

高等教育学博士论著精选系列

许  
杰◎著

# 政府分权与 大学自主

ZHENGFU FENQUAN  
YU  
DAXUE ZIZHU

广东高等教育出版社

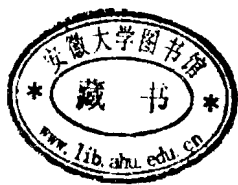
高等教育学博士论著精选系列

许  
杰◎著

# 政府分权与 大学自主

ZHENGFU FENQUAN  
YU  
DAXUE ZIZHU

广东高等教育出版社·广州



## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府分权与大学自主/许杰著. —广州: 广东高等教育出版社, 2008. 12  
ISBN 978 - 7 - 5361 - 3733 - 2

I. 政… II. 许… III. 高等学校 - 学校管理 - 研究 IV. G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 195617 号

出版发行 广东高等教育出版社

地址: 广州市天河区林和西横路 邮政编码: 510500

营销电话: (020) 87553335

印 刷 佛山市浩文彩色印刷有限公司

版 次 2008 年 12 月第 1 版

印 次 2008 年 12 月第 1 次印刷

开 本 787 mm × 1 092 mm 1/16

印 张 17.75

字 数 299 千字

印 数 1 ~ 1 000 册

定 价 39.00 元

# 序

许杰在攻读博士学位期间，选择大学改革问题作为自己的学位论文题目，获得博士学位之后，不断对其论文进行磨砺和斟酌，历经几寒暑，现在终于付梓出版，特嘱我为之作序。

近年来我的学生中有一半以上都对高等教育问题产生兴趣，并以之作为自己的博士论文的研究课题，这似乎代表着一种学术倾向，说明高等教育改革领域可能是一个问题较多、研究空间较大的学术研究领域。以高等学校自主问题为例，相当多的人都是从大学作为一种学术性组织所具有的学术自由这一理念和逻辑来论证大学自主其合理性的，这是一种西方式的思维逻辑。其实，正如许杰博士在本书中所说，当前的以大学自主为目标的改革是以节源增效为主旨的政府分权在高等教育领域中的推进和演绎，是“自主管理”的分权策略对大学组织的适用和定位，是新公共管理理论的市场取向在公共部门改革中的一种表现。政府分权的市场取向决定了大学自主的市场本位，它与传统意义上基于学术的大学自主不仅不是一种直接的因果关系，从某种程度而言甚至存在着内在的冲突。因而，分权下的大学自主其合法性和有效性理应受到人们的质疑。

市场的逻辑正在浸润大学，对大学发展产生着深

刻的影响，甚至改变着大学的组织特征、办学理念、权力运行模式、自由和责任的设定，以及对教师和学生定位等涉及大学办学的各个方面。中国大学的发展具有与西方国家不同的路径，在学术自由、大学自治方面表现出明显的“先天缺失”和“后天发育不足”，因此具有这种市场取向的分权对中国大学的冲击，又是具体的，有时甚至可能是致命的。市场化的分权正在使教与学蜕变为一种交换过程，并逐步植根于消费文化之中。课程和学历以社会需求为前提逐渐统一起来，通过一种类似于批量生产的方式，向社会有这种需求的人提供。大学的这种课程和学历的消费化，最典型的莫过于 MBA 和 MPA 学位。社会有这种需求，学校有这种资源，通过一种专业的包装之后即可通过市场向学习者提供。这种做法尽管非常有效地提高了教育的生产效率，却使学校更多地专注于那些具有商业价值和市场效应的教育产品，如学业成绩、学历证书、热门专业等，而忽视教育中极其重要的方面，即对个人和社会的发展所具有的基本价值。其结果是把教育这一复杂的社会现象简单化为一种“投入—产出”、“成本—效益”的过程。

