

论大学外部治理体系的构建

● 杨科正 王富平

摘要 构建科学有效的大学外部治理体系，是建设现代大学制度的有机组成部分。应积极汲取相关理论成果和西方先进经验；政府进一步简政放权，扩大大学办学自主权；积极培育中介组织，健全社会支持和监督机制；科学处理好政府、学校、社会等各方在办学中的责权利关系。同时，积极寻求大学外部治理体系构建之策。

关键词 外部治理体系；管办评分离；依法治校

作者 杨科正，宝鸡文理学院高等教育研究中心主任、教授（陕西宝鸡 721013）

王富平，宝鸡文理学院副院长、教授（陕西宝鸡 721013）

大学进入社会中心以来，与社会和人类发展的联系也愈加密切，需要积极建立由社会各方多元参与的治理体系，实现其公共利益。大学治理体系的构建是现代大学制度建设的核心内容，尤其对公立高校而言，大学外部治理体系建设在一定程度上制约着内部治理体系的建设。因此，构建科学的大学外部治理体系，既是大学推进开放办学、社会组织参与大学共建共治的重要途径，也是建立健全现代大学制度、提升大学治理水平及办学水平的内在要求。

一、建立大学外部治理体系的理论依据

大学外部治理体系指大学外部各利益相关者在办学中权力与责任的配置模式，包括立法机关、政府组织、社会群体、用人单位、社会中介评价机构等治理主体在大学办学事务上的决策权和影响力，特别是大学与政府、社会之间的关系和权力构架。

大学治理应强调大学自治、学术自由、教授治

校和民主管理等。大学在本质上属于学术组织，是以知识传递和知识创造为主线的发展轨迹，着眼于长远和全人类，属于“社会第三部门组织”，有明显而特殊的自身运行规律。这就要求社会给予大学足够的发展空间，使其享有一定的自主发展权。

大学治理强调大学法人的办学自主权，在法人理论视角下，保障大学办学权自主需要通过法律规定和明确学校、政府等方面的权利与义务。大学依法治校，同时承担相应的责任与义务。

在公共部门中实施专业化管理，使大学自己管理并且承担责任，要求外部力量参与对大学的监督，接受公共监督。由于我国公立大学由政府举办，属于准公共产品，政府基于追求管理效能原则，对大学办学成果的重视甚于对过程的关注。对大学应通过运用公共权力、提供公共产品和服务实现公共利益。

在大学的利益相关者中，教师、学生、管理和

本文系陕西省高等教育管理重大问题研究 2016 年度重大课题“陕西高校治理体系和治理能力现代化标准体系研究”（编号 2016ZD03）的研究成果。

服务人员是最重要群体，董事（理事）、校友、捐赠者为重要群体，政府、银行、出资集团为部分拥有者，市民、社区、媒体等为次要群体。大学作为非营利性组织，没有严格意义上的股东，个人或某个群体不能对大学独立行使控制权，需要各利益相关者来共同治理。^[1]

在大学外部治理中存在三个层次的委托代理关系^[2]：第一层次是公民和政府之间的关系。公民将自己的受教育权通过政府管理教育机构的方式实现，政府与公民构成委托与代理关系。第二层次是政府和学校管理者的关系。政府将大众在受教育过程需要的服务通过大学管理者的日常管理提供给大众，政府是委托人，大学是代理人。第三层次是大学教育的供给者和消费者之间的关系，包括学校与学生及家长、教师（包括管理者）与学生等。各相关方要把握好角色意识及其职责职能。

大学治理应当明确和保护作为教育服务消费者的大学生及其家长的合法权益，学生及其家长、用人单位等有权参与到大学治理体系当中。

二、西方国家大学外部治理的典型特征

高等教育发达国家不仅体现在办学质量方面，而且体现在办学模式、管理方式、治理体系等方面，它们各具特色，各有优劣。

（一）典型模式

美国模式——分权制，以市场运行机制为主。州政府及公共权力机构是公立高校的重要外部治理主体。联邦政府对高等教育的管理仅限于国家层面社会性、原则性的基本问题，如人权保障、社会公平、国家安全等。州政府则主要从高等教育法规、政策等方面进行宏观管理，直接管理各州高等教育的基本事务。大学日常办学事务则由学校依据市场调节等因素自己抉择。

法国模式——集权制，以国家干预为主要运行机制。大学是重要的公共组织机构，其外部治理结构的重要特征之一是高度中央集权，政府对高等教育进行集权式管理，对大学运行的主要事项实施全权管理。

