



青年学者文库

高等教育强国背景下 政府与大学关系重构研究

On the Reconstruction of
Government-HEI Relation in the
Context of Building a Leading
Nation of Higher Education

方妍著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

本书出版得到武汉大学外国语学院科研项目经费支持



青年学者文库

高等教育强国背景下 政府与大学关系重构研究

**On the Reconstruction of
Government-HEI Relation in the
Context of Building a Leading
Nation of Higher Education**

方妍 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高等教育强国背景下政府与大学关系重构研究/方妍著. —武汉:
武汉大学出版社, 2012. 8

青年学者文库

ISBN 978-7-307-10034-3

I. 高… II. 方… III. 国家行政机关—关系—高等学校—研究—中国 IV. ①D630.1 ②G649.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 169385 号

责任编辑:辛 凯

责任校对:黄添生

版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:cbs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:湖北睿智印务有限公司

开本:880×1230 1/32 印张:9.875 字数:262千字 插页:2

版次:2012年8月第1版 2012年8月第1次印刷

ISBN 978-7-307-10034-3/D·1177 定价:22.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。



作者简介

方妍（1980—），安徽黄山人。1997年考入武汉大学外语学院英语语言文学专业攻读本科，后保送本专业读研。2004年研究生毕业后进入武汉大学外语学院大英部任教。2008年考入武汉大学教育科学学院教育经济与管理专业读博，并于2011年获得管理学博士学位。

前 言

在仔细研究和分析了大量国内外文献资料的基础上，本书主要采用历史研究法、比较研究法和文献研究法，尝试着在建设高等教育强国的历史背景下，对我国政府与大学关系的重构及其对建设高等教育强国的作用作一个比较全面的、系统的、集中的探讨。研究的主题是政府与大学关系的演变历程、当前存在的问题和解决的路径，目的是构建一个使我国早日成为高等教育强国所需的政府与大学间合理与科学的关系。因篇幅所限，本书主要研究的是政府与公立高等院校关系的重构，民办高等教育不在研究范围之内。

鉴于此，首先，研究提出了重构政府与大学关系是建设高等教育强国的现实需要，对国内外有关政府与大学关系的研究动态进行了文献综述，并指出了已有研究的不足以及以治理理论为指导框架的必要性。其次，在历史梳理和比较分析的基础上，本书探讨了治理理论产生的背景、内涵和主要观点，并分析了将治理理论引入中国高等教育领域政府与大学关系研究的适切性。在了解有关治理理论的基本背景之后，对我国高等教育发展史中政府与大学关系的演变历程进行梳理，以行政关系、经济关系和法律关系为主线，概括总结出不同时期政府与大学之间的互动关系及发展特点。最后，本书对我国政府与大学关系存在的问题以及造成困境的渊源展开了理性的分析，指出目前我国政府与大学的关系在行政关系、经济关系和法律关系层面分别存在政府本位强势和行政权力大行其道、高等教育资源配置模式不合理、政府与大学权利义务关系不明晰等突出问题，阻碍了政府与大学关系的良性发展。这其中不仅有大学起源

政治色彩浓厚的历史渊源，而且也有计划经济体制下政府高度集权、文化传统官本位和高等教育制度建设滞后等多方面的因素影响。

为了在建设高等教育强国的背景下重构政府与大学关系，本书还以史为鉴考察了美国、法国和日本等世界高等教育强国政府与大学关系的历史变迁和发展趋势，探寻政府与大学关系变化发展的普遍规律，分析影响政府与大学关系模式选择的制度环境，并探讨了未来高等教育多元化的治理模式。同时，结合我国与世界高等教育强国政府与大学关系发展历程比较研究的结果，着重阐述了重构政府与大学关系与建设高等教育强国之间的内在联系及其在真正落实高校的办学自主权、培养创新型人才和建设创新型国家、创建世界一流大学和建立现代大学制度等方面所发挥的突出作用；探讨了重构政府与大学关系的指导思想、理想状态、路径选择和制度保障等基本要素，提出要建立以去行政化和监督调控为主要特征的行政关系，高等教育资源最优化配置的经济关系和责任明晰的法律关系，并倡导建立社会参与制度、高等教育中介组织制度、新渠道的高等教育经费筹措制度、公正的高等教育经费分配制度、高等教育问责制度和高等教育法庭制度。

