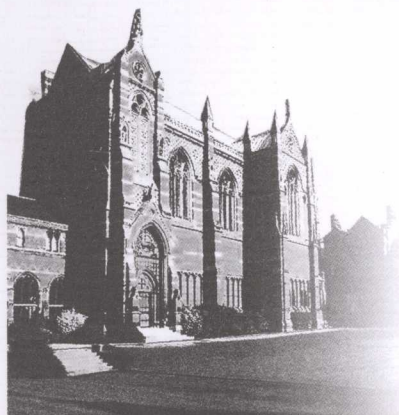




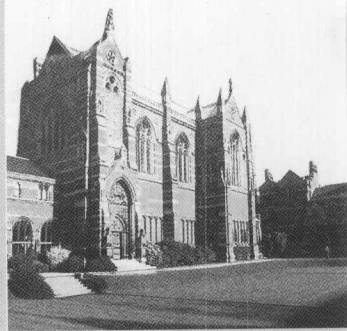
岳麓高等教育学丛书

Education

治理理论视野下的 政府与大学关系研究

龙献忠 著

湖南大学出版社



龙献忠
著

岳麓

岳麓高等教育学丛书

本书系2006年度国家社会科学基金『十一五』规划课题
『高等教育治理与政府大学关系重构』的最终成果

治理理论视野下的 政府与大学关系研究

湖南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

治理理论视野下的政府与大学关系研究/龙献忠著.

—长沙:湖南大学出版社,2007.11

ISBN 978-7-81113-279-3

I. 治... II. 龙... III. 国家行政机关—关系—

高等学校—研究—中国 IV. D630.1 G649.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 180999 号

治理理论视野下的政府与大学关系研究

Zhili Lilun Shiyexia de Zhengfu yu Daxue Guanxi Yanjiu

作 者: 龙献忠 著

责任编辑: 邹 彬

封面设计: 张 毅

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山 邮 编: 410082

电 话: 0731-8821691(发行部), 8821173(编辑室), 8821006(出版部)

传 真: 0731-8649312(发行部), 8822264(总编室)

电子邮箱: presszoub@hnu.cn

网 址: <http://press.hnu.cn>

印 装: 长沙湖大印务有限公司

开本: 880×1230 32 开 印张: 8.75 字数: 217 千

版次: 2007 年 12 月第 1 版 印次: 2007 年 12 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-81113-279-3/G·316

定价: 20.00 元

版权所有, 盗版必究

湖南大学版图书凡有印装差错, 请与发行部联系



作者简介

龙献忠，湖南芷江人，曾获理学学士、教育硕士、教育学博士学位。现为湖南大学重点建设办公室副主任、政治与公共管理学院副教授。主要研究方向是高等教育管理、政府治理、政府与非营利组织的关系。主持的课题有：1998年12月主持中国教育学会课题“普通教育与职业教育的相互渗透”，该成果在国际教育研讨会上被国内外专家评为二等奖；2006年6月主持湖南省教育科学“十一五”规划课题“基于高办学目标的大学战略管理研究”；2006年11月主持国家社会科学基金“十一五”规划课题“高等教育治理与政府大学关系重构”；2007年3月主持亚洲开发银行和湖南省交通厅委托的重大横向课题“湖南省吉茶高速公路征地拆迁安置工作外部监督项目”。参加研究的国家课题有：全国教育科学“九五”规划重点课题“当代中国职业指导理论体系的研究”、教育部规划重点课题《培养当代大学生人文精神问题研究》、全国教育科学“十五”规划国家重点课题《高等教育的办学理念与我国建立现代大学制度研究》等15项。参与编写《职业指导学》、《研究生教育学》。先后在《高等教育研究》、《高等工程教育研究》、《江苏高教》、《现代大学教育》、《求索》等刊物发表论文40余篇，并有多篇论文被人大复印资料全文转载。



