

DOI:10.16382/j.cnki.1000-5560.2021.03.001

大学治理的制度逻辑: 融通“大学之制”与“大学之治”^{*}

李立国

(中国人民大学教育学院, 北京 100872)

摘要:从大学治理的制度逻辑看,大学制度与治理是相互作用的,制度对于治理体系构建和治理实践起着指导和约束作用,治理实践和治理体系有助于制度的完善。大学制度是在长期的历史过程中形成的,是在治理实践中不断丰富发展完善的,是治理主体与制度实践互动的结果。在治理实践中形成的制度既包括正式制度,也包括非正式规则和习惯等。因此,制度逻辑不是说要去主观建构制度,而是说在制度认知、制度构成、制度运行与制度行为、制度评价的互动中实现大学治理体系和治理能力现代化。在制度完善、治理体系建设和治理能力建设中,人的因素起着关键作用,要充分注重和发挥人的因素特别是治理主体的作用与价值。大学治理的制度逻辑的关键在于通过融通“大学之制”与“大学之治”,使得大学制度通过体制机制建设转化为治理体系,并使得制度优势转化为治理效能,同时在治理实践中,补齐制度短板,完善制度建设,强化制度执行力,从而使制度逐步成熟定型,推动大学治理现代化的实现。

关键词:大学制度;大学治理;制度逻辑;治理效能;治理主体

现代大学制度与大学治理现代化存在着密不可分的内在逻辑关系。从大学制度的视角审视和研究治理问题,不仅是深化治理研究的重要路径,也是大学治理现代化的本质需求。大学的复杂性和不确定性、不同治理主体之间利益和价值的多元性与冲突性以及决策者理性的有限性,都决定了制度的重要性。无论是经济学中的新制度主义,还是政治学中的新制度主义,都把制度放在突出位置、优先位置。从制度逻辑看待现代大学治理,突出制度在大学治理中的重要性,是认为在制度逻辑中制度比人更重要、更可靠,但同时并不认为有放之四海而皆准的最好的制度,制度也不是个别人主观设计的,而是强调制度是环境与人共同作用的结果,是在实践中通过制度认知、制度实践、制度认同不断发展完善的过程。在推进大学治理现代化进程中,需要将制度优势转化为治理效能。通过融通“大学之制”与“大学之治”,使大学制度转化为大学治理体系,把制度优势转化为治理效能,并在治理实践中,补齐制度短板,提高制度执行能力,不断推进大学治理现代化。

一、制度逻辑是实现大学治理现代化的前提和基础

大学治理的核心任务就在于探寻科学合理高效的制度安排,保证高等教育在合乎办学规律和改革发展的轨道上运行。为此,就需要构建富有活力、务实高效的大学治理体系。而构建大学治理体系的关键在于制度供给与制度建设,也就是定规则、定规章、定规矩等制度设计与制度执行,为治理现代化奠定基础。

(1) 何为制度与制度逻辑

制度逻辑(institutional logic)是指构成一个领域中行为和组织规范的具体实践和符号结构,是各方

* 基金项目: 教育部哲学社会科学重大攻关项目“我国博士生招生和培养规模结构质量问题研究”(20ZD051)。

经过不断的交往和妥协而形成的,是在特定历史条件下构建出来的一套自治的规则、假设、价值与信念。通过它们,个体得以组织时间和空间,理解社会现实的意义,实现和再造自己的存在。由此,大学治理的制度逻辑是指:从制度的根本性、全局性、长远性和稳定性出发,在实践中建设和完善处理各类治理主体之间责权利关系的一套制度安排,建立一套行之有效的制度体系,并且提升治理主体设计制度、执行制度、影响制度和完善制度的能力。制度和治理,实际上是这样一种关系:制度是治理的根本和依据,治理是制度的实施和展开。两者既不是彼此替代的关系,也不是对立的关系,而是一种递进的关系。制度是前提和基础,如果没有一个好的、完善的、科学的制度,那么治理是没有有效依据的,所以说大学制度是大学治理的前提和依据,同时大学治理是大学制度的展开和实现。

既要强调制度的重要性,又要看到作为行动者的治理主体的作用与价值。制度与人之间有着十分密切的关系,制度是由人建立的,也是由人施行的。制度再好,如果没有执行和实施好,那制度就像一张白纸,起不到实质作用。制度逻辑不是就制度谈制度,就制度谈治理,而是在制度建立、完善的过程中看到人作为治理主体和制度建构者的作用,大学治理的制度逻辑就是在制度与作为行动者的人之间架起桥梁,促进制度优势转化为治理效能。目前人们普遍认识到了制度的重要性,便产生了一种以“制度缺位造成治理混乱”为核心的“制度建构主义”思路。这种思路试图通过“制度缺位—制度建构”,将大学治理的方方面面全都纳入制度范畴之内,建构一个无所不包的大学制度体系。这种观点是值得商榷的:一是因为大学制度是在长期的历史过程中形成的,并不是短时期内主观建构的;二是因为大学制度是治理主体与制度互动的过程,制度是在治理实践中不断丰富发展完善的,要始终重视人的因素;三是因为制度既包括正式规则,也包括非正式规则和习惯等。所以,制度逻辑不是主观建构制度,而是在制度认知、制度构成、制度运行、制度行为与制度评价的互动中形成的(李立国,2020)。

大学制度与治理有普遍的规律与价值导向,但在世界各国高等教育发展历程中,在人与制度规则的互动中,也形成了多样化的大学制度。从这个角度看,我国大学治理的制度逻辑与其他国家大学治理的制度逻辑存在差异,这体现了大学制度建设和大学治理的多样性。一个国家选择和形成什么样的大学治理体系,既要服从高等教育规律,也和本国历史文化、经济发展水平、国家制度等因素密切相关,是作为主体的人与这些客观因素在互动中形成的多样化的大学治理。制度逻辑的制度多样性还体现为大学内部治理形态与方式的多样化,各个大学在总体制度框架下会形成具有本校特点的治理方式,需要处理好各种具体制度之间的逻辑关系。大学治理的制度逻辑强调制度比人更重要,但并不是预设一种特定的制度。制度逻辑同样承认治理主体和行动者的重要性,但是,治理主体和行动者的能力范畴并不是脱离制度自行其是的能力,而是在制度建构、制度执行与制度完善中的能力。在制度与人的互动中,实现大学治理体系与治理能力现代化。

