

治理体系和治理能力现代化与 高等教育现代化的关系*

别敦荣

摘要:高等教育治理是解决高等教育的利益相关组织、公民群体和个人参与办学和管学问题的举措。治理体系和治理能力是高等教育治理的两个主要构成要素,具有各自不同的内涵,但二者高度相关、相辅相成。治理体系包括高等教育体制改革中建立起来的参与办学、参与管学和参与治学的所有组织及其结构关系,治理能力是对高等教育治理主体的要求。治理体系和治理能力现代化是高等教育现代化的基础工程,治理体系现代化既是高等教育体制改革的核心任务,又能为高等教育现代化提供更充分的物质基础;治理能力现代化能够引导高等教育现代化的方向,支持高等教育持续健康发展。

关键词:治理;治理体系;治理能力;高等教育现代化

现代化是当前和未来很长一个时期我国高等教育改革与发展的根本目标,没有高等教育现代化,关于高等教育的所有美好愿望都是难以实现的。高等教育现代化是一项系统工程,不仅体现在高等教育理念、功能和办学过程的现代化上,而且还体现在高等教育体制和办学能力的现代化上。高等教育治理与高等教育现代化相辅相成,治理现代化是高等教育体制现代化的有机组成部分,而治理能力现代化则是高等教育现代化的重要保障。在我国高等教育内外环境下,治理体系和治理能力现代化更具有支持和引导高等教育现代化的重要作用。

一、治理体系和治理能力是高等教育治理的优先选项

高等教育治理是一个新概念,是在高等教育现代化进程中出现并得到应用的,开始的时候是学者们在学术研究中运用,表示高等教育是一种涉及多种利益相关组织、公民群体和个人的事业,不能由政府或高校领导管理部门垄断举办和管理,应当发挥各利益相关组织、公民群体和个人在办学和管学方面的作用。就治理的本意而言,既有公共治理又有公司(组织)治理,也就是说,治理的涵义既涉及宏观层面又涉及微观层面;既包括了参与举办和办理相关事业,又包括了拥有相关事业的话语权、表决权和监督权。其内涵

主要有四:一是利益相关者共同参与举办;二是利益相关者共同参与决策;三是利益相关者共同参与监督;四是利益相关者共同参与分享。也就是说,治理一方面要保证利益相关者的利益不受侵犯,另一方面要保证事业得到更好的发展,唯其如此,利益相关者才可能共同分享成果,从而达到利益相关者各方参与治理的目的。因此,治理所尊崇的价值主要是平等、协商、责任和共享^[1]。

传统上,我国对高等教育实行集权管理,中央政府控制了绝大部分高等教育政策的制定权,并通过一定的行政手段,对地方高等教育政策和高校办学施加直接而有效的领导与管理^[2]。我国高等教育内外部关系封闭,除各级党委和政府及其高等教育主管部门、高校内部党政组织机构和相关党务、行政人员外,其他利益相关组织、公民群体和个人基本被排除在办学和管学之外,在举办、决策、监督和利益分享等各方面都没有参与的权利。治理就是要打破这种格局,在高等教育发展进程中,充分实现利益相关者各方的参与,改变只有少数权力机关和工作人员办学和管学的状况。因此,高等教育治理的内涵主要有四:一是建立和完善多样化的高等教育投资办学体制,形成政府、社会组织和公民群体与个人共同办学的格局,丰富高等教育资源筹措渠道,促进高等教育良性发展;二是

* 本文系 2013 年度教育部哲学社会科学研究重大委托项目“中国特色高等教育思想体系研究”(项目编号:13JZDW004)、中国高教学会“十二五”高等教育科学研究重大课题“中国特色高等教育思想体系研究”(课题编号:14GXH001)、国家社会科学基金教育学一般课题“现代大学制度研究——历史与现实的反思”(课题编号:BIA130082)的研究成果

建立和完善有关社会组织和公民个人参与高等教育政策制定过程的机制,保证高等教育政策反映利益相关各方的诉求;三是建立和完善高校内部治理结构,健全教授治学和学生参与的机制,使高校内部利益相关各方的权益得到保障和实现;四是鼓励社会组织和公民个人对高等教育的监督,放松管制,以形成社会化的高等教育问责体系。由此可见,高等教育治理的任务是复杂而多样的,既包括宏观层面也包括微观层面,既包括办学也包括管学,涉及高等教育全方位各层面的改革。

