

1949年以来中国大学治理的历史变迁*

——基于政策变革的思考

张德祥

摘要:中国大学发展史是一部国家政策主导下的大学治理变迁史。大学治理有典型的“中国特色”:内外部治理与国家政治经济体制及其变革密切相关;国家政治、经济与社会的发展变化影响中国高等教育政策变革,而中国高等教育政策变革又主导中国大学内部治理变革;中国大学内部治理变革是一个由局部到整体的过程,即由“以大学内部领导体制探索为中心”向“以大学内部管理体制变革为重点”,最后走向“以完善中国特色现代大学制度为主旨”的系统建设,这既揭示了中国大学治理的阶段性特征,同时也呈现了大学内部治理改革由点到面再到体的历史生态;党委领导、校长负责、教授治学、学术自由、民主管理与监督等构成中国现代大学治理的基本内核。

关键词:中国大学;内部治理;历史变迁;政策变革

大学发展史无疑也是一部大学治理变迁史,而中国大学发展史则是一部国家政策主导下的大学治理变迁史。大学的治理包括大学的外部治理和大学的内部治理,受篇幅的限制,我们这里考察的大学治理主要是指大学的内部治理。大学治理模式的选择不是孤立的行为,一方面它受到大学历史传统的影响,保持其文化的基因与“胎记”,同时,又总要受到它所处时代的社会政治、经济等方面的影响。从世界范围看,大学治理具有一定的国别性,每一个国家的大学治理皆具有自身的特征,即不同国家具有不同的大学治理模式,中国大学的治理具有典型的“中国特色”。中国高等教育属于“后发外生型”,从近代大学产生,政府就与大学的关系紧密,这个特点一直保持至今。受此影响,大学内部治理结构及其模式的变迁一直离不开政府的影响与作用。在政府的作用和影响中,政府的政策与法律一样具有强制性,其约束力不亚于法律,它一直是引导治理变迁的主要力量。1949年新中国成立以后,国家出台各种政策,直接作用于大学的治理,引发大学领导体制、治理结构的变革,影响大学内部各种权力在大学治理中的地位及其权力运行。因此,我们在研究中国大学治理变迁的时候,不能不考虑到这样的特点,这也是我们基于政策分析来考察中国大学治理变迁的原因。本文主要考察1949年新中国成立以后大学治理的变迁,我们会看到中国大学治理表现出明显的阶段性特征,而且这些阶段性的特征是与国家政策密切相关的。我们把1949年以后的大学治

理变迁分为三个阶段来考察:1949—1977年是以大学内部领导体制变革为中心的大学治理探索期,1978—2009年是以大学内部管理体制变革为重点的大学治理改革期,2010年至今是以中国特色现代大学制度建设为主旨的大学治理完善期。

一、1949—1977年的中国大学治理:以探索大学内部领导体制为中心

1949年新中国成立以来,国家每一次政治体制或经济体制改革都对中国的大学治理产生了不同程度的影响。历史昭示,中国大学的治理及其变革始终与中国的高等教育政策变迁内在地关联在一起,几乎没有离开过国家出台的各种政策法规的指导和引领。概言之,中国大学的外部治理影响着中国大学的内部治理,或者说中国的高等教育行政主导着中国的高等学校管理。这与“中国政府主导着中国经济的改革与发展”存在某种相似性和一致性。

1949—1977年是中国社会的“百废待兴期”,更是中国社会新的“秩序形成期”。在这个特殊的历史时期,改造、跃进、运动、革命等构成了中国社会的主旋律,作为一个高度集权的国家,政府以政治为中心将经济、文化、思想整合为一体,行政力量无所不在,控制了一切社会领域,与政治关联的价值、标准等因素在各领域起着决定性的影响。

在革命战争年代就开始举办高等教育的中国共产党人,深知高等教育对于稳定政权、建设国家、为人民谋福祉的重要性。1949年中国的高等教育基础还

* 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“高校内部权力运行制约和监督体系研究”(14JZD051)的研究成果

很薄弱,当时高等学校数量仅为205所,在校生10.65万人^[1]。因此,新政权一成立,国家一方面开始接收、改造旧中国留下的高等学校,着手发展高等教育。另一方面,要解决国家如何治理高等教育以及高等学校(大学)内部如何治理的问题。

就国家如何治理高等教育来说,1949—1977年,国家高等教育的管理模式经历了几次的变革:①确立中央集权高教管理体制(1949—1958年);②高教管理体制由集权向放权的尝试(1958—1963年);③高等教育管理体制由放权到收权的调整(1963—1966年);④“文化大革命”中高教无序的管理体制(1966—1976年)。高等教育的管理体制虽然经历了几次变革,但基本上是中央和地方集权与放权的变动。总体上说,“中央高度集中统一”是这个时期形成的高等教育管理模式的特征。

