

收稿日期:2023-07-15

社会参与我国大学治理: 何以可能、何以可为、何以限为

侯新兵

(常州大学 高等教育研究院,江苏 常州 213164)

摘要:在我国大学治理结构下,社会主体能动性为何能够产生的缘由有二:一是在“政府-大学-社会”三角行动格局中,“有为的政府”“自主的大学”以及“参与的社会”共同作用下创设的能动空间;二是治理方式变革和治理权力重新配置所创设的运行空间。社会主体的能动性表现为参与广度、程度和频度等三个维度。社会主体在治理结构统领下不仅有积极的能动性,还受到一定的限制。在我国大学治理结构下,社会主体的能动性受到自身角色定位的限制、政府的限定以及大学自身接纳的限度。对社会参与大学治理何以可能、何以可为以及何以限为的阐释,揭示了社会主体能在多大范围、多强程度上参与治理背后的深层逻辑是治理结构和治理主体之间作用与反作用的关系。

关键词:社会参与;大学治理;社会主体;能动性;限度

中图分类号:G649.21

文献标识码:A

文章编号:1003-6873(2023)05-0095-10

基金项目:教育部人文社会科学规划基金项目“我国应用型大学治理现代化进程中的社会参与研究”(20YJA880015)。

作者简介:侯新兵(1977—),男,江苏新沂人,常州大学高等教育研究院副研究员,主要从事大学治理研究。

DOI:10.16401/j.cnki.yssxb.1003-6873.2023.05.071

在国家治理体系和治理能力现代化深入推进的进程中,高等教育领域也掀起了一场现代化的变革。在我国大学治理现代化的进程中,社会参与是作为破解治理困境而提出来的一种制度设计和路径选择,其主要目的是为了满足不同管理的需求、实现社会监督的功能以及弥补政府治理的失灵。在某种意义上,社会参与本身就是大学治理的元机制。随着大学治理现代化的推进,越来越多的社会主体参与到大学治理中来,社会参与大学治理实践日益丰富。当我们关注我国大学治理现代化进程中的社会参与实践时,不仅要总结社会参与大学治理的内容、方式及限度,还要在深层次上探究社会参与大学治理何以可能、何以可为、何以限为等问题。

一、何以可能:我国大学治理结构下社会主体能动性的产生

对于社会参与大学治理而言,能动性是衡量社会主体发挥作用程度如何的关键要素。社会

主体的能动性越强,在大学治理中的作用发挥越好,反之亦然。在社会参与大学治理的研究中,社会主体的能动性是指社会主体在既定条件的支持和限定下而能有所作为的能力。结构是组成整体的各部分的搭配和安排^[1],由这一理解出发,大学治理结构也就包含了两种含义:一是结构由谁组成,即参与大学治理的主体是哪些;二是结构怎样组成,即参与大学治理的主体以何种方式配搭和组合。前者关涉的是治理主体结构,后者关涉的是治理运行结构。由此,在我国大学治理实践中,社会主体能动性的产生既取决于主体结构给予的能动空间,也取决于运行结构所创设的作用空间。

(一)主体结构给予的能动空间

历经多次调整,在我国大学治理中,政府已经不再作为唯一的治理主体,社会主体已经作为平衡的力量参与到大学治理中。构建“政府宏观管理、高校自主办学、社会积极参与”的治理结构,是我国大学治理体系和治理能力现代化建设的重要目标和任务。全新的大学治理结构如何高效运转,治理结构如何由理论设想成为实践形态,治理主体结构的角色定位就显得较为重要。简要地说,新的大学治理结构迫切需要有为的政府、自主的大学、参与的社会这三者有机地统一。对于社会主体而言,不仅应该在理论性的大学治理结构中占有一席之地,更应该在实践性的大学治理结构中积极、能动。在“政-校-社”三角行动格局中,社会主体的能动性产生于治理主体结构中各类主体的角色定位。

