

中国高等教育学会高等教育学优秀博士学位论文丛书

美国“府学关系”问题研究

——以权力边界为切入点

MEIGUO “FUXUE GUANXI” WENTI YANJIU
——YI QUANLI BIANJIE WEI QIERUDIAN

黄建伟◎著



广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press

中国高等教育学会高等教育学优秀博士学位论文丛书

本专著为教育部人文社科规划项目（项目编号：16YJAZH019）的最终研究成果，
获第十一届中国高等教育学会“高等教育学”优秀博士学位论文奖。

美国“府学关系”问题研究

——以权力边界为切入点

MEIGUO “FUXUE GUANXI” WENTI YANJIU

— YI QUANLI BIANJIE WEI QIERUDIAN

黄建伟◎著



广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press

• 广州 •

图书在版编目 (CIP) 数据

美国“府学关系”问题研究：以权力边界为切入点/黄建伟著. —广州：广东高等教育出版社，2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5361 - 6031 - 6

I. ①美… II. ①黄… III. ①国家行政机关 - 关系 - 高等学校 - 研究 - 中国 IV. ①D771. 231②G649. 712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 223614 号

广东高等教育出版社出版发行

地址：广州市天河区林和西横路

邮编：510500 电话：(020) 87553335

网址：<http://www.gdgjs.com.cn>

佛山市浩文彩色印刷有限公司印刷

787 毫米×1 092 毫米 16 开本 20.75 印张 395 千字

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

定价：60.00 元

序 一^①

权力边界：对政府与大学关系的一种解读

政府与大学的关系问题历来是高等教育研究者最感兴趣的话题之一，国内外的很多学者都对这一问题进行过研究。应该说，政府与大学关系是一个研究领域，学者们从不同的理论和视角出发对其加以研究，它就像一座花园，不同的园丁播下不同的种子后就会开出五颜六色的花朵。

西方学者对政府与大学关系的研究由来已久，如果从方法论上划分，大致有两种倾向：一种是以哲学方法为主导的研究倾向（简称哲学方法），另一种是以其他社会科学方法为主导的研究倾向（简称学科方法）。

在20世纪初期乃至20世纪中叶，政府与大学的相关研究更多基于哲学方法，一些哲学家们（当然他们同时也是教育家）如洪堡、杜威、科南特等，都从各自的哲学主张出发阐释过对政府与大学关系的看法。哲学方法重思辨、重推演，一般是先有国家观、大学观，然后才有关于政府与大学关系的看法，因此，哲学方法主导的政府与大学关系研究回答的主要是政府（国家）与大学的“应然”关系。比如，洪堡所持的国家观是“文化国家观”，他认为“国家是文化的体现，大学与国家服从于一种共同的理性原则，彼此相互依存”^②，他提出的政府与大学关系是一种既相互独立又相互依存的“理想”关系。但理念上的“应然”并不能解决现实中的“实然”问题，随着大学从社会的边缘走入社会的中心，政府与大学的“实然”关系日趋复杂，经典大学理念中与世隔绝的“象牙塔”已不复存在，从哲学角度研究政府与大学的“应然”关系也日渐式微。

从20世纪开始，政府与大学关系研究开始转向对现实模式和秩序的深度解读，研究方法也从以哲学方法为主导转向以学科方法为主导上来。学者

① 作序者系教育部“新世纪优秀人才支持计划”获得者、中国高等教育学会高等教育学专业委员会常务理事、北京航空航天大学高等教育研究院教授，曾获北京市教学成果奖特等奖，国家级教学成果奖二等奖，教育部高等学校科学研究优秀成果奖二等奖（人文社会科学类），教育部全国教育科学研究优秀成果奖二、三等奖，北京市哲学社会科学优秀成果奖一、二等奖等。

