

教育科学研究重点项目

“高校内部决策机制改革研究” 终期成果

郭为禄 林炊利◎著

大学运行模式再造

——
大学内部决策系统改革的
路径选择

Daxue Yunxing Moshi
Zaizao

建立现代大学制度是高等教育改革的时代课题。本书直面我国大学内部决策机制的现实问题，以国际比较的视野，分析大学内部决策的基本要素，建构大学内部决策系统的理论框架，探索我国大学内部决策机制改革的实践路径。



上海教育出版社
SHANGHAI EDUCATIONAL
PUBLISHING HOUSE

2009年上海市教育科学研究重点项目

“高校内部决策机制改革研究”终期成果

郭为禄 林炊利◎著

大学运行模式再造

——
大学内部决策系统改革的
路径选择



上海教育出版社
SHANGHAI EDUCATIONAL
PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

大学运行模式再造:大学内部决策系统改革的路径选择 /郭为禄,林炊利著.

—上海:上海教育出版社,2012.2

ISBN 978-7-5444-3990-9

I. ①大… II. ①郭…②林… III. ①高等学校—学校管理—研究

IV. ①G647.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第015773号

责任编辑 周 晟

封面设计 陆 弦

大学运行模式再造

——大学内部决策系统改革的路径选择

郭为禄 林炊利 著

出版发行 上海世纪出版股份有限公司

上 海 教 育 出 版 社

易文网 www.ewen.cc

地 址 上海永福路123号

邮 编 200031

经 销 各地新华书店

印 刷 太仓市印刷厂有限公司

开 本 700×1000 1/16 印张 22.75 插页 2

版 次 2012年2月第1版

印 次 2012年2月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5444-3990-9/G·3116

定 价 52.00元

(如发现质量问题,读者可向工厂调换)

我国有着历史悠久的文明和重视教育的传统,但现代意义上的高等教育不过百余年历史。中华人民共和国成立六十多年来,高等教育曾经走过一段曲折发展的历史。中国共产党十一届三中全会以来,高等教育逐步走上相对稳定发展的轨道。20世纪末以来,伴随着经济社会的快速发展,高等教育规模迅速扩张。与此同时,建设高等教育强国成为国家发展战略,以提高质量为核心的内涵发展也逐步成为中国高等教育改革的重要课题。

中国高等教育如此快速的发展,客观上得益于经济高速增长提供的支撑,也得益于决策层和社会各界对教育始终不渝的关注。在总结高等教育发展经验及其成就的同时,我们仍然需要保持清醒的意识,需要认识我国大学与世界高水平大学的差距。

英国《泰晤士报·高等教育副刊》发布的2011年世界大学学术声誉排行榜的数据显示,我国仅有清华和北大两所学校跻身全球百强行列,排名分列第35和第43位。而美国在排行榜上则独占鳌头,前10名中占据7席,100强中拥有45所。在上海交通大学公布的2011年世界大学综合排行榜中,中国没有一所大学能跻身100强,在前200强名单中也仅有清华和北大两所学校。

探究其中的原因,我们很容易归咎于现代意义的大学在中国起步较晚,以及经济发展水平造成的对教育投入的长期严重不足等,但从更深层面来看,制约中国大学发展的制度因素,不仅来自外部,也来自内部的治理。现代意义上的中国大学,从诞生之日起就与国家和政府结成了密切的关系。不能否认,新中国60多年来,尤其是改革开放30多年来,中国高等教育的发展是在国家和政府强力推动下实现的,这一过程所产生的问题也与之有关。1979年12月23日,华东师范大学校长刘佛年、复旦大学校长苏步青、同济大学校长李国豪、上海交通大学党委书记邓旭初等联名在《人民日报》发表文章,呼吁“给高等学校一点自主权”。30多年过去了,这个问题依旧是高等教育改革的重要议题。但是,把大学发展的所有问题归结于外部,也是显失公平的。与高等教育宏观政

