

欧洲大学学术治理的结构嬗变与制度逻辑

余利川

【摘要】大学学术治理内嵌着同僚管治与科层调控两大基本结构样态,两者迥异的价值导向、权力来源与运转逻辑奠定了彼此作用的潜在冲突与张力。在宏观国际、中观政策、微观组织三重新的学术治理环境影响下,欧洲大学学术治理结构转向政府解制与放权、条件性财政资助,学术权力式微、行政科层集权强化,专业承诺弱化、工具理性监督凸显的系统性变革。“自上而下”的理性规制与“自下而上”的意义传递及其失耦的潜在张力,助推了学术治理结构的调整并制约学术治理效率、有效性价值实现。

【关键词】欧洲大学;学术治理;治理结构;制度逻辑

【作者简介】余利川,中国矿业大学公共管理学院讲师,管理学博士(江苏 徐州 221116)。

【原文出处】《外国教育研究》(长春),2020.9.48~62

【基金项目】2020年中央高校基本科研业务费专项资金资助A类项目“‘双一流’建设高校学院学术治理制度研究”(项目编号:2020SK04);2020年江苏省高校哲学社会科学研究重大项目“高校学术治理效能评估与提升路径研究”(项目编号:2020SJZDA121);2020年江苏省社科基金青年项目“研究型大学学术治理效能评估及提升机制研究”(项目编号:20JYC009);2018年江苏省社科基金规划项目“高校基层学术治理的制度研究”(项目编号:18JYB015);2020年江苏省教育科学规划青年项目“‘双一流’建设高校学院学术治理的规制与德性研究”(项目编号:C-c/2020/01/02);2019年中国矿业大学第十二批“启航”计划资助项目“‘双一流’建设高校学院学术治理效能提升研究”(项目编号:102519155)。

大学学术治理结构变革的核心在于厘清集聚高深专业权威的学术共同体同日益职业化的行政科层组织间的权力关系及其制度设计与运行。如何实现学术权力与行政权力的“同向共振”而不至于滑向权力的“钟摆”模式,是大学学术治理结构优化的主要目标。组织结构理论的核心观点在于促进劳动分工、建立沟通通道、形成科层权威与正式规则,其中中心理论假设:结构框架反映理性信念,恰当的权力和责任规制使松散的个体静止状态最小化并且使工作绩效最大化,正式角色、关系的结构规定有利于缩小交流、流动和权力配置,提高组织整体绩效能力,^[1]实现效率、有效性、回应性价值。因此,结构理论导向下的大学学术治理认为调整或变革学术治理结构能够提高治理有效性与效率,提升大学回应社会经济发展需求的速度、能力与质量;聚焦于多元环境对大学学术治理的需求同大学学术治理能力不足,学术

治理结构同有效性、效率和回应性价值实现之间的复杂关系。

传统欧洲大陆大学治理主要可分为洪堡模式(如德国、挪威、芬兰)、拿破仑模式(如法国、意大利)。^[2]在面向知识产业现代化进程中,欧盟委员会已意识到大学对提升区域整体竞争力的重要性。为了实现最具竞争力与活力的知识经济建设战略目标,以新自由主义理念为基础的新公共管理、新公共服务改革因全球化在欧洲迅速扩散,同为公共组织的大学也不再是例外而不得不承担更多的社会责任与压力,大学或主动或被动引入市场化或准市场化发展政策。如同钟摆一般,欧洲大学学术治理的根本任务在于平衡学术自主、学术自由与高等教育公共目标实现的张力。基于自由探索、学术自主和自我规制价值的由学术共同体主导的洪堡模式逐渐转向管理主义教育,^[3]展现出市场驱动的逻辑。如

何协调大学学术自主与大学公共责任实现的根本性冲突与矛盾:学术治理日趋明显的企业化和资本化,决策结构日趋模仿营利性企业管理组织集权化的权力结构。然而,传统的学术共同治理过于神秘,并不能有效回应现代社会经济发展的压力和需求,^[4]为了更为灵活、有效地回应多元环境的复杂需求,大学优化学术治理技术、治理工具与治理结构提升治理效率、有效性和合法性。为此,本研究以组织新制度主义为理论基础,围绕大学学术治理结构的基本样态是什么,欧洲大学学术治理结构变革的环境动力有哪些、怎样变革以及为什么变革的核心内容展开。在比较同僚管治与科层调控两种基本结构样态差异的基础上,从宏观国际、中观政策、微观组织三个层面梳理欧洲大学学术治理变革环境的新趋向并呈现欧洲大学学术治理结构的主要变革,进而推论欧洲大学学术治理结构的变革逻辑。

一、大学学术治理的基本结构样态

学术治理结构是优化大学治理结构、提升大学治理效率与有效性的应有之义。结构理论导向下的学术治理内嵌着同僚管治与科层管控两大基本结构样态,主要围绕学术权力与行政权力二元关系,探究“谁来决策”及相应结构设计及制度安排等问题。实质在于平衡学术理性与工具理性的价值冲突并提升学术治理效率、有效性、治理质量和治理能力。

(一)行政科层与专业科层

大学内部的科层制(bureaucracy)结构形态主要分为以传统正式组织的行政科层制(administration bureaucracy)和学术同僚组成的专业科层制(professional bureaucracy)(参见表1)。

几乎所有的大学至少内嵌着行政科层与专业科层两条主线,两者的冲突表现在集权与分权、控制与

自主,而过于突出某一单一整合的决策结构也就失去组织意义。^[5]传统行政科层倾向于组织正式化和标准化,强调正式的沟通通道、权责关系明确与组织集权等。专业科层强调在决策下移、权力分散和民主参与的前提下,作出同样有效的回应。专业科层不同于以集权和监督为主的行政科层之处:权力分散于大学基层院系教职,专业科层的合法性源于学科分权的院系内,^[6]相应权威呈现分权和权力碎片化色彩。因此,大学内部行政科层和专业科层的组织化程度存在明显差异:组织科层侧重正式的组织命令链、角色差异、标准化与系统化进程,专业科层则注重非正式决策、共识建构、同行共同体、人际互动。

