

“双一流”建设中地方高校管理要实现“四个转变” ——基于组织社会学新制度主义的视角

李斌琴

摘要：一流大学需要一流的管理。对于地方高校而言，由于办学历史相对较短、资源短缺、“自我产出”效能低等更需要将高校管理的转变作为建设世界一流大学的切入点。“双一流”建设中地方高校管理要转变的必要性在于：我国一流大学建设制度从重点建设到统筹推进变迁的需要；地方高校所处环境从制度环境向技术环境改变的需要；资源短缺、“自我产出”效能有限的现实需求；传统功能管理已不能适应资源稀缺、高度竞争的环境的新需求；改变“制度同形”对学术权力的挤压、宏扬学术文化的需要。“双一流”建设中地方高校管理要实现“四个转变”：从“管理大学”到“经营大学”；从“功能管理”到“战略管理”；从个人式管理到文化管理；去制度化与趋学术化同步。

关键词：“双一流”；地方高校；高校管理；新制度主义；大学经营；去制度化

中图分类号：G640

文献标识码：A

文章编号：1672-0717(2018)03-0071-08

收稿日期：2018-03-15

基金项目：全国教育科学规划教育部青年课题“新制度主义视阈下地方高师院校综合化的理论与实践研究”（EIA150407）。

作者简介：李斌琴（1980-），女，福建福安人，嘉应学院副教授，主要从事高等教育管理研究。

广义的地方高校，指与“部属高校”相对应的，隶属于各省、市、自治区、直辖市，由地方提供财政支持的高校，包括省属“211大学”、省部共建大学和地方性直属高校等。本研究所指地方高校指除“211大学”以外的其他地方高校。

一流的大学需要一流的管理。对于地方高校而言，由于办学历史相对较短、资源短缺、“自我产出”

效能低等原因，更需要在管理上作些改变，提高管理质量和水平，以适应建设一流大学和一流学科的需要。

一、“双一流”建设中地方高校管理转变的必要性

（一）从重点建设到统筹推进：我国一流大学建设制度变迁的需要

我国建设世界一流大学的政策总体经历了以下几个阶段：重点大学建设阶段（1954~1963年和1978~1981年）、国家重点建设项目阶段（1981~1991年）、“211工程”阶段（1991~1998年）、“985工程”阶段（1998~2011年）、“2011计划”阶段（2011~2015年）及“双一流”建设阶段（2015年至今）。纵观前四个阶段，“以重点建设带动整体发展”的重点论思想一直贯穿始终。而“2011计划”，由于最终进入协同创新中心的高校数量少，并不能从根本上改变“政府—高校”至上而下的单线运作模式。因此，从某种意义上讲，它也是重点建设政策的延续，只不过重点建设的对象从“高校”转变到了“协同创新中心”。重点大学、“985”大学、“211”大学等由中央指定的一流大学重点建设制度不仅让地方高校无缘参与、挫伤了广大地方高校的积极性，也带来了一系列的问题。如，重点建设过程的“计划性”与“一流”建设过程的自由竞争性的矛盾、“强政府、弱大学”及“强大学、弱学科”的尴尬发展窘境等。2015年10月，国务院颁布《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》。“双一流”的“统筹”不仅包括中央政府与地方政府的统筹，也包括部委属大学、重点大学与地方高校的统筹。这是我国一流大学建设制度的重大转变。“作为一个组织系统不断促进其有效性和高效性是其必然的发展目标。”^[1]也就是说，目前我国正在实施的“双一流”建设的战略目标是高校组织

发展的必然历史反映。地方高校自然也将“双一流”作为发展目标。“双一流”建设对地方高校而言是一个机遇,国家前所未有地高度重视,将地方高校统一纳入国家战略规划中并系统推进,地方政府也纷纷出台了各种有力措施支持推进。但是我们也不能不看到,地方高校与部委属高校,“985”、“211”工程大学间现实的差距。如何在自身条件和水平有限的情况下,改善校内办学环境,提高教育教学质量,提升学科水平,办出特色,争创一流,是地方高校面临的巨大挑战,需要地方高校管理作些改变,创新管理方式方法。这也是地方高校实现办学质量和水平提升,建设“双一流”的根本途径。

