

高教治理

DOI:10.15998/j.cnki.issn1673-8012.2024.05.003

# 四边协作模式：中国大学治理的新框架



戚兴华

(仲恺农业工程学院 人文与社会科学学院, 广州 510225)

**摘要:**伯顿·克拉克提出的三角协调模型为人们理解高等教育系统形态与组织运作的国际图谱与国别异同提供了简明的解释框架,常被用于比较与解释不同国家的现代大学治理现象。中国高等教育普及化进程中出现了独特的实践现象与阶段性特征,形成相应的发展模式和测量指标,超出了三角协调模型的适用范畴,呼唤超越三角协调模型局限性的新视角。在高等教育普及化阶段,教育空间下沉转向,地方政府与社会在大学治理体系中的角色更为显著。在大学治理的基本框架中,中央政府—地方政府—社会—大学四方的关系模式与互动机制不断调整,垂直治理的“央—学”关系向水平治理的“地—学”关系让渡权力,“社—学”关系在由外力推动模式向自主合作模式转变。“央—地—社—学”四边协作模式是教育空间下沉新场景下的大学治理框架,勾勒出大学与中央政府、地方政府、社会四者之间的“制度—空间”关系,是对高等教育国际经典理论中国化的反思,更是源于高等教育在地实践的中国经验。四边协作模式揭示中国式高等教育现代化发展中的大学治理之路,为反思大学治理的全球话语嬗变与中国经验生成提供一个新的理解框架。

**关键词:**高等教育普及化;大学治理;三角协调模型;教育空间下沉;四边协作模式

[中图分类号]G640 [文献标志码]A [文章编号]16738012(2024)05003017

修回日期:20240503

基金项目:国家社会科学基金教育学重点项目“职业学校与应用型本科产教融合评价体系与监测研究”(AJA190013)

作者简介:戚兴华,河南周口人,仲恺农业工程学院人文与社会科学学院副教授,管理学博士,主要从事研究生教育国际比较、教育政策和教育传统研究。

引用格式:戚兴华.四边协作模式:中国大学治理的新框架[J].重庆高教研究,2024,12(5):3046.

Citation format: QI Xinghua. Quadrilateral synergism: the new framework of university governance in China[J]. Chongqing higher education research, 2024, 12(5): 3046.

## 一、中国大学治理面临教育空间下沉新场景

2019年,中国各类高等教育在学总规模4 002万人,高等教育毛入学率51.6%,整体上进入高等教育普及化阶段<sup>[1]</sup>。2021年,学前教育、义务教育、高中阶段教育和高等教育等“各级教育普及程度达到或超过中高收入国家平均水平”<sup>[2]</sup>。随着教育领域管办评分离与放管服改革的推进,中央政府对高等教育的管理角色不断转变,主要发挥宏观规划、顶层设计与统筹引导的作用。随着高等教育基本制度的确立与成熟,集中、统一、标准化的制度供给趋于稳定,自上而下逐级落实的制度落地与政策执行模式随之调整,地方政府分担了属地管理权,大学获得了一定的办学自主权。相应地,高等教育资源配置方式,也由全国单一中心为主向全国中心与区域次中心结合转变。与制度供给和资源配置方式的转型同步,高等教育的教育空间下沉,由中央主导的全国教育空间规划向区域协调的地方教育空间创新转变,由特大城市、省会城市占主导地位下沉为多级地方政府特色发展。

教育空间下沉是中国高等教育规模发展到一定阶段出现的高等教育资源由空间高度集中向空间适度分散转变的现象,反映了高等教育与社会关联模式的变化,教育供需关系、发展动力、资源配置与管理治理机制等处于转型发展期。教育空间下沉至少包括实体性、制度性与主体性3个维度,表征为地理物理空间扩张、制度空间重心下移和主体性空间感知多元化。教育空间在向外部社会开放、向城乡基本面扩展、向基层组织延伸中产生教育、文化与社会意蕴互嵌的复合空间,教育空间的生产、使用与消费等动态性、复数式形态逐渐处于突出地位,教育空间的布局、边界与门槛等静态性、身份性形态的重要性下降。

从教育实践看,高等教育空间下沉既是新时代中国高等教育空间转型的一种具体现象<sup>[3]</sup>,也是空间生产理论视角下高等教育布局思路调整的一种可选路径<sup>[4]</sup>。教育理念、大学功能、教育资源、人员、办学模式等核心要素融入教育空间,与空间一体化流动,有利于形成与高质量高等教育体系相匹配、与人民日益增长的教育需求相契合的新型高等教育空间。在高等教育空间结构与集群效应广受重视的同时<sup>[5]</sup>,如何平衡人民群众对教育资源分布均衡与教育空间正义的需求,成为各级政府面临的一项挑战。随着人均受教育年限、受教育人口规模和教育普及程度的稳步提高,大学空间的象牙塔隐喻已时过境迁,教育空间与社会空间的区隔淡化,教育空间逐步向社会社区与人的美好生活需求回归,高等教育空间呈现开放中的下沉态势。马克思用空间下沉隐喻对无产阶级身份状态的承认<sup>[6]</sup>,包含深切的人文关怀。赵鼎新用“末梢重”比喻管理重心过度下沉与管理规则过细多变产生的社会影响与组织文化累积效应<sup>[7]</sup>,指向对现实社会的关切。教育空间下沉从人文与社会两个维度隐喻中国高等教育的发展特性,既是封闭性实体教育边界对日常生活的打开,又是规训性无形教育边界向丰富人性的回归。

教育空间下沉给大学治理带来新挑战。在高等教育普及化之前,中国高等教育管理体制高度集中,整体上呈现从中央到地方、从地方到高校<sup>①</sup>、从部属到省属市属制度层级式落实的特征。这既有国家行政管理体制的共性因素,也有高等教育系统的独特因素,如省部共建高校同时面对属地管理与垂直管理两种制度传递通道。从政策周期视角分析,高等教育政策制定与执行尤其表现出单向下行的特征,即中央政府统一负责基本面(如学位条例、学籍管理规定等)和众多日常管理方面(如每年的本科生推荐免试工作、研究生招生计划分配等)的政策供给,地方政府和高校负责政策细化与执行落

① 大学与高校(高等学校)都用来指高等教育机构,不过在词源语用、适用范围、价值含义、感情色彩等方面存在差异。本文按语境需要使用大学或高校(高等学校),两个概念所指教育机构的范围一致。

实。政府的高等教育管理制度下行与大学的办学空间集聚相伴而生,中央政府提供制度供给,地方政府落实执行,大学向上争取发展空间。大学的办学空间下沉与地方政府的制度创新相伴而生,地方在中央授权范围内自主发展,大学向下拓展发展空间,地方经验获得中央政府认可后加以推广。

总之,从教育普及程度、教育制度、教育场所、教育主体、教育需求、教育与社会的关联方式等多方面的变化来看,教育空间下沉既是对高等教育发展过程的一种实然阐明,也是对高等教育发展趋势的理论识判。从制度下行到教育空间下沉是中国高等教育面临的阶段性转变,也是大学治理需要面对的重要实践变迁。

## 二、三角协调模型反映高等教育规模化发展阶段大学治理的全球话语

### (一)三角协调模型的要素与阐释

三角协调模型(triangle of coordination)也译为三角协调理论、三角协调模式等,由美国学者伯顿·克拉克(Burton Clark)于1983年正式提出<sup>[8]</sup>。这一模型来源于对美国与10多个欧洲、美洲(加拿大等)、亚洲国家高等教育体系的考察与比较,这些国家主要是当时的发达国家(发展中国家有泰国、墨西哥等),发现state, market和academic oligarchy三要素构成一个稳定的三角结构,各国高等教育系统可在三角结构中找到相应位置。美国高等教育入学率在20世纪七八十年代快速增长,1975年高中毕业生高等教育毛入学率达到50%<sup>[9]</sup>;1979年适龄人群全口径高等教育毛入学率为38.8%,1989年首次突破50%的分界线,达到51.4%<sup>[10]</sup>。参考马丁·特罗(Martin Trow)的高等教育大众化理论,1983年前后的美国进入高等教育大众化向普及化快速发展阶段。该模型的提出有特定的美国高等教育发展背景与特殊的全球时代因素<sup>[11]</sup>,产生了广泛和持续的国际影响,至今仍常用于高等教育治理模式的国际比较,以及分析发展中国家与地区的高等教育发展形态<sup>[12]</sup>。三角协调模型最早由王承绪于1994年引入国内,他在《高等教育系统:学术组织的跨国研究》一书中将三角要素译为“国家(权力)—市场—学术权威”<sup>[13]</sup>。

