·教育体制与结构·

从管理体制改革到治理现代化：中国高等教育的时代命题

周 川
（苏州大学 教育科学研究院，江苏 苏州 215123）

摘 要：中国高等教育从管理体制改革到治理现代化，是一个与时俱进的过程。在高等教育管理体制改革目标尚未实现的情况下推进治理现代化，需要将二者作为同一历史进程中两个相辅相成的阶段来考察。高等教育治理现代化表现为高等教育的共治、法治和善治，以高等教育管理体制的改革为必要条件。当前可以从高等教育的立法者、管理者、办学者三元着手构建“最小多元”的治理体系，同时通过多元治理主体的协同作用促使高等教育管理体制改革真正有所突破。

关键词：高等教育管理体制；高等教育治理；共治；法治；善治
中图分类号：G640；G649.21 **文献标志码**：A **文章编号**：1000-4203(2022)07-0022-07

From Management System Reform to Governance Modernization: An Epoch Theme of China's Higher Education

ZHOU Chuan
(*Institute of Education Research, Soochow University, Suzhou* 215123, *China*)

Abstract: It's a process of keeping pace with the times for China's higher education developing from management system reform to governance modernization. If we want to promote governance modernization of higher education when its goal of management system reform has not been achieved, we should investigate them as two complementary stages in the same historical process. The modernization of higher education governance is manifested in the co-governance, governance by law and good governance, which is necessary for the reform of higher education management system. At present, we can build a "minimum pluralistic" governance system from the three aspects of legislators, managers and faculty of higher education. At the same time, we can promote the reform of higher education management system to make a real breakthrough through the synergy of pluralistic governance subjects.

Key words: higher education management system; higher education governance; co-governance; governance by law; good governance

收稿日期：2022-05-16
作者简介：周 川(1957—)，男，江苏南通人，苏州大学教育科学研究院教授，教育学博士，从事高等教育理论、中国高等教育发展研究。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

近40年来，中国高等教育经历了从管理体制改革到治理现代化两大主题的变换，这是一个与时俱进的发展过程。然而，中国高等教育治理现代化的命题是在管理体制改革尚未完成的情况下提出的，因此，在当前探讨高等教育治理现代化时就不能回避管理体制改革问题，而要将二者置于国家治理现代化的大背景下作为同一个时代命题来考察。

一、未竟的高等教育管理体制改革

中国高等教育管理体制的核心问题是政府与高校的关系，也就是政府的管理职能及管理方式问题。早在1988年，汪永铨就将这个问题表述为政府“管什么”和“如何管”的问题。[1]20世纪80年代中期以来，中国高等教育管理体制改革至少已经进行了三轮，至今尚未完成，仍然在路上。

1.三轮改革的得失

中国高等教育在1950年确立了“集中统一”的管理体制[2]，其主要特征是权力集中于政府部门，全国高等教育按照政府的统一计划予以实施。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》发布，拉开了第一轮高等教育管理体制改革的帷幕。该文件指出，“高等教育体制改革的关键，就是改变政府对高等学校统得过多的管理体制”，“扩大高等学校的办学自主权”，矛头直指集中统一的体制以及“政府有关部门统得过死”、“统得过多”的弊端。次年国务院发布《高等教育管理职责暂行规定》，具体规定了政府部门管理高等教育的主要职责以及高校的管理权限，随后推出了相应的改革举措。这一轮改革功在拉开了高等教育管理体制改革的大幕，然而在20世纪80年代末由于政治风波的影响不得不中断，失之于半途而废。

第二轮改革从20世纪90年代初到21世纪初。1993年中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》再次提出，“改革包得过多、统得过死的体制”，改革“主要是解决政府与高等学校、中央与地方、国家教委与中央各业务部门”的关系。然而，改革的实际进程并未按照这三层关系层层推进，而是避开了第一层，径直在第二、三层关系上推行高校的划转、合并和共建。这一轮办学体制改革的成效显著，“打破了条块分割、重复办学的局面，实现了优势互补、教育资源的合理重组、配置和充分利用”[3]；经验之一是“酝酿成熟，一步到位”[4]。很显然，没有强有力的行政手段，无论如何是不可能一步到位的。但正是由于运用了这只强有力的“行政之手”自上而下地推行，所以这一轮办学体制改革不仅未能触及管理体制的核心问题，反而在一定程度上助长了“行政之手”的力量，与管理体制改革大异其趣。这一轮改革得在办学体制的调整，失之于管理体制改革目标的偏离。

