

【特稿】

特色型大学内部治理运行体系的构建逻辑

——基于南京邮电大学的探索与实践

刘 陈

(南京邮电大学 党委办公室,江苏 南京 210023)

摘 要:提升特色型大学内部治理有效性和办学质量效益,要加快大学内部治理的运行转向。从三个维度对特色型大学内部治理运行体系构建进行研究探讨:即坚持系统性思想、整体性思维,基于时代特征、中国特色、问题特点的现实逻辑维度;大学形态功能实现与内部运行治理独特属性相结合,以正确的价值取向为牵引,实现动力机制、平衡机制和调整机制的有机统一的理论逻辑维度;遵循中国特色现代大学制度,完善党委领导、校长负责、教授治学、民主管理、依法治校、社会参与的现代大学治理体系,加强学校党委全面领导和顶层设计,鼓励多主体共同行动,实现不同主体由协同向合作转变的行动逻辑维度。

关键词:特色型大学;高校治理体系;大学内部治理

中图分类号:G471 **文章编号:**1673-5420(2020)05-0001-08

大学管理问题研究与大学发展历史一样久远。历经时代变迁,我国对大学内部治理体系建构愈加重视,以坚守正确的价值导向、完善大学章程为统领的治理制度体系建设取得明显进展,包括特色型大学在内的我国大学的内部治理体系建设和治理能力得到很大提升。进入新时代,“两个大局”^①的提出以及国内社会主要矛盾的变化赋予了大学新的使命,使大学管理呈现新的特点。党的十九届四中全会通过的《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》,为推进高校治理体系和治理能力现代化提供了根本遵循。贯彻落实好习近平总

收稿日期:2020-10-16 本刊网址:<http://nysk.njupt.edu.cn>

作者简介:刘 陈,南京邮电大学党委书记,教授,博士,中国电子教育学会副理事长,江苏省高等教育学会副理事长,研究方向:电子科学与技术。

① 2019年5月,习近平总书记在江西考察时指出:“领导干部要胸怀两个大局,一个是中华民族伟大复兴的战略全局,一个是世界百年未有之大变局,这是我们谋划工作的基本出发点。”参见《人民日报》,2020年1月8日第9版。

书记系列讲话和相关会议精神,做好大学的内部治理,是扎根中国大地办好中国特色社会主义大学的重要保障。

着眼现代大学制度,引入治理理念,借鉴现有研究^[1-2],我们可以将大学内部治理体系概括为治理价值体系、治理制度体系与治理运行体系的“三位一体”格局。但宏观政策、环境资源、各校历史文化等客观条件的限制,社会各界包括学生家长等利益攸关方的关切与诉求,以及大学的追赶式发展战略等多重因素的叠加,导致我们大学内部治理问题长期没有得到很好地解决。重制度体制轻机制运行、重治理结构轻治理运行,导致我们对大学内部治理问题的探讨一直停留在制度性、结构性层面,甚至形成了一定程度的“制度崇拜”和“结构依赖”。缺少切合不同类型高校实际的内部治理运行机制,是大学内部治理有效性不高和办学质量效益不佳的深层原因。如何完善治理结构、强化整体思维和顶层设计、实现决策理性向行为理性的转变^[3],从而突出大学内部治理的机制向度,实现大学内部治理的运行转向,就成了提升治理有效性的重要问题。

作为历史悠久的通信电子类高等学府,创建于1942年的南京邮电大学因邮电而生、伴通信而兴、随信息而强,被誉为“华夏IT英才的摇篮”,是国家“世界一流学科”建设高校。作为中国特色型高校的一个代表和缩影,南京邮电大学在长期办学实践中,严格遵照教育方针、遵循教育规律推进事业发展,近几年来在内部治理运行体系的构建上进行了大量积极探索。本文以南京邮电大学近年来的探索和实践为例,依凭理论与实践、逻辑与历史相统一的思维方法和基本原则,遵循立德树人的教育逻辑,对我国特色型大学内部治理运行体系的构建逻辑问题进行探讨。

一、特色型大学内部治理运行体系构建的现实逻辑

所谓现实逻辑,就是遵循从特定社会关系把握现实,揭示和呈现社会现实的必然性、社会性、具体性这一马克思主义现实观的基本理路,揭示特色型大学内部治理运行体系的外在力量即影响因素。大学与社会之间以及大学内部各部分之间客观存在的密切而复杂的联系,决定了在讨论特色型大学内部治理运行体系时必须要坚持系统性思想、整体性思维,基于时代特征、中国特色、问题特点,揭示和呈现其现实逻辑。

