

发展改革动态

2018年第13期 共87期

发展规划处

2018年9月26日

【聚焦内涵发展】

大学有效治理的路径：知识论基础与实践准则

摘要：学界对大学如何实现有效治理存在“治理结构说”和“文化政治系统说”两种不同的认识。以建构理性主义和进化理性主义作为“结构系统说”和“文化政治系统说”的知识论基础，并比较了两种知识论所指向的治理秩序、组织模型、组织特征与治理活动重点。大学作为“理性结构系统”，需要建立适切的治理结构满足效率需要；大学作为“文化政治系统”，在学术秩序演化过程中，各种“政治逻辑”代替“知识逻辑”，使组织信任成为影响治理效果的关键因素。

关键词：治理；有效治理；治理结构；组织信任

当前学界在探寻大学如何实现有效治理时多从理性主义逻辑出发，强调通过改革大学治理结构实现有效治理，可以视为有效治理的“结构系统说”。学者要么支持共同治理结构，主张大学治理机构和行政将学术治理权力分享给教师，建立各种形式的评议会或者教师代表机构来实现学术共治；要么就是反对共同治理，主张大学决策需要遵循效率原则，崇尚组织科层模式，坚持集权化治理。而以伯恩鲍姆为代表的学者认为，改革治理结构并不能带来有效治理，组织信任良好的人际关系才是有效治理的关键，这种观点可以视为有效治理的“文化政治系统说”。如何看待这两种认识上的分歧？笔者从有效治理的概念出发，探究两种有效

治理路径的理论基础，并提出两种路径的实践准则。

一、何谓有效治理

对于有效治理的界定应从治理的目标着手。治理活动应达成两个主要目标，即效率和效力。效率包含广义与狭义两个方面。广义的效率是指大学治理应实现大学的公共性。如陆依凡教授认为，大学作为一定竞争性和排他性之准公共产品，其效率其实就是对社会责任担当；狭义的效率指管理效率或者决策效率，包括机构设置、管理程序的科学性及其降低管理成本等内容。如舒斯特（Schuster）等认为，有效治理是建立在治理能力基础上实现高质量、高效率的决策，他们进一步提出了“高质量”的原则：依据结果来定义治理；治理涉及过程的整合性；基于证据的决策。效力则指的是治理的效果，强调治理活动的有效性。治理效力不仅来自理性的结构设计，还受到合法性的影响。由制度及组织阶层建立起来的秩序和权威还必须获得其成员来自内心的认同和接受，合法性越大治理的认同度就越高。因此，治理效力不仅仅包括客观结果，也包括参与者的主观感受。如同伯恩鲍姆所认为的，治理的有效性在于对治理的预期与实际运行和结果之间的匹配度。如果大学组织成员认为政治决策建立在沟通与合作基础上，且治理的过程和结果反映了这样的路径，那么治理就是有效的。

二、两种有效治理路径的理论基础

关于达成有效治理的两种认识具有不同的哲学基础，即哈耶克所区分的建构理性主义和进化理性主义两种知识论。“结构系统说”来自于组织理性主义知识传统，强调起来的一系列行为逻辑，主张通过理性智识人为构建制度，因此也称为建构论理性主义，效率是组织建构的主要依据。而“文化政治系统说”来自于进化理性主义知识传统，认为人类的制度是从传统中不断的试错和日积月累的结果，人们在行动中并不能完全预测出行动的结果。哈耶克在《哲学政治学经济学研究文选》中提出，“明确的秩序并非人的智慧预先设计的产物，而是经由不断试错、日益积累而艰难获致的结果，或者说它是经验的总和，其中的一部分为代代相传下来的明确知识，但更大的一部分则是体现在那些被证明为较优越的制度和工具中的经验；关于这些制度的重要意义，我们也许可以通过分析而发现，但是即使人们没有透彻认识和把握这些制度，亦不会妨碍这些制度有助于人们的目的的实现。”这两种知识传统对组织的理解也是不一样的，建构论理性主义所指向的组织模型是科层模型，结构改革是实现有效治理的关键；而进化论理性主义则指向组织文化和政治模型，认为组织信任文化是有效治理的关键。（见表1）

