

·方 略·

漫说大学治理结构

龚怡祖

(南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095)

摘要 大学自身不是完整意义上的办学利益主体,大学治理结构是为了回应当代大学组织呈现“冲突和多元利益”特点的治理需要,建构能够体现利益相关者组织属性和委托代理关系特点的决策权结构。我国高等教育办学体制的变化为政府与高校建立具有委托代理性质的契约关系提供了法律依据和操作空间。我国大学已迈过了前治理时期,治理问题对于我国大学已不再是一个虚幻的、空谈的命题。就大学治理结构对于当代大学发展的价值而言,它是比管理结构更具基础性的一种制度结构,其根本目的是建立大学决策过程与社会权利主体的合理联系,实现社会价值平衡。

关键词 大学治理 冲突和多元利益 决策权结构 社会权利主体 社会价值平衡

中图分类号 G647.1 **文献标识码** A **文章编号** 1672-0059(2009)03-0047-07

On the Governance Structure of University in China

GONG Yi-zu

(Nanjing Agricultural University, Public Administration School, Nanjing 210095, China)

Abstract: University itself is not the only subject of interest in its running activity. The establishment of governance structure of a university refers to building a kind of power structure for decision-making that could reflect the university's stakeholder characteristics and principal-agent relationship in response to the needs of modern university governance characterized by conflicts and multiple interests. The university ownership reform has provided the legal foundation and operational possibility for establishing the contract of principal-agent relationship between government and university. China's universities have already gone through pre-governance period and governance is no longer a vague concept for them. The governance structure, which aims at building reasonable relations between university's decision-making process and social subjects so as to realize social value balance, exerts much more fundamental influences on the development of modern universities than that of management structure.

Key words: University governance; Conflict out of multi-interests; Power structure of decision making; Subject of social right; Balance of social value

近年来,作为对我国现代大学制度建设的关注的一部分,人们对大学治理结构的谈论日渐增多。治理结构对于当代中国大学来说到底是一个虚幻的、外来的、遥远的命题,还是一个越来越趋近于真实的、内在的、当下的命题?现在国内高教学术界对此有不同的看法,有些人既想谈它,又不敢真正触及它,以至于闪烁其词之论甚多。本文拟谈一谈自己的观点,并作相应的分析。题头冠以“漫说”二字,示其“信马由缰”而

非“正襟危坐”之文也。

一、什么是大学治理结构

严格地说,借用公共行政学里的公民治理理论来研究大学与政府、市场、社会等外部权力主体关系的“治理”,并不是大学治理结构的原意。大学治理结构的“胎盘”是企业治理结构,其最初的理论源头应当是公司治理理论。公司治理理论源于制度经济学家和信

息经济学家对企业领域里产权状态与决策权结构之间复杂关系的研究,其基本观点是:古典企业制度建立在所有者与经营者不作分离的基础上,在这种企业模式里,所有权与经营权的信息是对称的,决策权结构简单明了,不存在代理风险,因为组织剩余是独享的;现代企业制度则不同,它对古典企业制度进行了重大创新,迈向了法人公司制模式,这种企业模式建立在所有者与经营者分离的委托代理关系基础上,所有权与经营权的信息是不对称的,组织剩余要由经营者与所有者分享,存在着代理风险,因而决策权结构变得复杂起来,以便在有效激励代理人的同时也防止其损害委托人利益。这种复杂的决策权结构就是“企业治理结构”。后来人们发现,委托代理现象并非企业所独有,1989年世界银行在讨论非洲发展问题时,将治理的内涵扩展到企业之外,各种非营利组织也被纳入治理研究的视野。1995年,全球治理委员会(Commission on Global Governance)在题为《我们的全球伙伴关系》的报告里,正式将治理定义为“个人或组织、公共部门或私有部门管理其一般事务的多种方式的总和,它是一个使得冲突和多元利益得到妥协并采取合作行为的持续过程”^[1]。大学治理结构正是这样一些关系、思想、理论、方法、视角引入现代大学制度研究领域的产物。