对这一模型的翻译与理解,有两点可以展开讨论。其一,模型的名称coordination一词有基于过程的协调与基于目的的协作两个相近的含义。这一模型旨在揭示高等教育系统的重要部分、关键力量之间是如何进行有效整合的,这一整合过程既有过程性、关系性的一面,也有结果性、目的性的指向。从高等教育系统来看,克拉克认为三角是理想化的3类利益集团,系统的协作主要来自三者的互动。其二,对academic oligarchy一词的理解,有作为职业的学术、作为主体的学术与作为组织的学术3种含义。从主体角度看,可译作学术权威、学术寡头或学术精英;从职业与行为角度看,可简略地译为学术或学界;从组织角度看,可以翻译为中介性学术组织(或第三方学术组织、大学代表组织,一般为独立机构,与大学无隶属关系)<sup>①</sup>。克拉克使用这一术语来表明位于权力结构底层、松散的高校教职人员可以集体发声,克服在高等教育系统权力结构中因自身去中心化特性引起的被动困境<sup>②</sup>。这一术语是对高等教育系统中“国家权力—市场”二分治理模式的批判,提供了基于教职学术人员治理的第三条路线,是理解克拉克三角协调模型的关键。此外,就美国的高等教育场景而言,克拉克模型

① 中国第三方学术组织发展时间短、数量少、力量弱,在大学治理中发挥的作用有限。在三角协调模型的翻译中,将academic oligarchy译为“学术权威”虽与理论的原语境与含义有所不同,不过与中国的实践模式更为吻合。这也是比较教育研究的语言、语境与文化因素对译文选择产生综合影响的一个案例。

② 参见论文:MAGGIO Z. Exploring Burton Clark's triangle of coordination in the context of contemporary relationships between states and higher education system [EB/OL]. [2023-09-01]. [https://www.academia.edu/download/12904010/Exploring\\_Burton\\_Clarks\\_Triangle\\_of\\_Coordination\\_in\\_the\\_Context\\_of.pdf](https://www.academia.edu/download/12904010/Exploring_Burton_Clarks_Triangle_of_Coordination_in_the_Context_of.pdf).

未明确区分联邦政府、州政府与地方政府等不同层级的政府。state 在美国政治语境中指州或联邦政府,中文多译为国家、政府或中央政府。

总之,三角协调模型揭示了高等教育系统进行日常决策的组织互动机制,解释了系统内 3 个关键角色在日常运作中的联系、相互影响与决策形成的机制,是对高度集中、自上而下科层决策模式的反思与补充。

## (二)三角协调模型的引入与应用

三角协调模型得到广泛应用,并取得一些新进展,如将三角关系类型化的三边模型及其 6 种模式,重视各方合作互动的三重螺旋模型及四重螺旋模型<sup>[14]</sup>,用信念系统、实质理性和程序理性取代克拉克模型中的 3 项实体要素的三维立方体模型<sup>[15]</sup>,以及试图超越三角分析局限的“权威—目的”两分法<sup>[16]</sup>。此外,三角协调模型也被用来与其他理论结合或进行比较,分析高等教育系统运作与大学治理。

三角协调模型揭示了大学外部治理机制,研究的是外部因素在高等教育系统内的决策模式,大学并未被直接纳入三角元素。由于翻译与语境转换,国内一开始用学术权威,后面较多用学术来指模型中的中介性学术组织,而学术又被认为主要是大学教职人员的行为。将大学及大学内部要素(主体)引入三角协调模型,对这一理论的理解与应用产生了由大学外部到大学内部、由作为组织的学术向作为主体的学术的偏移,大学成为模型的三角之一,形成有别于模型本义的中国化大学治理模型<sup>①</sup>。模型引入国内后,应用范围得到大幅拓展——被广泛用于包括外部治理与内部治理的大学治理研究。例如,周作宇等提出中国大学内部治理的“学术—行政—政治”权力三角<sup>[17]</sup>,李立国提出“大学—国家—社会”三角模型<sup>[18]</sup>。

在教育实践方面,周川认为 1949 年以来多轮高等教育改革均是中央政府发动、各级政府部门具体实施的自我改革<sup>[19]</sup>,中央政府一直处于高等教育管理与治理的主导地位。与大学无隶属关系的相关社会组织作为第三方力量,主要在教育评估评价、科研服务、教学改革等方面发挥作用,在大学治理中的作用有限。由于中央政府强有力的统筹管理,大学办学自主权不充分,中国高等教育的三角协调模型与“政(官)—产(社)—学(研)”三螺旋结构及其多种变式所揭示的情况相似,主要是政府主导下大学与国家、大学与经济发展(社会服务)两类关系的变化,以及由之引起的大学功能的时代变迁。行政力量的持续主导作用同样存在于大学内部治理,例如,主要以行政力量为依托的学术动员“已形成一套完整的上下互动、纵横交错的多层级动员机制”<sup>[20]</sup>;在高等教育普及化新情境下用场景化互动化解“高校内部治理面临外部行政权力同化与内部行政权力异化的悖论式困境”<sup>[21]</sup>。在社会与教育之间的关联机制更复杂、更广域、更立体与更多元的高等教育普及化阶段,大学治理的主要力量应该更为多元与适度均衡,如可在市场竞争机制主导下“建立多元主体基于信任的高等教育合作治理机制”<sup>[22]</sup>。

总的来说,有丰富的研究成果围绕三角协调模型讨论中国大学治理,部分研究在反思其适用性的基础上进行本土化改造,提出了一些新的阐释框架。然而,较少有研究在高等教育普及化进程的时代背景下反思这一经典理论,对为何主要治理主体是“三”角而不是其他情况的反思不够,还有深入研究的必要。

<sup>①</sup> 同样在 20 世纪 90 年代,对克拉克·克尔巨型大学理论的翻译也存在此现象,将重在说明大学多元性的 multiversity 译为巨型大学,更契合中文语境与大学文化,也更吻合当时中国高等教育发展阶段的实境。可参见:张炜. 从单一职能大学到现代研究型大学的演进:克拉克·克尔关于 multiversity 的语义与特征探析[J]. 中国高教研究, 2021(5):2935.

### 三、大学治理的中国实践呼唤超越三角协调模型的新视角

随着中国高等教育整体进入普及化阶段,高等教育基本制度框架基本建立,大学治理中国家、市场与学术等各方力量的角色与功能发生变化。尤其是2010年以来,教育领域先后推行管办评分离与放管服改革,教育领域政府职能发生转变,高等教育资源分布趋于多元,大学治理重心下沉。中央政府关注高等教育的国际角色与本土功能,地方政府在高等教育治理中的作用增强。辨别高等教育普及化阶段中国经验的独特性,反思三角协调模型的适用性,才能更好地理解大学治理的中国特征,进而提出与本土实践相契合的大学治理模式。

#### (一) 高等教育普及化的中国实践

相比于高等教育毛入学率,高等教育可升学率能够更灵敏地反映中国高等教育的发展阶段。按照这一指标,可以把高等教育普及化细分为初阶普及化与高阶普及化两个阶段。在中国高等教育从精英化阶段到大众化阶段、再到迈入初阶普及化阶段,国家权力是三角协调模型中最重要的力量,中央政府的战略统领与政策统筹起到关键作用。在初阶普及化向高阶普及化发展阶段,中央政府对大学的管理方式持续转型,地方政府在大学治理中的作用更加凸显,三角模型的适用性面临挑战。

##### 1. 高等教育普及化的指标选用

马丁·特罗通过对欧美发达工业国家高等教育系统发展情况的观察,于20世纪70年代提出高等教育发展三阶段理论,也被称为高等教育大众化理论<sup>[23]</sup>。高等教育毛入学率从人口学角度反映了大学与社会的关联程度,对高等教育就读机会的供给与选择主要受市场机制调节的国家有较高适用性,如美国、英国等。中国高等教育毛入学率的直接决定因素是全国性的招生政策,以及地方政府的政策执行、配套政策与资源投入。无论是1999年正式启动的本科扩招,还是1996年开始的硕士生扩招,以及后来的高等职业教育扩招、再次适度提高博士生招生规模增长速度均是如此。如果市场机制不能导入政策过程,产生的政策压力就十分有限,无法直接影响高等教育毛入学率。同时,从知识社会、终身教育等宏观背景看,高等教育的定位正在由学历教育的最高阶段转向终身学习——从时序性终结形态转变为并序性进阶形态。为国家、社会与人民不断提升的多元发展需要服务,是国民终身发展的一个开放性中间环节,大学的角色与功能随之转变。高等教育非适龄读者增加,就读动机中非学历性需求趋势上升,就读频次一次与多次并存,就读行为更为开放——大学正在成为年龄、空间与功能等各维度开放的大学。其中一个表现便是高等教育在学总规模中不属于18-22岁年龄组的人数持续增加,“毛入学率所承载的数学意义将会逐步减弱”<sup>[24]</sup>。

