

大学治理体系与治理能力现代化： 高质量高等教育体系建设的必然选择^{*}

眭依凡 王改改

摘要：“建设高质量的高等教育体系”是党的十九届五中全会基于国际形势新挑战和国内发展新阶段需要对高等教育提出的新目标、新要求和新任务。在高等教育宏观治理的政策制度供给及高等教育发展必需的物质资源供给两个条件都得到较大改善的时期，以实施高等教育为已任的大学治理体系与治理能力现代化对高质量高等教育体系建设具有引领性和决定性作用。在讨论高质量高等教育体系建设重要性和厘清阐释大学治理现代化和高质量高等教育体系建设之间逻辑关系的基础上，从实践层面提炼并阐述了大学治理体系和治理能力现代化的基本要素。

关键词：大学治理体系；大学治理能力；高质量发展；高等教育体系

教育体系在国计民生中具有基础性、先导性、全局性的作用，而高质量的教育体系则对国家竞争力提升具有决定性作用。举目世界，凡现代化强国无不是教育强国，由此足见高质量教育体系建设之重要性。为此，在党的十八届五中全会上党中央就做了“提高教育质量”的重大部署，教育质量问题的被纳入我国教育改革的紧要议程。随后，党的十九届五中全会又进一步提出了“建设高质量教育体系”的政策导向和重点要求，并在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中，明确把“建设高质量教育体系”作为“十四五”时期的战略目标加以落实^[1]。从中央对高质量教育体系建设的重视程度看，足见其紧迫性。由于进入人工智能时代后，国与国的竞争主要表现为高新知识和高新技术的竞争，因此以高层次专业人才培养和知识创新为核心使命的高等教育自然成为国家最重要的竞争力构成，并在整个国家教育体系中占有引领性、战略性的地位。在这一时代背景下，如何把高质量高等教育体系建设落实在高等教育改革发展的实践进程中，这既是以实施高等教育为已任的大学的使命担任，更是大学必须积极应对的紧迫课题。

一、建设高质量高等教育体系的重要性

作为社会发展需要的产物及受政治、经济、文化等多种社会因素影响的结果，以及以人才培养和知识创新为基本属性的高等教育，其发展不仅需要遵循自身的发展规律，还必须关切社会诸多因素产生的制约作用。由此决定了建立在中等教育基础上的具有强烈社会性和专业性特征的高等教育，其发展既要遵循高等教育办学治校育人活动的内在规律，又要遵循满足社会发展需要并受到社会制约的外部规律。基于此，建设高质量高等教育体系的重要性可依据高等教育发展的内外部需要加以讨论分析。

（一）建设高质量高等教育体系是高等教育及大学自身发展的需要

关于高质量高等教育体系建设尤其是高质量大学建设是高等教育自身发展的需要，这是本研究在认识上需要率先加以讨论明确的问题。

首先，质量是高等教育的生命线。高等教育是一项以人才培养和知识创新并以此服务于国家的国家事业及社会活动，承担着培养高级专门人才、发展科学技术文化、促进社会主义现代化建设的重大任务。高等教育之国家使命和社会责任的重大决定了其活动的过程及结果必须有质量，因为高等教育的

^{*} 本文系中国高等教育学会中国高等教育改革发展重大理论与实践问题研究重大专项课题“一流大学内部治理结构与人才战略研究”（2017ZD003）的研究成果。

高质量即意味高等教育的竞争力,所谓高等教育强国其最基本的条件即高等教育的竞争力。因此,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》不仅提出了“全面提高高等教育质量”的发展目标,而且特别强调“提高质量是高等教育发展的核心任务,是建设高等教育强国的基本要求”^[2]。在高新知识及其物化的高新技术已经成为当今及未来社会首要的生产力要素,国家竞争已经成为知识创新及其创新者的竞争这样一个知识经济时代的国际大背景下,高等教育不再只是负责知识传承的教育中心,而是对国家发展进步具有引领推动作用的知识创新中心。进言之,时下的高等教育作用已经发生了“它仅次于政府,成为社会的主要服务者和社会变革的主要工具……是新思想的源泉、倡导者、推动者和交流中心”^[3]的巨大转变,高等教育不仅对社会生活的方方面面发生影响,而且在提高国家综合实力中发挥着越来越重要的巨大作用。当今世界竞争取胜的法宝不只是一般意义上高等教育的竞争,而是高质量高等教育的竞争。高质量高等教育体系建设之于高等教育自身发展因此尤为重要。

