

中国高等教育的权力和责任均衡

——以治理的法治化为视角*

孙伯琦

【提 要】中国高等教育权力和责任的配置, 需要遵循法治原则, 使政府、高校和社会的权力和责任达到均衡, 从而使高等教育目标在最优化的状态下得以实现。针对我国高等教育质量不高的现实, 应科学合理界定有关各方在高等教育中的权力和责任。重在限制、明晰政府的权力和责任, 凸显、落实高校的权力和责任, 扩大、增强社会的权力和责任。力图克服由于权责不清且行政化严重、教育中介组织缺失、社会共治性不高而导致的高校低效运行, 从而形成多元共治的法治格局, 为构建现代高等教育制度奠定基础, 这是孕育世界一流高校的明智之举。

【关键词】高等教育 权力与责任 法治 治理 均衡

〔中图分类号〕G40 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000—2953 (2011) 06—0033—05

近年来, 如何完善高等教育制度, 培养杰出人才, 一直是人们热议的话题。高等教育的发展历史表明: 制度是提升和保障高等教育质量的源泉所在, 只有创建科学的制度才是治本。目前, 当务之急是制衡从而均衡我国政府、高校、社会等主体在高等教育发展中的权力和责任, 确立现代高等教育制度, 实现高等教育治理的科学化、法治化。

一、相关理论内涵

治理理论认为, 政府并不是公共管理的唯一中心, 不当垄断一切公共事务, 社会力量也应参与公共管理, 并成为公共事务的主体和权威。事实上, 在某些领域, 非政府组织和个人甚至比政府拥有更大的优势。“从现代的公司到大学直至基层的社区, 如果要高效而有序地运行, 可以没有政府的统治, 但却不能没有治理”。^①这一理论要求, 对待公共事务, 政府要从控制走向协调, 以治理代替管理, 社会各界要积极参与治理, 并建立科学合理的治理结构, 以形成共同治理的局面。美国著名学者威廉姆森认为, 治理结构是一种制度安排, 是一次交易或一组相关交易在这个制度安排下得以

完成。^②从政治学、法学角度看, 一般将治理与治理结构在同一意义上使用, 主要研究权力、责任和利益制衡机制的建构; 结构在此兼有制度、体系和制衡、控制的含义, 它本质上要求实现治理的法治。

高等教育治理属于公共事务范畴, 它与行政和管理不同, 是作决策的结构和过程。根据治理理论, 结合我国高等教育质量不高的现实, 目前高等教育治理的关键在于“去行政化”、“去中心化”, 即变政府对高校的垄断为宏观调控, 寻求政府权力和责任与高校、社会权力和责任的均衡, 它要求政府、高校、社会依据法治原

* 基金项目: 本文为江苏省教育厅高校哲学社会科学基金项目 (编号: 09SJD820022); 江苏省教育科学“十一五”规划立项课题 (编号: D/2009/01/166); 江苏省高校思想政治教育研究课题 (编号: SGSY2009YB198); 徐州市教育科学“十一五”规划职业学校研究专项课题 (编号: ZJ0912) 的成果之一。

① 俞可平: 《全球化时代的政治管理模式》, 《方法》1999 年第 2 期。

② Williamson O. Markets and Hierarchies; Analysis and Anti-trust Implications. New York: Free Press, 1975. 15.

则,运用科学的运行结构和过程,均衡各方权力和责任,解决高等教育存在的冲突,以构建良好的秩序,实现高等教育目标,从而形成多元共同治理的格局,为高等教育的健康发展培育充满活力的生态环境。

权力和责任是法治的核心内容,是法治的重要现象和集中体现,权力和责任的矛盾是法治的最基本的矛盾。现代社会的基本特征在于人的独立自主性以及人与人之间的社会地位上的平等性。在这种人人自由和平等的社会里,要维持社会的存在,保持必要的秩序,唯一的途径和根本措施,是使社会关系契约化和社会裁决法治化,即实行法治。实现法治首先要崇尚法治精神。法治精神就是对法治共同价值的信仰,它是公平、正义、平等、自由、秩序、安全、人权及权力责任的一致性等法治价值观的结晶体。弘扬法治精神,就是要崇尚以人为本,尊重保障人权,实现人的自由全面发展的民本精神;崇尚正义公平,实现平等自由,实现共同富裕的社会正义精神;崇尚民主法治,坚持人民主权、维护法律权威、依法执政、民主立法、依法行政、公正司法等原则,规范制约公权力的依法治国精神;崇尚和谐发展,实现法治与自然相和谐、与社会相和谐、法治自身相和谐的和谐精神。可见,法治精神就是要以人为本,保障人的权利,实现社会的公平、正义。法治可以看作是权力责任之治,离开权力和责任,法治也就失去了存在的意义。正因为权力和责任在法治中占据如此重要的地位,所以权力和责任的制衡和均衡问题应该成为人们关注的重要问题。