为准确描绘中国高等教育的发展程度,可以用受过高等教育人口率来衡量,即全国人口普查中所用“每10万人口中拥有大学(大专及以上)教育程度人数”。根据全国第七次全国人口普查数据,2020年拥有大学(大专及以上)文化程度的人口为2.18亿,即每10万人口中拥有大学(大专及以上)教育程度人数为1.55万。这意味着国民中受过高等教育者所占比例达15.5%,每6.5人中有一位大学生。分省份看,比例最高的北京4.20万,最低的广西1.08万<sup>[25]</sup>。北京、广西居民受过高等教育人口率分别为42.0%与10.8%,表明国内高等教育规模化发展到一定阶段后,在教育结果上会出现区域不均衡现象。此外,居民受过高等教育人口率在15%以上的省份有16个,不足15%的省份15个,两种情况的省份数量大体相当。以上数据表明,中国整体上进入高等教育大众化成熟形态,成熟度最高的省份已经接近高等教育普及化成熟形态,但有一半左右的省份仍处于高等教育大众化前成熟形态。中国进入高等教育普及化阶段只是依据国外经典理论的初步判断,是依据单一指标对高等教育

体系作出的阶段性特征判断。

由于全国性教育政策的广泛调节作用,高等教育生源主要来源于每年的高中毕业生,学生构成单一<sup>[26]</sup>,各层级教育之间的关系是一个更适合中国高等教育发展情况的观察点。根据中国高等教育文化与社会心理特征,可用个体可觉察的就读机会概率取代整体性统计的毛入学率。以高等教育可入学率作为衡量指标<sup>①</sup>,分别以20%的可入学率作为进入大众化阶段的标准、以50%的可入学率作为进入普及化阶段的标准——分别意味着每5名毕业生、2名应届高中毕业生中有1人能够继续接受高等教育。进一步看,在中国学位制度与本专科层类关系的影响下,与专科教育相比,本科教育有独特的社会心理地位,因此可以进一步关注本科教育的大众化发展进程。可入学率同样适用于观察研究生教育的发展阶段,应届本科毕业生中继续接受硕士、博士研究生教育群体所占比例同样可以有效衡量研究生教育规模发展的程度与阶段演变。

## 2. 高等教育普及化的时段区分

除了指标调整外,基于中国高等教育发展面临的现实环境与阶段性需求,高等教育发展三阶段理论将高等教育普及化区分为初阶普及化与高阶普及化两个时段。进入第二、第三阶段的指标设定分别为应届高中毕业生的高等教育可入学率达20%、50%;第三阶段两个时段的划分以高等教育可入学率是否达到并维持饱和状态为依据,根据高等教育实践经验观察与国际比较相关事实来综合判断<sup>②</sup>,选取高等教育可入学率达到80%为分界标准,达到80%以上就可判定高等教育进入普及化阶段第二时段,即高阶普及化阶段(见表1)。

表1 基于高等教育可入学率的中国高等教育发展阶段及其基本特征

发展阶段	起止年份	阶段形态	发展压力	应对机制	高等教育可入学率	
阶段Ⅰ	1976—1998	精英化	结构性压力	基础制度供给	<20%	
阶段Ⅱ	1999—2014	大众化	规模性压力	教育资源投入	[20%, 50%)	
阶段Ⅲ	时段1	2015—2029(E)	初阶普及化	功能性压力	多方合作机制	[50%, 80%)
	时段2	2030(E)—	高阶普及化	价值性压力	大学治理范式转型	≥80%

注:2029(E)、2030(E)为预测值。

根据指标调整和阶段调适后的分段模式,中国高等教育在1999年以前处于第一阶段,1999—2014年为第二阶段,2015年之后进入第三阶段第一时段(如图1)。从可入学率情况看,2000—2002年中国本科教育可入学率大幅度高于高等教育可入学率,产生这一现象的主要原因是当时国家政策调整,全国范围内出现了高校升格升等与合并潮,部分专科学子随着高校升格为本科院校而转为本科学子,本专科毕业生的情况受到较大影响。由此可见,可入学率指标更契合中国高等教育发展实际,可以更清晰地反映教育政策对教育体系的影响。此外,中国研究生教育仍处于第一阶段到第二阶段的过渡时期,在较长时间内将持续面对质量与规模、公平与效益、学业与就业等基本问题。

① 高等教育可入学率=当年高校招生人数/当年各类高级中等教育应届毕业生人数×100%。高等教育可入学率与高中毕业生升学率分别基于高等教育与高中两个不同阶段的教育视角,高等教育可入学率在实践中还受到社会生源的影响。当高中应届毕业生为高等教育生源的主要来源时,两者在数值上基本一致。此外,中国高等教育毛入学率统计口径有复杂的折算方式,且只适用于国家级计算,高等教育可入学率的数值含义比较简明,可适用于不同层次的行政区域与地理空间范围。

② 80%的分界标准主要来自对中国高等教育发展实际的观察与经验判断。国际比较相关事实主要采用马丁·特罗理论观察,主要发达国家进入高等教育普及化阶段后高等教育毛入学率大多维持在80%以上,如2015年美国、西班牙、奥地利高等教育毛入学率分别为85.8%、89.7%、81.5%。具体可参见:别敦荣,易梦春.普及化趋势与世界高等教育发展格局:基于联合国教科文组织统计研究所相关数据的分析[J].教育研究,2018,39(4):135-143,149。

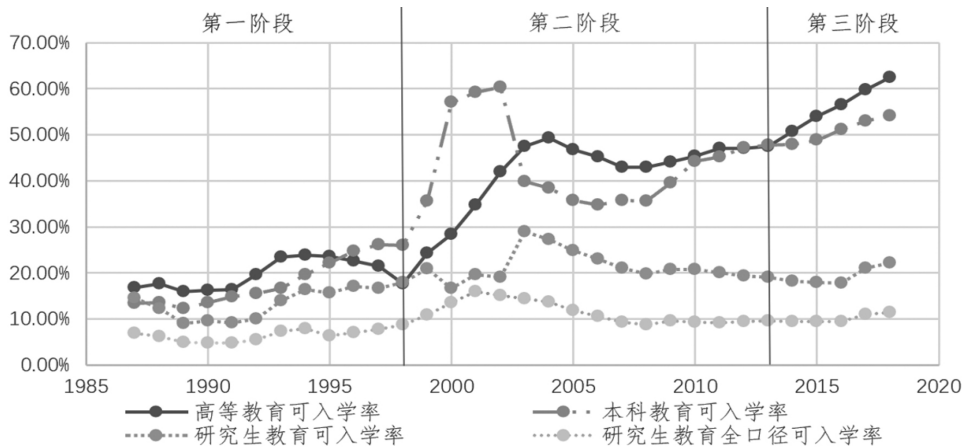


图1 基于可入学率变化的中国高等教育发展阶段<sup>①</sup>

数据来源:高中毕业生数、高等教育(含本专科)招生数、本科教育招生数、高等教育(含本专科)毕业生数、本科教育毕业生数、研究生教育招生数均来自历年《中国统计年鉴》、《中国教育统计年鉴》、教育部“全国教育事业发展统计公报”,其中1987—1999年高中毕业生数由普高、中专与中职毕业生数相加得出。

根据历史数据,采用指数平滑法进行预测,在政策体系基本面不出现重大方向性调整的前提下,中国高等教育可入学率将于2030年超过80%,达到80.45%,进入第三阶段第二时段,即高等教育高阶普及化阶段(如图2)。从高等教育毛入学率的角度看,中国2019年开始进入第三阶段,这可能会使人们忽视第三阶段内的段内再转型及其面临的挑战,进而影响教育政策的价值取向与精准定位。可入学率是毕业生接受高一层级教育的总机会,从学生的角度来观察高等教育的发展变化,聚焦高等教育人才培养这一基本功能,与学生的就读经历与主体教育经验更匹配。

