

# 现代大学治理结构体系建设研究

## ——基于组织的制度设计视角

万丽娟<sup>1a</sup>, 陆远权<sup>2</sup>, 邵兵家<sup>1b</sup>

(重庆大学 1a. 贸易与行政学院; 1b. 经济与工商管理学院, 重庆 400044; 2. 重庆师范大学, 重庆 400047)

**摘要:**现代大学重在制度建设, 制度对于现代大学具有保障和促进功能。现代大学建设离不开其外部关系和内部管理的制度建设, 外部关系的制度建设可对现代大学的发展空间产生不可低估的影响, 主要体现在现代大学与各级政府、企事业单位、其他大学三者之间的关系; 内部管理的制度建设可为现代大学发展提供高效的强力保障, 主要体现在行政管理运行体制、学术权力保障制度和分配激励机制三个方面。文章着眼于大学组织的制度设计视角, 综合分析中国大学治理内外结构体系中面临的问题, 在借鉴欧美大学成功治理经验的基础上, 提出完善中国大学治理结构与制度建设的对策建议。

**关键词:**现代大学制度; 治理结构; 制度设计

中图分类号: G64

文献标志码: A

文章编号: 1008-5831(2011)02-0149-05

组织作为一个实体, 制度作为一个规则体系, 两者是辩证统一的, 体现了形式与内容的关系。制度是一个组织赖以生存和发展的基础, 任何组织都与其相应的制度密不可分, 组织要生存和发展, 就必须有制度化的安排。大学既是一种学术机构, 又是一个社会组织, 大学制度是伴随着大学组织的产生而产生的。现代大学的制度建设对于现代大学具有保障和促进功能, 现代大学建设离不开外部关系和内部管理的制度建设。中国对现代大学制度下的大学结构体系的建设问题的相关探讨始于 20 世纪 90 年代中后期。近年来, 随着加入 WTO 和政府对于建立世界一流大学的号召, 此类研究越来越多, 但这些研究都属于宏观探索而未形成体系, 更是少有对大学结构体系进行具体研究, 但前人的研究成果对本文有很好的借鉴意义。笔者从现代大学的外部关系和内部管理两个大的方面入手展开论述, 把外部关系从现代大学与各级政府、现代大学与企事业单位、现代大学其他大学三者之间关系展开; 内部关系从行政管理运行体制、学术权力保障制度和分配激励机制三个方面展开。

### 一、现代大学外部关系的制度建设

现代大学制度外部关系主要指大学与各级政府间的关系, 大学与大学间的关系以及大学与企业间的关系。理顺外部关系是建立现代大学制度宏观层面的重要环节, 有利于大学外部环境的优化, 实现大学的学术性要求, 对于大学满足社会多样性的需求, 实现大学自身的发展目标具有重要意义。

收稿日期: 2010-06-14

基金项目: 重庆大学中央高校基本科研业务费科研专项人文社会科学类资助项目(CDJSK100028)

作者简介: 万丽娟(1977-), 女, 四川巴中人, 重庆大学贸易与行政学院副教授, 管理学博士, 硕士生导师, 主要从事经济管理、商务英语及高等教育研究。

### (一)现代大学与各级政府

中国的大学主要由国家举办,政府的宏观管理是中国大学外部关系的基本特征之一。国家作为投资者,政府作为管理者,对大学具有领导权、调控权、监督权。大学必须为国家服务,对政府负责。政府与大学之间要坚持“以服务求发展,以共享求支持”的理念,来平衡大学和各级政府之间的关系。第一,中央政府具有强大的宏观调控能力,要通过不断完善高等教育的法律、法规,来落实大学举办者的责任和义务。一切的社会机构,特别是公共机构作为政府功能的延伸,要配合中央政府对教育部直属高校进行监督管理。第二,省市级政府是中央政策的有力执行者,应该有效承接中央政府转移的省属高校的管理职能,主要体现在对地方一些大学的管理与支持。现代大学与政府之间的关系应是双向的,各级政府在相应职责范围内行使管理职能,那么现代大学要履行服务社会的职责,接受政府和社会的监督。

平衡大学与各级政府关系是现代大学制度的核心内容,这一问题的顺利解决对于规范大学与大学,协调大学与社会,完善内部治理结构都具有重要的基础作用。其次,平衡大学与各级政府关系是政府职能精简和工作效率提高的组成部分,对于发挥政府的其他职能有着重要的作用。再次,大学与政府关系的平衡能使高校充分发挥自身优势,在市场经济条件下实现充分的“共赢”。

