

李永亮 著

高等学校内部

治理结构优化研究

THE STUDY ON THE OPTIMIZATION OF
INTERNAL GOVERNANCE STRUCTURE IN
COLLEGES AND UNIVERSITIES



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

李永亮 著

高等学校内部

治理结构优化研究

THE STUDY ON THE OPTIMIZATION OF
INTERNAL GOVERNANCE STRUCTURE IN
COLLEGES AND UNIVERSITIES



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

高等学校内部治理结构优化研究/李永亮著. —北京: 经济管理出版社, 2017.7
ISBN 978-7-5096-5153-7

I. ①高… II. ①李… III. ①高等学校—学校管理—研究 IV. ①G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 126708 号

组稿编辑: 申桂萍

责任编辑: 申桂萍 赵亚荣

责任印制: 黄章平

责任校对: 赵天宇

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京玺诚印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 13

字 数: 212 千字

版 次: 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-5153-7

定 价: 49.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前言

高等学校内部治理结构的实质是高校适应现代社会复杂环境、提高治理水平的运行机制，利益相关主体在遵循内部发展逻辑和契合外部环境的互动博弈中实现力量平衡。单就参与治理的主体权力本身来看，就存在着政治权力强化、行政权力泛化、学术权力异化和民主权力虚化等一系列问题，由此造成高校政治权力与行政权力的绝对领导地位，相应的以学术权力为代表的符合新时代高校治理精神的权力主体却被退到了次要的位置。面对国家提出的“双一流”建设任务，无论是社会期许还是高校自身发展需求，都呼吁高校对内外部权力的位序进行重新划分，在高校建立一整套利益平衡机制。实际上，我国高校在完善内部治理结构方面已经进行了诸多积极有益的探索，出现了诸如《复旦大学章程》在内的革新性举措，为我们进一步探索优化高校内部治理结构奠定了基础。然而由于当前的改革举措受到行政化和官本位思想的影响，大多数高校内部改革进程缓慢，并没有真正触及高等教育的核心问题以及长期形成的教育管理体制的弊端，普遍表现为深化改革的文本要求和表面形式多、行动落实和可持续性举措少，内部治理结构效率低下。如何通过完善高校内部治理结构，探索出一条既符合高等教育发展规律又兼顾国情的中国式道路，构建有利于我国高校发展的长效治理机制，成为增强高校自主办学治校能力、推进现代大学制度建设的关键。

本书综合利用了文献分析法、比较研究法以及案例研究法。首先，围绕国内有关高校内部治理结构的研究成果、教育体制改革的政策型文件、国内部分高校已经公布的管理体制机制改革方案等内容进行文献分析，发现虽然国内学者对高校内部治理结构优化问题进行了一定的探索，却鲜有研究基于



高等教育深化改革、简政放权背景下，高校亟须提升自主办学能力这一现实趋势进行全面且系统的研究。其次，在文献综述的基础之上，本书通过比较研究法分析国内外高校的发展现状，进一步厘清了治理结构优化设计的背景、现状、理念及思路，并通过比较国内诸如北京大学、清华大学、复旦大学、山东大学等具体案例，进一步发现高校内部治理结构在治理主体、组织设置、工作机制、推进方式等方面的共通点与不同点。最后，我国高校内部治理结构的优化与完善不是关起门来单纯通过挖掘历史线索就可以完成的，故而本书以制度演进过程的共时性与历时性为着眼点，通过分析美国、德国以及英国等典型国家高校治理结构的生成及演进，梳理出各国高校治理结构变迁的内在差异及原因，为解析高校治理中治理结构与治理能力的关系问题提供指导。此外，通过实地调查、个别访谈、观察、问卷等具体方法为进行案例研究收集资料，主要以“某高校内部治理结构的理论逻辑是什么”为研究主题，以“决策体制”、“执行体制”、“监督体制”、“共同治理体系”、“董事会决策机制”、“激励与约束机制”、“信息披露机制”为考察变量设置相关访谈问题与问卷选项，用于了解与分析高校推动内部治理结构革新的具体过程，从而通过案例研究得出归纳性的普遍结论，一方面为分析当前高校内部治理结构的弊端提供实践依据，另一方面为深化理论研究、创新高校内部治理结构提供经验支持。

