

教育研究论丛

JIAO YU YAN JIU LUN CONG

- 国家社会科学基金教育学青年课题“权利表达与利益诉求：基于组织效率的大学治理权力结构研究”（项目编号：CIA150186）
- 辽宁省教育厅青年项目“权力分享—教师参与大学决策的经济学分析”（项目编号：W2015018）



DA XUE NEI BU ZHI LI DE FEN QUAN YU ZHI HENG

大学内部治理的分权与制衡 ——博弈论的视角

孟 倩◎著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

- 国家社会科学基金教育学青年课题“权利表达与利益诉求：基于组织效率的大学治理权力结构研究”（项目编号：CIA150186）
- 辽宁省教育厅青年项目“权力分享—教师参与大学决策的经济学分析”（项目编号：W2015018）

DA XUE NEI BU ZHI LI DE FEN QUAN YU ZHI HENG

大学内部治理的分权与制衡 ——博弈论的视角

孟 倩◎著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

大学内部治理的分权与制衡：博弈论的视角 /

孟倩著. —北京：中央编译出版社，2016. 6

ISBN 978 - 7 - 5117 - 2965 - 1

I. ①大… II. ①孟… III. ①高等学校-学校管理-研究-中国 IV. ①G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 034041 号

大学内部治理的分权与制衡——博弈论的视角

出 版 人：葛海彦

出版统筹：董 巍

责任编辑：廖晓莹

责任印制：尹 珺

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话：(010)52612345(总编室) (010)52612341(编辑室)

(010)52612316(发行部) (010)52612317(网络销售)

(010)52612346(馆配部) (010)55626985(读者服务部)

传 真：(010)66515838

经 销：全国新华书店

印 刷：北京天正元印务有限公司

开 本：710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数：240 千字

印 张：12.25

版 次：2016 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：38.00 元

网 址：www.cctphome.com 邮 箱：cctp@cctphome.com

新浪微博：@中央编译出版社 微 信：中央编译出版社(ID: cctphome)

淘宝店铺：中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>) (010)52612349

本社常年法律顾问：北京嘉润律师事务所律师 李敬伟 问小牛

凡有印装质量问题，本社负责调换，电话：(010)66509618



前言

我国高等教育目前已经从以数量为主的规模化发展阶段进入到以提高质量为主的内涵式发展阶段。在我们建设高等教育强国和争创世界一流大学的今天，大学治理依然是 21 世纪中国高等教育研究的关键词。大学内部治理结构改革，从本质上来说，是对权力的重新配置与资源的重新分配。大学任何一项政策或规章的出台都是不同利益主体博弈斗争的结果，从博弈论的视角研究大学内部治理更容易使我们看清问题的实质。因而对大学内部治理博弈的研究是非常必要的。如何走出权力博弈的“囚徒困境”^①，实现各种权力双赢的“帕累托最优”^②是本书讨论的关键问题。在这一理念的指导下，结合我国《高等教育法》所规定的“党委领导，校长治校，教授治学，民主管理”的治理结构，对此治理结构进行一定的补充和完善，以推进大学的整体发展为最终目标，建立中国特色的现代大学制度，是本书的最终走向。

本书分为六个部分。

第一部分是对选取大学内部治理主体的博弈作为研究主题的背景和原因、此研究主题的理论 and 实践意义，以及国内外学者对大学治理问题研究现状的介绍。

第二部分是关于本书的理论基础。本书的理论基础涉及两个：治理理论和博弈理论。善治所提出的平等、协商、沟通的理念是指导我国大学治理结构改革的基本思想；博弈论是关于利益冲突的数学模型和分析结构，是权力分析的有力工具。

第三部分是对西方国家大学内部治理结构模型的介绍与分析。现代大学起源于欧洲，发达于美国，已经积累无数的经验，形成了成熟的大学内部治理结构和模式。对美国模式、英国模式和德国、法国大学的治理模式的介绍和分析，可以为我国的大学治理结构改革提供一定的启发和借鉴意义。

