

公共治理理论视野的 高等教育管办评分分离模型与框架^{*}

李明磊

摘要:管办评分离是新时代高等教育管理体制深化综合改革的核心部署。从背景与动因看,管办评分离是高等教育管理体制的新常态,是管办分离改革政策的深化,为高等教育治理体系和治理能力现代化奠定基础。在公共治理理论视野观照下,解析高等教育领域“管办评”“分离”的学理含义、权力性质,基于此从改革逻辑出发构建管办评分分离的三角权力模型。最后从治理主体、权力基础、治理目标、治理方式等方面阐释高等教育管办评分分离的公共治理框架及其要义,进而论述了管办评分分离的公共治理实践变革基本条件和路径。

关键词:高等教育;管办评分离;公共治理

党的十八大以来,我国高等教育管理体制变革进入全面深化综合改革时期,同时面临着高等教育大众化迈向普及化的关键转型期。在高等教育领域,国家围绕深化综合改革制定了“管办评分离”“‘放管服’改革”等系列政策,重点解决政府、高校和社会的权力及权利重新配置问题。管办评分离是具有提纲挈领式作用的制度全面深化改革攻坚点,是新时代我国高等教育管理变革的核心议程和长远方向。本研究尝试从公共治理理论出发解析高等教育管办评分离的权力模型和治理框架。公共治理理论涉及国家与社会、政府与市场、公域与私域等多种关系的解构和重构,基本涵盖了传统公共行政和新公共管理的领域,是一种规范的话语范式。

一、背景与动因

管办评分离是具有中国特色的政策术语,是一定历史阶段教育管理体制变革的指向标。

(一)管办评分离是高等教育管理体制的新常态

改革开放以来,我国高等教育管理体制变革始终在适应中国特色社会主义市场经济体制。当前,高等教育领域显著改变了高度集权的政校关系,纵向上理顺了中央政府和省级政府的管理权限;横向上规范了政府宏观管理与高校自主办学的权力配置。尽管如此,教育行政部门依然存在着“管理理念

和体制落后以及由此带来的管理方式和能力落后”^[1]。总体上,我国高等教育发展的步伐快于改革,尤其是制度变革滞后于教育发展,一定程度上甚至会阻碍教育发展的质量和效益。我国高等教育发展面临着体制机制改革综合化、数量为主的外延式转向质量为核心的内涵式、支持经济社会发展转向同步引领的服务定位等新常态^[2]。管办评分离标志着高等教育管理体制进入新常态,代表着一定时空下高等教育管理相对稳定的新状态。

高等教育管理体制深化改革的核心是管办评分离。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》首次提出“促进管办评分离,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”。2013年,党的十八届三中全会通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,指出“深化教育领域综合改革。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;强化国家教育督导,委托社会组织开展教育评估监测”。2014年,《深化教育督导改革转变教育管理方式的意见》再次强调“深化教育综合改革,转变教育管理方式,建设服务型政府,要理顺政府、学校和社会的关系,深入推进管办评分离”。2015年,教育部发布《关于深入推进教育管办评分离

^{*} 本文系国家社会科学基金教育学青年项目“基于管办评分离的高等教育评估体系发展研究”(CGA160171)的研究成果

促进政府职能转变的若干意见》，部署了教育管理体制改革、现代学校制度、教育评价制度等方面的规范化建设。2017年，《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》围绕政府深化下放高校自主办学权利提出了系列政策举措，再次要求“各地各部门要深入推进管办评分离，切实履行监管职责”。管办评分离是深化教育领域综合改革的核心命题，而能否实现，在某种程度上决定着这一轮教育体制改革的成败^[3]。综上，管办评分离成为新时代高等教育管理制度深化改革的逻辑主线，涉及政府管理权力重配、高校办学权利自主、社会有序参与治理等关键议题。

（二）管办评分离是管办分离改革政策的深化

从源头上考察，管办评分离取法于事业单位管办分离改革政策。2008年，中共中央、国务院发布《关于深化行政管理体制改革的意见》，首次指出事业单位改革的原则是政事分开、管办分离。同年，教育部调整了部门职能，其中要求“按照政事分开、管办分离的原则，深化直属高校管理体制^[4]”。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出“建设现代学校制度，推进政校分开、管办分离”。由此，管办分离主要调整行政机关与事业单位之间的关系，即厘清政务与事务的权限和范围。

