

# 中国高等教育治理的兴起

## ——基于高等教育管理体制改革的历史分析

唐汉琦

(厦门大学 教育研究院,福建 厦门 361005)

**摘要:** 从现代公共管理变革的角度看,中国高等教育治理的兴起与改革开放以来的国家高等教育管理体制相始终。从某种程度上说,中国高等教育体制改革的过程就是中国高等教育治理兴起的过程。改革开放之初,党和政府在高等教育管理体制上推行的简政放权改革策略,是我国高等教育治理兴起的独特历史背景。在此基础上,改革中央政府内部以及中央政府与地方政府的治理关系,落实高校独立法人地位和办学自主权是我国高等教育治理的基本实践。

**关键词:** 高等教育治理;治理理论;高等教育管理体制

**中图分类号:** G640 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-6800(2015)04-069-06

从现代公共管理的发展变革来看,治理理论源于政府统治和市场机制在社会资源配置中的失灵。从某种程度上说,治理是政府统治改革的产物,治理的兴起与政府统治改革处于同一过程。虽然治理理论在20世纪90年代方由西方引入我国,但进入高等教育研究领域则是在21世纪初。以治理理论观照改革开放以来我国高等教育管理体制变革,或许可以揭示我国高等教育治理兴起的历史过程。

### 一、治理理论的内涵与基本特征

从词源上看,英文中的 governance,源自拉丁文的 gubernare,有掌舵的、导航的意思,常被用来指称有关指导(guiding)的活动、组织引导(steer)自身的过程。<sup>[1](77)</sup>长期以来,治理(governance)与统治(government)在与国家相关的管理活动和政治活动中交叉使用。1989年,世界银行首次以“治理危机”(crisis in governance)一词描述非洲国家陷入混乱、阻碍经济和社会发展的公共管理的情形。在世界银行看来,治理是“为了发展而在一个国家的经济和社会资源的管理中运用权力的方式”<sup>[1](78)</sup>。显然,治理(governance)的涵义在此被扩大了,它与传统的政府统治(government)概念有了实质的区别。俞可平教授认为,治理作为一种政治管理过程,与统治一样需要权威和权力,二者的最终目的都是为了维持正常的社会秩序。其基本区别在于:“治理”的权威不一定来自政府,而“统治”则必然是政府;“治理”是权力上下互动的管理过程,而“统治”则是自上而下的管理过程。<sup>[2](5-6)</sup>

20世纪90年代以后,治理的概念不再局限于政治学中,而被广泛运用于社会科学的各个领域。由于各学科领域对治理研究的分析角度和对象不同,学者们对于治理的内涵众说纷纭,而全球治理委员会在1995年发布的《我们的全球伙伴关系》研究报告对治理给出的定义具有一定代表性和权威性。其定义如下:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是相互冲突的或不同

作者简介:唐汉琦,厦门大学教育研究院博士研究生。

的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。这一定义具有一般性的普遍意义,也得到各领域学者的普遍认同。此外,全球治理委员会还描述了治理四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也涉及私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。<sup>[2](4-5)</sup>由此我们可以从中归纳出治理的基本特征,即在治理过程中,政府并不是唯一的权威或权力中心,治理的主体是多元的,包括政府在内的公共机构、私人机构、公民团体以及公民个人等;治理的对象是多元主体的共同事务;治理的方式是多元主体以多种形式采取集体行动,联合协调相互之间的利益或冲突;治理的准则是具有强制力的正式制度、规则,以及非正式的制度安排,如习俗、传统、舆论、民意等。因此,审视治理和统治的联系与区别,考察治理的一般涵义,则会发现:治理的内涵源于政府统治,但从某种意义上改造了统治的内涵,由统治转变为治理,实现了权力主体的多元化,或者权威的多中心化,再则是实现了公共事务管理方式的多样性,即除了政府统治以外还有其他多种治理方式。有学者认为至少还有三种治理方式:一是联合治理,由社会各单元(政府、公民社会组织、企业和公民个人)联合起来,共同处理社会公共问题;二是自主治理,由特定范围内的利益相关者按照传统的习俗或契约,自发组织起来,订立并执行公共问题处理的规则;三是多中心治理,政府不再是唯一的权力中心,各级政府机构与其他公民团体组织构成复合体系,在各自的权威范围内处理公共事务。<sup>[3]</sup>所以,可以认为,治理的本质在于政府统治方式的转变,由一元统治到多元治理,政府部门与私人部门、公民团体组织或公民个人等众多公共利益主体相互合作,通过协商、谈判、参与、伙伴关系等方式共同处理公共事务。治理对政府而言,是一个民主分权的过程,对于非政府部门和公民个人而言,是一个从被管制排斥到自主参与的过程。