第四部分是中国大学内部治理利益主体的分析以及中国大学内部治理结构的历史变迁过程。中国大学的内部治理的利益主体包括：政治权力——党对大学的

① 囚徒困境：个人的理性并不一定会带来集体的最佳选择。

② 帕累托最优：资源分配的最佳状态，不可能使某些人的情况变好，也不可能使某些人的情况变坏。

领导权力，行政权力——校长管理学校的行政职权，学术权力——学者管理学术事务的权力，以及民主体力——教师和学生等利益群体民主管理和监督的权力。他们之间的关系随着国家政治生活的变化几经变迁。

第五部分是大学内部治理利益主体的博弈分析。本部分以案例为主线，对不同情况下的行政与学术权力博弈的情况进行分析，利用博弈模型给出一种策略选择优于另外一种策略选择的原因，以及不同的权力分配模式对大学的组织效率会产生什么样的影响。在实证部分，通过对 30 所高校的《党委会议事规则》《校长办公会议事规则》《学术委员会章程》《教职工代表大会条例》的分析，总结归纳我国高校内部治理结构存在的问题，并通过对 S 学院的个案分析进一步验证和解释我国大学内部治理结构中存在的问题。

第六部分是关于我国大学内部治理结构如何走出困境，即大学内部治理的分权与制衡。大学内部治理最本质的特征是：共同治理与分权制衡。要想改善目前我国大学内部治理权力过于集中与失衡的局面，必须对大学内部治理结构进行分权与制衡。而要达到这一目标，一方面要优化高校内部现存的治理结构，建立科学合理的内部治理结构，另一方面要健全完善高等学校内部治理结构的运行机制。通过章程来规范大学内部治理结构，这是高校内部治理结构科学化、规范化、法制化的必然。

随着社会对高等教育需求不断增长，政府也认识到高等教育在促进经济发展中所起到的重要作用，因而如何确保高等教育系统的有效管理变得越来越重要。今天，大学在许多方面被要求以“现代”（modern）的方式去思考和行为，在这个过程中，外部的政客们和管理者觉得他们负有更大的责任，因为大学在对待“改变”（change）这个词汇上，总是如此的保守，“你不可能从内部得到太多的支持。”^① 这种对大学的描述忽视了大学也是一个能自我创新的主体，大学具有自适应社会的能力，为了达到这一效果，大学会主动打破旧的规则，去寻找新的理论、模型和思维方式。正如托马斯·库恩所说：“科学革命和政治革命一样，起源于科学共同体中的一小部分人逐渐感觉到，他们无法利用现有范式有效地探究自然界的某一方面。”^② 当前高等教育所面临的最大挑战是如何在政府、市场，以及学术之间寻求一种新的平衡。面对政府财政拨款的减少，大学或者削减自己的运行成本，或者游说政府增加拨款，或者通过市场的力量来筹措新的收入来

① Lars Engwall. Universities, the State and the Market: Changing Patterns of Universities Governance in Sweden and Beyond [J]. *Higher Education Management and Policy*. 2007, 19 (3): 87-99.

② [美] 托马斯·库恩：《科学革命的结构》，金吾伦译，北京大学出版社 2003 年版，第 85 页。



源。一方面，这种方式对于资源的有效获取是有效的，但另一方面，这种策略会影响大学的自主性、公信力和创造知识的能力。

共同治理作为西方国家大学的传统治理机制，为西方国家大学的兴盛发展起到了制度和机制保障的作用。但时至今日，在以绩效评估为基础的新公共管理理论的影响下，西方国家大学也感受到了来自内外部的挑战。重新找到学术与市场之间的平衡，不仅仅是西方国家大学，也是世界各国大学所要思考的迫切问题。以往对大学治理结构的研究大都着眼于治理理论或者政策分析的视角，很少用经济学的方法来分析大学治理结构的合理性问题。本书希望从经济学的角度论证这种治理结构的合理性，为大学治理理论和决策理论提供新的分析视角和方法。随着政府和社会对大学绩效要求的增加，大学都将管理结构、决策系统和治理机制看作是其基本的绩效动力，良好的决策权力结构可以有效保证大学决策的科学性，提升大学组织绩效。从根本上来说，高校是一个学术性的社会组织，学术性是高校的本质属性，这就决定了学术权力应该处于高校内部权力的中心。教师作为学术权力的代表者，应积极和有效地参与到大學决策当中。而良好的制度和机制则是教师顺利和有效参与大学决策的有力保障，也是我国建立现代大学制度的关键制度要素。本书将对这些问题进行尝试性的探索和解释。



