

中国特色现代大学制度建设

——目标、特征、内容及推进策略

钟秉林, 赵应生, 洪煜

(北京师范大学 教育学部, 北京 100875)

[摘要] 创建现代大学制度是中国高等教育改革的重要内容,旨在协调和改善大学与政府、大学与社会、大学内部行政权力与学术权力的关系。中国的现代大学制度建设,不可能脱离中国的特殊政治体制和教育管理体制、特殊的历史文化传统、特定的社会发展阶段和国际大环境。这项制度建设既要充分吸收西方大学制度的合理内容,又要植根于中国国情,应具有普适性、时代性、效率性、法治性、多样性等特征。目前,中国特色现代大学制度的框架已基本明确,但具体建设内容需进一步研究细化,应当把改善政府宏观管理、完善大学领导体制、优化大学组织结构、保障大学民主管理、制订大学章程、推进大学专业评价作为重点。在制度建设推进中,要注重系统设计,整体推进;要抓关键环节,重点突破;要“自上而下”与“自下而上”相结合;要完善利益协调机制,尽可能减小改革的阻力;要重视大学文化建设,促进大学精神的复归。

[关键词] 现代大学制度;中国高等教育;教育改革

[中图分类号] G40 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1002-0209(2011)04-0005-08

创建现代大学制度是重要的学术问题,更是我国高等教育改革发展的重大现实问题。尽管这一问题早在上世纪90年代初就引起了学界关注,但近20年来始终未在国家政策层面予以明确。直至2010年7月,中共中央、国务院颁发的《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》)才明确提出“建设现代大学制度”,并将此作为教育体制改革的重要内容。当前,无论学界还是政策部门,对建设现代大学制度的必要性、紧迫性都高度认同,在一些关键问题上已形成了共识,关键是如何具体落实。笔者认为,建设现代大学制度是一项系统性变革,必须进一步清晰界定政策目标,明确中国特色现代大学制度的基本特征和核心建设内容,并积极稳妥地加以推进。

一、中国特色现代大学制度的目标

对于建设中国特色现代大学制度的重要性和紧迫性,尽管已经形成了广泛共识,但建设这一制度到底要解决什么问题,仍存在不少分歧。目前主要有三种典型观点。第一种观点认为,建设现代大学制度是为了保持大学自身的组织文化特性。比如,有学者指出,要通过建立现代大学制度,协调、规范大学组织的内外部关系,以保证大学的文化地位,从而使大学更好地履行其文化遗产及文化创造的职责^①。第二种观点认为,建设现代大学制度是为了克服既有大学制度的弊病。比如,有学者指出,我国既有的大学制度存在政府集中控制、官本位、计划导向、封闭性等弊端,必须予以变革^②。第三种观点认为,建设现代大学制度是为了更好地适应社会变革。比如,有学者指出,走进社会中心的

[收稿日期] 2011-04-18

① 张应强、高桂娟:《论现代大学制度建设文化取向》,《高等教育研究》,2002年第6期。

② 别敦荣:《我国现代大学制度探析》,《江苏高教》,2004年第3期。

大学肩负着重要历史使命,而建立现代大学制度是大学完成其使命的需要^①。以上三种观点分别从不同的方面强调了建设现代大学制度的必要性,但对于这一制度的具体政策目标未展开论述。因此,有必要基于我国高等教育的历史发展与现实问题,进一步明确建设中国特色现代大学制度的目标定位,从而正确把握这一制度的特征和内容,并采取正确的推进策略。

现代大学在中国是“舶来品”,与西方大学相比,尽管可追溯的时间并不长,但迄今也有一百多年的历史。我们今天提出建设中国特色现代大学制度,是否意味着近现代中国,特别是改革开放以来的中国缺失这一制度呢?组织理论认为,组织与制度是共生的,没有相应的制度,组织是不复存在的^②。因此,如果承认现代大学组织在中国已经存续一百多年,那么就必然承认现代大学制度在中国亦存在了一百多年,尽管在此期间大学组织和大学制度出现了多次断裂。在今天的中国,之所以特别强调建设现代大学制度的重要性和紧迫性,是因为中国高等教育改革和发展遇到的棘手问题与我国大学制度中缺失某些核心要素密切相关。因此,从根本上而言,建设中国特色的现代大学制度就是要在我国既有的大学制度体系中注入一些不可或缺的东西,以解决中国大学发展的现实难题。

