

# 大学治理

University Governance

华章 · 学术精品

UNIVERSITY GOVERNANCE

李维安 王世权 著

013067635

国家社会科学基金教育学青年课题 (CIA00167)

G647  
156

# 大学治理

University Governance

华章 · 学术精品

UNIVERSITY GOVERNANCE

李维安 王世权 著



G647  
156



北航

C1675458

 机械工业出版社  
China Machine Press

013087032

## 图书在版编目 (CIP) 数据

大学治理 / 李维安, 王世权著. — 北京: 机械工业出版社, 2013.8

ISBN 978-7-111-43562-4

I. 大… II. ①李… ②王… III. 高等学校—学校管理—研究—中国 IV. G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 174123 号

### 版权所有·侵权必究

封底无防伪标均为盗版

本书法律顾问 北京市展达律师事务所

本书以理论创新与实践应用为导向,在对大学行政权力与学术权力两个概念进行界定的基础上,结合已有研究,对大学治理的本原性质、治理要义与治理边界问题进行了探讨。在此之上,以大学治理中的行政权力与学术权力为着眼点,对德国、英国、日本以及美国等典型国家大学治理制度进行了比较制度分析。依据上述研究,进一步将视角置于中国大学治理问题,实证分析了中国大学治理中的行政权力与学术权力之间的匹配关系及其对大学绩效的影响,探究了中国大学治理制度优化的理念、路径、制度保障以及包括校长、教师、校友、学生等在内的利益相关者行为应如何转变等问题。

本书不但有助于从事高等教育的教学与科研的广大学者、大学校长和政府等对大学治理问题进行深入思考,而且对相关专业的研究生、本科生的学习也必将有所助益。

机械工业出版社 (北京市西城区百万庄大街 22 号 邮政编码 100037)

责任编辑:张昕 版式设计:刘永青

北京瑞德印刷有限公司印刷

2013 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

170mm × 242mm · 16.5 印张

标准书号: ISBN 978-7-111-43562-4

定 价: 49.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

客服热线: (010) 88379210 88361066

投稿热线: (010) 88379007

购书热线: (010) 68326294 88379649 68995259

读者信箱: hzjg@hzbook.com

## 推荐序

为什么要办大学；大学人才如何培养；谁来治理大学，怎样治理，如何评价治理的效果等，历来是大学建设特别关注的问题。围绕这些问题，近年来各方面做了许多研究，取得了不少成果，本书是这个领域中少有的一本基于理论和实践对大学治理机制进行系统性分析的力作。为什么这样讲？主要是因为以往的的研究中，我们见得比较多的是从大学治理经验出发进行归纳分析，给出政策建议，而本书则以制度理论为依托，依据大学本质、大学目标、大学治理、大学效果的逻辑，审视大学治理的过程及结果，系统分析大学治理的本原性质、治理要义与治理边界等问题，为大学治理奠定了一定的理论基础。

另外，本书在对大学本原性质认知的基础上，对德国、英国、日本、美国等国家的大学治理制度进行了比较分析，研究了相关国家大学治理制度的源流及创新发展，归纳了大学治理制度变迁的驱动因素与约束条件，揭示了大学治理制度变迁的内在机理，这为分析中国的大学治理提供了一定的

历史经验。此外，本书用实证的方式研究了中国大学治理中行政权力与学术权力的匹配及影响，分析了中国大学治理中政学匹配失衡的原因，从大学治理理念设计、大学治理范式转变等方面，提出了大学治理优化的路径、制度保证以及利益相关者行为应有的转变方式等，这为解决大学治理问题提供了有益的借鉴。总之，本书在上述三个方面，对大学治理的本原问题做了认真的探索，对国际经验做了多角度的研究，对中国大学的治理理念和治理机制做了系统的分析，其深入性、系统性和可借鉴性，在其他同类著作中并不多见，其结论和建议不但具有很强的现实性，还可以引发我们对中国大学治理问题的深入思考。

