

# 戚兴华 | 四边协作模式：中国大学治理的新框架

戚兴华，仲恺农业工程学院副教授，管理学博士

**摘要：**伯顿·克拉克基于对其所处时代以欧美为主的十余个国家高等教育的比较分析，提出了三角协调模型。该模型为人们理解高等教育系统形态与组织运作的国际图谱与国别异同提供了简明有力的解释框架，常被用于比较与阐释不同国家的现代大学治理现象。中国高等教育普及化进程中出现了独特的实践现象与阶段性特征，形成了相应的发展模式和测量指标，需进一步反思三角协调模型的发展适用性与实践適切性，例如可追问主要治理主体为何是“三”角而不是其他情况。在高等教育普及化阶段，教育空间下沉转向，高等教育体系由制度下行式改革向空间下沉式开放转型，地方政府与社会在大学治理体系中的角色更为显著。在大学治理的基本框架中，中央政府-地方政府-社会-大学四方的关系模式与互动机制不断调整，垂直治理的“央-学”关系向水平治理的“地-学”关系让渡权力，“社-学”关系在由外力推动模式向自主合作模式转变。“央-地-社-学”四边协作模式是对国际经典理论三角协调模型的中国化反思，也是对中国教育实践中大学与中央政府、地方政府三者之间制度-空间关系的在地化反思。四边协作模式更契合中国高等教育的本土实践，揭示了中国式高等教育现代化发展中的大学治理之路，是中国高等教育普及化实践中出现的多元治理形态，为反思大学治理的全球话语嬗变与中国经验生成提供一种新的阐释框架。

**关键词：**高等教育普及化；大学治理；三角协调模型；教育空间下沉；四边协作模式

**基金项目：**国家社会科学基金教育学重点项目“职业学校与应用型本科产教融合评价体系与监测研究”（AJA190013）

## 一、中国大学治理面临教育空间下沉新场景

2019年，中国各类高等教育在学总规模4 002万人，高等教育毛入学率51.6%，首次突破50%这一经典理论分界线，整体上进入高等教育普及化阶段。2021年，学前教育、义务教育、高中阶段教育和高等教育等“各级教育普及程度达到或超过中高收入国家平均水平”。随着教育领域“管办评分离”与“放管服”等重大体制机制改革，中央政府对高等教育的管理角色不断转变，更多发挥宏观规划、顶层设计与统筹引导的作用。随着高等教育基本制度的确立与

成熟，集中、统一、标准化的制度供给趋于稳定，由上而下逐级落实的制度下行与政策执行模式随之调整，地方政府分担了属地管理权，大学获得了一定的办学自主权。高等教育资源配置方式相应地从全国单一中心为主向全国中心与区域次中心结合转变。与制度供给与资源配置方式的转型同步，高等教育的教育空间下沉，从中央主导的全国教育空间规划转变为区域协调的地方教育空间创新，从特大城市、省会城市占主导地位下沉为多级地方政府特色发展。

教育空间下沉是中国高等教育规模发展到一定阶段出现的高等教育资源由空间高度集中向空间适度分散的转变现象，反映出高等教育与社会关联模式的变化，教育供需关系、发展动力、资源配置与管理治理机制等处于转型发展之中。教育空间下沉至少包括实体性、制度性与主体性三个维度，地理物理空间扩张、制度空间重心下移与主体性空间感知多元化等为其典型表征。教育空间在向外部社会开放、向城乡基本面扩展、向基层组织下探中产生出教育、文化与社会意蕴互嵌的复合空间，教育空间的生产、使用与消费等动态性、复数式形态逐渐占有突出地位，教育空间的布局、出入与标识等静态性、一过性形态的重要性下降。

从教育实践上看，高等教育空间下沉既是新时代中国高等教育空间转型的一种具体现象，也是空间生产理论视角下高等教育布局思路调整的一种可选路径。教育理念、大学功能、教育资源、人员、办学模式等核心要素融入教育空间之中，与空间一体化流动，有利于形成与高质量高等教育体系相匹配、与人民日益增长的教育需求相契合的新型高等教育空间。在高等教育空间结构与集群效应广受重视的同时，如何平衡人民群众对教育资源分布均衡与教育空间正义的需求也成为各级政府面临的一项挑战。随着人均受教育年限、受教育人口规模和教育普及程度的稳步提高，大学空间的象牙塔隐喻已时过境迁，教育空间与社会空间的区隔淡化，教育空间逐步向社会社区与生涯生活回归，高等教育空间表现出开放中的下沉。马克思曾用空间下沉隐喻对无产阶级身份状态的承认，包含有深切的人文关怀。赵鼎新用“末梢重”比喻管理重心过度下沉与管理规则过细多变产生的社会影响与组织文化累积效应，指向对现实社会的关切。教育空间下沉从人文与社会两个维度隐喻中国高等教育的发展特性，既是封闭性实体教育边界对日常生活的打开，也是规训性无形教育边界向丰富人性的回归。

教育空间下沉给大学治理带来了新挑战。在高等教育普及化之前，中国高等教育管理高度集中，整体上呈现出从中央到地方、从地方到高校、从部属到省属市属制度层级式下行的特征。这既有国家行政管理体系的共性因素，也有高等教育系统的独特因素，如省部共建高校同步面对属地管理与垂直管理两种制度下行通道。从政策周期视角分析，高等教育政策制定与政策执行方面尤其表现出单向下行的特征，中央政府统一负责基本面（如学位条例、学籍管理规

定等)和众多日常管理方面(如每年的本科生推荐免试工作、研究生招生计划分配等)的政策供给,地方政府和高校负责政策细化与执行落实。政府的高等教育管理制度下行与大学的办学空间集聚相伴发生,中央政府提供制度供给,地方政府落实执行,大学向上争取发展空间。与之相对照,大学的办学空间下沉与地方政府的制度创新相伴而生,地方在中央授权范围内自主发展,大学向下拓展发展空间,地方经验获得中央政府认可后适度推广。

总之,从教育普及程度、教育制度、教育场所、教育主体、教育需求、教育与社会的关联方式等多方面的变化来看,教育空间下沉既是对高等教育发展过程的一种实然阐明,也是对高等教育发展趋势的一种理论论判。从制度下行到教育空间下沉是中国高等教育面临的一项阶段性转变,也是大学治理需要面对的重要实践变迁。

## 二、三角协调模型反映高等教育规模化发展阶段大学治理的全球话语

### (一) 三角协调模型的旨要与阐释

三角协调模型(triangle of coordination),也译为三角协调理论、三角协调模式等,由美国高等教育领域学者伯顿·克拉克(Burton Clark)于1983年正式提出。这一模型来源于对美国与十多个欧洲、美洲、亚洲国家高等教育体系的考察与比较,这些国家主要是当时的发达国家(发展中国家有泰国、墨西哥等),发现“state-market-academic oligarchy”三要素构成了一个稳定的三角结构,各国高等教育系统可在三角结构中找到相应位置。美国高等教育入学率20世纪70、80年代快速增长,1975年高中毕业生大学毛入学率达到50%;1979年适龄人群全口径高等教育毛入学率为38.8%,1989年首次突破50%分界线达51.4%。参考马丁·特罗(Martin Trow)的高等教育大众化理论,1983年前后的美国进入高等教育大众化向普及化快速发展阶段。该模型的提出有特定的美国高等教育发展背景与特别的全球时代因素,产生了广泛和持续的国际影响,至今仍常用于高等教育治理模式的国际比较,分析发展中国家与地区的高等教育发展形态。三角协调模型最早由王承绪于1994年引入国内,见于克拉克专著的中译本《高等教育系统——学术组织的跨国研究》,其中将三角要素译为“国家(权力)—市场—学术权威”。

