

高校哲学社会
科学成果文库
GAOXIAO ZHIXUE SHEHUI
KEXUE CHENGGUO WENKU

王淀蕊◎著

光明日报出版社

高校治理

比较与改进

Governance of Higher Education
Institutions: Compare and Improvement

王淀蕊◎著

光明日报出版社

高校治理

比较与改进

.....

Governance of Higher Education
Institutions: Compare and Improvement

图书在版编目 (CIP) 数据

高校治理：比较与改进 / 王绽蕊著. — 北京：光明日报出版社，
2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5112 - 4636 - 3

I. ①高… II. ①王… III. ①高等学校—法人治理结构—
研究—中国 IV. ①G647. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 104451 号

高校治理：比较与改进

著 者：王绽蕊

出 版 人：朱 庆

终 审 人：孙献涛

责任编辑：祝 菲

责任校对：张明明

封面设计：中联学林

责任印制：曹 净

出版发行：光明日报出版社

地 址：北京市东城区珠市口东大街 5 号，100062

电 话：010 - 67078248（咨询），67078870（发行），67078235（邮购）

传 真：010 - 67078227，67078255

网 址：<http://book.gmw.cn>

E - mail：gmcbs@gmw.cn zhufei@gmw.cn

法律顾问：北京市洪范广住律师事务所徐波律师

印 刷：北京天正元印务有限公司

装 订：北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社联系调换

开 本：710 × 1000 毫米 1/16

字 数：198 千字

印 张：11

版 次：2013 年 6 月第 1 版

印 次：2013 年 6 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5112 - 4636 - 3

定 价：33.00 元

版权所有 翻印必究

北京市哲学社会“十一五”规划青年项目（课题编号06BdJY012）

北京市教委面上项目（课题编号SM201010005014）

目 录

CONTENTS

第一部分 绪论	1
一、问题的提出 / 1	
二、主要概念 / 2	
三、研究方法 / 10	
第二部分 高校外部治理研究	11
第一章 我国公办高校的外部治理制度 / 11	
一、我国公办高校的法人地位 / 11	
二、我国公办高校的外部治理制度 / 13	
三、现存外部治理制度存在的问题 / 15	
第二章 国外公立高校的外部治理制度 / 18	
一、法人地位和法人性质的国际比较 / 18	
二、外部治理结构的国际比较 / 23	
第三章 美国公立高校治理模式对办学水平影响的统计分析 / 43	
一、美国公立高校治理模式:界定与分类 / 43	
二、不同治理模式及其组合在各州的普及程度 / 45	
三、顶尖公立大学与不同治理模式及其组合的对应关系 / 47	
四、研究结论 / 54	

第四章 我国公办高校外部治理改革建议 / 57

一、国外公立高校外部治理模式的启示 / 57

二、我国公办高校外部治理制度改革的基本原则 / 59

三、改革建议 / 62

第三部分 高校内部治理研究 65

第五章 我国公办高校的内部治理制度 / 65

一、我国公办高校领导体制的历史沿革 / 65

二、公办高校内部治理结构中的学术权力与其他权力 / 76

三、法定代表人制度 / 77

第六章 国外公立高校的内部治理制度 / 78

一、美国 / 78

二、英国 / 82

三、法国 / 85

四、德国 / 87

五、俄罗斯 / 89

六、瑞典 / 89

七、日本 / 90

第七章 我国公办高校内部治理改革建议 / 92

一、国外高校内部治理改革趋势 / 92

二、我国公办高校内部治理制度存在的问题 / 92

三、改革原则 / 95

四、改革建议 / 97

第八章 基层学术组织治理研究 / 100

一、国外高校基层学术组织的沿革 / 101

二、我国高校基层学术组织的发展演变 / 107

三、治理制度转型:一个迫切需要解决的问题 / 113

第四部分 法人章程建设研究	124
第九章 高校章程建设的理想状态 / 124	
一、利益相关者理论概述 / 127	
二、高校章程建设的理想状态 / 131	
第十章 我国公办高校章程建设现状 / 139	
一、高校章程建设进展情况的调查 / 139	
二、高校章程建设存在的问题 / 142	
第十一章 T 大学章程建设的实证研究 / 148	
一、T 大学的章程建设过程简况 / 148	
二、实证研究过程说明 / 149	
三、调查结果 / 150	
第十二章 多方入手,推动高校章程建设顺利进行 / 155	
一、导致高校章程建设问题频出的原因 / 155	
二、多方入手,走出高校章程建设困境 / 157	
参考文献	161
后 记	167