那么,中国大学发展到底遇到了什么难题?对此,上至政府官员和知识精英,下至普通学生和社会民众,都有各自的看法。目前社会对大学的批评,主要集中在以下几个方面:一是批评大学培养不出拔尖创新人才。这一批评自钱学森提出之后^③,引起了社会的广泛热议。许多人认为,中国虽然建立了世界上规模最大的高等教育体系,但未能培养出具有世界影响力的拔尖创新人才,大学的国际竞争力很弱,这是中国大学的悲哀。二是批评大学存在“行政化”、“官僚化”、“衙门化”倾向。近年来,这一问题广遭诟病。大学不能按照自身的规律运行,行政权力过度干涉大学办学行为,学术权力要么遭到压制,要么发生异化,使得大学成为“官

场”的缩影,大学的组织文化特性难以体现。三是批评大学脱离社会生活与实践。大学改革在许多方面滞后于社会其他领域的改革,改革创新的阻力很大。大学的课程设置、教学安排、科研活动等与经济社会发展严重脱节。总而言之,就是大学的办学质量不高,产出效益低下,大学在推动经济发展和社会进步方面的功能和使命未能充分发挥。

导致上述种种问题的原因是多方面的,有来自大学外部的原因,也有大学内部的原因;有客观原因,也有主观原因。一方面,我国处于社会急剧转型期,利益格局正发生深刻调整,各种社会矛盾多发,难免对大学产生这样那样的负面影响。另一方面,大学自身变革严重滞后,未能及时把握时代进步脉搏和主动适应经济社会发展需求;尤其是大学与政府、大学与社会、大学内部行政权力与学术权力之间的关系未理顺,导致大学宏观管理和内部治理紊乱。解决这些问题,需要通过大学制度建设,恢复大学的组织特性,使其按照教育教学规律和人才成长规律办学。具体而言,现代大学制度建设要重点解决以下三方面问题:

(一) 大学与政府的关系不顺畅,办学自主权未充分落实。一是政府职能定位不清,存在缺位或越位现象。政府过多干预大学的微观办学行为,尤其对学术事务亦有干预;而同时宏观管理不力,在监督、调控、评价等方面的职责未有效履行。二是政府过多依赖行政命令手段来管理大学,未能遵循教育规律和人才培养规律,随意性较大,缺乏法治性和规范性,甚至存在简单粗暴现象;个别政府工作人员的官僚作风与大学崇尚学术、追求自由平等的文化发生冲突。三是由于受政府管束过多,大学与政府的关系体现为一种依附关系,导致大学管理者习惯于盲目揣摩和服从政府意志,更多关注如何获取行政配置的资源,对办学规律研究不够,自主发展和自我约束意识不强^④。

(二) 大学内部治理结构不合理,行政权力与学术权力失衡。一是行政权力泛化。行政权力过多介入学术事务,干预学术权力的现象比较普遍。学

① 潘懋元:《走向社会中心的大学需要建设现代制度》,《国家教育行政学院学报》,2001年第2期。

② [美]沃尔特·W·鲍威尔主编:《组织分析的新制度主义》,姚伟译,上海:上海人民出版社,2008年版,第45页。

③ 2005年7月29日温家宝总理看望著名物理学家钱学森时,钱老提出“为什么我们的学校总是培养不出杰出人才?”钱老去世后,2009年11月11日,安徽高校的11位教授在联名给教育部长和全国教育界发出的公开信中提出:让我们直面“钱学森之问”。

④ 熊丙奇:《高校行政化之弊端》,《中国高等教育》,2009年第5期。

术权力的弱化影响了学者的积极性与创造性,降低了行政决策的科学性和执行力,导致大学管理中时常存在“议而不决、决而不行、行而未果”的现象。二是学术权力与行政权力界限不清,行政权力常常替代学术权力,甚至包办学术事务;同时也存在学术权力使用不当,导致学术特权的产生等问题,不仅扭曲了学术生态,还影响了行政管理效能^①。三是学术权力的主体及学术组织作用不突出。许多大学内的学术组织,要么泛化为行政组织,要么形同虚设,难以发挥作用。比如,由于校务委员会、教代会制度不完善,学者及学术组织参与管理和影响决策的渠道不畅通,不能对行政权力形成制衡。四是相关政策法规尚不完善,学术权力的合法性和可操作性在实践中难以保障。比如,按照《高等教育法》的规定,大学学术委员会的职责是审议学科和专业的设置,制定教学和科研计划,评定教学、科研成果等,但在具体实践中,学术委员会主要发挥咨询审议的功能,议事规则不规范,相关决议的效力不明^②。