目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
第二节 问题的提出	4
第三节 研究意义	7
第四节 国内外相关文献研究综述	8
第五节 研究方法	19
第六节 研究内容	19
第七节 本书的创新点	20
第二章 理论基础：治理理论与博弈论	21
第一节 治理理论	21
第二节 博弈理论	27
第三章 西方国家大学内部治理权力结构	33
第一节 美国大学的治理权力结构	33
第二节 英国大学的治理权力结构	52
第三节 德国大学的治理权力结构	57
第四节 法国大学的治理权力结构	61
第五节 国际高等教育治理的未来发展趋势	65
第六节 小结	81
第四章 中国大学内部治理权力体系分析	85
第一节 大学内部治理权力主体及其权力来源	85
第二节 大学内部治理权力结构的历史变迁	94
第五章 中国大学内部治理权力的博弈分析	101
第一节 大学内部治理权力博弈的模型建构	103
第二节 大学内部治理权力的实证分析	118

第三节 个案研究	140
第六章 走出困境：中国高校内部治理权力的分权与制衡	150
第一节 分权	152
第二节 制衡	155
第三节 走出囚徒困境：互利共赢的路径	157
第七章 结语	171
致谢	173
参考文献	174
附录 30 所大学文本资料来源	183



第一章 绪论

第一节 研究背景

我国作为一个拥有 13.68^① 亿人口的发展中的大国,如何从一个人口大国变为人力资源强国,一直是政府和社会都在思考的问题。特别在 1999 年颁布的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》中,我国政府做出了高等教育跨越式发展的战略决策。经过十几年的努力,截至 2012 年底,我国共有各级各类普通高校 2442 所,其中普通本科院校 1145 所,高职高专院校 1297 所,成人高校 348 所,民办高等教育机构达到 823 所。高校在校生总数超过 3700 万人,其中普通本专科在校生人数 2391 万人,高等教育毛入学率达到 27.3%。在 2014 年的全国普通高校毕业生就业工作会议上,教育部部长袁贵仁称,2014 年全国高校毕业生的规模将达到 727 万人,这是继 2013 年毕业生达 699 万人,获称“史上最难就业季”后的又一历史新高。这些数字都表明,我国高等教育已经实现了从精英教育到大众化教育的转变,已经有效地缓解了民众对高等教育的需求,未来我国高等教育的发展将坚持以提高质量为主的稳步发展的策略。党的十八大报告提出要“推动高等教育内涵式”发展,标志着我国高等教育基本完成了以规模发展为核心的外延式发展任务,今后将进入以全面提高质量为核心的内涵式发展的历史新阶段。政治力量和行政力量在外延式发展过程中起到了很大的作用,这是一个不可跨越的历史阶段;而在内涵式发展规程中,大学将遵循自身的逻辑性,呼唤学术力量的凸现;而大众化带来了民主的呼声。

自 1978 年改革开放以来,中国社会政治和经济体制改革就一直是社会的中心议题,各种政策和措施不断出台。特别是进入 21 世纪之后,中国社会地位的提和综合国力的提升都面临着内外部的严峻的挑战。高等教育被视为应对这些挑战的主要推动力。随着高等教育在个人和社会发展中的作用越来越明显,在高等教育大众化日益推进的今天,社会和经济结构转型对大学的生存和发展带来越来越大的冲击,将大学从社会的边缘推到了社会的中心,推上了中国社会改革转型的大舞台。中国 20 世纪末期的高等教育的超常规发展使得我国跻身高等教育大国,高等教育在校生人数在 2007 年已跃居世界第一,中国高等教育面临发展的关键时期,所面临的发展形势是未曾经历过的,如何在复杂的国际国内环境中

