

现代化进程中的浙江高等教育

杨天平，刘召鑫

高等教育的现代化是与社会的现代化相伴而生而发展的，既是社会现代化的重要组成部分和突出标志，又是社会现代化的重要基础和驱动力量。位于长江三角洲地区的浙江省，素有“耕读传家”的传统，伴随着近现代中国高等教育的发展，也走过了高等教育现代化的百年历程。

一、浙江省高等教育现代化发展的百年历程

19 世纪末，育英书院和求是书院两所新式书院的成立，标志着浙江高等教育现代化的开端。20 世纪初期，清廷为培养各类新式人才，在各地创办各类专门学堂，育英书院改称之江学堂，求是书院逐步变迁为浙江高等学堂，专科性质的学堂开始成为浙江高等教育的主角。民国初期，国民政府颁布《大学令》，原有的高等学堂多数一度停办。其后，由于兵燹频仍，高等教育发展缓慢。1931 年，私立之江大学改为之江文理学院；1928年，国立浙江大学成立，从而开始了浙江综合性大学发展的征程，大大提高了浙江高等教育的水平。

1937 年7月，抗日战争全面爆发，同年12月杭州失守，在浙高校迅速受到波及，原有高校或内迁或停办。国立浙江大学、国立杭州艺术专科学校、私立之江文理学院等陆续迁移，辗转于赣、湘、黔、滇、川等内陆省份，走出带有西方色彩“象牙塔”的浙江高教人，以坚韧的意志继续办学，不仅为战时培养了大量的优秀人才，自身亦得到长足发展。从浙江大学创办到抗战结束的近20年间，浙江高等教育在全国的地位得到了很大程度上的提高。其中，国立浙江大学的迅速崛起至关重要。正是在这段时期，外国报刊开始把浙江大学与中央大学、武汉大学、西南联大并称为“中国四强”。英国学者李约瑟则认为西南联大、浙大可与牛津、剑桥、哈佛媲美，浙江大学“东方剑桥”之美誉由此得来。

建国以后，为改革旧的不合理的高等教育体制，配合新中国经济建设的需要，告别“美国模式”的高等教育，以“苏联模式”取而代之，1952年上半年起至1955年底，遵照教育部的统一部署，根据“以培养工业建设人才和师资为重点，发展

专门学院，整顿和加强综合大学”的方针，浙江省进行了院系调整工作，浙江大学被拆分为四所专门学校，即为后来的杭州大学、浙江农业大学、浙江医科大学、浙江大学。文革时期，浙江高等教育同样经历了动乱的十年，经过文革后的恢复调整，浙江高等教育才得以回归正轨，尤其是1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布后，浙江教育进入了全面改革开放的新时期，省委、省政府相继实施“科教兴省”、“教育强省”战略，教育事业进入改革与开放、发展与提高的新阶段。1998年9月，原属国家教委直属的浙江大学和隶属于浙江省政府的杭州大学、浙江农业大学、浙江医科大学4校合并，中国教育界的第一艘巨型“航空母舰”浮出水面——浙江大学成立。这标志着我国组建高层次的高水平的综合性大学迈出了决定性的步伐，高校合并浪潮席卷全国。

20世纪90年代后期，随着我国高等教育大众化进程的加快，有限的高等教育容量与持续扩张的高校招生规模之间的矛盾越来越突出。为了平衡两者之间的矛盾，提高高等教育办学质量和效率，以集中规划、集中建设、集中管理为主要模式高教园区（大学城）应运而生，并逐渐发展起来。1999年，浙江省委、省政府陆续在杭州市的下沙、滨江、小和山、紫金港和宁波、温州两市高标准兴建了6个高教园区，也为21世纪浙江高等教育发展拓宽了广阔的空间。从发展机制上，社会各方面大规模、多形式地参与办学，为浙江高等教育的持续发展走出了一条新的道路。

自1992年浙江省委省政府提出科教兴省战略以来，尤其是进入新世纪以后，浙江加快了高等教育现代化的建设步伐，作为民办教育和独立学院的发祥地，而且率先在全国拉开了大学园区建设的序幕，高等职业教育以“高起点准入、高标准建设”的卓越特色走在全国前列。2001年，浙江省比全国提前一年实现了高等教育毛入学率15%的突破，正式迈进了高等教育大众化阶段；2002年，省委省政府确立教育强省建设目标；2006年制定了教育强省建设纲要。2010年制定了《浙江省中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》。经历了高等教育的跨越式发展，浙江省高等教育毛入学率连续多年居全国各省区第一位，2013年高等教育毛入学率达到51.7%，在全国省区中率先进入普及化阶段。

二、浙江省高等教育现代化发展的主要问题

由于浙江高等教育基础薄弱，高等教育综合实力与高教强省相比仍存在着巨

大差距，按照美国加利福尼亚大学伯克莱分校马丁·特罗关于高等教育发展各阶段量变与质变关系的分析思维，浙江省高等教育大众化向普及型转进的若干征象已然显现，浙江高等教育发展正面临着巨大的挑战。

1. 高等教育规模与区域经济发展水平不匹配

浙江是全国经济发达的省份之一，GDP总量连续数年在全国排名第四位。2013年，浙江全年实现GDP37568亿元（约为5951亿美元），人均GDP68462元（按年平均汇率折算为11055美元）；全省城镇居民人均可支配收入37851元，农村居民人均纯收入16106元，分别是全国平均水平的1.4倍和1.81倍。2014年3月6日，《中国省域竞争力蓝皮书》在北京发布。其研究团队根据经济实力竞争力、经济结构竞争力和经济外向度竞争力三个指标，对2011年至2012年中国31个省（市、区）的数据进行了整理和分析。据统计，2012年全国经济综合竞争力排名上，江苏首次超越广东居第一位，浙江省排名第五²。单纯从经济发展各项指标来看，浙江可以称作经济大省、经济强省。然而，经济实力不相上下的江浙沪三地，高等教育的规模却存在着差距。2013年，浙江普通高校106所（含独立学院及筹建院校），其中本科院校57所（包含22所独立学院），高职高专院校49所，高校专任教师5.6万人，高校在校生101.7401万人，其中研究生57801人，本专科学生95.96万人，浙江省每万人口大学生数量为185人。与经济实力相当的江苏相比，其2013年普通高校数量为131所，高校数量为全国最多。其中本科院校71所（包含25所独立学院），高职高专院校82所，高校专任教师10.6万人，高校在校生183.04万人，其中研究生14.59万人，本专科学生168.45万人，每万人口大学生数量为230.5人。按照人口规模计算，浙江、江苏2013年人口总量分别为5498万人和7939.49万人，江苏人口相当于浙江的1.44倍。而在高教规模数据方面，虽然江苏高校数量仅为浙江的1.23倍，每万人口大学生数量是浙江的1.24倍，但是其高校专任教师数量为浙江的1.96倍，高校在校生为浙江的1.8倍，浙江省高校人才培养规模与高教强省还存在着不小的差距，同时，浙江省的高等教育和它的经济发展水平也是不相匹配的，存在4-5个位次的剪刀差。

2. 高等教育对经济增长的贡献率不高

浙江是中小企业发达的大省之一，但由于产业层次偏低、研发力量薄弱、技术含量不高、发展后劲不足，以接受高等教育人口为代表的人力资源需求量远远

滞后于经济发展。一些高校对市场反应迟钝且时滞太长，社会急需的专业欠缺，社会急需的人才供应不足，饱和性专业人才仍旧持续不断供应。有些专业设置追风逐利，为办而办，名不副实，师资与课程建设及教学水平跟不上，人才培养质量达不到要求，高等教育对经济增长的促进作用不明显。据统计测算，2001-2011年，浙江高等教育对经济增长的贡献率为5.55%，虽然略高于全国3.62%的平均水平，但是通过国际比较可以发现，浙江乃至中国高等教育对经济增长的贡献率太低，仅相当于世界其他主要发达国家20世纪70-80年代的水平。在人均受高等教育年限年增长率上，浙江以15.43%的水平位列全国第三名，足以说明浙江在新世纪以来高等教育规模上的快速增长，然而根据翁细金的研究结果，2011-2020年“浙江高等教育招生数量平均增长率将呈稳中有降趋势”，浙江高校规模效益短期内很难实现，浙江高等教育发展必须由规模扩张转向内涵发展，不断提高人才培养质量和科学研究水平。

3. 教育经费投入总量规模小，高等教育投入占比和生均水平偏低

从浙江教育经费投入的总体规模来看，历年来浙江教育投入总量不断增长，由2000年的182.82亿元增长到2011年的1206.91亿元，增长了5.6倍。同时，国家财政性教育经费投入占地区生产总值的比例也由2000年的1.81%增长到2011年的2.70%，呈现不断上升的趋势。但是，比较而言，浙江教育投入水平还是呈现整体偏低的现状，以2011年为例，当年国家财政性教育经费支出占国家GDP的比例为3.93%，江苏、上海各为3.23%和3.70%，而浙江只有2.70%的水平，较大程度落后于国家平均水平。作为经济强省，浙江有实力提升教育投资水平，加大高等教育投入，加快高等教育现代化的进程。从生均指标来看，2002年，浙江省普通高校生均教育经费支出20772.13元，生均预算内教育经费支出8740.86元，当年全国的平均水平分别为15119.56元和7021.06元，浙江在这两项指标上均高于全国。然而，根据《中国教育经费统计年鉴2012》数据，2011年浙江省普通高校生均教育经费支出28899.16元，生均预算内教育经费支出为14099.72元，而全国平均水平分别为24040.83元和14290.15元，浙江生均预算内教育经费支出却低于全国平均水平。10年间，浙江在这两项指标的增长幅度分别为39%和61%，而全国平均增长幅度为59%和104%，可见浙江高等教育投入水平较低、力度不足。

4. 高等院校办学层次整体水平偏低，层级差异大

根据武汉大学中国科学评价研究中心公布的历年“大学教育地区竞争力排行榜”数据显示，浙江省在2006-2014年平均名次为8.75。同样地，在武书连的全国100强高校排行榜中，浙江仅有4所，分别为浙江大学（第2名）、浙江工业大学（第65名）、浙江师范大学（第85名）和宁波大学（第91名）。而江苏省百强高校有15所，上海9所，不仅在百强高校数量上的落后，在平均名次上，浙江也不及沪、江两地（表1）。

表1：2014年全国各省市百强高校数量及平均名次

排名	省份	数量	平均		排名	省份	数量	平均
1	北京市	15	44.9		10	山东省	4	64.5
2	江苏省	15	53.7		11	辽宁省	3	53.3
3	上海市	9	41.3		12	黑龙江省	3	55
4	湖北省	7	45.6		13	安徽省	3	63.7
5	陕西省	6	45.7		14	福建省	2	64
6	广东省	5	43.2		15	天津市	2	17.5
7	四川省	4	49		16	吉林省	2	29.5
8	湖南省	4	50.3		17	重庆市	2	35
9	浙江省	4	60.8		18	河南省	2	53.6

就国家级办学平台而言，全国“985”高校共39所，浙江省仅浙江大学1所。而上海有4所，江苏2所，湖北2所，山东2所；“211”高校中，全国共112所，浙江省1所，横向比较，上海9所，江苏11所，湖北7所，福建2所，山东3所。由于“985”与“211”工程已经告结，我省在两个关键性国家办学平台上的劣势局面不可扭转。当前作为“准211”的重要国家级平台是“省部共建”。而我省省部共建高校仅有2所，横向比较，江苏9所，湖北4所。

在研究生培养方面，武汉大学公布的“研究生教育地区竞争力排行榜”中，浙江的研究生教育连续四年分别位列第七位、第八位、第十位、第十位，甚至出现下滑的趋势。2012年，浙江省在学研究生数为5.44万人，占总在校生数98.64万人的5.49%，低于全国6.71%的比例；浙江省GDP占全国的6.71%，但在学研究生仅占全国的3.15%，不到GDP占比的一半，浙江省具有博、硕士学位授予权的高校太少，整体办学实力和水平偏低，与浙江经济强省、科技强省、文化大省和社会发展水平及其在全国的位次极不相称。

5. 高等院校学科实力偏弱，专业特色不明显

统计表明，在三大国家科研奖项（国家重大自然科学奖、国家重大技术发明

奖、国家重大技术进步奖）方面，2012年浙江省高校和其他科研部门共获39项，横向比较，上海60项，江苏62项。根据武汉大学中国科学评价研究中心（RCCSE）数据，从门类方面来看，浙江高校5星级专业门类数量较少，仅有中国美术学院和浙大两所学校有门类进入5星；5星及4星专业占全部专业类的20%，为全国平均水平。从专业类方面来看，浙江5星专业类数量明显偏少；在浙江33个本科院校中有半数有4星级以上专业类（即优秀专业类）；专业类优秀率（19.3%）略低于全国平均水平（20%）。从专业方面来看，浙江本科院校覆盖专业面略有不足，仅占到全国的52%左右；且专业星级分布极不均衡，仅浙江大学5星级专业就占到了全省的76%。在国家级重点学科方面，浙江省共有25个，横向比较，上海市103个，江苏89个，湖北53个。

根据教育部学位中心第三轮学科评估结果显示，在2012年的学科评估工作中，浙江参与学科评估高校17所，江苏省参与评估高校27所，参与评估高校20所。从学科评估结果来看，浙江省总共有48个一级学科排名位列全国高校前十名，其中有37个同属浙江大学，可谓“一枝独秀”。而中国美术学院有美术学、戏剧与影视学、设计学、艺术学理论4个一级学科名列全国十强，分别位列第2、3、5、9名；浙江海洋学院海洋科学排名全国第5，水产排名全国第8；浙江理工大学纺织科学与工程排名第4；宁波大学水产排名全国第7；浙江农林大学林业工程排名第7；浙江工商大学统计学排名第8；浙江中医药大学中医学排名第10。在总量比较上，江苏省有86个学科位列其中，上海高校学科排名前十数量达93个。综而言之，浙江高校学科实力整体水平低，不同高校间学科实力差异太大都是亟待解决的问题。

三、浙江省高等教育现代化发展的战略对策

如同浙江经济、社会体制改革一般，浙江高等教育也已进入改革的攻坚期。因此，从本省现代化建设的全局出发，顺应国内外高等教育发展的大势，在新的历史制高点上抢占先机，攻坚克难，成功实现由高等教育大省向高等教育强省的战略转进，这是一个重大的时代课题。

首先，高等教育强省建设不仅体现在高水平办学平台的多少和强弱上，更要兼顾本科高校、高职高专、民办高校的协同进步和发展，从纵向角度推进高等教育强省建设目标的实现。此外，还应根据高等教育发展阶段要求，大力提升高等

教育质量，统筹高等教育与经济社会的和谐发展等，从横向综合性角度来探索实现高教强省的必由之路。

1. 进一步解放思想，充分利用浙江的人文传统优势和厚实的经济条件，集全省之力办好浙江大学，建设成为国内顶尖、世界一流的综合型、研究型、创新型大学

提及浙江高等教育，可以说最著名也是让浙江人民最引以为豪的就是浙江大学。作为浙江省唯一一所“985”、“211”高校，浙江大学一枝独秀的局面可见一斑。浙江大学也确实名副其实，在国内众多大学排行榜中，浙江大学一直是与北京大学、清华大学不分伯仲，稳居全国高校前三强。

