■ 高教治理

DOI:10.15998/j.cnki.issn2097-6763.2026.05.007



论大学治理的秩序供给与制度层次

李海龙
(扬州大学　教育学院,扬州　225009)

摘　要:大学治理是现代国家治理体系的重要组成部分,其发展过程体现了国家力量逐步介入大学组织并构建相应制度的演进路径。在这一过程中,不同层级的组织负责制度设计,再通过科层系统传导,形成大学内部各项职能有序运行的格局。党政关系的协调、议事规则的明确以及科层制的有效执行,构成了我国大学治理的显著特征。从国家教育主管部门、地方政府到大学自身,形成了一个完整的制度生产链条,而事务性治理与绩效提升则是秩序供给的核心目标。国家意志借助政策驱动机制进入大学领域,但为达成改革目标而出现的政策循环及嵌套现象,却在一定程度上增加了制度成本与秩序负荷。从本质而言,大学治理可剖分为"公域—共域—私域"3 类制度场域,国家力量唯有尊重各场域的独特运行逻辑,方能降低制度漂移风险并提升秩序供给精度。未来大学治理的秩序供给亟待突破科层系统"一刀切"的传统模式。应依据"公域—共域—私域"的制度场域划分,重构国家介入的界限与方式,在国家权威、社会协同与学术自主之间达成新的平衡,以实现更具效能与活力的治理格局。

关键词:大学治理;国家力量;制度层次;秩序供给;高等教育改革

[中图分类号]G640　[文献标志码]A　[文章编号]2097-6763(2026)05-0068-12

"治理"作为一个现代概念,自 20 世纪兴起后逐渐被引入公共组织的问题分析领域。大学治理是国家治理体系现代化的重要组成部分,其效能直接关系到高等教育的活力与国家创新体系的根基。值得注意的是,现代大学治理并非独立于行政权力与学术权力的场域,而是两者交融的产物。在中国语境下,国家力量通过政策驱动与科层传导深度介入大学治理,构成了一个显著的制度特征。从"211 工程""985 工程"到"双一流"建设,一系列以绩效为导向的宏观政策,借助严密的行政科层与"项目制"工具,形成了"国家主导—科层传导—绩效产出"的强控制链条。在实践领域,随着《深化新

修回日期:2025-11-28
基金项目:江苏省高校哲学社会科学重大项目"我国职业本科院校高质量办学的政策供给研究"(2023SJZD046)
作者简介:李海龙,男,北京市人,教育学博士,扬州大学教育学院教授,博士生导师,主要从事高等教育管理研究。
引用格式:李海龙. 论大学治理的秩序供给与制度层次[J]. 重庆高教研究,2026,14(5):68-79.

Citation format: Li Hailong. On the order supply and institutional hierarchy in university governance[J]. Chongqing Higher Education Research,2026,14(5):68-79.

时代教育评价改革总体方案》《关于深入推进世界一流大学和一流学科建设的若干意见》等政策文件提出了“扭转不科学的教育评价导向……提高教育治理能力和水平”“完善学校内部治理结构,深化人事制度、人才评价改革”等要求,可以发现:一方面,国家对高等教育的治理流程与治理工具有精确化使用的趋势;另一方面,则意味着国家力量在更深层次地进入大学内部各项组织活动,特别是与大学内部个体利益密切相关的领域,在制度设计与秩序供给上的预设价值要求方面体现最高权威主导。倘若从大学治理制度模式的有效性上分析,则需要回答一系列问题:我国大学治理所呈现的制度结构是何种形态?我国大学治理的制度形态与其他国家相比有何异同?在已有治理框架的制度结构中,国家力量对大学的秩序供给路径与产生的偏差又以何种方式体现?之所以会产生上述疑问,其根源在于一个普遍存在的认知盲区——未能区分大学治理内在的多元制度层次。正是由于这一层次的模糊,才使得治理过程中秩序供给方式陷入单一化与错配的困局。制度层次指大学内外并存的国家法律、行政规章、学术规范、市场契约等不同属性的规则体系及其组织方式;秩序供给则指这些规则生成、传递并塑造组织与个人行为的动态过程。当前中国大学治理的诸多困境,根源在于国家力量通过科层系统,试图以一种统一的、行政化的秩序供给模式,覆盖所有不同的制度层次。为解决这些问题,需要引入新的分析框架,才能为国家力量介入大学治理划定更具解释力的界限。

一、科层主导下的秩序供给与多元制度层次的遮蔽

作为政府举办的高等教育机构,大学治理意味着国家力量进入高等教育组织的过程,并对相关矛盾进行调和。我国大学治理呈现鲜明的结构特征:国家意志通过严密的行政科层系统,成为主要的秩序供给源。这一模式的核心逻辑在于通过“目标分解—量化考核—资源挂钩”的技术链条,确保宏观政策意图的落地。然而,秩序供给性质的单一化会导致大学内部各项事务运行质量的不足。

(一)国家意志的科层传导机制

大学治理不仅涉及学术事务和教学活动,还涵盖学校设立、学科专业设置、招生规模、绩效评价等领域,其制度设置与行政组织高度相似。这一现象的背后,反映了政府作为国家统治和社会管理的代理机构,旨在通过治理实现多数人的利益最大化,同时尽可能降低治理成本的意图。最显著的制度特征是国家意志通过严密的行政科层系统,向大学组织进行全方位渗透与传导。其逻辑在于将复杂的大学治理化简为行政绩效的生产,通过“项目制”“考核制”等工具,将国家目标逐级分解、量化,并嵌入大学运行的各个层面。在这个模式下,大学内部本应多元的制度层次(如学术决策、专业自治、社会互动)被行政科层的秩序逻辑压制和替代,形成了“国家主导—科层传导—绩效产出”的强控制链条,即以绩效导向为轴心,依托科层制传导机制实现国家意志的落地。从“211 工程”“985 工程”到“双一流”建设,政策工具不断迭代,但其底层逻辑始终围绕“绩效考核—资源分配—行政问责”展开。