在研究工具上，本书借鉴行动者—系统—动力学理论的总体框架，从利益相关主体之间的利益博弈与平衡视角切入对高校内部权力主体及其互动、平衡关系进行研究，以行动主体、制度和环境三方面的分析框架统筹全书，将高校内部治理结构的优化置于国家简政放权的背景趋势下，研究得出以下四点结论：①高校内部治理结构由五种权力构成：以党委为核心的政治权力、以校长为核心的行政权力、以教授为核心的学术权力、以学生和一般教职工为核心的民主体力以及当前阶段影响高校发展的外部权力。②我国高校内部治理结构普遍存在的问题：第一，权力的梯形结构导致权力主体地位与权能不匹配；第二，监管的闭环结构导致管理和监督力量的忌惮；第三，制度规则的设计存在问题；第四，为高校治理结构提供物质资源与社会资源的



外部环境存在问题。③我国高校内部治理结构优化的目标与措施：通过建立政府官员、人大代表、政协委员、教育专家、社会贤达、学校代表、校友代表等多方利益相关代表参与组成的董事会，健全党委统一领导和社会多元参与的治理机制，形成高校内部各项权力相互制约的利益平衡机制。在措施的设计上，通过破除政府对高校内部管理的过分钳制、优化调整学术权力主体的权力位序、实现政治权力主体与行政权力的平衡互动优化对治理结构具有决定性影响的治理主体，同时对董事会的地位与权力边界进行重新界定，并且逐步拓展社会主体与校内民主主体的参与途径，良性调试环境要素，在互动反馈中健全组织的行为。④行动者—系统—动力学理论的适用性：行动者—系统—动力学理论能够全面反映主体、制度与环境之间的互动关系，具有全面性、系统性以及动态性的独特优势，该理论在研究高校内部治理结构变迁方面具有较强的适用性。

目 录

导 论	1
一、问题的提出及研究意义	1
二、相关概念与研究对象的界定	5
三、相关问题的研究综述	7
四、研究思路与结构安排	20
五、研究方法与研究创新点	23
第一章 我国高等学校内部治理结构演进历程的历史分析	27
第一节 晚清时期的高校管制探索	27
第二节 民国时期高校管理机构初创	29
第三节 新中国成立以来高校内部治理结构变革	32
一、改革开放前高校内部治理结构变革	32
二、改革开放后高校内部治理结构现状及变革趋势	33
第四节 新时期高校内部治理结构现状分析	34
一、新时期高校内部治理机构的改革探索	35
二、新时期高校内部治理结构的现实问题	39
小 结	43
第二章 高等学校内部治理结构的分析框架	45
第一节 行动者—系统—动力学理论概述	45



一、ASD 理论溯源	45
二、ASD 理论的理论架构	47
三、ASD 理论的拓展与应用	49
第二节 行动者—系统—动力学理论的适用性	53
一、高校内部治理结构传统理论视角的不足	53
二、以 ASD 理论分析高校内部治理结构的优势	54
第三节 行动者—系统—动力学理论视角下的高校内部 治理结构	57
一、基本框架的构成	57
二、分析框架的特点	58
小 结	60
第三章 高等学校内部治理结构的行动者分析	62
第一节 行动主体的角色与定位	62
一、领导权力主体	63
二、行政权力主体	64
三、学术权力主体	65
四、民主权力主体	66
五、外部权力主体	67
第二节 行动主体互动关系的类型	71
一、领导关系	71
二、合作关系	72
三、参与关系	73
四、管理关系	73
五、咨询关系	74
第三节 高校内部行动主体的互动现状	75
一、政治权力和行政权力互动	76
二、学术权力主体参与互动	76



