

高职院校治理结构改革研究

GAOZHUYUANXIAO ZHILI JIEGOU GAIGE YANJIU

王虹 郑军 李成明 何万一 著



南京大学出版社

高职院校治理结构改革研究

GAOZHUYUANXIAO ZHILI JIEGOU GAIGE YANJIU

王虹 郑军 李成明 何万一 著

 南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高职院校治理结构改革研究 / 王虹等著. —南京:
南京大学出版社, 2016. 12

ISBN 978-7-305-18039-2

I. ①高… II. ①王… III. ①高等职业教育—学校管
理—改革—研究—中国 IV. ①G719.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 302989 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
出 版 人 金鑫荣

书 名 高职院校治理结构改革研究
著 者 王 虹 郑 军 李成明 何万一
责任编辑 陈 佳 编辑热线 025-83686308

照 排 南京理工大学资产经营有限公司
印 刷 江苏凤凰数码印务有限公司
开 本 787×960 1/16 印张 10.5 字数 151 千
版 次 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-18039-2
定 价 30.00 元

网 址 <http://www.njupco.com>
官方微博 <http://weibo.com/njupco>
官方微信 njupress
销售热线 025-83594756

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

目 录

绪论	1
第一节 高职院校开展内部治理结构改革的必要性	2
第二节 高职院校内部治理结构改革的基本情况	5
第一章 治理理论与高职院校内部治理	11
第一节 治理理论	11
第二节 高职院校内部治理结构	17
第三节 章程与高职院校内部治理	22
第二章 党委领导下的校长负责制	30
第一节 党委领导下的校长负责制:历史与现状	30
第二节 正确处理党委和校长之间的关系	37
第三节 完善党委领导下的校长负责制的基本路径	43
第三章 高职院校的校院关系与二级学院治理	48
第一节 校院两级治理的必然性与现实性	49
第二节 校院关系	52
第三节 二级学院治理	57
第四节 二级学院治理改革的实践	63



第四章 高职院校学术治理	69
第一节 高职院校内部权力关系	69
第二节 高职院校教授治学体系	78
第三节 二级学院(系)教授委员会制度	86
第五章 教职工参与治理	91
第一节 教职工在学校治理中的地位与现状	91
第二节 教代会制度在高职院校治理中的定位与功能	95
第三节 教代会“3343”运行模式探索	98
第六章 学生参与治理	110
第一节 学生在学校治理中的地位	110
第二节 学代会制度在高职院校治理中的定位与功能	116
第三节 学代会制度的改革与实践	120
第七章 企业参与治理	128
第一节 企业在高职院校治理中的地位	128
第二节 理(董)事会制度在高职院校治理中的意义与功能	134
第三节 企业参与治理的实践:从订单班到地铁学院的探索	141
第八章 反思与建议	153
第一节 南铁院内部治理结构改革试点取得的主要成果	153
第二节 对推进内部治理结构改革试点工作的反思	155
第三节 深入推进高职院校内部治理改革的建议	157
后 记	163

绪 论

截至 2015 年,我国共有独立设置的高等职业院校 1341 所,高职招生 348 万人,毕业生 322 万人,在校生 1 048 万人,校均规模为 7 820 人。相比 15 年前,2015 年我国高职院校数量是 2000 年的 3 倍,2015 年高职招生规模是 2000 年的 7.1 倍,2015 年高职在校生人数是 2000 年的 10 倍,2015 年,校均规模是 2000 年的 3.4 倍。以上数据说明,快速发展是新世纪以来高等职业教育发展的重要特点。^① 专业布局更加适应产业结构,匹配产业成为新世纪以来高等职业教育改革的主要旋律。高职的发展改变了高等学校只集中设置在少数大中城市的格局,使高等教育向中小城市延伸,高等学校的区域布局更加合理。从就业情况看,高职毕业生就业率保持高位,高职学生毕业后收入水平快速增加。

我国高等职业教育的改革发展,引领了中职教育发展,促进了本科转型,撬动了继续教育改革,优化了教育结构和人才结构,创新了国家基本教育制度,使现代国民教育体系更加符合人的全面发展需要。面对高等职业教育改革发展的新问题、新情况、新矛盾,亟须在新一轮发展和竞争中夯实基础、苦练内功、优化整合、破解难题,在改善外部环境和深化内部治理等方面实现新的跃升,从“大发展”转向“大提高”,从“规模扩张”转向“质量提升”,进一步开创中国特色高等职业教育改革发展的新局面。

