

高等教育信息

2015 年第 33 期（高教信息总 244 期）

发展规划处（高教研究所）

2015 年 11 月 30 日

【本期特稿】

我国地方大学治理的特征、模式与道路

治理的词源是拉丁文和古希腊语的“掌握、控制”，属于现代学术范畴，在当代不同学科中应用得非常广泛。20 世纪 60 年代以来，随着现代大学治理理论的兴起，美国教育理事会(ACE)和美国大学治理董事会联盟(AGB)等在 1966 年发布了《学院和大学治理宣言》，把大学治理定义为：基于大学内部不同部门人员的责任分工和权利决策，它代表着教师和管理人员等不同利益方的权利和责任诉求。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》(以下简称《教育规划纲要》)，明确提出要“完善中国特色现代大学制度”，政策的深入执行，为我国大学治理问题的理论发展指明了方向和道路，一定程度上也意味着我国大学治理研究由学校单独的自发探索，逐渐向“获得政治合法性并进入政策流程”阶段过渡发展。

一、地方大学治理的背景与问题

1.地方大学治理的现实背景。20 世纪 90 年代以来的大学扩招，令在校大学生人数急剧膨胀；地方大学、民办高校、独立学院飞速发展，给我国原来较为稳定的高等教育系统治理结构带来深刻影响，推进学校内部权力结构调整、提高民主决策水平等大学内外部治理问题日益凸显。

地方大学通常指的是由地级市一级政府出资举办的，接受省级教育行政主管部门(省教育厅)和市政府双重领导，俗称省市共建(管)的普通高等学校，在行政层次上属于正厅或副厅级别。根据教育部发展规划司 2014 年 7 月的统计数据，我国共有地方普通高校 844 所(见图 1)，占全国高等学校的比例为 33%。

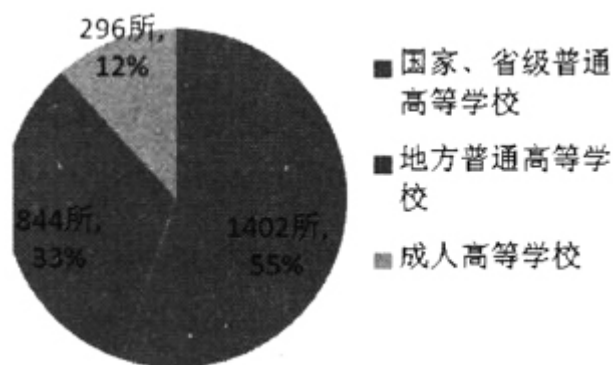


图1 我国高等学校组成结构图

数据来源: <http://www.moe.edu.cn>

从我国高等教育发展的全局来看,地方大学为我国高等教育大众化发展做出了突出贡献,截至2013年底,全国地方高校在校大学生人数逾1400万人,占全国高校在校生人数的55.2%。在校生规模、师资队伍结构、科研水平与能力、学校文化、发展环境等方面都具有较为显著的地方性特色。这促使我国大学治理理论和现代大学制度的建设不断向多元化发展,“知识形态从一元化走向多元化,是人类学给现代社会科学带来的进步”。

2.地方大学治理面临的主要问题。我国地方大学在长期办学历史发展过程中面临诸多矛盾和冲突。一方面,地方大学的办学环境比较复杂。与传统的部属院校相比,我国地方大学在我国由计划经济向市场经济转型时期,更多地承担着国家教育行政机构、省级教育主管部门、地方政府、市场、社区和自身发展要求等方面的责任与压力。另一方面,地方大学办学定位比较模糊。举办者和管理者在地方大学的定位、类型等问题上意见分歧较多,也是困扰我国地方大学治理的一个难题。

二、地方大学治理的特征与逻辑

回顾新中国高等教育发展的脉络,我国地方大学由“管理”到“治理”的基本路向展示了一个清楚的大学治理模式。

(一)地方大学治理的特征

从我国地方大学目前的发展状况来看,这个治理过程呈现出三个基本特征,第一,地方大学治理结构呈现扁平化特征。这在地方大学的权责结构中表现得特别显著,比如办学自主权和管理自主权。地方大学与部属大学相比,他们面临的问题更加严峻,地方大学的人事制度、财政拨款、招生就业和内部管理体制等均