(三) 大学与社会的关系不协调,大学精神遭到侵蚀。随着我国高等教育从精英化向大众化迈进,大学逐渐从社会的边缘走入社会的中心,独立于社会之外的“象牙塔”式的大学难以存续。一方面,大学必须积极参与社会变革,回应时代的呼唤;另一方面,大学又必须保持其相对独立性,坚守支撑大学存在的理念与精神,决不可随波逐流。这就需要在大学与社会之间建立张弛合理的关系。遗憾的是,在当代中国大学改革发展实践中,这一点显得异常艰难。当前,各方面普遍批评大学与社会的关系过于密切、过于“暧昧”,社会转型期的矛盾时常影响大学的运行。特别是商品化、世俗化、拜金主义、极度功利主义等不良思潮不断地侵蚀大学的领地,导致传统大学精神的流失。大学的办学目标过于功利化,大学传承学术和发展学术的功能不断弱化^③。

解决这些问题,构建现代大学协调顺畅的内外关系,既是现代大学制度建设的具体目标定位,

又是高等教育和高等学校健康可持续发展的重要基础和必要条件。

二、中国特色现代大学制度的主要特征

现代大学肇始于欧洲中世纪大学,其发展演变为我们今天解读现代大学制度提供了思想源泉。从最早的博洛尼亚大学诞生(1150年)至今^④,西方大学已先后经历了文艺复兴、宗教改革、启蒙运动、资产阶级革命、工业革命、信息革命、知识经济、全球化等诸多社会变革的洗礼,其地位历经沉浮,多次兴衰更替。在这一过程中,尽管大学的组织形式、功能作用、内部治理、外部关系等发生了诸多变化,但其精神实质,如学术自由、大学自治、民主管理、兼容并包等原则始终保持了稳定,成为了西方现代大学制度的精神内核。

从严格意义上讲,我国直至19世纪末才产生现代大学^⑤。讨论中国特色现代大学制度的特征,首先要从西方大学发展史中溯源。但同时也应当看到,现代大学在中国诞生之日起,就融入了中国的元素,不断实现西方大学思想和相关制度的中国化。因此,构建中国特色的现代大学制度,既要充分吸纳西方大学制度的精髓,同时又要充分考虑我国的特殊国情;既要保留西方大学制度的优点,又要确保在我国的“土壤”中能够焕发出生命力。如果说西方大学制度传统是中国特色现代大学制度建设的重要参照,那么国情的特殊性就是中国特色现代大学制度建设的根基。

具体而言,以下四个方面的特殊性是构建中国特色现代大学制度所不可回避的。一是特殊的政治体制和教育管理体制。我国的基本政治制度包括人民民主专政制度、人民代表大会制度、共产党领导下的多党合作政治协商制度等,具体体现为领导制度、组织制度、选举制度、干部制度等方面。在教育领域,实行的是中央集权的教育管理体制。在公办大学内部,实行党委领导下的校长负责制。现代大学制度的构建不能脱离现行政治体制和教育管理体制的框架。二是特殊的历史文化传统。我

