

· 教育体制与结构 ·

# 大学外部治理中的府学关系

胡 建 华

(南京师范大学 教育科学学院, 江苏 南京 210097)

**摘 要:** 在大学外部治理结构中府学关系是十分基础且重要的。政府作为外部权威机构在大学成立、运行、发展的过程中发挥了重要作用,府学关系的普遍性即指这种关系伴随着大学的产生,影响着不同时代、不同地域大学的发展;府学关系的复杂性则不仅体现为府学关系的性质不是单一的,而且近年来一些国家府学关系的变化趋向也不一致。我国府学关系的历史性主要指须从我国大学制度发展的历史去理解府学关系的性质及影响其形成、变化的结构要素。我国府学关系的基本特点可以概括为行政性是府学关系成立的基础,政府在府学关系运行中起主导作用。

**关键词:** 政府; 大学; 外部治理

**中图分类号:** G640 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-4203(2022)05-0019-07

## On the Relationship between the Government and the University in the External Governance of the University

HU Jian-hua

(School of Education Science, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, China)

**Abstract:** As an external authority, the government plays an important role in the establishment, operation and development of universities. The universality of the relationship between the government and the university means that the relationship is accompanied by the emergence of universities and affects the development of universities in different times and regions. The complexity of the relationship between the government and the university isn't homogeneous in its nature, but also shows inconsistency in some countries. The historicity of the relationship between the government and the university in China needs to understand the nature of the relationship and the structural elements that affected the formation and change of the relationship from the history of the development of China's university system. The basic characteristics of the relationship between the government and the university in China could be summarized as follows: administration is the basis for the establishment of the relationship; the government plays a leading role in the operation of the relationship.

**Key words:** government; university; external governance

收稿日期:2022-03-06

作者简介:胡建华(1955—),男,江苏新沂人,南京师范大学教育科学学院教授,日本名古屋大学教育学博士,从事高等教育基本理论、比较高等教育研究。

实现高等教育治理体系与治理能力现代化是我国高等教育改革与发展的重要课题。高等教育治理体系与治理能力是两个既相互联系又相互区别的理论范畴和实践领域。什么是高等教育治理体系?依据不同的视角,可以列出不同的结构要素。就治理体系的主体而言,包括政府(中央政府与地方政府)、社会机构、大学等;就治理体系的内容而言,包括理念、制度、机制、过程等。所谓高等教育治理体系现代化,主要指治理体系中的各要素及要素之间的联系如何适应现代高等教育发展的需要,形成利于现代高等教育发展的机制与结构。在高等教育治理体系中,大学内部治理与外部治理毫无疑问是主要组成部分,无论是大学内部治理还是外部治理,均具有主体多元、要素多样、关系多重的状态特征。其中,校院关系(学校领导层、管理层与二级学院之间的关系)之于大学内部治理,府学关系(政府与大学的关系)之于大学外部治理都是十分基础且重要的。

## 一、府学关系的普遍性与复杂性

大学作为社会机构,以知识传承、人才培养、学术研究等为主要任务,从产生起就具有与其他社会机构不同的诸多特征。其中,政府作为外部权威机构在大学成立、运行、发展过程中发挥的重要作用显得尤为明显与突出。所谓府学关系的普遍性,即指这种关系伴随着大学的产生,影响着不同时代、不同地域大学的发展。

中世纪大学产生之初,欧洲民族国家政府尚未出现,中世纪社会的权威势力如教皇、国王、领主等在大学创建与运行的过程中发挥了重要的作用,教皇、国王颁发的特许状被认为是大学成立与存在的基本保障。巴黎大学是最早出现的中世纪大学之一,因其“四学院”(神学院、法学院、医学院、文学院)的办学模式为后来的大学广泛效仿而被称作“大学之母”。12世纪末、13世纪初是巴黎的教师行会向大学发展演变的成型时期,罗马教皇及教会在制定规则、规范教师行会行为等方面起到了主导作用。1207年,教皇英诺森三世指令在巴黎教区设立“学监”一职,负责指导、管理教师与学生。两年之后,巴黎的教师与学生向教皇递交请愿书,抱怨学监强迫教师起誓忠诚与服从,对学监时常向申请开课的教师征收开讲费不满,要求教皇纠正学监的这些行为。1212年,教皇回应师生请愿,向学监提出了四点要求:对教师开课不必过严审核;停收开讲费以及不强迫教师起誓;神学、市民法与教会法开课教师的资