许杰博士的研究尽管只是一家之言，但为我们提供了一种新的视角和思路、一种批判和反思的精神，因此其理论和实践价值是不言而喻的。

是为序。

劳凯声

序于京西龙背村三餘书台

2008 年 10 月

# 前 言

赋予大学更多的自主权和行动自由，令大学自主，这是当前各国政府对公立大学改革所采取的一种共同的做法。从内容上看，这似乎是对大学作为一种学术性组织所固有的理念和逻辑——学术自由、大学自治的观照，理应得到大学的回应与共鸣。但就实质而言，当下的大学自主是以节源增效为主旨的政府分权在高等教育领域的推进和演绎，是“自主管理”的分权策略对大学组织的适用和定位，是新公共管理理论的市场隐喻对公共部门改革的具体体现。政府分权的取向决定了大学自主的市场本位，它与传统意义上基于学术的大学自主在某种程度上存在着内在的冲突，甚至是对学术自由的损害为代价。因而，分权下的大学自主其合法性和有效性不时受到人们的质疑。

改革开放以来，随着中国政府的机构改革和职能转变，政府对高等教育的管理方式也发生了改变，由集权走向分权。尽管在分权方面所采取的具体策略可能与一些发达国家不尽相同，但有关研究表明，二者仍然存在着范式上的一致性。换言之，中国的高等教育也经历了分权化和市场化的洗礼。在这个过程中，政府的角色发生了改变，教育权力发生了转移，市场介入和政府淡出的现象也开始在中国教育领域浮现。

而中国大学自主权问题就是在这一教育权力转移的过程中凸现出来的。肇始于1998年的新一轮政府分权改革的市场取向决定了现阶段大学自主的市场本位。所以,如果以全球为视野,可以得出这样的结论:中国的大学自主与发达国家在价值取向方面具有一致性,而且,在具体的制度设计方面与发达国家也具有惊人的相似性。

市场本位的分权对大学发展产生了全方位的影响,使大学的组织特征、办学理念、权力运行模式、自由和责任的设定,以及对教师和学生的定位等方面都充斥着市场逻辑和企业文化。市场正以前所未有的势头型塑着大学组织,传统的集权式中央政府控制在一定程度上被市场调控取代。这在一定意义上对现代大学的灵魂和根基——学术自由和大学自治进行了价值限定,并形成了一定的冲击,现代大学组织的合法性正从组织的内部慢慢地转移到组织的外部。

由于受到特定的国情、制度、文化等因素的制约,中国大学发展具有与其他发达国家(尤其是欧美等发达国家)不同的路径。一般来说,发达国家大学都拥有学术自由、大学自治的美誉和传统。但中国大学在这方面则表现出明显的“先天缺失”和“后天发育不足”,中国高等教育走的基本上是自上而下的路线。尤其是新中国成立以后,“学术自由,大学自治”一度成为思想和语言禁区。因此,具有普适性的市场取向分权对学术性不彰的中国大学的冲击,又是具体的,甚至可能是致命的。

要走出市场取向分权给中国大学发展所带来的困

境，真正落实中国大学的办学自主权，毫无疑问，其关键还在政府，政府分权仍是大学自主的必要条件。而如何从新的理论向度出发，用治理理论超越和整合市场取向大学自主的源头——新公共管理理论，重塑政府和大学的角色定位，重理政府与大学的关系，重构大学自主的价值基础，进而使合作、共治、平衡成为治理中大学自主的价值选择，并据此作出具体的制度安排，则是消解市场取向大学自主的负面效应，提升中国大学的学术自主性，落实中国大学自主权的出路所在。