(二)从制度环境到技术环境:地方高校所处环境改变的需要

“从制度环境到技术环境”,并不是说制度环境对地方高校的影响会消失(这是不可能的,制度环境的影响不可能消失)或者可以忽略制度环境,而是要改变之前过于关注制度环境的倾向,避免非理性地盲目追求社会“合法性”,针对新时期、新目标、新任务而侧重于技术环境。这主要基于两点考虑:一是前期一流大学建设过于关注制度环境的不良后果;二是“双一流”建设对技术环境关注的现实需求。

技术环境和制度环境是组织要面对两种不同环境。二者对组织的要求不同,前者要求组织有效率,后者则要求组织服从合法性机制,而不管其对组织内部运作是否有效率。“追求对技术环境的适应常常导致对制度环境的忽视;而对制度环境的适应又常常与组织内部生产过程争夺资源。”^{[2](P73)}对于我国地方高校而言,不是对制度环境的忽视问题,恰恰相反,是对制度环境的过度依赖与追求而导致的对高校内部生产过程资源的争夺与消耗,无益于效率提高甚至降低效率的问题。如中国国情基础上的制度环境“合法性”要求所需的科层制、校级高度集权、过度行政化导致对高校学术资源和学术权力的剥夺与侵占、高校教育质量与学术创新能力的下降。从前期我国一流大学建设制度实施的效果来看,“985”、“211”工程下,地方高校为求得生存的合法性,过于关注制度环境,导致后果有二:

(1)趋同,采用类似的结构和做法;(2)模仿,模仿研究型大学或者地方高校间相互模仿,专业重复设

置,办学无特色。这样不仅降低地方高校组织内部效率,造成资源的浪费,也不符合“双一流”建设的优势学科、特色学科创“一流”的目标和要求。客观地说,单就“双一流”政策出台本身来看,也主要是制度环境在影响着地方高校,政府是“发包”方,地方政府“接包”,高校跟进。“双一流”政策在国家制订之后,在地方政府的推动和地方高校的执行中得以扩散。但是制度(“双一流”政策)在创建、扩散之后,若要得以维持,保持其稳定性,使组织发挥其基本职能,提高其内部效率,就需要从过于关注制度环境转变为偏向技术环境,从关注组织外部到关注组织内部。从我国“双一流”政策的现实要求来看,也是如此。“双一流”建设注重点有:1、绩效导向。明确提出“以绩效为杠杆”,财政支持也突出绩效导向,而绩效直接和生产效率挂钩,是“技术”的直接体现;2、动态竞争和评估。要建立健全绩效评价机制,积极采用第三方评价,“建立激励约束机制,鼓励公平竞争”,“在公平竞争中体现扶优扶强扶特”。总之,“一流”不是一种身份,更不是任命的,而是动态竞争的结果。这就需要地方高校改善技术环境,提高内部生产技术(教书育人技术和科研能力)和组织效率。事实也是如此,地方高校纳入“双一流”建设范畴后,其核心目标就是创一流,提高学科水平和教育教学质量,并围绕此目标,开展从课程、专业、人才培养模式到学科建设的改革。

可见,不论是前期政策实施的不良后果,还是“双一流”建设的现实需求,都相应地要求地方高校要从关注制度环境转为关注技术环境,切实提高高校组织内部效率和教育质量。而组织内部效率的提高,又和管理息息相关,正所谓“管理出效益”。如何在资源有限的条件下,最大化地利用好资源,集中资源办大事、出效益,管理至关重要。这也是当前地方高校最为缺乏和最为紧迫的任务,迫切需要地方高校管理做些改变。

(三)资源短缺、“自我产出”效能有限的现实需求

虽然国家对“双一流”建设实行了“统筹兼顾”,经费支持也从“重点大学”建设时期的“单位制”(由中央指定和统一安排,计划性、指令性和集体性明显)转到了“项目制”(严格来说是“单位

制”+“项目制”的“混合制”，以“985”、“211”工程为典型，“双一流”建设虽然扩大了扶持高校的受益面，“项目制”的灵活性和激励性优势得到进一步发挥，但并未根本改变“混合制”模式），地方高校也有了争取“项目”经费的可能，但是与部委属高校、重点大学相比，地方高校资源相对短缺却是不争的事实。在整个高等教育系统中，地方高校建设“双一流”与有限资源、经费间的矛盾最为尖锐，这主要是由于：其一，和部委属高校、重点大学相比，地方高校获得国家财政支持较少；其二，地方高校由于地理位置、科研平台等，在竞争外部资源，如项目经费、优秀人才、生源等方面处于劣势；其三，地方高校由于自身条件、能力先天不足，“自我产出”有限。再加上世界一流大学建设的开放性和竞争性，开放、竞争是一种常态。这就要求地方高校管理者要有市场竞争意识和优胜劣汰的危机感，要积极探索“经营大学”之道。