作为国内首屈一指的高校，浙江大学理应在世界一流大学名单中占有一席之地。然而，事实却并非如此。根据《泰晤士报高等教育副刊》2013-2014年世界大学综合排名结果⁷，在前两百强的高校名单，中国仅有北京大学和清华大学，分列45和50位，此外，复旦大学、中国科学技术大学、中国人民大学、南京大学、上海交通大学、武汉理工大学均排在浙江大学之前，而浙江大学世界排名仅为第350名。从具体指标来看，浙江大学仅有“行业收入”指标（94.5）与北京大学（99.9）、清华大学（99.9）差距较小，而在“教学”、“研究”、“引用”这三个几乎各占30%比例的指标数据上，浙江大学仅有35.9、32.1和36.5的分值，而北京大学这三者分值分别为72.3、58.1和62.8，清华大学也各占66.8、65.9和59.9的分值，浙江大学这三项指标分值均只有北京大学、清华大学的一半左右，由此可见差距之明显。同样地，在上海交通大学发布的2012年世界大学学术排名五百强名单中⁸，国内排名第一的北京大学也仅在其164名的位置，上海交通大学紧随其后，清华大学列174名，浙江大学位列200名。

由“东方剑桥”到现在的浙江大学，可以说，浙江大学并非国人想象中的那么强大，建设中国领先世界一流的大学，浙江大学使命艰巨。所以，浙江高等教育综合实力提升，首先还需要加大力度建设和发展浙江大学，一方面，需要积极争取国家的支持、吸纳社会各方面的资源。同时，省委省政府也要在人、财、物力方面给予重点投入，全力支持其赶清华、超北大，瞄准世界百强，争创一流大学，依靠广大师生员工，建设中国的哈佛、东方的剑桥。

2. 按照多元巨型化模式，充分发挥浙江大学的旗舰作用，统筹布局，开办

分校，合作办学，建设完善的区域高等教育系统

浙江高等教育强省建设，浙江大学除了大力提升自身实力之外，还需充分发挥其在省内高校发展中的领军作用。作为省部共建高校，浙江大学在硬软件多方面都存在着省内其他高校不可比拟的优势，所以可以适当借鉴美国东北部哈佛、耶鲁等8所常青藤大学精英教育联盟的原则，采取省部共建、对口支持、国际交流、校地合作等多种形式，认真总结浙江大学、宁波理工学院、浙江大学台州研究院、上海财经大学浙江学院、同济大学浙江学院、宁波诺丁汉大学等院校合作办学的经验，以省政府与教育部共建浙江工业大学、浙江大学与浙江工业大学两校合作为肇基，加大对浙江师范大学、宁波大学等地方重点大学的建设与支持力度，积极争取并接受国内外一流大学及科研院所的辐射与扶植，特别注重强化浙江大学在地方大学建设中的旗舰作用，适度模仿美国加州大学建设伯克莱、戴维斯、欧文、洛杉矶、圣迭戈、旧金山、河滨、美熹德、圣塔芭芭拉、圣塔克鲁兹等10所分校的成功实践，在师资力量、办学资源等方面建立共享机制，以进一步扩大浙江大学在促进浙江高等教育发展和综合实力提升上的重要作用。

3. 参照国家“211工程”建设标准，采用省部共建等模式，重点建设6-8所地方“211”高校，强大第二阵营，整体提升浙江高等教育办学层次

通过比较发现，浙江高等教育整体实力较弱很大程度归因于浙江高水平办学平台的缺乏，例如代表高校建设水平的“985”、“211”工程中，仅有浙江大学一枝独秀；在国家重点学科名单中，浙江一级重点学科有14个，且全部为浙江大学所有，在23个二级重点学科中，浙江大学也独占其中的21个，其他2个分别为中国美术学院的美术学和浙江中医药大学的中医临床基础学科。不可否认，1998年9月，浙江大学、杭州大学、浙江农业大学和浙江医科大学合并成为新的浙江大学，成为中国学科门类最齐全的大学，浙江大学始终在多个排行榜中跃居中国内地三甲，这对于浙江高等教育发展具有重要的战略意义。然而，四校合并后，全省的211学校由4所锐减至1所（其中，浙江医科大学1998年通过211预审），出现除浙江大学以外省属院校没有一所进入211或985的断层现象。高水平大学的缺乏，给省内外优秀考生的选择变少，难以留住优秀生源，造成直接的人才流失；此外，作为文化大省的浙江来说，没有高水平大学的支撑，也会影响优秀文化传承。除了浙江办学层次的整体偏低之外，浙江高校水平之间差异显著导致了高校

竞争发展的局面很难形成。反观其他名校，如哈佛和MIT、牛津和剑桥、清华和北大、复旦和交大、天大和南开，似乎都是成对出现的，“高校就像企业，要在竞争中发展”。

所以，需要重点扶持和帮助以浙江工业大学为代表、包括浙江师范大学、宁波大学、温州大学等在内的第二阵营高校综合实力的加强，在高等教育资源配置、人才引进等方面给予一定的政策倾斜，使其综合实力全面加强，不断缩小与浙江大学的差距，最终形成高水平高校间良性竞争的良好局面。需要以现有的10所博士学位授权高校为基础，大力发展研究生教育，经过10年的奋斗，努力建成一批（6-8所）达到国家“211”平均水准甚或“985”水平的研究型与研究教学型或教学研究型大学，以彻底解除长期以来浙江省高等教育体系中浙江大学一校独秀、第二方阵领军大学青黄不接的困境。同时，以现有的18所硕士学位授权高校为基础，加大对教学研究型大学及教学型院校的建设力度，着力培育和增强其科技创新能力，择优支持其申报与建设博士授予权单位，进一步提高其办学层次和水平，以完善符合浙江实际、富有浙江特色的高等教育梯次结构。

4. 加快教育结构调整步伐，充分发挥市场的导向作用，积极引导普通本科高校向高等职业技术型院校转型，率先建设一批应用技术型的地方本科院校，主动服务于浙江的现代化建设

提升高等教育质量的关键在于推动教育结构的科学调整，正如教育部副部长鲁昕所言：“地方本科高校转型发展是实现技术技能人才系统化培养的关键环节。”应根据国家教育结构调整要求，发展本科层次职业教育。通过本科层次职业教育，可以培养适应地方和企业产业结构调整、技术升级、新产品开发、技术改造、开拓市场等所需要的人才。就浙江现实而言，可以根据部分本科高校特色专业和特色学科的优势，向“应用技术型高校”转型，如中国计量学院继续强化在计量、质量、检测、标准、检验检疫等方面具有鲜明的办学特色，培养兼具理论素养和应用技能的质量监督检验检疫人才；浙江水利水电学院继续以培养水利、电气、机械等方面的专业人才为主，加强理论与实践的结合，创新人才培养模式，提升教育质量和整体竞争力，实现特色发展。

5. 进一步强化浙江高等职业教育的传统优势和办学特色，根据浙江经济社会发展对人才的需求，以应用技能型人才培养为导向，改进专业设置，改革课

程结构，创新高等职业教育人才培养模式

高等职业教育一直是浙江省高等教育的优势所在。现阶段，服务产业转型升级的要求，需要以办好一批基础条件优、专业覆盖广、教学质量高、服务能力强、产学结合紧密、办学特色鲜明的本专科高等职业院校为目标，围绕省政府重点支持的产业领域和市场的人才需求，探索以岗位操作技能适合度为标准的应用型人才培养的定位和途径。结合对本省高职院校办学经验的总结和国家示范性高职院校建设计划实施情况的分析，明确服务行业、服务企业、服务地方的办学宗旨，以打造全国顶尖、国际知名的品牌专业和特色专业群为突破口，从提升办学层次水平、强化学科专业建设、深化教育教学改革、共享教学课程资源、增强辐射带动能力、促进经济社会发展等方面，加快示范性高职院校的建设进程，引领高等职业教育的健康发展，逐步建成独具浙江特色的结构合理、功能完善、质量优良的高等职业教育体系，使高等职业院校的总体竞争力居于全国领先地位。

6. 积极开拓办学资源，拓宽经费渠道，鼓励和吸纳民间资本，加大对民办高等教育发展的扶持力度，规范民办高等教育的办学和管理，增强民办高等教育的综合实力

得益于浙江浙江民营企业的蓬勃发展和浙江人敢为人先的创新精神，加上浙江省委省政府的大力支持，民办高等教育的发展也成为了浙江高等教育的特色和优势所在。当前形势下，仍需继续鼓励和支持民办高等教育的发展。首先，民间资本的大量注入可以缓解当前教育尤其是高等教育投入不足的现状，改善高等教育办学条件，适当扩充高等教育规模。另外，民办高校的发展有利于其充分发挥民办高等教育自主性、灵活性和个性化的特征，可以根据社会需求更快捷地调整办学方向和思路，从而适应市场经济的发展，增强高等教育活力。

与此同时，民办高等教育因为处于“非主流”的社会地位，其发展也会受到诸多限制，例如办学条件的不足、师资队伍的吸收和引进，招生困难等问题。所以，更需要政府加以引导和扶持，根据办学条件的实际情况，结合地区高等教育发展的需要，改革财政机制，多种途径资助民办高等教育，帮助其成长和发展。其次，根据社会发展需求，积极引导民办高等教育提高质量，办出特色。

7. 依靠省域雄厚的经济实力，逐年增加政府对高等教育的投入，不断改善办学条件，逐步提高生均教育经费水平

参照国家“211 工程”建设标准，重点建设6-8 所省属地方“211”重点高校；加快教育结构调整步伐，充分发挥市场的导向作用，加强应用技术型本科高校建设；创新高职院校人才培养模式，主动服务于浙江的现代化建设；加大高教投入，拓宽经费渠道，鼓励支持民办高等教育发展；增加人均受高等教育年限，提升高等教育对经济增长的贡献率。

研究证明，高等教育投入水平是推动区域经济增长的重要因素和坚实基础。这就要求政府部门增加对高等教育财政预算，加大对高等教育的投入水平。一方面可以为地区高等教育稳步发展提供保障，从而提升地区高等教育综合实力；另一方面通过提高人力资本质量和生产效率，实现经济可持续发展。加大高等教育投入是保证浙江高等教育强省战略建设的基本要求，实现经费投入机制的清晰化，逐年增加高等教育财政投入。

加大高等教育投入，并不是实行平均主义，需要政府综合考量。首先，政府需做到投入科学化。按照科学规划进行投入，重视高校的层次类型上和发展阶段上特殊性，建立按层次类型投入的机制，既需要全面提高，又需要重点关注。其次是政府投入战略化。财政投入要尊重高校发展的基础，要充分体现省委省政府的战略意志。建立事实判断和价值判断相结合的经费投入机制，考虑浙江经济社会发展的需求。最后，投入形式多元化。当前，我国高等教育办学经费对政府投入的依赖性过强，其他类型教育经费占据比例较低，不利于各高等学校谋求自身发展。因此，各高等学校理应拓宽教育经费来源渠道，以保障高等教育投入与高等教育规模的协调发展。向西方发达国家借鉴多样化的经费筹措经验，通过吸引社会捐赠，利用充裕的社会资源，建立校友募捐等形式的经费筹措措施，并健全和完善各项捐赠制度，实现融资渠道多样化。必须认识到，人力资本是未来经济增长的主导因素，且高等教育对经济增长的影响作用是持续而且漫长的，不可能一蹴而就。政府应该从战略发展的视角，建立长效投入机制，从根本上保障高等教育的持续稳定发展。

8. 主动适应高等教育大众化向普及化的转型，大力发展非学历教育，增加人均受高等教育年限，提升高等教育对经济增长的贡献率

受制于高等教育规模和质量水平，高等教育毛入学率的提升是一个长期而缓慢的过程。因此，可以通过对就职人员实施高等教育学历相当的在职培训和专业

教育，短期有效地促进在职人员的教育水平，从而增加在职人员的人均受高等教育年限。正如马丁·特罗对高等教育阶段论观点的修正和补充，他认为“普及高等教育将通过在各国增加入学学生人数而实现（往往是通过非全日制学习或夜校的方式），非精英院校将通过学分互换最终与学位授予院校建立进一步联系。”这也是联合国教科文组织编著的《学会生存——教育世界的今天和明天》中所倡导的构建“学习化社会”的实际内涵。因此，实现高等教育普及化，不仅可以通过提升高等教育毛入学率的方式来提高人均受高等教育年限，还可以通过加强对就业人员的在职培训，大力发展非学历教育的方式，增加人力资本存量，从而提升生产力水平。

总而言之，浙江高等教育从精英教育阶段向大众化教育阶段的转变，不仅是毛入学率的提高，而且要求高等教育的观念、功能、学校类型与规模、质量标准、入学与选拔方式、教育内容和学科专业设置、教学管理方式等方面的全方位变革。此外，在高等教育国际化背景之下，协调国际化和区域化之间的关系，尤其是在增强高等教育国际化水平的同时，统筹浙江经济、社会和教育区域发展，为浙江的现代化建设贡献力量。具体来说，浙江高等教育现代化建设既需要各类型教育质量的全面提升，同时要处理好公办高等教育和民办高等教育、普通本科教育和高等职业教育的关系，在质量保障的前提下兼顾公平和效益，从而进一步深化高等教育改革，努力提升浙江高等教育综合实力，为实现“物质富裕，精神富有”的现代化浙江不懈努力。

（本文作者杨天平系浙江师范大学发展委员会秘书长、教授、博士生导师，浙江省高等教育学会常务副秘书长；刘召鑫系浙江传媒学院管理学院教师。）

我国高等教育治理体系与治理能力现代化的若干问题

第一部分：从管制走向治理的中国高等教育

宣 勇

在“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”的宏观背景下，如何完善中国特色现代大学制度、推进大学治理体系和治理能力现代化？这是高等教育界必须回应的历史命题，中国高等教育从管制走向治理是一个不可逆转的大势所趋。

自十八大三中全会之后，在国家推进治理体系与治理能力现代化的进程中，新一届政府把转变职能作为开门办的第一件大事，以壮士断腕的决心推进行政审批制度改革。中央坚持改作风、转职能，实质上都是在完善治理体系，提高治理能力。作为国家教育主管部门的教育部迅速地作出了积极的响应，在2014年的全国教育工作会议上，袁贵仁部长作了题为《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》的重要报告，对于教育领域的治理体系与治理能力现代化作出了系统的部署，其中特别表达了扩大与落实学校自主权的主动意愿，“简政放权，当前重点是扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权。目前，教育部按照三中全会的要求，研究制定扩大省级政府教育统筹权 and 高校办学自主权的意见。原则上凡是由省级管理更方便有效的事项一律下放省级管理，凡是由学校能自主决定的事项一律下放到学校。”并承诺：“把该放的放掉，把该管的管好，做到不缺位、不越位、不错位。”也十分明确教育部在推进治理体系现代化中的角色定位：“政府是社会治理的重要主体，在‘管办评分离’中，政府管理的改革是前提、基础。推进政府管理改革，核心要义是加快转变职能，进一步简政放权，同时督促基层和学校把权接住、管好，确保放而不乱。”但更多的有一种担忧，就是高校学校有否能力把权接住、管好，确保放而不乱？高校要“完