1. 有为的政府

有为政府是对有限政府的超越。有为政府原是经济学领域的概念,延伸到高等教育领域,有为政府指的是积极承担高校举办者的使命、履行高等教育宏观指导的职责、保证高等教育公平正义的政府,基本特征是摒弃乱为与不作为而做到有作为。在推进大学治理现代化的进程中,有为政府要成为大学宏观层面的治理者,而不是微观层面的管理者。无论是有限,还是有为,都不是否定政府的治理作用。我国大学是中国特色社会主义大学,这是我国大学的基本性质,这就决定了党对大学的领导,政府对大学的治理。有学者强调,政府或国家是大学唯一的“元治理者”,这是合法的,也是必要的,治理大学必须发挥好政府的积极作用^[2]。政府作为“元治理者”并不是全能治理者。政府如何实现对大学的元治理,而不是全治理?这就需要政府准确聚焦治理内容和转变治理方式。首先,在治理内容上,政府要聚焦价值体系的治理、体制机制的治理、办学内涵的治理、绩效监管的治理。其次,在治理方式上要更多地采取法律式契约、规划式统领、政策式约束、经济式规制等间接的方式,少采用行政式管控、命令式控制等较为直接的方式。由是,政府不再是直接办学者和全方位管理者,而是逐渐转变为大学治理的设计者、指导者、规划者、协调者、监督者,其治理内容和治理方式都要发生重大转变。政府作为“元治理者”的角色定位,更加清晰地明确大学推进多元协同治理并不是要否定或撇开政府,而是要强化有为政府的宏观主导作用,这样才能让政府更好地协调和维护好各方关系。

2. 自主的大学

大学治理变革的核心目标就是要实现自主办学,即大学在正确理顺与政府、社会关系的基础上,独立自主地开展人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与发展等工作。改革开放以来,尽管进行了“放管服”改革和“管办评”分离的探索,但是这种由政府主导的改革仍然未能完全解决旧有的弊病,政府管得过多、统得过死等问题依然存在。从总体情况来看,政府过强的管控,社会参与的弱化,还在妨碍大学主体性的成长。从大学作为主动的治理者,而不是被动的治理对象出

发,即大学主体性出发,大学自主办学可以从以下两个方面加强。第一,成为办学治校的主导者。大学办学要彻底改变对政府的依赖甚至依附,自主决定专业设置、人员评聘、教育教学、学生管理、科学研究、资源配置、经费预决算以及国际交流合作等事项。由于传统模式和运行惯性的影响,大学要真正实现自主办学并非易事。有研究者指出,制订实施政府、高校和社会权责清单制度不失为科学的选择^[3]。权责清单制度既有利于清晰界定府-学之间的关系,又有利于实现放权用权和规范管理的统一,是推进大学治理现代化的全新视角。第二,成为协同治理的组织者。公民个人、企业、社会组织以及政府是参与大学治理事务的不同主体,如何让治理主体能够进行相互配合的协同行动,这是大学治理中的难题。为此,大学作为多元治理的受益者,一定要担当起多元主体协同的组织者角色,通过构建高效的政府-大学-社会协同机制,促进政府、大学和社会之间协作互动。

3. 参与的社会

在我国现有的教育体制下,政府作为大学的举办者,其天然就是大学治理的核心主体。那么,社会组织、企业、行业协会以及个体等其他社会主体是否有资格参与大学治理呢?社会参与大学治理,政府不仅在法律层面进行了赋权,而且在长远发展规划中给予了明确。《教育法》和《中国教育现代化 2035》明确提出,企业、社会组织及个人可以通过适当的形式参与到学校治理之中。从社会参与大学治理的作用和价值上看,社会参与已经上升为推进大学现代化的重要战略举措。在大学治理实践中,社会参与已然成为当下我国高校治理现代化的必然选择和有效机制。同时,从社会参与本身的价值来看,“通过强有力的参与过程产生的决定会更公平、更持久、更稳健和更有效”^[4]。有学者指出了社会参与的正当性和价值所在,他认为,如果大学治理确实在“真理和逻辑的力量”下处于最佳状态,那么任何高等教育机构都不应被剥夺与该机构有利害关系的群体的知情投入。分享权力和让非学术人员参与治理的平权行动有助于承认工作人员的贡献及其在大学运营和生产系统中的作用。这些行动增强了人们对大学的看法,认为它是一个公平和公正的开放系统,并在支持协商一致的情况下促进决策的执行^[5]。社会参与大学治理其实质是在强调社会各参与主体(企业、社会组织、行业协会和个人)通过评价、监督和直接介入等方式对大学治理行为进行有效规制和优化调节,甚至变革^[6]。但需要强调的是,社会参与不是社会干预。社会强势干预大学办学,会带来办学利益化和产业化倾向、大学履行根本使命得不到保证、自主办学严重受损等诸多问题。在高校推进治理体系和治理能力现代化的进程中,高校是主导,社会主体应该守住界限不越位,履行责任不缺位,和谐互动不错位。