（四）传统功能管理已不能适应资源稀缺、高度竞争的环境需求

从古典管理理论到现代管理理论，至今组织管理理论已形成一片“管理理论丛林”。而古典管理理论影响深远，其许多原理和做法至今仍为众多国家的行政、企业、高校组织所运用。其中影响最大的首属法国实业家、管理学家法约尔及其职能管理理论，其代表作是1916年出版的《工业管理和一般管理》。职能包括职责和社会功能。法约尔认为，管理活动包括计划、组织、指挥、协调和控制五大管理职能，管理部门的职责就是设法使“原料、工具、资金”和“人员”安排符合组织的目标、资源条件和有关的要求；分析不同管理层次管理者的各种能力和相对要求，强调各职能部门子系统负责人要作好分内的工作。法约尔的职能管理理论已经把管理看作是一个整体，但是其缺陷在于：（1）对组织的本质并没有进行深入探讨，关于组织的概念仍停留在对组织的表象和功能的表述上；（2）管理原则过于僵硬，导致在实际操作中灵活性不够，有时管理工作无法遵守。且因当时经济技术条件的限制，企业（组织）基本上可以看成是一个与外界环境没有太多物质和信息交流的闭环系统，其计划仍是相对企业（组织）内部的规划。由于我国高校管理也受此理论影响颇深，再加上长期以来受计划经济体制

的影响，我国大学都是在政府的集权管理下运作，尽管近些年来也强调简政放权（甚至“放管服”）、顶层设计和战略规划，但在实践中仍然侧重于功能管理，大学主要围绕育人功能、经济功能、政治功能、服务社会功能和文化功能等进行运作，并通过各种教学、科研活动和组织措施来实现上述功能，强调各职能部门职能和内部工作。上级教育主管部门和高校领导评价高校及其职能部门管理的标准也是看是否实现了上述各功能。“传统职能管理特别强调自上而下步调的一致性和秩序性，这种职能模式对于形成管理秩序起到过一定帮助，也为高校发展做出了不小的贡献。但是现在却显得不太适合……”^[3]现代大学所处的环境是资源稀缺、高度竞争的环境，尤其是在“双一流”建设背景下，大学面临的不仅是国内竞争，还包括国际竞争。作为现代的大学，应根据环境及形势的变化而调整管理策略，从偏向功能管理转为偏向战略管理。尤其是地方高校，在资源有限、和部委属高校资源竞争中处于明显劣势的条件下建设“双一流”，更需要战略管理，突出比较优势，方能制胜。

（五）改变“制度同形”对学术权力的挤压、弘扬学术文化的需要

组织的趋同，实质是在特定的组织场域中，组织外部的制度环境通过合法性机制作用于场域内组织种群而产生的制度性同形，是合法性机制作用下的一种制度化变迁。考察地方高校内部管理，也需将地方高校放在整个高等教育行政管理的大背景下来进行。我国实行集权式的高等教育管理体制，从根本上决定了政府的支配和主导地位，同时《高等教育法》对我国大学领导体制的规定直接决定了高校内部政治权力为中心、行政权力主导、学术权力被虚置的不对称关系，加上政府通过评估、重点大学政策等手段对各类资源的垄断，形成了在高等教育场域内大学对政府的依附和对场域中心组织（政府部门）的趋同，并将场域中心组织的组织形式和结构复制到大学的内部管理层面。高校内部管理趋近于政府的制度同形（基本途径是将行政化的组织形式和机构整合到高校中），导致在高校中科层文化几乎占主流，行政权力过大，机构庞杂，形成对学术权力的凌驾和挤压，甚至将教育教学和学术活动纳入行政化运作的轨道，用科层思维取代学术和

文化思维,造成教育教学质量和学术效益的下降,致使高校的学术活动和学术文化发生异化,如教授竞相求官便是其表现之一。在这种情况下,制度环境的“合法性”要求与技术环境的“效益最大化”要求间的矛盾自然不可调和,地方高校内部管理非但对“双一流”建设无所助益,反而离“双一流”建设目标越来越远。