第一部分 绪 论

一、问题的提出

经过近年来的大力投入和改革，我国高等教育获得了长足的发展，办学规模都有了大幅提高，促进高等教育内涵式发展，提高教育质量成为当前我国高等教育发展最为紧迫的任务。要实现这一目标，除了提高高校师资质量、管理水平等之外，还有很多因素影响着高校办学水平和教育质量的提高，建立起合理的法人治理制度就是其中一个亟待解决的问题。

高校是一种学术组织，其主要职能是进行学术生产。提高办学水平和教育质量，归根结底是为了提高高校的学术生产力，这就需要对高校的学术生产要素进行合理的配置。因此，首先需要厘清的是，什么是高校进行学术生产所必须的生产要素。而意识到这一点，需要我们具有足够的知识和智慧。

随着“211”工程、“985”工程等项目的相继出台，国家和政府逐渐加大了对高等教育的投入，我国高校，尤其是一些高水平大学一度显得有些财大气粗，基础设施建设、科研设备等等硬件设施短期内迅速升级，其豪华和先进程度，甚至让一些发达国家的高校感到自愧不如。但伴随着扩招的进程不断深入，这些硬件设施的现代化并未带来高校办学水平和教育质量的提高，教育质量下降、管理效率低下等问题反而日益突出。这也引发了人们对于高校应该要“大师”还是要“大楼”的广泛争论。但需要进一步质疑的是，有了“大师”，高校的学术生产力就一定能得到所期望的提高么？从国外引进的学术或管理“大师”，除了收获了一大堆荣誉之外，有多少人真正能够充分发

挥其才能，为其所在高校带来大的改观呢？

对这一问题的思索促使笔者引入高校的学术“生产要素”这一概念以增强对现实的理解力和解释力。笔者认为，如果说经济学中的一般生产要素主要包括劳动、土地、资本、企业家才能等四个方面内容的话，高校的学术“生产要素”其实可以分为两类，即技术要素和制度要素。其中，技术要素即我们通常所说的“人财物”。大家平日里津津乐道的“大楼”和“大师”，都是高校学术生产要素中的“技术要素”。在高校的学术生产中，仅仅有了技术要素还不行，还需要制度要素对这些技术要素进行合理的配置。换句话说，制度是一种资源配置机制，人、财、物等生产要素只有通过合理的制度对其加以有效的配置才能发挥其应有的效益，高校才能开展正常的学术生产并不断提高其学术生产力。因此，对于高校来说，要增强学术生产能力，提高核心竞争力，具备一套有效的制度安排相当重要，甚至可以说比拥有“大师”和“大楼”还要重要。

高校制度包括治理制度和管理制度两个方面的内容，其中治理制度更为具有基础性。由于缺乏有效的治理制度基础，我国高校现有技术要素的正常效益尚不能得到有效释放，高校的学术生产力难以正常发挥。大家热议的“高校培养不出拔尖创新人才”、“高校产出不了高水平的科研成果”等问题，在很大程度上只是我国高校尚未建立起有效的学术生产制度的现实表现。如何建立起有效的高校制度，包括治理制度和管理制度，是高等教育研究的重要议题，值得我们进行深入探究。限于篇幅和研究能力，本书只能对高校治理制度的部分专题——外部和内部治理（其中法人制度是高校治理制度的重要内容）以及法人章程建设等进行比较深入的研究。

二、主要概念

（一）法人和法人制度

法人是与自然人相对的概念，是按照法定程序设立，有一定的组织机构和独立（或独立支配）的财产，依法独立享有民事权利、独立承担民事义务

的组织实体。法人和自然人一样具有法律人格，在法律权利和义务方面相当于自然人。但是法人终究与自然人不同，它不能自为任何行为，因此一般都设立法人代表制度，让自然人或自然人组成的团体作为法定代表人（机构）代表法人对外实施民事法律行为。法人与其代表人在法律关系中是一个人格，明二实一，同一主体。^①

