

“管办评分离”：大学走向善治的契机

□ 孙 燕 胡弼成

摘要：善治是着眼于好的治理，大学需要善治，而“管办评分离”为大学善治提供了良好的契机。“管办评分离”是指政府、学校和社会三大主体相互独立、各司其职，且在人才培养过程中共同构成相互协同联动的体制。深入推进“管办评分离”这一举措的提出，是基于高等教育的公共性和现代大学治理理论的考虑，埃莉诺·奥斯特罗姆的公共治理思想为其提供了重要的理论基础。“管办评分离”不仅可以实现多元主体的共治，促进大学治理现代化，而且还能实现大学多主体的自主治理，有利于促进大学社会资本的增值。目前，“管办评分离”实施过程中需要突破放权与分权的重重障碍，攻下学校自主办学的难点，克服社会组织评价落后的缺陷，才能真正实现由政府包揽的“管办评”到定位、结构和功能相对独立与完善的人才培养过程的“管”、“办”、“评”的融合。

关键词：善治；管办评分离；大学治理；埃莉诺·奥斯特罗姆

中图分类号：G647

文献标识码：A

文章编号：1672-0717(2015)05-0013-06

收稿日期：2015-06-25

作者简介：孙燕(1990-)，女，安徽合肥人，湖南大学教育科学研究院硕士研究生，主要从事教育管理研究。

善治理论是20世纪90年代兴起的一种公共管理理论。“善治”一词有三个来源：一是从中国传统的政治语汇中看，“善治”相当于“善政”，喻意好的政府和好的政治手段，代表民众对政府的理想和期望。二是来源于对英文“good governance”的翻译：“良好的治理”，代表新的治理理论，强调社会管理主体的多元化。三是源于我国学者对各家观点的研究，认为“善治就是使公共利益最大化的社会管理过程”^{[1](P8)}。“善治”的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家

与市民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态^{[1](P11)}。实际上，国家的权力回归社会，着眼于整个社会的好治理，不仅能使政府、公司、社区得以善治，而且可以使教育及所有公众参与的活动都得到善治，有助于大学自主选择、自我发展，主动适应并满足外界对高等教育质量的期望。

一、“管办评分离”：大学善治的重要举措

多年以来，我国大学管理模式主要是以单一的行政干预和控制为主。大学依靠政府的拨款获得办学经费，在政府的直接领导和控制下办学。这虽然为大学的发展提供了较为有利的保障，但是随着市场经济的发展和大学自身发展资源的限制增多，市场和社会越来越成为大学发展不可缺少的外部力量和资源。因此，我国大学需要为建立与市场和社会间的良好关系作出努力。此外，由于我国大学历来依附和服从于政府，大学内部只是依靠单一的行政管理方式，形成强大的官僚组织机构，教学和科研人员变得浮躁、功利，使得大学的本质特性渐渐泯灭。由此，政府对于大学的巨大投入并没有产生相应的回报，反而出现大学的使命缺失，人才培养质量下降的社会问责，以及学校声誉下滑、大学内部成员不满和失望等社会问题，这已引起国家的警觉和高度重视。大学一统的管理体制正成为制约大学内部治理和高等教育发展的根本症结。

纵观我国“教育改革”的发展历程，我国政府自1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布以来，开始不断地推进教育管理体制的改革。但是几十年来，政府集举办者、办学者和管理者于一身的状况并没有改变，大学办学的自主性也并没有得到实质性的提升。直到21世纪初，尤其在《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》中首次提出“促进管办评分离”，建立现代学校制度，“形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的

教育管理体制”，才开始真正指明教育体制改革的目标。十八届三中全会颁布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》针对教育领域明确指出“深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构”的要求，并就加快政府职能的转变进行了具体部署，说明管办评分离开始真正成为教育体制改革的首要任务，成为推进教育治理现代化的关键一步。2015年，国家又颁布了《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》，明确地厘清政府、学校、社会之间的权责关系，将管办评分离推向实际操作阶段。至此，“管办评分离”不只停留于纸上谈兵，它已经实实在在成为教育领域改革的重点。可以说，深入推进管办评分离已经成为建设高等教育治理体系和实现治理能力现代化的切入点和突破口^[2]。