毫无疑问,治理体系和治理能力是高等教育治理的有机组成部分。从功能看,高等教育治理包括参与投资举办、咨询决策、监督问责和权益保障等方面;从构成要素看,高等教育治理包括思想、组织、制度和能力等方面。高等教育治理的功能是通过其构成要素的相互作用来实现的,也就是说,构成要素是高等教育治理功能实现的基础。在构成要素中,高等教育治理思想发挥着引导作用,高等教育治理的组织建立、制度建设和能力要求与培养都以高等教育治理思想为指导,都要体现治理思想所包含的价值期望,并保证其得到实现。高等教育治理组织包括遵循治理思想所建立的各种审议、咨询、决策、审核、监督、仲裁和评估机构及其组成人员;若以高校为界,又可分为外部或宏观治理组织和内部或微观治理组织,外部和内部都可能建立不同层次的治理功能组织,它们共同构成高等教育治理体系。高等教育治理制度是根据治理思想的要求所制定的各种法规、政策和规章,它既是高等教育治理思想的反映,又是治理组织开展治理活动的准绳。高等教育治理能力是治理主体,即治理组织和相关人员开展治理活动、实现治理目标的能力。由于组织的功能主要是通过其组成人员实现的,因此,治理人员的能力是关键。如此看来,在高等教育治理的四要素中,在治理思想和治理制度得到一定程度发展的情况下,治理组织或治理体系与治理能力发挥着至关重要的作用,因为治理思想和制度需要通过治理组织和能力才能发挥作用。从这个意义上说,治理体系和治理能力应当成为推进高等教育治理的优先选项。

我国高等教育治理首先表现为实践,即建立治理组织,执行相关治理政策规定,以促进高等教育现代化进程。也就是说,我国高等教育治理是为了解决特定的高等教育现代化问题而采取的策略,最初并没有成熟的治理思想或理论,属于“摸着石头过河”式的改革探索。“文革”结束以后,我国延续并强化了中央和地方政府部门办学的举办和管理体制,其结果是:一

方面,政府具有全能性,既是高等教育的举办者,又是高等教育的管理者,还是高等教育成果的调配者;另一方面,中央、地方、部门各自为阵、缺乏协调和统筹,中央和地方高等教育行政机关只能对所属高校发挥影响力,政策效力难以达到其他政府机关所属的高校。1986年,中央政府改组原教育部,成立了具有广泛代表性的国家教育委员会,以发挥政府中各利益相关者的作用。尽管后来原国家教委又改组为教育部,而且原国家教委的设立还只涉及到政府部门权力和利益的协调与保障,但不可否认,成立国家教委本身代表了高等教育治理及其意义开始为我国政府所接受,为后来更广泛意义上的治理改革开了先例。

20世纪90年代所兴起的治理研究为高等教育治理的进一步发展提供了理论指导。与治理研究相向而行的是,高等教育治理实践得到了一定程度的发展。在宏观层面,国家教育咨询委员会、教育部教育考试指导委员会等组织得到成立,在相关教育政策研究和咨询方面发挥影响;在微观层面,高校学术委员会改组,教授会成立,董事会、理事会、校务委员会等组织设立提上议程,都表明高等教育治理组织发展开始走向多样化,且渐成体系,治理思想已经成为高等教育举办和管理的重要指导思想。不过,应当承认,高等教育治理仍然是新生之物,其思想还不成熟,组织和制度建设尚处于摸索阶段,治理能力也还有待改善和加强。不仅如此,高等教育治理的内外环境仍有待改善和优化,因此,高等教育治理的理论研究和改革实践任重而道远。

二、治理体系和治理能力现代化是高等教育现代化的应有之义

治理体系建设是在高等教育办学和管理体制改革中提出的课题,改革办学和管理体制既是高等教育现代化的要求,又是高等教育现代化的重要组成部分。改革办学体制,实现由封闭向开放、由单一投资主体向多元投资主体的转变,是高等教育现代化的需要。封闭办学不可能满足社会和大众的高等教育需要,单一投资主体不可能支持高等教育大规模办学,不可能提供大众高等教育所需要的办学能力。所以,构建开放、多元的办学体系,推进高等教育办学体制现代化,就成为高等教育现代化发展的必由之路。改革管理体制,在宏观层面,建立政府宏观管理、中央和地方合理分治、社会组织和公民参与治理的体系;在微观层面,建立高校政治权力、行政权力、专业权力和社会参与共同治理的体系,提高高等教育决策的民主性、办学的透明度、监督的多元化,促进高等教育管理