策的不断变革(即使很多人仍然认为这种变革过于缓慢)相比,由于自我改革的天然惰性、体制机制的固有惯性等原因,大学内部体制机制的变革几乎微不足道,因此被诟病为教育改革的“最后一个堡垒”。

决策机制是大学内部管理制度的关键,涵盖高校内部管理各方面、多层次,关系到教师、学生和其他利益主体,涉及高校内部的政治权力、行政权力、学术权力的关系,包括决策咨询、执行、监督的全过程。如何形成一套适合中国大学发展需要的决策机制任重道远,探寻高校内部决策系统改革的路径,并非易事。郭为禄、林炊利关于《大学运行模式再造——大学内部决策系统改革的路径选择》的研究,立足于革新大学内部决策机制,旨在探寻大学内部决策系统改革的现实路径,这是一个极具挑战却有长远意义的课题。

该书是上海市教育科学2009年重点研究项目的最终成果。2009年我受邀参加开题报告会,曾直言不讳地指陈了做好该课题研究的困难和挑战,包括如何准确认识目前高校内部决策机制存在的突出问题,如何按照政策制定和执行的一般过程审视和重构高校现有的决策机制,如何以适切的理论框架为基础、在国际比较视野下构建和革新内部决策系统,如何在现有教育法律法规和政策框架下探索出具有中国特色的大学内部决策系统等。两年以后,当通读了作者送来的书稿后,我觉得该研究没有回避问题,积极回应了这些挑战,在立足国情的基础上,以积极开放的态度借鉴世界高水平大学的经验,通过分析比较,对高校内部决策机制改革既有深层的理论思考,也大胆提出了一些具有实践操作性的制度构想,具有很强的现实意义和参考价值。

作者认为,大学内部的决策系统主要由七个要素组成,即决策主体、行政决策机构、学术决策机构、决策执行机构、决策咨询机构、决策重心位置、决策监督机构。依此分别探讨了这些决策要素在西方大学内部决策中的发展趋势、在我国现状及问题,以及有关革新建议和制度设计。作者认为,在决策主体变革方面,必须构建形成一种多元互动与利益兼顾的决策主体博弈模式,确保各利益相关者的主张得到反映和尊重;在行政决策机构变革方面,在坚持党委领导下的校长负责制的前提下,借鉴和糅合西方国家董事会制度的合理成分为我所用;在学术机构变革方面,应该充分吸收和借鉴西方大学教授会制度,建构适合我国大学实际的教授治学模式;在决策咨询机构变革方面,应该学习借鉴西方大学的院校研究模式,为大学内部科学决策提供准确翔实的信息情报支撑;在

决策执行机构变革方面,采取双管齐下的办法,在职能部门内推行大部门体制改革,解决“行政失灵”问题,同时在基层学术机构中打破学科专业壁垒,促进学术繁荣,培养创新人才;在决策重心下移方面,应基于责任分担实行权力下移,推进学院制模式;在决策参与机制变革方面,推行多元主体参与,推进民主管理,推进决策听证和信息公开制度,等等。这些理论观点和实践主张,直接面对大学内部管理体制改革的现实问题,实属难能可贵。

高校内部决策问题的研究,涉及教育学、法学、政治学、经济学和管理学等多个学科领域,既是理论问题,也是实践问题,两位作者又都是在学术研究的同时,肩负管理任务,实在不易。尤其是郭为禄教授,十多年来一直担负学校职能部门的管理工作,同时坚持教育法学理论和实践问题的研究,取得了不少成果。我们彼此熟悉,共事多年,我相信,如果没有学术上的热爱和追求,没有对管理的责任和心得,是不可能开展这方面的研究的。也许,我和作者在某些方面的理解未必相同,但对作者抱持着一份深深的尊重,因为中国大学的建设发展,实在太需要直面问题的思考和探索。所以,对于从事高等教育管理理论研究和实践改革的工作者尤其是高校管理人员,这确是一本值得阅读的著作。

