

文章编号: 2095-1663(2017)02-0001-08

# 社会组织在研究生教育治理中的角色缺失与回归

乔刚<sup>1,2</sup>, 王战军<sup>1</sup>

(1.北京理工大学教育研究院,北京 100081;2.延安大学教育科学学院,陕西 延安 716000)

**摘要:**社会组织是研究生教育治理体系的重要组成部分,在研究生教育治理中扮演着重要角色。当前我国社会组织在参与研究生教育治理过程中存在活力缺乏、地位未得到凸显、活动空间有限、参与的有效性不足以及公信力较低等问题。究其缘由,主要在于社会组织先天的官办性、对政府资源的依赖性、外部制度的阻滞性、自身权力的有限性以及社会文化的缺失性。破解我国社会组织在研究生教育治理中角色缺失的现实困境,加快推进我国研究生教育治理体系和治理能力的现代化,既需要社会组织自身的不断努力,也需要政府、研究生培养单位和社会的协作。

**关键词:**社会组织;研究生教育;治理;角色

**中图分类号:** G643      **文献标识码:** A

当前,我国研究生教育正在以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为引领,以创新驱动为动力,以推动实现“两个百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦为目标,紧紧围绕国家重大战略布局和社会经济的现实需要,服务和推动社会各项事业的改革和发展,加快推进治理体系和治理能力的现代化。在这样的大背景下,明确社会组织在研究生教育治理中的地位和作用,全面剖析其角色特征与功能,促进社会组织的积极主动参与,成为研究生教育治理的首要之义。它对于促进社会组织的持续健康有序发展,提升研究生教育治理能力和治理水平,实现高等教育强国的建设目标,具有十分重要的现实意义。

## 一、社会组织在研究生教育治理中扮演着重要角色

角色理论认为,社会中的每一个角色都有自身

特殊的存在价值,其角色价值在于通过其社会义务所表达的社会作用。<sup>[1]</sup>社会组织在研究生教育治理中所扮演的角色,是在与政府、研究生培养单位等主体互动过程中形成的,体现了社会组织的行动与政府、研究生培养单位、市场等之间的关系。

### (一)社会组织是研究生教育治理的重要主体

20世纪90年代以来,治理成为公共政策话语,在世界范围内受到专家学者及社会各界的高度重视和深入系统研究。治理的典型特征是多元主体参与的共同治理,即“共治”。<sup>[2]</sup>其中,社会组织是治理的主体之一。戈登·怀特认为:“公民社会组织是国家和家庭之间的一个中介性的社团领域,是一个完整社会中与国家、市场并列存在的三个独立领域之一。”<sup>[3]</sup>在我国研究生教育治理过程中,随着研究生教育事业的不断发展和社会需求的不断增多,单纯依靠政府所拥有的资源已无法有效解决日益繁杂的

收稿日期:2017-02-17

作者简介:乔刚(1981-),男,山东东明县人,北京理工大学教育研究院博士研究生,延安大学教育科学学院教师。

王战军(1956-),男,河北邯郸人,北京理工大学学位与研究生教育研究中心主任,教授,博士生导师。

基金项目:中国学位与研究生教育学会2015年重点课题“社会组织在研究生教育治理体系中的地位与作用研究”(课题编号:A2-wt-021);北京理工大学研究生创新项目“第三方参与研究生教育质量评价的模式研究”

研究生教育事务,甚至会出现管理成本过高、管理效率过低等问题。以社会组织在内的多元主体彼此担责、分工合作、共同治理是处理好研究生教育治理事务的基本规律。在研究生教育治理过程中,社会组织能够利用自身拥有的社会资本、专业知识以及相关信息资源等,为社会其成员及公众提供及时的服务,从而有效弥补政府管理模式的不足,维护相关利益相关者的权益,很好地满足社会公众的多样化需求。社会组织强调自下而上的管理,倡导柔性化、自主的管理模式,突出服务的功效,能够有效缓解政府在研究生管理中的压力,构建政府、市场和社会组织三者协作互动机制,有利于实现研究生教育治理主体的多元化,治理过程的科学化,治理方式的法制化,治理机制的规范化,公共利益目标的最大化。同时,研究生教育治理既要求多元主体的共存,也要求多元主体分权、履行义务,协同管理研究生事务。而社会组织的公益性、志愿性及独立性等特征,能够保证其有效承担政府和研究生培养单位部分职能,并与其他主体和谐共存,从而确保了其成为研究生教育治理的重要主体。

