

# 泛化、虚化、理想化和空洞化

## ——大学治理研究的问题

姜 华

(东北大学,辽宁 沈阳 110004)

**摘 要:**大学治理研究对于高等教育的发展有重要的意义。但是,目前国内大学治理的研究存在着许多问题,这些问题主要包括:大学理念的泛化、共同治理的虚化、教授治校的理想化、治理结构的空洞化、缺乏对决策过程研究、缺乏对权力分配研究、缺乏党委系统权力研究等。这些问题如果得不到及时纠正,就会使大学治理研究与大学的实际相脱节,既不利于大学治理理论的构建与完善,也不利于我国大学的健康发展。

**关键词:**大学治理;利益相关者;共同治理;治理结构

**中图分类号:**G40-011 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2013)06-0001-06

我国高等教育进入到大众化阶段之后,产生了一系列新问题:高等教育规模扩大带来的教育质量下降和就业问题突显;政府对高等学校的管制与扩大学校办学自主权发生冲突;财政性经费所占比例下降和办学成本激增之间产生矛盾等。这些新问题向现代大学提出了新的挑战,传统大学管理模式已经难以适应这种转变,大学治理已经成为高等教育的一个重要研究领域。但是,纵观我国对于大学治理的研究,目前还存在很多问题,这些问题主要包括:大学理念的泛化、共同治理的虚化、教授治校的理想化、治理结构的空洞化、缺乏对决策过程研究、缺乏对权力分配研究、缺乏党委系统权力研究。这些问题如果得不到及时纠正,就会使大学治理的研究与大学的实际相脱节,既不利于大学治理结构的完善,也不利于我国高等教育的健康发展。

### 一、大学理念的泛化

大学理念是大学治理研究的理论来源之一,根据大学理念,大学治理强调大学自治、学术自由和教授治校。<sup>[1]</sup>大学理念中蕴含了理想化的大学思想,

这种理念随着科学技术的发展和社会的改变而改变,如果以大学理念来治理高校,就可能导致大学理念的泛化。因为,传统的高等教育自治现在不是也许从来都不是绝对的。大学不过是统治阶级的知识之翼。因此,大学自治是有限度的。<sup>[2]</sup>

从理论上讲,学术自由等原则似乎足以符合时代的要求了。然而第二次世界大战以后,大学的作用发生了根本的变化,社会越来越依赖大学,大学也越来越依靠社会的资助来支持其日益增多的活动经费开支。所谓的学术自由仅仅局限在学校的范围内,但是一旦大学开始追求具体的社会和思想目标,那就别指望当权者会如此宽宏大量,更别提继续得到财政支持了。<sup>[3]</sup>

尽管人们呼吁学术自由,但几乎没有人会否认政府制定相应制约条例的必要性,因为学校或许会因财政压力等因素提供无价值的教学内容,教授或行政管理者的行为可能因为粗心大意、判断错误、公然的歧视或偏见而缺乏公正性。当学术课程或项目与其他价值观发生冲突时,教育工作者并不一定是解决冲突的最佳裁决人。<sup>[4]</sup>

基金项目:全国教育科学“十二五”规划教育部规划课题“我国大学治理结构的实证研究”(FIB110050)。

作者简介:姜华(1963-),男,辽宁沈阳人,东北大学文法学院副教授,博士,主要从事大学治理与绩效评价、民办高等教育研究。

大学自治和学术自由的大学理念是有限度和有约束的,一旦超过了这个限度和摆脱了约束,就会伤害大学与政府之间的关系,就容易走向极端。我国大学治理的研究中,不能将大学自治和学术自由作为治理的基础理念,更不能将大学理念泛化。否则,这种泛化除了给政府带来对大学的不信任感之外,不会对大学的发展起到积极的作用。

大学是非常重要的社会组织,是有别于政府和企业之外的一类独特的组织,大学肩负着储存知识、传播知识和创造知识的神圣使命,大学是企业文化形成和完善的场所,已经从社会的边缘走向了中心,大学的使命要求大学要承担其对整个社会所肩负的责任,大学要为社会的发展培养人才,要为社会进步服务,所以大学不能回到象牙塔中,大学要在政府和社会密切配合之下来完成自己的使命。

