

## 现代大学治理模式的转向

施晓光

(北京大学教育学院教授、博士生导师)

从全球来看,大学治理模式变革问题已经成为中外学术界普遍关注的话题。许多西方学者,如凯扎(Kezar)和艾克尔(Eckel)<sup>[12]</sup>认为,与“学术管理”“学院治理”和“共同参与”等概念同样重要的是新治理模式——院校“法人治理”(corporate governance)概念的兴起,标志着“新公共管理主义”(NPM)成为大学发展不可抗拒的外力,并使大学运行置于一种新的环境之中。自20世纪80年代起,正是由于新公共管理主义和新自由主义思潮的影响,全球大学治理模式发生了巨大的变化,开始从传统的“治理模式”(conventional paradigms)向“新兴的治理模式”(emerging paradigms)方向发展,呈现出某些新的态势。<sup>[13]</sup>这些态势大体可归纳为如下几个方面。

### 一、从“政府管控”到“政府监管”

美国学者伯恩鲍姆(Birnbaum)将大学治理定义为“学术机构为实现组织控制和影响而设计出在两个不同但等效的系统之间达到有效平衡的结构或者过程”<sup>[14]</sup> 15-22。其中一个系统是基于“合法权威性”(legal authority)所建立的董事会和行政机构得以发挥作用的基础;另一个系统是基于“专业权威”(professional authority)所建立的教师角色的合理性。由此定义可以看出,大学治理主要在于解决如何处理大学组织与其内外部环境或者系统的关系问题。其中,外部关系体系即为大学与政府——“学府关系”,或者大学与企业——“校企关系”。从内部看,在大学之间各系统,如学术系统与行政系统之关系。

从新型“学府关系”上看,现代大学与政府之间的依存性业已发生了根本性的改变。日本学

者金子元久认为,全球大学的类型可以分成三种:国家服务型,如传统的德国洪堡大学模式;国家委托型,如美国的州立大学模式;私立型,如各国的私立院校模式。<sup>[15]</sup> 159-178 这三种不同类型的模式,大学与国家和政府部门发生不同程度的依存关系。在早期,由于公共经费投入因素影响,国立大学很大程度上受制于国家和政府,甚至在一些国家,大学成为了政府的附属机构,教师成为公职人员。但是到了20世纪80年代,情况发生很大的改变。在弗里德曼新自由主义经济思想影响下,私有化、市场化、公司化、分权化以及问责制成为现代大学治理的重要原则和改革方向。譬如,英国改“大学拨款委员会”(UGC)为“大学基金委员会”(UFC),2003年丹麦大学的重组运动、2004年日本国立大学的法人化改革等都堪称是从法律监督和政策规范两个方面实现“去国家化”的典范,体现了政府对大学治理从操作化“投入型调控”向战略化“产出型调控”模式的转换。

### 二、由“外部指令性控制”到“自我选择性约束”

在20世纪80年代之前,不论是苏联计划经济主导下的大学,还是凯恩斯主义主导下西方大学,其治理模式都强调外部组织环境,尤其是政府对大学的控制和影响。这种大学治理模式犹如传统交通信号,车流的行走完全取决于信号系统的变换——“红灯停,绿灯行”。其主要原因在于大学本身对政府资源配置的依赖性。然后,伴随美国里根政府的新联邦主义和英国撒切尔主义的兴起,以及苏联社会主义的解体,市场主义开

始大行其道,很多国家对大学治理采取了分权治理、解除管制( deregulation )、多元利益主体分担的举措。如里根曾经坦言:“政府不能解决所有的经费问题,只能成为经费的补充。”<sup>[16]</sup>。伴随政府的权力下放,大学自主性骤然增加,大学的自身发展、定位、战略的选择权重新回到了大学手中。大学不再是政府的附庸,也不再是市场的婢女。大学—市场—企业构成了平等的“三角关系”“三螺旋结构”。它们相互作用,相互推动。在寻求大学自身定位和发展过程中,大学不再仅仅依靠外部环境的制约,更多地依赖院校的自律和选择性的约束。更多时候,大学的运行不再受外部控制“交通信号灯”的影响,这种传统运行方式已经被“环岛式”的道路所废掉。大学的发展如同汽车行驶,何时进入“环岛”,采取怎样的方式进入“环岛”完全依靠车辆之间的自主选择和自我调控。如在20世纪90年代,德国政府就倡导了一种新型的治理模式,即以“目标合约治理”为特征的新型调控模式。“目标合约治理模式”不同于“目标管理模式”(MBO),也就是说,高校发展目标和任务的下达不是外部(政府)强加给大学的,而是政府与大学共同协商确立的结果。再如,目前各国大学评估中的外部质量控制(EQA)和内部质量控制(IQA)结合,以及外部评估和高校自评过程结合,就是这种“目标合约治理”模式的一种体现。

### 三、从“学术自理”到“管理自治”

从内部治理模式上看,大学内部权力和话语权的争夺始终是处理内部关系的焦点。早期的中世纪大学曾经出现过两种管理模式:一种是巴黎大学的模式,即“先生的大学”,一种是博洛尼亚大学的模式,即“学生的大学”。尽管伴随时间的推移,“学生的大学”的模式逐步消失,但先生的大学却保留下来,并衍生成为“教授治学”的基本大学理念。考察西方大学发展史可以发现,不论是早期德国的柏林洪堡大学,还是美国的哈佛大学,规模都较小,师生人数较少,其存在

的目的在于培养少数精英,追求高深学问。大学成为满足少数人“闲暇好奇”的学术场。“学者治学”“鸿儒治校”成为传统大学普遍的模式和理念,也使之具有了高度自治性和特权。然而,进入现代社会以来,尤其第二次世界大战之后,高等教育领域发生了急剧变化:学生人口的激增,“巨型大学”的出现,“学术革命”的发生,学术中心的漂移(shift),以及知识生产新模式的出现,大学组织已经不再是简单的教育机构,而是一个多元的巨型机构,是一个复杂的“有机体”。<sup>[17]</sup>到了20世纪80年代,传统的“学院式”(collegiate)治理模式已经无法适应外部环境的变化,新的“科层式”“公司化”治理模式业已成为一种必然。

### 四、从“硬治理”到“软治理”

现代大学治理模式的另外一个变化在于从重视制度建设,即所谓的“硬治理”,到关注“文化建设”,即所谓“软治理”方向发展。制度主义组织社会学家斯哥特(Scott)认为:制度规章(regulative)、非制度性行为规范(normative)和文化认知(cultural-recognition)是组织制度变迁的三个重要的核心要素和内部支柱。<sup>[18]</sup><sup>[52]</sup>美国组织行为学者温德尔·弗伦奇(French)则更加明确指出,组织发展和转型首先在于实现从文化认知到行为习惯的转变。显而易见,从制度到行为,中间的连接点在于文化认知(或称文化因素)。正是由于这种文化认知(文化要素)的存在,大学组织发展和组织转型才有了不可缺少的文化环境。文化因素是大学组织变革和发展不可或缺、不可替代的东西。无视文化因素的价值和作用,任何大学改革和治理现代化都不可能取得理想的结果。正因为如此,从20世纪80年代末90年代初开始,“文化建设”成为世界各国追求现代大学模式的普遍做法。例如,美国印第安纳大学建设“口述史”网上博物馆就是希望通过退休人员的回忆,记录大学组织文化的变迁,保留大学组织成员的共同文化记忆。