



江西科技师范大学

# 高教动态

2022年第5期（总第5期）

发改办 高教所

2022年09月20日

编者按 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，本期我们主要围绕现代大学治理这一主题进行编辑，以供参阅。

—编者

## 本期要目

### ◆ 高教资讯

★ 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重大意义和总体要求

### ◆ 专家观点

★ 杜玉波：加快推进大学治理体系现代化

★ 睦依凡：大学领导力提升：推进大学治理能力现代化的实践路径

★ 刘晓静：推进高校治理能力和治理体系

### ◆ 高教论坛

★ 中国一流大学治理体系现代化研究（管培俊 阎凤桥 曹晓婕）

★ 中国特色现代大学治理的若干重要问题探析（邱水平）

★ 为创新而治理：大学治理变革的方向（王建华）

### ◆ 比较研究

★ 大学治理的历史逻辑与时代要求（张炜）

● 高教资讯

## 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重大意义和总体要求

中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系，我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开，我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。

中国共产党自成立以来，团结带领人民，坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，赢得了中国革命胜利，并深刻总结国内外正反两方面经验，不断探索实践，不断改革创新，建立和完善社会主义制度，形成和发展党的领导和经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外事等各方面制度，加强和完善国家治理，取得历史性成就。党的十八大以来，我们党领导人民统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，推动中国特色社会主义制度更加完善、国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高，为政治稳定、经济发展、文化繁荣、民族团结、人民幸福、社会安宁、国家统一提供了有力保障。

新中国成立七十年来，我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。实践证明，中国特色社会主义制度和国家治理体系是以马克思主义为指导、植根中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系，是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系，是能够持续推动拥有近十四亿人口大国进步和发展、确保拥有五千多年文明史的中华民族实现“两个一百年”奋斗目标进而实现伟大复兴的制度和治理体系。

我国国家制度和国家治理体系具有多方面的显著优势，主要是：坚持党的集中统一领导，坚持党的科学理论，保持政治稳定，确保国家始终沿着社会主义方向前进的显著优势；坚持人民当家作主，发展人民民主，密切联系群众，紧紧依靠人民推动国家发展的显著优势；坚持全面依法治国，建设社会主义法治国家，切实保障社会公平正义和人民权利的显著优势；坚持全国一盘棋，调动各方面积极性，集中力量办大事的显著优势；坚持各民族一律平等，铸牢中华民族共同体意识，实现共同团结奋斗、共同繁荣发展的显著优势；坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展和按劳分配为主体、多种分配方式并存，把社会主义制度和市场经济有机结合起来，不断解放和发展社会生产力的显著优势；坚持共同的理想信念、价值理念、道德观念，弘扬中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化，促进全体人民在思想上精神上紧紧团结在一起的显著优势；坚持以人民为中心的发展思想，不断保障和改善民生、增进人民福祉，走共同富裕道路的显著优势；坚持改革创新、与时俱进，善于自我完善、自我发展，使社会始终充满生机活力的显著优势；坚持德才兼备、选贤任能，聚天下英才而用之，培养造就更多更优秀人才的显著优势；坚持党指挥枪，确保人民军队绝对忠诚于党和人民，有力保障国家主权、安全、发展利益的显著优势；坚持“一国两制”，保持香港、澳门长期繁荣稳定，促进祖国和平统一的显著优势；坚持独立自主和对外开放相统一，积极参与全球治理，为构建人类命运共同体不断作出贡献的显著优势。这些显著优势，是我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的基本依据。

当今世界正经历百年未有之大变局，我国正处于实现中华民族伟大复兴关键时期。顺应时代潮流，适应我国社会主要矛盾变化，统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，不断满足人民对美好生活新期待，战胜前进道路上的各种风险挑战，必须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上下更大功夫。

必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持解放思想、实事求是，坚持改革创新，突出坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，把我国制度优势更好转化为国家治理效能，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证。

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总体目标是，到我们党成立一百年时，在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效；到二〇三五年，各方面制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化；到新中国成立一百年时，全面实现国家治理体系和治理能力现代化，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。

来源：《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》

## ● 专家观点

### 杜玉波：加快推进治理能力现代化

作为我国国民教育体系的重要组成部分，高等教育经过新中国成立 70 多年特别是改革开放 40 多年来的实践探索，形成了具有鲜明中国特色的制度体系，在构建服务全民终身学习的教育体系中具有不可替代的重要地位，在全面贯彻党的教育方针、建设学习型社会中发挥着不容忽视的重要作用。这一高等教育制度体系，既有着十分丰富的实践内涵，又有着非常鲜明的中国特色，同时具有全新的世界意义。立足高等教育由大众化阶段向普及化阶段跨越的新起点，面对社会主义现代化强国建设的新需要，我们必须从以下五个方面加快推进大学治理体系现代化。

#### 一、完善以立德树人为根本的一体化育人体系

立德树人绝不仅仅停留在德育课程的讲授上，而是应该渗透到智育、体育、美育和劳动教育中。今天的大学，从人才培养、科学研究、社会服务，延伸到文化传承创新和国际交流合作，承载着越来越多的使命和责任。但究其根本，立德树人仍然是教育的根本任务，是高校的立身之本，是办好中国特色高水平大学的核心理念，是检验学校一切工作的根本标准。有效落实这个根本任务，需要我们坚决贯彻全员、全程、全方位育人的思想理念，构建纵向衔接和横向配合相统一、校内教育和校外培养相协同的一体化育人体系。

在大学阶段贯彻落实立德树人根本任务，应该解决大中小学德育教育衔接不紧密的突出问题。从实际情况来看，虽然大中小学的德育在传授内容上呈现步步高的趋势，但在实践层面上却难以达到层层深的效果，必须有效解决知识传授与行为实践相背离的矛盾。与中小学相比，大学生的思维方式、认知范式和交际行为都具有一系列新特点，特别是在世界观人生观价值观塑造方面，呈现出思想观念多元化、价值追求个性化、人生理想务实化等鲜明

特征。对于在基础教育阶段接受的思想品德教育，当代大学生大多有一个独立思考、评判选择、内在转化、自觉践行的过程。这就需要树立系统思维，科学把握各个阶段学生成长的认知规律，建立既与中小学德育相衔接，又真正适合大学生成长特点的一体化育人体系，从而使中小学的德育教育在大学阶段得到巩固和完善，真正内化为大学生的思想品德和行为规范。

在大学阶段贯彻落实立德树人根本任务，应该解决思想政治教育中“五育”割裂化的突出问题。我们要清醒认识到，立德树人绝不仅仅停留在德育课程的讲授上，而是应该渗透到智育、体育、美育和劳动教育诸多方面中。要明确所有教师都承担着立德树人的根本任务，把德育的要求贯穿到智育、体育、美育和劳动教育之中，加强学校德智体美劳教育的整体性和系统性。大力构建以课程育人、科研育人、实践育人、文化育人、网络育人、心理育人、管理育人、服务育人、资助育人、组织育人等为依托，德智体美劳“五育”并举，形成强大育人合力的立德树人落实机制。

在大学阶段贯彻落实立德树人根本任务，应该解决长期存在的学校教育与家庭教育、社会教育不协同的突出问题。当代的大学，已经不再是传统意义上的象牙塔。所以，在大学生的教育培养特别是思想品德养成过程中，大学不能再唱独角戏，应该统筹发挥学校、家庭和社会教育的育人资源。特别要高度重视家庭教育，这是学校教育和社会教育的基础，是每一个人教育的起点。同时，要高度重视社会教育，这是家庭教育、学校教育的必要延伸，是学生走向社会不可或缺的历练过程。只有学校教育、家庭教育、社会教育不唱对台戏，同唱一台戏，才能相互协同，形成贯彻落实立德树人根本任务的强大合力。

## 二、夯实以服务需求为特色的学科专业体系

压缩“平原”，多建“高峰”，避免赶速度、铺摊子、求规模。学科专业设置的特色是一所高校的最根本特色，学科专业建设水平是一所高校核心竞争力的集中体现。在高等教育整个体系中，各高校应该立足本校实际，紧

紧围绕国家和社会需要，设置科学合理的学科专业体系，这是解决高等教育供给与需求这一结构性矛盾的迫切需求。

现阶段，我国高等教育存在供给与需求上突出的结构性矛盾：一方面是高校毕业生数量庞大，就业难问题长期困扰着我们；另一方面是人才供给远远满足不了经济社会发展的迫切需求。在我国经济发展已经进入了新常态、产业结构正在发生重大调整的背景下，就业难与人才难得的矛盾更加突出。原因是多方面的，但是在高等教育规模急剧扩张过程中，一些高校过分关注规模数量发展，而忽视了学科专业、类型层次、内外部管理等结构的调整，影响了高等教育整体效能的发挥。所以，要扎根中国大地、坚持服务需求这一导向，把服务国家战略和区域经济社会发展作为学科专业设置调整的前提条件，把落实国家标准作为学科专业建设的底线要求，确保学科专业自身发展的“小逻辑”服从于经济社会发展的“大逻辑”。

坚持有所为有所不为、有选择性地设置和发展学科专业，是学科专业体系建设的基本原则。当前，我国的高等教育结构类型在发生着重大的变化，已经从相对单一的结构向多元多样化办学结构转变。但是，这种转变不是说学科专业越多越好，越全越好。学科专业不在多、不在全，而在特、在强。关键要建设好与本校办学定位和办学特色相匹配的学科专业群，压缩“平原”，多建“高峰”，避免赶速度、铺摊子、求规模。尤其要把学校传统的优势学科专业做强，把国家战略急需的学科专业做精，把新兴交叉融合的学科专业做实。一些高校选择学科专业的时候往往忽视这些问题，简单与其他学校的学科专业进行对比，认为论文发表量高的学科专业就是优势，忽视了学科专业和学校的特色定位。

实际上，“特色+优势+一流”，才是真正的一流，才是持久的一流。在具体操作上，要不断强化学科专业高点，培育学科专业重点，扶持学科专业增长点。既要克服“唯学科专业论”的倾向，也要克服“撒芝麻盐”的倾向，把有限的资源统筹利用好，好钢用在刀刃上，形成学科专业发展优势带

动、多元发展、交融并存的良好态势。另外，要针对高校学科专业上的盲目布点、重复设置，“多而散”的功利性现象，必须痛下决心建立预警机制，把就业状况反馈到人才培养环节上来，引导高校科学合理设置学科专业，统筹好学科专业的存量升级、增量优化、余量消减工作。

### 三、形成以协调发展为目标的分类办学体系

不能盲目攀高，一味追求学术型、综合型，要形成梯度、对接需求，要从“金字塔”转向“五指山”。在我国的高等教育领域，既有研究型大学，又有应用型大学，还有职业技术型院校。我们的各级各类高校要在不同地区、层次、领域内办出特色，形成各自的办学理念和风格，把多样化、有特色、服务需求作为高校发展的战略选择，实现高校的错位发展、内涵式发展，形成与经济社会发展相协调的格局。

在学校层次类型上，不能盲目攀高，一味追求学术型、综合型，要形成梯度、对接需求。要从“金字塔”转向“五指山”，既要发展高水平研究型大学，也要发展应用型大学，不同层次的高校都要追求卓越、办出特色，实现高校差异化发展。本科教育要培养适量的基础性、学术型人才，但更重要的是加大力度培养多规格、多样化的应用型、复合型人才。研究生教育要以培养高层次创新型人才为重点，培养结构从以学术学位为主向学术学位与专业学位协调发展转变。高等职业教育以培养高素质的技能型人才为重点，走校企合作、产教融合、突出实战和应用的办学路子。近年来，教育部强调，特色学校不能变为综合学校，专科高职学校不能升为普通本科学校，职教体系学校不能转为普教体系学校。现在，职业学校不能再像以前那样，随着办学层次的提升，转入普教体系发展，而是保留职业学校名称特色，保持职业教育属性和发展定位，积极探索本科职业教育改革发展新路径。

同时，要通过推动一批地方本科院校向应用型高校转型发展，使普通高等教育与职业高等教育的人才培养比例更为合理。通过加快“双一流”建设，形成高层次高水平的学术人才培养体系。特别是，要针对不同类型层次高校的

办学特点和资源需求，形成分类评价的体系标准和管理政策，建立不同类型高校的经费投入、人事管理、质量评估、监测评价制度，逐步构建起与我国经济社会发展相适应的分类办学体系。