^① 《葛道凯:数据视角 看我国高等职业教育改革发展的宏观形势》,载《中国职业技术教育》,2016 年 7 月 4 日。



第一节 高职院校开展内部治理结构改革的必要性

近年来,我国职业教育事业快速发展,体系建设稳步推进,培养培训了大批中高级技术技能型人才,为提高劳动者素质、推动经济社会发展和促进就业做出了重要贡献。同时也要看到,当前职业教育还不能完全适应经济社会发展的需要,结构不尽合理,质量有待提高,办学条件薄弱,体制机制不健全。加快发展现代职业教育,是党中央、国务院做出的重大战略部署,对于深入实施创新驱动发展战略,创造更大人才红利,加快转方式、调结构、促升级具有十分重要的意义。到2020年,要形成适应发展需求,产教深度融合,中职高职衔接,职业教育与普通教育相互沟通,体现终身教育理念,具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系。

前几年,“西南联大现象”“钱学森之问”和“教育去行政化”等引发了全国范围内的大讨论。通过中外教育、近现代大学对比,人们发现中国高等教育改革和发展遇到的棘手问题与我国大学制度中缺失某些核心要素(如大学自治、学术自由等)密切相关,建设中国特色现代大学制度就是要注入这些核心要素。《国家教育中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出,要从完善治理结构、加强大学章程建设、扩大社会合作、推进专业评价四个方面加强中国特色现代大学制度建设。教育部在《关于推进高等职业教育创新引领职业教育科学发展的若干意见》中提出,高职院校在坚持党委领导下校长负责制的同时,鼓励建立董事会、理事会等多种形式的议事制度,形成多方参与、共同建设、多元评价的运行机制。当前对现代职业院校制度的探索集中于董(理)事会制度、校企合作办学制度、教授治学、民主管理等多个方面,其中有些已被列入国家和地方的教育体制改革试点项目。^①

我国高职院校在外延式发展阶段,比较重视专业、师资队伍、教育教学

^① 何万一:《高职院校内部治理结构改革的路径分析》,载《职教论坛》,2013(13)。



等主体性改革项目,较为忽视以体制机制创新为重点的制度性改革项目,产生了一系列的体制性问题。高职院校治理结构单一,以内部人控制办学行为为主,行业企业等重要利益相关者很少享有办学的话语权和决策权;行政代替学术现象更为普遍,教授专家在学术事务决策中经常处于“失语”状态;决策—执行—监督机制不健全,由于党委成员结构单一,缺乏外部人参与和专业机构咨询,极易产生决策风险,监督机构依附于党委与行政又很难发挥独立监督作用。高职院校进入内涵式发展阶段后,如果离开了制度性改革,主体性改革建设也很难推进。^① 由于制度性改革不像主体性改革那样主要处理人与物或物与物的关系,而是直接处理人与人之间的关系,通常涉及重大利益调整,致使改革者面临着前所未有的压力。因此,加快现代大学制度建设,推进内部治理结构改革,已成为高职院校顺应经济社会发展需求,突破内涵发展瓶颈,增强发展活力,实现治理能力现代化的一条重要途径。

一、开展内部治理结构改革是经济社会发展的客观要求

我国经济社会发展方式转变和产业结构优化升级的加快推进,迫切需要大批高素质技术技能人才。高职院校以培养产业一线的技术技能人才为根本任务,为了更好地适应经济社会发展要求,必须通过改革内部治理结构,深化产教融合、校企合作,积极引入产业、行业、企业要素,才能实现专业设置与产业需求对接、课程内容与职业标准对接、教学过程与生产过程对接、学历证书与职业资格证书对接、职业教育与终身学习对接等“五个对接”,不断提高人才培养质量和增强服务产业发展的能力,更好地助推经济社会的发展。党的十八届三中全会明确提出,全面深化改革的总体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,并针对教育改革发展,提出了要“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,完善学校内部治理结构”。高职教育推进内部治理结构改革,提升治理能力现

