

doi:10.13582/j.cnki.1674-5884.2015.12.037

我国大学治理结构现代化： 现实困境与实践路径

钱亮

(长安大学 外国语学院,陕西 西安 710064)

摘要:大学发展离不开良好的大学治理。大学治理结构是实现大学治理的基础性条件,更是大学不断发展和进步的体制性保障。近年来,我国传统的大学治理结构面临着越来越明显的困境,迫切需要推进大学治理结构的现代化。大学治理结构现代化需要确立学术为核心的改革理念,以分权改革为导向,推动治理结构的规则化和法治化,建立有效的问责机制,构建民主参与治理的平台。

关键词:大学治理;现代化;分权改革;问责机制;民主参与

中图分类号:G647

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2015)12-0109-04

伴随着国家经济的快速发展,国家对于教育领域的财政投入和政策支持也大大增加,高校在近些年中经历着快速的发展。然而,我国大学现有的发展模式也面临着越来越多的困境。单纯依靠扩大办学规模、增加财政投入的方式尽管能够实现大学在短期内的高速发展,但是这种发展模式并不具有持续性。在这种情况下,我国大学的发展模式迫切需要改革,探索可持续发展的新模式。

党的十八届三中全会提出了国家治理体系与治理能力现代化的重要课题,将治理能力提高到了战略的高度,为推动我国深化改革提供了思想参照。对于我国大学发展而言,如何进一步提高大学发展的成效,使得相应的资源投入获得更佳的效果,大学治理结构的改革具有重要基础性意义。通过推进治理结构的改革与优化,大学能够更好地实现由粗放发展向集约发展的转变,实现在一定资源总量前提下的最优发展绩效。因此,推动大学治理结构的现代化无疑具有重要的现实指导性,是推进我国高校改革的必经之路。

1 大学治理结构的概念与功能

大学的正常运转离不开一系列制度和规章。所谓大学治理结构,指的是关于大学管理过程中各个参与主体在一系列的权力和职能分配方面所形成的制度化安排。具体而言,大学治理结构涵盖着三个方面的意义:第一,大学治理结构涉及到诸多的参与者,这既包括教育管理部门、高校的领导者,还包括高校的师生以及行政人员。因此,大学治理结构包括了复杂的关系,而合理的治理结构也必将能够满足各个方面的诉求。第二,大学治理结构关涉到一系列的权力和职责的划分。作为一个复杂系统的大学,其顺利的运行需要相关的参与者在权力和职责方面做出科学合理的划分,从而调动起各个方面的积极性,保证管理活动的效率。第三,大学治理结构并不仅仅体现在几项政策规章方面,而且体现为稳定的制度性规定。从国内外的实际情况来看,大学治理结构的发展并不是一个一蹴而就的过程,而是需要进行不断探索和实践逐步积累的过程。

大学治理结构作为大学得以顺利运转的机构性条件,在大学的发展过程中发挥着基础性作用^[1]。

从一定意义上讲,大学治理结构的不同将在相当程度上决定着大学运转方式的不同,并进而影响大学发展绩效的差异。具体而言,大学治理结构发挥着如下几个方面的功能:

首先,大学治理结构是大学顺利运转的制度性基础。作为一个复杂的组织体系,大学的顺利运转需要组织体系内众多行为者的协调,因此完善的制度安排是必不可少的。从理论上讲,制度的重要功能就是规范行为者的行为和交往方式,因此结构的改革与调整将能够深刻地影响到治理活动中参与者的行为方式。就此而言,大学治理结构的改革最为集中和鲜明的体现就是推动大学相关制度的变革。只有通过切实可行的制度性变革,大学治理结构才能充分地发挥功能。