受多方约束。第二，地方大学办学特色呈现多样性特征。如地方大学在校、院、系三级管理体制方面，面向地方经济社会发展的低重心的办学定位，植根地方特色的学校文化等，都对大学的学科布局、专业设置、培养模式提出了不同要求并产生了深刻的影响。第三，地方大学治理主体要素呈现多元化特征，表现为比部属大学更加受制于利益相关者。各级政府尤其是地方政府、地方文教部门，地方企业界、社区、家长以及学生等，都从不同角度影响地方大学治理的方式和路向。

(二)地方大学治理的逻辑

我国地方大学治理的逻辑包含两个层面。一是价值层面，即对大学为何和大学何为的哲学认识。在国际高等教育发展史上，从 19 世纪英国著名教育家亨利·纽曼(Henry Newman)的《大学的理想》到 20 世纪美国著名教育家克拉克·科尔(Clark Kerr)的《大学的功用》，都试图在价值层面回答“传统大学”与“新大学”或者说古典大学与现代大学的理念和追求以及大学与外部社会变化着的关系。我国地方大学治理的主流价值观正在逐渐趋向于现实主义或实用主义路向。二是理论层面，在对大学治理问题的理论认识方面，哲学家们怀有浓厚的兴趣。1933 年，海德格尔(Heidegger)在就任弗赖堡大学校长时的就职演说中，明确提出大学的首要的、本质任务是要实现大学的独立“自治”，不受外来权贵的干扰和影响等。我国地方大学治理孕育出了自己独特的逻辑理念，比如在人才培养方面，很多学校弱化了培养“博学和自由发展的人”，而注重促进地方经济社会发展，着力培养“实践型、应用型”的技术人才；在科学研究方面，地方大学不再强调“追求知识创新和探寻真理”的传统定位，而强调立足区域社会发展需求的“服务国家和地方战略”。

三、地方大学治理的模式与道路

我国地方大学与欧美发达国家的大学 and 传统部属院校的发展脉络不同，地方大学的兴起与发展始终与地方或区域经济社会发展密不可分，正是在这种独特的发展背景下，预设了我国地方大学治理的理论模式与实践道路。

(一)地方大学治理的模式

毋庸讳言，构建我国地方大学治理模式，必须依据地方大学不同的办学历史，在充分考虑地方大学治理特征及其面对的政治、经济、教育、文化、市场等制度因素之后，按照历史与逻辑相统一的思维路径，秉持现实主义价值观来进行探索。

基于对地方大学治理特征的认识和治理要素的分析,我们构建了一个地方大学治理模式,其基本结构如图2所示。



图2 地方大学治理模式图

这个治理模式兼顾到中央政府、省级政府和大学的需求。在兼顾地方大学外部治理的制度环境、文化背景、制度转型趋向以及地方大学治理特征后,在供给的动态平衡之中,展现了地方政府、社区、就业市场对大学治理的约束和影响。该治理模式的基本特征是:第一,弱化了行政力量的影响力。第二,协调了不同治理主体的角色定位。第三,形成了一个开放的治理行为循环结构。地方大学的治理,关键问题是如何规范政府的行为。在这个治理模式中,政府主要是一个信息提供者,并在一个开放、公平、透明的环境下为大学提供拨款。

(二)地方大学治理的道路

第一,规范地方政府角色。作为地方大学的主要出资人,地方政府在地方大学治理的过程中发挥着重要的作用。因此,必须要规范和厘清地方政府在大学治理过程中的角色和定位。一是严格限制地方政府参与大学具体事务。地方大学要按照自己的内部治理需要来设置管理机构 and 部门,而不是为了和政府部门对接。同时,地方政府要转换观念,恪守行政权力边界,克制自我权力冲动,避免过度参与大学治理事务。二是政府主导整合各类资源,在保障地方高等教育事业预算经费逐年增加的前提下,地方政府要创造条件鼓励社会资本投入到教育中来,通过政策引导、税收优惠和转移支付等措施,营造一个有利于地方大学发展的良好环境。