就大学内部的治理来说,新中国成立后,大学面临的当务之急是确定大学内部的领导体制。这是必须要解决的首要问题,这个问题不解决,就谈不上大学的治理。因此,领导体制的确定也就成了这个时期大学治理的主要任务和重要特征。然而,大学实行什么样的领导体制,当时并没有现成的答案,在探索过程中,如同国家高等教育管理体制变革一样,1949—1977年,中国大学尝试了多种领导体制,如校务委员会制、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、党委领导下的工宣队为主的革命委员会负责制等。

考察这个时期大学的领导体制变革,我们会发现,大学领导体制的变革与中央政府的政策推动密不可分,或者说每次变革都是在中央政府的政策推动和指导下完成的:①校务委员会制(1949年10月—1950年4月)。新中国成立后,中央对旧中国的高等教育实行“维持原有学校,逐步加以必要的与可能的改良”的总方针,采取接管、接收、接办,然后加以改造的方法。各高等学校成立校务委员会,行使管理学校的权力。校务委员会由思想进步的教职工代表组成,集体负责,民主管理学校。②校长负责制(1950年4月—1956年9月)。1950年4月,教育部指示:“凡已由中央人民政府任命的高等学校一律实行校长负责制。”1950年8月14日,经政务院批准实施的《高等学校暂行规程》规定:大学及专门学院采取校(院)长负责制。③党委领导下的校务委员会负责制(1956年9月—1961年9月)。1956年毛泽东《论十大关系》的发表和党的“八大”的召开,推进了教育界对学习苏联经验的深刻反思,由此揭开了摆脱苏联模式、独立探

索中国自己高等教育发展道路的序幕。1958年9月,中共中央、国务院发布的《关于教育工作的指示》指出:“在一切高等学校中,应当实行学校党委领导下的校务委员会负责制;一长制容易脱离党委领导,所以是不妥当的。”④党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制(1961年9月—1966年5月)。1961年,中共中央批准试行的《高教六十条》规定:“高等学校的领导制度,是党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制。高校党委是学校工作的领导核心,对学校工作实行统一领导。高等学校的校长,是国家任命的学校行政负责人,对外代表学校,对内主持校务委员会和学校经常工作。”⑤党委领导下的工宣队为主的革命委员会负责制(1966年5月—1976年10月)。文革期间,高等学校的党组织被认为执行修正主义教育路线,所以是踢开党委闹革命。前两年由造反派、红卫兵掌权,然后由军宣队、工宣队掌权。1971年4月,中央批转的《全国教育工作会议纪要》规定:“学校实行党的一元化领导,在党委的统一领导下,充分发挥工宣队的政治作用;革命委员会是权力机构。”^{[2][3]}

考察该时期大学领导体制的变革,我们发现,这个时期中国大学内部领导体制变革是频繁的,28年内变更了5次,即校务委员会制→校长负责制→党委领导下的校务委员会制→党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制→党委领导下的工宣队为主的革命委员会负责制。为什么会如此频繁,或许与两个方面的因素有关:一方面与当时那个充满改造、运动、跃进、革命等的社会密切关联。新中国成立后,大学是作为政府的附属机构存在的,社会政治、经济的变化必然反映到大学的内部来,影响到大学的领导体制,这在以政治为中心整合经济、文化、思想为一体的时代是必然的,是可以理解的。另一方面也与中国大学治理自身的不成熟有关,一切尚在模仿或建构中,自然也一切皆在不确定的变革中。大学领导体制的变化,也反映了国家在努力探寻合适的大学领导体制,力图解决大学领导体制需要处理好的基本问题,如大学领导体制到底是实行“委员会制”好还是“一长制”好,如何处理“党的领导”和“行政领导”的关系,如何处理“集体领导”与“个人负责”的关系,等等。在一个重大问题没有找到最好答案之前,探索是不可避免的,探索是有意义的,探索是为了更好地解决问题。

经过这段时期的探索,中国大学的治理积累了许多经验,这些经验得到国家的认可并以政策的形式确定下来。作为中国大学治理的指南,代表性的政策就是1961年9月中央批准试行的《中华人民共和国教

育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》,简称《高校六十条》。《高校六十条》提出了高等教育发展的一系列重要问题,如教学与科研的关系、理论教学与实践教学的关系、本科教学与研究生教学的关系、高等学校领导体制中的党政关系、学术问题的自由讨论等,影响深远,在一定程度上起到了“准高等教育法”的作用。由于“文化大革命”的原因,《高校六十条》一度名存实亡,“文化大革命”结束后,教育部于1978年又修订了《高校六十条》,并且一直沿用到1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布。

