

# 制度之治视域下高校治理能力提升探微

李恭园

(福建中医药大学 纪委综合室, 福建 福州 350122)

**摘要:**制度治理是高校治理能力现代化的重要组成部分,当前高校制度治理存在不同程度的权力之治、碎片之治和形式之治问题,影响了治理效能,通过构建制度体系、塑造政治生态、强化制度执行和监督执纪提升高校制度治理能力和水平,对加快教育现代化、办好人民满意教育具有重要的现实意义。

**关键词:**制度之治;治理能力;高等院校

**中图分类号:**G649.2;G647

**文献标志码:**A

**文章编号:**1009-4784(2021)04-0039-04

党的十九届五中全会把建设高质量教育体系作为教育强国、人才强国的重要战略目标。高质量的教育体系以高质量的高等教育为支撑,高校是高等教育的重要载体,高校的治理能力关系高等教育成败。提升高校治理能力,优化高校治理格局,推进高校治理制度化、规范化,是释放办学活力、激发办学动力、提升综合能力的现实需要。随着高等教育的改革和发展,高校自主办学能力和水平得到了长足发展,但受传统科层管理体制影响,高校仍存在不同程度的权力之治、碎片之治和形式之治问题,距离高质量教育体系对高校的要求尚有差距,深刻理解高校制度治理的重要意义,克服制度治理困境,提升高校治理能力,是实现教育现代化、办好人民满意教育的必由之路。

## 一、高校制度之治的重要意义

教育是“国之大计、党之大计”,承担着“为党育人,为国育才”的重要使命。Gilles认为,治理是达到合意的过程,各治理主体之间应化解冲突,形成一致的目标达成合作,更通过制度转化,使各方能够遵守制度采取合作策略<sup>[1]</sup>。在公共管理领域,治理是以维持政治秩序为目标,以公共事务为对象的综合性的政治行动。制度治理则是以制度化方式提升综合效能的治理方式,是治理体系和治理能力

两个基本面的协同互动,对高校而言,“治理体系是孕育凝结在办学治学中稳定的制度化的规范和程序,治理能力则是推动治理体系有效运转的能力和水平,二者相辅相成,共同构成了高校制度治理的有机整体”<sup>[2]</sup>。推动高校制度治理,形成以制度建设、制度创新与制度执行为核心的高校制度体系,事关党对高校的全面领导,事关“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这一根本问题,推动把依法依规制度治理作为高校治理的基本理念和管理服务的基本方式,切实把制度治理融入办学治校的各方面各环节,是推进大学治理体系和治理能力现代化的积极探索和重要实践。从高校的职责和使命看,推进高校的制度之治具有三重意义。

### (一)制度治理是党管高校的重要方式

中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导<sup>[3]</sup>,中国特色社会主义制度最大的优势是中国共产党领导。2018年,在全国教育大会上,习近平总书记指出,加强党对教育工作的全面领导,是办好教育的根本保证,并将“坚持党对教育事业的全面领导”列入“九个坚持”之首<sup>[4]</sup>。高校要把党的全面领导贯穿教育教学发展全过程,有力有效地开展制度建设、推进制度执行。这是切实履行好全面从严治党主体责任,进而把党对教育工作的全面领导、坚定不移走中国特色教育发展道路、全面

收稿日期:2021-01-12

基金项目:2018年度全国中医药高等教育学会校务工作研究会研究课题重点项目(2019-05-08)

作者简介:李恭园,男,讲师,管理学硕士。研究方向:制度治理与反腐败。

贯彻落实党的教育方针、扎根中国大地办好人民满意的教育根本保证,是确保党的路线方针政策在高校得到贯彻执行的有效方式。

### (二)制度治理是立德树人根本任务的重要体现

习近平总书记多次强调,立德树人是教育的根本任务。2018年,在全国教育大会上,习近平总书记进一步要求,“要深化教育体制改革,健全立德树人落实机制”<sup>[4]</sup>。2019年,在党的十九届四中全会上,总书记提出要完善立德树人体制机制<sup>[5]</sup>。高校落实立德树人根本任务,需要通过行之有效的制度治理,实现学校治理体系和治理能力现代化,形成科学高效、运转协调的制度保障,进而把意识形态责任制、协同创新育人、高等教育总体评价改革和师德师风建设等一系列立德树人任务落到实处。

