

# 大学共同治理的新局面：基于组织文化和制度领导的视角——以北欧五所大学为例

严玉萍

**摘要：**大学共同治理是大学治理历史发展中的重要阶段。然而，在其近几十年的运行实践中，大学共同治理面临着越来越大的压力。人们诟病最多的就是，大学共同治理在协调大学外部和内部各相关影响因素时缺乏灵活性和有效性。通过分析5所北欧大学的具体案例，剖析共同治理在高等教育发展战略中的地位和作用，可以发现，他们都特别强调大学领导在大学内部治理中的主导作用，更加强调教师和学生的参与，更加强调大学的创新变革。

**关键词：**共同治理；组织文化；制度领导；北欧大学；内部治理  
**中图分类号：**G649

**文献标识码：**A

**文章编号：**1672-0717(2018)04-0078-06

**收稿日期：**2018-04-28

**基金项目：**全国教育科学“十二五”规划2015年度教育部重点课题“基于核心能力的应用技术大学人才培养模式比较研究”（DDA150209）。

**作者简介：**严玉萍（1970-），女，陕西西安人，教育学博士，上海商学院教授，主要从事高等教育、比较教育研究；上海，200235。

如同所有的组织形式一样，大学在其发展过程中也随环境的改变不断地进行着适应性的变革，大学治理的理念与方式也必将不断推陈出新。伯恩鲍姆指出：许多传统上通过学术人员来治理学校的大学面临着更急迫的改革需求，因为大学治理中僵化的体制不能应对快速变化的内外外部环境这一需求。在美国，国立大学和赠地学院协会（National Association of State university and Land Grant Colleges）、各大学董事会和其他利益相关方强烈呼吁大学治理过程应更加简洁顺畅<sup>[1]</sup>。在欧

洲，欧盟委员会不仅通过了“现代化议程”，倡导大学治理改革的必要性，同时欧盟各国也纷纷实施国家层面的改革举措。这些改革举措关注各自国家高等教育的发展变化特点，在确保大学在治理中更多的自治权力的同时，加大社会对大学的问责力度。

欧盟委员会就近期一项关于欧洲大学治理变化的调查发现：尽管各国教育治理改革的速度和程度不尽相同，但有迹象表明，在大学的监督或管理委员会中出现了更多的外部利益相关者，这就使得大学在内部治理和财务方面获得了更多的自主权<sup>[2]</sup>。在此基础上，欧盟委员会又出台了系列政策，旨在发展“更灵活的管理和资助体系，确保大学战略发展，同时建立专业的高等教育领导人队伍，并保证他们在大学战略规划制定中的自主权”<sup>[3]</sup>。从上述的政策转向中可以发现，大学内部治理改革诉求不仅来自大学内部发展的张力，同时也得益于各国政府战略层面的推动力。

当然，大学治理不仅仅是一种用来确保大学高效地完成各项战略目标的管理工具，同时也被视为大学作为一种组织的身份特征，因为大学不是独自运作的象牙塔，而是利益相关方相互作用的公共机构。大学的一个关键特征是，大学治理与大学相关的核心要素，即教学与研究之间的密切联系。有人认为，正是这种联系使得大学得以在组织机构和理念上与众不同。因此，伯恩鲍姆警告人们不要太过于注重提高大学运作的效率，因为极度高效的大学很容易失去大学作为学术机构的特征。他的观点是：尽管大学确实需要适应不断变化的环境，但大学治理区别于其他的组织治理方式，应保持其传统的关键特征<sup>[1]</sup>。现在的问题是，大学在治理中如何平衡这些维度？在大学的战略发展中，如何理解共同治理？本文通过北欧5所大学当前大学内部治理的变化，阐述他们如何通过内部治理体现大学的战略规划。

## 一、大学共同治理的研究现状

### （一）共同治理的概念界定

治理通常被认为是一种超越国家影响的管理。在这种形式的管理中，社会影响通过各种机构及指导安排得以实现。治理主义认为，在现代社会中，政府、市场、社会与大学四者之间存在明显的角色互动和权力博弈。治理是一种以公共利益为目标的社会合作过程，在治理过程中，主体之间存在权力依赖性和合作伙伴关系。政府的角色主要是：制定法律规则和民主标准，进行资源配置和监控组织的运行<sup>[4]</sup>。