我国政府一直以来对大学干预过多、管制过严。虽然我们反复地提出给予大学更多的自主权,但是事实上并没有完全实现,大学自治、学术自由与政府对于高等教育的管制之间的矛盾一直也未能解决。现代大学治理要求大学、政府和社会在大学的重大决策上各自担负自己的责任,相互协商、相互妥协、相互配合,这样既可以避免大学脱离社会的轨道而封闭在象牙塔中,又可以避免政府对于大学的过分干预,真正地给予大学办学自主权。这也正是大学治理的根本所在。

## 二、共同治理的虚化

大学治理研究中应用比较多的是“利益相关者”理论以及由此理论推演出的“共同治理”模式。1963年,斯坦福研究中心的研究人员首次给“利益相关者”概念下定义。随后,利益相关者研究日益受到重视,并逐渐发展成为一种理论。1984年,弗里曼给出利益相关者的经典定义:“利益相关者是能够影响组织目标实现或能够被组织实现目标的过程影响的人。”

利益相关者理论解释了西方大学治理中各个权力主体的状况。美国哈佛大学的罗索夫斯基在结束文理学院院长职业生涯之际,出版了一本名为《美国校园文化——学生、教授、管理》的书。在书中,罗索夫斯基采用了利益相关者分析框架。罗索

夫斯基列举出大学的四类群体:第一层次,即教师、行政主管和学生,是大学最重要的群体;第二层次,即董事、校友和捐赠者,是重要的利益相关者;第三层次,即政府或议会,是部分利益相关者;第四层次,即市民、社区、媒体等,是可以被纳入次要层次的利益相关者。

在美国的大学治理中,政府扮演了次要的角色。比如,加州宪法明文规定,大学是加州政府的第四部门,大学理事会中的重要成员要由州长任命。但是,在加州大学系统中,教授会拥有颇为正式的权力和权威。学校中的任何重大的决策,最终均由全体教授依法做出决定。<sup>[5]</sup>美国大学具有较强的自治性,政府不能直接干预大学的决策。

从利益相关者的角度区分中国大学的利益相关者,情况就大相径庭。中国大学的主要利益相关者是政府,政府几乎决定了大学的一切事物,尤其是决定了大学最为主要的管理者——校长和党委书记的遴选和任命,并给其相应的行政级别。在中国大学的利益相关者中,政府和行政人员的话语权最大,其次是教师,而学生(家长)、校友、捐赠者和社区几乎没有话语权,其他利益相关者已经被虚化了,从虚化的利益相关者出发来研究所谓的共同治理,“共同治理”也就成为一句空话。

改革开放30多年来,中国的教育尤其是高等教育体制并没有随着经济体制的改变而发生根本转变。近年来,政府对高校的控制不松反紧,更加全面和深入。政府在管理高校的过程中,权力不断膨胀、利益不断扩大,政府要管干部、管人才、管工程项目和经费、管科研、管学科和专业、管课程设置、管教材编写,长期以来政府习惯于把高等学校作为政府的下属部门<sup>[6]</sup>,高等学校一直被作为政府实现其政绩、实现其宏伟目标的工具,我国政府对于高等教育的控制越来越严重。这些都说明,大学治理之路是非常漫长的。

## 三、教授治校的理想化

教授治理结构又称为“教师治理”或者“学术人员治理”结构,是最传统的大学治理结构,该结构认为大学应该主要由教授来治理,实施该结构的主要原因是因为教授受过良好的教育,他们能更好地理解学术目标、大学的愿景与使命以及如何实现它

们。<sup>[7]</sup>教授治理结构一直是大学的梦想。从哲学的视角来看,“学术人员治理”是实现“学术自由”和“学校自治”最为恰当的治理结构。<sup>[8]</sup>