善内部治理结构。形成自我约束、自我规范的内部管理体制和监督制约机制。这也是政府放权的制度前提。”“学校自主办学，就是要落实学校办学主体地位，明确权利责任，自我管理、自我约束、自我发展。”所有这些标志着中国高等教育将从管制走向治理，展现了从一元治理到多元治理、从集权到分权、从命令到协商、从人治到法治、从管制政府到服务政府的治理变革轨迹和清晰的路线图。

现代化是发展中的社会为了获得发达的工业社会所具有的一些特点，而经历的文化与社会变迁的，包容一切的全球性过程。现代化是人类文明的一种深刻变化，是文明要素的创新、选择、传播和退出交替进行的过程，是追赶、达到和保持世界先进水平的国际竞争。现代化是进步的、动态的，既是一个过程，也是一种状态。可见，高等教育现代化的实质是为了参与高等教育的国际竞争，是若干所大学追赶并达到世界一流大学水平、建成高等教育强国的过程。事实上也是一个高等教育国际化的过程。

因此，中国高等教育治理体系与治理能力现代化的过程也是一个向先进国家学习的过程。共同治理作为“美国高等教育推向全球的最有价值的出口”，奠定了美国高等教育在世界超一流的地位，是支撑美国高等教育的核心价值观，也是保障美国大学充满生机和活力的制度源泉。一些发达国家如英国、德国和日本，近年来也纷纷效尤美国大学的治理模式进行改革，以提升大学的学术实力和学科水平。因此，美国的高等教育共同治理的体系是我们在现代化过程中的重要参照系。

众所周知，美国学者伯顿·克拉克的“协调三角形”模型是高等教育政策国际比较的最佳分析工具。他通过对高等教育系统与高等教育环境之间的相互影响，提出了由国家权力、学术权威和市场三要素构成的三角形已成为解释现代高等教育系统运作、特别是进行多国高等教育体制比较时所使用的经典模式。按主体不同的主导地位形成了三类不同取向的高等教育体系，一是以美国为代表的市场主导的高等教育治理体系，二是以英国为代表的学术主导的高等教育治理体系，三是以法国、瑞典为代表的政府主导的高等教育治理体系。尽管影响高等教育发展的三要素是相对稳定和永恒的存在，但其影响力度、方式乃至结果却是可变的，因此不同国家、不同时期的高等教育制度形态可以相当不同。

在我看来，这个“协调三角形”模式也是高等教育治理体系建构的重要理论

依据。尽管，“我们必须承认这样一个事实，关于高等教育，具有特指意义的市场并不存在，既不作为一个纯粹的协调形式，也不作为一个单一的现象。”“所以，一般地说，提到高等教育中的市场的概念，最好集中在像市场的要素，最显著的是竞争，成为高等教育系统全部工作的一部分的程度。”有关这种要素“能告诉我们像市场的结构在驾驭和控制一个特定的高等教育系统中的影响。”在《国际高等教育政策比较研究》一书中，范富格特等对几种力量的作用机制问题进行了深入研究，特别论证了中介机构作为缓冲组织的特殊作用。他认为，中介机构可以是教授控制的压力集团，也可以是联结政府机构、为履行政府政策承担部分责任的类政治组织，还可以是提供扩充服务的服务性机构。无疑范富格特的补充对于高等教育治理体系的建构是十分有益的。按照范富格特的意见，我们把大学外部学术力量（如各种学会、协会、基金会等）与其他中介机构一样都归为社会系统之中，政府、大学、社会、市场是构成高等教育治理体系的基本要素。依此，我们可以建构起如图所示的高等教育治理体系：

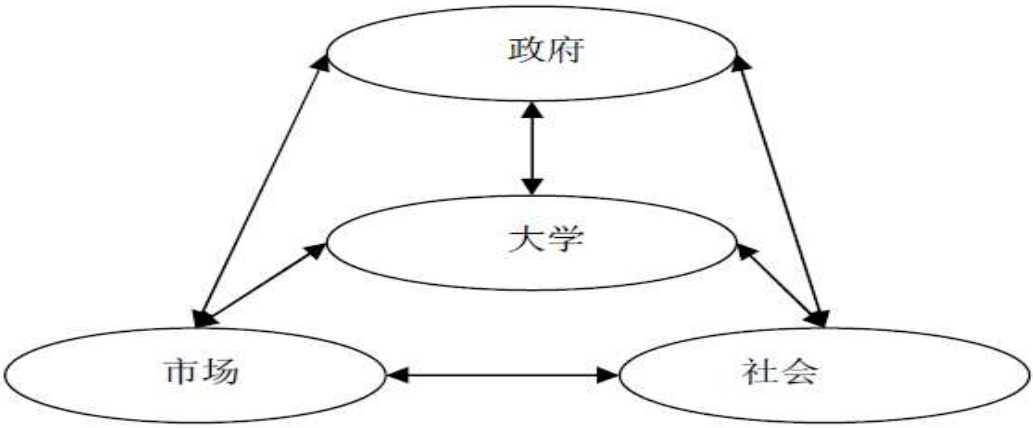


图 1 高等教育治理体系

在这个体系中，大学是实施高等教育的机构，处在整个体系的中心地位，政府既包括伯顿·克拉克所指的“国家权力”，也指政府职能部门及地方政府。社会指除了政府、私人机构之外的公民组织、非营利组织、中介组织、第三方组织等，市场主要指竞争性资源获得的领域，诸如生源市场、技术市场等。

无论是从历史还是现实的观照，新中国成立以来我国都是一个政府管制型的高等教育体系，如何从管制走向治理，坚持中国特色的前提下，向先进的高等教育体系学习，政府更多的放权，让社会与市场更多地参与到高等教育的治理过程中，形成政府、社会、市场与大学的共同治理，提升中国高等教育的国际竞争力，

构建具有中国特色的现代大学制度，是当前中国高等教育治理体系与治理能力现代化着力要解决的关键问题。

浙江工业大学现代大学制度研究中心成立于**2005**年，近十年来一直从事中国特色现代大学制度构建的研究，一开始就对研究的路径和内容进行了系统的设计，因循从微观、中观到宏观的制度安排，自下而上的研究路径，围绕着大学的内外部治理开展了一系列的研究，力求体现出独创性、持续性、系统性和现实性四个特点。

2005年，成功申报国家自然科学基金项目“大学学科组织的成长机理研究”，从微观上揭示大学学科组织成长机理。通过对国家重点学科等的实证考察，结合组织生命周期理论和生态学研究，探讨了大学学科组织成长的内在规律和成长模式。该项研究为国内首次大规模对国家重点学科所进行的实证研究，为我国大学学科建设的规范化研究提供了鲜活的素材和方法路径。研究中，首次提出学科组织化的概念，指出学科组织化是大学学科建设的核心，其目的是提高学科的学术产出能力。

2007年，又成功申报国家自然科学基金项目“基于学科发展的现代大学治理研究”，从中观层面建构基于学科发展的现代大学治理体系。以大学的基层组织创新为研究原点，探究学科组织化在现代大学制度构建中内在逻辑，从寻求大学学科组织的成长机理到大学内部治理结构的研究探讨，诠释学者、学科、大学、政府以及社会之间的和谐关系。创造性的提出“学科制”这一理论构想，认为学科制作为一种基于学科组织而建构起来的有关大学的学术组织结构、学术运行机制，是大学最基本的学术组织制度。并具体设计如何实现以学科为核心的大学治理变革，即“学科制”构建的现实路径。

2010年，我们获得了浙江省自然科学基金会的重点资助，开展“政府善治与大学的主体性培育”的研究，试图从宏观上解决政府与大学的关系问题，从高等教育哲学的视角提出了大学主体性主要体现为大学的目的性、自主性、自觉性和能动性四个维度，并以大学的主体性重建为起点，提出了从落实大学自主权、提升大学治理能力、章程建设等方面来实现政府善治的若干政策建议。

2011年，我们承担了教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“完善中国特色现代大学制度进程中的大学校长管理专业化研究”，大学校长是联结大学

内外部治理的重要结点，管理专业化是提升高等教育治理能力的重要途径，是完善现代大学制度的切入口，在理论上回答“中国特色”与“现代大学制度”、政府管制与大学自治、党委领导与校长负责之间的矛盾与协调关系，探究大学校长角色冲突的内在机理，从“专心的事业、专长的从业、专门的职业”三个维度，明晰中国语境中的大学校长的角色定位、专业胜任要求，从而为建构大学校长管理专业化制度提供理论依据，并从“校长负责的动力、校长负责的权力、校长负责的能力”三个层面，系统建构校长管理专业化的制度体系与政策建议。

这一组笔谈正是我们课题组对于前期研究的梳理与总结，更是对当前我国推进高等教育治理体系与治理能力现代化进程中若干问题的再思考，以求教于学者同仁。

第二部分：基层学术组织——高等教育治理体系与治理能力现代化的逻辑起点

张 鹏

一、基层学术组织：高等教育治理体系与治理能力现代化的落脚点

治理的目标是为了达成善治，而善治被视为使公共利益最大化的社会管理过程。在高等教育范畴内，公共利益主要体现为大学组织功能使命的实现。因此，推进高等教育治理体系与治理能力现代化的目标，从根本上是为了提升高等教育的质量与水平，更好的发挥大学在人才培养、科学研究与社会服务等方面的功能。大学组织结构的基本特征使得这一目标的实现，最终取决于大学基层学术组织的运行活力与学术生产能力。

这是因为基层学术组织是直接承担大学各项功能的基本单元。众所周知，学术性是大学最根本的组织特性，以学科、专业为基础建立的基层学术组织因而成为大学组织结构中最基本的构成部分。大学被认为是一种“底部厚重”、“重在基础的组织”。它的各项活动的开展、功能的实现直接依靠处于操作层次的基层学术组织。伯顿·克拉克认为大学内部的组织形式决定大学基层学术组织具有其他社会组织所没有的核心作用，“学科和院校一起以一种特殊方式决定了学术组

织，……，学科和院校的联系方式都会聚在基层操作单位，……，由于学术界的基层单位输进了学科联系关系，它们的核心作用得到了很大的提高，甚至表现出与几乎所有其他社会部门的基层单位的核心作用的质的不同。”作为大学的“基本操作单位”，大学基层学术组织处于生产、传播、运用知识的最前沿，是大学目的性活动的承担者。就一所大学而言，基层学术组织的运行活力与产出能力直接决定学校的层次与水平，从宏观层面而言，它们也从整体上决定着区域或国家高等教育的质量与水平。

因此，从大学自身的组织逻辑来看，由于基层学术组织在大学中的基础性地位，高等教育的公共利益最终落脚于大学的基层学术组织。而从更为宏观的角度看，注重激发基层的积极性、主动性、创造性是近30余年以来中国改革的历史经验，推动高等教育治理体系与治理能力的现代化，同样需要着眼于大学基层学术组织的运行活力与学术生产能力的提升，重视发挥基层学术组织在大学治理中的核心作用。

二、基层学术组织变革：高等教育治理体系与治理能力现代化的路径起点

大学的组织结构特点决定了大学发展的动力来自于基层，基层学术组织是大学内部极为重要的治理单元，大学组织变革应当且只能从基层学术组织的变革开始，正如伯顿·克拉克所强调：“在一种以基层为主的学科和事业单位的矩阵中，基层革新是一种关键的变革形式。”长期以来，大学基层学术组织创设不当是阻碍我国大学内部治理完善的重要因素，由此造成大学基层学术组织与大学内部治理过程的疏离，给大学内部治理结构带来先天缺失。

纵观我国大学基层学术组织制度的历史，建国初期，仿照苏联模式构建的校一系一教研室的管理模式，实质上是以社会的职业分工为依据，服务于专业人才的培养。专业取向的基层学术组织主要面向知识传播层次的活动，知识发现的活动则由专门的科研院所承担。随着上世纪九十年代以来我国高等教育大发展的到来，建设一批高水平大学的呼声日趋强烈，相当一部分大学的定位从单一的人才培养转向科学研究与社会服务并重的研究型大学。专业取向的基层学术组织重知识传播、轻知识发现的先天缺陷，成为制约高水平大学建设的瓶颈。近年来，我国大学在内部管理体制变革过程中，试图通过基层学术组织的调整克服教研室模式的弊端。但在改革过程中，大学的基层学术组织一定程度上呈现无序发展的状

态，出现了系、教研室、研究所、创新团队、中心、基地等组织形态并存且相互关系混乱的现象，尤其是许多大学基层学术组织不是大学的内生型组织，而是外部出资者（政府、企业等）主导创设的外生型组织。基层学术组织的设置层次混乱、逻辑不清，破坏了大学内部的学术秩序，造成大学组织运行的低效。

知识生产的逻辑和大学的本质应是创设大学基层学术组织的内在依据。大学作为学术性的组织，从事知识劳动是大学的共同特征。知识劳动分为三种层次：知识的发现、知识的整合与应用、知识的传播，对应于不同层次的知识劳动便形成了研究型大学、教学研究型大学与教学型大学的分化。具体承担知识劳动的大学基层学术组织的设置必须适应不同层次知识劳动的需求。研究型大学的基层学术组织应当整合知识创造与传递的功能。由此，回归学科取向应当成为研究型大学基层学术组织变革的方向。所谓学科取向是指以知识分类体系作为创设大学基层学术组织的依据，将基于知识的具体分类开展科学研究、人才培养及社会服务的知识劳动组织——学科组织，作为大学最基本的基层学术组织。学科组织是唯一能够实现知识的传播、运用和创造功能的集约化组织，能较好地调和大学中教学与科研的基本矛盾。

对于研究型大学而言，基层学术组织的创设从专业取向转向学科取向，意味着摒弃教研室等以利于知识传递为主导的基层组织制度，转而构建以利于知识发现为主导的基于学科的基层组织制度。这一转变不仅有利于更高效的开展知识生产活动，同时也为大学内部治理的完善创造了条件。专业仅仅是面向社会职业分工形成的特定课程组合，专业本身不是一类组织，与之对应的教研室组织也不能完整体现大学学术生产的内容与特点。因此，无论专业还是教研室都无法成为大学内部治理的参与主体。唯有整合大学基本功能于一身，并成为大学基本结构单位 and 功能单位的学科组织，才能担负起大学内部治理的参与主体的职责。

总之，“基于学科，重构大学”是实施大学变革应当遵循的基本逻辑，也应当是高等教育治理体系与治理能力现代化的路径起点。

三、大学基层学术组织现代化的变革方向

大学的治理变革从大学基层学术组织的变革开始，在高等教育治理体系与治理能力现代化的语境下，便衍生出如何实现大学基层学术组织现代化的问题。大学基层学术组织的现代化包含两个目的：一是基层学术组织如何适应现代大学功

能定位的发展，二是基层学术组织如何更好的参与大学的善治。针对前一个问题，我们业已清楚的表明：由专业取向转向学科取向，是研究型大学基层学术组织现代化的基本方向。针对后一个问题，关键是要大力推进学科的组织化进程，以学科作为大学治理结构中重要的“权力中心”。