① 钟秉林:《关于大学去行政化几个重要问题的探析》,《中国高等教育》,2010年第9期。

② 秦惠民:《我国大学内部治理中的权利制衡与协调——对我国大学权力现象的解析》,《中国高教研究》,2009年第8期。

③ 周光礼:《大学的自主性与现代大学制度》,《大学教育科学》,2003年第4期。

④ 贺国庆等:《外国高等教育史》,北京:人民教育出版社,2006年版,第35页。

⑤ 陈平原:《中国大学十讲》,上海:复旦大学出版社,2002年版,第8页。

国有长达数千年的文明史,儒学在政治、经济、文化生活中长期居于主导地位,道家和佛教等也有深刻影响,其价值观和思维模式对大学的影响不可忽视;知识分子的学术生活、价值观、交往方式等亦都打上了文化传统的烙印。现代大学制度的构建不可能脱离历史文化传统,既要取其精华,亦要去其糟粕。三是特殊的社会发展阶段。我国经济发展取得了举世瞩目的成就,但仍处于社会主义初级阶段,深层次矛盾凸显,国际竞争力有待进一步提高。特殊的社会发展阶段,对大学的功能、使命等均提出了特定要求。构建中国特色的现代大学制度,必须对此予以回应,更好地承担起大学参与社会变革、推动时代进步和文明演进的历史重任^①。四是特殊的国际大环境。当前,经济全球化、文化多元化和教育国际化已是大势所趋,这既给我国高等教育的发展带来了难得的机遇,同时也带来了巨大挑战。构建中国特色的现代大学制度,必须有利于我国大学参与国际交流与合作,增强国际竞争力,为建设人力资源强国和高等教育强国提供制度支撑。

综合以上分析,笔者认为中国特色的现代大学制度应具备以下特征:

(一)普适性。中国特色现代大学制度尽管是在当代中国的时空条件下孕育和建构的,但其根源仍在西方大学的传统之中,必须充分吸取西方大学制度的内核和精华。因此,中国特色的现代大学制度应该具有普适性。在长期的历史演变中形成并保存下来的西方大学精神,是西方现代大学制度的根基,应超越民族文化、政治制度、经济社会发展水平、意识形态等界限,在中国特色的现代大学制度中得以体现^②。无论是学术导向的研究型大学还是职业导向的高职高专学校,无论是公办大学还是民办大学,都应从中吸取养分。另一方面,普适性还意味着,现代大学制度应具有不受时空局限的相对稳定性,不管今后大学所处的内外部环境如何变迁,其精神内核都能够长久存续。

(二)时代性。中国特色的现代大学制度应具有鲜明的时代特色,这是其生命力之所在。从西方大学制度的演变来看,尽管其精神内核始终保存,但总是能从时代进步的洪流中不断吸取养分,努力

适应环境的变化。自中世纪以来,西方大学曾多次经历社会运动的冲击,尤其在资产阶级革命和宗教改革时期,作为西方大学制度重要内容的大学自治遭遇了严重挑战。但西方大学总是能把握时代的特点和需求,不断证明自身的价值,展现对于人类文明进步不可替代的作用^③。在这一过程中,西方大学制度也在不断调适,通过彰显时代性以维系普适的理念和价值。实际上,所谓中国特色,主要强调的就是时代性的要求,既要学习和借鉴西方大学制度精髓,又要适应并促进中国的变革,努力实现二者之间的协调。

(三)效率性。长期以来,大学运行效率低下广遭诟病。政府、大学师生以及社会各界不断提出指责,这既是大学改革和发展所面临的压力,也为中国特色现代大学制度建设提供了动力。目前,我国大学管理和运行效率低下主要体现在管理成本高、资源配置不合理、机构臃肿、组织凝聚力弱、责任体系缺失等诸多方面。构建中国特色的现代大学制度,必须有助于提高大学管理和运行效率,这将成为评价现代大学制度建设成效的重要标准。

(四)法治性。法治是制度落实的最有力保障。客观地讲,现代大学制度的思想,如保障学术自由、落实大学办学自主权等,之所以在中国还未完全成为政策实践,重要的原因就是缺乏法律保障。政府和大学各自的职责、权限还没有进一步从法律层面予以明确和细化,政府对大学的管理行为、大学内部的管理行为等还缺乏法律的严格约束。因此,中国特色的现代大学制度建设,必须把高等教育法制建设工作摆在最为重要的位置,把现代大学制度的思想、理念法治化,努力实现政府依法管理大学和大学依法自主办学^④。

(五)多样性。随着高等教育大众化进程的深入推进,我国已经初步建立了多元化的高等教育体系。不同层次、不同类型和不同运行机制的大学,其办学规模、功能使命、内部结构、外部关系等存在巨大差异,不可能用某种特定的大学制度去管理形态迥异的大学。换言之,尽管中国特色现代大学制度的价值理念是普适性的,但在实现方式和表现形式上必然会呈现出多样性的特征。因此,应在遵循