自 20 世纪 80 年代以来,我国高等教育改革在“管办评”分离、“放管服”统筹等多项举措中持续推进。历次改革均致力于破解旧有制度的桎梏,并通过建立新规则以激发组织活力。然而,一个贯穿始终的现实是:大学的运行日益被一套严密的“目标考核制度”支配。在这种模式下,复杂的学术活动被预先纳入“可治理性”的框架,试图通过精密的治理结构设计、制度安排与政策驱动,直接转化为可竞争、可测量的绩效。由于现实的复杂,这也意味着我国大学产生的“治理现象”既不能完全用通常意义上的“非营利组织治理理论”来解释,实践机制也并非按照“学术共同体”在运行。理解其本质,必须深入其组织特征与背后独特的制度属性。

(二)大学治理的制度嵌套与绩效生产

从宏观上说,大学治理并非专门针对高等教育组织的治理,而是服务于国家社会经济发展改革的整体性社会行为。在微观上,治理问题的产生既与大学的办学绩效相关,也跟地方政府对大学办学的

支持程度有关。其中既有办学条块分割双重体制问题、高校去行政化问题,也有各类重点学科、专业项目建设问题,还有“破五唯”等评价机制改革问题。所有问题的解决既要依托常规科层体系保障治理秩序,又需通过项目制运作来应对特殊挑战和纠正系统偏差。其特点有二:“一是中国政府存在着一以贯之的常规治理机制,这种常规治理机制是科层的、镶嵌于国家制度体系中的固定结构,决定着政府体系的基础运转;二是常规治理机制有其自身的弊端,时常带来组织失败问题,还需要运转机制来补充和纠偏。”[1]治理活动中各层级制度链条的完整性,决定了治理的效能。与其他社会组织治理不同的是,从最高政府机关到各级管理部门,再到大学各类组织机构,每个层级之间都拥有对制度进行“再设计”和对制度进行“追踪”的能力。虽然大学各级部门在制定相应的制度时,也严格按照“上级主管部门”设计的管理流程进行,每个层级的管理机构都拥有制度解释权,但这并不意味着大学之于国家就是完全独立的自主组织。在涉及全国范围内的招生、评估、学位点申报等内容,大学章程的核准与条款修改等事项,作为最高管理机构的教育部和各级行政组织都拥有制度设计和绩效验收的权力。大学治理中的制度嵌套,实质上是国家力量通过科层系统,将宏观目标逐级分解并嵌入学术组织的过程。而绩效生产,则是这一嵌套结构所驱动的、以量化考核为核心结果的必然产出。两者共同构成了当前中国大学治理的核心运作逻辑。

现实中,国家力量通过科层制实现有效介入的同时,也导致大学治理陷入深度的“绩效捆绑”。大学的生存与发展资源、社会声誉乃至组织合法性,越来越依赖于在行政考核体系中取得的量化成绩。“政府的宏观政策在依旧强调科层控制与规则约束的同时,更为青睐以利益诱导、绩效考核的问责机制来强化政策的实施效果。”[2]由于知识生产和人才培养具有内生的不确定性与自主性,单纯的行政命令难以对其实现精准引导。因此,国家需通过层级的制度设计,将宏观意志转化为可传导、可考核的具体规则,以期在贯彻顶层意图的同时,调动各层级组织参与。在此过程中,源于行政体系且行之有效的治理技术,如目标动员、规范制定与过程规训,就被系统性地移植至大学场域。尽管这些制度的最终目标指向教学、科研等大学本体职能,但其传导与执行却必须依赖科层系统,以确保国家力量介入的权威与效率。例如,教育部 2016 年发布《教育部关于深化高校教师考核评价制度改革的指导意见》,对教师考核的要求限定在“加强师德考核力度、突出教育教学业绩、完善科研评价导向、重视社会服务考核、引领教师专业发展”等方面,就是从国家力量的角度规范教师个体的公共行为和个体行为。与之相应,各省在 2021 年后推行的高校发展绩效考核,则进一步将“人才培养”“科学研究”等宏观要求,具化为地方层面的量化指标体系。这套自上而下贯通的指标,催生了高校内部常规与临时性制度的叠加与嵌套行为。它们一部分源于大学职能的内在要求,另一部分则深刻体现了政府对控制权与资源分配权的掌控意图。在具体事务的治理中,秩序供给高度依赖于这种从中央到地方、从政府到校园的科层化制度延伸,从而使国家力量得以深入大学组织内部。

(三)绩效捆绑下的制度失衡

国家力量之所以通过各级政府和行政管理机构逐步进入大学,还在于实施“项目制”这一特殊的制度形式。只不过,项目的发起和进入大学的过程既有激励、诱导等行为,也有惩罚、博弈等现象。在我国,省级人民政府所属的高等院校占据了相当大规模,这些大学各项事务运行秩序也主要由省级政府供给。在评价机制改革背景下,江苏、上海、山东等地都开展了对高校办学水平的综合考核,这种考核构成的制度系统既反映了国家力量向大学的进一步渗透,也意味着指标下达、任务分解、量化考核的技术性治理扩展。考核项目的出台和运行一方面要求体现“目标责任制”的制度特征,另一方面又需要政府完善对大学的治理工具。相较于由国家教育管理部门所组织的各类学科、专业、学位点评估等项目,省级政府通过对所属高校各项职能的综合考核强化了本级政府对大学的行政控制,而且能引发大学间开展“政治锦标赛”式的竞争,增加办学绩效对行政绩效的贡献。“现在大学正在以绩效评

