

# 发展院校研究 建立高校决策支持系统

□ 刘献君

**摘要:** 决策支持系统是决策体系的重要组成部分。高校自身的特点决定了其决策支持系统具有特殊的重要性。调查发现,我国高校没有决策支持系统,或决策支持系统不健全,是实现科学决策的一个突出问题。院校研究的核心职能是通过收集与分析数据,为决策过程提供支持。为此,应在高教研究机构和发展规划处的基础上建立院校研究机构,大力发展院校研究。教育部门应重视和支持院校研究,使之成为高校决策体系中的决策支持系统;要加速国家教育数据库建设,并向院校研究人员开放;要进行新的人事制度设计,改革相应的考核晋升机制,完善相关制度。

**关键词:** 高等学校;高校治理;院校研究;决策体系;决策支持系统

**中图分类号:** G640

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-0717(2017)01-0010-05

**收稿日期:** 2016-11-18

**作者简介:** 刘献君(1945-),男,湖南宁乡人,华中科技大学教授、博士生导师,主要从事高等教育院校管理研究。

党的十八届三中全会《决定》中指出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,突出强调国家治理问题。《决定》又进一步指出,要“完善学校内部治理结构”。学校治理是指学校内外利益相关者参与学校重大决策的结构和过程。可见,决策是学校治理的关键性因素,科学决策十分重要。决策体系一般包括决策系统、监督系统、执行系统和决策支持系统。决策支持系统是决策体系的重要组成部分。因此,必须十分重视高校决策支持系统的建设。

## 一、建立高校决策支持系统的重要性

对决策支持系统,不同的学科有不同的理解。笔者认为,决策支持系统为决策者提供所需数据、信息和背景资料,帮助决策者明确决策目标和进行问题的识别,建立或修改决策模型,提供各种备选方案,并且对各种方案进行评价和优选,为决策提供必要的支持。决策支持系统主要包括三个方面:数据、数据系统;知识、技术;人员、机构。

高校决策中的决策支持系统具有特殊重要性。其重要性主要体现在两个方面:一方面,高等教育管办评分离,学校拥有更大的办学自主权。过去,政府管大学、办大学、评大学,高校主要是执行上级决定,重大问题不需要自己决策,因而也不需要决策支持系统。现在,高等教育实行管办评分离,管办评分离已成为高等教育综合改革的突破口。政府管大学,实行“放、管、服”结合。高校办大学,拥有比较充分的办学自主权,办学中的重大问题需要自己决策。大学之间,办学的定位、目标不同,学科结构、人员结构不同,历史、文化传统不同,每一所大学,都不可能照搬别的大学的经验,需要创造,在创造中决策。这种决策需要比较充分的决策支持。另一方面,高校决策由于其自身的特点,具有其特殊的复杂性。笔者在研究中,将高校决策的特点概括为五个方面:第一,高校决策是为自由创造条件的决策。高校是学术组织,主要任务是传播知识、创造知识、培养人才。学术活动的过程是一个创造过程,而自由加求知等于创造。自由是创造的前提,没有自由就没有创造。学术自由是学术组织的生命力所在。因而,大学决策要为自由创造条件。第二,高校具有学术、行政、综合三种决策。高校的权力特征之一是学术、行政二元权力结构,学术、行政两种权力具有明显的不同特征,相应的决策也有各自的特点。根据高校决策对象、决策主体及权力结构不同,其决策有学术、行政、综合三种决策。对于纯

学术问题,只需要进行真伪判断的问题,通过学术组织,进行学术决策。对于纯行政问题,只需要进行利益、利害判断,通过行政组织,进行政策决策。学校的大量问题,既需要作出真伪判断,又需要作出利害、利益判断,需要学术、行政共同进行综合决策。第三,高校决策容易脱离根本目的。在高校现实的决策中,由于其特殊的环境、条件、组织结构,追求“成人的无限目的”容易被“适应政治需要和经济生存的有限目的”所取代,决策往往容易远离根本目的。第四,高校决策容易在两极中徘徊。高校的很多现象,常常呈现出两极的状态,如理性与人性,个体本位与社会本位,学术型与应用型,适应社会与超越社会,等等。由于决策者价值取向的多元,以及非此即彼的思维方式等原因,决策中容易抓住一极,或者在两极中徘徊<sup>[1]</sup>。面对如此复杂的现象,高校决策不能停留在经验决策,必须进行科学决策,提供有力的决策支持。

