上。网络上政府有什么样的问题，老百姓就像什么人一样，王立军事件出来之后，微博的点击率、官法四月转发率多高，说明对政府不信任，对政府官员、对社会的报复群体、有权人普遍含有敌视心里、仇恨心里。马克斯曾经说过，如果旁边盖宫殿的话，使自己再也在毛草屋里呆下来去了，因为环境改变了，所以相对被剥夺，这种社会心理失衡，实际上给学校带来的是另外一个问题，什么问题？就是学校的一些突发事件增多。有心力疾患的学生、包括老师增多了。两前天人民大学很年轻的化学系主任跳楼了，每个高校都有学生跳楼的经历，原因各不相同，为什么这么多的学生、老师选择了这种方式结束自己的生命？就跟心理的脆弱有关系，跟心理失衡也有关系，包括马家军就是心理失衡的典型。有的孩子选择这种方式结束，有的是家境不太好，父母离异、单亲家庭的孩子，也有因为感情的变故引发的杯具。社会心理失衡非常严重。广东有一个报告，全国1亿人有精神疾患，13个人里面有1位，有相当多数没有经过医院的诊断、肩负、管理，给社会带来压力、挑战。学校实际上面对这样的挑战，老师的心态、学生的心态、社会的情绪都会影响学校的管理，大学的治理。

第三，大学面临的挑战就是新型媒体的快速发展，舆论监督的日益增强。大家都知道我们这几年随着互联网、手机、短信这些新兴信息设备方式的快速发展，新兴媒体的确对社会的影响、对政府管理的影响产生了很大的影响，舆论监督的力量日益增强。比如说去年大家都知道故宫最早失窃门，会所门、楼宇门、引发会所门，网友总结十重门，现在的网络舆论你很难控制的。中石化、中石油也经常找毛病。这类的问题体现了社会监督力量日益加强，这种监督实际上对大学的监督也是很厉害的。社会定着这些单位。哪一个学校教授抄本科生的论文，学校的颜面、教授的颜面受到重创。比如说李力军进了成都的林冠，使政府的形象、党的形象受到很大的影响。学生犯了事，对大学整体形象的严重损害。老百姓怎么看这个学校、看大学？大学老师也太没品位了。大学的管理沦落到这种程度了？从这个意义来讲，现代媒体对社会舆论的监督起到了强化、放大的作用，现在媒体放大监督的作用，放大出现在大学治理过程中这样那样的问题，放大弊端、放大效果。这样的问题所有的大学都面临了，所有的政府部门面临这样的问题，如何应用新的监督形式，新的监督效果，这是我们大学治理中必须注意的。

第四，大学治理面临的新挑战就是社会矛盾增多，利益诉求表达渠道不畅，就导致了我们学校跟政府、党委一样的面临很多的问题，很多新的社会矛盾。我相信过去我们大学很少会遇到信访这样的问题，现在有很多的大学出项了信访案件，信访案件的数量也在不断的增加。诉讼案件的数量可能增加得更多一些，更快一些，社会矛盾之后，在大学和社会关系也反映出更多的矛盾。

社会矛盾增多之后，我们现在的处理社会矛盾的出发呢？应该说有关的救济渠道并不通畅，使得矛盾越发展越多。有一个统计，说全国现在法院各级法院每年审理案件 1100 亿案件，逐年增加。而且这种新房案件中裙房案件，顺群体性上访案件增加。2009 年全国一共发生过 180 万 50 人以上上访。北京每年社会矛盾的总量是 300 万件此，信访案件 23.8 万件，诉讼案件 42 万件。北京有几个人，据说三五个人，信访的数量达到 100 多次，一个人要上方 100 多次，一个人总信访量 8000 多千，解决纠纷就是找政府、党委、通过上访的方式解决，所以形成了信上不信下，这个趋势很明显。我观察到法院没有案子可做的，没有人去法院告的。温家宝总理 08 年到我们学生视察的时候跟学生谈一个事例，我一上门就碰到上访群众，我让工作人员把上访材料来看一下，反映一个交通事故，当地的法院和政府是按照民事赔偿处理的，说他们家里人死了，构成了交通肇事罪，追究责任，这个公司打了好多年，光上访就上访 8 年没有解决。所以总理说我看上访是上访群众把自己的希望寄托在领导，领导批示身上的，从某种意义来讲具有封建色彩的人治。中国自古就有，清朝有击鼓鸣冤，现在老百姓不相信法律，相信上访，觉得信访科一批，没理也有理了。靠闹就能解决。我们有很多的高校我相信遇到这样的问题，我们政法大学遇到意见，村里头两三十个人，住在宾馆，不火花尸体，把尸体到在校园里游行。最后教育部要求必须解决，不准闹成影响，不准拖延，没有办法花钱买平安。你们学校跳一个楼赔多少钱，都有一个价格计较，有的多一点，有的少一点，我们以赔得少一点为荣，都是没有道理的，学生选择自杀跟学校有什么样的关系？多数没有任何关系，但是学校花钱买平安，就要做出这样的付出。

这里有一个照片，这是去年、前年发生的一个案例，河南信阳有一个光山县，县里头村民发生矛盾纠纷，一方把另外一方打了，打人的是 15 岁，没有达到副刑事责任的能力，派出所没有办法行使刑事责任。后来受害一方老太太开始上访，从信阳、郑州市、北京市上访，上访好几年，逼得地方折算没有办法，一上访就是一票否决制，发展是第一要务，稳定是第一责任，要管控住所有上访重点户，地方政府没有办法，就跟受害人签了一个协议，加害人不同意赔偿，加害人有本事到法院告我，要想民事调解、政府调节我不付一分钱，政府说我赔 5 万元，你就别闹了，老太太一个月又翻悔了，如果不解决，就把当时处理这事的县长，挂在他的土地苗里头，每天磕头、烧香，记者就把那个东西拍下来放在网络上，后来县委听到这个消息之后很生气，纤维宣传部的人说，只有把私人放在庙里，怎么把照片放在庙里，认为侮辱人格的行为，老太太逼着县政府就范，为什么不区法院打官司，加害一方有钱有势我打不赢，我就让政府、党委解决，这就是很多基层老百姓的普遍心理。你法律渠道走

不通，门槛太高，成本太高，司法腐败，最后都是愿意通过闹的方式，通过制作噱头的方式，让政府重视。我们学校面临的社会矛盾也是一样的。如果大家都走法律的途径，大家都愿意接受这种结果，但是事实上很难做到，学生也好、老师也好不愿意通过这种方式，通过闹的方式，抓住政府、学校的软肋，就是怕闹，怕不稳定。在座有很多负责学校稳定的副书记，保卫处长等等，压力很大，要做稳控工作。长此以往老百姓抓住政府的软肋，抓住学校的软肋，通过这种方式给学校施加压力，我想这是大学治理面临新的挑战。

从公民意识的觉醒、维权热情的增高，到我们现在的社会矛盾的增多，这些问题都是新问题。特别是新兴媒体的影响，监督的效果在不断的扩大，这个对大学的治理，特别是依法治理、依法治校带来挑战。

第三个问题，大学依章程治理的重点工作

我认为分为几个方面。

第一，既然是大学依法治校、依章程治理，就应该重新认识高校的法人地位。过去我们有一个误解，认为大学就是教育主管部门下属的事业单位，或者是看成行政的事业单位，总觉得这个东西是教育部、教育厅下属的一个单位，这个单位就要听教育部、听教育厅的，很少会意识到我是独立法人，事实上大学是独立法人，高教法明确规定大学是自批准设立之日起取得法律资格，高等学校的校长为高等学校的法定代表人，高等学校在民事活动中依法享有民事权利，承担民事责任。是独立的民事主体，民事法人。所以我们不要惬意地把大学自我矮化，变成下属单位，变成一般的事业单位，一般的事业单位，是独立法人。但是大学不仅是民事主体，同时还是一个行政主体。大学是行政主体、民事主体，按照国家的法律、法规，授权，行使一部分国家的行政权利，哪些权利是行政权利？很容易立业，比如说发毕业证、学位证就是一种权利。这种行政权利意味着什么？如果学校不给发毕业证，要告学校的话，到法院提起诉讼是行政诉讼，作为行政案件处理的。而大学发毕业证、学位证、处分学生这些权利都不是大学自身的，是根据国家的授权、法律法规授权获得的权利。所以我们说教育法规定国家实行学位证书制度证明了我们这种活动都是根据国家法律法规授权实施的公权力行为，是行政的行为。重新认识大学是独立法人，意识到自己是法人。正因为是法人，所以用章程加以管理。我们说教育部的哪一个司局有章程？没有。以前的事业单位有章程吗？没有，唯有大学有章程，就是因为我们是独立法人，法人按照章程办学、治理，所以说大学的独立法人地位应该要重新认识。

第二，大学依章程治理的重点就是重依据、讲依据。大学的工作按规矩办，可以按依据办的根据，这就是大学的章程，相关的规章制度，当然也包括了国家的法律法规，规章。大学的管理内容涉及方方面面，总的原则就是依法治校，依法管理，按照章程、按照大学管理的相关法律法规、规章，大学内部的规章制度来办事，不能拼接校长、书记的个人好恶，根据某一些人的意见，个人的想法，临时的动议来管理学校，总的说按照规矩来办，按照规则来办。学校要建立完善符合法律规定，体现自身特色的学校章程和制度，尊重教师权利，加

强教师管理，保障学生的受教育权，对学生实施的奖励和处分要符合公平公正原则，健全符合法治原则的教育救济制度。

我想依据，具体来讲，介绍三个案件。一个是很多年前发生河南有一个郑州航空工业管理学院，有一个学生参加四六级考试的时候替别人考试，学校发现了，就给他做了一个处分，就是留校查看。这是三年级的事，到毕业的时候，其他同学都拿到毕业证、学位证，这个同学没有拿到学位证、拿到毕业证，后来问学校为什么没有学位证，学校说替考了，受了处分，按照内部学生手册的规定，就不能给你发学士学位，因为学校的学生手册规定，受过记过处分以上不许发放学士学位。后来学生提起诉讼，状告郑州航空工业管理学院，只要高校的本科毕业生成绩优良、达到了一定的学术水准，就要授予学士学位，两个条件，把握学科的基本技能，就要得到学士学位，大家想想这个学位条例，法律规定的授予学士学位的条件就两条，但是郑州的这个学校自己搞的学生手册里头增加了很多的条，其中有一条受过处分的不能给学士学位。后来法院就认为你学校依据你的学生手册这个决定是违法的，没有法律依据的，违反了学位条例的规定，所以最后学校败诉，必须在一个月之内学位委员会讨论给学生发学士学位。通过这个案件，我们想强调的是学校制定的手册也好，内部、章程也好，跟国家的法律保持一致，上位法优先，不能同破上位法的规定。

刚才我讲了最高法院发布的案例，又有不同的认识，不同新的案件。华中科技大学武昌分校的学生何某诉华中科技大学履行颁发学位法定职责的案件。这个案件根据大学内部的规定，没有通过大学英语四级考试不具备学士学位授予条件的规定，后来他起诉到法院，最后法院终审判学校胜诉，说学校可以制定授予学士学位授予相关附加条件。换句话说学校的这种不授予学士学位的依据虽然跟学位条例不完成一致，但是法院认可了，是大学自治范围内的，学校自主办学的权利，现在比较矛盾，有的法院判学校胜诉，有的法院判学校败诉，我们修改条例的时候不能授予学士学位的条件囚禁，不能把空间留给大学去制定，应该是在国家的法律里明确规定哪些情况可以授予学士学位，哪些情况不能授予学士学位，包括硕士、博士学位，规定了就可以执行，不应该说国家规定一套，不能大学又规定一套。总之下位法、上位法要保持一直。

为了说明这个问题，我举一个例子，不是跟教育有关系的。有一个事人叫赵C，在2007年到派出所更换二代身份证，更换二带的时候派出所不换，理由是这个名字无法输入到姓名登记系统里，所有的姓名等级必须使用规范汉字，只用规范汉字取名字。后来赵C不干，我叫了20多年，父亲取名字的时候有特定的含义。第一他父亲英语没有学好，要孩子好好学英文。第二查过C辞典，最多了，意味着人丁兴旺。C是china，所以坚持赵C，派出所无法办。赵C诉讼法院，状告公安局，理由是按照我们国家的民法通则的规定，公民享有姓名权，可以依法决定使用，我愿意叫什么，这是我的姓名权、民事权利，而且民法通则赋予我的名字权，公安局也提交了一个依据，就是公安部有一个内部文件，规定不能使用数字、拼音，也不能用英文字幕，只能用规范汉字。公安局提交公安部正在起草的姓名登记条例，也

有类似的规定，但是这个条例没有规定，只是起草过程中。法院一看两个依据，是民法通则，被告是内部文件一个没有通过的行政法规，就怕公安局败诉。最后媒体报导说赵C终于定不住了同意更名，公安免费更名，赵C撤诉了。这个案件旁观的人就觉得赵C怎么没有坚持，有道理的，你应该继续打下去了。我也可以理解啊，他面对的是公安局，公安局想了很多的办法迫使撤诉。这样的案件很多，类似于取名字的案件，都是上下位法的关键。

广东有一个人，姓中，一个叫做中共，一个叫中央，后来公安局不登记，公安局也拿不出依据，不能以中共中央下位法、上位法不衔接，下位法没有规定清楚，造成了执法过程中的困难。我想在很多的领域是这样的，我们国家是金字塔式的法律体系，上面有宪法和240多部法律，还有690多行政法规，8千多部地方法规，几万件政府规章，上下位法肯定有冲突，学校、内部的制度跟章程上位法不一致，你处理一件事、处理一件事非常慎重的。所以我们认为很多的高校，依法治校办公室，很重要的功能等其清理规章制度，清理规范性文件。我们人事处发一个文件，今年发一个，明年发一个，最后一个文件经常说此前发布的与本文件向冲突的，无效。政府发布的文件两年清理一次，规章5年轻力一次，我觉得学校的文件也很多，也需要不断的清理，就应该干这个活。让他跟上位法之间，跟章程之间保持高度的一直。不冲突、不矛盾，方便与执行、使用。

第三，讲理性，或者讲重理性。学校的全力是很大的，严格来讲，管理权利很大，自由裁量权，自由裁量权大的情况下要非常审慎行使自由裁量权，不能够滥用自由裁量权，更不能选择使用。我这里介绍几个案件。大家可能听说过，发生西南民院有一个案件，这个案件上了中央电视台，有两个学生谈恋爱，两个人仔细，就把教室的前后门关掉，学校现代化教学设施发达，每个教室里都摄像头，保安一看不对啊，怀疑两个人在里头有什么事，就敲教室门，过了一会保安没有钥匙，钥匙打开门的时候，两个学生各归原位了，带到保卫处你们干什么了？两个学生就在保安教室的劝导下写了检讨书。没有想到写完检查书就没有事了过两天做出勒退学案。学生有性行为者要退学。学生不敢，我们第一并没有你们想象的所谓性行为，这是恋人之间，教室门关着，没有影响别人，就不服，就申诉，学校申诉拒绝了，坚持这个结果。女学生没有办法，为了证明自己的清白，这女学生做一次检查，医院出局一个证明，证明说是处女膜完好无损，报到学校之后，有关部门的负责人说现代科技这么发达，修复处女膜不是很难的事情了，很刺激人的。所以又拒绝更改原来的处理决定。就起诉到法院，这个案子在诉讼期间学校暂时停止了处分，两个学生可以上学，但是后来法院受理案件之后，又做出裁定，理由说这个处理的纠纷不属于行政诉讼受案范围，我认为不一定妥当，法院因为什么做出这样的结论呢？我不知道，这个案子处理得不是很好，我们想通过这个案件说明什么？你有学校处分、处理学生的权力，可以警告，可以开除学籍，你可以引用规章制度，但是像这种案件做这样的处理就过重的，为什么？80年代的时候就可以理解的，现在允许大学生结婚了，像两个恋人出现的情况，勒令退学，不合适。现在职业学院17岁的女生接吻勒令退学。学校有权利，要正当、理性、公平的行使。什么是理性，就是公平、公

正，合理。在法国有一个谚语，什么是理性，中等治理水平的人所做的决定。就是理性的决定。高智商人的判断，也不说低智商的，普通的智商就可以了。有的国家有陪审团，体现公正、理性，他们都是普通居民，用普通居民的公众理性判断一个事情更接近事情的真相，所以尊重普通理性。学校做决定的时候不要过渡，说我们严肃考场纪律，一律开除，那就不对了，因为我们的高等学校的国家考试乌龟处理办法里头规定不同的形式，根据情节、性质不同，用通讯工具待考，这是严重的可以，如果仅仅是有一个夹带，要开除的话我觉得就建了，所以处理问题要合理。这是对大学我认为在管理学生、管理老师处理事务过程中很重要的标准，没有办法落在文字上，但是是理性的要求。有人我说不合理怎么样？打官司，学校就有可能败诉。

当然我再介绍一个跟这个没有关系的案件。大家知道去年药家鑫案件。药家鑫当时两审法院最后判了死型，有人怀疑是官二代，最后排死刑。不久又发生了李盛奎，先盘李盛奎死刑，根据自首情况，最后把李盛奎改成死缓，这个判决一作出，媒体上、社会上议论纷纷，大家认为药家鑫拿点事被判死型，这里两条人命，居然判的死缓，媒体闹得很凶，直接影响到高层，最后云南顶部住压力，重新改判李盛奎，说明民意有时候很重要，民意左右了司法，你没有办法，在现实生活中要左右司法，老百姓处于自然公正的理性判断，有的时候不免有一些情绪激烈，但是总体上是公正的，只要他掌握了事实案件真相，他的判断是接近真相的，所以我们尊重理性、尊重公众，尊重名义。去年中组部上课，让我讲社会矛盾化解，也讲到这个案例，李源潮同志讲我看什么是法，法就是民意，民意就是法，法就是现实，现实就是法。这个话挺深刻法就是民意，的的确确，你违背民意，制定的法律也好，做的事情也好，是很难长久的。比如说重庆的唱红打黑，局部范围大家可以理解，如果闹大了，民意就通不过啊，什么东西都有度，在行政行为、学校的治理、管理过程中是合理性。因为时间关系，许霆案件不说了。这个判决攀得太重了，这个事在英国，不当得利处理的，老百姓反映很强烈，贪官贪污几千万判死缓，用机器的故障判无期，太重了，不是那种情形，是利用机器故障做的案，所以后来一审判务期之后，不服，重申，法官问许霆，第一次是及其的故障，出来也就出来了，第二次为什么要接着取，许霆说机器出故障了，我先银行保管一阵。当然最后大家知道广东省中级人民法院改成5年，大家接受这个了。

第四，讲程序，学校应当遵循政党的程序。什么是程序？程序就是行使权利的步骤、方式、方法，顺序。温总理讲没有程序的民主就没有实体的民主，任何的活动，特别是共全力的行使按照程序规则，必须完善、比较政党，有的程序按照程序来做。但是中国人很矛盾，有些领域有的情况下我们很注重程序，比如说农村的婚丧嫁娶，程序很严格的。前两天去威海，喝酒喝几杯，饭桌都有程序。四大班子来开会，牌子也有程序的，你的脚步必须踩稳，走快了你违反程序的要求，晚上看新闻联播，大家都知道谁是第一镜头，谁没镜头，大领导的消息播音员强调本台刚刚收到的消息，否则领导看着不爽，这是我们重程序的一面。但是另外一个领域我们不重视程序的。什么时候不重程序，国家行使公权力，学校行使你的管理

权力，程序意识淡漠。我当吃讲以身试法的例子。我开车的时候接一个电话，结果被警察看见了，就拦住我，说开车打手机，我也有经验教训，我驾驶证不给，我就不给驾驶证，我说怎么了，开车打手机罚 200，你有什么证据，你是有路线、还是照片、旁证啊？那几年北京的摄像头少，你对执法有异议，被惩罚人事实依据和法律依据，你的事实依据是什么？你开车打手机有什么收据，就说说法律依据，评什么处罚 200 元、3 分，你依据哪条规定？这里有一个对执法有异议的，你又违反了当事人对处罚决定不服可以陈述，行政机关必须听取陈述，合理的必须采纳，我刚申辩两句，你不得加重我的处罚。你都违反了，过来岁数大的一点老警察，一上来就问那哪一个单位那是政法大学啊，我没有，我也没有不接受处罚，我跟警察探讨，一下子拉近距离，我成功免于处罚，我一个体会，北京的交警每年指法两很大，出发量在 2 千人次，但是程序意识不强，没有说作出决定必须事实理由、还可以申请救济等等，这些意识都是很淡漠的。顶多背词，但是没有尊重程序权利。实际上我们学校管理者也好，政府管理也好，都是这种意识，大家重实体、请程序，程序意识不强，经常很多人告诉我这个程序不就一个手续，补一个就行了，手续是补办的吗？程序先举证、后裁决，不能决定做完之后还缺两个证据，补充、收集两个证据，这是违反程序要求的。现在有很多的学校，包括很多的部门、打官司败诉是程序上出现问题了，要么送达了，该送达没有送达，要么没有提取意见，没有让人救济，要么实现没有通知，这样的案子就很多了。枚不盛举。

北大的案件一个学生因为做论文不规范，被自己的导师举报了，导师报到学校，就给学生推迟答辩，给了一个处分，学生不服，申诉到北京市教委，维持这个处分，学生起诉到法院，广告北京市教委，这个案件中原告很巧妙的找到了一个理由，实体上找不到太多的理由，就找了一个程序上的理由，教委的网站有一个通告，申诉人的权利，有申请回避的权利，有陈述的权利，网站上有这么多的权利，但是在当时我申诉的时候北京教委的领导工作人员没有交待这个，所以你违反自己承诺的程序，后来北京市教委的人答辩说这不是法律规定的程序，我没有违反法定程序，我自己给自己承诺的程序可以不做数，这个理由是牵强的，你自己设定的程序就不遵守了，法律的程序要遵守，你自己设定的程序也要遵守。

第五，讲责任。现在学校承担的民事或者行政责任越来越多、越来越重。因为按照教育发的规定，高等学校教育发油民事活动就有民事责任。同时你作为法律法规授权组织承担一定的行政责任。现在学生在学校受到伤害，学校拿不到毕业证，老师被解聘了，要求学校来承担相应的责任，都要跟你打官司、论理。大家都知道上海商学院的学生打不开门，爬在阳台的栏杆上，事情发生之后，家长跑到学校准备跟学校打官司，打官司找了什么理由？说学校的灭火器过期了，如果不过期，这个火灾及时扑灭的，你的安全设施不达标、不过关。我们不评论学校是否负责。学生伤害处理办法规定了学校提供安全条件的设施、饮食、药品、饮用水，要进行安全教育，安全制度要完善，这些都是学校的义务，没有遵守义务，那么学生就找这些麻烦、毛病，虽然不是学校的毛一种行为造成的，管理过程中有瑕疵，或多或少就有可能承担相应的责任。广东还有职高的学生高学校，没有拿到学位，因为毕业的前一天