许 杰

2008年8月

# 目 录

|                                           |      |
|-------------------------------------------|------|
| 导论 .....                                  | (1)  |
| 一、问题的提出 .....                             | (1)  |
| 二、研究的意义和价值 .....                          | (6)  |
| 三、相关研究综述 .....                            | (8)  |
| 四、基本理论工具、主要研究方法和研究思路 .....                | (18) |
| 第一章 政府在大学自主权演进中的作用 .....                  | (26) |
| 第一节 大学自主权的界说 .....                        | (26) |
| 一、大学自主权的概念 .....                          | (26) |
| 二、大学自主权与大学自主性、大学自治以及<br>学术自由的关联性 .....    | (29) |
| 第二节 20 世纪 80 年代以前大学自主权的历史演进 .....         | (33) |
| 一、发达国家 .....                              | (33) |
| 二、中国 .....                                | (39) |
| 第三节 政府是影响大学自主权演进的主导性因素 .....              | (47) |
| 一、发达国家与中国大学自主权演进的差异性 .....                | (47) |
| 二、政府：影响大学自主权演进的强势 .....                   | (51) |
| 第二章 20 世纪 80 年代以来的政府分权及其对大学自主的影响<br>..... | (56) |
| 第一节 分权是 20 世纪 80 年代以来政府再造的新范式 .....       | (56) |
| 一、官僚集权制政府组织形式所遭遇的挑战 .....                 | (57) |
| 二、分权：政府再造的新范式 .....                       | (62) |
| 三、分权范式的基本构成 .....                         | (66) |
| 第二节 政府分权对大学自主的影响 .....                    | (78) |
| 一、大学自主：一种具有普适性的高等教育政策话语 .....             | (78) |
| 二、大学自主的动因：政府分权策略对大学组织的<br>适用和定位 .....     | (90) |
| 第三章 大学自主的市场取向受制于政府分权取向 .....              | (94) |
| 第一节 大学自主的核心价值及实质 .....                    | (94) |

|                                           |       |
|-------------------------------------------|-------|
| 一、大学自主的核心价值 .....                         | (95)  |
| 二、市场本位：大学自主的实质 .....                      | (106) |
| 第二节 大学自主取向与政府分权取向的一致性 .....               | (109) |
| 一、市场取向：政府分权的核心价值 .....                    | (109) |
| 二、大学自主的理论渊源 .....                         | (113) |
| 三、大学自主的价值取向受制于政府的分权取向：<br>历史制度主义的求证 ..... | (117) |
| 第四章 市场取向的分权对中国大学自主权的冲击 .....              | (142) |
| 第一节 对外来影响的路径依赖 .....                      | (142) |
| 一、中国大学制度变迁存在着对外来影响的路径依赖 .....             | (143) |
| 二、世界银行的性质 .....                           | (144) |
| 三、世界银行对中国高等教育的援助及影响 .....                 | (147) |
| 第二节 对市场取向的大学自主的省思 .....                   | (151) |
| 一、对市场取向大学自主合法性的质疑 .....                   | (152) |
| 二、市场取向的大学自主的有效性：一把双刃剑 .....               | (155) |
| 第三节 市场取向的分权对中国大学自主的影响 .....               | (169) |
| 一、本土化的语境 .....                            | (169) |
| 二、全球化的语境 .....                            | (187) |
| 第五章 重构中国大学自主的价值基础 .....                   | (199) |
| 第一节 治理理论是政府分权的新视野 .....                   | (199) |
| 一、“新公共管理”理论：一个为方便起见而做的标签 .....            | (200) |
| 二、治理理论：对“新公共管理”理论的整合与超越 .....             | (203) |
| 三、治理范式的构成 .....                           | (208) |
| 第二节 治理理论对中国政府分权的启示和适用 .....               | (212) |
| 一、对中国政府分权改革的反观 .....                      | (212) |
| 二、政府分权的新思路：治理理论的视角 .....                  | (214) |
| 三、治理理论在中国的适用性 .....                       | (216) |
| 第三节 治理下的大学自主的价值选择 .....                   | (220) |
| 一、高等教育治理中的政府：并非权力的唯一中心 .....              | (220) |
| 二、高等教育治理中的大学：社会的第三部门 .....                | (226) |
| 三、合作、共治、平衡 .....                          | (230) |
| 第六章 治理中的大学自主及制度安排 .....                   | (234) |
| 第一节 确立大学学术主体地位 .....                      | (234) |

