



# 中国教育科研参考

2020年第8期

总第(474)期

中国高等教育学会编

2020年4月30日

## 目 录

- 现代大学制度的典型模式与国家特色.....别敦荣(02)
- 权责 程序 透明 监控 问责
- 高校内部权力运行制约与监督机制.....张德祥 韩梦洁(15)
- 现代大学治理形态及其变革趋势.....李立国(21)
- 以高校绩效管理推进高等教育治理现代化.....白宗颖(27)

**编者的话:** 2013年11月,党的十八届三中全会正式将“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”列为全面深化改革的总目标。2019年10月,党的十九届四中全会在凝练概括我国国家制度和国家治理体系显著优势的基础上,进一步将“坚持和完善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”列为全党一项重大战略任务,为当前和今后一段时期我国各领域建设和发展指明了方向和道路。高等教育治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分。实现高等教育治理现代化,是打破高等教育发展瓶颈的关键,是推动高等教育内涵式发展、加快“双一流”建设和提升高等教育国际竞争力的基础。本刊以“高等教育治理现代化”为选题,集中选编若干文章,供读者参阅。

主编:王小梅

本期执行主编:王者鹤

责任编辑:刘军伟

地址:北京市海淀区学院路35号世宁大厦二层《中国高教研究》编辑部

邮编:100191

电话:(010)82289809

电子信箱:gaoyanbianjibu@163.com

网址:www.hie.edu.cn(中国高等教育学会——学术观点栏目)

# 现代大学制度的典型模式与国家特色

别敦荣

经过两百多年的发展，现代大学制度已成为现代国家的基本制度。尽管现代大学制度源于德国，但当现代大学制度的基因流传到世界各地时，不同国家往往在继承其基本文化基因的同时，逐步建立起有自身鲜明特色的现代大学制度。

在现代大学制度的百花园中，不同国家的现代大学制度都是独一无二的，不仅表现在理念和形式上，也表现在功能上，都具有不可替代性，不能用某一国家的现代大学制度取代另一国家的现代大学制度。尽管如此，在形式多样、表现各异的现代大学制度中，研究一些典型的模式，揭示其理念和精神，认识其表现形式，解释其发挥作用的机理，有助于探讨可以为我国所借鉴的经验。

## 一、现代大学制度的典型模式

现代大学制度是人类最伟大的发明之一，对不同国家现代公民的培养、现代文化科技的发展、现代社会进步发挥了无与伦比的促进作用。现代大学制度不是自然天成的，而是人类的创造物，是世界各国人民智慧的结晶。不同国家的人民群众在自身国家社会文化土壤中，用现代大学制度的基因进行培育，形成了各具特色的现代大学制度。遍览世界各国现代大学制度，几种典型模式，包括美国模式、英国模式、法国模式和德国模式等，不但对特定国家高等教育发展和社会进步发挥了重大作用，而且对其他国家现代大学制度的形成与发展也产生了重要影响。

### （一）美国现代大学制度模式

与欧洲部分国家相比，美国是现代高等教育后发国家，但经过19世纪和20世纪的发展，后来居上，成为全球高等教育最发达的国家之一，高等教育水平和质量更是高踞世界之首。据统计，2015年，美国高等教育总规模达到1 953万人，毛入学率达到85.8%。2014—2015学年度，美国有学位授予大学4 627所，其中四年制大学3011所，两年制

大学1 616所；公立大学1 621所，私立大学3 006所。有非学位授予大学2 524所，其中，公立大学343所，私立大学2 181所。作为在现代大学发展上相对后发的国家，美国不仅办出世界上数量最多的一流大学，而且最早实现高等教育大众化和普及化，引领20世纪以来世界高等教育发展潮流。这些成就的取得与美国现代大学制度模式不无关系。

美国现代大学制度模式是一种大学自治基础上的州政府协调治理模式。尽管美国现代大学制度自产生以来一直在发展变化，直到近期仍在发生一些重要变化，如营利性大学制度的发展和虚拟大学制度的建设，但不容置疑的是，它的定型主要通过从19世纪初期到20世纪初期约一个世纪的时间内完成的。美国现代大学制度的形成既有对英国古典大学制度的继承，又有对德国现代大学制度的借鉴，更有基于美国文化和经济社会发展需要所进行的大胆探索与创新。众所周知，美国大学的历史比国家的历史更长，在美国立国之前，作为英国的殖民地，北美新英格兰地区已经建立了9所英式学院，包括哈佛学院、耶鲁学院等。它们遵循英国学院的制度办学，课程开设、教学要求等都与英国牛津大学和剑桥大学等相关学院类似，同时也建立了具有自身特色的制度，主要表现为外行董事会制度，即由校外人士组成学院董事会，掌控办学的决策权。19世纪初期，美国部分州政府开始参与办学，自1819年杰弗逊创办弗吉尼亚大学起，州立大学制度在美国建立起来了。19世纪中期，美国联邦《赠地法案》的颁布，将联邦和州政府都纳入高等教育治理体系，使其分别扮演不同的角色，发挥不同但目标指向完全一致的作用。《赠地法案》带来的结果就是美国公立大学制度的普遍建立，并成为美国现代大学制度的主要组成部分。它不仅导致了美国大学治理体系的重大变革，而且从办学制度上保证了美国公立大学的功能与经济社会发展的实际需要，包括

在各州全体民众的教育需求之间建立起了不可分割的联系，从而丰富和发展了大学的功能。学习德国现代大学制度，古典英式学院转型成为现代大学以及19世纪后期建立和发展起来的私立研究型大学制度，不仅丰富了美国现代大学制度的内涵，而且奠定了美国创建世界一流大学的制度基础。经过200多年的积累，尤其是19世纪的发展，美国大学的学术水平得到了大幅度提高，一批造诣高深的学者成为大学象征，极大地提高了大学的社会影响力，与此同时，传统英式学院教师的低微地位和不安定的职业保障所引发的矛盾和冲突日益尖锐，大学治理需要新的制度设计。20世纪初期，美国大学教授协会的成立促进了新大学制度理念的传播和实践的探索，教授终身制和学术自由制度逐渐成为美国现代大学制度不可缺少的组成部分，大学内部教授会的普遍建立使大学治理结构发生了明显改变，传统的董事会与校长共同治校的治理结构因教授会的加入而转变成为董事会、校长和教授会“三驾马车”治理结构。至此，美国现代大学制度的基本架构就建立起来了，以后虽然多有改变，也主要是建立一些补充性的制度，其基本的制度理念和结构并未出现大的变化。

美国现代大学制度的发展经历了一个由移植、借鉴到自主创新的过程。这就使它从理念和形式都具有多样性，在某些方面像英国，在另一些方面像德国，但更多的还是像自己。也就是说，即便是它移植和借鉴了英国、德国大学制度的某些元素，也不是简单的嫁接，更不是生硬的拼凑，而是有机的融合，是在美国社会文化土壤上培育起来的、具有鲜明美国特色的现代大学制度。这也使美国现代大学制度的内涵十分丰富，似乎只要与大学及其功能相关的组织和群体都能在办学过程中拥有自己的位置和发挥作用的机制。概括起来，主要内容包括以下五个方面。

1. 大学自治是美国现代大学制度的根基。美国现代大学制度中的自治思想主要有两个来源。一个是早期的学院自治思想。哈佛学院、耶鲁学院等早期学院都是社会自治组织，它们不属于殖民地政府

机构，尽管与特定的教会组织有密切的联系，往往带有明显的宗教派系色彩，但从组织关系上它们并不属于教会机构。另一个是19世纪的学术自治思想。19世纪是欧美国家学术开始走向发达的时代，在学术与社会政治、经济、军事等的关系上，自治思想首先在德国得到实践，接着为英国、美国等国家所接受。数以万计的美国学者先后到德国大学学习，在学习德国文化科学知识的同时，也接受了学术自治思想，并将它带回到美国大学。在美国现代大学发展过程中，学院自治和学术自治两种思想合流，成为美国现代大学制度的基石。时至今日，纵览两个多世纪以来美国联邦所通过的有关高等教育的法律，都以不损害大学自治为前提，不论州政府如何协调高等教育发展，调整相关机制，都以保证大学自治的完整性为条件。与很多国家对待公私立大学的治理方式不同的是，尽管美国也存在一些差别，但不论私立大学还是公立大学，与州政府、联邦政府之间均不存在直接的隶属关系，更不存在行政服从关系，大学拥有完整的自治地位和权利。

2. 州政府拥有治理大学的权利。根据美国联邦宪法，教育为州政府施政领域。历史地看，在殖民地时期，有的殖民地政府参与了早期学院的举办和经营，但这种参与不是直接的控制和管理，而是通过一定的财政支持和参与学院董事会事务，影响学院办学。在19世纪初期，美国明确了公私立大学的界限，公立大学由州政府出资举办，私立大学可以接受州政府补助，但不论公私立大学，都不接受州政府直接的行政管理。换句话说，就是大学的法人地位使其与政府拥有平等的社会组织地位。但这并不意味着州政府完全无所作为。在高等教育发展走向大众化和普及化的时代，高等教育与几乎每一个民众都息息相关，与州政府的社会发展战略密不可分，因此，州政府需要在合法的范围内行使相关职能，对高等教育事业发展发挥积极的影响。所以，在高等教育走向普及化的进程中，美国各州政府积极作为，发挥治理作用，有的增加财政预算，有的编制高等教育发展战略，有的对大学进行分类发展指导，有的调整州政府高等教育协调机制，还有的

建立大学办学问责机制。所有这些都是保障大学自治的前提下采取的措施，是州政府积极作为、依法治理大学的行为。

3. 联邦政府不能直接干预大学办学，但是拥有依法支持大学发展和裁判与大学有关诉讼案例的权利。联邦政府不直接办学，也不能干预任何大学内部事务，所以，在美国没有建立联邦大学或国立大学，但如果由此就认定联邦政府与大学毫无关系的话，可能就误会了。实际上，联邦政府与大学的关系是特殊而微妙的。立国之初，美国联邦宪法没有将教育事业纳入联邦政府施政的范围，而是将其赋予了州政府和国民，所以，在发展高等教育的问题上，联邦政府是否应当发挥作用、如何发挥作用的问题曾经长期困扰美国。1819年达特茅斯法案被上诉至联邦最高法院，最高法院的判例成为关于大学地位的经典案例，展现了联邦政府在政府与大学关系问题上发挥作用的重要路径。1862年《赠地法案》的颁布为联邦政府对发展高等教育事业、影响大学办学建立了新的治理性制度架构。通过立法向州政府提供目标指向明确的办学资源，联邦政府不仅达到了推动国家高等教育事业发展，引导大学办学定位的目的，而且避免了可能因直接举办或干预大学而陷入违法的困境。为保证联邦政府的支持能够到位和达到预期的效果，美国引入契约制度，将联邦政府与大学之间的关系通过契约规范下来。自此，这一间接性、支持性的参与大学治理的制度形式成为美国联邦政府处理与大学关系的基本制度。有了这一制度，在不侵犯大学自治地位的同时，联邦政府在科研支持、入学机会、学费支持、与国家战略利益相关的学科专业办学等方面，有效地参与到大学办学过程，对大学办学发挥了重大影响。

4. 社会参与治理大学。社会参与治理是美国现代大学制度的重要基础。在早期，美国几所主要学院都建立了董事会领导下的校长负责制，董事会负责学院重大事务的决策和监督，董事会成员由相关社会人士兼任，校长由董事会选任，对董事会负责。这种由社会人士担任董事的外行领导制度使美国大学从一开始就发展了一种社会参与治理的文

化，它不但对私立大学治理发挥了重要作用，而且也成为后来大规模发展的州立大学治理的基本制度。在各州立大学董事会中，来自社会各界的相关人士都占有相当的比例。在美国现代大学制度中，社会参与治理除了表现在董事会制度上，还广泛地体现在第三方的参与治理上。各种专业性、职业性的学会或协会，各种新闻舆论媒体，甚至一些相关劳工组织和慈善组织都通过专业评估认证、排名、调查报告、公开声明、经费支持等，对大学办学施加必要的影响。社会支持是大学办学的重要动力所在，社会美誉度是大学赢得社会支持的重要基础。大学尽管拥有完整的自主办学地位，但却不能忽视、更不能无视来自社会的要求与呼声。这可能正是美国社会参与大学治理组织非常多样、社会参与治理文化十分发达的原因之所在。

5. 校长与教授会分权治理大学事务。学术与行政的关系是美国现代大学制度面临的问题。在现代大学出现以前，早期学院内部学术与行政的关系是简单的，校长几乎包揽了全部学术事务的管理权，教师只是学校的雇员，教师的职责就是根据学校的要求完成自己的任务。19世纪以来，随着办学规模越来越大，办学职能越来越复杂，教师队伍阵容越来越强大，教师的学术自由和参与学校治理的意识越来越高，早期学院内部管理制度以及校长与教师之间的关系无法适应现代大学发展的要求，探索行政管理与学术治理的新制度成为美国现代大学制度建设的重要任务。在行政管理方面，美国现代大学制度一方面将学术事务划归教授会治理范围，另一方面大大拓展行政管理事务范畴，以增强办学的适应性和有效性。以校长为首的行政管理体系和以教授会为中心的学术治理体系构成了美国现代大学制度的两大基本制度，学校的日常行政事务以及社会关系的处理成为校长的行政职责，学术事务的规划与决策由教授会负责，这样，在美国现代大学就形成了董事会、校长和教授会“三驾马车”分工治理的架构，董事会执掌大学的顶层设计和大政方针决策权，校长及其行政团队负责执行董事会决策和学校日常营运，教授会主要负责校院系各种学术事务

的决策、协调、审议和评价。美国现代大学制度的这种校务分享治理模式保证了各方的参与权利，在一定程度上利于增强学校的向心力和凝聚力。

除了以上五方面内容，在现代大学发展过程中，美国还形成了大学生民主参与治校制度、教师工会谈判制度，等等。在研究美国现代大学制度时，有一个问题是必须特别重视的，即在中国和印度高等教育走向大众化阶段之前，美国是世界上高等教育规模最大的国家，美国高等教育规模往往是其他西方发达国家的6-10倍。这也使得美国现代大学制度所要处理的问题往往比其他国家更加复杂而多样，从而也使其自身的复杂性为其他国家所不可比拟。所以，在进行国际比较时，必须将美国超大型的高等教育规模因素考虑在内。

## （二）英国现代大学制度模式

英国大学历史悠久，文化传统深厚。在近千年的历史长河中，英国建立了体系完备、享誉全球的高等教育体系，其中既有古典大学又有近两百年建立的各类大学。19世纪建立的伦敦大学学院、国王学院、伦敦政治经济学院和“红砖大学”等发挥了承上启下的作用，成为英国现代大学的重要组成部分。20世纪中后期是英国高等教育由精英化走向大众化和普及化的时期，大学的形式更加多样化，一批“平板玻璃大学”先后建立起来，与此同时，非大学的多科技术学院成为担负大规模高等教育的重要载体，英国现代大学揭下了古典大学文化的最后一层面纱。20世纪后期，多科技术学院办学条件和实力显著增强，经过法律授权，转型成为拥有大学名称的高等教育机构，标志着英国现代大学制度的发展进入了一个新阶段。英国是欧美各发达国家中最晚实现高等教育普及化的国家，也是发达国家中高等教育普及化程度最低的国家。据统计，2014年，英国高等教育在学总人数为235.29万人，毛入学率为56.48%，有各类大学514所，其中，名称为大学的132所，名称为继续教育学院的382所。英国现代大学制度模式是一种基于古典传统的大学自治模式。对于英国大学的自治地位，可以从人们对它的观察和认识窥见一斑。有人认为，英国大学都是

私立的，因为英国大学不隶属于任何一级政府部门，不论是中央政府还是各郡市政府都没有直接下辖的大学，所以英国没有所谓的国立大学、郡立大学或市立大学。也有人认为，除白金汉大学外，其他大学都是公立大学，因为在英国只有白金汉大学的办学没有任何政府资金来源，其他大学都接受政府拨款，包括牛津大学和剑桥大学。政府拨款占学校总收入的比例达90%以上，尽管如此，大学办学并不接受任何政府部门的行政指令，完全根据自身的价值理念和决策办学，政府也谨守法律和传统，主要通过法律手段和相关中介组织对大学办学予以引导和调控，并不直接插手大学具体办学事务，更不会运用行政手段干预大学办学。概而言之，英国现代大学制度主要有以下四个方面内容。

1. 古典大学自治传统得到了传承和坚守。与德国和美国现代大学不同，不论从哪方面看，英国现代大学脱胎于古典大学。英国现代大学是通过对古典大学的改良而发展起来的，不管是伦敦大学的创办还是牛津大学和剑桥大学的蜕变，都保留了古典大学的传统。在牛津大学和剑桥大学放弃古典学科、引进现代文化科学、建立现代学科制度的过程中，它们并没有抛弃渊源流长的学院制和导师制，而是将这些制度与现代学科制度有机结合起来，构成了现代的牛津大学和剑桥大学的基本制度。英国古典大学自创办开始就拥有自治地位，在与教会、世俗政府和地方社区的关系中，不隶属于任何一方，完全秉持自身的要求和判断处理自身的事务，以及与其他组织和势力的关系。古典大学不仅拥有主要源于捐赠的资产，而且拥有收取学费的权利，更为重要的是，大学享有免除徭役和兵役的权利，拥有独立的司法裁判权，内部问题完全由大学自主裁决，不接受任何社会组织的裁判。古典大学的自治传统在英国现代大学制度中实质性地得到了继承和发扬。尽管英国现代大学已不再像古典大学那样完全依靠自身的资源办学，也不再像古典大学那样超然于世事之外，更不再像古典大学那样拥有诸多的豁免权，但是大学自治的文化基因根深蒂固，大学谨守自身的价值和使命，颇有洁身自好的意味；