1. 把握时代脉搏,呈现特色型大学内部治理运行体系构建的本体性。马克思主义经典确立了从社会形态、生产关系的性质出发来认识不同历史时代特点的科学时代观。“每一历史时代主要的经济生产方式和交换方式以及必然由此产生的社会结构,是该时代政治的和精神的历史所赖以确立的基础,并且只有从这一基础出发,这一历史才能得

到说明。”^{[4]592}国内外大学治理问题变迁的历程表明,作为一项复杂的系统工程,包括大学内部治理问题在内的大学制度体系问题与时代变迁从来都具有天然的高度相关性。南京邮电大学作为一所创建于民族危亡时刻、兴起于新中国邮电事业大发展时期的特色型大学,始终紧贴时代脉搏,其主体专业学科设置与服务面向从未脱离邮电通信事业,“大信息”成为学校鲜明的办学特色。近年来,南京邮电大学主动融入网络时代大潮,准确识变、科学应变、主动求变,构建了“信息材料、信息器件、信息网络、信息系统、信息应用”五位一体的科技创新体系,高度重视和有效发挥了内部治理体系创新的组织性力量,科学谋划和综合推进内部治理体系与治理能力的现代化。

2. 坚持中国特色,突出特色型大学内部治理运行体系构建的服务性。我国大学治理已经形成了鲜明的中国特色^[5],进入新时代,大学治理的理论与实践已经成为“中国之治”的重要组成部分^[6]。在中国高等教育体系中,特色型大学通常与相关行业联系紧密,某些学科或学科群具有鲜明特色和突出优势。这一类型的高校约占国家首轮“双一流”建设高校的3/5、一流学科建设高校的3/4、第四轮全国学科评估81所A+学科高校的半数、2019年度国家科学技术奖励第一完成单位的91所高校的半数。有论者指出,一大批高水平、特色型大学经过长期发展,形成了高层次人才聚集、科研平台汇集、知识生产密集等突出优势,已成为国家和行业产业科技创新的重要主体^[7]。作为首批入选国家“世界一流学科”建设高校的特色型大学,南京邮电大学切实践行习近平总书记关于我国高等教育发展面向“四个服务”^①这一高教改革发展的中国逻辑,牢记为党育人、为国育才的使命,立足中国大地办大学。通过不断深化内部治理体系改革,积极探索内部治理运行机制构建,为“双一流”建设取得显著进展提供了重要保证。

3. 研判问题,呈现特色型大学内部治理运行体系构建的有效性。问题是时代的声音,进入21世纪的20年来,中国高等教育的改革发展,使特色型大学的大学属性渐趋稳定。与经济社会发展需求和科技创新要求相比,行业性这一最为突出而显著的特殊属性^②,对特色型大学的内部治理提出了更高的要求,也凸显出特色型大学内部治理问题的特殊性。

首先是先天不足。从学科属性看,主要表现在学科覆盖面不足,虽然优势学科突

① 习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上强调:我国高等教育发展方向要同我国发展的现实目标和未来方向紧密联系在一起,为人民服务,为中国共产党治国理政服务,为巩固和发展中国特色社会主义制度服务,为改革开放和社会主义现代化建设服务。参见《人民日报》,2016年12月9日第1版。

② 有学者将这种特殊属性概括为教育职能的行业定向性、研究职能的行业应用性、服务职能的行业对应性。参见别敦荣. 高等教育普及化背景下行业性高校发展定位.《中国高教研究》,2020年第10期。

出,但是薄弱学科较多,不仅传统优势迁移艰难,而且新学科的孕育点单薄、生长点欠缺;从历史惯性看,对行业的过度依赖和依附,导致内部管理的行政化惯性祛除缓慢。

其次是后天短板。从资源约束看,20世纪末部委所属学校划转地方后,特色型大学虽然获得了较为广阔的生长空间和更多的发展机会,但也与行业产业游离,政产学研合作的天然优势遭到极大弱化,合作机制的重建任重道远;从办学特色看,面对高校发展综合性、多学科性的普遍趋势,特色型大学发展趋同化现象比较严重,再加上校园文化氛围不够浓厚,特色型大学在办学定位上的“特色”坚守艰难。