对于这一模型的翻译与理解,有两点可以展开讨论。其一,模型的名称,“coordination”一词有基于过程的协调与基于目的的协作两个相近的含义。这一模型旨在揭示高等教育系统的重要部分、关键力量之间如何进行有效整合的,这一整合过程既有过程性、关系性的一面,也有结果性、目的性的指向。

从高等教育系统来看，克拉克认为三角是理想化的三类利益集团，系统的协作主要来自于三者的互动。其二，“academic oligarchy”一词的理解，有作为职业的学术、作为主体的学术与作为组织的学术三种含义：从主体角度看，可译作学术权威、学术寡头或学术精英；从职业与行为角度看，可简略地译为学术或学界；从组织角度看，可以翻译为中介性学术组织（或第三方学术组织、大学代表组织，一般为独立机构，与大学无隶属关系）。克拉克使用这一术语来表明位于权力结构底层、松散的高校教职人员可以集体发声，克服在高教系统权力结构中因自身去中心化特性引起的被动困境。这一术语是对高教系统中国家权力-市场二分治理模式的批判，提供了基于教职学术人员治理作用的第三条路线，是理解克拉克三角协调模型的关键。此外，就美国的高等教育场景而言，克拉克模型中未明确区分联邦政府、州政府与地方政府等不同层类的政府。“state”在美国政治语境中指州或联邦政府，中文多译为国家、政府、中央政府。

要之，三角协调模型揭示了高等教育系统进行日常决策的组织互动机制，解释了系统内三个关键角色在日常运作中的联系、相互影响与决策形成的机制，是对高度集中、由上而下式科层决策模式的反思与补充。

## （二）三角协调模型的引入与应用

三角协调模型得到了广泛应用，并产生了一些新进展，如将三角关系类型化的三边模型及其六种模式、重视各方合作互动的三重螺旋模型及四重螺旋模型，用信念系统、实质理性和程序理性取代克拉克模型中的三项实体要素的三维立方体模型，以及试图超越三角分析的局限“权威—目的两分法”。此外，三角协调模型也被用来与其他理论结合或比较，分析高等教育系统运作与大学治理。

三角协调模型揭示出了大学外部治理机制，研究的是大学外部因素在高等教育系统内的决策模式，大学并未被直接纳入三角元素之中。由于翻译与语境转换，国内一开始用学术权威，后面较多用学术来指模型中的中介性学术组织，而学术又被认为主要是大学教职人员的行为。将大学及大学内部要素（主体）引入到三角协调模型中，对这一理论的理解与应用发生了从大学外部到大学内部、从作为组织的学术向作为主体的学术的偏移，大学成为了模型的三角之一，实际上形成了一个有别于模型本义的中国化大学治理模型。模型引入国内后，应用范围得到大幅度拓展，被广泛用于包括外部治理与内部治理的大学治理研究之中。例如周作宇、刘益东提出中国大学内部治理的“学术—行政—政治”权力三角，李立国提出“大学—国家—社会”三角模型。

教育实践方面，周川认为建国以来多轮高等教育改革均是中央政府发动、各级政府部门具体实施的自我改革，改革开放以来中央政府一直处于高等教育管理与治理的主导地位。与大学无隶属关系的学术组织等相关社会组织作为第三方力量，主要在教育评估评价、科研服务、教学改革等具体方面发挥一定的作用，在大学治理中所起的作用比较有限。由于中央政府强有力的统筹管理，大学办学自主权不充分，中国高等教育实然的三角协调模型“政(官)—产(社)—学(研)”三螺旋结构及其多种变式所揭示的情况，即主要是政府主导下大学与国家、大学与经济发展(社会服务)两类关系的变化，以及由之引起的大学功能的时代变迁。行政力量的持续主导作用同样存在于大学内部治理之中，解德渤、张阳婕指出主要以行政力量为依托的学术动员“已形成一套完整的上下互动、纵横交错的多层级动员机制”，戚兴华等提出在高等教育普及化新情景下用场景化互动化解“高校内部治理面临外部行政权力同化与内部行政权力异化的悖论式困境”。这类情况提示在社会与教育之间的关联机制更复杂、更广域、更立体与更多元的高等教育普及化阶段，大学治理的主要力量应该更为多元与适度均衡，如张应强、张浩正提出可在市场竞争机制主导下“建立多元主体基于信任的高等教育合作治理机制”，中央政府与地方政府的权力分配、社会与大学的自主互动是中国大学治理改革需要考量的重要因素。

总的来说，有丰富的研究成果围绕三角协调模型讨论中国大学治理，部分研究在反思其适用性的基础上进行了本土化改造，提出了一些新的阐释框架。但较少有研究在高等教育普及化进程的时代背景下反思这一经典理论，对为何主要治理主体是“三”角而不是其他情况的反思不够，有进一步深入的必要。

### 三、大学治理的中国实践呼唤超越三角协调模型的新视角

随着中国高等教育整体进入普及化阶段，高等教育基本制度框架基本建立，大学治理中国家、市场与学术等各方力量的角色与功能发生变化。尤其是2010年以来教育领域先后推行“管办评分离”与“放管服”改革等重大体制机制改革，教育领域政府职能转变逐步深化，高等教育资源分布趋于多元，大学治理重心下沉。中央政府关注高等教育的国际角色与本土功能，地方政府在高等教育治理中的直接作用增加。辨别高等教育普及化阶段中国经验的独特性，反思三角协调模型的适用性，才能更好地理解大学治理的中国特征，提出与本土实践契合的大学治理模式。

#### (一) 高等教育普及化的中国实践

相比高等教育毛入学率，高等教育可升学率可以更灵敏地反映中国高等教育发展阶段；按照这一指标，可以把高等教育普及化阶段再细分为初阶普及

化与高阶普及化两个阶段。在中国高等教育从精英化阶段到大众化阶段、再到迈入初阶普及化阶段，国家权力是三角模型中最重要的一角力量，中央政府的战略统领与政策统筹起到了关键作用。在初阶普及化向高阶普及化发展阶段，中央政府对大学的管理持续转型，地方政府在大学治理中的角色逐渐突显，三角模型的适用性面临挑战。

## 1. 高等教育普及化的指标选用

马丁·特罗根据对欧美发达的工业国家中高等教育系统发展情况的观察，于20世纪70年代提出了高等教育发展三阶段理论，也被称为高等教育大众化理论。高等教育毛入学率从人口学角度反映了大学与社会的关联程度，对高等教育就读机会与选择主要受市场机制调节的国家有较高适用性，如美国、英国等。而中国高等教育毛入学率的直接决定因素是全国性的招生政策，以及地方政府的政策执行、配套政策与资源投入。无论是1999年正式启动的本科扩招，还是更早一些1996年已开始的硕士生扩招，或是新近推动的高等职业教育扩招、再次适度提高博士生招生规模增长速度，均是如此。如果市场机制不能导入政策过程，产生的政策压力就十分有限，无法直接影响高等教育毛入学率。同时，从知识社会、终身教育等宏观背景来看，高等教育的定位正在从学历教育的顶格顶层转向终身学习的一个开环——即从时序性终结形态转变为并序性进阶形态，服务于国家、社会与人民不断提升的多元发展需求，是国民终身发展的一个开放性中间环节，大学的角色与功能随之转变。高等教育“非适龄”就读者增加，就读动机中非学历性需求趋势上升，就读频次由一过性、复合化并存，就读行为更为开放——大学正在成为年龄、空间与功能等各维度开环的大学。其中一个表现便是“等教育在学总规模中不属于18—22岁年龄组的人数已经并将继续增加”，“毛入学率所承载的数学意义将会逐步减弱”。