政府和其他社会组织敬畏大学，奉大学为社会文化之柱石，严守法律和文化传统，不直接干预任何大学的具体事务，给予大学全面的自治权力。与美国相比，在英国现代大学制度中，大学的自治地位更加完整。英国现代大学与政府之间是通过中介组织相联系的，中介组织成为政府与大学之间的博弈场。但由于中介组织的职能有限，其发挥作用的方式是间接的，所以，尽管政府对大学办学是有影响的，但这种影响受到严格约束；就其影响而言，政府远远称不上是全能的。

2. 政府立法引导大学办学。政府与大学的关系是英国现代大学制度的主要内容之一。传统上，英国大学享有罗马教皇颁布的特许状，拥有自主办学的地位，世俗政府无权干预大学办学。1828年伦敦大学的创办是英国世俗政府首次对大学办学发挥实质性影响，1836年关于伦敦大学办学的法案的通过更是在现代大学制度在与古典大学制度的博弈中，两大制度的倡导者和拥护者之间相互妥协的产物。如果说伦敦大学制度的建立还只是英国政府与大学关系的破冰之举的话，那么，19世纪50年代和60年代皇家委员会对牛津大学和剑桥大学教学和财政状况所进行的两次调查及其所做出的结论和建议，则表明英国古典大学制度中的大学与教会的关系已经为现代大学制度中的大学与政府的关系所取代，自此，英国政府开始从国家需要出发，在保障大学自治地位的前提下，对大学办学发挥积极的引导作用。20世纪60年代中期，英国政府的《罗宾斯报告》不但提出了加快高等教育发展的目标，而且更加丰富和发展了英国现代大学制度，为英国高等教育走向大众化提供了制度保障。根据《罗宾斯报告》，英国建立了高等教育的“双轨制”：一轨由享有自治地位和学位授予权的大学组成；另一轨则由不具有学位授予权的多科学技术学院组成。在多科学技术学院之上，成立了国家学位授予委员会（CNAAs）。在英国高等教育走向普及化之后，20世纪90年代初期，英国政府对《罗宾斯报告》提出的、实行了近30年的“双轨制”进行了改革，废除了“双轨制”，赋予了多科学技术学院更名为大学、

享有授予学位的权利。由此可以看出，英国现代大学制度的发展和变革自始至终都有一种力量在发挥着推动、协调、规范和支持的作用，这种力量不可谓不强大，但它却有效地保持在适度的范围发挥作用。这种力量来自英国政府，而政府发挥作用的基本手段不是行政性的，而是立法性的。可以说，政府在英国现代大学制度中的角色和作用是与不同时期政府立法高度关联的。

3. 中介制度发挥了“缓冲器”的功能。应该说，在英国现代大学制度中，法律主要为大学办学确立规则与规范，政府并非通过直接行政对大学发挥影响，大学也无需就内部事务直接向政府报告和请示，二者之间的关系具有间接性。大学与政府之间是通过某些中介组织相互联系的，中介组织在大学与政府之间发挥了桥梁作用。中介制度是英国现代大学制度的创造，19世纪的皇家委员会和后来的皇家督学团是中介组织的原型，它们受政府委派，担负政府所赋予的职责，发挥自身的判断力，向政府提供关于教育的报告。19世纪后期英国大学开始出现的办学经费危机为政府对大学施加影响提供了契机，政府向所有大学提供财政援助，支持大学办学。传统上英国大学主要依靠捐赠、学费和校产收入维持办学，但19世纪后期以来大学所获捐赠减少，办学出现了入不敷出的窘境。正是在这个时候，大学功能逐渐社会化，成为“实现国家政治和经济目标，甚至军事目标的必要工具”，英国政府建立了向大学拨款的制度。1919年大学拨款委员会的建立使大学与政府之间的相互联系有了一种新的机制，尽管它最初是英国财政部所属的一个委员会，但在其存续的大半个世纪的重要时期，却是由大学共同体通过其直接的代表所控制的，因为其成员多数都是大学副校长以及高度认同大学使命的相关人士。大学拨款委员会实行5年期一次性拨款，这使各大学在内部资源分配时享有高度的自由度。20世纪90年代，大学拨款委员会为高等教育基金委员会所取代，尽管基金委员会的运行制度较大学拨款委员会更趋严格、更重绩效，但其性质仍属于中介组织，并不具有对大学施加行政影响的权力。

4. 社会问责制度发挥了“软性治理”作用。社会问责制是现代大学制度的重要组成部分，对英国现代大学而言，更具典型意义。英国大学自治传统深厚，外部社会组织和团体对大学事务参与非常有限，尽管古典大学主要是依靠社会捐赠维持办学，且有些捐赠者往往会对大学提出一些要求，如在招生上对自己的亲属或友人子弟予以照顾，但这些要求都不会影响到大学办学的自治地位。即便进入现代大学时期，社会对英国大学作为学术共同体的标准和质量有着充分的尊重和认同。社会问责起于发展大众高等教育的需求，成于高等教育大众化的深度推进。大学拨款委员会的改革在很大程度上受到了社会问责的影响，更多的社会人士，包括来自企业界代表的参与并发挥重要作用，表明社会问责与正式制度实现了结合。评估和排名更能代表社会问责的“软性治理”性质，与高等教育基金委员会相配合的高等教育质量保障机构通过质量评估和学术审核，不但影响大学办学标准，而且影响大学的决策与运行。《泰晤士报》和QS等开展的大学排名和不断推出的年度大学排行榜为社会公众和相关组织提供了关照大学办学质量镜鉴，为社会舆论提供了谈资，使大学办学曝光于社会公众。大学最初并不太在意这些排行榜，但随着排行榜的影响越来越大，大学不能不正视排行榜的结果和公众的舆论。排名评估扮演了一种特别的市场角色，其价值逐步渗入大学办学，对大学的影响呈增强趋势。

与其他国家不同，英国成功地在古典大学制度的基础上植入了现代元素，建立了有英国特色的现代大学制度。英国现代大学制度不仅保障了英国高等教育的发展和质​​量，而且在国际上独树一帜，有着重要影响。它成为英联邦国家及曾经的殖民地国家探索和建立现代大学制度的典范，对世界其他国家现代大学制度建设也有重要的借鉴作用。近年来，我国在探索现代大学制度的过程中，部分大学学习、借鉴牛津大学和剑桥大学历史绵长的学院制和导师制，建立书院制和导师制，为我国大学学生教育和管理制度创新提供了新思路。毫无疑问，学院制和导师制是英国古典大学制度的核心内容，在

大学现代化过程中被传承下来了，成为现代大学制度的组成部分。这也说明，现代大学制度与古典大学制度并非完全不相容，它们可以相容相生、共同支持和保障现代高等教育的发展。

### （三）法国现代大学制度模式

法国是大学制度发源国之一，在现代大学出现之前，法国古典大学曾经创造了辉煌的历史，为法兰西文明的绽放和欧洲文化的传播做出了重要贡献。法国大学制度的现代化开始于18世纪后期的法国大革命时期，1793年法国取消大学，重视以工程技术和工商管理为主要教学领域的大学的发展，揭开了法国现代大学制度的帷幕，也开启了一条完全不同于英、德、美等国现代大学制度的发展之路。应该说，法国的现代大学制度在世界上是独树一帜的，经历了曲折坎坷的发展道路。从1793年到1896年的一个多世纪里，当其他国家创建众多新兴现代大学、古典大学转型为现代大学之时，法国仍然只维持了数量非常有限、规模微小的精英化大学校，古典大学被关闭了，也未能适时建立德式和美式的现代大学。20世纪是法国现代大学发展的重要时期，尤其是在中后期，不仅恢复了合法地位的大学得到了快速发展，而且应用科技学院和大学技术学院的发展为高等教育大众化和普及化的实现创造了条件。有统计表明，1985年法国有大学生136万多人，到1993年猛增到209万多人。新世纪以来，法国高等教育在国际化、职业化和创新发展方面进行了卓有成效的探索，高等教育普及化程度持续提高，接近欧美发达国家平均水平。据统计，2014年，法国高等教育在学总人数达到238.8万人，毛入学率达到64.39%。

法国现代大学制度模式是一种学术自由基础上的政府治理模式。法国现代大学制度发展经历了200多年的历史，近半个多世纪是变化最频繁的时期。从18世纪后期到19世纪后期，法国现代大学制度相对是比较单纯的，主要表现为中央集权管理与学术自由的和谐统一在大学的实践，使大学校成为了世界高等教育百花园的一朵奇葩。20世纪中后期，法国每隔几年就推进一次的高等教育改革对法

国现代大学制度发展有着重要影响，其中，1986年的《高等教育指导法》（又称《富尔法》）、1984年的《高等教育法》（又称《萨瓦里法》）、2007年的《大学自由与责任法》和2013年的《高等教育与研究法》等，为丰富法国现代大学制度的内涵，增强其适应性发挥了重要作用。概而言之，法国现代大学制度主要包括以下三方面的内容。

1. 中央集权管理是法国现代大学制度的基础。中央集权管理不是法国古典大学流传下来的遗产，中世纪的巴黎大学拥有社会行会组织的地位，享有充分的特许自治权。中央集权管理制度是法国资产阶级大革命的产物，自17世纪后期建立后影响了法国高等教育200多年的发展，尽管20世纪中期以来历经多次改革，有的改革法案甚至以推进大学自治为主题，大学办学自主权得到了一定程度的扩大，但中央集权的基本框架并没有被动摇，中央政府对大学的集权管理仍然是法国现代大学制度的基本内容。1968年的《高等教育指导法》明确规定了大学的三项基本原则，即自治、参与和多学科。这三项原则都涉及现代大学制度的基本形式，包括大学的决策权、教职员工的参与权、大学基层组织的构成方式等。1984年的《萨瓦里法》要求大学加强与企业界的联系，大学决策应当有企业人员参与。1986年的《德瓦盖法》赋予大学自己决定是否对申请注册的学生进行筛选的权利，大学“可以自由确定其进行的培训和所颁发的文凭”。2004年的《大学自由与责任法》扩大了大学校长和行政委员会的权力，弱化了长期实施的学院式治理。2013年的《高等教育与研究法》强调赋予大学自主权，使大学更有效率，加强学院式治理中的民主。这些法律虽然都赋予大学自治权，但并没有改变大学与政府的基本模式，中央政府集权仍是法国高等教育管理的基础，大学所获得的办学自治权源于中央政府的授权。法国中央政府及其教育部对各级各类大学拥有统筹规划和决策权，政府立法部门通过制定法律明确高等教育发展的基本政策和改革方向，甚至国家总统可以直接发布高等教育改革与发展指令。值得注意的是，20世纪中期以来，在法国政治生活中，

政党轮替频繁，高等教育常常是执政党优先施政的部门，所以，反映不同政党政策主张的高等教育法律往往随政党轮替而兴废。这在一定程度上也使得法国高等教育政策忽左忽右，难以持续不断地被贯彻执行。

2. 学术自由保证了法国现代大学制度的实质价值得以实现。法国现代大学制度的核心思想包括中央集权、学术自由和学院式治理。在国际上，中央集权往往与学术自由相对立，对高等教育实行中央集权管理的国家往往对大学的学术自由控制比较严格，但在法国现代大学制度中，中央集权管理与大学学术自由并行不悖，它们各自在自身的调控范围发挥作用。法国大学教授拥有国家公务员身份，由国家总统任命，不仅不受制于校长等大学行政的节制，也不受制于中央行政机关。这一身份制度保证了大学教师地位的合法性，使大学教授的职业具有高度的稳定性，他们不至于因为自身的学术发表而受到来自大学或政府部门的诘难或责罚。法国法律明确规定大学教师 and 研究人员享有学术自由权利，大学教学活动是自由的，教师可以完全自由地选择自己认为合适的教学方法，任何人不得干涉。法律还明确规定，教师在履行教学任务和科研职责的过程中，享有完全的自主和言论自由权利。只要不违背宽容和客观的原则，在大学课堂上，教师不会被督察或控制。如《巴黎索邦大学章程》申明，保证其成员在对于整个大学共同体持有负责精神中，享有个人的和集体的智慧独立与自由权利。保证教育法典所确定的基本自由，特别是表达与出版的自由以及政治与结社的自由。国家法律和大学传统保障了大学教师的学术自由权利，使大学能够在风云际会、波云诡谲的社会政治变迁中保持学术的独立性，使大学学术能够遵循其本意而得到发展。需要指出的是，法国现代大学制度的学术自由精神在保证大学教师拥有充分的学术自由权利的同时，也为他们营造了一个独立的精神王国，而使他们与外界隔绝。在利益相关者问责和社会问责愈益发达的当今时代，学术自由也成为了法国大学教师拒绝外部干预和评价的最有力的“理由”。



3. 教授治校维护了大学作为学术共同体的特性。在中央集权管理体制下，大学的性质可能因行政和政治的影响而发生改变，大学很可能丧失其学术组织的特性而沦为行政或政治的工具。非常难能可贵的是，在中央集权管理不可动摇的背景下，法国大学保持了其学术共同体的特质，这种坚守主要是通过教授治校机制实现的。法国大学的教授治校机制主要分布在两个层次：一个是在学院层次的学院式治理；一个是在学校各委员会中教授占绝大多数，保证了教授对大学事务的主导权。学院式治理是古典的巴黎大学等中世纪大学遗留下来的传统，中世纪的巴黎大学设文学院、神学院、法学院和医学院，根据章程，各学院和民族团共同选举校长，校长是大学行会的首脑。尽管校长拥有名义上的治校权力，但由于任期短暂，最初只有一个月，后来改为3个月，所以，他的实际治校权力非常有限，难以对大学办学发挥大的影响。大学的实际权力掌握在学院教授手中，各学院内部事务由学院教授自主决策，大学事务则由各学院院长和校长共同商议决定。这种学院式治理的传统作为一种大学文化受到法国大学内外的尊重，即便巴黎大学等被废止长达一个多世纪的时间，但一旦批准复办，这一传统文化又会成为现代大学制度的核心要素，对现代大学办学发挥重要作用。20世纪后期，法国相关法律出现了强化大学校长治校权力的倾向，如1984年《高等教育法》规定，校长领导大学；2007年的《大学自由与责任法》要求扩大校长和行政委员会的权力，但是，这一趋势也受到了来自校内外的诸多抨击，被认为是“权力的滥用”。法国大学治理的另一个重要特点是各种委员会拥有重要的治校权力，包括行政委员会、学术委员会、教学与大学生生活委员会等，都拥有法律所规定的治校职权。尽管校长是这些委员会的当然成员，并主持这些委员会，而且委员会中往往有来自各方面的代表，但教授的人数仍占绝大多数，这样便保证了大学置于教授的治理之下。如《巴黎索邦大学章程》规定，学校行政委员会由36人组成，其中，教师和研究人员代表16人，图书、工程师、行政、技术、社会与卫

生人员代表6人，学生和继续学习的学员代表6人，以及校外人士代表8人。行政委员会是学校最高决策机构，其成员构成方式决定了它是一个以教师为主体的教授治校的民主治理机制。

法国现代大学制度建设经历了一个漫长的过程，从一定意义上讲，甚至比德国开始的时间更早，建设方式也更具“法国式”，即大刀阔斧的革命式的方式。法国现代大学制度建设的另一个特点是多变性。在经历了一个多世纪的停滞期以后，20世纪以来，尤其是20世纪后期以来，每一届政府轮替都伴随着新的高等教育政策和法律的出台。新政策和法律往往带有鲜明的政治色彩，这又使法国高等教育发展较多地受到政党选举政治倾向的影响，经常出现摇摆不定的现象。这也说明法国现代大学制度发展存在不确定性，它的一些基本理念和精神常常受到争议和非议，这也使未来法国现代大学制度仍可能变动不居。

#### （四）德国现代大学制度模式

德国是古典大学的后发地，又是现代大学的先发地。在英国古典大学仍声誉卓著、影响及于世界各地之时，德国开始了现代大学制度的先锋探索。18世纪后期，哈勒大学、哥廷根大学已经开始引入科学和学术自由，为创建现代大学制度进行破冰之旅。19世纪的德国大学无疑是世界的典范，德国现代大学制度为世界各国争相效仿。20世纪前半期的德国在延续了短暂的辉煌之后，很快便成为世界的梦魇，在两次世界大战中，在给其他国家带来深重灾难的同时，也使自身陷入了破败和分裂的泥沼，大学的光芒不再璀璨夺目，优秀教师流失，学生人数锐减，建筑、实验室和图书遭受严重破坏，大学制度不再为世人所瞩目。20世纪后半期，分裂的德国在“两个世界”挣扎、谋求复兴，90年代的统一使德国再次走上了中兴之路，经济、文化、科技和教育事业发展迅速，德国大学又迎来了振兴的契机。德国高等教育与国家的命运是相同的，20世纪中期以前的德国高等教育是精英化的，重在造就文化和科学的精英人才，20世纪后半期，德国高等教育迈上了大众化和普及化的道路，人才培养不但注