其次,至2020年我国高等教育毛入学率达到54.4%,在学总人数达到4 183万^[4],建成了世界规模最大的高等教育体系,表明我国高等教育数量和速度发展的基本问题已解决,并步入了从过去以规模扩张、空间拓展为特征的外延式发展向以提高质量、优化结构为核心的内涵式发展的高等教育普及化时代。举目世界,在高等教育规模发展问题解决后的高等教育普及化阶段,高等教育高质量的发展便成为主要矛盾。以实施高等教育为基本职能的大学集群在高质量高等教育建设中,不仅是起基础作用的要素,而且是关系高等教育兴衰成败的决定性要素。缺失了大学集群的支撑作用,高等教育体系都不复存在,更何谈高质量高等教育体系的建设。基于此,高质量高等教育体系建设从理想目标落实到实践过程并成为社会现实的基础就是高质量大学的建设。正如笔者一以贯之的学术立场,由于大学的人才培养及知识创新的本质属性决定了大学具有内生的规律,按大学自身规律办学治校育人及知识创新这是决定以及衡量大学是否高质量的第一要素。大学办学治校育人及知识创新的质量不仅直接决定着大学的成败,继而决定了国家高等教育的兴衰,亦即决定了高质量高等教育体系建设的得与失及成与败。由此逻辑可以倒推如下结论:建设高质量高等教育体系亦是高等教育及大学自身发展的需要。

(二)建设高质量高等教育体系是提升国家竞争力以促进经济发展的需要

“十四五”规划明确了我国经济、科技、文化都必须以“高质量发展”为主题,可以说高质量发展既“是解决我国一切问题的基础和关键”^[1],更是提升国家竞争力建设现代化强国的必要条件。如前所述,在智能化时代,现代化强国的一个基本标志即具有在高新知识和高新技术诸多领域的国际竞争力。高等教育及其实施者大学作为高新知识及其物化即高新技术的生产者、垄断者及其专门人才的培养者,其在提升国家科学技术竞争力以促进现代化强国建设的过程中发挥着其他任何组织不能替代的基础性、支撑性、引领性及战略性作用。在日益激烈的国际竞争中,处在被动地位的无一例外都是高新知识及高新技术落后的国度。基于此,在以科学技术决定竞争实力的智能化时代,国家对高新知识和高新技术及其生产者、创新者的需要比以往任何时候都更加迫切,高等教育尤其是以提升国家科学技术竞争实力及其创新者培养为己任的大学,其服务于国家这一发展需要的使命和责任越加强烈。

当今世界促进经济社会发展的核心要素及环境均发生了重大变化,随着以科学技术革命,尤其是信息技术导致产业结构发生根本性变革的第四次工业革命的到来,高等教育尤其是大学以其人才培养及知识创新的组织属性自然处在了引领科学技术革命的中心位置,大学因此对于国家的长远发展乃至人类的文明进步具有其他无以替代的决定性作用。诚如克拉克·克尔在《大学之用》一书所强调的:“大学的无形产品——知识——可以是我们文化中唯一最强大的因素,它影响各种职业,甚至社会阶级,地区和国家的兴衰”^[5]。事实亦然,在“经济越来越依赖大学”^[6]的知识经济和智能化时代,我们有充分的理由把高等教育置于新一轮工业革命的新发展格局中,去思考并重视其作为时代发展的引领者、科学技术竞争力的提升者、社会改革推动者的地位和作用。“大学如同政府、军队等国家机器一样,是最不能只代表自己利益和满足自己需要的一类组织,坚持和谋求国家与社会的利益并为之服务必须成为大学不能动摇的意识和价值选择”^[7]。以上讨论足以说明高质量高等教育体系建设之于国家竞争力提升及经济发展之重要之紧迫。

