



高等教育治理的 变革与转型

左崇良◎著

中国社会科学出版社

高等教育治理的 变革与转型

左崇良◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育治理的变革与转型 / 左崇良著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 5

ISBN 978 - 7 - 5203 - 4274 - 2

I. ①高… II. ①左… III. ①高等教育—教育改革—研究—中国
IV. ①G649. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 068443 号

出版人 赵剑英
选题策划 张 林
责任编辑 高 歌
责任校对 石春梅
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 5 月第 1 版
印 次 2019 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.25
插 页 2
字 数 242 千字
定 价 69.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

中国博士后科学基金一等资助项目成果

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 选题缘由	(1)
一 选题背景	(1)
二 问题的提出	(3)
第二节 文献综述	(5)
一 高等教育治理的国外研究	(5)
二 高等教育治理的国内研究	(7)
第三节 研究设计	(10)
一 选题意义	(10)
二 研究目标	(10)
三 研究内容	(11)
四 研究重点	(12)
五 研究思路	(13)
六 研究方法	(14)
第四节 创新之处	(15)
一 研究视角的创新	(15)
二 研究方法的创新	(16)
三 观点和内容的创新	(16)
第二章 高等教育治理的理论基础与概念释义	(17)
第一节 高等教育治理的理论基础	(17)
一 黑格尔的国家干预理论	(17)

◎ 高等教育治理的变革与转型

二	法人治理理论	(18)
三	“合作网络”治理理论	(19)
四	教育的内外部关系规律理论	(20)
第二节	高等教育治理的概念释义	(21)
一	核心范畴解读	(21)
二	高等教育治理的相关范畴	(26)
三	高等教育治理的内涵与外延	(29)
第三章	高等教育的制度变迁与历史考察	(34)
第一节	民国大学制度的历史考察	(34)
一	民国大学的制度变迁	(34)
二	民国大学制度的双重特征	(38)
三	民国大学制度建设的双向审视	(42)
四	民国大学制度发展与演变的评析	(49)
第二节	社会主义高等教育的制度变迁	(52)
一	社会主义高等教育的曲折前进	(52)
二	高校自主权的政策法律文本分析	(54)
三	21 世纪高等教育的治理变革	(57)
第四章	高等教育治理的国际比较	(59)
第一节	高等教育治理的欧洲模式	(59)
一	欧洲大学治理的历史变迁	(59)
二	大学自治的欧洲古典模式	(61)
三	高等教育治理的欧洲当代模式	(64)
第二节	美国高等教育治理的内外格局	(72)
一	美国高等教育治理的团体格局	(72)
二	美国高等教育治理的核心要义	(73)
三	美国高等教育治理的优势特征	(77)
第三节	欧美高等教育治理的经验借鉴	(81)
一	欧洲的大学法人治理结构	(81)

二	美国高等教育的协同共治	(82)
三	欧美高等教育治理的借鉴	(83)
第五章	高等教育治理的社会学分析	(84)
第一节	我国高等教育治理的差序格局	(84)
一	差序格局与高等教育治理结构	(84)
二	利益相关度与高等教育治理的“差”格	(86)
三	文化的等级观与高等教育治理的“序”格	(89)
四	我国高等教育差序格局的反思与变革	(91)
第二节	大学制度变革的社会学分析	(97)
一	大学制度变革的社会学含义	(97)
二	2003年“北大改革”始末	(100)
三	北大人事制度改革的社会学分析	(102)
四	大学制度变革的反思	(108)
第六章	高等教育的法权分类与边界确定	(111)
第一节	高等教育治理的法权分析	(111)
一	法权论与法权分析方法	(111)
二	法权理论与高等教育治理的契合	(116)
第二节	高等教育治理的法权分类	(119)
一	学术自由权	(119)
二	大学自治权(高校自主权)	(124)
三	政府调控权	(128)
四	学术控制权	(129)
五	领导决策权	(131)
六	院校管理权	(132)
七	社会参与权	(133)
八	师生参与权	(135)
第三节	高等教育治理的法权关系	(137)
一	政府和高校的法权关系	(137)