根据组织成立目的，可以将法人分为不同的类型。大陆法系国家如法国、日本等将法人分为公法人和私法人，其中公法人是指以公共利益为目的，以提高政府效能、满足公众需要和改善公共福利为目的而设立的法人，私法人则是指以私人利益为目的，以其成员的财产利益或其他利益为目的而设立的法人。^② 英美法系国家如英国、美国等没有严格的公法与私法之分，也没有严格的公法人和私法人的概念，但也通过法院的判例或制定法对于设立目的不同的组织机构的权利和义务作出了区分。我国《民法通则》将法人分为企业法人、机关、事业法人和社会团体法人等等类别。在我国，公办高校一般被视作事业法人，但在学界对此看法并不一致。

高校法人制度不是一个笼统的概念，它由三个维度的内容组成：首先，法人地位，其中涉及有无法人地位以及具有何种性质的法人地位两个方面的问题；其次，法定代表人制度，即在法律上是谁有权代表整个高校采取行动，并对这些行动负最终责任，提出诉讼或应诉等等；再次，法人章程制度，也涉及有无章程以及章程内容的合理性等两个方面的问题。从重要性或者对于高校实现有效治理的意义来说，这三个维度的内容并不是不分伯仲的。相对而言，法人地位具有更基础的意义。一所高校是否具有法人地位，以及具有何种性质的法人地位，表明了它与政府以及其他社会组织之间的本质区别与联系，决定了它的组织属性，是高校最为根本的治理制度安排，对于高校的治理绩效具有最为广泛和深刻的影响。法定代表人制度本质上是高校决策“责任人”制度，它对于高校决策的方式、管理的力度等等会产生实质性影响，也与办学者、社会对于高校的问责制度有关，因此法定代表人制度天然地要求与法人地位制度以及学校内部治理结构安

① 周丕创. 我国高校法人代表问题 [J]. 江苏高教, 2002, (2).

② 施雨丹. 日本国立大学法人化研究 [D]. 北京师范大学博士学位论文, 2005: 81.

排相匹配。相对于前两者来说，法人章程制度处于更下位的位置，是高校法人制度的末端，但它并非不重要或者说可有可无。在国家或地区层面，法人章程制度是否完善是高等教育法制建设成熟与否的重要指标；在学校层面，章程制度完善与否是学校是否实行了依法治校的重要表现，更是学校治理结构和管理制度完善程度甚至可持续发展能力的重要表现。没有完善的法人章程，高校的长期、稳定、可持续发展就没有制度保证，其地位和前途就有飘摇不定的风险。

（二）治理（governance）、管理与行政

作为学术组织的高校的运行和发展并非只是涉及高深学问的传承和研究。事实上，为了确保学术事业正常进行和不断发展，高校常常需要在处理与政府、社会之间的关系、学校内部不同利益群体之间的关系以及应对高校在教学、科研和社会服务等方面的多重使命等方面作出持续不断的努力。相对于教学和科研工作等高校的“本位”性工作而言，这些工作是辅助性的，次要的。但另一方面，无数的经验证明，正是这些纯粹学术性活动之外的工作决定性地影响着高校的教学和科研质量，影响着高校的创新能力和对社会的贡献能力，直至影响到一个国家的国际竞争力和一个民族的前途和命运。处理与政府、社会之间的关系、学校内部不同利益群体之间的关系以及应对高校在教学、科研和社会服务等方面的多重使命与高校治理制度有关。

最近几年关于高校治理的研究有日益增加的趋势，但也有不少人对“治理”这一概念的内涵不甚了解，在理论上和实践中常常把高校治理、管理与行政视为同一个问题，统称为“行政管理”。事实上，三者的内涵有很大的区别，不可混淆。对高校治理、管理与行政三个概念的内涵进行区分具有重要的理论和现实意义。