高等教育领域管办分离是指调整政府机关与高校之间的行政隶属关系，重新划定行政管理权和自主办学权的边界，使二者各归其位、各负其责。计划经济时期，高校作为单位组织皆为国家举办，均为公办高校，仅面向国家培养人才和面向政府办学即可。在此状态下，政府作为国家的代理人，集合了高校的举办者、管理者、办学者三种角色和功能，是高度集权的。1995年，《关于深化高等教育体制改革的若干意见》明确界定了举办者、管理者和办学者^①的主体和功能。伴随向社会主义市场经济体制转轨，社会力量、市场力量进入高等教育领域，诸如民办高校、独立学院的兴起，形塑了高等教育准市场。高校的举办主体多元化，面向社会和市场领域办学、提供服务。传统上的政校关系、管办关系等重新定位已刻不容缓。2011年，中共中央、国务院颁布《关于分类推进事业单位改革的指导意见》，要求：“行政主管部门要加快职能转变，减少对事业单位的微观管理和

直接管理，落实事业单位法人自主权。对面向社会提供公益服务的事业单位，积极探索管办分离的有效实现形式。”在管办分离的要求下，政府主要行使宏观管理者的职能，其作为公办高校的举办者则要担负公共财政资助、监督等责任，而高校承担办学主体的角色。

从管办分离到管办评分离有着内在一致的改革逻辑。改革政策的深化说明了政校分开的复杂性和艰难性，隐含了在管理体制变革框架内试图通过管办评分离全面深化改革以达到进一步促进政校分开、管办分离的目的。政府角色分化和功能转换实质是权力的重新分配，其在全方位重构中必将重塑与学校和市场的关系模式^[5]。政策中的角色主体功能划定，在实践中尚须系列改革推动才能逐步理顺。事实说明，政府放权之后高等教育改革并未达到预期效果，并非简单的放收权力的问题^[6]。政府在更大力度放权的同时应加强监管机制及评估制度的建设，达到监督高校规范地使用自主权利的政策目标。由此，管办评分离不是一项孤立的改革政策或突兀出现的政策术语，而是在长期改革政校关系中对单向线性的放权思维的重大转向。

（三）管办评分离为高等教育治理体系和治理能力现代化奠定基础

管办评分离在实践上为探索实现高等教育治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础，是高等教育管理走向公共治理的政策选择。长期以来，我国高等教育管理范式带着计划经济的色彩，通过官僚等级制统包高等教育政务和事务以及统揽高等教育公共服务或产品，是全能政府的中央集权模式。在体制转轨和放松规制的进程中，政府高等教育管理转向综合使用官僚机制、市场机制等途径提供高等教育公共产品。同时政府内部机构开始分化，初步实现了决策和执行功能的相对分离，培育了若干公共事业部门，但其自主权和独立性均有限，依然负有“政府行政”的管理职能。

从理论上讲，我国高等教育管理历经传统公共行政范式、新公共管理范式、公共治理范式等阶段，根本上受到社会主义计划经济模式向市场经济体制转轨的驱动。迈入公共治理时代，政府高等教育治理能力和承受力面临着巨大的挑战，这将是

^① 举办者可以是各级政府及有关部门，也可以是企业、事业、具有法人资格的社会团体或公民个人。教育行政管理者主要是国务院和省、自治区、直辖市两级教育行政部门，负责统筹规划和宏观管理全国或本区域的高等教育，行使教育管理权。办学者是具有法人资格的高等学校。

一个长期的制度转型过程。在我国强大的政府教育行政体制下,这牵涉相对平等的治理主体产生及治理机制的制度化演进。高等教育治理实施取决于教育市场机制、教育中介组织和政府职能转变等基本条件^[7]。公共治理理论从宏观层面上讲是处理国家(政府)、市场和社会的关系。教育治理体系现代化包括公共教育权力制度化与规范化、过程民主化、运行法治化、效率最大化等衡量标准,是创新教育管办评分分离机制和模式的方向^[8]。管办评分离能最大限度实现政府、高校、社会等治理主体治理高等教育的制度化架构,从而构成高等教育治理体系现代化的实践前提。

二、高等教育管办评分离权力模型

公共治理指公域事务中各类组织互动的结构和过程的总的制度化关系形态^[9]。从政策文本的语境看,管办评分离政策改革的对象是全领域的教育。本研究仅针对高等教育领域的管办评分离,从公共治理理论视野审视其学理逻辑、权力性质以及改革逻辑等。