在高等教育中，共同治理虽然是一种优秀的文化传统，但也饱受争议。首先，尽管在高等教育中人们常常使用共同治理这一概念，但是要给出明确的定义，实属不易。其次，世界各国的大学由于国家体制不同和发展阶段的差异性，大学的内部治理高度多样化。虽然共同治理意味着学术团体参与学校的相关决策，但它们如何参与、参与范围和程度各不相同。迈纳区分了以下三种观点：学术人员参与决策的全过程；学术人员仅参与学术相关的决策；学术人员对重要决策没有参与权<sup>[5]</sup>。

在上述学术人员的参与中，我们还应该区别这种参与是依赖于传统的大学文化，还是基于法律保证。20世纪60年代末和70年代初，伴随着大学的民主革命，共同治理经历了一次飞跃发展。大学治理中各利益相关方最大程度地参与了大学的各项决策，有人甚至认为，这一进程直接导致了大学代议制民主的形成。这个时期，大学治理呈现如下特征：大学利益相关团体有权推选各自的代表；推荐的代表拥有实质性的权力；决策权力相对比较分散，代表委员会充分行使权力。

同样的，作为大学民主进程的一部分，学生也参与治理过程，尤其是在大学的质量保证系统的运作和管理中具有发言权。

这场治理改革也带动了大学其他利益相关者的参与热情，加之高等教育日趋市场化，这在一定程度上推动大学“公司企业模式”的出现。该模式采用更多的公司治理结构，简化内部决策程序，更多听取大学外部的呼声。外部支配力度加上强有力的大学领导，导致了大学管理呈现更多管理主义的色

彩。该管理模式下，学术人员往往成为了顾问，而不是决策过程的参与者。这也体现了大学战略变革和制度转型的基本特征：大学必须成为一个战略层面的组织者，不断调整改革治理方式，面对新环境的挑战。

由此我们看出，高等教育管理体系中，共同治理仍然占据主导地位。但是由于治理过程中决策过程和参与者类型的不断变化，“共同治理”这一概念也被重新诠释。影响这一概念内涵的还包括：大学学科不断重组，许多跨学科和新型学科研究机构不断出现。同时，高等教育的大众化、大学教学和科研任务的日益细化、高等教育的改革要求，都使得大学行政人员数量不断增加。大学行政人员的角色和工作任务也在不断变化，这就要求他们不断提升行政管理能力，为决策者提供更多建设性意见，而不仅仅是事务性的工作。行政人员往往承担着中间人的角色，平衡大学行政管理和学术发展的关系。以上诸多因素都对大学共同治理提出了新的挑战。

### （二）共同治理的有效性分析

学术界一直在努力尝试概括出共同治理最有效的实施方式及最显著的特征。同时，也有学者指出了共同治理存在问题：共同治理在大学面临艰难选择的时候、尤其是在大学的战略选择层面，往往显得束手无策；在大学内外部环境不断变化的今天，共同治理模式下的决策速度过于迟缓。还有相当多的证据表明，共同治理远不能以最佳方式发挥作用。挪威的一项调查显示：多数学者更倾向于选择学术领袖来管理大学。许多学者认为，共同治理是一种效率不高、更具象征性的管理方式。这种管理方式没有理顺大学教育研究与大学的外部活动在战略决策中的关系<sup>[3]</sup>。因此，很多学者反对决策过程中过多的行政人员参与。其实，大学自治从某种程度上来说就是赋予大学领导在学术、财政等各项管理上更大的自主权。当然，更多的领导自主权并不一定意味着更多的个人自主权。大学领导者需要了解学术人员对大学新的管理方式的接受程度，这是确保两者之间良好的关系及管理有效性的前提。

事实上，大学自治受制于诸多层面。首先，大学自治必须符合国家、乃至国际法律的要求。第二，尽

管人们试图采用战略规划和管理哲学的逻辑来管理大学,但是大学具有它自身的组织特点,即作为一个松散的学术和知识社区,管理要符合学术工作本身的考量标准,学术人员对于行政人员数量的不断增加和过多的行政团队干预学术问题一直表示不满。美国问责与绩效中心最近在全球开展的一项针对学者的《学术职业变化》的调查显示:大学的学术人员对于大学高层管理人员胜任力持怀疑态度。他们认为管理者未必充分了解大学的基本现状,这些现状无疑加剧了大学内部管理的紧张局面<sup>[6]</sup>。尽管北欧国家(挪威和芬兰)参与该项调查的大学数量有限,但是在英国和澳大利亚的调查显示出了大学管理层面与学院之间的紧张关系。

