

应用型高校探索

总第 39 期 2020 年第 2 期

发展规划处编

2020 年 4 月 20 日

本文用经济学的视角和分析方法并通过国际比较来探讨中国大学的治理改革问题。文章首先从六个维度分析和比较大学治理的美国模式和欧洲模式，然后分三个阶段描述近代中国大学的治理状况。在此基础上，文章提出在中国建立现代大学治理的改革建议。

【本期导读】

大学治理：美国、欧洲、中国——清华大学经济管理学院院长，教授 钱颖一

大学治理：美国、欧洲、中国

钱颖一，清华大学经济管理学院院长，教授

本文用经济学的视角和分析方法并通过国际比较来探讨中国大学的治理改革问题。文章将分析中国大学治理的沿革和现状，并提出大学治理的改革思路和改革建议以供学术讨论。在讨论中国大学治理之前，文章首先分别分析和比较美国大学和欧洲大学的治理模式。美国是全世界高等教育最发达的国家，不仅高校数量巨大，有 7000 多所，而且世界排名前列的大学中美国占了绝大多数，恐怕美国还没有任何其他行业在世界中有如此强的相对实力。另一方面，欧洲有 4000 多所大学，是现代大学的诞生地。不仅世界最古老的大学——意大利的博洛尼亚(Bologna)，英语国家中最古老的大学——英国的牛津、剑桥，而且世界上第一所研究型大学——德国的洪堡(Humboldt)都出自于欧洲。不仅如此，美国大学最初也是学习欧洲的：本科教育学习了英国的牛津和剑桥，而研究生教育则是学习了德国的洪堡。

中国的现代高等教育深受欧洲和美国影响。在思考中国教育改革时，借鉴美国和欧洲的经历会有所启发，从中既有值得学习的经验，也有值得吸取的教训。事实上，比较美国、欧洲和中国的大学教育已有先例。哈佛大学中国历史教授和哈佛商学院教授柯比(William Kirby)曾经担任

哈佛大学最大的学院——文理学院院长多年(2002—2006年)，他对美国和中国的大学都有研究并有美国大学的实际管理经验。他在 2007 年维也纳大学的演讲中就比较了美国、欧洲和中国这三个地区的大学教育。不过他讨论的问题是人才培养问题，具体地说是课程设计和教学方法，而本文比较美国、欧洲和中国大学教育时主要探讨的是大学治理问题。

近年来中国大学的发展速度很快，比如办学资金有了很大改善，人才培养方式也正在改变。而大学管理体制，包括大学治理问题，仍是困扰中国大学，特别是顶尖大学成为世界一流大学的重要制约因素。虽然 2010 年公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》对此问题有所涉及，但仍需深入和具体的探讨。随着时间的推移，人们对大学治理的关注度越来越高。虽然社会上对高校“行政化”有一致的批评，对“去行政化”有共同的诉求，但是对“去行政化”的具体含义和改革的具体内容并不清楚。大学治理改革既是一个理论问题，也是一个实践问题。

用经济学的视角和分析方法来探讨大学治理改革问题有一定的优势。首先，大学治理问题与企业治理问题虽然不完全相同，但有一定的相关性。2009 年经济学诺贝尔奖授予伯克利加州大学的威廉姆森(Oliver Williamson)

教授，就是因为他在制度经济学方面的贡献，特别是对研究“经济治理”和“企业边界”的贡献。事实上，他是“新制度经济学”一词的发明人。经济学，特别是制度经济学的研究方法既可以用于研究公司治理，也可以用于研究大学治理。本文中引用的不少关于美国和欧洲大学治理问题研究的文献出自于经济学家，其中包括耶鲁大学校长列文(Richard Levin)和哈佛大学文理学院院长罗索夫斯基(Henry Rosovsky)，他们两位都是经济学家。用经济学的方法研究大学治理问题，可以提供与教育专家不同的分析问题的视角。

第二，中国的经济改革，特别是企业改革的经历对研究中国大学治理问题有很大的现实启发性。大约在二十年前，公司治理的概念从国外经济学文献中引入中国的学界和企业界。1993年建立“现代企业制度”被正式提出，它的内涵被概括为十六个字：“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”，就是受到了现代公司治理理论和实践的影响。时隔二十余年，现在用类似的思路来讨论中国大学治理改革，就可以参考中国企业改革的经验。当然高校不同于企业。但是，高校与企业在组织运行层面有许多相通之处。从中国经济改革和企业改革成功的经验角度来探讨中国教育和高校体制改革会带来诸多的现实启发性。本文的内容组织如下：第一节分析大学治理的美国模式。

第二节分析和比较欧洲模式。第三节分三个阶段描述中国大学治理的历史沿革和现状。第四节提出在中国建立现代大学治理的改革建议。第五节是总结性评论。

一、大学治理的美国模式

美国高等教育有两个突出特点：一是私立大学和公立大学都很成功，二是大学教育的普及性和尖端性都很好。本文只讨论研究型大学，包括私立和公立。

从治理结构来看，私立大学和公立大学确实有所不同。比如，斯坦福大学和加州大学的治理结构就不同。但是，如果把美国的公立大学(比如加州大学)与其他国家的公立大学(比如巴黎大学)比较的话，那么就会发现加州大学治理与其他国家的公立大学相去甚远，而与斯坦福大学或哈佛大学等美国私立大学更为接近。这说明确实存在一个大学治理的美国模式，与大学的私立或公立性质没有太大关系。