格,只要大多数在任相关教师同意推荐即予以认可;文学艺术教师由三名教师代表和学监推荐的三人组成的选考委员会根据考试结果选任。1215年,教皇对教师任用规则作了进一步的规定,即教师资格通过教师行会的任职考试决定,文学艺术教师的年龄必须在21岁以上,神学教师的年龄必须在35岁以上。<sup>[1]</sup>1231年,教皇格列高利九世颁发特许状,允许巴黎大学拥有录用新教师、制定大学内部规则、推选大学与外部权力机构交涉及出庭诉讼代表的权利,巴黎大学遂成为教皇特许的自治机构。<sup>[2]</sup>有学者认为,这一特许状可以被视为大学“宪章”,标志着经过教师行会与教会之间几十年的矛盾与斗争之后,巴黎大学正式成立。<sup>[3]</sup>

1789年法国大革命之后,教会逐渐失去对教育的控制权与影响力,世俗化成为教育近代化的主要内容,公共教育理念开始主导教育的发展,教育被纳入世俗国家的管辖之下,政府在教育管理中的地位日益凸显。法国大革命时期的重要人物孔多塞1792年代表公共教育委员会,向国民公会提出了建立从初等教育到高等教育的单轨公立教育组织体系法案。1795年,《公共教育组织法》(又称“多努法”)在国民公会获得通过,正式成为法律。该法律与孔多塞法案在高等教育制度规定方面的主要区别在于,“实施高等教育的机构不是重视研究的综合大学,而是以分科和实用为原则建立的职业专门学校,同时将教育引向与政治密切关联的方向”。<sup>[4]</sup>1799年拿破仑取得政权,1806年颁布的《关于帝国大学的构成法》明文规定帝国大学为统领全国公共教育的唯一机构。依据该法律和1808年颁布的《帝国大学组织敕令》,具有教育管理中央集权性质的帝国大学制度正式建立。“帝国大学制度是典型的国家主义、中央集权的体制,所有类型的教育都统一在国家权力的管辖之下,高等教育也不例外。”<sup>[5]</sup>尽管拿破仑执政时间不太长,但其所建立的高等教育制度对法国高等教育发展产生了深远的历史影响。有学者认为,“拿破仑构建的高等教育体制持续了大约160年(到1968年《高等教育方向指导法》颁布为止),起到了法国大学制度框架性基础的作用”<sup>[6]</sup>。

在大学近代化的过程中,府学关系的状态变化不仅在法国可以看到,在德国同样可见。众所周知,19世纪初是德国大学改革、近代大学制度建立的关键时期。大学理念在当时德国乃至欧洲的大学改革与发展过程中发挥了重要作用。“19世纪在欧洲大陆形成的新的大学理念概括起来主要有以下三点:(1)大学的任务不仅是传承长期积蓄起来的知识,更