在总结全部研究的基础上得出了一些基本结论：学术自由、大学自治和教授治校是世界高等教育强国大学治理的精华所在；治理理论在中国高等教育管理领域具有适切性，中国有实践治理理论的土壤；当前我国政府与大学的关系在行政关系、经济关系和法律关系层面分别存在政府本位强势和行政权力大行其道、高等教育资源配置模式不合理、政府与大学权利义务关系不明晰等突出问题；政府与大学关系的困境，源自于大学起源政治色彩浓厚、计划经济体制下政府高度集权、文化传统官本位和高等教育制度建设滞后等多方面的因素影响；理顺和重构政府与大学的关系，对于真正落实高校的办学自主权、培养创新型人才和建设创新型国家、创建世界一流大学和建立现代大学制度都有着非常重要的意义；建设高等教育

强国要求以治理理论为指导思想完善和重构政府与大学关系；政府与大学关系的重构要求建立以去行政化和监督调控为主要特征的行政关系、高等教育资源最优化配置的经济关系和责权利明晰的法律关系；政府与大学关系的重构，要求明晰中央政府、省级政府和公立高校的权利和职责；就制度保障层面而言，政府与大学关系的重构，需要建立社会参与制度、高等教育中介组织制度、新渠道的高等教育经费筹措制度、公正的高等教育经费分配制度、高等教育问责制度和高等教育法庭制度。

本书将政府与大学关系的重构与建设高等教育强国相结合，探讨了两者之间的有机联系和相互作用，阐释了政府与大学关系重构的指导思想、理想状态、路径选择和制度保障；与此同时，还以行政关系、经济关系和法律关系为主线贯穿始终；并以美、法、日等世界高等教育强国政府与大学关系的制度变迁为鉴进行比较研究，这都是区别于其他同类研究的创新之处，有利于更好地探讨本研究的重点。

PREFACE

Based on the analysis of abundant domestic and overseas documents, as well as the historical, comparative and documentary research methods, the book attempts to make a comparatively comprehensive, systematic and concentrated study about the reconstruction of government-HEI relation and its function in the context of building a leading nation of higher education. This book mainly focuses on the evolution of the government-HEI relation, the currently existent problems in this field and the relevant solutions, with the purpose of constructing a reasonable and scientific government-HEI relation to develop China to be a leading nation of higher education at an early date. Due to the lack of space, this book mainly makes researches about the reconstruction of the relation between the government and the public universities and colleges, not including the private higher education, although the private colleges have made enormous contribution to the development of our higher education.

Therefore, to start with, this book advocates that reconstructing the government-HEI relation is essential for the development of building a leading nation of higher education, makes the literature review on domestic and external research dynamic of the government-HEI relation, and points out the deficiencies of the previous researches and the necessity of applying the governance theory as the guiding framework. Then, on the basis of historical review and comparative analysis, the

book introduces the formation of the governance theory, its content and key arguments, and analyses the appropriateness of applying the governance theory for the research of the government-HEI relation in the field of higher education in China. After the general introduction of the governance theory, the book illustrates the transformation of the government-HEI relation in the context of higher education development in China, summarizes the interaction between the government and the HEI at different times and their features in terms of the administrative, economic and legal relations respectively.

Then, this book makes rational analysis on the currently existent problems in the government-HEI relation in China, as well as the various sources for the predicament. Nowadays, in terms of the administrative, economic and legal relations respectively, there exist the problems like the strong tendency of government-center and administrative power, unreasonable pattern of the resource distribution of higher education, and the ambiguous relation of rights and obligations between the government and the HEIs, which have hindered the sound development of government-HEI relation. Therefore, we need to attach importance to the various factors like the political origin of HEIs, the highly centralized government in planned economy mechanism, the official rank standard in cultural heritage, and the hysteretic construction of higher education institutions.