估、战略规划、绩效预算、绩效管理、财务管理、风险管理和内部审计为特征的组织文化背景下进行治理。换言之,通过采用一系列公司的管理体系,大学加强了其内部等级。”[3]以“高质量发展”为背景,各地都采取每年一次的高频次考核,尤其关注各类年度的增量指标。对于普通大学来说,这种考核机制形成的制度压力进一步向各部门传导,形成了大学内部的技术治理工具。在东部某省的一所普通本科院校(A大学)颁布的《高质量发展综合考核实施办法》中,其考核方式既保持了与省级考核办法相一致的地方,也有众多的自主重构制度之处。里面有管理组织机构与受考核学院、部门之间的协商和博弈,更多的是管理机构自身对规则制定权、考核验收权、资源支配权等权力的垄断。较为一致的是,各类考核方案都将绩效工资作为约束或激励利益相关者行为的治理手段。科层制虽保证了各项事务的治理效率,却削弱了各个层级的主动性,使得大学的发展产生了严重的扭曲。大学治理的制度特征,表面体现为“章程统领、学术组织建设、民主管理”等制度文本,实质上是以事务性治理替代结构性治理,以项目制驱动替代制度性激励,从而形成一种“绩效优先、制度嵌入、行政主导”的治理范式。考核指标高度标准化,量化导向明确、行政层级清晰,反映出大学治理并非以“制度多样性”为特征,而是以绩效统一性为核心。

总之,高度标准化、量化且依赖行政层级传导的考核机制,其本质并非大学治理成效本身,而是以行政绩效生产替代治理过程,以技术性考核置换制度性信任。考核指标的高度趋同(见表1)与大学内部考核的层层加码(见表2),并非孤立的治理偏差,而是同一治理逻辑在横向覆盖与纵向传导中的必然产物,正是这种从“外部趋同”到“内部加码”的传导链条,共同揭示了一个核心悖论:旨在激发活力的治理改革,实践中却通过“项目制”与“政治锦标赛”机制,强化了行政权力对大学的标准化控制,削弱了大学依据学术逻辑与区域特色进行自主制度创新的空间,治理的多样性被绩效的统一性所消解。其中,事务性治理已超越一般的学术与教育活动治理,追求绩效成为现代大学治理的主要目标。这种以科层制为核心的治理模式虽然在一定程度上确保了国家意志的执行,却也增加了显著的治理成本与制度负荷。随着国家力量通过政策驱动和项目制进入大学,治理过程中的制度循环与嵌套现象日益突出,这不仅增加了制度运行的复杂性,也使得大学治理的负担不断加重。

表1　江苏、上海、山东本科院校办学水平绩效考核概况

综合考核省市	考核分类	基本原则	指标构成	组织验收部门	考核频次	等级评定	结果运用
江苏	三类:省高水平大学建设重点(培育)支持高校、博士学位授予权高校、其他本科高校	充分发挥综合考核的引导、激励、促进、鞭策和约束作用	定量计分与定性分档	省考核工作委员会办公室、组织部等六部门	2019年起每年一次	一、二、三、四4个等次	表彰奖励,考核结果与绩效工资总量挂钩,约谈整改
上海	四类:学术研究型、应用研究型、应用技术型和应用技能型	统筹推进不同类型高校建设,促进错位竞争、特色办学和多样化发展	定量指标与定性指标	市委组织部等六部门	2018年起每年一次	分档确定得分后排名	高级职称职数设置和绩效工资分配动态调整
山东	三类:博士学位授予权高校、硕士学位授予权高校、其他本科高校	推动高校科学定位、特色发展、创先争优,服务和支撑高质量发展	定量指标与定性指标	省教育厅(省委教育工委)专业考核委员会	2018年起每年一次	优秀、良好、一般和较差	评先树优、干部选拔任用、物质奖励、机构编制管理、财政预算管理等政策支持和资源配置

表 2　A 大学 2023 年度高质量发展综合考核评价概况

考核对象分类	考核内容	指标构成	组织验收部门	考核频次	等级评定	结果运用	激励性政策
各学院、党政管理机构、党委纪委所属机构、教辅机构、实体研究机构	学院:高质量发展绩效评价、党的建设成就、办学治院满意度 党政部门:落实重点任务情况、创新创优工作、服务高质量发展工作	定量指标与定性赋分	组织部,校党委常委会	2019 年起每年一次	一、二、三、四,4 个等次	反馈提升、正向激励、责任约束	1. 为学校内涵建设取得重大标志性成果的,由校党委常委会直接认定为第一等次。2. 作为主要牵头单位,在落实重点任务和创新创优工作中形成好的做法的,由校党委常委会直接认定为第一等次。3. 评选为争先进位奖、特别贡献奖的,认定为第一等次。4. 校党委常委会认定的其他方面为学校做出突出贡献的情况。

二、大学治理的秩序供给超载与治理失灵

由于行政力量的高度介入,大学治理进程中产生了“秩序供给超载”现象,即国家通过科层系统输向大学的规则、指令与考核,在数量、频率和内在一致性上超出了组织的合理承载与消化能力,导致治理成本攀升、目标扭曲与效能低下。这一超载现象,直接体现在政策传导过程中不断叠加的制度要求与由此产生的“执行摩擦”上。

(一)政策叠加导致治理成本提升

自 20 世纪中叶起,治理理论被广泛用于应对公共危机。在高等教育领域,我国长期延续政策驱动的改革模式,使得政策的制定、执行与迭代深度嵌入中国特色现代大学制度之中。尽管大学日常运行已形成相对稳定的制度框架,国家仍通过各类发展计划持续介入其治理。这种计划性治理在维持体制稳定的同时,也强化了其内在的刚性。正如学者所言:“计划创造了‘地盘’,政府机构不惜代价全力保卫。”[4]计划性治理已成为我国高等教育运行的重要特征,其执行效力常被直接视作大学治理成效的关键标尺。然而,这种对计划的过度依赖与固化执行,也在一定程度上抑制了大学的创新活力。实践中,从专业设置需严格遵循教育部统一目录,到招生计划依从发展规划部门的指标核定,一系列精细的行政规制构建了明确的运行框架。尽管《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)确立了高校“依法自主设置和调整学科、专业”的法律原则,但在实际操作中,行政控制与法定自主权之间存在着持续张力。这种“制度摩擦”,即法律文本赋予的自主空间与行政细密规制之间的错位与抵触,直接推高了大学的运行与协调成本。