二、“双一流”建设中地方高校管理要实现的“四个转变”

(一)从“管理大学”到“经营大学”

组织社会学的新制度主义认为,“我们必须从组织环境的角度去研究、认识各种各样的组织行为,去解释各种各样的现象”^{[2](P72)}。如前所述,在“双一流”建设中,技术环境的作用将更加突出,地方高校更需要加强效率意识和市场竞争意识,提高资源的有效利用率。这就需要从“管理大学”向“经营大学”转变。

“管理大学”意味着管理者易用固有的行政思维和科层思维来管理大学。特别是当前我国大学,不论是职务化校长还是学者化校长,其角色定位都是作为一种行政职务,其实就是管理者职务化思维。管理者职务化,容易导致许多固有的缺点和问题。如,管理者本应对组织的管理绩效负责而转变为对上负责,本应对学校的长远发展负责而转变为对任期内的短期效益负责,这些都是有悖于高校经营理念的。“经营大学”最大的特点在于成本意识,它要求管理者要有理财意识、成本效益意识。而目前我国地方高校管理中缺乏整体办学效益意识,资源浪费现象严重。如在购买设备前缺乏统筹安排和可行性认证,资源闲置与设备不足并存,高成本与低效率、低使用率同在,高于市场价格买入却无法使用或使用功能不尽如人意的现象比比皆是。这对于本就资源短缺的地方高校而言,无异于雪上加霜,令人扼腕。

新制度主义认为,一种制度功能的有效性取决于组织内部机构是否健全及该组织所处的制度环境。相应地,对于地方高校管理而言,影响其经营的内部因素主要有:

1. 校长的经营能力。制度变迁的诱发因素很

多,但最终取决于制度变迁的主体是人。校长是地方高校的经营主体,校长的经营能力直接制约地方高校的经营。针对目前我国校长职务化的现实,需要做到两点:第一,提升校长的经营能力。加强在职培训,提高其战略决策能力和经营意识(如哈佛大学的“管理与发展培训项目”就是一个很好的范例),并加强地方高校校长的资本运营意识、成本效益意识、质量至上意识和特色品牌意识。第二,校长职业化。这对于我国可能是一个复杂的新命题,但它是世界高等教育发展的趋势。我们可以尝试借鉴现代企业制度下的企业经理人市场,构建“高校经理人市场”,让校长接受来自投资主体、外部高教资本市场和经理人市场三方的激励和约束,逐步推进校长的职业化。

2. 资源。这是高校经营的基本材料。地方高校的经营实际上包括外部经营(获取资源)和内部经营(分配、管理和利用资源)。同时,资源也是靠组织结构和制度联结在一起的,否则这种资源就是零散的,可能是低效的甚至无效的。

3. 组织结构,尤其是高校内部的治理结构。垂直结构将损耗更多的学术资源、消耗更多教学科研等核心技术活动的资源,增加不能带来收益的成本,不能助益于组织的技术绩效,使地方高校教育与学术生产力受到严重抑制。扁平型结构则有利于在通过减少管理层次节约资源损耗的同时,增强管理的弹性和灵敏度,盘活现有资源。这也是目前我国地方高校管理急需做的事情,要变垂直结构为扁平化结构,减少管理层次,增强管理的弹性和资源配置的灵活性,校一级应该集中于宏观管理和学校发展的顶层设计,院一级要发展成为能够自主管理、自主发展的办学实体和管理中心。同时,要破除部门所有制,实现资源共享和整合。

4. 组织内部制度,尤其是高校财务管理制度。这是和地方高校经营直接相关的制度。经营及其成本意识,集中体现在资金管理上。但由于传统计划经济时代财务管理模式的影响,以及尚未建立现代大学财务管理制度的现实,很多地方高校仍沿用传统的“报账型”会计,习惯于记账、报账,在资金来源逐渐多元化、积极拓展外来资金的同时却忽视了内部经费的使用效果和成本核算。如前所述,我国地方高校财务管理中“成本—收益”意识淡薄,缺

乏理财意识,浪费现象严重,使资金使用效果大打折扣,进而进一步加剧了经费不足的矛盾。因此,地方高校在增强开放意识、创新资源筹措方式、多方融资、增加经营资源的同时,“建立以成本核算为中心的会计核算体系是解决高校内部财务效率不高这一瓶颈的重要途径”^[4]。这就要求地方高校要注重对经济效益的考核和对教育效果的考察,加强对学校财务的预测和预算,重视资金计划的科学安排和统筹调配,对财务活动进行可行性论证,合理配备人、财、物资源。