### (二) 社会组织是研究生教育治理活动的平等参与者

参与权是确保社会组织在研究生教育治理中发挥作用的起点,也是保障和维护社会组织在研究生教育治理权益的基础和前提。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)明确提出:“积极发挥行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织在教育公共治理中的作用。”社会组织作为研究生教育的重要利益相关者,与其他主体一样应是研究生教育治理活动的平等参与者。所谓平等的参与者是指社会组织在参与研究生教育治理过程中,它与政府、研究生培养单位等主体在法律地位上是平等的,其行为不应受到来自外部力量的制约和控制。平等作为现代社会的核心理念,本身就意味着一种权利。社会组织具有的独立性、客观性、非营利性和非政府性等特征,使得它更容易以独立自主、合作竞争等灵活方式参与研究生教育治理。社会组织在研究生教育治理中的平等地位,体现了研究生教育的民主化,有利于形成民主协商、平等合作、互助竞争的集体意识和公共治理精神。社会组织参与研究生教育治理,可以减轻政府和研究生培养单位在研究生治理中的压力,化解研究生教育治理中的各种矛盾,实现社会组织与政

府、研究生培养单位等主体之间的良性互动。同时,以学术研究和专业化建设为特性的社会组织参与到研究生教育治理活动,是社会发展活力的体现,更是社会向理性化发展的彰显。

### (三) 社会组织是研究生教育政策的积极倡导者

教育政策作为一个国家实现一定历史时期的教育发展目标和任务行动准则,其制定的科学性和合理性是保障教育政策执行高效性的基础。社会组织的一个重要功能就是政策倡导,其通过对教育发展战略或教育决策等进行科学论证,并提供咨询意见和建议,从而保障教育决策制定的科学化和理性化。十八届三中做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“国家与社会治理需要为社会全程参与重大决策创造条件,并构建程序合理、环节完整、内容全面的协商民主体制,拓展包括社会组织、基层组织在内的各类主体参与民主协商的渠道。”参与本身代表着“权力”的影响力,参与并不是中立的,参与者都代表着某一社会群体或利益集团的社会价值观及对资源分配的要求。<sup>[4]</sup>

在教育治理中,社会组织通过对教育问题的收集、整理与分析,形成独立的政策主张和建议,能够为政府等主体在科学管理与决策等方面提供多元视角和多维思路,有利于在管理及决策等环节建立制度化通道,增强教育管理和决策的科学性与客观性。如中国高等教育学会在2008年启动的“遵循科学发展,建设高等教育强国”重大研究课题,许多研究成果被国家和教育行政政府部门所采纳,甚至在一定程度上影响了国家的教育决策和发展战略。如“建设高等教育强国”已被正式列入《教育规划纲要》,这标志着建设高等教育强国从民间讨论和学术研究正式转化为政府行为和国家意志。<sup>[5]</sup>在研究生教育治理过程中,积极发挥社会组织在教育政策制定过程中的作用,充分吸纳社会对研究生教育政策发展的意见和建议,让它们监督教育政策的执行,是保障教育政策制定科学化的重要途径。同时,由于社会组织成员以某方面的专业人士为核心力量,他们知识丰富,学术水平高,拥有长期从事研究生教育管理与研究的经验,通过自身加入的学术团体倡导有利于研究生教育发展和改革的政策与建议,能够协同政府完善公共政策,保证研究生教育政策的制定符合多元主体的利益。

### (四) 社会组织是研究生教育质量的重要评价者

科学、规范的教育评价作为推进研究生教育治

理体系和治理能力现代化的突破口,需要建立健全以社会组织为主体,多元参与的组织体系。2015年5月教育部《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》(教政法[2015]5号)明确指出:“扩大行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织参与教育评价;引入市场机制,将委托专业机构和社会组织开展教育评价纳入政府购买服务范围。”与政府和研究生培养单位开展的评价活动相比较而言,社会组织具有的独立性、专业性和公正性等特点,能够改善政府或培养单位实施评估的客观性和公正性等缺点,使教育评价趋于科学、客观和公正,评价结果更易得到社会公众的认可和接受。在国内,近年中国学位与研究生教育学会和中国高等教育学会等学术性社会组织通过独立开展的学会优秀博士论文评选、学术成果奖等一系列活动,已经成为评价我国研究生教育质量的重要举措,日渐受到各个研究生培养单位的重视和认可。在国外,由专业的社会组织实施高等教育教学质量评价,成为各国保障本国高等教育质量的常态。如美国的研究生院理事会、英国的研究生教育委员会等社会组织,通过发布高等教育质量年度报告,制定高等教育行业标准 and 行业认证、实施高等教育质量的监督、监测和评价等举措,在本国及区域高等教育评价过程中扮演着重要角色,是保障本国及区域高等教育质量的重要力量。