二、大学及其治理现代化和高质量高等教育体系建设之关系讨论

高等教育体系并非虚空无实的概念系统,而是

由诸多高等教育活动得以发生的大学集合所构成的具有物质属性的国家实体。因此,高质量高等教育体系建设必须由以实施高等教育为使命责任的机构即大学加以落实。缺失了大学的积极参与,高质量高等教育体系建设无异于一个口号,其任务亦会被悬置。基于大学与高等教育体系的上述逻辑关系,我们可以得出如下结论:高质量高等教育体系建设的实质即高质量大学的建设。换言之,没有高质量大学的建设成效,高质量高等教育体系建设目标就不可能达成。由于高质量高等教育体系建设与高质量大学建设之间存在的这种本质联系,以及大学治理体系与治理能力的现代化与大学的高质量发展亦有本质联系,即大学能否实现高质量发展不仅受到来自大学治理体系与治理能力的影响,尤其是“当来自大学系统外部的制度供给与资源供给问题得到有效改善,大学治理体系与治理能力的现代化已经成为决定大学兴衰成败的关键要素”^[8]后,可以说大学治理体系与治理能力对大学能否高质量发展具有决定性作用。大学治理体系与治理能力的现代化与高质量高等教育体系建设之间自然具有了逻辑关系及其讨论的意义。

(一)大学的高质量发展是建设高质量高等教育体系的基础

“任何系统都是一个有机的整体而非各个部分的机械组合或简单相加,系统中各要素不是孤立地存在而是相互关联构成的一个不可分割的整体;系统的整体功能是各要素在孤立状态下所没有的新质,即‘整体大于部分之和’”^[9],这是系统理论的一个基本原理。此外,系统理论还有一个观点:个体要素完善是系统整体完善的基本前提。如前所述,高等教育体系是诸多大学的集合,即各种各样各层次的大学是构成高等教育体系的基本要素。依据系统论的基本观点及原理,高质量的高等教育体系必须是由诸多高质量的大学及其有机结合的结果,因此高质量高等教育体系的建设目标必须由诸多大学的高质量发展才能得以实现。即大学的高质量发展是建设高质量高等教育体系的基础。

高等教育体系固然还包括担负宏观治理高等教育责任的政府机构,但高等教育的本质属性还是人才培养和知识创新这两类主要社会活动,而承担这两类活动的主体就是大学,即大学是构成高等教育体系及实施高等教育活动的主体。所以高质量高等教育体系建设的责任必须具体落实于大学,而其本质亦是高质量大学自身的建设。在大学的高新知

识、高新技术生产及创新型人才培养的基础性作用日益重大并不可替代的新时期,大学已经不再是传统意义上的被动实施高等教育的组织机构,大学必须成为“有意识地致力于追求知识、解决问题、鉴别成就以及训练真正高水平人才的机构”^[5],即随着大学之国家性、社会性的增强其必须更自觉于为国家乃至人类的经济、政治、文化的发展服务,为社会进步作出更大的贡献。高质量的高等教育体系建设的目的是基于国家之国际竞争实力提升,以及促进产业结构升级和高新技术经济发展的需要,在这样的时代背景下尤其是科学技术的国际竞争日益激烈的大趋势下,大学不再仅仅是高等教育活动得以发生的一般机构或场所,大学已经成为体现国家科学技术竞争实力的最重要组成,大学的高质量发展不仅是构建高质量高等教育体系的基础,更是确保国家在国际竞争具有高新知识、高新技术及拔尖创新型人才实力和优势的基础。这也是党中央何以如此重视“双一流”大学建设和以高等教育质量和效率为旨归的大学内涵式发展改革的原因所在。

(二)大学治理体系和治理能力现代化是大学高质量发展的基本保障

在将关于高质量高等教育体系建设与大学高质量发展的关系厘清后,如何确保和促进大学的高质量发展就成为本研究的题中之意。对此,笔者始终坚持如下的学术观点:基于大学之于国家经济社会发展尤其是提升国家科学技术竞争力重要性的认识,国家出于建设高等教育强国的需要在政策制度供给和物质资源供给两个方面为大学在知识创新和创新型人才培养发挥更大作用、作出更大贡献,创造并提供了历史上最好的环境条件,大学能否不负国家使命担负好自己的历史责任,取决于内部治理的质量和水平,对进入“双一流”建设高校行列的大学而言,即当来自大学外部的有利于一流大学建设的政策制度供给和资源供给问题得到很好解决之后,一流大学建设的得与失、成与败取决于大学内部治理的现代化^[8]。因此,为更好地促进和保障大学的高质量发展,大学必须致力于内部治理体系及治理能力的现代化。

