



中国教育科研参考

2020年第7期
总第(473)期

中国高等教育学会编

2020年4月15日

目 录

| | |
|-----------------------------|--------------|
| 中国特色现代大学治理的若干重要问题探析..... | 邱水平 (02) |
| 坚定中国特色教育自信 推动高等教育治理现代化..... | 胡 明 (10) |
| 从正当到胜任: 高校学术委员会建设的进路..... | 王建华 (14) |
| 论省级政府高等教育统筹权..... | 申素平 左 磊 (21) |
| 论高等教育治理能力现代化的内涵..... | 李海龙 (26) |

编者的话: 2013年11月,党的十八届三中全会正式将“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”列为全面深化改革的总目标。2019年10月,党的十九届四中全会在凝练概括我国国家制度和国家治理体系显著优势的基础上,进一步将“坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”列为全党一项重大战略任务,为当前和今后一段时期我国各领域建设和发展指明了方向和道路。高等教育治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分。实现高等教育治理现代化,是打破高等教育发展瓶颈的关键,是推动高等教育内涵式发展、加快“双一流”建设和提升高等教育国际竞争力的基础。本刊以“高等教育治理现代化”为选题,集中选编若干文章,供读者参阅。

主编:王小梅 本期执行主编:王者鹤 责任编辑:薛欣欣
地址:北京市海淀区学院路35号世宁大厦二层《中国高教研究》编辑部
邮编:100191 电话:(010)82289809
电子信箱:gaoyanbianjibu@163.com
网址:www.hie.edu.cn(中国高等教育学会——学术观点栏目)

中国特色现代大学治理的若干重要问题探析

邱水平

党的十九届四中全会明确提出了坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，深刻回答了“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这一重大政治问题，这也为中国高校扎根中国大地创建世界一流大学提供了科学指引和根本遵循。

我国现代大学经过一百多年的发展，既延续和传承了中国传统教育的文脉，也曾移植、借鉴西方大学的办学经验，特别是在新中国成立之后，中国大学与中国特色社会主义的道路、理论、制度、文化紧密结合，与国家经济社会发展紧密结合，构建了办学治校的根本制度、基本制度、重要制度，在现代大学制度建设方面形成了中国特色、中国经验和中国模式，中国特色现代大学治理体系和治理能力的内涵不断丰富，已经具备一些显著优势。与世界一流大学相比，中国特色现代大学制度还处在探索的过程中，一些方面存在不成熟、不定型等问题，高校治理能力特别是制度执行力还不够强。尤其是在教育教学管理模式、科研管理与组织机制、人事管理制度、学术评价体系、资源配置体制等方面，存在一些缺项和弱项，治理效能亟待提升。

我国高等教育要实现由大转强的历史性跨越，高校要实现内涵式发展、不断提升办学质量，必须把中国特色社会主义的制度优势转化为办学治校的实际效能，推进高校治理体系和治理能力的现代化，这是高等教育持续发展的有力保障。

一、大学治理体系和治理能力现代化的内涵

治理是大学发展的重要主题之一。作为协调大学内外部各种关系、实现大学办学目标和任务的重要支撑，大学治理具有基础性作用，并随着时代环境和大学使命的变化而不断演变。

大学治理主要包括治理体系和治理能力两个层面。治理体系是大学治理过程中所构建的一整套制度体系以及在制度框架中各治理主体之间形成的稳定的规范和程序。通过明确治理的目标和方向，界

定治理主体的权责利，规定治理活动的运行逻辑，对大学治理的成效具有根本性、全局性、长期性作用。治理能力是使治理体系“运转”起来的能力，体现着治理主体遵循治理体系的规定开展治理活动的水平。这两者是相辅相成的有机整体，共同推动大学这一有机体的有效运行。

在西方现代大学从诞生到发展的漫长历史过程中，大学的治理体系及其所需的治理能力存在多种形态和模式。随着高等教育规模的扩张、知识生产与传授模式的转变，大学治理模式也更加多元化。学者在探讨大学治理问题时，对此有不同的分类，笔者将其归为以下几种类型。

一是学院治理模式。在西方大学传统的组织体系中，大学是由各个学院联合组成的相对松散的联盟，师资力量、办学资源、学生管理等主要集中在学院层面，学院是办学主体。牛津大学、剑桥大学等是典型代表。在这种模式中，院长具有重要的协调作用，但决定权属于学院的教授会，每个教授都有参与决策的权利，重大事项都由教授会集体讨论决定。

二是科层治理模式。20世纪以来，特别是20世纪中叶以后，随着高等教育规模的扩张和巨型大学的出现，高等教育管理日趋复杂，对组织决策和执行效率提出了更高要求。校务委员会、校董会等决策机构在大学治理中发挥着越来越重要的作用，政府对公立大学的影响也更为直接，大学治理结构趋于科层化，行政决策权向上集中。以德国为例，通过法律将公立大学视为“公法人”社团的国家机构从而将公立大学纳入政府架构，州政府对公立大学进行专业监督，将教师纳入公务员体系，由国家任命和付薪，大学校长的遴选也要经过政府的确认。日本大学的治理模式也与德国类似，尽管20世纪末的大学法人化改革旨在将国立大学从国家行政组织中剥离出来，但大学内部治理仍以大学校长和系主任为中心，科层制的特征更加显著。

三是共同治理模式。20世纪70年代以来，大学快速扩张，社会职能越来越丰富，与社区、企业、地方的互动日渐紧密，相关利益群体和利益诉求愈发多元，大学治理更加复杂化与多样化。这种模式强调大学治理的开放性，主张大学治理应广泛吸纳外部利益群体的参与，提倡各治理主体在治理权力上的合作与分享。例如，美国的公立大学董事会吸收了主办方、教师、学生、校内行政人员、校友、社区人员等，私立高校的董事会和学校领导中还有产业精英、财务法律等方面的资深专业人员。

四是企业式治理模式。面对日趋激烈的竞争，高校、特别是私立高校的办学资源日益紧张，亟需提升治理效能。这种模式主张大学应借鉴企业管理模式，提升组织运营效率，建立广泛的社会联系，以汲取发展所需的资源。在这种模式中，大学建立了有力的领导核心，决策权集中在学校领导层，以实现决策和行动的有效与高效；同时减少管理层级，重组内部机构，采取扁平化管理，以保障学校决策能够快速延伸至教学科研一线，迅速开发新课程，设立新专业，调整教学方式和科研方向，增强对经济社会发展需要的适应能力。

以上模式在现代大学治理中都有所体现，每所大学的治理都可能具有以上治理模式的不同特性，都各具特色。这些治理模式的演变反映出大学治理模式扎根于大学所处的历史环境及其时代角色。正如英国教育家阿什比(E. Ashby)指出的：“大学是遗传与环境的产物。”推进大学治理体系和治理能力现代化，意味着大学治理不能脱离大学所处的时代及其角色和使命，围绕大学发展的实践需要而展开，并根据实践的变化而不断改革。

当今时代的大学治理也要放在当下的历史进程中理解：思想文化更加多元，各种新观念和新观点层出不穷，知识更新迭代速度对大学治理的效能有了更高期待；社会事务之间的联系日益紧密，变化也更加频繁，迫切需要有稳定的框架和规范来确立并维护公共秩序；科学技术迅猛发展，为发展更加高效便捷的治理手段创造了有利条件，也对人们有效运用新技术提出了更高要求。相应地，现代大学已经从社会的边缘走向中心，由一个相对封闭的组

织转变为具有广泛社会联系、更加开放的枢纽型组织，成为推动国家和地区经济社会发展的中坚力量、培养高素质创新型人才的摇篮、孕育重大科技突破和思想文化进步的策源地以及整合各方创新资源并推进产学研协同创新的关键纽带，站在了直接推动生产力发展的第一线与最前沿。

随着时代的进步和角色的变化，大学既要坚守人才培养的根本使命，维护学术机构的本质属性，也要积极融入经济社会的发展进程并发挥引领作用。能否适应这种转变，承担起大学的时代使命，关键是要根据高校的特点和发展规律，通过推进大学治理现代化，有效凝聚和整合学校内部的力量、统筹和调度各类资源，推动学校内涵式发展，同时妥善处理大学与外部力量的关系，在获取更大支持、吸纳更多力量的同时保持大学自身发展的稳定性，增强办学定力。

大学治理改革要从理念、结构与手段三个层面入手：通过更新治理理念，传承宝贵的历史经验，吸纳新思想，以更加开放包容的姿态总结提炼能够引领治理变革的新观念和新主张；通过完善治理结构，以更加科学、系统与精细的制度设计，为治理主体开展治理活动提供明晰、稳定的框架；通过优化治理手段，运用现代科技提升治理的信息化、智能化与专业化水平。在这种“三位一体”的改革进程中，关键是要科学处理好几对关系。

一是坚持领导核心和多元治理相统一。多元主体、协同共治是有效治理的实践需要。在大学治理中，只有尊重和发挥师生的主体作用，才能调动和释放院系的办学活力和广大师生的积极性与创造性，培育学校发展的内生动力；同时，只有构建与政府、社会、企业的良好合作关系，让更多利益相关方参与大学治理，才能在融入经济社会发展全局的进程中获得源源不断的推动力。这就需要在多元的治理主体中确立大学的领导核心。伯顿·克拉克(Burton R. Clark)通过长期调查研究，提出大学应对多样复杂的社会需要，最关键的一条就是必须有“强有力的领导核心”。现代大学普遍办学规模庞大，管理事务复杂，承担的职能多样，只有确立领导核心，大学才能更有效地谋划战略方向，凝聚

各方面力量，应对各种复杂局面，实现全面、协调与可持续发展。比如，哈佛的校长作为大学学术和管理的执行官，也是哈佛董事会的主席，副校长、行政部门以及院系负责人都由校长任命。哈佛校长任职期限也相对稳定，建校近400年来，共有29任校长，平均任职时间13年，其中，查尔斯·艾略特(Charles Eliot)任职长达40年。正是有了稳定的领导核心，哈佛才有较高的决策效率和执行力，办学战略能够得到长期贯彻、落地见效。

二是推动制度管理与文化引领相统一。随着高等教育的办学体制、组织形态、教育理念、办学规模与社会关系等发生重大变化，给大学的发展带来许多新情况和新问题。解决这些矛盾和问题，必须以完善的制度体系为基础，在稳定、规范的轨道上协调大学内外部各种关系。同时，在大学这样一个文化机构内部，制度的实施需要以大学精神和共同价值观作为保障。上善若水、润物无声，柔性的大学精神与校园风气能够增强师生员工的内在自觉和内心规范，为刚性制度的运转和执行奠定价值基础。因此，必须把握好文化建设的“柔”和制度管理的“刚”，切实做到价值观塑造和制度规范两手抓、两手都要硬。

三是实现院系活力和学校统筹相统一。不论规模如何扩大、使命如何多元，大学本质上始终是由专家学者组成的学术性组织。这种组织特性决定了大学是一个“底部沉重”的组织——重心在院系，而且不同学科、不同院系各有特色的多元化特性也决定了大学不能照搬政府或企业的治理模式，不能把学校和院系简单地视为上级和下级的科层关系，而是必须遵循学术规律来治理。学术治理的关键是营造宽松和自由探索的环境，尊重个性、激发创新。这就要在制度和管理层面理顺学校和院系的关系，构建以院系和师生为中心的现代大学制度和管理体制，扩大院系办学自主权，发挥院系在人才培养、科学研究、社会服务等方面的主体作用。同时，世界高等教育的治理实践表明，有效的大学治理不是一味单一地进行校内事务的分散化和权力下放。不论是协调不同学科、不同院系之间的关系，还是加强与政府、社会、企业的合作，都需要学校

层面具备有力的统筹协调和组织动员等能力。大学治理体系和治理能力现代化必须立足于调动学校和院系的积极性，实现学校统筹有力度、院系发展有空间。

四是要促进个体创造与团队协作相统一。大学治理和服务的对象是学生和教师，他们主要从事学术性工作，需要足够的空间进行创造性思维。大学治理的重要任务就是要调动师生的创新创造活力，构建“人尽其才、才尽其用”的环境和条件。这也是时代的要求。随着科技体系和知识体系的更新迭代加速，在社会分工日益精细的同时也更强调整体性和协同性，要求大学培养具备专业素养、协作精神以及终身学习能力的复合型人才。并且，人类面临的科学问题日益庞大复杂，重大科技的突破、思想火花的迸发越来越集中在学科交叉领域，新工科、新医科、新农科、新文科等领域的发展也越来越需要大团队和大平台的协同创新。这些新形势要求大学治理能够促进师生间、教师间以及各学科专业间的深度融合，才能在密切协同、互促互进中更好地发挥人才优势、组织优势与综合优势，将个体的创造力整合成推动经济社会发展的生产力。

二、中国特色大学治理的显著优势和宝贵经验

世界大学的发展经验表明，任何一所大学的发展必然受到当时当地经济、政治、文化等因素的影响，大学治理的特点也具有国别性。在推进大学治理体系和治理能力现代化之时，既要遵循大学发展的一般规律，又要适应国家和民族的独特环境，彰显“中国特色”，扎根中国大地办大学。

回顾我国现代高等教育发展史，我国大学治理经历从“移植”到“扎根”、从模仿借鉴到自主探索的过程。中国历史上有过与大学相似的高等教育机构，如太学、国子监、书院等，对师生道德品行、学术水平以及生活习惯等都有严格规定。但这些机构主要是培养进入仕途的“士”，与现代大学的培养目标和治理模式存在较大差别。晚清时期，面对内忧外患的困局，一批有识之士睁眼看世界，“师夷长技以制夷”，创建我国第一批现代大学。

作为学习模仿的产物，我国现代大学先后借鉴

了日本、德国、美国、苏联等国家的经验，并不断结合我国发展的历史阶段和制度特色，在大学治理上持续进行实践探索和模式创新。例如，在1904年颁布的《奏定学堂章程》（史称“癸卯学制”）中，对大学课程设置、学校管理等都作了规定。该学制基本照搬日本的明治学制，是近代中国第一个正式颁布并在全国实施的西式学制，一直沿用到1911年。1912年，民国政府颁布了《大学令》，借鉴德国现代大学模式，提出设置评议会、各科设立教授会等一系列改革举措，从制度层面规定了现代大学的治理与运行机制。1924年颁布的《国立大学校条例》中提出了高等教育的七项原则，形成由董事会、评议会、教务会和教授会组成的“四会共治”治理结构，体现了美国大学制度的理念和特点。1949年以前，我国的现代大学虽然在借鉴中努力探索治理模式，但由于政治环境动荡不安，大学治理不具备成熟定型的基本条件。

1949年之后，中国共产党领导的人民政权为我国大学治理模式的探索、发展直至逐步成熟提供了根本政治保障。中华人民共和国成立初期，我国大学曾模仿苏联模式，并结合中国实际进行治理模式的探索。

改革开放前，我国大学的内部领导体制变动频繁，近30年间就变更了五次：一是1949年10月—1950年6月，这一过渡期间延续了此前高校旧有体制，主要是校务委员会制；二是1950年4月—1956年9月，参照苏联高校实行的“一长制”，《高等学校暂行规程》明确了关于高校实行校长负责制的要求，高校党组织重点发挥政治核心作用，不领导高校行政工作；三是1956年9月—1961年9月，从党的八大开始，党对高校的领导逐步强化，《中共中央、国务院关于教育工作的指示》正式确立了党委领导下的校务委员会负责制党委领导下的校务委员会制，党委是学校领导核心、校务委员会是党委领导下的权力机构、校长主持校务委员会工作；四是1961年9月—1966年5月，《教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》规定：“高等学校的领导制度，是党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制”；五是1966年5月—1978年10月，高校与地方

单位、部门一样，实行党的一元化领导下的革委会体制，1971年的全国教育工作会议明确“学校实行党的一元化领导，革委会是党委领导下的权力机构”。这反映出我国的大学治理处在曲折探索和尝试中。

十一届三中全会后，国家开始恢复高校党委和行政的职能，并逐步确定了大学的领导体制。经过实践探索和不断完善，“党委领导下的校长负责制”写进了《高等教育法》，以法律形式确定下来，成为党对高校领导的根本制度并坚持至今，体现了我国大学的领导体制已趋成熟。这是中国高校的鲜明特色和最大优势，也是中国特色大学治理模式的基石。