体制的现代化,保障利益相关者各方能够共享高等教育发展的成果,是实现高等教育现代化的重要保障。

治理能力是治理主体所具有的达成治理目的的能力。高等教育治理的主体既有办学和管学的传统主体,包括中央和地方政府及其高等教育行政部门,以及相关任职人员,又有非传统主体,即因治理的需要参与进来的社会组织、公民群体和个人。传统主体和非传统主体都有治理能力建设问题。在高等教育治理由动议转化为实践的过程中,治理能力便开始发挥作用。治理能力强,则高等教育治理的推进可能比较顺利;治理能力弱,则高等教育治理的发展可能比较缓慢,障碍重重。所以,加强治理能力建设,实现治理能力现代化,是提高高等教育治理水平的要求。

治理体系和治理能力现代化与一般的社会现代化要求并不完全相同,而有其特定的意蕴。在具体阐释治理体系和治理能力现代化的意蕴之前,先明确它与另一个常见的表述“治理体系和治理能力建设”的关系。从语义的角度讲,二者有着大致相同的内涵,治理体系和治理能力建设的目标指向正是现代化,所以,在本研究中,二者被看作是同义语。一般而言,现代化往往要经历一个由传统走向现代的转变过程,但高等教育治理是一个新概念,在实践中则是正在探索的新领域,客观上并不存在传统的治理体系和治理能力。即便改革开放以来建立的一些治理组织以及由此而形成的治理能力,仍属于新事物,也不存在需要现代化的问题。所以说治理体系和治理能力现代化是高等教育现代化的要求,与高等教育的现代性特征有着相同的意蕴。尽管我国现代高等教育起源于19世纪后期,但今天所探讨的高等教育现代化实际上是20世纪后期提出来的任务,从这个意义上说,治理体系和治理能力现代化与高等教育现代化一脉相承,没有高等教育现代化的要求,就无需现代化的治理体系和治理能力。也就是说,我国高等教育的自身发展和其所处外部环境要求推进高等教育治理^[3]。推进治理体系和治理能力现代化,就是要根据高等教育发展的自身规律和高等教育现代化的基本要求,以构建政府、高校、社会新型关系为核心,以推进管办评分离为基本要求,以转变政府职能为突破口,建立系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,形成政府宏观管理、高校自主办学、社会广泛参与的格局,更好地调动中央和地方的积极性,更好地激发高校的活力,更好地发挥全社会的作用^[4]。

治理体系和治理能力现代化是高等教育现代化的有机组成部分。治理体系现代化不是要建立一种新

的体系来代替现行的办学和管学组织及其体系,而是改善,是一种功能补救。具体而言,它主要包括以下几方面的内容:一是建立和完善开放的、多元主体参与办学的高等教育投资举办组织及其体系,形成公办高校、民办高校和混合型高校并存的局面,保障中央和地方政府、社会组织和团体、公民个人投资举办高等教育的权利。二是建立健全多元办学主体、社会团体和公民代表参与的高等教育咨询、审议和决策委员会组织及其体系,发挥多元利益相关者的作用,保证民主办学和民主管理,促进高等教育和谐发展。三是建构和完善社会问责和评估监督组织及其体系,发挥社会组织、公民团体和个人的监督保证作用,促进高等教育健康有效的发展。四是建立和完善高校内部中层、基层和师生员工充分参与的治校和治学组织及其体系,尤其是教授治学的组织及其体系,形成全员参与、群策群力、责任共担的高校办学格局。

治理体系与已经存在的高等教育办学和管理组织及其体系之间既相互交叉,又具有独立性。交叉主要表现为中央和地方政府、高校内部党政组织作为传统的办学和管学主体,往往也是治理组织及其体系的构成主体,因其特殊的身份和地位在治理过程中依然发挥着重要的作用。独立性主要表现为治理组织及其体系构成主体多元化,尽管有政府和高校党政组织代表参与,但却不是依靠政治权力和行政权力发挥影响,而是通过利益相关各方民主协商、多元互动形成决议发挥作用。治理组织及其体系从属于政府和高校,比如,高校学术委员会、教授会等;可以附着于政府和高校,比如,政府成立的具有治理功能的咨询或审议委员会、高校建立的有社会企事业单位参加的联合办学组织等;也可以独立于政府和高校之外,自主地参与高等教育治理,比如,社会组织和个人自主设立的高等教育评估组织、研究组织等。整体上,治理体系是对宏观和微观的高等教育治理组织的统称,它具有松散性,构成治理体系的治理组织之间可以有所属关系,比如,高校学术委员会与其所成立的各种专门委员会之间就存在隶属关系,但多数治理组织之间往往不具有严密的隶属关系。因此,治理体系现代化的重点在于高等教育治理组织建设,包括理清和明确各种治理组织的职能、人员代表的构成、运行方式以及与相关高等教育管理权力组织的关系等,创设治理组织发挥作用的环境和条件,以保证治理组织能够发挥促进高等教育健康有效发展的作用。至于具体的高等教育治理组织的体系化,虽然只是个别治理组织建设的任务,但也不可轻视,尤其是高校学术委员会的体

