

The Institutional Change of Teaching Decision-Making in Chinese University

Nian Xiao, Ke Li*

Institute for Higher Education, Beijing University of Technology, Beijing
Email: xiaon@bjut.edu.cn, like740603@126.com

Received: Jan. 16th, 2014; revised: Feb. 10th, 2014; accepted: Mar. 1st, 2014

Copyright © 2014 by authors and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Abstract

The internal decision-making system of university teaching is a key to improving the quality of university teaching. After the founding of the state, there are three stages in the developmental process of university teaching decision-making system: the school council-led teaching decision-making system, the teaching decision-making system involved academic power and the teaching decision-making system under the president responsibility system. Now, it reflects some trends of subject pluralism, stable organizational structure and widening decision content.

Keywords

University; University Teaching Decision-Making; Institutional Change; Structure of Power

中国大学内部教学决策制度变迁

肖念, 李可*

北京工业大学高等教育研究所, 北京
Email: xiaon@bjut.edu.cn, like740603@126.com

收稿日期: 2014年1月16日; 修回日期: 2014年2月10日; 录用日期: 2014年3月1日

*通讯作者。

摘要

大学内部教学决策制度是提高大学教学质量的关键。建国后我国大学内部教学决策制度经历了“校务委员会主导的大学内部教学决策制度”、“学术权力参与在大学内部教学决策制度”和“校长负责制下的大学内部教学决策制度”几个阶段，体现出教学决策主体逐渐多元、组织结构日趋稳定统一、教学决策内容渐趋扩大等特征。

关键词

大学；教学决策；制度变迁；权力结构

1. 引言

大学教学是学术权力与行政权力和政治权力、教师与学生、大学与社会等各种关系相互冲突和作用的核心地带。制度变迁很大程度上是权力结构的变迁[1]。关注教学决策制度变迁的现实意义，是希望通过大学教学决策制度的梳理找寻大学教学决策过程中学术权力在大学权力结构中的变化规律，保障学术权力的充分发挥。这是落实大学办学自主权，大学更好地适应内、外部环境变化，提高教学质量的关键技术和理论问题。

2. 大学教学质量的提升呼唤科学的大学内部教学决策制度

2.1. 何谓大学内部教学决策制度

大学内部教学决策，是指大学教学决策的主体依据大学教学基本规律和一定的教学决策机制对大学内部教学事务做出抉择的过程。之所以界定为大学内部教学决策是因为：首先，决策主体主要来自大学内部。大学内部教学决策主体是指与大学整个教学过程密切相关的个人或组织，主要由学校的党委、校长及管理人员、教师、学生、学术委员会、学位委员会、教学指导委员会、职称评定委员会等个人和组织构成。其次，教学决策的内容聚焦于大学内部教学过程，主要包括大学教学目标决策、大学教学过程决策和大学教学成效评价决策等。第三，大学内部教学决策是一个动态循环、不断修正的活动过程，主要包括明确教学决策问题、设定教学决策满意标准、研究备选方案、实施教学决策、评价和修正决策等几个主要环节。

所谓大学内部教学决策制度，是指大学内部履行学校教学决策功能的组织机构系统和行为规范体系。斯宾塞将制度视为“履行社会功能的机构”[2]。组织社会学家马奇和奥尔森认为，制度是社会组织的规则，它包括惯例、程序、习俗、角色、信仰、文化和日常生活中的知识。制度不仅包括正式规则、程序和规范，还包括为人的行动提供“意义框架”的象征系统、认知模式和道德模版[3]。综合各家对制度的认识，我们认为大学教学决策制度既包括在大学内部教学决策过程中履行教学决策职能的机构系统，也包括规范教学决策行为的规范体系。它是相对于国家教学决策制度而言的。目前我国大学内部教学决策制度主要受国家教学决策制度的制约。

2.2. 大学内部教学决策制度是提高大学教学质量的关键

2.2.1. 大学教学质量的提高依赖科学的内部教学决策制度

教学决策带有强烈的学术性和专业性，只有保证对教学有比较深入系统认识并负直接责任的学术权力在教学决策过程中起主导作用，才能在学术性、专业性、前瞻性、创新性等方面保证教学决策的水平

