大学治理结构的比较与适应性选择

杨成名
(江西师范大学 财政金融学院,江西 南昌 330022)

摘要: 美国大学的共同治理,德国大学的学术自治和教授治校,法国大学的集权式治理及其渐进式变革,都在特定的历史条件及对应的大学类型中被证实是行之有效的大学治理形式。我国大学的类型、层次、规模千差万别,照搬照抄任何一种治理结构都难以适应大学的发展,应该根据大学的类型、规模进行适应性选择,确保各利益相关者参与大学治理,防止政府直接干预大学的微观管理。

关键词: 大学治理;共同治理;学术自治;教授治校
中图分类号: G640 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-579(2013)01-0117-06

Adaptive Selection of the Governance Structure of Chinese Universities Based on Comparative Analysis

YANG Chengming
(School of Finance, Jiangxi Normal University, Nanchang, Jiangxi 330022, China)

Abstract: The co-governance of the American universities, the academic autonomy and management by professors in the German universities, and the gradual changes of the centralized governance in the French universities, are proved to be effective administrative system under the specific historical conditions and be appropriate for the corresponding types of university. The types, levels, and scales of the Chinese universities vary widely, to copy any kind of administrative system is difficult to adapt to the development of the Chinese universities. The options should be based on the type and the scale of the university, in order to ensure that all stakeholders participate in university governance to prevent the government intervention of micro-management in the universities.

Key words: university governance; co-governance; academic autonomy; management by professors

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》正式提出了完善中国特色现代大学制度的要求,并把完善大学内部治理结构作为重要任务。刘延东在出席教育部直属高校工作咨询委员会第二十次会议时也指出"要建设中国特色现代大学制度,形成新型的高校内部治理关系。要在坚持和完善党委领导下的校长负责制的基础上,探索高校理事会制度和内部治理结构改革,建立高校自我发展、自我管理、自我激励、自我约束相结合的管理和运行机制。要探索教授治学的有效形式,推进高校科学民主决策。"[1] 实践证明,并不存在一种放之四海而皆准的标准化的大学治理结构模式。研究发达国家

收稿日期:2012-11-15
基金项目:教育部人文社会科学研究项目"利益相关者价值优化视角的大学治理结构研究"(编号:11YJC630249)
作者简介:杨成名(1974-),男,安徽安庆人,管理学博士,江西师范大学财政金融学院副教授。研究方向为治理结构、社会责任与公共管理。

在大学治理结构方面取得的成功案例,并根据我国大学发展中的问题加以借鉴与选择,是完善我国大学治理结构的必经之路。

一、美国大学的共同治理

当前,众多学者考察了美国大学建立以来的大学治理结构,认为美国大学最具代表性的特征就是"共同治理"(shared governance)。美国大多数大学都奉行"共同治理"原则,取得的成效证明了这种特征是大学治理结构发展的主要方向。[2](p65) 为了协调不同群体之间的利益冲突,推动各利益相关者之间关系的良性循环,美国一些代表性的大学往往通过采用董事会、大学校长、大学评议会、评议会咨询委员会和分组委员会的共同治理,实现多元利益主体和大学决策过程之间的有机结合,推动大学的繁荣发展。

1. 大学发展的掌舵者———董事会

在美国,大学章程相当于大学的宪法。一般而言,大学章程会明确规定董事会制定大学治理相关政策的权力、义务,以明确的职责确立大学发展掌舵者的位置。[3]

一般而言,董事会的职责主要包括:(1)明确大学的使命并通过实行各种措施完成这一目标;(2)对所属机构的工作进行监督和评价;(3)任命校长,并对其工作进行监督和评价、提供建议、鼓励和支持校长的决策,如果有必要或适当的情况下,更换校长人选;(4)批准大学的主要政策(包括学术、行政管理、董事会运作、委任、经费和人力资源管理)、长期规划、教育计划和年度预算,同时明确授予行政职责;(5)履行大学长期福利的信托人职责;(6)确保大学充足的人力资源、经费资源和土地资源并有效地管理这些资源;(7)保护大学自治,并履行大学相应的责任;(7)符合大学使命的同时,加强与其他教育系统和机构的合作;(8)合适的情况下,充当上诉法庭的角色;(9)加强大学的公众形象;(10)确保大学成为一个机会均等的组织机构;(11)定期评价董事会的工作并努力改进,等等。