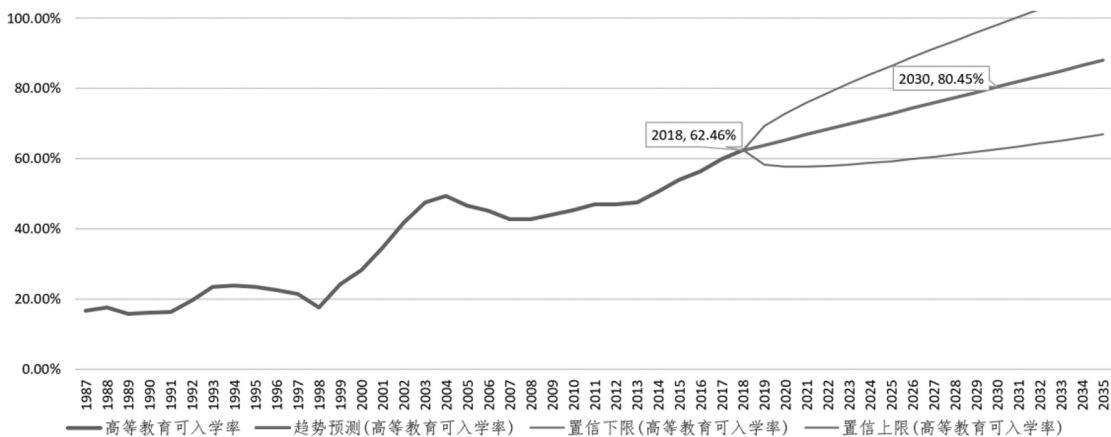


图2 基于可入学率变化的中国高等教育发展阶段(含预测)

数据来源:同图1,2019年及以后为根据历史数据得出的预测值。

高等教育普及化发展进程漫长而多维,除了规模外,还有公平、制度和质量等多重标准<sup>[27]</sup>。中国高等教育发展阶段的独特性给大学治理带来新挑战,高等教育普及化对政府、大学与市场在大学治理

① 本科教育可入学率=当年本科院校招生本科生数/当年普通高中应届毕业生数×100%,适合更细致地描述不同类别高中与不同类别高等教育机构之间的升学关系。研究生教育可入学率=当年招收硕士生数/当年毕业本科生数×100%,研究生教育全口径可入学率=当年招收硕士生数/当年毕业本专科生数×100%。随着学位体系与研究生教育体系的结构调整,硕士生教育与博士生教育的生源构成可能会改变,如更多本科生直接攻读博士学位、专业学位硕士生教育可能与专科层次教育建立制度化关联途径等,研究生教育可入学率的指标选取也应相应调整。

中的角色产生重要影响,尤其是央地关系的重构,会直接影响大学发展的区域形态与大学治理的制度空间。

## (二)三角协调模型的适切性反思

三角协调模型源于系统的国际比较,为比较不同国家的高等教育体系提供了通用的分析框架,不过其适用范围与适切性也面临争议。克拉克后来指出,美国高等教育机构高度分化、学科差异巨大,理解学术界的要义首先在于认识这种多元性<sup>[28]</sup>。克拉克还注意到,如果公立高等教育体系过于庞大、集中与复杂,可能会导致政府难以实施有效的统筹管理,三角协调的运作因之失衡<sup>[29]</sup>。加拿大与欧洲一些国家的发展实践表明,国家占有主导地位,三者的关系是政治性、非等位的<sup>[30]</sup>,在资金与绩效等方面难以协调甚至相互冲突<sup>[31]</sup>。这一理论模型在中国当前阶段的适用性尤需进一步反思,其中一个原因是支撑该理论的比较研究对象并未包括中国在内,理论适用范围与前提条件存在讨论的必要;另一个原因是中国高等教育普及化阶段出现了模型难以有效解释的现象,如上所述的央地政府角色转变、高等教育普及化阶段的具体形态等。采用新方法、新视角“对比较教育的经典方法与经典理论进行再反思,探索国际比较与中国教育实践结合的新方式”<sup>[32]</sup>是中国教育开放发展的题中应有之义。

三角协调模型侧重解释高等教育系统中三元力量之间的权力互动与治理过程,重视有决策地位的人员、组织、组织联盟的作用。从理论推演与参与学校相结合的角度出发,对三角协调模型分别向宏观与微观两个层次拓展:向上推演为模型Ⅰ、模型Ⅱ,得到国家层面宏观高等教育系统的大三角协调模型、国际层面协调各国高等教育体系的超三角协调模型;向下展开为模型Ⅳ、模型Ⅴ,得到更为微观的组织层面的小三角协调、个体层面的微三角协调模型(见表2)。

表2 三角协调模型的理论拓展与范式反思

代码	模型	理论来源	治理主体	治理取向 与基点	模型重点	模型盲点	价值取向
I	超三角协调模型	理论推演 与比较	高等教育体系—国际 组织—全球社会	国际取向 跨国合作	知识的全球生产	大学的 民族性	教育人类学
II	大三角协调模型	实践反思	大学—国家/政党 政治—社会	国家取向 权力合作	教育的国家特征	大学的区域 形态	教育政治学
III	三角协调模型	国际比较	学术权威/组织—国家/ 政府—市场	系统取向 权力竞争	高等教育系统的 权力特征	大学内部 治理	教育行政学
IV	小三角协调模型	理论推演 与比较	科研—地方 政府—社区	组织取向 权益共享	知识创新 的溢出效益	大学的国家 责任	教育社会学
V	微三角协调模型	理论推演 与比较	师生—公职 人员—公民	主体取向 人际合作	教育空间的 人际互动	社会空间的 教育化	教育现象学

从中国高等教育实践进程看,当前高等教育发展的在地性增强,大学与地方的联系更为全面,地方政府越来越多地参与大学事务,大学发展与治理的重心下沉。反映这种下沉的一个现象是,传统优质就业机会数量有限且准入门槛提高,更多的高等教育毕业生进入基层公共/公益机构、社会组织 and 民企等机构发展,毕业生的就业区域分布更为分散,城市分布同样呈现由特大城市、一线城市向中小城市、县域城镇分流的“重心下沉”现象。一项调查显示,相比2010届本科生,2019届本科生在直辖市就业的比例下降至16%,在地级及以下城市就业者提升至53%<sup>[33]</sup>。高等教育空间下沉也是潘懋元在20世纪90年代提出“高等教育通向农村”命题的继续发展<sup>[34]</sup>——高等教育通向农村、抵达农村,并寓居于农村,持续在地、在场,高等教育空间与乡村社会空间不断相互作用与协作发展。这一进程虽以农村地区为典型,但并不仅局限于农村,而是高等教育向社区、郊区、小微企业事业组织、非传统学生群体等社会空间各个方面提供教育供给与社会服务,并为之互动的全方位空间下沉过程。随着义务教育的全面实施和人均受教育年限的逐年提高,农村地区的适龄劳动力,尤其是新增劳动力整体上



由人口规模向人才资源转变<sup>[35]</sup>,为高等教育进一步通达农村等基层社会空间提供前置学历基础与终身学习支撑。积极应对高等教育空间下沉带来的挑战,以之为契机促进城乡教育融合与一体化发展,有利于在城乡中国的时代语境下构建高质量高等教育体系,形成更有底部活力的教育空间正义。

大学发展逻辑由学术逻辑向多元逻辑转变,促使大学组织形态由传统的学术组织变革为学术组织、科层组织、政治组织与企业化组织并存的组织形态<sup>[36]</sup>。三角协调模型中的3种力量对应大学治理的“知识、政治、资源”三元逻辑,为大学治理提供了一个强有力的解释框架。随着中国高等教育发展进入普及化阶段,这一框架的局限性逐渐显露,其中地方性逻辑是未体现在模型中的“第四元逻辑”。在中国高等教育体系发展改革过程中,地方政府与社会的治理角色越来越重要,无论用政府还是国家作为三角要素之一,都与不断发生的教育实践、不断改革的教育制度、不断更新的教育理念之间存在一定的隔膜。无论从地方性知识生产、地方教育空间生产的抽象视角分析,还是从角色合法性、政策资源整合能力的实践视角观察,地方政府与地方社会是中国大学治理实践中体现地方性逻辑的“第四角色”。