第三轮改革始于2010年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010－2020年）》再次提出要“以转变政府职能和简政放权为重点，深化教育管理体制改革”，“克服行政化倾向”，形成“管办分离、政事分开、统筹协调、规范有序”的管理体制。这一轮改革的主要举措是放权和减少行政审批事项，先后“取消或下放了”包括“利用互联网实施远程高等学历教育的教育网校审批”、“国家重点学科审批”等在内的多项行政审批[5]，并将自主招生、教师职称评聘、绩效工资、人才引进、校内机构设置等事权相继下放给高校，实属不易。然而有限的放权只是管理体制改革的一个局部，并不具有整体意义。这一轮改革中，在高校层面还进行了现代大学制度改革试点。如果把这个试点看作是一种“基层改革”，那么按照伯顿·克拉克的理论，“基层改革”也不失为一条有效的改革途径[6]，因为通过基层改革可以形成自下而上的作用机制，也有可能触动整体。但这个试点却采取了项目制的方式，由高校按照自己对现代大学制度的理解自行申报作为改革试点。由于缺少顶层设计，各校申报的试点方案名目繁多，其中许多方案不仅偏离了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010－2020年）》对现代大学制度的界定，而且南辕北辙的也不鲜见。[7]这些试点最后大多不了了之，也是势所必然。第三轮改革得在下放了某些权力，失之于缺少顶层设计和整体推动。

随着国家行政管理体制“放管服”改革的推进，2017年教育部等五部门发布的《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》提出要“破除束缚高等教育改革发展的体制机制障碍，进一步向地方和高校放权，给高校松绑减负、简除烦苛，让学校拥有更大办学自主权”。这项改革目前仍在进行中，尚需时日以观后效。

2.自我改革之难

30多年来中共中央、国务院颁发的各项政策文件，对高等教育管理体制改革目标的表述都很明确，指向也都很分明。然而，三轮改革实际上都由政府主管部门具体实施，这就等于改革的对象同时又是改革的操作手，改革也就变成了政府部门的自我改革。行政部门原本都有自己的“工具理性”和“价值理性”，倾向于利己的“有意义的社会行动”[8]，倾向

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

于实现部门权力和利益最大化。要行政部门进行自我改革，难度之大可想而知。这就不难理解，为什么由国家确定的高等教育改革目标在进入行政部门的操作层面时，往往会出现某种程度的衰减和变换，以至于改革的目标发生偏移。比较典型的例子是，1995年国家教委制定的作为《中国教育改革和发展纲要》实施方案的《关于深化高等教育体制改革的若干意见》，其中提出的高等教育“管理体制改革目标”是：“争取到2000年或稍长一点时间，基本形成举办者、管理者和办学者职责分明，以财政拨款为主多渠道经费投入，中央和省、自治区、直辖市人民政府两级管理、分工负责，以省、自治区、直辖市人民政府统筹为主，条块有机结合的体制框架。”[9]显而易见，它跳过了《中国教育改革和发展纲要》所述“三层关系”的第一层，也就是政府与高校的关系，而将“管理体制改革”直接导向作为办学体制改革的第二、三层，管理体制改革目标的偏移也就不可避免了。

3.“放乱收死”的怪圈

在30多年的高等教育管理体制改革过程中，“一放就乱，一乱就收，一收就死”的怪圈如影随形[10]，挥之不去。

“一放就乱”看似乱在高校，实则与政府的放权方式有关。一是选择性地有限放权。下放的事权不仅为数甚少，且大多不太重要，如专业设置权、网校审批权、自学考试专业审批权等。二是放得不够彻底。某些事权看似放给了高校，但绳索的另一端其实还握在政府手里，政府部门不仅可以遥控操作，甚至还可以随时收回。“一放就乱”当然也有高校方面的原因，最主要的是高校内部管理体制改革滞后，内部治理体系不健全，权力缺乏约束，权力滥用甚至以权谋私的现象多发，乱也就在所难免。

