

以强化自主权为核心构建 中国特色现代大学制度*

——基于新加坡大学治理改革的经验借鉴

曹黎娟 李 聪 李月琪**

【摘 要】强化大学办学自主权是当今世界高等教育改革的重要趋势之一。与此相匹配，构建现代大学制度、提高制度执行力，是大学更好地接权、用权的关键环节，也是实现高等教育治理体系和治理能力现代化的必由之路。新加坡政府通过实施高校公司法人制度改革，在赋予高校办学自主权方面已取得积极成效。在我国加快“双一流”建设和深化教育评价改革的背景下，本文通过对新加坡大学治理改革的经验分析和借鉴，从政府、高校、社会等角度就我国大学如何优化治理提出意见建议。

【关键词】办学自主权 大学治理 现代大学制度

一 研究背景

高校治理体系和治理能力现代化，是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，也是新时代推进高等教育内涵式发展、提升综合竞争力的内在需求。2019年2月，中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》，将推进教育治理体系和治理能力现代化作为十大战略任务之一；同年10月，中共十九届四中全会在党的历史上首次把推进国家治理体系和治理能力现代化作为大会主题。2020年10月，为进一步提高教育治理能力和水平，加快推进教育现代化、建设教育强国，中共中央、国务院印

* 本文系上海财经大学校级研究项目“深化校院两级管理体制深化改革研究”（2020110665）、“上海财经大学现代化建设研究”（2020110405）、“鲜明财经特色世界一流大学建设内涵与标准研究”（2020110407）的研究成果。

** 曹黎娟，女，四川岳池人，经济学博士，上海财经大学发展规划处副处长，副研究员；李聪，女，浙江宁波人，上海财经大学发展规划处，助理研究员；李月琪，女，湖南娄底人，上海财经大学发展规划处，助理研究员。

发了《深化新时代教育评价改革总体方案》。这是新中国第一个关于教育评价系统性改革的文件,为深化新时代高等教育现代化改革指明了前进方向、提供了根本遵循。

结合当前我国高等教育治理改革的具体实践来看,在中国特色现代大学制度不断完善的同时,仍普遍存在政府放权不够充分、高校接权用权能力有待提升,以及校院两级管理、综合预算改革等内部管理制度的执行力不足等问题,迫切需要立足中国特色与国情,借鉴世界先进办学经验予以解决。与此同时,进入21世纪以来,强化办学自主权、构建现代大学制度,成为世界高等教育改革的重要趋势之一。新加坡高等教育实力的跃升与其政府施行的高校企业法人制度改革密切相关,改革为新加坡大学增加自主权、提升核心竞争力从而建设一流大学奠定了坚实的基础。因此,在我国加快“双一流”建设、深化教育评价改革的背景下,通过分析新加坡大学治理改革的经验,有助于为我国扩大大学办学自主权、加快实现高等教育治理体系和治理能力现代化提供有益借鉴。

二 新加坡大学现代化治理改革的主要内容

新加坡大学现代化治理改革是与其全球化竞争教育战略相伴而行的。为提升新加坡大学国际竞争力,新加坡政府于1999年和2004年两次成立指导委员会,内涵从治理和拨款拓展到企业法人制改革,就政府职能、大学自治进行顶层设计。2000年成立新加坡管理大学,就大学企业法人制、自主化建设开展试点改革,2005年颁布《大学自主:迈向卓越巅峰》报告,正式推出大学治理创新的体制机制,并以总统签署颁布法案的形式,确认新加坡国立大学和南洋理工大学从法定机构转为非营利企业^[1-2],成为自主化大学。新加坡大学现代化治理改革,以大学自主化为核心,对外部治理、内部治理进行了一系列的机制设计和制度创新。

(一) 重塑大学与政府的关系

新加坡大学改革中,主要通过推行大学企业法人制度、建立新的拨款架构,向大学放权,促进政府职能由直接管理转变为宏观监管。

1. 修改大学地位法令,推行大学企业法人制度

如前所述,新加坡政府以新加坡国立大学、南洋理工大学为试点,创新性地推行大学企业法人制度,两所大学转为非营利性的企业法人,开启政府与大学新型关系的治理改革探索。改革之后,政府行使类似公司董事会的职能,在大学发展方向、财务状况、资源获取等方面发挥作用。而大学获得了更多的自主权,自主进行战略规划、财务管理、内部事务治理等。