#### (五) 社会组织是研究生教育治理文化的重要塑造者

党的十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标,对于整个中国社会事业的现代化都具有重大而深远的理论与现实意义。研究生教育事业作为我国社会事业的重要组成部分,加快推进研究生教育治理体系和治理能力的现代化,不仅是制度或工具层面的现代化,更需要内在价值和理性层面的现代化。研究生教育治理从表层看是社会制度发展的范型,而深层则是社会文化发展的必然结果。推进研究生教育治理的现代化,要高度重视其核心价值认同、参与主体互信、愿景共生等要素的构建,它们共同构成了研究生教育治理文化的内核。在研究生教育治理过程中,各利益相关者主体性张扬及彼此之间关系的和谐,实现制度与精神之共契的研究生教育治理效能,皆源于研究生教育治理的各利益相关者共同追寻并努力实现对研究生教育治理文化的诉求。其中,社会

组织作为研究生教育治理的重要利益相关者,是研究生教育治理文化的重要塑造者。社会组织与其他利益相关者以统筹协调、平等合作等方式参与研究生教育治理活动,表明了其他利益相关者对社会组织身份的认可,也表明社会组织对治理核心价值的认同。社会组织参与研究生教育治理,是建立在与其他利益相关者互信的基础之上,彼此都以推动和实现研究生教育的善治为目标。社会组织参与研究生教育治理,有助于实现多元主体权利的共享,有利于引导利益相关者积极参与研究生教育治理,从而提升研究生教育的公共利益,打造研究生教育治理的愿景。

## 二、社会组织在研究生教育治理中角色缺失的表现

与西方发达国家教育治理建立在市场经济和现代政府科层制都比较成熟但是二者又都失灵的基础之上相比较,我国市场经济还不成熟,公共事务的管理仍然主要由政府承担,使之难以建立与西方发达国家相一致的教育治理体系。这样使得理应在研究生教育治理中扮演重要角色的社会组织,在我国研究生教育治理的现实情境中角色严重缺失。

### (一) 社会组织在研究生教育治理中缺乏活力

十八届三中全会把激发社会组织的活力作为创新社会治理体制的重要任务,明确提出:“正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。”社会组织活力是标志社会组织生命状态的基本范畴,是社会组织生命系统之有效性、自主性、回应性的统一。<sup>[6]</sup>激发社会组织在研究生教育治理中的活力,不仅是适应政府职能转变的现实需要,也是加快推进我国研究生教育从管理走向治理的应然之举。可是,在目前我国研究生教育治理的体系中,社会组织并没有表现出应有的活力。这种活力的缺乏主要表现在,社会组织在研究生教育治理过程中的活力程度较低,有效性并未得到较好发挥。政府在推进教育服务提供方式多样化和提供主体多元化方面较弱,政府购买公共服务的能力还不强,限制了社会组织服务研究生教育的能力和水平。我国社会组织的行政化色彩还比较严重,自主开展活动的行为能力还比较欠缺,依法自主自愿选择行为的范围、方式还十分有限,活动空间的自为性不足。另外,社会组织的资金来源比较单一化,大部分甚至主要资金都来自于政府的支

持。资源特别是财政资源的依赖性,使社会组织的活动丧失了本应有的活力和激情。社会组织并未在政府所需、自身所能、社会所期等方面发挥更加积极有效的作用,在灵活、主动、及时回应社会公众的关切方面的表现还比较欠缺。

### (二)社会组织在研究生治理中的地位未得到凸显

改革开放以来,我国社会组织在各级政府的重视和支持下,在促进社会经济发展、繁荣社会事业、创新社会治理等方面发挥了积极作用,是我国社会主义现代化建设的重要力量。但是,受传统行政体制的影响,我国研究生教育长期实行政府主导的管理模式,在政府与社会组织之间形成了一种垂直化的关系结构,形成了“强政府,弱社会”的管理体系。在这一管理体系下,政府处于主导性、权威的地位,扮演着“全能型”的角色,全面掌控着研究生教育的各项具体事务。社会组织则扮演着工具性组织的角色,处于次要的、被忽略甚至是被边缘化的境地,与政府之间缺乏对等性的交流对话、谈判协商的地位。虽然近年来国家大力培育和扶持社会组织,却未在激发社会组织参与研究生教育治理活力的基础之上,与社会组织构建平等的关系,也未对社会组织在研究生教育治理中的权责进行明确的规范和科学的划分,从而导致了我国社会组织在研究生教育治理中的地位并未得到凸显,其作用并未得到社会的广泛认可。同时,由于法律制度的欠缺,我国社会组织在研究生教育治理中的合法地位还缺乏有效保障,难以维护社会组织在参与研究生教育治理各项活动时的权利。与美国发达的教育类社会组织相比较,我国的高等教育社团尤其是其中的“协会”并不具备美国高等教育社团那样的独立主体身份、话语权力、行动能力、行动空间以及自身利益导向。<sup>[7]</sup>