其次,大学治理结构影响着大学的发展模式和发展绩效。大学的发展都是在特定的结构性框架中进行的,而这些结构性框架将深刻地影响和制约大学的发展绩效。事实上,这种结构性框架从两个方面影响着大学的发展。一方面,大学治理结构决定着大学发展中各个参与者之间的权力和责任分配问题。在这个结构性框架中,每个参与者都具有自身的角色定位,承担着大学发展中相应的职能。而大学治理结构能否对每个角色及其权责问题进行合理的分配将深刻地影响着相关方的积极性和主动性^[2]。从这个意义上讲,大学治理结构的设计工作需要更加合理,力争做到合理分工,职责明确。另一方面,大学治理结构决定着大学治理活动中相关行为人的互动方式和激励模式,进而影响到大学发展的绩效。结构在决定着参与者权责的同时,也决定着行为人采取何种方式进行互动。在大学治理过程中,治理结构的调整将会从上述两个方面深刻地影响和改变大学的发展模式和发展绩效。

最后,大学治理结构彰显着大学的精神品质和文化风格。大学治理结构不仅仅事关高校发展的一系列制度性设计和制度安排,同样也影响着一个大学的精神品质和文化风格。治理结构反映着大学治理活动中相关行为者在管理活动中的地位,比如在众多世界知名学府中,教授治校的治理结构就反映出结构设计中重视知识、尊重学术的大学精神^[3]。因此,良好的大学治理结构能够提升大学的精神品质,塑造良好的大学精神。换言之,大学治理结构是大学软实力的重要体现。同时,这提醒我们,在推进大学治理机构现代化的过程中,不能仅仅关注结构设计问题,还需要在更加广阔的范围内观察大学治理机构建设所具有的提升软实力功能。

综上所述,大学治理结构现代化是大学发展的重要方面,决定着大学发展的前景。对于正处在快速发展过程中的我国大学而言,进一步推动大学治理结构现代化的任务就更加紧迫。

2 我国大学治理结构的现实困境

推动我国大学治理结构的现代化所面临的首要任务就是客观认识和评价我国大学治理结构的现状及所面临的困境。从历史的角度来看,我国大学治理结构形成于新中国建立后党和政府大规模学习苏联模式的时期。1952年推动的院系调整中,为了适应于社会主义工业化发展之需,我国根据苏联高等教育发展模式,对于高校进行了全面的改革。这次改革奠定了我国大学治理模式的基本格局,经过几十年的发展,我国大学治理结构面临以下几个困境。

第一,治理结构权力过于集中,基层院系的职权弱化。新中国成立后,我国建立了中央高度集权的计划经济体制。高等教育领域的管理工作同样沿袭了苏联模式^[4]。在这种模式下,高校治理结构中权力高度集中于学校负责人和行政部门手中。而真正承担着大量科研与教学工作的院系等一线单位,在治理活动中的权力是比较少的。这个特点反映了我国传统大学治理模式仍受到苏联模式的影响。随着我国高等教育的快速发展,这种权力过于集中的状况也面临着种种困境。一方面,由于教学院系承担着教学与科研的实质性任务,因而其管理工作量是比较多的。而高校行政部门更多的是承担服务的职能,在管理工作中应该以服务院系的工作为中心。然而现阶段我国大学治理结构中,院系与行政部门之间的管理权力却存在着明显的错位:院系缺乏自主权而行政部门则承接了大量本应由院系行使的权力^[5]。这种状况导致院系在高校治理结构中的地位比较弱化,在高校治理活动中缺乏积极性。另一方面,权力过度集中也极大地影响了大学治理的效率和效果。从理论上讲,权力过度集中必将导致管理部门面临大量的管理任务,而为了更好地完成管理过程所需要的决策、执行和评估等任务,就需要花费更

多的时间与资源。因而在现有的条件约束下,权力越是集中,治理过程所耗费的时间和资源就越多,治理效果也就越差。在我国大学治理过程中,上述问题同样是存在的。由于权力的高度集中,高校行政部门不得不承担着超负荷的治理任务,影响着大学治理的效率。