三、学生群体参与互动	77
四、普通教师参与互动	78
五、外部主体参与互动	78
案例分析 基于 16 所大学的高校内部治理主体分析	79
第四章 高等学校内部治理的制度结构分析	85
第一节 基于大学章程的应然制度分析	85
一、大学章程与高校内部治理结构的关系	86
二、基于大学章程的高校内部治理结构制度评价	87
第二节 高校内部治理的现行制度分析	89
一、权威决策制度	89
二、专业决策制度	90
三、执行制度	91
四、民主管理制度	92
第三节 高校内部治理制度与治理结构的互动分析	94
一、高校内部治理制度的产生	94
二、高校内部治理制度与治理结构的互动现状	96
案例分析 基于 16 所大学的高校内部治理制度分析	98
第五章 高等学校内部治理结构的内外部环境分析	103
第一节 新时期影响高校治理结构的环境因素	103
一、全球化与国际化	104
二、网络与信息技术发展	106
三、高等教育民主化	107
四、深化综合改革的宏观环境	107
第二节 环境因素与治理结构的互动机理	111
一、环境要素影响治理结构的机制	111
二、环境要素影响高校治理的表现	112



第三节 环境与治理结构互动特点分析	115
一、政治环境与治理结构互动	115
二、国际环境与治理结构互动	116
三、社会环境与治理结构互动	117
四、技术环境与治理结构互动	118
五、文化环境与治理结构互动	118
案例分析 基于 16 所大学的高校内部治理结构优化的 环境分析	119
第六章 国外高等学校内部治理结构优化的经验分析	124
第一节 国外高校内部治理结构的特点	124
一、治理主体具有全面代表性	125
二、治理制度完善采取渐进路径	127
三、高校治理环境不断优化	129
第二节 国外高校内部治理结构优化对我国的启示	130
一、保障学术权力自由是国外高校治理结构的价值起点	131
二、政府与高校之间的良好互动是优化高校治理的 外部条件	132
三、富有弹性与执行力的制度是高校治理结构的重点	133
四、高校利益相关主体共同治理是结构优化的方向	134
小 结	134
第七章 优化我国高等学校内部治理结构的思考	137
第一节 高校内部治理结构优化的逻辑起点及标准	138
一、价值认同是高校内部治理结构优化的逻辑起点	138
二、基于价值认同的治理结构优化标准	141
第二节 明确高等学校内部治理结构优化的目标	143



一、高校内部权力生态的均衡发展是构建利益平衡机制的前提	143
二、完善现代大学治理制度是构建利益平衡机制的保障	144
三、构建长效互动机制是利益平衡机制的核心	144
第三节 探寻高等学校内部治理结构优化的思路、路径与保障	145
一、高校内部治理结构优化的思路	145
二、高校内部治理结构优化的路径	156
三、高校内部治理结构优化的保障	160
小 结	166
第八章 结论与展望	167
第一节 主要研究结论	167
一、高校内部治理的五种权力论	167
二、高校内部治理结构普遍存在的问题	168
三、高校内部治理结构优化的目标与措施	169
四、行动者—系统—动力学理论的适用性	170
第二节 研究展望与不足	171
一、研究展望	171
二、主要研究不足	172
附 录	173
附录一 案例研究访谈提纲	173
附录二 某高校正式访谈目录	174
附录三 实地调查资料收集目录	175
参考文献	176
后 记	191

导 论

一、问题的提出及研究意义

时至今日，高等教育的重要性早已毋庸置疑，其在知识创新、人才培养、文化发展和社会进步等方面具有不可忽视的作用，因此作为高等教育的承托机构——高校，已然在整个社会场域中占有中心地位。伴随大学国际化以及人才需求多元化趋势的增强，高校规模和学科建设水平不断提升，然而遗憾的是，高校发展过程中的一些问题也在不断暴露，如行政权力对高校的侵入和治理结构不合理而产生的高校行政化、学术权力化、虚假民主化等，这些问题已经严重阻碍了我国高校跻身世界一流目标的实现，并由此再次引发了钱学森之问——“为什么我们的学校总是培养不出杰出人才”。

