

# 共同治理

## 论大学法人治理结构

洪源渤 著

*Co-governance:  
A study on  
University Governance structure*



科学出版社  
[www.sciencep.com](http://www.sciencep.com)

# 共同治理

——论大学法人治理结构

洪源渤 著

科学出版社

北京

## 内 容 简 介

本书以大学法人治理结构为研究对象,以大学的本质属性为切入点,对大学逻辑的法人治理结构进行治理理论和历史经验的论证,探索大学法人治理结构的内在规律和发展趋势,提出基于共同治理理念的科学化的大学法人治理结构理论体系。

本书视角独特,为解决当代大学权力配置问题提供一种新的理论分析工具,为深化高等教育管理体制改革、完善政策法规提供论证充分的极具参考价值的论断,同时为我国借鉴国外大学治理经验提供了评价意见。

本书可供政府教育行政部门领导和管理工作、大学领导和管理人员参阅,也可作为高等教育学和教育经济与管理专业的研究生教学参考用书。

### 图书在版编目(CIP)数据

共同治理:论大学法人治理结构/洪源渤著. —北京:科学出版社,2010.7

ISBN 978-7-03-028145-6

I. ①共… II. ①洪… III. ①高等学校-法人-管理体制-研究 IV. ①G647.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第121457号

责任编辑:徐蕊/责任校对:李奕莹

责任印制:张克忠/封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新蕾印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2010年7月第一版 开本:B5(720×1000)

2010年7月第一次印刷 印张:11

印数:1—2500 字数:219000

定价:32.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

## 序

大学治理是指大学内外利益相关者参与大学重大事务决策的结构和过程，包括治理结构和治理过程两个方面。治理结构是一种基本制度安排，具有可观察性和可控制性。在治理中，结构是一个基础性条件，所有决策活动都是在一个基本的治理结构中展开。治理过程主要关注两个方面的问题：一是“人”的因素对治理的影响；二是文化因素对治理的影响。因而治理过程具有复杂性、不可控性和不稳定性，始终处于变化之中，难以控制和掌握。

大学治理来自于大学法人化。大学法人化是大学制度的重大变革。自1571年，英国伊丽莎白一世颁布第一部大学法，正式承认牛津大学和剑桥大学的法人地位后，世界各国相继以法律的形式确认大学的独立法人实体地位。法人意味着人格独立、组织自治。明确大学的法人地位就意味着确认大学的治理结构，因而大学的治理结构又称大学法人治理结构。随着高等教育大众化，大学从社会的边缘走向社会的中心，一方面，大学利益相关者增多，既有教师、学生、管理人员、校友、用人单位、政府，又有科研经费提供者、贷款提供者、产学研合作者、当地社区、社会公众等；另一方面，大学利益相关者对大学的关注度增强，而且某一利益相关者本身或诸多利益相关者之间对大学的要求不一，有时甚至是矛盾的。在治理过程中，由谁来控制大学，以谁的利益为主进行决策，决策对谁负责，都是一些亟待研究和解决的问题。因而，近几年来，我国高等教育理论界和实践界开始重视大学治理的研究和实践。

洪源渤教授所著《共同治理——论大学法人治理结论》一书正是在这一背景下应运而生的。作者在以往他人研究的基础上，抓住权力配置这一大学法人治理结构的核心问题展开深入研究。作者认为，当代大学的权力配置不仅要处理高等教育领域中的经典矛盾关系（如行政权力与学术权力之争），而且要处理高等教育在面对新的挑战和压力时产生的问题（如市场伦理、消费主义文化对大学传统理念的冲击与排挤等），以及因此带来的社会权力、市场权力、政治权力、学生权力和家长权力等矛盾关系，十分复杂。面对治理结构中复杂的矛盾，作者采用制度分析法来探索大学法人治理结构的内在机理及其规律。

通过大学治理理论相关文献的研究，对不同国家大学治理的实践进行比较，根据现代大学的本质属性和委托代理关系的理论分析，作者发现：各国大学在内部权力结构中，都比较重视行政权力与学术权力的平衡与互补，学术权力和行政权力基本上是分离的，各司其职、相互渗透、双向协调。多数大学都在集体会议制度的基础上实行校长负责制，这种负责制使决策和执行的两个权力主体职责分

