卷首语

党的十九届四中全会明确提出要推进国家治理体系和治理能力现代化，对高等教育而言，推进治理体系和治理能力现代化，就是延续党的十九大提出的“推动和实现高等教育内涵式发展”逻辑与历史的统一，这既是高等教育改革发展的重要抓手，也是推动高等教育治理走向科学化的重要途径，其目的就是促进高校治理从经验走向科学。

贯彻落实党的十九届四中全会精神，确保支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度在高校得到坚决贯彻落实，就要强调我们的高等教育要同国家前途命运紧密相连，坚持正确办学方向，落实党的教育方针，加强高素质教师队伍建设，培养有历史感责任感、志存高远的时代新人，为实现中华民族伟大复兴提供有力人才支撑。今天的高等教育，就是明天的经济腾飞，高等教育的发展影响着国家的建设、社会的进步和经济的发展。我们高校必须致力于推动高等教育治理体系和治理能力现代化，进而推动整个社会治理体系和治理能力现代化。

本期《高教动态》围绕“大学治理”这一主题，以大学治理体系、治理能力和高等教育治理现代化等为核心，集中一批全国高校书记校长就这一主题所发表的观点和认识，以期启发读者理解何为大学“良治”，并加深对大学治理体系和治理能力现代化这一时代命题的理论认识及实践思考。

高教动态

辽宁科技大学发展规划处编　　2020 年第 3 期（总第 6 期）

目录

加快形成中国特色高等教育评估制度体系……...（1）

大学治理的历史逻辑与时代要求……...（9）

治理体系和治理能力现代化：“双一流”大学建设的重要保证…（23）

完善重大突发事件下的高校应急治理体系……..（32）

教育治理能力现代化与教育决策者的观念更新……..（39）

教育治理现代化的本质、逻辑与基本问题……（43）

高等教育治理体系现代化建设的战略构想……（62）

推进新时代研究生教育改革……（74）

什么是好的大学治理……（78）

加快形成中国特色高等教育评估制度体系

林蕙青

摘要：高等教育评估是我国一项持续推进40年的高等教育质量保障制度。40年来，我国高等教育评估制度建设取得巨大进展，形成了适合我国国情的高等教育评估的“中国方案”，高等教育评估发挥的作用取得显著成效。站在新的历史起点，加强高等教育评估制度体系建设是我国高等教育实现内涵式高质量发展、加快实现高等教育治理体系和治理能力现代化、加快建设高等教育强国的重要内容和重要保障。未来五年、十年，要聚焦六个重要方面加快推进我国高等教育评估制度体系的现代化，形成更高水平中国特色高等教育评估制度体系。一是评估的目标导向更加鲜明；二是评估理念更加先进；三是评估的分类体系更加科学；四是评估推动改革更加有力；五是评估体系与方法更加现代；六是管理制度更加完善。

关键词：高等教育评估；中国特色；制度体系

高等教育评估是我国一项坚持做了40年的高等教育质量保障制度，是现代高等教育体系的重要组成部分，也是世界高等教育发展的重要治理手段。党和国家对我国高等教育评估工作高度重视。今年，中央相继出台《深化新时代教育评价改革总体方案》《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》，首次从国家层面对新时代教育评价、教育督导改革作出全局性、战略性部署，意义十分重大。站在新的历史起点，总结过去、展望未来、

明确新的目标任务和建设重点，加快形成更加成熟、更加定型的中国特色高等教育评估制度体系，为教育现代化和强国战略提供强力支撑，是“十四五”乃至今后一个时期高等教育发展十分艰巨而紧迫的任务，也是我们这一代高教人重要的使命和责任。

一、我国高等教育评估的形成与发展

我国高等教育评估始于20世纪80年代，40年奋进史，成就斐然。大体上经历了起步、实践、发展、创新4个发展阶段，每十年一个台阶，每十年一个跨越。第一个十年（20世纪80年代）是以研究、试点为支撑的起步探索阶段。围绕我国高等教育评估“要不要干、怎么干”等问题积极学习借鉴发达国家先进经验，研究探索我国高等教育评估之路，教育部出台了《普通高等学校教育评估暂行规定》，提出了我国开展高等教育评估的基本思路和实施工作框架。第二个十年（20世纪90年代）是以开展多种形式的评估实践为重点的经验积累阶段。教育部组织对200余所高校开展了合格、优秀和随机性三种类型的评估，从实践层面对评估开展了多种形式的探索。第三个十年（21世纪第一个十年）是以组织开展首轮全国范围的评估为特征的全面推进阶段。世纪之初，随着我国高等教育由“精英教育”向“大众化教育”的跨越式发展，保障教育质量提上极为重要的议事日程。在此背景下，国家对全国范围的高校开展了目标全覆盖的大规模评估。首轮评估对高校普遍改善办学条件，加强教学建设发挥了重要的推动作用，并且对高校普遍建立质量保障意识和规范办学行为产生了重要的促进作用。第四个十年（最近十年）是以构建适合我国国情的“五位一体”评估

体系为重要标志的创新发展阶段。在总结前期工作经验教训的基础上，特别是针对首轮全国性评估暴露出的问题，教育部对高等教育评估的发展进行了系统谋划，确立了以“高校自我评估、院校评估、专业评估和认证、教学基本状态数据常态监测、国际评估”为主要内容的“五位一体”质量保障体系。经过十年努力，这一体系日趋完善，为推动近十年高等教育内涵式发展发挥了重要的作用。

回顾我国高等教育评估 40 年“奋进史”，一方面，评估制度建设取得巨大进展，评估理念不断创新，评估标准不断完善，评估体制机制日益完善，形成了适合我国国情的高等教育评估“中国方案”；另一方面，高等教育评估发挥的作用取得显著成效。评估与我国高等教育改革发展相伴相生、相偕相行，在每一个重大历史发展节点上，都为有效保障高等教育发展行稳致远发挥了重要作用，做出了重要贡献。此外，我国的评估水平和质量也被世界高等教育界逐渐认识、认同，在国际上产生了广泛积极的影响。高等工程教育和医学教育的认证被发达国家组成的相应的国际组织接受为正式成员，就是最好的例证。

今天，我们站在了新的历史起点，我们面临的形势正在发生着深刻的变化。高等教育的发展要积极应变。概括地讲，高等教育要积极应对社会发展新需求之变。伴随着日新月异的科技革命和产业变革，新产业、新职业、新技术不断涌现，社会对高等教育的需求正发生着巨大的变化。要积极应对高等教育新使命之变。立足于世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴的战略全局，习近平总书记指出：“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”。我们要准确把握高等教育的时代使命，要积极应对高等教育自身新发展之变。我国高等教育 2019 年毛入学率已达到 51.6%，进入到普及化阶段，实现了又一次新跨越。新时代，高等教育的地位作用、发展阶段、坐标舞台正发生着深刻的历史性变化，高等教育改革发展新的目标任务是，实现内涵式高质量发展，加快实现高等教育治理体系和治理能力现代化，加快建设高等教育强国。加强高等教育评估制度体系建设是实现这一目标的重要内容和重要保障。未来五年、十年，我们要聚焦六个重要方面加快推进我国高等教育评估制度体系的现代化，使评估制度更加成熟、更加完善、更加定型，形成更高水平的中国特色高等教育评估制度体系。

二、加快形成中国特色高等教育评估制度体系

（一）评估的目标导向更加鲜明

评估要更加强有力地导向“两个落实”。一个是“立德树人”根本任务的落实。近年来，教育部党组提出“以本为本、推进四个回归”的总体思路，召开了本科教育工作会，出台了一系列政策举措，高校也开始普遍行动，人才培养工作明显升温。但从深层次看，高校人才培养中心地位尚未完全形成，教学工作“四个投入不足”的问题依然不同程度的存在。要通过评估，切实使高校人才培养的中心地位、“立德树人”的根本任务更加确立、更加巩固、更加凸显。另一个是“立德树人”根本标准的落实。发挥评估的把舵定向作用，完善以立德树人成效为核心内容的评估指标体系，推动高校真正将立德树人作为检验学校一切工作的根本标准，所有学校、

所有院系、所有教师、所有课程都承担好育人责任，守好一段渠、种好责任田，坚定社会主义办学方向，践行价值塑造、能力培养、知识传授“三位一体”的教育理念，构建起“三全育人”大格局，真正使“立德树人”在学校的各项工作中落地生根。

（二）评估理念更加先进

全面对接“学生中心、产出导向、持续改进”的国际先进理念，要使这一先进理念成为引领整个评估工作的核心理念，成为各类评估工作的理念共识和行动自觉。强化学生中心理念，以学生发展为本，以激发学生的学习积极性和潜能、刻苦学习为提高人才培养质量的核心要素，推动人才培养模式从“以教为中心”向“以学为中心”转变。强化产出导向理念，强调教育产出质量，避免单纯根据显性指标评价办学水平，注重评价学校提升人才培养的目标达成度、社会适应度以及学生和社会满意度。强化持续改进理念，特别是把对学校质量保障机制和能力的评估作为重点，促进高校积极构建自省、自律、自查、自纠的质量保障机制和大学质量文化，及时发现问题，持续改进工作。

（三）评估的分类体系更加科学

在最近不到20年的时间里，我国高等教育在规模上实现了两次重大跨越，从精英教育到大众化教育再到普及化教育。针对量大面广、复杂多样的高校办学实际，分类发展已成为必然选择。在我国，分类发展的概念一直都有，也做了多年努力，如上海等省市作了积极探索，但从全局意义上看并未实现重大进展，高校分类发展、特色发展的评估导向机制尚未形成。

要努力适应高等教育普及化阶段特征，积极构建更加科学、符合时代要求的评估分类体系，把评估尺子做精、做细，采取柔性分类方法，为高校提供不同的“评估套餐”。引导一批高校定位为世界一流，着力于其教育教学质量保障能力建设，示范引领全国；推动一批高校以学术型人才培养为主要方向，注重科研反哺教学、服务国家和地方战略；促进一批高校以应用型人才培养为主，服务区域经济社会发展，彰显地方特色。同时，鼓励每一所高校根据社会需求、自身发展历史和办学条件找准定位，内涵发展，特色发展，加快形成高校办学定位清晰、类型分明、特色彰显的高等教育新格局。

（四）评估推动改革更加有力

改革是高等教育发展的根本动力。经过40年改革发展，我国高等教育改革已进入“深水区”，改革的难度更大，系统性和复杂性更强。目前，虽然高校重视人才培养的热度在升温，但总体看，改革的动力还不够、深入性研究还不够、啃硬骨头的韧性还不够。

要充分发挥评估作为改革“指挥棒”的作用，着力推动高校至少在三个重点领域取得改革新进展，实现改革新突破。一是体制机制改革。要努力形成有利于调动各方面积极性投入教育改革，有利于破除体制性障碍促进教育改革，有利于整合政府、行业企业、社会组织等各方面资源支持教育改革的体制机制。二是课程体系改革。要面向未来改革、重塑知识能力素质结构，进一步整合优化课程体系，有效实现课程体系与时代需求的衔接、理论与实践的衔接、不同课程彼此之间的衔接。三是教学方法改革。

要以学生中心的新理念引领教学方式方法变革和课堂革命，大力推进信息技术与教学的深度融合，大力推进以问题和案例为导向的讨论式、启发式等方法改革，引导学生更加主动学习、积极思考，着力培养发现、研究和解决问题的能力，自主学习、终身学习的能力和团队合作的能力。

（五）评估体系与方法更加现代

更加现代体现在更加科学、简捷、高效。评估体系更加科学。通过进一步强化自我评估、完善院校评估、拓展专业评估与认证、加强常态监测、促进国际交流，使“五位一体”的质量保障体系更加科学完善。评估方法更加简捷。充分运用互联网、大数据等现代信息技术手段，创新评估方法，促进信息技术与评估方式方法深度融合，实现评估线上线下“一体化”。工作运行更加高效。要进一步统筹协调好各类评估，整合评估资源，减少重复评估，避免学校负担过重，切实提高评估工作实效。

（六）管理制度更加完善

评估管理制度改革要在“管办评”分离的制度框架下前进。目前存在的突出问题是，中央和地方分级评估和社会有关方面积极参与评估的制度机制尚未形成。我们要着力加强省级评估工作机制和能力的建设，加快形成部省责权明晰、分工合理、执行有力、保障有效的评估组织管理体系，整体提升全国评估专业化、规范化水平。要着力加强教育系统与相关行业的紧密联系，通过大幅度拓展专业认证领域等方式，建立行业、企业广泛深度参与评估监测的合作机制。

三、结语

新起点，新征程，我国高等教育评估将扬帆启航再出发。方向已明确，路径已清晰，关键在落实。我们要不懈努力奋斗，创造高等教育评估下一个辉煌十年，为建成中国特色高等教育评估制度体系、推动高等教育内涵式高质量发展、加快建设高等教育现代化强国做出新的更大贡献。

林蕙青，教育部高校本科教育教学评估专家委员会主任委员，中国高等教育学会副会长，教育部原副部长。

（资料来源：《中国高教研究》2020 年第 9 期）

大学治理的历史逻辑与时代要求

张　炜

摘要：推进国家治理体系和治理能力现代化对于大学治理提出了更高的要求，应客观看待中世纪欧洲的大学治理，避免过分夸大教师行会的作用；认真梳理美国大学治理的变革，特别是外部治理主体的影响；不断深化大学治理的哲学思考，科学分析认识论哲学、政治论哲学与大学治理的关系。要坚持中国特色社会主义大学制度，提高政治站位，完善制度体系，加强队伍建设，坚持方向道路。

关键词：大学治理；教师行会；外部治理主体；高等教育哲学；中国特色

2019 年 10 月 31 日，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》）。学习贯彻《决定》精神，高等学校要把加强中国特色社会主义大学制度和治理现代化摆在更加突出的位置抓紧抓好，置于高等教育改革的主线着力推进。现代大学治理内蕴于现代国家的治理框架之中[1]，我国大学治理的理论与实践已经成为“中国之治”的重要组成部分。为此，有必要梳理大学治理的历史逻辑，充分认识新时代对于我国大学治理的新要求。

一、欧洲早期的大学治理

中世纪大学起源于教师和学生的团体，以巴黎大学为代表的教师行会

与以博洛尼亚大学为代表的学生行会，分别成为欧洲中世纪两种类型大学的代表，一度均拥有较大的权力，巴黎大学甚至曾被称为“教师的大学”。但在与宗教势力、封建王朝和地方政府等的冲突过程中，为维护其内部成员间的共同利益，大学逐步由行会性社团组织向制度化的规范性机构过渡[2]。同时，尽管利用教会与世俗政权之间的矛盾，中世纪大学争取了一些特殊权力，如自由讲学、游学权；赋税、关税、兵役豁免权；颁发讲演特许证、罢教和迁移权等，但不仅没有摆脱宗教的束缚，教会对于大学的控制还越来越严。到 13 世纪中叶，许多大学“在教会的统治下踽踽而行”[3]。14 世纪以后，教会与世俗政权又都直接新办一些大学[4]。因此，中世纪大学难以真正做到以“悠闲的好奇”去追求知识，而是也要“为教会服务、为世俗政权服务、为民众服务”[5]。在教会的严格控制之下，大学不仅对文艺复兴的贡献有限，反而百般阻挠和抵制；不仅绝大多数文艺复兴成果产出于大学之外，多数教授还对这些成果持怀疑态度，大肆嘲笑和攻击。宗教改革更加使得大学陷入纷争，不同教派举办的大学各为其主。教皇设置宗教法庭，残酷迫害布拉格大学校长胡斯（1371—1414 年）及布鲁诺（1548—1600 年）和伽利略（1564—1642 年）等科学家[6]。大学教科书遭到严格审查，脱离天主教信仰的教师受到拘押和审判。16 世纪中叶，英王玛丽恢复天主教，剑桥大学校长诺森伯兰被斩首，还有教师被活活烧死。16 世纪后半叶，英王伊丽莎白即位后恢复新教，又实施了新一轮的血腥镇压。多数大学跟随统治者的更替而左右摇摆、被动顺从，有的大学被迫迁移，大学就读人数也大幅减少[7]。综上，欧洲早期的大学“基本上都是教会

的侍女和附庸”[8]，教师行会从未成为一个完全自治（self-governing）的行会，而总是对外部集团的愿望和需求（desiresanddemands）做出反应[9]，不应过分夸大教师行会的权力，也不可过高评价教师行会的作用[10]。

二、美国大学治理的变革

在殖民地时期及建国初期，从英国传入的学院在美国沿海地区提供高等教育。一方面，这些学院培养牧师，基本上受教会控制；另一方面，这些学院的教育水平不高，与德国的“文科中学”，与法国的“国立中学”在层次上并没有太大的差别。引入德国新大学模式和标准后，高等教育在美国涵盖的范围益发模糊不清，是否包含学院（college）[11]，是否涵盖赠地大学和社区学院，看法并不一致。由于不同类型高校的治理模式存在差异，导致大学治理这一术语的语境差异与认识混乱。本研究中的大学泛指各种类型高等教育机构，不作严格区分。

19 世纪晚期和 20 世纪早期，美国联邦政府、州政府、认证机构等，都在一定程度上参与大学治理[12]。1940 年，纽约市立学院聘请英国著名哲学家罗素来校任教，遭到当地宗教界、政界和一些民众的抵制。以杜威为首的一批学者为罗素辩护，但最终纽约法院判决市高等教育董事会对罗素的聘用违法[13]，成为外部势力干预大学治理的典型案例。