之所以说这种治理形式会产生巨大成本,原因有三:首先,国家在通过政策驱动进入大学的治理过程中,频繁的政策循环与嵌套现象增加了制度成本。从“211 工程”“985 工程”到“双一流”建设,各类重点建设项目在顶层设计上形成了政策嵌套,而地方政府为响应中央政策,又纷纷出台配套的“计划”与“工程”,导致政策在纵向上的循环与横向上的叠加,这本身就构成了巨大的制度设计成本。其次,在传导过程中,这些复杂的政策意图必须依赖庞大的科层系统来分解和执行。科层制的过度扩张导致行政秩序的复杂化,进一步加重了制度负荷。最后,在执行末端,当来自中央的政策指令经过地方科层系统的层层传导与加码后,政策执行与大学基层实践之间的矛盾被进一步放大。中央政府追求的宏观改革目标(如“破五唯”)与地方政府关注的增量指标(如学科排名、项目数量)之间存在矛盾,这种“制度摩擦”使大学在执行中无所适从。最终传导至大学内部的,往往是高度量化、标准化的考核任务,这使得大学不得不将大量资源投入到应对考核、“办事留痕”等事务性工作中。这种政策

叠加与“制度摩擦”的最终结果导致大学在办学行为上进行“目标置换”:原本作为手段的量化指标(如论文数、项目数、排名位次)成为大学内部各类组织实际追求的核心目标,而人才培养质量、原创性研究、做好社会服务等大学的本真功能反而被边缘化。国家意志在层层传导中发生耗散与扭曲,最终落地时往往与其初衷背道而驰,治理成本高昂却收效甚微,形成了一种扭曲的秩序供给状态。

(二)大学组织规模膨胀下的治理负荷

对任何组织而言,有效治理都意味着权力、义务与利益关系的重新界定,而推动治理从构思走向实践的桥梁则是制度。我国大学并非一个完全开放市场,而是由行政权力划定的“非竞争性市场”。在主体关系上,大学隶属于中央和地方(省、自治区、直辖市)的管理机构,1995 年国家教委发布《关于深化高等教育体制改革的若干意见》,提出高等教育管理体制改革的要点是:“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。”从中也可以发现:权力关系的界定、责任的划分、经费的投入既是高等教育发展面临的矛盾,也是改革的目标。2000 年之后,我国主要对办学体制进行大幅度的改革,初步解决了各中央部委办学体制问题。体制问题虽然不是改革的最终目标,却是决定大学治理各类问题的根源。从 2010 年发布《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》提出“完善治理结构”起,教育部又推出《高等学校章程制定暂行办法》《普通高等学校理事会规程(试行)》《关于深入推进教育管办评分离,促进政府职能转变若干意见》《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》等系列政策文件。但是上述政策对大学治理产生的影响是有限的,并没有改变行政系统与大学的权力和制度之间的关系,各大学依然热衷于从政策中获得资源与身份。在重点建设大学的“211 工程”“985 工程”之后,又有了“双一流”“双万计划”等诸多建设项目。进入各类项目,表层意义意味着获得声誉与资源,深层意义则在于获得行政机构对学术事务和教育水平的认定。这一系列以政策驱动、借由竞争性“项目制”落地实施的资源分配模式,实质是在高等教育系统内部形塑了一套“差序格局”。

作为世界高等教育规模最大的国家,我国政府面临的重要挑战是解决规模庞大的大学组织产生的治理负荷问题。为了应对高等教育需求的迅速增长、规模化扩张以及由此带来的办学质量质疑,以科层制为主体的“技术治理”应运而生。技术治理旨在通过对各项事务流程设置程序、标准等规范性制度,进而对可能产生的风险进行预先控制。“从政府官员到基层百姓,都相信只要行政官员任期固定、职责明确、监督到位、问责严明,只要行政机构设计合理、分工明确且守持程序规则,就会提高公共服务的效率,使社会建设走上公平公正的轨道。这种技术治理的理念,极为强调理性化的目标管理和过程控制。”[5]技术治理在一定程度上规范了政府的行政流程,避免了传统社会中的“关系文化”对正式制度的破坏。从另一方面看,技术治理却增加了行政秩序的制度成本,包括学术事务在内的各类事务的开展需要严格按照“招标—竞标—评审—考核—验收”的精确逻辑运行,对精细标准的追求也会要求配置一系列更加严密的运作秩序。“控制权”分配和“专款专用制度”成为各类秩序供给的出口。精细化管理的压力从大学行政管理层逐级传递,构成对个体行为的规范性约束。这样一来,事务性治理不是为了保证创新,而是为了避免各类事务运行出错。

近年来,面对规模庞大的大学组织和利益相关者,从教育主管部门到各级政府都建立起一套制度链条,其结果都是强化了科层系统对教育组织的监控。随着高等教育规模的扩大,信息不对称现象会扩大,制度链条的进一步延长,也会加大政府监管大学的压力。为了杜绝这种现象,科层系统信奉“精确化的制度带来精准结果”。而众所周知的是,越是精细化的制度越需要更多的人力和更长的科层制流程对其实施监控。这些制度对个体行为的控制超出了激励效应,就像波普科维茨所说的:“教师对‘自我’的管理呈现长期的改变,那就是行政管理和预算的控制被引进内部组织,甚至连大学管

理者的传统文化素养都被渐渐取代,这在现代的大学里是一个很矛盾的现象。”[6] 本质上,政府和大学之间并没有建立起协作、博弈的治理关系,仍然处于“指令—服从,目标—考核”的权力框架内。而在行政系统内部,领导者的主观意志、各类事项的审批流程、决策效率决定着办学绩效。外部制度的严格规训和内部决策的逻辑不稳定性共同加剧了现实中大学治理的成本。

