



中国教育科研参考

2021年第22期

总第(512)期

中国高等教育学会编

2021年11月30日

目 录

- 大学治理的历史逻辑与时代要求.....张 炜 (02)
- 大学治理的伦理基础: 从善治到至善.....周作宇 (06)
- 大学内部治理能力现代化的文化逻辑.....吴立保 (22)
- 为创新而治理: 大学治理变革的方向.....王建华 (28)

编者的话:教育作为国之大计、党之大计,在推进国家治理体系和治理能力的现代化的进程中,先导性、基础性、全局性地位和作用愈加凸显,肩负的使命也日益重大。其中,大学作为高等教育与科学研究为一体的综合性机构,现代大学治理自然也是“中国之治”的题中应有之义。大学治理作为协调大学内外部各种关系、实现大学办学目标和任务的重要支撑,具有基础性作用,并随着时代环境和大学使命的变化而不断演变。面对新时代对中国高等教育提出的新要求和新挑战,如何推进大学治理能力、治理体系现代化已成为我国高等教育改革的一个重要命题。为更深入地认识现代大学治理中的关键问题,探索现代大学治理创新的方向路径,本刊以“现代大学治理”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:李 璐

地址:北京市海淀区学院路35号世宁大厦二层中国高等教育学会《中国高教研究》编辑部

邮编:100191

电话:(010)82289239

电子信箱:gaoyanbianjibu@163.com

网址:www.cahe.edu.cn(中国高等教育学会——学术动态栏目)

大学治理的历史逻辑与时代要求

张 炜

2019年10月31日，党的十九届四中全会通过了《中共中央关于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若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）。学习贯彻《决定》精神，高等学校要把加强中国特色社会主义大学制度和治理现代化摆在更加突出的位置抓紧抓好，置于高等教育改革的主线着力推进。现代大学治理内蕴于现代国家的治理框架之中，我国大学治理的理论与实践已经成为“中国之治”的重要组成部分。为此，有必要梳理大学治理的历史逻辑，充分认识新时代对于我国大学治理的新要求。

一、欧洲早期的大学治理

中世纪大学起源于教师和学生的团体，以巴黎大学为代表的教师行会与以博洛尼亚大学为代表的学生行会，分别成为欧洲中世纪两种类型大学的代表，一度均拥有较大的权力，巴黎大学甚至曾被称为“教师的大学”。但在与宗教势力、封建王朝和地方政府等的冲突过程中，为了维护其内部成员间的共同利益，大学逐步由行会性社会组织向制度化的规范性机构过渡。同时，尽管利用教会与世俗政权之间的矛盾，中世纪大学争取了一些特殊权力，如自由讲学、游学权；赋税、关税、兵役豁免权；颁发讲演特许证、罢教和迁移权等，但不仅没有摆脱宗教的束缚，教会对于大学的控制还越来越严。到了13世纪中叶，许多大学“在教会的统治下踽踽而行”。14世纪以后，教会与世俗政权又都直接新办了一些大学。因此，中世纪大学难以真正做到以“悠闲的好奇”去追求知识，而是也要“为教会服务、为世俗政权服务、为民众服务”。

在教会的严格控制之下，大学不仅对文艺复兴的贡献有限，反而百般阻挠和抵制；不仅绝大多数文艺复兴成果产出于大学之外，多数教授还对这些成果持怀疑态度，大肆嘲笑和攻击。宗教改革更加使得大学陷入纷争，不同教派举办的大

学各为其主。教皇设置宗教法庭，残酷迫害布拉格大学校长胡斯（1371—1414年）及布鲁诺（1548—1600年）和伽利略（1564—1642年）等科学家。大学教科书遭到严格审查，脱离天主教信仰的教师受到拘押和审判。16世纪中叶，英王玛丽恢复天主教，剑桥大学校长诺森伯兰被斩首，还有教师被活活烧死。16世纪后半叶，英王伊丽莎白即位后恢复新教，又实施了新一轮的血腥镇压。多数大学跟随统治者的更替而左右摇摆、被动顺从，有的大学被迫迁移，大学就读人数也大幅减少。

综上，欧洲早期的大学“基本上都是教会的侍女和附庸”，教师行会从未成为一个完全自治（self-governing）的行会，而总是对外部集团的愿望和需求（desires and demands）做出反应，不应过分夸大教师行会的权力，也不可过高评价教师行会的作用。

二、美国大学治理的变革

在殖民地时期及建国初期，从英国传入的学院在美国沿海地区提供高等教育。一方面，这些学院培养牧师，基本上受教会控制；另一方面，这些学院的教育水平不高，与德国的“文科中学”，与法国的“国立中学”在层次上并没有太大的差别。引入德国新大学模式和标准后，高等教育在美国涵盖的范围益发模糊不清，是否包含学院（college），是否涵盖赠地大学和社区学院，看法并不一致。由于不同类型高校的治理模式存在差异，导致大学治理这一术语的语境差异与认识混乱。本研究中的大学泛指各种类型高等教育机构，不作严格区分。

19世纪晚期和20世纪早期，美国联邦政府、州政府、认证机构等，都在一定程度上参与了大学治理。1940年，纽约市立学院聘请英国著名哲学家罗素来校任教，遭到当地宗教界、政界和一些民众的抵制。以杜威为首的一批学者为罗素辩护，但最终纽约法院判决市高等教育董事会对罗素的聘用违法，成为外部势力干预大学治理的典型案列。

“二战”后，科南特、康普顿和布什等校长促使联邦政府与大学的关系成为一种新型的“联邦主义”（federalism），由联邦研究拨款而引发美国大学的变化几乎同当年赠地理念的成果一样巨大。伴随政府、企业对高校教学、科研和服务投入的大幅增加，政府强化了对大学行政的监管，企业等各种组织也更多地介入大学治理，尽管受到高校教师与管理者的强烈不满与反对，但权力中心（locus of power）逐步从大学的内部转到其外部，从学者团体转向公共机构。可见，美国大学治理的变革，并非主要源于学者、院系和学校的主动作为，而更多的是在外部压力之下的被动应对。

另外，美国大学审查制度长期存在并不断强化。1945年，众议院“非美活动审查委员会”对学术的审查主要是针对“左”倾倾向，参议院麦卡兰委员会也宣布要不遗余力地清除“左”倾思想对高等教育的影响。麦卡锡主义横行时，要求学校教科书中“清洗”任何对美国政治及经济制度表示怀疑的内容，一批师生被逐出校园。“9.11”事件后，美国政府与学术界的关系又发生了新的实质性变化（substantial changes），学术自治受到的挑战和威胁堪比麦卡锡时代。

因此，尽管传统的办学理念在学术界一直比较流行，但这更多地只是“一种并不能阻止现实向另外方向发展的怀旧观念”。纽曼的大学理念产生了深远的影响，但美国高等教育的发展实践则更多地体现出了洪堡的大学理念和威斯康星办学思想。当普林斯顿大学前校长威尔逊提出“为国家服务的大学”（university in the service of the nation）时，赢得了掌声和赞扬，反映出了美国社会对于高等教育需求的多样化，科学技术已经与工农业生产以及社会的发展紧密结合，促使大学走出“象牙塔”而融入社会。

在大学内部，董事会是美国高校创新的治理结构与治理模式。但董事会通常将他们的大多数职权委托给校长。到了19世纪中期，伴随高校宗教色彩的减弱，世俗人员取代牧师担任大学校长。美国高校的校长具有多重角色，一般来说比其英国同仁的权力要大一些。同时，美国高校中

的学术系（academic department）相对于欧洲由一位高级教授控制一个学科或学科领域的“讲座（chair）”制，较为民主与平等。但是，伴随高校规模扩大和内部结构更加复杂，职能不断扩展，与外部的社会关系益发密切，行政管理的权力也变得越来越大，需要拥有现代教育思想和优秀管理能力的领导集体，高校已成为更加复杂的官僚机构。专业的行政管理人员在高校的副职与校级中层管理部门发挥了重要作用。他们大多接受过高等教育管理的专门训练，这也使得美国高校率先开设并承认“高校行政管理”（administration of higher education）研究生专业，并以此带动了相关学科专业的发展。新管理主义在高等教育领域盛行，改变了大学规划、拨款、评估研究和教学的方法，行政的权力进一步扩大。尽管学界对此褒贬不一，但却进一步促进了大学治理的变革。

美国高校教师的权力，传统上主要集中在学位要求、课程设置、终身教职、教师聘任和学位颁发等学术领域。尽管传统的英才课程（elite curriculum）一直是不少学者心仪的对象和主张，但以训练（discipline）和装备（furnishing）心灵为原则的传统古典课程，早已不能适应现代大学的课程内容和修习要求，更不能满足广大学生与社会的需求，受到了各方面的诟病，而对此进行改革的努力又往往会遭遇不少教师乃至一些高校的抵制和反对，甚至会导致不同院系之间的激烈较量（battles）。

为此，美国通过国家立法来突破高校的壁垒（iron facades），才使得许多新学科、新专业、新知识和新课程进入大学。面对“二战”后以及苏联卫星上天的挑战，对于科学技术人才的需求益发迫切，美国政府更加热衷于插手高校的教学大纲与课程体系，意欲有效控制其教学计划，甚至还直接为高校规定标准的课程和教学大纲。可见，即使是课程体系这种学术性非常强的改革，也已成为共同治理的内容。

三、大学治理的哲学思考

布鲁贝克认为，高等教育哲学的许多方面随着历史的发展而逐渐显现，都是以满足各自所属历史时期的不同需要来获得合法地位的

(legitimacy)。在高等教育哲学张力的平衡与非平衡的过程中，大学治理不断变革和完善。高等教育认识论哲学的社会基础是农业社会的经济模式与传统的文化模式。引进德国大学模式建立研究型大学后，知识传承和探索均成为美国高校的重要职能，高等教育政治论哲学与认识论哲学并存，但政治论哲学的重要性开始超过认识论哲学。到了工业社会，日益增强的中产阶级企业文化逐渐占据上风，高等教育增加了公共服务职能，高等教育存在的合法性进一步转向政治论哲学，杜威的实验主义(experimentalism)在美国20世纪以来的教育哲学中具有最重要的特色。

高等教育的合法性不是生来具有的，而是源于人的需求与人民利益，“深深植根于社会的需要之中”。尽管理性主义是高等教育哲学的一个重要维度，但也不能“过分夸大理性的作用”，因为现代高等教育合法性的“主要基础是政治论的”。高等教育越是涉入社会事务，就越有必要用政治论的高等教育哲学认识问题。美国各高校治理主体权力的大小和结构的差异，实际上反映了不同高校基于认识论哲学与政治论哲学的理性选择与不断优化，导致大学治理模式的多样和治理主体的多元。

《1828年耶鲁报告》(以下简称《报告》)的精神“支配着美国19世纪的高等教育哲学”，对于防止和纠正高等教育实用主义思潮的泛滥及过度职业化专业化发挥了积极作用，但也不可一味地肯定，因为在实践中似乎并没有多少高校真正能够认真遵循。尽管在理论上，耶鲁大学一直宣称捍卫自己的观点和立场，但实际上也不能不变。如该《报告》试图阻止大学设立商业、机械和农业等应用学科，但这早已成为美国很多大学的教育内容，耶鲁自身也开设了工科等应用学科和专业。哈佛大学实施选修制，学生不仅可以自由选课，还可以选修传统古典课程以外的通识和专业课程。该《报告》对此也进行了严厉批评和强烈抨击，但最后自身也不得不顺应高等教育发展规律、学生呼声和社会需求，允许学生根据自己的需要和兴趣，可以在千余门课程中自由挑选。

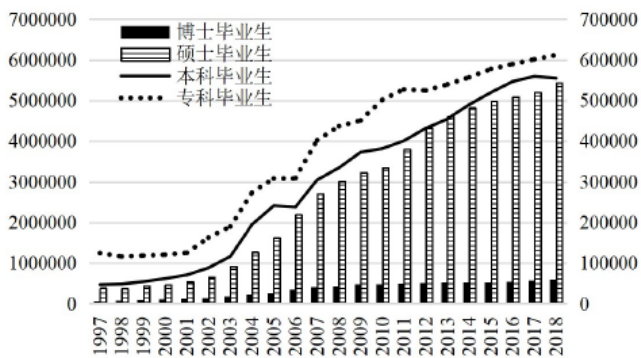
同时，高等教育政治论哲学也是对洪堡大学

理念的演进。怀特校长在康奈尔大学吸收并践行了洪堡的大学理念，并进一步把科学研究与实用性联系起来，催生了“大学在教学和科研之外的另一职能——服务”，把科学知识“转变成技术创新的源泉”，成为大学学术研究的新任务，也改变了大学的内部组织架构和功能。反之，如果大学把知识束之高阁，大学就会失去公众的支持，学问就会有无人关注的危险，大学也可能陷入脱离社会、失去支持的境地。

因此，尽管认识论哲学的逻辑似乎很有吸引力，但是高等教育的发展却更多地印证了政治论哲学。基于外部的巨大压力与内部的发展趋势，大学治理不得不变，少数拒绝变革或变革失败者被淘汰出局。布鲁贝克引用了“今日的大学是昔日学术自治、宗教等级与今日的官僚体系的混合体”的观点，不仅在不同的历史时期，西方大学的治理模式存在差异，即使在同一历史阶段，也因高校的所有权和经费来源多样，高校的类型、规模和经费来源差异很大，导致大学治理模式并非千校一面、千篇一律。高等教育步入大众化发展阶段之后，分层定位、分类发展的趋势更加凸显，不能片面地将“教授治校”或“教授治学”概念化、简单化和绝对化，不可泛泛而谈和以偏概全。

四、中国大学治理的现代化要求

新中国成立70年来，特别是改革开放以来，我国高等教育快速发展。2018年，我国高校毕业生(含成人高校和网络教育)达到1 226.41万人，是1997年的6.94倍，年均递增9.20%。(见图1)这是举世瞩目的巨大成就，创造了世界高等教育史上的奇迹。这既体现了党和国家对于发展教育事业的高度重视和大力支持，也凸显了我国国家制度和国家治理体系的发展成就和显著优势，还证实了中国特色大学治理体系的效能。取得的成绩来之不易、令人振奋，积累的经验弥足珍贵，应当倍加珍惜。要坚决维护党中央权威和集中统一领导，深刻认识中国特色社会主义制度和国家治理体系的科学内涵和本质特征，深刻认识这一制度和体系拥有显著优势的根本原因，更加坚定自信，抢抓历史机遇，防范风险挑战，扎根中国大地办大学。



资料来源:数据源于国家教育部《教育统计数据》与《教育发展统计公报》历年的电子版 http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/。

图1 我国高校毕业生人数变化(1997-2018年)

(一) 提高政治站位

《决定》指出,“把不忘初心、牢记使命作为加强党的建设的永恒课题和全体党员、干部的终身课题”。对于高校来说,要全面贯彻党的教育方针,坚持教育优先发展,坚持为党育人、为国育才,坚持党对高校的全面领导,完善立德树人体制机制,深化高等教育综合改革,加强师德师风建设,构建服务全民终身学习的教育体系,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。加强和改进学校思想政治教育,建立“三全育人”和“十育人”体制机制。落实意识形态工作责任制,坚持以社会主义核心价值观引领文化建设制度,推动理想信念教育常态化、制度化,弘扬民族精神和时代精神,加强党史、新中国史、改革开放史教育,加强爱国主义、集体主义、社会主义教育。坚决落实全面从严治党责任制度,规范党内政治生活,严明政治纪律和政治规矩,坚定不移推进反腐败斗争。

(二) 完善制度体系

《决定》指出,“坚持和完善党的领导制度体系,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平”。党委领导下的校长负责制是我国高等学校的根本制度,必须坚持方向和原则,不断完善任务和措施,坚持民主集中制,健全决策机制,加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估,强化决策执行、评估、监督。充分发挥学术组织的作用,进一步健全学术委员会、教职工代表大会、工会会员代表大会、团代会、学代会等基本制度,充分发扬民主,增强校党委和基层党组织的政治功能和组织力,创新互联网时代群众工作机制,健全联系广泛、服务师生员工的工作体

系,依法保障教职工参与民主管理和监督,维护教职工合法权益。完善校内各种议事规则,细化日常运行管理等方面的重要制度,健全校内权力配置和运行制约机制,建立权力运行可查询、可追溯的反馈机制,完善发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制。

(三) 加强队伍建设

《决定》指出,“尊重知识、尊重人才,加快人才制度和政策创新”。高校要坚持“好干部”标准和高素质专业化要求,着力加强专业人才和管理人才队伍建设,把提高治理能力作为新时代干部队伍建设重大任务,完善人才发现、培养、激励机制。通过加强思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练,严格按照制度履行职责、行使权力、开展工作,树立正确用人导向,把制度执行力和治理能力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据。完善担当作为的激励机制,不断增强本领和能力。简政放权、放管结合、优化服务,推进管理中心下移,完善校院两级办学体制。