二、1978—2009年的中国大学治理:以改革大学内部管理体制为重点

1978年中共中央十一届三中全会后,党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设的轨道上,党中央决定对内搞活经济、对外实行开放,社会主义现代化建设进入新的时期,经济体制改革则率先而行。伴随1978年开始的改革开放,中国的高等教育也经历了波澜壮阔的改革与发展。

1978—2009年,中国高等教育改革的深度和广度是史无前例的。高等教育管理体制改革、高等学校内部管理体制改革、高等教育投资体制改革、高等教育办学体制改革、高等学校招生就业制度改革、教育教学改革等各项改革全面展开,并取得丰硕成果,成为高等教育在这一时期跨越发展的强大动力,为高等教育的健康、持续发展提供了坚实的体制基础和保障,中国的高等教育实现了历史性的跨越。1978年,高等学校的数量598所,在校普通本专科生86.6万人,在校研究生1.09万人,高等教育毛入学率仅为1.2%^[4];到2007年底,全国普通高等学校数量1908所,独立学院318所,民办的其它高等教育机构906所,在校生普通本专科生数量1884.9万人,研究生在校119.5万人^①。高等教育在学人数达到2700万人,高等教育毛入学率达到23%。经过30年的大发展,中国高等教育规模已经居于世界第一,成为名副其实的高等教育大国。

在推进高等教育改革与发展的过程中,中共中央和国家政府颁布了一系列重要政策、法规,为高等教育改革与发展做了顶层设计和全面规划,成为高等教育改革与发展的纲领性指导文件。同时,我们也可以看出中央的政策在高等教育改革发展中的强大推动作用。如1985年5月27日,中共中央正式颁布《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》),

教育改革全面启动,成为中国教育改革与发展的里程碑。1992年,以邓小平南方谈话和党的十四大为标志,中国的改革开放和现代化建设进入一个新的历史时期,社会主义市场经济体制的建立成为高等教育体制改革最主要的宏观背景。1993年2月13日,中共中央、国务院颁布了《中国教育改革与发展纲要》(以下简称《纲要》)明确提出,要采取综合配套、分步推进的方针,加快步伐,改革包得过多、统得过死的体制,逐步建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制。1998年全国人大常委会通过的《高等教育法》,对高等教育一系列重大问题都做了法律的规定,也使得高等教育依法治教有了法律的保障。

就大学的外部治理来说,政府、社会、大学的关系得到理顺,大学的办学自主权得到明确,并逐步落实。在高等教育宏观管理体制方面,国家改变了计划经济体制下形成的高度集中的管理模式,进一步确立中央与省(自治区、直辖市)分级管理、分级负责的教育管理体制。

就大学的内部治理来说,这个时期中国大学治理紧跟时代步伐迈入新的发展阶段,集中表现为大学治理由“以大学内部领导体制探索为中心”向“以大学内部管理体制改革为重点”拓展,大学内部治理实现了“从单点到多点”或“从点到面”的跃迁。其宗旨是探索中国特色的大学管理模式,建立与社会主义市场经济体制相适应的大学运行机制。在政策的引导和推动下,包括领导体制、人事管理制度、财务管理和分配制度以及后勤服务制度在内的高等学校内部管理体制成为这个时期大学治理变革的重点内容。

(一)确立党委领导下的校长负责制

党的十一届三中全会以后,国家逐步恢复高校党委和行政的职能,并逐步把大学的领导体制确定下来:①1978—1985年的党委领导下的校长分工负责制。自1976年10月,两年的徘徊停滞之后,1978年10月,教育部修订的《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》规定:“高等学校的领导体制,是党委领导下的校长分工负责制”,“高等学校的党委委员会,是中国共产党在高等学校的基层组织,是学校工作的领导核心,对学校工作实行统一领导”,校长“是国家任命的学校行政负责人,对外代表学校,对内主持学校的经常工作”。②1985—1989年的党委领导下的校长负责制、部分院校试行校长负责制。1985年出

① 数据来源于:教育部发展规划司.2007教育统计摘要[Z].2008:9,13,14,19.

