

· 高等教育管理 ·

我国现代大学制度的运行模式建构

兰军瑞

(信阳师范学院,河南 信阳 464000)

摘要:随着经济环境的不断变化,现行大学制度运行模式面临重大考验,因此,研究现代大学制度的运行模式显得意义重大。一是围绕大学产权制度进行建构,明晰政府、大学和学生家长之间的利益,以形成各求所需、各得其所的分配关系;二是围绕大学组织制度进行建构,整合和分化大学内部政治权力、行政权力和学术权力;三是围绕大学管理制度进行建构,随着大学决策系统简政放权,层次管理原则开始实行,使大学内部权力朝着分化的方向发展,逐渐形成政治权力、行政权力和学术权力相分离的运行机制。

关键词:大学制度;运行模式;高等教育

中图分类号:G522 **文献标志码:**A **文章编号:**1003-0964(2016)03-0094-04

大学制度的运行是构成大学制度系统的各要素相互影响、相互作用的过程,诸多子系统构成大学制度系统,各子系统之间不仅相互影响,而且与校外环境之间相互作用。各个子系统和环境的子系统根据自身要素、特征自由组成一些或松散或牢固的联合,这些多样性的或松散或牢固的联合一经确定下来,形成稳定性的特征,就构成了大学制度的运行模式。我国现代大学制度是理论与实践的产物,其松散或牢固的联合不仅体现在制度系统要素之间,而且体现在不同的制度运行模式中,既反映了我国大学制度的传统,又反映了我国大学制度改革的现状,是我国政治体制改革、经济体制改革、社会制度改革的产物,因此,研究现代大学制度的运行模式显得意义重大。

一、我国现代大学制度的运行模式

模式总是前人积累的经验的抽象与升华。只要是一再重复出现的事物,就可能存在某种模式。在科学研究中,模式是指为突出所研究事物的主要或基本特征,抓住所研究事物的本质,对所研究事物进行简单的表述和概括。随着经济环境的不断变化,模式研究已经成为研究事物的一种重要研究方法。模式研究以一种简约、抽象、结构的方式对复杂研究对象进行描述、分析,从而在整体和本质上把握所研究事物的主要特征和运行规律^[1]。在现代大学制

度的运行中,对其运行模式的研究有助于找到大学制度运行的基本规律,我国现代大学制度的运行模式是理论与实践的中介与结合,它既是组织行为理论的具体化,又是大学实际经验的抽象概括。因而,我国现代大学制度的运行可以通过分析、归纳大学发展的实践经验而概括出运行模式,并在经过实践的检验后上升为理论。此外,在理论的指导下,对我国现代大学制度进行比较分析,总结出不同的运行模式,并且到实践中加以应用,使其具有指导大学制度改革的实践功能。

二、我国现代大学产权制度的运行模式

现代大学制度良性运行的保证,就是要明晰政府、大学和学生家长之间的利益,以便形成各求所需、各得其所的分配关系。现代大学具有服务社会的职能,政府和学生家长是社会的主要构成部分,政府是公众的化身,学生家长为学生提供求学经费而成为个体的代言人。大学服务的目的在于增进个体的人力资源,提高个体的效用,因而高等教育服务指向个体利益;个体效用的整合能产生公共效用,因而高等教育服务又指向公共利益。公共利益以个体利益为基础,公共利益的实现以个体利益的实现为前提。

在传统的高等教育制度下,国家包办高等教育,高等教育为国家服务,高等教育服务的公共利益与个体利益通过国家整合起来,政府、学生家长和学校

收稿日期:2016-02-26

基金项目:河南省哲学社会科学规划项目(2015BJY005)

作者简介:兰军瑞(1966—),男,河南罗山人,博士,教授,主要从事教育管理研究。

之间不存在明显的利益冲突。随着市场经济体制的建立,在高等教育市场上,政府与学生家长成为高等教育的消费方,高等学校成为高等教育服务的供给方,高等教育服务的公共利益与个体利益开始分化。在高等教育服务的交易过程中,政府、学生家长与学校有着各自的收益与成本,正是对于收益与成本的计算,现代大学产权制度才找到了生存的土壤。从法人产权制度化方面而言,大学是面向市场依法自主办学的主体;从大学知识产权制度化方面而言,“大学出售科研服务,政府和企业购买,大学出售教学,学生和学生家长购买”;从教育产权制度化方面而言,投资收益成了市场交易的基本准则;从国民教育权利制度化方面而言,社会也可以成为大学的举办者、管理者。在市场调节下,围绕大学产权所进行的交易过程中,政府、学生家长和学校的利益发生了分化,他们之间呈现出一种“三角关系”,以利益为中心,存在着四种基本组合模式。