(四) 坚持方向道路

《决定》指出,“不能照抄照搬他国制度模式,既不走封闭僵化的老路,也不走改旗易帜的邪路,坚定不移走中国特色社会主义道路”。对于高校来说,既要重视高等教育的文化传统,更要重视当代人的需要和现实因素,更好地满足新时代经济社会对于人才的需求;既要准确把握高等教育的历史逻辑,更要坚决遵循中国特色和自身发展规律,更好地凝练我国大学治理的经验和原则;既要认真研究发达国家大学治理的历史变革,去伪存真、去粗取精,科学分析、比较借鉴,更要在“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”的伟大进程中,凸显中国特色社会主义大学制度的优势,优化大学治理现代化的效益,为实现高等教育内涵式发展、加快高等教育现代化、建设高等教育强国提供有力保证。

(张 炜,中国高等教育学会副会长,北京100191;西北工业大学党委书记、教授,陕西西安 710072)

(原文刊载于《中国高教研究》2020年第2期)

大学治理的伦理基础：从善治到至善

周作宇

近年来，大学的伦理基础已在“在明明德”的标题下引起理论和实践关注。立德树人功能在政策话语中地位凸显，也从一个方面反映了大学改革发展中的伦理自觉。但就大学治理研究而言，还缺乏应有的伦理观照。大学是一种法人组织形式。组织是为一定目的协调集体行动的系统。法人行动以组织目的为牵引而展开。大学治理在一定意义上说，就是法人对组织内外行动的协调。这就产生如下的问题：大学治理的目的如何？大学治理为治理而治理，即以治理为目的，治理的目的是“善治”吗？善治之善，是工具性的以技术优劣鉴别的“善”，还是价值性的富有深刻人道意义的“善”？或者，善治是以治理为手段，实现组织的更高目的？如果有更高的目的，那么这个更高的目的是什么？是卓越，世界一流，排行榜领先，高满意度，抑或其他？卓越是组织发展文献中的一个关键词。彼特斯和沃特曼的《追求卓越》（*In Search of Excellence*, 1982）与彼特斯和奥斯汀的《卓越的激情》（*A Passion for Excellence*, 1985）都从积极的意义上使用了“卓越”（*Excellence*）一词。科林斯的著作“*Good to Great*”（2001）中文译文为《从优秀到卓越》，也包含了“卓越”一词。如此看来，中文的“卓越”既对应于“*excellence*”，也对应于“*great*”。即使有英文语词上的差异，“卓越”总归是与“极好的”相联系，因此是值得肯定和追求的。在彼特斯等人的“卓越”中，包含了“意义建构”的内容，共享的价值（*shared value*）处于七项标准的中心位置（其他的六项为结构，体系，战略，风格，技能，人员）。彼特斯等人所谓“通过人来”实现卓越，或科林斯“先人后事”，都强调了人的主体性作用。这些著作是基于对表现卓越的企业的研究而写的。刘易斯以哈佛大学为个案的著作“*Excellence without Soul*”（2006），中文译本为《失去灵魂的卓越》，这使“卓越”蒙上了一层阴影。似乎卓越有两类，一类是有灵魂的卓越，一类是失去灵魂的卓越。

上述研究中企业卓越蕴含了灵魂的维度，而大学卓越却有“灵魂之有无”的差别，这似乎说不通。失去灵魂的卓越似乎无法理解。细加分析，《失去灵魂的卓越》是对“卓越的大学遗忘本科教育”的批判。大学的教学、科研和社会服务三大功能虽有联系，但在特定时间区间内和在资源存量有限的前提下，就资源分配特别是注意力分配而言，存在着功能之间的资源争夺。从而，一个方面的卓越可能会以牺牲其他方面的卓越为代价。刘易斯的本意不是以有无灵魂为标准为两类卓越划界，而是对挖空卓越灵魂的大学现实的批判。与“追求卓越”比较接近的本土话语是“止于至善”。当今世界与《礼记·大学》视界中的社会相比较，可谓天翻地覆。科学技术的进步使许多过去看来不可能的事物成为现实，但灵魂和意义方面的问题，并未因此而获得颠覆性的解决。每个时代都有其独特的现实焦虑和思想纠葛，而“至善”则是永不褪色的主题。大学治理自然涉及“善治”的目标，但“善治”指向“至善”，“至善”才是更高的治理目的。

一、大学治理现代化：话语情境与伦理向度

（一）大学治理现代化论题有其实践根源，也是形式化的论题预设

治理是一个常新论题。在我国古代典籍中，“治理”的出现频次多于“管理”。但在过去相当一段时间里，管理是更为常用的词汇。当下，虽然“管理”也并没有过时，但“治理”重回主流话语。以“社会管理”和“社会治理”为例，究其语词使用时序，会发现由管理到治理的话语迭代现象，即新近“热词”覆盖先前用语。20世纪90年代中后期，“现代大学制度”出现，21世纪之初迎来热议，之后进入政策文本，如《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》。见证了语词由学界、大学实践到国家政策的“知识转移”过程。与此类似，治理体系和治理能力现代化一经纳入政策词汇，便出现“话语动员”“话语传播”“话语套用”和“话语复

制”等现象。大学治理体系和治理能力现代化成为焦点论题，就是这种现象的反映。就实践而言，政策话语具有强大的权威性和动员力，它可以起到其他形式的话语所不可替代的“格式化”覆盖效果。从政策的一致性和协调性要求来看，局部对整体的、下位对上位的政策话语套用现象有其合理性。若不如此，整体性概念就没有依托和支撑，整体性的行动也就没有落实和实施的基础。如此，包括大学在内的教育系统使用“治理现代化”以及“治理体系和治理能力现代化”的话语，就理所当然。从“现代大学制度”引起学界热议，到“大学治理体系和治理能力现代化”论题在实践领域和学界的广泛扩散，都反映出响应政策的话语套用和论题预设的形式化思维倾向。

当然，如果“现代化”被理解为一种更高的发展标准的话，大学治理现代化也有其自身独特的现实基础。有学者在讨论教育治理现代化的时候指出，“教育治理现代化涵括教育治理体系现代化与教育治理能力现代化，主旨为解决教育发展过程中所遇到的制度障碍、利益冲突、权力矛盾等，从而实现教育强国”。教育强国的实现需要许多前提性条件。其中就包括教育治理现代化。推进治理现代化的中心任务并非无所不包，而是为了加强服务强国的有效性，直而且解决诸多制约效力效能的体制机制问题。从“问题导向”出发来看教育治理现代化发展，确需从教育系统的治理问题入手。大学治理是教育治理的组成部分，大学治理有其需要面对的特殊问题。治理层级不同，问题的责任主体和表现形式也有所不同；问题不同，所需要的解决方案和工具也有差别。在整体投入不断增加的基础上，从重点大学建设到“211工程”“985工程”再到“双一流”建设，选优投入、重点支持的政策路径一以贯之，但高等教育在以科技为代表和支撑的激烈的国际竞争中的表现，还不尽如人意。“钱学森之问”不是空穴来风，当下也并未失去意义。整体上看，仅就高等教育服务贸易来看，我国高等教育的竞争力还有待加强。高等教育发展水平和质量离现代化强国的要求还有差距。反向推断，由大学治理、高等教育治理、教育治理乃至国家治理等不同主体构成的综合治理体系和治理能力不足，是高等教育竞争力不足的重要原因。因

此，治理能力现代化不仅仅是在上位政策影响下“话语套用”的形式性论题预设，还有其论题生成的实质性问题基础。目前大学治理体系现代化套用一般政策话语，作体系和能力二分。一方面大学内外体系有一个衔接问题，另一方面还有能力的局部与整体关系问题（见表1）。涉及内部体系和外部体系的关系（ S_i, S_e ），以及内部能力和外部能力的关系（ C_i, C_e ）。理论上，内外体系是一致的、和谐的、刚性联系着的，但是，现实中内外体系是一种松散耦合的关系，客观上还存在着体系的冲突。从内外能力建设上看，理论上能力是一个整体，整体能力依赖于部分的能力，最后依赖于个体的能力。但是，能力是潜在的、蛰伏的，只有在行动空间为外部激励和内在动机驱动，才有可能展现并得到发展。且任务的分配、利益的平衡对组织和个体的能力起着促进或限制作用。所以，能力不是孤立的原子式的，它和体系相关，和系统及组织的协作性水平相关。以体系和能力为两个维度，从内外关系的角度进一步细分，还有内外部体系和能力的四种组合。即内部体系和内部能力的关系（I）；外部体系和外部能力的关系（II）；外部能力和内部体系的关系（III）；外部体系和内部能力的关系（IV）。体系和能力都是可变的。从历史发展的宏大场面来看，体系具有给定性和创造性二重属性。在特定历史截面，一个系统不能与历史隔断，不可避免地要面对历史给定的体系。但同时人是能动的，人还有改造体系和创建体系的动力和能力。从大历史观来看，体系是人的创造，体系有强有弱，体系的强大乃是人的强大的反映，是人们对体系所面对的对象之科学系统地把握的结果。所以，根本上来说，人是治理现代化的基础，是治理体系现代化的能力基础，也是治理能力现代化的实际担当。

表 1 组织内外的治理关系:体系与能力

		体系(S)	
		内部 S_i	外部 S_e
能力(C)	内部 C_i	I(S_i, C_i)	IV(S_e, C_i)
	外部 C_e	III(S_i, C_e)	II(S_e, C_e)

(二) 大学治理现代化的内涵需进一步厘清
从话语套用的理路来看，大学治理现代化包

括了治理体系和治理能力的现代化。有学者在论述教育治理现代化时，从上位的政策话语演绎教育领域的治理要义，认为“体系”与“能力”是治理的核心对象；体系的核心是价值观，体现为制度和政策及行为；治理能力则包括理解能力、执行能力和创新能力三个主要构成要素。无疑，循演绎路线对深入理解治理现代化是有益的。但根据教育实践的特殊性，特别是大学治理的特殊性，如何解读治理现代化，尚需具体问题具体分析。

“治理”概念由来已久。当前“治理”的国际流行有其独特的时代背景。在全球化背景下，在世界范围内出现国家的中央权威衰减、国家行为效率和效益低下、国家干预效果不彰的倾向。这种现象被界定为“可治理性危机”（*crisis of governability*）。经国际组织的话语动员，治理话语广泛传播，治理问题引起关注，一些国家纷纷将“治理”填列政策文本词汇表。治理的起因是全球化背景下出现“可治理性问题”，焦点是社会秩序和集体行动，路径是治理的多元主体参与，涉及制度、权力、责任、工具和能力等要素。治理是人际的、组织之间的、系统之间的互动、协调和规制过程。组织和系统都是形式性概念，但与内容相联系时就有了具体的意义。组织中有组织，系统中有系统。纵向来看，在系统层级之间和组织层级之间存在着宏观和微观的相对位序，宏观系统由大大小小的子系统组成。以全球系统为参照，国家是相对微观的系统；以国家系统为参照，组织是相对微观的集体行动单位；以组织为参照，组织内的次组织和亚群体又是更为微观的集体行动单位。横向来看，在同一个层次的系统和组织之间还存在着彼此联系的交互关系。体系和系统有关，但是体系不同于系统。系统是体系的必要条件，但不是充分条件，更不是充要条件。体系一定是系统，但反之不然。体系不是系统的全部。体系是人们经对系统的理性认识而设计和运行的系统。系统有自然的属性，也有人人为的社会属性。体系是“人为制作”的，而人的理性是有限的，所以人所认识到的系统也是有限的。在语词的“启发性意义上”，体系是有限理性所能达到的对系统的“摹写”。人是系统的基本构成。人的行动是在系统中实施的。作为系统的“摹写”，体系对人的行为具有理论上的

约束。即体系相对于人而言具有先在性和给定性，因而对人的行为具有约束力。反过来，因为体系受人的认识影响，所以体系是可以人为改变的。体系现代化的论题之所以能够成立，就在于体系的可改变性。另一方面，体系是系统的“摹写”，而不是完备的系统，因此它对人的行为的约束还有一定的弹性。人具有自由意志。人的行为相对于体系而言，具有相对的自主性和独立性。体系从无到有，由弱变强，或由强转弱，在这个过程中，人是根本。体系由人创建，随着人与环境的互动而变化。体系是集体能力的表征，而个体能力是集体能力的基础。

对现代化的观察有两条基本的路径，一是聚焦社会组织的类型，以沃德（着重研究经济现代化）和亨廷顿（着重研究政治现代化）为代表，关注组织与从事（*organizing and doing*）。二是以贝拉为代表，强调文化和观念，关心思想与感觉（*thinking and feeling*），重在现代化的“心境”（*a state of mind*）。以人和外部世界的关系论，前者重在现代化的制度安排，偏外部结构和功能；后者重在现代化的个体承担，重在人的内在素养和能力。在一定意义上说，治理体系与能力现代化的社会动员，是对两种路径的整合。体系是结构和功能的组合，其运行最终要落实到人的行动。“苟非其人，道不虚行。纵有良法美意，非其人而行之，反成弊政。”“虽非良法，得贤才行之，亦救得一半。人法皆善，治道成矣”。可见人的主体性是非常重要的。结构、功能与行为存在内在关联。没有离开结构的功能，也没有离开功能的结构。而如果没有行为，结构和功能的任何组合都没有实际意义。结构性问题需要结构性解决，功能性问题当然也需要功能性解决。但结构性问题往往是功能性问题的反映，反过来也一样。所以，不能孤立地看待结构和功能的问题。治理现代化是结构、功能和行为的综合性目标。人的现代化是基础，人的行为使“死结构”变“活”，也使功能沿着或趋向目标或偏离目标而得以发挥或受到抑制。诸如领导权、体制和文化等结构性因素，可以影响个人的行为，但不能决定个人行为。结构性因素可以为个体选择负责的行动提供参照，但不能给出在特定情境中如何选择才是负责任的一对一答案，更不能强迫人

们违背自身意志而去负责任行事。它们也不可能保证人不犯错误。无论是结构还是功能，终究要落到具体的人上来。对人的问题的把握还需要从人的思想和行为入手。治理现代化是“人的现代化”和“非人的现代化”的辩证统一。非人的现代化是在治理结构、制度和规则的意义上来讲的。它不是不考虑人的因素，但考虑的不是一般的人或具体的人，而是承担特定功能的职位以及职位之间的关系。非人现代化是在“无知之幕”的情状下，将目的和方法综合考虑的一种（被认为是）结构性的最优设计和选择。一个组织的治理水平，仅从结构性的非人现代化中无法判断，还必须通过具体人的行为表现来判断。人的现代化是一切现代化的核心。人的现代化既涉及一般人的现代化，也涉及具体人的现代化。

一般人的现代化考察人的现代化的共性，具体人的现代化则表现为具体的集体行动中的个人行为。在贝拉的意义上看，人的现代化并不必然和时空界限相对应。古代社会的人并非没有现代化的人所具有的某些特质，处在现代社会的人也并不是全由现代化的人所组成。英克尔斯等人以工业化大生产为背景，从分析、主题与行为三个维度，通过测量的方法对人的现代化进行了影响甚广的重要研究。现在看来，在人类生存环境急速变化、生态挑战不断加剧、数字化生存成为新形态、全球性问题系统解决的重要性凸显的背景下，英克尔斯以工业化大生产为参照的人的现代化的界定有其局限性。此外，其个人现代性观念主要是从工具性态度和行为上说的，他们声称“人际间的诸方面不太重要”。现代性的成长是在环境的互动过程中发生的。个人品质的可变性、可逆性和持续性问题是人的现代性概念必须考虑的因素。在新的现实环境下观察，针对变化的环境和认识的新发展，我们需要在英克尔斯建构的人的现代性理论上作进一步探索。关系性思维对深入理解人的现代性是有益的。以自我为中心，通过认知、情感和行动三个维度，就个人对自我、他者（个体之外的他人、组织、国家等外部精神世界）和它者（自然及人造自然的客观世界）之间的关系性倾向，可以建立对个体现代性观察的分析框架（见表2）。人的现代化水平，可以从个体对自我和他（它）者的心理倾向

和行动操作中得到体现。通过个人对己、对人、对物（事）关系的两极倾向观察，由个体在认知、情感和行动（包括了意志）方面表现出的开放与封闭、保守与创新、理性与反理性（不同于非理性）、自由与奴役、平等与分层、尊重与歧视、努力与先赋、计划与随机、守时与拖沓、责任与敷衍、独立与依赖、积极与消极等倾向性，可以作出现代性判断。

表 2 自我的关系性建构

		自我	他者	它者
自我	认知	自我认知	对他认知	对它认知
	情感	自我情感	对他情感	对它情感
	行动	自我行动	对他行动	对它行动

高等教育是教育体系的组成部分，具有教育体系的核心功能。从最广泛的意义上讲，教育体系的核心功能就是促进人的现代化。高等教育承担着接续基础教育阶段促进人的现代化的使命，但不是简单的延续，而是通过修正、改造、创新和应用而使人的现代化得到新发展，进而推进社会主义现代化建设。作为高等教育的组织机构，大学所致力“人的现代化”中的人，不仅仅是所谓的“教育对象”，还包括了“教育者”（包括研究者、服务者、管理者等）。在泛在学习的现实环境下，教育者和受教育者的边界已经模糊。基础教育阶段对人的心智模式的影响结果，被作为“原型”带入大学。其中，有的是指向现代化的，有的却是对现代化的反动。另一方面，从任意一个时间段的横截面来观察，大学自身的思想和行为也并非完全符合现代化的要求。事实上，大学还有需要通过现代化改造而不断进化升级的任务。如果下一个开放性的定义，大学治理现代化就是在现代大学治理结构下基于人的现代化而施行的指向大学目的的集体协同行动过程。大学治理体系是结构性因素，而治理能力体现为集体行动能力，集体行动能力则以个体能力为基础，尽管不是个体能力的简单相加。大学的学术性与其政治性、社会性与经济性复合而体现出特有的复杂性、动态性和多样性，使大学治理体现出特殊的现代性性质，因此也提出了独特的现代化任务。大学治理中占有重要地位的决策行为，无论是集中决策还是分散决策，都依赖于决策者的价

