

體制、機制與標準：中國大學校長遴選的實踐反思與理性選擇

康翠萍

[提要] 大學校長公開遴選是現代大學制度建設的一項重要內容，2010年中國大陸頒佈了《國家中長期教育改革與發展綱要》，其中明確提出了要進一步完善現代大學制度，建立大學校長公開遴選制度。為貫徹國家有關政策精神，全國不少地區教育主管部門開始制定大學校長公開遴選實施方案。遼寧省自2008年起制定方案並對5所大學校長實施公開遴選，但由於中國傳統的人事聘任制的慣性作用，使得遴選過程並不令人十分滿意。尤其是在“遴選體制”、“遴選機制”及“遴選標準”上，存在著許多難以實施的現實弊端。因此，從體制、標準和機制上對中國大陸實施校長遴選進行反思，尋求問題的根源，作出合理選擇，必將是一項有意義的工作。

[關鍵詞] 高等教育 大學校長遴選 體制 標準 機制

[中圖分類號] G649.22 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2013) 03 - 0165 - 06

大學校長公開遴選是現代大學制度建設的一個重要組成部分。2010年，中國大陸頒佈了《國家中長期教育改革與發展綱要》，其中明確提出了要進一步完善現代大學制度，建立大學校長公開遴選制度。為貫徹國家有關政策精神，全國不少地區教育主管部門開始制定大學校長公開遴選實施方案。比如，南方科技大學面向全球的公開遴選、遼寧省5所大學校長公開遴選，等等。本人曾主持遼寧省大學校長公開遴選實施方案的起草、論證、研究及實施工作，在此過程中發現，由於傳統人事聘任制度的慣性影響，使得遴選過程並不令人十分滿意。尤其是在“遴選體制”、“遴選機制”及“遴選標準”上，存在著許多現實弊端。在借鑑發達國家大學校長遴選經驗的基礎上，對中國大陸大學校長遴選中幾個根本性的問題進行反思，並作出理性選擇，這對克服弊端，完善大學校長遴選方案和現代大學制度非常必要。

一、“誰來選校長”——遴選體制

誰來選校長，是大學校長遴選的前提性問題。在發達國家，大學校長遴選主要有兩種體制類型，一種是“學校自主遴選—任命制”，另一種是“學校自主選舉—政府任命制”。

“學校自主遴選—任命制”傾向於大學自主選拔校長，國家及地方政府不予干預。比如，英國和美國所實行的就是此遴選體制。在英美國家，大學校長的選拔被視為專業性行為，一般由學校董事會或教授評議會組建專門的選拔委員會負責，並聘請專業顧問挑選合適的校長人選。這種自主遴選制有明顯的特點：一是自治性，大學校長的選拔是學校的自主行為，不受外界的影響和干預；二是專業性，遴選委員會大都是行家、專家，或“獵頭公司”成員作為專門顧問或協力廠商來參與選拔工作；三是民主性，校長選拔委員會中不僅有學校董事會或理事會成員，還有學校的教授、學生、校友代表參加，由選拔委員會的全體成員對候選人進行評價、打分等等；四是廣泛性，校長選舉工作一般都通過各種媒體，在較廣的範圍內進行公佈；五是公開性，校長候選人通過對外公開招聘的方式確定。這種選拔方式，一方面可以使學校的教職員工在很大程度上參與到校長選拔工作中來，並對校長候選人有充分的瞭解，同時也增強了對校長候選人的認知度，使其一旦成為校長之後更有利於開展工作；另一方面可以擴大校長選拔的範圍，網羅社會各界精英，避免局限於本校經驗。

“學校自主選舉—政府任命制”傾向於大學可以根據自身發展特色、需要及現實狀況來選擇校長，但任命權歸政府所有或由教育主管部門任命。這種“學校自主選拔”與“政府任命”相結合的大學校長遴選體制在德、法、日、俄四國都較為流行。德國教育管理實行分權制，大學校長的選舉權歸大學的最高權力機構——“大學校務委員會”，校務委員會主要由大學內部教授、助教、科學助手、其他教職工以及部分學生代表等組成。法國大學的所有教授、講師都被聘為國家公務員，唯獨大學校長的選拔權歸大學的最高權力機構——“學校理事會”，理事會主要由教師、學生、研究人員和技術服務人員的代表以及校外一些有識之士等組成，選舉產生的校長由政府統一任命。日本大學校長是國家教育公務員，但實際上是由大學內部的最高行政領導人的諮詢機構——“大學評議會”投票選舉產生，評議會主要由校長、學部長、學部教授代表、研究人員等代表組成，選舉產生的校長由文部省任命。俄羅斯從1990年代初開始，大學校長遴選由過去的中央政府任命轉向全面推行“合同聘任制”，校長必須在大學的最高權力機構——“校務委員會”領導下，由全體教職工以及學生代表共同選舉產生，報經國家教育部認可和任命。