## 二、中国高等教育治理兴起的背景

改革开放前,中国实行“一党领导,多党合作”的政治制度,即“党的一元化领导”体制。从治理的角度看,也就是治理的主体只有一个,这个唯一的治理主体即党领导下的政府,集中了国家的一切权力,不仅管理着国家的政治事务和行政事务,也管理着全部的社会事务和经济事务。因此,改革开放前我国一直是“一元治理”体制。这种体制的最大弊端在于政治上的专权和管理上的低效,扼杀人们的创造性和自主性。<sup>[4]</sup>此外,由于在经济上实行高度计划管理机制,市场几乎被人为扼杀,在社会资源的创造和配置上一直处于国家管理和市场调节失灵的状态。改革开放战略的实施无疑是为了改变这一状态,其主要战略举措是转变统治方式,推进党政分开、政企分开,这是我国政治改革的突破点。邓小平在1979年的中共十一届三中全会上就明确指出,推进政治体制改革就是要认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象。<sup>[5](7)</sup>这一改革举措,从治理主体的角度看,党和政府不再是唯一的治理主体,各级政府、事业单位、企业等都将拥有治理主体地位。因此,这是一种不涉及基本政治框架变动,而偏重于运用新的管理方式的以行政管理体制为核心内容的政府治理改革。<sup>[4]</sup>与西方不同的是,西方治理是在较为成熟的民主政治、公民社会和市场经济体制下为补救国家统治和市场调节的失灵而兴起的,而中国政府治理的兴起则面临着民主政治改革,市场经济体制重建以及公民社会再造等多元治理主体形成的历史背景。因此,中国治理的兴起是政府、市场、社会以及公民团体等多元治理主体共同形成和发展完善的历史过程。

从高等教育系统的角度来说,中国高等教育治理正是由于政府治理改革的兴起而兴起的。当然,作为中国高等教育系统本身,其治理兴起还是具有自身的历史发展脉络。从其起点来看,改革开放初期,高等学校向政府争取办学自主权无疑是中国高等教育治理兴起的原点,因为这标志着高等教育管理将由政府一元治理转向政府-高校、以及其他公共部门、私人部门、公民团体等参与的多元治理。其标志性历

史事件是1979年12月,复旦大学校长苏步青等高校领导在《人民日报》上发表联署文章《给高等学校一点自主权》,呼吁政府放权,让高校拥有一定的办学自主权。<sup>[6]</sup>恰逢政府治理改革大潮,此举得到党和政府的积极回应,同时在教育界和社会引起重大反响。教育部和部分省政府进行了一定的放权尝试。例如,1983年教育部同意上海交通大学扩大自主管理权限,浙江省、湖北省以及黑龙江等省政府做出相关规定,扩大本省高校办学自主权。<sup>[7]</sup>民间公民团体性质的高等教育学术团体也在此时期得到迅速发展,如中国高等教育学会就是在1979年10月成立筹备组,1983年5月正式成立的;中国高等教育管理研究会也在1984年成立。此后,各省高等教育学会和各类高等教育相关研究学会相继建立。1985年5月,党中央国务院召开全国教育工作会议,颁布《中共中央关于教育体制改革的决定》,明确提出:“高等教育体制改革的关键,就是改变政府对高等学校统的过多的管理体制,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。”<sup>[6]</sup>这一政策的颁行,标志着长久以来政府作为高等教育治理唯一主体的局面被打破,高等学校通过获得办学自主权基本确立了高等教育治理主体之一的合法地位。同时,高等教育学会等公民团体组织的相继成立,形成中国高等教育治理的又一重要治理主体力量。