为准确描绘中国高等教育发展程度，可以观察一项外部性指标受过高等教育人口率，即全国人口普查中所用“每10万人口中拥有大学（大专及以上）教育程度人数”。据全国第七次全国人口普查数据，2020年拥有大学（大专及以上）文化程度的人口为2.18亿，即每10万人口中拥有大学（大专及以上）教育程度人数为1.55万；分省区看，比例最高的北京4.20万，最低的广西1.08万。这意味着国民中受过高等教育者所占比例达15.5%，每6.5人中有一位大学生。北京、广西居民受过高等教育人口率分别为42.0%与10.8%，代表了国内高等教育规模化发展一定阶段之后，在教育结果上的区域不均衡程度。此外，居民受过高等教育人口率在15%以上的省区16个，不足15%的省区15个，两种情况的省区数量大体相当。同样以15%、50%分界，这项指标反映出全口径人力资源中高素质劳动力所占比值，能用来衡量高等教育大众化与普及

化的阶段性积累效果，可以作为判断是否达到该阶段成熟形态的标准。如数据所示，中国整体上进入高等教育大众化成熟形态，成熟度最高的省区已经接近高等教育普及化成熟形态，但仍有一半左右的省区处于高等教育大众化前成熟形态。中国进入高等教育普及化阶段只是依据国外经典理论的初步判断，是依据单一指标对高等教育体系作出的阶段性特征判断。

此外，可以从教育体系内部探索更适合中国教育实践的指标与分界数字。由于全国性教育政策的广泛调节作用，高等教育生源主要来源于高中阶段毕业生，以及与发达国家普及化模式有别的“普通高校学生构成的单一化”，各层级教育之间的关系是一个更适合中国高等教育发展情况的观察点。再根据中国高等教育文化与社会心理特征，用个体可觉察的就读机会几率取代整体性统计的毛入学率。于是，以高等教育可入学率作为衡量指标，并以20%的可入学率作为进入大众化阶段的标准、以50%的可入学率作为进入普及化阶段的标准——分别意味着每5名、2名应届高中毕业生中可有1人继续接受高等教育。进一步看，在中国学位制度与本专科层类关系的影响下，与专科教育相比，本科教育占有独特的社会心理地位，可以进一步关注本科教育的大众化发展进程。最后，可入学率同样适用于观察研究生教育的发展阶段，应届本科毕业生中继续就读硕士、博士研究生教育者所占比例同样可以有效衡量研究生教育规模发展的程度与阶段演变。

## 2. 高等教育普及化的时段区分

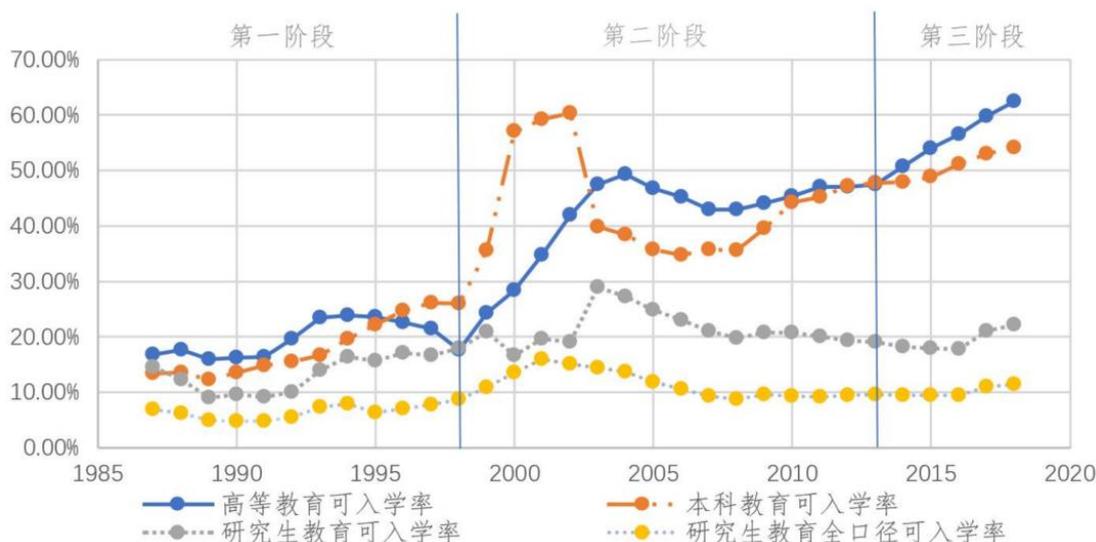
除了指标调整外，基于中国高等教育发展所面临的现实环境与阶段性需求，对高等教育发展三阶段理论进一步调适，将高等教育普及化阶段区分为初阶普及化与高阶普及化两个时段。进入第二、第三阶段的指标设定分别为应届高中毕业生的高等教育可入学率达20%、50%；第三阶段两个时段的划分以高等教育可入学率是否达到并维持饱和状态为依据，根据高等教育实践经验观察与国际比较中相关事实综合判断，可取高等教育可入学率达到80%为分界标准，认为此时高等教育进入普及化阶段第二时段，即高阶普及化阶段（见表1）。

表1 基于高等教育可入学率的中国高等教育发展阶段及基本特点

发展阶段	起止年份	阶段形态	发展压力	应对机制	高等教育可入学率	
阶段 I	1976—1998	精英化	结构性压力	基础制度供给	<20%	
阶段 II	1999—2014	大众化	规模性压力	教育资源投入	[20%, 50%)	
阶段 III	时段 1	2015—2029(E)	初阶普及化	功能性压力	多方合作机制	[50%, 80%)
	时段 2	2030(E)至今	高阶普及化	价值性压力	大学治理范式转型	≥80%

注：2029(E)、2030(E)为预测值。

根据指标调整和阶段调适后的分段模式，中国高等教育 1998 年以前处于第一阶段，1999—2014 年为第二阶段，2015 年之后进入第三阶段第一时段（如图 1）。从可入学率情况来看，2000—2002 年三年间中国本科教育可入学率大幅度高于高等教育可入学率，产生这一特别现象的主要原因是受当时国家政策调整，全国范围内出现了高校升格升等与合并潮，部分专科学生随着高校升格为本科院校而转为本科学子，本专科毕业生的情况受到较大影响。由此可见，可入学率指标更切合中国高等教育发展实际，可以更细腻地反映出教育政策对教育体系的影响。此外，中国研究生教育仍处于第一阶段到第二阶段过渡时期，在较长时间内将持续面对质量与规模、公平与效益、学业与就业等基本问题产生的各种新旧挑战。

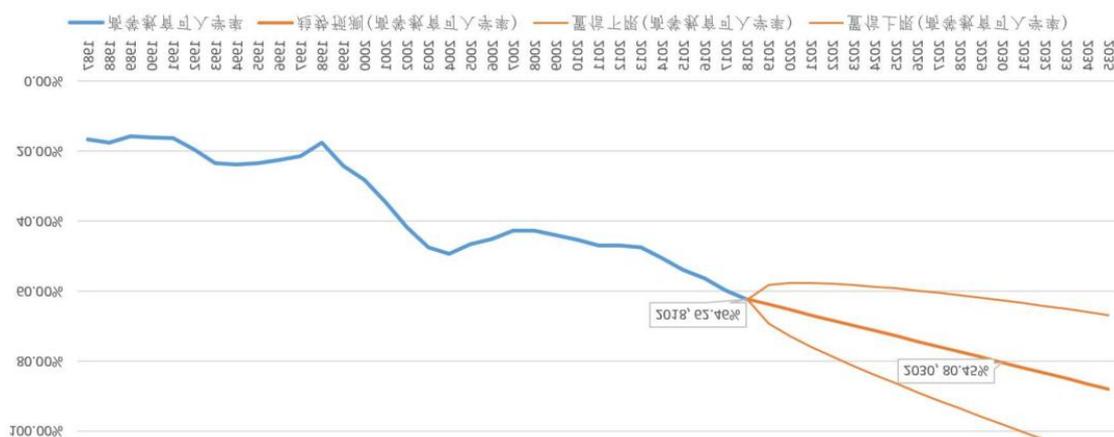


数据来源：高中毕业生数、高等教育（含本专科）招生数、本科教育招生数、高等教育（含本专科）毕业生数、本科教育毕业生数、研究生教育招生数均来自历年《中国统计年鉴》《中国教育统计年鉴》、教育部“全国教育事业发展统计公报”；其中 1987—1999 年高中毕业生数由普高、中专与职中毕业生数相加得出。图为作者整理与计算数据后自绘。