(二)运行结构创设的作用空间

如上文所述,大学治理结构分为治理主体结构和治理运行结构。社会在治理主体结构中拥有较好的能动空间,那么,在治理运行结构中社会的表现如何?对社会在大学治理结构中的表现进行两个方面的对比分析是有价值的,如果说,社会在治理主体结构下所形成的能动空间是一种静态描述,那么对于在治理运行结构下所创造的作用空间就是一种动态阐释。

1. 治理方式变革下创设的作用空间

新中国成立到改革开放前,我国高校治理机制较为明显的特征就是政府主导,社会较少参与,高校自主权较弱。因为治理主体窄化导致的治理失灵在我国大学推进治理现代化的进程中得到部分纠正,社会主体和高校都享有了一定的治理权。治理主体能够在既定的治理结构下发挥作用,需要以治理方式的变革作为支撑。在理论层面把治理主体扩大很容易,但在实践层面让

治理主体真正发挥作用较为困难,这里关涉治理方式能否顺畅变革的难题。在我国大学治理现代化的大背景下,大学治理方式也正逐步发生着巨大的转变。首先,政府对大学的治理由微观控制逐渐转向宏观调控,更加注重运用宏观政策方向性引导、服务性指导。其次,政府对大学的治理由强制性的指挥命令渐渐转为民主协商,对重大制度出台都充分听取高校和社会各界意见,逐渐摒弃自上而下,而更多地采取自下而上的方式,在取得共识的情况下再进行发布和执行。最后,政府对大学的治理由较浓厚的人治色彩转变为法治方式。总之,我国大学治理总的趋势是由命令和服从的科层式逐渐过渡到协商和合作的治理模式。在这一转变过程中,无论是宏观调控、民主协商,还是尊崇法治,都为社会主体提供了较为广阔的空间。具体来说,政府的宏观调控向大学和社会让渡了诸多治理权;民主协商,社会主体有更多的机会向政府提供意见和建议;尊崇法治,社会主体的参与就有了较好的合法性,就为社会参与大学治理提供了法治保障。

2. 治理权力分享下创设的作用空间

权力如何配置是大学治理的关键^[7],也是大学治理现代化如何转型的突破口。作为对治理理念变革的回应,大学治理权力享有的主体由单一趋向多元,大学治理权力享有的内容由单薄到丰富。在放权和分权的原则下,大学治理权力中社会主体有了更多的享有和实践。在我国大学治理实践中,社会主体逐渐成为较为重要的监督力量,对大学的人才培养、科学研究、社会服务等办学行为发挥着积极的监督作用。同时,无论是政府,还是大学自身在行使决策权的过程中越来越吸收企业、校友、研究机构等参与论证和征求意见,社会主体对大学治理的决策也产生广泛的影响。在我国大学内部治理中,社会主体尽管不直接享有政治权力、行政权力、学术权力和民主权力,但对以上四种权力的规范行使和科学运作起到重要的监督制约作用。

二、何以可为:我国大学治理结构下社会主体能动性的表现

在着力构建“政府宏观管理、高校自主办学、社会积极参与”的大学治理结构过程中,治理主体结构和治理运行结构都为社会主体参与治理提供了作为空间。在广阔的治理空间,社会主体到底能做什么,在我国大学治理结构下,社会主体何以可为?总的来看,在社会参与大学治理的实践中,社会主体的自主性体现为以下三个方面,即参与广度的能动性、参与程度的能动性和参与频度的能动性。

(一)参与广度的能动性

在我国大学治理结构下,社会主体能动性首先表现在社会主体能够参与大学治理的内容广度上,反映的是参与内容的广泛程度,这被称为参与广度(范围)的能动性。社会参与大学治理的基本内容既有外部治理性质的社会主体参与的咨询、评估和监督,也有内部治理性质的社会主体直接接入大学事务。社会参与大学治理的价值诉求是多元化的,其中既有利益诉求,也包括非营利性的公平、民主等价值诉求。鉴于社会参与大学治理的内涵不仅体现在外部治理维度,而且还涵括了内部治理内容,社会对于大学治理的功能定位是多样的。