(一)高等教育管办评分离的学理逻辑

管办评分离可分为“管办评”和“分离”两个方面,分别对其展开学理逻辑剖析。

1. 对“管办评”的解析。基于政策文本分析,管办评分离既无指代的主体,又无指向的对象,这必然带来理论和政策方面的解释空间,更无益于实践的改革。鉴于管办评分离是对管办分离政策的深化改革,两者中的“管办”内涵应是基本一致的,这是对“管办评”解析的逻辑出发点。本研究将“管办评”分解为“管”“办”“评”,结合专家访谈材料,试图提出一个比较有共识的释义。

从词性看,“管”“办”“评”可为动词,也可为名词。作为动词时,有其各自的行为主体和客体,行为客体包括行为方式和行为内容。现有文献显示,绝大部分研究将“管办评”的主体分别定位为政府、高校和社会,这是值得讨论的,并非都是相对应的关系。作为名词时,它们代表的是抽象或实体的存在,就所处的文本语境而言,可指功能、职能、权力等。

首先分析“管”和“办”。一般而言,“管”可解释为管理;“办”可指举办和办学两种含义。改革开放初期,政府集中了举办者、管理者和办学者三种主体

角色。随着体制转轨,政府仍承担举办者和管理者的角色,只是二者的功能^①不同。此状态下,“管”和“办”的行为主体确实不能完全对应于政府和高校。就“管”的主体而言,笼统地讲指政府,但是需加以限定。政府有广义和狭义之分,前者指国家机构;后者指行政机关,即掌握行政管理权力的政府部门^[10]。有学者提出“管”是指“基于教育外部效应、相对于学校的外部管理行为,属于行政管理范畴。”^[11]因而“管”的主体应是政府教育行政部门(中央和省级两级)。《高等教育法》规定,高校举办者的法定主体是国家,但政府作为国家权力的代理人,实践中将政府作为公办高校举办者也是合理的。长期以来,法律文本明确了相关主体及其功能,但并未付诸实践变革,继而产生了管办分离、管办评分离的改革政策。因此“办”的主体也可指政府。考虑到政策改革的逻辑连贯性和一致性以及管办分离的初始政策语境,本研究将“办”限定在办学范畴内,其主体是具有法人资格的高校。

其次,“评”的释义建立在“管”和“办”的含义基础上,同时取决于使用的语境,可从广义和狭义两个维度展开解析。计划经济时期,政府既举办、管理高校,又直接办学,构成了高度集权的教育决策、执行的封闭系统。市场经济体制下,政府不再是唯一的举办主体,而高校作为教育服务或产品的供给方,则面向社会、市场办学。此时长期形成的政府与高校之间单向的资源交换方式危机频现。高等教育系统应围绕着“以市场机制为导向、以政府调控为主导、以高校办学为主体、以社会参与为基础”^[12]的基本框架调整政府内部决策循环圈。在此态势下,政府教育行政部门行使管理与决策职能。高校办学行为受到政府、社会和市场的监督、评判和制约。因此,广义的“评”是指“管”“办”的行为主体及客体确定的前提下,高等教育公域内“管”和“办”二者之外并能对之具有制约和监督功能的行为集合体。公域的范围即高等教育治理体系的边界。基础教育领域的“评”解释为公众参与方式、监督、批评等,涵盖对管理者的“评”和对办学者“评”^[13]。高等教育公域内“评”的主体是多元的,主要有社会、市场、政府和高校等,相应主体通过不同的行为来实施“评”,如监督、督导、监测、评估、评价等。评估起始于对高校办学或

^① 法律规范上,作为举办者具有制定高校章程、任命高校决策人员等权力,同时承担提供办学经费的责任;作为管理者具有规划、审批新建高校、制定标准、评估和监督等权力,也要承担依法治教、服务等责任。参见:劳凯声.变革社会中的教育权与受教育权:教育法学基本问题研究[M].北京:教育科学出版社,2003:262-266。

自主权行使的监督需要,进入市场经济时代,逐渐成为高等教育质量保障中的重要行动。因此狭义的“评”可界定为以评估或评价为行为方式或方法的行动,包括认证、审核、评估等。这是一个政府督导评估、学校自我评估和社会的专业评估相结合的多元化评估体系^[14]。相比之下,狭义的“评”降低了“评”的内涵抽象性及其外延边界。但是“评”的多元主体使用评估实现各自的多样化价值需求。

2. 对“分离”的解析。分离在词义上是指分开,使整体事物变成几部分^[15]。从政策语境看,“分离”可作两种解释:第一是动态的,侧重于变革过程,体现“管”“办”“评”三者的分离过程;第二是静态的,侧重于变革后的新常态,说明“管”“办”“评”三者要分离或者是分离后的状态。