以治理的法治化为视角的中国高等教育的权力和责任均衡,就是法治的要素配置达到最优化,即最佳配置,人们对这种法治安排和法治结构处于一种满足或满意状态,因而无意也无力改变现状。^①它是运用法治的手段,制衡中国高等教育有关各方的权力,均衡各方的责任,实现权力和责任配置科学合理、运行高效有序,使有关各方在相互作用、相互制约和相互协调中达到目标最优化,且其中任何主体都无法或不愿改变这种状况的一种稳定的状态。简言之,就是权力和责任二者关系配置的最佳状态。权力和责任法治均衡在本文中主要有三层含义,一是参加高等教育治理的各方的权力之间基本均衡,以便于相互制衡;二是权力和责任之间基本均衡,权力大者相应的责任也应当大,以实现公平;三是它们的均衡都是符合法治要求的均衡,从而促使高等教育的运行尽可能地接近“帕累托”最优。

二、我国高等教育权力和责任存在的主要问题

(一) 权责不清且行政化严重

我国高等教育是集权型为主导的行政管理模式,这

种管理模式的弊端,突出地体现在两个不同的角度,一是政府行政权力对高校办学自主权力的干预,一是高校自身行政权力对学术权力的挤压。这必然导致高等教育治理的权责不清晰、不对称,权力失衡、行政化严重,目前高等教育存在的质量不高、缺少灵魂、缺乏创新等种种问题,都可以在这里找到原因。

一是管办不分,督评重叠。政府既管高校、又办高校,既督高校、又评高校;管办不分,督评重叠。政府既当裁判员,又当监督员,还当运动员,导致了“千校一面”。同时引发了各类高校不切实际地盲目追求办学规模、专业设置等的“高、大、全”,这既不利于在大众化教育背景下形成分类、分层的办学格局,也不利于高校根据自身办学传统、优势,进行有特色、差异化的高校定位。

二是政校不分,权力无边。按照我国《高教法》的规定,高校的设立,必须经过政府批准;高校的学位、学历必须得到政府的承认;高校的学科建设,必须经政府审批;高校的招生,必须得到政府准许;高校的负责人,必须由政府任命;政府根据高校的行政级别、学科建设、学生人数下拨教育经费。所以,政府掌握着高校领导班子成员任命权;掌握着专业和学科设置,招生计划和人员编制,办学经费和质量评估等的决策权和审批权。高校名义上是法人,但是,却没有多少自主权,成了政府的附属机构,丧失了独立法人资格,处于被支配、被控制的地位,没有真正意义上的办学自主权。

三是资源配置行政化,高等教育取向功利化。政府总是围绕着资源做文章,资源集中分配,由上而下按照行政意志无偿调拨,忽视了现代高等教育的制度建设,特别是法治建设,导致了利用资源进行“寻租”,或“败德行为”的出现。而高校为了争夺更多资源,不惜弄虚作假、“跑部钱进”,进行“设租”,用博导、博士头衔去换取官员、老板的“支持”,教育产业化与教育行政化交织在一起,最终导致高等教育功利化,什么都和钱挂钩。

四是行政权力泛化,学术权力弱化。行政权力过度干预学术权力,行政机关的层级观念渗透于高等教育的方方面面。高校有行政级别,高校各层次管理者也有相应的行政级别,专业技术职称纷纷向行政级别靠拢,出现了什么讲师相当于科级、教授相当于处级等等,导致了十几个教授争一个处长位子、教职职工热衷于行政权力的追逐等现象。轻视甚至放弃对科学研究、学术造诣的追求,缺少独立的思考、自由的表达,没有自己独到的见识和创新,使高校背离其教育教学、科学研究、服务社会、传承创新文化的宗旨,而变成了名利追逐场。

^① 王成礼:《法治的均衡分析》,山东人民出版社2008年版,第28、12页。

（二）教育中介组织缺失

由于长期高度集权的管理模式，导致了我国高等教育中介组织没有生存与发展的土壤。虽然早在1994年《中国教育改革和发展纲要》实施意见就指出，“要建立健全社会中介组织，包括教育决策咨询研究机构、高等学校设置和学位评议与咨询机构、教育评估机构、教育考试机构、资格证书机构等”。而我国《高教法》颁布以来，也出现了一些与高等教育有关的中介组织。但這些中介组织的性质还不够明确，运作也不够规范。它们或者数量少、规模小，不成气候；或者水平低、力量弱，缺少权威性；或者依附于政府、功利性太强，而丧失独立性，导致了高等教育中介组织的缺失。

