

【高等教育】

DOI: 10.15986/j.1008-7192.2015.02.020

浅析高等教育治理体系及治理能力现代化

张 丹, 周奔波, 赵光华

(西安建筑科技大学 高等教育研究所, 陕西 西安 710055)

摘要: 高等教育是我国教育结构中的最高阶段, 并担负着人才培养、科学研究、社会服务三大重任, 使其在与政府、社会和市场的关系上具有不同于其他阶段教育的独特性, 因此, 推进高等教育治理体系及治理能力的现代化成为目前迫切需要解决的重要课题。鉴于此, 本文以治理理论为视角, 采用文献研究法对高等教育治理体系及治理能力现代化的概念、历程及发展趋势进行系统的梳理与剖析, 最后提出具体的实现途径, 对于实现高等教育治理体系及治理能力现代化具有重要的理论意义和现实意义。

关键词: 高等教育; 治理体系; 治理能力

中图分类号: G 640

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2015)02-0088-04

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)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”作为全面深化改革的总目标, 这也是对所有领域改革的总要求^[1]。高等教育领域作为全面深化改革的重要领域之一, 其发展方向应与此目标相一致。

2014年初, 教育部部长袁贵仁在全国教育工作会议上做了题为“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”的重要讲话, 指出要自觉围绕“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”国家这一总目标、落实这一总要求, 从教育部门自身改起, 完善科学规范的教育治理体系, 形成高水平的教育治理能力^[2]。

一、高等教育治理体系及治理能力现代化的理论阐释

1. “管理”与“治理”的理论视角

(1) “管理”是指在特定的环境条件下, 以人为中心, 对组织所拥有的资源进行有效的决策、计划、组织、领导、控制, 以便达到既定组织目标的过程。狭义的管理指的是指挥他人能用其他最好的

工作方法去工作, 管理具有动态性、科学性、艺术性及创造性等特性^[3]。

“治理”的原意是指控制、引导和操纵, 主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。治理的内涵中包括了政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作及强制与自愿的合作等方面^[4]。

(2) “治理”与“管理”的区别。“管理”与“治理”在政府行使权力的过程中权力运行的向度是不一样的。“管理”是政府统治的权力运行方向, 总是自上而下的, 它运用政府的自身权威, 通过发号施令, 对社会公共事务实行单一向度的管理。“治理”是一个上下互动的管理过程, 它主要通过合作、协商等方式对公共事务进行管理, 其权力向度是多元的、相互的; 它的运行方向既有自上而下, 也有自下而上, 不是单一的。

2. 高等教育治理体系和治理能力现代化二者关系

(1) “高等教育治理体系”主要由治理结构和治理机制构成, 前者明确了各主体之间的责权利配置, 而后者则致力于通过一定的方法和制度安排来协调各权力主体之间的关系, 以便保障各主体担负、行使和享有应有的责权利。“高等教育治理体

收稿日期: 2014-12-11

作者简介: 张 丹 (1986-), 女, 西安建筑科技大学高等教育研究所科员, 硕士, 研究方向为高等院校治理与发展; 周奔波 (1961-), 女, 西安建筑科技大学高等教育研究所副所长, 教授, 硕士生导师, 研究方向为高等教育经济管理、思想政治教育的教学与管理。
E-mail: 276467997@qq.com

系”大致包括“教育管理理念、教育管理体制、大学办学模式以及教育评价机构”这几个方面。诚然,建立新的教育治理体系,就必须要提高治理能力,最终形成“先进理念指引、政府宏观管理、社会广泛参与、学校自主办学”的新格局。

(2)“治理能力现代化”主要指教育管理理念、教育管理体制、大学办学模式以及教育评价机构都要实现现代化,它是指要把治理体系的体制和机制转化为一种能力,并发挥其功能,从而提高公共治理能力。

(3)“高等教育治理体系”和“治理能力现代化”二者密切联系,相辅相成,前者是制度建设,后者是制度执行。高等教育治理体系具有本质属性,是治理结构的转型,是体制性“硬件”的更换。所以,只有实现了教育治理体系的现代化,才能实现治理能力的现代化。同时,高等教育治理能力又反作用于治理体系,政府能力的大小与执政者行使职能、权力、责任的配置合理与否直接对治理结果产生积极或消极的影响。