## 二、高校决策支持现状分析

我国高校决策支持系统建设的现状如何?近几年来,华中科技大学院校发展研究中心通过多种方式进行了调研,特别是2014年5月起,历时一年多,通过问卷、访谈、询问等多种方式,首次对全国878所本科高校高教研究机构进行了一次全面、深入的调研<sup>[2]</sup>。调研发现,决策支持系统不健全,是我国高校决策体系中存在的一个突出问题。

从高校决策支持系统所包括的三个方面来看,在数据、数据系统方面,近几年来,虽然数据系统

建设取得了一定进展,但问题仍然不少。如:国家级的教育数据库尚处于建设之中;大学的业务数据库互不联接,形成信息孤岛,导致数据分散、不一致;部分数据不公开,处于保密状态,研究人员不能取得相应的数据;大学基本没有建立起自己的分析数据库。在知识、技术方面,决策的有关理论、知识比较零散,缺乏创新;高等教育理论有待深入探究;信息技术中,数据挖掘、在线分析处理、数据汇报等,几乎处于空白。在人员、机构方面,这是决策支持系统建设的重点,有了健全的机构和高水平的人才,就会努力去探索高等教育理论、决策理论、相关信息技术,也能推进数据库的建设。

以下重点从人员、机构方面进行分析。

我国高校与决策支持相关的机构主要有高教研究所(室)、发展规划处。关于高教研究机构,调查发现,在全国878所本科高校中,设有高教研究机构的有514所,占59%;共有研究人员4578人,其中专职研究人员2311人。514所高校中,设有高等教育硕士点的有100所,占19%;设有高等教育博士点的有20所,占4%。高等教育研究机构除培养研究生和进行宏观高等教育研究外,主要任务是受学校领导委托开展专题研究,为领导撰写报告、讲话稿等(见图1)。

高教研究机构本应为学校决策提供支持,但由于种种原因,并未起到这一作用。其主要原因是:机构的定位、职能不清晰,未能进入学校的决策体系;没有形成高校提供决策服务的长效机制,工作流程的科学性和规范性不高;由于制度和习惯的影响,高教研究人员对学校决策问题研究积极性不

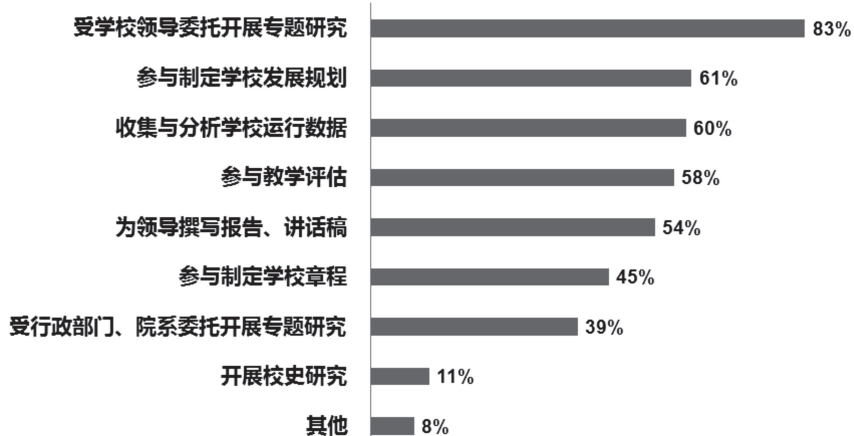


图1 高教研究机构的主要任务

高,能力不足;高校决策中,经验决策的影响根深蒂固,高校领导对决策支持的需求不旺,对高教研究的重视不够。调查发现,大部分本科院校的高教研究机构处于“彷徨”之中,没有找准发展的路径,在学校的地位不高,没有发挥应有的作用。部分研究人员谈到:高教研究机构“不汤不水,不学术不行政”,“没有职能,不接地气”,“苟延残喘,生存艰险”,学校似乎认为我们“有了不多,没有也可以”,