2. 大学发展的领跑者———大学校长

大学校长是一所大学的灵魂,是大学发展的领跑者。回顾美国高等教育的发展史,涌现了一批卓越的大学校长,奠定了美国高等教育的世界性地位。[4] 以明尼苏达大学为例,其管理团队包括 1 位校长、1 位副校长兼总顾问、3 位常务副校长、9 位副校长和 4 位分校校长。校长在大学管理中居于核心的领导地位,具有教育改革的决策能力和大学事务的管理能力,引领并推动着大学的发展。副校长兼总顾问为校长的日常工作提供直接的支持,为校长制定、落实大学政策提供建议,监督校长办公室的大部分日常活动,作为董事会、教师领导阶层和大学管理系统的联络人,确保校长的指令和政策得到落实。常务副校长、副校长和分校校长拥有广泛的自治权,有权力在各自分管的领域自由分配经费与资源,采取特定行动。在大学分组委员会的例会上,时常能看到大学校长的身影,他们与大学教师、学术人员、学生和管理者开诚布公地交谈,就大学发展进行商议,营造共同合作、民主协商的良好氛围。

3. 大学发展的咨询与执行者———大学评议会、咨询委员会和分组委员会

大学评议会、咨询委员会和分组委员会作为大学教育和管理事务的咨询者和执行者,是大学共同治理的重要机构,在大学治理过程中发挥着咨询、指导、执行的作用。它不仅需要保证大学履行其教学、科研、社会服务的职能,同时也需要保障大学教师、学生、非学术人员等相关群体的权利和自由。

大学评议会的成员包括管理层、教师代表、学生代表以及行政人员代表等,他们代表整个大学,为大学的整体利益服务。其职责包括:(1)讨论并批准影响整个大学发展的各项事务;(2)常规的立法权,处理大学的各种教育和行政事务,以及可能影响到了大学的整体利益或其他校区、学院、系利益的内部事务;(3)为校长制定财政预算、教育政策和研究事宜提供建议;(4)设立常务委员会和特定委员会,处理一个校区的行政事务;(5)商讨大学发展的各项事务,为校长提供咨询和建议,等等。

咨询委员会是校长和评议会之间的协调机构,也是评议会的执行机构,为管理者和一般成员之间起到了沟通的桥梁作用。咨询委员会可以直接向校长提供咨询和建议。一般而言大学咨询委员会分为评

议会咨询委员会、教师咨询委员会、学生咨询委员会。其中，评议会咨询委员会代表全体教师、学术专业人员、行政人员和学生，就大学政策、研究机会、财政预算等事项为校长提供咨询，有权利监督所有评议会下属委员会的工作，倾听大学教师、学术人员、行政人员或学生的要求和建议。教师咨询委员会和学生咨询委员会则分别代表全体教师与全体学生。

分组委员会作为明尼苏达大学共同治理框架中的基础机构，是大学治理的基本运作单位和执行单位。分组委员会包括教学、科研、社会服务、晋升、教师招聘、学生入学、福利、学生学术诚信、体育运动、财政预算、大学荣誉、信息技术和图书馆资源、职业发展等众多领域。分组委员会按照评议会、咨询委员会的要求，处理大学的各项具体事务；代表教师、学生、学术人员、管理者和行政人员，倾听并汇报不同群体对于大学发展的建议，调和不同群体的利益，实现大学成员各司其职，共同协作的工作模式，为大学共同治理奠定良好的实践基础。

总之，美国大学的董事会、高管层、大学评议会、评议会咨询委员会和分组委员会共同为大学营造了良好的共同治理框架，不仅提高了教师、学生、学术专业人员等利益相关者对于大学教育发展、教学计划、科学研究、职称评定等方面的决策权力，同时，也为大学管理提供了良好的决策、制衡和咨询机制，创造了良好的学术环境和工作环境。

二、德国大学的学术自治与教授治校

德国大学治理模式最成功之处在于“学术自治”。学术自治是以学术自由的原则为基础的，德国是学术自由理念及制度的发祥地，至今，学术自由仍是德国大学极力维护的核心价值，德国还是世界上最早将学术自由原则纳入国家宪法的国家，早在 1849 年《法兰克福宪法》就将学术自由与人身自由、言论自由、信仰自由一并写入法律之中。现行的《德国基本法》第五条也明确规定“大学有艺术与科学、研究与教学自由”。法律在保证大学享有学术自由权力的同时，也为懂学术的人管理学术创造了条件。

