

试论我国高校由管理到治理的转型

林闻凯

(华南师范大学校长办公室, 广东广州, 510631)

[摘要] 传统管理与现代治理具有极为重要的概念性差别, 一般管理强调自上而下的高校垂直监管, 高校治理比较关注和其制度运行存在利益关联的群体利益诉求, 在多元利益群体参与中, 平衡高校管理价值, 提升其管理效率。高校实行多元化参与治理模式, 对高校群体利益冲突、决策信息不对称以及学术原则缺失等一系列问题的解决极为有利。现代大学制度下我国高校从“管理”到“治理”的改革, 一方面需要改变其管理理念, 另一方面还需要管理体制的支持与变革。

[关键词] 大学制度; 高校改革; 高校治理; 管理理念; 制度改革

[中图分类号] G647 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-893X(2014)04-0028-02

一、高校从管理到治理转型的必要性

(一) 高校实行多元参与治理模式, 有助于高校社会功能的更好实现

高校组织实现有效治理的基础是能够充分认识高校组织自身的特性。很多学者从不同角度对高校组织特性进行了解释, 其中著名社会学家伯顿就从社会学视角对高校组织特性进行了诠释, 即: 教育系统中的高校体制, 其实也可称维系与支持, 对创造正规组织有很大帮助。而在正规的高校组织中, 本身所含的高深知识操作属于一种特有的活动内容, 与其它社会组织有一定区别, 而高校组织中的独特技术则是教学与研究, 属于高深知识的具体操作活动, 具体是由高校专业教师依照转移知识而进行传播与研究的规则^[1]。虽然现阶段高校的规模越来越大, 而且高校科层制行政层级也逐渐增多, 然而, 因为很多科研与教学专业活动基本上都是在科研基层研发出来, 为尊重高校学术活动规律, 基层就逐渐成为高校组织的重心, 而以专业知识为核心的高校学术权力, 也逐渐演变成高校组织管理的核心力量。就本质而言, 充分认识研究与教育活动本身, 以及不同的知识群体, 对把握办学活动中利益相关者之间的复杂性和了解高校办学环境条件变化是十分必要的, 各社会群体在各个历史时期对教育的需求同样有所变化。因此, 高校需要形成一种忠诚于学术与专业的坚实力量, 以实现高校不断追求知识与真理的理想, 对教学服务社会与

教育运用知识的组织功能进行有效维护。

(二) 高校实行多元参与治理模式, 有助于高校对环境与自身变化作出快速反应

相比于科层管理依赖高层决策, 高校多元参与治理模式更适合高校组织治理决策的实现。在现代化公共管理决策中, 突出横向博弈治理模式, 关注活动利益相关者和活动参与者之间的利益诉求问题。由于这些诉求可以同时将利益群体客观环境反映出来, 为了将诉求直接、及时地反映在决策中, 高校治理结构必须将利益群体不同的权力囊括在内。在高校传统管理模式中, 操作层面和决策层面相分离, 通常会无限放大决策中所存在的单一利益驱动与信息不对称的问题。但在现实中, 很多大学的办学活动又属于一种系统活动, 涉及到政治与经济体制、社会文化传统以及社会人口结构等各个领域, 同时涵盖各层次教育管理者、用人单位、学生、教师以及不同参与群体等, 其中系统驱动力与系统性特征就在这些参与者特定利益诉求中包含着。如果高校行政权力过大, 很可能导致一些高等教育系统中的变化无法在决策中及时反映出来^[2]。而现代化高校多元参与治理体制, 能够尽可能减少或者消除由于某单一权力擅自裁量而导致的诸多负面影响, 这就能够保证高校管理决策对复杂环境与自身变化及时、客观作出反应, 同时提出具有很强适应性的行动措施与行动计划, 使高校管理效能得到进一步提高。

[收稿日期] 2014-06-16; **[修回日期]** 2014-06-26

[作者简介] 林闻凯(1979-), 男, 广东揭阳人, 华南师范大学助理研究员, 主要研究方向: 高校管理与研究。

(三) 高校实行多元参与治理模式, 对平衡服务对象多变的教育需求极为有利

现代化市场经济环境中, 各个社会群体利益者从不同角度利用并参与教育的现象逐渐增多。一些教育投资者想要在高等教育投资中索取更多经济利润, 高校学生也希望能够在接受高等教育时收获具有高含金量的学历文凭, 高校教师希望自己能够有高收入以及更好的专业发展机会, 而高校自身则希望能够获得更多政府资助、更优质的发展环境及社会形象等; 作为为高校提供各种社会资源的政府, 则希望高校能够为社会培养出更多优秀的人力资源, 以更好的维护社会秩序, 促进社会发展。若没有合理、稳定、有序的体制规则来有效规范高校办学过程, 任何一个群体在获取控制高校的权力时, 均有将其利益置于其它利益诉求之上的可能性。

