

■ 高教治理

DOI:10.15998/j.cnki.issn2097-6763.2026.03.003

大学治理体系的类型划分与检验： 国家权力的视角



王务均,李如愿

(安徽工业大学 公共管理与法学院, 马鞍山 243002)

摘要:大学治理现代化包括大学治理体系和大学治理能力的同步现代化,前者是后者产生的组织依托和制度基础。大学治理体系及其类型受到国家权力作用于大学的方式以及大学组织结构和规模的交互影响。国家权力对大学的办学引导与支配方式可分为基础权力和专断权力两种,我国现代大学的发展经历了从组织结构单一到复杂的变化,构成社团自治型、行政控制型、委托管理型和协商治理型4种治理类型。协商治理型大学治理是国家以基础权力形式和制度化渠道,将高等教育发展目标及意图渗透和传递给大学,并作为协商主体的一方参与大学治理,形成国家与大学的观念共识、文化认同和促进大学学术发展的行动支持与配合策略,进而有效实现国家目标和强化政策权威。对中国大学治理变迁历史的梳理与检验表明,协商治理型大学治理体系符合我国大学治理变革的发展趋向,是推进大学治理现代化的理想类型。

关键词:大学治理体系现代化;国家权力;协商治理;理想类型;学术文化网络

[中图分类号]G647 [文献标志码]A [文章编号]20976763(2026)03001810

一、问题提出

《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》提出要深化教育综合改革,提升依法治教和管理水平。在基本实现社会主义现代化的目标指引下,如何推进和实现大学治理现代化,既是大学高质量发展的实践之问,也是对大学治理研究的理论之问^[1]。大学治理现代化是大学治理体系现代化和大学治理能力现代化两个方面的有机统一,前者是后者的组织依托和制度基础,后者从前者中生长出来。进言之,大学治理体系不仅关涉“谁治理”的主体性结构和类型,还包含着保证大学治理有效性必须

修回日期:20251111

基金项目:安徽省哲学社会科学规划一般项目“知识市场驱动地方大学校院管理创新研究”(AHSKY2023D041)

作者简介:王务均,男,安徽六安人,安徽工业大学公共管理与法学院副研究员,硕士生导师,主要从事大学治理研究;
李如愿,男,安徽阜阳人,安徽工业大学公共管理与法学院硕士生,主要从事大学治理研究。

引用格式:王务均,李如愿.大学治理体系的类型划分与检验:国家权力的视角[J].重庆高教研究,2026,14(3):1827.

Citation format: Wang Wujun, Li Ruyuan. Typology and examination of university governance systems: a perspective of state power [J]. Chongqing Higher Education Research, 2026, 14(3): 1827.

面对的基本问题^[2]。

关于大学治理体系研究,学界已经进行了较多探索。大学治理既是大学之外的治理,也是大学自身的治理,大学治理体系需要从大学外部和内部两个方面来构建^[3]。伯顿·克拉克(Burton Clark)最早提出大学外部治理的“三角协调”模型,指出西方国家高等教育系统是由国家、市场和学术权威3种因素构成的权力制衡及其动态关系^[4]。西方国家普遍以市场竞争的理念、原则与方法来管理和运营公共事业,促使公共服务目标更加契合市场和社会需要,借此降低政府治理成本和财政投入责任^[5]。虽然市场化机制已深入西方高等教育系统,但国家仍有主导大学规划、控制大学目标和远程监督大学的能力^[6]。我国学者也认为,虽然大学治理逐步重视发挥市场竞争的作用,但政府集中管理体制仍起到决定性作用,市场竞争在某种意义上只是政府计划性治理的一种手段^[7]。换言之,大学治理变革主要是由外部力量驱动的,国家起着决定性作用,推动大学治理体系现代化须培育国家制度的能力^[8]。马克·汉森(Mark Hanson)较早指出大学内部治理存在权力集中倾向的科层管理组织和以团体决策为基础的社会权力系统^[9]。克拉克·克尔(Clark Kerr)等根据大学治理主体所处的结构位置和核心影响,将大学内部治理界定为科层、同事协商、多中心和无政府4种模式^[10]。有研究指出,改造大学正式制度和校长决策未必能体现大学的核心价值与师生诉求,完善大学治理体系还应增进学者个体的非正式参与和表达^[11]。国内学者纷纷从制度结构、文化基础和行动逻辑等视角,提出完善大学治理体系与实现大学有效治理的方法路径和策略建议^[12],其中讨论的焦点是如何进行大学去行政化改革,呼吁通过大学自主性发展和明确政府、大学与社会之间的协同角色与共同责任,再造大学治理体系^[13]。以上研究普遍认识到应从大学外部和内部两个方面来构建大学治理体系,也认识到集中体制和行政化运作是阻碍大学治理体系现代化的主要因素,希望推进协商式共同治理。但上述研究尚未深入探明大学外部和内部治理的核心因素,以及这些因素的交叉互动对大学治理体系产生的建构作用和类型影响。

