

# 高等教育治理的中國之路\*

左崇良

---

**[提要]** 治理現代化是一項意義深遠的制度變革，在宏觀上能有效推動高等教育的發展，微觀上能改善高校管理過程。高等教育治理現代化不是中國已有的現實，而是當代中國人共同期盼的理想狀態。高等教育治理的中國之路，是走向秩序與自由的現代大學。我國高等教育治理變革需要信念體系的支撐，需要進行範式轉換，由國家本位的權力配置範式向政府、市場和高校之間權力分享和共治範式的轉化。明確高等教育各類法權主體的關係和邊界，從三個方面探索路徑：揚棄國家干預，政府適度分權；社會廣泛參與，加強市場監管；高校有限自治，加強自我約束。

**[關鍵詞]** 高等教育治理 中國之路 治理現代化 分權 共治

**[中圖分類號]** G640 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2017) 04 - 0182 - 08

---

在過去十幾年中，高等教育治理已在國際上被公認為 21 世紀的關鍵政策問題。<sup>①</sup>在世界範圍內，高等教育改革出現了雙重變化：一方面政府在減少對高校的控制；另一方面高校自身的管理和自治在加強。從控制走向協調，以治理代替管理，已經成為一種國際趨勢，而且這一趨勢還將延續下去。2014 年 11 月，在武漢舉行的高等教育國際論壇以“政府·大學·社會：高等教育現代化”為主題，表達了國內外有關人士對推進高等教育治理體系和治理能力現代化問題的共同關切。治理現代化是一項意義深遠的制度變革，在宏觀上能有效推動高等教育的改革與發展，微觀上能改善高校管理過程。從社會法學的視角來看，高等教育治理改革的成功與否，部分取決於信念體系，部分取決於環境的力量，部分取決於偶然性行動。

## 一、高等教育治理的理想與信念

在現代社會中，高等教育的重要性與日俱增。高層次人才的發掘與培養，高深知識的傳授與創新，科學的發現與技術的更新，無不依賴高等教育作為其基礎，各國都把高等教育作為具有戰略意義而優先發展的領域。在我國，高等教育是重要的公共事業，不僅培養高級專門人才，而且

---

\* 本研究獲得中國博士後科學基金第 59 批面上資助（一等資助）項目“治理現代化視域中高等教育的分權與共治”（項目號：2016M590593）資助。

肩負著強國興邦的重任，寄託著國人的無限期盼。

高等教育治理現代化並非中國已有的現實，而是中國人在當代共同期盼的理想狀態。近年來市場力量的引入與評估型政府的興起，導致高校與政府、社會之間關係的重構，治理變革在我國高等教育開始出現。然而，邯鄲學步式的大學改革，沒能引導我國大學走向世界一流，相反卻使我們陷入了一片自己製造的沼澤。不斷增強的市場化趨勢，使得我國大學更遠地偏離了學術目標。在行政權力和市場權力的雙重擠壓之下，教師的學術權力、學生的發展權和社會的相關權益很難得到有效保障。我國大學學術精神的“先天缺失”和大學制度“後天發育不良”，使得高等教育百弊叢生，困擾不斷。因此，我們需要一番嚴厲的自我檢討，然後才能有一番勇猛的振作。

治理變革的本質是重新界定政府和其他社會組織之間的權力關係，治理變革的基本內容是，政府對於社會組織不再是管理與被管理的關係，而是一種合作的夥伴關係，通過權力的多主體、多中心和分權策略來實現整體利益的最大化，從而實現全社會或某一領域的協同共治。在現代社會中，任何一個領域都有治理問題，高等教育也不例外。《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010～2020年）》提出，要改進政府的管理方式，保障學校的辦學自主權，同時把完善大學內部治理結構、深化校內管理體制改革作為重要任務提出來。<sup>②</sup>我國高等教育體制改革的重點之一，是推動治理政策的開展，強化高校的自主，減少國家的管控，引進更多的市場力量，講求績效責任，並期待高校與社會有更多的合作和互動。