在平衡大学与各级政府之间的关系方面,世界上还有很多成功的模式,包括美国模式、英国模式和法国模式等。它们共同的特点是政府的角色只是定位于宏观的政策引导和基础设施的支持。以美国为例,具体的做法是:高等教育管理体制以州为中心,联邦政府(中央政府)在高等教育事务中发挥的作用甚小,教育部的主要职权只有三项:一是负责联邦政府对地方补助拨款的分配和管理,学生奖贷学金、助学金的发放;二是在基础教育和高等教育方面制定一些研究项目(各学校可向教育部申请这些研究项目及经费),通过这些措施来推动某些方面的研究与改革;三是负责收取和统计全国教育状况的资料。而州政府对大学的管理除了要审批大学的建校章程、发给办学执照外,其它则是从立法、财政预算与拨款以及教育质量评估等方面进行宏观管理和监督,而不具体干预学校的事务。对于公立学校,州政府的一个重要作用是提供保证教育质量的必要条件和资源,包括教室、实验室和图书馆等建筑设施与教学科研设备,以及雇佣教师和职员所需的工资等。

随着开放经济的发展,现代大学制度的建立需要各级政府开放思想,消除地方保护主义,加强省市际间的交流与合作,让资源实现最优配置,在竞争与合作中求发展,真正实现和谐生存。第一,各级政府要实现资源共享,为高校发展提供政策支持,注重大学办学的自主化,给各高校更大的自由空间,甚至把高校纳入企业考核的体系,让它真正社会化。美、英、德、日等发达国家在建立现代大学制度的过程中,均把扩大大学的办学自主权作为制度体系的核心内容加以建设。发达国家高校与政府之间关于举办权、管理权和办学权进行了合理的分配和分离,这给中国建设现代大学制度提供了借鉴。第二,注重转变政府管理行为,将过去由政府承担的部分职能转移到社会中,由社会组织代行完成,如经费分配、办学评价等,同时将过去政府承担的管理职能转化为服务职能,政府由单一的计划行为转变为提供信息的行为。

### (二)现代大学与企事业单位

现代大学与企事业的关系体现了科研成果转化为生产力的一个过程。大学与企事业之间既是一种学术性的产业活动过程,又是一种产业性的学术活动过程,这一过程其实就是创新的过程,是生产要素的重新分配与组合的过程。

教学、研究和社会服务是公认的现代大学三大职能,这三大职能是随着社会发展需求的不断变化与大学不断满足这种需求变化的结果。20世纪初期,作为美国赠地学院的威斯康星大学校长范海斯(Charles R. VanHise)指出:“教学、科研和服务都是大学的主要职能。更为重要的是,作为一所州立大学,它必须考虑每一项社会职能的实际价值。换句话说,它的教学、科研、服务都应当考虑到州的实际需要。大学为社会、州立大学要为州的经济服务。”这段话是为世人所称道的“威斯康星思想”的简要描述。大学的第三职能——社会服务,表现在与企事业单位的关系。毫无疑问,社会服务作为当代大学制度中最年轻的职能,已经是大学三大职能中发展变化最快的一个。

过去的大学中存在很多校办企业,这些企业普遍存在着产权不明、校企不分。拥有资金和人才优势的校办企业却没有骄人的业绩,这充分体现了企业和办学之间在管理上有着相当大的区别。而同时过去大学与社会企业之间又存在着严重的脱节现象,科研成果转化为生产力的效率低下。20世纪以信息、生物、材料为核心的高科技发展,促进了传统生产方式和生活方式的改变,对全球科技进步、经济

发展和社会文明产生了巨大影响。21世纪人类将进入以知识为基础的知识经济时代。国家之间、企业之间的竞争将从产品主战场转移到知识、技术主战场,因此加强企业与高校的合作,有着重大的现实意义。

由“威斯康星思想”所确立的现代大学的社会服务职能,在大学与现代社会的关系构建中发挥着不可替代的作用,是现代大学全面开放和走进社会的契机。随着社会服务职能的不断扩展,大学与社会的联系越来越广泛、越来越密切,大学由社会的一部分而变成了社会的一个有机机构,大学的社会价值和作用得到最直接的体现,使得现代大学开始超越象牙塔,走向社会的中心,成为整个社会中最具活力、最能代表时代前进方向的机构,并被人们誉为“服务站”和“社会轴心机构”。