二、“管办评分离”的内涵分析

“管办评分离”，实质是要突破高等教育中行政系统管理的僵化局面，改变政府作为“管理者”、“主办方”和“裁判员”三位一体的身份，将政府办学的职能归还高校，改进教育的管理方式，引入社会的监督力量，真正地处理好政府、学校、社会之间的关系，从而形成政府依法治教，学校自主办学，社会科学地评价教育的开放型高等教育治理体系。

1. “管办评分离”是指主体的定位与相对分立。近年来，高等教育发展中存在的问题都与政府“三位一体”的身份直接相关。大学内部行政权力凌驾于学术权力之上，教师和学生主体地位的缺失，科学研究与成果的行政性，教育质量下滑等成为了公众关注的焦点。因此，管办评分离的首要任务就是确立政府、学校和社会三方独立的定位格局，打破政府越位、学校失位和社会缺位的局面。这样，政府才能担当起“管理者”统筹高等教育发展，学校拥有“主办方”身份去自主办学，社会作为“裁判员”来监督和引导高等教育发展的重任。

2. “管办评分离”是指主体的职责分工。政府、学校和社会三类主体相对分立的目的是为了最大限度地发挥各自在人才培养中的作用。“管办评分离”就是要明确政府、学校和社会三方的职责分

工。一是政府履行管理职能，承担宏观监管责任。政府通过综合运用法律、规范、政策、信息服务和必要的行政措施，引导和监督学校规范办学；充分发挥国家教育咨询委员会及其他各类教育智库的作用，完善教育决策的智力支持系统和教育法律法规执法体系，规范教育行政权力行使程序；科学编制教育总体规划、专项规划，完善规划的实施机制，形成科学有效的教育行政权力运行制约和监督体系等。二是学校履行办学职能，确保人才培养的质量。高等学校依照国家的法律法规和宏观政策，健全和完善自主管理、民主监督、社会参与的现代大学制度；依法制定符合本校特色的学校章程，自主设置和调整学科、专业，教学、科研等组织机构，完善合理的内部运行机制；及时、准确地公开办学信息，保证教职工、学生、社会公众对学校重大事项、重要制度的知情权等^[3]；积极地面向社会办学，以提高人才的培养质量为根本要求，建立健全协同创新和协同育人的机制；加强教授的学术权力，增强教授的话语权，切实维护以学术自由为核心的大学精神等。三是社会组织履行评价职能，承担监督责任。社会评价组织诸如教育考试机构、资格认证机构、公众媒体等都为非官方性组织或中介组织，能坚持以学校为主体、以学生发展为本位，建立多元化的评价标准，采用现代化的评价方法和技术，利用督导评估、决策咨询、考试认证、资格评审等，发挥教育评价的诊断、导向和激励作用，为学校改进办学提供依据，为政府决策提供参考。

3. “管办评分离”是指主体的合作与联动。“管办评分离”是教育体制改革的内容之一，但是三者不是完全割裂的，处于分工、合作、协同和联动的状态。一是政府的宏观管理是基础。政府的简政放权，能为高校办学和社会评价提供足够的空间，牵一发而动全身。政府简政放权是为更好地激发学校的办学活力和发挥社会的监督作用，但政府需要保证学校基本的办学条件（包括充足的办学经费）和办学质量的基本底线。二是高等学校的自主办学是关键。高等学校拥有自主办学的权利是保证高等教育质量的关键点，但高等学校自我发展的同时需要提高自我约束的能力，使办学权利运行在社会和国家的监管之中。三是社会的评价监督是动力。政府将权力返回社会，社会评学、监学的力量才能产生