台的《中共中央关于教育体制改革的决定》规定：“学校逐步实行校长负责制，有条件的学校要设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会，作为审议机构。”^③1989年以来的党委领导下的校长负责制。受西方资产阶级自由化思想的冲击，1989年在中国发生了政治风波。汲取这次政治风波的教训，国家重新强化“党委领导下的校长负责制”。1998年8月29日，第九届全国人民代表大会常务委员会第四次通过的《中华人民共和国高等教育法》明确规定：“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”。

党委领导下的校长负责制是一种按照党的民主集中制原则，实行集体领导、分工负责的制度，它是中国高校的特色和优势所在，也是完善中国特色现代大学制度的基石。党委领导是指党委集体领导，即党委总揽学校改革、发展、稳定的大局，统一领导学校的工作，集体讨论决定学校的一切重大事项；党委既是高校全局工作的领导核心，同时是高校的政治领导核心，也是高校管理体制的领导核心。校长负责是指校长对外是学校的法人代表，对内作为学校最高行政领导，在党委领导下全面主持行政工作，依法行使职权。校长负责是落实党委领导的关键，校长不仅要自觉维护党委的领导地位和权威，还要充分维护高校法人权益。党委领导下的校长负责制是我们党在总结新中国成立以来高等学校发展正反两方面经验基础上确定下来的具有中国特色的大学领导体制，有力地保障了中国高等教育的持续、稳定、健康发展，也是建设现代大学制度的核心内容。

(二)改革人事与分配制度

办大学关键在人，关键在教师。全面调动教职员工的积极性，充分发挥全校教职员的能力与潜能，是大学治理的使命和诉求。1978—2009年，大学全面启动人事与分配制度改革，成为这个时期大学治理改革的重点和难点。

1978年以后，国家一直致力于推动高等学校的人事分配制度改革。1978年，国务院转发了教育部《关于高等学校恢复和提升职务问题的请示报告》，恢复教师职称评审制度。1979年，教育部颁布《关于高等学校教师职责及考核的暂行规定》建立教师考核、培训制度，并提出改进校内的分配制度。教育部还在上海交大等部分高校开展定编定员、推行岗位责任制、教师聘任制、人才交流和工资改革等试点。

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布之后，高等学校内部管理体制全面启动。1992

年2月，国家教委决定在其直属的36所高等学校全面展开内部管理体制的改革，并于同年8月下发了《关于国家教委直属高等学校内部管理体制改革的若干意见》(以下简称《意见》)，明确了改革的指导思想和目的，改革的基本思路，校内人事制度改革，校内分配制度改革，校内住房、医疗、退休保险制度的改革，学校内部管理的权限，改革工作的领导和实施。继1992年的《意见》之后，国家相关行政部门出台了一系列人事与分配制度改革政策，为大学的人事与分配制度改革提供了依据和指导：1999年教育部发布了《关于当前深化高等学校人事分配制度改革的若干意见》(教人[1999]16号)；2000年中共中央办公厅《关于印发〈深化干部人事制度改革纲要〉的通知》(中办发[2000]78号)；2000年中组部、人事部、教育部印发了《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》(人发[2000]59号)；2002—2004年，国务院先后转发了3份人事部关于事业单位试行人员聘用的改革通知；2006年人事部出台关于《事业单位岗位设置管理的试行办法》，以及经党中央、国务院批准，人事部、财政部、教育部联合下发《关于印发事业单位工作人员收入分配制度改革方案的通知》。这一时期，大学人事制度改革全面推行聘任制，定编定岗，将过去“因人设岗”改为“按需设岗”，精简了高等教育机构，减少了高校内部非教学人员，改善了高校教师的待遇，调动了教师献身高等教育事业的积极性，提高了高等教育的质量和效益。

改革开放30年的人事与分配制度改革，在不同阶段的侧重点和成效有所差异^[5]：20世纪80年代中期到90年代前期，改革的主要成效是开始落实高校人事分配自主权，推动从政府直接管理、高度集中的计划管理向政府间接管理、学校自主管理的转变；90年代中期之后10年左右的改革重点是高校用人机制改革，全面推进人力资源配置方式改革，逐步实现从“身份管理”向“岗位管理”的转变；2006年开始至今，高校人事制度改革强调完善机制制度，强调高校岗位管理与聘用制改革结合，与转换用人机制结合，与高校收入分配制度改革结合。

(三)大力推进高校后勤社会化

后勤是大学人才培养、科学研究、社会服务和文化传承创新不可或缺的保障。20世纪90年代以前，中国大学“一校一户办后勤”“校校后勤办社会”，每一所大学犹如一个小社会，严重制约着大学乃至中国高等教育的发展。为了走出“校校后勤办社会”的困境，保证高等教育持续、稳定、健康发展，“高校后勤社会