◎ 高等教育治理的变革与转型

二 高校与社会(市场)的法权关系	(139)
三 党委与校长的法权关系	(140)
四 学术与行政的法权关系	(141)
五 高校与院系的法权关系	(142)
六 高校与师生的法权关系	(143)
第四节 高等教育治理的法权边界	(145)
一 公办高校的法律定位	(145)
二 高等教育法权的边界确定	(146)
第七章 高等教育的法权网络与共同治理	(157)
第一节 高等教育治理的法权网络	(157)
一 高等教育两种法权的对抗与合作	(157)
二 高等教育两个层面的法权网络	(159)
第二节 高等教育治理的法权配置	(161)
一 高等教育法权的配置原则	(161)
二 高等教育法权的配置主体	(163)
三 高等教育治理的法权模式	(166)
第三节 高等教育共同治理的法权结构	(167)
一 高等教育法权治理的理想结构	(167)
二 微观法权治理的典范:英国大学的双层治理结构	(169)
三 宏观法权治理的典范:美国高等教育的分权共治	(172)
四 我国高等教育治理结构的完善	(183)
第八章 高等教育治理的衡平法则与路径探索	(185)
第一节 高等教育的权责失衡与革新图治	(185)
一 我国高等教育系统的权责失衡	(185)
二 高等教育权责失衡的归因分析	(189)
三 我国高等教育的革新图治	(190)
第二节 高等教育治理的衡平法则与路径	(194)
一 高等教育治理的衡平法则	(194)

二	高等教育治理的立法建议	(196)
三	高等教育治理的衡平路径	(200)
第九章	高等教育的良法善治和规约机制	(207)
第一节	高等教育的良法善治	(207)
一	高等教育治理的核心目标	(207)
二	高等教育治理的两个基本要求	(208)
三	高等教育治理的政策依据与法律基础	(211)
第二节	高等教育治理的规约机制	(216)
一	高等教育治理的规范机制	(216)
二	高等教育治理的动力机制	(221)
三	高等教育治理的保障机制	(223)
四	高等教育治理的协调机制	(225)
第十章	结语:高等教育治理的中国之路	(230)
第一节	高等教育治理的理想与信念	(230)
第二节	高等教育治理的方向目标	(232)
一	现代大学制度建设	(232)
二	高等教育治理现代化	(234)
第三节	高等教育治理的路径探索	(236)
一	扬弃国家干预,政府适度分权	(236)
二	社会广泛参与,加强市场监管	(237)
三	高校有限自治,加强自我约束	(238)
第四节	高等教育治理的战略思考	(239)
参考文献	(241)
后 记	(250)

第一章

绪 论

此为本书的开篇，主要介绍课题“治理现代化视域中高等教育的分权与共治”的选题缘由、文献综述、研究设计与研究的创新之处等方面的内容。

第一节 选题缘由

一 选题背景

21 世纪初期，人类社会进入一个新的发展阶段，国家与社会一体化的局面已被打破，国家权力不再是统治社会的唯一权力，世界各国都不同程度地出现权力多元化和权力社会化的趋向。权力多元化是政治民主化的必然要求，权力社会化则是社会发展的必然归宿。^①这就要求新时代的人们不仅应具有权力的国家意识，还需具有权力的社会意识，要为建立实质的法治国家，促成民主的法治社会，最终实现“大同法治世界”而共同奋斗。

在现代社会中，高等教育的重要性与日俱增。高层次人才的发掘与培养，高深知识的传授与创新，科学的发现与技术的更新，无不依赖高等教育作为其基础。各国都把高等教育作为具有战略意义而优先发展的领域。在我国，高等教育是最重要的公共事业，不仅需要培养高级专门人才，而且肩负着强国兴邦的重任，寄托着国人的无限期盼。当前，我

^① 郭道晖：《权力的多元化与社会化》，《法学研究》2001 年第 1 期。

国高等教育遇到前所未有的新问题和新的挑战，面临前所未有的新形势。科学技术突飞猛进，知识经济迅猛发展，经济全球化不断深入，国际竞争日趋激烈。我国高等教育面临巨大的挑战：高等教育规模扩大，内外部联系加强，利益相关者日渐增多，利益群体不断分化。然而，制度和管理上的不完善使高等教育无法应对这些挑战而陷于困境。放眼国外，欧美国家的高等教育在追求卓越的同时也是问题不断，有的国家还在进行大幅度的改革，各国的高等教育体制都处在不断探索和完善之中。

最近 30 多年，是高等教育频繁变革的新时代，各国都把高等教育改革与创新作为应对时代挑战的重要举措，新理论、新观点、新政策不断出现。20 世纪 80 年代，西方国家的学者将新的治理理论用于研究高等教育管理，极大地拓展了高等教育研究的视域。治理理论的核心是重新界定政府和其他社会组织之间的权力关系，基本观点是政府对于社会组织不再是管理与被管理的关系，而是一种合作的伙伴关系，主张通过权力的多主体、多中心和分权策略来实现整体利益的最大化，从而实现全社会或某一领域的协同共治。自 20 世纪 90 年代以来，西方发达国家高等教育改革的重点之一是推动治理政策的开展，主要表现为强化高校的自主，减少国家的管控，引进更多的市场力量，讲求绩效责任，并且期待高校与社会有更多的合作和互动。

