



政府善治与 中国大学的主体性重建

Government's Good Governance and
Reconstruction of Chinese University Subjectivity

宣勇/著



人民出版社

政府善治与 中国大学的主体性重建

Government's Good Governance and
Reconstruction of Chinese University Subjectivity

宣勇/著



人 民 出 版 社

责任编辑:于宏雷

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

政府善治与中国大学的主体性重建/宣勇 著. -北京:人民出版社,2016.6
ISBN 978-7-01-015527-2

I. ①政… II. ①宣… III. ①高等教育-教育制度-研究-中国
IV. ①G649.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 277363 号

政府善治与中国大学的主体性重建

ZHENGFU SHANZHI YU ZHONGGUO DAXUE DE ZHUTIXING CHONGJIAN

宣 勇 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京明恒达印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16

印张:19.5 字数:290 千字

ISBN 978-7-01-015527-2 定价:49.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

引 言 走向治理的中国高等教育	1
第一章 社会转型中的政府与大学	20
第一节 社会转型与政府对大学的职能演变	21
一、走向社会中心的大学组织	21
二、政府与大学关系的悖论	24
第二节 嫁接式市场模式与政府对大学治理的困境	27
一、特殊经济发展模式下的政府与市场关系	27
二、政府与市场双重冲突中的大学治理困境	30
第三节 社会治理体系建设中的大学使命	33
一、公共精神缺失与社会治理危机	34
二、中国大学公共责任的式微与社会治理危机	35
三、公共精神成长与现代大学的责任	38
第二章 大学主体性的分析框架与历史演化	42
第一节 主体性的哲学解释	42
一、从主体性到主体间性	43
二、主体性的内涵特征分析	45
第二节 大学的主体地位及其主体性表现	47
一、大学的主体地位	47
二、主体间性中的大学主体人格	49
三、大学主体性的分析维度	51

第三节 现代大学主体性的历史演化	55
一、学者自治团体阶段	55
二、政府和社会介入大学管理阶段	56
三、院校—政府—市场“三位一体”的大学管理阶段	58
四、以市场为导向的政府监督的大学管理阶段	60
第三章 大学主体性的内涵解读	63
第一节 大学目的性的明晰与大学使命的彰显	63
一、大学目的与大学目的性	63
二、大学目的性的迷失	64
三、大学目的性的明晰与使命彰显	68
第二节 大学自主性与大学权利保障	70
一、大学自主性的权利理解	71
二、大学自主性的权利主张	73
三、大学自主性的制度环境	75
第三节 大学自觉性与大学理性的彰显	76
一、大学的自觉:建设现代大学的内在要求	77
二、坚守理性:大学自觉的认识基础	86
三、大学理性实现的外部条件	91
第四节 大学能动性与现代大学能力的提升	95
一、能动性的哲学解释	96
二、大学能动性与现代大学能力	100
三、大学能动性的历史贡献	105
第四章 中国大学主体性发展的现状与特征	115
第一节 中国大学主体性的发展历程	115
一、制度变迁与大学主体性发展	116
二、市场化改革与大学主体性发展	117
三、政府职能转变与大学的主体性发展	121
第二节 中国大学主体性建设的困境	125

一、功利化:目的性迷失	125
二、行政化:自主性缺失	128
三、同质化:自觉性消减	132
四、平庸化:能动性式微	135
第三节 当前中国大学主体性建设的特征	140
一、制度剩余与制度匮乏并存	140
二、观念空间大于行动空间	142
三、大学积极与消极心态的矛盾性	143
第五章 中国大学主体性发展中的制度保障:基于办学自主权的考察 ...	146
第一节 高校办学自主权内涵的理论阐释	147
一、办学自主权是大学的一种制度性保障	147
二、办学自主权是大学的权利义务统一体	149
三、办学自主权是大学组织的权力	151
第二节 大学办学自主权的基本现状:高校七项权力的分析	152
一、招生自主权	154
二、学科、专业设置自主权	154
三、教学自主权	157
四、科学研究与社会服务自主权	159
五、境外科技文化交流和合作自主权	160
六、机构设置与人事自主权	161
七、财产管理使用自主权	165
第三节 大学必须有怎样的办学自主权	169
一、校长的选择权	171
二、学生的选择权	174
三、自主的理财权	178
四、自主的用人权	182
第六章 中国大学主体性培育中的政府责任:基于政策的文本分析	185
第一节 大学主体性变迁的时间序列分析	186