大学外部治理体系是指大学外部治理主体参与大学办学决策和发展评估的结构性安排,大学内部治理体系则是大学内部治理主体参与大学事务决策和权责分配的制度安排。前者以国家与大学关系为核心,国家权力对大学的办学引导与支配方式,是实现国家高等教育目标和意图的关键。后者则反映了大学组织结构、办学规模及其决策复杂性等治理因素,对大学治理体系产生直接的影响。本文提出的大学治理类型是在考虑国家权力支配方式与大学组织规模化程度对大学治理体系产生综合影响的基础上,由它们交叉组合构成的大学治理体系的类型特征。

本文借用马克斯·韦伯所用“理想类型”(ideal type)一词来理解和构建大学治理体系及其类型。理想类型是高度抽象出来的、反映事物本质特征的分类概念和逻辑工具,在对繁多的社会行动进行整理后,突出经验事实中具有共性或规律性的东西,使之成为具有高度概括性和抽象性的典型形式^[14]。本文对中国现代大学史进行梳理,完成对大学治理变迁的理论分析和轨迹判断,在此基础上概括出中国大学治理进程的共性经验与典型特征,进而析出大学治理体系的理想类型。

二、大学治理体系及其理想类型:一个分析框架

(一)国家权力与大学治理体系

查尔斯·蒂利(Charles Tilly)等西方学者在解释西欧近代民族国家形成过程时,提出了“国家权力”这一概念。他们认为西方近代民族国家得以形成的重要原因在于国家政权的官僚化、合理化以及国家权力向乡村社会的不断渗透^[15]。普拉森吉特·杜阿拉(Prasenjit Duara)用“权力的文化网络”分析1900—1942年国家权力试图控制华北农村社会的政权建设实践,发现“那些旨在榨取经济资源的国家权力和强制措施由于不符合乡村文化网络的运行逻辑,而无法达成有效控制基层社会的目

的”^[16]。迈克尔·曼(Michael Mann)将国家权力支配乡村社会的方式划分为基础权力和专断权力两种形式,前者指国家采取渗透和协商的方式,实现对基层社会的权力影响和有效支配;后者指国家不与基层社会协商,单方面对基层社会施以强制干预和权力影响的支配方式^[17]。相应地,王绍光将国家权力支配基层社会所形成的治理能力也分为基础能力和专断能力,并强调“一个国家的现代化转型必须与基础能力建设结合起来,没有基础性的国家治理能力就谈不上国家治理现代化”^[18]。

也有学者从国家权力的角度来研究我国大学治理及其组织自主权问题。徐娟认为,国家重视有助于后发国家高等教育的快速推进和规模扩大,但过于倚重国家权力和政策也容易背离学术发展的自身规律,大学治理发展需要国家权力的“无为”状态^[19]。国家为实现其高等教育目标所实施的学术政策与大学的学术发展无疑是相悖的,唯有将国家权力“流失”一点给大学,才能促进大学学术的繁荣与活力^[20]。也就是说,大学作为学术组织,国家权力不宜强制干预,大学需要一定的办学空间和组织自主权^[21],才能实现更好的发展。

在我国,国家权力对大学的办学引导和支配方式同样存在强制性影响和渗透式协商两种形式。所谓强制性影响是指国家强制要求大学遵从国家权威和意志,严格执行相关政策指令、计划安排和组织意图,大学缺乏办学主体地位。大学不仅是履行国家高等教育职能的公共组织,还是有其内在学术生产规律的专业化机构,国家权力的强制性影响容易背离学术文化网络的生产规则和运行逻辑,极易遭到大学基层学术组织和人员的抵制,从而导致国家支配能力弱化甚至无效。所谓渗透式协商是指国家通过制度化渠道,将高等教育目标及意图渗透和传递给大学,并作为协商主体的一方参与大学治理,进而形成国家和大学的观念共识与文化认同,从而有效贯彻国家意志。与国家权力的强制性相比,渗透式、协商式的权力支配才是引导大学有效治理的更佳选择^[22]。诚然,国家以基础权力形式引导大学办学和参与协商治理,既能够加快大学治理体系现代化的进程,也能够获得大学基层组织和人员的广泛认同与行动配合,进而自下而上生长出大学治理能力^[23]。

(二)国家权力与大学治理体系的类型特征

如前文所述,大学治理体系及其类型受国家权力支配方式和大学组织规模化程度的交互影响,它们共同作用构成大学治理体系的类型特征。现代大学一般都经历了从小规模办学到大规模发展的演进,大学内部组织结构和系科设置也经历了从单一到复杂的转变,其决策机制也最终演变为以行政决策为主、学术审议为辅的共同决策模式。由此,我们依据国家权力支配方式、大学组织规模化程度,再结合大学治理变迁的历史轨迹,将大学治理体系大体划分为社团自治型、行政控制型、委托管理型和协商治理型4种类型,构成本研究的分析框架(如图1)。

