



安徽建筑大学
ANHUI JIANZHU UNIVERSITY

2020 年第 2 期 (总 57 期)

内部刊号: AHJZU-M-005

高校决策参考

University Decision Reference

专题: 推进高等教育治理体系和治理能力现代化

- 加快推进高等教育治理体系和治理能力现代化建设
- 大学治理: 从经验走向科学
- 推进高等教育治理现代化, 把好这几关
- 聚焦大学治理关键 推进治理能力现代化
- 关于一流大学建设与大学治理现代化的理性思考
- 坚持精准施策 推进高等教育治理能力现代化

高教研究所

目 录

【媒体视界】

学习时报：加快推进高等教育治理体系和治理能力现代化建设.....	1
光明日报：大学治理 从经验走向科学.....	2
光明日报：推进高等教育治理现代化，把好这几关.....	6
中国教育报：聚焦大学治理关键 推进治理能力现代化.....	9
中国高等教育学会网：大学治理现代化的价值逻辑.....	13

【院校实践】

吕传毅：推进高校治理体系和治理能力现代化.....	16
---------------------------	----

【学术研究】

睦依凡：关于一流大学建设与大学治理现代化的理性思考.....	21
袁占亭：治理体系和治理能力现代化：“双一流”大学建设的重要保证.....	30
刁玉华：坚持精准施策 推进高等教育治理能力现代化.....	35
孙杰远：国家治理背景下大学治理现代化的本质与策略.....	40
贺祖斌：推进高等教育治理体系和治理能力现代化建设.....	47

加快推进高等教育治理体系和治理能力现代化建设

《学习时报》（2019年11月29日A6版）

党的十九届四中全会提出，全面贯彻党的教育方针，坚持教育优先发展，聚焦办好人民满意的教育，完善立德树人体制机制，深化教育领域综合改革。当前，应加快推进支撑高等教育强国建设的体制机制改革，坚决破除制约教育事业发展的体制机制障碍，充分激发高等教育事业发展的生机活力。

一是坚持和完善党对高等教育工作全面领导的制度体系。坚持社会主义办学方向，落实意识形态工作责任制，注意区分政治原则问题、思想认识问题、学术观点问题，旗帜鲜明地反对和抵制各种错误观点。教育引导广大干部师生增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，使教育系统成为坚持党的领导的坚强阵地。

二是健全立德树人落实机制。全面贯彻党的教育方针，推动习近平新时代中国特色社会主义思想进教材进课堂进头脑。深化高校思政课改革创新，深化“三全育人”综合改革，坚持不懈用党的理论创新成果铸魂育人。

三是创新人才培养方式。全面推进科教融合、产学研用协同育人的高等教育人才培养模式。推动高校形成招生、人才培养与就业联动机制，建立健全学科专业动态调整机制。发挥网络教育和人工智能优势，创新教育和学习方式，加快发展面向每个人、适合每个人、更加开放灵活的教育体系。

四是深化办学体制改革。建立健全高校分类发展政策体系，引导不同高校科学定位、办出特色。提高本科教育质量，加快推进“双一流”建设，振兴中西部和东北地区高等教育，提高中外合作办学、来华留学质量，完善职业技术教育、高等教育、继续教育统筹协调发展机制。

五是改进教育管理机制。加大“放管服”改革力度，转变政府职能，优化管理方式。完善高等教育质量标准体系，构建教育质量评估监测机制。不断完善以质量和贡献为导向的科技评价机制。全面推进依法治校，健全中国特色现代大学制度。加强和改进对地方教育工作的指导，充分发挥中央和地方积极性，形成工作合力。

[作者：钟登华，教育部党组成员、副部长]

大学治理：从经验走向科学

光明日报 （2019 年 12 月 3 日 13 版）

编者按

进入新世纪以来，我国已经成为世界高等教育大国，从高等教育大国走向高等教育强国是下一步的奋斗目标。如何实现从“大”向“强”的转变，其根本路径就是走高等教育内涵式发展道路。十九届四中全会明确提出推进国家治理体系和治理能力现代化。本文认为，对高等教育而言，这是延续和落实十八大和十九大提出的“推动和实现高等教育内涵式发展”的逻辑与历史的统一，是当前高等教育改革和发展的重要抓手，也是推动高等教育治理走向科学化的重要时机，其有效途径就是促进高等学校治理从经验走向科学，具有一定的启发意义。

1、什么是经验办学

经验办学就是在长期办学中形成的习惯做法，即路径依赖。即使在外部社会需求和环境发生重大变化时，依旧按照业已形成的习惯做法墨守成规，较少进行重大改革。

总体而言，我国积累的办学经验表现为两种形态：其一是延续下来的习惯做法，如宏观层面的高等教育管理体制、办学体制和投资体制；中观层面的学生入口的“严进”与出口的“宽出”，以及按专业招生；微观层面的人才培养过程中的强化专业淡化课程的教学管理，以及与之相关的学年制；课程设置中的强化专业课淡化通识课，重视必修课忽视选修课等，都是长期形成的“办学经验”。此类做法和经验已经深深地根植在大学的管理体系之中。其二是学习和借鉴国外大学的做法，学界将其称之为舶来品或西方经验。其实，在延续下来的习惯做法当中，有相当一部分属于舶来的西方经验。尤其是新中国成立后对苏联高等教育做法的全盘照搬，不知不觉中已经内化成了我们依赖的“办学经验”，这些经验至今仍有较大的市场和影响力。

无论是我们自己积累的经验，还是从西方学习来的经验，这些早期的高等教育经验，主要是基于个体的办学经验，且以个体价值判断的理论经验为主。今天回过头来看，西方经验依然有一定的适用范围，但总体上讲，西方的高等教育经验是历史悠久的大学的经验，是精英教育的经验、是生产力发展水平较高国家的经验。当然也不能否定西方经验的价值，因为它们是人类文明的共同财富；也不能否定它曾给我国高等教育带来了参照系，使我们有了追赶的目标。

近年来，“跟跑·并跑·领跑”已成为我国高等教育界一组流行的话语，跟

跑，即坦承我国高等教育是模仿或按照历史的轨迹前行的；并跑，即感觉我国现在的高等教育水平与西方国家处在同一水平线上并肩前行；领跑，既表明当下我国高等教育对未来发展充满自信，也表明未来的发展必须依靠自己探索，并希冀具备带领我国和世界高等教育前行的能力。跟跑这一判断比较符合历史事实，但目前是否已经达到并跑的水平，还需要具体分析；如何实现领跑这一远大目标，似乎还有一定距离，而真正从跟跑和并跑实现领跑，就需要走出历史惯性和突破以往的办学经验。

2、经验办学的局限性

西方高等教育经验在我国的应用有其局限性。许多在西方大学有效的经验在我国普遍出现了“水土不服”，其原因就是东西方的文化土壤差别较大。因此，任何一个国家，都要蹚出自己的道路，总结适合自己土壤的高等教育经验。对此我们必须有清醒的认识。

从更深层次的角度来看，任何高等教育经验都有特定时代的痕迹，或许是一个重大的历史事件，或许是社会经济和人口发展的一个拐点，都有可能造成高等教育进入一个阵痛或全新的时代。如普法战争结束之后，德国高等教育的崛起；再如美国赠地法案颁布之后，美国公立大学的腾飞，都加快了这两个国家高等教育的整体转型，包括大学内部的组织架构、大学内部治理体系、专业设置和课程设置等。我国高等教育经过百余年的发展，在办学过程中形成了强大的历史惯性，积累了诸多办学经验，但随着我国高等教育改革和发展进入“深水区”，我们已经不同程度地感受到，以往形成的高等教育经验和观念明显落伍于新时代的要求。例如：当今许多大学管理者，几乎没有接受过通识教育，几乎没有接受过创新创业教育，几乎没有接受过跨学科教育、几乎没有体验过学分制，几乎没有感受过慕课和翻转课堂……可现在这些已经成为当下和未来高等教育的发展方向 and 改革重点，我国高等教育正在进入一个重要的历史拐点。

同时，我国现阶段的大学治理模式借鉴经济领域的经验也值得深刻反思。今天我国许多大学的内部治理制度，主要采用的是基于“工分制”的治理方式，即类似于当年生产队的管理模式，“工分”几乎涵盖了大学的所有活动，有的大学甚至把“工分制”的绩效管理使用到了极致，如科研成果计算工分，包括科研立项、获奖、经费额度等；教学工作量计算工分，包括课时工作量、指导论文工作量、指导学生参加学业竞赛工作量等；社会服务计算工分，等等，几乎无所不包。从表面来看，“工分制”的绩效管理使大学管理日益精细化和专业化，似乎十分“科学”。殊不知，基于“工分制”的绩效管理模式是典型的“第一代”企业管

理模式，与大学属性完全背离。

大学是社会文明的引领者，是学者的学术共同体，大学使用“工分制”的绩效管理方式，只能说明大学正在逐步丧失社会的引领作用，在管理的起点上近似于原始落后状态。自“工分制”的绩效管理进入大学以来，一直以双刃剑的形式存在，其学术生产力的边际效应正在递减，产生劣币驱逐良币的效应，消极影响逐渐加大，破坏了大学的学术生态。在大学发展的特定阶段，实施“工分制”式的绩效管理，可能会取得意想不到的效果，有利于提高管理效率，但这种治理模式的弊端也逐渐显现，既难以持续，又极易滋生学术不端行为。

然而，这种基于“工分制”的绩效管理俨然成了当前大学治理、提高办学效率的最佳方式。对此，必须进行深刻的反思。因为说到底，在大学实施“工分制”的治理模式，是基于经济领域的经济人假设，这一来自经济领域的经验与学术共同体文化相背离，与大学价值取向相背离，与大学内涵式发展相背离；不仅扭曲了大学组织属性，更混淆了大学价值标准。如果大学内部治理依然采用基于“工分制”的绩效管理，根本无法办成世界一流大学。因此，采用何种方式治理大学成为当前我国高等教育推进治理水平和治理能力现代化必须回答的一个命题，它直接关系到我国大学的办学质量和水平。

3、什么是科学化办学

大学治理从“经验办学”走向“科学办学”是未来大学发展的必由之路。早在上个世纪六十年代，联合国教科文组织纳依曼博士就明确指出：大学什么都研究，就是不研究自己。其实，大学所有活动都可以成为研究素材，大学的任何一个职能部门都存在着从经验走向科学的过程。今天我国的大学管理者都有很高的学科和专业素养，但学科和专业素养绝不是高等教育理论素养，也不一定是科学的理论素养，更不能取代高等教育素养。大学发展和改革中出现的各种“翻烧饼”现象，就是大学治理能力缺失的一种表现。

科学化办学是指基于教育规律，按照大学作为学术组织的内在逻辑办学。以目前普遍提倡的“以学生为中心”为例，就是要基于学生的学习体验构建学习过程，配置教育教学资源，改变原有的教学方式方法，用教育技术“倒逼”教学改革等。而真正实现这一目标，就要开展大量的学情调查和社会调查。目前，国外很多高校都已经通过大量采集学生的数据改善教学与管理，如爱尔兰都柏林大学的图书馆，通过分析每年新生的借书数据，相应地准备图书资料及培训，精准满足一年级大学生的需求，这些都是实现“以学生为中心”的科学依据。在我国的现阶段，一方面，要对行之有效的优秀传统高等教育实践进行继承和提炼，认真

厘清以往经验所存在的不足与局限，进而注重对现当代以来的高等教育研究的思想、行为、实践加以概括、归纳、创新和升华，形成一整套系统完备、运作规范的科学体系。另一方面，我们要注重对大学教学、管理、服务等各个方面数据的收集、分析与利用，现在我们数据收集很多，但是缺乏分析，更缺乏应用，而不用的数据就是“死”的无用数据，没有任何价值。因此，我们要用高等教育大数据的研究分析结果总结出“以学生为中心的科学”，再用科学的理论指导实践。

大学治理从经验走向科学，发挥高等教育研究的作用十分重要。不难发现，注重高等教育研究的国家大都是高等教育发展的后发国家，如美国、日本和中国等，而且是在高等教育大发展的起步期，美国在上世纪初，日本在上世纪 60 年代，中国在上世纪 80、90 年代。这些国家因“弯道超车”的需要而重视高教研究，这与早发内生型国家（英国、法国、德国等国）形成鲜明的对比。大学发展的实践证明，大学治理已经过了依靠“舶来品”来管理的时代，已经过了依靠个体经验，经济甚至其他领域的经验来管理的时代。因为大学面对的社会条件和历史使命发生了变化，面对的学生群体发生了变化，面对的教育技术发生了变化，大学必须研究自己。

近期教育部发布了《关于加强新时代教育科学研究工作的意见》，意义重大。实现大学的科学化治理，离不开高等教育研究。只有在科学研究的基础上，才能为科学化管理提供支撑。高等教育研究存在的价值，就是解决经验办学的问题，即让大学的治理从经验走向科学。

需要明确的是，为了发挥高等教育研究指导科学办学的作用，高等教育研究本身需要做出调整，如研究范式的调整、研究问题的调整、研究方法的调整，如此才能更好地服务于当下我国的大学治理。同时我们应该承认，我国高等教育研究的科学性还较低，还无法成为大学治理的“利器”，解决这个问题，只依靠研究者难以实现，而是必须使其成为大学管理者的责任和义务。因为行政权力大于学术权力是我国现阶段管理大学的一个特征，大学治理从经验走向科学，每一位大学管理者都要具备高等教育基本理论素养，而且这应成为大学主要管理者的重要素养。

习近平总书记提出，扎根中国大地办大学，就是要求我们总结自己的高等教育经验，办出自己的哈佛、耶鲁、牛津、剑桥。坚定不移走自己的路，是我国高等教育改革与发展的方向，也是高等教育必须承担的使命。只有不断提升大学的治理水平和能力，才能完成这个伟大的使命。

[作者：邬大光，系兰州大学高等教育研究院/厦门大学教育研究院教授]

推进高等教育治理现代化，把好这几关

光明日报 （2020 年 1 月 14 日 13 版）

为确保高等教育肩负起推动科技创新、培养创新人才、服务国家建设之历史重任，必须深化高等教育综合改革，加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，建立中国特色高等教育治理体系，不断增强高等教育治理能力。

第一，坚持党在高等教育治理中的领导地位，是我国高等教育治理现代化的本质。回顾新中国成立七十年，坚持党的领导是中国特色高等教育治理的根本经验。推进新时代高等教育治理体系和治理能力现代化，必须坚持党的领导，同时还要不断改进、提高党领导和治理高等教育的方式与水平，强化系统治理、综合治理，在加强调查研究和科学论证基础上健全决策机制，优化顶层设计能力，加强对高等教育决策执行过程的引导和监督，确保整体推进。同时，强化源头治理，一是加强学习和领悟习近平总书记关于高等教育的重要论述及全国教育大会精神，把握高等教育发展规律，建立起先进的高等教育治理理念，科学指导高等教育治理实践；二是要继续深化“放管服”改革，坚决贯彻管办评分离，真正转变政府职能，提高高等教育治理的专业化水平，增强治理服务能力；三是深入发掘束缚高等教育创新的深层次问题，科学、充分地开展调研和论证评估，从根本上寻求解决问题的办法。