尽管大学都是围绕学科确立起来的，但学科组织并不是大学里天然存在的。这里涉及到“学科”概念上的二元性，它既可作为知识分类的体系，又可作为知识劳动的组织。人们很早就注意到大学在完善学科知识体系中所承担的重大责任，但却长期忽视作为组织实体的学科的重要性。大学学科组织是以知识的创造、传播和应用为使命，以学者为主体，以知识信息和各类学术资源为支撑，按照知识的具体分类开展科学研究、人才培养及社会服务的大学基层学术组织。提高大学学科组织化程度意味着学科组织的使命与战略目标的具体化、明晰化，学科组织在大学组织结构中的实体化、建制化；学科建设参与者关系的模式化、规范化。

公共治理的一个基本特征即是治理主体的多元化。治理视角下的大学是典型的利益相关者组织，其中学者们是代表大学学术利益的群体，大学的学术性本质则要求大学治理必须强化学术优先的地位。学科组织化使大学内部的学科组织逐渐成为合格的利益集团，从而使大学不再是一个单一的政治参与主体而是包含若干个规模更小的政治参与主体的松散联合。当众多的学科作为实体组织参与到大学运行，实质上为公共治理引入大学创造了条件。学科组织化使得学者们以作为学术共同体的组织而非零散个体的形式参与大学治理，既保障了学者们参与大学治理的规范化、秩序化与效率化，又彰显了大学的学术性本质。因此，大学内部治理改革的一项重要内容是在大学内部构建基于学科平台的协商性网络，通过学科间平等的、扁平式的协商网络，而不是自上而下的、指令式的模式处理各项事务，使学科组织成为高等教育治理体系中微观的、充满活力的参与主体。

第三部分：学科制——大学内部治理体系的组织架构

凌 健

国家治理模式的转型，要求加快改进教育领域的治理，也使大学内部如何治

理的问题再次被关注。实际上，人们早就意识到，“任何一个组织都有治理问题，学校也不例外”。对大学而言，所谓的治理就是看一个大学的制度如何安排，特别是学术资源的配置和学术人员的激励，才能保证这所大学能够实现它所应该具有的价值。如同哈佛大学的使命所彰显的那样，大学的价值是“在各个学科领域发现新知识；保留、解释和重新解释现有的知识；帮助学生掌握方法、知识、技能和探究问题的习惯，这样他们将会终其一生而不断地追求学问，领导社会向前发展”，简言之，就是大学能够实现它在知识存储、知识生产和知识传递中的作用。可以认为，一所大学的理想治理状态就是它能够在制度安排上恰好最符合知识的逻辑，即知识劳动的基本规律，这是一切大学组织治理变革的出发点和验证依据。那么，我们不得不追问，什么样的制度安排恰好最符合知识劳动的基本规律呢？在此，我们提供一种设想：这种制度安排必须是基于学科，且有利于其发展的治理制度。

一、指向学科发展的大学内部治理体系转型

大学被作为重要的事业单位，长期以来与政府的关系一直处于“属”而不“立”的状态，政府习惯以行政归属和行政沟通方式管制大学，导致“官本位”的理念在大学中盛行。直接结果是大学内部治理模式行政化，其基本特征可以从三个方面来看，一是由行政人员掌控进入学校内的所有学术资源配置权，学校治理过程中往往是行政意愿代替了学术标准；二是大学各类内部学术组织都被纳入行政序列，依照不同行政级别参与不同层次的学术事务管理；三是行政管理非专业化，学术管理行政化，行政人员普遍具有较高的学术身份，甚至是学术精英。如同政府的科层管理一样，这种学校治理模式简单、高效，尤其适合规模小、学科单一、功能简单（以教学为主）的学科单一型学校。在这种模式之下，学校的各级行政组织和纳入行政序列的学术组织形成基本的治理组织构架，代表着各级行政序列的非专业化行政人员构成学校的治理主体，其治理逻辑是行政化的，治理路径是自上而下的，治理的主要目的是处置校内学术资源的配置问题。

随着中国高等教育的快速发展，尤其是上世纪末的高等教育大众化进程的推进，中国高等教育发生了巨大的变化，十几年来，许多高校从专科发展为本科，从普通单科院校发展为现代综合性多科大学，在特征上转变为规模大、学科复杂、功能齐全。这对传统的以内部资源配置为主的大学内部治理模式提出了挑战。首

先，规模大幅增加致使治理更加复杂，需要更加柔性的治理模式。规模变大使事务性工作几十倍增加，学校必须面对数万学生的住宿、数亿元的科研经费，学校组织结构复杂，管理维度、管理层次和管理幅度均大幅增加，管理的周期变长，一致化、强制性的治理理念难以适应这样的变化。其次，学科复杂化致使治理更加多元化，需要兼顾不同主体利益。新学科的生成和多学科的发展打破了原有的学科格局和利益格局，学科自主性发展的诉求逐渐增强，为获得更多资源，竞相组建各种学术组织实体，相互之间竞争激励，简单的行政化方式难以实现对内部学术资源配置。最后，学校的功能从单一的人才培养发展为同时承担人才培养、科学研究和社会服务三大功能，由于直接面对社会组织，大学变得更具有开放性，治理的重心逐渐从校内学术资源配置转变为校外资源竞争，与此同时，“一流学者做领导”和“半路出家搞教育”的行政人员在治理能力上也越来越难以满足大学战略发展的需要。

正如不少学者强调的那样，大学不但成为学术-经济-政治-社会一体化“关系”中的一个起点，也“已经成为实现一定范围内社会、经济和政治目标的中心”，而大学能够得以发展也只能是因为大学这种组织形式能够在知识劳动上生产出最大的效用来满足社会进步的需求。面对治理模式转型的诉求，大学的内部制度设计必须寻求在知识劳动上的最大效用。这就要求在制度安排中，以一个个的知识生产车间——学科形成学校基本的学术治理构架，代表着各个学科组织的学者构成学校的学术治理主体，治理路径是自下而上的，治理的主要目的是增进知识和促进学科的发展。毫无疑问，大学内部治理的核心是学者（知识劳动者），好的治理能够让学者在其知识领域内尽可能的实现利益表达，能够以其最擅长的方式从事劳动，其创造力能够被最大的激发。但必须指出的是，任何一位参与到学校内部治理中的学者都不是独立的原子化的个体，而是围绕一门门知识确立起来具有共同知识偏好、共同研究范式和共同知识劳动领域的学科组织的代表，只有在承担所属学科所赋予的公共责任时，学者们参与学校治理的活动才具有参与学术公共事务的公共性特征。

二、学科组织化：大学内部治理的优化路径

即使是纯粹的学术人文主义者也不会否认，大学内部已经形成了而且正在形成越来越多的利益联盟，在这样复杂的大学治理系统内，实现良治在本质上是达

到了学术利益表达均衡。这不仅涉及到学术和行政的关系，即如何满足前文所提到的治理模式转型诉求，还涉及到托尼·比彻曾提到学科间性问题，他认为，“不同的学科之间存在着微妙复杂的相互作用……许多学术范畴都有自身的学术部落”。由此，可以认为大学内部的良治主要就涉及到两个根本性问题：其一是校内学术组织与行政组织之间的均衡；其二是学术组织内部学科间的均衡。前者是学术权力的保障问题，即怎样的制度安排才能避免大学的基本细胞——学科组织不至于受到行政干预而影响其欲望和活力；后者是不同类别学科的发展问题，即谁能够在学术资源的配置中获得合理优先权。我们认为，消解以上两个问题的关键是学科的发展问题，而这必须通过学科组织化的路径才能实现。人们或许会疑虑：学科组织化是否会导致校内学术割据，形成学科壁垒，不利于学科交叉融合？那么我们必须澄清，这里的学科组织化强调的是为学科建设和发展提供整体的制度安排，避免因仅培育学科要素导致学科建设的低效率。众所周知，治理主体的多元化是现代公共治理活动的基本特征，当众多的学科作为真实的实体组织参与在大学运行，实现校内公共治理就有了可能。甚至可以大胆推断，恰恰是基于各个学科对自身利益最大化的不懈追求才有可能在大学内部形成一个更加公平、公正的学术场域。

从实现的条件来看，学科组织化是实现大学学术治理的基本前提。大学内部治理行政化方式的转变不在于形式上赋予学科参与学术治理的权利，而在于学科组织是否能够形成担负参与学校学术治理的基本能力，包括是否形成具体、清晰的学科组织使命与战略目标，是否实现在大学组织结构中的实体化和建制化，是否与学科相关利益群体形成规范化的关系等等。我们难以想象，虚拟的或未能实体化和建制化的松散学科结构能够持续、有序的参与到重大的学术事务当中，并且代表所有学科成员提供令人信服的建议和意见。理想的治理需要合格的治理主体，学科组织化虽然是一个漫长的过程，但能根据学科成长的内在规律和周期，制定系统有效的学科发展战略来加快其进程；另一方面，学科组织化不仅能清晰学科边界和凝练学科文化，提高学科组织内聚力，还会形成更大规模的知识联盟和利益共同体，成为学校在治理过程中不得不依赖的核心部分。

显而易见，学科组织化的一个重要作用是能够真正实现对学者权益和学术主张的保护。因为只有组织化才能形成与其他利益群体，尤其是行政组织的有效对

抗，正如早期大学是“一群宿儒先生或一群学生所组合的学术性行会（基尔特）”，不仅是满足志趣相投的学者们追求知识的需要，更是期望通过这一组织寻求对其所作所为的保护。学科是学者安身立命的最基本单元，只有在同一学科里界定其身份，学者才能守忠于其学术志趣，遵循学科规制，保护其学术领地，才能最大化和最有效率的实现知识生产。而只有归属于一个具体的学科组织实体，学者才能真正有机会以学科的名义参与学术治理。事实上，学科组织羸弱只会使学者们在实践过程中失去理应所有的影响学术决策的权力。这一点，伯顿·克拉克早已指出，他说“正如其他社会领域一样，当官僚和专业人员在越来越复杂的工作和权力之网中身居内部要职时，部门霸权就发展起来了。”

必须指出的是，学科组织化的还有另一个重要作用是实现有效的利益表达。大学是以学者为核心的多元的知识型利益集团，学科组织化可以提高这一利益集团在社会中的作用。具体来看，学科组织化更有利于高效地生产和传播社会成员所希望的、在大学中掌握直面复杂社会和复杂问题时所必需的“高深知识”，有利于他们在社会经济活动中的利益最大化。而致力于组织效率的努力将使社会成员更普遍地认为大学已逐渐具有更多的关注社会和公众的决心与责任感。从直接参与学术政治活动的角度来看，学科组织化使大学内部一个个学科组织逐渐成为利益集团，从而使大学不再是一个单一的政治参与主体，而是包含若干个规模更小的政治参与主体的“联邦”。范德格拉夫认为：“在学术生活的组织中，特别是在组织的中间层次，联邦结构具有特殊的重要性，因为这种结构允许系或者讲座较为自由地致力于教学与研究，同时保持一定程度的协调，以实现共同的目标”。显然，“联邦结构”对于大学的每一个成员而言，无疑更有利于其利益的实现。

三、基于学科的大学学术治理组织形式

正如克拉克指出的那样，“每一个系统都是由特定的结构和特殊的信念构成的”，可被视为一个整体性学术系统的大学组织的特定结构和信念取决于大学学术治理体系构架及其内在依据，用通俗的话来说，就是大学学术治理主体以及其他学术相关组织是以何种原因、何种身份、何种形式参与到学术决策和学术事务中的。这里涉及到三个基本问题：一是谁应该成为学术治理主体且具备参与学术决策的资格；二是治理主体参与学术决策的目的或动机；三是治理主体参与学术

决策的基本形式。

第一个问题最为重要，谁应该成为学术治理主体且具有参与学术决策的资格？答案显而易见，当然是学科组织。为了实现最大的治理效用，任何一个学科都会推选出其意见领袖——一位担负学科公共责任的“学者”，并由其代表该学科所在知识领域的所有学者共同体的共同利益。必须再次强调，以学科组织作为大学最基本的治理单元具有天然的合理性。由于学科是大学功能的核心载体，作为大学公共性的直接体现，——知识的公共性、学者的公共性、社会服务的公共性的均落脚于学科的公共性。不能保障学科组织在大学中的治理参与主体地位，就无法实现学科的公共性、大学的公共性，进而无法在大学运行中保障公共利益的最大化，最终难以实现大学善治。因此，必须赋予学科对本身的事务以及与自身有关的重大事务拥有基本的权威，使其成为大学内部重要的“权力中心”。这与传统的行政化治理模式将学术决策权赋予行政实体或行政序列单位有着极大的不同，这一做法的目的并非是将学校行政组织完全抛离出学术决策，事实上，只要不影响学科组织作为学术公共事务决策主体的作用，基于决策执行和学术管理有效性的考虑也必须要求学校行政以合理的形式介入学术代议制度（学术委员会），参与学术决策。作为善意的提醒，我们仍要指出，基层学术组织要行使应有的学术权力并获得持久的保障，必定伴随着行政组织的去精英化过程。

从前文中关于学术治理主体资格的讨论中，实际上已经部分回答了参与学术决策的动机问题，对于学科应当如何规划、如何发展以及对学科政策的偏好等诸多方面，学科组织的权威性毋庸置疑，只有直接介入并充分表达，才能尽可能多的避免因信息不对称而造成的学术决策失误。这实际上决定了学科组织作为学术治理主体参与学术决策的基本形式，即在理论上，无差别的、以平等主体的身份参与到学校学术决策应当被赋予给每一个实体化的学科组织，成为它的基本权利。学科组织作为学术治理主体参与学术决策，决策前的信息获得，决策中的利益表达和决策后的执行反馈都不应当存在差异，这样看来，大学内部学术治理体系在架构上就如同是基于学科组织的平台式协商网络，学科之间平等协商、资源共享。这里可能会存在两个必须进一步说明的问题：一是如何面对学科组织发展的不平衡问题，即学科组织存在有先后，实力有强弱，规模、贡献和影响力有大小，是否应该予以差异化的利益表达权利；二是是否应当引入竞争机制，通过差

额的民主形式将那些看上去规模弱小、缺少贡献的学科组织淘汰出学术治理体系。对此，我们应当认识到，学术权力的真正作用在于一个学科组织的学术声誉及其产生的学术影响力，当不同学科组织以不同的学术影响力介入到共同的学术事务中时，即使没有任何形式的表决，我们也能马上推断出必然的结果。我们应当取得这样的共识：一旦某一学科进入到大大学的学科组织建制体系，就应当赋予让它自然发展的基本权利。

大学的力量来自于基层，就像哈耶克所说的：“只有当组织是自愿的并扎根于自由的领域的时候，它们才可能产生助益和具有效率，而且组织如果不调整自身以适应其观念中并未虑及的情势，那么它就只有失败”。大学内部的良好治理，取决于基层学术组织——学科组织的意愿是否始终扎根并保存其自由领域，学科这一大学细胞的欲望和活力一旦受到侵害并引发变化，其结果就必定不是我们所期待的。