图 1 基于可入学率变化的中国高等教育发展阶段

此外，根据历史数据，采用指数平滑法进行数据预测，在政策体系基本面不出现重大方向性调整的情况下，中国高等教育可入学率将于 2030 年超过 80%，达 80.45%，进入第三阶段第二时段，即高等教育高阶普及化阶段（如图 2）。而从高等教育毛入学率角度来观察，中国 2019 年开始进入第三阶段，这可能会使人们忽视第三阶段内的段内再转型及其面临的挑战，影响到教育政策的价值取向与精准定位。可入学率是毕业生入读高一层类教育的总机会，从学生的角度来观察高等教育的发展变化，聚焦高等教育人才培养这一基本功能，也与学生的就读经

历与主体教育经验更匹配。



数据来源：同图 1；2019 年及以后为根据历史数据得出的预测值。

图 2 基于可入学率变化的中国高等教育发展阶段（含预测）

高等教育普及化发展进程漫长而多维，除了规模之外，还有公平、制度和质量等多重标准。中国高等教育发展阶段的独特性给大学治理带来了新挑战，高等教育普及化对政府、大学与市场在大学治理中的角色产生广泛影响，尤其是央地关系的重构直接影响到大学发展的区域形态与大学治理的制度空间。

## （二）三角协调模型的适切性反思

三角协调模型源于系统的国际比较研究，为比较不同国家的高等教育体系提供了可通用的分析框架，不过其适用范围与适切性也面临多种争议。克拉克后来指出，美国高等教育机构高度分化、学科差异巨大，理解学术界的要义首先在于认识这种多元性。并且注意到如果公立高等教育体系过于庞大、集中与复杂，可能会导致政府难以实施有效的统筹管理，三角协调的运作因之失衡。加拿大与欧洲一些国家的发展实践则表明，国家占有主导地位，三者的关系是政治性、非等位的，三角力量之间在资金与绩效等方面难以协调、甚至相互冲突。这一理论模型在中国当前阶段的适用性尤需进一步反思，一个原因是支撑该理论的国际比较研究对象并未包括中国在内，理论适用范围与前提条件存在讨论的必要。另一方面，中国高等教育普及化阶段出现了模型难以有效解释的现象与变化，如上所述的央地政府角色转变、高等教育普及化阶段的具体形态等。更重要的是，采用新方法、新视角“对比较教育的经典方法与经典理论进行再反思，探索国际比较与中国教育实践结合的新方式”是中国教育开放发展的应有之义。

三角协调模型侧重解释高等教育系统中三元力量之间的权力互动与治理过程，重视有决策地位的人员、组织、组织联盟的作用，是系统取向。从理论推演与实践参校相结合的角度出发，对三角协调模型分别向宏观与微观两个层次拓展——向上推演为模型 I、II，得到国家层面宏观高等教育系统的大三角

协调模型、国际层面协调各国高等教育体系的超三角协调模型；向下展开为模型Ⅳ、Ⅴ，得到更为微观的组织层面的小三角协调、个体层面的微三角协调模型。藉由理论与实践两重反思，形成了一组 5 个涵盖了从微观主体行为到宏观跨国治理的三角协调模型（见表 2）。

**表 2 三角协调模型的理论拓展与范式反思**

代码	模型	理论来源	治理主体	治理取向与基点	模型重点	模型盲点	价值取向
I	超三角协调模型	理论推演与比较	高等教育体系-国际组织-全球社会	国际取向 跨国合作	知识的全球生产	大学的民族属性	教育人类学
II	大三角协调模型	实践反思	大学-国家/政党政治-社会	国家取向 权力合作	教育的国家特征	大学的区域形态	教育政治学
III	三角协调模型	国际比较	学术权威/组织-国家/政府-市场	系统取向 权力竞争	高等教育系统的权力特征	大学内部治理	教育行政学
IV	小三角协调模型	理论推演与比较	科研-地方政府-社区	组织取向 权益共享	知识创新的溢出效益	大学的国家责任	教育社会学
V	微三角协调模型	理论推演与比较	师生-公职人员-公民	主体取向 国际合作	教育空间的人际互动	社会空间的教育化	教育现象学

从中国高等教育实践进程看，当前高等教育发展在地敏感性增强，大学与地方的联系更为全面与紧密，地方政府越来越多地参与到大学事务中，大学发展与治理重心下沉。反映这种下沉的一个现象是，传统优质就业机会数量有限且准入门槛提高，更多高等教育毕业生进入基层公共公益机构、社会组织与民企等机构发展，毕业生的就业区域分布更为分散，城市分布同样呈现出由特大城市、一线城市向中小城市、县域城镇分流的“重心下沉”现象。一项调查显示，相比 2010 届本科生，2019 届本科生在直辖市就业的比例下降 4 个百分点至 16%，在地级及以下城市就业者提升 4 个百分点达 53%。高等教育空间下沉也是潘懋元先生在 20 世纪 90 年代提出“高等教育通向农村”命题的继续发展——高等教育通向农村、抵达农村，并寓居于农村，持续在地、在场，高等教育空间与乡村社会空间不断互相作用与协作发展。这一进程以农村地区为典型，但并不仅局限于农村，而是高等教育向社区、郊区、小微企业事业组织、非传统学生群体等社会空间各个方面提供教育供给与社会服务，并为之互动作用的全方位空间下沉过程。随着义务教育的全面实施和人均受教育年限的逐年提高，农村地区的适龄劳动力，尤其是新增劳动力整体上从人口规模向人才资源转变，为高等教育进一步通向与通达农村等基层社会空间提供了前置学历基础与终身学习支撑的基本面。积极应对高等教育空间下沉带来的挑战，以之为契机促进城乡教育融合与一体化发展，有利于在城乡中国的时代语境下构建高质量高等教育体系，形成更有底部活力的教育空间正义。

大学发展逻辑由学术逻辑向多元逻辑转变，促使“大学组织形态随之由传统的学术组织变革为学术组织、科层组织、政治组织与企业化组织并存的组织形态”。

三角协调模型中的三种力量对应大学治理的“知识、政治、资源”三元逻辑，为大学治理提供了一个强有力的解释框架，不过随着中国高等教育发展进入普及化阶段，这一框架的局限性逐渐显露，其中地方性逻辑是模型中忽视的、难以协调兼顾的“第四元逻辑”。在中国高等教育体系发展改革的实践进程中，地方政府与社会的治理角色越来越重要，无论用政府还是国家作为三角要素之一，都与不断发生的教育事实、不断改革的教育制度与不断更新的教育价值之间存在一定隔膜。无论从地方性知识生产、地方教育空间生产的抽象视角分析，还是从角色合法性、政策资源整合能力实践视角观察，地方政府与地方社会是中国大学治理中体现地方性逻辑的“第四角色”。