#### 四、四边协作模式是高等教育普及化阶段大学治理的本土化框架

高等教育普及化带来高等教育空间下沉转向,地方政府在大学发展与治理中的功能转型、作用上升,从负有大学与中央政府沟通职能的中间结构转变为肩负大学发展功能的在地结构。上聚式空间发展与平行式空间拓展仍然存在,前者如大学升级升格、合并迁址(如从地级市迁往省会城市)、更名转类(如民办院校转公办)、大学城的兴建等,后者如校际合作、跨省在经济发达城市新建校区与研究院等。下沉式空间转向高等教育空间发展的趋势,如校地合作、高校县域发展、高等教育通向农村等,大学与地方正在建立全面、紧密的合作关系,大学、地方政府、中央政府与社会四边协作互动成为高等教育普及化阶段中国大学治理的基本框架。

##### (一) 大学治理的参与主体转变

在高等教育普及化阶段,高深知识生产呈现集中式开放趋势,高度组织化、规模化的同时更加场景化、空间化,高等教育空间生产逐步下沉,大学与地方的联系正在由单向的生源流动转变为双向全要素流动。中国高等教育资源区域差距悬殊,区域发展需求多元,高等教育制度供给需要属地创新,地方政府的重要性愈加凸显。

##### 1. 高等教育资源过度集聚不利于地方的多元发展

中国高等教育资源高度集聚于中心城市(尤指直辖市与省会城市),代表中国经济发展中层力量的地(含地级市)、县(含县级市、区等)两级地方政府缺少在地化、建制化的高层次人才资源。高等教育产学研合作机制难以深入开展,学生培养与广阔的中层场域、基层场景之间也缺少充足的联接空间。地方政府在发展过程中对高等教育的需求是多元的,但高等教育资源空间分布集中在中心城市,缺乏对地方发展进行多样性支撑的智力资源基础。

当前,高等教育资源集中突出表现为高校地方分布的不均衡。教育部2020年数据显示,全国共有2740所普通高校,分布在336地<sup>①</sup>。一方面,高校在城乡之间的分布不均衡。高校大都分布在建制城市中,尤其是高度集中在中心城市,高校数量排名前25名的城市皆为直辖市与省会城市,有5个地级市、372个县级市无任何层类的高校。如果把非建制城市的地级、县级地方政府也考虑在内,高校在地方分布不均衡的现象更为突出,1323个县无任何高校。另一方面,在有高校分布的地方,地区间差距也十分明显。69地仅有1所高校,且多为专科层次高校,而高校数最多的北京市有92所高

<sup>①</sup> 具体数据见教育部2020年公布的全国高校名单(不含港澳台地区),网址:[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/s5743/s5744/202007/t20200709\\_470937.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/s5743/s5744/202007/t20200709_470937.html)。

校,其中 67 所为本科层次高校。采用基尼系数的原则绘制全国 336 地高校数从少到多累积比例图,经计算,全国高校分布不平等的基尼系数<sup>①</sup>为 0.633,超过了 0.6 的指数等级极高线(如图 3)。

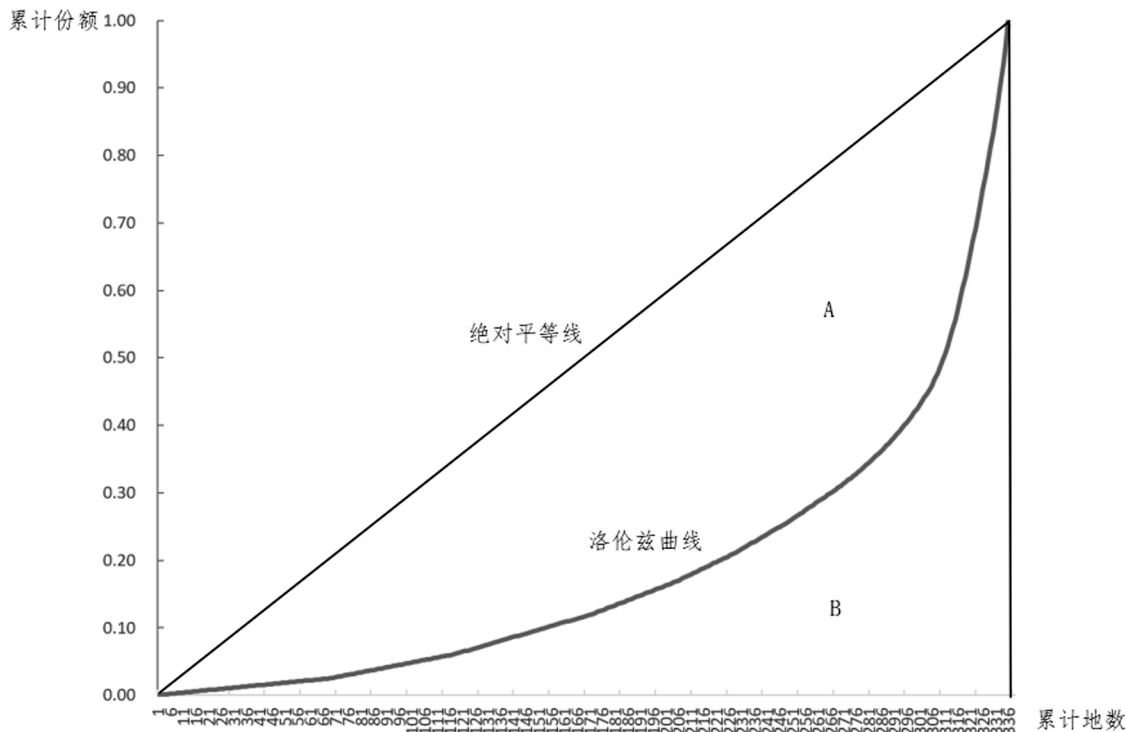


图 3 全国 336 地高校数从少到多累积份额图

此外,全国 713 个县级以上城市(含 29 个自治州政府等驻地)中高校分布差异的基尼系数为 0.827,是 2019 年全国居民人均可支配收入基尼系数 0.465 的 1.78 倍<sup>②</sup>,可见高校的地区分布极不均衡。就 336 地高校的具体分布而言,每地平均 8.2 所,含本科 3.8 所、专科 4.4 所。其中,307 地为建制城市(含直辖市 4 个、地级市 288 个、县级市 15 个),城市居主导地位,占 91.4%。城市高校数量 2 679 所,占全国总数的 97.8%,其中 17 个县级市(全国共 387 个县级市)高校数多为 1 或 2 所,仅石河子市有 4 所。其余 29 地为地区(自治州、盟),共有高校 64 所,基本分布在该行政区的政府驻地,占高校总数的 2.3%。全国 2 846 个县级行政区划无本科高校。

结合 336 地的高校分布实际情况,按高校数量和本专科高校比例结构,可将全国 336 地高校分布情况分为 5 级 2 类(见表 3)。分级标准为:高校所数  $\geq 60$ 、 $30 \sim 59$ 、 $10 \sim 29$ 、 $5 \sim 9$ 、 $1 \sim 4$  这 5 种情况分别对应 1~5 级。分类标准为:本科高校数  $\geq$  专科高校数为 A 类,本科高校数  $<$  专科高校数为 B 类。分级标准原则上以 20 或 30 为一级,高校数量越多的地方越少,故分级较疏;高校越少的地方越多,故分级加密。由于高校数不足 10 所的地方过多,细分为 2 级。

表 3 336 地普通高校级层与类别分布情况

<sup>①</sup> 基尼系数是国际上通用的一种测量收入分配不平等程度的统计指标,在 20 世纪初由意大利经济学家科拉多·基尼(Korradò Gini)基于洛伦茨曲线的特性而提出。从广义形式上看,基尼系数给出反映某项要素在另一要素中分布差异程度的数量界线,客观反映了两类要素之间的结构性匹配程度,该数值及其时序变化可以比较敏感地显示要素间结构性契合情况及其客观变化。因此,可以尝试将基尼系数用于分析全国各地高等教育资源(高校数量为其中一个重要指标)分布的均衡与差异情况。参见:林晓言,张泽华,王梓利.中国交通公平性测度研究:基于交通基尼系数的分析[J].宏观经济研究,2019(5):154167。

<sup>②</sup> 2019 年全国居民人均可支配收入基尼系数来自国家统计局住户调查办公室编写的《2020 中国住户调查统计年鉴》中条目“51 全国居民人均可支配收入基尼系数”。