而在中國，雖然不同時期對大學校長遴選的主體有所不同，但仍以政府直接任命為主，所實行的是“政府直接任命制”。清朝末年，京師大學堂的管理學務大臣、總監督均由朝廷直接任命。民國成立後的北洋政府時期，1912~1917年反復修訂、公佈的《大學令》雖然沒有對大學校長遴選體制作明確規定，但當時國立大學校長均由大總統直接任命，公佈時由國務總理和教育總長共同署名。此後中國在大學校長的選拔上開始學習西方的經驗以多種形式進行遴選，但最終還是由政府任命。

中華人民共和國成立初期，全國高等教育事業由國家統一領導和管理，部分大學由中央政府及其有關部門管理，其它大學則由省級政府在中央政府的授權下行使管理權力。在大學校長任用上，堅持國家辦教育、黨管教育的原則，大學主要領導人由政府任命，遴選校長是在上級黨委組織部門領導下進行的。近年來，隨著高等教育體制變革的不斷深入，大學校長任命或聘任體制已經越來越不適應現代大學制度建設的步伐，改革勢在必行。於是不少大學開始面向海內外公開招聘校長，2007~2009年南方科技大學校長全球海選，打破了過去由組織人事部門直接任命的傳統，首開國內高校校長通過國際人才諮詢（獵頭）公司協助選拔的先河。這一舉措對中國大陸大學校長公開遴選起到了有力的推動作用。

2009年，本人主持了遼寧省大學校長公開遴選實施方案的制定和研究工作，對遴選體制與組織問題，提出了三種體制方案：一是比較保守的符合中國政府管理高校實際的“高校發展指導委員會”制，它是遼寧省高等教育改革與發展的最高權力組織，也是遴選大學校長的任命機構，由省委常委、分管文教工作的副省長牽頭，省委組織部、省教育廳、省人事廳等有關部門以及知名大學校長、專家、社會各界人士等參加遴選校長。二是比較折中但體現了專家作用的“高校校長遴選專家委員會”，可以由省委組織部牽頭，省教育廳、省人事廳參加，但最終決定權在相關專家及社會名流，負責各大學公開招聘並推薦的校長候選人的遴選與測評等工作。專家委員會成員由11~13人組成，通過推薦選舉產生，其中兩院院士、著名大學老校長和關心高校發展的社會各界人士佔60%以上，經選舉成立的省高校校長遴選委員會是校長人選的最終決策機構。三是體現大學自主遴選權的“大學招聘校長工作委員會”，委員會由23~25人組成，主要成員為大學教授、職工代表、學生代表、社區和企業代表，以教授和學生為主體（佔60%）。委員會成員每3年改選換屆一次，主要負責提出本校校長招聘的預報、接受、資格審查和相關的測評等具體招聘工作，同時向省高校校長遴選專家委員會推薦提交校長人選名單和交社會中介組織——獵頭公司向全球公開招聘確立人選名單，最後送省高校校長遴選專家委員會審定和考核。

在以上三種方案中，我主張第三種，因為大學校長能不能勝任，必須由大學的教授和學生來評價。校長是給大學的教授和學生當校長，而不是給政府當校長，或給社會當校長。但遼寧省委組織部則傾向於第一種，認為如此理性選擇，一是借鑑國內外大學校長遴選的經驗，二是結合中國長期以來的“政府任命制”實際，三是立足於中國現代大學制度建設的需要。

二、“如何選校長”——遴選機制

自古以來，中國官學校長遴選雖然以官府任命為主，但在遴選程序上，不同時代有著不同的特徵。古代，官府任命校長方式主要從最初的選舉、推薦、任命到由實行科舉考試產生政府官員來擔任學校校長。北宋太學的祭酒與司業多由學問淵博的大儒擔任。大儒得以擔任祭酒，主要有兩種方式：一是科舉及第或上舍及第的官員，經過一定的仕途歷練後，可升任為祭酒；二是未能科舉及第或未能被舉茂才的人士，若因其學問淵博、人品高尚，以及能被其他官員舉薦，也可升任為祭酒。民國初年，大學校長產生有六種方式，即委任、兼任、聘任、薦任、繼任、選任等。其中國立和省立、市立大學校長的任命一般以委任為主，其中也有薦任即由某人舉薦而被任命為校長，有些大學校長直接由政府官員兼任。中華人民共和國成立以來，大學主要負責人由政府任命。具體遴選程序是，先由上級黨委組織部門根據標準，在一定範圍內提出候選人名單，再進入候選人所在院校進行調查和考核，並在一定範圍內對候選人進行民意測驗，從而確定入選人名單，最後由上級部門對最終選拔出來的校長進行任命。

