

广东省哲学社会科学“十二五”规划项目“大学与政府关系动态平衡及其机制研究”(GD11CJY07)成果

教育部人文社会科学研究规划基金项目“中国大学与政府关系动态平衡及其机制研究”(12YJA880043)资助

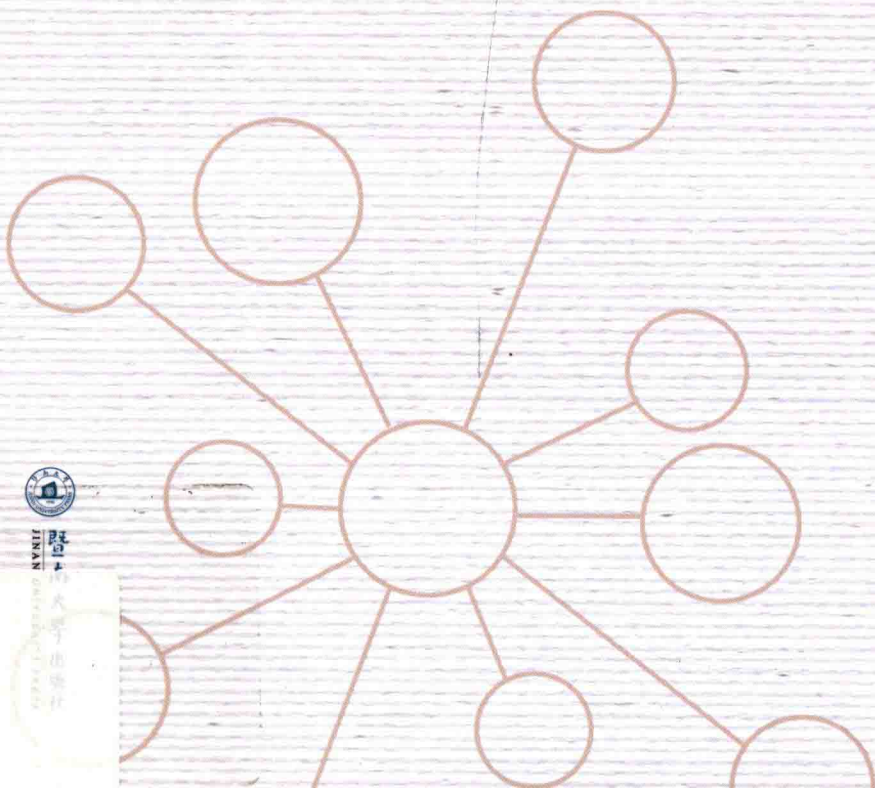
走向

中国政府与大学关系研究

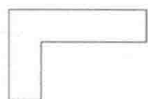
Going Towards Self-organization:
Research on Government-university Relationship of China

大学自组织

贺修炎
◎
著



暨大出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS



走向大学自组织

中国政府与大学关系研究

Going Towards Self-organization:
Research on Government-university Relationship of China

贺修炎 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

走向大学自组织：中国政府与大学关系研究/贺修炎著. —广州：暨南大学出版社，2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5668 - 1389 - 3

I. ①走… II. ①贺… III. ①国家行政机关—关系—高等学校—研究—中国 IV. ①D630. 1 ②G649. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 073494 号

出版发行：暨南大学出版社

地 址：中国广州暨南大学

电 话：总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真：(8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编：510630

网 址：<http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版：广州市天河星辰文化发展部照排中心

印 刷：佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本：787mm × 960mm 1/16

印 张：18.625

字 数：325 千

版 次：2015 年 10 月第 1 版

印 次：2015 年 10 月第 1 次

定 价：40.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题，请与出版社总编室联系调换)