很多人认为,教师参与决策次数越多越好、频率越高越好,这是一种误解。教师参与决策的频率与教师的满意感并不成正比关系。阿露托(Alutto)和比拉科(Belagco)就参与程度与教师的满意感之间的关系进行了研究。他们把教师参与决策的程度分为三种不同状态:贫乏(参与得太少)、饱和(参与得太多)和均衡(参与得不多不少)。测试结果表明,参与程度处于均衡状态的教师正好是感觉最满意的一组,而认为自己处于贫乏状态或饱和状态的教师,相对来说则不太满意。

麦考密克(McCormick)和梅那斯(Meiners)作了关于教授参与组织治理的实证研究,研究发现,教授过多地参与决策会损害大学的绩效,造成决策的无效率。<sup>[9]</sup>

威廉(William)进一步研究证实,教授参与大学治理时,参与不同性质的大学决策的结果各不相同,教授参与更多的学术类的大学决策会增加学校的绩效,教授参与更多的组织管理类的大学决策会减少大学的绩效。<sup>[10]</sup>

台湾的大学对于教授治校的态度也有过反复。台湾1984年修订《大学法》,把校务委员会定位为大学的最高决策单位。但在2005年修订《大学法》时,去掉了这一条款。这一转变与校务委员会拖沓的工作效率有关。<sup>[11]</sup>可见,教授参与决策的程度要适当,教授治校并不是一个最有效的治理结构。

#### 四、治理结构的空洞化

纵观大学治理的研究,很多研究在介绍国外大学治理的模式,在学术自由和学校自治的理念下都提出了理想化的大学治理结构。但是,这些所谓的治理结构,要么就是西方治理结构的翻版,要么就是脱离中国现状的空想,对于我国大学治理结构的改善并没有实际意义。

实践已经证明,在西方有效的大学治理结构并不能在我国大学中发挥应有的作用,制度与文化的差异使得我们只能借鉴别人的东西,而不能照搬照抄。我国大学治理结构的完善,无法复制别人的东西,只能通过中国大学的制度创新来实现。

大学治理的研究暗含了一种无需证明的假设,完善的治理结构能够帮助大学更好地完成自己的使命。完善的治理结构的标志就是能够很好地完成大学的三大任务,即教学、科研和服务社会。但是,对于大学完成教学、科研和服务社会情况的定量衡量是比较困难的,因此,有必要借助经济学的理论。

经济学中的治理毫无疑问是工具理性的,在经济学看来,治理是实现公司价值最大化的一套制度安排,有效的治理结构会带来良好的绩效。<sup>[12]</sup>大学的办学绩效反映了大学在投入一定的人力、物力、财力的基础上,能够产生出多少教学、科研和服务社会的成果,由于其可以量化的特征,因此,可以作为衡量大学治理结构的有效指标。

虽然研究治理和治理结构的文献非常多,但是研究治理结构与绩效之间关系的文献却很少。克诺特(Knott)和佩尼(Payne)通过分析美国1987—1998年48个州的数据表明,州政府对公立高校的控制越小,大学的绩效越高。<sup>[13]</sup>佩尼(Payne)和罗伯特(Roberts)研究了治理结构与研究经费的获得和研究成果之间的关系。古继宝等通过实证研究得出结论:大学人才培养水平和科学研究水平随着大学权力结构中学术权力的增强而提高。<sup>[14]</sup>

一个完善的治理结构必然与优异的绩效相关联,大学治理的研究应该分析我国不同类型大学的治理结构,考查这些大学的绩效,通过探究治理结构与大学绩效之间的关系,从绩效的视角来研究治理结构的完善途径,为大学治理的完善提供基本的理论依据,为提高大学的治理水平提供帮助。

#### 五、缺乏对决策过程研究

治理是做决策的结构和过程,治理是人在做出决策,治理的决定因素在于人,结构不过是决策的技术性安排。人在决策的过程中会受到内部和外部因素的影响,这种影响在任何结构中都存在。这种影响可能会使经过精心设计的治理结构成为空壳,使制度化的决策过程变成空谈,使所有的结构设计、制度约束、法规条例都丧失其原有的功能。

