

# 略论大学治理现代化的逻辑与实践

张继明

**摘要:** 大学治理首先标志着变革行政一元化的大学管理模式、探索多元权力主体共治大学的积极态度以及为之做出的努力, 大学善治的达成意味着大学治理之理想的实现, 是大学治理现代化的实质。推动大学治理走向善治, 需要确立大学的独立法人地位, 实现大学校长的民主化选拔, 推动大学学术管理组织独立行使职权, 建构服务型的大学行政体系。改革的顺利实施, 有赖于高等教育法治化建设的推进与保障, 主要包括建立健全高等教育法律法规, 推动大学章程建设与实施。

**关键词:** 大学治理; 大学章程; 治理能力现代化; 高等教育法治化

**中图分类号:** G649.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2016)02-0150-06

**DOI:**10.16493/j.cnki.42-1627/c.2016.02.017

大学治理体系与治理能力现代化正成为当下学界热论的焦点。然而, 什么是大学治理? 大学治理的现代化又是什么? 要实现大学治理之现代化, 当务之急是什么? 如何保障大学治理现代化进程顺利推进? 这一系列问题都亟需做出应答, 为大学治理现代化实践提供理论指导。正是基于此, 本文对大学治理现代化的内在逻辑及其实践路径进行了初步探讨。

## 一、治理理论视野下的大学治理

### (一) 治理理论的基本观点

治理作为一种管理的理论或模式, 是管理发展到一定阶段的产物。在英语中, “治理”主要用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动中, 自 20 世纪 90 年代以来被广泛运用于社会经济领域。全球治理委员会认为, 治理是在公共事务的管理中公共机构、非政府社会组织及私人共同参与实施管理的各种方式的总和, 治理使得诉求各异的利益相关者间的矛盾得以调和, 进而结成一定的利益联盟, 并采取一致行动以实现共同目标<sup>[1]</sup>。在治理环境下, 各利益相关者基于共同利益而付出共同的努力, 这是治理过程的核心特征。这表明, 政府不再是传统权力体系中的唯一中心, 政府在尝试寻找新的利益实现路径的过程中, 各种私人部门和公民自愿性团体亦积极地尝试分担国家权力, 承担原本由国家承担的职责。而这种权力的让渡和获得能否达成合理的权力关系, 关键是看各组织及私人之间是否在协商基础上达成了资源、利益目标的一致, 并在此协调过程中实现了权力的相互依赖和促进, 这是一个共同制定游戏规则并在此规则下进行谈判、达成妥协和完成交换的过程。此即治理的主要涵义。

### (二) 大学治理的涵义与实质

按治理理论的基本要义可知, 大学治理是指以大学为中心, 作为公共机构的各级教育行政主管部门, 作为私人的教师、学生等教职员, 作为私人的社会单位如企事业单位, 以及作为第三部门的各类

基金项目: 全国教育科学十二五规划教育部青年项目“我国现代大学制度建设中的文化建构问题研究”(EIA140399)

作者简介: 张继明, 教育学博士, 济南大学高等教育研究院讲师 (山东 济南 250022)

行业、专业协会、基金会等组织，以各自方式，通过制度化或非制度化的途径对大学进行控制、协调和管理。大学治理同传统的大学管理有着显著的不同，前者是大学利益相关者对大学的共同管理，且这个管理者联盟之间是一个有机的结构，而非互不干涉、缺乏合作的，甚至是相互冲突的结构；显然，大学管理从很大程度上而言是一个一元式的管控与被管控关系，管理的主体是单一化的、自上而下的单项支配行为<sup>[2]</sup>。而在治理语境下，大学的行政主管部门，从中央教育部到地方政府及教育行政机构，不再是大学体系中唯一的权力中心，而各种专业学会、行业协会以及企事业单位都基于同大学间的利益关系和大学建立起了权力责任关系；同样，在大学内部，代表政治权力或政府权力的书记和校长及其党政系统也不再是大学内部权力的垄断者，最广大的师生职员都获得了参与学校事务管理的权力和空间。这样，以大学为中心，不同利益相关主体之间形成了一个权力与责任的网状结构，不同权力主体之间具有相互的关系，这种关系在理想状态上是民主平等的合作型关系。