高等教育治理是高等教育系統各利益主體共同參與大學管理的多方合作行為，分權共治是其基本特徵。高等教育分權與共治是我國現階段高等教育政策制定的主題，通過法律制度進行權力配置形成治理結構是其關鍵環節。無論是自上而下的政府治校還是自下而上的教授治校，都不是有效的治理模式；有效的治理是以法治為基礎的多元共治，科學合理的法權配置達成多元利益主體的平衡，良性互動的共同治理方能實現學術權力和行政權力等諸多法權的適度結合。良好的治理結構，多元利益主體的平衡，既可為學校爭取足夠的辦學資源，又能增強高等教育的適切性。

我國高等教育治理變革的目標是，構建高等教育的新秩序和新格局，促進高等教育質量的提高，公平和效率必須統籌考量。我國高等教育具有十分複雜的法律關係，適合在法律制度約束下的民主治理，不同利益群體控制不同類型的決策，最終實現高等教育的“良法善治”。“法治、參與、有效、穩定”是其目標體系；合法性、正當性、民主性與可持性是其基本原則。高等教育治理現代化的評價標準包括“法制健全、責權科學、社會服務、文明傳承”等方面。高等教育的權力運行須在國家法律框架之內，建立差異決策、優勢互補的權力制約格局，構建規範有序、程序正當的制度體系，並探索多元參與的的權力限制和權利保障途徑。

我國高等教育治理變革需要信念體系的支撐。高等教育治理是高度複雜的政策和法律行為，是為有效實現高等教育目標而進行的制度安排。高等教育治理不同於高等教育管理，它側重於政策和立法層面，強調多主體的權力分享和共同參與，體現了合理性、合法性和正當性三者的有機統一。一個國家的高等教育體制之內，各項法權的相互認同和協調一致，是法權結構合理的標誌。一方面，高等教育法權以學術自由和學術自治為自己的內容和正當性根據；另一方面，高等教育“共同治理”的實現又受到現實條件的制約。要能確保學術自由權等各類法權的實現，法權應當是價值與現實、理性與經驗的結合。

展望未來，我國高等教育治理改革既要保持國際視野，又要展開地方行動，並將兩者有機結合，使得高等教育發展的國際化和本土化並行不悖。高等教育是社會系統中的一個複雜系統，高

等教育治理改革的關鍵，並不完全取決於高等教育本身，而取決於整個社會的改革，特別是政治體制的改革。西方國家高等教育改革的經驗有：繼續保持大學的自主性、獨立性的責任體制，同時加強和確立大學自由、自律和自立的機制和組織體制，實行大學自主與嚴格盡責相結合的管理原則。西方國家的成功經驗為我國高等教育治理改革提供了有益的借鑒。我國高等教育治理變革的指導思想是：整體推進和重點突破相促進，制度設計和實踐探索相結合，治理變革與社會文化相契合，同時要在法治的基礎上正確處理國家與社會、政府與市場、中央與地方、政府行政與公眾參與、經濟效率與社會公平等關係。我國高等教育需要形成新的發展戰略和目標模式，需要繼續推進以體制為中心的治理變革，藉此推動我國高等教育走向分權與共治。

## 二、高等教育治理的方向目標

高等教育治理主要涉及高等教育系統和大學的組織方式、權力如何分配與使用，以及大學與政府、社會、市場之間的關係。高等教育治理的中國之路，是走向秩序與自由的現代大學。高等教育治理的目標可從微觀治理和宏觀治理兩個層面展開。現時期我國高等教育微觀治理的方向是進行現代大學制度建設，宏觀治理的方向是推動高等教育治理現代化。

### （一）現代大學制度建設

大學是一類複雜的社會文化組織，不同的國家有不同的大學，正如霍爾丹勳爵所說的“大學是民族靈魂的反映”。在特定的社會背景下，我國的大學形成了自己鮮明的特色，主要體現在兩個方面：國家權力對大學的強勢介入和行政權力對學術權力的不當侵蝕。大學的本質是學術、知識和真理，然而我國的大學正在發生變化，已從“知識共同體”演變為“經濟共同體”、“利益共同體”和“社會共同體”。<sup>③</sup>這是一種市場取向的大學自主管理，其合法性和有效性時常受到人們的質疑，大學的“本體危機”使其維護自身自主權的訴求不斷增加，大學治理改革勢在必行。