所以,当人们郑重其事地谈论大学治理结构时,一般是指那个旨在回应“冲突和多元利益”要求的大学决策权结构安排问题,是探讨需要建立怎样一种组织性框架及机制,才能够在“冲突和多元利益”状况下“管理其一般事务”。提出大学治理结构命题的关键性前提和核心内涵,是“冲突和多元利益”,而判断其是否存在的基本标志,主要是看大学是不是“非单一化组织”,以及大学与其他社会主体之间是否存在委托代理关系。“非单一化组织”由其组织属性所决定,必然导致多方博弈关系。委托代理关系由于信息不对称,必然带来代理风险。迄今为止,无论是经济学家还是管理学家对大学这种组织所进行的研究,其结果都表明,大学是一个典型的利益相关者组织,因而它不是一种“单一化组织”;至于委托代理关系,由于我国公立高校办学体制已完成“两权分离”的改革,应该说这种关系也已经形成,或具有形成这种关系的现实基础^[2]。

因此,大学治理结构的原意,应该是指体现其“非单一化组织”属性和委托代理关系特点的决策权结构,旨在满足其治理“冲突和多元利益”的需要。以下,本文将在这个意义上使用“大学治理结构”一词。大学的内部治理与外部治理两个领域,应该在大学治理结

构的基础上建立起严谨的理论联系与分工,分别向公司治理理论和公民社会治理理论“借力”,不要引起命题和理论的混乱。

二、什么是大学所需要的治理结构

对于大学内部治理来说,治理结构的理论源头是公司治理理论,笔者以为这不需要再去怀疑。但是如果机械地照搬企业治理结构来解决大学治理问题,那又犯了致命的错误,因为大学组织的社会构成及目标与企业存在着根本差异。

首先,大学组织的社会构成与企业极不一样。作为利益相关者组织,大学不像企业那样,法律身份及利益取向都呈现出极大一致性,由可以按股份来计算其表决权的股东们构成,而是由法律身份及利益偏好都存在较多差异但又互相关联的不同主体构成。因此,它的“剩余责任”(利益或风险)不可能像企业那样按照代理协定要么由股东、要么由经理来承担,而是要由所有的利益相关者分担。这个特点与企业很不一样,会对大学的管理产生非常重要的影响,大学治理结构必须符合这一特点。换言之,听任大学决策权力主体“唯一化”,是一个明显错误。

其次,大学的社会属性决定了它的目标与企业不一样。作为一种在人类社会担负重要使命的知识创新组织,大学不像企业那样只能在私法领域中活动,以营利为目的。大学属于公共部门,其办学行为的受益人是不特定的社会公众,因而其目标必须建立在公共利益基础之上。这个特点也会对大学的管理产生非常重要的影响,大学治理结构也必须符合这一特点。换言之,假定大学治理目标只需满足它自身的需要,也是一个明显的错误。

正因为此,虽然表面上大学校长、书记的身份与企业经理有着某些相似之处——都是组织的代理人而不是所有者,但他们的社会责任却有天壤之别。企业经理的责任是实现股东利润最大化:只要股东们感到满意了,他就应被视为称职;而大学校长、书记的责任是实现利益相关者利益最大化——实际上是社会利益最大化。只有当整个社会都感到满意了,他们才能被视为是称职的。

正是由于大学组织的社会构成及目标与企业存在着这种根本差异,决定了这两种组织的治理结构在功能与使命上也存在差异:一般而言,企业治理结构的功能是建立起产权与经济效益的连带关系,以便对代理人进行有效的激励并防止其机会主义行为;而大学治理结构的功能是建立大学决策过程与社会权利主体的合理联系,以便克服组织中的“内部人控制”现

象,表达多方利益诉求,防止教育的本质功能蜕变。所以,大学的“组织剩余”自然也就和企业的“组织剩余”不同,它不是可用货币价值来计量的私人价值,而是须由社会价值来度量的公共价值,其分配不仅取决于产权,而且取决于法权。