② 陈学飞：《美国、德国、法国、日本当代高等教育思想研究》[M]，上海：上海教育出版社，1998：147。

们运用社会学、政治学、管理学、法学等不同学科理论和方法对政府与大学关系进行研究，从组织理论、治理理论、权力理论、法学理论等多视角来剖析两者关系的实质、不同关系模式的内在特征以及形成原因等，并在此基础上把握其未来走向。比如，中国学者所熟知的伯顿·R. 克拉克，就是运用组织理论及研究方法，对包括政府与大学在内的各国高等教育系统进行研究。他从工作、信念、权力三个组织要素出发，对各国高等教育系统中的各层次、各类型组织（包括政府与大学）的关系及运作方式进行了深入剖析，为我们开启了理解政府与大学关系的新角度和新思路；再如，芬兰学者尤西·基维斯特从委托代理理论出发，构建了分析政府与大学关系的研究框架，尝试将政府与大学关系看成是委托代理关系，研究在利益冲突和信息不对称等情况下如何协调两者的关系，以提高公共管理的效率。

在这些运用学科理论和方法研究政府与大学关系的成果中，无论把政府与大学关系看成是不同层级组织间的关系，还是看成委托代理关系，甚至是看成管理与被管理的关系，毫无疑问，政府与大学间关系的实质首先是权力关系，正是由于两者在权力配置、行使、制约等方面存在不同的情况、面临不同的问题，政府与大学的关系才体现出如此的复杂性和多样性。

近年来，国内学界对政府与大学权力关系的研究大体遵循两种视角：一种是偏理论的视角，即从权力的类型和性质出发，将政府与大学的权力关系看成是行政权力和学术权力的关系，重点关注其权力性质的不同以及因此而产生的冲突；另一种是偏实践的视角，即从当前高等教育管理实践的角度出发，研究大学办学自主权以及政府职能转变等问题，重点关注在实际的管理过程中如何协调两者的关系。应该说，这两种视角各有侧重也各有针对性，但其局限在于相关研究仍没有触及政府与大学权力关系的实质——到底哪些权力是大学或者政府应该拥有的？两者的权力配置又怎样随着社会的发展而变化？对这些问题的回答需要突破现有研究，寻找新的视角和方法。

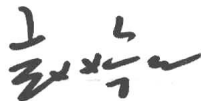
黄建伟博士的专著《美国“府学关系”问题研究——以权力边界为切入点》正是在这样一种背景下所做的尝试。他的研究希望从权力边界的视角，将有关政府与大学权力关系的理论研究和实践研究有机结合起来，通过对美国政府与大学权力边界的厘清，揭示政府与大学权力关系如何被维系、又是如何随着社会发展而变化的内在机理，这既是我们理解政府与大学权力关系实质的关键，又是在高等教育管理实践中划定两者权力清单的基础。

尽管黄建伟博士研究的是美国的政府与大学关系，但他在文中所提的一些观点对深入理解一般意义上的政府与大学权力关系具有启发意义，如他认为，“天然屏障”的设置使政府干预的边界不至于摧毁大学自治、“权力缝隙”的留存使政府干预的边界不总是止于大学自治等，对我们理解两者权力

边界的运作机理具有启发意义；再如他对明示性权力、默示性权力、禁止性权力的划分，有助于我们更深入地理解权力边界的构成，也可依次划定政府与大学的权力清单。同时，他所构建的政府与大学权力边界的分析框架也能为研究其他国家的政府与大学权力关系提供借鉴和启示。

黄建伟博士的这本专著是在其博士论文的基础上修改而成的，我是他的指导教师，因此也有幸亲历了这本专著的整个研究过程，从选题时的雄心壮志，到研究中的徘徊煎熬，再到答辩后的尘埃落定，今天想起依然历历在目。回想起来，我们最庆幸的是，虽然知道这一选题难度很大，但我们最终还是选择了它，这块尚待开垦的领域给了黄建伟博士施展才华的空间，尽管研究过程充满艰辛，但其间的收获也是人生不可多得的宝贵财富。

黄建伟在博士毕业后依然在政府与大学关系领域进行更深入的研究，我很高兴也很欣慰他的博士论文为他拓展了新的研究领域，成为他学术生涯的一个新起点。因此，无论是黄建伟博士本人，还是政府与大学权力边界的研究，这本书的出版仅仅是一个开始。



2017年10月18日于北航图书馆西配楼

序 二^①

美国“府学关系”问题研究

——一块值得啃下的“硬骨头”

这本专著是在博士论文的基础上修改而成的。我有幸参加了黄建伟博士的开题答辩、论文评审和毕业答辩。在开题答辩中，我对其选题的价值和其所做的综述是充分肯定的，同时对该选题的研究难度也是有预见的。