是为序。

丁 钢

2011年9月

导言 大学内部决策机制改革的价值判断与制度建构	1
第一章 大学内部决策机制改革的基本问题	8
第一节 大学内部决策机制的相关概念	8
一、决策	8
二、决策机制	10
三、大学内部决策	12
第二节 大学内部决策机制改革何以必要	14
一、利益主体多元化与决策主体单一性	16
二、自下而上的制度需求与自上而下的制度生成	17
三、权力结构的复杂性与决策权力的单一性	18
四、学术组织的多元化与决策方式的集权性	20
第三节 大学内部决策机制改革是否可能	23
一、改革土壤:宏观教育体制改革取得积极进展	23
二、改革基础:大学内部管理制度正逐步完善	26
三、改革方向:西方大学决策实践提供经验	29
第四节 大学内部决策机制改革的要素系统	31
一、要素分析与教育管理研究	31
二、大学内部决策机制的基本要素	32
第二章 多元互动与利益兼顾的决策主体博弈模式	36
第一节 利益相关者理论视野下的大学决策主体变革	37
一、利益相关者理论与决策主体多元化	37
二、大学组织决策的利益相关者	38
三、利益相关者视野下的多元决策结构	41

第二节 我国大学内部决策主体的现状及改革建议	43
一、政府作为大学决策的重要利益相关者	44
二、教师作为大学决策的核心利益相关者	49
三、学生作为大学决策的核心利益相关者	57
四、校友作为大学决策的重要利益相关者	66
五、小结	69
第三章 董事会制度与行政决策机制改革	71
第一节 我国大学内部决策的基本制度	71
一、大学内部决策机制变革的基本方向	72
二、我国大学内部领导体制的变迁	74
三、完善党委领导下的校长负责制的思考	77
第二节 美国大学董事会制度的经验	81
一、董事会成员的构成	82
二、董事会的使命和职责	87
三、董事会的规模与结构	92
四、董事会的运行机制	95
五、美国董事会制度存在的问题	98
第三节 董事会制度对我国公立大学行政决策机构改革的启示 ..	114
一、中华人民共和国成立以前我国大学的董事会制度	114
二、我国公立大学董事会制度的现状	117
三、我国公立大学董事会制度的改革方向及步骤	128
第四章 评议会制度与学术决策机制改革	133
第一节 美国大学学术评议会的经验	134
一、评议会产生的背景	134
二、评议会的人员及机构设置情况	136
三、评议会的运行机制	141
四、评议会与董事会及校长的关系	142
五、美国大学评议会制度的特点	145

第二节 我国大学学术决策机构的改革路径及策略	153
一、西方大学评议会制度对中国大学的影响	153
二、当前我国大学学术决策机构存在的问题	159
三、我国大学学术决策机构的改革路径	166
 第五章 大学决策咨询机构的建构与变革路径	172
第一节 决策咨询与大学内部决策系统	173
一、决策咨询的功能及特点	173
二、大学内部决策咨询存续的理论依据	177
第二节 美国大学内部决策咨询制度的经验	182
一、“外脑”——校外教育咨询机构	183
二、“内脑”——院校研究机构	186
三、哈佛大学院校研究的个案分析	196
第三节 我国大学内部决策咨询系统变革	200
一、我国大学决策咨询机构的现状及问题	200
二、健全我国大学内部决策咨询机构的必要性	207
三、健全院校研究机构——一种有效途径	208
 第六章 大部门模式与决策执行机构变革	217
第一节 大学内部行政职能机构改革	218
一、现代大学行政职能架构:境外比较的视角	218
二、我国大学行政职能机构设置的现状及问题	227
三、大部门模式:大学行政职能机构变革的可能路径	234
第二节 大学基层学术机构改革	240
一、部分欧美国家大学的学术组织结构	241
二、我国大学的基层学术组织结构	245
三、学部制改革路径的探索与实践	250
四、浙江大学学部制改革的案例分析	257