#### 四、构建以质量贡献为导向的教育评价体系

学校过于追求排名是一种学术短视的功利行为，世界上名声赫赫的大学，没有哪一所是通过排名排出来的。评价是一个必须解决的老大难问题。习近平总书记强调，坚决克服唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子的顽瘴痼疾，从根本上解决教育评价指挥棒问题。这就要求我们，要认真践行重师德师风、重真才实学、重质量贡献的价值导向，构建以质量贡献为导向的教育评价体系。这样一种教育评价体系，应重点把握好四个方面：

一是培养一流人才，把人才培养质量作为首要标准。一所大学办得好不好，主要是看培养的学生优秀不优秀。大学应该培养符合社会需要的高素质专门人才和拔尖创新人才，在其中涌现出引领社会发展的能工巧匠、学术大师、兴业英才、治国人才。

二是产出一流成果，把对国家的贡献度和国内外公认度作为重要考量。服务国家经济社会发展是大学的使命。大学的成果应该表现为破解世界科技前沿难题、满足国家重大战略需求、回答解决区域行业重大理论和现实问题等多种形式。

三是发挥一流影响，把形成的重大影响力作为最高评价。大学的影响源自大学文化的沉淀和积累，表现为对高等教育现代化趋势的引领。要以长远的眼光、历史的视野，审视一所大学对国家、民族所作的贡献，以及对推动人类文明进步所产生的影响。

四是办好一流本科，把一流本科教育作为立校之基。提高人才培养质量，基础在本科。没有高质量的本科，办好大学就缺乏根基。大学的本科教育应该在领导精力、师资力量、资源投入等方面具备充足的保障。在办学质量的评价条件中，要加大本科教育的指标权重，使本科教育和人才培养真正成为大

学的底色和第一使命。

需要强调的是，在构建中国特色教育评价体系时，可以借鉴参考国外一些通行的做法，在可比领域和具有显示度的指标上，加快进入世界一流行列或前列，赢得国际的认可和尊重。但是，我国的大学有其自身发展的规律和特色，绝不能被国外的排名指标牵着鼻子走，更不能简单套用、完全依赖。建设“双一流”，不能唯国际排名论英雄、论成败，关键是要解决好国家和民族面临的时代问题，这是我国大学不可回避、不可推卸的历史责任。学校过于追求排名是一种学术短视的功利行为，不符合学校发展和学科建设的普遍规律。世界上名声赫赫的大学，都是因为优秀人才培养和卓越学术成果积淀而得到公认的，没有哪一所是通过排名排出来的。

### 五、坚持以党的领导为统领的内部治理体系

形成“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的治理格局，释放办学活力，激发办学动力。建设具有中国特色、世界水平的高等教育，要构建以党委领导下的校长负责制为核心，以职能部门和专业院系为依托，以学术委员会、教代会、理事会等为支撑的现代化大学内部治理体系。坚持和完善这个治理体系，才能形成“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的治理格局，释放办学活力，激发办学动力，不断提升高校办学治校的治理能力。

首先，要坚持和完善党委领导下的校长负责制，增强政治引领力。在大学内部治理体系中，坚持党委领导下的校长负责制这个根本制度，就是党委重在谋划和决策，履行把方向、管大局、做决策、抓班子、带队伍、保落实的职责，统一领导学校工作；校长重在实施和管理，全面负责教学、科研和其他行政管理工作，依法行使职权。在这一体制运行过程中，要特别注意把握好“集体领导、科学决策、分工负责”这三个关键点。

其次，要充分发挥职能部门、各个院系和基层党组织的作用，形成高效、协调、顺畅的运行机制。注重激发院系“中场发动机”作用，把党的教育方

针和重大战略部署，落实到院系的各项工作中来。充分发挥学校各职能部门联动的工作优势，始终围绕学校的中心任务特别是人才培养这个核心，坚持不懈提升管理水平和服务质量。要不断加强基层党组织建设，坚持围绕中心抓党建、抓好党建促发展的原则，为提升人才培养质量提供强有力的支撑。

再次，要学习借鉴国内外办学治校先进经验，把学校的学术组织和群团组织作用发挥好，创造良好的办学生态环境。实现行政权力与学术权力既相对分离，又相互促进，形成相得益彰的良好工作机制。既充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等事项中的作用，真正做到“学术的事，多听教授的”“上课的事，多听老师和学生的”；又要充分发挥工会、教代会、学代会在学校民主管理和监督中的作用，调动广大师生参与学校改革发展的积极性，推进学校决策的科学化和民主化；还要充分发挥理事会或董事会在参与讨论学校发展规划、经费筹措和社会服务等方面的作用，建立健全社会支持和监督学校发展的长效机制。

作者：杜玉波，全国人大常委会委员、教科文卫委员会副主任委员，中国高等教育学会会长。

来源：《光明日报》2020年4月7日13版

## 眭依凡：大学领导力提升： 推进大学治理能力现代化的实践路径

党的十八大以来，国家治理体系的现代化和治理能力的提高成为国家意志。党的十九届四中全会审议通过的《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》提出“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”的总目标：到2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化，到新中国成立一百年时，全面实现国家治理体系和治理能力现代化。

### 一、大学治理能力现代化何以如此重要

首先需厘清两对关系：其一，治理体系与治理能力的关系。治理体系是关于组织结构及其权力结构和制度结构的概念，具有相对静态性；治理能力是关于治理结构诸要素在治理过程中的效能体现尤其是反映治理者能否充分发挥治理结构诸要素效能的概念，具有动态性。据组织理论及治理理论，一个组织的治理体系包括治理结构与治理过程两个相互联系的要件。治理结构是组织有效治理的框架性基础，但治理结构的作用在很大程度上受制于决定治理过程效率的治理能力。由于治理能力是治理过程中与治理主体高度关联且对治理效率具有决定性的治理要素，因此组织的治理能力对组织治理成效的影响与组织治理结构同样重要。其二，国家治理体系现代化与大学治理体系现代化的关系。当今世界已进入知识经济及智能时代，由于大学之于高新知识生产及创新型人才培养具有垄断性，由此决定了在国家现代化进程中的最大挑战是高等教育的率先现代化，在国与国的竞争中高等教育现代化具有优先布局和抢占先机的极端重要性。因此，国家治理体系现代化必须以高等教育治理体系现代化为动力，高等教育治理体系的现代化必须以大学治理体系现代化为依托。

大学（内部）治理体系现代化是大学从以控制为手段的传统管理向以高

效率为目的现代治理变革和转型的过程，是按大学应有规律办学治校育人的，以人才培养及知识创新的高质量、高水平、高效率为目标追求的，富有国际竞争力的大学治理模式，包括治理理念现代化、治理结构现代化和治理能力现代化。大学治理能力现代化是大学治理水平和治理效率的最强态，是大学向富有国际竞争力的治理能力整体提升的努力方向、价值目标和实践过程。由于大学治理体系现代化的关键是提高大学治理有效性，所以大学治理体系现代化一方面必须以大学治理能力提升为目标，另一方面必须以大学治理能力提升为基础。

### 二、大学领导力与大学治理能力的关系

“领导”是指在合法权力的赋予下，领导者在观念理性支配下，运用领导资源、发挥个性特质、通过愿景规划、组织设计、制度安排、文化引导及人格魅力等多种手段，对组织及其成员施以有目的的系统影响以有效实现组织与其目标的过程。“领导力”是领导者根据组织环境，运用个人特质及其合法职权和组织资源为实现组织目标对大学组织及其成员实施的影响力。治理能力是关于治理结构要素在治理过程中的效能，尤其是治理者能否充分发挥治理结构中要素效能的概念，治理能力是在治理过程中与治理主体高度关联且对治理效率具有决定性的治理要素。因此，领导者是组织治理中起决定性作用的治理主体，其领导力是最不可忽视的治理能力要素，大学亦然。“大学领导力”是大学领导者根据组织环境、运用个人特质及其合法职权组织资源为实现大学组织目标对大学组织及其成员实施的综合影响力。大学领导者要扮演不同的角色，包括确定办学特色、明确大学的目标定位、寻求充足的办学资源、有效的组织管理和追求学术卓越，所有这一切都需要大学领导者拥有合法的领导权和相应的资源，否则其失之合法性和资源基础。

因此，大学治理能力的现代化必须根据大学之学术组织和复杂组织的基本属性和特殊规律，用更高标准的德才素质能力体系遴选大学领导者及管理者并不断加强高素质大学领导队伍的建设以提升大学领导者及管理者的领导

力水平。

### 三、大学领导力提升的实践路径

大学领导力不只是大学领导者个人影响力的反映，很多时候是一个组织影响力的反映。大学领导力包括以下基本要素。第一，思想力，即理念治校。大学是个复杂组织，大学领导力首先在于领导者如何看大学，能否掌握大学的属性和规律，以此指导治校理念并运用到治校实践中。第二，决策力。大学很多决策需要专业知识和专业人才参与其中以保证大学改革发展的正确方式。第三，组织力。大学是个复杂的生态组织，若不能用科学的方法把组织中的各要素有机结合，那这个组织是低效的。第四，制度力。制度力表现在依法治校。大学既要给予其成员一定的学术自由，但同时也需用制度约束、规范组织及其成员。第五，资源力。没有资源支撑的大学组织是没有竞争力的。我国的大学尤其是一流大学拥有相当多的资源，但能否把资源优势转化为竞争优势需要对资源进行科学配置。第六，文化力。大学治理仅靠外力是不够的，大学是一个文化组织，文化是无形之手，无时无刻不在影响整个大学。最后，校长力（包括大学党政领导班子所有成员）。大学领导者的个人特质、素质之于大学的改革发展至关重要，一所成功的大学其背后无不是数代继往开来的德才兼备的大学领导人积极作为的结果。

大学领导力提升是推进大学治理能力现代化的必然选择；在大学治理能力现代化进程中，必须遵循大学作为学术生态组织和复杂系统组织的基本属性和特殊规律；大学尤其一流大学建设必须依靠一流德才品质和具有治理能力的领导者和管理者的思想引领和治理的高效率；中国大学富有国际竞争力的未来希望寄托于大学治理体系和治理能力的现代化及大学领导力的提升。

作者：睦依凡，中国高等教育学会学术委员会副主任、浙江大学高等教育研究所所长。

来源：中国高等教育学会

## 刘晓静：推进高校治理能力和治理体系

大学治理是国家治理的重要组成部分，高校治理现代化既是国家治理体系和治理能力现代化对大学治理提出的目标要求，也是扎根中国大地办好中国特色社会主义大学的根本保障。全国人大代表、山东艺术学院副院长刘晓静认为，党的十九届四中全会开辟了“中国之治”的新境界，高等教育界应审时度势、顺势而为、乘势而上，不断完善大学治理体系、持续提升治理能力，加快推进高校改革发展。刘晓静就如何加快实现高校治理体系和治理能力现代化提出了一些建议。

### 中国社会科学网：您如何看待高校治理体系和治理能力现代化建设？

刘晓静：推进高校治理体系和治理能力提升，要以习近平总书记重要讲话精神 and 一系列重要指示批示精神为根本遵循，坚持“守正创新”的主基调。其关键是坚持党对高校工作的全面领导和坚持依法治校，要点是突出党委领导下的校长负责制这个根本制度和大学章程的法律主体地位。学校党委统一领导学校工作，校长主持学校行政工作，治理体系围绕大学章程设计展开。

中国高等教育最本质的特征和最大优势是中国共产党的领导，高校治理结构的“四梁八柱”应该是“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理、社会监督、开放办学、制度建设、文化建设”，大学治理体系在此基础上不断完善，支撑起高校承担的人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新这“四大职能”，落实“立德树人”的根本任务。

### 中国社会科学网：推进高校治理体系和治理能力现代化包含哪些内容？

刘晓静：我国现行的大学管理体系形成于新中国成立后的高校院系调整时期，巩固、发展于计划经济时代，计划管理、行政权力主导是其主要特点，管理过程缺乏灵活性，各方参与性不强，许多学校软环境建设特别是在治理架构、人事制度、人才培养机制、科研体制、资源约束上受到的制约日益增强，如果不全面深化改革，在发展模式上有所突破，人才培养质量和科技创

新能力将很难再有新的全面提升。

党的十八大以来，高校办学的外部环境在不断改善，特别是在《教育部等五部门关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》颁布后，各省市也陆续出台了贯彻实施意见，从中央到地方，高等教育领域“放管服”改革不断深化，大学治理的新型府际关系不断完善、新型政校关系在建构之中，多元主体参与治理的理念和局面开始形成，高校改革发展的内生动力已经被激发出来。