实际上，这种种现象早已为教育界和学术界所洞察。在我国积极建设世界一流大学、构建高等教育强国的当前，突破传统体制的窠臼、完善高校内部的治理结构、推进高校治理体系的现代化至关重要。从 1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布开始，我国高等教育已经持续了近 30 年改革发展历程。目前，我国高等教育正在以十八届三中全会关于全面深化改革的精神为指导，按照三中全会的部署和要求，在我国高等教育改革进入深水区和攻坚期的形势下，综合考虑经济社会发展对高等教育的需求和影响，对高等教育全面深化改革做出全局性和基础性改革设计。为此，需要用全局意识和全球视野来认识改革，用系统思维、普遍联系的观点来做好改革顶层设计，更需要打破常规，对高等教育进行改革。2020 年之前，我国的高等教育改革必须要深入到高校自主办学和学术自由的层面，如果高



校内部治理结构无法实现从行政取向到学术取向的转型,那么我国高等教育去行政化的改革目标将无法完成,我们的大学也依旧培养不出杰出人才。^①高校内部治理结构作为高校改革的切入点,显然已经成为理论界和实践界的共识。

具体来说,高校内部治理结构实质上指的是高校适应现代社会复杂环境、提高治理水平的运行机制,是利益相关主体在遵循内部发展逻辑和契合外部环境的互动博弈中实现力量平衡的结果和表现。这种平衡结果的出现并不是静态的,而是会随着宏观经济社会条件的变化与高校内部各类突发问题的出现而产生的新博弈并实现新的动态平衡。就治理结构内部的利益相关者来说,无论是社会期许还是高校自身的发展需求,都要求对影响高校治理结构的内外部权力的位序进行重新划分,降低行政力量对高校的过度干预,推进学术自由,保障高校内部的民主权力真实化。然而,行政权力主体的主导地位使得高校内部学术权力主体与民主权力^②主体式微,而且引发了外部治理中高校对国家意志、国家权力主体和政府职权的依附。^③能否突破传统的惯性思维以及高校内部的体制障碍取决于利益相关主体对于“创新变革”和“维持现状”两种观念的价值认同的强弱对比程度。当各方矛盾主体在不断的博弈过程中实现了价值认同之后,就能够自发地借鉴国外高校的成功治理经验,选择适宜的高等教育治理结构和合适的制度设计,从而影响相关利益主体的行为。可以说,当前我国高校能否适应新形势的变化、创新治理结构、构架高等教育利益相关主体间良性互动的利益平衡机制,对于是否能够有效激发高校办学活力、提升教育品质具有重要意义。

当前我国正处在改革转型的关键时期,逐渐步入深水区的教育改革即将

① 王建华:《重启高等教育改革的理论思考》,《高等教育研究》,2014年第5期。

② 本研究不再区分民主权力与民主权利一词,它指代高校内部相对于行政权力与学术权力并且掌握在普通教师以及学生手中的权力,是此数量众多的利益相关者参与高校治理的合理化诉求的基础。

③ 董锋:《现代大学依附政府发展模式的归因与建构——基于依附发展的视角》,《暨南学报》(哲学社会科学版),2013年第6期。



重新出发,而在这个过程中,政府无疑发挥着关键性的作用。2014年,国家教育体制改革领导小组为贯彻落实中共十八届三中全会关于扩大高校办学自主权、完善高校内部治理结构的部署,提出要加快转变政府职能,进一步明确政府和高校在管理职权和权力义务方面的界限和规定,明确办学主体即高校、支持监督靠社会、宏观管理归政府的三元格局。2015年11月,国务院《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》(以下简称《方案》)提出了明确的高校治理结构完善方向,提出以章程为统领和依据,以学术委员会为学术管理体系和组织架构的核心,以师生代表为学校民主决策、民主管理、民主监督的主体。^①因此,在深化综合改革、简政放权的背景趋势下,高校通过优化内部治理结构以提升自主办学治校能力、做好权力承接与良好有序运作显得尤为重要,要努力实现“政府宏观管理,高校自主办学,社会广泛参与”的高等教育治理格局。