序

在西方大学史上，大学曾经是自治组织。大学秉持“学术自由、大学自治、学者治校”的理念，处理与世俗政权（政府）的关系。但是当大学开始走入社会的中心，并演变为今天的在技术型后工业社会中起关键作用的核心机构之后，大学与政府的关系变得错综复杂起来。由于不同国家的政治理念、政治体制和文化传统的差异，政府与大学的关系有着不同的表现形态。自“二战”以来，政府与大学的关系总体上表现为政府加强了对高等教育和大学的控制和干预，政府成为左右大学发展的一种主要力量。为此，在大学的自治传统和政府对于大学的控制之间，形成了一种张力关系，谋求政府与大学之间关系的平衡一直是当代高等教育哲学的主题。

长期以来，我国的大学处在政府的强力控制之下。随着改革开放的深入和社会主义市场经济体制的推行，大学自主权的诉求和政府放权成为一种普遍趋势，我们提出了要把高等学校建设成为面向社会依法自主办学的法人实体的目标。在这过程之中，大学与政府的关系成为备受关注的理论和实践课题。围绕此问题，高等教育界展开了关于办学自主权、大学的学术权力与行政权力的关系以及现代大学制度等问题的研究，也出现了直接探讨大学与政府关系的研究成果。总体来看，该领域的研究成果大致表现为两种类型：一是翻译和介绍欧美发达国家处理政府与大学关系所取得的经验，以此为改革我国政府与大学的关系提供借鉴；二是对过去几十年来计划体制下政府对大学管得过多、统得过死，使大学丧失办学活力的现状进行批判和评价，并提出改革政府与大学关系的观点和建议。这些研究成果极大地丰富了该领域的研究。但是，这些研究都未能直面“政府悖论”问题：一方面，在



现代社会，政府是管理体制改革的的主导力量和直接推动者，另一方面政府又成为管理体制改革的直接对象并可能演变为改革的阻力。这就是说，我们只能通过政府来改革政府与大学的关系，改革政府需要政府来推动，改革首先是改革政府自己。改革的实质就是权力关系的调整和利益的再分配，放弃权力就意味着放弃利益。因此，忽视“政府悖论”这一基本事实，在传统的管理学框架下来研究政府与大学的关系，不可能触及根本性问题。这就需要寻找新的理论视角和研究框架。

龙献忠博士的《治理理论视野下的政府与大学关系研究》一书正是基于上述考虑，将治理理论引入政府与大学关系的研究中，开辟了该研究领域的新视野。在高等教育领域引入治理理论来研究政府与大学关系，首先需要考虑现代社会中政府组织和大学组织的性质。治理理论提出了“有限政府”和“委托代理理论”等思想，政府对社会公共事务的“管理”应从“统治”转向“治理”。从治理理论的思想来看，大学是社会公共机构，高等教育是社会公共部门，提供“准公共产品”，高等教育事业管理属于公共管理范畴。治理理论的引入，彻底改变了我们沿袭已久的传统高等教育管理和控制观念，为构建大学与政府的新型关系提供了理论基础和新的研究框架。

本书作者在既有研究成果的基础上，在治理理论框架下对大学与政府的关系做了全面分析与研究。从历史和发展趋向来看，政府与大学的关系经历了大学自治、政府介入大学事务、政府对大学管制逐渐加强这一主流发展脉络。随着高等教育国际化、市场化、大众化趋势的加强，高等教育管理体制改革正在不断地深化，政府与大学的关系模式将进入一个全新时代——以合作为基础的治理模式。由于世界政治经济日益多元化趋势以及各国基本国情的差异，各国政府在高等教育治理模式选择上也表现出多元化特征。作者以美国学者 B·盖伊·彼得斯在《政府未来的治理



模式》中所提出的四种理论模式为理想分析类型，提出了以下几种高等教育治理模式：市场治理型、参与治理型、解制治理型、弹性治理型，并对每一种治理模式的发展情况进行了分析。

治理理论的引入，给高等教育管理理论创新注入了新的活力。以合作、协商、参与为核心理念的治理理论不仅是政府管理社会事务的一种新理念，也是一种制度安排，包括各种正式制度和非正式制度。以治理理论为指导，政府在处理与大学的关系时，将不再遵循过去传统的统治与控制管理模式，而是强调政府、大学与社会第三部门双向或多向的交流、互动与合作以及权力运行的多流向、权力空间的多维度等。治理理论否定了政府和管理社会事务过程中的单一权力中心地位，认为除政府以外，还有大学自身、私营机构和社会第三部门等权力中心和管理主体存在，它们将与政府一道共同承担高等教育事业发展的责任。多个权力中心和多个管理主体的存在，使得政府与大学的关系将从控制与被控制的直线关系转变为政府、大学、市场和社会第三部门之间的多角关系。大学不再是政府的附属物，而是有独立法人地位的办学主体，政府要依法治理大学。政府对大学的作用主要是法律监督、行政指导以及合作伙伴等。这对于我国大学的健康发展具有重要的现实意义。