“二战”后，科南特、康普顿和布什等校长促使联邦政府与大学的关系成为一种新型的“联邦主义”（federalism），由联邦研究拨款而引发美国大学的变化几乎同当年赠地理念的成果一样巨大[9]。伴随政府、企业对高校教学、科研和服务投入的大幅增加，政府强化对大学行政的监管，企业等

各种组织也更多地介入大学治理，尽管受到高校教师与管理者的强烈不满与反对，但权力中心（locusofpower）逐步从大学的内部转到其外部，从学者团体转向公共机构[11]。可见，美国大学治理的变革，并非主要源于学者、院系和学校的主动作为，而更多的是在外部压力之下的被动应对[14]。

另外，美国大学审查制度长期存在并不断强化。1945 年，众议院“非美活动审查委员会”对学术的审查主要是针对“左”倾倾向，参议院麦克卡兰委员会也宣布要不遗余力地清除“左”倾思想对高等教育的影响。麦卡锡主义横行时，要求学校教科书中“清洗”任何对美国政治及经济制度表示怀疑的内容，一批师生被逐出校园[15]。“9·11”事件后，美国政府与学术界的关系又发生新的实质性变化（substantialchanges），学术自治受到的挑战和威胁堪比麦卡锡时代[16]。

因此，尽管传统的办学理念在学术界一直比较流行，但这更多地只是“一种并不能阻止现实向另外方向发展的怀旧观念”[17]。纽曼的大学理念产生深远影响，但美国高等教育的发展实践则更多地体现出洪堡的大学理念和威斯康星办学思想。当普林斯顿大学前校长威尔逊提出“为国家服务的大学”（university in the service of the nation）时，赢得掌声和赞扬[11]，反映出美国社会对于高等教育需求的多样化，科学技术已经与工农业生产以及社会的发展紧密结合，促使大学走出“象牙塔”而融入社会。

在大学内部，董事会是美国高校创新的治理结构与治理模式。但董事会通常将他们的大多数职权委托给校长。到 19 世纪中期，伴随高校宗教色彩的减弱，世俗人员取代牧师担任大学校长。美国高校的校长具有多重角

色，一般来说比其英国同仁的权力要大一些。同时，美国高校中的学术系（academic department）相对于欧洲由一位高级教授控制一个学科或学科领域的“讲座（chair）”制，较为民主与平等。但是，伴随高校规模扩大和内部结构更加复杂，职能不断扩展，与外部的社会关系益发密切，行政管理的权力也变得越来越大，需要拥有现代教育思想和优秀管理能力的领导集体，高校已成为更加复杂的官僚机构。专业的行政管理人员在高校副职与校级中层管理部门发挥重要作用。他们大多接受过高等教育管理专门训练，也使美国高校率先开设“高校行政管理”（administration of higher education）研究生专业，并以此带动相关学科专业发展[18]。新管理主义在高等教育领域盛行，改变大学规划、拨款、评估研究和教学的方法[19]，行政的权力进一步扩大。尽管学界对此褒贬不一，但却进一步促进大学治理的变革。

美国高校教师的权力，传统上主要集中在学位要求、课程设置、终身教职、教师聘任和学位颁发等学术领域[20]。尽管传统的英才课程（elite curriculum）一直是不少学者心仪的对象和主张，但以训练（discipline）和装备（furnishing）心灵为原则的传统古典课程，早已不能适应现代大学的课程内容和修习要求[11]，更不能满足广大学生与社会的需求，受到各方面的诟病，而对此进行改革的努力又往往会遭遇不少教师乃至一些高校的抵制和反对，甚至会导致不同院系之间的激烈较量（battles）[21]。

为此，美国通过国家立法来突破高校的壁垒（iron facades），才使得许多新学科、新专业、新知识和新课程进入大学[11]。面对“二战”后以及苏联卫星上天的挑战，对于科学技术人才的需求益发迫切，美国政府更加热

衷于插手高校的教学大纲与课程体系，意欲有效控制其教学计划，甚至还直接为高校规定标准的课程和教学大纲[22]。可见，即使是课程体系这种学术性非常强的改革，也已成为共同治理的内容。

三、大学治理的哲学思考

布鲁贝克认为高等教育哲学许多方面随着历史的发展而逐渐显现，都是以满足各自所属历史时期的不同需要来获得合法地位（legitimacy）。在高等教育哲学张力平衡与非平衡的过程中，大学治理不断变革和完善。高等教育认识论哲学的社会基础是农业社会的经济模式与传统的文化模式[23]。

引进德国大学模式建立研究型大学后，知识传承和探索均成为美国高校的重要职能，高等教育政治论哲学与认识论哲学并存，但政治论哲学的重要性开始超过认识论哲学。到工业社会，日益增强的中产阶级企业文化逐渐占据上风，高等教育增加公共服务职能，高等教育存在的合法性进一步转向政治论哲学，杜威的实验主义（experimentalism）在美国 20 世纪以来的教育哲学中具有最重要特色[11]。

高等教育的合法性不是生来具有的，而是源于人的需求与人民利益，“深深植根于社会的需要之中”[24]。尽管理性主义是高等教育哲学的一个重要维度，但也不能“过分夸大理性的作用”，因为现代高等教育合法性的“主要基础是政治论的”[8]。高等教育越是涉入社会事务，就越有必要用政治论的高等教育哲学认识问题[11]。美国各高校治理主体权力的大小和结构的差异，实际上反映不同高校基于认识论哲学与政治论哲学的理性选择与不断优化，导致大学治理模式的多样和治理主体的多元。

《1828年耶鲁报告》（以下简称《报告》）的精神“支配着美国19世纪的高等教育哲学”[8]，对于防止和纠正高等教育实用主义思潮的泛滥及过度职业化专业化发挥积极作用，但也不可一味地肯定，因为在实践中似乎并没有多少高校真正能够认真遵循。尽管在理论上，耶鲁大学一直宣称捍卫自己的观点和立场，但实际上也不能不变。如该《报告》试图阻止大学设立商业、机械和农业等应用学科，但这早已成为美国很多大学的教育内容，耶鲁自身也开设工科等应用学科和专业。哈佛大学实施选修制，学生不仅可以自由选课，还可以选修传统古典课程以外的通识和专业课程。该《报告》对此也进行严厉批评和强烈抨击，但最后自身也不得不顺应高等教育发展规律、学生呼声和社会需求，允许学生根据自己的需要和兴趣，可以在千余门课程中自由挑选[25]。

同时，高等教育政治论哲学也是对洪堡大学理念的演进。怀特校长在康奈尔大学吸收并践行洪堡的大学理念，并进一步把科学研究与实用性联系起来，催生“大学在教学和科研之外的另一职能——服务”[26]，把科学知识“转变成技术创新的源泉”，成为大学学术研究的新任务，也改变大学的内部组织架构和功能[27]。反之，如果大学把知识束之高阁，大学就会失去公众的支持，学问就会有无人关注的危险，大学也可能陷入脱离社会、失去支持的境地[11]。

因此，尽管认识论哲学的逻辑似乎很有吸引力，但是高等教育的发展却更多地印证了政治论哲学。基于外部的巨大压力与内部的发展趋势，大学治理不得不变，少数拒绝变革或变革失败者被淘汰出局。布鲁贝克引用

“今日的大学是昔日学术自治、宗教等级与今日的官僚体系的混合体”的观点[8]，不仅在不同的历史时期，西方大学的治理模式存在差异，即使在同一历史阶段，也因高校的所有权和经费来源多样，高校的类型、规模和经费来源差异很大，导致大学治理模式并非千校一面、千篇一律。高等教育步入大众化发展阶段之后，分层定位、分类发展的趋势更加凸显，不能片面地将“教授治校”或“教授治学”概念化、简单化和绝对化，不可泛泛而谈和以偏概全。

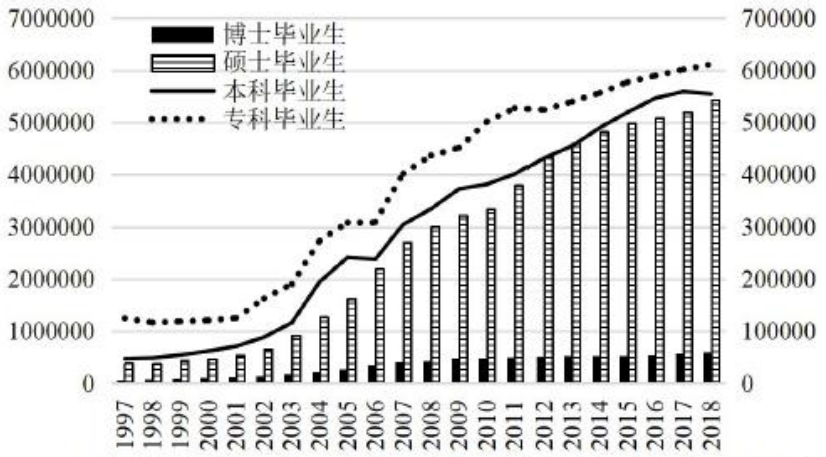
四、中国大学治理的现代化要求

新中国成立 70 年来，特别是改革开放以来，我国高等教育快速发展。2018 年，我国高校毕业生（含成人高校和网络教育）达到 1226.41 万人，是 1997 年的 6.94 倍，年均递增 9.20%（见图 1）。这是举世瞩目的巨大成就，创造了世界高等教育史上的奇迹[28]。这既体现党和国家对于发展教育事业的高度重视和大力支持，也凸显我国国家制度和国家治理体系的发展成就和显著优势，还证实中国特色大学治理体系的效能。取得成绩来之不易、令人振奋，积累的经验弥足珍贵，应当倍加珍惜。要坚决维护党中央权威和集中统一领导，深刻认识中国特色社会主义制度和国家治理体系的科学内涵和本质特征，深刻认识这一制度和体系拥有显著优势的根本原因，更加坚定自信，抢抓历史机遇，防范风险挑战，扎根中国大地办大学。

（一）提高政治站位

《决定》指出，“把不忘初心、牢记使命作为加强党的建设的永恒课题和全体党员、干部的终身课题”。对于高校来说，要全面贯彻党的教育方针，

坚持教育优先发展，坚持为党育人、为国育才，坚持党对高校的全面领导，完善立德树人体制机制，深化高等教育综合改革，加强师德师风建设，构建服务全民终身学习的教育体系，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。加强和改进学校思想政治教育，建立“三全育人”和“十育人”体制机制。落实意识形态工作责任制，坚持以社会主义核心价值观引领文化建设制度，推动理想信念教育常态化制度化，弘扬民族精神和时代精神，加强党史、新中国史、改革开放史教育，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育。坚决落实全面从严治党责任制度，规范党内政治生活，严明政治纪律和政治规矩，坚定不移推进反腐败斗争。



资料来源：数据源于国家教育部《教育统计数据》与《教育发展统计公报》历年的电子版http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/。

图1　我国高校毕业生人数变化（1997–2018年）

（二）完善制度体系

《决定》指出，“坚持和完善党的领导制度体系，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平”。党委领导下的校长负责制是我国高等学校的根本制度，必须坚持方向和原则，不断完善任务和措施，坚持民主集中制，健全决策机制，加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估，强化决策

执行、评估、监督。充分发挥学术组织的作用，进一步健全学术委员会、

教职工代表大会、工会会员代表大会、团代会、学代会等基本制度，充分发扬民主，增强校党委和基层党组织的政治功能和组织力，创新互联网时代群众工作机制，健全联系广泛、服务师生员工的工作体系，依法保障教职工参与民主管理和监督，维护教职工合法权益。完善校内各种议事规则，细化日常运行管理等方面的重要制度，健全校内权力配置和运行制约机制，建立权力运行可查询、可追溯的反馈机制，完善发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制。

（三）加强队伍建设

《决定》指出，“尊重知识、尊重人才，加快人才制度和政策创新”。高校要坚持“好干部”标准和高素质专业化要求，着力加强专业人才和管理人才队伍建设，把提高治理能力作为新时代干部队伍建设的重大任务，完善人才发现、培养、激励机制。通过加强思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，严格按照制度履行职责、行使权力、开展工作，树立正确用人导向，把制度执行力和治理能力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据。完善担当作为的激励机制，不断增强本领和能力。简政放权、放管结合、优化服务，推进管理中心下移，完善校院两级办学体制。

（四）坚持方向道路

《决定》指出，“不能照抄照搬他国制度模式，既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，坚定不移走中国特色社会主义道路”。对于高校来说，既要重视高等教育的文化传统，更要重视当代人的需要和现实因素，

更好地满足新时代经济社会对于人才的需求；既要准确把握高等教育的历史逻辑，更要坚决遵循中国特色和自身发展规律，更好地凝练我国大学治理的经验和原则；既要认真研究发达国家大学治理的历史变革，去伪存真、去粗取精，科学分析、比较借鉴[29]，更要在“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”的伟大进程中，凸显中国特色社会主义大学制度的优势，优化大学治理现代化的效益，为实现高等教育内涵式发展、加快高等教育现代化、建设高等教育强国提供有力保证。

参考文献:

［1］李立国.大学发展逻辑、组织形态与治理模式的变迁［J］.高等教育研究，2017（6）

［2］谢安邦.比较高等教育［M］.桂林：广西师范大学出版社，2002:32-33.

［3］孙静怡.论英国中世纪晚期大学教育的世俗化问题［J］.史学集刊，2014（5）

［4］袁锐锷，张季娟.外国教育史纲［M］.广州：广东高等教育出版社，1998：76.4

［5］熊华军，俞芙蓉.中世纪大学教师的社会角色［J］.教师教育研究，2013（4）

［6］王国均.美国高等教育学术自由传统的演进［M］.上海:学林出版社，2008：19-23

［7］胡钦晓.从文艺复兴到启蒙运动:社会资本视角下欧洲传统大学的没落［J］.江苏高教，2011（1）

［8］布鲁贝克.高等教育哲学［M］.王承绪，郑继伟，张维平，等，译.第 3 版.杭州：浙江教育出版社，2002

［9］C.KERR The uses of the University［M］.Massachusetts：HarvardUniversityPress,2001

［10］张炜.教授治校与大学治理［J］.高等教育研究，2018（6）

［11］J.S.BRUBACHER. On the philosophy of higher education［M］.SanFrancisco:Jossey-BassPublishers，1982

［12］唐纳德·E.赫勒.州级学术监督［M］//罗纳德·G·艾伦伯格.美国的大学治理.张婷姝，沈文钦，杨晓芳，译.北京：北京大学出版社，2010:37

［13］孙碧.罗素案件与美国公立院校学术自由的危机与困境［J］.大学教育科学，2014（1）

［14］苏珊尼·洛曼.对大学进行达尔文医学诊断［M］//罗纳德·G·艾伦伯格.美国的大学治理.张婷姝，沈文钦，杨晓芳，译.北京：北京大学出版社，2010：57-59

［15］柯蒂.近二十五年［M］//瞿葆奎.美国教育改革.北京：人民教育出版社，1990：7-8

［16］O’NEILRM. Academic Freedom：Past,Present,and Future beyond September11//AltbachPG，BerdahlRO，GumportPJ.American Higher Education in the Twenty-First Century：Social，Political，andEconomicChallenges（2nd）［M］.Baltimore：TheJohnsHopkinsUniversityPress，2005:91-114

［17］伯顿·R·克拉克.高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］.

王承绪，徐辉，殷企平，等，译.杭州：杭州大学出版社，1994:21-22

［18］ALTBACHPG.Comparative higher education：knowledge，the university，and development［M］.Westport：Ablex Publishing，1998:15，62-66

［19］格奥尔格·克鲁肯.高等教育机构管理发生转向？［N］.社会科学报，2014-08-14

［20］张炜.大学治理：核心概念、哲学基础与辩证思考——基于对《高等教育哲学》的审读［J］.中国高教研究，2019（2）

［21］FEATHERMANS.Higher Education at Risk：Strategies to Improve Outcomes,Reduce Tuition,and Stay Competitive in a Disruptive Environment［M］.Virginia;Stylus Publishing,LLC.，2014:70

［22］TEIXEIRAP.大众高等教育和私立院校［M］//OECD.展望：高等教育至2030（二）.杨天平，王宪平，译.重庆:重庆大学出版社，2012:242.

