

大学治理：好制度何以失灵？*

刘健 邹晓平

摘要：目前大学治理中的权力关系错位导致制度设计失范；行政事权关系不当导致治理体系失能；大学文化不匹配导致治理行为失效；大学组织结构、权力关系、问责机制难以匹配治理制度，权力的大小与发展目标的重要程度关联性不强；由理念、目标认同、权利关系、学术伦理、管理惯例、校风等构成的大学文化无法支撑治理制度的与时俱进。所有这些，导致了大学治理体系的建立之难，大学治理能力现代化之难，也导致了不少“拿来”的治理制度失灵。完善现代大学治理体系，建立现代大学治理能力需要一个相当漫长的过程。

关键词：大学制度；大学治理体系；大学治理能力

研究大学治理，我们应该特别关注那些在别的大学长期有效的治理体系，为什么在我们的一些大学会失灵？

一、权力关系错位导致制度设计失范

在很多高等院校的规章制度和管理行为中下列现象不难看到：（1）以行政权力审查学术事务；（2）以行政权力垄断学术资源；（3）以量化考核的名义将学术评价转换为行政评价；（4）以行政职务奖励学术成就；（5）以学术成就选拔行政管理岗位负责人；（6）由行政权力按学术职衔高低分配学术权力大小；（7）以类似行政权力的层次、程序和规范运行学术权力；（8）以民主监督的名义干预学术事务，肢解学术权力；（9）以尊重学术的名义放弃行政管理责任。结果不外乎，行政权力很辛苦，但不受教师欢迎；学术权力行政化，留下了权力，边缘化了学术。

大学内部治理，简单说，无非是利益相关主体如何分配大学的控制权力，学术权力、行政权力、民主权力按什么样的机制有效协调运行，对权力分配和运行机制做怎样的制度安排。毫无疑问，这样的制度安排一定会涉及大学使命和理念的实践化，

涉及各方利益的不断调整。于是，大学治理行动的逻辑起点是制度设计。如果说治理是设计系统的制度结构，为利益相关者的权力协调、利益分配作出各方能接受的、运转有效的制度性安排；管理则是在这样的制度架构下，为实现大学目标而实施的计划、组织、控制、指挥、协调和评价。治理的目标是利益相关者的责权利的合理安排，达成善治。管理的目标是利益相关者核心利益的最大化。按照这样的理解，治理强调多方参与，既划分权力边界，也鼓励协调合作；治理是管理的基础，治理的理念和模式不合适，令行禁止的科层制管理力度越大，错得就越离谱。

就大学内部治理而言，学术权力、行政权力、民主权力三权共治，既不是三权鼎立，也不可能将三个权力的行使范围分隔得井水不犯河水，更不应该将三个权力分出高低，或者分出各自的投票权大小。民主权力可能是为了制衡行政权力而存在，学术权力则不是，一旦行政权力和民主权力越俎代庖，欲行学术权力之事，或者学术权力行政化，大学也就受伤了。同样，学术研究愈来愈综合，愈来愈深入社会和市场，愈来愈昂贵，几百人以至数万人的协作攻关，花费几千万元，甚至数以亿计的重大项

收稿日期：2017-06-29

作者简介：刘健，厦门大学教育研究院博士生，东莞理工学院继续教育学院院长，研究员；邹晓平，东莞理工学院原副校长，研究员，教育学博士。（福建厦门/361005）

* 本文系广东省教育科研“十一五”规划研究项目“本科应用型人才创造力培养研究”（项目号2009tjk178）研究成果。

目，没有行政理性主导的制度、规则、程序进入学术管理，没有“效率”、“成本效益”、“可审计性”等目标考核，任由学者们自由驰骋，就像将决定战争的权力完全交给会打仗的将军，战略的目标难以保证，战术的胜利很可能带来战略的失败。一切有权力的人都容易滥用权力，以学术的名义和角色行使行政权力，和以行政的名义和角色行使学术权力，对大学治理能力和效果将产生双重的伤害。大学应该是一个精英主导、民主监督的地方，监督应该给精英留下足够的进退空间。

大学的三权共治有没有一个，或若干个可直接套用的标准模式？回答是肯定的，没有。因为，大学应该是多样化的个性鲜明的，没有哪一种治理模式能够适用于所有的大学。大学是跟随社会和时代的发展不断变化的，没有哪一种治理模式能够一成不变地长久适用于一所大学。大学是民族文化的产物，没有哪一所大学的治理模式可以不打上文化传统的烙印。大学是世界的，没有哪一种封闭的治理模式能使大学成功地运行并得到国际认同。大学是历史的，没有哪一种治理模式能让大学与它走过的那段历史无关。