(三)行政“制度摩擦”对大学治理目标的扭曲

在我国,产生大学治理巨大负荷的源头主要来自各级政府之间的“制度摩擦”。治理原本应将各大学引入到有序竞争的市场中,而在政府的控制下,问责与避责成为各主体的博弈内容。从国家最高级管理部门的角度来说,由于面对“问责—避责”的复杂制度关系,加上政府、大学与社会之间的信息不对称,原本应该通过治理结构安排的信任关系一直未能建立起来。以各部委为代表的国家权力机构面临着维护权威与保障绩效合法性的巨大压力,而这两个目标在大学办学过程中经常是矛盾的。问责意味着对下级管理机构行为的约束,而绩效则需要赋予组织充分的自主权和自由度。马丁·特罗认为:“三种力量——问责、信任以及市场——通常在某种情况下相互关联,特别是问责与信任,它们经常处在一个特殊的紧张关系之中,有时相互支持,有时却相互争执和矛盾。”[7] 2020 年中共中央、国务院发布《深化新时代教育评价改革总体方案》,规定“改进学科评估,强化人才培养中心地位,淡化论文收录数、引用率、奖项数等数量指标,突出学科特色、质量和贡献,纠正片面以学术头衔评价学术水平的做法”。评价机制改革是为了引导政府和大学在办学方向上实现突破和创新,而在各地方政府的“十四五”教育发展规划中,仍然关注的是增量指标。例如,江苏省在《“十四五”教育发展规划》中提出,“到 2025 年,争取新增至少 1~2 所高校进入国家‘双一流’建设行列。进入全国前列的高水平大学达到 20 所,其中省属高校达到 11 所,省属高校中新增 2 ~3 个学科进入全国学科评估前 10% ”。天津市启动的“顶尖学科培育计划”提出,“到 2025 年,争取进入国家层面的‘双一流’建设高校和学科数量稳中有升,进入全国学科评估前 10% 的学科数量进一步增长”。福建省在《福建省高等教育十年发展规划(2021—2030 年)》中则明确提出各大学在全国大学前 50 强、前 80 强和各学科进入全国排名的目标。很显然,对地方政府而言,基于增量指标的制度设计更带有激励性,而且各省(自治区、直辖市)还规定了相应的配套资金。这种地方与中央政府之间的“制度摩擦”造成大学治理的成本进一步上升。之所以会产生这种制度理念上的矛盾,核心在于不同行政级别的组织利益来源不同,大部分政策释放的意图都来自以教育部为代表的国家力量,其获益机制也指向相关部委。而地方政府只有在制度上与其他社会活动捆绑起来,才能真正起到驱动高等教育发展的效果。换言之,教育评价体系改革是为了维护国家权威对大学核心职能的认定机制,同时带动实施高等教育改革。而地方政府在制定发展规划时,仍然偏向于采用透明可见的增量数据指标,将各类排名、量化统计等绩效呈现出来,以衡量制度设计和资源投放的收益。所以,当中央和地方在投放政策时,大学在两类不同的制度意图中显得极为尴尬。最后在秩序供给上只能采取层层加码和彼此嵌套的方式,实际上造成了巨大的治理负担,也难以提升大学的改革效率。

总之,通过政策驱动进入大学的过程中,治理面临着成本和制度载荷增加的负担。在形态上,治理成本的增加表现为国家对高等教育改革的政策循环及嵌套现象,对隶属于地方政府的大学来说,又面临着政策加码的压力。国家对高等教育事业发展规划的计划性理念一直没有得到实质性改变,不仅使大学缺乏相应的自主发展权,而且扩大了科层系统支配大学各项职能发展的能力。政策驱动、项目制与计划性构成了政府治理高等教育的重要逻辑。从最高级政府管理机构、地方政府再到大学的行政机构构成了大学的治理组织,为了维护国家权威以及保证中央意志得到执行,各级政府设计了各类复杂的制度链条延伸进入大学。在中央意志和地方利益难以实现平衡的环境中,“制度摩擦”现象频发,大学真正需要的制度供给方式并不健全,反而加重了治理所需要的制度负荷。

三、制度层次区分的秩序供给与国家介入界限

解决大学治理的目标扭曲和降低制度成本,必须打破“全方位管控”和“行政绩效生产”的传统思维,依据大学活动的内在属性,对国家介入的场域、方式与强度进行理性区分,实现从“替代治理”到“赋能治理”的根本转变。

(一)国家力量进入大学治理的理念重建

国家力量通过科层制、项目制对大学的介入,虽在短期内提升了可控性与可见绩效,长期却导致了治理目标置换、制度负荷剧增与学术自主性萎缩的三重困境。因此,当前大学治理面临的核心冲突,已经不是国家是否应该进入大学治理场域的问题,而是必须为其介入划定清晰的界限。大学治理的有效性,根本在于构建一套符合其组织特性的制度安排,这套安排需要依托专业知识并尊重学术运行的自身逻辑。国外大学的治理通常有专门的组织来实施,“在高等教育中,治理体系由‘成文的和不成文的政策、程序和控制高校内部及高校之间的资源分配的决策单位’组成。在学院和大学之中,控制高等教育机构的权威和法理最终取决于董事会,但董事会常常将该权威委托给高等教育机构中的其他人,例如管理者、教师以及由学生、教职员工和校友组成的委员会”[8]。欧洲大学治理多倚重历史传统与社会参与的协同。自 20 世纪 80 年代末,受新公共管理运动影响,其治理模式逐步从“行会自治”转向“社会共治”。这些现象都提醒我们,国家在大学治理中的角色应实现从“全面控制”到“分类治理”转型,即通过提供有限、有序、有效的制度框架,激活大学自身的治理能力。

大学治理现代化是高等教育改革的重要目标,制度设计和秩序供给的核心在于划分各级政府和大学之间的边界,尊重专业知识与专业人员。这不仅要求政府按照大学传统进行治理,而且要求政府本身在行政能力上的专业化,“基础设施政策的治理,需要比监管更多的行政能力。它需要将不同的选区汇集到一起的协调能力,需要分析能力,以处理被监管市场涉及的复杂的政治经济问题;需要提供能力,来管理复杂的项目和流程”[9]。政府需实现从微观管控到宏观治理的角色转型。行政能力的专业化包括构建促进多元协同的制度化平台和形成基于证据与学术规律的政策分析能力,由此才能建立大学治理体系的支撑基础。