关于上述结论,我们可以从理论上获得解释。因为所谓大学的治理体系是关于大学之组织结构及其权力结构亦即涉及大学基本制度,及其运行机制亦即工作制度的概念,是对大学治理体系内部要素及其之间关系做出规定的概念;而所谓大学的治理能力是关于大学内部治理结构诸要素在治理过程中

的工作效能表现,尤其是反映大学治理者能否充分发挥大学组织诸要素作用的效能概念。据组织理论及治理理论:一个组织的治理体系包括治理结构与治理过程两个相互联系不能割裂的治理要件,治理结构虽然是关系组织能否有效治理的包括基本制度安排及运行程序设计在内的框架性基础,但治理结构并非决定组织治理效率的唯一因素,组织治理结构的作用在很大程度上受制于决定治理过程效率的且因治理主体而异的治理能力。大学是一个社会职能多样且以智力劳动为基本属性的高度复杂的组织,而且根据利益相关者理论,大学还是一个诸多利益相关者组织,因此大学不仅需要根据其属性及规律进行治理,还要高度重视调动其诸多利益相关者共同参与治理。由此决定了大学更是必须致力于通过其内部治理体系改革及提升其治理主体治理水平亦即治理体系及治理能力的现代化,以提高大学组织治理效能从而确保其高质量发展为社会作出更大贡献的组织。

此外还须进一步强调的是,大学治理体系及治理能力的现代化不仅是高质量高等教育体系建设不可或缺的基础条件,而且是确保高等教育现代化亦即建设高等教育强国这一国家长远战略目标得以实现的基本要素。正是基于对大学治理体系与治理能力现代化和高等教育现代化之间这一关系的认识,既有学者强调大学治理体系与治理能力现代化是高等教育治理的优先选项、是高等教育现代化的应有之义,是高等教育现代化的基础工程^[10];亦有学者将提升大学治理能力作为实现高等教育现代化的应有之义,在规划中国高等教育现代化发展图景中聚焦高等教育治理结构的现代化,将其作为实现高等教育现代化的外部保障,将大学治理体系和能力现代化作为实现高等教育可持续发展的推动力^[11]。

三、促进大学高质量发展的大学内部治理现代化实践要素

上述关于高质量大学发展与高质量高等教育体系建设之逻辑关系的讨论,无疑为探索高等教育高质量体系建设找到了具有实践意义和价值的具体路径。因此可以说,如何实施和推进大学治理体系及治理能力的现代化亦即大学内部治理的现代化,既是开启高质量高等教育体系建设新局面的时代命题,亦是确保和促进大学高质量发展适逢其时的实践路径。

(一)在大学内部治理体系现代化的实践中必须明确有利于大学善治的治理原则

何为善治?即与以自上而下的统治为手段、以就事论事的碎片化行政为特征、以维持组织秩序为目的、利用经验简单管理之模式根本不同,善治是以组织的核心目标为价值选择,注重在组织及其权力构架、资源配置及其管理的合法性、高效率为原则的顶层设计下,追求治理效果的整体性、可持续性、长远性、高质量的管理结构,是使不同利益主体缓解或放弃冲突,并以共同的目标为纽带,以互动合作为方式旨在追求效率的管理模式^[12]。善治的价值理性是追求组织效率,工具理性是注重民主管理,目的是实现组织管理效率和社会作用的最大化。(见图1)善治之于组织治理之所以重要且势在必行,取决于现代管理系统、管理对象及其环境日益复杂、利益主体日益多元、管理过程中的不确定性日益增加,以及善治是一个更适于组织改革和管理的、较少官僚色彩的,且有利于改变由于官僚管理模式导致管理不善并带来效率不高等诸多问题的新型管理模式。所以善治是最贴近大学组织内部管理且要求更具体的组织内部治理模式。大学之善治主要包括效率优先、整体设计、民主管理、依法治校四大原则,他们之间的逻辑关系是:善治的目的是效率,善治的前提是民主,善治的手段是整体设计,善治的保障是依法治校^[8]。大学内部治理体系的现代化实践必须遵循善治的四大原则,其原因可以阐述如下:由于大学是一个追求效率的组织,大学的准公共产品属性及其导致的竞争性决定了大学必须以“效率优先”为大学善治赋予价值与目标^[12];由于大学是一个复杂系统且建设高质量高等教育体系是一个复杂的社会系统工程,由此决定了大学的内部治理不能就事论事,必须根据大学长远发展和整体发展的要求进行“整体设计”;由于大学的学术属性及其由此内生的独特规律,所以大学必须发挥代表专业知识的学术权力参与诸多无不与学术发生关系的重大决策中的作用,“民主管理”不仅是大学组织属性的基本诉求,亦是有效减少大学重大决策执行过程中不确定性的基本保证;“依