第七章 决策层级下移：校院两级管理与责任分担	264
第一节 多维视野下的高校决策层级下移	265
一、领导理论发展趋势视角下的高校决策层级下移	265
二、权力(利)视角下的高校决策层级下移	268
三、问题解决视角下的高校决策层级下移	275
四、利益视角下的高校决策层级下移	280
五、专业视角下的高校决策层级下移	283
六、大学组织结构属性视角下的高校决策层级下移	284
第二节 学院制模式的实现形式	287
一、我国大学学院制的变迁过程	287
二、学术管理权下移	290
三、人事管理权下移	294
四、教学管理权下移	298
五、财务管理权下移	300
第八章 公众参与与大学决策监督模式变革	306
第一节 大学的自组织特性与内部决策监督	307
一、大学的自组织特性	307
二、大学的自组织特性与决策监督	312
第二节 大学内部决策与公众参与	314
一、公众参与的概念和特点	314
二、公众参与的类型和方式	317
三、公众参与的功能和价值	321
四、公众参与与决策监督	323
第三节 听证制度——大学决策监督的有效形式	326
一、听证制度的由来	327
二、听证制度与大学内部决策	328
三、大学内部决策听证的制度建构	332
参考文献	340
后记	353

大学内部决策机制改革的价值判断与制度建构

一

这个时代确实有了很大的变化。

在1982年问世的《大趋势——改变我们生活的十个新方向》中,约翰·奈斯比特(J. Naisbitt)所把握的时代发展“大趋势”,今天已经成为时代发展的“大背景”。^①中国的改革开放,成功实现了从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型,创造了连续30多年年均增长率近两位数的持续快速的发展,在人类的经济发展史上堪称奇迹。

改革开放不仅推动了中国经济的迅猛发展,而且在各个领域深刻影响着中国社会的发展。在高等教育领域,1977年冬恢复高考,全国有570万考生参加高考,录取新生仅27.8万人;1978年夏,全国共有610万考生参加高考,录取新生40.2万人。^②20世纪90年代末开始实施扩招政策。1999年全国普通高校招生162万人,比1998年猛增了52万人。此后的10年间,高校招生人数不断增长,2011年全国安排普通高校招生计划达到675万名,这个数字已经远远超出1978年的考生数。中国实现了高等教育大众化,正朝着建设高等教育强国的目标迈进。

在经济发展和社会转型过程中,中国社会法治化进程不断推进。作为整个国家法制体系中的一个组成部分,高等教育法制也发生了巨大的变化:利益的

^① 1984年,梅艳翻译了奈斯比特的《大趋势:改变我们生活的十个新方向》(Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives),该书中文版由中国社会科学出版社于1984年出版。该书的译者前言称:本书出版后受到美国报刊和世界舆论的重视。有评论认为,它是20世纪50年代以来,美国出版的“能够准确把握时代发展脉搏”的三本巨著之一。

^② 中共中央文献研究室. 邓小平决策恢复高考讲话谈话批示集[M]. 北京:中央文献出版社,2007:59.

多样化、社会的多元化、经济的全球化、教育的国际化,科技进步带来的机遇与挑战……各种因素的相互作用和相互影响,促进了教育理念的更新和办学模式的多样化,高等教育权利义务关系更加复杂,高等教育管理体制和机制改革的诉求更加迫切……

“改变”是这个时代最有显示度的词。改变不仅仅是已经发生的,而且还在继续发生;正在改变的也不仅仅是中国,而且是世界。2008 年美国总统大选,民主党总统候选人奥巴马的招牌口号是,“我们需要的变革”(change we need)。正在变化的也不仅仅是经济,而是人类生活的各个领域、各个层面。这个时代因为变化太快,使许多东西成为不确定。昨天还在流行的时尚元素,也许一觉醒来惊奇地发现:已经“OUT”了。

二

但有些东西一直变化很小。

大学作为学术组织,是知识分子集聚的人才高地,占据着科技高峰,承载着知识创新、文化繁荣和社会进步的神圣使命。但是大学是“古老的”^①,历来是一个“象牙塔”。大学在服务社会的过程中,不管是自觉的或是自然的,总是与社会和市场保持着一定的距离。因此在某些方面,比如思想、知识的领域,大学是社会的引领者,甚至是激进的鼓噪者;而在另一些方面,大学可能就显得保守,通常总带着一种审视的目光看待社会和市场,充当着批判者和评论者的角色。他们是理论的巨人,但却多坐而论道。从制度变迁的进程看,早在 1993 年召开的中共十四届三中全会就正式提出和阐述了建立现代企业制度的问题,并将建立现代企业制度凝练为十六个字,即“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”。相比之下,虽然中国高等教育发展成就显著,中国高等教育制度改革在