级类	该地高校数	本专科高校比	直辖市及省会城市	其他地县级地方	合计
1	A	1.89 1	4	0	4
	B	0.71 1	3	0	3
2	A	1.34 1	11	1	12
	B	0.70:1	7	0	7
3	A	1.36 1	0	13	13
	B	0.60:1	5	10	15
4	A	1.44 1	0	27	27
	B	0.44:1	1	49	50
5	A	1.47 1	0	66	66
	B	0.31 1	0	139	139
总计	2 740	0.87 1	31	305	336

由上表可以发现,直辖市及省会城市、其他地县级地方分层明显,前者集中在 1-2 级,平均高校数量远多于 4-5 级。在专科高校占多数的地方中,1-2 级中专科高校的多数优势远低于 4-5 级。本科高校占多数的地方情况较为复杂,1 级优势最为明显,4-5 级次之,2-3 级优势最弱。这可能与很多 1999 年以后升格而来的本科高校位于 4-5 级的地方有关,这一政策调整从层类结构上部分拉平了 4-5 级各地本专科高校比例存在的差异。

高等教育资源布局区域差距悬殊,在实践层面对教育公平与教育生态产生了负面影响。地方高校在“高等教育生态链中的支撑作用”不足<sup>[37]</sup>,与部属高校的两极分化趋势难以扭转。由于生源的流动性和全国性教育政策的调节作用,高校空间分布不均衡并不直接反映个体获得教育机会的不公平,而反映了教育资源的区域均衡程度和结构差异。高等教育资源的缺乏限制了在地化教育生态功能的发挥,影响区域内整体教育认知与群体教育选择。

## 2. 政学关系转向有利于高等教育制度供给属地创新

扎根中国大地、服务地方发展是高等教育由规模发展向高质量发展的时代要求,高等教育办学空间的地方性特征显著增强,高等教育体系与地方发展的互动机制需要调整,地方政府在高等教育体系中的角色有待厘清。在高等教育体系从恢复走向成熟的 40 余年中,省级政府发挥越来越大的作用。然而,由于地方政府的角色定位不够清晰,所起作用不显著,尤其是市县两级地方政府。这种情况的出现受中国城市化发展进程与高等教育制度基本框架安排的直接影响,同时与以下两种因素密切相关:一是高等教育发展进程的阶段性特征,从劳动力积累效应看高等教育资源在大城市中仍未达充足状态,异层次空间扩张的基础不牢;二是中央政府在大学、政府与社会三方互动中起主导作用,地方政府权力有限,且更关注经济发展。

政府与大学的关系长期主导着中国高等教育的发展。中央政府与大学之间垂直式治理机制长期占主导地位,地方政府主要起沟通与信息传递的中介作用。在中国高等教育普及化发展进程中,地方政府与大学之间的互动明显增加。大学趋于在地化,发展基础植根于地方空间,国家权力在大学中的运作方式开始从过程行为性、个体功能性与多维度介入式调节转变为前置规范性、整体结构性与价值引导性调节。中央政府与地方政府之间的权力关系调整,中央政府与大学之间的垂直式传递模式转变,大学多元发展的阶段性需求增强,地方政府在地方性社会空间和下沉的高等教育空间中参与大学治理的作用越来越明显(如图 4)。

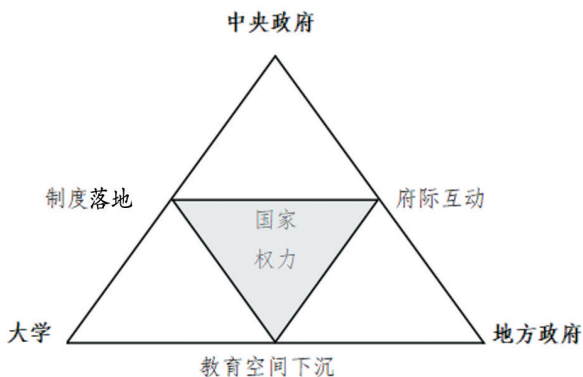


图4 三角协调模型中“政府—大学”关系的空间转向

当前高等教育体系发展主要基于全国性制度设计与垂直管理机制,依赖集中式制度供给与制度改革。这不仅引发了高校的同质化竞争,影响高校与地方政府的互动,限制高校自主创新的制度空间,同时也反映了高等教育精英化思维一定程度上在普及化阶段仍主导着大学治理,高等教育与地方经济社会发展的互动意愿不强。部分经济发达城市积极引进国内外高校入驻办学就与此有关,地县级地方政府在高等教育方面作为的基础不稳、空间有限、意愿不足也受其影响。这样既不利于高等教育的创新性、多元化与特色化发展,也不利于高等教育资源的在地化、均衡化与有效配置,更不利于高等教育承担服务国家战略与地方经济社会发展的重任。大学治理体系转型既需要中央政府层面的高等教育制度改革,也亟待地方政府高等教育制度供给的属地创新。地方政府积极发展区域高等教育,推进教育制度的供给侧改革下沉,可以释放更丰富、具体的地方性高等教育制度创新空间,创造出更有属地活力的制度供给模式。

## (二)大学治理的本土阐释框架

高等教育普及化为大学创造了更多元的教育空间,带来了更复杂的地方元素,大学、中央政府、地方政府与社会成为大学治理的关键力量。中国高等教育体系与社会的相关度在不断增加,地方政府与大学的互动常态化,构成大学治理框架的重要基础。

### 1. 四边协作模式的基本框架

在高等教育初阶普及化阶段,社会成为大学治理的重要参与者,涵括了市场的作用机制。社会是更具包容度与开放性的高等教育要素,除了市场力量外,还涵盖地方文化、民间教育传统等一些重要的区域性社会变量,丰富了大学治理的主体维度。在初阶普及化时段,课程中的实践教学、学生就业与职业发展、学生校外培养空间及其拓展以及教师外部服务能力及其考核机制的重要性凸显,教师将首先受到这一阶段的内部压力。在高阶普及化时段,实践空间中的课程与教学、学生学业完成过程中的社会情感支持、外部培养空间与校园空间的一体化和教师不同职业行业的流动性的重要性凸显,教师在不同的培养环境之间流动成为常态,在不同的职业行业之间流动也可能成为普遍现象。无论是在高等教育普及化阶段的哪一个时段,高等教育都面临全球化与在地化的双线发展压力,在国际竞争压力与资源多元化压力的推动下,教育主体在不同空间中的流动成为教育过程中的常态,教育空间的社会化成为高等教育的一个阶段性特征。教育理念嬗变与教育技术进步的双重压力又促使教育空间在不同主体间的共享成为常态,社会空间的教育化成为高等教育的另一个阶段性特征。

中央政府与地方政府在高等教育发展中的角色不同,前者提供基本制度与重要政策供给,后者主要负责政策执行与资源供给。同时,中央政府往往通过省级政府与社会、市场发生互动,通过指令或委任地方政府的方式来调节高等教育与社会之间的关系,地方政府对高等教育的发展和形塑的作用显著有别于克拉克考察的各国情况。中央政府在大学治理过程中一般不直接与社会互动,但高频率与大学尤其是部属大学互动。地方大学主要通过地方政府与中央政府互动,而与部属大学之间的互

动较少。大学需要考虑与中央政府、地方政府、社会之间的多重关系,其发展处于既保守又求变的矛盾状态中,需要通过不断改革取得多重合法性,需要避免任何一重关系的严重失衡。将政府分成中央政府与地方政府,“中央政府—地方政府—社会—大学”四边协作模式更契合中国高等教育的现实状况,更吻合中国高等教育的中长期发展趋势(如图5左)。

