

盛正发  
著

# 从一元管理 到多元治理

——新建地方本科院校治理研究

CONGYIYUANGUANLI  
DAODUOYUANZHILI



青海人民出版社

本课题得到湖南省社会科学基金资助  
(项目编号:07YBA076)

# 从一元管理到多元治理

Fram Unitary management to the multi-governance

——新建地方本科院校治理研究

Studying on governance of new-built local Collages

盛正发 著

青海人民出版社

·西宁·

图书在版编目(CIP)数据

从一元管理到多元治理:新建地方本科院校治理研究/  
盛正发著. —西宁:青海人民出版社,2009.6

ISBN 978-7-225-03402-7

I. 从... II. 盛... 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(2009)第 099813 号

从一元管理到多元治理

——新建地方本科院校治理研究

盛正发 著

出版 青海人民出版社 (西宁市同仁路 10 号)  
发行: 邮政编码 810001 总编室 (0971)6143426  
发行部(0971)6143516 6123221  
印刷: 青海新华印刷厂  
经销: 新华书店  
开本: 850mm×1168mm 1/32  
印张: 10.75  
字数: 258 千  
版次: 2009 年 6 月第 1 版  
印次: 2009 年 6 月第 1 次印刷  
印数: 1—1 000 册  
书号: ISBN 978-7-225-03402-7  
定价: 28.00 元

版权所有 翻印必究

(书中如有缺页、错页及倒装请与印刷厂联系)

## 序

我们正处在一个转型的时代，伴随着我国社会政治经济体制等的转型，我国高等教育也由单一的精英教育转向大众化教育时代，高等教育规模居世界第一，这一变化的动因来自于中国社会的历史性变迁，来自于人们对教育发展的规模、结构、质量和效益的和谐追求。由于中西方社会历史背景等差异，各国高等教育大众化路径特色不同。20世纪90年代以来，在大众化过程中，在政府的主导下，我国一大批专科学校通过合并或单独升格成为了本科院校，规模迅速扩大，这些新建本科院校多位于地方，担负着高等教育大众化的重要任务。马丁·特罗认为，高等教育从精英教育向大众化转变过程中，一般都伴随着高等教育的体制和机制的转变。但是，作为我国大众化承担主体的新建地方本科院校，其管理体制和运行机制并未发生较大的改变。教师、学生及社会等利益相关者被排除在学校管理权力之外，学校实行封闭式的一元科层管理，抑制了各方面积极性的发挥，效率和质量的低下阻碍着大众化过程的进一步发展，出现了精英教育与大众教育的不和谐现象。

我国高等教育管理体制的改革从宏观领域转到了微观领域，试图通过对中央和地方、政府和大学等不同向度上的权力再分配，重构政府、大学、市场、社会之间的关系，最终推动中国高等教育的可持续发展。因此，高等教育管理体制的适时创新，整合各种力量，这是办人民群众满意的高等教育，促进中国高等教育质量和效益提



高的一种重要改革思路。

新中国成立后,我国高等教育经历了多次“放权”和“收权”,都出现“放乱收死”的现象,究其原因高等教育的管理权力始终在中央、地方及大学三者构成的行政系统之内流转,管理权力并没有溢出系统,社会和市场被排除在大学管理之外,大学始终处在行政权力的管控之下,大学是政府的一个下属机构、一个单位,政府没有把大学作为一个学术组织来看待,大学缺乏自主权。随着我国经济、政治、社会领域体制改革的不断推进,1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》拉开了教育体制改革的序幕,高等教育体制改革的成绩也令人瞩目。《中华人民共和国高等教育法》颁布后,落实高等学校办学自主权有了法律依据。

20世纪80年代以来,西方社会面对“政府失灵”和“市场失灵”,传统上的“政府—市场”二分模式已不能满足公共事务管理的需要,迫切需要培养和扶持第三种力量来参与社会公共事务的管理,这就为政府和市场之外的社会各种非政府组织——第三部门提供了发展空间,它们的社会事务管理能力和愿望也不断提高。基于这些背景,治理理论开始大行其道,它是试图重塑政府、市场角色,回应公民社会以及众多非政府组织对公共事务协商与合作诉求而出现的一种理论框架和分析方式,是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事物的诸多方式的总和,治理所尊崇的价值理念主要是平等、共享、协商和责任等,与大学行政管理所固守的权力、等级、服从和效率等行政管理逻辑有着显著的差异。

