

目 录

第一章 论题的意义与研究目标	1
一、世界高等教育面临的共同挑战	4
(一)高等教育的公共性和高等教育被看成一种 战略投资得到日益普遍的认同	4
(二)高等教育重要性日益彰显 在校学生规模、 在学人数、入学率、高等教育机构数量不断 扩大	5
(三)政府对高等教育的生均投资持续不足,使 学校财政压力不断加大,导致对公共财政 资源的激烈争夺	7
(四)面向市场寻求出路,获取政府外非公共投资 收益的政策趋向日益凸显	7
(五)政府和公众对大学的要求标准普遍升高, 且标准趋于复杂化、多样化	8
(六)以信息科学为基础的科技进步,推动着高等 教育的革命	9

二、中国 转型社会中的高等教育	12
三、大学的人事管理和人事决策.....	16
(一)人力资源配置方式向市场型转变	18
(二)人事管理行为由封闭型向开放型转变	18
(三)人事管理权力形态由集中型向分散型转变	19
(四)人事管理方式从经验型向制度型转变	19
(五)人事管理功能由简单向复杂转变	20
四、大学人事决策的研究目标.....	21
第二章 研究思路与方法论选择	25
一、大学的理念与人事政策.....	25
(一)现代大学理念在西方的发展历程	26
(二)大学理念在中国的探索	30
(三)大学理念的复归和“以人为本”管理思想的提出	33
二、管理决策的基本理论及其在大学决策研究中的应用.....	35
(一)管理决策的基本概念	35
(二)主要决策分析模型	39
(三)国外大学决策分析模型	41
三、近年来中国大学决策的主要研究理路.....	47
(一)对西方国家大学决策与管理的综合研究	48
(二)对我国大学决策单元和决策群体的研究	50
(三)我国大学的研究理路	52

四、大学人事决策的研究方法与基本思路.....	53
(一)研究方法:比较、社会调查与案例分析	53
(二)研究思路:大学人事决策中的基本变量 ...	57
第三章 大学人事决策的性质和过程	60
一、大学人事决策的性质.....	60
(一)政策性决策	61
(二)程序性决策	65
(三)操作性决策	67
二、大学人事决策的一般框架.....	68
(一)确定目标的意义	70
(二)问题的识别与分析	71
(三)制约条件	71
(四)信息	72
(五)方案	72
(六)抉择	72
(七)实施	73
三、人事政策的主要决策领域.....	74
四、中美大学教师职务政策对比分析.....	80
(一)中国大学教师职务制度的改革历程	80
(二)美国关于大学终身职问题的政策争论	87
(三)简要评论	96
第四章 大学人事决策的组织结构	99
一、现代大学人事决策体制的一般分析	100
二、集中决策还是分散决策	110
三、人事决策中学术和行政二元体制的讨论	119

四、人事部门在大学人事决策中的地位	127
第五章 大学人事决策过程中的权力均衡	
与权力互动	136
一、概述 :大学组织中的权力和利益.....	136
(一)大学组织特性	139
(二)大学组织系统的权力类型	143
二、大学人事决策中的权力结构	152
(一)人事决策中学术审议权的运用	153
(二)人事决策中行政管理权力的范围	162
三、人事决策中的相关利益群体	167
四、人事决策中的校长	174
第六章 大学人事决策的环境要素	187
一、政治系统和经济系统的影响	190
二、劳动力市场的变迁	198
三、法律规范的变化	204
四、大学的组织文化	214
第七章 世纪之交中国大学人事决策改革的	
价值取向与政策思路	224
一、转型社会的大学人事管理改革与人事决策	224
二、制度创新 :大学人事政策的基本价值取向.....	236
三、坚韧与渐进 :大学人事改革的历程.....	244
四、几点结论	250

参考文献	256
后 记	257

CONTENTS

Chapter 1	Significance and the Aims of the Proposition	1
1.	Challenges to World Higher Education	11
2.	China : Higher Education at the Time of Change	12
3.	University Personnel Administration and Strategy	16
4.	Research Aims of University Personnel Strategy	21
Chapter 2	Thought and Methods of Research	25
1.	Idea of University and the Personnel Policy	25
2.	Fundamental Theory of Administrative Strategy and Its Application in University	35
3.	Latest Researches on Chinese University Strategy	47
4.	Methods and Theories on University Personnel Strategy	53

Chapter 3	Nature and Process of University Personnel Strategy	60
1.	Nature of University Personnel Strategy	60
2.	Frame of University Personnel Strategy	68
3.	Main Strategic Fields of Personnel Policy	74
4.	Comparative Study on Teaching Positions in Chinese and American Universities	80
Chapter 4	Organization Structure of University Personnel Strategy	99
1.	Analysis on the Personnel Strategic System in Modern Universities	100
2.	Collective Decision or Separate Decision	110
3.	Discussion over the Dual System of Academics and Administration in Personnel Strategy	119
4.	Significance of Personnel Department in University Personnel Strategy	127
Chapter 5	Power Balance and Interaction in the Process of University Personnel Strategy	136
1.	Power and Benefit in University Organization	136
2.	Power Structure of University Personnel Strategy	152
3.	Benefit-Related Groups in Personnel Strategy	167

4. President in Personnel Strategy	174
Chapter 6 Environment Elements in University Personnel Strategy	187
1. Influence of Political System and Economic System	190
2. Evolution of Labor Market	198
3. Change of Legal Regulation	204
4. Organization Culture in University	214
Chapter 7 Value and Policy of the Reform of Personnel Strategy in Chinese Universities at the Turn of the Century	224
1. University Personnel Administration and Strategy at the Age of Change	224
2. Creativity of the System : Basic Value of University Personnel Policy	236
3. Firmness and Gradualness : History of University Personnel Reforms	244
4. Conclusion	250
References	256
After words	267

Abstract

Ours is an age of competition. Higher Education , as an important foundation to show our national comprehensive strength and technological advancement , is now playing a more and more important role in our life. Competition among countries is actually the competition for human resources , or simply for education. Our society and universities are more concerned than ever before about how to push forward the reform and development of higher education.

Chinese higher education has experienced more than ten years of reform. It has entered a new historical phase of moving from conceptual reform to psychological acceptance. How to meet the historical demands of our time , therefore , requires us to make correct choice of reform policies. At the age of developing from a planned economy to an open market economy , China is experiencing a change of society. Besides , globalization has given rise to great changes in international politics , economy and culture. All these confirm the fact that Chinese higher education is on the edge of new reforms.

The necessity and urgency of carrying on the reform of higher education , therefore , has been widely acknowledged in China. But the problem now is how to recognize main problems in our in-depth reforms so as to make efficient public policies.

Focusing on the reform of personnel strategic system in Chinese higher education , this dissertation , on the base of a discussion over such four elements as the idea of university , the organization structure , the balance of power and benefit , and the university environment , makes a comparative analysis of the university administration theories and the situation of universities in the United States in particular and of the West in general. This paper also puts forward some possible choices for the personnel reform of public policy in Chinese universities at the time of change. It at last presents a value direction and methods of reform to achieve the above goals.

第一章

论题的意义与研究目标

当今世界 ,伴随着科学技术的飞速发展和经济全球化、信息社会化的快速进程 ,国与国的竞争日益加剧 ,竞争无所不在已成为我们这个时代的重要特征。

教育乃立国之本。国与国的竞争 ,说到底人才的竞争 ,是教育的竞争 ,是大学之间高层次人才培养的竞争。正如江泽民同志所说的 :“一个国家的大学水平如何 ,从一个方面反映着这个国家科技文化发展的水平 ,也是这个国家综合国力的重要体现。”^①高等教育作为国家教育与科技发展水平的一个重要表现 ,在长期发展中形成的基本教育理念和以此为基础的决策模式、其思想理论的价值标准、领导体制、组织结构及运行机制的合理性、可行性、有效性与评价方式等 ,在很大的程度上影响着大学的兴衰成败。为了尽快提升国家的竞争能力 ,我们有必要在重视教育 ,特别是重视高等教育的基础上 ,重视与人才竞争密切相关的人事管理与决策问题。通过扩展人事决策的理论和政策视野 ,在进行国际间比较

① 江泽民《在庆祝清华大学建校九十周年大会上的讲话》,人民网,时政/时政要闻,2001年4月30日。

的基础上,研究和提出在现有的国情下中国大学的治理之道。

综观 20 多年来中国高等院校改革的历程,我们不难看到和不能不承认这样一个事实,即如果不能在人事制度上进行重大的、突破性的改革,并建立一套适应国家快速发展的人事典则规范,那么,其他方面的改革与发展是难以深入的,或者即使花费大量的时间、精力和财政支出,进行了某些改革,但其最终结果也是有限和难以持久的。为此,我们有必要首先从认识论上明确以下两个问题:

第一,中国高等院校目前正面临着什么样的挑战?

中国高等院校面临的巨大挑战是显而易见的,而且,这种挑战具有双重的性质:一方面,中国大学必须转变观念、调整政策以适应和应对中国社会形态的急剧变换和经济的快速发展所带来的大量而复杂的问题;另一方面,中国大学必须适应和应对随着国际间大学交流的急剧扩大而接触到的一系列新的管理模式与评价标准的冲击,包括建立起国际水准的大学考量标准,等等。与此相联的是,基于利益和激励机制在推进改革中的重要作用,中国高等院校要想实现与经济建设一样的跨越性发展,就必须对传统的人事管理制度进行重大的、突破性的改革。

第二,中国高等院校如何在管理体制上进行重大的、突破性的改革?

在理念上,解决问题的根本出路在于人事决策制度的创新,在公共政策的选择上,则必须既注重制度环境的刚性规范,又要注意与本土文化的柔性相济,走出一条根植于国家和民族文化土壤之中的创新之路。但是不管怎样,我们都必须认识到,中国的特有国情和文化传统注定了中国高校的人事改革是一个艰巨和复杂的过程。为此,就更需要我们对改革不仅要有理性的思维,而且更要有坚韧与果敢的意志力,这两者应是高校人事改革成功与否的题中之义。

应该说现行的中国大学人事制度改革的宏观政策目标是明确的,那就是在一个动态的发展过程中,逐步创建一个充满生机与活力的人事制度及其激励机制,并按照国际标准构建中国一流的现代大学。那么,一流大学的功能及价值标准又是什么呢?对此,国家主席江泽民同志于《在庆祝北京大学建校一百周年大会上的讲话》中曾作了非常精辟的论述:“世界一流大学应该是培养和造就高素质的创造性人才的摇篮;应该是认识未知世界、探求客观真理、为人类解决面临的重大课题提供科学依据的前沿;应该是知识创新、推动科学技术成果向现实生产力转化的重要力量;应该是民族优秀文化与世界先进文明成果交流借鉴的桥梁。”^①在庆祝清华大学建校九十周年的大会上江泽民同志针对中国现阶段大学的改革与发展又作了进一步的论述:“一流大学应该坚持正确的办学思想,注重形成优秀的办学传统,形成鲜明的办学风格,发展优势学科,努力建设一支高素质、高水平的教师队伍,为国家和民族的兴旺发达作出贡献。一流大学应该站在国际学术的最前沿,紧密结合先进生产力的发展要求,依托多学科的交叉优势,努力进行理论创新、制度创新、科技创新,特别要抓好科技的源头创新,并推动科技成果加速转化为现实生产力。一流大学应该成为继承传播民族优秀文化的重要场所和交流借鉴世界进步文化的重要窗口,成为新知识、新思想、新理论的重要摇篮,努力创造和传播新知识、新理论、新思想,不断促进社会主义文化的发展。一流大学应该成为培养人才的重要基地,不断为祖国为人民培养出具有正确的世界观、人生观、价值观,具有创造精神和实践能力的全面发展的人才。”^②这表明,在“科教兴国”基本国策之下,发展高等教育、创建

① 江泽民《在庆祝北京大学建校一百周年大会上的讲话》,《人民日报》,1998年5月5日。

② 江泽民《在庆祝清华大学建校九十周年大会上的讲话》,人民网,时政/时政要闻,2001年4月30日。

世界一流大学已经成为国家发展战略的一个重要部分,国家教育部“面向 21 世纪教育振兴行动计划”的提出就是包括高等教育在内的中国教育事业发展的实施方案和未来前景的描述。因此,我们有理由认为,在加入 WTO 的历史条件下,以制度创新为基调的中国高等教育改革的条件已经基本成熟。现在的问题是,我们如何能够在众多的矛盾中通过人事决策制度的创新,推进中国高校的深入改革与发展。

一、世界高等教育面临的共同挑战

在过去的 30 年中,随着国际主流社会开始由后工业社会向信息化社会过渡,改革的浪潮席卷全球,革故鼎新成为世界性的潮流。与此相应的教育,特别是高等教育的教育理念、教育思想、教育模式、教育方式、教育功能等,也随之发生了深刻的变化。世界各国,特别是包括中国在内的这些快速发展的后发展中国家,面对着急剧变化和强烈冲击的外部环境,不能不认真地审视长期以来一直沿袭的传统高等教育模式,深入思考在世界范围内已经和正在出现的各种变化。

(一)高等教育的公共性和高等教育被看成一种战略投资得到日益普遍的认同

20 世纪 60 年代和 70 年代人力资本投资理论在西方的发展,使人们更为清晰地认识到教育在国家经济增长和个人生活质量改善中的重要作用。从那时起,不论是公立大学为主的国家,还是私立大学为主的国家,都在不断地加强高等教育的公共性。在对高等教育使命的陈述中,也越来越多地体现着它的公共目的:高等教育是文化的保存者和捍卫者、文化改革的代言人、国家经济增长的

发动机、共同抱负的实现工具等^①。

今天的社会已经成为一个以知识为基础的社会,高等教育和研究已成为国家、社会、个人在文化、社会经济发展中的有机组成部分。高等教育不仅要通过传播知识、发展知识、发现人才、培养人才服务于社会,而且在“整合传统与现实、历史与未来、科学与人文、理论与经验、个人与社会之间的关系中,将起着十分重要的作用”^②。正是基于对高等教育公共性的认识,教育投资被看做是战略性投资。相应地,政府加强了以法律、法规、行政命令等为主要形式影响大学的发展方向,扩大了提供公共经费附加条件的范围。与对高等教育的公共性的认识相一致,政府和公众对高等教育的公平性、效率和质量的关心,已经成为高等学校优先考虑的政策目标。

(二)高等教育重要性日益彰显,在校学生规模、在学人数、入学率、高等教育机构数量不断扩大

20 世纪下半叶是世界高等教育发展史上前所未有的扩张时期。全球在校生人数从 1970 年的 2 808 万增加到 1997 年的 8 815 万(参见表 1-1)。导致这种增长的原因,既在于适龄人口绝对数量的增长,也在于公众对高等教育投资回报率的良性预期。

① 布鲁斯·约翰斯通著(陈运超、沈红译):《高等教育财政与管理:世界改革现状报告》《高等教育研究》,1999 年第 6 期。

② 李岚清:《在北京大学百年校庆召开的高等教育论坛所致开幕词》,《21 世纪的大学——北京大学百年校庆召开的高等教育论坛论文集》,北京,北京大学出版社,1999。

表 1 - 1 1970 年和 1997 年高等教育毛入学率(%)和注册人数对比^①

	1970 年		1997 年	
	毛入学率(%)	注册人数(万)	毛入学率(%)	注册人数(万)
全世界	9.2	2 808.4	17.4	8 815.6
美国	24.2	1 112	37.1	2 548.6
发展中国家	2.9	695.6	10.3	4 335.7

在西方发达国家 ,高等教育经历了一个由精英型到大众型转变的历史过程。2000 年秋季 ,美国有 67% 的高中生进入大学或学院学习。为此美国前总统克林顿在一次有关启动高等教育和终身教育议程的讲话中强调 ,与以往相比 ,随着经济全球化和信息化 ,为确保国家持续的发展 ,政府应做的最重要的事情就是对人民的心智进行投资。美国政府承诺将采取措施扶持个人和家庭 ,使美国公民能负担得起高等教育 ,使大学真正向每一个愿意接受教育的人开放^②。

发展中国家尽管在高等教育的资源方面与发达国家存在着巨大的差距 ,但近些年高等教育也表现出蓬勃的发展趋势。1999 年 6 月 ,中国政府在北京召开的第三次全国教育工作会议上提出 ,必须改变中国高等教育发展缓慢的局面 ,为此 ,要大幅度增加高校招生数量。在未来的几年 ,中国的高等教育规模将要有有一个跨越式的发展^③。

高等教育扩展的另一个动因在于 :在以知识经济为基础 (knowledge-based economy)的社会实践(learning society)中 ,那些

① 数据选自 :UNESCO , UNESCO Annual Statistical Yearbook 1999 , UNESCO Publishing Office , 1999.

② Clinton , Bill , 2000 , Remarks on Launching Agenda for Higher Education and Life-long Learning , Weekly Compilation of Presidential Document , 01 /24/2000 , vol. 36 , issue 3.

③ 《高校扩招 :大众化高等教育不再遥远》,《中国教育报》,2000 年 9 月 27 日。

缺乏知识、技术或技术落后的人们将不断地被边缘化。因此,客观形势要求人们必须不断地或阶段性地学习新知识和新技术,要求教育单位能够充分和及时地为尽可能多的人口提供最适宜的教育和技术,并构筑国民终身教育体系。然而,终身教育体系的构建,意味着大学前所未有地将面对庞大的、来自不同的背景和生活经历的人群,并因此对传统大学带来巨大的冲击,形成难以承受的压力^①。

(三)政府对高等教育的生均投资持续不足,使学校财政压力不断加大,导致对公共财政资源的激烈争夺

资料显示,进入20世纪90年代以后,世界各国政府对高等教育的投资非但没有与学生人数的增加同步增长,相反出现了全球性的生均投资持续减少的现象^②。造成这种状况的原因主要集中在这样几个方面:第一,高等院校学生入学人数的增长大大高于政府对教育经费投入的增长;第二,必须的公共需求——基础教育、基础设施投资、环境保护、公共安全等投资的不断增加,导致公共财政支出困难;第三,国家主导意识的变化,与70年代中期之后的新自由主义价值取向和私有化进程相一致,政府的高等教育政策转向强调社会、学生和家长在高等教育投资中的责任。

(四)面向市场寻求出路,获取政府外非公共投资收益的政策趋向日益凸显

许多学者认为,21世纪高等教育改革的趋势必然是市场导向而非政府规划和调控。在这里,市场导向意味着:第一,高等院校通过学费(回收教育成本的重要来源)和其他费用(非教育成本,如学校提供食宿的收费)以及通过贷款、契约式研究与开发、为社

① C. 鲁卡斯《大学与学习社会的挑战》,《21世纪的大学——北京大学百年校庆召开的高等教育论坛论文集》,北京,北京大学出版社,1999。

② 布鲁斯·约翰斯通著(陈运超、沈红译)《高等教育财政与管理:世界改革现状报告》,《高等教育研究》,1999年第6期。

会提供专业培训等方式获得经费 ;第二 ,高等院校通过积极争取企业 and 非营利组织为学校的存续与发展提供资助 ;第三 ,政府通过分权 and 市场化政策导向 ,鼓励高校在生源、师资、馈赠 and 捐献、公众支持、科研资助、学术地位等方面展开全方位的竞争。为此 ,政府一方面采取竞争性招标的方式分配公共研发经费 ,另一方面通过改变竞争规则 ,鼓励更多大学进入研发领域 ,而不是仅由名牌大学 (研究型大学) 承担国家研发任务。例如 ,英国政府将多科技术学院 (polytechnic college) 升格为大学 ,使之能够与传统的大学平等竞争。法国 and 荷兰近年来也改变了根据大学整体名声实行科研经费拨款的惯例 ,而努力参照各大学、各专业的实际科研成果来确定拨款的基数。

(五) 政府和公众对大学的要求标准普遍升高 ,且标准趋于复杂化、多样化

由于以上因素的共同作用 ,政府、公众和高等教育的相关群体对大学所负的责任表现出愈来愈多的不满。哈佛大学前校长德雷克·博克 (Derek Bok) 对此评价说 : 美国高等教育的表现从各方面讲 ,无疑比 40 年前要来得优秀。可那时几乎没有批评的声音 ;而今天美国大学尽管有良好的国际声誉 ,在国内依然是公众批评的重点之一。博克相信这在很大程度上是由于那个年代的高等教育远离效率和质量改革的浪潮 ,而今天从大公司的编制压缩 (downsizing)、全面质量管理 (total quality management) ,到克林顿当局广泛宣扬的“ 重塑政府 ” (Reinventing Government) ,这些改革已经席卷了这个国家的几乎所有的机构^①。今天 ,公众对大学能够提供有效教学 ,包括良好的教学方法 ,适当的课程规划和学生学习的良

^① 转引自 : Patricia Albiere Graham , 1995 , Accountability of Colleges and Universities : An Essay , Columbia University , at <http://kwaziwai.cc.columbia.edu/cu/provost/acu/index.html>.

好效果,以及适当的教学资源如图书馆、实验室、科研设施、计算机和因特网服务等关心,迫使政府推动大学接受普遍适用的绩效评估指标和基于绩效的拨款方式,以及类似全面质量管理的管理手段。事实上,大学已经无法回避这一改革的潮流和公众的关注。

(六)以信息科学为基础的科技进步,推动着高等教育的革命

因特网、万维网、多媒体系统和其他计算机技术的应用正在深刻地改变着大学的管理、教学和科研的方式。网络技术克服了传统大学在教育时间和空间上的限制,使远距离学习成为可能,使学习形式更加快捷、更加直观。网络技术又使个人可以直接接触大量信息,自己选择信息,把信息放在一起并赋予它们意义,这不仅使大学失去了保证学生获取有用知识的独特地位,而且也使信息科学成为以网络技术为基础的其他教育的提供者。正如人们所了解的,西方大学正在发展具有巨大潜力的世界范围的因特网大学。这势必对传统的大学形成类似太阳风式的强烈的冲击和竞争^①。不仅如此,网络化还将把无数的学校、科研和学术机构以及企业、商店、医院、办公室和家庭联系起来,以解决知识和技术共享、地域限制和科学探索所发现、涉及的综合性问题。管理大师彼特·德鲁克(Peter Drucker)在《福布斯》(Forbes)杂志上谈到数字革命对高等教育的冲击时曾预言:“30年后,大学的大型校园都将成为废墟”;“学院若还是维持传统的运作模式,必将难以生存”^②。

上述变化对大学的挑战是显而易见的,但这种挑战与发展机遇是并存的,它使大学面临着一个更具竞争性、不确定性、易变性的社会环境。与此相关的重要问题是,高等院校的人们必须接受

① 康宁《网络化与大学教育》《高等教育研究》2000年第1期。

② 转引自万新恒主编《信息化校园:大学的革命》,第25—26页,北京,北京大学出版社,2000。

“变化是永恒的”这一事实,并准备从事“变革的管理”^①。在西方国家,现在人们用“管理主义”(Managerialism)^②来表示应对快速变化环境政策措施的理念,它强调通过管理实现更有效的资源利用,发挥资金的价值,提高生产能力。人们认识到,只有快速行动,避免无谓的争论,才能在激烈的竞争中保持、提升大学的位置。而这些目标的实现,有赖于大学的领导和管理层是否具有环境变化的敏锐感知和应对的意愿与能力,进而能够通过改革及时修正政策,实施更有效的系统规划、组织和控制。

20世纪90年代以来,“市场知道什么最好”的哲学也深入校园:商业性的做法被引入对资金的竞争当中,绩效指标被用来衡量个人、院系和学校的产出,并选定出基准模式(benchmarking)供发展参照。公司式管理和直线管理取代对院长的选举,教师评议会和学术委员会已经边缘化,“企业家学校”的新的教育观念导致不少国家的大学校长(presidents or vice-chancellor)逐步成为大学的“首席执行官(CEO)”而不是通过一致同意的程序成为“平等成员中的第一人(first among equals)”^③。这一切造成了西方大学整个学者集体参与决策的传统(collegiality)日益衰落,导致了高校管理风格和决策模式的深刻变革,并引发了关于大学领导体制和决策结构的广泛而深刻的争论。

米勒(Miller)在描述了大学决策体制、决策思想、决策风格的变化之后指出,这种变化存在潜在危机:“这是一种市场的信条,

① 杰伊·R. 加尔布雷斯著(胡苏云译)《未来的组织——51位世界顶尖管理大师的世纪断言》,第89页,成都,四川人民出版社,1998。

② Bargh, Catherine, Peter Scott and David Smith, 1996, *Governing University, Changing the Culture?* Buckingham, UK: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.

③ Karmel, P., 1990, *Higher Education—Tension and Balance*, *Journal of Tertiary Educational Administration*, vol. 12, no. 2 另参见王斌华《八十年代美国高等学校的管理改革》(中)《外国教育资料》,1990年第3期。

使用的语言是管理风格的,完全市场导向的,大学几乎成了利润驱动的企业。我们认为自己是学者,但谈论的是顾客和消费者而不是学生。这种管理风格并不可信,因为它使用的技术在现代企业实践中是过时的东西。”^①管理主义可能在表面上与新自由主义社会的竞争性相一致,但却对大学作为学者社区的观念和学者集体决策的传统构成挑战。有学者提出,新的市场导向究竟在多大程度上可以刺激追求知识的研究,特别是它在多大程度上可以产生对于社会的批评性思考——这正是大学的最重要的传统使命之一,是一个值得严肃思考的问题^②。

尽管存在争论,但在西方尤其在美国,高等教育机构在经历了许多的磨难与艰苦的抉择之后——对传统的扬弃,对竞争的适应,对变革的认同,以及管理的多样性、灵活性、自我管制等,似乎已经比较广泛地被人们所接纳。在上述改革的过程中,一种诞生在美国的新型的大学观念引起了人们普遍关注,这就是美国的高等教育专家克拉克·科尔(Clark Kerr)所倡导的“多元化巨型大学(multi-university)”。在科爾的描述中,这种大学是最佳的选择,但却“是一种强制性的选择,而非理性的选择”。在科尔看来,多元化巨型大学是一个不稳定的、统一的机构。它不是一个社群,而是若干个社群——本科生社群和研究生社群、人文主义社群、社会科学家和自然科学家社群、专业学院社群、非学术人员社群、管理者社群的综合。多元化巨型大学有若干个灵魂,不像过去的大学那样仅仅构成一个社群、一个灵魂。在这样的多元化巨型大学中,行

① Miller, H., 1995, States, Economics and the Changing Labor Process of Academics, in J. Smyth(eds.), Academic Work, Buckingham, UK: Open University Press.

② Miller, H., 1995, States, Economics and the Changing Labor Process of Academics, in J. Smyth(eds.), Academic Work, Buckingham, UK: Open University Press.

政管理是它的一个重要特征。由于机构的扩大,行政管理作为一种特殊的职能变得更为程式化和更为独立;同时,由于机构变得复杂了,行政管理在实现大学整体化方面变得更为重要;又由于学校同外部世界的关系更为密切了,行政管理承受这些关系带来的负担也就更多。与此相联系,科尔认为,大学需要管理革命,管理革命正在进行^①。

毋庸讳言,由于历史性的转轨换型,中国的高等教育机构面临的冲击或许较之西方国家更为严重,但中国的高等教育机构却没有稳固而灵活的经营传统,更没有形成完整有效的制度创新机制。这正是中国高等教育制度创新的紧迫性所在。

二、中国 :转型社会中的高等教育

大学作为一种制度化的知识传承机制,在中国的出现缘于“西学东渐”的结果。早期中国大学的目标、宗旨、结构与西方大学颇为相似。但这一趋同的过程在1949年以后中断了。

从1949年以后的中国历史看,国家管制方式虽然冠以计划经济的名目,但本质上延续了传统全能主义的政治社会模式。在中国传统政治文化的强烈支持下,“社会主义=国家所有制的支配地位+计划经济”的斯大林式的社会主义政治经济学使国家与社会的关系沿着政府力量不断强化、社会资源不断弱化的道路发展。国家所有制的直接后果之一是,它构建了一个超大型的政府科层组织体系。政府通过对社会资源拥有的控制调配权,使整个社会

^① 克拉克·科尔著(陈学飞、陈恢钦译)《大学的功用》,第4页,南昌,江西教育出版社,1993。

内化于政府^①。而所谓的计划经济的模式由于受到信息处理能力和有限理性的制约,必然存在着计划约简和分权。这种约简和分权沿着两个方向进行,一是中央政府对中央各部门的分权(条条分权),二是中央政府对地方政府层级的分权(块块分权)。所有的社会组织——企业、学校、医院等统统被纳入某个行政层级与某个部门管制的交叉点。进而,整个社会结构呈现了一种蜂窝式形态。单位组织以及各级行政组织像蜂窝壁一样将社会分割为互不沟通的部分^②。单位与单位之间依靠一种条块分割的网络互相交换信息和资源。在横向上,单位属于区域性的互相联合;在纵向上,单位又归职能部门管制。条块分割的好处在于,在形式上满足了公民的国家统一要求,在实际上加强了中央政府的控制能力。行政组织主要是直线性结构,以中央主管部门“条条”为主,上级职能部门和其直接下属之间有一个统一的直线权责关系,并形成约束—保护机制。

大学是这种单位体制的一环。从产权看,政府是所有大学的出资者和所有人,对大学拥有最终的决策权;从大学的权力层次和运行机制看,大学是一个行政科层组织,每个大学都有一个政府主管机关,并据此规定了自身的行政级别和内部的行政等级分层;从资源流动关系看,大学只从事国家计划规定的教学、科研任务,只与直接隶属的行政机关发生经济、资源和人事关系,而不同的隶属关系之间的大学、科研机构和其他单位之间,则是一个个相对封闭的社会。

因此,单位体制下的大学发展所需要的“营养”(人力资源和物质资源)靠“脐带”(计划调配、直接输送)来维系,高校是政府这

① 杨晓民、周翼虎《中国单位制度》,北京,中国经济出版社,1999。

② 李强《国家能力与国家权力的悖论——兼评王绍光、胡鞍钢《中国国家能力报告》》,《中国书评》(香港),1998年2月,总第11期(复刊号)。

架行政机器的一个执行器官,在地位上附属于政府,在功能上执行政府计划。政府与大学之间是简单的命令—服从关系,以至于教学活动的基本责任都由上级行政组织越俎代庖,大学缺少也无需自主权^①,也不用对社会环境的其他方面做出独立的判断和反应。在这样的生存条件下,高校没有识别和感受外部压力的能力(即使有某种社会压力,也由政府主管部门这面高墙挡住),没有生存的风险、挑战和压力,其内部运行机制上由于自身缺少权利、责任和利益,因此,“等、靠、要”成了管理者的信条。这种政府无所不包的决策体制,导致大学与社会之间的血肉联系被隔断。其结果,一方面社会公众不关心学校,另一方面学校也不关心社会需求,而是躺在政府身上要钱、要人、要物质支持^②。

当然,从目前世界范围内大学生存的实际情况看,大学事实上是无法完全摆脱政府影响的。这是因为,从财政资助的角度看,政府作为大学的最大赞助人,必然要求公共资金有人负责;从公法的角度看,政府(立法机关、行政机关和司法机关)有权要求大学的决策和行为符合某些法律的规定。所以,国际经合组织 OECD (Organization of Economic Cooperation and Development) 在 1981 年的政府会议报告中指出,尽管各国高等教育体制在中央化和政治化的程度上大相径庭,但中央协调的趋势普遍加强,即使在那些高等学校自主性极强的国家(如美国)也是如此^③。但这并不等于政府有权力对高等院校进行政治或学术的干预。美国经济学家舒尔茨(Theodore W. Schultz)认为,区分两种性质的政治干预和对大学公共责任的要求是必要的:一种是去强化和重新确认教育目的;

① 蔡可勇主编《我国高等教育体制改革及其综合效益分析》,北京,人民教育出版社,1997。

② 参见袁贵仁《建立现代大学制度,推进高教改革和发展》,《中国高等教育》,2000年第3期。

③ OECD, 1983, Policies for Higher Education in the 1980s, Paris: OECD.

另一种是扭曲高等教育真正功能的“高等教育政治化”^①。

不幸的是,1949年以后的中国大学发展在相当一段时间里陷入了泛政治状态,甚至广泛地卷入了政治斗争之中,它严重影响了大学的中心任务——教学科研和社会服务的完成。此外,由于学者间学术标准和学术规范的共识被打破,以及一些政治因素造成大学内部无原则的文化与思想冲突,这些历史形成的现象也为今天大学的改革要付出沉重代价埋下了伏笔。

中国社会的转轨换型过程发轫于经济领域,但很快就具有了全面的性质。在从行政统制的计划经济体制向多元化的市场经济过渡的过程中,中国政府对社会的管制正在发生深刻的变革,全能型的政府正在向效能型的政府转变,有效和有限的政府指导正在取代无所不包的行为模式。在这一进程中,中国高等学校也同样在经历着深刻的变革,变革的方向在于从政府机构的依附组织转变为“面向社会,依法自主办学,实行民主管理”的法人实体。然而,既然是变革,就难以完全摆脱旧体制的羁绊,就无法避免泛政治化倾向对校园文化的侵蚀,就不可能没有各种机制之间的冲突和磨合。但是,变革的进程是不可逆转的。这就要求中国大学拿出激情、勇气和想像力,坚定不移地进行一场管理革命,建立自我发展的着力点,减少对政府的资源依赖、政策依赖、信息依赖、管理依赖,创造出适合自身办学特点的完整、高效、富有弹性的管理体制和决策体制。其中,人事制度的创新具有决定的意义。

① 西奥多·W. 舒尔茨著(吴珠华等译):《论人力资本投资》,北京,北京经济学院出版社,1992。

三、大学的人事管理和人事决策

毫无疑问,创建世界一流大学需要巨大的物质投入,这是基础。但是,从根本上决定一所大学能否成为国际一流并在全世界享有盛誉的关键,还在于其是否具有得到学术界和公众公认的产出:对国家发展和人类文明进步产生重大影响的研究成果和服务成果,在整个国家乃至国际上拥有信誉卓越的毕业生。不难理解,这些都有赖于强大教师阵容的支持,有赖于持续有效地吸引并保持高水平的学术队伍的制度环境的支持。

美国学者伯特(Porter)曾指出,人力资源管理是一个组织中九个基本活动领域之一,而且在所有的活动中处于战略性的地位,这就产生了一个二元性的问题,即当人力资源为组织赢得了比较优势时,往往也为组织的其他活动赢得了比较优势^①。对此,中国近代大学的奠基人之一蔡元培先生曾经提出,改造旧北大“只有从聘请积学而热心的教员着手”^②,“延聘纯粹之学问家,一面教授,一面与学生共同研究,以改造大学为纯粹研究学问之机关”^③。1931年开始任清华大学校长的梅贻琦提出“办学校,特别是办大学,应有两种目的:一是研究学术,二是造就人材”,并强调“所谓大学者,非谓有大楼之谓也,有大师之谓也”^④。这里的“大师”即

① 转引自:Appleby, Alex, Sharon Mavin, 2000, Innovation not Imitation: Human Resource Strategy and the Impact on World-class Status, Total Quality Management, issue 4-6, vol. 11.