大学自中世纪诞生以来的较长一段历史时期内，大学的管理是一元化的，是大学作为学者行会性质的组织自治，无论是教师型大学还是学生型大学，还是以德国讲座制为代表的教授治校。国家主义、民族主义兴起后，国家或政府开始成为大学权力体系的重要组成，在集权制或一元制教育体系，国家或政府权力的控制力远大于其他任何一种力量，包括传统的教授力量。在我国传统的大学管理模式下，政府集中控制整个高等教育体系，是典型的一元化管制模式，而大学自主权式微、社会参与管理权失位；在大学内部，同样是单一的政治或行政权力控制，学术权力和民主权力缺少基本的话语权。治理模式下，权力配置发生了重大变化，即权力由高度集中的一元化逐渐向分散化、多元化转变，此即我国大学治理结构改革的主旨，也是我国大学管理向大学治理转变的基本要义。

大学治理的提出并非单纯是一个管理思想、管理理论和管理方式的变化，而首先是基于大学进化的内在需要，即大学已经远非逍遥遁世的象牙之塔，而是社会网络结构的重要节点，融入社会网络不仅是社会对大学的需要，更是大学自身的需要，因为脱离了这个高度一体化的社会结构，大学就失去了存在的价值。而这个社会网状结构的一体化决定了大学权力体系的来源不再是某个单一的管控者，而必须是多元的利益相关者。多元利益相关者共同参与大学的规划、决策与改革，这是大学治理的实质。

## 二、善治与大学治理现代化的实质

### （一）善治：治理的达成及其条件

治理作为各方主体试图改变传统一元化管理的努力，仅代表达到一致性目标的可能性，其意义首先在于形式上的变革，要真正促成管理活动的质的变化，必须实现善治。也即，治理在更大程度上是一个变革性的过程，而不必然会获得预期的管理效益。简言之，治理存在发生“失灵”的可能性，这主要是由于治理格局的确立及其作用的发挥，其本身也需要具备特定的条件。在不具备条件的情况下，参与治理的各方主体的职责是模糊而缺乏依据的，且传统的一元化管理模式下的国家政治暴力和市场效力都难以发挥作用，这必将导致管理的混乱。而善治，则意味着治理在具备相应条件的基础上，促成了一致性目标的达成。所谓善治，就其本义来看，是政府与公众的良性合作，是政治国家和公民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。善治反映了治理的预期成效。那么，治理在何种条件下实现了向善治的过渡？显然，政府与公众的良性合作必然是以政府同公众及其他利益相关主体之间建立起了相对平等关系为基础的，而这种关系的建立的前提是政府外的相关主体获得了与政府对话、参与公共事务管理的合法性，而这种合法性的获得通常是以法制赋予为主要方式。在相对平等的关系下，政府等各主体之间实现了信息的相互流通，由信息壁垒造成的权力不对等逐渐得以消解，在此基础上各方达成了协商合作。进而，各主体在调整、确保各自组织结构和程序的科学性之基础上，对于社会公共需求做出一致性的有效回应。在承担各自职责的过程中，最终实现了利益的共享。因此，法治、合法性、责任与回应及有效性，共同组成了善治的基本要素。

## (二) 大学治理现代化的实质即大学之善治

大学治理是一个过程,是大学权力结构由无序、乱序走向有序与和谐的过程,标志着大学结构最优化、大学功用最大化的可能性;而治理本身又存在“失效”的可能,这意味着大学治理本身的价值要实现最大化是需要具备必要性的条件的,唯如此,大学治理才能达到大学之善治,即使大学职能得以充分发挥、价值得以充分释放。而这也正是我国建设现代大学制度的初衷,也是当前我们所提出的高等教育治理体系与治理能力现代化的主要意涵,亦即大学治理现代化的实质。那么,在何种条件下我国大学治理才能够顺利达成善治?

1. 各主体权力合法性的获得与有效合作的实现。在治理模式下,大学权力体系形成了一个网状结构。进一步地,在善治状态下,大学网状权力结构中各权力主体的存在和参与,有着充分的合法性和合理性,相互之间在理想意义上的有机合作关系成为权力运行的真实状态。当然,这种合法性与合理性反映了新型大学组织的结构性要求,具有客观的必然性,然而这种合法性与合理性的获得、有机合作关系的达成,并不是基于各权力主体的自觉。因为大学权力的主体从根本上说更是利益的主体,这种自觉的后天实现经历了一个寻求利益一致的过程,这是一个协调、消解各方利益矛盾和冲突,进而形成共同的利益观并建立起共享权益路径的过程。因此,大学权力各方实现有机合作的过程其实是一个博弈的过程,博弈的实质即各方在资源、利益等方面的交换。