从制度逻辑的视角看,首先需要明确制度的总体定位与目标,即制度的总体逻辑;然后分析现有的制度是怎么来的,是如何在历史中形成和变革的,具体应该包含哪些层次、哪些内容,层次和内容之间是什么关系,制度设计与发展的标准是什么;当进一步研究制度与行动者的关系时,需要分析制度建设与完善的工作是怎样组织起来的,具体如何处理不同治理主体之间的关系,制度是怎么运行的,在制度执行的过程中制度与主体是如何互动的,嵌入制度之中的主体行为是怎样的,制度如何保障主体行为有利于大学治理的总体目标。

(2) 大学治理的总体制度逻辑

大学治理的总体制度逻辑就是在人与制度的互动中形成一个完整的治理体系,并把制度优势转化为治理效能。道格拉斯·诺思认为:“制度是一个社会的博弈规则,或者更规范地说,它们是一些人为设计的形塑人与人之间互动的约束,从而制度构建了人民的政治、社会或经济领域中交换的基础,通过为人们提供日常生活的规则来减少各种不确定性。”(道格拉斯·诺思,2008,第79页)青木昌彦认为制度和人的关系是相互作用的,它并不是单向的,并不是制度设计形成规则,人们就会主动地、自动地去遵守。只有人们对制度进行认知并在这个过程中形成认同,制度才能得到很好的贯彻。所以这就涉及

博弈论，制度和人之间的博弈问题。博弈论有两种：一种是经典博弈论，一种是主观博弈论。经典博弈论是从利益角度提出的一种制度生成理论，它强调制度是均衡结果和被动性的状态。主观博弈论主要从认知角度提供了一种制度生成机制，实现了从个体到集体、从信念到行为的转变。大学制度实际上包涵三个维度：第一个维度是作为规则和规范的制度，第二维度是作为认知和认同的制度，第三维度是作为行为与执行的制度。

大学治理要处理好正式制度、非正式制度，大学的历史传承与习惯习俗三者之间的关系。从大学治理的层面看，我们关注的不是大学学术或者行政等具体工作制度或者处理一个具体问题的制度，而是系统化的大学制度体系。作为大学制度体系，具有丰富的层次性和系统性。

制度构成的层次性的第一个含义是指制度的分层。在治理中要做好制度衔接和分层对接，通过根本制度、基本制度、重要制度的衔接和各领域具体制度的配套，使制度设计精准落地，使制度优势充分发挥为治理效能。一个完善、有机、协调、弹性、层次清晰、结构功能定位明确的制度体系是大学治理的有效保障。大学制度体系可以分为三个层面：一是根本制度，是关于大学治理的最基础的制度安排，是反映大学治理特性的最基础的制度设计，是大学之所以成为大学的最重要的制度体现，其制度特征与要求体现为根本性和永久性；二是基本制度，是大学治理的规则与程序的制度安排，主要涉及大学治理主体、治理机制动态协调的制度体系，其制度特征与要求体现为稳定性和适应性，制度内容包括大学的决策制度、行政执行制度与学术管理制度等方面；三是具体制度，是大学治理具体行为与政策设计的制度规范，其制度特征与要求体现为有效性与实践性，制度内容包括学校运行层面的学生管理制度、经费管理制度、社团管理制度、安全管理制度等具体制度安排（表1）。

表1 大学制度体系及其结构

	制度结构	制度特征	制度内容
制度体系	根本制度	根本性、永久性	高校法人制度、高校领导制度
	基本制度	稳定性、适应性	决策制度、行政执行制度、学术管理制度
	具体制度	有效性、实践性	具体规章制度和政策、文件

制度构成的层次性的第二个含义是指制度的嵌入性。低一层的制度嵌入高一层的制度中，大学治理嵌入更广泛的作为制度的大学文化与传统中，具体层面的制度嵌入根本制度中，这就要求不同层次的制度之间具有适配性。大学制度体系中的根本制度、基本制度和具体制度是互动嵌入的，后者以前者为基石，前者是后者的指导制度和实施依据。大学治理的有效性取决于科学、合理的制度设计，而制度设计与安排必须体现制度的结构与层次性，不同层级的制度采用不同的制度安排形式。基本制度是根本性和长久性的制度设计，不是高校自身所能决定的，取决于国家政治制度与政府的制度设计及法律规定，高校法人制度与高校领导体制都属于根本制度，大学要服从根本制度安排。基本制度是大学与政府、社会等互动的结果，是遵循教育规律并结合大学实际，依据基本制度来设计与安排的有关大学治理规则与程序的重要制度，具有一定的稳定性和适用性，大学在基本制度设计中具有一定的自主权和主动权。具体制度是学校内部的规章、政策、条例等，是处理具体问题的，是大学根据上位制度安排，并结合具体情况来自主决定设计的，具有一定的有效性和实践性，在一定程度上体现了大学治理的水平与能力，反映了人们对于大学治理水平最切实的感受和评价。

制度构成层次性的第三个含义是指制度的多样性。它既包括正式制度，也包括非正式制度，其强制程度不同。在制度经济学文献中，威廉姆森提出制度的四个层次：非正规制度、一级制度（基本的制度环境）、二级制度（治理机制）、三级制度（资源配置和雇佣制度）。道格拉斯·诺斯也提出，实际上规则既包括正式规则，也包括各种非正式的约束、非正式的规则。正式规则包括经济规则、契约、法律，那么教育上有教育法、高等教育法、教师法、大学章程等，特别是大学关于对教师管理和学生管理的各种制度设计，都是正式规则。除了正式规则之外，还有一部分非正式规则在起作用。诺斯就认为

