

# 协同治理:高等院校治理模式的新选择

季元杰

(浙江工商大学 公共管理学院,杭州 310018)

**摘要:**在我国高校权力主体走向多元、权力结构趋于扁平的背景下,实现高校各治理主体之间的协同已成为高校管理体制改革的关键所在。本文从协同治理理论切入,剖析中国高校权力结构现状,阐述协同治理将成为我国高校的必然选择。在分析我国高校权力结构变迁基础上,从治理价值基础、机制建设和理性行为培育等方面探讨高校协同治理的构想。

**关键词:**协同治理;高等院校;治理模式;权力结构变迁

**中图分类号:**G47 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-1505(2012)01-0092-05

## 一、协同治理的兴起与意涵

协同意思是“协同作用”,即关于系统中各个子系统之间相互竞争、相互合作。20世纪70年代,德国系统科学家赫尔曼·哈肯教授从激光理论的研究中发现,任何复杂系统既有独立的运动,又有相互影响的整体运动。当系统内独立运动占主导地位时,系统呈现为无规则的无序状态;当各子系统相互协调,相互影响,整体运动占主导地位时,系统呈现有规律的有序运动状态。这种现象被称为“协同效应”。协同正被广泛运用于经济学、社会学、管理学等领域。尤其是20世纪90年代初,公共治理的兴起和传统公共行政范式日趋式微,使得公共管理学界开始关注现代公共服务管理中的“协同效应”。

1995年全球治理委员会给协同治理下了清楚明晰的定义:“协同治理覆盖个人和公共及私人机构管理他们共同事务的全部行动,这是一个有连续性的过程,在这个过程中,各种矛盾的利益和由此产生的冲突得到调和,并产生合作。这一过程既建立在现有的机构和具法律约束力的体制之上,也离不开非正式的协商与和解。”<sup>[1]</sup>

在理论上,协同治理处在从传统官僚体制的概念到后官僚体制的范式转变的前沿,传统官僚体制强调对工作的金字塔形的控制以及使工作最大限度地专业化,而在后官僚体制范式中,建立在市场式训诫之上的新交易形式取代了外部的监管,<sup>[2]</sup> 组建协同治理网络补充了官僚组织的等级制结构。Ansell 和 Gash 把协同治理视为这样一个制度安排:一个或多个公立机构与非国家利益相关者共同参

收稿日期:2011-10-26

基金项目:国家自然科学基金 2011 年项目“公共产品政府垄断的高成本机理与治理研究”(71073144)阶段性成果

作者简介:季元杰,男,山东高密人,浙江工商大学公共管理学院讲师,主要从事公共管理与行政管理研究。

与、直接参与集体决策过程,这个过程是正式的、达成一致倾向的、协商的,旨在制定或执行公共政策或管理公共项目或公共资产。在这个定义中,他们强调六个方面:(1)这个论坛由公立机构发起;(2)论坛的参与者包括非国家行为体(non-state actors);(3)参与者直接参与决策而不仅仅为公立机构提供咨询;(4)该论坛被正式组织并满足集体的要求;(5)该论坛旨在达成一致的决策;(6)协作的焦点是公共政策和公共管理。<sup>[3]</sup>

在实践上,在解决问题的能力相当分散以及很少组织能够单独完成他们的任务的情况下,公共管理者面临的挑战是找到提高治理绩效的方法。治理涉及到达到目标的方法,控制协调超出政府组织和非政府组织的范围具有不同自治程度的诸多个体、组织,以实现共同的目标。治理包括有力的法规、组织、财政资源、项目、行政法规和程序等,也包括协调组织间关系的正式和非正式的规则、社会规范和结构。协同治理往往通过建立伙伴关系、联盟或战略联盟、联营企业、网络经纪人和网络行政组织等形式开展合作治理。次级组织可以通过组织网络中的成员提供资源和鼓励合作,并由此提供一个实施网络治理的重要的方式。协同组织通过以下方式履行许多职能:行动的召集人和催化剂、信息和倡议的中转站、组织者、出资者、技术援助提供者、合作伙伴、解决争议者或主持者。<sup>[4]281-320</sup>