“高教研究发展了三十年了,一直没有找到一条妥当的发展之路。”有的学校领导认为:“高教研究发的文章那么多,很少有说到点子上去的,往往看了几篇就看不下去了。”“他们的研究在云端上,飘在那里,上不接天,下不接地。”“高教所在学校没有什么发言权。”“他们不关注、也不研究学校的问题。”可见,现在的高等教育研究机构难以担负决策支持的重任。

发展规划处则是近年来教育部重视学校战略规划的产物。大多数学校建立了发展规划处,他们在制订大学章程、战略规划等方面发挥了积极作用,但也存在一些问题。由于是纯行政部门,在工作中缺乏运用系统的科学方法;因为是发展规划处,大多停留在规划的制订上,容易使规划制订、规划实施、规划评估脱节,从而使规划停留在“纸上画画,墙上挂挂”;做了一些本属学校办公室、学科办、科技处等部门应该做的工作,造成一些工作相互推诿。发展规划处也难以担负学校决策支持的重任。

### 三、大力发展院校研究

我们认为,应该大力发展院校研究,使之成为高校的决策支持系统,主要理由如下:

第一,这是由院校研究的性质所决定的。院校研究是高等教育研究的一个领域。院校研究是通过对本校管理问题开展系统和科学的研究以提高本校管理、决策水平的研究。院校研究是通过收集与分析数据,为决策过程提供支持的一门专业。

院校研究是一个发展的概念。对院校研究的含义,不同时期不同的学者从不同的角度提出了自己的看法。其大体有:院校研究是高校进行自我研究的一种形式,目的在于帮助学院和大学广泛而全面地收集有关大学内部运行、资源利用和办学效

益的数据和信息<sup>[3]</sup>;院校研究是对高等教育组织或大学的研究,其宗旨是为高等学校提供有益的信息咨询,以改善学校的管理,为学校政策的制定出谋献策<sup>[4]</sup>;院校研究是有组织地收集、记录和分析有关高等教育机构的计划、进程和环境方面的数据及信息的研究活动<sup>[5]</sup>;院校研究是一个跨学科的专门领域,强调整合运用现代管理科学与教育心理学的相关知识理论和技术方法,对高等教育组织的管理和普遍性问题进行的一种新分析<sup>[6]</sup>;院校研究是专门为改进管理(如规划、政策发展、资源配置以及所有功能领域的管理、决策或评估)提供信息支持的研究,其价值主要体现在对于高校适应变革能力的贡献,以及为帮助高校适应变革所起的关键性作用<sup>[7]</sup>;院校研究是经由数据收集、分析、报告和相关的参谋工作,促进院校正确决策和有效运行的研究活动<sup>[8]</sup>;院校研究旨在促进对高校的理解,并促使高校计划及其运作不断得到改进<sup>[9]</sup>。从各种定义来分析,院校研究有其基本特征:院校研究是自我研究、管理研究、咨询研究、应用研究<sup>[10]</sup>。

根据我国高等学校的现状和需求,院校研究的主要内容是:院校信息的收集、整理、研究与报告;院校年度报告的撰写与研究;院校日常管理中的专题研究;院校研究中新的重大问题研究;院校战略管理研究。

从院校研究的性质、内容看,院校研究带有综合性,院校研究机构完全可以成为高校的决策支持系统。

第二,世界发达国家高校都十分重视院校研究,并使之成为学校决策支持系统。

2016年7月8日,世界院校研究五会会长峰会在长沙举行,中国、美国、欧洲、日本、海外华人院校研究会会长介绍了各自开展院校研究的情况,交流了经验,探讨了合作的途径。大家一致认为,院校研究在学校决策咨询中的地位越来越突出,世界各国高校的院校研究具有很多共同特点,可以相互借鉴,携手合作,共同推进。

院校研究起源于美国,早期开展个人自发性的院校研究,1945年起,全国性院校研究形成,1980年开始走向专业化、国际化。现在,美国绝大多数大学都建立了院校研究机构。美国院校研究发展的一个突出特点是,其发展与高等教育和高等学校规模

密切相关。从组织分析角度看,规模越大,功能越多,组织结构就越复杂,管理也就越复杂。而个人的知识经验、能力、精力是有限的。因此,在学校从小到大、简单到复杂的变化过程中,总会碰到管理复杂性超过管理者能力的情况,于是需要别人帮助他搜集信息、分析问题、提供咨询。美国院校研究十分活跃,在学校起到了信息权威、政策分析者、对外信息提供者、决策支持者的作用。美国大学的院校研究,在学校的决策、运行、发展中起到了十分重要的作用。