② 高平叔编《蔡元培教育论著选》,第627页,北京,人民教育出版社,1991。

③ 高平叔编《蔡元培教育论著选》,第79页,北京,人民教育出版社,1991。

④ 刘述礼、黄延复编《梅贻琦教育论著选》,第10页,北京,人民教育出版社,1993。

指在学术上有国际影响的学问家。许多西方大学的校长同样把办学定位在聘请世界上最好的教师这个关键性行为上^①。曾在哈佛大学文理学院任院长十余年的亨利·罗索夫斯基(Henry Rosovsky)深有感触地说:“迄今为止,衡量大学状况最可靠的指标,是该校教师队伍的优秀程度,这几乎能决定其余的一切:一支优秀的教师队伍将能够吸引来优秀的学生、基金及校友和公众的支持,并能博得国内和国际的承认。保持和提高学校声誉的最有效的办法,就是去改善其教师队伍的质量。”^②这些先贤的教育思想非常突出地反映了大学管理的重要目的之一,就在于为学校招贤聚能,为大师云集营造良好的环境和氛围。这样的环境与氛围对一个能与之相适应的人事政策的诉求,无疑是必要的。

我们看到,在全球化和信息革命的浪潮冲击下,世界各国的大学其自身和外部世界都在发生着前所未有的急剧变化,中国大学亦不例外,它更因其自身的特点而处在轨转换型的深刻变革之中。不少学者预测,在新世纪中,人事改革或曰人力资源发展的主要趋势,将进一步集中在轨转换型之上^③。中国国家人事部于1995年制订的《人事工作1996—2000年规划纲要》中提出,在20世纪最后5年当中,人事工作要实现两个调整,即把适应计划经济的人事管理体制调整到与社会主义市场经济相配套的人事管理体制上来,把传统的人事管理调整到整体性的人力资源开发上来。2000年年初,中共中央组织部、国家人事部联合出台了《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》,把聘任制作为今后事业单位的

① 参见闵维方《在1999年全国出国留学工作研究会年会上的讲话》,《出国留学工作研究》2000年第1期。

② 亨利·罗索夫斯基著(谢宗仙等译):《美国校园文化:学生、教授、管理》,第204页,济南,山东人民出版社,1996。

③ 参见沈荣华、董予清、袁明《二十世纪的一大主题——“行政现代化”与“人事发展”》,《行政与人事》,1996年第12期。

一项基本用人制度,力主在用人制度上实现由身份管理向岗位管理的转变,由单纯行政管理向法治管理的转变,由行政依附关系向平等人事主体的转变,由国家用人向单位用人的转变^①。由此可见,面对市场经济的转型和管理革命的冲击,中国人事管理和人事改革的政策取向已经开始在以下几个方面发生变革:

(一)人力资源配置方式向市场型转变

在传统计划经济体制下,人力资源同其他资源一样,是按照国家“统包统配”的计划进行调配,国家包揽一切就业机会。其中,干部(计划经济下的一个外延宽广、内涵成分复杂、相当笼统的概念,包容整个国家机关、党群团体、企事业单位中的各级领导人员、行政管理人员、专业技术人员)由国家按照计划统一分配,工人则由企事业单位按照国家计划规定的指标进行招收。在这种体制下,个人就业基本上不享有自主权,只能被动地服从组织分配,而单位用人计划只能由主管上级人事部门决定。这就难免形成职工与单位的行政依附关系,并导致事实上的终身制。自实行社会主义市场经济体制以来,应当说个人和单位的自主权都得到了伸张,表现为个人开始自主择业,法人单位开始自主录用,人员流动和人才交流开始按照市场规律运行。新的人力资源配置方式要求用人单位必须制定基于单位发展战略的长期性的人力资源规划,必须建立灵活的多元化的人员甄募方式,必须形成有效的、充满活力的人事制度,包括人事更新机制、激励机制、保障机制。只有这样,单位才能在激烈的人才市场竞争中保有、吸引存续和发展所需要的优秀人才,并为人尽其才提供制度保证。

(二)人事管理行为由封闭型向开放型转变

传统人事管理体制,重身份,轻实绩,人员能进不能出,干部能

^① 《国家人事部部长宋德福谈大力推进事业单位人事制度改革》,《瞭望》,第41期,2000年10月9日。

上不能下,直接导致选才、用才眼界狭窄,缺乏活力。

封闭型的传统人事管理体制缘起于战争年代。在和平发展时期,其体制缺憾表现为神秘主义色彩浓厚,公开化程度不够,形式主义严重,助长了选人、用人中的随意性和长官意志,以及组织人事部门的特殊权利。

市场经济条件下的人事管理要求人才为社会所共有,为此,必须打破身份、地域和单位之间的限制,使人才得以按照市场规则全方位地有序流动。市场经济条件下的人事管理还要求用人单位必须建立完善、透明、理性的选拔任用制度和灵活的流动机制,确立以平等为基础的新型劳动人事关系。

(三)人事管理权力形态由集中型向分散型转变

人事权力过分集中是与计划经济相一致的传统人事管理制度的显著特征,其横向分布形态过分集中于组织人事系统,纵向分布形态则过分集中于上级机关或主管部门。由此不可避免地会产生“管事与管人的分离”,相应造成人事管理权力与人事管理责任的分离等诸多人事工作中的官僚主义现象。

市场经济不仅要求传统的信息垂直流动应向多渠道流动转变,而且要求陡直的等级组织应向扁平化转变,要求人事管理权和人事决策权力在组织外部与组织内部的分散化。现代新的信息处理方式虽然为上述要求提供了新的技术支持,但并没有因此提供通用的人事管理模式。这样,在人事体制变革的潮流中,如何处理统一与分散、集权与分权的关系正在变得更具有多样化和争论性。

(四)人事管理方式从经验型向制度型转变

在传统计划经济体制下,组织的人事管理主要是依照国家计划进行,按惯例工作。因此,经验对于人事管理至关重要。但在新的快速变动的社会环境中,单位作为一个自我封闭的系统已经被打破,人员的流动性已经大大增强,各类人员同单位的劳动人事关系亦变得更为复杂,人事管理系统因此面临大量的新情况和新闻

题。现在的主要矛盾是,根据结构化管理的思想,人们如何依照国家法律、法规和政策的规定,在一个不稳定的环境中,构建制定新的人事管理制度。在这里,新的人事管理制度的要义,在于人事政策公开化、人事程序制度化,借此保证人事管理的民主化。

(五)人事管理功能由简单向复杂转变

正如彼特·德鲁克(Peter Druck)所观察到的,早期的人事管理一部分是档案员的工作,一部分是管家的工作,一部分是社会事业工作者的工作,一部分是防止工会工潮或平息工潮的“救火”工作^①。人力资本理论自60年代在西方兴起以来,人事管理的理论和政策实践也一直在不断发展。其结果,人事管理的战略意义日益凸显,从组织设计到组织文化和价值培养,从人力资源战略规划到组织学习和智力资本投资,人事管理依然是组织管理的基础。

此外,从国际发展趋势还可以观察到(1)对人的才能的管理已经成为人事管理的重要组成部分,特别是在以专业人员能力为主要依托的大学和高技术企业中则构成了关键之一;(2)人力资源的跨国流动导致人事管理必须具有跨文化的国际视野和技能;(3)信息技术的发展导致更为灵活的工作安排和工作方式,甚至导致人力资本的虚拟化;(4)随着服务社会化和合同承包制(contracting out)的广泛应用,出现了对独立承包商的人事管理;(5)人力资源部门作为组织其他的功能部门的伙伴和内部顾问的作用愈加明显,等等。

对21世纪的大学发展而言,基于人力资源优势的不可替代性,上述人事管理的新观念、新政策是不容回避和无法排斥的。人们必须认识到,人事决策的效能对于组织的人力资源的形成、保持

^① 参见王通讯:《如何有效地从人事管理调整到人力资源开发?》,第6页,载《2000年中美人力资源开发国际研讨会论文集》2000年7月。

和增值具有战略性的意义,人事政策的合理性直接影响组织所有成员的责任感、事业心和品质,进而影响组织的竞争优势。

决策是人类智慧的结晶及表现形式,是人的主观能动性的最高体现,也是组织管理的核心的构件。或许,对决策下一个明了而确切的定义是困难的。但仅就人事决策而言,可以说它主要体现在应用科学决策理论进行人事决策的制定过程。人事决策是人事工作的最主要内容,它具有两大基本的功能,即用人和断事^①。它是一种基于特定的事实和价值标准,从多种可能的组织目标及其实现方式中作出抉择的领导活动。在 H. A. 西蒙(Herbert Simon)看来,决策就是管理,而管理是一个决策选择的连续过程^②。本文关于人事决策的定义,取同样的宽泛之意,包括了人事管理制度、人事管理行为的相关群体,以及人事管理的行为过程等。

四、大学人事决策的研究目标

通常,人们在研究决策时主要讨论三个问题:决策过程,决策者,决策本身^③,并可能涉及多种分析角度,譬如,组织文化、管理哲学、历史比较、决策分析技术等。本文主要从以下三个维度研究现代大学的人事决策问题。

(一)谁——决策单元(权力结构)

(二)决定什么——决策领域(决策问题)

(三)如何决定——决策程序(决策机制)

之所以要选取这样三个维度研究大学人事决策问题,是因为

① 余仲华《人事决策风险防范》,《中国人力资源开发》,1998年第10期。

② 赫伯特·A. 西蒙著(李柱流等译)《管理决策新科学》,北京,中国社会科学出版社,1982。

③ 盛宇华《决策论》,第5页,北京,中国商业出版社,1997。

组织决策在本质上是一种集体行为,是在一种分布决策的过程中有序完成的^①。一般而论,良好的组织是一个建立在相对稳定基础之上的系统,有一套规范的职权制度、运行机制以及为促进成员实现组织目标而积极活动的激励机制。在组织系统中,每一个成员都被赋予一定的责任,需要完成一定的任务,并彼此合作形成一个有机的有着共同目标的整体。组织作为人类解决复杂问题的一种有效方法,又是劳动和专业分工的结果,由此形成了若干拥有某个领域或区域决策权或决策影响力的单元,并形成了组织体系内决策权或决策影响力的分布。在这里,决策单元可以是一个人、一群人或整体组织。决策权或决策影响力的分布则是指决策在时间、空间、信息、知识、任务等诸多方面分布于各个决策单元的特性或状况。若用更为专业的术语描述,那就是组织决策过程是在状态信息空间和行为信息空间所组成的复合信息空间上进行的^②。由此产生了另外一个延伸的问题:决策单元的相互关系即决策权力结构,是决定组织决策水准的基本变量之一,并且,随着组织生态环境的复杂性、竞争性、动态性的变化,这种相互关系或结构亦会发生深刻的变化。

在更为广泛的背景上,本文之所以选择从人事角度研究大学决策问题,是因为人事角度的研究具有非常明显的综合性质,其中不仅涉及到大学中的人与人、人与事之间的关系,而且涉及大学权力和利益的分布,更涉及大学的结构模式和环境要素,因而具有牵一发而动全身的理论和实践魅力。改革开放 20 多年来,高等院校一直在进行着从学生的培养到教学科研水平提升的年复一年的改革。几个轮回下来,人们不约而同地感到,如果没有用人制度

① Sage, A. P. 1991, An Overview of Group and Organization Decision Support Systems, IEEE Control System Magazine, Vol. 11, No. 5.

② 方卫国等《组织决策与组织结构的拟定量研究》《北京航空航天大学学报》, 1998 年第 6 期。

的根本性改革,其他的各种改革是难以持恒的,甚至是无法进行的。

为此,在对国际间大学进行必要比较的基础上,本文重点关注这样两个问题:第一,在世纪之交,中国大学需要什么样的人事政策?第二,中国大学如何制定人事政策?围绕这样两个问题,需要我们对下列问题作深入讨论:

- (一)大学人事政策的性质和一般过程;
- (二)大学人事决策的组织结构;
- (三)大学人事决策的权力和利益结构;
- (四)大学人事决策的环境因素;
- (五)中国大学人事决策的理性选择。

从世界高等教育发展史看,伴随着世界科学中心的转移,世界高等教育的中心大约每70年就会发生一次大的转移,迄今为止依次发生了意大利—英国—法国—德国—美国的转移。对国外成熟的教育思想、教育管理方式的了解,是激发教育变革的重要动因。有学者认为,德国和美国之所以能够后来者居上,先后超越他国而执世界大学之牛耳,除政治、经济、社会等宏观因素的作用外,其内在的最重要的原因,就在于这些国家的高等院校在充分学习、借鉴别国高等教育的先进经验的同时,与本国国情紧密结合,通过教育改革创造性地发展了适合本国实际的高等教育模式^①,这一点,同样值得中国学习和借鉴。

本文期望,通过综合运用比较分析、案例分析、实证分析、规范分析的研究方法,结合中国大学人事决策体制现状——问题及其致因、改革举措及其发展、新的特点及其未来走向,能够前瞻性地提出一个大学人事决策权力平衡模型,其中,创立主体(出资

^① 参见贺国庆:《德国和美国大学发达史》,第3页,北京,人民教育出版社,1998。

人)——管理主体(行政管理群体)——学术主体(教授群体)及其互动关系,是该模型的主要构件,进而,能够为中国大学下一阶段的人事改革、人事决策改革提供一个适当的政策选择的框架。

一般而言,大学人事决策是一个操作性比较强的研究领域,因而较少吸引理论家的目光。然而,如前所述,广义的决策理论和方法却是丰富多彩的。这就为我们的研究提供了必要的理论和工具的支持。本文以世界信息化社会的进程和中国现代化的进程为历史背景,以世界多国、尤其是美国的现代大学为主要的比较参照物,以现代大学的人事决策问题为研究对象,试图通过分析现代大学决策体制的结构和大学人事政策的制定过程及其改进,探索现代大学人事决策的一般规律,进而对中国大学的人事改革提出较为系统的、理性化的政策选择。

第二章

研究思路与方法论选择

鉴于本文的研究领域具有明显的跨学科的综合特征,因此,理论范式和方法论的选择对本文研究成果的理论逻辑的合理性和政策实践的可信度具有重要的影响。基于研究所涉及的问题,通称性的管理科学、组织行为学、决策理论、政治学、行政管理学、法学、教育学、社会心理学等以及它们的分支学科,都可以作为基础理论为人事决策的研究提供某些理论规范和技术分析方法的支持,但即便如此,仍存在某些难以周全的缺憾。为此,我们选取两种理论组合,作为这一研究的主要视角:其一,从组织与管理的基本理论出发,研究现代大学人事决策的性质、过程、交互影响的方式;其二,从公共政策分析的基本理论出发,寻求大学人事决策的合理模式。

一、大学的理念与人事政策

全面理解大学的人事政策及决策,必须理解大学人事政策及决策的生成环境,理解决定大学人事政策及决策的价值体系以及

多元化的价值标准,理解环境、价值标准变换发展的轨迹。这一点,可以从关于现代大学使命的简要回顾中得以阐释。

(一)现代大学理念在西方的发展历程

在今天的中国,教学、科研(学术)和社会服务已经成为大学使命的经典描述。但在西方,人们似乎至今也没能形成关于大学的共同认知,或共同认知的基础。这是因为,大学被赋予了多重使命——科学研究和学术活动、教学、公共服务,或者无偏见的研究和纯科学的概念、专业的理论、自由主义文化和学问的监护人等,这些都还不能形成关于大学的共同判断标准,不能完整地概括大学的应有的理念,更不足以准确表述大学理念的内核。

所有研究大学历史发展过程的学者都会把大学使命的研究追溯到约翰·亨利·纽曼(John Henry Newman)那里。他在1852年就任爱尔兰天主教大学校长时,发表了一系列就职论文,并以《大学的理念》(The Idea of a University)为题出版专集。在纽曼的理念中,最重要的莫过于把大学定义为“学者的社区”。他强调,如果大学想按照自己的理想生存,就必须努力培育和保护自身成为整合的一体。他强烈地批评那些把大学看做是一种集市或家具仓库——各种各样的物什堆积在彼此独立的摊位中出售——的人。纽曼认为,如果我们正确地看待它,大学就是一个大家庭,一个科学的大家庭,大家彼此的关系就像姊妹。纽曼坚持科学能够以自身为目的,而教育并不直接关注社会利益。

美国早期的社会学家维布伦(Thorstein Veblen)在1918年发表了《美国的高等教育》一文,接受了纽曼的大部分观点,并做了补充。他认为大学不仅是一个教学的地方,而且也是一个无偏私的研究和学术活动的机构。在某种程度上,维布伦把教学看做是大学补充性的功能,保存和促进高等知识,包括科学和学术研究。这样,维布伦在肯定和重视大学传统教学功能的同时,把科学和学术研究定义成为大学不可或缺的主要功能之一,并进一步强化了

“公正”在大学理念体系中的重要性。这种理念在很大程度上来源于德国,而德国大学的传统则与洪堡(Wilhelm Freiherr von Humboldt)参与筹办柏林大学的名字紧密地联系在一起。洪堡反对传统大学对学生独立个性的扼杀,要求大学具有自己的特色,应充分发挥教师与学生的独创精神。特别是,洪堡反对传统大学将传授知识作为主要职能的做法,主张大学的主要任务是追求真理,科学研究是第一位的^①。洪堡清楚地认识到研究和教学之间的辩证关系。他认为,并不只是大学的教师为学生服务;教师和学生共同的知识的追求中都有他们各自的正当的权利。教师的表现仰仗于学生的出席与兴趣——不然,科学与学术皆不能发展。如果组成听众的学生并非由于自愿而来,他将往别处寻求知识。科学及学术的目标通过教师和学生的相契相知而高效率地进行。教师的心智比较成熟,但是也难免失于褊狭或缺少激情;学生的心智则比较缺少能力及承诺,但是头脑开放并敏于对每一种可能性做出反应”^②。洪堡关于学术自由和政府关系的观点几乎支持了直到今天的德国大学或美国州立大学与政府的关系模式。正像洪堡所说:“高等知识机构的独特性之一,是把科学和学术当做解决无穷无尽的任务的工具。也就是说,他们从事永不停止的探索过程”。他坚持大学发展中政府的责任,但他又声称,国家决不应指望大学同政府的眼前利益直接联系起来,大学需要国家的财政,而国家对于学术自由的行政干预只会扼杀大学的活力,所以他极力

① 贺国庆《德国和美国大学发达史》,第46—47页,北京,人民教育出版社,1998。

② 转引自G. 卡斯帕尔《研究密集型大学的优越性》,载《二十一世纪的大学——北京大学百年校庆召开的高等教育论坛论文集》,第103页,北京,北京大学出版社,1999。

反对国家对于学术自由的干预^①。

美国著名的高等教育学家科尔(Clark Kerr)在对英国的本科生教育传统、德国的学术研究和专业化研究生培养的传统、美国的公共服务的传统进行比较的基础上指出 :这三种历史传统共同构成了现代的大学。他说 ,大学有一个独特的能力 ,即向四面八方奔跑 ,却仍呆在一个地方。科尔认为 ,三者结合在一起 ,为美国提供了一种非常明显有效的教育体制。因为在任何地方 ,都无法超过英国尽量为本科生考虑 ,德国为研究生和研究人员考虑 ,美国尽量为公众考虑的目标。为保持不易的平衡 ,采取越混合的形式越好 ,这就是美国多元化巨型大学出现的历史背景^②。对美国这种高等教育系统充满激情的评价 ,莫过于美国总统胡佛在德国图宾根大学领取荣誉学位证书时的演讲 :“ 正是经由我们的大学之间的观念的自由交流 ,我们编织着精美的知识的锦绣。我们的学术传统造就了一个系统 ,它非常有效地发现杰出的人才智士 ,并让他们在培养创造性的原生性的思维的环境中工作。大部分的关于自然规律的重大发现 ,都来自我们的大学的那些致力于抽象科学的科系和实验室的共同建设。通过发明和生产而应用这些发现则一直是我们所训练的工程技术人员的任务。我们一定要保持纯科学发现的源泉 ,否则 ,应用科学很快就会枯萎。从科学家和技术人员的共同活动中 ,一股健康、舒适、美好生活的福祉的洪流涌向我们全体人民。”^③

美国康奈尔大学前校长帕金斯(James A. Perkins)在 1965 年

① 弗·鲍尔生著(滕大春等译)《德国教育史》,第 126 页,北京,人民教育出版社,1986。

② 克拉克·科尔著(陈学飞、陈恢钦译)《大学的功用》,南昌,江西教育出版社,1993。

③ Herbert Hoover, 1955, Addresses Upon the American Road 1950-1955, Stanford University Press, p. 95.

对普林斯顿的学生说,现代大学是人类事务中最奇异的反论之一,大学几乎变成它自身成功的牺牲品。他举例说,当学生入学率达到最高时,恰是对学生生活和学习不满达到顶点时;当科学研究得到最充裕的支持和尊重时,研究工作往往被描述为特洛伊木马——研究人员除了没有知识之外,几乎拥有一切;当大学教师尽力为社会服务时,意味着他们在努力拯救世界的同时牺牲了大学的灵魂^①。美国的大学是美国的各种离心力量——专业化、科学主义、职业主义等的中心居所,这些离心力量在各自不同的方向上都做得相当精细而出色,美国大学因此成为美国社会多元化机构之最。这恰恰反映了美国大学的本质理念。

在美国,人们期望形成一种理想的高等教育模式,但是,人们不能忘怀“西部牛仔”自由奔放的风情神韵,不愿意模糊自我,因而执著地坚持个性,甚至崇拜个性的魅力和力量,其结果,与美国社会的混合文化特质相一致的是,美国大学在接纳、容忍甚至鼓励不同的价值观和平共处的同时,进而把多种性质各不相同的使命赋予了大学。对此,德国哲学家亚斯贝尔斯(Karl Jaspers)认为,在大学的理念中,职业培训、完人的教育、研究等三者不可分割地连接在一起,人们实际上无法做到既把三者分开,又不破坏大学的智力本质。这三个方面是一个有机整体,割裂它们,大学的精神就会消失^②。

美国高等教育分散、松散的管理是其体制的首要特色。美国学术界和公众对于大学使命的争论至今依旧,争论往往集中在某个侧重点上,但在办学的基本点上,即诠释大学使命以及相应的办学实践,却一直保持着惊人的历史一致性。这种一致性不是来源

① Lucas, Christopher J., 1996, *Crisis in the Academy: Rethinking Higher Education in America*, Macmillan Press Ltd. p. 73.

② Jaspers, Karl, 1960, *The Idea of the University*, London: Peter Owen, pp. 53-54.

于政治的强制力,而是来源于立法和司法过程所产生的法律的管制能力,来源于地区性(或专业性)自愿的认证制度的规范能力,来源于民间舆论主持的正式评估机制的引导能力,来源于市场力量在高等教育领域的广泛、深层次的介入的指挥能力^①。正是这种一致性与分散、松散管理体制的有机结合,造就了今天美国富有活力和朝气的大学体制,使得大学中的学术权力、行政权力和社会权力达成了基本的平衡,进而使得学者对于学术的专业判断力,管理者对于资源配置的深刻理解和有力落实,社会环境对于大学需求的有效表达都得到了充分的发挥。

(二)大学理念在中国的探索

从历史的渊源上说,现代大学源自欧洲。大学作为一个系统的、稳定的、有效的传承知识的学术机构和社会机制,首先是在西方国家的文化土壤中逐步地得以完善的,并随殖民主义东扩而散布世界,并逐步形成了传统久远的大学理念。相比日本与印度,现代大学在中国的形成为亚洲最晚,而大学理念在中国的探索历程则多少更让人黯然神伤。

1949年以前的中国的大学,是在内战、侵略、灾难交织的环境中苦苦挣扎,但这种混乱的局面也给中国大学摆脱传统政治对于教育的垄断权力,探索大学的发展模式提供了契机。其中,蔡元培先生基于对现代大学的理解而对北京大学的改造,实际上造就了中国近代大学的基本模式。这种模式直接表现在蔡元培的教育思想,即学术至上、民主办校、兼容并包、教育开放的四个相辅相成的要点上。可以说这与他游历德国期间受德国大学的影响有关^②。蔡元培先生曾经指出:“大学为纯粹研究学术之机关,不可视为养

^① 沈红《美国高等教育的统一性》,《高等教育研究》,1999年第3期。

^② 蔡慧玲《试论蔡元培在北大的教育改革》,《江西教育学院学报》(社科版),1999年第2期。

成资格之所,亦不可视为贩卖学问之所,学者当有研究学问之人格。”^①按照他的思想,惟此才能够广为延聘才俊之士加盟北大,且选才之标准只有学术造诣一项,才能维系大学的学术水准。当时北京大学推行的诸多教育改革,例如,组织评议会,增加对于学术决策的咨询,授权于各科学长,分散行政责任和权力,组织教授会管理教务,在教务之外组织行政会议等,使大学的管理逐渐摆脱官僚衙门的组织结构和风气,颇有一番西方大学的风范,为北大学术风格的形成奠定了坚实的基础。北京大学连同梅贻琦管理下的清华大学以及抗战硝烟中的西南联合大学,在异乎寻常的纷乱环境中容纳硕学博闻之士,培养了一代学术大师和社会精英,由此开创了中国大学的学术第一的传统。

1949年新中国成立后,延续了半个世纪的中国大学新旧交融的传统在某种意义上被中断了。50年代初,全国有科技人员77 771人,其中在高等学校就有58 346人,占全国科技人员的75%。如果按高职称、高学位来说,更高达79.9%^②。但是,新中国的科研体制却是按照苏联科学院与高等学校分离的模式进行了彻底的改造。研究生取消了,科研人员被大量抽走,科研已不再是学校的重要任务。这一变化的结果是,高等学校的使命单一化了,真正意义上的综合性大学事实上被取消了。那些年中国高等教育的发展走的是同世界趋势相反的道路,逆向的道路^③。这种思路和体制的弊端,直到70年代末期才被认识,这时国家相应提出了高等学校要成为两个中心,即教学中心和科学研究中心的新的办学思路。但是从80年代中后期开始,由于高校办学经费的日益困难,大学的第三种主要职能——直接为社会服务的功能亦被提上

① 蔡元培《蔡元培全集》(第3卷),北京,中华书局,1984。

② 潘懋元《潘懋元高等教育学文集》,第184页,汕头,汕头大学出版社,1997。

③ 潘懋元《潘懋元高等教育学文集》,第185页,汕头,汕头大学出版社,1997。

议程。在商品经济发展的大潮中大学面对着一方面是自身的困境,另一方面是大学必须担当的任务,大学的相当一部分精力和功能被推上了实为解决经济困境的创收之路。

20世纪50年代末期,中国曾提出过一个“教学、科学研究与生产劳动相结合”的口号。但当时与生产劳动相结合并不是作为大学自身的使命之一,而仅仅被看做是思想政治教育的目的,看成是知识分子改造的手段,或者是改造青年学生的手段。出现这些情况,是因为大学被看做是纯粹国家上层建筑的一部分,而其职能也仅仅在于培养“又红又专的社会主义事业的建设者和接班人”,即大批德才兼备、体魄健全、具有高度共产主义觉悟水平的优良干部(主要是专业技术干部和师资)。正是在这种“政治挂帅”思想指导下,20世纪50年代初通过院系调整对全国的高等院校进行了改造,通过政治手段使原本多样化、多模式的高等教育趋于统一的模式。从政治上讲,这是打破旧有格局,建立和巩固共产党在高等学校中的领导地位的一场政治革命,并为以后历次步步深入高校内部的政治运动打下了基础,这才有了1958—1962年、1966—1975年的“两收两放”。

在领导体制方面,高校先后历经了校务委员会制、校长负责制、党委常委领导下的校委会负责制、“文革”中的革委会制、党委领导下的校长分工负责制,以及党委领导下的校长负责制等多次大的变化。变化之大,在世界高等教育管理史上也是十分少见的^①。大学一旦成为纯政治的附庸,思想的独立性、学术的尊严一旦丧失,大学的理念也就变成了政治的逻辑,这是1949年以后中国大学发展探索可能路径中落的起点。

^① 姚远峰、强海燕《中国高教管理改革对西方管理模式的借鉴》,《陕西师范大学学报》(哲学社会科学版),1996年第4期。

(三) 大学理念的复归和“以人为本”管理思想的提出

70年代末期、80年代初期,当改革开放之风吹遍中国大地时,作为上层建筑和意识形态重要部分的高等学校也发生了相应的变革。在这个时期,变革主要集中于“拨乱反正”,即恢复50年代确立的、“文革”期间又被打破的苏联模式的高等教育体制。

中国大学变革时代的真正到来是进入90年代以后,对高等教育理念和高校管理模式的探索视点开始转向西方国家。这似乎是大学理念的一个复归。各个大学在注意本科教育的同时,先后提出了“研究型”、“综合性”、“开放式”等多种构想,并有为数不少的政策实践。在学习、借鉴国际先进的高等教育思想的基础上正本清源,寻求中国大学的教育理念,进而提出创建世界一流大学的目标,开始成为中国大学改革的主流。这一过程迄今尚未完结,其间,有的大学提出了“以人为本”的办学方针。清华大学校长王大中解释了“以人为本”四个方面的意义^①:第一,要在各项工作中重视人的因素,正确认识人的价值,发挥人的主观能动作用;第二,学校的根本任务是培养人,教育的对象是人,教育的本质是一个人文过程,是以人(学生和教师)为中心的过程;第三,在所有资源中,人才是最重要的教育资源,也就是说,谁能聚集世界一流的大师,谁就能办成世界一流的大学;第四,不但要在学术上发挥专家、教授的积极作用,而且在管理上也要发挥专家、教授的积极作用,要把以前那种以行政管理为主线的管理方式转到“以人为本”的管理机制上来,要确立教师在办学治校中的核心地位,发扬学术民主,健全、规范和完善学校的咨询、决策、执行和监督系统,积极发挥学术委员会、学位评定委员会、教学委员会的积极作用。归结到一点,“以人为本”意味着必须提高广大教师参与学校内部管理工

^① 王大中:《关于在中国建设世界一流大学的若干问题》,《新华文摘》,2000年第6期(原载《中国大学教学》,2000年第1期)。

作的积极性和自觉性,使学校的管理工作进一步规范化、科学化、民主化。

在美国的大学中,虽没有“以人为本”的响亮口号,但这种思想却有深厚的基础,表现在“人”尤其是师资队伍(faculty)在美国大学组织中享有稳定的地位和作用,他们是自由思想的学者,而不是传播某种思想的工具;他们享有充分的身份保障和社会地位,而不必为基本的生活条件发愁;他们本身就是大学的主体,而不是受雇用者。这一点从美国大学人事管理机构的设立之中,即可窥其一斑。例如,在美国的主要大学中,处理教师事务的“学术人员办公室”(Academic Personnel Office)和管理普通雇员的“人力资源办公室”(Human Resources Office)是分开的,教师管理模式同普通雇员管理模式不同,反映了二者之间社会地位的差别(尽管随着管理主义的盛行,从某种程度上仅仅具有象征性的意义),教师因此拥有着更多的尊严。在这方面,美国大学成功的管理经验与遇到的问题,同样对我们具有借鉴意义。

对大学使命的不同认识,不仅影响到大学需要什么样的人、从事什么样工作的基本人事政策问题,而且影响到什么样的人参与政策制定和用人决策的过程。在这个意义上,大学的人事决策和人事政策与大学的使命是紧密联结在一起的。“以人为本”的管理理念,是中国高等教育经历了数十年的曲折发展,在新时期对自身历史使命重新定位之后做出的一种理性选择,标志着中国大学新的教育理念正在形成。然而,在这一理念之下,中国大学还必须进一步确定其内涵,并做出相应的决策体制和人事政策选择。这是因为,大学因其构成群体的特质而具有相当的复杂性。问题在于,在大学所有的群体中,由于信息流动、分布、获取方式的非对称性,合法的决策主体或参与者事实上不可能完全发挥同等重要作用。这样,所谓“以人为本”,在决策体制和人事政策的价值取向上首先关注哪些群体呢?本文认为,现阶段中国大学首先应当关

注的是教师群体,换言之,所谓“以人为本”,首先就是要以教师为本,即在学术上保障他们自由探索的权利和学术研究的条件,在管理决策上尊重他们的诉求和愿望。在以下相关部分,本文还将讨论这个问题。

二、管理决策的基本理论及其 在大学决策研究中的应用

决策是一个广泛的学术和政策概念,一个交叉的研究领域。诸如政治科学、政策科学、管理科学、行为科学、心理学、运筹学以及数学及其某些分支学科等,都与决策密切相关,并各自形成了许多的理论及方法,并且,由于研究目的、研究方法、研究视角、研究理路以及价值标准的差异,这些理论和方法存在着诸多的矛盾与冲突。一般认为,作为有价值的目标,决策的本质不在于数学公式或概率统计,决策科学自身可以被视为是一种人类事物有序化的尝试^①。基于本文的主旨,本部分主要从有关文献入手,讨论包括决策的构成要素、类型划分、过程分析和主要的决策分析模型及其在大学决策研究中的应用。

(一)管理决策的基本概念

一项完善的决策,其构成至少包括五个方面的要素^②:(1)决策方案,即对决策问题提出的一组可行性方案。可行性方案的多少受到决策主体和决策问题性质的影响。(2)决策标准,即对决策问题设定一组标准或准则。这是对组织目标的具体化,是用来

① 德斯·迪拉夫著(原毅军译)《核心管理决策》,第8页,大连,大连理工大学出版社,1999。

② 参见盛宇华《决策论》,第6页,北京,中国商业出版社,1997。

衡量决策方案的依据,也是激励决策主体积极从事职能活动的力量源泉。(3)预期结果,即每个可行性方案,从准备的角度来预测其可能出现的现象、结果。(4)偏好结构,即决策主体对可能的结果之间的偏爱的选择。(5)信息,即影响以上四个要素的重要条件,包括信息的收集、加工和输出构成决策活动的基本特征。此外,任何决策都是建立在实际资料(信息),决策主体的知识、经验、分析和判断的基础之上。在这方面,良好的决策是科学与艺术的完美结合。

在社会生活领域里,决策面对的问题多种多样,目的千差万别,层次高低不一。我们可以从决策的影响、方式、程序、性质等方面的差别进行分类:战略性决策和策略性决策、程序化决策与非程序化决策、数量决策与非数量决策、确定型决策与风险型决策、单目标决策与多目标决策等^①。但在管理决策专家看来,问题的基本性质是分类的主要标准。西蒙(Herbert Simon)认为,企业或任何组织机构内部的活动其实都可以分为两种性质相反的决策:程序化决策和非程序化决策。这是因为,在政策制定过程中,这两种决策采用完全不同的技术,尽管这两类决策并不是可以直接观察到截然不同的现象。它们就像连接光谱的两端,可以为人们提供一种决策的概念工具。

美国的另一位决策学者拉德福特(K. J. Radford)把决策分为三类:完全规范化决策、部分规范化决策和非规范化决策^②。完全规范化决策是指决策过程的每一个环节都需要规范的程序,包括决策的模型、数量参数的名称和数目,以及选择方案的标准,等等。只要环境基本不变,这些程序就可以重复使用于解决同类问题。

^① 参见黄孟藩编著《决策概论》,第16—25页,杭州,浙江教育出版社,1989。

^② Radford, K. J., 1981, Modern Managerial Decision Making, Reston, Va.: Reston Publishing Co..

所以这类决策易于交给计算机去做。非规范化决策则是指完全无法按照既定的操作办法来处理的一次性决策,决策中的每一个环节都需按照决策主体的想法来办。由于决策者个人的经验、判断和价值的不同,对同样的非规范问题,不同的决策者可能做出完全不同的决策。部分规范化决策则介于上述两类决策之间,决策过程的一部分环节可以规范。最典型的情况是,在决策中有大量的材料可以按规范的办法处理,而把最后的判断权留给某个层次的决策者去做。在管理中,完全非规范化的决策所占比重很小,但往往属于重大战略问题的决策。(详见表 2-1)

表 2-1 传统式和现代式决策制定技术^①

决策类型	决策制定技术	
	传统式	现代式
程序化的： 常规性、重复性决策， 组织为处理上述决策而形成 的特定过程。	1. 习惯。 2. 事务性常规工作： 标准操作程序。 3. 组织结构：一般要 求；子目标系统；明确的 信息通道。	1. 运筹学：数学分析、 模型、计算机模拟； 2. 电子数据处理。
非程序化的： 一次性的，结构不良， 新的政策性决策，用通用 的问题解决程序处理。	1. 判断、直觉和创造； 2. 统计推算； 3. 管理者的遴选和培 训。	解决问题的探索式方 法，适用于： a. 培训人类决策制定 者； b. 编制探索式计算机 程序。

西蒙和拉德福特对决策类型的分析有助于说明在决策过程中制度管理者的特殊职责：制度管理者“不仅包括本人制定决策，也包括负责使他所领导的组织或组织的某个部门能有效地制定决策”，他们认为：“设计或维护我们称之为组织的现代决策制定系统的技能，是一种不容易直接察觉的技能。所以这种技能的训练

^① 赫伯特·A. 西蒙著(李柱流等译)《管理决策新科学》，第41页，北京，中国社会科学出版社，1982。

比个人制定决策的技能的训练更为容易些”^①。这意味着,为了制定程序化的决策,人们需要规范的制度和程序,而制定非程序化决策,人们需要“选拔、培训人才”和设计适宜的组织结构。

对决策过程的分析是决策研究的关键领域之一,穆迪(Paul Moody)为此提出一个决策环的概念^②。(图2-1)

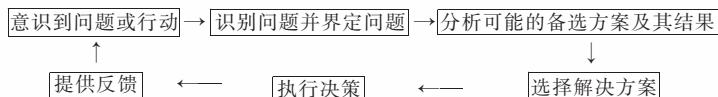


图2-1 决策环

同样为了分析决策过程,西蒙提出了三阶段理论,他称为参谋活动——环境问题及要求决策的条件,设计活动——制定和分析可能采取的行动方案,抉择活动——从可资利用的方案中选出一特别方案^③。但多数学者宁愿把决策过程看做是一个动态的过程。其中,反馈关系不仅存在于执行结果和意识问题之间,而且也存在于各个步骤之间,由此形成大大小小的反馈环。结构化决策过程理论的应用,通常是一个非常活跃而富有启发性的过程。所以我国学者盛宇华认为,从决策过程看,决策职能包括六个方面:建立管理目标,寻求方案,比较和评价方案,选择行动,决策实施,跟踪与控制,而决策过程的成功主要取决于决策中各种职能完成的情况^④。

① 赫伯特·A. 西蒙著(李柱流等译)《管理决策新科学》,第38页,北京,中国社会科学出版社,1982。

② 保罗·穆迪著(安玉英译)《管理决策方法》,第1页,北京,中国统计出版社,1989。

③ 赫伯特·A. 西蒙著(李柱流等译)《管理决策新科学》,第34页,北京,中国社会科学出版社,1982。

④ 盛宇华《决策论》,第6页,北京,中国商业出版社,1997。

(二)主要决策分析模型

决策分析模型为管理决策提供了一个构架,提供了简化复杂环境的可供选择的工具。但是,每一种模型都存在着一定的局限性,因此,人们在应用这些模型时要注意,不要因为错选了模型而导致决策的错误。

重要的决策分析模型包括 理性分析模型、组织分析模型、政策分析模型等。理性分析模型事实上是一个理论抽象,因为它首先假定管理者遵循的决策制定过程是 前后一致,以准确的信息为基础,不带个人的主观情绪和偏见,具有合理性,从而把决策过程看做是一系列符合逻辑的步骤构成。抽象模型对如何制定决策给出了一种理性的解释,但对现实生活中发生的决策过程却缺乏解释力。

组织分析模型是以萨尔特(Cyert)、马奇(March)和西蒙为代表的组织管理学派提出的模型。组织分析模型的特征是 (1)多重的、变化的和可接受程度不同的目标 (2)一种近似于连续性方案的选择过程,在搜寻活动中所发现的第一满意的行动方案是可以接受的 (3)通过遵循政策和程序,根据信息反馈而反应,而不是试图预测结果来避免不确定性 (4)充分使用在经验中形成的制度和程序作决策选择和适时决策。西蒙认为,考虑行为因素的组织分析模型与理性分析模型相比有五个明显的区别 (1)分解问题。现实组织的决策问题如此复杂,在特定的时间只能遇到问题的某个方面,决策者必须分解问题,在不同部门中逐个地解决每个问题。(2)满意标准。组织分析模型重用“寻求满意”取代了理性分析模型的“寻求最优”,西蒙称为“有限理性”^①。(3)搜寻活动。有限理性下的抉择机制在于通过搜索,遇到满意方案即结束。(4)避免不确定性。(5)预留方案,以保证对外部环境的适应性。

^① 赫伯特·西蒙(杨砾译):《现代决策理论的基石》,北京,中国经济出版社,1989。

同组织分析模型相得益彰的是查尔斯·林德布洛姆(Charles Lindblom)首先提倡的政策分析模型(渐进决策模型)。该模型有如下特点 (1)决策者不是综合地分析和评价所有的行动方案 ,而是主要考虑那些与现存政策不同的政策的可行性 ,并且在时间因素的作用下 ,在政策分析中只能评价少量的重要结果。(2)政策制定的目标和策略常常是渐进性的 ,即通过经常性的反馈而不断调整政策。不存在一劳永逸的解决方案^①。(3)管理决策所面临的问题是持续界定的 ,在政策分析模型中使用的渐进方法允许无数的目标——手段之间的调整。林德布洛姆认为 ,决策是一个非常复杂的分析和政治过程……其界限极不确定。一些复杂的、我们称之为决策的力量 ,由于某种原因结合在一起产生了被称为“ 政策 ”的这种后果^②。(4)没有一种完全“ 对 ”的选择 ,处于不同的利益角度考虑 ,人们对决策评价的标准是多种多样的。林德布洛姆认为应用政治的过程取代分析的过程 ,是因为分析既无法证明任何人的价值观 ,也无法统一他们的价值观。(5)政治决策分析模型要兼顾多方利益 ,社会集团都有自身的利益 ,都对政策决定产生影响。

政策分析模型与组织分析模型的主要差别是政策分析模型运用了妥协和议价的决策战略 ,追求多重目标和利益的兼顾 ,更适合长期利益的决策的形成和实施。在这里 ,决策的行为因素和政策的可接受性是最重要的。政策制定在某种程度上取决于决策者和公众的意识形态与价值取向。

对实际的决策制定过程 ,有的作者十分强调决策者的个人因素。英国著名记者德斯·迪拉夫(Des Dearlove)提出了“ 决策制定

① Charles E. Lindblom , The Science of“ Muddling Through ” , Public Administration Review , 1959 , 19(2) : 79-88.

② 查尔斯·林德布洛姆著(竺乾威译)《决策过程》,第 38 页 ,上海 ,上海译文出版社 ,1988.