打架被开除了，后来起诉学校，理由是学校提供教育服务部符合质量要求，你们雇佣一个电工当班主任，大专生当辅导员，提供了质次价高，法院说学校和学生之间不是消费者和经营者的关系，学校不应该按照消费者权益保护法来承担责任。但是你学校不是消费者，不是经营者，但是你是民事法人，要承担相应的民事责任。

东北农业大学的学生在实验室里使用一支药，感染病，每个人赔了几万人。学校程序上不健全，该检验没有检验，拿来做实验的样要做检验，但是没有检验。

第六，讲诚信、重诚信，这不是道德范畴的问题，这是法律范畴的问题。学校依法治校，依章程管理，要信守承诺，兑现承诺，做出的决定、文件、政策要保持可期待性，稳定性、长期性。有稳定性、预见性，学生因为学校的行为受到获得某种利益的话，学校加以保护。我举一个很多年前、十几年前曾经代理过的案件，北京科技大学二年级学生因为考试违纪，带了一个纸条，学校做出零分的处理。后来发一个小的通告，对以下四个人做退学处理，是97年的事情，退学处理决定做出之后，其他三个人都办理了退学手续走了，维度一个学生，老师同学喜欢他，成绩好，就帮帮这个学生申诉，能不能不退学，能不能跟读，学校没有同意，甚至班主任找到教育部，教育部也要重新考虑这个事，学校没有考虑，学校系里面同情这个事情，让他跟读，每年照样注册、参加四六级考试，毕业设计，等到大家都毕业的时候，其他人拿到毕业证、学位证，他没有。我读了两年，你又注册、缴费，参加考试，不给我学位、学历，我不干，就起诉学校，但是在这个之前从来没有学生告学校的案例，就跑政法大学说能不能帮忙代理诉讼，找到我，我搞行政诉讼，行政法，我就代理起诉科技大学，两个老师在法庭上辩论，法院就以两条理由判科技大学败诉，当时作出退学处理的时候为什么没有执行下去？一般退学处理之后学籍初小，户口转走，手续办完，没有执行下去。第二在退学决定处理之后还要注册、上课、一切教学活动，给他信赖利益学校要保护。最后海淀法院排败诉，一个月给毕业证，两个月学位证。98年最高法院公报上刊载这个案例，那个以后全国学生告学校的案例参出不穷。因此法院这样判我认为是这样的。实际上在提醒我们学校的治理要注重保护相对人的信赖力，保护学生、老师的信赖力，学校政策、决定要有可持续性，要有连续性，要有稳定性，不能变来变去，反复无常，不能评教授三篇论文，到明年五篇，到后年八篇，要一定连续性、持续性、稳定性，可期待性。变来变去学校是反复无常的管理，是不行的。所以大学的治理需要关注的问题很多，我这里就讲六个方面。

以上就是跟大家汇报的大学章程和大学治理的内容。讲得不对的地方，特别是有一些话题、案例，如果不小心涉及哪一位老师、领导的学校，请你原谅，谢谢大家！

（根据章程培训班会务组速记材料整理）

现代大学章程与大学制度——北京大学制定大学章程的实践

北京大学校务委员会委员、原副校长 张国有

尊敬的黄司长，各位校长，各位同仁大家下午好！今天我给大家介绍一下北大的情况，大家已经听了一听，很累了，要我听一天也是很累。PPT上主要是原则和基本的东西大家一边听、一边看，我介绍一下具体的情况和想法、一些见解，供大家在实际过程中做参考。有一些是北京大学的做法，不一定适合大家，有一些是国外的做法，我们可以做参考。在一个小时里面能讲多少算多少，尽可能把我准备的东西讲完了。

大学章程对大学来讲是基本法，但是我们从1949年以后除了解放初有个别的学校有大学章程以外，绝大多数大学没有章程。我们是在没有章程的条件下维持了大学的运转，所以中国的大学了不起。这里面有一些背景，有一些原因，现在教育部，包括我们的高等教育法，包括我们的“十二五”规划，还有20年纲要都强调大学制度的建设，特别是启动了关于大学章程的制定，这对大学治理，特别是大学有序稳定的发展急关重要。下面我就北京大学的情况和对有关问题的看法跟大家做一个汇报。

第一个方面是北京大学章程建设的一些情况。第二类想对一些问题的看法。然后大概讲四个方面的问题。第三把我们起草过程中遇到的问题给大家做一个汇总。最后，起草过程中的工作性问题谈一下。

北京大学的章程启动是2007年，当初是北大的教代会开了以后请示学校要求制定北京大学的章程，当时书记、校长非常积极，党政联席会议决定立即启动这个事情。我是主管工科，有一些工作是在文系里面征求意见的，由我牵头来进行筹备。这个事情一下来以后我们做一个先期调研，包括现在章程的情况，我们从北大历史上一直到现在100多年章程的情况，还有国外想参考的大学的其他征求一些意见，给学校做汇报。07年的10月31号，北京大学正式成立《北京大学章程》的起草。学校的副职就是副校长、副书记、副主任。我做执行副主任，因为做事的，下面又设了起草小组、秘书组，工作小组是专门负责起草的，秘书组是文字资料，这个班子搭建起来，章程的起草工作正式进入运作工作。到现在如果从07年到10月到现在来看，目前状况良好，我们做了大量的调研，目前出了第十版。因为是教代会提出来的建议，所以我们要给教代会一个交待，所以2009年1月份的时候给第五次的教代会和教代会做章程起草工作的汇报，反映挺好，这时候因为是用第八稿汇报的，教代会大家也提了一些意见，在这个基础上又改第九稿，目前是第十稿。跟教代会汇报之前我们做了大量的征求意见，我们召开各种研讨会、修订会20多次像学校战略研讨会汇报五次，到上级主管部门，包括到教育部的孙司长、黄司长请示问题。孙司长对我们这个事情非常重视，指示一定要有新意，给了关于资料方面非常大的支持。另外也到了兄弟院校做调研，因为有兄弟院校做出章程，不管怎么样他们还是有体会。另外征求校内外各种领导，老领导、新领导，毕业的校友各个方面的意见。在这种情况下10年出了第10稿，2011年第了第二次修订，2011年8月是第三次修订，目前是第十稿第三次修订。因为北京大学的工作比较忙，书记换届，所以这个事情没有尽快的推行起来。所以目前我们书记、校长对章程建设

有重视，多次指示这个事情一定要做好，同时希望这个稿子，能不能有一个稿子以后，试行一段时间，我后面讲章程看起来是文本，但是要搞完善了，你把它搞成一个能落地的文件非常之难。你说弄一个文件给别人好看，或者是给教育部交差，这个好办，但是能够有作用的，还是有难度的，我们搞试行，看看还有什么问题。即使说章程教育部核准了，变成正式的文本了，那时候还有很多的同志有不同的建议和意见。这个就是我们基本的过程，基本的情况。

就这个情况就想对三类问题谈一些看法。当然我看的问题很多，但是因为今天的时间有限，我想跟大家谈章程有用的，之前我没有了解大家想听什么，我觉得在指定过程中可能有一些问题对大家有用，就选了三类。

第一是关于大学领导体制及相关机制。这是制定和起草章程过程中首先遇到的也是目前来说比较难办的问题。从解放到现在，我们国家政府先后颁布了有关大学管理治理重要的法律法规。法律法规有很多地方已经明确了大学领导体制和管理机制。这里面比较重要的就是我们现在所说的党委领导、校长负责制。在历史上有过校长负责制，曾经过校务委员会领导下的校长负责制，不包括台湾、香港、澳门，内地 60 余年，从解放到现在先后实行校长负责制，党委领导下的校务委员会负责制，党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制，党的一元化领导，党委领导下的校长分工负责制，党委领导下的校长负责制同时试行校长负责制，党委领导下的校长负责制。在 1989 年前已经说校长负责制的问题，1989 年以后仍然维持党委领导校长负责制。现在这个说法包括党委领导下的校长分工负责制，这都是有据可查的，尽管多一两个字，这个不是我们随便说的，当初还是有一定的背景和含义。目前来说，我们的基本制度是党委领导下的校长负责制，这是高等教育法规定了。我们起草的时候跟同志讨论，大家都涉及到这样的问题，说能不能我们采取一些方式，甚至变通的来处理一些问题，因为还是希望比如说我们党委可以再一个制度中充分发挥他的领导作用，但是不以党委的面貌出现。比如说我们现在省委书记是兼省里面的人大常委会的主任，从行政的方面来把有关的东西理顺，但是并不影响党委的领导，大家都提出意见，有的意见非常好，马上就有同志讲，我们的法律规定了党委领导下的校长负责制，那么任何的更动都是违法的。这就把你说住了。到目前我们来看，因为我们高等教育法这样定了，所以我们现在还是要完善党委领导下的校长制，这是高校章程建设中不能回避的问题。现在我们的章程制定的暂行办法也从制定规范的角度强调来建构科学的党政制度体系，也为体制改革新的机制提供新的思路。当初有有一些什么样想法？当初也就是说能够不能够比照我们地方党政关系，比如说我们是校务委员会来做决策机构，我们现在在党委常委会，而且还有一些学校是党政联席会议，党政联席会议是党政主要领导开会，有的是党政分开，党政常委会分开，和校长办公会开会，就是说我们能不能做把校务委员会做决策机构，党委书记、副书记统统是校务委员会的副主任。校务委员会里面实施党的领导。

因为党政联席会议总是说党政的领导一起来商量各种各样的问题，无论是大事、小事都放在一起。党是管大事情的，但是校长办公会议讨论的是具体的问题，所以大家坐在一起，

有时候有关的，有时候无关的，大家就这样有一些时间也过去了，但是实际上决策的效果并不是很好。有人建议是不是党政适当分开，比如说每周仍然开学校领导的会，校长办公会，因为行政的事情由他决定，但是每个月可以开党政联席会议，党的常委会就根据党的方面的规定，比如说一个礼拜开一次，还是半个月开一次，专门商量党的建设。但是后来也没有得到完全就这样。

当然还有人提出理事会的问题，这就是说能够改变一个实现的形式，就是我们还是坚持党的领导，但是党的领导更有效，更切合实际，所以大家提出这样的建议，同时还有一些建议。如果把这些校务委员会能够做实、做成决策机构的话，以校长为首的行政系统专门处理具体问题，有的是做决策的，有的是来处理具体问题的。还有一些行政方面的一些机构设置，比如说副校长各分一摊，副书记各分一摊，副书记兼管行政方面的事情，比如说行政。副书记、副校长，把行政党务做分工。这是副校长的分工。但是同时还有一个叫秘书长，教务长、事务长、学务长、管一般行政工作的，管科研的，也就是说同时还有四长的存在，副校长兼秘书长，副校长兼教务长、事务长、学务长。有的人觉得重复，当然又举例子西方有一些学校校长就是常务副校长，再设一个校长专管外事，要不然设副校长，然后不涉司长，就是不再设教育长、秘书长这四个方面的职务。现在情况是副校长的职位存在，党委和校长办公会、党委书记和校长这块把它的职能和位置没有确定的时候底下就没有办法确定。所以一直到现在这些方面都是在提建议的过程中没有做一些明显的变化。所以我们在第十稿里面仍然是在党委领导下的校长负责制的情况下，在明确分工做了一些事情，但是没有在章程里面提出来做校务委员会、做决策机构，以校长为首的行政系统来做行政方面的管理和决策。这些情况大家也提了一些建议，现在统一到高等教育法的方面。我们大家做的工作，在职能上既有分工，又相互协作，把这些事情能够尽可能理顺一点。

国外在实施大学决策管理方面有一些值得我们借鉴。主张是治理主体要法人化，大学是法人机构，或者说是社团法人，决策权、执行权分清楚，这样工作起来比较有效。比如说有谁提议案，由谁来进行审议，由谁来进行决定，如果这三样事放在一个机构里面就会出问题。有一些你提建议的不能决定，你能够决定的，这个建议有一定的部门和机构来提的，不是自己提自己决定。所以就可以把有些事情做得更规范，能够避免一些职责不清楚出现的问题。

国外的大学大致是这样的。比如说牛津和剑桥 800 年的历史了，我们做大学章程五卷书的时候，牛津做了一卷，剑桥做了一卷，斯坦福一卷，这两个学校是一卷一册，剑桥是一卷三册，将来我们看到的是五卷七册。我们当初拿到牛津剑桥章程加规则比较大，英文版 800 多页，我们怎么办？是不是翻译过来，因为工作量太大了，结义，我们为这个事情也讨论了很多的时间。结义有一个问题，你根据什么原则去决议你根据什么去选择，你就认为这个选择原则对吗？当时我们看了他们的基本内容之后，因为是 700 到 800 年的积累，这个经验非常宝贵。比如说里面，大概有几十个、上百个基金，有一些设立的基金已经几百年了。但是这个基金一直在运作，因为每年有利息，基金有的是一页纸，有的是两页纸在里面。我觉

得基金的规则放在里头是不是太繁琐了，但是章程加规则是放在一起的。积累了 800 年的东西放在那里，任何一个目前为止来讲发生的事情上面都有规定。比如说性骚扰，什么是性骚扰，上哪一个部门，出现这个情况之后找哪些部门，还提供一些建议，在规则当中都有。所以从会计、学生、科研等等，夏令营外地的学生到他那里夏令营，宿舍什么时候腾出来，这是大学治理的经典，从哪里去节选？怎么办？后来下决心全部翻译，把一卷三册翻译出来，斯坦福做了一卷，牛津做了一卷。在牛津剑桥 800 年，有一个校友评议会，有一个事情发生的时候通知校友跑过来，复杂选大学的决策机构归消委会，也就是说一个选举的机构来选举评议会、选举立法的机构，然后立法的机构再决定行政的机构。所以行政机构所提出来的建议你自己不能定，要报到立法的机构，要报到摄政院。所以就迫使把各种要求和问题做得很扎实。两校校务委员会的规模是 25 到 28 人左右，都包括当然成员、学步或者学院代表，摄政院选举自己代表和校外人士。香港地区的大学，比如说香港的大学也有校务委员会，有的是校务委员会、有的是校董会，至少说明在立法的机构里面，在行政机构里面除了本校里面一定要有多元化的构成，有校外的，有学生，有教师。

在美国，法人团体是大学的治理主体，耶鲁大学的法人团体是由校长和董事组成的董事会，耶鲁大学董事会的 19 名成员中包括 2 名政府代表和 6 名校友董事。

柏林洪堡大学章程中规定设置学术评议会和校务委员会，丹东市会已经成为大学最高管理机构，对学校校务享有自治独立管理权。如果大学规定党委书记、校长怎么样，有时候是受到党委书记和校长能力、历史背景的影响，就是说可能谁的分量更重一些。董事会 9 名成员除柏林州高校事务的负责人和校长外，均由学术评议会选举产生，包括校务委员会中的学生、学术人员和其他工作人员代表各 1 名，教师代表 2 名，柏林工会和经济界各 1 名。柏林洪堡都是属于柏林州，所以柏林州要给予经费。

日本有董事会，叫亿元会，包括使 5 名副校长历史和 2 名校外历史，1 名为文科科学省高等教育局长、1 名企业界代表，但均为东大校友。将来如果学校要做董事会或者是理事会的话，可以考虑这方面的经验。

在上个世纪 20 年代，评议会不管是立法机关、而且拥有学校大政方针的最后决策权。后来的校长蒋梦麟称这一体制为教授治校，有人认为教授治校有问题，他做学问可以，但是要治校要花相当大的精力研究学校系统、学校机制。

南京国民政府时期，由校长、学院校长、学系主任、教授代表组成的校务会议成为大学的审议机构，使学术和行政权力在学校层面达到相对的平衡。现在我国的大学章程的建设应当尊重治理传统的延续性和制度环境的同，从国际交流和对应性和组织形态的开放性角度，积极探索完善党委领导下的校长负责制实现途径，健全运行机制和负责体系，真正发挥这一制度的优越性。我们尊重治理治理的延续性、环境性、还要考虑我们自己的国情。现在有一些制度不能够轻易的动它，但是使他有更有效果，我们进行适当的方式来探索、实验。

第二类问题，关于基本规定和具体细则。

我们的大学理念及规则体系有三个部分组成：一是大学章程包括理念和规则体系在里面，一个是使命理念，一个是基本规定，一个是具体细则。我们现在看到的大学章程属于基本规定这一类，其篇幅并不补偿，却涵盖了大学治理的基本规定。

有一些大学专门做宪章，东京大学就阐明了，这里面没有具体的规定，都是理念的阐述。我们现在看到的大学章程是有各种各样的规定，包括对大学定位的界定，对规章制度的阐述。还有一类是细则，细则就是说有一些章程是原则性的规定，你说把所有的细则，包括你人事的规定，学生的处分放在里面都感到负责的繁杂。再次之外还有一个具体的细则，我们对大学章程而言，如果从完整的规则体系来讲有三个部分。一个是使命理念，一个是基本规定，一个是具体细则。我们现在碰到的问题是什么？有三种情况，一个章程与细则无关，先前没有章程，但是已经有一堆的条例规定和办法，但是我们要制定章程，这个章程怎么办？是细一些还是粗一些，如果要制定，我们就先要考虑从过去以往的经验，和实施的历史过程中却凝练大学的使命和宗旨，去总结基本规定，然后基本规定出来之后，再对我们现在的规则进行树立，就变成了一个基本规定和规则体系，就是把原来无关的变成有关。

第二种情况，章程与细则分立又关联的状态，即章程和细则仍然分开制定，但是细则已经在章程的统摄下做了系统的调整和规范，这个规则不是根据章程来进行规范的，是根据我们从解放初到现在，我们各种各样的大学法规制定的，根据学校实际情况制定的，现在要有章程，现在有章程也有细则，细则已经根据章程的基本规定做了一个调整和规范，章程和细节的原则基本上是保持一致的。但是细节不进入章程。所以章程和细节是并列的。现在英国的牛津大学的成细节，日本京都大学都是这样的状态，你将来去看大学章程五卷集的时候，这些大学的章程里面非常明显，章程大概有几千字到一万字左右。另外一部分就是它的各种各样的规定。而且是非常系的，甚至有一些标准化的阐述都是很统一的。所以这些放在章程的后面，作为附录。现在我记不清楚了，在京都大学的组织规程，有各种各样的规程，本科教学的规程，研究生的规程，财务的规程、会计的规程，大概有三四百个，全部理列在附录，如果要执行就查，但是不把规定放在规定里面。尽管有大量的细节，但是大量的细节根据章程已经给它系统化了，是放在一个文件里面，但是用正文和附录的方式来表达。所以它是既分离又关联。

再一种状态是章程和细节一体关联的状态。章程与系细节合为一体，完整意义上的大学的理念和归规则体系，比如说斯坦会刑侦管理指南，就是一个将宗旨理念，基本规定，具体细节合为一体的大学行政管理依据。所以他把基本规定和细节放在一起。剑桥也是把基本细则和章程放在一起，根据大学理念，和基本规定来制定它的细节，两者是细节不要和基本章程发生矛盾，如果发生矛盾，在学校内部视为违法，所以评议会、学术委员会会对这些事情提出疑义的，经过一些层次讨论，有一些问题就出来了。

这是基本规定和细节。第三个问题关于章程建设要鼓励守正创新，现在章程大家都差不多，我们在 2006、2007 年到现在有一些学校章程出来了，有一些学校的章程有特色，但是

有一些学校的章程看起来差不多，千校一面。上面的原因就是上面规定太死，要求学校完全按照规定办，不管怎么样，条条框框都要服从，不大考虑学校的实际情况，包括文字的斟酌不要太多的变动，大家就照葫芦画瓢，所以出来大都是瓢。

二是以往的惯例是说一套，干一套，不管怎么写，该怎么干还是怎么干，你让我写一个东西我就交上去，只要上面说你交了，交了就算完成任务了，也不过多追究这个东西是不是有实用，而且过一段时间以后，比如说又开了一个大会，或者又换了一个班子，有一些情况又变了。前面做的情况你还要改或者前面做的就没有什么用了，所以按照以往的惯例留下来这么一个影响，所以按照规定，我写一个东西交差完事，所以跟大家一样了。

三是怕出错担责任影响仕途。有一些好的意见都不敢提，怕上面的领导不高兴，我就按照规定去搞一个四平八稳的，底下有一些规定该按什么规定做，变成形式上的文本。所以你把这个东西拿过来一看大致差不多。如果是这样子，我们大学章程的制定就没有意义了，所以章程是章程，我干了，我该怎么办就怎么办，起不到基本法的作用。

所以我们在推动章程的建设，第一还是要坚持法规的原则，除非我们现在去修订高等教育法，制定一个大学法，有新的规则，如果没有这个，人家一告，一告一个准。现在我先做一个文本，过一两年变化之后再修，但是心里有数，我按照这个方式来做，把机制上搞顺了，原则上不动。

第二是保持大学自己的特色。这个特色你不要理解为就是跟别人不一样，根子是要适合你大学的校情。综合性的大型，专科性的大学，做理工的，农林的，情况各自之间相差很大，所以按照自己的校情制定一个实用的章程，使它能够真正有用。所以这就需要考虑大学现在的定位是做什么的，什么样的领域，是哪一个层次，是在哪一个位置。比如说你在边疆？内陆？沿海？有一些学校不追求一流，就老实做办学，为自己担当区域的服务，比如说你是州立大学，是为州服务，你是市的大学要为市服务，你是国家的大学要为国家服务。哪一个国家首先为自己国家服务，但是这个国家从整体上跟其他的国家落后的，但是衡阳的教育责任是放在我这个国家大学上的所以这个国家的进步和人才的培养是这些大学在承担责任，所以你要去讲，你要去看多么远，多么大，我要和世界上先进去比，那你怎么承担你这个区域性的，你这个国家的教育责任？我就说一个大学完成了教育自己这个国家，这个地区完成了最大的教育责任，这是最大的贡献，在这个过程中你的研究水平会提高，你的教学水平会提高，人才的素质会提高，你就一步一步建成，十年不行，二十年，或者三十年、五十年，总有一天跟世界一流的一样的。现在不能放弃现在的而去追求不太适合自己的。所以地域也有自己的要求。所以适合国情、地情、校情，来制定一个实事求是、能够发挥效应的要求是非常关键的。我们一直在想花三四年的时间，或者更花长的恭喜，弄出来的章程没用，你为什么干这样的事？如果用文本交差的话我没有必要这样，我弄一个班子起草一下就行了，既然我们下了这么大的工夫，既然我们做了这么多的事情，为什么不让我们章程能够实事求是，能让它有效呢？所以将来我们制定的章程我们看到的坚持法律原则上大家可能差不多是在规则上