一、研究要素	187
二、大学主体性形态的时间序列	188
第二节 政府权力变迁与大学主体性的演进	199
一、高等教育管理权	199
二、大学内部管理权	203
三、大学教学权	206
第三节 政府权力规范与大学主体性的困境	218
一、政府权力约束的具体机制缺位	218
二、政府内部权力分割导致政策难以有效落实	220
三、救济机制缺位,高校权利缺乏有效保障	222
第七章 比较与借鉴:西方国家大学主体性的实现机制	223
第一节 西方大学主体性的历史演变	223
一、中世纪欧洲大学的主体性显现	223
二、美国大学的主体性发展	224
三、日本大学的主体性变革	226
第二节 西方大学主体性的有效实现	228
一、使命的确定符合自身的逻辑:目的性有效实现	228
二、具有鲜明的独立性:自主性有效发挥	230
三、战略规划是理性的选择:自觉性有效发挥	233
四、创新能力强劲:能动性有效发挥	235
第三节 英国、美国、日本大学的主体性实现机制	236
一、英国大学主体性实现机制	237
二、美国公立大学主体性实现机制	241
三、日本国立大学主体性实现机制	245
第四节 西方国家大学主体性实现机制经验借鉴	248
一、政府的视角	248
二、社会的视角	252
三、大学的视角	253

第八章 善治视野中的中国大学主体性培育	257
第一节 政府善治与大学的主体性培育	257
一、共主体:政府与大学关系的重建	258
二、大学主体性培育中的政府行为取向	262
三、基于善治的政府与大学关系建设	266
第二节 大学主体性培育中政府善治的建议和对策	271
一、明确政府权力清单,进一步下放相关权力	273
二、规范政府与大学关系,积极推进各项工作落实	278
三、转变政府职能,建立落实大学自主性建设的配套机制	280
第三节 大学主体性培育中的自我约束机制建设	281
一、政府和大学权力边界的契约化	282
二、政府对大学校长资格的终审权	283
三、健全大学自主招生中的权力约束体系	284
四、健全大学自主理财中的权力约束体系	285
五、完善大学内部治理的民主参与机制	286
参考文献	289
后 记	302

引言 走向治理的中国高等教育

我国在改革开放、建设有中国特色社会主义的进程中,将完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标,既合乎于全球化的历史潮流,又结合我国社会发展的现实需要。

自党的十八届三中全会之后,在国家推进治理体系与治理能力现代化的进程中,新一届政府把转变职能作为开门办的第一件大事,以壮士断腕的决心推进行政审批制度改革。中央坚持改作风、转职能,实质上都是在完善治理体系,提高治理能力。在“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”的宏观背景下,如何完善中国特色现代大学制度、推进大学治理体系和治理能力现代化?这是高等教育界必须回应的历史命题,中国高等教育从管制走向治理是一个不可逆转的大势。

作为国家教育主管部门的教育部迅速地作出了积极的响应,在2014年全国教育工作会议上,以《深化教育领域综合改革 加快推进教育治理体系和治理能力现代化》为题,对于教育领域的治理体系与治理能力现代化作出了系统的部署,其中特别表达了扩大与落实学校自主权的主动意愿,“简政放权,当前重点是扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权。目前,教育部按照三中全会的要求,研究制定扩大省级政府教育统筹权 and 高校办学自主权的意见。原则上凡是由省级管理更方便有效的事项一律下放省级管理,凡是由学校能自主决定的事项一律下放到学校。”并承诺:“把该放的放掉,把该管的管好,做到不缺位、不越位、不错位。”也十分明确了教育部在推进治理体系现代化中的角色定位:“政府是社会治理的重要主体,在‘管办评分离’中,政府管理的改革是前提、基础。推进政府管理改革,核心要义是加快转变职能,进一步简政放权,同时督促基层和学校把权接住、管

好,确保放而不乱。”但有一种担忧,就是高校学校有否能力把权接住、管好,确保放而不乱?高校要“完善内部治理结构。形成自我约束、自我规范的内部管理体制和监督制约机制。这也是政府放权的制度前提。”“学校自主办学,就是要落实学校办学主体地位,明确权利责任,自我管理、自我约束、自我发展。”所有这些标志着中国高等教育将从管制走向治理,展现了从一元治理到多元治理、从集权到分权、从命令到协商、从人治到法治、从管制政府到服务政府的治理变革轨迹和清晰的路线图。