所谓治理体系，就是参与和实施治理的全部要素、手段、方式、环境、条件的总和，即体系化的治理结构和要素。我认为，从形态上看，大学治理体系更应该像一个以大学章程为核心的“大学操作系统”。这里借用了计算机操作系统的概念，但大学操作系统既是一个平台，又是大学运行活动的具体表现，它不仅是个软件系统，还是一定规模系统结构下的人、财、物的有机集合，它为大学的运行提供高效、稳定的、有效的支持，使大学向既定目标的前进的步伐更加顺畅有效，它是大学系统的内核与基石。

治理体系，首先包含制度，甚至主要的部分就是制度。建立、完善以大学章程为核心，全校一盘棋、顶层设计、系统治理的具体制度体系是治理的关键。迄今为止，我国高校都累积了一大批规章制度，尽管这些制度也不断修改或废止，但按现代化的标准和《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》的要求，还需大力改善。为此，要认真贯彻落实十九届四中全会精神，密切联系学校实际，对制度进行“废、改、立、释”，最终形成符合教育规律和时代要求的，富有中国特色、高校各自特点的制度体系，把“立德树人”内化到学校工作各领域、各方面、各环节，做到以制度为根本，以治理为核心，完善治理结构、深化综合改革，扎实推进人才培养模式改革、人事制度改革、科研体制机制改革等，实现从外延式发展到内涵式发展的根本性转变。

习近平总书记指出，“独特的文化传统，独特的历史命运，独特的基本

国情，注定了我们必然要走适合自己特点的发展道路”。我们要坚持“守正创新”，通过构建中国特色“面向未来”的中国大学操作系统，实现治理体系和治理能力的全面提升，用中国方案体现中国智慧，自立于世界大学之林。

**中国社会科学网：对于提升高校治理体系和治理能力，您有何建议？**

刘晓静：与“管理本位”自上而下的推动不同，“治理”强调的是多向度的相互影响，是相关主体对于有关事务的互动和参与，更有利于调动各级参与主体的内生动力、激发各方活力。针对目前高校治理提升工作遇到的一些实际问题，提三点建议如下：

第一，制度体系建设要实现遵循“上位法”与“以人为本”结合。目前部分高校过度依赖“上位法”，忽视了“以人为本”的要求，工作逻辑不够完整。要充分考虑“治理”多元参与主体多向度的相互影响，把制度的制备变成审视工作环节、顺畅运行渠道的过程，通过对制度执行过程不断进行场景化模拟，增强、改善用户的体验度。习近平总书记指出，“要牢记群众是真正的英雄，任何时候都不能忘记为了谁、依靠谁、我是谁，真正同人民结合起来”。要主动听取师生员工的心声，了解他们的现实需求，调动他们的聪明才智，把“为人民服务”的根本宗旨贯穿制度建设乃至大学治理体系和治理能力提升的全过程，进一步体现“以人为本”。

第二，要通过大学治理体系和治理能力的提升，实现治理体系与治理主体、“关键少数”与多数意志的动态平衡。大学的学科建设、人才培养、文化涵养等是一个渐进的过程，需要治理体系持续为其运行提供高效、稳定的支持，使大学既保持正确航向又永葆创新活力。在漫长的治理过程中，治理主体的意见特别是“关键少数”的理念、意志和作风特点也是不可忽视的，甚至在某个或若干个时间节点上这个作用也会急剧放大。因此需要在治理体系中设置必要机制，既能调动治理主体主观能动性又能进行有效监督，杜绝决策风险，最大限度防止“关键少数”的误断、误判和作为不当，使大学沿着正确轨道持续前行。

第三，大学治理体系建设是个系统工程，可以也应当采取必要的技术手段。一是厘清权限。对学校治理各方面工作做详细规定，明确治理参与人员的权利义务，使系统每一人都明确自己对谁负责，应该做什么和怎样做，最大限度减少决策行为，提高系统运行速率。二是简化程序。坚持问题导向、目标导向、需求导向、实效导向，多从被服务对象的视角设计流程，把办事环节减少到极致，强化场景感、体验度。三是信息实时。信息或数据是科学决策、推动工作的基础，是系统运行的先决条件。现实中许多看似能力不足的问题多源自于信息不对称，信息实时有利于正确决策和评估监督。在互联网、大数据、人工智能、区块链等技术手段支持下，“互联网+大学治理”将是工作捷径，大数据分析将成为治理决策的重要依据。

总之，要坚持党对高校治理体系和治理能力提升工作的坚强领导，凝聚高等教育战线集体智慧，调动参与主体的积极性，科学设计治理体系，相信一个目标明确、层次清晰、相互协调、活力充沛的大学治理体系，将充分展示“中国之治”的魅力，进一步彰显“四个自信”。

作者：刘晓静，全国人大代表、山东艺术学院副院长

来源：中国社会科学网

● 高教论坛

## 中国一流大学治理体系现代化研究

管培俊 阎凤桥 曹晓婕

(管培俊, 中国高等教育学会副会长, 北京 100191;

阎凤桥, 北京大学教育学院/教育经济研究所教授, 北京 100871;

曹晓婕, 北京大学教育学院/教育经济研究所课题助理, 北京 100871)

### 一、问题的提出

世界银行在 20 世纪 90 年代针对国际援助中的有效性提出治理问题, 然后治理概念逐渐泛化为讨论政府部门和公共部门的效率问题, 放松管制、市场化、私有化成为其应有之义, 治理成为新自由主义思潮的一个分支。高等教育作为公共部门的组成部分, 随后也进入治理问题讨论的议程。与国际社会相比, 治理问题进入我国学界有一个时间差, 含义也不尽相同。从官方角度看, 2013 年召开的党的十八届三中全会首次提出“国家治理体系和治理能力的现代化”, 2019 年召开的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的现代化若干问题的决定》, 把治理问题提高到一个前所未有的高度, 并赋予其特定的内涵。

在这样的国际和国内背景下, 治理问题自然成为我国高等教育理论与政策研究领域讨论的一个重要话题。大学治理体系和治理能力现代化的问题, 顺理成章地成为“国家治理体系和治理能力的现代化”的题中应有之义。本研究围绕一流大学建设的制度与政策支撑, 选取一流大学重点建设高校为研究对象, 主要聚焦如下两个问题: ①我国一流大学的内部治理结构状况如何?

有什么特色？②大学内部治理对于实现中国特色一流大学有什么影响？

### 二、研究设计

#### （一）理论基础

中国大学治理体系现代化研究的理论基础主要包括两个方面：从横向看，与大学内部治理关系最为密切的是组织理论及其在高等教育领域的应用，因此本研究选择组织理论作为一个理论基础，分别从自然系统视角、理性系统视角和开放系统视角，分析大学组织及其治理问题；从纵向看，选择现代化理论为理论基础，也包括后现代理论，从历史和未来角度分析和预测大学组织的变化过程和未来走向。现代化是一个历史过程，西方社会自中世纪之后就走向了现代，以文艺复兴和启蒙运动为推动力，经历了科学革命和工业革命，成为世界现代化的典范；与西方不同，中国从清末开始经过了洋务运动和维新变法，从帝制走向共和，但是在史学上还不将其视为现代，而是以俄国十月革命为分界线，之后是现代，之前是近代。今天我们讲现代化，主要是指面向未来，努力在 21 世纪中叶实现国家现代化和中华民族伟大复兴的目标。

上述两个理论框架具有密切的内在联系，共同构成分析大学这个复杂社会组织的理论基础。组织理论研究的对象是组织，组织本身就是现代产物，它是从基于血缘关系的家庭作坊和基于封建传统的工场演变而来，建立在法人制度之上的组织，超越了简单的私人和传统的雇佣关系，与现代国家、市场体系、法治社会相结合，在一系列制度保障下，构成现代社会的细胞。韦伯就认为，建立在法理基础上的现代科层组织是有史以来最有效的社会单元。不过，组织理论并不是一味赞誉组织，更多的是以中立的姿态分析组织世界的复杂性，揭示其问题所在和改进路径，甚至希望从传统关系中挖掘积极的因素。从这个意义上看，组织理论超越了现代范畴，包容了前现代和后现代的元素。

西方国家的大学经历了一个从传统到现代的转型，这个过程也可以被视

为理性化的过程，官僚化和商品化在其中发挥了决定作用，在它们的作用下，大学从裙带、庇护转变为贤能治理，原创性成为现代大学的卡里斯玛。

中国现代大学系统建立于 19 世纪末，以西方大学为模板，引入现代学校制度，是追求现代知识的产物。什么是现代中国大学组织的发展目标呢？在蔡元培先生看来，大学是追求高深知识和学问的地方，应当摆脱不必要的外部政治干预，实现大学应有的使命。但是，在战争纷扰和革命斗争中，中国社会及其大学组织的发展没有也不可能实现预想的目的。新中国的成立揭开了大学组织发展与探索新的篇章。从 20 世纪 80 年代开始，中国真正走上改革与发展的道路，积极借鉴国际经验，探索中国特色大学治理方式，在行动实践和理论认识上都有所发展和积累。但是，大学治理问题是如此特殊和复杂，实践和理论的探索过程还将长期继续下去，任重道远，许多重要问题尚待进一步深入研究。问题就是旗帜，引领着大学治理体系现代化研究的方向。

### （二）理论基础

治理是指决策的结构与过程。大学是一个复杂组织，其治理的复杂性表现在如下 6 个方面：①目标多样和不同目标之间具有竞争关系。②就大学内部关系而言，既有行政关系，也有学术关系，两者交织在一起。处理好两者之间的关系，是改进治理方式和提高治理绩效的重要内涵。③大学治理结构不仅受内部因素及其相互作用的影响，而且受外部因素的影响，学术界将大学称为“制度型组织”，强调制度环境对其的影响。④对于企业这样的技术组织而言，治理问题主要是结构问题，以往研究提出了市场、科层与文化三种结构模式，而对于学术组织而言，治理不仅表现在静态结构方面，同时也表现为动态过程方面，具体而言是体现在历史演变、制度的建立和文化的形成过程中。⑤治理体系与治理能力。一般而言，治理体系不同，其治理能力有差别，可以承载的任务和使命也不同，但是不排除殊途同归的可能，也就是多种现代化形式。⑥时间与历史方位。大学治理结构不是一成不变的，而是在变化了的情况下，大学治理结构也要与时俱进。

### （三）文献评述

对组织的认识水平是随着组织发生和发展而逐步递进的，关于组织的研究经历了一个“螺旋式上升”的认识发展过程。先是传统组织，然后是理性的科层组织，接着是开放的理性科层组织，再到现在的综合科层组织。研究人员提出许多具体理论，对各种组织现象进行具体分析。在理论建构过程中，德国学者马克斯·韦伯发挥了奠基性作用，他提出，从传统社会到现代社会的转变，理性准则发挥了关键性作用，普遍主义取代特殊主义，现代社会建立在普遍理性原则基础上，与现代社会相对应的是建立在理性原则基础上的科层组织。理性主义有三种表现形式：科学技术（可计算）；形而上学——伦理（意义的知性探讨）；现实理性。之后，组织研究的发展主要是针对韦伯提出理性原理进行质疑、修正和发展而形成的。开放的理性科层组织阶段，从组织环境对于组织影响角度进行了研究，提出多种分析理论。在综合科层组织阶段，将传统、现代和后现代综合起来考虑。“全球本土化”就是典型表述之一，背后蕴含着全球形式理性与本土实质理性两重含义。

作为现代社会轴心机构的大学，既有一般组织的属性，也有自身特性，经历了从传统到现代的转型。对于大学组织来说，可以找到一般组织理论适用的方面，同时也提出不同于其他组织的理论命题，如学术共同体、松散耦合、有组织的无政府等。

### （四）研究命题

韦伯在提出科层组织理想模式时，就提出了一对悖论范畴，即形式理性与实质理性，科层制对应于形式理性，具有工具性质，是现代组织的主要形态特征，相对而言，实质理性却没有充分体现出来，这是现代组织乃至更大的群体（如政府和政党）都无法摆脱的“铁笼”。这种组织形态面临着两重现实挑战：公平与创新。对于科层组织的公平困境，米歇尔斯将此称为“寡头统治铁律”，即任何组织都是由少数人统治的，根本无法实现民主的目标；对于科层组织的创新困境，韦伯本人就指出来，科层组织本身就是一种工具，

常常把自身的存在作为目的，而目的则会被异化。及至现代，特别是近十几年来，“学术资本主义”、教育产业化、“教学漂移”，各个国家大学表现出的种种功利化倾向，就是这种原理作用的结果。我国最近提出的教育评价改革中的破“五唯”所针对的问题，也与此悖论有相当的关联性。

