

“整体性治理”范式下我国高校内部治理体系现代化路径研究

华 起¹,周 杨²

(1. 南京财经大学 校长办公室, 江苏 南京 210023; 2. 南京中医药大学 人事处, 江苏 南京 210046)

摘要: “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”, 是党的十八届三中全会明确提出的全面深化改革的总目标。在这一宏观背景下, 如何推进我国高等学校内部治理体系现代化, 构建起符合全面深化改革总目标要求的现代化高校内部治理体系, 已为社会各界高度重视, 其已成为我国全面深化改革的重要内容。结合目前世界各国政府改革最前沿的“整体性治理”范式, 研究我国高校内部治理体系现代化的实现路径, 是现阶段推进我国高校内部治理体系现代化的理想选择。

关键词: 整体性治理; 内部治理体系; 现代化

中图分类号: G647 文献标识码: A 文章编号: 1672-6049(2015)02-0100-05

“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”^[1] 是党的十八届三中全会明确提出的全面深化改革的总目标。这既是现阶段推进国家改革的总体目标, 也是对社会主义建设各领域、各项事业的总体要求。在这一宏观背景下, 如何推进我国高等学校内部治理体系现代化, 构建起符合全面深化改革总目标要求的现代化高校内部治理体系, 直接关系到我国高等学校健康、可持续发展, 事关中华民族伟大复兴中国梦的顺利实现, 其已成为我国全面深化改革的重要内容, 为社会各界高度重视。可见, 大力推进我国高等学校内部治理体系现代化已势在必行。本文拟结合已有研究成果, 在世界各国政府改革最尖端的“整体性治理”范式的维度下研究我国高校内部治理体系现代化的实现路径。

一、我国高校内部治理体系现代化相关问题研究综述

在党和国家的高度重视下, 社会各界对国家

治理体系现代化的研究逐步深入, 各微观领域治理体系现代化的研究也随之开展。在此背景下, 我国高校内部治理体系现代化的研究也开始起步。通过对中国期刊全文数据库的搜索, 发现从1994年到2014年的文章中, 篇名包含“高校治理体系”的仅有4篇, 其中期刊1篇, 篇名包含“高校内部治理体系”的为0篇, 大多数相关文献主要集中于对高校内部治理结构的研究。

王秉琦在《推进高校治理体系和能力现代化》一文中, 对高校治理体系的概念进行了探讨, 并提出高等教育改革的重点已由改善外部环境转变为完善大学内部治理结构、建立现代大学制度^[2]; 袁贵仁《在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》一文中, 提出了我国教育治理体系现代化的重大意义、基本要求和主要任务^[3]; 孙天华从委托-代理关系的角度分析了我国高校治理结构的若干特点^[4]; 刘向东、陈英霞从组织行为学及社会学的资本-权力

收稿日期: 2015-01-22

作者简介: 华起(1987—) 男, 安徽天长人, 助理研究员, 研究方向为高等教育管理; 周杨(1981—) 男, 江苏连云港人, 助理研究员, 研究方向为高等教育管理。

力理论方面分析了我国的大学治理结构现状及发展趋势,强调了政府在大学治理结构改革中的使命^[5];《高校治理的本质、机制与国际经验》一文指出,我国高校内部治理存在行政组织设置过度庞大、高校组织过于行政化、决策体系混杂等问题,提出通过去行政化实行委员会制等方法克服我国高校内部治理中存在的问题^[6];《坚持群众路线与高校行政服务能力提升探究——高校“好的治理体系”的达成》一文提出,通过发挥“群众路线”的纽带作用、坚持走“群众路线”等方法构建好的高校内部治理体系^[7];胡然东从影响力的视角探讨了大学内部治理结构的优化^[8];袁广林从新制度经济学的视角研究了我国高校内部治理结构的改革^[9];王伟等从建立高校章程的视角探析了我国高校治理结构的完善^[10];王瑞等提出从明晰高校产权关系、协调行政权力和学术权力两方面完善高校治理结构^[11]。

从已有的研究文献可见,目前对高校治理体系现代化的研究还处于起步阶段,涉及高校治理体系的相关文献非常稀少,专门研究高校内部治理体系现代化的文章几乎空白,现有的涉及高校内部治理体系的文章,基本仍停留在对高校内部治理结构的研究上,没有上升到内部治理体系的宏观层面。本文在对已有研究梳理的基础上,旨在将政府改革领域最新的“整体性治理”引入我国高校内部治理现代化的研究中,在“整体性治理”范式下,探析我国高校内部治理体系现代化的路径。