那么,到底什么是大学所需要的治理结构呢?关键是看什么样的治理结构最有利于释放大学的本质功能、最能够激发大学的教育家精神和科学家创造力、最足以帮助大学用它创造出的物质成果与精神成果造福人类社会,那它就是大学所需要的治理制度安排。直言之,只有在决策活动中满足了大学本质属性发展需要的治理结构,才是能够被大学最终认可和接受的治理结构。我国一位教授说得很好:“一个好的大学治理结构应该保证大学始终不偏离自己的核心理念,不偏离自己的基本目标”^{[3]13}。

至此,似乎可尝试对“大学治理结构”下一个定义:它是能够体现大学的利益相关者组织属性和委托代理关系特点,以大学法人财产为契约对象、以利益相关者为契约关系中的签约主体、以实现公共利益为目标、旨在回应“冲突和多元利益”的大学决策权制度安排。或如 ASHE 系列丛书中所说:“大学治理结构是指大学内外部利益相关者参与学校重大事务决策的结构和过程”^[4]。需要说明的是,世界上有一类老牌大学的治理结构比较特殊,如牛津大学和剑桥大学,它们对“利益相关者”范围的理解非常狭窄,完全采取“内部人控权”模式^[5]。这类大学一般都沿袭古老的行会传统和独立学院制度,不采用社会托管机制,对于其他大学不具有可比性,一般也不被外界看作是一种现代大学治理制度。

三、谁是大学的战略利益相关者

大学之所以被看作是一个典型的利益相关者组织,是因为大学提供的教学科研服务具有典型的正外部性和公共效用不可分割性等特点,在很多情况下没有特定的受益人,因而也就没有唯一的利益主体。按照弗里曼的理解(Freeman, 1984),利益相关者是指那些能够“影响”组织目标的实现、或是被这种实现“所影响”的个人或群体^①。张维迎据此认为公立大学的利益相关者包括出资人、教师、校长、院长、学生、校友以及所有纳税人等^{[3]19}。在现实生活中,有些利益相关者是主动地(或自愿地)与大学建立关系从而对大学施加影响,同时也受到大学的影响;另外有一些利益相关者则是被动地与大学建立了关系,更多地表现为受大学发展的影响。总之,大学自身不是完整意义上的办学利益主体。

不过,这样来认识大学的组织特征还是有些笼统。因为,实际上,利益相关者之间是有某些区分的。比如,有战略利益相关者,有一般利益相关者。战略利益相关者是指对实现大学目标具有重要价值或特别影响力的那一类利益相关者。要成为大学的战略利益相关者,必须具备一些重要条件:比如他们能够持续地为大学的存在与发展投入不可替代资源,或是有资格、有能力监护大学的公共品格。现实生活中具备这类条件者,首先是大学的学术主体,尤其是那些最具探索与创造活力的教授,他们用自己的人力资本为大学的核心竞争力贡献着不可替代资源;其次,是政府、捐赞助者等出资人,他们为大学的运行投入了初始要素和不可撤回资本,是大学财产的所有者,在监护大学的公共品格方面负有特殊责任。所以,至少,学术主体和出资人都是大学的战略利益相关者。

明确战略利益相关者及其权利,对于准确建构我国大学治理结构至关重要。代表学术主体意志的教授权力能否进入大学治理结构并发挥重要作用,不只是一个具有组织内部意义的民主治校问题,而且是一个具有组织外部意义的国家生产力战略管理问题——事关我国建设世界一流大学的巨额投入能否取得重大绩效;代表公众意志及利益的政府与社会权力能否进入大学治理结构发挥作用,不只是一个社会协商问题,而且是一个规定教育价值的公共政治问题,事关大学的发展能否不偏离国家最高利益的轨道。法国 1984 年《高等教育法》(萨瓦里法)^[6]对这一问题的理解和表达很值得深思,该法案的第三部分规定:法国综合性大学的校务委员会需由 30 至 60 名委员组成,其中,教授及研究员的代表应占 40%—50%,校外知名人士占 20%—30%,学生代表占 20%—25%,行政、技术、工人和服务人员代表占 10%—15%。连这么具体的细节都用法律明确加以规定,难道还不说明在法国立法机构眼中,大学决策权结构的构成及其重心绝不是一件小事?