## 四、四边协作模式是高等教育普及化阶段大学治理的本土化框架

高等教育普及化引起了高等教育空间下沉转向，地方政府在大学发展与治理中的功能转型、作用上升，从负有大学与中央政府沟通职能的中间结构转变为肩负大学发展功能的在地结构。上聚式空间发展与平行式空间拓展仍然存在，前者如大学升级升格、合并、大学城等，后者如校校合作、跨省在经济发达城市新建校区与研究院等。但下沉式空间转向成为高等教育空间发展的趋势与重要部分，如校地合作、高校县域发展现象、高等教育通向农村等。大学与地方正在建立起全面、紧密的合作关系，大学、地方政府、中央政府与社会四方面协作式互动是高等教育普及化阶段中国大学治理应时之变的基本框架。

### （一）大学治理的参与主体转变

在高等教育普及化阶段，高深知识生产呈现集中式开放趋势，高度组织化、规模化的同时更加场景化、空间化，高等教育空间生产逐步下沉，大学与地方的联系正在从单向的生源流动转变为双向全要素流动。中国高等教育资源区域差距悬殊，区域发展需求多元，高等教育制度供给需要属地创新，地方政府与地方社会的重要性凸显。

#### 1. 高等教育资源过度富集不利于地方的多元发展需求

中国高等教育资源高度富集于省会城市与直辖市，代表中国经济发展中层力量的市县两级两类地方政府缺少在地化、建制化的高层次人才资源。高等教育产学研合作机制难以有效深入运作，学生培养与广阔的中层场域、基层场景之间也缺少充足而实在的联接空间。地方政府发展中对高等教育的需求是多元的，但高等教育资源空间分布集中单一，缺乏对地方发展进行多样性支撑的智力资源基础。

当前阶段，高等教育资源集中突出表现为高校地方分布的不均衡。据教育部 2020 年数据，全国共有 2 740 所普通高校，分布在 336 地。一方面，高校在城乡之间的分布不均衡。高校几乎都分布在建制城市中，尤其是高度集中在省会城市与直辖市，高校数量前 25 名者皆为省会城市与直辖市；有 5 个地级市、372 个县级市无任何层类的高校。如果把非建制城市的地级、县级地方政府也考虑在内，高校在地方分布不均衡的现象更为突出。绝大多数县（自治县、旗等）、地区（自治州、盟）无一所高校，其中 1323 个县无任何高校。另一方面，在有高校分布的地方，地区间差距也十分显著。69 地仅有 1 所高校，且多为专科层次高校；而高校数最多的北京市有 92 所高校，且其中 67 所为本科层次高校。利用基尼系数的原则绘制全国 336 地高校数从少到多累积比例图，经计算，全国高校分布不平等的基尼系数为 0.633，超过了 0.6 的指数等级极高线，不同地方间差距悬殊（如图 3）。

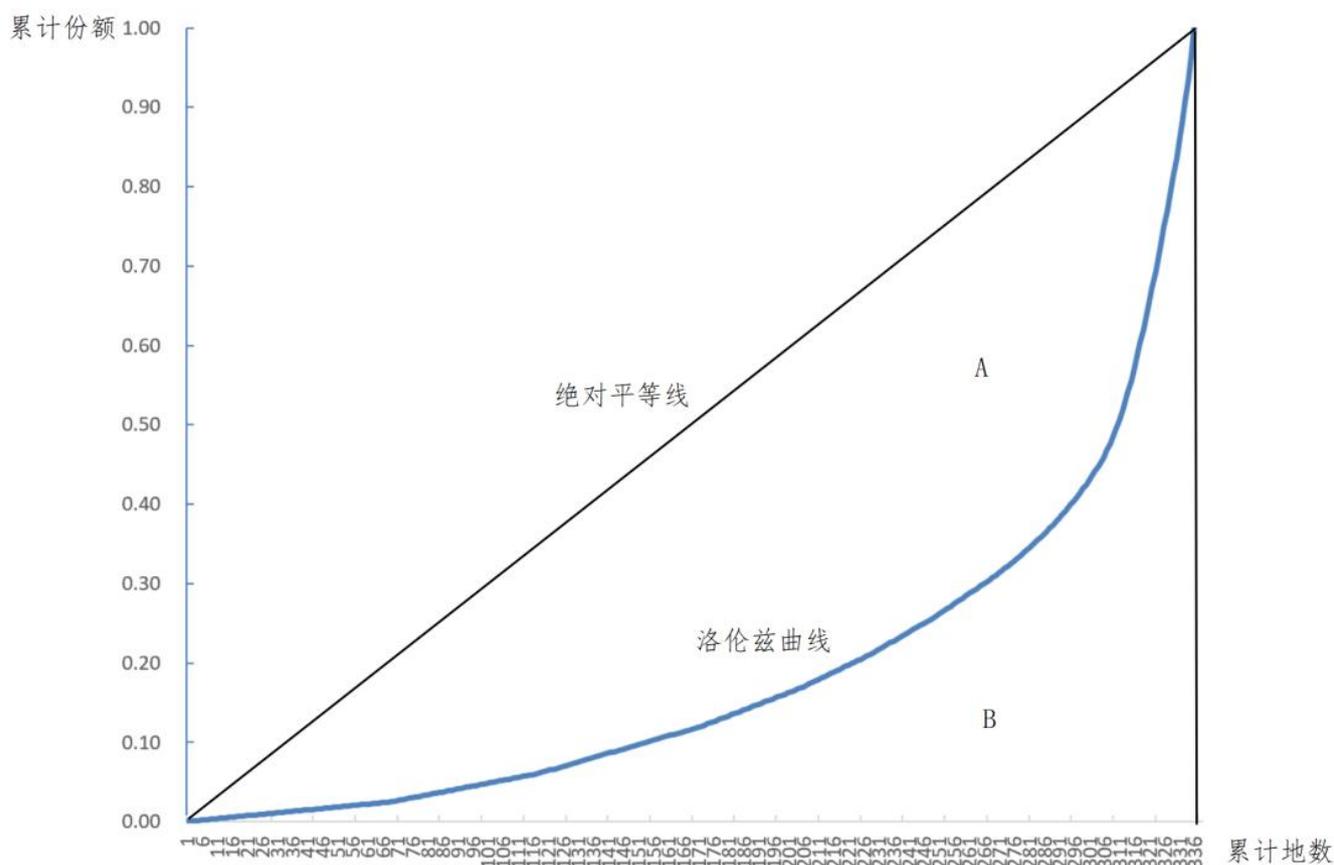


图 3 全国 336 地高校数从少到多累积比例图

此外，全国 713 个县级以上城市（含 29 个自治州等驻地）中高校分布差异的基尼系数为 0.827，是 2019 年全国居民人均可支配收入基尼系数 0.465 的 1.78 倍，可见高校的地区分布极不均衡。就 336 地高校具体分布而言，每地平均 8.2 所，含本科 3.8 所、专科 4.4 所。其中 307 地为建制城市（其中直辖市 4 个、地级市 288 个、县级市 15 个），城市居主导地位，占比 91.4%。城市高校数量 2679 所，占全国总数的 97.8%，其中 17 个县级市（全国共 387 个县级市）高校数多为 1

或 2 所，仅石河子市有 4 所。其余 29 地为地区（自治州、盟），共有高校 64 所，基本分布在该行政区的政府驻地，占高校总数的 2.3%。另一角度看，全国 2846 个县级行政区划（其中县级市 387 个）均无本科高校。结合 336 地的高校分布实际情况，按高校数量和本专科高校比例结构为标准，可将全国 336 地高校分布情况分为 5 级 2 类（见表 3）。分级标准为：高校所数  $\geq 60$ 、30—59、10—29、5—9、1—4 五种情况分别对应 1—5 级；分类标准为：本科高校数  $\geq$  专科高校数为 A 类，本科高校数  $<$  专科高校数为 B 类。分级标准原则上以 20 或 30 为一级，高校数量越多的地方越少，故分级较疏，而高校越少的地方越多，故分级加密；由于高校数不足 20 所的地方过多，细分为 3 级。表 3 336 地普通高校层级与类别分布情况