包括行事准则、行为规则、系统惯性,不但强调正式规则,而且强调了各种非正式规则。大学在长期的历史发展过程中形塑了大学独特的精神文化和一些独特的、具体的办学理念,但其实这些具体的理念并没有充分地体现在大学的制度设计中,也没有反映到大学治理的一些明文规定的正式制度中。实际上,大学治理更多的时候是正式明文规则/制度、一些非正式规则以及大学长期以来形成的习俗惯性三者共同发挥作用的结果。这是大学治理的一个重要特点。在国家统一的制度与治理体系下,中国每所大学的章程、制度(如一些对学生管理的规范、对教师的规范等)实际上都大同小异,但每所大学的治理模式和具体特点却各具特色,差别非常大。怎么解释这个现象?唯一的解释就是各个大学长期以来形成的习俗、行为习惯和非正式规则在大学治理过程中发挥着重要作用。大学的很多制度都是历史形成的,有惯性的,后继者很难去轻易变革。大学治理的有效途径基本上都是靠沟通、靠协调、靠做工作解决问题,不可能像制度设计的那样“什么事都要通过票决制或辩论来解决”。比如,在进行决策时,基本上都是管理层先沟通,大家取得一致后再上会,如果达不成一致,就先放一放。事先都沟通协调差不多了,真要是表决时候,尽量不要出现反对票。一位大学校长认为,虽然学校党委实行民主集中制,但是在开会时慎用票决制;同样,行政系统虽然实行校长负责制,但是校长也慎用决定权,校长力排众议不如在使得大多数人的意见一致后再进行决策。这实际上反映了治理运行、制度规定和治理体系之间的差异性,其中有非正式规范在起着重要作用。中国的重点大学一般都很尊重校长在学术上的地位与威信。但是在地方高校和高职院校,情况则不同。部属高校和地方高校,办学历史较长的高校与新建院校,它们在学术与行政、党委与行政关系上的表现形式也不同。在一些具体做法上,不同高校存在较大差异。比如,在党委书记是否参加校长办公会这件事情上,山东大学的书记是有选择的参加,清华大学和浙江大学的书记是参加,天津大学的书记不参加。再如,厦门大学、浙江大学和清华大学的校长不参加学术委员会,北京大学、天津大学和中国人民大学的校长不仅参加,而且担任学术委员会主席,上海交通大学的校长则以学者身份参加学术委员会([阎凤桥、管培俊,2020](#))。

所以,处理好正式制度规则、非正式规则与习惯习俗与历史传承三者之间的关系非常重要。这要求大学治理主体熟悉和了解大学的发展历史、非正式规则、历史传承关系和价值判断。大学是古老而又年轻的,是深深的水静静地流。在大学缓慢的变革过程中,非正式规则、历史传统和行为习惯发挥着重要作用,有时候甚至比正式规则的作用还要大。这是大学治理的一个显著特点。

(3) 大学制度的生成与发展

制度发展首先要符合历史逻辑,制度建设具有路径依赖性。对于制度产生和发展的逻辑,学者们有不同的看法。有些人倾向于认为制度是客观的,不以人的意志为转移,有自己独立发展和运行的规律,是逐渐形成和自我演进的;有些人倾向于认为制度是行动者主观设计的,具有高度的可塑性;还有些人的观点处于二者之间。

大学制度的形成与国家的历史文化、发展背景是相适应的。大学制度的形成是一个历史的过程,是各种因素合力作用的结果,而不是人为的思维建构的过程。英国高等教育专家阿什比认为,任何大学都是遗传和环境的产物。所谓遗传就是大学本身的内在的变化,环境就是外在条件的变化,二者共同导致大学组织和制度的变迁。大学的制度与治理变迁都与国家政治和经济制度紧密相连。制度建构是在顶层设计和基层探索相结合的互动过程中完成的。可以说,大学制度与治理变迁对国家政治制度和经济发展水平存在着很大的路径依赖,当然这种路径依赖不是直接作用于高等教育的,而是通过国家实施的一系列高等教育政策间接发生作用的。

当然,大学制度与治理的变迁还有一个被人们所理解和接受的过程。诺斯在《西方世界的兴起》和《理解经济变迁过程》两本著作中提出“信念结构”的概念。他认为,医院和学校是专业人员聚集的高度专业性的机构,高度专业性机构的制度与治理,应该是让最懂行的专业人士说了算。大学作为一个专业性组织,其制度与治理需要凸显大学教师的主体地位,以提升大学组织的制度认同。大学制度需要得到人们的认可,需要与人们的认知结构、信任结构相一致,才能发挥作用。

大学制度发展仅仅依靠历史逻辑是不够的，因为历史选择的制度不一定是最有效的，选留下来的也不一定是最理想的，历史的选择受到时空、权力、资源、认知、偶然等多重不可控因素的影响。路径依赖可以带来稳定性，但是也可能带来“锁定”和僵化。制度是在执行的实践中不断被丰富发展完善的，这是制度发展的实践逻辑。实践逻辑体现为演进逻辑和设计逻辑的结合，或者说历史逻辑和理论逻辑的统一。大学制度也需要在实践中不断发展完善。首先，大学组织、制度和治理都受外部环境的影响，受到外部的政府、市场、社会的影响很大，且随着时代的发展可能受到的影响越来越大，但是在外部环境影响下，大学要保持相对的独立性和自主性，边界不可能无限制开放。组织的边界既要保持向政府、市场和社会开放，同时也要保持自身的封闭空间。大学既是一个开放组织，也是个封闭组织，既是个社会服务站，同时有相当大的象牙塔属性。其次，大学的治理变革要适应环境的需要。在外部高度控制的情况下，大学的制度变革空间比较小，大学要保持相对的稳定，不要随风起舞。但是如果外部环境比较宽松，那么大学变革应该以资源依赖理论为指导，获取资源、吸纳资源，通过更多资源来支撑大学的变革。大学变革是增量型变革，大学可以发挥自己的属性。

大学制度在外部环境的影响下发展变迁，但是无论怎么变化，都要保持大学的组织边界，保持大学学术的独立性。无论从中世纪大学到柏林大学的转变，还是柏林大学到美国大学的转变，都是在不断地重塑大学与外部环境的关系。在重塑的过程中，大学开放性在不断变化。这启示我们：无论怎么变化，大学都要保持自身的相对独立性与自主性，特别是保持学术的独立性，这样才符合大学组织的本质属性，而不是不管外部环境如何变化大学都无限制地对外开放。所以说政府和市场可以影响大学，大学也要适应市场的需求和政策要求，但是政府和市场都不能控制大学。

总结来看，大学制度是在长期的历史过程中形成的，是在治理实践中不断丰富发展完善的，是治理主体与制度实践互动的结果，在治理实践中形成的制度既包括正式制度，也包括非正式规则和习惯等。因此，制度逻辑不是要主观建构制度，而是在制度认知、制度构成、制度运行、制度行为与制度评价的互动中形成大学治理体系和治理能力现代化。

二、大学制度转化为完善的治理体系

只有在实施和运行中才能检验制度的优劣，形成完善的治理体系与良好的治理能力。良好的大学治理体系与治理能力是各项制度有机运转、有机结合、相互作用的结果。大学的制度逻辑就是构建以价值理念为引领的包括组织体系、运行体系、评价体系在内的大学治理体系。其中，价值理念居于引领地位，是治理体系正确建设和运行的保证；组织体系是主体，运行体系是路径，评价体系是标准。它们既相对独立，又互相联系，从而架构起大学治理和能力建设互为前提、互相制约与互相推动的较为完善完整的治理体系（[李立国，2018](#)）。