① 20 世纪末,查理大学的校长卡雷尔·马理这样描述自己对大学的感悟:“差不多 650 年前,即 1348 年 4 月 7 日,捷克国王、神圣罗马帝国皇帝查理四世在自己的都城布拉格建立了中欧第一所大学。毫无疑问,这是这位欧洲著名君主最有意义的立国文化业绩之一。在此后的数百年里,国界虽几经变更,政府多次替换,各种制度相互取代,查理大学却依然存在。我们说它古老,并不仅仅是出于对它的悠久历史的表面的重视,而首先的也是主要的原因,还在于它是我们为了今天和明天来汲取力量的取之不尽的源泉。”(朱国华,王龙德. 查理大学[M]. 长沙:湖南教育出版社,1996:1.)

不断推进,高校内部管理体制机制也多有创新,但创新步伐显然是缓慢的。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》正式提出建设现代学校制度,推进政校分开、管办分离,克服行政化倾向;提出完善中国特色现代大学制度,完善治理结构,健全议事规则和决策程序。高校改革滞后于经济和社会改革,高校决策机制的改革也明显滞后。有学者说,在中国,唯一不变的是高等教育制度,高校决策机制的滞后已经成为中国高等教育发展的瓶颈。这种观点或有失公允,却不无道理。冷静地思量分析,改革大学这样古老而神奇的学术组织,或许比改革经济组织要艰难得多。

三

问题和困惑是改革的逻辑起点。

改革不是空洞的口号,不是单纯的热情。改革的前提是客观的需求,而改革的行动来自于对问题的探究和对困惑的思考。

“大学”是“高等学府”,在特定的语境下,它通常被赋予更高的期许,不仅是在知识创新能力方面,也包括文化水平和道德境界层面。随着大学与社会关系的日益紧密,面对日益开放的大学产生的种种问题,我们不能不承认,大学校园也是社会的一部分,大学并非净土。

决策体制和机制作为大学管理的核心问题,对于大学的运行起着至关重要的作用。在外部世界发生巨大变化的背景下,几十年来,大学的决策机制基本不变,可谓“任凭风吹雨打,胜似闲庭信步”。我们不能不承认,当下这样的运作已经很“成熟”了,长期运行的制度产生的惯性,使得人们在不同程度上产生依赖,应对外部变革需求的迫切性认识不足,主动变革的动力不足。于是,这些问题和困惑就一直缠绕着我们,例如:

决策的原则和规则。原则是方向性的,也是概括性的,它是一种浓缩的精华,代表着高度或深度。因此任何时候,原则是不能丧失的。但原则和方向性之下,具体的操作方式则可以结合本部门本单位的具体实际,这给予我们较大的自由发挥、自由创造、自由裁量的空间。但是有时也会让我们头痛不已。“党委领导”与“校长负责”是“集体领导”与“个人负责”的关系。在现实情境下,这对存在一定矛盾的关系要和谐相容、相互促进是有困难的;党委的“一把手”是

书记,行政的“一把手”是校长,一条船上有两个掌舵的,要避免“ $1+1<2$ ”甚至“ $1+1<1$ ”,形成有效促进学校发展的合力,是有难度的。从制度建构的角度讲,有人就有矛盾,有事就有分歧。决策机制需要有明确的原则,还需要有有效的规则。

“治学者”与“治校者”。大学是学术组织,是学人的组织。更直白地说,是教授的团体。毫无疑问,教授是要治学的。教授不治学,就不成其为大学。但在大学里,治学者治不治校?在大学的治理结构中,教授处于什么位置?如果我们认为学术事务是大学最重要的事务,教授治学就是掌握大学事务中最重要权力。那么教授治学怎么治,学术权力通过什么途径、依照什么规则行使?现行的规则是否足以保障教授治学,足以抵御其他权力的侵蚀呢?