明、相互依存，并且充分发挥了校长的作用，提供了一种既科学又民主的决策方式；而且很多大学吸收校外人士参与大学的监督和管理；社会力量的参与使得大学增强了与社会（特别是与所在地区经济和文化）发展的联系，体现了社会（市场）力量与学术力量的博弈与协调日益理性和科学化的趋势，这种趋势是大学治理结构朝着利益相关者共同治理模式发展的必然性结果。所以，作者最终把利益相关者共同治理模式作为大学法人治理结构的最优制度。

该书从研究法人、法人治理结构概念入手，紧紧把握大学法人治理结构的内部探究，研究有其独到的创见，这主要表现在：①以大学法人地位为理由，直析大学治理结构的适应性与合理性，引出法人制度优化之问题及其意义，视角独特。以往研究多从政治学、公共管理学、行政管理学、组织理论等视角展开，研究大学应该怎样治理的问题（包括“大学应不应该是法人”“怎样管理大学”或“大学怎样管理”）；该书则运用法学坐标、制度分析方法，研究了“大学法人的治理结构怎样才能合理”。常见者侧重“理”，该书研究侧重“度”。②该书研究发现，循着基于产权理论的委托代理关系分析大学的所有者，出现其模糊解。作者提出了大学的投资者不是大学的所有者的命题，并依次提出大学利益相关者共同治理的思想，质疑并否定“股权至上”的大学股权多元改制的学术观点和政府全权代理行为。③该书根据理论演绎和全息抽象，构建了大学共同治理模式框架，提出了大学共同治理结构的一般形式及其基本元素，这是对大学治理结构发展规律性探索的贡献。④该书通过研究，提出了大学委托代理关系分岔观点：双重决策机制（双核治理结构）是不同于政府和企业组织的学术组织内部治理的必然要求。这是对新制度经济学代理理论的新创意。

该书是洪源渤教授在其博士论文基础上修改而成的。洪源渤教授长期在大学工作，担任过大学的教务处处长、副校长、党委书记等职务，在工作实践中深感大学治理的重要性，因此，在博士论文选题中，以极强的责任感、极大的热情，选取“共同治理——论大学法人治理结构”为论题。在研究中，攻读有关理论著作，查阅了大量资料，并对大学治理结构现状进行深入考察，反复研究，几易其稿，完成了论文写作。在博士论文答辩中，获得答辩委员会老师的一致好评。该书为解决当代大学权力配置问题提供了一种新的理论分析工具，为深化高等教育管理体制、完善政策法规提供了论证充分并且极具参考价值的论断，同时为我国借鉴国外大学治理经验提供了评价意见。

该书极具理论和应用价值，可供政府教育行政部门领导和管理工作者，大学领导和管理人员参阅，也可以作为高等教育专业的教学参考用书。我很高兴将该书介绍和推荐给大家。

刘献君

2010年1月1日

## 前 言

1571年，伊丽莎白一世颁布了第一部大学法，正式承认牛津大学和剑桥大学的法人地位。自此，世界上第一个以法律形式规定的大学的法人地位得以正式确立。大学法人化是大学制度的重大变革。到目前为止，世界上几乎所有大学的独立法人实体地位都相继得到了本国法律的确认。

法人意味着人格独立，法人意味着组织自治。明确大学的法人地位，就意味着确立大学的法人治理结构。换句话说，没有治理结构的支撑，大学法人化就没有意义。

法人治理结构形成于无限公司，完善于股份有限公司，实际上是以股份有限公司为基本形态总结出来的，但作为词汇的使用，不仅仅限于公司制度。就法律意义而言，法人治理结构作为一个范畴存在于任何一个法人制度当中。综观各国大学法人化后，都出现过法律制度供给不足的情况。基本上，初级的大学法人治理结构形式都是自发的、自然的、经验的或模仿的，与设立法人的愿景存在很大偏差，我国也不例外。这主要是因为现有关于大学法人治理结构的理论解释的系统性和理论深度还都比较缺乏，作者试图在原有理论的基础上展开研究。

大学法人治理结构的核心就是权力配置，当代大学的权力配置不仅要处理高等教育领域中的经典矛盾关系（如行政权力与学术权力之争），而且要处理高等教育在面对新的挑战和压力时产生的问题（如市场伦理、消费主义文化对大学传统理念的冲击与排挤等），以及因此带来的社会权力、市场权力、政治权力、学生权力和家长权力等矛盾关系。所以本书又极具应用价值：为解决当代大学权力配置问题提供一种新的理论分析工具，为深化高等教育管理体制改革、完善政策法规提供论证充分并且极具参考价值的论断，同时为我国借鉴国外大学治理经验提供评价意见。