首先,社会主体能够积极参与决策咨询。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出:“重大教育政策出台前要公开讨论,充分听取群众意见。成立教育咨询委员会,为教育改革和发展提供咨询论证,提高重大教育决策的科学性^[8]。”在政府进行“放管服”改革的背景下,社会主体有众多渠道参与相关事务的决策咨询。比如,我国推进的高考招生制度改革,无论是国家层面,还是省级层面的改革方案普遍采取召开各类型的座谈会、通过网络面向社会公众等多种形式进行征求意见,并据此完善方案设计。其次,社会发挥着大学治理效能监督的

作用。大学治理效能不仅包括形式有效性,即程序是否合法,还包括实质有效性,即大学治理的效率和效果。社会作为独立于大学的第三方,要切实发挥大学治理形式有效和实质有效的评价、评估与裁决的作用,从而切实起到监督的功能。对于大学治理而言,尤其要发挥专业协会、评估机构、行业协会等高等教育中介组织的作用,让这些社会组织发挥专业性的价值。最后,社会能够为大学治理提供资源。社会给大学提供更多的资源,让大学可以聚焦大学使命而不必承担额外的多余负担,这就是更为深刻的大学治理变革。社会作为大学治理资源的提供者,不仅要提供丰厚的人财物资源,还要提供更为厚实的社会资本。社会资本是基于社会关系网络而带来的信任、互惠等各方面的资源^[9]。如中国人民大学高瓴人工智能学院,该院是由高瓴资本创始人兼CEO、人大校友张磊捐资支持,并联合众多科技界、商业界领袖和社会名流一起推动发展,其愿景是打造一个能够影响和塑造未来人工智能时代的世界一流学院。在这个案例中,参与大学治理的不仅有高瓴资本,还有诸多科技界、商业界和教育界人士,不仅有企业主体,还有社会个人主体。如此的社会关系网络等社会资本在大学治理中起着重要作用,社会资本的积极价值越发凸显。

(二)参与程度的能动性

社会参与大学治理既有广度上的区分,也有程度上的不同。在社会广泛参与大学治理的范畴中,有的是形式上的虚假参与,有的是实质意义上的真正参与;有的是表面参与,有的是深度参与。所谓社会参与程度的能动性,是指社会主体对大学决策、执行、监督等方面的影响度,反映的是社会主体参与治理的层次如何。如同雪莉·阿恩斯坦的关于参与不同层次的划分,在社会参与大学治理中也存在着不同层级的参与类型,有的只是基于民主程序需要的形式参与,有的是介入到决策、执行、考评等领域的深度参与。根本上,社会参与不是实现民主的虚假点缀,而是应该起到优化大学治理运行,甚至变革大学治理的作用,这就是社会主体具有较强能动性的体现。社会主体通过对大学决策、执行、监督等治理活动的介入,较为显著地影响了人才培养的方式、科研工作的重点、社会服务的面向、文化遗产的使命,这就是具有治理意味的深度参与。事实上,在我国大学治理实践中,越来越多的社会组织,诸如各类学会、行业协会、教育基金会,以及新的组织形态如大学战略联盟、共建产业学院等以多种方式介入到高校的治理中,对高校事业发展影响深远。如常熟理工学院,对所设置的产业学院在管理体制上进行探索,构建新型的治理结构,运行新型的治理模式,治理主体由原来学校内部人治理转向吸纳社会人共同参与治理。常熟理工学院光伏科技学院,实行专家委员会指导下的院长负责制,成立了校政企行等多元主体组成的专家委员会,负责对产业学院办学中有关专业设置和专业建设、培养方案制定、经费年度预算、师资队伍建设和校企双方人员互派、实习基地建设等重大问题进行咨询、审议、决策、协调、检查、指导和监督。

(三)参与频度的能动性

在大学治理中,社会参与频度的能动性是指在一定期间社会主体参与治理行为多寡的实现程度,一定期限内参与次数多,则反映其能动性强,参与次数少,则体现其能动性弱。如前文所述,在“自治”“管治”到“共治”这三种大学治理模式的转变与演进过程中,社会参与大学治理的程度和方式也各不相同。在自发性的社会参与大学治理形态下,社会的参与频度非常有限,呈现为偶发的状态。当然,偶发状态的社会参与也有一定的价值和意义,它在一定程度上昭示着大学并不是脱离社会存在的象牙塔。在社会参与大学治理的组织化形态下,社会参与大学治理不仅有了法规、制度的保障,还有日益成长起来的社会组织成为参与的重要主体,并且广泛监督成为参