鲍德里奇(Baldrige)用民族志方法对纽约大学的研究发现,政治结构有助于说明决策是如何做出的,他研究的主要贡献在于揭示了大学合理决策的

制定主体以及决策形成的正式过程。事实上,非正式协议对于治理过程的影响是普遍的,以至于很难知道正式过程何时影响到了管理中的决策。鲍德里奇指出,人际关系比结构更加影响治理的过程。<sup>[15]</sup>

对于结构的早期研究证明了人对于治理过程的重要性,然而其后的研究主要集中在治理结构的优化上,而不是研究人对于治理的影响,所以在相关研究的结论中,人、制度和文化的并没有成为其关注的焦点。<sup>[16]</sup>

在一个政治模型中,对于整个组织来说,人是治理的中心,因为影响力和非正式过程被视为政策形成的关键。政策来源于利益集团不同价值观形成的冲突,这些都嵌入在人的因素中,而非结构或组织中。政治模型的构成包括利益集团、冲突、价值观、权利和影响力、磋商和讨价还价。<sup>[17]</sup>

影响治理过程的内部因素是大学的历史和传统。每一所大学都有自己的发展历史和传统文化,这些历史和文化是大学多年发展过程中积累和演变形成的,而且受到了大学教职员的普遍接受与认可,这些内部因素对于治理过程有着深刻的影响。

研究大学的治理过程,需要我们将一定的社会制度和历史文化等因素加入到大学治理的研究中。在一种社会制度下适用的大学治理结构可能在其他制度中难以适应,甚至产生意想不到的后果,因此,不同的社会制度下需要设计不同的大学治理结构,治理结构要服从于社会制度,而不是让社会制度适应大学的治理结构。

任何一种大学治理结构都可能会变得陈旧,可能会不适应经济技术的快速发展,需要不断地进行改进。大学治理中的各种利益关系可能会断裂,需要重新恢复。社会的快速发展和急剧变化要求大学与其适应,并重新塑造大学的治理结构,这种结构要在治理者与被治理者之间保持连续的、协调的关系,并且适应社会制度、文化传统和经济发展的变化。<sup>[18]</sup>

## 六、缺乏对权力分配研究

纵观我国大学治理的研究,理想化的空谈者众多,而对于大学治理的实证研究却很少。我国大学治理到底有什么样的结构,大学中都存在哪些决策的权力,至今都鲜有实证性的研究出现。多数的研

究都会在描述国外大学治理的经验之后,勾画出一个脱离实际的理想化的大学治理结构,而这种治理结构要么是前人研究的修修补补,要么是理想化的空中楼阁。

除了对于理想化治理结构的构建之外,目前的研究在谈到我国大学的治理结构时,几乎都是“党委领导、校长治校、教授治学、民主管理”,难道我国的大学治理结构就是这16个字能够完全代表的吗?

治理结构的核心是权力结构,也就是决策权力在不同利益相关者之间的分配。权力的分配模式来自于历史、文化和社会传统等制度的规范,这其中既包含了正式的制度,也包含了非正式的制度。<sup>[19]</sup>

关于大学权力的研究,有二元权力论,即行政权力和学术权力,有的学者认为还有市场权力和学生权力,还有学者认为还有政党权力和外部权力,也有学者认为还有政治领导权力和民主管理权力。

在所有国家,对高等教育管理中政治权力的作用都缺乏仔细的研究。这已经形成了一个真空。<sup>[20]</sup>虽然人们一直都认识到政治与高等教育的关系,但是对于这种关系却认识不清,更缺乏深入的研究。

我们今天缺乏的是对于大学治理的系列化研究,缺乏的是对于大学治理中的每一个小问题的深入而细致的挖掘,缺乏的是建立适合我国大学治理的基本理论和适合我国大学治理的结构和过程的研究。