借鉴国外先进经验，解决我国现实问题，是一条促进我国高等教育有序发展的捷径。2000 年之后，随着市场经济中行为主体、利益主体的多元化，我国各级政府与民众、社会、企业、学校的关系日趋平等、协同，国外的治理理论在我国高等教育领域有了初步的实践应用。我国政府积极推动大学治理方面的改革，典型事件有：北京大学 2003 年人事制度改革，北京师范大学的治理结构创新；武汉大学的政学分权，南方科技大学的整体创建。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》提出，要改进政府的管理方式，保障学校的办学自主权，同时把完善大学内部治理结构、深化校内管理体制作为重要任务提出来。^① 可

^① 《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》，中国网（<http://www.china.com.cn/>. 2010-03-01）。

见,合理配置大学治理结构中的权力,规范高校权力运行,实现不同权力之间的平衡与制约,构建和完善大学治理结构,是新时期我国高等教育改革的重要方向。

2013年11月12日,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。中央政府明确将“国家治理体系和治理能力现代化”提高到国家战略的高度。在从管理向治理转变、推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下,实现教育治理体系和治理能力的现代化已成为我国当前一个紧迫而现实的任务。^①之后,中国特色高等教育治理体系和治理能力现代化的提出,代表着在新的时代背景下我国高等教育管理体制的改革方向,这是一项与时俱进的变革。

二 问题的提出

高等教育管理是一件大而复杂的事情,高等教育系统十分庞大,内外部关系复杂,利益相关者众多,权力权利交错。我国高等教育管理更是十分复杂的事情,各种因素纠缠在一起,历史的与现实的,国内的和国外的,政治的和经济的,个人的和社会的,各种各样的因素,纷繁复杂。今天的中国高等教育在数量扩张、高歌猛进的同时,问题也是层出不穷,矛盾冲突不断,质量问题令人担忧,教育的本质功能正在蜕变。中国的高等教育在一种非同一般的状态中发展和演变,各种教育乱象不断出现,利益的冲突,学术的失序,诚信的缺失,腐败的滋生,权力的僭越,等等。

我国高等教育的种种乱象究竟是源于教育发展的滞后,经济基础的贫弱,抑或是源于民族的个性,文化上的不相容,制度的不合理,厘清这些并非一件容易的事情。1999年1月1日起施行的《中华人民共和国高等教育法》,赋予了高校独立法人地位,明确规定了高校办学自主权七

^① 瞿振元:《建设中国特色高等教育治理体系,推进治理能力现代化》,《中国高教研究》2014年第1期。

项内容。但是，以法律形式保障的高校自主权是否能够落到实处？在办学实践的过程中，高校是否已经能够摆脱政府的直接干预，切实享有独立办学的权利？高校自身是否能够恰当地行使法人权利，履行法人义务？现实给出的答案并不乐观：由于政府和高校之间缺乏互信，政府经常性地以“一放就乱”为由插手高校内部事务；高校自主办学中因行政权力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出现的对抗性群体事件也时有发生。

为什么我国高等教育如此混乱，为什么我国的高校改革如此艰难？但凡人们在批评中国高等教育之时，都会指出其中关键的原因在于制度。而要真正清楚地知道我国高等教育遭人诟病的原因，还得回到制度本身。仔细观察我国现有高等教育制度，就会很惊讶地发现，我国高等教育同时兼具欧美日和苏联高等教育制度的诸多特点，但更多的是它们的缺点，而鲜有它们的优点。究竟是我国高等教育历史的发展轨迹使然，还是我国当前的社会矛盾造成，却难以判断。有鉴于此，我国高等教育改革当前最迫切的任务是反思现有的制度，并作出根本性的调整，变管理为治理。

在现代社会中，任何一个领域都有治理问题，高等教育也不例外。综观当今世界，各国高等教育改革都面临着一些既相互矛盾又相互统一的问题。如何处理这些关系，是大家共同关心的话题。高等教育是一类复杂的公用事业，在高等教育的外部和内部都存在着权力、责任、利益的分享和配置问题。高等教育的外部关系，主要涉及高等教育与国家、社会、经济等多方关系。在高校与政府关系的展开中，由于政府具有公权力，处在强势地位，可能会侵蚀高校的权益。因此，尽管高校在我国已具备了法人地位，还需进一步界定政府的权限，规范政府宏观管理的范围、权责和程序，从而保障高校办学自主权的落实。在高等教育内部，涉及高校与高校、高校与院系、高校与师生、学术与行政等多重关系。高校如何用好办学自主权？如何适当地行使权利和履行义务？如何协调行政权力和学术权力？如何有效实现教师权利和学生权利？高校一般作为非营利性组织，是典型的利益相关者组织，没有哪个集体或个体能够全部拥有高校，也没有任何人会对自己的行为负全部责任。因此，由谁