重社会的精英人才需求，而且在应用型人才培养上倾注了大量的努力，极大地推进了高等教育的平民化和民主化，使高等教育实现了为普通民众服务和为地方经济社会发展服务的宗旨。据统计，到2015年，高等教育在学总人数达到297.77万人，毛入学率达到68.27%。德国高等教育在追求普及化和为地方经济社会发展服务的同时，也希望重温往日的辉煌，再造德国大学的荣光。新世纪实施的“卓越计划”不仅展示了德国高等教育复兴的勃勃雄心，也显示德国联邦政府参与高等教育治理是“言行一致的”。在“卓越计划”庞大的财政资助中，联邦政府财政拨款所占比例达到75%。

德国现代大学制度模式是一种大学自治基础上的联邦与州政府合作治理模式。德国现代大学制度的发展大致可以划分为两个阶段：一个是19世纪初期到20世纪后期洪堡模式的建立与延续阶段，另一个是20世纪后期以来的变革和调整阶段。洪堡模式是19世纪和20世纪初期世界高等教育制度变革的样板，它在欧洲首次塑造了现代社会世俗政府与大学的关系，赋予大学自治的法律地位；首次将大学教授归入国家公务员系列，为大学教授提供职业保障；首次明确大学学术自由的合法性依据，将大学的学术使命置于国家责任之上；首次建立讲座教授制度，给予讲座教授绝对的治校权力，使德国大学有“讲座制教授大学”之称。毫无疑问，洪堡模式是适应精英高等教育发展需要的，为德国文化科学精英人才的培养和文化科学事业的繁荣做出了重大贡献。洪堡模式又是脆弱的，在纳粹统治下的德国，洪堡模式未能使大学自保，大学在很大程度上沦为纳粹统治和战争的工具。两次世界大战结束后，在重建大学制度的过程中，回归洪堡模式成为德国的不二选择，但时移世易，洪堡模式非但未能再造德国大学的辉煌，相反还引发了人们对其现实适应性的质疑与责难。20世纪后期以来，德国现代大学制度进入变革时期，联邦政府与联邦州政府的关系、政府与大学的关系、大学内部各种治理机构之间的关系、大学与市场的关系、教授与其他职员和学生之间的关系等都处于变革之中。由于德国实

行的是联邦州分权体制，所以，各联邦州的高等教育立法差别很大，上述各种制度要素在各联邦州之间的要求有很大不同。与此同时，洪堡传统仍受到尊重，欧洲一体化趋势不断显现，市场化和企业化的影响逐渐凸显，新公共管理等社会思潮对政府行政的影响越来越大，德国现代大学制度正面临前所未有的之变局。概而言之，德国现代大学制度主要包括以下几方面内容。

1. 学术自由是德国现代大学制度的核心价值。学术自由是现代大学的精神支柱，没有学术自由就没有现代大学。欧洲中世纪大学在宗教的统率下，一切以宗教教义为依归，神学享有至高无上的地位。如果说中世纪大学有学术自由的话，那也是在宗教教义范围内的自由，是一种画地为牢的自由，与现代大学的学术自由不可同日而语。德国现代大学开历史之先河，将科学引入教学，使科学研究成为教学的重要手段，从而使学术自由制度的建立成为必需。科学与学术自由是相辅相成的，没有科学，就没有学术自由的用武之地；没有学术自由，就不可能有科学的发展与发达。在18世纪后期、19世纪初期的萌芽和初创时期，德国现代大学成功地建立了学术自由制度，为科学在大学的立足和科学研究的发展提供了重要保障，也为德国文化科学走向繁荣创造了条件。自此，学术自由不但成为德国现代大学制度不可分割的核心价值，而且也成为世界现代大学制度的核心组成部分。尽管在现代大学发展过程中，学术自由曾经屡遭干扰甚至践踏，但学术自由的精神却未曾泯灭。如20世纪初期由“施潘事件”所引发的“学术界的文化斗争”便是一场直接关涉学术自由的大讨论。学术自由是以“探究博大精深的学术”的学术共同体存在的唯一合法性，教授是其唯一代言人。所以，教授在德国现代大学制度中拥有十分关键的地位，从19世纪的讲座教授到20世纪后期以来的校聘教授，教授的权利一以贯之，教授是学术的决策者和评价者。教授享有教学、研究、出版和言论自由的权利。学术自由还包含了学生学习的自由，学生享有学习自由的权利，在选课、选专业、制定学习计划和进度方面，

学生拥有充分的自由，教授和学生的权利受到法律的保护，不受任何非学术因素的干扰和侵犯。

2. 联邦与州政府合作治理是德国现代大学制度的重要组成部分。政府与大学的关系是现代大学制度所调控的基本关系，在政府与大学的关系中，政府的权力范畴和政府权力的分割决定了大学制度的类型。德国政府与现代大学有着不解之缘，不但柏林大学由政府直接创办，而且大学经费由财政供给，大学教授由政府聘任，大学除了承担着学术使命外，还担负着国家使命。在“两德”统一前，原联邦德国已经建立了联邦与各州政府合作治理的制度，1969年原联邦德国修改《基本法》，联邦政府获得了参与高等教育资助和制定全国统一的总纲性法律的权力；1976年联邦政府出台《高等学校总纲法》，为各州的《高等学校法》确立了统一的框架。联邦和各州政府共同管理、合作治理高等教育的制度不仅一直延续到“两德”统一后的初期，而且仍然是德国现行大学制度的基本构架。“两德”统一后，德国政治、经济形势发生了重大变化，欧盟一体化和欧洲高等教育区发展不断深化，德国对联邦与州政府合作治理制度进行了持续的改革，联邦政府在保留协调各州教育政策的文教部长联席会议制度的同时，放弃了制定总纲法的职能。2008年10月1日，联邦政府制定的《高等学校总纲法》被废止，联邦政府将管理高等教育的权力还归各州政府，只保留了协调高校录取和毕业、教育援助（如奖学金）和科研资助等事务的权力。联邦与州政府合作治理的重心由此转移到了州政府，德国各州政府依法治理大学事务，主要手段包括立法、目标协定和总体预算与绩效拨款等。各州制定的《高等学校法》为德国现代大学制度提供了法律基础，在16个联邦州中，除了萨兰州外，其他15个州都制定了高等学校法，为大学办学提供了详细的规则。16个州政府都采用了目标协定的方式，与大学进行平等协商共同确定双方的发展目标和工作任务。各州还相继对大学采用了总体预算与绩效拨款，旨在鼓励自主办学，激励竞争发展。应当指出的是，联邦与州政府分工合作、共同治理高等教育的模式在西方

国家是少见的，这一模式有利于联邦政府和各州政府发挥各自的优势，促进高等教育发展。

3. 自治是德国现代大学制度的重要原则。与欧洲中世纪大学不同，19世纪的德国现代大学从一开始就是国家的大学，担负着国家使命，接受政府的调控与指导，但大学与政府之间的关系并非言听计从的关系，而是保持了必要的张力，大学拥有充分的自治权。进入20世纪以后，政治风云变幻，既有德国大学的“金色20年代”，也有纳粹统治时期的学术政治化，还有战后东西德政治分立、大学复兴的时期，大学自治的理念和制度曾经备受推崇，也曾经被恣意践踏，还曾经受了联邦和州政府的细节干预。20世纪末期以来，以新公共管理为导向的政府改革为大学自治提供了新的机遇，大学自治成为调整大学与政府关系的重要原则。传统上，在联邦与州政府合作治理的框架下，大学教学和科研等学术事务由教授以及教授主导的学术委员会决定。实行新公共管理改革以来，政府不断下放大学办学自治权，使大学拥有更大的自主办学空间。除了校长委员会、评议会、学院协商会议和学院委员会等校内治理机制外，新增设的高校理事会是落实大学自治的主要制度之一。如北威州《高等学校自由法》规定高校理事会的主要任务包括：选举校长委员会成员（校长和副校长）；在咨询过评议会意见后，可以2/3的多数解除校长委员会任何一位成员的职务；通过高校发展规划；通过学校的经济规划、高校的经营活动；对校长委员会的工作汇报以及评估报告做出表态；就有关全校的教学、科研、艺术等重要事务做出表态，解散校长委员会。高校理事会并非政府下属机构，不代表政府治理校政。在自治原则指导下，德国大学逐步获得独立制定战略与发展计划，自主处理财政和人事等事务的权力。

4. 校企合作为德国现代大学制度注入了新内涵。大学与企业是两类不同性质的社会组织，在19世纪的德国现代大学制度中，二者之间有一道无形的“文化防火墙”，把两类组织完全隔绝开来，大学以“惟科学而科学”自立，专注于纯粹科学，不屑于与工业企业建立关系，唯恐受到功利目的的诱

惑而导致精神的失落，所以，倡导宁静和寂寞以潜心于科学本身的目的。20世纪初期，德国专门学院的创办突破了早期现代大学与企业界隔绝的藩篱，校企合作制度得到了初步的尝试。但应该说，德国校企合作制度为人们所重视是因为它在中等教育中的成功，德国在中等职业教育中采用了“二元制”的教育模式，使德国制造的品质得到了有效的保证。在高等教育大众化和普及化的背景下，职业教育层次的上移使德国应用科学大学得到了充分的发展，应用科学大学借鉴“二元制”的教育模式，并将校企合作发扬光大，使企业参与办学成为一项基本制度。校企合作制度在应用科学大学的成功为其他大学提供了范例，几乎所有德国大学都接受了这一制度，早期大学与企业之间的“文化防火墙”早已不复存在，一种新的合作文化和契约文化在大学与企业之间发展起来并成为两类组织关系的“粘合剂”。有研究表明，德国大学与企业之间合作的密度和成效远超其他欧美发达国家，德国半数以上企业都与大学开展知识与技术转让合作，而英国和法国分别只有1/3和1/4。德国平均每100家企业与大学建立200多个合作关系，尤其是在化工与医药等技术密集型领域。根据德国科学界捐助人联合会的调查统计结果：委托课题合作占企业对大学科研投入的44%左右；合作课题研究占企业对大学的投入达27%；基金教席占9%；研究所合作占6%；企业的其他资金支持，包括捐赠、专利、许可证等占14%。企业对大学教学与人才培养的投入与其对科研的投入规模基本相当。2010年经济界为人才培养投入近22亿欧元，其中，为学生就投入15.4亿欧元，最大投入是在“二元制”职业教育领域，为6.75亿欧元，实习投入高达5.35亿欧元，其他活动还包括支持员工深造进修，发放奖学金，为大学提供资金，设立基金教席，提供实物或服务捐助等。

现代大学制度发展200多年来，德国是欧美发达国家中政治变革最为深刻、影响最为深远的国家，德国现代大学制度也随之经历了类似“过山车”般的变迁。从为世界各国所尊崇的早期现代大学制度到现行的且仍处于变革之中的大学制度，德

国的政治变局对大学制度的改革有着直接而显著的影响。但值得注意的是，尽管经历了极端恶劣的纳粹政治破坏和国家分裂，但德国早期的现代大学制度的基本精神，包括学术自由和自治等并没有被遗弃，仍然对德国高等教育发展发挥着重要作用。

## 二、现代大学制度的国家特色

从美、英、法、德等国现代大学制度的建立与演变过程看，我们没有发现两种完全相同的国家模式，尽管从不同国家现代大学制度变革可以看到某些移植或借鉴的情况，但不同国家的现代大学制度都表现出鲜明的国家特色。从四国现代大学制度的内容看，国家特色与共性特征并非是不兼容，国家特色包含了共性特征，二者共同构成一个国家现代大学制度的基本表征。在高等教育研究中，人们往往比较重视现代大学制度的共性特征，这是非常必要的。但与此同时，也不能忽视国家特色，因为如果只有共性特征，就只有抽象的现代大学制度要求，没有国家特色，不可能有具体的现代大学制度。从四国现代大学制度的建立和变革过程看，国家特色主要表现在以下四个方面。

1. 国家的大学文化传统塑造了现代大学制度的底色。世界各国现代大学制度建设的起始时间有先有后，不是同步开始的，不论先发还是后发，各国现代大学制度往往都是在其原有大学文化传统的基础上发展起来的，没有哪一个国家是完全新设计一套现代大学制度然后去全面或分步骤实施建设。德国柏林大学虽然是全新创建的，其制度也是新的，但如果没有18世纪后期哈勒大学、哥廷根大学、耶拿大学等做的开创性的现代大学制度实践，便很难说洪堡、费希特等人在创立柏林大学时会有现代大学的思想基础。英国现代大学制度则是在中世纪古典大学文化的摇篮中孕育出来的，甚至在现代大学制度发展成熟之后仍吸收了很多古典大学制度的思想，保留了很多古典大学制度的形式。法国在现代大学制度建设中，曾试图将古典大学制度一笔勾销，而代之以全新的大学制度形式，但毕竟法国拥有深厚的古典大学文化传统，非但新的大学制度不能完全抛弃已有的大学文化传统，而且被禁绝的巴

黎大学后来也适时复办，将原有的一套文化传统重拾回来，融入新的大学制度之中，完善了法国现代大学制度体系。20世纪60年代巴黎大学解体，在原巴黎大学基础上一批新大学兴办起来，这是后话。美国大学的历史早于国家的历史，在美国现代大学制度得到发展之时，美国已经形成自身的大学文化。尽管这时的美国大学文化还很难与其他几个国家相提并论，但美国现代大学制度并没有轻视自身的文化传统，哈佛大学、耶鲁大学等在其文化传统上开始了现代化的探索，并成功地将传统文化与现代制度有机结合起来，在国际和国内风云际会之中攀上了世界现代大学之巅。由此可见，一个国家建设现代大学制度不是完全推倒重来，而是在已有的基础上植入新的制度元素，不断加以培育和完善，逐步构建一个比较完整的现代大学制度体系。

2. 国家政治制度及其变化对现代大学制度有着不可忽视的影响。现代大学是社会主要的组织单元之一，20世纪中期以来，随着高等教育发展逐步进入大众化和普及化，加之科技进步对社会大生产的影响越来越大，大学的社会地位愈显重要，大学办学与发展成为国家政治、经济和文化科技发展的动力之源，国家不能不将大学纳入政府施政的范畴，这样一来，国家政治制度及其变化无不影响现代大学制度及其变迁。国家政治的影响有积极的部分，也有消极的部分。政府向大学提供财政经费支持，建立财政拨款及调控制度，无疑是积极的。不难想象，如果没有20世纪各国政府建立常态化的大学拨款制度，且不断增加拨款数量，就不可能有各国大学的繁荣发展。国家政治制度对现代大学制度的影响是直接的，法国实行中央集权的政治体制，其现代大学制度也具有中央集权的特点；美国实行地方分权体制，教育是州政府施政范畴，所以，联邦政府不拥有直接举办和调控大学的权力，州政府成为公立大学的举办者和调控者。英国虽然实行君主立宪政治体制，但二战以来形成的“首相民主制”影响广泛，撒切尔夫人担任首相期间，削减对大学的拨款，加强对大学拨款的指导，鼓励大学创新发展，对英国大学产生了深刻的影响。德国在二战后

的分治期间，两德不同的政治制度影响了各自所属大学的发展，两德统一后，在统一的联邦体制下，联邦政府和各州政府在法律许可范围支持大学发展，且不断扩大大学自治范围。政治体制的变化对各国现代大学制度的影响也是显而易见的，除了上述案例之外，德国纳粹政治体制对德国现代大学制度的破坏几乎窒息了德国大学的生命。在美国，20世纪50年代爆发“红色恐怖”，政府强令大学教授进行忠诚宣誓，严重侵犯了大学和大学教授的学术自由权利；60年代兴起的社会民主运动改变了美国大学的治理结构，大学生作为利益攸关方成为大学各种委员会的成员。现代政治及其制度是不断变化的，对现代大学制度的影响是持续不断的。可以想见，各国未来政治制度的变化还将引发现代大学制度的新发展。

3. 现代大学制度随着国家高等教育的发展而发展。在影响现代大学制度的主要因素中，大学文化传统和国家政治体制往往可以看成是现代大学之外的因素。需要指出的是，这里所说的大学文化传统是指现代大学产生以前的，而不是指现代大学出现以后的，所以，我们将其看作是外部要素。若从内部而言，高等教育发展的影响是比较突出的。20世纪中期以前，除美国外，其他所有国家高等教育发展都处于精英阶段，因此现代大学制度也表现为精英化的制度，比如，为社会精英阶层服务，招收来自社会贵族阶层的子弟，提供精英化的教育；大学建制比较单纯，类型单一且数量很少；大学内部结构简单，管理也不复杂；外部关系单一，大学主要关注自身内部事务，等等。20世纪中期以后，尤其是70年代以来，众多发达国家高等教育实现了大众化发展，开始向普及化迈进，为了适应各国高等教育发展的重大变化，各国现代大学制度从内外两个方面进行深刻的变革。就外部而言，大学与政府的关系进入了持续不断的调整期，美国从60年代初期开始，各州政府不断调整自身的高等教育政策，改善大学布局结构，完善大学资助政策，激励大学自主办学，加强对大学的行政问责；法国政府持续扩大大学办学自主权，兴办新型大学，为更多高等教