值判断和认识能力。大学治理现代化，首先需要审视决策者的现代化水平。决策不单是技术性的行动选择。从人的现代化切入大学治理现代化，必然涉及大学治理的伦理向度。

（三）大学治理现代化不能回避伦理问题

大学治理有两种相互联系的理性基础。一是价值理性，一是工具理性。前者关涉治理的总方向和总目标，后者关涉治理的技术路线和工具。治理现代化不仅仅是治理技术和治理工具的现代化，还涉及治理价值的现代化。刘易斯提出“失去灵魂的卓越”，着眼点是本科教育的地位问题。细加分析，其实触及了大学资源分配（注意力是重要资源）中的价值比较和价值计算问题。如何配置资源是大学治理的基本问题。理论上讲，大学的治理结构和大学的功能是密切联系的。大学治理结构服务于大学功能。由大学功能逆推设计大学内部治理结构，会形成对应不同功能的亚结构和亚部门。从而，虽然大学功能靠大学的整体结构发挥作用，但最后简化为大学内部的职能部门和具体功能主体（教学科研单位）的责任。职能部门成为学校配置资源的“代理人”。在具体功能主体的层面，以院系为单位的学术机构对资源的配置是更加微观的“代理人”。在个体层面，个人如何配置自己的注意力（在公共事务和私人事务，公共性的教学、科研和服务诸方面），是影响大学功能发挥的“一线力量”，既影响大学的整体功能，也影响大学的分功能。刘易斯所谓“失去灵魂的卓越”，直指“遗忘本科教育”分功能的价值偏差。这实际上是对从个体到结构的投入偏向予以批判。毋庸置疑，“灵魂”涉及价值问题，当然也就关涉伦理问题。

如果说刘易斯对大学价值失衡的批评是来自一流大学内部反思的话，英国的《兰伯特评论》（Lambert Review）所反映的问题，乃是从外部对一流大学的价值诘问。进入21世纪后，剑桥大学因一大笔信息技术资金使用不当受到政府和社会关注。其时，新公共管理治理思想兴起。在社会舆论上，古典大学的治理危机似乎大白天下，相对独立的大学内部人治理的结构受到质疑。兰伯特在受命进行调研的基础上提出的这份涉及治理结构的报告，建议在剑桥大学和牛津大学的治理

结构中增加外部人的数量。剑桥大学和牛津大学分别采取了不同的回应策略。前者（理查德为时任校长，曾任美国耶鲁大学教务长）在校董会中小有增补外部人，但治校重点指向筹资，治理风波余波不惊。后者（胡德为时任校长，曾任新西兰奥克兰大学校长和一个公司的董事长）则积极响应《兰伯特评论》，对大学治理进行了广泛调研，并推出旨在促进治理结构改革的白皮书。但这份来之不易的改革方案在按照校内规矩经全校教授大会表决的时候，遭到否决。牛津大学的路径是“合法化”的，但结果令人深思：大学法治的理性限制和大学治理的伦理空间之间的关系，尚待推敲。

治理关涉向何处去的方向性问题，也涉及哪些人参与，他们需要具备什么样的能力的问题。效率、效能、效果等集体行动的结果是监测治理的现代化水平的重要指标。一方面，高效能的实现以人为基础，另一方面，人既是实现大学目标的工具，本身还是目的。人是伦理的存在。大学治理是人的治理，以人为主体和对象，以人为工具和目的。大学治理现代化首先是大学人的现代化，现代化必然涉及道德问题。如果说现代化可以给人们带来创造新价值和新意义的令人欢欣鼓舞的挑战的话，那它也可能给既有的价值和意义模式带来威胁和恐惧。无论在哪种情况下，人和社会都起着至关重要的作用。治理现代化不仅仅是技术性目标，还涉及伦理问题。伦理是组织有效性的基础。“一套建立在合理的伦理准则基础上的组织价值体系也是一种资产，它可以带来多种收益”。伦理的核心在于指导人类相互交往的原则和标准。“伦理是一种无形的规范和戒律，它从理念上支持着积极的人类交往。”诸如诚实、信赖、公平、尊重、权利、义务、责任等伦理语词，和前述的人的现代性具有内在联系。治理现代化虽然不能回避伦理问题，然而在治理现代化讨论中，还存在“伦理盲点”（ethical blind spots）。如佩因所言，“许多常用的决策架构都没有考虑管理的伦理方面和社会方面”。“当管理人员忙于组织结构、报酬体系、新产品开发以及世界范围内的导购等方面的决策时，同时也应该处理一下组织价值和组织责任等方面的问题。在做出选择时，必须同时考虑伦理因素和

经济因素”。佩因针对企业的研究心得，对大学治理现代化无疑具有启发意义。

二、大学“善治”的伦理意蕴

(一) “治理现代化”和“善治”存在语义关联

“治理现代化”在我国占有显著的话语位置，“善治”在国际话语体系中比较流行。其实，这二者之间存在高度的语义关联。“现代化”是一个历史性词汇，看似与时间有关，是情境性和过程性概念，但在特定语境下，它又是一个目标词，含有价值意蕴，反映了积极的、进步的、值得人们追求的“好”或“善”的目标。善治的主词是“治理”。“治理”是一个热词，如前已述，论者多将其和“管理”相对照，突显在“治”的过程中参与主体的多元性、广泛性和交互性。确立价值规范、制定与实施政策、建设制度、分配资源、维护权利、履行义务，是治理的主要职能。实现公共利益是治理的核心目的。受世界银行等国际组织的影响，“善治”原初体现了世界银行向第三世界国家贷款的指导思想，后被广泛用于发展文献。善治论的兴起，是“新管理主义”在国际援助发展项目中的价值表达，也是西方发达国家回应冗员庞大、公共服务效率低下之“治理失败”问题的一种解答。分权、市场化、私有化、问责等改革导向是解决方案的基本构成。合法性、透明性、责任性、法治性、响应性和效率性是善治的基本特征。国家的发展受其治理水平和国家领导力的限制。善治论既在国家层面产生广泛影响，也对高等教育系统产生影响。无论是国际组织、发达国家还是发展中国家，都对高等教育系统中的善治问题予以关注。与大学的运行效率、透明度、经费使用与问责机制相关的治理问题，越来越受到重视。

从全球范围来看，虽然不同国家的政策话语和流行关键词有差别，但从内涵和实质来看，大学治理是一个普遍性的世界课题。治理现代化和善治都是对治理的理想化状态的描述，也是对实现理想的过程期许。“现代化”也好，“善”也罢，都表达了一种“好的”、值得人们追求的愿望。事实上，“善治”就是“good governance”的译文。如前所述，现代化治理不仅仅是技术性的，更是价值性的。在中文语境中，“善治”带

有鲜明的伦理色彩。在高等教育界，有的学者不用“善治”，而是用“好的治理”。无论是“好的治理”还是“善治”，都绕不开大学治理的伦理问题。大学治理研究的文献中，“三种治理模式”具有一定的代表性。鲍德里奇基于对纽约大学的调查，在学者社区模式和科层结构模式的基础上，提出了大学治理的政治模式，这无疑丰富了学界对大学治理的理论认识。值得注意的是，这三种模式的人性假设各有侧重。学者社区模式的基础是“学术人”，科层结构模式的基础是“理性人”，政治模式的基础是“政治人”。管理学上还有基于梅奥实验而确立的社会关系学派。“霍桑效应”揭示了组织管理的“社会人”基础。现实中没有哪所大学是按照单一模式运行的。实践中的大学治理是以混合模式实施的。其基础是“多面人”或“复杂人”。由人性的善恶信念到与其角色相关的功能假设，一方面是对本真的社会存在的现实逼近，另一方面是对理想化的人性问题的悬置。这为大学治理的伦理和道德问题留下深入研究的空间。

(二) 大学善治是大学组织之善

高等教育系统与系统外各类主体具有这样或那样的联系。有学者对高等教育与其他主体的关系建立过富有启发性的描述模型。大学是高等教育系统及更大系统的构成单位。大学治理是高等教育治理的基本构成。大学虽然具有相对独立的法人地位，同时也具有对外部环境的依赖性。相对于外部系统而言，大学治理是组织层面的微观治理。相对于大学内部机构和个人而言，大学治理又是宏观治理。大学内部的学术机构、行政机构和服务机构，各有各的职责、规范和利益。各个部门和层层嵌套的大大小小的结构关联。虽然每个子系统都有一定的自由裁量空间，但是各子系统之间是彼此联系和相互制约的。大学治理是大学作为法人的组织治理。大学治理的行动主体具有三重性：法人行动者、非法人集体行动者和自然人行动者。大学是法人行动者；大学内部各类次级组织（职能部处和院系所）是非法人集体行动者；大学成员是自然人行动者。大学既是知识生产者，也是知识消费者；既是社会福利的创造者，也是社会福利的享用者。鉴于“组织的外部控制”存在的普遍性，法人行动必然受到外

部的控制。所以，大学法人行动需要从大学和外部环境的交换关系中考察。杰索总结的一般性治理中存在的两难困境，包括“合作对竞争（cooperation vs competition）、开放对封闭（openness vs closure）、可治理性对灵活性（governability vs flexibility）以及责任对效率（accountability vs efficiency）”，对大学治理也有一定的适用性。杰索没有论及治理过程中的伦理问题以及道德两难，而这在治理过程中是无法回避的。大学在面向“内部人”的行动中可能会遇到两难情境，这并非仅能从技术上得到解释。大学的内部协作是大学之为组织的基本界定，但大学内部存在不可避免的冲突。大学行动的有效性不能从组织结构图来判断。仅从大学的治理结构无法了解真正的治理水平。治理状况体现为行为主体之间的行动协调和绩效表现，以及利益相关者的利益平衡和冲突调解。如此，大学善治之善，自然是以大学成员个体之善为基础，但还有超越个体的善。善治之善乃是集体之善、法人之善和组织之善。

大学善治体现在大学内外的社会交换之中。大学善治既可以作形式化分析，也可以作实质性考察。就形式化方法而言，考察大学与外部互动中的善治，首先假定大学是“一”，是一个整体，并且是理想的整体。即大学善治的外部表现以大学的理想整体为前提，不涉及大学内部的复杂性、多样性和动态性。反过来，考察大学内部互动的善治，以理想的外部环境为前提，即不考虑外部环境的复杂性、多样性和动态性，仅仅考察大学内部的互动结构和过程。就实质性研究而言，必须同时考虑外部环境和内部体系的复杂性、多样性和动态性。综合考虑形式与实质的两条路径，大学善治涉及一个基础性问题：在对环境开放的条件下，大学治理如何讲道德？这个问题的前提是先在地假设大学治理是讲道德的。没有人会认可或接受“大学善治不讲道德”这样的论断。善治中已经包含了道德的因素，否则难以称“善”。“善”本身具有道德意蕴，不讲道德的善治自相矛盾。在当前法治仍然是大学治理的重要建设任务的情境下，大学治理的道德维度还有被忽视的倾向。人是治理的主体，也是治理的对象。在法治精神缺乏的时候，法治制度和文

化建设是重要任务。即使如此，并不是德治不重要。德治才是根本。“君子，法之源也”“法者，治之端也”。“故法不能独立”。“其人存，则政举；其人亡，则其政息”。“得其人则存，失其人则亡”（《群书治要》）。法治和德治不仅仅是正面的规范确立和行为指导，还有反面的违章惩戒和行为限制。大学治理当然要加强法治，但更为根本地看，大学治理还要高度重视德治的治理效力。

彰显大学治理的伦理属性，考察大学善治如何讲道德，需要从大学主体的内外互动过程切入（见表3）。内部主体有个体、非法人集体和法人，外部主体有纵向主体和横向主体。

表3 组织内外的治理关系：法治与德治^①

		外部主体			
		纵向		横向	
		法治	德治	法治	德治
内部主体	法治	I _{LL}	I _{LM}	II _{LL}	II _{LM}
	德治	I _{ML}	I _{MM}	II _{ML}	II _{MM}

纵向主体是具有行政权威的机构，通过法律、制度、规章等工具，对大学法人及其成员施加行政约束力。事由不同，行政约束的强制力也不同。横向主体包括一切和大学法人构成平等法律关系的机构或团体，包括大学之外具有法人资格的其他企事业单位、非政府组织、学术性或社会服务性群众团体等组织。外部主体是大学治理的环境构成。纵向的治理主体在不同国家的影响力和影响方式有一定差异。但就财政和事权而言，具有普遍的约束力和强制性。在我国语境下，“放管服”改革，就是企图解决外部纵向主体和大学之间的权力配置关系。任何公共事务都需要行为主体来落实，最终由自然人操作。政府代表人具有公共权威，因其还具有自然人属性，在执行过程中有一定的自由裁量权。自然人在将公共物品转化为其法人或自然人财产的过程中，一方面需要依照法律规章行事，另一方面还需要守望公共价值、贯彻公共精神、维护公共利益。在这个过程中，无论纵向方面的政策工具和法律规章看上去多么完备，客观上依然会存在法律的缝隙，不可能做到密不透风，不留死角。如此，如果德治缺位，就会产生公共资产“隐性流失”

的问题。在一定意义上讲，诸如公正、公平的道德品质，本身就是一种公共资产，而不仅仅是个人的修为。大学治理中的外部纵向互动，面临自然人行使公共权威中的道德风险。一方面这种道德风险是被动的，另一方面大学法人在利益计算和得失权衡过程中如果价值迷失、原则缺场，也同样可能会主动生成道德风险。上行下效，纵向互动中的道德观察具有“教育作用”和“警示效果”。社会学习所能获得的“知识”，不仅仅是正面的“道德武装”，也可能是负面的“道德缴械”。

开放性是大学赖以生存发展的前提。大学是一种自组织，具有相当的独立性。但无论是纵向互动还是横向互动，大学法人都没有铁板一块、刀枪不入的“独立铠甲”。大学与政府管理之间存在分层的正式权力关系。就大学的公共性而言，大学和政府以及人民之间存在委托代理关系。政府（代理人）和人民（委托人）之间结成第一级委托代理关系。大学（代理人）与政府（委托人）的关系是第二级委托代理关系。大学通过政府接受人民的委托。与此同时，大学（代理人）和人民（委托人）也存在直接的委托代理关系。政府和大学都向人民负责。政府或直接向人民负责，或通过大学向人民负责。大学或通过向政府负责而对人民负责，或直接向人民负责。无论大学通过哪种路径向人民负责，都以“公共精神”和“公共责任”为基本前提。纵向的法治精神会培养大学的法治精神。纵向的德治甘霖会涵养大学的德治土壤。打通法律与道德的桥梁，乃是应该为双方共有的“守法精神”。守法精神既是现代化法治的基本属性，也是现代化道德的重要品质。

大学法人是具有独立行使民事权利和承担民事责任的行为主体。作为民事主体，大学和外部横向主体结成或竞争或合作的互动关系。基于社会信任和自由意志建立的契约，是民事关系的正式法律约束，诸如不正当竞争、欺骗欺诈等行为已有由成文法支持的法律惩罚依据。随着社会变迁，复杂性增加，客观上还存在着法律空白，立法的空间还很大。此外，司法成本和效率问题随着社会复杂性、动态性和多样性增大而变得更加突出，企业伦理及企业的社会责任日受关注。横向观察，大学的“象牙塔意象”渐趋模糊，大学的社会互动密度增加，大学伦理和大学的社会责

任也呈现新的气象。由“知识教育”“知识生产”向“知识创价”的思想转移，由知识的公共产品属性向知识产权的权利主张转变，对大学的知识传统形成“意象冲击”，对大学的法人行动构成伦理挑战。大学善治之组织善，出现需要澄清厘定的模糊区间。在这种情势下，治理行动如何选择，常常面临道德两难。如政治偏好与科学精神之间的抉择，多科专门大学向综合性大学转变过程的战略选择，大学争取外部资源所面临的“囚徒困境”。一个比较突出的问题是，大学善治的目的与大学的目的究竟关系如何？

（三）大学善治的目的应该与大学目的相一致
大学治理的目的是什么？有学者认为是“善治”。那么善治的目的呢？有没有独立于大学目的的善治？不考虑大学的目的而谈论大学治理目的或大学善治目的，能不能讲清楚？现有文献在论及“好的治理”和“善治”的时候，对于大学善治目的与大学目的的关系有所忽视。有的学者在大学自治与对外开放、学术权力与行政权力、科层制与民主协商、专权与分权话语体系中对“好的治理”寻求平衡性解决。有的学者借用发展文献中的“善治”概念，从效率、问责、透明度、多元参与等维度，对高等教育中的善治进行讨论。诸多善治文献鲜有触及大学目的和治理的关系。