“一乱就收”也有多种变式，有些是直接地收，如校内机构设置权和人事编制权已下放给高校，但近年来其实已被收回。有些是变相地收，如国家重点学科审批早已取消，但后来又推出“世界一流学科”项目，尽管不少论者认为二者在性质、机制上完全不同，但实质性的区别真没多少。另外还有一种收法，是在下放的事权上新设各种项目，以项目方式实现权力的升级换代。例如，专业设置权下放后，政府部门又相继新设诸如“特色专业”、“一流专业”以及“专业认证”等项目，每一项目无异于新设一个权力品种，再生出一种“项目权力”。[11]加之这些项目权力借助行政手段而不断强化，其权威性其实已经远远超过原先的专业审批权。

高等教育管理体制改革远非下放事权那么简单，它是一个复杂的系统工程，需要的是高等教育管理体制的体系性、结构性变革，而高等教育治理现代化命题的提出，有助于我们从体系性和结构性的角度来重新审视管理体制改革。

二、何谓高等教育治理

高等教育治理是一个多义词，从不同的视角可以有不同的理解。在大量的高等教育研究文献中，有把治理当作“整治”或“惩治”的，如“考试作弊治理”、“高校腐败治理”；也有把治理等同于“管理”的，如“项目制治理”、“大数据治理”等。厘清高等教育治理的基本含义，是探讨高等教育治理现代化问题的前提。

1.政策视角

最先使用“治理”一词的我国权威教育文件是《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010－2020年）》，其中，“完善中国特色现代大学制度”与“完善治理结构”被并列提出，二者基本同义，“治理”主要针对学校层面。2019年发布的《中国教育现代化2035》和《加快推进教育现代化实施方案（2018－2022年）》提出了“教育治理体系和治理能力现代化”，要求“提升政府管理服务水平，提升政府综合运用法律、标准、信息服务等现代治理手段的能力和水平”，同时要求“完善学校治理结构”、“推进学校治理现代化”。在政府和学校两个层面，分别表述为“治理手段”和“治理现代化”，其重点仍在学校层面。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《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》分别于2013、2019年颁布，这两份纲领性文件确立了“全面深化改革的总目标”，将“治理体系和治理能力现代化”问题提到国家战略的高度，强调“更加注重改革的系统性、整体性、协同性”，为探索中国高等教育治理现代化问题指明了方向。2014年，时任教育部长袁贵仁指出，“推行教育治理体系和治理能力现代化”，就是要“适应国家治理体系和治理能力建设，根据教育发展的自身规律和教育现代化的基本要求”，“以构建政府、社会、学校新型关系为核心”，“以转变政府职能为突破口”。[12]这一论述阐释了教育治理现代化在国家治理现代化中的定位，将推进教育治理现代化与转变政府职能、与教育管理体制改革联系起来，对理解教育治理以及高等教育治理有直接指导作用。

高等教育体系的各个层面，从高校基层到全国

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

乃至全球，都有治理的问题，但就中国高等教育的现实状况而言，首要的问题是国家层面的高等教育治理。国家层面的高等教育治理是高等学校治理的前提；国家层面高等教育治理的现代化是高等学校治理现代化的前提。而要实现国家层面高等教育治理的现代化，就要深化高等教育管理体制改革，突破政府与高校的线性关系。

2.**学术视角**

在学术界，治理被看作是一个带有后现代色彩的“松弛概念”，国外不同的理论流派对它的界定也各有侧重。“善治理论”针对“国家失败”现象，认为治理是一个“多元制度结构”的“政治革新”过程，强调国家与社会关系的重新调整；“自组织网络理论”把治理界定为社会系统中通过政府、私人部门和志愿者部门“任意组合”来提供服务的过程，主张减少“单方面控制”，代之以“双向或多向”互动[13]；全球治理委员会对治理的定义是，“各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和”，“它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程”[14]。尽管这些理论的视角不同、侧重点不一，但都强调政府、社会、市场之间的新型关系，强调治理主体的多元化及其互动协调的过程。由此可见，治理与管理在概念内涵上有显著区别，管理是一种控制性的活动，体现的是上下级线性关系，运用权力自上而下推行；治理是一个协调的过程，呈现的是多元主体的平等关系，主要通过协商、互动、合作来维持动态的平衡。

在我国，随着国家治理体系和治理能力现代化的提出，学术界对国家治理理论的研究也形成热潮。如俞可平将治理主体、治理机制和治理效果视作国家治理体系的“三大要素”，认为“现代国家治理体系是一个有机、协调、动态和整体的制度运行系统”。[15]也有学者认为国家治理现代化主要有三个维度，即多元共治、和谐善治、文明法治。[16]总体而言，主体多元、互动协调、善治法治，是国家治理理论的基本共识。