是一样的，但是你实施的方式上，具体的规定上，和地情、校情吻合的。如果大家拿这个理解未来的方向，规范其他规则制度的规定，把它作为稳定有序发展的依据，那这样你的章程就基本成功了。不是说一定十分完善的，你要想到格两年修一次。你去看看牛津剑桥 800 年不知道修改多少次积累到现在。07、08 年他们还做了一个大的修订，俄罗斯、德国原来的学术规范、底子必须严，现在美国搞得很市场化，学制缩短了，学术、毕业要求不严了，在职位上欧洲也松，在德国、英国教授在这个系里面只有一个，他不死、他不走底下上不去，所以底下弄一弄，人才到美国去了，所以在学制上发生变化，吸收德国优秀的人才到德国来，设置年轻人机制，为年轻人留有机制，这是市场经济造成的效果。所以有一些方面受到影响，有的时候不得不顾及这些影响。但是这些章程作为你未来发展依据，否则这个学校很难说一步一步建成。没有章程今天一个样，剑桥大学有一个校长在说中国大学的时候，中国大学建一流大学没有问题，但是目前来讲，历史积淀不够，就是说他有一些变化还比较多，还需要有积淀，需要有序、需要稳定。一个制度需要长时间来经验，用十年、二十年、百年来经验这个制度，不断的修订，最后沉淀下来的东西就是你学校所需要的。你要说一两年建立起一个能够指导上十年、上百年的东西，出不来，所以牛津、剑桥七八百年积累的东西，你看了以后一流大学怎么来的，你看了以后振动很大，尽管有一些东西很具体，但是他们经过这么多的时间积淀下来的，所以章程不怕修改，一定有问题，可以修改，但是一定要有积累，不要三天打鱼两天晒网。

我们关注的三个问题，一个是领导体制的问题，一个是基本规定和条例细节方面的问题，一个是大学守正创新的问题。

第三个方面就是章程制定过程中值得持续关注和研究的若干方面。

我把这些问题给大家搜罗一下，你制定章程的过程中会遇到这些问题。章程起草的时候提出来一些问题，但是这不是问题的全部，只是当中大家认为比较重要的，一个是党委领导下的校长负责制在章程中如何体现，党的领导是单列一章还是根据中国共产党章程伶仃北大党委实施细则，就是党这块怎么办？有的是序文当中说大学的领导体制是党委领导下的校长负责制，因为校长的职责、党委的职责，所以党委的职责列一，或者在党委职责中列几，其他的细则由党章、基层党委来做，但是这确实是一个问题。你要不方，大学章程党委领导下的校长负责制。

校务委员会是否应做实，其组成原则、人员结构和职能范围如何规定？有的人主张还是由校务委员会的设置，校务委员会，有校外内人员参加，先做咨询性的机构，做实需要做成决策性的机构，但是和党、和行政系统打架。

实行副校长制还是四长制、或并行副校长与四长制。

学术权力与行政权力如何平衡，如何充分保障学术权力实施以及学术权力对资源配置的作用。现在行政权力强，学术权力弱一些，国外有一些大学管教学的副校长管人事，因为根据教学考虑人事上的安排，甚至监管财务，根据教学和科研上的要求配置财务资源，所以学

术权力对资源配置的作用。应该说在学校里面学术方面是非常重要的，行政是为学术服务的。所以在国外的学校里面，学术委员会的权力非常大，但是在我们国家，或者在某一个学校，党的领导、行政、学术、民主管理怎么做，这都是值得我们进一步探索。

还有一个就是学部，现在是大学院和系，有的是大学和系，北大因为太大了，人财物都掌握在学院这一层，现在的问题是学部做实，学院变成相对来讲虚一些，人士、财务资源方面的调配就放在学部，主要的理由是跨学科做一些资源和教学科研方面的整合，但是不是这样的？学部做协调性的工作。有一个学部是实的，医学部，因为过来之后是一个整的大学过来的，所以医学部是实的，人文社会科学部、理学部、还有信息计算机这块，这是现在的四个学部。

最后院系领导体制如何确定，教授会院系务会议、学术委员会组成、职能与相互关系如何协调。有一些有建议，但是有一些人提出来跟教职工有冲突，现在没有定，只是一个建议，学院里头有教授会，先要教授会，过半数以上才可以申报，不过半数，连学院都出不去。

除了初期提出问题以外，起草过程中陆续研究的若干问题。比如说大学章程的体例，大学章程的序言、内容、结构及规则体系，大学章程和细则的关系。哪些东西进序言，哪些东西进正文，哪些东西方在附则里面，这个需要调整。还有一些细则也就是说在基本规定和细节之间分工不大好分。

中外大学章程比较，欧陆大学与英美大学章程比较，大陆、台湾、香港、澳门大学章程所受国外大学的影响。第二卷欧美和太平洋著名的大学都在这里。第三卷是斯坦福，第四卷是牛津，第五是剑桥。第一卷把国内外一流的大学放在里面。我说如果你做章程，特别是来主持这个工作的人，或者这个小组适当的翻一翻大学章程的汇编，如果你做大学领导人，而且你以后往上升，在教学圈里面转，这些书值得看，里面都是一些经典，我们大学遇到的方方面面都有。有一些东西不大能够用，但是对大学管理有效。

大学中党的领导和运行机制，刚才已经说过了，看看各个学校采取什么样的办法做。即使现在不做，要有前瞻性的考虑。

大学中的决策、执行与监督的体制和机制，行政工作、教代会、职代会，讲到决策、执行监督的体制，还有机制，把相关的机构和关系处理好，理顺，大家都知道各在其位，各负其责。

大学校长的遴选和机制。我们是先有一个测评，测评完之后征求意见，没有意见中央就可以了。也没有旧制圆说，没有精选，所以底下选的时候我也不知道大学怎么管，我也不知道有的一些什么样的想法，所以他们无法选，只是有这么一个印象，这个是在做副校长的时候挺能干的，但是做副校长的职务，如果这一届对学校有什么样的想法，要有实证的纲领，没有这个程序。我们要不要搞一个遴选委员会，面积光一些，有领导、有地方市的领导，校内外的人员，甚至有校友等等做一个面比较大的遴选委员会，由他们来选，选完之后再由上面来定。但是这个确实是一个问题，要考虑操作性这个需要考虑。

还有以大学校长为首的行政管理系统和结构与机制的问题。刚才我讲了校长、校长治理、四长制、大学机构的设立和关停并转的依据。如何批准一个机构，机构要经过什么样的程序，要批准一个专业要什么样的程序，什么样的条件下关停并转，现在没有了，现在大部分是行政管理系统的职责等等。但是有一个机构的设立和关停并转的内容，这样的话就知道如果设立应该经过什么样的程序，特别是专业，因为专业涉及到人财物，有教师，有耗费的，如果学生出来没有地方要，这个地方又不好好看，这个专业把整个资源浪费了，所以上专业一定要慎之又慎，研究机构可以宽松一点，研究一个领域，钱由你来出，你有资源可以来做，但是专业的设置一定要经过严格的程序，需要在大学章程里面规定的。

还有学部制在行政管理体制中的作用，刚才讲了。

教授会的体制和职能，如果学校要设的话，和院系之间有什么样的关系，究竟规模有多大？规模小了不行，规模大了也不行。

再一个是教师职工学生的权利与义务。这里面涉及到学生要不要参与咨询机构、决策机构，国外是有的，我们要不要？如果要，这样的人选怎么定，进去之后怎么发挥作用。这是章程起草的问题，陆续研究的一些方面。

这是章程起草过程中的一些工作问题。

第一是领导机构，我们为什么说北大是书记校长双主任，原来讨论谁当头，主观副校长当头就行了，这个不行，当初开过大典之前，宪法是主席任起草的主任，所以至少党委书记做主任，我们设了一个双主任。领导机构是常务的副职可以做常务副主任，副校长、副书记做副主任，主管安一个。同时设计专家委员会，请法学院的加收参加，管理学院的教授参加，还有一个职能部门的人参加，这样可以方方面面提建议。然后出来的稿子之后，不再征求意见的时候先在这个范围里头征求意见，因为有一些东西不是很妥当的，范围太大的话，就容易事出问题。起草小组要精干，确实对学校比较了解，而且笔杆子还行，这些人去听告，到部里面去请示一些事情，回来形成一些东西，要有这样的能力。起草小组带有专门搞资料，搞资料的过程中，我们收集各个学校的资料，收集完之后这些资料怎么办？08年下半年开始我们来做大学章程的读建本，找了好多人翻译、商量版权，出版社下了很大的工夫搞编辑，一直三年才发。这个有一个秘书处搞校内的资料、校外的资料。

调查研究，本校的历史调查，院系的调查，教授的调查，工作人员的调查，各部门的调查，调查什么？你要问什么东西进章程好，有时候他讲不出来，你要讲其他所有的规则、细节以它为准，如果不以这个就违规，人事部门要考虑现在所定的东西你到时候章程一定我就变成违规的了，所以一定要考虑把什么基本原则放在那里，各个部门提很多，你再往里面塞。研究是学校遇到的章程当中所遇到的一些问题。体制上的问题，层次上的问题，大家建议要不要采纳的问题，有一些历史是事实，要不要甄别。比如说使命，你就这么几个字，现在使命、理念弄得差不多，一定要从实践经验中凝练、提取，理念是什么？核心是什么？使命是什么？还有校歌要不要，如果已经有了就不用说了，如果没有的，什么东西体现校歌，都要

研究。

章程起草章程稿与修订，我们有一个明确的借鉴，征求各方面的意见比较大的变动之后再修订。所以每一稿我们都有一个报告，修订的报告背景和办法。乃在做的时候不一定搞十稿，因为我们前面做的准备工作太多了，所以做一稿征求相关方面的意见，然后再修订，修订完之后再征求意见，一直到差不多的时候为止。

下面还有一个汇报和征求意见。如果校长、书记是主任，每一稿一定要先给书记、校长看。这个一定要把握好，还要常任副书记、副校长，这个稿在一定范围内征求意见，有一些不是原则性的问题，有一些跟部门有关，这一稿主要是追求部门首长的意见。认为相对成熟了，可以外围稍微大一点之后，老领导的经验很丰富，对所遇到的问题，大学的历史很清楚，所以给他一看这个行与不行。但是有一些因为长期不在岗位上，政策也不知道，说这个是犯规的，那个是不行的，有一些是变了，但是你不反驳，继续听，要得到理解和支持。在征求意见的过程中世纪上在进行统一思想，训练下属意识的过程，不要关起门来几个人的事。

试行与修改，试行的阶段，会暴露出很多的问题，试行过程中大家觉得没有什么问题了，把试行搞好之后，该由哪一个部门决定、审议的，就有哪些部门决定、审议，我们在办法里有，看怎么做更好一些。到现在为止才有比较好的稿子，经过批准送报教育部。

这些说的，都是北大的一些经验，有一些是对的，有一些是还有问题，还有一些是我个人的看法，不一定对，仅供大家参考，谢谢！

（根据章程培训班会务组速记材料整理）

中国科大创新用人制度和岗位分类管理

国家教育发展研究中心 2012-07-15

中国科学技术大学围绕创建世界一流研究型大学目标，以创新用人机制和岗位分类管理制度为重点，建立适应学科建设和人才培养需要的人事管理制度，努力形成科学的用人机制和薪酬激励机制。他们的主要做法如下。

一、规范与创新用人制度，大力推行聘用制

一是实施特任教授、特任副教授岗位聘用制。为吸引有发展潜力和创新精神的青年人才，同时保持流动的灵活性，2009年5月学校制定实施特任教授、特任副教授岗位聘用制度，聘期分别为3年和2年，聘期届满经学校优秀人才引进学术委员会评审合格者方可申请相应专业技术岗位，否则将按照合同约定自动解聘。

二是试行“固定教职轨道制”（Tenure track）。2010年7月制定颁发了《中国科学技术大学“固定教职轨道制”试行办法》，在信息科学技术学院等单位试行“固定教职轨道制”（Tenure track），探索建立符合一流研究型大学特点的人事管理和薪酬体系制度。在招聘上，由学院成立人才引进委员会和创新发展专责委员会，根据学科建设及教学、科研工作需要进行岗位设置以及人才的甄别、招聘。在管理上，引进人才被聘用，即进入“轨道制”，

实行“轨道制”管理；在平等自愿、协商一致的基础上，通过签订聘用合同，明确双方的权利和义务。在考核上，对“轨道制”人员实施学术水平和学术成就综合评价，评价结果将作为其转为固定教职、续聘及解聘的依据。解除或终止“轨道制”聘用合同的人员，将按照学校规定的程序转出学校。

三是实行科研人员聘期制。为创新科研人员用人机制，2012年2月制定颁发了《中国科学技术大学聘期制科研人员聘用与管理暂行办法》。在管理上，将聘期制科研人员分为特任研究员、特任副研究员、博士后研究员和助理研究员等四类岗位。全部实行合同管理，合同期满，聘用合同自动终止。在考核上，学校委托聘期制科研人员所在单位对其实行年度考核和聘期考评，考核和考评的结果作为续聘、解聘等的重要依据。聘期制科研人员如取得突出的工作业绩，可转为固定教职；如出现不适应工作的情况，学校将解除聘用合同。解除或终止聘用合同的人员，将按照学校规定的程序转出学校。

四是管理和支撑岗位实行人才派遣制。2009年4月学校成立了管理和支撑岗位设置与聘用委员会，负责学校管理和支撑岗位的设置及聘用的相关工作。2012年2月颁发了《中国科学技术大学管理和支撑岗位招聘与管理暂行办法》，对管理和支撑岗位实行人才派遣制。学校人才交流中心与地方人才服务机构根据国家有关法律法规及政策文件，通过签订派遣合同，明确双方的权利和义务。派遣人员的劳动人事关系、档案等由地方人才服务机构负责管理。学校对派遣人员实行年度考核和派遣合同期满考核，考核结果作为续派和终止派遣的依据。

二、推进与细化岗位分类管理，促进人员科学聘用

——岗位分类设置。2012年2月颁发了《中国科学技术大学岗位分类管理暂行办法》，在原有的教师、管理、支撑三大岗位分类的基础上，按工作性质和承担任务确定岗位职责，按岗位职责划分岗位类别，进一步细化岗位的分类设置。

教师岗位分教师战略岗、教学科研岗、教学岗、科研岗、聘期制科研岗5类设置。

管理岗位分管理战略岗、行政管理岗、行政服务岗3类设置。

支撑岗位分公共支撑岗、院系支撑岗、综合保障支撑岗3类设置。

——岗位分类管理。根据各类岗位的职责与任务，实行分类管理。

教师岗位：根据学科建设和教学、科研工作需要，科学设置岗位，明确岗位职责、任职条件和聘用期限，竞争上岗，择优聘用。

管理岗位：实行职员制度，制定管理人员职员制条例；以数量精简、结构优化、高效务实为原则，科学设岗，做到因事设岗、按岗聘用、事职相符、人事相宜。

支撑岗位：工程、实验技术系列，根据工作及任务需要，合理设置岗位，明确岗位职责和聘用期限，竞聘上岗；保障、服务等系列，根据国家职业资格证书制度，建立和完善统一标准、自主申报、社会考核、学校聘用机制。

各类岗位人员与学校分类订立岗位聘期合同，聘期届满，进行业绩考核。

——岗位分类考核。根据教师、管理、支撑三大类岗位的不同特点，以岗位职责和聘期合同为依据，分类制定考核评价标准和指标体系。

教师岗位，以业绩为核心，由学术道德、知识、能力等要素构成，重视同行认可。

管理岗位，以效能为核心，由意识、态度、能力等要素构成，重效能与管理服务。

支撑岗位，以支撑为核心，由安全、技能、服务等要素构成，重保障与技术服务。

在此基础上，建立以学院为主体的校院两级考核体系，根据考核结果，确定是否续聘。

三、建立并完善分配激励机制，强化激励导向作用

——实行“基础薪酬+岗位薪酬+激励薪酬”的三元结构薪酬制度。为适应高层次人才队伍建设发展需要，进一步调整规范分配制度，2009年10月颁发了《中国科学技术大学三元结构薪酬制度调整方案》，在学校原实行的三元结构薪酬的基础上，加大了以岗位和绩效为重点的薪酬制度改革力度。一是坚持以一流人才、一流业绩、一流待遇为导向，重点向学术领军人物、学科带头人、学术带头人倾斜，充分发挥分配的激励导向作用。二是坚持以重教扶青为方针，强化对教师高质量完成教学任务的激励，全面提高本科生和研究生教学水平；重点向青年骨干教师倾斜，扶持和培养有较强创新意识和较大发展潜力的教学科研第一线青年教师。

——试行年薪制。为适应学校国际化发展的需要，增强薪酬的竞争力和对人才的吸引力，在“千人计划”和“青年千人计划”之外，在“轨道制”人员、特任教授、聘期制科研人员岗位试行年薪制。以薪金分配为切入点，建立和完善考评机制，把目标考核应用于岗位管理。

“轨道制”人员实行协议年薪制，包括基础薪酬、所应聘岗位的岗位薪酬以及学院创新试点基金支付的差额资助。在协议年薪之外，“轨道制”人员还可获得绩效薪酬奖励。特任教授岗位年薪，由学校统一制定，对基础薪酬和岗位薪酬采用固定的薪酬数额加以确定。特任研究员岗位年薪，由学校确定额度区间，在引进时根据学科及具体的岗位予以明确；按照合同约定的数额，由学校支付全部薪酬。特任副研究员、博士后研究员和助理研究员岗位年薪，由聘用平台与聘期制科研人员协商确定；按照合同约定的数额，由学校支付基础薪酬，差额部分由依托平台支付，强化对平台聘用岗位的约束和激励。（选自《教育体制改革简报》）

浙大校长就率先实行教师岗位分类管理改革接受专访

《中国教育报》 2011-01-06

“与世界一流差距最大的是教师队伍”

■过去为了争取科研项目，往往是鼓励最好的教师只搞科研不用上课，这是不对的。要让本科生四年见不到知名教授的事情成为历史。

■为了研究业绩，有的教师可能把一篇论文拆成几篇，分开发表；有的教师不愿进行长线研究，喜欢搞“短平快”的项目。实际上，对于那些具有研究惯性的教授来说，业绩考核反而影响了其科研自主性。

■中国的情况不是晋升职称太难了。经常出现这样的情况，在国外做助理教授的，到国内应聘教授；在国外做博士后的，到国内应聘副教授。

你看过哈佛大学教授迈克尔·桑德尔的《正义》课吗？你听过耶鲁大学教授雪莱·卡根的《死亡》课吗？刚刚过去的2010年，网上“淘课”正成为90后大学生的流行学习方式。与此同时，不少大学生也在感慨：中国的大学能否多一些这样的课程？

对此体会更深的可能是浙江大学校长杨卫。2010年，浙江大学实行了以教师岗位分类管理为主要内容的人事制度改革，其目的就是要缩小与世界一流大学的差距。并且，杨卫认为，经过近10年的“985工程”建设，中国顶尖大学取得了长足的进步，在某些方面甚至已经达到或接近世界一流大学的水平。但在师资的整体水平上，中国大学还有很长的路要走。

对于外界有关浙大人事改革的诸多评论，浙大校方和杨卫校长极少做出回应。这在某种程度上也显现出浙大的改革决心和信心。日前在京开会的间隙，杨卫校长接受了本报记者的专访。

人事改革的想法由来已久

记者：有人说，您做了许多大学校长想做却不敢做的事。为什么选在这样一个时间点，是为了落实教育规划纲要和回答“钱之问”吗？

杨卫：2008年中央决定浙大作为落实科学发展观的试点单位，浙大当时确定要做8件实事，教师人事制度改革是其中之一。所有的改革中，人事制度改革是最为敏感的，学校有关部门进行了大量的调研，最后确定了教师岗位分类管理的改革方案。当然，2010年这项改革措施的出台，恰逢《教育规划纲要》颁布和“985工程”三期建设启动。我们的人事制度改革方向和国家有关政策导向是一致的，也得到了相关部门的支持。

记者：类似的岗位分类管理，在国外一流大学中有吗？

杨卫：对比浙大提出的建设世界一流大学目标，我们发现浙大差距最大的是在教师队伍建设方面。其中就涉及教师的岗位设置问题。比如英国牛津和剑桥，其师资结构大致分为三类：一类是学术性岗位，即academic；第二类是研发类岗位，即R&D；第三类是行政管理的职员岗位。美国的情况大致类似。对于不同的岗位，他们有不同的评价标准。

目前国内大学的教师考评体系，往往是用一把尺子衡量所有的教师，没有很好地体现“人尽其才”的理念。甚至出现了擅长做基础研究的，不得不以应用研究来追求所谓的业绩。这也是我们这次改革想解决的主要问题。

记者：2002年，时任浙江大学校长潘云鹤曾提出，浙大25%的教师承担了55%的工作量，另有10%的教师只承担了0.2%的工作量，必须解决业绩较低的人员“流出”问题。浙大此前不也进行了教师人事改革吗？

杨卫：1998年浙大实施了具有重大历史意义的四校合并，经过10余年的改革创新，专任教师人数由四校合并之初的4488人，减少到2010年6月的3416人，教师队伍的素质和结构得到了大幅度的优化。但我们也应该看到，这种改革创新是通过类似于“末位淘汰”的

方式实现的，我们的学术领军人物数量远远不够，解决国家重大任务和从事重大科学发现的能力依然欠缺。

记者：作为“第一个吃螃蟹的”，您对浙大的改革效果有多大的把握？

杨卫：我想可以用另一个视角看。中科院早些时候推出了类似的改革，让一部分人进入了“创新系列”。当时反对的声音很大，但他们做下去了。现在回过头看，整个科研队伍比较精干，相当于做了一次普遍的筛选。当然，大学主要承担人才培养任务，和科学院的情况不太一样。在教师分类管理方面，有些高校在小范围内也进行过。

让“名师不上讲堂”成为历史

记者：浙大此次改革把教师岗位分为5类，其中教学科研并重岗、教学为主岗、研究为主岗3类的区别在哪里？为什么要做这样的区分？

杨卫：浙江大学作为研究型大学，按理说教师应该是教学科研并重的。目前我们是约2/3的教师进入教学科研并重岗，要求这些教师在完成高水平科研工作的同时，必须完成规定数量的课程教学任务。所谓的高水平科研，不再是简单地看科研经费多少和发表论文数量，而是要以标志性成果和学术影响力为尺度。同时，这类教师一定要上课，否则就拿不到约占教学科研岗的岗酬一半的教学津贴了。

根据国内的实际情况，我们又设了另外两类岗位：一类是专搞教学的，比如外语、体育、思政等公共课教师；另一类是专搞研究的，主要是针对一些高水平的引进科研人才和以参与重大科研项目为主的教师。这两类岗位都是少数，各占教师岗位总数的5%左右。

这三类我们都归为学术型岗位。过去为了争取科研项目，往往是鼓励最好的教师只搞科研不用上课。对于以人才培养为主要任务的大学来说，这是不对的。现在我们的改革导向，就是要让本科生4年见不到知名教授的事情成为历史。

记者：浙大此次的教师岗位分类管理中，非学术型岗位如社会服务类岗位，可能是最受社会争议的，有些媒体称之为“教授下课”。是科研、教学都不行的人，才到这些岗位去吗？

杨卫：人才培养、科学研究、社会服务是目前公认的高等教育的三大功能。特别是当前我国正处于工业化、城镇化加快发展的阶段，面临着产业升级、体制转轨和社会转型，需要研究和解决的问题很多，迫切需要高校与社会互动，在服务社会方面作出更大贡献。把教师岗位分成学术型和应用研究型岗位，不是要把教师分为三六九等，而是要为教师提供不同的发展平台和通道。

