

中国大学治理变革的制度逻辑^{*}

周光礼

摘要：大学治理主要关注大学组织决策权力的分配，相当于中国的“领导体制”概念。寻找一个好的治理结构来确保组织的有效运行，是我国大学治理变革的出发点。政策变迁依赖制度逻辑，制度逻辑的核心是一套躯体共享的类比关系。从类比关系的角度看，我国大学治理变革主要围绕“大学即政府”与“大学即企业”两种隐喻进行。1949—1991年，大学实行政治治理模式，制度的合法性建立在大学即政府的隐喻之上；1992—2011年，大学探索法人治理模式，制度的合法性建立在大学即企业的隐喻之上；2012年至今，大学试图整合政治治理与法人治理两种模式，建立中国特色的现代大学制度。

关键词：大学治理；制度逻辑；政治模式；法人模式

作者周光礼，中国人民大学评价研究中心执行主任、教授（北京 100872）。

大学治理（University Governance）不是一个中国本土概念，它来自西方。大学治理主要关注大学组织决策权力的分配，相当于中国的“领导体制”概念。如何寻找一个好的治理结构来确保组织的有效运行，是我国大学治理变革的出发点。纵观中国高等教育 70 多年的发展历程，围绕领导体制改革这一中心论题，国家颁布了很多政策。在每一项政策的制定和实施过程中，都有相应的制度逻辑作为指导，制度逻辑的变化影响了政策变迁。本文遵循寻找公共政策背后的制度逻辑的研究思路，对新中国大学治理变迁 70 多年的历程进行系统梳理。

一、制度逻辑与政策变迁

利益分析是研究政策变迁的传统方法。任何政策说到底都是关于利益的分配和再分配，所谓公共政策其实反映的是决策者或者利益集团的利益。根据利益分析法，统治集团的更迭是政策变迁的主要推动力量。¹然而，这种方法无法解释统治集团组成稳

^{*} 本文为中国高等教育学会高等教育科学研究重点调研课题“一流大学内部治理结构与人才战略研究”（编号：2017ZD003）的阶段性研究成果。

¹ 参见周光礼、姜尚峰：《高考改革 40 年：意义建构与制度变迁》，《复旦教育论坛》2017 年第 6 期。

定，但公共政策还是发生了改变这种情况。为此，有必要引入文化分析法，强调文化因素在政策变迁中的决定性作用。我们的基本假设是文化价值观的改变也可能引发公共政策发生变革，这是因为它们影响了人们对发展的看法。本文所讲的文化是指一个社会中的价值观、态度、信念、取向以及人们普遍持有的见解，类似于W·理查德·斯科特（W. Richard Scott）所谓的“文化认知系统”。¹

基于这种观念，本文将制度逻辑界定为影响人们如何认知世界和如何采取行动的那些根深蒂固的基本态度、信念和见解。根据制度学派的观点，制度的核心问题是合法性问题。一种制度的确立基本上是知识、经济和政治博弈的过程。要获得合法性，每一种制度都需要一个公式来建立它在理智上和属性方面的正确性。²玛丽·道格拉斯认为，人类通常使用类比关系来实现制度的合法性，比如用“女人对男人就如左手对右手”的类比来强化劳动中性别分工的社会原则。群体共享的类比是促使一系列脆弱的制度合法化的工具。³社会类比的相似性是许多制度合法性的基础，也是制度逻辑影响制度的内在机制。值得说明的是，相似本身是一个不太靠谱的推理，表面的相似会误导人。当人们认识到某一类比的随意性，这种通过类比获得的合法性就会崩溃。正因为如此，作为制度合法性根基的类比必须是隐藏的，以隐喻的方式呈现。