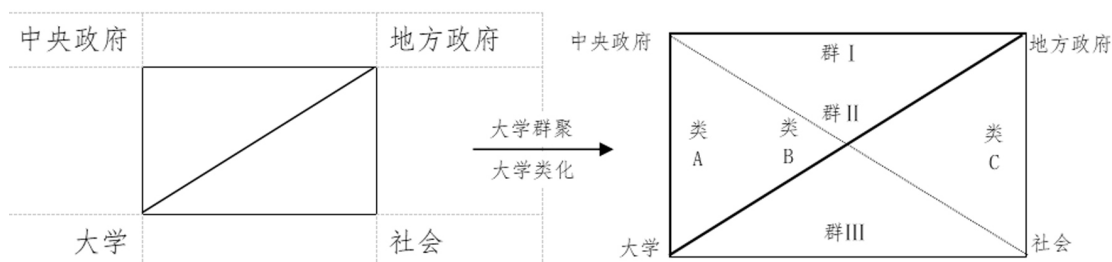


图5 “中央政府—地方政府—社会—大学”四边协作模式

在四边协作模式中,中央政府与地方政府位于上边两侧,既合作引导高等教育的发展,又分工调整高等教育的基本结构。大学与社会两股力量位居底边两侧,既通过产学研合作等方式共同支撑培育人才,又通过市场竞争机制配置资源、激发合作效率,形成开环的“教育—职业—生涯”关系。大学通过国家政策引导下的集群机制形成大学群I、群II、群III,与国家政策的联系程度依次递减,同时大学又通过社会与市场资源配置下的分化机制形成大学类A、B、C,与社会的联系程度依次递增(如图5右)。不同层类的大学可能分布在四边形内的不同位置上,如部属大学(大学群I为主)整体上更多分布在左上三角内,而地方大学(大学群III为主)多分布在右下三角内,对角线附近则是两类大学在地方政府的政策场域内迭代,形成高等教育多层类共生空间。同一大学在不同发展阶段也可能发生相对位移,如地方大学在国家战略与地方政策的引导下更靠近社会一端,与城市社区、县域空间、乡村等产生结构性关联,形成更基础的教育实践空间与学术应用场域。

这一模式有助于理解中国高等教育发展的一些特别现象,如为何中国高等教育体系发展易变形但不易走形,大学治理易革新但不易创新。中央政府仍是高等教育发展的主导角色,地方政府在区域高等教育发展中越来越具有主体性地位,并凭借地缘优势对大学产生直接影响。这种地方政府的主体性地位首先表现在省级政府对省属高校的控制,其次表现为部分经济实力雄厚或高等教育发达地区的市政府对属地高校的影响——前者如深圳市、杭州市,后者如西安市、南京市。地方政府的主体性地位还表现在推动大学教育空间的外化上,一方面大学办学空间向上拓展到跨省、多省的区域合作,另一方面下沉到县级政府与县域空间。目前办学空间下沉以地方院校为主,部属大学占比不高。高等教育办学空间下沉的表现如大城市的高水平大学在县城与乡村设立了实习实训基地、博士工作站、博士后工作站,与县市本地大学(多为高职)合作等。在这一过程中,大学与中等职业学校等机构跨格、跨维合作时有发生,产生了教育空间下沉中的跨界合作现象。

## 2. 四边协作模式的一种变形

相比三角协调模型中的三方关系,四边协作模式的四方关系的灵活度高、稳定性弱。四边协作模式倚重地方性教育空间,是一种在地化的分析方法,相对忽视了国家权力的强作用。此外,大学治理与高校党建的关系具有鲜明的实践特性<sup>[38]</sup>,可以把四边协作模式的中央政府拓展为国家权力与政党政治,用“国家—社会”的宏观政治性视角和“政治—学术”的政学关系来审视地方空间中的大学治理,四边协作模式可看作由“国家权力/政党政治—地方政府—大学”与“地方政府—社会—大学”两个三角协作模式构成(如图6)。

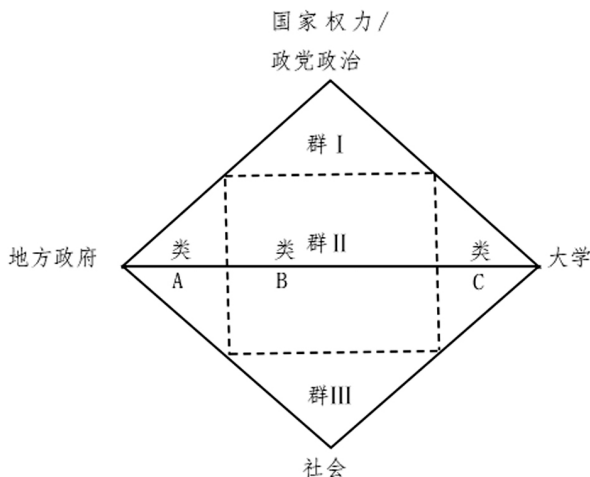


图6 基于国家权力影响的四边协作模式变形

这种模式受政治权威影响,协作偏向政治性。从政治权威角度看,地方政府的合法性来源于国家授权,地方性教育空间表征国家权力,大学的集聚与类化机制也在国家权力影响下形成。在这个大学分布谱系中,群类的区分特性是相对的、动态的,大学群 I、群 III 大体对应公办精英大学与民办普通大学,大学类 A 与类 C 大体对应地方兴建的公办大学、办学传统较长的大学,大学群 II 与大学类 B 有很大一部分是重叠的。四边力量的关系更多维,空间更开放,彼此间的权力结构不易固定与极化。尤其是当地方政府有较强的治理能力、社会组织力量也比较强时,两个三角形形成了一定的力量均衡,大学可以借助国家权力、地方政府与社会三者之间的任何两者寻求充足的资源、适宜的治理模式与可行的发展道路。

总之,作为基于中国经验反思构建的四边协调模式,逻辑起点是空间逻辑,且关注处于国家与高等教育系统的中间地带的地方性治理空间。与三角协调模型 I~V 相比,这一模式将其中的政府维度一分为二,重视大学的地方性与多元区域形态,提倡从地方性角度理解大学的自主治理空间,相对忽视国家权力的整体性与强作用(见表 4)。四边协调模式要旨是理解大学的在地空间治理与组织生态,解释高等教育系统在国家权力整体影响下的地方多样化机制,与理解教育秩序形成的三角协调模型相比,体现了一种平衡官方教育制度与民间教育现象的教育生态价值取向。

表 4 四边协作模式与三角协调模型比较

代码	模型	治理逻辑	治理主体	治理空间	模型重点	模型盲点	价值取向
I~V	三角协调模型	中心系统	三方互动	国家性	大学的制度空间与权力系统	大学治理的自主性	教育秩序
VI	四边协作模式	多元空间	四方协作	地方性	大学的社会空间与组织生态	国家权力的强作用	教育生态

## 五、讨论与结论

三角协调模型的提出、发展与国际传播反映了高等教育普及化阶段大学治理全球话语流变的经典图景。从三角协调模型到四边协作模式的转变,揭示了中国高等教育普及化实践的独特形态,为反思全球话语嬗变、理解中国经验生成与展示中国式高等教育现代化发展提供了一种新的解释框架。

首先,克拉克三角协调模型“学术权威/学术组织—国家/政府—市场”对全球高等教育体系有跨文化概括力,揭示了高等教育发展动力的空间分布形态,认为高等教育系统由 3 种结构性关键力量之间的权力、利益与价值追求而不断调整,权力均衡、包容多元性和容纳不确定性的系统最有可能持续

繁盛。由于中央政府一直发挥着关键影响力,这种以市场机制为解释路径的理论机制在中国的适切性面临挑战。在自上而下的教育体制与治理改革推动下,中央政府更多地借助政策工具与资源配置发挥引导作用。同时,在高等教育普及化阶段,地方政府走入高等教育发展的中心舞台。中国大学治理框架应当充分考虑中央政府与地方政府之间既有集中统筹又分工合作的角色定位,找到契合本土实践的政府治理、市场机制与学术逻辑之间的互动模型。

其次,“中央政府—地方政府—社会—大学”四边协作模式是对国际经典理论三角协调模型的中国化反思,也是对中国教育实践中“中央政府—地方政府—大学”这一基本的“制度—空间”关系的在地化反思。在政府与大学的关系中,由“央—学”关系主导的大学治理模式逐渐向“地—学”关系为主转变。在社会与大学的关系中,政府推动下的“社—学”关系主导逐渐向基于市场需求与自主合作的“社—学”关系为主转变。在强政府作用的条件下,“中央政府—地方政府—社会—大学”四方协作互动既建立在制度基础与价值内核统一性基础上,又趋于多样性。

再次,由于强政府角色的存在,四边协作模式面临在四方身份非对等的情况下,各方如何在协作中保持相对独立的自主性难题。中央政府将大学治理权限的清单打包,尽可能完整地赋权地方政府,地方政府在权限范围内的自主、多元化探索是一个可能的突破点。经由中央政府制度智慧与地方政府经验智慧的结合,寻求实践中行得通、理论上站得住的大学治理模式。