（1）大学治理的价值逻辑

融通“大学之制”与“大学之治”，必须遵循正确的价值理念和合理的价值逻辑，遵循合法性、合理性、合规律性、合目的性和能力性相统一的原则。合法性即大学治理要遵守法律法规，服从并服务于国家治理的总目标。大学治理是国家治理体系的一个组成部分，与国家政治经济和法律制度密切相关，随着国家制度的发展而调整、改革和完善。合理性即正当性，大学之治要符合大学之道，治理现代化要遵循大学学术组织特性和知识创新与传播规律，需要符合大学之道的大学之治，以大学之道指引大学之治，以大学之治守护大学之道。合规律性就是治理要遵循治理规律，探索大学与政府、社会、市场的关系和大学内部不同治理主体的关系，建立起基于规律性与适应性的治理模式。保持内部自主与外部环境之间的平衡，外部政府、市场与社会力量的平衡和大学内部不同力量之间的平衡，在各种力量平衡中运行是大学治理的规律性体现，是大学治理现代化的本质要求。合目的性即要从高校的办学定位、发展理念和文化传统出发探索适合高校办学目的的治理特色。不存在统一的、完全一致的高校治理结构与治理模式，不同高校的治理结构依循学校办学目标、办学传统而设计。能力性就是要提高

治理效能,形成有效性的治理模式。在治理实践中,把治理的价值理念与治理效果结合起来,既不能只考虑达到治理效果而采用不符合规则的治理手段,也不能固守僵化的价值理念而不考虑治理的有效性,应结合实践创新治理方式、提高治理效能(李立国,2019)。

大学治理的价值理念各要素之间有着内在的逻辑关系(图1)。合法性是从政治论角度而言的,强调的是大学治理与国家治理的相向而行;合理性是从认识论视角审视的,强调的是大学治理的理念要合乎大学之道;这两点是大学治理理念的基石,它们决定着大学治理的合规律性和合目的性,而合规律性和合目的性又决定着大学治理的能力性,即大学治理的效能。大学治理的实际效能又会反馈给合规律性与合目的性,并促使调整治理的有关价值理念,从而提高治理效能。

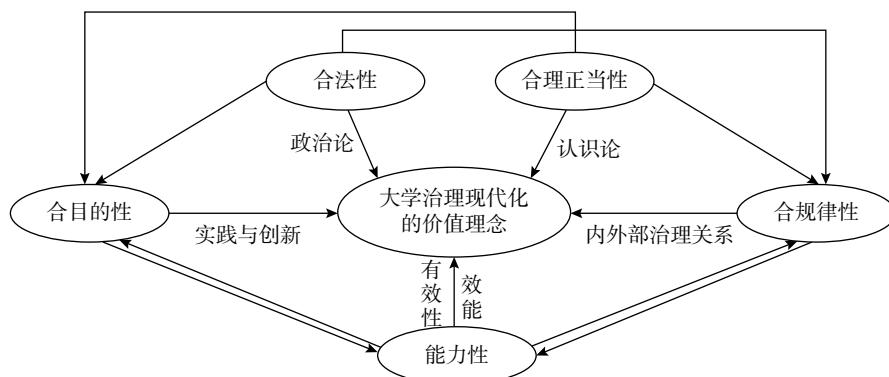


图1 大学治理的价值逻辑

大学治理的价值理念既需要强调客观属性,即价值理念的客观价值秩序;又需要重视主观属性,即人们对于这些理念的主观理解和认识。价值理念是在主客观的互动中逐步完善的,我们需要防范以固化的客观价值秩序去规定或整齐划一地去约束人们对于大学治理价值理念的探索。

(2) 大学组织体系

大学组织体系是以权力为基础的组织机构设置、职能布局和权力配置。世界范围内的大学组织体系各有自己的传统和特点。美国大学的董事会是最高权力机构,以校长为代表的行政团队负责日常管理事务,学术评议会负责学术事务。英国的牛津大学、剑桥大学,其教职工大会(剑桥称为摄政院)是大学的最高权力机构;董事会负责大学目标的确定、大学行政事务管理、大学财政及资产的管理,但董事会在履行职权时,须受到教职工全体会议通过的决议约束;以大学校长为代表的行政团队管理权限不大,不直接干涉学院的管理,而是通过大学章程等制度来规范学院的行为。法国大学的大学组织体系由行政委员会、学术委员会和学生学习与生活委员会构成,行政委员会选举校长,学术委员会是负责教学和研究的决策与咨询机构,学生学习与生活委员会是学生自我管理的机构;“核心领导团队”负责行政管理事宜,由校长、副校长、秘书长、校长办公室主任、财务主任、人力资源部主任等行政人员组成。德国大学设立了大学理事会和大学评议会,大学理事会由校外和校内人士组成,具有选举和罢免校长、总务长的权力;大学评议会是大学的自主管理机构,主要负责学术事务,大学教授占多数。日本在大学法人改革之前,文部省对大学的管控较多,学校内部是以教授治校为主的方式;在2004年法人化改革之后,建立起以校长为核心的,董事会、行政委员会与学术委员会相互合作的共同治理架构,董事会是最高决策机构,行政委员会成员由校长任命,负责审议学校重要行政事务,学术委员会负责审议重要的教学与科研事务。我国的大学治理中,组织体系主要体现为党的全面领导,“党委领导下的校长负责制”是领导体制,形成了坚持党委的领导核心地位,支持校长依法行使职权,严格贯彻民主集中制,严格执行“三重一大”决策制度,党委领导下的校长负责制得到巩固和改善,基本形成党委统一领导,党政分工合作、协调运行的组织体系与工作机制;学术委员会是最高学术机构,此外,还建立有

教职工代表大会制度，体现了党的全面领导、行政负责、学术决策与民主办学的统一。

（3）大学运行体系

运行体系是大学治理的现实路径，它既体现大学治理的一般规律，又与大学制度和基本国情紧密相连；既具有一般大学的共同的本质特征，又具有国别和校别的不同特点。

运行体系要体现法治精神，实施依规有序治理。首先要制定规则和程序，使制度在规矩的道路上行进。制度化、规范化、程序化是现代大学制度运行的基本要求，也是大学治理的基本特征。制度化是指在明确学校各项规章制度的基础上，规范行政管理和学术治理行为，完善和健全科学的民主决策机制、信息披露机制、监督机制和行政复议制度。规范化是指大学要针对制度的价值和特点制定具体的操作性强的实施办法、工作流程和议事程序，使大学的各项制度在规范中实施、有序中运转。程序是指办事的手续、过程或者顺序、方式、步骤。程序化要求制度按照科学、有序的程序运行，按照规章办事，按规范执行。程序要坚持合法性，程序设置要遵循法律和学校章程及学校重大决策，程序于法有据，按照规定的程序行事，按规范操作，减少随意性，确保运行有序。程序要坚持科学性：一是价值导向，即程序设定的目的、目标和意义要符合实际情况；二是设计手段，不同程序有不同设计手段，不同手段需要不同的操作，设计手段科学化才能设计出符合实际的程序。程序要坚持公开性，决策者应该将决策结果、决策过程向师生员工公开，以增强决策的公信力。