## 七、缺乏党委系统权力研究

在大学治理的研究中,行政权力是一个主要的研究方面,但是,在行政权力中,往往忽略了党委系统权力的研究,研究者或者是将其单独隐去,或者将其等同于行政权力的一部分。

我国学界大多数学者仍然是简单地参照国外大学治理研究的模式,多是把大学权力系统划分为学术权力与行政权力组合的二元结构,并以此为根据来研究我国大学的治理结构。然而,我国大学党委系统的领导权在大学的权力结构中,既不归属于行政权力体系,也不能归属于学术权力的范畴,而是一个独立的权力系统。因此,按照学界现行的研究范式来探讨中国大学的治理结构显然不够完整,也不可能将中国大学治理结构中存在的问题梳理

清楚。<sup>[21]</sup>

我国大学党组织的领导权集中体现在政治上的领导,即保证执政党和政府的大政方针在大学得以实施,提出大学建设管理的方针政策,决定学校发展的战略目标,并敦促行政和学术系统努力实现发展目标。因此,我国大学的权力系统包括以党委为领导的权力、以校长为责任者的行政权力、以教授为主体的学术权力。<sup>[22]</sup>

之所以将党委系统的权力从行政权力中分离出来,主要是因为长期以来,我国大学作为国家政府机关的附属组织,其领导体制上鲜明地反映出国家公共性的要求。而大学党委书记和校长两个“一把手”的状态,会使大学的治理与两个“一把手”之间的协调情况密切相关,当两个“一把手”能够相互信任、相互支持、相互配合的时候,学校就能够正常地运转和发展;反之,当书记强调“党委领导”,而校长却强调“校长负责”时,学校就难以正常地运转和发展。

因此,党委系统的权力与行政的权力是截然不同的权力,党委系统的权力主要表现在坚持党的路线和社会主义的办学方向,决定学校内部组织结构的设置和内部组织结构负责人的人选,讨论决定学校重大决策等;行政权力主要表现在制定学校的发展规划,组织教学和科研活动,聘任教师及其他内部工作人员,对学生进行管理,执行经费预算等。由此可见,政治权力主要是决定学校的重大事务和人事任免,行政权力主要是负责学校正常的教学和科研活动的运行,两者负责事务的层次和范围不同。两者的定位也不相同,党委系统权力是领导权,行政权力是治校权,学术权力是治学权。在大学治理中,要求是学术为本、三权渗透、协同制衡。<sup>[23]</sup>

党委书记和校长关系的不和谐是导致高等学校中出现党政矛盾、多头指挥、互相推诿等问题的重要原因。这种情况,不仅严重影响“党委领导下的校长负责制”效率的发挥,而且某种程度地外显着我国大学治理的官僚化特征。<sup>[24]</sup>在大学治理的研究中,党委系统权力是不容忽视的权力,对党委系统权力的研究,有助于明确党委书记和校长的角色定位,有助于解决党委书记和校长之间的协调问题,因此,在大学治理的研究中,党委系统权力是不容忽视的重要研究对象。

## 八、结语

影响治理过程的内部因素是大学的历史和传统。每一所大学都有自己的发展历史和传统文化,这些历史和文化是大学多年发展过程中积累和演变形成的,而且受到了大学教职员的普遍接受与认可,这些内部因素对于治理过程有着深刻的影响。

青木昌彦指出:“制度是不能任意设计或随意修改的,不同的环境存在不同的制度。更进一步说,制度分歧一旦发生,即使随后面临同一技术和市场环境,它们的整体性制度安排仍可能会相差甚远,其结果取决于各自制度发展的历史轨迹——这就是著名的路径依赖现象。”<sup>[25]</sup>

大学治理结构的完善没有捷径可以走,也没有样板可以模仿。每一所大学都有自身独特的历史、社会的需求和特殊的使命。同时每一所大学还处于不同的社会环境、文化传统和经济发展之中。完善的大学治理结构不会是一个全社会统一的结构,而是大学根据自身发展的需要逐步建立起来的结构。不同的大学治理模式有其各自的特点、优势和局限性,大学要根据自身独特的历史、需求和实践,建立起适合自己的治理模式。