### (三)制度治理是教育高质量发展的有力保障

高等教育是实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的重要支撑,是培养中国特色社会主义合格建设者和可靠接班人的重要承载者。习近平总书记在党的十九大报告中明确指出,必须把教育事业放在优先位置,深化教育改革,加快教育现代化,办好人民满意的教育<sup>[6]</sup>。在全国教育大会上,总书记再次强调,要坚持把优先发展教育事业作为推动党和国家各项事业发展的重要先手棋<sup>[4]</sup>。教育的高质量发展,以高质量人才培养为根本。高校办学理念的更新、治理结构的优化和现代办学手段的运用等都需要制度治理来凝聚整合内外部力量、统筹调度办学资源和协调处理各级各类关系,进而推动高校内涵建设。因此,推动大学制度治理是推动教育高质量发展的有力保障。

## 二、高校制度之治的困境挑战

当前,高校治理体系和治理能力现代化发展还不均衡,不同高校之间、不同层次学校之间存在明显差异。在推动高校制度治理中,对制度之治认识不足、重视不够和运用不畅的问题仍不同程度地存在,高校内部治理“人治”的路径依赖仍然存在,对制度建设、制度体系、制度执行还缺乏应有的敏感与期待。从治理能力提升的维度看,高校制度之治要集中解决好以下三个方面的问题。

### (一)权力之治

高校与行政机构不同,一方面高校发展和办学定位多元化。随着办学自主权的不断增强,各高校在办学定位、办学特色和教育教学改革等方面路径

不尽相同。在依法治学办校的大框架下,如何走自身特色发展之路,一定程度上说,没有固定的模式和框架,也难有统一的规范和标准,为“超常规”操作提供了空间和可能。另一方面,高校知识分子集聚,受师承、学缘和地缘等关系影响,裙带关系相对比较突出,制度化、规范化受到人情因素干扰比较明显。首先是权力凌驾于制度。对贯彻落实高校章程和高校党委领导下的校长负责制等制度要求,“法”的理念和程序意识欠缺,导致高校与师资人事改革、学术治理体系和服务保障等事关师生员工根本利益领域的制度制定自上而下多,自下而上少,制度的修订变更深度、精准调研和广泛听取意见不足,在制度执行上存在因“人”做选择、搞变通现象,破坏了制度体系的权威性和有效性。其次是权力取代制度。制度本身应具有稳定性和持续性,“一项制度是否具有高质量的优势,需要从制度优势的可持续性上进行判定”<sup>[7]</sup>。尤其是事关高校发展定位、目标、方向等具有长远性、系统性和规划性的制度机制,需要长期坚持才能取得成效,但现实中,因领导层特别是主要领导的调整,导致既有制度频繁修订、变更,造成资源浪费和低效率。

### (二)碎片之治

高校内部职能部门因业务不同,形成了相对明确的分工负责机制,部门化管理的模式在提高效率的同时,也带来了一定的壁垒和冲突。一是部门间制度缺乏协同。集中表现在制度建设“条块”化。制度制定、修订等往往从部门业务工作出发,对职能交叉或部门衔接关注不够,使得不同部门制度之间衔接不顺畅,部门之间规定内容相互冲突。比如对涉及高校发展的重大事项,需要部门之间高效协同,但同一事项的不同环节分散在不同部门,各个环节规定因职能不同不尽相同,遇到矛盾和问题无所遵从,有时只能通过开会、讨论、请示特批等形式来调和。二是制度制定缺乏前瞻性。一些制度规定缺乏从整体上规划、从系统上设计的前瞻性,导致旧问题没解决新问题迸发,有限的时间和精力耗费在可以用制度一揽子解决的问题上,消耗了整体治理的效能。三是制度存在缺失现象。个别重点环节和关键领域存在无章可循、无制度可依的情况。比如不少高校招投标管理,分散在各个部门,缺乏统一的制度规范,不同部门在履行职能中存在政策把握不精准、操作过程不规范和不专业的问题,不仅影响了工作效率,还导致了廉政风险。