其次要处理好合法性与合理性、合情性的关系。中国是个人情社会，高校有着复杂多元的学缘关系。大学治理实践会受到情、理、法因素的制约。“情”既指孟子讲的“恻隐之心”，也指生活和工作中的关怀与人道、人性。“理”是指“合理性”，制度的规定是单一的，而现实是复杂的，师生员工的有些诉求可能不太合乎制度规则，但是在具体的情境中又具有一定的合理性。合法性则指对正式制度与规则的服从和遵守。合情、合理与合法之间并不一定是一致的，现实中的情形可能是复杂多样的。在大学治理实践中，合法性在三者之中处于基础地位，但合法性的制度规定往往是抽象的，而情和理往往是具体、鲜活的，更容易打动他人从而影响治理实践，有时比合法性更有冲击力。依规有序治理就是要把制度流程规范放在重要地位，把合法性置于首位，真正按照规则办事。

（4）大学评价体系

评价体系对大学治理的制度体系和组织体系具有检验、评价、导引、规范、监督与推动功能，具有追踪和矫正作用。评价体系要体现“善治”价值，以实现“善治”为目标，充分考虑我国高等教育的治理现状与特点，既体现高校治理的基本价值准则，又有助于引导高等教育治理改革方向，有助于高校提升治理质量和治理绩效。

一是加强学术治理的监督。从治理评价看，现在比较重视行政治理的监督，但对学术治理的监督重视不足。随着现代大学的发展，学术权力的性质也随之发生了改变。在中世纪古典大学，学术权力是精英制民主，全体教师都参与治学、参与学术规则的制定和学术标准的制定，如英国牛津大学直到现在还保留了3000多人的全体教师大会，每年开一次，尽管现在因为规模过大难以讨论实质性问题而只是形式上的成分多一些，但毕竟也是全体教师参与治学的学术民主传统的保留。在现代大学，学术委员会由传统的精英制民主变成了代议制民主，即大家推选出一部分资深和有能力的教授来担任学术委员会成员，由这些代表代替他们行使学术权力。在代议制民主下，如何保证学术委员会成员正确行使权力而不是考虑个人私利、裙带关系、领导的照顾和权力寻租，这就需要一个约束监督机制。首先是约束机制。约束机制包括回避制度、轮流交替制度等一系列事先约束制度，比如评审职称的专家组成员回避制度，如果参评者与专家组成员有亲密关系，那么该专家组成员就不再适合担任评委。另外，回避制度还应体现在各级各类基金项目和评奖申报中，如某个人可能在学术上与一些专家评委有纠纷，或有不同的意见，如果他申报课题或参加评奖，就应当将这些有纠纷的专家学者剔除在评委之外，以避免影响评审结果的客观公正。其次，还要建立和完善学术权力的监督机制。比如学术评奖需要学术同行来监督，这就需要建立完善的学术监督系统。一旦其他监督形式出了问题，学术同行还能够发

出声来,让破坏规则者在学术圈名誉扫地,无法生存。约束和监督是不同的概念,在制度设计中要有不同的体现,在治理中也体现出不同的特点。其中,约束是事先约束,包括回避制度、轮流交替制度等,即评委不是终身制,需要有正式的约束制度;而监督是对过程和结果的监督,特别是对评审结果的监督和来自学术同行的监督,包括来自学校教职员的监督,特别是纪委监委的监督等。因此,大学制度和大学治理的关联点是权力,包括权力的规则、权力的结构、权力的运行和权力的约束监督体系等一套制度体系。

二是要处理好标准化机制与声誉机制之间的关系。对于大学制度与治理效果的评价,不仅要看数量导向的标准化机制,还要看主观导向的声誉机制。标准化机制和声誉机制,实际上在大学治理过程中是可以相互替代的。国外有好多连锁店,包括青年旅社、麦当劳、肯德基等,之所以能够长久存在,就是因为在陌生的环境中,标准化机制可以提供令人信服的产品或服务,能够凭借声誉机制和客户的口碑生存和发展。因此,标准化机制和声誉机制在经营管理中是可以互换的,如果一个地方的客流量较大,但又很难形成声誉机制的,则可以让标准化机制起作用;如果一个地方主要依靠回头客,可以形成声誉机制,那就要建立声誉机制。实际上,我国的大学评价传统上依靠的是数量导向的、行政导向的标准化机制,但对大学的评价最终还是要通过声誉机制来完成。大学不是培训机构,不能完全按照标准化机制来评价;大学是学术机构,大学的人才培养与学术研究,大学的制度与治理效能,都不能完全依赖标准化机制,而更多地需要依靠声誉机制来践行。当然,最好是形成一个良好的双重机制,既要完善大学治理评价的标准化机制,又要建设声誉机制。

总之,在大学治理体系中,价值理念与制度体系相互作用,什么样的制度体系决定了什么样的价值理念,同时价值理念也会影响制度体系的构成及具体举措的设计(图2)。制度体系对组织体系有着重要影响,组织体系是根据制度体系的规则和要求而设置的,是制度体系的具体化、机构化。价值体系与组织体系决定着治理运行体系。运行体系是对制度设计和组织设计的实践和检验,是治理能力的体现和治理效能的反映。治理评价是对治理能力和治理效能的评价和监督,反映了治理效果,治理评价的结果又会反馈价值体系和组织体系,促进其发展完善,建立起更为成熟的制度体系,从而建立起更加定型的治理体系。

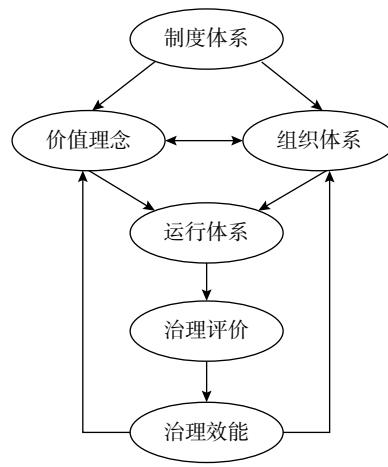


图2 大学治理体系

三、在治理实践中融通“大学之制”与“大学之治”