因此,从治理主体的角度来看,改革开放初期在党和政府转变治理方式进行政府治理改革的主导下,通过高等教育管理体制改革,我国高等教育治理初步形成了中央政府及各部委、各级政府、高等学校、高等教育研究团体以及高等教育利益相关的社会公民群体等多元治理主体。治理兴起的重要标志之一即是多元治理主体的形成,所以从《给高等学校一点自主权》的发表到《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁行,无疑都是促进中国高等教育多元治理主体形成的重大历史事件,也是中国高等教育治理兴起的起点。

### 三、中国高等教育治理的基本实践

从中国改革开放的历史背景来看,中国高等教育治理的兴起是与中国政府的治理改革同步的。但高等教育治理的内容显然与一般政府治理不同,世界银行与联合国教科文组织认为,高等教育治理是指高等院校做出决策和采取行动所遵循的正式的或非正式的安排,包括外部治理和内部治理,外部治理处理高等院校与其主管者之间的关系,内部治理处理高等院校内部权力的分配问题。<sup>[8](50)</sup>从我国高等教育管理体制改革的主要内容来看,中国高等教育治理的基本实践主要集中在三个方面:中央政府内部以及中央政府与地方政府的治理关系、政府与高校的治理关系以及高校办学自主权。前两者为高等教育的外部治理,后者则是高等教育的内部治理。

#### (一)政府治理改革:重塑高等教育管理体制

1979年9月,中共中央批转教育部《关于建议重新颁发〈关于加强高等学校统一领导、分级管理的决定〉》,决定恢复1963年的高等教育管理体制。根据这一政策,国务院各部委和各省、市、自治区对各自所属的高等学校的领导关系进行了调整,逐步恢复了“中央统一领导,中央和省、市、自治区两级管理”的领导管理体制。至1981年,全国共有高校704所,其中由国务院各部委领导管理的有226所,由教育部直接领导管理的有38所,由省、市、自治区领导管理的有440所。<sup>[9](187)</sup>显然,“统一领导,分级管理”的高等教育管理体制基本得以恢复。但是,“统一领导”只是政治上中央领导,而“分级管理”却是国务院各部委、教育部以及地方政府完全管辖所属高校,从而形成“条块分割”的管理局面。从治理的多元主体论来说,这种“条块分割”体制似乎恰是一种多元主体“自主治理”的机制。实际上,这是没有一种共同利益目标的“各自为政”的治理状态,也就是鲍勃·杰索普所说的有关各方偏离原定目标而又未能重新界定目标导致的治理失败。<sup>[10](72)</sup>

为了改变这种局面,1985年6月,全国人大常委通过了《关于设立国家教育委员会和撤销教育部的决定》,《决定》指出,发展教育事业,改革教育体制,不仅要调动教育部门的积极性,还要调动各部门、各地区、各行业办教育的积极性,为了在简政放权的同时,加强各方面的协调,国务院需要成立一个主管教育工作的综合部门。<sup>[11]</sup>原国家教育委员会的成立,是真正打破“条块分割,各自为政”,实现“统一领导,分级管理”高等教育管理体制的重大举措。从治理的角度看,当多元治理主体无法协调共同事务时,就需要一个“元治理”主体对此进行调整与改革,而原国家教委就是高等教育管理体制改革的“元治理”主体。

1993年,国务院颁行《中国教育改革和发展纲要》,以战略规划形式要求逐步变革高等教育管理体制“条块分割”的弊端,促进多种形式的联合办学。1995年,原国家教委进一步明确要求,高等教育管理体制改革的的主要目标是:“争取到2000年或稍长一点时间,基本形成举办者、管理者和办学者职责分明,以财政拨款为主,多渠道经费投入,中央和省、自治区、直辖市人民政府两级管理、分工负责,以省、自治区、直辖市人民政府统筹为主,条块结合的体制框架。”<sup>[9](188)</sup>1998至2000年,国务院先后三次对国家各部门所属高校管理体制进行了大规模调整,我国高等教育管理体制取得突破性进展:1998年,国务院将机械工业部等9个撤并部门所属的91所普通高校实行由中央与地方政府共建共管,主要以地方政府管理为主;1999年上半年,又实施了对原兵器、航空、航天、船舶、核工业等五大军工总公司所属的25所普通高校,34所成人高校管理体制的调整;之后又进一步对铁道部等49个国务院部门(单位)所属的161所普通高校,97所成人高校管理体制进行调整。经过这三次调整,到2000年时全国1041所高等学校中,中央部门直接管辖的只有120余所,其余900余所高校以地方管理为主,专科教育的管理和审批权限完全交由省级政府负责。<sup>[9](200)</sup>因此,通过“共建、调整、合作、合并”等多种形式的管理体制改革的,我国基本形成了“两级管理、以地方政府为主”的高等教育管理体制。长期存在的“条块分割,各自为政”的高等教育管理体制转变为“条块结合,分级管理”的高等教育联合治理体制。而原国家教委的改革协调工作完成后,也就恢复了教育部的机构设置。从政府治理改革的角度来说,这一系列的改革举措重塑了我国的高等教育管理体制,初步形成了国务院、教育部、中央业务部门、地方政府“统一领导,分级管理”的多元主体治理体制。

