

中国特色大学治理评价指标体系构建研究

王旋蕊^{1,2}

(1. 教育部战略研究(培育)基地—地方高水平大学发展战略研究中心, 北京 100124;
2. 北京工业大学 高等教育研究院, 北京 100124)

摘要: 大学善治的中国话语形式为治理体系和治理能力现代化。伴随着国家治理体系和治理能力现代化进程的加快,大学必须率先实现治理体系和治理能力现代化。中国特色的大学善治要素可分为两类,即基于价值理性的善治要素和基于工具理性的善治要素。以善治理想关照现实,将中国特色大学善治要素指标化,运用专家调查法构建了一个包括7个一级指标、23个二级指标和43个三级指标的中国特色大学治理评价指标体系。该指标体系的可取之处在于将大学善治的价值理性和工具理性融为一体,有助于从治理体系和治理能力2个方面对中国大学治理现代化程度进行诊断,并尝试通过创新性的评价指标和标准设计将中国大学导向善治。

关键词: 大学治理; 善治; 治理体系和治理能力现代化; 中国特色大学治理评价指标体系; 指标体系构建

中图分类号: G 640

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2020)03-0020-09

大学“善治”本是世纪之交治理和善治理论引入中国后中国教育学者所追求的一种价值理想,强调在大学治理^①中实现政府与大学关系的重构,以及大学内部治理的民主参与、低成本和高效率。但《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》很快将其转化为国家的政策目标,提出“完善中国特色现代大学制度”和“完善治理结构”的改革任务。为落实上述改革任务,教育部先后出台了《高等学校章程制定暂行办法》《学校教职工代表大会规定》《高等学校学术委员会规程》《普通高等学校理事会规程(试行)》等政令,在很短的时间内终结了中国大学“无章办学”的历史,大学内部治理制度也更加规范。可以说,这是中国大学有史以来首次以善治作为政策目标来推进改革。

十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央把制度建设摆到更加突出的位置,提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的新时代重大命题^②。在中国共产党第十八届三中全会提出“全面深化改

革的总目标是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”之后,时任教育部长袁贵仁在2014年全国教育工作会议上的讲话中明确表示:“实现国家现代化,教育要率先现代化……实现教育现代化,教育治理要率先现代化。如果不能尽快实现教育治理体系和教育治理能力现代化,教育现代化的目标就不可能如期实现。”^[1] 这里的教育治理体系和治理能力现代化必然包括大学治理体系和治理能力现代化。中国共产党十九届四中全会再次着重研究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若干重大问题并作出决定,提出国家治理体系和治理能力现代化进程的时间表,要求“到我们党成立100年时,在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效;到2035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100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

收稿日期: 2020-01-12

基金项目: 全国教育科学“十三五”规划2018年度国家一般课题(BIA180201)

作者简介: 王旋蕊(1973—),女,教育部战略研究(培育)基地—地方高水平大学发展战略研究中心责任教授,北京工业大学高等教育研究院研究员,硕士生导师。

① 本文中的大学指公办大学。如无特别说明,大学治理仅指大学内部治理。

② 所谓“治理体系和治理能力现代化”是“善治”的中国话语形式,两者基本上是同义词。本文为了表述方便,在不同的语境中变换使用2个术语。

现”^[2]。党和国家的政治改革进程客观上使得我国大学治理体系和治理能力现代化的重要性和紧迫性再次得到强化。在2035年之前基本实现大学治理体系和治理能力现代化,到新中国成立100年时,全面实现大学治理体系和治理能力现代化,成为新时期我国大学善治的现实目标。