［23］杨移贻.大学存在的哲学基础——大学教育思想的深层思考［J］.江苏高教，1999（1）

［24］王建华.高深学问：高等教育学学科合法性的基础［J］.江苏高教，2004（6）

［25］E.L.波伊尔.学院——美国本科生教育的经验［M］//吕达，周满生.当代外国教育改革著名文献：美国卷·第一册.北京：人民教育出版社，2004:200

［26］朱宇波，谢安邦.洪堡的“教学与科研统一”原则及其在美国现代大学中的改造［J］.教师教育研究，2012（2）

［27］亨利•埃兹科维茨，劳埃特•雷德斯多夫.大学与全球知识经济［M］.夏道源，等译.南昌：江西教育出版社，1999：1

［28］刘献君.新中国高等教育 70 年的回顾与展望［J］.高等教育研究，2019（11）

［29］张炜.关于引用美国高等教育数据的讨论——兼论中美高等教育比较与借鉴［J］.中国高教研究，2019：（10）

张炜，中国高等教育学会副会长，西北工业大学党委书记、教授。

（资料来源：《中国高教研究》2020 年第 2 期）

治理体系和治理能力现代化："双一流"大学建设的重要保证

袁占亭

摘要：高校治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，是新时代中国大学推进内涵式发展、提升综合竞争力的内在需求。高校要审时度势、顺势而为、乘势而上，通过理念、制度、能力、方法等的革故鼎新，不断完善大学治理体系、提升治理能力，加快推进"双一流"大学建设。

关键词："双一流"建设；治理体系；治理能力

党的十九届四中全会从党和国家事业发展的全局和长远出发，深刻回答了"坚持和巩固什么、完善和发展什么"这个重大政治问题，明确了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的总体目标。高校治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，是新时代中国大学推进内涵式发展、提升综合竞争力的内在需求。高校要审时度势、顺势而为、乘势而上，通过理念、制度、能力、方法等的革故鼎新，不断完善大学治理体系、提升治理能力，加快推进"双一流"大学建设。

一、科学理解大学治理体系和治理能力现代化的核心要义

中国共产党在新中国成立 70 年来，统一领导的制度体系和治理体系逐步确立，积累丰富经验，取得重大成果，政治稳定、经济发展、社会和谐、民族团结，中华民族走上重塑民族自信、走向民族复兴的伟大历史征程。

大学治理体系和治理能力反映一个国家高等教育制度以及制度执行力。改革开放以来，为适应社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制转型的需要，我国高等教育体制进行卓有成效的改革。从以国家集中统一管理为主的高等教育管理体制、办学体制、投资体制、招生就业制度等，逐步走向中央与地方两级政府举办、管理高等教育和社会、市场多主体参与高等教育治理的新体制。通过推进高校内部管理体制改革，高校的办学自主权逐步扩大，初步构建起了以学校章程为核心的现代大学制度，并在深化人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新和国际交流合作等方面的改革中，形成面向社会自主办学基本格局。

回顾 40 年来高等教育的发展历程，我们在加强高等教育宏观管理改革的同时，高校内部管理体制也始终处在变革与改善之中。高校在获得办学自主权的同时，注重治理体系和治理能力的培育与提升。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》明确指出，要建设中国特色现代大学制度，从而开启了现代大学制度建设的新征程。以此为开端，我国高校坚持和完善党委领导下的校长负责制；调整院系结构，实现了管理重心下移；建立学术委员会，实行教授治学；健全教职工代表大会制度，建立有效的民主监督机制。党的十八大以来，党中央、国务院着眼于推进国家治理体系和治理能力现代化，相继出台简政放权、放管结合、优化服务等一系列加快转变政府职能的重大改革措施。要坚持问题导向、目标导向，改革不适应现代大学需要的体制机制、规章制度，构建适应新时代要求的教育治理体系，不断提高教育治理体系和治理能力现代化水平。国家及其有

关部委先后颁布实施《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》（2017 年）、《中国教育现代化 2035》（2019 年）等后，推动构建政府与大学、大学与学院、行政权力与学术权力之间的良性互动机制，着力提高学校自主管理能力，完善学校治理结构，推进教育治理体系和治理能力现代化。

由此可见，大学治理体系主要包括由党委领导形成的政治权力、校长负责形成的行政权力、教授治学形成的学术权力和师生参与形成的民主权力等四个要素构成的治理体系。而大学内部治理能力，则是指通过健全和完善各种体制机制，正确协调处理好四种权力关系，提高规范管理学校各项事务和增强依法治校的综合能力，包括培养高素质创新人才的能力、吸引和集聚高水平师资的能力、科学研究与自主创新的能力、促进学科交叉生长的能力等。

二、精准把握大学治理体系和治理能力现代化的基本点

党的十九届四中全会强调，坚持党的集中统一领导，坚持党的科学理论，保持政治稳定，确保国家始终沿着社会主义方向前进的显著优势。必须紧紧围绕“立德树人”这一根本任务，尊重教育规律和人才成长规律，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，深入推进大学内部治理结构、管理体制和运行机制改革与完善，加快建立具有中国特色的现代大学制度，不断推进治理体系和治理能力现代化。

始终坚持党对学校工作的全面领导。习近平总书记指出：“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。”高校治理直接关系到培养什么人、怎样培养人、为谁培养人的根本问题，关系到传承与创新什么样的文明等重大问题。推进治理体系和治理能力现代化，根本问题是把党的领导落实到“把方向、管大局、作决策、抓班子、带队伍、保落实”上来，着力提高理论素养和政策水平，增强总揽全局协调各方的能力、应对复杂局面的能力、依法治校理政的能力，全面贯彻执行党的路线方针政策，贯彻执行党的教育方针，坚持社会主义办学方向，坚持立德树人，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

始终发挥大学章程的基础性作用。党的十九届四中全会吹响“中国之治”强劲号角，大学治理离不开法制保障，更不能偏离法治轨道。大学章程是学校依法自主办学、实施内部治理的基本准则。推进大学治理体系和治理能力现代化，要以大学章程为核心，建立健全系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。要传承大学灵魂精神、弘扬大学文化价值、坚持办学优势特色、凝聚办学理念共识。要本着“于法周延、于事简便”原则，制定有用和管用的规章制度，制定能够准确体现党的主张和师生意愿，立得住、行得通的规章制度。要全面梳理学校在教学、科研、干部人事、学生事务、后勤保障服务等各方面的制度规定，全方位开展“废改立留”工作，加强规章制度库建设，整合形成系统性强、层次清晰、内容规范，具有各学校特色的现代大学治理制度体系。

健全完善权责一致的监督机制。党的十九届四中全会指出，党和国家监督体系是党在长期执政条件下实现自我净化、自我完善、自我革新、自

我提高的重要制度保障。健全和完善学校内部治理结构，关键是要建立政治权力、行政权力、学术权力、民主权力的平等制衡机制，强化对权力运行的制约和监督。要健全以学术委员会为核心的学术管理体系与组织架构，尊重并支持学术委员会独立行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权。要合理划分学校、机关、院系的权责边界，建立权责分明、以院系为主的校院两级管理体制，做精机关、做实学院，加快推进管理重心下移，建立以学院为管理重心的运行体制。要建立和完善学校理事会、工会、教代会等制度，建立健全学校重大决策的民主协商机制，拓宽民主管理、民主监督的渠道和方式。要大力推进党务、校务公开，建立权力运行公开机制和流程管理制度，完善考核、激励和责任追究机制。要整合纪检、监察、审计机构的力量，做到各种监督机制协调联动，用制度管权管事管人，把权力关进制度的笼子里。

三、牢牢抓住大学治理体系和治理能力现代化的关键点

治理是过程论思维，推进大学治理体系和治理能力现代化的过程，主要是规范学校内部校院两级管理体制和权责运行的过程，也是建立与学校发展阶段相适应的现代大学制度的过程。推进大学治理体系和治理能力现代化既是落实国家“放管服”改革要求，也是积极深化学校综合改革的重要目标。

推动形成扁平化的校院两级管理体制。目前，高校权力的纵向配置，基本上可以分为三种模式：第一种是直线型的科层制，作为共同体的学校居于最高层，代表学校行使职能的机关居于次级，而学院基本上就是一个

执行者，一个操作和运行的单位。第二种是扁平化的事业部制，学院相对有一些自主权、经营权，可以有一些独立的人财物权。第三种是像牛津大学、剑桥大学那样的独立的联邦制。要建设中国特色世界一流大学，服务中华民族伟大复兴，就要确立世界坐标，将学校的使命放在国际坐标中。目前，我国众多高校倡导的“做精机关、做实学院”，就是在推进校院两级管理体制改革中实现校院两级治理体系扁平化。这种校院治理体系中，职能部门的角色定位大致分为五个方面：一是战略管理；二是研究制定政策；三是宏观调控、监督管理；四是对外联络；五是提供公共服务。学院要成为相对独立的办学主体，承担起党的领导、党的建设、人才培养、学科建设、专业建设和科学研究、社会服务等主要责任；同时，要在职称评定、教师考核、自主理财、自主用人、资源配置等方面赋予院系更多的职责和权力。

建立权责明晰的工作推进机制。确定校院两级管理体制和职能部门与学院各自的角色定位后，要尽快厘清权责清单和权责边界。权责清单建立后，机关和学院将会更加清晰自己到底有哪些权力、怎么用好这些权力，需要承担什么样的职责。总体而言，对职能部门来说，“法无授权不可为”，“要把权力关进制度的笼子里”，要做到有求必应、无需不扰，说到做到、服务周到。对学院来说，“法无禁止即可为”，要主动出击、履职尽责，实事求是，雷厉风行。合理配置校院两级责权、建立清单化的工作推进机制，将有助于机关简政放权，在“放管服”中优化对学院的支持与服务，增强学院在学校内部治理中的地位和作用，释放学院活力、激发学院动力。职

能部门要转变思想观念，深入全面研究政策，广泛采纳学院提出的意见建议，对学院的建议多一些包容和考虑，少一些“事无先例不愿为”，为学院干事创业搭建广阔的舞台。

建立多层次的监督制约机制。随着校院两级管理体制改革的深化，学校的管理重心开始向学院转移，学院成为党委权力、行政权力、学术权力等多种权力的聚集区，加强对学院的权力制约与监督成为一项迫切而重要的任务。学校和各职能部门要深入研究，把放权和监督紧密结合起来，把激发活力和制度约束紧密结合起来，先期介入、加强监管，积极探索有效的监督制约机制。要进一步完善学院的党政联席会、二级教代会、学术委员会、教授委员会、学生“三代会”等制度，明确基本职责、基本权力以及相互之间的监督制约机制。要充分体现“以学生为中心、以教师为主体”的理念，扩大师生参与，最大限度地激发学院的办学活力，激发全体师生参与治理的热情。

建立全员发力的工作协调机制。实现由“校办院”向“院办校”转变，就是在学院内部、学院与机关、机关与机关之间搭建起有效的协同联动机制。学院要认真做好师生的思想动员和行动组织，鼓励和发动广大师生参与到方方面面的工作中来。要广泛听取搜集学院师生员工的需求，以师生需求作为学院决策事项、推进工作的重要依据。同时，要用是否满足师生需求，反推学院制度流程是否合规合理。机关职能部门要把精力放在创造环境、理顺机制、搞好服务上，梳理办事流程、精简办事程序，为师生提供“阳光雨露”式服务。要把功夫下到规划设计、解决问题、沟通协调上，

精细精准地支持学院改革发展，将学院在改革过程中遇到的问题总结归纳，及时与相关职能部门进行协调沟通，提出有利于学院事业发展、学校内涵发展的好方案好办法。

建立导向鲜明的考核评价机制。习近平总书记指出："调查研究是谋事之基、成事之道"，"凭经验办事、拍脑袋决策"不适应新时代、新目标要求，各级领导干部要静下心来多做一些调查研究，钻研校史、院史、专业学科发展史，钻研学院、学科发展的特色与现状，把问题找准、把解决问题的办法研究透，才能缜密而务实地推进各项工作。要加快推进职员制改革，实现职员职级与干部职务层次并行，通过干部"双线晋升""双向任职"，拓宽干部晋升渠道，激励年轻干部干事创业热情。要完善落实领导干部"能上能下"机制，引导干部充分流动，优者上、庸者下、劣者汰。进一步强化分类考核机制，让能干者、实干者有动力、有舞台，让平庸者、观望者没有市场。

总之，大学治理与时代发展、社会进步密切相关，既有社会性、时代性，又有大学自身的特殊性。我们要紧紧围绕党的十九届四中全会提出的"推进国家治理体系和治理能力现代化"的要求，着眼长远、超前谋划，将大学治理体系和治理能力现代化置于中华民族伟大复兴的伟大事业宏图中，置于国家高质量发展和民族振兴中，置于服务区域和地方经济社会发展中，置于国际高等教育发展的大格局中，以创新的思路和举措推动治理体系和治理能力革新发展，为加快建设中国特色世界一流大学注入新的生机与活力。

参考文献:

［1］习近平.关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明［N］.人民日报，2013-11-16.

［2］国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知［J］.中华人民共和国国务院公报，2015（32）.

［3］张然，陈寒.“双一流”背景下协同推进大学治理现代化的逻辑理路［J］.江苏高教，2018（8）.

袁占亭，兰州大学党委书记。

（资料来源：《中国高等教育》2019 年第 22 期）

完善重大突发事件下的高校应急治理体系

靳　诺

习近平总书记在参加十三届全国人大三次会议湖北代表团审议时强调，要坚持整体谋划、系统重塑、全面提升，改革疾病预防控制体系，提升疫情监测预警和应急响应能力，健全重大疫情救治体系。随着各种传统安全和非传统安全问题不断出现，做好应对预案和应急处置准备的要求越来越高，应急领域的实践与研究也必须做出相应的范式转变。对于高校来说，做好从“应急管理”到“应急治理”的转变，完善相关制度，提高治理水平，建立从重大突发事件预防到治理的一整套应急治理体系，是我们当前一项重大而迫切的任务。

我国地域辽阔，人口众多，无论从历史还是现实看，重大突发事件所带来的灾难相对较多，给人民群众的生命、生活、财产安全造成极大危害。因此，提高应急治理能力和水平尤为重要。我国应急治理的系统性实践起步较晚，2003 年抗击“非典”后，国家有关部门和单位着手制定了各部门突发公共事件应急预案。2005 年，教育部颁布实施《教育系统突发公共事件应急预案》。2006 年，国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》，要求包括高校等在内的基层单位加强应急能力建设。2007 年，国家颁布《中华人民共和国突发事件应对法》。2018 年，国家设立应急管理部，在制度设计上对存在的问题做出了全面的回应与解决。2019 年年初，在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上，习近

平总书记站在新时代党和国家事业发展全局高度，科学分析当前和今后一个时期我国面临的安全形势，就着力防范化解重大风险、保持经济持续健康发展和社会大局稳定提出明确要求，为我们切实做好防范化解重大风险的各项工作指明前进方向。实践充分证明，坚持底线思维、增强忧患意识，是我们党战胜风险挑战、不断从胜利走向胜利的重要思想方法、工作方法、领导方法。党的十九届四中全会审议通过的《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》，为持续推进国家治理现代化提供了根本遵循，为我国应急治理领域的发展提供了有力指引。

新冠肺炎疫情的发生，使高校应急治理体系的完善迫在眉睫。高校应急治理是高校应对重大突发事件进行的系列预防工作和应对措施，包括应急规划制定、应急治理制度建设、应急治理能力提升等方面，是整个国家应急治理体系的一部分。多年来，在党的领导下，我国的高校应急治理体系从无到有，从不成熟到逐步完善，在此次应对新冠肺炎疫情的斗争中发挥了重要作用。

高校应急治理是关系师生员工生命健康和教育事业稳步发展的大事。面向未来，我们要建设“党委领导、全员参与、制度保障、科技支撑”的治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人共享的高校治理共同体，就必须进一步完善高校应急治理体系。

进一步完善党委领导下的高校应急领导机制，发挥社会主义高校治理的政治优势。中国特色社会主义大学最本质的特征是党的领导，最大优势

也是党的领导。党委领导下的高校应急治理体系建设重点应围绕以下几点：一是明确党委在高校应急治理中的核心地位。综合各高校的经验，疫情发生以来，在教育部党组和地方党委的领导下，学校党委直接指挥、直接部署，成立学校疫情防控工作领导小组，召开专班会议，不断对校园疫情防控工作进行动员部署，体现了学校党委的责任和担当，使学校疫情防控工作有了坚不可摧的主心骨。二是发挥党委在学校应急治理中的准确判断、科学应对能力。学校党委在疫情出现后迅速成立应对疫情工作领导小组，及时研究部署学校疫情防控工作，采取一系列有力的防控和救治举措。数月来的实践证明，在以习近平同志为核心的党中央统一领导下，各高校党委对疫情形势的判断是准确的，在不同阶段做出的防控决策是科学的，所采取的应对措施也是有效的。这些应对策略，抓住关键要害，确保疫情防控各项工作扎实有序推进。三是进一步严密学校党委的组织体系。在疫情暴发的危急时刻，在学校党委领导下，全校党员、各基层党支部、二级单位党组织迅速行动起来，学校党的组织、宣传、统战、教工、学工、团委、外事等职能单位高效运转，学校应急治理机制得到充分发挥，为打赢校园疫情防控阻击战提供强有力的组织保障。

坚持把师生员工的健康安全和教学科研秩序的恢复放在突出位置。以师生为本，是大学办学治校一切工作的出发点和落脚点。第一，面对疫情暴发的严峻形势，高校始终坚持把全体师生的生命和健康安全放在首位，集中医疗资源和技术力量确保师生安全，以实际行动践行初心和使命。第二，做好疫情的教学科研服务保障。教学稳、毕业稳、就业稳，校内学生

的人心就稳，学校就稳。应对疫情给学校正常教学科研毕业就业带来的新挑战，学校统筹疫情防控、教学科研及其他利益诉求，推出一系列针对性举措，因地制宜解决广大师生关心的教学科研毕业就业难题，实现疫情防控和“停课不停教、停课不停学”两手抓，全方位保障学校正常教学科研工作的开展。