育受众提供受教育机会；英国政府采取积极的支持政策，鼓励高等教育发展，以缩小与其他发达国家高等教育发展的差距。就内部而言，除少数大学保留小规模、精英化的建制外，其他大学都走向大规模、平民化，大学在校生的平均规模不断扩大，各国都出现了大批万人大学乃至数万人的大学，生源的多样化导致大学教育功能越来越多样化，与精英化的人才培养制度相比，服务大众的个性化、多样化的教育教学制度建立起来了。大规模、多样化大学的发展也带来其内部结构的复杂化，学科专业设置越来越多，教学院系数量不断增加，师资队伍越来越庞大，运行机制和治理机制也越来越民主化。此外，与精英化高等教育的学术导向不同，大众化、普及化高等教育的社会导向使各国现代大学制度越来越注重调节大学与社会之间的关系。

4. 社会需求是现代大学制度发展的动力之源。可以说，19世纪的现代大学制度是科学导向的，20世纪以来的现代大学制度是社会导向的。大学最初的出现可能并非源于社会需要，“闲怡的好奇”比较好地描绘了大学中的人们为什么要聚到一起和为什么能聚到一起。德国现代大学的创建固然有国家需要的因素在其中，但其办学仍是源于学者们对学问和科学的喜爱与追求。从这个意义上说，不论是古典大学还是早期的现代大学，都不是为了满足特定的社会需求而创建或办学的。所以，古典大学制度和早期的现代大学制度与社会需求的关系都不是直接的。美国历来奉行实用主义，19世纪中后期美国的实用主义促成了大学制度建设的转向。《赠地法案》的颁布和实施将现代大学制度与社会需求关联起来，开创了现代大学直接服务工业和农业生产、提高农业生产科技水平的先例，使高等教育直接服务于社会需求。显然，这一高等教育价值观与早期现代大学的教育价值观是完全不同的，与之相适应的制度创新丰富了现代大学制度的内涵与形式。在两次世界大战中，美英诸国大学响应战时需要，服务国防科技和军事工业，建立了相应的工作机制，不但拓展了现代大学的服务范围，而且发展了现代大学制度。战后大学办学的新发展，包括大

学与工业生产和科技进步联系的加强、培养技术技能型人才等，将大学置身于社会全空间，服务于社会各行各业，与社会实现了无缝对接。大学科技园的创建、应用型大学的创办、产学研用一体化等都是现代大学制度适应社会需要的结果，这些制度保证了大学办学能够满足社会需求，为社会各行各业培养技术技能型人才，为生产水平提高提供科技支持。在这一大潮中，因各自发展程度和大学认知先后，美、英、法、德等国现代大学制度的建设有先有后，既不是在一个起跑线上发力，各国建设的成效也各不相同。在经济全球化和国际互联网日益发达的今天，大学的跨国办学活动越来越活跃，国际合作办学、跨国校区或分校、虚拟大学或云课堂等的发展，更充实了现代大学制度的内涵，增强了现代大学制度的时代适应性。显然，美国是这一变革的引领者，法国和德国虽然也在国际合作办学、扩大国际学生招生政策和制度建设方面进行了诸多努力，尤其是在博洛尼亚进程和欧洲高等教育区建设方面的成就显著，但由于语言通用性的限制，略输美、英等国。大众化、普及化时代的高等教育已经成为各国民众和整个社会不可或缺且受到高度关注的事业，公众和社会舆论对大学办学的要求往往通过批评、评价、认证、排名等来反映，社会问责制度的建立使现代大学制度能够敏锐地捕捉社会需求及其变化。尽管在各国现代大学制度的发展中，社会问责制度具有普遍性，但由于美、英、法、德等国国情的差异，各国社会问责制度的形式和要求存在明显的不同。

上述特点主要是从美、英、法、德等国现代大学制度归纳出来的。这几个国家都属于西方文化体系，就文化的互通性而言，这些国家之间比世界其他区域国家之间更相容，但这些国家特色是否适用于其他区域的国家还有待做相关的具体研究。

**（别敦荣，厦门大学高等教育发展研究中心主任，高等教育质量建设协同创新中心研究员，教育研究院副院长、教授，福建厦门 361005）**

**（原文刊载于《中国高教研究》2017年第5期）**

# 权责 程序 透明 监控 问责

## ——高校内部权力运行制约与监督机制

张德祥 韩梦洁

### 一、研究的缘起

完善高校内部权力运行制约与监督机制，是推进高校治理体系现代化的重要手段，也是建设现代大学制度的重要内容。改革开放以来，随着我国高等教育的不断改革与发展，包括学校领导体制的变革、院系党政联席会议制度以及民主管理制度的确立等，高校内部治理体系逐步完善。然而，在高等教育全球化、市场化和信息化的挑战下，高校内外部环境变得越来越复杂多样，充满着各种不确定性、挑战与危机，对于高校内部权力运行产生强烈的冲击；另一方面，在我国深化体制改革和权力下放的进程中，高校的办学自主权不断增加，各种权力主体拥有越来越多的权力，也面临越来越多的诱惑与考验。因此，“高校内部自我约束机制是很必要的，确保每种权力恰到好处地发挥作用”。一旦权力得不到有效的制约和监督，很容易导致权力的腐败与滥用。近年来，我国高校权力腐败问题频繁出现，涉及招生、基建、人事、财务、后勤等领域，严重破坏了学术殿堂的正常运行与声誉，也让国家和社会蒙受很大损失。归根结底，这些问题是由于高校缺乏科学合理的权力制约与监督机制，从而使权力风险未得到有效的防御。

### 二、权力运行制约与监督机制的五大要素

权力是社会学的核心概念。关于权力的界定，众说纷纭。但普遍的观点认为，权力是根据自己的意愿去影响他人行为的能力。可以说，权力是一个动态的概念，包括权力主体、权力目标、权力客体以及权力结果。权力的行使，只有在运行之中才能够发挥作用。通常来说，权力是以组织系统及其辅助设施为载体的，表现为一种控制力、支配力和强制力。在这里，主要是指公权力，即意味着公共资源的配置、公共事务的决策以及指使他人行为的一种力量。这种力量是基于“名分、资格和正当性条件之下的”，容易使“权力相对人而产生客

观上的心理认可、情感依赖和行为自觉”。权力是以人为载体的，因而具有内在的扩张本性。“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的经验。有权力的人往往使用权力一直到遇有界限的地方才休止”。如果权力主体违背了道德良知，通过权力寻租来谋取与个人相关的不正当利益和资源，那么就产生了权力腐败。为规避权力风险，就要对权力运行进行严密的制约与监督。要保证权力运行制约与监督的有效性和可靠性，就必须建立行之有效的权力运行制约与监督机制。

遗憾的是，当前的权力理论并未有一套现成的可操作性的权力运行制约与监督机制，在现实中也很难自然而然地形成一套这样的机制。机制是一个结构化、系统化的概念。按照机制原理，权力运行制约与监督机制应该是指其构成要素及相互关系、协调发挥作用的过程和方式。基于一般理论与对现实的理性思考，我们提出权力运行制约与监督机制的五大要素，即权责、程序、透明、监控、问责。接下来，我们将从理论分析的角度来阐释这五个要素的基本内涵与功能。

#### （一）权责

权责，即权力和责任。权责是权力运行制约与监督机制的首位要素，是权力运行制约与监督过程的逻辑起点。无论在管理学，还是在法学或政治学中，权力与责任都是两个对应的重要概念。两者是相伴而生的，只要有权力的地方，就一定要有责任。权责包括两个方面的内涵，即：权责要明确、权责要对等。

1. 权责要明确。权力运行制约的前提是分权，其核心是不同权力之间的制衡。没有分权，就没有制约；没有权力之间的平衡，权力制约也难以落实到位。由于权力的多重属性，决定了权力类型的复杂多样，通常可分为政治权力、经济权力、社会权力和宗教权力等。通常来说，西方国家习惯于从宏

观的角度，强调国家制度上立法权、行政权和司法权的“三权分立”，那么它们相应地承载着立法责任、行政责任以及司法责任。相对而言，我国往往从微观的角度，注重管理中决策权、执行权、监督权的“三权分工”，这就意味着权力的决策责任、执行责任以及监督责任也跟随其后。然而，在实践中常常发生“有权无责”“揽权推责”，以及“逃责”“避责”等。因而，可将决策或者执行某项公共事务的权责划分为几个不同的程序或环节，分别交给处于不同岗位的人或机关依次分担，以保障权力的行使不为某方的意愿和利益所左右。由此，无论在时间上还是空间上，权力在运行过程中都会形成一个彼此牵制、相互制约与监督的权责网络。

2. 权责要对等。有什么样的权力，就伴随什么样的责任；拥有多大的权力，就伴随多大的责任。依据社会契约论，公共权力是经由权利让渡而来。当人们将权利委托掌权者时，既赋予代理行使的权力，也赋予其对等的责任，即保障民主权利，维护公共利益。无论科层化的现代组织、官僚式的政府部门、抑或松散的学术机构，都存在由诸多权力所构成的权力金字塔，位于权力顶端的领导者与位于底层的普通人员，显然拥有不同程度和性质的权力，那么也就担负相应的责任。作为领导者，掌握着资源配置和重大决策的仲裁权，因而权力风险更大。责任可分为积极的责任和消极的责任。当掌权者把责任看作行使权力而应承担的义务，并将责任（responsibility）置于自觉行动中时，就实现责任对于规范权力运行的积极功能。对于不履行积极责任者，有必要将受到惩罚的义务性的规定附着于权力之上，这种规定即消极的责任（accountability）。这是防止权力偏离公共利益导向的保障，也是维系权责的基本要求和行为底线。

## （二）程序

程序是权力运行制约与监督机制的第二位要素。从词源上来看：程，即规矩、法式；序，即次序、秩序。这里的程序是指掌权者在行使权力的过程中，要遵循已规定好的原则、步骤、方式、方法等规矩和秩序，确保权力运行制约与监督。追根溯源，程序是一个法学概念，其他学科领域较少提及。从法学的角度来看，程序主要体现为“按照一

定的顺序、方式和手续来做出决定的相互关系”。按照这种标准和条件整理争论点，仲裁者需要公平地听取各方意见，在使当事人可以理解或认可的情况下做出决定。著名的罗伯特规则是一部包罗万象的议事程序，仅关于动议的程序，就包括主动议、附属动议、优先动议、偶发动议、再议类动议等诸多种类。如孙中山先生所指出，民权初步始于程序。在组织和会议的运营中应该确立这样的信念：程序正义优先于结果正义。事实上，组织的治理是要把美好的愿景落实为切实的行动，在这个过程中，充分探讨、凝聚共识有时候比效率更重要。《权利法案》的大多数规定都是程序性条款，这一事实绝不是无意义的，正是程序决定了法治与恣意的人治之间的基本区别。因此，把权力行使的价值问题转化为程序问题，是规避权力自由裁量权过大风险的明智选择。

程序正当是权力运行制约与监督的重要途径。程序正当，才能规范。任何权力的行使都应当遵从正当的程序规则，否则权力的自我扩张属性将导致权力运行陷入混乱无序的泥潭。许多腐败和风险常常是由于权力在运行过程中出现的无序和失序，权力没有按应有程序运行而产生的后果。没有规范，何谈正当？如果不经过正当的程序，那么其权力的行使不仅没有法律效力，而且是违法的，要承担相应的法律责任。权力制约强调通过制度化的程序和规则对权力的行使设定边界，并划定权力主体之间的权力分工和职责分配，其首要原则就是对正当程序的遵循。在价值多元的时代，通过程序的设置使不同的价值与利益要求达成共识，并藉此做出政治决策，不失为处理政治决策成本与决策风险负担两者矛盾的一种恰当的方法。为确保权力沿着正确的轨道运行，必须要制定科学而严密的权力运行程序——不仅包括权力运行制约的程序，而且还包括权力运行监督的程序。

## （三）透明

所谓透明，本义是物体能透过光线，比喻公开、不隐藏。这里的透明，是指信息公开，确保“权力在阳光下运行”。一方面，透明是确保公民的知情权。知情权是公民的一项基本权利，其隐含的前提是公共行为要透明，这样才有助于公共利益



的实现。由于监督者与被监督的权力主体之间不存在职能的重叠，而是外在于权力行使的过程，那么监督权的行使必然需要以相关的信息透明为基础。另一方面，透明是确保公民的监督权。监督权是公民的一项基本权力，公民有监督一切国家机关及其工作人员公务活动的权利。如果权力运行在黑箱中操作，那么很容易滋生大量隐蔽的权力寻租行为，直到造成重大损失时才能拉起风险的警报。因此，只有通过权力行使的信息公开、阳光运行，才能维护权力委托者对公共事务决策过程的知情权，进而确保民主监督路径的通畅。

透明公开是权力运行制约与监督的重要手段。信息的缺乏，制造人为的稀缺性，从而导致权力寻租。借用斯蒂格利茨的论断，信息隐秘存在两种原因：其一，是掌权者可“免于因犯相应的错误或过失而被提起诉讼”，因为信息透明度低而导致公众无从了解掌权者是否有所作为、恪尽职守。其二，是“保密给予特殊利益集团施加更多影响力和控制力的机会”，表现为赤裸裸的腐败与贿赂。信息公开、阳光操作，对于掌权者来说，约束其遵从程序、正当行使权力；对公民来说，便于公民积极参与公共治理，并对权力运行进行有效监督，这是对掌权者的一种规约与鞭策。

#### （四）监控

所谓监控，就是监督与控制，即是指对权力运行的综合监督，以及对权力运行的内部控制。

1. 监督总体上包括党内监督、民主监督、法律监督和舆论监督在内的多主体、多方式监督。从监督主体看，可分为内部监督、外部监督以及自我监督。首先，内部监督是指组织内部的纪委、监察、审计等专门机构对于权力运行的监督。他们拥有法定的权力，观察掌权者是否忠实于授权的目的，及时发现和纠正其在行使权力过程中的越轨行为。其次，外部监督包括上级党政领导的监督，如巡视、督察等，也包括基于信息公开的民主监督，可采用媒体、网络、舆论等手段。最后，要强化自我监督。纪委监察机关通常采取随机抽查、明察暗访、专项整治等方式展开，从而使监控具有可选择性、可规避性。此外，监督活动应该覆盖权力运行的全过程，这样才能够通过事先的风险识别、事前的风

险评测、事中的风险监测以及事后的风险查处，以规避权力风险造成更大程度上的损失与后果。

2. 内部控制是权力运行制约与监督的重要保障。作为一种新兴的管理理念，内部控制是指“为经营的效率效果、财务报告的可靠性、相关法规的遵循性等目标的实现而提供合理保证的过程”。1992年，美国反欺诈财务委员会的发起组织委员会（The Committee of Sponsoring Organizations, COSO）发布的《内部控制——整合框架》报告，成为企业公司、政府机构以及非营利性组织内部控制的纲领性文件。在该框架中，COSO提出内部控制的五大要素，即控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控。风险管理是内部控制的实现手段和保障机制，在2003年的《企业风险管理——整合框架》中，提出风险管理框架的八大要素，即内部环境、目标制定、事项识别、风险评估、风险应对、控制活动、信息和沟通、监控。由此可见，监控是内部控制与风险管理的重要环节。在2013年的内部控制框架中，COSO强调监控的两个基本原则：选择、开展、执行持续评估和个别评价，以确定内部控制各要素是否存在并运行；评估内部控制的缺陷，及时与负责纠正的各方沟通，适时向高管层和董事会报告。将其援引到高校组织，内部控制通过严密的框架，确保高校内部权力得到有效的制约与监督。

#### （五）问责

问责，意即对行为做出解释并承担责任。当权力被赋予之时，对等的责任相伴而生。那么，程序是否正当？信息是否透明？监控是否到位？问责要对这些问题做出回答。问责，包括三个方面的内涵：其一，作为一个政治学概念，问责与权力及权力的合法性密不可分。其二，问责包含一种责任关系，即权力的代理方有责任就其权力的行使如何，向权力委托方做出解释和交代。其三，问责是一种震慑和惩戒。如果权责行使出现问题，根据情节轻重，则会采取“包括辞职、罚款、民事赔偿、纪律惩处、正式的司法审判以及公开性的、引发媒体关注的议会或法院的听证等”的问责手段。

问责是权力运行制约与监督的启动装置。通过问责对权力对等的责任进行追究乃至“终身追

究”，才能对回避责任的权力主体起到震慑作用。

“腐败是在公共官员拥有广泛权力，极少问责而激励制度不正当或者对其问责的监管形式不正规的情况下发生的”。如果权力腐败得不到惩罚、正义得不到彰显，那么必然导致权力腐败的进一步恶化。问责机制不仅要强化对权力行使主体的问责，即针对权力运行中权责对等与程序正当的权力制约；而且还要“强化监督执纪问责”，即针对权力运行中信息透明与监控活动的权力监督。实施切实可行的责任追究机制，引发与权力运行制约与监督中权责、程序、透明、监控的联动。