### (三)社会组织参与研究生教育治理的空间有限

2016年8月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》中提出:“结合政府职能转变和行政审批改革,将政府部门不宜行使、适合市场和社会提供的事务性管理工作及公共服务,通过竞争性方式交由社会组织承担。”<sup>[8]</sup>在具体行动层面上,国家和教育行政部门也采取了一系列举措积极吸纳和鼓励社会组织参与研究生教育治理。但是就活动空间的自为性而言,英、美、德、法等国的社会组织拥有更为广泛的自主活动空间。<sup>[6]</sup>在我国现有的研究生

教育治理体系中,社会组织并未在有关研究生教育的政策咨询与建议,研究生教育质量标准的制定、与研究生培养单位合作等方面发挥建设性作用。社会组织独立开展的有关研究生教育的评优评奖活动,还未完全得到社会的认同。另一方面,社会组织掌握和可以使用的资源有限,参与研究生教育活动所需的资源很大程度上依赖于政府提供,导致社会组织自身的独立性和自主性不足,使得其在研究生教育治理中的发展空间受到很大限制。社会组织在承接政府职能转移,提供公共服务等方面能力欠缺,与研究生培养单位之间缺乏建立良好的互助合作机制,特别是在代表会员利益,积极反映社会诉求,充当政府、社会和研究生培养单位之间的桥梁纽带和缓冲器作用,为研究生培养单位进行改革实践提供服务方面等仍然有很大的发展空间。再加上社会公众对社会组织在认识上存在一定的误区,以及我国法律法规和制度的不完善,使得社会组织在我国研究生教育治理中发挥作用的空間受到了很大限制。

### (四)社会组织参与研究生教育治理的有效性不足

在公共管理领域,有效性治理作为一个新的学术热点,日益受到学者的关注。社会组织作为研究生教育治理的重要组成部分,评价其在研究生教育治理中的有效性要从形式有效性和实质有效性两个维度开展。即包括参与研究生教育治理的深度和广度,也要从参与取得的效果、效益与效率进行评价。从形式的有效性维度考察,我国现有社会组织在研究生教育治理中的地位总体较低,参与形式比较单一,参与深度不足,参与面比较狭窄,难以有效发挥自身的功能。纵观目前我国社会组织参与研究生教育治理的形式,主要集中表现在:进行有关研究生教育的理论与实践研究,组织学术研讨活动,研究生教育质量评价、培训、国际交流等几个方面。在实质有效性维度方面,从现实的情况看,社会组织在研究生教育治理中的权威性还比较欠缺,参与研究生教育治理的总体效果并不理想,与社会期望存在较大差距,很多举措及成效还未得到社会公众的广泛认可。如部分学术性社会组织实施的科研项目和成果评选等活动,并没有完全得到社会及全部研究生培养单位的认同。就社会组织参与的效益而言,社会组织与政府、社会组织与研究生培养单位、社会组织与其他利益相关者并未形成良好的协调与支持体系,社会组织参与研究生教育治理的效益不高。与此同

时,社会组织服务社会公众的程度偏低,及时性不足,特别是面对我国研究生教育内外部环境的快速变化其作出反应的速度较慢。

#### (五)社会组织在研究生教育治理中的公信力较低

社会组织的公信力是社会组织在长期为社会提供服务的活动过程中逐渐形成的,它反映了社会公众对社会组织行为及能力的信任度和认可度。目前我国社会组织参与研究生教育治理的总体形式比较单一,参与的层面较狭小,参与的内容较少,调动社会资源的能力有限,难以在研究生教育治理中产生较大的影响力,难以形成强劲的公信力。大多数社会组织运行机制不完善,信息公开的范围有限且内容详尽程度较低,并缺乏有效的内部监督机构和机制,使得社会组织的行为约束力下降,在研究生教育治理中作用弱化。再加上我国现有从事研究生教育的社会组织大多数还处于发展和完善阶段,自身的专业化程度较低,组织的专业功能尚未得到有效的发挥,承接公共服务效能较弱,这些因素极大地限制了社会组织的权威性,减弱了研究生教育治理的社会认可度。另外,国家对社会组织在研究生教育治理的地位和作用并没有提供强有力的制度支撑,对于社会组织参与研究生教育治理活动的条件、内容、形式、评价方式等还缺乏有效的政策支持。而且大多数社会组织具有政府背景,使得他们很难按照社会公众的需求和自身的专业特点独立自主开展活动,从而大大降低了社会组织在研究生教育治理中的公信力。