从动态维度看,“分离”主要有两种类型,其一是结构性分离;其二是过程性分离。结构性分离包括管办、管评、办评三种分离,管办分离是核心,管评分离是重点,三种分离需要同步推进。事实上,政府掌握“管”“办”“评”三种权力,在结构性分离中控制着三种分离的主动权。管评分离的目的是保障管办分离,同时助推办评分离。从这个意义上讲,管评分离是管办评分离中具有枢纽性或瓶颈性的环节。对于主体而言,管办评分离在其结构性分离的基础上,多元主体均可“评”,这显然包括“管”的主体和“办”的主体。在理论和实践中,人们存在着分离后“管”的主体不能“评”,“办”的主体也不能“评”的认识误区。恰恰相反,随着分离,“管”的主体要“评”,“办”的主体也要“评”,这是履行责任的基本方式。这种情况下要遵循第三方原则,通过与它们两方都无直接利益关系的“评”的主体来“评”。结构性分离中任何两方的分离由于其对象或行为存在着重合或交叉,所以它们之间不是绝对分离,而是相对分离。管办评分离是相对分离,包括分立、分工、互动和协同等^[16]。“分离”和分立是性质不同的两种状态,分立突出组成整体事物的几部分是较为独立的。透过结构性分离,任何两方的分离都不是目的,是作为达成它们之间权力责任或权利义务明晰化的手段或途径,最终

建立起高效的、弹性的、适应市场经济发展的高等教育管理体制。

过程性分离包括“管”“办”“评”三者的切割、分立、联动等阶段。其中切割指三者切分开;分立指切分后各自成系统;联动指分立后建立起互动,进而构成高等教育治理框架。权力下放始终是渐进的决定了管办评分离也是一个渐进的过程^[17]。由于处在变革之中,管办评分离取决于推动改革的进程,其分离将会存在程度上的差异。

(二)“管”“办”“评”的权力性质

公共治理理论认为国家和社会、政府与市场之间是多中心权力结构,为使社会力量和市场力量能够自主决策和运转,需要国家向社会领域、政府向市场领域转移权力。管办评分离旨在解决政府高度集权管理^①,即合理调整“管”“办”“评”三者权力的配置,从而建构相互制约、相互协作的教育治理体系,提高国家的教育治理能力。教育管理体制改革的主体解决权力和责任的分配问题^[18]。管办分离、管办评分离政策改革的重心均指向权力的重新配置,其中核心在于“管”的权力。伯顿·克拉克提出权力是高等教育系统的基本要素之一,构建了国家权力、学术权力和市场等权力维度的协调三角模型^[19]。相应而言,管办评分离中“管”的权力属于国家权力的范畴,但在实践中是以行政权力为主。“办”的权力本质上属于学术权威的范畴,代表了学术权力^②。“评”在相当长时期是作为政府独揽的公共权力,是以国家强制力为后盾的,属于行政权力,具有强制性、单方意志性等特征,是控制高校的一种政策工具。

伴随经济转型,从权力格局看政治权力领域逐步分化出政治、经济、社会等,其中政治领域仍占据优势地位^[20]。公共权力正在发生着结构上的分化和形式上的多元等变迁过程。国家权力向社会转移或权力社会化,同时行政权力以参权、委托、授权、还权等形式达到多元化和部分社会化^[21]。为此,高等教育系统管办分离、管办评分离具备了合理性依据和合法性基础。随着权力的结构性和过程性分离,“管”的行政权力将在“办”和“评”中进行分化,第一

^① 需要说明的是,政府管理集权涵盖两个方面,第一是整体层面,从政府职能转变和简政放权的意义上认为权力过度集中、功能过于全面;第二是具体部门,即教育行政部门过于侧重行使微观的、直接的权力。

^② 一般意义上权力和权威之间存在着相互转化的关系,不同学者对这种关系的因果逻辑是有争论的。权力是某些人对他人产生预期效果的能力。简言之,权力是行动的能力。而权威则是行动的权利。因而本研究采用权威可创造权力的转换逻辑。参见:丹尼斯·朗.权力论[M].陆震纶,郑明哲,译.北京:中国社会科学出版社,2001:3;罗德·黑格,马丁·哈罗普.比较政府与政治导论[M].5版.张小劲,等译.北京:中国人民大学出版社,2007:17。