完善应急领导与管理机构。疫情发生后，第一时间启动应急预案，成立学校疫情防控工作领导小组，形成综合协调、情况排查、物资保障、教学监督、宣传引导、防控督导、信息报送等分工负责机制，“一事一议”“一人一策”。信息响应迅速及时，上传下达畅通无阻，措施跟进有力有效，迅速形成了校内各单位共同防控疫情的工作格局和强大合力。学校党委不仅坚决把救治资源和防护资源集中到抗击疫情第一线，还按照党中央统一部署，从校管党费中拨付专项资金用于支持疫情防控工作。密切联系师生是高校应急治理的优势之一。在此次疫情防控中，师生、校友踊跃参与其中，用力所能及的方式人人战疫、人人参与，迅即构筑起全面动员、群防群治的严密防线。事实证明，紧紧依靠师生，高校就能凝聚起众志成城、共克时艰的强大正能量。一项项措施，一个个实招，充分彰显了学校应急治理机制集中力量办大事的能力优势。

坚持依法依规完善应急治理体系。依法开展应急治理工作，是依法行政和提高制度化水平的重要内容。实践证明，应对重大突发事件不能仅仅依靠经验，更重要的是依靠法治，通过健全法律法规明确责任、强化约束，减少突发事件应对工作中的任意和无预期现象，提高应急处置工作效能。

高校要依据国家法律法规的修订、制度政策的更新，根据国家的统一部署安排和要求，结合国内外相关重大事件的处置情况，及时健全完善学校的应急治理方案和举措，确保其先进性、适用性和有效性。针对执行中的突出问题，要及时研究制订实施办法与处理预案，进一步规范执法权限、监管方式、责任追究等问题，把应急治理的经验做法和规律性认识，再以规章制度的形式予以规范和确认。同时，要加强对有关法律贯彻实施情况的监督检查，确保应急治理工作依法开展，落到实处。

加快构建基于网络信息技术和人工智能的应急治理体系。这次疫情防控，网络信息技术发挥了重要作用。无论是网络教学还是云端办公，包括召开有关会议、传达有关精神、统计各种信息，网络信息技术功不可没。这次疫情也为重新认识网络信息技术价值与作用提供契机。随着师生员工对网络信息技术的运用日益熟练，要逐步实现学校信息数据库与师生员工个人移动设备之间的互联互通互动。同时，学校要做好师生员工的信息安全教育工作，提高保密意识，对师生员工言行进行规范、制约，尽最大可能杜绝泄密问题，从而保护学校重要信息与数据的安全。要加快建设基于数据挖掘的“互联网+”治理平台，构建基于信息技术的高校治理体系，创新治理方式方法，提高高校治理的信息化智能化水平。

此次疫情对加强高校应急治理而言是一次生动的教育，让大家进一步深刻认识到我国高校应急治理机制的优越性。但同时，抗击疫情这面大考的镜子，也折射出我们亟待补齐的短板，需要在实践中去认真总结和反思，这也是高校应急治理能力完善和提高的方向。

必须压实责任，强化工作落实机制。严格落实疫情防控主体责任，构建学校——院系——个人三级疫情防控工作体系，层层做好分工，严格落实责任，各项任务分解到人，责任明确落实到岗，信息响应迅速及时，上传下达畅通无阻，措施跟进有力有效，各项防控工作全面紧张有序推进。虽然非常态的应急治理事项已经被纳入高校治理框架。但是，由于重大突发事件较少发生，导致应急治理的举措并未进入高校的日常工作范畴，也少有平常工作机制安排去研究、推进和落实。高校以往针对涉密事件、公共卫生、事故灾难、自然灾害和网络安全等都制定相应应急预案。但大多规定性强于操作性，且更新不及时。对此，高校要将应急治理能力建设列为重点工作。尤其是队伍建设，各部门各院系都要有领导负责落实，既重视重大突发事件及其进展研判，又重视舆情应对、应急物资储备，把落实工作抓实抓细。

必须加强督导检查与纪律监督。明确学校当前疫情防控监督工作重点、工作方式和工作纪律，对所在单位领导班子及党员干部履行疫情防控责任、落实疫情防控任务等情况开展全面监督，严禁不作为、慢作为、乱作为和临危退缩等行为。防止工作抓而不实、抓而不细，警惕麻痹思想、侥幸心理，真正以问题为导向，开展自查自纠，强化责任担当。对于应急治理，只有常抓不懈、始终重视，才能在遇有重大突发事件时顶得上，有效应对各种挑战。

必须提升学校应急资源保障能力。从最关键、最紧迫的问题入手，围绕强化校园医疗卫生保障、学校应急平台体制机制建设、完善重大疫情防

控救治体系、健全应急物资保障体系、确保师生员工安全健康等重大问题，深入分析高校应急治理体系建设中决策指挥、应急救援和信息保障等方面存在的薄弱环节，系统思考、锐意改革，加快实现学校应急治理制度化程序化规范化法治化。同时，制定疫情防控期间校园基本运行保障方案，克服人员、物资短期困难，确保校园严管期间基本民生保障平稳运行。充分挖掘校友资源，积极拓展物资供应渠道，购置储备防疫工作所需物资，及时向一线部门、岗位的值班人员及在校学生发放防疫物资，确保防疫工作期间后勤保障精准到位。

必须牢固树立风险应对意识。“备豫不虞，为国常道。”习近平总书记在学习贯彻党的十九大精神专题研讨班开班式上列举 8 个方面 16 个具体风险，其中提到“像非典那样的重大传染性疾病，也要时刻保持警惕、严密防范”。新冠肺炎疫情的暴发警示我们，问题常起于毫末，祸患常积于忽微。必须居安思危，时刻保持如履薄冰的谨慎、见叶知秋的敏锐，既高度警惕“黑天鹅”事件，也注意防范“灰犀牛”事件，不断夯实防范和化解重大风险的基础，才能保证学校平稳发展，使教育事业在把握规律中赢得优势、赢得未来。

靳诺，中国人民大学党委书记，中国人民大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院理事长。

（资料来源：《光明日报》2020 年 6 月 1 日）

教育治理能力现代化与教育决策者的观念更新

王占仁

习近平总书记在党的第十九次全国代表大会上将“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。在刚刚结束的十九届四中全会上，习近平总书记再次明确指出，“我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现”。国家治理体系和治理能力现代化问题已经成为党和国家顶层设计中的重要考量。教育治理现代化作为国家治理现代化的子领域，便是国家治理现代化理念在教育领域的全面贯彻、落实、推进和实现。在教育治理现代化进程中，中心任务与核心目标是教育治理体系现代化和教育治理能力现代化。对于深化教育领域综合改革而言，二者是一个有机整体，相互制约、相辅相成、不可分割。现代化主要是人的现代化，相比教育治理体系现代化来说，教育治理能力现代化同等重要。

在教育治理能力现代化诸多问题中，什么问题具有更为重大的探讨价值呢？首先，从“教育治理”与“教育管理”的区别来看，前者更强调“政府、教育行政部门、学校、社会机构或团体、第三方组织等多元治理主体基于对人性发展的关注与主体意识的发挥，为共同目标和愿景、开展共同协商和推进的过程以及扁平化的多主体参与、管办评分离等，追求多元主体的协商共治善治，体现契约性和民主性的特点”，非常注重“多元治理主体的平等参与、民主协商、共治善治”。其次，从“教育治理现代化”的内

涵来看，它主要强调“在教育现代化程序和规则下对各相关方进行调解，不以任何一方为权威，而是各方平等、合作、互动地处理教育公共事务”，非常注重“教育法治框架下的各方平等、合作、互动”。显然，以上两个方面都非常强调“多元主体”在教育治理能力现代化中的地位和作用。“多元主体”应是教育治理能力现代化的基本依靠力量。教育治理能力现代化的关键就在于政府、教育行政部门、学校、校长、教师、学生、家长、社区等多元主体是否能有效实现各司其职。因此，我们将以多元主体作为教育治理能力现代化问题的探讨域，仅就“教育决策者”这一教育治理现代化进程中的核心主体为切入点，对其能力现代化中的“观念更新”问题展开论述。

教育决策者主要指政府、教育行政部门等治理主体，尽管教育治理能力现代化进程中还包含学校、校长、教师、学生、家长、社区等多元主体，但面对当下中国国情和教育发展现实，毋庸置疑的是，教育决策者应成为教育治理能力现代化的核心主体。教育治理能力现代化需要教育决策者具有研究性思维，能以理性的精神、研究的态度和科学的方法看待教育治理进程中出现的问题。教育决策者的观念更新应体现在以下四方面：视治理为“对问题进行筛选和排序”；视治理为“机遇与挑战并存”；视治理为“一种政治行为”；视治理为“多元治理主体的意见表达和民主参与”。

一、视治理为“对问题进行筛选和排序”

教育治理现代化是一项复杂的系统工程。对于教育决策者来说，需要厘清一种教育治理现代化的前提性逻辑，即是不是所有问题都有必要，并

且都能通过治理的方式得到解决？什么样的问题才可以与治理建立起无法绕开的必然关系？治理是否存在某种边界？如何客观、理性而科学地确立好治理的问题域？因为提出问题和解决问题同等重要。基于此，治理的真正难点在于对问题进行筛选和排序，系统考虑教育问题的特殊性质与治理这一方式方法的匹配度、适切性。总之，教育决策者应规避一种误区，即单纯地以为复杂的教育问题都能通过教育治理这一路径优先或迅速得到解决。

二、视治理为“机遇与挑战并存”

治理获得成功的条件是比较苛刻的。由此，有些教育决策者在教育治理现代化进程中表现出犹豫彷徨、踌躇不前，因为他们更将治理纯粹看作是一种必经艰难跋涉的风险性挑战。与此同时，我们也不能忽视，治理亦是一种兼具随机性、实效性、价值性的机遇。事实上，教育决策者总是面临着两难选择：既要在有限时间内实现卓有成效的治理以避免外部危机的日益深化，又要精心掌控治理幅度不至于超出某种限度以避免再次激化内部矛盾。所以，掌握治理的“时、效、度”是一门艺术。例如，亨廷顿推崇的“费边式”战略恰恰体现了将高度政治技巧与实践智慧融为一体，即“别具匠心地把宏观上的渐进与微观上的快进结合在一起”。也就是说，在教育治理现代化进程中，治理条件一旦成熟，即应采取果断措施迅速而坚决地推进，取得应有的治理成效。

三、视治理为“一种政治行为”

教育治理能力现代化的实质是教育决策者能力的现代化，“懂教育”便

是其重要表征之一。不懂就易于出错，出错就可能乱局。因此，在教育治理现代化进程中，对教育决策者的综合素质和决策能力显然会提出更高要求，这也是我们提倡“研究型决策者”的应有之义。一定意义上，教育治理是一种政治行为，教育决策者应表达和体现出政治家的风范。无论是林毓生谈到的“热情、责任感和冷静的判断力”，还是马克斯•韦伯提到的“激情、责任感和恰如其分的判断力”，或是孔子“人性类型说”中推崇的“君子、贤人、圣人”，都是对政治家应具备的基本素养的深思和强调。

四、视治理为“多元治理主体的意见表达和民主参与”

作为教育治理能力现代化的核心主体，教育决策者在教育治理现代化进程中，有一个不可替代的重要使命，即充分关注多元治理主体的意见表达和民主参与。一定程度上，在当下教育治理现代化的过程中，学校、校长、教师、学生、家长、社区等多元治理主体所代表的力量有时处在被遗忘的角落。按照奥尔森的理论，一个集团数量规模越大，就越不可能增进其共同利益，因为“逃票乘车”“搭便车者”现象无法杜绝。倘若如此，他们的正当利益诉求如何得到表达呢？依据“委托-代理”理论，代表“社会良心”的政府、教育行政部门的教育决策者，便应义不容辞地有义务也有责任充分关注多元治理主体的意见表达和民主参与。这将最终有助于多元主体在教育治理现代化过程中各抒己见、真诚对话，从而达成重叠共识、利益均势，最终实现教育治理现代化进程在互动中制衡。

王占仁，东北师范大学副校长。

（资料来源：《国家教育行政学院学报》2020 年第 1 期）

教育治理现代化的本质、逻辑与基本问题

孙杰远

摘要：教育治理现代化作为国家治理现代化的重要组成部分，应归属到政治学、社会学、教育学、管理学的综合范畴。教育治理现代化涵括教育治理体系现代化与教育治理能力现代化，主旨为解决教育发展过程中所遇到的制度障碍、利益冲突、权力矛盾等从而实现教育强国。教育治理现代化的核心理论特质是新时代中国特色的教育政治学，依据教育规律和国情的顶层设计与实践探索是新时代中国特色应有的教育治理模式。正确认识与推动中国教育治理现代化，必须深入理解和把握它的理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑，确立教育治理现代化在国家治理现代化体系中所具有的优先地位；厘定和阐明它的基本问题域，即为治理主体、治理对象、治理方法与过程和治理评价等要素及其关联。

关键词：国家治理；教育治理现代化；本质；逻辑；基本问题

教育治理现代化已成为新时代实现我国教育现代化的关键。作为国家治理现代化的内容之一，教育治理现代化又是衡量国家治理现代化成效的重要尺度。近年来，教育治理现代化问题已引发学界广泛关注，相关研究与讨论日益丰富。尽管如此，既有研究中关于教育治理现代化之理论与实践问题的讨论仍显不足，关于教育治理现代化的基本认识仍有含混不明之处。本文意在从基本理论层面尝试讨论和厘清教育治理现代化的本质、逻辑和基本问题，以期有助于明确教育治理现代化的应有之义与系统推进。

一、教育治理现代化的本质

教育治理现代化作为一个重要概念和命题被广泛使用，主要源自于党的十八届三中全会所提出的“国家治理体系和能力现代化”，国家治理语境生成了教育治理辨析。

以词溯源，“治理”一词在中国古已有之。比如《荀子·君道》：“明分职，序事业，材技官能，莫不治理，则公道达而私门塞矣，公义明而私事息矣。”《汉书·赵广汉传》：“壹切治理，威名远闻。”在中国古代及近现代用法中，“治理”主要指统治、管理之意。新时代国家治理、教育治理话语的兴起深受西方治理理论传播的影响，带有西方话语及其价值色彩。“治理（governance）一词来源于拉丁文和古希腊语，意为引导、控制和操纵。长期以来它一直与统治（government）一词交叉使用，主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动。”随着时代变迁，西方话语中的“治理”也在不断流变。“进入 20 世纪 90 年代以来，治理一词开始被一些西方的政治学家、经济学家和社会学家赋予新的含义，从而不仅其涵盖的范围远远超出了该词传统的经典意义，而且其含义也与‘统治’相去甚远。”[1]这种含义的演变归因于西方政治文明和经济文明的发展。“治理”的原初意涵产生、稳定于专制统治政治文明时期，变异于西方民主政治、自由主义和市场经济的近现代发展，因此 “在今天的西方学术话语语境中，‘治理’一词主要意味着政府分权和社会自治”[2]。

新时代中国国家治理理念所受西方治理话语的影响也正是在这种现代意义上而言的。但是，当我们普遍将英文“governance”对应翻译为汉语“治

理”时，显然已经默认西方治理概念与中国古代治理概念的同义性，这就意味着，从根本上讲，治理一词的传统内核并未发生质的颠覆，其源生的“政治基因”并未流失。这个概念基因正是极具政治学意蕴的“统治、管理”，只不过在现代意义上，不论是中国还是西方皆在推进现代政治文明的实践进程中同时催发了“统治、管理”的进化。正如俞可平所言：“强调‘国家治理’而非‘国家统治’，强调‘社会治理’而非‘社会管理’，不是简单的词语变化，而是思想观念的变化”[3]；“从理论上说，治理的概念不同于统治的概念，从统治走向治理，是人类政治发展的普遍趋势”[4]。高小平指出：“‘治理’是一个古老的词语，中国历代都讲治理，并且积累大量国家治理的智慧和经验，但这个概念在近二三十年被赋予许多新的内涵。与传统意义上的‘管理’相比，现代政治学和行政学等研究将‘治理’拓展为一个内容丰富、包容性很强的概念。”[5]可见，无论怎么变，治理始终不改其政治学内涵和作为政治学术语的基本性质。“国家治理”由“国家统治”“国家管理”演变而来，尽管内涵与外延发生较大变化，但它作为政治话语的本质没变，因而人们也普遍认同“国家治理体系和治理能力现代化，是一种全新的政治理念”[6]。

因此，新时代推进国家治理现代化进程中所产生的教育治理现代化概念便赋有政治学价值和政治行动的内涵。即教育治理本质上首先应该归属于政治学范畴而非普通教育学范畴，其核心指向的是教育行动权力逻辑的合理性、教育系统内部及教育系统与其他系统的利益问题、权力问题和关系问题。我们不能将教育治理看作是教育教学实践的构成或环节，严格意

义上，教育治理是服务于教育实践而非教育实践本身。保障和促进新时代具有中国特色的教育教学实践的开展并在最终意义上为教育实践过程中人的自由全面发展服务，这是教育治理现代化的根本目标定位。当然，教育治理必须遵循教育规律，必须受到教育规律之约束，又需要教育学的理论支持，同样也离不开社会学、管理学等领域的原理配备，从而呈现综合范畴的特征。