① 2014 年国家统计局数据。

仅要形成一流大学的办学理念，也要建立一流大学的治理结构。良好的治理结构是教育质量提高的保证。

为建立适应经济社会发展的良好的治理结构，从中央到地方再到高校都在围绕治理结构进行改革。从1985年中共中央《关于教育体制改革的决定》提出“简政放权，扩大高校办学自主权”，再到1993年中共中央国务院《中国教育改革和规划纲要》规定按照政事分开原则，使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体，同时高校要建立适应经济和社会发展需要的自我发展、自我约束的运行机制。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》提出要推进政校分开，管办分离，落实和扩大高校办学自主权，建立中国特色现代大学制度，完善治理结构。经过20多年的改革，虽然改革效果有限，但是我国大学确实也产生了一些变化。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出：“深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构。”《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》（高教三十条）第二十一条提出要“完善中国特色现代大学制度，完善大学内部治理结构，依法制定大学章程，坚持党委领导下的校长负责制，依法落实校长和党委职权。健全党政议事程序和规则，优化校院两级组织结构，坚持院系党政联席会议。加强教授治学，推进教授在教学科研和学校事务管理中的作用。积极发挥学术委员会在学科发展和学术评价中的重要作用，校领导应将主要精力放在学校的日常管理中，放在提高学校教育质量上。推进教职工代表大会在监督学校发展中的作用”。这是我国政府第一次明确提出了大学政党权力、行政权力、学术权力、民主权力的多元权力体制建制的问题。此后，内部治理结构建设成为现代大学制度建设的攻坚中心。2013年底，教育部核准了中国人民大学等6所高校的章程，并要求所有985高校在2014年6月完成章程建设，全国所有高校在2015年底前完成章程制定，这标志着我国高校在“去行政化”和依法治校的道路上又迈出了坚实的一步。大学章程的最重要作用就是在于对于各种权力的边界和规则的界定，大学章程作为大学的“宪章”，是大学自主管理的依据，也是现代大学制度建立的重要标志。

2014年教育部工作要点开篇第一部分标题就是“深化教育领域综合改革，加快推进教育治理能力现代化”，在二级标题“完善学校内部治理结构”里，提出了“完善依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，加强高等学校章程建设，促进学校加快内部管理体制改革的，制订落实加强直属高校领导班子建设意见，制订直属高校人事制度改革指导意见，出台《高等学校学术委员会规程》，落实《学校教职工代表大会规定》”等具体内容。在具体操作上，国家教育体制改革领导小组办公室出台了《关于进一步落实和扩大高校办学自主权完善高校内部治理结构的意见》（教改办〔2014〕2号），要求各高校从“坚持



和完善党委领导下的校长负责制，保障学术组织相对独立行使职权，完善校内民主管理和监督机制，健全社会参与监督机制，健全以章程为统领规范行使办学自主权的制度体系”几个方面努力。

党的十八届五中全会强调要深化行政管理体制改革，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，激发市场活力和社会创造力。要把地方高校转型发展作为高等教育管、办、评分离改革的重要突破口，在考试招生、专业设置、职称评定、教师聘用等方面给予试点高校更大的自主权，提高学校适应经济社会发展和人力资源市场变化的能力，促进高校主动融入产业转型升级和区域经济社会发展。在教育部、发改委和财政部联合印发的《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》中指出，在治理结构上，可以探索以校企合作治理为特点的治理结构。十八届五中全会通过的《十三五规划建议稿》中强调要“扩大高校和科研院所自主权，赋予创新领军人才更大的人财物支配权、技术路线决策权。实行以增加知识价值为导向的分配政策，提高科研人员成果转化收益分享比例，鼓励人才弘扬奉献精神。”

2015年11月5日，国务院正式印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，推动一批高水平大学和学科进入世界一流行列或前列，加快高等教育治理体系和治理能力现代化。在其配套的措施中，就对完善高校内部治理结构进行了单独陈述：“建立健全高校章程落实机制，加快形成以章程为统领的完善、规范、统一的制度体系。加强学术组织建设，健全以学术委员会为核心的学术管理体系与组织架构，充分发挥其在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等方面的重要作用。完善民主管理和监督机制，扩大有序参与，加强议事协商，充分发挥教职工代表大会、共青团、学生会等在民主决策机制中的作用，积极探索师生代表参与学校决策的机制。”

2015年12月27日，第十二届全国人大常委会第十八次会议审议通过了《全国人大常委会关于修改〈中华人民共和国高等教育法〉的决定》。该修正案将于2016年6月1日起施行。《教育部关于学习宣传贯彻实施新修订的教育法和高等教育法的通知》（教政法〔2016〕7号）文件中，要求各高校要完善高校内部治理结构，健全学术委员会制度。各地、各高校要依据高等教育法修正案的规定，结合教育部发布的《高等学校学术委员会规程》，进一步完善高校学术委员会制度，保障其依法履行职责，充分发挥作用。同时，高等学校要落实法律要求，建立健全办学水平、教育质量的评价制度，完善公开机制。在2016年年底，要组织开展对高等学校学术委员会及评价制度建设与运行情况的全面评估，督促高等学校依法办学，完善内部治理结构。