英德模式——集权与分权的混合制，国家干预

与市场调节均衡发生作用。英国的主要特征是政府的领导积极而富有节制，即在公立大学管理制度实施中央政府、地方教育当局和学校共同管理，政府不直接干预高校事务，而是通过拨款、立法、评估等方式对大学进行宏观指导。德国高等教育管理体制实行的是建立在国家联邦制基础上的地方分权制，联邦政府只发挥宏观协调、指导作用，州政府独立管理高等教育，典型特征是州政府控制与大学学术自治并存。

（二）共性特征

纵观美、英、德、法等世界高等教育发达国家的大学外部治理体系，主要呈现以下几个特征。

一是政府宏观管理与大学自治有效结合。国家或州政府对大学进行宏观管理，大学作为独立的法人实体，依法行使权力，呈现出以大学依法自主为基本、以国内外市场供求竞争调节为依照、辅以政府宏观指导的管理治理及运行机制。如，在校长任用这一重要事项中，候选人推荐、最终人选遴选及聘用等核心环节均由学校自行完成，校长履职也只向学校董事会负责而非政府。

二是高等教育法律法规相对健全，依法治校是基本特征。西方国家重视法治，法律体系比较健全，各国普遍通过立法明确政府机构、社会组织 and 大学之间责权范围。如，美国从建国到 1978 年通过的教育立法达 87 项，全面系统的法律法规为依法治校奠定了坚实的基础。司法部门还可以通过案例裁决对高等教育施加影响，1862 年和 1890 年的两次“赠地法案”、1944 年的“退伍军人安置法”、1819 年的达特茅斯学院案等就是有力的证明。

三是中介组织独立于政府和大学，权威性和影响力很大。国家、学校和社会都非常重视中介组织的作用，中介组织在大学发展规划的确定、政府拨款计划的制订、大学社会排名评价、影响生源择校意向等决定大学发展的重要方面发挥一定作用。如，美国 6 个区域性认证机构、59 个专业性认证机构和全国性认证委员会是评估全国所有大学办学资质及其质量的主要机构。

四是社会各界广泛参与，实行董事会（理事

会)决策制是普遍做法。大学作为社会公益组织,备受社会各方的关注,包括企业、银行、社区、媒体、校友等社会各方面通过大学董事会、校友会、媒体宣传及捐赠等多种途径参与大学办学,保证大学科学发展,实现社会共同利益。其中,董事会(理事会)作为各方力量代表博弈的基本组织平台,其职责主要包括规划学校发展蓝图、审议学校重大决策、筹措和管理大学发展基金、审核教育经费预算以及选聘校长等重要方面,是唯一能够综合各方因素的组织机构。^[3]在美国大学,董事会是最高权力机构,是大学外部治理结构的关键环节。

虽然大学治理体系与国家政治体制等有很大关系,美国等高等教育发达国家在政治体制方面与我国有很大区别,但是,大学组织特征有超越国别的共性,我们应借鉴其先进理论和经验,构建出符合我国实际,具有我国特色的大学外部治理体系。

三、我国大学外部治理存在的主要问题

目前,我国大学外部治理存在两方面的主要问题:一是在政府与大学关系方面,政府“单边治理,一权独大”的现象比较突出,且政府对大学的管理过于微观和具体,多头管理现象还比较严重,学校办学自主权有限;二是在社会与大学关系方面,社会中介组织、第三方机构难当大任,其他利益相关者和市场力量参与度较小,大学外部治理手段比较单一,科学化、现代化水平有限。

(一) 政府权力边界模糊,对大学管理干预过多

政府对大学的管理有直接管理与间接调控两种方式,目前政府对大学的管理仍以直接管理为主、间接调控为辅。《教育法》《高等教育法》等法律明确规定了大学的法人地位,赋予大学办学自主权;党的十八大部署推进包括政治建设在内的“五位一体”改革进程;教育部2015年颁布实施《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》等。但是,许多地方政府缺乏将大学作为独立法人看待及管理的意识,经常从行政管理的角度、从突出自身政绩目标的角度进行管控。使得大学办学行为受政府管理者,特别是主要领导的意志意愿

影响非常明显,政府利用行政审批权、政策规章制定权、机构编制权、经费分配权、校领导选拔任命权、招生指标审定权、学费标准核定权等左右学校日常工作。政府虽在一定程度上降低了办学的“行政化”色彩,却无意有意地增强了大学办学的“功利化”程度,总体上仍属于明显的“政策治校”模式。从20世纪末的并校、扩招,到21世纪初的“985工程”“211工程”以及“双一流”建设,都存在政府过度管理、急功近利的痕迹。