随着治理理论的流行,它被广泛应用到社会、经济、管理等领域,相关学科纷纷借用治理理论来丰富本学科的理论,同时也被引入到高等教育领域,研究高等教育的宏观和微观管理。随着我国公民社会的兴起、民主政治的发展,第三部门越来越在社会事务的管理中扮演着重要的角色,大学作为一个典型的利益相关者组织,应该由政府、社会、市场等多元利益主体共同参与治理,才能促进大

学的可持续发展。

新建地方本科院校的治理研究是一个新的课题,新建地方本科院校面临办学历史短、本科经验弱、管理欠规范、质量待提高的现状,面临规模扩张和质量提升的双重任务,大都负债运行,进一步发展急需理论指导,而理论研究者多关注一流大学的发展问题,新建地方本科院校位于高等教育系统的外层,是地方经济社会的“文化中心”,与市场最接近,各利益相关者也最容易参与大学管理。可见,用治理理论来分析新建地方本科院校的管理体制问题有其适切性。

本书是盛正发同志在课题研究的基础上撰写而成的。本书以治理理论为分析视角,由此切入到新建地方本科院校管理之中。首先,阐明新建地方本科院校权力制衡的背景要求,治理理论既是一种新观点,又是一种新方法,阐释治理理论的内涵和特征。其次,描述了我国高等教育的管理发展历史及现状,指出影响高等教育可持续发展的根本原因是过分一元管理,造成僵化,资源获取渠道受限,最后分析新建地方本科院校面临的种种挑战。第三,分析了治理理论引入新建地方本科院校管理研究的适切性,阐述了多元治理的内涵、实施途径、价值诉求及原则,然后构建了新建地方本科院校多元治理理想模式,注意用文化来弥补制度之缺憾。最后,分析了新建地方本科院校多元治理要通过控制、协调、激励等手段来实现多元治理过程的顺畅。本书选题新颖,问题明确,思路清晰,论证充分,具有很强的现实针对性,能为新建地方本科院校的进一步发展提供一种新的思路。我作为他的导师,看到学生取得的成绩感到非常欣慰。

盛正发同志在本科阶段学的是地理教育,研究生阶段学的是学科教育,并对法律学科和计算机技术进行过较深入系统的学习,储备了多学科研究的基础和方法,加上从事了多年的中国通史和世界通史的教学工作,在中学和大学从事多年的教育管理工作,这

些积累为课题的研究奠定了一定的理论和实践基础。作者在研究和写作过程中重视将治理理论的基本价值意蕴融入到新建地方本科院校的理论分析之中,同时,对新建地方本科院校所存在的现实问题,运用实证的方法对分析结论进行佐证,为解决新建地方本科院校面临的实际问题提供了一种清新的思路 and 选择。

本书的出版,一方面可以丰富中国高等教育的大众化发展理论,同时为新建地方本科院校可持续发展问题的分析增添了一个新的研究视角、一种新的研究方法,有助于社会转型时期对高等教育问题进行更为系统全面的观察和研究。另一方面,本书所得出的有关新建地方本科院校多元治理理想模型,以及在社会和高等教育大转型背景下,部分新建地方本科院校可能抓住机遇率先崛起等结论,可为有关部门和高等学校的改革决策提供参考。

当然,新建地方本科院校的多元治理研究是一种新的尝试,治理理论还存在本土化改造过程,新建地方本科院校的可持续发展不仅是教育问题,还深受社会政治、经济背景的制约。希望作者在现有研究的基础上,进一步加强调查和研究,拓展研究领域,开阔研究思路,为中国大众化承载主体的可持续发展作出新的贡献。