第二，坚持社会主义办学方向，是我国高等教育改革和一流大学建设的根本原则。建设中国特色社会主义大学，首先要坚持正确思想的指导，也就是要以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，尊重高等教育发展规律和高校办学规律，形成先进的高等教育治理理念；坚持和贯彻社会主义核心价值观体系，以此为统领建立起先进的大学文化和治理文化，增强文化自信，探寻具有国际对话能力的中国特色大学模式；坚持社会主义民主政治原则，保障高等教育治理体系中高校自主权、高校基层学术组织和广大师生员工的民主权，发挥其在高等教育治理中的基础性作用；尊重广大人民群众及各社会机构的高等教育治理参与权，确保高等教育改革发展吸纳人民智慧、反映人民意愿、满足人民诉求，建立高等教育治理的共建共治共享机制；强化高校家国情怀意识，充分发挥公共职能、公共价值，以服务于社会主义现代化建设尤其是为国家重大战略需求服务为导向，构建科学研究与技术开发及服务体系、中国特色哲学社会科学体系；在尊重高等教育生态、促进高等教育多样化发展的前提下，强化公立高等教育体系建设，创新公立高校办学模式，建立现代大学制度，发挥公立高校在服务社会主义事业中的中

流砥柱作用，突出我国社会主义高等教育基本体制优势。

第三，满足人民对更多更优高等教育的需求，是我国高等教育实现现代化的根本动力。充分满足人民对物质和文化生活的需要，是社会主义国家治理的根本任务。在高等教育走向大众化、普及化的过程中，要在持续加大高等教育资源供给的基础上，加强高等教育质量治理，包括树立正确的高等教育质量观，将高等教育发展的重心落实到质量提升上来；优化高等教育布局结构，加大中西部尤其是西部地区高等教育支持力度、加大对社会弱势群体接受高等教育的支持力度，发展公平的高等教育；强化高校立德树人根本使命，引导高校创新人才培养机制，培养德智体美劳全面发展、具有全球竞争力的高素质人才；以“双一流”建设为抓手，打造一批具有优秀办学能力、卓越服务能力、重大国际影响力的世界一流大学，并充分发挥其示范效应，带动高等教育整体发展；实施高校分类管理，构建不同类型高校各安其位、特色发展、有机协同、和谐共生的高等教育生态系统，促进高等教育整体发展、绿色发展；探索中国特色高等教育质量评估机制，从根本上破除“五唯”积弊，引导高校以服务国家建设和人民福祉为导向，创新办学模式。

第四，探索中国高等教育治理体系与治理能力现代化，必须高度重视并倚赖高等教育法治的作用。为此，要加快形成完备的高等教育法律规范体系，即把坚持党的领导和社会主义办学方向、遵循高等教育基本规律、确立高等教育机构的职能与社会使命、明确政府及高等教育机构权责等重大基本事项纳入教育法规体系之中，做到有法可依；形成高效的高等教育法治实施体系，要把各级各类教育行政部门和高等教育机构的依法行政、依法办学作为高等教育治理的主体工程，确保有法必依；形成严密的高等教育法治监督体系，对于高等教育相关主体的依法行政与依法办学情况，要实施自上而下的行政监督、基层监督相结合，内部自我监督、外部参与监督相结合，严格依法监督与强化问责追责相结合，实现执法必严、违法必究；形成有力的高等教育法治保障体系，要依法为高等教育改革发展提供充分的经费和资源保障，完善政策和制度供给，保护高校内外部利益相关主体的合法权益，调动其干事创业的主动性与积极性，为高等教育改革与创新营造良好的内外部环境。高等教育治理法治落实到高校层面，一个重要工作就是强化学校章程建设，切实贯彻依章管理。当前我国高等教育发展中的一些问题尾大不掉，例如过度行政化、科研成果转化效益不高等问题，在很大程度上正是由于缺乏法治规制与保障，因此法治化是我国高等教育治理现代化的关键内容和重要保障。

第五，高等教育普及化的基本特征是高度多元化，包括生源多元化、学制多

元化、教学与学习形式多样化、课程类型多元化、质量标准多元化、管理与服务模式以及高校类型多元化等，高等教育治理只有适应高等教育作为复杂系统的多元化需求，才能有效发挥作用，提升治理效益。在信息时代，随着现代科学技术日益应用于教育，普及化高等教育发展与大数据、人工智能、云计算等现代科技将不断加强融合，这就为高等教育有效治理提供了契机，即充分利用现代科技手段来改进高校教育决策、管理和服务模式，增强高校科学办学能力，包括：利用数据科技收集、发掘和分析社会需求及其变化趋势，有效调整高等教育布局结构、类型结构、学科机构，科学调整高校专业和课程结构，优化人才培养机制；加强智慧学习空间建设，一方面为教学提供智能化技术支撑，优化教学组织形式和教学技术，优化课堂管理，另一方面为学生构建泛在学习环境，促进学习革命；实施学生学业数字化、动态化监测，为学生提供个性化的管理与服务，并提高治理效益。信息化、智能化是现代化的重要内容，是我国高等教育治理现代化的基础条件。

[作者：张继明，济南大学高等教育研究院副教授；董立平，厦门理工学院高等教育经济与管理研究所研究员]

聚焦大学治理关键 推进治理能力现代化

中国教育报 （2020 年 1 月 6 日 5 版）

大学治理是教育治理的重要组成部分，在国家治理中具有独特的地位和作用。贯彻落实党的十九届四中全会精神，服务国家治理体系和治理能力现代化，是赋予我国大学的历史责任，对于扎根中国大地办教育、办好中国特色社会主义大学具有重要的意义。

推进大学治理能力现代化，要准确把握和处理好三个关键问题。

一、坚持和完善落实立德树人根本任务的体制机制

大学初心，旨在育人。随着经济社会的发展，大学的功能也因时代的发展变化而逐步拓展，从人才培养、科学研究、社会服务，延伸到文化传承创新和国际交流合作。但究其根本，立德树人是教育的根本任务，是高校的立身之本，是办好中国特色高水平大学的核心要义，是检验学校一切工作的根本标准。

深刻认识立德树人的理论内涵。立德树人是各级各类教育的根本任务，也是各级各类学校办学的根本宗旨。立德树人揭示了教育的本质，这就是促进人的全面发展，推动社会的文明与进步。立德树人体现了教育的规律，这就是把握学生的成长特点和认知规律，用人类文明的优秀成果滋养学生的思想和心灵，塑造科学的世界观人生观价值观。立德树人彰显了教育的根本价值，这就是为党育人、为国育才，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。立德树人明确了教育的目标追求，这就是要全面贯彻党的教育方针，实现“四个服务”价值追求，为中华民族伟大复兴提供人才支持和智力支撑。

科学构建立德树人的实践体系。落实立德树人根本任务，需要构建高水平人才培养体系，把立德树人贯通到学科体系、教学体系、教材体系、管理体系，形成全员、全程、全方位的育人格局。一是要构建宏观育人体系。统筹发挥学校、家庭和社会教育的育人资源，特别要高度重视家庭教育。因为家庭是人生的第一所学校，家长是孩子的第一任教师，家庭教育是学校教育和社会教育的基础，是每一个人接受教育的起点。二是要构建中观育人体系。以课程育人、科研育人、实践育人、文化育人、网络育人、心理育人、管理育人、服务育人、资助育人、组织育人等十大育人体系为基础，推动学校把立德树人工作融入人才培养各环节。三是要构建微观育人体系。挖掘各项工作内在的育人元素，遵循育人规律和育人逻辑，从神形兼备、师生兼顾、内外兼修、德法兼治、软硬兼抓五个方面做起，把立德树人要求落实到各方面。

着力完善立德树人的体制机制。立德树人要成为教育者的一种自觉，成为一种教育常态，需要通过推进立德树人体制机制的完善来不断增添动力、释放活力。具体而言，要强化以人才培养为中心的理念，将人才培养作为学校的中心工作，把人才培养质量作为衡量学校办学水平的最主要标准，将更多精力聚焦到提高教育教学质量特别是本科教育质量上，在组织领导、制度建设、经费投入等方面予以倾斜，切实保障人才培养的中心地位。要科学合理设置学科专业，坚持学科有选择性的发展，有所为有所不为，尤其要把学校传统优势学科做强，把国家战略急需学科做精，把新兴交叉融合学科做实。要深化产教融合，促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接，促进人才供给侧和产业需求侧结构要素全方位融合。要深化新时代教育评价改革，认真践行重师德师风、重真才实学、重质量贡献的价值导向，坚决克服唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子的顽瘴痼疾，从根本上解决教育评价指挥棒问题，扭转功利化倾向。

二、坚持和完善中国特色现代大学制度

建设中国特色现代大学制度是一项打基础、立根本、管长远的重要工作，是推进国家治理体系和治理能力现代化的生动体现，关乎在中国特色社会主义事业发展中办什么样的大学、怎样办大学的根本问题。

一方面，要完善大学内部治理结构。坚持党委领导下的校长负责制，充分发挥学术委员会、教职工代表大会等在大学治理中的作用，形成“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的治理格局，释放办学活力，激发办学动力，不断提升治理能力。具体来说，要把大学章程的统领地位体现好，制定符合法律法规要求、遵循高等教育规律、结合本校实际、体现本校特色的章程，发挥章程在大学治理中“根本法”的作用；要把党委领导下的校长负责制执行好，党委重在谋划和决策，统一领导学校工作，校长重在实施和管理，全面负责教学、科研和其他行政管理工作；要把学术权力与行政权力的关系处理好，实现行政权力与学术权力既相对分离，又相互促进，形成相得益彰的良好工作体制，充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等事项中的作用，充分发挥教授在教学科研、学术研究和学校治理中的作用；要把民主管理与民主监督落实好，充分发挥工会、教代会、学代会在学校民主管理和监督中的作用，调动广大师生参与学校改革发展的积极性，进一步推进学校决策的科学化和民主化，综合提升治理效能。

另一方面，要构建政府、学校、社会的新型关系。中国特色社会主义大学制度旨在构建“依法办学、自主管理、民主监督、社会参与”的现代学校制度，要理顺高校与政府、高校与社会的关系，为高校发展创造良好的外部环境。首先，

继续推动“放管服”改革。落实和扩大高校的办学自主权，政府管理教育的权力要下放，要向地方放权，要向社会放权，要减少对学校的行政干预，避免管得过多过细，真正做到“放下去、转出去、减下去”；改变政府管理教育的方式，综合应用立法、拨款、规划、信息服务和必要的行政措施，切实履行好统筹规划、政策引导、监督管理和提供公共教育服务的职能。其次，加强社会参与高校管理的机制建设。探索成立高校理事会或董事会，充分发挥理事会或董事会在参与讨论学校发展规划、经费筹措和社会服务等方面的作用，建立健全社会支持和监督学校发展的长效机制。再其次，引导高校从面向政府办学转向面向社会和市场办学。建立健全多元治理主体参与的高等教育质量评价体系，将政府评价、市场评价和社会评价相结合，促进高校主动回应市场需求和社会诉求，构建高校、政府和社会主动沟通、积极协调、良性互动关系。

三、坚持和完善党对高校全面领导的制度体系

扎根中国大地办大学，必须全面贯彻党的教育方针，始终坚持党对高校的全面领导。对标对表中央的部署要求、人民对优质高等教育的需求，我们要进一步固根基、扬优势、补短板、强弱项，着力构建系统完备、科学规范、运行有效的党对高校全面领导的制度体系。

推进理论学习常态化、制度化。理论上的成熟是政治上成熟的基础，政治上的坚定源于理论上的清醒。学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想，用党的创新理论成果武装师生头脑、指导实践，是坚持和完善党对高校全面领导的制度体系的前提和基础。要加快建立学生从入学到毕业、教师从入职到退休的全方位一体化的理论学习模式，哪个阶段学什么，怎么学，形式是什么样的，效果如何评价，要整体谋划、系统设计、大力推进。要通过理论学习制度体系的建立，推动广大师生全面系统学、深入思考学、联系实际学，不断增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，筑牢信仰之基、补足精神之钙、把稳思想之舵。

提升高校党建工作制度化水平。党的领导在教育系统能不能有效实现，取决于教育系统党的组织体系健不健全，党的建设抓得好不好。党委领导下的校长负责制，是党对高校全面领导的体制保障，也是中国特色大学治理体系的最大优势。为此，要全面落实学校党委“管党治党、办学治校”主体责任，从顶层设计的角度，进一步细化规范党委常委会、校长办公会、书记办公会、全委会的职责范围、议事规则，建立完善党建工作评价标准、指标体系、考核体系，切实履行好高校党委把方向、管大局、做决策、抓班子、带队伍、保落实的职责，保证党的路线方针政策及上级党组织决定不折不扣得到贯彻执行。要着力破解院系党组织“中

梗阻”问题，进一步研究院系党组织运行管理、作用发挥的体制机制，健全完善党政联席会议制度、党组织会议制度、行政会议制度，厘清界限，明确职责，切实发挥好院系党组织的政治引领把关定向作用。要创新师生党支部的设置方式和工作方法，按照“应建尽建”的原则，探索基层党支部组织力提升的机制办法，把党支部真正建设成为师生信赖的组织依靠，成为学校教书育人的坚强战斗堡垒。

完善高校思想政治工作体系。思想政治工作，是党领导高校工作的具体体现，也是开展高校党的建设的重要抓手。要从以下方面着力：要牢牢掌握高校思想政治工作主导权，巩固马克思主义在高校意识形态领域的指导地位，用科学理论培养人，用正确思想引导人，保证高校始终成为培养社会主义事业建设者和接班人的坚强阵地。要加快推进新时代高校思想政治体系建设，落实全员、全过程、全方位育人要求，构建贯通学科体系、教学体系、教材体系、管理体系的一体化育人新格局，不断提升高校思想政治工作的针对性实效性。要加快推进思政课程与课程思政协同育人体系建设，在理念、师资、教材、教法、机制等方面取得突破，真正让学生坐得住、听得进、有收获。要切实维护高校意识形态安全，进一步树立底线思维、风险意识，建立风险防控与责任体系，制定出台加强意识形态阵地管理的指导性意见，建立健全上下协同、高效有序的安全稳定工作机制。

[作者：杜玉波，中国高等教育学会会长，教育部原党组副书记、副部长]

大学治理现代化的价值逻辑

中国高等教育学会网 2019 年 11 月 14 日

10 月 12 日下午,“2019 高等教育国际论坛年会”专题论坛“世界高等教育现代化的新挑战与新趋势”在兰州大学召开。中国人民大学教育学院副院长李立国教授出席并作报告。报告摘编如下:

促进和实现大学治理现代化既是国家治理现代化的有机组成部分,也是实现高等教育现代化、建设高等教育强国的制度保障。实现大学治理现代化,必须遵循正确合理的价值逻辑,既要坚持中国特色社会主义发展道路,又要遵循大学之道的基本原理和高校办学规律,按照时代要求探索中国特色的大学治理现代化。具体来讲,就是要遵循合法性、合理性、合规律性、合目的性和能力性相统一的原则。

一、合法性

合法性即大学治理要遵守法律法规,服从和服务于国家治理的总目标。大学治理现代化要服从和服务于国家治理现代化的总目标,是国家治理改革的一部分,要以国家治理现代化的目标、方向、战略为指导。大学治理是国家治理体系的一个组成部分,与国家政治经济和法律制度密切相关,随着国家制度的发展而调整、改革、完善。历史地看,无论新中国成立之初的社会主义高等教育制度建设,还是 20 世纪 80 年代开启的体制改革和制度完善、21 世纪初提出的建设中国特色现代大学制度,大学治理都是国家制度建设和治理体系的一个有机组成部分,是与国家政治经济和法律制度密不可分的。站在国家制度建设和治理体系的高度来理解和认识大学治理体系和治理能力现代化,才能真正领悟大学治理的真谛,才能使大学治理现代化遵循正确的价值逻辑。

二、合理性

合理性即正当性,是指大学之治要符合大学之道,治理现代化要遵循大学学术组织特性和知识创新与传播规律,以大学治理守护好大学之道。经历了千年发展,大学已经成为现代社会最重要的组织机构之一,并且其重要价值与日俱增。知识的发现、创新、保存、传播与应用,人才的培养与培育,科学的发展与技术的更新,社会的变革与进步,文化的传承与创新及不同文明间的交流与合作等,无不依赖大学作为基础。正如习近平总书记指出:高等教育是一个国家发展水平和发展潜力的重要标志。今天,党和国家事业发展对高等教育的需要,对科学知识和优秀人才的需要,比以往任何时候都更为迫切。如何来保障大学组织的发展