### (三)形式之治

制度制定和执行的形式主义,是治理体系和治理能力现代化的大敌。一是以文件应付制度落实。在制度制定上,集中表现在吃透上情不足、摸清下情不够,不加分析地以文件贯彻文件,“上下一般粗”,导致无所适从;或者缺乏深入调查研究,闭门造车,定制度、出规则随意化,有制度却无法执行;一些制度仅仅停留在字面上、文本中,用来应付检查而不是解决问题。二是选择性执行制度。凡事都要看有没有规定、有没有依据,把没有明文规定、没有制度要求作为不担当不作为的挡箭牌;有制度不执行、虚假执行、变通执行。比如落实民主集中制,个别领导充分听取意见不足,发扬民主不够,搞“一言堂”,有时存在意见分歧,议而不决、决而不行。三是钻制度空子。费尽心思找制度漏洞、钻制度空子,制度的手电筒只照别人,不照自己,制度管别人不管自己,甚至在制度制定中,故意留口子、搞弹性,以合法化的程序和方式掩盖私利的目的。

## 三、高校制度之治的优化路径

推进大学治理体系和治理能力现代化,用制度之治推动高校高质量发展是一项长期而艰巨的任务,不可能一蹴而就,更不能畏首畏尾,抱残守缺。高校要打破桎梏,克服路径依赖,以深化新时代教育评价总体改革为导向,以贯彻高等教育新发展理念、构建新发展格局为指引,通过建立健全系统治理的具体制度体系,塑造制度良好生态,强化制度执行和监督,推动形成目标明确、层次清晰、相互协调和活力充沛的大学治理体系,不断优化提升制度治理能力,推动大学治理制度化、现代化。

### (一)构筑完善的制度体系

制度之治的前提是有法必依,让法治思维、法治意识和法治实践在高校管理者的头脑中生根,这是制度治理的关键。要在“法”的统领下,把党对高校的领导、党和政府关于高等教育发展的一系列方针、政策落到实处,既落实好教育领域的“上位法”,又推动结合实际建立起系统完备、科学规范和运行有效的制度体系。一是提高制度的完备性。要做好制度查缺补漏,坚持制度缺什么就补什么,制度在哪里遇到“中梗阻”,就在哪里发力。对事关高校内部治理结构和外部统筹协调的一系列规章制度,全面对照上级精神和法律法规制度要求,摸清制度方面的堵点和薄弱环节,在高校章程制定、贯彻落

实党委领导下的校长负责制等制度规定上下功夫,把制度体系完善起来。二是要注重制度的科学性。做好制度合法性、合规性审查,在制度、规定、细则的制定上做“加法”,克服无效制度和能量空耗,解决好制度修订滞后于现实需要的问题,破解政策规定与履行职责任务、推动工作开展不适应、联系不紧密的难题,堵住制度盲点盲区,切实解决好个别事项无据可依、无章可循现象,把制度的笼子越扎越紧,把高校治理的“四梁八柱”立起来。三是提升制度的有效性。要在制度流程、程序上做“减法”,推动制度规定的事项、流程和环节立体化、信息化、明了化,同步强化制度宣传宣讲,让师生员工知晓有哪些事项、有哪些制度规定、具体规定的是什么、该怎么操作,让制度深入人心,打通制度执行的“最后一公里”。

### (二)塑造良好制度生态

一是要强化制度学习。把制度学习纳入各级中心组学习、业务学习的重要内容,提升师生制度意识和行为自觉,形成人人尊崇制度、执行制度、维护制度的良好环境和氛围。二要打破治理的“关门主义”。系统梳理规范部门职能,从整体上规划、系统上设计,进行职责的优化组合、管理服务的有效集成,着力在职能重叠交叉和空白地带打通堵点,克服条块分割的信息壁垒,发挥治理整体效能。三是抓住“关键少数”。通过关键少数形成示范、带动效应。对高校来说,第一个“关键少数”是校级领导班子及成员,特别是党政一把手,他们是高校教育事业改革发展的领导者、组织者和推动者,要带头做制度执行的表率,以上率下,围绕权力运行的各个环节,落实好高校全面从严治党的主体责任和领导班子“一岗双责”,形成“示范”效应,推动教育领域的方针政策、制度规章和高校的制度体系得到有效贯彻执行。第二个“关键少数”是中层职能部门“一把手”。他们是制度的制定者和实际执行者。要进一步强化责任,在制度建设上广泛深入调研,充分反映基层心声,体现师生意志,减少制度执行阻力。同时,要把好制度修订、变更的关口,既能做到跟进形势变化及时修订,对接政策要求,又能做好分管校领导的参谋助手,敢于就制度制定、变更、执行带来的影响和负面效应及时提出建议和提醒,坚决破除“因人”而异问题,形成“带动”效应。第三个“关键少数”是学术学科带头人。他们是高校教授委员会、学术委员会的主要成员,对学科规律把