要发展知识；(2)大学在相当的程度上隶属于国家；(3)大学以国家精神即国民的智慧意见服务社会。”<sup>[7]</sup>在这样的理念指导下，以国家支持与指导为原则，柏林大学、布雷斯劳大学(1811年)、波恩大学(1818年)相继成立。大学隶属于国家，这是近代国家主义在欧洲产生影响的结果。“国家通过公共教育部的行政官员常常对大学内部事务指手画脚。教授的权威主要依赖其国家职员的身份，因此他们难以避免来自政府的压力。公共教育部可以不咨询学院意见而直接任命教授，并且可以行使给教授减薪、让其提前退休、给予惩戒、罚款等处分权。此外，1810到1820年间德国大学的精神与组织划一，大学自认为是国家理论的主要倡导者，有责任帮助国家培养国民的使命感。”<sup>[8]</sup>1800年之后的大约一个半世纪里，欧洲“大学与其监督当局之间的关系时常是冲突的，远非仅仅局限于技术和专业事务(课程、预算、考试和教职的任命)。这种冲突经常因政治和意识形态的原因而加剧。……虽然由于中世纪的传统——那是一个大学与西方基督教教会保持有机联系的时代，大学确实保留了一定程度的独立，但高压之下，大学也或多或少被迫接受了对其物质和精神独立的限制”。<sup>[9]</sup>

20世纪中叶以来，随着二战的结束，大学发展进入了“黄金时期”。一方面，总体而言持续的和平环境促进世界经济不断增长，给大学发展提供了强有力的基础和条件。许多国家的高等教育规模不断扩大，高等教育从精英阶段经大众化阶段进入了普及化阶段。另一方面，大学通过培养人才、发展科学、社会服务职能的充分发挥愈来愈多地直接介入社会经济、文化等诸多领域的发展，成为社会的“轴心机构”。因此，大学日益受到社会尤其是政府的高度关注与重视，府学关系的变化无论在方向还是内容上都呈现出复杂的样态。

所谓府学关系的复杂性，不仅体现为府学关系的性质不是单一的，如有学者概括出“国家控制的模式”和“国家监督的模式”<sup>[10]</sup>，而且从近年来的高等教育改革过程中可以看到，一些国家府学关系的变化趋向也是不一致的。

府学关系的变化趋向之一是政府逐渐放松对大学的管理、制约，大学拥有愈来愈多的自治权与自主权。如前所述，19世纪初法国建立了中央集权的高等教育管理体制，这一体制持续了约160年。1968年的“五月风暴”打破了平静，催生了改革，法国政府颁布的《高等教育方向指导法》确定了“自治、参与、多学科”三原则，“大学由此成为具备法律责任及管

理、财务和教学自主权的公共机构。大学不再受国家任命的校长直接控制，……新的校长由大学理事会在全职教授中选举产生，任期五年”。<sup>[11]</sup>1968年的大学改革开启了法国府学关系由集权向分权转变的演进之路。1984年，《萨瓦里法》颁布，形成了政府与大学通过协议、谈判等契约管理方式构建新型府学关系的格局。“大学可以与政府签订协议。在关于大学的资源、资产和学生市场等问题上，大学可以和政府对话。在这种制度框架下，大学可以选择建立某个专业并寻找政府特别的支持。……虽然最后的决策权仍然在教育部，但是这些协议是分权制改革的重要开始。”<sup>[12]</sup>进入21世纪后，法国政府先后于2007年颁布《大学自由与责任法》，2013年颁布《高等教育与研究法》，2017年推出扩大大学招生自主权的改革举措，这些法律、政策使得大学在财政、人事、招生等方面拥有更多的自主权，府学关系向分权的方向持续发展。“《大学自由与责任法》进一步确认了契约管理在高等教育治理中的核心作用。政府作为契约的一个主体，承担制定国家高等教育发展规划、目标和方向，为高等教育发展提供资金，通过合同按照国家确立的目标来引导、规范和约束大学发展方向的职责。大学作为契约中的另一个主体，根据国家发展高等教育的目标，承担为国家培养人才、科研发展、社会服务和文化遗产的职责。”<sup>[13]</sup>