治理理论认为，提供类似于高等教育这样的准公共产品和公共服务并不一定要由政府垄断提供，它既可以由政府来提供，也可以由其他公营部门、私营部门和第三部门提供。政府垄断提供高等教育服务已造成诸多失灵现象，必须推行高等教育服务提供方式的社会化，将政府在高等教育服务方面的“提供者”和“直接生产者”角色分开，引入高等教育服务提供的竞争机制，实现消费者主权。作者认为，高等教育服务提供社会化的主要方式有：行政合同、特许经营、教育凭单制度和政府采购等。随着我国社会主义市场经济体制的建立和政府职能的转变，政府的主要



任务是培育大学竞争市场,即培育市场主体、促进市场体系的形成、加快国内竞争市场与国外竞争市场的对接,形成高等教育服务提供多元并存的局面,使公众有更多选择教育服务的权利。

治理理论的引入,对反思我国大学与政府的关系具有重要的启发意义。在计划体制下,政府与大学之间控制与被控制的关系对大学的发展造成了诸多弊端。如资源配置的低效率、大学缺乏办学自主权、高等教育产品和服务供给不足以及高校对政府组织机构的模仿等,影响了大学的健康发展。因此,必须建立起政府与大学之间的新型合作伙伴关系。要实现这一目标,必须改革我国当前的大学单位制度,确立大学的独立法人地位,改变政府独家垄断管理权力的现状,将部分权力回归给大学和社会,推行多中心治理模式,大力发展和培育第三部门组织力量,构建政府、大学与社会组织之间的参与协商机制,使政府与大学之间的合作伙伴关系制度化和法制化,以保证大学的合法权益。

综观该书,作者立足于理论分析、历史考察、现实反思、未来建构的逻辑,引述了大量的经典原著,论证材料详实、生动,立论有理有据,既有较强的问题意识,又有对问题的深入剖析;既有比较充分的理论研究,也有关于中国、美国、英国、日本等国内外的实证分析。该著作在相当程度上体现了“古为中用”、“洋为今用”的治学理论和价值准则,为我国高等教育管理改革的研究增添了新的学术资源。

将治理理论引入高等教育领域,从治理理论视角来探讨重构政府与大学的新型关系是一个极其复杂的理论和实践问题。该书虽然提出了不少具有前瞻性的思想和观点,但也存在许多值得继续探讨的问题。特别是对涉及该问题领域的基础性问题,如治理理论在高等教育领域的适切性问题,还需要进行更为充分的分析。对所建构的政府与大学之间的新型关系,也需做更为专深的研究。然瑕不掩瑜,我相信这部著作将治理理论引入高等教育研



究领域所开辟的研究思路与框架，一定会促进和深化这一领域的研究，并且将在高等教育研究领域产生重要的影响。

龙献忠 2002 年 9 月考入华中科技大学教育科学研究院攻读博士学位，跟着我研究高等教育学。入学不久，我即与他商讨并确定将治理理论引入高等教育研究之中，从治理理论视角来研究政府与大学的关系。这是一个非常具有前瞻性、挑战性且难度很大的研究课题。龙献忠学习十分勤勉，态度端正，治学严谨，在学期间广泛涉猎了政治学、行政学、公共管理学、社会学、经济学等学科知识。2005 年 5 月其博士学位论文《从统治到治理：治理理论视野中的政府与大学关系研究》顺利通过答辩。同年 7 月，该论文被评为华中科技大学优秀博士学位论文，并获得湖北省优秀博士学位论文提名。毕业后，他到湖南大学工作，既从事公共管理的教学与研究，还负责湖南大学“985 工程”、“211 工程”、重点学科建设等行政管理工作。虽然工作很忙，但他仍继续对这一课题进行了深入探讨和研究，发表了一系列相关研究成果。这一著作就是作者 5 年来研究工作的结晶。理论研究贵在创新，我希望他能够继续发扬上下求索、扎实刻苦、坚持不懈的钻研精神，在不断研究新问题的基础上，多深入实际调查研究，取得更多的第一手材料，广泛吸纳相关学科的新理论、新方法，争取在这一课题的研究上有新的理论拓展和突破，为高等教育管理理论与实践的发展贡献出更多更新的研究成果。作为导师，看到他的每一步成长，我感到由衷的高兴。祝愿他在今后的学术事业和生活道路上越走越好。