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 一、学术性是大学组织的本质属性 .....              | (235) |
| 二、相对独立性是大学主体的存在前提 .....            | (236) |
| 三、政府、市场、社会与大学的角色互动和权力博弈 .....      | (239) |
| 第二节 改善大学学术自主的外部环境 .....            | (242) |
| 一、大学组织要求政府采取分权模式 .....             | (242) |
| 二、高等教育治理要求政府采取分权模式 .....           | (244) |
| 三、大学组织的觉醒、成熟、发展要求政府采取分权模式<br>..... | (245) |
| 四、权力下放：政府分权模式的主要形式 .....           | (247) |
| 第三节 健全大学学术自主的内部管理机制 .....          | (248) |
| 一、学院模式及主要特征 .....                  | (248) |
| 二、学院模式对教师的影响 .....                 | (250) |
| 三、学院模式对学术的影响 .....                 | (252) |
| 四、学院模式对大学的影响 .....                 | (254) |
| 第四节 奠定大学学术自主的物质基础 .....            | (256) |
| 一、政府是高等教育的主要投资者 .....              | (257) |
| 二、政府不应该垄断大学办学 .....                | (259) |
| 结语 .....                           | (261) |
| 主要参考文献 .....                       | (263) |
| 后记 .....                           | (269) |

## 导 论

### 一、问题的提出

大学<sup>①</sup>自主权是高等教育领域一个常新的话题。从中外教育发展的路径来看，它既是一个历史问题，又是一个现实问题；既是一个理论问题，又是一个实践问题；既是一个全球化问题，又是一个本土化问题。因此，对它的研究和关注，学界一直没有中断过。而在当今激烈的国际竞争中，大学自主权彰显着更深层次的意蕴和更丰富的内涵，故成为当下各国高等教育改革的核心和焦点所在。

大学自主权是大学依法享有的，为实现办学宗旨，独立自主地组织实施、管理教育教学活动及学校其他活动的资格和能力。就宏观层面而言，它主要涉及的是大学与政府、市场和社会三者之间的关系。由于政府是国家机器的主要组成部分，政府机构是社会有机体的重要中枢，“任何大学，无论其拥有多么大的自主权力，都不能不受到一定的政府控制，这是政府作为行政管理者对大学作为社会组织的一员行使的行政管理权力”<sup>②</sup>。所以，如何处理大学与政府之间的关系就成为制约大学自主权问题的关键所在。由此看来，大学自主权问题的确立和行使，并不仅仅是教育问题，从政治学的角度审视，它实质上是一种政治关系，是政府与大学权力关系的分化与改组，它最终涉及和影响教育权力在不同主体——政府、市场、社会和大学之间的转移、协调、平衡和重新分配。

分权是在当前发生的巨大社会转型过程中，各国政府为了应对外部环境的挑战，维护自身的合法地位，对自己和其他公共组织进行再造以及对公共权力运行方式进行重构的新范式。赋予大学更多的自主权和行动自由，则是当今政府在分权范式下对公立大学改革所达成的一种共

---

① 本研究中的“大学”皆指公立研究性大学。同时，为了行文方便，将“高等学校”（有时简称“高校”）与“大学”作为同一概念交替使用，不作具体区分。

② 申索平：论我国高等教育体制改革中政府角色的转变，高教探索，2000（4）。

识。从内容上看,这似乎是对大学作为一种学术性组织其自身所固有的理念和逻辑——学术自由、学术自治等的观照,理应得到大学的回应和共鸣。但当前的大学自主却出现一种悖论:一方面,政府放松了对大学的管制,大学自主权的范围在扩大;另一方面,“高等学校显然在向一种由国家控制的法人官僚机构发展,各国高等教育都在对政府越来越紧的控制进行抵制,以维护自己的自主权”<sup>①</sup>。