2. 改革拨款制度,建立新的拨款架构

政府拨款是影响大学外部治理结构的一个重要变量。政府拨款既是政府承担高等

教育公共责任的集中体现,也被视为政府干预大学事务的当然逻辑。^[3]新加坡政府改革拨款制度后,政府投入仍然是大学资金来源的主要渠道,其改革的重点在于给予大学充分的自主权,大学可以统筹来自不同渠道的资金,结合学校战略目标的实现,根据学校实际合理配置资金使用。新加坡政府拨款架构改革的重点为:(1)经常性经费方面,根据毕业生规模进行拨款,大学可根据实际自主确定每年招生规模和教育年限;(2)大学基建方面,教育部拨款投入需要大学完成的国家战略急需的项目,年度投资基金投入大学用于未来发展的创新性项目;(3)课程型研究生教育方面,教育部仅投入国家急需专业,其他专业教育学校可自主确定学费标准,自主运行;(4)鼓励大学自主拓展筹资渠道、提升筹资能力。鼓励学校通过扩大留学生规模、加快科研成果转化、发行债券等方式多元化筹资。教育部还通过实行捐赠配比等方式激发大学提高捐赠收入的积极性、主动性。

3. 增强绩效问责,政府职能由直接管理转为宏观监管

大学在获得自主权之前,要与教育部签署协议,以确保政府对大学发展的引导以及监管。(1)教育部制定政策性协议,确保大学发展方向。包括对大学发展方向、未来规划、战略远景的具体要求,以及大学需完成的教育政策指标。(2)大学自行论证制定绩效协议,五年为一周期。包括大学事业发展各方面的五年规划,相应的战略目标、细化目标、预期成果以及主要的绩效指标。人才培养方面,大学在与政府协商的前提下确定培养规模,以此作为基本拨款依据。(3)建立质量保障体系作为绩效协议补充内容,大学每年提交事业发展报告,阐明责任制落实的具体情况,并接受教育部年度评估。

(二) 完善大学内部治理体系

随着新加坡政府对大学的放权,新加坡大学拥有更多的自主权:大学董事会和管理层拥有对学校重大发展战略的决策权^[4-5],同时也鼓励全校师生、广大校友以及社会捐赠者参与学校治理,与学校共同发展;大学拥有经费使用自主权,可根据学校发展实际对资金进行优化配置与使用;可自行确定招生标准和规模;拥有人事自主权,可自主招聘师资、确定职称晋升标准,自行确定教职工薪酬福利。在享有自主权的前提下,新加坡大学更是不断优化治理体系、提升治理能力,以更好地接权用权。

1. 改革和优化内部治理体系

新加坡大学实行董事会/理事会管理,通过层层分权与授权,建立以绩效为导向的激励约束机制,激发各层级主体(校长、院长、教职工)的主动性、积极性和创新性。(1)明确董事会/理事会领导地位。成员由教育部任命,职责为领导和指导大学的战略发展方向;任命和评价校长;有效利用资源。(2)充分发挥教授治学与治校作用。新加坡大学不仅注重发挥教授在学术治理、学科建设方面的专家作用,同时也通过由教授

组成的参议会、校务咨询委员会等组织,建立教授参与学校行政管理、为学校提供咨询建议的长效机制。(3) 鼓励学生自治与参与治理。在学生事务管理中,校方注重对学生的理性引导,注重激发学生对学校事务参与的主体意识。以南洋理工大学为例,校方关于学生事务方面的决策都会倾听学生会的意见,学生相关的重大活动也会交由学生会主办。

2. 以跨学科教研为核心建立和完善大学学术构架

大学获得自主权后,学校也不断完善学术架构,以提高学术竞争力。如南洋理工大学改革后以学部建设和国际研究平台打造为抓手进一步完善学术构架。将原有 12 所学院重组为工、理、商、文四大学院,以集合资源提高效益,强化通识教育以培养跨学科人才;围绕重点发展方向,成立跨学科平台和国际研究机构,鼓励并引导教师开展跨学科和跨国界学术研究与合作,如可持续研究院、拉惹勒南国际关系学院、医学院等,成为亚洲顶尖智囊机构;成立跨学科研究生院,培养创新型跨学科研究生,每个学生有来自不同学科的两个导师。^[6]