### 三、社会组织在研究生教育治理中角色缺失的原因分析

社会组织在我国研究生教育中角色的缺失,有其深刻的缘由。其中,社会组织先天的官办性、对政府资源的依赖性、外部制度的阻滞性、自身权力的有限性以及社会文化的缺失性,是导致其角色缺失的主要原因。

#### (一)先天的官办性导致其活力不强

在我国社会组织的发展过程中,政府的推动、规范和引导在其中发挥了关键性的作用。根据国家和社会的关系定位,中国的社会组织分为自上而下型(官办型)、自下而上型(草根型)、合作型(半官半民型)三类。<sup>[9]</sup>其中,自上而下型和合作型在我国高等教育类学术性社会组织中占大多数。它们先天就具

有很强的政治和行政色彩,与政府有着千丝万缕的联系。特别是这些社会组织都具有发展主要依赖于政府的推动,资源获取主要来源于政府的供给等特征。如我国某学会,虽然是我国从事高等教育科学研究、实践探索等活动的全国性、学术性、非营利性社会团体,但是作为其日常工作机构的秘书处,却为某部直属事业单位,这从某种程度上反映出其与政府之间存在着一定的联系。特别是一些从政府职能部门转变过来的行业协会,他们的很多行为都打上了深深的行政烙印,受到政府的影响。由于对政府具有较强的依附性,往往使得官办型社会组织在研究生教育治理过程中倾向于政府,围绕政府需要、回应政府关切开展活动,而在服务会员及社会公众多元需求方面存在不足。在参与研究生教育治理的过程中,难以真正做到公正、客观。社会组织自身先天的官办性特征,使得它们自身调动社会资源的能力不高,导致它们在研究生教育治理中活力不强。

#### (二)资源的依赖性导致其自主性下降

受我国行政体制的影响,我国大多数社会组织在形成和发展过程中长期过度依赖于政府在资源方面的支持,从而导致其自主能力不断下降。特别是财政资源,虽然我国社会组织的财政资源来源原则上包括社会捐赠、会员费、提供服务的收入、政府资助等。现实境况是,我国社会组织总体缺乏独立和稳定的资金来源,其日常运行及参与研究生教育治理活动所需资金更多的是来源于政府的财政支持。政府在资源分配上的绝对优势造成社会组织对政府资金的单一依赖,并由此影响了组织的自主性,进而影响到教育评价的公正性。<sup>[10]</sup>而这种资源的依赖性使得社会组织难以保证在开展活动时自身的独立性和自主性。社会组织自主性的缺失,又使得它在参与研究生教育治理活动中的行为表现出明显的官僚化倾向,从而大大降低了自身活动的权威性和公信力。虽然,在我国现行的行政体制下,社会组织在资源方面对政府等行政部门存在过度的依赖性,固然能够推动社会组织的快速发展,但是,社会公众却把这种资源的依赖性归结为社会组织的无能,将社会组织在研究生教育治理中的主动行为都归为政府授权,从而降低了社会公众对社会组织在研究生教育治理中应有地位和作用的认可度。由上可知,社会组织在资源方面存在的依赖性表明我国社会组织的发展还不成熟,需要加快推进社会组织自身能力的建设,特别是要加快拓展和提升社会组织在资源获