与学术的创新，如何来守护大学之道，需要符合大学之道的大学之治，以大学之道指引大学之治，以大学之治守护大学之道。

三、合规律性

合规律性，就是治理要遵循大学组织特性和办学规律，在内外力量之间、外部的市场与政府之间、内部不同治理主体之间平衡运行。大学组织是在外部环境 with 内部自主之间治理前行的，世界各国、各地区大学也由此形成了不同的治理模式。有的是以外部主导的治理方式为主，比如政府主导的大学治理，市场力量影响主导的大学治理；有的是以内部学术力量主导的大学治理。那么，在大学治理中究竟有无规律可以探索，有无价值可以依循？大学治理需要保持内部自主与外部环境之间的平衡，外部政府、市场与社会力量的平衡和大学内部不同力量之间的平衡，在各种力量平衡中运行是大学治理的规律性体现，是大学治理现代化的本质要求。就大学治理的内部力量而言，学术与行政，不同利益主体之间也要保持适度平衡。学术权力与行政权力，教师、学生与管理团队之间在治理中建立互信机制，形成良性大学文化，由过去的分权、制衡、分治到合作、共治，由相互制约的“张力”变革为相互合作的“合力”。

四、合目的性

合目的性，即要从高校的办学定位、发展理念和文化传统出发探索适合高校办学目的的治理特色。从国际经验看，应该根据高校办学层次、类型、规模、办学传统，探讨不同的治理结构与方式。不存在统一的、完全一致的高校治理结构与治理模式，不同高校的治理结构依循学校办学目标、办学传统而设计。如美国研究型大学都有类似于我国学术委员会的学术评议会，由于不同学校的学术委员会发挥作用与扮演角色有较大差异，其组成人员与运行机制也可以在具体治理实践中探索不同特点的组织方式。大致有四种模式。第一种模式是管理负责人参与但无表决权。例如，斯坦福大学评议会包括了校长、教务长、秘书长、七大学院院长等重要管理者，但是这些人在评议会中没有表决权；第二种模式是管理负责人参与且有表决权。例如，哥伦比亚大学评议会包含了校长、教务长、研究生院院长、本科生院院长以及校长指派的核心管理者，在评议会中，这些管理负责人拥有表决权；第三种模式是管理负责人参与且构成评议会全部成员，如麻省理工学院评议会。这种模式的前提是全校教授会的体系非常健全；第四种模式是管理负责人不参与，如密歇根大学。这些模式符合高校办学目的的治理特色。

五、能力性

所谓能力性，就是要提高治理效能，形成有效的治理模式。大学制度转化为治理实践，必须要依靠治理体系的完善，依靠制度的依规有效运行，依靠科学合

理的评价引导制度完善和治理运行。应该说，大学治理既是体系，又包含能力建设，而治理体系和治理能力是互为支撑的，治理体系的作用发挥有赖于能力建设，能力发挥要在治理体系的范畴之内，以治理体系为依托。治理体系和治理能力，两者相辅相成，但并不是说体系完善，治理能力就强。治理的制度先进与体系完善，还要落实转化为治理能力强。在治理实践中，应努力找到理论与实践的逻辑连接点，进行理论整合和实践探索，增强解释力和实践功用。其逻辑连接点就是大学治理需要遵循一定的价值理念，达成一定的治理效果。把治理的价值理念与治理效果结合起来，既不能只考虑达到治理效果而采用不符合规则的治理手段，也不能固守僵化的价值理念而不考虑治理的有效性，正确的做法应该是在共识理念指导下，结合实践创新治理方式，提高治理的有效性和效率效能。

[作者：李立国，中国人民大学教育学院副院长，教授]

推进高校治理体系和治理能力现代化

《中国高等教育》（2019 年第 24 期）

党的十九届四中全会是我们党历史上一次具有开创性、里程碑意义的重要会议。全会通过的《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》，充分体现了以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩的战略眼光和强烈的历史担当，充分反映了新时代党和国家事业发展的新要求和人民群众的新期待。学习贯彻党的十九届四中全会精神，不断推进高校治理体系和治理能力现代化，实现高等教育高质量内涵式发展，是高校当前和今后较长一段时期的重要任务。

贯彻落实党委领导下的校长负责制，完善校内管理治理体系的顶层设计

党的十九届四中全会指出，“完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度，健全党的全面领导制度”，并将“坚持党的集中统一领导”作为我国国家制度和国家治理体系 13 个显著优势之首。习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上强调：“高校党委对学校工作实行全面领导，承担管党治党、办学治校主体责任，把方向、管大局、作决策、保落实。”因此，贯彻落实党委领导下的校长负责制，理顺校内管理体制机制，是推进高校治理体系和治理能力现代化的关键之举。为深入贯彻落实党委领导下的校长负责制，山东理工大学党委提出了“明规矩、细分工、多沟通、巧补位”的领导管理工作理念，健全议事决策、分工协调、沟通交流、监督制约等有效机制，在做好顶层设计的同时，以上率下推进现代大学制度建设。

明规矩。党委领导下的校长负责制是高校办学治校必须遵循的首要规矩。学校党委按照集体领导与个人分工负责相结合的要求，坚持集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的基本原则，确定党委领导、校长负责的主要内容、具体职责、议事决策程序、会议研究事项和流程等。学校修订完善《党委全委会议事规则》《党委常委会议事规则》《校长办公会议事规则》《落实“三重一大”决策制度实施办法》等多项制度，明确议事范围、决策程序等具体要求。作为最高学术权力机构，学校的学术委员会全部由专家教授组成。学校领导全力支持学术委员会按照章程统筹行使学术事务的决策、评定、审议和咨询等职权。学校不断完善法律顾问、财务顾问等专家论证和评估咨询制度，拓展师生员工和社会公众监督渠道。党委班子和行政领导遵循规律、明确规矩、科学把握、突出重点，不断提升政治站位，不断优化领导体制和运行机制，依法议事能力和科学决策水平不断提高。

细分工。党委领导下的校长负责制是一个完整、不可分割的有机整体，需要建立健全党委统一领导、党政分工负责、协调高效运行的工作机制。党委书记是党委决策和党委工作的第一责任人，支持校长独立负责地行使职权，不包揽具体行政事务；校长是行政主要负责人，尊重党委对学校行政重大问题和重要事项的决策权，实施党委的决策并主持日常行政工作。贯彻党委领导下的校长负责制，首先需要明确党委管什么、行政管什么，明确每位领导班子成员的分工职责，落实“分管即主管”“谁分管谁负责”的工作责任制，确保责任到人。其次要坚持领导带头、以上率下。学校要求每一项工作明确由一位领导牵头负责，并明确协助的班子其他成员，要求牵头领导积极主动、担当作为、勇于负责，协助的班子成员步调一致、出谋划策、群策群力，确保工作运转顺畅。同时，学校党委根据需要及时调整领导班子成员分工，明确分管和联系的部门单位，确保守土有责、守土尽责。

多沟通。贯彻落实党委领导下的校长负责制，关键在于领导班子成员相互沟通。党委书记和校长的经常性交流沟通、主要负责人与领导班子成员的交流沟通，都是科学决策、达成共识、推动落实的重要环节。此外，副校长也要与党委书记多沟通，党委副书记也要与校长多沟通，党委与行政也要主动加强日常沟通协调，经常“通气”。学校加强和规范领导班子党内政治生活，落实好领导班子成员之间谈心谈话制度，落实领导干部双重组织生活制度，运用好批评和自我批评这一武器，努力营造团结共事、心情愉悦的和谐工作氛围。学校坚持把师生放在最高位置，凡与师生切身利益密切相关的重大事项，均通过教代会、学代会、座谈会、开设专栏等方式，广泛征求师生意见建议，寻求“最大公约数”。学校广开建言献策渠道，通过校长信箱、校领导接待日、职能部门与学生面对面、“连心桥”微信群等平台，认真倾听广大师生心声，切实解决师生的实际困难与问题。

巧补位。巧补位并不是简单地暂时代理缺位一方的分管工作，而是要讲科学、讲艺术、讲技巧，要“巧”，既不越位，又要到位。如果发现校长有些行政事务做得欠缺，党委书记不是全揽过来替代校长去做，而是要先和校长及分管领导沟通，若有必要，再进一步通过约谈基层党组织负责人等方式进行补位。校长若发现党委书记有些工作做得欠缺，要先了解情况，与党委书记及分管领导交流沟通后，再通过约谈职能部门、学院负责人的方式来进行补位。高校的二级学院也是一样。党总支书记和院长也要加强沟通，相互补位，保证各项工作有效衔接、无缝对接。为有效避免因领导工作缺位造成工作延误，保证各项工作高效运转，学校专门制定《校领导工作补位实施办法》，实行校领导工作补位制度，坚持分工负责、履行手续、主动沟通、积极配合、落实责任的原则，明确工作补位的具体

情形和程序要求，确定补位期间代为履职的工作事项和内容，并要求各部门、各单位的中层领导干部参照此办法，及时对学院工作进行补位，切实凝聚起推进事业发展的更大合力。

打造高水平管理服务队伍，构筑校内管理治理体系的四梁八柱

推动落实学校中心和重点工作，需要各职能部门和单位相互协调、密切协作。学校充分认识到管理服务队伍在推进制度建设、工作落实中的重要作用，对管理服务队伍提出了“爱师生、有活力、敢担当、懂规律、守规矩”的工作作风要求和“当参谋、建制度、抓落实、搞协调、争资源”的工作职责要求。

爱师生是践行宗旨意识的具体体现。爱师生，就是带着爱心做工作，心里始终装着师生，把师生的根本利益放在首位，把师生是否满意、是否赞成、是否高兴作为工作评判标准，畅通服务师生的“最后一公里”。学校党委坚持以人民为中心发展教育的价值追求，努力改善师生员工的学习工作生活环境，改造修缮学生公寓，并规划建设学生生活综合服务楼，为师生生活提供便利。

有活力是推进事业发展的内在引擎。有活力，要求朝气蓬勃、活力四射，干劲十足、积极主动；要求活起来、动起来，满怀激情地干事创业，坚决杜绝懒政怠政、为官不为、暮气沉沉、迷迷瞪瞪；要求勤于思考，勇于创新，面对新形势新问题，善于出新招出实招，不安于现状、不因循守旧、不小成即满。2016年，学校主动申请加入省属高校取消二级学院行政级别改革试点，成立改革领导小组和工作专班，制定出台了《取消学院行政级别改革实施方案》和配套文件，把更多权力下放至学院，允许学院按规定自主设置内部机构及选聘人员、自主评聘副高职称及以下专业技术人员、自主统筹使用学校划拨经费、自主分配绩效工资等，真正激发了学院发展动力和办学活力。学校以此为突破口，深入推进科研体制改革、人事分配制度改革，完善学院内部治理结构，切实提高学院的管理水平、学术水平和人才培养水平。种种举措释放了改革红利，学院实体建设不断深化，一流学科建设和科研管理体制改革的成效显著，科技创新实力和服务社会能力明显提高，各项事业发展不断取得新成效。

敢担当是实现奋斗目标的重要保证。敢担当，即强化岗位责任和担当精神，勤勉作为，敬业奉献，遇事不推诿、不扯皮，困难面前不退缩、不让步，敢闯敢试、敢为人先，主动自觉地履职尽责；即坚持“严”“实”工作要求，坚持原则，一身正气，对事不对人，不怕得罪人，不做老好人。学校持续强化人才是第一资源的理念，大力实施人才优先战略，多方探索，敢为人先，不断改革完善人事制度，实行岗位分级聘用、分类管理、分类考核。通过改革，学院办学主体作用得到进一步发挥，初步实现学校、学院和教师个人目标相统一。

懂规律是提升工作水平的基本要求。懂规律，体现为认真研究高等教育规律和人才培养规律，追求工作的科学化、专业化，讲求工作方法和技巧，力求事半功倍；体现为提高工作标准、工作效率、理论水平和实践能力，成为各领域的行家里手。2018年以来，党中央、国务院和山东省委、省政府聚焦科研管理、成果转化、分配机制等，出台了一系列文件，赋予科研机构和科研人员更大自主权。作为山东省首批高校科研体制改革试点单位，学校贯彻落实上级工作部署，从科研人员最关心、最直接、最现实的问题入手，通堵点、克难点、疏痛点、消盲点，深入调研、解放思想，突出创新导向、结果导向和绩效导向，制定《科研项目管理辦法（试行）》《科研项目经费管理辦法（试行）》等科研体制改革文件，深度激发科研人员创新活力和发展动力，通过给科研人员放权让利、优化管理、松绑减负，充分调动科研人员的积极性、主动性，推动学校高质量内涵式发展。

守规矩是履行岗位职责的言行底线。守规矩，指把纪律和规矩挺在前面，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，警钟长鸣，敬畏权力，自警自律，慎独慎微，强化红线意识，牢牢守住底线。学校不断完善激励约束机制，一方面树立并强化“德才兼备、以德为先”和“人岗相适、人事相宜”的鲜明用人导向，从好人中选能人，让合适的人干合适的事，激励优秀管理服务人员脱颖而出；另一方面完善干部考核评价办法，强化考核结果运用。学校专门修订《中层领导班子和中层干部年度考核实施辦法》，科学设定考核标准，通过更多地让熟悉工作的人去评价、以管理服务对象对工作的满意度作为重要参考标准、增加部门单位正职对副职实名制评价环节、对考核成绩在同一序列排名后5%的中层干部进行提醒约谈等机制措施，强化了评价人的责任意识，确保考核结果真实、公正。

围绕“五有”人才培养目标，夯实学校基层治理体系的牢固基础

贯彻“以生为本”的教育管理理念，塑造高校与学生的新型关系，促进学生全面发展，是高校内部治理水平提升的途径之一。学校坚持立德树人根本任务，提出“有社会责任、有创新精神、有专门知识、有实践能力、有健康身心”的应用型高级专门人才培养目标，将党的教育方针细化、具体化。学校制定《本科教育教学综合改革方案》和《人才培养质量提升工程实施意见》，搭建“五有”人才培养平台，构建“五有”人才培养体系，帮助学生成长成才。

教师的教书育人水平和民主治校能力对推进高校治理体系和治理能力现代化至关重要。为此，学校对全校一线教师提出了“爱学生、有学问、会传授、做榜样”的要求，健全全员全过程全方位育人的制度体系，成为完善学校内部治理体系的坚实支撑。

爱学生，即让学生在充满爱的环境中成长成才。习近平总书记指出，好老师要有仁爱之心。好老师要爱学生，要有真情，不能虚情假意；要有耐心，百教不厌，百问不厌；要有奉献精神，将时间和精力投入教学工作。

学问既包含“学”，也包含“问”。所谓“学”，就是不断学习人类已有的知识；所谓“问”，就是研究探索，形成自己的知识架构。有学问，要求教师在把握书本知识的同时，积极投身科学研究工作，最终用科研反哺教学。

“师者，所以传道授业解惑也。”教师仅有学问不行，还要传道授业、解惑释疑，这也是高校教师和专职科研人员的不同之处。会传授，要求教师不断改革教学方式方法，掌握各种技巧，真正把自己学问的“一潭水”浇灌到每一个学生的心田与头脑之中。

学高为师，身正为范。榜样的力量是无穷的。在学生心目中，教师身教比言传更重要。因此，教师必须成为好榜样，这是对教育工作者的本质要求。同时，教师还要做到“学术研究无禁区、课堂讲授有纪律”，要让每门课都发挥育人作用。