在协同治理理论和公共管理实践上,协同治理主要发生在操作层面、决策层面和制度层面上:(1)在操作层面上,组织行动发生在由宪法和集体行动创造的规则中,协同事项的范围是多样的,包括大多数的政府公共服务;(2)在政策制定层面上,组织行动不是对现实世界产生直接影响,个体或集体政策制定行为规范并强制执行、促进、提高、约束或改变操作层面上的行为。决策层面上的行为通过促进不同行为体之间的沟通、协调他们的行为、整合政策,并以提升集体目标的方式履行对操作层面行动进行指导和帮助的功能,当然,他们也能在操作层面上以单独或集体的方式提高政府服务;(3)制度层面上的组织行为类似于宪政层面的集体行动,这些行为影响、限制或促进操作层面和决策层面上的行为。关键的不同在于制度层面的决策优先于和限制了决策层面上的相互作用和决策,并最终限制了操作层面上的行为。在操作和决策层面上使政策、规则、规范、惯例、程序和过程制度化的一般方法是在某个更高层次的规则集合中包含一套共享的政策或组建一个新的协作组织。<sup>[4]281-320</sup>

进入大众化阶段的中国高等教育,面临着传统治理模式的困境与新治理途径的探索。协同治理,以其理性协商的沟通方式、集体的行为、制度化的途径等理论特性,为高等教育的治理提供了一种全新的途径。高校之所以能趋于协同治理模式,主要有以下原因:(1)大众化教育的兴起,传统的单向度的自上而下的管理模式难以维系;(2)高校权力资源的多元化发展,传统的由政府提供教育资源的模式仅能维持高等教育的生存,难以促进高等教育的进一步发展;(3)高校权力主体趋于多元化,权力结构趋于扁平化。

## 二、协同治理:高校治理模式的应然选择

新中国成立后,中国高等教育管理体制发生了数次变革,与此相对应,中国高校的权力结构也经历数次变动。1950—1956年,校长负责制;1956—1961年,党委领导下的校务委员会制;1961—1966年,党委领导下以校长为首的校务委员会制;1971—1976年,党委一元化领导;1978—1985年,党委领导下的校长负责制,1985—1988年,校长负责制;1989年至今,实行党委领导下的校长负责制。其组织结构是单一的直线——职能制结构,即大学内部,从党委领导下的校长至学科性学院、职能部门,再至系室负责人,实行统一的直线式指挥;大学外部,其环境也趋于单一、稳定,政府是其唯一关注的对象,特别

是公立高等教育,甚至可以说成为政府的附属。

近年来实行的产业化和社会化改革,使高校走出了传统“象牙塔”的藩篱,形成了错综复杂的外部关系。<sup>[5]</sup>在某种意义上,高校实际上已经成为各种利益群体展开博弈的组织平台。在这种情况下,凡是对高校享有合法权益的利害关系人群都有权通过代表参与高校内部事务,包括外部的投资方利益代表、行业群体利益代表等;内部的学术群体代表、学生群体代表等。随着权力主体的变化,高校的权力结构也随之变化(参见图1)。

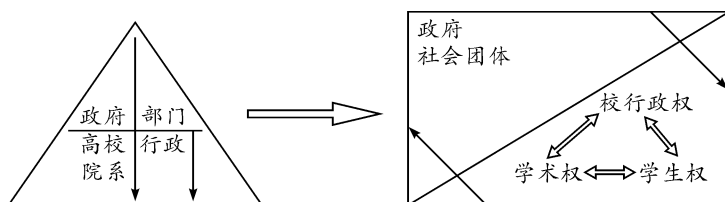


图1 高校权力结构变化分析图

传统的由上而下的单一向度的权力结构向互动式的多元扁平的权力结构的变迁,促使传统治理结构寻求新的应对策略。

1. 高校资源依赖结构性变迁,高校治理主体多元化。1995年《教育法》颁布实施,明确规定学校及其他教育机构具备法人地位;1999年颁布的《高等教育法》更加明确规定了高校享有的自主办学权。从法律的意义讲,目前我国高校拥有了办学自主权,虽然政府的观念没有完全的改变,但在现代,大学成为社会一个重要的组成部分,大学与社会之间的联系愈来愈广泛和密切,为了生存和发展,大学必须迈出“象牙塔”,认真审视社会的变化和需求,加强与

