

doi:10.11835/j.issn.1005-2909.2017.05.002

欢迎按以下格式引用:胡仲胜. 社会参与视角下的高校治理模式改革试探[J]. 高等建筑教育, 2017, 26(5): 6-9.

社会参与视角下的高校治理模式改革初探

胡仲胜

(重庆教育管理学校, 重庆 400066)

摘要:在社会参与视角下推进高等学校治理模式由传统单一权力中心向多元共治过渡,可以有效助推教育治理体系和治理能力的现代化。将政府和高校以外的第三方社会力量纳入到高校治理的权责体系中,可以使其摆脱“行政化”和“封闭化”倾向。要克服高校治理中既有社会参与思维的局限性和路径的匮乏,须以体系化、规范化的制度供给来保障社会参与的权责和利益实现,构建“政府—社会—高校”三者之间顺畅的权责平衡和协作共赢关系。具体包括明确社会力量在参与高校治理中的法律空间、规范社会参与高校治理的权责体系,以及拓展和改进社会参与高校治理的思维及方式。

关键词:社会参与;高校治理;多元共治;制度供给

中图分类号:G647

文献标志码:A

文章编号:1005-2909(2017)05-0006-04

高等教育作为教育领域的一个子系统,其治理模式的革新是教育治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。既有教育管理理念和制度的滞后,使政府、高校和社会三方在高校治理体系中缺位、越位、错位的现象时有发生,尤其是社会参与权力的弱化乃至缺乏,已经成为构建现代大学体制的阻碍。在社会参与视角下推进高等学校治理模式改革,将高校治理的部分权限回归社会,构建包含政府、高校和社会在内的多元共治体系,既有公共管理理论作为依据,也有具体实践作为支撑。

一、高校多元共治发展趋势及其社会参与因素

(一)多元共治渐成现代高校治理模式新选项

高等学校治理结构的改革与创新已经成为高等教育适应社会发展的必然选择,也是建设现代大学制度的重要内容。长期以来,在高校管理体制上形成的“政府—高校”直线封闭运行轨道,在高校自主化管理、推进开放办学、获取多元教育资源、培养社会化人才等方面制约了高校的发展。而由高校内部各成员代表共同组成决策机构对学校事务进行治理的狭义自治模式,也不利于高校与社会之间的服务对接和良性互动。将治理概念引入高等教育领域,相对于传统大学管理中的集合式权力导向,及仅限于高校内部的科层制权力分配,更强调决策、行政、学术等多重权力资源的平衡制约和共享式重组,从而促进高等学校的发展更加符合包含高校、政府和社会在内的多元化利益需求。

收稿日期:2016-12-28

作者简介:胡仲胜(1967-),男,重庆教育管理学校党委委员、副校长、副教授,主要从事中职、高职教育研究,(E-mail)zhongshenghu@163.com。

对应公共管理领域的多中心治理理论,多元共治排斥权力的垄断和集中化,意味着“有许多在形式上相互独立的决策中心……它们在竞争关系中相互重视对方的存在,相互签订各种各样的合约,并从事合作性活动,或者利用核心机制来解决冲突”^[1]。它的制度安排打破最高权威只有一个的权力格局,形成一个由多权力中心组成的治理网络,并在一定规则约束下以多种形式共同行使权力^[2]。高校作为一种利益相关者组织的存在,相关权益主体共同治理的需求越来越迫切,由高校内部和外部利益相关者共同参与高校重大事务决策的权力配置模式,形成高校多元共治结构。其中在政府和高校之外的第三方利益相关者即为本文所指的社会力量。就当前高等教育的发展现状而言,推进社会力量参与高校治理模式改革具有时代意义,多元共治应该成为一个重要的新选项。

(二) 社会力量是高校多元共治模式的关键要素

高校治理与传统管理概念的重要差别,在于管理通常强调自上而下的垂直管制,而治理概念则关注与高校运行过程和运行结果有直接和间接利益关联的社会群体的利益诉求和实现情况,通过多元利益主体的积极参与,达到高校管理的价值平衡和效率提升^[3]。随着经济社会的快速发展和各类社会力量的显著增强,社会参与已经成为新的高校治理结构中不可或缺的要害。一方面,政府正在加快转变职能,从计划经济体制下无所不包的全能型政府向市场经济体制下的有限政府、责任政府过渡,逐渐还权于民、还权于社会。另一方面,公民社会正在不断成长,在各类公共事务中的社会利益代表群体逐渐壮大,其触角也已延伸至高等教育领域。同时,高校与社会的相互联系不仅很难割裂,反而越来越紧密。高校作为教育和研究机构为社会培养人才、贡献知识,而社会则为高校提供人才的出入口,以及丰富的教学和科研资源。因此,将社会参与融入到高校治理结构的权责体系具有重要意义。

一是制衡高校治理中的过度“行政化”及弥补“政府失灵”。传统的以“政府包办”为特点的国家管理体制使得高等教育机构在一定程度上成为教育主管部门的附属,政府对高校的管理以及高校内部的自治均形成了较为严重的“行政化”倾向,一些不应由行政介入的领域也渗入了政府的“影子”。通过社会力量的介入,不仅能在行政权力和学术权力之