(二)从“功能管理”到“战略管理”

新制度主义认为,“组织不是一个封闭的系统……是在和周围的环境不断相互作用下不断变化、不断适应周围社会环境的自然产物……”^{[2](P70)}。组织要适应环境而生存。传统的封闭式的、自上而下的、集权式的功能管理显然已不能适应当今“双一流”建设下高度开放、竞争的环境。在“双一流”建设中,实施战略管理是地方高校的不二选择。

战略(strategy)源于希腊语“stratago”,意为通过对资源的有效利用来谋划如何打败敌人^[5]。它最早被用于军事中,《中国大百科全书·军事卷》中对战略一词解释为:“战略是指挥战争全局的方针……是依据战争规律而采取的战争方针、政策和方法”^[6]。《孙子兵法》中所谈很多就是战略的运用。二战以后,战略被欧美许多国家广泛运用到了企业管理、政府公共管理中。20世纪50~60年代特别是80年代以来,由于大学面临的内外部环境的变化和新挑战,战略管理作为新兴的管理手段开始被引入高等教育领域。大学的战略管理就是大学“根据内、外部环境的挑战和机遇,制定未来发展战略,并付诸实施,谋求长远发展,并使学校在不断的资源竞争中处于有利位置的管理方法”^[7]。它包括战略制定、战略实施、战略评估和战略完善四个基本环节。其管理重点是:预测并主动适应内外部环境,识别可能出现的发展机会和威胁;凸显并充分发挥大学内部要素的比较优势,提高学校的整体优化程度,谋求长远、稳定和可持续发展。创建于1900年的美国卡内基——梅隆大学(Carnegie Mellon University, CUM),创建之初是主要提供课程和职业技能训练的专门技术学校,正是由于成功运用战略管理和实施战略规划,突出自身的比较优势,有

所为、有所不为,并保持核心战略的稳定性和连续性,才使其在短短数十年内实现了向世界著名大学的跨越式发展。英国伦敦政治经济学院(London School of Economics and Political Science)是一所规模不大、办学历史仅百余年(创建于1895年)的大学,在英国高校中科研排名仅次于剑桥大学,综合排名位列前5名,而社会科学各项排名均列榜首。这和其坚持专注于社会科学领域,不求全面开花,直接服务社会政治和经济领域,走国际化的道路等战略休戚相关,具有鲜明的创新性和特色。在国内,青岛大学“十五”以来发展很快,学校办学实力明显增强,也和其运用战略管理于2000年和校外研究机构合作制定“学科重点战略”等具有前瞻性的发展规划并成功实施密切相关。

“战略已被看作管理活动的至高水平”^[8]。其实就“双一流”政策本身而言,也是国家建设高等教育强国的一种战略,是继“985”、“211”之后的又一战略工程,从国家需要的角度来看是必要的。但现实中我国地方高校有战略规划的少,无战略规划的多,绝大多数地方高校没有战略规划,更遑论实施战略管理。其原因有二:1.在我国,大学客观上需要按政府指令办学,直接影响了大学进行战略管理的主动性和可行性;2.地方高校校长和书记战略管理意识薄弱,缺乏战略素养,缺少对学校办学的长远思考和规划,甚至觉得战略规划和地方高校无关或者地方高校不需要战略。地方高校要实施具有前瞻性、综合性的战略管理,要做到以下几点:1.大学发展的目标和使命是大学战略管理的基点,地方高校战略管理的目标要和大学发展的总目标、总任务、总特征相贴合。2.要对地方高校内外部环境进行预测和科学评估,把握发展机会、识别威胁,使学校能和内外部环境主动协调而非被动适应,这是战略管理外向性的具体体现和要求。3.要突显地方高校的比较优势,并进行科学定位。因此,地方高校经常要思考并明确的问题是:我校和其他同类型院校甚至部委属高校相比,优势在哪里?我校的独特性是什么?4.明确大学战略管理大致有以下三个层面的内容:(1)大学层面的战略,这是关系到大学发展的顶层设计问题;(2)职能战略,又可根据高校职能分为培养人才战略、科学研究战略、服务社会战略、学科建设战略等和根据学校部门分为学校