我国高等教育的发展脉络决定了国家力量在大学治理中需保持适度在场。2015 年《教育部关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》提出,“既要解决政府越权越位问题,把该放的权坚决下放,又要完善监督制约机制,切实做好事中、事后监管,逐项查看措施是否及时跟上、有力有效,是否存在监管漏洞和衔接缝隙,把该管的管住管好”,明确规定了政府的职责在于监督。2017 年《关于深化教育体制机制改革的意见》强调,“促进高等学校科学定位、差异化发展”,改革方向已指向对不同治理场域的功能划分:政府的职责在于构建框架与实施监督,而大学则应在法律与制度保障下,行使自主发展的权利。只有明确界定政府与大学的权责边界,并在制度上确保各类主体的平等地位,治理现代化才能真正落到实处。

(二)大学治理的张力与制度再平衡

我国的大学治理内嵌着鲜明的政治逻辑,改革进程在起点上便与党和国家层面的顶层设计紧密相连。例如,2013 年党的十八届三中全会首次将“推进国家治理体系和治理能力现代化”纳入全面深化改革的总目标,与“完善和发展中国特色社会主义制度”共同构成完整的改革目标体系。2019 年党的十九届四中全会则进一步就相关重大问题进行系统部署。这类政治话语中的“治理”概念,自上而下地为包括高等教育在内的各领域设定了改革框架与行动逻辑。正是在这种政治议程的驱动下,我国高等教育的现代化进程始终呈现鲜明的国家主导特征,治理实践也逐步形成了一套以“政策引领秩序并重新构建治理场域”的独特运行逻辑。

由于体制方面的原因,大学改革的起点和终点都源自国家,但其中能介入治理秩序供给流程的组织与环节非常多。大学治理表面上实现了国家力量对大学发展事务的介入,而在真实的运行过程中,更多的是地方政府在主导大学发展的方向。同时,高等教育的发展秩序在进入大学后又经由科层制系统的分解与重组,最终构成基层组织和个体所面对的生存秩序。有不少观点认为,应该扩大高校改革自主权。现实中,相对于其他社会组织来说,高校所获得的自主权其实并不少,也形成了基于自主权力的治理结构。只不过这种自主权是围绕科层制系统构建的,扩大自主权也只是扩大了行政权力对资源分配、人事安排、知识生产和人才培养进行干预的能力。国家主导的治理不一定会导致大学办学面向国家,却有可能强化各级行政组织对具体事务的控制权,“国家主导的治理基本上是一种干预性与强制性的治理类型。这种治理类型受政治目标驱使被设计出来,是为了给干预主义政策提供相应的工具”[10]。因此,在国家力量的过度扩张与适切性不足产生的“治理困境”之间,我国大学治理需要在制度上寻求平衡。

(三)治理场域重建:“公域—共域—私域”作为制度层次的理想类型

探析国家力量进入大学的适切路径,需要厘清大学治理的制度场域。大学治理的制度层次决定了秩序供给的方式和治理效果。借助基层社会治理理论,大学治理的制度场域可以划分为公域、共域与私域 3 类。“公域,指的是国家宏观政治的实践场域。私域,可以认为是各种错综复杂的关系交织而成的生活世界。”[11]在公域中,国家意志作为最高准则,决策主体是中央政府及其教育主管部门,秩序供给形式为法律法规与政策,目的在于保障高等教育的公益性与国家战略方向。由于中国传统社会面临的各类事务和人际关系更加复杂,在法律秩序和宗族规则之外,黄宗智提出在国家和社会基层组织之间存在治理的“第三领域”[12]。在这一领域内,政府与基层组织在治理内容上彼此重叠又互相合作,因此存在一种共同治理的领域,也称为“共域”。共域(common domain)是指大学与社会利益相关者(如地方政府、企业、社区等)在事务上产生联系的领域。在这个制度场域内,协同发展是基本原则,决策主体为地方政府、大学、企业、社区等多元利益相关者,秩序供给形式是协商机制、合作协议与地方性规章,核心目标是促进大学与区域社会的深度融合。大学治理的私域(private domain)是指大学内部的专业事务和专门职能的运行领域,如学术研究、课程设置、师资配置、人事制度等,这些都需要凭借专业知识运行,而且运行秩序的独立性较强,通常带有较强的自治属性。这一场域内的秩序供给形式为学术规范、专业标准与同行评议,核心目标是保障知识创新与人才培养。“需要提出的是,从历史维度来看,私域、共域与公域的边界不是一成不变的。尤其是随着国家能力的增强,更容易出现私域事务和共域事务向公域事务转化的情况。”[13]这一框架旨在为分析国家介入的界限提供理论视角。3 个场域的边界需要通过法律和制度予以明确界定。在公域,国家力量应通过《高等教育法》《中华人民共和国学位条例》等法律法规提供原则性指导。在共域,应建立地方政府、高校、企业等多方协商机制。在私域,应保障学术委员会在职称评审、学术评价等方面的最终决定权。如山东省在考核中明确区分“博士/硕士学位授权高校”和“其他本科高校”,体现了分类治理的思路。

国家在公域内的制度供给最高形式是法律。我国《高等教育法》明确规定了高等学校的办学自主权,如“高等学校依法自主设置和调整学科、专业”“根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模,制定招生方案”等。这为公域治理划定了法律底线,即国家力量的介入必须在法律框架内进行,旨在保障高等教育的公益性与方向性,而非取代大学的自主办学。为了实现大学治理过程中秩序供给的针对性,提升治理效能和质量,治理结构和治理体系的安排也应该划分明确的边界。从治理结构看,“在中央政府层面,教育部的权力被其他部门所分割,或者说教育管理权力本身是分散的,如人力资源和社会保障部控制教师编制,财政部控制教育经费。在教育部层面,权力被各司处所‘分割’,这种二次分割作为一种正式制度设计被赋予了合法性,但在政策生产中却存在制造‘不合理’的问