隐喻原本是一种语言现象，它产生于事物间的相似性，使人可以通过已知事物来感知未知事物。隐喻也是一种有效的人类思维方式，它是人类认识和表达经验世界的方式，其最大的优点是最形象化的方式描述事物的外部特征和内在品格。⁴隐喻是制度合法化的工具，通过使用形式类比来将抽象的社会习俗结构确立在强加给自然的抽象结构里，从而使制度得以成长，并走过了集体行动的最初困难时期。⁵在我国大学发展的历程中，先后出现了两个基本隐喻，即大学是政府与大学是企业。与此相对应，大学治理有两种基本模式：政治治理模式和企业治理模式。根据制度逻辑（隐喻）的演变，我们将新中国大学治理变革分为三个阶段：政治治理（1949—1991年）、法人治理（1992—2011年）、综合治理（2012年至今）。

1 参见W·理查德·斯科特：《制度与组织——思想观念与物质利益》，姚伟、王黎芳译，北京：中国人民大学出版社，2010年，第65页。

2 参见玛丽·道格拉斯（Mary Douglas）：《制度如何思考》，张晨曲译，北京：经济管理出版社，2013年，第57页。

3 参见玛丽·道格拉斯（Mary Douglas）：《制度如何思考》，张晨曲译，北京：经济管理出版社，2013年，第62—63页。

4 参见周光礼：《大学校院两级运行的制度逻辑：国际经验与中国探索》，《高等教育研究》2019年第8期。

5 参见玛丽·道格拉斯（Mary Douglas）：《制度如何思考》，张晨曲译，北京：经济管理出版社，2013年，第68页。

二、政治模式：计划经济时代的大学治理（1949—1991年）

中国近代高等教育机构主要有两种来源：一种是鸦片战争后，受到西方坚船利炮和科技发展的冲击，逐渐发展起来的北洋学堂、京师大学堂、南洋学堂等一批新式教育机构；另一种是中国共产党在革命战争年代创办的抗日军政大学、陕北公学、延安女子学院、鲁迅艺术学院等一批高校。前者模仿西方（主要是美国）建立了以大学评议会为最高决策机构的大学治理模式，后者则在继承中国传统的政治与教育结合模式的基础上建立了大学治理的“延安模式”。如果说，中国近代高等教育发展的主流是模仿多于创新，那么，以“延安模式”为代表的中国共产党建立的新型高等教育机构则集中体现了中国近代高等教育创新的一面。“延安模式”起源于军事教育和干部教育，在“办大学就是办军队”隐喻的指引下，大学治理强调将支部建在连队，大学坚持党的领导与校长负责制的结合。¹这种大学治理模式既不同于英美模式，也不同于苏联模式，而是一种本土化的探索和创新。“延安模式”为新中国高等教育提供了思想理念、治理框架和办学模式，成为大学治理变革的初始禀赋。

中华人民共和国成立后，决定以中国人民大学为蓝本改造全国大学。1949年，中国对接管的205所大学实施“关、停、并、转”，改造后的大学实施“校务委员会制”，校务委员会行使管理学校的权力。校务委员会实行集体负责、民主管理的体制。由于集体负责变成无人负责，故“校务委员会制”很快被“校长负责制”所取代。1950年，教育部发布的《高等学校暂行规程》明确规定所有大学一律实行“校长负责制”。²校长代表学校领导大学的一切教学、科研与行政事宜。

随着“五七体制”的建立，政治模式在大学治理中逐步居于主导地位。为了防止“校长负责制”脱离党的领导，在大学治理中开始强化学校党委的领导地位。1958年，中共中央、国务院发布的《关于教育工作的指示》提出：在一切高等学校中，应该实施“党委领导下的校务委员会负责制”。³校务委员会是党委领导下的权力机构，实行集体领导。该体制由于没有确定校长个人负责的原则，实际上党委包办了学校行政工作，校务委员会徒有其名。1961年，教育部颁发了《教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》（史称“高教六十条”），正式确定大学实行“党委领导下的校长为首