实际上，法人治理结构源于原始投资权、法人财产权和管理使用权的分离，而这种产权分离体现出委托代理关系。因此，新制度经济学分析方法应该能从理论上最好地阐释大学法人治理结构机理。但是，这并不等于基于新制度经济学的公司法人治理结构可以移植到大学。大学法人治理结构与公司法人治理结构有本质的区别：股权失效（投资者不占有所有权）。大学满足法人治理结构制衡律<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 法人治理结构制衡律是指法人治理结构的质量取决于权力主体（决策、执行、监督）制衡的强度

的程度弱于公司，大学满足法人治理结构成分律<sup>①</sup>的程度强于公司。大学法人需要相对独立的治理结构理论。仔细分析来看，企业的投资权等于所有权，大学的投资权并不等于所有权；企业的价值追求是利润，大学的价值追求是学术。那么，符合大学法人地位的委托代理关系怎样体现？符合大学法人地位的治理结构怎样才能合理？从国外的研究来看，关于大学治理还没有从一个比较完美的理论视角进行解释。从国内的研究来看，关于大学法人治理结构视角的专题研究还极少，且部分研究步入国企改革的后尘，生搬硬套地提出以股份多元改制来解决大学所有权虚（缺）位问题，反而走入误区。

根据以上原因，本书采用制度分析法来探索大学法人治理结构的内在机理及其规律，其逻辑体系是：在认定（质量）效益或（学术）效率与生俱来的天敌是人的有限理性和机会主义的前提下，大学法人治理结构只能依靠委托代理关系来维系，由此自然形成决策、执行和监督的良性合作机制和最优结构。为此，本书的主要内容就是回答：大学是什么？大学是谁的？这是所研究问题的原理部分；大学是怎么治理的？这是问题实然状态的归纳部分；大学治理结构的特性是什么？这是对历史经验抽象概括的内容；大学治理结构的发展规律是什么，为什么？这是所研究问题的理论部分；大学治理结构应该怎样构建？这是所研究问题的应然结论。

大学法人化与建立法人治理结构是与时俱进的，但法人治理结构随着各国社会政治、经济、文化状况和大学的演变而不断发展变化。受各国传统文化的影响，各国大学执行各异的治理模式。各国大学法人治理结构有没有共同的内在规律性及发展趋势呢？回答是肯定的。那么，什么样的治理模式才能符合其共同的内在规律性及发展趋势呢？本书作者通过对大学治理理论相关文献的研究，通过对不同国家大学治理的实践进行比较，根据现代大学的本质属性和委托代理关系的理论分析发现：各国大学在内部权力结构中，都比较重视行政权力与学术权力的平衡与互补，学术权力和行政权力基本上是分离的，各司其职、相互渗透、双向协调；多数大学都在集体会议制度的基础上实行校长负责制，这种负责制使决策和执行两个权力主体职责分明、相互依存，并且充分发挥了校长的作用，提供了一种既科学又民主的决策方式；很多大学吸收校外人士和社会力量参与大学的监督和管理，这增强了大学与社会（特别是与其所在地区的经济和文化）发展的联系，体现了社会（市场）力量与学术力量博弈与协调日益理性和科学化的趋势，实际上这种趋势是大学治理结构朝着利益相关者共同治理模式发展的必然性结果。现代大学是多元利益相关者共同享有的组织，与企业相比，大学是一种更

<sup>①</sup> 法人治理结构成分律是指治理结构的目标（或结果）取决于行使权力的利益主体（或单边或多边）的成分组成

加典型的利益相关者组织。因为大学作为一种非营利性组织，没有严格意义上的股东（所有权），没有人能够获得大学的剩余利润，每一个人或每一类人（如政府官员、私人投资者、校长、教师、学生等）都不能对大学行使独立控制权，大学只能由利益相关者共同控制。不同的利益相关者在大学有着不同的利益诉求，并且通过不同的途径、方式对大学产生影响，它们之间相互影响、相互牵制，形成了大学的利益结构。利益相关者共同治理是大学法人制度的内在规律，是大学法人治理结构发展的必然趋势。所以，作者最终把利益相关者共同治理模式作为大学法人治理结构的最优制度加以理论思辨。本书最后构建的大学共同治理结构框架是一个抽象的模型，也是大学治理追求的一种理想状态，虽然每个大学不可能整齐划一地拘守，但作为规律性原则，各大学都需要参照大学共同治理结构的框架，再结合具体的国情和校情进行具体的分析，这对于大学治理是意义重大而深远的。