对于大学的领导者来说,相对于大学的财务保障和建立良好公共关系这些内部因素而言,来自外部的绩效评估压力更大。这时候,决策的速度则显得更为重要,关乎着大学治理的效度。然而,埃克尔的几项案例研究表明:在管理中需要作出艰难决定时,很难归纳出有效决策的任何共同特征<sup>[7]</sup>。在对美国4所大学的个案研究中,他得出这样的结论:在忽略学术管理的前提下,这4所大学的共同治理的决策过程、决策参与人员的类型和数量是不断变化的。他们的共同治理各具特色,但都发挥作用。同样的,卡普兰的研究也表明,试图找出大学共同治理有效性的模式几乎是不可能的。无论是就董事会规模、权力分配、工会地位、管理权力集中或下放等等的政策,可能影响决策的速度,但对决策结果的有效性没有太大的影响<sup>[8]</sup>。这种类型的决策通常被学者们认为不仅仅是为适应变化的环境而采取的具体措施,而是和大学本身的身份特征有关(如:财政削减会影响研究型大学的形象吗?)。这些表明,大学共同治理不仅仅是一种手段,更是目的。它涉及到人际关系、决策过程中的信任程度以及在共同治理过程中的归属感等诸多方面。正如弗兰克德波尔所强调的那样:尽管进行了许多改革尝试,但这种非正式的过程和规则似乎起了决定作用<sup>[3]</sup>。从上述的研究中我们可以看出,学术团体在参与大学共同治理的过程中,大多只关注决策的过程是否正确,而对于决策本身是否正确却关注较少。

根据福尔杰的有关组织正义的文献研究,分配公平和程序正义之间存在差异:分配公平是指大学资源的分配之公平性,程序正义是指分配资源的手段之公证性。程序正义通常是组织结果的重要预测因素,例如对组织的承诺和对其治理体系的信任<sup>[9]</sup>。高等教育的治理体系也必须遵循这一原则。

### 3. 共同治理在大学战略发展中的维度分析

接下来的问题就是:在大学的战略发展中,如何界定共同管理的“正确方式”,治理体系中哪些是合理的?从上述论述中,我们至少明确两个维度。第一是决策方式,首先要区别决策过程和做决策本身。决策过程是指依照国家或机构的法律,制定相关的规则和条例;做决策则是指通过协商的议事制度。第二个维度是决策过程参与者的类型。尤其是要关注学术人员是否在决策中起到了决定作用,还是其他参与者拥有发言权。

根据大学治理的研究视角差异和各个阶段的不同特点,学者们将大学治理归纳为不同的发展阶段。李立国将大学的治理模式归纳为学院治理、科层治理、政治治理及创业式治理等四种模式<sup>[10]</sup>。本文从大学组织文化和战略发展视角,将大学治理概括总结如表1所示:

表1 共同治理在大学战略发展中角色变化的维度分析

决策达成方式	大学决策中的参与者	
	内部利益相关者	外部利益相关者
正式	代议制民主模式	公司企业模式
非正式	学院模式	创业模式

相较于以上大学治理四种模式(代议制民主模式、公司企业模式、学院模式及创业模式),共同治理模式不失为一种更合理的管理方式,它更加侧重治理如何在大学战略决策中发挥作用,而不是决策本身的过程。代议制民主模式强调学生、行政管理者和学术人员之间的密切关系,关注决策过程中是否重视和履行已有的规章制度。学院模式强调治理过程尊重各方利益和协商一致的文化氛围。公司企业模式在实践中,大学外部利益相关者的参与是其重要特征,他们是大学实现内外平衡的关键因素。创业模式强化领导力,赋予大学领导者更多的自由,倡导他们主动而为,强化大学内外联系。