有关运行机制的考察是一个综合的过程，也就是把对各个部分的分析、研究的结果综合成有机的整体来研究其整体的性能。通过上文的分析，可以发现“权责、程序、透明、监控、问责”五大要素各自包含着丰富的内容，在权力运行之中发挥着相

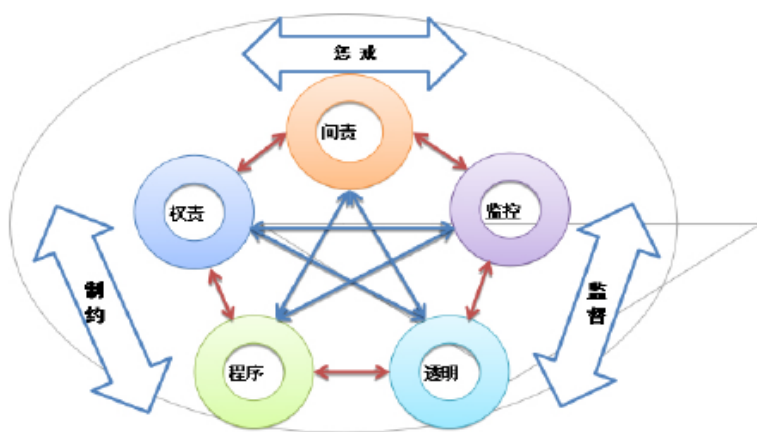


图1 权力运行制约与监督机制要素图

对独立的作用，但同时又是彼此关联、环环相扣、相互耦合、集群联动的，从而形成科学而严密的权力运行制约与监督机制（见图1）。事实上，这五大要素正是权力制约权力、制度制约权力、民主制约权力的具体体现。

### 三、高校内部权力运行制约与监督机制模型

高校内部权力运行制约与监督机制是以高校内部权力治理结构为载体的。不同于科层化的企业，也不同于官僚化的政府，高校内部是一个以党委权力、行政权力、学术权力为核心的多元权力系统结构。这些不同的权力拥有各自的价值观和

利益追求，基于不同的权力哲学与权力运行逻辑，彼此之间不可避免地存在冲突与协调。高校的权力主要是在两个场域中运行，其一是体现在学校层级；其二是体现在重大事务流之中。相应而言，高校权力运行的制约与监督也主要在这两个权力场域中，或者说，权力运行的制约与监督机制主要在这两个场域中发挥作用。由于高校内部治理结构处于一种松散结合的非政府状态，高校的三大权力主要分布于其内部的学校层级、职能部门、院系层级以及五大事务流之中，如何保证不同层级和部门之间权力的分配与协调，无疑增添了高校内部权力运行制约与监督的复杂性。而且，高校内部权力运行的重大事务流，诸如干部人事、招生工作、基础建设、物资采购、科研经费等，是最容易出现权力腐败问题的关键风险领域。基于此，可构建一个三维立方体的高校内部权力运行制约与监督机制“3-5-3-5”示意图，即“三权力-五要素-三层级-五大事务流”模型。（见图2）

#### （一）高校内部三大权力的机制规约

我国高校内部权力运行制约与监督机制是基于“党委领导下的校长负责制”，同时遵循学术自治与学术自由的内在逻辑。其中，党委权力是以常委会为最高权力机构的权力系统，其权责是执行党的路线方针政策，坚持社会主义办学方向，领导思想政治工作与德育工作，参与讨论学校相关的重大事务等。行政权力是以校长为首的科层制行政系统中执行管理职能的一种权力，负责高

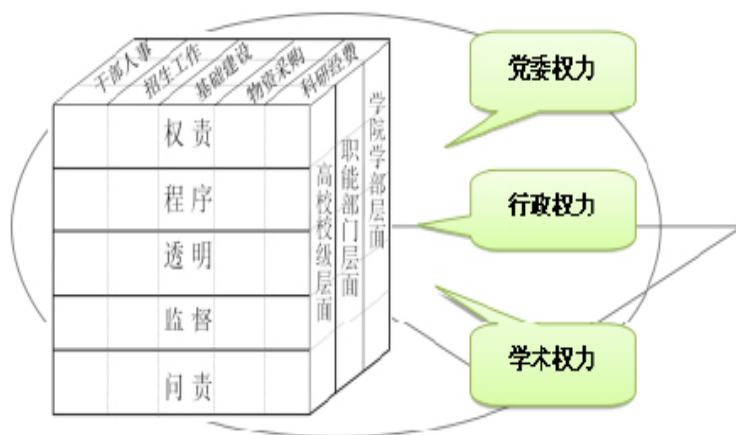


图2 高校内部权力运行制约与监督机制模型

校内部的招生就业、教学活动、财务管理、基础建设等事务，从而保障高校内部行政事务的正常运行。学术权力是高校作为学术机构而内生的一种权力。依据“知识即权力”的原则，在高校的学者共同体之中，教师与学生因其掌握的专门知识和高深学问而掌握处理学术事务的权力。除此之外，高校内部治理还体现校友等其他利益相关者的权力。因此，高校内部是以党委、行政、学术为核心的多元权力结构。

无论高校内部的党委权力、行政权力、抑或学术权力等，都要受到基于“权责、程序、透明、监控、问责”五要素的机制规约。在权责方面，这三种权力相互制约，彼此明确各自的权责边界，并承担相应的责任，避免权力的随意侵犯或僭越，诸如高校内普遍出现党委与行政、党委书记与校长的边界模糊，存在大学权力行政化、学术权力被弱化或缺位等问题。在程序方面，这三种权力都应依据合法的程序，保证权力严格按照正当的规章制度行使，避免人情关系的干扰以及权力寻租等问题的出现。在透明方面，这三大权力要确保信息透明，在阳光下运行。在监督方面，这三大权力的行使要接受多主体多方式的监督，遵从严密的内部控制框架。在问责方面，对于这三种权力的问题，必须严格实施责任追究机制，保持对各种权力腐败问题的零容忍，加强问责的惩戒和警示功能，保障高校内部权力运行制约与监督的良性机制。

## （二）高校内部三个层级的机制规约

权力总是在一定的场域中运行。校级层面、院系级层面、职能部门层面是高校权力运行的重要场域，是权力运行制约与监督的重要领域。高校内部权力运行制约与监督机制是以三个层级权力结构为载体的。在学校的最高层级上，党委会是高校的领导核心与决策机构，而校长办公会是决定校内行政事务的最高机构。学术委员会则是校内最高的学术机构，行使着学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权。依据2014年的《高等学校学术委员会规程》，教育部要求高校健全以学术委员会为核心的学术管理体系与组织架构。在职能部门层次，包括不同行政事务的分支机构并负责执行职能，如招生处、教务处、学生处、财务处等，它们通常是由若

干位副校长牵头负责。由于行政功能的特殊性，有的必须要求专业化能力，如审计、财会等。在院系层级，同校级一样存在着三大权力。院系级的党组织，是“通过党政联席会议，讨论和决定本单位的重要事项”。院系级的行政权力是由院长所承担，承担着教学、科研及社会服务的组织管理工作，统筹与协调各个系所机构。由于高校“底部沉重”的特性，院系是学术权力的重要阵地，这里聚集了大批专注于教学和科研的学术人员，其核心工作就是从事各种学术活动。

在高校内部的三个层级，存在不同类型和不同等级权力交错的权力场域，这就要求各自按照权责、程序、透明、监控、问责的要求，遵从相应的权力运行制约与监督机制。通常而言，在学校层面上是以重大事务决策为核心的党委权力场域，职能部门是以决策事务执行为核心的行政权力场域，而院系层面上是聚焦于教学科研等活动的学术权力场域。然而，在现实的高校内部权力运行过程中，却往往出现权责的边界不清、程序规制疲软、信息透明度低、监控实效微弱、问责不到位等现象，为权力僭越、权力失范、权力滥用乃至权力腐败留下空间。事实上，组织的复杂性要求更加专业化的知识，出现专业化管理者的要求。同时，教师更侧重于专业领域导向而非机构管理导向。尤其，随着体制改革的深化，高校办学自主权下放到高校，而高校则进一步下放到二级院系层级。然而，随着权力愈大，风险愈大，权力运行制约与监督愈重要。

## （三）高校内部五大事务流的机制规约

高校内部权力运行制约与监督，聚集在以“干部人事、招生工作、基础建设、物资采购、科研经费”为主要场域的诸多事务流之中。在重大事务流中，从事务流的起点到终点，从决策到执行表现为一系列的权力运行过程和权力活动。职能部门只是重大事务流的重要节点，而重大事务流通常要经历学校的校级层面、院系级层面、职能部门。可以说，重大事务流中充满权力、资源、风险。因而，权力运行制约与监督机制要在重大事务流中发挥作用。在关于“三重一大”决策制度的《意见》中，教育部提出，凡“三重一大”事项必须经学校领导集体研究决定。通过对权力案件的调查分析，发现

所提到的五大事务流是高校内部权力问题最多的权力场域。在这五个重大事务流的权力场域中，权力不是仅由高校的职能部门所承载的，而是从高校的顶层决策机构，流经中层职能部门的重要关口，进而纵向贯穿到底层的院系级，甚至在职能部门和院系层级上横跨不同的部门或院系，从而形成一个纵横交错的复杂权力网络。

为提高我国高校内部风险防控能力，近年来我国开始从政府层面上大力推动高校实施风险管理，由教育部先后颁发了《教育部直属高校基本建设廉政风险防控手册》（2015）、“关于转发《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》的通知”以及《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》（2016）等。现阶段，我国高校内部控制主要聚焦于以经济活动为主线的风险防控，即是指“学校为实现办学目标，通过制定制度、实施措施和执行程序，对经济活动的风险进行防范和管控”。其目标是“保证学校经济活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整，有效防范舞弊和预防腐败，提高资源配置和使用效益”。然而，在我国高校内部以五大事务流为代表的高校内部权力场域，权力运行制约与监督的机制存在很大的差异。因此，重大事务流必须按照“权责、程序、透明、监控、问责”的要求，加强权力运行制约与监督的良性机制。

#### 四、结论与反思

基于上述的理性分析，并结合现实问题，本研究提出三个核心观点。

1. 五大要素及其联动构成权力运行制约与监督机制。没有行之有效的权力运行制约与监督机制，难有行之有效的权力制约与监督。本研究表明，权力制约与监督机制主要有“权责、程序、透明、监控、问责”五大核心要素。这五个要素环环相扣、彼此关联，从而形成一个科学的、严密的、有效的、可操作性的权力运行制约与监督机制。其中，权力制约集中体现在权责与程序，前者要求权力制衡，责任对等；后者要求权力规范，运行正当。权力监督则集中体现在透明与监控，前者要求信息公开、阳光运行；后者要求纪委监察、全程控制。而问责是对于权力运行制约与监督的后果进行责任追究，起到震慑惩戒的作用。

2. 高校内部权力运行制约与监督机制的“三权力-五要素-三层级-五大事务流”模型，即“3-5-3-5”模型。高校的权力运行制约与监督机制，主要围绕高校党委权力、行政权力、学术权力，主要在两大权力场域发挥作用，其一是三个组织治理层级，即高校的学校层级、职能部门、院系层级；其二是重大事务流，如干部人事、招生工作、基础建设、物资采购、科研经费等。具体而言：①高校内部是一个以党委权力、行政权力、学术权力为核心的多元权力结构。②无论高校内部的党委权力、行政权力、抑或是学术权力等，都要受到“权责、程序、透明、监控、问责”五个权力运行制约与监督要素的规约。③高校内部权力运行制约与监督机制是以高校内部治理结构为载体的，体现在三个组织治理层级，即高校的学校层级、职能部门、院系层级。④高校内部权力制约与监督机制，集中体现在以干部人事、招生工作、基础建设、物资采购、科研经费为核心的重大事务流为风险防控要点的权力场域，它们分布于高校内部的主要“人、事、物”关口，贯穿于高校的校级层面、职能部门以及院系层级，甚至横跨不同的行政机关与院系部门。

3. 完善我国高校内部权力制约与监督机制的有效途径，是以“党委领导下的校长负责制”为体制基础，以高等教育法规与大学章程为立法依据，大力推进高校内部权力的“五大建设”：①加强权责清单制度建设，划定不同权责范围的边界；②加强程序规则体系建设，规范权力运行的全过程；③加强信息透明公开建设，确保民主监督路径的畅通；④加强内部监控制度建设，保障权力运行沿着正确的轨道；⑤加强问责追究机制建设，推动权力运行制约与监督机制之五大要素的耦合联动。由此，完善高校内部权力运行制约与监督的良性机制，从而有效规避高校内部权力风险，快速提升我国高校内部治理能力。

（张德祥，大连理工大学高等教育研究院院长、教授，辽宁大连 116024；韩梦洁，大连理工大学高等教育研究院副教授，辽宁大连 116024）

（原文刊载于《中国高教研究》2018年第1期）

# 现代大学治理形态及其变革趋势

李立国

## 一、关系主义视野下大学治理的特征

大学自治或自主性是大学治理的关键所在。但从大学治理的历史与现实看，不同国家、不同社会制度下，大学治理自主性的内涵与边界存在较大差异，并没有统一、一致的标准，大学治理的有效性取决于它与政府、市场、社会、知识之间的关联，大学本身无法自立于多种力量之外。所谓关系主义视角（relational perspective），强调世界是一个动态的过程，应从相互作用的过程中获得认同与定义，不同事物的相互作用是一个动态的不断展开的过程。关系主义视角强调的是一种嵌入性、情境性和动态性的机制。具体到大学治理，我们不能将大学自治或治理的自主性视为大学天然的禀赋或者是被给定的固化的某种本质，应将大学治理置于大学与政府、市场、社会、知识的关系中来理解，而不是将其建立在作为实体的高等教育机构的必然特质之上。大学治理的自主性不是基于与政府、市场、社会相互隔绝而具有的自主性，而恰恰是因为大学与多种力量之间建立了密切的关联机制，才带来了大学治理的自主特性，并促使大学形成了不同的治理实践。

“由于高等教育的历史发展是社会环境多种要素和复杂动力综合作用的结果，研究高等教育的历史变迁过程也需要一种整体的方法论和综合性的研究框架。”伯顿·克拉克提出了解释高等教育整体变迁的“三角模型”，即由国家权力、学术权力和市场三要素构成的三角动态系统。国家、市场与学术三种权力要素的不同组合与相互作用的动态机制导致不同国家或者同一国家在不同时期高等教育发展模式的形成，它已成为解释现代高等教育系统运行，特别是对各国高等教育体制进行比较时所使用的经典解释模型。

范富格特丰富和发展了伯顿·克拉克的“三角模型”。他认为政府在高等教育发展中起重要作用的同时又具有复杂性，区别了“起促进作用”的国家和“起干预作用”的国家这两种形式，使政府介入的结果、介入的方式与作用领域直接关联起来。范富格特还分析了市场在高等教育中的特殊作用，指出高等教育的“市场”具有双重作用。

史静寰从影响高等教育发展的最基本要素入

手，提出了知识、国家、社会、市场这四个影响高等教育的基本外部力量，四要素共同构成高等教育系统与之互动的生存环境。四种基本要素互动既是外部环境变化作用于高等教育系统的结果，也是高等教育系统自身不断完善其组织功能与系统活力，具有内在生命发展力的体现。

从已有研究文献来看，对于高等教育的整体发展与变迁，国内外学者给出了一些解释与分析框架，但对于这些外在基本要素是如何影响大学治理的，则没有进行相关探讨。无论从高等教育实践来看，还是从已有研究成果出发，政府（国家）、市场、社会、知识是影响高等教育发展的四种基本外部力量，同时也构成了制约大学治理的四种基本力量。但这四种基本力量以何种机制作用于大学治理，其作用机制是如何相互作用从而形成不同的治理实践的，则需要从理论与实践的视野和角度具体分析。而原有研究往往基于治理模式的视角对各种因素作了简单化和同质化的技术处理，从而遮蔽了大学治理实践中更为复杂和多元的互动机制。

治理形态概念的提出，或许能在相当程度上克服过往研究简单化和同质化的弊端。治理形态有别于治理模式，尽管两者都具有将治理实践体系化、系统化的特征。大学治理模式是大学治理理论化概括的理想类型，是对大学历史与现状的高度理性抽象。大学治理形态则是大学治理的具体实践方式，是大学治理模式在实践中多样化与丰富性的体现。应该说，普遍理性主义的研究立场和依靠抽象思辨的研究方法高度抽象出来的治理模式还不足以呈现丰富多彩的治理实践，而治理形态视角是运用治理理论分析治理实践并对之进行概括和总结，其本质特征是关注和考察治理实践的关联性和整体性，因而能够从无序和个性中发现有序和共性。现代大学的治理实践具有极大的开放性和丰富性，当大学舞台上呈现出多样化的治理实践时，试图分辨出它们属于何种治理模式并根据认定的治理模式来评判其治理行为可能是无效的，解析大学治理实践的路径应当从治理模式的辨析转向治理形态的探讨，由以理论为中心的“表层结构”转向以实践为中心的“深层结构”，唯此才能更好地分析大学治理实践的复杂性、多维性与丰富性。