和成长起来,成为学校健康发展的最重要的激励和监督来源。而独立性、专业性的教育评估又将成为高等学校提高办学质量必不可少的动力。

三、“管办评分离”提出的理据

从教育的本质来说,教育属于公共事物的中心环节,可以纳入到公共治理的视野和框架之中。教育治理、大学治理都是治理理论和理念在教育管理领域中的运用。

1. 公共性是高等教育的基本特征和内在属性。高等教育公共性的发展程度是衡量高等教育现代化水平的重要指标与尺度^[4]。哈贝马斯认为:“公共性本身就表现为一个独立的领域,即公共领域,它与私人领域是相对的”^[5]。它强调谋求社会利益,促进社会的发展。高等教育公共性是指高等教育涉及社会公众、使用公共经费和社会资源,其共同消费和利用权利开放给全体成员,其结果为全体社会成员得以共享^[6]。高等教育是社会公共事业的组成部分,其活动的主体是政府,政府为高校提供公共财政支持、资助或补贴,以保持较低的收费水平,受益者只分担适当成本。高等教育的公共性还体现在其职能上。随着社会经济的发展,高等学校的职能经历了由“人才培养”发展到“人才培养、科学研究”,再发展到“人才培养、科学研究和社会服务”的变化。大学培养的对象是学生,科研的受益者是政府和社会组织,但高等教育最终都是以向社会输送文化、科技、人才等服务产品达到服务社会的目的。因此,作为举办高等教育的组织—大学,需要社会的介入,更需要学校本身立于“公共性”基础之上,做出制度安排的调整,以打破政府“管办评”三位一体的格局。

2. 大学治理理论是“管办评分离”提出的逻辑基点。“治理”一词的概念众说纷纭,影响最大的是全球治理委员会提出的:“治理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。它是使互相冲突的或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为

符合其利益的非正式的制度安排^[7]。”大学治理是大学内外部的利益相关者采用行政、法律或者“非正式”的方式参与大学决策,共同协商和解决高等教育的公共利益事务,旨在通过科学的治理方式将大学的公共利益与其他利益有机地结合起来,以实现大学治理效益的最大化。但从现实来看,高等教育进入大众化的发展阶段之后,与社会的联系更为紧密,以政府为导向的单一化管理体制越来越不适应大学利益相关者的需求,出现政府、学校与社会之间,学术权力与行政权力之间,权力执行与权力监督之间的博弈,因此,“管”、“办”、“评”三者的关系及其治理,成为高等教育健康发展的必然选择。

3. 埃莉诺·奥斯特罗姆的公共治理思想为“管办评分离”实施提供了重要理论基础。埃莉诺·奥斯特罗姆的公共治理思想为人们理解公共资源管理过程中的制度设计、产权界定、自主治理等集体行动的问题提供了良好的理论基础。首先,奥斯特罗姆探索出在理论上存在政府与市场之外的自主治理的可能性,为管办评分离多元主体自主治理的存在提供依据。奥斯特罗姆采用博弈论方式分析人们用来解决公共事务问题的三个理论模型^①,认为在没有彻底的私有化和政府权力的完全控制下,公共池塘资源的使用者可通过自筹资金来制定并实施有效的公共池塘资源使用合约。但实际中的制度安排要比理论上的博弈结构复杂,因此,她对特定的理论模型进行抽象和细化,提炼出基本的制度分析框架:(1)新制度的供给问题;(2)可信承诺问题;(3)相互监督的问题。这与以管办评分离中政府、高校、社会职责分工而形成的治理制度不谋而合。

其次,奥斯特罗姆的公共治理思想证明了“管办评分离”形成的多元中心治理能够达到大学的“善治”。奥斯特罗姆明确说明追求自我利益最大化的个体和组织都不能带来公共领域的持续发展。除了政府这一公共事务决策主体和公共服务的提供者之外,在社会中还存在着多元的权力主体与组织中心。包括各地区政府单位、各种非政府组织、私人机构及公民个人在内的许多决策中心,它们在一的规则约束下,以多种形式共同行使主体性权