我国高校在完善内部治理结构方面已经进行了一些积极有益的探索。自2010年10月以来,北京大学等26所部属高校已经开启“健全高校章程,完善内部治理结构”的试点工作,出现了诸如《复旦大学章程》、山东大学和东北大学校长退出学术委员会等改革探索;2012年,教育部第31号令《高等学校章程制定暂行办法》正式实施,截止到2014年底,“985工程”、“211工程”高校的章程制定工作已经陆续完成,清华大学等众多高校的综合改革方案也陆续获批,^②推进了我国高等教育新一轮改革的进程。然而,由于当前的改革举措受到行政化和官本位思想的影响,大多数高校深化改革的文本要求和表面形式多、行动落实和可持续性举措少,内部治理结构改革进程缓慢,并没有真正触及学校办学的核心问题以及长期形成的教育管理体制弊端。普遍表现为:大部分高校在保持原有高等教育理念和高等教育体制机制框架的前提下,主要是针对现实高等教育中出现的问题进行查漏补缺,或者

^① 国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知, http://www.gov.cn/jzhengce/content/2015-11/05/content_10269.htm。

^② 金一超:《论大学章程:学术自治、办学特色与正当程序》,《浙江工业大学学报》(社会科学版),2014年第3期。



根据经济社会发展对高等教育的新要求,增加一些新成分和新做法,以增强高等教育的社会适应性,很少涉及高等教育理念和现代大学制度的革命性突破。目前,这种“打补丁”式改革已难以解决高等教育改革发展中的瓶颈问题,迫切需要进行高等教育全面深化改革,进行高等教育理念、体制机制甚至是高等教育体系的重建和系统重装。因此,如何通过完善高校内部治理结构,探索出一条既符合高等教育发展规律又兼顾国情的中国式道路,构建有利于高校发展的长效治理机制,已经成为提升高校自主办学能力、推进高校建设现代化的关键环节和重要举措。

与此同时,国内外学者从多个角度对高校内部治理结构的优化问题进行了研究。然而首先,由于大多数研究过分关注于高校治理模式的调整与优化,并没有很好地反映出高校内部治理机制的缺陷,故而提出的措施过于宏观且欠缺针对性。其次,已有的研究中缺乏在高等教育深化改革、简政放权背景下的对高校亟须提升自主办学能力的现实趋势进行全面、系统与动态的研究。最后,已有的研究囿于治理结构中的静态制度调整和优化,忽略了大学文化建设等非制度性因素。鉴于此,本书基于行动者—系统—动力学理论对高校内部治理结构优化问题进行分析,从利益相关主体之间的利益博弈与平衡视角对高校内部权力主体及其互动、平衡关系进行研究,将高校置于宏观的改革背景下并将其视为开放的动态系统,试图对高校治理结果进行一次全方位的解析。

本研究的理论意义体现在三个方面:首先,按照从高等教育深化改革、国家简政放权的背景趋势迫使高校自主办学能力亟待增强,到高校内部相关利益主体的力量对比发生明显变化促使高校内部治理结构亟须发生根本性变革的逻辑,对高校内部各利益相关主体的权力及其互动关系进行动态探析,有利于突破以往研究尚未紧密结合国家简政放权的背景趋势、深度触及高校内部治理机制的弊端,有助于构筑中国本土化的高校治理理论。其次,通过对国内典型高校进行实地调研和案例研究,有助于更清晰地把握高校内各种权力之间的关系以及高校内部治理结构的运行规则,重新审视高校治理中权力关系的实然状态,从而展示我国高校内部系统的“真实图景”,真



正地理解我国高校内部治理结构的变革。最后,运用行动者—系统—动力学理论及其方法来分析高校内部治理结构的优化问题,紧密结合高校内部治理结构的整体性、影响因素以及各因素间的适应性、相关性和层次性等特征,使高校内外部之间的各个因素相互联结以使高校系统达到帕累托最优状态。这一全面、动态、系统的研究过程打破了以往静态而且较为封闭的分析思路,有助于重新审视大学内部各权力主体及其关系,同时,验证了行动者—系统—动力学理论对高校内部治理结构变迁问题的适用性,具有方法论的意义。