由此，本研究拟将现代大学治理变革研究的中心议题聚焦于政府、市场、社会、知识这四种外部力量是以何种机制作用于大学治理并且相互作用从而形成各种不同的治理形态的。首先，本文对行政机制、市场机制、社会机制和知识机制的基本特征进行分析，并论述这四种机制相互作用而形成的大学治理框架；其次，分析各种治理机制、治理模式作用于大学内部的组织层面、财政层面、人事层面、学术层面、问责层面等不同领域而形成的各种具体治理形态；最后，对于现代大学治理形态的发展趋势进行分析。

## 二、行政、市场、社会与知识四种机制对于大学治理的作用

在影响现代大学发展的四种基本外部力量中，政府是主要的力量。不管何种制度与类型的国家，大学的发展与进步都离不开政府的作用。政府对于大学治理发挥作用的主要机制是行政机制，即通过命令、控制、管控、契约、规制等方式作用于大学，使政府意志得以贯彻执行。所谓规制是指以政府为代表的公共权力机构对社会机构依法施加的持续的管理与控制活动，是国家“强制权力”的运用，主要包括经济性规制和社会性规制两种形式。行政机制又可以称之为“等级治理”（hierarchical governance）、“官僚治理”（bureaucratic governance）、“依规治理”（rule-based governance）等，其作用于大学治理的主要形式为管理、秩序与等级。

市场对于高等教育的作用是高等教育系统多样化、高等教育大众化普及化时代的产物，从时间坐标看，是二战之后尤其是20世纪80年代之后。市场对于高等教育的作用机制体现在以下几个方面：一是大学作为资源依赖型组织和准公共产品性质的组织，其资源输入不能只依靠政府投入，还要从市场中获取；二是大学的产品生产与输出，如人才培养、科研成果转化、社会服务等都离不开市场的存在；三是现代大学竞争加剧，大学的声誉、排名与内部运行都借鉴了市场机制的竞争与绩效等因素。市场机制又被称为契约治理，其在高等教育治理中所嵌入的制度结构在不同国家和不同时期的大学治理中有所差异，但总体特征是竞争、绩效与自主。

现代大学由社会的边缘进入社会的中心，大学已不再是游离于社会之外的“象牙塔”，而是进入社会方方面面与各个角落的无所不在的组织机构，面对社会各方面的多样化需求，高等教育不可能置身事外，必须有所作为，高等教育不能因为强调自

主办学而放弃社会责任。2004年9月，联合国教科文组织欧洲高等教育中心发表的《关于欧洲高等教育伦理价值和原则的布加勒斯特宣言》宣称：“高等教育机构的自治，对于切实完成其历史任务，适应现代社会的挑战是至关重要的，但高等教育机构不应以此为借口规避对整个社会的责任，而须坚持不懈地去促进公共福利。”社会也不再漠视高等教育的存在与发展，而是对大学提出了自己的评价与看法，表达了自己的意愿与需求，甚至要求参与到大学治理中去，社会参与由此成为现代大学治理的重要维度。社会机制作用于大学治理的主要形式为需求、参与和监督。

知识是大学存在的基础，作为以生产、创新、传播与应用知识为主要职能的机构，知识在大学发展与治理中发挥着特殊的作用。正是由于大学是以知识和“高深学问”为纽带，使得大学治理不同于政府治理，也不同于企业治理，而是具有自身的特殊性，这种特殊性就体现为知识机制的自由、平等、权威在大学治理中的作用。知识观念与知识演进影响着大学治理，知识观念决定着哪些知识能够进入大学领地，知识演进决定着大学教学科研内容的变迁。如在“象牙塔”时代，形而上的知识占据主导，学者在大学治理中就处于统治地位，而随着知识生产模式II的兴起，实用知识在大学逐渐占有重要地位，社会参与大学治理就成为可能。20世纪80年代以来，知识服务社会的范围和性质发生了重大变化，即知识可以作为商品创造利润，教学科研人员走向了学术创业者，出现了所谓的“学术资本主义”。克拉克·科尔认为，今天的知识不仅是力量，也是金钱，这一特点比任何时代都要突出。知识机制作用于大学治理的主要形式为自由、民主与权威。

以上简要分析了行政机制、市场机制、社会机制、知识机制在大学治理中发挥作用的形式与各自的特征，但在现实世界中，这四种作用机制又具有相互嵌入性，任何大学治理都离不开四种治理机制的协同作用。现代大学的治理处于政府、市场、社会与知识四种基本外部力量共同影响的环境之中，受制于行政、市场、社会 and 知识四种外部机制的协同互动（如图1所示）。

## 三、现代大学治理形态的分析框架与实现方式

在政府、市场、社会、知识四种基本外部力量的作用下，现代大学形成了不同的治理模式，国内外学者大致将其归纳为以下四种。一是学术治理模

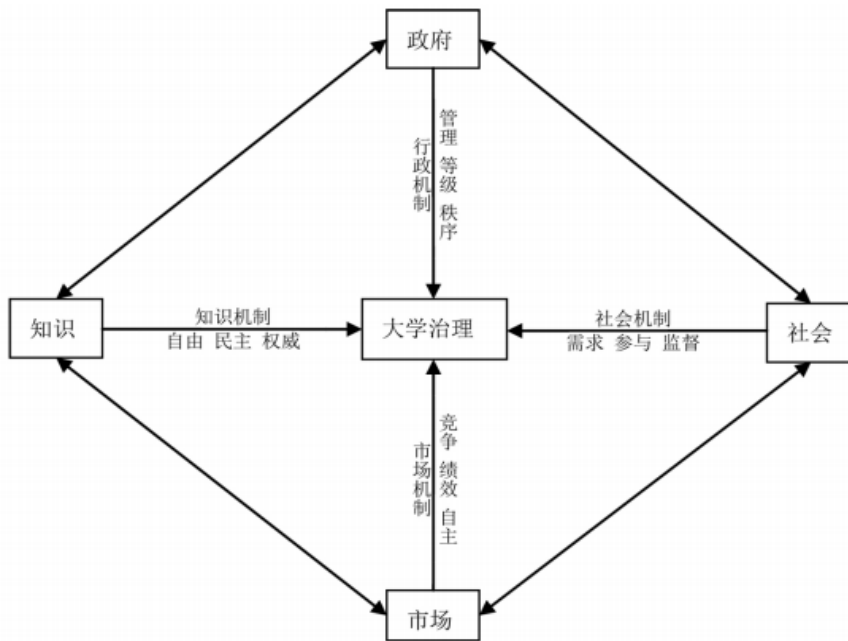


图1 四种外部机制作用下的现代大学治理

式，由美国学者马文·W·彼得森等人提出。学术治理亦称为同行治理，其基本特征是教授治校，权力来源是以知识与学术为基础的学术权威、学术能力与同行评价，权力类型是学术影响力，以知识与学术能力为基础的权威发挥重要的作用，权力基础为学术自主权与学术控制权，运行特点体现为分散化、民主与平等，组织决策是基于知识生产与传播以及以学术目标为主的决策形式，治理特点是民主、自由，对于不同观点采取辩论与讨论的方式。

二是科层治理模式，源于德国社会学家马克斯·韦伯，强调基于合法理性的授权，组织结构严密。其权力来源是组织的正式授权，权力类型是科层权力，权力基础强调遵循外部规范，服从和服务于上级需求与规划目标，运行特点是中心化、等级化、下级服从上级，组织决策是基于组织目标的理性决策，治理特点是行政权力与权威，对于不同观点采取说明与说服的方式，致力于问题解决，增强组织的一致性。

三是共同治理模式，也称政治治理模式，由鲍德里奇、萨兰奇克、佩弗克等学者提出并完善。自20世纪70年代以来，随着高等教育规模的扩大和大学本身的扩张，与大学事务相关的利益群体日益增加且对大学治理有着自己不同的利益诉求，共同治理开始流行开来。与科层治理认为大学治理属于封闭的组织决策不同，共同治理强调不同群体的利益诉求与表达，不同利益群体的相互协商与决策，当然，在一定情况下也会出现

某些强大的利益群体以强制性手段压制其他利益群体的情况。这种治理模式强调大学治理的开放性和协商、共治，其权力来源是机会与个人魅力，权力类型是利益群体的影响力与代表人物的作用，权力基础为协商与共享，运行特点是非中心化、相互结盟与相互合作，治理特点是利益主体的相互影响、相互妥协，在一定情况下会发生强制决策行为，对于不同意见各利益群体会采取自利行为以主导不同观点，在协商时增加自身的权力和影响力。

四是企业化治理模式。伯顿·克拉克曾提出创业型大学的概念，指出在国家紧缩财政预算并减少拨款的背景下，大学应采取企业化的治理方式，以加强与社会的合作，从市场中获取更多的资源。该治理模式强调外部力量参与大学治理的重要性，主张在校内建立强有力的核心行政领导，强调决策的有效性与高效率，有人称之为高等教育公司模式。其权力来源是正式组织的结构与授权，权力类型是基于量化评价和绩效管理的权力与权威，权力基础是强调内部规范，遵循单位内部顶层设计的规则，运行特点是中心化、自上而下的管理体制、扁平化管理，组织决策是基于管理者判断的决策，治理特点是评估与绩效主义，对于不同意见通过规则与强制而达成一致。

“在现代社会，权力中心正从大学内部转移到大学外部，从学术界转移到公共领域，从大学历史上的特权和豁免权地位转移到承担责任义务的地位。”现代大学治理日益受到行政机制、市场机制、社会机制和知识机制的影响，逐步形成了学术治理、科层治理、共同治理、企业化治理四种各具特色的治理模式。需要指出的是，四种治理模式在现代大学治理中都有所体现，具有相互嵌入性。具体到一所大学的治理，既可能同时具备上述四种治理模式所具有的不同特性，也可能是以一种或两种治理模式为主、其他治理模式为辅的形式，但难以找到一所大学就只对应一种治理模式的范例。这四种治理模式是大学治理理想类型的理论化及抽象化概括，在实践中很难找到某种纯粹而单一的大学治理模式。

学术治理、科层治理、共同治理与企业化治

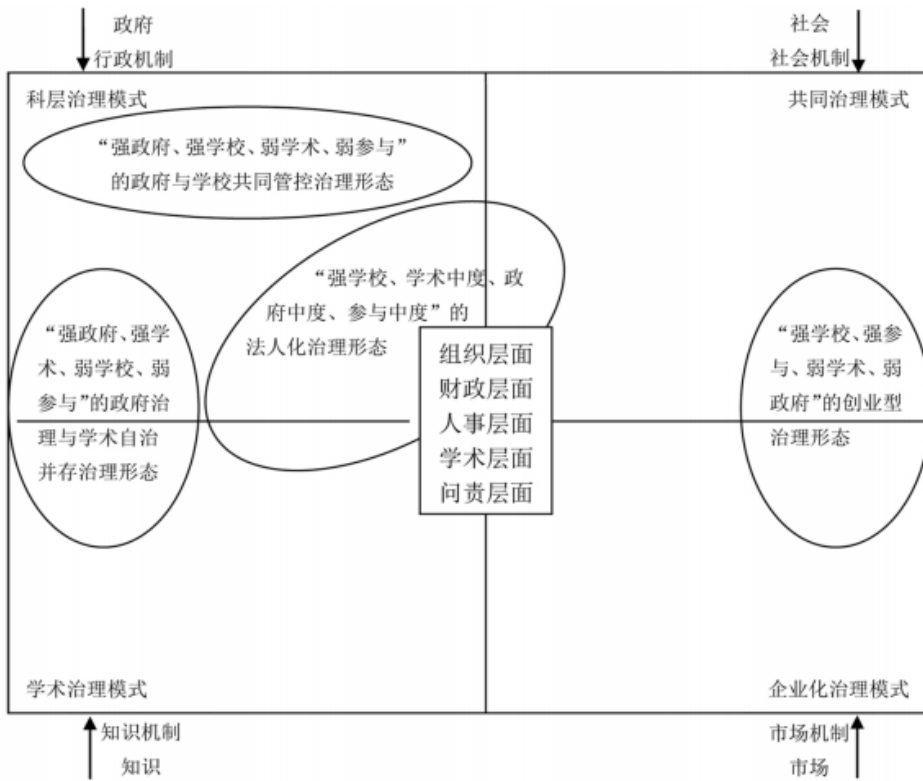


图2 诸种治理机制、治理模式相互作用下的现代大学治理形态

理四种治理模式与外部的行政机制、市场机制、社会机制及知识机制相互作用于大学内部的组织层面、财政层面、人事层面、学术层面、问责层面五个具体领域，形成“强政府、强学校、弱学术、弱参与”的政府与学校共同管控治理形态，“强政府、强学术、弱学校、弱参与”的政府治理与学术自治并存治理形态，“强学校、学术中度、政府中度、参与中度”的法人化治理形态，“强学校、强参与、弱学术、弱政府”的创业型治理形态四种具体大学治理形态（如图2所示）。

在现代大学治理形态中，反映大学内部组织层面、财政层面、人事层面、学术层面及问责层面五个领域所处状态的具体指标如下。

**组织层面：**（1）外部成员是否参与学校治理与决策。（2）外部成员如果参与治理和决策，他们是如何产生的，是学校自主推选产生还是由政府推选并报政府部门批准任命，抑或由政府直接任命产生。（3）校长的产生方式：教师选举产生；教师选举再报政府批准任命；由学校董事会或理事会选举并任命；政府直接任命。（4）是否实行“两院制”治理方式，即董事会或理事会负责行政与财政，学术委员会或教授委员会负责学术事务。

**财政层面：**（1）收入来源：政府预算拨款；政府合同收入；市场收入。（2）财政拨款的控制与支配权：学校对于财政拨款是否拥有自主支配

权，能否自主支配和使用财政资金，是否可以将不同开支项目的资金进行调整（可相互抵偿性），是否可以将上年度的财政结余转移至下年度继续使用（可转移性）。（3）学费标准确定的自主权：是政府确定还是由学校与政府共同确定，抑或由学校自主确定学费标准。（4）是否有市场收入。（5）是否可以进行银行贷款。（6）对于学校不动产，经政府授权学校是否可以出售。

**人事层面：**（1）学校是否可以自主聘用教师与管理人员。（2）学校是否可以自主确定教职员工的薪酬待遇。（3）教师是否

拥有国家公务员身份，亦即政策与法律对于大学教师的限定是否比一般劳动力市场更为严格一些。

（4）学校教师与管理岗位的人数、招聘与晋升是否受政府管控。

**学术层面：**（1）招生数量是学校自主决定还是由政府决定，抑或由学校与政府共同决定。

（2）学校是否有权自主选拔招收学生。（3）专业设置与学位项目是学校自主决定还是由政府批准。

（4）质量保障体系与标准是学校自定还是由政府负责监督。

**问责层面：**（1）政府问责：是自上而下的行政监督与考评还是合同约定与管制，抑或契约目标与合同约定。（2）社会问责：第三方评估。（3）学校内部监控与保障。

现代大学的四种治理形态的内涵与特点如表1所示。

现代大学的四种治理形态在各国高等教育实践中都有典型代表，政府与学校共同管控的治理形态存在于苏联和受苏联高等教育模式影响的国家和地区，政府治理与学术自治并存的治理形态存在于欧洲大陆的法国、德国、意大利、奥地利和亚洲的日本等国家和地区，法人化治理形态的典型代表是美国，创业型治理形态则存在于欧洲和美国的一些创业型大学中。不过，自20世纪80年代以来，政府与学校共同管控的治理形态和政府治理与学术自治并



