

利益相关者理论视角下大学外部治理结构研究

陈佳明

(南京工业大学 法学院, 江苏 南京 211816)

摘 要:大学是现代社会的的重要组成部分,与外部各利益相关者有着紧密的联系。大学外部治理结构的构建是当前我国公办大学持续发展的重要保障,也是建设中国特色现代大学制度的重要组成部分。因此,重建大学外部治理结构的关键在于明确政府职责权限,实现政府角色再造;加快体制机制改革和治理平台建设,通过协同创新的形式,打造大学与政府、社会的合作伙伴关系,最终形成外部治理的平衡格局。

关键词:利益相关者;政府;社会;大学;外部治理结构

DOI:10.3969/j.issn.1671-2714.2016.00.002

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确指出,“要落实和扩大高校办学自主权,完善大学治理结构,建设依法治国、自主管理、民主监督、社会参与的现代大学制度。”大学外部治理结构的构建是当前我国公办大学持续发展的重要保障,也是建设中国特色现代大学制度的重要组成部分。利益相关者理论指出,企业与组织目标的达成和发展离不开各利益相关者的共同参与。大学作为一个典型的利益相关者的非营利性组织,其学术研究、知识传承及服务社会等目标的实现,需要政府、社会等外部利益相关者的共同参与。

一、大学外部的利益相关者

20 世纪 80 年代,利益相关者理论在美国、英国等长期奉行外部控制型公司治理模式的国家中逐步发展起来。代表人物美国经济学家弗里曼认为:“利益相关者就是指那些能够影响企业组织

目标实现,或者能够被组织目标实现的过程所影响的任何个人和群体。”^①也就是说,对于企业和组织来讲,存在着这样一些利益相关者,如果没有他们的积极参与和支持,企业和组织的目标就很难实现。大学不是企业,没有严格意义上的股东,但在其形成和发展的过程中包含了不同利益群体的利益诉求。没有这些利益相关者的参与,大学就很难实现其学术研究、知识传承及服务社会等目标。大学在制定发展战略与决策时需要各个重要的利益相关者共同分享权利,并需要在诸多利益主体之间寻求平衡,这就决定了大学具有典型的利益相关者组织这一属性。^②因此,可以说“大学就是由利益相关者组成的社会机构,或者说大学在一定意义上是一种典型的利益相关者组织。”^③

根据与大学联系的紧密程度,可以将大学外部利益相关者进行主次的划分。政府和社会为最主要的外部利益相关者;学生家长、校友、媒体、社区和捐赠者等为次要的外部利益相关者。其中,政

收稿日期:2015-06-08

在线优先出版日期:2016-01-20

作者简介:陈佳明,男,浙江磐安人,在读硕士研究生,研究方向:高等教育管理和科技创新。

①弗里曼:《战略管理:利益相关者方法》,王彦华、梁豪译,上海译文出版社 2006 年版,第 63 页。

②杜嘉美:《利益相关者理论视野下大学外部治理结构研究——以山东半岛公立大学为例》,福建师范大学 2011 年硕士学位论文,第 15 页。

③苏守波:《利益相关者视角下的大学内部治理结构研究》,《黑龙江高教研究》2009 年第 12 期,第 5 页。

府和社会这两个主要的外部利益相关者在大学的建立和运行过程中发挥着极其重要的作用。

由于所处的特殊政治地位、拥有的政治权威以及资源,政府成为理想的社会委托的代理人,肩负着促进国家教育事业发展的使命。^① 政府在大学外部治理结构的建设中主要扮演着顶层制度设计者的角色。在我国,政府在办学体制、办学资源配置、高校管理等方面发挥着主导作用。就办学体制而言,政府是公办大学的主办者;在办学资源配置上,以财政投入为主,政府是大学的出资者;在高校管理方面,政府是大学的监管者。政府通过举办大学来实现其提供教育这一公共服务的政府职能,满足国民接受高等教育的需求。同时,大学通过人才培养和科研,为政府提供充足的高素质人才,为经济和社会建设提供智力支持。

大学产生于社会,受制于社会,作用于社会。社会力量参与大学外部治理结构的建设是市场经济发展的必然要求。社会这一外部利益相关者能够有效弥补“政府失灵”,扫清政府在大学治理中的盲区,进一步保证大学外部治理结构的协调发展,提升大学治理的效率和质量。20 世纪 60 年代,随着第三次工业革命即科技革命的到来,人类社会进入到知识经济时代,大学成为了美国社会的重要组成部分,“它为美国工业的发展服务,是一个生产某种工业和政府所需要的产品的工厂。”^②21 世纪,大学与社会的联系更为紧密。我国大学与社会的互动形式多样,社会已经意识到大学在促进社会发展中的重要作用。同时,大学也在专业设置、学生实习及专业服务等方面加强了与社会的结合。