最后是治理失灵。主要表现为:现代大学制度建设的实现机制和保障机制缺失,与世界高等教育整体治理水平以及国家对高等学校科学、依法管理的要求存在较大差距;权力“头重脚轻”的现象较为严重,二级学院办学主体地位落实艰难;行政化色彩依旧较浓,大学的学术组织特性在内部治理中未得到充分彰显;大学自我治理、自我封闭现象普遍,社会参与、社会评价机制很不完善,等等。

近年来,南京邮电大学抓住诸多政策机遇,主动融入国家和区域经济社会发展,在目标定位、服务面向、层次类型、学科发展、人才培养等方面均取得了长足进步,内部治理体系改革也取得良好成效:巩固“不忘初心、牢记使命”主题教育成果,立德树人的治理价值体系与时俱进;以大学章程为统领,内部治理制度体系逐步完善;注重组织创新,内部治理运行体系渐趋科学合理。而作为一所肩负重要使命的特色型大学,学校依然存在诸多发展难题和治理问题,创新型、复合型、应用型人才的培养能力有待增强,科技成果产出率、转化率和社会贡献度亟待提高。

二、特色型大学内部治理运行体系构建的理论逻辑

所谓理论逻辑,也可以称之为根本逻辑,就是立足于大学职能的履行和实现,探索特色型大学内部治理运行的演进规律,使特色型大学的内部治理在由正确价值观指导下的机制体系及其结构关系中运行。厘清特色型大学内部治理运行体系的现实逻辑,为我们廓清了问题讨论的现实背景和内部治理的现实导向。大学治理是国家治理的重要组成部分,其在价值取向、环境影响、治理主体与客体、实施条件与路径等方面具有特殊性,简单套用国家治理、社会治理乃至一般大学治理的理论是不行的,而这也是特色型大学内部治理问题探讨难以深入的重要原因。因此,亟需将特色型大学的大学形态的功能实现与其内部运行治理的独特属性相结合,以正确的价值取向为牵引,实现动力机制、平衡机制和调整机制的有机统一,探索和揭示其理论逻辑。

1. 注重价值取向,构建价值牵引机制。将运行秩序稳定作为治理的基本价值目标是毋庸置疑的,但这只是共性价值、初级价值或基础价值、前提价值,绝非唯一价值。大学具有独特的组织特性,特色型大学内部治理运行体系的构建必须注重大学治理的基本价值。大学的根本任务和最高使命是培养合格的人才,促进师生自由而全面地发展是中国大学追求的根本价值目标;大学治理既要确保国家利益、公共利益不受损害,确保主流意识形态和伦理价值观念的主导地位,也要从大学特殊的组织特性出发、从师生发展和成长成才这一根本使命出发,尊重个体、尊重差异、尊重多样性,包容多元自由的学术追求、保障宪法赋予的个人权利、承认个性发展,始终使大学充满生机活力。要努力扩大校园民主,坚守社会主义大学的本质属性,体现坚持人民主体地位和发展社会主义民主政治这一国家意志,强化民主管理、完善民主制度、拓宽民主渠道、丰富民主形式,切实体现和有效发挥工会、共青团、学联、学生会等组织的重要作用。另外,大学治理还要以促进校园的公平正义、增强师生的获得感和幸福感作为内部治理的出发点和落脚点,让学校的发展成果惠及全体师生。近年来,南京邮电大学始终以科学理论为指导,坚决贯彻党和国家的教育方针,挖掘传承学校红色文化基因,构建立德树人的制度化、政策化体系,在国家一流学科建设和江苏高水平大学建设中取得显著成效,“厚德、弘毅、求是、笃行”的校训和“信达天下、自强不息”的精神成为学校的鲜明标识和行动准则。

2. 注重发展取向,构建动力激发机制。特色型大学内部运行机制构建首先要解决好学校发展的内部动力问题。所谓动力机制,其基本内涵是指学校事业发展的诸种要素及其相互关系所形成的动力系统及作用机理,目的是激发内部发展活力。内部动力是一个系统,既要注重物质分配问题,也要注重调动干事创业的精气神;既要注重集体动力,也要激发个体动力;既要关注近期动力,也要注重长远动力。构建动力机制的主要路径就是制度设计和安排。近年来,南京邮电大学按照管理重心下沉的原则,不断完善校院二级管理制度,合理界定校院责权,强化学院办学的主体地位;对所有二级单位和部门实施目标管理责任制、发展成效导向的绩效考核制,有效地激发了教职工投身国家一流学科建设和江苏高水平大学建设的主动性、积极性、创造性。