目 录

导 论 /001

第一章 自组织理论：政府与大学关系研究的理论基础 /018

第一节 自组织理论的产生 /018

第二节 自组织理论的基本内涵 /026

第二章 自组织理论对政府与大学关系研究的适切性 /038

第一节 自组织理论：研究复杂巨系统的有效工具 /038

第二节 政府与大学关系：一种复杂巨系统 /042

第三节 大学自组织状态和政府与大学关系 /051

第三章 大学自组织：博弈型的中世纪时期政府与大学关系 /063

第一节 西欧中世纪时期的政教二元政治体制 /064

第二节 西欧中世纪时期大学的起源与类型 /072

第三节 大学自组织：中世纪时期博弈型的政府与大学关系 /077

第四章 启示与借鉴：德英法三国大学自组织状态及其政府与大学关系的历史演变 /096

第一节 大学有限自组织：和谐型的德国政府与大学关系 /97

第二节 大学自组织：大学自主型的英国政府与大学关系 /116

第三节 趋向大学自组织的法国政府与大学关系的演变 /130

第四节 启示与借鉴：德英法三国政府与大学关系的历史演进 /147

第五章 大学被组织：政府控制型的清末政府与大学关系 /157

第一节 腐朽没落的封建清末政府 /157

第二节 清末时期大学的缘起与发展 /159

第三节 大学被组织：政府控制型的清末政府与大学关系 /164

第六章 民国时期大学自组织状态及其政府与大学关系 /170

第一节 民国政府的建立及其演变 /170

第二节 民国时期大学的建立与发展 /172

第三节 民国时期大学自组织状态及其政府与大学关系的演变 /178

第七章 新中国成立以来大学自组织状态及其政府与大学关系 /194

第一节 新中国政府组织的建立及其演变 /194

第二节 新中国大学的发展历程 /207

第三节 新中国成立以来大学自组织状态及其政府与大学关系的演变 /223

第八章 构建大学自主型的中国政府与大学关系 /233

第一节 构建大学自主型的政府与大学关系：中国大学发展的必然选择 /233

第二节 系统要素协同：构建大学自主型的中国政府与大学关系的关键 /240

第三节 大学自治：构建大学自主型的中国政府与大学关系的有效推力 /244

第四节 政府适度控制：构建大学自主型的中国政府与大学关系的核心 /256

结 语 /269

参考文献 /275

后 记 /294

导 论

一、选题缘起和研究意义

（一）选题缘起

但凡从事高等教育研究的同行们都无不知晓这样的一个事实：大学是自发形成的^①，巴黎大学、博洛尼亚大学、牛津大学和萨莱诺大学就是典型的案例。这一事实至少可以说明，大学并非政府意志的直接产物。也就是说，大学与政府本无关系。在约翰·洛克（John Locke）的眼里，政府是基于人类自然状态“缺乏人所共知的法律尺度、缺乏知名的和公正的裁判者和缺少权力来支持正确的判决”^②这三种缺陷而产生的。但从政府产生的历史阶段来看，政府是随着阶级社会的产生而产生的，只有在没有阶级的原始社会或自然状态下才没有政府组织，从社会阶层、阶级产生与分层上来说，政府居于社会顶层，对社会资源拥有绝对的支配权。因此，从这个角度来说，对社会资源控制权的争夺是政府的本性，从而政府也就天然地具有控制大学的倾向。也就是说，政府才是政府与大学关系形成的肇始者。

如此看来，政府似乎是大学的控制者。但事实并非如此简单。从起源上看，中世纪大学是一种行会性质的“社团性大学”，而行会是一种类似基尔特（guild）的自我保护组织，因而，大学天然地具有自主的倾向，并不会轻易屈从于政府对自己恣意妄为的控制。然而，大学虽本与政府无关，却是一个典型的资源依赖型组织。大学对政府所控制的资源不得不产生依赖，而且这种依赖往往随着高等教育的不断扩张而增强，随着政府对

① [法] 雅克·韦尔热：《中世纪大学》[M]，王晓辉译，上海：上海人民出版社，2007. 32～33.

② [英] 约翰·洛克：《政府论》[M]，刘晓根编译，北京：北京出版社，2010. 9～10.

资源的分配和控制能力的增强而增强，因此大学又不得不接受政府一定程度的控制。^① 于是，政府控制与大学自治就成了政府与大学关系中的一对矛盾，这对矛盾贯穿了世界各国高等教育的发展历程，而且，在不同的历史时期，政府与大学关系犹如一副钟摆，在“政府控制”和“大学自治”的两极之间来回振荡，没有一个固定不变的模式。因而，政府与大学关系也就一直成为世界各国高等教育发展过程中不得不面对的一个问题。

笔者认为，政府与大学关系是一个非常复杂的问题。政府与大学关系形成于西欧中世纪的封建社会时期，教会权力与封建政权各自内部和相互之间为争夺各种社会资源的控制权而展开了激烈的角力，形成了当时富有特色的政教二元政治局面，从而大学就成为当时教会、封建王权、自治城市、城邦和公社等各政府要素竞相争夺的对象。因此，政府与大学关系自开始就无比复杂。此后，随着大学功能和职能的不断扩展，以及由此引起的大学角色的多样化，加上由于国家政权结构形式的多样化所带来的政府组织形式的多样性，政府与大学关系变得更加复杂。