2012年，我曾出于促进中国大学规范化及健康发展等的考虑，邀请大学领导和大学管理研究的专家共同研究大学的指导思想、规范和管理问题。这时，李维安教授作为东北财经大学校长已经多年，对大学治理问题也进行了许多研究，他欣然惠赐了一篇大作，即“大学治理解构：本原性质、治理要义与演化机理”，引起了各位同仁的兴趣。我们编辑组将这篇文章和其他23篇文章一起，编辑成了《大学理念、规则与大学治理》论文集，并很快在2013年5月由北京大学出版社出版。大学校长和不同领域的专家独到的见解，给读者留下了深刻的印象。这次面世的《大学治理》，又使我更系统地理解了大学治理的理论基础，面临的问题及对策，更使我受益良多，同时引发了我对大学的功能及其健康有序的发展，以及未来可能的挑战等一些值得关注的问题的思考。下面与大家一起分享。

我认为，大学人才培养机制是个连续的链条过程，环环相扣，接续不断，并能和社会需求趋势相联结。从学生入学参加开学典礼，进行入学阶段的培养开始，经过课程、训练、论文等，一直到学生结束学业参加毕业典礼走出校门为止，我们要思考这个培育链条经过哪些阶段和环节（除了一系列的课程、训练之外，还包括社团活动、公开讲座、学业实习、学生的社交环境等环节）；这些阶段、环节的设置是否必要、合理；某些环节的存在是学校或院系有意设计的，还是学生自发形成惯例的；我们是否对学生培养的链条构成及其合理性做过系统的分析；如果做过分析，其利弊是什么；当这个链条结束的时候，是不

是实现了专业所期望的培养目的；是不是能够基本满足用人单位对大学人才的要求；链条运行机制是否能适应社会需求趋势的变化；等等。上述各种问题提醒我们，大学的存续与发展，要特别重视人才培养链条的研究与设计，并形成有成效的评价机制，还要能弹性地适应社会需求趋势的变化。上述问题的解决，就会形成大学的独特机制，大学的核心能力就存在于这个链条机制之中。

我还想说一点，就是大学培养链条中的人才规格、课程结构和能力训练，需要相应的专门机构和专门的负责人去研究和设计。在一些大学中，我们看到这样的情况：有什么能力的教师就能讲什么课，教师能讲什么课就给学生上什么课，上什么课学生就听什么课，学生听完各种各样的课，拿到学分，论文合格，毕业走出校门。至于各样教师、各类课程，综合起来在学生身上形成怎样的知识结构、能力结构、品德素养，能否适应未来需要，在有的学校中，没有专门的人去特别关注。那么，这里的问题是什么呢？问题是：在各类精英人才的培养上，谁去思考社会需求的变化，谁去思考基本的培养目的和切实可行的培养目标？谁去设计合理的课程结构？谁去构思有效的训练方式？谁去评价毕业后的学生（这是大学的“最有价值的产品”）的效能？谁去将这些社会评价反馈给大学和院系？有什么动力和机制能够再引发培养理念、课程结构和训练方式的变革？究竟是谁？是校长、教务处长、学院院长、系主任、专业主任、教研室主任、教务室主任、教师？你能找到责任单位和责任人吗？上述问题提醒我们，在大学人才培养的链条机制中，还有人才培养的规格设计和素质构成的问题，这需要有专门的机构、专门的人来特别认真地思考和设计并不断完善。是否落实人才培养的规格设计、素质构成、培养机制等，这是一个学校把人才培养究竟放在什么地位的重要标志。看看现在的大学，不少在追逐失去灵魂的“卓越”，这是个令人担忧的趋势，需要我们认真思考。

还有一个特别值得关注的问题，就是移动互联网的发展及其对大学教育的影响。未来若干年，中国大学面临的挑战不仅是国内的压力，还将面临全球化环境中大学教育机制的新变化，而这个变化又将与全球化环境中大学的新治理机制密切相关。新机制新在哪里？新的方面很多，其中一种情况就是移动互联

