

# 长株潭高等教育综合改革 现代大学制度建设探讨

段慧兰

(湖南省教育科学研究院,湖南 长沙 410005)

**摘要:**建设现代大学制度是区域高等教育综合改革的客观要求。长株潭高校现代大学制度建设既有新的进展又面临现实困难与挑战。深化长株潭高等教育综合改革推进现代大学制度建设,需努力遵循现代大学制度的普适性理念与价值,以高等教育现实问题的解决为取向,在现行体制下继续依靠外部行政力量来推动。其可行路径是:改革政府教育资源配置方式,改善高校内部权力结构,改革大学校长选拔机制,建立教授治学的组织机制,通过大学章程的制定促进高校自主办学和自主管理。

**关键词:**长株潭高校;高等教育综合改革;现代大学制度

**中图分类号:**G640

**文献标志码:**A

**文章编号:**1674-5884(2014)06-0071-03

长株潭高等教育是湖南高等教育的主体。长株潭高等教育综合改革既是省部共建长株潭城市群教育综合改革试验区的重要内容,也是湖南建设教育强省的现实需要。目前,高等教育进入内涵发展阶段,高等教育改革迫切需要制度攻坚,现代大学制度建设乃区域高等教育综合改革的客观要求,成为改革能否继续有效推进的关键。长株潭高校只有努力把握好教育改革的政策空间,在建设现代大学制度上先行先试、重点突破,则做强高等教育、建设教育强省的目标方有实现的可能。本文在国家教育政策框架内,就长株潭高等教育综合改革中的现代大学制度建设予以探讨。文中的“现代大学制度”若无具体说明,均指“中国特色现代大学制度”。

## 1 长株潭高校现代大学制度建设主要进展

我国教育改革遵循的一直是从国家到省再到高校的“自上而下”的模式,尽管现代大学制度建设早已成为高等教育界关注的议题,但它上升到国家政策层面还是在《国家教育规划纲要》的颁布实施之后。理想的现代大学制度目前尚在构建之中,还没有成为一种现实。长株潭高校现代大学制度建设,是在国家和省两级教育政策框架下,由各高校逐步展开的,其主要进展体现在以下几个方面。

一是努力完善了党委领导下的校长负责制。按照《湖南省高等学校实行党委领导下的校长负责制实施办法》,长株潭高校就高校党委的领导职责、党委书记的职

责、校长的职责、实施党委领导下的校长负责制要坚持的基本工作原则,学校党委(常委)的议事规则和决策制度等相关规定与具体要求,认真进行了贯彻落实,进一步完善了党委(常委)会议、校长办公(校务)会议的议事规则和决策制度,规范了党政议事和学校管理的办法、程序和主要内容。

二是认真开展了现代学校制度项目试点。在2011年湖南开展的教育体制改革现代学校制度项目试点工作中,湖南农业大学以制定学校章程为抓手,积极推进现代大学制度建设;以推进教授治学为核心,不断完善大学治理结构;以构建体制机制为依托,努力保障师生合法权益。湘潭大学在修订章程的同时,顺势而为,通过人事分配制度改革激发办学活力,进行了新一轮人事分配制度改革。这些为长株潭高校加快现代大学制度建设奠定了良好基础。

三是开展了大学内部治理结构改革和章程建设试点。2011年底,长株潭10所高校开展了“建立健全大学章程、完善内部治理结构”改革试点,其中,湖南农业大学率先启动了大学章程建设,积极推进依法治校,学校章程通过湖南省教育厅的核准后已于2012年初正式付诸实施。作为国家教育体制改革大学章程建设试点高校的湖南大学,通过制定大学章程进一步完善内部治理结构,完善学校、学部、学院三级学术委员会的学术管理体系及运行机制,深化校院两级管理模式改革。