间增加协调缓冲地带,还能适当弥补政府逐步退出而高校又无能为力的治理真空。构建涵盖政府、学校和社会三方力量的相对权力结构,有利于引导高校走出过度“行政化”的漩涡。

二是聚合社会智慧和资源,扭转高校发展中的“封闭化”倾向。在政府和高校二元权力结构下发展起来的高校治理结构,在很大程度上忽略了社会利益诉求。政府对高校人、财、物资源的垄断支配权使其在管理上过度自信,弱化利益兼顾和效能追求。而高校内部狭隘的自治化倾向亦过度强调自身利益的最大化,有的还因为缺乏与社会价值的有效互动而成为“知识孤岛”^[4]。构建高校治理对社会参与的响应和利益协调机制,不仅有助于克服高校运行过程中的复杂难题,更加适应经济社会发展对高校的需求,还能为高校凝聚更加多元、灵活的发展资源。

二、社会参与高校治理的路径、问题及其成因

(一) 目前社会参与高校治理的主要路径

在高等教育自身变革和社会参与外部倒逼的双重作用下,高等教育领域并非完全排斥社会参与,并且在高校治理中也存在着一定程度的社会参与,主要体现在以下几个方面。

第一,有关高等教育宏观决策中的社会意见表达。在中央或地方制定高等教育法等法律法规的过程中,有正式途径听取社会各界的意见。同时,近年来党政领导人关于高等教育的决策、相关工作会议等,亦逐步有意识地邀请社会代表尤其是知名企业家代表参加,以听取意见和建议。

第二,社会参与高等教育资金筹措和教育资源合作。一些企业、慈善人士、公益组织或校友为高校建设捐款,或者设立专项奖学金、助学金、帮扶基金等。一些机构为大学生提供实践活动基地,帮助就业指导。同时,高等教育办学主体中的民办教育近年来异军突起,成为社会办学的一股重要力量。

第三,企业等社会机构与高校进行产学研合作。生产部门和高校凭借各自在功能与资源方面的优势进行协同与集成化,实现技术创新在上、中、下游的对接与耦合。而随着技术发展和创新形态的演变,政府在搭建创新平台中的作用,用户在创新进程中的特殊地位进一步凸显,“产学研”正在向“政产学研用”转变。

第四,组建涵盖社会利益代表的高校董事会。

目前,部分高校建立了董事会制度,将热心高等教育事业的社会各界知名人士、企业、行业协会、公益组织等纳入其中,为高校发展提供咨询和监督,辅助学校进行各类决策和管理。

此外,部分专业第三方机构针对高校办学质量和人才培养的社会评估,以及媒体等对高等教育的舆论监督等,也在一定程度上参与了高校治理。可以看出,高校治理在近年来的发展中越来越多地容纳了社会参与内容,并且作用愈发显著。

(二) 目前社会参与高校治理的问题及其成因

与现代大学制度起源的西方相比,中国高校治理中的社会参与还处于相对早期阶段,在参与的形式、内容、程度等方面还有不小差距。分析其目前面临的问题和背后的原因主要包括以下方面。

一是社会参与的意愿和能力不足。作为社会大系统中的子系统,高校所承载的社会价值越来越丰富,所涉及的社会利益越来越多元,然而相应的社会利益代表群体却未能同步成长。一方面部分社会个体或组织存在“搭便车”心态,自身不愿介入高校治理却指望坐享其成;另一方面即使能够通过某种途径参与其中,也认为只是个形式,不会真正影响高校重大事项决策和利益分配,从而不愿参与。同时,受经济发展水平和社会文化传统等的影响,人们缺少参与公共事务的实践经验,参与高校治理更是新鲜事物,知识和能力结构的匮乏亦制约了社会参与的积极性。由此导致目前社会参与高校治理的主体意识、利益意识和责任意识不足,主动性、自觉性较低。

二是社会参与的权限和利益被边缘化。近年来,高校管理体制改革的重点主要集中在“中央—地方—高校”三者之间的纵向关系调整,很少涉及“政府—社会—高校”三者之间的横向关系协调。高校治理模式仍然呈现出“政府—高校”这一传统的二元权力主导结构,介于政府与高校之间的第三方社会力量参与高校治理的权限和利益几乎被边缘化甚至被忽略^[5]。社会参与的权利得不到充分尊重,不仅极大地影响了社会利益群体的权责地位和参与意识,更加剧了高校治理的“封闭式”倾向乃至利益损失,难以与开放式办学理念 and 构建中国特色现代大学制度相适应。

三是社会参与缺乏体制机制保障。一方面,与高等教育相关的法律法规未能详细界定社会力量参与高校治理的方式、方法、权利和义务,社会参与的

法理依据不充分,与之相关的利益群体难以形成组织,没有固定的意见传输渠道;另一方面,已有的社会参与路径权利分散、组织松散,高校内部亦缺乏相应的监督、评估及反馈机制,社会力量参与呈现临时性、短暂性等缺陷^[6]。体制机制在这些方面的不健全致使社会参与高校治理的积极性受挫,效能打折扣。