二、高校多元参与治理模式的体制建构

在现代大学制度下, 高校从管理模式向治理模式的改革, 其本身就是创新与改革高校组织体制的过程, 将高等教育体制管理模式的现代化充分体现出来, 由此就涉及到教育组织控制手段与内外关系结构问题。高校学术权威制度、法人制度以及问责制度, 是高校多元参与治理模式的制度性安排^[3]。之所以这些制度安排是多元参与治理的制度规则, 其主要因素是高校对内外环境变化的理解, 以及对高校自身特征、传统办学理念的反省。

(一) 建立高校法人制度, 确保高校办学自主权

建设高校治理结构的基础与前提条件是组织本身所具有的独立性。唯有在高校办学自主权实际运行与真实存在的前提下, 我国高校才能依照外在影响与自身规律, 对学校长远发展与学校日常工作相关的实践活动进行合理安排。我国在 1999 年颁布的《高等教育法》明文规定, “所谓大学, 就是面向社会群体自主办学的受到法律保护的法人实体。”然而, 高校法人具体包含哪些基本内容, 学校法人的约束条件与主要权利有哪些关键性问题却未在文件中作明确规定, 这就导致高校法人体制仅仅停留在空洞的宪法文件中^[4]。《高等教育法》实施若干年后的现在, 除了高校对他人权益造成侵害时, 必须以法人身份承担相应责任外, 在高校对外关系与日常运行上, 特别是与政府关系中, 并未充分实施或体现高校法人的独立性。

我国高等教育发展的历史充分表明, 提高高校法人自我完善与自我组织的能力, 是应对高校复杂组织管理的最好对策。此外, 法人囊括在内的个人自主权力并非内在于个体, 个人属于一种社会属性, 即行动者是否能动与自主, 是一种社会规则问

题, 也就是体制安排问题。因此, 不断对《高等教育法》中的高校法人制度予以落实, 根据国情对高校法人体制的主要制度规则、基本宗旨、实施机制与原则等进行设计, 是为高校现代化治理模式的建立提供有效体制保障的必要举措。我国《行政许可法》在 2004 年生效, 这在很大程度上制约了政府的权力, 而这一社会结构关系的改变, 不仅从某方面证明了大学自治组织能力和权力的重要性, 而且还证明了社会上存在适当大学法人制度的必要性, 重新规范与界定了社会、高校与政府之间的关系。

(二) 建立制度安排, 确保高校治理中学术权威的作用

在传统的高校管理模式中, 若要实现从纵向行政命令转化为现代化横向高校多元参与治理模式, 必须对高校管理决策参与人员及人员权限进行体制规范。高校组织性质、其中利益相关者的作用程度, 都是对高校治理结构设计造成影响与制约的关键性因素。高校属于一种学术组织, 高校专业教师被称为不可缺少的利益相关者, 同时也是最能够影响高校组织运行效果的一种社会群体。因此, 在现代化高等教育体系中, 高校组织始终坚持相关体制安排与教授治学教育理念, 像教员大会、教授会以及教员参议会等体制形式都充分体现了这一点。由于分科研究与教学的大学高深知识操作模式, 使得很多大学组织结构逐渐显现出松散、扁平的结构特征, 使高校管理更复杂, 而且这些复杂的结构并不是靠科层制权威就可以解决的, 高校管理必须学术与行政双重运作。因此, 大学与学院中很多决策并非由学校管理者制定的, 而是教授等高校工作人员共同协商制定出来的。作为学术型组织, 高校的专业权力逐渐成为权威治理的合法性存在, 这一模式既是传统使然, 同时也是高校工作性质使然。

参考文献:

- [1] 张佳春, 李寿喜, 陈月圆. 国外高校治理结构变革及其启示——以 2006 年《牛津大学治理(白皮书)》为案例[J]. 财会通讯, 2010(3): 120-121.
- [2] 许青云. 论我国大学内部治理关系及治理模式思考[J]. 消费导刊, 2009(6): 147-148.
- [3] 陈通, 任明, 宫立新. 法国大学治理模式及对我国的启示[J]. 西安电子科技大学学报(社会科学版), 2006(4): 136-137.
- [4] 李纪明, 王陆庄. 国外高校治理模式比较及对我国民办高校的启示[J]. 高等工程教育研究, 2010(1): 129-130.

[编辑: 汪晓]