来控制高校，是校长还是教授？以谁的利益为重来进行决策，决策对谁负责？这些问题都是难题，也是高等教育治理的重要议题。只有厘清这些关系，高等教育的各项具体行为才能在一个科学合理的治理体系中展开，教学与科研等活动才能真正高效而有序地进行，从而实现高等教育自身的目标和价值。

基于问题意识，解决高等教育的现实危机，首先要思考的是观念问题和制度问题，以及两者的关联性。我们需要寻找教育现象背后的观念因素，思考与观念对应的制度因素，以及高等教育系统各主体之间如何进行沟通和互动，如何评价自己和他人的效率，如何确立目标等问题。人们对高等教育的治理有一个基本预期，那就是权力分享和共同治理。高等教育是一个非常复杂的系统，与外部更加复杂的环境有着千丝万缕的联系。高等教育内外部关系的复杂性决定了其权力主体的多元化与权力客体的多样性。高等教育治理体系分为许多层面，我国高等教育正面临着这样一种制度变迁，即高校由单一强制的行政权力主导逐渐转变为遵循学术内在逻辑，真正实现依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的多元治理结构体系。基于以上分析，我国需要建立新的教育哲学和教育思想，需要形成新的教育发展战略和目标模式，需要继续推进以体制为中心的高等教育治理变革。

第二节 文献综述

高等教育治理是当今时代的主题，既为国外学者所关注，又是我国高等教育研究的重点。

一 高等教育治理的国外研究

从世界范围来看，运用治理理论来研究高等教育，是一个新议题。高等教育治理的国外研究兴起于20世纪80年代的欧美发达国家，盛行于90年代，21世纪初扩展到亚非拉国家，当前其研究内容正逐步深化。

国外研究围绕着以下几个主题：①关于高校制度的论争。在欧美多

数国家，反思和重组高校成为社会变革中制度设计的重要部分。Niklasson L. (1995) 介绍了一场有关高校类型和层次结构的辩论，M. Henkel (2007) 对大学自治以及大学与国家关系进行了探讨，James A. Heffron (2013) 对爱尔兰高等教育的制度治理进行论证。②从国际比较角度来探讨高等教育治理问题。国外许多学者把高等教育治理及其变革作为一种社会现象来考察，深究制度根源。约翰·范德格拉夫等阐述了七国高等教育管理体制的学术权力结构，Peter Maassen (2011) 认为欧洲高等教育政策逻辑与政策含义的精髓在于知识三角，Sandra Vergari (2013) 对加拿大和美国的教育治理进行了深入的比较，Gavin Moodie (2015) 分析了英国、美国和澳大利亚的高等教育机构有何不同和政府参与的意义。③关注发展中国家的高等教育制度建设。Ka Ho Mok (2010) 以新加坡和马来西亚为例阐述了东南亚的大学治理变革，Beverley Thaver (2010) 从日常学术实践中的治理、公平与信任等方面分析南非高等教育政策的转变。④国家、市场、学术团体之间的平衡机制。国家、市场和学术团体是高等教育的行动主体，明晰三者之间的利益诉求，可理顺其行动逻辑。Michael Dobbins (2011) 等认为世界各国的高等教育治理可分为三种类型，即国家中心模式、学术自治模式和市场导向模式，Derek Bok (2013) 从权力平衡的角度阐释了美国高等教育治理体系，Marek Kwiek 和 Human Affairs (2014) 分析了后共产主义中欧的高等教育变化。⑤高等教育治理机制指标化的探索。De Boer (2007) 在分析荷兰高校时提供具体的指标以说明各方共同治理的局面；Esterman (2009) 等研究了管理主体、行政管理权、内部管理结构、人事制度、薪资制度、学术自由和学生管理等指标，Michael Dobbins (2011) 探索了欧洲高等教育系统的政策变化和实证观察指标，Muhammad Azfar Nisar (2015) 探讨了基于绩效的高等教育治理。

国外关于高等教育治理的研究成果丰硕，研究方法多种多样，并形成了特定的分析框架。国外学者在高等教育治理这个主题所采用的研究方法主要有：国际比较、历史研究、个案研究、调查与访谈、多变量分析、经济分析、法律分析。国外有关高等教育治理的研究主要采用两个范式：结构主义范式和问责主义范式。20世纪90年代，治理理论在高等