多样化留给大学的难题是制度设计。制度设计的不可复制性将两类大学治理的设计者或决策者推到了聚光灯下，真有教育思想的和真的没有教育思想的；真懂高等教育规律的和真的不懂得高等教育规律的。有限资源和有限理性下的大学治理制度设计，需要在理论设计和实践试错之间的反复比较、验证、调整，无论是进一步，还是退两步，其中都必须包含着对合乎使命的大学理念的坚守，对本校所处发展阶段高等教育规律的清醒把握，必须有实践参与者的广泛认同。

现代大学治理中的“理”应该是大学理念之“理”，是教育规律之“理”，大学法治之“理”。治理应该是有理之“治”，依理而“治”，合理共“治”。从“理”到“治”必须有清晰的思维线路和行为逻辑，起点是现代大学治理中权力关系与制度设计必须遵循的基本原则。其一，法治原则。行政权力、民主权力只能依法依规授权，法规未授的权力不能行使；学术权力依法依规禁止，法规未禁的权力可以行使。三种权力都必须在国家现有的法制框架内行使。其二，善治原则。学术自治，兼收并蓄，利益相关者充分参与，尊重少数，宽容失败，鼓励创新，保障各方合法权利，促进公共利益最大

化。其三，分治原则。行政权力和学术权力必须大体上分清权力行使者的角色、分清学术与行政事务的衔接过程、分清不同权力的责任边界、分别采用适合各自权力特征的权力行使方法和机制，为了“这”一所大学的使命分工合作。行政权力不能做学术判断，学术权力不能做行政决策。这样的权力怎样分治？以引进教授为例^[1]，孔宪铎教授曾任香港科技大学副校长，职位的全称是“学术行政副校长”。某学院申请新聘2位教授，学校根据工作需要审批（行政权力）岗位编制数；如果学校同意，则学院提出聘任标准（学术权力），学校认可后在指定媒体上公布（学术行政副校长的学术权力+行政权力）；然后学院按标准找人，学院教授会议认可（学术权力），再交由多个校外评审专家按已经公布的标准通讯评审（学术权力），最后由孔副校长裁定是否聘用（学术行政副校长的学术权力+行政权力）。如果孔副校长认为没有达到聘用标准，不能聘用，则这个学院的该聘用指标和预算取消（行政权力），学院的工作任务不减，由现有人员分担完成（行政权力），且不能增加预算和薪水。这样一个过程学术权力和行政权力交织，学术权力的力度很大，学院教授、校外评审专家不认可的人到不了副校长的办公桌；行政权力也不是吃素的，副校长不批准，学院全体教授要多干活但不多拿钱。结果是学院的教授们要齐心协力找明显高于标准的候选人送副校长批。这样的学术权力和行政权力分工合作是否有效，香港科技大学的快速发展，以及在国际的学术地位已经做出了清晰的回答。其四，参与而不控制原则。民主权力应该监督行政权力的实施，但不能切分或接管行政权力；民主权力可以在恰当的过程中参与决策，但不能控制决策。其五，底部沉重原则。学术权力主要是学者个人在所专长的学科领域内的学术影响力，与学者学术能力以外的因素无关。尊重学术权力主要是尊重学者个体在学科领域内的自主权。其六，顶层驱动原则。行政权力需要足够的集中以保证效能，必须认同科层制管理的基本常识，并在此基础上做出适合学术管理的必要调整。其七，目标一致原则。行政权力、学术权力、民主权力有着各自的作用领域、过程、方式和力度，但它们应该有一个共同的指向，即一所大学的使命和中长期战略目标。为了这个目标，在不同的发展阶段，在不同的重要举措上，三个权力之间的关系应当有所调整，形成促进发展的最大合力，而不是内

耗。这就是我们看到同样的好大学，三权之间的关系不尽相同，有时甚至差异很大的重要原因之一。其八，面向问题的实事求是原则。三权协调共治，不是用来看的，而是用来解决办学过程中的具体问题的。一个好的权力关系，必须是一个能解决问题、促进发展的权力关系。从大学理念到现实中的三权关系，很难做线性推导，既没有哪一种权力关系是唯一正确的，也没有哪一种权力关系是永远合理的，加进若干个与时俱进的修正系数同样是理性的，只要能真正解决问题。