政府与大学的关系（以下简称“府学关系”）是现代大学制度和大学治理结构中的核心问题，也是现代大学制度建设和大学治理结构调整的重要方面。美国作为一个名副其实的高等教育强国，从人类文明的角度而言，其“府学关系”的处理经验和处理艺术对他国也有较大的借鉴价值。但研究美国的“府学关系”并不容易，不仅仅因为数据资料搜集和处理的难度很大，更重要的是美国不像中国是一个单一制的国家，其政治文化一直以“多元化”著称。“多元”的背后就是“复杂”。在高等教育的公共治理中，其“复杂性”贯穿在政府和大学两者权力关系的整个网络中。其具体表现在以下几个方面：一是不同层级的政府与大学的权力关系各不相同；二是政府和大学的权力关系具有明显的“公私”差异；三是各州与大学的权力关系差异悬殊；四是同一个州与不同公立大学的权力关系并不一致；五是同一类或同一项高等教育公共治理权会作用于不同的大学自主权且作用的力度和频度差异明显；六是同一类型的大学自主权受到不同类型或不同项的高等教育公共治理权的影响。对于如此“复杂”而“多元”的美国“府学关系”，如何对其进行研究确实是一个难题。所幸的是黄建伟博士克服了种种困难，选择了一个十分重要也非常管用的切入点即“权力边界”，并将“权力边界”理解为“对政府和大学权力关系的一种界定”。正是“权力边界”这个研究切入点，使本专著的以下创新成为可能。

① 作序者系教育部“长江学者奖励计划”特聘教授、教育部“新世纪优秀人才支持计划”获得者、亚洲比较教育学会会长、中国教育学会比较教育分会副理事长、北京师范大学国际与比较教育研究院院长，曾获教育部全国教育科学研究优秀成果奖一等奖，北京市哲学社会科学优秀成果奖一、二等奖，吴玉章人文社会科学奖优秀奖等。

第一，研究视角的创新。本专著以政府公共治理的规律为逻辑起点并以权力边界为切入点作为一种研究视角，不仅从相关文献中可以反映其有很大的研究空间，而且有利于多学科的交叉研究并能切中“府学关系”问题的“要害”，这个新的研究视角具有一定的新意。

第二，分析框架的创新。本专著以政府高等教育公共治理权和大学自治权的分类研究为基础构建一个研究美国“府学关系”的分析框架并据此决定该研究的篇章结构，这不仅是权力分类理论的一种创新，也是研究思路和研究构想的一种创新，这种创新对理解、解释、分析没有明示性教育权的联邦政府与大学的关系尤为重要。

第三，观察视窗的创新。本专著分别就美国政府对大学人事、财税、行政和学术事务的介入及其权力边界进行了例证、论证和剖析并大致刻画了美国政府对不同类型的大学自治权干预的“全景式”权力图谱。该权力图谱就如专门研制出来的全方位观察美国“府学关系”问题的新视窗，使更多的“景象”进入读者的视野，从而引发更广泛和更深入的讨论。

第四，理论观点的创新。本专著在理论观点上的创新主要体现在以下几点：一是从政府和大学之间权力关系的角度重新界定了高等教育场域中“权力边界”的定义；二是从政府和大学之间权力关系的角度来揭示“府学关系”问题的实质；三是从“权力缝隙”留存的客观事实来解释政府为何总能找到干预大学事务的权力通道，从而可能补充并部分修正经典和传统的“大学自治论”和“学术自由观”。

除了以上创新点，本专著整篇文稿结构合理、逻辑清楚、资料翔实、论证充分、文字流畅、写作规范、结论可信，其研究成果对他国在实现高等教育强国和建立现代大学制度的目标中如何尊重公共行政和高等教育的双重规律提供了重要参考。

当然，学术研究是无止境的，本专著作为一名中青年学者的学术作品也并非完美无缺。如对美国“府学关系”史料的挖掘和开发还留有诸多空白。鉴于此并结合本专著的研究主题，建议黄建伟博士在后续的研究中收集美国几所典型的公立大学和私立大学“府学关系”史的数据资料，用历史的观点和案例研究的方法梳理美国大学从创立起到今天“府学关系”史上的重要事件和事实，从而归纳出美国“府学关系”的阶段性特征和两者矛盾平衡的规律。又如，在美国大学对“府学关系”反作用的研究方面并未深入论及。这个问题实际上也是当前“府学关系”研究成果的通病之一。鉴于此，建议黄建伟博士和其他学科同行在今后能加强对“大学自治”及其与政府权力的相互交织、相互渗透关系的讨论。由于“府学关系”的调解、“府学矛盾”的处理的主动权主要被政府所掌控，本专著在“府学关系”的研究中主要论及