接下来显而易见的一件事情是:在大学治理结构里,如何确认学术主体的资格变得十分重要。谁是大学里的学术主体?谁有资格代表大学的学术主体?这些原本看似再简单不过的问题,在我国大学目前出现的某些特殊情况下,开始变得不那么简单了。比如,大学的学术主体能不能由校长、书记代表?能不能由“双肩挑”人员代表?现在都不得不重新界定。

四、利益相关者何以影响大学的发展

毫无疑问,在正常情况下,所有的利益相关者都希望看到大学的良好发展,每一种利益相关者在参与

大学发展的过程中,也都愿意将自己所拥有的独特资源带给大学。这些“独特资源”包括政治资源、经济资源、文化资源、人力资源等,每一种资源都携带有该资源主体的特定基因与价值,相互之间具有不可替代性。对于大学来说,排斥任何一个利益相关者所能够提供的资源都不利于它的发展,都是不明智的。然而在大学的前治理时期,排斥某些利益相关者的现象在大学里总是经常发生。

在不允许行政纵向授权程序起作用的利益相关者的“契约关系”里,权利通常是与“签约主体”的贡献程度相联系的,即权利一般是根据签约主体为组织提供有价值的资源程度而确定的^②。在治理运行的逻辑中,不同的利益相关者以各自的资源贡献给大学,同时也意味着它们换取了参与该组织发展过程、享有控制其组织剩余的相关权利。当这一契约关系到达一定的“结算期”时,所有签约主体必定会根据自己的实际付出程度,来对照其价值诉求在大学“组织剩余”中得到表达的程度,对“组织剩余”的分配是否公平作出判断,进而对下一轮运行中是否应继续贡献自己的独特资源以及是否需要增加这种付出作出决定。这是理性人在重复博弈格局下的必然选择。可见,契约关系的履责与维系,必须建立在签约主体对组织剩余能够拥有合理期待及控制能力的制度安排基础之上,“违约”行为将破坏整个制度的根基。

不可否认,由于所持社会立场的不同,作为大学治理关系中的具体签约主体,每一个利益相关者的价值和利益诉求不仅不完全相同,而且必然会存在各自的某些局限性。比如,行政主体对于制度设计往往首先要求考虑如何提高组织动员力、如何增强组织执行力等管理系统机能的需要,而学术主体首先考虑的可能是如何扩大学术自由、如何确保学术自主权等学术系统机能的需要。产生这类分歧本很正常,它们恰恰是“冲突和多元利益”的真实表现。在大学里,学术主体从事“目的性活动”,行政主体从事“手段性活动”,两者本来就存在着社会分工差别以及由此而带来的价值偏好差异。在价值诉求不尽一致的情况下,如果没有一个被所有“签约主体”都认可并接受的决策权分配结构,以形成法人的意思并执行之,怎么能够形成它们的协作与“共治”体系?如果其中一个主体只想让别的“签约主体”无私地贡献资源,而自己却独吞决策权和“组织剩余”,其他主体采取继续合作的可能性将会越来越小。渐渐地,大学只会失去这部分利益相关者所能给予的独特资源,大学进一步发展的社会基础亦必然随之削弱。

所以,每一种利益相关者都不应单独地对大学行

使控制权。“大学只能由利益相关者共同来控制”^⑦,其中尤其不可缺少战略利益相关者。大学如果破坏这一规律,只会自食苦果,到头来还得改弦易辙。任何一所追求卓越的大学,能不能在决策活动中根据利益相关者组织的性质,通过契约性关系设计,提供利益整合渠道和民主决策机制,从而有效率地达成大学目标”,是保证其良性运行的重要制度条件。

五、为什么管理无法取代治理

大学的治理与管理在许多方面是完全不同的东西。不过,它们到底不同在哪里?两者的本质特征及其区别到底是什么?这个命题一直以来好像并没有多少学者明确、深入地探讨过^③。笔者现试以大学治理结构与大学管理结构的内涵及特征为对比对象,对两者的差异进行比较与辨析,择其差别显著者进行归纳并逐一列出(见表1)。希望通过这些差异的展示,能够有助于人们更清晰地捕捉大学治理领域的本质特征,同时对现代大学制度建设问题展开更多的深思。