教育治理现代化是教育现代化的重要内容，它与教育其他各方面的现代化共同组成教育现代化的完整形态。中共中央、国务院印发的《中国教育现代化 2035》在其指导思想中指出："优先发展教育，大力推进教育理念、体系、制度、内容、方法、治理现代化，着力提高教育质量。"在这里，治理现代化是作为一种独立概念使用的，表明教育治理现代化有其特定所指，有别于教育其他方面的现代化。

教育治理现代化往往等价于教育治理体系与能力的现代化，指的是整个国家的教育制度体系、制度运作方式和行政管理能力的现代化。体系现代化要解决的问题是教育系统与其他社会系统（如政府）之间、学校机构与社会其他机构之间、学校内部行政部门与教学部门之间的矛盾关系及其和谐优化；能力现代化并非是指教育能力或教育实践水平的现代化，而是指如何优化各种权力与利益关系、优化教育体制与机制，进而转化为服务教育实践的能力，以及政府人士、教育行政人员应对教育问题、教育矛盾的能力和服务教育者、受教育者、教育发展的能力。换言之，教育治理现代化是专门为解决教育发展过程中所遇到的制度障碍、利益冲突、权力矛

盾等所提出来的进步理念。教育治理现代化不是无所不包，教育治理现代化只是专注于国家教育体制机制的运行效力和教育行政体系的效能，归根结底就是要加强在现代教育治理问题上的国家有效性，并通过这种有效性推进教育综合改革的深化和教育现代化的发展，从而支持国家治理现代化。

二、教育治理现代化的逻辑

教育治理现代化作为一种先进理念，其产生与确定必然有自身历史演进的客观性，以及新时代中国教育发展与改革实践的源起与诘思。归结起来，教育治理现代化有着自洽的理论逻辑、客观的历史逻辑和紧迫的实践逻辑。

（一）教育治理现代化的理论逻辑

教育治理现代化理论突出教育治理理念的现代化转向，不仅是教育现代化理论的逻辑延伸，也是国家治理现代化理论的逻辑映射。治理现代化与教育现代化的理论交叉生成了教育治理现代化的概念及其独特的理论内涵，实现了教育治理理论体系的完备建构。作为一种崭新的政治理念和教育现代化理念的合成，教育治理现代化可谓是一个具有现代气息的教育政治学概念。教育治理现代化理论在一定程度上包含着西方治理理论的成分，这是近现代以来中国与西方日益频繁的学术与治理经验交流的必然结果。但在此过程中，中国学者和政治家逐渐表达着坚定有力的理论自信和文化自信，不仅对“治理”概念作应有的本土化建构，也逐渐形成具有中国特色的“现代化”理论，这就使得教育治理现代化具有时代气息和中国性格。

国家治理现代化理论是教育治理现代化理论的直接来源，它规定教育

治理现代化理念的话语逻辑和价值方向。陈宝生部长在论及推进教育治理体系和治理能力现代化时便深刻阐明国家治理与教育治理之间的这种理论逻辑关系，即教育治理现代化实质是“深刻认识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的重要性紧迫性”[7]的理论产物。如果说国家治理现代化的根本目的是增强新时代国家服务于人民的效能，那么教育治理现代化便是为让教育能更加满足人民群众的教育需求，建设教育强国，这两者具有严密的逻辑一致性。诚如俞可平所言：“国家治理体系和治理能力现代化，是一种全新的政治理念，表明中国共产党对社会政治发展规律有了新的认识，是马克思主义国家理论的重要创新。”[6]事实上，教育治理现代化作为国家治理现代化在教育领域的具体化，意味着党和政府对教育发展规律有了新的认识，特别是对政府与学校、政治与教育、学校与社会等多重关系有了新的洞见与把握，可以说，教育治理现代化理论是新时代背景下发展出来的具有中国特色的教育政治学。这种教育政治学最为鲜明的特点就是通过深化改革国家治理体系和治理能力，进而实现新时代教育价值体系的现代化建构，包括教育治理本身的价值逻辑创新。而作为新时代教育价值体系，即是追求国家范围内教育公平与教育民主的实现、教育权力与受教育权力的充分保障、教育质量的普遍提高、人的自由全面发展、教育为国家发展培养建设者能力的增强。

从教育系统或教育事业本身的功能与价值来看，我们还可以确认教育治理在国家治理结构中具有优先地位，这是由新时代国家治理的理论逻辑所得出的必然结论。教育事业乃国之大计、党之大计。正如陈宝生所言：“一

个国家、一个民族要实现独立富强，巍然屹立于世界民族之林，必须有繁荣的经济、昌盛的文化、强大的国防，而这一切都要靠教育来奠基。教育与人类社会共始终，传承文明和知识，凝聚人心、完善人格、开发人力、培育人才、造福人民，是功在当代、利在千秋的德政工程，对实现中华民族伟大复兴具有决定性意义。我们必须把建设教育强国作为中华民族伟大复兴的基础工程，把教育事业放在优先位置。”[8]教育治理现代化的优先性正是由教育事业本身的优先性决定的。

（二）教育治理现代化的历史逻辑

教育治理现代化是一个历史性的动态过程，即教育治理现代“化”的进程。所谓“化”，可简要解释为教育治理从既有的历史状态转化发展为具有现代意蕴的新样态的动态过程。教育治理本身并非新生事物，而是一种历史性的存在，是一种不断变化发展的价值、规范、制度、文化、关系、能力等的集合体。作为一种历史性存在，教育治理现代化代表着教育治理的崭新形式，兼容不同时间和空间所承载的具有生命活力的“治理”基因。纵观中国历史，不论是早期的“政教合一”还是后来的“政教分离”，不论是“党、庠、序”等原始学校，还是历朝历代的官学、府学、州学、县学、社学，抑或是近现代学校教育制度之下的各级各类教育类型，从古至今的历史已经生动证明，教育治理一直是国家治理的重要组成部分，从未间断。新时代国家教育治理必然是既有治理历史传统的接续与创新，这是由国家的历史延续性和教育本身的历史延续性决定的，更是由中国各个民族代代相传的教育智慧与需求决定的。因此，“认识今天的治理文明，要立足中华

文明的传统，特别是秦汉以来2000多年在国家治理上形成的独特经验和智慧，比如说大一统与多样性、家国一体、德法并治、察举科举、选贤任能、内圣外王、修身齐家治国平天下、天下为公、小康大同、协和万邦等”[9]。

近现代以来，中国政治文明和教育文明共同走出一条特殊道路，那就是在西方政治文明和教育文明影响下的现代化进程。中国教育治理文明自然打上西方治理文明的烙印，吸纳西方政治与教育文明的精华。新中国成立以来的70 年，在全球化日趋剧烈的历史进程中，国家通过艰苦探索，成就中国特色的治理之路，其间亦有中西政治文明与教育文明的对话与交叉。因此，我们说教育治理现代化必须在“纵横”的双重历史视野中得到客观定位。然而，中国教育治理现代化的深层历史逻辑更在于它的国家性和人民性，也就是说，中国教育治理的历史必然是在中国疆域内由中国历代人民群众不断创造和推进，新时代教育治理正是历代人民创造的教育治理文明的延续、改进与超越。正如马克思所指出的那样：“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去承续下来的条件下创造。”[10]中国教育治理现代化无疑是由中国内部的政治与教育的历史演变所决定的，“治理现代化”表征的是中国治理实践特别是近现代以来治理改革与发展的无限运动进程。习近平强调：“我国今天的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。”[11] “结果”并非是一个静止的状态，而是一个沿着历史轨迹不断变化发展的过程。美国学者孔飞力在论证中国现代性之路时总结道：

“从本质上来看，中国现代国家的特性确实是由其内部的历史演变所决定的。”[12]1

（三）教育治理现代化的实践逻辑

教育治理现代化作为一个有着浓厚政治实践感的崭新概念，治理实践的变化发展不断赋予治理概念新的内涵与外延，这是教育治理现代化概念得以构建的实践逻辑。由于治理实践本身具有时间、空间和主体的限定性，因而中国教育治理现代化概念必然源起于中国教育治理实践，具有鲜明的“中国”内涵。俞可平指出：“从根本上说，国家治理概念的中国特色，源于中国独特的国家治理实践。”[6]更为简略地讲，中国教育治理概念本质上是中国教育治理实践的反映。这个中国教育治理实践有其“历史”与“现实”的双重维度。

尽管历史结构与经验的延续性构成了事物革新发展的本体动力，但历史本身是由无数个当下组成，每一个当下都是历史与实践的统一，代表特定时代国家与人民的相对稳定的发展阶段、实践特征和价值体系。因此，换个角度说，事物的革新发展本质上是源自于每一个作为“当下”的全部时代性，“现实”才是它的逻辑起点。马克思主义认为，人类实践活动的主体是人，人创造历史，无数实践活动构成的历史即人的对象化活动集中反映为人的需求与力量，这个“人”就是每一个当下的主人或创造者。“一切划时代的体系的真正的内容都是由于产生这些体系的那个时期的需要而形成起来的。”[13]新时代中国教育治理现代化正是“新时代”这个“当下”的人民大众关于教育治理的需求与力量的集中表征。新时代教育治理现代化

固然内含于传统治理文明惯性和历史治理实践运动，但它的根本动力则是源自于新时代“当下”的治理实践特征，反映“当下”人民的需求与力量。

因此，当我们从实践本身反推教育治理现代化理论，也就是基于现实实践进入教育治理现代化的理论之维度时，我们会特别地感受到它内在充满张力的历史感和实践感。同时我们也要反思，教育治理现代化进程必须是不断扎根中国大地、不断获得中国实践解释力、不断丰富中国经验内涵的过程。周黎安在关于“如何认识中国”问题上的反思与提醒值得借鉴，他认为“近现代以来国内外学术界关于中国的认识都是在借鉴和应用西方理论的过程中产生的，时至今日依旧是这个局面”[14]，而“我们很少考虑另外一种可能性，那就是中国有其自身的体制逻辑和演化路径，套用西方模式只会导致改革南辕北辙，或者‘换汤不换药’”[14]，我们需要做的是“在国际视野之下还原中国制度的自身逻辑，建立中国自身的概念范畴和理论体系”[14]。中国教育治理也存在其自身的逻辑与演化路径，以及自身的实践特点。因此，教育治理现代化的构建必然需要自觉回到这种逻辑与路径上来，彰显中国教育治理实践的本真样态和文化景观。

三、教育治理现代化的基本问题

教育治理现代化作为一种有目的的系统性实践活动，必须回答好谁治理、治理什么、如何治理、治理得怎样等问题。也就是说，治理主体、治理对象、治理内容、治理方法与过程、治理效能的判断与评价等核心要素及其关联互动，构成了教育治理现代化的基本问题域。

（一）治理主体问题

教育治理现代化的一个重要特征是形成更加完善的治理主体结构。这种治理主体结构不同于西方国家的治理主体结构。如俞可平所述："西方国家治理的主体通常是政府机构，与此不同，中国共产党是中国的政治权力核心，也是中国所有公共治理事务的权力核心，因此，中国的国家治理主体不仅包括各级政府组织，也包括各级党的领导机构。从国家治理的范围看，在西方联邦制国家中，国家治理通常仅限于联邦或全国层面，而不包括地方的治理。与此不同，中国国家治理既包括中央和全国性权力机构的管理活动，也包括地方公共权力机构的治理。"[6]这种结构强调以中国共产党为政治核心领导下的多元主体治理结构，以民主、自由、平等、公正与法治等中国特色社会主义核心价值观为指导，充分尊重和发挥一切教育利益相关者、参与者的治理权力和治理力量，实现教育共治和自治的统一。

中央政府在国家教育治理现代化进程中具有主导、统筹地位，这是现代中国教育治理实践的核心特征和根本优势。陈宝生指出："中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量。加强党对教育工作的全面领导，关乎教育的性质，关乎教育的兴衰成败。"[8]有学者将中国治理制度模式归结为"一统体制"，认为它存在固有的内在矛盾，即一统与分权、中央与地方的矛盾，无疑会削弱地方治理能力、弱化治理效能。"一统体制的集中程度越高、越刚性，必然以相应程度上削弱地方治理权为代价，其有效治理的能力就会相应减弱；反之，有效治理能力的增强意味着地方政府治理权的扩张……"[15]19"决策一统性与执行灵活性体现了中央统辖权与地方

治理权间的动态关系，是国家治理的核心过程”；而如果是要真正实现治理效能，那将必然“以弱化一统体制的正式制度为代价”。[15]然而，这种观点明显带有戴着西方“价值眼镜”审判中国治理实践的嫌疑。也就是说，它是以西方国家治理的理想化价值标准来看待具有中国自身逻辑特征和价值体系的治理效能，一方面未能对这种效能本身做出客观判断，另一方面也没有看到以中国共产党和中央政府为核心的治理体制所具有的治理力量及其带来的巨大历史成就。美国学者孔飞力的结论则显得比较中肯：“可以肯定的是，中国建制议程的界定所根据的将不是我们的条件，而是中国自己的条件。”[12]122 周黎安等人的批判亦不失深刻：“西方意义上的国家和社会概念难以适用于中国……在与西方理论对话的同时，特别需要甄别西方理论所隐含的假定条件，尤其是那些与西方独特经验‘绑定’的隐含假设，警觉这些理论所蕴含的价值指向和规范设定。”[14]

事实上，坚持中国共产党的领导和中央政府对行政组织体系的主导作用，并不会减弱地方、社区、学校等主体机构的治理效能，反而会强化这种效能。其中的关键在于领导者和中央政府的治理实践具有价值的正当性、决策的正确性、方法论的适切性，以及是否尊重“基层”的治理权、信任“基层”的治理能力，并根据不同情况给予应有的力量支持，这正是国家教育治理现代化的一个重要体现。

（二）治理对象与内容问题

教育治理现代化包含教育治理体系与能力现代化，“体系”与“能力”正是治理的核心对象。“教育治理体系是一个以教育制度为中心的系统，这

个系统既包括作为教育制度导向的教育价值观或价值追求，也包括贯彻教育制度的政策行为。教育治理能力包括理解能力、执行能力和创新能力三个主要构成要素。”[16]教育治理现代化意味着作为教育制度导向的教育价值观或价值追求的现代化，以及“政策行为”的现代化。

教育治理现代化是一个改革和完善现有教育体制机制、提升现有教育治理能力的过程，但它一定是一种基于已有制度优势之上的现代化制度设计与创新。这种制度优势便是中国特色社会主义制度。《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》明确指出：“中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系，我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开，我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。”这表明，中国教育治理现代化过程的本质乃是坚持和坚定不移地发挥中国特色社会主义制度优势的过程，唯有如此，教育治理的效能才能得到最大实现。同时以中国特色社会主义教育制度为核心的制度体系现代化必然又包含区域教育治理制度体系，国家、地方、学校之间制度的有效衔接，学校内部制度体系，以及各级各类教育系统的制度体系等的治理现代化，构建完整的现代中国教育治理制度体系。

教育治理能力现代化彰显治理主体的能力发展，一方面是指政府、组织、机构的治理力量的增强，另一方面则是指人的现代化或人的能力的现代化。新时代国家治理背景下，中国教育治理能力现代化的核心是中国共产党和政府工作者的能力现代化，特别强调在应对新时代中国教育发展面

临的挑战和机遇时，治理主体所能展现出来的综合素质与能力，比如至关重要的领导力、理解力、判断力、执行力和创新力。这些能力对应的施展空间或对象即为教育制度、教育决策、教育实践以及广阔的社会现实，它们的提升意味着治理主体能更加高效、高质量地解决教育实际问题、寻求教育发展契机、推动教育发展，进而更好、更充分地满足广大中国人民的教育需求，增强国家的教育综合实力。

（三）治理方法与过程问题

方法与过程是合二而一的一体化关系，治理方法只有在治理实践过程中才能真实有意，治理实践过程则是由一系列治理方法的运用而生成。某种意义上，教育治理现代化进程实则是治理方法整体现代化的过程。治理方法的范畴涵括方法论、方法与技术三大方面，指向教育治理实践的全部要素，特别是价值选择、权力分配、主体之间的关系、资源配置、政策制定及其实施、能力提升与展现、激励机制、结构与效能等。方法论总体关涉教育治理实践的理论合理性、价值正当性和目标适切性问题，方法是教育治理现代化实践进程中具体事务的解决方案和路径，技术则体现为每一个行动环节的具体操作。

中国教育治理现代化的根本方法论是中国化的马克思主义理论，特别是马克思主义理论体系中包含的历史唯物主义、辩证唯物主义、实践论、历史观、人学思想，此为经过中国近现代百年历史转化证明过的最适合中国的方法论体系。以中国化马克思主义理论体系为方法论指南的中国教育治理现代化的深刻意味在于，它会始终站在最广大中国人民需求的立场上，

始终坚持为人民服务的价值宗旨，立足中华教育治理历史的优良传统，直面新时代中国教育发展的迫切问题和发展机遇，构建一种具有中国实践逻辑、中华民族文化性格和中国价值体系的现代教育治理模式。

教育治理方法现代化的核心在于构建从治理实践起点到终点的完善而适用的法律法规体系，确保权力运行的合法性和行动的效能，以法制维护治理实践的公平与正义。在教育治理现代化进程中，必须进一步遵循教育规律与特点，将法律建设深入到各个教育系统及其实践的各个环节与细微之处，构建科学、严密而完善的教育法律法规体系，充分保护学生与教师的合法权益和正当诉求以及学校的发展活力，实现教育领域的“善治”。