政府权力所及之处及其对大学的影响，这的确反映了政府控制和大学自治这对矛盾的主要方面。但另一方面即“大学自治”及其与政府权力的相互交织、相互渗透关系虽不是政府控制和大学自治两者矛盾的主要方面，却是“府学关系”研究中的一项重要内容，在今后的研究中应该加强大学对“府学关系”反作用的研究，使“府学关系”中矛盾的主要方面和次要方面得到全面呈现，从而使该选题的研究更加全面和完美。

据我所知，黄建伟博士是赵婷婷教授在担任博导期间的开门弟子。赵教授是我很早就认识的学科同行，其当年在博士论文基础上修改而成的大作《大学何为——理想与现实间的冲突及协调》先后获得北京市哲学社会科学优秀成果一等奖和教育部高等学校科学研究优秀成果二等奖（人文社会科学类）。如今，她的弟子黄建伟博士的毕业论文《美国“府学关系”问题研究——以权力边界为切入点》也获得了第十一届中国高等教育学会“高等教育学”优秀博士论文奖。这本专著实际上部分传承了赵婷婷教授的“学术衣钵”，尤其是在高等教育的相关知识和学术理念方面具有其当年“学院派”的部分特征。但黄建伟博士并不是一个“超级模仿秀”爱好者，而是在博采众长之后成了真正的自己，在学术上形成了自己独特的风格，这和赵教授在耐心指导的同时给了他很大自由探索的空间不无关系。在此，我既为赵婷婷教授有一位不怕啃“硬骨头”的优秀弟子而感到高兴，又衷心祝愿黄建伟博士在未来的研究中取得更大的成绩。

刘宝存

2017年12月20日于北师大英东教育楼

前 言

政府与大学的关系问题,即“府学关系”问题,是一直困扰高等教育学界和公共管理学界的理论难题和现实困境。研究高等教育强国的“府学关系”,不仅可以为我国高等教育行政管理体制的改革、现代大学制度的建立、不同层次的政府与大学关系的优化等提供借鉴经验,而且可以为高等教育公共治理理论的丰富和发展提供现实依据。

美国作为世界上的头号高等教育强国,其大学外部治理中的“府学关系模式”一直被世人所关注,很多学者也寄希望从美国“府学关系”的观察或研究中,得出如何处理“府学矛盾”的结论。

本书认为,“府学矛盾”的根源在于,政府控制权的权力边界和大学自治权的权力边界之冲突。由于“府学矛盾”化解、关系调整的主动权主要在政府手中,因此,以政府控制权为何和如何介入大学自治权为基础,建立一套分析框架,成了攻克美国“府学关系”研究难题的关键所在。

本书的独特之处在于,以权力边界为切入点,在权力分类的基础上,建立了研究美国“府学关系”问题的分析框架,同时还介绍了美国联邦政府和州政府高等教育公共治理的主治机构,并根据其组织设计概括了不同主治机构的权力边界。为深入研究美国政府介入大学自治事务的权力边界问题,本书根据宪法和行政法、教育法、政治学、高等教育学以及公共管理学的相关知识,专门对美国政府高等教育公共治理权和大学自治权进行了分类研究。以此分类研究为线索,本书以权力边界为切入点,综合使用文献法、构造类型法、案例(判例)研究法、统计分析法、比较分析法和理论分析法等具体的研究方法和技术,对美国“府学关系”问题进行了专门探讨和系统分析:通过分析美国联邦政府和州政府对大学人事、财税、学术和行政事务的介入来分别考察其对大学用人、理财和治事自主权的干预及其权力边界。研究表明,美国政府对大学用人自主权的干预范围覆盖了大学决策层、行政层和技术层三个层次,但对行政层用人自主权的干预往往因其被认为是政府越权的不当介入而被视为特例,对技术层用人自主权的干预也鲜有发生;对大学理财自主权的干预范围涉及大学预算、收支和资产等财务管理的重要领域;对大学治事自主权的干预范围涉及大学的学术自由、学术绩效和学术走