2. 主体平等、民主关系基础上利益共识的达成。在传统的大学权力关系或管控模式下,各权益主体并不具备博弈的可能,因为相互间力量的悬殊而缺乏对话和博弈的平台。只有当各方在相对民主和平等的关系基础上,各方才可能自由而充分地表达各自权益的要求,相互之间才可能进行商讨、争论和调停,才可能在多次的争取、妥协和斡旋中达成共识。共识的达成,意味着各方在权力、责任和利益的分配上建立起了一个包容性的方案设计,各方成为最终利益的占有者。从某种意义上说,利益观的统一、利益共识的达成和利益共享的实现,是大学治理达致善治的最重要步骤。

3. 大学权力体系中各主体及其权力的耦合。在善治状态下的权力结构中,各主体的权力运行以大学生态系统的客观规律为根据。一方面,不同的权力主体在进入大学场域后,成为大学生态系统的有机组成部分,大学的本质属性及其逻辑成为各主体共同遵守的标准;另一方面,在大学生态系统内部,各主体的独立性及其固有的运行规则得到大学组织及其他主体的尊重,遵循着各自的权力运行逻辑,权力实施的方式、技术和方法有着鲜明的个性化特征。从某种意义上说,这又是一种权力间的互补<sup>[4]</sup>。因此,在理想状态下,“党委领导,校长治校,教授治学,民主管理”在实质上是一种多元权力的耦合。

4. 主体权力与责任呼应和大学责任共同体的建立。自由的另一面意味着规制,大学各主体权力的获得与合理安排同样意味着责任的赋予和问责、追责的必要性。从大学外部关系而言,政府、市场或社会组织(包括作为整体的纳税人)和大学自身,在获得相关权力的同时还必须自觉地担负起相应的责任;同样,从大学内部关系而言,政治权力主体、学术主体和民主主体,在成为权力主体的同时也相应扮演着责任主体的角色。也可以说,各主体实施权力的过程即是一个履行必要责任的过程。如此,大学体系实质上就建构成了一个责任共同体,大学各利益相关主体组成权益与责任联盟共同回应内外部需求,以实现各自价值。

综上所述,当大学治理真正实现了善治的目的,意味着大学权力系统既是一个网状结构,又是一个有机整体;在这个多元权力构成的网状结构里,每个权力节点都不可或缺且相互依赖、有机结合,形成了主体及其权力间的耦合;在权力分散背景下大学各利益相关主体之间构建起了新型的民主、平等的合作关系,而这又为各权力和利益主体展开自由而充分的竞争、博弈,进而达成利益共识并共同建构起利益共享机制提供了必需的条件。权力分散、协商合作和利益共享,这构成了大学善治的主要意义系统,而所谓大学治理现代化的目标也由此达成。

### 三、大学治理现代化建设的主体内容

我国大学治理现代化建设的主体工程是改革和优化大学治理结构，也就是要改变长期以来大学权力体系中存在的僭权、弱权、失权、错权等权责失序之现状，这是一个复杂的系统工程。笔者认为，以下四个方面在总体上确保了大学内外部权力关系得到了协调，建立起了宏、微观权力结构相互作用、共同促进优化的大学权力秩序。

#### （一）大学独立法人化是大学治理现代化建设的基础性工程

大学“去行政化”，主要是革除政府在治理大学过程中的行政化做法，扩大和落实大学自主权，使大学获得真正的实体地位，这两个方面是我国大学治理现代化建设的主要任务。当前，政府干预同大学自治之间力量失衡是阻碍大学治理现代化和大学价值优化的制度性因素，而只有大学走向独立的法人地位，大学与政府在法律意义上形成相对独立平等的关系，政府才会真正放松对大学的控制<sup>[5](P214)</sup>。从大学自身来说，大学只有实现了法人化，才具备了独立承担民事责任的能力，才能真正作为一个实体性机构，面对社会的人力、知识及文化需求，结合自身的价值实现之追求，优化资源配置、增强自身竞争能力。大学独立法人地位的真正获得，是改革大学校长选拔制度、提升学术组织权力、扩大教授治校权力、构建服务型大学行政的前提，也是我国大学摆脱传统藩篱进而建设世界一流大学和一流学科的必要条件。法人化于我国大学改革来说不可回避。