## 参考文献:

- [1]张维迎.大学的逻辑[M].北京:北京大学出版社,2004:5.
- [2][美]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,1987:34.
- [3][4][美]博克.走出象牙塔:现代大学的社会责任[M].杭州:浙江教育出版社,2001:362、6.
- [5]Trow,M.Governance in the University of CaliforniaThe Transformation of Politics into Administration[J].Higher Education Policy,1998,(11):201-215.
- [6]陈学飞.高校去行政化:关键在政府[J].探索与争鸣,2010,(9):63-67.
- [7]Dill,D.D.,Helm,K.P.Faculty participation in policy making[A].J.Smart.Higher education:Handbook of theory and research [C].New York:Agathon,1988:122.
- [8]Cambridge.University Governance:A Cons-

ultation Paper[EB/OL].<http://www.admin.cam.ac.uk/reporter/2001-02/weekly/5873/5.html>.

[9]McCormick Re, Meiners. University Governance—A Property-rights Perspective [J]. Journal of Law & Economics, 1988, 31(2): 423-442.

[10]Williams. Brown Jr. Faculty participation in university governance and the effects on university performance [J]. Journal of Economic Behavior & Organization, 2001, (44): 129-143.

[11]林杰.从管控走向治理——2007“海峡两岸高校内部治理”学术研讨会综述 [J]. 江苏高教, 2008, (1): 36-39.

[12]赵成.大学治理的含义及理论渊源[J].现代教育管理, 2009, (4): 35-38.

[13]Knott, Jack H., Payne, A. Abigail. The impact of state governance structures on management and performance of public organizations: A study of higher education institutions [J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2004, 23(1): 13-30

[14]古继宝, 张颖, 苗利博. 大学权力治理结构对人才培养和科学研究的影响 [J]. 中国高等教育评估, 2010, (1): 30-34.

[15]Baldrige, J. Power and conflict in the university [M]. New York: John Wiley, 1971: 37.

[16] [17]Kezar, Adranna, Peter D. Eckel. Meeting Today's Governance Challenges: A Synthesis of the Literature and Examination of Future Agenda for Scholarship [J]. The Journal of Higher Education, 2004, (4): 371-399.

[18]Ikenberry, S. O. Restructuring College and University Organization and Governance: An Introduction [J]. Journal of Higher Education, 1971, 42(6): 421-429.

[19]彭红玉.我国高等教育治理结构的结构功能主义思考[J].辽宁教育研究, 2007, (10): 30-33.

[20][加]约翰·格拉夫.学术权力——七国高等教育管理体制比较(第二版)[M].王承绪等译.杭州:浙江教育出版社, 2001: 196.

[21][22][23]何淳宽, 曹威麟, 梁樑. 中国大学正式组织与学术性准正式组织的机能优化——兼论我国大三元权力结构模式的建构 [J]. 经济社会体制比较, 2009, (3): 128-133.

[24]秦惠民.我国大学内部治理中的权力制衡与协调——对我国大学权力现象的解析 [J]. 中国高教研究, 2009, (8): 26-29.

[25][日]青木昌彦.比较制度分析[M].周黎安译.上海:远东出版社, 2001: 18.

(责任编辑:徐治中;责任校对:杨玉)

## Generalization, Emptification, Idealization and Hollowing out ——The Problems of University Governance Research

JIANG Hua

(Northeastern University, Shenyang Liaoning 110004)

**Abstract:** University governance study bears significant meaning to higher education development. Nowadays, the problems on this issue still exist, which include: the generalization of university concepts, the emptification of co-governance, the idealization of professor governance and the hollowing out of the governance structure. The problems also lie in the lack of research on the decision-making process, on distribution of power and on the power of Party committee systems. The research on university governance will possibly be disconnected with practice if the above-mentioned problems are not rectified on-time, thus will bring negative effect not only on the construction and perfection of the related theory but more importantly, on the healthy development of Chinese universities.

**Key words:** university governance; stakeholders; co-governance; governance structure