四是积极探索了“教授治学”有效途径。各高校结合

学校内部治理和教育教学管理改革,积极探索“教授治学”有效途径。中南大学通过改革建立教授参与学校管理的体制机制,出台了《中南大学学院教授委员会工作条例》,条例明确规定教授委员会是学院(系、所)建设、改革与发展中重大事项的咨询机构。湖南大学出台了《湖南大学学术委员会章程》,强调充分发挥学术委员会的教授治学功能。湖南农业大学明确教授对学术问题拥有决定权,鼓励教授们通过治学科、治学术、治教学、治学风等方式,参与到学校事务管理。湖南师范大学、湘潭大学、中南林业科技大学、长沙理工大学、湖南科技大学、湖南工业大学、湖南中医药大学等高校在教授治学方面也做出了探索 and 成绩。

五是逐步完善了高校管理机构设置。根据2013年长株潭地区21所普通高校内部管理机构设置的基本情况来看,虽然这些高校机构设置各有特点,数量不一,但大部分高校的管理机构在逐步整合与精简。21所高校中,有15所高校的党办和校办进行了合并;三分之二的高校机构设置总数在25个之内;有6所高校的机构设置总数仅在12~19个之间。有15所高校在机构设置上没有明确区分党群机构和行政机构,一般合称“党政管理部门”,也有的合称为“管理机构”(如湖南工程学院、湖南女子学院)或“管理服务机构”(如长沙理工大学、长沙医学院),服务意识开始凸显,行政色彩渐趋淡化。

## 2 长株潭高校现代大学制度建设面临的困难

尽管长株潭高校通过深化高等教育改革,在现代大学制度建设方面取得了系列进展,但要真正建设好现代大学制度,为区域高等教育综合改革提供坚实的制度支撑,尚面临诸多困难与挑战。

一是高校需服从政府的行政管理,依靠政府获得经费和资源,办学自主权仍然有限。目前,政府对高校的行政管理仍比较普遍,与国内众多高校一样,长株潭高校在实际办学和管理过程中,主要依靠政府获得经费和资源,必须按照政府或相关部门的指令和计划办事。这种行政化管理模式非常不利于高校自主办学,使学校在充分利用和整合人才资源与学术资源、自主发展和改革创新、形成办学特色等方面受到挑战。为获得更多资源,近些年来,一些本科院校争相进入重点大学行列,专科学校则在为“升本”不懈努力,给区域内高校的分类发展与多元发展带来不利影响。

二是高校行政权力泛化,缺乏制约行政权力的制度机制,学术组织功能有限。长株潭高校虽在逐步整合和精简管理机构,但不少高校机构设置仍然偏多。党政机构数量最多的有36个,是机构数量最少的高校的3倍;个别省属高校的机构总数甚至比部属高校中南大学和湖南大学还多。不少高校各种部、处、科、室等机构名目繁多,等级也比较分明,形成了比较稳固的以行政级别排序、具有统属关系的科层体系。由于高校内部缺乏有效的制约行政权力的制度机制,在一定程度上导致行政权力和学术权力的交叉干扰与失衡。一些高校虽然设立了学术委员会等学术机构,但学术委员会等学术组织的功能仍在完善之中,学术自主权作用发挥不明显,有时候甚至需要

依赖行政权力才能发挥最大效应。

三是党委领导下的校长负责制为高校内部治理预设了框架,具体实施仍需进一步完善。当前高等教育界关于党委领导下的校长负责制的争议仍然真实存在,高校党委书记和校长在管理中的不和谐现象也屡见不鲜。解决好“党委领导下的校长负责制”的问题是完善高校内部治理结构的前提,对当前的现代大学制度建设十分重要。在实施过程中仍有进一步完善的必要。