对于政府与大学关系的复杂性，笔者试着用自组织及其相关理论进行力所能及的审视。根据自组织定义及原理，在政府与大学关系中，处于强势地位的政府一方应让大学充分发挥自组织功能，尽可能少地对大学施予某些特定的干预。同时，系统自组织理论也告诉我们，随着贝塔朗菲一般系统论对“机械决定论”和形而上学“实体”实在的哲学观的发展和否定，认识论实现了从“实体”实在向“关系”实在的转变。^② 因而，我们可以将政府与大学关系视为一个关系系统。在系统论的视野里，政府与大学关系是一个尤其复杂的关系系统，可以分为内、外部两个方面。一般而言，政府与大学关系的内部系统至少由政府、大学以及政府与大学相互作用后产生的若干个子系统组成，而政府子系统中包括中央政府、地方政府等子系统，其中中央政府包括各个与大学管理相关的中央政府部门，地方政府包括各个与大学管理相关的地方政府部门等等；同样的道理，大学子系统也包括若干个子系统，大学子系统内的子系统又包括若干个子系统；并且，政府与大学两个子系统相互作用后还会衍生很多的子系统，如高等教育的管理体制子系统、高等教育的教育教学体制子系统、高等教育的领导管理体制子系统、高等教育的招生就业体制子系统等等。在政府与大学

① 刘虹：控制与自治：美国政府与大学关系研究[M]。上海：复旦大学出版社，2012.7。

② 高剑平，邹华锋：“关系”实在：系统科学的本体论根基[J]。学术论坛，2008（12）：18。

这一关系系统中,既有物物关系,也有人物关系,还有虚实关系以及表象与本质的关系等等。因此,政府与大学关系系统中的子系统及其子系统的子系统是难以穷尽的。从上述内容可看出政府与大学关系系统中要素或子系统数量的复杂性。另外,该系统中的要素或子系统具有鲜明的层次性。上下层次子系统之间的层次性自不必说,政府与大学这两个大的子系统之间亦有层次高低之分。一般而言,政府,即国家或地方一级的领导机关,其教育行政部门及其工作人员往往位于最高层次。^①而就政府与大学关系系统这一整体而言,政府与大学关系系统是社会系统的一个子系统,其外部关系也非常广泛,有与人口的关系、与社会物质生产的关系、与社会政治的关系、与社会文化的关系等。很显然,这些外部关系也是很难穷尽的。

面对如此复杂的政府与大学关系问题,学者们“八仙过海,各显神通”,从非系统的各个视角进行了较为全面的研究,提出了一些真知灼见。但笔者认为,系统的问题应该用系统的方法来解决,将政府与大学关系置于自组织视野中进行研究或许能开辟二者关系研究的另一片天地。当然,自组织与自组织理论是一个庞大的理论体系,作为一个社会子系统——政府与大学关系系统,运用系统自组织理论作为其具体的研究工具较为适宜。

(二) 研究意义

1. 理论意义

政府与大学关系研究既是学界研究的热点,也是学界研究的难点,诸多学者从教育学、管理学和政治学的角度,分别将其看成是一个教育难题、管理难题和政治难题,并进行了较为深入的研究,成果颇为丰富。对于本研究,笔者首先论证了政府与大学关系的系统属性,认为政府与大学关系是一个复杂的巨系统,因而将系统自组织理论应用于政府与大学关系研究是适宜的,并从大学自组织视野对此进行了较为深入的研究,提出了完全自组织、自组织、有限自组织、被组织和极端被组织五种大学自组织状态,建立了大学自组织状态同政府与大学关系类型的对应关系。因此,运用系统自组织理论对政府与大学关系进行研究,无疑开阔了政府与大学关系研究的视野,发展了自组织理论的研究范围,还丰富了高等教育学的研究视野与内容。

^① 叶澜. 教育概论 [M]. 北京:人民教育出版社,1999. 25.