①即哈丁的“公共悲剧”、普遍的“囚徒困境”以及奥尔森的“集体行动的逻辑”。

力”^[8]。并且这种以多种权力中心治理公共事务的方式优于单中心的治理,能够避免单中心治理中权力垄断、腐败和低效益等灾难性的影响。奥斯特罗姆指出“相互依赖的委托人如何才能把自己组织起来,进行自主治理,从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下,取得持久的共同收益^[9]”。这说明,多元主体之间在充分互动的基础上达成权力相互制衡和协调,能够达到一种“善治”。“善治”是建立在自组织形成的基础上,建立在人们拥有自组织能力的前提之下,利益主体能够在没有外力协助的情况下通过自组织解决公共池塘资源的问题,而落实办学自主权也应是大学善治最核心的前提。

再次,奥斯特罗姆的公共治理思想有力地证明社会评价是大学治理不可或缺的一面。奥斯特罗姆指出:“人们经常的沟通,相互打交道,因此他们有可能知道谁是能够信任的,他们的行动将会对其他人产生什么影响,对公共池塘资源产生什么影响,以及如何把自己组织起来趋利避害。当人们在这样的环境中居住了相当长时间,有了共同的行为准则和互惠的处理模式,他们就拥有了为解决公共池塘资源使用中的困境而建立的制度安排的社会资本,建立彼此间相互信任的关系,采取互惠的行为模式”^[9]。这说明,社会资本的形成,建立在人们拥有团结、信任和合作的公共精神,具有高度的主体参与意识和权利意识的精神力量的基础之上。社会资本理论的重点在于,充分地强调发挥公民、社会在公共生活和治理中的作用,将民众看做是政府、市场等的合作伙伴,建立民众个体与组织之间良好的社会关系,形成有效的社会规范和共同信念,从而实现社会资本的增值。因此,社会评价是大学获得社会认可、增值社会资本的必不可少的举措。

四、“管办评分离”的可能效用

“管办评分离”政策打破了传统中市场和政府、公共部门和私人部门、国家和社会两分法的思维方式,是一种全新的教育管理体制和技术。政府不是大学善治的唯一主体,学校自身、社会也是合法的主体来源,强调大学的“良好治理”即是实现政府、高校与社会之间积极有效的合作,而合作成

功和失败的关键为共享大学治理的权力。

1. “管办评分离”实现多元主体的共治,可促进大学治理现代化。伴随社会经济的发展,社会民众对教育的期望越来越高,除了政府、学校和教师,学生、家长和社会也成为关注高等教育的主体,他们越来越期望改变政府为中心的单向教育治理模式,参与到大学治理中去。“管办评分离”政策重构教育管理、学校治理与教育评价之间的关系,在深层次上建立了政府、学校和社会之间的新型关系,将高校众多的利益相关者同等地置于大学治理之中,政府简政放权、学校自主办学、教师和学生民主参与、家长和社会进行监督,各利益主体之间平等协商、对话,因而,有效的政府管理、规范的学校办学和专业的社会评价会带来高等教育的共治、共生和共享。

2. “管办评分离”能实现大学多主体之上的自主治理。大学相对分立于政府自主办学,切实遵循自身的发展规律开展教学和科研活动,能更好地实现人才培养、科学研究、服务社会和文化遗产的职能。“管办评分离”实施过程中,肯定大学章程的效力,有利于建立健全学校内部治理结构,保证教师、学生能参与大学内部事务的民主管理。因为只有实行民主管理才能体现大学依法自主办学的合法性;只有实行民主管理才能使大学发展成一个成熟而独立的治理主体^[10]。大学的自主办学运行于国家、社会等外部主体的监督、评价之中,建立的是多层次的治理结构,多元主体、各治理层次间关联、协调,遵循一定的规则和秩序,从而实现大学善治的良性循环。