(二) 中介组织的权威性和独立性有限,公信力不足

建立各种半官方或独立的民间性、学术性的第三方组织——教育中介机构,是高教发达国家的普遍做法和成功范例,如美国的卡内基教学促进基金会、法国的全国高等教育与科学研究理事会、英国的大学基金委员会、荷兰的高等教育视导团、日本的中央教育审议会等,通过给政府和大学决策咨询、为政府提出大学拨款建议、开展办学行为质量评估、为大学和政府提供行业(专业)信息服务等措施途径,实现其对大学的治理功能。据不完全统计,截至2015年底,我国有省级以上教育评估机构61家,其中真正属于社会团体法人性质或者基金会法人性质的只有12家,其他则属于独立事业单位法人性质或隶属于事业单位法人机构。^[4]这些中介机构数量少、规模小,有的甚至依附于政府,恰似政府延伸机构、附属机构,缺乏必要的独立性。同时,目前仍因水平、力量有限,行为的信度和效度不够,缺乏权威性。

(三) 其他利益相关者参与度不够,需求碎片化

大学作为公益性组织,要求政府和其他社会组织对其进行干预,以回应社会公众的需求。目前,我国社会各界参与大学治理的程度还十分有限,主要表现为:许多大学在很多情况下仍然是个半封闭的组织,在学校治理层面还不能真正让主管政府以外的其他社会力量介入和发挥作用;社会组织参与大学治理的意识和渠道不足,社区居民、学生家长、校友、企事业单位领导专家以及社会知名人士等群体成员参与大学治理的意识还较弱。因此,政

府对大学办学影响力集中而有效，社会公众对大学的需求明显地呈现出碎片化、多样化，出现“强政府，弱社会”的典型特征。大学时常在政府干预、公共需求和市场利益之间摇摆^[5]，并产生一些非理性行为。例如，在大学专业设置方面，几乎所有大学设有虽有一定社会需求但就业十分困难的艺术类、计算机类专业。这就是大学面对部分考生及家长“欲求”，谋求更多学费收入的非理性行为。

四、大学外部治理体系构建的基本途径

治理的目标是达到善治，实现公共利益最大化。习近平同志在十九大报告中明确指出：“全面深化改革的总目标就是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。”^[6]大学外部治理体系构建的目标是建立政府宏观管理、大学依法办学、市场有效调节、社会积极参与的科学机制，即“实现管办评分离，形成政府依法管理、学校依法自主办学、社会各界依法参与和监督的格局”^[7]的建设目标，体现“中国特色，世界水平”。

（一）转变政府职能，对大学由全面控制转向服务监督

政府干预大学有其必然性，从政治学角度看，能确保大学公共性的实现；从经济学角度看，是基于对公共财政的责任；从社会学角度看，是促进社会流动、维护社会公平的表现；从组织学角度看，是基于大学持续发展的需要。^[8]政府承担着教育发展规划者、教育标准制定者、教育经费与条件保障者、教育服务提供者、教育质量监管者以及教育公共性保护者等角色，在改革完善大学治理体系中占主导地位，发挥“元治理”的作用。政府应主要按照法律法规的刚性约束、规划政策的宏观指引、人财物的资源调配、协调咨询的公共服务参与大学治理，从宏观上把握高等教育发展方向，为大学发展提供良好的政策环境。当前的重点是改变权力行使范围和运作方式，可以从以下几方面着手：一是实现由权力唯一中心向多中心行动的转变。政府向社会、市场和大学放权，允许和鼓励大学的利益相关者参与学校办学，实行多边治理。二是实现由“全

能政府”向“有限政府”转变。政府要建立权力清单和责任清单，推进“放管服”进程，推进大学自主办学，激发学校办学活力。三是转变管理学校的方式、手段，从具体直接的行政管理转向依法监管，减少过多、过细的直接管理活动，严格控制针对学校的项目评审、教育评估、人才评价和检查事项（“三评一查”）。^[9]四是树立管理就是服务的新理念，强化服务意识，加大公共服务力度。特别要加快国家教育基本标准建设，健全教育标准制定，提高教育标准的权威性、适切性；加快教育基础信息数据库和教育管理公共服务平台建设，为专业机构和社会公众参与教育决策等提供全面、权威的数据支撑^[10]，扩大服务范围，增强服务能力，提升服务品质。

（二）积极扶持中介组织发展壮大，完善社会评估监督机制

教育中介组织按职能可分为教育评估、教育融资、教育咨询、教育交流、教育后勤服务等中介组织机构。经验表明，中介机构作为政府、社会和大学间沟通的桥梁，对建立大学与政府、社会之间的良好互动关系具有重要作用。社会第三方机构参与大学治理体系是我国目前的短板，需切实加强和努力扶持社会中立评价机构发展壮大，也要借助已有的准官方评估组织，促进其逐步走向独立、科学、客观。一要通过制定和完善相应的法律、法规和政策，明确社会专业机构的法律地位，规范其行为边界，理顺政府与社会专业机构的关系，保障其独立性和公正性。二要制定健全专业机构和社会组织参与教育评价的资质认证标准，完善教育中介组织的准入、资助、监管和行业自律制度准则。三要培育和扶持专业教育评估机构发展壮大，加强业务指导和监督管理，提高社会专业机构发展水平，同时要充分发挥行业协会、专业学会、评估认证中心、基金会等专业组织机构在大学公共治理中的作用。四要将专业性、事务性评估和服务工作交给具备资格的社会专业机构，鼓励专门机构和社会中介机构对大学开展学科建设、专业发展、课程质量、毕业生就业质量等专项工作水平和质量进行评估，保障评