湖南省文化厅雷鸣强

2009年5月

## 内容提要

在这个社会转型和高等教育快速变革的时代,我国高等教育面临着一系列问题和困境。其中,一大批新建地方本科院校通过合并升格而成,在发展初期不可避免地遇到许多疑难,如资金瓶颈如何破解、教学质量如何保障、学校内部运行机制如何完善等等。而建立和完善新建地方本科院校的治理结构是解决上述问题的根本途径之一。本文以治理理论为基础,运用多学科的方法,对新建地方本科院校现存问题进行系统的研究,试图通过治理模式的重建为新建地方本科院校的可持续发展提供参考。

全文共分为六部分,第一部分为导论,对研究的选题动因和现实背景进行了阐述,通过对大学治理结构进行综述和探索,为新建地方本科院校的发展提供一种改革先声,并简要评述本选题国内外研究现状及原因,对本选题的研究意义和价值做出概括。最后,本章还将简要介绍本选题的研究思路和基本方法、研究的创新之处,并对论文中涉及的核心概念进行了界定,从而确立了研究的逻辑起点。

第一章,“一元管理:新建地方本科院校管理的现状分析”。简要介绍新建地方本科院校管理的概况。着重介绍了我国政府高等教育管理历史上的三种模式及三个阶段。然后介绍了新建地方本科院校的历史沿革、时代变革和未来改革趋势,从历史中寻找未来改革的可能路径,接着分析了新建地方本科院校当下管理存在的

问题及原因。通过历史回顾与现状描述,遵循历史与逻辑统一的原则,进而指出目前影响新建地方本科院校可持续发展的关键问题,并归纳其主要原因是过分的一元管理,造成僵化,资源获取渠道受限,最后分析新建地方本科院校面临的种种挑战,为新建地方本科院校可持续发展问题的解决作好前期准备。

第二章,“治理理论:对新建地方本科院校研究的适切性。”从治理理论的基本内容入手,对治理理论产生的历史背景,大学治理的理论基础进行介绍,然后解释了治理理论的基本内涵,重点分析了治理和管理不同之处。指出:治理意味着“小政府,大社会”,而管理是“大政府,小社会”,治理是多元平等主体参与协商,而管理是不平等主体的命令和接受状态,是一种单向的关系等。然后指出新建地方本科院校的发展目标,通过对治理理论的全方位理解,以及分析新建地方本科院校面临的问题及发展目标,发现治理理论引入新建地方本科院校管理具有适切性,即必要性和可行性。

第三章,“多元治理:新建地方本科院校的结构转型。”通过前面的分析,治理理论可以引入到新建地方本科院校的管理之中,实现管理结构的转型,有利于新建地方本科院校的可持续发展。根据新建地方本科院校的实际情况,可以进行多元治理结构的改革。因此,本章首先介绍了多元治理的内涵和实施途径,多元治理理念的价值诉求,分析了多元治理的原则。然后分析了多元治理结构,实行多元治理需要的前提和条件,讲述了新建地方本科院校构建多元治理结构的缘由,并尝试构建了一个新建地方本科院校多元治理结构的理想模式。理想治理结构包括外部治理结构和内部治理结构。首先,分析了外部治理结构的内涵及主体,介绍了中外大学外部治理结构的历史演进,根据历史与逻辑相结合的方法,重新构建了新建地方本科院校外部治理结构,着重要处理好大学与政府及社会的关系,切实保障新建地方本科院校的办学自主权。其次,

关于大学的内部治理结构是当今大学改革的重点,也是我国大学改革从宏观向微观推进的现实使然,从历史的角度,分析了西方大学内部治理结构的演进,接着分析了我国大学内部治理的发展沿革,以及内部治理结构的改革,根据历史与逻辑相统一的原则,重新构建了新建地方本科院校内部治理结构,认为可以建立大学董事会,加强学术委员会的权力,实现党委、行政、学术三者权力层次清晰,学术与行政权力平衡的理想。第三,分析了新建地方本科院校内部学术权力和行政权力博弈平衡模式及路径,解决新建地方本科院校内部长期存在的权力不均衡问题。最后,新建地方本科院校治理结构的改革和完善,始终存在漏洞,需要用文化来弥补,文化之幕可以弥补制度之缺憾。