对于第四类教师岗位，我们还没有一个特别合适的名称，目前称之为“社会服务与技术推广岗”，国外也有叫做知识转化（knowledge transfer），能够把新知识转移到新领域，比如做培训、咨询、转化的，还包括研究开发的。我们为这一类教师设置了一系列平台。比如工科教师可以到工业研究院，农科有农业推广中心，文科可以做继续教育和社会咨询，医科也有和临床相结合的。另外还有教育培训、MBA、MPA等。第五类岗位，我们称之为“团队教学或科研岗”。主要是参与很大的科研项目，包括各类的创新团队。这两大类教师所占的

比例大概是 30%。

浙大地处长三角经济发达的地区，不少教师愿意从事一些市场有需求但属于应用性质的研究开发工作。过去我们的教师岗位设置是混合型的。现在做这样的分类管理，是为了鼓励一批人能够潜心从事重大科学问题研究，让教学科研人员能够把培养学生作为自己最核心的工作。同时，让一部分人能够专心从事社会服务，为社会创造价值。

记者：有人问，为什么改革只拿教师岗位“开刀”，不针对行政人员进行改革？

杨卫：对照浙大 10 年前提出的在建校 120 周年（2017 年）前后跻身世界一流大学的目标，我们最大差距在教师队伍建设。特别是在高端人才方面，无论是院士的人数，还是中青年优秀学者的人数，浙大在全国并不具有领先地位。这是这次改革的主要着力点。

另外，浙大整个行政人员的数量和国外比是偏少的。在国外，学校的教员（faculty）和职员（staff）至少是 1：1 的。行政人员现在主要的问题是“想当官”，学校一方面要求他们要增强服务意识，另一方面我们也适当增加了行政人员的薪酬。以前所有的改革都是给教师工资增加得比较多，行政人员基本不动，这样就不可能有很出色的行政人员。实际上是薪酬越少，行政人员越想当官。

业绩考核对大学是“双刃剑”

记者：教师岗位分类管理后，如何对不同岗位的教师进行考核？

杨卫：这 5 个类型都有自己的标准考核和绩效计算办法，希望大家各尽其才。否则，都用高水平论文来考核，对有些岗位不公平；按争取的科研项目来考核，对另一些岗位又不公平。不同类型的岗位实行不同的考核标准，学校的经济政策也有所不同。比如，对知识转化类岗位，学校就有比较好的经济政策。

记者：那些选择非学术型岗位的教师，会不会有低人一等的感觉？

杨卫：除了国家工资以外，浙大所有教师的岗酬都分成 A、B、C 3 个部分：A 是职称酬金，约占岗酬的 20%；B 是岗位酬金，约占岗酬的 50%；C 是业绩酬金，约占岗酬的 30%。所有的“类型”都有到最高岗级的轨道，只是数量多少的问题，如教学科研岗的高岗相对多一点。非学术型岗位同样可以很出色，比如实验系列就设有“特聘实验研究员”，这个相当于二级岗位。在这之上只有一级，针对于院士和“千人计划”引进人才。

记者：有的人不想去“教学为主岗”，想去“教学科研并重岗”，怎么办？

杨卫：并不是所有的院系都有纯教学岗。教学岗位的数量是由本科生院根据需求设置的，作为研究型大学，我们也不希望有太多纯教学岗，研究和教学是要在一起的。在各类标准下，针对不同类型岗位的遴选委员会，在尊重教师们自己的选择的基础上进行遴选。

现在又出现另一种观点，说有些人上课很好，学生很欢迎，但是学术可能一般。这样的教师适合纯教学岗。我们还是希望这些教师也做一些研究，这样可以去应聘教学科研岗。

记者：如何评价不同学科之间教师的工作业绩？

杨卫：以前薪酬统计很大一部分是研究业绩，多为定量指标。按这类定量公式计算以后，

文科处于不利的地位。文科没有很多奖，专利也很少，发表 SSCI 论文也很难。这次我们降低了业绩岗酬在整个薪酬中的比重，加大了岗位薪酬的比重。前不久我和人文学院的教师座谈，教师们很拥护。现在的政策实行后，文科的教师岗位津贴上升的幅度远大于学校的平均水平。

对研究型大学来说，研究业绩考核是“双刃剑”，有好的一面，也有负面影响。为了研究业绩，有的教师可能把一篇论文拆成几篇，分开发表；有的教师不愿进行长线研究，喜欢搞“短平快”的项目。实际上，对于那些具有研究惯性的教授来说，业绩考核反而影响了其科研自主性。

支持年轻教师建立学术人脉

记者：一些人抱怨，浙大一方面压缩现有教师编制，一方面又在加大人才引进。会不会有“外来的和尚会念经”的错觉？

杨卫：目前浙大有些高水平教师已基本达到世界一流大学的水平，但低水平的教师与国外一流大学的起点水平却有很大差距。这从这几年的人才引进中看得很清楚。有的时候，同一个评审组，上午参加本校教师晋升教授的职称评审，下午参加引进人才晋升副教授的职称评审，感觉他们的差距并不大。

浙大是中组部海外人才的创新基地之一，包括“千人计划”人才，我们已经引进了 29 位。学校开辟了绿色通道，对于引进的海外人才讨论职称晋升 3 个月一次，而学校常规讨论职称是一年一次。前一段时间浙大实行“三三制”，每个单位进来的新教师，至少有 1/3 要从海外优秀的学校引进，1/3 从国内“985”大学招聘，还有 1/3 从本校的博士中选聘。

记者：这会不会让本土的博士有受挫感？

杨卫：我们有各种各样的计划，使得本土的博士任教以后能有一定的机会出国进行交流。我们规定，要提升职称必须要有比较长时间的国外交流或者进修的经历，现在的要求是半年，今后可能要延长到一年。对于年轻的教师，他们刚开始工作时往往还没有科研绩效，学校针对他们制定了任教前 3 年的专门补贴，每年两到三万元，使他们一开始不至于生活水平很低。这个阶段后，科研工作步入正轨，就会好一点。另外，我们有“新星计划”、“紫金计划”、“后新星计划”等支持他们出国进修，支持他们建立自己的学术人脉。

记者：在职称、科研、住房等具体问题上，和引进人才相比，本土的年轻教师是否处于相对劣势？

杨卫：关于职称问题，我觉得中国的情况不是晋升职称太难了，而是实际上还不够难。国内一般来讲博士毕业 3 年以后，达到一定的业绩就可以申请副教授。国外来讲，这种情况刚刚能申请助理教授。经常出现这样的情况，在国外做助理教授的，到国内应聘教授；在国外做博士后的，到国内应聘副教授。

在科研方面，我觉得本土培养的人才倒不一定呈劣势。国内培养的人一般都参加了某个团队，他有一个团队可以依靠，无论申请项目，写论文找合作者，在这些方面，他们比国外

新进来的人有一定的优势。

记者：如何促进本土教师和引进人才之间的和谐共处？

杨卫：目前浙大的薪酬体系是两种。一种是现在的组合薪酬制，另一种是对一些引进人才采用年薪制，一人一议。从长远来讲，两套体制并存并不能持久。因此，大批引进国外人才也是不可能的，工资水平还没达到。只能少量引进，把整体教师队伍的水平带动起来。在实行一段双薪酬体制的经验后，再看看有没有办法在宽带薪酬制的框架下把两者结合起来。

我们希望加大力度，吸引年轻人到浙大来成就事业，提升整个教师队伍的水平，同时希望他们能够和现有教师队伍和谐发展。

（本报记者 储召生）2010-01-06

设置新专业 高校怎样才能说了算？

《光明日报》2012-10-15

历经两年修订的《普通高等学校本科专业目录（2012年）》和《普通高等学校本科专业设置管理规定》近日正式颁布实施。从2013年起，普通高等学校的招生计划和招生工作将按新目录执行。与新目录和新规定相伴的是，今后高校可以根据专业目录自行设置本科专业，也可以申请设置尚未列入目录的新专业。

放权于高校，意义重大。那么，高校怎么去使用这一权利？又如何保证高校用好这一权利？记者采访相关人士进行了解读。

两套表格报家底

就新目录和新规定，教育部印发的文件总共100页，其中占了30页的两套表格，告诉高校在自主设置专业时，要具备哪些条件，准备什么样的申请材料。

如果高校要设置新目录中有的专业，就要填写好《普通高等学校本科专业设置申请表（备案专业适用）》这一套表格，分9项内容：1. 普通高等学校增设本科专业基本情况表；2. 学校基本情况表；3. 增设专业的理由和基础；4. 增设专业人才培养方案；5. 专业主要带头人简介；6. 教师基本情况表；7. 主要课程开设情况一览表；8. 其他办学条件情况表；9. 学校近三年新增专业情况表。

如果高校要设置新目录中没有的专业，则要填好另一套表格《普通高等学校本科专业设置申请表（审批专业适用）》，内容除了上述表格的9项内容，还要加上3个方面：1. 增设专业的区分度；2. 增设专业的基本要求；3. 医学类、公安类专业相关部门意见。

“我们强调要给学校办学自主权，但任何事情不是无条件的。这些表格的指向很明确，就是高校要设置专业须具备下列基本条件：符合学校办学定位和发展规划，有相关学科专业为依托，有稳定的社会人才需求，有科学、规范的专业人才培养方案，有完成专业人才培养方案所必需的专职教师队伍及教学辅助人员，具备开办专业所必需的经费、教学用房、图书

资料、仪器设备、实习基地等办学条件，有保障专业可持续发展的相关制度。”教育部高教司综合处处长韩筠说，她还特别强调：“表格中要求校长亲自签字，这在以前是不做此要求的，想表达的就是责任与权利同样重要。另外，设置某个专业，就要提供这个专业的教师情况，而不是以学校整体师资来论。”

一个平台作监督

除了两套表格，教育部还设专门网站作为这项工作的公共信息服务与管理平台。

“每年7月31日前，高校要向这个网站提交专业设置申请材料，并在网上公示一个月。公示期满后，高校将公示期间所提意见的研究处理情况及专业设置申请材料报高校主管部门，主管部门对高校提供的专业备案材料、公示期间所提意见、高校研究处理情况等进行形式审核。审核后汇总，于当年9月30日前以文件形式报教育部。教育部于当年11月30日前公布备案结果。”此次本科专业目录修订综合组组长、上海交通大学原常务副校长叶取源介绍说。

以上程序适用的范围是高校要自主设置的专业是本科目录内的非国家控制布点专业，这些专业多达444种，不用审批，只需备案。但是对目录中的62种国家控制布点专业和目录中没有的专业，叶取源说：“还要多一些步骤，公示期间教育部将委托相关教学指导委员会，对新专业的科学性、可行性以及专业名称规范性提出意见，并提交到教育部，该高校的主管部门还要召开专业设置评议专家组织会议，进行审议，审议拟同意设置的专业也要汇总报教育部，教育部委托教育部学科发展与专业设置专家委员会对需审批的专业进行评审，于当年11月30日前公布审批结果。”

网上公示程序让我们看到专家组织在其中发挥着重要作用，如何建设这些专家组织呢？

“高校、高校主管部门和教育部将设立相应的专业设置评议专家组织，或在现有专家组织中增加专业设置评议职能。”教育部部长助理林蕙青说，“同时，专家的意见也会放到网上进行公示，从而接受广泛社会监督。”

一种机制是保证

改革开放以来，这是我国第4次修订本科专业目录，最近一次是1998年颁布的。10多年来，经济社会的快速发展和科学技术的突飞猛进，使原目录出现多种不适应，从表面上看，是专业不适应社会需求，或是社会急需的人才没有对应专业培养，还有本科与研究生在专业上不衔接，但本质上还是一直没有建立起一个有效机制，使高校办学与社会需求有效衔接。林蕙青说：“主要是两个不到位：一是高校设置专业的自主权不到位，二是政府宏观监管不到位。”

这两个不到位产生的一些现象：明明知道某个专业与研究生教育不对应，高校却无权改变；校长看到当地社会对某专业人才的需求，但审批不下来就开办不了；再就是一阵子大家都去追所谓热门专业，无序的结果导致某些专业泛滥，部分高校还存在“重申报，轻建设”现象，导致办学质量不高。

“所以我们这次强调放权给高校，让他们能按规定自主设置和调整专业，主动去适应经济社会发展需要，也可以静心办学。同时，我们也强调宏观调控，建立了动态调整机制，对于新设专业，进行年度检查、发布年度质量报告，对办学质量低下的专业实行限期整改、暂停招生等退出机制，我们还建立专业设置预警机制，对于过度设置和涉及国家安全等特殊需要的专业实施国家调控。另外，我们还确立《专业目录》每 10 年修订一次，目录中的基本专业每 5 年调整一次，特设专业每年向社会公布，这也是为了有利于动态调整，增强主动适应性。”林蕙青说。

可以说，建立起政府宏观调控、高校自主自律、社会进行监督的本科专业设置管理机制，是本次目录修订的核心所在，其目标是为了促进高校优化学科专业结构，提高人才培养质量，更好地满足经济社会发展对多样化人才的需求。而只有这样一个机制有效运转起来，才能最终保证把办学自主权用好。

哈尔滨工程大学就教师岗位分类管理文件向四届教代会常设主席团第十次会议的说明

工学周报 2012/11/7

副校长 杨冶

教代会常设主席团各位成员、各位列席人员：

大家下午好！下面我就教师岗位分类管理文件做说明，说明分 6 个问题，大约需要半个小时。

第一个问题 教师岗位分类管理文件制定的背景和依据

教师岗位分类管理是我国高等教育发展的大势所趋和当务之急，是广大教师事业发展的内在需求，是校党委为加速推进师资队伍转型升级工程、建设高水平研究型大学而做出的一项重要决策。

1. 推进教师岗位分类管理，就是要对不同类型的教师坚持不同的标准，采用不同政策，实行教师队伍的分类指导与发展。在创新驱动的时代背景下，中国高水平研究型大学面临着国家任务的多元化，大学教师同样也被赋予了多元化的目标和多重使命。在这种情况下，只有通过教师队伍的结构性优化，才能满足对接国家战略和追求学术前沿的价值统一，才能解决好多目标要求对高水平大学教师队伍的挑战。

2. 实施教师岗位分类管理是国家人才发展的需要和教育体制改革的要求，也是广大教师事业发展的内在需求。《国家教育规划纲要》和《高教 30 条》都明确提出，要建立和完善人才队伍的分类管理、分类评价、分类激励机制。现存考评体系和标准“用一把尺子衡量不同类别的教师”，没有很好地体现“以人为本，人尽其才”的理念，难以最大限度地调动和发挥绝大多数教师的积极性和创造性，甚至在某种程度上阻碍了教师学术生产力的发展。

3. 学校第三次党代会报告中指出,要大力实施师资队伍转型升级工程,着力推进人才工作的体制机制创新,通过实施“碧海创新工程”,进一步深化人事制度、分配制度改革,实施人力资源分类聘用和管理。学校 2012 年工作要点要求,探索建立教师分类管理和分类评价体系。坚持按需和分类用人原则,尊重不同类别教师成长规律,依岗位职责分类设置教师岗位数量与结构,强化教师岗位核算和聘期管理,出台教师分类管理指导意见。探索设置基础研究岗位和专职科研岗位,进一步构建多元化用人格局。

第二个问题 教师岗位分类管理文件的起草过程

按照校党委的工作部署,人力资源处、实验室与资产管理处和学生工作处三个主要起草工作部门,把教师分类管理改革工作排上重要日程,集中精力,潜心研究,深入调研,大胆探索,文件起草工作按计划顺利进行。在文件起草过程中,得到了谷书记的大力支持和鼓励,得到了刘校长的有力指导,得到了其他校领导和相关职能部门,包括教务处、研究生院、科研院、学科办、国际处和评估办的大力支持和密切协同。同时,也得到了各院系领导的大力支持和各层面教师的积极参与。文件起草过程大致可分三个阶段:

一、文件基本框架形成和初稿形成阶段

1. 第三次党代会后,自 2011 年 9 月起,人力资源处等相关部处开始进行内部研讨和校外调研以及相关资料研究。内部集中研讨共 20 多次,重点调研学习了哈工大、北航、浙江大学等国内著名高校的做法和经验。

2. 文件起草工作于 2012 年 3 月份正式启动,随后召开了院(系)主要负责人、基层学术组织负责人、教授、副教授、讲师及助教各层面的 5 次座谈会,广泛收集意见和建议。

3. 随着起草工作的深入,制度体系构建逐渐清晰,3 月 30 日,就教师岗位分类管理文件的基本框架,向刘校长做了阶段性工作汇报。并正式开始了文件文本的起草工作,于 5 月上旬完成文件的初稿。

二、文件征求意见稿形成阶段

1. 5 月中旬到下旬,“教师岗位分类管理实施意见主文件”分别在学科办成员单位中讨论征求意见、在部分院系院长(主任)中征求意见,“教师岗位分类管理实施意见的 5 个附件”由相应的牵头单位负责完成后,在学科办成员单位讨论。

2. 6 月 1 日,“教师岗位分类管理实施意见(主文件)”在全校范围征求意见,同时向谷书记作了简要汇报。

3. 6 月 6 日,召开“实验教学中心人员岗位管理办法”征求意见会议,6 月 14 日召开“教师岗位分类管理实施意见(主文件)”征求意见会议;与此同时,教师岗位分类管理实施意见的相关配套文件在学科办成员单位中讨论修改完善。

4. 随后,起草组完善相关文件,修订相关附件,并于暑假期间就专职科研岗、基础研究岗的管理办法向刘校长汇报,并向学院(系)院长(主任)征求意见。

5. 暑假期间,学科办成员单位多次研讨教师岗位核算办法修订稿,不断修改完善,形成

征求意见稿。

三、文件在全校范围征求意见和修改完善阶段

1. 8月29日，召开《教师岗位分类管理实施意见（征求意见稿）》及其配套文件说明会，同时将文件在学校办公系统上公布，面向全校教师第一次征求意见。

2. 9月12日，召开《教师岗位分类管理实施意见（征求意见稿）》院系反馈意见会。共计收到学院及教师个人反馈意见181条，经汇总、分类、合并，归纳出实际意见131条。根据意见，修改文件67处，采纳反馈意见69条。此外，还有关于《实验教学中心人员管理办法》的反馈意见15条，关于《学生思政教师岗位聘用管理办法》的反馈意见6条，多数意见被采纳。

3. 9月29日，召开《教师岗位分类管理实施意见（征求意见稿）》修改方案说明会。

4. 10月1日，教师岗位分类管理实施意见及5个附件、5个配套文件的征求意见稿全部完成，面向全校教师第二次征求意见。

5. 10月12日，第二次召开意见反馈会议。共计收到学院及教师个人反馈意见173条，经汇总、分类、合并，归纳出实际意见160条。这些意见中，64条被采纳或部分采纳，修改文件30处。12条将在实施中进一步明确，7条具有借鉴意义，用于完善相关政策体系，4条学院（系）可在二次创作中自主实施，15条属于学院（系）应加深对文件的理解，41条未采纳。此外，还有关于《实验教学中心人员管理办法》的反馈意见16条，关于《学生思政教师岗位聘用管理办法》的反馈意见1条，多数意见被采纳。

6. 10月25、26日，分别召开两次院长（主任）座谈会，分为理工类和人文类专题研讨文件操作性细节问题。

7. 11月1日，修改完善后形成“教代会常设主席团扩大会议审议稿”。

在文件起草的每一阶段，都充分听取了院系领导和各个层面的教师及机关相关部门的意见，并进行了充分深入的沟通交流；同时，向谷书记作工作进展汇报。在这个过程中，谷书记还听取了思政教师岗位管理办法的专题汇报，并提出了重要指导意见。在每一阶段及每阶段重要环节，起草组都向刘校长汇报并一起就相关问题进行深入研讨。

第三个问题 教师岗位分类管理改革制度设计的指导纲领

一、制度设计的目的与目标

1. 教师岗位分类管理改革的直接目的：就是解放院系和教师的学术生产力，以改革促发展。

2. 教师岗位分类管理改革的根本目的：就是调动所有教师的积极性与创造性，为学生提供更优质的教师与教育资源，提升人才培养质量和学科实力，同时实现对接国家战略需求和追求国际学术前沿的价值统一。

3. 教师岗位分类管理改革的直接目标：就是构建适合各类教师的职业生涯发展通道。引导和促进从事教学、科研等各项工作的教师各尽所能、各得其所，实现“人尽其才，才尽其

用”，努力做到“人人面前有通道，人人脚下有台阶，人人心中有愿景，人人身上有动力”。现实目标，是通过实施教师岗位分类管理，推动我校师资队伍转型升级，并助推学校其他4个转型升级工程。

二、制度设计的依据、参照、原则和理念

1. 制度设计的基本依据：是创建高水平研究型大学的目标。

2. 制度设计的基本参照：是同一圈层院校的标准。

3. 制度设计的基本原则是“三个统一”，也就是：实现教师责权利的统一，实现各类教师之间协调发展的统一，实现教师自身发展与学校整体绩效增长统一。

4. 制度设计的基本理念：是解放个体、鼓励团队、推动转升；立足现实、着眼未来、支撑竞争。

三、教师岗位分类管理的工作重点

教师岗位分类管理以强化岗位管理、突出绩效考核为工作重点，有机结合岗位职责、绩效考核与薪酬分配，同步实施教师岗位分类与分级聘用工作。

第四个问题 教师岗位分类管理制度的框架体系和推进方式

根据现阶段我校研究型大学发展阶段及建设任务的需要，学校教师岗位分为教学为主型、教学科研型、科研为主型、实验教学型、学生思政教师五种类别。

一、文件体系框架：

1. 主文件：《哈尔滨工程大学教师岗位分类管理实施意见》

2. 附件，包括5个：

(1)《关于教师岗位职责的指导意见》

(2)《教学为主型教授、副教授岗位聘用条件》

(3)《教学科研型教授、副教授岗位聘用基本条件》

(4)《科研为主型研究员、副研究员岗位聘用基本条件》

(5)《教授（研究员）二、三级岗位聘用条件》

3. 配套文件，包括5个：

(1)《哈尔滨工程大学教师岗位核算办法》

(2)《哈尔滨工程大学基础研究岗位管理办法》

(3)《哈尔滨工程大学专职科研岗位聘用管理办法》

(4)《哈尔滨工程大学实验教学中心人员岗位管理办法》

(5)《哈尔滨工程大学学生思想政治教育教师岗位管理办法》

二、核心内容框架

岗位核定——岗位设置——岗位聘用——岗位考核——岗位激励

三、工作推进方式

教师岗位分类管理以学校宏观统筹、院（系）具体实施为推进方式，鼓励院（系）结合

实际工作，在学校的政策范围内，进行“二次创作”，制定具有自身特点的实施方案。

第五个问题 教师岗位分类管理文件的基本内容

一、主文件

教师岗位分类管理主文件，分总则、岗位分类、岗位核算与激励、岗位聘用与考核、组织实施、附则 6 个部分。

1. 总则部分：

简要阐述了教师岗位分类管理的背景、根本目的、基本原则、直接目标、工作重点和推进方式。

2. 岗位分类部分：

明确了教学为主型、教学科研型、科研为主型、实验教学型、学生思政教师五种岗位的岗位定义、岗位设置等级、聘用基本要求和基本职责。其中：

(1) 教学为主型岗位：是主要承担高质量的本科生基础课程、研究生公共课、专业基础课程教学工作，同时承担教学研究工作的岗位。原则上设置教授(二~四级)、副教授(五~七级)岗位。部分主要承担研究生学位公共课和本科生基础课教学工作的院系可根据实际设置讲师岗位(八~十级)。