① 陈寿根、刘涛:《高职院校内部治理结构的制度设计》,载《教育发展研究》,2012(17)。



代化,是“全面深化改革”题中应有之义。

二、开展内部治理结构改革是建设中国特色现代大学制度的重要任务

建立中国特色现代大学制度是重要的时代命题,其核心内涵包括两个方面:一是理顺政府、社会与高校之间的关系,二是完善高校内部治理结构。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》对完善高校内部治理结构做出了明确的要求,提出要进一步完善公办高校党委领导下的校长负责制,建立党委领导、校长负责、教授治学、民主管理的现代大学内部治理结构。在职教政策领域,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》明确提出,要“引导支持社会力量举办职业教育”“健全企业参与制度”“加强行业指导、评价和服务”“完善现代职业学校制度”。《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》也提出,要推进职业教育管、办、评分离改革,完善校企合作的现代职业院校治理结构。

三、开展内部治理结构改革是高职院校深化内部管理体制改革的迫切需要

在经济社会快速发展和高等职业教育发展方式转变的大背景下,高职院校办学面临着一系列的新问题,突出表现在:由于外在形势变化复杂,学校决策风险加大;学术管理行政化问题较为普遍,教授治学的权力难以落实;师生诉求日益多元,呼唤管理民主化;基本形成校院两级管理架构,但是校院两级职权关系并没有真正理顺;行业企业参与办学的制度化渠道缺失等。这些都要求高职院校突出以人为本的办学理念,强化特色,开放办学,推动从行政管理为主的单一治理结构向行政与学术平衡、利益相关者参与管理的多元治理结构转变,调动内外积极性,进一步激发办学活力。^①

^① 王虹:《论高职院校内部治理结构改革——以南京铁道职业技术学院为例》。载《江苏高教》,2016(3)。



第二节 高职院校内部治理结构改革的基本情况

一、全国的基本情况

自《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》颁布以来,国务院成立国家教育体制改革领导小组,发布开展国家教育体制改革试点总体方案,召开全国教育体制改革工作电视电话会议,按照顶层设计、试点先行、有序推进的原则,对教育改革进行系统部署,形成了在培养模式、办学体制、管理体制、保障机制四个方面,从国家统一实施、地方承担试点和基层自主改革三个层面推进教育改革的总体格局。2013年1月26日,教育部颁布《关于2013年深化教育领域综合改革的意见》,提出改革管理体制,完善高校治理结构。加强高校教职工代表大会、学术委员会等相关机构建设,完善决策程序,规范高校内部权力运行,推进科学民主决策。全面落实校务公开,建立社会参与和监督高校办学的有效机制,加快形成高校自我发展、自我约束的良性机制。2014年1月15日,教育部长袁贵仁在2014年全国教育工作会议上的讲话——《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》中再次强调完善内部治理结构。高校形成自我约束、自我规范的内部管理体制和监督制约机制,是政府放权的制度前提。对公办普通高校,党委领导下的校长负责制是其根本制度,要进一步健全和落实党委会、校长办公会议事范围和规则。落实教职工代表大会的民主参与机制、理事会(董事会)的社会联系和合作机制。加强高校学术委员会建设,出台高校学术委员会规程,规范学术委员会的组成、权责和运行规则。章程是明确学校内外部权利义务关系、促进高校完善内部治理结构的重要载体。要按照统一部署,加快推进高校章程制定和核准工作。对民办高校,要加强党的基层组织建设,充分发挥党组织在学校中的政治核心作用。完善理事会(董事会)结构,规范决策程序。完善教职工代表大会等制度,保障校长、教职工特别是学生等相关主体的权利。2014年7月21日,中共中央政治



局委员、国务院副总理刘延东出席教育部直属高校工作咨询委员会第二十四次会议时强调,要进一步推进简政放权,切实转变政府职能,完善高校内部治理结构,构建现代大学制度。随着中国教育改革形势的发展变化,迫切需要实现由办教育向管教育转变,由微观管理走向宏观管理,由直接管理走向间接管理,由教育管理走向教育治理。2014年7月,国家教育体制改革领导小组办公室发布《关于进一步落实和扩大高校办学自主权、完善高校内部治理结构的意见》,对各地高校改革,进一步落实高校办学自主权和完善治理结构进行指导。