作为一项系统性研究成果，本书在国内外关于大学法人治理结构机理的理论研究方面具有原创性，初步形成了“大学法人治理结构”制度研究意义上的新理论。以往研究多从政治学、公共管理学、行政管理学、组织理论等视角展开，研究大学应该怎样治理的问题（包括“大学应不应该是法人”“怎样管理大学”或“大学怎样管理”）；本书运用法学坐标、制度分析方法研究了“大学法人的治理结构怎样才合理”。常见者侧重“理”，本书研究侧重“度”。最终研究发现：循着基于产权理论的委托代理关系，分析得出大学的所有者出现其模糊解，作者在此基础上提出了大学的投资者不是大学的所有者的命题，并指出大学利益相关者共同治理的思想，质疑并否定了“股权至上”的大学股权多元改制的学术观点和政府全权代理的行为。在这样一种研究中，作者力避公司法人治理结构中的唯产权论，同时认为，基于共同治理理念的大学法人治理结构既是对公司法人治理结构和大学法人治理结构外延的超越，也是大学法人治理结构内涵的本质体现。本书通过研究提出了大学委托代理关系分岔观点——双重决策机制（双核治理结构），这是大学这种学术组织不同于政府和企业组织治理的基本特征，从某种意义上来说，这是新制度经济学代理理论的新创意（对线性代理理论的超越）。

作 者

2010年1月



# 目 录

## 序

## 前言

<b>第 1 章 导论</b> .....	1
1.1 研究的缘起与意义 .....	1
1.1.1 问题的提出 .....	1
1.1.2 问题研究的意义 .....	4
1.2 国内外相关研究现状 .....	7
1.2.1 国外有关研究述评.....	7
1.2.2 国内研究现状 .....	13
1.3 基本概念与研究范围界定.....	19
1.3.1 “法人”与大学法人治理结构研究的前提条件 .....	19
1.3.2 “治理结构”与内部治理研究界域限定 .....	22
1.3.3 “利益相关者”及其共同治理 .....	26
1.4 问题研究的思路与方法.....	27
1.4.1 研究思路.....	27
1.4.2 研究方法.....	28
<b>第 2 章 大学法人治理结构的基本原理</b> .....	31
2.1 大学的本质属性.....	31
2.1.1 大学的本质及其特征 .....	31
2.1.2 大学的内外联系：运行环境 .....	39
2.2 大学的委托代理现象.....	43
2.2.1 政府与大学经营者的关系及目标差异 .....	44
2.2.2 大学委托代理关系的特殊性 .....	47
2.2.3 大学代理成本 .....	49
2.3 大学治理的功能：管理范畴的超越.....	52
2.4 大学法人治理结构的特殊维度.....	56
2.4.1 治理目标的双重性和异质性 .....	57
2.4.2 双核治理结构 .....	58
2.4.3 双重运行机制 .....	59

2.4.4	学术性与科层性的权力平衡	60
2.5	大学治理的文化影响	62
2.5.1	大学治理研究的两个视点	63
2.5.2	大学治理过程人文影响力	64
2.5.3	大学治理过程平衡的人文主义理想	72
<b>第3章</b>	<b>大学法人治理结构历史演变规律分析</b>	<b>74</b>
3.1	五个典型国家大学法人治理结构的历史变迁	74
3.1.1	美国大学治理结构发展历程	74
3.1.2	法国大学治理结构发展历程	76
3.1.3	德国大学治理结构发展历程	80
3.1.4	英国大学治理结构发展历程	82
3.1.5	日本大学治理结构发展历程	86
3.2	大学治理模式的比较分析	89
3.2.1	共性与差异	89
3.2.2	主要模式分类	91
3.3	大学治理结构演变的基本规律和发展趋势	94
3.3.1	大学治理结构演变的基本规律	94
3.3.2	大学治理结构的发展趋势	98
<b>第4章</b>	<b>大学共同治理模式的理论分析</b>	<b>102</b>
4.1	公司共同治理：理论与借鉴	102
4.1.1	公司治理结构的本质与模式	102
4.1.2	公司利益相关者共同治理理论	104
4.2	大学共同治理的理论基础	107
4.2.1	大学治理结构的几种传统理论	107
4.2.2	大学共同治理理论探析	115
<b>第5章</b>	<b>大学共同治理结构的构建</b>	<b>123</b>
5.1	大学共同治理结构构建的基本问题	123
5.1.1	大学共同治理结构的具体内涵界定	123
5.1.2	大学共同治理的目标选择	124
5.1.3	大学共同治理结构的构建元素	126
5.2	大学共同治理结构的特点与创新	134
5.2.1	大学共同治理结构的一般形式	134
5.2.2	大学共同治理结构与其他传统模式的区别	136
5.3	关于完善我国大学治理结构的几点建议	138