1. 治理

“治理”对应的英文词汇是 governance。《英汉大词典》对它的解释是“统治，管理，控制，支配；统治方式，管理方法；统治权；管理权；被统治

地位。”^① 全球治理委员会将它界定为“各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和”，并概括了它的四个特征：治理不是一套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，或包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。^② 博得斯顿笔下的“治理”“一般是指在一个大型实体内的各单位之间进行权力与职能划分、各单位之间的沟通与控制方式及其与外部环境之间的关系处理。”^③ G·哈曼（G·Harman）指出，“治理概念在广义上被用来指称高等教育系统和高校的组织方式、权力是如何分配和使用的以及高等教育系统和高校与政府之间的关系”。^④ 这些解释虽然表达方式不同，但其实质是一样的。

“高校治理”研究的就是高校各个利益相关群体之间的决策权配置问题，他们之间的决策权配置模式就是高校的治理结构（governance structure），包括内部治理结构和外部治理结构。内部治理结构是指高校决策者和执行者、内部行政权力与学术权力等治理主体之间的权力配置，我国通常用“高校内部领导或管理体制”来指称内部治理结构。外部治理结构指高校与政府、社会之间的关系与权力架构，包括立法机关、政府、高等教育中介组织等治理主体在高校事务上的决策权和影响力。

治理结构是现代高等教育制度的核心。了解一所高校的治理结构，一方面需要了解谁（公共机构、私人机构或个人）是相关的权力主体，另一方面需要了解它们在有关的高校事务上有没有或者有多大的决策权。除治理结构外，一个国家的高校治理模式还包括治理机制（governance mechanism），即用于治理各权力主体之间关系的具体方式方法和制度安排，包括用人机制、监督机制、激励机制等等。高校治理模式在一定历史时期通常具有相对的稳定性，但也在各种因素的影响下不断地发展、演变。高等院校学术管理的复杂性意味着必须通

① 陆谷孙．英汉大词典[M]．上海：上海译文出版社，2004：750.

② 俞可平．治理与善治：一种新的政治分析框架[J]．南京社会科学，2001，（9）．

③ [美] 弗雷德里克·E. 博得斯顿．管理今日高校：为了活力、变革与卓越之战略[M]．桂林：广西师范大学出版社，2006：31.

④ Clark, Burton R. and Neave, Guy. The Encyclopedia of Higher Education [M] . Oxford: Pergamon Press, 1992: 1280.

过设计合理的治理结构对各治理主体的决策权进行合理配置，才能确保其有效地进行日常决策，最终确保这些院校的法人地位及其权能得以实现。

2. 高校行政与高校管理

在英语世界里，行政与管理是两个内涵各异的概念，其中“行政”对应的英文词汇是 administration，“管理”对应的英文词汇是 management。《英汉大词典》对 management 的解释是“管理，处理，经营；（企业、机关等的）管理人员，管理部门，经理部，资方；经营手腕，处事才能，手段，技巧；（武器、工具、机器等的）使用，运用，操纵；处置。”^① administration 本意主要是“行政”，尤其是指政府部门的行政。

在有些情况下，行政和管理的概念被作为同义词交叉使用，指制定目标、实施计划等。但在多数情况下，行政和管理是两个截然不同的概念。在工商管理文献中，行政通常是指从事常规的、限制性很强的工作，执行别人制定的政策；管理工作比行政工作更为重要，层次更高，包括制定工作目标、监督员工工作等等。在公共行政学领域对两者有着类似的解释，即“行政意味着执行确定的任务，与遵循指令有关，行政人员更多地关注行政过程和程序，而非目标完成的程度。而在通常情况下，管理则更多地要求达到目标并为此承担责任。”^②

高校管理是学校管理层或管理团队的任务。进行战略规划、作出决策是高校管理的主要任务。因此高校管理在很大程度上是战略管理、决策管理。对高校管理的研究涉及管理层的权力来源和大小、职能、人员任用方式和组成、行使职权的方式等等。

高校行政则是指高校内部行政职能部门的行政行为，其主要任务是遵循学校的管理程序、执行学校管理层的决策。非人格性是高校行政的重要特征。对高校行政的研究涉及行政部门的设置及其职能、行政权力的来源及大小、行政人员任用方式和组成等等。