最大利益相关者的话语权。大学的根本任务是人才培养。学生是学校最重要的利益相关者。那么学生在学校中处于什么位置?在大学,学生只是受教育者吗,或者他们还是主动的学习者,有时还是知识的创造者?他们除受教育权之外,在学校的决策中有没有话语权?如果有的话,在哪些方面应该有权,应该通过什么样的途径实现?现有的决策机制在多大程度上赋予包括学生在内的其他利益相关者参与学校决策、管理和运行的机会和可能呢?

学术权力独立性的缺失。“大学不能遗世独立,但却应该有它的独立自主;大学不能置身于人群,但却不能随外界政治风向或社会风尚而盲转、乱转。大学应该是‘时代之表征’,它应该反映一个时代之精神,但大学也应该是风向的定针,有所守,有所执著,以烛照社会之方向。”^①大学应当有独立精神、学者应当有自由思想,这一崇高理念如何实现,需要制度环境,需要制度保障。学术权力作为大学的本质性的权力,在运行过程中如何抵御行政权力,以及其他非学术权力的不当侵害?须知学术权力的行使缺乏独立性,不仅缘于学术权力与行政权力的关系,学术自由的制度保障、学术权力的独立正当行使,是一个相当复杂的问题。

行政权力的自由度。如果我们稍稍体会一下,就会感受到高校管理在很大程度上并不被当作一门科学,因此现实中比学术更自由的或许是行政管理。当教授需要专业,学好了才当,当处长通常可以与专业无干,当了再学。管理队伍

① 金耀基. 大学之理念[M]. 台北:时报出版社,1997:22.

专业化水平低,管理程序化严重缺失,如何能保证相关决策科学有效?坊间戏称大学“处长一礼堂”,这种客观存在一定有其合理性。在管理的制度化、程序化水平低,制度操作性严重欠缺的情况下,各种事务需要通过一定的职务加以协调推进。当遇到问题和困难的时候,人们习惯于找领导。领导的参与程度往往代表着某一件事情的重要程度。渐渐地,“规划计划墙上挂挂”,“规章制度纸上谈兵”。各种超常规的运行在创新的名义下进行,它树立了领导的个人权威,却牺牲了制度的尊严。

开放度有限的决策参与。大学是各种利益主体的集合体,学校与院系是利益共同体,也是利益不同体。在决策体系中,院系更多的是管理的执行者。此外,教学、科研、管理、服务之间,高校与社会各界之间都存在利益关系。垂直集中的封闭的决策模式如何能兼顾各种利益主体的诉求?学校与院系之间的矛盾,教学与科研之间的矛盾,学术与行政之间的矛盾,干部与师生之间的隔阂,社会对大学的误解,不时冲击、挑战着现行的决策机制。大学校园的民主诉求促使我们不能不思考一个问题:大学内部的决策如何引进公众参与的理念。

民主决策与决策的程序。高校往往缺钱缺人就是不缺权威,有学术权威、行政权威、政治权威,还有道德权威、技术权威,因此谁都想说,需要开会说;谁说了都不算,需要开会定。而会议决策气氛似乎又很民主,决策程序柔韧性极好,结果是一批最有权威的人作出的往往是最没有执行力的决定。这是大学可爱之处,也是大学管理的难言之隐。

四

改革是一个渐进的过程。

这些问题,或者还有更多的问题和困惑都是挑战,表明中国大学内部决策机制改革的必要性和迫切性。但这并不意味着否定现行的体制机制。事实上,不存在只有好处没有缺点的制度。即使是好的制度,也可能会在一些具体问题上出现判断错误。我们评价一个制度,不能以个别事件的实质性对错为标准,而是要在历史进程中作总体的分析。历史总是发展的,过去合适的现在不一定合适,但不能因为现在不合适就否认其在过去的积极作用。现在合适的并不意味着永远合适。这就是说,社会是发展的,不可能依赖一个一成不变的制度。