化改革”成为20世纪90年代高校内部管理体制改革的重点。1991年,国务院批转教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》明确提出:“加速学校后勤工作社会化改革,精简分流富裕人员。高等学校招生计划的扩大要同学校后勤工作社会化的进度挂钩”。1993年,中共中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》指出:“学校的后勤工作,应通过改革逐步实现社会化”。1999年,《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》进一步指出:“加大学校后勤改革力度,逐步剥离学校后勤系统,推动后勤工作社会化,鼓励社会力量为学校提供后勤服务,发展教育事业”。1999年11月,全国高校后勤社会化改革工作第一次会议在上海召开,时任教育部部长陈至立、国务院副总理李岚清发表了重要讲话。2000年1月,国务院办公厅转发了教育部、国家计委、财政部、建设部、人民银行和税务总局《关于进一步加快高等学校后勤社会化改革的意见》,第一次明确提出“力争用三年的时间基本完成后勤社会化改革”的奋斗目标。

高校后勤社会化改革的过程,实质是高校后勤领域中政府职能、高校职能和市场职能的调整过程。经过一系列政策的颁布和实行,中国高校后勤社会化改革极大地促进了高校办学效益的提高;后勤保障能力显著增强,服务质量明显提高;加快了后勤设施建设速度,打破了后勤制约高等教育发展的经费“瓶颈”;激发了后勤服务实体和员工的积极性、主动性和创造性,提高了运行效率和服务水平,积极而有效地推动了中国高等教育大众化进程。

1978—2009年中国大学内部管理体制改革的成绩是显著的,积累了丰硕的大学治理经验,呈现出这个阶段的鲜明特征。

党委领导下的校长负责制的确立,是这个时期大学治理变革突出特征和成果。在1978—2009年改革开放的30年里,中国高等教育取得举世瞩目的成就,党委领导下的校长负责制经受了实践的检验,也发挥了重要作用,这里举四个例子:其一,这30年中,人事分配制度改革和后勤社会化改革,要打破许多传统的体制和机制制约,首先要求人的观念要更新,要探寻符合时代要求,符合高等学校特点的制度设计。改革也是利益的调整,涉及到方方面面,涉及到高等学校的每一个人,这一方面要精心设计,另一方面还要精心实施,要做大量的思想政治工作,这要求高等学校决策科学、实施有力有效。在这一过程中,党委领导下的校长负责制发挥了重要的体制优势。其二,这30年中,特别是从1999年开始的扩招,高等教育投入不

足,高等学校准备不足,教师、设备、校舍短缺,在这样的情况下,1998—2005年,全国高等教育在校生从643万人增加到2095.8万人,约是原来的3.26倍,年递增率为18.41%。这在中国的高等教育史上是罕见的。1994年我们国家的高等教育毛入学率是5.7%,2002达到了15%,其间只用了8年的时间,实现了高等教育的大众化,这在全世界的高等教育史上应该说是个奇迹。高等学校能够完成这样的历史任务,党委领导下的校长负责制发挥了重要的作用。其三,这30年中,高等教育宏观管理体制发生了巨大变化。为了打破高等教育条块分割的局面,按照“共建、调整、合作、合并”的八字方针,中央业务部门管理的高等学校大部分通过共建转由地方管理,其中中央部门所属高等学校转由地方管理或以地方管理为主的共306所(其中普通高校205所)。此外,还有556所高校经合并调整为232所。完成这样大的改革,一方面要依靠政府的大力支持,另一方面高等学校需要做大量艰苦细致的工作。如果没有党委领导下的校长负责制这样的体制保证,完成这样的任务是难以想象的。其四,这30年中,特别是1998年以后的一段时间,中国高等教育扩招,从外部来说,我国正处于社会转型、体制转轨,一些矛盾很容易传导到学校;从高等教育内部来说,投入不足,条件短缺,给管理带来困难。在这种情况下,高等学校保持了稳定,这是很不容易的。

改革开放30年中国大学内部管理体制改革中的人事与分配制度、高校后勤社会化的一系列改革,开始解决在计划经济条件下形成的一些弊端,如机构臃肿、人浮于事、平均分配、缺乏竞争等;也开始解决学校办社会、不讲经济效益、服务质量差等长期困扰高等学校的一些问题。适应社会主义市场经济体制的改革,高等学校引入了竞争激励机制,调动了广大教职员工的积极性,优化了资源配置,提高了高等学校资源使用的质量和效益,促进了高等学校建立与社会主义市场经济体制相适应的运行机制。尽管人事分配制度改革和后勤社会化改革还有许多工作要做,但是,这30年高等学校的人事分配制度改革和后勤社会化改革,作为高等学校内部管理体制改革的重要内容,为大学的治理积累了丰富的经验,取得了显著的成果,为中国大学内部治理向纵深推进以及完善中国特色现代大学制度奠定了坚实的基础并准备了充分的条件。为了推进人事分配制度改革和高等学校后勤社会化改革,政府有关部门密集出台了一系列文件,发挥了重要的指导作用和约束作用,这也凸显出政策引导大学治理变迁的特点。