二、行政事权关系不当导致治理体系失能

事权关系中的“事”是大学的发展目标，既包括战略性目标，也包括从属于战略目标的战术性目标。大学的发展是多目标的，比如社会公平正义的目标，人才培养质量的目标，学术创新的目标，文化传承的目标，直接服务社会的目标，各类利益相关者团体或个体的目标等等。当然，这些目标是有层次的，相关联的，分阶段的。或者说在某些层次、某些阶段上，某些目标应该有所退让和妥协。将这些目标用发展的逻辑链接起来，梳理清楚它们的成败对大学使命成败的关系，这是达成授权与成事一致性的重要基础。这个基础错了，后面所有的权力分配制度和运行机制没法正确。

事权关系中的“权”是成“事”所必须的权力，包括对相关机构的授权，对参与者的授权，做“事”过程中权力的运行机制，相关领导者行使权力的能力，对权力行使结果的阶段性评价、激励与问责等。权力是用来成“事”的，权力成不了“事”必然积弊生事，为发展制造麻烦和障碍。

大学行政权力的事权关系，简单地说就是所要办成的“事”与所授予的责权利人财物之间的关系。不排除工作中需要有条件要上，没条件创造条件也要上的豪情壮志，但前提是条件可以创造，即便如此，现代大学治理也不应该在事权关系上留下很多致命伤，逼得干事之人费尽心机去做那些原本不需要的“创造”。

在香港科技大学快速成长的过程中，学校的行政决策权集中在校长、1位学术副校长、4位院长共六位教授手中。校长由公开遴选机制产生，学术副校长由校长全权任命，院长由校长、学术副校长协商后任命，19位系主任由学术副校长和相关的院长协商后任命。事权关系简单清晰，与管理学常识吻

合。“唯一肯定的是，系内的教授们绝对不可以要求以投票方式选出自己拥戴的系主任，因为他们根本没有这项法定的权利提出该项要求。”^[2]这个例子也许适当地诠释了，什么是行政权力的顶层驱动；什么是事权相当，责权一致；什么是教授治校。

当前，大学行政权力事权不当主要表现在权力的大小与发展目标的重要程度关联性不强。一是事理不清，权力不配套，事在甲，权在乙丙丁戊己庚辛壬癸，大家都很忙，很负责，最后不过是把扯皮当工作；二是机构膨胀，职能定位不清，造成管理跨度太大，管理链条过长，授权不合理，流程迂回曲折，权力打架；三是用人不当，岗位与能力不匹配，“完人”不是能人，“安排的人”不是合适的人，充分授权也无法成事；四是婆婆太多，网格化分权，事权被反复切割，谁说了也不算，成事了利益均沾，做不成事都有理由，都没责任；五是非制度化授权，按领导喜好授权，领导随时可以越级授权，干事者对下一步的权力没法预期，只好等靠要；六是上层领导驾驭能力不足，以不犯错为第一要务，不敢充分授权；七是观念错位，以为分权越碎、监督越彻底，发展就越好，甚至监督权和执行权错位；八是制度僵化，没有权变，总是让已变化发展的新情况适应旧规定，与办学理念两张皮。说是治理大学，组织结构和权力分配套用的却是政府机关管理模式，学校的各级管理层以分工和监督的名义将行政权力切得很碎，小事天天开会，大事个个划圈。管教学的不管师资，管师资的不管干部，管干部的不管干事，管干事的不管考核，管考核的不管晋升，什么都能管的忙着跑项目，要经费，升职务。很多决策和指令除了在行政楼里转圈，弄得大家很忙之外，对学校发展的有益产出几乎为零。类似这样的大学“治理”还真的不少。

恰当的事权关系是“事”与组织结构的合理匹配。战略管理有一句名言：组织结构跟随战略。原因之一是组织结构决定着能够实现的制度功能，决定着战略举措和目标的成败。“事”与组织结构的合理匹配，既包括基本符合管理学原理的管理层级和管理跨度，合理的机构设置和职责划分，也包括机构间合乎成“事”逻辑的权力运行机制。在一些高等院校，管理层次太多，有的达到3层甚至4层，管理链条的长度与一些国家相当。管理跨度太大，院系数十个，部处数十个，学科壁垒密布，行政部处套叠，职能划分不清。每一个职能部门成事的权