表 1 两种有效治理路径的哲学基础、组织模型与治理活动

| 有效治理路径 | 知识论基础 | 治理秩序形成 | 组织模型 | 组织特征 | 治理活动重心 |
|---------|---------|-------------------|-------------------------------|---|-----------------------------------|
| 结构系统说 | 建构论理性主义 | 制度是由人的理性智识构建的 | 韦伯的科层模型；泰勒科学管理 | 组织就像机械,注重精度、速度、清晰度、规律性、可靠性;认为通过固定的分工、等级、监督和详细的规章制度实现效率 | 规划、组织、命令、协调和控制 |
| 文化政治系统说 | 进化论理性主义 | 制度是从传统中不断的文化进化积累的 | 文化模型 政治模型 松散联结 有组织无序 | 组织是微观的社会,有各自不同的价值、仪式、意识和信念,共享的价值观,关注文化在治理中的作用与功能,强调组织成员共享的价值、信仰、规范等文化符号对于治理产生的重要影响 对于治理产生的重要影响 冲突利益、冲突和权力的模式围绕着组织系统。政治活动涉及利益、权利和权力,隐藏的议程和幕后交易、权威、联盟、政党路线、审查、领导和冲突管理 | 反复地沟通、理解、人际互动、平等关系;冲突管理、信息公开、开放议程 |

随着人类关系以及组织的文化和政治理论的发展,组织研究与实践重新强调组织中的人性。起初这些理论远不如制度结构理论更有影响力,直到自然科学的研究突破了传统的专注结构的研究范畴,开始关注物质的有机连结关系和运作方式之后,这种状况开始发生转变。最近关于组织的文献(如混沌理论)强调,关系比结构和过程更重要,人与关系才是组织核心,参与者关系是决策过程的核心。

三、实现大学有效治理的实践准则

(一) 治理结构的意义及结构变革原则

大学是一个需要理性驾驭又需要注重效率的组织。大学有效治理的“结构系统说”强调大学内部的权责分配与决策过程,大学的管理机构应为大学制定政策和目标,并赋予相关人员权责,形成达成目标和推行政策的运作机制,建立完善的治理结构,以利于大学内部的决策者识别、评估和管理机构可能的风险;在合宜的治理途径下,发展完善的管理体系不仅能更好地服务大学内部成员,而且也能更好地服务于大学外部利益相关者。治理结构的意义在于通过正式的制度明确参与治理的各方对大学治理的责任,并且保证参与治理各方的专业性。如美国大学通常采用专门委员会的方式解决治理专业化问题。董事会根据不同决策内容,分别设立由专业人士组成的委员会,通过深入的政策研究提出决策备选方案供董事会全员决策参考;在学术评议会也会设立诸如执行委员会、人事委员会、专业与课程委员会等,各自由有经验的资深教师担任委员,根据院校研究办公室的专门分析报告,研究决定相关问题或提出专门建议。专门委员会将专业技术精英主导和教职工民主参与结合起来,一方面可以提高决策效率,一方面则可以解决民主参与问题。这样的制度设计有效解决了治理知识供给问题,保证了治理的效率性。

治理结构变革的核心在于如何通过制度设计实现分权共治与集权统一之间的协调。显然学界对二者的认识存在明显的分歧。夏托克、艾伦伯格(Ehrenberg)、罗索夫斯基(Rosovsky)

和伯根 (Burgan) 等从不同视角证明了共同治理结构对有效治理的意义; 而费舍尔 (Fisher) 和科赫 (Koch) 等从另一方面证明了共同治理阻碍校长治校导致治理无效。当前治理结构改革应遵循的原则是: ①尊重院校所处的社会文化环境, 建立和完善有中国特色的大学内部治理结构, 必须考虑中国德治礼序的文化传统, 必须体现扎根中国办社会主义特色大学的时代要求; ②尊重院校的差异性, 组织是科层型的 (强调效率) 还是政治型的 (强调利益群体的满足) 对治理效能的要求是不一样的, 治理结构应适应组织文化; ③治理结构需要为大学政策制定过程中的民主参与和沟通妥协提供更多空间; ④教师代表机构做出的决策应属于非约束性决议, 其在制定非学术政策时不能代替行政权力做决策。

(二) 组织信任的意义及实践原则

大学作为知识生产机构, 尊重知识探究的独立性和自主性, 服从知识权威, 以自由为存续逻辑。这种逻辑经过文化进化而不断被大学内外部群体广为接受, 不断累积为学术治理的基本规则和秩序, 并通过各种形式演化为制度。中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强科研诚信建设的若干意见》提出, 重视科研试错探索的价值, 建立鼓励创新、宽容失败的容错纠错机制, 从国家制度层面对学术探究提供保障。美国大学教授协会 (AAUP) 于 1994 年发表的《关于教师治理与学术自由关系的声明》(Statement on the Relationship of Faculty Governance to Academic Freedom), 将学术自由与共同治理结构密切联系在一起的, 主张应将共同治理与高等院校最基本的核心价值联系在一起, 推动共同治理观念制度化, 从而把学术自由探究传统演变为治理制度。但由于大学所处时代的变化, 大学已然成为一个文化政治系统, 其治理秩序的演化并不是单向度的“一路鲜花”, 校园内具有不同文化观念的群体争相登场, 组织内围绕着利益竞争、权力冲突, 各种政治活动、权力、联盟和意识形态都会以某种形式的“政治逻辑”代替大学学术自由制度演化所遵循的知识逻辑。因此, 在大学治理过程中, 各利益相关者能否在政治文化系统中建立起信任关系以消解政治逻辑的过度侵蚀, 已成为影响治理效果的关键因素。