3. “管办评分离”有利于大学社会资本的增值。

“管办评分离”实现大学多元主体参与的多中心治理模式,是以各主体高度的参与意识和主人翁精神为前提。学校拥有办学的权利,学校的内部人员能民主参与,激发了教授治学、学生参与的积极性;政府在管理过程中引入市场和社会的力量,将社会的满意与不满意作为学校发展的指标,给予社会和民众充分的话语权和评价权,以此建立以学校为人才培养的中心,政府、社会和公众之间良好的信任与合作关系。这样,形成自主发展和竞争的模式,能激发大学人、社会人的创造性和活力,最终使高等教育发展更符合、并满足人的发展的特点和需要,大学也因此可以得到社会更多的认可,获取更丰富的社会资本。

五、实施“管办评分离”需破除的困境

目前,尽管有很多地区已经开展了推进高等教育管办评分离的活动,实现了管办评分离的部分效用,但是很多具体措施的有效性和实施的可行性还处于摸索的阶段,需要进一步研究。推行管办评分离需要坚持以质量发展为本的原则,最大限度地促进学校 and 人的发展与进步。实施管办评分离,重点需要突破如下困境:

1. 突破放权与分权的重重障碍。管办评分离实现的基础就是政府简政放权,给予学校和社会充分的权利,这势必会触动一些既得利益集团,影响管理体制改革的进程。在“管办评分离”的实践发展中,中央和地方政府开展了一些简政放权的探索,不得不面临“权利失灵”的现实,一开始必然产生一些抵触情绪。而且,已有规定以“指明方向”为主,并没有列出明晰和系统的放权和分权的规则和清单,无法从根本上遏制“权力滥用”、“权力寻租”等问题。因此,为避免历史上“一放就乱、一乱就收、一收就死”的权力运行教训,政府要促进对教育的职能转变,严格执行权力清单制度,明确政府的权力界限:凡是依法规定政府应该有所作为的,不允许政府敷衍扯皮;对于政府不可管的事情,能交给学校的交给学校,能交给社会的交给社会,切实地放权于适合的办学主体,下决心建立真正的责任政府、法治政府和服务政府。

2. 攻下学校自主办学的难点。高等教育领域深入推进管办评分离,关键的工作是落实高校的办学自主权。虽然全国各地已纷纷开始进行建立现代学校制度、制定大学章程等的实践和探索,但实际上,学校内部治理中的民主和监督做得还很不够,学校依然没有走出“人治大于法治”、“经验优于科学”的管理模式,教师、学生等利益相关者的主体地位并没有得到真正的落实。因此,学校需要认清自主办学的出发点——“专心培养人才”,要将自主办学的权力运用在提高人才培养质量上,遵循教育的规律性和教育管理的科学性。首先要坚持依法治校的同时以史为鉴,确立“百年大计,人才为本”的长远眼光,运用科学的管理方法,提高学校善治的程度。其次要坚持学者治学,摆正教学和科研的

位置,以教学为中心,科研为教学服务,在以培养人才为目标的基础上建立起以学术自由为核心的大学内部治理体系。再次要坚决拒绝外来非法诱惑和干扰,培育大学独善其身的自律文化精神。这样,大学才能克服办学的困难,逐渐成就专业成员相互尊重、求同存异、尽职尽责、兼容并包的学习共同体,从而步入良性的教育发展道路。