3. 注重稳定取向,构建权益平衡机制。高校内部治理运行其实是不同利益群体间的交叠和互动。切实保障不同利益主体的正当权益始终是我国高校内部治理体系创新的难点。所谓平衡机制,其基本内涵就是指学校内部各要素、各主体之间保持协调、和谐的机理。以学术权力与行政权力的平衡为例,多年来,两者的相互僭越和不当干预备受诟病,实现两者的平衡一直是高校内部治理运行的焦点。简单地去行政化之所以不可取,不仅因为其忽视了大学的组织特性,也因为非此即彼的简单思维必然会导致资源配置的学科

本位,形成另一种集权而背离初衷。近年来,南京邮电大学通过一系列政策调整和制度安排,着力达成价值取向整合和权益分配平衡,既注重高校五大职能的协调发展,又注重师生和事业发展的和谐;既注重发展速度与内部稳定、发展效率与内部公平的均衡,又以行政权力和学术权力的界分为切入点和突破口,注重不同权力主体的平衡和制衡,形成了有利于干部职工干事创业的稳定和谐的整体校园氛围。

4. 注重改革取向,构建关系调整机制。实践证明,单一的动力机制和平衡机制是不够的,二者无法单独起作用,亟需探寻和揭示两种机制的更好结合及相应的制度机制安排,这就需要通过改革,进一步构建学校内部各种关系的调整机制。所谓调整机制,其基本内涵是指以正确价值取向为依据和尺度,以综合改革为手段,努力实现动力机制与平衡机制的协调运行、共同作用,推动学校人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际交流合作等诸种体制的不断完善和有机统一。近年来,南京邮电大学注重改革的系统性、整体性、协同性,全面深化以教学改革为核心、以人事和分配制度改革为重点的校内综合改革,适时进行内部治理制度的“废改立”,在学校内部形成了各得其所、和谐交往、平稳有序的发展氛围和发展状态。

三、特色型大学内部治理运行体系构建的行动逻辑

无论是马克思关于真正的共同体的本质是自由人的联合体即社会共同体的思想,还是曼瑟尔·奥尔森(Mancur Olson)集体行动的逻辑观点,行动逻辑都是指基于现实逻辑的实然需求和理论逻辑的应然要求,通过理性考量和设计,克服个体理性的局限,实现不同主体合作的必然法则。特色型大学内部治理无论是在理念上、制度上还是行动上,都已经呈现出从管理向治理的转变趋势和现实状态。进入新时代、新阶段,无论是办学使命和根本价值的实现,还是特色型大学内部运行体系构建的现实逻辑的实践需求、理论逻辑的内在要求,这一共同体的行动逻辑就是遵循中国特色现代大学制度,完善党委领导、校长负责、教授治学、民主管理、依法治校、社会参与的现代大学治理体系,加强学校党委全面领导和顶层设计,鼓励多主体共同行动,实现不同主体由合作向协同的转变。

1. 总体思路是实现内循环运行向社会化运行的转向

从较多依赖内部治理向内外结合的一体化治理转向。特色型大学在划转地方之后,与行业联系优势的弱化一度使“自我发展”成为其发展的主要方式。在学校治理上,基本上是以中央和地方政府给予的资源和权限为支撑、以内部评价为主要向度、以内部管理为基本手段,较多强调对师生的管理和依赖、对教育主管部门等上级单位的责任,

较为忽视社会各界对大学内部治理的有效参与,较少吸纳和体现社会价值取向与选择。进入新阶段,特色型大学唯有彰显其更为鲜明的社会性,方能大有作为。同时,随着生产力在现代进程中指数式的增长,风险和潜在自我威胁的释放也会达到前所未有的高度^{[8]3}。现代社会高度的复杂性、变化性、不确定性必然影响到特色型大学的治理,以往较为单一、封闭的校内治理循环与现阶段特色型大学使命实现的需求呈现出较为显著的不适应性,这一矛盾和冲突凸显出内部治理社会化运行机制的缺失。对于特色型大学而言,内外一体的社会化治理运行机制,与其说是重拾,不如说是重构了特色型大学与社会的关系:在治理资源上,由于特色型大学与所属行业原有的天然纽带尚未复合、共赢机制尚未完全建立,应着力构建以权益为纽带的新型共建关系,通过机制创新、渠道拓宽,提升吸纳整合社会资源的能力;在评价向度上,通过扩大参与面,建立社会化的治理能效评价机制;在社会角色上,通过主动承担更多社会责任重塑公众信任,强化学校社会公信力建设。