和质量。虽然经历了 30 多年的改革，但受计划经济和高等教育管理体制影响，大学内部学术权力在教学决策过程中一直没有发挥应有的作用。这可以在很大程度上回答近年来越来越多的对大学教学质量的质疑与拷问。大学教学决策制度之于质量提升，就是将现代中国大学内部存在的以党委、校长及管理者、教师、学生等为代表的政治、行政和学术及学习，权力等多元权力主体对教学的各种利益诉求纳入到一定的制度性框架和过程中来，并通过这种制度性的框架和过程得以整合和协调，通过平衡、协调各方利益谋求大学教学发展和质量提升。

2.2.2. 大学内部教学决策制度是建立人才培养适应社会需要有效机制的关键

之所以大学人才培养难以适应社会需要，实践中缺乏有效的人才培养适应社会需要的机制是一个关键性问题。大学人才培养活动与社会需要之间围绕人才这个核心内容相互作用，大学内部教学决策以及据此开展的教学活动正是人才培养的最主要途径，它在大学人才培养和社会需要之间搭建起了桥梁。因此，建立纳入社会权力主体的教学决策制度可以使社会的诉求和需要在大学教学决策和教学过程中得以反映和实现，使具有不同价值追求的两个社会系统之间相互沟通，进而提高大学教学质量、使大学人才培养更好的适应和引领社会需要。

3. 中国大学内部教学决策制度的历史变迁

3.1. 新中国成立——文革前，校务委员会主导的大学内部教学决策制度

新中国成立不久，中央按照“维持原有学校，逐步加以必要的与可能的改良”的总方针，对高等教育进行改造。各高等学校成立由思想进步的教职员代表组成校务委员会对学校实行民主管理。校务委员会这种临时过渡性领导和决策制度，对稳定大学的教学秩序起到了积极作用。

1950 年 8 月，教育部颁布《高等学校暂行规程》、《关于高等学校领导关系的决定》等文件。《高等学校规程》指出大学实行校长负责制；在校长领导下设立校务委员会，校务委员会设常设委员会及各种专门委员会；校长的职责是：代表学校，领导全校一切教学、研究及行政事宜；校务委员会由校长、副校长、教务长、副教务长、总务长、图书馆长、各学院院长、系主任、工会代表(4~6 人)和学生代表(2 人)组成，校长为主席。校务委员会的职权包括：审查各系及各教研组的教学计划、研究计划及工作报告；通过预算和决算；通过各种重要制度及规章；议决有关学生重大奖惩事项；议决全校(院)重大兴革事宜。《规程》规定：教学研究指导组为教学的基本组织，由一种科目或与之相近的科目的全体教师组成；各教研组设主任一人，由校长在教授中聘任，报教育部备案。教研组主任的职责为：领导本组全体教师，讨论及制定本组科目的教学计划及教学大纲；领导和检查本组的教学工作和研究工作；领导与组织本组学生的自习、实验及实习。《规程》还规定：大学的课程应根据国家建设的需要及理论与实际一致的原则制定；大学各科目的教学计划及教学大纲，报请中央教育部备案[4]。

《关于高等学校领导关系的决定》规定“全国高等学校以中央人民政府教育部统一领导为原则”。1953 年政务院公布《关于修订高等学校领导关系的决定》指出“中央高等教育部根据国家的教育方针、政策与学制，遵照中央人民政府关于全国高等教育的各项决定与指示，对全国高等学校(军事院校除外)实施统一的领导”[5]。

1956 年，中共八大修改党章，确定大学实行党委制。党委领导高校的一切工作。1958 年国务院发布《关于教育工作的指示》，规定在高校中实行党委领导下的校务委员会负责制。1961 年，中共中央印发《中华人民共和国教育部直属高等学校暂行工作条例》规定高等学校实行“党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制”[6]。校务委员会由校长、副校长、党委书记、教务长、总务长、系主任、若干教授和其他必要人员组成。党外人士不少于 1/3。系务委员会由正副系主任、系党总支书记、教研室主任及教

师若干组成。大学的教学决策实际上主要由行政组织——校级的校务委员会和系级的系务委员会及教学研究室做出。与《高等学校暂行规程》相比，校务委员会的职责和权限没有明显变化，只是更为具体了。