二、“整体性治理”与高校内部治理体系现代化:内涵及特征

在国家治理体系现代化的示范效应下,深化教育治理体系现代化改革的步伐也随之启动,然而作为教育治理体系现代化改革重要组成部分的我国高校内部治理体系现代化进程却相对迟缓,结合世界各国政府改革最尖端的“整体性治理”范式,推进我国高校内部治理体系现代化已迫在眉睫。

(一) 整体性治理:内涵及特征

20世纪90年代后期,以分权化、竞争化、民营化为工具的新公共管理范式日渐衰落,其导致的“碎片化”治理模式的弊端也逐步暴露,作为替代解决方案的“整体性治理”范式应运而生。^[12]

“整体性治理”在对新公共管理理论范式批判和继承的基础上,提出对政府治理体系进行系统化再造,包括政府治理理念、治理机制、组织架构及治理手段等诸多方面的整体性策略。“整体性治理”范式强调协调与整合,主张制度化的跨界合作,认为公共部门在治理过程中应该“从分散走向集中、从部分走向整体、从破碎走向整合”。^[12]“整体性治理”的内涵可概括为:以风险社会理论为治理基础,以公民需求为治理导向,以信息技术等现代技术手段为治理手段,以协调、整合和责任为治理机制,对碎片化的治理层级、功能和公私部门关系及责任机制与信息系统进行整合,为公民提供无缝隙而整体型的服务。^[13]

“整体性治理”范式的特征至少可以概括为:1. 以责任和公共利益为导向的治理理念;2. 以结果、目标及公众需求为导向的整体协作的治理组织架构;3. 以协调、整合、责任为主要治理机制提供整体性的公共服务;4. 信息技术等现代技术手段的充分利用。^[12]

(二) 高校内部治理体系现代化:内涵及特征

在明晰“整体性治理”内涵及特征的基础上,明确高校内部治理体系现代化的内涵及基本特征,是运用“整体性治理”范式探讨我国高校内部治理体系现代化问题的基础。就目前研究文献看,还没有直接针对高校内部治理体系内涵的定义,在总结相关概念的基础上,笔者认为高校内部治理体系的内涵可概括为:高校内部治理主体管理高校内部事务,保障高校良性、可持续发展的整套制度体系,它是高校内部治理理念、治理组织架构、治理机制、治理手段等诸多紧密联系、协调运行的有机整体。据此,高校内部治理体系现代化的内涵可总结为:高校内部治理主体管理高校内部事务,保障高校良性、可持续发展的整套制度体系的现代化,它是高校内部治理理念、治理组织架构、治理机制、治理手段等紧密联系、协调运行的有机整体的现代化过程。

在“整体性治理”范式的基本框架下,现代化的高校内部治理体系至少要在治理理念、治理组织架构、治理权力运行方式及治理手段方面具有明显特征,具体来看:1. 治理理念的责任性与公共性。责任性与公共性是“整体性治理”理念

的基本要义,也是现代治理理念的基本要素;2. 治理组织架构的民主性与有效性。“整体性治理”范式下现代化的治理组织架构必须在充分实现民主的前提下保障治理的有效性;3. 治理权力运行的制度化与规范化。“整体性治理”范式能够充分发挥效用的根本条件之一就是实现治理权力运行的制度化、规范化,在其范式下的治理

体系现代化必然要求具有制度化、规范化的治理权力运行方式;4. 治理手段的先进化。“整体性治理”范式要求在治理过程中充分运用前沿科技与现代技术手段实现治理的整体性,治理手段的先进化是“整体性治理”范式下高校内部治理体系现代化的基本特征。

表1 “传统型”与“现代化”高校内部治理体系指征比较

	传统高校内部治理体系	现代化高校内部治理体系
治理理念	行政化的官本位治理理念	公共性与责任性导向的治理理念
组织架构	碎片化的官僚制组织架构	结果导向型的整体型组织架构
治理机制	条块分割、各自为政的治理机制	协调整合的治理机制
权力运行	自上而下的行政命令	制度化、规范化、多向度运行
治理手段	依靠人力为主	现代科技手段的充分运用