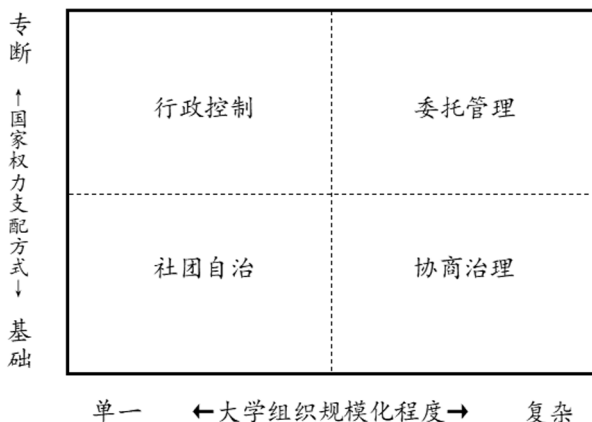


图1 大学治理体系及其类型划分

1. 社团自治型

当大学办学规模较小、组织结构单一时,大学治理呈现学者社团的共同体特征,同时,国家以基础权力影响大学办学,大学治理体系呈现社团自治型特征。具体说来,在指导大学办学治校实践中,国家多采取渗透和协商的方式将其意图和目标传递给大学,在大学决策安排上,高校能自主决定大部分办学事务,尤其是在学术发展上能够遵循自身办学条件和资源实际进行决策,因而社团自治型大学能够促成较浓厚的学术氛围,实现教学科研事业的快速进步。

2. 行政控制型

在大学办学过程中可能因其规模较小、结构单一和易于控制等特点,大学人事、财务、教学和科研等核心事务被国家全面掌控。此时,国家通过组织控制、计划指令和资源调配等方式,要求大学执行其办学方针和意图,大学治理体系呈现行政控制型特征。如此,大学内部管理成了行政体制的延伸,这给高校治理带来两方面的严重后果:一是学术自主被行政管制所取代,形成高度集中的教育体制;二是学术权力让位于行政权力,导致大学行政化风气盛行。

3. 委托管理型

当大学发展到一定规模时,其组织结构和学科异质性越来越突出,专业化分工愈加深入,国家很难直接控制大学。此时,国家可能将部分管理权委托给省级政府或大学领导层,构成国家领导大学的委托管理模式。具体表现为:国家一方面着手健全教育法律和规则体系,推动教育体制改革,授予省级政府和大学一定的办学权责;另一方面逐步推动高校面向市场和社会自主办学,包括自主提出发展规划、学科战略和筹集部分办学经费等。因为国家对大学的授权和分权具有“权宜性”特征,相关政策法规也缺乏实际操作性,所以“上报一审批”仍是国家与高校关系的主要模式,国家以专断权力支配大学,即本文所指的委托管理型大学治理体系。

4. 协商治理型

对于组织规模深度发展和学科专业加速裂变的高校,其高度专业化的教学科研工作性质,也可能迫使国家转变治理思路,不再要求大学遵从强制性安排,而是以基础权力引导大学改革发展。例如,通过制度化的渠道将国家理念和意图渗入大学,在人财物等重要事务上与高校协商,促成大学拥有更多自主决策权。此时,大学治理体系呈现协商治理型特征。具体说来,国家不再单方面要求大学满足和顺从国家意志,而是将国家目标和学术生产规律结合起来,渗透到基层学术组织和学术人员,转化成促进大学学术发展的文化认同和行动策略,从而更好地实现国家目标和政策权威。

三、大学治理体系的理想类型:中国大学治理变迁史的检验

(一) 社团自治型:民国大学治理体系

中国现代大学肇始于戊戌变法期间设立的京师大学堂,后经清末新政和战火纷扰,至民国初年具备大学雏形。彼时,兴办新式高等教育挽救民族危亡已成全国共识,但内忧外患的艰难时局,也铸就了国家与大学的特殊关系模式,构成中国现代大学治理的精神原点。

1. 民国高校教师和学生规模偏小、组织结构单一,是受到特殊使命庇护的学者社团

根据《全国大学统计表》(1916年7月)记载,全国仅有公立大学3所、私立大学7所,教职员420人,本科及专修科学生1446人,校均教职员42人、学生145人,平均开设文理法商工五科中的1~2科。即使当时办学规模最大的国立北京大学,也仅有教员115人、职员39人和学生615人,开设文理法工4科^[24]⁴⁶⁵⁴⁶⁸。由于时局维艰和条件限制,民国高校一直维持小规模办学,至1947年全国已有高校207所,学生15.5万人,但校均学生数仍不足750人^[25]。虽然当时高等教育规模整体偏小,但被寄予了“富国强民”的非凡期望和使命,如大学基本法《大学令》的界定,“大学以教授高深学术、养成