## 二、北欧大学共同治理的案例分析

本文选择了北欧主要大学的战略规划用以说明上述的假设，因为该地区大学在共同治理模式中最具代表性，这5所大学分别是：赫尔辛基大学（the University of Helsinki）、乌普萨拉大学（the Uppsala University）、隆德大学（the Lund University）、哥本哈根大学（the University of Copenhagen）和奥斯陆大学（the University of Oslo）。选择这5所大学的理由是：这些大学都是北欧地区优秀的研究型大学，先后历经大学共同治理这一过程，并在实践中不断改革创新。

### （一）大学战略规划与大学治理的关系

选择大学组织中的战略规划作为共同治理中的研究视角是基于以下考虑：首先，战略规划体现大学的愿景和目标，彰显大学未来的发展道路。尽管在实践层面，规划可能有所调整，但是我们越来越意识到，在快速发展变化的时代大学战略规划的引领作用的重要性，这也是卓越大学的共同特征。同时，作为一种组织形式，大学战略规划是对外沟通的重要手段，保证社会对大学的预期得以体现。其次，大学的战略规划往往概括描述了大学的最具代表性的治理模式。制度层面的战略规划往往是我们实践层面理解大学的重要途径，通过对北欧这5所大学的战略规划梳理分析，可以概括出该大学最为突出的治理理念和模式，并以此来验证共同治理的某一特定模式（如表1所示）是否比其他模式更适合大学未来的发展道路。

由于不同的国家背景，加之公立大学和私立大学管理方式的差异，北欧五所大学的战略规划各有侧重，尤其是对发展策略的深度和广度的描述不尽相同。但是大学的发展规划都包括大学的愿景和使命，以及与大学组织身份相关的价值观。所有大学都倡导学术自由、理性、卓越、独立思考、批判性思考、人权及民主和道德的高标准。

同样的，由于高等教育的全球化发展，大学的战略规划在如何面对未来社会的挑战这一问题上也基本一致。这些挑战包括：加强教学和研究、更好地服务社会、进一步提升绩效、加强国际竞争力等。除了追求一流大学外，大学的多学科发展、全球化的学术队伍以及为学术人员提供良好的工作条件

都被视为未来的挑战。

### （二）大学战略规划中治理模式的描述

通常来说，大学在制定战略规划时，并不特别指出大学的具体治理模式，而是通过其他描述性语言来体现大学的治理理念。例如，隆德大学在2012年的规划中有这样的描述：“规划本质上体现大学的理念，大学治理则需要全体教职员在充分理解大学理念的前提下，创造性地加以实施。”因而有人认为，治理就是用来解决大学教职员自身的规划与大学发展理念相一致的一种方式。同样地，乌普萨拉大学在2008年的文件中强调：“大学的各个层级之间需要职责明确。”从上述地描述中可以看出，在大学的具体规划中，治理模式通过明确大学理念、提升教师的决策水平及界定大学各个层级之间的分工和职责加以体现。

还有一些大学认为，战略规划本身是通过学生和教职员工的积极参与发展形成的，而学生与教职员工的参与就是大学治理的体现。例如，赫尔辛基大学在2012年的战略规划中有这样的描述：“与学术界紧密合……大学的成员积极参与了这一过程……规划形成中出现了许多鼓舞人心的讨论……大量的学生和工作人员积极参与起草这一战略，明确地传达了大学对社会的坚定承诺，共同促进大学的发展。”上述描述强调大学发展规划中教职工和学生的参与程度，说明大学发展规划是全体人员的“共同目标”。赫尔辛基大学在2012年的文件描述中提到，“大学战略规划中涉及治理问题最多的是：大学如何保证有效和灵活的管理方法、如何引入专业团队和信息技术、如何形成多样性的激励和评价体系。”这样的描述强调大学的具体管理方式，如激励和评价方式，也是大学治理模式的具体体现。

在北欧5所大学的战略规划的样本分析中发现，大学作为一个组织形式，在战略发展过程中，如何不断提升组织自身能力以应对未来内部和外部环境变化地挑战？关于这个方面，5所大学都未在规划描述中提及。涉及到大学变革时，大学往往更多地侧重外部期望，而非大学的内部因素。因此，我们不禁会有这样的疑问：从战略规划中得出的“共同目标”是否会导致大学认为战略的实施是一个更加技术性和直接的过程？如样本中的一所大学所述，学校的工作人员和学生将是战略计划的主要