行政科层制为纵向分权,“自上而下”形成正式的权力链;专业科层突出横向分权,强调权力在纵向正式权力链之外的非正式性流动。^[7]专业科层结构表现为横向发展、水平结构,学术管理者拥有源自专业学术技能的专业权威,^[8]决策模式遵从同僚管治模式,强调学术决策地位、作用和权力平等。为此,如何调整紧密耦合结构和松散耦合结构的张力成为大学学术治理的主要逻辑。一方面,行政科层制主导的治理结构侧重于纵向协调,通过“自上而下”的权力、规则、政策、计划和财政预算等工具,控制并协调大学日常运行,而纵向治理结构命令链条通过行政科层权力获得决策合法性。^[9]另一方面,专业科层制作用机制主要通过专业化使组织内部的角色、职能定位差异化,与之对应的结构协调通过对同一层次的诸多职能机构或组织的互动,包括行政组织与学术治理组织的互动。因此,围绕行政与学术二元权力结构,形成以学术自主、学术自由为核心价值的同僚管治模式(collegial governance mode)和以效率、有效性为核心价值的行政科层调控模式(bureaucratic

表1 行政科层与专业科层两种模式的主要差异

模式	学科基础	决策模式	行动产生	意义来源	组织载体	权力来源	权力结构	领导	沟通
行政科层	现代性	理性决策	技术、标准运行程序	客观规则	军队、政府	合法性	科层、金字塔	自上而下	正式
专业科层	社会学	参与决策	共识与讨论	学术规律	学术评议会	专家、专业	环形分散	平等	非正式

资料来源:Manning, K.. Organizational Theory in Higher Education[M]. NY: Routledge, 2018: 8-9.

mode)为主导的学术治理结构的基本样态^①。

(二)同僚管治(collegial governance)

社会学领域的同僚管治源于马克斯·韦伯(Max Weber),只是马克斯·韦伯对同僚管治、科层制、社会群体、合法体系发展等诸多理论并未作出过多的回应与解释,部分当代社会研究也就忽视了对专业群体的分析基础。现代政治社会中,围绕专业化进程和科层化进程的争论,马克斯·韦伯在其经典著作《经济与社会》(Economy and Society)中阐释了科层制、科层化的“理性铁笼”并预言:在特定政治领域中,面对不断发展的、快速决策和有效管理的科层化趋势,传统同僚管治在溃退。^[10]韦伯认为同僚管治具有分散、非系统性、重复和冲突的劣势,在需要快速决策与行动的情境中,同僚管治几乎成为准确、清晰、快速决策的障碍,其重要性下降。然而,马克斯·韦伯并非否认同僚管治,而是认为任何类型的权威可能都会被同僚管治原则削去独裁的特征;相对于传统行政科层制,同僚管治有利于维护行政管理决策权威的完整性,而这比准确、快速更重要,因而同僚管治值得依靠。^[11]

相对于政治语境下的同僚管治,以同僚管治为基础的社会组织广泛传播,帕森斯和普拉特(Parsons & Platt)、苏里(Sciulli)等指出同僚管治并不仅仅局限于政治语境中。大学、公私研究中心、专业协会、法院、立法机构、公共委员会等组织均不同程度地体现同僚管治的完整性。^[12]帕森斯的“理性—合法权威”指出,单一的技能胜任力也能成为权威来源,专业技术形成的权威源于非科层制行政管理,因而专业技能权威可以成为同僚管治权威的重要基础。在大学学术治理的场域中,历经数个世纪的同僚管治一直被视为大学治理的基石和确保学术组织有效运行的主要模式。同僚管治,即:专业学者或其代表以共识性决策过程实现重要决策,同僚管治协商过程难以避免耗时且决策过程缓慢的特点。^[13]同僚管治的主要理念、价值、传统基于不同学科领域专业学者的专业学术权威和影响力,学者之间以集体形式平等参与、合作、协商、讨论并达成共识,学术决策中的冲突也可通过共识基础上的讨论解决。基于专业学术权威基础之上的共识与民主是同僚管治模式的内在特

质,但难以迅速对学术治理的复杂环境作出积极而有效的决策或回应。

(三)科层调控(bureaucratic control)

组织结构形态层面,传统的行政科层调控结构表现为金字塔型,垂直分布、职位层次明确,行政管理者拥有由正式组织赋予的理性合法权威。因职位与所处行政层次不同,不同层级的行政管理者相应的决策输入、决策影响的地位、作用、权力也不同。尽管从公共行政组织到大学之间存在着直接或间接的行政管控与被管控关系,大学行政决策模式遵从“自上而下”的行政命令,但大学内部的学术决策依旧是“同僚管治”占据主导地位,在学术事务或部分混合性事务层面,专业教职构成的学术治理组织发挥实质性决策作用。在组织调控机制层面,基于程序正义以及正式组织的合法性权力,政府干预主要通过政策实施、项目调整、规制与程序控制、参与监督等途径,稳定的财政资助成为支撑大学发展的主要来源。

随着“府学”关系的转变以及政府财政资助缩减,大学内外学术治理环境转变,传统科层调控模式也转向注重有效组织与管理的新管理模式,公共行政与大学内部的行政科层间接调控大学学术决策的工具与技术更为“隐蔽”与多样。为更为有效地应对外部环境压力、更好地获取资源并降低大学运营成本,大学内部相应校、院、系各个层级形成了不同于传统行政科层制的新科层制。新科层制基于变革导向而不以规则实施或政府强制为主,传统科层制多为了防止出错而新科层制则更多突出动机激发。^[14]为实现快速有效的学术治理目标,通过“培植”大学内部专业的行政管理组织及其行动者个体权力,高级行政管理者的作用增强,变相地实现行政向上集权的目标。而更为深层的管理科层作用变化体现在大学内部管理职业化的兴起与扩散:以功能主义为导向,组织职业化要求个体职业发展,增强有效性与管理技术提升个体竞争力。^[15]