① 潘懋元:《走向社会中心的大学需要建设现代制度》,《国家教育行政学院学报》,2001年第2期。

② 王冀生:《现代大学制度的根本特征》,《高教探索》,2002年第1期。

③ 杨东平:《现代大学制度的形成、演变和创新》,《国家教育行政学院学报》,2005年第5期。

④ 马陆亭、范文曜:《我国现代大学制度的建设框架》,《国家教育行政学院学报》,2009年第5期。

共同内核的基础上,尊重多样性,发挥大学的创造性,探索适合自身发展需求的制度模式,这也是中国特色现代大学制度的生命力所在。

三、中国特色现代大学制度建设的主要内容

中国特色现代大学制度到底应包括什么内容?对此可以从广义和狭义两个角度去界定。从广义角度看,现代大学制度可以理解为制度的集合,包括所有与大学管理和运行相关的制度,大到国家层面的高等教育宏观管理体制,小到大学内部的行为规范。从狭义角度看,现代大学制度可以界定为制度体系,只涵盖那些支撑现代大学存在的根本性制度。总体看来,已有研究对中国特色现代大学制度内容的界定,主要有两种思路:第一种思路是基于对西方大学制度的比较和借鉴,以西方大学制度为参照,从理想的角度界定中国现代大学制度的内容。第二种思路是从中国大学改革和发展中面临的问题出发,从解决现实问题的角度界定中国现代大学制度的内容。《教育规划纲要》提出要从完善治理结构、加强大学章程建设、扩大社会合作、推进专业评价四个方面加强中国特色现代大学制度建设。这四个方面的内容基本反映了社会各方面对于现代大学制度的共识,体现了理想性与现实性的统一。但同时应当看到,对于中国特色现代大学制度的认识,大都还停留在方向性的层面,而具体内容尚待研究细化,如何操作尚待实践探索。笔者认为,确定中国特色现代大学制度建设的内容,一定要立足于中国大学改革和发展的现实问题,合理吸收西方大学制度的精华,促进政府职能转变和大学自主发展,逐步实现大学本质的回归。当前应重点围绕以下六个方面,进一步明晰中国特色现代大学制度建设的具体内容。

(一)改善政府宏观管理。加强和改善政府宏观管理是中国特色现代大学制度建设的重要内容。当务之急是要从制度上界定政府对于大学的权限,解决政府对大学管理过死过细、管办不分、角色错位缺位等问题,更多地依靠宏观调控手段引导大学发展。政府对大学宏观管理的内容,可以界定为五个方面:一是根据国家经济社会发展需求,科学合理地制定高等教育发展规划;二是提供公办高校运

行和发展所需条件保障,并对民办高校予以适当支持,重点是财政投入保障;三是制定各级各类高校办学质量标准,通过适当方式开展质量监测和评估,并据此对高校开展绩效考核;四是营造公平的大学竞争环境;五是提供及时、公开的高等教育信息服务。政府要简政放权、转变职能,通过统筹协调、监督评估、政策指导、经济杠杆调节和提供服务等方式,对大学依法实行宏观管理。

(二)完善大学领导体制。《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”。《教育规划纲要》重申公办大学要坚持和完善党委领导下的校长负责制。这一体制是由我国的基本政治制度所决定的,与政府对大学的治理、大学内部权力格局和学术生态密切相关,是中国特色现代大学制度建设的重要内容。加强和完善党委领导下的校长负责制,要从制度上明确党委和校长的职责,完善大学党委和行政的议事规则和机制,强调党政之间的团结和协调。总之,要在坚持党的领导的前提下,进一步完善大学领导体制,为大学管理和决策的科学性、民主性、效率性提供保障^①。对于民办高校的领导体制,也应按照有关法律法规加以规范。