欧洲、日本近十年来相继开展院校研究,由于政府重视,发展势头良好。我国台湾地区教育部门也十分重视院校研究,拨出专款,支持大学开展院校研究。

第三,我国近十多年来,院校研究实践取得初步成效,形成了良好的基础。

2000年华中科技大学成立院校发展研究中心,率先开展院校研究。2003年,在甘肃天水举行了第一次全国院校研究学术研讨会。2007年成立中国高等教育学会院校研究分会。近十年来,学会从两个方面推进院校研究<sup>[11]</sup>。一是推动大学校长、高等教育研究人员参与并开展院校研究。中国高等教育学会院校研究分会的同仁通过研讨会、培训班、编写教材、撰写文章、巡回演讲等多种形式,宣传院校研究的意义,介绍院校研究的方法。近一年多以来,为推进院校研究,华中科技大学组织对全国本科院校高教研究、院校研究机构的状况进行了一次全面的调查,通过调查,摸清了情况,发现了问题,并提出了对策建议,调查报告在光明日报发表后,引起了广泛的反响。现在越来越多的高校校长,开始重视院校研究。例如,同济大学校长裴钢院士说:“只有院校研究人员善谋,才有决策中枢机构善断,也才有中国大学治理体系和治理能力现代化的持续改善”<sup>[12]</sup>。这给了我们极大的鼓舞。同时,越来越多的高教研究人员,特别是年轻的同志积极参与院校研究,令我们十分欣慰。二是针对我国高校管理中存在的主要问题,开展院校研究,推进学校发展。例如,2006年7月在西安召开“大学领导与发展战略”国际学术研讨会,针对战略规划中存在的主要问题,提出要从战略规划走向战略管理,将战略规划、战略实施、战略评估有机结合起来。这次研

讨会对院校研究中的战略规划制订产生了重大影响。2012年7月在武汉召开的“院校研究:以学生为中心的本科教育变革”国际学术研讨会,明确提出了“以学生为中心”的理念,并开始将院校研究的重点转向学生,也产生了深远影响。此后,学会又围绕学生学习、教学管理进行了多次研讨。与此同时,学会还定期举办小型研讨会。2016年5月,学会和光明日报社、铜仁学院共同举办了第二次教学服务型大学建设学术研讨会,深化了对教学服务型大学的认识。

院校研究的开展,也使高等教育研究机构的状态发生了一定的改变。现在,机构设置大体有以下几种情况:少数学校独立设立了院校研究机构,将发展规划制订等任务纳入其中;多数学校发展规划与高教研究所分设;部分学校只设立了发展规划处;127所高校将发展规划处与高教所合并,两块牌子一套人马,分工合作。这为调整院校研究机构、开展院校研究创造了良好的条件。但是,由于没有得到政府政策的有力支持,部分大学校长缺乏科学决策观念,数据缺失,研究人员院校研究的水平跟不上要求等原因,院校研究发展仍然比较缓慢,严重地制约了高校决策的科学化。

院校研究的发展,必须得到政府支持,否则,难以深化。希望政府重视、支持院校研究,使之成为高校决策支持系统。为此,我们提出如下政策建议:

第一,教育部门应重视和支持院校研究,使之成为高校决策体系的决策支持系统。

我国高等教育改革,有的是自下而上,如思想品德课开设,文化素质教育;有的是自上而下,如本科教学评估,高等学校合并,创新创业教育。自下而上的改革,往往比较扎实,深入,但难以推动;自上而下的改革往往发展迅速,易于推动,但容易一哄而起,难以落实。根据中国的国情,成功的改革,往往都是自下而上与自上而下相结合<sup>[11]</sup>。

院校研究开展之初,我们用了几年时间,进行院校研究的研究,探索中国特色院校研究的理论和方法。随之,以专题研究为实践的突破口,开展院校研究。积累了一定的经验之后,我们又从总体上对院校研究的规范发展进行研究,设计方案,并在实践中逐步推进。然而,由于院校研究始终处