#### （二）大学校长遴选民主化是大学治理现代化建设的关键步骤

在我国，校长是大学的法定代表人，是大学自主权力和核心利益的代言者与维护者。当前的大学校长产生机制不能为之提供保障，因为在政府任命模式下，大学校长从根本上说是政府意志的执行者，大学不过是校长代表政府表达意志、实现价值甚至利益之场所。这意味着，在很大程度上，我国大学“行政化”的重要制度性原因就是大学书记与校长由党委和政府任命，因而大学“去行政化”必须改变现有的校长产生模式。面向社会公开选聘的校长遴选机制，是我国大学校长产生机制变革的基本趋势<sup>[6]</sup>。面向社会公开选聘，有助于选择专业化水平高、治理能力强的校长候选人；在大学内部，以教授为主体的学术和民主主体讨论确定校长候选人，并通过投票方式选定新校长，则更有助于选出符合学校校情需要、志于学校改革事业的大学领导人。同时，应赋予以教授为主体的大学学术与民主群体以弹劾校长的权力，增强校长立足大学的逻辑行使职权的意识。大学校长的民主化、社会化遴选有助于减少政府对大学的控制，扩大大学自主权，增强大学自治能力，优化大学治理结构，因而这一机制是调节宏、微观大学权力秩序的中间环节，是推动大学治理现代化进程的关键步骤。

#### （三）学术管理组织的独立化是大学治理现代化建设的内含动作

如果说大学独立法人化是大学学术独立的基础和保障，那么在大学内部学术主体自治及其充分参与大学治理的权力的保障，就以学术管理组织的独立化和强化其权力为基础。目前我国大学行政化的一个重要表现形式就是大学内部学术管理组织的依附性，缺失主导学术管理、服务学术发展和学术权益的能力，甚至成为大学内部行政权力的实际组成部分。要实现大学之善治，就必须赋予学术管理组织应有的地位，并强化其学术自治权，提高其在大学权力体系中的位阶。唯如此，教授治学才可能实现，教授治校才不至于是一句空话。说到底，以教授治学和教授治校为标志的大学制度安排，是一种学术本位的大学权力体系。当前，我国大学要加强学术管理组织建设的当务之急就是贯彻和落实好《高校学术委员会规程》，在尊重国家法律、法规和相关方针政策的前提下，积极、自由地探索适于自身办学条件和办学特色的学术委员会体系，在创新中强化其价值。

#### （四）服务型大学行政体系的建构是大学治理现代化的必要支持

从历史的角度而言，大学内部发生学术权力和行政权力二分的权力结构，是大学组织在进化为一个复杂系统的过程中产生的必然现象，但行政权力站到了学术权力的对立面，成为学术的主宰者，进而损害学术权力，反映的则是一种偏误的制度安排，因此促使行政权力“复位”同样是调整大学权力

秩序的一个必然。要实现大学治理现代化,就必须切实改变大学内部行政管理的“官僚主义”文化和工作模式,即要确立同学术主体根本一致的立场、服务于学术权益和学术发展的价值导向,在角色和职能上由主宰者转向服务者,由控制、支配、命令转向协调、咨询、服务和执行,以是否促进学校教学和学术进步为服务质量的标准,并接受来自校级及广大教职员等主体的多元化监督和评价,尤其是要赋予学术主体对行政服务的评价权,并建立和完善在学术管理和评价、重要资源配置等事务纠纷中的行政问责追责机制、申诉和救济机制等。

#### 四、大学治理能力现代化的法治保障

大学治理现代化建设反映着法治精神和法治要求。我国传统的大学管理模式在很大程度上是一种以人治为特征的权力系统,在从人治走向法治的变革过程中,法治体系的建构将成为大学治理现代化建设的重要保障。十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出,推进社会治理体制创新法律制度建设,要完善教育等方面的法律法规。