罗索夫斯基是哈佛大学研究日本经济的专家，在上世纪七十年代曾担任哈佛大学经济系主任，之后又担任哈佛大学文理学院院长十多年(1973—1984)。他的《美国校园文化：学生、教授、管理》一书对美国大学的治理有精彩的描述和深刻的分析。他认为，美国大学的成功与它不寻常的大学治理有关，而且无论是公立大学还是私立大学，美国大学的治理都是相似的。他的分析的独到之处是，他

是在对比欧洲大学治理的情况下分析美国大学治理的，所以非常具有启发性。

下面从六个维度来刻画美国大学的治理模式中最重要的一些特征。

第一，大学自主权。在美国，无论是公立大学还是私立大学，校董会(**Board of Trustees** 或 **Board of Regents**)是大学的法人机构。③校董会不仅在法律上是独立的，而且在实际运行中也是独立的，即使是在公立大学。大学自主权得以保证的一个原因是，无论公立还是私立，大学都不受政府的某一个部门的管理。美国联邦政府教育部只管中小学，不管大学。各州的教育厅也不管大学，只管中小学。在有些州，比如加州，甚至在州的宪法中规定州立大学独立于州政府行政权力，是政府立法、行政、司法之外的“第四分支”。

另外值得注意的是，美国的公立大学除军校以外都不是国立(即联邦)大学，主要的公立大学是州立的，还有为数众多的“社区学院”(community college)，是州政府和州以下政府出资建的。因此，公立大学之间的竞争是公平的，没有特殊的公立大学。

第二，大学管理者的挑选与任命。大学校长是由校董会任命的，校长和他(她)所领导的大学管理层对校董会负责。在挑选校长时，校董会通常组成一个遴选委员会

(search committee), 由该委员会向校董会推荐校长人选, 但最终由校董会决定。大学校长任命教务长(provost)(相当于常务副校长)、副校长和院长。同样, 在挑选院长时, 校长通常也组织一个遴选委员会, 由该委员会向校长推荐院长人选, 但最终由校长决定。类似地, 学院院长任命副院长和系主任。

特别值得注意的是, 美国大学的校长、院长、系主任都不是由教师、职员、或学生、校友民主选举产生的。遴选委员会通常会听取这些“利益相关者”的意见, 但是没有“票数”的统计。由于大学管理者不是选举产生的, 现任和将来的管理者就不必时时、事事、处处讨好在职的教师、职员、学生和校友。这就保证大学的管理者可以考虑大学长远发展的根本利益, 并能够推动那些不受欢迎, 但又十分必要的改革和结构调整。

第三, 行政权力与学术权力。美国大学内部的行政事务(比如预算、薪酬等)是由管理者(校长、教务长、副校长、院长、副院长、系主任等)负责, 在这个意义上是“校长治校”或“管理者治校”。教师(faculty)并不管理学校的行政事务, 在这个意义上大学不是“教师治校”。教师只参与学术相关的决策, 比如课程和培养方案的设计、教师聘用和职称提升等。但是, 即使是有关教师聘用和提升的决策, 教授会也只是向院长和校长“推荐”, 最终决定权

仍在院长、教务长和校长。所以在这个意义上美国大学的体制是“教师治学”，而不是“教师治校”。

第四，教师的挑选、待遇和流动。主要研究型大学教师的挑选范围是全球性的。顶尖大学挑选教师的准则是：在某个研究领域，在全世界可以流动的学者当中(有些人不可流动)，这个人应该是最的之一。值得注意的是，教师挑选的原则不是在一个学院中不同领域同时申请提职称教师之间的比较，而是在同一领域内全球范围内的比较。教师的薪酬待遇是由学院和大学自主决定的，不受政府管制。这种教师选择方式就决定了教师在全球范围内流动，教师的薪酬待遇自然也是在全球范围内具有竞争性的，不然教师不会来应聘。

美国大学教师聘用实行“长聘轨制度”(tenure track system)。这个制度的确切含义是一种约束大学与教师双方的契约关系。一方面，如果教师不能成为其研究领域的领先学者的话，学校就不会给予“长聘教职”，他(她)就必须离开。另一方面，学校承诺在一定时间内要对教师的学术成就做出评估，不能无限期拖延教师职称的提升，如果达到要求就要给予长聘教职。所以长聘教职制度达到两个目的，在给予教师强烈的激励的同时，也约束学校的行为。

第五，学生的挑选和流动。对研究生而言，无论是私立还是公立大学，基本上没有招收本州学生的最低比例限

制，都是在全国和全世界招收。对本科生而言，私立大学在理论上是在全球挑选学生，在实际上来自本州的学生仍然居多。而州立大学，由于经费来自于本州税收，所以受到州政府的约束，必须招收相当高比例的本州学生，只能招很少比例的外州或外国学生。但是由于美国的一些主要州的人口规模大(比如加州)，所以一州内的州立大学并不唯一，它们之间的竞争仍然激烈。近年来，伴随金融危机，越来越多的州立大学因州政府财政危机导致教育经费不足，于是纷纷放宽了招收外州和外国学生的比例。弗吉尼亚大学和密西根大学等州立大学早就这么做了，现在加州大学也把招收外州和外国本科生的比例由过去的不到10%增加到20%。