系化,直接关系到学术委员会能否有效地发挥其功能,应当加强建设。根据《普通高等学校学术委员会暂行规程》,学术委员会是高校最高学术组织,具有学术咨询、决策、评议和审核等功能,除了其自身能够自主地发挥治理功能外,其所属的教学指导委员会、学术争议评议或仲裁委员会、学术道德委员会等各种专门委员会所构成的学术委员会体系,可以在多方面发挥治学作用。因此,发挥高校学术委员会的作用,应当建立高校学术治理体系,包括加强学术委员会体系建设,以及新建或调整学术委员会与大学党委、校长及其办公会以及相关的行政职能部门之间的关系^[5]。

治理能力现代化是对高等教育治理主体提出的要求。概而言之,高等教育治理的主体主要分两类:一类是治理组织,另一类是治理组织的构成人员。两类主体都有能力现代化的需要,对治理组织而言,治理能力现代化的重点是:根据高等教育现代化的要求,明确并落实各种治理组织的职责权限、运行规范、活动准则以及与相关政府部门和高校党政领导及职能部门相互作用的方式方法等;对治理人员而言,因其构成来源差异很大,包括来自校外党政部门的代表、高校党政领导及职能部门的代表、社会组织的代表以及公民团体或群体的代表等,不同人员治理能力现代化的要求存在较大差异。对治理组织中的党政部门代表和高校党政领导及职能部门代表而言,治理能力现代化的重点在于实现角色转换,加强沟通、协商和协调能力,调动其他治理人员参与办学、管学和治学的积极性,充分发挥其他治理人员的作用,保证高等教育治理目的的实现;对其他治理人员而言,治理能力现代化主要是提高其对高等教育的理解能力、意愿表达能力、沟通协商能力、监督和评判能力以及责任担当能力,以保证参与高等教育治理的效率和质量。治理能力现代化的意义是不言而喻的,不论是治理组织还是治理人员,能力现代化不仅事关治理组织目标的有效实现,而且事关高等教育现代化的进程与质量。

三、治理体系和治理能力现代化是高等教育现代化的基础工程

治理体系和治理能力现代化不仅是高等教育现代化的有机组成部分,而且具有为高等教育现代化服务、为高等教育现代化提供必要条件的作用。从这个意义上讲,治理体系和治理能力现代化是高等教育现代化的基础工程,其基础地位不仅是由其自身的属性决定的,而且是由高等教育现代化的任务决定的。

治理体系现代化是高等教育体制改革的核心任务。体制改革是高等教育现代化的必然要求。体制是

高等教育的组织外壳,只有现代化的体制才能承载现代化高等教育的功能。体制改革就是要建立现代高等教育体制,它主要针对的是传统的、封闭的、办学和管学主体单一的高等教育体制。改革开放以来,高等教育体制改革的广度和深度不断得到拓展,招生就业体制、人才培养体制、投资拨款体制、宏观管理体制、高校内部管理体制等都进行了改革,不仅中央政府与地方政府之间的关系、政府各部门之间的关系得到了一定程度的调整,而且高校与政府之间的关系、高校与社会的关系、社会与政府的关系也得到了一定程度的改善。这些改革既有对原有办学和管学体系的完善,也有在原有体制之中嵌入新的治理机制的改革,也就是说,现代高等教育体制既包括传统的高等教育体制的维新,又包括治理体系的新建。之所以要新建治理体系,是因为传统的高等教育体制难以实现高等教育现代化的目标,即便对传统体制进行维新,也不可能解决根本问题,所以,治理体系现代化是对传统高等教育体制弊端的补救。治理体系的嵌入将广泛的社会组织和公民团体、个人纳入进来,使高等教育体制具有更大的包容性,有助于改善高等教育体制的结构,优化传统的中央政府与地方政府、政府各部门和高校与政府之间的关系,增强高等教育的适应性,从而使高等教育体制的现代功能得到更好的发挥。