硕学宏才、应国家需要为宗旨”,以致大学的教师和学生被誉为“国之桢干”,拥有相对受鼓励(保护)的教学和研究权利,是为探索高深学术的学者社团。

2. 国家以基础权力指导高校办学,民国大学秉持“教授治校”的自治传统

虽然民国政府对大学赋予极高的期望,但由于客观时局的限制,政府对大学的实际办学和内部治理无法过多地横加干涉,这为“教授治校”提供了相对宽松的社会政治环境。其一,教育法令的渗透性安排。《大学令》相关规程约定,“大学设评议会,以各科学长及各科教授互选若干人为会员”“大学各科各设教授会,以教授为会员”,按规程“教育总长咨询事件”属于评议会、教授会审议事项之一,“凡关于高等教育事项,评议会、教授会如有意见,得建议于教育总长”^{[24]375-382}。其二,“府校互动”的协商治理。1918年10月,教育总长傅增湘召集全国专门以上学校校长会议,与会者五十八校。傅增湘会前恳切告知各校长“(办专门以上学校对于)吾国今日国家财政与社会经济可谓达于极困之域,然则主持其事者(校长们),责任之重大为何如也,祈祷以望者,共同讨论之(办学困难)”^{[24]807-808}。从行政纪要看,本次会议共议决案件47件,其中19件为教育部“交议案”,28件是各专门学校为修改教程、增设学科以及商请教师编制薪俸和学生培育标准等提请的“建议案”。本次会议达成共识的议决案全部交由教育部采择施行,这体现了特殊环境下国家和高校协商互动的共治景象。其三,“教授治校”的自治惯习。“教授治校”是那一时期大学内部治理的总体特征和惯习,也是《大学令》赋予大学评议会自行议定的重要权利。这一治理传统和文化由蔡元培在北大改革中开启,清华大学、南开大学等高校相继采纳,最后在西南联大发扬光大,促成了民国大学治理的社团自治型风格,创造了我国高等教育史上的奇特辉煌^[26]。

(二)行政控制型:中华人民共和国成立初期的大学治理体系

“所有社会,在民族危机和重大历史事件之后都会有改组教育的重大尝试。”^[27]中华人民共和国成立后,根据国际国内政治斗争和经济恢复的需要,在高等教育领域开展了诸如思想改造、院系调整和“停课闹革命”等重大改造运动,一方面重点建设单科性专门学院,另一方面形成高度集中的教育行政体制,大学管理成为国家体制的延伸。此时,我国大学治理体系呈现行政控制型特征。

1. 重点建设单科性专门学院

为加快旧教育改造和发展苏式高等教育,新中国成立之初,中央教育部就制定了“重点建设单科性专门学院,增加工科和师范教育比重,将综合性大学改为文理科大学或多科理工大学,将‘校—院—系’管理改为‘校(院)—系’管理的院系调整”原则。自1950年开始,教育部历时3个阶段对全国范围内的高等院校开展了大规模院系调整工作,对大学进行跨省、跨地区的改组、撤销或合并,着力改变高校结构和布局,将高校系科和教师在全国范围内进行重新分配。1953年首轮院系调整后,我国共设高等学校182所,其中综合性(文理科)大学只有14所,其他均为工业、师范、农林、医药、财经、政法等单科性专门学院,且校均只有134位教师和950名学生^[28]。这一时期,高校整体办学规模不大,即使到了1978年全国也仅有598所高校,校均345位教师和1431名学生。从治理规模上看,新中国成立初期我国高校内部专业结构单一、组织形态简单,大学决策事项及其复杂程度有限。

2. 形成高度集中的教育行政体制

就国家与大学关系而论,新中国成立初期我国政府领导高等教育改革的政策措施是强制性的,甚至是专断性的,凸显了国家对高校的行政控制。首先是思想改造忽视大学自治观念。为快速推进教育改革,1950年6月全国第一次高等教育会议通过了《关于高等学校领导关系的决定》草案,确立了教育部统一领导全国高校的政治权威。与此同时,中央领导提出“要在知识界开展一场自我批评教育的思想改造运动”^[29]。从运动开始到1952年底,全国高校共有91%的教职员工和80%的在校学生接受了“人人过关”的思想洗礼^[30]。在“破旧立新”的时代氛围以及思想改造和院系调整的深远影

响下,大学原有的“自治”“学术自由”等观念被忽视,大学的地位和内涵发生深刻变化,被置于统一的行政体制之中^[31]。其次是政治运动破坏大学办学规律。与工农业等领域的急躁冒进一样,1958年9月中共中央、国务院发布《关于教育工作的指示》,开启了高等教育领域的大发展、大跨越。短期内各地新办了数量大量高校,至1960年我国高校数已由1957年底的229所增加到1289所,工业院校数从44所增加到472所,在学总人数激增了3.4倍^{[32]186-187}。1961年9月中共中央批准试行《教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》,总结新中国成立以来高等教育发展的正反经验,提出“高等学校必须以教学为主,努力提高教学质量”。1962年教育部决定进一步裁并高校数量、精简教职工规模,高等教育领域的急躁冒进势头基本得到遏制。1966年6月“停课闹革命”运动席卷全国,高校停止招生。1970年6月中共中央批转《北京大学、清华大学关于招生(试点)的请示报告》,同意具备条件的高校招收工农兵学员。1975年教育领域开展治理整顿,高校教育教学秩序逐渐得以恢复^{[32]187-190}。