二、欧洲大学学术治理环境新趋向

“无视环境变化的组织会毁灭。就像恐龙一样,它们冒险成为侏罗纪公园文化的展品:充满着乐趣与好奇,但却是早已成为过去且毫不相关的世界。

高等教育不能让这种事情发生。”^[16]大学学术治理亦是如此。自觉、理性、有效地应对多重环境压力与期待是欧洲大学学术治理变革面对的新的共性挑战,大学学术治理内嵌于宏观国际、中观政策与微观组织三重环境中,反映了欧洲大学学术治理变革环境的新趋向与新要求。

(一)宏观国际:全球知识经济的竞争

全球化(globalization),即全球范围内日益扩大、加深与加速的内部联系。^[17]在高等教育全球化推动下,全球诸多国家公共部门改革凝练的内在理念和实践经验席卷全球,大学也不例外。随着知识与学术竞争全球化趋势强化,自20世纪90年代起高等教育国际化逐步取代了“国际教育”和“国际合作”概念,大学在新经济发展的人才培育、高科技创新竞争、全球综合国力提升等领域发挥重要作用。因此,高等教育全球化成为参与全球知识经济竞争、提升综合国力的重要战略,高等教育全球化成为高等教育史上面对的最根本挑战。^[18]全球化趋向下的大学发展目标同市场联系日益紧密,^[19]广义上的全球化意指直接影响高等教育经济、技术和科学发展却又在很大程度上不可避免的趋势。^[20]新自由主义(Neoliberalism)是全球化的重要维度,同全球化密切联系,强调市场自由竞争意识和政策模型,通过全球化媒介全球经济关系得以建构。^[21]新自由主义价值与理念通过全球新公共管理(New Public Management)运动和管理主义(managerialism)实践途径传递。^[22]在新公共管理改革聚焦市场、竞争、私有化以及服务供给与顾客导向,强调公共问责、效率与有效性价值的整体趋向,^[23]欧洲大学同样面对参与全球知识经济竞争,强化大学全球竞争力的整体挑战。在政府财政资助缩减、高等教育入学规模扩大以及政府、社会质疑大学运转效率、有效性的多重压力下,大学承担的公共责任扩大。大学也不再被视为独立于社会经济发展之外的“象牙塔”而是趋向于正式化、一般化,曾置于“象牙塔”内的大学逐步由全球知识经济竞争的“边缘”走向“核心”。

(二)中观政策:高等教育“类市场化”

在全球知识经济竞争政策驱动下,欧洲高等教育发展由政府管控转向“类市场化”驱动,缩减高等

教育公共财政支出并改变了无条件性财政资助政策,以满足复杂的社会经济需求与期待。在新公共管理导向下的大学学术治理“趋同”性政策环境作用下,大学内部对绩效评估的定义、测量和管理均体现新公共管理的符号和作用。^[24]其一,强化大学教学、学术研究的有效理念。^[25]大学必须在开放的市场竞争中证明其有用性,学术治理遵从资源调配、资源使用、资源产出的有效性价值。然而,不同层次的大学、学科在研究和教学水平、质量上存在显著差异,相应绩效评估结果存在明显差距,高校与高校、大学内部各学院、学院内部学科之间获取资源的竞争力差距逐步扩大,加剧了“分层、分化”现象。^[26]其二,弱化政府对大学的直接管控,突出市场作用机制。市场导向改革盛行,突出市场或半市场竞争机制和市场驱动为核心的新自由主义政策,全球高等教育市场化运行模式得以强化。但有学者指出,追求经济收益成为高等教育发展首要目标,阻碍了高等教育最初教育目的,某种程度上也弱化了大学自主权和学术自由。^[27]其三,强调权力“解制”与问责“控制”的混合作用机制,即:政府向大学放权的同时强化绩效问责,“解制”与“问责”混合政策呈现出整合、正式化和标准化导向。为提升高等教育供给有效性和效率,政府由“大政府、小个体”转向“小政府、大个体”运转模式。^[28]一方面,通过解制、放权,政府不再直接管控大学,降低大学行政隶属组织属性并扩大大学“程序性”自主权。另一方面,政府借助市场竞争、激励、绩效评估机制,注重教育结果、绩效指标、基本标准、绩效资助战略、学生学习问责。^[29]以条件性财政资助政策迫使或诱惑大学将学术自由、学术自主同财政资助“交易”,“远程调控”大学的决策导向与决策偏好,弱化大学“实质性”自主权。

(三)微观组织:学术绩效与质量评估

在全球宏观知识经济竞争和政府“类市场化”政策的共同作用下,大学组织内部强化了学术绩效评估与质量保障,学术质量保障和产出监控与评估、问责、审计机制在全球高校日趋盛行。^[30]欧洲大学同样引入了学术绩效与质量评估体系,在理性工具主义价值导向下,通过显性的学术绩效评估标准,监控大学学术产出、学术成就、目标达成情况,形成正式

的管理主义结构并确保学术治理效率、有效性的程序。一方面,大学内部行政领导权力呈向上集中和扩大趋向。^[31]受企业战略、集权管理、质量保障和绩效评估战略影响,为更好、更快地回应外部治理的复杂环境与需求,大学推行目标实现、绩效指标、契约合同和产出监控等,使得高级行政管理者集聚更多行政权力,^[32]而学术治理组织的决策范围与实际影响力缩小,大学内部行政集权倾向扩大。另一方面,管理主义导向下的高校学术治理改革对大学学术自主、学术自由传统的干预增多。在传统以学术自主、学术自由、学术民主为价值主导的同僚管治模式下,大学学术成就、学术产出、学术创新与学术贡献评价主要通过专业学者的内部学术评价与学术认可,外部的学术评价标准与要求并未过多介入大学。将管理主义和私有部门的实践引入大学学术治理,损害了大学学术自由,^[33]以“数量化”“标准化”为主导的外部学术绩效评价同大学内部行政科层权力扩张“共振”,外部的学术治理价值与目标通过显性的学术绩效评估机制实现。