二、高等教育管理体制的历史沿革与发展趋势

1. 高等教育管理体制的发展历程

自从改革开放以来,高等教育管理体制依次经历了五个阶段:第一阶段,1978年至1984年《中共中央关于教育体制改革的决定》发表期间,是教育秩序的恢复和重建时期,属于“改革预备阶段”。这一阶段改革的着重点是扩大高校办学自主权。第二阶段,1985年至1992年,从《中共中央关于教育体制改革的决定》发表到党的十四大召开,提出“建立社会主义市场经济新体制”的改革目标,属于“初始启动阶段”。第三阶段,1993年至1998年,以《中国教育改革和发展纲要》的发表为标志,正式进入“全面推进阶段”。第四阶段,1999年至2002年,以《面向21世纪教育振兴行动计划》为标志,进入“全面深化阶段”。第五阶段,2003年至今,主要实行以科学发展观为指导,逐步落实教育优先发展的战略^[5]。从高等教育的管理到高等教育的治理,是教育改革的一次提升与超越。

2. 高等教育治理是教育改革的必由之路

(1) 机制体制创新是先导。深化高等教育领

域综合改革,加快推进高等教育治理能力现代化,机制体制改革创新是先导。传统的办学体制存在很多弊端,学校对政府存在严重的依附性,绝大多数教育督导机构都隶属于教育行政部门,许多评价活动也都是由政府自己进行或委托直属事业单位开展的。这样一来,政府同时兼具办学主体、管理主体、评价主体三重身份,形成了决策、执行、监督一体化,这完全属于一种典型的垄断,是教育的死穴。而教育垄断属于计划经济的产物,它严重阻碍了教育的良性发展。这种完全垄断的现状势必造成教育整体缺乏公信力,缺乏说服力,缺乏相互监督和相互制约等负面影响。如此长期发展,则必然导致教育丧失应有的动力和活力。

(2) 构建政府、学校、社会的关系是关键。在“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”这一总目标下,加快推进高等教育治理体系及实现治理能力现代化的目标就是构建政府、学校和社会之间的新型关系。以推进管办评分离为基本要求,以转变政府职能为突破口,实现政校分开、管办分离,建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代大学制度。高等教育领域管办评分离就是要明确界定政府、学校、社会的职责、义务和权限,三者职责分明,又相互制约。目标是一种意识形态,在我国高等教育治理体系中具有重要的导向作用。

(3) 确立大学目标定位是核心。从我国高等教育发展现状来看,未来目标定位应该从以下三个方面进行考虑:一是在大学的功能承载方面,要积极探索大学的功能转换与使命聚焦。二是在大学的组织结构方面,要积极推进大学的身份淡化与组织重构。三是在大学的治理工具方面,要积极寻求大学的法治规范与精神培育^[6]。这是实现高等教育治理体系及治理能力现代化的定位目标。

三、高等教育治理体系及治理能力现代化的实现路径

毋庸置疑,在深化高等教育领域综合改革的背景下,要推进高等教育治理体系,完全实现高等教育治理能力现代化,就要破除制约教育事业科学发展的机制体制障碍,立足基本国情,遵循教育规律,努力形成有利于教育事业科学发展的机制体制^[7]。

纵观我国教育管理体制改革的发展历程,完成这一体制改革是一项艰巨而漫长的工程。政府简政放权转换职能和扩大高校办学自主权是关键,这既是推进政府依法治教、教师依法执教的现实需要,也是建设现代大学制度、提高办学水平和质量的重要内容。只有推进教育管理体制现代化,政府对学校发展才可能真正实现从微观管理走向宏观管理、从直接管理走向间接管理、从高等教育管理走向高等教育治理。根据高等教育发展的现状和需要来完善教育治理体系,实现治理能力现代化,而要实现这一目标,必须处理好以下几个环节之间的关系。

1. 调整大学内部结构,建立高等教育治理机制

目前,学校内部治理结构还不完善,必须理清理顺政府、学校和社会三者之间的关系,这是我们推动高等教育治理体系现代化的前提。必须以推进管办评分离为基本要求,以转变政府职能为突破口,重构权力体系。这就要求,第一,政府应该简政放权,即政府向大学下放权力,使大学拥有更多的办学自主权,该放的权,放到位,该管的事,管到位。第二,政府要切实做好管理和监督工作。第三,学校优化内部组织结构,完善以“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”为基本框架的现代大学内部治理结构,不断提升治理能力,推动大学现代转型。

2. 加强大学制度建设,完善高等教育监督机制

推进高等教育治理能力现代化,还必须要加强制度建设,完善法律法规。高等教育领域综合改革只有结合当前实际,不断更新体制机制、法律法规,构建与实践发展要求相匹配的制度,才能使各方面条件更加成熟、更加规范、更加科学。再者,依据国家法律法规和有关规定,加强对学术不端行为的惩罚力度,并制定相应的处理办法。同时,建立健全学校对学术不端行为处理的评判机构,并进一步完善机构设置和职能分工,充分发挥学术组织的重要作用,实现行政权力与学术权力的相对分离,保障学术组织拥有相对独立行使权和话语权,遏制学术不端行为的发生。