第二,治理结构的制度化和法制化水平偏低。在我国高校治理活动中,尽管基本的治理结构已经确立并且在发挥作用,但是我们还需清醒地看到,高校治理结构的制度化和法制化水平程度还是偏低的。这种状况体现为两个方面:一是大学治理结构的精致化程度还有待提高,治理活动中的制度真空和制度缺位问题还时有发生。尽管通过这些年的改革,我国大学的治理结构已经基本成型,但是由于大学治理过程涉及到方方面面的复杂性关系,涉及到众多的利益主体,因而大学治理结构的构建也必将是一项复杂的系统性工作。从当前的实际效果来看,尽管在大学治理结构的构建过程中相关的制度性构建已经基本成型,比如人事任免、职称评定、财务管理等方面,但是在一些领域中的治理结构构建仍旧显得滞后,比如师生参与学校管理决策等。这种大学治理结构发展的不平衡性无疑反映了治理结构制度化和法制化水平偏低的现状。二是大学治理结构的制度化和稳定性还不高,制度的价值并没有充分发挥出来。根据新制度经济学的理解,制度是一套约束和引导行为者行为的规范。从这个意义上讲,制度需要具有一定的稳定性和延续性,才能稳定行为者的预期,并为行为者的行为提供可靠的引导作用。政治学家亨廷顿所提出的制度化理论同样也证明了制度稳定性和持续性的重要作用。作为引导和约束高校治理活动中各个参与人行为的规范,大学治理结构为参与者提供可靠的预期,促进大学治理活动的规范化。具体到我国的现实情况,突出的问题是大学治理结构的稳定性和持续性程度还有待提高。由于高校治理活动中人治色彩还比较浓厚,导致大学治理过程中不遵守治理结构的规定、随意更改治理结构等行为还时有发生,这大大影响了治理结构功能的发挥,也破坏了治理结构的稳定性。可以说,上述两个方面的原因使得我国高校治理结构的法制化和制度化程度大大降低,并很大程度上影响了高校治理的水平。

第三,治理结构缺乏透明性和问责性。不同于工业管理或者企业管理,大学治理所面对的是具有自由意志和思想的广大师生,因此在治理活动中需要充分理解和尊重师生的意愿和诉求。这是大学治理与一般意义上的管理活动的不同之处。正是大学治理活动中的这个特点,要求大学治理结构具备透明性特征。现阶段我国的大学治理结构距离这个标准还有一定的距离。由于沿袭了一般工业管理的风格,大学治理在结构上具有较强的封闭性。这种封闭性体现在诸多的方面。比如在决策结构中,学校负责人和业务主管部门在决策中占据着统治性地位;而教师和学生参与高校治理决策的制度平台是阙如的。需要指出的是,大学治理结构中的问责性同样是实现良好大学治理的必备要素。问责性指的是在治理过程中对于管理者的管理活动进行责任追究和评价的过程。问责性的主要功能是确管理者的管理活动的责任性,提高治理活动的质量。我国大学治理结构中,问责性的建设还是比较滞后的。在建国后长期的发展过程中,大学的治理具有浓厚行政管理的特色,自上而下的行政命令和政策执行成为治理的主导风格,而对于管理者的问责机制还没有确立。

第四,治理结构中行政权力占据主导,学术权力弱化。学术是大学的使命,一所大学只有将学术放在首位,才能够获得长久的发展。纵观世界范围内的知名学府,无一不是以卓越的学术贡献而获得承认。大学以学术为第一要务,反映在大学治理结构方面就是要学术权力在治理结构中占据中心地位,而其他权力都是服从和服务于学术权力。正是基于上述考虑,世界知名大学在治理结构中都凸显学术权力的核心地位。相比之下,我国大学治理结构尽管这些年进行了一定的改革尝试,但是从总体上看,仍然具有行政权力主导、学术权力弱化的特征。这个特征体现在大学治理结构中的若干方面:在教学事务方面,专业的划分、课程的设置、学生的培养等方面的工作,教师所拥有的自主选择权还比较小;在科研事务方面,科研资金的分配、项目的设置等权力相当程度上仍然是由高校内部行政部门所决定;另外,教职的评定、成果的奖励等方面也面临着同样的境遇。从某种意义上说,事关大学治理的诸多内容都是行政权力占据统治地位,而学术权力地位弱化。这种权力格局将会对大学的长期发展造成损害,导致大学使命的丧失和大学精神的没落。