向等学术事务以及大学战略决策、招生管理、学生管理以及其他日常事务等行政事务。虽然美国联邦政府和州政府均会对大学用人、理财、治事这三大自主权进行干预，但干预的对象主要是公立大学。另外，美国联邦政府和州政府干预的权力依据并不完全相同，干预的方式和侧重点也各有差异，因此，两者干预的权力边界并不完全重合。

笔者认为，本书最大的贡献在于，通过深入系统的研究，绘制出了能大致（非精确）刻画美国政府控制与大学自治之间权力边界的“权力图谱”。本书根据这张“权力图谱”，从不同的看法、看层、看台、看点中来对美国的“府学关系”问题进行了全面的解读并对美国“府学关系”问题的“个性”和“共性”进行了深入的思考。根据绘制出的“权力图谱”并结合前面各章节的研究，本书得出以下研究结论：美国“府学关系”中权力边界的“天然屏障”和“权力缝隙”并存而非互斥；美国“府学关系”中权力边界的全面呈现有赖于多元而非单一的权力分析；美国“府学关系”中权力边界变动的逻辑起点是公共利益而非私人利益；美国“府学关系”变化的直接原因是权力边界的动态调整而非静态分布；美国“府学关系”中的“权力图谱”特殊又复杂而非普遍又简单。



2017年5月

目 录

第一章 绪论	1
一、问题提出与研究意义	1
(一) 问题提出	1
(二) 研究意义	3
二、研究综述	5
(一) 关于“府学关系”研究的综述	5
(二) 关于美国“府学关系”研究的综述	14
(三) 研究综述总结	21
三、概念界定	23
(一) 权力边界: 对政府和大学之间权力关系的一种界定	24
(二) 公共治理: 对政府控制和大学自治二元对立的超越	29
四、研究思路和主要内容	33
(一) 研究的逻辑起点与切入点	33
(二) 理论基础	34
(三) 研究内容、思路和方法	37
(四) 分析框架	40
第二章 美国政府高等教育主治机构及其组织设计	42
一、美国联邦政府高等教育主治机构及其组织设计	43
(一) 联邦行政机关中的主治机构及其组织设计	43
(二) 联邦立法机关中的主治机构及其组织设计	46
(三) 联邦司法机关作为治理主体而非主治机构 及其组织设计	49
二、美国州政府高等教育的主治机构及其组织设计	52
(一) 州行政机关的主治机构及其组织设计	53
(二) 州立法机关的主治机构及其组织设计	60
(三) 州司法机关作为治理主体而非主治机构 及其组织设计	68



三、小结	70
(一) 关于联邦政府高等教育主治机构的组织设计	70
(二) 关于州政府高等教育主治机构的组织设计	72
第三章 美国政府高等教育公共治理权与大学自治权的分类研究	76
一、美国政府高等教育公共治理权的分类研究	76
(一) 联邦政府高等教育公共治理权的类型	78
(二) 州政府高等教育公共治理权的类型	91
二、美国大学自治权的分类研究	96
(一) 用人自主权	97
(二) 理财自主权	98
(三) 治事自主权	98
第四章 美国政府对大学人事事务的介入及其权力边界	99
一、联邦政府对大学人事事务的介入	99
(一) 依“制定并执行法律权”对公立大学技术层人事 事务的行政介入	100
(二) 依“制定并执行法律权”对公立大学技术层人事 事务的司法介入	101
二、州政府对大学人事事务的介入	102
(一) 依“高等教育举办权”对公立大学最高决策层 人事事务的介入	103
(二) 依“高等教育举办权”对私立大学最高决策层 人事事务的介入及公私差异比较	118
(三) 依“高等教育监管权”对公立大学行政层、技术层 人事事务介入的特殊情形	127
三、小结	129
第五章 美国政府对大学财税事务的介入及其权力边界	132
一、联邦政府对大学财税事务的介入	132
(一) 依“征税权”对大学收入管理的介入	132
(二) 依“知识产权保护权”对大学资产管理的介入	135
(三) 依“开支权”对大学支出管理的介入	138
二、州政府对大学财税事务的介入	151
(一) 依“高等教育监管权”对公立大学预算管理的介入	151
(二) 依“高等教育监管权”对公立大学收支管理的介入	153
(三) 依“高等教育监管权”对公立大学资产管理的介入	154
三、小结	156