在大学治理实践中融通“大学之制”与“大学之治”,完善现代大学制度,实现大学治理现代化,推动制度逻辑从理论向现实的转化。

一个国家的大学制度体系是在长期的实践中,历经历史的变动,经过不断调试和改革而逐渐巩固

的，并通过法律和制度规章等形式固定下来。大学制度是高等教育发展经验与常识的总结，成熟定型的大学制度，一定是具有广泛认同基础的制度。而如何促进制度成熟定型，如何融通“大学之制”与“大学之治”，关键在于推进制度设计在高校落地，以治理实践检验和改进制度设计。各国实行的大学制度无论在名义还是在组织形式上都各具特色，这些特色是由各国国情决定的。大学治理实践既是对制度设计的落实，也是提升大学治理水平和治理效能的重要手段，同时也是在顶层制度设计的框架内不断改进并最终使之上升定型为更加成熟完善的大学制度的过程。提升治理效能和实现治理现代化，需要做到顶层制度设计与高校治理创新的良性互动。制度供给和发展完善所追求的有效性和适应性，目的就是发挥制度高效、协调、持续的优势，逐渐完善各项制度设计，补齐制度短板，从而使既有的制度成熟定型。

（1）处理好制度目标与制度举措的关系

具体政策举措是为了实现制度目标，有利于制度落实的政策举措才是好的举措，不能为了部门利益或者为举措而实施举措，脱离了制度目标而设置复杂的、繁文缛节的、反制度化的举措是有害于制度的举措。在治理实践中，结果主导的举措与制度主导的举措各有其价值与影响力。结果主导的举措强调目的性与功用性，为达成治理目标或效果而采用不同的有效的治理手段，其遵循管理主义路径；而制度主导的举措强调大学治理要符合大学制度设计与治理规则，在制度的指导下达成治理目标，其遵循规范主义路径。在治理实践中不能只考虑达到治理效果而采用不符合制度和规则的治理手段，只有在制度目标指导下的治理举措，才能真正提高治理的有效性和效率效能。

制度设计与治理效能的关系。一个大学根据国家制度设计多少具体的制度和规则，要根据具体情况而定，但要避免为制定规则而定规则，为好看而制定各种规矩，具体制度设计多少合适，多大规模合适，要根据各个学校具体情况而定，并且一定要符合国家治理总目标和办学规律，制度的设计最终要由治理效能来衡量，不能提高治理效能的制度与具体举措要进行修订，以更好促进制度成熟定型。

制度激励与约束的关系。制度具有约束功能，但更具有激励功能，制度设计要适合大学发展的激励机制，以教师和学生的利益为核心来构建大学的利益生态和核心利益关系，调动教师和广大同学的工作与学习热情。“特别要防止行政权力与学术权力的合流，真正把制度红利转化为广大教学科研人员教书育人、干事创业的生产力”（翁铁慧，2019）。制度之所以重要，正是因为它可以实施激励，而激励会影响大学治理效能和发展目标的实现。从治理来看，由于达成共识和协调的成本很高，因此稳定的制度体系是理性的选择，因为稳定的制度体系比较难以改变，即使是环境发生了变化而使得制度不再最优化，制度依然不易变化。如果制度创新能够把现有制度的激励作用发挥出来或者使人们更容易从现有制度过渡到在其他地区已经成功运行的制度，那么它就是特别有价值的创新（保罗·罗默，2019）。大学教师的激励制度设计不同于政府机构和企业，这是由教师劳动的复杂性、多维性和难以测量性所决定的。大学教师的工作难以监督，监督成本很高，校方很难直接衡量每个教师的努力程度，也不能确定投入同样多的工作时间投和努力总会产出同样多的成果与成绩。当无法直接衡量努力与劳动成效关系的时候，只能选择奖励高水平的努力成果，因为这样的激励结构与实现学校的既定目标相一致。由于校方与教师之间存在着严重的信息不对称，故采用奖励能够产出高水平成果的教师激励机制比较适宜。但是对于何为“高水平成果”的认定很重要，只看所谓的期刊级别而忽视同行评价是当前的主要问题，“坚决遏制简单以学术头衔、人才头衔确定薪酬待遇竞价抢人、配置学术资源的势头”（翁铁慧，2019）。

制度制定与广泛参与的关系。制度只有与所关涉的具体人群和对象发生关联，才是有效的，因为制度最终是要人们遵守和执行的。在制度制定过程中，要保证广泛利益相关者的有序参与，提出意见与建议，也让大家理解制度制定的初衷和要求，这有利于制度的执行和提高实施效能。

（2）重视人的因素在大学治理中的重要性

人的因素在大学治理中的重要性是由大学组织的特征所决定的。凡是一个组织的治理，都受到外

部环境和内部决策的影响,其区别在于影响程度不同。企业化部门既受到外部市场竞争的影响,同时也受到内部领导决策的影响,在急剧动荡的外部环境中,企业领导的决策失误很可能导致企业的倒闭。与其他组织相比较,大学治理也受外部常规影响和内部决策影响,不同的机构内外部影响程度不一。例如军事学院,受外部的影响最大,受内部决策层的影响很小。科研机构受个体和外部的影响都比较小,因为科研工作需要遵循科研规律来治理,在大多数情况下都不可能只要增加外部投资或内部加快进度就能完成科研任务了。比如新冠疫苗和特效药物的研发,不是外部追加投资和内部提高要求就能实现的。相比较而言,高等教育机构处于外部和内部影响的中间状态,既要依赖外部资源投入,也受内部人的影响。这是由于高等教育机构的人才培养与科学研究一样具有缓显性、滞后性、难以评价性等特性;但是高校不同于科研机构,高校的人才培养更多是师生互动的过程,教育质量不但取决于教师,还取决于学生的天赋与努力程度。在大学治理中,受领导者个体的影响也很大,某些领导的决策可能导致重大的变革。在中外高等教育史上,往往某个大学的发展与优秀的大学校长联系在一起。大学组织处于内部力量和外部环境共同影响的中间状态,中间状态的特性就往往摇摆不定,内部力量和外部力量都对大学治理产生影响。大学组织的发展受到内外部力量的共同作用,而且这种作用是对等的。同时,鉴于大学治理是学术治理和行政治理的二元复合物,内部治理多样化的空间也很大。如此就决定了大学治理的弹性空间非常大,大学治理的模式也就非常多,人的因素在大学治理中的作用就比较显著。