## (二)政府与高校的治理关系:落实高等学校独立法人地位

改革开放前,政府作为唯一的治理主体统治着社会的各方面,在组织结构上,高等学校作为政府的附属是和政府“部门”没有差异的“单位”,高等教育管理是一种行政管理,而非公共管理。然而,高等教育管理必须从行政管理转向公共管理,就是政府将高等学校的管理权力部分回归给社会第三部门组织和高等学校,改变政府独家垄断的局面,实现从“政府办大学”到“政府办教育”的转变。<sup>[11](69)</sup>从政府治理的角度来说,就是政府从划桨到掌舵的转变,就是在政府领导下高等学校应当享有独立法人地位,作为独立法人实体与政府、社会、公民团体组织以及公民个人等多元主体共同治理高等教育的公共事务。

在改革开放,简政放权的政府改革浪潮下,高等学校争取独立地位的呼吁得到了党和政府的积极回应,1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布,基本确立了高等学校拥有自主办学独立地位的政策合法性。1986年,国务院颁布《高等教育管理职责暂行规定》,将政府与高等学校之间的权力关系作为改革的重点,高等学校的办学主体地位进一步受到重视。1992年原国家教委出台《国家教委关于直属高校内部管理体制改革的若干意见》,首次提出高等学校法人问题:“国家教委直属高校是由国家教委直接管理的教育实体,具有法人地位”。<sup>[12](186)</sup>1995年《教育法》以法律形式明确了各级各类学校的“法人”资格:“学校及其他教育机构具备法人条件的,自批准设立或者登记注册之日起取得法人资格。”1998年《高等教育法》确认了各级各类高等学校的独立法人地位。这两部法律确立的高校法人地位,不仅仅是一种民事主体地位,而且还包括它在行政法上特殊主体地位,就是在民事活动之外的教学、科研、教师及学生管理等领域也具有独立的主体地位,即行政法上的特别法人。因而,高等学校与政府是两个法人之间的

关系,分别享有自己的法人权利并独自承担责任。<sup>[13](257)</sup>从治理主体的角度来说,高等学校确立法人地位,意味着高等学校不再是政府的附属部门,而是与之平等的高等教育治理主体。

### (三)高等学校内部治理:落实办学自主权

在高等学校的自主治理实践方面,主要是指高等学校依法落实办学自主权,这是政府分权的产物。《给高等学校一点自主权》的发表,标志着高等学校在争取办学自主权上迈出了坚实一步。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》第一次提出“扩大高等学校办学自主权”的政策主张,并赋予高等学校在招收自费生、调整专业服务方向、开展教学相关活动、进行科学研究和社会服务、人事提名任免各级干部、自主安排基建经费以及自主开展国际教育交流等六个方面的自主权。1992年8月,原国家教委出台《关于国家教委直属高校深化改革、扩大办学自主权的若干意见》,提出首先向直属高校下放16项办学自主权,不久又指出,各省、市、自治区可参照16项办学自主权向所属高校下放权利。<sup>[12](188)</sup>这之后国务院、教委等又相继出台了一系列的政策文件,进一步扩大和落实高等学校的办学自主权。其中,1998年通过的《高等教育法》以法律形式正式规定高等学校拥有在招生、设置学科、开展教学、科学研究、学术交流、人事管理以及资产管理等七方面的办学自主权。