为什么关于大学目的的议题在治理文献中未见凸显？一方面，从客观上看，大学目的本身具有复杂性和模糊性。另一方面，就主观上而言，人们具有“目的健忘症”和“目标置换”两种行为倾向。科恩和马奇在论证大学目的的模糊性（ambiguity of purpose）时，曾经提及这样一种现象：如果不是强制或动员，没有人自愿去听关于“大学的目标”（The Goals of the University）的报告。为什么？因为关于大学目标的规范陈述要么没有实质性的意义，要么模棱两可。有意义的目标陈述需要经受诸多检验。首先是清晰性。即目标陈述是不是具有可测量目标达成程度的程序和方法。其次是可确证性，即有没有目标实现或目标失败的可能性。如果无论结果如何目标都正确，就无法判定目标是否达到。这样的目标陈述是模棱两可的。三是可接受性。大学目标是不是获得大学关键人群的广泛认可？目标的广泛共识与清晰具体以及确证性之间是有矛盾的。目标越

是抽象和一般化，越容易赢得共识。而一般化是以特殊性为代价的。科恩和马奇在论及大学目的（purpose）和目标（goals）时对二者的差异没有详加分析。事实上，大学目的和大学目标是两个不同的概念，二者不在同一个抽象水平。大学目的和大学目标具有内在联系。理论上大学目标是大学目的具体化和操作化的产物。不能离开上位目的而谈具体目标。大学目的是抽象层面的价值指涉。反过来，如果没有具体目标支撑，大学目的也会失之空洞。不能因为大学目的的抽象性而否定大学目的的价值意义。也不能停留在抽象的目的层面而不考虑具体可测的目标。如果说目的是价值理性的表达，那么目标就是价值理性和工具理性的综合。也就是说，目标是将目的和工具结合起来确定的具体化目的。大学目的和大学目标虽然具有抽象层次的差别，但二者关系不是线性的、系列的。抽象源自具体的升华，而具体中蕴含着抽象。在指导行动的作用上，二者同时发挥作用。大学治理始终是以人为中心的活动。影响人的行动组织目的和目标，以不同的方式起作用。二者都为大学组织活动定向，目的陈述和目标设定是对大学期望达到的未来状态的描绘。大学目的是大学存在的合法性的界定依据。大学目标是鉴定组织是否成功的标准，是测量组织表现或绩效的尺度。大学目的以理想信念的方式影响行动，体现了治理的人文关怀。而大学目标是依据大学组织结构和功能而对行动指标和标准的具体化和操作化。大学目的是有限目的，大学目标也是有限目标。大学目的的有限性是对大学合法性边界的划定。也就是说，这种有限性是因了大学在社会分工中的身份、角色和定位。大学目标是大学目的的具体化。由于客观上存在着层级的差别，无论再怎么细致，大学目标无法做到对大学目的的完满体现。也就是说，大学的目标的有限性比大学目的还有限。以有限的具体目标代替有限的抽象目的，存在不可克服的方法论上的障碍。

大学治理是大学实现其目的的组织保证。大学治理目的不是游离于大学目的之外的独立目的。大学治理的目的是善治，但善治并非治理的终极目的。大学善治的目的乃是大学目的的实现。所以，大学善治以大学目的为目的。“合目的性”是判断大学是否善治的一个标准。大学善

治之善是合大学目的的善。大学组织之善基于大学成员之善，但又超越个体成员之善，是在协作和冲突中体现出的善。由于目的和目标之间存在层级差异，加之大学成员对目的和目标理解的差异，因此现实中存在着“目的健忘症”和“目标置换”的倾向。相对稳定地看，大学目的体现为大学使命陈述。使命陈述是符号性的价值共识。动态地观察，大学目的还体现在仪式化场景或公共媒介大学代表人的主题发言、讲话及文献中。也就是说，如果说大学目的是一，大学目的的表达则是多。“目的健忘症”表现为在动态变化过程中对大学目的和使命陈述的遗忘。它和“目标置换”有一定联系。目标是为组织决策而输入的价值前提。大学的目标置换有许多表现。从治理的角度来看，治理工具本是为了实现大学目的，而反过来成了目标本身。一些容易监测的目标成为总体目标的代表。工具变目标就是目标置换的典型表现。比如，大学治理中的一些制度和体制，原本是为了实现上位的大学目的制定的，但却成为挡在行动和目的之间的屏障，限制了目的逼近。繁文缛节、官样文章、形式主义，如此等等，都是目标置换的表现。目标置换的代价是，以表面上的程序合理掩盖了实质上的行动掣肘。“程序善”和“实体善”之间的割裂，需要建立畅达的沟通渠道和融合的共同基础。

三、大学治理的伦理症候：以善治为参照

大学治理现代化和大学善治是大学通过期望改善治理实现大学目的的不同话语表达。尽管两种表达方式提出的语境有所不同，但都面向未来，聚焦治理，诊断问题，主张向善，求变图治。大学治理乃是大学组织内外主体之间交互作用的过程。治理与变革是相辅相成的。治理是一个动力学概念。其意义在于，治理本身就是常规的运动过程，治理也是设定改造目标，通过资源配置和人际互动追求善治，以实现大学目的的改革过程。治理的目标不是固化现存状态，而是对现存状态的“反动”。治理以人为本，人是治理的主体，也是改造的对象。体系也好，能力也罢，最终还是要以人的大学行为为载体。体系是行为的结果，也对行为构成约束。行为是能力的体现，也对能力起着强化（用）或抑制（废）的作用。人是伦理的存在体。人与自我、他者和它

者的关系是最基本的伦理关系。建构什么样的体系，强化什么样的能力，一方面取决于个体和群体的自主选择，另一方面深受政治、经济、社会和文化因素的影响。从伦理的视角考察大学治理，需要检讨治理话语与实践中的“伦理失语、使命健忘、主体空场、原则缺位、资源妄想、反向盲视、冲突遮蔽、行动漂移”的倾向。

伦理失语症表现为对治理的伦理性的忘却和回避，重视治理的技术性修补和发展，从技术的视角看体系和能力，忽视个体、群体和法人的道德责任，视伦理关怀为虚妄。道德与法是大学治理的双轮。伦理是大学善治的重要基础。失却伦理维度的“善治”于理不通。大学治理的目的应与大学目的相统一。核心的问题是：对大学而言，什么是大学的至善？什么样的大学生活是重要的、有意义的和值得过的？大学人如何行动才能达到大学的最高目的，过有意义的生活？我国学界对大学的伦理基础已有关注。特别是，杨斌等人对大学育人伦理、教学伦理、学术伦理和管理伦理问题以及职业伦理课程建设作了积极的探索，书写了关于大学伦理的篇章。大学治理伦理和上述几方面伦理问题都有关系。如何使其在实践中成为每一个人的思想自觉和行动自觉，需进一步探索。伦理问题渗透在大学的方方面面。重塑大学治理的伦理关怀，需要提升伦理觉悟，深化道德认知，加强道德评价，采取伦理行动。

使命健忘症表现为治理认知局限于治理技术，与大学使命相隔绝，与历史和现实相分离，既看不清“大图”，也看不细“小图”。论历史不论当时的社会情境，谈问题不讲当下的现实处境和主体理论。大学治理是在特定情境中的治理，是服务于大学目的的治理。大学是社会中的大学，也是历史中的大学。社会的法治水平和道德状态不可避免地会反映到大学中来，一定程度上影响着大学治理。反过来看，大学并不是跟在社会之后的消极接收器和狂热跟风者。恰恰相反，在社会意象中，大学走在社会的前面，承担着塑造高尚灵魂、教化道德风范、激励修齐治平的使命。大学法人行动需要坚持信念伦理和责任伦理的统一，以个体内部的生活世界为基础，涵养私德，但同时还要聚焦社会生活，追求正义。20世纪末，东西德合并后，目睹德国高校水准下

降，施密特呼吁要弘扬洪堡和雅斯贝尔斯的大学理想，坚守“为知识而知识”的纯粹，但同时还要面向社会经济的迫切需要。“我们的高校事实上肩负着双重的使命，一方面它们是我们的文化不可或缺的基础，是我们对欧洲文化乃至世界文化做出贡献的不可缺少的依托；另一方面它们也是社会和经济领域不可缺少的培训场所。面对科学和研究、教学和培训的全球化竞争，德国的水准不能再继续下降了。”“如果我们不把从先辈那里继承来的东西传递下去，我们所能传给后代的东西就所剩不多了；而一旦全球化侵蚀掉我们传递传统价值的的能力或意愿，我们就坐吃山空，变得退化，成为那种面向收视率、广告收入和销售指标并追求大众效应的低水平伪文化的牺牲品。”“在许多场合，公众觉得职能精英似乎过于关注自己的利益，而且很少考虑他们所肩负的公共责任。有些职能精英似乎只关心自己的权利或收入，而另外一些职能精英则处于利己主义的动机阻挠任何必要的改革。”在施密特倡导振兴德国高等教育的前两个世纪里，洪堡和柏林大学为高等教育树立新路标，19世纪的德国大学成为世界的“样板间”。纽曼的《大学的理念》为大学通识教育和博雅教育“开题”。美国高等教育经过“赠地运动”“威斯康辛思想”“GI法案”等百年探索，提炼在克尔“巨型大学”词下。平行看来，我国高等教育经历了不同于西方的发展路径。鸦片战争改写了历史。所谓“现代大学”，从一开始就肩负着“平心”“强国”的使命。“平心”和“正心”都聚焦“心”的问题。正心在任何环境下都是“大学”的必修课。“立德之本，莫尚乎正心。心正而后身正，身正而后左右正，左右正而后朝廷正，朝廷正而后国家正，国家正而后天下正。”（《群书治要》）。在国家处在大变革的时期，既有正心的常规使命，也有平心的特殊任务。早在1842年，魏源在《海国图志·叙》中就引明臣的话指出：“欲平海上之倭患，先平人心之积患”。如何平人心之患？“去伪，去饰，去畏难，去养痍，去营窟，则人心之寐患祛。”“以实事程实功，以实功程实事，艾三年而蓄之，网临渊而结之，毋冯河，毋画饼，则人材之虚患祛”。在精致的利己主义者大行其道的时候，魏源“前现代大学”之论的价值尤值汲取。

原则缺位症表现为对法和道德怀有投机心理，没有坚强信念，不担公共责任，牺牲“向善”的伦理向度，为小目标和小利益牺牲公共规则和秩序，进而牺牲更大的大学目的乃至社会目的。原则缺位症者没有对最高原则的敬畏之心，不尊重原则所具有的中心地位。“原则犹如灯塔。它们是不能违背的自然法则”；“是普遍适用的、深奥的和根本性的真理”；是“持久、永恒的人类行为指南”。“原则不是惯例。一种惯例是一个特定的活动或行动。在一种环境里行得通的惯例并不一定在另一个环境里行得通”。道德不同于习俗，它“由美德、原则和规则所组成，人们有义务培养美德并付诸实践，有义务依原则行事，有义务遵守规则”。义务乃是根本性的道德概念。道德和法律是善治的两个轮子，缺一不可。二者相互联系，但相比而言，道德更为根本。“为治需有本末。德具于己，人自感化；此本也；修政立事，处置得宜，末也”。“本正则末易施；末修则本益厚。然末出于本，非两事也”。原则缺位症投机取巧，“善打擦边球”，热衷于“内群体”的网络编织，满足于计算“囚徒困境”的博弈得失，对治理生态具有极强的破坏力。就小圈子里的微观政治来看，“缺乏基本价值的政治是没有良知的政治，是在道德方面无所顾忌的政治”。要坚持原则，需要消除圈子政治和码头文化。

主体空场症表现在三个方面。一个是主体缺席，大学治理的参与者以旁观者和看客的立场游离在治理场域之外，常常以环境受害者自居。事不关己高高挂起，一切错误和问题都“与我无关”，都是“他们”造成的，或者是体制造成的。一方面从理论上将“治理”和“管理”区分，突出治理的多元参与特征；一方面叶公好龙，将自己置于“客体”的位置。施密特在谈到德国大学生示威游行时指出这样的现象：“有些政治家和教授也公开站到了示威者一边，好像政治家和教授对目前高校的糟糕状况没有责任似的。”主体空场的另一个表现是“自恋狂”和“恋权癖”。自恋狂者是“镜中人”。他们关注镜子中的自我比关注深层次的灵魂自我更甚。他们陶醉在过去的成绩单和功劳簿上不能自拔。恋权癖者“唯我独尊，我外无人，权外无人”。对他们而言，权力是重要的，而权力服务的使命并

不重要。自恋狂表面上看来自我主体无所不在，但事实上是因自我膨胀而迷失自我，因此是一种变相的主体空场。大学治理是一个意义建构的过程。充分认识“主体间性”在治理中的重要性，是“善治”的前提。“惟圣罔念作狂，惟狂克念作圣。”（《群书治要》）“谁不能领会他人的传统和思想气质，不能尊重他人的利益，谁就不适合做领导人，也不适合做教师。”主体空场症的第三个表现是“组织人”（Organization Man）假设。组织人是登记在“人力资源花名册”上千人一面、没有个性、不提问题、不慎思明辨、没有激情也缺乏想象力，但在群体生活中表现得“八面玲珑”（well-roundedness）的工具人。他们跟风随潮，失去与“存在”的创造性和直觉洞见的关联，陷入“失去灵魂的专家和没有心灵的感觉论者”的危险境地。“我们是谁”，是一个严肃的问题。放任追逐成功会攫取我们的能量，也会使人们的内部生活失去应有的发展空间。组织的灵魂是组织繁荣的前提。组织的灵魂就是每一个组织成员的灵魂。

资源沉迷症表现为大学治理以资源为中心，甚至以资源为目的，对各种资源无条件依附和近乎狂热和偏执地追求；屈服于外部资源控制者的权力操纵，满足于内部资源配置的权力游戏。资源对任何类型的组织都是重要的。大力筹集办学资源本身无可厚非。在总体资源短缺的社会情境下，大学要独立自主发展，追求组织利益，不可避免地会进行社会交换。其中，资源交换被收入备选的“工具箱”。内外“权力不平衡”和“相互依附”构成内外资源控制的现实基础。一些大学因对外部资源的依赖而养成依附性格。为获取资源和对资源进行操纵，不考虑手段的伦理戒律，资源双方甚至将公共资源私有化，通过“设租”、“寻租”的方式增加“交易成本”，侵蚀、稀释、转移和占有公共资源。比较而言，外部的经济资源和社会资源因其具有显在资本价值而受重视，而内部文化资源和精神资源因仅仅是“象征资本”而被视作可有可无，无关宏旨。为企业界所讨论的“基于资源的治理观”（Resource-Based View）在高等教育界也有市场。大学的成功由资源获取能力所界定。大学领导力由外部获取的“资源量”折桂加冕。资源沉迷症因心被资源占据而失却精神和灵魂。即使倡导科学管理的

泰勒也都懂得：“最大成功是广义的。不仅仅是公司或者公司所有者的最大红利，还包括各个业务分支发展到最优的卓越状态（highest state of excellence），以使成功能够持久。同样地，对于雇员而言，最大成功不仅仅是个人的工资和同类比较更高一些。更重要的是，他的效率能够发展到极致，如此，他从事本工种最高的能力水平和潜力能够得到最大的挖掘。”

反向盲视症表现在两个方面。一方面是在认知和情感方面存在明显的片面性，看不到世界的统一性，隔绝人文与科学；关注身前180度视域内的人和事，不看也不关心身后180度的情况，甚至视野停留在“锐角”的扇面；看问题要么只论及正面，要么仅盯着负面，要么纠结过去，要么遗忘历史，缺乏对事物的系统关照。另一方面是对“知识错觉”的普遍性缺乏应有的警惕，因而陷入错觉传递和错觉循环的链条；看不到“错误”和“批评”的价值，讳疾忌医，对“问责”采取防卫或逃避心理，不真诚批评，也不愿意被批评，不虚心地接受批评。大学治理是明明德亲民的过程。追求卓越虽然是面向卓越的正向运动，但也是反向的自觉警醒和对缺点的弃绝。如切如磋，如琢如磨，既是个人修己的功夫，也是群体相互论辩砥砺的过程。“知识的最大敌人不是无知，而是知识的错觉。”错觉的发现和修正，以承认人的“易错性”为前提。孔子说“见贤思齐焉，见不贤而内自省也”，他担忧“不善不能改”。从当下语境来看，“不善”有道德性和法律性问题，也有心智模式的问题。大学善治关涉组织制度，也绕不过心智模式。人类系统在许多方面看是涉及政治与伦理的心智建构。系统不是完全客观地“外在”的等待描绘的结构。系统边界在很大程度上取决于绘制者的感知和兴趣。解释边界问题的方法具有组织和政治意义。边界的确定提出了伦理的和效率的问题。“法律制度与人的心智过程密切关联。随着人的心智发展和开放，随着环境的变化，新发现出现了，真理发现了，态度和观点变化了，制度也必须随之改变，如此才跟得上时代的步伐。”