是转换为“办”的学术权力;第二是部分让渡给社会“评”的权力,政府保留部分“评”的权力。“评”的社会权力最初依靠行政权的推动,随着改革将主要来自各治理主体认可的权威。政府保留“评”的权力是宏观管理权力,维持“评”的发展环境和秩序。

政府控制高校不仅依靠于“管”的行政权力,还依仗于大量“评”的行政活动。高等教育系统实际运作中带有“评”的事务过多,表面上以政府“评”的形式存在,但是这种“评”是作为计划管理、直接管理、微观管理等权力的抓手,依然是政府“管”的范畴,只是以“评”代“管”、管评一体,将“评”异化为一种行政管理权力。现阶段涉及“评”的事务主要包括“以选拔性评估与重点建设为目的的政府行为导向的高校重点建设项目评定;以阶段性评估与以评促建为目的的教育行政部门组织的工作评估”^[22]。2014年,教育部专门制定了《关于改进评审评估评价和检查工作的若干意见》,解决项目评审、教育评估、人才评价和检查等带有“评”的功能的事务较多的问题。这份文件所指即说明政府“评”的权力过大。政府“评”的行政活动“越俎代庖”指挥高校的办学行为,压制了高校法定的办学主体权利的行使空间。政府“评”的事务性工作过多,既占用了政府大量的时间、精力和资源,面临权力寻租的风险。同时阻滞了政府职能转变,增加了高校“办”难以脱离政府“管”的难度和复杂度。

(三)高等教育管办评分离的改革逻辑

为更加适应社会主义市场经济体制,高等教育管理体制改革的重心从管办分离升级到管办评分离。改革开放以来的很长时间,政府集中了“管”和“办”等公共教育权力。受计划体制的影响,政府倾向于做无所不在、无所不管、无所不包的全能型政府^[23]。高校作为政府的附属单位,只需按照政府指令性计划办学。政府以“管”代“办”,模糊了高校作为学术组织的办学地位和资格。管办一体存在着“国家失灵”现象,即“政府的管理能力不足;管理效果不佳;管理正当性受到质疑”^[24]。管办分离是将“管”和“办”两种不同性质的权力在政府与高校之间重新配置,满足社会、市场等外部主体的服务需求。《高等教育法》规定了高校的七项法定权利,涵盖招生、学科设置、教学、科研、国际交流、人事、财政等方面。大学有实质性和程序性两种自主权,前者是指高校具有什么权力;后者是指高校如何行使权力^[25]。法律规定的七项法定权利属于实质性自主权,但是并未规定程序性自主权利。事实上,由于相关法律

法规的空白,政府掌握着高校程序性自主权,致使政府保留了很大的自由裁量权。即使高校拥有法定权利,但缺乏行使这些权利的程序性法律保障,高校实质性自主权依然无法落实。现实中从权力的运行来看,政府放权于高校,把以往通过“管”控制的行政权力转换为以“办”为主的学术权力。但是实践证明管办分离、政校分开的改革进程相当缓慢,从20世纪70年代末直到“管办评分离”提上政策议程才有突破的迹象。因此,管办分离的单向转移的、线性的二元权力框架难以达成预期的教育管理体制改革的目標。从以往改革经验看,管办分离的难以达成容易导致权力“放乱收死”的困境。

管办评分离下,国家将“评”配置为一种公权力,使其脱离“管”和“办”的权力场域,特别是“管”的权力场域,成为相对独立的权力中心。传统上“管”和“办”之间的二维权力博弈演进至“管”“办”“评”三者之间的权力制衡与制约格局,打破了政府与高校间传统的改革路径依赖,从而有效克服管办分离中的权力循环困境,并形成权力结构相对稳固的教育治理框架。(见图1)这种体制变革模式试图解决原有高校权力关系中所带有的“逻辑悖论、场域困境、信息缺乏等消极功能”^[26]。国家使用“评”的权力对政府部门“管”和高校“办”两方的权力形成监督制约。“评”在“管”和“办”之间充当权力缓冲、信息中介、功能转换的载体。因而管办评分离是对管办分离既有存量改革的有效增进和增量改革的思维转换。

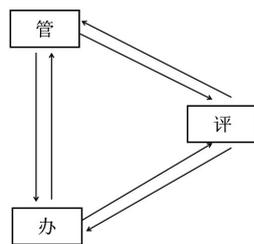


图1 管办评分离的三角权力模型

三、高等教育管办评分离治理框架

公共治理理论涉及治理主体的多元化、治理权力的多中心化、治理运作的网络化以及如何解决治理失灵。高等教育管办评分离的公共治理框架建构起多元治理主体和权力中心,保障高等教育系统有序运行。