(2) 教学科研型岗位：是同时承担高质量的课程教学和科学研究工作的岗位。岗位设置教授(一~四级)、副教授(五~七级)、讲师(八~十级)、助教(十一~十三级)岗位。

(3) 科研为主型岗位：是主要承担高水平科学研究工作的岗位。所承担的科研工作任务要高于教学科研型岗位对科研工作任务的要求。岗位设置研究员(一~四级)、副研究员(五~七级)、助理研究员(八~十级)、研究实习员(十一~十三级)岗位。

(4) 实验教学型岗位和学生思政教师岗位具体管理办法另行成文，作为《实施意见》的配套文件。

3. 岗位核算与激励部分：

明确了岗位核算依据、基础研究岗、专职科研岗、岗位激励等相关问题。

在教师岗位分类管理的基础上，学校继续实施岗位业绩津贴制度和各类单项奖励制度。

学校以核定的教师岗位数量和岗位业绩津贴标准为依据，核算院(系)年度岗位业绩津贴，以院(系)“十二五”规划确定的年度基本工作任务为核心实施院(系)年度绩效考核。

4. 岗位聘用与考核部分：

规定了岗位聘用的原则、基本方式和考核方式，并对校外兼职和延聘等问题做出了要求。主要包括：

(1) 实行“先入轨，后晋升”。通过教师个人申报和学院(系)统筹安排，保证所有教师根据学科(专业)特点和本人实际情况，按照现职务等级分别入轨到五类教师岗位。

(2) 合同聘用。学校授权学院(系)同受聘人员签订岗位聘用合同，明确岗位职责，实行严格的考核制度。

(3) 岗位考核。学院（系）采取年度考核和聘期考核相结合的方式对教师进行考核。教师年度考核结果作为晋级、奖惩、年度岗位业绩津贴发放的依据，聘期考核结果作为续聘、解聘及岗位调整的重要依据。

5. 组织实施部分：

明确了推进教师岗位分类管理的各级主体的职责。

二、附件

附件共分 5 个，其中附件 1 是《关于教师岗位职责的指导意见》，附件 2、3、4 分别是教学为主型、教学科研型、科研为主型教授、副教授的聘用基本条件，附件 5 是《教授（研究员）二、三级岗位聘用条件》。

附件 1 作为总的指导意见，对教学为主型教授、教学科研型教授和科研为主型研究员岗位的基本职责内容进行了框架性描述，在岗位职责框架中分共性项和个性项，其中，共性项是各级教师在聘期内必须完成的岗位职责，个性项可结合上岗教师的岗位等级和个人特长确定。如此设计为院系和教师提供了更大的自主选择配置余地，体现了人力资源优化配置原则。

附件 5 中在岗位聘用上借鉴了国外大学终身教职理念，规定符合相关任职条件的教授可直接聘用二级岗位，签订无固定期限聘用合同，直至退休。

三、配套文件

配套文件之一：《哈尔滨工程大学教师岗位核算办法(修订)》

岗位核定的方法：教学为主型、教学科研型和科研为主型教师岗位数=基本岗位数+调节岗位数。额外核定基础研究岗位，根据工作需要核定专职科研岗位，单独核定实验教学中心岗位，学生思政教师岗位。

考虑到学校各院系发展阶段的差异，在岗位核算办法中，增加了另一种核算办法，第十四条，对于率先创建研究型学院（系）的单位，可按照以下办法进行岗位核算：

按照生师比 8：1 核算学院（系）全部岗位数。其中，按照生师比 14：1 核算学院（系）教学科研型、教学为主型岗位，生师比 8：1 与 14：1 核算出的差额岗位数，设置为科研为主型岗位。

配套文件之二：《哈尔滨工程大学基础研究岗位管理办法（暂行）》

为落实学校教师岗位分类管理精神，完善青年教师成长通道，支持青年教师倾心基础研究，培养一批基础扎实、具有突出创新能力和发展潜力的优秀青年教师，在科研为主型教师岗位通道中设置“基础研究岗位”。

基础研究岗位设置的四项基本原则：一是坚持选优育优、重点培育的原则，将一批具有发展潜力的青年教师选聘到基础研究岗位，给予重点培育和支持，提升其开展基础研究的综合实力。二是坚持增量投入、专岗专用的原则，学校根据重点建设需要给各学院（系）额外核定基础研究岗位数量，学院（系）在相应的基层学术组织中自主设置基础研究岗位及等级，其中高级岗位不占学院（系）原有级别比例。三是坚持岗位管理、强化考核的原则，基础研

究岗位实行公开招聘、合同管理，明确岗位等级、聘期职责，免除年度考核，强化聘期考核。四是坚持总量控制、两级管理的原则，学校对基础研究岗位总量实施宏观统筹，各学院（系）具体负责岗位设置和岗位管理。

文件还对基础研究岗位的设置、聘用、考核和组织管理进行了详细规定。

配套文件之三：《哈尔滨工程大学专职科研岗位聘用管理办法（暂行）》

专职科研岗位是指在学校核定的教师岗位之外设立的、采取合同制方式聘用、不承担教学任务、专门从事科学研究、技术开发及大型设备（设施）管理等工作的岗位。聘用在专职科研岗位的人员称为专职科研人员。

专职科研岗位分为项目研究岗位、项目技术岗位、项目技能岗位及项目秘书岗位四类（重点实验室专职科研岗位基础数主要设置为后三类岗位）。

在《专职科研岗位聘用管理办法》中规定了专职科研岗位设置、聘用、待遇、管理和考核等相关内容。

聘用专职科研人员所需全部费用（包括工资、社会保险、经济补偿金等）均由科研项目负责人的各类经费承担，经费的审批和使用按国家及学校有关规定办理。科研项目负责人应合理规划科研项目经费的预算和支出。

为加强专职科研岗位人员聘用，鼓励院系聘用高层次人才，文件中设计了对聘用博士学位人员和对重点实验室专职科研岗位基础数中的聘用人员进行补贴的条款。

配套文件之四：《哈尔滨工程大学实验教学中心人员岗位管理办法》

在本次教师分类管理的五大类中将“实验教学型”列为其中一类，进一步确立了实践育人在我校人才培养中的重要地位，也使实验教学队伍脱离“教辅”行列，真正成为学校教师队伍的重要组成部分。

《哈尔滨工程大学实验教学中心人员岗位管理办法》及其两个附件“哈尔滨工程大学实验教学中心岗位核算办法”、“哈尔滨工程大学实验教学型教授、副教授岗位聘用条件”作为本次教师岗位分类管理配套文件之一。《办法》旨在拓展实验教师发展空间，最终目的是为学生提供更优质的实验教学和科技创新资源。

《办法》中通过对实验教学中心采取合理的岗位分类、岗位设置、岗位核定、岗位结构、政策倾斜等措施，激发广大教师投身于实验教学和实验室工作的积极性，吸引高水平教师参与实验教学和实验室建设工作，不断将高水平科研成果和学术成就引入实验教学，切实稳定实验教学骨干人员，建设一支适应学校精英教育理念和创新型人才培养需求、专兼职结合的实验教学队伍。

配套文件之五：《哈尔滨工程大学学生思想政治教育教师岗位管理办法》

《学生思政教师岗位聘用办法》坚持“单独设岗、动态平衡、单独评审、双重要求、鼓励精专、突出实绩、标准可比、转岗平移”的原则，主要突出以下两个特点：

一是岗位聘用与辅导员职业化专业化发展有机结合。设立学生思想政治教育、学生事务

管理、学生发展指导、心理健康服务 4 个专业发展方向。在横向上，4 个发展方向全面覆盖了辅导员的工作任务。在纵向上，在 4 个发展方向内，岗位职责和聘用条件自低向高逐渐提高标准。

二是岗位聘用条件体现了工作指导性与工作实效性的有机结合。本办法参照工信部院校——哈尔滨工业大学，中国高教学会辅导员工作研究分会秘书处依托单位——山东大学，行业特色型“211”大学——西南交通大学等院校的评聘标准，结合我校实际情况，坚持鼓励精通专业、专能与专长，突出工作实绩，支持工作研究的原则，确定聘用条件。

第六个问题 教师岗位分类管理制度设计的突出特点

一、在文件体系设计方面

1. 教师岗位分类管理文件设计体现了学校研究型大学建设初级阶段的特点，旨在解决学校发展中最紧迫的若干重大现实问题，但不是全部问题。教师岗位分类管理改革只是我校二次人才会上提出的“三大人才工程”中“碧海创新工程”的一个重要组成部分，本次改革的目标与功能是有限的，不可能一次性解决师资队伍建设中的所有问题。要解决我校人才队伍发展中缺少大师、名师的问题，还需要“兴海人才工程”和“智海提升工程”的协同配合，要实现师资队伍整体水平的跨越发展，出大师名师，出大团队，出大成果，更需要全校各方面制度的协同创新。这些正是教师岗位分类管理改革后人事人才工作的重点工作。

2. 教师岗位分类管理文件设计体现了学校治理方式的特点，在实施操作上遵循学校为主导、院系为主体的原则。文件设计还体现了工理管文各类型学院差异性的特点，给学院“二次创作”留有充分空间和余地。各学院系的“二次创作”是本次教师岗位分类管理改革成功的决定性环节。

3. 教师岗位分类管理文件设计体现了校际竞争的特点，在岗位职责的确定上力求体现出校际竞争力。

4. 教师岗位分类管理文件设计中，体现了教学、科研、实验教学、学生思政教师等各类教师队伍协调发展的理念。

5. 教师岗位分类管理文件设计中，设置了基础研究岗、专职科研岗、重点实验室专职科研岗等岗位，目的是加强科学研究队伍建设，进一步解放院系、科研团队和教师的科研生产力，进一步体现了创建研究型大学的办学理念。

二、在岗位聘用方面

1. 实行“先入轨，后晋升”。先同级入轨到五类教师岗位；然后按照学校、学院（系）制定的各类岗位聘用条件进行岗位晋升。附件 2-4 中的岗位聘用条件是晋升条件，不是入轨条件。

2. 岗位聘用上借鉴了国外大学的终身教职理念。符合相应任职条件的教授可直接聘用二级岗位，签订无固定期限聘用合同，直至退休。目的就是激励教师成为大师、名师，做大项目、出大成果，给高端人才以更大的自主发展空间。

3. 在聘用条件上更加体现了同行评议原则。学校制定基本条件，由各院系结合制定学科建设规划时选定的参照系学科单位的聘用条件制定本学院系的聘用条件，在同行外审通过的前提下，院系自主聘任。

4. 在聘用的条件上还体现了“立足现实、着眼未来”的原则。聘用条件的培训要求中既明确要求了出国（境）经历，也根据现实情况设置了过渡期和缓冲期。

5. 在聘用条件中设置了替代项，目的也是鼓励教师做大做强。

三、在院系岗位核算方面

1. 在院系岗位核算上体现了办学过程与办学成效统筹的原则，在工作量的核算上体现了教学与科研相结合的原则。既考虑各院系教学科研工作量，又考虑了教学科研成果产出在岗位核算中的引导作用。

2. 岗位核算办法还充分尊重了不同院系差异性，体现了对研究型学院系的支持与鼓励。对于率先创建研究型学院（系）的单位，给出了另一种可选择的岗位核算办法。

四、在各类型岗位职责方面

1. 在教授岗位职责上体现了人力资源优化配置原则，在岗位职责框架中分共性项和个性项，为院系和教师提供更大自主的选择配置余地。

2. 在教学科研型岗位职责上体现了教学科研任务并重优化原则。坚持教学科研型教授必须在教学和科研两个方面统筹兼顾，同时考虑到这一岗位的特点，对教学科研型教师的教学研究项目和成果提出了适度的要求。

五、在征求意见过程方面

在政策制定过程中做到了学校教职工全员参与，真正体现科学决策、民主决策。在制定教师岗位分类管理文件的过程中，学校充分依靠群众、相信群众、动员群众，广泛吸收合理的意见建议。在全套文件的征求意见稿完成后，学校在全校范围先后两次征求意见，并要求各院系征求意见时至少组织召开领导班子会、基层学术组织负责人会议和各层面教师代表会议，为方便广大教职工阅读文稿，人力资源处坚持每天将征求意见稿电子版在学校办公系统上置顶，并公布电子邮箱接收广大教职工的意见反馈。

教育部就公开选拔直属校长暨总会计师工作答问

教育部网站 2012-03-26

教育部有关部门负责同志就公开选拔直属高校校长暨总会计师工作答记者问

教育部于2011年12月启动了公开选拔东北师范大学校长、西南财经大学校长以及东南大学、山东大学、华中科技大学、中央戏剧学院、东北大学、中国海洋大学等6所直属高校总会计师试点工作。目前，公开选拔工作已基本结束。日前，教育部公开选拔工作办公室主任、人事司负责同志接受了记者的采访。

问：这次公开选拔校长主要是基于哪些考虑？

答：教育部面向海内外公开选拔直属高校校长试点工作，是为贯彻落实教育规划纲要、深化直属高校干部选拔任用制度改革、推进直属高校事业科学发展作出的重要决策。

首先，这项工作是贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》的具体举措。教育规划纲要提出，完善大学校长选拔任用办法。为此，教育部党组经过认真研究，确定在东北师范大学和西南财经大学开展公开选拔校长试点工作，为完善大学校长选拔任用办法积累经验。

其次，这项工作是深化高校干部选拔任用制度改革的积极探索。中央《2010-2020年深化干部人事制度改革规划纲要》要求，要加大公开选拔、竞争上岗工作的力度。从实践看，公开选拔、竞争上岗等竞争性选拔干部方式，是当前干部群众普遍认可、行之有效的干部人事制度改革措施之一。对此，中央各部门、各省市都进行了有益的探索，社会各界的反映也是好的。这次公开选拔两所直属高校校长，是教育部落实中央《2010-2020年深化干部人事制度改革规划纲要》精神的具体实践，对于深化高校领导干部选拔任用制度改革、提高高校领导班子建设的科学化水平具有重要意义。

第三，这项工作是推动高校科学发展的现实需要。“政治路线确定之后，干部就是决定因素”。提高高等教育质量、推动高校科学发展，领导班子建设是关键。校长的办学理念、发展眼光、思维模式和能力素质对于高等学校提高人才培养、科学研究、社会服务和文化传承创新的水平质量具有重要影响。面向海内外公开选拔大学校长，可以以更宽的视野，在更大的范围发现优秀人才、选择优秀人才，在更高的层次上实现“好中选优”，为推动高校科学发展提供强有力的组织保障。

问：这次公开选拔校长的工作方案是如何制定的？

答：近年来，中央先后颁布《党政领导干部选拔任用工作条例》《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》，教育部党组先后出台《关于进一步加强直属高校领导班子和干部队伍建设若干问题的通知》《关于在直属高等学校试行公开选拔副校（院）长的通知》等一系列文件和规定，这些文件和规定为公开选拔校长提供了主要政策依据。2002年以来，教育部先后在二十余所直属高校进行了副校长公开选拔、竞争上岗工作，为这次公开选拔校长工作奠定了基础、积累了经验。

为使此次公选工作有章可循、有据可依，公选办公室结合高校实际以及校长岗位要求研究制定了《公开选拔直属高校校长试点工作方案》。在方案制定过程中，我们进行了广泛深入的调研，对直属高校副校长公开选拔、竞争上岗工作进行了全面总结，借鉴了境外部分大学遴选校长的有益经验，参考了有关地方公选省属高校校长以及中组部、国资委公选央企高管的做法。根据工作方案，此次公开选拔校长共有报名、职业素养综合评估、面试、组织考察、决定任职人选5个阶段，每一个阶段都有相应的配套办法。比如，在职业素养综合评估环节，依据《公开选拔校长职业素养综合评估办法》；在面试环节，依据《公开选拔校长面试试题产生办法》《公开选拔校长面试、民意测验和面谈办法》《公开选拔校长建议考察人选

产生办法》；在考察环节，依据《公开选拔校长考察工作方案》等。

问：资格条件是如何考虑的？

答：高校承担着人才培养、科学研究、社会服务和文化传承创新的重要任务。选准用好大学校长对于建设有特色、高水平大学至关重要。报名人员除应具备《党政领导干部选拔任用工作条例》第六条规定的基本条件外，为确保人选质量，我们在确定资格条件时特别注意把握以下三点：

一是坚持德才兼备、以德为先的用人标准。党委领导下的校长负责制是高等学校的根本制度，是高等学校坚持社会主义办学方向的重要保证，是中国特色现代大学制度的核心内容。因此，我们明确要求，报名人员要全面贯彻党的教育方针，坚持社会主义办学方向，积极拥护并认真贯彻执行党委领导下的校长负责制。

二是体现校长岗位要求。大学校长应当熟悉高等教育规律和高校教学、科研工作，要有较高的学术水平；应具有较丰富的办学治校经验和一定的高校领导工作经历；人选无论是来自何处，必须具有管理工作经历。

三是体现职位所在高校特色。东北师范大学和西南财经大学是教育部直属重点大学，具有鲜明的办学特色。相应地，我们在报名条件中明确要求，东北师范大学校长应熟悉高水平研究型大学和师范教育办学特点和规律；西南财经大学校长应熟悉高水平研究型大学和财经教育办学特点和规律。

问：这次公开选拔校长主要有哪些程序？

答：根据工作方案规定程序，这次公开选拔主要有5个阶段。

一是公开报名。通过登陆教育部公开选拔直属高校校长报名系统报名，2个职位可兼报，教育部公开选拔直属高校校长工作办公室负责资格审查。

二是职业素养综合评估。遴选委员会主任、副主任对报名人员履行岗位职责应具备的素质能力进行综合评估，每个职位视情况遴选出3至5名面试人选。

三是面试。面试采用竞聘演讲、考官提问和民意测验的方式进行。面试设在职位所在高校，学校干部师生代表全程旁听并进行民意测验，以投票方式推荐2至3名心目中合适的校长人选。为深入了解人选有关情况，面试结束后，遴选委员会主任、副主任集体与每位面试者进行面谈。

四是差额考察。每个职位由遴选委员会主任、副主任按1:2的比例集体研究提出考察人选，实行差额考察。由公选办公室组成考察组，深入到考察对象所在高校广泛听取意见，全面了解考察对象的德能勤绩廉等方面的情况。

五是决定任职人选。教育部党组讨论决定拟任人选，并通过教育部门户网站和职位所在高校校园网进行公示，公示结束后履行任职程序。

问：这次公开选拔校长主要有哪些特点？

答：此次公开选拔校长有以下三个突出特点：

一是遴选专家组成体现广泛性和代表性。遴选委员会由主管部门、高校领导和公选职位所在学校代表等三方面人员组成。遴选委员会主任由教育部分管高等教育的部领导担任，副主任均为直属高校党委书记、校长和高校干部管理部门负责人，24名遴选委员会成员中有20名来自学校方面，占遴选委员会成员总数的83.3%。遴选委员会成员既有熟悉高校情况、德高望重的老同志，又有熟悉校长岗位要求、具有丰富工作经历的党委书记和校长；既有熟悉行业特色的国内著名院校负责同志，又有熟悉学校情况的校内干部师生和校友代表；既有主管单位组织人事部门负责人同志，又有地方党委组织部门负责人同志。遴选委员会的组成既涵盖了校内各方面代表，又保证了由同行专家选人，充分体现了广泛性和代表性。

二是遴选工作过程体现客观性和科学性。职业素养综合评估、面试和面谈阶段的工作办法、评分标准均由遴选委员会主任会议集体讨论决定；面试题由遴选委员会主任、副主任命制，建立临时题库，并在面试前由遴选委员会主任随机抽题并经集体讨论形成一致意见后确定；面试人选和考察人选由遴选委员会主任会议集体研究确定。遴选委员会作用的充分发挥，切实保证了遴选工作的客观性和科学性，提高了选人用人的公信力。

三是公选程序和方式体现改革创新精神。在面试人选的产生上，由遴选专家通过职业素养综合评估对报名人员履行岗位职责应具备的素质能力进行分析评价，确定面试人选。在面试形式上，采取面试、民意测验和面谈相结合的方式，对面试者进行全面深入的测评。面试与面谈的有机结合，增加了干部考评的深度与广度。在面试题的命制和产生方式上遴选委员会发挥决定作用。在考察任职环节，推行差额考察、任前公示、试用期制等。

问：如何保证这次公选的公开公平公正？

答：为保证此次公选的公开公平公正，我们主要采取了以下措施：

一是扩大民主。坚持把面试和组织考察作为扩大民主的着力点，广泛听取干部师生的意见，积极疏通干部群众参与的渠道。在面试环节，组织职位所在学校教师干部代表和学生代表参加，并进行民意测验。参加民意测验、组织考察的干部教师代表涵盖了学校各个层面，充分体现了代表性原则。民意测验结果作为确定考察人选的重要参考。强化深度考察，将考察范围延伸到考察人选工作过的部门和分管部门，深入听取意见。

二是公开透明。着眼于增强公开性和透明度，通过新闻媒体广泛发布公告，让干部群众对怎样用人、用什么样的人，做到早知情，心中有数。同时，对报名情况进行公开，对面试人选进行公示。实行考察预告制、任前公示制和试用期制等，使干部群众能够及时了解公选工作进展情况。

三是公平竞争。公选工作严格按照工作方案和遴选委员会主任会议讨论产生的《公开选拔校长职业素养综合评估办法》《公开选拔校长面试题产生办法》《公开选拔校长面试、民意测验和面谈办法》《公开选拔校长建议考察人选产生办法》进行，对所有参与者都坚持一视同仁，确保竞争环境的公平。

四是强化监督。为保证公选工作顺利进行，专门成立了监督组。监督组由教育部纪检监

察部门以及学校纪委等部门有关人员组成,对公选进行全程监督。面试、面谈进行现场录像,留用备查。

问:如何评价这次公开选拔校长试点工作取得的成效?