处理好现代大学与企业的关系要做到:第一,技术转移是校企合作的核心内容,因此现代大学应该培养一些有市场意识的科研人员,因为大学只有站在和企业平等的市场位置上,有理性的市场思维,与企业的合作才能形成良性循环,才可能进一步深入发展,才可能为整个国家和社会带来更大的价值。同时学校通过与企业合作,实现技术转让,可以解决一些办学经费来源。在与企业合作的过程中,能够真正了解企业所需,丰富教学内容,使教学以及科研更具有针对性,而企业通过与学校合作也可以拓宽科技创新途径,提升企业的竞争力。第二,现代大学与企事业应该定位好自己的角色,现代大学主要充当的是科研角色,企业主要充当的是实践角色,彼此各尽其责,权责分明,才有利于真正提高效率。但是整个过程并不是彼此独立的,而应该疏通彼此之间的信息渠道,还可以在管理上相互借鉴,特别是学校可以引入企业的一些管理机制,提高学校的办学效率。第三,现代大学与企业之间应该建立互动机制,在这个过程中,大学与企业双方以创新为目标开展合作教育与合作研究,致力于创新型人才的培养与科研成果产业化,通过大学与企业互动产生的合力,获得大学与企业各自均无法达到的高效益,实现“共赢”。

### (三) 现代大学与大学

任何大学所具有的能力和重点都是有限的,随着社会对大学的要求越来越多样化,大学要满足这些需求不是单凭一所或几所大学就能够承担和胜任的,需要加强大学与大学之间的协调和配合。多样化的需求,大学之间需要进行分化、分工与合作,要求大学之间加强联系和协调。不同大学在各自优势

基础上形成的合理分工,有助于不同大学的健康发展,也有利于教育资源的优化配置。如果“把各种教育混在一起,各种各样的教育都受到损害,而且最高层次的教育将受害最大”。

总结国外大学与大学之间的关系,可以得到以下方面经验:第一,标准化、规范化与多样化、个性化相结合,对某些大学共性的东西推行标准化,如建立统一规范的评价体系、标准化招生计划等。并鼓励各大学根据自身特色发展优势学科、根据各自的特色,建设好优势学科,建立个性化的校园文化。第二,加强各高校的交流与合作,建立起“商议合作”的机制,促使实现相互间的“共生共荣”。可以规模性地组织一些高校之间的交流会,并在把大学学术研究与国家创新性建设相结合的过程中,注意在各高校之间的分配,这有利于资源的优化配置。第三,规范的奖惩机制,严惩各大学之间的恶性竞争,对各高校之间的资源共享等行为进行鼓励和支持,为跨学校合作提供便利,减少限制。第四,建立完善的汇报机制、建构学术资源共享互补利用机制,对各大学实行年汇报制,要求各大学对其拥有的资源和学术成果提交完整而详细的汇报,并建立交流的平台,这样有利于各大学之间的学术资源共享、减少信息成本,从而也有利于大学之间的恶性竞争向良性转化。

## 二、现代大学内部治理的制度建设

构建合理的现代大学内部治理结构是建立现代大学制度微观层面的重要环节。现代大学内部治理制度主要包括行政运行体制、分配激励体制和学术权力保障制度。高校拥有了办学的自主权,并不一定能保证自身的学术自由和效率的最大化,因此需要在高校内部进行一系列的制度安排。这种内部的制度安排有利于和谐校园的建设,是建设和谐社会的要求;有利于各组织部门间关系的重新优化调整,实现工作效率最大化;改变组织的人、财、物等资源流向,调动教职员工的积极性和主动性;合理分配行政权力和学术权力,实现两者的协调与整合。

### (一) 现代大学的行政管理运行体制

行政权力是指建立在科层制的基础上,以包括国家法令、学校规章等在内的强制手段为依托所形成的一种影响和支配大学内部成员和机构的一种权力的形式。行政权力存在的目标是保证学校目标快速有效的实现。行政权力的存在是大学内外因素共同作用的结果,是大学管理不可或缺的要素。伴随着大学地位的提升,职能的扩展,规模的壮大,内部事务的繁杂,与外界联系的紧密,客观上也要求有一套行政机构、组织和人员来专门处理大学的日常事

务,以维持大学组织内部的正常运行,同时协调大学与各级政府、企事业之间的关系。

美国大学制度行政权力的主要体现是“董事会模式”,它内部存在着发达的科层组织。行政权力包括校一级的董事会、校长及其助手、评议会,基层组织主要是系。董事会是大学的最高权力机构,主要职责是决定学校的大政方针,选举校长。董事会决定学校的有关重大事宜,但不介入学校日常事务的管理。英国大学制度中行政权力主要执行机构是理事会,主要职责是筹划经费,制订计划,聘请和任命教师等。大学通过理事会的校外人士及理事会下属的各委员会与外界保持联系。