网的发展，将形成高质量的灵便的全球性的高等人才培养机制。通过互联网，聘用某个专业领域最优秀的教师来讲授，选用最适用的教材，借鉴多国的经验和案例，采用跨文化的训练方式，按社会需求趋势来设计和组合相关课程，学者按其需要进行选择，并按大学的互联网培养规则进行学习，接受考核，取得学位。开始时，一些大学各自建设自己的全球互联网大学，形成竞争。各国学生的选择将淘汰一些课程、一些教师、一些学科甚至一批大学，留下的是受欢迎的课程和教师。不同的大学都有一些受追捧的课程和教师，如果有一所大学，除了本大学的课程外，还能通过互联网教育机制，组合并融合不同大学的优秀课程，形成本大学的课程体系，在考核合格后，颁授本大学的学位证书，这是个很值得思考的具有挑战性的机制。如果这种机制能够形成并持续发展下去，就会衍生出不同的教育形态，形成与现在的高等教育方式根本不同的方式，有可能使一些正在创建世界精英大学的高校，在还没有实现目标的时候，就被另一种模式所替代。各大学将越来越深切地感受到“全球化环境中世界顶尖大学互联网教育机制”的影响，并思考自己的应对方式，早应对早主动，迟应对将更被动。有些世界精英大学，在个别课程上已经开始这样的尝试，并着手设计自己的互联网大学战略。面对这样的挑战和变化，我们不能不关注。

在类似这些全球性的、战略性的挑战中，我国大学如何坚持“中国特色、世界水准、面向未来、健康发展”的基本取向，要不要在大学理念、培养方式、治理机制方面做出一些大的改进，这都是战略性的问题。另外，大学发展还有一个机制积累的问题。教育是个稳定运行的领域，理念、教材、机制不能随着形势年年变、天天变、时时变。大学教育及人才培养的理念、链条和规格，其合理的机制和成效，依赖于大学稳定的运行、合理的选择和长期的积累。60余年来，中国大学多次处于全国性的政治运动之中，大学治理经常受到阶段性的、非理性的干扰。历次“政治运动”使大学缺乏健康有序的积累，至今，中国大学不仅面临大学治理规则体系究竟该如何构架才真正切实有效等实践问题，还面临怎样在各种诱惑和干扰中始终坚守社会精英人才培养的原本职责与核心任务，及大学是社会的引领者还是社会的尾随者等发展定位问题。面对大学的理

念、体制、机制等各种问题，有些问题比较清楚，有些问题似是而非，有些问题仍然糊涂，有些问题能够清楚却人为地让它糊涂。这种情况，不但影响了当前的大学建设，还会影响面临新变化所需要的基础性准备。

办大学究竟是为了什么；大学人才如何培养；大学对社会起到怎样的引领作用；谁来治理大学、怎样治理、如何评价治理的效果等，本书带给我们许多启示。在本书面世的时候，我谈了一些相关的见解，作为序，以表达对李维安校长及其研究团队的敬意，表达对他们研究成果的敬意，表达对所有同仁坚守大学灵魂的敬意。

张国有

北京大学校务委员会副主任、前副校长

2013年8月1日



20 世纪以来，受大学国际化、人才需求多元化、人口少子化以及大学财政困难等的影响，诸如耶鲁大学、牛津大学、多伦多大学、谢菲尔德大学和日本东京大学等国外知名大学纷纷以“创设有利于大学发展的治理机制，建立现代大学治理制度”为目标进行了治理改革。在中国，高等教育经过跨越式发展之后，大学无论是在规模上（包括资产规模和人员规模），还是在学科建设水平上都有了较大的提升。但是，在这一过程中大学因行政力量膨胀而导致的失范行为屡有发生。工具理性下的大学偏离了教育，大学的“学术团体行政化”“行政团体学术化”以及“学术评价的非学术化”被人们诟病，蔡元培所倡导的大学精神正在消失。上述种种俨然已经成为中国大学进一步发展与跻身世界一流目标的羁绊，并由此引出了钱学森之问：“为什么我们的学校总是培养不出杰出人才？”