在西方，美國和英國有所不同。在實行“學校董事會領導下的學校自主遴選—任命制”的美國，作為大學最高管理機構的董事會有權聘用校長和管理人員，並監督學校的運作和管理。董事會通過一定的程序來決定校長人選，而校長則直接向董事會負責。通常情況下，董事會傾向於從本學校外部選取校長，尤其是對那些在其他學校擔任過校長和教務長的人更為關注。^①美國大學校長的具體遴選程序是：（1）由學校董事會任命組成一個校長選拔委員會；（2）由校長選拔委員會提出並確定校長的任職資格；（3）由校董事會公開對外發佈校長招聘廣告；（4）由校長選拔委員會對應聘者進行初步篩選；（5）由校長選拔委員會對候選人進行面試，校長選拔委員會

的成員會對面試情況進行充分的討論，並做出客觀公正的評價，最後以投票的方式推舉出1~2名候選人提交學校董事會決定；（6）由校董會決定最終人選；（7）由董事會向外部發佈公告。

而在實行“理事會和學校評議會領導下的學校自主遴選—任命制”的英國，大學校長選拔歷時也較長，任期也相對較長，一般也是10年左右。具體選拔程序是：（1）由大學理事會和教授評議會組成聯合選拔委員會，並確定校長候選人資格；（2）由聯合選拔委員會向社會公佈招聘廣告，選拔委員會將會通過各種媒體或途徑向外界公開招聘，或把新任校長的任職條件提供給“協力廠商”（主要是獵頭公司），由協力廠商代為招聘；（3）提出候選人2~3人；（4）由學校理事會對新任校長進行任命。

另外，實行“學校自主選拔—政府任命制”德、日、法、俄等國的大學校長遴選程序頗具相似之處，主要程序包括：（1）由大學內部校務委員會、理事會或評議會等提出新任校長的任職資格條件，即當前任校長任期將滿或遞交辭呈後，由大學的最高權力機構或諮詢機構，組織成員開會，商討並提出新任大學校長的任職資格條件，作為新任校長選拔的標準；（2）由大學內部校務委員會、理事會或評議會等組織成員或全校人員進行投票民主選舉，當新任校長的任職資格條件確定後，校務委員會、理事會或評議會則會組織全體成員或全校教職工通過民主投票的方式來選舉校長，一般是從德高望重，而又具有較強的管理素質的教授中選舉，（3）將大學自主選拔產生的校長人選上報政府相關教育部門批准或任命。

在遴選機制與程序上，我們採取比較折中的態度，提出的基本原則是，中國大陸要繼續堅持“高校黨委領導下的校長負責制”，大學校長實行公開招聘，在保證學校正確的政治方向前提下，改進選拔程序，實行民主選舉：（1）由黨委書記、教授、職工代表、社區代表、合作辦學方代表、學生代表組織成立校長遴選委員會，審核和決定新任校長的任職資格；（2）公開發佈招聘信息和招聘校長的資格條件，採取他薦和自薦等多種方式；（3）校長遴選委員會向上級政府提交和彙報候選人的全面情況，通過投票或其他方式最終決定新任校長人選名單；（4）新任校長候選人向學校全體教授晉職演講，並採取投票形式對新任校長進行評價；（5）所屬政府部門對校長候選人進行全面審核和認定之後，通過相關媒體向社會公示、公佈新任校長情況；（6）所屬政府主管部門按照中華人民共和國校長任命程序，向學校全體教職工宣佈並任命新校長就職。