答:这次公开选拔校长工作初步取得了以下成效:

一是对大学校长选拔任用模式进行了有益探索。这次公选校长进行了诸多探索创新,实现了“三个率先”:率先采用海内外公开选拔,率先采用行家遴选,率先采用面谈形式。这些探索为完善大学校长选拔任用办法和改进干部考核考察工作积累了宝贵经验。

二是拓宽了选人用人视野。面向海内外开展公开选拔,丰富了大学校长选拔任用方式,拓宽了选人用人视野。在符合条件的报名人员中,来自地方高校和党政机关的报名人员占报名人数近70%。在最终任职人选中,经过综合比选、量才适用,东北师范大学校长由校内产生,西南财经大学校长由校外产生。

三是提高了选人用人公信度。公开选拔通过资格审查、职业素养综合评估、面试和民意测验、面谈、组织考察等多重考核,保证了选人用人质量。民意测验、面试人选公示、考察预告以及拟任职人选公示等做法大大增强了群众认同度,提高了干部工作的透明度和公信度。公选产生的两位校长人选,年富力强,教学科研管理经验丰富,工作业绩突出,在业内均具有一定的影响力和较好口碑。

当然,我们在看到这次公开选拔校长试点工作取得良好成效的同时,也清醒地认识到有些工作还有待进一步完善。比如,报名人员的总体质量还可以进一步提高,公选操作周期还可以进一步压缩等,我们将在未来的工作中有针对性地加以改进。

问:请介绍一下公开选拔总会计师的有关情况。

答:我们在启动公开选拔校长试点工作的同时,启动了公开选拔总会计师试点工作。公开选拔总会计师的工作程序与公开选拔校长工作大致相同,同时又具有其自身特点。

一是体现岗位要求。总会计师是学校行政领导班子成员,是专业化很强的领导岗位。在报名条件中明确要求,报名人员要精通高等学校财务管理工作,有较丰富的财务管理工作经历,敢于坚持原则,廉洁奉公,遵纪守法,具有良好的职业操守。目前产生的6位总会计师人选均具有丰富的高校财经管理经验。

二是体现委派原则。总会计师的任职在参考个人报名志愿的情况下,体现委派导向,实行交流任职。东南大学等6所试点高校的总会计师均为校外产生,其中5位总会计师人选来自中管高校,1位来自财经行业院校,充分体现了选聘委派原则。

问:关于公选工作,下一步还有什么考虑?

答:今后,我们将继续推进公开选拔工作,扩大试点范围。同时,对此项工作进行全面总结,认真听取各方面意见建议,不断完善公选工作办法,提高公选的科学化水平。

最后,感谢媒体的关注,欢迎继续对我们的工作予以关心和支持。

高校推行总会计师制度工作进展和现状考察报告——推行高校总会计师制度， 建设高教强省系列文章之一

时代经贸 2010 年 11 月 中旬刊

【摘要】从《会计法》、《总会计师条例》，到财政部、教育部历次专门文件的下发，国家三令五申越来越重视高校推行总会计师制度；从教育部部长及有关部门领导的谈话，到许多高校会计专家及财务处负责人发表不少文章提出许多建议，都论述了全国高校推行总会计师制度的必要性和重要性。而在笔者的实际考察中，却只有上海大学是上海市唯一的设置总会计师岗位的高校，全国推行总会计师制度的高校寥寥无几。因此，高校中出现了不少的经济问题。在强烈的责任感驱动下，笔者进行了力所能及的全国性课余调查，发现了一些久而未决的困难和症结所在。笔者拟通过随后两篇论文，提出解决问题的建议，供各位专家和领导参考，希望有利于全国高校推行总会计师制度的开展。

众所周知，总会计师是《中华人民共和国会计法》最先要求对国有的和国有资产占控股地位或者主导地位的大中型企业必须设置的专业行政职务。1990 年 12 月 31 日，国务院专门发布了《总会计师条例》。其基本内容在于以下的四条：“第二条全民所有制大、中型企业设置总会计师；事业单位和业务主管部门根据需要，经批准可以设置总会计师。”“第三条 总会计师是单位行政领导成员，协助单位主要行政领导人工作，直接对单位主要行政领导人负责。”“第四条 凡设置总会计师的单位，在单位行政领导成员中，不设与总会计师职权重叠的副职。”“第五条 总会计师组织领导本单位的财务管理、成本管理、预算管理、会计核算和会计监督等方面的工作，参与本单位重要经济问题的分析和决策。”

随后不久，当时的国家教委和财政部又联合下发了八条《关于高等院校贯彻〈总会计师条例〉的实施意见》（以下简称《实施意见》）。基本内容前三条如下：

一、随着我国经济体制、科技体制、教育体制改革的深化和有计划商品经济的发展，高等院校的经济活动日益扩大和复杂，加强高等院校经济管理，提高办学效益，组织好财务活动，处理好财务关系，是客观形势发展的需要。因此，在规模较大院校设置总会计师，协助校（院）长全面领导学校的财经工作，是非常必要的。

二、根据《条例》第二、三、四条规定，结合学校实际情况，在校学生规模在 3000 人以上、年资金流量在 1000 万元以上普通高等学校，均应积极创造条件，逐步设置总会计师；在校学生规模 3000 人以下的高等院校，由主管财务工作的副校（院）长代行总会计师职权，如有符合条件的干部，也可以设置总会计师。

三、总会计师是学校行政领导成员（副校级），协助校（院）长工作，直接对校（院）长负责。总会计师纳入中共中央组织部国家教委党组党[1991]56 号文件规定的高校校级领导职数内，凡设置总会计师的高等学校，在学校行政领导成员中，不设与总会计师职权重叠

的副校（院）长。

1995年10月17日至25日，国家教委还在北京昌平国家高级教育行政学院举办了直属高校总会计师学习研讨班。研讨班的一项重要内容是总结教委所属高校总会计师制度的执行情况。十多年来，特别是最近几年来，应该说上级领导都很重视高等学校实行总会计师管理制度的工作。比如：中共教育部党组关于贯彻落实《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要的具体意见》明确提出，要“积极推行直属高校总会计师制度和会计委派制度。”再如，《教育部、财政部关于“十一五”期间进一步加强高等学校财务管理工作的若干意见》提出，“高等学校按国家有关规定经批准可以设置总会计师岗位，协助校（院）长全面领导学校的财经工作，直接对校（院）长负责。”“高等学校总会计师纳入高校领导干部管理，按副校（院）长干部配备。凡设置总会计师的学校，不再配备与总会计师职责重叠的副校（院）长。”教育部原部长周济在高校收费工作视频会议上，在加强高校党风廉政建设和管理视频会议上也强调过“要在直属高校实施总会计师制度，加强高校财务的专业化管理。”尤其令人欣喜的是，在上述《教育部、财政部关于“十一五”期间进一步加强高等学校财务管理工作的若干意见》中，已经把高等学校推行总会计师管理制度工作的内容具体化。这主要表现在文件中作了两项具体规定：其一是，“高等学校总会计师的主要职责是：组织领导学校的财务管理和会计核算工作，参与学校重要经济问题的分析和决策，执行国家有关财经法律、法规、政策、制度，保护国家财产，对违反国家有关财经法律、法规、政策、制度或有可能在经济上造成损失、浪费的行为，有权制止或者纠正。”其二是，“高等学校总会计师的任职条件除符合《党政领导干部选拔任用工作条例》和《总会计师条例》规定外，还应具有财经、管理类专业本科以上学历，必须全职从事学校财经管理工作。”从《会计法》最初提出企业必须设置总会计师的要求，到《总会计师条例》进一步对事业单位提出设置总会计师的需要，再到教育部财政部对高等学校推行总会计师管理制度的历次文件下达，可以名副其实地称为上级领导的三令五申。特别是眼前两个大动作，很具有鼓动性：第一个（2010~2020年）是《国家中长期教育改革和发展规划纲要》，其第58条完整地阐述了对我国高校财务管理方面的建议：“完善学校内部控制制度，在高等学校试行设立总会计师。”第二个大动作是2010年5月教育部发布的《深化教育体制改革工作重点》，指出：“落实高等学校办学自主权，建立高等学校总会计师制度。”从教育部、财政部上述对设置高校总会计师岗位的主要职责、任职条件的“若干意见”可以看出，在“十一五”期间推行高校总会计师管理制度应该是水到渠成、呼之欲出。在这十几年设置总会计师岗位的工作进程中，全国许多相关的业务单位和专家，都为建议高校设置总会计师岗位做了大量的工作，也发表了许多文章。本文首先要提及的是江苏省教育会计学会会长，原南京审计学院院长乔春华教授，乔教授早在1994年第一期《教育财会研究》杂志上就发表了一篇题为《关于总会计师设置的思考》的大作，为高等学校推行总会计师管理制度进行了先行探讨。乔教授还花了大量精力，对许多高校的相关信息进行了调查研究，为他人进一步研究和实践高

校总会计师制度的推行，做了大量默默无闻的工作。浏览百度网站，输入“高校设置总会计师岗位”，立刻显示出许多关于这类主题的一系列文章及相关标题。如：河北工程大学李恩的《高校设置总会计师的必要性研究》；《广西高教研究》1998年02期发表的广西师范大学的《高校设置总会计师的探讨》；《浅析高校设置配备总会计师的必要性》（作者李恩、牛贵霞、王淑红）；《试论高校设立总会计师岗位的重要性》（2000年03期《经济经纬》，作者王丽萍）；如：《高校总会计师应处理好的几个关系》（《事业财会》1998年02期，作者郭勇）；《农业高校建立实施总会计师制度的研究报告》（《教育财会研究》1997年06期，作者为中国农业会计学会高校专业委员会“农业高校建立总会计师研究”课题组）；再如《总会计师将进高校》（2010年03月05日《中国会计报》）等等。对以上文章，笔者有一个总评价，就是：其主题多是以阐述高校设置总会计师岗位的必重性和重要性为主，而对于高校设置总会计师岗位的困难、存在的问题及其解决的途径，几乎都未能提出实际的解决办法。不过，这些文章的发表，诚然是仁者见仁，智者见智，对于我国高校推行总会计师管理制度，无疑能起到一定的推动作用。

也正是在这十几年来推行总会计师岗位的工作进程，自上而下文件的三令五申，以及感受专家文章的学习熏陶，出于从事几十年会计专业高等教育的职业习惯和责任感，笔者希望自己所目击的周围高校，包括自己所在的本单位高校，也能沐浴在教育部、财政部对全国高校推行总会计师管理制度重大决策的阳光雨露之中。可是现实却几乎没有任何改变：本单位高校没有设置总会计师岗位，本单位高校所在的扬州市一共5所高校也没有任何一所设置总会计师岗位。是因为笔者本人所在城市的高校都不符合《关于高等院校贯彻〈总会计师条例〉的实施意见》中对于要求设置总会计师的高校所必须具备的条件吗？这些条件是：“在校学生规模在3000人以上，年资金流量在1000万元以上普通高等学校。”带着这个问题，笔者从本单位高校到所在城市所有高校，再到全江苏省全部普通高校，以至于从省内高校到本人力所能及的外省高校，包括周边省市如安徽省、上海市，还有北京市以至尽可能打听到的东北部分高校，直至教育部有关部门负责人，进行了连续数年的课余时间的调查研究。最终提出自己的研究报告，提出自己的综合意见，以供相关部门参考。希望在本人的努力下，确实推进我们江苏省乃至全国高校实施总会计师管理制度的工作。

先报告对江苏省普通高校的调查资料。截止到2009年底，江苏省共有121所普通高校，其中有24所民办高校，97所为公办高校，在笔者所收回的调查信息资料中，有64份为公办院校的。调查的信息中的三项有关资料如下：

1. 学校资产2009年初大约在：

- A. 20亿元以上的有10所； B. 15亿~20亿元的有3所；
- C. 10亿~15亿元的有8所； D. 5亿~10亿元的有19所；
- E. 5亿~2亿元的18所；

上述2亿元以上资产的学校共有58所。

2. 学校目前年资金流量大约在:

- A. 3 亿元以上的 16 所; B. 1 亿~3 亿元的 28 所;
- C. 5 千万元~1 亿元的有 10 所; D. 5 千万元~1 千万元的有 4 所;
- E. 1 千万元以下的 6 所;

上述年资金流量在 1 千万元以上的共有 58 所。

3. 目前在校生(含脱产有学历的成人教育)人数大约在:

- A. 3~4 万人 5 所; B. 2 万~3 万人 10 所;
- C. 1~2 万人 26 所; D. 5 千~1 万人 11 所;
- E. 5 千~3 千人 7 所;

上述在校学生人数在 3000 人以上的共有 59 所。

奇怪的是,上述统计资料中,共有 58 所公办高校(占收回的 64 所高校信息统计表的 90.6%)的在校学生规模在 3000 人以上,年资金流量都远远高于 1000 万元以上,全江苏省却没有一所高校设置总会计师岗位。带着这个问题,笔者又进一步了解了江苏省教育厅相关的管理部门,了解到江苏省的所有省属和市属公办高校,确实从 1999 年至今全部未设置总会计师或副总会计师。收回的信息资料表明:

4. 各院校的财务由谁分管:

- A. 由校(院)长直管的 35 所(占 60.3%);
- B. 由副校(院)长直管的 11 所(占 10.9%);
- C. 由校(院)长主管、副校长协管的 11 所(占 10.9%);
- D. 由书记主管的 1 所(占 7.9%)。

5. 以上各所院校分管财务的正副校(院)长、书记的专业背景分别为:

- A. 财务会计专业 1 人;
- B. 不含财务会计的经济管理专业 5 人;
- C. 理工类专业 33 人;
- D. 其他专业 19 人。

在江苏省的 97 所公办普通高校中,有 10 所为部委属高校。按照教育部、财政部的文件精神,这些院校在设置总会计师岗位方面理应先行一步。笔者了解到,教育部、财政部与国防科工委已征得所属七所高校同意,准备在这些大学率先启动推行总会计师制。这七所大学是:南京航空航天大学,南京理工大学,北京航空航天大学,北京理工大学,西北工业大学,哈尔滨工业大学和哈尔滨工程大学。以上的前两所大学位于江苏省境内。后因原国防科工委要和工业和信息化部实行大部制改革,使得推行总会计师的工作暂时搁置下来,主要是人事安排尚未到位。

江苏省设置总会计师的现状如此这般,江苏省外的情况怎样呢?笔者首先想到了江苏省

的近邻，我国最大的工业城市，同时也是我国现代高等教育的中心之一上海市，以及我国的首都，教育部、财政部所在地，也是各部属高校最集中的城市北京市。

通过走访和调查可知，上海市从 2004 年起，就有一所名副其实设置了总会计师的大学，这就是上海大学。上海大学的总会计师是张平委。这位高级会计师从 1979 年至今已经工作了 30 多年，1987 年就在学校管理财务，具有一定的权威性。而上海大学既具有行政管理能力，又有会计专业职能的人很难找，学校领导恰恰需要这样的人。虽然社会上的潜意识是总会计师不被认同于副校长级别，但由于上海大学摊子较大，仅每年的资金流入就有 7 个亿的教育经费收入，3 个亿的学费收入，5 个亿的科研经费及其它收入。张平委在履行总会计师职责的过程中，虽然工作上经常有人不满、讽刺，有时不被认同，甚至对抗；但在徐匡迪当市长之前任上海大学常务副校长期间，以至于二代宗师钱伟长老校长生前在上海大学工作期间，都比较支持张总会计师的工作。在审计、基建、后勤、经营性资产管理、预算等方面，校领导们都看到了张总会计师良好的工作效果，看到了总会计师专业管理的重要性。虽然在个人职权待遇上，张总会计师仍然享受处长级，但他能以副校长身份地位签字、审核，实际起到了总会计师的作用。掌握全校性的资金管理决策权，张总会计师已经做到了。因此，上海大学在经济上保持了多年的廉洁和勤俭的作风，财务管理工作保证了全校教学工作和科研工作的顺利开展。

除了上海大学唯一的一所设置总会计师岗位的高校以外，上海市还有一所有人认为事实上正在实行总会计师管理制度的大学，这就是上海财经大学。该校虽然目前尚未设置总会计师岗位，学校财务工作名义上的分工由理工科专业教授担任的校长负责，但学校通过财务处实行 IT 电脑软件技术管理，以此掌握学校经济战略目标的发展和学校资金来源及收费是否合法的控制，将学校的管理连同工资、津贴的下发都下放到二级管理。全校采用 IT 技术，实行系统跟踪制，使每一笔支出都有一个动态系统跟踪。学校中各部门、各负责人和学校党委的所有常委对已经定位的工作职能都能了解，做到了公平、公正，把各部门负责人的权限置于阳光下。在 IT 系统跟踪下，严格对全校上下各部门进行预算改革和信息系统建设、制度建设以及财务处内部职责的建设。在 IT 系统跟踪下，大方向的工作由学校党委召开常委座谈会、研讨会，对存在问题开会交流，财务处正副处长参与决策。经过一个较长时间的 IT 技术管理的实践，该校财务部门的负责人认为：全校每年 8.8 亿元的预算及经费收支的资金流量，能够保证合法、廉洁、高效地运行。言外之意，高校不设形式上的总会计师岗位，也能收到总会计师管理制度所能起到的作用。上海财经大学的实践，也算是一家之言，是否具有可以推广的代表性和可行性，笔者在本文作以上的记录，仅供各高校参考。

在上海部分高校会计学同行的推荐下，笔者还走访了首都北京。先是走访了教育部财务司与设置高校总会计师专业技术关系比较密切的预算审计处处长刘玉光和高教财务处处长郭鹏两位负责同志。这两位负责同志工作较忙，但都言简意赅地向笔者首先指出了高校实行总会计师管理制度的必要性。他们认为，企业在市场经济中如不按成本管理，企业会垮；由

外行人作行政领导管理高校经济，只是当官；正如政企分开，不对高校财经业务进行专业技术管理只会成为行政命令；因此，高校经济需要由内行人管理。财政部教育部要求高校实行总会计师制度，就是要让高校由内行人加强管理职能，学校财务部门不能只起提款机作用。教育部推行高校总会计师是“十一五”规划的要求。高校不同于企业，没有成本核算；但有收入，有支出，要花好钱，出效益，安排经费的正确使用，要符合客观需要。然而，开始在部属高校试行设置总会计师岗位不久，很快就搞不下去了，为什么？两位负责同志都很支持笔者进行的高校推行总会计师制度的研究。为笔者提供了相关的资料，推荐笔者到北京的相关高校与相关专家进行走访、请教。他们也推心置腹地告诉我，“文件”下发已三四年了，至今实际实行总会计师制度的高校却寥寥无几，为什么？这里面既有阻力，也有能作榜样的实际事例太少的的原因。两位负责同志都鼓励笔者广开言路，多从北京等基层高校的财务管理部门实际工作体会出发，积极探求推行高校总会计师管理制度的行之有效的途径来。为此，笔者在力所能及的条件下，分别走访了北京大学、北京师范大学、北京工业大学等数所部属高校和市属高校，听取了北师大财务处长桂育红高级会计师等专家的意见和建议，受益匪浅。虽然特大的北京市，全国高校的最集中地区，截止到笔者调查之日，尚没有一所高校正式设置总会计师岗位。另外据相关专家的介绍，知道东北的吉林大学设置了总会计师，海南医学院设置了总会计师，四川大学、厦门大学、武汉大学三所大学可能设置了总会计师。不过，经过北京、上海的学术性调查，一种强烈的、责无旁贷的责任感，驱使笔者要把与各位专家共同探讨的思路公开地发表出来；要将我国上从国务院教育部、财政部，下到各高校财务管理部门直至财会工作人员，20多年来孜孜以求的高校推行总会计师制度的战略安排，却在战术上之所以尚未成功的症结所在找出来：“山重水复疑无路，柳暗花明又一村。”笔者拟通过随后两篇论文，提出解决问题的建议，供各位专家和领导参考，希望有利于全国高校推行总会计师制度的开展。

湖南大学学科建设项目立项评审办法

为进一步加强学科建设项目的管理，提高中央专项资金和学校专项经费的使用效益，有计划、有步骤地培育具有高显示度的标志性成果，根据《湖南大学“十二五”学科建设规划》及“985工程”、“211工程”专项资金管理办法等有关规定，特制订本办法。

一、评审项目范围

除由学校统筹的人才支持项目、按合同执行的高层次人才引进项目外，其他学科建设项目均纳入本办法管理。

二、评审原则

1. 优化配置原则。重点支持能够显著提高人才培养质量，提升原始创新能力、应用研究能力及可以产生重大学术影响的项目。

2. 效益优先原则。优先支持前期投入产出高，学科建设绩效明显，经费使用规范，仪器设备共享率高的项目。

3. 强化论证原则。进一步强化论证环节，加大专家论证力度，真正发挥同行专家在项目立项方面的咨询作用。

4. 总额控制原则。学校学科建设总经费和各单位立项经费按学校“985工程”、“211工程”中央专项资金项目预算（2010-2015年）确定的额度执行，并根据学校学科建设经费的整体情况适度调整。

三、立项程序

1. 各单位和个人根据学科建设需要，分科学研究类、基础建设类提交项目申请，填写《湖南大学学科建设项目申报书》（见附件1、附件2）。

2. 申报支持经费在100万元以上的项目，由所在学院院长（或国家级、省部级重点研究基地主任）组织召开第一轮专家论证会，对建设项目进行预审后，由院长（主任）签署意见后报发展规划办。凡含大型仪器设备购置的申报项目，学院或基地必须就场地安排、共享方式提出意见。申报支持经费在100万元以下的项目，由所在学院院长（主任）签署推荐意见后报发展规划办。

3. 学校组织专家进行项目评审，提出立项建议及经费支持建议。其中，科学研究类由科学技术研究院或社科处负责组织，基础建设类由发展规划办负责组织。

4. 学校预算与经费审核委员会根据评审专家建议，对项目支持经费及预算进行审核。

5. 主管学科建设的校领导审批。

6. 重大项目（理工科300万元以上，人文社科100万元以上）提交校长办公会讨论通过。

7. 申请单位或个人根据学校审批的经费额度，填写《湖南大学学科建设项目经费使用计划表》（见附件3），科学研究类项目负责人还应与科学技术研究院或社科处签订项目建设合同书。

8. 学校下拨项目建设经费。

四、评审方式

1. 申报支持经费在100万元以上的项目，评审专家以校外为主，原则上由本学科在国内外有重大学术影响的专家担任组长。申报支持经费在100万元以下的项目，评审专家以校内为主，学校根据项目具体情况从校外邀请评审专家1~2人。

2. 项目评审专家由5~7人组成，包括学科专家和仪器设备专家，其中学科专家不少于3人，按照“学科相关、领域相近”的原则遴选。

参加评审的专家数达到5人及以上，方可进行项目评审。

3. 项目评审结果由专家无记名投票产生，评审结果包括是否同意立项和项目支持经费两部分，对同意立项票数达到三分之二及以上的项目，方可立项；拟立项项目的经费由专家讨论决定。