3. 充分发挥人事自主权以建设高水平师资

新加坡大学现代化治理改革在人才引进、管理和培育等方面发挥了重要的作用,有效促进了大学国际化人才战略的实施,提升了大学的国际竞争力。(1) 发挥学院主体作用,构建科学有效的人才管理机制。学院拥有人才招聘、晋升、考核等自主权,以财务预算为约束条件实施人才战略,不受人员编制限制。学院成立学院内外专家相结合的招聘委员会,采取全球招聘的形式遴选人才,建立内外结合、上下一体的全球化招聘体系。在聘用教师时,采用体现平等和竞争的合同管理制度,以契约形式明确大学与员工的权责关系。(2) 建立以市场为导向、绩效优先的教职员工薪酬体系。以南洋理工大学为例,学校参照世界一流大学教师待遇自主确定薪酬标准,吸引一流人才加盟。学校给予教职员工的薪酬除了基本工资、奖金之外,还包括灵活性津贴,可用于按照市场水平聘用或挽留学科领军人才,也可用于支付兼负行政管理职责的学术人员的责任津贴。同时学校还根据不同职称系列实施精确的教师分类评价体系,并将评价结果与奖金挂钩。按照科研、教学、社会服务三大类别指标,根据对教授、副教授、讲师不同系列的导向与要求不同,给予不同的指标权重。对讲师更注重科研的要求,科研比重为 60%,教学比重为 20%,社会服务比重为 20%,而对教授则要求教学科研并重,比重均为 40%,社会服务比重为 20%。(3) 注重教师的可持续发展能力培养。新加坡大学将培养人才、发展人才以及营造良好生态作为吸引高素质人才的重要手段。通过实施学术休假制度、为教师提供国际学术交流与合作机会等方式,为教师提供终生学习和可持续发展的良好环境。

(三) 深化大学与社会各界的合作

新加坡大学现代化治理改革中,通过产学研合作等一系列措施深化大学与社会各

界的合作^[7]，完善信息公开机制，接受社会评估和监督。

1. 积极发挥大学董事会/理事会服务大学的作用

新加坡大学注重发挥大学董事会/理事会服务大学发展的作用，通过优化人员构成来促进各类的人员、更多的人员参与学校发展。新加坡大学的董事会/理事会成员构成非常多元化，有行业精英、专家学者，也有优秀校友、荣誉会员等，大家各取所长为大学发展服务。

2. 信息公开接受社会监督

新加坡大学每年就大学发展情况向教育部提交年度进展报告，包括学校各方面事业发展情况与建设成效、内部治理结构和经费使用情况等，并向外界公开，接受社会公众的监督。同时，五年一周期，大学需要接受教育部组织的外部评估，以保证大学发展的水平与质量。

3. 注重与社会各界联系推动创新创业教育

新加坡大学十分重视与政府、企业和社会团体的联系，共同推动创新创业教育。以南洋理工大学为例，学校通过与政府机构合作，既可获得经费来源，也可通过政府机构发出自己的声音；通过与产业界联系，可以积极发挥业界为创新创业教育提供知识、专业技能和财政支持等作用。有的高校还长期与政府经济、科技相关的部门合作创办科创中心，同时联合生产企业、风投公司等机构，形成有利于政产学研一体化、加速成果转化的生态圈，师资也是由各专业知名教授、企业家、风险投资及专业人士组成。

三 中国现代大学治理改革的主要举措及现状

进入 21 世纪以来，构建和完善现代大学制度成为我国高等教育改革发展的重要着力点。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010~2020 年）》围绕完善我国高校内外部治理结构提出具体要求；教育综合改革和全面依法治国的深入推进为中国特色现代大学制度的构建营造了良好环境；《中国教育现代化 2035》描绘的教育强国建设蓝图成为共同目标愿景；中共十九届四中全会进一步重点指明了教育治理现代化的总体方向要求等；《深化新时代教育评价改革总体方案》从教育评价的角度为大学治理现代化水平提升明确了正确导向。在此背景下，高等教育领域不断加大简政放权力度，以大学章程的制定出台为标志，推动实质性的现代大学制度构建。