3. 高校的良好治理、良好管理和良好行政

高校治理、管理和行政改革的最终目标是实现高校的良好治理、良好管理和良好行政。

① 陆谷孙．英汉大词典[M]．上海：上海译文出版社，2004：1084．

② 黄小勇．‘行政’概念疏义[J]．北京行政学院学报，2001，（5）．

行 (good governance, good management and good administration, 也可以称为“3Gs”), 主要衡量标准在于高校的治理、管理与行政是否符合效率、效益和经济性 (efficiency, effectiveness and economy, “3Es”) 要求。当然, 尽管高校的治理、管理和行政行为都存在效益和效率问题, 但它们对其效率和效益的衡量标准有很大差异。治理强调不同权力主体之间决策权配置的合理性, 相信合理的决策权配置模式有助于提高高校治理绩效。能够有效地降低甚至最小化各权力主体之间的交易成本的治理, 就是良好的治理。管理强调管理者在达成组织目标方面的主动性、创造性、有效性、可持续性, 管理者的角色地位、创业能力和办学理念、管理团队之间的相互关系在很大程度上影响着一所高校的管理绩效。能够经过努力成功地提高一所高校的学术实力和竞争力, 使高校能够长期可持续发展的管理即为良好的管理。良好行政的标准则要看一所高校的行政组织和行政人员能否不折不扣地执行学校管理层的各项决策, 能否有效地维护学校的办事程序。

这里对高校治理、管理和行政效率、效益的强调并非忽略高校的基本组织特性。相反, 高校的良好治理、良好管理和良好行政都是以能否有效地促使其更好地履行其传承、创造和发展知识等学术使命为最终衡量指标。

(三) 章程

由于各个时期、不同国家高校发展背景的差异, 使得高校章程有不同的表述方式。其常见英文表述见下表:

表1 各国章程英文表述方式

	法国	英国	德国	美国	日本	香港
表述方式	Statues (法规、章程)、 Ordinance (法令)	Charter (特许状, 授予某种权利的法令或正式文件) Statues (章程、条例)	Statues (章程)、 Constitution (宪法)	Charter、 Statues、 Regulation、 Bylaws (地方法规、内部章程、细则)	Charter (宪章、共同纲领)	Ordinance (法令、条例)、 Statues (规程)

华中科技大学的朱家德和西南政法大学的朱玉苗通过词源考察，一致认为，上述概念表述是存在范围差异的，如图1：

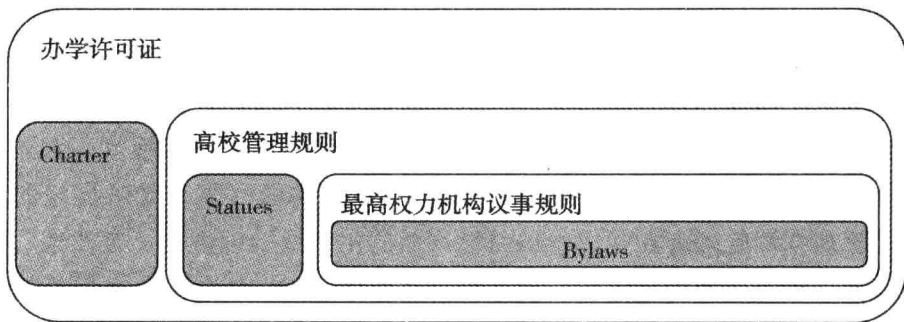


图1 各国章程表述的范围差异

朱家德认为，一个完整意义上的高校章程应该包括 Charter、Statues、Bylaws。但很多高校的 Bylaws 单独设立，例如明尼苏达大学的章程，这也就是许多人说的西方国家的高校章程可以分为混合型和单一型两种类型的原因。他还指出，目前中国无论是理论界还是实践中的高校章程都主要指 Statues（高校管理规则），忽视了 Charter（办学许可证）和 Bylaws（最高权力机构议事规则）。

黄路阳和郇红发现，在中华人民共和国建立后出版的各种教育辞典中，都无章程、学校章程与高校章程的词条。^① 高校章程与高等教育领域的其他许多概念一样，到目前为止，还没有一个完全统一、确切的定义。于是，学者们纷纷根据自己的理解和研究，对高校章程做出定义和解释。