2. 实践意义

本研究从大学自组织的视角首先对西欧中世纪时期大学、德英法三国大学的自组织状态及其政府与大学关系进行了较为深入的历史考察，提出了大学附属型、大学自主型、政府控制型、政府主导型（协调型或和谐型）等几种政府与大学关系类型，为重构基于大学自组织的中国政府与大学关系提供了一定的经验借鉴。同时还对中国近现代大学诞生以来的自组织状态及各个历史时期政府与大学关系的历史变迁进行了较为深入的分析，作出了“被组织是中国大学的基本状态，政府控制是中国政府与大学关系的基本类型”的判断。因此，本研究提出的构建大学自主型的中国政府与大学关系设想，具有较强的针对性和科学性，无疑会对中国政府与大学关系的重构和现代大学制度建设起到一定的启示作用。

二、研究现状及述评

（一）研究现状

自发形成于西欧中世纪时期的行会性质的社团性大学，不断地与教会、世俗王权和城市自治组织进行着尖锐的斗争，或许我们可以将这种斗争看作是大学与政府（政府要素）关系的起点，但此时两者关系并没有成为一个问题而困扰其间。大学和各政府要素在彼此关系的维持中，利益共占，各得其所，且当时占据主导地位的教会又是大学的坚定支持者，因此，大学总能得到相当程度的自治，并为己起名为“universitas”。拉丁文“universitas”来自罗马法规，原意为“法人组织”^①（corporation）。至12世纪大学发展初期，虽然大学没有成为一种机构，但大学已实实在在地拥有了一定的自治权。13世纪中期，教皇赋予巴黎大学主持校务的大师使用印信的权力，以便其代表学校对外签订协议文书。^②从深层次看，之所以中世纪大学起源时期政府与大学关系较为平衡，主要得益于当时较为特殊的政教二元政治体制。但随着教会组织的日渐衰微并最终退出政治舞台，民族国家政府逐渐变得强盛与专制，在这种民族政府单一的政治专制体制下，政府与大学关系问题才凸显出来，这一问题困扰大学发展至今，从而也拉开了政府与大学关系研究的序幕。

① Green T. H., Lewis G. *A Brief History of the Western World* [M]. Fort Worth: Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1997. pp. 538 - 539.

② 郭为藩. 转变中的大学：传统、议题与前景 [M]. 北京：北京大学出版社，2006. 4.

1. 国外关于政府与大学关系的研究

总体来看,国外学者对政府与大学关系的观点主要持两种取向。一是以法国学者为代表,他们普遍认为国家的高等教育发展必须通过国民计划的制订去加以保证,高等教育必须在国家的高度控制下才能保持高效运转。二是以美国学者为代表,认为大学自治固然有必要,但政府对大学实行干预与控制也是合理的。德里克·博克(Derek Bok)在其《走出象牙塔——现代大学的社会责任》中指出政府的干预应当限定在一定的范围内,并最大限度地降低对学术事业的损害。持此观点的还有克拉克·科尔(Clark Kerr),他在其代表作《大学的功用》一书中肯定了联邦政府介入高等学校事务、资助高等教育发展的合理性,指出:“美国大学体系的铸成得益于两次巨大的冲击,使之成为独具特色的体系。而这两次冲击都来自大学外部,主要来自政府。”^①约翰·S.布鲁贝克(John S. Brubacher)在对学术自治的必要性给予肯定的同时,又认为学术自治和政府控制都要有一定的限度。

自20世纪80年代以来,国外对政府与大学关系的研究非常活跃,也很有深度,提出了影响深远的政府大学关系的“三角协调模式”和政府与大学关系的“三角四块模式”等理论。伯顿·克拉克(Burton R. Clark)的“三角协调模式”将国家权力、学术权力(寡头)和市场作为三种协调高等教育系统的势力,此三种力量相互作用,既是相互间张力的来源,也是相互间协调的动力机制。而且,这三种要素的组合形式随国家权力结构形式的不同而不同,从而也就形成了目前集权型、分权型和协调型三种不同的政府与大学关系模式,如图中的苏联、瑞典、法国属于集权型,美国、加拿大属于分权型,日本、英国则属于协调型。同时,这种组合形式也并非一成不变,往往会随着一国社会政治体制的变化而变化(如图1所示)。

^① 施晓光. 西方高等教育思想进程[M]. 哈尔滨:黑龙江人民出版社,2002. 247~249.