三、“整体性治理”范式下构建我国现代化高校内部治理体系路径初探

在“整体性治理”范式的基本框架下,实现高校内部治理体系现代化,必须大力推进高校内部治理理念、治理组织架构、治理机制、治理手段等诸多紧密联系、协调运行的有机整体的现代化。因此,构建我国高校现代化的内部治理体系至少应从以下几个方面着手:

(一) 在“整体性治理”范式指导下,推进现代化高校内部治理理念建设是基础

思想是行动的先导,任何制度机制建立的最终归宿是要人类从思想上认识世界的本质、社会发展的规律,最终将一切符合人类发展规律的行动变为人类的自发行为。在推进高校内部治理体系现代化的过程中,以“整体性治理”范式为指导,大力推进现代化高校内部治理理念的建立是高校内部治理体系现代化的起点与归宿。

按照上述原则,就需要在高校内部治理体系现代化建设过程中加强思想政治宣传力度,加强高校内部治理主体及利益相关群体的意识形态教育,促其转变观念,在潜移默化中摒弃以往行政色彩浓重的传统治理理念,以“整体性治理”的责任与公共利益为导向的治理理念为指导原则,在高校内部治理各个层面树立起具有较高开放性、包容性、责任性、公共性、整体性的现代化治理理念,为高校内部治理体系现代化打下坚实的思想基础。治理理念的开放性和包容性要求在高校内部治理过程中保持畅通信息及拓展沟

通渠道,主动吸纳社会各界的优秀治理成果,随时关注高校利益相关群体的利益诉求,根据实际情况积极推进相关利益群体成为高校内部治理主体,最大限度的适应时代变化、社会变迁及相关利益群体对高校内部治理提出的新要求;治理理念的责任性及公共性要求树立起高校内部治理主体的责任意识、公共意识,治理过程中最大限度的满足教师、学生等不同利益群体的利益诉求,以责任及公共利益为导向,做到治理为“公”;治理理念的整体性要求在高校内部治理过程中打破层级观念、部门之见,在尊重专业分工的基础上实现制度化的跨界合作。

(二) 在“整体性治理”范式指导下,打造现代化高校内部治理组织架构和治理机制是关键

“整体性治理”范式的治理组织架构和治理机制打破了传统公共管理范式以特定功能为基础的设计理念,打造注重以结果、目标、公众需要的实现为宗旨的治理组织架构和治理机制。

吸收“整体性治理”范式的启示,打造现代化整体性高校内部治理组织架构和治理机制要从以下两方面入手:一方面,打造整体性的高校内部治理架构。在充分尊重原有专业化分工组织架构的基础上,根据实现治理目标及提高治理效能的实际需求,适度调整原有的纵向治理层级及权限、合理划分横向治理功能、适度整合纵横向的治理部门,冲破传统官僚制下按功能分工设置的严格的命令模式、控制程序及工作限制,打破内部治理过程中出现的部门主义、各自为政、

视野狭隘的弊端,形成整体化的治理组织架构。另一方面,打造整体性的高校内部治理机制。整体性的治理组织架构安排还需要有相应的治理机制保障其有效运行。构建内部治理机制方面,在坚持党委领导下校长负责制的大前提下,在坚持党委领导、校长负责、教授治学、民主管理的指导原则下,协调整合政治领导权力、行政权力、学术权力以及民主参与权力,着力完成政治—行政—学术—民主参与权力的耦合协调机制、学校—学部—院系纵向层级间的治理协调机制、各部门横向功能间的协调治理机制以及决策—执行—监督的约束机制等机制构建,在明晰权力边界的基础上协调合作,畅通沟通合作渠道,进行知识和信息的交换与共享,在发挥各自优势的基础上通力合作,形成整体性现代化的高校内部治理机制。