现代大学治理的内在逻辑表明, 合作互动是其主线, 而合作互动源于互信。“信任是从一个规矩、诚实、合作的行为组成的社会群体中产生出的一种期待。”由此可见, 组织文化对于信任具有重要作用。德什潘德 (Deshpande) 和韦伯斯特 (Webster) 把组织文化定义为, 帮助个体理解组织功能和行为规范的共享价值观和信念。他们认为, 信任受到组织文化的影响。杜福特 (Duf ty) 的研究发现, 大学决策过程变得越来越复杂, 各种干预性的管理活动不断, 导致很难建立内部成员之间的信任关系。因此, 决策者要尽可能帮助成员理解组织文化, 降低文化冲突的发生率, 并塑造成员之间的共同目标。信任与社会平等意识之间有紧密的关系。

美国学者尤斯拉纳 (Eric Uslaner) 则用了“平均主义”这一术语来指称平等概念。他认为平等社会更容易形成社会凝聚力, 从而促进人们之间的合作。大学内部人际间的平等又促成了大学内部普遍的人际信任。这种信任不仅包含同事间的信任, 而且推及上下级之间的信任。由此, 在大学内部形成一种持久的道德价值和文化传统, 有利于组织信任形成。此外, 信息披露机制也是建立各方互信的重要手段。由于大学的管理者和利益相关者之间存在着信息不对称, 利益相关者参与大学共同治理的重要前提之一就是完善的信息披露制度获取进行治理活动的信息基础。人际关系与组织信任紧密相关。良好的人际关系会产生信任, 而信任反过来会发展好的人际关系。如果信任不存在, 那么有效治理是不可能的, 类似哈佛大学萨默斯辞职、弗吉尼亚大学特蕾莎·沙利文 (Teresa Sullivan) 辞职风波等案例都可以证明信任对于有效治理的作用。评议会主席、系主任、院长和教员之间的人际互动被认为是创建有效治理的最重要的因素。Lee B. 的研究发现, 正式结构之外的非正式沟通对于有效治理更为关键, 校长与评议会主席之间的私人关系对于治理的成功或者失败起着重要的作用。这些研究表明, 在治理过程中应创造参与或者咨询的机会以改善治理中的人际关系。一个包容性强的治理结构会增加各种有益价值观的可能性从而改进政策制定的效能。咨询过程包括早期参与、政策合议、足够的反馈时间、充分的信息和便捷的交流, 虽然参与和咨询本身并不能完全建立人际关系系统, 但因为开放性使各方都广泛参与而使政策制定更具合法性。这种人际互动使各方更愿意对参与治理做出承诺、付出时间, 从而使治理活动更具效能。

四、结语

大学是一种理性组织, 要实现组织目标并进行有效治理, 需要建立完善的治理结构合理分配权责, 平衡利益相关者的利益关系, 为大学制定科学有效的政策, 并形成达成目标和推行政策的运作机制。从这个意义上讲, 大学治理结构是有效治理的基础。这种认识也延续了建构理性主义知识论对理性的认知传统。另一方面, 大学并不完全是一个理性组织, 大学还是一个政治组织, 也是“松散结合的系统”, 其内部存在着“有组织的无序状态”, 因此无法单纯通过改变治理结构达成有效治理, 治理结构也不会自动达成有效的治理。大学所遵循的价值和治理制度不单是由既往的原因所决定, 而且也是一种结构或模式不自觉地进行自我组织的过程之一部分。学术自由探究传统以及相应的治理制度并不完全是人类的设计或意图造成的结果, 而是学者通过不断试错和遵守知识生产传统而产生的。

当代大学已然成为一个“文化政治系统”, 教师之间兴趣和观点差异可能会像教师和管理者之间观点差异一样。同样地, 行政人员和行政利益不太可能一致朝向预算控制、效率和成本最小化。由此导致治理机制本身并不一定能使各方达成一致, 使大学向着统一的目标发展。