冲突遮蔽症表现为不能正视组织间与组织内冲突的不可避免性，对冲突有意和无意地采取回避、逃避和遮掩的态度，不能从正反两个方面看待冲突的功能和作用，不能有效地管控冲突。人

类社会向往和谐，但是冲突普遍存在。从斯蒂文森的伦理观来看，信念分歧和态度分歧是社会冲突的原因。从政治学的角度来看，权力和利益的分配与争取会导致社会冲突，这为正义论的理论建构提供了现实依据。从认识论的角度来看，社会冲突还来源于认知分歧。在大学治理的过程中，对冲突的遮蔽是自欺欺人的“鸵鸟行为”。大学内外结构性的体系冲突以及功能性的期望冲突、大学法人与社会其他主体之间的利益冲突、大学内部不同层级个体间和群体间的冲突，通过政治行为、社会行为、经济行为和学术行为得以表现。对冲突的正视和解决，需要在法治思维指导下的制度约束，更需要在道德律令指导下的行为自觉。冲突解决不可能通过遮蔽冲突实现。息事宁人的绥靖态度，放弃批判武器的明哲保身哲学，是善治的大敌。当然，也“不要把政治斗争的技术手段同实际的解决方案混为一谈”。

行动漂移症表现在两个方面，一是大学行动轻视和放逐理论，二是大学行动缺乏有效的组织协调。从古人知行合一的立场上说，“自小学大学之教不行，高者入空虚卑者入功利；自大学格物致知之教不行，学者所见浅陋”。“今人才气高者，便入异端去。自小学之教，不行，学者无基本；大学之教，不行，无进步处。皆以虚静存心悬空求道，故有此病”。“夫学者将以适于用也。自圣学失真，卑者溺于功利，高者涉于玄虚。”大学治理行动应该是在一定理论指导下的实践活动，但大学治理实践鲜有对理论的超越性、系统性、有效性较真。大学治理为惯习、经验和偶发的个人认识所驱使。因对理论持有不切实际的“速效药”和“操作指南”期待而对理论的沉淀和转化缺乏耐心，对理论沉思缺乏基本的训练和应有的敬畏。从刘易斯对萨默斯和其他几位哈佛大学校长的比较中，可以看出治理的理论沉思和探索对大学卓越的价值。理论未必限于“客观知识”的话语表达，还见于行动。正像阿基里斯对理论所作的二分：声称的理论和使用中的理论。理论既是一种思维倾向，也是一种行动自觉。缺乏理论的行动像是在梦游。当然，“组织的价值和目标在更大程度上是由管理人员的实际行动决定的，而非他们的口头表述。严格地说，与任何形式的语言相比，行动的汇聚更能接

近目标的界定”。为特定目的而协同行动是对组织的基本界定。行动漂移症的另一个方面与作为组织的大学法人行动有关。在大学组织层面，这种症状表现为目标不明、组织混乱、缺少协同、行动游移、执行不力；在大学内部群体和个体层面表现为不关心大学目的、游离于组织目标，部门各自为政，个人各行其是、我行我素，法人行动要么不动，要么为内部群体和部门利益所裹挟，偏离基本宗旨和目的。行动漂移症和过程盲目症有关。行动者抓不住大学运行过程中的动力学特征，尤其是看不清深层次的动力学性质。他们只看到周围的个人和事件，看不到整体大图和集体行动的全流程。由于对大学系统的复杂性了解很少，对整个系统缺少责任感，他们不能精诚合作，最终使大学系统失去能量，遭遇“熵袭”。加德纳在谈及教育改革的时候，转引赫钦格的话说，“现在不缺呼吁开展改进学校运动的将军，而是缺乏训练有素、为改革学校教育而战斗的教师队伍”。就大学善治而言，他们只说对了一半。我们只有管好自己，才能管好别人。事实上，大学法人是抽象的人，法人行动依托于所有大学成员。大学追求卓越，需要各层级的主体协同发力。

四、大学“至善”的理想价值

克服大学治理的症候，既要从一般的普遍的发展规律问诊，还要从大学赖以存在的社会文化根基挖潜。如前所述，大学善治不能离开大学的目的善而孤立论及。大学善治和大学目的关涉大学的组织之善。作为伦理的基本范畴，不同文化背景下人们对“善”的理解存在一定差异。即使在同一文化背景下，也因个人的立场方法的不同而形成不同的观点。随着现代自然科学的发展，科学范式逐渐占有显赫位置。“科学”成为判断是非的标准。在西方，理性和科学是同一层面的概念。理性的价值和方法是自然科学进化的基础。当自然科学范式居主导地位之后，传统的人文社会研究受到挑战。一方面身心二分和主客二分的方法论导向及话语体系逐步定型，另一方面对二分法解构的力量也在不断积聚。涉及伦理的人文世界能不能用科学的手术刀解剖分析，成为人文社科研究绕不开的问题。罗素对“宗教和科学”的讨论，维特根斯坦将“伦理范畴”从科学中排除，中国的“科玄论战”，都是因了人文的

伦理价值所具有的独特性。这些思想界的论题与大学善治不无关系。以自然科学为代表的理性精神具有广泛的指导意义。在人文社会研究分有理性精神的同时，它还有其独特的价值内涵。就大学治理而言，鲍德里奇所概括的学者社区模式、科层模式以及政治模式，尽管侧重点有所不同，但是它们共同拥有理性主义的理论基础。以知识为中心的学者社区和科层模式自不待言，政治模式是以权力竞争和利益冲突为焦点的治理方案，也是一种理性主义的变式。“有限理性”（西蒙）、“垃圾桶理论”（马奇）、“松散耦合组织”（维克）在理性主义的范式中修正了理性的绝对性和刚性偏执，认识到理性的有限性对治理而言具有重要意义。其意义主要表现为，理性不是给定的终结性的程式，而是不断追求最优的动态过程。理性化的过程既是一种“在止于理性”的目的坚守，也是永无终点的过程。理性对于大学治理而言非常重要，大学善治必须以大学理性为基础，但是，以理性主义统摄大学治理，也有其局限性。那如何才能弥补这种局限性呢？

（一）“在止于至善”具有普遍的理想价值

发展文献中的善治源于作为受援国的第三世界国家的治理失效问题（以世界银行的视角为代表）。积极地看，发展文献中的善治观具有广泛的借鉴意义。但是，一方面西方国家及国际组织的治理本身就处于不断的自我反思和改革之中；另一方面，第三世界国家的治理有其历史遗产和传统，其中还有不少值得继承发扬的价值观念。一味地套用和移植外部的治理模式是无法从根本上解决具有深厚文化基础的一国治理问题的。西方的伦理和道德研究传统总体上是理性主义的。值得注意的是，纽西的研究将道德（morality）和习俗（convention）作了区分。前者具有普遍性，而后者受制于特定文化。将道德和习俗区分在理论上具有启发性，在实践中也具有积极的指导意义。在具体的伦理情景中，要将道德和习俗加以区分有时是十分困难的。将一般化的道德原则泛化，使习俗带穿上道德的衣衫，就会出现以自恃占有道德制高点而对实际上是习俗和传统的倾向加以评头论足甚至横加指责的偏执。萨伊德对于西方至上的“东方主义”的批判，深刻揭示了西方对东方认识上的偏见。波西格博采东西文明之

长，在揭示西方重理性的古典主义与重美学的浪漫主义的分歧之后，提出不可定义言说的“良质”（quality）的概念。他以“良质”为中心，通过“哲学+文学”的表达方式展现了超越理性主义的一种语言尝试和理论探索。他将老子的“道”和佛教的“禅”植入西方知识论传统，通过理论跃迁和升维，达到超越东西的思想意境。柯维将性格伦理学和品格伦理学作了区分。他对前150年间关于成功的文献梳理发现，品格伦理学是相关文献的主流，但是，进入20世纪特别是一战后，性格伦理学占了上风。两相比较，他主张应重返品格伦理学的路线，并倡导以原则为中心的领导力。波西格的良质和柯维的品格伦理学对大学善治的价值，都可以从我国经典文献中找到类似的思想。

我国古典文献中的“大学”与“小学”相对，为大人之学。古代大学机构有过稷下学宫、国子监和书院等机构。晚清北洋大学和京师大学堂的创立，开启了我国大学的新阶段。梅贻琦在《大学一解》中指出，从制度上看，大学是从西方移植的产物，但从精神上看，中国大学传统源远流长。他以“己”“群”为主体，结合《礼记·大学》的三纲八目，对当时的大学教育目的作了学理式阐释：明明德是修己，新民在治群，“明明德”要“格物、致知、诚意、正心、修己”，新民即“齐家、治国、平天下”。梅贻琦洞悉思想演进和“文化浸润”的内在关系和发展理路，他从国故中发掘大学精神，对大学目的的研究具有方法论意义。在对古典文献中“大学之道”的现代转化过程中，他立足儒家人生哲学和教育理想的思想探究，对“明明德”和“新民”作了较为细致的阐发。不过，对“止于至善”虽有提及，但是“暂且不论”，未加细察，这为后续研究留下巨大空间。这既涉及“在止于至善”的理解，也涉及“至善”的当代价值，还涉及“止于”的方法和功夫。

《大学一解》对“至善”“暂且不论”的原因是“难以说清楚”。本文认为，对大学目的而言，“至善”具有重要的实践价值。历史上不同阶段不少学者都试图“说清楚”“至善”。虽然不可能达到对文本的“绝对理解”，但是有些论述对当下的思想探索犹有意义。《朱子语类》一方面界定了“明德”，另一方面阐释了“明德”

和“至善”的关系。人生有许多道理，光明处即是明德。明德之“明”是“得”的对象，是程度性“动名词”。“明得一分，便有一分；明得十分，便有十分；明得二十分，乃是极至处也。”“二十分”是比喻性说法，是极限的一种表达。“明德是下手做，至善是行到极处”，由明德达致至善。“至善虽不外乎明德，然明德亦有略略明者，须是止于那极至处”。“明明德”是知，“止于至善”是守。至善不是明德之外的善，而是明德的“极处”。“明德中也有至善，新民中也有至善，皆要到那极处。至善，随处皆有。修身中也有至善，必要到那尽处；齐家中也有至善，亦要到那尽处。至善，只是以其极言。不特是理会到极处，亦要做到极处。”“明明德，是欲去长安；止于至善，是已到长安也”。“欲新民，而不止于至善，是‘不以尧之所以治民者治民’也”。“盛德以身之所得而言，至善以理之极致而言”。“至者，天理人心之极致。盖其本于天理，验于人心，即事即物而无所不在”。“凡曰善者，固是好。然方是好事，未是极好处。必到极处，便是道理十分尽头，无一毫不尽，故曰至善”。“须是要到当然之则田地而不迁，此方是‘止于至善’。”明明德为修身之本，但“‘明明德于天下’为事，不成只要独善其身便了。须是志于天下”。于是便有“在新民”。从明明德到新民，打通“己”与“群”的修炼与行动脉络。至善非外在于明德新民之独立目的，而是二者的极致标准。“至善”之“至”，与“天理”“当然之则”相关，是一种“极致”状态。“至善”之“善”，则是“极处”之“善”。可见，梅贻琦在《大学一解》中未加详释的“至善”是可以说清楚的。只是时代不同，理解上有所不同。解释是一个循环的、不断探究的过程。

明明德、亲民和止于至善的关系明确之后，还有一个“在”字需加考究。《大学》中的“三纲”都有动词“在”字当头。孟琢认为，从早期到《大学》时代，明德经历了由贵族化政治道德、理性化道德及天人合一之“天命”向“自天子以至于庶人”的普遍性道德以及人伦道德的转化。而纵观《大学》阐释史，“‘在’的内涵与特点基本被忽略了”。“在”有“关系性”和“心理性”双重内涵。关系性表示时空语境，心

理性表达精神的专注凝聚，用于心理语境。在客观存在与主观聚焦之间，有着内在的隐喻关联。

“念兹在兹”，“在”与“念”同义。对“在”的心理内涵重新发掘，无疑具有重要意义。当今世界与《大学》时代相比有了天翻地覆的变化。现时代明德之“德”、新民之“民”与至善之“善”，都较古代社会有了更为丰富的内涵。虽然如此，“在止于至善”，即通过心理观察和实践行动，达到并持续修炼以坚守极致的“善”，乃是具有普遍意义的大学的最高理想。

(二) “在止于至善”与“追求卓越”具有密切的意义关联

“追求卓越”是世界高等教育界流行的一种价值表达。“卓越”与“至善”近义。“追求卓越”与“在止于至善”都反映了一种人们对“极致之善”殚精竭虑、精益求精、永不厌足探究的永无止境的过程。在英语世界里，加德纳因其《卓越》(Excellence)一书影响甚广而和“卓越”建立了意象关联。即一提加德纳，人们就想到“卓越”，一提“卓越”，就想到加德纳。

《卓越》这本小册子第一版在1961年出版，1984年再版，1995年又版。在导言中加德纳提醒到，如果社会不能觉醒去“追求卓越”，其不良后果会在方方面面呈现。“一种疾病不必侵入所有的器官，但是它对机体的每个部分都会带来衰竭。”如果忘却卓越、疏远卓越、弃绝卓越，社会必将陷于病入膏肓的境地。国家财富很大程度上依赖于社会中的优秀人才，人才选拔和培养是高等教育的基本职能。“谁进入大学”和“谁来管理社会”是两个相互联系的问题，大学毕业生走上社会后，总体上会占有重要位置。所以，选择“谁进入大学”的实质，是选择将来“谁来管理社会”。追求卓越的社会就是让卓越的人才领导社会发展。而所谓的“卓越”不限于单一狭窄的标准，而是个人自我实现与多样的杰出表现标准相结合。在个体层面，体现为个人潜能的充分挖掘和实现，在社会价值取向上持有人尽其才的多元主义。加德纳十分重视“意义建构”和“价值探寻”。他指出“人是意义的固执探寻者”。遗憾的是，在管理和领导研究领域，论者对价值问题的讨论“要么不情愿，要么觉得很为难”。

“追求卓越”不能不触及“意义”和“价值”问

题。无论是加德纳还是《追求卓越》的作者彼得斯和沃特曼，都将卓越和意义以及价值关联起来。“价值驱动”是“追求卓越”的应有之义，而“信念”对组织发展而言，具有生死攸关的意义。在迅速变化的环境下，革新技术、变换趣味、紧跟潮流、流程再造、提升管理技能等对组织发展是必要的回应。但是，真正决定组织命运的，乃是组织在多大程度上激励人们的斗志，鼓舞人们的士气，激活人们的首创精神，使他们通过相互鼓励甚至冲突，以找到并且坚守共同的事业。所有这一切，就是与大家共有的组织信念相关的价值内核。组织的基础哲学、精神和内驱力，看上去是“软实力”，但它对组织的成就而言，胜于技术、经济资源、组织结构、创新以及时机。

综上所述，卓越不只是技术性的，更是价值性的、精神性的。亚里士多德在《尼各马可伦理学》中区分了三种善，外在之善、灵魂之善以及身体之善。属人的善是灵魂善。而最高的善(the highest good)是因理性而积极生活所“展现”的幸福(eudaimonia)。幸福是一种灵魂活动，它与卓越(excellence)或美德(virtue)相一致。幸福既包括生活得好，也包括做得好。《卓越》论及人才选拔、教育公平和领导力等问题，《追求卓越》是对优秀企业的概括，两者都强调“价值”在“卓越”中的中心地位，意在“立”。刘易斯的《失去灵魂的卓越》，直陈世界一流大学的弊病，意在“破”，是对一流大学神话的“祛魅”。事实上，刘易斯不是在理论上对卓越进行分类，而是通过实践观察对大学“灵魂遗忘”、“灵魂缺场”和“灵魂缺席”的批判。如他对哈佛大学的观察发现，大学旧的制度性结构幸存下来，但已经失去其意义。课程虽然五花八门，更加丰富，但是失却了核心的理想价值；教授们还在为学生评分定级，但成绩仅仅是其升入研究生院的资格，而不是教授对学生学习效果的反馈；纪律体系已成为对抗性的微法庭，而不是道德教化的工具，也不是帮助青年人健康成长、使其成为负责任的成人的机会。大学“灵魂遗忘”的集中表现，就是研究型大学对本科教育的忽视。

现代大学创建之初，功能单一，以人才培养为主，大学的主导功能是教学。随着科学发展和

究和社会服务成为并驾齐驱的“三套马车”。本来，教学和研究以及社会服务之间存在着内在的不可分割的联系。即使在单一的教学功能时期，如果没有好的研究为基础，就不可能有好的教学。而有好的教学，自然而然就会有好的社会服务。从传统上看，教学是本，社会服务是末，研究以教学为中心。以约翰·霍普金斯大学为代表的研究型大学兴起之后，特别是在人力资本概念被广为接受、研究与开发在国家发展中的地位日益凸显之后，研究功能、社会服务功能逐步与教学功能平起平坐。大学的意象和表现超越了以人才培养为中心的传统心理期待。当各种功能相互竞争大学的有限资源，特别是“注意力”资源的时候，功能之间的冲突在所难免。在全球化背景下，政府、工商界、非政府组织等部门和行业大力投入研究经费以积聚知识资本。大学激烈竞争外部资源，学术劳动力在世界流动，科研驱动力由好奇心转向市场回报，这就导致出现斯劳特和莱斯利定义的“学术资本主义”。当大学及其核心成员关注的对象不是课堂的学生，而是各种渠道的科研项目和科研经费，以及吸引眼球的各色排行榜的时候，大学的灵魂就被遗忘了，声称“追求卓越”的大学组织就迷失了方向。