3. 重构大学新型关系,开创高等教育新格局

高等教育体制改革的基本问题是正确处理政府、社会、学校之间的关系。推进高等教育治理能力现代化,应先明确政府与社会的职能权限,构建政府和社会共同治理高等教育公共事务的新格局

即政府应主动向社会分权,把本属于社会行使的职权下放权利给社会。同时,引入市场竞争机制,以行业企业评价为评判标准,以“公开、公平、公正”为基本原则,逐步建立开放、多元、立体的高质量评价机构与监督体系^[8]。并形成独立的专业教育服务机构,不断提高其评估监测的科学性、专业性和社会公信力,促使治理监督机制更加完善。除此以外,以政府为核心,充分调动学校和社会及各主体的主动性和积极性,逐步形成政府宏观管理,社会有效参与、学校自主办学的教育新体制,各司其职,在其位,谋其政,最终形成多方嵌入,合作育人的新型办学模式^[9-10]。

必须强调的是,这一切改革的基本前提要把“立德树人”放到首位,因为这是深化教育领域综合改革之魂。党的十八大报告提出,把“立德树人”作为高等教育的根本任务,确立人才培养在学校各项工作中的基本职能和中心地位。因此,“立德树人”作为教育的本质功能和真正价值,也是我国教育改革发展的方向和目标^[11]。所以,尊重高等教育发展规律、教学规律和学生健康成长规律,科学育人与高等教育治理有机结合,在“立德树人”中不断促进学生全面健康发展,创新人才培养模式,着力培养学生的社会责任感、创新精神和实践能力,就成为高等教育全面深化改革的出发点和落脚点。

总括而言,要推进高等教育治理体系,实现治理能力现代化,必须全面深化高等教育领域综合改革。正如习近平总书记所指出的改革的军令状已经下达,集合号已经吹响。一分部署,九分落实。改革蓝图有了,现在的关键是把蓝图一步步变为现实。在推进高等教育治理体系建设的过程中,需要调动校内外各相关利益和行为主体的积极性,并相互协调。同时,要进一步完善高等教育改革体制机制,只有这样,才能将《决定》中对教育改革的构想转化为现实,从而推动高等教育治理体系,实现治理能力的现代化。

参 考 文 献

- [1] 党的十八届三中全会公报[EB/OL].<http://finance.qq.com/a/20131112/016509.htm>
- [2] 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:2014年全国教育工作会议上的讲话[EB/OL].<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/html>

files/moe/moe_176/201402/163736.html.

- [3] 王绽蕊. 高等学校治理、管理与行政概念辨析[J]. 科技创新导, 2009(31):149.
- [4] 王伟昌. 统治、管理、治理:政府工具的新治理范式变迁[J]. 四川行政学院学报, 2005(2):14.
- [5] 牛金成,唐道武. 新中国高等教育体制的历史变迁[J]. 中国建设教育, 2009(6):3-5.
- [6] 蒋达勇,王金红. 现代国家建构中的大学治理:中国大学治理历史演进与实践逻辑的整体性考察[J]. 高等教育研究, 2014(1):27.
- [7] 周光礼. 中国高等教育治理现代化:现状、问题与对策[J]. 中国高教研究, 2014(9):17-18.
- [8] 丁月牙. 社会参与大学治理:基于高校内部的视角[J]. 国家教育行政学院学报, 2014(8):22-23.
- [9] 刘雨辰,武红霞. 近年来国内大学治理研究综述:以中国期刊网全文数据库为分析文本[J]. 西南石油大学学报:社会科学版, 2014(4):84.
- [10] 王建华,钟和平. 高校治理中社会参与的困境及对策分析[J]. 大学教育科学, 2011(1):49-50.
- [11] 丁宁宁,葛延风. 构建和谐社会:30 年社会政策聚焦 [M]. 中国发展出版社, 2008:8-10,15.

Simple Analysis the Higher Education Management System and the Modernization of Management Ability

ZHANG Dan, ZHOU Ben-bo, ZHAO Guang-hua

(Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China)

Abstract: Higher education is the highest stage of educational structure in our country ,and undertakes the responsibility for talent cultivation, scientific research and community service, which makes it has uniqueness differs from other stages in the relationship among government, society and market. Therefore, promoting higher education management system and the modernization of management ability becomes the important subject which is urgent need to address. In the perspective of governance theory, the paper adopts literature research to tease and analyze the concept, history and development of higher education management system and modernization of management ability by the numbers. Finally, the paper puts forward a specific implementation way to have significant theoretical and practical meaning for realizing the higher education management system and the modernization of management ability.

Key words: higher education; management system; management ability

【编辑 王思齐】