与的重要形式。为此,社会参与大学治理呈现制度化、组织化和常态化倾向,社会参与大学治理的行为就愈发频繁,社会参与由被动转为主动,参与的意愿更加强烈,在参与的方式上由间接的外部监督和评估转为直接的内部介入决策、管理运行等。由此,社会参与大学治理的频次就由偶发增加为频发甚至是无时不在。

三、何以限为:我国大学治理结构下社会主体能动性的限度

在“政府宏观调控、大学自主办学、社会积极参与”的治理结构下,社会主体的作用发挥具备治理结构和运行结构所创造双重空间的条件,同时,在实践中,无论是参与主体参与范围的广度、参与内容的深度,还是参与次数的频度,都体现了社会主体是大学治理的一支重要力量。可以说,社会主体在大学治理中的能动性既有理论阐释上的证明,又得到了实践的检验。然而,社会主体在大学治理中的能动性并不是可以无限扩展、延伸和挺进,它参与的方式和参与的内容是有限度的。总的来说,社会主体在大学治理的能动性既受到自身意愿、能力及角色定位的限定,又受到政府和大学重要治理主体的束缚和限制。当然,在大学治理中,社会主体基于自身角色定位而形成的限度是无法超越的,社会不能僭越成为政府,不能替代大学。但是,囿于社会主体自身意愿、能力,以及政府和大学外在的阻碍,这样的限制是要突破的。对以上限制的突破也恰恰彰显了社会主体的能动性,这也是社会参与大学治理所要努力的方向。

(一)自身的制约

社会参与大学治理的能动性并不是无止境的,从社会主体这一维度出发,它首先受到的是社会主体自身角色定位的限制,其次还受到自身意愿和能力水平的制约。

1. 社会主体自身角色定位的限制

对社会而言,依法参与监督只是社会参与大学治理重要的形式和内容之一。在我国大学治理现代化进程中,社会主体的角色越来越丰富。比如,在大学外部治理方面,社会不仅仅是依法监督者,还是价值引导者。社会通过评估、舆论等方式实现监督。同时,理念是行动的先导,社会还会通过政策建议、理论研究等方式倡导和维护多元、协商、民主、公平、正义等价值理念。又比如,在决策方面,社会不仅成为决策的咨询者和提供者,而且成为决策参与者参与决策。国家教育发展研究中心、教育评估院、高等教育学会等,这类机构通过调查研究和考核评估等方式为政府政策制定和大学事业发展提供决策咨询。社会参与大学治理,就意味着包括公民个人、企业、社会组织以及新闻媒体等在内的各类社会主体,不仅是间接参与大学治理的决策咨询者、监督者、价值引导者,也是直接介入大学治理架构与治理过程的行动者。尽管社会主体可以作为决策咨询者、监督者和价值引导者在大学外部治理方面发挥重要作用,但其不能取代政府作为“元治理者”的主导地位,更不能成为高校自主办学的妨碍者。从功能上看,社会参与大学治理是为了弥补政府治理的失灵,是为了丰富大学治理的方式。从角色上,社会只是作为大学治理主体的一部分,它应该是政府和大学的治理协同者、服务供给者和利益协调者。

2. 社会主体自身意愿和能力水平的制约

想不想参与,即参与的意愿是影响参与实践的重要变量。社会参与大学治理的意愿如何阻碍参与的能动性体现在两个方面:其一,由于观念陈旧导致的参与意愿不强。当代社会观念陈旧,理念沉疴的典型表现是现代公共精神的缺失。“现代公共精神……它包含民主、平等、自由、秩序、公共利益和负责任等一系列最基本的公共范畴。”^[10]公共精神本质上是一种参与精神。在

包含大学治理等在内的公共生活领域,没有比直接的参与行动更令人鼓舞的,参与意味着对大学更多的责任意识和公共情怀。然而,从现阶段情况来看,普遍的公共精神的成长仍需耐心,真正的公民社会形成还需时日,从而导致社会主体的参与意愿不强,参与治理大学不足。其二,由于利益至上导致的参与意愿偏差。当前,有的社会主体参与大学治理的愿望强烈,但其背后的动力却源自利益,尤其是经济利益。当然,在社会参与治理的过程中会对社会主体产生一定的积极影响,这是正当的。但如果社会主体只在有利益诉求的情况才参与,其诉求从一开始就有偏差,那么这样的参与不会长久也不会有好的绩效。基于利益考量的选择性参与是畸形的,其参与的价值和意义就要大打折扣。