有鉴于此，自 2010 年以来，建立现代大学制度成为理论界和实践界的共识，并已进入改革者的视野。尽管在之后

的实践中,出现了诸如“复旦章程”以及南方科技大学的“去行政化”等改革方面的有益探索,但现今看来,中国大学距离真正意义上大学自治的实现依然任重道远。中国大学正面临与之前国有企业改革同样的问题——“行政化”,以及同样的发展路径——“去行政化”。如何通过建立具有中国特色的现代大学治理制度,创造有利于大学发展的治理机制,以解决大学发展的体制性障碍,成为中国大学发展中不可回避的问题。

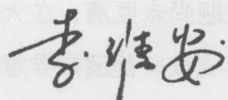
各种现实问题的出现不断推动大学治理理论的发展,相关理论研究也必须对现实问题做出回应。然而,深入分析不难发现,已有研究对于大学治理问题的关注,大多是从经验的借鉴总结出发的,采取的是“应然范式”。虽然观点中透着真知灼见,但由于经验总是同特定的环境背景相联系,无法区别特质性与普遍适用性,使得讨论难以深入,致使理论深度略显不足。此外,在研究过程中呈现出了多理论研究,少实证研究,教育学、行政学等角度研究得多,经济管理角度研究得少的现象。如此一来必然不利于对实践规律的总结,直接导致缺乏对大学治理关键制约因素的提炼、涵盖与整合,难以有效解释大学治理的深层动因与机理。深究其因,个中关键依然在于对大学治理的本原性质等诸多课题尚未厘清,在大学治理要义与治理边界等关键理论层面缺乏突破,尚没有形成具有普遍指导意义的理论体系。这种理论滞后的状况难以对不断发展变化的大学治理实践提供强有力的指导,因而迫切需要对大学治理的理论问题进行创新性探索。

源于上述背景,本书以理论创新与实践应用为导向,在对大学行政权力与学术权力两个概念进行界定的基础上,结合已有研究,首先按照大学本质→大学目标→大学治理的逻辑思路,对大学治理的本原性质、治理要义与治理边界问题进行了探讨。在此之上,以大学治理中的行政权力与学术权力为着眼点,对德国、英国、日本以及美国等典型国家大学治理制度进行了比较制度分析,考察了各国大学治理制度源流及创新发展,梳理出了影响其大学治理制度选择的制度背景因素,审视了大学治理制度的形成机理,认知了大学治理制度变迁中的驱动因素与约束条件,明晰了大学治理制度设计应遵循的正当性、互补性

与价值创造性三个基本原理。依据上述研究，进一步将视角置于中国大学治理问题，实证分析了中国大学治理中的行政权力与学术权力之间的匹配关系及其对大学绩效的影响，探究了中国大学治理制度优化的理念、路径、制度保障以及包括校长、教师、校友、学生等在内的利益相关者行为应如何转变等问题。

本书的特色之处在于注重理论的交叉与融合，强调运用“营利组织治理”——公司治理的研究范式来审视“非营利组织治理”——大学治理问题。这一研究范式的选取，一方面源于著者长期的公司治理理论积累；另一方面，源于几年来作为大学校长的一些亲身体会。相信本书的出版不仅可以进一步丰富大学治理的相关研究内容，而且会对公司治理理论研究提供一个新的视角。就此而言，本书不但有助于从事高等教育、公司治理的教学与科研的广大学者、大学校长和政府等对大学治理问题进行深入思考，而且对相关专业的研究生、本科生的学习也必将有所助益。

最后，本书对大学治理问题的研究也仅是探索性研究，不足之处在所难免，敬请读者批评指正。



东北财经大学校长、南开大学中国公司治理研究院院长

2013年8月1日

推荐序	1
前 言	1
第1章 导论	1
1.1 研究的背景与意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 核心概念界定：行政权力与学术权力	3
1.2.1 行政权力与学术权力的“学术”定义：中外差异	4
1.2.2 中国大学行政权力与学术权力的实践：历史的视角	5
1.2.3 中国语境下的大学行政权力与学术权力范畴	7
1.3 文献述评	9
1.3.1 谁来治理——大学治理中的治理主体问题研究	9
1.3.2 怎样治理——大学治理结构与模式问题研究	12
1.3.3 治理要因——大学治理的影响因素研究	15
1.3.4 大学治理中的行政权力与学术权力及其关系问题研究	16
1.3.5 综合性评论	17
1.4 研究思路与研究方法	18