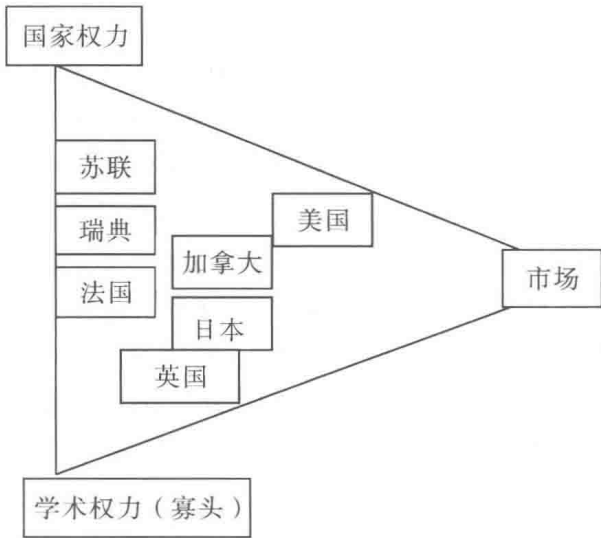


图1 政府与大学关系的三角协调模式^①

之后，弗兰斯·F·范富格特（Frans F. Van Vught）在对美国、德国、英国、法国等 11 个国家的高等教育政策进行比较的基础上，对克拉克的“三角协调模式”进行了拓展，着重突出了政府作用的复杂性，指出各个国家政府卷入高等教育的实际情况存在很大的差别，同时还指明了市场和中介组织也对高等教育产生着越来越大的影响。这就是范富格特的“三角四块模式”，如图 2 所示。

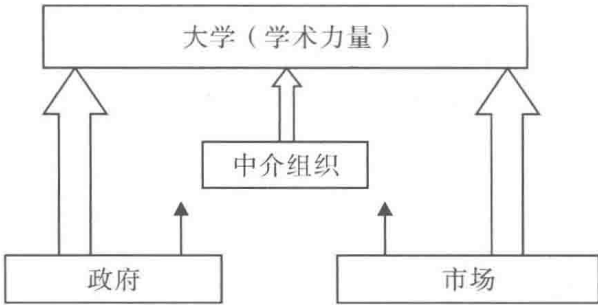


图2 政府与大学关系的“三角四块模式”^②

① Burton R. Clark. *The Higher Education System* [M]. Berkeley: University of California Press, 1983. pp. 136 - 181.

② [荷] 弗兰斯·F·范富格特. 国际高等教育政策比较研究 [M]. 王承绪等译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001. 前言.

20 世纪 90 年代中期,美国社会学家亨利·埃茨科威兹 (Henry Etzkowitz) 在三螺旋概念的基础上提出了官、产、学三螺旋理论。如图 3 所示,政府 (G)、产业 (I) 和大学 (U) 分别是三股螺旋,每股螺旋各自拥有内核区,以与其他机构保持相对独立,同时它们又各自有与其他机构充分相互作用的外场域。从力学的角度来讲,三股螺旋的合成场强使三螺旋呈螺旋式前进,即三股螺旋在垂直方向上不断进化,进化的力量来自三者的内在动力,也来自它们彼此之间的相互作用和影响。^① 因此,三螺旋理论有助于人们加深对政府与大学关系的理解,政府与大学两股螺旋之间的场强弱化,有利于形成大学自治;如果二者之间的场强得以强化,则势必导致政府干预主义。

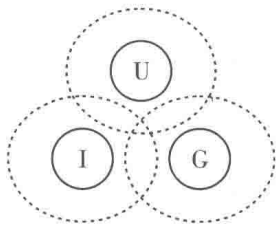


图 3 三螺旋场相互作用模型

不过,由于纳米生物技术的过度应用而带来的负面社会效应,以追求生产利益最大化为目标的政府、产业和大学三螺旋框架开始发生变化,并显得越来越无能为力。于是,一些学者将公众作为第四根轴线加入三螺旋,以抑制它们单纯地追求生产利益最大化,从而形成了四螺旋理论。在此理论下,政府与大学关系的研究迈出了新的一步。

2. 国内关于政府与大学关系的研究

中国大学属外生后发型^②,是在“教育救国”理念下逐渐兴起的,因此,中国大学自诞生起就受到了当时环境和传统文化的强烈影响,从而也就形成了富有中国特色的政府与大学关系。萌芽时期的中国大学完全隶属于清政府,皇帝是大学的最高统治者,当时政府与大学的关系全然是一种统治与被统治的关系,大学处于政府的绝对管制之下,因此,此时的政府

^① 周春彦, [美] 亨利·埃茨科威兹. 三螺旋创新模式的理论探讨 [J]. 东北大学学报 (社会科学版), 2008 (4): 302.