3. 大学管理成为行政体制的延伸

新中国成立初期,我国推进教育改造的总体路径是,在中央政府指导下,国家权力通过自上而下的强制运作,制定有关教育改革方针和政策,并单方面统制高校改革的全过程。经过新中国成立初期的教育改组和调整,我国完成了对旧教育的社会主义改造,整顿和恢复了新中国成立初期的高等教育秩序,同时建成了一套与计划经济相适应高度集中的教育行政体制。这一由政治权力决定大学地位和独立性的做法,对我国大学治理体系带来了深远影响,即政府通过各种行政干预、计划指令和“上报一审批”等手段,将大学办学治校决策权严密地控制在政府部门,大学成为政府的下属单位,大学内设机构成为行政机关的延伸和拓展,行政控制否定了大学管理的组织独立性,限制了学术文化的发展和整体办学水平的提升。

(三) 委托管理型:改革开放后的大学治理体系

党的十一届三中全会后,教育领域的拨乱反正进度超前,重建与经济社会发展相适应的教育体制成为高等教育发展的首要任务。从20世纪80年代开始,我国教育体制改革迈出坚实步伐,国家与大学的委托管理关系得到制度确认。世纪之交,高校开启扩招进程,大学办学规模和学科专业数量迅速增加,其决策负担和治理复杂性激增。如何科学有效地完成国家委托的办学事项,成为现代大学制度建设的理论和现实议题,到2010年左右基本形成了具备委托管理型特征的大学治理体系。

1. 教育体制改革促成国家与大学关系制度化

1985年5月中共中央发布《关于教育体制改革的决定》,提出“改革管理体制,在加强宏观管理的同时,坚决实行简政放权,扩大学校的办学自主权”。1995年国务院办公厅转发国家教委《关于深化高等教育体制改革的若干意见》,进一步明确高等教育体制改革的目标是“争取到2000年或稍长一点时间,基本形成举办者、管理者和办学者职责分明,以财政拨款为主多渠道经费投入,中央和省、自治区、直辖市人民政府两级管理、分工负责,以省、自治区、直辖市人民政府统筹为主,条块有机结合的体制框架”。与此同时,我国加紧教育立法步伐,自1995年开始《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)、《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)、《中华人民共和国学位条例》(2004年修正)等多部教育法律和法规颁布施行,意在将教育体制改革成果、高校法人地位及其办学权利义务关系等基本制度,通过法律的形式固定下来。这一时期我国教育方针政策回归理性轨道,高校管理权总体处于“下放”态势,学术文化网络得以恢复,国家、省和高校的领导与管理关系趋向制度化,全国高校迎来宽松发展环境,也为世纪之交的大规模扩招做好了组织和制度准备。

2. 高校扩招导致大学组织规模化程度激增

为适应我国经济社会快速发展对高级专门人才的需求,1999年1月国务院发布《面向21世纪教育振兴行动计划》,提出“到2010年,高等教育规模有较大扩展,入学率接近15%”。1999年6月国

家计委和教育部联合宣布,紧急追加1999年普通高校招生指标,当年本专科招生规模达到159.7万人,比上一年扩招51万人。此后,我国高校招生规模逐年扩大,2002年高等教育毛入学率达到15%,完成了从精英教育向大众化教育的跨越,2005年高等教育总规模居世界第一位。随着招生规模扩大,我国高校不仅新聘大量教职员工、开设更多课程、培养多层次人才,还加紧建设基础设施、开展多校区办学和设立多种类型的管理机构,开始朝向“巨型大学”发展^[33]。随着组织规模不断扩大,组织单元和决策层级也相应增加,带来组织异质性增强和信息沟通难度加大的问题,最后导致组织决策复杂程度提高和治理负担加深^[34]。换言之,当招生规模扩大后,大学不仅要落实好《高等教育法》赋予的办学权利,还要在决策规模和信息成本剧增的情况下,完善大学治理结构以适应新的办学需要。

3. 现代大学制度建设促成委托管理型大学治理

1995年《教育法》将“学校章程”“组织机构”列为设立学校及其他教育机构的基本条件。1998年《高等教育法》进一步强调“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”,并明确规定了高等学校法人地位和大学章程作用,明晰大学章程应当规定的事项以及高校自主办学权利,确立了我国现代大学制度建设的法律依据和操作空间。此后,我国高等教育界从理论和实践两个层面掀起加快现代大学制度建设热潮,相关理论研究成果和改革创新实践最终被国家关注,并正式列入公共政策议题和流程,这集中体现在2010年6月中共中央政治局审议通过并颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《规划纲要》)中。《规划纲要》从完善治理体系、加强章程建设、扩大社会合作与推进专业评价等方面,阐述了完善中国特色大学制度建设的策略和路径,形成具有中国特色的高校内部治理基本框架——党委领导、校长负责、教授治学和民主管理^[35]。基于以上教育体制改革和现代大学制度实践,国家和高校形成了委托管理型契约关系。