广东省作为教育改革的试点,在2013年7月,早于国家一年就出台关于推进扩大落实高校办学自主权的36条,依照高等教育法,结合广东的特点,以及高校内部治理体系和能力建设的要求,围绕怎么扩大和落实高校办学自主权展开高校改革。广东省进一步理顺政府、高校和社会的关系,在简政放权方面,省教育厅对高校下放了85%的行政审批权;减少了对高校的微观管理,扩大了高校的办学自主权;加大了对高校的治理能力、治理体系的建设。

浙江省高校按照《浙江省人民政府关于推动我省高等教育新一轮提升发展的若干意见》的要求,深化高校治理体制改革,健全大学治理体系,形成以大学章程为基础,以现代治理能力建设为基本内容的制度格局。全面清理高校现行各类规章制度,制订高校自身的“权力清单”和“责任清单”,规范学校内外部关系,完善学校内部治理结构。发挥学术委员会对学术事务的管理作用,发挥教职工代表大会、学生代表大会的民主监督作用。落实高校办学自主权,探索对高校实行“负面清单”管理,政府重点加强事中事后的监管督导。

2011年12月,湖南省教育厅根据《关于开展湖南省教育体制改革试点的通知》的精神制定了《湖南省建立健全大学章程,完善内部治理结构改革试点工作方案》,用一年半的时间,试点学校以建立健全大学章程为基本载体,完善学校内部治理结构,基本形成学校依法依规办学的格局;通过大学章程的建设,树立现代教育理念、现代教育制度观念,为现代学校制度建



设奠定先进思想和观念基础;逐步建立大学与政府、社会的新型关系,落实和扩大学校办学自主权,为推动建立现代大学制度奠定良好的制度基础和长效机制保障。

2016年4月22日,山东省委办公厅、省政府办公厅印发了《关于推进高等教育综合改革的意见》(鲁办发〔2016〕19号)。在完善治理结构,推进现代大学制度建设方面,提出坚持和完善党委领导下的校长负责制,建立以学校章程为核心的制度体系,完善党委(常委)会、校长办公会例会制度。健全学术委员会、学校理事会制度,建立高校总会计师制度,加强校务财务监督。

二、江苏的基本情况

2010年10月,江苏省政府办公厅印发江苏高等教育综合改革试验区建设方案的通知,批复同意《江苏高等教育综合改革试验区建设方案》,并确定一批改革试点项目,遴选一批综合改革试点高校和项目试点高校。2010年12月,江苏省高等教育综合改革试点实施方案上报教育部。江苏省将“积极探索多元化、优质化、特色化和国际化的办学道路,力争把江苏省建设成为高等教育深化改革的先导区、科学发展的示范区、现代大学制度建设的先行区、高层次国际交流合作的开放区”确定为高等教育改革试点的目标。2011年8月,由教育部联合江苏省教育厅创建的“部省共建国家高等教育综合改革(江苏)试验区”正式成立。江苏省教育厅召开新闻发布会,介绍了(江苏)试验区的目标及相关内容,(江苏)试验区的成立标志着江苏省开始全面推动高等教育综合改革。2014年江苏省政府56号文件《省政府关于深化教育领域综合改革的实施意见》第十七条提出:“完善学校内部治理结构。以大学章程建设为抓手加快现代大学制度建设,健全党委领导、校长治校、教授治学、民主管理的现代大学治理结构。加强高校学术委员会建设,建立学术管理体制、制度和规范,探索教授治学的有效途径,支持学术委员会独立行使职权。构建校长负责、党组织发挥政治核心作用、教职工代表大会和工会等参与管理监督的运行机制。完善民办学校法人治理结构,建立健全董事会(理事会)、校行政和监事会,形成决策、执行、监督既相对独立又



相互制约的治理结构。”这为江苏高校深化内部治理结构改革指明了方向和路径。

2011年至2015年,江苏开展了十项改革试点,着力破解制约高等教育发展的体制机制瓶颈问题。2013年3月颁布的《江苏省高等学校贯彻党委领导下的校长负责制若干规定》和2015年11月颁布的《江苏省普通高等学校坚持和完善党委领导下的校长负责制的实施办法》两个政策文件对高等学校党委领导下校长负责制的运行机制作了明确规定,是江苏省高等教育综合改革的体制机制重点内容,也是高职院校内部治理结构改革试点的指导性文件。2013年12月江苏省教育厅印发《江苏省高等学校教职工代表大会实施办法》的通知,进一步完善学校教职工代表大会制度。2015年4月初,江苏省公布首批15所省属高校章程,标志着江苏省各高校正式进入“依法治校、依章治校”时代,成为高等院校内部治理改革的实际推手。章程是高等学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则,上承国家法律法规及规章,下启学校各项规章制度,是学校的“根本大法”。章程建设关乎办什么样的大学、怎样办大学,是一项打基础、立根本、管长远的工作。省教育厅在其官方网站开设“高校章程”专栏,经核准的高校章程全部上网,让社会了解高校章程,让高校接受社会监督。