执行者。笔者认为,这也是未来大学战略规划和治理模式研究的一个重要方面。

### (三)大学战略规划中治理模式的变化

从上述5所大学的战略规划描述中可以看出,大学无一例外地将工作人员和学生视为执行大学战略规划的主要角色,这也体现了大学治理的新特征。正如赫尔辛基大学所描述的那样,大学发展规划中体现共同治理的语句描述,被视为大学民主的表现。而学生参与规划制定和决策实施被认为是隆德大学的强项。奥斯陆大学则做了如下的描述:

“员工和学生应该知道在哪些方面做决定以及如何影响决策,并敦促他们参与大学民主治理过程。学生参与的能力、信息透明度等都将得以改善。”

涉及到大学变革这一战略任务时,5所大学都不同程度地借鉴了公司企业模式治理方式。这在对战略计划实施的监控和评估方面尤为明显(乌普萨拉大学,2008;赫尔辛基大学,2012)。在这里,大学变革主要被视为依赖于不同管理层面之间的责任分工、机构董事会的中心作用及政策持续推进的制度保证等方面加以实现。具体的管理工具,如使用质量保证体系也被认为是至关重要的。

无论采用何种治理模式,5所大学的战略规划中都不断强调创新精神的重要性。这主要是由于样本中所有的大学都非常重视组织变革中领导者的作用。这种对领导力的强调主要体现在三个方面:首先,所有的大学都强调在大学里需要新的学术领导。这是为了“沟通领导力”(隆德大学,2012)、“互动领导力”(赫尔辛基大学,2012)、或简称为“更好的领导”(奥斯陆大学,2010)。第二,5所大学都强烈要求进行系统性的领导力培训和技能提升。制定学术和行政职位的领导人选拔考核方案,并将教学与研究列为优先事项。第三,几乎所有大学都在启动人事政策改革,以便提升领导者的能力(哥本哈根大学,2007;乌普萨拉大学,2008)。

在战略规划中也可以找到学院模式治理特征。这些治理方式主要集中在教学质量、卓越工程以及加强教学和科研等大学的主要活动中。即使在学院模式中,我们同样可以找到关于领导力的相关描述。如赫尔辛基大学有这样的描述:“大学将继续推行互动领导。领导人将在其单位建立互动论坛和其他沟通模式,以促进战略目标实施和良好的内部沟

通。”哥本哈根大学在2007年的规划中强调:“哥本哈根大学将进一步提升教职员工的研究自由和言论自由,保证高水平的工作人员的教学科研工作,这些都将成为哥本哈根大学的一贯原则。更具体地说,哥本哈根大学将在战略规划中改善评价和薪酬政策,系统改善行政人员的管理技能。所有人员的个人职业发展规划是大学优先考虑的因素之一。”

由此可以看出,北欧的5所大学战略规划中,大学治理无论强调何种模式,治理中都更加强调教师与学生的参与、更加强调大学的创新变革及大学领导力的重要性。

## 三、启示:强化制度领导,重构大学共同治理新局面

由于战略规划中强调领导者的地位,有人可能会认为,传统的共同治理观念正在被一种更符合创业理念的模式所取代,该模式强调在组织机构中更强有力的领导。但在具体实施中,我们应该注意下面两个问题:首先,大学战略规划中强调领导者的重要性并不是共同治理的独有特征,在其他的治理模式,如代议制民主模式和学院模式都强调了领导者的重要性;其次,哪些类型的领导者将会成为大学的主要领导以及他们将接受什么样的培训,都将对领导者的实践能力产生重大影响。

其实,人们真正关心的是大学领导者的职责。除了负责实现大学的战略目标外,领导者还担负着更为广泛的责任,如:在战略规划中为学术人员创造信任的氛围、鼓励参与并提供支持。因此,人们有时认为,共同治理的一个重要方面其实是领导者的责任界定,它直接影响大学的身份和文化特征。

首先,在大学面临新的发展机遇时,领导者需要具有更广阔的视野和更敏锐的洞察力,以便采取优先行动。这其实和目前大学日益成熟的风险管控和问责制的要求相悖:传统的共同治理模式强调深思熟虑、三思而后行。这时就要求大学组织能够采取创造性的方法,突破传统的治理手段,保证领导者不仅采取了“正确的方法”,也做出了“正确的选择”。例如,战略规划是总体性的纲要,但在实施路径和方式上可以适度调整。规划实施过程中,可能会出现各种未曾预知的问题,需要领导者进行深入