在国际视野下，通过比较，我们可以发现和印证中国大学治理的显著特色，如党委领导下的校长负责制、教代会、“双带头人”“双肩挑”等。在现代社会，政党与行政并存，前者代表理想或变革，有实质理性的含义，后者代表稳定，有形式理性的含义，两者的结合是否可以形成“科层民主”和“科层创新”功能，从而克服西方科层组织面对的困境，则是一个待进一步考证的命题。这也是我国高等教育治理体系和治理能力现代化的命题，乃至国家治理体系和治理能力现代化的重大命题。

限于篇幅，本研究并不打算针对上述命题展开仔细的论证，但会涉及部分

### 三、研究方法

鉴于研究对象的特殊性与复杂性，本研究所采用的方法主要包括以下四种。

#### （一）问卷调查法

2019年，笔者根据研究关注的问题，专门设计了调查问卷，通过中国高等教育学会发放，回收了46份一流大学建设高校党委书记和校长填写的调查问卷，对于获得的数据进行描述统计分析。

#### （二）访谈法

从2017年至2021年，笔者先后访谈了23所一流大学建设高校的33位党委书记、校长。对每一位党委书记和校长，访谈时间掌握在1.5—4小时。访谈结束后，及时整理出访谈记录，对访谈资料进行分析。

#### （三）比较法

世界学术中心曾经出现过若干次转移，从意大利到英国、法国，再到德

国和美国，这种转移与大学治理有什么联系？创新活力取决于体制机制。美国是独立法人型大学，欧洲是国家设施型大学，两者之间的差别及其影响耐人寻味。在分析中，笔者既关注西方大学治理的共性，也关注其差异。共性表现在两方面：一是吸纳外部利益相关者参与大学内部治理，这是美国大学在历史发展过程中形成的“董事会”法人治理特征，又被其他国家大学治理所汲取与借鉴；二是通过建立章程体系，保障大学依法办学和享有一定的自主权，实现内部规范化管理。大学治理的差异由于历史和文化传统不同而形成，对于当代大学产生深远的影响。如香港科技大学办学历史并不长，但是发展速度很快，在某些学科领域已经跻身世界先进行列。其成功经验概括起来讲，一是保证大学的办学自主权，处理它与社会责任之间的平衡关系；二是处理好学术与行政之间的关系，保证大学内部的稳定与创新之间的协同。同时，在“一国两制”的框架下，如何进一步完善香港高校治理结构，在依法保障大学办学自主权和学术自由的同时，有效加强政府对香港高校的监管；在重视强调知识生产和国际竞争力的同时，进一步融入国家发展大局，参与和服务粤港澳大湾区的建设发展。

#### （四）理想类型和关系分析法

在分析问题时代，本研究采取理想类型和关系分析法。前者指理论家为了分析现象、理解现实而构想的理论模式。后者指在关系中把握治理的合适度。之所以如此，是因为即使在同一个地区，也不存在唯一有效的大学治理模式，更何况不同国家的大学组织，“关系法”比“类型法”更能够反映实际情况和细微差别。在关系分析时，着重关注三对主要关系：一是传统与现代，我国大学治理正在经历一个由传统到现代的变迁过程，即从计划经济体制下的“单位”到社会主义市场经济体制下的“组织”，用组织学的语言讲，就是完成一个“祛魅”和理性化的过程，需要注意的是，这个变化过程本身也有其局限；二是本土与外来，西方大学组织诞生于11至12世纪的欧洲，其发展历史和水平超前于我们，也领先于我们。在这种情形下，如果不考虑历史方位，

容易出现盲目模仿行为，把西方的当成现代的，把外来的当作是应然的，忽视自身的特殊性及其合理性，把握历史方位，我们才能做到学习借鉴有益经验，扎根中国大地办大学；三是理想与现实，为政策服务的研究侧重于从理想角度出发，寻求改进的方略和措施，相反，关注现实的研究侧重于从长期存在事实本身寻找其内在原因。研究取向不同，研究路径也有所差别。在类型和关系分析中，把握我国大学治理的形式、程度与变化，探索其运行逻辑。同时，总结经验、分析问题、诊断偏颇，提出政策建议。

#### 四、研究发现

在研究过程中，笔者分别从外部治理和内部治理两个角度开展调查分析。外部治理侧重于大学组织与政府之间的关系以及大学职能的履行情况。对于内部治理的操作性定义，笔者借鉴了2010年公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》对于现代大学制度框架的原则界定，有研究者将其概括为党委领导、校长负责、教授治学、民主参与、社会监督五个方面，外加大学章程建设。基于调查、访谈，得到如下一些结果。

##### （一）大学外部治理

1. 关于大学办学自主权。自1985年之后，高等教育领域一直把政府向大学下放办学自主权作为改革的重要内容，甚至是首要诉求。通过对46位一流大学建设高校党委书记和校长的问卷调查，了解到他们对于大学办学自主权的总体看法和判断。

对于学校特别关注的9项自主权的调查结果见表1。在9项自主权中，超过60%的党委书记和校长认为具有“充分”和“比较充分”的自主权。有3项自主权被认为还不够充分，尚需努力，依序分别为：招生、津贴和工资分配、资源配置和经费使用。

表1 一流大学建设高校校领导对于办学自主权的评价(单位:%)

评价选项	科学研究	评聘教师和其他专业人员	教学	设置和调整学科	境外学术交流	内部机构设置	资源配置和经费使用	津贴和工资分配	招生
充分	65.22	60.87	45.65	39.14	39.14	58.70	23.91	28.26	17.39
比较充分	34.78	36.96	50.00	45.65	41.30	28.26	45.65	34.78	43.48
一般	0.00	0.00	4.35	13.04	17.39	10.87	26.09	26.09	34.78
不充分	0.00	0.00	0.00	2.17	2.17	2.17	4.35	10.87	4.35
很不充分	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
无法判断	0.00	2.17	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
总计	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

数据来源:课题组对一流大学建设高校46位主要领导的问卷调查结果。

在访谈中，一些高校领导反映，大学自主权似乎并不少，名义上大学在很多方面都是自主的，可以有很多自由发展的机会，地方政府对于一流大学建设高校有很多合作诉求，构成对大学“有所为有所不为”办学定力的考验（C，2018 访谈）。似乎也不好提需要政府在哪些方面进一步下放自主权，但是有些大学领导也提到，实际运行中大学手脚是被无形的政策所捆绑。真正限制自主权发挥的不一定是没有给大学权力，而是政府运用资源配置方式限制了大学应有的自由，规制了大学的发展路径（L，2018 访谈）。总之，就府学关系而言，既有政府放权不够特别是存在隐形限制的问题，也有学校接不住的问题，还有将下放权力转变为依法自主办学思路。

影响办学自主权不充分的原因有哪些呢？结合表 2 中相关数据可知，影响办学自主权不充分的因素，按影响程度由高到低排序依次为：“政府部门在许多方面仍然有总量控制”“‘自上而下’的运行机制造成”“政府对自主权的内涵规定不明确”“自主权下放有一个过程，落实到位尚需时间”“学校无法承担权力下放后出现的相应责任”“大学内部治理结构设置不合理，执行不到位”。

表 2 自主权不充分的原因

	均值	标准差	最小值	最大值
政府部门在许多方面仍然有总量控制	6.00	0.78	5.00	7.00
“自上而下”的运行机制造成	4.18	3.37	0.00	7.00
政府对自主权的内涵规定不明确	3.55	3.42	0.00	7.00
自主权下放有一个过程,落实到位尚需时间	1.73	2.10	0.00	5.00
学校无法承担权力下放后出现的相应责任	1.09	1.92	0.00	5.00
大学内部治理结构设置不合理,执行不到位	0.45	1.04	0.00	3.00
其他	0.00	0.00	0.00	0.00

数据来源：问卷调查。

注：各选项赋值情况：0=“未选”，1=“权重最低”，7=“权重最高”。

对“政府该放的都放了”说法的认同情况见表 3。在参与调查的 46 人中，有 24 人（52.17%）表示“同意”，12 人（26.09%）表示“一般”，9 人（19.57%）表示“不同意”，1 人（2.17%）未作答此题。

表3 对“政府该放的都放了”说法的认同情况

		频数	百分比/%	累积百分比/%
有效	很同意	0	0.00	0.00
	同意	24	52.17	52.17
	一般	12	26.09	78.26
	不同意	9	19.57	97.83
	很不同意	0	0.00	97.83
	无法判断	0	0.00	97.83
	缺失(未作答)	1	2.17	100.00
总计		46	100.00	

数据来源:问卷调查。

在访谈过程中,多数被访者认为,政府赋予大学越来越多的办学自主权,有些自主权还没有充分行使和发挥出作用;但是也有人认为,应该改变过去政府下放自主权的思路,按照独立法人主体思路构建府学关系。

需要说明的是,约请接受访谈和问卷调查的对象是一流大学重点建设高校主要领导,主要是部属高校。对于大学自主权的认同,部属高校与地方高校可能差异较大,后者远不及前者。

2. 关于大学履行职能。针对大学教学、研究、社会服务、文化传承与创新、国际交流与合作5项职能的胜任情况进行了问卷调查,前3项是大学的传统功能,后两项是新增的功能,结果如表4。在大学5项功能中,党委书记和校长们给出的评价是积极和肯定的,超过80%的被调查者认为履职情况是“非常胜任”和“胜任”。相较而言,教学、研究和服务三大功能发挥得比文化创新和国际交流功能更突出。

表4 高校履行职责和功能的胜任情况评价(单位:%)

	教学	研究	社会服务	文化传承与创新	国际交流与合作
非常胜任	47.83	45.66	43.47	30.44	30.44
胜任	50.00	52.17	47.83	52.17	56.52
一般	2.17	2.17	8.70	17.39	13.04
不胜任	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
很不胜任	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
无法判断	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
总计	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

数据来源:问卷调查。

## （二）大学内部治理

1. 关于大学章程的作用。从2014年开始，作为推进大学治理改革的措施之一，所有大学都制定了章程，确立了大学内外基本构架。作为依法办学的依据，大学章程的实际作用发挥如何呢？从表5中数据可以看出，大学章程作用的发挥相对有限，8.70%的人认为“很明显”，41.30%的人认为“明显”，43.50%的人认为“一般”，4.30%的人认为“不明显”，2.20%的人认为“很不明显”。在访谈中获悉，对大学办学发挥实际影响作用的是上级有关部门制定的各种政策和颁发的文件，使得大学难以完全按照大学章程来办事。不过，大家认为，有章程总比没有章程好，其作用的彰显需要一个循序渐进的过程。

表5 对大学章程实际作用发挥情况的评价

		频数	百分比/%	累积百分比/%
有效	很明显	4	8.70	8.70
	明显	19	41.30	50.00
	一般	20	43.50	93.50
	不明显	2	4.30	97.80
	很不明显	1	2.20	100.00
	无法判断	0	0.00	100.00
	总计	46	100.00	

数据来源：问卷调查。

表6 对党委领导下的校长负责制实施效果的评价

		频数	百分比/%	累积百分比/%
有效	很明显	24	52.17	52.17
	明显	21	45.65	97.82
	一般	0	0.00	97.82
	不明显	0	0.00	97.82
	很不明显	0	0.00	97.82
	无法判断	1	2.18	100.00
	总计	46	100.00	

数据来源：问卷调查。

2. 关于党委领导下的校长负责制。2014年中央《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》出台以来，大学党委书记和校长对这一根本领导管理体制的实施效果看法如何呢？统计结果见表6。在参与调查的46人中，有24人（52.17%）认为“很明显”，21人（45.65%）认为“明显”，1人（2.18%）认为“无法判断”，所以总体评价较高。约请访谈的多数党委书记和校长结合实际谈了自己的思考。大家认为，党委领导的核心是集体决策机制，它可以集思广益，避免偏狭，比校长一个人做决策效果好（G，2018访谈；Y，2019访谈）。这种体制反映了民主与个人决策之间的关系，也反映了执政党执政理念在大学中的贯彻与落实的组织保证。一位大学党委书记从理想化角度说，大学中党员比例很高，如果能够发挥党员的

积极民主作用，就可以避免其他国家面临的官僚化问题（J，2018 访谈）。有大学校长告诉我们，学校领导班子时时关心中央精神和经济社会发展全局，只有了解中央精神，才能向中央看齐，使学校的工作对接国家重大战略，这样做收到了很好的效果（W，2020 访谈）。