显而易见,当下的大学自主与传统的基于学术逻辑的大学自主存在着内在的冲突。就实质而言,政府在分权框架下对大学自主的定位主要是基于经济利益的市场本位,是“新公共管理”理论在高等教育领域的反映,与学术本位的大学自主产生了根本性的矛盾,甚至是以对学术的“吞噬”为代价。因而,市场取向的大学自主其合法性和有效性不时受到人们的质疑,大学的“本体危机”使其维护自身自主权的诉求与声浪在最近20年日渐高涨起来,这堪称是近年来各国高等教育领域改革和发展过程中所遭遇的一个普遍性的难题。

1982年,美国卡内基教学促进基金会发表了一份题为《高等教育管理》的调查报告。报告分析了美国历史上(主要是20世纪以来)高等教育管理体制,政府、市场、行会与大学关系的演变历程以后指出,大学穷于应付各种官僚机构网络提出的形形色色的要求而难以自拔,自主决策空间甚微。报告认为,管理学校的主动权、自主权应回归学校。联合国教科文组织在1995年发表的高等教育政策文件,以及1997年11月第二十九届代表大会通过的《关于大学教师地位的公约》和《1998年世界高等教育大会宣言》中,都呼吁各国政府维护大学自主权力和法人地位。国际大学协会在世界高等教育大会前夕发表了《学术自由、大学自主和社会责任》的声明,并受教科文组织委托成立了工作组,准备起草一份有关维护大学自主权力的国际公约。总之,在一系列的国际会议上,大学自主与大学法人地位一次又一次地成为来自发达国家和向市场经济转型国家的大学校长、教授们共同感兴趣的话题。<sup>②</sup>

改革开放以来,随着政府机构自身的分权变革,中国对高等教

① [美] 伯顿·克拉克. 高等教育新论. 王承绪, 等, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 2002: 45.

② 王·兵. 大学自主与大学法人化新诉求——全球化知识经济带来的挑战. 高等教育研究, 2001 (5).

育的管理方式也发生了改变,由集权走向分权。尽管在分权方面所采取的变革措施以及对课程教学所产生的实际影响可能与西方发达国家的情形不尽相同,但有关研究表明,它们仍然与之存在着“范式上的一致性”<sup>①</sup>。换言之,中国高等教育也经历了分权化和市场化的洗礼。在此过程中,政府的角色发生了转变,教育权力发生了转移,市场进入和政府淡出现象也开始在中国的教育领域浮现。<sup>②</sup>而中国大学自主权问题正是在这一教育权力转移过程中凸现出来的,“扩大高校自主权与中国转型社会改革相互交织,成为探讨20世纪90年代中国高等教育改革的重要脉络”<sup>③</sup>，“自主办学”遂成为高等教育改革的圭臬。

显然,在中国扩大高校办学自主权从一开始就不是一个“学术自由”、“学术自治”范畴的概念,从某种程度上可以说是新中国成立以来政府对高等教育事业认识性质的一种延续,即高等教育不是作为社会公共事业的存在,而是作为意识形态的工具的存在,因而始终为专政国家所垄断和控制。即使在20世纪80年代中期,这种状况并没有大的改变。<sup>④</sup>根据政府官员的一些重要讲话和对有关政策文本的话语解读,所谓的高等学校办学自主权,是指在有限的范围内,政府让渡给高等院校的一部分教育行政管理权。高校自主权的实质“就是要使学校具备主动适应经济社会发展需求的自我发展和自我约束的能力,而不是在封闭系统里搞自我完善的所谓自治权力”<sup>⑤</sup>。所以,在政府的意识中,它是“下放”的权力,而非高等院校应有的权利,人们有理由把它作为政府的权宜之计。

随着以“市场化”为导向的经济体制改革的不断深化,分权模式在高等教育领域得到了普遍推行,政府垄断高等教育的局面被打破,政府放松了对公立大学的管制,取而代之的是竞争机制、效益观念、企业化经营方式、考虑消费者的愿望和需求等市场因素在高等教育改革中的

① 卢乃桂,操太圣.中国改革情境中的全球化:中国高等教育市场化现象透析.北京大学教育评论,2003(1).

② Ka homok. Retreat of the State: Marketization of Education in the Pearl River Delta. Comparative Education Review, 1997, 14(3): 260-276.