四是高校尚未建立与“政府向高校放权”同步的自我约束机制。解决高校“一统就死,一放就乱”的问题,政府的放权与高校内部治理的完善必须同步。近几年来,政府已逐步扩大了高校的招生自主权,但因一些高校尚未建立与之同步的自我约束机制,导致自主招生失范,效果并不理想,长株潭高校亦不例外。尽管大学章程被认为是高校的“宪章”,具有法律效力,但由于章程制定程序的合法性尚存质疑,且核准机关为上级教育行政部门,而非省人大或全国人大审议,在应对诸如自主招生等系列问题时,究竟能发挥多大法律效力还很难说,这势必会使现代大学制度的建设遭遇阻力。

## 3 长株潭高校现代大学制度建设的理性诉求

一是需努力遵循现代大学制度的普适性理念与价值。虽然“中国特色现代大学制度”和“现代大学制度”的表述有所不同,但两者应具有的普适性却得到了持有不同观点的学者的一致认同。华中科技大学张应强教授认为:“中国特色现代大学制度首先必须是现代大学制度,必须体现现代大学制度的共同特点和发展趋势。”<sup>[1]</sup>北京师范大学钟秉林教授指出:“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。”<sup>[2]</sup>中国特色现代大学制度“通过彰显时代性以维系普适的理念和价值”,且“理念的普适性与表现形式的多样性”在这里是统一的。长株潭高校现代大学制度建设在表现形式上虽然需要体现不同高校的个性特征,但遵循现代大学制度的普适性理念与价值是更重要的基础与前提。

二是需以解决高等教育现实问题为取向。将现代大学制度等同于西方的大学制度,体现的是“理想导向”政策范式。建立和完善现代大学制度应该“考虑中国文化传统和具体问题”,坚持“问题导向”的政策范式<sup>[3]</sup>。有学者在对德国、英国和美国等国家现代大学制度建立的历史进行分析的基础上,指出建立现代大学制度“是在社会发展的重大转折时期,有关国家为了解决高等教育发展面临的新的重大使命所进行的重大制度变革”,根据我国现阶段高等教育改革与发展的主要任务来看,“现代大学制度建设必须服务于全面提高高等教育质量”。<sup>[4]</sup>长株潭高校现代大学制度建设旨在解决长株潭高等教育领域存在的深层次问题,更好地服务于高校人才培养和科学研究,有力推动长株潭地区和湖南省经济社会的发展。

三是需在现行体制下继续依靠外部行政力量来推动。长期以来,我国各项事业的改革,均是依靠外部行政力量自上而下来推动,这在短期内将是难以改变的现实。

我国高校现代大学制度建设不是高校自下而上的自发行,而是国家和省两级政府在教育政策层面提出的改革要求,更需依靠政府的行政力量。长株潭高校只有充分依靠湖南省委省政府的支持与指导,主动把握省部共建《协议》提供的先行先试的契机与改革的可能空间,同时联合地方政府的力量予以切实推动,现代大学制度建设才有可能取得成效。

#### 4 长株潭现代大学制度建设的现实选择

长株潭高校建设现代大学制度,需充分考虑区域高等教育发展实际,主要目标应是通过建设和完善长株潭高校现代大学制度,协调、规范学校组织的内外部关系,以保证高校的自主办学与学术自由,从而使高校更好地履行和实现其培养人才、科学研究与社会服务的职能。可将政府教育资源配置方式的改革、高校内部权力结构的改善、大学校长选拔机制的改革、教授治学组织机制的建立以及大学章程的制订作为现代大学制度建设的重点突破领域与可行路径。

第一,改革政府教育资源配置方式。长株潭高校现代大学制度的建设,不仅仅在于高校内部治理结构的完善,其突破性路径是政府和高校间关系的理顺特别是资源配置方式的改革。建议从立法层面界定政府的权力边界,进一步弱化其行政刚性,从法治层面上规范其政策行为,加强资源分配政策制定过程中的民主化和科学性,这是确立和完善高校现代大学制度的前提条件。资源配置不能由政府部门自行决定,要有长株潭高校利益主体参与。建议成立专门的教育资源配置委员会,由其向政府部门提供资源配置方案。