日本高等教育自20世纪90年代初开始进入了历史上又一个重要的改革时期。持续20多年的改革涉及大学招生考试、大学课程、教育质量保障、研究生教育、教师人事制度、教师教学发展、大学治理等诸多领域，其中调整府学关系是要中之要，赋予国立大学法人地位、扩大大学办学自主权是府学关系调整的主要方向与内容。90年代初，日本政府修订《大学设置基准》，开启了高等教育改革的大幕。《大学设置基准》修订的基本内容是使其“大纲化”，即有关条文删繁就简，有关规定改严为宽。设置基准大纲化的最突出之处是关于大学课程设置规定的修改。原设置基准规定，大学的课程由一般教育课程、外语课程、保健体育课程、专门教育课程四部分组成。一般教育课程又包括人文科学、社会科学、自然科学三个系列。学生必须修满124个学分方可毕业，其中一般教育课程36学分，外语课程8学分，保健体育课程4学分，专门教育课程76学分。修改后的设置基准则将这些关于课程种类的具体区分全部取消，代之以大学课程设置的方针。<sup>[14]</sup>大学设置基准大纲化的实质就是扩大大学办学自主权，为大学个性化发展开辟道路。21世纪初实施的国立大学

法人化将日本高等教育改革引入了一个新的阶段。国立大学法人化,顾名思义就是“国立大学从迄今为止的国家行政组织的一部分转变为一种具有独立法人资格的机构”。<sup>[15]</sup>国立大学法人化给日本大学制度及大学治理结构带来的一个主要变化是改变了国立大学与政府的关系,一方面,国立大学具有了更多的自治权与自主权,另一方面,政府采取了新的影响、指导方式。“政府的新的方式就是,要求各国立大学法人根据各自学校的性质与特点以六年为一周期确定中期目标,制订中期计划,并征得文部科学省的认可。在一个周期结束之时,各大学有义务将中期目标与中期计划的实现及完成情况向文部科学省设置的国立大学法人评价委员会和设在总务省的独立行政法人评价委员会报告,接受评估。”<sup>[16]</sup>

府学关系的另一个变化趋向是政府增强了对大学的管理、制约力度,政府在高等教育发展及大学办学方面的介入程度逐渐增加。20世纪70年代末以来英国府学关系的发展或许是这一变化方向的一个实例。1919年英国大学拨款委员会(University Grants Committee, UGC)成立之后,“政府开始按年度给大学拨款,没有附加条件,下拨经费的用途也基本上不检查,由各大学自行决定。大学自主确定学术标准,自主招生,教师享有终身教职,在经费许可的范围内自由开展研究活动”。由此形成了英国府学关系的特色,“大学的经费虽然大部分来自政府拨款,但是政府对大学的影响力很小,很少介入大学的办学运行”。<sup>[17]</sup>英国府学关系的这种传统自70年代末开始发生明显变化,其原因主要在于一方面高等教育规模不断扩大,进入大众化之后大学所面临的外部环境、自身运行方式与精英阶段相比有了比较大的改变;另一方面由于社会、经济等方面出现的种种问题促使政府重新制定大学政策,重视市场、讲究效率的新自由主义和新公共管理理念主导了政府行为。“撒切尔政权的出现,使得在悠久历史中形成的大学自治的传统不得不面临变化的局面。政府立于市场主义,制定了包括把教育看作商品、视学生为顾客、追求效率等内容的法律与政策,以财政问题为中心介入大学事务。”<sup>[18]</sup>1988与1992年相继通过的《教育改革法》、《继续教育和高等教育法》都体现了政府主导高等教育改革与治理的基本原则。“尽管建立了规范的利益协调机制,但政府对经济利益和市场逻辑的执着使得任何与此相违背的意见或建议都沦为无效,高等教育发展的目标只能与经济目标相契合,政策实施方案只能遵循市场逻辑来展开。政府对大学采取严格问责与集权控制,确保所有资

金被用于实现政策目标,而大学却难以在政策制定中发挥关键作用。”<sup>[19]</sup>

## 二、我国府学关系的历史性与特殊性

上述府学关系的复杂性告诉我们,府学关系在不同国家表现出来的不同样态和发展趋向,与这些国家大学发展的历史传统、国家治理理念和方式、高等教育管理体制及治理结构的性质和特点等有着密切的关系。因此,研究一个国家的府学关系现状,就得回溯这个国家大学制度的发展历史,分析大学所处的社会及国家治理环境,厘清府学关系发展变化过程中“使其所以然”的根本原因。