三角形”模型^①。他认为,有效决策的制定需要平衡三个要素:逻辑、直觉和经验。每一个要素都对我们分析问题及得出结论的方式产生影响。在实践中,三个要素所起的作用孰轻孰重,会随着个人或群体的决策风格不同发生变化,它们间的相互作用决定决策三角形的形状。经验对于判断力具有重要的平衡作用,正像赫伯特·西蒙所说的:“每个管理者都需要系统地分析问题。他们也同样要能对形势做出迅速的反应,这一技能需要对知觉的培养和建立在多年经验和训练基础之上的判断力。”因此,有效的管理者是实用主义型的,他并不固守一种方法,清楚决策三角形中的三个要素各自的价值,并能根据实际情况判断出重点。

(三)国外大学决策分析模型

在克拉克·科尔(Clark Kerr)看来,大学是直到最近才被专家从组织管理的角度进行研究的组织机构^②。在此之前,大学在西方被称为“象牙之塔”,多少具有某些神圣性。值得指出的是,大学决策分析模型与关于大学的理念直接相关,而后者直接影响大学的管理模式和决策方式,进而影响大学的人事政策,并且,在更为广泛的意义上,分析大学决策体制——人事政策,既不能脱离社会环境,也不能脱离大学特定的文化背景。

科尔曾指出,进行高等教育的研究,首先要研究基层,研究生产。在基层,人们需要了解任务的执行情况和有关的技术,了解是什么东西使系统产生生产能力,然后我们才能问到,哪些管理机构有助于使系统具有生产能力,哪些管理机构对系统起着阻碍作

① 参见德斯·迪拉夫著(原毅军译):《核心管理决策》,第24—26页,第189—208页,大连:大连理工大学出版社,1999。

② 克拉克·科尔著(陈学飞、陈恢钦译):《大学的功用》,第6页(“1963年前言”),南昌:江西教育出版社,1993。

用^①。人们需要重视基层,是因为基层的生产和产出履行着高等教育系统的最基本的功能,是整个高等教育体制设计、研究的最终目的,所以,基层应成为高等教育管理研究的起点和归宿。这显然与中国高等教育的传统的研究重点存在差异。在中国,人们的研究重点历来集中于领导层或宏观管理。根据查证,我国关于大学管理问题的研究,大多集中在静态的组织结构描述,或者静态的宏观政策分析,缺少对于基层教育生产单元的功能特性、政策过程的动态的、系统的分析。然而,后者对处于大变革时代的大学正确地制定和有效地执行公共政策,恰恰是最为急切的。其中,关于中国大学决策体制——人事政策的细化的专著或论文,更是稀少。为此,借鉴西方国家关于大学决策体制——人事政策的某些分析模型,或许对我们会有所裨益。

1. 伯顿·克拉克的权力分析方法

伯顿·克拉克(Burton Clark)是美国著名的比较高等教育研究专家。他较早地运用组织理论的有关方法对高等教育进行了系统的研究。他认为,大学的基本组织单位是从学科出发,然后围绕一门门学科发展起来的集工作、信念和权力等各种形态于一体的综合机构,而各学科是跨时间、跨空间的,因此,其工作、信念和权力形态有自己的特殊形式,这种形式在社会的其他组织中几乎是不存在的,这就是大学组织的独特性^②。

从1973年开始,克拉克领导一个研究小组对七个西方工业发达国家(联邦德国、意大利、法国、瑞典、美国、英国、日本)的高等教育系统进行了比较研究。该研究意在分析七国高等教育的学术权力结构时,侧重点主要集中在四个方面(1)各国高等教育系统

① 伯顿·克拉克《对高等教育系统的管理》,载迈克尔·夏托克主编(王义端译)《高等教育的结构和管理》,上海,华东师范大学出版社,1987。

② 伯顿·克拉克《组织的观点》,载迈克尔·夏托克主编(王义端译)《高等教育的结构和管理》,上海,华东师范大学出版社,1987。

一般组织上的共同的和独特的特征,尤其是权力和集团利益的所在(2)各国高等教育结构的历史演进(3)有关教育实践对运行结构的影响(4)结构制约改革,以及时代需求导致结构改变的趋势和方式。

在分析大学各个层次的组织结构时,该研究小组运用了两个概念:结构的等级性和决策的统一性或内聚性。等级性是用来刻画组织的陡平程度概念,最陡峭的是独裁结构,最平缓的是同行分享权力的结构(collegial structure)或民主结构。在前一种情况下,权力集中于结构的顶部,后一种情况下,权力均匀分布在一定层次的不同组成单元之中。正像西蒙等人指出的那样,权力或通过正式地位,或通过非正式的地位而获得。因此,在评价一定层次的等级性时,要考虑个人、群体和组织单元参与决策的程度,也要考虑那些握有权力人员之间的关系。在西方的大学中,尽管所有学术成员平等参与是其传统,但学术控制在形式上是难以实现的,因而,在实际过程中总是有某些学术成员没有充分的参与权力,而这种人所占的比重及其被排除在决策过程之外的程度,则是等级制的一个要素。决策的统一性或者连贯性的程度,则是指一个组织不同层级的组织单元采纳和执行统一政策的程度。罗兰·沃伦(Rolland Warren)认为,根据同一层级全部组织单元做出决定的程度和全部组织单元参与决策的程度,可以区分出四种存在连续性的决策结构类型^①,其一端是高度内聚的结构,中间是联邦的和联合的结构,另一端是自由的社会选择的结构。克拉克认为,在学术生活的组织中,特别是在组织的中间层次,联邦制的结构有特殊的重要性,因为这种结构允许基层的组织单元较为自由地致力于教学和科研,同时保持一定程度的协同性,以实现共同的目标。

^① 张维平等编译《学术权力——七国高等教育管理体制比较》,杭州,浙江教育出版社,1989。

克拉克研究小组的报告将高等教育结构分为六个层次:系或教席(department or chair)、学院(欧洲通常称为 faculty ,指进行职业训练或包含一组学科的学术组织单元 ,在美国通常称为 college / school ,前者通常指综合性学院 ,后者指专业学院)、大学、联合大学、州政府和中央政府 ,并对六个层次组织的各种决策结构及其组成情况、卷入的群体、科层化的程度和等级制与内聚性的程度进行了分析。他们的研究主要涉及六大政策领域的决策模式——总规划与决策、预算与财政、招生方法与入学机会、课程与考试、高级与初级学术人员的聘用等。克拉克特别指出 ,政府通常直接参与前两大政策领域的决策 ,后四大领域的决策则按照传统 ,经常地由大学自决。但是 ,按照决策原则 ,任何政策领域的决策权都不能为某一特定决策层次所垄断。这就带来了不同决策层次之间关系的复杂性 ,使大家的关系变得微妙而棘手 ,但这正是权力制衡所期望的。许多重要的决策实际上是在事前经由幕后非正式协商或交易做出的 ,这样 ,正式决策程序的意义 ,只在于为决策取得合法性。

2. 科恩和马奇的政治分析方法

从权力分析角度对大学决策结构的研究很自然会形成一种政治分析模式。一般认为 ,塞耶特(Cyert)和马奇(March)开创了组织控制的政治分析的先河。20 世纪 60 年代 ,塞耶特和马奇出版专门的研究企业组织的著作^①。在书中 ,他们提出组织由分割的单元构成 ,在每个单元中 ,地方性的利益占据主导地位 ;组织目标是模糊的 ,并受到不同来源的权力的影响。1986 年 ,科恩(Cohen)和马奇循着对大学组织进行政治分析的路径 ,出版了《领导与模糊性 :美国大学校长》(第 2 版) (Leadership and Ambiguity : the American College President)一书 ,进一步提出了 8 种可能的高

^① Cyert , R. M. & G. March , 1963 , A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs : Prentice-Hall.

等教育管理模型。其中最有影响、亦最有争议的是其中的“有组织的无政府”(organized anarchy)模型。在词义上,这似乎是一个矛盾的字眼。其主旨在于试图将伴随学术自由的个人决策自由,与伴随职业精神的集体责任联结起来。在这种模式中,每个人都被看做是独立的决策者,教师决定是否授课,何时授课和讲授什么;学生们决定是否学习,何时学习和学习什么;议员和捐赠者决定是否资助,何时资助和资助多少……其间既无协调,也无控制,而且,系统的决定是系统“自组织”产生的结果,而不是人为设计的结果,也无人进行决定性的控制,大家需要的只是一个有效的信息系统(使无政府状态“有组织”),信息可以自由地垂直(向上,或向下)或水平地流动^①。这样,不管依照什么程序分配资源都与更高的目标没有明显的关系,从而使得系统决策是否分享权力,都同政治学意义上的无政府主义类似,即崇尚抛弃政府管制,主张自愿联合基础上的社会系统。

在科恩和马奇工作的基础上,英国的伯恩·鲍姆(Robert Birnbaum)进一步提出了一种适合高等教育机构的“系统模型”(cybernetic model)。他指出,尽管在英国的传统大学中(如牛津和剑桥),完全缺乏严格的管理结构,但它们也形成了稳定的制度及其运行机制。这个系统的稳定性依赖于通过系统控制而达成的持续的调整和响应,也就是说,依赖于以消极反馈为基础的自我纠正机制。“由此,合作并不由一个全知全能的人或机构来提供,而是机构内不同单元自发的集体行动,共同的文化氛围构成了人们和谐工作的基础。”^②这种理性和谐,对一个具有明显部门利益的学术系统来说是一个神奇的事情,但正是这种承认利益的多元化的

① Cohen, M. D. & March, J. G., 1986, *Leadership and Ambiguity: the American College President*, New York: McGraw Hill Publishing Company.

② Birnbaum, Robert, 1989, *The Cybernetic Institution: Toward an Integration of Governance Theories*, Higher Education (England), Vol. 18.

制度结构形成了制约和平衡机制,使不同的利益朝着一个共同的目标前行。科层结构中的领导是重要的,但并不是一个全知全能者,据此,个人理性的效应寓于整体理性之中,应当是大学决策系统的理性特征。正是在这个意义上说,系统模型同有组织的无政府状态模型有一定的相似性。后者依赖于以信息为基础的分散的决策过程。相比之下,系统模型主张以更为积极的方式观察复杂的决策过程,主张在系统决策过程中兼容某些有效的决策类型,例如,行政管理领域的官僚制模型、服务市场模型、学者分享权力模型(collegial model)、政治模型(可能主导调和冲突利益的校长的行为)等。然而,中心的问题是,在各种模型运行中的任何人,都必须认识到在系统中进行充分沟通的重要性,一如伯恩·鲍姆所指出的:目标是不确切的并经常根据反馈而改变,但决策必须相应地演进,在此意义上,“不可预见性是可以预见的”^①。

3. 管理主义的分析模型

在现实中,从正式的程序到完全非正式的途径,高等教育机构可能有多种不同的决策活动和决策方式。譬如,在学术领域,大学可能采取学术同仁集体分享权力决策的方式;在非学术活动领域,则可能越来越倾向于采取管理主义的模式。从历史的发展角度看,这是一个变化的过程。为了在变化的内部和外部环境中生存,大学必须采取适合特定决策和自身文化特点的决策体制^②。在国际高等教育学界,关于大学组织的研究一直在民主方法和理性方法,或民主决策和科层组织决策之间来回摇动,管理主义与学术民主的论争由来已久。

① Middlehurst, Robin & Elton, Lewis, 1992, Leadership and Management in Higher Education, Studies in Higher Education, Vol. 17, No. 3.

② Stephenson, Peddy, 1996, Decision-making and Committees, in Warner, David et al (ed.), Higher Education Management: the Key Elements, Buckingham: SRHE/Open University Press.

在参与争论的阵营中,把大学视为科层组织而强调科学管理的学者,常常是大学的校长、行政管理者以及传统的管理专家。例如,前汉密尔顿学院院长威廉·考利(William H. Cowley)于1980年出版的《校长、教授、理事》(President, Professor and Regent)一书明确提出,大学只要打算具有可控性,只要大学准备抵抗内部和外部的威胁,就必须保护大学组织管理在理性上的完善,必须尊重并行使科学管理^①。再如,约翰·科森(John Corson)通过观察并分析10所高等教育机构的管理和决策,于1960年出版了《学院和大学的管理》(The Governance of Colleges and Universities)一书,对大学与政府和企业组织的管理进行了比较,阐明了它们在目的、基本原理和价值观念上的重大差异。但是,他提倡实现大学组织管理的现代化,倡导采用来自企业和政府的先进管理技术^②。进入20世纪80年代以来,西方国家的高校面临着持续财政紧缩、适龄人口减少、竞争加剧的严重局面,一些学者开始修改以往的“开放系统”的观念,主张大学和学院可以通过制定战略规划、修正和选择战略目标和重点,改变竞争与合作策略,充分利用和创造使自身得以生存与发展的环境,而不仅仅是反映和适应外部环境,进而借用商业组织的商业文化概念,敏感地反映变化,重视行动哲学的意义,努力理解管理,进行大学治道变革。

三、近年来中国大学决策的主要研究理路

在我国高等教育和高校组织管理文献中,除对个别国家的综

① Cowley, William H., 1980, President, Professor and Regent.

② Corson, John, 1975, The Governance of Colleges and Universities: Modernizing Structure and Process. New York: McGraw-Hill.

合介绍外,直接把大学的决策体制作作为研究对象的专著和文章并不多见,在高等教育大背景下研究大学决策的成果,多散见于各类文献中。为此,本部分首先简要评述相关文献。

(一)对西方国家大学决策与管理的综合研究

根据可查阅的资料,符娟明主编的《比较高等教育》简要分析了俄罗斯、美国、德国(原联邦德国)、日本、法国等国家的高等教育发展、教育结构、招生制度、本科生教学、研究活动、研究生教学、师资队伍建设和管理等政策领域的状况,在讨论大学内部的管理问题时,主要分两个层次(校级、院系级)介绍了组织结构和决策权限^①。另如顾全炎的《美国大学管理》、王祖成的《加拿大高等教育管理》、赵署明的《美国高等教育管理研究》、陈学飞的《美国、日本、德国、法国高等教育管理体制体制改革研究》等,也都部分地涉及所研究国家的大学行政管理和人事决策问题。

就学术论文而言,我国学者对国外大学的决策体制和管理体制的研究是比较广泛的。有学者认为,国外大学决策机构设计有如下趋势:(1)委员会成员由单一化向多元化发展。(2)基于大学面临的环境日趋复杂,决策所需的知识、能力、经验越来越高,且管理决策是管理的关键环节,容不得大的偏差。因此,对规模较大的学校来讲,直线委员会为主、参谋委员会为辅已是比较普遍的决策形态。(3)决策机构委员会制,并经常包括校外成员。其目的在于体现民主的原则,集思广益,又便于获取社会支持,感知社会需求^②。

还有学者认为,高校权力结构主要由行政权力、学术权力、其他利益群体的权力构成,并存在三种较为典型的三个模式,即以学

^① 符娟明主编《比较高等教育》,北京,北京师范大学出版社,1987。

^② 吴志功《国外大学决策机构设计趋势分析》,《比较教育研究》,1995年第1期。

术权力为主的德、法等欧洲大陆国家的模式,以行政管理为主的美国巨型大学的模式,行政权力和学术权力均衡的英国传统大学的权力结构模式。不同模式的形成都有其复杂的历史传统和社会背景,因而没有绝对理想的权力结构模式。针对我国高校权力结构的现状及存在的问题,改革的方向在于实行行政权力与学术权力适当的分离,权力中心适当下移,权力适当分散^①。

另有学者通过对比德、英、美三国高等学校组织结构,分析了国外高等学校在学术权力和行政权力分配上的特点,总结了如下几个特征:(1)大学组织中的权力结构是学术权力与行政权力并存的二元结构。(2)大学管理存在学术管理和行政管理两种类型的管理。(3)注重教授在学校管理中的作用。(4)系是大学学术管理和行政管理的重心。有的学者批评了我国高等教育管理研究中注重行政权力和行政管理的倾向,提出如何处理学术权力和行政权力的关系,是我国高等教育内部管理体制改革的重大课题,主张通过制度创新,使系在学术决策事务中享有更大的自主权,并积极鼓励教师参与学校管理^②。

另有学者专门对比了中美两国大学学术管理的历史状况,指出:两国学术管理虽然都经历了一个继承、借鉴和创新的过程,但两国社会文化却分别塑造了各自的大学学术管理的基本特征。在美国是校外人士管理、校长具体负责、州政府分权管理;在中国,则是政府集权管理、党委统一领导、大学校级集权^③。

① 谢安邦、阎光才《高校的权力结构与权力结构的调整——对我国高校管理体制变革方向的探索》,《高等教育研究》,1998年第2期。学术界对“学术权力”的界定是有分歧的。笔者更倾向于用“专业权力”取代谢安邦等人的“学术权力”的概念,而把学术权力看做是更为宽泛的类别。

② 许宏《德、英、美三国高等学校组织结构的比较与分析》,《比较教育研究》,1996年第6期。

③ 别敦荣《中美两国大学学术管理的历史分析》,《外国高等教育资料》,1997年第4期。

(二)对我国大学决策单元和决策群体的研究

中国大学实行党委领导下的校长负责制,党委在中国大学决策体制中居于中心地位,这样,如何处理“领导”与“负责”之间的关系,也就成为中国大学决策体制的关键性问题。

有学者对党委领导下的校长负责制进行了分析,指出:在这种领导体制下,党委的职责是:(1)把握学校改革与发展的正确方向,发挥“导航”功能。(2)讨论决定学校改革和发展的重大问题,发挥“决策”的功能。(3)做好学校改革和发展的群众动员工作,发挥“疏导”功能。与此相联系,高等学校的管理一般分为审议决策、执行指挥、信息反馈、民主参与、保证监督等几个系统的工作。党委有责任积极探索这些系统良好运转的机制,其中主要的工作有:(1)确定议事范围,规范决策程序,形成民主科学的决策机制。(2)建立党委目标管理责任制,形成改革与发展的激励机制。(3)支持校长独立负责工作,形成权威执行机制。(4)拓宽信息渠道,形成灵敏的反馈机制。(5)实行全方位的评估、评议,形成有效的监督制约机制^①。

在批评的意义上,有学者分析了中国高等教育管理中的“责权分离”现象,认为在高校中设置政治组织——党委,是我国与西方发达国家高等学校的组织与管理的本质的区别之一,但是这种学校内部党政之间的权责分离,客观上造成了决策与指挥相分离,并由此带来了长期悬而未决的党政关系问题^②。

专业人员及其组织在大学决策结构中的地位,是另一个得到广泛关注的问题。有学者首先对比分析了“教授治校”的传统,认为以这种传统为中心,西方大学形成了三种学校管理模式:(1)以

① 花长友等《切实加强党对高校改革和事业发展的领导》,《江苏高教》,1995年第2期。

② 陈彬《高等教育管理中“责权分离”现象探析》,《高等教育研究》,1996年第1期。

校长为中心,校长由学校最高权力机构——董事会指定,主管大学全部事务,教授会作为审议、咨询机构参与学术管理,权力小于校长。(2)以教授会为中心,主持学校学术管理并选举校长。校长执行教授会决议。(3)双中心制,校长(代表董事会)主持行政工作,教授会(代表教师)主持学术事务,两者互相制衡。三种模式均有校内分权的特征,而尤以第三种模式权力平衡特色最浓。相比之下,中国的大学由于缺乏自治的传统,所以,在“高校办学自主权”问题上始终存在反复,对于学校内部如何分配权利,尤其是如何扩大教师集体参与学术事务决策的问题,亦长期未形成完整的思路。有学者认为,建立学校行政与学术委员会相互制约、分权治校的管理模式应是中国扩大高校自主权的发展之路。至于校内三种权力的关系,他们认为政治权力、行政权力与学术权力性质不同,虽然政治决策和行政决策不能不从学术角度加以考虑,学术权力也无法摆脱政治和行政的环境而单独行使,但相互间是不能取代的。否则,其结果必定是学术权力淹没在行政权力和政治权力的强势之下,并且,学术权力的运行也不能照搬政治或行政的决策模式,而应该有自己特殊的原则与方式^①。

另有学者提出,应当把高校内部决策的科学化、民主化与高校内部如何建立约束机制,作为高校办学自主权确立之后要解决的两个关键问题。解决高等学校内部现行运行机制调适问题的措施有(1)改变过分依靠行政权力进行管理决策的现象。现行学校领导机构的构成基本以党务行政人员为主,这不符合学校的特点,最高权力机构应具有更广泛的代表性,学术问题要尽可能递交由专业人员组成的学术机构去审议、决策。(2)充分发挥学术权力在决策管理中的作用。学术权力参与决策管理,应体现在咨询、决

^① 韩骅《论“教授治校”》,《高等教育研究》,1995年第6期。《再论“教授治校”》,《高等教育研究》,1998年第1期。

策、审议、监督、保证、评估等各个决策的主要环节,克服目前学术权力与行政权力失衡的问题。(3)健全决策、审议咨询、指挥执行、监督保证的运行机制。(4)区分决策层次,即使校一级的决策也应区分重大事务决策和一般事务决策、行政事务决策和学术事务决策。(5)审议咨询制度应健全。学校的重大事务都要建立审议制度和审议机构,保证有适当比例的学术人员参与审议,学校也应建立若干直接为校长提供专业意见的咨询委员会,其中,教授参与决策管理尤其重要。(6)指挥执行要强调统一、高效、精简的原则。(7)把管理的重心放在系里。大学中的系既是行政单位,又是学术单位,同校部职能部门的关系不是“管理者”和“被管理者”的关系。要实行校、系分权,明确各自责任^①。

大学决策的民主化问题,教职工代表大会的功能和地位问题等,也都有不少的论述^②。

(三)我国大学的研究理路

同西方大学相比,我国大学组织受到极为强烈的“同型制度化”的约束,因而在内部结构上与政府行政组织有着明显的同构性质。在这种“同型制度化”的背后,人们不难看出社会政治环境制控性的影响。或许,这是中国大学始终不能顺利形成学术传统的重要原因之一。

对社会环境的不同态度,直接影响对大学组织结构和管理决策分析的不同的理路。从以上本文引述的文献中,人们不难看出研究理路的差别:其一,主要介绍西方学者的概念和分析框架,包括大学传统的变迁历程,以及组织结构和管理决策的关系等;其二,借用西方学者的概念和分析框架分析中国大学组织的结构和

① 张德祥《高等学校的办学自主权与内部运行机制的调适》,《高等教育研究》,1998年第5期。

② 张立荣《论高校民主管理的完善途径》,《高等教育研究》,1988年第2期。

功能输出,包括借用“权力”的概念分析中国大学组织中的决策主体及其相互关系;其三,分析中国大学自身的组织机制和结构。

根据查证,大部分的中文研究文献有一个共同特点,就是缺少实证性资料的支持。概念的评介和分析、应然性的分析、政策性的分析,取代了对现实问题的全面、客观、深入的因果分析,散见于各类文献中的有关大学组织权力结构、管理决策、人事政策问题的研究多缺少概念和分析框架的交叉、融合,多有互相割裂之嫌。造成这种现象的原因是多方面的,其中主要原因之一,就在于研究组织中的权力归属和团体利益,不能不进行必要的政治分析,否则,根本无法理解决策问题,也无法抓住事情的关键。然而,政治权力问题的讨论事实上仍然具有过强的复杂性,仍然存在不少的禁区 and 误区,由此构成了中国大学人事决策体制和人事政策规范研究的困结点。另外,囿于学科局限性,就教育谈教育,忽视大学教育与社会大系统以及民族文化结构的关系,或者只谈人不谈事,把人事制度的改革放在人力资源调配或调整的低层面上,或者忽略大学中心任务的基础性作用,或者忽略中国大学与西方发达国家大学在发展方面存在的时滞等,都在一定程度上导致关于中国大学人事决策体制和人事政策规范研究的局限性。事实上,中国大学的管理模式和组织结构方式一方面深受计划经济理念和体制的影响,另一方面深受中国传统社会结构方式的影响,同时也受到了西方大学某些传统的影响。因此说,中国大学是多种价值观综合作用的产物。这是研究中国大学决策问题必须考虑的因素。

四、大学人事决策的研究方法与基本思路

(一)研究方法:比较、社会调查与案例分析

用比较的方法研究社会现象几乎是人类的本能。对教育进行

系统的比较研究,据说已有 200 年的历史^①。但据美国比较教育学者凯利(G. P. Kelly)的研究,“该领域多年来要么在其研究方法上,要么在指导研究的理论构造上寻求对其自身的界定,并且多年来它始终未能形成一个公认的定义、方法或理论……这一领域没有中心——相反,它是一个各种跨学科研究的混合物,充满着不同的理论框架。该领域中的争论可能会随着时间的推移、教育实践与需要的变化而更换,信奉于特定理论、社会制度或改革的责任感会自行去证明其正确或不正确。这一事实也许是优点而不是缺陷,它有助于该领域产生活力以及持续地成长”^②。从教育领域比较研究的情况看,在 80 年代中期以后,出现了新的趋势,其中最主要的变化在于开始重视学校教育过程,如学校的内部改革、管理、财政、考试、课程等主题,研究范围也开始呈现多样化的趋势,比较研究开始不仅在跨国或多国之间进行,而且扩展到国家内的地区差异。有学者明确指出:这叫做重视国家的内部多样性。另外,采用较小的分析单元进行比较研究,亦是一种新的比较观。有学者认为,在分类上把部分国家视为同质的实体并不恰当,因为这样不仅容易引起误解,而且还可能造成偏见,而把国家当做比较的单元,更有可能导致对微观层次教育现实状况的描述过于简单化,导致对形成这种教育状况的动力分析的简单化,微观层面恰恰是比较研究的重要视角^③。

那么,为什么需要进行比较教育研究呢?通过研究又要达到

① 通常人们把 1817 年法国学者朱利安《关于比较教育的工作纲要和初步意见》的发表作为比较教育的起点。该文中译本载赵中建、顾建民选编:《比较教育的理论和方法》,北京,人民教育出版社,1994。

② Kelly, G. P., 1992, *Debates and Trends in Comparative Education*, in Robert, F. Arnove, et al (eds.), *Emergent Issues in Education*, Albany: State University of New York Press.

③ 顾明远、薛理银:《比较教育导论——教育与国家发展》,北京,人民教育出版社,1996。

什么目的呢?对此,有研究者归纳为:寻求“共同规律”^①,发现“共同性和差异性”^②,探索“发展规律及特定表现形式”^③等。但也有学者对上述归纳提出批评(1)这是传统的一元思维或单向性思维的产物。当人们用这种思维定势去观察国际范围内多形态、多类型的教育现象时,将导致人们关注它们的惟一性、共同性和单向性,而不肯承认多态性、多元性、多向性,后者其实也是一种规律。(2)这种思想存在过强的功利性倾向。过分强调比较研究的借鉴作用,在实践上很可能会忽略比较教育的真正目的——深入认识各种教育形态的根本规定性,揭示各种教育形态相互之间的差异性及其规律性,明确多态多元教育结构的必然性及相互渗透的可能性^④。按照组织理论,差异性、区别性是自然界、也是人类组织的一种本原性的存在,权变理论因此强调组织对于其环境的适应性,并认为适应性或适应性行为构成了成功组织的基本要素。环境从来就是丰富多彩的,这就要求我们不能用整齐划一的概念观察、过滤组织的多元化形态,必须注意组织存在和发展的下列诸多差异:

(1)时滞。由于各个国家发展程度和历史环境的差异,导致人们虽然在使用一些共同的词语,但却赋予其不同的定义或内涵,概念应用上的时间差现象是明显的。时滞现象提醒我们既不能因为概念美好就照搬照抄而不考虑环境和时机,也不能因为概念复杂而因噎废食。为此,本文选择“现代大学”作为比较研究的对象群,以避免过多的纵向历史的比较。在宽泛的意义上,所谓现代大学可追溯到19世纪中叶的“洪堡改革”,在狭窄的意义上,则可以

① 参见王承序等《比较教育》,北京,人民教育出版社,1982。

② 参见成有信《比较教育教程》,北京,人民教育出版社,1987。

③ 参见冯增俊《比较教育学》,南京,江苏教育出版社,1996。

④ 傅松涛《比较性教育是比较教育学的研究对象》,《比较教育研究》,1999年第2期。

将时段确定在第二次世界大战后蓬勃发展的美国大学,因为第二次世界大战后的美国大学,正是由精英知识传承机制向大众化知识传承机制转化的重要时期。为了集中论述,本文只在个别重要问题上讨论大学的历史发展轨迹,而绝大部分的落点是讨论最近50年世界各国大学的有关情况。

(2)西方国家大学在某些教育理论或教育实践问题上存在广泛的争论,例如,学生参与学校决策的问题。1998年世界高等教育大会发表的《世界21世纪高等教育宣言》中强调,学生应被看做是“高等教育的主要管理者之一”,他们应该参与“决定政策和组织管理制度”的工作^①。但是,曾任哈佛大学文理学院院长的罗索福斯基(Henry Rosovsky)对此却不以为然。在他看来,在大学里,有知识的人拥有更多的发言权,而更多的民主并不一定使每一件事都得到改善,学生参与管理造成的后果可能是灾难性的(尽管他并不反对在有关教学问题的决策上应征询学生意见)^②。这些促使人们警醒,不可以贸然行事,不加分析地接纳新的观点。

(3)组织的层次性。在进行国际间大学决策体制比较分析时,注意各国高等教育机构组织层次的差异性和不同层次权力的差异性是有必要的。譬如,法国大学和德国大学的什么层次的单位,可以同美国大学的系进行直接比较?再如,在中国,什么样的机构可以与美国大学的董事会(board of trustee or regent)和学术委员会(academic senate)相比较?在西方国家大学中,人事决策权趋向于底层人事单元的特权,受到教授集体控制权力的影响比较大,而预算和资源分配决定权多趋向于上层,受到政府、官僚机构、政治权力和行政人员的影响比较大,这与中国大学的决策权的结构

① 《为21世纪大学下定义》,美国《国际先驱论坛报》,1998年10月12日,《参考消息》,1998年10月22日,第14495期,第6版。

② 亨利·罗索福斯基《大学有效管理的七条原则》,《外国高等教育资料》,1996年第1期。

显然存在差异。注意这些组织层次决策权的不同,有助于人们避免不必要的误解或错误。

社会调查是组织研究最常用的观察方法之一,是增加资料和数据可靠性的重要手段。近十多年来,国内大学一直在进行着内部管理体制的改革,通过对这些改革情况的调查和许多学校改革结果的文献数据收集,以及对一些国外大学改革情况的调研,都将有助于本文的深入研究。此外,还可通过案例研究法,增强理论分析的实证性和可靠程度。

(二) 研究思路:大学人事决策中的基本变量

人们对组织的研究由来已久,分析的角度广泛而细致。美国斯坦福大学教授斯科特(Richard Scott)用三个概念来概括组织:理性的、自然的、开放系统的(rational, natural and open system)^①。在他看来,组织作为一种结构类型,比起其他社会集合体,显得更为正式,并目标明确。因此,从理性系统定义,组织就是追求更为明确的目标且相对正式化的社会结构的集合体。但是,在行为主义者看来,这种分析角度并不全面,因为尽管组织可能会支持某种明确的目标,但组织参与者的行为方向却不一定受其指导。所以,这就产生了关于组织的第二个定义:组织是这样一个集合体,它的参与者追求既相异又相同的多重利益,但都认同可持续性组织作为重要资源对达到个人和群体目标的价值。在组织成员中产生的非正式的关系结构对理解组织行为提供了比正式结构信息更充分、更精确的指导。

以上两个方面的定义都倾向于把组织看做是一个封闭系统,同环境相隔离并由一群稳定而易于识别的参与者构成。事实上,组织是开放的,并与环境之间进行人力、资源、信息的流动。因此,

^① Scott, W. Richard, 1998, *Organization: Rational, Natural and Open System*, 4th edition, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, pp. 17-29.

来源于社会科学中的生态学派提出了有关组织的第三种定义:组织是相互依赖的、与参与者易变的联合相结合的行为系统。这个系统嵌于组织运行的环境当中,依赖于环境的持续的交换并构成环境的一部分。

在斯考特看来,这三种定义并不表明在社会中存在着三种性质不同的组织结构,而只是从不同方向强调既存组织的不同侧面。参考斯考特的分类方法,在以下的章节,本文在概要性地描述大学组织的人事决策过程的基础上,将重点研究影响大学人事决策体制和人事政策规范的三大变量:组织结构、权力和利益的均衡、环境因素。本文认为,这三大变量同时构成了理性决策的主要约束条件。

组织结构 当人们参观一所大学时,校方首先展示的很可能是一幅完整而漂亮的组织结构图(organization chart):清晰的责任和分工范围,优美的等级链条,明确的命令—服从关系,以及良好的行政服务机构和规范合理的辅助决策委员会,等等。其实,在多数情况下,这样的组织结构图是人为设计的结果,表示的只是大学实现自身理念的理想方式。人们期望通过规范组织的决策、管理结构,最有效地采集信息、加工信息,以便做出最佳决策。事实上,复杂之处不在于组织结构的设计,而在于与结构相联系的单元功能、主体关系、有效性等管理问题。就人事决策体制和人事政策规范而言,组织结构的复杂性还在于是否能够最大限度地实现公平、公正、公开,最大限度地实现人性激励,最大限度地实现人类的教育和学术理想。

权力和利益的均衡 深入考察一个大学组织,人们还会观察到,这是一个由一个个具体的“人”所构成的活生生的社会生态系统。围绕着知识的传承、发现和创造,大学衍生出了各种学科、专业和行政服务机构,并基于业务特性产生了各自独特的观察世界的视角和处理问题的方法,并形成了不同的利益群体。这些群体

进而被分为不同的等级,并拥有不同的影响他人的权力、地位及方式,由此产生了实现校园内各个群体的权力和利益均衡的人事管理目标。在西方大学中,各个群体一般都有各自制度化的表达意愿和利益的渠道和方式。相比之下,在中国大学,由于人事管理的制度化尚未达至理想的意境,以至于不同群体的权力、利益的诉愿经常需要采用曲折、甚至激烈的方式表达。在这方面,人事决策体制和人事政策规范作为大学最重要的资源配置方式之一,不能不受到大学权力结构和利益关系的影响,也因此成为中国大学改革的基本问题。

环境因素 不证自明,社会环境影响组织。尽管各类环境因素影响组织的程度和形式各不相同,但任何组织都不可能脱离来自内外社会环境的制约。就大学人事决策而言,社会环境因素的影响是广泛的、直接的,有时是决定性的。本文选择政治系统、(劳动力)市场、组织文化作为主要的环境变量,希望通过讨论它们与大学的交互影响的关系,深入探讨大变革时期中国大学人事决策体制和人事政策规范的现实的改革之路。

对大学理念的认识不仅影响大学的办学方向,而且更重要的是将直接影响大学对需要什么人的政策选择的决策问题。本章通过对决策的认识和分析研究,包括对决策单元和决策群体的研究,进而深入分析研究了决策环境对大学组织结构和决策理路的影响。此外,通过比较研究的方法、社会调查方法和案例分析方法的实践总结的结合,进一步理清大学人事决策的研究与组织机构、权力和利益的均衡机制和环境因素等方面研究相结合的基本思路。

第三章

大学人事决策的性质和过程

无论是古罗马、古希腊文化源流的西方各国大学,还是交融了儒学文化传统的中国大学,其主要的人事决策的任务、功能以及人事政策的适用领域大体上是相同的。这些领域包括:雇佣关系(或劳动关系)、录用(包括遴选)、任用或晋升、培训、纪律(包括道德规范要求 and 申诉程序)、健康安全福利、考核评估、减员解聘、职位评价和设计、组织发展和制度创新、工资管理、人力资源规划、新技术、额外福利等。在所有这些政策领域中,对于教师的行为激励无疑应处于核心的地位。这是因为,人事决策的根本目的就在于吸引和激励最优秀的人才在大学为高等教育服务,使大学组织中最重要的人力资源——教师能够紧密围绕大学的中心使命最有效地发挥作用。

一、大学人事决策的性质

在这里,所谓性质仅指决策学意义上的分类,而不是社会一般是非标准意义上的性质。在决策学分类的意义上,大学组织中的

人事决策大体上可分为三种类型:第一,政策性决策,也可以称为导向性决策或基本决策,即一个大学组织决定采用什么样的宏观人事政策;第二,程序性决策,也可以称为规范决策或过程决策,即大学组织决定采用什么样的程序做出人事决策;第三,操作性决策,也可以称为技术性决策或手段性决策,即根据宏观人事政策和人事管理程序做出针对个体的决策。在一定意义上可以认为,这三类决策大体上分别对应于大学高、中、低决策层面。分别论述如下。

(一)政策性决策

大学宏观人事政策的形成,并不是一人一时的抉择和决定,而是在长期的办学实践中,根据大学环境的变迁和内部组织结构的调整,以及在复杂的交互影响的过程中逐步形成的共识。在形式上,这些共识有两种基本的表示方式:其一,形成书面规章制度;其二,以口碑相传的形式成为大学的传统或惯例。无论哪一种方式,一旦成立,都会具有约束力,成为大学社区共同遵守的规范。在中国,宏观人事政策并不全由大学自主制定,事实上,迄今为止,党和政府的相关政策规定是决定性的,并经常构成了大学宏观人事政策的依据。在大学可以自主决策的范围内,大学宏观人事政策规范则在许多问题上直接体现了特定大学的基本价值取向和价值标准,譬如,保护学术自由的政策、教师权利和义务的政策、教师行为规范和道德规范的政策、解决利益冲突的政策等。诸如此类的政策规范直接关系到大学以教师为主体的全体人员的行为规范,关系着教师不同于其他职业的尊严、自由和优势,关系着公正与平等竞争原则的贯彻落实。从根本上说,关系着大学持续发展所必需的制度保证。

与西方国家大学相比较,中国大学的政策性的人事决策多是政府政策指导的结果。中国大学历史超过百年或接近百年的也不在少数,但还未曾有公认的特色和对后起学校产生明显示范作用

的大学。究其原因,政治力量对于学术的强力干预不能不说是一个重要的原因。1949年以后,除政治性干预外,还加上了管理体制的干预,大学成为整个中国计划经济和部门管理体制链条中的一个小小环节,以至于成为政府机关执行具体任务的一个作业单元,大学不能也无需在政策层面上有所作为。自那时开始,大学人力的配置、报酬、生活待遇、技能要求、权利义务等,均在政府统一政策的支配之下,大学在学制、规模、教学目标和对象等方面的差异也因此几乎消失。在人事政策领域,计划经济导致大学资源配置失调,以至于教授、副教授、讲师和助教四级岗位,基本上享受着相差不大的工资和生活待遇,人事激励机制几乎荡然无存。

应该说,目前的大学人事改革的方向仍然由政府主导着,但与以往相比,大学已经拥有了一定的自主决策空间。在教师任用上,教育行政主管部门早在80年代中期就提出了聘任制的设想,并不断推动大学执行。从实践的情况看,完全意义上的聘任制还没有形成,关键原因在于与聘任制相关的制度环境还相当不成熟。其中,由于复杂的原因,大学在有意无意之间一直试图保持某些传统的人事政策以实现校内利益的微妙平衡,因此,大学本身也是负有责任的。

高校人事改革滞后于国家人事改革进程的现象近些年有所改变。20世纪90年代中后期,清华大学提出了“非升即走,非升即转”的人事政策,在新留任的教师中运用,一举突破了传统政府政策的教条,在聘任制的道路上走出了关键性的一步^①。在工资政策方面,以北京大学和清华大学的岗位津贴制度为标志,各个大学竞相仿效,接二连三地突破了政府统一规定的低而平、统一僵化的工资模式,较为普遍地实行了工资外津贴制度,并使之成为体现大

^① 龚映杉等《向旧的人事制度告别——清华大学实行岗位聘任和岗位津贴制纪实》《中国高等教育》2000年第2期。

学发展目标的最重要的人事激励政策。在该项政策之下,大学的教学、科研岗位被分为若干级别,并根据岗位责任大小、任务轻重,给予相应的岗位津贴。这种政策在一定程度上突破了“职称”的身份限制,初步实现了竞争上岗、按劳分配的人事管理与分配的基本原则。但是,这并不意味着全面制定周详、配套、互相支持的大学人事政策的时机已经成熟。在目前的情况下,大学仍然还需要政府的政策支持。

西方国家的大学同样不能摆脱以法律为主要表现形式的国家意志的约束。例如,20世纪60年代的民权运动,导致美国的大学、尤其是受到联邦和州政府资助的大学,同其他社会组织一样必须受到非歧视法的约束,相应必须采取肯定性行为(affirmative action),减少、减轻和弥补人事任用中的歧视和不平等现象。大学人事政策受到其他的法律约束在以后章节中还要谈到。但是,在西方国家,尤其在美国,大学几乎很少受政府的干预。

大学人事政策的选择在很大程度上是大学对社会观念、市场竞争、利益集团诉求、自身发展的实际需要作出的反应。相比之下,同行和工会对大学人事政策价值取向的影响或许更大。例如,美国大学中普遍接受的终身职位的政策,以及教师工作量、绩效评估、正当程序等方面的政策,都与美国大学教授协会(AAUP)的原则宣示直接相关。近年来美国一些大学改革终身职位制度的尝试,显然也与该制度越来越受到社会质疑有关。

一般而论,政策性决策具有典型的非程序化性质。仔细推敲,即使被称之为程序化决策的那些决策其实也存在诸多不规则的问题,正像西蒙所说的,对程序化决策,建立在标准操作规程之上的组织结构本身就是对决策制定过程的不完全的描述^①。如果一切

^① 赫伯特·西蒙著(李柱流等译)《管理决策新科学》,北京,中国社会科学出版社,1982。

都可以实现程控化,实际上也就无所谓决策了。对非程序化决策的一般性描述是:组织在处理特殊的外部环境或自身问题时,不具备特定的程序,而必须求助于组织所具有的理解力、适应性和针对问题行动的一般能力,这种情形就是非程序化决策。非程序化决策同样必须依次经过全部决策过程。按照西蒙的划分标准,决策制定过程大体上有四个主要阶段:情报活动——找出制定决策的理由、设计活动——找到可能的行动方案、抉择活动——在诸行动方案中进行抉择、审查活动——对已进行的抉择进行评价^①。非程序性政策型决策直接反映大学组织的领导层对于大学组织特殊使命的理解,反映领导层对于大学组织面对的人事问题的敏感程度和判断能力,也反映大学领导层处理问题或危机的决心和艺术。人们在网上海浏览美国大学主页上有关大学政策的文本时,经常会看到“policies under review”(审查中的政策)的图标,这表明大学组织某个特别小组正在对某些政策进行审查,评估执行中的问题、实际效果以及调整的可能性。有时候,为表明大学组织的中立性,大学会聘请校外的顾问公司来诊断学校的组织结构、职位设计或工资结构等重大的人事政策倡议,以便客观公正地发现问题,找出症结,提供政策建议。这些都属于非程序性决策的方法。非程序性决策的另一特点是,执行的过程比制定的过程还要复杂和重要。西蒙在谈到这个问题时指出:保证决策的执行仍然是决策制定活动的组成部分。政策宣示本身十分简单,但从发现问题、分析问题、备择方案的提出,到方案的评价和选择,都需要稳定的组织机构的支持,最终的政策要变成操作人员行为规范的一部分,并在执行中同其他的政策协调一致,确实是一个复杂的说服过程,这时,

^① 赫伯特·西蒙著(李柱流等译)《管理决策新科学》,北京,中国社会科学出版社,1982。另见:Simon, Herbert A. and March J. G., 1958, *Organization*, N. Y.: John Wiley and Sons.