张应强

（华中科技大学教育科学研究院教授，博士生导师）

2007 年 11 月 5 日

目 次

序

1

第 1 章 导论:治理——政府与大学关系研究的新视角

1

第一节 政府与大学关系问题的提出/1

第二节 政府与大学的组织特性分析/10

第三节 研究现状与分析视角/21

第四节 研究意义、方法与思路/37

第 2 章 治理理论:内涵的解读及其对政府与大学关系研究的 的适切性

43

第一节 治理理论提出的背景/43

第二节 治理理论的内涵解读/53

第三节 治理理论引入政府与大学关系研究的适切性/67

第四节 治理理论运用的实例及其启示/76

第 3 章 从自治到治理:西方国家政府与大学关系模式的演进

83

第一节 中世纪的大学自治模式/84

第二节 基于大学自治的政府介入模式/91

第三节 自治与控制并存的多元模式/100

第四节 政府管制强化模式/110

第五节 以合作为基础的治理模式/119

第4章 从计划到市场:我国政府与大学关系的治理分析

138

第一节 计划体制时代的政府与大学/138

第二节 经济转型与政府和大学关系的新向度/161

第三节 新时期政府管制变革的行为转向/177

第5章 从控制到合作:治理视野下政府与大学关系的未来愿景

191

第一节 大学单位制:合作伙伴关系形成的制度障碍/192

第二节 大学法人化:合作伙伴关系形成的法律前提/199

第三节 政府权力重构:合作伙伴关系形成的权力基础/206

第四节 多中心治理:合作伙伴关系形成的模式选择/216

第五节 参与协商机制:合作伙伴关系形成的制度化措施/236

结 语

247

参考文献

252

后 记

263



第1章

导论：治理——政府与大学关系研究的新视角

▶▶ 第一节 政府与大学关系问题的提出

纵观大学的发展史，政府与大学的关系问题从大学产生之日起就与大学相伴而生，这既是一个老生常谈的问题，但也是一个常谈常新的问题。“关于现代大学的功能和使命，学术自治和学术自由的边界，政府和国家力量的干预限度，大学参与社会的程度与方式等等，一直是高等教育哲学的主题。”^①“这一伴随着高等教育和实践发展的永恒主题，在社会变革和高等教育发展的转折时刻，总是被置于理论与实践的前沿。”^②它需要一代又一代人的辛勤努力，不断地探索以接近问题的真正答案，在政府与大学之间找到一种真正的平衡。

梁启超先生在戊戌变法失败后曾说过：“变法不变本源，而变枝叶，不变全体，而变一端，非徒有益，只增弊耳。”^③我国的高等教育管理改革，如果政府只是在一些细枝末叶问题上进行