大学治理体系和治理能力现代化之所以如此重要和紧迫,一方面是因为良好的治理对于大学这类学术组织来说具有特殊的重要性,是大学能力建设的关键^[3];另一方面也是因为它是我国高等教育发展中的突出问题和薄弱环节,直接导致了我国大学“内蕴力、自觉力和外显力”不足^[3],影响了大学人才培养、科技创新以及服务与引领社会经济文化发展能力的发挥和提升。尤其是在实践中,因为新中国成立以来一直沿用“管理”这一概念,“治理”对我国大学来说属于新的理念和实践,很多参与治理改革的领导干部、行政人员和教授甚至说不清楚什么叫“治理”,它和之前一直在使用的“管理”概念有何不同,为什么要变“管理”为“治理”,为什么要制定章程……虽然在教育部出台的政令指导下基本上按期完成了制定章程、制定或修改学术委员会规程、教职工代表大会规定等政策任务,但不少大学仍然并不十分确定自己的治理结构是否已经比较“完善”,校内各类决策时无处不在的利益矛盾和冲突也使他们对自己学校制度的“现代性”表示怀疑。事实表明,缺乏治理经验的大学并不能自动适应从“管理”到“治理”的转型,其治理改革也并非一帆风顺。大学治理体系和治理能力现代化建设需要有力的抓手,以便于更好地“把全会确定的目标任务落到实处”^[4],逐步接近并最终实现预期的善治目标。大学治理评价就是这样一个有力的抓手。判断和衡量大学善治目标的实现程度、距离基本乃至全面实现大学治理体系和治理能力现代化还有多远的路要走,离不开评价这个有用的工具。除此之外,治理评价还可以发挥纠正和导向作用,帮助大学及时发现治理改革中存在的问题,减少改革目标定位和导向的摇摆和不确定性,有助于我国大学进一步完善治理制度,早日实现治理体系和治理能力现代化等善治目标。

截至目前,我国学者在本科教学质量评价、大学绩效管理评价等方面开发出了不少指标体系,但迄今为止,尚未有学者针对大学治理评价问题进行深入系统的研究,因此,对于依据什么来评价(评价工具设计理念)、评价什么(评价指标体系的具体

内容)、如何评价(评价标准和计分方法)、谁来评价(评价的组织实施)等问题没有太多前人的观点可供我们参考和借鉴。但毫无疑问“治理的评价体系是治理现代化的基础”^[5]。大学治理评价的核心在于用善治理想关照我国大学治理现实,基于中国特色的大学制度环境和治理基础,通过指标体系、评价标准和评价方法设计,将善治理论具体化、操作化。明确大学“善治”的要素是构建科学合理的评价指标体系的基础。

一、中国特色大学善治的要素

很多国际机构和学者论证过善治的要素,如经济合作和发展组织(OECD)提出善治的8个特征,即参与、透明、效益与效率、回应、问责、追求共识、平等与包容、法治^[6]。我国学者俞可平认为善治包括6个要素,即合法性、透明性、责任性、法治、回应和有效^[7]。这些要素如OECD提出的“效益与效率”、俞可平教授提出的“有效性”都体现了善治的价值理性以及善治的工具理性,尤其是参与、透明、回应、问责、法治等要素是确保治理效率和效益合目的、合规律的治理手段,正是善治工具理性的具体体现。

大学治理和公共管理不同,善治的要素也不太一样,尤其是结合国家特色来谈更是如此。因此,这里所说的大学善治要素必须也只能是“中国特色大学善治要素”,它们既能体现大学达成善治的一般规律,又能关照我国大学治理体系和治理能力现代化发展的阶段性、渐进性特征。简单来说,中国特色大学善治的要素可以分为两类,一类是基于价值理性的善治要素,一类是基于工具理性的善治要素。

(一) 基于价值理性的善治要素

“国家治理更多属于工具理性的范畴……但是,工具理性与价值理性之间并非存在不可跨越的鸿沟,工具理性的改革通常需要价值理性的指导,而且也或迟或早会催生新的价值理性。”^[8]价值理性是大学治理的灵魂,对大学治理方式、治理规则和治理行为明确的“价值感”是善治的精神源泉。没有明确的价值追求,大学永远难以达成善治。“古往今来,任何治理体系的选择、构建和完善都是以一定的价值体系为指引的。”^[9]“教育治理现代化的改革是一个教育治理价值导向调整优先于教育治理技术革新的过程。只有深刻把握这一原则,教育治理现代化才能坚持正确的方向。”^[10]

有效性是善治的普遍特征,它表明大学治理

具有较高的效率和效益。大学善治的直接价值追求只能也必须是有有效性,否则治理将失去意义,更不要说善治。但对于大学来说,存在在何种意义和对谁来说治理是有效的问题,这就必须澄清在这一普遍的善治要素背后具有中国特色的支撑性价值要素。