表1 高校治理模式比较

| 名称     | 资源来源                   | 资源形式                   | 权力主体                             |
|--------|------------------------|------------------------|----------------------------------|
| 传统治理模式 | 政府                     | 拨款                     | 政府<br>高校行政权力                     |
| 现代治理模式 | 政府<br>社会<br>学生<br>学术权力 | 拨款<br>捐助<br>学费<br>科研经费 | 政府<br>高校行政权力<br>社会<br>学生<br>学术权力 |

与社会方方面面的联系,进行人、财、物、信息交流和能量交换等。而掌握这些资源的主体,也逐渐参与到高校的治理中,成为高校治理的权力主体(参见表1)。因此,如何协调各主体在高校治理中的关系,成为现在高校治理的一大难题。

2. 高校治理主体关系复杂,直线——职能式处理方式难以处理。当前,高校不同治理主体间的关系复杂,已成为影响我国高校治理绩效的重要因素。具体包括四类关系:一是学术权力与行政权力关系;二是学术权力与学生权力关系;三是学生权力与行政权力关系;四是学校内部权力与学校外部权力关系。如何协调诸多关系,成为学校实现良好治理的关键。

3. 教育管理部门管理职能转换不到位,高校治理有效性不足。由于长期计划经济形成的“大政府”观念、思维方式和运行习惯,在高等教育发展过程中,政府与高校的管理关系并没有完全理顺。大学实行党委领导下的校长负责制,校长基本上由政府任命,教育资源由政府掌握。大部分高校实行校、系两级管理,或三级管理,学院院长、系主任必须对学校负责、对校长负责。大学内部的组织常常是机构重叠、责任不清、效率不高,职能部门权力过大,对学术事务干预过多,行政权力“泛化”,使更多的人关心权术而不关心学术,追求“官位”而不是“学术真理”。使得高校治理的目标转移,应然价值与应然追求走向实然价值和实然追求(参见表2)。

表2 高校治理的目标转移

| 名称 | 应然价值 | 应然追求     | 实然价值 | 实然追求        |
|----|------|----------|------|-------------|
| 高校 | 公益人  | 教书育人服务社会 | 理性人  | 迎合行政权力,争取资源 |

4. 教育体制改革虚化,公共参与机制不全,参与不足。长期以来,高校教师权力薄弱。教师权力的影响力与完备而庞大的党政体制相比,只是处于从属地位,无论个人还是集体,教师对大学的大部分学术事务以及大量非学术事务较少有发言权,学术权力“弱化”。最典型的例子就是不少大学学术委员会没有实质性权力,对大学“学科、专业设置,教学、科学研究计划,评定教学、科研成果等有关学术事务”只是起咨询作用,并未具有《高教法》所授予的审议权,学校中许多学术事项决定权依然更多的取决于行政权力。学术权力“弱化”的直接后果是将导致大学难以实行科学民主管理,大学内部行为价值取向混乱,治学治校的积极性无法调动。同时教师参与高校管理的组织体制还不健全,运行机制也不完善。

高校发展现状表明,仅有政府,或仅有高校行政权力是不够的,一个高校治理体系必须同时发挥政府、高校内部各主体如学术权力和学生权力的作用,建立新的联系与交往方式,寻求高校与政府、社会、学术与行政等之间在高校管理领域的协同,建立一种多中心体制和互补机制。协同论告诉我们,系统能否发挥协同效应是由系统内部各子系统协同作用决定的。协同得好,系统的整体性功能就好;反之,如果一个管理系统内部各自为政、互相拆台,就会造成整个管理系统内耗增加,系统内各子系统难以发挥其应有的功能,致使整个系统陷于一种混乱无序的状态。因此协同治理对高校有效治理有着积极的借鉴意义。

### 三、高校协同治理的路径探讨

高校协同治理作为以寻求各治理主体公共利益与共同体普遍共识为目标,不仅仅是一种管理风格的细微变化,更是政府的社会角色及政府与高校的关系的改革。一方面是政府、社会和高校形成一个开放的系统,在三者间和高校内部各主体间通过互动产生整体的合作效应,使满足公共需要的高等教育得到有效、公平的实施;另一方面高校治理各主体通过面对面合作方式组成高等教育网络管理系统,强调高校管理的多元化和有效政府的功能角色定位,将焦点转向致力于满足公共需求,创造出教育管理之良序,从而实现公共利益的最大化。