国际上高等教育的中介组织一般有四种类型：一是拨款中介组织；二是评估中介组织，包括评估所、认证机构；三是服务中介组织，包括就业指导、留学中介等；四是行业协会，包括教师工会、各种学会等。^①健全、公正的高等教育中介组织，对于确保高校办学自主权，形成自我约束、自我完善的高等教育质量保障体系，对于保障师生权益、民主办学、教授治学，对于高校与社会之间建立良性互动关系，具有十分重要的作用。

（三）社会共治性不高

我国高等教育治理基本是在封闭的状态下进行的，社会力量参与高等教育治理的途径不畅，高校与行业、企业、个人缺少合作；一些社会力量对高等教育治理的参与，也得不到政府的认可。这就导致了行业、企业投资高校数量少、规模小，个人捐赠有限；行业、企业、家长、校友、社会贤达参与高等教育治理的积极性不高，更遑论为高等教育发展群策群力、殚精竭虑；社会大众指责、埋怨高等教育的多，而从正面参与高等教育治理的少。这种现象使高等教育对社会各方面的需求，无法及时做出反应，使高等教育既失去了持续发展的外部动力和力量，又失去了一支重要的外部约束和权力制衡的力量。

在高等教育治理中，政府、高校、社会本该是个有机体，由于高校过于依赖政府，还不是一个独立的办学主体，不能根据社会发展、经济需求的变化，积极主动地调整自身的招生规模、专业设置等，还难以与社会形成良性互动的合作伙伴关系，导致高等教育治理缺失了社会的参与，使高等教育丧失了一条借助社会力量推动再上新台阶的良好路径。

三、我国高等教育权力和责任的优化配置

我国高等教育权力和责任，必须在投资者所有权、高校法人财产权和办学权办学权分离的基础上，形成所

有权、决策权、办学权等权力的相互制衡，进而均衡各方的责任。“分权是实现制衡的前提和基础，没有分权这个前提，就不能形成制衡的格局，制衡是分权的目的和结局，分权的目的就在于通过分权而形成一个以权力制约权力的制衡格局。”^②要处理好政府、高校、社会在高等教育中的权力关系，使它们各自成为制衡的一极，特别要明确界定政府、高校和社会在行使权力时的责任，使权责的要素配置均衡，并努力达到最优化，即最佳配置。目前，关键是实现管办分离、督评分开，使高等教育治理的各极及其决策、执行和监督均在法治的保障下良性进行。

根据我国《高教法》的规定，高校是事业法人，是学术机构；而政府是机关法人，是权力机构。这是两种不同的法人制度，它们应有两种不同的权力和责任，哪些是政府的权力和责任，哪些是高校的权力和责任，这应通过法律予以明确界定。同时，要针对社会在高等教育治理中相对薄弱的现实，强化其权力和责任的配置，建立健全教育中介组织、社会力量有效参与高等教育治理的制度，努力去除高等教育发展的障碍。

（一）限制、明晰政府的权力和责任

从权力角度看，政府的权力是对高校的宏观行政管理权，这主要表现为：综合运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政措施对高校进行管理；建立和完善国家高等教育基本标准，依据政府和高校签订的“目标”指标对高校进行目标管理；设立高等教育拨款咨询委员会，加强经费管理，增强经费分配的科学性、透明性、合理性和有效性，可以尝试借鉴将费用直接划给学生的做法；整合国家教育质量监测评估机构及资源，完善监测评估体系，定期发布监测评估报告，对高校教育教学实施质量监督和控制，并根据高校完成指标的质量，确定对高校的拨款数量；加强对高等教育全方位的督导检查，完善责任追究制度。

与权力相对应，政府的责任应是：提高决策的科学性和管理的有效性，要统筹规划、政策引导、提供服务，维护教育的公平和秩序；依法保障并逐步增加对高等教育的投入，把高校的办学权力归还给高校；依法行政，积极维护教育者和受教育者的合法权益，克服行政权力对高校的干扰，减少不必要的行政干预，特别要减少行政审批事项，公开高等教育信息；培育专业教育服务机构，完善教育中介组织的准入、资助、监管和行业