1. 在坚持和完善中国特色现代大学制度框架下,推进大学治理体系和治理能力现代化是中国特色大学治理的首要价值

“中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系,我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开。”^[11]中国特色现代大学制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”是中国特色的现代大学治理结构,它们是我国大学实现治理体系和治理能力现代化的前提性制度框架。尤其是党委对大学的统一和全面领导不能动摇,大学治理体系和治理能力现代化必须在党的领导和指挥下进行。

2. 以实现公共利益最大化为最终目标是中国特色大学治理的基本价值

“善治就是公共利益最大化的管理过程。”^[3]大学是公益性机构,大学治理的最终目的是为公共利益服务,谋求公共利益最大化。无论是党委领导,还是校长治校、教授治学、民主管理,其目的都不是为了单纯维护大学政治权力、行政权力、学术权力狭隘的自身利益,国家和社会的整体与长远利益才是大学不同治理主体追求的共同目标。这一方面要求大学治理要“有效”,尽可能提高决策效率,降低决策成本,另一方面也要求其及时对国家、地区和社会需求作出回应,底线则是禁止将大学自身或者大学内部某个群体的局部利益凌驾于公共利益之上,倡导治理主体的公心,克服权力的自利倾向。

3. 坚持学术至上是中国特色大学治理的核心价值

长期以来我们习惯用“非政府组织”“非营利组织”等否定性术语来界定大学,但“事实上,大学有其自身的理念、组织和制度特性,对于大学的研究应从大学的事实本身出发,而不是从其他学科的理论立场或价值设定出发”^[12]。和政府、企业不同的是,大学是学术性组织,传承知识、发展学术是这类组织产生、运转和发展的“初心和使命”,是大学区别于其他类型组织的核心特征。学术能力是大学服务国家和社会的基本能力。“国家的强盛依赖于大学的

强盛,哪里是世界大学的中心,哪里就是世界科技的中心,其后该国就成为世界的强国。”^[7]大学治理和决策只有以学术为本、倡导学术至上,才能确保学术生产力不断提高;只有不断提高学术生产力,才能确保大学的强盛,使大学服务国家和社会发展的能力不断提升。然而“大学‘行政化’在我国由来已久,有着深刻的历史文化背景、社会心理基础和体制根源”^[13]。“学术至上”本应是大学组织治理和决策的基本价值,但对它的忽视近乎成为我国大学的组织惯习。“官僚化”“行政化”顽疾不除,大学很难实现治理体系和治理能力现代化,更遑论达成善治。只有真正实现去行政化,学术至上才能真正成为我国大学治理的核心价值。

(二) 基于工具理性的善治要素

价值理性通过工具理性实现对大学治理效率和效益的追求。参与性、透明性、开放性等已被证明有助于提高大学治理效率和效益的要素同样也应成为我国大学现阶段的善治追求,除此之外,权责分配清晰性、治理规则明示性也应成为我国大学现阶段的善治要素。

1. 参与性

大学是典型的利益相关者组织,只能由利益相关者共同控制^[14]。大学组织的成员不是大学的“所有人”,不像企业所有者那样享有剩余价值索取权,但他们自身的利益与大学的利益密切相关,甚至在离开大学(如校友)之后,这些相关性也不会消失。大学不是典型的科层制组织,不管现实的治理结构如何安排,居于不同职位的行政管理人员、掌握着不同程度专业知识的教学科研人员和学生都无法独自掌握所有的权力,且由于现代大学学术生产活动的复杂性,由其中任何一个群体独自掌握所有权力,总能产生某种治理效率上的损失。因此,良好的大学治理不仅一定要体现参与性,而且要合理地配置参与权,这也是大学坚持和完善民主管理的要义所在。大学应该鼓励校内各群体参与治理,确保其在学校事务上的参与权和发言权,使学校事务的决策能够充分体现民主性。

2. 透明性

信息是决策的基础。各利益相关群体有效参与治理的基础是平等地获取所需信息,以便针对相关事务的决策作出明智的判断。缺乏充分有效的信息支持,利益相关群体的参与就会变成“认认真真地走形式”,不可能存在真正的民主管理。大学应尽可能以最低的费用和便捷的方式,按照相关法规要