力很小，设卡挡关的权力很大。任何一件“事”要成，都得万里长征，于是，遇到重要的“事”还得再成立协调和综合决策机构，将权力切得更碎，决策的链条拉得更长。

恰当的事权关系是“事”与权力分配的合理匹配。对行政权力的制约应该以成“事”为依归，成不了事的“制约”是对发展的掣肘，完全不是制约的本意。在相当多的高等院校，一般的校领导谁也不可能把握“事”情进展的全貌，将“事”每推进一步都需要一屋子的“长”们反复开议而不决的会。当今中国大学的改革很多都在风险区或高风险区。把风险防得没了，改革和发展也就没了。你很优秀，把你放到重要岗位，但只给你远不足以干事的权力，然后，你或者去学做人，做干不成“事”的好好先生；或者为成“事”冲撞整个组织结构，成为制度的牺牲品。这样的事例在一些高等院校并不鲜见。以高校自身的力量似乎很难改变，政府难以计数的管理线条直插高校，对口接招的校级领导没有十来个还真转不动，于是，顶层权力就不得不大卸十来块，再往下切，权力能不碎吗？

恰当的事权关系是“事”与干部任用和责任追究的合理匹配。战略目标确定之后，谁，按什么标准来选贤任能，给那些冲锋陷阵的人多大的权力，直接决定着目标的成败。一般情况下，高校干部的选聘是在好人里面选最合适的人，最没有争议的人。至于所选的人能否成“事”，不能说选人的过程没有考虑，而是说起来重要，一到人事关系平衡时就不重要。一个可能的结果是，精致的好好先生占据要冲，主要发展目标无法推动，有个性的能人将小事做得风生水起，次要目标战胜主要目标，发展偏离规划的方向。

恰当的事权关系是“事”与资源配置和利益激励的合理匹配。资源配置和利益激励的权力是否足够，是成“事”与否的决定性因素。不给草马儿跑不远，一个成“事”的权力只能由一个责权利均衡的机制支撑。目标有资源保障，利益与所实现的目标相当，才可能保证组织长久的战斗力。资源配置如天女散花，利益分配煮大锅饭，配置资源的时候会哭的孩子多喂奶，分配利益的时候和为贵，这是让一所大学走向平庸的事权关系。

为了实现事权关系与组织结构、权力授予、干部任用、资源配置、利益激励与目标责任的一致性，根据完成不同战略目标的不同需要，行政权力需要

在不同的层次，在集中和分散两个方向做不同的调整，以保证合作和效率；在决策的民主和执行的果断之间理清界限，以实现群众智慧和领导洞察力的成功融合；在授权和用人之间做恰当的匹配，以实现权力的有效运用；在制度中给权变留有适当的弹性，以适应情况的不断变化。行之有效的权事关系，既是理性的，也是经验的，还应该是与时俱进不断调整的，调整的方向是为了大学战略目标的实现。

三、大学文化不匹配导致治理行为失效

人是关系性而非个体性的存在，人是一切社会关系的总和。“一所学校能够存续，保持正常运行，必定要在组织成员之间形成一组彼此理解的语言和概念范畴、一套处理相互关系的规则、一种开展工作与活动的规范。这些语言、概念、规则和规范等内容就构成了学校的文化。”^[3]这些体现在大学工作和生活中的语言、概念、规则、关系，涉及到全体参与者的认知、情感、态度、信念、行为，有些可以用条文来制度化，有些则只能用价值认同、秉性包容、行为默契形成组织成员习以为常的不成文规范。在绝大多数情况下，正是这些不成文的规范决定着制度化条文实施的空间、时间、进程和效果。的确，现代大学治理体系和治理能力的建立需要健全的制度，但见一个漏洞补一批条文，将规范弄成一片片的创可贴，治理者就变成糊表匠，最终还是糊不住。

校园里人与人之间的关系是大学文化的核心体现。一个高明而有效的治理制度需要、也应该能够造就一种健康向上的大学文化，这样的文化不成文地规范着某些事可以做，某些事不可以做；某些事该怎么做，某些事不该怎么做；为师生们提供一种预期，学校会为我做些什么，我应该为学校做些什么；倡导一些价值，什么是“是”什么是“非”，什么是好，什么是不好，什么是值得追求的，什么是不值得追求的；形成一种共识，我们要办什么样的大学，培养什么样的人。从这个意义上说，大学文化是大学治理体系的基础工程，也从成本上决定着制度实施的可行性。

其实，人类所有制度设计和实施的难题最终都可以归结为文化的难题。制度本身是文化的重要组成部分，但制度还必须在更大的文化框架中定位。一个完整的制度体系很大可能是在内生的经验、惯例、习俗等文化传统基础上嫁接外在的制度规范而