进入新世纪以来，我国大学治理继续推进，特别是在中国特色现代大学制度建设上有了新进展。2003年7月，教育部颁布《关于加强依法治校工作的若干意见》，提出：“学校要依据法律法规制定和完善学校章程，经主管教育行政部门审核后，作为学校办学活动的重要依据，按章程自主办学。”

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出，要建设“党委领导、校长负责、教授治学、民主监督、社会参与”的中国特色现代大学制度。为了推进这项系统工程，国家相继颁布了一系列政策法规。2012年颁布的《普通高校党委领导下的校长负责制实施意见》《高等学校章程制定暂行办法》《学校教职工代表大会规定》，为建立健全现代大学制度、完善大学治理体系提供了法理基础和制度依据。

党的十八大以来，习近平总书记高度重视高等教育发展。2014年，总书记在视察北大时提出“要认真吸收世界上先进的办学治学经验，更要遵循教育规律，扎根中国大地办大学”，“全国高等院校要走在教育改革前列，紧紧围绕立德树人的根本任务，加快构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于学校科学发展的体制机制”。2018年，总书记进一步强调：“要坚持党对高校的领导，坚持社会主义办学方向，把我们的特色和优势有效转化为培养社会主义建设者和接班人的能力。”同时，总书记还对高校思想政治工作和加强高校党的政治建设

作出了一系列指示批示。

在这些重要精神的指引下，党和国家先后制定了《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》《高等学校学术委员会规程》《关于进一步落实和扩大高校办学自主权、完善高校内部治理结构的意见》《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》等，为推进大学治理现代化提供了更加坚实的上位法基础。我国高校也进一步坚持和完善党委领导下的校长负责制，加强党对高校的全面领导，并在章程建设、学术委员会建设等方面取得了新进展。

通过我国现代大学治理的发展历程可以看到，中国的现代大学虽然起步较晚，但在大学治理上逐步形成了自己的特色。特别是中华人民共和国成立以来，我国高等教育飞速发展的奇迹与制度特色的有力支撑是分不开的。这集中体现为九个方面的显著优势：坚持党的集中统一领导，坚持党的科学理论指导，保持政治稳定，始终沿着社会主义办学方向前进的显著优势；坚持以人民为中心的发展思想，明确办好人民满意的高等教育的目标，紧紧依靠人民推动高校发展的显著优势；坚持全国一盘棋，调动各方面积极性，集中力量办大事、凝心聚力办教育的显著优势；坚持扎根中国大地，融入民族复兴进程，把握时代发展机遇，与国家和民族同呼吸共命运的显著优势；坚持面向世界、开放办学，积极向世界先进教育学习，通过交流、借鉴、改良，进而不断创新的显著优势；坚持依法治校，构建中国特色现代大学制度体系，切实保障师生权利，吸纳社会力量参与，构建和谐密切的校内外关系的显著优势；坚持文化引领，弘扬优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化，促进广大师生形成共同价值追求的显著优势；坚持继承源远流长的中国教育传统，具有形成和发扬中国特色、中国风格、中国气派的显著优势；坚持改革创新、与时俱进，善于自我革新、自我完善，不断保持办学治校生机活力的显著优势。

正因为有这些显著优势，我国高等教育创造了许多奇迹。1949年以来，特别是改革开放以来，我国用很短的时间，实现了由高等教育精英化向大众

化、普及化的跨越，并构建起完备的高等教育体系，成为世界高等教育规模最大的国家，拥有高等教育学历的从业人口总数居世界第二。规模扩张的同时，高等教育质量也显著提升，创建世界一流大学成为国家战略，特别是以“双一流”建设为引领，深入推进教育领域综合改革，突破重点领域和关键环节的体制机制障碍，实现由高等教育大国向高等教育强国的迈进。高校在科技创新方面，显示出巨大潜力。最新发布自然指数(Nature Index)显示，多所中国高校已经跃居全球“自然指数全球领先机构”行列，一些学科在世界范围内的影响力不断上升；2019年3月发布的ESI全球高校学科排名显示，我国大陆共有258所高校共计1 060个学科进入ESI排名全球1%。这些成就雄辩地证明，中国特色社会主义现代大学制度是实现我国高等教育强国梦的重要保障。

这些显著优势是中国大学信心的源泉、发展的动力与前进的航标。在新时代推进高校治理体系和治理能力现代化，就要进一步坚持、巩固和完善这些显著优势，深刻总结并运用好中国现代大学百余年来积累的宝贵治理经验，把中国特色社会主义的制度优势更好地转化为办学治校的治理效能，真正做到扎根中国大地办大学，构建中国特色高等教育治理模式和发展道路。

三、中国特色大学治理的制度体系

习近平总书记强调，国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现，两者相辅相成。对于高校来说，加强治理体系和治理能力建设，也要聚焦于制度建设和制度执行力这两条主线，明确推进学校治理现代化的四梁八柱。

当前，高等教育的模式、形态和内容等都发生深刻变革，对大学治理体系和治理能力提出了许多新任务新课题。中国特色社会主义现代大学的建设，要从“中国特色”“社会主义大学”“现代大学”“世界一流大学”这四个角度切入，突出大学的国别特征、本质属性、时代要求和质量标准，把这些具体要求融入制度体系和制度执行力建设，通过高校治理实践把这些概念有机统一起来，把中国特色与政治方向、时代环境、一流标准紧密结合起

来。明确办学治校的根本制度、基本制度、重要制度，健全制度体系，增强制度执行力，把中国特色与政治方向、时代环境、一流标准紧密融合起来，实现这四个概念的有机统一。

高校治理体系的根本制度是党对高校的全面领导制度。这是管总的、管根本、管全局的制度，是学校制度体系之纲，其他基本制度、重要制度都要围绕它来展开。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。习近平总书记在阐述十八大以来教育改革发展一系列新理念、新思想、新观点时，将“坚持党对教育事业的全面领导”放在首位。总书记强调，办好我国高等教育必须坚持党的领导，牢牢掌握党对高校工作的领导权，使高校成为坚持党的领导的坚强阵地，这一点任何时候都不能有丝毫动摇。党委对学校工作实行全面领导，承担管党治党、办学治校主体责任，主要通过两个重点领域来实现：一是坚持和完善党委领导下的校长负责制，始终坚持学校党委的领导核心地位，不断健全党委领导下的校长负责制的运行机制，以政治领导为根本，思想领导为灵魂，组织领导为保证，增强党委“把方向、管大局、作决策、抓班子、带队伍、保落实”的能力，坚持党管办学方向、管改革发展、管干部、管人才，加强党对办学治校各环节的全面领导；二是健全党的工作体系，在高校加强党的代表大会、党委全委会、常委会、院系党委会、党政联席会等建设，完善各类领导小组、委员会等机构的工作机制，发挥高校各级党组织、党口职能部门以及群团组织的作用，贯彻执行中央、上级党组织和学校党委的决策和部署，确保党的路线方针政策在高校落地生根、落到实处。

高校的基本制度、重要制度可以从“治校制度体系”和“办学制度体系”两个维度来梳理。其中，治校制度体系为高校治理定基调、打基础、把方向，具体包括管党治党制度、决策机制、民主参与制度、督查落实制度、监督问责制度等内容。

其一，健全管党治党制度。完善全面从严治党制度，建立健全以党的政治建设为统领，全面推进党的思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、

制度建设等各方面建设的体制机制。巩固和拓展“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，落实“不忘初心、牢记使命”的各项制度，形成坚守“为党育人、为国育才”初心和使命的长效机制。坚持新时代党的组织路线，坚持党管干部、党管人才，完善干部聘任制、任命制等选人用人体制机制，落实好党的知识分子政策，形成科学灵活的选贤任能体制机制。加强维护安全稳定工作的规范化、制度化建设，确保校园政治稳定、和谐发展。

其二，优化决策机制。按照民主集中制原则议大事、谋大事、定大事，健全党委常委会和校长办公会运行机制，落实“三重一大”决策制度，完善发展党内民主和实行正确集中的相关制度，切实发挥好学校党委统揽全局、协调各方的领导核心作用。加强党政联席会制度建设，保证院系党组织有效参与重大决策，不断增强院系党组织的领导力、组织力。完善重大决策的调查研究、科学论证、风险评估相关制度，强化决策执行、评估、监督。

其三，完善民主参与制度。构建完善大统战工作格局，加强新形势下民主党派和党外知识分子工作。完善教代会制度，规范工作程序，保障教职工依法行使民主权利，全心全意依靠广大教职工，调动各方面积极性。发挥工会、共青团等群团组织的桥梁纽带作用，健全联系广泛、服务师生的群团工作体系。完善党员干部联系师生制度，创新互联网时代群众工作机制。建立健全社会参与制度，鼓励和吸引广大校友以及政府、社会力量积极参与学校管理和发展。

其四，加强督查落实制度。建立从宏观到微观、从计划到执行的完整责任体系，制定任务清单、责任清单。完善督查机制，进一步健全任务分解、联合督查、调研督查、工作进度报告、督促整改等制度。建立健全工作协调会、现场调度会等制度，形成科学分工、紧密协作的工作机制，及时协调解决落实工作中遇到的困难。健全落实奖惩机制，对工作落实有力、成效明显的单位在资源、政策等方面加大支持力度，对落实不力、敷衍了事的单位予以通报。

其五，建立健全监督问责制度。推动纪检监

察、党内巡察、督查、审计等工作有机贯通、相互协调，共同维护风清气正的政治生态和务实敢为的干事环境。健全财务、资产、产业管理制度，建立符合大学治理特点的资金运作机制和监督机制，避免财务风险。完善学校、政府、社会多层次监督体系，完善信息公开，主动接受社会监督，回应社会关切。

办学制度体系是高校治理体系中抓建设、促发展、创一流的方面，具体包括立德树人体系、师资人事制度、学术治理体系、服务保障体系等内容。其一，筑牢立德树人体系。深化“三全育人”，推进思政课改革创新，加强课程思政、专业思政建设。建立能够打造“金课”的课程管理制度和教材管理体系，构筑科学有效的教学质量监控体系。健全教师教学能力发展体系，促进教师适应新时代、新技术的变化，创新教学方法与教学手段。完善实践育人体系，加强体育、美育和劳动教育，促进学生德智体美劳全面发展。以学生的成长成才为中心，加强对学生学习全过程的考核，健全学生综合评价体系。规范和完善招生制度，坚持择优录取，形成科学合理的培养结构。

其二，推进师资人事制度改革。坚持以师德师风

风作为教师素质评价的第一标准，严格落实师德师风“一票否决”制。改进职称评审、晋升、薪酬、奖惩管理制度，营造优秀人才引得进、留得住、用得好的良好氛围和环境。完善教师联合聘用及考核激励机制，促进协同创新，激发创造活力。结合岗位特点，创新考核评价机制，统筹建设好教学队伍、科研队伍、管理服务队伍、后勤保障队伍、学生工作队伍、安全稳定工作队伍等各类人才队伍，激发全体教职员工干事创业的主观能动性。

其三，完善学术治理体系。贯彻落实《高等学校学术委员会规程》，探索完善学术委员会制度下高校学术体系的治理机制。改革科研体制机制，调整优化科研方向与学科结构，促进基础学科和应用学科协调发展。坚持“四个服务”，破除“五唯”，构建适应创新驱动发展要求、符合科技创新和人才培养规律、突出质量贡献绩效导向的学术评价体系。建立促进学科交叉融合的学术管理制度，构建多元灵活的学术组织形式。构建开放式校企协同创新平台，促进产学研深度融合。健全完善科研诚信工作机制，加强科研诚信教育和科研诚信失信行为惩戒，营造诚实守信的良好科研环境。

其四，强化服务保障体系。坚持以师生为本，

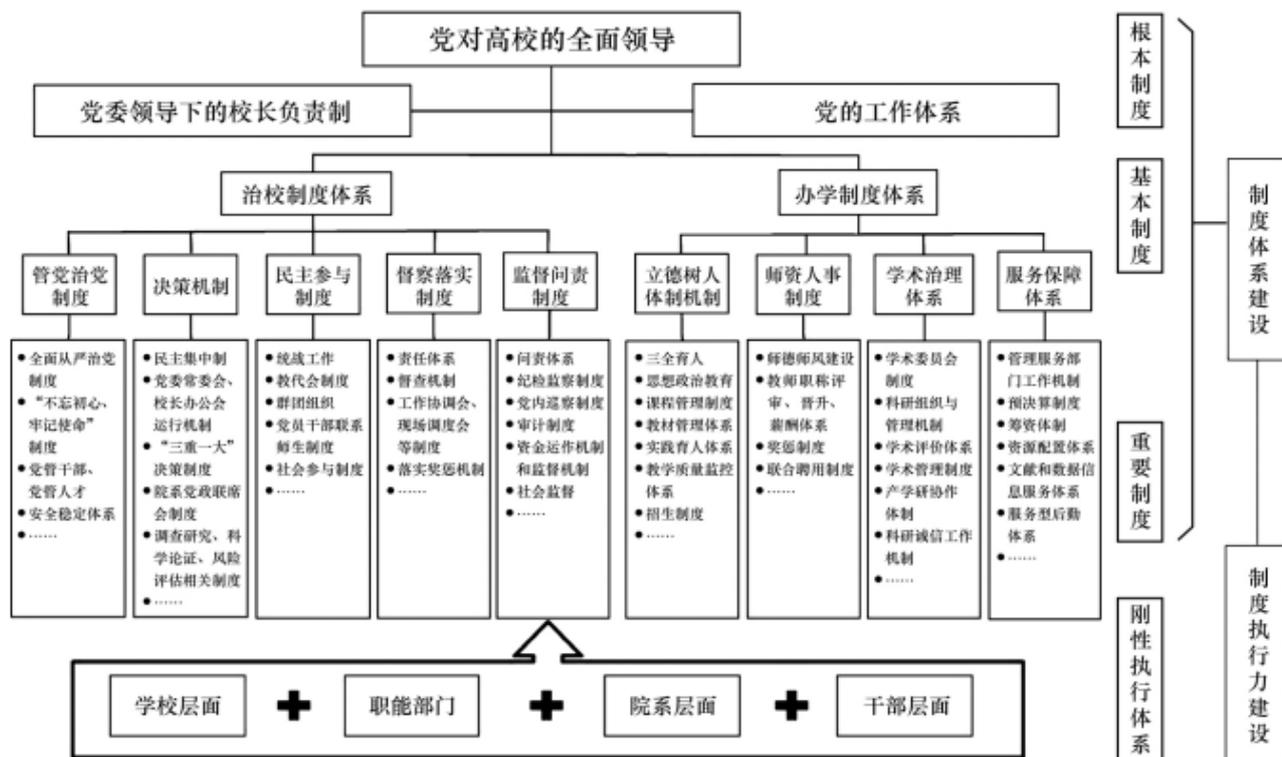


图1 中国特色社会主义大学制度体系框架

系统梳理管理服务部门的职责，规范工作机制，简化业务流程，为师生提供个性化、人文化和特色化的服务。加强预决算制度建设，科学安排预算，推进预算管理精细化，加大预算执行力度，提高预算资金使用效能，杜绝铺张浪费，坚持勤俭办事业。完善多渠道筹资体制，积极创新筹资工作模式。改革校内资源配置方式，调整优化空间功能布局，提高资源利用效益。加强文献和数据信息服务体系的建设，拓宽信息获取和提供渠道，为教学科研提供有力的支撑。改革和完善服务型后勤的运行机制和管理模式，为师生的学习、工作、生活提供优质条件保障。

四、中国特色大学治理中的制度执行力建设

习近平总书记强调：“制度执行力、治理能力已经成为影响我国社会主义制度优势充分发挥、党和国家事业顺利发展的重要因素。”在制度体系建设的基础之上，还要特别注重完善制度贯彻落实的体制机制，保障制度优势有效转化为治理效能，从学校层面、职能部门层面、院系层面和干部层面有效推进，加强各个层面对制度的理解力、执行力、贯彻力，形成合力，建立健全刚性执行体系，保障制度在贯彻落实层面的高效化、精准化、透明化，切实提升师生群众在办学治校过程中的获得感和满意度。