“卓越”是一种理想状态，追求卓越是一个永无止境的过程。卓越本不排斥“灵魂”，是大学实践遗忘了灵魂。用我国本土话语来表达，“在止于至善”本质上就是“灵魂观照”下的“在明明德”“在新民”过程。只不过在现代社会，科技在“在明明德”“在新民”过程中的工具理性价值得到更大的彰显。遗忘“灵魂”的“至善”是自我否定且自相矛盾。“失去灵魂的至善”不能成立。

（三）大学“善治”应该以“至善”为目的

“在止于至善”的普遍理想价值明确之后，必然涉及达致至善的路径和方法的问题。《大学》说“知止而后有定，定而后能静，静而后能安，安而后能虑，虑而后能得”。“知止”是管方向的，涉及原则和目的。格物、致知、诚意、正心、修己、齐家、治国、平天下，由内而外梯次进阶，是明明德和新民的修炼和行动路线。在大学的制度化时代，除了个体行动外，还多了大学的组织行动。如此，“在止于至善”的价值立场不仅仅需要个体坚守，也需要作为组织的大学

坚守。大学组织是围绕大学目的开展活动的协作群体。群体协作的状况反映出大学的治理水平。大学善治乃是大学的组织善。大学治理所要达到的目的，就是大学要实现的目的。所以，大学善治的目的应该和大学的目的是一致的。有学者认为，“一流大学应着眼长远，转变理念，推动治理体系更加科学民主，促进治理能力更加法治高效，最终实现大学的‘善治’”。由“最终实现善治”推断，“善治”是大学最终的目的。但他在演讲中还指出，“中国一流大学应该于危机中育先机，于变局中开新局，担负起时代使命，在提升治理能力中追求卓越，在特色发展中实现大学价值”。他将“追求卓越”和“实现大学价值”作为目标。“善治”“追求卓越”和“大学价值”究竟是什么关系？大学治理要追求善治，大学的理想价值是“至善”，善治和至善又是什么关系？善治是否必然包含了对至善的追求？反过来，至善是否以善治为前提？善治的追求是否一定导致至善的行动？我们认为，大学治理的目的就是大学的目的。大学治理目的不能游离于大学的目的。仅就“目的”的指导性而言，善治不是治理的终极目的。善治对大学目的而言乃是工具性的。只有当善治之“善”完满地体现大学明德新民的“至善”的时候，善治才是目的性与工具性的统一。

大学治理不能忽视伦理基础。我国经典著作《大学》中所提出的“在明明德，在新民，在止于至善”具有普遍的现实意义和积极的时代价值。追求卓越的价值导向和止于至善的理想高度契合。在科技迅猛发展、全球化不可逆转的大趋势下，“至善”的内涵不断丰富，也需要理论和实践来关注和丰富。在知识转移、知识创价和知识价值革命成为大学新兴话语的背景下，大学治理面临着新的挑战和问题。大学治理现代化不是外在于大学目的的工具性的现代化。治理体系现代化和治理能力现代化，最终依靠人的现代化来推动。人的现代化和“止于至善”是一个永无止境的过程。大学治理需要检讨现实问题和症候，需要树立和强化“从善治到至善”的理念。

（周作宇，北京师范大学副校长，教育学部教授、博士生导师，北京 100875）

（原文刊载于《高等教育管理》2021年第8期）

大学内部治理能力现代化的文化逻辑

吴立保

在大力推进“双一流”建设的时代背景下，促进大学内部治理能力现代化成为我国高等教育改革的一项重要任务。习近平总书记指出，中国有独特的历史、独特的文化、独特的国情，决定我们只能走中国特色的教育现代化之路，扎根中国大地办教育。这就要求中国大学内部治理能力现代建设必须遵循中国逻辑，尤其是中国独特的文化逻辑。文化逻辑就是在承认大学本质上是一种文化传承和文化传播的组织机构的基础上，让大学组织的每一次改革和转型都按照文化的逻辑展开。因此，从文化治理的视角探索建立一种新的大学内部共同治理模式，有助于提升我国大学内部治理能力现代化水平。

一、走向文化治理：大学内部治理能力现代化的分析范式

大学从本质上可以看作是一个学者共同体，大学内部治理既是一种制度安排，也是一种文化象征，是大学组织文化的反映。将文化嵌入治理过程之中，形成一个基于大学利益相关群体价值共识的文化治理模式，将文化价值观与大学权力运作有机耦合，实现大学内部治理的良性互动与有效沟通。因此，文化治理作为一种新的治理范式，成为新时代大学内部治理能力现代化的内在要求和根本体现。

1. 文化治理：大学内部治理能力现代化的内在逻辑。文化治理是文化的治理属性和文化建设的方法路径之间的内在统一，是一种“本体-方法”的治理逻辑范式。文化是推动社会治理走向现代化的重要驱动力，文化治理也就成为社会治理的一种理论范式。人们对文化的社会治理属性的认识是一个不断深化的过程。帕森斯认为文化系统的内在规范性决定社会行动的一切，发挥着社会整合的功能，这在一定程度上揭示了文化具有社会治理的内在属性。布迪厄将文化视作一种资本，与经济资本一样具有再生产能力，在社会结构和社会分层中，文化资本与权力“共谋”（conspiracy）参与社会治理。葛兰西强调文化与意识形态的关系以及文化的政治化。他把文化领

域上层建筑的自治和功效当作一个政治问题。文化也就具有政治的价值和功能，文化的社会治理作用就有了合法性基础。福柯通过将文化与符号权力的整合，解释了文化与治理的内在关联。福柯从社会个体互动层面将治理理解为社会个体互动时所运用的策略，个体运用“自我技术”展开主体性的治理，因而治理是一种深入人的灵魂深处的文化实践，治理与文化在个体层面链接在一起。

托尼·本尼特在葛兰西与福柯等人理论基础上，将治理纳入文化研究之中，将文化与权力结合起来，形成了文化治理的概念、理论框架与实践范式。本尼特把文化看作是一系列历史特定的制度下形成的治理关系。文化不仅是一种社会资源，成为政治生活中资源分配的一种策略，文化治理本身就具有工具属性。本尼特认为，文化既不是治理的目标，毫无疑问，也不是它欲颠覆的对立面；毋宁说，文化是治理的工具。文化与权力的结合是本尼特文化治理理论的核心特征，由此突出话语在文化治理过程中的作用。在文化治理的理论架构中，文化既是治理对象又是治理工具。文化治理作为一种治理范式，扩展了对文化概念与属性的理解。文化治理将社会作为一种文化有机体，必须置于文化治理的视域之下。英国社会学家齐格蒙特·鲍曼也指出：“‘文化’这一观念，是作为管理人类思想与行为之缩略语而被创造命名的。”

从治理主体来看，文化治理是一个包含多元利益主体的开放结构的复杂网络，涉及多元目标和利益与价值诉求。从治理功能来看，文化治理在于透过社会组织、制度、规则、技术以及行动程序等操作机制，通过文化的意识引导力量和价值引领，发挥社会整合作用。从治理机制来看，文化治理强调社会整合治理的工具理性转向价值理性，“文化治理放弃了建构一个文化上层框架的要求，转而强调不同文化的特殊情境，以及文化的内在动能与多样形式等有助于治理运作的基本条件。”文化治理是在文化认同层面表达社会运行行动逻辑，将文化嵌入到社会治理体系之中，为政治治理与经济治理提供与之相适应的新

的文化“情境”（milieu），强化文化价值取向在社会治理中的作用。文化治理的本质特征在于通过文化认同和价值规范的整合机制，实现个体的自我约束与自觉参与，将传统的社会管理的“控制技术”转化为社会个体的“自我治理”。

通过以上分析可以看出，文化治理的内涵与大学组织文化高度契合，从理论上应成为大学内部治理的一种新的范式。伯恩鲍姆强调大学治理区别于其他的组织治理方式，应保持其传统的关键特征。这一关键特征就是大学特有的学术规范和价值理念，这将有助于学术人员在大学内部决策过程中发挥积极作用。在大学内部治理能力现代化的进程中，文化治理理论将是文化价值观和文化生存方式的有机统一，大学组织特有的文化属性，需要充分运用文化的治理属性，将文化隐形因素融入现代大学制度运行，这是大学内部治理发展的趋势。

2. 文化治理：大学内部治理能力现代化的政策工具。现代大学已经由中世纪的学者行会，演变成复杂的多元巨型社会组织，大学与社会的边界逐渐模糊，大学内部成分多元且逐渐分化，这对大学治理提出了严峻的挑战。目前，共同治理被视作是高等教育不断迈向辉煌的核心治理制度，作为现代大学治理范式的核心价值观，有90%以上的美国大学践行共同治理制度。进入21世纪，随着大学面临的社会情况越来越复杂，无论在理论层面还是在实践层面，大学共同治理因不能适应变化的世界，正遭受各方的质疑与责难。在理论界，珍艾瑞克（Jan-Eric Lane）、格入夫（Groof）等人从共同治理的前提条件——学术自治的实现程度对大学“共同治理”的现实性发出疑问，并对大学“共同治理”结构能否实现利益相关者“共享性”提出了质疑。在实践层面，杜德斯达指出，共同治理在很大程度上出现了功能不良，无法服务于当今的大学，权力和责任关系被故意模糊，倾向于保护现状，妨碍了对未来的严肃探讨，导致大学发展停滞。美国大学共同治理面临功能蜕变的困境，其核心在于教师与行政管理者对共同治理价值认知的分歧。为提高决策效率，共同治理改革意在减少教师在大学内部治理的决策参与。对管理者而言，教师只是建议者，采纳与否最终取决于管理者，管理者能“自由地接受、拒绝或实质性地更改教师的建议”。对教师来说，大学的学术事务必须由教师主宰，

行政管理者只需做好管理服务工作即可。大学共同治理改革，缺少教师支持与认可的变革多半不会持久，也不会产生重要的影响。共同治理固有的缺陷以及大学面临着更加复杂与激烈的挑战，使共同治理的变革势在必行。

由于高等教育管理体制的原因，我国大学单中心化的治理体系本身存在一定的制度性缺陷，使得大学内部治理的行政化趋势蔓延，传统效率主导的官僚制大学治理和民主参与为主的大学治理之间的碰撞，致使大学内部治理存在着制度和文化等多重困境。文化治理在主体结构、政策工具与治理模式上的逻辑要求与大学内部治理的文化政策逻辑具有天然的契合性，作为一种新的治理范式，有助于克服共同治理理论在大学内部治理中的实践困境，是推进我国大学内部治理能力现代化的核心任务。

二、文化治理困境：大学内部治理能力现代化建设的实践场域

在大学的层面，文化被定义为大学行政人员、教师、学生等利益相关者基于传统和日常交流的价值观和信仰。由于利益群体的价值多元化，在大学内部治理的实践场域，文化困境成为大学治理能力现代化建设的桎梏。

1. 行政学术的文化分野。在大学内部治理中，涉及的两个最为主要的利益群体是行政管理者与以教师为代表的学术人员，两者之间遵循着不同的行动逻辑。从文化价值取向来说，前者称为行政文化，以大学的公共责任与管理效率为价值取向，具有显著的工具理性特征；后者称为学术文化，以追求真理为鹄的的价值取向，具有价值理性特征。行政文化与学术文化的分野，造成双方都站在各自的立场展开“有限理性”博弈，无法达成基于信任的文化价值共识，由此形成了工具理性和价值理性的内在张力，成为大学内部治理的阻力。在美国，大学共同治理受到的挑战主要是来自教师与行政人员的相互不信任，教师因不信任行政管理人员而参与度低，行政人员抱怨因教师参与而影响管理决策效率。在我国，典型表现是大学行政化趋势对学术文化的侵蚀，“大学内部的行政机构把学校教学、科研、财务、职称评定统统掌握在自己手中，按行政管理办法而不遵循教育规律管理教学、科研、学术事宜”。此外，受市场化的影响，大学文化的功利化、世俗化倾向越来越严重，大学的文化价值追

求的缺失，大学组织内部共同情感联系缺位，没有形成与中国国情相适应的内部治理文化，成为内部治理能力提升的阻力。

2. 学科文化的藩篱阻隔。托尼·比彻按照学科的文化属性把学科比作一个个相对独立的“学术部落”。学科文化是学科团体共同建构并遵循的信念、价值理念和行为方式，只有理解并认同学科文化才能真正融入学科社群之中，构成学科成员真实生活的场域。大学教师对学科的忠诚主要来自对学科文化的信仰，学科文化影响大学教师的学术生活方式。学科文化作为一种“规训”，强化学科共同体的身份意识的同时，也在强化了学科知识合法性的隔离，每个学科都在试图设置障碍保护自己的学科边界和学科成员，学术部落落在捍卫自己学术领地的同时，也埋下了学术部落文化冲突的隐患。诺斯将由科学至上主义造成的科学与人文割裂所形成的两种学科文化称为科学文化和人文文化，两种文化之间在理性与感性、理论与观念、价值理性与工具理性等认知方面存在潜在的冲突。“非科学家有一种根深蒂固的印象，认为科学家抱有一种浅薄的乐观主义，没有意识到人的处境。而科学家则认为，文学知识分子都缺乏远见，特别不关心自己的同胞，深层意义上的反知识，热衷于把艺术和思想局限在存在的瞬间”。

新一代信息技术促进知识生产模式的现代转型，学科边界逐渐模糊，学科互涉和学科边界渗透成为常态。显然，科学文化与人文文化的割裂，消解了由异质性学科成员组成的跨学科组织的权威结构，阻碍了跨学科知识的生产，不利于学科领域的开拓创新。现代学术体系强调人文与科学的融合，但是，人文学科的融入在一定程度上分解了科学的话语权，对原有学科利益构成威胁，就会受到学科趋同性力量的阻碍。在我国大学治理中，一方面存着诺斯所描述的科学与人文学科的文化冲突，并且受我国高校设置制度影响被进一步强化。我国高校大部分是理工为主的高校，文理综合性高校所占比例较小。总体来说，人文社科对学校发展，尤其是学校排名的贡献度较小，理工科的绝对优势地位造成了对人文学科的挤压，两者在学校发展的话语权中存在不对称和冲突问题。另一方面，受学科评价制度的影响，我国大学的学科文化还存在外来文化与本土文化的冲突，以SCI等外文研究成果为代表的西方

学术文化范式占据主导地位，高水平的研究成果基本上都是发表在外文期刊。长期以往，必然造成本土学术文化的式微，中国特色的大学学术文化环境难以形成，与扎根中国大地做科研，用科学研究助力民族复兴的价值导向背道而驰。

3. 制度文化的价值遮蔽。帕森斯将大学看作是一个文化系统，大学既非官僚机构又非经营单位，而是同时向官僚机构和经营单位输出知识和能力等产品的文化代理组织。大学内部治理是在一定的价值系统指导下，不同利益相关者在大学决策过程中各自扮演不同角色的制度安排。从制度主义视角来看，制度规章、非制度性行为规范和文化认知是组织制度变迁的三个重要的核心要素和内部支柱。美国组织行为学者温德尔·弗伦奇指出，从制度到行为，中间的连接点在于文化认知。制度变迁首先在于实现从文化认知到行为习惯的转变。从文化本身来看，文化价值具有内在的约束性，文化通过主体的价值认同将个体行动置于一定的社会秩序之中，这就说明文化内在具有社会治理的功能。由此可见，大学文化在大学治理制度变革中具有强大的影响力和独特价值。大学内部治理的制度文化，是强调大学制度既是一种制度化存在，也是一种文化的存在，前者强调规则与标准，遵循科层制管理的政治逻辑和经济逻辑，强化工具理性；后者强调大学存在的理念与价值，遵循大学发展的文化逻辑，视学术自由与学术自治为核心价值，注重价值理性。在大学内部治理现代化过程中，无论是学院式治理、层级式治理、管理型治理，还是最近提出的创业型治理，大学治理模式的嬗变与革新，其关注点仍然是治理结构的改革，即大学内部治理的制度化问题，但是，在制度设计与制度选择方面有意无意地忽视了对制度文化的关注，由此造成大学制度文化的价值遮蔽，使得大学内部治理改革效果大大折扣。正如美国学者加里·巴尔迪&费尔·南德斯曾所言：“文化是一个任何改革都应对此进行考虑因素。”如果改革不考虑文化因素，制度改革需要的时间会更长，甚至遭到抵制。

大学内部治理过程中制度与文化的断裂，往往会造成制度的合法性危机。大学内部治理用制度化取代了大学的文化价值。这种文化价值是大学内部沟通与交流最可宝贵的价值，可以促进大学内部基于学术自由的思想交流和信息公开的平