（一）构建中国特色的新型政府与大学关系

长期以来，政府管理在推动我国高等教育改革发展方面起到了积极作用。随着各领域体制机制改革的深入推进，在高等教育领域加快转变政府管理职能、扩大高校办

学自主权的相关改革实践,已成为重要趋势。自1985年我国教育体制改革拉开序幕至今,《高等教育法》首先明确了高等学校的7项自主权,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》具体规划办学自主权的落实与扩大,党的十八大后更是通过实施教育综合改革、管办评分离、放管服改革等系列举措,全力推进政府管理的改革和放权。按照要求,逐步厘清政府所拥有的管理权限和应当肩负的管理职责,以及高校自主办学所享有的权利和相应的责任,探索构建规范有序、统筹协调的新型政府与大学关系。

1. 系统改革下放高校办学自主权激发高校办学积极性

随着国家系列指导文件的出台,“放管服”综合改革深入推进,重新明确政府和高校的责权边界。改革重点通过将学科专业设置、经费使用、人事管理、教师评价等方面的部分权力下放给高校,力争打破各种掣肘,在“放”与“管”的平衡中,激发学校办学管理、教师教学科研的积极性和主动性,强化内生动力促进高等教育长远发展。

2. 改革预算拨款制度引导中央高校办特色创一流

2015年底,中央高校预算拨款制度改革全面启动,确立了“1+6”的预算拨款制度体系。基本支出方面,完善本科生均拨款的核定与调整机制,促进高校合理设定招生专业的规模与结构。专项资金方面,在原有13个专项资金项目的基础上,经过大幅整合优化,形成了涵盖“双一流”引导、教育教学改革、管理改革,以及基本科研业务费、捐赠配比、改善基本办学条件等6个方面的专项资金项目。此次改革以绩效为导向,按照因素、标准、政策等分配资金,在引导高校突出特色内涵发展的同时,也有利于中央高校根据事业发展需要统筹安排资金,扩大办学自主权。

3. 政府职能更加强调监管和服务改革

近年来的教育综合改革、管办评分离和“放管服改革”,都要求将政府职能往强化监管、优化服务上引导。首先,构建全过程的监管体系,落实落细督导、巡视、抽查等不同方式的监管职能,并利用信息公开强化信用监管,引入第三方评估,引导社会各界依法参与和监督。其次,强化统筹与指导,各地各部门上下衔接、合力配合、整体推进,实事求是提高工作成效。再次,凸显服务职能,在优化流程中实现办事程序的规范化、精简化,利用互联网探索构筑新型公共服务平台,形成优质高效的行政服务新机制。

(二) 加强大学内部治理体系建设

大学章程建设为深化高校治理结构改革提供了良好的契机。落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》及相关文件要求,2015年底我国大学章程普遍建立。高校随后以章程为龙头,在民主管理、学术评价机制、学部制、教师

专业发展、理事会制度、产学研合作等领域进行了深入探索，促使现代大学制度建设进入了全面深化改革的阶段。

1. 坚持和健全我国现代大学制度的基本要素

党委领导、校长负责。坚持和加强党的全面领导，要求学校党委切实把方向、管大局，面对新形势新要求，及时更新办学思想和发展理念，做好学校事业发展的顶层系统设计；认真做决策、保落实，创新工作机制，加强组织保障，逐级压实工作责任，促进党建与事业发展深度融合；同时严格履行抓班子、带队伍的职责，分类施策推进队伍建设，建强基层党组织战斗堡垒，从而全面领导学校工作。校长既是学校的法定代表人，又是主要行政事务的负责人，在党委领导下，全面负责学校发展与改革计划的拟定、内部组织机构负责人的任免，行使对教学、科研等行政事务决策管理的行政职权，并组织对外交流，维护安全稳定。与此同时，高校纷纷制定完善党委全委会、常委会和校长办公会议事规则，出台院系级党政联席会议和党组织委员会议事规则。党委与行政的议事决策制度在高校得到认真执行，为学校发展提供了坚强保证。