提升制度执行力，要明确分级分层执行体系。学校主要领导要在战略层面抓好落实，加强统筹协调。分管校领导要深入一线、靠前指挥，把抓落实作为履职尽责的核心任务。各职能部门、各院系则是抓落实的工作主体，要做到任务明确、措施有力、责任到人，确保执行彻底、落实到位。各级干部要带头提高政治站位，做制度执行的表率，引领全校师生员工增强制度意识，自觉尊崇制度、严格执行制度、坚决维护制度，积极营造崇尚制度的校园文化氛围。

提升制度执行力，要健全执行责任体系。实行“谁制定、谁负责”的主责部门负责制，制度出台后，主责部门要及时了解执行情况，制定制度落实计划，进行制度的宣传、解读、答疑、解释等工作；发现制度执行不力时，主责部门应及时查找原

因并提出改进措施。加强制度运行和执行的监督力度，建立科学的制度考评体系，将监督机制与考评制度结合起来，对违反制度和执行不力的情形进行严肃追问责责，提高制度刚性，增强制度权威，激励执行者遵守各项制度的信心。

提升制度执行力，要打造干事担当的干部队伍。坚持新时代党的组织路线，落实好干部标准，树立正确选人用人导向，把制度执行力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据。建立健全正向激励、容错纠错机制，注重在基层一线、急难险重任务与艰苦复杂环境中检验、考察和选拔干部。从严监督干部执行制度情况，坚决调整不担当、不作为的干部。加强干部培养培训工作，强化专题培训，增强各级领导干部的学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领以及驾驭风险本领。

在中国特色和社会主义大学制度的显著优势支撑下，我国高等教育已取得长足的进步。面对新时代对中国高等教育提出的新要求和新挑战，要在时代发展的历史脉络中厘清当前制约高校治理体系和治理能力现代化的瓶颈问题，总结自身优势，借鉴先进经验，扎根中国大地，充分发挥中国特色社会主义大学的制度优势，真正构建符合中国特色社会主义现代大学特征的治理体系，推进大学治理能力现代化为“为党育人，为国育才”的初心使命服务，最终把制度优势转化为提高办学治校质量、办好人民满意的大学的强大动力。我们有充分信心，通过不断坚持、巩固和完善中国特色社会主义大学的制度优势，中国高等教育会有更加长足的发展，在不久的将来，中国高校的学者必将不断登上世界科技的最高领奖台，中国的一流高校必将跻身世界一流大学的前列，中国必将成为世界领先的高等教育强国。

（邱水平，北京大学党委书记、校务委员会主任、教授，北京 100871；北京大学国家法治战略研究中心主任、习近平新时代中国特色社会主义思想研究院研究员，北京 100871）

（原文刊载于《北京大学教育评论》2020年第1期）

坚定中国特色教育自信 推动高等教育治理现代化

胡 明

中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议（以下简称“党的十九届四中全会”）通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），这是我们党历史上第一次用中央全会形式专门研究国家制度和国家治理问题，具有重要的政治和历史意义。《决定》最大的历史贡献是全面回答了在我国国家制度和国家治理上，应该“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这个重大政治问题，是我们党和国家当前和今后一个时期各领域建设和发展的任务书和行动纲领。具体到教育领域，党的十九届四中全会的胜利召开，无疑为中国高等教育的发展开了一副“定心丸”，同时又打了一针“强心剂”。立足高等教育强国建设的形势和任务，新时代推进“双一流”建设，基础在坚定中国特色教育自信，关键在推动高等教育治理现代化。

一、党的十九届四中全会为坚定中国特色教育自信提供了坚实的思想理论基础

新时代推进“双一流”建设、建立高等教育强国均需树立高等教育自信。2018年，习近平总书记在北京大学师生座谈会上的讲话指出，“要把中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信转化为办好中国特色世界一流大学的自信”，即应该把“四个自信”转化为中国特色社会主义教育自信。诚如习近平总书记指出，当今世界，要说哪个政党、哪个国家、哪个民族能够自信的话，那中国共产党、中华人民共和国、中华民族是最有理由自信的，同理中国高等教育也是最有理由自信的。

（一）中国特色社会主义制度和国家治理体系的显著优势是教育自信的根本源泉

党的十九届四中全会站在历史的高度对新中国成立七十年来各方成就进行了深刻总结，首次充分肯定了我国国家制度和国家治理体系具有十三个方面的显著优势，并指出这些显著优势是我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的基本依据。中国高等教育作为中国特色社会主义事业的重要组成部分，我国国家制度和国家治理体系的显著优势，构成了高等教育跨越式发展的基础，并可以转化为高等教育发展的显著优势，这是我国高等教育自信的根本源泉。

（二）中国特色社会主义事业的伟大成就是教育自信的现实基础

新中国成立七十年来，中国特色社会主义取得了伟大成就，这是我国高等教育自信的现实基础。一方面，党的十九届四中全会《决定》指出“新中国成立七十年来，我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃”，我国经济、政治、文化和社会全方位的跨越式发展和伟大成就，是我们坚定高等教育自信的坚实后盾。另一方面，我国高等教育的辉煌成绩也是我们坚定高等教育自信的现实基础。2018年，全国各类高等教育在学总规模达到3 833万人，高等教育毛入学率达到48.1%，占世界高等教育总规模的1/5，共有普通高等学校2 663所（含独立学院265所），比上年增加32所，增长1.22%，基本建成了世界上规模最大、结构完备、保障有力的现代高等教育体系。我国高等教育在人才培养质量、科学研

究水平、学科发展状况以及大学的国际影响力等方面均取得了长足的发展和进步，足以使我们相信我国高等教育的理念、道路和制度是十分正确的。

（三）推进国家治理体系和治理能力现代化是教育自信的坚实保障

国家治理体系和治理能力现代化是一场深刻的政治变革，将对我国政治、经济、社会、文化带来全方位的影响。党的十九届四中全会的胜利召开，揭示了国家治理体系和治理能力现代化既是目标，也是我们党建设中国特色社会主义的成功经验和手段。党和国家致力于推进国家治理体系和治理能力现代化，可以为高等教育发展提供更加稳定的政治环境、更加繁荣的经济基础、更加公平的法治秩序、更加多元的文化资源、更加开放的国际格局，助力高等教育进一步发展。同时，国家治理体系和治理能力现代化，可以为高等教育治理体系和治理能力提升提供先进的经验，起到示范作用。

（四）坚持中国特色社会主义办学方向是教育自信的不竭动力

始终坚持中国特色社会主义办学方向是我国高等教育跨越式发展的制胜法宝，也是我国高等教育显著区别于西方的最大特色。中国特色社会主义办学方向的本质是中国特色社会主义理论与教育理念、制度和行动的有机结合，是中国特色社会主义理论在教育领域的生动体现，这正是我国高等教育发展的优势。马克思主义为高等教育提供强大理论武器，党的领导为高等教育提供坚强后盾，以人民为中心的教育理念和为社会主义培养合格建设者和接班人的核心任务彰显了高等教育的价值。因而，坚持中国特色社会主义办学方向，是高等教育自信的不竭动力。

综上，党的十九届四中全会的胜利召开正当其时，深刻领会全会精神，我们有理由而且应当坚定高等教育自信，坚定不移地走中国特色社会主义教育发展道路，坚持和发展中国特色社会主义教育理

论体系和教育制度。

二、推进高等教育治理现代化是新时代高等教育的核心使命和关键抉择

习近平总书记强调，我国高等教育办学规模和年毕业人数已居世界首位，但规模扩张并不意味着质量和效益增长，走内涵式发展道路是我国高等教育发展的必由之路。党的十九届四中全会的召开，为高等教育内涵式发展指明了方向，即高度重视和积极推进高等教育治理现代化。

（一）高等教育治理现代化是国家治理现代化不可或缺的一部分

党的十九届四中全会《决定》将“构建服务全民终身学习的教育体系”作为坚持和完善统筹城乡民生保障制度的重要内容，教育体系建设是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。作为教育体系的核心和骨干工程，高等教育治理现代化自然是国家治理体系和治理能力现代化不可或缺的一部分。按照党的十九届四中全会的精神，推进国家治理体系和治理能力现代化，就必须高度重视高等教育治理现代化。

（二）高等教育治理现代化是打破高等教育发展瓶颈的关键

当前，我国高等教育发展的矛盾，已经转变为人民对于高水平高质量教育的渴望与教育发展不均衡、不充分、不全面的矛盾。而导致高等教育主要矛盾的原因在于高等教育治理体系和治理能力的欠缺，具体体现在高等教育办学理念的科学性有待提高、高等教育立法政策有待完善、高等教育行政管理有待规范、高校内部治理结构有待优化等。解决上述问题的关键是实现高等教育治理的现代化。从打破高等教育发展瓶颈的角度，亦应当高度重视高等教育治理现代化。

（三）高等教育治理现代化是贯彻落实党的十九届四中全会精神的要求

党的十九届四中全会《决定》是党向全国各界

提出的新时代政治、社会改革的新要求、新任务，是各行各业的任务书和行动指南，各领域均应当根据党的十九届四中全会《决定》的要求推进本行业或领域治理体系和治理能力现代化。高等教育自不例外，亦应当从贯彻落实党的十九届四中全会精神的高度，积极推进高等教育治理现代化。一方面，推进高等教育治理现代化是完成党交给高等教育领域从业者的政治任务，必须及时保质保量完成，尽快向党中央提交一份满意的答卷；另一方面，推进高等教育治理现代化应当紧紧围绕《决定》，注重将《决定》的要求和精神融入治理体系和治理能力改革当中。

（四）高等教育治理现代化是全面提高教育质量、推进“双一流”建设的必由之路

党的十九届四中全会特别关注质量问题，《决定》中共有八处提到“质量”，高等教育质量是题中之义。习近平总书记也曾指出，我们对高等教育的需要比以往任何时候都更加迫切，对科学知识和卓越人才的渴求比以往任何时候都更加强烈。党中央做出加快建设世界一流大学和一流学科的战略决策，就是要提高我国高等教育发展水平，增强国家核心竞争力。全面优化高等教育质量，推进“双一流”建设，是当前和今后一定时期高等教育工作的核心使命。推进高等教育治理现代化，则是全面优化高等教育质量、推进“双一流”建设的必由之路，因为高等教育治理现代化意味着人才培养理念、培养模式的系统变革，意味着高校办学理念、治理结构的全面优化，对于提升高等教育质量，推进“双一流”建设是至关重要的。

综上，推进高等教育治理现代化既是党的十九届四中全会的要求，也是破解高等教育难题、应对高等教育挑战的需要，深入推进高等教育治理现代化势在必行。

三、推进高等教育治理现代化要坚持走中国特色高等教育发展之路

党的十九届四中全会的核心要求和任务在于推进国家治理体系和治理能力现代化，而这一要求落实到高等教育领域便是推进高等教育治理的现代化。高等教育治理现代化是一项系统性、全方位的变革，应当以党的教育方针政策为引领，以教育法治为保障，以创新人才培养为关键，以社会主义先进文化为支撑，走一条中国特色社会主义高等教育发展之路。

（一）以党的教育方针政策为引领

党的十九届四中全会《决定》重申了“必须坚持党政军民学、东西南北中，党是领导一切的”原则，并要求在教育工作中“全面贯彻党的教育方针”。因此，推进教育治理现代化，应当始终坚持党的领导，自觉贯彻党的教育方针，并以党的教育政策方针为引领。始终坚持党的领导是中国高等教育的鲜明特征，以党的教育方针政策为引领，是确保高等教育治理现代化正确政治方向的前提和根本。新的历史时期，应注意将党的十九届四中全会提出的政治要求转化为具体的教育政策，并以教育政策引导教育治理体系变革和治理能力提升。具体而言，要做到“四个坚持”：第一，坚持和完善党对教育工作的全面领导；第二，坚持中国特色社会主义办学方向；第三，坚持以马克思主义为指导全面落实到思想理论建设、哲学社会科学研究、教育教学各方面；第四，坚持自觉将党的政策方针转化为治学治教的规章制度、体制机制和具体行动。

（二）以教育法治为保障

高等教育法治体系是高等教育治理体系的骨干工程，是高等教育治理现代化的重要保障，推进高等教育治理现代化，应当注重高等教育法治化。党的十九届四中全会《决定》提出坚持和完善中国特色社会主义法治体系，高等教育法治体系是中国特色社会主义法治体系的组成部分。高等教育法治体系建设应着重强调以下几个方面：第一，完善高等教育领域的立法，突出强调规范教育公权力，保护

教育私权，以良法保障善治，保护教育改革成果；第二，坚持有法必依、执法必严、违法必究，严格规范公正文明教育执法，规范教育执法自由裁量权；第三，完善教育司法，确保司法公正高效权威，努力让人民群众在每一个教育司法案件中感受到公平正义；第四，加强对高等教育法律实施的监督；第五，高等学校应坚持依法治教、依法办学、依法治校相统一；第六，各级教育主管部门和学校管理者要带头遵法、学法、守法、用法，提高运用法治思维和法治方式深化高等教育改革、推动高等教育发展、化解高等教育矛盾、维护高等教育稳定的能力。

（三）以创新人才培养为关键

党的十九届四中全会强调：坚持德才兼备、选贤任能，聚天下英才而用之，培养造就更多更优秀人才是中国特色社会主义的显著优势。人才培养始终是高等教育最核心的任务和使命，是高校区别于其他社会组织的最根本的特征和标志。推进高等教育治理现代化，关键是创新人才培养模式。创新人才培养应当做到以下几点。

第一，把立德树人的成效作为检验高等学校一切工作的根本标准，将是否能够培育出合格的社会主义建设者和接班人作为高等教育治理改革成败的准绳。高等教育的目标任务是培养又红又专、德才兼备、德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。第二，按照党的十九届四中全会的要求，加强和改进学校思想政治教育，建立全员、全过程、全方位育人体制机制。第三，建设高水平人才培养体系，以思想政治工作为主线，把我们的特色和优势有效转化为培养社会主义建设者和接班人的能力，培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队，力争实现前瞻性基础研究、引领性原创成果的重大突破。第四，要把立德树人内化到大学建设和管理各领域、各方面、各环节，做到以树人为核

心，以立德为根本。第五，打造高素质的师资队伍，形成年龄、学缘和职称结构合理，德才兼备、充满活力的高水平教师梯队，并以人才培养质量作为教师评价的核心指标。

（四）以社会主义先进文化为支撑

党的十九届四中全会《决定》强调，社会主义先进文化，是国家治理体系和治理能力现代化的深厚支撑，同理，社会主义先进文化也构成高等教育治理现代化的深厚支撑。推进高等教育治理现代化，要特别处理好高等教育发展与社会主义先进文化的关系。

第一，高等教育应当自觉成为“生产”和发展社会主义先进文化的重要基地，按照党的十九届四中全会精神，创造社会主义先进文化。第二，高等教育应自觉成为继承和传播社会主义先进文化的前沿阵地。第三，按照党的十九届四中全会要求，推进中华优秀传统文化传承发展工程。源远流长、博大精深的中华文化是几千年来中华民族生生不息、发展壮大的强大精神动力，内含丰富的教育资源。高等教育发展过程中，应当充分汲取传统文化的营养，肩负起继承、吸收、转化和创新传统文化的光荣使命。

党的十九届四中全会既是党对新时代中国特色社会主义制度内涵和优势的一次全面总结，又是一张未来政治改革的宏伟蓝图和任务书。高等教育作为中国特色社会主义的重要组成部分，应当深刻领会党的十九届四中全会精神，守正创新，坚定高等教育自信，继往开来，推动高等教育治理现代化，走出一条中国特色社会主义高等教育之路，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族的伟大复兴贡献力量。