三、欧洲大学学术治理的结构变革

为更灵活、有效地回应多重学术治理环境的要求与挑战,欧洲大学学术治理结构或主动或被动地作出调整。从大学学术治理的外部公共政策结构到大学学术治理的内部组织结构再到复杂行动者的微观治理行为,反映了欧洲大学“自上而下”的学术治理结构变革趋向。

(一)政策驱动:政府解制与放权,条件性财政资助

大学外部学术治理结构的核心在于厘定政策评估、监督、绩效、调控和大学学术自主之间的权力关系及其制度设计。联邦制体制下,以德国为代表的洪堡大学治理模式强调以各州政府为中心,州政府在高等教育事业中承担主要权责。16个州的教育与文化部分主要负责各州大学,中央联邦教育与研究部则主要负责大学法律均等性以及对学生的公平性。^[34]同时,大学具有政府规制和学术寡头的双重组织属性,^[35]洪堡高等教育改革理念下形成的现代意义上的研究型大学在政府限制条件下获得重要自主权,^[36]大学能够自主开展学术研究、发展科学和知

识,同时也接受政府直接或间接调控。随着德国高等教育大众化深入、“两德”统一以及政府财政危机,政府已无力负担大学财政支出,大学运行效率和有效性不得不经受公共和政治拷问。20世纪90年代起,以新公共管理理念和技术为导向的高等教育改革显现出相对“保守”的特点:一则,引入市场或准市场机制,强化生源、大学声誉等诸多资源调配竞争,转变政府规制模式。政府解制增强了大学自主权力,由紧密的科层控制模式转变为借助财政工具的间接远程调控模式,大学更为自主、灵活地管理和使用资源。二则,发挥绩效评估和质量保障机制的作用。各州政府通过不同形式的内外质量评估机制,将传统的线性财政资助模式转变为总额资助模式,州政府财政部同各个大学谈判,大学获得的资助取决于目标绩效的实现情况。同理,在教学领域引入质量保障机制,通过内部学生满意度调查评估和外部项目认证等保障教学和研究质量。^[37]

新公共管理改革前,法国高等教育管理制度呈现高度集权化的特色,政府集权管理教职招聘、项目和财政预算等。随着新公共管理改革引入法国公共行政体系,在政府主导之下高等教育体系陆续改革:其一,引入企业契约管理模式,政府转变对大学的固定财政资助战略,逐渐形成评估型政府(evaluative state)。政府同大学签订周期为4年的契约,以契约规制政府和大学的关系。一方面,政府以契约引导大学发展而非以详细政策直接引导或调控大学;另一方面,大学按照契约要求实现既定目标,依据目标实现情况和政府发展需要,大学同政府协商、讨论年度财政资助规模。其二,2006年后通过“研究与创新法”(law for research and innovation),由新的机构代理实施教育部负责的部分事务,借助绩效评估工具远程监控大学,政府间接形成集权化制度。成立法国国家研究部(The French National Research Agency,简称ANR)管理教育部和其他国家科研机构运行经费,选择性资助有声誉、有潜能的研究项目。由法国科研与高等教育评估署(Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur,简称AERES)负责大学和研究机构、教学项目等评估并将评估结果与财政资源调配挂钩,确立正式、集中和标准化的

高等教育评估体系。“评估”模型引入公共政策目标实现机制,不仅注重以市场竞争、市场化等工具调节政府、市场、社会和大学关系,强调公共服务价值和理念,维护大学公共服务供给者的学术地位和角色。^[38]

(二)组织回应:学术权力式微,行政科层集权强化

随着欧洲大学学术治理公共政策环境转向注重市场工具、间接调控与绩效评估,强调大学学术决策的反应速度、效率与有效性。公共行政政策以更为隐秘的途径“楔入”高校内部学术治理结构,间接强化并驱动了大学内部行政权力及其集权倾向。优化大学内部学术治理结构的核心在于平衡以学术治理组织为代表的学术权力和行政科层组织为代表的行政权力之间的权力关系,调和同僚管治与行政科层学术治理模式之间的冲突与矛盾。

学术治理组织在学术性事务上主要参与审批学术政策、确立学术研究方向,在行政事务上主要参与大学资金筹集、大学未来发展目标、战略研究方向、大学财政预算分配、问责大学高级行政管理者、游说政府政策等。学术治理组织基于政治博弈的妥协、协商和联盟形成等技术,因而被视为利益表达、大学决策与目标设定的重要组织载体。一方面,学术治理组织显现出无效、代表性不足、无竞争力,不能正常发挥功能、不愿作重要决策、^[39]反应缓慢;^[40]另一方面,学术治理组织也是规制大学内部行政集权、维护教师参与学术治理的有效途径。专业科层制和行政科层制两种治理结构模式的主要冲突集聚于学术治理组织——学术委员会(academic committees),学术评议会(academic senate)、学术委员会成为大学学术治理的组织“代名词”。^[41]

理性的政府将大学运行的细节交给了行政管理者和董事会,^[42]随着财政资助模式转向条件性资助,大学内部组织管理模式偏向于目标导向的资源配置模式,以理性目标为导向的少数战略管理组织成为上承下达的“中介”——对上向董事会负责,对下联系大学日常学术组织,选择性的财政资助模式强化了行政集权效应。权力的天平逐渐偏向于内部行政管理组织,管理主义价值导向下的行政科层权威和

影响力扩大。为更为灵活、有效地同多元复杂的公共政策、市场、社会需求对接,形成大学董事会(governing boards)制度。董事会作为挪威大学与大学学院的最高权力机构,主要负责维持高水准的学术活动,确保大学有效运行且同法律、规则与条款等保持一致,并在公共权力结构限定范围与目标内运行。^[43]德国各州大学自20世纪末陆续引入董事会制度,部分州内董事会仅拥有建议权,而绝大多数大学董事会在管理者任命、监督管理者、财政预算控制、战略计划确立、批准盈利性活动、教职人员招募事务上拥有决策权。因董事会尝试代表专业学者的利益并且“插手”有争议的潜在问题,董事会与学术委员会的矛盾随之产生,^[44]传统学术组织的无序结构也转向了管理主义导向的治理结构或以市场为导向的企业治理结构,大学内部的院长、校长拥有更多决策权力,在评议会或者教师委员会大多数不出席的情况下,仍有权力决定很多问题,^[45]荷兰、丹麦大学学术评议会或学术委员会的角色由决策者转变为建议者。^[46]