现代化是发展中的社会为了获得发达的工业社会所具有的一些特点,而经历的文化与社会变迁,包容一切的全球性过程。现代化是人类文明的一种深刻变化,是文明要素的创新、选择、传播和退出交替进行的过程,是追赶、达到和保持世界先进水平的国际竞争。现代化是进步的、动态的,既是一个过程,也是一种状态。可见,高等教育现代化的实质是为了参与高等教育的国际竞争,是若干所大学追赶并达到世界一流大学水平、建成高等教育强国的过程。事实上也是一个高等教育国际化的过程。

显而易见,中国高等教育治理体系与治理能力现代化的过程是一个向先进国家学习的过程。共同治理作为“美国高等教育推向全球的最有价值的出口”^①,奠定了美国高等教育在世界超一流的地位,是支撑美国高等教育核心价值观,也是保障美国大学充满生机和活力的制度源泉。一些发达国家如英国、德国和日本,近年来也纷纷效尤美国大学的治理模式进行改革,以提升大学的学术实力和学科水平。因此,美国的高等教育共同治理的体系是我们在现代化过程中的重要参照系。

众所周知,美国学者伯顿·克拉克(Burton R.Clark)的“协调三角形”模型^②是高等教育政策国际比较的最佳分析工具。他通过对高等教育系统与高等教育环境之间的相互影响,提出了由国家权力、学术权威和市场三要素构成的三角形已成为解释现代高等教育系统运作、特别是进行多国高等教

① Paul E.Pitre,Forrest W.Parkay,Donghui Zhang,Wirot Sanrattana & Mei Wu,The Globalization of Shared Governance:Implications of the International Study of Higher Education Governance(ISHEG).
http://edoffice.kku.ac.th/research/files/100137-17-1-wirot_research_glob-alization.pdf.

② Burton R.Clark,《The Higher Education System》,University of California Press,1983.

育体制比较时所使用的经典模式。按主体不同的主导地位形成了三类不同取向的高等教育体系,一是以美国为代表的市场主导的高等教育治理体系;二是以英国为代表的学术主导的高等教育治理体系;三是以法国、瑞典为代表的政府主导的高等教育治理体系。尽管影响高等教育发展的三要素是相对稳定和永恒的存在,但其影响力度、方式乃至结果却是可变的,因此不同国家、不同时期的高等教育制度形态会出现明显差异。

在我们看来,这个“协调三角形”模式也是高等教育治理体系建构的重要理论依据。尽管,“我们必须承认这样一个事实,关于高等教育,具有特指意义的市场并不存在,既不作为一个纯粹的协调形式,也不作为一个单一的现象。”^①“所以,一般地说,提到高等教育中的市场的概念,最好集中在像市场的要素,最显著的是竞争,成为高等教育系统全部工作的一部分的程度。”有关这种要素“能告诉我们像市场的结构在驾驭和控制一个特定的高等教育系统中的影响。”在《国际高等教育政策比较研究》一书中,弗兰斯·F.范富格特(Frans VanVught)等对几种力量的作用机制问题进行了深入研究,特别论证了中介机构作为缓冲组织的特殊作用。他认为,中介机构可以是教授控制的压力集团,也可以是联结政府机构、为履行政府政策承担部分责任的类政治组织,还可以是提供扩充服务的服务性机构。范富格特的补充对于高等教育治理体系的建构是十分有益的。按照范富格特的意见,我们把大学外部学术力量(如各种学会、协会、基金会等)与其他中介机构一样都归为社会系统之中,政府、大学、社会、市场是构成高等教育治理体系的基本要素。

在这个体系中,大学是实施高等教育的机构,处在整个体系的中心地位,政府既包括伯顿·克拉克所指的“国家权力”,也指政府职能部门及地方政府。社会指除了政府、私人机构之外的公民组织、非营利组织、中介组织、第三方组织等。市场主要指竞争性资源获得的领域,诸如生源市场、技术市场等。

^① [荷兰]弗兰斯·F.范富格特:《国际高等教育政策比较研究》,王承绪等译,浙江教育出版社2001年版,第8页。

无论是从历史还是现实的观照,新中国成立以来我国都是一个政府管制型的高等教育体系,如何走向治理,坚持中国特色的前提下,向先进的高等教育体系学习,政府更多的放权,让社会与市场更多地参与到高等教育的治理过程中,形成政府、社会、市场与大学的共同治理,提升中国高等教育的国际竞争力,构建具有中国特色的现代大学制度,是当前中国高等教育治理体系与治理能力现代化着力要解决的关键问题。