現代大學是一類具有聯邦性質的鬆散組織，同時存在著分散和整合兩種力量的較量，最能體現“有組織的社會複雜性”。一所機構複雜、院系眾多的大學，它的運行實際上可能更像一個聯邦而不像一個等級性的官僚體系。現代大學制度之現代性，是大學制度發展進入社會歷史的現代時期後所獲得的一種屬性，現代大學制度是在古典大學制度的基礎上建立起來的，也是大學制度的傳統性的延伸和發展。<sup>④</sup>中國現代大學制度建設，既要借鑒西方發達國家的先進經驗，又要根植於中國特殊的政治、社會、文化土壤，還需適應當前中國發展形勢及高等教育新時代背景。

現代大學制度建設是我國新時期高等教育治理變革的目標所在。現代大學制度建設必須滿足三個前提性條件：服務型的政府、有脊梁的大學和有力量聯盟。服務型的政府是指政府對教育的管理轉變為治理，這是外部的力量；有脊梁的大學是大學要有擔當，有社會責任感；有力量聯盟主要是指大學內部和大學之間各種學術力量的聯合。<sup>⑤</sup>中國現代大學制度建設方式的特色，在於它多是按照自上而下的方式設置議程，沿用中體西用的方式獲取資源，通過多元力量的博弈來推進制度建設，遵循返本開新的路徑來調整方式。2010年之後，我國高等教育改革出現了新動向，力圖通過治理改革超越傳統管理以解決高校行政化問題、培育大學精神、創新治理機制和提高學術權力。根據《教育規劃綱要（2010~2020）》的部署，2012年，教育部啟動了我國高校的章程制定工作。大學章程是大學精神的集中體現，其使命在於提高大學的內生發展質量。2013年，十八屆三中全會通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》。2014年，國家教育體制改革小組辦公室正式批准了《清華大學綜合改革方案》和《北京大學綜合改革方案》，這是一

種自下而上的改革。<sup>⑥</sup>這些治理變革有可能衝擊我國高校的管理理念、管理體制和管理方式。

我國現代大學制度建設，需要先進的科學設計以及科學的組織實施，建設要素包括外部環境的法治化和內部體系的制度科學化。捷克教育家夸美紐斯說：“學校的長處全在於制度，它包括學校發生的一切事。因為制度才是一切的靈魂。通過它，一切產生、生長和發展，並達到完美的程度。”<sup>⑦</sup>夸美紐斯高度評價了現代學校制度，同樣，大學制度也具有其優越性。現代大學是制度文明的產物，制度文明包括制度環境和大學自身制度。由於大學組織的複雜性，現代大學制度構成一個龐大的體系，種類繁多。根據黑格爾的國家干預理論，現代大學制度包括兩個層面：政府如何管理大學，即大學的他治（外部制度）；大學如何自我管理，即大學的自治（內部制度）。另外，根據制度權力的延伸方向，現代大學制度可以劃分為基本制度、一般制度和大學的一般制度，主要涉及機構設置制度、管理制度和工作制度等方面，這些制度之下又包括若干具體制度。<sup>⑧</sup>現代大學制度建設包括大學制度的制定、執行和評估。大學章程是大學的憲法，是大學的基本制度。大學的一般制度和具體制度都是圍繞這一基本制度設計的。

現代大學制度建設，具有雙重任務：一方面需要建立以法律為依據、以大學法人化為標誌的外在制度；另一方面，必須培育根植於大學本質以學術自由精神為核心的內在制度。1998年《中華人民共和國高等教育法》第30條規定，高等學校自批准設立之日起取得法人資格。校長成為高等學校的法定代表人，大學法人制度將逐步建立。大學治理是構建學術秩序、有效實現大學目標的制度安排。現代大學制度建設的目的不僅是為了讓高校生產高質量的教育產品，更是為了平衡各個行動主體的利益，並保全大學精神。