参与意愿是参与的必要条件,参与能力是参与的充分条件,社会主体的意愿和能力两者一起构成了参与治理的充要条件。因此,我们可以看到,社会参与大学治理的广度、深度和频度与其参与能力呈正相关性。社会主体参与能力不足主要表现为三个方面:其一,社会主体自身力量较为弱小。在社会参与大学治理的主体中包含企业、社会组织、校友等社会个体、新闻媒体等,这些主体相对于政府而言,其掌握的资源、话语权是有限的,尤其是社会组织和社会个体等,他们拥有的可以对大学施加影响的资源更是微乎其微。其二,社会主体参与的能力有待增强。在我国,社会参与大学治理也只是刚刚起步,社会主体在许多方面还没有准备好。比如协会、学会、教育评估院等各类社会组织,如何为高校提升人才培养质量、开展产学研合作、组织社会服务等方面提供高质量的决策咨询,还比较欠缺。又比如,企业、新闻媒体、校友等主体如何发挥监督作用,促进高校面向社会办学方面,仍有较大的提升空间。其三,各类社会主体间协调性弱,没有形成合力。在社会参与我国大学治理的实践中,社会主体往往只发挥决策咨询、监督、评估等单一功能,并且是社会主体单一参与,很少出现众多主体围绕大学内外部治理协同发力。社会主体自身力量、自身能力弱以及主体间协同不足,影响了社会主体参与大学治理能动性的发挥。

(二)政府的限定

政府是高等教育政策的制定者、公办高校的出资者、考核评价的监督者,在我国大学治理结构中处于主导地位。处于主导地位的政府,对社会主体参与大学治理的限定主要体现在以下两个方面。

1. 政府对参与大学治理的社会主体类型的限定

在我国计划经济时代,政府是全能型政府,政府对大学的管理事无巨细。改革开放以后,政府逐渐转变职能,更多地以法律、法规、政策、拨款、信息服务、评估和监督等方式进行宏观管理。在这一转变过程中,政府把一部分职能转移给社会,让社会承担资源提供、外在监督、决策咨询等功能。“治理的价值诉求是利益相关者共同参与以提高教育的有效供给”^[1],政府出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出,要积极发挥行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织在教育供给治理中的作用。政府对治理主体进行了扩充,社会主体包括企业、学会、行业协会等社会组织以及新闻媒体、社会个体等。政府允许这些社会主体在大学治理中发挥作用,一方面是对治理主体的外扩,另一方面也是对治理主体的限定。从社会所包含的全部主体来看,企业、学会、行业协会等社会组织,新闻媒体、校友等只是社会的一部分,还有诸如民主党派、宗教团体、受利益集团控制的基金会、投资集团等未包含在内。参与大学治理的社会主体的限定,其合理性是显而易见的,尤其是对中国特色社会主义大学而言。

2. 政府对参与大学治理的方式及内容的限定

一般而言,社会参与大学治理方式主要体现为“决策咨询参与、监督问责参与、评估评价参

与”^[12]。以上参与方式及内容在国家层面颁布的相关法律、规划、政策和制度中多有体现,比如《中华人民共和国教育法》规定,企业事业组织、社会团体及其他社会组织和个人,可以通过适当形式,支持学校的建设,参与学校管理。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》倡导探索建立高等学校理事会或董事会,健全社会支持和监督学校发展的长效机制,鼓励专门机构和社会中介机构对高等学校学科、专业、课程等水平和质量进行评估,建立科学、规范的评估制度。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》要求,建立和完善普通高等学校理事会,发挥好理事会在决策咨询和社会合作中的积极作用;扩大行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织参与教育评价;重视扩大科技、文化等部门和新闻媒体对教育评价的参与。从以上法律、制度和意见可以看到,政府希望社会更多地给予高校资源支持,更好地发挥咨询、监督和评估作用。政府作为政策制定者、办学出资者、规划调控者、组织协调者,在我国大学治理结构中是具有领导地位的掌舵者,在大学治理中发挥着“元治理”作用。鉴于此,政府对社会主体参与大学治理方式和内容的一定导向性的期望、要求或建议,就是对社会主体在参与行为上的限定。这种限定,一方面在很大程度上强化了政府拥有的决策权、人事任免权、考核问责权,另一方面在较大范围内消减了社会参与大学治理的内容。