取方面的能力建设,才能确保社会组织在研究生教育治理中的独立性和自主性,才能更好地发挥其在研究生教育治理中的作用。

### (三)制度的阻滞性导致其发展空间受限

由于旧有制度的惯性和延续性,以及社会参与研究生教育治理新制度的结构缺失,当前我国社会组织未能有效参与研究生教育治理的制度障碍,导致其发展空间不足。主要表现为:一是“政社一体”的惯性制度阻碍。一直以来,我国研究生教育管理体制实行的都是政社一体的制度。这一制度遵循政府主导的模式,即政府对研究生教育实行全面管理和控制,社会组织参与研究生教育管理的空间非常狭小。由于受到制度惯性造成的选择偏好性影响,政府更愿意将研究生教育治理的相关事务交给有官方背景的专业机构实施,而对于那些没有任何官方背景的社会组织而言,获得参与研究生教育治理的机率则非常少。二是“双重保险制”的管理制度制约。当前我国对社会组织实行注册登记部门和业务管理部门的双重管理体制,对社会组织参与研究生教育治理形成了制度制约。社会组织在成立之时要有明确的业务管理部门,注册时要接受业务主管部门和登记管理部门严格的审核,在开展活动过程中要接受业务管理部门的全面管理和监督。以教育类社会团体为例,截至2016年,全国共有144个社会团体接受教育部业务管理。<sup>[11]</sup>三是社会组织参与研究生教育治理的支持制度缺乏。近年来,国家先后出台《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》等政策文件,以加快推动社会组织的持续健康发展。但是,总体而言我国有关社会组织的法律法规还不完备,甚至有很多法律空白。从我国现有的法律法规来看,大多侧重于对社会组织的管理和规范,而对于支持社会组织参与研究生教育治理的制度则非常缺乏。特别是在国家层面,还缺乏有关社会组织参与研究生教育治理的具体制度和文件。

### (四)权力的有限性导致其参与有效性不足

治理的重要特征就是分权治理,即通过明确划分各主体之间的权力,引导和规范各主体的活动范围,确保多元主体共同参与治理活动,实现公共利益的最大化。因此,治理权力的向度应是多元的、互相的,而不是单一的和自上而下的。<sup>[12]</sup>而社会组织具有权力制约和推进社会法治进程的双重作用,其健康的发展是推动权力回归的基础。在我国现行的行政体制下,我国社会组织在研究生教育治理中的权

力是十分有限的,它并未完全享有参与治理研究生教育的权力。一是由于当前我国研究生教育的管理体系更多的还是政府主导行为,政府不愿意、不放心放权给社会,对本应向社会组织转移的公共服务和公共管理职能放权不够,特别是在研究生教育评价领域,政府还未完全退出并还评价权给社会组织。二是大多数研究生培养单位并没有将自己无力承担的事务向社会组织开放,从而限制了社会组织参与研究生教育治理的范围和内容。三是我国社会组织的制度化和专业化发展程度还不高,在研究生教育治理过程中的地位和作用还未被社会广泛认可,这也是导致其在研究生教育治理体系中难以获得相应权力的重要因素。

### (五)文化的缺失性导致其社会公信力较低

社会信任是社会文化规范和社会制度制约共同作用下的产物。社会文化是通过自身的弥散性和渗透性制约与影响社会组织行为。因此,在研究生教育治理体系中,社会组织获得社会信任是其有效参与研究生教育治理的前提。这取决于两个对象的行为:一是取决于社会公众对社会组织的评价。社会组织的工作成果是一种公共物品,这种性质决定社会组织的活动必须符合公众利益,其服务品质要接受政府和社会公众的监督,得到社会的认可。<sup>[13]</sup>二是取决于社会组织自身的行为,是社会组织长期积累的结果。由于研究生教育治理具有自身特殊的复杂性,对参与研究生教育治理的社会组织在专业化等方面要求更高、更严格,使得现阶段我国真正有实力参与研究生教育治理的社会组织数量少。而且这些社会组织发展时间较短,专业化程度不高,内部治理体制和机制还不规范,难以根据社会发展需求和自身特点,依法独立或竞争开展各项研究生教育治理活动。社会组织在研究生教育治理活动中的实际影响力有限,尚未形成具有自身特色并得到社会广泛认同的研究生教育治理文化体系。

## 四、社会组织在研究生教育治理中角色回归的理性思考

当前,社会组织在我国研究生教育治理中角色的缺失,已成为制约我国研究生教育治理能力和治理水平提升的重要因素。深化研究生教育综合改革,实现我国研究生教育治理体系和治理能力的现代化,既依赖于社会组织自身不断增强能力,也需要政府、研究生培养单位和社会的协同。