【试点案例】南京铁道职业技术学院深入推进“高职院校内部治理结构改革试点”项目

南京铁道职业技术学院(简称“南铁院”)是一所有着70多年办学历史、轨道交通专业特色鲜明、在行业具有较大影响的高职院校。2011年,南铁院全面建成并启用浦口主校区,从外延扩张式发展全面转向内涵式发展。学校坚持“走合作发展之路,与中国铁路同行”的办学理念,迫切需要创新办学体制机制,调动行业企业参与办学的积极性,特别是发挥企业办学的主体作用;降低管理重心,实现校院二级管理,迫切需要界定校院二级的职责与权限,调动二级学院(部)办学的积极性、主动性和创造性;与本科院校相比,高职院校的学术力量极为薄弱、行政代替学术的现象也较为普遍,迫切需要构建相对独立于行政管理的学术管理体系,充分发挥教授的积极性和对人



才培养的引领作用;满足师生员工诉求的日益多样化,建设和谐校园,发挥教师办学的主体作用,迫切需要建立师生员工参与民主管理的制度化渠道。因此,学校内部治理结构改革势在必行。

2010年12月,南铁院申报的“高职院校内部治理结构改革试点项目”获得江苏教育体制改革立项。学校根据《国务院关于开展国家教育体制改革试点的通知》(国办发〔2010〕48号)和《江苏省政府办公厅关于印发实施国家教育体制改革试点项目重点任务分解方案的通知》(苏政办发〔2011〕26号)等文件精神,认真做好顶层设计,精心组织实施,正确处理改革、发展与稳定之间的关系,试点工作有序推进。学校成立了“高职院校内部治理结构改革试点”项目组,并将该项目列入学校“十二五”事业发展规划。项目组在深入调查研究、广泛征求各方意见的基础上,形成改革试点项目的顶层设计和实施任务书,并结合项目实施过程中出现的问题,及时进行相应修正。对试点项目的改革任务进行分解,列入学校年度党政工作要点,确立相关责任部门和责任人,实现项目推进与学校内涵建设的有机结合;成立教授治学体系建设和学校章程起草等专门工作组,安排试点项目经费配套,在组织、人员和经费方面确保改革试点任务的高质量完成。

对照试点项目任务书,项目组已经较好地完成了第一、二阶段的试点任务,分别为:①制定学校章程,固化了具有“南铁院”特色的内部治理结构;②明确党委与行政的职权关系,完善了党政决策机制;③平衡学术权力与行政权力,构建了以学术委员会为核心、相对独立的教授治学体系;④以党代会代表常任制、教代会和学代会闭会制度探索为重点,健全了民主管理制度;⑤试行高职院校理事会制度,建立了政行企校合作办学体制机制。

在项目推进过程中,项目组成员积极参加了省教育厅组织处和政策法规处召开的“中国特色现代大学制度建设”、高教学会举办的“建设高教强省·综合改革”等多场专题研讨会,交流宣传学校内部治理结构改革经验。2012年,项目负责人在“江苏省高等教育学会2012年学术年会”上做了题为《高职院校内部治理结构探索》的主题学术发言,受到充分认可。项目推进期间,省教育厅及组织处、政策法规处的领导多次来校指导督促改革试点