現代大學制度在我國並非既定的存在，而是一個建構中的事實，其建設受到外部力量的制約。從目前情況看，大學之間的競爭將加劇，教學和科研的撥款方式將更具競爭性，大學的管理變得更加市場化，同時大學需要更多地承擔質量保證和社會服務的責任。現代大學是知識創新的場所，是社會進步的基石，若無學術自由作為大學制度的精神依靠，就會窒息學者對知識的探求，甚至給社會發展帶來負面影響。我國現代大學制度建設，必須堅持“四項基本原則”，即學校自治、學術自由、學術中立和學術責任，<sup>⑨</sup>在價值取向上遵循大學的邏輯、保障學術自由和大學自主。

## （二）高等教育治理現代化

十八屆三中全會通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，提出“全面深化改革的總目標是完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化”。中央政府明確將“國家治理體系和治理能力現代化”提高到國家戰略的高度。在從管理向治理轉變、推進國家治理體系和治理能力現代化建設的大背景下，實現教育治理體系和治理能力的現代化已成為我國當前一個緊迫而現實的任務。<sup>⑩</sup>中國特色高等教育治理體系和治理能力現代化的提出，代表著在新的時代背景下我國高等教育管理體制的改革方向，這是一項與時俱進的變革。

高等教育治理現代化包括兩個主要方面：高等教育治理體系現代化和高等教育治理能力現代化。高等教育治理現代化是一種秩序而自由的教育狀態，是中國高等教育制度變革的目標所在。有無現代化的高等教育治理體系和治理能力，事關創新型國家和人力資源強國能否建成，從而事關中華民族偉大復興的中國夢能否實現。

高等教育是一類複雜的的公用事業，在高等教育的外部 and 內部都存在著權力、責任、利益的分享和配置問題。在高等教育內部，涉及高校與高校、高校與院系，高校與師生、學術與行政等

多重關係。高等教育的外部關係，主要涉及高等教育與國家、社會、經濟等多方關係。在高校與政府關係的展開中，由於政府具有公權力，處在強勢地位，可能會侵蝕高校的權益，因此，儘管高校在我國已具備了法人地位，還需進一步界定政府的許可權，規範政府宏觀管理的範圍、權責和程序，從而保障高校辦學自主權的落實。

合理配置大學治理結構中的權力，規範高校權力運行，實現不同權力之間的平衡與制約，構建和完善大學治理結構，是新時期我國高等教育改革的重要方向。國人對高等教育治理有一個基本預期，那就是權力分享和共同治理。高等教育內外部關係的複雜性決定了其權力主體的多元化與權力客體的多樣性，因此高等教育治理體系可分為許多層面。我國高等教育正面臨著這樣一種制度變遷，即高校由單一強制的行政權力主導逐漸轉變為遵循學術內在邏輯，實現真正依法辦學、自主管理、民主監督、社會參與的多元治理結構體系。

高等教育治理體系現代化，主要包括“高等教育理念、高等教育管理體制、高校辦學模式和高等教育的評價機制等四個方面的現代化”，以此形成高等教育的“先進理念指引、政府宏觀管理、社會廣泛參與、高校自主辦學”的格局。<sup>①</sup>

高等教育理念現代化，是指高等教育理念既要符合中國的歷史文化傳統，也要與全球高等教育的發展趨勢相吻合。“遵循高等教育規律，培養有責任感的公民和進步事業的積極參與者”為高等教育理念的核心內涵。高等教育管理體制現代化的基本要求是政府分權和落實高校自主權。只有推進高等教育管理體制現代化，高等教育管理才能真正實現從微觀管理走向宏觀管理、從過程管理走向質量監控、從傳統管理走向法治治理。高校辦學模式的現代化，是指高校結合自身實際，構建起能體現學校自身特色的大學文化、辦學理念和管理制度，構建起符合本校歷史傳統和現實基礎的文化、理念、制度和實踐相統一的“四維一體”辦學模式。高等教育評價機制現代化主要包括高校的評價標準、評價主體和評價模式的現代化。高校的評價應該採取學術、市場、社會、政府等多元指標體系標準，評價主體有高校、政府、市場、社會等多元主體，建立政府、大學、社會、市場等多元一體的評價模式。多元一體的評價模式可聚集多方力量形成合力，共同服務於高等教育事業的繁榮和發展。