在今年的两会上，国务院总理李克强在十二届全国人大会议上作政府工作报告时指出，要扩大省级政府教育统筹权和高校办学自主权，引导部分地方本科高

校向应用型转变。在正式发布的《十三五规划纲要》中第五十九章“推进教育现代化”中明确提出，要推进现代大学制度建设，完善学校内部治理结构，实行管办评分离，扩大学校办学自主权，完善教育督导，加强社会监督。为“十三五”时期我国高等教育改革发展指明了方向。从以上一系列的政府文件和政策中，我们可以看到，党和政府对高等教育内部治理结构的改革是持支持和肯定态度的，这也是本书所讨论问题的背景条件。

第二节 问题的提出

从近代中国第一所大学京师大学堂的建立到现在，中国一直在探索尝试建立现代大学制度。直到今天，我们仍然在探讨如何建立现代大学制度。为了这一目标的实现，中国高等教育在人才培养模式改革、课程改革、教学改革和后勤社会化改革等方面进行了轰轰烈烈的改革，但是取得的效果却并不明显。究其原因，还在于现行的制度束缚了大学的发展，良好的制度结构是大学发展的关键。借用复旦大学高等教育研究所所长熊庆年的话说：“制度是未来大学竞争力的所在，复旦面临的任务就是要建立现代大学制度。”长期以来中国高等教育治理模式取决于大学与政府的关系，是以政府为主导的财政和政策供给机制，非政府组织和公众很少参与大学治理的过程，由于原有体制的路径依赖，这种治理结构正在变得越来越僵化，主要表现为行政权力和学术权力的冲突的加剧，教师、学生和其他利益相关者对决策制定和现有的制度表现出冷漠的态度，这些因素都导致了治理的低效。

《高等教育法》将我国大学内部治理结构表述为：党委领导，校长负责，教授治学，民主监督。因此，我国大学内部治理权力包括政党权力、行政权力、学术权力和民主权力。其中政党权力和行政权力借助目前的高等教育制度控制着学校的决策，而学术权力的行使者——大学学术委员会，根据《高等教育法》中的规定则被定义为决策咨询机构，不具有决策权，民主监督权力更是流于形式，广大教师和学生的意见被忽视，这是其一；其二，教师的利益无法得到保障，因而不得不转而去经营“权术”，才会出现“40个教授争一个处长”的尴尬局面，这更加剧了学术权力的弱化。现实中，学者们也从各个角度对我国大学现存的问题进行了批判：“在中国的大学里，行政本位、官本位相当严重，这是我们必须承认的事实。”^①“中国大学是官本位或行政本位制的，不是学术本位。”^②“大学不是完全意义上的大学，而是政府行政体系在大学系统内的延伸。”^③大学因为

① 张维迎：《学术自由、“官本位”及学术规范》，载《读书》2004年第1期，第89—96页。

② 钱理群、高远东：《中国大学的问题与改革》，天津人民出版社2003年版，第35页。

③ 杨东平：《大学之道》，文汇出版社2003年版，第193页。



过多地卷入了政治和市场，而削弱了它应有的教育性和学术性的本质。有学者得出，中国的大学目前还处于“前现代的状态”。^①这种不利于学术生存、发展的环境，是与现代大学的精神相左的，是无法解决“钱学森之问”的，只能与诺贝尔奖渐行渐远。现代大学制度不是西方的大学制度，而是普适性大学制度，是作为学术组织的大学的共同追求，是办好大学的一种必然的制度选择和制度设计。它的核心内涵是大学自治、学术自由和教授治学。不同的治理理念，也会产生根本不同的大学内部治理结构。因此，建立现代大学制度要求我们确立大学自治、学术自由和教授治学的理念和相应的制度框架，这是根本变革而不是局部调整。