社会也不会只依赖某一个制度,而需要的是一套相互制约和补充的制度。在中国高等教育迅速发展的背景下,我们需要正确认识理解现行决策体制机制存在的问题,走出“非此即彼”、“非黑即白”的机械判断,以改革的精神推进体制机制完善。对中国大学决策机制问题的探究,也需要以发展的、前瞻的眼光看待过去和现在习以为常的东西。

大学决策机制的改革研究,需要理论层面的探索,揭示其内部决策机制改革的价值取向,包括以下三个方面。

第一,决策的民主化问题。从大学组织的纵向系统看,决策是否是学校层面的专利,或者甚至只是学校领导的责任。高校是多元主体、多层管理的组织,决策民主化是协调主体利益关系的必然趋势。我们认为,决策民主化要求高校内部建立分层决策机制。从集中决策向民主决策转变,从集中决策向分层决策转变。

第二,决策的科学化问题。高校在本质上是学术组织。在高校,最大的权威是学术权威。但高校也不单纯是学术组织,有效的行政管理是大学运行的重要保障。学术与行政存在差异,同时学术、行政自身内部还存在许多差异性。决策科学化要求高校内部建立分类决策机制,从单纯的领导决策向领导决策与专家治理相结合转变。

第三,决策的法治化问题。高校存在着多种权威,包括行政权威、学术权威、道德权威、技术权威等,但高校又是一个最缺乏权威的组织,谁都可以说,谁说了都不算的现象也很普遍。没有决策法治化、程序化的保障,决策的民主化、科学化是很容易成为嘴上说说、纸上画画、墙上挂挂的东西。克服规则虚无主义应该是高校内部决策机制改革的重要价值取向。

大学决策机制改革研究更需要关注操作层面的问题。决策机制改革方案要符合中国实际,有中国特色。但我们也不能以经验之谈放弃对未来的追求。发达国家的高等教育走过了几百年的历史,积累了丰富的经验。我们在梳理问题的基础上,应该以谦卑的态度和高远的志向,比较对照、学习借鉴高水平大学的经验和做法。通过世界一流大学内部决策制度的参照系,探索形成适合我国高校内部决策实际的运行模式,也包括以下三个方面。

第一,探索学术权力与行政权力的界分及运行模式。无论是学术行政化,还是行政学术化,都是近年来中国大学备受诟病的问题。学术权力与行政权力

的界分是构建高校内部决策机制的基础。学术权力能否独立决策,如何独立决策?行政权力如何节制,如何规范?二者在高校管理运行中如何互相补充,相得益彰,这不仅需要理论上的分析阐述,更需要制度的设计和实践探索。

第二,探索建立学校与院系共治的决策新机制。发挥院系的自主性是高校内部决策机制改革的客观要求和必然趋势。推进管理重心下移,强化院系在办学中的管理指挥职能和目标管理责任,建立院系章程,积极赋予院系决策权能,建立学校与院系共治的决策新机制,是值得研究探索的问题。

第三,探索建立开放民主的内部决策体系。如何拓宽高校内部决策渠道,也是值得探索的重要问题。比如,探索建立开放的高校决策系统,通过建立学校董事会、理事会,吸纳社会贤达参与决策;再如,探索师生特别是教授参与决策的机制。同时,决策是一个过程。与决策直接相关的决策咨询、决策执行、监督反馈机制的探索,是决策机制改革的重要组成部分。

改革的任务是艰巨的。这也意味着,我们离规律还很远。弗格森说:“国家的建立是偶然的,它……是人类行动的结果,而不是人类设计的结果。”^①因此,所有这些问题的研究都是有意义的,同时我们也要清醒地看到,所有这些问题的研究,都只是提供了一种可能,而更多的可能还需要我们更深入地研究和探索。

^① [英]哈耶克. 自由主义和经济秩序[M]. 贾湛,文跃然,译. 北京:北京经济学院出版社,1991:7.