表1 大学治理结构与大学管理结构的差异比较

类型 角度	治理结构的内涵及特征	管理结构的内涵及特征
制度命题	对应于“冲突与多元利益”结构的利益相关者组织的决策权结构问题	对应于“一元权力与利益”结构的科层制组织的一般管理制度问题
法律基础	平行方向的契约效力	垂直方向的行政权威
权力形态	法人治理结构	行政任命授权
权力主体	多元化,尤为借助外部主体的介入	单一化,只允许内部主体进入
基本职能	使“冲突与多元利益”得到妥协并产生合作	在层级系统内实现“内部人控制”
价值取向	以公共利益最大化缔约为取向	以组织效率最大化发挥为取向
筹资性能	开放性筹资倾向	封闭性筹资倾向
运作逻辑	借助于谈判、对话、协商等集体选择机制	依赖于内部规则和上级命令
主要目标	在决策活动中实现社会价值平衡	在管理活动中获取组织管理绩效

通过上述对比可以得出如下结论:其一,治理命题的前提是必须承认“冲突与多元利益”的存在,而这在我国主要是经济体制发生变革后社会利益主体分化的产物,管理命题则无需过多考虑这个问题,因为管理活动的经常假设之一就是利益主体整一化;其二,治理范畴的组织形态是呈平行方向的组织结构,因为这种形态恰好吻合于利益相关者组织的“冲突与多元利益”特征,而管理范畴是不乐意接受这种组织形态的,因为平行方向的组织结构会使垂直方向的行政权威派不上多大用场;其三,治理的价值取向是公共利益最大化,因而其目标定位于实现社会价值平

衡,而管理的价值取向是组织效率最大化,其目标也锁定于此;其四,治理的法律基础是契约性法律关系规范,其制度形式是法人治理结构,其筹资结构及功能是开放的,有利于吸引社会资金,而管理的法律基础是行政性法律关系规范,其制度形式是行政官僚架构,其筹资结构及功能是封闭的,不利于吸引社会资金。

分析至此,那么治理与管理,究竟哪一个命题更接近当下我国大学的现实状况及其发展需要呢?相信明眼人自有正确的判断。抑或笔者还应指出,治理与管理各有自己的命题前提、价值取向、制度基础、权力结构、运行逻辑及手段,在性质、目的、功能等诸多重要方面存在着重要或本质的差异,各有各的适用领域。两者之间虽有联系,但都无法取代对方的作用。建立大学治理结构的目的是满足治理的需要,而非满足管理的需要。用管理手段来解决治理问题不但无济于事,而且有害无益。大学治理结构必须体现以社会为本的现代精神,为社会价值诉求能够在大学决策权结构中得到有效表达提供制度性、程序性的框架,通过多元权利主体参与以及各主体之间的协商合作机制,来抑制由于管理取向和科层制作用过强而造成的“内部人控制”现象,消除代理风险。必须看到,在市场经济体制和高等教育面向社会的办学体制下,大学治理结构是比管理结构更为基础的一种制度结构,其作用和影响远比后者更为宏观、深远而广泛。那些以为用管理要素取代治理要素就能够建立起大学治理结构的想法,显然是完全没有领会到治理的本质。

一个有效的大学治理结构,应该根据利益相关者组织属性并区分战略利益相关者和一般利益相关者,将决策控制权按照实际需要,合理地分布于不同的治理主体手里,并使不同主体之间产生权力依赖和制约关系。大学治理结构作为各利益主体间责、权、利关系的一种制度体系安排,其主旨在于通过制度安排,确立可包容“冲突与多元利益”的法人共治框架,恰当处理不同权利主体之间的利益与风险分配问题,同时规范各方主体的博弈行为。

六、我国大学治理的现实语境是什么

计划经济体制和集权管理体制下的高等教育不需要大学治理结构。在我国,大学治理语境的浮现,是近 20 年多来经济体制改革、高等教育体制改革和高等教育管理形态演进共同带来的产物,突出表现为以下三个“历史性重大变化”:

其一,我国高等教育办学体制发生了历史性重大变化。这不仅突破了国家垄断形式,出现了公立高校、

私立高校两种办学体制互为补充、共同发展的阵营,而且在公立高校办学体制改革方面,我国《教育法》、《高等教育法》以及《民法通则》通过明确高校的独立法人地位,完成了对于公立高校举办者与办学者分离、举办权与办学权分离的体制安排的法律确认,使政府与公立高校之间除了具有法律所规定的行政管理关系之外,还为两者建立具有委托代理性质的契约关系提供了法律依据和操作空间。

其二,我国高等教育管理体制发生了历史性重大变化。改革开放以后,为了推进政府职能转变,同时也为了提升高校办学和学术活动的自主性,我国政府先是通过明确和加强高校办学自主权的方式向公立高校一次次分权,尔后又以法人权利的形式对高校“松绑”,目的是使原来社会主体性不强的公立高校能够作为独立的办学实体,面向社会和市场自主地办学。上层政治权威的多方位分权与放权,不但使大学决策责任骤然加重,而且使大学决策权处于前所未有的高度集中与紧张状态,决策风险、代理风险也随之出现并逐步上升。

其三,我国高校办学经费筹资结构发生了历史性重大变化。随着高等教育投资体制从不许收费到允许收费、从排斥非财政资金到鼓励社会投资,高校办学经费的来源日益多样化,教育事业收入、社会及海外捐赠、企业赞助、银行贷款、国际援助等预算外资金在高校教育经费结构中的比重不断提高,在许多高校里已达到甚至明显超过预算内资金水平。这一变化的意义深远而重大,它表明我国大学的社会基础正日益泛化,也标志着我国大学的利益相关者组织属性必将从模糊走向清晰。

随着这三大历史性变化的深入发展,一个摆在人们面前的基本事实是,我国大学已跨越前治理时期,进入了治理阶段;对于公众和利益相关者来说,加快大学的决策权结构调整、提高民主决策水平、维护大学和社会的根本利益,比以往任何时候都显得更加重要。然而,在迈向大学治理阶段的历史进程中,制度的变迁进行得极不平衡:一方面,旨在把大学推向市场竞争的制度转换推进得十分利索;另一方面,旨在把大学推向治理变革的制度转换却逡巡不前。传统的科层系统在大学里原封不动,不但包揽了旧体制下的行政性权力,而且获得了市场经济体制所赋予的民事主体权利。然而,在这权力和权利大丰收的盛宴中,却没有伴之以民主决策体制和法律约束机制“大厦”的兴建过程,致使权力过度集中于一个系统甚至是一两个人手里,监督机制形同虚设,大学里不断出现因滥用权力而造成的决策失误和行为失范(包括不作为和乱

作为),出现了日趋严重的“内部人控制”现象。

当下大学中的很多弊端都与体制不能创新有关,大学治理的现实语境并不像有些研究者所想象得那么遥远^[8],更不可能通过把它想象“遥远”一点就能够得到消解。当然,由于我国高等教育制度创新中的政治关联因素较多,因而与大学治理有关的各项改革进展缓慢;上层政治权威推动乏力、大学自治传统根基孱弱、诱致性制度变迁途径飘忽等诸多因素的制约,使得以大学治理为核心命题的现代大学制度建设始终“只听楼梯响,不见人下来”,利益相关者参与大学决策事务的格局迟迟不能形成。我国大学迄今还只能进行局部的、微观的管理改革,不能进行宏观的、深层的治理变革,这也降低了社会公众特别是社会新阶层对它们的支持热情。

七、大学治理结构与“校长负责制”议题是什么关系

有研究者对我国公立高校中的“内部人控制”现象进行了研究,一针见血地指出这是一种制度性障碍,因为“无论是学校党委、行政人员还是教师,他们的利益追求均具有内部性,都不足以扮演公共利益的合法代表角色”^[9]。历史上,“内部人控制权”在大学里并不是均衡分布的,它有时被学术主体所垄断,有时被行政主体所垄断。我国目前属于后一种情况,大学决策权完全掌握在行政系统手中,并且这个系统还包括了相当数量“双肩挑”人员,权力结构显得更加畸形和倾斜。