(三)优化大学组织结构。科学合理设计大学组织结构,直接关系到学术权力与行政权力的协调,是大学按照教育规律和人才成长规律高效运行的保障,是中国特色现代大学制度建设的关键环节之一。大学组织结构的设计,受办学理念、学校规模、内部权力格局等多种因素影响,既具有稳定性,又具有动态性。改革开放以来,我国大学内部组织设置总体保持稳定,院系仍是基本教学科研单位,行政部门主要基于管理职能设置。与此同时,随着大学规模的扩张、功能的调整以及高等教育国际化的推进,大学教学科研单位和行政机构的设置呈现多元化特征。比如,有的大学对基层教学科研单位和职能部门进行整合,探索学部制和大部制改革。优化大学组织结构应遵循以下几个基本原则:一是要有利于扩大基层教学科研单位的自主权,更好地遵循教学和科研活动规律;二是要有利于对基层教学科研单位实行扁平化管理,提高行政效率;三是

^① 钟秉林:《从理论和实践结合上探索党委领导下的校长负责制》,《中国高等教育》,2003年第24期。

要有利于加强学科交叉和融合,促进学术创新;四是要有利于行政部门管理职能的整合和精简,更好地为教学科研服务;五是要有利于发挥学术组织在学科建设、学术发展和教学科研中的作用。

(四)保障大学民主管理。实行民主管理是现代大学制度建设的核心内容之一,这也是西方大学制度的基本内核^①。建设中国特色的现代大学制度,必须建立健全保障大学民主管理的制度。第一,要完善民主管理和决策的制度。以教职工和学生为核心的大学利益相关者的广泛参与是大学民主管理的基础。要通过建立健全教职工代表大会制度、学生代表大会制度、校友会制度等多种形式,畅通意见表达渠道,最大限度地保障利益相关者的知情权和参与权。第二,要建立权力制衡和监督机制。行政权力和学术权力要各安其位、各司其责,相互匹配、相互制约,避免任何形式的专权、强权。第三,要完善大学的信息公开机制。除了国家法律法规有明文规定需要保密的信息之外,学校的人事、财务、资产、教师、学生等各个方面的信息都要定期公开,接受师生质询和社会监督。

(五)制定和落实大学章程。《教育规划纲要》明确将大学章程建设作为创建现代大学制度的突破点。根据《国务院办公厅关于开展国家教育体制改革的通知》(国办发〔2010〕48号),目前北京大学等26所部属大学正开展大学章程建设改革试点。大学章程相当于大学的“宪法”,是大学制度的重要载体和大学管理和运行的根本依据。在大学章程制订中有三个问题亟待明确:一是大学章程的制订主体。目前,几乎所有大学都是自己在制订章程,这种做法值得商榷。作为约束政府与大学、大学与社会、以及大学内部各种关系的规范,大学章程的制订应当吸收包括大学举办者、管理者、教职工、学生以及其他利益相关者在内的代表参与,并由大学的举办者最终审定和颁布。二是大学章程的内容。大学章程应在国家现有法律框架内,规定大学管理和运行的关键方面,如大学理念和宗旨、大学与政府和社会的关系、大学内部治理结构、大学管理和决策规则等。大学章程的内容应当明确、具体,不应留下过多的解释空间,以免成为可以任意裁量的“一纸空文”。三是大学章程的法律地位。大学章

程是在国家法律框架内形成的“大学宪法”,应当成为大学的最高准则,不受任何个人意志和组织力量的干预和破坏。为保证大学章程的严肃性,要为其修改设定严格的程序。笔者建议在国家层面尽快明确大学章程制订的原则、框架和具体办法;时机成熟时,应修订相关法律法规,为大学章程的实施提供制度保障。

(六)推进大学专业评价。高等教育质量是政府、社会高度关注的问题。对大学的办学质量作出科学的评价,是政府宏观管理的重要内容,也是大学自主发展、自我完善的重要基础。笔者认为,由独立于主管部门和大学之外的专门机构来实施对大学的专业评价,客观地反映大学的办学质量状况,也应是现代大学制度建设的重要内容。首先,要孕育或组建专门的独立评价机构,机构经费应由公共财政保障,机构人员不应包括教育行政部门人员和大学管理人员,以保持其独立性。其次,要研制和完善评价方案。重点是在大学科学分类和解读国家质量标准的基础上,制定科学的评价指标体系,提供先进的方法和技术保障。再次,大学评价的所有信息,包括评价指标、评价程序、评价结果等要向社会公开,评价结果应成为政府对大学绩效考核的重要依据。