教授治学。合理区分、科学把握学术与行政之间的关系，是完善高校内部治理的重要方面。现代大学制度的要义之一是回归大学组织特征和本质属性，协调维护学术共同体的内外部关系，使共同体内的各利益相关主体发挥好各自的作用。基于此，我国高校在章程中，大多提出了教授治学的理念，指导建立以学术委员会为核心、“1+N”统分结合的学术治理组织体系，在学科建设等重大学术事项管理方面，突出学术委员会的决策、审议等职权；并限制校领导和职能部门负责人在学术委员会中的任职比例，保障教师、科研人员在处理学术事务方面的主体地位。与此同时，最大限度地激发基层学术组织活力，设立教授委员会作为院系层面实现教授治学的载体，促进学术权与党政管理权相对分离。

民主管理。中国高校注重在内部实行民主管理和监督，积极吸纳教职员工和学生代表共同参与学校行政事务管理。一方面，充分发挥学校教职工代表大会的主渠道作用，普遍建立二级教代会制度，实行工会代表、教师代表等列席两会制度，完善校领导联系基层工作制度等，在维护教工权益、关心教工生活、鼓励教工参与民主管理等方面取得显著成效。另一方面，积极丰富学生代表及群众组织参与学校民主管理的途径和方式，包括不断完善学代会和研代会制度、设立校长接待日和校长信箱、实行学生事务听证会制度，建章立制保障共青团、学生会、研究生会等群众组织参与学校治理的合法权益。

2. 探索实行学部制优化内部治理体系

学部制改革是近年来我国高校为进一步理顺学校内部管理体制而做出的创新探索，改革的基本取向是将学部打造为大学内部协调相关学科发展的学术性机构，通过打造开放式的跨学科组织，打破院系壁垒重新构建统筹管理与合作交流平台，以更好

地顺应学科交叉融合的发展趋势,优化学科结构布局,促进信息、资源、成果共享,助力全面发展的创新拔尖人才培养。学部制改革自北京大学1999年首开先河以来,目前已有武汉大学、大连理工大学等20余所大学陆续启动实践,积累了宝贵经验。

3. 改革开放环境下人事管理体制机制

新形势下,高校的人事自主权不断扩大。各高校结合国情校情,不断探索开放环境下的高水平人才队伍建设新机制新模式。以上海财经大学为例,通过十多年的探索实践,形成了一套具有学校特色的“常任轨”教师管理制度。(1) 国际通行的人才管理机制。第一,创新人才引进模式。海外院长经由学校授权,组建招聘小组主动进入国际人才市场,利用已经成熟的招聘渠道,严格程序、精准引进。第二,严格规范人才管理机制。吸收和借鉴世界一流大学终身教职制度(Tenure-track),推行并创新完善“常任轨”管理制度。如优化管理机制,以党政引领“常任轨工作委员会”;规范岗位管理,细化“常任轨”教师选聘、晋升、考核与常任教职申请程序;加强教职管理,完善“常任轨”教师师德师风、教育教学、学术研究和社会服务考核标准;健全激励机制,充分发挥骨干教师作用,引领常任教职后管理制度创新等。(2) 市场化的薪酬激励机制。坚持以人为本,考虑不同学科差异,积极应对人才市场竞争。针对“常任轨”助理教授,根据国际国内相关行业水平,合理参照兄弟院校薪酬现状,动态调整并提供有竞争力的起薪;针对副教授及以上,采取本人、学院和校级人事部门三方协商的方式,一人一议,确定最终待遇。(3) 双轨互通的管理机制。完善“双轨旋转门”机制,全面推行新进中级人员非达标即走的首聘期退出机制,鼓励非“常任轨”教师首聘期后申请“常任轨”;淡化身份概念,探索后讲席制度,扩大年薪制实施范围,分步健全开放、互通的师资管理制度,营造开放包容、公平竞争、激励相容的制度环境,实现双轨融合发展。该校“常任轨”制度的实施先后被一批国内高水平大学借鉴。其余高校也都在政府放权的基础上,自主探索实施了符合学校实际的一流人事管理机制。