(一) 学生家长购买,政府补贴,大学生生产

在这种模式中,学生家长以独立消费者的身份向大学购买高等教育服务,学生家长的选择与意愿决定着社会资源的流向,因而学生家长是高等教育服务交易过程中的主导力量。根据人力资本理论,高等教育投资会增加无形的储蓄,其收益率高于物质投资的收益率,也高于通常的银行利率,因而,比起别人来,学生家长总是更关心自己子女的教育,他们往往会为子女做出牺牲从而获得子女接受教育的明智选择。而且学生家长总是慷慨大方的,只要他们深信对高等教育的投资是收益大于成本,就不惜掏空腰包,甚至倾家荡产。政府补贴是指政府认可学生家长与大学之间的交易关系,自己作为购买高等教育服务的资助者,直接对购买高等教育的受教育者进行补贴,而不是给大学补贴。政府对受教育者的补贴,实质是给学生家长“好处”,提高他们的收益,可以使学生家长在教育需求上获得更多的可支配资源,刺激他们的消费。学校生产是指大学以独立法人主体的身份提供高等教育服务,满足学生家长对于高等教育的需求。很显然,大学只有培养出高质量的人才,才能使学生家长的投资利益大于成本,才能博得学生家长的“芳心”,吸引更多的“顾客”。

(二) 政府购买,学生家长补贴,大学生生产

在这种模式中,政府作为公共利益的代理人,以独立的消费者身份购买高等教育服务,确保高等教育为公众服务的价值得以实现。在我国高等教育收费制改革以前,以及现行的免费师范生教育都是这

种模式的典型。政府通过向高等学校购买高等教育服务,向高等学校提供办学经费,同时也制定国家标准来规定高等学校的课程设置和教学策略。对于学生家长来说,由于政府已经为公共利益“埋单”,出于对高等教育服务的需求,他们按照高等教育服务中个体受益的大小对政府进行补贴,其所支付的学杂费,远小于高等教育服务的生产成本,政府是承担高等教育服务成本的大顾主。不过,也因为如此,高等教育的服务保障了公共利益,却忽视了个人利益,受教育者个体的激情不能被充分激发出来,曾经在高校中广为流传的“60分万岁,61分浪费”就是这种情况的真实写照。

(三) 政府生产,学生家长购买,大学服务

在这种模式中,政府投资建校,任命或聘任高校管理人员与教学人员,制定高校的课程标准与办学模式。政府生产的模式就是投资加管理,通过对大学提供经费而进行实际的管理,即高等教育国有化。其出发点在于增进公共利益,但在实践中却助长了个体利益,因为学生家长、教师和学生相信,由政府而不是学生家长直接交学费,学生将得到更牢靠的职业、更有保障的薪金及对高等教育更大的控制权。学生家长购买是指学生家长按照自己的高等教育需求向政府购买高等教育服务,大学服务是指高等学校作为政府的代理机构出售高等教育服务。在这种模式的运行过程中,政府常常用行政手段强行要求学生家长 and 高等教育服务进行交易,即通过税收向学生家长强制征收高等教育费用,通过法案强制学生家长购买大学提供的高等教育服务。在交易过程中,学生家长既不能对学校课程与教学进行选择,也不能对学校进行选择。在计划经济时代,我国政府对高等教育的统揽统包,以及现行的师范生免费教育均属于这种模式。其优点是解决了毕业生的后顾之忧,不存在就业问题。其缺点是不利于提高教育质量,减少了高等教育的多样性。

(四) 学生家长生产,政府购买,大学服务

在这种模式中,学生家长通过投资创办大学或高等教育机构,聘请教育管理人员与教学人员来生产和提供高等教育服务,从而满足学生家长对高等教育个体利益的追求。政府购买是指政府直接向学生家长购买高等教育服务,但这种买卖交易只有当高等教育服务能满足政府对公共利益的需求时才能达成。大学服务是指大学服务于学生家长的高等教育需求。在理论上,这种模式最有可能同时满足学生家长与政府的高等教育需求,因为它既尊重学生家长的个体利益,又顺应高等教育为公众服务的前

提,因而在理论上具有其他模式无法比拟的优势。然而在事实上,由学生家长提供的高等教育服务,其成本远大于其他高等教育服务的交易模式,甚至采用这种模式反而得不到净收益。更有甚者,这种高等教育服务无论在专业水平上还是在高等教育规模上,都难以达到社会要求,因而难以满足政府的要求,于是政府不愿意购买。因而我们看到,尽管我国的私立高等教育在蓬勃发展,但政府的投资意愿却十分消极。