成的，不可否认，一种新制度体系的引入或嫁接有可能逐步改变一所大学的文化，但这种改变是极其缓慢的，不是公布几句四词八字的校训，换几块标语牌，制定一个章程就能办到的。而一所大学的文化对一种新制度体系的排异却是常见的、即时的，有时甚至是剧烈的，足以决定新制度体系的成败。嫁接的排异程度取决于一种文化对另一种文化的认同程度。齐锡生教授在他的《香港科大还有什么好说的》中列举了两件很有意思的事情。^[4] 创建之初，香港科技大学的教师大多来自北美著名大学，从那些大学引进的制度很多运转有效，但有两件例外。一件是学生评教，就是让学生给教师的教学效果打分，在北美大学教学数十年的外籍学者毫不怀疑它的客观性，然而结果却使“目的是帮助教授改善教学的做法，变成了‘整’教授的棒子”。另一件是教学的同行评价，“笔者在数十年的教学生涯中，很少遇到有教授去请教另一位教授怎样才能把书教好”。教授评审机制，是香港科大努力去和世界接轨的内容，这个制度最终没有建立起来，实践证明“西方的实证经验在东方文化体系下未必会产生同样的效果”。香港科技大学的师资和学生尚且如此，内地高校，照搬在西方大学成功的制度，在实践中部分或大部分失灵就不足为奇了。SCI的异化，学术评审的走样，自主招生的腐败，大学行政楼的衙门作风，导师与研究生之间的雇用关系等等，规范这类人和事的制度早就有了，而且不可谓不严密，很多条文与欧美大学的并无根本差异。这种具有相当普遍性的制度失效证明了文化对于制度的变形能力非同小可。当然这种变形不在文本，而在实施过程；不在学理，而在事理。深藏在文化中的事理能将逻辑严谨的学理消弭于无形。

没有合适的文化，制度会失去实施的空间，成为摆设是早晚的事，历久成弊也是早晚的事。其中的道理钱穆先生说得很明白“制度是死的，人事是活的，死的制度绝不能完全配合上活的人事。就历史经验论，任何一制度，绝不能有利而无弊。任何一制度，亦绝不能历久而不变。”^[5] 随着一所大学的发展，一个时代的进步，治理制度必须是鲜活的生长的，不如此，僵死的制度将活的人和事管死，发展也就成了空话。而“人事”又是和传统文化密切相连的。“不管其政治思想或取向如何，还没有一个第三世界的国家从根本上改变了西方的大学模

式。”^[6] 如果阿尔特巴赫在这里表达的不是傲慢是实情，那么，治校之“理”可能是来自西方的，现代的；治理举措落地实施的办事之理，或者说钱穆先生所指的“人事”之理，即“事理”却是东方的，传统的。事理不通，治理就成了空中楼阁。事理不变，治理又没有意义，因为在一定程度上，治理就是要改变不适应现代大学的事理。过于迁就不合时宜的“人事”，制度的弹性过大，制度很有可能生长得与初衷南辕北辙。在治理和事理之间的“变”和“通”就成了制度设计的难点所在，智慧所在，成败所在。对制度的权变，合乎教育理念、规律和一所大学的使命，就是变则通，就是与时俱进，制度就和“人事”一起活了，制度就有生命力；若制度的权变只是决策者一时一事的抖机灵，只是为了今天无事今天过的“和谐”，只是决策者的傲慢与偏见，与教育理念、规律和一所大学的使命基本无关，或岔道而行，或背道而驰，这时制度与“人事”就开始渐行渐远，制度从逐步失效到百孔千疮，弊端丛生，完全失灵，就是必然的了。

总而言之，当大学组织结构实现的功能无法匹配治理制度，由理念、目标认同、权利关系、学术伦理、管理惯例、校风等构成的大学文化无法支撑治理制度的与时俱进时，无论多么美好的治理制度，都无法在校园里落地、生长、显效。构建现代大学治理制度，我们还有很长的路要走，比项目经费，SCI引用指数的变化会慢得多，但只要我们真想建立这样的治理制度，真想建设与中国经济发展和社会进步的世界地位相称的现代大学，我们就必须有这个耐心。

参考文献：

- [1][2][4] 齐锡生. 香港科大还有什么好说的[M]. 深圳: 海天出版社 2014: 90 - 93, 90 - 93, 199 - 208.
- [3] 陈学军. 学校文化是什么[J]. 教育研究与实验 2015(3): 14—19.
- [5] 钱穆. 中国历代政治得失[M]. 北京: 九州出版社 2012: 2.
- [6] 阿尔特巴赫. 作为中心与边缘的大学[J]. 高等教育研究 2001(7): 21.

(责任编辑 刘第红)