(三) 面向社会开放办学

1. 建立董事会/理事会

中国大部分高校建立了董事会或理事会,希望它能够在关乎学校事业发展的各类事项上,发挥重要的咨询和协商职能,并同时肩负审议和监督的职责。在此过程中,董事会/理事会扮演的角色和主要作用在于:架构高校与社会市场联系的桥梁,丰富深化社会支持、参与学校办学的途径,健全社会监督、评价学校办学与管理的机制,有助于进一步提升学校治理水平,实现科学决策、民主监督。

2. 积极引入社会评价

深入推进教育管办评分离改革的要求之一便是完善校务公开制度,支持第三方参

与教育评价。一方面，实行信息公开，接受社会监督。建立高校信息公开清单制度，将社会关注的 10 大类 50 条项目作为高校信息公开的底线要求。各高校官网设立信息公开专栏，统一公布清单所列信息；并及时编制信息公开年报，集成于教育部网站公开显示，以助力社会参与学校治理。另一方面，认可、支持第三方提供教育评价服务。整合教育质量监测力量，扶持和培育教育领域的相关专业性机构，鼓励扩大各类非政府社会组织参与教育评价的范围、能力和水平。

3. 建立健全协同育人机制

探索科教融合，建立健全多元主体协同育人的高等教育人才培养新模式，是《中国教育现代化 2035》的明确要求。近年来，我国高校在与新兴技术企业、科研院所合作育人方面，做了不少探索，主要包括以下方式：一是“基地”协同式，依托产学研基地，大力推进如人才订单式培养、技术培训等方面的校企合作；二是“渗透”协同式，社会行业、企业有机地渗透高校课程设置、教学管理，以及社会实践和劳动教育等人才培养关键环节，如建立“校企联合班”、建立“双导师制”等；三是建立“高效、集成、开放”的协同育人平台，以多元化的项目式合作汇聚各方优势资源，面向行业前沿需求形成育人合力，使高校的人才培养规格与当前的社会及产业发展需求无缝对接。

四 中新现代大学治理改革比较分析

党的十九大提出建设社会主义现代化强国的战略目标，同时也对中国高校发出了“两个率先”的动员令。在教育先导性作用更加凸显的新时代，要更好地支撑国家战略，为民族复兴提供知识和人才，中国高校面临着加快一流高校和一流学科建设、加快实现现代化的伟大历史使命。随着《深化新时代教育评价改革总体方案》等重要文件精神推出，治理现代化在实现教育现代化中的作用更加重要。因此，基于中新两国现代大学治理实践，针对我国大学现代化治理体系建设中存在的问题，系统分析新加坡大学治理现代化治理改革的经验及其可借鉴性，将有助于进一步完善我国现代大学治理体系，助推高等教育现代化。

（一）关于政府与大学的关系

中新两国都通过自上而下的改革重塑政校关系。新加坡长期形成的威权政治，使政府在大学自治改革中起了主导作用；我国受计划经济的影响，高等教育体制改革也由政府自上而下推动。这种改革方式能很快付诸实施，效率比较高。但在具体的实践过程中，当前中国政府虽然在逐步放权、强化监管和服务方面推出了一系列的改革举措，但普遍存在放权还不够充分的问题，对大学的微观干预和事前控制仍较多，问责

制度、绩效协议和质量保证体系等监督考核职能尚没有真正建立,在一定程度上仍存在管理越位和缺位现象。而借鉴新加坡的实践经验:通过自上而下的改革,新加坡政府实现了从控制模式向监督模式的转变,在放权的同时,通过“政监合一”的模式进行管理。与此同时,政府以签署协议、契约管理为核心,事先明确方向要求、绩效指标与具体责任,每年组织评估大学提交的质量保障报告,同时建立健全问责机制,全过程监督和保障新加坡高校办学水平和质量。