估和服务的专业化、科学化水平。

(三) 健全利益相关者参与大学治理的机制体制, 维护公众利益

民主治理是治理体系现代化的重要特征。大学利益相关者共同治理的关键在于建立健全一种利益相关者参与共同决策的机制体制。大学是资源依赖性组织, 其发展离不开社会各界支持, 也应回馈社会各界。大学要真正树立开放合作理念, 主动吸引社会力量参与办学, 引导利益相关者广泛参与, 增强办学活力, 关注社会公共利益、回应社会合理需求, 维护公众利益。一要建立健全大学理事会、校友联谊会、基金会等常规性组织机构及运行规则, 将他们作为大学日常管理运行的有机组成部分, 成为社会参与办学的代言人。二要积极吸纳用人单位等大学“消费群体”广泛参与大学治理。用人单位既是大学“产品”的需求者、消费者, 是“上帝”, 也是大学“产品”质量高低的检验者, 因此学科设置、科学研究、专业设置、课程编排等方面要充分采纳他们的意见和要求。三要建立和加强社区委员会、校地共建领导小组等与地方紧密结合的组织平台, 拓展校地合作平台和机制, 促进产学研用一体化进程和大学社会服务能力提升。

(四) 依据国家法律和学校章程, 健全大学自我发展和自我约束机制

治理现代化的关键环节之一是法治, 法制建设是现代高等教育体制的“内在技术基础”。大学治理要求自治和他治有机结合和统一, 自治并非大学借以自我封闭的特权, 而是大学作为学术机构基本的不可或缺的条件, 是大学得以最大限度地完成其社会责任的根本前提。^[11]大学他治的限度则是基于学术组织特性对干预的抵制, 基于社会守护者的神圣使命对干预的反对, 基于学术自由的价值诉求对干预的远离, 基于国家的长远利益对干预的限制, 基于政府干预失灵的现象而抗拒干预。^[12]大学章程上承国家法律法规, 下启学校规章制度, 对校外厘清大学的举办者、管理者、办学者及社会各界之间的关系, 科学确立大学、政府、社会三者的关系, 对校内明确党、政、学三者之间的关系, 界定政治

权利、行政权力、学术权力、民主权力之间相互关系, 从“法”的层面界定了自治与他治的基本原则, 是规范大学校内外管理运行体制的“基本法”, 有校内“宪法”之意。目前, 多数大学已经完成章程制定工作并经相关政府审核颁布, 但贯彻落实的任务仍十分艰巨, 特别需要政府和大学等不懈努力。在大学外部治理体系建设中, 政府应坚持“法(章程)无授权不可为”的准则, 大学应坚持“法不禁止即自由”的准则。

总之, 大学外部治理体系构建要以构建政府、学校、社会新型关系为核心, 就目前而言, 要以推进大学管办评分离为基本准则, 以转变政府职能, 加大放管服力度为突破口, 依据国家政策法规和大学章程, 建立健全政府宏观管理、学校依法自主办学、社会各界广泛参与, 市场有效调节, 具有中国特色的现代大学宏观治理体系。

参考文献:

- [1]朱玉山. 大学治理的社会参与: 分析框架、概念界定与评测维度[J]. 现代教育管理, 2017(1): 30—35.
- [2]李福华. 大学治理与大学管理[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 62—63.
- [3]吴晓春, 谢俊. 论大学董事会在构建大学与政府、社会信任中的作用[J]. 教育评论, 2014(2): 6—9.
- [4]李峻, 陈楚伦. 论我国高等教育评估中介组织的培育[J]. 重庆高教研究, 2017(5): 99—104.
- [5]甘晖. 基于大学治理能力现代化的大学治理体系构建[J]. 高等教育研究, 2015(7): 36—41.
- [6]习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 19.
- [7]国务院. 国家教育事业发展规划“十三五”规划(国发〔2017〕4号)[A]. 2017—1—10.
- [8][12]吴慧平. 西方大学的共同治理[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2012: 78—80, 81—84.
- [9][10]教育部. 关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见(教政法〔2015〕5号)[A]. 2015—5—4.
- [11]陈立. 西方大学自治理念的变迁: 从中世纪行会自治到“有条件的自治”[J]. 高等理科教育, 2006(3): 26—31.