三、“選誰當校長”——遴選標準

古代中國官學系統的校長均由官府任命，校長既是政府官員又是大學校長，能夠成為校長的標準，包括熟讀經書、德高望重、學識淵博，或是名仕、名教育家、思想家。

清朝末年，出任京師大學堂之負責人不僅在朝廷中要擁有一定的官位，而且在科舉道路上應取得進士之功名，同時還要熱心教務，懂得學堂管理。1917年以後教育部當時頒佈的《直轄專門以上學校職員任用暫行規程》就規定“凡直轄學校校長非專門以上學校畢業不得充任，但有薦任官以上資格，曾任教育職務滿三年者亦得充之”。應該說，在當時這些要求和標準並不高，但它使選任的大學校長有了基本的底線保證。1924年以後其選拔標準在學術和任期上有所突破。這一時期出現了許多知名大學和知名學者任大學校長，如北京大學蔡元培，任期達13年；先後擔任浙江大學、北京大學校長的蔣夢麟任期達20年；清華大學梅貽琦校長任期26年；南開大學張伯苓任期逾30年之久。這些校長不僅懂教育，還善於管理，真正把大學發展當作自己畢生事業，都是尊

重人才、愛護學者、發揚民主、依靠教授治校的校長之典範。

中華人民共和國成立初期，在選拔校長的標準上，“大部分大學校長的任職條件首先強調的是黨員身份，這是遴選的前提和基礎；其次是學術水平高、教學能力強、品德和人格等方面的條件”^②。時至今日，中國大陸大學校長選拔經歷了近60年的歷史演進，但不同時代對大學校長的要求仍不盡相同，50~70年代主要強調階級鬥爭意識，校長大多是老革命家或階級鬥爭的先鋒；80年代要求有開拓改革意識，出現了不少學術、教學改革型校長；90年代則主要是經濟發展意識，產生了許多經濟創收型或經營型的大學校長；進入21世紀後，在大學校長群體中出現了學術精英如回國博士、博士生導師和兩院院士等。^③

不難看出，中國大陸大學校長的遴選標準基本上是依據黨政幹部的選拔標準。一是有強烈的革命事業心和政治責任感，這是遴選的前提和基礎，二是具有較高的學術水平和威望，最好擁有理工科學術背景和院士頭銜，雖然理工科出身和院士頭銜並不是大學校長遴選的絕對標準，但卻是遴選的有利條件。三是有勝任領導工作的組織能力及實踐經驗。具有卓越的領導才能和豐富的管理經驗是大學校長所應具備的基本條件之一。四是有在任職學校學習和工作的經歷。^④

在國外，無論實行“學校自主遴選一任命制”的大學還是實行“學校自主選拔一政府任命制”的大學，其標準都不盡相同。美國大學校長遴選的標準很高，尤其是世界知名的大學，校長的遴選更為嚴格，具體標準可歸納為以下幾點：一是大學校長應畢業於一流大學，擁有博士學位，是各自研究領域卓有成就的學者。美國多數大學的校長，一般都畢業於國內名牌大學，並在這些大學擔任過教授一職，並且是各自所在學術領域的著名學者或專家。哈佛大學和耶魯大學的歷任校長都有這樣的經歷和資歷。^⑤二是大學校長應有多元化的專業背景和豐富的工作經歷。三是大學校長應具有高超的領導能力和管理水平。四是大學校長要充分瞭解教育規律，具有明確的辦學理念和辦學目標。

英國的大學有特許狀、章程、條例和規定四種管理文件，大學校長是評議會、政策和資源委員會等學校主要機構的主席，是評議會和理事會的主要聯絡人，可以對制定政策產生影響，對教師的晉升有很大的影響力。其能力具體包括：（1）大學校長應具備一定的學術能力。英國是世界上大學教育起源較早的國家之一，其大學教育與管理思想深受“教授治校”傳統的影響，校長大都由德高望重、具有較高的學術成就的專家來擔任。所以，與美國的大學校長相比，英國大學校長從形象和內涵上更像是學者，而不像是行政官員。^⑥此外，英國大學校長是由學校理事會和教授評議會聯合組成的選拔委員會來負責選拔的；而且根據特許狀規定，大學校長主要是學術領袖，直到20世紀50年代後大學校長才冠以首席學術和行政官員，負責主持評議會議等工作。

（2）大學校長應具備一定的管理能力。英國大學在選拔校長的過程中，不僅要考慮到校長候選人的學術背景和能力；而且還要求校長要有對各種會議過程有高度的洞察力，引導會議沿著合適的方向發展，使得所有與會人員感到他的意見受到了重視，進行必要的總結，達成共識。安排好日程，處理爭議，保證學校頒佈的文件準確無誤。^⑦