（胡明，中国政法大学党委书记，北京100088）

（原文刊载于《国家教育行政学院学报》2019年第11期）

从正当到胜任：高校学术委员会建设的进路

王建华

自改革开放以来，我国高校学术委员会从无到有，从自发探索到普遍建立，经历了一个漫长的过程。1998年8月29日通过的《高等教育法》明确提出，“高等学校设立学术委员会，审议学科、专业的设置，教学、科学研究计划方案，评定教学、科学研究成果”等有关学术事项。但事实上，当时我国高校学术委员会并没有因《高等教育法》的出台而普遍建立。因为那一阶段我国高等教育发展最为侧重的是“量的增长”，高校学术委员会建设并未受到应有重视。2010年之后，伴随高等教育大众化的快速推进，完善中国特色现代大学制度、建设世界一流大学、实现高等教育内涵式发展成为高等教育改革的重中之重。2010年发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（简称《教育规划纲要》）提出要“充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。”为落实《教育规划纲要》精神，教育部于2013年10月研究起草了《高等学校学术委员会规程（征求意见稿）》，并于2014年1月29日正式公布了《高等学校学术委员会规程》（简称《规程》）。《规程》在“总则”中的第2条明确提出：“高等学校应当依法设立学术委员会，健全以学术委员会为核心的学术管理体系与组织架构；并以学术委员会作为校内最高学术机构，统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权。”自《规程》发布以来，在行政权力的驱动下，学术委员会在各高校纷纷建立。2016年6月1日起施行的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国高等教育法〉的决定》也首次在法律层面上明晰了学术委员会的若干职能，为《规程》的施行提供了法律基础。学术委员会的建立被赋予了正当性或合法性，但长远来看，由政策驱动的改革若

要发挥实实在在的作用必须转化为高校自身自觉的行动。高校学术委员会建设不能仅凭政策来驱动，只有扎根中国高等教育实践，通过高质量的学术决策为大学的善治做出应有贡献，才能最终建构起中国特色的大学学术治理体系。

一、何谓正当，何谓胜任

正当与胜任是民主作为一种机制有序运行的两个要件。在公共领域，无论对组织还是对个人而言，正当与胜任都是一个行为的两个方面。正当意味着该行为符合规则和程序正义，而胜任则意味着该行为不仅符合规则和程序正义，而且可以满足所在共同体对于实质正义的要求。对于公共事务，正当是胜任的前提，胜任则是正当的归宿。换言之，正当是手段，胜任是目的。若只有正当，没有胜任，会使民主陷入“多数人的暴政”；相反，若没有正当，胜任不具有合法性，民主将会变为独裁或寡头统治。亚历山大·米克尔约翰在《表达自由的法律限度》一书中曾指出，民主并不是简单地将选票投入票箱，真正成熟、健康的民主要求在投票前必须对相关议题和信息进行充分了解，并拥有足够的判断力去做出理性的选择。“在政治自治的方式中，最高利益并不在于言者之言，而在于听者之心。会议的最终目的是要投票做出明智的决定。因此，必须使投票者尽可能地明智。”他认为，公民在投票过程中“作出判断的责任体现在以下三个方面：作为统治者的我们必须理解国家面临的问题；我们必须对政治代理人就这些问题作出的决定进行判断；我们必须共同设计一些方法，俾使这些决定是明智的和有效的。”与米克尔约翰基于“自治理论”，以帮助“公民更好地投票”捍卫“言论自由”不同，波斯特首次系统阐述了“民主正当”与“民主胜任”的二元结构。在《民主、专业知识与

学术自由》一书中，他围绕言论自由与学术自由的区别，以是否具备专业知识为切入点，深入探讨民主正当与民主胜任的不同内涵。如他所言，民主正当要求以平等和宽容来对待所有人的言论。民主胜任却要求言论必须服从于区分好坏的学科性权威。民主胜任与民主正当相冲突却又是民主正当所需要的。在波斯特看来，言论自由和学术自由分别服务于民主正当和民主胜任两种完全不同的价值，这两种权利从而有各自完全不同的基础、逻辑和原则。民主正当意味着言论自由可以使政府变得“正当”，即言论自由可以帮助政府建立作为一个民主政府的正当性；民主胜任则被定义为公民个人“认知能力的增强”，学术自由的价值在于它使公民能够“胜任民主”。可见在民主制度下，正当是民主的底线，胜任则是民主的精华。言论自由的合法性在于民主正当，而学术自由的目的则是为了民主胜任。言论自由和学术自由的区别在于是否“胜任民主”。享有学术自由的机构或个人，其显著特征就是拥有专业知识或高深学问，可以胜任学术民主。

为了“民主胜任”，在科学研究中确保学术自由是首要的原则。“之所以被如此设计，就是为了给实验和推测留出足够空间，哪怕它们‘严重偏离被普遍接受的信念，或者违背那些被社会赋予维持大学职责的个人或官员的想法。’”但学术自由原则的适用也并非无条件的，在有些专业事务中，基于专业的专业判断（胜任力）会受到法律更严格的要求。比如，会计、医生、律师虽然也是拥有专业的专业人士，但他们的专业实践并不适用学术自由原则的保护。对他们自身而言，甚至对于整个社会而言，专业的胜任远比学术自由更加重要。大学的学术治理虽然不同于会计、医生和律师等专业实践，但也明显不同于科学研究意义上的学术工作。对于那些通过学术委员会参与学术治理的教授而言，学术自由的原则也并不是唯一重要的。为了平衡学术自由还需要学术民主。毕竟参与学术治理的目的并非发现真理，而是提供科学的学术决

策。学术民主虽然不能确保学术治理过程中科学决策的必然产生，但它是学术自由原则不可或缺的制衡或补充。因为如果严格或完全遵循学术自由的原则，学术治理将有可能陷入无法决策的困境，更不要说是科学决策。学术民主原则的引入就是为了使在暂时无法达成学术共识的情形下使决策成为可能，使大学的学术治理体系可以正常运转。

表1 民主正当与民主胜任的区别

| 言论自由 | 学术自由 |
|---------------|---------------|
| 民主正当 | 民主胜任 |
| 公共对话中 | 公共对话外 |
| 意见的领域 | 知识的领域 |
| 平等、宽容 | 权威性、选择性和“歧视性” |
| “内容中立”或“观点中立” | “基于内容” |
| “基于发言者” | “基于听众” |

综上所述，民主的有效运作除了正当还需要胜任，而要实现民主胜任必须确保学术自由，学术自由的价值就在于通过知识理性使更多的人能够胜任民主。但就学术自身的治理而言，仅有学术自由也是不够的。学术自由原则可以保障个人或机构的学术研究免于外界的干涉，但对于那些非研究性的学术事务，尤其是大学学术治理体系的运作，学术自由原则并不充分。对于科学意义上的学术研究而言，首要的原则是学术自由而非学术民主，但对于操作意义上的学术治理而言，首要原则是学术民主而非学术自由。在学术民主的框架下，正当与胜任的冲突同样不可避免。就像在大众民主中一样，学术民主正当与学术民主胜任也既相互冲突又相互需要。“学术民主正当构成了学术民主决策制度的前提，学术民主胜任构成学术民主决策制度的实质要求。学术民主正当强调学术民主决策的程序优先，学术民主胜任则要求学术民主决策必须坚持严格的知识 and 学术标准，基于学术事务内容与观点的严格审查。”与政治自治中的大众民主有所不同，实践中学术民主更接近于精英民主。理论上，以民主正当程序产生的学术精英在治理实践中理应可以胜任学术民主，但在学术委员会的实际运作中，由于胜

任本身缺乏明确的衡量标准，加之对决策效率的考量，源于民主正当的“少数服从多数”的票决制往往占据压倒性优势，学术治理中的民主胜任问题常常会被忽略。

二、学术民主与委员会制

在公共领域，民主是实现治理的一项基本原则。作为公共事务的一种，学术治理同样也离不开学术民主。在学术治理过程中学术民主与学术自由相互支撑。学术自由作为前置条件，可以有效保证学术治理参与者个人的学术权力，而学术民主作为组织决策原则则有助于实现学术权力的组织化，使分散的个人意见统一为学术治理机构的政策共识。那么，什么是学术民主呢？“最简单的说法是：把民主的原则引入到学术活动中。实际上，不管我们从哪个视角出发来理解民主这个概念，都会发现，民主蕴含着投票表决和少数服从多数这一核心的、操作性原则。一旦抽掉这个原则，民主这个术语就失去了实质性含义。民主的好处是：在存在着不同意见的情况下，它使决策变得可能。而它的局限性则是：以大多数人的意见为基础的决策也可能是错误的。”和其他领域一样，学术民主并不完美，但现有决策条件下，似乎没有比民主更好的机制。为了在学术治理过程中有效贯彻学术民主的原则，欧洲模式的大学通常设有评议会或教授会，作为学术决策的最高机构，而在那些大学属于后发外生型的国家，成立以学术委员会为代表的各种类型的委员会成为完善学术治理体系的普遍选择。

作为一种制度，委员会制原是政府制度的一种，亦称为合议制，是对科层制的一种补充。由于具有追求平等、民主的内在机制，委员会制适用于因多方利益代表的存在，需要实行集体决策的公共事务。与科层制决策强调权力的高度集中有所不同，委员会制的治理逻辑是以代议的方式实现民主决策。“由于委员会制这种追求平等、民主的特点，该种组织形式较多地运用在对政

治、经济及社会事务的决策、评议中。在进行决策、评议时，委员会所有成员的地位一律平等，实行一人一票、少数服从多数的原则。”以权力分散和地位平等为基础，委员会制的优点是集思广益，对需要决策的问题能有较周全的考虑。

“在委员会的运作中，不仅每个委员都有发表意见的权利，而且把充分的表达、商议作为其正确运行的基本要求。在作出决策前，不存在命令和服从的问题。委员会制的最高决策权属于集体，委员会的领导者发挥的是组织指挥作用，而不是行使最终决定权。在形成决策时，每一个委员会成员均享有平等的表决权，票的权重是相同的，不存在特殊的票权。”同样，由于权力分散和组织结构扁平化，委员会制的缺点是容易引致行政领导的权责不清，凡事议而不决，“过多的商议和讨论无疑会增加成本，贻误时机，将民主变成难以承载的重负，反过来影响民主的推行和传播。”作为实现法人治理的一种组织形式，委员会制的优缺点都十分明显。事实上，对于治理而言，没有哪种组织形式是完美的。实践中，在一定局限条件下，委员会仍是实现民主治理一种较好选择。根本原因在于现代社会很多的组织均存在大量利益相关者，组织的每一项决策均会影响到多方的利益，以民主决策为核心价值的委员会制绝对要优于“个人独裁”或“寡头统治”。

现代大学作为非营利组织拥有诸多利益相关者，学术更是天下之公器。因此，学术治理必须超越科层制的组织架构，转向利益相关者的“共同治理”。而要实现“共同治理”，扩大利益相关方的参与，成立以学术委员会为代表的各种类型的委员会就不可避免。“在理想的情形中，各类公民团体、大众媒介以及非政府组织等机构，加上学术共同体本身、政府（代议制机构以及行政当局）、企业等‘利益相关方’都可以在一个‘公共领域’中，通过各种渠道，参与诸如‘学术研究如何进行资助’以及‘知识成果如何应

用’等问题的讨论。在这个过程中，普通公民以及社会组织通过制度化的途径表达他们对于认知问题的关切，而学术共同体需要就其研究可能引发的社会后果进行充分预估和汇报，对社会和民众所关心的问题解答。”近年来，为完善中国特色现代大学制度，我国积极推进高校学术治理体系的建立，学术委员会建设成为高校内部管理体制改革的热点。作为顶层设计，《高等学校学术委员会规程》充分贯彻了学术民主的原则，对于学术委员会的人员构成与实行运作做出了具体规定。如第四条中“保障教师、科研人员和学生在教学、科研和学术事务管理中充分发挥主体作用，促进学校科学发展”，第六条中“学术委员会一般应当由学校不同学科、专业的教授及具有正高级以上专业技术职务的人员组成，并应当有一定比例的青年教师”，第八条中“学校应当根据学科、专业构成情况，合理确定院系（学部）的委员名额，保证学术委员会的组成具有广泛的学科代表性和公平性”，第二十一条中“学术委员会议事决策实行少数服从多数的原则，重大事项应当以与会委员的2/3以上同意，方可通过”，等等。应该说，在当前高校管理行政化日益严峻的情况下，通过学术委员会建设将学术民主的原则引入大学学术治理，对于提升学术权力在大学治理体系中地位，缓解行政权力对于学术决策权的侵蚀无疑具有十分积极的意义。当然，就像大众民主不是万能的，学术民主也不是万能的。对于当前学术委员会建设中的民主化原则只能“审慎的乐观”。如有学者就对《高等学校学术委员会规程》第四条的规定提出异议，认为民主化原则“看似维护了学术平等，却可能把不合格或不完全合格的主体也引入了学术事务管理的主体范围”，“本科生尤其是低年级本科生，往往并不具备开展科学研究的知识基础，让他们参与学术决定，违反了‘同行评议’的原则。”对于第六条的规定，也有学者认为：“这种名额分配方法就导致个别小学院、小学科甚至只有一名委员。来自全校不同学

院、不同学科的几十名委员行使着学术决策权，大学院控制小学院、个别‘学术权威’操纵决策、‘杂家评专家’的现象不同程度存在着。”而对于整个学术委员会的组织架构，则有学者认为：目前大学里的学术委员会，不啻一个多学科综合代表会议，未必真能解决学术问题。“学术的决策，应尽量以内行为主。由一群外行开会讨论、投票，更多是一种‘非学术的手段’，也很难期望这样的方式可以解决好学术问题。”上述批评都有一定道理，但问题的关键在于学术治理为什么只能选择委员会制。从实践出发，任何一种制度选择排在第一位的绝不是这种制度好或不好，而是为什么是这种制度而不是那种制度。无论何时，无论何地，制度的选择都不可避免地受诸多局限条件的约束，绝不能脱离条件的约束空谈一种制度好或不好。

当前我国高校学术委员会建设处于起步阶段，《规程》中有关学术民主的若干规定对完善学术治理体系及去行政化具有积极的象征意义。以学术委员会为最高机构的学术治理，相对于传统的行政管理无疑具有进步性。当然，物之初生，其形必丑。学术委员会对于我国高校学术发展的重大价值还需要时间和实践来检验。美国大学的经验也表明，“学术评议会能否高质量地履行职权是影响其合法性的关键因素之一。学术评议会只有不断产出高质量的决议与建议，才能获得董事会、以校长为首的行政系统、学生乃至教师群体自身的认可和支持，进而，它在大学‘共同治理’中的地位才能是稳固的。”基于此，我国高校学术委员会建设的方向就是要在民主管理的基础上，通过不断提高决策的专业化水平，进而提高学术委员会在学术治理体系中的地位，最终实现学术权力对大学治理的有效参与，及学术治理对大学治理的适度引领。

三、学术治理的民主化和专业化

学术治理中的民主化原则可能存在两个方面的问题：一是民主管理本身存在程序上的瑕疵，即由于不够民主造成的问题；二是在程序正义或民主正

当前的前提下，由于学术民主胜任不够造成的问题。当前在我国很多高校学术委员会刚刚建立，民主正当尚处在起步阶段，但同时民主胜任的问题也已经暴露出来。为推进中国特色现代大学制度建设，完善大学学术治理体系，在我国高校学术委员会建设中既需要进一步扩大学术民主，又需要同时强化民主胜任，加强决策的专业化，以提升学术委员会在大学治理体系中的地位。高校学术委员会不同于一般的委员会，学术民主也不同于一般的民主。学术委员会委员多是来自于各学科的学术精英，与大众民主侧重“代表民意”或“反映舆情”不同，高校委员会更应该也更容易做到决策的专业化。由于学术场域的特殊性，对学术的治理绝不是越民主越好。民主只不过是一个必要的程序，关键还是学术治理过程中学术决策的高质量。亨利·罗索夫斯基在《美国校园文化》（The University: An Owner's Manual）一书中总结了大学管理的7条原则：①并不是所有的事都可用更加民主的办法来改进；②在一个国家里，公民的权利与参加一个自愿组织所获得的权利之间，存在着基本的差别；③在大学里，权利与责任要反映对该校承担义务的时间长短；④在大学里，只有有知识的人才有资格拥有较大的发言权；⑤在大学中，决定的质量是通过自觉防止利益冲突而得到改善的；⑥大学管理工作应当为增进教学和研究能力服务；⑦要使管理的等级制度运转良好，就需要有明确的协商机制和责任制度。实践出真知。某种意义上，罗索夫斯基所总结的上述大学管理7原则充分展示了民主管理与专业化的关系。