求,真实、准确、完整、及时地披露学校信息,确保信息公开,决策透明。

3. 开放性

既然大学是公益性机构,那么它对国家和社会的服务能力、服务过程就不应该只有自己清楚。大学应该面向社会开放办学,为关心办学的社会群体和个人参与大学治理创造条件,健全社会支持和监督学校发展的长效机制。

4. 权责分配清晰性

知识、能力的边界就是权力的边界,权力的边界就是责任的边界,这是大学善治的基础性条件,本不属于大学善治的核心要素。但由于中国的大学长期以来党委和行政、行政和学术权责边界不够清晰,大大影响了治理效率,因此,能否直面和解决这一问题,对各个治理主体的权力和责任范围进行清晰的界定,明确权力之间的界限,就成为我国大学治理能否“现代化”和臻于善治的试金石和预报器。

5. 治理规则明示性

如果说权责分配不清晰主要是我国现阶段大学治理的制度缺陷,治理规则指导性价值理念不明确,以致治理目标不明;表达意思不确切,以致歧义不消;必要的界定说明解释不够,以致留下“按潜规则治理”的想象空间等等;则主要是由我国大学多年来忽视制度建设的治理传统和文化造成的。要纠偏校正这种不利于善治的治理传统和文化,就应当下大力气补充完善含糊不清的规则及其表述,杜绝潜规则,并对大学治理的所有规则进行清晰、全面、明文宣示。可以说“治理规则明示性”是“法治化”要素在大学“善治”领域的具体化。

二、中国特色大学治理评价指标体系的构建原则和过程

从表面看,对大学治理进行评价就是设计出合理的指标体系,然后依据该指标体系对大学治理状况进行评价,但实质上,不管所构建的指标体系是形成型的还是反映型的^[15],指标体系本身所蕴含的治理意蕴才是其灵魂。价值理性和工具理性的有机统一和融合,同样是对中国特色大学治理评价指标体系的最为基本的要求。从这个角度来说,构建中国特色大学治理评价指标体系,就是将善治要素指标化,将中国特色大学治理的价值理性和工具理性融合统一于评价指标和评价标准之中,从而确保其能够更好地发挥诊断和导向功能,真正成为实现大学善治目标的有力工具。

(一) 中国特色大学治理评价指标体系的构建原则

依据上述理论思路,构建中国特色大学治理评价指标体系主要遵循了3个原则。

1. 体现理想性与现实性的有机结合

“制度变革有一个从量变到质变的过程,只有在变革因素积聚到能够满足创新的基本条件时,制度创新才可能成功。”^[16]《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010—2020)出台以来,国家和各地方的教育政策以及高等学校的规划与改革文件中,已经多次出现“完善治理结构”“建设中国特色现代大学制度”等提法,中国共产党十九届四中全会的决定更是为各领域的治理体系和治理能力现代化规定了时间表,这表明中国特色大学治理改革已经具备良好的制度环境条件,获得了充分的政策支持。方向既定,剩下的就是如何选择制度工具和切入点。

中国特色大学治理评价指标体系要体现中国特色的治理制度安排,理应基于中国高等教育治理的法律、政策和文化基础进行构建,但如果完全基于现行制度框架构建评价指标体系,就意味着我们放弃了制度工具创新,无法实现通过治理评价引导大学治理改革的目标。只有在评价指标和评价标准设计上体现现实性与理想性的有机结合,以实现大学“善治”作为评价目标,大胆创新制度设计,才能做到以“善治”理想关照现实,起到“以评促改”的效果。

2. 评价指标和评价标准内容具体,含义明确

指标体系中所采用的各级指标以及评价标准都尽量避免使用模棱两可的说法,努力做到内容具体,含义明确,使每一个指标和评价标准都有清晰的制度内涵,以便于用“刚性的制度”展示“制度的刚性”,凸显这些指标和标准的治理意蕴。这样做也有助于确保评价的可操作性,体现评价指标和评价标准的工具价值。

3. 兼顾治理体系评价和治理能力评价

大学治理体系主要包括治理结构体系、组织体系和制度体系。治理能力主要指治理主体(个人或机构)的治理能力以及治理体系本身的功能与效率,其逻辑为:只要大学的治理结构、组织和制度安排中体现了善治要素,就认同其治理体系和治理能力比较现代化。这里构建的中国特色大学治理评价指标体系尽量涵盖大学治理体系和治理能力两个方面的评价指标,但在设置治理能力评价指标时,着重