① 杨移胎：《中介组织：现代高等教育管理的重要一环》，《高等教育研究》2003年第4期。

② 赵宝云：《西方五国宪法通论》，中国人民公安大学出版社1994年版，第62页。

自律制度,积极发挥行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织在高等教育治理中的作用;尽快按照国家行政管理体制改革的要求,转变职能,实行依法治理,而不是依人治理高等教育。

政府的责任还表现在:努力去除日益严重的高校行政化。从中国历史的经验看,由于官本位、行政化思想的根深蒂固,人们对一个单位、一个人的社会地位和价值的评价,往往是以行政级别作为标准的。如果高校没有行政化的级别要求或者说是管理模式,它在上、在运作过程中就会遇到很多困难。所以高校的去行政化过程,需要社会其他方面、特别是有关政府部门的配套、配合协同进行。要建立以“办学自主、学术自由、教授治学、学生自治”为基本特征的现代高等教育制度,否则,高等教育改革的目的难以实现。

所以,中国高等教育的发展,还需要社会改革的整体推进,需要政府权力和责任配置的法治化。政府的作用应当主要体现在为高校的发展创造适宜的生态环境,克服行政集权导致的僵化管理思想和模式,为高等教育科学发展提供优质高效服务。

(二) 凸显、落实高校的权力和责任

从权力角度看,高校的权力是全面的办学权,这主要表现在:独立的法人权。具体表现在:高校的教学活动权;科学研究自由权;内部收入分配制度权;招生自主权;自主管理学校的经费和财产权;开展国际交流权;专业和学科设置权;人员编制权;校长的民主选举权,这是高校去行政化的关键;以及我国《高教法》、《教育法》、《民办教育促进法》等法律所赋予的高校应该享有的其他权力。根据我国《高教法》的规定,高校是独立法人,依法独立从事教学科研活动,不受任何组织和个人的非法干预。

从责任角度看,高校的责任是做好服务师生、服务教学科研、服务社会、服务文化传承和创新的事项。这主要表现在:尽心尽职地提高教育教学质量,增强科研创新能力;培养优秀人才,满足社会需要;更新理念,推进高校行政管理体制改革,剔除行政化的管理取向,克服官本位、衙门化的作风;保障师生在教学、科研、文化传承等活动中的自由和平等,落实师生的合法权益,营造宽松和谐的求学治教创新氛围;探求理事会决策、校长治校、教授治学的实现途径;根据自身的办学条件、传统风格、优势强项等自主办学,努力形成不同的办学特色,避免“千人一面”的僵化办学模式。

中国高等教育要发展,必须凸显、落实高校的办学权力和责任,政府要把属于高校的权力归还给高校,特别是自治权。正如有的学者所指出的那样,把“传统大学地位之显赫全部归因于它们自治的传统固然有些牵强

或失之偏颇,但我们透过历史的层层密障还是可以辨认出其中存在的某些关联。可以肯定地说,没有八百多年的近乎遗世独立的固执,就不可能有今天的牛津、剑桥;……曾经拥有数所著名中世纪传统大学的意大利在大学被全部纳入国家同一规划范围之后,又有哪一所大学能至今风采依然?”^①目前,起码要落实《高教法》规定的七项高校自主权,然后,根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》(以下简称《教育纲要》)的要求,积极探索赋予其他权力和责任的有效途径。在这一探索过程中,要上下齐动、左右协同,真抓实干、凝神聚力,绝不能说在嘴上、写在纸上、消失在行动中。同时,依据《教育纲要》的精神,启动《高教法》的修改程序,使完善的《高教法》真正成为高校回归到搞好教学、科研、服务社会、传承和创新文化正道上来的有力保障。

(三) 扩大、增强社会的权力和责任

社会的权力和责任,主要由教育中介组织的权力和责任、社会各界人士的权力和责任组成。要重点落实《教育纲要》提出的扩大社会合作、推进专业评价的要求。

首先,教育中介组织的权力是评估权、资格基准制定权、公布权。主要表现在:教育中介组织有权对高校的教育教学质量和学术标准进行评估,对高校学科、专业、课程等水平和质量进行评估;有权建立高校质量年度报告发布制度,定期公布评估结果和达到标准的高校;有权确立高校入学资格,促成高等教育与中等教育的有效衔接;有权规范高校及其专业设置基准,维护高等教育质量;协调政府与高校的关系,实现政府管理权和高校办学权的有机结合;有权与国际高水平教育评价机构合作,形成自己客观公正的评价模式。

教育中介组织的责任是:建立科学、规范的评估制度;制定高校的教育教学质量标准、学术标准和评估方法;维护教师的合法权益,促进教师专业化;研讨高等教育问题,捍卫高校的自主权;开展调查研究,为教育决策和改革提供咨询和建议;^②在政府与高校之间起到桥梁、缓冲作用,变“直接硬接触”为“间接软接触”,减少两者的矛盾和冲突;利用评估、信息反馈等手段进行客观中立的监督,在咨询、资源等方面提供更为优质的服务。