实践中，由于民主机制自身的局限，在委员会制下无论如何完善民主程序，学术委员会对于学术的治理都会存在困境。毕竟关于学术问题的决策，不论是研究性的学术活动还是非研究性的学术活动都不能简单地通过“少数服从多数”的票决制完美解决，即使参与投票的全是学术精英，也会经常出错。“决定专业知识不能靠所有人不加歧视地参

与。一个科学信念并不因它被广泛接受而变得可信。科学生活中不言明却最重要的一条规定是，在事关科学的问题上不得数人头和诉诸大众。”英国数学家列维（H. Levy）就曾举下列典型例子以显示这一事实：即大多数科学家除了它自己的领域外，在其他所有领域均是一名新手。如他所言，“1811年底，傅里叶（Fourier）把他的关于热传导这一经典问题的最新研究报告提交给巴黎科学院，他的裁决者，拉普拉斯、拉格朗日和勒让德，几乎是所有时代最伟大的数学家3人组合，严厉地批判了这份报告，以致没能在科学院得到发表。13年后，作为科学院的秘书，傅里叶发表了他的结果，这篇没作任何改动的论文现在成了该科学院备忘录中的一篇经典文献，这件事向人们展示了科学标准的易谬性。”当然，或许错误本身就是科学进步的一部分或必须付出的代价。

与科学标准的易谬性相比，学术委员会在学术治理实践中还会面临权力的寻租。与学术自由对于个体科学探究权利的保护不同，学术民主的根本是为了优化组织决策，无论是最终决策还是决策前的评议，学术委员会都掌握着实实在在的学术权力。“相对于庞大的大学学术人员队伍来说，学术决策权只为少数‘学术精英’所拥有，它是一种稀缺资源。大学学术决策是把有形或者无形的学术权利、资源、利益、地位、声誉等在学术人员个体或者群体之间进行配置。学术决策权不仅关系到被决策者的利益，也可以给决策者带来利益。这种利益可能是现实的，也可能是潜在的。无论是学术事务的被决策者还是决策者，都存在追求个人利益最大化的倾向。这就可能导致在学术事务决策过程中，决策者与被决策者为了追求个人利益最大化进行交易或者主动寻租。”作为一种通例，有权力的地方就会有政治，委员会制下的学术治理也不可避免地会滋生出“学术的政治”。就像所有其他类型委员会的成员一样，以学术为业的科学精英也不可能完全做到价值中立或不计私利。相反，根据现有制度设

计，学术委员会的每一个委员都不只是代表个人而是代表相应的学科、相应的学院。在通过学术委员会这个平台为学校的学术治理提供专业服务的同时，这些委员也必然代表着自身及所在学院和学科的利益。其结果，当委员个人的或其所在学科、学院的私利与委员会自身应代表的学术公益发生矛盾，并有可能危及更大的公共利益时，民主管理的机制就需要向更高水平的专业化让步。现有条件下，只有专业化才有可能避免利益的冲突。

从政策科学的视角来看，也大致如此。在政策制定中民主化与科学化存在冲突。民主化意味着正当，科学化则强调胜任。实践中，“政策问题不同，公民参与的收益和成本之间的权衡也不同。我们很难笼统地说公民参与是适宜或是不适宜的，公民参与更适合于某些政策问题，但对另外一些政策问题却不那么合适。因此，公共管理者的任务就是当政策问题出现时，确定公民参与的适宜范围，然后采取恰当的形式吸引公民参与决策。”进而言之，“对政策质量期望越高的公共问题对公民参与的需求程度就越小。对政策接受性期望越高的公共问题，对吸纳公民参与的需求程度和分享决策权力的需求程度就越大。”学术治理的过程或学术委员会的决策也大致如此。教师的广泛参与或委员的代表性只是学术委员会进行科学决策的一个变量，甚至不能算最重要的变量。在学术治理过程中决策的问题越一般化，委员会的代表性越重要，决策的问题越专门化，委员的专业性就越重要。

总之，对于学术治理而言，民主管理是必要并不充分的，真正有效的学术治理主要取决于治理参与者的专业化水平。民主管理之所以是必要的，一方面是民主本身具有正当性，另一方面是民主提供了决策的必要机制；民主管理之所以是不充分的，是因为民主制本身无法解决学术决策的专业化问题。为保障学术治理过程中决策的科学化，必须在民主管理的基础上，强化学术委员以及学术委员会自身的学术民主胜任，以确保学术治理既能满足程

序性正义又符合实质性正义。基于学术民主胜任原则，有效学术治理“不仅把民主视为一种决策原则，更强调决策者自身的资质，只有具有最优秀资质的人才能胜任决策工作。我们可将这种资质外化为以下关于学术事务决策的客观标准：①决策者的学术权威与专业知识水平；②基于专业性和排他性的知识领域；③必须基于‘内容的审查’，对内容或者观点进行最严格的、挑剔和歧视性的审视；④学术事务具有公共性，其存在是为了公共利益，因此，学术表达必须基于公共利益。”高校学术委员会建设中民主管理符合程序正义，具有正当性或合法性，但实践中“民主正当”不能遮蔽“民主胜任”。当然，“民主胜任”也不能取代“民主正当”。“学术民主是学术管理制度和决策行为的基本价值原则，学术民主胜任则是学术管理制度设计和学术民主决策的逻辑起点和现实要求。学术事务决策的自由裁量不能保证学术民主的胜任。学术事务的决策不同于公共事务的意见表达，应重视学术民主的胜任力。”大学治理实践中，以科层方式替代学术民主是不对的，以学术民主来代替专业化的决策也是不妥的。“大学各个群体在决策中都负有责任，但谁对某项事务负有首要责任，则其具有优先发言权，对事务有更大的决定权。在处理学术权力和行政权力关系时，遇到‘之间’‘重叠’，则分析谁对处理这一事物更有优势，负有更大的责任，谁就应拥有更大的权力。”为保障学术决策的高质量，高校学术委员会建设在坚持民主化原则基础上，具体决策时必须充分尊重专业性，强调优先权，切忌以学术委员会的名义滥用“票决制”。

四、结论

第一，在建立大学学术治理体系过程中，若以正当论，民主是一种有效的机制，民主管理一种重要的制度选择；但以胜任论，基于专业知识的专业化是一种同样甚至更加重要的选择。以提高学术决策的科学性为诉求，学术委员会建设从民主化到专业化大致有两种进路：机构化进路和个人化进路。

所谓机构化进路即淡化学术委员会自身的决策、评议与咨询职能，委员会作为常设机构更多发挥统筹的作用。将学术决策权或学术治理权更多的赋予各种专业委员会，必要时甚至可考虑引入专业的第三方机构，以协助专业委员会进行决策、评议与咨询。所谓个人化进路即将高校知识管理与学术治理结合起来，将学术委员的遴选和学术委员会的建设与院校研究中的政策研究结合起来。依托院校研究机构发掘高校自身的人力资源和知识储备，以确保每一项重大决策都能有具备相应专业知识的委员组成专业委员会。校内若无相应专业的委员，必要时可启动“特邀委员”条款，以满足决策专业化和科学决策的需要。

第二，大学是专业性组织，重大决策需要成立委员会以备咨询是传统或惯例，但委员会一定要是专业委员会，不能是“大杂烩”。只有委员会的每一位委员在专业上都足以胜任委员会肩负的决策任务时，委员会的决策才有可能高质量的。专业性的委员会无须常设，可根据需要由相应学科的专家或权威临时组建，事毕即可解散。近年来，在我国伴随大学章程的出台和《规程》的发布，很多大学成立了以学术委员会为代表的各种形式的常设委员会，但委员会的设立往往只强调了代表性和正当性，忽视了专业性和胜任力。在“少数服从多数”的票决规则下，各种委员会不过是为学校政策或领导决策“背书”的工具，很难有效解决困扰高校学术发展的重大问题。为增强学术委员会的专业性和学术决策的高质量，需要在民主管理基础上，强化学术委员的民主胜任。

第三，当前在我国高校学术委员会还处于“初创”期，文本建设刚刚起步，制度运行刚刚试水，离形成传统或按规则话事还有相当的距离。加之高校之间学术水平差异明显，各高校学术委员会实际运行情况也各不相同。就整个中国大学学术治理体系建设而言，当前我国高校学术委员会的象征意义仍远大于实质意义。但学术领域的象征性治理并非

不重要，它是通往实质性治理的必经阶段。相信在实现中国大学治理体系和治理能力现代化的过程中，只要方向是对，总有成功的那一天。

第四，政治领域象征民主正当的一人一票原则在高校学术委员会运作中是不充分的。在当前我国建设中国特色现代大学制度过程中，将民主正当而非胜任作为首要价值，倡导以“代表性”为合法性来源的“民主管理”有其现实意义，但恐怕难以有效满足高校内部管理事务专业性的要求。“在大学学术治理中，是否具有特定学术领域的专业能力和资格，构成其是否享有参与权力乃至决策权的唯一正当理由。”若以民主正当作为原则或重要的理由，凡重大决策均由学术委员会以投票的形式表决，将无法证明学术委员会具备足够的胜任力。学术委员会的建设应围绕“胜任”做文章，通过民主的程序把最优秀、最适合的人选出来，根据需要组成高水平的专业委员会，以确保学术决策的高质量和学术治理的高效率。

第五，学术的外部治理决定内部治理。政府治理学术事业的方式直接决定或影响大学内部的学术治理方式。“学术治理是当代中国社会治理的一个有机组成部分。当前学术体制中所存在的各种问题，实际上是当代中国社会问题的一个缩影。而学术治理的展开，同样有赖于整体社会治理实践的推进。对于学术管理部门来说，也应当根据这样一种总体性原则，来对自身的实践进行反思以及重新定位。”基于此，当前我国高校学术委员会建设所面临的最严峻问题，不在于政策文本如何表达，也不是校领导要不要退出学术委员会，而在于现有制度环境下，大学主体性与学术主体性如何构建。高校学术委员会作为一种外生制度，要想切实发挥作用，需要以大学和学术自身主体性的建立为前提。

（王建华，南京师范大学教育科学学院、立德树人协同创新中心教授，江苏南京 210097）

（原文刊载于《中国高教研究》2018年第5期）

论省级政府高等教育统筹权

申素平 左 磊

一、省级政府高等教育统筹权问题的由来

目前,我国高等教育已基本形成中央和省(直辖市、自治区)两级管理、以省级政府管理为主的体制。高等教育管理体制重心下移,省级政府在高等教育中扮演的角色和发挥的作用越来越突出。高等教育已成为地方经济社会发展的动力之源,倍受地方政府关注。长期以来,我国高等教育领域中央集权现象比较严重,不仅束缚了高等教育的活力,不利于教育创新,而且也导致高等教育和经济社会的发展相脱节,高等教育的发展相对滞后。如何改革中央高度集权的高等教育管理体制,一直是党和政府非常关注的问题。改革开放以后,伴随着国家整个体制的转型,高等教育管理体制也发生了深刻的变化,总的趋势是朝着简政放权的方向迈进。一方面,为尊重和保障高校的办学自主权,政府逐渐减少了对高等学校的行政管控和干预,给高校适当“松绑”。这种权力的下放是逐步进行的,且仍在进行当中。另一方面,中央政府的高等教育管理权限在不断向地方转移,省级政府在高等教育事业发展中的地位 and 作用日益突出。

《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)作为教育领域的基本法、《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)作为高等教育领域的专门法,是我国高等教育事业发展的重要法治保障。《教育法》第二十九条是“学校权利”条款,其规定了各级各类学校享有“按照章程自主管理”等九个方面的权利;《高等教育法》第三十二条至第三十八条专门列举了高等学校享有的人、财、事等七个方面的权利,这些共同构成了高等学校法定权利的内容,为处理政府与高校的关系奠定了重要的法治基础。与之形成反差的是,无论是《教育法》还是《高等教育法》,对于省级政府高等教育权限的规定则相当笼统。《教育法》第十四条规定高等教育由国务院和省级政府管理。《高等教育法》第十三条区分了中央政府和省级政府的高等教育管理体制,规定“国务院统一领导和管理全国高等教育事业。省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业,管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校。”这些条款确立了中央政府和省级政府在高等教育中

的权力配置原则,勾勒了省级政府在高等教育事业中的职权轮廓,其中“管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校”较好理解,但对于“统筹协调”的具体内涵,立法没有作进一步规定,迄今也没有相关的立法解释,需要我们进行深入地研究探讨。

根据教育部公布的数据,2018年全国各类高等教育在学总规模达3 833万人,高等教育毛入学率达到48.1%,全国共有普通高等学校2 663所(含独立学院265所),其中本科院校1 245所,高职(专科)院校1 418所,我国高等教育发展即将进入普及化时代。对比新中国成立初期,全国仅有210所左右的高校,1978年大约是500多所,高校不仅在数量上大大增长,而且分布情况和发展水平也愈加多样化,单靠中央政府进行统一管理已经不太现实。在2019年全国两会上,全国人大代表、深圳大学校长李清泉指出“现在大湾区内的高校合作,无论是湾区内的合作,还是与湾区外的合作,实际上广东省是没有权力决定的。”呼吁加强粤港澳大湾区高等教育协同发展,扩大地方政府合作办学的自主权。从现实性的角度来说,随着各省财政规模的不断扩大,省级政府也具有了相当能力来统筹区域高等教育发展。因此,应当加强在普及化条件下如何管理高等教育的适应性研究。作为其中非常重要的基本环节,省级政府高等教育统筹问题研究具有重要的紧迫性和现实性。

二、省级政府高等教育统筹权的内涵辨析

《高等教育法》在规定省级政府高等教育职权时使用了“统筹协调”一词,但并没有使用“统筹权”这个概念,统筹权主要是政策和习惯层面的提法。省级政府的教育统筹权最早出现在1993年中共中央和国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》中,这份文件在规定中央和地方的关系时,提到要进一步确立中央与省(自治区、直辖市)分级管理、分级负责的教育管理体制。中央直接管理一批重点高校或者是少数行业性强、地方不便管理的高校。对地方举办的高等教育的领导和管理,当时提出责任和权力都交给省(自治区、直辖市)。按照这一精神中央要进一步简政放权,扩大省(自治区、直辖市)的教育决策权和包括对中央部门所属

学校的统筹权。依据这份文件，省级政府的高等教育统筹权主要是针对部属高校而言，但具体如何统筹，没有过多展开。1994年印发的《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》再次提到要“逐步扩大省级政府的教育决策权和统筹权”“要逐步扩大省级政府对本地区所有高等学校的统筹、协调管理权”。1995年国家教委发布《关于深化高等教育体制改革若干意见的通知》，提出“要逐步扩大省、自治区、直辖市人民政府对本地区所有高等学校的统筹、协调管理权”，“高等教育管理体制改革的目的是，争取到2000年或稍长一点时间，基本形成中央和省级政府两级管理、分工负责，以省级政府统筹为主、条块有机结合的体制框架”。1998年《高等教育法》正式将省级政府统筹协调区域内的高等教育事业写入法律文本。

由此可见，省级政府的高等教育统筹权多次在法律和政策文本中被提及，但统筹权究竟是什么权力（权利）？其性质和内涵如何确定？这些问题迄今仍比较模糊，亟待厘清，否则不仅影响《高等教育法》相关条款的理解和适用，也会使得省级政府的高等教育统筹权悬在空中，难以落地。

遗憾的是，相比对高校自主权的研究，学界对高等教育统筹权的研究并不多。在已有的研究中，一些学者对高等教育统筹及统筹权的内涵进行了分析。陈彬、袁祖望对统筹二字进行了拆分理解，认为“统筹”即统一筹划、综合协调、通盘考虑、全面安排。依此，统筹权即省政府对本地区高等教育的统一筹划、综合考虑、全面安排的权力。他们认为不必严格划分高等学校的隶属关系，只要是在省级政府行政区域内，就应纳入本省高等教育统筹的范畴。同时他们对统筹权和决策权进行了区分，认为两者实际存在着区别，一个是管辖范围之外，一个是管辖之内。扩大省级政府教育统筹权即政府对行政区域内部属高校的统一筹划与协调权。葛锁网从管理学角度对统筹权的内容进行了揭示，提出统筹权就是在管理过程中协调管理要素的关系，以达到管理目的的权力。他同样将统筹和决策进行了区分，认为决策过程一般发生在统筹过程之前。