第四部分：大学的主体性培育与外部治理结构现代化

钟伟军

所有的大学都内嵌在特殊而具体的外部环境中，因此，大学内部治理体系和能力的现代化必须建立在外部治理结构现代化这一基础之上。随着市场经济的发展、市民社会的成长以及政府对大学期待的转型，大学与外部力量的关系发生了巨大的变化，政府、大学与社会的关系变得愈加复杂，大学外部治理结构被越来越多的因素所影响，建立更加有效的机制变得越来越充满挑战性。在当今社会，解决这一难题更加考验治理者的智慧，在受到一系列复杂的经济、社会和政治问题的同时治理一个如此复杂的机构难度可想而知。对于目前的中国来说，由于市场化、工业化、城市化和全球化几个转型过程交织在一起，使得大学面临着更加复杂的外部环境，如何建构有效的外部治理结构是大学治理体系现代化中的重要一环。

一、主体性：现代治理结构的内在特质

主体性是现代治理体系和治理结构的基本特征和条件，现代治理结构强调多

元主体治理,打破权力中心单一化的统治模式,建设一个拥有多中心的网络体系。这些治理主体既相互独立,自由地追求自己的利益,又能相互调适,受特定规则的制约,并在社会的一般规则体系中找到各自的定位,以实现相互关系的整合。在奥斯特罗姆看来,“‘多中心’意味着有许多在形式上相互独立的决策中心——它们在竞争性关系中相互重视对方的存在,相互签订各种各样的合约,并从事合作性的活动,或者利用核心机制来解决冲突,在这一意义上大城市地区各种各样的政治管辖单位可以以连续的、可预见的互动行为模式前后一致地运作。”在现代理论看来,不同的治理主体之间在地位上是平等的,在行动方面是自由的,各主体以自主治理为基础,强调自发秩序和自主治理的基础性和重要性。“多中心体制设计的关键因素是自发性”,多中心治理制度的安排打破了单中心制度中最高权威只有一个的权力格局,形成了一个由多个权力中心组成的治理网络,以承担一定范围内公共管理与公共服务的职责。所谓“中心”就是治理参与者自身主体的核心体现,只有参与者拥有相对独立的地位,自主性的权力空间,并能够不受支配地依照自身的利益和诉求作出判断和选择,才能真正有效地参与到公共治理过程中。

在进入多元化的社会的今天,大学日益被视为相关者组织,大学的治理不仅仅只是大学本身以及大学和政府之间的事情,而是涉及到所有利益相关者的多中心的治理网络,大学的主体性特征在现代治理体系中得到更加充分地呈现,大学外部治理结构的完善如果抛开大学主体性建设这一话题是一件难以想象的事情。一般来说,主体性包含两个基本的层面:一是消极意义上的自我保护,也就是说大学之所以为大学的那些核心价值和精神以及权力空间能够在制度外壳的包裹下得以守护,而不会被外部的力量侵蚀、消解;二是积极意义上的自我主动。也就是说大学能够基于自身的目的和追求自主行为,作为牵引和推动社会前进的力量能够充分释放出来,引领社会,激发创新,服务大众。大学能够保持应有的自觉,包括使命的自觉、组织的自觉、质量的自觉和文化自觉,不断地反思自身,忠诚于学术,恪守良知。不断提升大学在学术研究、人才培养和服务社会方面的能力,以社会发展为导向,主动塑造社会精神,引导社会良知。大学主体性本质上是大学作为高等教育的组织主体,在与客体的关系中所表现出的价值性、能动性以及与其他组织主体之间的主体间性,具体包含目的性、自主性、自觉性、能

动性等四个维度。目的性更多的是一种价值坚守，而自主性、自觉性和能动性则是一种行为主动，而主体间性更多呈现的是不大学与其他组织之间的区隔与互动性。

二、自主权：大学主体性建设的核心要件

自主权是现代治理主体性的核心体现，治理意味着参与者将形成一个自主的网络，这一自主的网络在某个特定的领域中有发号施令的权威。大学办学自主权是指大学按照自身的任务和特点，为保障办学活动正常、有效和合乎规律地开展，充分发挥其功能所必须具有的自主决策权、自主执行权等。这是大学作为一个主体存在的核心标志，因此是大学主体性的核心要素，有效地落实和解决好高校办学自主权问题也是中国大学主体性建设进程中面临的一个核心问题。没有办学自主权，大学的目的就可能被异化，目的性也就无从谈起，自觉性同样成为空话，被动性自然成为大学的主要行为特征，能动性的行为同样很难实现。办学自主权既体现了作为消极意义上的大学自我保护，也体现了作为积极意义上的大学自我行动两个层面：办学自主权首先是大学的一种保护性的权力。从现代大学发展的进程看，大学的自主权问题也就是大学自治问题从大学兴起的那一刻起就成为一个关键性的问题，如何确保大学应有的各项自主权，构建大学应有的自主性权力空间是整个大学体系中最为核心的制度性保障，争取并维护大学应有的自主权利一直以来都是大学发展过程中的核心话题。其次，办学自主权是一种主动性权利。办学自主权意味着高校在国家法律法规规定的空间内进行自我管理、自主组织教学和科研、自主招收和和学生、自主聘任教师等等，有自主决定校内基本决策以及与之相关人事财务的权利。

大学办学自主权的落实首先应该解决的问题是大学到底必须拥有什么样的自主权？我们应该明确的办学自主权是大学这一组织的权力，而不是大学校长个人的权力。从组织的逻辑来看，权力可以划分为根本权力、基本权力、衍生权力与让渡权力四个层次。大学作为一个以学术文化机构存在的组织，其根本权力应该是学术权力，可以自主地决定学术事务，大学组织的基本权力应包括以下四个方面：一是校长选择权；二是学生选择权，三是自主理财权，四是教员聘任权。而其他权力像学科规划权专业设置权等都是衍生性的权力。因此，大学办学自主权必须保障大学这四项最基本的权力；其次，大学办学自主权必须解决的问题是

政府权力如何得到有效的约束。所有的大学办学自主权的落实都必须建立在政府权力得到有效的约束这一基础上，作为公共权力的代表者和行使者，政府往往很难克服过去管理和统治的惯性行为和内在冲动，缺乏有效的制度体系约束，政府权力可以很轻松地通过许多形式介入到大学内部的科研教学等诸多环节，从而在很大程度上消解了大学作为一个学术组织的整体性功能，大学办学自主权也就空中楼阁。我们必须摒弃高校办学自主权是“政府放权或分权”的观念，克服和约束政府的随意性的收放和干预行为。实际上，在现代大学建设过程中，各个国家都是通过特许状、自治法和大学章程等各种形式有效地约束政府自身的权力触角；最后是大学办学自主权的落实必须解决如何有效地约束大学权力问题。大学办学自主权并不意味着大学可以随意行为和任意妄为，“大学作为一个非营利组织，没有股东承担责任，也没有破产的威胁，究竟应该有什么样的外部控制，保证它不偏离社会赋予它的目标”同样也是一个问题。缺乏有效的约束机制，大学同样可能沦为自私自利、为所欲为的场所。所以大学自主性的约束机制必须使得政府和大学在各自的权力范围内“各行其是”。

从治理的角度来说，大学办学自主权的落实就是通过重新确认大学这一学术组织的权威范围和边界的基础上，提升大学的治理能力，从而在多元化的治理体系中作为治理主体的地位等到更好的保障和彰显。

三、共主体：大学外部治理结构的基本方向

在我国目前，大学外部治理结构正处于转型的重要时期，到底应怎样的治理结构才算是合理有效是一个颇为复杂的问题。纵观世界各国大学主体性建设的经验，不同治理主体之间的共主体一个基本的共同特征。所谓共主体就是大学与政府、市场、社会等治理主体之间不存在主体性的相互替代，各自相对独立，但是多元治理主体之间存在着密切的联系纽带，这种纽带一方面是为了实现公共目标的聚合，但更重要地是确保不同目标之间的有机分离。意味着大学治理过程中的那种传统的“依仗命令”所形成的关系和整合机制向“交易性”关系和整合机制转变。如何有效地实现多元治理主体之间的有特色的“共主体”也许是未来大学主体性建设中值得思考的一个重要方向和路径。

共主体首先意味着治理主体之间是一种基于资源交换基础上的契约关系。治理明确肯定涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。所谓权力依

赖指的是：致力集体行动的组织必须依靠其他组织，因为无论哪个组织都不可能拥有知识和资源两个方面的充足能力来独自解决一切问题；为达到目的，各个组织必须通过与其他组织交换知识和资源，并依据占有资源的多少确定自己的谈判地位。进一步说，致力于集体行动的组织和个人必须依靠其他组织，为达到目的，各个组织和个人之间必须交换资源、谈判共同的目标，交换的结果不仅取决于各参与者的资源，而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。治理总是一个交换与合作的过程。在自组织治理的网络系统中，各子系统间不存在简单的相互替代关系，只存在基于资源交换基础上的依赖共生关系。政府组织虽然在自组织网络系统中充当着非常重要的角色，特别是在合法地使用暴力、决定重大的公共资源分配方向和维护公民基本权利、实现公平价值等方面，仍将发挥着其他组织不可替代的作用。但由于资源和能力所限，它不再是实施社会管理功能的唯一权力核心，多元治理主体之间形成一种互赖性的权力网络，每一个行动主体都是这一网络上的节点。基于市场建立起政府与大学的交易性关系结构，意味着教育资源不再仅仅是由中央国家机构自上而下分配，而更多地是通过市场或其他机制分配或者获得的，资源占有权利的变革会导致利益的交换或交易在资源分配过程中占有越来越重要的地位。大学的社会地位，乃至不同大学的相对地位，将越来越多的不再是通过一个高度集权的资源再分配中心以行政命令式的手段强制分配的结果，而是越来越多的取决于它们在市场交易性过程中所占有的地位。在一种具有交易性的关系中，大学与政府的相互作用关系将越来越多地通过市场化的方式，确定交易双方彼此之间的地位、所得和相互关系。在契约理论的框架下，政府需要依据社会发展目标向高校购买教育等学术服务。政府与高校建立契约关系，是实现政府目标、保障学术自治、维护各自职能的一种有效而可行的方式。在这样的关系结构内，大学和政府在教育中的地位将越来越多地在形式上通过市场或类市场的机制形成，并且在此基础上整合起来。

其次，共主体意味着不同治理主体之间仰赖互动性的协商网络来达成共治的目标。充分的协商与参与。共主体特别形成一个在共同参与基础上的协商性网络，通过共同协商来解决面临的问题，作为一种协调方式，共主体以反思理性为基础，持续不断地坚持对话，以此产生和交换更多的信息；将参加治理的单位锁定在涉及短期、中期和长期并存运作、相互依赖的一系列决定之中，减少机会主义危害；

通过鼓励有关方面的团结，建立相互依赖的关系、共同承担风险。自组织借助制度化的谈判达成共识，建立互信，补充市场交换和政府调控之不足。各行为体在互信、互利、相互依存的基础上进行持续不断的协调谈判，参与合作，求同存异，化解冲突与矛盾，维持社会秩序，在满足各参与行为体利益的同时，最终实现治理的共同目标。“这样一种协商把合作意愿当作前提，也就是说，把这样一种意志当作前提，即在尊重游戏规则的前提下获得所有各方都能接受的结论，而不管各自是出于什么理由”。基于此，共主体强调必须有畅通的协商渠道和对话机制，各相关主体之间有基本的互惠与信任基础。这种互惠与信任可以促进人际关系的和谐，可以使组织间的谈判顺利进行，促进系统间的沟通交流。大学与政府的关系不再是单向的、以一方的命令和权威为唯一的方式，而是具有协商、交易的性质。

最后，共主体强调治理主体之间的目标分离和目标聚合。由于不同主体之间在利益诉求方面存在着不同，导致了明显的目标分离倾向，但是，除了各自的目标之外，共同治理的相关主体更有共享性的目标。例如政府与大学这一对主体之间，二者存在着更为明显的目标分离。政府是基于公共权力基础上的科层组织系统，这一系统的主要行为逻辑就是有效地汲取资源和对资源进行再分配，以更好地实现社会的公平与公正，维护有效的权威与秩序。而大学是研究高深学问和培养高级人才的场所，大学区别于其他组织最为根本特征就是学术。因此，从系统论的视角来看，大学根本上来说就是学术运行的系统。大学的基本逻辑是知识的逻辑，这种逻辑要求大学必须有足够的自由和自主性的空间，自上而下的权威等级秩序对知识的发现和应用来说，无疑是大为不利的。政府与大学目标的这种分离决定了二者处于异质的系统中，二者目标差异明显，二者在力量与信息等方面交流中处于不对称状态。但是另一方面，政府和大学都存在着公共利益这一共同的目标，二者在目标聚合方面有必要性和可能性，但是这种聚合性并不意味着政府权力应该随意性地进入大学组织内部，而是应该建立二者之间良性的互动机制和行为程序。

从政府与大学二者目标聚合的角度来说，大学不可能完全脱离政府而独立存在，因此，完全独立的大学主体性是不存在的，政府有责任和义务对大学进行有效的治理，大学也有客观的必要获得大学在财政和制度方面的支持。从二者目标

分离的角度来说，大学必须与政府保持一定的距离，维护自身相对独立的主体性地位，而政府也应该充分地认识到大学不是行政机构，有自身独特的目标诉求，政府应该有意识自觉地规范好自身地权力，设定权力行为的边界和程序，并积极推动大学主体性的建设，以更好地发挥大学作为学术机构在国民经济与社会发展中应有的作用。

第五部分：推进大学校长管理专业化，提升高等教育治理能力现代化

毛建青 张凤娟

一、“校长负责”是提升我国高等教育治理能力现代化的关键环节

高等教育治理能力，是国家（政府）制定高等教育制度、执行高等教育政策、治理高等教育事务以及维护高等教育及社会秩序等能力的整体体现。高等教育治理体系和治理能力是“一个有机整体，相辅相成”，是一个国家的高等教育制度体系和制度执行能力。高等教育治理能力的现代化就是对现代化的高等教育治理体系的执行能力要现代化。如果高等教育治理能力实现了现代化，则可以充分发挥现代化治理体系的效能，最大化高等教育的公共利益，充分实现大学的使命。现代化高等教育治理体系的构建及高等教育治理能力的现代化，均依赖于高等教育的治理主体：从外部来看主要包括政府、社会、市场与大学，内部则主要包括党委及其成员、以校长为首的行政人员、教师和学生。在所有参与治理的利益相关者中，大学校长是联结内外部利益相关者的重要结点和关键人物，“校长负责”是提升高等教育治理能力现代化的关键环节。

从内部看，《中国共产党高等学校基层组织工作条例》和《高等教育法》（简称《高教法》）规定：“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”，简称“党委领导下的校长负责制”。这一制度通常表述为“党委领导，校长负责，教授治学，民主管理”。就中国国情看，必须要坚

持中国共产党对大学的直接领导。大学党委会是大学的领导决策力量，更多承担宏观领导的职责，所涉及事项往往带有根本性和战略性的影响。目前我国大学校长是党委集体领导中的重要参与者和决策者之一。《高教法》同时规定：“高等学校的校长全面负责本学校的教学、科学研究和其他行政管理工作。”校长是行政执行体系的负责人，党委形成的决议最终需要校长为首的行政团队贯彻落实。