山东理工大学党委坚持把深化改革创新作为根本动力，加强分类指导、精细化管理，突出办学特色，注重日常工作经验的总结凝练，谱写了“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的现代大学制度的生动实践，不断提升学校治理体系和治理能力，为加快建设有特色、高水平、国内知名的教学研究型大学提供保障。

[作者：吕传毅，山东理工大学党委书记。]

关于一流大学建设与大学治理现代化的理性思考

《中国高教研究》（2019年第5期）

摘要：当世界一流大学建设所需要的来自大学系统外部的制度及资源供给问题得到较好解决之后，对一流大学建设得失成败具有决定性的影响则主要来自于大学内部治理体系。在讨论大学理性、资源基础及治理模式三大要素与一流大学建设的关系基础上，进一步阐述大学治理现代化之于一流大学建设的重要性，并从一流大学的治理理念现代化、治理结构现代化及治理能力现代化这三个维度，对一流大学治理体系现代化建设提出具有操作意义的建议。

一

关于世界一流大学建设，笔者形成了三个学术观点。其一，在国与国的激烈竞争中，败下来的无一例外都是或将来一定是高新知识落后的国度。大学作为高新知识的创造者、传播者、垄断者在很大程度上拥有决定国家前途命运的知识权力，国家兴衰大学负有重大责任。这是一个关于高新知识及与其高度相关的大学之价值的判断；其二，世界一流大学建设有必要充分发挥我国体制“高度集中带来的高效率”这一中国特色社会主义的优势，中央政府要在制度供给侧为大学按规律办学治校创造必要的体制机制环境前提下，做出以资源配置为激励手段、以提高大学竞争效率为目的的政策选择和制度设计，即以“目标明确、重点突出”“数量控制、资源集中”“效率优先、实力取胜”“机会公开、竞争择优”的原则遴选“一流大学和一流学科”，彻底改变传统学科的概念及“多多益善”的思维方式和决策模式。这是对关于“双一流”建设高校如何遴选给予的宏观决策建议；其三，当有利于世界一流大学建设的包括良好观念与制度环境及充足经费投入的外部条件完全具备且稳定后，一流大学建设的得与失、成与败取决于大学自身如何治理。这涉及大学内部治理之于一流大学建设的关系及其如何治理才有利于一流大学建设的现实操作问题。

关于大学内部治理对一流大学建设是否具有影响和制约以及具有什么影响和制约，笔者有如下的思考。一是大学能否自觉按一流大学应有的规律办学治校育人，这属于大学治理之理念层面的问题。笔者在《世界一流大学建设六要素》一文中予以了专门阐述；二是大学能否充分利用资源优势确保资源高效率利用，这是关于大学资源如何科学配置及其提高资源利用效率的问题。笔者在《关于“世界一流大学建设”的理性思考》及《学科还是领域：“双一流”建设背景下“一流学科”概念的理性解读》中予以了富有创见的讨论；三是大学必须构建有利于

一流大学按规律办学治校“效率优先”的治理结构，这是涉及大学治理模式的问题，笔者在《论大学的善治》一文率先提出了大学善治结构的建构必须遵循“效率优先，整体设计，民主管理，依法治校”的治理原则。

大学理性、物质基础及治理模式这三个要素构成对一流大学建设发生影响的金字塔。（见图 1）首先，大学的学术属性决定了其必须是一个自觉自律的理性组织，其行动受制于大学理性且其行动结果很大程度是被大学组织及其成员所持的理性预先决定的。一流大学建设必须以遵循大学办学治校育人的属性及规律为指导，所以大学理性之于一流大学建设中具有置顶的重要性。其次，大学是需要靠消耗大量资源以支撑的贵族型学术组织，对巨大资源的依赖是一流大学建设不可或缺的资源基础，由于资源之于任何一所大学都是有限的并非取之不尽用之不竭，所以即便在西方高等教育强国，一流大学也只能是少数大学的理想和目标。其三，上述两个要素具备后，一流大学能否建成则完全取决于大学的内部治理模式，所以治理模式是一流大学建设底部厚重的不可逾越的操作性基础，对一流大学建设的得失成败具有决定性的作用。



图 1 一流大学竞争要素金字塔结构

大学理性的问题学界已经讨论很多了，不必赘述。近 3 年我国在经费预算排名前 10 位的一流大学建设高校基本呈逐年增加的趋势，至 2018 年预算最低的武汉大学也达 93.5 亿元人民币，而清华大学高达 269.5 亿元人民币。尽管从决算情况看，上述大学都有不同程度的降低，但总体而言，绝大多数大学的预决算都呈逐年增加的趋势，有些大学增速十分惊人。如清华大学 2017 年的预算比 2016 年增加了 51.1 亿元人民币，决算增加了 24.99 亿元人民币，每年预决算增幅数亿及上 10 亿元人民币的大学亦非少数。（见表 1）为便于与欧美一流大学对照，笔者请熊万曦博士据相关大学官网公布的最新数据，就 2018 年 US. News 世界大学综合实力排名前 10 位大学的年度经费开支情况制作了表 2。其中年度开支最高的是斯坦福大学为 58.53 亿美元（折合人民币 406.3 亿元），普林斯顿大学最

少为 14.67 亿美元（折合人民币 101.8 亿元）。由此可以得到结论，无论中国还是欧美，凡一流大学无不是强资源依赖型学术组织。

表 1 排名前 10 位的一流大学建设高校近 3 年总预算数据
(单位:亿元)

序号	学校	类型	2016 年	2017 年	2018 年
1	清华大学	A 类	182.2	233.3	269.5
2	浙江大学	A 类	154.3	150.5	154.6
3	上海交通大学	A 类	118.0	140.8	144.9
4	中山大学	A 类	74.0	116.4	134.9
5	同济大学	A 类	60.1	76.6	134.2
6	北京大学	A 类	153.1	193.5	125.5
7	复旦大学	A 类	78.8	100.4	108.9
8	华中科技大学	A 类	70.5	84.2	98.0
9	吉林大学	A 类	52.2	88.0	97.7
10	武汉大学	A 类	78.2	87.5	93.5

资料来源：[https://baijiahao.baidu.com/s?id = 1611303366394023444&wfr=spider&for=pc](https://baijiahao.baidu.com/s?id=1611303366394023444&wfr=spider&for=pc)。

表 2 全球 10 所顶尖大学的年度开支情况

序号	学校	财政年度	经费总额	折算人民币
1	斯坦福大学	2017/2018	\$5.853 billion	¥406.3 亿
2	哈佛大学	2017/2018	\$4.5 billion	¥312.4 亿
3	哥伦比亚大学	2017/2018	\$4.384 billion	¥304.3 亿
4	麻省理工学院	2016/2017	\$3,349 billion	¥232.5 亿
5	加州理工学院	2017/2018	\$2.9 billion	¥201.3 亿
6	加大伯克利分校	2018/2019	\$2.8 billion	¥194.3 亿
7	约翰霍普金斯大学	2016/2017	\$2.431 billion	¥168.77 亿
8	剑桥大学	2016/2017	£1.807 billion	¥160.8 亿
9	牛津大学	2017/2018	£1.397 billion	¥124.4 亿
10	普林斯顿大学	2017/2018	\$1.467 billion	¥101.8 亿

数据来源：大学官方网站。

二

就经费投入而言，我国排名居前的一流大学建设高校已经接近或不输于世界综合实力排名靠前的欧美大学。若考虑到我国一流大学建设的资源条件的极大改善是在中央高层基于提升我国教育发展水平、增强国家核心竞争力、奠定长远发

展基础的国家战略发展需要，在中央深改组对此专题研究后 2015 年 10 月由国务院制定推出了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，2017 年 1 月，又由教育部、财政部、国家发展改革委联合印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法（暂行）》，并在同年 10 月把加快“双一流”建设作为实现高等教育强国的战略目标写进党的十九大报告的政策制度背景下的结果，所以可以断言，新一轮的一流大学建设无论在中央政府的制度供给方面还是资源供给方面均极大满足了一流大学建设的需要，时下是我国的一流大学建设适逢其时的最好时期和最好环境。

然而，若要在较短的时间内把建成世界一流大学这一仰望星空的理想变为脚踏实地的现实并非易事。如图 2 所示，笔者把改革开放后 40 年我国的世界一流大学建设分为两个阶段：第一轮的世界一流大学建设从 1998 年提出，是“985 工程”“211 工程”建设阶段；第二轮的世界一流大学建设从 2015 年开始，是“双一流”建设阶段，两个阶段正好相隔 20 年。在世界一流大学建设两个阶段的 20 年间我们都遇到了建设发展中的瓶颈。第一个瓶颈是“985 工程”“211 工程”期间的“经费短缺”，该阶段我国主要通过加大投入解决一流大学建设的资金困窘问题。但由于长期积淀下来的高等教育投入不足缺口较大，这一轮的世界一流大学建设的经费更多用于整体办学条件的改善；第二个瓶颈是进入“双一流”建设阶段后如何解决“治理效率不高”的问题，因为在制度供给和资源供给的问题都已经得到根本解决的前提下，如果我们的“双一流”建设成效不佳就不能再以制度供给不足、资源不足等外部环境不够好为借口加以推脱。若真是这样，中央高层以“双一流”建设取代“985 工程”“211 工程”的意义和价值则会受到人们的质疑。

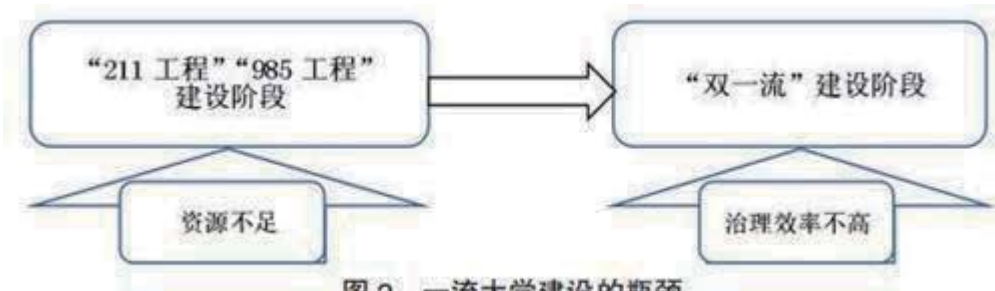


图 2 一流大学建设的瓶颈

事实上，就上述两个发展瓶颈而言，资源充足仅是一流大学建设的必要条件而非充分必要条件。换言之，资源充足并非一流大学建成唯一的必要条件。相对而言，富有效率的大学治理体系及与其高度相关的大学治理能力之于一流大学的建成更加重要，否则大学的资源优势就会因为治理效率的低下消减甚至变成沉没成本。在资源问题解决之后一流大学建设得失成败就没有了资源困窘的藉口，其

内部治理体系的优与劣则成为决定大学竞争胜负的实力所在。在世界一流大学建设及其竞争中，我们大学内部治理体系效率不高的问题已经暴露无遗，若不对大学内部治理体系加以以效率优先为价值引领的改革即致力于大学内部治理体系的现代化，恐怕其不仅难以肩负以具有国际比较优势为特征的世界一流大学建成的重任，甚而连建成一所富有办学效率之大学都难成其为可能。在一流大学的建设进程中凡办学治校者必须认识到，旨在一流大学建设目标的大学竞争，其竞争力提升与资源困窘的矛盾已经发生了向竞争力提升与内部治理体系落后之矛盾的转化，进入一流大学建设生态群的大学竞争，决定其成败的是大学内部治理体系的竞争。不解决大学内部治理体系现代化以提升治理能力的问题，在一流大学的激烈竞争中，我们就可能由于一流大学竞争要素金字塔结构中具有底部承重作用的治理模式的问题而功亏一篑。

三

关于大学治理体系现代化讨论，首先需要厘清现代化概念。《2017 中国教育研究前沿与热点问题年度报告》一文，在“加快教育现代化 建设教育强国”的前沿热点标题下，专门辟有“教育现代化的内涵与标准”的内容，关于教育现代化的内涵界定，引用了 3 位学者的观点。其一，“教育现代化的本质是教育现代性的增长。教育现代化存在的合理性在于其有效增进社会的现代化和人的现代化。教育现代化评价的切入点是教育形态，是对教育管理、教育体系、课程与教学、教育资源等的评价以及对教育结果的评价。教育现代化任重道远，须促进教育发展方式的转变，真正实现教育的健康发展”；其二，“教育现代化的内涵应从‘公益性’和‘公共产品’概念转向‘共同利益’概念，受教育者的选择权和学习形式应走向多元、平等，学习者的学习应具有终身性、连续性和自主性，应将人的全面发展的各个方面纳入政策视野”；其三，“教育强国必定强在质量上，教育竞争力评价指标体系，包括教育公平、教育质量、教育保障和教育贡献四个维度。”上述关于教育现代化内涵的表述，让笔者更加坚信“现代化”在学术上是个涵义边界不清的模糊概念。事实亦然，在 2013 年由中国高等教育学会举办的主题为“改革·质量·责任：高等教育现代化”国际论坛上，应邀在大会主会场和分论坛做学术报告的 5 位外国学者，无一人直接讨论现代化的概念，他们全部脱离论坛的主题自说自话言论高等教育不同领域的问题。会议期间，笔者专门问及个别海外学者为何不根据论坛主题需要讨论高等教育现代化的问题？回答是关于现代化的概念不好把握。其实在西方学界多是把高等教育现代化“当作以某种价值为取向的社会发展进程来认识的，如高等教育的普及化、网络教育等，

这是代表高等教育的发展方向”。

基于研究规范和给上述论坛做总结报告的需要，笔者对“高等教育现代化”的界定如下：“高等教育现代化是以国际高等教育最高水平、最先进状态为参照的目标体系和追求，是有时空局限性的相对概念，反映未来某阶段或现实高等教育发展的最高水平及其综合实力的最强状态。”进一步的认是：高等教育现代化既是高等教育未来发展的方向和目标又是高等教育发展的进程和状态，高等教育现代化既是适于国家竞争和国家需要又引领国家现代化发展并构成国家现代化不可或缺的基础。为了有利于指导高等教育现代化的发展方向，在这个报告中我又具体提炼出对高等教育现代化具有操作意义的六大要素：高等教育的普及化、高等教育的高质量、善治的高等教育结构、高等教育的国际化、高等教育的信息化及高等教育学习化社会。其中善治的高等教育治理结构具体到高等教育的实施者而言即属于大学治理现代化的问题，这个问题过去被我们诸多大学所忽略而现在到了不得不加以高度重视的时候了。有了对“高等教育现代化”这一上位概念的认识，关于本研究“大学治理现代化”之概念的界定就有了如下的借用：所谓大学治理体系现代化是大学从以控制为手段的传统管理模式向以效率为目的的现代治理模式变革和转型的过程，是按大学应有规律办学治校育人的，以人才培养及知识创新的高质量、高水平、高效率为目标追求的，富有竞争力的大学治理模式。大学治理体系现代化的要素包括：大学治理理念的现代化，大学治理结构的现代化及大学治理能力的现代化。上述关于大学治理体系的理解，无疑要比“大学治理现代化指以累积治理有效性来强化其合法性的过程”这一仅强调大学治理现代化的关键是提高治理有效性之说，要全面且更贴近大学治理体系现代化的内涵界定。

为加深对大学这一特殊的社会组织之治理体系现代化的认识和理解，笔者借用物理学的“场论”及“耦合”两个概念及其理论对大学治理体系现代化问题予以形象化的说明。何谓“场论”？物理学中把某个物理量在空间的一个区域内的分布称之为场，如温度场、密度场、引力场、电场、磁场等，任何物理场均有其势能且彼此会产生相互影响和相互作用；而“耦合”是与“场论”彼此密切关联的概念，即在现实世界中存在许多的物理场，物理学要解决的是这些物理场的叠加问题，即场与场之间能量的传递和接收，这种多个物理场相互叠加的问题就叫耦合。物理学的场论可以引进到社会组织系统的治理，借鉴这一理论可以把大学视为由诸多组织形式的能量场构成的巨大系统。为了讨论方便笔者把大学组织系统简单划分行政子系统和学术子系统，但就权力体系而言大学是个复杂系统，其内部的场远不止这么简单。大学内部的行政子系统与学术子系统都是具有能量且