进入21世纪，特别是党的十八大以来，省级政府高等教育统筹权得到进一步深化，相关研究也更加注重系统性和时代性。贾永堂等系统对省级政府高等教育统筹权的渊源进行深入分析，认为其“是省级政府作为权力主体，对辖区内高等教育系统内各个要素、组成部分和各个子系统进行通盘考虑、统一筹划和全面安排，以使省级高等教育系统本身

及系统与环境的关系达到最佳状态，从而使系统整体效益达到最优的权力。”刘国瑞指出省级高等教育统筹是指省级政府作为责任主体，在国家法律法规框架内和大政方针指导下，以统筹服务于国家战略和地方经济社会发展需求为出发点，以实现可持续发展为目标选择，对区域内高等教育的改革、发展、稳定等进行统筹规划、协同管理的过程。

上述研究对统筹权内涵的解释具有相似点，即从文义解释的角度对统筹的含义进行分析，进而确定省级政府高等教育统筹权的内涵。但在具体观点上形成了两种认识：一是省级政府对行政区域内部属高校进行统一筹划协调的权力，二是省级政府对区域内整个高等教育系统进行统一筹划协调的权力。笔者认为，第二种认识与《高等教育法》第十三条规定的精神更加契合。但值得注意的是，此种含义的统筹权，是一个学理概念而非法律概念。从法律上说，统筹权并非是一个确定内容的独立权力，也不是为一定主体所特有的权力。统筹权实际上强调的是有权统筹，而统筹更多的是一种具体工作方法。在社会治理过程中，不仅省级政府需要统筹，中央政府也需要统筹，其他主体，如执政党或高校自身在工作中也会涉及统筹。统筹的具体内容，需要根据主体和统筹的对象来确定。

高等教育是社会公共事务的重要组成部分。在公共治理中，统筹作为一种工作方法在许多场合中都会被运用到，它要求主体必须总揽全局、科学筹划、协调发展、兼顾各方。统筹是唯物辩证法的具体体现，依照恩格斯的观点：“世界表现为一个统一体系，即有联系的整体”。只有统筹兼顾，才能最大限度发挥整体效应，实现整体功能。统筹兼顾作为驾驭全局的一种管理艺术，要求管理者必须着力于全局的关键环节，同时协调力量分层次地处理好各方面工作，平衡好各方利益，坚持协调发展，从而使得各方面、各环节比例适当、结构合理、相互促进、良性运行。统筹这一思想是党和政府在长期实践中形成的重要历史经验，毛泽东同志在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中指出：“我们的方针是统筹兼顾，适当安排”。邓小平同志曾指出：“现代化建设的任务是多方面的，各个方面需要综合平衡，不能单打一”。“我们必须按照统筹兼顾的原则来调节各种利益的相互关系”。习近平总书记曾指出，统筹兼顾、综合平衡，突出重点、带动全局，形象地说，就是要十个指头弹钢琴。统筹是一种顶层设计和整体把握，需要立足全局的广阔视野。

省级政府对高等教育的统筹，具体来说就是省级政府对区域内的高等教育进行通盘筹划，以提升区域内高等教育发展的质量，使得高等教育更好地为区域经济社会发展服务。省级政府有权对区域内的高等教育进行统筹，通常被视为是省级政府的高等教育统筹权。但实际上，这种权力并不是一个独立存在的权力（权利），也不是一个新的权力（权利），而是有着相应的权力（权利）基础作为支撑。也就是说，它是一种权力（权利）在量上的集合，并没有发生质的改变。只有有了相关权力（权利），省级政府才能够放开手脚进行统筹。从法律上说，统筹权并没有独立存在的权利基础。统筹权的提法并不能清晰地表明省级政府对于高等教育所享有的权力（权利）。事实上，这种权力（权利）需要给予进一步阐明。不然，省级政府对高等教育的权力（权利）就会一直处于混沌的状态，难以真正落实到位。

三、省级政府的真正权能——举办者权利和管理者权力二分说

省级政府的高等教育统筹权，强调的是省级政府要在高等教育发展的过程中发挥统筹的作用，其目标是办好区域内的高等教育事业。那么省级政府如何去发挥这种统筹的作用？这就要首先梳理省级政府对于高等教育有哪些权力，需要对省级政府在高等教育中扮演的角色进行具体分析。笔者认为，省级政府是举办者（公立高校）和行政管理者两种身份的集合，基于不同的身份它所享有的权利（权力）是不一样的。目前高等教育管理体制中的一个重要问题是尚未真正区分高等教育的举办者、管理者和办学者相应的权利（力），政府的管理者权力和举办者权利笼统合一，造成对政府权力（利）性质的认识混淆，影响了省级政府作用的发挥。

当前，省级行政区域内主要存在着三种不同类型的高校，一是中央部属高校，二是省属公立高校，三是民办高校，这三种高校共同构成了一个区域内的基本高等教育生态。以省级政府的控制程度和能力来区分，由强到弱依次为省属公立高校、民办高校、部属高校。对于不同的高校，省级政府的权利基础和权力限度不尽相同。

（一）作为举办者的权利

省级政府是省属公立高校的举办者，设立高校并负担其办学经费，基于举办者的身份理应对公立高校享有相关权利。依据出资人权益说，政府是公立高校的出资人（举办者），基于出资行为应享有出资人的相应权利。目前，我国并没有针对高校行使举办者权利的专门机构，政府既是公立高校的举

办者，同时又是其行政管理者。受传统的计划体制影响，政府习惯于将举办者角色和行政管理者角色混为一谈，采取行政化的手段管理高校。举办者的权利没有得到应有的重视。与国有企业类似，公立高校的财产属于国家所有，国务院和地方人民政府依照法律、行政法规的规定，分别代表国家对公立高校履行出资人职责，享有出资人权益。这种权益具体来说有选择与考核高校管理者、参与关系出资人权益的重大决策权（如高校合并、分立、变更名称、对外重大投资等）及参与制定或修改章程等权利。政府除了享有举办者权利外，还应履行相应义务，如依法为高校提供办学经费和资源支持、不得滥用举办者的权利损害高校办学自主权、不得抽回办学资金等义务。由于部属高校、省属高校和民办高校的举办者各不相同，因此，其相应的举办者权利由不同的权利主体来行使。

近些年来，公立高校的资金来源越来越多元化。有些高校通过部省合建、校企共建及其他形式获得经费支持，原先单一的资金来源局面已被打破。高校通过各种创收和社会捐款的方式筹措资金，财政拨款占经费总收入的比重下降。但是值得注意的是，高校自身获取的资产仍属于国有资产，政府作为公立高校出资人的地位没有发生改变。政府基于其出资行为，能够对高校行使相应的权利，这种权利的来源和行政管理权力来源在性质上是不一样的。

（二）作为行政管理者的权力

政府作为行政管理者，有权对高校进行必要的行政管理，这是政府公权力的体现。尽管高校对行政权力介入并不欢迎，认为其有碍高校办学自主权的实现，侵害高校的学术民主和学术自由。但事实上高校不可能完全脱离行政权力的约束而存在。政府对高校的行政管理是政府法定职权的具体体现，是国家教育权的具体体现；另一方面，政府对高等教育必要的行政管理也有利于促进高等教育健康有序发展。行政权力具有公共利益性，现代社会国家通过立法和制定公共政策的形式对行政权力进行配置并由具体机构行使从而保障公共利益的实现。

省级政府的教育行政管理权有着明确的《宪法》和法律依据。我国《宪法》第一百零七条规定，县级以上地方政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化等各方面行政工作，发布决定，管理行政工作人员。《教育法》第十四条明确规定了高等教育由国务院和省、自治区、直辖市人民政府管理。《高等教育法》第十三条对此又进行了更加详细的规定。由此可以看

出，省级政府对于高等教育的行政管理权是法律授权和允许的。省级政府在地方政府中居于最高级。我国地域广阔，高等教育规模庞大，如果高等教育完全由中央政府集中管理，一是中央政府精力、人员有限，二是运行效率和发展质量难以保证，因此需要省级政府参与其中并积极发挥行政职能。

省级政府对高等教育具体享有哪些行政管理权？这个问题其实涉及中央和地方行政管理权的划分以及政府与高校办学自主权的协调。由于该问题涉及的层面十分广阔，关系错综复杂，再加上高等教育管理改革一直是动态的过程，所以省级政府的高等教育管理权限并不明晰。1986年国务院曾颁布《高等教育管理职责暂行规定》，它是唯一一部专门调整和规范原国家教育委员会、国务院有关部门和省级政府对高等教育的管理职责及扩大高等学校管理权限的行政法规。其对省级政府的职责进行了列举式规定，一共有7项，不仅涉及省级政府对直接管理的地方高校的权力，也包括对地区内各高校的指导、检查、组织、协调、鼓励等内容。但该规定30多年来未被修订，规范对象也已变更，事实上已经失去效力。

《高等教育法》第十三条确立了中央和省级两级管理和分工负责的原则，但涉及两者具体权限的规定很少。2015年《高等教育法》修改后，设立实施专科教育的高等学校及其他高等教育机构的审批权被彻底下放给省级政府。同时，这部分高校及高等教育机构分立、终止，变更名称、类别和其他重要事项也由省级政府审批。高校修改章程，根据管理权限，分别报教育部和省级政府教育行政部门核准。除此之外，仅有《职业教育法》第十一条及第二十七条对中央和地方职业教育管理权限的一般性规定及职业学校学生人均经费标准制定权限的规定，国家层面的其他教育法律法规极少对省级政府有关高等教育的管理权力进行直接规定。

事实上，从2017年以来国家对省级政府履职评价以及若干省份权力清单的制定来看，目前我国对省级政府高等教育职责的确定依据主要还是国家发布的各种政策性文件。也就是说，在高等教育管理权力的划分、特别是地方权力的确认中，“权利义务的设定是行政机制在发挥作用，即只能取决于中央愿意放多少权，放什么权；取决于地方能争多少权，争什么权”，这种行政分权制的特点仍有较大体现。行政分权制是对传统上中央高度集权的一种改革方案，但其弊端也是显而易见的。不仅是由于政策本身的权威性和稳定性不足，而且容易形成

“放-乱-收-死”的循环，难以为政府依法行政、依法治教提供充分的法治保障。在社会主义市场经济条件以及全面加快推进依法治国的大背景下，必须在法治基础上形成中央和省级政府在高等教育管理中的新型权利义务关系，以权力制约权力为原则，合理划分中央与地方的权力边界并通过立法将其法定化。

四、省级政府如何统筹——理想与现实矛盾的协调

加强对高等教育的统筹协调是当前省级政府面临的一道难题，任重道远。从现实的高等教育管理体制来看，省级政府难以有效完成统筹行政区域内高等教育发展的目标，省级政府在统筹的过程中还面临着许多制度性的障碍因素。尽管省级政府有能力调动区域内的资金、土地、工商、科技、文化等与高等教育发展密切相关的资源，但是对高等教育的一些核心事务如举办学校、招生、专业设置、学位授予等却话语权微弱，这些权力过多的集中在中央部门手中。基于上文对统筹权内涵的剖析，笔者认为统筹权的实现离不开权力基础的支持，因此有必要从举办者权利和行政管理者权力的两个维度来夯实和保障省级政府的高等教育统筹权。

从举办者权利的角度来看，作为省属高校的举办者，省级政府应享有充分完整的举办者权益。包括选择与考核高校管理者、参与关系出资人权益的重大决策权（如高校合并、分立、变更名称、对外重大投资等）及参与制定或修改章程等权利。同时要区分政府作为举办者和行政管理者的身份，处理好与公立高校之间的关系。由于政府既是举办者，又是公权力主体，这种身份的重叠往往会导致举办者权利和行政权力的混合，本来是举办者的正当权利会让外界误以为是政府的行政权力在发挥作用，结果仍然变成运用行政化思维在管理高校。政府在行使举办者权利的同时需要谨慎协调好与高校办学自主权的关系，要尊重高校办学者和独立法人地位，对高校内部的事务不能直接干涉。既要行使举办者权利，对高校产生制约作用，又要保障高校的自主办学权利，给予高校充分的办学空间。这不仅有利于理顺举办者和管理者的关系，实现政校分开，同时有利于加强对高校国有资产的监管，防止国有资产的流失。

从管理者权力的角度来看，省级政府高等教育的行政管理权限需要扩大，这是省级政府统筹工作得以开展的重要保障。需要注意的是，这种扩大并不意味着行政权力的新增，也不是挤压高校自主办

学的权利，而是通过中央政府简政放权所产生的行政权的纵向下移。扩大省级政府的行政管理权绝不是要从高校手中收回权力，而是强调中央要适度分权，要让省级政府能够切实发挥积极性和创造性。自1993年起我国提出要逐步扩大省级政府的教育决策权和统筹权以来，这一改革方向在新世纪之后继续深化。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出加强省级政府教育统筹，完善以省级政府为主管理高等教育的体制，赋予省级政府审批本科院校学士学位和硕士学位授权点。2014年国家教育体制改革领导小组办公室印发《关于进一步扩大省级政府教育统筹权的意见》，提出探索省级政府行使高等职业院校设置审批、高职（专科）教育招生计划总量和高职（专科）院校招生计划审核和学位授权点动态调整等权力的路径。2015年《高等教育法》修订相关条款，确立了省级政府对设立实施专科教育高校的审批权。这一系列向省级政府放权、扩大省级政府的高等教育管理权的措施，对于切实增强省级政府的高等教育统筹权大有裨益，但是仍难以适应省级政府对高等教育事业发展的现实需求。

笔者认为，扩大省级政府高等教育统筹权，需要以扩大省级政府的管理权作为突破口，特别是要注意以下3点：一是允许省级政府在本科以上层次的高校设置、高校合并分立、专业设置等事项上有更大的话语权；二是减少中央政府对高等教育的直接管理，更多的是以宏观指导与规划、督促检查等方式进行管理；三是坚持高等教育中央立法和地方立法并进，对省级政府的高等教育行政管理权限进行明确区分，为省级政府的高等教育统筹提供法治保障。中央政府应当支持省级政府高等教育统筹，把相关经费通过转移支付的方式，对不同的省市予以支持。省级政府应当通盘考虑区域布局，优化整合教育资源，培育战略发展思维，积极推动高等教育创新，为区域高等教育注入更多“活水”，提升区域高等教育发展的竞争力。

在推进省级政府高等教育统筹的过程中，有一个必须要面对的难题就是省级政府如何处理与部属高校的关系。考虑到现实国情和高等教育的发展现状，部属高校确实有存在的必要，这有利于抑制地方保护主义，服务国家发展大局，也有助于提升我国高等教育的国际竞争力。尽管省级政府对部属高校没有如对省属高校那样的直接管理权，但其确是省级政府高等教育统筹的重要内容。省级政府不仅在发展规划、土地建设、卫生环境等多个方面对部属高校产生影响，而且可以通过多种方式加强与部

属高校的合作。积极推动部属高校、省属高校和民办高校之间的交流合作，鼓励实现优质资源共享，可以在互利共赢的基础上统筹推进这些高校更好地为地区经济社会发展服务。在此方面，上海市人大常委会于2017年颁布的《上海市高等教育促进条例》做出了有益的尝试，它不仅是目前国内唯一一部对省级政府高等教育职权进行系统和明确界定的地方性立法，而且对高等教育统筹的重要概念和关系有创新性规定。该条例第五条规定：“市人民政府应当加强对本市高等教育事业的统筹管理，将高等教育事业发展纳入国民经济和社会发展规划，深化高等教育综合改革，保障高等教育财政经费投入，构建高等学校分类发展体系，优化高等教育布局结构和资源配置，实现本市高等教育事业持续健康发展。”指出了省级政府高等教育统筹的基本内容。该条例第四十三条规定：“市人民政府加强与国务院教育行政部门等中央部门的合作，通过定期会商机制和部市共建协议，支持中央部门所属高等学校（以下简称部属高校）改革发展，促进地方高等学校提升办学水平。市人民政府依据部市共建协议，引导、监督和参与部属高校的发展规划、招生与人才培养、学科布局、校园建设等工作；鼓励部属高校与地方高等学校开展合作，支持地方高等学校发展。部属高校应当按照部市共建协议，定期向市人民政府提交本市财政经费投入使用绩效报告。”明确了中央和省级政府与部属高校之间的关系及关系的处理机制，为省级政府依法行使和履行高等教育管理职权（责）奠定了法治基础。