③ 卢乃桂,陈霜叶.20世纪90年代以来中国高等教育改革中市场角色的研究.教育研究,2004(10).

④ 熊庆年.对落实高等学校办学自主权的再认识.复旦教育论坛,2004(2).

⑤ 蔡克勇.大学办学自主权的相关因素分析.中国教育报,1997-05-31(3).

体现愈益明显。而这些从理论源头上看，正是新公共管理的市场隐喻。从这种意义上可以说，中国的高等教育正经历着类似于其他国家和地区所发生的“新公共管理”市场化进程。这一进程是以政府的分权为前提，并与之形影相随。中共中央在1985年颁布的《关于教育体制改革的决定》和其中的相关政策规定被视为高等教育“市场化”改革的开端，而国家对大学进行放权和对扩大高校自主权概念合法性的认可也正是在1985年，《关于教育体制改革的决定》中第一次明确提出要“扩大高校的自主权”。虽然人们对于高校自主权、高校自治问题在学界一直争论不休，但无论如何，高校借助这一概念成功地为自己进行市场化改革争取到了合法性。拥有自主权就等于拥有为自己发展更好地争取资源的权力，也就拥有了主动适应外在需求的权力，而当这一需求大部分取决于市场的时候，市场化的改革自然就成为高校改革的方向。<sup>①</sup> 但在中国这样一个高度中央集权的国度里，“市场机制”不过是政府从事教育管理的一种比较有效的工具和手段，可谓“市场化改革被视为政府应对自身变化的一种策略。市场是作为政府管理市场的一种手段存在的”<sup>②</sup>。因此，当市场机制进入中国高等教育领域的时候，并不必然伴随着政府权力的退出。这可以从我们近20多年来的高等教育体制改革的历程当中得到求证。

客观地说，我们至今所进行的多次改革从权力变迁的角度看，主要表现为两种形式：一种是限于同级政府的不同部门或中央政府与地方政府之间的“集权”与“分权”，另一种是在政府干预的同时让市场也成为支配大学发展的一个力量源泉。对于前者来说，只是权力的转移，大学并无办学自主权可言，大小事情依然要按上级指示办理，不敢越雷池一步；对于后者来说，只是权力的分化，即制约大学的主体结构出现了分化，由过去单一的政府转变为政府和市场两个不同的主体，大学同时承受了政府与市场的双重压力，其自主性依然处于缺失状态。“在中国，权力干预学术自由的时代还没有完全过去，我们又将迎来一个金钱主宰学术方向的时代。”<sup>③</sup> 就本质而言，政府在分权范式下所采取的权力的

①② 郭敬，夏晓勤：我国高等教育市场化的源头和动力——一种新制度主义分析，清华大学教育研究，2003（6）。

③ 赵晓力：悲剧还是闹剧——北大教师人事改革的法律依据问题//甘阳，李猛：中国大学改革之道，上海：上海人民出版社，2004：214。

转移或权力的分化目前都无助于大学自主性的提升。也就是说,政府与大学之间长期形成的隶属关系并未因市场力量的介入而发生根本性的改变,这也是为什么中国“扩大高校办学自主权”已经有足足二十余年,但在实践层面上各大学对自主权的吁求仍不绝于耳、经久不衰的真正原因所在。

综上所述,通过对发达国家和中国近年来高等教育体制改革的简单透视,我们可以清晰地看出:大学自主已经成为高等教育领域的普适性政策话语。我们也有理由认为:当前各国政府在分权模式下对大学自主的定位,反映了高等教育的一些共性和全球化的趋势特征,这已经是一个不争的事实。但即便如此,我们仍不得不根据截然不同的社会和文化背景来进一步理解这种趋势的形成。因为大学自主作为一种政策或制度,从学理层面看,它具有特殊的结构,应深深地植根于其所处时代和地方的特殊理念。而就实践层面看,也没有任何两个国家采取过完全相同的分权形式。换言之,“全球化并不必然是一个同质化的力量,也可能为不同的文化传统提供和平共存的机会”<sup>①</sup>。