“教授治学”指教师群体主导学术事务管理的过程，也包含决策与执行两个环节。

“教授治学”主要通过行使自身的学术权力参与学术事务的决策，专业分工决定教师群体没有足够的精力与能力投入学术事务管理的具体执行层面，因而“教授治学”也需要与以校长为首的行政团队相衔接。“民主管理”则涉及全体师生员工，涉及整个大学内部的管理，“民主管理”后形成的各项决定同样需要“校长负责”来执行。总之，大学校长是“党委决策与行政执行的重要纽带，是行政系统与学术系统交互的重要结点”；“校长负责”代表了学校运行治理中执行层面的效率，是大学内部治理能力提升的关键环节。

从外部看，中国共产党通过对大学举办者——人民政府的领导来间接领导大学的发展。因此，当下我国大学外部治理的核心问题是大学与政府的关系问题，直接表现为两者的权利配置格局。《高教法》规定：“高等学校的校长为高等学校的法定代表人。”作为法人代表校长在与政府博弈过程中的力量强弱、其选用考核方式等，折射了大学与政府权利界限的划分。当前我国公立大学校长由上级政府直接任命，这一选任方式在一定程度上把大学校长纳入行政官员序列，“校长负责”更倾向于对上负责，而在对社会、市场、学校发展和师生利益负责方面缺乏压力与动力。因此，大学校长是“大学组织与政府、社会联系的重要桥梁”，“对外要营造良好的发展环境，与政府、企业界建立有效的互动合作关系”，维护和塑造社会公众心目中的大学形象；“校长负责”反映了外部治理体系中执行层面的效率，是大学外部治理能力提升的关键环节。

二、校长专业化管理是美国高等教育治理能力现代化的基本经验

现代大学脱胎于德国、发展于美国，现代大学治理体系和模式更是美国“推向全球的最有价值的出口”。美国高等教育发展蓬勃，世界一流大学云集，反映

出其高等教育治理体系和能力的高度现代化。综观美国大学治理体系和模式，使校长拥有“负责”的职业动力、专门权力和专业能力，从而进行专业化的管理，是美国大学治理能力实现现代化的关键因素和基本经验。

美国是一个分权的国家，州政府往往不直接干涉大学的具体事务，一般通过学校董事会管理大学。董事会的组成兼顾了大学内外相关利益群体的诉求，“校外人员以代表广大社会利益的名义负责对院校的长远发展进行指导……董事会最重要的职责是代替州政府任命大学的行政负责人，即校长，并把许多权力委托给他，与此同时保留其余权力和最终的法律控制权”。董事会通过成立一个由董事会成员、教职工代表、校友代表、学生代表和社区代表组成的校长遴选委员会遴选校长，遴选有明确的标准、严格的程序，以确保所选之人能胜任董事会的重托，使学校获得更大发展。遴选出来的校长由董事会任命，任期较长，平均可达8.5年；薪酬较高，公立大学校长的收入大多位于\$50万-\$30万之间，2011年的180位校长收入总额远超当年50万美元。很多校长都在不同的大学任过职，校际间的流动也很频繁。以上表明美国大学校长职业化程度较高，有着强有力的职业动力。新校长任命之后，董事会会把许多权力委托给校长。校长是董事会的代理人，也是大学的首席行政长官，对外代表学校及其价值，对内领导大学的日常运作。

“一般美国大学的校长，掌握着有关大学管理的最强有力的权限”。所以，美国大学校长对董事会负责，全权负责决策行政事务和学校内部总的办学政策，统管教授会并发挥联络教授会与董事会的作用。明确的权责界定，使美国大学校长有专门的权力进行大学的事务管理。“大学的命运决定于校长的能力。”37.7%的美国大学校长获得的最高学位与教育领域相关，有鲜明的教育理念；职前经历丰富，7.8%的校长之前的职位是大学校长；52.9%的之前担任的职位是大学高级行政人员、教务长或其他高级学术事务管理人员；经过专门培训，美国举办大学校长及高校管理人员培训已有40多年的历史，培训机构多元化，培训项目形式多样，内容丰富。这些说明美国大学校长拥有极高的管理大学的专业能力。

正是美国大学校长拥有“负责”的职业动力、专门权力和专业能力，所以能够专业化地管理大学，充分发挥了美国大学治理体系和模式的效能，提升了美国

大学治理能力的现代化水平。

三、校长管理专业化是提升我国高等教育治理能力现代化的有效路径

制度作为软实力，在某种程度上，直接决定着国家治理体系的成败，是提升治理能力的根本。伯顿·克拉克曾指出：“党和政府的双重控制是共产主义模式的一个特征，是实施强有力政治权力的突出例子。”中国特色的高等教育治理体系决定了我们不可以简单复制美国高等教育治理能力现代化的经验，我国高等教育治理能力现代化的提升必须结合中国特色找到行之有效的推动力和契合实际的具体路径。结合中国国情和美国经验，我们认为大学校长管理专业化是提升我国高等教育治理能力现代化最为重要的推动力和关键的路径选择。所谓大学校长管理专业化，包括了两个主体的专业化问题，即政府主体管理大学校长的专业化问题和校长主体在管理大学过程中的专业化问题。

就政府角度来看，政府管理大学校长的专业化旨在从制度层面解决三个维度的“力”，即能让“校长负责”的动力、权力和能力。政府作为制度供给者，通过建立职业化的制度，包括遴选程序、任职标准、薪酬体系等，提升职业忠诚和职业荣誉，强化职业安全感，拓展职业发展空间，让校长有动力管理好大学。职业化制度的必然要求大学校长要有专门的权力。从目前看，主要是解决两方面的问题：一是必须明确校长的法人代表责任，二是理顺党委和校长之间的关系。通过制度化的体系区隔“党委领导”和“校长负责”，明晰“决策机制”与“执行机制”，使校长的职权能够得到充分的落实，党委的权力更好地回归到“领导”的范围，让校长有权力管理好大学。通过完善培训机制、遴选机制、考核机制和评价机制，提升大学校长管理大学的专业化水平，让校长有能力管理好大学。

就校长个体而言，通过政府管理大学校长的专业化实现校长在管理大学中的专业化，最终表现为三个“专”，即使大学校长成为一个专门的职业、一个能专心的事业以及能专长的从业。专门的职业意味着大学校长是一种高级的专门化的社会职业，而不是一种行政职务。这一职业具有自己专门的任职条件、职责权力、工作内容等，有着较高的社会地位和职业荣誉，能成为人们的职业理想、职业信念和职业追求。专心的事业意味着大学校长一旦投身于大学管理，就要把管理大

学作为自身为之奋斗并孜孜不倦追求的崇高的事业，把管理大学作为自身价值的核心体现，“把主要精力投入到学校管理和学生培养、抓班子带队伍工作中”，用“整个的心做整个的校长”。专长的从业意味着面对日益复杂的发展环境和各种关系，大学校长要懂管理，懂大学，要通过不断的努力，经过长期的专业锻炼，不断提升自身的能力素质结构和提高自身的学识修养。

大学校长管理专业化的两个层面紧密联系，职业化是大学校长专业化的制度保障，专业化校长的产生是职业化市场选择的结果。这两个层面正好对应现代大学治理能力现代化的两个层面：政府管理大学校长的专业化是大学外部治理能力现代化的重要条件，而大学校长在管理大学过程中的专业化过程也是大学内部治理能力现代化的重要内容。这样一个“两体三维”的校长管理专业化的制度安排，有助于理顺大学利益相关者之间的关系，优化大学内外部治理结构，充分发挥高等教育治理体系的效能，是提升我国高等教育治理能力现代化的有效路径。

（本文作者宣勇系浙江农林科技大学党委书记，浙江工业大学现代大学制度研究中心教授、博士生导师。）

我国意识形态安全面临的威胁与对策思考

苏娟

中国自古以来就重视国家安全问题。《易·系辞下》中曰：“是故君子安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱，是以身安而国家可保也。”意思是说治理国家者，在国家形势稳定的时候不要忘记国家还存在不稳定的因素，并能时刻关注它的发展变化，从而“不因安而忘危”；在国家处于强盛的时候不要忘记国家也会有处于衰落状态的时候，并能立即采取适当应对措施，做到防微杜渐，从而“不因存而忘亡”；在国家治理得井然有序时不要忘记国家也会有发生动乱的时候，并能及时对原有施政方针进行恰当修改和完善，做到未雨绸缪，从而“不因治而忘乱”。中国古代丰富的国家安全思想值得后人传承借鉴。当代国家安全是指一个国家处于没有外部的威胁和侵害又没有内部的混乱和疾患的客观状态。国家安全包括国民安全、国土安全、经济安全、主权安全、政治安全、军事安全、文化安全、科技安全、生态安全、信息安全等多个方面。其中，政治安全是国家安全的重要组成部分，而意识形态安全又是政治安全的核心内容。意识形态安全关乎国家利益和国家战略。当代中国社会意识形态发生了深刻变化，面对日趋复杂的国际国内环境，如何维护好国家意识形态安全，是亟须研究的重大课题。

一、意识形态安全及当代中国意识形态安全基本蕴涵

“意识形态”这个概念被19世纪初法国哲学和经济学家D.特拉西在《意识形态概论》中首次使用，他认为意识形态是考察观念的普遍原则和发生规律的学说。马克思、恩格斯把意识形态作为与经济形态相对应的一个历史唯物主义重要范畴，指的是社会意识现象的总和，是构成整体的社会形态不可或缺的有机组成部分。《辞海》对“意识形态”（即“社会意识形态”）一词有如下释义：“指作为社会的观念（或思想）的上层建筑，有政治、法律、道德、哲学、艺术、宗教等各种形式。一定的社会意识形态是一定的社会存在的反映，并随着社会存在的变化，必然或迟或早地发生变化。社会意识形态具有相对独立性；它对社会的发展起着巨大的能动作用（促进或阻碍的作用）；有着自身的发展规律，具有历史继承性；

它的发展变化与社会存在的发展变化不完全是同步的，而是或前或后与社会存在的发展保持动态的对应关系；它的发展同经济发展水平并不总是平衡的。”“社会意识的各种形式之间是互相作用、互相影响的。自从阶级产生以来，社会意识具有阶级性，它为一定的阶级服务。”

对于意识形态安全，学术界一直没有一个比较统一的看法。普遍认为，意识形态安全是指一个国家占主导地位的思想、政治意识形态不受侵害的相对稳定的状态，它是国家安全体系的重要组成部分。意识形态安全是立国之本，如果放弃了对意识形态的主导权，必将导致国家既有政治和经济制度的衰落甚至毁灭。黄建明、杜阿奇在《积极构建我国意识形态安全体系》一文中认为，意识形态安全是国家安全和国家利益的重要组成部分，是实现国家利益的重要手段和维护国家安全的重要屏障。夏保成在《国家安全论》一书中指出，意识形态是国家的精神和灵魂，意识形态安全能否实现影响到国家的综合国力和整个国家利益。马振超在《转型期的意识形态安全与政治稳定》一文中认为，意识形态安全是国家政治制度稳定和社会安全团结的基础。意识形态能够起到较强的政治认同、价值导向和精神支柱作用，能够促使社会价值观、政治观趋于成熟和稳定。意识形态安全最主要包括指导思想的安全、政治信仰的安全和道德秩序的安全等内容。指导思想的安全对一个国家生存和发展起着至关重要的作用；政治信仰的安全是国家政权稳定的基础，是社会制度安全的必要保证；道德秩序的安全是社会和谐与稳定的重要力量。

当代中国意识形态安全，特指中国共产党通过各种方式维护马克思主义意识形态在国家思想信念体系中始终占据主流意识形态的主导地位，为中国特色社会主义事业发挥重要的指导作用。当前，中国共产党已经牢牢掌握了国家意识形态工作的领导权和主导权，中国意识形态总体上是安全的。在指导思想上，始终坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”和科学发展观，已经在全社会形成共识，马克思主义在中国牢牢占据着主导地位；在政治信仰上，社会主义核心价值体系建设已经成为全党全社会的重要任务。中国共产党第十八次全国代表大会明确提出：“社会主义核心价值体系是兴国之魂，决定着中国特色社会主义发展方向。要深入开展社会主义核心价值体系学习教育，用社会主义核心价值体系引领社会思潮、凝聚社会共识。推进马克思主义中国化、时代化、

大众化，坚持不懈用中国特色社会主义理论体系武装全党、教育人民。”中国特色社会主义和实现共产主义社会已经成为绝大多数社会成员的政治信仰和共同理想；在道德秩序上，国家已经颁布了《公民道德建设实施纲要》，正在推进公民道德建设工程，深入开展道德领域突出问题专项教育和治理，加强了政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设。社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育已经成为弘扬中华传统美德、弘扬时代风尚的主旋律。

二、当前中国意识形态安全面临的主要威胁

意识形态安全直接关系到执政党的存在基础和发展安全。2013年，马克思主义在中国意识形态中占据着主导地位，中国意识形态安全总体是稳定的，但在复杂的国际国内环境下，中国意识形态安全面临着严峻的挑战，特别是西方国家民主输出、西方国家文化霸权、网络信息舆论多元传播、宗教渗透等对中国意识形态安全构成严重威胁。

1. 西方国家民主输出对中国政治思想构成威胁

西方国家“民主输出”的本质是新殖民主义，与旧殖民主义推行的暴力掠夺相比，更具有隐蔽性和欺骗性，但本质上都是为了维护和拓展垄断资产阶级在全球的政治和经济利益。20世纪90年代，苏联东欧发生剧变，“冷战”结束。以美国为代表的西方国家认为这是新时代的开启，肆无忌惮地向发展中国家输出它们的民主价值观。从老布什政府到今日奥巴马政府，都把“民主”作为外交支柱产品对外大肆推销。2006年《美国国家安全战略报告》指出，美国“必须在全球范围里采取有效措施扩展自由与民主”，这样才能保卫美国与美国的价值观念。近年来，西方国家利用发展中国家的社会矛盾特别是民众对政府的不满情绪，以“颜色革命”为手段大搞“民主人权输出”，煽动其国内反政府势力的暴力运动，已经成为当今世界动荡的根源之一。西方国家一直没有放松对中国的民主输出，它们利用现代传媒和文化产品的输出大肆宣扬西方国家关于民主人权的价值观念，宣扬“趋同论”、“意识形态终结论”，宣扬西方“宪政民主”、“普世价值”、新自由主义、历史虚无主义，质疑中国的改革开放，质疑中国特色社会主义的社会主义性质，目的是为了与西方国家和平演变战略相配合以瓦解社会主义。西方国家以民主为名，大肆干涉中国的内政。比如，2013年1月，美国借中国《南方周末》报“元旦献词”风波指责中国的民主政治体制。美国国务院1月7日召