### (一) 社会组织应以创新思维积极加强自身能力建设

社会组织自身能力的高低,是决定其能否参与研究生教育治理的关键因素。社会组织参与研究生教育治理的能力是指社会组织通过获取各种资源并利用资源为研究生教育服务的能力,其中决策能力、资源获取与整合能力、行为能力、根据现实需要的快速反应能力等是核心能力。目前,我国社会组织的能力与现实和长远需求相距较远,需要社会组织以创新的思维加强自身能力建设。一是要建立健全内部的各项规章制度,加强制度化、科学化、规范化建设,尤其是要注重加强行业自律和自身自律的能力建设。社会组织一方面要依照法规政策和章程建立健全法人治理结构和运行机制等制度安排,完善民主选举、民主决策和民主管理机制;另一方面,要推进信息公开平台建设,并通过平台及时发布年度报告、公开相关数据等内容,向社会公布有关自身的财务、制度等信息。同时,建立健全内部监督保障机制,加快建立和完善监事会的内部机构,构建权责明确、运转协调、制衡有效的内部运行机制。如,中国学位与研究生教育学会日前成立的监事会,专门负责对整个组织业务活动、财政收支状况进行专项监管,为我国社会组织加强自身行业自律,完善内部监督机制提供了较好的借鉴。二是社会组织应不断增强对公共需求的敏感性,提升为公共服务的质量,创新研究生教育服务供给,不断探索为研究生教育服务的新体制、新机制,以更好地在承接政府转移职能、提供社会服务、反映社会公众诉求方面发挥更加积极的作用。

### (二) 政府应以改革精神完善社会组织管理制度

制度建设是根本性、全局性、稳定性、长期性的问题。从制度安排与设计角度看,政府通过制定专门的、系统性和规范性的制度体系,管理和规范社会组织的行为,是提升社会组织活力,推动其持续健康发展的重要保障。在我国研究生教育治理过程中,政府以改革创新的精神,不断完善社会组织的管理制度,必须做到:一是尽快制定社会组织参与研究生教育治理的准入门槛,积极扶持和培育相关社会组织的健康发展,增强社会组织在研究生教育中的服务功能,并配套完善相应的财政支持政策、税收政策及人才政策,以助推社会组织的持续发展。二是在制度设计过程中要坚持顶层设计和实践探索相结合、整体推进和重点突破相促进的原则,在凝聚共识,统筹谋划,协同推进的基础之上,提高制度制定的科学性和有效性。三是积极转变职责,将政府

部门不宜行使、适合市场和社会提供的研究生事务性管理工作,通过委托、购买服务等方式交由社会组织承担,逐步扩大政府向社会组织购买研究生教育服务的范围和规模,使政府部分管理职能让渡给有资质、有能力承担的社会组织,扩大社会组织的自主权和参与权,实现政府在研究生教育治理中的有所为,有所不为。四是改革监督制约机制,以加强对社会组织行为的规范和监督为重点,保障社会组织行为的合理、合法和合规,维护社会组织的正当权益,提高社会组织在研究生教育治理中的成效。在研究生教育治理过程中,政府只有不断改革和完善社会组织参与研究生教育治理的管理制度,才能不断完善公共服务供给的方式,不断激发社会组织的活力和动力,推动社会组织真正成为研究生教育治理的参与者、研究生教育服务的提供者、多元主体利益的维护者。

### (三) 培养单位应以开放姿态创新社会组织参与机制

我国30多年社会经济发展的实践表明,必须坚定不移地实施对外开放。在研究生教育领域,开放是推动研究生教育持续健康发展的内在要求,也是保持研究生教育活力的重要因素。研究生培养单位作为研究生教育内部质量保障的主体,只有坚持开放的态度,积极吸纳社会组织有效参与内部治理活动,才能真正提升研究生培养质量,推动研究生教育走内涵式发展道路。研究生培养单位以开放的态度创新社会组织的参与机制,需要研究生培养单位积极转变观念,不断解放思想,开拓创新,以积极主动的发展战略,吸引和鼓励社会组织参与研究生教育治理,只有这样才能实现互惠共赢的局面。以开放姿态吸引社会组织参与研究生教育治理,就是要发挥好社会组织的专业化等优势,以委托、独立自主等形式,让社会组织从研究生招生、培养过程到就业等环节,全方位、多层次参与研究生教育治理活动。以开放的态度积极吸纳社会组织参与研究生教育治理,有利于促进培养单位的健康发展,有利于其全面深化改革,不断提高质量。

### (四) 社会应以共享为目标培育研究生教育治理文化

研究生教育治理是既包含正式的制度和规则,也包括非制度安排,是刚性的制度管理和柔性的文化约束二者相结合的产物。作为非正式制度安排的文化,既是一种协同也是引领,具有深厚的管理意蕴;既洋溢着管理的理性,也包含着寓情于管、以情助管的人文精神。<sup>[14]</sup>在研究生教育治理过程中,充