表 3 336 地普通高校层级与类别分布情况

级类	该地高校数	本专科高校比	省会及直辖市	其他地级县级地方	合计	
1	A	$\geq 60$	1.89:1	4	0	4
	B		0.71:1	3	0	3
2	A	30—59	1.34:1	11	1	12
	B		0.70:1	7	0	7
3	A	10—29	1.36:1	0	13	13
	B		0.60:1	5	10	15
4	A	5—9	1.44:1	0	27	27
	B		0.44:1	1	49	50
5	A	1—4	1.47:1	0	66	66
	B		0.31:1	0	139	139
总计	2 740	0.87:1	31	305	336	

由上表可以发现，省会及直辖市、其他地级县级地方分层明显，前者集中在 1-2 级，平均高校数量远多于集中在 4-5 级的后者。在专科高校占多数的地方中，1-2 级中专科高校的多数优势远低于 4-5 级。本科高校占多数的地方情况有所复杂，1 级中优势最为明显，4-5 级其次，2-3 级优势最弱。这可能与很多 1999 年以后升格而来的本科高校位于 4-5 级的地方中有关，这一政策调整从层类结构上部分拉平了 4-5 级中各地本专科高校比例之前存在的差异。高等教育资源布局区域差距悬殊，在实践层面对教育公平与教育生态产生了一些负面影响，加剧了一些教育选择失衡或过程失范现象。地方高校在“高等教育生态链中的支撑作用”疲乏且“顶尖高校与其他普通本科高校的发展呈现两极分化趋势”。由于生源的流动性和全国性教育政策的调节作用，高校空间分布不均衡并不直接反映个体获得教育机会方面的不公平，但反映了教育资源的区域均衡程度和结构差异。教育层类体系的不完全、不充分限制了在地化教育生态功能的发挥，这种影响会传递到区域内整体教育认知与群体教育选择，与教育过程公平与结果公平之间存在相关性。

## 2. 政学关系转向有利于高等教育制度供给属地创新

扎根大地、服务地方发展是高等教育由规模发展向高质量发展的时代要求，高等教育办学空间的地方性特征显著增强，高等教育体系与地方发展的互动机制需要调整，地方政府在高等教育体系中的角色有待厘清与加强。在高等

教育体系从恢复走向成熟的 40 余年中，省级地方政府发挥了越来越大的主动性。但是地方政府的角色定位不够清晰，所起作用亦不显著，尤其是省级以下的市县两级两类地方政府。这种情况的出现受中国城市化发展进程与高等教育制度基本框架安排直接影响，同时与下面两种因素密切相关：一方面是高等教育发展进程的阶段性特征，从劳动力积累效应看高等教育资源在大城市中仍未达充足状态，异层次空间扩张的基础不牢；另一方面是中央政府在大学、政府与社会三方互动中起主导作用，地方政府权力有限，且更关注经济发展。

政府与大学的关系长期主导着中国高等教育的发展。中央与大学之间制度下行的治理机制长期占主导地位，地方政府主要起到沟通性与传递性的中介作用。中国高等教育普及化发展进程中，地方政府与大学之间互动机制逐渐显著。大学趋于在地化，发展基础植根于地方空间，国家权力在大学中的运作方式开始从过程行为性、个体功能性与多维度介入式调节转变为前置规范性、整体结构性与价值引导性调节。中央与地方政府之间的权力关系调整，中央与大学之间的制度下行式传递与大学多元发展的阶段需求存在较大调适空间，地方政府在地方性社会空间和下沉的高等教育空间中参与大学治理的作用越来越明显（如图 4）。

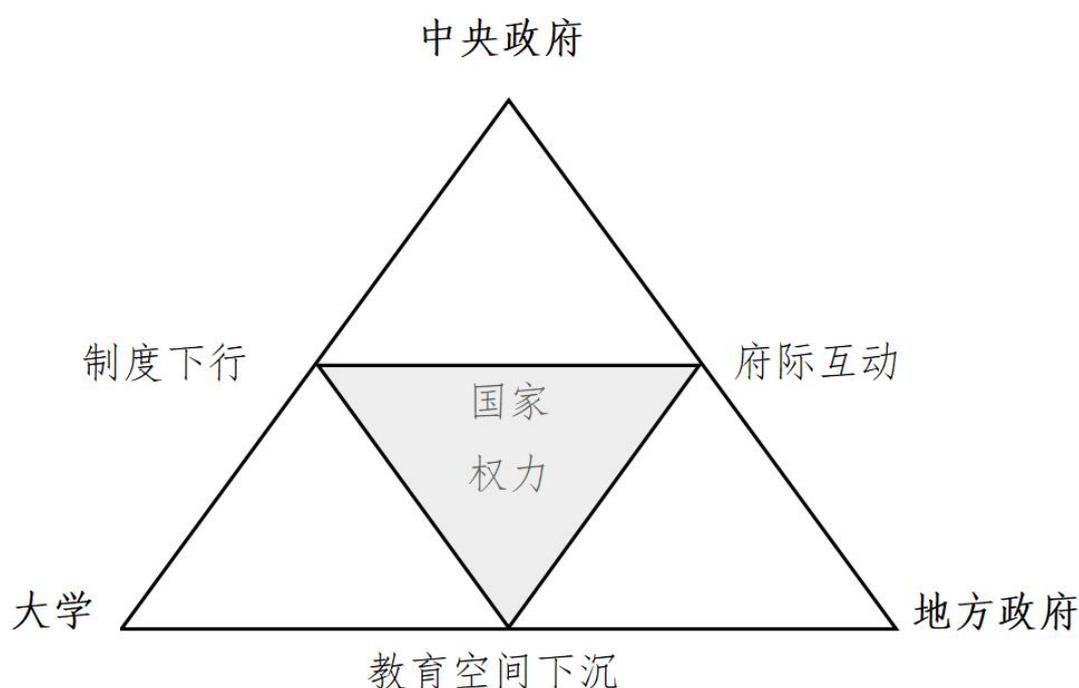


图 4 三角协调模型中“政府—大学”关系的空间转向

当前高等教育体系发展主要基于全国性制度设计与制度下行机制，依赖集中式制度供给与制度改革。这引发了高校的同质化竞争，影响了高校与地方政府的互动，限制了高校自主创新的制度空间。同时也反映出高等教育精英化思

维在普及化阶段仍主导着大学治理框架，高等教育与地方经济社会发展的空间融合与互动机制较为薄弱。部分经济发达城市在经济发展到一定程度后积极引进国内外高校入驻办学与此有关，地县级地方政府在高等教育方面作为的基础不稳、空间有限、意愿不足亦受其影响。这样既不利于高等教育创新性、多元化与特色化发展，也不利于高等教育资源的在地化、均衡化与有效性配置，更不利于高等教育承担服务国家战略与地方经济社会发展的重任。大学治理体系转型既需要中央政府层面的高等教育制度改革，也亟需地方政府高等教育制度供给的属地创新。地方政府更积极地发展区域高等教育，推进教育制度的供给侧改革下沉，可以释放更丰富更具体的地方性高等教育制度创新空间，创造出更有属地活力的制度供给模式。