高等教育治理能力現代化是指高等教育治理體系的踐行能力要現代化。高等教育治理能力現代化，依賴於高等教育治理制度的現代化，依賴於參與高等教育的人的現代化。高等教育治理現代化建設的核心是高等教育的“良法善治”，兩個基本目標是建設大學的獨立精神和學術自由的制度化，其法律基礎是大學法人實體的存在，並具有政策和法律依據。通過各種制度安排，實現高等教育的“分權共治”，指導我國高等教育從無序走向有序，最終實現高等教育治理現代化的理想目標。

高等教育的分權與共治是高等教育治理現代化的核心內涵和主要特徵。高等教育的分權與共治，看似只是一個有關權力的下放、分化和重組的過程，而實際上，授權主體將權力下放或轉移，讓其他權力主體來行使權力的同時，也要讓這些受權主體承擔相應的責任。當然，下放的權力應止於被賦予權力的主體所能承擔責任的邊界。問題的關鍵是建立一個支點，使權力與責任處於相對平衡狀態。具體來說，就是在保證政府宏觀調控主導地位的前提下，通過內部的權力劃分以及對外的權力授予，形成若干大大小小的權力主體，分別賦予相應的責任，形成對各個權力主體有效的監督和制約機制，並通過法律法規的制定和執行來確保這種權責機制。

前方的路已經清晰可見，運用政策法律杠杆，整合市場取向的大學自主，重塑大學和政府的

角色定位，重構大學與政府、市場、社會的關係，重理高等教育的價值空間，回歸大學精神，用知識共同體標準來重塑大學價值，進而使合作、共治、平衡成為高等教育治理的價值選擇，並據此作出具體的制度安排。

### 三、高等教育治理的路徑探索

高等教育治理主要涉及三層關係：其一是大學與政府的關係，其二是大學與社會的關係，其三是大學內部關係，路徑探索方面須進一步明確大學的決策權、管理權、學術權與監督權等各類法權間的關係和邊界。

#### （一）揚棄國家干預，政府適度分權

高等教育分權，是政府管理範式的一種轉換。根據黑格爾國家干預理論，無論是大學還是市場，最終都離不開政府的干預。作為公共利益的守護人，政府有權從維護公共利益的角度對其他社會主體實施有效的干預。揚棄政府干預是一種治理變革的主張，指的是在承認政府干預合理性的基礎上，改變政府干預大學的範圍和方式。

在處理大學與國家的關係方面，大學自治與國家主義是治理範式的兩個極端，其社會實踐後果都不理想。政府與大學的關係具有雙邊性，政府對大學具有管理和調控的職能，但政府不能因其具有管理的權力而任意干涉大學的行政和學術研究，大學也不能為迎合政府而對之百依百順。我國高等教育應當改變兩極化思維定勢，為高教治理確立一個平正、中庸的中心，在政府的宏觀調控和大學的自主辦學之間實現平衡。高等教育治理當以法權為本位，尋求政府和大學的良性互動，為兩種權力設定剛性的邊界，規範政府的管理職能，重建高校的自主性。這種邊界對雙方來說既是一種約束，也是一種監督，更是一種規範。

高等教育治理需要法律的介入，政府和大學等權力邊界必須契約化。政府的歸政府，大學的歸大學，這是大學自主性約束機制建立的前提。大學組織法和大學章程就是非常好的切入口。契約章程是雙方權力合法性的來源，把二者的權力邊界通過法律制度的方式予以固定、明確和剛性化，並以此作為雙方權力運行的依據，任何違背契約的行為將會受到約束，從而使其回歸本位。

政府對大學是管理還是監督，抑或是允許大學自治，這是法律首先要明確的。從我國高等教育治理變革的方向來看，政府是高等教育權力的讓渡方，大學要建立真正的法人制度，離不開政府職能的轉換。政府的職責是構建教育服務體系，制定新的規則，做出新的制度安排，並對整個教育管理過程予以監管和宏觀調控。政府管理從對大學的直接控制轉移到“遠距離駕馭”上，從政府對大學事無巨細的微觀管理轉移到宏觀調控上。政府合理運用宏觀調控的領域包括：保持高等教育總量基本平衡，促進高等教育整體結構優化和資源合理配置，提升高等教育質量和效益，維護高等教育公平。政府對高等教育調控的手段也將發生改變，由依靠單一的行政手段管理向綜合運用法律手段、經濟手段、計劃手段、行政手段和信息手段等多種手段來進行管理。