党委领导下的校长负责制的良好运行需要一定的条件保证。在党政议事决策机制方面，除了党政职责分工之外，党委书记和校长的政治站位、精神境界以及其他他们之间的默契沟通很重要。不少学校党委书记办公室与校长办公室紧挨着，或“一进两开”，党委书记和校长可以随时沟通，不拘形式，有的天天一起吃工作午餐，一边吃饭一边讨论问题。“事先沟通”“没有共识的议题不上会”“慎用票决”等非正式规则发挥着重要的作用，从一个侧面反映了大学组织松散耦合的特性。在有些学校，党委书记和校长出思想，职能部门出方案，经过党委常委会或者校长办公会予以完善（W，2020 访谈）。现在，在大的政治经济背景下，中国各类组织的治理都在发生着明显而深刻的变化。加强党对高校工作的全面领导，是中国特色现代大学制度的本质要求，对于一度出现的“党的建设和党的领导弱化”的状况也发挥了纠偏归正的作用。党政关系和工作格局尚在调整过程中。如何坚持和完善党委领导下的校长负责制，探索完善党政议事决策机制和具体实现途径，来自党委和行政两方面的意见都有反映，也要避免把大学视为政府机构一样对待，事事由党委出面，事事经过党委会讨论通过，党委常委会会议的议程单子越来越长会弱化党委对于重大问题的关注和决策能力，也弱化校长的权威和责任，降低行政效率（Z，2019 访谈；D，2020 访谈）。党委领导下的校长负责制是否可以下移到院系，实行党委领导下的院长负责制呢？从最近通过的院系党政组织的议事规则看，似有这种倾向。在我们访谈过程中，一些大学领导说，不要把大学视同行政机构，不宜把大学层面的做法简单下移到院系层面（L，2018 访谈；D，2020 访谈）。2021 年 4 月 16 日，中共中央印发新修订的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》，聚焦解决高校党的领导弱化、

党的建设缺失、全面治党不利等问题，对于院系治理机制也作了相应的规定，如党委决策前置，党政联席会由党委书记或者院长主持。北京市教委决定地处北京的高校由党委书记主持党政联席会。这条规定是否适合北京所有的高校，慎重起见，一些学校正在进行组织专门的调研。

作为党政一把手，党委书记和校长之间的关系无疑会直接影响党委领导下校长负责制的实施效果。本研究调查了党委书记和校长对其所处高校党委与行政系统之间工作关系的评价。（见表7）在参与调查的46人中，有32人（69.60%）认为“很融洽”，14人（30.40%）认为“融洽”，整体评价较高。

表7 对高校党委与行政系统之间工作关系的评价

		频数	百分比/%	累积百分比/%
有效	很融洽	32	69.60	69.60
	融洽	14	30.40	100.00
	一般	0	0.00	100.00
	不融洽	0	0.00	100.00
	很不融洽	0	0.00	100.00
	无法判断	0	0.00	100.00
	总计	46	100.00	

数据来源：问卷调查。

从表8中数据可知，影响党委与行政系统密切配合的因素按影响程度由高到低排序依次为：“明确职责分工”“党委书记和校长之间的交流和沟通”“定期联席会”“专题联席会”“党委副书记和副校长之间的交叉任职”“相关部门之间交流和沟通”“其他”。

表8 党委与行政系统密切配合的因素

	频数	最小值	最大值	均值	标准差
明确职责分工	45	1.00	7.00	1.80	1.39
党委书记和校长之间的交流和沟通	45	1.00	6.00	2.16	1.31
定期联席会	40	1.00	6.00	3.15	1.00
专题联席会	42	1.00	6.00	3.36	1.27
党委副书记和副校长之间的交叉任职	35	1.00	7.00	4.77	1.44
相关部门之间交流和沟通	41	1.00	6.00	4.85	1.41
其他	5	1.00	7.00	5.40	2.61

数据来源：问卷调查。

注：赋值时，数值1-7分别代表不同因素影响程度从高到低。

由表 9 中各项选择的人数结果可初步判断，党委书记、校长所在高校属于行政方面的“三重一大”事项的决策程序是：“校长办公会议提出方案，党委常委会会议决策，特别重大事项再上党委全体会议决定，校长组织实施。”

表 9 行政方面的“三重一大”事项的决策程序(可多选)

决策程序	党委书记/人	校长/人
党委决策,校长组织实施	3	5
校长办公会议提出方案,党委决策,校长组织实施	4	3
校长办公会议提出方案,党委常委会会议决策,特别重大事项再上党委全体会议决定,校长组织实施	18	13
召开党政联席会议	1	0
其他	3	0

数据来源:问卷调查。

3. 学术委员会。长期以来，我国大学的运行主要依靠党政系统的决策。建立学术委员会并且发挥其作用是比较晚近的事情。2014 年，教育部颁布了《高等学校学术委员会规程》，规定学术委员会为高校校内最高学术机构，统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权。通过调查发现，学术委员会在各个学校的设置、运行及其作用的发挥，既有相同之处，也存在一定的差异。一般情况是，学术委员会下设一些专门委员会，包括学术道德委员会、学科建设委员会、教学指导委员会等。通常情况下，学校每年开几次学术委员会，行政领导就学校事务进行报告，委员会成员听取报告，并做出评论。学术委员会常规事务不多，以报告或方案审议为主，较少涉及重大问题的直接决策。学术委员会成员与学校行政系统考虑问题的角度往往不一样（K，2018 访谈）。由表 10 中统计数据看见，对学术委员会发挥的作用的评价，78.26%的被调查者认为“很充分”和“充分”，还有 21.74%的人认为“一般”和“不充分”。

表 10 对学术委员会发挥的作用的评价

		频数	百分比/%	累积百分比/%
有效	很充分	7	15.22	15.22
	充分	29	63.04	78.26
	一般	8	17.39	95.65
	不充分	2	4.35	100.00
	很不充分	0	0.00	100.00
	无法判断	0	0.00	100.00
	总计	46	100.00	

数据来源:问卷调查。

结合表 11 中相关数据可知,在调查参与者看来,“确立学术标准”居于学术委员会主要职责权限的首位,其次为“确定学术发展方向”“学科设置”“学术资源配置”等。

表 11 学术委员会的主要职责权限(可多选)

		多重响应		个案百分比/%
		频数	百分比/%	
学术委员会的主要职责权限	确立学术标准	43	26.38	95.56
	确定学术发展方向	41	25.15	91.11
	学科设置	37	22.70	82.22
	学术资源配置	32	19.63	71.11
	其他	7	4.29	15.56
	无法判断	3	1.85	6.67
总计		163	100.00	362.23

数据来源:问卷调查。

在访谈中,有些人认为,校长、党委书记不宜担任学术委员会的主席;有些被访者却意见相反,认为校长是否担任学术委员会主席关系不大,可以因校而宜,因时而异。也有人认为,目前学术委员会是一个被动的机构,不是主动地做事情(L, 2018 访谈),校长参与与否都不能改变这一点。甚至出现一种倾向,过度强化学术委员会的作用到了不合适的程度。

4. 教职工代表大会。大学普遍都有教职工代表大会,发挥民主管理的作用。学校主要领导要向教代会代表们通报学校的主要工作和财务状况。教代会条例规定,涉及教职工切身利益的收入、住房等重大决策方案,要征求代表们的意见,并提请教代会审议通过。在一些关乎教职工切身利益的事项上,教代会能够充分发挥作用,但是如果所有重大问题都通过教代会的话,则非常困难(L, 2018 访谈)。调查情况见表 12,在参与的 46 人中,有 11 人(23.91%)认为教职工代表大会发挥的作用“很充分”,28 人(60.87%)认为“充分”,6 人(13.04%)认为“一般”,1 人(2.18%)未作答此题。

表 12 对教职工代表大会发挥的作用的评价

		频数	百分比/%	累积百分比/%
有效	很充分	11	23.91	23.91
	充分	28	60.87	84.78
	一般	6	13.04	97.82
	不充分	0	0.00	97.82
	很不充分	0	0.00	97.82
	无法判断	0	0.00	97.82
	缺失(未作答此题)	1	2.18	100.00
总计		46	100.00	

数据来源:问卷调查。

5. 大学内部治理外延。人们经常将中国高校治理结构简要概括为“党委领导，校长负责，教授（学者）治学，民主管理，社会监督”。本研究通过访谈和调查问卷了解了党委书记和校长对于该说法的认可情况，见表 13。63.04%选择“是”，19.57%选择“否”，17.39%未作答此题。不同意者，有下面一些看法：这个提法是一种简洁的概括，但不是一种政策语言，政策应该通过严格规范的语言表达（Z，2019 访谈）；简单的表达，在理解上容易产生误读和误解，如从字面意思去理解，容易把各个部分割裂开来（L，2018 访谈；D，2020 访谈）。在我国“双一流”建设高校之间，治理情况不尽相同，对于治理的诉求也有差别。有些大学的领导希望中央的规定笼统一些，各个学校可根据自身的实际情况去安排和处理（L，2018 访谈）；中国未见得每一个高校的治理都是标准化，因为如果咱们最后研究出一个标准化的治理，很有可能是工业化思维的产物，不符合变化的知识社会的实际情况（J，2020 访谈）。相反，另外一些大学领导则希望中央给出更明确的规定，以减少执行过程中的偏差（L，2020 访谈）。

表 13 对“党委全面领导，校长负责，教授（学者）治学，民主管理，社会监督”说法的认可

		频数	百分比/%	累积百分比/%
有效	是	29	63.04	63.04
	否	9	19.57	82.61
	缺失(未作答此题)	8	17.39	100.00
总计		46	100.00	

数据来源：问卷调查。

## 五、讨论与政策建议

### （一）讨论

前文主要采取问卷和访谈法，间或有一些国际比较的成分，对于中国一流大学建设高校治理的当下情况做了一个横截面的考察，回答了开始时提出的第一个问题，即大学治理的状况及其特征，而没有能够回答第二个问题，即内部治理对于一流大学目标实现的影响，更无法呈现现代化的历时性变化。下面，拟通过理想类型法，来回应尚没有回答的问题。

无论是从中国大学的百年发展还是改革开放的40年历史看，都可以看到其现代化的一面，在规模、结构、质量、效益等方面均有了长足的进步，缩短了与世界先进国家高等教育之间的距离，在某些方面正在跻身前列，这样的高等教育系统及其对高级专门人才的供给，必将为中国现代化目标的实现提供强大助力。在高等教育现代化进程中，中国既表现出与世界发展态势趋同的一面，同时也表现出自己独特性的另一面。从共同方面看，理性化准则得到彰显，与传统治理方式渐行渐远，改变了过去论资排辈、大锅饭、近亲繁殖、任人唯亲、唯成分论等传统做法，取而代之的是科学管理、理性思维、贤能主义和绩效观。在现代化过程中，也表现出一些“现代病”，如过度行政化、功利化、内卷化等倾向，不得不采取破“五唯”、鼓励创新等方式，予以后现代式的修正和解构。从差异方面看，在现代化进程中，我们认识到现代化不等于西方化，意识到中国社会的特殊性和特色的发展道路。由于历史、文化和国情的不同，中国现代化的道路确实与其他国家有所不同，中国政党体制、举国体制、优秀传统文化、独立自主意识等并没有消失，甚至在某些方面更加彰显，这些特殊性使得中国高等教育的现代化表现为与西方大学现代化不完全相同的“另类现代性”。

无论相同方面还是差异方面，都有必要和有待作更深入细致的挖掘和分析。关于“另类现代性”和“复数现代化”，在其他学科领域积累了为数不少的研究成果，值得我们在研究大学治理时借鉴。中国有两个方面的特点尤其值得重视：一是后发外生型；二是受既往内生制度和传统文化基因的影响。在中国大学百余年的发展历史中，先后受到欧洲、日本、美国和苏联大学模式的影响，使其具有后发外生型特点。外生型与内生力量相互作用，表现在中国特色与世界一流两种目标追求，也可以说是两种目标的冲突：一是学术性，二是社会性。2021年6月26—27日，北京大学举办了“北大理科与中国现当代科技发展学术研讨会”。有两位学者的发言对于了解它们之间的关系有一定的启示，发言的大意是，北京大学的理科在中国科学发展历程中发挥了

显著的作用，这是其社会性的表现，但是放在世界学科体系中看，则没有那么重要，这是其学术性的表现。中国科学家要在学术性和社会性这对张力中进行选择，大学治理要予以回应。