---

第 6 章 总结与展望	140
6.1 研究总结	140
6.2 研究展望	142
参考文献	144
附录 1	150
附录 2	155
后记	161

# 第1章 导 论

大学管理制度是现代大学制度的重要内容，也是高等教育研究的主要领域。随着社会经济的迅速发展，大学管理制度也发生了根本性变化，“高等教育和高等学校正面临一场管理革命以及与之伴生的大量管理问题，必须尽快在各方面提高管理工作水平，改进、完善和创新其管理模式”<sup>①</sup>。大学法人治理结构是现代大学借鉴公司等组织管理变革的经验，遵循高等教育管理客观规律所选择的一种管制体制。<sup>②</sup> 总结国内外大学法人治理结构的经验，探讨大学法人治理结构内在规律，对于丰富和完善高等教育管理理论，指导大学管理实践和大学领导体制改革具有十分重要的意义。

## 1.1 研究的缘起与意义

美国高等教育管理研究专家彼德森（Marvin Peterson）认为，将大学作为一个复杂组织进行研究是过去几十年高等教育研究的一个核心内容。这种研究在一定程度上借鉴了组织理论及其他社会科学理论的概念、分析框架和研究方法。近年来，随着高等教育管理体制改革的深化，大学治理逐渐成为现代高等教育理论和政策、法律、制度研究中的一个新问题，引起许多学者和政府高等教育管理部门的关注。

### 1.1.1 问题的提出

1571年，伊丽莎白一世颁布了第一部大学法，正式承认牛津大学和剑桥大学的法人地位。自此，世界上第一个以法律形式规定的大学的法人地位得以正式确立。大学法人化是大学制度的重大变革。迄今为止，世界各国大学的独立法人实体地位基本上都得到了本国法律上的确立。大学法人化意味着大学人格的独立，意味着大学组织的自治。但综观各国大学法人化后，都出现过法律制度供给不足的情况，在大学法人化作用被社会广为肯定的同时，也不时暴露出大学法人自身治理上的一些严重问题。基本上，初级的大学法人治理结构形式都与确立大

---

① 刘献君. 院校研究论略. 高等工程教育研究, 2006, (5): 28

② 王洪才. 现代大学制度的内涵及其规定性. 教育发展研究, 2005, (11): 41~44

学法人的愿景存在很大偏差，我国也不例外。这—是因为理论滞后，二是因为法制建设往往受本国传统文化力量的束缚，是一个渐进的过程。大学法人治理结构不断完善的进程，既是理论不断成熟的过程，也是各利益主体权力博弈的发展过程。治理结构与法人制度相伴而生，并随着法人制度的逐步完善而发展。

事实上，明确大学的法人地位，就意味着设立大学的法人治理结构。换句话说，没有治理结构的支撑，大学法人化就没有意义。对独立的大学法人实体来说，其治理结构既有政治上的意义，也有效率上的意义。“治理结构”虽然源于现代企业制度概念，但作为概念词汇的使用，不仅限于公司制度。就法律意义而言，“治理结构”作为一个范畴存在于任何一个法人制度当中。法人制度有其组织运行的规定性，对治理结构产生相应要求。战略管理、财务控制、人力资源、市场营销、公共关系等管理要素如果没有健全的法人治理结构为基础，无论对于企业还是非营利组织都将成为无本之木。法人制度中突出的要素就是治理结构，治理结构是法人得以维系的基本骨架之所在。

在中国官方的语境中，从未出现过大学法人治理结构的概念，甚至在教育部官员谈到“改变计划经济体制时期的大学管理模式，建立现代大学制度”也未曾提到大学治理结构。这并不是说中国的大学法人没有治理结构或不存在法人治理结构问题。恰恰相反，中国大学法人治理结构问题以其自有的特征而独树一帜，在词汇运用上表现出保护其自身特色的谨慎态度。其实，中国大学管理体制研究中的“高校领导体制”从某种意义上就存在于大学法人治理结构之中，就是国际语境中的大学法人治理结构。