握更精准,在相关专业领域的话语权更大,对高校的教学、科研、人才培养等关键领域起着引领和带动作用。一方面学术学科带头人要带头做制度的坚定维护者、有力宣讲者、执行推动者,在学术领域形成制度治理的自发、自觉、自律氛围;另一方面,要不断培育斗争精神,充分发挥专业特长和优势,敢于大胆提出治学办校的意见建议,坚决同有制度不执行、变通执行、变相执行等现象作斗争,敢于亮剑,及时发声。总之,要通过“关键少数”的示范引领带动绝大多数自觉遵从,牢固树立按制度规则、按流程程序办事意识,做制度执行的有效监督者。

### (三)强化制度执行

习近平总书记强调,制度执行力、治理能力已经成为影响我国社会主义制度优势充分发挥、党和国家事业顺利发展的重要因素<sup>[8]</sup>。制定出一个好文件,只是“万里长征”走完了第一步,关键还在于落实文件,再好的制度,如果得不到有效贯彻执行,其治理效能就发挥不出来。制度之治,推动依规依纪依法执行制度是核心。一是要维护制度权威性。按照“谁制定、谁负责、谁监管”的原则,层层压实责任,推动职能部门要在准确理解党的教育方针、政策的基础上,严格按照高等教育改革、发展的一系列制度性规定办事,非经法定程序、事由,任何部门和个人不得随意更改、违规变通,坚决防止制度随意化、形式化。二是强化制度落实考核。职能部门要履行好制度执行监管职责,及时掌握制度执行情况、师生反映情况,及时宣传、答疑、解惑,对制度执行不力的,要查找原因并及时改进。同时,对制度执行过程中的违规违纪违法行为,严肃追责问责,用好“杀毒软件”,把有害病毒及时隔离、清除掉,形成有效震慑,让高校制度“系统”健康高效运转。

### (四)强化执纪监督

制度之治,离不开有力监督。纪检监察部门要落实好监督专责,不断强化同级监督,用好建议提醒、专题汇报、专项呈报件等形式,推动校级领导班子维护制度的权威性和制度执行的有效性。一是强化政治监督。紧盯高校办学治校的政治方向,强化党对高校的全面领导,这是第一位的要求。因为“党对高校的全面领导是推进高校治理体系和治理能力现代化的必然要求和重要保证”<sup>[9]</sup>。纪检监察部门要严格监督各级各部门守住意识形态阵地,严

格执行教育领域制度规定,确保落实好立德树人根本任务。二是把监督贯穿制度治理的全过程。做实做细监督第一职责,充分激发监督在治理体系中基础性、保障性的效能。强化巡查督查、专项检查,把监督覆盖到制度之治的每一个领域、环节和角落,增强从制度上发现问题、看待问题和处置问题的能力。用好纪律检查建议、监察建议和执纪问责手段,推动各职能部门强化制度建设和执行,把职能部门制度监管职责和纪检监察部门专责监督结合起来,形成监督无处不在的良好氛围,进而把制度优势更好地转化为治理效能,推动制度之治在高校落地生根。

总之,高等教育的高质量发展,离不开高校治理能力与治理体系的现代化,特别是在新时代教育评价总体改革的新要求下,以制度化治理推动高校管理服务能力现代化,以高校高质量治理推动高等教育高质量发展,这是新时代教育发展的必由之路。

### 参考文献:

- [1] GILLES P. Governance through social learning [M]. Ottawa: University of Ottawa Press, 1999.
- [2] 邱水平. 中国特色现代大学治理的若干重要问题探析[J]. 北京大学教育评论, 2020(1): 120-133.
- [3] 习近平. 在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2016-07-03(1).
- [4] 习近平. 坚持中国特色社会主义教育发展道路 培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人[N]. 人民日报, 2018-09-11(1).
- [5] 习近平. 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[N]. 人民日报, 2019-11-06(1).
- [6] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28(1).
- [7] 张明军, 杨帆. 把中国特色社会主义制度优势转化为治理效能的实现逻辑[J]. 思想理论教育, 2020(7): 4-10.
- [8] 张文显. 习近平法治思想研究(下)——习近平全面依法治国的核心观点[J]. 法制与社会发展, 2016, 22(4): 5-47.
- [9] 陈正芹, 吴涛, 朱惠蓉. 推进高校党委领导基层治理能力现代化的现实诉求与路径选择[J]. 思想理论教育, 2020(12): 80-84.

(编辑:马川建)