表1 现代大学四种治理形态的内涵与特点

形态领域	“强政府、强学校、弱学术、弱参与”的政府与学校共同管控治理形态	“强政府、强学术、弱学校、弱参与”的政府治理与学术自治并存治理形态	“强学校、学术中度、政府中度、参与中度”的法人化治理形态	“强学校、强参与、弱学术、弱政府”的创业型治理形态
组织层面	外部力量不参与学校治理;校长由政府指派或任命;学校评议会在行政指导下落实学术事务	外部人士极少参与学校治理;校长由全体教师选举产生或选举产生后报政府批准任命;学校评议会负责学术事务,拥有极大的权力	外部人士参与学校治理,其由学校选举产生后报政府批准或者由政府直接任命;校长由学校董事会或理事会遴选并任命;实行“两院制”模式,即董事会或理事会负责行政与财政,评议会负责学术事务	外部人士参与学校治理,其由学校自主推举或任命;校长由学校董事会或理事会遴选并任命;实行“两院制”模式,即董事会或理事会负责行政与财政,评议会负责学术事务;校长为代表的行政团队拥有较大的权力
财政层面	收入来源为政府公共预算;经费使用与支配的自主权有限,不能进行相互抵偿和转移;政府确定学费标准;没有市场收入;不能进行银行贷款;无权处理学校不动产	收入来源为政府公共预算;教师拥有经费支配权,但自主性较低,不能进行相互抵偿和转移;政府确定学费标准;没有市场收入;不能进行银行贷款;无权处理学校不动产	收入来源为政府公共预算,政府合同收入和部分市场收入;拥有经费使用和支配权,可以进行相互抵偿和转移;政府与学校共同确定学费标准;拥有市场收入;可以进行银行贷款;经政府授权可以处理学校不动产	收入来源为政府合同收入和市场收入;拥有独立的经费使用和支配权;学校自主确定学费标准;可以进行银行贷款;经政府授权或董事会决定,可以处理学校不动产
人事层面	政府决定教师聘用与录用标准,教职工薪酬待遇,教师与职位的岗位、晋升名额与招聘程序;教师一般拥有国家公务员身份	教授决定教师录用标准、教职工薪酬待遇;教师与职位的晋升名额与招聘程序由政府批准,其中教师的招聘标准与晋升标准由教授会自行控制;教师一般拥有国家公务人员身份	教师与职工的招聘与晋升名额由学校与政府共同决定,以校长为首的行政团队负责主要人事工作;政府与学校共同决定教职工的薪酬待遇;教师不再拥有国家公务人员身份	学校决定教师与职位的晋升标准、招聘名额与招聘程序等;学校自主决定教师薪酬;教师不再拥有国家公务人员身份
学术层面	政府控制专业设置与学位项目;政府确定选拔标准与招生数量;政府建立质量保障体系	教授会决定专业设置与学位项目,并报政府有关部门批准;学校确立选拔标准,政府控制招生数量;政府建立质量保障体系	学校决定专业设置与学位项目;学校确定选拔标准与招生数量;政府和学校各自建立质量保障体系	学校自主决定专业设置与学位项目;学校确定选拔标准与招生数量;学校建立质量保障体系,并接受政府监督和第三方的评估
问责层面	政府问责;自上而下的监督与考核;社会问责;行政化协会、审计、认证;内部问责;学校内部规章制度	政府问责;自上而下的监督与考核;社会问责;行政化协会、审计、认证;内部问责;学校内部规章制度	政府问责;合同约定与管制;社会问责;第三方评估、审计、认证;内部问责;学校内部规章制度	政府问责;契约目标与合同约定;社会问责;评估、审计、认证;内部问责;学校内部规章制度

存的治理形态开始了较大幅度的改革,具有转向法人化治理形态的趋势。应该说,大学法人化自主治理是当今国际高等教育治理变革的主流,创业型治理仍然方兴未艾。

具体而言,政府与学校共同管控治理形态的实践在吉尔吉斯斯坦、土耳其等国家的高等教育现状中可见一斑,同时也可从中看出其向法人化治理转变的趋势。吉尔吉斯斯坦虽然已独立近30年,但由于长期受苏联模式的影响,高等教育治理仍然带有极大的官僚性和集权性,大学内部采用服从式的管理方式。《2015年吉尔吉斯斯坦社会经济发展规划》提出了今后的改革方向,其高等教育管理体系将由国家集权向国家-社会共同管理的方式转变,

再过渡到社会-国家的管理模式。土耳其尽管加入了欧盟确立的“博洛尼亚进程”,但其高等教育仍具有典型的政府管控性质,大学治理表现为政府行政职能的延伸,专业设置和学术管理均体现了管得过严和统得过死的特征。2008年以来,土耳其的高等教育治理开始了重大变革,以赋予大学更多的自主权,提升其参与高等教育改革的责任,未来还将成立独立的第三方质量认证机构,以增强大学利益相关者的参与度。

政府治理与学术自治并存治理形态的代表性国家如德国、法国、日本等,从

20世纪90年代以来也在不断进行改革,以增强校长为首的行政团队的权力,并通过建立由外部人士参加的董事会或理事会扩大学校治理的社会参与度。传统上,德国大学治理的特征是“两头重、中间轻”的哑铃型(也有叫沙漏型),即各州政府掌握学校财政和教师聘任权,对大学管理进行干预,教授以及教授主导的各级学术委员会掌握着大学的教学科研等学术事务,夹在中间的大学管理者对上对下均没有实质性的管理权和可施加影响的资源,只是发挥着协调作用。自1997年开始,德国进行了大学治理改革。一是在政府与大学之间签订契约式的目标协定并确立了总体预算与绩效拨款制度,建立由大学和政府共同确立发展目标的外部调控机制。

二是一些州通过立法赋予大学独立的法人地位，大学获得了自主聘任教授、自主设置专业等权力，大学内部设置了校长委员会、评议会和理事会等机构。法国大学的传统治理模式与德国类似。一是教育部主导的行政机构负责学校财政拨款和管理制度的规范；二是行会体制，即由各学校教授代表组成的“公共教育委员会”管理教师的任职资格、录用与工资待遇及教授职位设置等；三是教授负责教学科研等具体学术事务，校长为首的管理层权力很小。进入21世纪之后，法国大学治理模式进行了重大改革，扩大了以校长为首的管理层的权限，校长可以决定录用合同制的教学、科研和行政人员，教师的管理由“公共教育委员会”改为由教师遴选委员会负责，并且校长对任何录用都拥有否决权。改革削弱了大学教授的权力，扩大了校长的权限，弱化了政府的管控，权力向以校长为首的行政团队集中。日本大学法人化改革强化了校级行政管理权限，外部利益相关者也逐步参与到大学治理中来，大学内部学术人员特别是学部教授会在大学治理中的作用则被明显削弱。

作为法人化治理形态的典型代表，美国借鉴欧洲大陆和英国的大学法人制度，形成了由议会颁发特许状和由外部人士组成的董事会这种法人形式。大学董事会被认为是美国“高等教育治理结构的基础”，具有“决定性的制度权力”，其特殊使命是“确保大学或学院的历史将发挥作为通向未来的序幕和灵感的作用”。从大学与外部的关系看，美国大学具有“两头小、中间大”（联邦政府和教师权力小，校长权力大）的特征，也被称作橄榄球型；从内部治理看，具有“自上而下”，权力和责任关系明晰的组织特征；从大学外部看，具有“自下而上”的市场机制的特征。

创业型治理又称公司治理，是商业化模式在大学治理中的运用，主要目的在于提升管理的效率。在创业型治理形态中，董事会是大学的最高权力机构，董事会成员也有责任指导大学内部事务并确保大学能够正常运作。从英国华威大学的情况看，大学董事会还下设几个专业委员会，如财政委员会、基础设施建设委员会、审计委员会等，学校治理中的具体事务由这些委员会运作，委员会成员由外部人士和学校有关人士组成，在学校发展中起着非常重要的作用；以校长为首的管理团队使学校管理更直接、有效地运行，评议会是学校最高学术机构，但也以校长为核心。这样，创业型大学就在内部形成了以校长为核心的行政治理团队和学术治理机构，

确保了校长为首的核心团队管理的高效率和治理的高水平。

现代大学治理变迁改变了大学治理的主体、治理内容与治理方式，“谁在治”、“治什么”、“如何治”都在发生着深刻的变化。如何建立多样化和丰富性的治理形态以确保大学的学术组织特性与自主权利，是世界高等教育面临的深刻挑战。2009年，欧盟发布的《布拉格宣言：大学应对经济危机的纲要建议与欧洲高等教育长期发展路线图》明确指出：“只有加强现代大学自治，才能使大学更加灵活地提升教学、科研和知识转移等方面的卓越水平和创新能力，才能更好地适应不确定时代的社会制度。”通过对四种基本内部治理模式（学术治理、科层治理、共同治理及企业化治理）与四种外部影响机制（行政机制、市场机制、社会机制及知识机制）的梳理和对四种具体治理形态的探讨，可以发现，现代大学治理正日益从政府管控的治理形态走向法人化治理形态，从具有集权色彩的治理体系走向市场取向的分权策略和灵活的治理结构。但在其走向法人化治理的进程中，以校长为核心的管理团队和以外部人士为主组成的董事会（理事会）在大学治理中的地位与作用不断上升的同时，学术人员在校内行政和学术事务中的权威和影响力在逐步下降，这已成为世界范围内大学治理所面临的共同问题和需要共同应对的挑战。《关于欧洲高等教育伦理价值和原则的布加勒斯特宣言》指出，大学已经成为大规模的复杂机构，不能仅仅依靠传统的、学院式的学术规范来管理。但是，“高等教育机构的治理与管理的改革，应当在激励有效领导与管理的需求与激励大学共同体成员，即学生、教授、研究员和行政人员共同参与决策过程的需求之间保持平衡”。因此，大学应将内部的科学管理和共同参与及外部的协调运作相结合，才能保障和维护大学的办学自主权和有效治理。现代大学的治理变革仍在进行之中，我们不仅应对全球范围内典型的、系统的大学治理形态进行探究，更要扎根本土，因地制宜地改革优化本国的大学治理实践，需要依据高等教育规律，探索适合时代发展、符合各国实际、切实可行的高等教育治理形态，以带动不同类型的大学根据各自的发展目标和规律有效地开展治理。

（李立国，中国人民大学教育学院副院长、教授，北京 100872）

（原文刊载于《高等教育研究》2018年第7期）

# 以高校绩效管理推进高等教育治理现代化

白宗颖

绩效管理作为一种基于绩效、注重绩效、追求绩效的管理工具，正越来越受到教育等公共部门的青睐。在建设社会主义现代化强国的政策背景下，完善高校绩效评价机制、提升高校绩效管理水平和推进高等教育治理现代化、实现高等教育内涵式发展所必须形成的理论自觉和现实需要。

## 一、高等教育治理现代化缘何倚重高校绩效管理

高校绩效管理是利用绩效信息对高校进行组织、评价、协调等活动的管理过程，既能彰显高校的治理能力也能体现高等教育治理体系完善与否。通过高校绩效管理推进高等教育治理现代化具有深层次必要性。

### （一）高校绩效管理有利于提升高等教育治理能力

如果将高等教育治理看作一生产过程，治理能力则代表着生产力水平。一般而言，高等教育治理能力主要包括治理主体能力和制度能力两部分。治理主体能力主要是指高等教育治理过程中利益相关者依据一定的法规制度参与管理和规范高等教育发展事务的能力，主要包括各级政府简政放权、宏观调控的元治理能力，用人单位的反馈与信息沟通能力，社会独立第三方机构的评价反馈能力，学生及家长的监督能力以及高校的自治能力等。制度能力则是为了保障高等教育事业良性发展所形成的一系列制度运行能力，包括制度形成能力、制度理解能力、制度落实能力、制度调适能力等，虽然侧重于高等教育治理在制度行为方面的能力，但背后依旧是治理主体的能力。而高等教育治理又可分为内部治理和外部治理，所以高等教育治理能力亦可分为内部治理能力和外部治理能力。内部治理能力是指高校内部行政人员、教师、学生和服务人员等依法依规共同参与处理高校发展事务的能力，属于微观治理能力。外部治理能力则是各级政府、社会组织、企事业单位、家长等利益主体对高校运行或我国高等教育事业发展予以共同管理的能力，属于宏

观治理能力。

高校绩效管理源于社会各界对高校的问责，高等教育作为重要的公共服务事业，在各个国家都占用巨大的公共财政支出，同时，高等教育又是众多利益的汇集点，是人们最为关切的公共事业。社会面对高校巨大的消耗，自然会从自身利益出发对高校加以问责，因此高校需要面对经费支出合理性和公众满意度的双重压力。实行于私营部门，旨在提高资源利用效率、降低成本、提升绩效的绩效管理无疑为解决此类问题提供了重要思路，在全球高等教育领域得到了广泛践行。显然，高校绩效管理也是在政府、企事业单位、学生及家长、高校行政人员、教师等利益相关者充分表达利益诉求的基础上进行的，是一个众多利益相关者共同参与、协同治理的过程。高校绩效管理水平的提高既能促进治理主体能力的提高，也能提升制度能力水平；既能提升高等教育内部治理能力，也能促进外部治理能力的发展。

### （二）高校绩效管理有助于完善高等教育治理体系

如果说高等教育治理能力属于生产力问题，那么生产关系则体现为高等教育治理体系。为此高等教育治理体系必须要回答高等教育治理主体是谁和治理主体之间有什么关系两个问题。随着高校从社会边缘进入社会中心，高等教育成为众多社会利益关系的交汇点，也成为社会各界所共同关注的公共事业。相应的，高等教育的治理主体涵盖高校内外、社会各界的全部组织、团体及个人，但依照与高等教育的利害关系，核心利益主体主要包括各级政府、学生及家长、教师、用人单位以及高校行政领导等。治理主体之间的关系实质上是各主体之间的权力结构和权力责任关系。

高校面对众多利益主体问责，势必通过绩效加以回应。这实际就形成“问责-绩效回应-反馈问责-方案调整-提升绩效回应”的高校绩效管理循环过程。在高校绩效管理中，各级政府、学生及家长、

用人单位、教师与行政领导同样是主要的管理主体。而高校绩效管理的实现需要政府将原本一方独大的管理权限下放给高校、转移至其他利益主体。与此同时，高校不能独占权力，也要将问责权力赋予学生及家长、用人单位等。这样就构成与高等教育治理相似的管理主体权力结构以及权责对等的系统关系，形成与高等教育治理相似的管理体系。

### **（三）高校绩效管理能够优化高等教育资源配置**

高等教育资源的稀缺性决定了在“评估型国家”“评估型社会”的时代背景下，其配置势必会更加注重效率。而高等教育稀缺资源配置是否合理有效很大程度上体现了高等教育治理水平的高低。

稀缺资源的配置模式主要有两种：行政性配置和竞争性配置。行政性配置又称权利配置，是指政府依据国家发展现状与需要，通过行政权力和指令将高等教育稀缺资源进行刚性分配。竞争性配置又称市场配置，主张将资源配置交与市场这只“看不见的手”。高等教育稀缺资源的配置与获得主要通过市场自由竞争来实现，完全遵从市场达尔文主义的竞争规则，充分发挥市场的调节作用。而竞争性资源配置的依据正是高校的绩效水平，通过高校的绩效表现决定高等教育稀缺资源的配置取向、配置额度等，以提升高等教育稀缺资源的利用率和使用效益，进而获得更高的绩效水平。

最近几年，我国教育行政部门在政策文件中强调要加强高等教育动态管理，引入竞争机制，实行绩效评估，同时加强高校绩效评估结果的应用，将其作为高校预算与财政支出的依据。

### **（四）高校绩效管理有益于高等教育阳光建设**

高等教育治理能力和治理体系之所以有待提高和完善，主要原因之一是高等教育领域各项事务运行不透明，各治理主体之间存在信息不完全、信息不对称现象。在高等教育治理中，一方面是由于高等教育外部治理主体自身的知识和能力不足，难以获得有关治理信息；另一方面则是高等教育行政部门刻意隐藏足够的治理信息并加以利用，导致高等教育治理中的行政主体处于信息优势地位，而其他主体处于劣势地位。由于信息不对称，致使治理主体之间难以实现信息共享，进行有效沟通，形成有

效的治理方案，制约了高等教育治理水平。同时，也制约了各治理主体的知情权，弱化了其问责和监督功能，为高等教育治理权力寻租和腐败提供了滋生的土壤。为此，应建立健全信息公开制度，将高等教育治理摊在阳光下，以提升高等教育治理水平，实现高等教育“阳光建设”。

高校绩效管理是基于绩效表现和绩效评价而进行管理的过程，面对众多利益主体全方位的问责，必须拓宽信息公开的广度和深度，以绩效的形式予以全面回应，从而发挥高校绩效管理的作用。这种以顾客为中心的高校绩效管理，很大程度上减少了管理中的信息不对称现象，保障了众利益主体的知情权和监督权，使其能够对高等教育加以充分问责，能够促进高校信息公开制度的建设与完善，切实推进高等教育的阳光建设。

## **二、高校绩效管理推进高等教育治理现代化何以可能**

高校绩效管理作为一种管理工具，是通过绩效评价获得绩效信息从而进行高校管理的一个过程，两者所共有的理论基础、价值引领、协商过程和目标导向，为高校绩效管理推进高等教育治理现代化提供了可行性。

### **（一）共同的理论基础**

虽然早在20世纪初西方公共部门即有绩效管理的实践，但直到20世纪70年代，随着新公共管理理论的推行，包括高等教育领域在内的公共部门才开始全面实行绩效评价与管理。与此同时，“治理”“共治”和“善治”等概念日益成为管理学及政治学的关键词，治理理论成为西方学术界的“显学”，因而被应用于多重领域。在此背景下，治理理论自然被引入到高等教育管理领域。显然，高校绩效管理和高等教育治理都是以新公共管理理论为理论基础，具有理论同源性。

新公共管理理论是对西方国家20世纪70年代兴起的新公共管理运动的总结。针对传统公共管理理论指导下由僵化的科层制所造成的机构膨胀、效率低下与资源浪费等弊病，新公共管理理论认为公共部门与私营部门在管理上没有本质性差别，主张将私营部门强化竞争、注重效率与经济的绩效管理哲学、技术和手段引入到公共部门。高校作为重要的公共服务机构，长期面临资源浪费、效率低下、效

益不高以及责任不明等社会问责。因此，随着各国教育财政支出的日益减少，在新公共管理理论的指导下，各国教育行政部门纷纷将绩效管理引入高等教育领域，对高校实行绩效管理。