德国大学的学术自治通过学术自治委员会进行运作。学术自治委员会在中央一级通过大学评议会和原先的理事会行使其职能，而在学校和学院一级则通过学校或教师评议会行使其职能。其本质是通过参与决策行使其职能。这种学术自治的方式受委员会中投票权和席位配比的影响很大。委员会中投票权和席位配比决定了决策的公正性，甚至会影响最终的结果。学术自治委员会的决策权在聘任教授、资金分配、协调研究、院长办公室的任命和罢免、内部组织和规划等方面有不同的广度。最关键的是这种决定在很大程度上对具体行政人员具有约束力。

在德国，教授拥有至高无上的地位，知识渊博、经验丰富、深谙管理的教授在大学治理中占有主导地位。作为大学治理核心人物的校长由大学教职员工大会从正教授中选举产生。即使是在大学民主化改革后，在许多机构中正教授代表仍占多数。在德国的大学里，无论是最高权力机构学校代表大会，还是职能广泛的评议会以及一些常设委员会的机构中，教授成员都占有绝对的数量优势。

实践证明：充分的学术自治，以及让懂得学术的教授管理学校，有利于大学作为一种教学、学术和研究机构的发展。

三、法国大学的集权式治理及其渐进式变革

法国政府对大学实施的是中央集权式的控制和管理，这种集权式管理体制可以追溯到拿破仑时期高度集权的帝国大学制。法国高等教育改革主要针对高度集权的管理体制进行渐进性调适，一方面，政府通过制度分权来增强国有资金的效率；另一方面，政府推行一种渐进的市场路线，增强其适切性与回应性。

行政契约关系的建立是法国政府解除管制，赋予大学以较大自主权的一种有效途径，行政契约关系主要通过国家与大学签订合同来实现。在实施合同政策的初期，合同只限于研究领域的经费分配，但很快扩大到学校的各个方面，成为高等学校获取政府拨款的基本形式与对高等学校进行评估活动的主要

依据。合同政策明确了政府对高等学校的委托关系,使得高等学校在一定程度上摆脱了从属于政府的上下级关系,从而形成了一种理论上平等的契约关系。但合同的实施不具备法律效力,通常由国家和大学定期协商制定,两者之间,应该是一种相互之间的承诺,而不是一种真正的合同。国家对不执行目标合同的高等学校无法实行制裁,而是主要通过协商谈判机制来处理双方关系。

法国政府对大学的监控还包括国家评估委员会对高校的质量评估。法国大学的质量评估主要包括自评和他评两种形式,自评是在国家评估委员会的指导帮助下高校准备自评报告,分析学校的优劣势及其未来的发展前景。他评是指同行间的考察与实地访问,最终形成机密性报告。国家评估委员会再根据自评报告和专家们提交的他评报告写成完整详尽的综合报告。法国国家评估委员会每 8 年(相当于两个合同期)完成一次对所有大学的评估,每年大约保持在 20 所左右,主要是第 2 年需要与政府签订合同的大学。评估结果通常直接影响合同的签署和拨款力度。因此,评估机制与合同政策的结合不仅能为法国的高等教育提供系统的质量保证,巩固和加强公众对于高等教育所提供服务的信心,而且还能增强高等学校的办学效益,部分缓解经费短缺的状况。

法国的综合大学,长期以来一直处于学校与外部社会不同程度的隔离之中,这种隔离不仅使高等教育本身失去了应有的活力,而且也使其难以适应科技日益发达的现代社会的需要。鉴于此种情况,政府开始调整综合大学的办学方向,鼓励学校解放思想,打破自我封锁的束缚,进一步面向社会、面向实际,通过提供科技咨询,签订科研合同,承担在职培训等方式,及时灵活地满足工业界和企业界的需要,改变综合大学的形象。