彼此影响的势场，但两个系统在大学内部的职能约定不一样。如行政系统专司管理职能，其通过建立一套规则对学术系统施加影响以维护大学组织必要的运行秩序；而学术系统专司人才培养和知识创新的组织职能，大学对社会的贡献主要取决于学术系统的能量大小及其作用的发挥，但在大学这个大系统中学术系统受制于行政系统的影响。所以有什么样的大学内部治理体系就有什么样的大学，若大学的行政体系像个官僚机构，大学就是一个难以按大学应有规律办学治校育人的官僚机构至少是半官僚机构，学术系统的社会贡献因此就会受制。之于一流大学建设而言，只有该大学的行政系统和学术系统成为相互配合的协同系统，即两者形成的能量场发生高度耦合，一流大学建设的目标设计与大学内部治理的结构安排两者的逻辑才能自洽。在这样一种治理状态下，一流大学的建设成效才能达至最佳。有了上述关于大学治理体系现代化的感性认识后，下面简要讨论一流大学建设与大学治理体系现代化的 3 个问题。

1. 一流大学建设与治理理念的现代化。关于大学治理理念的现代化的强调和认同，首先要回归对大学组织基本属性的认识。大学是高度依赖个人创造力的教育和学术机构，对什么是世界一流大学的特征笔者曾作过如下的定义：除了其所有要素都必须是世界一流外，世界一流大学必须具备这样三个特征，具有世界最高水平的学术实力，在学术上做出了世界最高水平的知识贡献，因此获得了国际最高评价且广泛认同的社会声誉。根据这些特征可以得出一个结论：卓杰教师的遴选及其价值体现之于一流大学建设具有决定性。由于经典意义上的大学是近一千年发展历程已经高度成熟的理性组织，就大学组织属性等理念而言，其所谓的现代化就是对其认识的返璞归真。如大学作为知识传承和创新的学术组织，对其具有决定性的要素就是人才。一流大学是一流人才支撑的结果，如果一流大学希望在学术系统中的教师其积极性及聪明才智得到充分发挥从而为国家做出更大贡献，那么大学的行政系统要回答如下问题：学术系统及其成员在现有的治理体系下能做什么及能否做得更好？我们是否有能够遴选和延聘到卓杰人才的制度设计？以及这些专业卓杰者是否处在受尊重且其聪明才智可以得到充分发挥的文化环境中，等等。美国为什么能够成为全世界最强大的高等教育体系，因为其大学校长均持有这样的治校理念并以此引领其治校：聘用最优秀教师并让他们心情舒畅地留下来安心工作。2018 年 6 月笔者带着教育部重大课题攻关项目《高校内部治理体系创新的理论与实践研究》课题组的几位同事到斯坦福大学和加州大学总校及伯克利分校去调研，在对硅谷的创建者、计算机图灵奖得主、斯坦福大学前校长约翰·亨尼西先生的访谈中，他对关于“大学治理最重要因素是什么”的问题做了如下的回答：如果要我选择一个最重要因素的话，那就是信任教师并

与教师保持良好合作关系。如果教师不信任你，认为你不重视他们的利益诉求，大学将一事无成。事实上，如果回顾美国大学发展的历史，大多数失败或被迫辞职的校长的主要原因在于教师对其提出了异议而非董事会。在对关于“学术权力与行政权力的关系”问题的回答，他的重点依旧在教师以及学生：我们一直努力确保教师和学生能够做得最好，即教师从事最好的研究，学生获得最好的学习机会。就我和教务长而言，我们一直认为我们的工作是为教师服务，我们一直视自己为教师的服务人员。当然，关于教师及其学生之于一流大学建设意义和价值的认识并不是大学治理理念现代化的全部，但他们是最具引领性的，脱离了教师和学生，大学失之存在的意义也失之存在的基础，一流大学尤其如此。

2. 关于一流大学建设与治理结构的现代化。在推进大学治理结构的现代化时要克服两个误判：其一，把加强大学内部的管制与大学的秩序混为一谈，以为加强对大学内部的管制就能强化了大学的秩序；其二，大学的行政权力是指向效率的而学术权力是有悖于效率的，所以学术权力必须服从行政权力。大学是一个以智力劳动为特征的学术系统，过度控制带来的所谓秩序只会导致对学术生态的伤害和学术活力的窒息。关于大学治理效率的最终判据绝非大学的行政权力的效率本身，而根本取决于由大学学术系统决定的人才培养的高质量和知识创新的社会贡献度。所以，一流大学其治理结构现代化的价值取向应该是：行政系统不再是对学术系统的简单管控而是通过共同治理方式让两个系统形成的能量场高度耦合，行政系统的价值所在是让学术系统的能量得以充分的释放而不是相反。大学治理结构现代化的行动方案应该做出如下的选择：建立健全校院两级学术委员会等学术权力机构并通过《大学章程》明确其权力责任及其合法性，特别是要积极推进治理重心向学术系统的下移及治理权力的下放这一治理结构调整，让学院（学部、学系）更多地决定和管理自己的学术事务。如同大学向政府提出自主办学的诉求一样，大学内部的学术机构也有类似的诉求，一流大学在治理结构现代化的进程中，其领导层对来自诸如学院（学部、学系）等学术组织的这一权利诉求不仅要予以理解，更为重要的是付诸于行动。关于斯坦福大学的治理结构约翰·亨尼西先生如是说：斯坦福大学的决策及其治理实行分权制，董事会在斯坦福大学的权力架构设计方面具有最终权力，校长和教务长在诸如财政等事务上也有一定权力，但诸如教师招聘、学位授予和课程设置等学术事务则由教师他们自己的学术权力系统决定。大学人才培养和知识创新的主体在学院，斯坦福大学一方面赋予院长很多权力以便其开展工作，另一方面注意招聘那些具有领导力的能够引领学院开展开拓性工作的学术领导者，以便他们能够很好地担负起诸如决定学院预算等学院治理的事务。

3. 关于一流大学建设与治理能力现代化。量子力学创始人德国物理学家普朗克以科学家的睿智和敏感发现人类在对世界认识上的一个不足。他提出，科学是内在的统一体，它被分解为单独的部分，不是由于事物的本质，而是由于人类认识能力的局限性。系统论与普朗克的观点不谋而合并有了自己的发展，其强调两个基本观点：系统具有整体性，系统要素的结构决定功能。可以说具有方法论意义的系统理论的出现，改变了人们碎片化的思维方式并以结构主义特有的高屋建瓴对社会系统的重大决策开始注重顶层设计、整体思维。大学治理尤其是一流大学治理的有效性与大学治理要素间的关联性即结构高度相关。在大学治理现代化的问题上决不能用头痛医头脚痛医脚的就事论事方式进行简单处理，因为大学治理结构本身就是对大学建设不可或缺重要影响力。但必须指出的是大学治理结构并非是与大学治理能力提升唯一相关的要素，当大学的治理结构确定后谁担任治理主角对大学的治理成效影响甚大。组织理论及社会行为学、领导力理论认为：治理者的治理能力亦即领导力之于治理成效与治理结构同样重要，中外都循此规律。英国华威大学 **Amanda Goodall** 教授在其关于“研究型大学与校长的关系”追踪研究发现：优秀学者担任校长与大学领导力的关系呈正相关。习近平总书记在有关国家治理体系及治理能力现代化的问题上特别强调了人才的重要性：“国以人兴、政以才治”，“治国之要，首在用人”。基于上述认识笔者建议，关于一流大学治理能力的现代化建设，必须根据大学之学术组织和复杂组织的基本属性和特殊规律，一方面要用更高标准的德才素质能力体系遴选大学及其学院（学部、学系）、职能部门的领导者、负责人，另一方面要通过一定的有效形式不断地、有针对性地加强大学及其学院（学部、学系）和职能部门领导和管理人员办学治校能力的提升。一流大学建设必须靠一流德才品质的大学领导和管理者去引领去建设。

惟有大学内部治理体系现代化之时，才会有中国一流大学建成之日。

[作者：眭依凡，浙江大学高等教育研究所所长、教育学院教授。本文系中国高等教育学会“中国高等教育改革发展重大理论与实践问题研究”课题“中国特色一流大学内部治理结构与人才战略研究”（2017ZD003）子课题“中国特色一流大学内部治理结构研究”的研究成果]

治理体系和治理能力现代化：“双一流”大学建设的重要保证

《中国高等教育》（2019 年第 22 期）

摘要：高校治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，是新时代中国大学推进内涵式发展、提升综合竞争力的内在需求。高校要审时度势、顺势而为、乘势而上，通过理念、制度、能力、方法等的革故鼎新，不断完善大学治理体系、提升治理能力，加快推进“双一流”大学建设。

党的十九届四中全会从党和国家事业发展的全局和长远出发，深刻回答了“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这个重大政治问题，明确了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的总体目标。高校治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，是新时代中国大学推进内涵式发展、提升综合竞争力的内在需求。高校要审时度势、顺势而为、乘势而上，通过理念、制度、能力、方法等的革故鼎新，不断完善大学治理体系、提升治理能力，加快推进“双一流”大学建设。

科学理解大学治理体系和治理能力现代化的核心要义

中国共产党在新中国成立 70 年来，统一领导的制度体系和治理体系逐步确立，积累了丰富经验、取得了重大成果，政治稳定、经济发展、社会和谐、民族团结，中华民族走上了重塑民族自信、走向民族复兴的伟大历史征程。大学治理体系和治理能力反映了一个国家高等教育制度以及制度执行力。改革开放以来，为了适应社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制转型的需要，我国高等教育体制进行了卓有成效的改革。从以国家集中统一管理为主的高等教育管理体制、办学体制、投资体制、招生就业制度等，逐步走向中央与地方两级政府举办、管理高等教育和社会、市场多主体参与高等教育治理的新体制。通过推进高校内部管理体制的改革，高校的办学自主权逐步扩大，初步构建起了以学校章程为核心的现代大学制度，并在深化人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新和国际交流合作等方面的改革中，形成了面向社会自主办学的基本格局。

回顾 40 年来高等教育的发展历程，我们在加强高等教育宏观管理改革的同时，高校内部管理体制也始终处在变革与改善之中。高校在获得办学自主权的同时，注重治理体系和治理能力的培育与提升。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》明确指出，要建设中国特色现代大学制度，从而开启了

现代大学制度建设的新征程。以此为开端，我国高校坚持和完善党委领导下的校长负责制；调整院系结构，实现了管理重心下移；建立学术委员会，实行教授治学；健全了教职工代表大会制度，建立有效的民主监督机制。党的十八大以来，党中央、国务院着眼于推进国家治理体系和治理能力现代化，相继出台了简政放权、放管结合、优化服务等一系列加快转变政府职能的重大改革措施。要坚持问题导向、目标导向，改革不适应现代大学需要的体制机制、规章制度，构建适应新时代要求的教育治理体系，不断提高教育治理体系和治理能力现代化水平。国家及其有关部委先后颁布实施《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》（2017年）、《中国教育现代化2035》（2019年）等后，推动构建政府与大学、大学与学院、行政权力与学术权力之间的良性互动机制，着力提高学校自主管理能力，完善学校治理结构，推进教育治理体系和治理能力现代化。

由此可见，大学治理体系主要包括由党委领导形成的政治权力、校长负责形成的行政权力、教授治学形成的学术权力和师生参与形成的民主体权力等四个要素构成的治理体系。而大学内部治理能力，则是指通过健全和完善各种体制机制，正确协调处理好四种权力关系，提高规范管理学校各项事务和增强依法治校的综合能力，包括培养高素质创新人才的能力、吸引和集聚高水平师资的能力、科学研究与自主创新的能力、促进学科交叉生长的能力等。

精准把握大学治理体系和治理能力现代化的基本点

党的十九届四中全会强调，坚持党的集中统一领导，坚持党的科学理论，保持政治稳定，确保国家始终沿着社会主义方向前进的显著优势。必须紧紧围绕“立德树人”这一根本任务，尊重教育规律和人才成长规律，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，深入推进大学内部治理结构、管理体制和运行机制改革与完善，加快建立具有中国特色的现代大学制度，不断推进治理体系和治理能力现代化。

始终坚持党对学校工作的全面领导。习近平总书记指出：“办好我国高等教育，必须坚持党的领导，牢牢掌握党对高校工作的领导权，使高校成为坚持党的领导的坚强阵地。”高校治理直接关系到培养什么人、怎样培养人、为谁培养人的根本问题，关系到传承与创新什么样的文明等重大问题。推进治理体系和治理能力现代化，根本问题是把党的领导落实到“把方向、管大局、作决策、抓班子、带队伍、保落实”上来，着力提高理论素养和政策水平，增强总揽全局协调各方的能力、应对复杂局面的能力、依法治校理政的能力，全面贯彻执行党的路线方

针政策，贯彻执行党的教育方针，坚持社会主义办学方向，坚持立德树人，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

始终发挥大学章程的基础性作用。党的十九届四中全会吹响了“中国之治”的强劲号角，大学治理离不开法制保障，更不能偏离法治轨道。大学章程是学校依法自主办学、实施内部治理的基本准则。推进大学治理体系和治理能力现代化，要以大学章程为核心，建立健全系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。要传承大学灵魂精神、弘扬大学文化价值、坚持办学优势特色、凝聚办学理念共识。要本着“于法周延、于事简便”的原则，制定有用和管用的规章制度，制定能够准确体现党的主张和师生意愿，立得住、行得通的规章制度。要全面梳理学校在教学、科研、干部人事、学生事务、后勤保障服务等各方面的制度规定，全方位开展“废、改、立、留”工作，加强规章制度库建设，整合形成系统性强、层次清晰、内容规范，具有各学校特色的现代大学治理制度体系。

健全完善权责一致的监督机制。党的十九届四中全会指出，党和国家监督体系是党在长期执政条件下实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的重要制度保障。健全和完善学校内部治理结构，关键是要建立政治权力、行政权力、学术权力、民主权力的平等制衡机制，强化对权力运行的制约和监督。要健全以学术委员会为核心的学术管理体系与组织架构，尊重并支持学术委员会独立行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权。要合理划分学校、机关、院系的权责边界，建立权责分明、以院系为主的校院两级管理体制，做精机关、做实学院，加快推进管理重心下移，建立以学院为管理重心的运行体制。要建立和完善学校理事会、工会、教代会等制度，建立健全学校重大决策的民主协商机制，拓宽民主管理、民主监督的渠道和方式。要大力推进党务、校务公开，建立权力运行公开机制和流程管理制度，完善考核、激励和责任追究机制。要整合纪检、监察、审计机构的力量，做到各种监督机制协调联动，用制度管权管事管人，把权力关进制度的笼子里。

牢牢抓住大学治理体系和治理能力现代化的关键点

治理是过程论思维，推进大学治理体系和治理能力现代化的过程，主要是规范学校内部校院两级管理体制和权责运行的过程，也是建立与学校发展阶段相适应的现代大学制度的过程。推进大学治理体系和治理能力现代化既是落实国家“放管服”改革要求，也是积极深化学校综合改革的重要目标。