3. 克服社会组织评价落后的缺陷。政府推进管办评分离,做出了强化国家教育督导,委托社会组织开展教育评估的实践,虽有一些改善,但教育中介组织发展非常缓慢,对政府的依赖仍然较强,高等教育质量评价基本还是以政府为主导,专业机构和社会参与的评价依然缺少,高等教育评价的公信力一直较低。因此,政府应该加大对第三方专业评价机构的支持,借鉴国外购买服务的方式,充分保证评价机构的独立性和评价的公正性,积极培育和发展专业化教育评价组织,充分发挥社会评价优势。同时,随着高等教育大众化的发展,教育评价的主体和评价标准的多元化,仍然没有改变注重评价而忽视了反馈和使用评价结果的缺陷。因此,在教育评价过程中,社会评价组织要注重检验评价的成果,监督评价后的决策,落实评价监督的问责机制,从而树立教育评价的权威。

4. 真正实现“管”、“办”、“评”的融合。深入推进“管办评分离”,并不能只注重“政府管理、学校办学和社会评价”之间的分离,还需要“管”、“办”、“评”三方有机融合。“管办评分离”是充分发挥教育人力、财力、物力作用,利用教育内外部各种有利条件,高效率地实现教育管理目标活动的过程^[11]。在这一过程中,各方内部关系复杂、利害争夺、矛盾冲突等,都可能制约“管办评分离”的有效实施。因此,政府、学校和社会都要注重以提高学校的人才培养质量为核心,以满足大众对优质教育的需求为目的,强化自己在他方中的参与,调整好与其它两方的利益关系,推动三方教育资源的优势互补和职能的和谐,促进相互间良好的互动机制,也才能真正实现由政府包揽的“管办评”,到定位、结构和功能相对独立与完善的人才培养过程的“管”、“办”、“评”的融合。

参考文献

- [1] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 8-11.
- [2] 张兴华, 王玲. 从“管理”到“治理”: 深化高教综合改革的重大课题[J]. 山东高等教育, 2014(5): 9.
- [3] 教育部. 关于进一步落实和扩大高校办学自主权 完善高校内部治理结构的意见[Z]. 2014.
- [4] 冯永刚. 高等教育公共性的制度障碍及其破解[J]. 江苏高教, 2014(3): 5.
- [5] [德] 哈贝马斯. 公共领域的结构转型[M]. 曹卫东, 译. 上海: 学林出版社, 1990: 2.
- [6] 李明, 张茂聪. 试论我国高等教育公共性的衰退与归因[J]. 中国成人教育, 2009(20): 6.
- [7] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系[M]. 牛津: 牛津大学出版社, 1995: 23.
- [8] 侯灵芝. 埃莉诺·奥斯特罗姆公共治理思想研究[D]. 长沙: 湖南师范大学硕士学位论文, 2008: 26-27.
- [9] [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道: 集体行动制度的演进[M]. 余逊达译. 上海: 上海三联书店, 2000: 8.
- [10] 龙献忠, 等. 论市民社会发展背景下的高等教育多中心治理[J]. 大学教育科学, 2010(2): 45.
- [11] 周海涛. 高等教育“管办评分离”的缘由与路径[J]. 国家教育行政学院学报, 2014(3): 7.

Separating the Government ' s Authority, Management and Assessment: an opportunity for Good Governance of University

Sun - Yan HU Bi - cheng

Abstract: A good government focuses on good governance. Separation of government authority, management and assessment provides a good opportunity for good governance of the University. It is referred to the government, universities and social organizations, which perform well their duties and each of which plays a role and forms a collaborative relationship among them. This policy is implemented and based on the public nature of higher education and the theory of modern university governance, and strongly supported by Elinor Ostrom' s public governance theory. Through this policy, the multigovernance and modernization of higher education may be realized. Besides, self-governance of multiagents can be realized to help raise universities' social capital. At present, the implementation of the policy needs to tackle the obstacles of devolution and decentralization, break through the difficulty of university autonomy, and overcome the backwardness of social organizations of evaluation. And only through these can we truly achieve from the government' s doing everything in "authority, management and assessment", to a full process of university talents cultivation in orientation, structures and functions.

Key words: good governance; separation of authority, management and assessment; university governance; Elinor Ostrom

(责任编辑 陈剑光)