教育治理研究中的广泛应用，结构主义范式占据主导地位，研究重点是在参与原则的指导下寻找理想的治理结构来满足高校的民主需求。研究内容主要集中于大学治理的基本理论研究、大学治理对大学发展的影响等方面，“21世纪大学治理模型”等新的理论命题得以提出。2000年之后，西方学者开始转向问责主义范式，在效率主义的指导下寻找合理运行模式以提高治理绩效，提出诸如“软治理”“共治模式”等治理模式。这一时期，研究的重心转向分权和共治，凸显了对高等教育治理中“人”的因素的关注，更加注重对治理中的非正式组织、组织文化等所谓“软治理”因素的研究。

二 高等教育治理的国内研究

我国学者普遍认为，高等教育治理包括两部分，即微观治理和宏观治理。前一阶段，国内研究集中在微观治理即高校内部治理，探讨两个主题：第一，高校治理结构的概念和意义。卢小珠（2004）、司林波（2008）等初步界定了高校治理结构，阐述诸如利益相关者问题、委托代理问题、法人治理问题。第二，高校组织关系、人员关系及其权力划分。眭依凡（2004）、周光礼（2005）、李军（2006）等分析了我国高校治理结构中行政权力与学术权力的协调问题，并提出了近期和远期目标。

随着改革的发展和研究的深入，宏观的高等教育治理成为学者的重要议题。搞好大学管理，仅靠大学自身是无法完成的。国家对大学的期待和控制欲越来越强，社会和学生对大学的诉求越来越多，如何平衡这些关系，建立符合时代要求的高校外部治理结构成为研究的重点。我国学者在进行此类研究时，主要使用教育公共治理、高等教育治理、多中心治理、高等教育治理体系等术语，从五个方面开展研究：①高等教育治理模式。夏焰、贾琳琳（2005）较早探讨了高等教育治理理论及其原则，耿建（2005）、张玉芳（2008）、李明忠（2010）从国内背景和现实需求出发，阐述高等教育公共治理的模式选择，范文曜（2010）论述高等教育治理的社会参与。周光礼（2014）认为，从“管理”走向“治理”不但是治国方略的重大转型，也是高等教育政策的根本转变。②高

等教育治理的国际比较。蒋洪池和马媛（2012）、杨文明（2013）、王处辉（2014）、崔艳丽（2014）、邓莉（2015）分别介绍了英美法德等国的大学治理和高等教育治理进展。③高等教育治理制度建设。制度建设和政府协调机制是我国高等教育治理的重要课题（刘剑虹，2013），贺祖斌（2015）提议高等教育制度生态环境及其优化，吴岩（2014）阐述了高等教育公共治理与“五位一体”评估制度创新。④高等教育治理与法治。国家治理现代化的路径是推进治理法治化（张文显，2014），强化法治权威和良法善治（李林，2014）。我国高等教育治理结构需要立法完善（郑鹏程，2013），高等教育治理应遵循科学治理、民主治理、依法治理和过程治理等原则（别敦荣，2015）。⑤高等教育治理现代化。眭依凡对高等教育现代化进行理性思考（2014），教育治理现代化是国家治理现代化的重要组成（瞿振元，2014），以制度现代化推进国家治理现代化（包心鉴，2014），治理现代化的关键是制度执行力（李拓，2015）。因此，需要进一步探索协同治理，推动大学治理现代化（夏俊，2014），创新高等教育治理机制（劳凯声，2015）。

我国学者在对治理理论进行第一轮的介绍后，研究逐渐贴近现实，由简单的原则性建议深入到具体的高校治理结构的构建，再到高等教育治理体系，试图重构高校与政府、市场、社会的关系。学者们所采取的研究方法有很大的一致性，主要有：历史研究、政策研究、调查与访谈、国际比较、经济分析、制度分析。我国有关高等教育治理的研究，关注比较多的是大学层面的治理，采用最多的方法是国际比较法，习惯在中外比较中寻找差距和探究路径策略。

国内外相关研究为本课题提供了良好的理论前提与实践基础，例如，俞可平《治理与善治》（2000）开拓了我国治理研究的新领域，成为多学科领域的热门话题。眭依凡（2004）较早提出了“大学学术权力与行政权力的协调”，谷贤林的《美国研究型大学管理——国家、市场和学术权力的平衡与制约》（2008）探讨了高等教育系统各主体权力的分化与制衡。罗纳德·G·埃伦伯格（Ronald G. Ehrenberg）和中国合著者的《美国的大学治理》（2010）对大学治理的阐述比较全面，该书归纳了影响高等教育机构治理的六大因素。龚怡祖的《大学治理结构：