^② 杨天平, 刘爱生. 精英化阶段的中国大学特色: 回顾与反思 [J]. 复旦教育论坛, 2010 (2): 62.

与大学关系就不是一个允许被研究的问题。也就是说，与中世纪大学诞生时期政府与大学关系本身不是一个问题一样，中国大学萌芽时期的政府与大学关系本身也不是一个问题。但是，二者的境况是完全不一样的，前者是自组织的，而后者是被组织的。至民国时期，蔡元培等一批留学归国人员将西方教育理念引入并运用于国内的大学办学实践，杜威等一批西方教育家、哲学家先后通过演讲在国内传播西方教育思想，大学自治理念才得以逐步确立。再加上当时政府对大学所寄予的“教授高深学问，养成硕学闳材，应国家需要”的愿望，中国政府与大学关系才真正成为一个可供研究的问题。蔡元培就任民国首任教育总长时颁布了《大学令》等一批法令，确定了国家对大学实施法律、法规上的宏观管理，大学享有一定程度自治权的体制。因此，可以说，蔡元培是对中国政府与大学关系进行理论阐述与研究的第一人。

新中国成立后至改革开放前，中国大学处于高度的国家计划经济体制之中，大学成为政府的一个供给制部门，隶属于政府。虽然大学被政府控制的程度低于刚诞生时的清末时期，但总体来看，政府与大学的关系仍然是一种控制与被控制、领导与被领导的关系。因此，这一时期的中国政府与大学关系也并非一个值得研究的问题。而新中国成立以来真正的政府与大学关系研究则始于改革开放以后。1979年12月，复旦大学校长苏步青等在《人民日报》发表《给高等学校一点自主权》，自此拉开了政府与大学关系研究的序幕。此后，《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布，掀起了中国政府与大学关系研究的高潮，出现了一批有价值的研究成果。由于中国大学长期处于政府的严厉控制之下，因此，这些研究大多针对政府的高等教育管理体制改革问题，提出政府应简政放权，不断扩大大学的办学自主权。如朱佩璋（1985）认为高等教育管理体制改革，就是要解决政府对高等学校统得过多、管得过死，高等院校很少有办学自主权这个关键问题。^①

如今，关于政府与大学关系的研究仍是一个热点。而且，随着研究的不断深入，学者们相继提出了一些颇有见地的政府与大学关系理论。杨柱等（2007）在克拉克“三角协调模式”的基础上，从体制转型的角度入手，认为社会经济体制的转变，不可避免地导致政府控制大学的社会、法

① 朱佩璋，当前高教体制改革的关键是改变政府对高校统得过多的管理体制[J]，高等农业教育，1985（4）：22.

理和经济基础都随之发生了变化,大学和社会的联系不应仍为政府所阻隔、隔断,大学不能仅按政府的指令行事,而应从原来的线性关系转变为三角关系,如图4所示。



图4 大学、政府与社会的线性关系向三角关系的转变示意图①

史静寰(2006)吸收社会科学领域的整体论方法,在总结分析国外经典、解读高等教育变迁历程与模式的基础上,提出了四要素环绕互动型的高等教育体制框架,如图5所示。

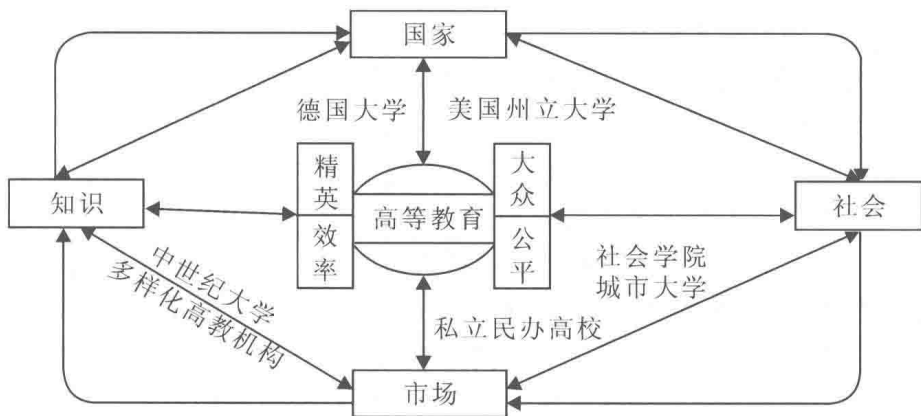


图5 政府与大学关系的四要素环绕互动型框架②

同时,国内的研究者还从多种理论视角对政府与大学关系进行了专门研究,其中运用最多的莫过于治理理论。治理理论与政府官僚体制相对,崇尚多管理主体的多中心体制,应当说,这一理论对改变政府对大学管理的一元体制,构建政府、大学和社会(市场)共同组成的多元管理结构,