三、加大制度供给,推进社会参与高校治理改革

发挥社会参与在高校治理中的作用,构建“政府—社会—高校”三者之间顺畅的权责平衡和协作共赢关系。当前条件下重点是要探索社会参与高校治理的路径和方式,以体系化、规范化的制度供给来保障社会参与权责和利益的有效落实,从而促进社会参与意识的培养、能力的提升,最终推进多元共治模式下高校治理结构的改革和完善。

(一) 明确社会力量在参与高校治理中的法律空间

政府的法规和政策对社会参与高校治理具有导向和依据作用。在依法治校的背景下,多元共治的高校治理模式,以及社会参与高校治理的生存土壤首先在于明确其法律空间。《教育法》第八条第一款规定:“教育活动必须符合国家和社会公共利益。”这一规定确立了教育的公共性原则,并为教育领域的社会参与提供依据。《高等教育法》中也在不同章节提及高校与社会的关系,为二者建立链接提供空间。但是可以看出,这些提法仍然比较笼统而抽象,尤其是后者仅在“高等学校的组织和活动”中规定了党委领导下的校长负责制这一内部管理体制,而没有提及高校治理结构中的社会力量参与,建议在坚持党委领导下的校长负责制的体制下,界定社会参与高校治理的原则和路径。同时,建议有关部门制定高校治理相关法律法规时更多吸纳社会公众意见,在政府教育主管部门的行政行为中采取更多社会参与措施,以提升高等教育宏观决策与管理的科学性。

(二) 建章立制,规范社会参与高校治理的权责体系

遵循国家法律而制定的高校内部章程,不仅得到国家法律认可与保障,更成为各高校日常运行的基本规范。这是对高校决策权力、行政权力和学术权力的分配和协调,在很大程度上亦是对高校治理权责体系的细化。强化社会参与对高校治理的积极

作用,可以通过建立重大决策咨询制度,在规范的决策程序框架中广泛征求社会利益相关者意见;建立具有合作、审议等功能的理事会制度,吸纳社会公众、企业团体、公益组织等进行辅助治理;建立与社会良性互动的响应机制,推动校务公开并接受社会监督和评议。高校章程应该为社会力量的介入规定明确的权责划分、机构设置、运行制度和保障措施。如建立学校董事会、校务理事会、决策咨询委员会等常设社会参与机构,就要在章程中规定这些组织在高校治理结构中的地位、权限范围、人员构成、经费来源等,并配套制定各自独立的运行规范,确保其职能的有效发挥。

(三)拓展和改进社会参与高校治理的思维及方式

社会参与高校治理要求教育主管部门、高等学校自身及各类社会力量,改变传统的、单向的、唯一权力中心的管理理念,强化利益相关者权责分配,加快培育社会参与的意识 and 能力。首先,政府应主动加快职能转型,综合运用以法律、政策、市场等为代表的柔性手段参与高校治理,积极为社会参与让渡“权力空间”,为高校营造充满活力的发展环境。其次,高校自身要顺应社会参与高校治理的趋势和要

求,以开放的思维探索建立适应社会参与的高校内部治理体系,通过决策咨询、评估评价、问责监督等形式,吸收更多的社会要素参与学校多元共治。同时,还应大力发展以咨询、评估、监测、监督、知识共享等为专业职能的第三方教育中介组织,并创造条件使其广泛参与政府的高等教育政策咨询评估、高校办学质量监测评价,构建政府、高校和社会三者之间关系的良性互动和制衡格局。

参考文献:

- [1]埃里诺·奥斯特罗姆.公共服务的制度建构——都市警察服务的制度结构[M].上海:上海三联书店,2000.
- [2]朱涵.社会参与:创新高校多中心治理结构[J].高教管理,2012(3):59-61.
- [3]刘慧珍.高校治理的制度问题分析[J].高教发展研究,2010(2):22-25.
- [4]郭平.我国公办大学内部治理结构研究[D].重庆:西南大学,2012.
- [5]李永亮.高等学校内部治理结构优化研究[D].济南:山东大学,2016.
- [6]朱朝艳.从“管理”到“治理”——高校治理体系的构建[D].沈阳:沈阳师范大学,2016.

An exploration of university governance mode reform from the perspective of social participation

HU Zhongsheng

(Chongqing Education Manage School, Chongqing 400066, P. R. China)

Abstract: In the perspective of social participation, promoting the transition of governance mode of higher education from traditional single power center to multiple governance can effectively boost the modernization of education governance system. Third party social forces apart from the government and the universities taking part in the system of university governance can free it from the tendency of “administration” and “blocking”. To overcome the lack of social participation in thinking and the limitation of path of university governance, systematic and standardized institutional supply should be provided to ensure the realization of rights, responsibilities and interests of social participation, and a smooth power balance and win-win cooperation relationship should be constructed among the government, the society, and the universities. That is, to ensure the legal space, to regulate the system of power and responsibility, and to improve and expand the thinking and way of social participation in university governance.

Keywords: social participation; university governance; multiple governance; institutional supply