西方的政治学家和管理学家之所以提出治理概念,主张用治理替代统治,是因为他们在社会资源的配置中既看到了市场的失灵,又看到了政府的失效。我们要十分清醒地意识到,我国推进国家治理体系和治理能力现代化的基础与 20 世纪 70 年代的美国相比,有相同的地方,也有不同的地方。我们有传统讲的市场失灵、政府失效的问题,但我国的问题主要还在于市场经济发育不健全、不完善。党的十八大提出市场在资源配置中的作用从基础性走向决定性,处在转轨时期的市场有些产权还不够明晰,我们市场不是比较成熟的市场。同时,我们的政府还是一个管制的政府,由于行政垄断,社会的非政府组织、中介机构等有些机构还远远没有形成、壮大,公民社会尚未形成。“于是,当这些问题交织在一起时,我们往往对问题的根源一开始就诊断错误了,有些是市场不健全的问题,我们把它归罪于市场失灵,本来我们应该更好推进市场作用的发挥,政府的手伸进来。”^①我国的改革是以问题为导向的改革,如何准确把握分析问题,能否解决问题,是检验我们改革得失成败的唯一标准。同样,在高等教育领域治理体系与治理能力现代化进程中必然会出现这样那样的问题,这些问题是在国际比较中产生的也是在实践发展中产生的。

对于推进国家治理体系和治理能力现代化的认识,学界的研究有两个切入点,一个是沿着统治—管理—治理发展的基本思维路径,一个是从现代化问题研究角度来对待治理体系和治理能力。不管从何切入,都会涉及一个基本的前提,就是参与治理的利益相关者具有主体的地位并具有主体的能力,主体性就是主体地位与能力的集中体现。因此,如何让长期丧失办学

^① 薛澜:《国家治理体系现代化之路》,《上海证券报》2014 年 7 月 22 日。

主体地位的中国大学有能力接住权力、用好权力,自主办学、自我约束,重建和培育大学的主体性是政府与高校的当务之急,也是推进高等教育治理体系与治理能力现代化的逻辑前提。

高等教育治理体系围绕着大学这一主体可以区分为外部的治理和内部的治理,外部治理主要关乎于大学与政府、社会、市场之间的相互关系和权力配置,内部治理主要关乎于大学内部的权力结构与相互关系。就当前而言,外部治理的核心问题主要表现为政府的一元管制与大学自主权的缺失,内部治理的核心问题主要表现为大学组织特性的迷失导致的大学行政化。这两个问题产生的直接后果是大学的主体性衰落。近年来,所有对于中国大学趋同化、行政化、功利化、庸俗化的批评与诘问,根本的原因都在于此,主要表现为大学自我目的性的迷失、自主权的缺失、自觉性的消减和能动性的式微。

大学的主体性是以办学的目的性、自主性、自觉性和能动性为特征并通过大学的办学实践与政府及社会其他主体间的交互关系中加以体现的。为什么说是重建?事实上,从中世纪作为学者团体的大学出现之初,它便是一种严密的组织,一开始就具有了法人的性质,拥有自己的章程和独立的法人人格。而新中国成立后的中国大学被嵌入了社会主义的政治体系与计划经济的体制之中,也一度成为社会主义建设与无产阶级专政的重要工具。直到1992年年底全国高等教育工作会议上及由国务院批转的会议文件《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》中,国家正式文件第一次明确提出高等学校法人实体的概念。并且随后写入了1993年中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》及其《实施意见》。1998年8月高等教育法从国家法律层面对高校的法人地位作出了明确的规定。尽管如此,高等学校的法人地位一直没有得到真正的落实。

治理的最终目标是实现善治(Good Governance)。善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。毫无疑问,善治也是我国推进高等教育治理体系与治理能力现代化的理想追求,高等教育公共利益最大化的体现就是大学使命的实现,具体表现为人才培养质量、科学研究水平和社会服务能力的不断提升以满足学术发展、政府期待和社会、市场的需要。治理能力的现代