① 杨柱,龙献忠.论体制转型与政府、大学和社会关系的新向度[J].贵州大学学报(社会科学版),2007(2):102~104.

② 史静寰.构建解释高等教育变迁的整体框架[J].清华大学高等教育研究,2006(3):19~25.

从而形成新型的政府与大学关系模式是有百利而无一害的。运用治理理论对政府与大学关系进行研究较有代表性的是龙献忠和张圣祺。龙献忠(2005)在其博士论文《从统治到治理——治理理论视野中的政府与大学关系研究》中认为,中国政府与大学关系要实现从统治与被统治走向合作,必须做到:一要改革当前大学单位制度;二要确立大学的独立法人地位;三要重构政府公共权力,将部分权力还给大学和社会;四要大力发展和培育第三部门,推行多中心治理模式;五要构建起政府、大学与社会组织间的参与协商机制,使政府与大学的合作伙伴关系制度化和法制化,充分保证大学的合法权益。^①张圣祺(2012)在其博士论文《治理理论视域下我国政府与大学关系研究——以政府为重点分析对象》中,在对我国政府与大学关系的历史演变和现状进行充分分析的基础上,提出了高等教育治理主体多元化的设想,但这一过程实现的关键则在于政府角色的转变和职能的重新定位。因此,需要制定教育法律法规,不断健全高等教育法律体系;统筹高等教育的协调发展,引导大学制定合理的发展规划;建立高效的高等教育拨款机制,提供大学发展的经费保障;建立完备的高等教育评估机制,做好对大学发展的监管等等。^②

此外,刘虹(2012)还运用博弈论对美国政府与大学关系进行专门研究,认为美国的政府与大学关系是一部政府控制与大学自治间相互博弈的关系史,大学为了在与政府的博弈中更多地实现自身的利益,明显地采取了三个策略:在大学内部设置处理政府事务的专门机构;成立大学协会、联盟,以利益集团的形式影响政府教育政策的制定;开拓多元化的筹资渠道,积极利用各类私人资本降低大学对政府资金的依赖度。^③吴晓春(2012)则基于信任理论,在审视我国政府与大学关系之症结的基础上,勾勒出了以健全有效的法律体系、权责清晰的信任机制和完善的问责制为主要内容的三位一体的理论框架,进而提出了建立我国政府与大学和谐关系的对策。^④

3. 从系统理论的角度研究政府与大学关系

据笔者所掌握的资料,明确从系统理论的角度对政府与大学关系进行

① 龙献忠. 从统治到治理——治理理论视野中的政府与大学关系研究 [D]. 华中科技大学博士学位论文, 2005. 121 ~ 154.

② 张圣祺. 治理理论视域下我国政府与大学关系研究——以政府为重点分析对象 [D]. 吉林大学博士学位论文, 2012. 3.

③ 刘虹. 控制与自治: 美国政府与大学关系研究 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2012. 192 ~ 198.

④ 吴晓春. 信任视野下我国政府与大学关系研究 [D]. 西南大学博士学位论文, 2012. 2.

的研究寥寥无几。叶澜（1999）在其《教育概论》中，是将教育作为一个系统来看待的，在论及学校教育系统的总结构时，将整个教育系统分为阶梯式的政府领导机关、学校、教师和学生四个层次，第一层次通常称为宏观层次，第二层次称为中观层次，第三、四层次则称为微观层次。^① 这四个层次构成一个整体，自上而下，相辅相成。我们姑且可以将第一层次与第二、三、四层次间的关系理解为一种政府与大学之间的关系。吴结（2001）在其《简论英国政府与大学的关系》一文中，试图将政府与大学关系理解为一个由双向联系构织成的关系网络，来揭示政府与大学关系的内涵。^② 这种关系网络，我们也可以勉强认为是一种以双方权利和责任为联结的系统。