第六章 美国政府对大学学术事务的介入及其权力边界	159
一、联邦政府对大学学术事务的介入	159
(一) 依“禁止违反《权利法案》权”和“国防权”对大学 学术自由的介入	159
(二) 依“开支权”和“知识产权保护权”对大学 学术绩效的介入	170
(三) 依“开支权”和“国防权”对大学学术走向的介入	175
二、州政府对大学学术事务的介入	188
(一) 依“高等教育监管权”对公立大学学术自由的介入	189
(二) 依“高等教育监管权”对大学学术绩效的介入	193
三、小结	197
第七章 美国政府对大学行政事务的介入及其权力边界	201
一、联邦政府对大学行政事务的介入	201
(一) 依“国防权”和“制定并执行法律权”对大学 战略决策的介入	201
(二) 依“制定并执行法律权”对大学招生管理的介入	204
(三) 依“制定并执行法律权”对大学学生管理的介入	205
(四) 依“开支权”对大学学生管理(学生资助)的介入	206
二、州政府对大学行政事务的介入	227
(一) 依“高等教育监管权”对大学战略决策的介入	227
(二) 依“高等教育监管权”对大学学生管理的介入	228
(三) 依“高等教育监管权”对大学招生管理的介入	230
(四) 依“高等教育监管权”对大学其他行政事务的介入	231
三、小结	232
第八章 美国“府学关系”问题的解读与思考 ——基于一张全景式的“权力图谱”	235
一、“四看”之解	237
(一) 不同“看法”中的“府学关系”问题及其解读	237
(二) 不同“看层”中的“府学关系”问题及其解读	239
(三) 不同“看台”中的“府学关系”问题及其解读	243
(四) 不同“看点”中的“府学关系”问题及其解读	246
二、“二问”之思	248
(一) 美国“府学关系”问题的“个性”有哪些?	249
(二) 美国“府学关系”问题的“共性”是什么?	252



第九章 结论	256
一、美国“府学关系”中权力边界的“天然屏障”和“权力缝隙”并存而非互斥	256
(一) “天然屏障”的设置使政府干预的边界不至于摧毁大学自治	257
(二) “权力缝隙”的留存使政府干预的边界不总是止于大学自治	258
二、美国“府学关系”中权力边界的全面呈现有赖于多元而非单一的权力分析	260
(一) 对“明示性的高等教育公共治理权”的分析	261
(二) 对“依相关明示性条款的高等教育公共治理权”的分析	262
(三) 对“依相关默示性条款的高等教育公共治理权”的分析	263
(四) 对“依相关禁止性条款的高等教育公共治理权”的分析	264
三、美国“府学关系”中权力边界变动的逻辑起点是公共利益而非私人利益	265
四、美国“府学关系”变化的直接原因是权力边界的动态调整而非静态分布	266
(一) 政府权力边界静态分布的特征决定了“府学关系”的基本格局不易打破	266
(二) 政府权力边界的动态调整直接导致了“府学关系”的变化	267
五、美国“府学关系”中的“权力图谱”特殊而复杂而非普遍又简单	268
(一) “权力图谱”因宪政基础的特殊性而未必适合其他国家的高等教育公共治理	268
(二) “权力图谱”因关系网络的复杂性而难以精确刻画高等教育公共治理权的界限	269
参考文献	271
附录	287
后记	309

第一章 绪 论

一、问题提出与研究意义

（一）问题提出

高等教育公共行政是指国家行政机关运用政治、管理以及法律等手段对高等教育进行管制和提供服务，从而实现公共利益之目标的过程。而高等教育公共治理与高等教育公共行政不同。高等教育公共治理是指公共权力部门（含行政、立法、司法等部门）为实现公共利益之目标，在公共权力行使过程中，对大学等高等教育机构采取不同于传统的‘统治’和‘管理’方式的过程。但在实践中，高等教育公共治理和高等教育公共行政的核心问题实际上均是政府与大学的关系（以下简称“府学关系”）问题。