分发挥社会组织的积极作用,需要积极培育良好的社会组织参与研究生教育治理文化。一是在全社会营造和培育社会参与研究生教育治理的文化氛围。加强对社会组织正面作用的大力宣传,特别是强化社会组织服务研究生教育治理功能传播,提高社会公众对社会组织的认可度。社会组织参与研究生教育治理的过程,也是社会组织为研究生教育服务的过程,社会组织参与研究生教育治理的重要表现力量就是来源于服务力等文化。二是要打造以多元主体参与为平台,以扁平化的组织网络为特征,各利益相关者双向甚至是多向的互动机制,推动建立和谐的对话和沟通交流关系。特别是民主文化和平等文化,是社会组织参与研究生教育治理的精神条件和规范尺度。

加快推进治理体系和治理能力的现代化作为全面深化综合改革的总目标,为我国社会发展指明了方向。研究生教育综合改革作为全面深化综合改革的重要组成部分,必须围绕和服务于这一总目标。深化研究生教育综合改革,必须明晰社会组织在研究生教育治理中的角色,探析制约社会组织角色缺失的深层次缘由,在多元主体合力下,推动社会组织角色的回归,才能激发社会组织的活力,真正厘清政府、研究生培养单位、社会之间的关系,加快推进研究生教育治理体系和治理能力现代化。

#### 参考文献:

- [1] 齐世泽.角色理论:一个亟待拓展的哲学空间[J].北京交通大学学报(社会科学版),2014(4):115-120.  
[2] 褚宏启.教育治理:以共治求善治[J].教育研究,2014

- (10):4-11.  
[3] 何增科.公民社会与第三部门[M].北京:社会科学文献出版社,2000:64.  
[4] 贺江群,胡中锋.参与式治理视角下我国教育政策制定的变革[J].高教探索,2016(10):43-47.  
[5] 中国高等教育学会.“遵循科学发展 建设高等教育强国”重大研究项目教育理念创新结题鉴定会会议纪要[EB/OL]. [http://www.hie.edu.cn/old/zhuanti\(xin\)/20110726/1/1.html](http://www.hie.edu.cn/old/zhuanti(xin)/20110726/1/1.html).  
[6] 苏曦凌.激发社会组织活力的政府角色调整——基于国际比较的视域[J].政治学研究,2016(4):81-90.  
[7] 徐自强,鲁瑞丽.高等教育治理中的社会组织参与机制[J].当代教育科学,2016(1):45-48.  
[8] 中华人民共和国中央人民政府,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》[EB/OL]. [http://www.gov.cn/xinwen/2016-08/21/content\\_5101125.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-08/21/content_5101125.htm).  
[9] 苏曦凌.激发社会组织活力的政府角色调整——基于国际比较的视域[J].政治学研究,2016(4):81-90.  
[10] 贾西津.第三次改革——中国非营利部门战略研究[M].北京:清华大学出版社,2005:70.  
[11] 葛孝亿,唐开福.社会组织参与教育评价的制度障碍及其突破[J].教育发展研究,2016(8):66-71.  
[12] 教育部办公厅 [http://www.moe.gov.cn/s78/A01/zclm/moe\\_968/s8229/201604/t20160425\\_240007.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A01/zclm/moe_968/s8229/201604/t20160425_240007.html)  
[13] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2006:6.  
[14] 王建军.当前我国社会组织培育和发展中的问题与对策[J].四川大学学报(哲学社会科学),2012(3):5-11.  
[15] 张志刚.第三方文化:社会组织有效参与社会治理的精神支撑[J].大连理工大学学报(社会科学版),2014(3):108-112.

## The Lack and Return of the Role of Social Organizations in Postgraduate Education Management

QIAO Gang<sup>1,2</sup>, WANG Zhanjun<sup>1</sup>

(1. Graduate School of Education, BIT, Beijing 100081; 2. College of Education Science, Yan'an University, Shaanxi 716000)

**Abstract:** As a constituent part of the management system for postgraduate education, social organizations should play an important role in it. Unfortunately, the participation of social organizations in the process of postgraduate education management is not so active and effective. With limited involvement and less public trust, the social organizations could not make the role impressive and outstanding. The authors believe that the reasons of the problems are mainly due to the congenital nature of the social organizations that are organized and run by government, to the dependent on government resources and the retardant to external systems, and due to their limited authority and lack of social culture. For modernizing postgraduate education management system and improving its ability in China, this paper suggests that social organizations take continued efforts, and that government, postgraduate education universities and the society strength coordination and cooperation for getting out from the difficulties in which the role of social organizations in the postgraduate education is missing.

**Keywords:** social organization; postgraduate education; management; role