科研战略、人事战略、后勤战略、学生发展战略等；
(3) 院系战略，这是高校扩大办学自主权、激活内部管理活力的要求，也是院系专业增多、规模扩大的现实需求，更是落实大学战略的基石和体现。对于以上三个层面的战略管理，地方高校要根据具体的内外部环境进行相应的战略选择，力求抓住关键问题。5. 大学战略的实施需要有专门的组织机构来负责推动。因此，组织架构非常重要，尤其是战略领导十分关键，要抓战略方向，把握战略目标。

(三) 从个人式管理到文化管理

根据新制度主义的观点，“任何一种社会制度的稳定都有两个当然的假设，即参与者对所应遵循的规则的了解和共同文化的分享”^[9]。参与者不了解行动的规则，管理者妄图实施集权式的个人式管理，实际上是很难达到目的的。“由于信息的不对称，委托人很难控制代理人。”^{[2](P316)}如，在高校中，行政部门也试图制约、控制老师们的教学和科研活动，但由于不熟悉学科内容，最终很难达到目的。而文化的共享和渗透则关系着组织的可持续发展和“长治久安”，共同文化的分享可以让有些行动不需要惩罚支持也能实施。地方高校管理要从个人式管理向文化管理转变，这不仅是反映高校短期利益和长期利益、追求效率和长期适应能力间关系的问题，也是关系到一个学校可持续发展的核心问题。

个人式管理往往是依靠权力来实施。在高校管理中，这种个人权力主要是行政权力，而行政权力是来自职位本身的一种权威，而非拥有权力的人本身的权威。当然，有时行政权力也有和学术权力（专业权力）交叉的情况，如校长、学院院长，或“双肩挑”，在一定专业基础上占据了某种行政职务而掌握了行政权力。这种依靠个人职位权力或者行政命令的管理，在短期内可能是有效的，能影响教师的行为，但从长期来看，却疏远了与教师的心理距离，实际消解了常规权力的有效性。尤其大学学者都是以其自己的方式独立地开展工作的，管理者的责任不是去控制学者，而是作为助手为他们服务，满足他们的特殊需要^[10]；应是去激发他们的潜力，而不是用领导者说了算、控制型的管理去扼杀他们的主动性和创造性。大学是全体教职员工和学生集体业绩的结果，而不是基于某一个权威建立的组织。但是当下，很多地方高校还存在管理制度不

健全、管理文化尚未形成，单纯依靠个人权力、个人责任来实施管理的状况，校长自上而下、事无巨细地插手学校各种事务，甚至连校内课题的申报都需要校长拍板。“单纯的管理可以出效益、出成果，但大多为平庸之作，绝不可能管出一流大学”^{[11](P1)}。个人式管理短期内可以促进大学的发展，但若没有文化的滋养，“便可能会出现独断专行的管理风格，导致大学管理的僵化，且学校的发展会随着领导的更换而波动，甚至衰败”^{[11](P9)}。地方高校在“双一流”建设中急需从个人式管理转向文化管理。

文化更多的是一种精神的力量，它对“被管理人”有着一种天然的亲和力和一种自然的精神凝聚力。文化的功能就在于“把社会组织粘结到一起”，有利于激发高校内部群体对学校的归属感和忠诚心。文化管理，就是要让管理成为一种文化。大学管理文化大致来源于三个方面：一是管理活动本身成为一种文化，这是管理的最高境界和最终指向。如战略管理，当成为大学常规管理的一部分后，它就成为学校的一种文化。二是大学的领导人物及其故事成为一种文化，这是一种领袖文化，对大学发展起着精神引领作用。如梅贻琦先生、蔡元培先生的故事分别体现了“清华精神”、“北大精神”等。三是制度文化，这是一种规制文化或者工具、手段文化。当前众多高校之所以重视制度文化建设，原因就在于其对高校管理潜移默化的作用。“大学文化，作为一种大学的文化精神、文化价值观，不仅仅体现在日常的教学、科研和管理生活中，更重要的是体现为一种整体的制度。”^{[11](P10)}当然，对制度文化建设的重视与制度化或单纯的制度主义是两回事（关于此点下文将会阐述）。重视高校管理中的文化因素，并非要求管理者刻意去创造一种文化（实际上文化是含蓄的、不外显的），而是当有助于管理的文化产生后，高校管理者要有意识地去培育和扶持。地方高校要达到文化管理的境界，一是学校领导要有文化管理的意识和眼界，充分认识到文化管理对于学校发展的重要意义，加强对人和文化的关注；二是文化管理要立足学校的历史文化传统、所处的文化环境，加强人们对文化的认同和对文化管理践行的自觉性，调动高校内部相关群体的主动性和积极性，形成高校管理的内驱力；三是要将文化管理作为学校战略管理的战略之