我国府学关系的历史性,即是要从我国大学制度发展的历史去理解府学关系的性质及影响其形成、变化的结构要素。虽然我国近代大学产生于19世纪末,已有100多年的历史,不过我国现行的高等教育制度尤其是高等教育治理结构和府学关系的基本框架源自70年前的高等教育改革。众所周知,1949年新中国成立之后,社会制度的改变促使教育制度也发生了根本性的变革。在高等教育领域,政府主导实施了以“院系调整”为主要内容的大学结构改革和以设置专业为起点的大学教学改革,建立起了适应社会主义计划经济发展的有计划培养人才的大学制度。为保证高等教育全面服务国家发展需要,政府实施了高度集中领导的高等教育管理体制。这一管理体制的实质就是,“全国高等学校以由中央人民政府教育部统一领导为原则”。<sup>[20]</sup>其具体内容包括,“中央高等教育部根据国家的教育方针、政策与学制,遵照中央人民政府政务院关于全国高等教育的各项决定与指示,对全国高等学校(军事学校除外,以下同)实施统一的领导。凡中央高等教育部所颁布的有关全国高等教育的建设计划(包括高等学校的设立或停办、院系及专业设置、招生任务、基本建设任务)、财务计划、财务制度(包括预决算制度、经费开支标准、教师学生待遇)、人事制度(包括人事任免、师资调配等)、教学计划、教学大纲、生产实习规程,以及其他重要法规、指示或命令,全国高等学校均应执行”<sup>[21]</sup>。

从这一高度集中统一领导的高等教育管理体制(或曰高等教育治理体系)建立之后至20世纪70年代末,我国高等教育发展虽经历了几次大的起伏甚至停摆,但体制的实质没有发生什么改变。在政府

的一些重要文件中,仍然延续着政府对高校管理运行、教育教学集中统一领导的基本原则。譬如,1961年的《教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》再次强调了政府对高校专业设置、教学计划制订等的决定权。“专业的设置、变更和取消,必须经过教育部批准”;“学校必须按照教育部制订或者批准的教学方案、教学计划组织教学工作”;“专业设置、教学方案、教学计划、教学大纲和教材要求稳定,不得轻易变动。课程和学科体系的重大改变,必须经过教育部批准”。<sup>[22]</sup>

“文革”结束之后,在改革开放方针政策的指引下,我国各个领域开始了自新中国成立以来前所未有的革新与转变。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布,明确提出:“当前高等教育体制改革的关键,就是改变政府对高等学校统得过多的管理体制,在国家统一的教育方针和计划的指导下,扩大高等学校的办学自主权,加强高等学校同生产、科研和社会其他各方面的联系,使高等学校具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力。”其中关于府学关系的这一论述显然与新中国成立后前30余年政府文件中的有关精神及高等教育管理体制运行的实际状况有重要的不同,即高等学校的办学权力由基本在政府向部分下放、让渡给高校转变,扩大高校办学自主权成为近40年来我国高等教育管理体制改革的的主要内容,形成了我国大学治理中府学关系变化的基本方向。

1993年制定的《中国教育改革和发展纲要》进一步具体阐述了府学关系变化的要点:“在政府与学校的关系上,要按照政事分开的原则,通过立法,明确高等学校的权利和义务,使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体。要在招生、专业调整、机构设置、干部任免、经费使用、职称评定、工资分配和国际合作交流等方面,分别不同情况,进一步扩大高校的办学自主权”;“政府要转变职能,由对学校的直接行政管理,转变为运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段,进行宏观管理”。<sup>[23]</sup>在多年改革的基础上,1998年8月通过的《高等教育法》将高等学校七方面的办学自主权明确规定在条文中,改革开放后形成的府学关系有了法律依据。2010年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出不仅要继续扩大高校办学自主权,而且要落实高校办学自主权。“政府及其部门要树立服务意识,改进管理方式,完善监管机制,减少和规范对学校的行政审批事项,依法保障学校充分行使办学自主权和承担相应责任。高等