(一)管办评分离的高等教育公共治理框架

新时代高等教育体制机制深化改革的目标正是管办评分离所需达成和追求的。2017年,《关于深化教育体制机制改革的意见》指出新时代深化改革的主要目标是“政府依法宏观管理、学校依法自主办

学、社会有序参与、各方合力推进的格局更加完善”。表1说明了高等教育管办评分离的治理框架,从治理主体、权力基础、治理目标、治理方式等阐释“管”“办”“评”的治理要义。

表1 管办评分离的高等教育公共治理框架

权力中心	管	办	评
治理主体	教育行政部门 (中央、省)	高等学校	政府、社会(市场)、 高校
权力基础	行政权力	学术权力	混合的权力
治理目标	服务型组织	自主规范办学	多元价值
治理方式	规划;立法; 财政;评估	章程等制度;评估	督导;监测;监督*; 评估

注:“评”的权力包括行政权和治理主体认可的权威两个部分。

*国家监督和教育评估既有共同性和互补性,又存在着性质、实施过程、判断标准和内容等方面的区别,二者都是高等教育系统不同的管理控制方法。参见:王致和.高等教育评估简论[M].天津:天津大学出版社,1988:67-73。

管办评分离推动形成高等教育公域的多方行动者主体,包括政府(教育行政部门)、高等学校、社会组织、市场组织等。公共治理理论强调多元治理主体。一般而言,公域内治理主体包括政府公共组织、公民社会组织^①、市场组织以及个体等。治理主体至少在法律意义上是平等的,才能构成彼此间的权力制约关系,否则还是管理与被管理的权力关系,很难发挥各权力主体的参与积极性和持续的行动。管办评分离下,“管”的治理主体要依法行政,在法律授权范围内治理高校和社会公共教育事务,通过建立权力清单、责任清单以及负面清单等明晰行政职责的范围和内容,秉持管理和服务并重的治理理念,真正做到“法无授权即不可为”“法定职责必须为”。“办”的治理主体要依法治校,通过建立章程、完善治理架构等制度体系,实现面向社会和市场自主规范办学的治理目标。“评”的治理主体是多元的,分别从各自治理需求出发积极与“管”和“办”的治理主体协同达成高等教育公域事务的公益性目标。各类治理主体的“评”对于政府放松规制、高校扩大自主权的分权过程将起到规范化和外部监督的作用。

管办评分离将构成高等教育公域内的三方权力中心,其权力基础分别是行政权力、学术权力和混合式权力等。“管”“办”“评”的多元权力主体“依靠合作

网络的权威,确立认同的共同目标等实施公共事务的治理。”^[27]在公域的集体行动中,“管”“办”“评”的治理主体间存在着权力依赖,必须通过交换资源和谈判协商实现高等教育治理目标。管办评权力关系包括政府与高校的行政管理关系、上级教育部门与下级政府的双重关系、社会和高校的监督评价关系、政府与社会评价的引导规范关系^[11]。管办评分离使高等教育系统中的权力运行呈现多向度的、互为交叉的格局,改变了各治理主体之间单一的、自上而下的权力指向。

管办评分离需促使各治理主体加强交流、协商、合作,建立权力主体之间的伙伴关系、沟通机制和信息通道,培养多方信任。公共治理理论倡导多元行为主体形成的自主行动网络。网络是一种广泛存在的社会协调方式,信任和合作是网络的核心机制^[28]。通过自主网络,高等教育管办评过程性分离中的切割、分立和联动则有机贯穿起来,构建治理主体间的公域事务自主网络。

鉴于可能的治理失败,管办评分离应是适度的分离,同时应最大化缩减各治理主体间的权力和资源差距,强化各治理主体的信息共享和协调合作,共同协商公共目标,避免高等教育治理失败。现阶段“管”“办”“评”之间的权力或权威还存在显著的差距,“管”的力量比较强势;“办”和“评”的力量相对比较弱。公共治理理论认为不但存在国家失灵^②和市场失灵,而且治理也会失败,倡导通过官僚机制、社会机制、市场机制、自组织机制等多种方式协调治理主体的关系及公共事务的合作。管办评分离涉及管理体制机制很多方面的问题,极为复杂^[23]。应对治理失败,管办评分离则更迫切需要综合各种治理机制,达成治理主体的价值和目标,还应建立善治的改革实施理念以及多元治理机制。