教育治理技术现代化是具体行动中人的行为能力的充分发挥，它展现了方法论、方法在人的行动中的具体实现，人的实践智慧，以及运用新时代科学技术解决问题的实际操作效能。治理技术现代化不是狭义的技术现代化，它是作为治理主体的人的智慧与外在工具在具体实践中的统一，进而生成的具体能力。工具往往是既有的，而智慧是动态的、情境性的和个人化的。同样的工具、方案、指南、数据、法则，在不同的人及具体的治理实践、治理情境中，效能不尽相同。因此，教育治理技术现代化内在地包含着一种对狭隘的技术理念和工具技术依赖的自我批判，它将在技术哲学层面上实现对技术存在论、技术认识论的创新与建构，深刻认识技术、人与行动之间的一体化存在关系，并在技术价值哲学层面实现对个体人的智慧的承认和尊重。因此，教育治理现代化的另一个重要任务便是通过体制机制改革、权力赋予等方式，激发和释放治理实践中个体人的能力、活

力，而此任务本身亦是治理技术现代化的重要向度。

（四）治理评价问题

评价是教育治理实践的重要环节。现代评价理论强调过程性和结果性评价，现代教育治理评价指向治理过程和治理结果。缺乏科学的评价体系，便难以评判治理实践的好与坏、成与败、优与劣，亦即难以判断治理过程的合理性和治理目标的达成度。中国教育治理评价现代化意指治理评价模式的深化改革与创新发展，意味着必须确立合理的评价理念、科学的评价方法、完善的评价指标和正确的评价主体。

评价理念是指评价主体关于何谓评价与评价价值的认识与观念，评价理念直接影响评价主体的评价实践和评价结论。因此，教育治理现代化必然要纠正那些既有的不合理、有失偏颇的评价理念，实现评价理念的更新。比如，突破只重结果、不重过程的评价理念，构建兼顾过程性评价和结果性评价的评价观；超越那种“见物不见人”、只做消极评判不做积极反馈的绩效性评价理念，构建发展性评价观。在合理的评价理念基础上，选择教育治理评价现代化的评价方法成为关键。审视当前中国教育治理实践，在评价方法上存在的主要问题是评价方法单一、经验性评价普遍和强主观性评价。因此，教育治理评价方法现代化即为提高方法本身的多元性、客观性和科学性。其中，多元性强调具体问题具体分析、评价方法与评价对象之间的相宜关系；客观性和科学性意味着评价主体要基于事实说话，摒弃价值的偏见和经验的片面性。

建立完善的评价指标体系是进行科学评价的前提。指标体系来源于对

治理事务与实践的整体要素的把握与分析，反映治理实践的过程性要素、目标或价值维度。俞可平提出的国家治理现代化的五个标准——“公共权力运行的制度化和规范化、民主化、法治、效率、协调”[17]以及张建提出的教育治理体系现代化指标体系——“教育权力运行的制度化与规范化、过程民主化、运行法治化、结构一体化和效率最大化”[18]等不失合理性。与此同时，还须强化教育治理能力现代化评价指标体系的建构，也就是要回答新时代中国教育治理实践所需的能力结构、各种能力的效能及其价值序列等问题。

教育治理评价主体现代化的实质是打破评价主体单一、“管办评”功能主体不明晰的既有格局，构建一种多元主体参与和“管办评”分离相统一的治理评价模式。多元主体参与既是对不同利益主体利益与权力的尊重，同时也是评价科学化的重要条件。一般情况下，“一家之言”不会比“多家评说”更能反映对象真实度，“自我评价”很多时候也不比“旁观者清”。“管办评分离的目标是建立政府主导行政管理、学校主导办学、社会中介组织主导评价的新机制。”“独立的第三方评价是社会治理的核心内容，它能起到充当政府和学校之间的缓冲器、扩大社会各方利益实现机会、强化社会参与和监督的重要作用。”[19]教育治理评价现代化亟须激活广大社会团体、企业系统、社区组织等的参与，实现第三方评价主体的建构，发挥第三方评价的积极效能，实现价值甄别与权力分配的辩证统一。参与，实现第三方评价主体的建构，发挥第三方评价的积极效能，实现价值甄别与权力分配的辩证统一。

参考文献:

［1］庞元正，丁冬红.当代西方社会发展理论新词典［Z］.长春：吉林人民出版社，2001：537-538

［2］王浦劬.国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系［J］.国家行政学院学报，2014（3）：11-17

［3］俞可平.国家治理体系的内涵本质［J］.理论导刊，2014（4）：15-16.

［4］俞可平.推进国家治理体系和治理能力现代化［J］.前线，2014（1）：5-13

［5］周晓菲.治理体系和治理能力如何实现现代化——专家解读“全面深化改革的总目标”［N］.光明日报，2013-12-04(004)：1-2

［6］俞可平.国家治理的中国特色和普遍趋势［J］.公共管理评论，2019（1）：25-32

［7］陈宝生.推进教育治理体系和治理能力现代化［J］.旗帜，2019（11）：17-18

［8］陈宝生.国之大计党之大计——新中国教育事业的历史成就与现实使命［N］.人民日报，2019-09-10(013)：1-3

［9］刘世军.治理文明视野下的国家治理及其制度根基［J］.探索与争鸣，2019（12）：5-7

［10］卡尔·马克思，弗里德里希·恩格斯.马克思恩格斯文集（第2卷）［M］.北京：人民出版社，2009：470-471

［11］中共中央文献研究室.习近平关于全面深化改革论述摘编［M］.

北京：中央文献出版社，2014：21

［12］[美]孔飞力.中国现代国家的起源［M］.陈之宏，译.北京：生活·读书·新知三联书店，2013

［13］韩庆祥，张健.习近平治国理政思想的体系性［J］.马克思主义与现实，2017（1）：1-5

［14］周黎安.如何认识中国？——对话黄宗智先生［J］.开放时代，2019（3）：37-63

［15］周雪光.中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究［M］.北京：生活·读书·新知三联书店，2017

［16］陈金芳，万作芳.教育治理体系与治理能力现代化的几点思考［J］.教育研究，2016（10）：25-31.

［17］俞可平.衡量国家治理体系现代化的基本标准［N］.南京日报，2013-12-10(A07)：1-3

［18］张建.教育治理体系的现代化：标准、困境及路径［J］.教育发展研究，2014（9）：27-33

孙杰远，广西师范大学副校长，教育部长江学者特聘教授，国家督学，主要从事教育学原理、民族教育、基础教育等领域研究。

（资料来源：《复旦教育论坛》2020 年第 18 卷第 1 期）

高等教育治理体系现代化建设的战略构想

徐小洲　汪增煜

摘要：高等教育治理体系现代化既是国家治理体系的重要组成部分，也是社会综合治理体系现代化建设的基石。当前，我国高等教育改革与发展面临着一些瓶颈问题，治理体系现代化是破解发展难题的重要抓手。高等教育治理体系现代化建设必须深入总结国内外高等教育治理的经验教训，以推进社会、教育与人的现代化为目标，进一步厘清治理理念、思路与路径，提高高等教育治理能力，构建中国特色现代高等教育治理体制机制。

关键词：高等教育；治理；现代化；战略

党的十九届四中全会做出的《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》，提出新时代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的重要任务。高等教育治理体系与治理能力现代化是国家治理体系与治理能力现代化的重要组成部分。走进新时代，我国高等教育发展面临着新使命、新挑战、新难题，建立和完善现代高等教育治理体系是进一步提升高等教育效益，为经济社会发展筑基培根的必由之路。

一、意义与难题：构建现代高等教育治理体系势在必行

（一）高等教育治理体系现代化的社会与教育价值

国家治理是渗入社会、调节社会关系、提取社会资源和以特定方式配置或运用资源的一个综合性能力。国家治理体系与治理能力现代化是系统性、整体性的复杂工程。它是一个协调的过程，同时涉及公共和私人的部门，并且是持续的互动。与政治、经济、社会、科技、文化、军事、外交等各项事业治理体系与治理能力现代化一样，教育治理体系与治理能力现代化是国家整体事业治理现代化的重要组成部分。

在国家综合治理体系中，教育治理体系涉及面最广、关注度最高。现代教育是国家治理体系建设大厦的“基石”，是社会现代化巨轮能否顺利航行的“压舱石”，教育在社会的持续发展中起着重要作用，是促进可持续发展和提高人们解决环境与发展问题的能力的关键。从高等教育系统看，现代高等教育对国家治理体系与治理能力现代化的重要作用尤为明显地体现为提供三个支撑：提供支撑现代社会治理的高素质现代人才，提供支撑现代社会治理的高水平科学技术，提供支撑现代社会治理的先进理论与方法。

教育治理体系是一个复杂系统，其中各级各类教育治理各有特点。因构成特定环境的各种影响因素、组成因素、作用因素的不同排序而达到临界状态，形成一个个动态的、全系统的可持续的变化，同时又因为多样性和多元素之间的联系形成各自的特点。高等教育现代化是教育现代化的最高层次反映，具有鲜明的时代特征和社会要求。现代高等教育肩负双重任务：以现代科技与文明推动现代社会发展；以现代理念、制度、方法培养现代人。

高等教育治理体系现代化既是高等教育现代化的基本内容，也是高等

教育现代化的重要保障。随着时代的发展，传统高等教育治理体系已经难以满足当代高等教育发展的需要。这种不适应性尤其明显地表现在两个方面：一方面，现代社会治理理念的变革要求现代高等教育适应经济社会发展趋势，推动现代社会治理体系建设；另一方面，高等教育现代化不仅引发了科学研究、人才培养、社会服务、文化创新、国际化等大学使命与任务的变革，也促进了教育内容、方法、平台的革新，建立现代高等教育治理体系是高等教育现代化的必然要求。为此，现代高等教育治理体系建设必须紧扣高等教育现代化的本质属性：一方面，把握什么是现代社会，顺应现代社会变革与进步的需求；另一方面，明晰什么是现代高等教育，建立适应现代高等教育发展的治理体系。

（二）制约我国高等教育治理体系现代化的若干问题

现代教育是一个不断演进的概念，高等教育现代化也是不断发展的。推进教育治理体系与治理能力现代化，既要明确新时代现代教育的新目标，也要深入反思与破解我国高等教育治理体系与治理能力现代化中存在的难题。当前我国高等教育发展还难以适应时代发展、社会发展、人的全面发展需求，在教育认识、教育制度、教育实践等方面存在着许多矛盾与问题。

1.高等教育认识在不同程度上存在着“三不足”：对当代社会发展需求的认识不足，对高等教育发展规律的认识不足，对全球化教育发展趋势的认识不足。长期以来，管理者、教育者、学习者、家长等在教育实践过程中形成的惯性思维、经验主义、教条主义等思想沿袭，并严重制约着教育认知与思维方式创新。认识的高度决定着实践的深度、广度和效度。现代

高等教育治理迫切需要先进的教育理念与方法。

2.高等教育实践在不同程度上存在着“四脱节”：高等教育与社会脱节、高校与家庭脱节、高等教育理论与实践脱节、高等教育与其他教育脱节。高等教育系统的选择性、闭合性、延时性等直接或间接造成了高等教育与外界的隔离。这种隔离在阻断外界不良影响的同时，也割裂了高等教育与外界的正向对接，阻碍了高等教育的引领、服务与衔接功能的有效发挥。

3.高等教育制度在不同程度上存在着“四不够”：思想性不够、系统性不够、创新性不够、保障性不够。传统高等教育制度具有盲目、本位、守旧、阻隔等缺陷和缺位，我们必须深入分析落后于时代的制度要素和需要改进的发展问题，主动适应社会、科技、行业与人的现代化，加强高等教育制度的思想引领、全局谋划、开拓创新、机制支撑等方面的作用。

高等教育现代化建设的难题是如何打破落后的发展理念、惯性思维与不合时宜的制度，在破旧立新中建章立制。建设高等教育强国是开创性的伟业，而任何开新业都离不开以思想观念变革的先导作用。我国高等教育的发展，应同国家发展的现实目标和未来方向紧紧联系在一起：因时而兴，乘势而变，随时代而行，与时代同频共振。我们要深入反思传统高等教育体制与管理存在的矛盾与问题，深入分析落后于新时代的高等教育治理要素与运行模式。如随着时代发展，我国高等教育发展观念要从量的扩张转到质的提升，必须抛弃因循守旧的办学思想与行为，建立新的高等教育发展观；新冠疫情和中美战略冲突使得高等教育国际化面临新的挑战，高等教育对外开放的理念、目标、策略等必须做出新的思考与抉择；现代科技

对高等教育内容与方法的深刻影响，高等教育治理的理念与路径必须改革创新；中国特色社会主义高等教育文化建设要求现代大学制度文化创新。

高等教育治理体系现代化建设是一个复杂系统，必须厘清一系列关键性问题：高等教育治理体系现代化建设的理念是什么？在建设过程中应该把握什么思路与原则？高等教育治理体系现代化建设的基本路径是什么？诸如此类的深层次问题必须认真思考，以厘清思路、把握方向、廓清视野。

二、制度创新：高等教育治理体系现代化的理念与思路

高等教育治理模式的选择深受不同国家不同时期的政治、经济、科技、文化等要素影响。新中国建立以来，尤其是改革开放以来，我国积极探索符合中国特色的现代教育制度，取得了举世瞩目的伟大成就。但是，面向新时代的新使命、新问题，我国现代教育治理体系与治理能力现代化建设任重道远，必须在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，明确目标，攻坚克难，深入思考我国高等教育治理体系现代化的理念、思路。

（一）发展理念：科学、民主、协作、开放

现代高等教育在中华民族伟大复兴进程中具有不可替代的引领性作用，高等教育治理体系现代化必须站在“两个一百年”的奋斗目标交汇点，在百年未有之大变局的时代背景下，思考如何顺应这个时代要求、发挥高等教育的特殊使命与作用。21 世纪的头两个 10 年，我国高等教育以大基数、高速度、低成本为显著特征，坚持以育人为本，以改革为动力，以提高质量为核心，走内涵发展道路，实现由精英向大众化阶段的历史性过渡。但新时代高等教育治理体系现代化既不是简单化的修修补补，也不是激进地

推倒重来，必须根据新时代中国特色社会主义教育现代化的要求，扎根中国大地，把握未来趋势，作出全局性、系统性、前瞻性的制度设计。

高等教育的创新发展，与国家经济、政治、科技、文化、社会的变革发展不可分割，只有在发展的大格局中找准定位，遵从发展规律，才能承担新时代的重任。当前，我国正沿着中国特色社会主义道路奋力前行，经济发展进入新方位新常态，同时正在向世界深度开放和互动。有学者认为，教育管理的科学化、民主化、法治化是现代教育管理的基本特征，但科学化、民主化、法治化只是新时代教育治理现代化的基本任务，并不足以涵盖教育治理现代化的全部任务。根据我国社会与教育发展需求，高等教育治理体系建设要秉持科学、民主、协作、开放的理念。现代高等教育治理体系既要适应经济社会科学的发展规律，又要遵循高等教育发展及其治理规律，促进大学功能的有效发挥。现代高等教育治理体系必须顺应政治民主化、法制化趋势，在中国共产党的坚强领导下，充分发挥高等教育参与者和利益相关者在治理中的主体作用。随着高等教育日益走向社会中心，大学成为以科技创新与人才培养为核心的社会动力站，现代高等教育治理体系必须发挥协作体的合力作用，共同推进高等教育现代化。在全球化的潮流中，高等教育治理必须进一步加快面向社会、面向未来、面向世界的开放步伐。当然，科学、民主、协作、开放的理念并非孤立的，而是相互联系、相互影响的统一体，并随着时代变革而不断被赋予新的内涵。

（二）建设思路：在统筹中和谐发展

现代高等教育治理体系内涵丰富，包括治理目标、治理理念、治理者、

治理内容、治理制度、治理路径等要素，彼此相互联系、相互作用。建设中国特色社会主义现代高等教育治理体系任重道远。在高等教育治理现代化进程中，要着重把握以下四种结合。

1.政治要求与学术追求相结合。大学制度是社会制度与大学理想的结合体，反映着不同社会的价值追求。西方大学制度的演变折射出西方社会理想与大学价值追求。大学制度并非客观中立的结构体系，而是一定价值观念的现实化、实体化和制度化。任何社会的现代大学都是一定历史文化的产物，都是在相应的文化环境中生存和发展起来的组织机构，因此现代大学的制度必然承载着当时传统文化的精神和价值，是一个“价值存在物”，不可避免地受到文化传统的深刻影响和制约。从中世纪近代大学制度建立到现代大学制度形成，从大学欧洲中心到美洲中心，都体现出社会观念的变革与大学治理方式的调适。我国高等教育治理结构改革要认真总结和借鉴西方大学治理的合理成分。

然而，中国特色社会主义大学必然是现代社会主义理想、制度与现代大学理想、制度在中国的有机结合。如我国高等教育治理体系必须坚持社会主义道路与中国共产党领导，使政治力量成为大学发展的助力棒；优化“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的内部治理模式，避免运作过程中出现职责不明、边界不清、合力不足等弊端，建立符合新时代要求的现代大学治理体系。