从大学在西欧中世纪时期诞生之时开始，就是各种权力的博弈场，包括教会权力、国家权力、学校权力、教师权力和学生权力等，比如美国在高等教育管理方面，已经从1636年开始的董事会占主导地位发展到1870年以后的校长占主导地位，从1920年后的教授占主导地位，发展到现在以至更长远的将来由学生市场占主导地位^②，权力在不同的利益主体间传递，体现了不同历史时期社会的权力结构对大学的影响。大学内部的权力运作机制类似于“猎鹿博弈”（stag hunt game）中的激励结构，即只要所有的猎人都心无旁骛，都把心思放在围捕麋鹿上，他们捕获麋鹿的可能性就更大。也就是说“大家都选择合作，拒绝其他策略”。但是通常情况下，大学的权力主体通常为了维护自己的利益而不会让步，这也就解释了为什么大学的决策效率不高的问题。

我们可以将大学内部治理权力的博弈表述为：在大学这个特定的场域中，各权力主体针对特定的利益或目标，按照一定的游戏规则进行的博弈。其结果会引起各类权力主体在大学权力结构中的地位和关系的变化，形成新的稳定的权力治理结构。在这种权力博弈当中，权力斗争都被限制在一定的规则之内，以防止大学组织体系的崩溃。即便在那些看似竞争对立的事件中，也蕴含着合作的要求，在处理权力关系时，唯有合作才能增进双方的整体利益，非合作性博弈只能陷入两败俱伤的结局。博弈论告诉我们：当利益双方都从自己的角度出发选择策略时，结果必然是“共输”；当双方从合作和信任的角度去共同应对难题时，就能实现“双赢”。

我们以一个学校管理决策的案例为例，来看不同的决策模式会带来什么不同的决策效果和影响。

A、B两所学校都处于城市中心地带，近几年得到了快速发展，办公用房和教学用房越来越紧张。经过多方筹资和学校原有的积累，建设新办公楼的计划得以实施。

① 杨东平：《大学精神》，辽海出版社2000年版，第9页。

② [美] 克拉克·科尔：《大学的功用》，陈学飞译，江西教育出版社1993年版，第129页。



A 大学校长 C 在计划确立后,就开始积极着手新办公楼的规划、设计及实施,并亲自参与了新办公楼的设计规划。校长 C 曾担任学校的基建处处长,自认为对这一领域非常熟悉,自己有着丰富的管理经验,完全可以胜任本次新教学楼的规划和设计工作。据该校的教师说,校长 C 是一个说话“一言九鼎”的人,学校的很多决策都是他说了算。校长 C 当年从该校毕业后留校任教,从普通教师到院系副主任,到副校长再到校长,丰富的阅历以及圈子内的利益使他在做出决策时非常注重自己的主观判断,很少听取其他人的意见,学校教代会及教授委员会的意见都经常得不到采纳,以至于到最后老师们都不说话了。

B 大学的校长 H 在计划确立后,并没有立即开始着手新教学楼的设计和实施,而是对楼房设计进行了招标,学校从招标单位中选择了三家进入最后的评标阶段。考虑到这是学校的大事,教师们也很关心,校长 H 决定广泛听取教师的意见,充分发扬民主,最后由教师投票决定选择了其中一家设计公司的方案。校长 H 在平时非常注重听取老师们的意见,在各种场合都鼓励大家献言献策,老师们的活力和积极性都得到了调动。老师们都说:“学校给了我们一个自由宽松说话的空间,我们觉得自己得到了尊重,因为更愿意为学校的发展出一份力。这几年学校的发展很快,也证明了教师对学校的发展的重要性。”

A 大学的办公楼建成后,其优点是该楼造型比较有特点,但是也存在比较大的问题:一是容积率(利用率)比较低,二是楼房使用不方便,最大的问题是采光效果差,很大一部分房间白天也需要照明,因此教师们对此议论纷纷。B 大学的办公楼建成后,很快就投入了使用。虽然办公楼在外形上比较普通,但是充分考虑了教师和学生使用的方便,楼房利用率比较高,而且在盖楼时,考虑到了材料的环保性,在这一点上得到了广大教师和学生的肯定。