大学内部行政运行体制下,专职的行政管理人员越来越受到重视。“旧式的个人间非正式的交际和决策模式,已经被正式的决策过程所取代。”行政管理运行体制是高效的运行机制,克服了以前那种办事效率低下和相互推诿的情况。最重要的表现则是采用校长负责制,它是采用会议制和个人负责制相结合的方法来确保大学的内部治理结构更加理顺,决策行为更加公平有效。现代大学校长的主要职责是治校而非治学,因而实行专职化的校长是高校未来治理的趋势。因此,现代大学要实行校长负责制,校长治校成为现代大学制度的重要内容。

### (二)现代大学的分配激励机制

激励机制就是指在组织系统中,激励主体运用多种激励手段与激励客体相互作用、相互制约的结构、方式、关系及演变规律的总和。分配激励机制主要是指在分配环节上运用多种激励手段使激励客体得到最大满意程度的作用机制。在国家政策的指导下,根据“效率优先,兼顾公平”、“生产要素参与分配”的原则,探索建立新的分配机制符合社会发展的要求,通过激励的办法,可以最大限度地激发教职员工的积极性和创造性,发挥内在潜力,提高工作效率,求得整体发展与提高。

传统的分配激励机制存在一些弊端,比如“职称”和“工龄”决定教师的工资报酬;论资排辈,同工不同酬;教授封顶和职务“终身制”,因而探索新的分配激励机制势在必行。高校分配激励机制要本着兼顾绩效公平的原则,新的分配激励机制中校内津贴随个人的努力、能力、成绩、责任及课时量的大小变化而变化。其本质是改革高校内部不同利益群体和个人的利益分配方式,通过引入竞争机制,实现工作责任、工作任务、工作业绩与收入分配相统一的目标。同时要进一步发挥工资的导向作用,实行向优秀人才和关键岗位倾斜的政策,高校应根据教学、科

研和管理工作的实际需要,高薪聘用优秀人才。

高校分配激励机制的科学与否和分配时所依据的各项指标密切相关,而这些指标往往涉及高校管理的方方面面。人事编制管理制度、聘任制度、考核制度、教学评估制度等各方面的配套改革,是津贴分配激励制度改革的基础;其次,应考虑各方面人员的利益,教学和科研是学校的主要工作。因而,在制定津贴标准时,应适当向教学和科研一线人员倾斜。同时,由于压缩人员编制,管理人员数量精简的同时任务加重,也应充分考虑这部分人员的利益,最后,应充分考虑教学和科研、兼职和专职人员之间的利益分配,以调动各方面的积极性。

### (三)现代大学的学术权力保障制度

学术权力就是学术组织或人员按照学术规律对学术事务、学术活动以及学术关系施加影响和控制的能力。学术权力的主体主要是从事教学和科研的学术组织和人员,学术组织主要有教授会、评议会、学术委员会、教学委员会、课程与教材委员会等,学术人员主要有教授、副教授、讲师、助教等;学术权力的客体主要是学术事务,如学术政策的确定、学术规划的制订、教授的晋升和聘用、学位的授予、课程的设置调整等。学术作为大学的边界和起点,是大学在社会中生存和发展的基础。只有学术权力得到保障,才能保证科学的发展,学术标准的贯彻和学术人员权力的基本权益的实现。

从实践上看,西方大学特别是国际知名大学在管理体制发展中长期形成的教授治校模式为我们提供了有益的经验。教授治校给教授在学术和科研上充分的权力。美国大学制度学术权力的主要保障机构是评议会,又称教授会。评议会是学校学术管理的专门机构,教授团体主要是通过评议会参与学校管理。评议会成员主要由教授、副教授组成,在一定程度上体现了“教授治校”的特色。但美国教授个人权力比较弱,主要通过团体权力表现出来。在欧洲一些国家高校学术权力会得到保障,原因在于它们是以学术权力为主的权力结构模式,教授在学校中的权力很大。无论在大学层次,还是在学部层次,教授都扮演着关键性的角色。如法国大学的高等教育理事会和大学咨询委员会,德国的学术评议会和学部委员会,意大利全国科研委员会中的教授委员会,其成员几乎全是教授。除在重大决策机构中占据主要席位外,教授在基层亦有着强有力的广泛影响。