前期的广泛参与可能会降低执行的阻力,决策的难度因此可能增加,因此更需要稳定的组织机构的支持。

大学组织作为社会中独特的行为单元,其基本人事政策的周详性、稳定性和预见性无疑是重要的。但在某些特定条件下,尤其是社会环境出现剧烈变化的情况下,人事政策的重新调整和抉择是无可避免的。正如本文一再指出和强调的,目前中国高等教育面临着前所未有的变革,大学人事政策的调整和理性选择成为了适应剧烈变动的途径之一。在这方面,西方国家尤其是美国大学的人事政策的应变之道有许多可供借鉴之处。为了进行比较,我们重点将中国大学的聘任制和美国大学的终身制进行比较。

(二)程序性决策

同人事政策的抉择一样,人事决策程序的选择也非主观设计的结果,而是一种自然发展的过程。在西方国家,对程序正义性的向往在司法界和人民生活具有广泛的影响力。人们认为,获得真理的历程甚至比真理更重要,因为获得真理的道路一旦被阻塞,真理离我们将会更远。因此,在某些情况下,程序正义性的合理程度甚至要高于实质正义性。正如道格拉斯(Douglas)所言:“权利法案的大多数规定都是程序性条款,这一事实决不是无意义的。正是程序决定了法治与恣意的人治之间的根本区别。”^①因此,在人事决策中,决策程序与政策同等重要,它为大学人事行为和人事决策提供重要的“游戏规则”。在组织中,程序化的规则发挥两个作用:一是作为组织控制系统的一部分,二是作为组织协调系统的一部分。通过正当的程序处理人事决策中的问题,既有利于消除人事决策过程中不必要的延误,也有利于保障决策权责在大学社区各个群体中的适当分布。

在美国的高等教育界,同在司法界一样存在着对正当程序的

^① 转引自夏锦文《论中国法治化的理念基础》《中国法学》,1997年第5期。

崇拜。美国大学教授协会在 1958 年和 1971 年分别作出了“教师解职的程序性准则”和“教师聘用或不聘的程序性准则”两个政策性声明,就大学聘用教师的各个过程提出了标准程序的建议^①。这些建议已经被大多数的美国学校所接受,成为学校人事政策的一部分。在美国主要大学的人事手册中,最主要的部分是关于人事行政程序的规定。事实上,政策和程序是紧密相连的,严密的政策规范必须要有与之相配套的详细的执行该项政策的程序。否则,政策规范很难得到执行。同时,正是由于这些程序性规定的存在,才使决策者可以获得多方面的信息,作出综合的判断,也使涉及的决策对象有机会表明自己的立场,保障自身的合法利益。在美国加州大学,各个委员会一般都有比较清晰的工作程序,从而保证了委员会从组成到运行和决策的合法性;有关教师聘用、解聘、不续聘、评估等方面的程序,则保证了教师本人、同行专家、行政首长、学生等相关群体的意见得到充分的表达,增加可决策的合理性;有关学术道德问题、性骚扰问题、冤情伸张问题、教师与学生的关系问题等方面的处理程序,对恰当地保证了当事人的权力起到了良好的作用^②。

美国大学人事决策过程不仅有完整的程序性政策的约束,更有人们对于程序性规定的尊重,对于正当程序的追求成为保障人权和民主的一种普遍的信念。在中国,或许与现代化初期整个社会的功利主义、实用主义的价值倾向有关,“重实体,轻程序”的现象比较多见。在许多情况下,程序只是被看做是一个达到实质正义的工具。当人们看到实现正义的捷径时,程序就容易被看做是一种麻烦,而置于脑后。从长远的观点看问题,这种观点和做法会

① 声明文本可浏览网址 <http://www.aaup.org/>。

② 参见美国加州大学主页 <http://www.ucop.edu/ucophome/system/swpolicy.html>。

埋下无穷后患。现实情况是,今天的中国大学,实体性的人事规定并不算少,但程序性的人事规定却少之又少。例如,在中国高等教育界影响最大的职务晋升问题,在实际把握中多数学校仍然依靠经验和惯例操作,即便是少数重点大学,目前也还欠缺以书面形式给予完整表述的程序规范。再如,解决纠纷、利益冲突的方式由于没有详细的公示式的调解和仲裁的程序规定,实际上人们在自行选择处理的方式,以至于诸如集体上访、暴力威胁、自杀等极端形式时有发生。在这方面,不能说执政党和政府没有规定,事实上,不仅有规定,规定还不在少数。问题在于,由于缺少处理问题的程序性的决策,从而模糊了人事权责体系,由于缺少程序规定,同样的人事问题,既可以自行解决,也可以在院系层次解决,还可以在学校职能部门层次解决,甚至可以直接提交校长裁决。这样,就容易造成相互推诿,并导致人事决策效率低下,人事政策有效性的降低也是必然的。

“在一定条件下,把价值问题转换为程序问题来处理,也是打破政治僵局的一个明智选择。”^①在出现意见分歧、意见难以统一的情况下,合理的程序可以保障选择的理性。譬如,通过充分的讨论,以多数方式作出决定,就是程序理性的一种形式。相反,程序规范不充分、不明确,即使其目的是正当的,也容易引起争论,从而造成贯彻执行上的阻碍。因此,尤其在变革的社会中,追求程序的合法性、合理性,是克服变革阻力,实现稳定与协调,消除对抗与误解的重要制度保障。当然,追求程序正义并不等于放弃学术民主。在大学,学术自由在性质上属于另一个范畴的问题,即使按照程序正义,学术争论自由也可以理解为题中之义。

(三)操作性决策

操作性决策是由大学管理机构中一线专业管理者和决策者进

^① 季卫东《法律程序的意义》《中国社会科学》,1993年第1期。

行的。基于组织功能和程序的安排,他们经常需要作出决策,其中,大部分属于以具体或个案信息为基础的具体的人事事宜。操作性决策的信息因素十分复杂,根据美国学者桑达·考夫曼(Sanda Kaufman)的分析,做出决策至少受到四个方面信息因素的影响^①:第一,意向:包括文化、价值、传统、知识等;第二,明显的选择自由:包括行动、时机、资源等;第三,外部事件:包括决策规则、该领域的状况、其他利害关系者的选择等;第四,可能的后果:包括外部事件的可能性、其他人选择的可能性、自己和其他人行动可能产生的后果。

当然,决策者往往并不具有上述各种正确的知识或全面的信息,但决策者确实具有与其知识相关的感性认识,以及具有用来替代所缺信息的推测能力。尽管许多学者提出各不相同的决策规则,包括假设、综合以及概括诸方面的不同,然而,四种信息因素——意向、选择、外部事件和后果——确实应当在个人决策中起到关键作用,这一点已经成为人们的共识(无论自己是否意识到)。操作性的决策从一个方面说明,为什么在中国大学中,组织经常在既缺少政策性的声明,也缺少程序性的规定的情况下,其人事行政方面却可以相对正常地运转。但是,这并不能用来证明政策性人事决策和程序性人事决策无关紧要,相反,明晰的人事政策和程序规定对于提升操作性的有效程度是至关重要的。

二、大学人事决策的一般框架

各国大学中存在不同类型的人事决策体制,这些体制各有其

^① 桑达·考夫曼《地方政府的决策和冲突治理过程》,载理查德·D. 宾厄姆等著(九洲译)《美国地方政府的管理:实践中的公共行政》,第132—134页,北京,北京大学出版社,1997。

特定的背景、条件和机缘。与此同时,这些体制又有一些共同之处,这就为决策者全面考虑每个决策提供了视角,也为比较研究提供了基本的分析框架。在许多理论家看来,决策过程一般可以分为五个阶段:识别→定义→分析→选择→执行。

英国学者迪尔登通过列表的形式对决策的过程作了具体的描述^①:

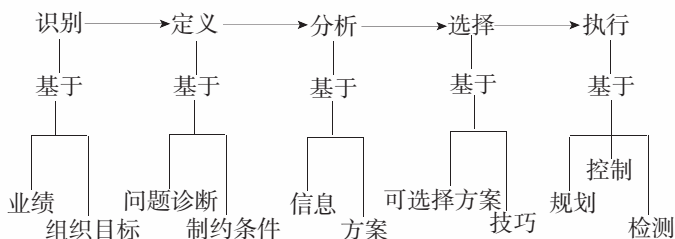


图 3-1 迪尔登决策过程模型

上图显示,决策过程的中心是组织目标,这也是组织分析的基本概念之一。组织目标决定大学组织的方向和重心,确定衡量组织业绩和进行问题诊断的标准。20 世纪 80 年代中后期,在西方国家的大学管理中,流行着一种使命陈述(mission statement)的做法,将大学的使命(奋斗目标)加以细化,分解为不同的层次,作为组织结构各个层次的奋斗目标。当然,使命陈述并不是简明的公理性陈述。对于特定的大学组织来说,目标形成是组织成员协调和共同决策的结果,而成员协调和共同决策通常是困难的。这就增加了大学决策的复杂性。在这里,决策条件不应当被忽略,因为正是它们对组织目标的认同程度,制约着决策活动的方式,影响决策过程的进程。迪尔登决策过程模型由一系列的分开阶段所组成,但却是一个动态的循环往复的完整过程,每个阶段都会在条件

^① 克里斯·迪尔登,麦克·福斯特著(罗薇华等译)《组织管理决策》,第 80 页,上海,上海远东出版社,1998。

具备时进入下一个阶段,而且只有这样,决策才有意义。把决策过程看做是一个循环过程的重要性,还在于通过获取反馈信息并评价一个决策的效果,将为以后类似的决策提供有价值的信息。事实上,大学组织作为一个相对独立的社会系统,管理决策的过程是一个没有休止符的乐章,学生一届又一届更替,知识迅速更新,解决一个问题的喜悦还来不及回味,新的麻烦又涌到了面前。然而,正是在无休止的烦恼的循环往复中,大学组织不断实现自身的历史使命。以迪尔登决策过程模型为基本线索,我们较为详细地分析大学组织决策过程的各个要素。

(一)确定目标的意义

目标在组织管理中的作用是明显的。一般而言,它有以下作用(1)指明方向:每个大学对其发展方向都应有一个明确的概念,如果一个大学不知道自身努力的方向,那么它的日常管理就会成为一个没有终点的旅程。(2)发挥团结和激励作用:如果目标是明确的,而且切实可行,尤其要使中层和操作人员理解并制定出细化的目标,那么每个人就会很清楚在大学组织中的位置,并能够切身体会到自己在为共同的目标作贡献。(3)提供衡量过去成绩的标准:大学需要某种可以评价过去业绩的方法。确定的目标可以在预期的产出与实际的产出之间进行比较,引导大学及其不同的组合把注意力集中到更需要引起注意的地方去。但是,一般大学目标的陈述是模糊不清的。譬如,教学、科研、服务是美国经典的大学使命的描述(现在也为我国的大学接受),那么这些词句的含义是什么呢?教什么?是政府指定的内容,还是教师自行确定的内容?如何组织科研?是组织大项目、进行大会战,还是学者个人进行独思?如何服务?是直接进行投资,组织企业,推广科研成果,还是密切关注社会需求,提供技术转让?诸如此类的这些问题,并没有清晰、成熟的答案。因此,对于大学组织的决策来说,必须有更为明确和可操作的目标设定。当然,这并不是说,在一定时

期没有这样的目标的大学就不能运转。事实上,习惯和传统可以发挥对大学任务和目标的认同作用,但在更长的历史时期,没有明确和可操作性的目标设定,将导致大学的衰落。

(二)问题的识别与分析

在决策过程中,当关键的问题或问题的关键无法确定时,事情就会十分复杂。在大学中,由于目标的争议从而导致对问题的判断出现重大分歧的案例比比皆是。这种争论导致美国大学组织的多元化结构。在中国,由于政府对于大学微观管理的介入是如此之深,以至于几乎可以用政府的宣言和对问题的界定来代替大学自身的论争,但这恰恰是中国大学改革的对象。事实上,大学组织的低效率已经迫使中国政府把更多的学科发展和人事决策问题的界定交给大学来自行完成。

(三)制约条件

制约条件可定义为在决策过程中对各部门产生限制作用的因素之和。为了使决策是可以实施的,在决策的最初阶段就要明确每一个阶段的制约或限制决策活动的各种因素。其中,最基本的制约条件很可能是时间。在许多情况下,处理问题的时机常常比处理方案还要重要。与此相联系,决策者在不同的决策事项上的时间分配也十分重要。此外,决策和实施决策可利用的资源也是重要的制约条件。一般而论,推行改革是一个蓄能的过程而非放能过程,因而需要大量的投入,资源因此至关重要。再则,人的因素也许是组织决策中最主要的内部约束条件,诸如团队精神、同行的压力以及沟通问题,都有可能成为重要的因素而影响决策制定、实施过程以及随之而来的成功与失败。

制约条件因决策环境的不同而可能会有大的不同。其中,组织结构、管理形式、行业关系、沟通手段、意见、现有习俗等属于常见的内部制约条件,社会公众压力、社会舆论、技术变革和机构之间的竞争等,属于常见的外部制约条件。例如,由于技术条件的变

化,哈佛大学不得不修改其 42 年来执行的对教师校外兼职的政策,即禁止教师在未得到相关院长同意的情况下在哈佛大学以外亲自或在互联网上提供教学、进行研究或其他咨询服务。

(四)信息

准确、恰当的信息是正确决策的先决条件。在更为广泛的意义上,信息的收集已经成为服务于整个大学需要的关键职能。有关信息的问题包括:信息的类型(在人事决策中需要什么样的信息以及为什么需要这些信息)、信息的及时性(所有的组织评价离不开过去的信息。但数据离现在越近越有用,信息的时滞性会不可避免地存在,但只应允许最少量的信息由于还在传递渠道中而不能直接得到)、为谁收集信息、信息的适度及准确性和成本。在大学人事决策中,信息的周全性是十分重要的。美国大学教师评估中对于相关信息的利用程度、分析的广泛性及深度,值得中国同行深入研究。本文将在以下有关章节具体讨论。

(五)方案

决策方案的产生在多数情况下是特定决策阶段的产出,在某些情况下则可能在问题出现的那一刻,就已经出现在决策者的头脑中。只是在开始时这些方案是某种假说,其后还需要利用收集来的信息检验其正确性。不论决策方案如何产生,合理的决策都会有尽可能丰富的备选方案,并且,这些方案同样需要加以检验,虽然方案随时都可以付诸实施。在现代规范化的大学组织中,制定和选择决策方案通常既是一种制度框架内的特殊的、独立的、颇有创意的活动,也是一种合作的、协同的、沟通的活动。强调“整体大于部分之和”之功效,是现代大学组织制定决策方案所遵守的通则。

(六)抉择

这种抉择活动涉及两个问题:设计一种方案来评估所涉及的因素、选择一个标准来判断评估的结果。绝大多数情况下,决策将

以对未来事态的估计为基础。在抉择过程中,大学组织中各个人群的参与是复杂的,在大多数情况下决策都是某些合力的结果。但决策必须确定抉择的不归点,不归点是决策制定过程中的一个点,在这一点上,决策制定者选定并执行某一行行动方案,自此决定不经过另一个评估过程将无法更改。任何决策过程都存在不归点^①。一般来说,尽管可能很难准确断定决策何时达到不归点,但改变主意的成本却会随着每一次选择的做出而不断上升,直至无法挽回。

(七)实施

在实际操作中,决策实施大致包括三个阶段(1)计划(2)实施与控制(3)反馈及评价。不难理解,这几乎构成了一个新的决策过程。实施阶段对于决策的重要程度根据决策的性质而有所不同。在人事决策中,一项政策决定的实施需要组织、人员和成本的付出,而一项用人决策的实施有时则只是一个简单的档案处理。

实际决策过程的情形是多元化的,有些甚为复杂,有些则相对简单。大学人事决策同样存在广泛的非程序化决策的问题。其中“摸着石头过河”是一种常见的非程序化决策模式。西蒙认为,决策可以非程序化到新颖、无结构,具有不寻常影响的程度。处理这类问题没有灵丹妙药,因为这类问题在过去尚未发生过,或因为其确切的性质和结构捉摸不定或很复杂,或因为其十分重要而需要现在现做的方式加以处理^②。西蒙认为,如果没有基于先前经验的识别或再认识,那么,在复杂空间里的思索会变得如同蜗牛爬行那样缓慢。直觉能使我们搜索到那些人们已经掌握了的知识,由此我们可以预料到实际发生的某些情形:专家在解决一个需

① 德斯·迪拉夫著(原毅军译)《核心管理决策》,大连,大连理工大学出版社,1999。

② 赫伯特·A. 西蒙著(李柱流等译)《管理决策新科学》,第58页,北京,中国社会科学出版社,1982。

要费力寻找新东西的问题时,常常能依靠直觉取得进展。在包含新、老因素的情况下,求解过程大多是直觉与搜索的协作过程^①。

三、人事政策的主要决策领域

符合高等教育本意的大学应当为它的教师们创造一种良好的环境,这种环境能为教师提供(1)稳定感,他们不用担忧其工作会经常不断地发生变化;(2)安全感,他们无须担心来自校外的各种无理的非难;(3)持续感,他们不必担心自己的工作和生活结构会遭到严重破坏;(4)公平感,他们不必怀疑别人受到比自己更好的对待^②。这正是大学人事政策致力实现的目标,进而使处于稳定状态的学校及其保护之下的教师个人能够不断地发挥创造性。但也有西方学者认为,在后工业化时代,在改变传统对经理人员和专业人员职业生涯假定的基础上,高等教育已经实现了从精英型向大众型的转变,公、私营部门则按照新的结构方式已经进行了重建,高等教育与就业之间的关系因此正在经历深刻的变化。过去那种提供从个人晋升到就业安全的职业生涯体制现在被称为“官僚组织形式”,这种形式正被一种新的职业结构形式所取代。新的形式表明了西方社会“职业生涯观念”的变化。一般来说,职业生涯由一系列的工作构成,它们按照职业的声望排列,雇员以有秩序的、可预见的节奏向上移动。在大学,职业生涯已经嵌入了大学的组织结构中,并形成了具有相当稳定性的传统和制度。但是,现在的大学毕业生在一个长时段中规划自己的未来已经不可能

① 赫伯特·A. 西蒙著(杨砾译)《现代决策理论的基石》,第126页,北京,中国经济出版社,1989。

② 克拉克·科尔著(陈学飞等译)《大学的功用》,第68页,南昌,江西教育出版社,1993。

了,他们越来越难以假定自身职业或生活方式可以锚定在一个稳定的组织结构中。事实上,整个社会环境已经要求所有的人明白个人的未来包含着不确定的因素,人们必须有能力去应对公共世界中的不可预测的性质^①。在新的社会历史条件下,大学人事政策有必要转变观念,在保持职业稳定性和职业吸引力的同时,引入一定程度的竞争机制,维护教师职业的首创精神。

中国大学作为一个受传统计划经济影响最深、受政府管制最重而受市场经济影响最小的一种社会组织,必须不断完善人事决策制度,改变人事决策的被动局面。传统中国高等院校的约束主要来自纵向的行政约束而不是横向的市场约束。前者在管理关系中以集中控制和被动服从作为基础,同时依赖个人权威、个人关系和个人经验实现组织的控制和协调,由此造成了高等学校人事政策的依附性、封闭性,窒息了高校人事政策的活力和创新力^②。在这方面,中国大学值得看一看他人的做法。

在美国,无论历史悠久的哈佛大学或新近崛起的加州理工学院,都有一套比较完整的人事手册或教师手册,其中包括大学的人事政策、程序以及与其精神实质相一致的组织文化,譬如,决策习惯和做法。在美国的大学中,人们普遍认同这些形成文字的用人理念、政策声明、操作规程、运行惯例,它不仅仅是装点行政管理者 and 学术管理者书橱的摆设,也不是填充学校万维网主页的无用的信息垃圾,而是体现现代人事管理理念、融入管理系统的基本管理行为的一部分,也是大学社区成员自身道德规范的一部分。但其形成并不是一蹴而就或者取决于某个伟人的个人意志,而是各个

① Brown, Phillip and Richard Scase, 1997, *Universities and Employers: Rhetoric and Reality*, in Anthony Smith and Frank Webster (eds), *The Postmodern University? SRHE and Open University Press*, p. 85.

② 毛亚庆《我国高等教育制度创新乏力分析》,《北京师范大学学报(社会科学版)》,1998年第4期。

大学基于传统、历史条件和当时的需要,持续地继承、积累和完善的結果。本文在加州大学学术人员手册中发现,手册中所收录的文件,既有1935年发表的关于学术自由的政策声明,也有1999年仍处于专门委员会审议中、准备修订的条款。美国人事手册包罗的内容极为广泛。仅以《加州大学学术人员手册》^①为例,人事政策规范几乎应有尽有,它涵盖了(1)基本的用人原则和人事管理原则(2)教师权利和行为准则(3)人事管理各个领域的基本政策和行政指南(4)人事决策的程序。其中任何一项人事规章,大致都包含了如下的内容(1)政策(2)目的(3)界定(4)责任;(5)分类(6)标准或条件、资格(7)例外(8)限制(9)权利;(10)违反责任(11)应用范围(12)报告或报表等。应当说,这种层次分明、概念清晰、程序明了的人事手册极具可操作性。加州大学是一个有10个校区的巨型大学,各个校区执行统一的人事政策和程序,同时也根据大学的政策条款,结合自身的特点制定更具体的操作程序。例如,伯克利加州大学文理学院就有自己单独的人事手册,但其精神实质、原则规定与加州大学学术人员手册并无冲突。为了细致地进一步说明问题,我们列举加州大学的人力资源管理的基本政策目录如下:

- * 学术人员手册
- * 覆盖职员的政策中的授权
- * 关于学术人员和职员的非歧视和肯定性行动(nondiscrimination and affirmative action)的政策
- * 出版有关雇佣事件的非歧视和肯定性行动的政策声明
- * 职员的人事政策
- * 性骚扰的政策和控告程序

^① 参见“Academic Personnel Manual”, at <http://www.ucop.edu/ucophome/system/swpolicy.html>.

其中学术人员手册内容最为复杂、全面,主要内容如下:

I. 大学关于学术任命的一般政策

- (1) 教师权利和义务
- (2) 学术自由
- (3) 教师行为和行政纪律(含教师行为准则)
- (4) 对个人和组织的特殊服务
- (5) 教师校外职业活动
- (6) 私人赞助研究中财政利益的确定
- (7) 雇佣中的肯定性行动和非歧视政策
- (8) 雇佣
- (9) 学术人事的政策和程序/总则
- (10) 有关学术人事的概念定义
- (11) 学术任命/头衔
- (12) 学术任命/头衔规范
- (13) 学术任命/“相当”头衔和级别
- (14) 荣誉退休头衔
- (15) 终身职
- (16) 以某种学术头衔服务的总期限限制
- (17) 就业保障
- (18) 非学术委员会成员的学术任命/冤情申述
- (19) 非学术委员会成员的学术任命/临时解雇政策
- (20) 非学术委员会成员的学术任命,矫正行动和除名
- (21) 被任命者的权力(包括有关档案的权力)
- (22) 学术人员的档案/维护、使用和申请修正的机会
- (23) 全校性政策精选
- (24) 捐赠讲席和教授职位的政策

II. 任命和晋升

- (1) 总则
- (2) 审议和评估委员会
- (3) 教授系列

(4)访问任命

(以下还有31个职位系列,略)

III. 录用

(1)一般政策

(2)从加州其他机构引进

(3)校园间调动

(4)有关校园间永久和临时调动的特别程序

(5)近亲属的任用

(6)非本国公民的任用

(7)录用过程中的旅行费

(8)校园间调动的搬迁费

.....

IV. 工资管理

(1)工资管理的一般政策

(2)工资晋升/一般工资晋升(级别调整)

(3)工资晋升/绩效增资

(4)工资表外工资的增长

(5)津贴/对学院院长等级别的官员的补助方针

(6)津贴/对全时雇员分割任命的津贴安排

(7)津贴/学术人员

(其他十几种工资或补贴的计划或项目,略)

(20)工资表和说明

V. 福利和特权

(1)假期/总则

(2)假期/病假

(以下家庭医疗假、寒暑假、休假、学术假、政府机构服务假、军中服役假、专业会议假、其他带薪假、其他不带薪假、育儿假、父母假等,共10项,略)

与美国大学的人事政策相比,中国主要的研究型大学不乏规

章的累积和汇总,但我们缺乏体系和整理,不乏人事政策的制定和发布,但缺乏执行和反馈,不乏政府立法和条令,但缺乏各自大学的特色,这充分反映了现行高等教育机构在传统机制运行下的现状。这种以“集权”、“封闭”、“划一”为特色的管理体制,实际上限制了学校之间的竞争和资源优化配置的主动性,从而使人事决策制度和人事政策规范趋向统一而缺乏个性,其结果,必然导致大学面对人才市场化时的无能和无奈。

当人们查阅中国大学的人事管理资料汇编时不难发现,其基本条目同美国同行的规章类同或近似之点甚多,差异点则集中在关于程序性规定的淡漠和对于教师权利保障的忽略。基于国家发展水准的巨大差别,现阶段美国大学人事决策的重点集中在从人力资源战略的角度出发,重新审议和修订现有的人事政策。中国大学人事决策的重点,则集中在人事制度的改革上。制度设计、制度创新的工作成为人事决策的重中之重和主要难点。这就产生了一个重要的问题:即使不谈两国的文化差异问题,时滞问题也是绝对不可忽视的。强调时滞的政策意义在于,中国大学在讨论同类问题,例如,聘任制,打破“铁饭碗”时,不能不考虑时代的背景而简单化地推行美国的“终身职位制”。事实上,这个问题对于中、美大学是不同时代的问题。再如,当中国大学讨论程序正当时,必须注意到美国的正当程序观念并不仅是1945年美国国会通过《正当程序法》的后果,而是长期司法和行政实践的最终概括。正当程序得到尊重,在国家层面上是行政、司法、立法职能相互平衡制约的结果。美国大学的组织结构,同样存在着某种程度的政治权力、行政权力与专业权力的分立。这与中国大学的党政二元结构、以党委为中心的权力格局是完全不相同的。注意到中美两国目前大学人事决策中的时滞现象,有助于我们抓住中国大学问题的深层原因,关注中国大学的国情、校情,探索可能的改革切入点。

四、中美大学教师职务政策对比分析

教授终身职制度是美国高等教育体制中不可或缺的重要组成部分,就像中国大学中的教师职务制度一样,构成了各自人事任用制度的核心,都承担着为教师提供基本激励因素的功能,是形成各自教师队伍结构和管理模式的基础,并且,在目前的社会环境中都受到某种程度的改革冲击。大学教师职务政策在本质上属于政策性的决策,但又涉及程序性和操作性决策的诸多环节,处于牵一发而动全身的特殊地位。本节之所以选择中美大学教师职务政策进行对比分析,原因有三:一是借此扼要介绍中美两国大学关键性人事决策领域的历史背景,为全文的分析提供一个事实框架;二是通过案例显示中美两国大学人事决策程序的侧重点及其决定因素;三是通过案例对比发现美国大学人事政策的特色及可借鉴之处。

(一) 中国大学教师职务制度的改革历程

1. 历史背景

建立并实行教师职务制度在我国已有较长的历史,新中国成立以来主要历经了以下几个阶段^①:

第一阶段为1949年10月至1957年,基本沿用并认可原有高等学校系统的教师职务制度。对高等学校教师职务晋升的问题,1955年9月高等教育部发出通知,要求在高等学校教师学衔条例颁布以前,只办理助教升讲师、讲师升副教授的晋升手续,并规定提升副教授由高等教育部审查、批准。直到1956年4月,高等教育部发出通知之后,才开始办理了一次高等学校教师提升教授的

^① 以下材料主要来源于赵庆典:《我国高校教师职务制度50年回顾与展望》,《江苏高教》2000年第2期。但在具体分期及分期原则上有所修正。

工作。

第二阶段为 1958 年至 1966 年,基调是学习苏联教师职务制度的经验,初步建立起了今天我们所看到的高校教师职务制度。1960 年 2 月,颁布了《国务院关于高等学校教师职务名称及其确定与提升办法的暂行规定》,随之《教育部关于执行 国务院关于高等学校教师职务名称及其确定与提升办法的暂行规定的实施办法》出台。明确了高等学校教师职务的名称并对教师职务(名称)的确定与提升的条件作了规定。《暂行规定》提出,教师职务的确定与提升应以思想政治条件、学识水平和业务能力为主要依据;同时对资历和教龄也必须加以照顾。这些文件为形成我国现代教师职务制度奠定了基础。

第三阶段为 1966 年至 1976 年,教师职务被取消,教师职务制度建设遭到破坏,教师的职务连同工资被冻结。

第四阶段为 1976 年 10 月至 1988 年,恢复并重建高等学校教师职务制度。1977 年 9 月,邓小平同志在《教育战线的拨乱反正问题》中提出:“大专院校也应恢复教授、讲师、助教等职称。”1978 年 3 月《国务院批转 教育部关于高等学校恢复和提升教师职务问题的请示报告》明确提出,在国务院没有作出新的规定以前,1960 年国务院颁发的《国务院关于高等学校教师职务名称及其确定与提升办法的暂行规定》的精神继续沿用。此外《教育部关于高等学校恢复和提升教师职务问题的请示报告》提出,对原来已确定提升为教授、副教授、讲师、助教的,一律有效,恢复职称,无须重新办理报批手续。1982 年教育部印发了《关于当前执行 国务院关于高等学校教师职务名称及其确定与提升办法的暂行规定的实施意见》,提出在三年恢复高等学校确定和提升教师职务工作的基础上,从现在起,转向经常化。由此,高等学校教师职务评聘工作逐步步入规范化、制度化的轨道。1986 年中央职称改革工作领导小组先后转发了国家教育委员会《高等学校教师职务试行

条例》等文件,在高等学校系统全面建立并实行教师职务制度。

第五阶段为1988年至目前,政府主导进行职务聘任制改革。1988年中共中央办公厅发布文件提出,在国务院的领导下,由人事部负责指导、组织和协调,进行全国范围的职称制度改革,实行专业技术职务聘任制。1990年人事部职称改革办公室发布《企事业单位评聘专业技术职务若干问题暂行规定》,提出全国企事业单位要完善专业技术职务聘任制度,使评聘专业技术职务转入经常性工作。从此,教育系统按照政府要求落实教师职务聘任制。1991年国家教委、人事部联合印发了《关于高等学校继续做好教师职务评聘工作的意见》,进一步明确了高校教师职务评聘工作的若干主要原则,并提出可以有计划、有步骤、稳妥地进行教师任职资格评审和职务聘任的改革工作。

1992年,国家明确了市场取向的经济体制改革目标,全社会的劳动人事制度也相应发生着深刻的变革。优化教育资源配置,改革学校内部人事制度,打破计划体制赋予的教师职务终身制,优化教师配置结构,逐步建立以职定岗、以岗择人、择优聘任的教师职务聘任制度成为本阶段高等学校教师职务制度建设的热点。2000年中组部、人事部联合发文,再一次要求进一步加快以职务聘用制为核心的高等教育机构等事业单位用人制度改革^①。

2. 决策过程

从对中国大学教师职务制度发展历程的简要回顾中可以看出,在计划经济体制下,大学的用人完全遵从政府的计划和策略;在改革开放时期,尽管国家在高等院校推行“聘任制”,但大学的“用人自主权”从根本上说仍然只是一个口号而已。按照行业管理原则,主管专业技术人员的国家人事部和主管教育事务的教育

^① 中组部、人事部《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》(2000年8月)。

部,在教师职务问题上各自出台众多的、详尽的指导改革的政策文件,教师职务的变迁仍然由政府主导,只是在改革大背景的需要下,在程序性和操作性决策的层面上给予了大学一点有限的权力。即便是这一点有限的自主决策权力,还由于政出多头的原因(是评聘分开,还是评聘结合)而让大学无所适从。

从1988年至今,以聘任制为核心的中国大学人事制度改革已逾十年,但其效果并不明显。大学组织仍未找到一个规范合理、体现效能的教师职务制度。对此,我们可以从决策过程的几个重要环节进行简要的考察。

(1)政策目标。首先我们讨论一下什么是教师“职务”,以及它与“职称”的区别。自1986年以来,围绕着“职务”与“职称”在教育界和学术界曾引发过多次讨论,直到现在有些人对于二者的界定还不很清楚。在传统上,“职称”不仅是享受职级待遇的象征,而且还是社会对专业技术人员综合学术能力和学术成就的认可标志。而“职务”则是根据实际工作需要设置的有明确职责、任职条件和任期,并需要具备专门的业务知识和技术水平才能担负的工作岗位。“职务”就是“岗位”,没有岗位,即使符合任职条件也不能取得相应的职务。归根结底,“职务”和“职称”的区别就在于以岗“聘”人,还是因人设岗。所谓教师职务聘任制,就是学校根据教学、科研的实际需要以及在科学地定编、设岗的基础上,合理设置高、中、初级教师职务岗位,并制定相应的岗位职责和任职条件,然后,由学校通过适当程序对拟受聘教师进行严格评审,符合任职条件的由校长聘任;受聘教师在聘期内履行相应的职责,享受相应的职务工资和待遇,任期届满,根据履职考核情况决定是否续聘或解聘。教师职务聘任制就是学校与教师在平等的基础上建立起完全意义上的契约合同关系。就是一改过去计划经济体制下的政府干预职称评定为现在的政府宏观调控,把聘任权交给学校,使学校拥有充分的用人自主权和主动权,从而建立起科学的师资

竞聘新模式——设岗、评审、聘任、履职考核。

(2)政策的识别问题。从这个政策目的看,用人制度改革的根本问题是适应市场经济条件下劳动力市场的变化,落实单位的用人自主权,同时通过恰如其分的制度设计来约束用人单位的人事行为,保障建立劳动关系的双方的权利和义务的平衡。政府的作用在于制定法律性规则和适宜的制度环境,而由用人单位享有用人的选择权,降低劳动成本。政府提供的法律性规则和制度环境应当包括诸如仲裁制度、集体协商制度,等等。但是,迄今为止政府职能部门的关注点,仍然集中在诸如聘任条件、程序、管理等细密的具体规定上,而这恰恰应当是用人单位享有的人事权限。

(3)制约因素。尽管政府和大学组织对于聘任制的目标模式在文字表述上近似,但基于利益的分野,双方对问题的识别和侧重并不相同。这就造成大学在试图落实这样的制度时,面临着诸多的制约因素:首先,大学组织不享有资源配置的充分权能。聘任制改革是否落实的标志之一,是大学人力资源是由政府主管部门依据领导意志配置,还是大学组织依据自身需求和劳动力市场的变化自行调整。当大学不享有充分资源配置权利时,就无法通过岗位设置和预算调整情况,及时反映大学的需求。其次,自由流动的劳动力市场并不具备。劳动力的单位所有和地域所有的格局因此严重束缚着劳动力的自由选择 and 合理流动。另外,计划经济中形成的身份制度和户籍制度的制约,劳动者养老、医疗、就业保障、劳动力再生产(如子女上学)等问题处理的社会化程度的低下,使大学组织不能不依照传统规则承担这些负担,由此造成的后果是“不聘的人出不去,想聘的人进不来”。再次,整齐划一的劳动力报酬制度、聘任条件和程序束缚着大学的手脚。受全国统一的劳动工资结构和劳动条件的限制,独立的人事政策基本上不存在,大学在人力资源的规划无法实现自身需要和支付能力的平衡,无法选择适当的,既能体现劳动力价值,又能体现大学自身岗位设置的

总体思路和人事政策的报酬体系。例如,国家重点大学的教授与一般大学的教授享有几乎相同的法定工资、住房、医疗等基本待遇。

(4)政策方案的选择和执行。中央政府机构基于自身生存的需要和对问题的识别,制定的改革方案存在诸多不现实的因素,本文称之为政策盲点。对此,大学组织作为一线的执行部门能够做出的反应,就是采用不作为应对和做表面文章的策略。这从一个侧面说明,大学关键性的人事政策问题仍未得到解决。为了建立一个真正的、符合市场经济要求的、适应现代大学发展的用人制度,中国政府和大学还有太多的事情要做。

3. 若干所大学人事改革再探索及其价值取向

在政策上用政府统一规定取代大学的多元化尝试,在行动上把本应由用人单位掌握的关键性用人自主权仍紧紧把持在政府手中,在效果评估上用口号取代深入的测量……凡此种种,都无助于我国大学的人事改革。这就是中国大学人事政策改革和抉择目前仍或多或少面临的政治生态环境。近年来,从政策动向看,政府主管职能部门显然意识到了某些问题的严重性,因此开始进一步放松管制,甚至允许在一定程度上支持少数大学进行独特的人事改革尝试。

1999年,国家决定重点支持北京大学、清华大学等若干所高等学校创建世界一流大学,由此揭开了中国高校人事自主的又一次尝试的序幕。以北京大学和清华大学为例。通过改革,两校各建立了“三类九级岗位方案”。所谓三类是指:第一类为校聘关键岗位,第二类是系聘关键岗位,第三类是一般岗位。九级则是根据岗位重要程度和岗位职责把教学岗位分为9个等级。两校都强调,岗位的设置必须着眼于学科建设、教师队伍结构的整体优化和优秀人才的成长;必须着眼于能够引导广大教师拼搏前进,不断做出创新性成果。学校在边实践、边总结、边研究的同时建章立制,先

后出台了一系列的试行文件,对各种岗位应聘条件、应聘方式、聘任期限、津贴标准、分级办法、岗位职责、聘任办法、考核方式等都进行了具体的规定^①。概括起来,各个高校在用人政策理念方面的探索主要有以下几方面:

强化定岗意识,淡化身份观念。计划经济体制下的教师管理是因人设岗而不是因事设岗,因而造成机构臃肿、人浮于事的局面。真正意义上的教师职务聘任制必须强化岗位意识,淡化身份管理。按照“公开、平等、竞争、择优”的原则,把那些确有真才实学的优秀人才聘到真正适合他们的岗位上去。

实行开放式用人制度,改变内部封闭性晋升的旧习。旧有的对教师的“身份”管理体制已经不能适应社会主义市场经济的需要。市场经济是开放性的经济,与竞争、效益等要素紧密相关。高校如果再固守陈规,势必会在21世纪紧张激烈的竞争中与优秀人才失之交臂。观念的转变,是建立与市场经济相适应的高校教师职务聘任制的关键。“科学技术是第一生产力”,而“人才”是使其得以实现的突破口和中介。改革开放的今天,放眼市场,面向世界,广招贤才是每个高校面向21世纪的生存大计。这就要彻底破除传统的教师“单位所有制”观念,实行开放式的用人制度,树立“他山之石也能为我所用”的开放型人才观。加强校际、省际、国际间的互聘和联聘,使人才在社会范围内流动,实现全社会的教育人力资源共享,最终实现教师队伍的合理的优化配置。

加强聘任和履职考核。解决高等院校普遍存在的教师队伍的“用人难”问题的关键,是把好聘任关。聘任工作要充分体现“公平竞争、双向选择、择优上岗”的原则,真正做到能者上,庸者下。在教师职务聘任制中,聘任是核心,而聘后履职考核则是保证。加

^① 参见龚映杉等:《向旧的人事制度告别——清华大学实行岗位聘任和岗位津贴制纪实》,《中国高等教育》2000年第3期。

大聘后考核力度是确保考核、评审、聘任规范化、一体化、科学化的前提。考核开展的好与坏直接关系到聘任制能否真正发挥效用,这就要求各高校必须制定一套切实可行的科学考核办法。在履职考核过程中,考核主体(学校)要客观、公允;考核客体(受聘教师)要实事求是,不弄虚作假。同时,履职考核后的措施亦不容忽视,奖励机制与惩罚机制要同时并举,只有这样,才能使考核的权威作用得以实现,才能激发教师的积极性。

改革分配制度,激活竞争激励机制。市场经济体制下的高等教育需要一个与之相适应的合理的分配制度。教师职务聘任制能否真正实现,优胜劣汰机制能否最终形成,在很大程度上取决于分配制度的改革与完善。分配制度改革的力度直接关系到人才资源的合理配置,以及人才质量高低优劣价位差的实现。在目前的条件下,分配制度的改革首要的一点就是要实行待遇津贴与岗位直接挂钩,根据岗位职责拉开增量差距。分配制度的杠杆作用的实现使得原来沉淀在各单位的闲、懒、散人员面临转岗和分流,而优秀拔尖人才、学术带头人和中青年骨干教师得以脱颖而出,使教师队伍的管理激励机制得到进一步强化。

(二)美国关于大学终身职问题的政策争论

1. 终身职的历史状况

总的来说,在19世纪的大部分时间里,美国大学的受托人(trustees)和大学校长理所当然地拥有权力,随意或经由一定程序审议解聘教师而无须给出适当的解释的现象比较多见。那时的教师同公司的雇员相比较,没有任何更多的特权地位。在1810年纽约州的一项立法中甚至宣称,教师拥有学术职位只是出于受托人的喜好,并可以在任何时间,基于任何理由予以解雇^①。在1900

^① William R. Keast and John W. Mary(eds.), 1973, Faculty Tenure, San Francisco: Jossey-Bass, p. 127.