强调治理体系本身内含的善治要素,个体层面的治理能力指标设计不是重点。

(二) 指标体系的构建方法和过程

中国特色大学治理评价指标体系的构建经过了以下阶段:第一步,针对大学治理和善治问题进行理论研究,确定中国特色大学善治的要素;第二步,依据现行法律和政策,将善治要素指标化,设计出中国特色大学治理评价指标体系、评价标准和评分办法初稿;第三步,实施专家调查,将设计的中国特色大学治理评价指标体系初稿用邮件的形式发给专家,专家以书面形式背对背对指标体系提出文字性意见和修改建议。接受第一轮调查的专家共11位,其中9位是来自国家级教育研究机构、国内一流大学的知名专家,1位是国外知名高等教育研究机构的华裔教授,1位是大学党委书记,他们对高等学校治理问题均有多年研究,在这一领域有很大的影响力。11位专家对指标体系的设计思路给予了肯定性评价,并提出了具体的修改意见,这些意见主要集中在:(1)指标设计比较

有新意,对大学治理改革具有启发意义;(2)鉴于清晰的权力边界在大学治理结构中的重要意义,建议将“权力边界”由二级指标调整为一级指标;(3)最好按照指标的不同重要性赋予不同的权重;(4)在确定指标体系和评分办法的同时明确评价组织方法。课题组根据上述专家意见修改了指标体系,针对其中的一级指标进行了赋权,明确了评价组织方式,之后再次通过发邮件、打电话等方式联系上述专家,并就为何只对一级指标赋予权重这一情况向专家作出说明,即本指标体系的特点在于由大学治理专家基于专业判断对大学治理状况进行定性评价和价值判断,且基于大学治理的复杂性,过于精确的定量分析反而不利于专家对于大学治理作出合乎理性的评价。11位专家中的8位专家认可了课题组对于权重的处理方式,并针对具体指标的表述方式提出了修改建议。根据专家第二轮反馈意见再次修改后,形成了中国特色大学治理评价指标体系(见表1),它包括7个一级指标,23个二级指标和43个三级指标。

表1 中国特色大学治理评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	评价标准	完全符合	比较符合	不太符合	完全不符合	
				3	2	1	0	
制度建设		党委组织与议事规则性文件	制定了专门的党委组织与议事规则,或在学校《章程》中有党委组织、议事办法的规定					
		党委委员	来源代表性	学科专业有广泛的代表性 职务有广泛的代表性 党委决策所需的不同专业能力				
		委员会设置	常务委员会	设置				
			专门委员会如战略发展委员会、治理委员会等	设置有类似机构				
党委决策制度		决策程序规定	明确的决策程序					
		会议记录制度	有详细、完整等记录要求 重大决策记名投票记录					
治理能力		决策责任与免责	重大决策担责条件规定 重大决策免责条件规定					
		政策连续性 培训制度	委员交错任期制度 定期接受高校治理能力培训					
校长负责制	校长职权	组建管理团队的权力	推荐副校长的权力 提议免除副校长职务的权力 推荐院部处负责人的权力 提议免除院部处负责人职务的权力					