人的因素包括治理主体和治理对象。治理主体就是能够在大学治理过程中发挥重要领导作用的主要的管理经营者,包括董事会、校长、学术权威等。如果这些人的能力特别强、素质特别高,特别是一所大学的校长如果能发挥特别好的引领作用,那么这所大学就有可能得到快速发展。从世界高等教育史中,我们会发现一些带有规律性的东西:在某个历史时期,一所大学的崛起,总是和某位伟大的教育家或某位伟大的校长紧密相连。从现代大学的发展规律和西方大学校长的任职情况来看,大学校长就应该心无旁骛地从事治理和管理,与学术事务相分离。一方面做校长,一方面做研究,二者实际上很难兼顾。因此,从大学治理主体的作用来看,大学校长发挥着举足轻重的作用,而大学校长的职业化、专业化是关键性条件。首先,大学校长的角色定位是第一位的;其次,大学校长不要花更多的时间和精力去做那些学者和教师应当做的事情;第三,大学校长需要配备一个专业化、职业化的行政管理团队,这个团队成员不能存在既担任处长又担任教授的问题。2018年,英国高等教育学会对英国大学的董事会/理事会做了一个调查,发现大学理事会成员、董事会成员对大学治理的知识了解特别少,导致他们在参与大学治理过程中,对大学治理的发言权和决策权运用不当或运用不足。为此,英国高等教育学会建议:对大学董事会/理事会成员进行集中培训,帮助他们了解高等教育的基本知识,具备高等教育基本常识,使他们在大学治理中更好地发挥关键作用,让他们的决策更加科学,更加符合现实,更加符合高等教育规律。

大学治理结构是比较复杂和多样化的,除了治理主体之外,还包括治理对象——普通老师、学生。虽然大学教师和学生在大学治理过程中有一定的发言权,具有治理主体的地位,但在大多数情况下还只是被治理的对象。一方面,治理主体应当尊重被治理对象的权益;另一方面,被治理对象应当敢于发声,在各种时候都应该主动维护自身的合法权益。在我国大学中,应该通过建立各种委员会,为大学师生的合理诉求和权益提供申诉场所和畅通渠道,也为大学治理中师生的有效参与提供制度支持,进而更好地去完善大学制度和提高大学的治理效率。

在大学治理实践中,注重“人”的因素,发挥人的积极性主动性是最重要的问题。大学组织所面临的挑战主要来自静态的制度结构设计以及动态的人的因素。在我国,各个高校的制度设计具有同质化特征,但是为什么在制度相对统一的情况下,不同的高校运行的结果不同?为什么在一些组织中规章制度获得了成功,然而在其他组织中却收效甚微?为什么一所大学的成功经验却无法复制到另一所大学?目前,针对组织结构、制度、框架和模式等的研究没有办法完全回答和解释上述问题。因为大学具

有文化上的惯性，组织成员习惯于基于惯性和经验从事组织活动，因此，大学治理的研究和探讨既不能忽视制度因素，同时更应该关注组织中人的因素。国外学者的研究视角从体系制度的完善转变为非结构化的互动、价值观的动态平衡。“高校倾向于将自己视为与其他组织在功能上有所不同的实体，但现实情况是所需的管理技能与其他组织的非常相似”(James L.B. & Jay R.D, 2002, P. 148)。Baldridge J. Victor (1977) 基于 1968 年对纽约大学的 93 名行政人员、教职员、学生进行研究发现，现代大学日益变得复杂而多变，它们既没有官僚机构的刻板和形式化，也没有学院模式的从容和共识导向。相反，学生的暴动、教师工会的罢工、外部利益集团的干预等表现出了政治行为。这些行为源于大学复杂而分散的社会结构以及不同团体通过不同方式表达自己的利益诉求，从而利用他们所拥有的任何力量从各个角度对决策过程施加压力。因此，大学的权力流动并不是单一自上而下的，各利益集团相互竞争、博弈、游说，从而获取权力。Trow 指出，应该在“硬”和“软”管理主义之间进行区分。“硬”管理主义强调等级制度、结构的优化以及组织效率的提升；而“软”管理主义认为机构受其自身的规范和传统支配，具有合理和有效的管理系统。组织结构越是松散的、目标越是多元的机构，越必须重视人的因素及其互动关系对治理的影响(Trow M, 1994)。高等教育机构不仅是静态的结构，同时也是人际的互动链。组织在实现整体目标的同时，也需要满足组织成员的个人需求和利益。巴纳德认为，成员间的激励、承诺和信任是保证组织成功的根本要素。组织成员优先考虑自身利益，其次才是组织整体目标，因此，对于组织领导者来说了解组织生活中的非正式人际关系是确保组织运行的先决条件(理查德·斯科特、杰拉尔德, 2011, 第 158 页)。正因组织成员的责任、等级、分工、需求等不同，所以非正式人际关系具有复杂性，必须引起领导者的重视。在治理实践中，只有重视人的因素，使人的因素与制度设计合理互动，才能提高治理效能，才能逐步完善制度。

(3) 在治理实践中巩固与落实制度，发展与完善制度，促进制度成熟定型

治理是手段而非目的，真正的目的在于利用这些手段与工具，实现大学的规范有序与科学合理运行，让大学充满生机与活力。大学治理不仅要有制度与机制建设，更为重要的是形成大学与政府、市场、社会、个体等合作共治的体制机制。在大学治理实践中，根据各校的具体情况来认真落实制度，并制定落实制度的举措，通过具体的机制和举措，使“建起来”的制度在实践中“转起来”，从而使制度真正落地生根，使我国的制度优势在高等教育系统真正发挥作用。同时，根据发展要求来改革完善制度，坚持问题导向，突出治理效能，在实践中破除制约改革发展的体制机制弊端，一方面使得制度优势真正发挥出来，另一方面逐步发展与完善现有制度。

制度逻辑体现为制度供给与治理能力的良性有机结合。要使制度供给转化为良好的治理能力，需要二者的匹配和良性的治理运行与实践。只有良好的制度供给与强有力治理能力，即良性的治理举措、治理运行、治理实践相结合，大学治理才能达到最佳状态。因此，制度本身要设计好，要科学、合理；同时，大学治理的运行和实践也要科学有效。但现实中，制度供给和治理能力并不总是好的，经常发生坏的制度供给和弱的治理能力的组合，由此也就形成了不同的治理实效，制度逻辑在实践中遇到了不同的问题与困境(李立国, 2020)。