等参与决策。对文化逻辑重视得不够，只是在技术层面考虑大学内部制度设计，没有将文化因素置于大学制度的应有位置，这是当前中国大学内部治理过程中所面临的最严重问题。受新自由主义、新公共管理思潮的影响，现代大学越来越市场化和公司化，学术资本主义的盛行更是将大学视作一个学术贸易公司，绩效与问责成为内部治理的主题，其背后的理念是一种审计文化（audit culture），这种制度设计是以绩效为导向和工具理性主义价值取向的治理模式，遵循“市场规则优先”的制度逻辑，旨在通过强化审计系统确保高校与市场价值保持一致。大学内部治理过于强调绩效而影响大学学术自治，弱化大学的反思批判精神和引领人类社会未来发展的社会责任，遮蔽大学内在文化价值。

三、重塑治理文化：大学内部治理能力现代化的行动取向

重塑治理文化是大学内部治理能力现代化的核心问题。大学文化治理是一种基于大学治理文化的大学治理模式，美国社会学家奥格本的“文化滞差”（cultural lag）理论说明，文化内部相互联系的各部分各自发展速度并不一致，制度文化要率先独立发展，精神文化相对滞后。大学内部治理文化重塑，要遵循文化滞差内在规律，从制度文化到精神文化，循序渐进地营造大学文化生态，实现大学文化治理的“工具理性”与“价值理性”的耦合。

（一）制度文化：标准化的硬治理

大学制度既包含显现的行为规则，又包含制度背后的价值观，也就是制度文化。制度文化是稳定性、规范性和普适性的，是以标准与规则等显性方式对个体行为的硬约束。大学内部治理的制度文化建设，就是要通过建立制度权威和制度治理规则，确立规则意识，发挥制度的“硬治理”（hard governance）功能来推进我国大学内部治理能力现代化。

1. 坚持党委领导下校长负责制是我国大学内部治理现代化的核心标准。2014年5月4日，习近平总书记在北京大学考察时强调，办好中国的世界一流大学，必须有中国特色。坚持党委领导下的校长负责制，这是具有中国特色的大学内部治理制度，是中国大学制度文化的核心标准。我国《宪法》明确规定，中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导。坚持党对教育事业的全

面领导，这是我国基本政治制度在教育领域的具体体现，也是我国大学治理能力现代化建设的关键。这就要求在大学内部治理要坚定不移地坚持党的领导，强化政治权威和行政权威的存在，构建有中国特色大学内部治理制度体系和话语体系，把中国特色的制度优势有效地转化为培养社会主义建设者和接班人的能力。

2. 建立教授治学的学术文化是我国大学内部治理能力现代化的关键标准。对大学内部利益相关者来说，大学内部治理的制度文化，是一种规范性文化，是将外在的标准、规则内化为个体的约束机制，形成符合制度规范的个体行为，从而产生对制度规范的自觉遵守。教授治学是适合中国国情的教师参与大学内部治理的制度安排，其内在制度文化的价值基础是学术自由与学术自治。教授治学的价值观一方面是激励教师努力追求学问，另一方面也为教师参与学校内部治理提供一套规范体系，是学术权力在大学内部治理发挥作用的制度载体，旨在构建一种大学学术文化与行政文化保持平衡的制度，以制度的形式保证教师参与大学重大事务的决策权力。教授治学制度一方面用来消解行政文化和学术文化的分野，另一方面可以消解科学文化与人文文化之间的差异和冲突，形成基于学术文化的内聚力，由此为大学内部治理参与者提供制度化的行动规范，促进大学的有效治理。

3. 注重基层组织的文化建设是我国大学内部治理能力现代化的运行规范。我国大学内部治理的制度文化，需要强化来自院系层面和教师学生群体的主动参与，形成共同的权威关系，也就是大学内部利益共同体在目标共识和利益一致基础上，自觉自愿地采取一致的行动。共同的权威关系提供了大学内部治理基于信任、合作和共同责任的行动规范，因此，治理重心下移是我国大学内部治理改革的方向，重点在于加强基层学术组织建设。学院式治理模式可以调动教师参与大学内部治理的主动性，有效解决我国大学内部治理的泛行政化与单中心问题。通过基层制度文化建设，促进学校基层组织与学校行政管理在制度保障下的交流与沟通，通过制度化的权力分配，为大学日常运行活动提供规制性、规范性和文化认知性的行动指南，促进行政人员与学术人员建立交流合作、信任共享的互动互惠关系，致力于大学共同治理目标的达成。

（二）精神文化：柔性化的软治理

相对制度文化的“硬治理”，精神文化的“软治理（soft governance）”才是现代大学内部治理能力现代化的法宝。“软治理”是通过人们间的相互作用来创造组织文化，存在于人们分享看法与理解他们所作所为的认知过程中。它是人的相互作用和信任为基础，通过价值认同维系个体与群体规范的社会连接，能够满足大学人的精神文化需要。

1. 彰显大学精神文化的价值引领。蒂尔尼指出，大学内部共治的要点不是创造一个紧密联合的系统，而是要在松散联合的系统内改进决策的方式。决策方式的改进来自于大学内部共同体的价值共识，通过核心文化价值引领，发挥大学精神文化“软治理”功能是大学内部治理能力现代化的关键所在。我国大学治理核心价值文化引领，首先要坚持社会主义文化信仰，这是中国特色大学治理的必然要求。现代化的核心问题是现代性的转型，而现代性的真正问题是信仰问题。大学精神文化是特定的意义、价值等思想观念为大学内部治理指明方向、提供动力。我国大学内部治理能力现代化就是要坚持民族文化复兴这一核心主题，扎根中国本土文化，发挥社会主义先进文化在大学精神文化塑造过程中的价值引领作用，使之成为大学内部治理现代化的内在驱动力。其次，要发挥大学理念的价值引领。从大学发展历史来看，大学组织的变革和转型都是按照大学的文化逻辑展开，是以大学特有的理念作为引领。大学理念是大学精神文化的精确表达，自中世纪大学诞生以来，“学术自由是大学确保真理探究、知识发展和‘塑造整全的人’核心价值的第一要义。”在学术治理领域，大学的价值观为学者提供一个按照知识逻辑交往与行动的场域和环境，在这里，激励人们努力追求学问，以学术的方式把人们联系在一起。学者在学术领域平等自由的思考和讨论，由此形成大学内部治理的价值观和文化传统。最后，要遵循大学组织的学术逻辑，培育大学文化的批判与自我批判精神。巴纳特指出：“如果一个机构不具备‘批判理性’‘真知’和‘对话’这样的观念，人们则很难设想它可以戴上‘大学’这顶桂冠。”大学作为知识生产与创新的场所，批判精神与批判性思维使大学成为一个理性的场所，履行社会的良知

的职责。

2. 强化大学精神文化的价值认同。意义与价值认同是精神文化的核心，大学内部治理能力现代化要在大学文化本位的层面上回归大学的价值理性，在价值共识基础上实现大学文化认同。文化认同是多元主体开展多层次、多渠道的互动交流协商一致的结果。蒂尔尼指出，大学治理的改进源于组织参与者对大学核心价值的认同。大学治理的改进和大学绩效的提升，不在于设计出一种最好的治理制度，而在于参与者能够有效地解释大学文化。强化大学精神文化的价值认同，旨在促进大学内部不同利益群体基于理性统一的价值共识契合。康德认为，理性是文化的内核。基于理性统一的文化图式，不仅能够产生对大学文化的价值认同，还能够产生大学文化的价值增值效应，提高大学多元利益主体参与大学治理的责任感，实现大学内部治理是从“自治文化”转向“责任文化”的根本性转变。大学文化认同是多元主体的相互博弈过程，为避免利益群体各方陷入无序竞争，基于文化认同的制度性安排是至关重要的。对以校长为主的大学行政领导者需要转换身份，站在学术群体的立场上思考合作共治的可能性，这不仅是为了理解学术群体是如何进行工作的，而且要真正体验学术群体的文化、价值以及身份认同感。对于以教师为主体的学术群体，基于学术文化和追求真理的价值取向，要有参与大学内部治理的文化自觉，也就是为了加强对文化治理主体的自我掌控能力，有效取得适应新环境文化选择的自主位置。由此克服行政管理文化的单向的价值输出、文化融合与文化互动难以真正实现的文化治理困境，大学治理实践场域中的文化博弈，基于信任与共同价值由有异质性的文化割裂走向沟通与交流，并从文化认同走向文化自觉。

（三）“制度-精神”融构：生态型协同治理

文化生态是大学内部治理能力现代化建设的重要影响因素。文化治理的特征是通过主动寻求一种创造性文化增生的范式实现文化的包容性发展。治理不局限于一套制度规则，不是一种活动，而是一个过程。这就需要将大学制度文化的“硬”规约与大学精神文化“软”规约相结合，实现大学制度文化和精神文化的融嵌互构，形成大学内部治理能力现代化的生态型协同治理模式。

1. 实现制度文化与精神文化的包容性增长。

包容性增长是一种生态型思维，用来克服大学内部治理方式的单向度和单一性，通过构建多向度、弹性和柔性化的内部治理体系，提升大学内部治理能力。大学制度和大学精神的互推互构，有助于提升大学内部治理能力。精神文化是大学制度文化的内核，制度文化是大学精神文化的延展。大学制度文化为主体行动提供规范与规约，大学精神文化作为意义、价值内化人的思想。大学治理文化的重构，就是要通过“制度之表”和“精神之里”的融构，实现大学治理思想与行动的统一、治理目标与效果的合一。通过大学制度规范的约束作用促进大学治理文化的张扬，通过大学文化的审视与反思来修正大学制度的建构与运行，使其符合大学内部治理文化的要义、精神与旨归。这种包容性增长从形式上看，大学的行政文化与学术文化、人文文化与科学文化、制度文化与精神文化要实现包容性增长，遵循“万物并育而不相害，道并行而不相悖”的文化多元共生原则，用“美人之美、美美与共”的主体性思维，在现实的场域通过不同群体之间的互动与交往，在大学文化增值的生态下促进大学多元文化的包容性增长。从内涵上看，权威和自治的包容性增长对于提升大学内部治理能力有着非常重要的意义。这是大学作为政治组织和学术组织的复杂性所决定的。大学内部治理的权威包括行政权威、政治权威、学术权威、教师权威等多种类型、多种权威的存在与博弈制衡，有利于大学内部共同治理格局的形成。大学自治是大学组织的文化基因，是大学内部控制权利和能力的体现，大学自治意味着学术文化对大学组织凝聚力的增强，通过发挥学术权力来减少来自大学外部干预和控制，对现代大学的核心功能和组织边界是一种保护。权威和自治的包容性增长淡化了大学内部治理过于刚性的科层管理和官僚化色彩，通过大学制度文化的包容性和精神文化的价值整合性，依靠隐性的观念和价值体系，营造良好的大学文化生态环境。

2. 推进“学术-行政共同体”的网络式治理。大学是一个复杂的松散性组织，文化治理需要将大学组织视作“学术-行政共同体”。职能部门是行政权威的象征，行使象征管理权力，其中也包括部分学术管理的权责。学院是学术权威的象征，是大学学术权力的主体，也履行着日常行政管理的权责。基于“学术-行政共同体”的大学治

理文化，从治理结构来看，大学组织的学术文化属性要求大学开展自组织网络的治理，即建立在信任与互利基础上的社会协调网络。大学内部治理应是网络式权力结构，行政权力向学术权力的适当分散，制度与文化互构。杜赞奇将其称为“权力的文化网络”，即公共利益背后隐藏的合法性因素正是来自于社会文化的制约。大学内部治理权力运作的各种规范构成了一个密集而复杂的文化网络。大学制度必须在这一网络中活动，大学文化作用于大学制度才使权力和权威得以强化。大学内部治理秉承并追求一切基于学术、为了学术，并由学术所引导的动态整体的“学术性行政”的大学治理理念，让行政权力与学术权力各安其位，行政权力回归服务本身，学术权力回归学术本真，在大学内部决策权力结构中实现冲突和多元利益之间的平衡。从大学内部治理过程来看，治理不再局限于正式的制度，而是一种持续的互动。大学内部治理过程的核心要素在于以平等协商、充分沟通、达成共识、相互理解和共同行动为核心内容的生态文化，发挥大学制度文化与精神文化对各种利益诉求的整合，而且更多的是借助理治文化的整合机制。为使大学内部治理平稳运行，行政人员和学术人员必须彼此信任，尊重彼此的工作，有机分担整个组织的责任。由此可见，基于信任和价值认同基础上的“学术-行政共同体”，通过建立生态型协同治理的文化整合机制，从制度层面和精神层面同步推进大学治理文化建设，大学治理文化的内在驱动力推进大学内部治理能力现代化建设。

总之，大学内部治理能力现代化要立足大学组织变革的文化逻辑，在追求大学制度合理性和高效性的同时，更要从制度文化的内在价值出发，致力于大学制度的文化价值和大学精神文化的构建，以文化主体自身的价值为出发点，实现大学制度与精神的融构，用文化生态的思维寻求对大学内部治理制度中权力合法性的文化认同，以大学制度文化与精神文化的有效契合为基点，构建大学内部生态型多元协同治理模式，有效推进我国大学内部治理能力现代化建设。

（吴立保，南京信息工程大学高等教育研究所所长、研究员，江苏南京 210044）

（原文刊载于《中国高教研究》2020年第5期）

为创新而治理：大学治理变革的方向

王建华

长期以来，“创新治理”被等同于“国家创新治理”或“企业创新治理”。大学以高深学问为合法性基础，受传统的学术治理范式主导，忽视了创新体系建设和创新治理的重要性。在学术自治和学术自由的框架下，大学的创新几乎处于无组织的状态。随着大学在国家创新体系中地位的提升，以及创新创业之于经济社会发展重要性的凸显。大学需要更新对于创新创业的认知，将创新体系设置于大学工作的中心地位，时刻准备创新，并为创新而治理。大学仅发现新的科学技术或创造新的社会技术是不够的，还必须把它们投入使用。发现和发明只是这一过程的开始，下一步是革新，而革新是政治问题，必然需要治理。

一、创新需要治理

对于创新，不同学科、不同领域有不同的认知。在高等教育中对于创新的理解主要集中于教学和科研两个方面。教学方面主要体现为创新型人才培养，科研方面主要体现为科技创新。不过，无论人才培养还是科学研究，高等教育中的创新主要体现在“知”或“认识”的层面。与高等教育领域相比，经济领域对于创新的认识更为全面和深刻，并发展出了创新经济学。熊彼特最早从经济学的角度阐明了创新的内涵。他在《经济发展理论》一书中指出，“我们所说的发展，可以定义为执行新的组合，这个概念包括下列五种情况：（1）采用一种新的产品。（2）采用一种新的生产方法。（3）开辟一个新的市场。（4）掠取或控制原材料或半制成品的一种新的供应来源。（5）实现任何一种工业的新的组织。”在熊彼特阐明创新与经济的关系后，德鲁克又丰富了创新的内涵，提出了科技创新、社会创新、管理创新、制度创新、市场创新以及系统化创新等概念，使创新从经济学和管理学的重要范畴发展成为一门相对独立的学问。如他所言：在过去的半个世纪中，“在技术上或在社会上有目的的创新本身就已经成为一门有组织的学科，是

一门既可教又可学的学科，这可能是最大的变革。”除熊彼特和德鲁克之外，使创新这一概念广为人知、并对经济社会发展产生巨大影响的另一位学者是迈克尔·波特。他在《国家竞争优势》一书中将国家经济发展分为四个阶段：要素导向阶段、投资导向阶段、创新导向阶段和富裕导向阶段。根据波特的国家竞争优势理论，前三个阶段是国家竞争优势发展的主要力量，通常会带来经济上的繁荣。第四个阶段则是经济上的转折点，国家经济有可能因此而走下坡路。当前在世界范围内伴随工业社会向后工业社会转型，创新已经成为国家发展的战略资源。美国国家科学院发布的2005年和2010年的美国竞争力报告强调了国家对创新的依赖程度。2010年的报告指出，全国只有4%的劳动力是由科学家和工程师组成，但是这些人却不成比例地为其余96%的人提供了工作。

在创新驱动发展的新时代，为更好应对创新的复杂性，避免创新政策和创新系统的失灵，提高创新的效率，必须建立创新治理体系。

当前在国家层面，为了建立创新型国家，实现国家创新驱动发展战略，需要将公共治理理论引入创新领域，“强调创新政策制定多方主体的参与性、合作性以及民主性。”在大学层面，为了建立创新创业型大学，并使其成为创新的引擎，也需要建立大学创新治理体系，为创新而治理。与国家创新治理不同，大学之所以需要为创新而治理，虽也和创新范式的变化有关，但最主要地受大学范式的变化影响。传统上，大学的创新主要局限于认识论的层面，受个人“闲逸的好奇”所驱动。创新的实现依赖于个人的天赋与知识的积累。受学术自治和学术自由相关制度的保护，大学作为探究的场所自成一体，创新与否是一个自然的或随机的过程，较少受其他非学术因素干扰。“我们的学术文化经常强调好奇心驱动的研究而不是现实和接地气的调查。由于一个要求原创发明的激励体系，大学研究倾向于极端专