各方在治理活动中的理解是有生命的，使得治理结构的运行具有很大的灵活性。在教职员工、决策机构和管理人员都拥有相同的价值观的地方，无论谁拥有最强大的权力，大学都可能追求同样的政策。因此并不是形式上建立了教授会给教师们发言权就够了。更确切地说，教师参与治理是管理者和决策机构的一种承诺，借此制度倾听教师的声​​音。注重教师参与权的治理结构存在的价值在于，当价值观不一致的时候，决策者不能不顾及教职员工的情绪而维护自己的特权，不能忽视教师情感表达的治理结构存在的价值。有效治理不仅需要分享权力，也需要参与其中的人们愿意分享思想和洞见，而这首先需要尊重和信任的关系，否则人们不会愿意分享。参与治理的教授们愿意从繁忙的个人日程中抽时间出来为大学的决策一起工作，坦诚的人际关系在其中作用十分关键。人际关系往往在治理结构之外以非正式的形式形成，人们民主讨论和相互尊重才能愿意一起工作做出好的决策。组织信任的意义在于为治理文化的累积提供足够的空间，为有利于大学核心使命实现的制度演进创造条件。本研究提供的启示是，在建立和完善中国特色的大学内部治理体系过程中，在强调治理结构改革的同时，也要注重把有关如何治理大学的明确知识、普遍性规则以及那些被证明为较优越的制度和实践中的经验纳入治理体系之中，不仅要关注大学治理的效率，也要重视能够带来组织信任的文化因素。（中国高等教育学会 2018-09-07）

【新动态】

习近平在全国教育大会上强调 坚持中国特色社会主义教育发展道路培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人 日前，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席会议并发表重要讲话。他强调，在党的坚强领导下，全面贯彻党的教育方针，坚持马克思主义指导地位，坚持中国特色社会主义教育发展道路，坚持社会主义办学方向，立足基本国情，遵循教育规律，坚持改革创新，以凝聚人心、完善人格、开发人力、培育人才、造福人民为工作目标，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，加快推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育。习近平指出，在实践中，我们就教育改革发展提出一系列新理念新思想新观点，主要有以下几个方面，坚持党对教育事业的全面领导，坚持把立德树人作为根本任务，坚持优先发展教育事业，坚持社会主义办学方向，坚持扎根中国大地办教育，坚持以人民为中心发展教育，坚持深化教育改革创新，坚持把服务中华民族伟大复兴作为教育的重要使命，坚持把教师队伍建设作为基础工作。这是我们对我国教育事业规律性认识的深化，来之不易，要始终坚持并不断丰富发展。李克强总理在讲话中指出，要认真学习领会和贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，准确把握教育事业发展的新形势新任务，全面落实教育优先发展战略，在

经济社会发展规划上优先安排教育、财政资金投入上优先保障教育、公共资源配置上优先满足教育和人力资源开发需要。李克强强调，要增强教育服务创新发展能力，培养更多适应高质量发展的各类人才。优化高校区域布局、学科结构、专业设置，坚持以教学为中心，突出创新意识和实践能力，培养更多创新人才、高素质人才。更加重视、充分发挥高校在强化基础研究和原始创新、突破关键核心技术中的重要作用。李克强要求，要深化教育领域“放管服”改革，充分释放教育事业发展生机活力。尊重教育发展规律，充分发挥学校办学主体作用，大幅减少各类检查、评估、评价，加强对办学方向、标准、质量的规范引导，为学校潜心治校办学创造良好环境。（《新华网》）

政府部门将不直接管理具体科研项目 日前，《科学技术部职能配置、内设机构和人员编制规定》公开发布。规定明确，科技部将从研发管理向创新服务转变，深入推进科技计划管理改革，建立公开统一的国家科技管理平台，减少科技计划项目重复、分散、封闭、低效和资源配置“碎片化”的现象。政府部门不直接管理具体科研项目，委托项目管理专业机构开展项目受理、评审、立项、过程管理、验收等具体工作。规定提出，科技部将围绕贯彻实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，加强、优化、转变政府科技管理和服务职能，完善科技创新制度和组织体系，加强宏观管理和统筹协调，减少微观管理和具体审批事项，加强事中事后监管和科研诚信建设。此次规定的另一大亮点，就是提出成立“成果转化与区域创新司”。该司将承担国家技术转移体系工作，提出科技成果转移转化及产业化、促进产学研深度融合、科技知识产权创造的相关政策措施建议，推动科技服务业、技术市场和科技中介组织发展。承担区域科技创新体系建设工作，指导国家自主创新示范区、国家高新技术产业开发区等建设。（《中国科学报》）