本研究的应用价值包括两个方面的内容:首先,直面去行政化的难题,解决高校发展的体制性障碍,实现高校内部治理制度创新。本书将高校内部治理制度的变迁与均衡分析置于高校、市场与社会的动态互动与平衡过程中,对权力边界的设定以及互动关系的分析更契合当下国家深化综合改革、简政放权背景下高校亟须提升自主办学能力的实际,更能够有效解释高校治理结构运转的深层动因,构建高校内部利益均衡的内部治理制度。其次,国内外文化传统等方面的差异以及我国高校内部治理结构本身的复杂性和不确定性,使得我国高校内部治理结构的研究无法照搬国外较为成功的治理模式,这决定了对于“本土化”内部治理结构优化问题的研究,必须明晰高校作为动态开放系统的变迁动力、影响因素以及与之相对应的治理对策和创新路径。本书从我国高校的现实语境出发,以构建“董事会为核心的治理机制”为突破口,着眼于内部治理结构生成的历史背景和社会条件,力求将研究问题清晰化、明朗化。本书进一步明确了高校内部治理结构变迁的动力来源是外部社会经济新形势的变化以及内部利益相关主体的动态博弈过程,有益于客观把握我国高校内部治理结构的运行规则,从而提出一套全面系统、科学合理、切实可行的高校自主办学治校能力的提升路径,从而为我国高等教育改革任务提供必要的理论支持和路径参考。

二、相关概念与研究对象的界定

高等学校(以下简称高校)是指对公民实施高等教育的机构,包括普通



高校、成人高校以及民办高校等。“大学”与“高校”词义相近，大学主要是指能够提供一定的教学、研究条件，并能够授予学位的高等教育机构，一般包括本科生院、研究生院以及数个专业学院，本书研究的高等学校主要指教育部直属的公立大学。

高校治理是指所有涉及高校发展的利益相关主体参与高校内部事务的决策机制及其过程，而对不同治理主体之间的矛盾冲突、利益博弈进行规范与协调的现实载体和决策机构或者说管理机制与模式则是本书的研究主题，即高校的治理结构。它被用来描述高校与政府、市场、社会的关系，高校内部权力结构与运行机制以及由高校的利益相关主体组成的权力运作系统，包括以党委为核心的政治权力、以校长为核心的行政权力、以教授为主的学术权力以及以学生、一般教职工为主的民主体力。通过建立与完善高校内外部权力分配制度以及运行规则，对高校内外部权力进行协调，在利益整合过程中实现利益相关主体之间的利益平衡。高校内部治理结构是指高校内部各利益主体之间权力的制衡，主要包括治理主体、治理客体以及治理机制三个要素。

党委权力是指党委在高校内部处于领导核心地位，总揽学校改革与发展的大局，负责制定学校的大政方针、发展规划，协调学校内部各个方面的权力；^①行政权力是指在法律法规、行政条例的基础上，由行政或行政人员所行使的各种法定权力引用，以规范化、程序化、强制化的运行模式来保证高校整个目标的实现，最集中的表现在于校级、院系层面设置的条块分割的承担特定职能的机构；^②学术权力指的是高等学校设立学术委员，其具有审议学科、专业设置以及教学、科学研究计划方案，评定教学、科学研究成果等有关学术事项的权力；^③学生权力指的是学生要求民主参与学校

① 田宗远：《我国高校党委行政学术三种权力运行问题研究》，《贵州社会科学》，2009年第5期。

② 王晶晶：《军校学术权力与行政权力和谐配置的原则和制度化诉求》，《科技信息》，2011年第9期。

③ 蔡文伯：《高校学术权力与行政权力的回溯与反思》，《国家教育行政学院学报》，2009年第4期。