2.传统守正与制度创新相结合。纵观中外高等教育发展史，大学一直在继承传统与改革创新中面临着不停的争论。任何一所现代大学都有其自身

的传统，在社会环境的变迁面前，钟秉林认为与其固守传统，等待外部环境力量的强力推动，打破原有的内在逻辑，不如去寻求与环境之间新的耦合点，从而在继承传统并丰富传统的内涵的同时，为大学的发展注入新的活力和赢得更大的发展空间。在传统与变革之间，不同大学所持的态度各不相同，造就了大学各自的特色。如哈佛大学长盛不衰的法宝：保持开放与质疑、探索与服务、传统与创新的有机统一。尽管有过停滞或倒退，但作为理性社会组织，大学因其探究真理的属性也一直在创新中发展，并推动社会变革。

在现代化进程中，我国高等教育治理体系既要吸收古今中外高等教育传统治理的经验，也要根据社会性质与时代特点，实现高等教育治理理论升华与实践创新。在治理体系改革过程中，我们必须甄别哪些制度与经验需要坚持、完善，哪些落后于时代的做法要调整与抛弃。

3.统一规约与个性发展相结合。高等教育发展是有规律的，大学治理必须遵循大学发展的客观规律，包括适应社会需要的外在规律和教育自身内在的发展逻辑。违反大学发展规律的治理方式，其治理效果往往会事与愿违，甚至受到客观规律的惩罚，导致教育改革的失败。我们要总结反思中国近代大学制度产生以来的历史经验教训，在治理过程中实现规律性与灵活性、统一性与个性化相结合。

高等教育是个庞大的体系，具有多元、分层、分类的特点。不同类型、不同发展阶段的大学要根据其时代性、特殊性采取个性化的治理模式，实现大学治理规律的统一性与不同类型大学治理模式的特殊性有机结合。迈

向新时代，我国高等教育改革必须根据现代社会与现代大学制度的特性，探索中国特色高等教育治理体系现代化道路。

4.制度刚性与实践弹性相结合。制度是源于特定的实践活动、基于特定的意识形态、保障实践发展的体系与规则。意识形态很重要，因为他们构成一个框架，政策制定者在这个框架内处理特定的问题，公众也在这个框架里去理解问题，同时意识形态范畴本身具有强烈的实践性。高等教育治理体系要妥善处理制度的刚性要求与发展性的辩证统一关系，允许现代大学既在实践中遵守制度，又在实践中开展制度创新。

现代高等教育治理要把握好制度刚性与实践弹性的尺度。在治理过程中，既要防止因循守旧，又要避免随意任性。制度刚性要求高校遵循制度规约的基本方向、原则和政策，按照既定的制度办学。实践弹性要求在制度没有具体涉及的领域或制度给出弹性的空间中，大学可以根据其发展目标和重点任务开展创新性实践，不断调整经过实践检验是错误的或不适应时代发展的制度安排。

三、三化融合：高等教育治理体系现代化的基本路径

随着创新型社会发展，高等教育对社会发展的驱动作用日益显现出来。德国教授歌德和墨西哥教授罗伯特指出："知识基础、生产力和竞争力在不断增长的过程中会发生各式各样的互动，社会对高等教育系统纳入国家增长与发展模型的重要性，以及知识和信息作为生产力和竞争力因素的价值认识，引起了对大学教育日益增长的需求。正是因为高等教育作为社会发展动力的重要性日益增强，其变革需求愈益迫切。"必须从我国社会发展需

求的视角，探索现代高等教育的治理路径，谋划以高等教育创新为依托的社会创新。

（一）以多元化创新高等教育治理范式

美国学者托马斯•库恩在《科学革命的结构》中阐述了范式的内涵及范式变革对学科发展的重要影响。高等教育治理范式创新意味着治理的理论基础、要素与行为规则的变革。从治理理念看，现代高等教育治理要实现从单一管制、管理向多元民主参与、治理的转变。相应地，现代高等教育治理实践鼓励参与主体多元化、管理方式自主性。

如何构建现代高等教育治理体系，体制机制创新是关键。改革开放以来，我国不断探索高等教育管理结构改革，完善具有中国特色的高等教育管理体制机制。如在宏观管理上，不同时期多次调整党、政府、高校、市场在高等教育管理中的地位和作用。在高校内部管理体制上，《高等学校章程制定暂行办法》第十条指出："根据学校实际，可以按照有利于推进教授治学、民主管理，有利于调动基层组织积极性的原则，设置并规范学院（学部、系）、其他内设机构以及教学、科研基层组织的领导体制、管理制度。"但是，从总体上看，"一统就死、一放就乱"的现象没有根本改变，统得过多、管得过细的弊端依然存在。

高等教育如何从管理走向治理，首当其冲的是理念变革。走向新时代，我们必须深入思考高等教育管理与治理理念的差异。美国学者贝克等认为："高等教育民主化的运作形式和实现机制应该是多层次、多元化、多样性的。'治理'相对于'管理'而言，更加注重多元主体的参与，强调其协调

性、合作性以及沟通性，从而实现共同治理。因此，现代化的大学治理，倾向于采用更加灵活、中心分散的治理系统”。显然，多元化是人们比较热衷的治理方案。

在多元治理结构中，民主化是与现代治理密切相关的概念。但是，高等教育治理民主化是一个多主体广泛参与、不断演进的过程。美国佛罗里达大学柯罗认为：“民主化强调这样一个现实：在高等教育环境和其他地方，民主不是终点，而是一个不断变化的参与式民主项目”。英国安格利亚鲁斯金大学格拉汉姆•巴德雷指出：“高等教育民主化因包容更多种不同的观点而不断演变”。这种变化反应出高等教育对社会与人的发展的不断调适。尽管不同国家的国情与高等教育体系不同，但无论在哪个国家，经济社会科技的变化必然引起高等教育治理体系变革，民主化因其参与治理的广泛性而备受青睐。

（二）以法制化夯实高等教育治理基石

法制化是现代社会治理的根本趋势。教育政策和法律体系建设是国家民主和法制建设进程的重要组成部分，同时我国现代化高等教育的发展也离不开中国教育政策与法律体系建构。现代高等教育治理必须从应景性的政策约束走向法治化治理，相应地，决策方式由政策理性向法治理性与政策理性兼容转变。

我国高等教育在法制化建设的道路取得了重要进展。如《教育法》《高等教育法》《民办教育法》等以法制形式规约了高等教育的管理原则、管理关系、管理内容等。但是，随着时代的发展，高等教育类型、规模、使命

的变迁，既要进一步完善高等教育法制，做到有法可依，又要进一步调整管理理念与方式，做到有法必依。

（三）以智能化提升高等教育治理效率

联合国教科文组织在2019年《人工智能：教育的挑战与机遇》报告中指出："人工智能在知识、创新、商业和新法规等复杂生态系统中发挥独特作用。借助人工智能，国家政策能形成同时解决各种问题的方案和规则，创造或支持创新生态系统，给教育领域带来各种机遇"。如何利用互联网、大数据、区块链等现代科学技术提高治理能力是治理体系现代化的重要特征。2019年10月24日，习近平总书记在中共中央政治局第十八次集体学习会上强调，要探索"区块链+"在民生领域的运用，积极推动区块链技术在教育等领域的应用，"为人民群众提供更加智能、更加便捷、更加优质的公共服务"。

因其科技与人才优势，高等教育系统在运用现代科技手段上本应具有天然优势。然而，从高等教育管理实际来看，这种应然并没有转化为实然，许多技术创新尚未有效转化为管理实践。高校管理的信息基础设施、管理人才等普遍不能适应智慧教育的需求，信息孤岛现象普遍存在。高等教育必须加强智能化基础建设，提升智能化管理能力，提高现代高等教育治理的效能与效益。

徐小洲，浙江大学教育学院教授；江增煜，浙江大学教育学院研究助理。

（资料来源：《中国高教研究》2020年第9期）

推进新时代研究生教育改革

余其俊

近日，习近平总书记就研究生教育工作作出重要指示，强调加快培养造就大批德才兼备的高层次人才，为坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出贡献。总书记的重要指示，为推动新时代研究生教育改革发展指明了方向。要立足“两个大局”历史方位，从加强党的全面领导、优化学科专业布局、深化培养模式改革、强化导师树人能力、完善管理评价体系等多维度入手，深入探索推进新时代研究生教育改革发展。

加强党的全面领导。在实现两个百年奋斗目标的征程中，迫切需要培养造就大批德才兼备的高层次人才，这对研究生教育改革提出了新的要求。高校研究生教育改革必须坚持党对研究生教育的全面领导，坚持“四个服务”方向，把立德树人的成效作为检验学校一切工作的根本标准，以培育和践行社会主义核心价值观为主线，不断提高学生思想水平、政治觉悟、道德品质、文化素养。

优化学科专业布局。学科专业是人才培养的基础载体，关乎研究生教育培养质量。推进研究生学科体系建设，优化学科专业布局，是研究生教育改革的根本性问题。高校优化学科专业建设，要主动适应国家发展战略需求，聚焦未来革命性、颠覆性技术人才需求，抢抓交叉学科成为新学科门类的机遇，打破传统学科门类划分局限，有序设置新兴交叉学科专业，

夯实交叉学科发展基础，凝练专业交叉的未来技术特色，为培养复合型创新性人才创造有利条件。要建立国家急需学科专业的引导机制，面向未来经济社会发展的基础性、关键性领域，以及“双一流”建设发展新要求，特别是在解决“卡脖子”关键技术中具有重要的支撑引领作用的基础性学科，要有计划有步骤地加大扶持力度，优化结构布局，凝练发展方向，加强梯队建设，提升原始创新能力，积极为国家在高端芯片、智能科技、新型材料、先进制造等关键领域培养大批高层次紧缺人才，为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供智力支撑。

深化培养模式改革。近年来，随着研究生招生规模的不断增长，有关研究生培养质量问题也备受社会关注，研究生教育培养质量与社会期待还有一定的差距。抓好研究生培养质量，要在专业学位、学术学位研究生分类培养上下功夫。积极探索两类硕士研究生分类招生考试办法，厘清两类研究生教育的培养标准，构建适应社会发展需要的研究生培养模式。要在“严进严管严出”三个环节上下功夫。优化选拔入口关，无论是采取统一考试，还是通过申请-考核的方式，重在把真正有想法有潜力做研究的学生招进来，实现在源头上自觉择优汰劣，让“轻轻松松变成研究生”成为历史；要强化培养过程关，重在引导学生做有兴趣的工作，激发研究专长，改变“放养式”教育管理，又要严格过程质量监督考核，实现在过程中自动分流淘汰，让“慢慢悠悠混日子的研究生”成为历史；要严把毕业出口关，重在把研究作为衡量研究生综合素质的基本指标，引导学生做有意义的工作，扭转“为论文、为学位”等不良倾向，严格文献查阅要求，规范

开题报告制度，严格论文答辩审核把关，强化论文内审机制，让“轻而易举通过答辩的研究生”成为历史。

强化导师树人能力。清华老校长梅贻琦先生指出，“所谓大学者，非谓有大楼之谓也，有大师之谓也。”研究生导师是提升研究生教育培养质量的关键环节。当前，研究生导师队伍中还存在育人意识不强、学术水平不够、学习能力不足等方面的问题。强化导师树人能力建设，关键要增强导师育人责任意识，清楚“师者”的基本任务，能够坚持因材施教的方针，善于制定个性化培养方案，注重学生的心智教育培养，帮助学生更好地成才发展，而不是视其为完成科研项目的“工具”；要提升导师导学水平，通过不断自我加压，养成自觉的专业知识学习习惯和自主的前沿技术追踪水平，不断提升指导研究生自主学习的能力；要加强导师导研能力，使其能够主动面向国内外学术前沿，聚焦前沿技术和核心技术创新，自觉适应国家社会经济发展需要，推进有组织的交叉学科研究意识和能力，不断提升指导研究生科学研究的水平。

完善管理评价体系。评价体系是研究生教育培养的指挥棒，主要包括对导师的评价、对学生的评价两方面。要深化导师管理体制改革，以破除“五唯”为导向，完善导师考核评级激励机制。打破导师终身制，建立常态化的考核与调整机制，将导师的评价结果作为研究生招生指标分配、岗位分级聘任以及荣誉奖励评选的重要参考依据，逐步消除一定程度存在的功利性现象。同时，对于在研究生培养过程中失责缺位的导师，根据问题的严重性程度采取谈话、减招、停招以及取消导师资格等措施，彻底改变

导师在研究生教育培养过程中重招生轻培养、重项目轻指导等不良现象。要科学构建研究生培养质量评价指标，结合专业学位、学术学位两类研究生培养要求，从生源质量、课程体系、论文水平等方面构建科学的研究生培养质量评价体系，为推动研究生分类教育培养改革提供参考依据，不断优化研究生教育培养模式和方法，最终实现研究生培养质量和水平的提升。

新时代研究生教育改革是一项系统工程，既牵涉政府、社会以及家庭等诸多方面，又涉及校内招生、培养、管理等众多部门，需要全面加强党的统一领导，建立协同配合机制，切实履职尽责担当，才能扎实深入推进研究生教育改革，为党和国家事业发展源源不断培养造就德才兼备的高素质高层次人才。

余其俊，合肥工业大学党委书记。

（资料来源：《中国教育报》2020 年 08 月 31 日）

什么是好的大学治理

李立国

高等教育内部治理从理论视角分析，存在着不同于政府治理、公司治理的高等教育治理的多种模式，如科层官僚治理、学术治理、共同治理、企业化治理、法人化治理等多种治理模式。从世界高等教育的治理实践分析，存在着罗马文化的欧洲大陆治理模式、安格鲁-萨克森的英美治理模式和儒家文化的东亚治理模式等。高等教育为什么会存在多样化的治理模式？从治理的外部环境看，为什么大学治理会有这么大的弹性空间？从治理的内部因素分析，我们一般会提到学术权力与行政权力，但这种权力的二分法是否就揭示出了大学治理模式多样化的根本原因，还是还有待探讨？从高等教育组织特性分析，大学具有理性科层组织与政治属性组织的双重属性。既离不开科层制，又必须优化和制约科层制；既要尊重多元利益主体的互相博弈与协商，建立以信任和利益为基础的组织文化，又必须提升治理能力，从而提高治理的效能。大学治理就是在这双重矛盾中不断前行和寻求最佳治理方案。多种治理模式与形态的存在是大学治理的“实然”，但是大学治理也要寻求符合组织特征和教育规律的最佳治理形态，即大学治理的“应然”，就是探索什么是好的、有效的大学治理，亦即大学的“良治”。

一、好的大学治理是在治理自主性与对外部环境的开放性之间保持平衡

从高等教育系统外部看，高等教育机构受到的外部环境影响和内部因素制约都处于中等程度，既要受外部特别是政府与市场的影响又要保持一定的自主性，同时既受内部控制又要对外保持一定的开放度，这种内外部对等的影响与制约决定了大学治理的复杂性。

高等教育治理的复杂性主要表现在受外部常规影响和内部决策影响两个层面。例如作为高等教育机构中特殊类型的军事教育机构，受外部的影响最大，受内部决策层的影响很小。企业化组织既受到外部竞争环境的影响，同时也受到领导决策的影响，在急剧动荡的外部环境中，领导层的决策失误很可能导致企业倒闭。科研机构受个体和外部的影响都比较小，因为其主要是致力于搞研究和开发新技术或者新产品。相比较而言，高等教育机构受外部和内部的影响处于中间状态，依赖外部资源投入，同时受内部人影响特别是受领导者个体的影响也很大，某些领导的决策可能导致重大变革。比如说决策层决定发展什么学科，现在的重点任务是做什么，或者打算建设新校区，这样决定之后，就要付诸实施。以兴趣爱好组成的休闲娱乐组织，如业余球队等，没有明确的组织架构，大家只是由于爱好聚集在一起，属于松散社会组织，反而具有持续的稳定性，外部环境变化和自身变化等对这类组织影响较小。因此，高校的治理机制，实际上与企业化机构、研发机构和军事化机构都有差异，和一些其他社会机构也有所不同。

高等教育的治理同时受制于外部环境和内部领导决策的影响，不可避免存在着一些问题。这种中间状态是最难处理的，如果受政府主导或者市

场主导，大学可以生存发展；如果是内部人控制，不受外部制约，完全以自由自治状态办学，大学也可以存续发展。所以，大学治理的弹性空间非常大，寻求最佳治理模式是一件很困难的事情。

根据高等教育组织特性，如何寻求最佳治理模式与治理路径？外部影响力与内部自主办学相互平衡、相互结合的治理方式是最有效的。在现代大学和社会关系愈加紧密的今天，以学术治理为主（如欧洲传统的大学自治方式）或者受制于政府管控为主（如苏联高度计划体制下的大学治理方式）的治理方式都遇到很大挑战，治理的效率较低。

好的有效的大学治理是大学内部力量与外部影响之间保持适度平衡，外部力量之间特别是市场与政府之间也要保持适度均衡。政府可以提供经费等办学资源与场地等办学条件，但不应干涉学校具体办学行为与学术决策；可以保留检查评估权，下放资源控制权、资源配置权与资源使用权。而学校则面向市场自主办学，依据市场需求配置资源，确立发展目标和发展重点，市场与社会则会用软性方式如大学排名、毕业生就业、科研成果转化及舆论导向等对大学做出评价，对大学治理发挥影响。