但由于教育法律规定的原则性和政策路径依赖等原因,这一时期国家权力对大学的支配方式总体还是专断性的,导致国家与高校的委托管理契约带有“权宜性”特点,面临随时被解约的风险。例如,《高等教育法》明确规定的“高等学校依法自主设置和调整学科、专业”,但在实际操作中高校专业设置远未达到依法自主的程度,而是受到多种“预备案”“备案”“预申报”等变相审批程序的制约。

(四)协商治理型:新时代大学治理体系的发展趋向

党的十九大庄严宣告:“中国特色社会主义进入了新时代。”^[36]我国高等教育事业持续快速发展,高校办学规模进一步扩张,组织单元的松散耦合特征更加显著,学术文化网络持续演进,大学组织规模化程度进一步加深。随着新一轮科技革命和产业变革深入发展,科学研究范式发生深刻变革,迫切需要在深化改革中激发教育发展活力,塑造有利于科学研究和原始创新的管理体制。受以上新时代因素的综合影响,大学治理体系逐渐趋向协商治理型。

1. 深度扩张使得高校组织单元加速裂变

进入新时代以来,我国高等教育进入深度扩张阶段。根据《全国教育事业统计公报》,2017年我国各类高等教育在学总规模3779万人,本科学校校均规模1.46万人;2024年全国各类高等教育在学总规模4846万人,本科学校校均规模1.74万人,高等教育毛入学率达到60.80%。与此同时,我国研究生招生规模持续扩大,2017年研究生招生80.6万人,2024年招收研究生135.7万人。从新增学位点数量看,2024年8月国务院学位委员会发布了《新增博士硕士学位授权审核专家核查及评议结果公示》,全国新增831个博士学位授权点、1924个硕士学位授权点。新时代我国高等学校办学规模进一步扩张,学科和专业不断分裂、细化与多元化,导致组织管理难度加大,治理复杂程度不断加深。一般来说,组织规模持续扩张会带来两种形式的治理结构变革:一是组织内设机构和单元不断增加,致使组织管理宽度越来越大;二是组织内部的管理层次加速裂变,使得高校管理层次越来越多。对照我国大学实际,这两种形式的组织结构变革均在加速进行,前者表现为高校内设职能部门、

直属单位和二级院部数量的持续增加,后者可从高校增设学部、书院等管理层级和推进管理重心下移改革中得到证明。

2. 大学组织的松散耦合性质更加突出

克拉克·克尔(Clark Kerr)指出,多元巨型大学的特质包括多元化的服务对象和目标、多样化的权力结构和管理网络以及规模宏大的校园环境^[37]。单从大学规模与结构上看,新时代中国大学正在朝向多元巨型大学深入发展,大学里的众多学科和专业存在教学科研模式、工作面向和价值观念等方面的巨大差异,它们的工作领域都是非常专业化和相互独立的。其一,大学的学科和专业多是半自主运行的,可以在不影响其他单元的情况下,对政府、企业和社会的办学要求作出独立或半独立地回应。或者说,一个学科或专业的解体或者停办,不会波及其他学科专业的生存和发展。其二,大学的核心竞争力是提升学术生产力,大学里的一切管理活动都要围绕促进学术生产这个根本要求进行组织设计和定位,才能激励学者们一心一意地钻研学问。其三,由于高度专业化的工作性质,学者们需要依靠自己的专业判断来从事学术工作,而非严格地遵从上级命令,从而使得行政干预和权力支配难以获得学者们的文化认同,也难以在基层组织运行中奏效。借用卡尔·韦克(Karl Weick)的观点,多元巨型大学属于松散耦合的组织体,即大学系统中的各要素同在一个组织管理框架中,它们相互联系并共分学校资源,但又保持着各自的身份、观念的独立和研究空间上的隔离^[38]。