(二) 关于大学内部治理体系建设

由于政治体制和国情的不同,中新两国大学的内部治理体系建设有较大不同。中国高校随着政府放管服改革的落实推进,依法享有办学自主权。但一方面,高校觉得政府放权还不够,如政府专项拨款只能专款专用、无法统筹;绩效工资总量控制,一定程度上弱化了高校收入分配的自主权;等等。另一方面,高校接权用权的能力还有待提升,与真正独立自主的办学主体相比还有一定距离。在现代大学内部治理体系方面,我国高校坚持和完善党委领导下的校长负责制,不断探索有效发挥教授治学、民主管理的长效机制。近年来,高校在政策范围内,依法开展了许多内部管理改革,比如校院两级管理、科研管理、人事管理、综合预算改革等,办学活力竞相迸发,但改革成效有待提升。在教授治学、民主管理方面,教职工在学术事务治理中的决策权还有待加强、学生参与学校民主管理的有效机制需要不断拓展。而借鉴新加坡大学内部治理的经验,可以发现:新加坡大学是独立公司法人,在战略改革与规划设计、办学运行涉及的内部事务、财务与资产管理等方面拥有很大的自主权。大学通过完善董事会管理、教授治学及人事政策激励等手段优化改革,保证利益相关方参与治理。在队伍建设方面,在全球范围内吸引最优秀的人才,同时极为注重教师激励,按照市场规律和机制优化人事薪酬体系,建立绩效导向的教师评价体系,有效激发教职工的积极性。此外,新加坡大学强调学生发挥主观能动性、实施自主管理,鼓励引导学生在自治过程中,自主自律、发挥自身潜力,对自身发展负责。

(三) 关于大学与社会的关系

中国高校董事会/理事会大多承担着筹资功能和发挥着部分决策咨询作用,真正参与高校治理的范围窄、力度小;面向社会的信息公开内容还比较粗略。在与行业协同育人方面,仍存在资源聚集的广度和深度有待提升,以及全方位的协同育人的长效机制尚未形成等问题。而与之相较,伴随着政府与大学关系的重构,对于新加坡大学来说,最为重大的变革就是学校开始作为独立公司法人,主动面向社会真正实现自主办学。首先,通过董事会成员构成的多样化,来强化大学与社会的联系;向外界公开信息,接受外部监督;主动对接社会需求开展人才培养和科学研究活动。其次,非常

重视与企业界的合作，从一开始的选题论证就注重聚焦新加坡经济发展和战略急需的领域，通过科研、开发、生产的一体化推动经济发展。再次，通过设立项目、设立企业中心、修订成果专利相关制度文件等各种方式，激发教师和学生创新创业积极性，促进成果转化、服务社会发展。

五 以强化自主权为核心构建 中国特色现代大学制度

根据我国高校治理改革存在的问题，借鉴新加坡大学现代化治理改革经验，本文从政府、高校、社会三个角度出发，按照放权、接权、监督评估的逻辑，建议政府以实施综合预算为抓手，进一步管办分离；高校以建设现代大学制度为核心，提升治理能力而更好地接权、用权、分权；同时面向社会，引入多元化力量参与教育治理与评价。

（一）探索综合预算，加快实现政府管办分离

我国应进一步加快政府职能转变，彻底实现教育管办分离，提升高校自主发展能力。一是通过厘清权责，夯实简政放权改革基础。进一步梳理政府、学校和社会相关机构的职能，编制各自的权责清单，合理划分政府与社会、学校的权责，建设法治政府和服务型政府，实现政府宏观管理、政府社会共同参与共同治理。二是建立综合预算拨款机制，给予大学统筹使用经费的自主权。建立稳定投入机制，科学合理设计拨款公式，对各类专项整合归并整体下达。建立健全高校质量评价机制和评价指标体系，探索财政拨款方式向规模、质量与绩效并重的配置模式转变，鼓励高校特色发展、高质量发展。在政府放权的前提下，允许高校根据自身事业发展需要统筹使用资金。鼓励高校以实现战略规划和运行目标为目的开展预算管理活动，按照“权责匹配、绩效导向；统筹资源、优化治理；管理规范、集约高效；统收统支、动态平衡”的基本原则，逐步建立起以综合预算管理为核心的现代大学财务治理体系。