学术事务的领导和管理是大学工作的核心,其决策、执行和监督的形式与过程,既不同于一般的事业单位,又不同于政府行政部门,需要依靠教授群体

采取特殊的运作方式来组织和实施。国外大学管理的理论和实践证明,比较成功的管理体系是学术管理和行政管理两套班子分工合作、相互制约的双重组织模式,学术事务通常由教授群体(教授会、理事会、评议会等)决策。教授会下设不同的专门委员会或工作小组,分别负责不同的学术事务,如科研、教学、资格认证、学术评估等,是学校学术建设和发展的重要决策咨询机构。

### 三、总结

从现代大学治理结构的分析可以看出,现代大学的治理结构是一个复杂的系统,需要各方面的协调配合形成一个有机协调的体系。

第一,现代大学与政府之间应该正确的分权,政府注重转变管理行为,将过去由政府承担的部分职能进行转移,给大学充分的办学自主权。

第二,现代大学与企事业之间是共赢的关系,大学要适应社会的要求,与企事业进行充分的交流与合作,使大学的社会服务价值和作用得到最直接的体现。

第三,现代大学与大学之间是协调合作的关系,高校之间应进行正确的分工协作,鼓励和支持资源共享。同时要着重形成一种竞争机制,鼓励进行创新。

第四,现代大学内部治理的行政运行体制上,本着效率化原则使学校目标快速有效的实现。专职的行政人员成为一种必然要求,校长负责制就是适应这种要求的制度。

第五,现代大学内部治理的分配激励机制上,分配激励要兼顾绩效公平的原则,引入竞争机制,制定科学的激励分配指标,同时要兼顾各方面的利益。

第六,现代大学内部治理的学术权力保障机制上,“教授治校”是未来发展的必然要求,教授需要在学术事务的领导和管理中扮演重要的角色。

### 参考文献:

- [1]王刚.现代大学制度中政府与高校关系研究[D].东北师范大学硕士学位论文,2006.
- [2]何淳宽.基于学术属性的现代大学组织结构[J].清华大学教育研究,2010(2):77-83.
- [3]肖应红.关于我国高校内部结构重建问题的思考[J].黑龙江高教研究,2007(9):10-12.
- [4]赵成,陈通.治理视角下的大学制度研究[J].高等教育研究,2005,26(8):18-22.
- [5]潘海生,张宇.利益相关者与现代大学治理结构的构建[J].教育评论,2007(1):15-17.
- [6]张建新.现代大学制度下的大学治理结构[J].教育评论,2009(5):20-22.
- [7]朱若羽.现代大学的治理与其结构的重建[J].技术与创新管理,2008(6):640-643.
- [8]赵成,陈通.现代大学治理结构解析,天津大学学报(社会科学版),2005(6):470-474.
- [9]罗加云.理清大学外部关系,优化高校办学环境——从美国大学考察,谈构建中国大学制度之一[J].乐山师范学院学报,2005(11):1-4.
- [10]王长乐.现代大学制度的基本原则[J].清华大学教育研究,2007(5):1-7.
- [11]赵博劫.现代大学制度下的大学内部治理结构研究[D].硕士学位论文,南京理工大学,2005.

## Analysis of Modern University Governance Structure System: A Study from Organization System Designing Perspective

WAN Li-juan<sup>1a</sup>, LU Yuan-quan<sup>2</sup>, SHAO Bing-jia<sup>6</sup>

(1a. College of Trade and Public Administration;

1b. College of Economics and Business Administration, Chongqing University, Chongqing 400044 P. R. China;

2. Chongqing Normal University, Chongqing 400047, P. R. China)

**Abstract:** The system is very important to the modern university since it has functions of guarantee and promotion. Hence the modern university should attach importance to the system construction. The construction of the modern university connects closely with both its external relationships and the system construction of internal management. The former has a great impact on the development of modern university and the latter can provide the modern university an efficient development. The impact from the external relationships mainly embodies in the modern university's relationships with government at all levels, enterprise, public institution, and other universities while the efficient development mainly reflects in three aspects: the operating system of administration, the academic power system and allocation incentive system. This article will give a comprehensive analysis of problems exist in Chinese universities' governance structure system from a perspective of organization system designing. It will also give some countermeasures and proposals to improve the university's governance structure and system construction based on the successful experience cases in Europe and the United States.

**Key words:** modern university; institutional; governance structure; countermeasures