年,斯坦福(Leland Stanford)夫人(斯坦福大学的创办人)坚持要求校长解雇经济学家爱德华·罗斯(Edward Ross),因为他发起了对铁路展开调查的运动,并倡导建立公用事业市政府所有制,冒犯了她。斯坦福夫人显然清楚,她有权指示雇佣或解雇任何人,那时似乎没有人准备挑战,受托人委员会无须任何听证即有解雇雇员的权力^①。

现代终身职(tenure track)的概念形成于20世纪初。当时,由于科学技术的进步,传统的依靠宗教维系社会稳定的格局被打破,代表各种政治及经济利益的力量开始兴起,社会日趋多元化。为了保护大学教学和科研活动不受各种政治及经济利益困扰,为社会保留一块可用来抨击时弊的“净土”,开始有学者建议教授应当像公务员一样获得职业保护,美国大学也开始各自制定一些措施,以保护学者的研究自由和言论自由。1915年,羽翼丰满的美国大学教授协会(AAUP)发表《学术自由与教授终身制总报告》,正式提出终身职的概念。到1940年,经过半个世纪的辩论,逐渐出现了对于终身职制度的权威性的定义和理论依据。AAUP重新修订1915年报告,并将新文件取名为《原则声明:学术自由与教授终身制》。新文件将准备获取终身教授资格的教师的预备期从10年缩短到了7年,并对解聘终身教授的法律程序作了初步说明。此文件成为确立教授终身制度的纲领性文件^②。1958年,美国大学教授协会又出台《教师解聘诉讼程序标准声明》,进一步完善了此项制度。这些文件迅速得到美国高教界的认可,并被大学广泛采用。目前全美各大学大同小异的教授终身资格申请办法、审批程

① Christopher J. Lucas, 1996, *Crisis in the Academy: Rethinking Higher Education in America*, MacMillan Press Ltd. p. 177.

② Post-Tenure Review: An AAUP Response, *Academic Today: Document Archive*, AAUP, 1988, 另可浏览 AAUP 网址 <http://www.aaup.org>, 可以查到所有文中提到的文件。

序、管理方式及有关规定等,均是按照 AAUP 确立的原则制定的。

教授终身制是学术自由的基础,它有利于维护教师在教学、科研及社会服务方面的自由发挥权,并激励教师在知识前沿领域的探索创新精神。该制度给获得终身待遇的教授提供了一个享受相当于终身就业保障的承诺。一旦享有终身职,教师就不能被解雇、降职或调离,除非有极为特殊的情形——学校由于财政危机而关闭,或由于本人恶名昭彰的劣迹而无法为世人接受。即使由于以上某种原因需要处理某个教授,校方也要通过一定的程序进行。教授在享受终身待遇的同时也承担一定的责任:参与学校的教学工作,对所教授的专业及有关知识的真实性负责;在自己的专业领域开拓研究,为学校科研水平的提高而努力;既是教学和科研人员,又是学校的教育官员,有责任对学校的重大决策发表意见;对外的批评和评论只能冠以个人名义,不能代表学校等。

一般而论,考虑授予终身教授待遇的标准有三个方面:教学、研究和服务。教学情况的好坏大多来自于学生对教师的评估报道。个别情况下也有老教师对新教师的听课评价。研究情况的好坏主要看教师发表的文章、论文、著作的数量、质量、所涉及的领域和范围,以及教师争取研究经费的能力。服务的好坏要看教师是否为本校和学校所在社区积极地提供高质量服务,包括在学校参加各种委员会的情况。

要取得终身待遇,教师必须首先申请进入预备期(probationary period)。根据美国大学教授协会的规定,教师从助理教授到获得终身待遇的期限一般不超过 7 年(有重大成绩和贡献者除外)。在第六年结束时,学校必须决定是否授予该教师终身教授资格。如果学校决定不给该教师终身教授的待遇,该教师最多还可以在该学校呆一年,然后到其他部门去找工作或去别的学校争取终身教授的待遇。在获得终身资格后,教师一般由助理教授职位晋升到副教授。在个别学校,如哈佛大学的文理学院、霍普金斯大学的

医学院等,只有正教授才有资格拿到终身待遇。审议终身待遇申请的第一关在系,系首先组成终身教授委员会,评估申请人提交的各种材料,包括申请人的简介、相关专业领域知名学者的推荐信、本人发表的著作介绍及论文等。系里审核通过后附上意见,然后再逐级上报到院校审批。通过授予终身资格,学校意在尽可能选拔优秀的人才充实教学和科研队伍,使自己的教学和研究水平不断改善。因此,学校、特别是名牌学校,在审查并授予终身资格方面尺度一般都很严格。

进入预备期的助理教授非常辛苦,往往在教学和科研方面承担着大量的工作。这是因为,在得到终身资格前,举证责任在他们一边,他们必须以良好的教学效果,丰硕的科研成果和积极服务于社区的态度,证明自己具有从事教学和科研的潜力,是一个真正的学者或科学家。在拿到终身资格后,举证责任转向校方管理层,要解聘一个终身教授,校方需要足够的理由和证据。

2. 问题的缘起

在美国学术界,也许没有别的学术惯例像终身职制度这样始终充满着争议,并成为公众批评的对象。但近百年来,教授终身职制度在批评声中,依然保持神圣的光环。近年来,社会上对终身制的批评渐渐多了起来。一般的批评来自于人们对于少数教师的印象:他们毫无愧怍地忽视学生,投入过多的时间和精力于自己深奥的研究活动或校外咨询活动。更糟的是,有些教授被耗尽了才气,他们可能曾经富有创造力,是学术同行中有贡献的一员,但随着生活的磨砺,他们正逐步同学术生活失去接触,无法跟上本学科发展的步伐,以至于数年没有新鲜的观点,除了应付差事,用褪色的教案去搪塞学生,自身了无所长。他们被称为学术界的“朽木”(deadwood)。因为各种实际的困难,这些教授始终无法感受到纠

正自我的压力^①。鲁卡斯(Christopher J. Lucas)对此作出的一般性的评价是 : 无论是否享有终身职 , 绝大多数的大学教师是尽职尽责、勤奋而富有创造性的。他们基于内在的驱动而非终身职保持研究和出版的创造力 , 通常就像那些著名的、堪为楷模的教师所做的那样 : 在教学、科研生涯中追求卓越直到生命最后一息^②。但公众的看法很顽固 , 正像哈佛大学教授罗索夫斯基(Henry Rosovsky)看到的 , 怀疑在持续 , 人们倾向认为终身就业的承诺鼓励懒惰、窒息专业首创精神或导致在职绩效的缺失^③。

公众的看法是导致争论的原因之一。从根本上讲 , 导致争论升级的深层原因是经济问题 , 也就是大学面临的经费紧缺问题。多年来 , 州政府给予公立大学的拨款并没有因为大学的经营成本提高及通货膨胀等因素而增加。大学的年预算中 , 政府拨款的比例逐年减少 , 已从 10 年前的 60% 跌落到目前的 40% , 甚至 30% 左右。为了解决这个问题 , 大学除了千方百计通过各种渠道筹措资金外 , 也逐渐把注意力放在内部挖潜上 , 放在了改革教授终身制度上。在大学 , 每一个终身职位都意味着一份固定的花费 , 每设立一个新的教授职位就意味着得为此付出 25 年以上的高工资。以哈佛大学为例 , 一个新设立的终身职位在 20 世纪 90 年代初需要大约 200 万美元的纯资金投入 , 但这职位带来的收入只能勉强支付教授工资及其他福利待遇。况且由于大学之间对人才的竞争 , 终身教授的价码还在不断上涨。终身教授的花费占学校的经费预算比例越大 , 学校管理层在资源调配上的回旋余地就越小。因为他

① Eugene Arden , Is Tenure " Obsolete " ? An Opinion and a Survey , *Academe* , 81 (January/February , 1995) : 38.

② Christopher J. Lucas , 1996 , *Crisis in the Academy : Rethinking Higher Education in America* , MacMillan Press Ltd. p. 174.

③ Henry Rosovsky , 1990 , *The University : An Owner 's Manual* , New York : W. W. Norton , p. 177.

们不能完全按照学校发展的需要及人才市场的需求,对学校的资源进行灵活调整和合理配置,使学校在现有资源的基础上创造更大的效益。特别是,在科技竞争、市场竞争日趋激烈的当今社会,大学的教学和科研活动已经越来越多地受制于社会发展的需要。科技园区出现后,高校同企业界的联系更直接也更广泛,高校的科研成果可以迅速转化为经济效益。这一切促使大学将更多的注意力放到见效快、收益高的项目上,同时要下决心砍掉一些长期以来既无经济效益又无社会效益的研究项目。在此意义上,学校经费问题乃是这场争论的主要原因。

但是,社会各界对教师终身职制度的批评仍是主要方面,它大体可归纳为以下几个方面:(1)终身制保护的是一份终身工作,并非学术自由。人们认为,在美国这样重视人权的国家里,人们已经在充分享受应有的言论自由和行为自由,学术自由也不例外。没有教授终身制,学术自由照常存在。大学的讲师和助理教授没有终身资格,但他们从事学术与科研的活动并没有因此而受到限制,他们的成就有时也不亚于有终身资格的教授。终身职制度夸大了学者之间的权力和地位的差异,并导致各种弊病^①。(2)终身职的评审机制使众多的大学教师专注于研究和出版,而忽视了教学工作,导致教学质量的下降。巴贝尔(Benjamin R. Barber)直率地指出,谈教学和科研的平衡,从好的方面讲,是良好的愿望;从坏的角度讲,是一个谎言。美国高等教育中一个很少公开的秘密是(但每一个渴望得到终身职的人都明白),在最主要的大学或学院,没有一个教师仅由于教学而获得终身职,但也没有一个科研纪录良好、出版颇丰的教师由于教学纪录很差而被拒绝终身职^②。(3)终

① Solomon, Robert and John Solomon, 1993, *Up the University: Re-creating Higher Education in America*, Reading, MA: Addison-Wesley, p. 247.

② Benjamin R. Barber, 1992, *An Aristocracy of Everyone: The Politics of Education and the Future of America*, New York: Ballantine, p. 196.

身制不鼓励终身进取精神。由于这一制度长期以来形成的绝对权威地位和严密的自我保护体制,凡拿到终身资格的教授便像进了保险箱,端上了“铁饭碗”,只要不做太出格的事情,便无人能奈何他。在许多人看来,这是造成教授们工作积极性不高、教学效果下降、科研成果减少的主要原因。洛杉矶加州大学高等教育研究所曾作过一项调查,从1991年至1993年,美国高校中41%的教授没有发表过任何学术作品。(4)终身制作为吸引人才的做法已经过时。持这种观点的人认为,目前人才市场是买方市场,各类专业人才济济,将来的人才需求也会继续处于饱和状态。所以,即使大学不以终身待遇为诱饵,照样可以吸引到合格的人才。以伊利诺斯大学芝加哥分校为例,1992年申请芝加哥分校预备教授职位的有4409人,最终获得预备教授职位的仅有80人,占总申请人数的2%左右,而1993年和1994年只分别为0.2%和0.7%。

也有不少人认为终身职制度继续持赞同的态度。伊利诺斯大学专家小组在对终身制问题做了一年多的研究后认为,终身职制度在人为的操作上会出现这样或那样的纰漏,但是这一制度仍然是保证学术自由和教育质量、保证整个教师队伍长期致力于科研和教学的最有效办法^①。有无终身制,不会影响一些有志于教育的优秀人才的献身精神;但有了终身制,高校会吸引更多、更优秀的年轻人。在目前情况下,如果任何一个高校放弃终身制,就等于把自己推向了人才竞争中的不利地位。他们认为有些人把维护终身制简单等同于维护教授的个人利益,是十分片面的。如果终身制是一种特权,那是因为终身制在确立之初就被赋予了学术自由的权利和不因抨击时弊而受牵连的豁免权。因此,教授终身制仍然肩负着重要的历史使命,不应该轻言废除。

^① Report of the University of Illinois, 1996, the Seminar on Tenure. Homepage of the University of Illinois.

3. 改革决策:多元化的解决方案

改革终身制的趋势已不可阻挡。在美国,惟一企图彻底废除终身制制度的决策,是在1996年由明尼苏达大学评议会做出的,结果导致校长辞职,评议会搁置,决议不再执行。自那以来,改革终身制的思路基本是围绕如何完善终身制的制度展开。概括起来,改革的建议大体有以下方面:(1)确定退休年龄,改变目前大学普遍实行的自愿退休的做法;(2)确定教授终身待遇享受期限,比如终身待遇确定为25年,过期自动终止;(3)利用经济手段和其他优厚工作条件吸引教授自愿放弃终身资格,接受滚动合同制;(4)延长预备期,防止不称职者的混入,也给一些可能大器晚成或从事的研究不可能在短期内出成果的研究者足够的时间来证明自己;(5)放宽解聘标准,比如把“不胜任教学”改为“教学效果不佳”;(6)制定较轻的处罚措施,比如留职察看一年等,给教授一个改正或证明自己并无过失的机会。

在改革终身制的讨论中,备受关注的是终身教授评估制度。目前,美国部分高校已经采取了一些评估措施,多数高校的评估办法还在酝酿和制定之中。一些高校的评估人员由同行教授、行政管理人员、学生及校外机构的代表组成,目的是对终身教授从教学、科研及社区服务等方面进行全面评估。评估结果一般同工资提升、职务晋升、学术假、研究经费、教学奖、科研奖及社区服务奖挂钩。为了顺应大学对教授终身制进行改革的潮流,一直反对建立终身教授评估制度的美国大学教授协会也终于改变了立场,并于1998年6月公布了一份题为《终身教授评估:美国大学教授协会的回答》的报告。报告介绍了该协会对建立终身教授评估制度的看法,并对实施这一评估制度提出了10点基本标准和要求。该报告明确提出,这种评估不是对教授终身资格的再评估,评估结果也不能作为取消终身教授资格的依据。

大学对终身制制度做出的另一个反应是不断增加对于非全时

人员的雇用,减少对于全时终身职系列的人员的雇用数。在1980年,全美教职员中有64.8%具有终身职,到1994年,这个数字降低到64.2%,几乎没有变化。与此同时,重要的变化发生在部分时段雇用的教师(part-time faculty)与全时雇用的教师(full-time faculty)之间比率。从1971年到1991年,部分时段雇用的教师数从22%上升到35%,这一现象主要发生在四年制或两年制的公立大学中^①。而到1999年,美国大学中有47%的教师为非全时雇用,各种类型的非终身职雇用的教师占到教师总数的一半^②。全时、非终身职的聘用使大学有更多的财政和教学计划的弹性,泰罗(Trower)概括了四种非终身职的任命模式^③:(1)教学委任(teaching appointment),作为在众多的学术领域、尤其是艺术领域取代终身职任命的一种方式,以部分时段聘用教师,其首要职责是从事教学工作,使学校及时填补教学对人力资源的需求。(2)实践教授(professors of practice),一般指在实习场地指导学生的教师,有时也指雇佣拥有特别知识的人(如教授企业管理的CEO或会计企业的合伙人等)为学生开设实际课程。(3)研究教授(research professors),指受聘从事研究或照管研究设备的人,他们连续受聘的可能性取决于外部获得的科研经费。(4)讲师(lecturers),长期受聘于不可转为终身职的职位,从事教学、为学生提供咨询或研究工作,一些讲师在教学和出版之外还参与校园中学生组织工作。

在一些专业性更强的领域,还存在多种其他的聘用方式,例

① Horton, Sylvia, 1999, "The United States: Self-Governed Profession or Managed Occupation?" in David Farnham (eds), *Managing Academic Staff in Changing University Systems: International Trends and Comparisons*, SRHE and Open University Press, p. 271.

② AUUP, 1999, "Part-Time and Non-Tenure-Track Faculty", see website <http://www.aaup.org/pttime.htm>.

③ Trower, C. Ann, 1998, *Employment Practices in the Professions: Fresh Ideas From Inside and Outside the Academy*, American Association for Higher Education, p. 18.

如,在医学院中,还有许多独特的非终身职位,反映了大学对于不同职位教师的不同要求。再如,哈佛大学医学院中设置的从事基础研究的实验室调研员(laboratory investigators),从事临床研究的临床调研员(clinical investigators),从事医学课程和教学法研究的教员临床医师(teacher clinicians),从事临床护理和临床教学的临床学者(clinical scholars)等。在教学型大学中,还有不同层次的聘用模式。如在圣迭哥国立大学(National University),就存在着四个层次的聘用模式:(1)全时教师(full-time faculty),全时从事教学、研究和服务;(2)助理教师(associate faculty),签订1—3年的聘用合同,部分时段授课(每年6—8门课程)、向学生提供咨询、从事与教学相关的学术活动、参与系里工作,其人员多样化,有些是刚刚从其他大学全时岗位上退休的教师,有些则是在其他学术机构另拥有部分时段收入来源的教师;(3)核心兼职教师(core adjunct faculty),按照年度合同,每年讲授6—9门课程,他们在其他地方有全时或部分时段的工作;(4)兼职教师,逐月聘用讲授一门单一的课程。

(三)简要评论

中国政府和大学尝试推行聘任制的努力是我国高等教育适应社会变化而采取的反应性行为,与世界上通行的人事任用方式颇为类似。它的顺利实施与否,直接影响到高校人事制度改革乃至整个高教体制改革的进一步推进。但是,迄今为止的实践证明,这种人事政策的选择对于大学实现自身多重目标来说,既缺少必要的动力,也缺少必要的行为能力。因此,这项可能深刻影响中国大学发展的制度始终停留在口头上,而较少有实质性的内容来引导大学进行和可能进行教学、科研体制的改革。导致这种结局的重要原因,既在于中国大学现有组织机构的缺陷、内部权力和利益关系不平衡,也在于主管部门的超级干预能力。从前面的分析可以看出,大学人事决策的层位深刻影响着决策的效能。只

有大学被允许和有能力确立自身的政策目标时,才能通过适当的信息选取和收集,分析问题和制约条件,进而选择适宜的决策方案。换言之,大学对改革资源的充分的支配权力,是推进人事改革的前提条件。在政府与大学的关系上,政府作为外部力量与其提供直接的、具体的政策支持和指导,不如提供维持组织自我发展与改良的责任机制和制度环境。

从美国高校中终身职制度的缘起和发展的历程可以看出,美国的大学已基本形成了较为固定、完整的教师聘任体系,积累了相当的经验。中国和美国的大学努力纠正现有制度弊端的着力点,实际上都集中在如何为教师提供持续的、有效的竞争激励机制,不断地激发教师的教学科研和服务的潜能这一点上。在这方面,美国大学有一些的确值得中国同行借鉴、至少值得思考的做法:比较完善的考核评估体系——从对大学的评估鉴定到对教师个人的评估鉴定,从评估考核的范围、内容到评估信息来源的多元化;比较严格的教师聘任条件、考核程序,以及学术组织(如专门委员会)在人事任用决策和信息获取中的重要地位,等等。当然,美国大学中人事政策同样经历和正在经历逐步完善的过程,这一过程既是一个自我调适的过程,也是一个组织内部相关利益群体协商和平衡的过程。这个过程表明:人事决策不是一次能够完成的。更重要的一点是,无论是政策性的人事决策,还是程序性或操作性的决策及其改革,都不应是外部强加式的,而应在国家主导意识形态的框架内,由大学自主决策,使大学人事决策契合、内化于大学的特定结构和传统之中。

本章依据决策的性质将大学人事决策划分为三种类型:政策性的、程序性的和操作性的。这是一种非排他性的分类,它与决策主体的层次几乎没有关系。事实上,大学组织本身作为独特的社会实体,有必要形成完整而系统的人事决策体制,并相应拥有比较独立的人事决策权力。大学在人事政策方面应当如同其他任何社

会组织一样遵从普适性国家法律、法规的规定,同时保有独立的人事决策权力,用以制定适合本组织的人事方针、政策。为保证这种权力的有效性,政策性的、程序性的、操作性的人事决策权,都是具有关联性的决策权力。

本章对比性地分析了中美大学人事决策的归宿和关键性的决策领域,并简要地介绍了影响决策过程的几个重要因素:目标、问题诊断、制约条件、信息、方案、抉择和实施。最后,结合中美大学人事政策的关键问题——中国聘任制改革和美国终身职问题的辩论——为全文提供进行比较研究的必要的历史背景 and 知识背景,以此表明中美大学人事决策的不同特色和时滞现象,进一步论证决策性质和决策框架的意义。本章构筑了一个分析平台。在此基础上,我们将进一步分析影响中美大学组织人事决策的几个重要变量:组织结构、权力运作和环境要素。

第四章

大学人事决策的组织结构

性质不同的人事决策类型所涉及的决策单元及其结构也是各不相同的。讨论大学的决策主体,并不仅仅是为了研究大学的领导问题,也不可能仅仅局限于对学校领导层的观察和分析。那些在大学组织结构中处于正式领导地位的人和机构,包括投资机构、办学机构、高级管理人员以及各组织层级的管理者,还有那些参与或影响学校管理的大学内外的利益群体和组织机构,均应纳入研究的视野。本章主要分析大学中各类正式的决策单元及其结构和功能。在此基础上,本章还将讨论大学人事决策的分散—集中的状态,进而讨论何种方式对学校制度化的形成和整体的发展最为有利。另外,本章也将深入讨论目前中国学术界广泛注意的学术、行政二元体制的问题。当然,人事部门作为大学决策结构中操作性的单元,其地位、变化趋势及其内在的原因,也是本章谈论的问题。

一、现代大学人事决策体制的一般分析

影响大学发展的人事决策由谁做出、人事政策由谁制定？这是一个无法简单回答的问题，尤其是对比中国和美国大学组织结构的差异性，答案可能会更为复杂。但是，如果人们不考虑大学的政治结构，人们就会发现，美国或中国的大学，其基本的组织（决策）结构中都有校长、行政部门、院系机构，都有各种各样的委员会，普通教师则通过委员会分享大学的管理权力（shared governance）。

为了说明上述同构性，我们先看看美国加州大学的组织结构。在加州大学，大学的管理权由评议会（The Regents）、校长及其行政机构、分校校长及其行政机构、学术委员会（the Academic Senate）共享。管理体系中的每个单元都拥有广泛的权力和责任。对此，加州大学评议会条例和评议会规程（the Bylaws and Standing Orders of the Regents）中都作了明确的规定。

评议会构成加州大学公共法人的董事会。加利福尼亚州宪法赋予评议会组织和管理大学的全权，它只遵从诸如保证大学捐赠的条款和公共资金的安全等必要的立法控制。评议会通过的法规和规则构成法人实体和大学的基本政策。评议会最重要的功能是审议和批准校长提出的诸如大学或各校区的学术规划的建议，设立或解散学院及有组织的研究单位（schools, colleges, and Organized Research Units）的提议，大学运行和基建改进预算，相关的招生规划和设立某种学生收费项目或学费等。

评议会由 26 名成员组成，其中 7 人是基于职务的当然委员（州长，署理州长，州议会发言人，州总学监，大学校友会的主席和副主席，大学校长），州长在得到州参议会的批准后任命 8 位委

员,任期12年。评议会任命一名学生作为委员,任期一年。学术委员会选择学术理事会(the Academic Council)的主席和副主席出席评议会并参加讨论,但不拥有投票权。评议会的官员包括主席(州长),评议会选举的主席、副主席,评议会任命的秘书长、司库和总法律顾问及其助手。

校长和分校校长以及各自的行政机构负责执行大学的规划和项目,并管理大学的各项具体事务。校长由评议会任命并直接对其负责。校长是大学的首席执行官。大学的所有官员,除评议会的首要官员外,都要直接或通过规定的渠道向校长负责。除了评议会主要官员的责任,校长对于各项行政事务和大学的运行拥有完全的权力和责任。校长最重要的功能包括:同分校校长和学术委员会咨询有关大学的教育和研究政策,向评议会提议有关学校和各校区的学术规划,向评议会呈报整个学校的运行预算和基建预算,以及校长办公室的行政运行规划。

加州大学校长办公室是大学的中央行政总部,位于奥克兰。办公室负责全校的行政运行并对所有的校区运行提供支持,主要的全校性的项目也由校长办公室落实,这些包括协作分部(Cooperative Extension),自然保护系统,律师的继续教育,加州大学出版社,大学印刷服务系统等。校长办公室被分为五个副校长管辖的部——学术事务、行政和财政、大学与外部关系、健康事务、农业和自然资源。教务长(Provost)兼高级副校长(学术事务),对于大学的学术和预算活动拥有完全的责任,也是大学行政和学术委员会之间的首席联系人。高级副校长(行政和财政)是大学首席行政和财政官员。副校长(大学与外部关系)负责宣传、政府关系沟通和公共事务。副校长(健康事务)规划和协调大学教学医院提供的健康专业培训和临床服务。副校长(农业和自然资源)协调大学在全州范围内的农业项目并监管大学自然保护系统的管理。

分校校长被授予广泛的权力,构成各个校区事务的行政首长。

分校校长负责各自校区的组织和运行,包括学术、学生、职员和行政事务,并采取纪律行动。分校校长在预算分配给校区的资金范围内,依照评议会和校长的政策条款做出的决策是最终决策。每个分校校长都由不同的行政官员协助——副校长、院长和教务长、系主任以及有组织科研单位的主任等。各校区被分为学院,各自又组织成不同的系或学部。学院的行政、财政和政策责任被分配给它的院长或教务长(Deanor Provost)。学院中的学术领导和行政首脑是系主任。主任由分校校长从高级职务教授中任命,并通过院长向校长负责。

加州大学教师通过学术委员会参与大学教育管理方面有着悠久的历史。学术委员会由所有的常任教师和主要的校区行政官员组成,在大学管理中表达教师的聲音。学术委员会向校长和分校校长提供有关学术政策问题的建议,包括预算事务、图书馆管理和教师的任命和晋升。另外,学术委员会还授权、批准或监督所有的课程(除了研究生院某些专业),决定录取、发放证书和学位的条件。

在每个校区中,分学术委员会作为一个立法实体运行,每年定期开会,同时也作为一个委员会系统由教师管理,为教师服务。学术委员会作为教授治校的力量在很大程度上来自于它在保证教师质量方面发挥的关键作用。在这方面,学术委员会通过学术人员评估程序开展工作。分学术委员会的学术人事委员会(Committees on Academic Personnel,被称为CAPs)或者预算委员会(Budget Committees)对任命或晋升职务候选人的同行评估进行秘密的处理。这些学术委员会的各个委员会报告它们的结论并向分校校长推荐,分校校长掌握校区内人事事项的最终决定权。

大学范围的学术委员会是指学术委员会大会(Assembly),代表整个大学的学术委员会成员。大会成员包括9个分校的分学术委员会的主席、主要的全校性的学术委员会分委员会的主席和35

一个教师代表。学术委员会大会每年举行三次会议,对涉及超过一个校区的问题采取正式的议程。学术理事会(The Academic Council)作为大会的执行机构,每月都要举行会议,成员包括主要的全校性委员会的主席,分学术委员会主席。学术理事会的主席和副主席是派往大学评议会的正式教师代表。许多全校性的委员会用来为校长和其他官员就各种类型的大学问题提供咨询和建议。这些委员会规范本科生录取要求和学生预备条件,保护学术自由,推荐新的学术项目,对有关学术人员的政策、肯定性行为、研究和教育政策、规划和预算、大学出版社、教师福利等的决策提供建议。学术委员会同大学一样古老,其权能在加州大学随时代发展而改变,大体上可以分为几个阶段:1869—1919年,主要权力仅限于课程表制定、教科书选择和学生纪律等。1919—1920年,学术委员会扩展了权力,评议会规章赋予学术参与权力,选择自己的成员,在选择新校长时参与咨询。更重要的功能是提出人事决策的建议,而学术纪律的权力转移给了行政当局。

从以上对加州大学组织结构的简要叙述中可以看出,美国大学中各个决策单元具有的特点包括:

第一,校外人士组成的董事会管理。评议会(the Regents)是加州大学对大学董事会的独特称呼。类似机构的名称在各个大学都有所差别,有称董事会(Board of Trustees),有称校监委员会(Board of Overseers)、管理委员会(Governing Board)、监事会(Board of Regents)等。通过校外人士构成的董事会(Board of Trustees or Regents)和大学校长(president)领导大学,通常被看做是美国19世纪对于大学进行管理的两大发明。每个大学(或大学系统)都通过一个受托人或校务委员(trustees or regents)构成的管理董事会与社会大众相联系。董事会就其拥有的权力、性质以

及人员来说,是美国独特的产物^①。董事会对它所管制的大学的活动拥有广泛的权利和责任,一般由校外人士构成。在公立学校,董事会由州长或州议会任命或由人民选举;在私立学校,董事会自我增补新成员,但通常从为学校提供支持的机构或团体中遴选。董事会的实际运行在每个学校中有很大的不同,但它们都任命校长和规定学校的中心使命,大部分同时密切监督学校的财政和基建预算,但很少在监督学校学术活动或保障学术质量方面扮演角色。

第二,强有力的校长行政领导。在早期学院董事会体制下,学院的日常运行存在着大片的管理空白地带。“董事有法定的权力却没有时间和精力来管理。教师又被认为太年轻且只是过路客,不适宜从事管理,在董事和教师之间由此就产生了一片真空。院长很快就开始填补这片真空。”美国大学校长不同于欧洲大学的校长,通常不由教师选举产生,因而也不对他们承担任何义务。“从法理上讲,他们(指董事,译注)就是学院,但是在社区民众的眼里,院长才是学院。在院长自己的眼里,他往往也持这种看法……这些经过某些修改之后,都保留至今。”^②这就是美国大学校长强有力行政管理权能的历史渊源。其变化只在于,随着大学规模的扩大和组织的复杂化,早期院长一人独立负责全部学术事务和管理的时代也就随之变迁。大学相继设置了一些专门的学术管理职位和机构,以分担以往由校长直接承担的某些学术管理责任。大学增设的学术管理职位一般包括副校长、主管学术和学生工作的院长、注册主任、图书馆主任等。大学专门学术行政职能部门的出现,标志着大学学术行政群体的诞生。同时,自19世纪初期开

① 参见 Patricia Albiere Graham, 1995, *Accountability of Colleges and Universities: An Essay*, Columbia University.

② Hofstadter Richard, 1969, *Academic Freedom in the Age of the College*, Columbia University Press, p. 125.

始,随着教师队伍的不断壮大和学院的日益复杂化,在规模较大、办学质量较好的学校,教师逐步承担了一部分学术管理责任,成为学院董事、院长、校长之外的又一支大学管理力量。

第三,教师作为一支重要的管理力量参与大学学术管理。在大学学术管理结构中,在学术行政管理的纵向职能部门得到增设的同时,教师参与管理的民主管理机构也逐步健全。大学内部各层级开始设立教师委员会,如评议会、教授会等。这些委员会在以后的发展中逐步取得了制定大学学术政策的权力。但是,由于在学术政策的制定和政策的执行之间并没有进行明确的区分,所以,早期学术行政管理与学术民主管理的责任区域之间常常没有明确的界线。贾斯伯·亚当斯(Jasper Adam)曾经担任查尔斯顿学院(Charleston College)的院长,历时10年,后来担任著名的西点军校的地理学、历史学和伦理学教授。他在1837年的一次演讲中提出,教师与董事的关系,不是雇员与雇主的关系,而是律师与诉讼委托人,或牧师与信徒之间的关系;在这种关系中,被聘用者因其具有某些特殊技能、经验和素质而使其能够为聘用他的人提供咨询和在某种意义上给予指导。他针对当时美国学院学术管理的情形指出:“在这个国家里,董事不愿意给予教师地位、尊严、荣誉和影响等对教师的任职至关重要的东西的那些学院,没有一所能够长久繁荣的”,相反:“在那些最繁荣的学院,教学和专业事务则毫无例外地都委托给了教师”;“教师应当负责决定学习的课程,包括选择教科书,享有决定教学、专业和管理等所有内部事务的权利”^①。但教师参与学术管理的范围也仅此而已,正像前面加州大学的例子中提到的,直到20世纪初,科学研究才成为大学的主要职能之一,并对大学教师聘任产生了重要影响。到20世纪初,

^① Baldridge, T. V. and others, 1978, Policy Making and Effective Leadership, Jossey-Bass Publishers, p. 251.