(一)完善国家法律法规体系,依法正确处理政府、大学与社会间的关系,是革除当前我国大学治理结构之沉痾、推进大学治理现代化的必需步骤

要改变政府与大学间的关系,这就需要在我国教育基本法、高等教育单行法中,增加关于政府对高等教育实施干预或治理的权力、责任范畴以及具体的方式、路径,明确赋予大学的独立法人地位,赋予其完整的法人权。目前我国公立高校作为事业单位法人,其法人权的相关规定极为模糊或不完善,导致以大学权力体系缺乏系统性、整体性,这也是我国大学自主权不足、大学实体地位和独立办学能力匮乏的重要原因,随着当代大学角色的转化及其与外部关系的高度复杂化,要充分发挥大学在实现自身价值基础上促进政治、经济、科技、文化、社会全面进步中的作用,尤其是正确处理好大学与现代科技革命、新经济形态和社会转型间的关系,制定专门的《大学法》是有必要的,因为教育基本法及高等教育单行法规只能在宏观层面对大学权力系统做出规约,而《大学法》则以相对具体、微观的方式对大学权力系统做出规定。总的来说,修改、完善相关法律或出台新的法规,旨在促成政府与大学新型关系的建立。当然,如何规范社会或市场权力参与大学治理,合理界定社会与大学间的权力边界,也是国家法律法规体系建设所必然要思考的问题。“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”立善法于教育,则教育治<sup>[8]</sup>。通过法治化进程,打破政府权力一支独大的一元化权力模式,为其他利益相关主体平等、充分地参与大学治理提供合法性和空间,实现其与政府间的协商、协作,这是推进大学治理现代化工作的重要内容,同时也是一个重要保障。

(二)以大学章程建设工程为契机,合理确定大学内部各利益相关者间的权责边界,建构起合乎大学组织要求的大学文化,推动大学治理现代化进程

从治理的角度来说,大学章程建设亦是大学管理向大学治理转变、最终实现大学之善治所不可或缺的条件。大学章程必将通过权力规制和文化建构功能达到优化大学治理结构的目的。这也意味着,大学章程建设及其功能发挥必然是以学术本位为导向,以有效的规制效力为保障。然而,在我国特殊的体制与文化环境下,大学章程规制力的获得只能是以法治建设为手段,即在相关法律法规中明确大学章程可作为司法依据的地位和性质,或者通过立法程序将大学章程纳入地方行政法规体系。赋予我国大学章程以法治效力是其发挥治理价值、促成大学善治的基础或作用机制。但当下我国大学章程的法制化仍仅作为一个动议,并未付诸实践。

当下我国大学章程获得法律地位和规制效力的主要方式是政府主管部门的行政核准。且不论行政核准能否确保大学章程足够的效力,政府在审核过程中的思维与方法常常导致大学章程失去应有的价值。例如,无论是政府审核还是政府委托相关组织或部门审核,往往过度强调政治标准、法规标准,讲求体例和表述与官方文本的高度一致,而对教育或学术的标准、具体大学的个性化标准缺乏基本观照,由此就造成各大学章程的统一化、标准化甚至雷同化。从本质上说,这样的大学章程仍是“行政化”的,是政府权力

的反映，很难达到协调大学权力关系、优化大学治理的目的。因此，大学章程建设遵循何种价值观，审核权应由谁来承担，仍是大学章程建设需反思的基本问题。

## 五、结 语

从大学管理到大学治理，再到大学善治，其反映了大学治理现代化的基本路线。厘清以大学为中心的各方权力主体之间的权责关系，尤其是明确厘定政府治权与大学行政权力的边界，形成以学术权力为主导的大学权力格局，实现各方主体间的权力耦合，从而形成一个共识下的“责任—利益”共同体，反映了大学治理现代化的本质及其基本逻辑，也是大学治理结构优化进程中的主体任务。在这一进程中，坚持依法治教、治校的基本教育方略，完善高等教育法规体系，推进大学章程建设，是确保大学治理实现现代化的有力保障，也是当下我国建设现代大学制度的重要内容。社会主义法治是在中国共产党领导下的法治，在我国大学治理现代化的进程中，如何坚持和创新党的领导，并将其同加强法治化建设有机结合起来，还需要我们更加深入地探究。

### 参考文献

- [1] 许耀桐. 当代中国国家治理体系分析[J]. 理论探索, 2014, (1).
- [2] 周光礼. 中国大学“去行政化”改革的制度困境及与破解[J]. 现代大学教育, 2012, (3).
- [3] 王丽坤. 冲突论视角下高校内部学术权力与行政权力的耦合[J]. 教育理论与实践, 2011, (27).
- [4] 吕继臣. 中国公立高等学校法人制度研究[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2011.
- [5] 宣勇. 大学校长遴选与高等教育治理能力的现代化[J]. 中国高教研究, 2015, (8).
- [6] 曹文泽. 基于法治的现代大学善治[N]. 光明日报, 2015-02-05(16).
- [7] 张继明. 学术本位视域中的大学章程研究[M]. 济南: 山东人民出版社, 2015.

(责任编辑 孙 洁)