(三)行为调控:专业承诺弱化,工具理性监督凸显

大学由不同目标的多元组织行动者个体联系于具有流动性和模糊的权力关系中,形成复杂组织,^[47]复杂性组织内经历高专业训练的具有较高自主权威的个体存在冲突。不同于市场规制与监控,知识密集型大学内部多元复杂的学术价值冲突的特殊性决定了其复杂性,大学内部集体行动的专业价值与规范和基于集权与专业化的现代组织合作治理价值相冲突。为提升教职学术产出数量或质量,公共问责的动力实际驱动了大学绩效管理与评估标准的形成与更新,而统一化、标准化的外显绩效评估与结果控制实质制约或转变了大学内部教职与行政管理者的行为。在外部“类市场化”公共政策的驱动和大学组织理性治理结构的作用下,大学内部内嵌多元复杂的价值规范与标准的自发集体协作行动模式被组织化的紧密协作与控制合作模式替代。因此,欧洲大学学术治理自发集体行动逻辑同组织化的合作逻辑的冲突与矛盾折射出两种截然不同的学术治理绩效管理价值规范差异。前者注重教职内在专业信念与

专业忠诚,后者突出以工具理性价值为导向的绩效、监督工具激励与惩戒行动者个体行为。

同僚管治模式下的专业学术承诺惯性,即促进有利于更多学术产出的学科发展价值与意愿,^[48]转向管理主义导向下的企业逻辑和专业管理者作用。^[49]实质上,绩效管理 with 质量评估使大学组织承诺与个体专业承诺陷入矛盾。一方面,注重质量绩效管理导向下的工具化、理性化的量化绩效评估。通过外化于专业学者的绩效评估标准,对比理想化的预期结果设定与目标的匹配程度,以学科排名、学术论文发表数量、获得的基金项目资助数量与额度、指导培养学生数量等细化的指标体系协调、调控教职行为,行政管理者审计与评估专业学者的学术产出与质量及绩效目标达成情况。另一方面,绩效评估管理工具分化专业学术共同体,加剧专业学术共同体对行政管理者的不信任。为了尽快实现既定绩效目标,量化的绩效评估工具成为教职职称晋升与个人报酬获得的重要参考评价基础,^[50]教职疲于获得职业晋升发展空间与教职机会,达到行政管理者主导的绩效评估标准,教职之间的激烈绩效比较与竞争使专业学术共同体束缚于各种评估指标与竞争性条件,而较少有时间和精力参与学术治理。

四、欧洲大学学术治理结构的变革逻辑

制度逻辑为特定场域提供组织原则,逻辑是重要的理论建构,有助于解释特定场域内共同目标与单元的意义联系。^[51]欧洲大学学术治理结构的系统性变革内嵌着由正式的科层结构与非正式的专业价值与认知结构互动的多重制度逻辑(参见图1),彼此耦合、互动、协调与平衡的程度制约了学术治理的效率、有效性与质量。前者凸显从全球宏观知识经济竞争到中观公共政策规制再到微观组织绩效评估,形成“自上而下”的行政科层管控逻辑;后者强调多元行动者个体互动形成的价值规范与意义建构对学术治理结构的反馈与评价逻辑。实质上,提升大学学术治理绩效的核心在于实现工具理性导向的治理结构同非正式的学术价值与认知的“同向共振”,学术治理实践潜在的脱耦张力推动了治理结构的调整与优化。

(一)政府主导的“自上而下”理性政策规制

欧洲大学学术治理改革离不开政府参与。在助推大学学术治理结构优化、转型进程中,政府始终是高校学术治理的重要参与主体。在政府由传统的直接行政管控转向间接的“远程调控”过程中,政府及其具象化的公共政策实质发挥着主导作用,传统的科层调控理念与技术演化出了新的科层调控工具。

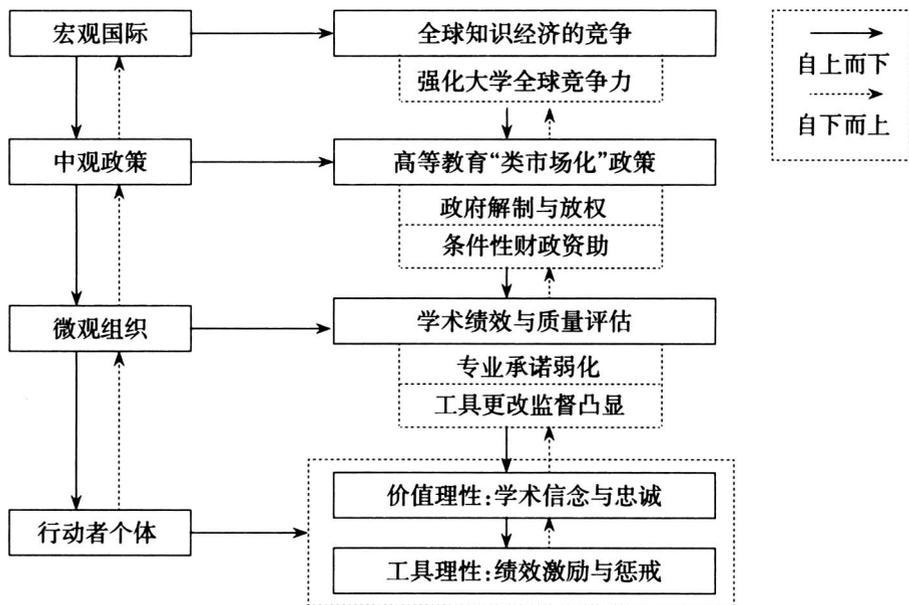


图1 欧洲大学学术治理结构的变革逻辑

因此,欧洲大学学术治理结构变革在形式上或程序上弱化了政府的直接管控,实质上却并未弱化或避开政府,而是让政府更为灵敏、有效和隐蔽地间接调控大学学术决策偏好。政府规制的影子与机制仍旧存在,政府主导并推动了大学学术治理改革,转变了调控大学的正式制度及其治理结构。