五、项目管理

1. 学科建设项目的申报、评审、实施与考核评价工作由发展规划办牵头负责，人力资源

处、计划财务处、科研院、社科处等部门配合。

2. 学科建设项目纳入学校“985工程”、“211工程”建设项目进行管理并按照“985工程”、“211工程”建设资金管理的有关办法进行项目经费管理。

3. 学科建设项目按年度拨付经费，当年下拨经费需在当年使用完毕。

4. 学校根据建设项目合同书对项目进行评估检查和验收，对达不到预期成效和未完成具体指标的项目将减少后续经费投入。

5. 对严重浪费建设经费，造成大型仪器设备闲置的项目负责人，学校将根据有关规定进行处理。

六、其他

1. 本办法由发展规划办公室负责解释

2. 本办法自2012年6月1日起执行。

长安大学扎实推进学术绩效评价制度改革

国家教育发展研究中心 2012-06-07

长安大学科学制订实施方案，扎实推进学术绩效评价制度改革，在关键环节取得了初步成效。

一、主要改革举措

——完善教师学术评价分类考核体系。修订教师职务评审办法，将教师高级职务分为“教学为主型”、“教学科研并重型”和“科研为主型”三种类型，评审条件按类型单列。“教学为主型”主要指长期（获博士学位后参加工作，连续两年以上，其他人员三年以上）从事本科教学（含实验教学）、担任本科公共通识教育课程教学及相应课程实验并取得突出成绩的教师。申报范围侧重于承担全校本科公共课程或基础课程的教师，如体育、公共外语、计算机基础、制图、普通物理、普通化学、高等数学、力学、思想政治理论等。“教学科研并重型”主要指既承担专业基础课或专业课教学工作，又承担科学研究工作的教师和各学科硕士研究生指导教师。“科研为主型”主要指承担国家级、省部级重大课题的教师，一般为研究机构、实验室中主要从事科学研究工作的教师。

——建立校院两级学术绩效评价体系。按照“总体统筹、分类指导、动态优化”的原则，坚持定量考核与定性评定相结合，完善校、院两级学术绩效评价制度体系。加快完善科学合理的学术激励机制，修订《长安大学科技管理办法》，对学术绩效的考核更加注重关键指标和标志性成果，从关注学术论文的数量向关注论文的质量转变，激发广大教师的学术研究自主性，鼓励教师潜心钻研，创造高层次、原创性成果。

——改革学术创新组织体系和运行模式。围绕国家加快培育发展战略性新兴产业的需要，组建成立信息工程学院、电子与控制工程学院、材料科学与工程学院，培育新的学科增长点。对17个部省级重点实验室、工程中心，基本实现了实体化运行，进一步激发了研究活力。

在人文社会科学学院基础上，分别成立了政治与行政学院、文学艺术与传播学院、马克思主义学院，拓展了社会科学学科的发展空间。学校目前正在研究建立长安大学科学研究院，以及北京研究院、新疆研究院等区域型研究机构，通过更多地参与服务区域经济社会发展，进一步提升学校科技创新能力。

——强化不同学科学术评价的分类指导。长安大学是一所具有鲜明工科特色的大学，为实现自然科学与哲学社会科学协调发展，学校依据学科属性和研究特点，分类建立理工与人文、基础与应用学科的学术研究绩效评价指标体系。一是建立五级学术绩效评价指标体系，其中一级指标按理工学科和人文社会学科分类；二级指标按科研工作量和科研获奖分类；三级指标中科研工作量包括论文、著作、项目、经费四项，科研获奖分国家级、省部级、厅局级和校级四项；下面分设四级指标和五级指标。二是按照平衡记分卡的方法，依科研工作量和科研获奖的相关指标赋予分值，通过核定不同职称级别教师和科研工作者的科研基础分值，在年度考核时实行科研奖惩，直接与绩效工资和职称晋级挂钩。

——协调处理好学术权力与行政权力的关系。调整学术委员会、学位委员会、职称评审委员会的人员组成，严格限定三个委员会中党政领导的名额，提高专任教师和科研人员比例，确保三个委员会独立行使学术权力。完善校院两级管理体制，进一步明确学校与学院在学术事务方面的职能和权限划分，合理划分校、院学术委员会、学位委员会的职责和权限，真正实现教授治学。

——建立以学术贡献为主要依据的资源分配机制和动态投入机制。结合二级学院的教师数量、职称结构和学术研究现状，分学院核定年度科研任务量，并通过下放财权，实施间接管理和奖优罚劣，实现竞争性资源（人力、财力、物力）的优化配置。学院则以系（所、室）、学术团队等学术子机构为基本单位，核定每位教师的基本科研任务量，并纳入年终绩效考核体系，确保优绩优酬。

二、改革保障措施

——组织领导到位。为切实加强对改革试点工作的领导，做到思想到位、组织到位、措施到位，成立由党委书记和校长担任组长的国家教育体制改革试点工作领导小组，负责全面领导改革试点工作，研究部署、指导实施学校教育体制改革试点方案，研究出台相关政策措施，组织开展工作交流和情况通报，总结推广试点经验，研究解决试点工作有关问题。领导小组下设办公室，负责协调处理日常工作，同时设置了三个工作组，分别由校领导牵头，具体实施三个试点项目。

——工作责任到位。为了与国家教育规划纲要紧密衔接，突出改革创新主题，经学校党委常委会、校务会议研究，将“十二五”规划定名为《长安大学“十二五”改革和发展规划》，单列了“体制机制创新”章节，专题部署了以实施三个改革试点项目为主线的“十二五”改革工作重点。将有关工作任务分解到相关职能部门，作为部门年度考核和处级领导干部任期考核的重要内容，努力构建起各司其职、各尽其责、密切配合、齐抓共管的工作格局。

——经费保障到位。2011年学校在综合财务计划中列支专款30万元，专项用于教育体制改革试点相关的政策调研、理论研究、学习交流、宣传推广等工作。2012年，将继续列支专款用于改革试点项目。

三、改革主要成效

通过改革学术绩效评价制度，有效激发了广大教师的创造活力。长安大学连续5年获得国家科技进步奖一、二等奖12项，承担的国家自然科学基金项目增长4倍，科研经费年增长超过30%，2011年科研经费总额突破5.5亿元。哲学社会科学研究水平快速提升。学校承担的国家社科基金项目数增加4倍，省部级社科基金项目数增长8倍，发表CSSCI收录的高水平论文数翻了一番，社会科学研究经费到款增长6倍。“综合运输经济管理研究中心”、“长安文化产业研究中心”分别被批准为陕西哲学社会科学重点研究基地。（选自《教育体制改革简报》）

黑龙江省重点学科建设绩效评估实施方案(试行)

黑龙江学位委员会 2012-9-6

为了进一步加强我省重点学科建设工程项目的管理，保证重点学科建设达到预期目标，有效提升学科的创新能力和综合竞争力，更好地为国家、区域经济社会发展和科技进步服务，根据《黑龙江省省级重点学科建设管理办法》和《黑龙江省高等学校重点学科建设专项资金管理办法》等有关规定，制定本实施方案。

一、指导思想

根据学科建设的规律、特点和内容要求，建立全面、系统、规范、可量化和具有可操作性的考核评估指标体系，用来引导、规划和确定重点学科的建设任务和建设目标。同时，依据此指标体系对重点学科进行建设绩效的督促、检查和评价，合理确定建设经费数量，有效促进黑龙江省重点学科建设工程的实施，全面提升我省重点学科的创新能力和服务经济社会发展水平。

二、基本原则

以科学发展观为统领，遵循学科建设和人才培养规律，坚持科学规范、公正公开、择优支持、以评促建的原则。

（一）科学规范原则。注重指标体系的系统性与科学性和项目建设的效率性与实效性，严格将项目的建设目标和任务及其完成情况作为评估的主要依据。

（二）公正公开原则。客观、公正地做好评估工作，做到标准统一、资料可靠，程序公开，评价公平，自觉接受监督。

（三）择优支持原则。在绩效评估的过程中奖勤罚懒，对于目标制定较高，完成情况较好的学科增加资金支持和给予相应政策倾斜；对于目标制定较低，完成情况较差的，削减或停止资金支持，直至取消重点学科资格。

(四) 以评促建原则。根据重点学科的建设目标,考核重点学科建设任务的完成情况以及对我省经济社会发展的贡献,明晰存在的困难和问题,确定今后的努力方向,制定有效的整改措施,建立完善的长效机制,有力促进学科的全面、协调和可持续发展。

三、立项建设

通过省政府批准的省重点学科、省重点学科群和省重点建设学科,在学科现有的基础上,从《黑龙江省重点学科建设考核指标》(见附件1)的三级指标中选取相应指标作为建设任务。学科任务不得低于《黑龙江省重点学科建设考核标准》(见附件2)所列标准。确定具体建设目标后,经省学位委员会办公室审核,由省学位委员会(或黑龙江省教育厅)、重点学科依托单位、重点学科三方签定省重点学科建设项目任务书(见附件3)。

四、评估的形式、范围与组织

重点学科绩效评估的形式主要分年度考核、中期评估和终期验收。

重点学科绩效评估的范围为省级重点学科、省重点(培育)学科、重点学科群和省级重点建设学科,包括中央部委属高校、省委党校和科研院所的省级重点学科。其中,在省级重点学科中符合以下条件之一者,可简化评估程序:

1. 学科为国家级重点学科。
2. 学科带头人是两院院士,或长江学者特聘教授,或国家“千人计划”入选者。
3. 学科具有国家级创新平台(国家重点实验室,教育部重点实验室、国家工程技术中心、教育部人文社科基地),且为第一负责人所在的学科。
4. 在建设期间获得过国家三大科技奖和教育部人文社科奖二等奖及以上的第一主持人所在的学科。

年度考核由重点学科建设(依托)单位负责组织进行,中期评估和终期验收由省学位委员会统一组织进行。

五、评估主要内容

(一) 本重点学科建设基本概况

对照申报省级重点学科时本学科制定的建设目标、任务和措施进行总结。

(二) 建设目标完成情况

根据《黑龙江省重点学科建设考核标准》,对照本学科建设项目任务书,填写《黑龙江省重点学科建设项目建设目标和任务完成情况对照表》(见附件4),并从以下几个方面进行总结:

- 1、本学科主要学科方向的进展情况
- 2、本学科学术团队建设情况
- 3、本学科人才培养进展情况
- 4、本学科科学研究情况
- 5、本学科国内外学术交流情况

6、支撑条件（包括平台）建设情况

7、本学科资金投入和使用情况

（三）学科对经济社会发展建设所做的贡献及效益分析

（四）存在的问题及改进措施

六、评估标准

省重点学科、重点学科群和重点建设学科一级指标、二级指标所占分值如下表：

一级指标	分值	二级指标	分值
一、学术团队	20分	1. 带头人与学术带头人	8分
		2. 学术队伍结构	5分
		3. 团队建设	7分
二、科学研究	30分	4. 主持科研课题	8分
		5. 成果获奖	7分
		6. 发表论文	6分
		7. 出版专著	4分
		8. 成果转化与应用	5分
三、人才培养	20分	9. 教学改革	3分
		10. 创新基地或项目	4分
		11. 教学质量	6分
		12. 教学成果奖	4分
		13. 编写教材	3分

七、评估程序

（一）由重点学科所在单位根据评估的主要内容组织自评。

（二）由省学位办联合有关部门组织重点学科评估专家组，并确定评估日程。

（三）专家组到学科建设（依托）单位进行实地评估，通过查阅自评材料、听取情况汇报、查阅相关资料、帐目和检查相关平台条件等方式对重点学科进行评价。

（四）专家组向学科建设（依托）单位反馈专家评估意见。

八、评估结果应用

由评估部门采取一定方式将年度考核或中期评估结果予以公布，并将考核结果作为下一期项目资金安排的重要依据，按照“奖优罚劣，择优支持”的原则，对进展缓慢的重点学科，将减少或暂停下一年度专项资金拨款。经省学位委员会和省教育厅研究批准，对中期评估时获得优秀的省重点（培育）学科，可正式列入到省重点学科名单。对终期验收时获得优秀的

省重点一级学科，可直接列入到下一个五年建设计划的省重点学科名单。

广东扩大高校办学自主权 发放毕业证学校说了算

《中国青年报》2004-02-11

记者日前从广东省教育厅公布的2004年工作重点中获悉，广东省将进一步落实高校的办学自主权，毕业生证书改由学校自主发放。这无疑是广东省教育厅今年对高校教学模式、管理模式等进行重大调整中最引人注目的一项。

那么，高校自主发放毕业证的权力该如何监督？会不会让假证、伪证等暗箱操作有机可乘？广东省教育厅高教处有关负责人告诉记者，大学生在入学前，广东招生部门都会为他们制作一份详尽的个人电子档案。这份档案就成为教育行政部门监管高校的有力武器。如果高校在学生毕业时报来的毕业生数据与招生部门给予的入学电子档案不符，教育行政部门立刻就会将数据删减出来，并对高校进行查处。

“事实上，高校在拥有办学自主权的同时，也就拥有了更多的责任。”他表示，广东省教育厅在落实这一自主政策的同时，还会制定相关规定，对高校如有作假、违规现象出现，将受到法律惩处。

据悉，广东今年还计划取消成人高等教育毕业证书的统一验印，将其纳入所在高校毕业生信息采集、电子注册和依法自主发放证书的管理范畴；将成人高等教育公共英语课程和计算机基础课程的全省统考改为学校统考，开始由学校自行组织学生统考；成人高等教育计算机基础课程统考改为学生自愿参加的水平考试，取消成人高等教育公共英语和计算机基础课程统考成绩与毕业证书挂钩的做法。

中南财经政法大学：落实高校办学自主权 完善现代大学治理结构

《中国高等教育》2010年第19期

在刚刚召开的全国教育工作会议上，胡锦涛总书记对教育在国计民生中的地位、作用给予了高度评价，对新时期教育的发展、改革提出了指导性意见，并特别强调了“坚持改革创新，创新人才培养模式，深化办学体制改革，深化教育管理体制改革”。同时，温家宝总理在对组织实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的部署中，以及刘延东国务委员在总结讲话对科学把握教育改革发展八大关系的阐述中，都着重指出要因地制宜、突出特色，积极探索符合实际的教育改革发展新途径。根据中央领导同志的讲话精神，结合当前我国高等教育所面临的新形势，本文就如何从落实高校办学自主权入手，进一步完善现代大学治理结构，推进我国高等教育的改革创新与科学发展谈几点体会。

一、认清形势，直面新时期我国高等院校面临的新挑战

当前，随着教育国际化的蓬勃发展，高等院校面临着越来越严峻的竞争压力和挑战。同时，随着我国高等教育体制改革的全面深入，一些带有体制机制性的深层次矛盾开始逐步显现，成为影响和制约高校科学发展的重要障碍。

从外部形势看，我国高等教育面临着许多无法回避的严峻挑战。一是高等教育国际竞争日益激烈。国际化已成为当前世界高等教育发展不可逆转的趋势和潮流，国际化程度成为判定一流大学的重要标准之一。另外，在WTO的“游戏规则”之下，我国还必须应对服务贸易领域的规定，适度开放高等教育市场，国外、境外许多著名高校在质量、声誉等方面对民众有一定吸引力，并且着力抢滩中国市场，对国内高校形成了强大的外部竞争压力。二是高等教育适龄人口持续减少。多年来的独生子女政策和大学扩张政策的相向靠拢，效果已经显现，参加高考人数自2008年突破千万以来，2009年就开始下降，今年的考生人数进一步减少至千万以下。以湖北省为例，预计在2015年达到高考的考生数与高校录取的计划数平衡。高校将面临严峻的生源竞争危机，对于有些高校来说可能还意味着生存危机。三是国内高校之间的无序和同质化竞争。有些高校盲目扩大办学规模和办学类型，在学科、专业设置上也不同程度地存在“跟风”现象，如目前国内开设法学专业的高校已达600多所，成为导致法学专业学生就业难的一个重要原因。还有些著名大学在其并不擅长的学科领域扩张，使得有限的优质教育资源被稀释，一些高分考生得不到最优质的教育。四是科技经济社会发展对人才的要求不断提高。随着我国科学技术水平的迅速提高和经济社会发展的不断完善，社会对人才的知识结构、技能水平的要求也在不断提高，高校还面临着为社会培养和输送人才的适应性、实用性问题。

从高等学校自身看，也面临一些不适应新形势的问题。当前，我国对高等院校的管理过于整齐划一，未能较好地体现分类指导和差异化管理的原则。具体表现在：在现行的制度和规则体系中，外部规定或标准远远大于内部规定或标准，统一性、标准化有余，特殊性、灵活性不足；在现行的行政管理体制之下，政府对高校的管理与对一般事业单位的管理并没有太大的差异，使得高校承担了过多高等教育领域之外的社会责任和义务，领导者难以全心全意地从事教育管理工作；在当前的市场经济条件下，人财物的管理都异常复杂，制度的缺陷、信息的不对称、制约手段的缺乏，常常使得高校在重要人财物的管理上处于弱势地位。例如，有些高校花了极大的心血和财力培养出来的高端人才，其他单位往往轻而易举就可以“挖”走。又如，在学校与周边社会环境的关系上，学校往往是被罚款、被索赔、尽义务的对象，有些部门认为学校有钱，“唐僧肉”都来吃一口。

从高等学校内部看，长期存在诸多体制机制性的发展难题。其一是学术权力与行政权力的冲突。突出表现是博士、教授“官员化”和管理人员“教授化”。一方面，为体现对学术人才的重视，学院的院长（或系主任）、各职能部门的处长通常要请教授来当，如果优秀的博士、教授在专业上成就斐然而没有被授予一官半职，往往心理上会不平衡；另一方面，在现行的高校收入分配体制之下，非教学人员的待遇相对较差，正处长只相当于副教授，专职

副校长的工资有时还不如最低级别的教授，这使得党政管理、后勤服务等非教学人员争相参评教授、研究员等学术职称。在这一“怪圈”之下，学者当上“官”以后，学术研究有许多方便之处，学术地位也会相应提高；而管理干部评上了高级职称，也可以名利双收。因此，不少高校为了吸引人才，将行政级别作为引进待遇之一，而管理干部，尤其是“双肩挑”的干部通常是能升不能降，能进不能退，比国外同行的任期往往要长好多倍。其二，校内资源分配的矛盾。高校内部改革的趋向之一是权利下放，但高校拥有的教育资源总量是有限的，校内的各个部门、单位，甚至学科、专业都会基于本位利益去争夺资源，对高校内部资源进行有效整合和优化配置的难度很大。其三，高校尚未建立真正独立的法人治理结构和合理的权力制衡机制。我国现行法律法规对高校的内部各权利主体之间的关系缺乏清晰的界定，导致学校决策机构与行政职能部门权利过于集中。代表学术权力的学术委员会、代表职工利益的教代会、直接从事教学科研的院系等机构在权利上处于弱势地位；学校的纪检、监察、审计部门由于独立性较差，也导致监督失位。

针对上述问题，许多专家、学者从办学思想、人才培养理念和模式、推进科研组织和机制创新等多视域来研究大学破解之道。但本文认为：解决发展难题、应对上述挑战、推动高等教育科学发展的根本在于从落实高校办学自主权着手，建立科学的现代大学治理结构。

二、把握重点，进一步落实高校办学自主权

《中华人民共和国高等教育法》第十一条规定：“高等学校应当面向社会，依法自主办学，实行民主管理。”从利益相关者的理论视角来看，要落实高等学校办学自主权，需要三个层面的利益相关者的共同努力：政府要放权，让高校面向社会依法自主办学；全社会要支持，形成支持落实高校办学自主权的良好舆论环境和改革氛围；自主办学的高校自身要通过依法治校和校务公开，实行民主管理。

但长期以来，这一规定在实践中较难落实。而其根源在于，在落实高校办学自主权问题上，上述三个层面的利益相关者的共同参与和联动改革还远远不够。仅就政府如何放权问题而言，需要具体的思路和措施。

1. 政府放权的主要思路

全国现有普通高校2300多所，已经形成两级管理格局。国家教育行政主管部门既要管理直属的75所高校，又要兼顾其他与中央部门和地方共建的高校，管理任务十分繁重。根据《教育规划纲要》中提出的“落实和扩大学校办学自主权，完善大学法人制度，逐步建立科学的现代大学治理结构”之精神，按照以下原则进一步放开高校的办学自主权，对于降低管理难度、减少管理层级、提高管理效率，提高高校自主办学的积极性和创造性，都具有重要意义。

“管少”。“管少”是“管好”、“管活”的前提。凡是不涉及重大原则问题的事务，都可以下放到高校自己去办理，教育行政管理部门只需要把方向、掌大局、抓大事就行了。

这就好比在放牧马牛时，只需要拽住了马笼头，牵住了牛鼻子，就能够掌控前进的方向和路径。

“管好”。即管理决策中要充分考虑高校的实际，采取相对灵活的方式，以促进高校提高教学质量、管理水平和投入产出效益。例如，一所高校要建一栋教学楼，管理部门如果仅仅只是看该校按照标准还缺多少平方米，预算有多少钱，不行就砍面积，而没有考虑到土地是不可再生资源，地价不断高涨，减少建筑面积就必然增加楼面地价，变相增加建筑成本。一旦学校的办学规模扩大了，又要多投入更多的资金来建新楼。

“管活”。即按照因地制宜、分类管理的原则，对不同类型的高校采取不同的管理标准和管理方式。比如，在本科教学水平评估的指标体系中，要求高校的生均图书要达到 100 册，就有“一刀切”之嫌。因为某一规模较小的高校学生还不到 2000 人，只要 20 万册书就符合标准，可学生就会有很多想看的图书借不到；而另一所规模很大的高校有 6 万多学生，按照这一标准需要 600 多万册书，但由于高校的图书周转率很高，事实上该校只有 300 多万册就基本能够满足需要。另外，光盘、电子图书算不算图书的规定值得商榷，因为现在的学生对此需求更多。

如果把高校比做运动员，政府部门目前的角色既是领队和教练员，又是裁判员。为此，应该淡化领队、教练角色，而强化裁判角色。如果把高校比做企业，政府部门既要做国资委，更要做工商行政管理局、质量技术监督局、安全生产监督局。

2. 政府放权后的职能定位

按照上述思路，在理顺政府与高校法律关系的基础上，我国下一步高等教育体制改革的重点是根据《教育规划纲要》的要求，进一步推进政校分开、管办分离，全面扩大高校在招生就业、学科建设、专业设置等方面的办学自主权。对于行使公共管理职能的政府来说，在放权后，应当重点履行以下两项主要职能：制度供给职能，大学提供的服务具有公共产品的性质，政府有义务为其提供必要的资源和制度保障，建立有效的“准入与退出”机制，给高校创设一个公平竞争、自主发展、自我约束的环境；调控与监管职能，大学的权力，尤其是公立大学的权力，主要来自于政府的授权，政府有责任也有权力对其进行调控，使其更好地发挥应有的职能。具体而言，政府对大学的管理，应从直接的人财物控制转变到提供资源和制度保障，从直接干预办学行为转变到通过制定办学标准、经济杠杆调节、监督检查和信息服务等手段对大学进行导向和调控。

三、加快改革，构建现代大学治理结构

现代管理学大师德鲁克预测，21 世纪非营利性组织改革的热点领域将集中在医院和高校。在进一步落实高校办学自主权的前提下，建议通过以下几个方面的制度创新，来加快高校构建现代大学治理结构的步伐。

建立相对独立的高校法人制度。当前，高校距离市场经济条件下的独立法人仍有相当大的差距。运用法人制度来处理高校与政府、与社会之间的关系，构建“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”的法人治理结构是现代大学制度的基本要求，也是市场经济国家行之有效的办法。落实高校办学自主权，政府可以“放权”与“监控”并举。没有认准的政策，可以先行试验；认准了的政策，应该在高校范围内同步进行，以避免谁先改革谁吃亏的逆向选择现象。