一,将文化战略纳入到学校发展战略规划中,以保证文化治校的持续性和稳定性。

(四)去制度化与趋学术化同步

根据新制度主义的观点,组织为了获得社会合法性和资源的支持,会和组织外部的制度环境形成一种“制度同形”。在这个意义上,组织即一个制度化的组织。“所谓的制度化组织是处于社会环境、历史影响之中的一个有机体。”^{[2](P70)}制度环境对组织场域内的制度化过程产生影响,但高校组织作为行动者本身具有能动作用,能够去制度化,实现制度变迁,而以往研究往往由于过于强调前者而忽略了后者,忽略了高校组织的集体理性与行动。所谓“去制度化”,就是指(原有)制度弱化与消失的过程^[12]。地方高校管理的去制度化其实质就是要去除高校行政权力过大、科层思维盛行、不断扩大制度对人的禁止和约束作用的制度结构,实现高校组织的“去制度化”变迁。同时,为防止组织在原有制度弱化和消失后崩溃,在去制度化的同时,往往意味着一种新的替代性结构和秩序的制度化。对地方高校管理而言,这种制度化就是趋学术化。因此,地方高校管理的去制度化内在隐含着替代性结构和秩序的制度化——趋学术化,即去制度化与趋学术化同步。地方高校管理要做到去制度化与趋学术化同步,需要明确以下几方面:

首先,大学自治是大学实现去制度化与趋学术化的前提和外部保障。“因为失去自治的大学管理降格为只对外部的规定和压力作出反应,并向教学科研人员进行硬性要求和施加压力。”^[13]而当前我国高校这种情况是有过之而无不及。地方高校内部管理的制度化也反映了地方高校来源于外部干预和外部管理的压力。管理的主要任务之一本是要抵御外界各种干扰,保护学校内部学术群体的活动不受外界强加的规定和压力的影响,提高教学科研等核心技术活动的绩效。要解构高度行政化的高等教育场域,代之以学术化的高等教育场域,解除政府对高校的过度管制,需要国家立法确保高校学术权力的应有地位及其行使方式,保护大学的文化和传统,削减行政威权主义在大学内外部扩张的空间,为高校创设实现趋学术化的新制度环境。尤其是在当前“放、管、服”的背景下,地方高校还可借助地方立法来保障学校自治和学术自由。如南方科技大

学就是此种立法驱动改革的一个尝试,力图通过深圳市地方立法来保障学校的自治,避免地方政府的不当或过度干预。但这种改革是针对某一学校的试点,我们希望它是起点而不是终点。

其次,加强学术机构建设。第一,在地方高校外部,要构建学术共同体或“学者行会”,建立基于学者同行评价的教育与学术评价体制、以教育与学术业绩为基准的资源投入机制、以专业团体为基础的教育与学术中介机构、以教育与学术质量为标准的社会资助体系等。第二,在地方高校内部,一方面要建立“品字型”权力结构,即党委领导下行政和学术并立的权力结构。地方高校管理要做到去制度化与趋学术化同步,即让“学术的归学术、行政的归行政”,其源头就是要对高校内部的权力结构进行重新配置。相对于以往行政权力主导、学术权力虚置,甚至于学术事务被纳入到行政管理中运作的模式,“品字型”结构有利于将学术事务的决策和管理从高校行政管理中剥离出来,形成学术权力和行政权力相对分离的平行结构,切实提高学术权力,实现学术事务管理的“学术本位化”,而行政权力则立足于提高行政管理效能和服务型行政体系建设。此外,可尝试党委授权理事会领导下的校长负责制,以制约和分化原来几乎不受约束的决策权。另一方面要加强学术权力制度化建设。应强化学术委员会建设,在学术权力和行政权力相对分离的情况下,建立教授治校的管理体制,并完善教职工和学生民主管理、自治管理、参与学校管理的各种制度,如教代会、学生会等;学院一级也设立相应级别的学术委员会,建立基层学术自治机构;在学术委员会之下设立各种专业委员会,如教师职称评审、教学督导、学术评价与管理、学科建设规划、学生学位审定等学术事务的专业委员会。同时,为保障学术权力的有效行使和独立运作,将上述各种学术组织的机构设置、权限范围、物质条件保障及学术权力与行政权力的协调问题等列入学校章程,使外部机构建设和内部权力结构及制度建设相互促进、相得益彰,互为支撑。