学校按照国家法律法规和宏观政策,自主开展教学活动、科学研究、技术开发和社会服务,自主设置和调整学科、专业,自主制定学校规划并组织实施,自主设置教学、科研、行政管理机构,自主确定内部收入分配,自主管理和使用人才,自主管理和使用学校财产和经费。”<sup>[24]</sup>

从上述对我国府学关系变化过程的简略梳理和府学关系的现状分析中,可以归纳出我国府学关系有以下两个基本特点。

第一,行政性是府学关系成立的基础。从一些国家府学关系的分析中可以发现,法律化和行政性或许是构成府学关系基础的两个主要因素。“所谓大学与政府关系的法律化主要指明确大学的法律地位,在法律上规定大学与政府在有关大学设置、管理、办学等方面的权限职责,使大学与政府的关系构筑在法律的基础之上。”<sup>[25]</sup>而行政性则指府学关系的构成主要依赖政府与大学之间的行政归属,主要表现为以下两个方面:其一,大学是政府辖下的机构(主要指在我国占大多数的公立高等学校。2020年全国2738所普通高校中,公立高校有1908所,占69.7%<sup>[26]</sup>)。根据教育部的统计划分,我国公立高校有中央高校与地方高校之分,中央高校隶属于中央政府,地方高校隶属于地方政府,政府规定了不同层次高校的行政级别,分为副部级高校、厅局级高校和副厅局级高校。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》曾经明确提出:“加快事业单位分类改革,加大政府购买公共服务力度,推动公共事业单位与主管部门理顺关系和去行政化,创造条件,逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别。”<sup>[27]</sup>其二,政府多以文件的方式领导与指导大学办学,文件化是府学关系行政性的恰当写照。“所谓文件化,主要指文件成为维系政府与大学之间关系的重要手段,政府制定有关高等教育发展、大学办学运行、教育教学实施等的文件,大学按照政府的文件规定开展各项活动。”<sup>[28]</sup>在计划经济时代,高校按照政府制定的政策有计划地培养适应经济社会发展需要的人才,文件成为政府领导高校办学的十分重要的方式与手段。在社会主义市场经济不断发展、高等教育治理结构改革的今天,尽管政府指导高校办学的方式发生了不小的变化,但是文件没有退场,仍然发挥着重要作用。有研究者以某省属高校为例,分析了政府文件(行政公文)是如何影响高校教学的。在2017—2019年间,政府下发到这所高校公开可查的有关教学的文件共331份,按政府层级划分,中央政府

(涉及 16 个部、委、办等)下发的文件有 73 份,地方政府(涉及 7 个厅、委、办等)下发的文件有 258 份;从文件所具有的行政管理性质来看,数量最多的依次为任务布置(89 份)、荣誉称号(62 份)、规则规约(43 份)、项目(34 份)、竞赛(29 份)、绩效考核(26 份)、监督检查(19 份)等;文件内容覆盖高校教学的全领域,包括教材、教师教育、教学研究、课程、人才培养、实践教学、条件装备、学位授权管理、语言文字、专业建设等。<sup>[29]</sup>教学只是高校活动的一个领域,如果扩展到科研、学科建设、研究生教育、招生、就业、思想政治教育、人事、财务、国际交流、后勤……一所高校每年收到的政府文件数量可能就更加可观了。