工作,为破解试点中遇到的难题,提供了大量的宝贵意见和建议。2014年4月,试点项目以优异成绩通过省教育厅阶段性检查。

南铁院内部治理结构改革,以“办学生和企业满意的学校”为改革的出发点和落脚点,围绕建设有中国特色的现代大学制度的要求,坚持和完善党委领导下的校长负责制,提高决策水平和执行能力;平衡行政权力与学术权力的关系,探索教授治学的有效途径,充分发挥教授在教学、学术和学校管理中的作用;加强教教职工代表大会、学生代表大会建设,发挥群众团体的作用;探索行业企业参与的治理结构,建立健全理事会决策议事制度和监督制度;以章程制定为引领,明确治理机关的责权利关系,完善运行机制,提高依法治校的水平,建立了“以人为本、协调制衡、合作开放”的具有高职院校特色的内部治理结构。在“横向”上完善“决策—执行—监督”机制,形成“政治、行政、学术、民主”四种权力关系的制衡;在“纵向”上,合理划分校院两级职权,降低管理重心,形成有效分权机制;在“外向”上,妥善处理学校与政府、社会的关系,将政、行、企元素引入内部治理结构,建立“政行企校”合作办学的制度化渠道。以理论研究为先导,构建校院两级内部治理结构模型。在校级层面,建立由理事会、教代会组成的决策咨询系统,就发展规划、人才培养定位、重大合作项目、重要学术事项、重大改革等事项为学校党政决策提供咨询意见;党委会作为决策系统,实现科学决策、民主决策;校长办公会作为执行系统的中枢,建立以由二级学院(部)和职能部门组成的行政系统和以学术委员会为核心的学术系统;发挥教代会、学代会等组织的民主监督功能。在二级学院(部)层面,建立以党政联席会议为主的决策系统;形成由校企合作委员会、教授委员会、教代会、学代会构成的决策咨询和监督系统;二级学院教学行政系统和党建思政教育系统负责执行;构建二级学院教代会、学代会为主的民主监督系统。

第一章 治理理论与高职院校 内部治理

第一节 治理理论

英语中的治理(governance)一词原意是控制、引导和操纵,其概念来源于古典拉丁文或古希腊语“引领导航”(steering),现代意义上的治理如“共治”、“共同管理”,一般认为诞生于20世纪80年代末90年代初。

一、治理理论的主要思想

治理理论的主要代表人物是罗西瑙,他提出的“分合论”世界观成为全球治理理论的哲学基础,其代表作是《没有政府的治理:世界政治中的秩序和变革》和《21世纪的治理》。在他的这些文章中,将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用;与统治不同,治理指的是一种由共同目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现。以奥斯特罗姆为代表的制度分析学派提出了多中心治理理论。具体地说,单中心意味着政府作为唯一的主体对社会公共事务进行排他性管理,多中心则意味着在社会公共事务的管理过程中,并非只有政府一个主体,而是存在着包括中央政府单位、地方政府单位、政府派生实体、非政府组织、私人机构以及公民个人在内的许多决策中心,它们在一定的规则约束下,以多种形式共同行使主体性权力。这



种主体多元、方式多样的公共事务管理体制就是多中心体制。^① 多中心治理视角为大学治理过程中多元主体参与提供了理论参照,合作主义理论为治理理论中关于主体之间协商合作的伙伴关系提供了有力的理论依据,在大学治理过程中,所有的利益相关者都有平等的机会组织起来影响决策者,并在决策过程中反映团体的力量,实现自己的利益倾向。

最初,作为政治学领域、经济学领域的术语,可以将治理定义为“一系列活动领域里的管理机制,他们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理指的是一种由共同目标支撑的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无需依赖国家的强制力量来实现”。全球治理委员会对于“治理”的界定被学者们广泛接受,治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方面的总和;它是使互相冲突的或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续的过程;它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括人民和机构同意的或以为符合其利益的各种非正式的制度安排。^② 治理是指向组织系统内部的各利益群体互相关系的一种制度框架,是引领组织发展方向的一种基本安排。1995年发表的题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告认为,治理不是一套规则条例,也不是一种活动,而是一个过程;治理的建立不以支配为基础,而以调和为基础;治理同时涉及公、私部门;治理并不意味着一种正式制度,而确实有赖于持续的相互作用。^③ 韦勒从公共政策结构与过程变化的角度,讨论治理的意义,治理使越来越多的行动主体加入公共决策的过程,在互动中对决策产生影响,治理是一种由单中心的政策框架转向构建多中心协商合作的互动过程。

尽管学者们从不同角度阐述了对治理的理解,但基本上都概述了治理所具有的共同特征:

① 陈广胜:《走向善治》,杭州:浙江大学出版社,2007年,第99页。

② (瑞典)卡尔松、(圭)兰发尔:《全球治理委员会的报告》,北京:中国对外翻译出版公司,1995年,第2页。

③ 俞可平:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社,2000年,第270—271页。