3. 教育改革由行政强制转变为协商共治

进入新时代,党和国家持续完善教育法律和政策规划,进一步深化教育综合改革,提升依法治教和管理水平,以促进高水平科技发展和成果创新。其一,深化“简政放权”改革。2017年教育部等五部门联合印发《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》,强调进一步向地方政府和高校放权,要求政府减少行政审批和干预具体事项,旨在让学校拥有更大的办学自主权,能够更好承接下放的行政权力和管理事项,在教学、科研、人事和财务等方面切实为高校松绑减负。其二,健全多元共治格局。教育政策文件多次重申以《高等教育法》和大学章程为基本依据,确立高校在大学治理体系中的主体地位,积极构建“政府宏观引导、大学自主办学、市场竞争配置、社会参与评价”的多元共治格局,明确界定包括政府在内的多元治理主体的权责利边界。其三,扩大协商治理实践。政府逐渐以基础权力引导高校办学发展,通过转换领导方式、扩大办学自主和践行协商合作等方式,形成国家、社会和大学共同参与的多元共治体系。如2021年教育部印发的《普通高等学校本科教育教学审核评估实施方案(2021—2025年)》,充分倡导和践行“用自己的尺子量自己”的评估理念。高校可依据大学章程和发展规划,综合考虑办学定位、人才培养目标和质量体系建设与运行等情况,自主选择评估指标种类、二级指标体系和常模高校,形成个性化的一校一评估指标体系和评估方案,其本质是扩大协商治理实践,引导高校依据自身办学条件和优势,进行科学合理定位,实现特色高水平发展。

综上所述,面对办学规模超大、组织结构松散和高度专业化的多元巨型大学,以及实现高水平科技自立自强的时代需求,国家不得不破除制约学术生产效能的强制模式,转而以协商共治的方式引导大学改革发展。换言之,政府不再强制要求大学遵从国家意志,而是将国家目标和大学学术发展结合起来,通过简政放权、多元共治和协商合作等机制,将促进学术生产的共同目标渗透到高校基层网络,以获得学者群体的政策理解、文化共识和行动支持,从而生长出基础性的大学治理能力,成为推进大学治理现代化的“理想类型”。

四、结论与讨论

大学治理体系是产生大学治理能力的组织依托和制度基础,包括外部治理体系和内部治理体系两个相互联系、相互影响的部分。前者以国家与大学关系为核心,其实质是国家对大学的办学影响和

权力支配,以实现国家的高等教育目标和意图;后者则反映了大学的办学规模、组织文化网络以及治理复杂程度,两者共同作用于大学治理体系,构成大学治理体系的类型化特征。

“国家权力”是查尔斯·蒂利等在解构西欧近代民族国家的形成过程及其如何有效支配乡村社会时提出的概念,这一概念主要解决两个相互关联的理论命题:一是国家政权如何建设,如何实现国家权力的科层化、合理化;二是国家权力如何深入乡村,有效支配乡村社会的运转。本文将“国家权力”应用于大学治理体系研究,重点解释国家采取何种权力形式支配大学,才能产生有效治理能力。同时,将这一国家与大学关系的变化和大学内部治理的主要变量(组织规模化程度)结合起来,两者交互影响构成社团自治、行政控制、委托管理和协商治理等4种类型的大学治理体系。本文对中国现代大学治理变迁史的梳理与检验表明,协商治理型大学治理体系符合我国大学治理变革的发展趋向,是推进大学治理现代化的理想类型。但需要指出的是,本文对新时代大学治理类型的判断是趋势性和局部性的,还要在深化教育改革创新中进一步实现。客观地说,伴随着中国国家治理的日渐成熟,以国家基础权力指引大学改革发展的组织因素和法律制度已经具备,并开始融入各级治理主体的文化认同和行动策略之中,协商治理型将成为大学治理体系的理想形态。

参考文献:

- [1] 刘烱铭,张红伟. 中国大学治理研究:热点前沿与理论框架构建——基于2009—2023年CNKI中文核心和CSSCI来源期刊数据的研究[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版),2023,44(12):232240.
- [2] 周作宇. 谁治理:论大学治理主体[J]. 教育研究,2024,45(8):111+124.
- [3] 甘晖. 基于大学治理能力现代化的大学治理体系构建[J]. 高等教育研究,2015,36(7):3641.
- [4] Clark B R. The higher education system: academic organization in cross-national perspective[M]. Berkeley, CA: University of California Press,1983:3.
- [5] Capano G. Government continues to do its job: a comparative study of governance shifts in the higher education sector[J]. Public Administration,2011,89(4):16221642.
- [6] Mok K H. When state centralism meets neo-liberalism: managing university governance change in Singapore and Malaysia[J]. Higher Education,2010,60(4):419440.
- [7] 张应强,唐宇聪. 大学治理的特殊性与我国大学治理体系现代化[J]. 清华大学教育研究,2020,41(3):613.
- [8] 周光礼. 中国高等教育治理现代化:现状、问题与对策[J]. 中国高教研究,2014(9):1625.
- [9] 马克·汉森. 教育管理与组织行为[M]. 冯大鸣,译. 5版. 上海:上海教育出版社,2005:59.
- [10] 克拉克·克尔,玛丽安·盖德. 大学校长的多重生活:时间、地点与性格[M]. 赵炬明,译. 桂林:广西师范大学出版社,2008:93109.
- [11] Kenneth P R. Organized anarchies: the role of the president in today's university[J]. Change the Magazine of Higher Learning,2017,49(2):2629.
- [12] 张德祥,王晓玲. 制度-文化:大学治理的一个分析框架[J]. 教育科学,2025,41(4):1623.
- [13] 骆聘三. “放管服”背景下大学“去行政化”改革:内容框架和建构路径[J]. 湖北社会科学,2021(4):139145.
- [14] 周晓虹. 理想类型与经典社会学的分析范式[J]. 江海学刊,2002(2):9499,207.
- [15] 于建嵘. 国家政权建设与基层治理方式变迁[J]. 文史博览(理论),2011(1):3339.
- [16] 杜赞奇. 文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社,2008:15.
- [17] Mann M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and result[J]. European Journal of Sociology, 1984,25(2):185213.
- [18] 王绍光. 国家治理与基础性国家能力[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2014,28(3):810.
- [19] 徐娟. 大学发展中的国家能力:实践诉求、演进路径与理论检思——基于从“重点大学”到“双一流”的分析[J]. 江苏高教,2018(6):2327.
- [20] 熊进. 大学学术发展中的“国家能力”:表现、限度与释放[J]. 大学教育科学,2016(2):49.
- [21] 郑磊. 高校组织自主权的规范内涵与制度构造[J]. 重庆高教研究,2024,12(6):5263.
- [22] 吴旭. 基础性权力与大学去行政化——对学术权力与行政权力二元对立观的反思[J]. 教育学术月刊,2022(10):2430.