总的来说，省级政府的高等教育统筹权是一个复合型的概念，更多的是强调省级政府运用统筹思维协调推进高等教育事业发展。这种统筹权的存在需要植根于省级政府的举办者权利和行政管理权力，同时它又带有一定的灵活性。因此，若要明确省级政府高等教育统筹权的内容和范围，必须从明确省级政府作为举办者享有的权利和行政管理者享有的权力两个路径着手，正视和落实省级政府作为省属高校举办者的权利，以法治化方式合理配置中央和省级政府在高等教育领域的行政管理权力。充分发挥省级政府在高等教育发展中的作用，调动省级政府的积极性和创造性，真正激发高等教育发展的活力。

（申素平，中国人民大学教育学院副院长、教授，北京 100872；左磊，新华通讯社机关纪委干事，北京 100803）

（原文刊载于《中国高教研究》2019年第5期）

论高等教育治理能力现代化的内涵

李海龙

治理是一个现代概念，其理论兴起于20世纪90年代，主要是针对传统国家公共事业运行的低效率而提出的。拥有较强的治理能力成为衡量国家能否实现制度效率的主要依据。“治理理念占了上风，成为对旧式统治风格而言的一种前景光明的现代化。”作为一种话语体系和发展方式，党的十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出治理重点：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”虽然治理体系和治理能力现代化是我国第五个现代化所要实现的目标，但是这个现代化绝不单纯是指技术和物质层面上的，而是意味着制度执行能力和公共服务的生产效率提高。随着国家层面治理体系的展开，高等教育的治理也被提上了议事日程。对我国而言，高等教育治理意义更加深远，在国务院2015年颁布的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》中就有通过完善治理结构与能力，逐步将我国大学推向世界一流大学行列的诉求。在学术上，治理本身就是一个现代概念，相关研究主要集中在我们该如何使政府、大学、社会在存续发展的基础上处理好内外关系，如何提高各项制度的协调运作效率和利益的划分等问题上。其中，对大学的治理人们借用了企业内部治理的理论，在对待高等教育整体则使用了公共事业治理的理论。理论虽然众多，人们对国家整体层面的高等教育治理依然没有达成一个清晰、一致的认识，也就是说，人们还没有理解高等教育该如何治理，由此也导致了实践上的误区。那么，什么才是高等教育的治理能力？治理能力的构成有哪些因素？我们如何实现高等教育治理能力的现代化呢？只有解决了这些认知上的困境，高等教育的治理才能有质的提升，才能实现具有现代意义的治理结果。

一、高等教育治理能力的内涵

治理作为一个概念引入学术界源自两个事实：一是公司或企业的治理，对企业内部组织和权力关系重新界定，处理因为信息不对称所产生的委托一

代理问题，也就是内部人获取股东利益的问题。“公司治理必须以股东利益为主导，解决好股东、债权人、董事会、经理以及其他利益相关者之间相互作用产生的诸多问题。”二是国家和公共事务的治理，也就是解决社会公共产品质量不高和搭便车等公共危机。由于在词源的解释上治理（governance）和统治（government）经常交叉使用，所以在现实层面这两者的含义被混用，治理甚至成为一个权力作用的泛化词汇。例如《现代汉语词典》给出了这样的含义：“一是统治、管理，使之安定有序，如治理国家，治理家务；二是处理、整修，使之不发生危害并起作用，如环境治理、污水治理、综合治理等。”实际上，中文语境中治理经常被理解为第二个表述，也就是侧重于由单一主体推动的技术功效，而不是真实意义上的参与、共治与善治。在学界讨论中，治理是一种针对现代国家弊病的发展方式，与统制和管制相对，是为了修正传统的全能政府的统治弊端。正如在《治理与善治》一书中所表述的：“由社会第三部门组织独自行使或与政府一道行使的社会管理过程，便不再是统治，而是治理。”还有人认为治理是针对管理的，管理强调一元化权威与单一的权力安排，而治理则注重多极权力和利益主体的参与。对概念的理解还处于一个不断修正的过程。

从历史来看，治理活动出现的时间相对早。企业治理体系的建立来源于15世纪，在欧洲商业发达的基础上有了法律和经理人制度的发轫。在公共事务的治理行为上，欧洲在民族国家建立前拥有数量庞大的社会自组织团体，使得社会治理有着一定的渊源。而现代政府在提供公共产品的质量显得良莠不齐时，这些欧洲国家的社会组织便自发参与公共事务，并起到监督政府行政的效果。在法国，“在表现为对计划拍板后在市镇级进行批准的典型‘统治’或‘政府’行为背后，‘谈判治理’的情形已经显露雏形。这种情形在20世纪上半叶就出现了，尽管当时共和国国家的确认还需要经过普遍规则的发展和全国范围内不断增长的统一化进程”。在学

术上，治理理念随着二战后民主权利的延伸逐渐开花结果，在政治、公共安全以及环境治理的成功使得人们要求扩大治理的范围，大学也应被纳入这个范畴。“1976年，在詹姆斯·马奇（James March）和约翰·奥尔森（John Olsen）合著的《组织中的二重性与选择》（Ambiguity and Choice in Organization）中，有一篇文章的题目第一次用到了治理这个词：大学治理（university governance）。文章的内容主要涉及大学组织中的决策，在美国（尤其是反越战校园运动的背景下），这已是研究复杂组织和有限理性局势的一个热门主题。”公共治理的成功将高等教育活动推到了人们的面前，但人们并不清楚这是否适合高等教育和大学，该如何评价公共事务及高等教育治理的成效？于是，人们提出了新的判断标准，治理的成功与否取决于治理能力的高低。

同治理的概念相比，治理能力一词的形成则要相对复杂。作为一个合成词汇，能力一词在英文中有三种表达（ability, capacity和capability）。这三个词汇在人们的印象中都有天赋、主观的人化因素。在最初来源上，能力来自于中国古代的“民进则欲其赏；退则畏其罪，知其能力不足也，则以为继矣”（《吕氏春秋·适威》）。能力之所以跟治理联系在一起，也许就是取自这种早期的公共事务处理方式。治理能力在国外也有源头，其概念是“可治理性”，英文表达是 governability，“‘可治理性’（即治理能力以及找到指导公共行为之实验条件的能力）促使我们关注行为体之间的协商经验以及将其倡议进行梳理”。今天的中国语境中，人们将治理能力作为一个标签式的政治概念，当然也起到了提供合法性的作用。在企业治理中并没有治理能力这个词。著名学者俞可平对治理体系的解读是：“国家治理体系就是规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序。它包括规范行政行为、市场行为和社会行为的一系列制度和程序，政府治理、市场治理和社会治理是现代国家治理体系中三个最重要的次级体系。更进一步说，国家治理体系是一个制度体系，分别包括国家的行政体制、经济体制和社会体制。”治理体系和治理能力被具体理解为一个国家的制度运行状态，也就是国家内部制度之间的协调体系和能力。进一步来看，“其实指的是一个国家的制度体系和制度

执行能力。国家治理体系和治理能力是一个有机整体，推进国家治理体系的现代化与增强国家的治理能力，是同一政治过程中相辅相成的两个方面”。治理能力的发挥必须要以治理体系的安排为基础，而治理体系安排的合理则要取决于治理主体的意愿与思维方式。按照政治学家福山的理解，治理能力就是“国家能力或制度能力”的表现。到目前来看，治理能力现代化是一个中国特色的概念，但其所表述的事实却是世界范围的。

治理能力是高效制度化行为的表现，是公共利益和权力合作的常态化反映。治理能力的评价更多地由高低、强弱这样的副词或形容词来表述。也就是说，在一个以控制或管制为主的社会中，可能会出现治理行为，但其过程和时效是短暂的，在技术上是粗放而单一的，这种治理需要庞大的行政体系为依托，治理成本很高。而在一个拥有更强治理能力的社会，在基层民主的驱动下，治理行为产生的频率更为频繁，效果更为长远，制度环境鼓励社会创新，治理的成本会更低。20世纪著名的保守主义与新自由主义在许多国家的复苏使人们重新发现了自组织参与的力量。随着民主化进程和公民权利的崛起，谈判协商开始取代垄断独裁成为国家公共生活的常态。正如库珀所言：“不管这种协商治理指的是与被管制的企业进行谈判、与营利和非营利组织的服务合同、与作为客户的公民的服务协议，还是政府组织内成员间的绩效协议，这样的管理在90年代不管是在保守的还是温和的政府下，不管是在发达国家还是发展中国家都得到了加强。”政府与公民的协商在制度的规范下使得公共产品的质量更高。同时，需要有强制力的治理技术和治理契约保证制度的执行效率。正如奥尔森所认为的：“如果一个从市场中获益的大多数人统治代替专制统治时，他会获得公共物品受益中更大的份额，因而会供应更多的公共物品。”“即使无政府社会中每个人签订了社会契约以确立一个和平秩序，无政府状态也不会根除，除非契约能够得到强制执行。”治理能力在秩序保障中才能由主观化走向制度化。

不论何种治理，最关键的是确定问题清单。高等教育的治理是贯穿从政府、市场、社会再到大学的过程。如果说国家治理是针对与公众利益相悖、公众福祉受损的事情，高等教育治理则是需要解决高等教育质量不高，学术权益受到侵害的问题。国

家治理靠的是分工明确的政府与民众行动，而高等教育治理则需要大学自治的基础上重新界定政府的责任与权力，重新平衡高等教育利益相关者之间的利益。从历史上看，在大学内发轫了最初的治理体系和行为，也就是行会自治。大学在中世纪出现时，其组织结构是扁平化的，内部先有协商治理的雏形，然后学者行会和其他行会一起，在与教会和王权的博弈中取得了种种特权。在民族国家出现后，国家接管了大学的所有权，但在大学内部却拥有董事会和法人制度来维护智识生活的独特地位，大学的自治保证了其内部创新，创新又推动着知识生产的效率上升。然而，现代的高等教育活动又是众多利益冲突的跑马场，罗素夫斯基把大学的利益相关者分为最重要群体、重要群体、部分拥有者和次要群体等四个层次：第一个层次，即教师、行政主管和学生；第二个层次，即董事、校友和捐赠者；第三个层次，指在特定条件下，才成为大学利益相关者，例如提供科研经费的政府、向学生和大学贷款的银行家等；第四个层次是大学利益相关者中最边缘的一部分，即市民、社区、媒体等。高等教育的治理在这些交叉与盘根错节的利益纠葛中难度更大。历史中，大学是知识的寡头，是对外拥有特权的学术机构，大学内的知识活动不容许任何外界势力染指，大学成员在知识面前是平等的利益群体。随着民族国家和工业社会的到来，政府与市场开始介入到高等教育的事务中来。放眼整个高等教育，治理解决的是知识利益、公共或政治利益以及商业经济利益之间冲突和矛盾。所以伯顿·克拉克才说，“高等教育的协调发展应是政府、市场及学术寡头三种力量平衡的结果”。

如果说企业和大学治理主要是基于内部微观层面，而现代高等教育的治理则更为宏观。高等教育治理需要考虑所有参与主体的意愿和思维方式、治理结构的设计、治理的运作机制、利益与责任的分配方案等因素。衡量治理能力是否现代化的标准正是在于其能否提供制度性的创新空间，能否保障参与高等教育活动的利益相关者的权益，以及能否进一步激发大学在知识生产上的活力。当这些因素相适应时，治理体系才会产生向心力。“在高等教育中，治理体系由‘成文的和不成文的政策、程序和控制高校内部及高校之间的资源分配的决策单位组成’。在学院和大学之中，控制高等教育机构的权

威和法理是最终取决于董事会，但董事会常常将该权威委托给高等教育机构中的其他人，例如管理者、教师以及由学生、教职工和校友组成的委员会。”成熟的治理体系有不同的参与主体，这些主体以利益结点的形式构建起治理网络，并展开博弈、谈判与协商。网络化的治理已经成为现代社会治理能力构建的重要形式，也是现代高等教育活动治理的大趋势。在西方，政府-大学法人-董事会-教授评议会为主导的治理体系形成了一种保护性制度，最主要的是，现代化的治理体系并不是反本质主义的，高效的治理能力追求的是组织最本质的内容。正如生态治理是为了恢复自然的本来面貌一样，现代化的高等教育治理体系与治理能力追求的是自由与自治，因为只有这样，大学知识生产和教育活动的活力才能激发出来，正如欧阳光华所认为的：“尽管从法理上来看，美国大学的治理权最终归属于由校外人士主导的董事会，但作为以高深知识为核心的学术机构，在欧洲大学传统的影响下，从共同治理理念出发，通过大学董事会的明确授权或默许，大学教授逐渐在大学的各个层面、通过各种形式尤其是学术评议会这一规范性组织取得学术事务广泛的立法权，并对其他非学术事务施加重要影响。”高等教育以学术事务作为轴心，以距离轴心远近的利益主体来确定责任和权利分配，并影响外界。总之，一个国家的治理能力和治理体系影响着高等教育的质量，高质量的高等教育来自于更高质量的治理能力和治理体系。现代化的治理能力能够造就创新的制度环境、更低的治理成本和多方参与协商的机会。同样，现代化的治理能力追求的是组织的本质。由此，现代化高等教育的治理特征主要源自于大学机构与知识活动的传统，保障大学的自主与自治，维护每个利益相关者的权益，并使大学在不同时期适应社会的发展。

二、高等教育治理能力现代化的构成要素

随着党的十八届三中全会决议中提出推进治理能力与治理体系现代化的概念，治理能力和治理体系现代化被视为是继20世纪“四个现代化”之后的第五个现代化概念。作为一个标签式的话语，现代化通常被人们理解成一个顺序逻辑的时间概念。现代化通常与城市化、工业化和技术化有着密切的联系，而且对于我国有特殊的意义，其内涵在于区别于落后的“近代化”。而在国外，是没有近代化这

个概念的。当社会生活发展到一定程度时，人们便要求有相应的制度保障这种生活形式，故而治理的现代化就受到人们的重视，简言之，治理的现代化就是社会制度现代化的表现，意味着国家与社会制度从统治和管制型社会的转型：“国家治理体系和治理能力现代化即国家治理现代化，是一个从传统治理体系转型为现代治理体系、稳步推进现代国家建设的历史过程，是社会现代转型的具体体现。”

在学术上，现代化是工业社会和民族国家兴起后伴随城市化进程的阶段，是针对传统农业社会和农耕文明的一个概念。现代化的英文表达是modernization，是一个相对中性的词汇，按照人类学家马格纳雷拉的说法“最明了的‘现代化’定义是：现代化是发展中的社会为了获得工业发达社会所共有的某些特点，而经历的文化和社会经济变迁的，包容一切的全球性过程”。但是，从治理到治理能力的现代化之间是存在距离的。现代社会中的治理活动不代表一定就是治理能力的现代化，例如高等教育治理如果不是以大学为核心而仍旧以政府行为为中心时，治理就会失灵，高等教育的“可治理性”也会变差。当治理成为现代社会的一种话语方式时，人们会为了追求治理的时尚而忽略了治理的内涵。从本质上来看，治理能力现代化针对两个目标：一是改变传统的国家统治造成的公共产品与公共事务效率不高、质量低下的困境；二是针对政府和市场失灵双重的困境，防止治理滞后失灵现象的产生。按照学者卡蓝默的分析，治理的滞后表现在这些方面：民主陷入危机。在表面上看，民主在各地都赢得了胜利，但由于不能在良好的规模上实施，没有涉及主要的问题，自身缺乏改革，民主就会被抽干内容。公共行动的思想框架和结构也会不适应需要，公共行为的四分五裂和指导文化使其不能解决复杂的问题，不能管理关系和合作，不能考虑到千差万别的情况。改革的前景和战略长期以来因为冷战而陷入僵化，经常是缺乏决心，而且效率低下。实现治理能力现代化需要的条件包括健全的法治基础、较为完善的公共服务供应体系、先进的制度生产机制、发达的自组织团体、强烈的参与意愿，以及强有力的制度保障和监督机构等内容。而治理能力的现代化又取决于相对先进的治理体系，其中包括组织的设计和管理、政治体系的设计、合法性基础以及文化和结构要素。只有将治理