这一时期我国大学逐步形成了政府统一管理下的政治权力、行政权力为主，学术权力、学习权力实际参与的校务委员会主导的大学内部教学决策制度。第一，从组织机构上看，《高等学校规程》规定大学实行校长领导下的校务委员会制，1956年以后改由党委领导下的校务委员会和系务委员会成为教学决策的主要机构；第二，教学决策主体主要包括：党委、校长、教务长、系主任和教研组长、工会代表和学生代表。1961年后大学实行“党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制”，决策主体由行政权力主导，转变为政治权力主导并掌握了最高决策权，这奠定了我国大学内部教学决策制度权力结构的基础；第三，这一时期高等学校的教学计划主要由高等学校自行制定，报教育部批准和备案。大学内部教学决策的内容主要是审查各系及各教研组的教学计划、研究计划及工作报告等。

3.2. 文革结束——1998年，学术委员会参与的大学内部教学决策制度

文革结束后，我国大学教学逐步回复正常轨道。1978年10月，教育部颁布《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》(以下简称《条例》)。《条例》的重大变化有两方面：一是在建国后首次提出在大学内设立学术委员会以及“在党委领导下定期举行师生员工代表大会”。《条例》规定，学术委员会“在校长或副校长领导和主持下，对学校教育事业发展规划、科学研究工作和研究生培养工作中的重大问题提出建议，审查、鉴定科学的研究成果，评议研究生的毕业论文、毕业设计，参与提升教授和副教授工作的审议，主持校内学术讨论会，组织参加国内和国际学术交流活动等”。师生员工代表大会“听取校领导的工作报告，讨论学校有关重大问题，对学校工作提出批评、建议，对学校的干部进行监督”^[7]。二是强化了党对高等学校管理，规定“高等学校实行党委领导下的校长分工负责制”。“学校中的教学、科学研究、后勤工作中的重大问题，一定要经党委员会讨论，党委员会做出决定后，由校长负责组织执行”。

20世纪80年代中期开始，我国大学内部教学决策制度进入变革阶段。1985年中共中央颁布的《关于教育体制改革的决定》明确提出“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。要建立和健全以教师为主体的教职工代表大会制度，加强民主管理和民主监督”^[8]。1986年，国务院颁布《高等教育管理职责暂行规定》，进一步明确了高等学校的管理权限，规定大学拥有办学、教学、人事、教师职务审定与聘任及对外交流等八个方面的自主权。大学“根据党和国家的教育方针政策及修业年限、培养规格，可以按社会需要调整专业服务方向，制定教学计划、教学大纲，选用教材，进行教学内容和方法的改革”^[9]。

1993年国务院颁布《中国教育改革和发展纲要》指出，“深化高等教育体制改革”“要重视和加强决策研究工作，建立有教育和社会各界专家参加的咨询、审议、评估等机构，对高等教育方针政策、发展战略和规划等提出咨询建议，形成民主的、科学的决策程序”。同年，国家教委印发《关于普通高等学校内部管理体制改革的意见》。《意见》指出，“教学科研是学校的主要任务，要进一步完善事业化的管理体制”、“要逐步理顺校、院、系(所)几级关系，分清职责，实现治事用人相结合，责权利相统一”。

总体来说，这一时期，是大学内部权力结构改革、调整时期，大学内部形成了以政治权力、行政权力为主，学术委员会参与的教学决策制度；大学教学决策制度的发展实际经历了两个阶段。文革结束至1985年，学术委员会的建立以及提出“定期举行教职工代表大会”标志着国家和大学开始关注学术工作、学术权力的发展以及教师和学生在学校决策过程中的作用，是学术权力主体及学习权力主体在大学及大学决策机制发展过程中有突破意义的一步。但遗憾的是这一文件并没有对学术委员会和教职工代表大会人员的构成进行明确的规定，学术人员、学生在学术委员会中的地位和作用并不清晰。而且，在教学、

科研等学校重大问题的决策中，学术委员会、教职工代表大会并不是拥有实际权力的机构。1985年后，大学办学自主权逐渐扩大、落实，建立了校长负责制和以教师为主体的教职工代表大会制度；确立了教职工在大学决策中的作用。但是相对淡化了学术委员会这类代表学术权力机构的作用。