To reconstruct the government-HEI relation in the context of building a leading nation of higher education, this book also investigates the historical changes and the development tendency of the government-HEI relation of the world higher education powers such as the United States, France and Japan, probes into the universal law for the changes and development of the government-HEI relation, analyses the institutional environment which may influence the patterns of it, and discusses the

future pluralistic governance patterns. In addition, with the combination of the comparative research about the domestic and western development of the government-HEI relation, the book emphasizes the inner relationship between the reconstruction of the government-HEI relation and the development of higher education power, and the prominent functions of the former, especially in terms of fully implementing the HEIs' school-running autonomy, cultivating the innovative talents and building an innovative nation, establishing the world-class universities, as well as founding the modern university system. What's more, the book also illustrates the essential factors for the reconstruction of the government-HEI relation, like the guiding ideology, path choice and institutional guarantee, and points out the necessity of establishing the "de-administration" administrative relation which emphasizes more on supervision and regulation, the economic relation with the most optimum distribution of higher education resources, as well as the legal relation with distinct responsibility, power and right. In order to achieve this ideal condition, we need to set up the social participation system, higher education intermediary organization system, new-channel higher education funds collection system, fair higher education funds distribution system, higher education accountability system, and the higher education tribunal system.

Eventually, based on all the research work, the book comes to a series of conclusions. To be more specific, academic freedom, university autonomy and university management by professors has always been the quintessence for the governance of the colleges and universities in the World Higher Education Powers; the governance theory is applicable to guild certain practice in Chinese higher education management; in terms of the administrative, economic and legal relations respectively, there exist the problems like the strong tendency of government-center and

administrative power, unreasonable pattern of the resource distribution of higher education, and the ambiguous relation of rights and obligations between the government and the HEIs; the predicament of the current government-HEI relation originates from the factors like the political origin of HEIs, the highly centralized government in planned economy mechanism, the official rank standard in cultural heritage, and the hysteretic construction of higher education institutions; the prominent functions of reconstructing the government-HEI relation include the aspects of fully implementing the HEIs' school-running autonomy, cultivating the innovative talents and building an innovative nation, establishing the world-class universities, as well as founding the modern university system; building a leading nation of higher education requires the application of the governance theory as the guiding ideology to reconstruct the government-HEI relation; the reconstruction of the government-HEI relation requires the establishment of the "de-administration" administrative relation which emphasizes more on supervision and regulation, the economic relation with the most optimum distribution of higher education resources, as well as the legal relation with distinct responsibility, power and right; the reconstruction of government-HEI relation requires the clarification of the rights and responsibilities for the central government, provincial government, and the public universities and colleges; in terms of the institutional guarantee, we need to set up the social participation system, higher education intermediary organization system, new-channel higher education funds collection system, fair higher education funds distribution system, higher education accountability system, and the higher education tribunal system.

The book combines the reconstruction of the government-HEI relation with the development of Higher Education Power, and explores

the guiding ideology, ideal conditions, path choice and institutional guarantee of the former. Meanwhile, it also uses the administrative, economic and legal relations as the principal line throughout the whole book, and makes comparative study about the institutional transition of the government-HEI relations in the world higher education powers like the USA, France and Japan, which are also quite innovative when compared with other essays and help to discuss the concentration of this book in a more profound way.

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 选题的缘起和意义	2
1.1.1 选题的缘起	2
1.1.2 选题的意义	4
1.2 文献综述	7
1.2.1 国外政府与大学关系的研究动态	8
1.2.2 国内政府与大学关系的研究动态	18
1.2.3 文献评价	28
1.3 研究方法	32
1.3.1 文献研究法	32
1.3.2 历史研究法	32
1.3.3 比较研究法	33
1.4 研究思路	33
1.5 研究的难点与创新点	35
1.5.1 研究的难点	35
1.5.2 研究的创新点	37
1.6 相关概念的理解	39
1.6.1 政府	39
1.6.2 大学	41
1.6.3 政府与大学关系	44
1.6.4 制度	45
1.7 高教强国背景及相关问题分析	51