在高等教育学领域，众多学者把高等教育治理置于国家治理现代化的大背景下，对中国高等教育治理现代化问题进行了多视角的探讨。有学者着眼于“政府、社会、市场、大学”的四边关系，主张共同治理、从管理走向治理[17]；有学者着眼于“大学、市场、政府”三边关系，主张高等教育“外部治理”需要实现从“权力逻辑”向“权利逻辑”的转换[18]；还有学者将政府与高校的双边关系作为高等教育治理现代化的“关键问题”，主张多元主体、共同治理和依法治理[19]。这些论述都将高等教育治理问题定位于宏观层面，以政府、社会、市场、高校的多边关系为着眼点，强调治理主体多元、共同治理以及法治善治，为探讨高等教育治理现代化问题提供了重要参考。

高等教育治理问题的提出，既是国家治理现代化的现实需要以及国家治理理论的逻辑推演，也是高等教育发展到大众化、普及化阶段后的必然要求。在大众化、普及化阶段，高等教育不仅在社会发展过程中扮演越来越重要的角色，而且牵涉到社会各个领域越来越多的利益相关者，进而也就有可能成为某些重大社会矛盾的焦点。在这种情况下，单靠政府的行政手段进行管理或者单靠市场进行调节，都有可能失灵，高等教育治理的出场实是高等教育发展到一定阶段的历史必然。

三、高等教育治理现代化愿景

高等教育治理现代化是一个过程，也是一个愿景，这个愿景可从共治、法治和善治三个维度来描绘。

1.**高等教育共治**

高等教育共治的关键是治理主体的多元化。就各国一般情况来看，作为高等教育治理主体的机构或组织，既包括国家机构，如政府、议会、法院，也包括各种社会组织和群体，如政党、社团、财团、企事业单位、中介机构、媒体，当然还有高校及其所有的利益相关者。在我国的“政府、社会和高校”关系中，广义的政府包括国家的各种权力机构和行政机构，狭义的政府则专指政府行政部门。

尽管相关的机构和组织众多，但并不表明它们一定就是高等教育的治理主体。成为高等教育治理主体，至少应满足三个要件：一是具有相对独立性，无须依附于其他任何主体；二是拥有规则所赋予的权利，并且可以独立地行使这些权利；三是具有独立行使权利的主体意识和能力，能够有效地参与治理。举例来说，无论从哪个角度来看，高校都理应是高等教育治理体系中的重要主体，然而在我国目前的高等教育管理体制下，高校在一定程度上已经退化为政府部门的下属单位，在权力、资源、知识、心理四个方面都对政府存在严重的“非对称性依赖”[20]，因而事实上高校在当前难以满足这三个要件，也就很难成为高等教育治理主体。

从理论上说，只要每一治理主体都能满足这三个要件，治理结构就一定是扁平形的。在这个扁平形治理结构中，各主体的地位基本平等，各自拥有规

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

则赋予的权利,可以通过有效的协商、协调、互动达到共治。当然,扁平形治理结构并不意味着各主体完全齐平,因为这个结构毕竟是扁平的,而非平面的;某些主体相对具有较大的影响力,能起到主导的作用,这不仅很正常,也是治理所必需的。但即便如此,主导作用绝非主宰作用,任何主导作用都要以不排斥其他治理主体的主体作用为限度,否则就谈不上共治。构建扁平形治理结构的关键在于治理主体的成长和培育,一方面需要各主体不断地自我成长和发育,另一方面需要借助必要的外部因素加以培育和催化。

2.高等教育法治

法治是高等教育治理现代化的基石,也是高等教育治理制度化、规范化、程序化的保障。实现高等教育法治,首先需要完善高等教育法律体系,实现有法可依。就我国现实情况而言,需要进一步修订《高等教育法》,对高等教育举办者、管理者、办学者的权责作出明确的界定。其次,需要将高校章程上升为法律,提高其法律权威和效力。事实上,将公立高校的章程提交立法机关表决通过从而使其上升为法律,是很多国家的通行做法。[21]最后,有必要彰显立法者作为高等教育治理主体的地位。高等教育的立法者是高等教育事业最高的权力机构,这一属性决定了它作为高等教育治理主体的地位,高等教育立法者在高等教育治理中具有立法、释法、监督法律实施尤其是监督政府依法行政的独特作用。