3 推进大学治理结构现代化的实践路径

在推进大学治理现代化的过程中,既要重视理念的更新,同时还需要推动结构的变革。从某种意义上讲,治理结构的变革更加具有基础性的作用,它将为大学治理的活动提供一个框架和相应的规范。考虑到现阶段我国大学治理结构所存在的问题和困境,采取切实可行的方式加快推动大学治理结构的现代化就更加迫切。从推动改革实施的层面来看,大学治理结构现代化须从如下几个方面来推进。

第一,从改革理念上,确立服务学术的核心理念。理念决定着改革的方向。在推进大学治理结构现代化的过程中,确立什么样的改革理念意义重大。在大学治理结构现代化的改革过程中务必要确立服务学术的理念,将其作为指导改革和落实改革政策的指导思想。

第二,在结构设计方面,推动治理结构的分权化改革,克服权力过度集中的弊端。推动治理结构的分权化改革需要从横向和纵向两个方向上加以推进。在横向的治理结构上,分权化的改革需要改变权力高度集中在学校一把手和院系部门一把手身上,推动学校领导班子和院系领导班子的集体领导,克服一言堂的现象。通过横向的治理结构的改革,使得高校治理结构更加民主化,从而为决策科学化奠定制度基础。我国一些大学领导者利用制度赋予的权力在大学治理中搞一言堂,压制民主。近年来一些高校治理中所出现的腐败现象、决策失误、资源浪费等问题,与大学领导者缺乏民主作风有着密切关系。因此,通过在横向治理结构上推动民主化改革,能够有力地推动高校的善治。从纵向上看,治理结构分权化的改革需要将治理权力从学校层面更多地向院系层面下放,使得院系获得更多的自主权。现阶段我国大学治理结构中,学校层面和院系层面在权力和责任的分配方面还存在着不平衡与不对称的问题。作为承担着繁重教学科研任务的院系单位,相比于学校行政机构,无疑更加熟悉高校治理过程中所面临的问题和困境,对于这些问题的解决也更加具有针对性和有效性。因此在这种情况下,大学治理结构的改革需要对于基层院系单位赋予更多的权力,让其在大学治理活动中发挥更加积极主动的角色。

第三,在治理结构不断分权化的基础上,需要在治理结构透明化和规则化方面加以推进,实现治理权力的问责性。治理结构的透明化和规则化是今后大学治理改革的重要内容。在这个方面,我国需要进一步推动大学治理各个部分之间在权力和职责方面的制度化和规范化改革,使得各个部门权力明晰,责任确定,确立各个部门自身的权力清单。更为重要的是,需要切实建立大学治理结构中的问责机制。通过对于相关治理责任人的问责机制,促进这些权力责任人更好地承担起职责,实现大学的善治。

第四,在治理结构层面,提供民主治理的更多机构性平台。随着近年来我国大学的快速发展,大学治理过程中的利益主体变得多元化,参与意识也大大增加,因此传统自上而下的命令服从式的管理模式需要改革。大学治理结构层面需要根据这个趋势进行调整,构建更多的民主参与治理的平台^[6]。一方面,通过激活已有的参与性平台,让其发挥更加积极的作用。比如将教师代表大会、学生社团组织嵌入到大学治理结构之中。另一方面,适时根据大学治理的需要,构建新的民主参与的平台,满足大学治理过程中多方面各领域的参与需要。比如教授委员会、网络论坛等。通过将民主治理的要件纳入到大学治理结构中,大学治理结构的现代化将会获得实质性的推动。

参考文献:

- [1] 韩震. 大学的使命与完善大学治理结构[J]. 山东高等教育, 2015(2): 5-12.
- [2] 方芳. 大学治理变迁中的权力重构——基于利益相关者视角[J]. 现代教育科学, 2012(11): 87-90.
- [3] 高田钦. 西方大学教授治校的内涵及其合法性分析[J]. 高等教育研究, 2007(1): 31-34.
- [4] 胡娟娟. 建国后高等教育学习苏联模式的回顾与历史教训[J]. 改革与开放, 2009(12): 192-194.
- [5] 杨天平. 中国特色的现代大学制度建设[J]. 现代大学教育, 2012(2): 39-43.
- [6] 张利. 现代大学民主治理途径探析[J]. 人民论坛, 2012(8): 84-85.

(责任校对 谢宜辰)