值得注意的是，在美国，上某一所大学的本科、研究生并不是一个人的固有权利。以加州为例。虽然州政府保证每一个高中毕业生只要愿意都能上大学，但是并不保证是哪一所大学。在这种情况下，主要大学，特别是研究型大学根据学生的资格进行挑选便顺理成章。只有那些授“大专学位”(associate degree)的“社区学院”才必须招收所有申请的学生。在大学录取时，许多学校采用不看学生家庭收入，只看学生表现(merit)的“盲录”(blind admission)方式，以保证录取到最优秀的学生。所以，大学对学生的竞争激烈，学生的流动性大。

第六，学费确定和学校经费来源。私立大学对学费自由定价。州立大学学费按照州内学生和州外学生分别定价，州内学生学费较低，其中本科生学费受到较大限制，而研究生学费，特别是研究生专业学位(比如管理、法律、医学)学费定价比较自由。伴随高学费是大学给出的奖学金、助学金也很高，同时还有政府补贴的学生贷款。私立大学的学费收入和捐赠是大学的主要经费来源。公立大学的学费收入和政府拨款则是主要经费来源。除此之外，来自联邦政府和州政府以及非政府机构的研究经费是公立和私立研究型大学共同的重要经费来源，但是这些经费是经过竞争性机制获得的，不是自动获得的。

以上六个维度的治理特征就形成了美国大学之间的竞争和教师、学生流动的基本格局。所有大学，不仅私立大学之间，而且州立大学之间，州立与私立大学之间的竞争都非常激烈，表现在对教师、学生、研究经费、捐款等各方面的竞争。没有哪一所大学，哪怕是最优秀的大学，可以免于这种竞争。

二、大学治理的欧洲模式

欧洲是现代大学的发源地，也是文艺复兴、现代科学技术、现代社会的发源地。直到“二次大战”前，欧洲都是高等教育和科学发明的中心。“二次大战”后，美国在高等教育和科学发明上迅速崛起。特别是过去的三十年多

年，欧洲经济增长速度明显落后于美国，一些经济学家认为这与欧洲高等教育的问题有直接关系。

让欧洲教育界很受刺激的是上海交通大学 2003 年发布的世界大学排名。在这个排名中，世界前 20 名大学中美国有 15 所，占四分之三，而欧洲只有 4 所，而且全部集中在英国，欧洲大陆一所都没有。在世界排名前 50 名大学中，美国有 35 所，占 70%，而欧洲大学只有 10 所(英国 5 所，瑞士 2 所，瑞典、荷兰和德国各 1 所)。⑥这个结果远远低于欧洲人自己的预期，他们开始反思。世界上最早的大学都出在欧洲，美国的大学，无论是本科教育还是研究生教育，开始也都是学习欧洲的。况且，欧洲的人口还比美国的人口多。为什么现在欧洲如此落后于美国？越来越多的人开始关注和研究欧洲的高等教育问题。

Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, Caroline Hoxby, Andreu Mas-Colell 和 André Sapir 是五位在美国获得博士学位的经济学家，他们中除 Hoxby 外都是欧洲人，Hoxby 是研究教育经济学的美国人。他们在 2008 年为位于布鲁塞尔的欧洲著名智库 **Bruegel** 完成一项对欧洲大学的研究报告(以下简称“五人研究报告”)。他们的研究报告的结论是，欧洲大学相对于美国大学经费投入不足是欧洲大学落后于美国的一个重要原因，但不是唯一的原因。他们发现的另外两个重要原因是：(1)大学治理结构的问题，特别

是缺乏大学自主权；(2)缺乏大学间教师和学生的流动性和竞争。

本文中所说的“欧洲模式”，更准确地说应该是“欧洲大陆模式”，并不包括英国。需要指出的是，欧洲大陆各国的差异非常大，北部与南部、东部就很不一样。之所以说“欧洲模式”，是为了便于指出它们之间的一些共性。相对于“美国模式”，这些共性还是很显著的。虽然美国的大学最初是学习英国和德国的，但是经过发展目前的美国模式与欧洲模式已经很不一样了。今天人们看到的欧洲大学模式都有着历史演变的痕迹。比如在法国和德国，它们今天的大学就有着十九世纪为了在经济上“赶超”英国等先进国家，由国家推动大学发展的痕迹。发展主义政府和社会主义思想是欧洲模式的两个根源。因此，欧洲模式在后起的发展中国家有很大影响，也就不奇怪了。

欧洲大学的治理模式在上面列举的六个维度上有如下特征。

第一，大学自主权。在欧洲，大学以公立大学为主。其中有的是国立大学，由中央政府的教育部直接管理；也有的是地方政府出资并管理的。无论是哪一种公立大学，通常都有一级政府的教育行政部门不同程度地管理大学事务。大学的自主权(预算、教师聘用、薪酬、学生挑选)虽然情况有所不同，但总的来说同美国相比相当有限。在

“五人研究报告”的大学调查样本中，预算自主权的平均值为 0.55，教师聘用自主权平均值为 0.8，而薪酬自主权仅为 0.31(其中 0 是没有自主权，1 是有完全自主权)。薪酬自主权最大的是瑞典(1)和英国(0.8)，如果去掉这两个国家的话，其他国家的大学基本上是完全没有薪酬自主权的。

当公立大学是由中央政府管理时(比如法国)，由于中央政府的垄断性，大学之间缺乏竞争。当公立大学是由地方政府管理时，由于欧洲很多国家较小，所以在只能招收本地学生的限制之下，大学之间也缺乏竞争。所以，欧洲大学大都是“本地大学”(local university)。