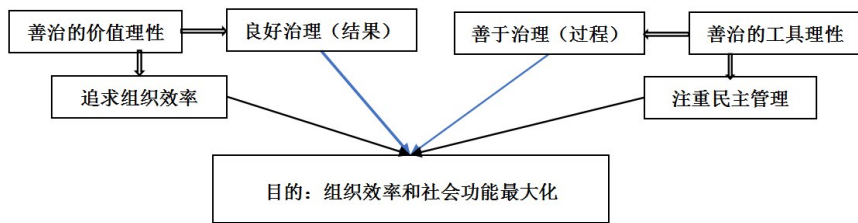


图1 组织善治示意图

法治校”不仅在于强调大学必须是法制理性的学术组织,还在于强调大学内部治理结构必须具有其合法性,以保障其既有办学治校的法律依据,亦有办学治校的权威性。

(二)大学内部治理体系现代化的实践必须建构有利于大学共同治理的组织及制度框架

如果说善治原则的提出是基于大学内部治理观念现代化的需要,那么共同治理则是基于大学内部治理结构现代化的必然选择。其实无论从具有理论意义的概念本身还是从具有操作价值的治理模式而言,大学治理都旨在强调共同治理或共享治理观念,因此,建构有利于大学内部共同管理的组织制度框架是大学治理结构现代化的不可或缺的实践要素。在大学治理结构现代化实践中,必须注重如下问题的解决:①大学的行政系统如职能部门不应再对学术系统如学院学系实行简单的管控,而是通过共同治理方式让两个系统形成的能量场高度耦合,行政系统的价值所在是让学术系统的能量得以充分的释放而不是相反^[8]。换言之,大学治理结构的现代化必须解决大学行政利益主体与学术利益主体之间的权责关系及协调平衡组织结构、权力结构的合理配置问题,使学术权力与行政权力之间有效分离。②积极推进大学治理重心向学院学系的下移即根本落实治理权力下放学术系统这一治理结构的改革调整,充分调动学院学系的治理积极性、主动性,让学院学系更多地决定和管理本单位的学术事务,释放他们在人才培养及知识创新方面的生机活力和创造性。③大学内部治理结构的现代化是一个理性的实践过程及依法治校的实践过程,因此大学必须根据自己的历史基础和现实条件及国家与社会的发展需要进一步修改完善《大学章程》,以规范大学办学治校育人的活动。《大学章程》是中国特色现代大学制度的重要组成,是从制度层面确保大学决策及其执行具有合法性、稳定性及权威性和秩序性不可或缺的治理要件。

(三)大学内部治理能力的现代化必须以大学领导力提升为推进路径

当影响大学内部治理效能的框架性结构体系确定之后,关于大学治理结构诸要素在治理过程中体现效能的治理能力就成为确保和提升大学治理质量和效率的基础。而在整个治理过程中,作为大学治理主体的大学领导者的治理能力就成为影响整个治理效能的一个关键变量,因为其是大学治理水平和治理效率的最强态,是大学向富有国际竞争力的治