第四章,“治理过程:新建地方本科院校共治实践。”多元治理是围绕学校内部权力分配的一种结构和过程。因此,笔者认为多元治理的实践研究要包括结构与过程两个方面:多元治理结构是实现大学多元治理理念的制度安排,如同人的骨骼起支撑与固定作用;多元治理过程则是存在于这个支架之间的各种通道,它由各种确保多元治理理念实现的法规、机制等组成。新建地方本科院校多元治理要通过控制、协调、激励等手段来实现多元治理过程的顺畅。

结语,着重分析了新建地方本科院校的发展环境变化,以及新建地方本科院校的独特作用,在多元治理理论指导下,学院实现可持续发展。并得出了一些有益的结论。

1.新建地方本科院校是“大众化”阶段“新大学运动”的产物,其产生的“时代”与“社会”背景的特殊性,使它呼唤有别于“传统大学”的治理结构和治理模式,并为中国大学多元治理知识的累积提供了“实验场”。

2.新建地方本科院校多元治理深受制度环境影响和各级政府

牵制。转型期的新建地方本科院校呈现出特殊的发展方式和面临特殊的发展问题，这是新建地方本科院校由单一管理走向多元治理的经验基础。

3.新建地方本科院校多元治理是在政治体制改革和高等教育体制改革的宏观背景下引发的改革需求，治理理论的传播为新建地方本科院校治理研究提供了逻辑支点和理论分析框架。

4.本研究在方法论上致力于历史与逻辑的统一，基于对历史经验的梳理、治理逻辑的确认和大学理想的追问，谨慎提出了关于新建地方本科院校治理的一般理想模式。

5.新建地方本科院校治理环境在不断变化，其治理结构也会作出相应的调整，新建地方本科院校的治理结构是一个不断实践和持续优化的过程，少数学校可能抓住机遇率先崛起。

6.治理理论还在不断完善过程中，新建地方本科院校多元治理的条件还未完全成熟，多元治理模式还存在局限性。大学治理结构是一定社会历史环境的产物，是大学利益主体相互作用的结果，没有不变的治理结构，也没有适应所有时代的理想治理结构。

## Abstract

In the time of social transformation and rapid change in higher education, it is faced with a series of problems and dilemmas in china. There are great many inevitably difficulties, such as how to break the bottleneck of funds, or how to ensure the fine quality of teaching and how to improve the internal operating mechanism, at the initial stage of development when a large number of local colleges were fanned by the way of merger and upgrade. To establish and improve the governance structure of New-built local college can be the fundamental way to address these problems. This paper is based on governance theory, through the multidisciplinary approach to carry out systematic research for the existing problems in New-built local colleges, and try to provide reference sustainable development of New-built local college through rebuilding the governance model of New-built local college.

The whole text can be divided into six parts, first, the preface, which described the research motivation of the topic and the practical background. Through the synthesis and exploration of the university governance structure, it provides a reform first sound for the development of New-built local college, and also briefly comments on research status and causes of the topic both at home and abroad. The preface also summarized the meaning and value of this topic. Finally,



this chapter briefly introduced the research ideas, the basic methods and innovations of the topic, and defined the core concept of the paper relating, then established the logical starting point for the study. Concretely speaking, the research contained following contents:

Chapter one, "First Element Management: New-built colleges Management Analysis". At the beginning, it briefly introduced an overview of New-built local college. Focus on three modes and three phases in higher education management history in our government. Then it gave a view of the history, times change and the future reform trends of New-built local college, and look for the possible path of future reform from history. Next followed by a analysis of the problems and possible reason about the current management in New-built local colleges. It also pointed out the key issues that influenced sustainable development through looking back in history and current situation description and following the principle for the unity of logic and history. The main reason is too serious one element management, resulting in rigid, limiting access to resources. Finally, it analyzed the facing various challenges of New-built local colleges, and that makes preparation for resolving the problems of sustainable development of New-built local colleges.

Chapter two, "Governance Theory: A relevance study on new-built local colleges." starting with the basic contents of the governance theories, this part introduces the historical background of university governance and the theoretical foundation, and then explain the basic connotation on the governance theory, as well as the focus of an analysis of governance and management of differences, and also points out: governance means "small government, big society" and

management is the "big government, small society," Governance means the consultations of pluralism equal participants, and the management means a order and receive state of inequality subject and a one-way relationship etc. Then it points out development goals of the new-built local colleges, by understanding the full range of governance theory, as well as the analysis the problems faced and development goals of new-built local colleges. Discovering that governance theory is relevance for the management of new-built local colleges, Namely the need and feasibility.