#### （二）社會廣泛參與，加強市場監管

任何一個國家的高等教育系統，社會和市場都是影響大學發展的重要力量。當今世界，無論是集權制國家還是分權制國家，隨著高等教育大眾化甚至普及化步伐的加快，高等教育市場調節的作用都在增加。在我國，市場力量日益滲透到高等教育領域，市場倫理、消費主義文化對大學傳統理念的衝擊與排擠，使得大學逐漸背離大學精神，表現為世俗化、功利化、工具化，大學深化並擴大了自身的危機。德里克·博克指出，堅持學術價值，拒絕讓大學聽命於經濟邏輯，就是

堅持學術自由。現代大學的開放，是在保持大學獨特本性、品格、精神、尊嚴的情況下進行的。因此，高等教育治理需要社會的廣泛參與，同時必須加強對市場的監管。

高等教育治理解決這一問題的方法是，建立高校法人制度，學校意志獨立形成，不受資本左右。高校與社會、政府的關係是高等教育最重要的外部關係，是高校能否自由發展的關鍵。從法律的角度來講，相對於政府對高校的縱向控制，高校與社會、市場之間關係主要是一種平等的民事主體關係。高校與市場的關係，其本質反映的是政府與市場在高等教育領域的力量博弈。由於政府是一種強勢的公權力，政府的決策影響著市場介入的程度。教育產品與服務是准公共物品，市場對高等教育的介入只能是有限介入，政府需要加強對高等教育市場的監管。政府與市場這兩“極”應該互相補充，相互作用。不應把一方的失敗看成對另一方的無限“接受”和“邀請”。分權模式下的高等教育管理必須容納市場與政府的雙重作用，需要在市場調節和政府調控間取得一種合適的平衡。在尋求“合作共贏”的目標導向下，在矯正高等教育市場失靈方面，政府這只“看得見的手”作用仍然很顯著。

### （三）高校有限自治，加強自我約束

在高等教育分權改革中，權力的分享與讓渡僅僅是整個過程的一部分，改革的成功與否，最終取決於權力接受方能否做出正確的回應，能否合理利用獲得的權力。在高等教育治理的歷史變遷中，高校作為制度變遷主體，在權力的運用中也曾存在利益最大化的傾向。這種自身利益最大化的追求，可能導致具有公共屬性的教育領域出現“公地悲劇”。如果高校在自治的道路上走得過遠，則會造成高校過分保守封閉、內部學者自由放縱等惡果，或者高校對外部的複雜變化過分迎合，使眼前的、實際的利益代替了探求真理、培養人才的根本使命，最終造成公共利益的受損。因而，高校作為權力的接受方，在加強“自律”的同時，還需接受政府和社會的“問責”。

高校有限自治，加強自我約束，是現代大學治理的內在要求。大學自治是實現學術自由的前提和保障，為了讓大學更好地為社會服務，以及更充分地發揮高等教育強國的作用，在制度設計上應真正賦予並落實辦學自主權，同時賦予大學相應的學術責任和社會責任，在管理上大學有自己適度的治校空間，並要求大學的成員（教師和學生）保持學術中立，不偏不倚地悉心做學問。大學需要有理想，需要對現實進行反思，但大學有必要與現實社會保持適當的距離。在大學組織內部，尚需平衡行政權力和學術權力，黨委權力與校長權力，管理權力與師生權利。學術權力是一種介於自由和約束之間的支配力，提高學術權力，形成學術權力和行政權力的動態平衡，可以有效防止行政權力對學術的過度干預，從而解決我國高校根深蒂固的行政化問題。因此，以政策和法律的形式確定學術自由和提高學術權力的權重，建立實體性的學術委員會，建立“自治”又“自律”的大學學術制度，是一種社會進步，值得期待。