3.3. 1998年——今，校长负责制下的大学内部教学决策制度的发展

1998年8月，我国颁布《高等教育法》对大学内部领导、决策体制进行了明确规定：高等学校“依法自主办学，实行民主管理”。“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。中国共产党高等学校基层委员会按照中国共产党章程和有关规定，统一领导学校工作，支持校长独立负责地行使职权”；“高等学校的校长全面负责本学校的教学、科学研究和其他行政管理工作”。高等学校的校长主持校长办公会议或者校务会议，处理学校行政事务。“高等学校设立学术委员会，审议学科、专业的设置，教学、科学研究计划方案，评定教学、科学研究成果等有关学术事项”。除党委、校长、学术委员会这些决策主体外，高等教育法还指出在大学章程内要规定大学内部的领导体制。

在上述法律法规和政策的基础上，各大学纷纷开始建立章程，规定内部领导和教学决策制度。如《上海交通大学章程》规定：学校实行“中国共产党上海交通大学委员会领导下的校长负责制，实行党委领导、校长行政、教授治学、民主管理的制度”；“中国共产党上海交通大学委员会是学校的最高决策机构，校长是学校行政的主要负责人，学术委员会是学校学术事务的决策机构，学位委员会是学校学位事务的决策机构，教学委员会是学校本科教学工作的决策机构”，“教学委员会由有关领导、主要部处院系领导和教师学生代表组成。主要职责有：审议并决策本科专业设置标准；审定本科专业教学计划，并指导实施；审定本科课程建设标准，指导课程建设；组织本科教学评估；其他需要本科教学委员会决策的重大事项”。“实行决策咨询制度。设校务委员会和校董事会等咨询机构”^[10]；构架了“党委-校长-学术委员会-学位委员会-教学委员会”的内部教学决策制度。

4. 中国大学内部教学决策制度变迁分析

4.1. 我国大学内部教学决策的主体逐渐多元

建国初期内部教学决策主要由校长和校务委员为代表的行政人员和教授主导。1958年国务院规定在高校中实行党委领导下的校务委员会负责制，党务人员开始成为教学决策的主体。1978年教育部颁布《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》，把“党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制”改为“党委领导下的校长分工负责制”，党务和行政人员是教学决策的主体。1998年我国颁布《中华人民共和国高等教育法》，规定“学校中的教学、科学研究、后勤工作中的重大问题，一定要经党委员会讨论，党委员会做出决定后，由校长负责组织执行”，“高等学校设立学术委员会，审议学科、专业的设置，教学、科学研究计划方案，评定教学、科学研究成果等有关学术事项”。大学内部逐渐确立了以党委-行政-学术三个系统人员为主的教学决策多元主体结构。

从我国大学内部教学决策权力主体变化的历史发展看，三类主要决策主体的作用并不均衡。在学校内部，党委和行政人员始终是我国大学内部教学决策最核心的成员。在《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》指出恢复学术委员会后，教授为代表的学术人员正式成为教学决策主体之一，后续《中国教育改革和发展纲要》、《高等教育法》等一系列政策、法律颁布后，学术权力的法律地位得以进一步制度化，但学术权力在大学教学决策过程中仍处于弱势地位。另外，学生和大学外部的其他利益相关者——职业界、校友等因为各种各样的原因，始终没能制度化地参与教学决策过程。

4.2. 大学内部教学决策的组织结构逐渐稳定统一

从建国初期的校长—校务委员会模式；到1958年后的党委-校长-校务委员会-系务委员会模式；

1978年教育部颁布《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》，形成了党委-校长-学术委员会的内部教学决策新模式；1985年中共中央颁布的《关于教育体制改革的决定》，又回到校长-校务委员会模式；1998年颁布的《中华人民共和国高等教育法》，确立了党委-校长-校长办公会(校务委员会)-学术委员会的大学内部教学决策组织架构。