第二,改善高校内部权力结构,扩大社会参与大学治理。完善长株潭高校“党委领导、校长负责、教授治学”的分工实现机制,使党委的领导权、校长的行政权和教授的学术权,彼此不缺位也不越位,并在大的原则框架下各校可以有所不同。可通过章程建设明确党政权力的对象、范围与议事规则,引入多元利益主体参与机制改善高校内部权力结构,扩大社会参与大学治理,建立有社会参与的大学理事会。目前我国公办大学建立理事会或校董会的已有近百家,长株潭高校可以借鉴这些高校的做法与经验。

第三,改革大学校长选拔与考核机制。一位好校长就是一所好学校,成批的好校长的产生有赖于好的校长选拔机制。作为大学利益相关主体的师生员工,应实质性地拥有大学校长的选拔与罢免权。可选择长株潭3~5所省属高校,试行校长选拔改革,成立由政府、学校党委、教授、职工代表、社区代表、投资方或联合办学方代表、学生代表组成的校长遴选委员会和测评组织机构,制定校长遴选标准,面向社会实施公开、民主选举。同时由相关部门制订与校长岗位相契合的大学校长考核标准,将对大学校长的考核与对一般党政机关领导的考核区别

开来。

第四,建立教授治学的组织机制。学术权力的有效发挥是现代大学制度建设的基础,行政权力应当服务于学术权力而不应当凌驾于学术权力之上,要从制度上保证学术委员会和教授委员会对学术问题的决策作用。一是在学校一级建立健全学术委员会制度,通过对学术委员会职能及组织形式的适当改造,使之成为大学学术事务的最高决策机构,审议和决定学校有关学术政策和制度的制订、学科和专业建设方案、教师职称的晋升评聘、教学科研成果奖的评定等事项;二是在院系一级建立教授委员会,教授委员会由院长和相关专业学科骨干力量组成,商议决定本院系学科建设、专业的设置与发展、人才引进、教学和科研年度计划等事项。条件成熟的高校,还可将教师职称的晋升评聘权下放到二级院系。

第五,通过大学章程的制定促进高校自主办学和自主管理。大学章程上承国家法律法规,下启学校规章制度,是现代大学制度的重要载体。章程一旦确立,高校就具有按照章程自主管理的权利,政府或其他机构对高校的过度行政干预就丧失了法理基础。因此,要在长株潭高校积极推进大学章程的建设,在有关法律法规的框架下,按一定的程序和准则,对大学章程的要素、生效程序予以明确规定。为了体现章程的法律效应,需在章程中进一步明确,违反章程的行为将受到相应法律处治。由此使大学章程真正成为高校自主办学、自主管理与接受社会监督的重要依据。

中共中央十八届三中全会指出,要深化教育领域综合改革,扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权,完善学校内部治理结构,同时要转变政府职能,创造条件逐步取消学校行政级别。长株潭高等教育综合改革中的现代大学制度建设,需要大学、政府与社会的共同努力,需与其他各项改革整体协调推进。当前地方政府主导的区域高等教育发展模式,使政府在区域高等教育改革与发展中扮演着重要角色。地方政府需正确行使自己的权力,进一步加大转变职能的力度,积极为长株潭高校现代大学制度建设创造条件。

#### 参考文献:

- [1] 张应强. 关于中国特色现代大学制度的理论认识[J]. 教育研究, 2013(11): 38.
- [2] 钟秉林. 中国特色现代大学制度建设: 目标、特征、内容及推进策略[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2011(4): 8.
- [3] 周光礼. 完善中国现代大学制度——以大学章程为载体, 以治理变革为突破口[J]. 大学(学术版), 2012(1): 50.
- [4] 别敦荣. 现代大学制度建设必须服务于全面提高高等教育质量[J]. 大学(学术版), 2012(1): 47-48.

(责任校对 龙四清)