法国大学的集权式治理与我国的大学管理体制有较多的相似之处,因此,法国的大学治理结构的渐进式改革对我国高校管理体制的改革与完善有较大的借鉴意义。

四、我国大学治理结构的适应性选择与完善

纵观美、德、法三国的大学治理结构模式,它们是各有特色,也各有它们的不足之处。更为关键的是,我国的社会制度与大学制度与他们各不相同,照搬照抄任何一个国家的治理结构模式都不能解决我国的大学治理问题。我国幅员辽阔,大学的类型、层次、规模千差万别,只有充分认识各国大学治理结构的优缺点及其适用条件,并根据各大学的具体情形相机抉择,才能真正探索出适应我国各类大学发展需要的治理结构模式。

1. 确保各利益相关者参与治理的平台与机制

大学治理的目标在于促进各利益相关者的价值创造,推动大学的持续、健康、科学发展。在大学发展的过程中,政府、大学管理层、教师、学生、校友等利益相关者都各自贡献了自己的力量,参与了不同类型的价值创造,只有各利益相关者协同努力、紧密合作,才能共创大学的辉煌。然而,大学利益相关者的持续的价值创造过程是需要动力推动的,没有持续的价值创造动力机制,利益相关者价值创造的动力就会衰减,影响大学的价值创造与持续发展。大学治理结构的重要作用就在于确保各利益相关者责、权、利的实现,通过一种制度与结构安排,保障各利益相关者的价值诉求与实现的路径。

纵观各国的大学治理结构,美国大学的“共同治理”结构对于设计确保各利益相关者参与治理的平台与机制更有借鉴价值。董事会确保大学的办学方向,通过大学章程、决定校长人选以及重大决策等机制保障大学发展的方向。[5](p94) 我国已有部分大学,以及某些大学的部分学院实行了董事会制度,在规范大学管理层的责、权、利相统一,以及促进大学规范持续发展方面取得了很好的效果,值得借鉴与选择性运用。大学校长在大学管理中起着非常关键的作用,在大学治理结构中明确校长的选聘机制以及责、权、利边界至关重要。尤其在我国,党委、政府在选聘大学党委书记、校长时应特别注意标准、程序的透明,注意建立明确的责、权、利边界以及重大问题的决策、问责机制,既要让书记、校长具有管理大学的权力,又要避免权力不受制约,还需要有相应的奖励、惩罚机制。大学还可以尝试建立诸如美国大学的大学评议会、咨询委员会和分组委员会之类的机构,让大学的教职员工、学生等利益团体有价值诉求的平

台与路径。

2. 研究型大学(学院) 的治理更应强调“学术自治”与“教授治校”

治理结构的目标是促进大学发展形成良性循环机制,因此,大学治理结构的设计不应只是简单的追求相互制衡、相互约束,而应该从不同类型大学的价值创造过程出发,根据具体情形而设计。相对而言,研究型大学主要以学术研究以及研究型人才培养为主,因此在治理结构中更应该强调尊重学术研究的规律,更应该强调和突出“学术自治”与教授治校,而教学型大学主要以培养实用型人才为主,更应该强调市场导向,强调培养社会所需要的实用型人才,强调学生的职业生涯发展。

德国的学术自治与教授治校对我国研究型大学的治理具有非常重要的借鉴意义。在现阶段,我国大学尤其是研究型大学要特别注意行政权与学术权的分离,尊重教授的专业权威,让大学的学术权力回归教授,在学术权治理中完全体现“教授治校”的原则。根据我国现有的大学管理体制,研究型大学特别重视发挥学术委员会的作用,把教学成果评定、科学研究成果评定的权力完全交给学术委员会。学校有关的纪检、监察部门以及教职员工可以对学术委员会委员的操行、学术独立性等进行监督、审查,保障学术委员会的学术公正性和权威性。教学计划、科学研究计划的起草要经过充分的调查,要以相关学科的教授意见为基础; 确定之前要经过相关专业的教授审议通过; 教授有不同意见的,需要经过充分的讨论、重新认证方可确认。学科、专业的设置除了要通过市场调查、走访外,要听取教授的意见,经过学术委员会审议通过方可设置。

3. 教学型大学(学院) 的治理更应强调市场导向

教学型大学以培养实用性人才为主要目标,培养的人才是否契合用人单位的需求,是否适应经济社会发展的需要,是检验教学型大学成败得失的重要标准。因此,教学型大学的治理更应该强调市场导向,强调政府、主管部门、学生家长、学生等外部主体通过市场化的手段参与大学治理,引导优化人才培养的方向。