检视我国大学教学决策组织制度的变迁，一是政治权力、行政权力始终是教学决策权力结构的主要构成要件，在决策过程中处于优势主导地位。学术权力虽然也是权力结构中的重要部分，并且有逐渐强化的趋势，但在与政治权力和行政权力博弈的过程中仍处于弱势地位；学生、用人单位教学决策的参与权很微弱，不是权力结构中的要件。二是我国大学内部教学决策权力关系实践中呈倒置状态，即与教学过程最紧密的学术权力和学生权力发挥的作用最小；与教学过程关系最疏离的政治和行政权力却发挥最大作用。在这样的决策权力结构中，决策的路径常常是由上至下的，即教学决策权力更多的集中于学校中上层，特别是集中于上层政治和行政权力手中。这种决策路径不太利于大学这一学术组织的发展。

4.3. 大学内部教学决策内容日趋扩大

1950年8月，教育部颁布的《高等学校暂行规程》规定，大学的课程应根据国家建设的需要及理论与实际一致的原则制定；大学各科目的教学计划及教学大纲，报请中央教育部备案。在中央统一管理下，大学在专业设置、人才培养目标、教学管理方面没有选择余地，只对教什么以及怎么教负责，也即很长一段时间大学教学决策实际只涉及专业教学内容和教学方式的选择和决断。

直到1986年国务院颁布《高等教育管理职责暂行规定》，才明确大学“根据党和国家的教育方针政策及修业年限、培养规格，可以按社会需要调整专业服务方向，制定教学计划、教学大纲，选用教材，进行教学内容和方法的改革”。这初步奠定了由“专业设置、教学计划、教学大纲、教材、教学方法”等构成的大学内部教学决策核心内容。

1998年的颁布《中华人民共和国高等教育法》，明确规定：高等学校“依法自主办学，实行民主管理”。“高等学校设立学术委员会，审议学科、专业的设置，教学、科学研究计划方案，评定教学、科学研究成果等有关学术事项”。这进一步界定了大学在教学改革与管理方面的决策权限，大学向自主办学又迈进了一大步。

教育部2011年颁布的高校本科专业目录中，除了国家控制布点专业(62种)和目录外专业，其余444种目录内专业的设置均可由高校“自己说了算”。《普通高等学校本科专业设置管理规定》对于高校设置专业的条件、程序等作了详尽的规定。而参照北京大学、北京师范大学等试点高校的流程，通常包括院系申报、专家组论证、学术委员会审议、教务部门审核、主管校长或校长办公会批准等步骤。

5. 结语

通过我国大学内部教学决策制度变迁，我们可以看到国家正逐步减少对大学内部的教学决策的干预，学术权力在大学教学决策中的作用正在增强，各学校内部开始形成有自身特色的教学决策制度。但政治和行政力量一直是影响大学内部教学决策的关键性因素，学生和社会的需要正寻求在教学决策制度性的框架得以反应。政治权力、行政权力和学术权力的关系，始终是影响中国大学发展的重要力量，如何充分发挥学术权力在教学决策中的作用，构建适合中国大学特色的教学决策制度，我们还需不断探索。

致 谢

本文系北京市哲社规划重点课题“治理框架下的教学改革机制研究”(SZ201310005001)阶段性成果。

参考文献 (References)

- [1] 涂端午 (2006) 我国高等教育管理体制变迁中的权力结构演化. *现代大学教育*, 1, 60-65.

- [2] 米切尔 (1987) 新社会学词典. 上海译文出版社, 上海, 177.
- [3] J. C. March and J. P. Olsen (1989) Rediscovering institutions: The organization basis of politics. Free Press, New York.
- [4] 人民教育 (1950) 高等学校暂行规程. *人民教育*, 5, 68-69.
- [5] 首都高教研究与决策网, 国务院关于修订高等学校领导关系的决定. <http://cherd.pku.edu.cn>.
- [6] 首都高教研究与决策网, 中华人民共和国教育部直属高等学校暂行工作条例. <http://cherd.pku.edu.cn>.
- [7] 首都高教研究与决策网, 全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案). <http://cherd.pku.edu.cn>.
- [8] 首都高教研究与决策网, 中共中央关于教育体制改革的决定. <http://cherd.pku.edu.cn>.
- [9] 首都高教研究与决策网, 高等教育管理职责暂行规定. <http://cherd.pku.edu.cn>.
- [10] 上海交通大学章程. <http://xxgk.sjtu.edu.cn/2012/1220/1175.html>.