推动形成扁平化的校院两级管理体制。目前，高校权力的纵向配置，基本上可以分为三种模式：第一种是直线型的科层制，作为共同体的学校居于最高层，

代表学校行使职能的机关居于次级，而学院基本上就是一个执行者，一个操作和运行的单位。第二种是扁平化的事业部制，学院相对有一些自主权、经营权，可以有一些独立的人、财、物权。第三种是像牛津大学、剑桥大学那样的独立的联邦制。要建设中国特色世界一流大学，服务中华民族伟大复兴，就要确立世界坐标，将学校的使命放在国际坐标中。目前，我国众多高校倡导的“做精机关、做实学院”，就是在推进校院两级管理体制改革中实现校院两级治理体系扁平化。这种校院治理体系中，职能部门的角色定位大致分为五个方面：一是战略管理；二是研究制定政策；三是宏观调控、监督管理；四是对外联络；五是提供公共服务。学院要成为相对独立的办学主体，承担起党的领导、党的建设、人才培养、学科建设、专业建设和科学研究、社会服务等主要责任；同时，要在职称评定、教师考核、自主理财、自主用人、资源配置等方面赋予院系更多的职责和权力。建立权责明晰的工作推进机制。确定校院两级管理体制和职能部门与学院各自的角色定位后，要尽快厘清权责清单和权责边界。权责清单建立后，机关和学院将会更加清晰自己到底有哪些权力、怎么用好这些权力，需要承担什么样的职责。总体而言，对职能部门来说，“法无授权不可为”，“要把权力关进制度的笼子里”，要做到有求必应、无需不扰，说到做到、服务周到。对学院来说，“法无禁止即可为”，要主动出击、履职尽责，实事求是，雷厉风行。合理配置校院两级责权、建立清单化的工作推进机制，将有助于机关简政放权，在“放管服”中优化对学院的支持与服务，增强学院在学校内部治理中的地位和作用，释放学院活力、激发学院动力。职能部门要转变思想观念，深入全面研究政策，广泛采纳学院提出的意见建议，对学院的建议多一些包容和考虑，少一些“事无先例不愿为”，为学院干事创业搭建广阔的舞台。

建立多层次的监督制约机制。随着校院两级管理体制改革的深化，学校的管理重心开始向学院转移，学院成为党委权力、行政权力、学术权力等多种权力的聚集区，加强对学院的权力制约与监督成为一项迫切而重要的任务。学校和各职能部门要深入研究，把放权和监督紧密结合起来，把激发活力和制度约束紧密结合起来，先期介入、加强监管，积极探索有效的监督制约机制。要进一步完善学院的党政联席会、二级教代会、学术委员会、教授委员会、学生“三会”等制度，明确基本职责、基本权力以及相互之间的监督制约机制。要充分体现“以学生为中心、以教师为主体”的理念，扩大师生参与，最大限度地激发学院的办学活力，激发全体师生参与治理的热情。

建立全员发力的工作协调机制。实现由“校办院”向“院办校”转变，就是在学院内部、学院与机关、机关与机关之间搭建起有效的协同联动机制。学院要

认真做好师生的思想动员和行动组织，鼓励和发动广大师生参与到方方面面的工作中来。要广泛听取搜集学院师生员工的需求，以师生需求作为学院决策事项、推进工作的重要依据。同时，要用是否满足师生需求，反推学院制度流程是否合规合理。机关职能部门要把精力放在创造环境、理顺机制、搞好服务上，梳理办事流程、精简办事程序，为师生提供“阳光雨露”式服务。要把功夫下到规划设计、解决问题、沟通协调上，精细精准地支持学院改革发展，将学院在改革过程中遇到的问题总结归纳，及时与相关职能部门进行协调沟通，提出有利于学院事业发展、学校内涵发展的好方案好办法。

建立导向鲜明的考核评价机制。习近平总书记指出：“调查研究是谋事之基、成事之道”，“凭经验办事、拍脑袋决策”不适应新时代、新目标要求，各级领导干部要静下心来多做一些调查研究，钻研校史、院史、专业学科发展史，钻研学院、学科发展的特色与现状，把问题找准、把解决问题的办法研究透，才能缜密而务实地推进各项工作。要加快推进职员制改革，实现职员职级与干部职务层次并行，通过干部的“双线晋升”“双向任职”，拓宽干部晋升渠道，激励年轻干部干事创业热情。要完善落实领导干部“能上能下”机制，引导干部充分流动，优者上、庸者下、劣者汰。进一步强化分类考核机制，让能干者、实干者有动力、有舞台，让平庸者、观望者没有市场。

总之，大学治理与时代发展、社会进步密切相关，既有社会性、时代性，又有大学自身的特殊性。我们要紧紧围绕党的十九届四中全会提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”的要求，着眼长远、超前谋划，将大学治理体系和治理能力现代化置于中华民族伟大复兴的伟大事业宏图中，置于国家高质量发展和民族振兴中，置于服务区域和地方经济社会发展中，置于国际高等教育发展的大格局中，以创新的思路和举措推动治理体系和治理能力革新，为加快建设中国特色世界一流大学注入新的生机与活力。

[作者：袁占亭，兰州大学党委书记。]

坚持精准施策 推进高等教育治理能力现代化

《中国高等教育》（2019 年第 23 期）

摘要：加强和完善各级政府对区域高等教育统筹协调机制和治理能力建设，是新时期推进教育治理体系和治理能力现代化建设的重要方面。中央政府应根据省域经济社会发展的现实需求精准施策，提升高层次人才培养能力。地方政府应立足省情，提升服务地方经济社会发展能力。

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，是党的十九届四中全会确定的重大战略任务。加强现代教育治理体系和机制建设是教育现代化的重要保障，统筹推进区域高等教育均衡发展是我国教育现代化发展的客观要求。当前，区域高等教育发展不平衡，已成为影响和制约我国高等教育现代化的突出问题。各级政府应坚持精准施策，统筹推进区域高等教育均衡发展，全面提升我国高等教育发展质量。

高等教育区域发展不平衡，成为制约我国高等教育现代化的突出问题

党的十九大报告指出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分的发展之间的矛盾。党的十八大以来，国家统筹推进各级各类教育均衡发展，在义务教育领域，已实现义务教育县域基本均衡，正在向省辖市域内优质均衡发展推进。在职业教育领域，国家相继出台一系列重大政策措施，职业教育进入了大有可为的政策红利期和发展机遇期。在高等教育领域，高等教育发展水平不断提高，总体达到世界中上等水平，已进入普及化阶段。但东部与中西部、中部与西部、各省份之间，部属高校与地方高校之间还存在发展不平衡，发展差距有拉大趋势，成为影响和制约我国高等教育现代化的突出问题。主要表现在：

东部与中西部高等教育发展差距拉大。区域人口、空间和资源结构是高等教育布局的重要载体。长期以来，受历史、区域自然条件、经济发展水平和开放政策影响，东部与中西部高等教育在办学条件、经费支出、高层次人才等方面存在供给不平衡、不充分，造成我国高校空间布局结构不平衡，呈现出东部地区高等教育强、中西部地区弱的“二元结构”现象。

中部高等教育洼地现象较为突出。中部地区人口众多，历史厚重，资源丰富，交通便利，承东启西，在全国区域发展格局中占有举足轻重的战略地位，依靠全国约 10.7%的土地，承载全国约 26.5%的人口，创造全国约 20.3%的生产总值，

是我国的人口大区、交通枢纽、经济腹地和重要市场，在地域分工中扮演着重要角色。但同属中西部地区，中部高等教育在部分指标上低于西部地区。中部地区高等教育在全国洼地现象明显，影响制约区域高等教育整体协调发展。

中西部不同省份之间高等教育发展差异较大。高等教育整体上呈现东部经济发达地区优质资源密集、中西部稀疏的“东高中西低”格局。但是在中西部地区，也存在不同省（区、市）不平衡、不充分现象。从重点大学分布看，西部地区的陕西省、四川省、重庆市，受上世纪五六十年代国家高等教育政策支持布局了一批重点大学，优质高等教育资源比较丰富。但不同省份之间在优质高等教育资源拥有量上存在显著差异，在制定高等教育发展政策时，简单按照东部、中部、西部划分不符合高等教育发展实际，也不利于高等教育结构优化和调整。

根据省域经济社会发展实际精准施策，推动中西部高等教育振兴

教育公平是社会公平的基础，区域高等教育发展不平衡问题历来受到党和国家的高度重视。《中国教育现代化 2035》指出，要健全中央层面教育治理统筹协调机制，扩大中西部地区优质高等教育资源，服务国家区域协调发展战略，提高教育对区域发展的支撑和服务能力。因此，国家在制定高等教育发展规划和政策时，要根据省域高等教育发展实际精准施策，充分考虑东部与中西部，中部与西部、中西部不同省份之间发展不充分不平衡现状，出台切实有效的政策措施，统筹推进区域高等教育均衡协调发展。

1.以对接国家重大战略需求为契机，探索构建高等教育现代化区域创新试验区

高等教育系统是经济社会发展系统的子系统，高等教育与经济社会发展之间存在着相互影响和相互制约的关系。在我国经济社会发展面临全面转型升级的新时期，区域经济社会发展迫切需要国家通过制度体制创新，打破原有行政区域各自为政的狭隘思想以及体制性束缚，以服务国家重大战略需求为导向，实现人、财、物等资源跨区配置，发挥更大的经济效益和社会效益，让改革开放的成果惠及更大的群体。黄河流域生态保护和高质量发展迎来了重大的战略机遇，迫切需要区域内高等教育提供人才保障和智力支撑。

中央政府应在已将河北雄安新区、粤港澳大湾区、长三角、海南自由贸易试验区列为教育现代化区域创新实验区实践的基础上，尽快考虑将黄河流域高等教育创新发展列入教育现代化区域创新试验区。通过体制机制创新，鼓励先行先试，探索构建与区域经济社会发展相适应的区域教育协调发展机制。根据沿黄九省区发展定位和特点，合理配置高等教育资源，推动区域性院校集群建设，将会有力

促进沿黄省区高等教育改革发展,提高高等教育对黄河流域高质量发展的支撑和服务能力。

2.以省域经济社会发展需求为依据,推动高等教育治理从“东部、中部、西部”三分法向“精准化省域”施策转变

在我国现有的管理体制下,区域高等教育除具有国民教育的一般属性之外,还具有体系的匀质性、发展的相对独立性、办学的开放性、功能的不完整性、服务面向的多维性和历史的继承性等基本属性。区域高等教育发展不均衡的实质为高等教育资源在不同区域之间的不均衡配置。

中央政府应针对区域、省域高等教育发展不平衡、不充分的突出问题,坚持服务国家重大战略需求,紧密结合区域经济社会发展需要、人口结构需求和高等教育资源现状,以省域产业布局为依托,以人口规模为依据,实现从“粗放性的东部、中部、西部布局”到“精准化省域布局”转变,发挥中央和省级政府两个积极性,统筹推进区域高等教育与经济社会之间的协调发展,努力实现省域高等学校数量与人口规模结构基本合理,省域高等学校数量、层次、结构类型与经济社会发展基本匹配,省域高等教育学科专业结构与产业结构相适应。部省合建高校体现了“精准化省域施策”思想,中央政府应尽快考虑将部省合建高校直接纳入教育部直属高校序列,由中央财政供给经费,通过“以点带面”来提升中西部地区高等教育发展的综合竞争力。要继续扩大实施中西部高校基础能力建设工程,推动中西部高等教育欠发达地区重点建设一大批特色鲜明的高水平大学集群,布局建设一批国家级重点科研创新平台,聚焦建设发展重点,突出办学特色,助推地方经济转型升级和高质量发展。

3.以提升高层次人才培养能力为抓手,提高中西部高等教育综合发展水平

由于历史和国情的原因,高层次人才匮乏成为制约我国中西部地区经济社会发展和区域高等教育发展的最大瓶颈。一方面,中西部欠发达地区由于地理区位、发展空间,经济发展水平,对区域内高等教育系统培养出的高层次人才和区域外高层次人才均缺乏吸引力,在高层次人才竞争中处于劣势;另一方面,中西部高等教育薄弱省份的研究生学位授予权高校、招生计划、学科平台、重点实验室等优质资源短缺,其高层次人才培养能力相对有限,难以有效满足区域经济社会发展对高层次人才和科技资源的现实需求。

中央政府应在充分调研基础上,采取针对性措施,以提升高层次人才培养能力为抓手,“引育并举,标本兼治”,切实提高中西部高等教育发展的整体水平。一方面,要积极出台各种优惠措施,给中西部高等教育欠发达地区以特殊政策倾斜,增强其造血功能,另一方面,要出台政策鼓励和引导高等教育相对发达

地区给予中西部高等教育欠发达地区以必要支持和扶助，增强对其输血功能。

立足省情，提升省级政府高等教育统筹治理能力

我国高等教育实行中央和省、自治区、直辖市两级管理，以省级政府为主的管理体制。逐步扩大省级政府的教育决策权和统筹权，是教育改革的方向。本文以河南为例，提出地方高等教育改革发展应立足省情，提升统筹治理能力，重点处理好规模、结构和质量的关系，建立完善高等学校分类发展政策体系，提升服务地方经济社会发展的能力。

处理好高等教育规模、结构和质量的关系。对于区域高等教育系统来讲，规模是基础，规模影响区域高等教育整体发展和结构的改变；结构是关键，结构的优化能促进区域高等教育规模扩展和质量提升；质量是灵魂和生命线，是区域高等教育规模扩张和结构优化的前提和归宿。根据《中国教育现代化 2035》和《河南教育现代化 2035》确定高等教育毛入学率 65%的目标测算，至 2035 年河南省高等教育在学总规模将达到 486 万人，比 2018 年增加 185 万人。要实现上述目标，即使保持校均规模不变，还需增设约 70 所高校。从结构上看，本科高校 57 所，占全省高校总数的 40.7%，比全国平均水平低 6 个百分点，法学、经管类学科专业发展较多，师范教育有所弱化，医学教育不足，独立设置的医学本科高校只有 3 所，没有独立设置的艺术类、体育类高校。区域布局不够优化，18 个省辖市中有 5 个省辖市没有布局本科高校。从质量上看，高水平大学不多，“双一流”建设高校只有 2 所，一流建设学科只有 4 个，在学研究生 5.1 万人（博士生 2749 人），仅占全国研究生在校生总数的 1.89%。从财政保障能力看，高等教育规模较大，经济总量和财政收支规模大，全省公共财政教育支出达 1621 亿，占财政支出比例 17.9%，总量居全国第 4 位，超过了 GDP 在全国的排名。因此，根据河南省人口与教育发展现状，高等教育发展应坚持规模与质量并重，在推进高等教育内涵式发展的同时，扩大高等教育规模，优化高校布局和学科类型布局，提高博士研究生人才培养比重，提升高等教育发展质量。中央政府应在资源分配、院校设置、博士硕士学位授权、“双一流”建设、招生计划等方面给予更多支持。

建立完善高等学校分类发展政策体系。构建类别清晰、结构合理、定位准确、特色鲜明，面向经济社会发展和人才市场多样化需求的区域高等教育体系，是推动高等教育高质量发展的重要保障。河南省早在 2015 年《河南省人民政府关于深化高等教育综合改革全面提升服务经济社会发展能力的意见》中就提出，按照高水平大学、特色骨干大学、应用技术类型大学和高职高专院校进行分类管理、分类指导，推动各类高校在不同领域办出特色、争创一流。要加快推进郑州大学、

河南大学“双一流”建设，强化政策、资源和资金支持，提高拔尖创新人才培养水平，产生一批重大标志性成果，成为中西部地区经济社会发展的重要创新基地。要实施“特色骨干大学建设”，着力建设一批行业特色鲜明、学科优势明显的大学，努力在行业拔尖创新型人才培养上取得突破。要发挥河南省在应用型高校转型发展的示范引领作用，加强应用能力建设，打造一批产业贡献力大、创新应用能力高、结构带动力强的应用技术类型高校，培养具备较强实践能力和创新意识的高素质应用型人才。以“双高”计划建设高校为引领，建设一批高水平的高等职业学校和骨干专业（群），为地方经济转型和产业结构调整提供技术技能人才支撑。