1.4.1	研究思路 .....	18
1.4.2	研究方法 .....	18
1.5	创新之处 .....	20
<b>第2章</b>	<b>大学治理：本原性质与治理要义 .....</b>	<b>22</b>
2.1	大学本质：融学术性与契约性为一体的一组契约联合网络 .....	22
2.1.1	大学本质的解析 .....	22
2.1.2	大学、市场和社会三者之间的关系：“异质共生与互补” .....	25
2.2	大学目标的实现：基于“学术性”的履约过程 .....	26
2.2.1	大学的利益相关者及其缔约类型 .....	26
2.2.2	缔约者目的与大学目标 .....	32
2.3	大学治理的本原性质与大学治理要义 .....	33
2.3.1	大学治理的本原性质：基于行政权力与学术权力的利益相关者 博弈均衡的概要表征 .....	33
2.3.2	大学治理要义：基于决策权的行政权力与学术权力匹配 .....	37
2.4	大学治理边界：权力边界与物理边界 .....	38
2.4.1	大学治理的权力边界：横向治理边界与纵向治理边界 .....	39
2.4.2	大学治理的物理边界 .....	42
<b>第3章</b>	<b>国外大学治理的比较制度分析 .....</b>	<b>43</b>
3.1	比较制度分析的制度观及其关注的焦点 .....	43
3.1.1	制度观：共有信念、均衡的概要表征和博弈的内生规则 .....	44
3.1.2	关注的焦点：制度演进过程中的共时性与历时性问题 .....	45
3.2	大学治理制度的生成与演进：一制多式与路径分叉 .....	46
3.2.1	德国大学治理制度的源流考察及创新发展 .....	46
3.2.2	英国大学治理制度的源流考察及创新发展 .....	63
3.2.3	日本大学治理制度的源流考察及创新发展 .....	79
3.2.4	美国大学治理制度的源流考察及创新发展 .....	99

3.3	大学治理比较制度分析的经验与启示	114
3.3.1	行政权力与学术权力的匹配是大学治理的主题	114
3.3.2	大学治理制度选择：多元化因素的影响	115
3.3.3	大学治理制度形成的机理：大学、市场、社会的互动	118
3.3.4	大学治理制度的变迁：驱动因素与约束条件的共同作用	121
3.3.5	大学治理制度变迁的原理：正当性、互补性与价值创造性	123
<b>第4章</b>	<b>中国大学治理：行政权力与学术权力的运行及匹配</b>	<b>132</b>
4.1	中国大学治理制度的源流及创新发展	132
4.1.1	戊戌变法与近代大学初创：政府权力衍生的行政权力主导	132
4.1.2	辛亥革命后民主思潮的兴起：学术权力正式走到前台	137
4.1.3	计划经济状态下的大学治理：学术权力陷入“真空”	140
4.1.4	转型背景中的大学制度创新：行政权力主导下的学术权力初显	142
4.2	中国大学治理中的行政权力与学术权力关系实证研究	150
4.2.1	中国情境下行政权力与学术权力关系研究假设	150
4.2.2	研究变量界定	153
4.2.3	数据来源与样本特征	156
4.2.4	模型构建与假设验证	158
4.3	中国大学治理生态：现状及归因分析	161
4.3.1	中国大学治理现状：来自实践的证据	161
4.3.2	中国大学治理政学匹配失衡归因分析	163
<b>第5章</b>	<b>中国大学治理制度优化：理念、路径与制度保障</b>	<b>167</b>
5.1	大学治理理念：制度设计的前提	168
5.1.1	注重“治理的民主性”：治理权分享	168
5.1.2	注重“治理的顶层设计”：厘清治理和管理的边界	168
5.1.3	注重“治理的‘疏’‘统’并举”：软权力与硬权力的结合	169
5.2	大学治理范式：关键利益相关者治理	169
5.2.1	大学治理价值取向的嬗变：从“单边治理”到“多元治理”	169