第二,健全法律规章体系。在依法治国的逻辑框架内,如果《高等学校法》

或《大学法》能够顺利立法并通过实施的话，将为地方大学治理提供一个有具体法律依据的支持。一方面，需要及时将大学教育法学学科专业的研究成果予以推广，通过学术研究促进我国高等教育体制改革，进而影响地方大学治理具体问题的解决。另一方面，需要大力加强大学章程的修订和完善。通过明确的章程确立基本规章制度，合理地界定学校的权力框架和运行机制。

第三，建立现代大学制度。有学者认为，“对于一个具体而确定的时代来说，制度是最高意义上的创新力量。对我国地方高校来说，内部治理方式的变革就是要逐步建立符合现代大学精神的组织管理制度，它包括大学法人的治理原则和治理结构，从组织架构上规定并体现了大学法人与政府管理主体之间的相互权限和责任，以及相互制约关系。国际上公认的原则是，没有现代大学制度就没有真正的大学治理，制度是高等教育的灵魂。

第四，优化资源配置方式。一定程度上，地方大学治理的难题在于资源的有效配置方式。对许多地方大学来说，书记、校长的日常工作较多是与政府部门打交道，以便获得政府的支持。各类评比、会议、工程种类繁多，极大地限制了学校内部正常事务的开展。特别是政府在分配资源的时候，一个大学的行政级别具有很大的影响力。因此，要推进地方大学治理，需要在“通过法律框架下的制度安排，保障教育资源配置的程序公平，变行政主导型为市场引导型，使各类型和层次的高校都有可能通过竞争，获得相应资源。

（摘编自《中国高教研究》2015年08期）

【教育动态】

我国从明年开始建立未就业毕业生统计机制

教育部相关部门负责人10月26日透露，高校毕业生就业的工作目标将打造升级版，完成三个转变：从传统的关注初次就业率转向提高就业质量；从重视推荐毕业生转向关心学生成长；从就业部门向教学部门的简单反馈，转向协同育人。这位负责人还表示，从2016年开始，要加强对未就业毕业生的统计和服务，建立未就业毕业生的统计机制。其中，包括不就业毕业生的统计工作。

高校就业工作重心、方法和评价标准也都将发生转变。全国高等学校学生信息咨询与就业指导中心副主任宁小华在同一个会议上透露，就业工作重心由过于依赖政策红利和市场需求，向引导大学生转变就业创业观念、提升就业创业转换

能力改变；就业工作方式方法由行政法、公式化向专业化、个性化、多样化转变；就业工作评价标准，由就业体系内的小循环，向强调招生培养大循环的转变，不断提高就业工作对高人才培养的就业率。

2016 届高校毕业生就业复杂而严峻。这位负责人认为，目前要防止两个倾向：“一方面是防止盲目乐观，对一些好的学校来说，大学生就业不存在一些问题，所以就觉得没什么问题；另一方面要防止盲目过度悲观，认为我们形势不太好，困难很多，看不到我们的机遇，看不到改革带来的红利。”

（摘编自《中国青年报》2015 年 10 月 27 日）

【高校动态】

教育部对北语等 4 所高校开展巡视 聚焦反腐

记者 10 月 26 日从教育部网站获悉，教育部下半年派出 6 个巡视组分别对北京语言大学、中国矿业大学、武汉理工大学、电子科技大学 4 所高校和全国高等学校学生信息咨询与就业指导中心、教育部高等教育教学评估中心两家直属单位开展巡视，并对两所直属高校开展巡视回访检查。

教育部党组成员、驻部纪检组组长王立英在新近召开的 2015 年下半年巡视工作动员部署会上表示，2015 年下半年教育巡视工作要聚焦教育系统党风廉政建设和反腐败斗争这个中心，紧紧围绕“六大纪律”深化“四个着力”发现问题，要用严格的纪律标准审视被巡视单位的工作，用纪律的语言来描述巡视中发现的主要问题。要在明确巡视重点、探索有效方式、强化成果运用等方面下工夫，扎实有效做好工作。王立英表示，要严明纪律、严格保密、严肃管理，加强巡视干部自身建设，筑牢思想防线，明确行为界限，划出纪律红线。

王立英在会上通报了今年上半年教育巡视中发现的在遵守党的纪律、落实“两个责任”、重点领域治理、纠正四风问题和选人用人等方面存在的一些突出问题，强调要勇于正视问题，把巡视工作放在教育改革发展稳定的大局中来谋划。

（摘编自《北京青年报》2015 年 10 月 27 日）