从上面这个案例我们可以看到,校长不同的决策方式会对学校的整体发展产生不同的效果。这种不同的决策效果是不是由不同的权力配置模式所决定呢?上面的例子只是大学内部权力博弈的一个缩影。两位校长的决策方式的不同决定了学校不同的氛围和发展方式。校长 C 比较武断,决策时“一意孤行”,造成决策因为缺乏科学论证而收效甚微,在执行时也碰到了教师的抵触;而 H 校长在决策时充分听取意见,营造师生和领导共同承担学校发展的风险的气氛,政策得到了大家的拥护,也取得了较好的经济和社会效益。对比之下,学校各种权力的平衡状态更能促进学校的发展。正如科恩所说:“凡生活受到某项决策影响的人,就应该参加那些决策的制定过程。”^①因而我们的问题是,这种权力平衡的状态需要一个什么样的机制来加以保障?各种权力如何在决策中实现民主,形成制约?从权力博弈的角度出发更能清楚看到决策背后所隐含的意义。本书希望借助

^① [美] 科恩:《论民主》,聂崇信译,商务印书馆 1998 年版,第 15 页。



博弈论的观点,来深入分析大学组织决策过程,试图揭开大学决策的“黑匣子”(black box),为我国现代大学制度的建立提供参考。

权力制衡的大学治理结构是解决冲突的组织保障。如何改变目前我国高等教育行政权力主导的局面,建立有利于实现学术自由和学术发展的大学内部治理结构,成为社会各界需要共同思考的问题。“把高等教育看作一种权力斗争有助于我们看清问题的实质。”^①本书将从大学内部权力主体博弈的角度出发去构建整个逻辑体系。谁治理高等教育?大学各治理权力主体的关系模式和结构是什么?大学的决策是如何做出的?不同的权力主体是如何在博弈中进行有效地制衡和发展的?如何在权力的博弈中寻求一种合理的秩序和结构?这几个问题将会贯穿在本书之中,而这些问题的答案,将有助于我们完善大学内部治理结构,真正建立起现代大学制度。

第三节 研究意义

开展大学内部治理权力博弈的研究具有重要的理论意义和实践价值。

一、理论意义

1. 用治理理论来分析我国大学内部权力,是对现有大学权力结构研究视域的突破。在20世纪80年代,以经济、效率、效益(3E)为目标的新公共管理理论成为组织改革的理论。治理理论是伴随新公共管理理论而兴起的,主张权力的多中心、多主体和协商式民主,重新定位政府与社会组织的关系。治理理论的出现迎合了大学内部权力结构重构的需要,因而成为现代大学制度研究的新视角。以治理理论为基础研究我国大学内部权力的配置,对于我国完善现代大学内部治理结构,回归以学术权力为主的权力结构,具有重要的理论指导意义。

2. 对大学内部权力的研究有助于厘清大学的逻辑构成与演进规律。中国大学是移植西方大学的产物,缺乏大学产生的现实土壤,又加之后天发展时间较短,及体制性的束缚等,导致人们对大学理念和大学精神一度迷失。而对大学内部权力结构的研究可以帮助我们廓清大学的逻辑构成与演进规律,树立正确的大学生观,丰富我们对大学理念和大学精神的理解。

3. 运用博弈论的方法分析大学内部权力结构具有积极的理论意义。大学任何一项政策或决策的出台,其背后都是权力博弈与平衡的结果。大学的发展实质上是大学内部各利益主体不断博弈的过程。从世界高等教育的发展史来看,大学

^① [美] 伯顿·克拉克:《大学系统——学术组织的跨国研究》,王承绪译,杭州大学出版社1994年版,第300页。



内外的各利益主体都在为争取更多的权力而博弈，博弈的结果是形成了不同的治理结构和模式。权力博弈是研究大学的良好视角，不同的利益主体通过权力斗争实现对有限的教育资源的分配。

二、实践意义

1. 知识经济的发展使得高等教育成为各个国家之间竞争的筹码，大学之间的竞争也越来越激烈，我国大学要想在国际高等教育市场中占有一席之地，必须在质量和管理上下工夫。一流的大学不仅有一流的教学水平，更有一流的内部治理体制。我国高校与世界一流大学的差距还主要是在内部治理体制上。要建立世界一流大学，必须改革我国高校的内部治理体制。对大学内部权力的分析是合理的内部管理和治理机制的基础。