在大学治理阶段,公立大学的校长、书记本应是一个独立角色——受国家委托的第一级代理人。他们不但应对国家负责,而且应该对利益相关者负责,并且前者只有落实于后者,才是可检验、可问责的责任。然而,由于制度变迁的滞后,“对利益相关者负责”并没有成为大学校长、书记在转型时期的重要治校理念和职责,“冲突和多元利益”也没有获得体制表达的机会,学术主体、社会主体等重要的战略利益相关者更是根本未能进入大学决策权领域。大学里一些具有根本性质的办学关系越来越出现本末倒置的现象:行政主体“一股独大”,高高在上,垄断了越来越多的权力,而服务意识日渐淡薄、管理能力日趋贫乏,陷入太多的无谓活动,消耗过多的稀缺资源。一部分“双肩挑”人员更是利用“官学一体”的特殊身份和“有利地形”,抢占科学研究与学术资助的公共资源,不但破坏了学术竞争的公平公正原则,而且阻碍了真正的学术研究工作。在这些不良现象的侵蚀下,大学开始出现了价值本性失落、本质功能遮蔽、学术生产力消解的危险,有些学校还出现了严重的腐败和对社会不负责任的

现象。

今年,有学者提出我国大学应当重新恢复校长负责制的议题^[10],以延续自上个世纪 90 年代以来未竟的高等教育改革,这是一个很有胆识的见解。不过,笔者认为,重后校长负责制不应该是简单地重复历史,正如上文中所分析的,大学的外部环境和条件已经发生了历史性重大变化,校长负责制如果不能赋予其新的内涵,特别是如果不能融入现代大学治理结构的奠基工程,作为其整体制度设计中的一部分,将势必出现一系列始料不及的情况,甚至有可能加剧本已十分严重的教育行政化现象。目前在我国,虽说出任大学校长一般需要具有较深厚的学术背景,可是不少人任职不久,其立场就由学术取向迅速转变为行政取向,甚至完全成为科层制的虔诚信徒,只有极少数学术与人格都极为杰出的校长能够跳出这个怪圈。无怪乎某些有识之士痛断肝肠,发出了“世上已无蔡元培”的感叹^[11]。客观而论,造成这种现象固然是多方面因素使然,但其中的人性弱点效应亦不可忽视。毕竟,科层制及其权力规则就像一张按摩椅,它所带来的那种舒适诱惑,是坐在它上面的人很少能够抗拒的。当一个学者仅仅是教授的时候,平等地与其他学者进行争论甚或发生争执,对于他本是一件习以为常的事情,他绝不会以此为忤;可是当他身为一位手中握有大权的校长时,便会不知不觉地喜欢上行政系统那种温顺、服从与趋迎的秉性,而对动辄从学术系统那里受到“不恭”(其实是坦诚)的对待渐生不快。久而久之,他在工作会上会表现出更加依赖甚至是乞灵于行政机器的心理,在感情上会表现出更加垂顾甚至是迎合科层利益的偏好。这类现象从深处看,归根结底还是制度设计出了问题。大学必须有可靠的制度来保证它挑选合格的教育家做校长,必须有可靠的制度供给来激励代理人,同时也约束他们的个人控制权收益最大化倾向,否则代理失误就只能全部由国家买单。

在当代社会里,大学已走进经济与社会发展的中心位置,“更多的生产主体和消费主体参与了争夺高等教育价值取向主导权的博弈”^[12]。大学的各种利益相关者之间形成了更加复杂的价值关系,“为此,需要广阔的制度创新空间,以保障在博弈中无法取得价值取向主导权的主体可以作出新的选择”^[12]。其最终目的,是通过有效的大学治理结构,使我国大学的本质功能、教育家精神和科学家创造力得到最大限度的释放,真正办成让人民满意、让国家依靠的大学。

注释

①弗里曼的原话为“那些因公司活动受益或受损,其权利也因公司活

动而受到尊重或侵犯的人”。原著参见 Freeman, R. Edward, Strategic Management: A Stakeholder Approach, Boston: Pitman, 1984: 42.