新公共管理理论引领的政府再造运动，旨在弥补西方国家公共管理中政府和市场的双重失灵。强调政府转变职能，从“划桨者”转变为“掌舵者”；主张政府从集权走向分权，相应的角色也从统治者转换为授权者。另外，公共利益作为新公共管理理论的逻辑起点，得到了很好的突出。为了弥补传统公共管理理论中公共利益过分依赖行政官员的弊端，新公共管理理论主张削减政府官员的管理权限，并扩大公民群众以及社会组织的决策权力，从而使得政府在一个包括公民、社区、利益团体以及其他社会组织在内的更大的治理系统中，通过政治对话、民主参与、协商妥协等方式形成决策。在这个具有高度回应性和利益表达的治理系统中，政府更多扮演的是促进者、协商者和中间者，而不是主宰者。显然治理思想是新公共管理理论的内核，高等教育领域正是在新公共管理理论的指导下将学生及家长、用人单位、教师以及独立社会组织等利益主体纳入管理过程，形成了高等教育治理体系。

## （二）共同的价值引领

高校绩效管理和高等教育治理同属于高等教育管理范畴，虽然都需要大量技术层面和运作层面的革新，但更需要共同的价值引领。

首先，坚持以人民满意的高等教育为价值目标。人民满意作为评判标准是从结果层面提出的高等教育终极价值追求。党的十九大报告中明确指出要办好人民满意的教育，突出了鲜明的人民立场和党深切为民的情怀。新时代背景下，我国的高等教育将面临从大众化到普及化的历史转变，新的供求关系即将形成。届时整个高等教育领域中的人才培养、制度建设、教育模式以及就业取向等都会发生重大转变，为此高等教育必须基于自身，进行供给侧结构性改革以达到人民满意的标准，这自然有赖于高校绩效管理和高等教育治理。另外，高校绩效管理旨在通过绩效信息对高校进行管理，以提高高校的绩效从而更好地回应社会公众的问责；而高等教育治理则是将社会力量视为治理主体，在治理过程中充分回应各利益主体的利益诉求，以形成共治

的局面。人民的价值诉求在高校绩效管理和高等教育治理中都得到了凸显，办人民满意的高等教育理应是两者共同追求的价值目标。

其次，执守公平而有质量的价值取向。公平而有质量是高等教育在过程层面的价值彰显，是新时代众口一词的刚性需求。十九大报告一改过去教育均衡发展的提法，将公平而有质量作为我国教育发展的方向。目前，我国的高等教育不能保障机会公平，使每一位受教育者都能拥有平等的教育机会并享受均等的教育资源，只能遵守差异性公平原则，尽量使每一位受教育者接受适合自身发展的教育，在此基础上提高教育质量，这其实是办人民满意的高等教育在过程层面的体现。高校绩效管理和高等教育治理都比较注重对人民——利益主体需求的回应，力争满足各方利益相关者的价值诉求，促使受教育者接受个性化的优质教育，因而需要将公平而有质量作为共同的价值取向。

最后，秉持更加民主化的价值尺度。民主作为社会主义核心价值观之一，日益成为国家治理的主旋律，在高校绩效管理和高等教育治理中也得到了体现。高校绩效管理中，保障政府、学生及家长、用人单位、教师等利益相关者的问责权力即彰显了高校绩效管理的民主性。高等教育治理更是强调多元主体的参与，以制度化的方式征询民意、集中民智，形成现代化的治理体系，自然以开放、民主的态度促进更多的治理主体参与高等教育治理。所以，高校绩效管理和高等教育治理若要取得理想效果，则要遵守和把握好民主化价值尺度。

## （三）共同的协商过程

高校绩效管理和高等教育治理含有相同的协商过程。高校绩效管理中的协商过程体现在高校的绩效表现和绩效评价两个方面。首先，高校是一个涉及众多利益主体的社会机构，政府代表国家需要高校为拔尖创新人才的培养、顶级科研成果的研究、综合国力以及国际竞争力的提升做出贡献；学生既需要从高校中获得直接的消费体验，又要获得未来职业发展的基础；家长希望孩子健康成长，获得最好的教育并适应未来社会的竞争；用人单位需要高校为其输送满足自身发展需要的人才；各企事业单位还希望高校能够研发为其所用的专利技术；教师学者作为学术自由的代表自然希望高校能够与社会

保持距离，为学术研究提供自由宽松的环境。面对如此众多的需要，高校自然不可能全部满足，只能将诸多利益主体的需要进行协商之后做出绩效加以回应。其次，高校绩效评价作为高校绩效管理的关键环节，具备评价的一般特点，属于一项价值判断活动。高校绩效评价过程中主要涉及评价主体、价值主体和评价客体三部分，其中价值主体可以是任何一个高校利益相关者。所以，评价主体在绩效评价过程中，面对众多利益主体，首先就要对众多价值主张加以协商，达成共识，建立起共同的评价准则和评价标准。

高等教育治理同样以协商作为重要的运行机制。以往的高等教育管理主要是统治的理念、人治的思想，高等教育发展中的决策主要是行政领导的拍板，下级行政职员以及其他相关人员认真贯彻落实即可。此过程主要通过规则和制度得以发挥作用。高等教育治理则取消了行政领导的决策专权，使其仅仅充当宏观调控的“元治理”角色，而学生、家长、用人单位、教师学者、高校自身、新闻媒体以及其他社会力量纷纷参与到高等教育治理中成为治理主体。不同的治理主体在高等教育治理过程中有不同的价值取向，都有表达自身利益诉求的机会。因此，整个高等教育治理是通过协商各治理主体价值主张，保障各利益主体治理理念得以落实，最终达成共识形成治理方案的协商合作过程。

#### （四）共同的目标导向

高校效率关乎人才培养和科研成果的数量和水平，以及整个高校文化氛围的建设与发展。在高等教育赖以发展的稀缺资源为既定存量的前提下，高校唯有提高运行效率才能获得更高的产出，进而为国家社会做出更大的贡献。一定程度而言，高校效率代表着社会发展的效率，制约着综合国力的提升。为此，效率是高校绩效管理和高等教育治理共同的目标导向。

高校绩效管理作为以绩效为基础的管理工具，以提高高校绩效为最终要旨，其中“效”即有效率的意蕴。长期以来，由于高等教育的特殊性，导致高校始终存在效率不高的痼疾，一方面是因为高等教育成效滞后，不便检测，另一方面则因为高校的垄断地位，不便问责，导致竞争缺失可以不计成本和效率。而绩效评价就是要打破高校效率低下的情

形，通过产出与投入的比值对高校运行效率进行评定，从而形成高校间的竞争机制，强化高校的成本和效率观念，提高高校的运行效率。

高等教育治理最终要实现高等教育善治，而善治必定是有效率的治理。一方面，与以往的科层制管理相比，由于治理主体多元且可以直接参与治理过程，使得治理结构呈现扁平化，各治理主体可以直接反映问题及建议，大大提高了发现问题、解决问题的效率。另一方面，虽然治理主体多元，在形成治理方案时需要更多的协商与妥协，决策时间会更长，可能会导致一时的低效。但是，在决策过程中充分考虑了主要利益相关者的价值诉求，确保了方案的合理性，从而更有利于政策的顺利执行，所以，从长远来看有助于提升高等教育的长期效率。

### 三、如何通过高校绩效管理推进高等教育治理现代化

#### （一）廓清高校绩效的内涵

要想科学、合理地评价高校绩效，首先必须明确高校绩效是什么，廓清高校绩效的本质内涵。绩效从词源学的角度来看由“绩”和“效”构成。“绩”是指业绩、成绩，是表现出来的属性，与产出质量有一定的重合。“效”是指效率和效益，效率可以表示为生产的投入-产出比；而效益则重在产出与期望值之间的比较。因此，对绩效的理解关键在于对产出的界定。高校绩效则是指高校产出的多少、产出质量的优劣，获得产出的消耗以及与利益人所期望的比较。所以，高校绩效的研究重在分析对高校产出的分析。

高等教育已从社会边缘走入社会中心，涉及许多的利益关系人，大学成为众多社会利益关系的交汇点，任何几个不相干的领域都能通过高等教育建立联系。高校再也不是以前资源耗费少、社会贡献小的“象牙塔”，而是一个耗费巨大的社会机构，我国政府每年要对高等教育投入上万亿的经费及其他资源，家长要为孩子投入大量资金接受高等教育，社会企事业单位也通过捐赠或购买服务的形式为大学输入大量资源。社会各利益主体对高校投入了众多资源，自然会对高校有所诉求并加以问责，高校也有义务通过自身的绩效表现对外界的诉求与问责加以回应。因此，高校绩效应该体现在高校的价值、责任、意义与使命之中。高校作为价值客体

满足政府、学生及家长、社会企事业单位等价值主体的需要与诉求，才是高校绩效内涵的本质所在。高校的社会责任和社会使命才是界定高校产出、廓定高校绩效的逻辑前提。

另外，高校作为一个独立的社会机构，除了作为价值客体的身份之外还具有价值主体的身份，同样会有自身的价值需要，也就是高校具有自身的独特性，需要坚守学术自由和学术自治，并且要与社会保持一定的距离以发挥社会批判和引领社会的功能。所以，高校不能一味地迎合社会，以满足社会各利益主体的需要为目的，也要考虑满足自身学术坚守的需要。因此，高校绩效应该是建立在高校自身学术坚守基础上的，为了实现自身价值、履行社会责任、承担社会使命而体现的诸多产出的多少、质量优劣，以及这些产出的消耗与各利益相关者所期望的比较。

## （二）厘定高校绩效评价主体、客体与价值主体

评价是评价主体在充分收集事实资料的基础上对客体做出的价值判断，是对客体满足主体需要程度的判断。很明显，评价包含评价主体和评价客体两部分，但背后还隐含着价值主体和价值客体两部分。其中，评价客体和价值客体是同一事物，也就是被评价的对象。而评价主体和价值主体并不一定具有统一性，有可能完全重合，有可能部分重合，也有可能完全不重合。因此，评价涉及评价主体、评价客体和价值主体三个要素。

在评价实践活动中，评价主体并不是依据自己的价值标准展开评价，而是根据预先设定好的客观价值标准，这个作为评价依据的价值标准的价值主体可以与评价主体一致，也可能是逻辑上分离的，这也正是委托代理评价或第三方评价的理论根基，因此把握评价主体和价值主体具有重大意义。

高校绩效评价中，评价客体是高校在一定时间段的产出。评价主体主要包括政府、高校自身以及社会独立第三方评价机构。价值主体最为复杂，政府、学生、家长、企事业单位、高校学者教师、校友以及管理人员等与高校有利益关系的都可以是高校绩效评价的价值主体。面对如此众多的价值主体和多元的价值主张，评价主体如何确立评价的价值标准遂成为评价得以顺利开展的关键问题。价值标

准的确立可以根据唯一的价值，即委托者所指定的单方面的需要。大多数情况则要通过多元价值的协商而建立起共同的价值尺度，进而确立相应的价值标准与评价准则。因此，建立有效的多元价值协商机制，通过协商解决众多价值主体的价值冲突和矛盾是高校绩效得以科学评价的前提。

## （三）高校绩效评价要考虑高校绩效独特性

高等教育属于公共服务，高校绩效具有公共部门绩效的一般特征，也拥有其独特性，高校绩效评价必须充分考虑这些独特性。

首先，高等教育的影响难以清楚划定。一方面，高等教育作为教育体系中的一个层级，与之前的中等教育和小学教育是前后衔接、连贯统一的，难以区分影响个人发展的因素是来自于高等教育阶段还是其他教育阶段。另一方面，教育从发生的场所可以分为家庭教育、社会教育和学校教育，其中学校教育属于正规教育。在整个学校教育体系中，高等教育阶段学习者有更多的时间和机会接触社会，参与更多的社会实践活动，接受更多的社会教育。因此，高等教育的影响也难以与社会教育和家庭教育相剥离。高校在人才培养方面的绩效难以撇清其他因素的影响。

其次，高校绩效具有高度价值性。高等教育与其他公共服务相比，其显著不同是具有高度的价值属性，高等教育的各种活动都是建立在一定的价值选择基础之上的。高校绩效的高度价值性一方面源自于高校涉及众多的利益相关者，不同的利益主体都对高校拥有不同的价值诉求。例如，就科学研究而言，国家更为关注有没有研究出世界领先的科研成果，而并不关心由哪一所高校或哪一位学者研究出来的；高校则更关心科研成果是不是出自于本校；企事业单位更为关注科研成果能否为单位带来更大的利润；等等。因此，高校绩效评价要考虑不同利益主体的价值诉求。另一方面，高校作为高校绩效评价的客体也有自身的价值主张，拥有价值选择的权力。第四代评价理论也提倡要引导评价对象表达自己，并且要按照评价对象的意见和偏好等价值主张设计评价项目。一般而言，高校发展主要有三种价值选择取向：一是纯学术型的价值取向；二是满足需要的价值取向；三是坚持人文的价值取向。因此，高校绩效评价要考虑高校的实际情况，

尊重高校自身发展所选择的价值追求。

再次，高校的隐性投入突出。高校需要各种资源的投入，但更多还是需要人力资源投入。高校教职员投入更符合“冰山原理”，包含更多的隐性劳动。就劳动时间的投入而言，研究型大学的教师经常自动加班，其工作时间不仅远远高于法定标准工时，还常常延伸至正常的家庭时间以及休闲时间之中。并且高校教师的劳动投入与效果不存在正相关关系，同一教育活动，教师的劳动投入可能相差很大，但在结果的量化中又难以体现。除此之外，高等教育活动较为繁杂，既包括高校内部的，也包括高校外部的；既有分内之事，也有职外之事。如果高校绩效评价只是将成果简单量化，就会导致教师更多注重显性劳动的投入，而忽视隐性投入，与任务、职责相关的投入会得到更多关注，无关的则被忽略，进而会使高校更趋于功利化、指标化，而疏于立德树人，产生更多的“负绩效”。因此，高校绩效评价过程中既要关注显性劳动所产生的任务绩效，更要注重隐性劳动产生的关系绩效。

最后，高校绩效表象复杂。评价主要是通过可观测的表象推断事物的本质，而高校绩效的表象与本质存有极其复杂的关系，导致难以找到反映高校绩效本质的表象性指标。教育是一个有名的“黑箱”，表象与本质之间并不存在一一对应的关系。毕业于同一所高校、甚至同一个班级的学生中有可能出现院士、科学家等杰出人才，也可能出现违法犯罪分子。由于就业地缘因素所导致的毕业生工资差异也不一定反映高校教育质量的高低。考试成绩的高低未必能够反映学生的能力素质，也不一定是教师教学水平的真实反映，更不能代表高校的绩效。所以，高校绩效评价指标的确定要充分考虑高校绩效的复杂表象，真正能够通过表象看到本质。

#### （四）高校绩效评价要考虑高校绩效的类型

高校绩效复杂多样，依据不同的标准与维度可以对高校绩效进行不同的分类，这些类型正是高校绩效评价的基础。

第一，根据绩效的生成可以将高校绩效分为投入绩效、过程绩效和产出绩效。有效的投入直接关系到高校的绩效，投入绩效主要着眼于资源的实际输入与目标所规定的输入之比较，旨在显示输入的节省情况。过程绩效重在考察高校的运行绩效或对

资源的使用效率。一般通过实际产出与输入的比较来追求高等教育稀缺资源的充分利用，提高高校的运行绩效。产出绩效主要表现为高校的产出状况，用来衡量高校的产出是否达到诸多利益相关人的预期效果。

第二，从绩效的表现形式可以将高校绩效分为成果绩效、声望绩效和不确定性绩效。成果绩效不考虑资源的投入与消耗，也不考虑高校的运行状况，仅仅通过成果来反映高校的产出，也就是绝对数量的多少。声望既是一种稀缺资源，也是一种附带性产出，高校在获得诸多成果的同时，必定会由此带来相应的声望，甚至声望绩效可能会比成果绩效更显著。高校开展教育活动是基于一定目的和预期的，在得到预期结果之余还有可能产生超出预期的、不确定的效应，因此，高校绩效评价如果忽视了不确定性绩效，显然也是不全面的。

第三，依据绩效表现形态可以将高校绩效分为显性绩效和隐性绩效。显性绩效是指外显的、能够观测的绩效。例如，高校每年的毕业生、发文量、专利申请数量等。高校的显性绩效可以通过表象性指标进行直接测量。隐性绩效指的是客观存在但不能外显被观测到的绩效。如高校作为社会进步的“灯塔”，具有社会监督、社会批判、精神引领的职能，但此类绩效则难以外显，也就难以量化。

第四，依据绩效的表现时间，高校绩效包含短期绩效、中期绩效和长期绩效。短期绩效指资源投入之后在当时或很短的时间内就表现出或发挥作用的绩效；中期绩效指在当时没有表现出来，可能会在一段时间里确定发挥某种作用所表现出的绩效；长期绩效则是指高校的某一产出要等到很长一段时间以后才会对个人和社会产生影响所带来的绩效。高等教育的成效带有鲜明的滞后性，短期高校绩效只能体现很少部分的教育成效，更多的教育成效要在经过一段滞后期才会显示出来。这就导致直接以能够观测到的表现性结果作为评价对象只能反映高校绩效的一小部分。因此，高校绩效评价要考虑绩效表现的滞后期，注重中长期绩效的考量。

（白宗颖，华东师范大学高等教育研究所博士生，上海 200062）

（原文刊载于《现代教育管理》2019年第7期）