2. 中国现代大学制度的关键在于明确各种权力的职责和边界，即合理的大学内部治理结构。能否按照现代大学制度的要求建立相适应的权力结构是构建现代大学制度的关键。我国大学目前的治理结构界定为“党委领导，校长负责，教授治学，民主管理”，但是这一治理结构并没有具体明确的运行制度，导致权力的交错和重叠现象比较严重，我国建立现代大学制度的关键是为这一治理结构建构良好的运行机制和制度。

3. 对大学内部治理权力结构的研究是提高大学组织效率的需要。效率也是大学追求的核心目标之一，而效率的实现必须有制度的支持，大学的组织目标的有效实现必须以最优的制度作为保证，而权力结构又是组织制度的核心问题，各种权力的大小决定了组织中资源的分配，资源分配的合理性决定了组织能否有效地实现其效率。因而研究大学的组织效率前提是研究大学的权力及其结构。良好的大学权力结构是大学组织效率实现的有力制度保障。

第四节 国内外相关文献研究综述

一、国外学者的研究

国外学者对于大学内部治理权力的研究集中于20世纪70年代，在经历了“二战”之后高等教育的大发展时期，学校规模迅速扩大，在校学生数急剧增加，社会各界对高等教育的支持，造就了高等教育发展的“黄金时期”。在知识的产生和应用方面，大学也越来越发挥更大的作用，成为现代社会的“轴心机构”。大学规模的扩大及大学所能支配的资源越来越多，如何有效地管理大学及分配资源成了值得研究的问题。国外的学者从不同的视角对大学内部的权力配置进行了研究。

（一）对大学权力结构的研究



哈钦斯把现代大学描述为由中心供暖系统维系在一起的独立的学院和系。克拉克·科尔却认为,大学也许可以视为由共同为停车场犯愁而团结在一起的各个院系创业者组成。多元化巨型大学是一个“权力分得很细的复杂实体,对于这种权力有一批竞争者”,^①包括学生、教师、政府的权力、行政机构等。权力的分配十分重要,要“保持微妙的利益平衡,进行文明而激烈的竞争,以及重点的融合”。联邦的资助使得巨大的行政管理责任落到了大学的教学人员、系主任、院长和校长们的身上,行政管理变成了整个大学事业的一个更为广泛的方面,导致了行政管理中的某些危机。学院的独立性比以前减少了,“教师应再次成为具有支配地位的群体”。约翰·范德格拉夫在分析大学的层次结构时,使用了两个概念:结构的等级性和决策的统一性或内聚性。在对过去30年七国的大型决策过程的研究表明:几乎所有国家的决策权力都在由较低的层次转向较高的层次,不管是在全国还是州的范围,政府的作用越来越大。在大学中,行政管理的官僚机构扩大了,它们承担着相当一部分制定和实施决策的职责。^②随着行政机构扩大而来的是,试图在某些政策领域分散决策权。学院结构可以有效制约过分集中的组织结构。伯顿·克拉克在其研究中也涉及到了集权和分权。他对比了美国大学的分权与欧洲大学的集权,他认为分权虽然会带来“因权力过度分散和宏观失控而使整个系统陷入四分五裂的境地”,也好于集权“由于过分强调秩序和组织统一性而导致权力的垄断”。^③因为与其他系统相比,高等教育系统更容易因为集权而无法有效运转。

博德斯顿认为大学的组织结构和机制有可能可以帮助大学顺利地进行变革,也可能成为大学变革的阻碍。正如杜德达斯认为,大学分权制度导致管理效率不高,不论是由缺乏变革勇气的校长造成的,还是由关心橄榄球胜过大学目标的董事会造成的,还是由不愿意改变现状的教师造成的,每一种力量都成了大学进步的绊脚石。^④一般认为,大学决策权力的分散会提高组织效率,有学者甚至认为,最优的决策方案是让下级人员自己做出,即使管理者拥有充分的信息和较高

① [美] 克拉克·科尔:《大学的功用》,陈学飞译,江西教育出版社1993年版,第13页。

② [加] 约翰·范德格拉夫:《学术权力——七国高等教育管理体制比较》,王承绪等译,浙江教育出版社2006年版,第177页。

③ [美] 伯顿·克拉克:《高等教育系统——学术组织的跨国研究》,王承绪等译,杭州大学出版社1994年版,第306页。

④ [美] 詹姆斯·杜德达斯:《21世纪的大学》,刘彤等译,北京大学出版社2005年版,第216页。