分析,保证规划的正确方向。

其次,大学的领导者是否需要培训。哈维曾强调:传统的大学共同治理有时可以转变为“封闭”的模式,逐步走向孤立和隐秘<sup>[11]</sup>。因此,有人认为,与其鼓励大学变革和强化领导者,还不如培训学术人员,因为他们才是大学的主体。当然,也有人质疑学术人员培训的有效性。迪尔提出:维持共同治理的开放性,促进大学与社会融合和维持大学学术工作的完整性是有效的方法之一。大学可以通过身份特征、文化符号等阐明自身的学术规范和价值理念,保持与社会的紧密联系,这将有助于学术人员在组织良好的决策过程中发挥积极作用<sup>[12]</sup>。

最后,为保证决策过程的效率,领导者都面临着一个共同的挑战:既要对上一级行政部门负责,还要保证员工对决策的认可,同时还要保证决策各方的互相信任。正如克拉克(Clark, 2004)研究所描述的:信任需要时间来构建,这意味着与学术人员的“磋商”不仅仅是一个象征性的过程<sup>[13]</sup>。在这个过程中,人们很难平衡追求决策速度和效率与保证各方的信任与参与之间的平衡。如果决策不力,缺乏支持,速度再快也是徒劳的。这时明确的原则和价值观就显得尤为重要,有时还需要特定的规则保证学术人员和领导之间的契约关系。

在对北欧大学的战略规划的分析中,我们已经发现了对领导力的巨大关注。这也可能是大学组织治理创新的新焦点,因为共同治理比以往任何时候都需要在新的发展环境中不断创新。强调领导能力的创新治理模式所面临的问题是,决策过程中的参与度和信任氛围都是来自于领导人的个人特质,而非大学的文化环境。因此,我们需要更多的研究来阐明新一代的大学领导者在他们的责任范围内如何组织管理,以确保大学的学术和行政卓有成效。

### 参考文献

[1] Birnbaum, R. The End of Shared Governance:

Looking ahead or Looking back [J]. *New Directions for Higher Education*, 2004(1):5-22.

[2] de Boer, H. The Effectiveness of a Dutch Policy Reform. *Academic Responses to Imposed Changes*. In J. Huisman (ed.), *International Perspectives on the Governance of Higher Education. Alternative Frameworks for Coordination* [M]. New York: Routledge, 2009: 219-236.

[3] European Commission. *Supporting Growth and Jobs—an Agenda for the Modernisation of Europe's Higher Education Systems* [R]. Brussels: COM, 2011: 567.

[4] 左崇良. 现代大学治理的核心要义[J]. *北京教育(高教)*, 2016(11): 15-18.

[5] Minor, J. T. Assessing the Senate: Critical Issues Considered [J]. *American Behavioral Scientist*, 2003(7): 960-977.

[6] Locke, W., Cummings, W. K. and Fisher, D. (eds.) *Changing Governance and Management in Higher Education. The Perspectives of the Academy* [M]. Dordrecht: Springer, 2011.

[7] Eckel, P. The Role of Shared Governance in Institutional Hard Decisions: Enabler or Antagonist? *The Review of Higher Education* [J], 2000(1): 15-39.

[8] Kaplan, G. E. Do Governance Structures Matter? [M]. *New Directions for Higher Education*, 2004(1): 23-34.

[9] Folger, R. and Konovsky, M. A. Effects of Procedural and Distributive Justice on Reactions to Pay Raise Decisions [J]. *Academy of Management Journal*, 1989(2): 115-130.

[10] 李立国. 美国研究型大学学院治理模式探析[J]. *清华大学教育研究*, 2016(11): 15-27.

[11] Harvey, L. (1995) The New Collegialism. Improvement with Accountability [J]. *Tertiary Education and Management*, 1995(2): 153-160.

[12] Dill, D. D. The Management of Academic Culture Revisited: Integrating Universities in an Entrepreneurial Age. In B. Stensaker, J. V. Lima and C. Sarrico (eds.) *Managing Reform in Universities: the Dynamics of Culture, Identity and Organizational Change* [M]. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

[13] Clark, B. R. *Sustaining Change in Universities. Continuities in Case Studies and Concepts* [M]. Berkshire: Open University Press, 2004.

(下转第90页)