最后,赋予制度文化的灵魂。制度是地方高校管理的必备工具,“没有规矩不成方圆”。但是制度本身只是一具空壳,制度若没有文化和精神的内核,就如同人没有了灵魂,将“行尸走肉”般沦为单

纯的管理工具,为人所操纵。若制度执行者的思想、认识、行为方式等未向现代化转变,没有赋予制度成为活的制度的现代心理基础,那么制度的异化和畸形发展将不可避免,“制度主义”将盛行,单纯扩大制度对人的约束和制约作用,出现过度制度化。如前所述,制度文化也是高校管理文化的重要组成部分。只有赋予制度文化的灵魂,制度才能成为活的制度;只有将制度融入到大学的文化之中,制度才能迸发应有的活力。要用大学的学术文化、校园文化,包括学术自由、大学自治等滋养制度,在对大学文化的传承和超越中实现制度与大学精神灵魂上的统一,进而实现高校管理的自觉,达到润“人”细无声的效果。

参考文献

- [1] 陆兴发.高水平大学建设与地方高校目标化管理[J].内蒙古民族大学学报(社会科学版),2013(06):78-80.
- [2] 周雪光.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社,2003.
- [3] 侯展.多元视角下的高校现代管理创新体制研究[J].中国成人教育,2014(23):36-38.
- [4] 魏海苓.地方高校从“管理”走向“经营”的现实困境及突破——新制度主义的视角[J].高教探索,2008(02):63-67.
- [5] 刘献君.高等学校战略管理[M].北京:北京人民出版社,2008:4.
- [6] 胡庆方.新常态下大学管理要实现“四个转变”[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2016(01):152-154.
- [7] 别敦荣.欧美国家的大学战略管理[J].高等教育研究,1993(01):89-93.
- [8] [美]亨利·明茨伯格,布鲁斯·阿尔斯特兰德,约瑟夫·兰佩尔.战略历程纵览战略管理学派[M].刘瑞红,等译.北京:北京机械工业出版社,2001:7.
- [9] [美]保罗·赫希.从伏击到金色降落伞:作为文化框架和制度事例的实例公司兼并[A].张永宏.组织社会学的新制度主义学派[C].上海:上海人民出版社,2007:135.
- [10] [美]罗伯特·伯恩鲍姆.大学运行模式:大学组织与领导的控制系统[M].别敦荣,译.青岛:中国海洋大学出版社,2003:8.
- [11] 张宏喜.大学管理的三重境界[J].教育发展研究,2014(05).
- [12] [美]W·理查德·斯科特.制度与组织[M].姚伟,等译.北京:中国人民大学出版社,2010:204.
- [13] [英]迈克尔·夏托克.成功大学的管理之道[M].范怡红,译.北京:北京大学出版社,2006:47.

Management of Local Universities Should Undergo "Four Changes" for "Double First Class" Construction

LI Bin-qin

Abstract: First class universities need first-class management. With a relatively short history and due to shortage of resources and low efficiency of "self-production", local universities should change their management modes to make a breakthrough in the construction of world class universities. There are several factors contributing to this management transformation. First, building the world-class university system in China has shifted from key construction to overall development; second, the environment of the local universities has changed from an institutional environment to a technological environment; third, local universities have two practical drawbacks including shortage of resources and limited "self-production" efficiency; fourth, the traditional function management cannot adapt to the new environment with scarce resources and intense competition; fifth, it is urgent to reduce the impact of "institutional isomorphism" on academic power, and promote academic culture instead. The management of local universities should undergo "four transformations" for "Double First Class" construction: from "managing universities" to "operating universities"; from "function management" to "strategic management"; from personal management to culture management; and synchronize deinstitutionalization academic management.

Key words: "Double First Class" construction; local universities; university management; New Institutionalism; university running; deinstitutionalization

(责任编辑 黄建新)