1 参见周光礼：《扎根中国大地：创办世界一流大学的方法论》，《探索与争鸣》2018年第6期。

2 参见《中国教育年鉴》编辑部编：《中国教育年鉴（1949—1981）》，北京：中国大百科全书出版社，1984年，第778页。

3 《中国教育年鉴》编辑部编：《中国教育年鉴（1949—1981）》，北京：中国大百科全书出版社，1984年，第689页。

的校务委员会负责制”。如其所言，“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。高等学校的校长，是国家任命的学校行政负责人，对外代表学校，对内主持校务委员会和学校的经常工作”。¹在这种治理结构中，校长的权力有所加强，大学重大事务的决策由校长提出，交校务委员会讨论决定，并由校长负责执行。1966年至1976年十年间，大学的革命委员会成为了学校的最高权力机构，这是一种党政合一的模式。

1978年改革开放后，高等教育领域实行拨乱反正，原则上恢复中华人民共和国成立后前十七年的大学治理模式，但稍有修改。比如：20世纪80年代，中国大学普遍实行“党委领导下的校长分工负责制”，取消了原来的校务委员会，设立学术委员会，由校长或副校长领导和主持，加强大学的学术管理。尽管如此，由于这种治理模式只是对1966年之前体制的简单恢复，与强调党委对大学一切工作实施统一领导一脉相承，因此，以党代政、党政不分的格局没有根本改变。在这种背景下，部分大学开始推行“校长负责制”的改革试点。这种治理模式因得到《中共中央关于教育体制改革的决定》（1985年）的支持而成为一时之风尚。这种治理模式的核心是重构行政组织，实行党政分开。主要内容包括：成立以校长为首的校务委员会，作为审议机构；成立教职工代表大会，加强民主管理和民主监督；党组织转变职能，发挥保证监督作用。1989年以后，中共中央明确提出，在今后一个相当长的时期内，大学应实行“党委领导下的校长负责制”。²1996年3月，中共中央颁发了《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》，根据该《条例》的规定，全国所有大学都实行“党委领导下的校长负责制”，不再实行“校长负责制”。

大学治理政治模式的合法性建立在“大学即政府”这一隐喻的基础上。在计划经济时代，大学是政府的附属机构，不是法人实体。作为事业单位，大学是为国家计划的执行而设立的。大学的目标、任务、编制、经费、岗位设置和人事任免等均由教育行政主管部门负责，其财务制度、人事制度和社会福利制度等也基本与教育行政部门相同，所有大学均享有一定的行政级别。³在这种隐喻下，大学治理是政治治理、国家治理的一个重要组成部分，大学实行党委领导下的“校长负责制”是“不允许任何机构脱离党的领导”这一制度逻辑的反映。

1 《中国教育年鉴》编辑部编：《中国教育年鉴（1949—1981）》，北京：中国大百科全书出版社，1984年，第697页。

2 教育部法制办公室编：《中华人民共和国教育法律法规规章汇编》（下），上海：华东师范大学出版社，2010年，第820页。

3 参见朱光明：《试论完善事业单位治理结构的基本原则》，《理论学刊》2010年第3期。

三、法人模式：转型时期的大学治理（1992—2011年）

政治模式最大的弊端是权力配置不均衡、责任机制缺失，进而出现大学受少数“内部人”控制、不合理的小团体利益膨胀、大面积的职务犯罪、不同程度上偏离公益目标等问题。¹为了解决这些问题，西方的大学治理概念被引入。人们试图以法人治理概念来反思我们之前使用的领导体制术语。治理源自公司治理，旨在解决公司所有权与经营权分离后产生的委托代理问题。法人治理重点关注公司治理结构对经营者的监督与制衡机制，以及如何通过公司治理结构与治理机制来保证公司决策的科学性与有效性，维护公司相关利益群体的利益。法人治理结构是指通过决策机构、执行机构、监督机构之间分权制衡的制度安排来实现各利益相关者对经营者的激励和约束。