题”[14]。国家力量的有效性取决于对其权力主体的整合。大学治理中的公域(public domain)主要指涉及所有教育管理机构和全体大学利益的公共性事务,是治理活动中与国家宏观政策、法律法规、高等教育改革方向等相关的领域。公域着眼于国家高等教育整体的改革发展问题,由国家提供原则性、根本性的制度。大学治理在公域中的秩序供给原则在于:降低各类政策驱动大学发展和高等教育改革的次数,针对社会经济发展方向做出原则性、规范性的制度安排,尤其是基于地方政府发展高等教育的制度安排。公域治理的主体是最高级政府,内容是设计法律法规,为大学在招生、教学、科学研究、人事、财务等事项上规划方向,并开辟具体秩序供给的空间。“通过政治引领重塑联合体地理空间生产形态、制度建构规范联合体社会空间生产秩序、聚力联合达成联合体文化空间生产共识。”[15]其实,我国在1985年中共中央出台的《关于教育体制改革的决定》已经起到了划分公域并提供制度基础的作用,高校管理体制改革也体现出相应的效果。2000年以来对大学治理体系和治理结构的建设主要目标是为了降低规模膨胀的高等教育体系带来的压力。国家力量在公域中的活动原则是引导而不是包办所有细枝末节的内容,其目标应同时带动各级政府共同致力于降低治理成本。

私域的自治边界同样需要法律保障。在我国,《高等教育法》赋予高等学校“依法自主开展教学活动、科学研究、技术开发和社会服务”的权力。这意味着在学术评价、职称评审、课程设计等核心学术事务上,应建立以学术委员会等学术组织为主体的治理结构,行政力量的角色应是保障与服务,而非主导与干预。在国家力量的强势介入下,众多带有政治意义的驱动政策打破了原本由专业人员负责的领域,其秩序供给不仅对各类政策产生了强烈的依赖,也放大了科层系统在秩序供给和使用上的权力。私域治理的前提是国家与专业组织存在信任机制,这种信任机制不是基于科层系统内部传播,而是由国家引导、尊重各学校办学和发展的差异性来构建的。减少标准化、示范性的制度设计,不仅有利于维护国家在大学治理中的权威,而且能够将秩序供给的活力释放出来,需要的是源自各类知识事务运行的传统规范,而非精巧的技术治理规则。教育活动的运行需要依靠独立而专业的秩序。涉及专业的人事、财务制度等资源的秩序,需要专业人员发起秩序构建的源头,而非将各类秩序向一般的事业单位管理规章看齐,并由行政管理机构包办。国家力量对大学专业领域的治理应该是为其划定制度边界,减少来自外界的干扰。

共域是大学与社会活力交汇的关键地带,其治理核心在于激发多元主体的协作。在我国,省级人民政府承担了诸多对大学的技术性治理职责,在资源投放、绩效考核等众多领域都体现出地方政府制度塑造的痕迹。但这样一来,原本由大学和社会在治理过程中所应发挥的作用被遮蔽,他们的利益无法得到表达,高等教育的市场机制也未能有效确立。在共域的治理方面,地方政府应该提供的制度是使大学和各利益相关者具备有效的利益表达渠道。当前大学最能与社会产生交集的,一方面在于人才培养的质量,另一方面则在于知识创新。在共域,从最高权力组织到地方政府,以及各级教育行政管理组织应实现角色转型,从直接资源投放者和绩效考核者,转变为平台搭建者、规则协调者和利益仲裁者。当前项目制捆绑下的地方政府考核,实则是以行政绩效逻辑侵占了本应多元协商的共治空间。改革的重点是剥离省级政府通过“政治锦标赛”模式对大学进行资源控制与精细考核,转而建立由地方政府、行业企业、社会机构及大学共同参与的治理组织。围绕区域重大需求,以长期协议、成果共享、联合评价等方式,替代短期的行政量化考核。国家的职责是保障这一协商程序的公平有效,而非直接决定合作的具体内容与指标。经济合作与发展组织提出创新的“知识三角”结构时,尤其强调了治理结构的安排,“知识三角只有在一个运转良好的创业生态系统中才能发挥作用。这意味着各部委、高等教育机构、地方和区域政府之间的多层次治理安排必须确定利益相关者各自的作用,同时使他们能够承担责任”[16]。共域中的活动方式既包括合作、协商,也有博弈。从中央到地方政府需要同时向大学和社会组织下放制度资源,鼓励社会在知识和人才需求上与大学联结,并减少行政干预。

在制度上,变革政府对大学的办学绩效评估为社会利益相关组织的评估。另外,国家应尊重共域内的地方利益和地方政府权威,鼓励差异化的制度供给方式,降低各类规范化管理过度介入对地方治理意愿的破坏。