笔者在了解了众多高校章程的定义后发现，一类定义从高校章程的法律地位和性质角度出发，认为高校章程是指由高校权力机关制定的，上承国家教育基本法律、高等教育法律和高等教育政策，下启高校办学活动和内部管理的、具有一定法律效力的治校总纲；^② 另一类是米俊魁和陈立鹏等学者普遍认同的定义，是从高校章程的制定目的、依据和内容的角度对高校章程进行了总结和概括，认为高校章程是为保证学校自主管理和依法治校，根据教育法等法律法规的规定，按照一定的程序，以文本形式对高校的重大的、基本

① 黄路阳，郇红．论高校章程的性质 [J]．安康学院学报，2008，（10）．

② 陈敏．我国现代大学章程的缘起与困境分析 [J]．高等教育研究，2007，（4）．

的事项做出全面规定所形成的规范性文件,其本质是对高校内部以及与高校有关的教育利益的调整和分配。高校章程是其现象形态——高校章程文本、本体形态——高校行为准则和本质形态——高校教育利益分配的统一,三者有机联系,缺一不可。^① 笔者在本研究中使用的是第二类定义。

全面准确理解这个定义,必须把握好以下四个要点:

(1) 章程是高校办学最基本的规范性文件,是高校的“宪法”。从规定的内容看,高校章程规定的是学校的根本问题和重大事项,具有全局性,而其他规章制度则只规定高校的某一方面和具体的问题,如教学管理制度、人事管理制度等,具有局部性。在高校规章制度体系中,章程是“母法”、“上位法”,位于最高层次,具有最高权威和法律效力。而其他规章制度则是“子法”、“下位法”,位于较低的层次,其规定不能和高校章程相冲突。^②

(2) 章程是高校设立的基本要件。我国的《教育法》、《高等教育法》、《职业教育法》和《民办教育促进法》中的相关条款都规定,章程是设立学校或者教育机构必备的基本条件之一。

(3) 章程的主要依据是教育法及其他与教育有关的法律、法规和规章。这里的教育法是广义的教育法,不仅包括专门的教育法律,而且也包括教育法规和规章。^③ 高校同时又是一个社会机构,一个具有法人资格的民事主体,还是一个公法人中的特别法人,涉及到比较复杂的法律关系,所以制定高校章程的依据也包括其他与教育有关的法律、法规和规章,如《民法》、《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《国家赔偿法》等。

(4) 章程是高校自主管理、依法治校的法律基础。《教育法》明确规定,学校有“按照章程自主管理”的权利。也就是说,高校自主管理的直接依据是章程。而且,高校章程一旦通过教育行政部门的核准,就具有了法律效力。不仅对学校的办学行为有约束力,而且对行政部门的管理行为也有约束力。章程中规定的属于学校自主管理的领域,行政部门就不应再加以干预。^④ 正如

① 米俊魁.为什么要制定章程[J].高等工程教育研究,2006,(1).

② 米俊魁.为什么要制定章程[J].高等工程教育研究,2006,(1).

③ 米俊魁.高校章程价值研究[D].华中科技大学博士学位论文,2005,10.

④ 米俊魁.高校章程价值研究[D].华中科技大学博士学位论文,2005:10-15.

马克斯·韦伯所言：“自治意味着不像他治那样，由外人制定团体的章程，而是由团体的成员按其本质制定章程。”^①

（四）章程建设

“建设”一词，在《现代汉语词典》里的解释有三种：一是建立、设置，如建设国都；二是陈设、布置，如建设朝事、工程建设与设计等；三是（国家或集体）创建新事业或增添新设施，如建设富强国家、在废墟上建设起和平公园等。在本研究中，“建设”选取第三种含义，词性是动词。

“章程建设”是一种高校的制度建设活动。广义的章程建设包括章程的制定和章程的执行，狭义的章程建设单指章程的制定，在纵向上由章程的准备起草阶段、章程草案的审议阶段、章程草案的表决通过阶段、章程的审核阶段和章程的公布阶段组成。本研究采用的是其狭义概念。

三、研究方法

本研究主要采用了文献研究方法、比较研究方法、问卷调查法、访谈法等研究方法。

^① [德] 马克斯·韦伯著，林荣选译：《经济与社会》[M]，上海：商务印书馆，1997：78.