① 杨东平. 大学精神. 沈阳：辽海出版社，2000. 3

② 郭大光，赵婷婷. 也谈高等教育的功能和高等学校的职能. 高等教育研究，1995（3）

③ 吴廷嘉. 戊戌思潮纵横谈. 北京：中国人民大学出版社，1998. 388



改革，而不触及本源问题，如政府的治理理念、管理方式与方法以及现代大学制度的生成等方面，那么，高等教育发展要取得长足进步是不可能的。

需要决定存在。高等教育发展所面临的新形势、新环境和承担的新使命，需要我们理顺政府与大学的关系，具体而言，包括以下几方面：

一、理顺政府与大学的关系是高等教育国际化、市场化、大众化的需要

在全球经济一体化趋势日益明显、科技水平迅猛发展和信息化社会高度发达的今天，“无边界的高等教育”正在成为一句时髦的话语，“它意味着传统高等教育的各种边界，无论是观念上的、制度上的还是地理上的，正在逐渐消失，向无边界过渡，这就要求各个国家在教育空间、教育形式、教育结构等方面必须进行渗透和跨越”。^① 因此，高等教育的国际化趋势将越来越成为一股世界潮流，这种趋势将对我国高等教育发展产生重大影响。从直接影响来看，一是国外的大学通过其优质的教育产品把中国的学生吸引到国外求学；二是国外高等教育机构以或独资、或合资的方式来国内办学。从间接影响来看，加入 WTO 后，中国将融入世界经济体系，产业结构将进行重新布局和调整，高等教育的结构、专业建设、培养方向也要随着产业结构的调整而调整。在这种背景下，大学要以更开放的姿态与国外进行国际交流以及合作办学，以吸引更多国际教育资源和资金，及时获取最新的高等教育信息，了解国际上通行的办学模式、师资培训、质量保障体系等方面的经验和教训，以改造传统学科，使自身站在学科发

^① 高等教育改革与发展国际研讨会综述，教育研究，2002（5）



展的前沿。大学只有这样才会具有资本参与国际教育市场的竞争，也才有资格和能力自主地与国外大学开展交流与合作。国际教育竞争市场的复杂性，必然要求大学根据具体情况采取灵活有效的应对措施。而我国原有政府对大学的统一控制、统一管理、统一评价的管理模式，已难以适应高等教育国际交流日益频繁的趋势。因此，政府必须改变过去对大学的统一管理模式，给予大学更大的国际自由交流的权力，使大学真正成为国际教育市场的竞争主体。

“奶酪理论”认为，在奶酪大小一定的情况下，无论怎么分，都无法做到事实上均衡，相对于把心思放在如何分奶酪，更好的办法是设法把奶酪做大。同样，在精英高等教育时代，高等教育无法满足广大民众的需求，因此，为把高等教育这块奶酪做大以满足广大民众的需求，高等教育大众化就成为了必然选择。大众高等教育时代的来临促进了办学规模的迅速扩大，这时，政府就不应该再像过去计划体制时代那样严格控制大学的招生计划。大学可以根据自身的办学条件决定招生规模，扩招多少、哪些专业可以大幅度扩招、哪些专业不扩招甚至压缩招生，都应该由大学根据社会人才市场的需求变化自主决定。实际上，大众高等教育产生的根本原因在于公众对高等教育需求的多元化，正是这种多元需求的持续增长导致了高等教育从精英化转向世俗化、多元化和大众化。在精英教育模式下，高等教育的资源配置和产品的输出完全是由政府主管部门统一按照计划进行；在大众教育模式下，高等教育资源的配置和产品输出是以市场机制为前提的。市场的本质是竞争，要产生竞争，市场就必须有多元主体存在，因此，教育需求的多元化，使得大众高等教育呈现多元化。与此相适应，高等教育办学主体、办学类型也出现多元化。这种多元化的趋势意味着我国高等教育出现了系统内部的市场化。在这种市场力的作用下，各大学将根据自身的教学科研实力承担大众高等



教育的职能，培养社会所需要的各种类型和规格的人才。因此，“就业市场格局的变化，迫切需要能胜任多种职业、适应性强、自我调节能力强的新型就业者”。^① 过去政府统一管理模式下将大学人才培养目标限定为“高级专门人才”的思维，已不能适应当前大众化时代的多元化需求了。政府应该给大学“松绑”、放权，让各个层次、各种类型的大学主动面向社会、面向市场，根据社会和人才市场的需求自主办学，寻找适合自己的办学模式和发展空间。

总之，随着我国社会主义市场经济的发展，高等教育自然而然地被推进了依靠市场机制来调节运转状态的轨道，市场化、国际化、大众化高等教育已成为必然趋势。这种变革使高等教育发展的内外部环境发生了巨大的变化，在很大程度上改变了政府管理大学的运作模式。这种时代的大变革，必然要求我们重新审视政府与大学的关系。

二、理顺政府与大学的关系是我国高等教育管理体制改革的需要

经济学的“木桶定理”认为，木桶储的水量，取决于最短的那块木板，这就是“短板决定原则”。我国高等教育管理体制改革能否取得成功的“短板”就在于能否理顺政府与大学的关系。