从组织“结构—功能主义”来看,治理结构的优化有助于提升组织运行效率。通过调整大学内部正式的权责、规则、程序与决策结构,达到提升学术治理效率、有效性的目标。随着新自由主义理念下的新公共管理改革扩散,为了更有效地满足多元复杂的社会市场需求以及提升大学在全球知识经济中的竞争力,通过解制放权、赋予大学自主权的同时引入绩效评估与问责机制,欧洲国家(地区)的公共政策或多或少地转变了由政府直接调控大学的传统惯性。随着引入更具灵活性的“类市场”政策,“府学”关系转向以工具理性价值为主导。外部公共行政的效率、有效性目标与价值通过“府学”关系的调整楔入大学内部并同行政科层“同向共振”,在间接调控与内外绩效评估制度复合作用下,转变了大学内部治理结构。行政管理者成为公共行政政策实现的“代言人”与监督者,大学内部的权力结构逐渐偏向行政权力,少数中、高层行政管理者集聚组织权力,学术治理组织的学术权力弱化。

(二)行动者坚守的“自下而上”的意义传递

相信调整结构的规则与规制能带来成功的信念是危险的,^[52]因为大学治理的有效性和行动者的期待、治理过程与治理结果相关,除去注重线性权责、决策组织权责设计等正式治理结构与程序变革,微观行动者互动的复杂意义建构过程成为欧洲大学学术治理改革提升大学学术治理绩效的另一重要路径,因而以治理结构为主导的对学术治理绩效与有效性阐释的理论解释力不足逐步凸显。不同于结构—功能主义的理论作用逻辑,文化建构主义理论下的大学学术治理价值导向强调领导关系、价值规范、人际互动、意义建构、组织文化等非正式结构对治理效率、有效性的潜在作用。实现大学学术治理的有效性、效率等价值目标,既应注重治理结构,也要注重大学组织文化与非正式政治过程,^[53]过于强调完善

理性治理结构实现预期目标并不完全有效。

欧洲大学长期形成的同僚管治传统注重学术自主、共识达成、民主讨论与协商,围绕课程设置、大学发展目标等纯学术事务或混合性事务,教职在学术咨询、学术监督与学术决策过程中发挥重要作用。大学教职对专业学术技能、学术共同体的学术认同与忠诚度远胜于对大学正式组织的认同与忠诚度,^[54]偏向于主题阐释、考虑长期影响、坚持传统的教职文化不同于注重有效性、决断、权变的行政科层文化。^[55]教职对正式的学术治理程序与制度的认知需要经过内化而稳定的学术治理文化与价值的解构,教职对专业学科、学术共同体的认同程度高于对科层组织的认同。因此,教职、行政管理者等微观行动者个体内化的复杂意义建构与意义解读过程,实则制约着行动者个体对工具理性导向的绩效评估、问责与质量保障政策的行为反应,消解了治理结构的预期效用与实际治理绩效。

(三)互动失耦的潜在张力助推结构性调整

大学学术治理实践并非单独存在,不可能独立于制度环境作用之外,而是嵌于由众多组织彼此作用形成的相互支持、相互制约的复杂关系网络中,形成抽象意义上的“组织场域”。跨越社会的各种制度或某一社会中的制度为组织场域提供了更大的环境背景,在相应组织场域中更为具体的制度形式能够存在与运行,而相对具体的制度场域与制度形式成为更为具体的组织和各种集体行动者作用的环境,更为具体的组织和集体行动者又成为次群体与微观个体行动者的环境。从宏观国际知识经济竞争制度环境到中观政府公共政策调整再到微观大学组织结构的系统变革,形成了“自上而下”的理性规制与“自下而上”意义建构双向“制度流”(institution flows),彼此共同作用驱动了大学学术治理结构变革,即:一方面,从整体的制度环境至组织场域再到微观组织环境,形成“从上至下”的“制度流”。另一方面,组织能动的反作用于制度环境。底层微观组织行动者个体通过选择性的关注、顺从、执行、抵抗、理解、角色与身份建构等多种途径不断建构或改变制度环境,形成“自下而上”的“制度流”。当刚性的学术治理结构同柔性的意义建构过程不匹配或不一致时,上下联

动失耦的潜在冲突或矛盾也随之产生,学术治理结构也需要转向再平衡与优化过程。

一方面,以竞争、绩效评估、质量保障等实现工具理性价值。从全球宏观的知识经济竞争制度环境经中观的高等教育“类市场化”公共政策的中介调整后,由政府主导的“自上而下”的政策作用于大学组织内部的行政管理、教职、外部利益相关主体等个体行动者,实现调整、塑造、改变个体行为模式的理性目标。在日趋激烈的全球知识经济市场化竞争中,政府意识到具有全球竞争力的大学对提升综合国力的重要地位,而国际化与全球化则将高等教育公共组织的改革理念与实践扩散至全球。随着传统的行政管控转向借助条件性财政资助、绩效评估与问责等“类市场化”远程调控,政府角色由公共物品的供给者转向为准公共物品的调控者与监督者,大学内部的行政科层结构回应同外部的多重环境“同向共振”。另一方面,同僚管治的传统价值与理念和行政科层管控的理性价值相矛盾。工具理性主导的绩效评估、质量保障等结果导向挤占、侵蚀了学术自主、平等协商、共识达成的惯性,既激起了学术共同体内部的竞争与不信任,同时也弱化了大学学术权力。多元行动者主体学术治理参与并不单纯为了学术创新与学术卓越,而是在外部理性评估与考核标准的激励/惩戒机制的鞭策下,为了实现既定目标,得到相应的绩效激励和获得更多的财政资助。