3.高等教育善治

高等教育善治意味着高等教育治理处于一种良好的状态:治理主体的主体性到位,治理机制有效,治理效果最大化。

高等教育善治,首先体现为多元治理主体处于良好的状态,各主体相对独立,主体意识和主体能力到位。由于政府部门在高等教育治理体系中大多是起主导作用的一方,因此首先需要明确并且限定政府部门的主体权限,使政府权力不能凌驾于其他主体权限之上。半个世纪以来,各国高等教育管理体制基本都在朝着这个方向改革,特别是集权式的"欧陆模式"已经发生了比较显著的变化,这从法国、德国以及日本近几十年来的改革中可以得到佐证。这些改革都是为了重新界定政府与高校的权责关系,减少政府集权,提高高校的独立性和自主性。善治首先要求政府"善政"[22],只有如此,才能保证高等教育其他治理主体的独立性和主体性,保证其主体意识和能力处于良好的状态。

高等教育善治,也体现为治理机制的有效性。高等教育治理的直接目标是不同甚至相互冲突的利益得以调和并在此基础上合作行动。多元治理主体就是各个不同的利益方,治理的最重要机制是治理主体之间的协商、互动和协调。在这个机制中,各主体本着调和、化解冲突的善意,摆事实讲道理,使各方的利益诉求得到充分的表达和关照。这就需要表达渠道畅通,同时需要各方在交流互动中有智慧和能力异中求同,找到合作行动的基点。互动机制的有效性,既需要治理主体的意识和能力,也需要法律和规则来保障,因而善治必定是法治。

高等教育善治,还体现为治理效果的最大化。治理效果最大化并非九九归一,而是多元主体通过协商互动在不同的利益诉求中求得最大公约数,形成最大共识,并以此为起点合作行动,非共识部分则可以保留。这是多元主体既最大限度地协调合作、又保持适度"张力"的一种状态,也就是异中求同、同中存异、和而不同的状态。这样一种治理效果,对于高等教育来说尤为重要,因为它是高等教育本质属性的内在要求。伯顿·克拉克曾将这种状态形容为"合理的无序"状态:在高等教育系统中,各方都可以"各显神通"、各抒己见,"彼此间的矛盾都通过非正式或正式的渠道来协商解决",但各方都要"适可而止"、"有所克制",允许在整个系统中"维持一定程度的不满情绪",接受"合理的无序"。在他看来,高等教育系统运转过程中"最大的危险",不是来自这种"合理的无序",而是来自"过于集中的权力"。[23]在高等教育系统中,异中求同固然不易,但同中存异、和而不同却更加重要,更加不可或缺。当然,高等教育治理效果的最大化,最终必须由高校人才培养、科学研究和社会服务效果的最大化来体现。也正因为如此,在高等教育治理体系中保障高校的主体地位和作用,提升高校的独立性和主体性,也就有格外重要的意义。

四、一个"最小多元"治理体系的构想

中国高等教育治理现代化的进程,始于多元治理体系的构建,这既取决于国家治理现代化的进程,也取决于高等教育多元治理主体的成长。作为一个初步的构想,这个体系的构建可以按照党和国家治理现代化的总方略,首先从"最小多元"也就是从高等教育的举办者、管理者和办学者三元着手进行。但由于公立高等教育的举办者在法律上和理论上至今都还是一个尚未解决的问题[24],因此三元主体也

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

可以暂且表述为高等教育的立法者、管理者、办学者。

1.突出立法者的主体地位

全国人大常委会是《高等教育法》的立法者，在国家高等教育治理体系中享有特定的主体地位，突出其主体作用是我国高等教育治理体系构建的关键。根据我国宪法规定，全国人大常委会有权解释《高等教育法》，对《高等教育法》的实施情况进行检查；有权监督和规制中央政府及其教育主管部门的高等教育管理行为，撤销政府部门与宪法及法律相抵触的高等教育行政决定和命令。此外，全国人大常委会也有权对中央部委直属高校的章程进行审议表决，以使这些学校的章程上升为法律。同理，地方人大常委会有权监督和规制同级政府的高等教育管理行为，对地方高校的章程进行审议表决，彰显地方人大常委会在地方高等教育治理中的主体作用。