德國、日本、法國、俄羅斯等國家大學校長遴選標準上，與美國相比也有相似之處，但也有一些細微的差異，具體要求包括：（1）大學校長首先應是教授，具備一定的學術素質；（2）大學校長應具備一定的管理素質；（3）大學校長還應具備一定的政治素質。

回顧歷史，反思中國大陸大學校長遴選制改革實踐，我們必須清醒地認識到，高校校長遴選制單一的政府任命制已經式微。政府任命制已經成為制約理想大學校長產生的根本原因，難以

選拔或造就有時代影響的教育家，也不利於克服選拔工作的經驗性習慣和某些教條化做法。西方發達國家大學校長遴選經驗告訴我們，雖然西方大學有著特殊的社會體制的作用，但也不能不承認，西方大學的自主、自治的理念對大學校長遴選的影響，的確值得我們借鑑和學習。

我們的方案提出了大學校長的職業要求，校長應該有較高的學術素質、管理素質和政治素質三個方面。其中對學術素質和管理素質標準提得比較具體，比如在學術素質上強調：（1）具有博士學位和正高職稱，且年齡在60周歲以內，有特殊優勢者可放寬年齡，但不得超過65歲；（2）在所研究領域具備較高的學術造詣、學術頭銜、學術地位和學術影響，並在科學研究方面取得了國內外同行所公認的重要的學術成就；（3）具備國際視野，懂得大學辦學規律，熟識中國高等教育規律和國情，有獨特的辦學理念和辦學思想，且有在大學從事教學、科研或學術管理工作5~10年的工作經歷。在管理素質標準上：（1）具有較強的行政管理能力，具備決策、協調、組織、溝通、推動學校發展的管理能力；（2）具有較強的大學經營能力，善於為學校生存、建設與發展進行創新性構想和戰略性設計，具有帶領學校教職員工趕超或保持國際一流大學水平的能力；（3）具有為學校建設與發展籌資辦學、爭取各方資源的能力，能最大限度地吸引最好的學生和教職員工到學校學習和工作，為教職工、學生提供足夠的資源，營造良好的學術氛圍。

我們認為，當今中國大學校長遴選制，必須結合中國政治、經濟、文化制度及大學管理體制的實際，堅持公開、公正、民主原則，堅持學術標準的優先性原則、選拔程序的規範化原則，在充分借鑑西方發達國家大學校長遴選制基礎上，積極探索、合理選擇。在遴選標準和條件上，要樹立職業化觀念，實行大學校長職業化。要樹立職業化觀念，大學校長需要職業化。正如有學者所提出的，大學校長職業化是今後大學校長遴選應遵循的原則和方向。^⑥因為只有承認大學校長是一種職業，我們才有可能談論校長的職業素養，才有可能按照校長的職業素養要求進行遴選。大學校長的職業素養雖然沒有統一的說法，各個大學都有自己遴選校長的基準。但在其標準上應當有一些共同的因素，那就是大學校長必須是某一領域的知名學者，是教育家，是治理行家。要遴選那些最有智慧、最富有人文修養、最具教育情懷、最有經營管理能力的人來當校長。在遴選體制與機制上，設立專門的由政府、學校黨委、教授、職工代表、社區代表、投資方或聯合辦學方代表、學生代表組成的遴選委員會和測評組織機構，實施公開、民主選舉，規範遴選程序和步驟，走出一條符合中國國情的大學校長公開遴選的新路子。

①牛維麟：《世界一流大學校長特徵及其啟示》，北京：《中國高等教育》，2003年第22期。

②周群英、胥青山：《大學校長遴選程序的比較研究》，南京：《江蘇高教》，2003年第1期。

③王長樂：《略論高校校長的選拔方式》，上海：《上海高教研究》，1998年第11期。

④馬泓：《中美知名大學校長遴選機制比較研究》，成都：四川大學碩士學位論文，2006年，第34頁。

⑤席西民等：《中外知名大學校長的比較研究》，西安：《西安交通大學學報》（社會科學版），2002年第9期。

⑥王洪才：《大學校長：使命·角色·選拔》，上海：上海交通大學出版社，2009年，第135頁。

⑦付連興：《大學校長選拔與任用的國際比較研究》，山東臨沂：《臨沂師範學院學報》，2007年第4期。

⑧劉道玉：《中國怎樣建成世界一流水平的大學》，武漢：《高等教育研究》，2003年第2期。

作者簡介：康翠萍，瀋陽師範大學院校發展研究中心主任、教授、博士生導師。瀋陽 110034

[責任編輯 陳志雄]