大学,甚至学院都开始以教师中博士学位拥有者的比例来衡量学校的质量。博士成为学术职业的标志,从而使教师管理大学学术事务的权力进一步增强。1913年,美国大学教授协会的成立标志着大学教师的地位开始发生根本的变化。教师获得了对大学大多数主要学术事务的管理权力,包括决定专业、课程设置,教师的聘任、晋级和解聘,制定招生和毕业标准,控制教学内容与时间,遴选学校主要学术行政领导,制定大学学术发展目标,以及影响大学组织结构等多方面的权力。

第四,学术行政人员群体势力形成。大学学术行政人员的职能最初是从校长的领导和管理职能中分离出来的。随着大学规模日趋庞大、组织结构日趋复杂,大学的学术行政管理职能也不断加强,新的学术行政机构和职位随着新的管理职能的分化或产生而得到设置,学术行政人员也随着大学其他各类人员的增加而迅速增加。学术行政人员规模的扩大不只是带来大学组织各类人员比例关系的变化,人数的增加和学术行政管理职能的不断充实也使学术行政人员在大学学术管理中发挥的作用越来越大。正如伯顿·克拉克所说的:“当大量校园行政人员相互联系在一起的时候,有关自身的准自治文化将同校园中的教师文化和学生文化一起形成。”^①20世纪60年代以来,美国大学行政人员群体中逐渐形成了一个管理专家亚群体,他们与一般行政人员不同,他们获得了以前由教师 and 大学领导掌握的某些重要权力。这些人主要是财务专家、人事管理专家、谈判专家、管理信息专家、律师等。管理专家亚群体的出现强化了学术行政管理人士的某些管理权力,使大学学术管理,主要是有关财政、人事等方面的决策权在一定程度上

① 伯顿·R. 克拉克著(王承绪等译):《高等教育系统——学术组织的跨国研究》,第131页,杭州,杭州大学出版社,1994。

出现了集中化的趋势^①。

同美国大学的管理决策结构相比,中国大学的管理决策也有其独到之处,这就是大学中的党委领导体制。按照《高等教育法》的规定,在国家举办的高等学校中实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。中国共产党高等学校基层委员会按照《中国共产党章程》和有关规定,统一领导学校工作,支持校长独立负责地行使职权,其领导职责主要是:执行中国共产党的路线、方针、政策,坚持社会主义办学方向,领导学校的思想政治工作和德育工作,讨论决定学校内部组织机构的设置和内部组织机构负责人的人选,讨论决定学校的改革、发展和基本管理制度等重大事项,保证以培养人才为中心的各项任务的完成。

《高等教育法》还规定,高等学校的校长全面负责本学校的教学、科学研究和其他行政管理工作,行使下列职权:(1)拟订发展规划,制定具体规章制度和年度工作计划并组织实施;(2)组织教学活动、科学研究和思想品德教育;(3)拟订内部组织机构的设置方案,推荐副校长人选,任免内部组织机构的负责人;(4)聘任与解聘教师以及内部其他工作人员,对学生进行学籍管理并实施奖励或者处分;(5)拟订和执行年度经费预算方案,保护和管理校产,维护学校的合法权益;(6)章程规定的其他职权。高等学校的校长主持校长办公会议或者校务会议,处理涉及上述规定的有关事项。

《高等教育法》同时规定,高等学校设立学术委员会,负责审议学科、专业的设置,教学、科学研究计划方案,评定教学、科学研究成果等有关学术事项。高等学校通过以教师为主体的教职工代表大会等组织形式,依法保障教职工参与民主管理和监督,维护教

^① 参见陈学飞主编《美国、日本、德国、法国高等教育管理体制体制改革研究》,第39页,北京,教育科学出版社,1995。

职工合法权益。

从这些法律规范中,我们看到党委(尤其是大学中的常委会)实际上是大学的最高决策机构。这种治理结构在形式上类似于美国大学的董事会制度。董事会制度是美国大学在历史形成过程中,引入外部控制的一种制度机制,这种机制使大学成为一个封闭的循环系统,同政府和其他外部压力隔离开来。董事会是大学独立法人资格的象征,在大学治理结构中发挥着跨界的作用,使组织适应于外界环境中本组织不能控制的种种约束力和偶然事件^①。在美国大学看来,为增强大学对于责任环境的敏锐性,同时又保持大学自身的个性和自治,大学治理结构必须进行必要的分工,即决策权和管理权、行政权力和学术权力、决策机构和管理机构分立。特别重要的是,大学决策机构能够容纳履行大学责任所要求的主体代表。这正是在美国大学由校外和校内人士共同构成专门负责决策的董事会的原因。在英国、澳大利亚等国家的大学中,具有准立法功能并选举校长的大学理事会(university council)则包含了企业界、社区领袖和校友等广泛的与大学责任相关的责任主体。这些董事会或大学理事会的意义,就在于它们本身不是政府却代替政府和公众管制学校。

从表面上看,中国大学的党委也是代表一种学术之外的力量对大学实施管制,但其构成主要是依政治而定。因此,无论对于大学外部的责任,抑或对于大学内部的学科和人员的要求,党委与董事会都有着本质的差别。此外,党委与董事会的第二个差别还源于“下级服从上级,全党服从中央”的党的组织原则,这一组织原则决定了大学对上级党委和政府合法性上的依从。从一定意义上说,它对大学作为独立法人的作用和代表性具有限制作用。党委与董事会的第三点差异在于它们对校内干部任用的“党管干

^① 鲁品越编译《社会组织学》,北京,中国人民大学出版社,1989。

部”原则,校内所有中层干部(包括职能部门正副职的负责人,教学科研单位的院长、副院长、主任、副主任、党委书记、副书记)都由党委考察、遴选、任命。但校长、副校长、校党委书记、副书记的任命则是上级党委、政府的权限(对全国近20所重点大学的书记和校长,则是经由中共中央组织部领导遴选,由国务院下文任命)。与此不同的是,美国大学的董事会负责任命校长,经由校长提名任命副校长,而中层官员和其他高级官员则由校长任命。这三点构成了党委同董事会的不同。正由于存在这些差别,在中国,党委同行政的关系、学校与上级政府和党委的关系成了大学人事结构中最易发生不适和矛盾的地方,也是出现麻烦后最难以调处的问题。

50年代形成的中国高等教育体制,其教育的政治化与教育组织行政化导致高等学校更像是一种行政体系,是党、政、工、团及其他各种群众组织在高等教育系统中的延伸。由此形成了单一的按行政机构规则行事的运行机制。其主要特征是:庞大的党政队伍支配和支撑着学校的运行,校内各单位和人员按不同的权责编排在同一结构的不同位置,权力分配构成了高等学校运作的主要信号^①。正像潘懋元先生所总结的那样,一所高校,本来有两个大的系统,一是教学、科研系统,一是行政与后勤服务系统。不言而喻,行政与后勤系统要为教学科研服务,也可称为管理与服务系统。由于行政与后勤系统队伍过于庞大,不但要占用大量的人力资源,而且要占用大量的物力资源;要占用大量的人力物力自我服务。这个系统掌握了人权、财权、物权。在计划经济体制的资源约束情况下,这个系统为教学、科研服务的观念淡漠了,自我服务、自我发展的意识增强了。大学教师的社会地位,最终取决于大学教师个

^① 李江源:《对我国高等学校行政化的反思》,《有色金属高教研究》2000年第1期。

体和群体的学术水平、社会贡献和职业道德,但在一定条件下,则是以政治地位或经济地位为主要标志。造舆论、评先进,可以起到一定的提高教师社会地位的作用,但对于教师群体来说,只能在一定的政治地位、经济地位的基础上才能起作用。尤其在市场经济的历史条件下,经济地位成为社会地位的主要标志,教师待遇偏低因此成为高等教育改革与发展的障碍^①。

上述这种状况直接导致大学教师在大学决策中地位低下,造成大学中的主体倒错、权力倒错的非正常现象。因此,在中国大学中,正式的组织结构在人事决策中的作用和地位,必须结合非正式组织和利益群体对权力和利益的实际分割才能说明。

二、集中决策还是分散决策

美国大学管理人员谈到美国大学的管理时,最常用到的词之一就是“权力分散”(decentralized)。伯克利加州大学一位副校长在会见北京大学的一个考察团时,为了强调这一点,连用了五个“非常”(very)来形容伯克利加州大学权力分散的程度^②。那么,在伯克利加州大学,权力究竟分散到什么程度呢?又是通过什么样的机制保证大学的整合呢?权力分散与大学整合的最佳结合点在哪里呢?

伯克利加州大学人事政策中那些最基本的原则是由总校评议会决定和以“大学标准规章(standing orders)”或“大学政策(university policies)”的名义发布的。最早的标准规章于1969年4月

① 潘懋元《关于大学教师待遇问题的思考》,载《潘懋元高等教育学文集》,第354页,汕头,汕头大学出版社,1997。

② 参见《北京大学赴美国伯克利加州大学培训团情况简报》第10期。

18 日经评议会确定发布,以后历经修订,现已日臻完善^①。其中,主要内容多涉及人事政策和程序(7 条中有 5 条),列举如下:

——大学的官员:责任体系、聘用、报酬、职责;

——教师:聘用、报酬;

——涉及官员、教师 and 大学其他雇员的特殊条款:服务义务、学术委员会前听证的特权、学术休假、荣誉退休地位、退休日期、解雇补偿、丧葬福利、终身职、就业保障;

——学术委员会:学术委员会的组织、职责、权力和特权;

——退休系统:加州大学退休体系、其他退休体系、管理条款。

该标准规章的“大学政策”部分包括了对评议会通过的决议的累积和总结。其中涉及人事政策的内容包括:基于性倾向的非歧视政策、确保平等待遇(就业和合同签署)政策、有组织的研究单位政策、分校校长任命政策、学校提供的住房补助政策、行政补助审议的原则、执行项目的特殊福利政策等。主要涉及的领域包括:与研究相关的政策(获取外部资金、研究中的诚实、利益冲突、接受私人资助研究中的利益说明等、与产业界的研究关系、研究结果的知识产权问题、用人或动物作为研究对象中的行为要求);人力资源管理,学术人员部分都被概括到了《学术人员手册》中,而涉及教学辅助人员的内容,除了基本政策外,还有评议会批准的有关分校与有关的工会组织签署的协议,都构成约束大学具体人事行为和人事决策的政策规范。

从上述内容可以看出,在加州大学,基本的政策和行政原则是集中做出的,以保证大学作为统一实体存在的意义。另一种集中决策领域则是关系学校发展规划和发展方向的重要事项,如预算的分配、人力资源的配置等。伯克利加州大学在经费许可范围内根据教学科研需要确定预算,预算构成中的大部分是人力资源预

^① 参见网页 <http://www.ucop.edu/regents/bylaws/>。

算,以此决定各个学院的人力资源配置和教师职位设置。高级职位之外的教师职位或教学辅助人员的职位则由各个学院根据财政预算情况做出年度调整计划,自行落实。

分散决策在人事行政领域主要体现在政策所确定的弹性范围内:基层的行政主管或学术委员会有相当的决定权力;另一个领域则是根据人事任用对于大学的重要程度,而将决策权力适当分散。加州大学有关教师任用的主要的人事政策规范包括:聘任、重新聘任、续聘、系列转换、转系、联合聘任、临时聘任、退休后返聘、绩效增资、晋升职务、助理教授四年评估、助理教授八年服务期审查、副教授和教授的五年评估等。大学对决策权限的规定主要依据决策本身对于学校和对于本人的影响程度而具体规定。助理教授的聘用和续聘无需校学术委员会审查而由院长根据院学术委员会或相关组织的建议决定,但要得到校长的确认,确认的基本要求是满足学校关于征聘和审查的全部规定。但对于教授、副教授的聘用,除了满足所有招聘和审查的程序外,最终必须得到校长的批准。

绩效增资是加州大学最为独特的同一种职务名称内等级晋升计划,晋升同时伴随工资的增加。据此,助理教授分为六级,副教授分为五级,教授分为九级。各级的晋升都规定了相应的合格服务的年限。其决定因素包括教学、研究和创新成果、业务能力和活动能力、公共服务等。审查主要由学术委员会中的学术人员委员会进行,而最终的决策权力则有所不同:助理教授的晋级(无论是正常或是越级)、副教授的正常晋级均由院长做出决定;副教授提前或越级晋级、教授的各种晋级由校长做出决定。在各种评估中,通常会给予三种评价标准:(1)令人满意的;(2)持保留意见;(3)令人不满意的。一旦做出“令人不满意”的结论,其结果必须经过校长批准。在教师工资方面,存在多种工资标准,如一般标准、法学院标准、工商管理学院标准、医学院标准、公共卫生学院标准、教育和信息学院标准、学年度聘用人员标准、财政年度聘用人员标准

等,但所有的标准都由学校决定。在统一的标准之外,还有相当的弹性,不同的管理层可以做出调整,给予教师工资表级别以外的工资。譬如,院长可以批准的范围在一位教师目前确认的工资级别到下一个级别之间的级外工资,但如果超过本人工资级别 10% 以内的级外工资,则需要由校长批准,超过 10% 的级外工资必须得到总校级的批准。这些灵活性,主要是为了在争夺人才中提供一个有竞争力的工资水平,或对不在标准薪酬范围内的额外责任进行补偿,为校长和院长提供适当的自由度。

基本政策、标准、条件、程序等由大学集中决策,具体执行标准保持适度弹性,并在大学不同的管理层中分布适当的人事政策,在美国大学是相当普遍的。与伯克利加州大学同在硅谷的斯坦福大学是一所私立大学,但亦执行类似的政策指南。在职位和工资政策领域,虽然私立大学比公立大学有更多的灵活性,但也制定统一的规则。“斯坦福大学工资管理的原则”^①承诺,大学工资管理体制的基本原则适用于各个类别的职员和所有的管理领域。这些原则反映了斯坦福大学的人力资源管理哲学的“原则”,是由大学人事政策和管理工作组(Task Force on Personnel Policies and Administrative)在 1982 年提出,1983 年获得行政委员会(Administrative council)确认。这个统一的工资体制的设计是为了强化这样的事实:斯坦福大学是单一的机构和单一的雇主。相应地,它包括:(1)一个单一的、集中维持的(不一定是集中管理的)职位分类和工资系统,由一套详尽的政策和方针支撑;(2)有充分的弹性去处理各个运行单位和每个雇员的不同需求。整个工资体制建立在对如下的基本原则和政策的共同理解和承诺之上:

(1)工资——在斯坦福大学可利用的资源的框架内,工资应建立在职位要求、个人表现和经验的数量和有效性、服务年限的长

① 参见 <http://www.stanford.edu/home/administration/portfolio.html>。

短和市场因素的综合考虑之上。在应用这些因素时,雇员的价值和贡献应该是工资确定的首要因素。

(2)分类——每个职位的分类应该建立在责任水平、工作本身的复杂性之上,而不是头衔或工作量或工作管理者的层次。

(3)工资和职位分类公平——工资系统的管理将导致重要的个人之间职位类别的差异和工资差异。这些差异必须有与上述工资和分类的主要原则相一致的理由。

(4)资金来源——资金来源(运行经费、科研经费等)不应当用来决定每个雇员的工资数。如果特定的拨款或合同不能支持既定的工资数,为保持对长期雇员(continuing employees)的工资数的公平性,必须首先考虑削减雇员或减少雇员工作时间。

(5)法律和合同要求——大学的工资计划必须满足所有重要的外部法律和合同要求。

(6)例外——工资系统必须为理由充分的、正当的工资和分类例外提供余地^①。当例外决定经常发生时,相应的政策和做法应该重新审查以做出修订或重申。

在斯坦福大学,大多数的人事决策是分散做出的,产生了许多不同的做法和程序,并且不同种类的人事行政行为也遵从不同的行政程序,例如,一些行为要由人事官员事前审查^②,另外一些则由相应的院长、副校长、教务长或行政部部长审查^③。斯坦福大学报酬计划文件各章节描述了特定的政策和做法以及它们如何适

① 主管教职员服务的副校长或其他受委托者可以被授权做出对所有人事政策的例外决定。

② 在目前,有四个人事办公室服务于斯坦福大学:学术领域人事办公室、行政职员领域人事办公室、医学院人事办公室和 SLAC(Stanford Linear Accelerator Center)。

③ 在相应的院长、副校长、教务长或行政部部长之外,人事决策并不是分散做出的。这些高级官员被称为教职员事务官员。在整个文件中,“高级官员”主要指院长、行政部部长、副校长和教务长。

用于不同类别的教职工,描述了许多人事行为的政策和程序。然而,当不寻常的问题或一般做法和方针出现例外时,行政管理人员同教职员事务官或区域工资事务代表进行协商是十分重要的^①。特定的政策和程序也可能随着时间而变化,工资事务办公室会定期发布文件的修订本。

因此,讨论集中决策还是分散决策,实际上是要讨论决策过程在组织中最佳的分布方式。选择集中决策还是分散决策的另一个因素,是如何处理管理幅度和管理能力的矛盾,或者说如何处理信息量与决策时效之间的矛盾。在前面的分析中,我们了解了人事决策单元在不同大学组织中的地位和状况,了解了不同性质的决策事项存在不同的决策中心,以及决策中心在不同大学中存在的位差情况。在美国大学,这种差异主要来源于决策对大学 and 个人的重要程度。

在美国大学中,管理幅度通常比较窄,一般研究型大学的管理层次分为校—院两级,而管理幅度以7—14个院系为对象。在伯克利加州大学,在大学高级官员中,除了评议会官员外,处在高层的管理者包括校长、7位副校长及其管理的部门首长、13位学院院长、大学图书馆馆长、学术委员会主席等在内,一共23人。校长直接面对的人员无非是22个人,这22个人分工明确、责任清晰、报告链条顺畅,完全有足够的时间、精力与能力把握学校的发展方向、解决学校“瓶颈性”的问题(如筹资)、评估并制定政策(包括人事政策)。伯克利加州大学校区建立了比较完整的网络信息系统,使得分散在各处、直接反映学校各项活动的大量原始数据能够适时汇总到各行政部门,供政策分析人员审查、评估,供学校领导决策。同时,这个网络信息系统使得学校各方面的情况以及各级

^① 整个文件中,当说到教职员事务官或区域工资事务代表时,都应当被理解适用于医学院和SLAC。

行政管理部门制定的方针、政策、计划、规定等可以迅速有效地直接传递给每一个教师、职员或学生。这种双向的直接信息交流为教职工和学生参与学校的管理和决策创造了一种良好的支撑环境。正是这种建立在信息技术基础上的大规模信息流动、交换与分析,保证了学校各级管理部门能有效地了解学校各方面的运行状况,及时发现问题,制定对策。可以说,正是信息的流动与交换将一个极度分散化的校园连成了一体。决策在大学校园中的分布状况从一定程度上反映了信息分布的状况,管理幅度适中,信息分布的广泛性,使美国大学校园形成了比较稳定的政策制定文化,从而使集中做出的决策抑或分散做出的决策处在一种平衡状态中,有效地推动着学校的发展。

中国大学人事决策的情况大不一样:首先,大学缺少构成学校传统这部分的人事政策和程序的共识基础,以至于缺少遵从与尊重的文化氛围,人事决策的随意性因此比较常见,甚至出现任何的决策都可被推翻,任何的决定都可以被忽略的结果。其次,中国重点大学的学校管理层次同美国类似,为校—院系两级,但在管理幅度上却要宽阔得多。高层管理人员的含义与美国不同,主要包括:校长、副校长、党委书记、党委副书记、党委常委、教务长、总务长等,其总数也在20人左右,但问题是这些高层领导们必须面对院长、系主任、图书馆长、部长、处长等数十人构成的中层领导群体。在北京大学,1999年调整后的行政机关共22个,院和独立设置的系、所、中心超过37个,另外为维持大学的正常运行,还必须包括校医院、附属中学、附属小学、校办公司企业、街道办事处、各类服务中心等附属、直属单位超过20个。学校领导层管理幅度如此之大,以至于陷入了各类具体的人事决策事务当中,难以就学校发展的方向性问题、基本政策和程序等决策投入更多的时间。管理幅度过大,权力重心上移,必然造成粗放管理的境况,导致管理僵化与管理无序并存,以及决策集中与决策分散的错位。

在中国大学,最为深沉的困结性的人事政策问题之一是所谓职称评审问题。由于职称评审政策在执行中的模糊、不规范,使晋升的结果在本校之间或不同学校之间存在着很大的差异,甚至于在一些重点大学中,也有一些既无独特的学术研究成就,也无深厚的学术功底的人非常顺利地带上教授和博导的头衔,占着教授的岗位在那里误人子弟。导致这一现象的根本原因,仍在于人事决策和人事审议中的缺陷:集中决策缺少充分的信息,分散决策又无法控制院系的自我膨胀,因此陷入两难的境地。

目前的状况是,多数学校对每个院系岗位设置缺乏约束。在20世纪80年代中后期,大学教师队伍相对稳定,学校决策层和大学的主要师资经过“文化大革命”的“洗礼”,相濡以沫,互相之间熟知、了解,使职务晋升采用学校下达指标的分配方式能够建立在相对充分的信息基础之上。但进入20世纪90年代以后,教师新老交替,人员规模与变动很大,学校管理层和由各院系组成的学术委员会很难熟知大部分教师详细的学术情况,加上缺少获得充分信息的渠道,绝大部分高校都是依据教师的基数和一定的职称比例结构下达各级晋升指标。这种方法与我们传统文化中的人情味的结合,加上职称与福利待遇的过度密切,以及通常存在的一些复杂因素干扰,使职称晋升中的论资排辈、熬年头和科学研究中的急功近利的现象一直难以根治。

目前,国内多数大学的职称评审采用的是,院系学术委员会(学科评议组)、校学术委员会分会、学校学术委员会三级学术机构审查制。由于缺少对院系在资源配置上的约束,学校在各院系的教师职务晋升审议中出现的一些非均衡分布或一头沉现象,常常显得缺乏有效的制度化措施。因此,经常出现一方面大声呼唤给院系放权,另一方面又有教师激烈批评说,“不能让院系学术委员会自己审查”的矛盾状况。因为有些人虚报或夸大学术成果,

有的院系不仅不加核实,甚至同个人一起对付学校,欺骗学校^①。这种说法有些绝对化,但却从一个角度说明,由于存在信息把握上的困难和尚未建立起一个制度性的制约机制,使得中国大学人事决策只能处在这种集中与分散的两难境地。

为了进一步弄清楚中国大学人事决策的实际过程,我们有必要讨论“领导班子”的概念。从政治理念上讲,这个概念来源于“集体领导”的原则。在学校一级,这个领导班子同“党委常委”的组成大致相同,集中体现了党对大学的领导。作为一个体制概念,则又有相当的复杂性:由于书记与校长各自拥有合法的权力,所以,学校的重大人事决策实际上取决于校长和书记这两个“班长”的合作与否的状况。

西蒙曾提出,有人认为只要有足够的时间,上级就能够制定出比下级更为精确的决策。实际情况未必尽然。事实上,下级如能获得足够的信息,也是能够精确决策的,而上级的精确决策,往往要依靠下级提供的信息。“案情事实”可能会被下级人员直接获得,但上级要得到它则极为困难^②。这种下情不上达的现象,不仅仅是技术上的原因,更是一个体制和利益调整的问题。这样,为了实现有效决策,当管理幅度过宽、领导者被迫不断协调,或者不能获取真实、高质量信息的时候,集权型的决策似乎是不可避免的。但如何构架决策体制,以使决策持续性地有效,则是另一个值得讨论的问题。

① 文中所引述的没有出处的说法均是访谈的结果,一律忽略说话人的姓名、身份。作者保证摘录的完整性。

② 赫伯特·西蒙著(杨砾等译)《管理行为——管理组织决策过程的研究》,第228—229页,北京,北京经济学院出版社,1988。

三、人事决策中学术和行政二元体制的讨论

学术和行政的二元体制,是学者在高等教育组织结构研究中对韦伯科层理论的发展。关于学校组织在多大程度上属于科层组织范畴的问题,自20世纪四五十年代以来,在英语国家,尤其在美国学术界一直存在广泛的争论。马科斯·阿伯特(Max Abbot)和查尔斯·彼得威尔(Charles Bidwell)都认为,学校的确具备了科层组织的若干特征,譬如,按职能对劳动进行分工,明确工作人员的作用和职责,有职务等级次序,操作行为按照规定的程序和规则进行等,但教育组织并非“单纯”形式的科层组织。彼得威尔是最早提出质疑的学者之一。他指出,学校组织同时也是非科层化的(de-bureaucratized),因为其协调下属单位时表现出“松散性”,并且不完全受到规章制度的约束。罗纳德·卡尔文(Ronald Korwin)更明确提出,科层管理不是现代组织的惟一权力来源,专业的出现造成了新的权力来源以及专业主义取向^①。在卡尔文之后,教育组织的二元化特征得到了许多作者的广泛认可,成为分析教育组织权力结构特征的重要方法论之一。

我国学者逐步接受了这种分析方法,并且不少大学在尝试建立这样的体制。1999年9月,北京大学经过长时期的酝酿,建立了人文学部、社会科学学部、理学部和信息与工程科学学部四个学部。设立学部的整个决策过程是在充满争议的情况下进行的。显然,其目的在于“建立行政和学术双轨,促进教学科研健康发展”。当时的北京大学校长陈佳洱教授对记者解释说,设立学部是基于

^① 转引自罗德·坎贝尔等:《现代美国教育管理》,第107页,广州,广东高等教育出版社,1989。

三个方面考虑:一是为了适应学科发展的需要。近半个世纪以来,随着人们对自然和社会认识的深化,相关学科在不断分化的同时,也在不断地走向交叉与综合。在不同学科的融会中,不少新的学科成长起来,新的、重大的成果创造出来。而我校现有的院系管理体制,基本上是按高度分化的学科建立起来的。固定或强化这一建制,既违背现代科学发展的趋势和规律,也不利于新的学科生长点的建设,更不利于学生综合素质的提高。因此,为适应学科发展的总趋势,提高科研水平和教学质量,有必要重新整合现有的院系。二是适应全面推进素质教育的需要。学部成立后,为学生创造更好的多学科综合环境,更方便学生跨院系、跨专业选课。厚基础、宽口径的教育,有利于拓展学生的视野,改进其知识结构,激活其想像力和创造力,使其成为既具有良好的人文修养,又受到完备科学训练的高素质创造型人才。三是适应管理体制改革的需要。过去北大只有文科和理科,这些年发展了信息与工程学科,与北医大完成合并后,将有了医科,以后还要建立工科或其他学科。原来的院系已经不少,若再增加,将非常分散,不利于管理。这就要求我们对旧有格局进行新的梳理、归并与整合,用更加科学、有效的方式进行管理,以促进学校资源的优化配置,提高工作效率和效益^①。

陈佳洱校长进一步指出,学部的主要职责是促进和推动各相关学科之间的联系、交叉、渗透和整合。具体职责有四项:(1)对学部内的学科及其发展,进行战略研究和科学规划。各学部的学术委员会,必须围绕建设世界一流水平的目标,对本部各学科的现状、特点了然于心。在此基础上,集中精力抓好基地和具有重大意义的研究项目的建设规划。(2)建设面向21世纪的课程体系。

^① 陈佳洱的谈话均参见《陈佳洱校长就建立学部答本刊记者问》,《北京大学校刊》,1999年9月5日,第858期。

这一体系应能很好地适应培养跨世纪人才的需要。学部应推动教学内容的更新,使科学发展的前沿知识进入课堂。同时,对教学质量进行评估。(3)建设师资队伍。全校定编定岗以后,职称评定的权力下放。教师的任职资格,将由学部来适时认定,无需全校统一组织,一年一评。学术委员会的专家们对自己学部内各学科的学术水平都比较了解,对教师任职资格的评定,能做到更符合实际,更合理。他举例说,1999年,人文学部在职称认定中遵循严谨、公正、民主、高效的原则,效果就很好。通过任职资格的教师,50岁以下的占85%。(4)认定学位资格。学部学术委员会代行部分学位委员会的职务,对各个档次的学位授予进行资格确认。这一职责的赋予,有利于学部专家了解学生水平和各学科教学状况,研究如何改进教学各个环节、提高学科学术水平的对策,从而将教学、科研和培养人才结合起来。

陈佳洱校长同时认为,学部的成立,是对学校内部管理体制的重大改革,体现了学校权力的下移,以及行政与学术职权的合理划分和互补。院系和学部的职能不同。行政管理的实体是院系。它负责所辖单位的教学、科研以及人事、财务、资产和学生等各项事务的管理,学部则抓学科建设、学术规划、教师任职资格的评审和学位的认定。院系和学部,这是学校正常运作的双轮,相互制衡,相辅相成,相互促进,缺一不可。国内外教育发展的事实说明,学校要健康发展,离不了行政管理权威和学术权威。单有前者或后者,都不利于学科的发展、学术的进步和人才的培养。目前,学校实行院系和学部并存的双轨制,在加强党政领导的同时,又将学术权威引入学校的管理系统,发挥教学、科研主体的作用,发挥知名教授在学校管理中的作用,在体制方面为建设世界一流大学创造了条件。

从上面引述的北大校长的谈话,我们可以看到:把院系和学部作为学校正常运作的双轮,而学校作为驾驭方向的马夫,是一个相

当新颖的观点。但是学部作为一个纯学术的协调机制,既没有行政上的依托,也没有法理上对院系学术委员会的某种学术领导权,它在人事决策中审查院系学术委员会的决议,实际上的作用还有待于进一步加强。

从目前中国大学行政决策机构和学术机构的组成看,其规范化程度是相当低的。在院系一级,“党政办公会”或党与政的各自决策机制错综复杂,差异非常大,在职权的体现中,可以形成高度的集中也可以形成高度的分散。常有不少教师抱怨,一些很简单的问题,却在相互推诿中不能解决,因为谁也没有决定性的权力。此外,由于院系一级缺乏必要的人、财、物的决策权和与之相应的责任,院系领导班子往往缺乏对学校整体发展的思考与关心,按照“不在其位不谋其政”的说法,院系更关心的最大工作当然是如何分配“大锅饭”:尽量向学校要更多的钱、职称指标、各种奖励名额,然后在系里进行可能的均衡分配^①。这种状况应该使我们认识到,中国大学的基本管理规程和制度文化的建立还有艰苦的路程要走。

为了扩大视野,我们不妨对比一下美国大学中的学术和行政双轨的问题。加州大学系统不同于一般的美国单校园大学,在预算结构上,执行的是总校—分校—学院三级预算体制。院是最基本的预算单元,系是最基本的组织教学科研的学术组织,没有独立的预算配置。有组织的研究单位(organized research units)是由校区特别拨款设立的、有固定期限的、跨学科的研究组织,并没有固定的人员配置。加州大学认为在管理上值得骄傲的是加州大学学术委员会(Academic Senate)组织与功能的完善及其在教师政策与决策方面的影响力。在加州大学,每位正式的大学教师(faculty)都是学术委员会委员,在其执教期间参与学术委员会的各项活动。

^① 这种现象的出现与这个单位的学术风气成反比。

学术委员会具有双重作用:管理和咨询^①。

分享管理权。学术委员会的作用在于处理教育事务,培育教育环境。在这种环境中知识得以发展并有效而自由地传播。每个分校学术委员会的教育政策委员会(Committee on Educational Policy,即 CEP)研究学术政策,决定讲授课程的内容、程度、方式等,并负责学术机构的设立和停办等方面的评估。其他的专门委员会对是否授予学位、毕业证、荣誉学位等提出推荐意见。在人事决策方面,加州大学学术委员会被认为是世界上最强有力的教师管理机构,这与其对每个教师进行决定其职业生涯的个人评估中所发挥的作用有关。在这方面,学术人员委员会(Committees on Academic Personnel,即 CAPs)及其在各个学院的分会,组成一个有效的系统来保证学校的教师在职业和学术两方面都有严格的标准。CAPs 对每位按规定需要进行评估的教师进行秘密的同行评议(peer review),详细审查每位教师的业绩记录,同时保证评审不受外界压力的影响,不受非学术因素的影响。学术人员委员会把聘任、不聘任、晋升、绩效增资、授予终身职、给予终期聘任等建议结论报告提交各分校校长。校长的决策通常会参考学术委员会的意见。而与教师职业生涯相关的其他方面的事务,学术委员会也会涉及,如各分校设置的特权与终身职委员会(Committee on Privilege and Tenure),主要负责教师在职业方面的申诉。如果学术委员会成员(即教师)受到行政当局实施的某种惩罚,将会受到正当程序的保护。通常是由特权与终身职委员会主持举行听证会以利于提出公正的建议。为尊重院长的权力,在院学术委员会或其分

① 关于加州大学学术委员会的讨论主要是根据与北京大学赴伯克利培训团的访谈。另可参见:Sylvia Horton, 1999, "The United States: Self-Governed Profession or Managed Occupation?" in David Farnham(eds.), *Managing Academic Staff in Changing University Systems: International Trends and Comparisons*, SRHE and Open University Press.

会做出某种推荐时,院长通常可以提出自己的独立看法,同学术委员会的推荐意见一起呈递上级委员会。

发挥咨询作用。学术委员会发挥咨询作用主要在总校和分校两个层次上,针对那些事关学校发展方向的重大问题的决策发挥作用。譬如,总校学术委员会大会及其理事会(Assembly of the Academic Senate and Academic Council)下属的委员会,如大学学术人员委员会(University Committee on Academic Personnel),对与学术人员有关的政策进行评估并提出建议;大学福利委员会(University Committee on Faculty Welfare)对工资、住房、退休计划以及其他影响教师工作条件的事务进行研究,并提出意见和建议;大学规划与预算委员会(University Committee on Planning and Budget)对大学的规划、预算、资源配置等事务进行研究、磋商并提出报告。各个分校作为办学的主体,除了执行总校统一的人事政策和行政方针,还享有自身管辖权范围内的一切自主权。因此,各分校的预算委员会(Budget Committees)评估各个学院的预算,该方案会列明各个学院可以增聘的教师或行政人员的基本预算。如果预算削减,各学院院长就必须考虑压缩职位设置计划。

可见,美国大学的学术委员会在某种程度上是教师自我管理、自我约束的一个特定机制,通过这个委员会的自律和审查,使教师免受行政权力的不适当的干预和侵扰。在过去的一个世纪中,随着领先的研究型大学中教师质量和声誉的不断攀升,教师在大学中发挥特殊作用的组织机制——学术委员会在大学的管理中的作用也在增加。与此相联系,在许多美国的重要大学中,人们讨论大学的“共治”(shared governance)是适当的^①。当然,在不同的大学中,学术委员会的特点、力量、发挥作用的决策领域各不相同。在

^① Trow, Martin, 1990, The Academic Senate as a School for University Leadership, Liberal Education, Winter, Vol. 76, Issue 1, pp. 23-28.

大学决策的关键领域中,如机构的规模、基建投资、录取标准、毕业标准、教师的聘任和晋升、教学计划、课程、学院或系的扩张及压缩和创设、学生服务的性质和范围、职员和教师报酬等,学术委员一般对机构规模和基建投资的决策就很少发挥作用。但在教学计划的制定、课程的批准和获得学位的标准等方面则发挥着关键性的作用。在许多研究型大学中,学术委员会在教师的聘用、晋升和工资报酬等人事决策方面发挥的是实质性的(尽管不是排他性的)作用。当然,学术委员会事实上没有、也不可能代替行政系统的功能。

泰罗(Martin Trow)认为,如果我们将学术委员会的决策领域同那些行政部门的决策领域进行比较,就会发现学术委员会首先关心的是维持和控制学术项目的质量。从总体上说,学术委员会更喜欢说“否”而不是“是”,更喜欢保持质量而不是采取主动,更喜欢建议而不是领导。他认为,学术委员会的作用在美国受到限制是可以理解的。他举例说,在欧洲,大学在很大程度上是由国家支持的,由此避免了市场和外部力量不确定性的挑战,相应地也免去了对强有力领导的需求。当外部条件稳定时,学术组织的力量就较为强大,许多决策可以按照习惯和传统做出,管理只是将传统规范和标准应用于熟悉的重复的情境中。当大学的特性和使命很清晰,社会上所有的大学(公立、私立或教会学校)都很类似,都全部或部分依赖国家的财政支持,政府公务员从机构之外即可管理这些相对简单的行政和财政事务,方式也多是例行性的、可预测的。当然大学的学术也按照持续的确定的方式运行。或者像其他情形中,大学有相对清晰而稳定的功能,它们能够由学者和委员会从内部进行管理,就像牛津和剑桥一样。环境愈不稳定、不确定,愈需要强有力的执行机构和更有力的反应,去面对变化的环境和

不确定的未来^①。

竞争性、剧烈的变迁、不确定性主要来自于支撑美国大学校长力量的稳定的资金的缺失,来自于大学传统上对于生源的竞争,来自于为学生提供服务的强有力的教师队伍。日益庞大的行政职员队伍的作用已经不限于为教师、学生提供服务,很大程度上开始处理大学与其必须寻求支持的环境之间日益密切的关系,如校友联络、研究项目管理、资金筹措等。当然,也要为学生提供全方位的服务、财政援助、健康医疗、教养指导、少数族群支持等。大批的职员由校长任命,或由校长任命的官员任命并向校长负责。在这群庞大的职员队伍中,也产生了相对新的群体——“政策分析员”。他们研究大学发展的方向、资源的内部配置、基建投资、教师和职员的待遇以及许多其他事情,向高级行政官员提供建议。这些人员往往取代了传统的、依靠组织惯例和能够把大学组织中的分散的机构编制在一起的个人关系网来运行的那些“行政助理”。政策分析员长期以来服务于校长和副校长,现在开始向下渗透,开始服务于教务长、院长和大系的系主任。

同这些专职行政人员相比,学术委员会成员是业余人员,他们的工作通常很少直接得到职员的支持,他们必须依赖行政机构的信息,对录取学生、留用教师、预算等,做出政策或建议。行政机构提供给委员会的这些信息经常是有相当选择性的,常常依赖于他们对学术委员会“需要知道”所下的定义。结果是,这些委员会经常并没有足够的信息向行政官员提出正确的问题。他们经常仅仅构成决策正式做出之后的咨询对象。

在大学校长周围服务的大量职员,特别是政策分析员功能的出现,使得学术委员会与“行政当局”之间愈加不平等。这种不平

^① Trow, Martin, 1990, The Academic Senate as a School for University Leadership, Liberal Education, Winter, Vol. 76, Issue 1.