第二，大学管理者的挑选与任命。欧洲大学的校长多是选举产生的，通常是由教师、职员和学生选举产生。院长、系主任通常也是选举产生的。因此，在这个意义上，欧洲的大学确实是很民主的，更接近于“教师治校”。这种民主产生了一些问题，它使得欧洲的大学很难创新、改革和做结构调整。比如，如果要大幅度提高某个系、某个学院或某个学科的水平，在美国，校长、院长可以通过行政手段来推动，但是这在欧洲却不行，因为学院和系的管理者是民主选举产生的。在位的教师或者不认为应该改变现状，或者因为利益关系不想改变现状，但是他们并不代表未来。这是为什么欧洲的大学转型和创造性远不如美

国大学的一个原因。这是一种制度上的障碍，不容易改变。

第三，行政权力与学术权力。欧洲大学的教授不仅对学术，而且对学校的行政管理的影响也比美国大，称得上是“教师治校”。需要说明的是，不少欧洲大学内部等级清晰，权力通常集中在数量很少的教授(即资深教师)身上，副教授或以下的教师权力很有限。所以实际上是“教授治校”或“资深教师治校”。这种情况会产生两个方面的问题：一是不少资深教师往往不以学术研究为主业，这同过去欧洲绝大多数大学不强调研究有关；二是即使他们曾经在学术研究上有所成就，但那也是多年之前的事了，现在已经不在学术前沿了，对学术前沿不了解或者有偏见。但是他们的影响仍然超强，主导了学术资源、学科布局、教师招聘等方面的决策。

这与美国的情况很不同。在美国，教授比例较高，数目较多。而且所有教师(faculty)，包括教授(包括诺贝尔奖获得者)、副教授、助理教授，在学术上是一视同仁的。获奖是对他们之前(多数情况是早期)研究工作的认可，并不是对当前判断能力的评价。在欧洲的大学中，学术发展的两大障碍，即政治干预和少数资深教师霸权都很突出。

第四，教师的挑选、待遇和流动。欧洲大学的教师通常是公务员，或者是比照公务员管理，包括待遇、权利等。因此他们从一进入大学工作就是终身制，没有按照学术水平

决定是否获得长聘教职，没有被解雇的可能。这就大大减少了教师流动的可能性。另一方面，教师的薪酬又比照政府公务员，并受到政府的管制，很难具有全球的竞争力。在欧洲大学，通常挑选教师也不是在全球范围内的。而且欧洲大学教师中获得本校博士学位的比例很大，即“近亲繁殖”现象较为严重。在“五人研究报告”调查的学校样本中，教师中从所任教学学校获得博士的比例平均值是29%，其中西班牙为69%，比利时为63%，瑞典为58%。没有淘汰机制、“近亲繁殖”和薪酬制度等使得教师的竞争和流动性都不大，因此对教师的激励是扭曲的。

欧洲教师的流动性小有一个客观原因，那就是语言的障碍和国家地域比较小。在非英语国家，如果英语不是工作语言，比较难做到全球招聘。但是这个情况正在改变。比如在商学院，管理学科已经越来越多地使用英语教学，不管本地语言是什么，因为在实践中英语已经成为全球的商业语言。

第五，学生的挑选与流动。对欧洲的本科生而言，念大学是一个人的权利，就像念中小学一样。在一些欧洲国家，主要的公立大学(比如巴黎大学)都不能挑选学生，没有入学考试，必须全收(一些特殊学校除外，比如法国的Grandes Ecoles)。学生入校没有竞争，也不根据成绩区分学生的层次。但是学生上了大学之后有较大的淘汰率。但

欧洲内部的情况差异很大。根据“五人研究报告”的调查，可以挑选学生的国家有英国、瑞典、西班牙、爱尔兰。基本不能挑选的有比利时、意大利、荷兰等。

研究生的情况有所不同，可挑选的程度较高，即使是在意大利和荷兰。虽然有挑选，但是大都是“师傅带徒弟”的培养模式，基本上是由资深教授决定录取，而不是竞争性的录取机制。这点上与美国又不同。所以在欧洲，学生的竞争和流动不大。

第六，学费确定和学校经费。在欧洲，公立大学免费，因为上大学是社会福利的一部分。学校的经费主要靠政府财政拨款。由于政府财政困难，教育经费经常首当其冲被削减。而学校又不能自主收学费，所以教育经费不足就很自然。这反过来又影响到教师的招聘，不仅缺乏具有全球竞争力的薪酬，而且也影响到科研经费，因此无法吸引到最好的教师。

“五人研究报告”发现，欧盟 25 国投入在高校的经费只占其 GDP 的 1.3%，而美国则占到 GDP 的 3.3%，相差甚远。而在 2 个百分点的差距中，来自政府投入的差距是 0.4 个百分点，来自民间投入的差距是 1.6 个百分点。后者的差距当然与学费的差距有相当大的关系。

值得一提的是，欧洲在过去十几年加大了对高等教育的重视和改革力度。1999 年欧洲出台了旨在统一欧洲高

校学分和学位标准的博洛尼亚进程(Bologna Process)。2000年欧盟委员会在葡萄牙的里斯本通过了2000—2010年欧洲发展战略，其核心是要建立有竞争力和活力的知识经济，强调创新和学习。在高校改革方面，一个主要的趋势是更多地向美国模式靠近，推动大学成为创新和培养创新型人才的基地。