体系的组织和制度优势发挥出来，治理才能在能力上实现现代化，进而走向“善治”的最高境界。

对比来看，高等教育治理与国家公共事业的治理能力有相近的地方，高等教育治理成效的高低也被看作是国家治理能力是否实现了现代化的体现。国家治理能力现代化是伴随公民权利民主化和更广泛利益相关者的参与而展开的。因此，高等教育治理现代化的一个主要拉力就是教育权利民主。对高等教育事务的广泛参与协作行动成为其治理现代化的主要表现，“就是在今天，社会参与仍然是当代西方国家教育管理的一项重要内容，并被认为是教育民主化原则的一个重要方面和重要表现形式”。高等教育治理能力的现代化并不完全表现在知识和文化层面，还有社会生活方面。国家与社会应该为高等教育营造稳定的发展环境，并使之常态化，这是治理能力现代化展开的基础。此外，高等教育治理能力现代化需要强有力制度保障和制度生产机制，制度对外部环境的适应性、自主性和创造性决定了高等教育发展的高度和深度。高等教育在面临改革的时候，政府往往成为治理的主体，这又要求政府应承担起适当的责任，并且下放权力给其他利益相关者。变革政府对高等教育的行政能力，强化大学的自主发展能力是现代化所要实现的最终目的。同时，高等教育治理能力现代化的过程也是传统世界祛魅的一部分，国家和大学的地位都在发生着转变。国家不再是巨大的利维坦，而是公民与社会组成的集合体，大学也不再是象牙塔，而是“向有效知识的转型”的现代社会机构。

高等教育治理能力的演进又有自身的独特性，现代化的过程并不意味着与传统的决裂，也不是一个完成时态。高等教育治理能力恰恰是一种尊重传统理念的能力。高等教育治理现代化的实现是对知识和大学传统尊重和佑护的过程。“正是基于民主的局限性，尽管在美国人们常常援引民主原则为共同治理进行辩护，但实际上，美国大学的共同治理并非是从民主价值中导引出来的。从历史视角来看，美国大学的共同治理原则主要是基于专门知识和专业主义，而非民主的概念。从严格意义来说，大学并非一个民主的实体”。历史上，学者利用专业知识和为真理牺牲的精神赢得了世人的尊重，外界也形成了一种尊重智识生活的治理共识，保护了学术自由，使大学能够安守其责。在大学内部，以

专业为单位的治理结构保持了对科层制的限制。从行会到学院再到大学的结构保持了权力扩张的稳定，教授评议会、董事会或校务委员会缓冲了外界的压力，以保持大学的相对自治。“治理这一术语在应用于高等院校公共委员会管理权威和责任时具有特殊的含义。在美国，中学后教育历来就有很强的院校自治传统和法律基础，即具有高度不受外部干涉和控制的自由。院校自治是相对而非绝对的概念，不时根据更广泛的公共和社会利益而调整。管理委员会的基本责任之一是在院校自治和公共义务之间取得精妙的平衡。”高等教育的治理能力的现代化还体现在其制度与组织前瞻性上，具体表现在高校数量的增长、适龄人口毛入学率的提高、大学的世界排名稳步增长等方面，这都是现代化治理能力提升高等教育质量的成果。

治理能力的现代化需要同治理体系的现代化相匹配才能发挥效果，现代化的高等教育治理体系表现在国家—市场—大学结构的完善。高等教育治理能力的现代化是由其内部一系列“子能力”逐渐形成合力的过程。特别是面对现代社会利益多元诉求时，这种能力实际上就不单纯是大学的能力，而是整个社会和国家的制度执行和创新能力。具体来说，高等教育治理能力的现代化应该是由这样五种能力的形成来实现。

1. 制度理解与接纳能力。高等教育治理虽然是一个世界范围内的命题，但不同国家的政治、经济生态结构决定了不一样的治理体系。虽然罗马模式和盎格鲁—撒克逊模式两种形态在世界范围内是高等教育体制的两种主要形式，但国别间的差异依然很大，在制度影响和迁移过程中必然涉及对制度的理解。单就我国来说，不论近代对于高等教育发展目标的体用之争，到民国时期的学习日本、美国的转向，再到新中国成立后对前苏联模式的效仿，各方对于制度的理解决定了大学的命运。我国在对外国制度接纳和抗拒上都表现出了强烈的意愿，而真正形成制度效率的机会并不多。

2. 制度组合和分化能力。传统社会中，国家对高等教育常常采用单一的制度理念，但制度的效率取决于多种子制度的组合。如果没有对多元制度的组合和分解，权力和利益的构成就只会是一元的。“制度和组织可能存在，但如果它们的运作没有产生决议（价值的分配、规则的制定等等）和服从，

或者它们的施行完全依靠暴力和强制，那只是政府而非治理。”统治或管制下的制度不仅得不到执行效率，制度的运作成本也极高。这两种能力的现代化过程意味着制度组合要求市场与政府为高等教育提供其需要的环境，制度分化实际上需要大学在制度选择上和高等教育的职能上进行适当多元以满足不同利益群体的要求。

3. 治理机构的运行能力。高等教育的治理不仅需要制度，也需要执行制度的机构。在大学外需要有保障其发展的资助组织，需要有监督学术规范的学者组织，还需要有能推广社会影响力的政府组织。“各种高等教育协会组织通过高校认证、评估监督、制定学术标准等方式承担着高等教育管理职能。例如，美国大学协会（AAU）建立的初衷就是规范美国的研究生教育，解决研究生培养失范问题，该组织当前在美国高校科研管理与研究生教育方面的地位仍然举足轻重”。治理本身并不是排斥管理，相反，治理能力的提升需要高效的行政能力和组织的支持才能实现。

4. 制度冲突的调节能力。成熟的制度之所以能够从大学建立之初被保留下来，是因为制度在变迁的过程中不断与其他制度寻求相洽。当制度发生冲突时，需要有除大学之外其他力量的介入对冲突进行调节和缓冲，在大学、政府与市场之间寻求平衡。“西方发达国家学校治理模式通过重新配置学校权利主体的资源，进而平衡其利益需求，提升学校教育质量。这种治理机制赋予了价值的教育选择权、教师的专业自主权和学校的自治权，来发挥各个权利主体的作用，进而规范学校治理。”英美国家在面对制度冲突时，采用的是法律和市场并行的手段进行调节，同时在大学与政府之间有大量的社会团体做缓冲。

5. 制度与组织创新能力。高等教育发展的繁荣需要的不仅是来自知识创新的动力，还需要制度与组织再造的动力。从行会到实体大学、从教授评议会到全国性教授联合组织，都是组织再造的结果。最重要的是，学者们自身组成自治团体，这些团体在高等教育的学术治理中发挥着重要的作用。在大学内部，董事会领导下的校长负责制保证了大学的组织与制度协调。大学董事会制度是高等教育治理相对于企业董事会的创新，正如艾伦伯格所说的，美国大学“董事会的职责是治理，而不是管理”。

总之，高等教育的治理能力现代化的构成维度并不是单一的，而是一个由上述诸多能力所组成的混合体，现代化代表了一种过程，即高等教育的制度、政策、技术、机制等因素的作用下，能够使一个国家整体的高等教育质量保持持续发展的动态过程。高等教育除了需要有现代的治理理念，行为更需要现代化的组织机构和制度体系。高等教育的治理是一个大学与市场、政府和社会的有效互动的制度演进过程。高等教育治理能力的现代化不应是一个政治标签，而是有一整套适应现代社会的制度理解能力、制度执行力与组织体系所形成的。“现代制度的主要作用就是以规则约束下的行为替代个人自发的行为。有了惯例，才会使得许多同时发生的行为彼此协调一致。”高等教育治理能力现代化的关键需要将能力这个主观概念转化成常态性的制度行为，将政府与大学的权力和责任进行理性分配，保证各方利益的“帕累托最优”。同时，治理能力与治理体系的现代化互为依托，前者以后者为基石，后者则凭借前者完成升级。

三、高等教育治理能力现代化的困境与重构

在传统社会中，教育活动被纳入到国家行为当中，以政治形式规定教育目的。教育目标立足于知识的真理立场，而国家目标立足政治立场。两者之间相互调和又互相排斥，制度的效率并没有得到显现。如何从制度层面将国家与教育纳入到平等合作的新场域中，使双方能够从协商合作中获益是人们一直思考的问题。公共事务治理使人们看到了社会公民能够同政府结合起来，创造共同福利，治理理念在较短时间内实现跨行业、跨领域的迁移。当高等教育逐渐成为人们关注的焦点时，当教育产品从非公共性开始向公共性变化时，关注高质量的高等教育成为人们最需要解决的问题。政府、企业、社会团体、公民，以及大学的多元互动组成了高等教育的治理结构。对我国而言，政府是高等教育治理的主体，在某种程度上，政府职能对于高等教育治理的意义更甚于大学自身的规划。要实现高等教育治理能力的现代化，作为统筹一国高等教育事业的政府在治理形式与理念上要有质的提升，这意味着政府需要有现代化的执政理念、一流的政策创新能力和高效的治理技术，这样才能保证治理的成效，只有政府在治理理念和治理技术上实现了现代化，才能推动大学逐步提高，走向世界一流。

高等教育的治理体系是大学、社会和政府三位一体的制度、组织与互动关系的合体。在治理能力落后的国家中，治理体系往往是被空置的，所谓的能力只是政府的能力。在这些国家中，治理的政治意义要强于实践意义，提出治理的概念并不能取代其现有的公共事务运行方式，这些都是治理水平低下的表现。“我们也观察到在很多发展中国家存在同样的困惑，这些国家对大学目前越来越主张进行‘治理’的正确政治性思考。这种思考甚至也出现在国家组织的咨询机构中，比如瑞士日内瓦大学的发展学院就在其出版物中承认，在关于城市治理、地方民主和地方分权的专业研究中，现在经常是在‘治理’方面被他们的资助者预先设定了研究范式”。相反，高等教育治理能力强的国家拥有相对平衡的治理结构，构建治理体系的会兼顾各方的利益，制度的运行也更有效率。大学与社会和政府之间是一种合作的契约关系，治理的目的被明确定义：不同的力量可以结合起来形成网络提高高等教育的质量。正如帕特南所言：“社会网络和政治网络方式是水平的，不是等级制的。社区鼓励团结、公民参与、合作和诚实的品质。政府是有效的”。缺乏现代治理体系的高等教育改革更多的只是政府行为，其口号性、运动性特征更为突出，但持续时间和影响力都得不到保障。

有了治理体系之后，还需要有一定的途径才能使其转化为能力。通常人们认为，治理最高境界是善治。这个善不是伦理概念，而是治理作用的一种途径。善治（good governance）的英文表述是“好的治理”。在中国，善治的来源取自《道德经》中的解读，“上善若水。水善利万物而不争，居众人之所恶，故几于道。居善地，心善渊，与善仁，言善信，政善治，事善能，动善时。……从上下文看，‘政善治，事善能，动善时’，通常来讲就是，为政要善于治理好，处事能够善于发挥所长，行动善于把握时机”。在这个意义上，善不光是目标，也是治理的意识和方法。理想的善治境界是大学、市场、公民与政府的制度契合和互赢关系。19世纪的德国可谓是高等教育治理能力达到善的制高点，公民、国家和大学彼此相互依存实现了利益共赢。“国家服从道德、真理，也就是修养或文化的法则，并以此为目标。由于大学的目标也是修养，因而与国家的根本利益是一致的。”而在这

种治理模式迁移到美国之后，美国成功地将市场竞争引入，成就了治理由传统向现代化的转型。在高等教育治理能力强的国家中，大学和企业、政府、公民社会之间可以形成制度的跟随与模仿机制。善治的过程具体来说包括了“满足共同体感觉到的需要；依靠共同被认可的价值和原则；公平，由值得信任的负责治理者进行有效的治理；施行最小强制原则”。善治的体系需要有这样的因素构成：明确治理主体、确立责任与反馈机制、建立激励与惩罚制度、划分利益结构、通过参与形成制度。而善治的能力是体系合理安排的结果，体现的是过程与结果的善。

高等教育治理体系和治理能力现代化意味着人们更多地会去相信和使用制度。在传统思维中，我们期待英雄的诞生，崇拜的是个人的力量。而高等教育治理现代化必须是教育和知识规律主导下的一种常态性的制度行为，治理能力的发挥取决于个人自主与制度生产机制。治理能力需要放到大学、社会与政府多元体系中进行衡量。评价高等教育的治理能力标准来自于现代大学能提供多少高质量的教育产品，来自于外界是否对大学制度与智识活动保持尊重。正如克拉克所说的，“我们总是通过有色眼镜来看待高等教育，结果原来就很复杂的情形更显得混乱不堪。毛病的根源在于那些从经济领域照搬而来的理论——它们主宰了我们的视线。……高等教育的任务是以知识为中心的。正因为它那令人眼花缭乱的高深学科及其自体生殖和自治的倾向，高等教育才变得独一无二——不从它本身的规律去探索就无法了解它”。知识规律和学术组织制定的运行逻辑是高等教育治理的主线，而社会成员、企业和政府唯有在承认这个既定事实的前提下才能推进治理。

治理能力是保证高等教育活动多样性的能力。高等教育治理能力的现代化意味着在政府、社会与大学的权利义务界定上，需要多元的参与主体和制度运作的方式。出于理解的偏差，我们往往以为有了善法就会有善政，有善政就有善治，在追求传统的管理神话时却付出了高昂的代价。“以法律为社会治理机制产生了管理型社会治理目标的迷失、管理机制自身超重的弊端，理性官僚是这种治理机制的典型。”说到底，幻想通过完全的法律形式来界定大学、政府和社会的关系只是治理的一部分，但

我们却将其当做治理的全部。综观世界高等教育发达国家的治理方式，其出发点和回归点都是多层次的。政府、市场与公民团体的参与都对高等教育的发展产生了助力。在高等教育事务上，当责任与义务被融入治理体系中时，制度的执行力就得到了强化，久而久之才能形成能力，也实现了现代化的转型。“当责任/义务被恰当地广泛定义时，院校自治和公共义务/责任的需要就不至于发生冲突了。假定美国社会赋予了高等教育重要的角色，那么，院校的问责制便成为合法的公众需要”。

在中国特色的语境中，高等教育活动的特殊性通常会影响到我们理解的视角。庞大的治理运行成本往往就是政府治理不够现代化的原表现，也就是说，政府的控制边界有限，但是其利用制度生产能力不断增加高等教育的制度负担，具体来说就是精细化的管控才能维持高等教育的质量，这些都是治理能力低下和现代化不足的表现。一方面，大学外部我们只注重了大学同政府的关系，将高等教育治理理解成调节大学和政府的法律关系和权力关系。这种视角下，政府在面对高等教育治理时放下的只是责任而少有权力，即使有了权力下放，大学取得的也只是行政权力而并非学术权力。有的大学为了防止学术经费使用上的腐败，连正常的学术交流使用的交通工具、住宿标准都有严格规定，认为这就是现代高等教育治理的内容，实际上这不仅不是治理能力现代化的体现，而是治理的低俗化。社会团体在这种单向博弈中的治理积极性并没有被激发出来，各种主体的关系处于错位状态。另一方面，在大学内部，由于长期的政府管制造成的路径依赖使得人们对科层制存有眷恋和抵触的双重复杂心态。于是人们一方面畏惧管理，另一方面又不得不借行政化中的管理去实现目的。但这种复杂心态牺牲了大学内应有的管理效率，许多人被排除在体制之外，并没有形成基本的治理意愿表达途径。总的来看，真正的现代化治理是一种在大学、市场与政府共同的制度需要，而不仅仅是理论探讨。如果对治理能力的理解还停留在口号和标签阶段，高等教育的治理就只会停留在农业社会的思维，使用工业社会的手段，而无法实现现代化能力的提升。

（李海龙，扬州大学教育科学学院讲师，江苏扬州 225009）

（原文刊载于《江苏高教》2017年第4期）