（二）建设现代大学制度，提升高校治理能力

高校层面，要进一步完善内部治理体制，积极开展管理改革、治理创新，以建设现代大学制度为核心，健全治理体系、提升治理效能。一是构建党委、行政、学术、民主各司其职、高效运行的治理结构。坚持和完善党委领导下的校长负责制根本制度，确保党对学校事业发展的全面领导，确保校长依法、独立承担学校运行各项职责，强化党委行政沟通协调机制，提升决策执行水平。健全教授治学长效机制，充分发挥专家教授在学术咨询与决策方面的职能，提升学术治理水平。加强民主管理，集思广益、增进共识。畅通渠道、健全机制，鼓励各类教师、学生社团自我管理和自我

发展,引导全校师生积极参与学校治理,为学校发展出谋划策。二是坚持和完善校院两级管理重要制度。厘清学校与学院的权责边界,在对学院充分放权的前提下,以契约管理、目标管理为核心,激发学院办学的积极性、主动性和创造性,充分挖掘学院教学、科研等各项潜力,使之成为真正的准办学实体。三是坚持依法依规办学,建立健全以章程为龙头的制度体系。按照新时代新要求,以章程为龙头,全方位开展制度梳理与更新工作,建立健全确保高校科学、规范运行的制度体系。建立学校普法工作长效机制,健全师生权利保护机制和纠纷解决机制,提升依法治校能力。

(三) 面向社会开放办学,引入多元化社会力量参与学校治理

引导和鼓励高校进一步面向社会,开放办学。一是引入多元化社会力量参与教育治理和评价。借助董事会、基金会、校友会等三会平台,引导政府、学生家长、雇主、重要捐赠者和校友等参与学校治理。积极培育第三方专业教育评价机构,充分发挥其科学合理、公平公正的专业性评价作用,推动学校合理运用评价结果,提升治理水平。二是充分信息公开,加强社会监督。建立健全公开清单制度,逐步扩大信息公开范围,完善信息公开年报,使相关群体可以通过公开信息实现监督办学。三是健全产教融合、协同育人长效机制。充分利用社会优质资源,与公司企业建立联合实践基地,壮大行业导师队伍,提升学生实践创新能力。

参考文献

- [1] Singapore Statutes Online, "National University of Singapore (Corporatisation) Act," <https://sso.agc.gov.sg/Act/204A>, 2006-12-31.
- [2] Singapore Statutes Online, "Nanyang Technological University (Corporatisation) Act," <https://sso.agc.gov.sg/Act/NTUCA2005>, 2006-12-31.
- [3] 盛明科:《新加坡大学与政府间关系调适的机制设计与制度创新》,《复旦教育论坛》2013年第3期,第85~89页。
- [4] Registrar's Office of National University of Singapore, "NUS statutes and regulations," <https://www.nus.edu.sg/registrar/docs/info/administrative-policies-procedures/nusstatutesregulations-full.pdf>, 2020-10-29.
- [5] Nanyang Technological University, "The Nanyang Technological University Act (1992)," <https://www3.ntu.edu.sg/OAS2/statutes/2002-2003/ACT.PDF>, 2002-07-10.
- [6] 刘宏:《大学之道——新加坡高等教育的理念与实践》,南洋理工大学,2016。
- [7] 王喜娟:《新加坡现代大学制度建设的政策探析》,《高教发展与评估》2013年第4期,第62~69页。

Building a Modern University System with Chinese Characteristics by Strengthening Autonomy at Its Core —Based on the Singapore’s Experience in Reforms on University Governance

Cao Lijuan, Li Cong, Li Yueqi

Abstract: Currently, strengthening the autonomy of universities is one of the important trends of higher education reform. To this end, to build a modern university system and improve the efficiency of the system are the key for universities to take and leverage their power, and to modernization of the governance system and capacity in higher education. The Singaporean government has achieved promising results by implementing corporate system reform in institutions of higher learning and granting autonomy to universities in running schools. In the midst of the construction of “Double World-Class” and education evaluation reform in China, this paper analyzes and draws on the experience of university governance reform in Singapore, and gives suggestions on how to optimize the governance of universities in China from the perspectives of government, universities and society.

Keywords: Autonomy of University; University Governance; Modern University System