从法人治理结构的角度看，“党委领导下的校长负责制”在运行中存在的最突出问题是决策与执行不分。决策和执行是大学领导的两项基本职能。中国公立大学普遍采取“决策与执行一体化”的运作范式，这种运作范式源于“政事不分”的计划体制。作为政府的附属机构，大学没有办学自主权。办学的决定权大多集中于政府，大学领导的主要职责是“执行”。在计划体制下，大学的领导活动通常以“执行”为中心展开，大学内部机构设置也是以“执行”为中轴建构的。作为政策实施的两个阶段，决策与执行一体化的运作范式在大学缺乏办学自主权的时代有其合理性。但在大学办学自主权逐步落实之后，大学逐渐成为“决策”的真正主体，大学领导的决策职能逐渐取代执行职能而占据主导地位。决策与执行分开是现代法人治理的核心理念。根据1998年颁布的《中华人民共和国高等教育法》第39条规定，党委与校长均有行政决策的权力，导致双方分工不明、权责不分，大学没有真正意义上的专门决策机构。由此导致的后果是：决策机构与执行机构相互制衡性不足，无法建立有效的问责机制。2010年，中共中央、国务院发布《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，明确提出要落实和扩大办学自主权，完善法人治理结构，完善中国现代大学制度。

法人治理模式的确立来源于两个方面的支撑。一是社会主义市场经济体制为大学法人治理提供了制度基础。1992年，中共十四大正式确立了社会主义市场经济体制，建立与市场经济体制相适应的大学治理模式提上日程。其中，最重要的一个改革成果就是确立了大学的法人地位。1992年，原国家教委发布了《关于国家教委直属高校深化改革、扩大办学自主权的若干意见》，第一次提出了大学法人的概念。如其所言，“改革的重要方面是理顺政府与学校之间的关系，转变政府职能，扩大学校办学自主权，

1 参见周光礼：《从管理到治理：大学章程再定位》，《湖南师范大学教育科学学报》2014年第2期。

逐步确立高等学校的法人地位……主动适应和服务国家经济建设和社会发展的需要”。1993年，中共中央、国务院正式颁布了《中国教育改革和发展纲要》，提出“要进一步改革办学体制，为大学自主办学提供一个宽松环境，使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体。”1998年颁布的《中华人民共和国高等教育法》第30条明确规定：“高等学校自批准设立之日取得法人资格。高等学校的校长为高等学校的法定代表人。高等学校在民事活动中依法享有民事权利，承担民事责任。”大学法人地位的确立赋予中国大学广泛的民法意义上的权利，如开门经商、开办上市公司等，大学越来越像企业。二是国外新公共管理运动为大学法人治理提供了合法性。20世纪80-90年代，随着西方高等教育的普及化，大学办学经费逐步从主要依靠政府和社会向主要依靠学校和学生转变，大学的经济功能被强调。在这种背景下，新公共管理运动在英美国家兴起，并迅速向全球扩散。新公共管理运动主要针对公共组织治理中的“政府失灵”，主张新自由主义，提倡政府向社会赋权，引入市场机制和法人治理。在新公共管理运动的推动下，西方传统的大学治理模式发生了很大的改变。这种变化主要体现在三个方面：第一，强化了科层制和中心行政管理的作用；第二，学术人员在大学决策中的作用不断下降；第三，强调大学的经济功能，引入公司治理模式，外部成员进入大学治理委员会。

大学治理法人模式的合法性建立在“大学即企业”这一隐喻的基础上。在市场经济时代，大学不再是政府的附设机构，而是面向社会自主办学的法人实体。事实上，中国大学法人化改革只是模仿国有企业的改革思路，将大学法人类比于企业法人。在这种隐喻下，大学治理就是法人治理，法人治理强调“去中心化”和“自主决策”。市场经济崇尚个人自由，强调个体独立自主进行决策。决策权的“去中心化”表现为向各利益相关群体赋权，以激发它们的主动性、积极性和创造性。这个时期流行的“党政分开”“协调学术权力与行政权力”“建立大学董事会”等改革举措，都是在法人治理的旗帜下进行的。