- [23] 王务均. 中国大学治理现代化的能力困境与建设路径[J]. 苏州大学学报(教育科学版), 2024, 12(3): 6271.
- [24] 陈元晖. 中国近代教育史资料汇编:高等教育[G]. 上海:上海教育出版社, 2007.
- [25] 孙培青, 杜成宪. 中国教育史[M]. 上海:华东师范大学出版社, 2009: 447.
- [26] 袁祖望. 西南联大成就辉煌的教育逻辑[J]. 高等教育研究, 2007(3): 9599.
- [27] 卡扎米亚斯. 教育的传统与变革[M]. 福建师范大学教育系, 等, 译. 北京:文化教育出版社, 1981: 24.
- [28] 建国初期全国高等学校院系调整文献选载(一九五一年——一九五三年)[J]. 党的文献, 2002(6): 5971.
- [29] 李杨. 五十年代的院系调整与社会变迁——院系调整研究之一[J]. 开放时代, 2004(5): 1530.
- [30] 中央教育科学研究所. 中华人民共和国教育大事记(1949—1982)[M]. 北京:教育科学出版社, 1983: 20.
- [31] 李刚. 大学的终结——1950年代初期的“院系调整”[J]. 中国改革, 2003(8): 3940.
- [32] 王务均. 包容性治理:大学内部权力结构的新机制[M]. 南京:南京大学出版社, 2017.
- [33] 田银华. 由巨型大学到一流大学——一种基于结构优化的视角[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2012, 15(1): 158162.
- [34] 龚怡祖. 大学管理重心定位的理论分析[J]. 北京大学教育评论, 2009, 7(4): 136146, 191.
- [35] 李立国, 张海生. 国家治理视野下的高等教育治理变迁——高等教育治理的变与不变[J]. 大学教育科学, 2020(1): 2936.
- [36] 习近平. 习近平谈治国理政:第3卷[M]. 北京:外文出版社, 2020: 8.
- [37] 吴越, 李惠娜. 多元化巨型大学的权力结构关系新阐释——基于教育场域的视角[J]. 现代大学教育, 2016(2): 6-13.
- [38] Welck K E. Educational organizations as loosely coupled systems[J]. Administrative Science Quarterly, 1976, 21(3): 1-19.

(责任编辑:齐春梅 杨慷慨 校对:杨慷慨)

Typology and Examination of University Governance Systems: A Perspective of State Power

Wang Wujun, Li Ruyuan

(School of Public Administration and Law, Anhui University of Technology, Ma' anshan 243002, China)

Abstract: The modernization of university governance encompasses the simultaneous modernization of both the university governance system and the university governance capacity. The university governance system serves as the organizational framework and institutional foundation for generating university governance capacity. The governance system and typology of universities are shaped by the way state power acts on universities, as well as the interaction between university organizational structure and scale. State power over universities can be categorized into two forms: infrastructural power and despotic power. The development of modern universities in China has evolved from simple, homogeneous organizational structures to complex ones, giving rise to four distinct governance models: community autonomy, administrative control, entrusted management, and consultative governance. Consultative governance in universities refers to the infiltration and transmission of higher education development goals and intentions to universities by the state in the form of the infrastructural power and institutionalized channels. The state, as one of the consultative subject, participates in university governance, forming a conceptual consensus, cultural identity, and action support and cooperation strategies of promote academic development, thereby effectively achieving national goals and strengthening policy authority. A review and examination of the historical evolution of university governance in China indicates that the consultative governance model aligns with the direction of governance reforms in Chinese universities and represents an ideal type for advancing the modernization of university governance.

Key words: modernization of university governance system; state power; consultative governance; ideal type; academic cultural network