## 結 語

高等教育治理體系和治理能力現代化建設，是當前中國的一個政策選擇。在實施這項政策之前，需要立足我國高等教育體制改革的實際，對高等教育治理進行宏觀和微觀層面的制度設計。我國高等教育管理的經驗和問題是治理變革的基本出發點，科學、合理、高效的高等教育治理體系及治理能力現代化是治理變革的目標。治理變革之所以在高等教育領域得以展開，一個重要原因在於高等教育參與主體的多元化趨勢及其導致的利益博弈。高等教育治理變革的關鍵是如何處理好高等教育內外各主體的法權關係，處理好大學決策者與執行者之間的關係，處理大學行政人

員、教師和學生三者之間的關係。對當前新形勢我們的理解是：考慮高等教育各主體彼此之間負有什麼責任，形成一個基於各自理念的大學與國家的“章程”，明確地規定權利和義務並嚴格遵守這些規定，實現基於“良法”的“高等教育善治”。

高等教育治理現代化是國家治理現代化的重要組成，以制度現代化推進國家治理現代化。在現代法治社會，權力和權利的分配由法律來完成。高等教育具有公用事業性質，高等教育治理需要法權分立和立法保障，以及公眾的參與和監督。因此，高等教育治理當以法權為中心，實現決策權力的分配和系統的協同共治。在建立新的治理模式過程中，完善相關的法律法規，在高校、政府和市場之間進行合理的法權配置，並通過法律調控機制確立高等教育內外部各法權主體的行為模式，最大程度實現社會整體效益。在法權配置的基礎上，構建一整套實體性、程序性的制度，以“看得見的方式”實現學術正義，保障學術自由的實現，為我國高校破除“泛行政化”的治理改革提出合理性建議，探索一條高等教育治理改革的現實路徑。

高等教育制度的變革、運作狀況紮根於社會關係和社會結構之中，深受國家制度和社會文化的影響。高等教育是具有多重利益格局的複雜系統，我國高等教育現存問題是：一是高校外部公共制度不完善；二是高校內部治理制度不健全。在治理現代化的宏觀背景下，高等教育治理的範式轉換是一個不容回避的客觀要求。高等教育的分權共治就是由國家本位的高等教育權力配置範式向政府、市場和高校之間權力分享和共治範式的轉化。治理變革的方向是高等教育的舉辦者、辦學者、管理者的獨立以及由此產生的政府權力、學術權力、市場權力的分離和重構。因而，我國高等教育治理現代化必須在以下十個方面尋求突破：高校自主、政府主導、社會問責、法人治理結構、管辦評分離、行政權力的規約、學術權力的規限、市場權力的參與，基層學術組織自治和師生權利的保障。

---

①U.Lundgren, *Governing the Education Sector: International Trends, Main Themes and Approaches*, in N. Gallacher, ed., *Governance for Quality of Education*, Budapest: The Open Society Institute, Washington: The World Bank, 2001, pp. 25-36.

②《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010~2020年）》，中國網，<http://www.china.com.cn>, 2010-03-01。

③徐顯明：《大學理念論綱》，北京：《中國社會科學》，2010年第6期。

④別敦榮：《論現代大學制度之現代性》，北京：《教育研究》，2014年第8期。

⑤吳康寧：《中國現代大學制度建設的三個前提性條件》，上海：《探索與爭鳴》，2013年第8期。

⑥勞凱聲：《創新治理機制、尊重學術自由與高等學校改革》，北京：《教育研究》，2015年第10期。

⑦夸美紐斯：《夸美紐斯教育論著選》，任寶祥等譯，北京：人民教育出版社，2005年，第18頁。

⑧劉獻君：《論高等學校制度建設》，見《中國院校研究案例（第三輯）》，武漢：華中科技大學出版社，2011年，第11頁。

⑨陳學飛：《現代大學制度的“四項基本原則”》，上海：《探索與爭鳴》，2013年第7期。

⑩瞿振元：《建設中國特色高等教育治理體系 推進治理能力現代化》，北京：《中國高教研究》，2014年第1期。

⑪汪明義：《高等教育治理體系和治理能力現代化的思考》，成都：《四川日報》，2014年6月25日。

**作者簡介：**左崇良，衡陽師範學院教育科學學院講師，博士。湖南衡陽 430070

**[責任編輯 桑海]**