建立党委权力、行政权力、学术权力和教职工参与高校民主管理权力的“四权”合作体制。党委作为高校的政治核心和领导核心，要发挥掌方向、管大事、定决策的功能，负责具有方向性、长远性、全局性和前瞻性的重大事项的战略类决策；校长和行政领导班子是学校日常运转的基本操作者，负责教学管理、科研管理和其他行政管理工作中的战术性决策；学术委员会在学科建设方向、教学改革路径、科研成果认定等方面应该享有主要的决定权；教职工代表大会应激发教职工当家作主的积极性，发挥教职工在学校民主管理上的主人翁作用，特别是在维护教职工的基本利益方面，具有赞成和否决权。当前，尤其需要引起重视的是正确发挥后两个委员会的作用，不能只将其简单地作为参谋、咨询机构。最终形成党委领导、校长负责、教授治学、民主管理四权合作的体制。与此同时，还要发挥工会、共青团、学生会、研究生会的作用。只要党政领导把握大局，各方力量相互制衡、密切合作，高校内部民主管理就一定能够提升到一个新水平。

完善高校内部的权力制衡机制。高校正常运转中，权利的运用主要集中在以校长为首的行政领导班子手中。因此，权力制衡也应该主要围绕着校长进行。首先是党政关系，党委除了管党、管思想政治工作等直接职能外，还要把握行政上的“三重一大”事项决策。其次是在学术问题上，学术委员会可以是校长教育教学管理的咨询机构，在学术问题上则又是决策、制衡机构，校长和学术委员会应该是“双联开关”，学术决策只有双方都同意才能通过，学术委员会还可以绝对多数票否决校长的决定。再次是在学校民主管理中，应合理配置教职工代表大会的权力，依法保障教职工参与民主管理和监督。在大学内部建立起以志愿、民主、协商为机制，以公共利益为载体的多种权力相互制衡的权力运行机制，让多种权力在相关领域平等、有序地参与学校事务管理决策。

加大高校人事后勤制度改革力度。办好高校要靠人力资源，但目前最制约和影响高校科学发展的恰恰是人力资源的非市场化配置。就人事制度改革的力度来说，高校目前的用人养人制度相当滞后，“铁饭碗”问题仍然没有从制度上得到解决。为此，建议公立高校就逐渐和国有企业一样进入社会保障体系，彻底解决人员身份的固化问题，进一步降低高校养人的成本，实现人力资源的优化配置。事实上，高校后勤改革说到底也是人的问题，从目前的状况来看，高校自办后勤的人员费用居高不下，学校投入也在逐年增加，但师生得到的实惠却并不见得相应增加，几乎所有高校周边餐馆、旅馆、网吧密布就是明证。因此，建议按照社会主义市场经济的基本要求深化改革，按照“花钱买服务”的原则实现真正的后勤社会化。另外，高校急需优秀人才，不得已花大气力培养、引进，却无法应对社会对高校、高校对高

校的“挖人”，使得许多公共事业成本变成了个人“跳槽”的资本。建议象运动员一样，建立统一的高校优秀人才的“转会”制度。

高等教育体制机制改革作为系统工程，需要自高端开始总体构想和战略设计，对高等教育改革对象的结构、功能、层次、标准进行统筹考虑和明确界定，铺就在意图与实践之间的蓝图，而大学治理结构的改革就是实现这一顶层设计最为关键的一环。

六高校怎样自主设置本科专业

《光明日报》

编者按：教育部于 2002 年做出决定，6 所高校可以自主设置本科专业，这 6 所高校是北京大学、清华大学、北京师范大学、上海交通大学、浙江大学、武汉大学。高校自主设置本科专业有什么意义？他们将怎样做？记者今天走访了这些学校的有关方面负责人。

北京大学 慎重使用自主权力

北大校长助理、教务长林建华告诉记者，在设置专业方面，北大一直想获得更多的自主权。听到这个消息之后，令人感到很高兴。

今年寒假期间，北大内部专门召开了一次“发展战略研讨会”，主要研讨如何利用好已有的优势资源，培养高层次人才。根据这一发展战略，北大应慎重使用自主设置专业的权力，重要的不是设置什么新专业，而是这些新专业能否通过学科交叉来实现新的发展。光有新的专业外壳还不行，还得有过硬的专业内核。

目前北大一些学部已经提出了生态学等几个新专业的设置方案，学校内部的许多研究中心在新专业的设置方面起到了很好的促进作用。他们对现有的教学、科研资源进行优化组合，确保新专业设置之后，从招生到教学都能保持北大既有的学术水平，并有所创新，有所发展。

清华大学 设置专业要适应市场需要

清华大学党委宣传部副部长孙哲说，清华能够获得自主设置本科专业的权力，这是一件好事。现在学校想设置一个新专业并不很容易，要经过至少一年的审批时间。现在市场变化非常快，有些专业要看准了马上设置，否则就有可能失去发展机会。

孙哲说，取得自主权之后，目前校方还没有向外界透露详细的工作思路，但肯定会有所作为。过去清华的本科专业分得比较细，一个机械系里要设四五个专业；现在只设一个本科专业，就叫机械工程。其他工科系基本上也都只有一个本科专业，这样才能拓宽人才培养的口径，提高人才的适应性。当然，无论设置还是取消一个专业，都要本着适应市场需要的原则来进行。目前清华大约有 30 多个本科专业，有了自主设置的资格之后，到底应该怎么运作，具体权力下放到哪一个层次，这还是一个需要认真研究的课题。

北京师范大学 建立专业设置的自我约束机制

北师大校长钟秉林对该校获得本科专业自主设置权感到非常高兴，他认为这一资格的取得将成为加快学校发展的一大机遇。为充分用好这一自主权，北师大正在建立健全专业设置

听证会制度，目标是对所有已设专业和待设专业进行充分论证，既保持原有重点专业的优势，又能根据市场需要设置一些有发展前途的新专业。

北师大教务处副处长葛岳静告诉记者，目前北师大共有 47 个本科专业，其中多为传统的基础学科，今年该校初步打算新增两个市场需求量较大的专业，一为人力资源管理专业，一为社会工作专业。首期招生人数不会很多，毕竟设置一个新专业要涉及到方方面面，一定要反复论证，慎之又慎。

武汉大学 本科专业设置也要与时俱进

日前武汉大学获准自主设置本科专业，成为教育部首批六所试点单位之一。就此事，武大校长侯杰昌日前接受了记者采访。他对记者说：“本科专业设置也要与时俱进。因为今后高校培养的人才不仅要适应国家经济结构的调整，同时还要具有国际竞争力。”

侯校长认为，此次教育部尝试放开一部分本科专业设置权，这既是中国高等教育适应社会主义市场经济体制、在新形势下办学管理模式的改革举措，同时也是形势对所有高校专业建设提出的新要求，更是我们武大这所百年名校再创辉煌的难得机遇。

据武大校长助理、教务部部长黄进介绍：作为教育部首批试点学校，武大将优先发展信息科学、生命科学、新材料科学等高新技术类本科专业；大力发展与地方经济建设紧密结合的应用型专业，积极设置面向地方支柱产业、高新技术产业、服务业的应用型学科专业；积极开展跨学科设置本科专业的实验试点。同时，也将按照《普通高等学校本科专业目录》中的二级专业类设置相关专业或按二级专业类组织招生，在考虑到就业需要的情况下，在宽口径专业内灵活设置专业方向。黄进说：今年武大将有电子商务和遥感技术两个新设本科专业招生。

浙江大学 要考虑综合性交叉性和前瞻性

浙江大学教务处负责人在接受记者采访时说，国家原来对在专业目录外设置专业控制很严，这次将专业目录外设置专业权下放给六所高校，是为了扩大高校办学自主权。

去年我们设置了 3 个新专业：生物信息学、生物系统工程和应用生物科学，都是专业目录外的专业，今年开始对外招生。这 3 个专业，都是我们上报教育部，由教育部组织专家组成专业评审委员会评审后通过的。今后，我们设置专业只要校内专业评审委员会通过，再报教育部备案即可。

专业目录外设置专业权下放，扩大了高校办学自主权，但这不等于高校就可以随意设置专业了。设置专业要充分考虑到社会经济的发展对人才的需求，以及学校的办学条件、师资力量等。我们目前正处在准备论证阶段，将在今年暑期前后讨论确定设置什么专业，估计要设置 3 到 5 个新专业，这些专业将具有综合性、交叉性和前瞻性等特点。

上海交通大学 制定相关细则整合拓宽传统专业

上海交通大学有关负责人接受记者采访时表示，为了保证科学、严格自主设置专业，学校制定了相关细则。

细则内容主要包括：安排一定比例的国家重点建设基金及建立课程、教材、新专业建设基金支持专业建设与改革；成立专家委员会及组织教学督导对专业建设进行监督，对办学质量和教学质量跟踪评价；完善学分制改革，建立对专业、课程乃至教师的淘汰机制，实现对专业建设的宏观控制，等等。

这位负责人介绍说，近几年，上海交大根据社会发展需求，自1998年始对传统专业进行了整合和拓宽，全校本科专业调减幅度为31.4%，工学类专业调减幅度达到44.1%。学校引导和支持包括机械、电力、材料科学与工程等学院开展拓展专业面向的试点，整体性改革人才培养模式。

另外，交大积极发展信息、生命、环境类等国家急需的新专业，新建了高新技术类专业及多学科结合的新型专业，如电子科学与技术、生物工程、环境工程、文化事业管理等。最近，又经教育部批准试办了“示范性软件学院”，申报并自主设置了光信息科学与技术、信息安全工程、临床医学三个新专业。

浙江省简政放权 探索落实和扩大高校办学自主权

浙江省教育厅 2012-09-25

【摘要】落实和扩大高校办学自主权，是推进政府依法治教的现实需要，也是建设现代大学制度的核心内容，还是提高高校办学水平和质量的重要制度保障。浙江省积极下放具体管理权限，探索落实和扩大高校办学自主权，遴选5所高校从不同方面开展现代大学制度试点，探索高校自主办学的有效途径。

一、精心组织改革试点

浙江省政府成立了以省长为组长的教育体制改革领导小组，召开专题会议，审定了改革试点项目实施方案。由于现代大学制度涉及理顺政校关系、完善内部治理结构、强化社会监督等多方面内容，改革比较复杂，省教育厅决定选择部分有代表性的高校，采取自下而上、小范围各有侧重先行先试的办法。经过多次发动和征求意见，在坚持自愿优先的基础上，选择了5所改革基础较好、改革积极性较高、保障条件较为有力的高校承担改革试点任务。这5所高校包括2所省属综合性大学、2所市属高校和1所侨资特色高校。每所高校根据国家教育咨询委员会的评审意见，结合自身基础和特点，认真细化实施方案，精心设计改革的时间表、路线图。

在深入分析改革试点具体内容和政策需求的基础上，着眼于重点突破，省教改办为每一所试点高校明确了各有侧重的改革重点：浙江工业大学和浙江师范大学探索下放自主招生、专业设置、经费统筹配置等自主权，宁波大学探索建立高校办学的社会监督机制，杭州师范大学重点探索大学章程建设办法，绍兴文理学院重点探索完善高校学术治理结构。

二、研究设计配套政策

（一）深入了解和认真研究试点高校政策需求

通过向试点高校发放调查问卷等形式，认真收集整理高校到底需要哪些自主权，了解高校对于落实自主权的政策需求。围绕这些需求，印发了《浙江省教育改革试点项目政策研究责任分工》，其中就“落实高校自主权”试点项目提出了需要有关部门研究的具体政策，如修订完善高校经费投入和管理制度、简化高校资金使用审批办法、扩大高校在选人用人过程中的民主权利和规范高校教职工代表大会制度等。

（二）妥善设计和组织实施一系列配套改革

探索落实高校办学自主权是一项系统工程，仅仅由5个单位试点无法涵盖改革的各个方面，其改革成果也不一定适合于不同层次、不同类型的高校。为此，围绕建设现代大学制度、落实和扩大高校办学自主权的要求，设计和实施了一系列配套改革。一是开展“高校内部管理体制试点”，鼓励各高校积极探索有利于加强高校内涵建设的体制改革。二是开展“高校专业设置与调整管理机制改革试点”，努力增强高校在专业设置方面的自主权。三是开展“扩大民办高校招生、收费权限试点”，赋予民办高校更多的自主权。四是开展“高校生均经费基本标准试点”，在研究制订生均经费标准和生均财政拨款基本标准的基础上，逐步建立有利于提升办学水平和质量的拨款模式。五是开展“高校教师分类考核试点”，对不同岗位的教师进行不同侧重的考核以调动各类教师的积极性。六是开展“研究生培养机制改革试点”，扩大导师选择学生的权力，增强导师培养学生的责任。七是开展“高职院校自主招生试点”，扩大高职院校以“校考单录”、“校考+高考”模式招生的范围。八是开展“普通高校综合评价招生改革试点”，允许本科院校通过“高中学业水平考试+高校综合素质测试+统一高考”的“三位一体”方式招录学生。

三、积极下放管理权限

浙江省按照先易后难、先内后外的思路，从能做的事做起、从教育部门自身做起，积极简政放权，陆续把部分教育管理权限及工作事项下放给高校。

（一）调整教学改革与建设项目评审权

申报国家级项目，采用“推荐+评审”的办法，由高校限额推荐、省教育厅评审。申报省级项目，采用“推荐+备案”的办法，由高校或相关专业教学指导委员会按限额自行评审遴选，报省教育厅备案。

（二）下放部分学科专业设置权

从2011年开始，进一步将专业设置与调整权下放给高校，引导高校参照基本的办学条件和学生就业情况以及经济社会发展需求，合理增设和调整专业。在对年度新增专业实行总量控制的基础上，凡已获得国家特色专业立项的本科高校，可自主调整与设置国家特色专业所在学科门类下的目录内专业。获得省特色专业立项的高职高专院校，可自主调整与设置该专业所在专业大类下的目录内专业。本年度新增专业数等于或小于撤销专业数的高校，可自主设置目录内专业。

（三）下放科研项目评审权

对省教育厅年度高校科研计划中的一般项目，采取限额推荐立项的方式，将高校科研项目评审权下放给各高校。省教育厅分配各高校年度科研项目的数量，由高校根据教师申报的项目，自行组织专家评审确定后，由省教育厅立项并给予经费资助。

（四）扩大本科院校的教师职称评审权

凡已具有学士学位授予权而没有副教授评审权的普通本科院校，可以自己组织评审组审定除思政、教管及破格申报之外的副高级职称。其中已经具有副教授评审权的本科院校，可以扩大副教授评审的学科范围。至 2011 年，浙江省除 4 所新建本科高校外都拥有了部分学科的副教授评审权，还有 25% 的本科高校具有部分学科的教授评审权。

（五）取消部分管理事项

着眼于简化手续，取消了高校聘请外国文教专家来华工作核准程序，由高校按外事、公安等部门的规定直接办理。取消了高校聘请外国专家短期讲学电子备案制度。简化了外国留学人员来华签证申请表审批程序，2011 年开始，中国美术学院等 22 所高校可以自行审核外国留学人员来华签证申请表。取消了高职院校毕业设计（论文）检查评比，授权各高职院校自行组织相关工作。

（六）扩大部分竞争性项目准入范围

凡省里各类水平性教学、科研项目的评选和资金补助，对所有高校一视同仁，所有高校都可以凭实力和水平参与竞争，省里择优补助。“十一五”期间，省级财政资助的重点学科经费中，非省属高校获得的比例从 0 上升至 10% 左右。“十二五”期间省财政计划拨款支持的重点学科中，有 27.4% 的学科在非省属高校或民办高校。

（七）扩大高校招生自主权

积极推进高校多样化招生模式改革，扩大学校和学生的选择权。从 2010 年开始，通过“校考+高考”、“校考单录”等方式，逐步扩大高职院校的自主招生范围，到 2011 年，实施“校考单录”试点的高职院校已达到 15 所。在本科高校开展“三位一体综合性评价招生”试点，按高中会考成绩、高校综合素质测试和高考成绩 2: 3: 5 的比例合成综合成绩，择优录取，2012 年参与试点的本科高校已达到 14 所。

（八）扩大民办高校自主权

浙江省出台了《关于进一步扩大民办高等学校办学自主权的若干意见》，积极扩大民办高校办学自主权。从招生、专业设置、收费等环节入手，扩大民办高校办学自主权。一是扩大招生计划编制权限。民办高校在确保达到教育部规定的校舍、师资、设备等基本办学条件要求的前提下，自主制定年度招生总规模和分专业招生计划，自主确定招生范围。二是探索自主招生方式。自 2012 年起，有意愿的民办院校（含独立学院），可以纳入“三位一体”综合评价招生改革范围，鼓励民办高职院校试行“校考单录”、“三位一体”等改革，以及进行“注册入学”自主招生改革试点。三是扩大收费自主权。民办高校可结合人才培养模式改革，自主选择本校当年专业总数 25% 以内的专业，在规定基准价基础上，在 50% 浮动幅度

范围内，自主制定具体学费标准，报省物价局备案后执行。四是改革专业设置管理办法。按照民办高校的办学规模，比照同类公办高校，放宽 20%比例核定专业设置总数，在专业设置总数以内，允许民办高校根据教育部修订的学科专业目录及设置管理办法，自主设置除国家和省控制布点外的专业。允许民办高校自主确定专业方向。

四、加强宏观评估监督

赋予高校更多的自主权后，如何确保“放而不乱”？浙江省通过完善评估监督办法，努力把政府工作重心放在宏观管理和评价指导上。

（一）建立项目成效与名额分配挂钩制度

为使教学建设与改革取得实效，省教育厅强调项目申报、建设、验收、成果交流与推广并重。实施网上申报、审核、评审和管理，为各类教学改革与建设项目的交流和成果推广搭建平台，建立项目建设成效及推广情况与项目分配额度挂钩制度。对于“推荐+备案”项目，在建设期间由省教育厅组织专家进行检查。

（二）加强新增专业的办学条件与师资力量审核

省教育厅规定高校新增专业，应吸纳行业领域专家和企业专家的意见，共同设计、论证专业方向和建设方案，原则上行业领域专家和企业专家数不少于专家总数的三分之一。增设的专业应以已有专业为依托，具有完成该专业人才培养所必需的教师队伍和教辅人员，专业办学条件能满足该专业培养目标和规格的要求。本科及高职高专院校新增专业负责人须为专任专职教师，其中本科应为正高职称，高职高专应为副高及以上职称，专业已有专任专职教师数量须达 5 人以上。

（三）加强对新增专业方向的备案审查

专业方向的设置应科学、严谨，既符合专业设置规律，又体现错位发展。省教育厅要求各高校已设置的专业在增设新的专业方向时，应具体说明专业方向的增设理由，并附上教学计划安排表报教育厅备案，作为各校印发招生简章、编制招生计划、核发毕业证书和学位证书的依据。未经省教育厅备案所产生的学生招生、学历证书发放等问题，由违规高校负责，并追究相关高校和负责人责任。

（四）制定本科高校教学业绩考核办法

省教育厅出台本科高校教学业绩考核办法，并把考核结果与财政拨款挂钩。对评价排名第一的高校，按生均定额拨款标准的 15%给予奖励；第二名至第五名，按 10%奖励；第六名至第九名，按 5%奖励，以此引导高校落实教学工作中心地位，提高教学质量与办学效益。

（五）建立高职院校人才培养情况监测制度

建立数据采集平台，每年发布《浙江省高职院校人才培养工作状态数据分析报告》，对所办高职院校的专业建设、课程建设、师资队伍建设、实践教学、教学管理、社会评价等六个主要指标进行评估分析并公告。

（六）建立教师职称评审质量抽查制度

对于经授权自主开展高级专业技术资格评审的学校,由省高校教师高评委随机抽取部分副高级职称评审通过人员的材料进行复核,对违反评审程序、不按标准或超越评审范围的评审组,作出限期整改、取消评审结果等处理,情节严重的将撤销评审组。

(七) 探索高校毕业生质量跟踪调查评价

从2010年开始引入第三方,对12所试点高校的毕业生就业情况进行跟踪调查,并形成了《浙江省试点高校社会需求与培养质量总结报告(2011)》及12所高校的分报告。下一步将建立常规性的高校毕业生质量跟踪调查和评价、公告制度,通过对毕业生就业质量、发展水平的跟踪调查,评价高校的办学质量和水平。编制浙江省高校毕业生职业发展状况的项目计划及其指标体系,分别设计了毕业生就业半年后和三年后的模块式调查问卷,并对相关毕业生进行试测。

五、探索固化制度建设

落实高校自主权,不仅是政府管理权限的让渡,更重要的是要合理界定政府和高校的不同职责,并使之固化为规章制度。对此,浙江省也作了积极的探索。

(一) 探索建设大学章程

试点高校杭州师范大学已取得主办者杭州市委、市政府、市人大等部门的支持,由杭州市委、市政府支持杭州师范大学建设一流综合性大学领导小组(一个由政府各有关部门组织的综合性协调机构)参与杭州师范大学章程的编制工作。浙江农林大学积极把章程起草的过程作为加强社会联系、凝炼办学特色、明确发展方向的过程。

(二) 完善高校内部学术治理结构

以绍兴文理学院为主要试点单位,通过建构“校—院—基层学术组织”三级组织、两级管理的内部治理结构,使行政权力与学术权力适度分离,同时建立各类权力得到有效制约的制衡机制。将“专业管理”转变为以“课程管理”为主,把课程群划归学科组织,课程建设的责任在学科组织,学术人员“人人进学科”,从而建立教学管理新体制。学校成立学术委员会决定学校学术事务,学术委员会不设主任委员,校长担任秘书长召集会议但无表决权。学术委员会下设若干个专门工作委员会,分管校领导担任秘书长召集会议但无表决权。

(三) 尝试建立社会监督机制

以宁波大学为试点单位,引入高校的利益相关方对高校办学进行监督和评价。主要措施是成立由政府部门、著名侨胞、知名企业家、杰出校友、校内各方代表组成的大学理事会,使其成为学校民主管理、各方利益诉求合理表达的重要平台,成为学校加强与社会联系、筹措和管理大学发展基金的重要机构。学校已制订了《宁波大学理事会章程(草案)》,对理事会的工作宗旨、职能范围、议事规则和运行机制进行了明确规定。

(四) 改革宏观管理办法

按国家“生均办学条件”基本标准为主要依据,允许高校在核定范围内自主确定招生计划、自主设置学科专业。在测算生均经费标准的基础上,优化生均财政拨款模式,把优化培

养层次结构和专业结构、加快教育国际化、提升教育质量和办学水平作为新增财政拨款的主要参照依据，通过拨款这个杠杆，引导和推进高校加强内涵建设。

关于落实和扩大高校办学自主权的探索，浙江省的试点还仅仅只是个开始。高校自主办学还是有限、局部的，试点单位在人才培养、学科建设、人事管理、经费使用等方面仍然有诸多障碍和瓶颈需要各部门的通力合作，共同研究，妥善解决。落实和扩大高校办学自主权还有赖于一系列配套政策文件的规定，浙江省将继续加强政策研究，切实把属于高校的办学自主权还给高校，探索建立高校自主办学的有效机制，为建设现代大学制度创造良好的外部环境。