(三)大学自身接纳的限度

在我国大学治理结构下,大学并不仅仅是作为被治理的对象,它自身也是治理主体并具有主体能力。社会作为第三方的参与力量,其参与大学治理显然受到大学这一主体的接纳与限定。“无论是从历史还是从现实来看,大学同样也存在着自我保护、抵制变革的组织惰性。”^[13]在大学日益要求自主办学的背景下,大学一方面有开放办学接纳社会参与自身治理的意愿,另一方面也有自我保护防范社会过度参与的警惕。总的来看,大学自治的传统,内部治理主体及治理模式对社会参与的能动性产生了较大的影响。

1. 大学自治传统对社会参与的防范与抵制

“大学自治是大学作为学术组织的最基本特性”^[14],大学对于社会过度介入的担忧有着历史渊源。从大学的产生和发展历史来看,西方大学是在宗教的庇护下诞生和成长的,大学被宗教控制一直延续到近代世俗社会的发展和成熟。及至现代,大学也面临着被利益集团操控的风险。在欧美等国家,利益集团无论是对本国高等教育政策的制定、执行,还是评估、监督等环节都有很大影响。如,“美国高等教育利益集团数量众多,类型多样,而且这些团体在长期发展、互动与磨合中形成了特定的结构关系”^[15]。在我国大学,第三方机构更深入参与教育治理的过程,其中最大的挑战是专业学会和行业协会会不会成为一个拥有另类“行政权力”的“二政府”^[16]?对于大学而言,大学不希望在政府放权之后又有新的“婆婆”。在当代,为避免社会对大学过度控制,我国大学在社会参与治理上采取的是避免干预、防止包办和力戒渗透的基本原则。避免干预、防止包办和力戒渗透是大学对社会设置的负面性底线,这是对社会参与大学治理的能动性发生异化的一种规避。

2. 我国大学内部治理主体对社会参与的选择与排斥

从纵向上进行划分,我国大学内部治理主体有四个层级,分别是校党委、校行政负责人及其副手,职能部门和校内二级学院的正职和副职,职能部门科室及学院系部的管理人员,其他广大教职员和学生。从总的情况来看,因为治理理念还未成为共识,多元协作还远未成为普遍的行为选择,上述主体对社会参与自身的内部治理的接受往往是被动的,主动性和创造性都不足,甚

至是排斥的。比如,许多高校成立了理事会作为社会主体实现决策咨询、平等协商和外部监督的重要组织形式,然而许多高校理事会的运行不尽如人意,其功能发挥被局限为形式性的偶尔咨询咨询,实质性的深入参与成为一种奢望。如果以上现象只是个例可能说明不了什么问题,但发生的普遍性足以表明,校内第一层级和第二层级的治理主体是从内心里不愿意或者排斥社会过多参与其内部决策和政策实施。而对于一般管理人员和广大师生员工而言,他们更愿意社会主体更多地参与到学校内部治理中来,对参与决策咨询、协商及审议怀有更多的期待。

3. 我国大学内部治理模式对社会参与的影响与制约

大学治理模式是对大学由谁治理、治理什么、怎样治理等治理总体状态的高度概括,能够鲜明区分不同的大学治理形态。在不同的大学治理模式和架构下,社会参与大学治理的具体方式和内容也不尽相同。也就是说,社会参与大学治理的具体方式和内容在很大程度上受大学治理模式的影响。基于大学治理特征的系统分析,当下我国存在“学院治理模式、科层治理模式、政治治理模式、创业式或企业式治理模式”这四类具体治理模式^[17]。每所大学的治理模式都不是单一的,它往往是以某种模式为主导,其他模式也同时存在。我国大学的治理模式更多体现的是科层式和政治特征,在既有的特征下,“中国大学治理模式的困境包括大学外部治理中的政府化官僚化倾向和大学运行监督机制的缺位……利益相关者在大学治理结构中的权力缺失等问题”^[18]。监督机制缺位以及权力缺失等困境,在很大程度上制约着社会参与治理的能动性。