五、结语

综上,欧洲大学学术治理结构受公共部门改革的影响深远,学术治理结构变革仅仅只是其中一部分,相应的变革内容与时间节点不同。整体上,欧洲大学学术治理结构变革内嵌着“自上而下”的理性规制与“自下而上”的意义传递双重逻辑,彼此耦合程度制约大学学术治理的效率、有效性与质量。工具理性导向下的学术治理结构调整和非正式的学术治理价值与认知的潜在冲突推动了学术治理变革,两者的价值冲突体现于效率与合法性之争。优化学术治理结构提升学术治理效能本质是实现效率、有效性工具理性而非追求学术卓越、学术创新的价值理性,结构导向下的学术治理改革并非提升治理效能的最优路径。实质上并不存在完美的学术治理体系

或治理模式,应摆脱结构主义主导的理论桎梏,探究学术治理中治理结构、治理过程、文化认知与学术治理绩效的复杂关系,聚焦多元学术治理模式的互动机制,才能更好地完善大学学术治理制度并提升学术治理效能。

注释:

①本研究着重关注同僚管治与行政科层管控主导模式,国外学界还存在以维克多·鲍德里奇(Victor Baldrige)、肯尼斯·莫提摩(Mortimer)和麦克康奈尔(McConnell)等为代表提出的政治模式(Political Model),以及以罗伯特·伯恩鲍姆(Robert Birnbaum)为代表提出的控制论模式(cybernetic model)。

参考文献:

- [1]Bolman, L. G. & Deal, T. E.. Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership(6th Edition)[M]. San Francisco: Jossey-Bass, 2017: 47-48.
- [2][44]Shattock, M.. International Trends in University Governance: Autonomy, Self-government and the Distribution of Authority[M]. New York and London: Routledge, 2014: 1-13, 22.
- [3]Olsen, J. P.. The Institutional Dynamics of the European University[M]//Maassen, P. & Olsen, J. P.(Eds.). University Dynamics and European Integration. Dordrecht: Springer, 2007: 25-54.
- [4]Kaplan, G. E.. Do Governance Structures Matter?[J]. New Directions for Higher Education, 2004(127): 23-34.
- [5]Mintzberg, H.. The Professional Bureaucracy[M]. Englewood, NJ: Prentice-Hall, 1979: 55.
- [6]Tierney, W. G.. A Cultural Analysis of Shared Governance: the Challenges ahead[M]//J.C. Smart(eds.). Higher Education: Handbook of Theory and Research. Dordrecht: Kluwer, 2004: 103.
- [7]Mintzberg, H.. Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design[J]. Management Science, 1980,26(3):322-341.
- [8]Rhoades, G.. Governance Models[M]//Clark, B. & Neaves, G.(Eds.). The Encyclopedia of Higher Education. Oxford: Pergamon Press, 1992: 1376-1384.
- [9][31][38]Austin, I. & Jones, G.. Governance of Higher Education Global Perspectives, Theories and Practices[M]. London and New York: Routledge, 2015: 55, 132, 102.
- [10]Waters, M.. Collegiality, Bureaucratization, and Profes-

sionalization: A Weberian Analysis[J]. *American Journal of Sociology*, 1989, 94(5): 945–972.

[11]Weber, M.. *Economy and Society*[M]. Berkeley: University of California Press, 1978: 263–277.

[12]Sciulli, D.. *Voluntaristic Action as a Distinct Concept: Theoretical Foundations of Societal Constitutionalism*[J]. *American Sociological Review*, 1986,51(6): 743–755.

[13]Kwiek, M.. *Academic Entrepreneurialism and Changing Governance in Universities. Evidence from Empirical Studies*[M]// Jetta, F., Fabian, H. & Markus, R.(Eds.). *Multi-Level Governance in Universities*. Switzerland: Springer Nature, 2016: 56.

[14]Clark, B. R.. *Sustaining Change in Universities: Continuities in case Studies and Concepts*[J]. *Tertiary Education and Management*, 2003, (9): 99–116.

[15]Boitier, M. & Rivière, A.. *Changing Professions? The Professionalization of Management in Universities*[M]//Jetta, F., Fabian, H. & Markus, R.(Eds.). *Multi-Level Governance in Universities*. Switzerland: Springer Nature, 2016: 99.

[16]Kellogg Commission on the Future of State and Land-grant Universities. *Taking Charge of Change: Reviewing The Premise of State and Land-grant Universities*[R]. Washington, D. C.: National Association of State Universities and Land-grant Colleges, 1996: 1.

[17]Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. & Perraton, J.. *Global Transformations*[M]. Stanford: Stanford University Press, 1999: 2.

[18]Scott, P.. *A tale of Three Revolutions? Science, Society and the University*[M]//P. Scott(eds.). *Higher Education Reformed*. London: Falmer Press, 2000: 190–206.

[19][29]Mortimer, K. P. & Sathre, C. O.. *The Art and Politics of Academic Governance: Relations among Boards, Presidents, and Faculty*[M]. Westport: Rowman & Littlefield Publishers, 2007: 12, 15.

[20]Altbach, P. G.. *Globalization and the University Myths and Realities in an Unequal World*[J]. *Tertiary Education and Management*, 2004, 10(1): 3–25.

[21]Olssen, M. & Peters, M.. *Neoliberalism, Higher Education and the Knowledge Economy: From the free Market to Knowledge Capitalism*[J]. *Journal of Education Policy*, 2005, 20(3): 313–345.

[22]Peters, M., Marshall, J. & Fitzsimons, P.. *Managerialism and Education Policy in a Global Context: Foucault, Neoliberalism and the Doctrine of Self-management*[M]//N. C. Burbules & C. A. Torres(Eds.). *Globalization and education: Critical perspectives*. New York and London: Routledge, 2000: 109–132.

[23]Hood, C.. *A Public Management for all Seasons?*[J]. *Public Administration*, 1991, (69): 3–19.

[24]Lewis, J.. *Academic Governance: Disciplines and Policy* [M]. London and New York: Routledge, 2013: 12.