治理体系现代化为高等教育现代化提供更充分的物质基础。高等教育现代化是大众化、甚至普及化的,是技术先进、设备优良的,是条件充裕、环境优越的,是高水平和高质量的。这也就意味着高等教育现代化离不开充分的物质基础,没有充分的物质保障,高等教育现代化只可能是镜中月、水中花。一般来讲,高等教育现代化的物质保障需要通过两条腿走路来实现:一条是政府公共财政投资;另一条是民间资本投资。在传统的高等教育体制下,政府独揽高等教育的举办权,政府财政拨款成为高等教育唯一的物质保障渠道,由此形成了传统的办学体系。治理体系现代化就是要突破传统的高等教育举办体制,打通民间资本投资高等教育的渠道,建立多元投资主体举办高等教育的体系,为高等教育现代化筹集更充分的办学资源。经过 30 多年的改革与建设,我国高等教育多元投资主体办学的格局已经初见雏形,但进一步完善治理体系,健全民间资本投资办学的组织体系,更开放地吸引更广泛的民间资本投资举办高等教育,保障高等教育现代化所需要的物质基础,仍是高等教育现代化不能忽视的重要任务。正因为如此,治理体系现代化主要具有两方面的意义:一是在高等教育体制中嵌入

治理体系,实现高等教育体制现代化;二是开拓高等教育投资办学渠道,消除民间资本进入高等教育的障碍,为高等教育现代化提供更充分的物质基础。

治理能力现代化不仅引导高等教育现代化的方向,而且支持高等教育持续健康发展。治理体系现代化能够为高等教育扩容、发展大众或普及高等教育奠定组织和资源基础,但高等教育发展的方向及其进程在很大程度上却是由治理主体的能力所决定的。治理主体由传统的办学与管学主体和新兴的参与办学与治学的主体所构成,两类主体所代表的高等教育利益诉求和价值取向既有共性又有差异。正是其差异之处反映了高等教育发展的新要求,即高等教育现代化的任务。因此,治理能力的状况与高等教育现代化密不可分,治理能力水平高,高等教育现代化的方向越明确、进程越顺利;治理能力水平低,高等教育现代化就会方向模糊不清,进程缓慢拖沓。改革开放以来,虽然高等教育治理取得了一定的进展,但治理体系建设历史短,治理组织健全程度不高,治理人员构成复杂且治理经验不足是客观事实。加强各治理主体的能力建设,实现治理能力现代化,其意义不但事关治理水平的高低,更是关系到高等教育现代化的方向与进程。

正如有学者所指出的,实质上,高等教育治理是高等教育现代化的有机组成部分。实现高等教育治理

必须优先推进治理体系和治理能力现代化。治理体系和治理能力现代化与高等教育现代化之间既是包含关系,又存在因果条件关系。一方面,治理体系和治理能力现代化是高等教育现代化的有机组成部分;另一方面,治理体系和治理能力现代化又是高等教育现代化的必要条件。为此,优先推进治理体系和治理能力现代化,完善高等教育体制,提高各级各类办学、管学和治学主体的能力,不仅能够增强高等教育满足社会发展需要的能力,提高人民群众接受高等教育的水平,而且能够加快高等教育现代化进程,保障高等教育现代化沿着健康的轨道不断前进。

(别敦荣,厦门大学高等教育质量协同创新中心主任,教育研究院教授、副院长,福建厦门 361005)

参考文献

- [1] 别敦荣.治理之于大学管理的意义[J].江苏高教,2007(06).
- [2] 别敦荣,易梦春.中国高等教育发展的现实与政策应对[J].清华大学教育研究,2014(01).
- [3] 瞿振元.建设中国特色高等教育治理体系 推进治理能力现代化[J].中国高教研究,2014(01).
- [4] 袁贵仁.深化教育领域综合改革 加快推进教育治理体系和治理能力现代化[J].中国高等教育,2014(05).
- [5] 别敦荣.大学学术委员会的性质及其运行要求[J].中国高等教育,2014(08).

The Relationship between Governance System and Capacity and Higher Education Modernization

Bie Dunrong

(Center for Higher Education Development Research, Xiamen University, Xiamen 361005)

Abstract: Higher education governance is a solution to problems on participating building and operating institutions of higher education by organizations of stake-holders, civic groups and individuals. Governance system and capacity are the two main elements of higher education governance, which have their own connotation, but closely related and existed and depended on each other. Governance system refers to all organizations and their structure of participating building, managing and governing institutions of higher education established in the process of higher education system reform, while governance capacity indicates ability requirements to subjects of higher education governance. Modernization of governance system and capacity is the base of higher education modernization, in which modernization of governance system is not only the core task of higher education system reform, but also provides abundant material foundation for higher education modernization, and modernization of governance capacity can lead the direction of higher education modernization, and support healthy and sustainable development of higher education.

Key words: governance; governance system; governance capacity; higher education modernization