纵观 1978—2009 年以高等学校内部管理体制变革为重点的“大学治理改革”，特别是领导体制的变革，主要还是以如何分配政治权力和行政权力为核心。党委领导下的校长负责制的确立，使我国高等学校找到符合我国国情和高等学校实际的政治权力和行政权力协调模式及运行模式，这无疑是非常重要的，也是 30 年大学治理变迁中取得的最主要成绩。但是，如果从权力的视角看，大学充满着各种权力，除政治权力和行政权力以外，还有学术权力、学生权力、职工权力、校友权力、家长权力及其它利益相关者的权力。大学是一个多元权力结构，大学治理实际上是不同的权力如何在大学治理中发挥作用，参与决策与管理的过程。从上世纪 90 年代开始，就有学者呼吁重视学术权力，改变大学过分的行政导向，发挥学术权力在大学治理中的作用。还有的学者呼吁重视学生和教职工的民主权力，发挥其参与治理和民主监督的作用。1978 年教育部修订的“高校六十条”、1998 年颁布的《高等教育法》都提出了高等学校设立学术委员会，发挥学术委员会在学术治理中的作用。《高等教育法》还明确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，维护教职工合法权益。在 30 年的改革实践中，政府虽然也在推动这样一些改革，但是，远没有像推动领导体制改革、人事分配制度改革和后勤社会化改革的力度大。从客观上看，一段时间的改革不能全面铺开，要有重点，另一方面，也显示了对教授治学和民主管理、民主监督还没有重视到位。

三、2010 年至今的中国大学治理：以完善中国特色现代大学制度为主旨

2010 年是中国“十一五”规划的最后一年，也是中国高等教育史上具有划时代意义的一年。这一年，中共中央、国务院颁发了《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》）。作为中国 21 世纪第一个中长期教育规划纲要，《教育规划纲要》提出建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，明确提出“完善中国特色现代大学制度”及其相关内容：①落实和扩大学校办学自主权；②完善治理结构；③加强章程建设；④扩大社会合作；⑤推进专业评价。

《教育规划纲要》对建设现代大学制度进行了顶层设计和全面部署，这标志着“中国大学治理由内部管理体制改革进入到完善中国特色现代大学制度整体的制度设计和推进阶段”。内部管理体制改革的完善中国特色大学制度，两者不只是提法的不同，更重

要的是它们的内涵和外延不同、所体现的中国大学治理发展的阶段不同。内部管理体制改革的只是重点推进大学治理某些领域的改革，还没有提出一个现代大学制度的整体框架；内部管理体制改革的局限在大学内部，现代大学制度建设则不仅包括大学内部的领导体制、治理结构及其运行，同时包括落实和扩大大学的办学自主权，构建政府、大学、社会的新型关系；内部管理体制改革的为现代大学制度建设奠定了坚实的基础，现代大学制度建设则是内部管理体制改革的必然逻辑结果，是完善中国大学治理的内在要求，也是中国建设高等教育强国的重要内容和现实需要。

现代大学制度建设是一项复杂的系统性工程。为了贯彻和落实《教育规划纲要》精神，系统推进中国特色现代大学制度建设，国家和有关部门相继颁布了一系列专门的政策法规，诸如 2012 年《普通高校党委领导下的校长负责制实施意见》《高等学校章程制定暂行办法》《学校教职工代表大会规定》，2014 年《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》《高等学校学术委员会规程》《普通高等学校理事会规程（试行）》等，凸显了政策在推动完善中国大学治理中的作用，为中国大学治理走向理性与自觉提供了法理性和制度性依据。

有了大学治理几十年的改革实践和积累的宝贵经验，又有国家一系列制度设计和制度规定，中国特色现代大学制度的建设正在扎实有序推进。不过，我们还必须看到，建设中国特色现代大学制度，还有很长一段路要走，还有许多工作要做。