三、中国大学治理的历史沿革与现状

中国大学的历史沿革可以分为三个阶段：第一阶段是1949年以前，第二阶段是1949年至1977年，第三阶段是1977年以后至今。

在第一阶段，中国大学受到多种外来的影响，并非只是一种影响。以北大和清华为例。北京大学在建校初期受日本大学的影响较大。在蔡元培成为校长之后，北京大学更多地受到德国大学的影响，因为蔡元培是德国留学生，那时的德国是研究型大学的发源地。加上北大的校园在北京城内，与欧洲大学的情况也相同：没有校园，大学开放。总之，北大受到欧洲的影响较大。相比之下，清华从办留美预备学校开始是受到美国的影响，最初是寄宿学校，在郊区有自己的校园，同美国的寄宿中学一样。清华在成为大学以后也是受到美国影响最大，最有影响的校长梅贻琦和多位院长都曾是留美学生。从这两个例子可见，当时在中国的大学，欧洲和美国的影响都存在。虽然国民政府在

1928年以后相对于北洋政府时期更多地干预大学事务，但是大学仍然还保持相当程度的自主权。这从西南联大拒绝当时教育部要求统一课程的规定一事中可见一斑。

在第二阶段，从1952年的“院系调整”开始便一边倒地学习苏联模式，而苏联模式在一定程度上受到德国模式或欧洲模式的影响。1958年以后，建立在苏联模式基础之上的中国模式逐渐形成，核心是“突出政治”。苏联在总体上还比较尊重知识分子，强调专家治校。而在中国，1957年“反右”运动后，一批有成就的老知识分子被“拔白旗”，在“高贵者最愚蠢”的评价体系下，他们成为被改造的对象。1958年中央更明确地提出了教育为无产阶级政治服务，教育同生产劳动相结合的基本教育方针。60年代批判苏联修正主义，提出“反修”、“防修”，明确教育的目的是培养无产阶级革命事业的接班人，从小学、中学到大学都是如此。所以，与当时的苏联相比，此时中国的教育体制更左，知识分子的地位更低，他们在高校中的作用更小。后来的“文化大革命”彻底批判了“十七年”的修正主义教育路线。但是那是从左的角度批判的，认为当时的教育路线还不够左。

第三阶段是改革开放以后。国家在这个时期的主旋律是经济改革开放与发展，大学深受其影响。与第二阶段相比，这个阶段大学总体特点是在政治上有所纠正左的偏

向，同时随着市场经济的发展，教育市场化和商业化的倾向大大增强。从大学治理模式来看，在整体上是回到了第二阶段中“文革”前“十七年”的模式。所以，除去“文化大革命”十年的特殊时期，60年来中国大学的体制表现出相当的一致性。即使是在今天，除了“开放”这一点之外，中国大学的体制与它在“十七年”时的体制并没有太大差别。这与经济领域的情况很不同：今天中国的经济体制已经用市场经济体制取代了五十年代和六十年代的计划经济体制。

这期间从1984至1989年中国有过一些大学治理改革的尝试。1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》指出：“当前高等教育体制改革的关键，就是改变政府对高等教学学校统得过多的管理体制。”《决定》提出：“学校逐步实行校长负责制，有条件的学校要设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会，作为审议机构。”这与当时的经济改革和企业改革的思路是一致的：扩大办学自主权和实行校长负责制基本上类似于国有企业扩大企业自主权和实行厂长负责制。1988年4月，当时的国家教委下发了《关于高等学校逐步实行校长负责制意见》。至1989年初，全国已有100多所高等学校实行了校长负责制，清华便是其中之一。但是，1989年初夏的政治风波终止了这一改革。1998年通过的《中华人民共和国高

等教育法》规定，“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”。

1998年5月，江泽民主席在北京大学百年校庆的讲话中提出建设若干所“世界一流大学”的目标。这是一个重大的国家层面的战略决策。随之而来的“985”项目选择了若干所大学(先是2所，后扩大到7所、9所，后又扩大到30多所)，由国家和地方财政重点支持。目前中国大学的状况是有目标、有经费，但是在大学治理和管理体制上并没有太大变化。

从上面的六个维度来分析，中国大学治理的现状特征如下。

第一，大学自主权。虽然民办大学在增多，但是迄今为止所有的研究型大学都是公办大学，其中按照重要程度又分为教育部所属(仍有少数是其他部的部属)、省属和其他。教育部作为政府主管部门仍然控制招生名额、专业设置、项目审批、学费审批、学科评估、学位审批等一系列办学日常决策。这与经济领域中政府不再干预企业日常决策形成鲜明对比，所以有人说教育是“计划经济的最后堡垒”。在这种情况下，大学办学的自主权十分有限，根源是来自政府的制约。

第二，大学管理者的选择与任命。大学党委书记和校长都是由上级领导部门和党的组织部门挑选和任命的。对

于“副部级”大学，书记和校长是由党中央和国务院任命的，也就是由中共中央组织部具体操作，由政治局常委会决定。这类大学的副书记和副校长则由教育部党组决定后任命。在整个过程中有“民主推荐”和征求大学和学院干部、离退休领导干部和资深教师意见的环节。

选择校长的标准是“德才兼备，以德为先”。其他硬约束包括年龄、行政级别、岗位经历等。这些选择校长的标准与选择党政干部的标准是完全一样的。略有不同的是，校长要有一定的学术研究成就和地位。在中国的顶尖大学，不少校长是中国科学院或工程院院士。因此，校长的学科领域多局限在自然科学和工程技术，因为其他领域没有院士。选择校长的标准中并没有候选人是否是一位教育家，是否具有教育思想等与大学教育相关的因素。