(二)高等教育管办评分离的公共治理实践

管办评分离通过结构性分离构建起高等教育治理体系。管评分离旨在明晰“管”的治理主体依法实施“评”,但是“评”在“管与办的互动中保持相对独立,成为教育治理体系的重要方面”^[1]。管办评分离

^① 公民社会是国家或政府系统,以及市场或企业系统之外的所有民间组织或民间关系的总和,是国家政治领域和市场经济领域之外的民间公共领域。它的组成要素是各种非政府和非企业的公民组织,看作是介于政府与企业之间的“第三部门”。参见:俞可平.中国公民社会:概念、分类与制度环境[J].中国社会科学,2006(1)。

^② 国家失灵是在公共利益的政治预言基础上未能保护实质性的集体目标,促使了反思性的自组织方式,包括网络、合作主义、伙伴关系等。参见:Bob Jessop. Governance Failure[M]//Mark Bevir. Encyclopaedia of Governance. Sage Publications, Inc. 2007: 381-382。

主要有两方面的改革基本条件。第一条件是决定性的、首要的。我国高等教育是以公办高校为主体、民办高校为重要组成部分的高校体系。其一,政府作为公办高校的举办者和管理者应监督其发展水平、教育公平等。其二,作为民办高校的管理者,《民办教育促进法》规定,教育行政部门承担着对民办高校质量的监管、督导职权。第二条件是非决定性的但很重要的。鉴于改革的连贯性和平稳性,管评分离有两种途径,其根本目的是保证“评”的独立性、公正性和权威性。首先是政府内部分离,属于相对分离或相对独立,这时要规范政府内部部门的职责及关系,构建管、办、政府评三方相对制约的政府治理模式。这又可分为两种情况,一类是教育行政部门内部分离或独立,按照决策部门和执行部门分离,体现掌舵和划桨的职能分离,本质上是一种科层官僚体制的重构。另一类是教育行政部门外部分离或独立,由政府设立专门的公共部门机构承接“评”的行政权。第二是政府外部分离,属于完全分离或独立,应考虑由适格的社会组织承接,依靠治理主体之间的合作网络运作,建立管、办、社会评三种权力主体的治理格局。

管办评分离的公共治理框架能够实现教育公共治理体系下管评分离,发挥多元治理主体的监督评估作用。(见图2)政府治理模式下的管评分离重在解决教育行政部门“管”“办”“评”三种权力集中的问题,同时构造符合决策、执行和监督三权相互制约又相互协调为组织原则^①的政府治理架构。政府外部分离和内部分离共同构成公共治理模式下的管评分离,“评”包含政府评、社会评、高校评,将“管”“办”“评”三种权力在政府、高校、社会之间有效配置,形成高等教育公共治理体系,即政府评、社会评、高校

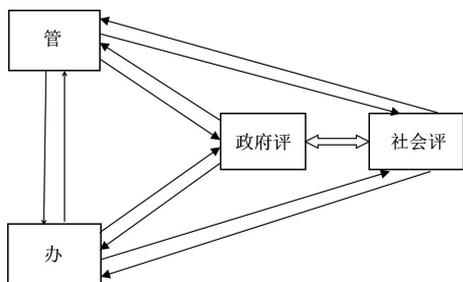


图2 管办评分离的公共治理框架示意图

^①《关于深化行政管理体制改革的意见》提出“按照决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求,完善行政运行机制。”主要是解决政府内部职权配置形式和权力关系,防止权力过于集中和缺乏有效监督。有学者总结提升为决策权、执行权、监督权制约与协调理论模式。参见:任建明.决策权、执行权、监督权的制约与协调——十七大以来的理论与实践[J].学术前沿,2012(11)。

评使用各种治理机制保持合作、协商关系。

随着高等教育管理体制进入管办评分离、“放管服”改革的新时代,中央政府宏观治理高等教育的体系更为稳定、能力更加彰显,省级政府统筹区域高等教育的权力责任和行为能力将有根本性提高,高校面向社会和市场办学的自主权利将更加法治化,社会力量融入高等教育治理更有制度保障,评估成为政府治理高等教育改革与发展的重要部分。

(李明磊,北京理工大学人文与社会科学学院副研究员,北京 100081)