理能力整体提升的努力方向、价值目标和实践过程。领导者作为在整个组织治理中起决定性作用的治理主体,在任何组织的治理能力结构中,其领导力都是最不可忽视的治理能力要素。何谓领导力?即领导者根据组织环境、运用个人特质及其合法职权组织资源为实现组织目标对组织及其成员实施的综合影响力。管理学认为,任何一个组织只要有面对未来的不确定性,只要有竞争,只要有变革,领导力就是决定组织兴衰成败不可或缺的因素。尤其对大学治理而言,其领导者及行政人员的领导力是大学组织功能发挥和改进的关键因素。舒斯特尔(Schuster)等人对多所大学的研究亦发现,大学治理过程的效能和可行性与领导力紧密相关,包括担任系主任、院长等学术领导者的领导力之于大学的有效治理亦十分重要。笔者的研究结果亦有相同的结论,即大学领导力主要包括两个层面:一是决策层及其成员的领导力,包括党政班子成员。当今大学处在一个充满挑战和矛盾的大变革时代,大学想要走向成功,需要强有力、富有远见且勇敢无畏的领导能力;二是院系学术领导者等,作为大学内部一个“准自治”的组织,他们在大学有效治理中扮演了基础性的作用,他们的领导力水平直接关系到学院的治理效率。大学之学术组织的高度复杂性使得大学成为最需要运用领导力来解决棘手问题的组织,尤其是在关系大学发展的制度和资源供给两个外部变量日益改善后,大学领导力就成为决定大学能否高质量发展尤其是兴衰成败的关键变量,所以提升各层次大学领导者的领导力是推进大学治理能力现代化的必然选择。根据笔者的研究,大学领导力要素主要包含思想力、组织力、决策力、制度力、资源力、文化力和校长力这7个要素^[13],因此大学治理能力现代化的具体路径即这7个大学领导力要素的提升。由于关于这方面的研究成果《大学领导力提升:推进大学治理能力现代化的实践路径》已经在《中国高教研究》2021年第1期刊出,这里不再赘述。

建成高质量的高等教育体系是新时代我国高等教育改革的新目标、新要求、新任务,为实现“十四五”规划和2035教育远景确定的目标,必须寄希望于大学治理体系和治理能力的现代化。只有致力于推进大学治理体系和治理能力的现代化以确保大学的高质量发展,高质量高等教育体系建设的目标才能达成。

(睦依凡,浙江大学高等教育研究所所长、教授,浙江杭州 310028;中国高等教育学会第四届学术

委员会副主任,北京 100191;王改改,浙江大学教育学院博士研究生,浙江杭州 310028)

参考文献

- [1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL].(2020-11-03)[2021-02-05].http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm.
- [2] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL].(2010-07-29)[2021-02-20].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html.
- [3] 约翰·S·布鲁贝克.高等教育哲学[M].王承绪,郑继伟,张维平,译.杭州:浙江教育出版社,2002:21.
- [4] 2020年全国教育事业统计主要结果[EB/OL].(2021-03-01)[2021-03-15].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202103/t20210301_516062.html.
- [5] 克拉克·克尔.大学之用[M].高铨,高戈,汐汐,译.北京:北京大学出版社,2008.
- [6] 张楚廷.高等教育研究精粹[M].长沙:湖南师范大学出版社,2020:212.
- [7] 睦依凡.理性捍卫大学[M].北京:北京大学出版社,2013:300.
- [8] 睦依凡.关于一流大学建设与大学治理现代化的理性思考[J].中国高教研究,2019(5).
- [9] 睦依凡.转向大学内部治理体系创新:高等教育治理体系现代化的紧要议程[J].教育研究,2020(12).
- [10] 别敦荣.治理体系和治理能力现代化与高等教育现代化的关系[J].中国高教研究,2015(1).
- [11] 袁利平,李君筱.面向2035的中国高等教育现代化发展图景及其实现[J].大学教育科学,2021(3).
- [12] 睦依凡.论大学的善治[J].江苏高教,2014(6).
- [13] 睦依凡.大学领导力提升:推进大学治理能力现代化的实践路径[J].中国高教研究,2021(1).

Modernization of University Governance System and Governance Capacity: An Inevitable Choice for the Construction of a High-Quality Higher Education System

SUI Yifan^{1,2} WANG Gaigai¹

(1. Zhengjiang University, Hangzhou 310028;

2. China Association of Higher Education, Beijing 100191)

Abstract: In response to the new challenges of the international situation and the new phase of domestic development, “building a high-quality higher education system” has been proposed in the Fifth Plenary Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China as a new goal, requirement and task for higher education. After the two prerequisites being greatly improved (namely the supply of policies and institutions for macro governance of higher education and the supply of material resources necessary for the development of higher education), the modernization of university governance system and governance capacity, which aims at the implementation of higher education, plays a leading and decisive role in the construction of a high-quality higher education system. This paper discusses the essentiality of building a high-quality higher education system, clarifies the logical relationship between the modernization of university governance and the construction of a high-quality higher education system, and extracts the basic elements of the modernization of university governance system and governance capacity on the practical level.

Key words: university governance system; university governance capacity; high-quality development; higher education system