国外大学法人治理结构是其高等教育管理研究的一个基本概念，也是大学管理的基本实践规程，近些年来引起了我国部分理论工作者的关注。国外大学法人治理结构经验较多，各国相异，其研究也较为广泛。国内的研究则是近年来随着高等教育管理体制改革中高校法人地位及其自主权的确立而逐渐开展起来的。国内有些学者已将大学法人治理结构的概念引入到高等教育规律的研究之中。他们的研究分为以下两种：一种是当我国法律上承认大学的法人性质后，参照公司法人治理结构的模式对其进行研究；另一种就是将国外大学法人治理结构的概念引入到国内的高等教育研究之中时所引发的。但无论是前者还是后者，这种围绕大学法人治理结构的专题研究还极少，且很肤浅，许多只是提出问题，更谈不上理论性和系统性。虽然国内还有很多学者也研究了大学治理的问题，但他们的主要关注点是在外部治理机制，或是比较宽泛的（政治学的、社会学的、伦理学的、组织管理理论的）的治理范畴下进行的研究，本质上不属于真正意义上的法人治理结构的研究。应该说，法人治理结构是指在法人组织内部将独立的决策、执行和监督三者完整嵌套的运行机制，它以利益为中心的委托代理逻辑为依托，是法人实体所有权与使用权分离的产物。国外的有关研究也显得理论解释不够充分，

尚处于萌芽状态，未形成统一的概念内涵，问题分析的视角存在缺憾，受本国各种体制环境的影响也使之产生了一定的倾向性；从实务上讲，现有的大学也并不能将完备的法人治理结构发挥得淋漓尽致，大学在其三大功能被广为肯定的同时，不时暴露出自身治理上的一些严重问题：大学低效率和低效益往往为人所诟病，其商业化急功近利的倾向以及学霸妨碍竞争的嫌疑同样不断引起人们的担忧。

同是法人，但与公司法人治理结构不同，大学法人治理结构并不是以物质（货币）资本产权作为基础的，它同时具有人力资本产权属性和公共产权属性。不过，公司法人治理结构对大学失效，并不等于两者没有同工之处。公司法人治理结构研究前移几十年，其理论相对成熟，大有借鉴意义。大学法人治理结构研究无非是按照大学的本质属性，专注于内部治理结构优化调整的规律。当然，同公司一样，这种治理结构不是我们平时认为的那种静止要素的机械组合，而是一种动态的过程，它既包括组织机构，也包括过程结构<sup>①</sup>。那么，大学的法人治理结构如何才能优化？优化的目标（标准）是什么？优化的理论依据是什么？大学法人治理结构与公司法人治理结构有何异同？大学法人治理结构自身规律是什么？应然的结构模型是什么？实然结构与哪些因素有关？受哪些约束条件限制？大学法人治理结构发展的规律是什么？对于这些问题目前并没有统一的答案。或者说，关于大学法人治理结构的内在机理还没有一个较完美视角的系统化的理论解释。从逻辑上讲，只有这些问题在理论和实践上都搞清楚了，大学法人化才会更有意义。我们需要深入地探索大学法人治理结构变异的具体条件和因素，通过变量来捕捉那些基本的元素，抽出带有规律性价值的理论框架，进而准确回答以上问题。

另外从实务上看，当代大学的权力配置不仅要处理高等教育领域中的经典矛盾关系（如行政权力与学术权力之争），而且还要处理高等教育在面对新的挑战和压力时产生的问题（如市场伦理、消费主义文化对大学传统理念的冲击与排挤等），以及带来的社会权力、市场权力、政治权力、学生权力和家长权力等各种新的矛盾关系；所以，大学法人治理结构有着共同治理的必然趋势和必然要求。从各国大学法人治理结构发展的历史来看，大学法人治理结构虽然存在着单边治理和某一利益主体主导治理的模式，但也存在着另一种共同治理的倾向或有一种共同治理的发展趋势。笔者认为，这种共同治理价值取向的大学法人治理结构应该是最佳模式，应该是各国大学治理结构的最终归宿或追求目标，值得深入进行

---

<sup>①</sup> 过程结构是动态的结构，比如我们常说的轻重缓急、阴阳顿挫、顾此失彼、丢卒保车、抓大放小等都是过程性因素结构调整的描述。就大学治理结构来说，重视选举、修订准则、权力下放等就属于过程结构调整的范畴