图 3 中，右上第一象限形态是大学治理的最佳状态，特点是良好的制度供给和强有力治理能力相结合，形成了制度逻辑的良性运转。左上第二象限形态是制度扭曲，就是治理主体在治理运行和实践虽然体现出一定的治理素质与治理能力，但由于制度设计和供给比较差，差的制度设计在治理实践中呈现扭曲状态。左下第三象限形态是最坏的制度逻辑，即制度供给和治理能力都是差的，制度本身不行，治理实践和运行也差，造成治理低效和制度障碍。右下第四象限形态是制度空转，就是指制度落实不下去，即制度设计和供给是良好的，但治理运行和实践效率低下，就会造成制度的空转。所以，制度逻辑需要良好的制度供给和强有力治理能力相结合，如此才能达到有效治理，才能把制度优势转化为治理效能。

		治理能力 强
		制度供给 好
差	制度供给差而只有 治理能力强导致 治理扭曲状态	治理能力与制度供给 匹配的最佳状态 大学“善治”的基础
	制度供给和治 理能力都差导致了 治理的最差状态	制度供给好而治 理能力弱导致制度空转和 具体政策难以落地实施

图3 制度供给与治理能力的组合关系

在治理实践中,通过融通“大学之制”与“大学之治”,使得大学制度通过体制机制建设转化为治理能力,并使得制度优势转化为治理效能,同时在实践中补齐制度短板,强化制度执行力,完善制度建设,使制度逐步成熟定型,从而推动大学治理现代化的实现。

从大学治理的制度逻辑看,大学制度与治理是相互作用的(图4)。制度对于治理体系构建和治理实践起着指导和约束作用,治理实践和治理体系又有助于制度的完善。制度供给、制度安排等制度建设与完善对于治理体系的完善起着指导和规制作用,对于治理实践的运行和实践起着约束、指导和互动作用,而治理体系和治理实践的运行和效果对于制度建设完善起着反作用,有助于制度的改革、完善与定型,治理体系与治理实践之间起着互动、调适作用。在制度完善、治理体系建设、治理实践和治理能力建设中,人的因素起着关键作用,要充分注重和发挥人的因素特别是治理主体的作用与价值。制度建设、治理体系建设和治理能力的提升共同作用于治理效能的实现,其中,制度建设具有合法性机制的作用,治理体系建设具有程序性机制的价值,治理能力建设具有效率机制的作用。

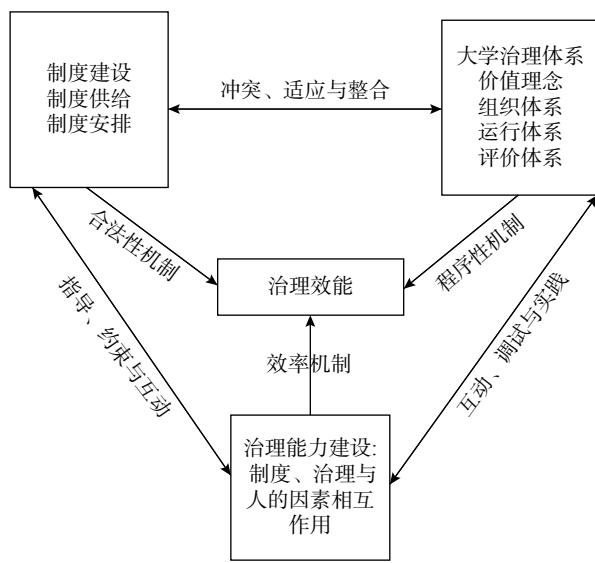


图4 大学治理的制度逻辑与治理效能

参考文献

- 保罗·罗默.(2019).全球化与追赶型经济增长.新华文摘,(18),138—140.
 理查德·斯科特,杰拉尔德·F·戴维斯.组织理论:理性、自然与开放系统的视角[M].北京:中国人民大学出版社,2011.
 李立国.(2018).大学治理的基本框架分析——兼论大学制度和大学治理的关系.大学教育科学,(03),66—72.

- 李立国. 大学治理现代化的价值理念 [J]. 光明日报, 2019-11-19, (10).
- 李立国. (2020). 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. 清华大学教育研究, (08), 1—9.
- 道格拉斯•C. 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 航行译. 上海: 上海人民出版社, 2008.79.
- 翁铁慧. (2019). 加快推进“双一流”建设 努力建设高等教育强国. 中国高教研究, (02), 1—4.
- 阎凤桥、管培俊. (2020). 中国大学治理结构中的行动空间构型: 聚焦党政领导关系. 高等教育研究, (09), 18—24.
- Baldridge, J Victor. (1977). Models of University Governance: Bureaucratic, Collegial, and Political. *Research and development Memorandum*, (2), 1—17.
- James L Bess. and Jay R. Dee. (2002). Understanding College and University Organization [M]. Virginia: Stylus Publishing, LLC.
- Trow, M. (1994). Managerialism and the Academic Profession: The Case of England. *Higher Educational Policy*, 7(2), 11—18.

(责任编辑 范笑仙)

The System Logic of University Governance: Integrating “University System” and “University Governance”

Li Liguo

(School of Education, Renmin University of China, Beijing, 100872, China)

Abstract: From the perspective of the system logic of university governance, the university system interacts with the university governance. The system plays a guiding and restrictive role in the construction of the governance system and the governance practice. Also, the governance practice and governance system contribute to the improvement of the system. The university system is formed in the long-term historical process. It is continuously enriched and developed in the governance practice. It is the result of the interaction between the governance subject and the system practice. The system formed in the governance practice includes both formal systems and informal rules and habits etc. Therefore, the system logic is not to construct the system subjectively, but to modernize the governance system and governance capabilities formed in the interaction of system cognition, system composition, system operation and system behavior and system evaluation. The human factor plays a key role in the improvement of the system, the construction of the governance system and the development of governance capabilities. It is necessary to fully focus on and value and play the role of the human factor, especially the governance subject. The key to the system logic of university governance lies in the integration of “university system” and “university governance”, in order to make the university system transform into a governance system through the construction of institutional mechanisms, and to make the institutional advantages transform into governance efficiency. In the governance practice, it is necessary to address all the system inadequacies, strengthen the executive abilities, and improve the system construction, to gradually finalize the system, and promote the realization of the modernization of university governance.

Keywords: university system; university governance; system logic; governance efficiency; governance subject