2019年6月至9月，全国人大常委会组成执法检查组开展了《高等教育法》执法检查，检查结果以《全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查＜中华人民共和国高等教育法＞实施情况的报告》（以下简称《报告》）发布。《报告》内容全面，覆盖了《高等教育法》的主要条款，主要包括实施成效、存在问题及监督建议三个部分。例如，在“放管服”改革和落实高校办学自主权方面，实施成效主要是，教育部取消和下放了涉及高校若干“行政审批事项”和“职责”，初步实现了“一校一章程”；主要问题是，地方政府“放不下”与高校“接不住”现象并存，有些地方政府“推进改革仅仅停留在出台文件层面上，没有解决实质性问题的真招实招”，有些高校“依法自主办学能力不强，存在行政化惯性思维”；主要建议是，依法界定政府及相关部门在高等教育治理中的“职责权限”，深化“放管服”改革，“基础在学校，关键在政府”。[25]全国人大常委会的执法检查行动显示了《高等教育法》立法者在国家高等教育治理中的主体地位和作用，标志着我国高等教育朝着共治、法治、善治的方向迈出了积极的一步，具有重要意义。

2.彰显办学者的主体身份

办学者是具有法人资格的高校及其所有成员，理应是高等教育治理的重要主体。然而在政府与高校的传统线性关系中，高校实际处于政府部门下属的地位，与政府部门互动协调尚缺少规范而有效的渠道。因此，可以考虑在国家和地方两个层面成立高校校长委员会作为办学者的集合代表，彰显其办学者的主体身份，发挥其在治理中的主体作用。国家层面的高校校长委员会，可以由所有部委属高校的在任校长以及若干地方高校在任校长的代表组成，在高等教育治理体系中代表办学者主体，表达办学者的利益诉求，对国家的高等教育发展规划以及事关全国的高等教育重大项目提供咨询和进行评议。同理，地方层面的高校校长委员会，可由本地所有地方高校校长及民办高校校长组成，代表地方高校的办学者行使主体权利。高校校长委员会也可以按照高校类型分为若干分委员会，分别参与相关类型高等教育的治理。

3.规范管理者的主体权限

《高等教育法》确立了我国高等教育的两级管理体制，规定国务院“统一领导和管理”全国高等教育事业，国务院教育行政部门“主管全国高等教育工作”，省级政府主要“管理”地方高校。在中国高等教育治理体系中，政府作为管理者不仅是法定的重要主体，也是现实的需要。但问题的关键仍然在于，政府对高等教育事业到底应该管什么、如何去管。由于《高等教育法》没有对两级政府具体的高等教育管理权限作出限定，各项有关高等教育改革的政策文件大多也止步于“宏观管理”、“依法管理”以及“统筹规划、政策引导、监督管理和提供公共教育服务”等原则性的表述，因而这两个核心问题在法律、政策乃至理论上至今都不甚了了，这就为政府部门扩大管理权力留下了很大的空间。

当前，我国高等教育管理仍然存在着比较明显的政策化特征[26]，这种政策化特征在具体管理方式上又表现为文件化和项目化两种倾向。大量的行政公文从各个相关部门下发到高校，对高校各个层次、各个方面和各个环节的办学行为予以规制。调查显示，某地方高校在2017－2019年三年间收到来自各级政府部门的“教学类行政公文”就多达331份，平均每两个工作日一份。[27]这还仅仅是“教学类”的公文，如果考虑到我国高校目前的行政条线至少有一二十条，那么高校实际收到的行政公文用汗牛充栋来形容也许并不为过。与此相应的是，不计其数的大小项目也从各相关部门涌入高校，几乎涉及高校办学活动的各个方面和环节，加之行政权力不断地对这些项目额外赋值，致使项目从手段变成目的，进而强有力地左右着高校各个层面的办学行为。政策化、文件化、项目化的特点是人为性、随意性、变动频繁，致使政府部门的“高等教育规制空间”大大扩张，也使得其“所产生的新型控制权”在很大程度上“逃遁公法规制”。[28]政府规制空间大大扩张，必然导致高校自主空间的大幅缩小，政府与高校的关系越发偏斜。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

要纠正文件化、项目化的泛滥，唯有继续深化高等教育管理体制改革，以“简政”带动“放权”，切实转变政府的管理职能，使其趋于“善政”；同时加快高等教育治理体系的构建，彰显立法者、办学者在高等教育治理体系中的主体地位和作用。例如，可由全国人大常委会对两级政府的高等教育管理权限作出法律解释并予以规范；加强人大常委会对政府高等教育管理行为的监督并在必要时启动否决机制；可以通过高校校长委员会对高等教育项目的出台进行咨询和评议。