## （二）大学治理的本土阐释框架

高等教育普及化给大学带来了更多元的教育空间、更复杂的地方元素，大学、中央政府、地方政府与社会成为大学治理中关键力量。中国高等教育体系与社会的关联在不断增加，地方政府与大学的互动常态化，构成大学治理框架的重要基础。

### 1. 四边协作模式的基本框架

在高等教育初阶普及化阶段，社会成为大学治理的重要参与角色，涵扩了市场的作用机制。社会是更具包容度与开放性的高等教育要素，除了市场力量之外，还涵盖了地方文化、民间教育传统等一些重要的区域性社会变量，丰富了大学治理的空间维度。在初阶普及化时段，以下要素的重要性凸显：课程中的实践教学、学生就业与职业发展、学生校外培养空间及其拓展和教师外部服务能力及其考核机制，教师将首先与集中感受到这一阶段的内部压力。在高阶普及化时段，以下要素的重要性凸显：实践空间中的课程与教学、学生学业完成过程中的社会情感支持、外部培养空间与校园空间的一体化和教师不同职业行业的流动性，教师在不同的培养环境之间流动成为常态，在不同的职业行业之间流动也可能成为普遍现象。无论高等教育普及化阶段的哪一个时段，高等教育面临全球化与在地化的双线发展压力，在国际竞争压力与资源多元化压力的推动下，教育主体在不同空间中的流动成为教育过程中的常态，教育空间的社会化成为高等教育的一项阶段性特征。教育理念嬗变压力与教育技术进步压力又促使教育空间在不同主体中的共享成为常态，社会空间的教育化成为高等教育的另一项阶段性特征。

中国的中央政府与地方政府在高等教育发展中角色不同，前者提供基本制度与重要政策供给，后者主要负责政策执行与资源供给。同时中央政府往往

通过省级地方政府与社会、市场发生互动，通过指令或委任地方政府的方式来调节高等教育与社会之间的关系，地方政府对高等教育的发展和形塑的作用显著有别于克拉克考察过的各国情况。中央政府一般不直接与社会互动，但高频率与大学，尤其是部属大学互动。地方大学主要通过地方政府与中央政府互动，而与部属大学之间的互动较少。大学需要考虑中央政府、地方政府与社会的关系，其发展处于既保守又求变的矛盾状态中，需要通过不断改革取得多重合法性，并需要避免任何一重关系的严重失衡。将政府分成中央政府与地方政府，中央政府、地方政府、社会与大学四股力量的互动与合作更切合实际，“中央政府-地方政府-社会-大学”四边协作模式更切合高等教育的现实状况，吻合中长观尺度的发展趋势（如图 5 左）。

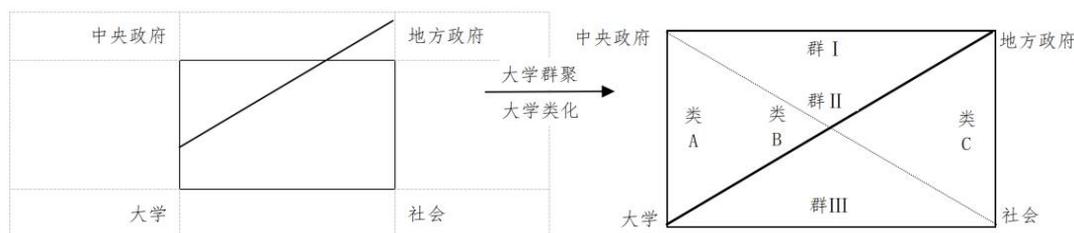


图 5 “中央政府—地方政府—社会—大学”四边协作模式

在这个模式中，中央与地方政府位居上边两侧，既合作引导高等教育的发展，又分工调整高等教育的基本结构。大学与社会两股力量位居底边两侧，既通过产学研合作等方式共同支撑培育人才，又通过市场竞争机制配置资源、激发合作效率，形成开环的“教育-职业-生涯”关系。大学通过政府政策引导下的群聚机制形成大学群 I、II、III，与国家政策的联系程度依次递减；又通过社会与市场资源配置下的分化机制形成大学类 A、B、C，与社会的联系程度依次递增（如图 5 右）。不同层类的大学可能分布在四边形内的不同位置上，如部属大学（大学群 I 为主）整体上更多分布在左上三角内，而地方大学（大学群 III 为主）多分布在右下三角内，对角线附近则是两类大学在地方政府的政策场域内迭代，形成了高等教育多层类共生空间。同一大学在不同发展阶段也可能会发生相对位移，如地方大学在国家战略与地方政策的引导下，更靠近社会一端，与城市社区、县域空间、乡村等产生结构性联系，形成更基础的教育实践空间与学术应用场域。

这一模式有助于理解中国高等教育发展的一些特别现象。如为何中国高等教育体系发展易变形但不易走形，大学治理易革新但不易创新。中央政府仍是高等教育发展的主导角色，不过地方政府在区域高度教育发展中越来越具有主体性地位，并凭借地缘优势对大学产生持在影响。尤其在资源利用与空间发展方面，出于组织效率的考虑，大学的教育空间拓展依赖接壤与临近优先原则，与其所在区域有着天然的空间同构的战略需求。这种地方政府的主体性地位首先表现在省级政府，其次表现为部分经济实力雄厚（如深圳市、杭州市）或高

等教育发达地区的市政府（如西安市、南京市）。另外与高等教育普及化进程有关，地方政府的主体性地位还表现在推动大学教育空间的外化，一方面大学办学空间向上拓展到跨省、多省的区域合作，另一方面进一步下沉到县级政府与县域空间。目前办学空间下沉大学中以地方院校为主，部属大学所占比例不高。高等教育办学空间下沉的表现如大城市优势大学在县城与乡村设立了实习实训基地、博士工作站、博士后工作站，与县市本地大学（多为高职）合作等。在这一过程中与中等职业学校等机构跨格、跨维合作时有发生，教育空间下沉中产生了跨界合作现象。

## 2.四边协作模式的一种变形

相比三角协调模型中的三方关系，四边协作模式的四方关系的灵活度高、稳定性弱，容易调整变形。四边协作模式倚重地方性教育空间，是一种在地化的分析方法，相对忽视了国家权力的强作用。此外，大学治理与高校党建的关系具有鲜明的实践特性，可以把四边协作模式的中央政府拓展为国家权力与政党政治，用“国家-社会”的宏观政治性视角和“政治-学术”的政学关系来观察地方空间中的大学治理，四边协作模式可看作由“国家权力/政党政治—地方政府—大学”与“地方政府—社会—大学”两个三角协作模式构成（如图6）。