第三，行政权力与学术权力。中国的大学内部管理有至少四套管理系统：党委系统、行政系统、学术委员会系统、教职工代表大会系统。在这四套管理系统中，权力主要集中在前两个系统，可以统称为行政权力(不同于行政系统)。所以，中国的大学不是“教师治校”，这点与欧洲不同。在《高等教育法》规定的“党委领导下的校长负责制”下，党委(或党委常委会)是大学的最高决策机构，它执行党的教育方针，决定大学内学院和部处干部任免，负责学生思想、舆论宣传等工作。

在学术权力方面，中国在有些方面有些像欧洲，比如少数资深教授的影响力远大于其他教师。中国的一个特殊现象是院士，他们的影响力尤其大，不仅在他们各自的研究领域，有时甚至超出这些领域。在中国，院士的影响力甚至超过欧洲资深教授的影响力。但是总体而言，除少数几所研究型大学外，在中国大学中教师的学术权力很小，党委系统和行政系统的学术权力很大。

第四，教师的挑选、待遇与流动。大学教师仍然按照国家“事业编制”人员管理，这是一个“准公务员”的体系。这个体制意味着国家工资部分参照公务员的标准，现金工资较低，但教师仍然享受一些福利，最重要的是在子女上学(大学附属的幼儿园、小学和中学，某些大学还对上本校的教职工子女高考录取考分有优待)、公费医疗、住房等方面。除此之外，来自国家的经费还包括固定的教师补贴(通过“985”项目等)，数目与名义工资可比。但是，一部分教师最重要的收入是来自院系教学项目的课时费和教师科研项目的提成。这一类收入完全取决于院系和项目，差距非常大。由于在中国很多教学项目允许收费，科研项目允许提成，所以教师的全部收入比国家工资部分要高不少。整体而言，中国教师收入的灵活性比欧洲一些国家要大。

中国的大学挑选本校毕业生留校做教师的倾向严重。

2006年中国人民大学的一项研究发现，在17所中国大陆知名高校的财经类学院的987名教师中，在本校获得最高学历并在获得最高学历后一直在本校任教的教师有604人，其比例超过60%。(13)到了2012年，南开大学全校2046位专任教师中，仍有近六成是本校毕业生。这种“近亲繁殖”的现象比较像欧洲。目前一些院校正在改变这种做法，规定本校博士不能被直接聘用做教师，并且积极从校外(包括海内外)公开招聘教师。

过去教师都是终身制。但是现在讲师大都不是终身制了，最多聘用两到三个三年的聘期，非升即走。但是目前在绝大多数大学，副教授仍然是事实上的终身制，很难流动。目前在一些院系，新聘用的教师开始可以流动，教师市场正在形成。特别是大学之间的竞争日趋激烈，其程度超过欧洲。

在中国多数高校，教师职称提升的方法仍然沿用过去的做法：每年学校向各学院下达提升副教授和教授的名额，各学院就在不同领域内同时申请提职称教师之间比较和选择。这导致下列问题：学院不得不在不同领域的教师间比较，形象的比喻就是在“苹果”与“香蕉”之间做比较，无法挑选一个领域内最出色的学者。因此教师是否晋升同该年下达的指标数和申请人数的多少有关。这与美国的体制完全不同：在那里，每一个教师只要达到了一定学

术水平都可以被评估和提升，没有名额限制，也不取决于同一学院中其他教师的状况，申请提职称者只需与世界范围内的同一领域的同行相比。

第五，学生的挑选与流动。对本科生而言，中国从来都是必须经过全国统一的“高考”才能被大学录取(“文革”的特殊时期除外)。中国历史上的“科举制度”从来就是认同“择优录取”的。中国大学直到 90 年代末还是精英教育，只是在过去这十几年才逐渐成为大众教育。大学间争夺优秀学生历来激烈，而且被认为是正常的。这与欧洲不同，但与美国情况相似。与美国不同的是，在中国，“高考”成绩几乎是唯一的录取指标。虽然这些年来各高校试验“自主招生”，可以在高考分数上加几十分。但是，“自主招生”也出现了滥用加分的现象，因此已经受到了限制。

最近十几年出现了一个影响学生流动性的新现象。由于近年来一些地方政府加大了本地大学的财政支持力度，同时也增强了地方政府要求这些大学更多向本地学生倾斜的压力。所以一些原来全国性的大学变得越来越“本地化”了，影响了学生的流动性。

研究生入学也要经过考试和激烈的竞争。在学术型研究生培养方式和录取方式上，欧洲式的“师傅带徒弟”的模式仍然是主流。但是在一些专业硕士学位(比如 MBA)

的录取方式上，美国式的方式(即由项目统一录取，与教授无关)占主流。

第六，学费确定和学校经费。公办大学本科生基本免费(每人每年交 5,000 元，约为 2014 年人均 GDP 的十分之一)。公办大学学术型研究生也基本免费(每人每年 10,000 元，由导师或学校交)。但是民办大学和公办大学中的所谓“独立学院”可以不受此限制而收取较高的学费。另一方面，专业硕士学位研究生学费定价则比较灵活，但是需要向政府主管部门备案。

整体来说，中国大学，特别是主要研究型大学的经费在过去的十几年中有较大和较快的增长。这种增长在不同学科领域很不同，经费来源也不一样。除了国家支持的用于发展学科的“211”和“985”经费外，经费来源主要是(1)教学项目的收费，即学费，包括非学位教育的培训项目；(2)科研项目经费，除了自然科学基金之外，增长较快的是国防项目和“横向项目”，后者多是由企业提供经费的研究项目。这些研究的大多数属于“开发”性质，在国外通常由企业做，大学不做。“横向项目”的经费虽然很多，但是与大学使命的关系并不密切。因此，比较中国大学与外国大学经费时，需要注意经费来源与用途，不能简单比较经费总额的数字。