不同国家的政府与大学也形成了不同的关系模式，美国学者伯顿·克拉克曾描绘成三角模型，即政府主导型、市场主导型、大学主导型。政府主导型是指政府在大学发展中起重要作用，法国是其代表；市场主导型是指大学面向社会自主办学，美国和英国的新式大学是其代表；大学主导是强调学术治理在大学中的主导作用，德国是其代表。从总的发展趋势看：一是政府对大学直接控制不断减少，扩大大学的自主治理权限；二是政府

对大学的管理更加强调客观、间接，法治、指导与服务结合，授权与激励并重，监督与保障同行；三是随着政府对大学的控制减弱，大学内部的行政力量与外部的利益相关者参与大学治理的权限增加。政府改变了传统的直接管理与干预方式，一般运用法律法规、战略规划、拨款资助、行政干预、质量评估、社会舆论等多种政策工具，对大学发展施加影响。

二、好的大学治理是在尊重学术组织特性的基础上在科层制与民主协商制度之间保持平衡

学术权力与行政权力是从权力主体与权力性质方面揭示大学治理的权力本位，但是没有从组织角度揭示大学治理的内在依据。大学治理具有复杂性、多维性和多元化，这是由大学组织本身的特性所决定的。高等教育组织与其他大多数组织有很大的不同，这种不同不仅体现在区分了学术与行政的不同角色以及不同的责任、权利与权力运转方式，更为重要的是大学是以理性为基础的科层组织和以多元利益为基础的政治组织的结合。这里所说的政治不是指意识形态，而是作为多元利益主体的大学内部，不同利益的个体或集体会相互斗争、相互谈判、互相妥协或者互相信任。理性科层组织与政治属性组织是两个不同属性的组织，一个要求按照官僚科层制度的方式治理大学，一个要求按照协商民主自由的方式治理大学。官僚科层制与协商民主制是大学内部治理的两个端点，可以连成一条轴线，大部分治理方式处于这条轴线的某个中间位置，是两者的混合。

我们很难说清楚到底大学治理的问题出在哪里，到底哪一种治理模式更加适合大学，就是因为大学是理性科层组织与政治组织的混合物，这是

高等教育组织的本色，我们不可能把二者截然分开。科层制保障大学的理性运转和资源有效配置，是大学行政权力与行政系统效率的体现。而政治组织则是大学作为松散耦合结构的体现，导致了决策的分散化、低效率和次优化，优点是体现学术组织特性，保障不同利益群体和个体的利益和权利，提升教师的积极性，也保证学科的利益与平衡发展。

三、好的大学治理应该从错位的实然状态走向相对最佳的应然状态

从大学外部看，大学治理受到外部环境与内部力量的影响处于均衡是最佳形态，以大学自治为特征的传统大学和受到政府、市场外部力量主导的大学治理等大学治理的各种类型，都是实然状态，并不是理想的应然状态。应然状态是大学自身与外部的政府、市场处于均衡状态，从伯顿·克拉克的三角模型看，就是三角处于平衡状态，并不是偏向于哪一种力量。从实然到应然，中国大学的治理改革应该从传统的政府主导与行政管控转变为以权力下放为特征的自主办学模式，由行政主导的“下沉资源、机构重组、行政强化”转变为“权力下放、组织变革”的自主强化模式。

外部环境与组织内部决策自主性的相互关系，可以分为四种模式。一是以制度理论为基础的被动模仿模式；二是以权变理论为基础的共生关系模式；三是以资源依赖理论为基础的创新发展模式；四是以随机转化为基础的消极互动模式。

政府应该下放权力给高校，真正使高校成为面向社会、市场的办学主体，高校才可能由被动模仿模式和共生互动模式转变为主动的创新发展模式，才能按照市场需要和社会需求办学。比如如何优化学科专业结构，就

不是靠行政命令和行政主导实现的。高校只有围绕办学定位和市场需求，制定学科专业建设与调整规划，构建与本校办学定位和办学特色相匹配的学科专业体系和人才培养结构，聚焦重点和优势，压缩“平原”，多建“高峰”，集中建设好优势特色学科专业群，才能打造并不断增强集群优势，克服专业设置的“功利性”和“多而散”。我国大学更多采取依托制度理论的模仿机制、规范机制和合法性机制以及权变理论的互动机制，而不是资源依赖理论视野下的主动创新发展驱动模式。从国际比较与中国大学历史的发展来看，大学发展更多地是依靠外部力量推动和本身有作为的大学领导者来实现腾飞的，是伟大的时代、伟大的校长成就了伟大的大学，而不是被动等待和消极变革成就了伟大的大学。

只有学校拥有充分的办学自主权，学校才可能实现特色办学，践行先进教育理念，培养德智体美劳全面发展的人才，也才能为社会提供更多更有效的社会服务和科研成果，而不是整天围着政府转，围着大学排行、学科排名转，才不至于丧失自我，才可能由被动办学、模仿跟踪发展转变为主动创新办学，才能办出特色、办出水平，体现优势。高校应该成为高等教育治理的主体而非被政府治理的对象，处于被动应付与被动变革的状态，高校治理变革应该从围着政府转的被动式改革模式转向学校自主发展的主动变革模式。由面向政府竞争资源的模式转向面向市场和社会需求的竞争，真正实现面向市场面向社会的依法自主办学，这既符合教育规律，又适应社会发展需求。

四、好的大学治理要在杜绝行政滥权的前提下建立起以信任为基础的

多元利益主体协商的新机制

大学内部治理既要有效发挥理性科层制的作用，又要看到大学是一个政治属性组织，具有“松散耦合”的系统特征，做到理性组织与松散耦合组织之间的平衡。对我国大学而言，目前更主要的是克服科层制的弊端，杜绝行政滥权和行政权力一支独大，建立起多元主体利益协商和有效治理的新机制。

大学内部治理是大学实现自身目标和任务的治理结构、治理规则和治理实践的总和，包括治理主体及各主体责任的分配、利益相关者的行为的控制和标准、决策的程序和过程及规则的制定，以及在实践中对未能有效解决问题的探索等，实现治理活动的效率和效力两个主要目标。治理有效性不仅包括管理效率或决策效率，即在治理能力基础上实现高质量、高效率的决策与管理；还包括治理的合法性和合乎高等教育组织的特性，即治理行为符合高等教育规律、高等教育基本常识和人们的预判。如伯恩鲍姆所说，治理的有效性在于大家对于治理的预期与实际运行和结果之间的匹配度。如果大学成员认为决策不是单纯行政决策而是建立在沟通与合作基础上，且治理的过程和结果体现这样的路径，那么治理就是有效的。

对于大学治理的认识，应该从古典大学观念导向的理想主义路径转向现代大学的实践和问题导向的现实主义路径，在大学治理的实然状态中总结出现代大学治理的应然状态。前者基于学术权力、学术共同体的思想和观念，着眼于古典大学的学术权力与教授治校的进步，注重大学如何保障学术权力与学术共同体的利益，这是以学术为中心的流行观念，最大缺陷

是忽视了治理中大学作为一个整体组织所具有的基础性地位和价值。问题导向的现实主义路径是把大学组织看作一个整体，既强调教师与学术权力的地位，也看到学生、大学领导、行政人员、外部利益相关者的地位和力量，关注建立有效的权威秩序和治理质量。世界经合组织秘书长曾言，高等教育体系的管理框架必须鼓励高校在个体和整体上都能实现多重发展目标，高等教育体系及其利益相关者必须保证高等教育的各个方面都能达到优质、公平和高效。现实主义更强调大学治理的有效性，站在大学整体治理绩效的立场上，关注大学整体竞争力，而理想主义更关注学术权力，更强调传统的学术治理模式。当然，以组织为中心的大学治理模式并没有忽视教师与学术权力，而是更强调大学组织治理的合理性。有效性和合理性是大学治理的基础，既可提高大学治理行为的效率，也是治理所应遵循的价值和文化取向。

第一，大学治理要建立有效率的行政系统，注重提升治理能力，从而使静态的治理结构转化为可见的治理效能。治理能力是治理结构、大学制度与治理效能、治理有效性之间的桥梁和纽带。提升大学行政系统的治理能力，当前最紧迫的是克服行政滥权和过度行政化的倾向。高校治理存在的主要问题是科层制及官僚化的问题比较严重，主要表现在以下几个方面：一是“积极的惰性”。各个学校、各个学科和各个学院都在极力争取内外部资源，但是在资源的配置和使用上，还是“穿新鞋走老路”：一方面积极争取广泛资源的支持，另一方面却无所作为，工作并没有取得实质性的发展，高等教育治理的问责力度不够。二是“有组织的不负责任”。高等教育行政

管理机构和高校自身部门设置交叉重叠，可是出了事情互相推诿，谁都不负责任，内耗很大。三是繁琐而无用的规则体系，事事报批，事事走程序，繁琐无用。中国大学的相关制度起到软约束的作用，好像制定的制度都是软的，无法达到像法律和规则强制性执行的程度。四是选择性放任，很多方面放任不管，制度规则形同虚设。再有，制度设计的价值取向是方便管理者而不是有利于实现组织目标，有些规则制度成为师生员工办事的牢笼。治理必须与有效性联系在一起，通过治理机制建设为高校发展提供切实的制度保障与规则体系。

第二，治理必须以合法性为基础，程序性、正当性必须与具体情境相适应。如果工具性形式不能为实质性治理做出贡献，那么这种好看好听的治理形式就值得质疑。大学治理的实践过程是一个具有高度组织差异、角色差异和个性化差异的过程，治理实践不一定会完全遵照正式制度的规定去执行。现实总是复杂的，治理的实现形式也是多种多样的。权力意味着强制力，但权力的运用与行使却并非都是单向的，较弱的一方可以向权力较大的一方施以道德和情感压力，从而获取一定限度的无形权力。如同社会治理一样，大学治理实践同样会受到情、理、法因素的制约。当前我国的大学治理迫切需要建立以合法性为基础的治理制度，明晰治理的规则、程序与标准，既亟待杜绝行政滥权和行政干预具体学术事务，也要防止中国式的人情社会规则在学术界蔓延，真正按照学术规则与制度要求实现治理的合理性与合法性。

第三，大学是一种理性组织，要实现组织目标并进行有效治理，但同

时大学还是一个政治组织，是“松散耦合的系统”，内部存在着“有组织的无序状态”，无法单纯通过优化治理结构或者科层制度来达成有效治理。作为多元利益存在的政治组织，有效治理需要依靠以信任为基础的组织文化。

不同组织文化的存在，决定了对于同一问题的不同认识，冲突是不可避免的。关键是如何在冲突中化解矛盾，增进沟通，加强互相理解，促进形成以信任为基础的组织文化。

现代大学治理的内在逻辑表明，合作互动是其主线，而合作互动源于互信。信任是人们对社会成员具备规矩、诚实、合作等行为表现的一种期待。由此可见，组织文化对于信任具有重要作用。大学决策过程变得越来越复杂，各种干预性的管理活动不断，导致很难建立内部成员之间的信任关系。因此，决策者要尽可能帮助成员理解组织文化，降低文化冲突的发生率，并塑造成员之间的共同目标。

大学组织处于外部环境影响与内部力量影响的均衡状态，在组织内部具有理性科层组织和政治属性组织的双重属性，使得大学治理呈现模糊性和复杂性。从外部看，大学的内部力量与外部的政府、市场、社会影响之间的最佳状态是保持均衡，即不要倒向任何一个方面，令三角模式失去平衡。现实的“实然”状态是在三角模型中，出现了学术主导型、市场主导型和政府主导型的不同治理模式，任何一种力量主导都会出现不同的弱点和不足，理想的“应然”状态是三角力量保持平衡，大学治理在内外部力量的共同作用下保持相对自主的发展状态。从内部的理性科层组织和政治属性组织来看，大学治理要处理好二者之间的关系。现实的“实然”状态

要么是以科层官僚制为主，按照行政机构模式管理大学，要么过分强调某一部分人的利益与权力。现代大学规模在不断扩张，很多大学在校学生和教职工高达几万人，有的甚至接近十余万，作为大型的组织机构，大学的管理离不开科层制，我们可以批判科层制和官僚治理，但是现实状况却无法超越这一制度。科层制以规则与程序为核心的制度设计，保障大学治理的基本公平与秩序，科层制并不是僵化的，科层制是一个中性词，而非完全的贬义词。它保障了现代大学的治理秩序。科层制具有一定的包容性与弹性空间，应该允许非正式群体和非正式权力的存在，让他们具有话语权并表达利益诉求。传统观念中，一般是把非正式组织、非正式权力与非正式群体作为正式组织的对立面，认为其干扰了正式组织的管理与运行，违背了组织的架构与治理规则，不利于科层治理。但是，从最新研究成果看，非正式组织成员所建立的非正式规则，不完全是基于其自身的所谓情感和利益，有时这些非正式群体所表达的非正式规则恰恰是建立在他们对于非正式规则的理解之上，也许这些理解是不正确的，这些解读和领导的意图差距较大，但并非只是没有道理的利益诉求和权力争取。在科层制的治理中，非正式组织对于规则与权力的回应，恰恰是组织成员在正式组织中无法得到的人性化表达在这里找到了宣泄的渠道。科层治理应该允许这些诉求存在，并通过科层制的包容性消化这些“多样化的、不确定的因素”。

在现实的“实然”中，大学内部治理也出现了学术治理、科层官僚治理、共同治理（共享治理）、法人化治理、企业化治理等多种模式，这多种模式是大学内部治理复杂化的体现，也是大学治理中多元利益主体博弈的

反映。需要指出的是，四种治理模式在现代大学的管理与治理中都有所体现，是相互作用的嵌入式机制。具体到一所大学的治理，可能兼具上述四种治理模式所具有的不同特性，也可能是以一种或两种治理模式为主、其他治理模式的特点为辅的形式，但我们难以找到一所大学只有一种治理模式的范例。这四种模式是大学治理理想类型的理论化概括，在现实世界中不存在纯粹的大学治理的理论模式。四种治理模式在现代大学的治理中是相互作用的互动关系，具有协同治理的特性。

理想的“应然治理”是既要发挥理性科层制的作用，提高治理能力，同时更要从政治组织属性看待大学治理，建立沟通协调机制，建立以信任为基础的组织文化，有效化解冲突。大学不但是“理性系统组织”，需要建立完善的治理结构以提高效率；大学也是“文化政治系统”，通过协调与协商建立起组织信任亦成为影响治理效果的重要因素。以伯恩鲍姆为代表的学者认为，单纯改革治理结构并不能带来治理效率的提升，组织信任程度和大学良好的人际关系才是有效治理的关键，LeeB.的研究发现，正式结构之外的非正式沟通对于有效治理更为关键，校长与评议会主席之间的私人关系对于治理的成功或者失败起着重要的作用。这些研究表明，在治理过程中应创造更多更合理的制度，以改善治理中的人际关系和提高组织信任程度，一个包容性强的治理结构应该增加各种有益价值观的表达渠道从而改进政策制定的效能，进而实现有效治理。

1998 年我国的《高等教育法》确立了高等学校的法人地位。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》提出建设依法办学、自主管

理、民主监督、社会参与的现代学校制度，明确提出“完善中国特色现代大学制度”及其相关内容：党委领导、校长负责、教授治学、民主监督、社会参与。2014 年以来，我国提倡高等教育治理体系与治理能力现代化建设。大学治理体系与治理能力现代化建设与现代大学制度相比较，有几个特点：一是大学制度是静态的，主要是从静态层面观察制度建设状况，治理体系的内涵则更为丰富，只有在大学制度体系得到有效实施之后，才能形成治理体系。二是强调治理能力建设，治理体系和治理能力是互为支撑的，治理体系的作用发挥有赖于能力建设，能力发挥要在治理体系的范畴之内，以治理体系为依托。这比大学制度更为全面系统一些。三是在价值层面上，制度体系并没有表现出现代治理的应有价值，而治理体系与治理能力则包括了法人化、共同治理、权力制约等基本价值。目前，关键是如何使我国高等教育的治理结构有效实施与运转，实现有效治理。立足中国国情，借鉴国际高等教育治理趋势，我国高等教育治理现代化的方向应该是法治化与协商式的共同治理。主要有几点：一是坚持党对教育事业的全面领导和完善党委领导下的校长负责制；二是坚持依法治校，保障大学法人地位和办学自主权；三是确立共同治理的发展方向，共同治理既是国际高等教育治理的发展趋势，也是我国建立“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理、社会参与”这一治理结构的反映和要求；四是遵循大学作为学术组织和教学科研组织的特性，遵循学术治理要求，落实教师在大学治理中的主体地位；五是强调协商在共同治理中的价值，突出尊重、平等、合作与沟通，以保障治理的成效与质量。

中国的大学治理要从“求变”到“求治”，从对于大学治理的“应然”探讨到治理的“实然”设计转变。治理的理想很丰满，但是应然的理想终究要落地，要扎根大地、开花结果。实现这个转变，就要求治理理论从应然的结构功能主义转向建构主义，从治理变革走向治理建设，从治理体系转向治理能力，从治理目标转向治理效能，最终实现从大学治理的“应然”走向治理的“实然”。

李立国，中国人民大学教育学院教授、副院长、博士生导师，教育部中国人民大学教育发展与公共政策研究中心副主任，人大复印资料《高等教育》主编。2012 年入选教育部新世纪优秀人才支持计划。马工程教材《西方教育思想史》专家组成员。

（《华东师范大学学报（教育科学版）》2019 年第 5 期）