五、结 语

中国高等教育从管理体制改革到治理现代化，两个主题前后相连、与时俱进，但这并不表示二者是互不相关的两个独立阶段。中国高等教育治理现代化的命题是在管理体制改革尚未完成的情况下提出的，二者实乃同一历史进程中相辅相成的一体之两面，是同一时代命题的两种不同表达。高等教育管理体制改革是手段和条件，高等教育治理现代化是目标和愿景。只有继续深化高等教育管理体制改革，改善政府与高校的关系，才有可能构建多元的高等教育治理体系，实现高等教育的共治、法治和善治；同时也只有在高等教育治理现代化愿景的引领下，才有可能始终认准高等教育管理体制改革的目标和方向，通过多元治理主体的协同作用促进管理体制的改革真正有所突破。

参考文献：

[1] 汪永铨. 关于政府对高等教育的管理[J]. 上海高教研究，1988，(4)：18-23.

[2] 教育部马叙伦部长在全国高等教育会议上的开幕词[N]. 人民日报，1950-06-14(1).

[3][4] 李岚清教育访谈录[M]. 北京：人民教育出版社，2004：86，90.

[5] 孙霄兵. 我国高等学校办学自主权的发展及其运行[J]. 中国高教研究，2014，(9)：9-15.

[6] 伯顿·克拉克. 高等教育新论[M]. 王承绪，徐辉，郑继伟等，译. 杭州：浙江教育出版社，1988：135.

[7] 周川. “现代大学制度”及其改革路径问题[J]. 江苏高教，2014，(6)：22-26.

[8] 马克斯·韦伯. 经济与社会(第一卷)[M]. 阎克文，译. 上海：上海人民出版社，2010：116.

[9] 中华人民共和国现行高等教育法规汇编[G]. 北京：人民教育出版社，1999：162.

[10][21] 王一兵. 如何走出高校放权“一放就乱，一乱就收，一收就死”的怪圈[J]. 苏州大学学报(教育科学版)，2016，4(1)：124-128.

[11] 渠敬东. 项目制：一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学，2012，(5)：113-130.

[12] 袁贵仁. 深化教育领域综合改革，加快推进教育治理体系和治理能力现代化[J]. 中国高等教育，2014，(5)：4-11.

[13] 王诗宗. 治理理论的内在矛盾及其出路[J]. 哲学研究，2008，(2)：83-89.

[14] 俞可平. 治理和善治引论[J]. 马克思主义与现实，1999，(5)：37-41.

[15][22] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线，2014，(1)：5-8.

[16] 吴汉东. 国家治理现代化的三个维度：共治、善治与法治[J]. 法制与社会发展，2014，20(5)：14-16.

[17] 宣勇. 我国高等教育治理：体系构建、逻辑审视与未来展望[J]. 国家教育行政学院学报，2015，(9)：3-10.

[18] 高树仁，宋丹. 高等教育外部治理：历史源流、基本范畴与问题意识[J]. 高等教育研究，2021，42(1)：39-45.

[19] 蒋凯，王涛利. 高等教育治理体系与治理能力现代化的关键问题和推进路径[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版)，2021，(1)：107-112.

[20] 陈良雨. 高等教育治理主体间非对称性依赖关系研究——基于高等教育治理现代化的视角[J]. 内蒙古社会科学(汉文版)，2017，38(1)：151-156.

[23] 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，1994：311，301.

[24] 申素平，周航. 公立高校举办者权利义务研究[J]. 中国高教研究，2020，(6)：38-44.

[25] 王晨. 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国高等教育法》实施情况的报告[EB/OL]. http://www.eol.cn/news/yaowen/201910/t20191022_1688419.shtml.

[26] 靳澜涛. 我国教育治理政策化的成因与出路[J]. 苏州大学学报(教育科学版)，2021，9(2)：35-43.

[27] 闫丽霞，周川. 政府部门如何管理高校教学——基于331份教学类行政公文的内容分析[J]. 复旦教育论坛，2021，19(2)：49-55.

[28] 姚荣. 高等教育领域“放管服”改革的意图、效应及其深化——基于《高等教育法》首次执法检查报告的分析[J]. 湖南师范大学教育科学学报，2020，19(2)：1-10.

(本文责任编辑 童志勇)

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net