等是建立在这些学者与由高度专业化职员支持的专业管理人员之间信息获取不平等基础之上的。缺乏必要的事实、数字、职员支持和时间,学术委员会及其各个分委员会的建议只能是劝告性的,并约简为概念,其价值只能或多或少地作为一套支持传统学术价值和标准的声明。从最好的方面说,学术委员会及其各分委员会保护了学术价值和学术自由,抵制了校长和一部分是专业化、一部分是官僚化的行政职员的管理主义的盛行。除此之外,由于愈来愈多的“非学术性”的决策累积性地构成了学术机构的特点和方向,导致了学术委员会的建议通常是迟钝的和无能为力的。

从泰罗对美国大学中行政当局和学术当局的运行及其趋势的分析来看,在美国,学术委员会在学术方面发挥的作用抑或在管理方面的作用,显然受到了自身特点和社会环境的限制。尽管如此,学术与管理二元体制由于双方各自拥有擅长的领域和优势地位,各自都有特殊的传统和历史依据,因此,双轮不仅是同轴的,而且各自辐条完整,并因此合力推动大学这架庞大的马车向前行进。

通过对美国大学学术与行政二元体制的讨论和对比,或许我们可以从中得到一些启示:中国大学决策环节的薄弱固然来自学术力量和机制的羸弱,但行政体系的运行也是跛脚鸭——既没有稳定而有权威和传统的委员会为其决策提供咨询和制约,也没有有力的智囊团来辅助他们做出前瞻性的判断和预案。这就从制度层面说明了为什么中国大学始终处于粗放管理的境地。现实是,管理的薄弱几乎构成了所有大学的通病,进而直接影响中国高等教育现代化的历史进程。

四、人事部门在大学人事决策中的地位

许多企业的管理专家认为,人事部门是幕僚机构,是不应当被

赋予指挥和决定人员升调奖惩决定权的。台湾台塑董事长王永庆在谈到他的经营理念时明确指出:单位主管的领导责任是百分之百的,如果人事权只有一半,推动力便减半,工作效率当然大受影响,工作品质也就欠佳。也有人认为,单位主管良莠不齐,对于部属的评价难免流于主观,若人事权完全操诸其手,恐引致流弊,而失公平;人事单位是专门管理人的部门,如果人事权由人事单位和单位主管各执一半,则可主观客观互为牵制,互济长短,期其公平。对此,王永庆的解释是:相互牵制的方式使权力不能贯彻,一切工作变成形式化,净做表面文章,内容空洞,虚套应付,导致单位主管人事权减一半,业绩不会剩下一半,结果只能是更糟。如果人事权掌握在单位主管的手中,执行起来,也许难免发生偏差,但这是因为管理尚未走上正轨、职务尚未划分清楚才会有现象。如果管理健全,科长之上有厂长,科长有偏差,厂长不用他就好了。厂长要知人才能善任,善任就可以信赖他^①。企业家对于人力资源部门在组织管理中地位的认识无疑也是值得大学人事管理部门思考和借鉴的。

在美国大学,人事政策和程序的决策主要由董事会做出,而具体用人的决策和与人有关的具体事项的决策则根据一定的规则在学院和学校之间均衡配置。学术团体的审议和行政首脑的决策互相配合,共同营造大学良好的人事环境。让我们具体考察一下美国私立的宾夕法尼亚大学^②和公立的伯克利加州大学人力资源部门的构成和功能。

宾夕法尼亚大学(以下简称宾大)人力资源部负责职员(不包括教师)的聘用和工资待遇,负责包括教师在内的所有教职员工

① 王永庆《王永庆谈经营管理》,第169页,北京:现代出版社,1991。

② 宾夕法尼亚大学材料主要来源于赵丹龄:《从宾夕法尼亚大学看美国私立大学人力资源管理体系》,《中国高教研究》,1999年第2期。在此表示感谢。

的福利待遇和退休计划。人力资源部由一名专职副校长负责,该副校长向常务副校长报告工作。人力资源部由五个部门组成。其职责分述如下:

(1)人力资源服务处。提供人员聘用、工资待遇及档案记录等方面的指导和服务。包括工作回顾和评价,公开空缺岗位,与申请职位者面谈,工资管理,人事档案记录及管理,以及相关的法律咨询服务。

——人员聘用。宾大人员聘用工作分为两个体系进行:一是教师聘用体系,二是教师以外职员的聘用体系。教师聘用不由人力资源部负责,而是由各学院(中心)在教务长、校长领导下组织进行。职员的聘用由人力资源部统一管理,提供服务。

——工资待遇。宾大的工资报酬与人员聘用一样,分为教师和职员两大体系。教师岗位没有统一的工资标准,也不由人力资源部掌握,而由各学院在财政预算范围内针对每个教师的具体情况确定。职员的工资标准由人力资源部统一制定政策,适用全校。就某一具体岗位工资而言,政策具有很大的弹性,人力资源部一般根据全校同类岗位的工资情况提出意见和建议,由各学院确定。

——档案记录。负责全校职工(包括在校内工作的学生)的人事档案记录及管理。人事档案及记录对员工本人开放,教师、职员或有工作的学生可预约查看自己的档案。该部门也为各种机构、组织提供教职工的情况、信息,如为有关部门出具教职工收入情况证明,以便教职工向银行贷款购买住房、汽车等。

(2)福利政策管理处。福利政策的制定和项目的设计是人力资源部的一项重要工作。该处为教师、职员提供福利项目、计划、法律等方面的服务。具体涉及医疗保险计划,牙医服务计划,人身保险计划,退休福利计划,学费补助计划以及其他各种福利项目。

(3)人力资源信息管理处。该处为宾大人力资源管理提供计算机信息、数据分析、人力资源预测等服务。

(4)职员和劳工关系处。该处着眼于非教师职工与劳工关系的发展、交流,协助学校有关政策、项目的顺利实施和进行。与有关部门合作处理涉及教师、职工以及家庭成员的有关事宜。

(5)培训和组织发展处。该处为各学院(中心)、各部门的领导、教师和职员学习与培训的需要提供服务,帮助各部门提高组织效益,为各学院、各单位设计职工培训项目和计划。

就宾大人力资源部的管理权限而言,人力资源部更像一个服务机构:对上服务于学校理事会、校长、教务长、大学会议及相关委员会,为其提供信息,分析情况,初拟政策,提交意见、建议、方案,在学校作出决定后贯彻执行;对下服务于各学院,提供有关政策、信息、咨询等服务,并充分尊重各学院、各单位对某一具体问题的决定权。宾大在其1996—2000年的五年规划中,确定了将学校办成美国及世界一流大学的九个目标,其中第三个目标涉及人力资源管理:改革人力资源政策及其项目,为员工提供更多的学习机会以提高他们的技能、专业水平,强化人力资源发展和工作表现评价体系,确保具有人性的、公平的工作环境,改进福利系统,使其更合理化,在降低成本的同时,保持与同类学校相适应的工资报酬等待遇。

伯克利加州大学作为公立大学在人事管理方面也分设了学术人员办公室(Academic Personnel Office)和人力资源部(Office of Human Resources)两个部门,其中人力资源部的主要职能与宾夕法尼亚大学人力资源部类似,主要的职能部门包括:

——行政服务处,主要为人事部门的职员提供预算和管理服务,包括雇用新人员、接受和发送信件、工资支付、请假和办公场所的维护等。

——校园福利处,评估、执行和推介由立法机构、总校校长办公室和管理当局指示的福利改进和变化。职员提供的服务将使教师和职员能够在关键的决策点上(首次受雇、家庭状况的变化、退

休前规划、伤残、退休和终止聘用等)做出重要的与福利相关的决策。

——薪酬处,执行和管理大学的职位分类和薪酬规划,为整个校区提供战略性的薪酬规划。其他的服务包括:职位分类分析、工资管理咨询、绩效管理、特别的奖励和认可项目、参与年度的工资调查。

——雇员发展和培训处,为伯克利加州大学职业雇员提供开发自身能力(技能和知识)的机会,使其在自己的工作环境中成功表现。

——雇员关系处,为学校提供咨询服务。每个雇员关系专家都安排负责某些单位,与各单位的人事助理密切合作。主要的咨询工作包括:管理咨询、冲突调解、绩效管理培训、重组和组织发展以及政策和工会合同的解释。

——就业服务处,提供录用服务,为支持学校教学、科研、公共服务使命的非学术岗位提供广泛的、合格的申请候选人。通过为校外申请者提供咨询服务和为校内寻求内部调动和晋升的申请者提供服务,在劳动力市场把大学推销为可信的雇主并提供申请和遴选程序的信息。就业服务处也为各用人单位提供咨询,包括开发整体性的录用战略、寻找潜在的录用群体、通过网络和外部广告公布招聘信息以及组织、培训和参与遴选小组的工作等。

——劳动关系处,与某些职业工会组织谈判并签订管理合同,处理劳动纠纷。

——规划、评估和信息系统处,负责人力资源规划和项目评估、绩效测评和信息管理系统。

——职员肯定性行动办公室,确保肯定性行动、平等就业机会和多元化问题在全校得到有效的处理。提供的服务包括:有关评议会决议执行的信息,为管理者提供咨询、接受职员询问,多元化项目的开发,系级评估,监督肯定性行为的努力,解释和管理非歧

视、肯定性行为、平等就业机会的政策和程序等。

——临时助理项目处,为各院系录用长期人员之前的岗位需要提供短期的雇佣服务、临时替补休假或请假的人员,处理特殊的项目人力需要和工作量过重时对人力的临时需求,因预算紧缩而导致固定岗位减少时临时补充人力等。

人力资源部受主管事务和行政工作的副校长直接领导。它的使命是成为完成学校教学、科研和公共服务任务中一个支持性的合作伙伴。它通过项目、咨询和信息服务支持各级管理人员、教师和职员完成大学的目标。同宾夕法尼亚大学类似,教师的管理采用完全不同的模式,不过,伯克利加州大学在人力资源部之外,设立了学术人员办公室,该办公室直接隶属于常务副校长兼教务长。这并不是一个管理就业的机构,而是直接为处理有关教师的录用、晋升、薪酬、评估等事项的各种委员会(预算委员会、学术人员委员会、特别审议委员会等)和行政组织(学院、校长)提供基本服务,并为参与各级审议活动的委员会委员和行政官员提供全方位的政策和程序的研讨(workshop)服务。

从宾夕法尼亚大学和伯克利加州大学的人力资源部门的组成和功能可以看出,无论在公立大学或是私立大学,人事部门的主要功能是服务——为各级委员会和管理部门、院系的人事决策提供信息、政策咨询与培训。就人事管理体制而言,正像我们前面已经指出的,教师和一般行政人员在管理上的差别明白无误地通过机构的组成表现出来。教师作为自我管理团体的自主性是相当明显的。从预算委员会确定职位的设定和预算、工资增加的可能性来看,各级学术委员会或特别的审议委员会审议和系主任、院长推荐,到校长的最终决策,各个学校的方式和途径不尽相同,但整个过程基本上在学术人员的参与、甚至掌控之中。与此形成鲜明对比的是,职员人事管理成为人事部门的主要职能之一。但最终的人事决定权并不由人事部门来行使,而是掌握在一线的管理人员

手中,尽管人事任用的整个过程都必须与人力资源部门进行协商和咨询。这种协商和咨询对于保证大学人事政策的统一性、分类标准的一致性、劳动报酬的平等性是必要的。

在中国大学,尽管人事机构在内部职能上同美国大学类似,但在实际决策权力或对决策过程的影响上处于不同的地位。其突出之点是(1)人力资源规划与学校整体预算的关系并不密切,它主要由人事部门根据基层部门呈报的人力需求做出规划并下达。大学中的职位分类更多的是传统的身份分类和大的职系划分,而不是基于学校本身工作的实际需要,根据科学的职位调查和职位分析确定的。因此,人事部门所确认的人事规划(劳动计划)还不是明确地针对岗位进行配置,而是表现为一种含混的用人指标。这种指标控制是人事部门对于院系强有力的影响力的来源之一。从理论上讲,这种指标必须得到学校的批准,但由于信息的不对称性,学校做出的行政决策仅是象征性的,人事部门实际影响较大。(2)由于僵化的工资制度,使学校教职工分配结构中的相当部分来自学校自筹资金支付的各类津贴。在这方面,人事部门的政策制定功能是相当明显的。与劳动指标类似,分配方案的确定依赖于学校的预算约束和行政首脑的决策,但人事部门的政策建议和政策调研起着关键性的作用。(3)人事部门对院系单位聘用审议过程的政策咨询、服务和协调能力严重不足。这一方面是由于大学缺少完整而周全的人事政策和程序的规定,另一方面则由于院系缺少对学校职能部门(或者亚行政结构的)的必要的制约。(4)在教师等专业技术职务评审方面,人事部门所发挥的作用同美国大学中学术人员办公室发挥的作用类似,即组织学科评议组和学术委员会(教师职务评审委员会)进行审议,并通过无记名投票做出推荐意见,然后由学校象征性地最终决定。但在这个过程中,国内大学的人事部门通过晋升指标的控制对各级学术委员会的约束非常之大。指标形成的决策过程虽然有着广泛的参与性,

但同样取决于行政部门的决策。

中国与美国大学的组织差别在于大学决策基本结构的差别。这种差别不仅表现在名称上,更重要的是深刻地影响大学组织的社会地位和法律地位。美国大学虽然也处于包括行政、立法和司法等政府部门的管制之下,但它本身拥有一个准立法部门,即董事会或评议会。董事会或评议会由一批不拿学校工资、代表学校的法人地位、对学校负有完全责任的人员组成。其基本功能在于为学校的行政和学术机构的运行提供法理上的支持。大学又拥有以校长为首的行政部门,拥有负责审议、咨询事宜的以学术委员会为核心系统的各类委员会,后者为全体教师参与学术管理提供了制度化的渠道。这是一个完整的组织架构。政府机构在设立(或批准设立)大学机构时,进行了第一次授权,之后,则基本上放弃了干预学校行政和学术事务的特权。与此相比较,中国大学始终缺少明确的授权机制,大学在决策体制及其功能上始终存在缺憾。笔者认为,因其使命和组织特点,大学有必要享有适度的自主决策权,这个“度”就是大学的合法自治和学术自由的地位。

中美大学组织结构的不同决定了人事决策在大学结构中不同的分布状态。在美国大学中,决定集中决策还是分散决策的主要依据始终是决策的性质。无论政策性、程序性、操作性的人事决策,大学的整体性、统一性、有效性以及与之相一致的不同学科的人群联合,都是其考量的基本价值标准,而降低制度设计的成本,提高资源整合的效率则是构成其管理的主要目标。从其实践的结果来看,基本上实现了人事决策的分散性、灵活性与权威性、一致性的有机结合。笔者认为,明确的授权是美国大学形成较为合理的人事决策机制的关键。相比之下,“党委领导下的校长负责制”在政策实践方面事实上经常导致权力与责任关系的模糊;与此相联系,无序和不对称的信息流动,大大降低了决策的有效性和统一性,因时、因人、因事做出决策的现象也因此在所难免。这势必削

弱大学内部的整合性,妨碍达成事关大学发展前途、人文传统的共识。

本章最后以人事部门在中美大学中的地位和作用的对比分析为例,说明两国大学人事决策组织结构的差异性。组织结构决定着人事决策在组织中的分布状态和效能。组织结构是复杂的,其中蕴涵的权力互动关系和非结构性因素将在下一章讨论。

第五章

大学人事决策过程中的权力 均衡与权力互动

大学作为一个统一的决策单元,有多层面的权力、利益、传统、人文结构,因此,仅仅研究其中的正式结构及运作对大学人事决策的影响是不够的。大学的最终产品是造就具有基本技能和科学素养的人。在这样的社区中,忽视对正式结构掩盖之下的人与人之间关系、互动的权力结构和利益结构进行讨论,无论如何都不能全面描述大学人事决策的本质。本章将以权力和利益为基本的分析概念,分析大学中的各个组成部分(构成相对独立的决策单元或影响决策单元)和相关利益群体(构成多种多样的影响大学人事决策单元)做出决策或参与决策的权力基础、起源和利益所在,并说明大学体系的权力结构是如何构成了大学决策体制的基础和内核,研究则重点放在学术组织中权力和利益的平衡及其特点上。

一、概述:大学组织中的权力和利益

毫无疑问,大学是一个以知识的传承和创造为目标的高度自主性学术组织。但即使是这围绕着知识与智慧光环的社会组织,

依然需要进行合理的管理和协调。在前面的章节,本文已经描述了在大学中的各类决策单元如何影响大学的决策行为,之后的章节还将讨论大学之外各类环境因素的作用,而决定这一切的是各类表象背后的权力和利益的分配状态——权力配置的规则对于大学组织这样的洁净之地依然是需要的。迪拉夫认为,在信息和决策制定被视为权力来源的时代,管理者通过控制决策权来巩固他们的地位。他说,当前管理领域取得的多数进展都与分流信息和直接控制权相关。但到目前为止,很多管理人员还没有意识到,要想制定出有效的决策,他们应从发号施令的角色转向利用他人的才智^①。

就本质上而言,高校的管理体制同样体现为权力在管理各个层次和学校内部各种利益群体间的分配,以及它们之间的权力作用关系,分配的模式和作用关系,这构成了学校的权力结构。在此意义上,所谓的学校内部管理体制改革,无非是权力结构和利益格局在校内各个群体中间的调整和重新配置^②。不认识这一点,将无法理解决策过程中的价值选择,无法理解决策制定过程中的参与和角逐,无法理解决策执行中的困难和阻力。

利益首先存在于彼此分工的个人之间相互依存的现实关系中。在这个现实关系中,各利益群体都会把自己的利益要求投入到政策制定系统中,从而影响或直接进入政策的制定过程。在构建政策问题时,人们在确认或界定目标和现实的“偏差”时,其依据往往是“发生了价值、规范与利益的冲突”。所谓价值、规范,最终都体现为利益。在大学组织中,不同群体有特定的社会感知、认同与影响,必然要从自身的利益出发,感知问题,表明态度,特别

① 德斯·迪拉夫著(原毅军译)《核心管理决策》,第2—4页,大连,大连理工大学出版社,1999。

② 谢安邦、阎光才《高校的权力结构与权力结构的调整——对我国高校管理体制深化改革方向的探索》《高等教育研究》,1998年第2期。

是,一旦某些人群或个人的利益受到威胁,产生了被剥夺感或失落感,必然会通过各种途径试图影响学校的政策议程或决策过程。从政策问题的提出,到政策方案的形成与通过,一直都存在着错综复杂的利益碰撞与冲突。尽管在政策方案形成阶段,各种力量都会利用各自拥有的资源,去争取预期的结果,但最终仍以某种利益关系的相对均衡而形成决定。政策决定的形成,并非是利益冲突的结束,它将在政策执行中进一步深化与发展。几乎在任何一项政策执行中,都包含着多种可能的环节,以及众多的各自拥有一定权力的参与者,并形成政策的阻滞者,或支持者^①。

程序化决策过程的种种规范,往往构成了实现共同利益以及利益均衡的制度机制。在西方国家中,不同利益群体之间大致的利益均衡已经相对制度化,表现为已经形成了较为完善的共同利益的表达(政策)、实现共同利益的保障(程序)和实现共同利益的组织机制。但这并不等同于利益均衡可以自动实现,在具体的决策过程中,利益均衡的情形可能完全不一样。因此,人们仍然需要对大量的政策审议和资源分配的案例进行权力和利益的分析。这就是为什么林德布卢姆认为,对政策制定过程的研究不能仅满足于静态的阶段划分,即把政策制定过程划分为若干个阶段或小过程进行分析。他主张,应当从政治的、经济的和社会环境或背景着手分析决策问题,即通过“政治互动”(或“政治相互作用”)的动态途径来分析政策制定过程,以互动的政策制定来代替分析的政策制定,从动态中把握政策制定过程的特征^②。据此,本文首先从大学组织特性入手,研究大学中权力和利益结构的类型与特征。

① 陈庆云《关于“利益政策学”的思考》《北京行政学院学报》2000年第1期。

② 查尔斯·E. 林布隆(林德布卢姆)著(朱国斌译):《政策制定过程》,北京,华夏出版社,1988。

(一) 大学组织特性

任何关于大学组织中权力和利益性质的分析,都必须回到大学组织自身的独特之处。高等学校的组织特性一直是高等学校管理研究的基础性问题之一。自现代管理理论诞生以来,一个人事理性主义的管理思潮也出现在高等教育研究领域。其研究重点,在于探讨如何与高校的组织特性相适应的高校管理,以有效地实现高等学校的组织目标。

伯顿·克拉克认为,大学本质上是一个围绕学科和行政单位组织的矩阵型组织。他把大学组织的特点归纳为:“知识是学术系统中人们赖以开展工作的基本材料;教学和研究是制作和操作这种材料的基本活动;这些任务分成许多相互紧密联系但却独立自主的专业;这种任务的划分促使形成一种坡度平坦、联系松散的工作单位机构;这种机构促使控制权分散;最后,目的必然是模糊的……”作为从事高深专门知识材料加工、利用、传播的高等教育机构,学科知识的组织形式是大学结构的基础,“是学科而不是单位把学者们组织在了一起”^①。这正是自中世纪以来,大学以学科为基础的组织结构特点并没有多少改变的原因,它是高等教育本质规律的体现。在大学的组织结构中,一个学科该做什么、如何做,只有学者才最有发言权,学者的独立劳动的价值只有同行的专家才能给出更准确的评价,而这些同行又常常不在同一个单位。因此,基于学科组织的大学,学术权力是一种自由而又最广泛的权力,它以对知识占有的优势为权力基础。学术活动的本质特点决定了大学本质上是一个相对独立的、松散的联合体,大学在高层次的控制和协调活动是有限的。所以,科恩等人称大学的学术组织处于“有组织的无政府状态”。

^① 伯顿·E. 克拉克著(王承绪译)《高等教育系统》,第242页,杭州,杭州大学出版社,1994。

但是 20 世纪 50 年代以来,大学扩张性的发展,使大学变成了一个独立、复杂的实体,一个由许多部门和工作构成的庞大系统。学者们在其中独立地或者相互协作地工作,无论是教学还是科研,仅是这个庞大系统的一部分。特别是有组织的活动越来越多,导致学科的联系和依存不断加强,由此形成了大学特有的科层制结构,产生了大学的行政权力结构。虽然,在学术方面,类似于联邦甚至联盟式的松散联合的平坦结构一直是主导模式,但大学的事务部门的组织结构却与其他组织的责任制金字塔形十分相似,一条相对清晰的指挥链贯穿上下^①。马克斯·韦伯的科层理论之所以在大学研究领域同样受到关注,就是因为“科层管理将组织从单独一个人的统治和以往的传统势力中解放出来”^②。克拉克·科尔这样描述大学组织的变化:“不论在什么地方,行政管理(通过环境力量而不是通过选择)已成为大学的一个更为显著的特征,这是普遍的规律。由于机构变大了,所以行政管理作为一种特殊职能变得更为程式化和更为独立;由于机构变得更为复杂了,行政管理的作用在使大学整体化方面变得更为重要了;由于学校同外部世界的关系更为密切了,行政管理就承受了这些关系所带来的负担。”^③如果说传统学术权力的主导作用迫使大学的行政力量只能在自己的领域里发挥作用,那么现代大学的运行则越来越需要一个庞大的行政支持系统;如果行政体系在大学的作用中被强化,那么行政权力也就越多地介入传统的学术系统。

传统意义上的大学以自己的价值观念对知识进行操作,以学

① 伯顿·克拉克著(王承绪译)《高等教育系统》,第 17 页,杭州,杭州大学出版社,1994。

② 转引自罗德儿·坎贝尔等《现代美国教育管理》,第 93 页,广东,广东高等教育出版社,1989。

③ 克拉克·科尔(陈学飞、陈恢钦译)《大学的功用》,第 18 页,南昌,江西教育出版社,1993。

者对知识本身的认识、对各类人才所需知识的认识来组织学科知识,进行教学活动,学生在教学活动中几乎是没有发言权的。20世纪初开始实行的学分制也仅提供给学生十分有限的选择自由。但今天的大学在悄悄地改变着这一切。教学活动越来越体现出服务机构的特点,大学不仅要“塑造”出一定规格的人,还要提供学生所需要的服务,学生逐渐变成了“顾客”,更多地要求大学来满足他们的需要。学生在大学里越来越成为一支独立的力量。从选拔校长到评价教师和学生管理,学生有了广泛的参与决策的途径。学生权力正成为大学里谁也不能忽视的力量。在大学诞生后的几百年里,作为“象牙之塔”的大学基本是独立活动的。但在今天,对知识的加工、利用和传播逐渐成为一种社会化的活动,外部系统对大学发挥着越来越明显的作用。大学的教学活动也越来越受到社会和学生需要的制约;大学的研究活动不得不服从于产业的需要,逐步成为产业界研究与开发的延伸。大学受到的外部影响从来没有像现在这样大,大学的外部系统通过提供大学所需要的资源,成为影响其运行的重要力量。正如布鲁贝克(John S. Brubaker)所言:“今日的学院和大学已陷入了错综复杂的社会力量的网络之中”^①。

在组织管理上,有学者把大学看做是学术行会与行政或官僚机构结合的独特的综合体。在行政管理和财务等大学的公共生活方面,高校呈现典型的科层性的特点。这种特点在某些国家表现在政府(中央政府或地方政府)对于大学财政和行政事务的直接管理,而在另外一些国家则表现在校内强有力的行政科层体系对财政和行政管理权能的优势地位。但对于大学应付环境要求的中心任务(教学、科研、社会服务等),有学者认为这是大学中的私生

^① 约翰·布鲁贝克著(郑继伟译)《高等教育哲学》,第46页,杭州,浙江教育出版社,1987。

活)来说,权力依据活动的不同而在整个机构中扩散^①。特别是,教学和学术活动的很多权力是由大学结构底层的人们来掌握和执行的。

学术活动的本质特点决定大学是一个相对独立的、松散的联合体,在学术方面高层次的控制和协调活动是有限的。在这方面,高等教育机构的确是最独特的。我们可以比较其他固定薪水制社会组织的从业人员:医生、律师和工程师。他们的行为越来越能够被密切地监督,详细编定的药典和法定的诉讼程序为此提供了依据;他们都有可以点数的或计算的“产品”和工作产出(接受的病人、承揽的案子和待完成的项目),他们的行为,特别是关键性的产出(病人是否痊愈、案子的输赢、完成项目的收入等)都可以得到有效的管理。但对学者来说,尽管他们对自己时间的控制权在不同类型的机构中各不相同,但基本的教学和学术活动却摆脱了标准化的控制。大学有着多重的使命陈述(如教学、科研和社会服务的目标等),但“这些陈述充其量不过是一种模糊和带有公关技巧的目标陈述,而不是真正体现组织到底追求什么的有意义的指导方针”。在这方面,美国众多研究型大学较高的研究产出与相对低下的本科生教育水准就是一个明证。在大学,目标的进一步具体化,如科研产出和教学产出,虽然可以从发表的数量或教学的时间上予以量化,但却难有精确的质的规定。譬如,教学应该达到什么效果,什么是“原创性的研究”,由谁来判断等。

现实是,学术活动一直难以建立明确的责任标准,甚至在“谁是有资格的责任主体”这样的基本问题上,也一直存在各种各样的争议。当然,所有这些基于学校和学科而有所不同。例如,大型

^① Trow, Martin, 1998, “On the Accountability of Higher Education in the United States,” in William G. Bowen, Harold T. Shapiro(eds.), *Universities and Their Leadership*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

科学项目研究或研究小组对工作人员会提出他们自己的纪律和限制(如对于大笔款项开支的约束),作为管理的基本要求。但当学者利用的资源主要是时间而不是金钱时,以及当缺乏明确的标准连接产出和资金投入时,要求学者为自身的所为承担有意义的责任,事实上是极为困难的,并因此长期困扰着大学的管理者。近年来兴起的管理主义(managerialism)正在试图按照新的价值理念和管理逻辑解决类似的问题,其目标在于试图以私人企业为借鉴开发出整齐划一的责任体系,诸如严格的绩效指标、强有力的质量控制(全面质量管理)和成本控制等,从而使大学变得比以前更可管理和可评估。这些努力尽管有一些结果,但迄今为止都是不成功的。这是因为,尽管环境在变化,但大学的核心任务始终没有改变,依然是围绕学术活动的运行。学校的一切权力在道统上依然来源于学术活动,若没有学术活动的支持,大学本身就没有存在的社会理由,这就构成了大学权力正当性的基础。这样,大学为求得生存也就不断地采取适应性行为,以利于学术活动的展开。这一切,不是人为的选择,而是大学组织特性所致。

(二)大学组织系统的权力类型

在大学组织中,不同类型人员在组织中所处的地位和发挥的作用,并不取决于概念或字面上的规定,更不取决于政府的政策宣示,而取决于谁占有较多的资源,谁就有着价值的最终分配权。伯顿·克拉克领导的一个研究小组在20世纪70年代从西方主要的国家的高等教育体系中辨识出了10种权力形式^①。在1998年出版的《高等教育的组织研究》(Organizational Studies in Higher Education)一书中,特德和墨非(I. K. Ted & Patricia B. Murphy)也引

^① 王承绪主编、章维平等编译《学术权力——七国高等教育管理体制比较》,杭州,浙江教育出版社,1989。

用了这种分类方法^①。这 10 种权力是：

(1) 教授个人控制权力(personal rulership)——所有现代复杂组织 ,通常被描绘成“官僚制组织” ,虽然就理想状态而言 ,人们希望借此能够彻底摆脱人格化的组织关系 ,但实际上任何组织都包含着某种程度的个人化的上级对下级的专断控制。高等教育系统同样无法避免。例如 ,教授在监督学生、甚至下级教师的活动方面 ,享有广泛的空间。教授的个人控制权有许多来源 :从历史上看 ,它与早期学术行会中师傅的支配地位密切相联 ;从意识形态看 ,它得到了自由教学、自由研究的信条的支持 ,这在实践中被解释为教授可以按自己的意愿自由行事 ;从机能上看 ,它完全适合通常用来促进创造性活动和科学进步的专门技能和环境。而且 ,由于教授在官僚结构中享有固定的位置 ,个人专事的权力因此获得而强化。这种个人控制在以教席为基础的学术体制(chair-based academic system)中相当严重 ,特别是当同仁分享监督权制度变得有名无实时 ,或国家监督学术工作运行的地点距离太远而无效时(这一点在法国和德国最为明显) ,情况尤为如此。在以系为基础的学术体制(department-based academic system)中 ,这种权力程度较弱 ,如美国 ,权力正式地由一个非人格化的单位掌控 ,分布于该单位的终身职教授当中。

教授专断也存在于高级研究与教学当中 ,例如 ,监督研究生毕业论文的研究。个人化的权力虽然总是潜藏着各种弊端 ,但高等教育体制因个体作业和个体创造性的工作特性 ,如果没有教授的个人控制力 ,恐怕也很难有效地运行。因此 ,从实际情况来说 ,这种个人化的权利肯定会被创造出来 ,而且会一直存在下去。

① 以下大学组织中 10 种权力的描述主要参照了 I. K. Ted & Patricia B. Murphy (eds.) ,1997 ,*Organizational Studies in Higher Education* , New York : Garland Publishing , Inc. 这 10 种权力从描述过程看均指大学中管理学术事务的权力 ,而未涉及财政和行政事务的管理。

(2) 教授集体分享控制权力(collegial rulership)——学术同仁形成一个团体,实现集体控制是大学中一个经典的传统权威形式。从12世纪开始到现在,学术界中同仁分享控制权力的模式不断扩散,它从大学是学者的社区和自由教学与研究的信条中获得相当大的意识形态支持。最近几十年,从专业到一个专业研究方向,从高等教育机构内到教育机构外,随着专业的不断增加,也扩大了同仁分享控制权力的范围。在以教席为基础的学术体制中,同仁分享控制权力已经垄断了学院与大学层次(faculty and university levels)上的组织协调。它在以系为基础的学术体制中也表现得十分强而有力,因为这是教授们首选的管理单元——专科学校、文理学院和大学(school ,college and university)。在美国的体制中,它通常是构成基层权威综合体的一个要素。因为学术同仁分享控制权的核心是,从地位平等的人组成的团体中选出领袖人物——“决议式”任命代替了上级官员或首脑的任命(官僚模式)。这种自下而上的选举,形成了非专业人员的行政管理,但也形成了行政管理与教职员的密切联系。

(3) 行会性权力(guild authority)——这类权力是前两种权力的综合体,将集体控制权力同个人专断混合在一起。每个师傅都有一个可供控制的个人领域,这些师傅们走到一起构成一个平权的团体(一人一票),对更大领域的工作行使控制权。这种混合物在西方社会的某些部门中一直存在,在学术系统中从未消失过。特别是在高等教育体制运行的层面上,它一直保持着行会性(guild-like)的特色。在一些国家,个人控制权和集体权力的混合体,普遍地统治着完全国有化的大学中的基层组织。在另外一些国家,将行会移入官僚体制中,个人控制权和集体控制权的结合,支配着国家教育体系的结构。例如,英国的大学拨款委员会和澳大利亚在20世纪90年代以前的大学委员会,它们不是政府机构,但却对大学行使着广泛的行会性权力。

(4)专业权力(professional authority)——这一概念 ,同上述三个概念相联系 ,显得比较模糊。专业权力在社会科学文献中一直被看做是建立在专门技能、“技术权限”之上的 ,同官僚权力正好相反的权力。在现实中 ,专业权力以个人、集体、甚至是官僚性的不同方式行使权力 ,这种权力的实际应用往往归入其他权力类型。在诸如医学和法学等专业中 ,就像是学术权力的例子一样 ,起源于行会组织 ,因而具有行会组织的极富延续性和弹性的特性。今天 ,一切照旧 ,甚至当今各专业成员都已经纳入了大型的公立或私立的复杂组织框架中。由于权力分散于基层 ,这些层次本身又采取了个人专断或集体决定的形式 ,因此 ,大型专业中的全面控制相当微弱。不同形式表现的专业权力可能是特殊的 ,也可能是普遍的 ;可能是朝着短期的利益 ,又可能是朝着长期的社会服务的方向。

(5)大学机构的)官僚权力(bureaucratic authority)——作为20世纪最为普遍的组织理论 ,它是同个人权力和集体权力相反的概念。它指正式的科层结构、对职位的正式授权、在判断个人价值并决定将要做什么时的非人格化。在官僚结构中 ,管理专家完全从一个明确规定的职位上获得权力。在欧洲讲座制大学中 ,服务于官僚权力的行政人员集中在中央部门 ,这些部门负责整个高等教育系统的分配和协调事务 ;而大学或学院一级的官僚权力显得非常薄弱 ,甚至于没有。相反 ,在美国 ,官僚权力在院校一级十分强大 ,直到今天政府部门的协调能力都很弱 ,强有力的中层管理(strong middle-management)是美国大学管理的特点。在克拉克看来 ,一个世纪以来 ,美国模式一直把官僚权力放在实现地方理想和提高院校服务地位的位置上。院校的官员甚至比教授更关心自己的院校 ,因为大家的工资收入和事业的成功全赖于学校的成功 ,不仅如此 ,院校的官员越来越多地来自教授和学生组织。因此 ,他们

的观点和利益与中央部门官员们的观点和利益有根本的区别^①。特别重要的是,这些官僚权力是来源于由校外人士组成的团体中,不直接来自政府。这有助于说明美国大学的官僚权力与政府的官僚管理之间有性质上的差别。因此,必须对官僚权力做出区分,因为官僚权力可以被拴在不同的“马车”上,在官僚结构的不同的组织层次,官僚权力以不同的方式在体制中发挥作用。

(6)魅力型权力(charismatic authority)——这个概念是指一群人由于具有非凡的人格而产生追随、服从于另一人群的意愿,并心甘情愿地接受前者支配而获得的权力。这种权力不来源于行政结构中的职位权力,也不来源于世袭链中的传统权力。它是基于个人能力而产生,但通常与官僚权力和传统地位混合在一起。实际上,在美国,魅力型权力通常产生于大学校长职位,领导者从个人来源,也从组织结构来源获得权威。这种权力同其他权力形式一样也是情景性的。只有当追随者和下级接受和重视这种权力时,它才会产生。一般来讲,行会中强有力的个人控制权在讲座、研究所、系这一层次,鼓励个人魅力型权威。允许个人权力系统地存在于一个层次或两个层次的组织中,就是为了把常规权力的界线向后推,这种常规权力,往往控制着个人魅力型权威的侵入。

(7)(大学机构的)受托人权力(trustee authority)——类似官僚制度,这一受托人制度在美国高等教育系统中是合法权力的常规形式。它的产生源于机构的建立和机构合作的需要。其具体的表现形式——受托人委员会,已经成为美国大学管理体制中自然的组成部分。但有必要指出,在其他国家的高等教育系统中,这种权力相当微弱,或者不存在。总之,作为一个团体,它们通常都是大学的法定的所有者或法定的管理人。原本没有董事会的欧洲国

^① 王承绪主编、章维平等编译《学术权力——七国高等教育管理体制比较》,第181页,杭州,浙江教育出版社,1989。

家和澳大利亚等国,也在寻求院校外的团体参与院校决策的新形式,以便打破旧式的“行会—官僚”控制模式,从而使高等教育与社会其他部分更好地产生联系。

(8) 政府的)官僚权力(bureaucratic authority)——在大学的
管理中,只要承担大学的供养责任,某种政府机构就会出现并成为
执行行政管理的基础。当然,中央政府和州政府机构卷入大学决
策的范围和程度有很大的差别,美国主要依赖于国家和学校之间
在历史上形成的关系和当今社会对此的解释和政策应用,行政部
门的高度介入则是欧洲大陆体制的先决条件,而且一直得到贯彻。
当讨论官僚权力时,我们必须超越传统的官僚的概念,因为各国政
府机构的官僚们都受到本国文化,尤其是通过政治和公众行政管
理方式反映出来的文化的制约。政府机构的官员,并不是简单地
执行上级政策的工具,而是日益成为政府中的利益集团——这些
利益集团拥有多种多样的既得利益和独特的维护自己利益的方
式,并为自身的利益而奋斗。

(9) 政治权力(political authority)——大学从8世纪以前在巴
黎产生时起就面临着与国家教会之间的控制关系问题。直到今
天,大学仍是民主国家内的一个重要组织形式,受到国家行政、立
法和司法部门的约束,并受到每个部门的政治性权力的影响。在
美国,尽管政府不愿意承认高等教育是政府管辖的一个部门,公众
也不愿意把高等教育当做政府的一部分进行研究,但政治权力对
大学的影响是客观存在的。第二次世界大战之后,美国联邦政府
和州政府通过资助和立法规章,对大学不断增加影响力,使大学对
政治愈来愈敏感,并时刻关注华盛顿和州首府的政治气候^①。许
多学者不无忧虑地指出,对高等教育责任和控制的要求导致政府

^① Lazerson, Marvin, 1997, “Who Owns Higher Education?”, *The Changing Face of Governance, Change*, Vol. 29, No. 2.