化就体现在让大学的公共利益最大化成为现实。

那么,如何实现高等教育的善治呢?我们必须追寻高等教育治理的逻辑起点。逻辑起点是构成体系的细胞的、元素的形式。逻辑起点与历史起点相一致。在科学理论上作为开端的東西,其在历史上也是最初的东西,即逻辑和历史是一致的。所以,依据高等教育变迁的历史事实,我们的观点是:高等教育的治理变革从大学的治理变革开始,大学的治理变革应从大学的基层学术组织的变革开始。正如美国著名学者伯顿·克拉克所言:“许多由上层宣布的改革过早地夭折,其原因之一是内部组织未能有效地动员起来,因而缺乏应有的支持。在一个头轻脚重的系统里,基层组织是推动政策和改革的主要力量。”“在一种以基层为主的学科和事业单位的矩阵中,基层革新是一种关键的变革形式。”^①

“教育有没有活力,关键要看学校有没有活力。推进教育治理体系和治理能力现代化,必须把学校作为基本立足点,建立以学校持续健康发展为导向的工作机制,最大程度地激发学校作为教育‘细胞’的活力。”然而,在关注学校作为教育“细胞”的同时,在理论与实践的领域缺乏对大学组织的细胞——基层学术组织的关注。我十分同意王英杰先生的判断:“大学基础组织结构的建构是建立现代大学制度的一个重要方面,当代世界各国大学,包括我国大学的基础结构正在发生着大的变化,学术机构的数量与日俱增,传统的学院和系的功能受到了削弱和冲击,学术组织的职能发生了较大的变化,影响到了教师和学生等大学生活的方方面面,因此,这是一个很值得探讨的关系到现代大学制度建设的重要问题。”^②大学是一种“底部厚重”、“重在基础的组织”。它的各项活动的开展、使命的实现直接依靠处于操作层次的大学基层学术组织。作为大学的“基本操作单位”,大学基层学术组织处于生产、传播、运用知识的最前沿,是大学目的性活动的承担者,也是高等教育系统中学术生产力的终极体现者。

从管制走向治理,实质上是生产关系的调整,目的是适应和促进生产力

① [美]伯顿·克拉克:《高等教育系统》,王承绪等译,杭州大学出版社1994年版,第37页。

② 王英杰:《大学基础组织结构的建构:传统与创新》,《探索与争鸣》2013年第6期。

的发展。如同我国国家治理体系的基石在于农村治理一样,对农村治理问题的研究目前几乎成了国内学术界的一门显学。近些年国内外不少基金会把农村治理的研究作为资助的重点领域。历史的逻辑也是如此,20 世纪 80 年代后,中国政治发展的一个重大步骤,是推行基层自治。中国目前试行的公民自治主要体现在三个领域:农村的村民自治、城市社区自治和行业自治。这三种主要的基层自治的主要组织媒体分别是三类不同的民间组织:村民委员会、居民委员会和各种行业协会,民间组织的兴起奠定了基层民主特别是社会自治的组织基础。^①

“基于学科、重构大学”^②一直是我们坚持并孜孜以求的学术主张。学科与专业是构成大学的基本要素,学科是大学组织的细胞,大学是学科组织的集合。按知识的分类体系建立相应的知识劳动组织,学科是学者的利益共同体,是学者在高等教育系统中赖以生存发展的土壤,学者们忠诚于学科,共同的范式让他们便于形成共同的意志参与到治理过程中。专业是大学实现人才培养的形式,是学科进行知识劳动的主要阵地,但专业不是大学中的组织,它通过不同的课程组合培养社会需要的职业化人才。从治理的角度看,作为组织的学科才有可能成为参与治理的主体,而专业如何建设只是作为治理过程中协商的内容。大学的学科建设实质上是学科的组织建设、能力建设,提高学科的组织化程度是大学发展的目标。

学科的组织化与大学公共性之间存在着非常紧密的内在逻辑关系。很显然,我国改革开放以来的高等教育革新并没有意识到这一点。与其他的组织相比较,学科是以知识为基本劳动对象的组织,学科的公共性也就是由其作为这一劳动组织的特性所决定的,我们可以从以下几个方面来理解:在内容上,学科的公共性体现为知识的公共性;在主体上,学科的公共性体现为学者的公共性;在结果上,学科的公共性体现为对经济社会的服务性^③。因此,学科是大学重要的利益相关者,是大学各种权力的汇合点与整合器,

① 俞可平:《中国公民社会的兴起及其对治理的意义》,2010 年 9 月 23 日,见 <http://www.aisixiang.com/data/36165.html>。

