

中国高等学校治理结构创新的若干问题



张 力：教育部教育发展研究中心主任

文/张 力

改革开放以来特别是进入新世纪以来，在中国综合国力和国际竞争力显著提升的同时，社会领域需求也在不断分化，公共服务供给制度建设显得尤其滞后。党的十八大、十八届三中全会对深化行政体制改革作出新的部署，重点是创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。高等教育是中国公共服务的重要领域之一。尽管现行法律和政策规定了高校多元筹措资源机制，但在行政管理为主的模式下，财政拨款仍是公办高校经费的主渠道，多数公办高校似乎并没有主动满足外部需求的足够动力，内部治理结构也难以适应变化多端的外部环境需求。因此，如何创新高等学校，特别是公办高校的治理结构，以更好地适应外部用户需求，具有很强的现实意义。

一、中国高等学校治理结构转变的基本态势

随着各项改革的深入推进，政府职能转变、简政放权的基本方向是让供求主体各方直接交易，而且政府在放权的同时还要提供更高水平的服务，也就是说，在市场机

制日趋完善的环境下，高校办学自主权逐渐扩大，高校将逐渐学会从市场中要收益，不管采取哪种治理模式，最根本的是要满足社会发展和公众的需要。

依据资源依赖理论，高校主要依赖哪类资源，其治理结构就会向哪类资源更多负责。在多元筹措资源的机制下，与单纯依靠财政拨款不同，高校可能因利益相关者介入而形成新的治理结构。治理能力的提升，取决于所有主体自身效率的提升，政府对高校的治理以及高校组织自身治理，都存在巨大的空间。

今后，高等学校治理需要建立两个层次的模式：一是政府对高等教育从行政管理到治理多样性的转变，二是高校本身从政府附属的服务提供机构到增强自我战略管理的相对独立机构的转变。高校内部的治理模式，可能会因为资源来源多元化，而采取最为有利的治理模式，因此，呈现更多元化的现象。

二、宁波市和齐齐哈尔市高校治理模式案例分析

从宁波和齐齐哈尔两市部分

高校案例看，两地政府不约而同地探索破除行政化管理思维，积极尝试新型公共治理模式。

宁波市政府秉持区域高等教育生态型发展理念，核心是多样化和自主性，探索在政府举办者以外恰当发挥管理协调者的功能。在举办者角色方面，以地方经济社会发展需要为本，不拘泥于本市举办高校，而是有效运用各种资源配置手段，支持公办、民办、中外合作办学等不同类型高校发展；在管理协调者角色方面，注意与中央、浙江省政府职责的区分和互补，主动设计治理模式。

齐齐哈尔市政府试图打破所有制界限，只要有利于地方公共服务事业发展的体制创新，政府都提供财政、政策和管理服务。比如齐齐哈尔工程学院实行“公私合营”机制，产权结构清晰，并确定了“教学工程化、工程课程化”方略，形成以就业为导向、以实践能力为方向、紧密贴近地区行业需求的特色，学校内部治理效率和办学活力都显著提高。

两市案例显示，在权责利相统一的制度要求下，两市政府都必

须承担起推进区域现代化的多重责任，也就必须搭建共同发展的新型治理平台。所以，地方政府对待本区域的高校，越来越不是简单的上下级管理关系，而是更倾向于相互供求关系。

地方政府基于本地经济社会发展需要，看重区域内高校所能提供的贡献，更愿意将区域各个实体纳入由政府搭建的公共治理平台，在平台内部实行协商互动、平等沟通等方式，根据不同主体个性化需要，政府可采取一事一议的多样化政策手段予以支持。两市政府都在探索打破公私、隶属层级等界限，积极同高校开展协商，使高校更能适应政府放权后的公共治理环境。

两市都拥有多所公办和民办高校，一方面，政府放权对公办高校提出管理能力上的挑战，高校逐步由政府附属管理机构向市场环境中自主办学主体过渡。另一方面，最先适应政府放权的高校，是那些熟悉市场规则的民办高校，以及一直面对市场“摸爬滚打”的职业类型高校，这些学校更了解用户需要，知道如何精准定位服务方式。在政府相同的政策支持下，有些民办高校显示出更大的活力和影响力。

三、高等学校治理结构创新的关键点

在政府宏观管理高校层面，要善用“权力清单”和“负面清单”制度。随着政府职能转变，政府将按照权力清单制度的要求，精准定位在经济社会活动中应负的法

定责任，同时逐步减少行政审批项目，向审批事项“负面清单”管理迈进，这一宏观政策走势，对扩大高校办学自主权相关法制和章程建设也提出新的挑战 and 机遇。一种设想是将高校自主权定位于法律法规授予的国家行政权力，“无法律无行政”的行政法治原则（相当于“正面清单”制度）将适用于高校，高等学校行使自主权行为将受到一系列相对比较严格的公法限制，从公法角度对公立高校法人权利义务作出规定，可解决高校办学权无规矩扩张问题。另一设想是修订高等教育法，甚至制定专门的高等学校法，从管理法向主体法转变，适应国家事业单位分类改革的新形势，从法律上充分保障高等学校的独立自主性和专业性。

在高校内部治理结构层面，要将章程建设作为现代大学制度的关键。章程建设必须体现高校自身特点和相关各方的需要，规范行政组织与学术组织的职责权限。其中涉及三个问题：一是坚持和完善公办高校党委领导下的校长负责制，在政策、规章、条例的规定下，促使公办高校党委和行政职责分工逐渐清晰、议事决策程序逐渐规范、以书记和校长为代表的党政关系更加协调融洽。二是重视发挥章程对保障教授

治学的基础作用，重点健全教授治学的组织形式，抓住学术委员会和教授委员会（教授会）这两个关键环节，创新学术管理制度机制，突出学术委员会高于其他委员会在学术决策上的位次。三是在高等学校理事会（董事会）制度建设方面，国外经验因基本法律制度差异很难直接引入，要从中国实际出发，完全属于国家举办的高校只设理事会而不设董事会，以避免法理上的决策机制和咨议机制的关系不顺不清，为不与公办高校现行决策制度冲突，也避免与民办学校等董事会制度相混淆，应通过行政规章明确公办高校理事会作为咨议机构。与民办高校依据《中华人民共和国民办教育促进法》必须设置理事会或董事会的规定不同，理事会设置并非公办高等学校要件，宏观政策已为办学体制改革创新留出更加宽裕的制度空间，今后非国家完全举办的高校，如联合办学、委托管理、混合所有制、股份制办学等，可能不一定实行党委领导下的校长负责制，也就有可能实施董事会制度。



▲ 雪之韵 刘兵摄影