第二,政府在府学关系运行中起主导作用。在行政性的府学关系中,政府发挥主导作用就是必然的了。我国府学关系运行中政府的主导作用主要体现在以下几个方面。其一,政府与高校在府学关系中处在不同的层级,二者之间存在着位差。计划经济时代形成的政府与高校的行政上下级关系延续至今,没有发生什么实质性的改变。其二,政府主导的全方位。“全能政府”的理念长期以来影响着政府的构成与行为。在市场经济环境中,政府依然事无巨细地管理着许多领域,教育是其中之一。而且在法治观念滞后、法制不健全等因素的作用下,政府行为不太受约束,具有更多的随意性。因此,有学者认为,需要通过立法“明确政府管理的权限和职责,明晰政府与学校权力(权利)、责任之间的边界”。<sup>[30]</sup>其三,政府主导方式的转变。在近年来我国府学关系的发展与变化中,政府主导方式的改变是比较明显的。除了计划经济时代的行政管理方式之外,政府愈来愈多地使用立项拨款、评价问责来贯彻其政策意图,规范高校的办学行为。虽然立项拨款、评价问责是适应市场经济条件的高等教育治理方式,但在实施过程中,政府的主导作用也无处不在。政府规定了项目的设置、项目申报的资格与范围、项目评审的规则、评价的指标体系、评价的实施办法等。这些具有竞争机制的方式“受到政府计划性的支配和管控。即在哪些方面引入市场竞争机制、在多大程度上发挥市场竞争机制的作用,都是由政府管控的,是一种被支配的市场竞争机制,或者说市场竞争机制只是政府计划性治理的一种手段而已”。<sup>[31]</sup>

总之,经过改革开放 40 余年的发展,我国的府学关系发生了比较大的改变,改变的趋向是扩大高校办学自主权。但由于制度惯性、传统观念、体制约束等因素的影响,扩大高校办学自主权还存在着许

多问题与障碍,所以政府不断地强调必须持续改革。如党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步明确“加快建设社会主义法治国家”的战略任务,提出“深入推进依法行政,加快建设法治政府”,“完善行政组织和行政程序法律制度,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化”,“推进各级政府事权规范化、法律化,完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度”。<sup>[32]</sup>从实现高等教育治理体系与治理能力现代化的高度来看,如何改善府学关系将是一需要长期面对的重要课题。

#### 参考文献:

- [1][4][5][6] 梅根悟. 世界教育史大系(26):大学史 I [M]. 东京:讲谈社,1974:25-27,158,160,163.
- [2] Jacques Verger. 中世の大学[M]. 大高顺雄,译. 东京:みすず书房,1979:31-32.
- [3] Stephen d'Irsay. 大学史(上)——中世およびルネサンス[M]. 池端次郎,译. 东京:东洋馆出版社,1988:102.
- [7] 酒井吉荣. 学問の自由 大学の自治研究[M]. 东京:评论社,1979:129.
- [8] Stephen d'Irsay. 大学史(下)——十六世紀から一八六〇年まで[M]. 池端次郎,译. 东京:东洋馆出版社,1988:300.
- [9] 保罗·热尔博. 欧洲近代大学与政府的关系[J]. 杨克瑞,张斌贤,译. 河北师范大学学报(教育科学版),2012,(5):36-44.
- [10] 弗兰斯·F·范富格特. 国际高等教育政策比较研究[M]. 王承绪等,译. 杭州:浙江教育出版社,2001:414.
- [11] 瓦尔特·吕埃格. 欧洲大学史(第四卷):1945年以来的大学[M]. 贺国庆等,译. 保定:河北大学出版社,2019:116.
- [12] Jef C.Verhoeven. 从欧洲的三个国家看大学与政府关系的变化[J]. 郭歆,译. 清华大学教育研究,2003,24(5):1-8.
- [13] 刘淑华,李默妍. 法国大学自治了吗?——新世纪法国扩大大学自主权的改革述评[J]. 复旦教育论坛,2021,(5):97-104.
- [14] 胡建华. 战后日本大学史[M]. 南京:南京大学出版社,2001:255.
- [15] 国立大学协会. 国立大学法人化についての国立大学協会見解[EB/OL]. <http://www.kokudaikyo.gr.jp>.
- [16] 天野郁夫. 国立大学・法人化の行方:自立と格差のはざままで[M]. 东京:东信堂,2008:150.
- [17] 秦由美子. 変わりゆくイギリスの大学[M]. 东京:学文社,2001.
- [18] 秦由美子. イギリスの大学——対位線の転位によ