### （二）政策建议

1. 锲而不舍地贯彻落实高等教育领域“放管服”改革。深化高等教育管理体制变革，政府该放的权力放到位，该管的管到位，该服务的服务到位，形成一个更加良性的府学关系。一是明确界定政府与高校的权力关系，明确哪些是政府的职能，其余都是高校的自主空间。二是在新的权力关系尚未建立之前，扩大高校办学自主权的广度和深度，积极总结基于试点高校的改革经验，并予以推广，扩大高校在专业与学科设置、招生、学位授予、用人、工资分配、经费统筹、设备采购、外事审批等方面的自主权。三是加强依法治教的自觉意识，及时修改相关法律法规，优化政府事中和事后监管机制，综合运用法律监督、行政指导、信用机制、第三方评价、渐进式的惩戒措施等策略，改革完善教育评价办法，增强评估的诊断功能，减轻高校行政负担，加强服务保障，使大学成为可以潜心求道、安心学术工作的地方。四是狠抓“放管服”，改革督查问责，不仅要督查学校，也要督查各级行政部门。对执行不力和不作为者进行严肃问责，克服“推诿悬置”现象。五是发挥社会的积极力量，替代过去政府的部分职能，或承接政府转移职能，使政府可以集中力量于最关键的治理内容和环节。

2. 建立“自上而下”与“自下而上”相融合的管理体制。我国历史上形成了“自上而下”的规范体制，而当前发生在基层的积极主动的创新活动又提出建立“自下而上”创新机制的必要。因此，我国需要回应两种机制融合趋势所带来的挑战。一是从政府渐进放权转向高教依法自主办学，全面推进“放管服”改革走向纵深。二是使大学成为真正面向社会办学的法人主体，为一流大学建设高校因地制宜和创新行为提供自由宽松的氛围。三是政府实施抓大放小的策略，鼓励基层创新，实现政策既从上级出也从基层出、上下

联动的局面。

3. 完善大学内部制度建设，增强自主办学能力。我国一流大学建设高校算得上是复杂巨型组织，其决策的重要性变得越来越明显，决策的难度也变得越来越大，完善内部制度、建立起内部约束机制十分必要。一是完善大学内部治理结构，优化学术权力与行政权力、大学与院系等基层学术组织之间的权力分配格局，进一步明确学术事务与行政事务的界限。二是强化院系作用，推进管理重心下移，重视发挥“小同行”的作用，提升院系在学术评价、副高级以下教师职称评聘、薪酬调整、经费统筹、资源配置等方面的自主权。三是建立大学风险预防与管理体制，完善风险评估机制，合理规避与积极应对法律风险、合规风险、财政风险与治理风险等各种风险形式。四是建立、完善大学与社会的直接沟通与交流机制，资源取自社会，更有效地服务于社会。

（原文刊载于《中国高教研究》2021年第9期）

## 中国特色现代大学治理的若干重要问题探析

邱水平

（邱水平，北京大学党委书记、校务委员会主任，教授；中国法学会副会长，北京大学国家法治战略研究中心主任，北京大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院研究员，北京 100871）

党的十九届四中全会明确提出了坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，深刻回答了“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这一重大政治问题，这也为中国高校扎根中国大地创建世界一流大学提供了科学指引和根本遵循。

我国现代大学经过一百多年的发展，既延续和传承了中国传统教育的文脉，也曾移植、借鉴西方大学的办学经验，特别是在新中国成立之后，中国大学与中国特色社会主义的道路、理论、制度、文化紧密结合，与国家经济社会发展紧密结合，构建了办学治校的根本制度、基本制度、重要制度，在现代大学制度建设方面形成了中国特色、中国经验和中国模式，中国特色现代大学治理体系和治理能力的内涵不断丰富，已经具备了一些显著的优势。与世界一流大学相比，中国特色现代大学制度还处在探索的过程之中，一些方面存在不成熟、不定型等问题，高校的治理能力特别是制度执行力还不够强。尤其是在教育教学管理模式、科研管理与组织机制、人事管理制度、学术评价体系、资源配置体制等方面，存在一些缺项和弱项，治理效能亟待提升。

我国高等教育要实现由大转强的历史性跨越，高校要实现内涵式发展、不断提升办学质量，必须把中国特色社会主义的制度优势转化为办学治校的实际效能，推进高校治理体系和治理能力的现代化，这是高等教育持续发展

的有力保障。

### 一、大学治理体系和治理能力现代化的内涵

治理是大学发展的重要主题之一。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，大学治理具有基础性作用，并随着时代环境和大学使命的变化而不断演变。

大学治理主要包括治理体系和治理能力两个层面。治理体系是大学治理过程中所构建的一整套制度体系以及在制度框架中各治理主体之间形成的稳定的规范和程序。通过明确治理的目标和方向，界定治理主体的权责利，规定治理活动的运行逻辑，对大学治理的成效具有根本性、全局性、长期性作用。治理能力是使治理体系“运转”起来的能力，体现着治理主体遵循治理体系的规定开展治理活动的水平。这两者是相辅相成的有机整体，共同推动大学这一有机体的有效运行。

在西方现代大学从诞生到发展的漫长历史过程中，大学的治理体系及其所需的治理能力存在多种形态和模式。随着高等教育规模的扩张、知识生产与传授模式的转变，大学治理模式也更加多元化。学者在探讨大学治理问题时，对此有不同的分类，笔者将其归为以下几种类型。

一是学院治理模式。在西方大学传统的组织体系中，大学是由各个学院联合组成的相对松散的联盟，师资力量、办学资源、学生管理等主要集中在学院层面，学院是办学主体。牛津大学、剑桥大学等是典型代表。在这种模式中，院长具有重要的协调作用，但决定权属于学院的教授会，每个教授都有参与决策的权利，重大事项都由教授会集体讨论决定。

二是科层治理模式。20世纪以来，特别是20世纪中叶以后，随着高等教育规模的扩张和巨型大学的出现，高等教育管理日趋复杂，对组织决策和执行效率提出了更高要求。校务委员会、校董会等决策机构在大学治理中发挥着越来越重要的作用，政府对公立大学的影响也更为直接，大学治理结构趋于科层化，行政决策权向上集中。以德国为例，通过法律将公立大学视为

“公法人”社团的国家机构从而将公立大学纳入政府架构，州政府对公立大学进行专业监督，将教师纳入公务员体系，由国家任命和付薪，大学校长的遴选也要经过政府的确认。日本大学的治理模式也与德国类似，尽管20世纪末的大学法人化改革旨在将国立大学从国家行政组织中剥离出来，但大学内部治理仍以大学校长和系主任为中心，科层制的特征更加显著。

三是共同治理模式。20世纪70年代以来，大学快速扩张，社会职能越来越丰富，与社区、企业、地方的互动日渐紧密，相关利益群体和利益诉求愈发多元，大学治理更加复杂化与多样化。这种模式强调大学治理的开放性，主张大学治理应广泛吸纳外部利益群体的参与，提倡各治理主体在治理权力上的合作与分享。例如，美国的公立大学董事会吸收了主办方、教师、学生、校内行政人员、校友、社区人员等，私立高校的董事会和学校领导中还有产业精英、财务法律等方面的资深专业人员。

四是企业式治理模式。面对日趋激烈的竞争，高校、特别是私立高校的办学资源日益紧张，亟需提升治理效能。这种模式主张大学应借鉴企业管理模式，提升组织运营效率，建立广泛的社会联系，以汲取发展所需的资源。在这种模式中，大学建立了有力的领导核心，决策权集中在学校领导层，以实现决策和行动的有效与高效；同时减少管理层级，重组内部机构，采取扁平化管理，以保障学校决策能够快速延伸至教学科研一线，迅速开发新课程，设立新专业，调整教学方式和科研方向，增强对经济社会发展需要的适应能力。

以上模式在现代大学治理中都有所体现，每所大学的治理都可能具有以上治理模式的不同特性，都各具特色。这些治理模式的演变反映出大学治理模式扎根于大学所处的历史环境及其时代角色。正如英国教育家阿什比（E. Ashby）指出的：“大学是遗传与环境的产物。”推进大学治理体系和治理能力现代化，意味着大学治理不能脱离大学所处的时代及其角色和使命，围绕大学发展的实践需要而展开，并根据实践的变化而不断改革。

当今时代的大学治理也要放在当下的历史进程中理解：思想文化更加多元，各种新理念和新观点层出不穷，知识更新迭代速度对大学治理的效能有了更高期待；会事务之间的联系日益紧密，变化也更加频繁，迫切需要有稳定的框架和规范来确立并维护公共秩序；科学技术迅猛发展，为发展更加高效便捷的治理手段创造了有利条件，也对人们有效运用新技术提出了更高要求。相应地，现代大学已经从社会的边缘走向中心，由一个相对封闭的组织转变为具有广泛社会联系、更加开放的枢纽型组织，成为推动国家和地区经济社会发展的中坚力量、培养高素质创新型人才的摇篮、孕育重大科技突破和思想文化进步的策源地以及整合各方创新资源并推进产学研协同创新的关键纽带，站在了直接推动生产力发展的第一线与最前沿。

随着时代的进步和角色的变化，大学既要坚守人才培养的根本使命，维护学术机构的本质属性，也要积极融入经济社会的发展进程并发挥引领作用。能否适应这种转变，承担起大学的时代使命，关键是要根据高校的特点和发展规律，通过推进大学治理现代化，有效凝聚和整合学校内部的力量、统筹和调度各类资源，推动学校内涵式发展，同时妥善处理大学与外部力量的关系，在获取更大支持、吸纳更多力量的同时保持大学自身发展的稳定性，增强办学定力。

大学治理改革要从理念、结构与手段三个层面入手：通过更新治理理念，传承宝贵的历史经验，吸纳新思想，以更加开放包容的姿态总结提炼能够引领治理变革的新理念和新主张；通过完善治理结构，以更加科学、系统与精细的制度设计，为治理主体开展治理活动提供明晰、稳定的框架；通过优化治理手段，运用现代科技提升治理的信息化、智能化与专业化水平。在这种“三位一体”的改革进程中，关键是要科学处理好几对关系。

一是坚持领导核心和多元治理相统一。多元主体、协同共治是有效治理的实践需要。在大学治理中，只有尊重和发挥师生的主体作用，才能调动和释放院系的办学活力和广大师生的积极性与创造性，培育学校发展的内生动力。

力；同时，只有构建与政府、社会、企业的良好合作关系，让更多利益相关方参与大学治理，才能在融入经济社会发展全局的进程中获得源源不断的推动力。这就需要在多元的治理主体中确立大学的领导核心。伯顿·克拉克（Burton R. Clark）通过长期调查研究，提出大学应对多样复杂的社会需要，最关键的一条就是必须有“强有力的领导核心”。现代大学普遍办学规模庞大，管理事务复杂，承担的职能多样，只有确立领导核心，大学才能更有效地谋划战略方向，凝聚各方面力量，应对各种复杂局面，实现全面、协调与可持续发展。比如，哈佛的校长作为大学学术和管理的执行官，也是哈佛董事会的主席，副校长、行政部门以及院系负责人都由校长任命。哈佛校长任职期限也相对稳定，建校近400年来，共有29任校长，平均任职时间13年，其中，查尔斯·艾略特（Charles Eliot）任职长达40年。正是有了稳定的领导核心，哈佛才有较高的决策效率和执行力，办学战略能够得到长期贯彻、落地见效。

二是推动制度管理与文化引领相统一。随着高等教育的办学体制、组织形态、教育理念、办学规模与社会关系等发生重大变化，给大学的发展带来许多新情况和新问题。解决这些矛盾和问题，必须以完善的制度体系为基础，在稳定、规范的轨道上协调大学内外部各种关系。同时，在大学这样一个文化机构内部，制度的实施需要以大学精神和共同价值观作为保障。上善若水、润物无声，柔性的大学精神与校园风气能够增强师生员工的内在自觉和内心规范，为刚性制度的运转和执行奠定价值基础。因此，必须把握好文化建设的“柔”和制度管理的“刚”，切实做到价值观塑造和制度规范两手抓、两手都要硬。

三是实现院系活力和学校统筹相统一。不论规模如何扩大、使命如何多元，大学本质上始终是由专家学者组成的学术性组织。这种组织特性决定了大学是一个“底部沉重”的组织——重心在院系，而且不同学科、不同院系各有特色的多元化特性也决定了大学不能照搬政府或企业的治理模式，不能

把学校和院系简单地视为上级和下级的科层关系，而是必须遵循学术规律来治理。学术治理的关键是营造宽松和自由探索的环境，尊重个性、激发创新。这就要在制度和管理层面理顺学校和院系的关系，构建以院系和师生为中心的现代大学制度和管理体制，扩大院系办学自主权，发挥院系在人才培养、科学研究、社会服务等方面的主体作用。同时，世界高等教育的治理实践表明，有效的大学治理不是一味单一地进行校内事务的分散化和权力下放。不论是协调不同学科、不同院系之间的关系，还是加强与政府、社会、企业的合作，都需要学校层面具备有力的统筹协调和组织动员等能力。大学治理体系和治理能力现代化必须立足于调动学校和院系的积极性，实现学校统筹有力度、院系发展有空间。