二、当前大学外部治理结构存在的问题

大学外部治理结构是大学与政府、区域经济、社会以及其他外部利益相关者之间的关系结构,通过一些必要的权力运作和配置机制达到各种相互关系的平衡,从而保证整个系统有效运行和协调发展。^③ 其实质就是“政府、大学、社会”新的权力结构和互动机制。就我国大学治理的历史和现

实而言,尽管从 1985 年以来,我国始终将体制改革作为高等教育改革的重点并取得了明显进展,但总体上在争取优化大学外部治理结构,建立有利于大学、政府、社会三者协调互动的运行机制方面,至今尚未取得较大突破。

(一) 职责权限模糊,政府对大学微观控制多

在大学外部治理结构中,政府的问题主要表现为职责权限模糊,政府“越轨”,对大学控制过多。理想状况下,政府对大学的控制主要采取的是宏观调层面上的把握,而非微观层面上的规制。20 世纪七八十年代以来,英、美政府改变了以往对大学直接控制模式,引入了市场竞争机制和交易机制,主要通过教育立法和改革财政拨款等方式对大学进行宏观调控和资源配置。^④ 然而,我国政府在大学外部治理中主要采取的是以行政命令的方式,对大学进行直接的控制和大范围的干预。政府以行政隶属关系为基础,依靠行政权力,按照一定的行政手段和行政方式来举办高校、配置教育资源、进行高校管理,主要表现为:政府管干部,管人才和科研,管工程项目和科研经费,管学校规模、招生数量、学科和专业设置、教材编写、文凭发放以及就业率等。如此细微的干预,导致大学的办学自主权无法落实,大学作为独立法人的地位得不到体现,最终造成大学对政府这一“衣食父母”的依赖性愈来愈强,失去了积极性和活力。

(二) 机制平台缺乏,社会对大学治理参与少

在大学外部治理体系中,社会力量尚未形成实质性参与大学治理的局面。由于受政府主导型的治理结构影响,我国社会组织和个人参与大学治理的权利意识相对淡薄,参与治理的积极性不高。同时,大学治理需要以相应的机制和平台为依托。西方国家通过机制和平台建设,成立了众多的中介评估组织和高校联盟,打破了原先的领域壁垒,实现了大学与行业产业的对接。大学和社会在人才培养、学科建设、科研攻关、资源整合与共享等方面开展广泛的合作,实现了双赢。我国虽然也成立了许多社会中介组织,但其性质多

①万健:《委托代理关系视角下的高校管理问题分析》,《中国高等教育》2014 年第 24 期,第 25 页。

②克拉克·科尔:《大学的功用》,陈学飞译,江西教育出版社 2001 年版,前言。

③许慧清:《大学外部治理视野中的社会监督》,《中国高教研究》2013 年第 1 期,第 82 页。

④杨翔翎:《利益相关者治理模式下的大学外部治理结构变革——以“U—G—S”为例》,《黑龙江高教研究》2014 年第 6 期,第 26 页。

为官方或半官方,评估结果的客观性有待提高。同时,社会力量参与大学治理的机制较为单一。当前的参与形式多为“即兴式”“短暂型”,尚未形成完整、严密且富有层次的社会参与大学治理网络体系。机制平台建设滞后、社会对大学治理的参与不足,导致社会资源无法进入大学,大学产品难以融入社会。

三、大学外部治理结构的重建

重建大学外部治理结构的关键在于明确政府职责权限,实现政府角色再造;加快体制机制改革和治理平台建设,通过协同创新的形式,打造大学与政府、社会的合作伙伴关系,达到外部治理的平衡格局。

(一)明确政府职责权限,实现政府角色再造

重建大学外部治理结构,需要重新思考政府和大学的关系,在明确政府职责权限的基础上,实现政府角色再造。政府在重建大学外部治理结构中应发挥的作用主要有以下三点。

1. 优化财政拨款方式。政府在构建大学外部治理结构中主要扮演着顶层制度设计者的角色。当前我国高等教育实行的是分级投入的拨款体制和“综合定额加专项补助”的拨款模式。随着高等教育的不断发展,该拨款机制的制度性缺陷日益显现。因此,政府可以通过改变财政拨款方式来促进大学外部治理结构的建设。高校财政拨款的指标应包括下面四点。