(三)在“整体性治理”范式指导下,实现高校内部治理权力运行制度化和治理手段现代化是保障

制度是文明社会的基本构成要素,权力运行的制度化是现代社会治理体系的基本要求,也是“整体性治理”范式的基本原则。在“整体性治理”范式下实现高校内部治理体系现代化必然要求高校内部治理权力运行的制度化,通过制度化的权力运行模式,实现权力运行的规范化,保障权力运行方向的多向度互动化,从而推动治理体系的现代化进程。一方面,高校对外要积极争取,加快推进规范高校外部治理结构相关立法工作的开展,理顺高校外部治理关系,为高校合理规划内部治理权力争取更多的自主权力和自由空间;另一方面,高校对内要努力完善、全力构建行之有效的具有实质意义的高校章程及权力运行规章制度。高校章程是对高校内部各项重大而基本问题的规定,在高校章程的基础之上制定相关规范各治理主体治理权力边界、运行规则等相关问题的政策、规章,使高校内部治理权力运行有制度可依,双管齐下、内外并施实现高校内部治理权力运行的制度化、规范化、多向度互动化。

信息技术等现代科学技术的迅猛发展,是现代的标志事件,其也为治理体系的现代化提供了基本的技术条件,治理手段的现代化是“整体性治理”范式下实现高校内部治理体系现代化

的重要因素。因此,必须大力推进高校网络及信息化建设,在高校内部治理过程中,通过信息技术等现代技术的充分运用实现纵向层级、横向部门间的信息传递、共享和协同办公,实现优质资源的共享与充分利用,打破部门林立、条块分割、权限不清、等级森严的“碎片化”的传统治理关系,通过事务公开、网络信息发布、协同网络办公、建设资源共享数据库等手段促进治理方式和治理程序的现代化、透明化,加快高校内部治理体系现代化过程。

参考文献:

- [1] 习近平. 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[J]. 求是, 2014(1):3-6.
- [2] 王秉琦. 推进高校治理体系和治理能力现代化[N]. 中国教育报, 2014-6-3(004).
- [3] 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[N]. 中国教育报, 2014-2-13(001版).
- [4] 孙天华. 大学治理结构中的委托—代理问题:当前中国公立大学委托代理关系若干特点分析[J]. 北京大学教育评论, 2004(4):29-32.
- [5] 刘向东, 陈英霞. 大学治理结构剖析[J]. 中国软科学, 2007(7):97-104.
- [6] 孟韬. 高校治理的本质、机制与国际经验[J]. 教育研究, 2011(2):110-111.
- [7] 陈薇, 曹勇明. 坚持群众路线与高校行政服务能力替身探究—高校“好的治理体系”的达成[J]. 四川民族学院学报, 2014(2):52-56.
- [8] 胡仁东. 现代大学内部治理结构探析:基于影响力的视角[J]. 现代大学教育, 2005(2):59-63.
- [9] 袁广林. 我国公立高校治理结构的变革:新制度经济学的视角[J]. 清华大学教育研究, 2006(2):52-57.
- [10] 王伟, 陈于后. 高校章程与高校治理结构的重塑[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2012(2):163-167.
- [11] 王瑞, 王丽文. 完善高校治理结构的措施分析[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2013(5):114-117.
- [12] 华起. 我国高校“一站式”学生事务治理模式构建路径探析—“整体性治理”在高校内部运作中的创新运用[J]. 前沿, 2013(19):151-153.

A Research on the Paths of University Internal Governance Modernization System under the Model of Holistic Governance

Hua Qi¹, Zhou Yang²

- (1. The Principal's Office, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing 210023, China;
2. The Personnel Department, Nanjing University of Chinese Medicine, Nanjing 210023, China)

Abstract “Improve the socialist system with Chinese characteristics, promote the modernization process of national governance system and ability.” is the overall goal put forward during Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee. Under this guideline, how to promote the modernization process of the university internal governance system; how to construct a modern internal governance system confirming to the educational deepening reform goal is of great importance and priority in the society. The author attempts to adopt the frontier “holistic governance” model to research the paths of internal governance system modernization in university, which is an ideal choice for current university.

Key words: holistic governance; internal governance system; modernization

(上接第 48 页)

An Empirical Study on the Relationship between House Price and House Property Tax

Dai WeiNa

(School of Economic and Management, Hainan University, Haikou 570228, China)

Abstract: The property tax pilot reform implemented in Shanghai and Chongqing can be seen as a natural experiment, this paper uses the panel data from 35 cities and the method of DID to analyze whether the policy has a negative effect on housing price. The empirical results show that the property tax and residential commodity prices did not show a significant negative correlation in Shanghai and Chongqing, the inhibitory effect of property tax on housing prices is limited; the property tax rate is too low, the tax base is too narrow, the collection system should be further improved.

Key words: house property tax; residential housing prices; DID model