至此,通过对社会参与我国大学治理何以可能、何以可为以及何以限为的考察,我们发现,社会主体能在多大范围、程度上参与治理,背后的深层逻辑是治理结构和治理主体的关系。治理结构是通过治理主体的能动性从而影响治理活动和治理效能。可以说,治理结构和治理主体两者之间存在着作用与反作用的关系,它们之间存有不可避免的结构张力。从治理结构方面来看,治理结构为治理主体的能动性创造了条件,结构决定了主体的能动性;同时治理结构束缚了治理主体的能动性,也就是治理主体在治理结构中有一定的限度。从治理主体方面来看,治理主体的作用是,治理主体的能动性在很大程度上影响了治理结构的构建和运行。甚至可以说,没有治理主体的实践能动性,治理主体结构根本搭建不起来,更谈不上治理结构运行。由此,在“政府宏观管理、大学自主办学、社会积极参与”的我国大学治理结构下,社会主体既具有能动性,也受到一定的限定。

参考文献

- [1] 胡振光. 从单一主体到多元结构:社区治理结构研究述评[J]. 社会科学动态, 2017(12): 87 - 93.
- [2] 王建华. 重思大学的治理[J]. 高等教育研究, 2015(10): 8 - 13.
- [3] 钟晓敏. 加快教育“放管服”改革推进大学内部治理体系和治理能力现代化:基于大学权责清单制度的探索[J]. 中国高教研究, 2018(2): 25 - 28.
- [4] 王浦劬, 臧雷振. 治理理论与实践:经典议题研究新解[M]. 北京:中央编译出版社, 2017.
- [5] ALAN B, HENKIN, DOROTHY PERSSON. Faculty as Gatekeepers: Non-academic Staff Participation in University Governance[J]. Journal of Educational Administration, 1992, 130(2): 59 - 70.
- [6] 侯新兵. 社会参与大学治理:内涵、动因及方式[J]. 黑龙江高教研究, 2020(7): 8 - 13.
- [7] 黄巨臣. 大学治理现代化的法理探析[J]. 江苏高教, 2018(1): 24 - 30.
- [8] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)[M]. 北京:人民出版社, 2010.
- [9] 燕继荣. 社会资本与国家治理[M]. 北京:北京大学出版社, 2015.
- [10] 彭继红. 论20世纪中国公共精神的复兴和重建[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2003(6): 37 - 41.

- [11] 汪卫平,郝天聪.非政府组织参与的教育治理创新:内容、主题、特点:基于 WISE 教育项目奖的文本分析(2009—2016)[J].教育学术月刊,2017(9):62-72.
- [12] 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.
- [13] 蒋达勇.发展型政府:高等教育治理的变革与转型:一个新的理论视角与实践进阶[J].苏州大学学报(教育科学版),2017(5):38-45.
- [14] 王洪才.大学治理的内在逻辑与模式选择[J].高等教育研究,2012(9):24-29.
- [15] 周世厚.利益集团与美国高等教育治理:联邦决策中的利益表达与整合[M].北京:中央编译出版社,2012.
- [16] 胡莉芳,黄海军.教育治理视域下的政府与大学新型关系构建[J].复旦教育论坛,2015(5):5-10.
- [17] 李立国.大学治理的转型与现代化[J].大学教育科学,2016(1):24-40.
- [18] 刘广明.中国大学治理模式的特点、困境与出路[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2013(5):143-147.

Social Participation in University Governance in China: Its Possibility, Feasibility and Limitation

HOU Xin-bing

(Institute of Higher Education, Changzhou University, Changzhou, Jiangsu, 213164, China)

Abstract: Within the governance structure of universities in China, the initiative of social subjects is based on: the possibility created by the interaction between the responsible government, autonomous university and participatory society; feasibility created by the governance approach reformation and power reallocation. The initiative of social subjects can be divided into three aspects, namely, the breadth, degree and frequency of participation. Within the governance structure of universities, due attention must be paid to the initiative and limitations of social subjects. Specifically speaking, the initiative of social subjects is limited by their own role positioning, the government regulations and the university's acceptance. The research on the possibility, feasibility, and limitation reveals the underlying logic of the scope and extent of the social subject's participation in university governance, which is actually the relationship of action and reaction between the governance structure and the governance subjects.

Key words: social participation; university governance; social subjects; initiative; limitation

〔责任编辑:朱 根〕