美国大学的共同治理中,政府、主管部门、学生家长、学生等外部主体往往通过市场化力量参与大学治理,引导、优化大学人才的培养方向,使之符合经济社会的发展,对于我国教学型大学的治理结构设计具有较好的参考价值。美国联邦政府 1972 年设立了佩尔助学金项目,在这个项目中,联邦政府把资助金转换成教育券(voucher) 交到被资助的学生手中,由学生自己来选择高校。这体现了联邦政府关于高等教育理念的深刻转变: 从把高等教育看做是一个有益于全社会的公共商品转变为把它看做是一个使个体受益的商品。佩尔助学金推动了美国各大学激烈的招生竞争,以致于有人评论说 “在某些方面,美国学院和大学已经变得如同航空公司和宾馆一样,想方设法地利用每个座位和床位创造收入的最大化,从而产生效益。有所不同的是,高等院校还关心谁在使用这些设施。”

我国部分大学,以及一些名牌大学的 MBA 教育采取了市场化运作模式,设立了类似于企业的市场导向治理结构,实践证明也取得了很好的效果。宁波大学、上海交通大学安泰经济与管理学院、中山大学岭南学院都是很好的证明。因此,我国的教学型大学,尤其是以培养应用型人才为主的高职院校的治理要特别强调市场导向,强调各市场化主体积极参与治理。比如: 采取模拟企业的董事会、监事会制度,让企业、校友出资成为股东; 校长或院长由市场化机制产生,对董事会负责; 在日常的经营管理过程中,更多地让学员、用人单位以客户的身份对学校、学院的经营管理进行评价、打分; 政府以“教育券”的形式进行投入,使得学员及学生家长有机会用脚投票,等等。

4. 政府应退出对大学微观管理的干预,以清晰的边界参与大学治理

目前,我国的各级政府对大学直接的管理干预太多,不利于发挥大学自身的积极能动性,不能很好地适应科学发展、人才培养以及市场化发展的规律。[6] 法国的大学管理制度与我国有更多的相似之处,因此,我们可以借鉴法国的大学管理体制,退出对大学的微观管理的干预,明晰各方权、责、利关系,以清晰的边界参与大学治理。

具体说来,政府可以通过行政契约关系的建立明晰与大学的责、权、利关系,赋予大学较大的自主

权,建立大学与政府的平等的契约关系。契约关系可以明确研究领域的经费分配,成为大学获取政府拨款的基本形式,以及政府对大学进行评估活动的主要依据。同时,政府通过对大学的质量评估加强对大学的监控,评估结果可用来作为下年度合同签署与拨款力度依据,以此优化政府高教资金的配置,提高大学的办学效益。对于综合大学,尤其是著名大学,也要鼓励其主动适应经济社会发展的趋势,调整办学方向,解放思想,打破自我封锁的束缚,进一步面向社会、面向实际,通过提供科技咨询,签订科研合同,承担在职培训等方式,及时灵活地满足工业界和企业界的需要,改变综合大学的形象。总之,政府退出大学微观管理的干预,并不是听之任之,而是以一种更明晰的机制参与大学治理,优化动力机制,提高资源配置效益,最终使得大学更好地为经济社会发展服务。

我国大学治理的完善之路绝不是短时间内能一蹴而就的,需要反复的探索、验证,然而世界上发达国家还是给我们提供了很好的借鉴。认真研究他们大学治理中的成效,结合我国不同类型、不同规模大学的实践,尤其是价值创造、价值沟通的差异性实践,适当地借鉴与模仿,认真修正与完善,可以让我们的大学治理完善之路更顺畅,更便捷。

参考文献:

[1] 于 扬. 大学治理结构与教育质量保障机制关系探析[J]. 江苏高教,2012,(1).
[2] 贺国庆,王保星. 外国高等教育史[M]. 北京: 人民教育出版社,2003.
[3] Thomas Heaney. Democracy,Shared Governance,and the University. New Direction for Adult and Continuing Education,2010(128):69-79.
[4] 王英杰. 论共同治理———加州大学(伯克利)创建一流大学之路[J]. 比较教育研究,2011,(1).
[5] [美] 詹姆斯·杜德斯达. 美国公立大学的未来[M]. 刘济良译. 北京: 北京大学出版社,2008.
[6] 孙绵涛,康翠萍. 学术自由性与受控性的对立统一[J]. 教育研究,2011,(6).

(责任编辑: 余小江)