当然，上面谈及的政府与大学关系的三角模式也可以看成是一个由国家权力、学术权力（寡头）和市场组成的三角系统，可以看成是在用系统的思维研究政府与大学关系。同理，“三角四块模式”可认为是将中介组织纳入了对政府与大学关系进行研究的系统之中；三螺旋理论和四螺旋理论则是先后将产业和公众纳入了政府与大学关系研究的系统之中。而四要素环绕互动型框架则更是丰富了研究政府与大学关系的系统思维内涵，在突出政府重要性的同时，认为系统中其他要素的作用也是不可忽视的。

（二）研究述评

通过上面的介绍，我们不难看出，现有关于政府与大学关系研究的成果数不胜数，但由于系统思维的缺乏，研究结论往往带有较大的局限性。在对政府与大学关系的研究中，有的将政府、大学完全割裂而忽视政府与大学关系的整体性，认为政府与大学关系不顺的根源要么在于政府，要么在于大学。割裂政府与大学关系的另一个表现是，未能将这一关系看成是一个关系系统，因而产业、公众、社会、市场等其他要素就被恣意地加入到松散的政府与大学关系中，形成了“三角协调”、“三角四块”和“四要素环绕互动”等各种不同的政府与大学关系模式。当然，笔者在此也并非想否认这些模式的科学性。同时，已有的政府与大学关系研究有过分迷信治理理论之嫌，往往将治理理论视为解决政府与大学关系既存问题的灵丹妙药，大谈特谈公共治理理论的强大功能。殊不知，治理和治理理论本身就是一项系统工程，牵一发而动全身，为治理而治理，往往只能是“头

① 叶澜. 教育概论 [M]. 北京: 人民教育出版社, 1999. 24 ~ 32.

② 吴结. 简论英国政府与大学的关系 [J]. 有色金属高教研究, 2001 (2): 60.

痛医头，脚痛医脚”，或者是顾此失彼。因此，治理理论并非万能的。不过，笔者也欣喜地看到，三螺旋理论和四螺旋理论对政府、产业、大学和公众螺旋式演进的外在机理进行了较为深入的探讨，谈及了三股或四股螺旋外部场强的相互作用机制，以及政府与大学关系的演化问题。尽管如此，螺旋理论还是未能从系统理论的角度去揭示螺旋式前进的本质原因。

总而言之，目前政府与大学关系研究的主要症结在于系统意识的缺乏，不自觉的系统思维不利于开展系统性的政府与大学关系研究。本研究旨在从系统理论的角度出发，将政府与大学关系视为一种关系系统，并运用自组织与系统自组织理论对这一关系系统的演进规律作深入探讨，力争取得一定的突破。

三、相关概念与研究范围的界定

（一）政府概念的界定

政府伴随着民族国家的形成而产生，其功能是对国家进行统治、指导、控制、支配和调节管理。对于一般意义上的政府概念，各方给出的定义可谓林林总总，综合来看，其概念有广义上的，也有狭义上的。广义概念的政府是指所有国家机关的总和，包括行政、立法和司法机关等，这个意义上的“政府”与“国家”相差无几；狭义概念的政府则是指国家行政机关，包括中央政府和地方政府。^{①②③④⑤}

乍一看来，政府与大学关系研究中的“政府”，对象具体，具有较鲜明的指向性，取其狭义即可，即仅指行政机关，包括中央政府（国务院及其相关业务部门）和地方政府。但在实际工作中，对大学发展产生影响的“政府因素”来源广泛。首先，立法和司法机关也实实在在地对大学的发展产生着影响。立法机关可以给予行政机关对大学实施管制的法律化权力，这在中央集权式的单一制国家和地方分权式的联邦制国家都会存在，例如美国的《莫里尔法案》（1862）等；司法机关在一定程度上也可决定

① 中华书局辞海编辑所．辞海[Z]．上海：上海辞书出版社，1999. 4164.

② [英] 米勒·波格丹诺．布莱克维尔政治学百科全书[M]．邓正来译．北京：中国政法大学出版社，2002. 312.

③ 谢庆奎．当代中国政府与政治[M]．北京：高等教育出版社，2003. 8.

④ 蔡拓．政府职能新探[J]．天津社会科学，1988（1）：23.

⑤ 陈孝兵．政府行为研究综述[J]．中共山西省委党校学报，1996（1）：11.