三、我国现代大学组织制度的运行模式

我国现代大学存在着三种类型的组织:以党委为主体的政治组织、以校长为首的行政组织和以教授为代表的学术组织。同这三种组织相对应存在三种权力形式,即政治权力、行政权力和学术权力。三种权力形式相互影响和制约,参与或主导高校经营的运行与决策。与政治权力、行政权力和学术权力相对应,高校内部管理体制的基本要素包括领导体制、行政体制和学术体制。现代大学组织制度的有机运行,关键是要划清上述权力之间的界线,改革全局的决策机制和运行机制,以便形成政府、高校和学者各司其职、各尽其责的权力结构。

体制是权力的载体。大学内部权力的分化与整合,首先要理清大学内部各管理体制之间的关系。其中,领导体制是灵魂,是保证学校工作有机运行的前提,也是联结行政体制与学术体制的桥梁。党委的领导体现在行政体制中,直接或间接影响着行政体制和学术体制;行政体制是关键,是党委领导和校长负责相结合能否成功的纽带,校长既对领导机构——党委负责,又对行政机构——校务委员会、董事会、教授会等负责,因而行政体制也是学术体制形成的条件;学术体制是动力,是高校内部管理体制的重要组成部分。随着学术自治、教授治教理念的形成,领导体制和行政体制也将发生重大变化。

大学内部组织各要素之间相互联系、相互影响的关系,形成了大学组织制度运行的三种基本模式。一是政治主导型。校务委员会制是其基本运作模式,党委书记担任主席,以校长为首的行政系统贯彻执行形成后的决策。二是行政主导型。董事会制是其基本运作模式,党委书记担任董事长,校长扮演CEO的角色,以校长为首的行政系统贯彻执行协商后的决策。三是学术主导型。教授委员会制是其基本运作模式,具备教授资历的党委书记、校长或其他资格人选担任主席,以校长为首的行政系统贯彻执行商讨后的决策。行政权力和学术权力分别由政治体制、行政体制和学术体制加以保障和发挥功能,而

政治权力、行政权力和学术权力之间又相互渗透、彼此强化,从而形成了不同的权力模式^[2]。

(一)一元权力主导模式

我国大学基本上是政治权力主导大学组织的运行。尽管学术权力近年来受到重视,但还不是“主角”,学术委员会的权力是相当有限的,仅限于学术事务,无法渗透到大学的方方面面。发达国家则常常采用学术委员会一元权力组织模式,如法国高校由科学委员会、大学学习委员会和生活委员会等组成学术权力机构,即咨询委员会。德国高校评议会处理不同领域的事宜会使用不同类别的部门^{[3]112}。由于学位委员会受政府和高校双重领导,因而具有一定的行政组织性,法国甚至将学位授予规定为政府权力,因而学位委员会不宜单单作为学术委员会内行使学术权力的组织。

(二)二元权力耦合模式

耦合是一个物理学概念,指两个或两个以上的实体相互依赖于对方的一个量度。如果不考虑政治因素,就是规范行政权力、加强学术权力的有机结合。二元权力耦合模式有三个重要变量:一是学校办学历史和办学理念;二是学校办学层次和学术权力作用;三是学校行政管理现状和行政管理理念^{[4]118}。基于这三个变量,二元权力对应三种耦合模式:一是二元权力分离,适度融合模式。行政权力与学术权力分别独立行使,学术组织行使学术权力,行政组织行使行政权力,二者互不干涉,但可以相互吸收另一组织的成员参与权力的行使,以实现两种权力的有机融合。二是二元权力渗透,适当分离,学术权力主导模式^[5]。学术权力与行政权力是你中有我,我中有你的关系,两者之间没有明确的边界。管理组织既行使行政权力,又行使学术权力,但教授治校是学校管理的主唱,学术人员在重要事项的决策中占主导地位。三是二元权力交织,行政权力主导模式。不绝对划分二者之间的界线,行政管理是学校运行的主要手段,且行政人员在权力运行中占主导地位。

(三)多元权力整合模式

就目前的教育形势看,在今后相当长的一个时期内,高校加强学术权力是高等教育管理体制改革的主旋律,但这并不是抛弃政治权力和行政权力,相反,而是以学术权力为主体,形成多元整合的权力结构。

高校内部管理体制应结合自身实际,选择适合自身管理特点的权力模式。(1)办学历史长,办学层次高,行政权力规范,学术权力发挥作用的空間大的高校,学术权力与行政权力的耦合也就越高,