开的例行记者会上，发言人努兰指责中国的媒体审查“并不符合中国建立现代化、信息化经济与社会的理想”。努兰说：“现在有一群中国人正强烈地在行使他们的自由发言权，这当然是值得注意的，而我们希望中国政府也注意到。”同时，总部设于布鲁塞尔的国际新闻工作者联合会 7 日也发出新闻稿，呼吁中共中央总书记习近平针对广东省委宣传部被指违反中国宪法第 35 条、干涉《南方周末》报道一事展开调查。对此，中国外交部发言人洪磊在外交部记者会上回答媒体提问时给予了斥责。再比如，针对香港 2017 年特区行政长官选举问题，2013 年 11 月，美国国会美中经济安全评估委员会发表长达 400 多页的年报，其中以 40 多页篇幅讲述香港及澳门的情况。该报告无视中共中央领导人多次表达“真心希望香港落实普选”，反而毫无事实根据地妄言“中共中央无意在本港建立真正的民主，香港 2017 年可以普选行政长官的机会越来越低”。报告断章取义地引述《基本法》第 22 条，称内地不应干预香港，现在的情况与《基本法》订明的民主公民权利背道而驰云云，无视政改涉及香港与中央关系的事务，刻意简单地将两者划分开来。美国以民主为借口公然干涉中国的内政野心暴露无遗。与此同时，西方国家把“民主人权输出”以及“人道主义干涉”作为经济技术援助的附加条件，通过培植和寻找政治代理人向中国进行民主人权方面的烈性渗透。受其影响，国内一些学者、精英也成为其追随者与信奉者，公开主张指导思想多元化，在输入西方国家学术观点的同时，输入西方国家政治理念，散布反马克思主义的错误观点，否定马克思主义在中国的主导地位。在当今复杂的国际形势下，国际意识形态领域交锋、斗争更加激烈，各种西方国家的思想对中国的渗透更加频繁，中国政府如果不能有效抵御西方国家的民主输出，将严重影响本国政治思想建设，对马克思主义及其中国化的主流意识形态安全构成潜在威胁。

2. 西方国家文化霸权对社会主义价值观构成威胁

美国政治理论家亨廷顿指出：“对一个传统社会的稳定来说，构成主要威胁的，并非来自外国军队的侵略，而是来自外国观念的侵入，印刷品比军队和坦克推进得更快、更深入。”约瑟夫·奈说：“软实力——即我们的文化和意识形态的号召力”。许多学者认为，美国文化在世界文化市场的扩张和占领，是一种将美国的意识形态和文化观念推向全世界的过程，目的是使“生活在不同文化中的人用同样的方式去听、去看、去思考，将他们的意愿、思想、情绪、欲望统统纳入

同样的模式”。2013年5月1日，美国好莱坞电影《钢铁侠3》在中国上映，连创午夜场、首日、单日票房等5项内地观影纪录。对于这部出尽风头的超级英雄电影，“80后”知名作家、著名娱乐策划人独孤意理性地提出质疑并得到广大读者的共鸣与赞同。他认为《钢铁侠3》不光是一部超级英雄电影，而是美国文化霸权主义的象征符号。其一，钢铁侠被塑造成一个对抗共产主义的英雄。电影虽刻意淡化政治色彩，但仍难掩其精神实质。其二，《钢铁侠》有着浓重的美国文化印记。主人公托尼·史塔克是个“发明家、冒险家、百万富豪、花花公子，还是个疯子”，性格跋扈，酗酒无度，内心极度自我膨胀，制造大规模杀伤性武器发战争财。其三，“世界警察”是人们对美国的称号，《钢铁侠3》充满象征主义手法。如钢铁侠的“超能力”象征霸权主义。钢铁侠拯救中东小朋友的电影桥段象征“干涉主义”，钢铁侠自己则是“世界警察”的象征。其四，《钢铁侠3》打着“中国元素”的幌子，贴上“合作”的标签，在剧情上故意边缘化中国演员王学圻、范冰冰，实则明扬实抑，明褒实贬，别有用心。文化霸权主义是霸权主义的一部分，是通过文化作为手段来实现其霸权主义。多年来，以美国为首的西方国家非常注重文化的渗透力与控制作用，凭借其在政治、经济、科技和军事上的霸权，实施文化霸权。2013年，以美国为首的西方发达资本主义国家加紧对中国实施文化霸权，《钢铁侠3》仅仅是在中国实施文化霸权的一个侧面，一个局部的缩影。以美国为首的西方国家通过广播、出版、影视文学、教育等多种途径强行向世界推行资产阶级的意识形态，对中国的生活方式、文化思潮，尤其是社会主义价值观构成了严重威胁。一方面，使部分中国民众在文化上造成崇洋媚外的心理。经济社会发展程度的差异很容易造成文化优劣的错觉。目前，中国的经济社会发展水平与西方发达国家相比仍有很大差距，西方发达国家的文化输入，导致一些国人误解中国文化比西方文化落后，对中国文化产生怀疑、否定，丧失对于中国文化的自尊与自信，甚至用西方国家的标准、方法来解读、审视中国文化，用“西化”的认知模式来分析中国社会。这种文化上的崇洋心理一旦形成，必将造成对当代中国主流意识形态的疏离、否定。另一方面，影响和改变中国民众的价值取向。西方发达资本主义国家为解决生产无限扩张的趋势同劳动人民购买力相对缩小之间的社会主要矛盾，逐渐形成了以消费、消遣、娱乐为核心的典型利己主义的资本主义主流意识形态，充斥着对金钱的无限贪欲和疯狂追

求。在经济全球化浪潮中通过文化交流等形式，将体现西方国家价值观的文化产品和文艺作品在包括中国在内的整个世界范围内广泛传播，致使某些中国民众对西方价值观念和生活方式顶礼膜拜，享乐主义、拜金主义和极端个人主义恶性膨胀，见利忘义、以权谋私、贪污受贿、尔虞我诈等现象日益严重。特别是使很多对事物还缺乏是非判断能力的中国青少年不知不觉堕入彀中，在价值观念、思维方式、生活方式等方面逐渐受到影响，误入歧途。西方国家的文化霸权造成一些中国国民对社会主义、共产主义理想信念产生迷茫、动摇，干扰了中国主流意识形态的主导力和辐射力。

3. 网络信息舆论多元传播对中国主流意识形态构成威胁

当今社会信息技术的飞速发展和传播介质融合的不断深化，深刻改变了舆论的形成条件、传播方式和影响效果。在互联网传入中国以前，中国国家的意识形态传播是典型的自上而下的单向式灌输模式，通过报纸、书籍、广播电台等传播媒介，有组织、有计划地对民众进行系统的马克思主义主流意识形态的理论教育和宣传。中国共产党和政府是信息的传播者和控制者，对于媒体和舆论有着权威的控制权，普通民众是信息的被动接受者，几乎没有主动选取的余地，因而能够接触到的其他言论非常有限，所以中国共产党和政府相对易于传播自己的政治理念和价值信仰，使得整个社会达到思想的一致和民族的团结。

当代网络技术的迅猛发展，尤其是微博、微信等在手持移动终端上的广泛应用，以及 3G、4G 技术的普及、提高，使媒体格局与舆论生态发生了历史性的深刻变革，为普通民众提供了平等交流的机会和信息自由共享的平台。人们了解各种思想、学说、信息的渠道更宽、范围更广，而且信息摄取行为更加隐蔽化、个体化、开放化和全球化，任何一个普通公民都可以轻易地通过互联网络了解到发生在世界各国的事件。这些变化，导致当代中国意识形态的教育者与被教育者、宣传者与受众之间的信息不对称情况极大地消除，传统的民族国家的地理和文化界限日渐模糊，传统的时间、空间和地域概念也正悄然改变，中国原有主流意识形态传播格局被彻底打破。

据统计，截至 2013 年 6 月底，中国网民规模达 5.91 亿人(见图 1)，互联网普及率为 44.1%，其中新增网民中使用手机上网的比例高达 70.0%，高于其他设备上上网的网民比例，是目前互联网增长的主要来源。随着中国网民的增加，互

联网上海量的信息在促进中国与世界各国文化交流、给马克思主义意识形态传播带来便利的同时，更给中国意识形态安全带来了严峻的挑战。从国内因素看，在商业利润的诱惑下，一些网络媒体淡化甚至故意放弃马克思主义意识形态，忽视文化的社会效益，大肆通过网络传播利己主义、享乐主义的人生观和价值观，极尽宣扬奢侈过度消费的生活方式；一些涉及突发事件、名人要员、颠覆传统、离经叛道等内容的网络谣言，通过邮箱、聊天软件、社交网站、网络论坛等快速传播，对国内正常的社会秩序造成恶劣影响；网络色情、暴力等不良信息的泛滥，严重污染了社会环境，毒害了民众特别是青少年的身心健康。中国预防青少年犯罪研究会的一项研究报告表明，近年来 80% 的未成年人犯罪与网络负面影响有关。从国际因素看，互联网突破了时空边界与意识形态封锁，已经成为国外敌对势力对中国主流意识形态攻击、渗透的平台，西方国家敌对势力的渗透更具隐蔽性和攻击性，防御难度更大，使国际间的意识形态斗争更加“短兵相接”。一些不符合中国国情的政治理念、政治制度和各种思潮通过网络传播，冲击着中国民众的思想，冲淡了中国主流意识形态对社会的主导作用和功能的发挥，弱化了主流意识形态对社会的控制能力，造成主流意识形态凝聚力下降，危害社会稳定和民族团结，进而威胁到中国的国家安全。

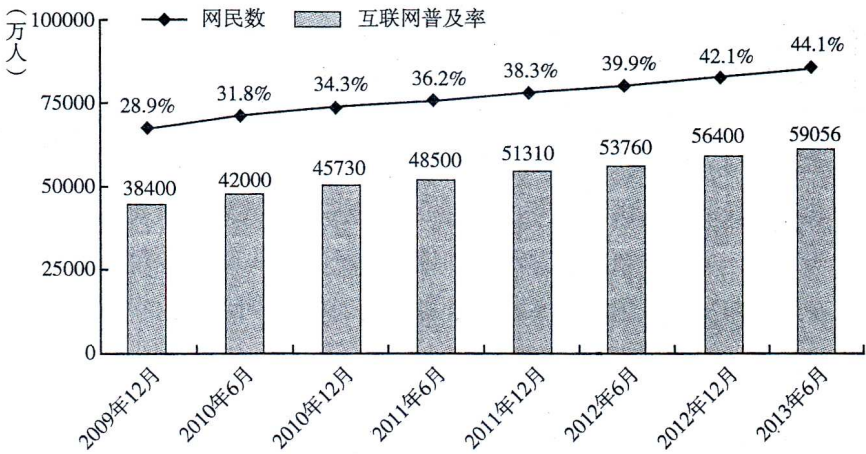


图1 中国网民规模和互联网普及率

4. 宗教渗透对中国社会主义信仰认同构成威胁

宗教是一种具有历史延续性的传统文化模式和具有现实渗透力的社会意识

形态，它“既是一种重要的信仰资源，也是凝聚巨大现实力量的社会现象。在特殊条件下，宗教可以成为维护国家安全的有效载体，也可被用作危害国家安全的重要工具。”中国是一个多宗教的社会主义国家，一直以来西方敌对势力试图利用宗教对中国进行渗透。宗教渗透特指以“颠覆中华人民共和国政权和社会主义制度、破坏祖国统一”“控制我国宗教团体和宗教事务”以及“在我国境内非法建立和发展宗教组织和活动据点”为其目的，进行的各种宗教活动。宗教渗透的实质是一种文化殖民和意识形态渗透，企图以宗教为核心价值理念的西方思潮取代中国马克思主义的政治信仰和国家指导思想，改造并同化中华民族的道德观念、文化传统和民族精神；是西方敌对势力多角度、全方位对中国实施“西化”“分化”战略的重要组成部分。随着中国经济腾飞与综合国力的全面提升，西方敌对势力对中国宗教渗透的方式更加多样、范围更加广泛、手段更加隐蔽，公开与秘密并举，具有很强的煽动性和欺骗性。一是利用媒介传播。美国之音、美国远东电台、自由亚洲电台等西方国家的卫星电视节目常有针对中国的普通话、粤语等多种语言的宗教节目。还通过各种渠道，逃避海关检查偷运各类经书、宗教刊物、音像制品等宗教宣传品进入中国境内，利用互联网、手机短信等传播媒介散布披着宗教外衣的资本主义思想。二是利用旅游、文化、教育等交流活动进行传教。借助来华旅游、探亲访友之机传教布道，非法在中国内地举办神学班、地下神哲学院等，暗中搜集中国宗教方面的情报。有的国家非法招收宗教留学生、拉拢中国出国探亲、朝觐、经商等人员入教。三是利用经济援助进行宗教渗透。以提供修建教堂、印制经书等活动以及解决生活困难经费等，拉拢中国教会人员，培植代理人。境外宗教渗透势力已经把触角伸向中国社会的各个领域，范围由沿海、边疆向内地扩展，由城市向农村蔓延，渗透态势愈演愈烈。据了解，到2013年11月，北京市高校的非法传教活动达80多起。高校是培养社会主义事业建设者和接班人的重要场所，也是境外敌对势力对中国进行思想文化颠覆的首选目标。“敌对势力对高校进行宗教渗透，会导致大学生不同程度地出现政治信仰迷惘、理想信念模糊、价值取向扭曲等问题，个人主义、利己主义、功利主义的价值取向就会膨胀，严重影响高等教育人才培养质量，影响大学生的健康成长，无

法为党和人民建功立业。”(还有宗教极端势力打着宗教旗号,利用中国民族问题,挑动民族情绪,制造社会恶性事端,以达到分裂国家和颠覆人民政权的目的。2013年6月26日,新疆鄯善县发生严重暴力恐怖袭击案,暴徒先后袭击鄯善县鲁克沁镇派出所、巡警中队、镇政府、建筑工地、个体商店和美容美发厅,烧毁车辆,持刀疯狂砍杀公安民警和无辜群众,造成24人死亡,21人受伤;2013年10月28日,新疆暴徒乌斯曼·艾山等3人驾车在天安门冲撞人群,造成2人死亡,40余人受伤;2013年12月15日新疆喀什发生暴力恐怖袭击事件造成2名民警牺牲。在警告无效的情况下,警方击毙暴徒14人,当场抓获犯罪嫌疑人2名。多起暴力恐怖事件共同的特点就是暴徒均为宗教极端分子,事前有组织地开展地下讲经班,观看宣传宗教极端和暴恐内容的音视频,传播宗教极端思想,反对社会主义信仰认同,反对中国共产党的领导。宗教渗透,尤其是非法传教、宗教极端势力,对当代中国意识形态安全造成了极大威胁,对中国国家安全造成了严重的危害,必须引起高度警惕。

三、维护中国意识形态安全的对策思考

意识形态安全是国家政权巩固的重大问题,关系到中国共产党的前途命运和中国的长治久安,关系到中华民族的凝聚力和向心力。面对复杂的国际国内环境,面对暗流涌动、噪音嘈杂的意识形态领域,中国共产党和中国政府十分重视意识形态安全问题。2013年8月19日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在全国宣传思想工作会议上指出:“经济建设是党的中心工作,意识形态工作是党的一项极端重要的工作。”这是中国共产党对意识形态工作重要性的又一次深刻阐述。2013年11月12日,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出,要“巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位,巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想基础”。中国共产党的决策为维护国家意识形态安全指明了方向,也启发我们对于意识形态安全研究立足于当下的独立思考。必须加强意识形态安全建设,积极构筑中国特色意识形态安全战略,审慎应对在意识形态领域中存在的干扰、威胁与挑战。