四、中国特色现代大学制度建设的实施策略

中国特色现代大学制度建设涉及到观念的转变、制度的更新和利益格局的调整,需要政府、大学和社会等各方面的广泛参与,是一场牵涉面广、意义重大、影响深远的深层次变革。笔者认为应从以下几个方面积极稳妥地加以推进。

(一)系统设计,整体推进。现代大学制度建设是一项系统工程,内容十分丰富,既涉及到政府职能转变,也涉及到大学自身的变革;既涉及到大学宏观管理方式的改革,也涉及到大学内部治理结构的完善;既涉及到行政权力的限制,也涉及到学术权力的规范,等等。对任何一所大学而言,无论其规模大小、办学水平和层次高低,都必然面对现代大学制度建设方方面面的问题。因此,现代大学制度建设必须注重系统设计,整体推进。2010年10月,《国务院办公厅关于开展国家教育体制改革试

^① 刘绍怀:《关于我国现代大学制度的构架问题》,《光明日报》,2009年10月23日。

点的通知》细化了现代大学制度建设的内容,并就每项具体内容分别选择了一些地区和大学进行改革试点,旨在控制改革风险,由点及面地加以推进。这一思路本身是正确的,但同时应注意到,这种做法有可能割裂现代大学制度的整体性。比如,“落实高等学校办学自主权试点”与“大学章程建设试点”是不可分割的,大学章程制订要保证大学自主权,落实大学自主权同样离不开大学章程建设。即便各项改革试点都取得了成功的经验,但能否将其简单组合起来即成为中国特色现代大学制度,值得进一步深入研究。因此,无论政府还是大学,在推进现代大学制度建设过程中,必须增强系统意识,加强统筹协调和项目整合,避免用单项改革来代替系统性的变革,影响最终改革成效。

(二) 抓住关键环节,实现重点突破。现代大学制度建设涉及面很广,在系统推进的同时必须抓住关键环节,实现重点突破。笔者认为,当前有三个环节应予以高度重视:一是政府简政放权。政府对大学办学行为干预过多,是大学办学自主权难以落实的主要原因,必须把更多的行政权力交给大学,把学术权力交给大学的学术机构和教学科研人员,恢复其主体地位。这一点突破不了,大学的行政化、管办不分等诸多问题就难以真正解决。二是建立大学自主发展和自我约束机制。在我国大学权力结构的变革中,长期以来面临“一统就死,一放就乱”的矛盾,导致“简政放权——权力失控——权力集中”的循环。究其原因,是因为大学尚未建立起自主发展和自我约束的机制。解决这一问题,需要在完善大学内部治理上下功夫,强调权力与责任义务相匹配,加强大学内部的科学决策和民主管理。三是完善大学外部的监督和制约机制。大学应当接受社会的监督和政府的问责,要通过质量评估、预算审查、独立审计等方式,推进大学自觉遵循教育规律和人才成长规律,优化结构办出特色,不断提高办学水平和效益。抓住了这三个关键环节,就抓住了中国现代大学制度建设的主要矛盾;在这三个方面取得突破,就可以带动中国特色现代大学制度建设的全面推进。

(三)“自上而下”与“自下而上”相结合。创建现代大学制度,涉及到中央和地方各级政府的职

责,也涉及到各级各类高校的职责。我国是中央集权的单一制国家,大学管理和运行的诸多权力集中在政府尤其是中央政府及有关部门手中,许多制度性的变革,只有得到中央政府及有关部门的支持才能取得突破。我国市场经济体制改革的历程已充分证明了这点。因此,现代大学制度建设首先要采取“自上而下”的方式,在大学制度变革中,政府应发挥指导和推动作用^①,中央政府及有关部门必须做好现代大学制度的顶层设计。同时也必须看到,大学是现代大学制度的载体和实践主体,政府的作用不可能取代大学的作用。如前所述,中国特色现代大学制度建设具有多样性特征,用某种统一的制度模式套用于多样化的大学是欠妥的。因此,在“自上而下”推动现代大学制度建设的同时,还必须赋予地方和学校改革的权力,中央政府要向地方政府放权,各级政府要向高等学校放权,充分发挥地方政府和大学的积极性,鼓励基层开展试点和大胆探索,“自下而上”地积极推进。