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年全国教育工作会上的讲话[N].中国教育报,2014-02-13(1).
- [2] 杜玉波.把握新常态下的高教发展[N].光明日报,2015-03-02(2).
- [3] 史华楠.教育管办评分离的时代价值与改革路向[J].国家教育行政学院学报,2016(1).
- [4] 教育部.二〇〇八年职能调整的内容[EB/OL].(2009-04-03)[2013-12-23].http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_188/200904/46387.html.
- [5] 劳凯声.变革社会中的教育权与受教育权:教育法学基本问题研究[M].北京:教育科学出版社,2003:42.
- [6] 盛冰.高等教育的治理:重构政府、高校、社会之间的关系[J].高等教育研究,2003(2).
- [7] 陈正华.中国高等教育治理:现实还是理想?[J].高教探索,2006(4).
- [8] 张建.教育治理体系的现代化:标准、困境及路径[J].教育发展研究,2014(9).
- [9] 李明磊.管办评分离的高等教育评估体系研究[D].北京:清华大学,2015.
- [10] 朱光磊.现代政府理论[M].北京:高等教育出版社,2006:2-5.
- [11] 杨志刚.区分管办评中若干不同性质的关系[J].中国高等教育,2014(19).
- [12] 闵维方.高等教育运行机制研究[M].北京:人民教育出版社,2002:58.
- [13] 杨志刚.基础教育管办评分离的实践探索和理论分析[J].中国教育学刊,2014(7).
- [14] 范国睿.教育管办评分离改革:理论假设与实践路径[J].教育科学研究,2017(5).

- [15] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典 [M]. 北京:商务印书馆,1995:318-319.
- [16] 瞿振元. 建设中国特色高等教育治理体系 推进治理能力现代化[J]. 中国高教研究,2014(1).
- [17] 周家荣,李慧勤. 教育管办评分离:实质基础、行动逻辑和体制障碍[J]. 高等教育研究,2016(7).
- [18] 苏君阳,曹大宏. 试析健全统筹有力、权责明确的教育管理体制——基于《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的思考[J]. 中国教育学报,2010(10).
- [19] 伯顿 R 克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究 [M]. 王承绪,徐辉,殷企平等译. 杭州:杭州大学出版社,1994:159.
- [20] 康晓光. 权力的转移——转型时期中国权力格局的变迁 [M]. 杭州:浙江人民出版社,1999:61-62.
- [21] 郭道晖. 权力的多元化与社会化[J]. 法学研究,2001(1).
- [22] 范文曜,马陆亭. 国际视角下的高等教育质量评估与财政拨款 [M]. 北京:教育科学出版社,2004:243-246.
- [23] 孙霄兵. 推进管办评分离 构建教育公共治理新格局[J]. 中国高等教育,2015(20).
- [24] 罗豪才,宋功德. 公域之治——对公共治理与公法互动关系的一种透视[J]. 中国法学,2005(5).
- [25] 迈克尔·夏托克. 高等教育的结构和管理 [M]. 王义端,译. 上海:华东师范大学出版社,1987:72-73.
- [26] 廖湘阳. 转型期高等教育系统中的权力运作:分权、转换与让渡 [R]. 北京:清华大学,2006.
- [27] 俞可平. 引论:治理和善治 [C]//俞可平. 治理与善治. 北京:社会科学文献出版社,2000:6.
- [28] 罗伯特·罗茨. 新的治理. 木易,译 [C]//俞可平. 治理与善治. 北京:社会科学文献出版社,2000:95.

A Model and Framework for Separation of Administration, University-Running and Evaluation of Higher Education from the Perspective of Public Governance Theory

LI Minglei

(Beijing Institute of Technology, Beijing 100081)

Abstract: The separation of administration, university-running and evaluation is a primary strategy in the deployment of the deepening comprehensive reform of higher education management system in the new era. Based on an analysis of its background and motivation, it can be claimed that the separation of administration, university-running and evaluation is the new normalcy of the higher education management system, and a continuation and deepening of the reform policy of the separation of administration and university-running, laying the foundation for the modernization of the higher education governance system and governance capacity. Equipped with public governance theory, this article analyzes the theoretical connotation and power nature of the two key terms in the field of higher education, namely “administration, university-running and evaluation” and “separation”, based on which a triangular power model for separation of administration, university-running and evaluation is constructed in line with the logic of reform. Besides, this paper illustrates the framework of public governance and the essentials of the separation of administration, university-running and evaluation in higher education in terms of the governance subjects, power base, governance objectives and governance methods, followed by a discussion of the basic conditions and paths of transformation of the public governance practice of separation of administration, university-running and evaluation.

Key words: higher education; separation of administration, university-running and evaluation; public governance