续表 1

一级指标	二级指标	三级指标	评价标准	完全符合	比较符合	不太符合	完全不符合
				3	2	1	0
		全面管理权力	组织学校战略规划工作 能全面负责教学管理工作 能全面负责科研管理工作 能全面负责行政管理工作				
学术委员会治理	制度建设	学术委员会章程	有				
	职能定位	官方表述	学校最高学术决策机构或类似表述				
	组织设置	专门委员会	与权责范围相匹配				
	成员	组成 决策连续性	学科专业代表性广泛 职务代表性广泛 交错任期制度				
利益相关者参与治理	教师	校学术委员会	选举权 被选举权				
		院系学术分委员会或教授会	选举权 被选举权				
	行政管理人员	学校教职工代表大会	选举权 被选举权				
		学院教职工代表大会	选举权 被选举权				
	学生	参与学校治理 参与学院治理	渠道多样 范围广泛 渠道多样 范围广泛				
校友与校外人士	理事会	成立理事会作为党委决策咨询机构					
权力边界	党委内部	党委委员个人权力与党委集体	界定清晰				
		党委常委与党委书记	界定清晰				
		党委委员与党委书记	界定清晰				
	党委与行政	学校党委书记与校长	界定清晰				
学院党委书记与院长		界定清晰					
行政与学术	学校层面	界定清晰					
	学院层面	界定清晰					
信息披露	责任人制度	党委代言人	党委书记				
		学校代言人	校长				
	披露范围	依法需公开事项 非保密,即公开	全部公开 全部公开				
披露质量	完整性	所披露事项信息完整					
	及时性 便捷性	法定公开期限 学校官网可查					
治理氛围	治理价值取向	治理准则	有明确的治理准则				
	去行政化治理	教授会制度	普及				
		学术同行评议制度	实行				
		教育职员制度	实行				
		院系学术领导职务行政级别	取消				
财务状况	财务管理规范	审计、巡视结论中有财务管理规范的表述					

(三) 评分方法

根据专家意见,对一级指标按照其重要性赋以不同的权重,其中“党委领导”权重为0.2,“校长负责制”“学术委员会治理”“利益相关者参与治理”“权力边界”等4个一级指标的权重分别为0.15,“信息披露”“治理氛围”等2个一级指标的权重分别为0.10。

每个三级指标的评价得分分为4个等级。

(1) 完全符合,得分为3分;

(2) 比较符合,或者符合的情况不低于50%,得分为2分;

(3) 不太符合,或者符合的情况低于50%,得分为1分;

(4) 完全不符合,得分为0分。

由于一级指标被赋予了不同的权重,因此,一所大学的治理评价得分并不能由每个三级指标的得分直接相加求得,而是需要考虑一级指标的权重之后,先求出每一项一级指标的加权分值,再计算该大学治理评价得分总分。

根据一级指标权重的赋值情况,一所大学治理评价得分的计算方法为:

$$X = (x_1f_1 + x_2f_2 + \cdots + x_nf_n) * 100$$

其中, X 指一所大学经加权后的治理评价得分, x_n 指一级指标权重, f_n 指经处理的每项一级指标所含三级指标总分(即该三级指标得分总和除以该一级指标满分分数后所得的分数), n 指一级指标数量。

根据一所大学治理评分结果,将其治理状况分为4个等级。

(1) 优秀,整体得分在85分以上;

(2) 良好,整体得分在75分以上,85分以下;

(3) 基本合格,整体得分在60分以上,75分以下;

(4) 不合格,整体得分在60分以下。

三、评价指标和标准的诊断及导向作用

指标和标准决定着中国特色大学治理评价指标体系的实质和作用。本指标体系中的各项指标和评价标准并非面面俱到,但它对我国大学治理体系和治理能力现代化实现程度有着强大的诊断作用。这是由于它注重从我国大学治理现状和问题出发,不仅将大学善治要素的价值理性和工具理性充分融合为一体,而且格外注重从治理制度的结构与功能视角出发,对我国大学各治理主体及其相互关系(即治理结构)以及治理机制的特征、功能与效率进行

审视和考察,比较全面地涵盖了大学内部治理体系和治理能力现代化的关键指标。因此,运用该指标体系对我国大学治理状况进行评价,可以实现“以评促建”“以评促改”的工具性目的,有助于推动我国大学早日实现治理体系和治理能力现代化,进一步臻于善治。

(一) 指标和标准的诊断作用

本指标体系的一级指标共有7个,其中“党委领导”“校长负责制”“学术委员会治理”“利益相关者参与治理”等前4个一级指标主要用于评价我国大学治理结构的完善程度,“权力边界”这个一级指标主要用于评价各治理主体之间权力边界的清晰性,“信息披露”主要用于评价我国大学的信息透明性,“治理氛围”则主要用于评价我国大学的治理文化,考察我国大学是否注重治理的价值取向,是否注重去行政化,是否能在制度上落实学术至上的善治原则,以及是否具有规制学术腐败——大学善治的对立面的有效制度安排。