(四) 完善利益协调机制,减少改革发展阻力。创建中国特色的现代大学制度,是一场深层次的变革,难免会触及一些既得利益。如果不能处理好各方面的利益诉求,将会增大改革的阻力,甚至可能导致改革流产或者目标扭曲。当前,建设现代大学制度主要会触及三类利益:一是政府及相关部门的利益。简政放权需对政府部门的权力予以调减或限制,比如将招生权力更多下放给大学等。二是大学内部管理者的利益,尤其是掌握大学行政权力群体的利益将受到制约,比如教育资源的二次分配要更加公开透明等。三是大学内享有学术特权人员的利益。比如教育资源配置的倾斜政策要受到约束等。各利益主体既得利益被调整时,极有可能成为新制度建设的阻力。因此,建立和完善有效的利益协调机制,尽可能凝聚共识,形成各利益方共同推进改革的合力,是现代大学制度建设的重点之一,也是一项艰巨的任务。

(五) 重视大学文化建设,促进大学精神复归。现代大学制度的建设,既包括以具体形态存在的显性制度,如大学章程等,也包括体现为大学精神和文化的隐性制度。我们所学习借鉴的西方大学制度,实际上是显性制度和隐性制度的结合体。建设

① 董云川:《现代大学制度中的政府、社会、学校》,《高等教育研究》,2002年第9期。

现代大学制度,从根本上而言,是为了恢复大学存在的本质属性,使其更好地发挥功能和履行使命。从这个意义上讲,隐性制度在现代大学制度中更具根本性和长远性。缺乏隐性制度的现代大学制度,极有可能刚性有余而柔性不足,导致僵硬、夹生,缺乏感染力和适应性。因此,建设中国特色的现代大学制度,需要从古今中外的历史文化传统中吸取养分和精华,加强大学文化建设^①。尤其要以文化建设为依托,促进办学思想、教育教学理念的革新,不断将先进的显性大学制度转化为影响更为深远的思想理念,形成文化的力量,促进大学精神的复归。这既是建设中国特色现代大学制度的依托,也是其

终极目标所在。

最后还应指出,建设中国特色现代大学制度涉及到的不少问题尚在探索中,但许多问题的解决思路已十分明确。当前我国大学改革和发展中存在的一些问题,与其说是制度不明确或不完善,不如说是现有制度不落实或不作为,应从执行力上去反思,不宜简单地从制度上去归因。因此,在现代大学制度建设过程中,对于思路和措施都已明确的建设内容,要尽快在更大范围内全面推进;大学亦应充分认识到,即便在现有制度框架内,大学自身仍有可作为的空间,大学还可能治理得更好。

(责任编辑 刘伟 责任校对 刘伟 胡敏中)

Goals, Features, Content, and Strategies in Constructing Modern University System with Chinese Characteristics

ZHONG Bing-lin, ZHAO Ying-sheng, HONG Yu

(Faculty of Education, BNU, Beijing 100875, China)

Abstract: To establish a modern university system is an important component of China's reform of higher education which intends to coordinate and improve the relationship between the university and the government, and that between the university and the society, to resolve the conflicts between academic and administrative powers. This attempt should be rooted in the Chinese politics and the education management system, the special historical and cultural traditions, the particular social stage of development and international environment. In this process, it is necessary to adapt the reasonable contents of the western university system on the one hand, and to consider China's national conditions on the other. It should be of universality, epochality, efficiency, legality, diversiform, and other features. At present, the framework of the modern university system with Chinese characteristics has been basically clear, but the specific content needs specification. The follow six aspects should be taken into account: (i) to improve the government's macroeconomic administration, (ii) to improve the university leadership structure, (iii) to optimize the organizational structure, (iv) to achieve a democratic management, (v) to develop and implement the university charter, and (vi) to promote professional evaluation. In the reform implementation, there should have a systematic design for the overall advances, command the key points of how to running a university, make constructive breakthroughs, combine the "top-down" with the "bottom-up" approaches, improve the coordination mechanisms of stakeholders and reduce resistance to changes, pay attention to the culture reconstruction, and recover the university spirit of its own.

Key words: modern university system; higher education; educational reform

^① 钟秉林、赵应生:《加快建设中国特色的大学文化——关于当前大学文化建设工作的若干思考》,《国家教育行政学院学报》,2010年第9期。