2. 具体思路是激发和提升“五位一体”的组织力,重塑特色型大学内部治理的运行逻辑

(1) 提升引领力。政治引领、思想引领是大学内部治理运行体现立德树人使命的特色标志,是发挥中国特色现代大学制度优越性的本质要求。要切实发挥党委全面领导作用,提升政治领导力和思想引领力,主动引导不同主体参与共同治理,达到校园的善治。这是实现合作治理的前提和基础。

(2) 提升发展力。确立二级学院的办学主体地位,切实发挥他们的主体作用。既要 从制度上切实保证重心下移、简政放权,提升二级学院资源掌有和处置的权力,又必须建立质量提升的主线和目标,基于目标建立完整的绩效考核指标体系,明确各学院的目标、责任和工作任务,定期进行切实有效的绩效考核,通过绩效压力推动高校发展目标的实现。这是实现合作治理的第一步。

(3) 提升执行力。确立职能部门作为治理组织的基础地位,切实发挥管理部门的服务作用。针对职能部门行政化色彩依旧浓厚的痼疾,通过统筹设置、科学定位职能属性,确定“权力清单”和“责任清单”,明确职能部门的内部工作流程和外部服务流程,强化职能部门的公共服务属性,提升职能部门的公共服务意识和能力;针对治理水平、效能与学校发展质量提升不匹配、不适应的短板,以及“唯论文、唯帽子、唯职称、唯学历、唯奖项”等不良倾向,坚持目标导向、问题导向、结果导向相统一,科学构建符合学校实际的评价体系,坚定实施目标管理与考核的决心信心。不能从抽象的概念出发,因现行办法存在部分问题而否认其有效性。这是实现合作治理的关键。

(4)提升保障力。确立德治与法治手段的基本地位,切实发挥德法并治的支撑作用。在中国大学的内部治理中,功利主义取向还被不少师生认同,关系文化等依旧较为顽固地存在。这些问题在特色型大学,特别是长期依附行业发展、工科占比高的大学尤为突出。德治是大学内部治理运行方式实现文化传承创新使命的重要标志,要大力弘扬、自觉践行社会主义核心价值观,强化师德师风和学风校风建设,释放先进道德的引领力;法治是大学内部治理运行方式体现中国教育进步的重要标志,要大力加强法治文化建设,大力推进依法治校,释放法治的强大能量。这是实现合作治理的保障。

(5)提升整合力。确立师生的治理主体地位,切实发挥师生的主人翁作用。要自觉坚持以人民为中心的价值观、发展观、治理观,在继续大力拓宽师生参与内部治理渠道的同时,抓住大数据、人工智能等新一代信息技术,为高校治理体系的重塑、治理运行效率的提升等提供新的可能,为信息化治理手段的引入与运用提供现实可能。借助先进科技文化的强劲动能,将制度化民主参与治理,即多主体合作治理的制度化构建变为现实,树立一体性、兼容性、包容性理念。建设横向功能模块一体化平台,增强不同职能部门协作互通的一体性;建设纵向功能模块一体化平台,增强不同层级治理的顺畅性;建设“民主型”信息化平台,搭建集民主决策、民意汇聚与处理、多主体互动交流等功能于一体,虚拟与现实融合互通的平台,以呼应诉求、协商解决、取得共识,增强不同主体民主协商、合作共治的便捷性。这是合作治理的目的。

参考文献:

- [1] 李立国. 大学治理的内涵与体系建设[J]. 大学教育科学, 2015(1): 20-24.
- [2] 陈鲁雁. 探索大学治理体系与治理能力建设[N]. 光明日报, 2016-07-05(13).
- [3] 顾建民, 刘爱生. 超越大学治理结构: 关于大学实现有效治理的思考[J]. 高等教育研究, 2011(9): 25-29.
- [4] 马克思恩格斯文集: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [5] 李福华. 新时代我国大学治理的基本特征、优势特色及推进路径[J]. 高等教育研究, 2018(4): 1-7.
- [6] 张炜. 大学治理的历史逻辑与时代要求[J]. 中国高教研究, 2020(2): 1-5.
- [7] 张来斌. 高水平行业特色型大学“双一流”建设路径[J]. 人民论坛, 2020(9): 36-38.
- [8] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 张文杰, 何博文, 译. 南京: 译林出版社, 2018.

(责任编辑:张秀宁)

(下转第40页)