1. 巩固马克思主义在中国意识形态领域的主导地位

针对西方国家民主输出对中国政治思想构成的威胁，必须引起高度重视，步坚定政治信仰，巩固马克思主义在中国意识形态领域的主导地位。坚定的政治信仰是广大党员干部站稳政治立场、抵御各种诱惑的决定性因素。邓小平同志曾指出，没有信仰就没有凝聚力，“对马克思主义的信仰，是中国革命胜利的一种精神动力”。江泽民同志说，“在意识形态领域，马克思主义、无产阶级思想不去占领，各种非马克思主义、非无产阶级思想甚至反马克思主义思想就去占领。”胡锦涛同志讲，“意识形态领域历来是敌对势力同我们激烈争夺的重要阵地，如果这个阵地出了问题，就可能导致社会动乱甚至丧失政权”。习近平同志指出，“宣传思想工作就是要巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础。”社会主义意识形态和西方资本主义意识形态是相对立的，任何时候都不能否定意识形态之间的界限。如果忽视了社会主义意识形态的主导地位，否定马克思主义对社会主义意识形态的指导作用，就会导致价值取向、思想领域的模糊和混乱。巩固马克思主义在中国的指导地位。首先，领导干部特别是高级干部要系统掌握马克思主义基本理论，学习马克思列宁主义、毛泽东思想，特别是邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观。2013年12月3日，习近平同志在主持中共中央政治局第11次集体学习时特别强调，“我们党在中国这样一个有着13亿人口的大国执政，面对着十分复杂的国内外环境，肩负着繁重的执政使命，如果缺乏理论思维的有力支撑，是难以战胜各种风险和困难的，也是难以不断前进的。党的各级领导干部特别是高级干部，要原原本本学习和研读经典著作，努力把马克思主义哲学作为自己的看家本领，坚定理想信念，坚持正确政治方向，提高战略思维能力、综合决策能力、驾驭全局能力，团结带领人民不断书写改革开放历史新篇章。”其次，要加强深度研究，积极构筑中国理论话语体系。加强对当今多元社会思潮形成的历史根据、社会根据及同西方社会思潮渊源关系的深度分析，加强跟踪和科学研判，对错误思潮和错误观点及时进行辨析和批驳，帮助广大民众划清是非界限、澄清模糊认识。要以宽广的视野、开放包容的胸怀，秉持中国立场，主动回应当今时代面临的重大挑战，着

力打造贯通古今、融通中外的新概念、新范畴、新表述，构建具有中国特色、中国风格、中国气派的富有吸引力和感染力的中国理论话语体系，不断提升中国特色社会主义制度话语权，提升中国主流意识形态在国际上的影响力。再次，要坚持不懈地用马克思主义中国化的最新成果武装全党、教育人民，使之真正深入头脑、扎根人心，转化为广大民众的自觉行动，全面提高公民道德素质，培育知荣辱、讲正气、做奉献、促和谐的良好风尚，把全国各族人民团结和凝聚在中国特色社会主义伟大旗帜之下，成为实现中国梦的最强大支撑。

2. 提升国家文化软实力

文化是一个国家和民族意识形态存在和发展的载体，也是一个民族、国家赖以生存和发展的基础和条件。中国共产党第十八次全国代表大会报告指出：“文化是民族的血脉，是人民的精神家园。全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴，必须推动社会主义文化大发展大繁荣，兴起社会主义文化建设新高潮，提高国家文化软实力，发挥文化引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用”。文化软实力具有鲜明的意识形态属性，维护中国意识形态安全必须把提升国家文化软实力作为重要抓手。

一是要推进社会主义核心价值体系建设，引导全民牢固树立社会主义核心价值观。社会主义核心价值体系是中国特色社会主义在精神和价值层面的根本要求，处于社会主义意识形态的统率和支配地位，是“兴国之魂，决定着中国特色社会主义发展方向”，是社会主义制度的生命之核和内在精神。提升中国的文化软实力必须把社会主义核心价值体系当作建设国家文化软实力的根本和中心。社会主义核心价值观是社会主义核心价值体系的内核，是社会主义核心价值体系的高度凝练和集中表达。中共十八大提出，倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善。“三个倡导”所体现的社会主义核心价值观，分别从国家、社会和公民个人三个层面，提出社会主义核心价值观的价值目标、价值取向和价值准则，是社会主义核心价值观的本质内容。2013年12月24日《人民日报》刊发的《中共中央办公厅印发〈关于培育和践行社会主义核心价值观的意见〉》中指出：“面对世界范围思想文化交流交融交锋形

势下价值观较量的新态势，面对改革开放和发展社会主义市场经济条件下思想意识多元多样多变的新特点，积极培育和践行社会主义核心价值观，对于巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位、巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础，对于促进人的全面发展、引领社会全面进步，对于集聚全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的强大正能量，具有重要现实意义和深远历史意义。”

二是要进一步提高文化传播能力。传播力决定影响力，应充分利用各种传播手段和媒介优势，积极参与文化全球化进程，加大中华文化传播的广度、深度和频度。有效利用报纸、杂志、广播、电影、电视和互联网等媒介形式，形成覆盖广泛的强有力的传播体系，多维立体地将中国优秀的民族文化推向国际，扩大中华文化的国际话语权和国际影响力，提高与多元意识形态长期相处、共存乃至整合的能力。

三是要进一步发展文化产业。文化产业是文化发展的重要载体，是提升文化竞争力的重要手段。发展文化产业要根据形势，制定和实施适应新形势的文化产业政策，采取行之有效的思路和对策。要坚持以市场机制为导向，着力培育一批有实力、有竞争力的骨干文化企业；要加强高端人才培养，积极创造条件，有计划地培养有素质、有能力的经营人才、管理人才、专业技术人才特别是复合型人才，加大人才机制创新，完善人才使用、竞争和激励机制，吸引和挖掘优秀人才，从人才保，促进文化产业的巨大发展。

四是要进一步以文化树立良好的国家形象。国家形象不仅直接关乎国家的尊严，而且关乎国家的影响力、吸引力、感召力、公信力、主权捍卫能力和国际话语权的掌控能力。要加强国民素质全员教育和终身教育，各行各业、各个民族、各个年龄段的中国人都要逐步养成礼貌、诚恳、友好、善良、勇敢、正直、爱国的品格。随着对外开放和全球化、国际化步伐的加快，中国出国旅游人数猛增，随之而来的一个突出问题就是一些出国旅行人员在国外表现出不文明行为，违犯旅游国法律等影响国家形象的问题不断发生。树立国家形象就是要进一步通过立法的方式来倡导和推进国人文明出游。2013年4月25日，十二届全国人大常委

会审议通过了《中华人民共和国旅游法》，2013年10月1日正式实施。《中华人民共和国旅游法》第十三条规定，“旅游者在旅游活动中应当遵守社会公共秩序和社会公德，尊重当地的风俗习惯、文化传统和宗教信仰，爱护旅游资源，保护生态环境，遵守旅游文明行为规范。”规定的内容体现了法律的导向意义，从法律上规范国人的旅游行为，对维护国家的良好形象有着深远的意义。未来需要进一步加强公民旅游法普法教育，进一步提高公民文明素养。

3. 加强网络信息舆论管理和引导

互联网的普及客观上带来了“双刃剑”的效应，一方面使西方敌对势力的渗透更具隐蔽性和攻击性，防御难度更大；另一方面又为加强和改进意识形态工作提供了全新的技术条件和宽广领地。习近平总书记在2013年全国宣传思想工作会议上的讲话指出，“互联网已经成为今天意识形态斗争的主战场。西方反华势力妄图以这个‘最大变量’来‘扳倒中国’，我们在这个战场上能否顶得住、打得赢，直接关系我国意识形态安全和政权安全。这个阵地，我们不去占领，人家就会去占领。现在看来，必须要把网上斗争作为意识形态领域斗争的重中之重和当务之急，高度重视起来，抓紧干起来，讲究战略战术，坚持下去，久久为功。”山中共中央宣传部部长刘奇葆最近在贯彻落实习近平总书记2013年8月全国宣传思想工作会议的重要讲话精神时指出，宣传思想工作要“抓住网上舆论工作这个重中之重”。加强互联网信息舆论管理与引导已经成为当前维护国家意识形态安全的迫切任务。

一是要加强互联网建设，扩大互联网中文信息源。目前，中文信息在互联网上的地位与中国人口、国家地位都极不相符，必须加大网络的中文信息量，加快中文网站的建设，有效抵制英语文化和其附带而来的各种意识形态演化。特别是要大力开发利用包括马克思主义理论资源在内的信息资源，丰富社会科学理论知识，建立马克思主义理论数据库，充实党的路线、方针、政策，扩大马克思主义的影响力、吸引力、感召力和主导作用；要大力宣传中国的传统文化，使中国的先进文化走出去，使中国文化广泛地得到世界各国人民的认同和接受，在中国文化国际化的过程中，激发中国人民的民族自尊心、自信心和自豪感，进而提高防

御西方霸权文化攻势的抵抗力。

二是要加强互联网的监管。要加强监控网络上出现的意识形态领域的新动态，牢牢掌握网上舆论的主导权。2006年2月，中共中央宣传部、工业和信息化部、国务院新闻办、教育部等16个部委联合下发了《互联网站管理协调工作方案》，对各部委在互联网管理中的职责作了明确分工，对网站的审批、运行规则和违法处理作了规范，对互联网的管理具有十分重要的作用，必须严格执行。要针对当前淫秽色情和网络谣言泛滥的实际，切实加强对网络的监管，实行实名上网制，强化广大网络传播者的责任意识，从法律和政策层面加大对造谣传谣行为的打击力度，依法依规对互联网进行管理，增强对网上不良信息的控制与屏蔽能力，使信息在互联网环境中有序传播，从而实现对互联网信息的控制权。中共十八届三中全会关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中强调：要“健全基础管理、内容管理、行业管理以及网络违法犯罪防范和打击等工作联动机制，健全网络突发事件处置机制，形成正面引导和依法管理相结合的网络舆论工作格局。”2013年8月以来，公安部根据群众举报的线索，部署全国公安机关开展专项行动，集中打击网络有组织制造传播谣言等违法犯罪，抓获秦志晖、杨秀宇等网络推手，查处了相关企业，对净化互联网环境起到了重要作用，赢得了社会的普遍赞誉。

三是要加强互联网舆论的引导宣传。加强互联网建设不仅要“堵”，还要“疏”。要主动利用网络主阵地，加强主流意识形态的宣传。对于国内外重大事件的新闻，要在第一时间传播出去，并要尽可能地将真实情况公之于众，让网民早知情，多知情，及时引导舆论，疏导公众情绪，保障人民知情权、参与权、表达权和监督权。注重引导网络名人、网络积极分子、网上意见领袖在网上的建设性发言，使客观理性态度成为网上舆论的主基调，有针对性地开展网上思想舆论正面引导，不断推出积极健康的网络文化产品，弘扬民族精神，传播正能量，从根本上改变网上舆论宣传“西强我弱”的状况。

四是要加强网络人才队伍建设。着眼于网络意识形态工作需要，抓紧培养骨干队伍，特别是注重培养具有较高政治素质、业务能力，具有较强公众沟通能力，

既熟悉网络，又熟悉实际工作的宣传干部队伍，发展壮大网络新闻发言人队伍。

4. 增强抵御宗教渗透的能力

宗教渗透的危险就在于它能够瓦解民众，能够不战而屈人之心。1991 年江泽民在会见中国各宗教团体主要负责人时指出：“国内外敌对势力一直把利用宗教进行政治渗透作为他们对中国推行和平演变战略的一个重要手段。这实质上是政治问题。”要从讲政治的高度认识和处理境外的宗教渗透问题，保持应有的政治警觉性，从维护国家和民族整体利益出发，正确对待和开展宗教方面的交往。针对手段隐蔽、来势迅猛的宗教渗透，必须认识到问题的严重性，时刻提高警惕，采取有效措施加强防范。

一是要筑牢民众反宗教渗透的心理防线。要加强对国人特别是要加强对宗教界人士和信教群众进行国家观念、法制观念的教育，使广大信教群众认清敌对势力利用宗教分裂祖国、危害国家和人民的本质，使他们自觉接受党和政府的领导，遵守国家法律，自觉维护国家和民族利益。坚持独立自主、自办教会原则的自觉性。要努力造就一批政治上靠得住、学识上有造诣、品德上能服众的宗教界代表人士，更好地维护中国宗教和谐稳定的良好局面。

二是要依法加强对宗教事务的管理。依法管理宗教事务，就是保护合法的宗教活动，制止非法活动，打击犯罪。要加快建立健全有关宗教的法律、法规和条例，特别要依法加强对境内外国人宗教活动的管理。要认真贯彻《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》、《宗教事务条例》等法律法规，对利用宗教进行的渗透活动要坚决依法予以打击。要加强爱国宗教团体自身建设，建立健全各项制度，使宗教组织及其活动规范化。特别要针对信息社会的特点，及早研究和制定防范互联网宗教渗透的措施。

三是要建立反宗教渗透协作预警机制。要动员全社会的力量形成抵御渗透的联动体系，宗教工作部门要及时掌握境外对中国进行渗透的主要国家、组织的最新动态，主动制定应对策略。与国家安全、外交、经贸、海关、科技、教育等部门密切协作，建立起严密的防渗网络体系。严格海关管理，最大限度地将通过国门的宗教渗透堵在国门之外。高校要从反渗透入手，在网络体系建设、马克思主

义宗教观教育、思想政治教育、管理队伍建设、防控监管等方面积极构建预警机制，有效抵御宗教对大学生的渗透。

四是要加强抵御宗教渗透的战略体系研究。要对抵御境外宗教渗透进行理性思考与战略分析，从理论上探索抵御境外宗教渗透与文化交流、意识形态建设、社会建设、政治发展乃至国家安全的关系，使抵御渗透战略和具体对策建立在科学的基础上。总之，要从理论建设、思想教育、政策法规、文化建设、舆论传播等各个方面，探索抵御境外宗教渗透的战略体系，全方位、多元化更好地维护中国国家意识形态安全。

四、结语

“意识形态是社会存在的反映，中国经济社会的历史传统和现实条件都同西方社会有很多重要区别，在中国经济社会历史条件和现实基础上形成的意识形态也必然同西方意识形态千差万别。”在这样一个世界多极化、经济全球化、文化多样化和信息化的时代大背景下，“意识形态领域不稳定、不确定、不安全因素明显增多，各种潜在风险不断增加，各种思想文化交流、交融、交锋日益频繁”在所难免，当代中国意识形态安全面临着严峻的威胁与挑战，意识形态安全的重要性日益凸显。中国古代典籍《左传·襄公十一年》有云：“居安思危，思则有备，有备无患。”我们必须解放思想，勇于创新，深入研究新形势、新情况，提出新见解、新思路，从切合中国目前战略地位的实际出发，加强意识形态安全建设，积极构筑意识形态安全战略，巩固马克思主义在中国意识形态领域的主导地位，提升国家文化软实力，加强网络信息舆论管理和引导，增强抵御宗教渗透的能力，居安思危，有备无患，切实维护国家意识形态安全，从而更好地捍卫国家的长治久安。

（本文作者苏娟系国际关系学院《国际安全研究》副主编。）