四、整合模式：新时代的大学治理（2012年至今）

“大学即企业”的隐喻给大学带来活力的同时，也产生了一定的负面影响。它极大地推动了大学的产业化，并诱发了学术资本主义，这些都为人所诟病。大学治理变革不能偏离大学的内在逻辑，不能偏离传统大学理念太远，也就是说，新旧制度逻辑的差异不能太大，否则同样会面临认同危机，导致合法性问题的出现。¹中国传统高等教育源远流长，传说五帝时期就产生了高等教育机构。政治系统与学术系统相结合

1 参见周光礼：《大学治理模式变迁的制度逻辑——基于多伦多大学的个案研究》，《高等工程教育研究》2008年第3期。

是中国传统大学的核心价值，在当代社会依然具有很强的生命力。计划经济时代的政治治理模式充分体现了这一价值理念，转型时期的法人治理模式极大地弱化了这一价值理念，产生严重的认同危机。

2012年中共十八大的召开标志着中国进入新时代。强调中国特色、探讨中国模式是这个阶段的时代精神。针对先前大学法人治理改革中大量引入西方经验导致水土不服，新时代大学治理改革主张要增强文化自信，弘扬中国特色，重视本土经验。在这一背景下，我们确立了“坚持党对教育事业的全面领导”的指导思想。基于这一理念，大学治理改革试图整合政治治理模式和法人治理模式，建立中国特色的现代大学制度。在大学外部治理层面，强调理顺政府与大学之间的关系，全面理解和把握公办高校作为法人实体所应具有的权利和责任；在大学内部治理层面，强调理顺大学的政治权力、行政权力、学术权力之间的关系，在党委领导下的校长负责制框架内完善内部治理结构。2014年10月15日，中共中央办公厅印发《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》，明确指出高等学校全面实行党委领导下的校长负责制。实践证明，这一制度符合我国国情和高等教育发展规律，必须毫不动摇，长期坚持并不断完善。

新时代中国大学治理是以党委领导下的校长负责制为基本框架的综合治理。这是一种“五位一体”治理模式：一是党委领导下的校长负责制。《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》第1条规定：“高等学校党的委员会是学校的领导核心，履行党章等规定的各项职责，把握学校发展方向，决定学校重大问题，监督重大决议执行，支持校长依法独立负责地行使职权，保证以人才培养为中心的各项任务完成。”第4条规定：“校长是学校的法定代表人，在学校党委领导下，贯彻党的教育方针，组织实施学校党委有关决议，行使高等教育法等规定的各项职权，全面负责教学、科研、行政管理工作。”明确了大学党的委员会是大学最高决策机构，校长是大学最高执行机构。党委领导下的校长负责制不是“党政分开”，也不是“党政合一”，而是“以党领政”。二是学术委员会制。根据2014年1月29日发布的《高等学校学术委员会规程》，学术委员会是大学最高学术决策机构。“高等学校应当依法设立学术委员会，健全以学术委员会为核心的学术管理体系与组织架构；并以学术委员会作为校内最高学术机构，统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权。”三是教职工代表大会制度。2011年12月8日发布的《学校教职工代表大会规定》，提出学校教职工代表大会是教职工参与大学治理的基本形式，要求大学应当建立和完善教职工代表大会制度。该规定第1条明确指出：“为依法保障教职工参与学校民主管理和监督，完善现代学校制度，促进学校依法治校，依据教育法、教师法、工会法等法律，制定本规定。”四是学生代表大会制度。2017年8月29日发布的《高校学生代表大会工作规则》，明确规定学生代表大会是学生参与大学治理的主要形式。“学生代表大会是学生会、研

研究生会等学生会组织的最高权力机关，全校同学通过学生代表大会依法行使民主权利，参与学校治理和监督。”五是大学理事会制度。2014年7月16日发布的《普通高等学校理事会规程（试行）》，明确了大学理事会不是决策机构，而是社会参与大学治理的组织形式。该规程第2条明确规定：“本规程所称理事会，系指国家举办的普通高等学校根据面向社会依法自主办学的需要，设立的由办学相关方面代表参加，支持学校发展的咨询、协商、审议与监督机构，是高等学校实现科学决策、民主监督、社会参与的重要组织形式和制度平台。”