从以上的六个维度的分析来看，中国大学治理的现

状，与美国模式和欧洲模式相比较，大致是介于两者之间。中国与欧洲相似的是，政府对大学的干预都很强，不同的是中国大学还受各级党委的领导。对中国大多数高校而言，学术权力还不是多少的问题，而是有无的问题。中国与美国相似的是，对竞争的认可，特别是中国高校在吸引学生和教师方面。这也同中国国家大，语言和文化相对于欧洲较为单一有关。在学费等几个方面，中国则是介于美国和欧洲之间。

值得注意的是，中国的大学管理者并不是选举产生的，而是任命的。在这点上显然是与欧洲不同的，而与美国类似。当然，在中国，校长是上级党委任命的；而在美国，校长是校董会任命的。

四、中国大学治理的改革：建立现代大学制度

建立世界一流大学已经成为一个全球的竞争。欧洲各国意识到它们在高等教育上的落后，并奋起直追。比如德国政府在 2006 年推出“优秀大学计划”(The Excellence Initiative)，选择重点支持九所大学。亚洲的动向更加令人瞩目。韩国、新加坡、印度、阿联酋、卡塔尔等亚洲国家都把建设世界一流大学作为自己的国家战略，而且各国都有很多举措。面对这种竞争，中国的高等教育在确定目标、增加经费之后，大学治理改革就显得更为关键。

大学治理改革的方向是建立现代大学制度。建立现代

大学制度的呼吁已经多年了，而且也有过不少建议。在思考中国大学治理改革中，有两个参照系可供参考：一是前面论述的美国和欧洲的大学治理模式中的经验和教训。二是中国的经济改革，特别是国有企业改革的经验和教训。大学不是企业。企业的业绩可以用收入、利润等定量指标准确、及时地度量。而衡量大学的标准则复杂得多，不仅教育的“产品”多样化(包括研究、教学、社会服务等)，而且对其“收益”的判断要很长时间后才能看得较清楚。但是，大学不同于企业这一条适用于世界各国，不仅是中国。从上面分析的美国和欧洲的情况可以看到，尽管大学与企业不同，但它们在组织运行方面确有相通之处。

中国的经济改革，特别是国有企业改革的经历可以为大学改革提供一些经验。事实上，在上个世纪八十年代中期，企业和高校的体制改革是沿着相同方向同时起步的，只是在1989年以后才分叉。1992年初，邓小平“南行”，经济改革的步伐随之加快。1992年9月的十四大正式提出建立“社会主义市场经济体制”，紧接着1993年11月的十四届三中全会又提出了建立“现代企业制度”。两者结合，构成了一个完整的经济改革蓝图。

教育界的情况不同。由于1989年后没有类似于经济改革的教育改革，这就使得中国的大学治理体制基本上延续了“文革”前“十七年”的模式。经济改革的成功是因

为“市场经济体制”和“现代企业制度”这样一对相辅相成的制度改革。设想一下，假如当年仅仅提出建立市场经济的目标，而没有公司化等一系列建立现代企业制度的改革，那么很难想象中国经济和企业能够取得今天这样的成就。因此，在高校改革中，仅仅有“建设世界一流大学”的目标还不够，还要建立“现代大学制度”。

在中国的国有和国有控股企业中建立的“现代企业制度”是以完善的企业法人制度为基础，以有限责任制度为保证，以公司为主要形式的企业制度。它的基本框架可以用16个字概括：“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”。在这个大框架之下，企业建立了董事会、公开发行上市、战略投资者、独立董事、外部审计、风险管理等一系列适合市场经济规则的制度。这是国有和国有控股企业近年来经营状况改善的重要原因。

对应“现代企业制度”基本框架中的16个字，本文提出现代大学制度下的大学治理基本框架的16个字：“办学自主、政校分开、教师治学、校长治校”，供学术讨论。

第一，“办学自主”。“办学自主”的目的是让大学从政府权力体系的束缚中解放出来，这就是所说的“去行政化”的真正内涵。这与经济改革初期给国有企业“松绑”是一个道理。如果大学不能自主办学，大学就不会有活力。所谓“自主”，是相对于政府权力而言，特别是相对于政

府主管部门——教育部而言。所以大学的首要问题是界定政府与大学的边界，使得大学具有不受政府任意干预的办学自主权。

“办学自主”并非“大学自治”。“大学自治”不是一种合适的提法，就像“企业自治”不是一种合适的提法一样，因为“自治”是一种封闭式的治理方式。一方面，大学是社会中的一个组织，社会一定对大学有影响，而大学也应该对社会负责任。另一方面，大学的管理者不应只对大学内部人员负责，这些人未必总代表大学的长远利益。所以大学办学应该“自主”，但不应该“自治”。

对于大学“办学自主”的一种担心是怕在没有政府管理的情况下，学校会不顾质量，“乱”发文凭和学位。在经济改革初期，也有人怕企业自主经营后会“乱”。当然，假冒伪劣确实出现了，但那不是普遍现象，而且更不是长期现象。在经济领域，只要有公平的市场竞争，有适当的监管，整体情况就不会乱。高等教育情况有所不同。大学主要不是靠政府的管制，主要是靠自己对“声望”和“信誉”的追求。在现代通讯发达的条件下，“声望”的毁坏可以随时发生，这给大学以强大的激励去维护自己的品牌声望。