提升服务地方经济社会发展能力。面对新一轮科技革命和产业变革，全面推进经济高质量发展，对高等教育服务能力提出了新的更高要求。围绕黄河流域生态保护和高质量发展国家重大战略，以河南省经济社会发展需求为导向，着眼产业发展和人才汇聚，合理配置高等教育政策资源，提高对区域和产业发展的支撑和服务能力。要加强学科专业结构优化调整，优先布局智能农业、生态保护与修复、先进制造业、电子信息业、现代服务业、战略性新兴产业等服务区域生态保护和高质量发展的学科专业，停招、减招社会需求量小、就业率低的专业点和招生规模，加大应用型、复合型、技术技能型人才培养比重。要建设一批与黄河流域生态保护和高质量发展密切相关的研究中心、重点实验室、协同创新平台，突出产业关键共性技术、现代工程技术，前沿引领技术、颠覆性技术创新，加强应用基础研究，努力产出一批重大研究成果，深化产学研用深度融合，加强科研成果转化应用，服务区域经济社会发展。

[作者：刁玉华，河南省教育厅副厅长；闫治国，北京航空航天大学]

国家治理背景下大学治理现代化的本质与策略

《国家教育行政学院学报》（2020 年第 2 期）

摘要：国家治理体系与能力的现代化决定着大学治理现代化的路径选择与价值逻辑，大学治理现代化不仅反映国家治理的逻辑，同时也是大学内在发展逻辑的自然延伸。就治理主体而言，大学治理现代化的本质是国家领导与社会协同下的大学自治；就治理目的而言，大学治理现代化的本质是回归、唤醒学术自由的文化基因，并激发其在新时代的现实活力。大学治理现代化的显著表征是体制机制先进、人才培养卓越、科学研究丰硕、文化价值凸显和社会服务强劲。大学治理现代化策略应着重于发挥制度优势、把握时代特征、支持国家需要、坚守立德树人、突破思维局限、创新制度耦合、建构人才高地、提升国际品质、系统变革教学、优化资源配置、塑造大学文明、树立学科统领、培聚社会资本、借力科学评估等方面。

新时代中国特色社会主义现代化建设过程在本质上是一个逐步实现国家治理和社会治理现代化的过程。党的十八届三中全会首次明确提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的重大命题，并把“完善和发展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”确定为全面深化改革的总目标。党的十九届四中全会进一步指出，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的总体目标是：到我们党成立一百年时，在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效；到二〇三五年，各方面制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化；到新中国成立一百年时，全面实现国家治理体系和治理能力现代化，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。在全面实现国家治理体系和治理能力现代化的总体框架中，大学治理现代化是一项至关重要的内容，“完善大学治理结构体系、推进大学治理能力现代化，既是推进国家治理体系现代化的根本要求，也是深化高等教育综合改革、推动高等教育现代化的迫切需要”。大学作为高等教育与科学研究为一体的综合性机构，肩负着培养国家治理和社会治理人才队伍的重任，大学治理现代化的实现程度决定着新时代中国社会主义现代化建设人才队伍培养的水平；作为一种重要的社会系统，大学治理体系与能力的现代化也深刻反映社会治理体系与能力的现代化水平。

一、 大学治理现代化的内涵

尽管“治理”一词是 20 世纪 90 年代由“governance”译来，但是大学治理作为实践事实则是随大学产生而产生，可以说，大学发展史就是一部大学治理史。“治理对于大学而言是内生的，而非外加的”，“治理”是“大学的一种内生品

质”，因为大学作为知识生产和学术探索的社会组织，内在地要求大学必须是自治的状态，教师群体必须拥有充足学术自由，否则大学便不成其为大学，此为大学产生和存在的内在逻辑。不论是中国最早的稷下学宫，还是西方最早的波伦亚大学（University of Bologna），它们的产生皆源自人们对真理、知识、思想的自由追求与探究，这种自由追求与探索的状态从根本上赋予了大学本身最为厚重的文化色调和历史传统，这便是大学自治。

如果说追求真理与知识探索是大学的本质，那么追求自治便是大学治理的本质，缺乏自治的大学算不上是真正的大学。张诗亚教授在论及大学的起源与文明史时认为大学存在四种作为历史传统的基因构成，“一是为全球大学开创了大学办学模式；二是对逻格斯之探索，追求、证明、引领了人类对知识领域的不倦探索，极大地促进了理性思维及其伴生的科学发展；三是奠定了自拉丁文发轫的学术传播、交流传统；四是为学术共同体之自由、自治、自尊”。可见治理本身便是大学的基因所在，大学产生、存在、演变与发展的过程正是一种大学治理发展的过程，“从大学发展史来看，大学一贯强调自治，反对外部干预，这说明大学一贯崇尚治理而反对外部控制”，“没有自治，大学就不存在……，大学天生就具有自治的诉求”。因此，当下大学治理现代化并非是由外至内的强加，而是新时代中国大学发展的内在必然性诉求。

中国大学发展长期存在两个重要问题：一是大学内部主体自由精神欠缺，大学内部治理能力弱，作为自治的治理体系现代化程度不高，这极大地限制了大学的学术创造、科学研究及新时代高素质人才培养；二是我国大学发展不能满足人民日益增长的高等教育质量诉求、现代国家治理和社会治理的要求，特别是仍然不能真正满足中国特色社会主义现代化建设的人才需求。这两个问题相互掣肘，制约着我国大学本质功能的发挥及其在世界大学丛林中的地位。因此，21世纪特别是十八届三中全会以来，从政府到大学都在积极探索大学治理的理论与实践，它的本质要义在于试图焕发大学治理基因的现代生命活力，回归大学本质和大学发展的内部逻辑：学术自由、知识创造、真理探索及其充分自治的状态，这种自治状态正是一种培育具有自由、民主和创新精神的现代公民的大学教育实践。自治并非是指单一大学内部主体的自我治理，而是大学利益与权利相关者的共同治理，主体结构为政府、大学和社会，这充分反映了大学存在与发展的根本现实性。历史已普遍证明，脱离政府的大学是难以维系的，政府力量无疑是大学发展的重要支撑；同时，大学都不能脱离社会，社会乃是大学的动力之源、生命之根和价值之向。现代大学治理理念反对大学的自我封闭、孤立和自大，它内在地要求大学必须走向开放、包容和多方联合，构建多元主体平等参与的大学治理

共同体。

大学治理现代化是立足现代背景并指向现代大学建设的回归过程，“回归”并非是重返原始状态或历史倒退，而是重拾、激活和发扬大学优秀文化基因，使之具有充盈的现代生命活力。大学治理现代化在内部结构上包含治理体系和治理能力现代化。治理体系现代化强调一种以大学“善治”为目标，以彰显大学精神、激发学术活力、提升人才培养质量为导向，以民主参与、协商共治为理念，以制度体系为保障的大学秩序体系。“善治”即“公共利益最大化的治理过程”，其本质特征就是大学处于最佳状态，是一切相关利益主体对大学公共事务的协同治理。所谓“最佳状态”，是说各利益主体总是处在一种动态平衡之中，意味着利益主体之间的博弈或矛盾总是得到有效调解并转化为大学发展的持续推动力；意味着各类资源保持配置合理、高度整合与充分利用进而能最大限度地转化为大学发展动能的运动状态；意味着校长、教师和学生共同治校的体制机制的高效性、稳定性和持续进步性。治理能力现代化强调大学治理多元主体及其能力的现代化，要求大学治理理念、治理手段、治理艺术、治理方式的现代化，充分体现新时代多元主体共同治理的现代诉求，构建自由、民主、法治、和谐的大学生治理模式，彰显不同主体平等的利益、权利、尊严与能力，形成大学治理过程与结果、手段与目的的辩证统一，推进中国大学在中国特色社会主义现代化建设进程中释放应有的力量。

治理体系现代化与治理能力现代化相得益彰、互为动力，共同构建出一个包含价值体系、制度体系、行动体系和结构体系的完整治理体系。价值体系强调大学理念和治理理念的现代化，特别突出大学学术创新价值和人才培养价值、国家贡献功能和社会引领功能；制度体系注重多元治理主体及其协同性，治理内容的全面性和系统性，治理方式的法治化、自由化、民主化和和谐化；行动体系分为议事决策、监督问责和保障救济，使得大学实践更加科学、高效和法治；结构体系包含权利行使、分权制约和权利保障，这是大学治理的基本前提。

二、 大学治理现代化的表征

从历史事实和理想目标上看，大学治理现代化存在多方面的重要表征，集中反映为大学治理现代化的手段、过程与目的。

一是体制机制先进。所谓“先进”，核心在于这样的体制机制能够体现大学发展的本质规律，最大化地激活一切大学力量，充分地解放大学“生产力”，表现为大学内部各方面的体制机制弊端的破除，各级各类行政部门始终首先立足为人才培养和学术创新服务，做到责权统一、效率最优化，正如有学者所言，“大学治理是在大学利益主体多元化以及所有权与管理权分离的情况下，协调大学各

利益相关者的相互关系，降低代理成本，提高办学效益的一系列制度安排”；校长治校和教授治校辩证统一，学术思维与行政思维在大学治理现代化中相辅相成、协同运作，教授治校机制健全；以大学生为中心的大学教育教学理念得到充分展现，大学生的主体权益得到保障，大学生作为主人翁的地位得到尊重，大学生学校治理能力得到发展和发挥。从外部来看，大学治理现代化的重要表征体现为：政府管理与放权的矛盾、权力与利益如何分而治之的关系、地方政府与大学的权力关系在相应的机制下得到合理平衡，最终服务于大学“生产力”建设。不论在何种意义上，是否实现“善治”和提升大学治理效能是大学治理体制机制是否先进的根本标志。

二是人才培养卓越。一个大学治理得如何，要看大学是否在各个学科领域和社会分工体系中培养出了为民族、国家与人类社会发展做出积极贡献的人才队伍。大学治理现代化的根本目的是培养新时代中国高素质人才队伍，打造人才强国，实现教育强国战略。需要特别强调的是，这里的新时代中国高素质人才队伍并不是仅仅指代传统精英、知识分子或文化专家，正如史密斯、韦伯斯特所指出的那样，“在 20 世纪的大部分时间里，大学一直以培养精英和专家为己任，如今大学需要‘改弦更张’了”，这就是说“大学需要更加注重培养学生的社会和生活技能”，高等教育必须充分同社会分工、经济转型和不断变化的劳动力市场结合起来，为社会改革与发展培养人才。这些人才不仅能够适应不断变化的社会，在面对社会变迁与挑战时，他们的应对能力、领导能力和创造力也显得游刃有余。“换言之，当今高等教育的任务主要不在于把学生打造成为知者（knowers），甚或批判性的思想家那样的学生，也不在于把他们造就为行者（doers），而在于更多地把他们造就为人，使他们在变幻不定的世界中能够深谋远虑，历经考验”。

大学治理现代化的目标是要通过先进、完善的治理体系实现大学治理能力现代化，这个“能力”的一个突出表现就是大学场域中教师与学生在参与学校实现“善治”过程中所展现出来的协同品质、法制思维和综合能力。治理能力现代化意味着具有突出大学治理能力人才队伍的涌现，他们是大学的主人、大学的建设者，他们的能力与素质即代表着大学治理能力。大学主体观念与能力的现代化即是大学治理现代化的根本标志。大学治理现代化的本质是通过治理体系和治理能力现代化实现现代高层次人才培养，此“人才”至少包含这样几个群体：作为“经师”与“人师”相统一的教学人才、具备卓越科学研究能力和学术创造力的科研人才，以及最为重要的大学生人才群体。

三是科学研究丰硕。毋庸置疑，科学研究和学术创新乃是大学的天职与合法

性证明，现代大学治理的好坏必然要以科学研究、学术创新为判断标准。事实上，大学治理现代化的价值追求之一正是科学研究的发展，它的前提条件是学术自由、先进的体制机制和优秀人才培养。古今中外，但凡久负盛名的大学都拥有众多优秀的科学家、哲学家、教育家、经济学家、工程师等人物及其带领的学术共同体，不断地在创造出丰富顶尖的学术成果。这些学术成果意味着知识生产或创造，它们代表着自然科学、社会科学和人文科学的前沿性结晶，它们既是纯粹知识、学术或学科自身内在逻辑地发展的结果，又是源自人类社会历史与实践问题的智慧与方法。科学研究成果的丰硕性不仅表现在成果本身的理论性和真理性，关键在于，“大学还需要探索科研成果的社会意义，并就这些成果如何转化成为政策和付诸实践提出建议”。

四是文化价值凸显。有学者在论及我国现代大学面临的重要任务时，指出过其中一个任务就是“重塑体现现代大学理念和精神的价值体系”。那么这种作为理论与精神的价值体系是什么呢？历史表明，首先就是大学应有的社会与文化批判精神、知识创造精神、历史超越精神和社会领导精神，它们是大学文化价值的突出表征，大学的核心文化内涵，大学内部共同体共建共享的价值观，大学之所以为大学的最重要文化标识。其次就是大学应有的文化传承与传播的功能定位，作为大学核心价值体系的凝聚，这充分体现为大学文化价值的历史绵延性、多主体认同感、文化价值辐射力和文化价值正向性。这就意味着大学治理现代化应遵循一种文化的逻辑，注重大学文化价值的建构，凸显大学文化价值的独特地位。一方面是通过共治共生形成一种代表大学精神、历史和实践模式的价值体系，进而实现文化价值的创造、超越和引领；另一方面表现为大学始终保持着它在文化传承与传播上的功能发挥与拓展，“就是在承认大学本质上是一种文化传承与文化传播的组织机构的基础上，让大学组织的每一次改革与转型都按照文化的逻辑展开”。

五是社会服务强劲。表现为现代大学与其所在社会之间的积极互动关系、共生样态。一方面，大学必须扎根社会，于社会中吸纳自我生存与发展的力量；另一方面，大学必须为社会提供动能——人才培养、科学研究和文化价值辐射。大学治理现代化的显著标志在于大学不再局限于围墙之内和围墙之外的周期性循环，作为一种治理现代化结果的大学，它必然与所在城市、政府之间构建起积极的互动框架，进而在政治、经济、文化、教育、自然生态、人才结构等方面形成相互作用的密切关系。因此，大学治理现代化的一个重要标志就是现代大学转型建设与发展，它实现了人才培养、服务社会和科学研究的功能整合与空间重组，不仅意味着资源的优化配置与集中利用，还代表一种新型的、面向未来社会的大

学教育模式。唯有当大学与社会形成共生格局，大学才能真正积蓄发展的动能，同时又能将自身的动能转化为社会发展的动能。

三、大学治理现代化的策略

实现中国大学治理现代化，需要借助以下一系列的策略或条件支持。

发挥制度优势。中国大学治理现代化必然以“中国特色”为前提，发挥中国制度优势是中国大学治理现代化的根本性策略。中国经济社会发展长期的实践已经证明，中国制度是经得起历史考验的、具有强大生命力的制度模式，基于这样的制度优势与不断创新，中国大学治理现代化才能保持和稳固自身的根本价值方向，才会产生源源不断、深厚博大的动力源泉。这种根本价值方向正是为办具有中国特色的现代大学、办中国人民满意的现代大学和为中国特色社会主义现代化建设服务的，它是政治价值、文化价值与社会价值的综合体现。现代大学治理的内核是大学自治，自治并非脱离了制度优势的自治，否则便如无源之水。

把握新时代特征。大学治理现代化是方法、理念与目标的现代化，因此它还需面向新时代，全面、准确地把握时代特征，办立足于新时代、为新时代服务和充满新时代气息的具有中国特色的现代大学。

支持国家需要。大学治理现代化内含积极的国家认同与国家价值维度，国家是大学治理的根本依托，又是大学治理的核心目标；支持国家发展的科技与人才之需是大学存在的内在合法性，是大学治理现代化的要义，也是实现大学治理效能的根本路径。