五、结语

本文提出了文化视角研究法，以理解我国大学治理70多年的变革历程。这一视角认为，政策变迁依赖于制度逻辑。作为影响人们如何认识世界和如何采取行动的基本态度、信念和见解，制度逻辑为建构具体政策提供了蓝图，同时也是具体政策的基础部分。作为群体共享的类比关系，大学隐喻的变化最终推动了大学治理模式的变革。类比关系具有历史性和累积性，制度变迁具有历史的延续性，具有渐进演化的特点。中华人民共和国成立以来，大学领导体制历经几十次大大小小的改革，既有技术层面的改进，也有范式层面的革新，总体呈现出“一收就死、一放就乱”的特点。从类比关系的角度看，改革主要围绕大学即政府与大学即企业两种隐喻进行。1949—1991年，大学实行政治治理模式，制度的合法性建立在大学即政府的隐喻之上，体现了政治系统与学术系统结合的传统价值观；1992—2011年，大学探索法人治理模式，制度的合法性建立在大学即企业的隐喻之上，更多地借用西方的大学理念；2012年至今，试图整合政治治理与法人治理两种模式，建立中国特色的现代大学制度。

the system of teacher ethics cultivation, deepen the reform of education evaluation with well-rounded classroom management, and optimize the environment conducive to commitment and moral duty by tapping the full potentials of teachers, which is strategically important to the construction of New Liberal Arts.

Keywords: teachers' professional ethics; teachers in the New Era; high-quality development; New Liberal Arts construction

Cultivating Legal Talent of All Factors Combined Through Coordinating Both Domestic and Foreign-Related Rule of Law

Ye Qing (115)

Abstract: As there is still a long, hard journey to go before legal education in China fully caters to the demand for professionals in legal studies to build a socialist country under the rule of law, universities of political science and law should combine all factors to develop a high-caliber body of skilled and upright legal talent with coordinated approach to both domestic and foreign-related rule of law. We should deepen reforms on upgrading the philosophy of talent cultivation, optimizing the mix of disciplines, adjusting the arrangements of majors, developing a team of specialized professors, building a platform of international exchanges and a network of security. That is how we can build a collaborative platform of teaching and research on state and foreign rule of law, leading the world in development concept, communication and credibility with internationally competitive students.

Key Words: domestic rule of law; foreign-related rule of law; talent cultivation

The Institutional Logics of University Governance Reform in China

Zhou Guangli (124)

Abstract: University governance was not originated from China but from western countries. University governance mainly focuses on the power distribution of decision-making in university organization, which is generally equivalent to leadership system in China. Seeking a good governance method to ensure effective performance of educational institutions is the goal of reform in the first place. Changing policies are subject to institutional logics, with shared analogical relations at its core. From the analogical perspective, the reforms have two major themes, namely, university as the government and university as the enterprise. Chinese universities carried out political governance model from 1949 to 1991, when universities were regarded as government. From 1992 to 2011, however, universities resorted to the corporate governance mode where universities were regulated as enterprise. Since the year of 2012, Chinese universities have been committed to the integration of the two models to establish a modern university governance system with Chinese characteristics.

Key Words: university governance; institutional logics; political governance model; corporate-governance model

Postgraduate Pedagogy: Connotations, Features and Approaches

Wang Zhanjun Yu Yan (132)

Abstract: Post-graduate education, the result of seeking out higher learning in specific areas of interest, presents new developments and disciplines of pedagogy. To reveal the pattern and features of postgraduate education, pedagogy in postgraduate studies with definite purpose to solve problems for practical use. It takes an interdisciplinary approach and uses multiple research methods to innovate the new paradigm of pedagogy research. The construction of graduate education should put in place the principles mentioned at the National Conference on Post-graduate Education, fully leverage the characteristics of postgraduate education and follow its trend, take a strategic and systematic approach to build an academic international community of professionals in postgraduate education and enhance the discourse power and influence on this field in the international community.

Keywords: postgraduate pedagogy; connotations; approaches