党委领导下的校长负责制，是中国特色现代大学制度的核心。中组部和教育部有关文件对如何坚持和完善党委领导下的校长负责制做了详细的规定，但是，坚持和完善好党委领导下校长负责制，建立健全党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制，还需要在思想上、制度上、措施保障上做很多工作。实际工作中，关键是落实好民主集中制，处理好“领导”与“负责”的关系、“决策”与“执行”的关系、“管人”与“管事”的关系，明晰“重大事项”的界限，等等。大学还需要在议事决策机制、党政协调配合、运行保障等方面有具体细化办法。坚持和完善党委领导下的校长负责制，书记和校长是关键。书记和校长要认识到位，明确职责，领悟好各自的“角色”，按制度办事，扮演好“角色”，胸怀大局，要有能力、有思路、有思想，更要有境界，相互支持、相互尊重。

学术委员会是教授治学的有效途径，《高等教育法》对学术委员会的性质、作用做了明确的规定。《教

育规划纲要》再次强调,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。当前,大学普遍设有学术委员会,制定了学术委员会章程,并注意发挥学术委员会的作用,似乎已经制度化。但是,我们不能过分乐观,从实际看,学术委员会的作用发挥得并不理想。什么事提交学术委员会审议,尽管有章程规定,但是,能不能按规定提交学术委员会审议,仍然和学校领导的认识有关,学术委员会在很大程度上还处于“想起来就用一用,想不起来就不用”,“不好决策的时候就用一用,方便决策的时候就不用”的状态。高等学校长期形成的行政导向的管理思维与运行模式,制约着学术委员会作用的发挥。另外,学术委员会的日常办公机构不确定,一般挂靠在学校的有关部门,有的挂靠在校办,有的挂靠在科研处,有的挂靠在学科办,有的挂靠在教务处。没有专门的日常办公机构处理学术委员会的相关事宜,必定影响学术委员会的正常运行。总之,学术委员会在一定程度上还处于“虚化”状态,距离真正的制度化还有很大距离。

大学章程被称为大学的“宪法”,制定章程和依据章程管理学校是依法治校的要求。《教育规划纲要》强调指出,各类高等学校应依法制定章程,依章管理学校。教育部于2011年7月颁布《高等学校章程制定暂行办法》,并于2013年9月颁布《中央部委所属高等学校章程建设行动计划》(2013—2015年),推动大学章程的制定。从实际看,大学普遍制定了章程,章程意识明显加强。但是,要使章程真正发挥作用,必须把章程的要求体现在学校的各项制度中,落实在各项管理上。就是说必须以章程为标准,审视学校现存的各项制度,看它是否符合章程的要求,是否体现了章程的要求,修订和完善学校的各项规章制度,包括教师制度、学生制度、教学制度、科研制度、财务制度、资源管理制度等,完善以大学章程为核心的大学制度体系,否则,章程就会空设,徒有其名。

完善大学院(系)的治理结构是大学制度建设的重要内容。当前,大学的院(系)单位普遍规模很大,同时,随着事业发展和学校下放权力,院(系)单位的人、财、物方面的权力也在扩大,大学的院(系)治理是大学治理的重要组成部分,搞好院(系)的治理是保证大学事业健康发展的内在要求。院(系)的治理,也涉及到治理结构和运行模式。目前,在国家的政策文件中,对大学院(系)的领导体制、治理结构及如何运行涉及不多,只是在有关的文件中明确了院(系)单位“通过党政联席会议,讨论和决定重要事项”。在现代大学制度建设过程中,普遍关心的是学校层面的治理结构及

其运行,院(系)层面的治理显得薄弱,需要高度重视。院(系)层面党政如何分工合作、何为院(系)重要事项、党政联席会议的议事规则等,都需要有明确的规定。另外,院(系)作为一个学术单位,如何发挥好以教授为代表的教师群体在治院(系)、治学当中的作用,如何发挥广大教师在民主办院(系)中的作用等,有很多问题需要研究和解决。

建立大学权力运行的制约与监督机制是大学治理需要高度重视的问题。有权就有责,用权必受监督,权力没有制约就要导致权力滥用,导致腐败。高等学校中有政治权力、行政权力、学术权力等多元权力,如何保证权力在制度的笼子里,正确使用权力,建立高等学校权力运行制约和监督机制是现代大学制度建设的重要任务。

大学是分类分层的,不同的大学身处不同的大学生态位,对大学治理模式有不同的诉求,因而每一所大学应根据自身实际建设现代大学制度,而不是盲目地跟风 and 模仿,避免大学治理的千校一面和同质化。

四、结语

同一问题或现象,从不同的视角进行分析具有不同的意义。关于中国大学治理问题,可以从文化、权力、政策等多个视角去分析,本文只是选择了其中的一个,意在抛砖引玉。事实上,从文化和权力的视角研究中国大学治理问题也是非常必要的。若从文化的视角看,我们会发现“中国大学治理的百年就是多元文化冲突和平衡的百年”。若从权力的视角看,我们会洞见“中国大学治理的百年则是大学内外部权力的分配、运行、监督与制约的百年”。总之,中国大学治理的研究是而且应该是多学科和多视角的,否则只能窥见它的“冰山一角”,因为它足够庞大和复杂。