因而,当我们从全球化的角度去思考政府分权下的我国大学自主政策时,更有必要从本土化的立场出发来对这一问题进行省思。因为本土化是与全球化相伴而生的概念。“全球化是一个时尚的理论出发点,但利用这个理论框架来分析不同国家的大学的聚合性或者类似变革的现象时,不应忽视影响高等教育的本土因素。”<sup>②</sup>本土化的思考问题方式意味着在落实高校自主权问题上,我们应该从中国社会转型的现实出发,应该从中国政治经济制度的特征出发,应该从中国政府角色的定位出发,更应该从中国大学自主权沿革的历史和现实出发,确立“全球化的视野,本土化的行动”的思维模式,来进一步探讨中国大学自主的价值定位问题。“教育全球化与教育本土化的确是一个金币的两面:它们互为表里,缺一不可。极端意义上的全球化与极端意义上的教育本土化都是不可取的。所以,就方法论而言,明智的态度是在教育全球化与教育本土化的张力之间保持一种平衡。”<sup>③</sup>

① Mirian Henry, Bob Lingard, Fazal Rizvi, Sandra Taylor. Working with against Globalization in Education. *Journal of Education Policy*, 1999, 14 (1): 86.

② 王啸. 全球化与中国教育. 成都:四川人民出版社, 2002: 135.

③ Deem R. Globalization, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities. *Comparative Education*, 2001 (1).

而如何借鉴发达国家经验，从市场取向大学自主这把双刃剑所招致的中国大学自主权错位这一问题出发，突破中国大学发展对外来影响的路径依赖，以及以政府为唯一权力中心，并用政府的价值追求取代大学的学术取向的统治理念的单一视角，从治理理论向度出发，在超越与整合政府、市场、社会 and 大学——多主体价值冲突基础上，对我国大学自主政策的取向提出新的价值建构和具体的制度安排，以走出目前市场取向的分权所引发的大学自主困境，将中国大学自主权真正落到实处，则是目前中国高等教育领域最亟待解决的问题之一，也是本研究的归旨。

## 二、研究的意义和价值

### （一）理论层面

大学和政府是两种不同性质的社会组织，在公众社会生活中承担了不同的角色，其价值追求也有所差异。一般来说，现代大学的价值追求起始于大学自身逻辑的发展，来源于大学对社会和个人实施引领功能的使命，同时又应该体现其生存合法性的要求，是学术精华、社会公平和文化真谛等理念的有机统一。相应地，大学的价值追求包括学术价值、经济价值和道德价值三个方面。而理想的政府通常会将公正、稳定、效率三者的统一作为价值追求的目标。其中，公正体现了政府的道义基础，稳定体现了政府追求的科学性，效率则更多地代表政府追求的合利性。自从大学和政府历史地结合在一起以后，就始终存在着大学要求自主（自治），政府试图控制的矛盾运动。而长期以来，在我国大学与政府之间，政府的利益始终是被优先考虑的一方，在角色定位时，两者的关系处于严重失衡的状态：政府一极的作用强大，而大学一极的作用相对微弱。<sup>①</sup>可以说，政府与大学的价值冲突一直是困扰高校自主权问题的症结所在，这在中外学术研究领域早已得到了认同。就此层面而言，对大学自主权问题的研究是一个“老”问题，并无“新”意。但是，我们的思维和视阈不能因为问题本身而产生“喜新厌旧”之感。否则，我们对具体研究领域内一些基本问题的认识将永远滞留在“历史”状态下。正确的选择是，随着时代的发展而赋予这些“老”问题“新”含义，以使我们的认识不断得到深化和升华。而根据爱因斯坦对科学创新的理解，从新的角度提炼旧问题本身就属于科学创新的范畴。

<sup>①</sup> 吴鹏. 落实大学办学自主权的价值意蕴. 科技导报, 2001 (10).