四是要促进个体创造与团队协作相统一。大学治理和服务的对象是学生和教师，他们主要从事学术性工作，需要足够的空间进行创造性思维。大学治理的重要任务就是要调动师生的创新创造活力，构建“人尽其才、才尽其用”的环境和条件。这也是时代的要求。随着科技体系和知识体系的更新迭代加速，在社会分工日益精细的同时也更强调整体性和协同性，要求大学培养具备专业素养、协作精神以及终身学习能力的复合型人才。并且，人类面临的科学问题日益庞大复杂，重大科技的突破、思想火花的迸发越来越集中在学科交叉领域，新工科、新医科、新农科、新文科等领域的发展也越来越需要大团队和大平台的协同创新。这些新形势要求大学治理能够促进师生间、教师间以及各学科专业间的深度融合，才能在密切协同、互促互进中更好地发挥人才优势、组织优势与综合优势，将个体的创造力整合成推动经济社会发展的生产力。

## 二、中国特色大学治理的显著优势和宝贵经验

世界大学的发展经验表明，任何一所大学的发展必然受到当时当地经济、政治、文化等因素的影响，大学治理的特点也具有国别性。在推进大学治理体系和治理能力现代化之时，既要遵循大学发展的一般规律，又要适应国家

和民族的独特环境，彰显“中国特色”，扎根中国大地办大学。

回顾我国现代高等教育发展史，我国的大学治理经历了从“移植”到“扎根”、从模仿借鉴到自主探索的过程。中国历史上有过与大学相似的高等教育机构，如太学、国子监、书院等，对师生的道德品行、学术水平以及生活习惯等都有严格规定。但这些机构主要是培养进入仕途的“士”，与现代大学的培养目标和治理模式存在较大差别。晚清时期，面对内忧外患的困局，一批有识之士睁眼看世界，“师夷长技以制夷”，创建了我国第一批现代大学。

作为学习模仿的产物，我国现代大学先后借鉴了日本、德国、美国、苏联等国家的经验，并不断结合我国发展的历史阶段和制度特色，在大学治理上持续进行实践探索和模式创新。例如，在1904年颁布的《奏定学堂章程》（史称“癸卯学制”）中，对大学课程设置、学校管理等都作了规定。该学制基本照搬日本的明治学制，是近代中国第一个正式颁布并在全国实施的西式学制，一直沿用到1911年。1912年，民国政府颁布了《大学令》，借鉴德国现代大学模式，提出设置评议会、各科设立教授会等一系列改革举措，从制度层面规定了现代大学的治理与运行机制。1924年颁布的《国立大学校条例》中提出了高等教育的七项原则，形成由董事会、评议会、教务会和教授会组成的“四会共治”治理结构，体现了美国大学制度的理念和特点。1949年以前，我国的现代大学虽然在借鉴中努力探索治理模式，但由于政治环境动荡不安，大学治理不具备成熟定型的基本条件。

1949年之后，中国共产党领导的人民政权为我国大学治理模式的探索、发展直至逐步成熟提供了根本政治保障。中华人民共和国成立初期，我国大学曾模仿苏联模式，并结合中国实际进行治理模式的探索。改革开放前，我国大学的内部领导体制变动频繁，近30年间就变更了五次：一是1949年10月—1950年6月，这一过渡期间延续了此前高校旧有体制，主要是校务委员会制；二是1950年4月—1956年9月，参照苏联高校实行的“一长制”，

《高等学校暂行规程》明确了关于高校实行校长负责制的要求，高校党组织重点发挥政治核心作用，不领导高校行政工作；三是 1956 年 9 月—1961 年 9 月，从党的八大开始，党对高校的领导逐步强化，《中共中央、国务院关于教育工作的指示》正式确立了党委领导下的校务委员会负责制党委领导下的校务委员会制，党委是学校领导核心、校务委员会是党委领导下的权力机构、校长主持校务委员会工作；四是 1961 年 9 月—1966 年 5 月，《教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》规定：“高等学校的领导制度，是党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制”；五是 1966 年 5 月—1978 年 10 月，高校与地方单位、部门一样，实行党的一元化领导下的革委会体制，1971 年的全国教育工作会议明确“学校实行党的一元化领导，革委会是党委领导下的权力机构”。这反映出我国的大学治理处在曲折探索和尝试中。

十一届三中全会后，国家开始恢复高校党委和行政的职能，并逐步确定了大学的领导体制。经过实践探索和不断完善，“党委领导下的校长负责制”写进了《高等教育法》，以法律形式确定下来，成为党对高校领导的根本制度并坚持至今，体现了我国大学的领导体制已趋成熟。这是中国高校的鲜明特色和最大优势，也是中国特色大学治理模式的基石。

进入新世纪以来，我国大学治理继续推进，特别是在中国特色现代大学制度建设上有了新进展。2003 年 7 月，教育部颁布《关于加强依法治校工作的若干意见》，提出：“学校要依据法律法规制定和完善学校章程，经主管教育行政部门审核后，作为学校办学活动的重要依据，按章程自主办学。”

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》明确提出，要建设“党委领导、校长负责、教授治学、民主监督、社会参与”的中国特色现代大学制度。为了推进这项系统工程，国家相继颁布了一系列政策法规。2012 年颁布的《普通高校党委领导下的校长负责制实施意见》《高等学校章程制定暂行办法》《学校教职工代表大会规定》，为建立健全现代大学制度、完善大学治理体系提供了法理基础和制度依据。

党的十八大以来，习近平总书记高度重视高等教育发展。2014年，总书记在视察北大时提出“要认真吸收世界上先进的办学治学经验，更要遵循教育规律，扎根中国大地办大学”，“全国高等院校要走在教育改革前列，紧紧围绕立德树人的根本任务，加快构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于学校科学发展的体制机制”。2018年，总书记进一步强调：“要坚持党对高校的领导，坚持社会主义办学方向，把我们的特色和优势有效转化为培养社会主义建设者和接班人的能力。”同时，总书记还对高校思想政治工作和加强高校党的政治建设作出了一系列指示批示。

在这些重要精神的指引下，党和国家先后制定了《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》《高等学校学术委员会规程》《关于进一步落实和扩大高校办学自主权、完善高校内部治理结构的意见》《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》等，为推进大学治理现代化提供了更加坚实的上位法基础。我国高校也进一步坚持和完善党委领导下的校长负责制，加强党对高校的全面领导，并在章程建设、学术委员会建设等方面取得了新进展。

通过我国现代大学治理的发展历程可以看到，中国的现代大学虽然起步较晚，但在大学治理上逐步形成了自己的特色。特别是中华人民共和国成立以来，我国高等教育飞速发展的奇迹与制度特色的有力支撑是分不开的。这集中体现为九个方面的显著优势：坚持党的集中统一领导，坚持党的科学理论指导，保持政治稳定，始终沿着社会主义办学方向前进的显著优势；坚持以人民为中心的发展思想，明确办好人民满意的高等教育的目标，紧紧依靠人民推动高校发展的显著优势；坚持全国一盘棋，调动各方面积极性，集中力量办大事、凝心聚力办教育的显著优势；坚持扎根中国大地，融入民族复兴进程，把握时代发展机遇，与国家和民族同呼吸共命运的显著优势；坚持面向世界、开放办学，积极向世界先进教育学习，通过交流、借鉴、改良，进而不断创新的显著优势；坚持依法治校，构建中国特色现代大学制度体系，

切实保障师生权利，吸纳社会力量参与，构建和谐密切的校内外关系的显著优势；坚持文化引领，弘扬优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化，促进广大师生形成共同价值追求的显著优势；坚持继承源远流长的中国教育传统，具有形成和发扬中国特色、中国风格、中国气派的显著优势；坚持改革创新、与时俱进，善于自我革新、自我完善，不断保持办学治校生机活力的显著优势。

正因为有这些显著优势，我国高等教育创造了许多奇迹。1949年以来，特别是改革开放以来，我国用很短的时间，实现了由高等教育精英化向大众化、普及化的跨越，并构建起完备的高等教育体系，成为世界高等教育规模最大的国家，拥有高等教育学历的从业人口总数居世界第二。规模扩张的同时，高等教育质量也显著提升，创建世界一流大学成为国家战略，特别是以“双一流”建设为引领，深入推进教育领域综合改革，突破重点领域和关键环节的体制机制障碍，实现由高等教育大国向高等教育强国的迈进。高校在科学创新方面，显示出巨大潜力。最新发布的自然指数（Nature Index）显示，多所中国高校已经跃居全球“自然指数全球领先机构”行列，一些学科在世界范围内的影响力不断上升；2019年3月发布的ESI全球高校学科排名显示，我国大陆共有258所高校共计1060个学科进入ESI排名全球1%。这些成就雄辩地证明，中国特色社会主义现代大学制度是实现我国高等教育强国梦的重要保障。

这些显著优势是中国大学信心的源泉、发展的动力与前进的航标。在新时代推进高校治理体系和治理能力现代化，就要进一步坚持、巩固和完善这些显著优势，深刻总结并运用好中国现代大学百余年来积累的宝贵治理经验，把中国特色社会主义的制度优势更好地转化为办学治校的治理效能，真正做到扎根中国大地办大学，构建中国特色高等教育治理模式和发展道路。

### 三、中国特色大学治理的制度体系

习近平总书记强调，国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度

执行能力的集中体现，两者相辅相成。对于高校来说，加强治理体系和治理能力建设，也要聚焦于制度建设和制度执行力这两条主线，明确推进学校治理现代化的四梁八柱。

当前，高等教育的模式、形态和内容等都发生深刻变革，对大学治理体系和治理能力提出了许多新任务新课题。中国特色社会主义现代大学的建设，要从“中国特色”“社会主义大学”“现代大学”“世界一流大学”这四个角度切入，突出大学的国别特征、本质属性、时代要求和质量标准，把这些具体要求融入制度体系和制度执行力建设，通过高校治理实践把这些概念有机统一起来，把中国特色与政治方向、时代环境、一流标准紧密结合起来。明确办学治校的根本制度、基本制度、重要制度，健全制度体系，增强制度执行力，把中国特色与政治方向、时代环境、一流标准紧密融合起来，实现这四个概念的有机统一。

高校治理体系的根本制度是党对高校的全面领导制度。这是管总的、管根本、管全局的制度，是学校制度体系之纲，其他基本制度、重要制度都要围绕它来展开。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。习近平总书记在阐述十八大以来教育发展一系列新理念、新思想、新观点时，将“坚持党对教育事业的全面领导”放在首位。总书记强调，办好我国高等教育必须坚持党的领导，牢牢掌握党对高校工作的领导权，使高校成为坚持党的领导的坚强阵地，这一点任何时候都不能有丝毫动摇。

党委对学校工作实行全面领导，承担管党治党、办学治校主体责任，主要通过两个重点领域来实现：一是坚持和完善党委领导下的校长负责制，始终坚持学校党委的领导核心地位，不断健全党委领导下的校长负责制的运行机制，以政治领导为根本，思想领导为灵魂，组织领导为保证，增强党委“把方向、管大局、作决策、抓班子、带队伍、保落实”的能力，坚持党管办学方向、管改革发展、管干部、管人才，加强党对办学治校各环节的全面领导；

二是健全党的工作体系，在高校加强党的代表大会、党委全委会、常委会、院系党委会、党政联席会等建设，完善各类领导小组、委员会等机构的工作机制，发挥高校各级党组织、党口职能部门以及群团组织的作用，贯彻执行中央、上级党组织和学校党委的决策和部署，确保党的路线方针政策在高校落地生根、落到实处。

高校的基本制度、重要制度可以从“治校制度体系”和“办学制度体系”两个维度来梳理。其中，治校制度体系为高校治理定基调、打基础、把方向，具体包括管党治党制度、决策机制、民主参与制度、督查落实制度、监督问责制度等内容。

其一，健全管党治党制度。完善全面从严治党制度，建立健全以党的政治建设为统领，全面推进党的思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设等各方面建设的体制机制。巩固和拓展“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，落实“不忘初心、牢记使命”的各项制度，形成坚守“为党育人、为国育才”初心和使命的长效机制。坚持新时代党的组织路线，坚持党管干部、党管人才，完善干部聘任制、任命制等选人用人体制机制，落实好党的知识分子政策，形成科学灵活的选贤任能体制机制。加强维护安全稳定工作的规范化、制度化建设，确保校园政治稳定、和谐发展。