为了进一步落实高校办学自主权,1999年国家出台了《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,要求切实落实和扩大高校办学自主权,并将招生权、专业设置权以及人事分配权等作为突破点。以招生权为例,2003年教育部首次批准22所高校进行自主招生试点,拥有5%名额的自主招生权,到2009年时已有76所高校获得自主招生权,并且不再限制优质生源高校自主招生的比例上限。<sup>[14]</sup>总的来说,经过30余年的政府治理改革,不断努力落实高校办学自主权,推进实现高等学校内部的自主治理。不过,由于政府与高校之间长期形成的行政隶属关系根深蒂固,政府须以治理主体平等化为依据,进一步改造和重构政府的管理权,落实高校办学自主权。因而,2011年,教育部颁布《高等学校章程制定暂行办法》,要求各高校制定章程,界定主管行政部门与学校的关系,保障学校的办学自主权,或许将促进落实高校办学自主权。

从高等教育管理体制改革的历史进程来看,中国高等教育治理的兴起与国家政治改革处于同一过程,在这一改革过程中,中国高等教育管理体制逐渐由一元治理转向多元治理。当然,从治理理论的发展演进来看,这并不是一种自觉的治理变革,不过,随着“推进国家治理体系和治理能力现代化”总体战略的提出<sup>[14]</sup>，“少一点统治,多一点治理”的高等教育治理体系也将成为中国高等教育管理体制改革的自觉目标。

### 参考文献:

- [1] 陈振明. 公共管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2005.
- [2] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000.
- [3] 张璋. 20世纪80年代以来的全球行政改革:背景、理论、举措与经验[J]. 北京行政学院学报,2002,(4).
- [4] 俞可平. 中国治理变迁30年(1978-2008)[J]. 吉林大学社会科学学报,2008,(3).
- [5] 中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报[A]. 中共中央文献研究室. 三中全会以来重要文献选编(上)[C]. 北京:人民出版社,1982.
- [6] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献(1949-1997)[M]. 海口:海南出版社,1998.
- [7] 蔡克勇. 中国高等教育管理研究五十年[J]. 高等教育教育研究,1993,(3).
- [8] 世界银行,联合国教科文组织高等教育与社会特别工作组. 发展中国家的高等教育:危机与出路[M]. 蒋凯,等,译. 北京:教育科学出版社,2001.
- [9] 蔡克勇. 20世纪的中国高等教育(体制卷)[M]. 北京:高等教育出版社,2003.
- [10] [英]鲍勃·杰索普. 治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述[A]. 俞可平. 治理与善治[C]. 漆莹,译. 北

京:社会科学文献出版社,2000.

- [11] 龙献忠. 治理理论视野下的政府与大学关系研究[M]. 长沙:湖南大学出版社,2007.
- [12] 冯晋祥,宋旭红. 大学特色的形成与发展[M]. 青岛:中国海洋大学出版社,2010.
- [13] 劳凯声. 变革社会中的教育权与受教育权:教育法学基本问题研究[M]. 北京:教育科学出版社,2003.
- [14] 中国共产党十八届三中全会公报发布(全文)[EB\OL]. [http://news.xinhuanet.com/house/suzhou/2013-11-12/c\\_118113773.htm](http://news.xinhuanet.com/house/suzhou/2013-11-12/c_118113773.htm),2014-11-30.

## The Rise of Chinese Higher Education Governance

——Based on the Analysis of the Reform of the Management System of  
Higher Education History in China

*Tang Hanqi*

(Institute of Education Research, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** From the modern public management point of view, the rise of the Chinese higher education governance has gone with the national higher education management system reform since the reform and opening up. To some extent, the process of China's higher education system reform is the process of the rise of Chinese higher education governance. At the beginning of reform and opening up, the reform strategy to streamline administration and delegate power to the lower levels which the Party and the government implemented in higher education management system is a unique historical background of the rise of the governance of higher education in China. On this basis, the reform of governance relationship between the central government and local governments, implementation of an independent legal person and autonomy in running school for universities and colleges are the basic practice of higher education governance in China.

**Key words:** higher education governance; governance theory; higher education management system reform

责任编辑:孙书平