一是学生数量。这是一个基础指标,但应该逐渐减少该指标在拨款指标中所占的权重。这是为了防止高校为争取更高的财政拨款而盲目扩招的行之有效的办法。

二是毕业生就业质量。这是一个重要指标。我国大学教育的一个重要目的是为社会主义事业培养合格的建设者和接班人。大学扩招带来的一个直接后果就是教育质量下降,培养出来的毕业生无法找到对口的、理想的、高质量的就业岗位,造成结构性失业的情况,与我国经济建设对人才的需求脱轨。随着经济产业结构的调整和升级,对专业型、优秀复合型人才的需求剧增,对高等教育的质量提出了更高的要求。因此,为了满足产业结构升级的需要,政府应该在对高校的财政拨款中引入毕业生就业质量这一指标,并逐步加大

对这一指标的重视程度。

三是研究成果转化率。这是一个关键指标。随着经济社会的不断发展,高校这一“象牙塔”从社会的边缘走到了社会的中心。大学的一项重要职责就是进行科学研究,目的是为经济社会的发展提供技术支撑和智力支持。研究成果有没有直接产生经济效益,有没有促进经济的发展,关注这些至关重要。因此,研究成果转化率应纳入政府对高校财政拨款的衡量指标中,并在以后的衡量中可加大权重。

四是高校资产健康状况。这是一个不容忽视的指标。高校资产健康状况包括高校固定资产状况和高校负债率等方面。高负债率是我国高校的普遍现象,超出合理范围内的高校负债既不利于高校自身的可持续发展,也不利于我国高等教育事业的发展。因此,政府在财政拨款中有必要加入高校资产健康状况这一指标,对于那些资产健康状况良好的高校可以适当增加财政拨款;而对于那些资不抵债、信誉度低的高校应采取相应措施,对高校资产进行清算,该重组的重组,该合并的合并。这既是市场经济背景下尊重高校独立法人地位的一种体现,也利于高校重新审视自己和政府的关系,改变其依附政府的思想。从长远来看,以上举措有利于高校的可持续发展,对我国高等教育事业大有裨益。

2. 建立科学的大学校长遴选体系。能否选择一位与大学相互匹配、相得益彰的校长,是高校发展的关键一环。我国目前尚未建立科学完善的大学校长遴选机制,现行的大学校长多是以高校上级党委组织部行政任命的方式委派到各个高校。根据“党管干部”的原则,高校校长的任命和政府官员的任命没有区别,这种行政任命方式稳定了高校的秩序,利于上级党政机关加强对高校的控制,在一定时期内起到了积极的作用。但这种方式在新时期也显现出其固有的弊端:由于行政任命的关系,高校校长也具备一定的行政级别,这加剧了高校之间原先就存在的级别分化;校长容易将官僚化的作风和方式带到高校的日常行政管理中,影响了管理效率;行政权力压制学术权力的现象也屡见不鲜;由于校长多为“空投”,且任期不长,不可避免地造成校长对任职高校缺乏了解,也不利于其与师生进行交流,更有甚者将校长职位当成官场闪转腾挪的一个落脚点,竭尽全力

使自己的利益最大化,成为利己主义者。因此,政府有必要建立高校校长遴选机制并规范程序。

一是出台全国统一的高校校长遴选办法。该办法应该对遴选机构、遴选条件、遴选程序、遴选指标以及考核指标等关键问题作出说明。这一法规的出台,将为各高校根据自身特点和实际情况进行校长遴选提供法律依据、制度框架以及行为准则。需要强调的是,这一法规应该是一个指导性的法规,充分尊重高校的自主性,指导高校建立校长遴选委员会,由委员会行使遴选校长的权力,给予高校更大的操作空间。

二是大力推行校长职业化建设。大学校长职业化是我国高等教育改革的一个重要趋势,应该促使由“职务校长”向“职业校长”转变;由“校长权力本位”向“校长能力本位”转变。因此,政府要大幅度提高校长的工资待遇水平,按校长的“行政政绩”设立工资待遇级别,鼓励其专注于高校的行政管理工作,也使校长之间形成竞争的局面,避免校长学术行政双肩挑,真正做到教育家、管理学家治校,避免科学家、工程师治校。

三是试行校长校际流动互迁制度。正如元朝设立的省官互迁制度一样,高校校长校际流动互迁制度可以有效防止校长长时间在一校任职而形成庞大的利益集团,也有利于校长们在流动中加强交流、开阔视野、增强应对复杂事务的能力。这一制度建设应遵循循序渐进的原则,先进行试点,时机成熟时可向全国推广。

四是完善科学的校长遴选指标。在我国,根据“党管干部”原则,政府特别关注校长候选人的政治方向和政治素质。随着经济社会的发展,在“巨型大学”和高等教育国际化的挑战下,政府在建立科学的遴选指标时应加大教育家素质、管理专家素质的权重,确保大学校长是集政治家、教育家、学术专家、管理学家和改革家于一身的优秀复合型人才。

3. 加快高校发展评估体系建设。高校发展评估包括对高校科研成果和教学质量的评估、高校资产健康状况的评估、产学研结合率的评估以及发展潜力的评估。评估的目的是为了促进高校进行科学合理的定位,帮助高校制定切实可行的发