②巴纳德用“诱因-贡献理论”来解释组织的资源获取能力与组织成员的行为之间的关系(参见巴纳德. 经理人员的职能[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1997.), 如果将权力也包括在他所说的“诱因”之列, 则权力与贡献之间也必然存在一种对应的均衡关系。

③李福华在其《大学治理与大学管理: 概念辨析与边界确定》一文中, 有意识地对两者作了一些比较, 但是角度及具体观点与笔者不尽一致。参见参考文献[8]。

参考文献

- [1] Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance [R]. Oxford University Press, 1995: 2.
- [2] 孙天华. 大学治理结构中的委托-代理问题[J]. 北京大学教育评论, 2004(4): 29-33.
- [3] 张维迎. 大学的逻辑[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [4] Gayle Dennis John, Tewarie Bheendradatt. Governance in the Twenty-First-Century University: Approaches to Effective Leadership and Strategic Management[M]. ERIC Digest. ED482560.
- [5] 甘永涛. 英国大学治理结构的演变[J]. 高等教育研究, 2007(9): 88-92.
- [6] 邢克超, 李兴业. 世界教育大系法国教育[M]. 长春: 吉林教育出版社, 2000: 66, 127.
- [7] 胡赤弟. 高等教育中的利益相关者分析[J]. 教育研究, 2005(3): 38-46.
- [8] 李福华. 大学治理与大学管理: 概念辨析与边界确定[J]. 北京师范大学学报: 社会科学版, 2008(4): 19-25.
- [9] 郭卉. 我国公立高校治理中的制度性障碍[J]. 大学教育科学, 2007(5): 50-53.
- [10] 马国川. 教育改革, 从 80 年代出发——访杨东平[N]. 经济观察报, 2009-03-09.
- [11] 韩水法. 世上已无蔡元培[J]. 读书, 2005(4): 3-12.
- [12] 潘懋元, 肖海涛. 现代高等教育思想演变的历程[J]. 高等教育研究, 2007(8): 6-11.

收稿日期 2008-08-07

作者简介 袁怡祖, 南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师, 研究方向 教育行政学、高等教育学。

(上接第 11 页) 投身科学和工程研究事业, 但结果却令人沮丧。令人印象深刻的是女性工程师数量明显增加, 攻读物理科学博士的女性数量也有小幅增加, 但有明显证据表明, 很多有天赋的女性博士在保守且变化缓慢的学术阶梯上向前奋斗时, 碰到了臭名昭著的“玻璃天花板”(glass ceiling)。

州立研究型大学面临的独特问题是, 它们的预算依赖于变化无常的州政府和议会。虽然排名靠前的州立大学的研究经费部分来源于联邦经费, 但州政府的经费是他们研究项目的基石。一任州长和州议会可能会认识到为本州大学的研究和教育提供资助的重要性, 而他们的继任者在面对财政赤字时, 可能会认为短期内大幅削减大学预算危害不大, 但他们并不知道要恢复已被削弱的教育机构需要花很多年。

美国研究型大学基本上属于保守派, 它们寻求改变时总是行动谨慎而缓慢。美国大学向研究型大学的转变是从内战后逐渐开始的, 经过了 60 年才达

到繁荣, 成为美国科学技术体系的核心。美国研究型大学既不能满足已有的成就, 也不应假定民众会了解并欣赏它们在促成社会基本目标实现方面所起的重要作用。

过去十几年里, 东亚大学的研究和教育质量都快速提高了。和世界其他地区一样, 东亚的大学, 特别是中国的大学, 渴望成为有全球竞争力的大学, 特别是和美国大学相比。其中很多大学已经取得了可观的成就。然而 60 年的历史表明, 美国研究型大学在世界知识市场上仍然能够成功竞争, 并继续取得成功, 但前提是, 大学和广大美国民众都了解所面临的挑战, 并为适应这些变化而做好准备。

收稿日期 2009-04-13

译者简介 涂慧萍, 1981 年生, 女, 华中科技大学教育科学学院硕士研究生 赵炬明, 1951 年生, 男, 华中科技大学教育科学学院教授, 博士生导师。