Chapter three, "Multi-Governance: the structural transformation of new-built local colleges." Through the above analysis, governance theory can be brought into management about new-built local colleges, and implements the transition of management structure, there is an advantage for place for Sustainable Development of new-built local colleges. It can be reformed into multi-governance structure according to the actual situation. Therefore, this chapter introduces the connotations of multi-governance, implementation way, value demands of the conception. And analyses multi-governance principles. And an analysis of multi-governance structure, the necessary prerequisite and conditions for implementation multi-governance, an analysis of reason to build the multi-governance structure of new-built local colleges, and try to build a new ideal model of multi-governance about new-built local colleges. The ideal governance structure includes the external governance structure and internal governance structure.

First of all, it analyzed the connotation and the subject about external governance structure, then introduced the historical evolution of outside governance structure of Chinese and foreign universities,

based on the combination of historical and logical method, re-established a external governance structure of New-built local colleges, focused on deal well with the relationship between Universities and government, society and protest the autonomy of the New-built loyal colleges effectively. Secondly, the university's internal governance structure is not only today's university reform focus, but also the reality situation of the university reform trend from a macro to the micro.

In terms of history, we analyzed the elution of the internal governance structure of the western university, and then paralyzed the development of our country's university's internal governance, as well as the reform of the internal governance structure. According to the principles of unity about the logic and history, it re-established a new internal governance structure of the New-built local colleges, which considered that it could set up the Boarding Meeting of university, strengthen the powers of the Academic council, implemented three clear layers of authority at committees, and the ideal balance of power at academic and administration. Thirdly it analyzed a balanced game mode and the path at administration authority, academic authority of New-built local colleges, and resoled the long-term power imbalance problem of New-built local colleges. Finally, there're still some loopholes in reforming and improving the governance structure about the New-built local colleges, the loopholes need to be made up with culture, and the culture-screen can make up for system deficiencies.

Chapter four, "the process of governance: co-governance practice of new-built local colleges." multi-governance is structure and process around the distribution of college internal power. Therefore, I

believe that the practical research of multi-governance must include aspects of both structure and process: governance structure is a system arrangement to achieve the conception of the multi-governance university, as the skeleton supports human being; multi-governance process is the various channels among the existence stint, it is made up of a wide variety of laws and regulation and mechanisms to ensure the concept of multi-governance implementation and so on. Multi-governance must achieve the smooth process through control, coordination, incentives and other means.

In conclusion, I emphasis the multi-governance in the New-built local colleges. And I get some useful conclusions.

1. New-built local colleges are the products of "the new university sports" in the popular stage. The special nature of the background on its "time" and "society" produces the governance structure and governance model which are different from the "traditional university", and it provides a "testing ground" for knowledge accumulation of university multi-governance in china.

2. Multi-governance in the new-built local colleges is influenced by the systematic environment and condemned by government. New-built local colleges in transition shows a especial developmental approach and comes a cross the especial developmental problems, which is the basic experience from a single management towards multi-governance.

3. Multi-governance in New-built local colleges is the reformatory demand which induces in the context of macro reform of the political system and higher educational system. The transition of governance theory provides the logic Fulcrum and the theoretical frame-

work for governance research in New-built local colleges.

4. I devote myself to the unity of logic and history at the methodology. The study is based on the sort of the historical experience, confirmation of the governance logic and asking the collegial ideal. I carefully put up the new ideal model of governance of New-built local colleges in general.

5. Governance environment of New-built local colleges are continually changing. Their governance structure will be adjusted corresponding. Governance structure of New-built local colleges is continually practicing and optimizing. For this, only a few schools can seize the opportunity to rise.

6. Governance theory is still improving. The conditions of the pluralistic governance in the New-built local colleges have not fully mature. The model of the multi-governance is limited. university governance structure is the product of the social and historical environment. It's also the result of the interaction between the university benefits mains. There is no stainable governance structure, as well as the ideal governance structure which can adapt to all times.