纵观新中国成立以来中国大学治理的历程,可以看出中国大学治理具有典型的“中国特色”:第一,政策在中国大学治理变迁中发挥重要的作用,是推动大学治理的重要力量。大学的治理与国家的政治体制、经济体制及其变革密切相关;政治、经济与社会的发展变化影响着大学治理的变革,这种影响常常不是直接作用于大学的治理变革,而是影响着中国高等教育政策变革,而中国高等教育政策变革又主导中国大学内部治理变革。第二,中国大学内部治理变革具有鲜明的阶段性和连续性的特征,是一个由局部到整体的过程。即由“以大学内部领导体制探索为中心”向“以大学内部管理体制变革为重点”,最后走向“以完善中国特色现代大学制度为主旨”的系统建设,这既揭示了

了大学内部治理改革由点到面再到体的历史生态。这种阶段性和连续性既表明不同时期国家政治、经济形势,特别是政治体制和经济体制,对大学治理的影响,也表明中国大学治理不断地积累经验、总结教训而走向成熟和完善。第三,经过几十年的探索与改革,中国的现代大学制度建设展示了系统性的图景。党委领导、校长负责、教授治学、学术自由、民主管理与监督等构成中国现代大学治理的基本内核,这对于中国高等教育健康、可持续发展是非常重要的。第四,完善现代大学制度需要把国家政策主导与激发大学内生动力结合起来。在中国,政策主导的大学治理变迁对于完善大学治理结构及其运行,建设现代大学制度是必要且有效的。但是,中国的高等教育规模大,结构复杂,国家的政策应该保持一定的张力,关键是激发大学自身建设现代大学制度的内生动力,避免过度的政策导向。过度的政策导向、过细致的规定要求会导致大学跟在政策后面亦步亦趋,形成路径依赖,像小学生给老师交作业一样完成上级的“规定动作”。长期形成的思维定势、行为定势使大学内部建设现代大学制度的动力仍显不足。在中国,只有把国家政策的推动和大学的内在积极性结合起来,把国家政策的要求和

大学的实际结合起来,才能更好地实现现代大学制度建设的目标。

中国大学治理的变迁过程是一个多重力量交织作用的过程,新中国成立后的中国大学治理史清晰地呈现了如此画卷:政治导向、经济驱动、文化冲突、国际借鉴、大学自主选择等,以单体或群体的方式作用于中国大学治理,引发出中国大学治理不同的特征。

(张德祥,中国高等教育学会副会长,大连理工大学高等教育研究院院长、教授,辽宁大连 116024)

参考文献

- [1] 中国教育统计年鉴 1949-1981[M].北京:中国大百科全书出版社,1984:965.
- [2] 傅国良,肖龙江.新中国高校内部领导体制的演变述评——兼与国外之比较[J].教育发展研究,2006(8B).
- [3] 史华楠,王日春.党委领导下的校长负责制演进的实践及其完善[J].扬州大学学报:高教研究版,2004(2).
- [4] 郝维谦,龙正中.高等教育史[M].海口:海南出版社,2000:614-616.
- [5] 李立国.高校人事制度改革的走向[N].光明日报,2014-6-3.

The Historical Changes of Chinese University Governance since 1949

——Reflection on policy reform

Zhang Dexiang

(Graduate School of Education, Dalian University of Technology, Dalian 116024)

Abstract: National policies dominate the changes of governance in Chinese university. Chinese university governance have typical “Chinese characteristics”: the internal and external university governance is closely related to the state political system, economic system and the changes of the systems; the development and the changes of politics, economy and society influence the changes of policies in higher education; the changes of Chinese university policies in higher education dominate the changes of internal governance of Chinese universities. The internal governance changes in Chinese universities experience the process of system construction from parts to entirety, that is, from the “exploring internal leadership system as the core of university governance” to “reforming the internal administration system as the key of university governance” and finally to “perfecting the modern university system with Chinese characteristics as the purpose of university governance”. It reveals the staged characteristics of Chinese university governance and also reflects that the changes of internal governance of Chinese universities experience historical ecology from point to plane, then to solid. The followings constitute the basic core of Chinese modern university governance: under the leadership of the committee of the Communist Party of China, the president taking over-all responsibility, professors’ academic governance, academic freedom, democratic management and supervision, etc.

Key words: Chinese university; internal governance; historical changes; policy reform