[25]Catherine Paradeise, E. Reale, G. Goastellec, I. Bleiklie. *Universities Steering between Stories and History*[M]//Paradeise, C. & Emanuela R. & Bleiklie, I. & Ferlie, E.. *University Governance*. Dordrecht: Springer, 2009: 227–246.

[26]Becher, T.. *The Disciplinary Shaping of the Profession* [M]//B. R. Clark(Eds.). *The Academic Profession: National, Disciplinary, and Institutional Settings*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1987: 271–303.

[27]R. Yang.. *Enter the Dragon? China's Higher Education Returns to the World Community: The Case of the Peking University Personnel Reforms*[M]//Smart, J. C.(eds.). *Higher Education: Handbook of Theory of Research*. Dordrecht: Springer, 2009: 431.

[28]Flynn, N. *Public Sector Management*[M]. Hempstead, NY: Harvester Wheatsheaf, 1997: 19–20.

[30]Marginson, S.. *The Public Private Divide in Higher Education a Global Revision*[J]. *Higher Education*, 2007, 53(3):307–333.

[32]Kolsaker, A.. *Academic Professionalism in the Managerialist Era: A Study of English Universities*[J]. *Studies in Higher Education*, 2008, 33(3): 513–525.

[33]Tierney, W. G. & Lechuga, V. M.. *The Social Significance of Academic Freedom*[J]. *Cultural Studies Critical Methodologies*, 2010, 10(2): 118–133.

[34]Kehm, B.. *New Forms of University Governance in Germany: Autonomy, Self-governance and the Distribution of Authority*[M]//Shattock, M.(eds.). *International Trends in University Governance: Autonomy, Self-government and the Distribution of Authority*. New York and London: Routledge, 2014: 18.

[35]Enders, J.. *A Chair System in Transition: Appointments, Promotions, and Gatekeeping in German Higher Education*[J]. *Higher Education*, 2001, 41(1–2): 3–25.

[36]Schimank, U. & Kehm, B. M.. *Institutional Mechanisms of Problem Processing of the German University System: Status Quo and New Developments*[M]//Braun, D. & Merrien, F-X. (Eds.). *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*. London: Jessica Kingsley, 1999: 179–194.

[37]Boer, D. H., et al. *On the Way towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany*[M]//Jansen, D.(Eds.). *New Forms of Governance in Research Organizations*. Dordrecht: Springer, 2007: 137–152.

[39]Leatherman, C.. "Shared Governance" Under Siege: Is It

Time To Revive It or Get Rid of It?[J]. *Chronicle of Higher Education*, 1998, 44(21): A8.

[40]Scott, J. V.. Death by Inattention The Strange Fate of Faculty Governance[J]. *Academe*, 1997, 83(6): 28–33.

[41]Rowlands, J.. *Academic Governance in Contemporary Universities: Perspectives from Anglophone Nations*[M]. Singapore: Springer Nature, 2017: xi–xii.

[42]Lingenfelter, P. E.. *The State and Higher Education: An Essential Partnership*[J]. *New Directions for Higher Education*, 2004, 127: 47–59.

[43]Jürgen Enders, et al. *Summaries of the Quick Scan Surveys on Governance Reform in 32 European Countries*[R]. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies(CHEPS), 2006: 170.

[45]Schimank, U. & Lange, S.. *Germany: A Latecomer to New Public Management*[M]//Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I., et al. *University Governance: Western European Comparative Perspectives*. Dordrecht: Springer, 2009: 65.

[46]Jürgen Enders, et. al. *The Extent and Impact of Higher Education Governance Reform Across Europe*[R]. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies(CHEPS),2006:17.

[47]Denis, J. L., Lamothe, L. & Langley, A.. *The Dynamics of Collective Leadership and Strategic Change in Pluralistic Organizations*[J]. *Academy of Management Journal*, 2001, (44): 809–837.

[48]Jauch, L. R., Glueck, W. F. & Osborn, R. N.. *Organizational Loyalty, Professional Commitment, and Academic Research Productivity*[J]. *Academy of Management Journal*, 1978, 21(1): 84–92.

[49]Burton, C.. *The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement*[J]. *Higher Education Management*, 2001, 13(2): 9–24.

[50]Weiherl, J. & Frost, J.. *Professional and Organizational Commitment in Universities: From Judgment*[M]//Jetta, F., et al. (Eds.). *Multi-Level Governance in Universities*. Switzerland: Springer Nature, 2016:175.

[51]Reay, T. & Hinings, C. R.. *Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics*[J]. *Organization Studies*, 2009, 30(6): 629–652.

[52]Hampel Report. *Committee on Corporate Governance: Final Report*[R]. London: Alresford Press, 1998: 7.

[53]Kezar, A.. *What Is More Important to Effective Governance: Relationships, Trust, and Leadership, or Structures and Formal Processes?*[J]. *New Directions for Higher Education*, 2004, (127): 35–46.

[54]Clark, B. R.. *Faculty Culture*[M]//T. Lunsfor(Ed.). *The Study of Campus Culture*. Boulder, CO: Western Interstate Commission for Higher Education, 1963: 41.

[55]Manning, K.. *Organizational Theory in Higher Education (2nd)*[M]. NY: Routledge, 2018: 39.

Structural Changes and Institutional Logistics on European University Academic Governance Reform

Yu Lichuan

Abstract: Two basically structural, collegial governance and bureaucratic control, are nested in university academic governance, in which different values orient, power resource and functional logistics lay a foundation of mutual conflicts and tension. Under the new tri-level environment of macro-international, meso-policy and micro-organization, European university academic governance structure under experienced system transformed—state deregulation and decentralization, finance conditionally, academic authority weak while administrative power strong, professional loyalty scant and tool rational monitoring impulse. The sense deliver and its potential de-coupled conflicts between "top-down" and "bottom-up" push the process of structure adjustment and modification and also limit the European university academic governance effect ness or efficiency.

Key words: European university; academic governance; governance structure; institutional logistic