体制是指国家机关的机构设置、隶属关系和权限划分等方面的体系和组织原则，是对于制度的外在表现和实施形式，具有不确定性。体制的变化和发展不仅要受到制度的制约，而且还要受到传统思想、外来文化、风俗习惯、心理积淀和一些模式与经验

^① [瑞士] M·L·古茨克米德. 未来大学应有新的教育模式. 中国高等教育, 2000 (1)



的影响，呈现出多种因素交替存在的状态，具有在整体过程中根据情况而发生变化的可能性，因而不稳定和可变的。因此，相对于制度来说，体制易于出现偏差和变形。高等教育体制是指在高等教育活动中各构成要素之间相互关系及其组织运行方式，也就是政府、社会 and 各级各类高等学校之间的相互关系及其组织运行方式。高等教育管理体制的改革涉及政府与大学、中央与地方政府、中央教育主管部门与其他业务部门之间的关系等。

长期以来，政府有关部门认为高等教育管理就是行政管理，高等教育管理体制就是“行政体制”或“属于行政体制”的观点，使得我国现行高等教育管理体制是在高度集权、高度垄断的计划经济体制下建立起来的一种管理体制。其显著特征是：在政府与大学的关系上，政府对大学实行严格的计划管理和行政干预，大学没有自主权，大学与政府主管部门有严格的行政隶属关系，政校不分；在中央政府与地方政府之间的关系上，主要是以中央集中且直接管理为主，高等教育发展事务的决策权和最终决定权在中央，地方政府只能根据中央的决定进行工作，缺乏办学积极性。同时，由于在许多问题上没有明确中央与地方的职责权限，常常造成在高等教育管理权力的上收和下放过程中缺乏基本依据，导致“放乱收死”的恶性循环；在不同政府主管部门所属的大学与大学之间的关系上，部、委所属的大学与地方所属大学之间常常形成“条块分割”、“小而全”的状况，难以实现高等教育资源的优化配置和办学效率的提高，不符合我国由行业经济向区域经济转变的现实。在上述三对关系中，政府与大学的关系又是关键和突破口，这对关系能否处理好将直接制约和影响另外两对关系的处理。正如有学者指出：“处理好了政府与大学之间的关系，就为处理好中央政府与地方政府之间的关系和不同政府主管部门所属大学之间的关系确立了合理的定位和正确的出发点，



从而可能使整个高等教育管理体制改革取得事半功倍的效果。”^①

三、理顺政府与大学的关系是建立现代大学制度的需要

我国高等教育发展水平与世界先进国家相比，最大的差距是制度落后。现代大学制度包括外部制度和内部制度。简单地讲，外部制度主要就是政府对大学的外部宏观控制和影响，或者说就是重构政府、大学与社会的关系问题。无论从大学发展的历史还是现实来看，政府与大学关系处理得好，大学外部制度越健全，大学就越能蓬勃发展。19世纪初，经历了普法战争失败的德国政府意识到要用脑力来弥补普鲁士在物质方面所受的损失，于是，在政府的鼎力资助下，柏林大学正式成立。该大学建立了“教学自由、研究自由、学习自由”的大学制度，以独立自由精神作为大学的基本运行原则，同时也维护着政府对大学进行控制的责任和权力，并强调大学满足国家需要的重要性，使德国大学与政府的关系得到了较好的结合。它不仅开启了建立现代大学制度的先河，也使得德国大学在短时间内声名鹊起，成为世界各国竞相学习的楷模。到20世纪初，以美国威斯康星大学为代表，积极响应州政府的号召，主张大学要走出“象牙塔”，利用大学的知识开展广泛的社会服务，同时州政府为大学提供经费。这种“威斯康星思想”为美国许多州立大学崛起和发展奠定了基础。此外，教育中介制度作为一种政府与大学之间的“缓冲器”和制度化措施，对防止政府过度干预大学事务和保障大学的学术自由与自治起着非常重要的作用。其中，以英国创建的“大学拨款委

^① 刘在洲。理顺政府与高校的关系是高等教育管理体制改革的重中之重。黑龙江高教研究，1999（3）