这类高校包括研究型大学和部分设有研究生院的教学科研型高等学校,可以选择二元权力分离和适度融合模式,以规范行政权力,加强学术权力,促进二元权力的融合。(2)建校历史较长,学术管理有一定基础,行政管理比较规范,办学层次相对较高的高校,学术权力与行政权力的相互渗透有一定的基础,这类高校包括部分教学科研型高校和以本科教学为主兼有研究生培养任务的高等学校,可以选择二元权力渗透、学术权力主导模式,以规范行政权力,加强学术权力,促进二元权力的渗透。对于那些办校历史短,目前主要依靠行政手段管理、学术权力相当小的高等学校,科研实力较弱,学校工作主要以教学为中心,这类高校包括一些多科性学院、单科性学院、普通专科高等学校和高等职业技术学院,可以选择二元权力交织、行政权力主导模式,其耦合的核心是在行使行政权力中发挥教授的作用,使学术咨询、学术审议等功能得到发展。

四、我国现代大学管理制度的运行模式

我国大学管理制度改革作为高等教育改革的一个重要方面,在很大程度上推动了我国现代大学管理制度的发展与完善。在新的历史时期,随着经济环境的不断变化,特别是党的十八大及十八届三中全会召开以来,我国现代大学管理制度有了新的发展。大学决策系统开始简政放权,实行层次管理原则,使大学内部权力朝着分化的方向发展,逐渐形成政治权力、行政权力和学术权力相分离的运行机制。根据学校类型层次的不同,三种权力的分离程度也有所不同,由此形成了三种不同类型的管理模式。

(一)二级管理模式

20世纪80年代中期之前,我国高校广泛推行直线制管理体制。随着我国政治环境的不断变化,市场经济体制的不断完善,高校的发展逐渐被市场因素所影响,多种形式的变化对传统的直线制管理体制提出了改革要求。为适应经济社会不断变化的需要,为优化教育资源配置,许多高校尝试建立了校、院(系)二级管理体制,并在当时的经济环境中取得良好的成效。二级管理模式的运行机制是高校中只设校、院(系)两级管理机构,教学工作由学校一级来组织。实行二级管理的特征之一是办学自主权的下放,减轻校领导日常烦琐事务,让其有更充足的精力投入到宏观决策事务中,协调各部门,更好地实现学校整体目标。二是管理重心下移,一方面学院拥有更多自主权,另一方面学院也将承担更多的责任和义务,有利于增强学院主体意识,发挥积极能

动性,优化资源配置。如牡丹江大学从2008年初开始进行校系(院)二级管理改革,取得良好效果。

(二)三级管理模式

学科是大学的基础,能够体现大学的本质特征,大学只有依托学科的发展,才能更好地发挥研究学问的功能^[6]。建立基于学科的学校——学院——学科三级管理体制是建设现代大学制度的根本要求。大学是一个学术组织,学科是大学组织的核心和基础,大学组织活力来自于学科^[7]。现代大学制度要求大学内部管理从本质上体现学术性特征,因而,大学的管理体制需要充分考虑学科发展的需要。从本质上看,这种管理模式的建立就是将大学作为一个学术组织,在大学中增加学院一级管理机构,学院之下设系(所),成为教学与科研的实体,学校则将部分权力下放,让学院拥有部分自主权,使院(系)成为教学、科研、行政工作的基本运行单位,学校则负责宏观性事务。目前我国部分知名高校正在推行这种三级管理模式,如浙江大学、吉林大学等。

(三)混合型管理模式

三级管理模式与二级管理模式的结合就形成了混合型管理模式,此模式适合规模较大的高校,容易充分发挥学校整体协同能力,提高工作效率,但在同一所学校同时运用两种管理模式,会导致管理混乱的局面,造成工作不便。因而,高校应结合自身实际,制定有效的规章制度,才能在两种管理模式并存情况下有效地开展各项工作。

随着经济环境不断变化,社会需求多元化,我国高等教育事业面临巨大挑战,现代大学产权制度、组织制度及管理制度只有进行改革,才能适合经济形势不断变化的需要。

参考文献:

- [1] 李盛兵.研究生培养模式研究之反思[J].教育研究,2005,(11):54-56.
- [2] 兰军瑞.我国现代大学制度建立与运行的社会保障[J].信阳师范学院学报(哲学社会科学版),2015,35(5):71-74.
- [3] 张德祥.高等学校的学术权力与行政权力[M].南京:南京师范大学出版社,2002.
- [4] 毕宪顺.权力整合与体制创新——中国高等学校内部管理体制研究[M].北京:教育科学出版社,2006.
- [5] 赵凤娟,张毅君.论建立学术权力主导的现代大学制度[J].黑龙江高教研究,2011,(2):36-38.
- [6] 宣勇.基于学科的大学管理模式选择[J].中国高教研究,2002,(4):43.
- [7] 郭石明.基于学科的大学组织管理[J].中国高教研究,2004,(6):31-32.

(责任编辑:吉家友)