二级指标主要是要素性或类别性指标,如在“党委领导”这个一级指标下的二级指标“制度建设”“党委委员”“委员会设置”“党委决策制度”“治理能力”主要由影响党委领导效能的关键要素组成,在“利益相关者参与治理”这个一级指标下的二级指标“教师”“行政管理人员”“学生”“校友和校外人士”则是“利益相关者”的几个类别。三级指标主要是对二级指标的具体化。在选取三级指标时,一方面考虑对二级指标进行操作化界定,另一方面注重从评价方法角度,考虑了便于设置明确的评价标准、便于从学校的成文规章制度、公开新闻资料获取评价所需信息等要素。

在评价指标和标准的设计上除了充分体现中国特色大学善治的要素外,也非常注重尽量兼顾治理体系和治理能力两个方面的内容。例如,如果说“党委领导”“校长负责制”“学术委员会治理”等3个一级指标旨在评价中国特色大学内部治理体系的现代化实现程度,这些一级指标的二级或三级指标则注重通过对该治理主体的组织和制度建设情况评价其治理能力。此外,大部分指标主要评价大学治理体系现代化的实现程度,如利益相关者参与治理、权力边界、治理氛围等,这一方面是因为大学治理体系现代化是治理能力现代化的基础,另一方面,如前文所述,也是因为大学治理体系现代化本身就是治理能力现代化的重要表现。

基于此,运用本指标体系对我国大学治理进行

评价,有助于对我国大学治理体系和治理能力现代化实现程度作出诊断。

(二) 专家:诊断者

严格来讲,中国特色大学善治的各个要素及其蕴含的价值和工具理性并不是所有人都熟悉的简单知识,即便是每日参与大学治理的人也未必对它有非常深刻的理解。基于此,充分发挥专家的作用,由对中国特色大学善治要素有着深刻理解的治理专家主导评价组织和实施过程就显得比较合理。专家组可以依据被评价大学的公开资料作出评价,也可以通过问卷、访谈或其他方式来获得进行评价所需的资料。在评价过程中专家应坚守专业原则,保持独立性。这时的大学治理专家就像医院里的医生一样,以中国特色大学治理评价指标体系为参照,根据自己的专业知识对被评价大学的治理体系和治理能力现代化实现程度作出诊断,并给出“优秀”“良好”“合格”“不合格”的结论。评价结果可以用于向被评价大学反馈情况,或应被评价大学要求提供咨询和建议,由此形成评价与改进、评价与建设之间的良性循环。

(三) 导向善治的创新性评价指标和评价标准

“‘理念的旅行’和实施会生成非常复杂的矛盾,在这个过程中,新的范型就会跨越采纳或不采纳、非此即彼的选择而出现。”^[17]善治对于中国大学来说是新的理念,它的实现要求大学必须勇敢跨越某些已有的制度范型并进行制度创新。本指标体系在评价指标和评价标准中,大胆提出了一些比较具有创新性的制度设计,例如,在设置常务委员会之外,将设置“专门委员会如战略委员会、治理委员会等”作为评价党委组织机构完善程度的重要指标;将党委委员来源在不同学科专业、不同职务和不同专业能力方面的代表性,作为衡量党委领导能力的重要评价指标和标准;将“清晰的会议记录”作为对党委决策过程监督和回溯制度的重要评价指标;将

“权力边界界定是否清晰”作为衡量大学治理效率的重要指标;将“利益相关者参与治理”作为评价大学治理参与性和开放性的一级指标;将“信息披露”的“完整性”“及时性”“便捷性”作为衡量大学治理透明性的重要指标,并将信息披露责任人制度、披露范围和披露质量作为衡量一所大学信息披露制度健全与否的指标,将“学校官网可查”作为信息披露便捷性的评价标准;将“治理价值取向”“去行政化治理”“财务状况”以及在此基础上营造的“治理氛围”,作为衡量大学治理有效性的重要指标,力求将一所大学各治理主体呼吸的“空气”具体化、可操作化,等等。这些创新性的指标和标准,能够在可知可感的制度现象层面,揭示中国特色大学治理体系和治理能力现代化的外在表现,更便于通过评价将大学导向善治。