- る質の轉換[M]. 东京:东信堂,2014:93-94.
- [19] 冯磊. 英国高等教育治理体系的现代化嬗变[J]. 复旦教育论坛,2021,(3):89-97.
- [20] 关于高等学校领导关系的决定[G]//上海市高等教育局研究室,华东师范大学高校干部进修班,华东师范大学教育科学研究所. 中华人民共和国建国以来高等教育重要文献选编(上). 1979:2-3.
- [21] 关于修订高等学校领导关系的决定[G]//上海市高等教育局研究室,华东师范大学高校干部进修班,华东师范大学教育科学研究所. 中华人民共和国建国以来高等教育重要文献选编(上). 1979:56.
- [22] 中华人民共和国教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)[G]//上海市高等教育局研究室,华东师范大学高校干部进修班,华东师范大学教育科学研究所. 中华人民共和国建国以来高等教育重要文献选编(上). 1979:265.
- [23] 中国教育改革和发展纲要[G]//国家教育委员会. 新的里程碑:全国教育工作会议文件汇编. 北京:教育科学出版社,1994:74.
- [24] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729\\_171904.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html).
- [25] 胡建华. 大学制度改革的法治化问题探讨[J]. 高等教育研究,2005,26(2):27-31.
- [26] 2020年教育统计数据·全国基本情况·高等教育学校(机构)数[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/moe\\_560/2020/quanguo/202108/t20210831\\_556353.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_560/2020/quanguo/202108/t20210831_556353.html).
- [27] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 光明日报,2013-11-16(2).
- [28] 胡建华. 从文件化到法律化:改善大学与政府关系之关键[J]. 苏州大学学报(教育科学版),2015,(4):4-6.
- [29] 闫丽霞,周川. 政府部门如何管理高校教学——基于331份教学类行政公文的内容分析[J]. 复旦教育论坛,2021,(2):49-55.
- [30] 陈学飞. 高校去行政化:关键在政府[J]. 探索与争鸣,2010,(9):63-67.
- [31] 张应强,张浩正. 从类市场化治理到准市场化治理:我国高等教育治理变革的方向[J]. 高等教育研究,2018,39(6):3-19.
- [32] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[EB/OL]. <http://cpc.people.com.cn/n/2014/1029/c64387-25927606-2.html>.

(本文责任编辑 董志勇)

## 来 稿 须 知

本刊自2001年起,执行《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》标准,请作者来稿注意如下事项:

1. 来稿请附100—300字的中英文摘要、中英文关键词,以及作者工作单位、通信地址、邮政编码、联系电话。工作单位、通信地址请使用全称。

2. 请作者提供个人简介:出生年、性别、民族、籍贯、职称职务、博士学位(按十三大学科门类标明类别)以及研究领域或方向。

3. 文后参考文献应著录准确、完整,各类参考文献条目的编排格式如下:

(1) 专著、论文集、学位论文、报告:[序号]文献主要责任者. 文献题名[文献类型标识]. 文献其他责任者. 出版地:出版者,出版年:起止页码。

(2) 期刊文章:[序号]文献主要责任者. 文献题名[J]. 文献其他责任者. 刊名,年,卷(期):起止页码。

(3) 论文集中的析出文献:[序号]析出文献主要责任者. 析出文献题名[文献类型标识]//原文献主要责任者. 原文献题名. 出版地:出版者,出版年:析出文献起止页码。

(4) 报纸文章:[序号]文献主要责任者. 文献题名[N]. 报纸名,出版日期(版次)。