理论探讨,并以指导大学法人治理结构的实践。也只有此,才能真正准确地回答上述的一系列问题。

本书试图对以上问题进行深入探讨。沿着大学历史的轨迹,从法人概念的支点——代理理论出发,借鉴公司法人制度实践中的“利益相关者共同治理”的新理念,在以大学为本体,从内部权力制度的安排来反映内部和外部关系的前提下,通过既着眼于对大学内部具体权力结构的剖析,又侧重于对大学法人内部治理结构与外部环境关系的研究,深入探讨大学法人治理结构的发展规律。

当然,本书的研究也在力避公司法人治理结构中的唯产权论,同时将基于共同治理理念的大学法人治理结构定位为既是对公司法人治理结构的超越,也是对大学法人治理结构外延的超越,更是大学法人治理结构内涵本质的体现。在前人的研究中相关结论还未得出,笔者有信心为此开创新的路径。

### 1.1.2 问题研究的意义

大学法人治理结构应该是现代大学制度中的一个核心问题。国外大学法人治理结构更多地套用公司法人治理结构,缺乏独立的体现大学特征的理论研究,这也是目前国外大学法人治理结构受到批评和缺乏稳定性的原因。大学法人治理结构对于我国高等教育管理学科是一个新概念,随着我国市场经济体制的逐步建立和高等学校法人地位的不断巩固以及我国大学管理体制的深化改革,对世界性的大学法人治理结构的曲折变化的经验总结和发展规律的研究,在完善高等教育管理理论方面有着积极的意义,对我国大学管理体制的改革也具有重要的实用价值。

#### 1. 理论意义

与早期“象牙塔”式的大学相比,现代大学早已走下了神坛,向人们露出了它的世俗面容。特别是知识经济的兴起,使大学从社会边缘逐步走向社会中心,大学与社会的关系越来越密切,大学的社会功能越来越明显,成为了各种价值主体活动的共同场所。<sup>①</sup>随着非营利组织的兴起和“全球性结社革命”<sup>②</sup>的浪潮,大学的法人实体地位越来越得到各国的认可和承认。法人治理结构是伴随着法人制度的逐步完善而发展起来的。它形成于无限公司,完善于股份有限公司,实际

<sup>①</sup> 洪源渤等. 市场取向论. 长沙: 湖南人民出版社, 2002

<sup>②</sup> 1994年萨拉蒙(Salamon)在《外交事务》杂志发表了著名论文“非盈利部门的兴起”,描述和分析了“有组织的志愿部门在全球范围内的开展以及私人的、非盈利的或非政府的组织在世界各地的建立,正在如火如荼的进行之中”,并称之为“全球性结社革命”(global associational revolution)

上是以股份有限公司为基本形态演变而来的。此后，随着社会经济的不断发展，而再被引入到各类非营利性的法人组织中的。如何在公司法人治理结构理论的基础上，更加充分地考虑现代大学的内外部特征，协调越来越多的内外部利益相关者的利益，最后提高大学的运行效率并降低代理成本，使大学作为一个社会组织（第三部门）更好地发挥职能，客观上产生了关于大学法人治理结构独自的理论需要。虽然高等学校管理理论有直接借鉴和应用企业管理理论的传统，现代公司法人治理结构理论也确实为大学的法人治理结构提供了很多有益的建议和经验，但是毕竟大学与公司有着本质区别；与生俱来的行政与学术二元权力分享体系是现代大学所独有的，产权属性和组织目标也与公司不同；因此，大学法人治理结构不能简单地等同于公司法人治理结构（实际上，公司法人治理结构对大学来说也是风马牛不相及的），大学需要相对独立的法人治理结构理论，建立另一个具有第三部门属性的大学治理制度（机制）是必要的。本书将在总结国内外相关研究成果的基础上，从法人概念的支点——代理理论出发，借鉴公司法人制度实践中的“利益相关者共同治理”的新理念，对大学法人治理结构进行系统地思考和规律性地探究，研究大学法人治理结构理论及其相关的政策实践问题，探讨和提出大学法人制度建设的理想目标——大学法人治理结构的应然框架。这种基于以利益为中心的代理理论在大学法人治理结构思想体系的研究，不失为一种独特视角下的把法人制度与当代大学的本质属性搭接一致的理论探索，应该会为构建高等教育管理理论添上浓重的一笔。