四、结束语

最后值得一提的是,笔者运用该指标体系对部分大学的试评价,的确发现了这些大学的治理体系和治理能力与我国大学善治目标之间的差距,甚至在部分指标上差距还相当大,这说明本指标体系确实具有一定的实用价值。

但本指标体系也存在很大的局限性,如主要关注成文制度安排的完善性,没有关注这些成文制度的实际执行情况;指标设计还比较笼统、泛化,没有关注不同类型大学治理的特殊性;随着我国大学治理改革的深入,一些指标和标准可能存在过时的情况,需要及时修正,等等。笔者希望在今后的研究中能够更好地将现代大学治理理论与中国大学治理改革实践相结合,进一步完善这一指标体系,使其能够更好地反映我国大学治理体系和治理能力现代化的进展和需求,真正成为指导我国大学治理改革实践的有用工具。

参考文献:

- [1] 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——在2014年全国教育工作会议上的讲话[N]. 中国教育报, 2014-02-13(001).
- [2] 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[EB/OL]. (2019-11-05)[2020-01-10]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm.
- [3] 宣勇. 大学能力建设:新时代中国高等教育面临的重大课题[J]. 高等教育研究, 2018(5): 19-28.
- [4] 习近平. 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[EB/OL]. (2019-10-31)[2020-01-02]. <http://www.ncpssd.org/message.aspx?id=3242>.
- [5] 萧鸣政, 郭晟豪. 国家治理现代化的能力结构与建设[J]. 前线, 2014(4): 23-27.
- [6] GRAMBERGER M R. Citizens as partners-OECD handbook on information, consultation and public participation in

- policy-making[Z]. Paris: OECD, 2001.
- [7] 俞可平. 治理和善治: 一种新的政治分析框架[J]. 南京社会科学, 2001(9): 40-44.
- [8] 俞可平. 中国的民主治理[J]. 理论学习, 2014(10): 40.
- [9] 瞿振元. 推进高等教育治理现代化: 目标、价值与制度[J]. 中国高教研究, 2014(12): 1-4.
- [10] 范逢春. 教育治理现代化需价值引领[N]. 中国教育报, 2014-09-26(01).
- [11] 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 [EB/OL]. (2019-10-31)[2020-01-10]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm.
- [12] 胡建华. 作为方法的大学[J]. 高校教育管理, 2019(2): 2-7.
- [13] 文明. 我国大学“行政化”的三大成因[J]. 学习月刊, 2010(10): 36-37.
- [14] 李维安, 王世权. 大学治理[M]. 北京: 机械工业出版社, 2013: 33.
- [15] 郭晟豪, 萧鸣政. 地方治理量化统计与实践: 形成型指标而非反映型指标[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2017(4): 96-102.
- [16] 熊庆年. 制度创新与世界一流大学建设[J]. 清华大学教育研究, 2003(3): 37-41.
- [17] 王英杰. 共同治理: 世界一流大学治理的制度支撑[J]. 探索与争鸣, 2016(7): 3.

Research on the Construction of Evaluation Index System for University Governance with Chinese Characteristics

WANG Zhanrui^{1,2}

(1. Strategic Research (Cultivation) Base of the Education Ministry-Development Strategy Research Center of Local High Level University, Beijing100124, China;

2. Higher Education Research Institute of Beijing University of Technology, Beijing100124, China)

Abstract: The good governance for university can be expressed in Chinese way as the modernization of governance system and governance capacity. Under the rapid modernization of national governance system and capacity in China, universities must take the lead in realizing their governance system and capacity modernization. The elements of good governance of universities with Chinese characteristics can be divided into two categories, value-based rationality and instrument-based rationality. By taking the ideal of good governance into the reality, and applying the elements of good governance of universities with Chinese characteristics as indicators, a governance evaluation index system of universities with Chinese characteristics has been constructed here, which includes 7 first-class indicators, 23 second-class ones and 43 third-class ones by using the expert survey method. The advantage of this index system is that it can integrate the value-based rationality and tool-based rationality into university governance, which is helpful to diagnose the modernization degree of Chinese university governance system and capacity, and guides targeted universities to good governance through designed innovative evaluation indexes and standards.

Key words: university governance; good governance; modernization of governance system and capacity; evaluation index system of university governance with Chinese characteristics; construction

(责任编辑 李世红)