1.7.1 高等教育强国的概念	52
1.7.2 高等教育强国的指标体系	53
1.7.3 建设高等教育强国的重要性	54
第2章 重构政府与大学关系的理论基础——治理理论	56
2.1 治理理论产生的历史背景	56
2.1.1 市场失效	57
2.1.2 政府失效	59
2.1.3 有限政府理论	60
2.2 治理理论的内涵	62
2.2.1 治理的定义	62
2.2.2 “治理”与“统治”的区别	65
2.2.3 “治理”与“管理”的区别	66
2.3 治理理论的主要观点	68
2.3.1 多元主体	69
2.3.2 合作参与	72
2.3.3 去中心化	74
2.4 治理理论在中国高等教育管理中的适切性	76
2.4.1 治理理论的合理内核	79
2.4.2 治理理论的局限性	82
2.5 小结	84
第3章 我国政府与大学关系的变迁历程	86
3.1 中华人民共和国成立前中国政府与大学关系的变迁历程	86
3.1.1 清末政府的完全控制	87
3.1.2 民国时期大学自治初见端倪	89
3.1.3 中华人民共和国成立前中国政府与大学关系变迁的特点	90
3.2 中华人民共和国成立后中国政府与大学关系的变迁	

历程	94
3.2.1 行政关系变迁	95
3.2.2 经济关系变迁	105
3.2.3 法律关系变迁	116
3.3 小结	127
第4章 中国政府与大学关系的困境及原因探析	130
4.1 中国政府与大学关系存在的问题	130
4.1.1 政府本位强势和行政权力大行其道	131
4.1.2 高等教育资源配置模式不合理	134
4.1.3 政府与大学权利义务关系不明晰	136
4.2 中国政府与大学关系困境的原因探析	141
4.2.1 大学起源政治色彩浓厚	142
4.2.2 计划经济体制下政府高度集权	143
4.2.3 文化传统官本位	145
4.2.4 高等教育制度建设滞后	146
4.3 小结	149
第5章 世界高等教育强国政府与大学关系变迁的制度分析	151
5.1 世界高等教育强国政府与大学关系嬗变历程	151
5.1.1 美国政府与大学关系的演变历程	152
5.1.2 法国政府与大学关系的演变历程	159
5.1.3 日本政府与大学关系的演变历程	168
5.1.4 美、法、日政府与大学关系变迁的启示	179
5.2 影响政府与大学关系模式选择的制度环境	186
5.2.1 教授终身教职制度	186
5.2.2 教师工会制度	189
5.2.3 黑名单制度	193
5.2.4 政治中立制度	195

5.3 未来的出路:多元化的治理模式	198
5.3.1 高等教育多元化治理模式	198
5.3.2 多元化治理模式对我国高等教育的启示	205
5.4 小结	212
第6章 建设高等教育强国和重构政府与大学关系	215
6.1 政府与大学关系的重构对建设高等教育强国的作用	215
6.1.1 有利于真正落实高校的办学自主权	215
6.1.2 有利于培养创新型人才和建设创新型国家	219
6.1.3 有助于创建世界一流大学	221
6.1.4 有助于建立现代大学制度	222
6.2 政府与大学关系重构的要素分析	224
6.2.1 政府与大学关系重构的指导思想	224
6.2.2 政府与大学关系重构的理想状态	227
6.2.3 政府与大学关系重构的路径选择	235
6.2.4 政府与大学关系重构的制度保障	242
6.3 小结	264
第7章 结论	267
参考文献	279
科研成果目录	296
致 谢	298

图 表 目 录

1. 图 1.1	高等教育系统三角协调图	16
2. 图 1.2	范富格特的“三角四块模式”	17
3. 图 1.3	大学与环境主体之间的关系结构图	20
4. 图 1.4	计划经济体制下的大学与外部关系的结构形态图 ...	21
5. 图 1.5	政府、市场和大学三种力量在高等教育质量监控和保障中的作用	28
6. 图 1.6	“四要素”影响下的高等教育发展模式图	29
7. 图 1.7	研究思路框架图	34
8. 表 3.1	“九五”和“十五”期间“211 工程”资金来源表	109
9. 表 3.2	高校多渠道筹措经费占经费总支出比例表	111
10. 表 3.3	2002 年高等教育经费多元化筹措渠道所占比重表	111