其次,社会各界人士的权力是知情权、表达权、参与权和监督权。因为随着高等教育与社会关系的日益密切,其治理越来越离不开社会各界人士的参与。保障社

^① 阎光才:《大学的自治传》,《读书》2000年第10期。

^② 刘承波:《中国公立高校治理中的社会参与》,《大学教育科学》2008年第5期。

会各界人士的各项权力，是治理科学化、民主化、法治化的必然要求。

社会各界人士首先必须有知情权，因为高等教育作为公共产品，与社会各界有着密切关系，这就要求政府必须公开信息，媒体要更多、更快地提供全方位的资讯。目前看来，迫切需要通过推进法治，加快社会民主进程以及媒体变革。比如，新闻媒体应当有权组织对高校教育质量进行排行等。如果没有法治、民主进程的保障，没有全媒体的传播，就无法充分表达、有效参与。

社会各界人士的表达权和参与权，要通过社会各界人士参与的实质性的高校理事会等制度予以实现，这需要健全社会支持和监督高等教育发展的长效机制。以此为平台，积极探索社会力量参与高等教育治理的新模式。同时，社会各界人士还可以通过向高校投资等多种渠道、多种方式，参与高等教育的治理。

社会各界人士的责任，主要是沟通、促成和监督的责任，监督既是社会各界人士的权力，更是社会各界人士的责任。社会各界人士，要在政府和高校之间建立起一个直接交流、反映需求的畅通渠道，以便直接参与治理；要探索高校与行业、企业密切合作的共建模式，充分利用企业、行业部门的专业经验和对社会需求的敏感性，及时调整专业设置、完善学科建设；要促使高等教育走出基本封闭的运行状态，主动适应社会发展的要求，服务社会大众，更好地履行自己的社会责任；要推动高校与科研院所、社会团体的资源共享，形成协调合作的有效机制，提高服务经济建设和社会发展的能力。以此促成多元的、各利益相关者共同治理高等教育的局面。

另外，为了高等教育的和谐、科学发展，要建立高等教育协调委员会，吸收社会各界人士担任委员，使社会相关人士直接参加协调，当然要注意委员不得在教育机构任职或兼职，以避免内部利益群体对高等教育事务的控制，这有助于加强社会的监督。必要时，还应当设立高等教育监督委员会，赋予其足够制衡的权力，真正发挥其监督高等教育依法运行的效用。

总之，只有依法均衡政府、高校、社会在高等教育发展中的权力和责任，实现政府“评高校”为“被高校评”的高等教育治理理念的转变，建立健全现代高等教育制度，把高校的事情交给教育家、师生自己去做，尽力减少折腾，才能使我国高等教育逐步走上和谐发展之路，这应当成为推动我国高等教育科学发展的动力。“正义女神一手持有衡量权利的天平，一手持有为主张权利而准备的宝剑，无天平的宝剑是赤裸裸的暴力，无宝剑的天平则意味着法律的软弱可欺。天平与宝剑相互依存，正义女神挥舞宝剑的力量与操作天平的技巧得以均衡之处，恰恰就是健全的法治状态之所在。”^①

本文作者：中国矿业大学思想政治教育专业博士研究生、徐州工程学院副教授
责任编辑：马 光

① 鲁道夫·冯·耶林：《为权利而斗争》，胡宝海译，梁慧星主编《民商法论丛》第2卷，法律出版社1994年版，第12页。

The Equivalence of Right & Responsibility of High Education in China

——From the Perspective of Legalization of Governance

Sun Boqi

Abstract: The distribution of right and responsibility in Chinese high education should comply with the legitimacy principle in order to realize the equivalence of right and responsibility among governments, universities and society. Moreover, it is beneficial to optimize the objective of high education. Based on the theories of legalization and governance, focusing on the fact of the poor quality of high education, this paper reasonably defines the right and responsibility of various parties. The restraint and re-determination of the right and responsibility of governments should be emphasized. In addition, it is necessary to enhance the right and responsibility of universities and to improve the right and responsibility of society. This paper suggests avoiding the ineffective operation of high school resulting from unclear determination of right and responsibility and lack of educational agency; and thus setting up a multi-governance legal arrangement, and laying the foundation for modern high education. Only through these countermeasures, the first-class universities in the world could be established.

Key words: high education; right and responsibility; rule of law; governance; equivalence