综上,构建大学治理“公域—共域—私域”互动张力模型如图 1 所示。

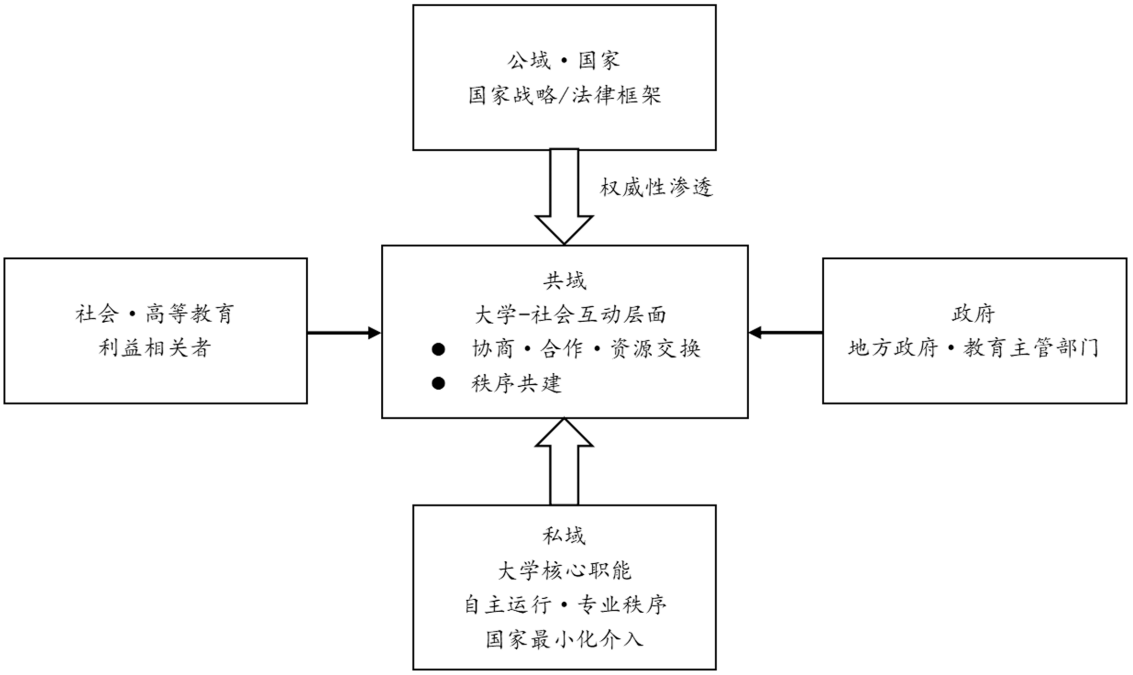

图 1　大学治理“公域—共域—私域”互动张力模型

总之,大学治理现代化的核心在于制度场域的理性分离与秩序供给的匹配。关键是突破科层主导的单一秩序供给模式,依据“公域—共域—私域”的制度场域实施分类治理。国家力量需实现从“全面管控”到“精准赋能”的角色转型:公域中需巩固根本性法律权威;共域中需转向培育协同治理生态,搭建多元协同平台;私域中则必须恪守学术自主的边界,维护大学自身知识权威的地位。唯有通过这种“分类治理、界限清晰”的框架,才能化解当前行政绩效导向治理产生的“制度摩擦”,将大学治理的“负担”转化为改革发展的“动能”。通过治理理念的更新和治理场域的划界,有效化解制度性摩擦与绩效捆绑,在国家权威、社会协同与学术逻辑之间建立动态平衡,最终构建兼具效能与活力的现代大学治理格局。

参考文献:

[1] 陈丽君,童雪明.科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革[J].政治学研究,2021(1):90-103,157-158.

[2] 阎光才.政策情境、组织行动逻辑与个人行为选择——四十年来项目制的政策效应与高校组织变迁[J].高等教育研究,2019,40(7):33-45.

[3] 伊安·奥斯丁,格伦·琼斯.高等教育治理:全球视野、理论与实践[M].孟彦,刘益东,译.北京:学苑出版社,2020:21.

[4] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府:企业家精神如何改革着公共部门[M].周敦仁,等,译.上海:上海译文出版社,2006:215.

[5] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5):113-130,207.

[6] 托马斯·波普科维茨.知识与力量:教育改革的政治社会学[M].范国睿,译.福州:福建教育出版社,2022:221.

[7] 马丁·特罗.高等教育中的信任、市场和问责:一个比较的视野[M]//马万华.多样性与领导力——马丁·特罗论美国高等教育和研究型大学.北京:教育科学出版社,2011:196.

[8] 罗纳德·G·埃伦伯格.美国的大学治理[M].沈文钦,等,译.北京:北京大学出版社,2010:127.
[9] 马丁·洛奇,凯·韦格里奇.现代国家解决问题的能力:治理挑战与行政能力[M].徐兰飞,王志慧,译.北京:中国发展出版社,2019:199.
[10] 乔恩·皮埃尔,盖伊·彼得斯.治理、政治与国家[M].唐贤兴,马婷,译.上海:格致出版社,2019:175.
[11] 赵晓峰.公域、私域与公私秩序:中国农村基层半正式治理实践的阐释性研究[J].中国研究,2013(2):79-109,260.
[12] 黄宗智.集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].开放时代,2008(2):10-29.
[13] 杜姣.村庄治理层次与村庄秩序供给——兼论国家力量如何进入村庄[J].教学与研究,2023(2):114-124.
[14] 涂端午.高等教育政策生产[M].北京:北京大学出版社,2012:136.
[15] 刘艳春,李峻.市域产教联合体的空间生产逻辑与治理策略研究[J].职教发展研究,2025(1):16-24.
[16] 经济合作与发展组织.知识三角:加强高等教育与研究机构对创新的贡献[M].上海市科学学研究所,译.上海:上海交通大学出版社,2019:15.

(责任编辑:刘大川　蔡宗模　校对:蔡宗模)

On the Order Supply and Institutional Hierarchy in University Governance

Li Hailong
(*School of Educational Science*, *Yangzhou University*, *Yangzhou* 225009, *China*)

Abstract: University governance is a crucial component of the modern national governance system. Its development reflects the gradual involvement of state power in university organizations and the corresponding establishment of institutional frameworks. In this process, organizations at different levels are responsible for institutional design, which is then transmitted through hierarchical systems, ensuring the orderly functioning of internal university operations. The coordination of party-government relations, the clarification of procedural rules, and the effective implementation of bureaucracy constitute the defining characteristics of university governance in China. From national education authorities and local governments to the universities themselves, a comprehensive institutional production chain has been established, with operational management and performance enhancement as the core objectives of order provision. National will enters the university domain through policy-driven mechanisms, but the policy cycles and nested phenomena that emerge to achieve reform goals increase institutional costs and order burdens to some extent. Essentially, the institutional levels of university governance can be divided into public, common, and private domains. State power can only play a positive role by respecting the unique characteristics of activities in each domain. In the future, the provision of order in university governance must move beyond the traditional one-size-fits-all bureaucratic model. Instead, it should reconstruct the boundaries and methods of state intervention based on the tripartite division of institutional spheres of "pubic domain-common domain-private domain". A new balance must be struck among state authority, social coordination, and academic autonomy to foster a more effective and dynamic governance framework.

Key words: university governance; state power; institutional levels; order provision; higher education reform