② 宣勇:《大学变革的逻辑(上)》,人民出版社 2009 年版,第 1 页。

③ 宣勇:《大学变革的逻辑(下)》,人民出版社 2009 年版,第 433 页。

必须基于学科进行大学的治理变革,应让基层学科组织拥有更大的自主权实行自治,并能作为相关利益者参与到大大学的治理过程中,甚至高等教育的整个治理体系都必须围绕学科的发展来展开,所有层面的生产关系要适应学科学术生产力发展的要求,公共治理的基本理念就是通过协商来解决冲突,建立一种基于学科的大学协商性网络,学术权力参与学校的治理应以学科为单位,享有平等的参与权力和决策权力,学科应该成为大学治理结构中的重要的“权力中心”。建议将共产党的基层党支部建立在学科上并参与学科治理,学科自治和参与学校的治理是中国大学治理体系现代化的逻辑起点。

现代化是一种进程,既是人类从现实社会向理想社会迈进的历史过程,也是人类文明发展的前沿。既然现代化是追赶、达到和保持世界先进水平的国际竞争,毫无疑问,美国大学共同治理的结构中包括门外汉构成的大学董事会、以校长为首的行政权力系统和以评议会为代表的学术权力系统,正是这套制度和行之有效的实践和探索,使得美国成为了世界高等教育的中心。

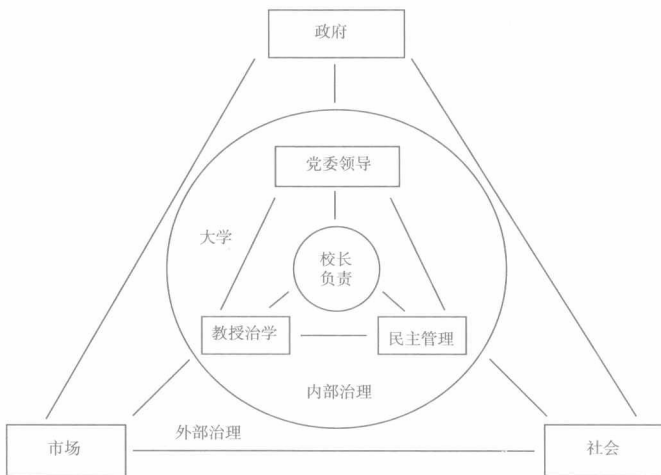
如何在我国的社会主义制度环境下学习和借鉴西方的先进经验,建构中国特色的高等教育治理体系,这是一个富有挑战性的现实命题。什么是“中国特色”?就是坚持中国共产党对大学的领导,政党权力主导中国大学的发展。中国共产党是推动中国治理变革的核心力量,中国共产党自身的变迁决定性地影响着中国的治理变革进程。正如伯顿·克拉克曾指出那样:党和政府的双重控制是共产主义模式的一个特征,是实施强有力政治权力的突出例子。^①中国共产党对大学的领导是通过直接与间接的方式实现的,一方面,中国共产党通过对大学举办者——人民政府的领导,主导着大学的发展,从拨款、招生规模、学科专业设置、课程教学内容到机构设置、大学领导人的选配,都是党对大学领导的间接的实现方式。另一方面,在大学建立中国共产党的基层委员会,实行“党委领导下的校长负责制”,实现直

^① [美]伯顿·克拉克:《高等教育系统》,王承绪等译,杭州大学出版社1994年版,第135页。

接的政治领导。这种大学管理体制也是我国《高等教育法》所明确规定的大学管理体制。

就我国大学的外部治理来看,尚未形成多元的治理结构,尚处在政府的一元化的管制中,目前的主要任务是尽快建立由政府主导、社会中间机构与市场力量参与的共同治理结构。

就我国大学内部治理来看,“党委领导下的校长负责制”通常表述为“党委领导,校长负责,教授治学,民主管理”,在西方大学政党是一直被排除之外的大学权力,行政权力、学术权力与学生权力是西方大学的主要内部权力构成,而在中国的现代大学制度的建设与完善进程中必须要坚持“中国特色”,坚持中国共产党对大学的领导,坚持党委领导下校长负责制。因此,政党权力、行政权力、学术权力与学生权力是构成中国大学的主要权力结构。这就构成了我国大学内部治理的基本结构。图示如下:



中国特色的现代大学治理结构图

国家治理体系和治理能力是一个国家制度和国家制度执行能力的集中体现,高等教育治理能力和对于大学制度的执行能力关键在于处在执行层面的“校长负责”。由上图可见,“校长负责”在这一治理框架中处于关键结点的位置,就大学内部而言,这是由于大学校长对内作为行政首长的身份所决定的。“党委领导”所定下的方针、政策要靠“校长负责”加以落实。党委