其二，优化决策机制。按照民主集中制原则议大事、谋大事、定大事，健全党委常委会和校长办公会运行机制，落实“三重一大”决策制度，完善发展党内民主和实行正确集中的相关制度，切实发挥好学校党委统揽全局、协调各方的领导核心作用。加强党政联席会制度建设，保证院系党组织有效参与重大决策，不断增强院系党组织的领导力、组织力。完善重大决策的调查研究、科学论证、风险评估相关制度，强化决策执行、评估、监督。

其三，完善民主参与制度。构建完善大统战工作格局，加强新形势下民主党派和党外知识分子工作。完善教代会制度，规范工作程序，保障教职工依法行使民主权利，全心全意依靠广大教职工，调动各方面积极性。发挥工

会、共青团等群团组织的桥梁纽带作用，健全联系广泛、服务师生的群团工作体系。完善党员干部联系师生制度，创新互联网时代群众工作机制。建立健全社会参与制度，鼓励和吸引广大校友以及政府、社会力量积极参与学校管理和发展。

其四，加强督查落实制度。建立从宏观到微观、从计划到执行的完整责任体系，制定任务清单、责任清单。完善督查机制，进一步健全任务分解、联合督查、调研督查、工作进度报告、督促整改等制度。建立健全工作协调会、现场调度会等制度，形成科学分工、紧密协作的工作机制，及时协调解决落实工作中遇到的困难。健全落实奖惩机制，对工作落实有力、成效明显的单位在资源、政策等方面加大支持力度，对落实不力、敷衍了事的单位予以通报。

其五，建立健全监督问责制度。推动纪检监察、党内巡察、督查、审计等工作有机贯通、相互协调，共同维护风清气正的政治生态和务实敢为的干事环境。健全财务、资产、产业管理制度，建立符合大学治理特点的资金运作机制和监督机制，避免财务风险。完善学校、政府、社会多层次监督体系，完善信息公开，主动接受社会监督，回应社会关切。

办学制度体系是高校治理体系中抓建设、促发展、创一流的方面，具体包括立德树人体系、师资人事制度、学术治理体系、服务保障体系等内容。其一，筑牢立德树人体系。深化“三全育人”，推进思政课改革创新，加强课程思政、专业思政建设。建立能够打造“金课”的课程管理制度和教材管理体系，构筑科学有效的教学质量监控体系。健全教师教学能力发展体系，促进教师适应新时代、新技术的变化，创新教学方法与教学手段。完善实践育人体系，加强体育、美育和劳动教育，促进学生德智体美劳全面发展。以学生的成长成才为中心，加强对学生学习全过程的考核，健全学生综合评价体系。规范和完善招生制度，坚持择优录取，形成科学合理的培养结构。

其二，推进师资人事制度改革。坚持以师德师风作为教师素质评价的第

一标准，严格落实师德师风“一票否决”制。改进职称评审、晋升、薪酬、奖惩管理制度，营造优秀人才引得进、留得住、用得好的良好氛围和环境。完善教师联合聘用及考核激励机制，促进协同创新，激发创造活力。结合岗位特点，创新考核评价机制，统筹建设好教学队伍、科研队伍、管理服务队伍、后勤保障队伍、学生工作队伍、安全稳定工作队伍等各类人才队伍，激发全体教职员员工干事创业的主观能动性。

其三，完善学术治理体系。贯彻落实《高等学校学术委员会规程》，探索完善学术委员会制度下高校学术体系的治理机制。改革科研体制机制，调整优化科研方向与学科结构，促进基础学科和应用学科协调发展。坚持“四个服务”，破除“五唯”，构建适应创新驱动发展要求、符合科技创新和人才培养规律、突出质量贡献绩效导向的学术评价体系。建立促进学科交叉融合的学术管理制度，构建多元灵活的学术组织形式。构建开放式校企协同创新平台，促进产学研深度融合。健全完善科研诚信工作机制，加强科研诚信教育和科研诚信失信行为惩戒，营造诚实守信的良好科研环境。

其四，强化服务保障体系。坚持以师生为本，系统梳理管理服务部门职责，规范工作机制，简化业务流程，为师生提供个性化、人文化和特色化的服务。加强预决算制度建设，科学安排预算，推进预算管理精细化，加大预算执行力度，提高预算资金使用效能，杜绝铺张浪费，坚持勤俭办事业。完善多渠道筹资体制，积极创新筹资工作模式。改革校内资源配置方式，调整优化空间功能布局，提高资源利用效益。加强文献和数据信息服务体系建设，拓宽信息获取和提供渠道，为教学科研提供有力支撑。改革和完善服务型后勤的运行机制和管理模式，为师生的学习、工作、生活提供优质条件保障。

#### 四、中国特色大学治理中的制度执行力建设

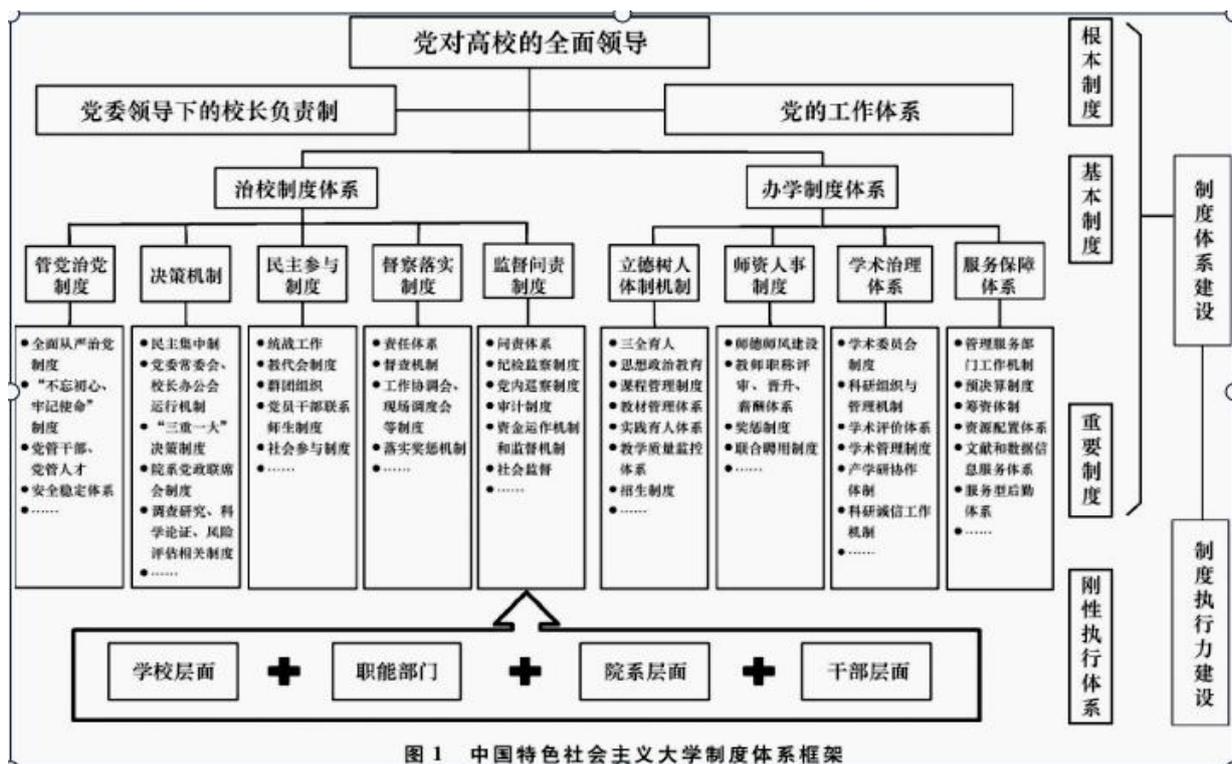
习近平总书记强调：“制度执行力、治理能力已经成为影响我国社会主义制度优势充分发挥、党和国家事业顺利发展的重要因素。”在制度体系建设的基础之上，还要注重完善制度贯彻落实的体制机制，保障制度优势有效

转化为治理效能，从学校层面、职能部门层面、院系层面和干部层面有效推进，加强各个层面对制度的理解力、执行力、贯彻力，形成合力，建立健全刚性执行体系，保障制度在贯彻落实层面的高效化、精准化、透明化，切实提升师生群众在办学治校过程中的获得感和满意度。

提升制度执行力，要明确分级分层执行体系。学校主要领导要在战略层面抓好落实，加强统筹协调。分管校领导要深入一线、靠前指挥，把抓落实作为履职尽责的核心任务。各职能部门、各院系是抓落实的工作主体，要做到任务明确、措施有力、责任到人，确保执行彻底、落实到位。各级干部要带头提高政治站位，做制度执行的表率，引领全校师生员工增强制度意识，自觉尊崇制度、严格执行制度、坚决维护制度，积极营造崇尚制度的校园文化氛围。

提升制度执行力，要健全执行责任体系。实行“谁制定、谁负责”的主责部门负责制，制度出台后，主责部门要及时了解执行情况，制定制度落实计划，进行制度的宣传、解读、答疑、解释等工作；发现制度执行不力时，主责部门应及时查找原因并提出改进措施。加强制度运行和执行的监督力度，建立科学的制度考评体系，将监督机制与考评制度结合起来，对违反制度和执行不力的情形进行严肃追责问责，提高制度刚性，增强制度权威，激励执行者遵守各项制度的信心。

提升制度执行力，要打造干事担当的干部队伍。坚持新时代党的组织路线，落实好干部标准，树立正确选人用人导向，把制度执行力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据。建立健全正向激励、容错纠错机制，注重在基层一线、急难险重任务与艰苦复杂环境中检验、考察和选拔干部。从严监督干部执行制度情况，坚决调整不担当、不作为的干部。加强干部培养培训工作，强化专题培训，增强各级领导干部的学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领以及驾驭风险本领。



在中国特色和社会主义大学制度的显著优势支撑下，我国高等教育已取得长足的进步。面对新时代对中国高等教育提出的新要求和新的挑战，要在时代发展的历史脉络中厘清当前制约高校治理体系和治理能力现代化的瓶颈问题，总结自身优势，借鉴先进经验，扎根中国大地，充分发挥中国特色社会主义大学的制度优势，真正构建符合中国特色社会主义现代大学特征的治理体系，推进大学治理能力现代化为“为党育人，为国育才”的初心使命服务，最终把制度优势转化为提高办学治校质量、办好人民满意的大学的强大动力。我们有充分信心，通过不断坚持、巩固和完善中国特色社会主义大学的制度优势，中国高等教育会有更加长足的发展，在不久的将来，中国高校的学者必将不断登上世界科技的最高领奖台，中国的一流高校必将跻身世界一流大学的前列，中国必将成为世界领先的高等教育强国。

（原文刊载于《北京大学教育评论》2020年第1期）

## 为创新而治理：大学治理变革的方向

王建华

（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）

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，将创新体系建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发展的关系后，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，仅仅视作是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。

（原文刊载于《清华大学教育研究》2020年第1期）

● 比较研究

## 大学治理的历史逻辑与时代要求

张炜

（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）

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团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，参议院麦克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，行政管理的权力也變得越来越大，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1226.41万人，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，

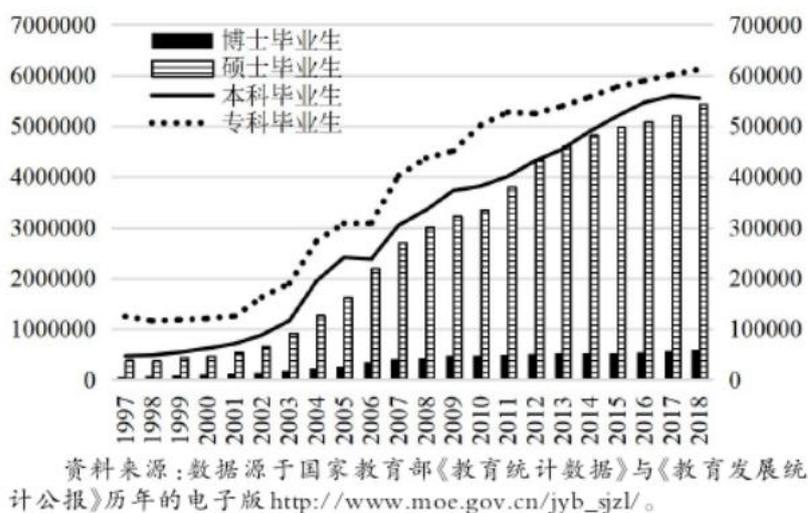


图1 我国高校毕业生人数变化(1997-2018年)

抢抓历史机遇，防范风险挑战，扎根中国大地办大学。

#### （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的重大任务，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。

（原文刊载于《中国高教研究》2020年第2期）