于一种自发状态,没有得到政府教育部门的有力支持,发展比较缓慢,没有在高校决策中发挥应有的决策支持作用。政府教育部门的支持,主要应体现在:将院校研究纳入教育部门工作的视野,在工作计划、领导讲话及有关文件中体现院校研究,从而引起高校领导的重视;在完善内部治理结构中,划拨经费,支持一部分高校开展院校研究,为学校决策提供支持,推进决策的科学化;建立决策问责制度,促进校长提升科学决策的意识、水平、能力,重视院校研究在决策支持中的作用。

第二,加速国家教育数据库建设,并向院校研究人员开放。

数据是开展院校研究的基础,已成为共识。现在已经进入大数据时代,数据的重要性、作用更为突显。与传统数据相比,大数据具有自己的独特优势。传统数据基本上是拟态数据,数据的形成高度依赖于研究设计和研究对象对研究设计的反应;相对于所观察的社会行为,数据是事后拟构的结果。大数据则是实态数据,是社会行为者主动生成的,而非之后的构拟;更为重要的是“社会的数字化”与“数字的社会化”这两个过程相互作用,使数字与社会融为一体,研究社会,离不开数据。

教育部门要推进高校自身重视数据建设,建立全校统一数据库,建设分析数据库,增强获取大数据的能力,为院校研究的开展奠定坚实的基础。同时,应加速国家教育数据库建设,并向院校研究人员开放。学校与社会、其他高校紧密相联,为学校提供决策支持,不仅需要获取本校的数据,还需要获得国家、社会及其他高校的数据,在数据比较中发现问题,分析问题,提出解决问题的对策。

第三,改革相应的考核晋升机制。

院校研究机构与其他行政、学术机构不同,兼有行政性和学术性。一方面,院校研究机构是学校决策体系的一部分,肩负决策支持的任务,具有行政性。另一方面,院校研究机构不做决策,也不贯彻执行决策,而是通过了解校情,分析学校外部环境的变化,开展专题研究,进行决策咨询,为决策者

提供专业化服务。因此,院校研究机构的研究需要专业化。如何处理好机构的行政性与研究的专业化之间的关系,是院校研究面临的突出问题。这种矛盾主要表现在对院校研究人员的考核晋升上。

我国大学目前对教职工的考核、晋升,主要有两种路径,一是行政,二是学术。这种考核、晋升制度,导致院校研究人员,要么创造条件争取在行政系统晋升;要么写文章,做课题,带研究生,争取在学术方面晋升。要进行新的人事制度设计,建立相应的考核晋升机制,鼓励院校研究人员在自己岗位上努力工作,做出贡献。

### 参考文献

- [1] 刘献君.高等学校决策的特点、问题与改进[J].高等教育研究,2014(6):17.
- [2] 刘献君,等.教育研究转型迫在眉睫[N].光明日报,2013(15):03-15.
- [3] Francis E ROURKE, Glenn E Brooks. The Managerial Revolution in Higher Education[M]. Baltimore: John Hopkins Press, 1966: 44.
- [4] JOHN A MUFFO. 美国院校研究概述[J]. 外国高等教育资料, 1994(1): 1-4.
- [5] 胡森. 简明国际教育百科全书·教育管理[M]. 北京: 教育科学出版社, 1992: 300.
- [6] JOHN M LYONS. Memorandum to Newcomer to the filed Institutional Research[EB/OL]. Florida: The Association for Institutional Research, 1976. From <http://www.airweb.org>.
- [7] MARVIR W PETERSON. The role of institutional Research: form improvement to Redesign[A]. New Directions for Institutional Research(NO.104)[C]. San Francisco: Joss-Bass, 1999. 83-84.
- [8] SAUPEJL, MONTGOMERY JR. The Nature and Role of Institutional Research: Memo to a College or University[R]. Tallahassee, Fla. Association for Institutional Research, 1979, 3, 12.
- [9] <http://www.airweb.org> "About AIR".
- [10] 刘献君. 院校研究论略[J]. 高等工程教育研究, 2006(05): 27-34.
- [11] 刘献君. 院校研究规范发展中的若干关系[J]. 中国高教研究, 2016(10): 20-23.
- [12] 常桐善. 院校研究的发展与应用[M]. 上海: 同济大学出版社, 2016. 6. 2.

(责任编辑 李震声)