事实上，大学法人治理结构是处于动态变化的过程中的，其变异受到大学内外环境多种因素的影响。例如，对于大学外部环境来说，政府与市场的影响无疑是最重要的，宽泛意义上说这也属于国度文化环境的影响。在政府与市场的双重影响下，大学法人治理结构在传统学术理念和新生管理理论之间发生了冲突和碰撞，并在不同文化背景下形成了不同的治理样态。现代大学既要处理已存的经典的行政权力与学术权力的矛盾关系，又要面对新的挑战所产生的问题。从积极方面看，现代大学正日益适应社会的需求，实现着其本身职能与功能的最优化。从消极方面来看，大学在追逐功名利禄、社会地位、财力资助、大学排名和研究成果商业化的过程中，传统精神和理念正在日益被市场伦理所同化，大学的行为逐渐偏离了自己的精神家园。不过这并非意味着大学法人治理结构的变异只是对环境的被动适应，它也可以是主动选择和构建的结果。由此可以得出，对大学法人治理结构的研究，也能够为涉及大学制度与社会文化互动关系的社会学、政治经济学和公共管理学等人文社会科学的研究提供具有理论意义的参考素材。

## 2. 应用价值

本书写作的应用价值在于：为深化高等教育管理体制改革的理论支点、为



完善政策框架（某种意义上是为解决当代大学权力配置问题）提供理论分析工具、为我国借鉴国外大学治理经验提供评价材料。

大学法人制度能否真正实行，大学法人能否发挥其职能，能否在法律允许的范围内实现其权利、完成其义务，一个非常重要的前提，就是建立起合理的法人治理结构。在改革开放以前，我国高等教育由政府垄断，政府集所有者、使用者和管制者于一身，市场和社会力量很难介入，政府成为管理大学的主体，大学与外部的关系只是简单的大学与政府的封闭关系，大学与社会的关系无形中被政府切断；大学不需要面向社会，只是从政府那里得到经费，再按政府的指令完成任务而已；大学实际上成为政府行政主管部门的附属机构。随着知识经济时代的到来和我国的改革开放不断地深化，高等教育管理体制和大学管理体制也发生了变化，政府财政不再是大学经费的唯一来源，大学与社会逐渐发生了广泛的联系，大学开始从社会渠道获得一部分资金，大学的外部关系由大学与政府两者的单一关系转变为大学、政府和社会三者之间的互动关系。大学从封闭走向开放，开始直接面对复杂的生存和发展环境。这种环境变化诱导出了许多新的问题，而这些问题的解决首先要求学校进行管理体制和管理思想的变革，建立现代大学制度。<sup>①</sup>面对当今大学矛盾主体多元化的现状，为了实现权力的制衡，大学需要一定的运行机制进行协调。大学在利益相关者越来越多的情况下，必须尽力满足政府、社会、市场、大学管理者、教师和学生群体等各种以高深学问和知识的价值为基础的需求，使各类利益相关主体的追求得到充分的体现。大学法人地位的确立，集中反映了大学管理体制和管理思想的历史性变化。伴随大学法人的治理结构是环境适应性的结构，它不信奉神圣理念，只相信内在逻辑。对如何摆正大学内部多重的利益和权力主体引出的相应委托代理关系，如何依赖基于代理理论的大学法人治理结构去实现大学的理念，如何进一步探索这些客观规律性的逻辑的研究，将有利于形成适应新环境和高效率的大学管理体制，使大学运行机制得到创新，大学办学效率和效益得到提高，更好地实现办学目标。事实上，我国还无真正意义上的责、权、利统一的大学法人地位和治理结构，大学法人治理结构研究从一定意义上讲具有前瞻性，相信其会为后续的研究和未来的大学法人制度建设打下一个良好的理论基础，会为现代大学制度建设提供开阔的思路，会为大学内部管理体制的改革提供有实际价值的指导。

即使在一些大学法人制度比较成熟的国家，大学法人治理结构问题仍然是众人周期性关注的焦点。澳大利亚联邦政府在一份《我们大学：支持澳大利亚的未来》的政策报告里指出，由于大学校长和高层执行委员会可以不承担相应的责任，导致大学越来越执迷于更多的商业活动。这样，大学不仅需要形成法人治理

<sup>①</sup> 张应强. 把大学作为学术组织来建设和管理. 中国高等教育, 2006, (19): 5~8