“府学关系”问题是一个很多人研究过的古老问题，但人们并没有因为这个问题的“古老”而停止对它进行研究。从中世纪大学产生起，政府控制和大学自治的矛盾就一直存在，世人从来就没有停止过对这对矛盾如何平衡和调和的关注。我们可以这么认为，“府学关系”问题既是一个无止境的理论问题，又是一个有时限解决的现实问题。之所以是无止境的理论问题，是因为“府学关系”会因地、因世和因时而变，其理论是不断进步和发展的；之所以是一个有时限解决的现实问题，是因为政府和大学的矛盾在一定时间范围内如果处理不当，对政府和大学均可能带来巨大损失，甚至灾难，从而影响国家的长远发展。

大学早已从社会的边缘走入社会的中心，已经不再是那个与世隔绝、保守封闭和远离现实的“象牙塔”了，而是一个在与政府、市场、社会的关系互动中越来越显示其在促进个人发展、推动国家进步中具有重要作用的社会组织。正是因为大学是一个具有特殊功能并且其功能正在日益凸显的社会组织，这就越发引起社会组织的合法管理者——政府的“关注”。如果政府“关注”过度，大学就会抱怨缺乏自治权；而如果政府“关注”太少，政府又唯恐丧失控制力。当今世界，无论哪个国家的政府，都会或多或少地介入

大学事务，这是世界各国的高等教育都无法回避的现实，只不过这个现实是在政府控制和大学自治的矛盾中不断摇摆而已。

政府与大学的关系问题即“府学关系”问题是一直困扰高等教育学界和公共管理学界的理论难题和现实困境。“府学关系”问题的实质到底是什么？不同国家和不同时期的“府学关系”为何存在差异？两者的关系要如何处理才能实现双赢和共生？这些都是尚未深入系统地阐述和解答的理论问题。另外，政府控制和大学自治的矛盾在不同的国家、不同的历史时期又总是成为困扰平衡“府学关系”的现实困境。这种困境不消除，不仅损害大学的利益，更重要的是损害了大学之外更广泛的公共利益甚至是国家利益和国际利益。因此，“府学关系”问题研究的重要性不言而喻。

2013年，笔者曾对中外学者关于“府学关系”研究的重要成果和主要观点进行过梳理，^{①②}2014年，基于美国“府学关系”的典型性和先进性，笔者又对美国“府学关系”问题的研究进行了述评。^③该述评认为纵观美国的高等教育史，美国大学的衰落、发展与各级政府尤其是联邦和州政府^④与大学关系的紧密程度有很强的相关性。美国作为世界上的头号高等教育强国，其在大学外部治理中的“府学关系模式”一直被世人所关注，很多学者也寄希望从美国“府学关系”的观察或研究中得出如何处理“府学矛盾”的结论。笔者认为，研究美国的“府学关系”问题无疑具有理论意义和现实价值，但以什么为切入点加以研究以及建立什么样的分析框架进行分析却是研究工作者首先需要攻克的难题。有学者认为，“政府与大学关系的核心问题就是政府控制与大学自治之间的矛盾”^⑤。笔者也同意这种“府学关系”的核心问题观。但是，学界不仅要揭示“府学关系”问题的核心是什么，还要进一步揭示“府学矛盾”的实质是什么，这样才能最终回答“府学关系”问题的实质是什么。

如果政府控制与大学自治之间的矛盾是“府学关系”的核心问题这个假设成立，那么，我们需要进一步追问，这个“核心问题”也即“府学矛盾”的实质又是什么？要回答这个问题，就要追溯两者矛盾的根源是什么。笔者

① 黄建伟. 西方国家关于政府与大学关系问题的研究现状与动态分析：基于对德、美两国学者特定时期相关研究的综述 [J]. 江苏高教, 2013 (2): 14-16.

② 黄建伟. 我国高等教育公共行政中的“府学关系”问题研究综述 [J]. 大学教育科学, 2013 (3): 50-58.

③ 黄建伟. 美国“府学关系”问题研究述评 [J]. 国家教育行政学院学报, 2014 (8): 84.

④ 基于美国实行三权分立的政治体制，本书所提及的政府是指广义上的政府，即包括行政机关、立法机关和司法机关在内的政府。

⑤ 刘虹. 控制与自治：美国政府与大学关系研究 [D]. 上海：复旦大学, 2010: i (摘要).