业化而实际影响很小的增量式研究。”但今天创新已不局限于以追求真理为目的的科技创新，创新成为一项跨组织、跨学科、跨行业、跨区域、多主体、网络化、全球性的活动。那些有组织的、系统性创新主要不再由人的好奇心支配，而是深深植根于经济社会发展的现实需要。换言之，对于经济社会发展而言，“科技创新不能简单理解成为发表论文和专利，仅仅视作为高校和科研院所的活，是科学家肩负的任务。创新的内容包罗万象，创新的范围覆盖各行各业。创新驱动需要政府、企业、高校、科研院所、社会中介、金融机构和大众等共同参与和协同发展。创新驱动发展不是科技专家的单兵作战，各创新主体的共同参与成为国际上创新治理的主要趋势。未来的创新不仅是科学发现和技术发明，还包括产品创新、业态创新、模式创新、组织创新等。”基于此，大学及整个社会都要走出对“创新”的误解——创新仅仅与市场有关、创新源于个人智慧以及创新在很大程度上是偶然的，从“无组织的创新”走向“有组织的创新”。为适应创新的复杂性、不确定性、系统性和高风险，并避免科层管理对于创新的消极影响，需要引入公共治理的理论和技術，加强大学创新治理体系和创新治理能力建设。

除创新范式的变化之外，大学需要为创新而治理的另一个原因是大学发展范式的转变。在传统范式下，教学和研究是大学的两个中心。大学与经济社会发展之间的关系相对疏远。但伴随着从工业社会向后工业社会的转型，大学在经济社会发展中的地位发生了显著变化。在《后工业社会的来临》一书中丹尼尔·贝尔就指出：“如同商业公司由于组织大批量生产的功能而在过去一百年间成为社会中的核心机构一样，大学（或其他形式的知识机构）作为发明和知识的新源泉将成为未来一百年的核心机构。”在未来的知识社会中，为满足创新驱动发展和创业革命的需要，教学型大学和研究型大学需要向创新创业型大学转型。伴随着创新创业范式的扩散，创新创业在大学中的地位将显著提高，并将最终成为大学工作的中心。在此背景下，就像为适应创新范式的变迁，科技管理将转型为创新治理一样；为适应

大学发展范式的转型，传统的学术治理也将向创新治理转变。在旧的范式下，无论教学型大学还是研究型大学，其合法性基础都是高深学问。因此，大学的治理以学术治理为主体。学术治理的目的是为了学术本身，而创新治理则是为了系统化创新。为了学术的学术治理主要考虑的是学术的发展，而为了创新的创新治理则要着眼于大学成为创新的引擎和创业的孵化器。

总之，我们时代科技创新与经济社会发展之间的交互性显著增强。“科学与社会的关系从传统的‘科学与社会’（science and society）、‘社会中的科学’（science in society）开始向‘科学伴随社会’和‘科学为了社会’（science with society and for society）的范式目标转移。新兴科学技术创新的治理也开始从科学共同体的内部自治转向更广泛社会层面的治理。”知识和创新经济发展的实践也表明，在基于知识的后工业社会里大学作为知识组织的工具性力量将显著增强，为创新而治理成为必然选择。如德鲁克所言，20世纪，通过管理制造业的体力劳动者的生产率增长了50倍；21世纪，管理需要做出的最重要的贡献与20世纪类似，它要提高知识工作和知识工作者的生产率。因此，就像20世纪里通过“全面质量管理”保障工业品的高质量一样，在21世纪里必须通过“全面创新治理”来保障知识产品的创新性。

二、大学创新治理的必要

当前在高等教育实践中治理作为一种学术和政策话语已十分流行，但就大学的组织结构和制度安排而言，与治理的理念并不匹配。大学的很多工作仍然是基于科层制度由职能部门的行政管理所主导。学界关于大学治理的讨论也多集中于管理层面，尝试将过去属于管理的事务以治理的方式来处理，有为治理而治理的嫌疑。与对治理的关注相比，学界关于创新的研究大都将其定义的创新限制在观念产生和设计界定这一步骤上，而少有研究关注创新进行治理的组织结构问题。对于大学而言，治理是工具而不是目的。大学的治理必须服务于大学的中心任务。在治理的内涵日益泛化的今天，必须清楚大学治理的边界和方向，弄清楚大学的哪些核心事务是非治理不可解决的，哪些事务可能根本不属于治理的范畴。需

要治理的要强化其治理体系和治理能力，不需要治理的应着力提升其管理的专业化水平。

当今时代大学作为创新的引擎，迫切需要强化创新治理。“知识的本质是异质和分布的：它是多个具有不同特征及分工的技术模块和过程交互作用的结果。这就决定了创新总是与程度不同的知识交易、通信和协调成本，无法分割。系统要以最有效率的方式结合内外部的技术资源来进行创新，或者说以最优的路径运用知识，必须建立合适的治理机制。”遗憾的是，当前关于大学治理的研究以及相关治理变革基本不涉及创新治理，而关于创新治理的研究和改革实践也较少关注大学的创新实践。在创新驱动发展的新时代，作为创新的引擎和国家创新体系的核心，大学不但对于国家创新治理体系的建立至关重要，大学自身的创新治理也同样重要。“创新治理旨在提高创新效率，降低创新成本，提升创新资源的配置效率及科技创新与社会、经济等方面的发展协同。”推进国家创新治理体系和创新治理能力现代化的过程中，完善大学的创新治理体系、提升大学的创新治理能力是不可或缺的一环。

当前虽然创新治理在高等教育领域还是一个新课题，但在经济学、科学学、公共管理、科技管理等领域已有长期的研究和丰富的成果。无论理论上还是实践中，从“科技管理”和“创新管理”向“创新治理”转变已是大势所趋。对于国家而言，所谓“创新治理”就是政府为了实现公共目标，与学术界、企业界、民间社会等多元利益主体，平等参与、交互作用、共同创新的契约管理过程。其实质就是公私合作或政府与社会合作，以最大限度实现公共创新目标。以创新驱动发展为背景、以国家创新治理为参照提出大学创新治理并非为了发明一种新的与大学治理相关的概念，而是基于创新范式与大学发展范式的变迁，对于大学内部传统的科研管理和学术治理内容的重新发现，以及对大学治理变革的理性解读。大学为创新而治理绝非治理时尚的肆意蔓延，而是大学创新实践的需要，是“一种伴随组织创新行为的治理模式适应”，即通过治理变革来提高对创新进行“搜寻”的效率。

治理绝不限于国家治理，创新治理当然也不

限于国家创新治理。大学作为创新的引擎，创新治理本是大学治理的题中应有之义。作为国家创新体系的核心，有组织的创新架构是将大学作为科技发明和商业化的资源进行使用的最佳途径。实践证明：“美国是当今世界科技最为发达的国家，其州立大学的科技创新之所以取得了举世瞩目的成绩，与其治理体系的现代化有着直接关系。在先进治理理念指导下，实现了治理主体的多元化、治理结构的网络化、治理制度的规范化和理性化以及治理手段的法治化和市场化。”有学者从创新治理的视角对日本新型科研院所的治理进行研究也发现，“新制度以创新治理代替创新管理、从供给导向转为需求导向的做法更加符合技术开发阶段的研究特点和科研机构的发展规律，体现出政府创新激励方式的变化，为实现高质量科技成果转化，促使科技经济更紧密结合提供了制度性支撑。”长期以来，我国大学治理的理论和实践中没有给予大学创新治理体系和创新治理能力建设以足够的关注，反映了高等教育理论研究和改革实践的滞后，没有意识到有效的大学创新治理能力是一种稀缺的战略资源。

在国家创新体系下，大学如何有效获取外部知识，尤其是有经济价值的知识，以及如何将这些知识向全国扩散，对于提升创新系统的效率至关重要。在创新驱动发展和创业革命的新时代，如果仍以传统的教学和科研的管理经验以及科技管理范式来应对创新创业，只会导致创新创业的失灵。现行科研管理制度下，“大量的经费被投到毫无知识附加值的研究领域，而真正能够从事知识生产和创新的人才得不到所需要的资助。”为适应创新创业的需要，大学需要由管理驱动向创新驱动转变。创新驱动大学就意味着大学要以创新为中心。“不创新，就死亡”。在即将到来的知识社会里文凭和学位的授予将不再是大学的“护身符”，大学也将不能再垄断高深知识的生产、传统与应用。在此社会情境下，即便是那些管理良好的大学，如果没有创新或创新效率低也将被淘汰。“所有问题的核心，是如何充分调动各创新行动者的积极性并形成协调有序的联结机制，以保持创新要素的互动、衔接、转化和融合。”大学仅拥有教学和科研方面创新资源是不

够的，还必须为创新而治理，通过治理提高创新效率。此外，在国家创新驱动发展战略中“创新”主要是经济和社会概念而不是技术和教育概念。高等教育发展要嵌入国家创新驱动发展战略，必须拓展和更新对于创新的理解，以使高等教育中的创新能够与经济社会发展中的创新相对接。世界范围内，大学的科研与经济社会发展脱节是长期存在的痼疾。推进创新治理必须打通科技和经济社会发展之间的通道，减少直至消除无效科技供给，提供高质量的有效科技供给。创新的实现不是简单增加科研投入和引进人才可以决定的，而是必须建立创新治理体系，将大学的创新与经济社会发展相衔接。

三、大学的创新治理体系

无论在哪个领域，创新的产生都受很多因素的制约。创新一直是稀缺的。高等教育中的创新同样如此。传统上，人们认为创新源于少数人的天才，是偶然的，大学倾向“得英才而教之”。后来，人们认为创新的产生合乎某种概率分布，只要有更多的人或更多的人接受过高等教育，就会有更多的创新。很多国家开始增加投入、扩大高等教育规模，试图通过大力发展高等教育来实现国家的创新驱动发展战略。但事实证明，更大规模的高等教育以及更多接受过高等教育的人口并不必然带来更多的创新，也不会必然导致国家创新驱动发展战略的实现。因此，世界各国高等教育规模的大小与创新成果的多少并不成正比。有些国家以较小的人口规模和高等教育规模，提供了大量创新性的成果，而有些国家虽然有巨大的人口规模和高等教育规模却只产生了较少的创新性成果。这其中一个重要的影响因素就是制度环境和创新能力所导致的交易成本和认知成本的差异。创新并非主观愿望能够决定的，而是由知识组织的创新治理体系以及知识工作者的创新能力决定。“交易成本以及认知成本的存在都会导致创新十分困难，从而可以看到创新远比我们想象得更加复杂，对这一现象的正确认识有助于提供更加符合现实需要的创新治理的制度或政策。”社会实践中，提高知识组织和知识工作者生产率的一个可行的策略就是建立创新治理体系，通过创新治理以降低制度的交易成本，并以

组织的集体智慧来对抗个人的有限理性。

具体而言，大学的创新治理体系可以分为外部创新治理体系和内部创新治理体系。所谓外部创新治理体系是指政府在国家创新体系和区域创新体系的框架下，通过协调各创新主体的相互关系，强化大学的创新治理。长期以来，政府部门基于线性的创新观，对于科技以及经济领域的创新政策习惯于行政管理。在工具选择上以行政命令和科技政策为主，在体制机制上强调以自上而下的行政手段配置科技资源，不利于国家创新能力的提升以及创新驱动发展战略的实现。在国家创新体系中“高校是创造力的供应者，金融系统是创造力的支持者，它们在将创新的想法转化为实际的业务方面是非常重要的。产业部门需要与大学合作，不仅是因为大学是人力资源的重要传统供应者，也因为它们可以为产业部门进行研发，并为创建公司直接提供相关资源。‘知识产业化’的新概念变得越来越重要，因为越来越多的行业正把科学视为基础，而不是基于现场的经验。”近年来，伴随创新范式从线性向生态系统的变迁，为增强国家和大学的创新能力，世界上很多发达国家开始改革创新治理体系，强化大学的外部创新治理。比如，韩国在2004年将科技部提升为副总理级，全面负责科技相关政策的规划、协调、评估以及研发预算的分配，2008年又将科技部与教育与人力资源部合并，成立了教育科技部。英国在2007年将负责教育和科技的两大部门合并，成立了创新、大学与技能部，2009年又将创新、大学与技能部并入商务、创新与技能部，组建后的商业、创新与技能部更突出强调了围绕提升创新经济竞争力的政策整合。西班牙在2008年将原来的教育与科技部和产业、旅游与贸易部的部分职能合并，组建了科技与创新部。丹麦于2006年重组了科技部内部机构，对科技部及其执行机构的职能进行了明确划分，形成了现在主管创新的超级部——科技创新部。芬兰政府为了促进大学创新及其成果转化，教育部和原贸易产业部（后并入就业经济部）联合成立了大学发明工作委员会，围绕改善大学和技术学院创新成果的商业化法制环境问题，共同制定了大学改革法和大学发明产权法。此外，为了在创新主体之

间实现更有效的资源整合和成果共享，加强企业科技创新能力，法国也从整合创新主体入手，横向在不同区域打造各具特色的“竞争极”，建立“大学—科研机构共同体”；纵向以科研领域为基础建立五个“优先领域研发联盟”，形成立体的科技创新网络，并以整合后的创新主体为主要资助对象，增强创新资源配置的统筹性和竞争性。2013年法国在“科研与高等教育极”基础上将全国高校组成25个区域或区域间的“大学—科研机构共同体”，实现集群内高等教育机构人力、物力、财力资源转移与共享，共同参与国际学术竞争。与上述各国国家创新治理体系改革相比，我国大学在外部创新治理体系方面仍然存在明显的条块分割问题。虽经多次改革，从科技管理向创新治理的转型仍未完成。政府的科技管理仍局限在科学技术活动的管理，没有覆盖完整的创新链；科技政策仍主要局限在研发政策，没有与经济政策和产业政策有效协同。创新实践中政府、高校系统、科学院系统与产业系统仍然很难形成合力，学术链、创新链、产业链、资金链与政策链仍然很难实现真正的协同。

与外部创新治理体系相比，大学的内部创新治理体系更加薄弱，甚至是暂付阙如。由于受科层化管理体制的影响，大学内部主要通过职能部门进行科技管理而非创新治理。“当前世界上90%的大学依然采用层级式的管理结构，在大学工作的人都深知这种体系的缺陷，但无心或无力跳出。”在我国受行政隶属关系的影响，大学科技管理的主要任务只是项目申报、中期检查、课题结项以及年度科研成果统计等。在行政管理的视角下，大学呈现为一个科层组织，职能部门和学院共同维持大学的运行，创新处于无组织的状态。在大学里，“通常把分散做的课题成果和发表的文章收集在一起，加以形式上的概括，就认为是‘重大成果’了。显然，这种用‘业余’时间以‘各自为战’的方式做科研的教师组成的团队，很难形成有内在联系的研究力量去从事重大课题的研究。”由于大学的管理范式与知识组织和知识工作者的工作性质不相匹配，严重抑制了大学的创新能力。此外，长期以来受社会分工的影响，“一般认为，创新创业活动应由企业主

导，因此领域内研究多集中于企业创新生态系统治理，即企业通过正式与非正式的制度安排，优化配置内外部创新资源，协调成员企业等利益相关者的权责利关系，进而共创价值。”然而，事实并非如此。创新创业并非企业的“专利”。在基于知识的创业社会中，大学正在成为创新的引擎和创业的孵化器。为实现创新驱动发展和推进创业革命，大学需要强化创新创业，并为创新而治理。

当前在国家创新治理的大背景下，大学内部能否从科技管理走向创新治理的关键是大学能否实现范式转换。如果大学沿袭旧的范式，仍然以教学和科研为中心，创新创业很难成为大学的中心工作，现有体制下科技管理可能仍然是适宜的。大学只有以创新创业为范式，使创新成为大学的中心工作，创新治理才可能成为现实。但反之，如果没有建立创新治理体系，大学的教学、科研工作又将很难与创新创业相对接，也就无法促成创新创业型大学的建立和扩散。诚如马克思所言：“在全部的发展潜力实现以前，任何社会制度都不会自行消失。”大学制度也同样如此。任何一种大学制度在释放尽最后的潜力之前也不会自行消失。面对创新治理的困境，大学不能单纯依靠创新治理体系来提高创新效率，增加经费和人才投入也是提高大学创新能力的重要途径。一所成功的创新创业型大学会建立有效的创新治理体系；但反之，一所大学若只是建立了创新治理体系并不能保障其能够成为创新创业型大学。不过，虽然实践中创新治理体系不等于创新能力，更不等于创新，但如果缺乏有效的创新治理体系，即便大学有创新能力也可能会出现能力失灵。有鉴于此，为提升大学的创新效率和知识工作者的劳动生产率，我们仍然需要以推进国家治理体系和治理能力的现代化为契机，以国家和区域创新治理体系为基础，通过大学创新治理体系的建立，强化大学创新能力建设，最终实现国家创新驱动发展战略。

（王建华，南京师范大学教育科学学院教授，立德树人协同创新中心教授，江苏南京210023）

（原文刊载于《清华大学教育研究》2020年第1期）