最后,大学治理与政党政治的关系需要深入研究。大学承担着教学、科研、社会服务、文化传承与促进国际文明交流等多项职能,内嵌于国家发展进程,大学治理作为国家治理的一部分,需要关注政党关系,尤其是关注党的建设与大学治理的时代关联,这可从高等教育哲学中政治论与认识论的视角对四边协作模式进行反思。无论是将政党政治作为独立要素纳入治理框架,还是将政党政治融入大学治理框架的要素与环节,都是仍需深入研究的问题。

中国高等教育普及化不仅意味着教育规模、教育模式、教育发展方式与教育理念的改变,也是高等教育空间的持续转向。在此进程中,大学治理需要回应从制度落实到空间下沉引发的挑战,在空间维度更新大学治理框架。高等教育无法重回国家集中供给、统权改革的阶段,只能在不断开放中探索高质量发展之路,在教育空间下沉的新场景中寻求大学治理的实践道路。

## 参考文献:

- [1] 2019年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. (20200520) [20240501]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/202005/t20200520\\_456751.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202005/t20200520_456751.html).
- [2] 各级教育普及程度达到或超过中高收入国家平均水平[EB/OL]. (20220927) [20240408]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_zt/moe\\_357/jjyzt\\_2022/2022\\_zt09/15sj/15sj\\_sjcx/202210/t20221009\\_668360.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jjyzt_2022/2022_zt09/15sj/15sj_sjcx/202210/t20221009_668360.html).
- [3] 陈先哲. 新时代中国高等教育空间转型[J]. 高等教育研究, 2021, 42(8): 2027.
- [4] 周向伟, 张天雪. 区域高等教育布局调整: 空间生产理论的视角[J]. 江苏高教, 2022(5): 3438.
- [5] 梁爽, 姜文宁. 高等教育资源空间结构变迁及其创新效应: 基于我国三大城市群[J]. 中国高教研究, 2021(8): 78-85.
- [6] 李红章. 空间下沉的隐喻与逻各斯的重建: 论马克思意识形态的批判叙事[J]. 人文杂志, 2015(10): 2426.
- [7] 赵鼎新. 结构机制解释和宇宙大爆炸后结构机制关系的发展[J]. 社会科学, 2024(1): 518.
- [8] CLARK B R. The higher education system: academic organization in cross-national perspective [M]. Berkeley, CA: University of California Press, 1983: 3.
- [9] 常桐善. 美国高等教育普及化阶段的挑战与合作回应[J]. 世界高等教育, 2021, 2(1): 415.
- [10] SNYDER T D. 120 years of American education: a statistical portrait [M]. Washington, DC: US Department of Education, Office of Educational Research and Improvement, National Center for Education Statistics, 1993: 7679.
- [11] SALAZAR J, LEIHY P. Keeping up with coordination: from Clark's triangle to microcosmographia [J]. Studies in

higher education,2013,38(1):5370.

- [12] GEBREMESKEL H H, FELEKE K M. Exploring the context of Ethiopian higher education system using Clark's triangle of coordination[J]. Tertiary education and management,2016,22(2):99120.
- [13] 克拉克. 高等教育系统:学术组织的跨国研究[M]. 王承绪,等译. 杭州:杭州大学出版社,1994:159.
- [14] 钱佳,黄启兵. 知识视野下的政府、市场与学术:关系模型及发展趋势[J]. 苏州大学学报(教育科学版),2019,7(4):8087.
- [15] BRAUN D. Changing governance models in higher education: the case of the new managerialism[J]. Swiss political science review,1999,5(3):424.
- [16] 甘永涛,张维松.“权威—目的两分法”的起源与比较优势:一个新的理论分析框架[J]. 比较教育研究,2007(1):1822.
- [17] 周作宇,刘益东. 权力三角:现代大学治理的理论模型[J]. 北京师范大学学报(社会科学版),2018(1):516.
- [18] 李立国. 大学治理变迁的理论框架:从学术—政府—市场到大学—国家—社会[J]. 清华大学教育研究,2020,41(4):1-9.
- [19] 周川. 从管理体制改革到治理现代化:中国高等教育的时代命题[J]. 高等教育研究,2022,43(7):2228.
- [20] 解德渤,张阳婕. 学术动员:理解中国大学学术治理的新视角[J]. 重庆高教研究,2024,12(2):4858.
- [21] 戚兴华,许长青. 场景化互动:高校内部治理权力运作的微空间机制[J]. 高等工程教育研究,2022(1):110-115,168.
- [22] 张应强,张浩正. 从类市场化治理到准市场化治理:我国高等教育治理变革的方向[J]. 高等教育研究,2018,39(6):319.
- [23] TROW M. Problems in the transition from elite to mass higher education[R]. Berkeley, CA: Carnegie Commission on Higher Education,1973.
- [24] 邹大光. 成就与预警:我国高等教育普及化进程的思考[J]. 中国高教研究,2023(4):818.
- [25] 国家统计局. 第七次全国人口普查公报(第六号)[EB/OL]. (20240510)[20240511]. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510\\_1817182.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510_1817182.html).
- [26] 胡建华. 高等教育普及化的中国特点[J]. 高等教育研究,2021,42(5):2734.
- [27] 别敦荣,易梦春. 高等教育普及化发展标准、进程预测与路径选择[J]. 教育研究,2021,42(2):6379.
- [28] CLARK B R. The academic life: small worlds, different worlds[J]. Educational researcher,1989,18(5):48.
- [29] CLARK B R. Delineating the character of the entrepreneurial university[J]. Higher education policy,2004,17(4):355-370.
- [30] VAN VUGHT F A. Policy models and policy instruments in higher education: the effects of governmental policy making on the innovative behaviour of higher education institutions[J]. Journal of higher education,1995,53(5):568586
- [31] LANG D. Clark's triangle and fiscal incentives: implications for colleges[J]. College quarterly,2015,18(3):417.
- [32] 戚兴华,王传毅. 教育研究的三重比较法:内涵与阐释[J]. 现代大学教育,2023,39(2):412,111.
- [33] 王伯庆. 2020年中国本科生就业报告[M]. 北京:社会科学文献出版社,2020:1418.
- [34] 潘紫茜,闫建璋. 潘懋元:中国“高等教育通向农村”思想的引领者[J]. 继续教育研究,2016(2):3638.
- [35] 杨从意. 高等教育大众化通向农村的发展策略探析[J]. 江苏高教,2014(4):7677.
- [36] 李立国. 大学发展逻辑、组织形态与治理模式的变迁[J]. 高等教育研究,2017,38(6):2431.
- [37] 陈洪捷,何爱芬,王顶明. 改革博士学位授权审核机制促进地方高水平大学发展[J]. 高等教育研究,2019,40(11):5966.
- [38] 郭为禄. 党建引领视域下大学治理现代化实践路径探析[J]. 国家教育行政学院学报,2021(10):918.

(责任编辑:杨慷慨 校对:张海生)

## Quadrilateral Synergism: The New Framework of University Governance in China



QI Xinghua

*(School of Humanities and Social Sciences, Zhongkai University of Agriculture and Engineering, Guangzhou 510225, China)*

**Abstract:** The triangular coordination model proposed by Burton Clark provides a concise explanatory framework for people to understand the international map and national similarities and differences in the form and organizational operation of higher education systems, which is often used to compare and explain modern university governance phenomena in different countries. In the process of popularizing higher education in China, unique practical phenomena and phased characteristics have emerged, forming corresponding development models and measurement indicators that go beyond the scope of the triangular coordination model and call for a new perspective beyond the limitations of the triangular coordination model. In the stage of popularizing higher education, the educational space is shifting downwards, and the roles of local governments and society in the university governance system are more prominent. In the basic framework of university governance, the relationship model and interaction mechanism between the central government, local governments, society, and universities are constantly adjusting. The “central university” relationship of vertical governance is transferring power to the “local university” relationship of horizontal governance, and the “social university” relationship is shifting from an externally driven model to an autonomous cooperation model. The “central-local-social-academic” four party collaboration model is a university governance framework under the new scenario of downward shifting of educational space, outlining the “institutional spatial” relationship between universities and the central government, local governments, and society. It is a reflection on the sinicization of international classic theories of higher education, and it is also rooted in the Chinese experience of local practice of higher education. The quadrilateral collaboration model reveals the path of university governance in the modernization development of Chinese style higher education, providing a new understanding framework for reflecting on the global discourse evolution of university governance and the generation of Chinese experience.

**Key words:** the popularizing of higher education; university governance; triangular of coordination; downward shifting of educational space ; quadrilateral synergism