展规划。政府应牵头建立统一的高校发展评估部门,由该部门行使对全国高校发展状况评估的权力。在评估过程中应借助先进的评估技术,遵循科学的评估程序和方法,客观合理地给高校打分。同时,也可以采取政府采购的方式,以向第三方购买服务的形式,邀请专业的社会评估组织参与其中,以其独特的视角和专业化的能力为评估保驾护航。政府这一利益相关者在构建现代大学外部治理结构中的作用是不可替代的,也只有充分扬长避短,才能为我国现代大学制度的探索和完善提供坚实的保障。

(二) 加快机制平台建设,实现大学社会互动

重建大学外部治理结构,需要通过机制和平台建设,实现大学与社会的参与互动。美国大学与社会的联系十分密切。例如美国各高校中的董事会和理事会均由真正关心大学发展的社会各界知名人士担任,他们为大学的发展出谋划策,为高校科研争取资金援助,帮助处理好大学与周边社区的关系等。与美国大学和社会的亲密联系互动相比,我国大学与社会的联系则相对较少。因此,在构建现代大学治理结构的过程中,社会应体现其权力和职责,发挥重要作用。

1. 提高社会参与的广度和深度。大学在发展过程中应该积极邀请所在区域或全国乃至全球范围内有一定影响力的知名人士,包括政治家、知名企业家、金融界精英和文化界泰斗等。让真正关心大学发展的人加入到诸如董事会、理事会等学校的决策系统中,为学校的发展出谋划策。社会人士的大量加入,可以极大地提高大学决策的广泛性和科学性。同时,大学应加大与社会组织的联系,通过签订合作协议、互派工作人员和联合开展科研等形式,扩大互动的内涵和外延。正如2011年胡锦涛同志在清华大学百年校庆上发表重要讲话时指出,“迫切需要通过大力推进协同创新,鼓励高等学校同科研机构、行业企业开展深度合作,建立战略联盟,促进资源共享,在关键领域取得实质性成果,实现高等学校创新能力的显著与持续提升。”^①社会的广泛参与,可以实现大学与社会的良性交流和互助,优化大学外部治理的环境。

①新华网:《胡锦涛在清华大学百年校庆大会上的重要讲话》,2011-04-25, http://www.bj.xinhuanet.com/bjpd_sdzx/2011-04/25/content_22604972.htm。

2. 加强社会力量对大学的监督。美国《高等教育法》规定,公立大学的任何有关校务信息都必须向社会公开,接受社会各界的监督和制约。^①该法案的颁布执行为社会监督大学提供了行之有效的渠道,也让大学在阳光下发展,扼制了校内腐败的发生。我国大学也可借鉴美国大学的做法,为社会大众提供监督和制约的平台。通过制定和公开大学发展年度报告的形式,向社会公布大学的发展情况,包括财务情况、年度总结、科研情况以及发展规划等内容,使大学以积极的心态主动接受社会的监督。同时,社会组织、社会各界人士也应抱着积极的态度加入其中,通过提交提案、质询等方式,向大学“发难”,要求大学对有疑问的

地方作出详细的解释说明,最终形成大学与社会互相监督的格局。这不仅是大学主动融入社会的体现,也是社会珍惜和维护监督权的体现。

3. 实现大学与社会功能的互补。大学为社会的发展提供技术支持和智力支持,为社会组织、企业的发展提供充足且高质量的人才资源。反过来,社会的发展为大学提供良好的外部环境。只有两者紧密结合,才能形成和谐的局面。在我国改革继续推进、经济社会快速发展和产业结构调整升级的背景下,大学更应该抓住机遇,加大与社会的联系,把握产业发展的前沿动态,根据社会发展需要科学地设置课程、专业、学科和科研项目等。

Research on University External Governance Structure in the Perspective of the Stakeholder Theory

CHEN Jiaming

(Law School of Nanjing Tech University, Nanjing, Jiangsu, 211816, China)

Abstract: Universities are an important part of modern society and are linked closely with external stakeholders. The construction of university external governance structure is an important guarantee for the sustainable development of public universities in China, and is also an important part of constructing modern university system with Chinese characteristics. Therefore, the key to the reconstruction of university external governance structure is to clear government responsibility and authority, rebuild the role of government, accelerate system reform and the construction of the platform, and create a partnership between university, government and society through the form of collaborative innovation, so as to achieve the balanced pattern of external governance structure.

Key words: stakeholder; government; society; university; external governance structure

(责任编辑 毛红霞)

^①贺诗礼:《美国大学的信息公开要求及问题》,《中共浙江省委党校学报》2014年第5期,第113页。