第二，“政校分开”。“政校分开”对应于政企分开。政校分开的制度保障是大学建立社团法人治理，即成立具

有独立法人地位的“校董会”或“理事会”，并由此确定大学与政府的距离。校董会是社团法人治理结构，这在世界各国的公立大学都已经成为惯例。过去这些年，新加坡已经把它的一所国立大学都社团法人化了，相应成立了校董会。这是新加坡政府为建设世界一流大学所采取的一项重要重要的制度改革措施。

早在 1980 年邓小平就说过，“有准备有步骤地改变党委领导下的厂长负责制、经理负责制，经过试点，逐步推广，分别实行工厂管理委员会、公司董事会、经济联合体的联合委员会领导和监督下的厂长负责制、经理负责制。还有党委领导下的校长、院长、所长负责制等等，也考虑有准备有步骤地加以改革。”三十多年来，国有企业基本上是按照这个思路进行改革的。

与公司董事会不同，校董会不能由出资人代表担任校董。校董会应该由两部分人组成，“外部校董”和“内部校董”。外部校董包括校友、社会贤达、专家学者、政府代表等。内部校董包括校长、教师代表、学生代表等。两者的比例要合适，特别重要的是内部校董应该占少数，不然校董会就容易被“内部人”控制。在校董会上的政府代表不宜过多，也不一定是政府官员，即使是政府官员，他们也同其他校董具有同样的地位，并没有特殊的权力。校董会的组成、当选方式等需要具体研究，建立规则。可以

预见的是，不同类型的大学校董会的组成是不一样的，不应有统一的公式。

在“政校分开”后，政府的教育主管部门对于大学的职责应以宏观指导为主，例如制定宏观教育政策，发布教育白皮书，向社会公布有公信力的教育数据，组织对大学的审计等等，而不再干预大学办学和微观管理过程。因此，政府职能转化是“政校分开”的重要前提。这同企业改革过程中政府的经济管理部门转换职能是类似的。在经济领域，一些过去的工业部改为行业协会。即使没有被撤销的部，管理职能也发生了根本的变化。教育界也应发生类似的变化。

第三，“教师治学”。“教师治学”是指教师应发挥在学术治理方面的决定性作用。这里的教师是包括所有从事教学和科研的教师，不仅是正教授或资深教师，也包括年轻教师，他们活跃在研究前沿，是未来的学术骨干。正因如此，称“教授治学”并不恰当。当然，资深教师由于学术水平和声望整体较高，所以在治学中要发挥更大作用。教师治学的内容包括各教学项目的培养目标和方案的设计，学生学业水平的核准，教师研究的学术水平和学术贡献的评价，教师聘用和职称晋升学术标准的制定等学术问题。当然，教师治学还包括捍卫学术自由。

但是“教师治学”的内容不应该包括学科设置、院系

设置、教学研究等资源配置这些属于行政管理的问题。目前的大学学术委员会讨论的问题中有一些是属于行政管理的内容，比如学院的设立、学院名称的确定等，这并不合适。所以要对“学术问题”进行界定。

第四，“校长治校”。“校长治校”的含义是校长应该是大学的“首席执行官”(CEO)。在实践中，往往是由校长和其他校领导一起组成执行委员会或管理委员会，对重大行政管理问题作出决策。因此“校长治校”并不是校长一人说了算。在企业中，也是类似做法。

在企业中，董事长和总经理可以是一个人，也可以是两个人。现在越来越多的企业采用后一种方式，并且董事长是非执行董事(即非公司雇员)。在大学，校董会主席应由外部校董担任，不应该由大学内部的管理者担任。

“校长治校”不同于“教授治校”或“教师治校”，也不同于“民主管理”。“教授治校”或“教师治校”和“民主管理”这类治理方式都不合适于大学。欧洲大学在这方面的教训值得吸取。特别是，如果校长(类似地院长)经选举产生，他们就不得不顾及既得利益者的利益，而这对大学，特别对转型期的大学，尤为致命。在现任教师中实行民主票决，不一定符合学校的长远利益，因为这些人往往代表所在学科过去和当前，既不能代表学科的未来，也不能代表学生、校友、未来教师等利益相关者。如果“去

行政化”的对策是实行“教师治校”或“民主管理”的话，那么很可能就会面临欧洲大学的困境。

在以上提出的“办学自主、政校分开、教师治学、校长治校”的基本框架中，前两句“办学自主、政校分开”是关于大学的“外部关系”，即大学与政府的关系，强调的是两者之间的距离。而后两句“教师治学、校长治校”则是关于大学的“内部关系”，即学术与行政的关系，强调的是两者之间的分工。这个现代大学治理的改革建议，既吸收了美国大学治理模式的优点，也避免了欧洲大学治理模式的缺点，同时还参考了我国在经济改革和企业改革中的经验。

五、结束语

不容置疑，在中国，教育改革远远滞后于经济改革，大学改革远远滞后于企业改革。不过，从中国经济改革和企业改革的经验中可以获得对中国教育改革和大学改革的启示和借鉴。中国经济改革成功的一条重要经验就是解放思想，允许大胆尝试不同模式，并通过试验来探索，通过实践来检验。类似地，中国的大学治理改革也应该允许探索不同模式的试验，并通过实践来检验。中国的经济改革和企业改革的成功证明了这种改革方式的有效性。中国的教育改革和大学改革也应该按照这种改革方式向前推进。