1. 充分认识各主体利益诉求,把握高校价值追求——协同治理的价值基础。协同治理的建立最终取决于协同主体间需求的同构性,只有需求一致,才能形成协同的发展目标并产生协同行为。毋庸置疑,高校治理各主体的终极目标是人才培养、社会服务。这是政府、社会、高校之间相互协同合作的前提与基础。高校应充分去厘清社会正在关心什么,全面掌握社会群体在日常生活、发展等方面的需求,社会群体和学生群体应从私人利益中抽象出能够反映共同体中全体或大多数社会成员的公共诉求,影响政府或高校,理性的促使其作出回应。各方在追求人才培养的目标下,实现价值追求的趋同,是高校实现协同治理的前提。

2. 沟通协商,型塑沟通理性——协同治理的行为基础。高校各治理主体的利益博弈是不可避免的,也是客观存在的,但博弈并不必然意味着对立,相反会有着形成相互需要的可能性。人才培养、社会服务是高校各权力主体所要实现的公共价值。协同治理过程是治理主体的利益整合过程,本质上要求各主体能够平等对话、协商,并建立合作关系,共同治理公共事务,最大限度维护公共利益。沟通协商将高校各权力主体各自的利益和关切转化为公共利益和公共关切或其实现途径,在这种直接的

话和交往背景中,每一主体都有发言权,每个人都可以表达自身利益,或者倾听他人观点,学校公共利益在协商过程中得以产生和有效聚合,有效的沟通协商是社会协同成功实现的关键。理性沟通要培育各治理主体互相尊重,承认冲突、分歧,同时通过程序性规则的引导,使协商过程中的对话和讨论趋向于使参与者的偏好转向公共利益,而不仅仅是关注自身利益。

3. 明确权责、全程协同——协同治理的机制基础。协同治理要求多元主体通过良好的沟通、有效的信息交流和明确的职责分工来共同提供公共产品,这就需要对政府、高校和社会的结构和运作流程进行相应调整和优化,实现功能上的耦合。在开展教育过程中,政府应顺应教育产品多元化供给趋势,通过委托、政府补助、许可经营等方式,鼓励和推动社会主体积极参与教育公共产品的供给,强化高校自主自立治校功能,营造政府与社会、社会组织 and 高校在高等教育服务供给中的合作伙伴关系,提高高等教育服务供给的系统效率和实现政府职能的有效转换,以“制度供给”的方式来缔造多元合作的高校协同治理体系。

综上所述,协同治理作为高校未来治理发展的核心思想,有赖于协同治理理念下“协作共治”的路径模式,通过政府力量与学校力量以及社会和其他个体力量的充分协作互动,在各主体之间形成协同互动,从而推动高校治理的有效开展,最终实现高校协同治理的美好愿景。

#### 参考文献:

- [1] 陈力川. 协同治理思想的生成和实践协同治理[EB/OL]. (2006-12-26) [2011-09-10]. <http://www.governance.cn>.
- [2] 罗伯特·阿格拉诺夫,迈克尔·麦圭尔. 协作性公共管理:地方政府新战略[M]. 北京:北京大学出版社,2007:29.
- [3] ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*,2007,18(4):543-571.
- [4] IMPERIAL M T. Using collaboration as a governance strategy lessons from six watershed management programs[J]. *Administration & Society*,2005,37(3):281-320.
- [5] 王卓君,赵顺龙,陈同扬. 中国大学外部关系研究[M]. 北京:北京大学出版社,2005:101-120.

## Collaborative Governance, the New Governance in Colleges and Universities

Ji Yuan-jie

(College of Public Administration, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China)

**Abstract:** Nowadays, it's a trend in multiplication and inflation in China's colleges and universities, so that collaborative governance becomes key reform tactics in management system among every department and sector in colleges and universities. The paper uses collaborative governance, analysis processes and reform causes in power structure in China's colleges and universities. Based on the analysis, the paper demonstrates three aspects for the reform strategy in higher education, that is, remodeling value-based in governance, institution-building and fostering rational behavior in collaborative governance.

**Key words:** collaborative governance; colleges and universities; governance; power structure change

(责任编辑 彭何芳)