坚持立德树人。国家的人才之需，从根本上来讲就是爱国人才之需，这样的人才首先要具有高度的国家认同与爱国情怀以及优良的社会道德品质，因此大学治理现代化的首要任务便是坚持立德树人。做不到立德树人，所谓大学治理现代化便是空谈，大学治理主体须是有德之人，大学治理过程须是道德实践、政治实践与科学实践的统一。

突破思维局限。治理思维不同于管理思维，大学治理现代化必须突破固有的二元对立、非此即彼、线性、僵化、霸权、强权、控制等思维局限，突出思维的批判性、创新性、超越性、共生性、整体性和科学性。实现思维的突破与转变是大学治理的内在过程，也是实现大学治理过程与目标的前提条件。

创新制度耦合。大学治理现代化在于破除大学体制僵化、行政权力控制过严的制度痼疾，有效策略是创新制度耦合，推进三角权力模型的科学定位，即政治、行政、学术权力的良性互动，其关键是对大学教师权力的尊重与解放。

建构人才高地。大学治理现代化以高素质人才队伍培养为目标，同时也以此为过程依托，缺乏以高素质人才队伍为主体支持的大学治理注定是低效能和低品

质的。因此，现代大学治理应以构建人才高地，聚集学术人才、管理人才与教学人才，以及建设丰富多元的高端科研创新平台与人才培养平台为基础。

提升国际品质。全球化背景下的中国大学面临前所未有的发展机遇和挑战，面向世界已经成为当前我国大学发展的迫切议题。提升国际品质既是我国大学发展的重要目标，也是我国大学治理现代化的重要策略。

系统变革教学。教学水平与新时代大学的人才培养、科学研究和社会服务等效能的实现密切关联，传统的教学模式与方法显然已经不能很好地适应当前乃至未来大学发展的要求，进行系统性的教学变革无疑是实现大学治理现代化目标的核心策略。以教学变革为支撑的现代大学教育教学模式的形成与发展既是大学治理现代化的目标之维，也是实现现代大学整体重塑的关键路径。

优化资源配置。国家整体观照下的优化资源配置是中国大学治理水平获得整体提升的经济前提，总体上须实现中东西部的资源分配正义，推进区域之间优质资源的合理流动，特别要充分考虑西部大学和地方大学经济基础薄弱的现实情况。就大学内部而言，资源优化配置的首要着力点在于扩大高校资源和财政的自主使用权，其次是实现校内资源的分层分类设计与配置，发挥有限资源的最大效益。

塑造大学文明。文化软实力是大学治理现代化的隐形力量，大学文化软实力的核心是大学文明。塑造以中国特色社会主义核心价值观为价值体系的现代大学文明是实现中国大学治理现代化的重要保障，它反映为师生共同信守、尊奉和践行的一种共同价值追求。

树立学科统领。学科是大学的综合要素，缺乏完善、前沿和富有特色的学科体系的现代大学治理同样是不现实的。现代大学治理必须以学科为统领，不断推进学科体系建设，因校制宜，打造学科优势与特色。

培聚社会资本。任何时代的大学治理都建立在特定的社会基础上，历史证明，成功的大学治理与发展不仅仅依靠政府财政，还在于这些大学懂得如何培聚社会资本，主要方法便是形成大学与社会其他系统的积极互动，进而形成共生。核心机制是大学通过积极服务社会，将自身的人才优势、智库优势和科技优势充分转化为文化与经济资本优势。

借力科学评估。评估无疑是大学治理与发展的重要参照。中国大学治理现代化需要立足中国大地呈现其必然的差异性、多元性和层次性，这需借力于科学的评估标准与体系，“科学”强调的是评价本身的辩证性、认同性和引领性。

[作者：孙杰远，男，广西师范大学副校长]

推进高等教育治理体系和治理能力现代化建设

《中国高等教育》（2020年第8期）

摘要：积极推进高等教育治理体系和治理能力现代化建设，对于实现社会主义现代化强国的战略目标具有深远意义。当前我国高等教育要从怎么治理、为谁治理、如何治理等方面着力推进我国高等教育治理体系和治理能力现代化建设。

党的十九届四中全会审议通过了《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》（以下简称《决定》），提出要推进国家治理体系和治理能力现代化建设。高等教育治理与国家治理具有同构性，高等教育作为人才培养的主阵地对国家现代化建设起着重要的作用。积极推进高等教育治理体系和治理能力现代化建设，是当前大学新的理念与使命，对于实现社会主义现代化强国的战略目标具有深远意义。

高等教育治理体系和治理能力现代化的内涵

高等教育治理体系和治理能力现代化的目标：高等教育现代化。有专家学者认为，治理体系和治理能力是构成高等教育治理的两个主要要素，二者内涵不同但相辅相成。治理体系包括高等教育体制改革中建立起来的参与办学、管学与治学的所有组织及其结构关系，而治理能力是对高等教育治理主体的要求。即治理体系是一种组织架构及其关系，而治理能力是在治理体系的基础上，参与治理的主体所具备的能力或水平。对二者内涵的阐释有助于厘清各治理结构与主体间的关系，进而更好地推动大学治理。无论如何界定、构建和阐释其内涵与关系，“推进大学治理体系和治理能力现代化”其根本在于“高等教育现代化”。“治理”是相对于“管理”而言的，如果说“管理”是在一定组织目标的指引下，基于权力科层体系对相关人、财、物等资源或要素进行协调优化的过程，则“治理”更加强调利益主体的多边合作，强调民主平等地协商对话，强调自下而上的权益保障。“现代化”是相对于“传统”而言的，在高等教育普及化的背景下，只有治理体系和治理能力不断变革、不断适应才能满足高等教育现代化的需要。

高等教育治理体系和治理能力现代化的手段：完善制度。要推进高等教育治理体系和治理能力现代化，必须完善高等教育制度体系。我国现行大学制度存在作为独立法人应具备的自主办学权力不足和大学内部治理结构与制度不合理等问题，应通过建立权责明确的大学外部治理体系、建立民主参与的内部治理体系和深化用人机制改革等措施，强化现代大学制度建设。在完善高等教育制度建设过程中，建立科学的决策机制、高效的执行机制、完善的监督机制是推进大学治

理现代化的过程性保障。在决策执行中，需要通过激发主体参与、创新激励考核制度、建立督查制度等方式，全面提升重大决策的执行力。大学需要通过规范权责边界，加强程序规则建设，畅通信息公开渠道，建立健全督导机制，提升高等教育治理能力和水平。

高等教育治理体系和治理能力现代化的内容：内涵式发展。中共中央、国务院印发的《中国教育现代化 2035》提出到 2035 年建成服务全民终身学习的现代教育体系。在高等教育层面，强调一流人才培养，强调创新能力提升，提出了科学定位、特色发展、产学研融合、促进转化等一系列提升高等教育竞争力的任务和举措。从高等教育发展系统的观点来看，所有任务举措的实现都有赖于治理过程中组成高等教育系统各利益主体及要素之间相互关系的统筹和协调。《中国教育现代化 2035》的发布，明确了目标、部署了任务，接下来的重点在于过程 and 治理。治理现代化具有支持和引导高等教育现代化的重要作用，它既是高等教育现代化的有机组成部分，也是重要保障。可见，治理现代化是高等教育现代化的关键所在。此外，党的十九大明确提出要“实现高等教育内涵式发展”，内涵式发展是针对高等教育规模扩张和量的增长而言的。通过大学治理现代化促进教学管理、实施和评价的现代化，推进现代信息技术与教育教学深度融合，积极引导學生进行探究式与个性化学习，从而提升大学教育教学质量，服务内涵式发展。

高等教育治理体系和治理能力面临的新形势

分析我国高等教育治理现状，必须基于我国高等教育发展的特点。从高等教育治理理念与价值、权力格局和治理结构、制度建设与实践导向几方面分析，高等教育治理体系和治理能力面临着新形势。

首先是治理理念与价值定位。治理理念与价值定位是一所大学的灵魂、导向和精神力量。在新时代的背景下，我国地方高校在体制机制、资源环境、评价体系等多种条件的制约下，更需现代化治理理念的支撑和引领。在治理理念与价值定位层面，当前大学还存在以下一些问题：一是治理理念相对陈旧，突出表现为法治理念的滞后。在推进大学治理体系和治理能力现代化建设的进程中，落实大学法治理念是关键。但在实践中，“人治”先于“法治”的惯性思维在一些大学还不同程度地存在，习惯于使用行政管理手段推进各项事务，校内的各项规章制度法律权威性和实效性不高，使得依法办学、依法治校的治理目标难以实现。二是治理价值定位不够准确，存在多元共治价值与一元分治价值的冲突。现代大学早已不是单纯的学者共同体组织，而是日益成为利益相关者组织，“多元共治”成为其大学治理体系现代化的重要价值指向。

其次是权力格局和治理结构。大学治理的实质是大学内外利益相关者参与大

学重大事务决策的结构和过程。是各种决策权力在各利益相关者之间的配置和行使。大学治理结构是否科学合理安排，关系到大学各种权力的平衡发展，关系到大学能否高效运行和可持续发展。对于部分大学来说，尚面临以下问题：一是过于依赖政府资本而运行。严格的科层式治理结构致使每一个层次都完全依赖于上一级层次，资源的获得渠道单一。尤其是很多大学的二级学院，缺乏积极地争取条件，灵活地筹措经费，合理地配置资源的主动性，从而使得办学效率不高，办学活力不够等情况。二是从大学内部的权力分配看，“纵向层次上权力过于集中于学校层面，横向主体间权力过于集中于行政系统，学校和学院系级的行政领导对于行政事务和学术事务都拥有控制权。”结构的稳定与合理关系着效能的发挥，大学的治理结构和权力格局的弊端已经显现，如何突破这一藩篱正是推进大学治理现代化的切入点。

最后是制度建设与实践导向。制度建设与实践导向是一所大学有序运转的动力机制。在体制机制建设方面，还不同程度地存在以下需要改进的问题：一是相关规章制度不健全，凭借传统经验管理运作。尤其是很多二级学院、系（部）、机关科室具体事务的管理办法不够完善；二是学校中的规章制度与治理实践相分离。这在很多大学治理实践中也不同程度地存在；三是制度完备但是未能与学校改革与发展相适应；四是宏观的制度规定较多而具体的激励导向不够。表现为制度的表述和评价比较宏观，忽视了规章制度的程序性和可操作性，从而出现有的部门内部由于岗位职责不清、权责界限不明而导致的动力不足、质量不高等现象。

高等教育治理体系和治理能力现代化建设对策

高等教育如何推进治理体系和治理能力现代化，必须要解决好“怎么治理、为谁治理、如何治理”这三方面问题。

1.怎么治理：高等教育治理的总体要求

推进高等教育治理体系和治理能力现代化的方位和走向，这是一个带有根本性的问题，必须回答好。《决定》首先就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提出了总体要求，确立了目标，这亦为高等教育事业的治理明确了方向和要求。高等教育事业将继续围绕“实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦”而展开，这是“质的规定性”。从《决定》的内容来看，其中与高等教育直接相关的有科技创新、文化繁荣发展、全民终身学习等，内涵非常丰富。

“教育兴则国家兴，教育强则国家强”。教育是各项事业发展的基础，高等教育更是一个国家发展水平和发展潜力的重要标志。习近平总书记指出：“办好高等教育，事关国家发展、事关民族未来。”从唯物史观来看，教育是人类生产

力发展到一定阶段的产物，伴随着生产力的不断发展，教育必然也会不断发展，教育的发展又反过来促进了人类文明的传承与生产力的发展。正是基于此，但凡教育强的国家其国力必然也强。高等教育事业作为教育事业的重要组成部分，必须深刻认识到自己所处的地位，明确自己的发展目标，为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力支撑。高等学校要进一步完善立德树人体制机制，深化综合改革，加快推进“双一流”建设，加强师德师风建设，为国家和社会培养更多德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

2.为谁治理：高等教育治理的根本要求

习近平总书记多次谈到“以人民为中心”的发展思想，要求必须把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点。习近平总书记指出，必须把教育事业放在优先位置，深化教育改革，加快教育现代化，办好人民满意的教育。

当前，我国社会主要矛盾为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。《决定》指出，坚持以人民为中心的发展思想，不断保障和改善民生，构建服务全民终身学习的教育体系，完善高等教育等各类教育统筹协调的发展机制。这是满足人民日益增长的美好生活需要、解决社会主要矛盾的必然之举。我们党之所以高度重视人民的利益，主要原因在于人民是我们党执政的最大底气，是我们共和国的坚实根基，是我们强党兴国的根本所在。基于此，高等教育的创办必须是为了人民，这是高等教育事业稳步推进的根本要求。为此，高等教育必须牢固树立育人为本的教育发展观，改进教学质量，增强与现代科学技术的融合，以扩大开放促进教育现代化，切实满足人民群众日益增长的教育需要，办好人民满意的教育。

3.如何治理：高等教育治理的具体要求

首先，高等教育的治理必须坚持党的全面领导。“奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。”高等教育必须毫不动摇地坚持党的领导，用习近平新时代中国特色社会主义思想指导工作，夯实党执政的思想基础。必须贯彻落实党委领导下的校长负责制，完善“三重一大”制度，落实大学办学自主权制度。必须全面落实从严治党的制度，建立健全以党的政治建设为统领，全面推进党的各方面建设的体制机制。

其次，高等教育要落实立德树人根本任务。我们需要借鉴国外先进的高等教育治理的有益内容，但绝不能放弃中国思想政治教育的根本。《决定》明确提出：中国特色社会主义制度和国家治理体系是以马克思主义为指导、植根中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系。坚持以马克思主义为

指导，全面落实到思想理论建设、哲学社会科学研究、教育教学各方面。坚持加强和改进高校思想政治教育，建立全员、全程、全方位育人体制机制。坚持弘扬民族精神和时代精神，加强党史、新中国史、改革开放史教育，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，实施公民道德建设工程，为国家治理体系和治理能力现代化提供深厚支撑。

第三，对接服务全民终身学习的教育体系。全面贯彻党的教育方针，坚持教育优先发展，聚焦办好人民满意的教育。办好人民满意的教育，就是满足人民日益增长的美好生活需要的体现，而提高高等教育质量是其中的关键。大学需要与社会保持良好的关系，走进社会、了解社会、服务社会。只有主动对接人民对美好生活的新期待，创新育人方式、健全教育质量标准、深化课程体系改革、加强教师队伍建设、优化教育评价体系，才能切实提高高等教育质量，才能从根本上满足人民日益增长的美好生活需要。

第四，要形成高等教育治理的制度体系。“法者，天下之仪也。所以决疑而明是非也，百姓所县命也。”“律者，所以定分止争也。”中国古代思想家在对国家与社会治理观察的过程中，发现了法治所具有的重要作用。党的十八大以来，以法治思维和法治方式推进改革推动发展已经深入人心。“小智治事，中智治人，大智立法。”高等教育现代化需要制度的现代化，是遵守规矩的现代化。《决定》指出，必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路，全面推进依法治国，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。因此，着力推进高等教育的法治化，才能真正实现高等教育治理体系与治理能力现代化。

推进高等教育治理体系与治理能力现代化建设，提升我国高等教育现代化水平，是当前中国现代大学建设新的理念与使命。

[作者：贺祖斌，广西师范大学校长。本文为国家社会科学基金（教育学）一般课题“区域中心城市高等教育聚集发展研究”（BIA180214）的研究成果。]



主 编：闵 杰

副主编：梁 琍

编 辑：朱道勇 刘沁雪

地 址：安徽省合肥市经开区紫云路292号安徽建筑大学发展规划处（高教研究所）

邮 编：230601

电 话：（0551）63828090