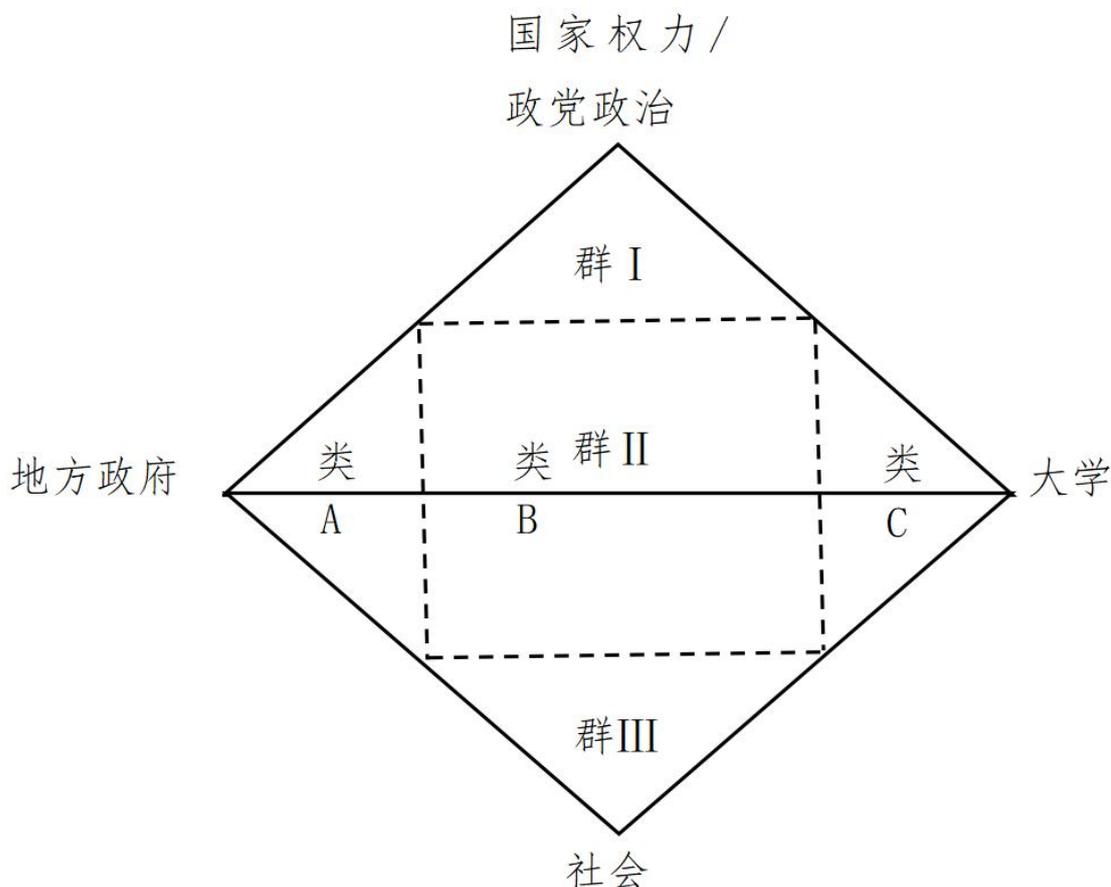


图 6 基于国家权力影响的四边协作模式变形

这种模式受政治权威性影响，协作偏向政治性。从政治权威性角度看，地方政府的合法性来源于国家授权，地方性教育空间表征国家权力，大学的群聚与类化机制也是在国家权力影响下形成的。在这个大学分布谱系中，群类的区分特性是比较的、动态的，大学群 II、群 III 大体对应公办精英大学与民办普通大学，大学类 A 与类 C 大体对应地方公办大学、传统大学或大学的传统形态，大学群 II 与大学类 B 有很大一部分是重叠的。四边力量的关系更多维、空间更开放，彼此间的权力结构不易固定与极化。尤其是当地方政府有较强的治理能力、社会角色力量亦比较强时，两个三角形成了一定的力量均衡，大学可以借助国家权力、地方政府与社会三者之间的任何两者寻求到充足的资源、适宜的治理与可行的发展道路。

总之，作为基于中国经验反思构建的四边协调模式，逻辑起点是空间逻辑，且关注处于国家与高等教育系统的中间地带的地方性治理空间。与三角协调模型 I-V 相较，这一模式将其中的政府维度分开为二，重视大学的地方性与多元区域形态，提倡从地方性角度理解大学自主治理空间，不过相对忽视了国家权力的整体性与强作用（见表 4）。模式要旨是理解大学的在地空间治理与组织生态，解释高等教育系统在国家权力整体影响下的地方多样化机制，与理解教育秩序形成的三角协调模型相比较，体现了一种衡平官方教育制度与民间教育现象的教育生态价值取向。

表 4 四边协作模式与三角协调模型比较

代码	模型	治理逻辑	治理主体	治理空间	模型重点	模型盲点	价值取向
I-V	三角协调模型	中心系统	三方互动	国家性	大学的制度空间与权力系统	大学治理的自主性	教育秩序
VI	四边协作模式	多元空间	四方协作	地方性	大学的社会空间与组织生态	国家权力的强作用	教育生态

## 五、讨论与结论

三角协调模型的提出、发展与国际传播反映了高等教育普及化阶段大学治理全球话语流变的典型图谱。从三角协调模型到四边协作模式的转变，揭示出中国高等教育普及化实践的独特形态，为反思全球话语嬗变、理解中国经验生成与展示中国式高等教育现代化发展提供了一种新的阐释框架。

首先，克拉克三角协调模型“学术权威/学术组织-国家/政府-市场”对全球高等教育体系有跨文化概括力，揭示了高等教育发展动力的空间分布形态，认为高等教育系统由于三种结构性关键力量之间的权力、利益与价值追求而不断调整，权力均衡、包容多元性和容纳不确定性的系统最有可能持续繁盛。由于中央政府的主导作用一直产生着关键影响力，这种以市场机制为解释路径取向的理论机制在

中国的適切性面临挑战。在由上而下的教育体制与治理改革推动下，中央政府开始更多借助政策工具与资源配置发挥引导作用。同时，在高等教育普及化阶段，地方政府走入高等教育系统的中心舞台。中国大学治理框架应当充分考虑中央政府与地方政府之间既有集中统筹又分工合作的角色作用，找到契合本土实践的政府治理、市场机制与学术逻辑之间的互动模型。其次，“中央政府—地方政府—社会—大学”四边协作模式是对国际经典理论三角协调模型的中国化反思，也是对中国教育实践中“中央政府—地方政府—大学”这一组基本的制度-空间关系的在地化反思。在政府与大学的关系中，由“央—学”关系主导的大学治理模式逐渐向“地—学”关系为主转变，高等教育空间下沉转向。在社会与大学的关系中，由政府推动下的“社—学”关系主导逐渐向基于市场需求与自主合作的“社—学”关系为主转变，高等教育空间边界主动开放。在强政府作用的条件下，“中央政府—地方政府—社会—大学”四方协作式互动既建立在制度基础与价值内核统一性基础上，又趋于多样化。再者，同样由于强政府角色的存在，四边协作模式面临一项难题：在四方身份非对等的情况下，各方如何在协作中保持相对独立的自主性。中央政府将大学治理权限的清单打包，尽可能完整地赋予地方政府，地方政府在权限范围内的自主、多元化探索是一个可能的突破点。经由中央政府的制度智慧与地方政府的经验智慧的结合，寻找到实践中行得通、理论上站得住的大学治理具体模式。最后，大学治理与政党政治的关系需要深入研究。大学承担着教学、科研、社会服务、文化传承与促进国际文明交流等多项传统与现代复合的高等教育功能，内嵌于国家发展进程之中，大学治理也是国家治理现代化的一部分。需要关注政学关系，尤其关注党的建设与大学治理的时代关联，可从高等教育哲学中的政治论与认识论的视角对四边协作模式进行反思。将政党政治作为独立要素纳入到治理框架之中，还是将其融入到大学治理框架的要素与环节之中，是一项仍需深入研究的问题。

中国高等教育普及化不仅意味着教育规模、教育模式、教育发展方式与教育理念的改变，也是高等教育空间的无声且持续性转向。在此进程中，大学治理需要回应从教育制度下行到教育空间下沉引发的挑战，在空间维度上更新大学治理框架。虽然“教育的学习化”等一系列教育政策价值新取向的使得教育质量与公平面临“开放中的封闭”之困境，但是就高等教育而言，无法重回国家集中供给、统权改革的阶段，只能在不断开放中探索高质量发展之路，从制度下行式改革走向教育空间下沉式开放。

来源:重庆高教研究(声明:刊载此文,是出于传递更多信息之目的。若有来源标注错误或侵犯了您的合法权益,请及时与我们联系,我们将及时更正、删除或依法处理)