5.2.2	大学治理机制构建：秉承关键利益相关者治理观	170
5.3	大学治理制度优化路径：行政型治理向学术型治理转型	172
5.3.1	大学自治：学术型治理的要件	172
5.3.2	学术自由：学术型治理关键	180
5.3.3	大学治理机制重构：实现治理转型的制度基础	185
5.4	大学治理制度设计：制度优化的保障	191
5.4.1	大学章程：大学的“治理宪法”	191
5.4.2	大学治理的问责机制：规范大学行为的基础	192
5.4.3	大学治理原则：改革实践的呼唤	194
5.5	大学的分层治理：行政权力与学术权力的差异化匹配	195
5.5.1	“一类大学”：学术权力与行政权力兼顾的权力模式	196
5.5.2	“二类大学”：以学术权力为主，行政权力为辅的权力模式	197
5.5.3	“三类大学”：以行政权力为主，学术权力为辅的权力模式	197
5.5.4	大学分层治理的基本理念	197
5.6	中介组织治理：区域大学联盟的设立与运作机制	198
5.6.1	区域大学联盟的设立	198
5.6.2	区域大学联盟的运作机制	201

## 第6章 中国大学治理中的利益相关者行为转变：由“惯例行为” 到“合理行为”

6.1	政府：由“过度政府”到“有限政府”	204
6.1.1	“过度政府”的根源：战略互补与路径依赖	205
6.1.2	“有限政府”的关键：政府的“为”与“不为”	206
6.2	校长：由“官本位”到“学术本位”	208
6.2.1	校长“官本位”行为探源：资源依赖与权力依赖	208
6.2.2	校长回归“学术本位”行为的方式：大学校长蜕变为教育家	210
6.3	教师：由“行政本位”到“学术本位”	213
6.3.1	教师“行政本位”行为归因：文化基因、制度错位与利益驱动	213
6.3.2	教师“学术本位”回归的范式：学术评价机制的转换	216

6.4	校友：由“默默关注”到“积极治理”	217
6.4.1	校友“默默关注”的因缘：参与机制的缺失	217
6.4.2	校友“积极治理”途径：关系治理	220
6.5	学生：由“被动治理”到“主动治理”	222
6.5.1	学生缘何“被动治理”：权益制约	223
6.5.2	学生如何“主动治理”：大学管理者理念与学生参与理念 双重转变	229
	<b>参考文献</b>	231



## 第1章

## 导 论

## 1.1 研究的背景与意义

### 1.1.1 研究背景

近年来,受大学国际化、人才需求多元化、人口少子化以及大学财政困难等影响,诸如耶鲁大学、牛津大学、多伦多大学、谢菲尔德大学、日本东京大学等国外知名大学纷纷进行了治理制度改革。在中国,高等教育经过跨越式发展之后,大学无论是在规模上还是在学科建设水平上都有了较大提升。但是,在这一过程中因大学行政力量膨胀而导致的失范行为屡有发生,教师和学生因校方不合理的决策而采取的对抗性群体事件也开始出现。“学术团体行政化”<sup>①</sup>“行政团体学术化”等大学行政化的“狂欢”与学术伦理的“沉陷”为人们所诟病。上述种种俨然已经成为中国大学进一步发展与跻身世界一流目标的羁绊,并由此引出了钱学森之问:“为什么我们的学校总是培养不出杰出人才?”有鉴于此,自2010年以来,建立现代大学制度成为理论界和实践界的共识,并已进入改革的视野。尽管在之后的实践中,出现了诸如“复旦章程”、山东大学和东北大学校长退出学术委

<sup>①</sup> 例如,大学专业教师中“学而优则仕”现象。