规制在过去的 30 年中不断地增加,而这些规制只能增加成本而毫无产出。“单个的规制条款,对大学并不是不可承受的负担,但许多规制的综合影响足以窒息一个机构。”^①

(10)全国性的学术寡头权力——对欧洲高等教育的研究结果表明,在某种条件下,教授们有能力把地方性的寡头权力扩展到全国层次。作为教育部内最主要的职业团体,他们有权接近中央的委员会和官员,并构成政治和行政官员最重要的支持群体。美国或许是个例外,这是由于美国缺乏正式的全国统一的高等教育体制,以及强劲有力的学校和州政府层次上的官僚权力,尽管也有一些教授能够影响到某些政策,但与其他群体相比,并没有什么特殊性。

克拉克等人关于高等教育系统中的 10 种权力的概括,明确地告诉我们在多元化的高等教育系统中,谁基于何种理由谁就拥有什么样的权力。如果从权力来源上分析,这些权力可以概括为两种最基本的类型:科层权力和专业权力。正如前面已经指出的,大学组织的这种二元结构反映了大学组织与一般社会组织的共性和差异。这些不同类型的权力程度不同地存在于所有的高等教育系统中,此消彼长,相互交织,共同构成大学组织所独有的权力分配与组合格局,反映了大学组织的内在特质,形成大学组织运行的现实基础。这种分类方法相对国内学者提出的学术权力、行政权力、学生权力和外部权力的权力分析模式,或许更为全面。这是因为,试图概括和分析学术权力而不区分学者的个人权力和学者团体权力的差别,试图概括和分析行政权力而不区分国家行政权力和院校行政权力在性质上的分野,其概括和分析难免存在理论逻辑的

① Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1982, *The Control of the Campus: A Report on the Governance of Higher Education*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

不足。

本文认为,对于多元化的高等教育系统来说,上述10种权力形式的存在是普遍的。但因各种权力存在的地域和文化的差别,而具有不同的国家特点。在美国大学中,董事会权力、大学官僚权力和教授团体权力错综复杂地交织在一起。在中国大学中,则表现出国家官僚权力、政治权力、大学官僚权力共同构成的行政主导权,其中,党组织、团组织、工会组织构成行政化的多元亚结构权力体系^①。

在美国,作为大学团体法人代表或法定管理人的董事会,其最重要的职责是任命校长,并把许多管理权委托给他,法人代表或法定管理人的董事会保留最终的法律控制权和必要的权力。强有力的校长和迅速发展起来的专职管理人员基于自身的特殊作用和所受的特殊训练,逐步形成了不同于董事会、教授和学生群体的职业观点。与此同时,学者们也有一些集体性的代表机构,管理自身事务或参与审议工作。在学校以下的组织结构中,由于学院在人事和课程方面保留了比较大的决策权力,这种决策权力由于教师(主要是终身职教师)整体组成的学术委员会及其分委员会,在院系事务方面享有独特的管理权力而得到加强。但院长、系主任均由任命产生,整个大学结构仍然表现了明显的等级性。正像克拉克所描述的那样:美国大学的控制结构是一种社团联盟,按官僚体系指挥,由院外人士监督^②。

在中国,大学的管理权力来自于政府的授权,校长由政府任命,校长、党委书记以及庞大的党政管理部门秉承政府授权管理整个大学。执政党组织、团组织、工会组织等形成与校长分享学校管

① 这个术语参见别敦荣《我国高等学校管理权力结构及其改革》《辽宁高等教育研究》,1998年第5期。

② 王承绪主编、章维平等编译《学术权力——七国高等教育管理体制比较》,第110页,杭州,浙江教育出版社,1989。

理权力的重要团体。由党政首脑圈定或审定的教师的代表(主要是教授)构成的学术组织(学术委员会等)组成了松散的审议机构,审议教学、科研质量、专业设置、课程教学等,在实际运作中也构成了整个亚行政结构的一部分,在此意义上,学校并没有成为一种相对独立的学术团体权力。在中国的许多大学中,学术研究、教学等事宜是通过学术委员会审议决定,还是直接由校长办公会或党委常委会做出最后的决策,并没有固定的制度规范,校长和书记的观念、习惯、默契、互动的重要性要远大于制度性的约束。在这一点上,中国大学的学术委员会与美国大学的学术委员会是性质不同的组织单元,其院系在人事、预算和课程方面并没有任何的最终决策权力,拥有的最多只是一个初级的审议、咨询、参谋权,执行的是由学校职能部门制定的各种方案。院系决策权力和教授团体权力处于非常有限的状态,尽管如此,但这是学校管理结构中不能缺少的重要形式。于是,作为一种补充,教授(著名教授)个人控制权在最近这些年开始上升,尤其对于某些人事决策形成了一定的影响力,由此也构成行政亚结构的一部分。以上诸种力量共同构筑了中国大学的控制结构:以科层性官僚权力为主导,管理权分散于多元亚结构体制之间。

在前述中美大学学术权力类型的对比中,我们广泛借用了“官僚”和“行政”这样的概念,但这并不表明大学组织适用于以科层制的模式来解释,这在前面已经做了充分的说明。美国社会学家帕森斯(Parsons)曾说:“社会上虽然坚持认为大学是以科层为基础而被紧密地组织起来的(尽管有某种程度的怀疑),但是事实上,学术界代表的是一种非常不同的社会学组织类型,一种具有明显的松散性和分权特征的组织……在许多方面同科层组织相对

立。”^①当然,这种对立并不能否定大学组织中管理层次的存在,只是这种层次并非对所有的管理对象和决策事务都表现为严格、统一的命令—服从关系,而是表明,科层性的行政管理权力受到学术组织的审议权力的约束。这种约束虽不像国家公共权力机构三权分立和制衡那样恒稳,但却建立在大学组织的深刻的传统和理性之中,后者正是大学得以产生、传承的社会功能所在。当这种传统与学者个人的魅力、学者团体的影响力与学科的社会特征组合在一起时,就会形成丰富多彩的权力和利益运行的画卷。正像主张用政治模型解释大学组织运行的巴德里奇(Vector Baldridge)引述一位教授的评论说:“这个地方(大学)说它像一个僵死的、静态的科层组织,不如说它像政治的闹市,充满活力而又惊心动魄”^②。这就是为什么我们借用科层理论的若干概念,而不借用它的基本原则的原因。在这样的大学结构中,任何企图使用严格的、统一的标准和模式对大学进行自上而下的行政管理,都只会导致大学学术的衰落,这一点在中国也是如此。

二、大学人事决策中的权力结构

教师在大学管理中的特定角色,在不同类型的学校中是有所区别的。同时,不同类型的大学教师事实上期望参与哪些方面的决策及其相应的程度规定都不是确定的。有些人试图参与现实政

① 转引自陈彬《知识经济与大学办学模式改革研究》,北京大学博士研究生论文,2000年10月(内部资料)。

② Baldridge, J. Vector, 1971, “Introduction: Models of University Governance: Bureaucratic, Collegial, and Political”, In J. V. Baldridge(eds), Academic Governance: Research in Institutional Politics and Decision Making, Berkeley: McCutchan Publishing Corp., p. 9.

策制定,而另一些人宁愿同大学的行政运行保持距离,也有些人可能只是谋求在必要时有机会挑战某些政策^①。但这并不妨碍我们讨论大学运行中的权力结构。正如前面已经提到的,学术机构在结构上的特殊性在于,重要的决策过程(如影响大学如何完成使命的决策)通常在大学系统的最低层次首先展开。在多数情况下,最基层的决策单位是系。学校中层官员的责任主要是在附属职能(从房产设备管理到大学发展和学生服务)的配合下,策划影响学校所有学院的政策、程序和资源配置。由此,决定如何配置权力和权威资源是自上而下流动的,而学术事务的权力和影响力则是向上渗透的。这种体制逻辑在西方大学中有相当古老的渊源,在中国大学至今仍在探讨可能的途径。

人事决策既涉及到人员,也涉及到组织中特定岗位的中心任务。因此对于有关学术人员的决策来说,其过程是大学运行中人员和学术的结合,它所呈现出的基本权力结构是学术审议权和行政管理权的结合。在美国等西方大学中,教师在很大程度上形成了自我管理的自治群体。对于有关行政人员或教学科研辅助人员的决策来说,其过程主要是一个行政管理过程,所表现的基本权力结构是行政主管专擅的任用权。关于西方大学中采用的与涉及教师人事决策不同的方式和过程,前面已经做了一些介绍。这里我们集中讨论教师人事决策中学术审议权、行政权的来源和机制。

(一)人事决策中学术审议权的运用

从学理上说,学术权力指管理学术事务的权力。权力主体,即权力的掌握者或行使者,一如前面讨论的涉及大学的10种权力所表明,它可以是教师民主管理机构,也可以是学校行政管理机构或行政管理人员,还可以是政府及其高等教育管理部门等;其客体,

^① Christopher J. Lucas, 1996, *Crisis in the Academy: Rethinking Higher Education in America*, MacMillan Press Ltd. p. 215.

即权力的作用对象,必定是学术事务;其作用方式,可以是行政命令式的,也可以是民主协商式的。因此,伯顿·克拉克所概括的10种权力形式都可以是学术权力,但这些权力主体对于大学事务的影响并不是匀质的,而是基于决策问题性质的不同有很大不同。

美国的大学是一种典型的分权模式,大学内各种群体一般都有自己的“势力范围”。以教授或教授团体为代表的学者管理权力主体虽然广泛参与学校的管理,但它主要是在基层发挥主导作用。系作为组织教学和科研的基本单位,是教授的领地。而涉及资源配置和组织协调在学院或学校一级,教授们的权力呈现递减的趋势^①。

事实上,所有一流大学在管理的各个层次上都有广泛的教师参与。历史经验清楚表明,大学不像企业,不能由独裁性的官僚体系依靠权力的金字塔自上而下地管理和控制。教师盼望能接触预算和发展方案,期望能有效地参与确定和评估学校的使命和目标。他们希望对有关他们自己的职业成长和更新的事宜有更大的发言权,也就是说,他们希望控制、管理有关聘用、晋升和解聘的政策和过程。但教师并不能拥有他们想拥有的一切,在美国大学中,他们不需要承担发展目标设定、资源配置和制定学校优先发展政策方面的责任。通常的情况是,教师在管理中的发言权的力量和有效性直接与学术自由的相关方面相联系。

人事决策的过程既是人力资源配置和物质资源配置的过程,

① 美国大学中教授权力的侧重点与欧洲或日本其他大学有着不同的特点。例如在日本,学者发挥着特殊的作用,教授在管理学校事务、决定重要岗位负责人选方面具有相当的权力,有的还介入学校的财务管理。有人称日本大学是“学阀”统治的保守机构。法国大学的教职员是国家公务员,但教师享有很多超过公务员的特权,大学的教学、研究等学术性事务几乎都由教授们控制。德国大学的事务一般分为“学校自己的事务”和“州的事务”,学校自己的事务一般指教学、研究和考试等,这些事务的决策权力主要集中在教授控制的评议会,系的权力更是集中在教授手里。

也涉及到对教师教学科研能力的评价,既是管理问题,又是学术问题。因此,在美国,教师作为一个整体履行着广泛的学术评价功能。教师的这种团体控制权尽管在表面上是一种审议权和推荐权,但在教师任免、晋升、终身职授予、工资晋级等关键性决策中,发挥着最为关键的作用。

美国大学学术审议权的第一个特点是学术审议权力在教师中广泛分散,同时又是有组织的。我们在第三章中已经详细描述了美国加州大学系统中,学术团体与行政机构二元体制的运行情况,它体现了在学术人事决策中学者以学术委员会形式履行审议权力。这种学术委员会的构成与中国大学的学术委员会有着很大差别。在加州大学,按照评议会规则规定:大学中的系,经过校长的批准,可以决定它们自己的行政和学术组织形式。同时规则也详细规定了系内学术委员会的构成和投票权的分布。具有学术委员会成员资格的人包括:大学校长、副校长、教务长、分校校长、分校副校长、院长、有组织的科研单位主任、图书馆馆长等高级官员,全职从事学校教学工作、拥有就业保障身份的讲师和高级讲师、助理教授、副教授、教授及相当职务的教师等。为避免利益冲突,投票权在学术委员会成员中的分布是因事而宜的。例如,只有系内拥有终身职的教师才有权就系里授予学术委员会成员资格的新聘任进行投票;只有教授才有权就晋升到教授及相应职务的个案进行投票;教授和有就业保障身份的高级讲师有权就任何聘任或晋升到高级讲师职称的情形进行投票。因此,在美国的大多数大学中,教师在学术人事决策中履行审议权的过程,是集体的行使权力的过程,至少在系一级,使全体教师以类似行会的方式行使同行审议的权力。在这点上,中国大学中的学术委员会并非教师的组织,它只是教师代表组织,同时,在它的选举产生中,行政首长起着关键的作用。尽管中国大学的学术委员会(在有些学校评审职称时被称为学科评议组)也履行学术审议的职能,但这种审议权的独立

性、代表性却相当有限。在很大程度上,它的审议权可以通过委员会的选任过程进行操纵,从而失去它的权威性和公正性。更严重的是,在中国大学中,至今尚未看到完整的有约束力、可操作的学术委员会构成和运行规则,这种现象为行政权力操纵学术委员会提供了许多的机会。中国大学学术委员会的构成方式,是中国大学教师职称评审中存在很多问题的重要原因之一^①。

美国大学学术审议的第二个特点是审议权在学术组织内部的自我制约和平衡。在美国或中国的大学中,涉及聘任或晋升等方面的学术审议都是从系一级单位开始的。在加州大学,系学术委员会(通常由系全体教师构成,各个教师按照规则拥有不同的投票权)一旦做出支持推荐的决定,所有材料将会交给学院院长,院长则会给出独立意见(也可能与学术委员会推荐意见不合),然后提交学校预算委员会(Committee on Budget and Interdepartmental Relations)或学术人事委员会(Committee on Academic Personnel)审查,并由这个委员会提出具体意见。预算委员会和学术人事委员会是学校学术委员会的分委员会,由一个称为“关于委员会的委员会”(Committee on Committees)任命,在学校人力资源调配和教师人事任免、晋升等方面发挥关键性作用。预算委员会或学术人事委员会在接到任命或晋升的案例后,通常会推荐3—4位相关领域的专家组成校级独立评审的特殊委员会(Ad hoc Committee),该委员会得到常务副校长批准后开展工作。该委员会委员中会有一位来自当事人所在的院系,其他人来自校内其他单位,委员身份保密,审议任务结束即自行解散。该委员会对院系提交的所有材料进行最终的详细的审查,并做出推荐意见,主管学术事务的常务副校长通常会同意这一推荐结果,并最终提交校长签发新的任命

① 巩兴安等《高校教师职称评聘存在的问题与改革构思》《山东工业大学学报(社会科学版)》2000年第1期。

或晋升。

从这个程序看,美国大学中的学术审议在学术组织内部有严格的审查程序,经过这些程序后,各方面的意见都得到关注。我们可以称之为学术审议权力的内部制约和平衡。与此相反,在中国的学术审议中,当学科评议组提出推荐意见,通常会提交上一个委员会(该委员会通常是由更广泛的学科的专家组成)来做出最终决定。这个委员会仅就人员构成上来说,就很难对基层学科评议组的审议意见做出理想的审查,甚至经常陷入处理基层的矛盾之中,实现某种人为的平衡。

美国大学学术审议权的第三个特点是审议对象的广泛性。在美国大学中,学术委员会在学术人事决策中履行审议权的对象主要包括:

(1)制定、评估、审议和修改涉及教师职业生涯、保证师资质量的各个方面的政策,如师资、资源分配和规划、教师权益和工作条件、待遇等。

(2)在每一项与教师职业生涯有关的重要行动中行使审议权。在加州大学,这些行动主要有:①聘任(appointment),指初次聘教师,包括聘任到助理教授岗位,或直接聘任到具有终身职的副教授、教授岗位;②晋升(promotion),指由助理教授升任副教授,或由副教授升任教授;③绩效增资(merit increase),指在同一职务内的等级晋升,同时伴随工资增长;④鉴定(appraisal),也称为“中期评估”(middle career review),指助理教授申请终身职副教授前的评审;⑤教授和副教授第五年的审查,指按照“大学教师每五年接受一次全面审查”的规定,进行的一种“终身职后的评估”(post-tenure review)①。

① 参见北京大学人事部编译:《美国加州大学洛杉矶分校人事政策和程序概要》,1999年(内部资料)。

(3)审查涉及教师权益的学校行政行为。这些包括对反歧视规章的执行情况进行定期评估,成立专门委员会接受教师有关行政决定的申诉等。

与美国大学学术组织行使审议权的广泛性相比,中国大学中的学术委员会或学科评议组在人事决策方面的审议权仅限于职称评审。这是因为,中国大学的学术委员会并不负有保护学术自由、维护教师权益、实现教师自我管制的职责,也缺乏履行这种功能的传统和实意的追求。就教师聘用来讲,也仅限于现有教师职务的晋升。然而,每年定时的、大批量的、集中的职称评审从表面上看排除了行政权力的干扰,但由于前述原因,往往造成学术审议权力的滥用和误用。对于教师的首次聘用(无论是从毕业生中任命助教和讲师,还是从本校之外调入副教授和教授),从目前了解到的情况看,其决定权主要掌握在院长(系主任)手中,学术委员会的推荐权和审议权是相当有限的。因此,在不少的单位,学术委员会对于院系师资质量的保持和提高并不拥有道义或程序上的责任。

美国大学学术审议权的第四个特点是学术审议信息的广泛性,即学术审议考虑到了评价教师能力水平和知识范围的几乎所有方面。在聘任、晋升和终身职授予的学术审议中,各个学术委员会根据候选人拟担任的职务和职责进行评判^①,并考虑在下述工作中的表现:

- * 教学;
- * 研究和其他创造性工作;
- * 学术活动;
- * 大学及公共服务。

^① 以下有关学术审议标准的叙述,大量引用美国伯克利加州大学《学术人事手册》(Academic Personnel Manual)的要求。有关中国的情况,则主要依据笔者长期从事人事工作的经验。

这些考虑的范围,大致而言,同中国大学的要求相类似,但具体的指标却相差甚远。例如,在美国,在判断候选人的教学效果时,委员会考虑如下几点:候选人对专业知识的掌握程度;在主要领域的持续增长潜力;组织材料和有逻辑地展示材料的能力;能够使学生理解本专业同其他知识领域之间的联系;学生独立推理能力的培养;候选人所表现出来的学习及教学精神和热情;激发新生好奇心的能力;鼓励高标准并激励高年级学生进行创造性工作;影响教学和学生的个人魅力;在学生的一般性指导、管理和咨询中的参与程度和技巧;为所有学生营造学术环境的有效性。系主任有责任提交附有证明材料并有实际意义的评语,且应在低级指导、高级指导或毕业指导三个层次上对候选人的教学效果进行评价。每一个审查文件可以包括不止一种证据。重要的教学效果证据包括以下几类:

(1)熟悉候选人领域的其他教师的意见,特别是基于课堂巡视、参与公共讲座或专业讲座、或候选人所教课程学生的表现等方面的意见应是资料收集的首选项目;(2)学生的意见;(3)离开学校后在专业领域取得显著成绩的毕业生的意见;(4)候选人指导学生的数量及质量,以及因候选人作为教师的声誉而吸引来的学生的数量及质量;(5)开发有效的新的指导技术。

所有晋级和职务晋升的材料中通常包括:(1)对候选人自上次审查以来所教过的大多数课程的学生评估;(2)按半学期或学期列出自上次审查以来候选人所教过的或指导过的课程数量和类型;(3)课程层次;(4)课程的选修人数;(5)参与每一课程评估的学生百分比;(6)简要解释非正常课时负担;(7)区别所有新开课或对旧课程进行方法和内容方面的改革;(8)注意所有绩效增资或对突出教学的正式表扬;(9)教师应审查的要求而做的对其教学的自我评估;(10)其他教师对教学效果的评估。

在绩效增资或职务晋升的任何正式审查中,对教学的同行评

估都是必需的。“同行评议”因不同的系而赋予特殊的意义,各系都建立了自己用于教学的同行评议指南。

如果上述材料的任何一项没有被提交,系主任应在候选人的综合档案材料中明列对所缺项的解释。如果这一材料没有包括在推荐信中,且该缺项未被充分说明,审查委员会有责任通过校长提出进一步的要求。

同中国的大学一样,在进行学术审议时,教学是最容易被忽略的内容。所以,美国大学通常都对教学工作的要求做出了详尽的规定。在科学研究或学术活动方面,也有类似的规定。这些规定的突出特点是对证据的提供和对这些证据的评价。譬如,在研究的要求中,要在候选人的研究论文中、在原创性的建筑或工程设计及类似成果中、被认可的艺术作品中寻找大量创造性思维的证据。并且,评估研究论文或其他创造性成果,必须列出原创或创意所在而不仅仅是列举,必须有证据表明候选人连续而有效地从事了高质量且有意义的创造性活动。

美国大学人事决策中的学术审议是规范的、制度化的,是保护了各方面的实际利益的一种制度设计。问题恰恰在于,如果既定的制度能够确保学者的参与,能够确保公正的结果,能够维护学术标准的一致性,大家就会较少地去寻求制度之外的个人影响力。正是在这一点上,中国大学中存在诸多值得深思的现象:

第一,由于学术委员会对于学术标准的维持缺乏稳定、持续的制度环境,致使人们容易产生对于学术准则的犬儒主义,以及黑箱作业、人为操纵等弊端。特别是当学术评审机制过于注重表面的形式而忽略实际的标准和对师资质量的追求时,“人缘”、“口碑”常常替代了“学术水平”成为尺度,甚至与评委们搞好“关系”成了一些人投机的重点。

第二,由于对学术标准缺乏必要的认同,导致的特点是在中国大学中流行学术权威的概念,有的研究者把对学术长者的尊重看

成是学术权力的一种形式。其实,学术权威既不是一种授予权,也不是一种民主协商权力,而是一种以教师个人的学术修养、成就、经验、人品等因素为基础的影响力。这种影响力没有制度机制保障其效能的发挥,也没有明确的法定的作用对象。它是一种个人威望、威信,其影响大小不仅取决于具有学术权威的教师本人的有意发挥,而且更大程度上,还取决于相关人员的接受与否。在各国高等教育管理中,学术权威在学术事务上的影响力都是显而易见的^①。中国学术组织中学者的个人控制权得以伸张的程度相当深刻,而且大大冲击了学术民主管理机制的制度化渠道。由此造成在整个人事决策中,学者个人的控制权在缺乏制度性疏导的情况下,表现得更为明显。与此相联系,教授支持任用自己的学生,系主任重点提携扶持本专业的教师晋升职称等现象屡见不鲜,导致某些学术组织内学术方向畸形发展,最终影响到学术质量和整体学术水平的提高。

第三,由于对学术标准缺乏必要的认同,导致中国学术评审机制中对量化指标的迷信。对SCI(Science Citation Index,科学引文索引)收录论文数量的追逐渗入到对于理科尤其是基础理科的评价当中,甚至一度成为政府引导社会对学校进行评价的标准。这使笔者想起香港大学金融学院院长张五常讲的一个故事:

“一九六八年,我在芝加哥大学作助理教授,问大教授D. Gale Johnson关于升级的衡量准则。该大学的经济系当时是世界之冠,升级单论研究成就,不论教书教得怎样。我问:‘文章要有多少才可升级?’答曰:‘据我所知,从来不计多少。’再问:‘发表的学报声望计多少?’答曰:‘从来没有想过。’再问:‘多取几个名衔怎么样?’答曰:‘没有谁管你的名衔。’没有博士也可升级?”当

^① 别敦荣:《学术管理、学术权力等概念释义》,《清华大学教育研究》,2000年第2期。

然可以。‘我再问：一篇文章也没有发表过，可以升级吗？’答曰：‘可以的。’我又逼问：连文稿也没有一篇，也可以升级吗？’答曰：‘那会比较困难，但要是你能多说话，表达你的思想，若够分量，升级单靠口述是可以的。’到最后，我问：那由谁决定呀？’答曰：我们这些正教授。但通常佛利民等大师怎样说，不会有人反对。”^①

故事中的关键人物“佛利民”即我们所熟知的20世纪最伟大的经济学家之一、货币主义学派的鼻祖弗里德曼(Milton Friedman)的香港音译。张五常的故事也涉及到对硕学大师的尊崇。张五常认为，强调文章发表的多少，评定文章发表的学报高下，甚至计算文章在国际上被引用的次数，都无聊，是不准确的。他认为就他所知的国际上最优秀的经济系而言，没有一家采用这些准则。而我们国家的学术界对于数量的追求所发生的反效果已经深刻地影响到了整个学术界的风气。事实上，学术标准很大程度上是一种学术良知，是诚实的学者之间难以言状、心照不宣的共识。缺少有效的制度保护，缺少共识，必然导致整个学术审议的运行依靠权威和数量，这对于学术的发展和创新而言是极为危险的。

(二)人事决策中行政管理权力的范围

大学的人事管理和人事决策不同于对教学、科研、学科建设等学术事务的管理。《中华人民共和国高等教育法》第四十二条规定：“高等学校设立学术委员会，审议学科、专业的设置，教学、科学研究计划方案，评定教学、科学研究成果等有关学术事项。”这是我国首次以国家法律的形式确立学术民主管理机构在高等教育管理中的地位。学术委员会的审议权涉及的对象最明确的就是这些学术事务。在企业组织中，人事管理也被看做是纯粹行政性的事务，人力资源规划和人力资源开发可能被当做是战略性管理任

^① 张五常《衡量学术的困难》(2000年3月)，文章见制度主义时代网页：www.stevenxue.com之“电子文献”。

务而进入高层决策的议事日程中,日常的人事任用、晋升、报酬等决策事项则通常保留给一线的经理。在官僚机构中,人事决策主要依赖立法和整齐划一的制度,通常采用一种较为规范的方式。但大学组织是不同的,大学对行政人员和教学科研辅助人员所采用的人事政策和人事决策程序介于企业组织和政府组织之间,在美国的私立大学,或许更接近私营企业的用人方式,而公立大学则接近政府的用人方式。对于教师的任用,从政策到基本的管理过程,美国大学采用十分类似的决策模式,即学术审议与行政决策相平衡的模式。有学者认为,美国大学行政体系发挥着重要的作用,但行政权力只有与学术权力结合,才能在教学、科研等学术事务中发挥作用,单纯行政权力的作用范围是有限的^①。大学学术人事行为的双重性质导致在这一决策领域的行政权力范围呈现不同的特点。

行政权力主要体现在大学系统的科层制结构中,是大学机构的官僚权力和国家机构官僚权力的结合。国家的法律和传统赋予各个行政管理层次相应的职责和权力。有学者认为,在美国一些巨型大学,基本的权力结构是以行政权力为主体的,特别是强有力的中层领导和管理。共同的外部生成环境和机制,往往会塑造出一定的共性。美国的一些大学特别是多元化巨型大学在权力结构上的共同点在于:实行严格的等级管理,使高校的行政权力得到大大加强。有学者认为,在美国加州大学,其管理模式属于严格的等级管理,下级必须对上级负责,权力的重心明显向上偏移,董事会和各级行政官员处于支配地位^②。不过,本文认为这种评论失之偏颇。在加州大学,是董事会—总校校长—校长—常务副校

① 陈玉琨、戚国业《论我国高校内部管理的权力机制》,《高等教育研究》,1999年第3期。

② 谢安邦、阎光才《高校的权力结构与权力结构的调整——对我国高校管理体制改革的探索》,《高等教育研究》,1998年第2期。

长兼教务长—院长—系主任这样的等级链条,董事会是学校的法人代表,对学校的管理和运行负最后的责任,它的职责是任命学校行政负责人,并把许多权力委托给他,同时保留其他权力和法律控制权。在董事会之下的行政等级,是科层性的权力与学术的感召力和学术审议权力相互配合的结果。那些配合这些权力主体的行政官员在决策方面并不具备关键性的决策权力。因此决不能说“各级行政官员处于支配地位”。当然,董事会以下科层性的学术官僚均是上级任免,对上级负责,具有金字塔形的权力结构。但是,美国大学的学者对于行政决策审议权和推荐权却是学校制度化运行的必要环节,发挥着重要的作用。

从实践的情况看,美国大学的这种权力结构的科层化特征在美国的社会环境下有其存在的合理性。(1)美国多元化巨型大学的发展,使大学内部事务变得日益纷繁复杂,在千头万绪的管理面前,传统的学者治校的管理方式已很难应付。(2)正如伯顿所看到的,美国是一个典型的高等教育市场化的国家,市场机制的作用不仅直接推动了大学发展的多样化,而且也大学的运作带来许多负面的影响,譬如,学科专业数量膨胀、设置混乱、课程过于细化、科研项目过于注重短期效益等。在这种条件下,实行强有力的行政管理,既是为了提高办学效益的需要,也是为了保证学术质量的客观要求^①。也正因为如此,那些能够发挥关键作用的行政权力的真正领域,实际在于利用资源对学科发展方向进行整合与协调,但是,即便在这些方面,一定程度的折衷和对于学术审议权力的尊重也是明显的。伯克利加州大学前校长田长霖在一次演说中说:学校要发展自己的特色,不可能每一个学院都变得一样……一定要有重点,哪几个学科要重点发展,不行的要慢慢淘汰掉。当然要

^① 王承绪主编、章维平等编译《学术权力——七国高等教育管理体制比较》,杭州,浙江教育出版社,1989。

取消学科是很难的……我发明了很多新的方法,其中一个就是半饥饿法,对全美学科评比中的5名以下的,且是不可救药的学科,不说马上取消,这样会“革命”,会“流血”,就采取每年减少10%的经费的办法,渐渐地,教授就流走了,学生也就不多了,慢慢地系就没有了^①。伯克利加州大学有着系统完善的学术组织评估体系,每5—10年对一个学术单位进行全面评审,以发现被评估单位在教学计划、教师质量、招生、教学资源等方面存在的问题,帮助被评单位制定长期发展计划并确定优先发展战略,同时为学校资源配置的变化提供依据。人事决策是进行人力资源配置的重要方面,因此,任何的人事事项,行政首长或董事会都握有最终的决策权。但这种权力的履行却不是独断的结果,而是在充分考虑学术组织的审议结果的基础上做出的。

在中国大学组织中,由于历史和体制的原因,“行政权力主导”的高校管理理念根深蒂固。在我国近代高等教育发展史中,从来没有过欧洲那样的学生权力主导或教师权力主导的办学模式,大学从一开始就是在行政权力的主导下建立起来的。尽管,蔡元培先生任北京大学校长期间进行的改革在一定程度上贯彻了他的学术自由、教授治校的思想,教师在学校管理中的作用有所增强,但与行政权力相比,教师权力仍处于从属地位。新中国成立以后,在高度集权的计划管理体制下,高等学校成为党政部门的附属单位。学校的党政组织拥有对学校事务合法的绝对管理权力,实际上控制着学校的运行,教师权力被进一步削弱。历次政治运动尤其是“文化大革命”期间,教师进一步成了被改造的对象、革命的对象,在高等学校中的地位 and 作用一落千丈,几乎完全丧失了对高等学校管理的影响力。中国大学的行政权力是一种政治权力科

① 田长霖《知识经济、高等教育与科学技术》,《高等教育研究》,2000年第6期。

层化的结果,其强势直接促成了“行政权力主导化”的高校管理理念,进而,党政人员被认为是高等学校的惟一管理者,他们代表党和政府对高等学校实施全权管理;教师和科研人员是被管理者,一切工作和活动须听从高校行政系统及专职行政管理人员的指挥和安排^①。这种管理理念造成的消极后果是非常明显的:教学、科研人员成了执行行政权力意志的工具,丧失了独立自主发展的可能性;教师、科研人员行为的价值并不是取决于教育价值、学术价值、社会价值,而是取决于对行政权力的顺应程度。这样,在有些大学,踏踏实实的教学和严肃的学术研究演变成为了官场上的逢迎和钻营,而当行政权力无法把握教学、科研的实质价值时,又不得不依靠行政权力意志来制定一些形式化的指标代替真正的学术性指标,导致教师、科研人员为应付这些指标疲于奔命,事实上无法进行扎实的教学和科学研究工作。其结果,不仅导致行政功能的泛化,而且导致学术功能的弱化。尤其是,按照行政构架编制人员的计划体制使得人才无法正常流动,不能形成灵活、合理的用人机制和淘汰机制,进而导致高校鱼目混珠,人浮于事,大量与高校正常运作无关的人员与教师分享教育资源。

问题还在于,中国大学的行政权力并不是同学术审议权力结合在一起运行的,这事实上使中国大学很难获得学术独立性。大学同社会上任何一个“单位”一样,都执行着相同或类似的人事政策,都按照相同或类似的人事模式运行。根据《中华人民共和国高等教育法》,校长办公会是学校党委会之下的最重要的决策和立法机构,履行着立法、决策、执行三位一体的职能。院系一级通常被要求比照学校采用与学校决策模式类似的机制。人力资源规划(由于通常不考虑人力资源成本而并不严格)通常由行政部门根据国家计划提出,校级领导批准。一般人事政策的决定由行政

① 董云川《论大学行政权力的泛化》《高等教育研究》2000年第2期。

首长定夺,涉及教师待遇、工作条件等重大事项则由国家规定。教师的任用程序通常是基层院系或部门提出申请,由行政部门审批。因此,经常出现这样的情形:准备录用或录用了一位教师,却不能基于岗位和任务来给他确定工资,因为学校惟一的学术审议仅限于一年一度的教师职称评审,况且,一年一度的教师职称评审也需要统一部署安排才能进行。

通过以上分析可知,中国大学的所谓行政主导,同美国大学的行政权力主导是完全不同的概念。美国大学同科层性权力结构相伴的是成熟的、完整的、有着深厚传统的学术审议机构和权力体制,这种体制保护学术事务的相对独立的运作,使其远离可能的行政干涉。中国大学的行政权力(同整个国家的政治权力相结合)却没有类似的平衡机制,以至于行政权力专横,用行政方式解决学术问题,压抑学术人员的创造性和进取心之事时有发生。值得指出的是,中国行政权力的运行方式也远未达到工业经济时代理性化、标准化、科层化的应有水平,传统的权威、人际关系模型和命令—服从模式仍在发挥基础性的作用。这也是中国大学的行政主导与发达国家大学中的行政权力主导的关键区别。

三、人事决策中的相关利益群体

大学的决策不仅需要理性的基础,而且需要合法化,需要被那些受到决策结果影响的人们的广泛接受。前面的描述使我们看到,大学的人事决策必须有某种参与的机制(如学术审议权的行使),使决策得到学者同行的接受。本节我们在更宽泛的意义上研究大学决策在整个利益格局中采用什么样的导向才能建立真正的政治基础。人事决策过程同其他决策一样,是一个资源配置或利益分配的过程。尽管权力和利益并不是一对能够清楚分割的社

会科学术语,因为利益总是同主体联系在一起的,离开了追求利益的主体,一切都是空谈。当利益的主体同既定的权力结构结合在一起,这种权力就会维护特定的利益,而当利益主体并未自然地融于权力结构时,它会通过努力,去影响权力结构,因此,对于决策过程中利益和利益主体作用的分析,可以使我们从另外一个角度审视贯彻人事决策过程始终的一些关键性因素。

所谓利益群体,是指在社会生产过程中,因利益一致或基本一致,并为实现共同利益走到一起,受利益共同制约因素制约的群体。在这里,所谓的利益,既包括物质产品和精神产品形式的利益,也包括一些内在的心理感受形式的利益。所谓利益共同制约因素,指社会成员为顺利有效地创造和实现自己的利益所必需的外部条件,即社会成员对物质生产要素、产品以及对公共管理权力和思想文化资源等的占有和控制情况^①。构成一个利益群体的人群,往往具有特定的类似的社会分工领域,在社会再生产过程中,有若干相似的劳动特点、谋生手段、经济地位、利益取向,并具有相似的政治素质、文化修养、价值判断、职业心理和行为习惯。在大学组织中,人事决策的相关利益群体是指其利益受到大学人事决策过程和结果的影响的人群。在这些群体中,有的具有可以明确辨识的边界,如学生群体、教师群体(又可以细分为助教群体或青年教师群体等)、管理部门等,他们在特定的人事决策活动中,处于不同的地位,发挥着不同的作用,决策结果对他们的影响也各不相同;也有一些群体并没有可以明确分辨的界限,他们基于特定的决策事务而凝聚了共同的利益,并由于某种形势而聚合在一起来影响决策过程。

中国大学利益群体的格局是比较复杂的。这种复杂性体现

^① 宋农村、丁惠宁《利益群体:研究社会结构的新视角》,《江苏教育学院学报(社会科学版)》,1998年第4期。

在(1)大学组织内部基于学科差异的利益分化,由于缺乏统一的财政体系而更为复杂。缺乏微观自主权的高等学校,由于权力中心在政府机构,而使自身对组织结构的统合能力相对较弱。在市场竞争的诱因作用下,大学组织内部各学科依据其产品(科研产出、人才培养)同市场需求的远近而出现了巨大的利益分化,由此出现了大学内部物质待遇分配上无论从结构上、政策上、心理上还是实际收益上产生了巨大的差异。(2)职能部门也有特殊利益。毫无疑问,大学组织内部的职能部门不能从事职能之外的商业行为,但它们有条件从事与本身职能相关的创利行为。譬如,管理继续教育的部门承担非学历的培训项目;管理研究生招生的部门从事研究生入学考试之前的培训项目;学位授予部门承接非学历的学位授予申请等。通过这些活动,通过这些创利活动,职能部门无疑可以获得大量的非财政来源的收入而形成特殊的利益。一个机构一旦具有独立的资源,构成自我维持、自我保护的回路,利益群体的存在就不仅成为了一种既成事实,而且会产生一定的拒外的心理特征。(3)中国大学组织中党政二元化领导体制、相对较弱的科层性和明显的等级命令链条的缺乏,导致整个大学决策中枢和指挥中枢的内在矛盾,导致大学组织内部对利益群体的整合、规范、制度化过程异常艰难。稳固的地位决定稳固的权力,而因人而异的政策、变动不已的机构和组合,使正式的权力结构的形成并不容易。这些都导致了中国大学组织内部利益群体的不稳定和复杂性。

这种不稳定和复杂性表现在学校管理中,就是人事决策缺少稳定的结构和过程。这突出地体现在报酬政策上。各个利益群体基于其占有的资源,譬如,物质资源、学科或部门职能的市场性的不同而出现“同工不同酬”的差别。这并非基于同一的大学政策,而是利益群体各自为政的结果,是在向市场经济转型过程中出现的自然结果。一方面,如果利益刚性原则——大学人事决策和人

力资源、人力投资的配置及其政策调整触及到利益群体的实际所得,一定会遭受激烈的抵制,因此中国大学组织中一直无法解决保持基层积极性和校级调控能力或保持校内平衡的问题;另一方面,由于学校依然承担着大部分的人力资源成本——工资、津贴、分配住房、医疗补贴、子女接受教育等,各利益群体在分配既得资源的基础上,存在着极度的自我膨胀的意念,试图在学校整个资源的配置中尽力争取主动和更多的份额。在某种形势下,譬如,学校可配置的资源十分有限,而利益群体的资源自我获取能力又相当强劲,某些利益群体又会出现保守、封闭、排斥的趋势。

所有这些问题都极为深刻地影响大学的人事决策过程,试图影响学校人事决策的利益群体的活动几乎无所不在。在学校职务晋升评审中,愈来愈渗入非学术因素影响,以及在用人决策中愈来愈体现自成体系和内部晋升等现象。

中国大学人事决策的非制度化、非规范化加剧了大学利益群体非制度化、非规范化参与人事决策的现象。中国大学历来缺乏有效的表达利益群体意志的渠道,在决策过程中或决策层中,长期缺少有关利益群体的声音。譬如,学生不能制度化地评估教师,教师内部各群体也没有明确的规范化组织架构进行利益的整合、自律和共治,而学校职能部门对学校决策的消极态度足以抵消任何决策的科学性和合理性。在大学中惟一的可称为“民主治校”的形式是“教代会”。对此,值得作一些分析。《中华人民共和国高等教育法》规定,建立和健全以教师为主体的教职工代表大会制度,加强民主管理和民主监督。形式上,教代会汇集了大学各个层次、各方面的代表人物。但实质上它只是一个缺乏权威的松散组织。从组成上看,以北京大学为例,在20世纪50年代,教代会的代表以教授学者为主,而以著名学者钱端生、季羨林、楼邦彦、金岳霖、陈守一、侯仁之等为主席,由此在一定程度上决定了教代会在学校运行中的作用及其关注的焦点。据查证,北京大学教代会在

50年代中期还主持研究过关于在北京大学开展学术讨论的问题。现今的情形是,教代会的主要构成人物变为各单位的工会积极分子和职能部门首长。这种反差反映了历经长期的政治运动和体制性变化的结果,教代会事实上变成了民主治校的象征^①。从历次教代会的代表提案中不难看出,大部分的提案仅限于建议职能部门解决具体的涉及个别教职工的特殊困难和问题,而极少有涉及学校大政方针和基本政策的提案。事实上,大量的涉及教职工利益的人事决策从来就不是通过教代会的渠道和方式进行的^②。

我们再来观察美国大学中利益群体运行的一般状况。美国现代巨型大学的科层性结构本身蕴涵着利益多元化的结构,不同层次与利益群体是合法存在的,利益群体相互之间的利益冲突也被认为是正常的。冲突的形式有些是行政管理和教师之间关于机构内资源配置发生的正式的、机制性的冲突,另一些则发生在学院或系内的教师之间。也有一些可能发生在正式组织与非正式组织、无组织的利益群体之间。后者多体现在习俗、传统中,体现在非书面的规则、惯例中,并由体系内临时出现的群体和个人来维护。无论冲突出现的方式如何,管理和解决它们都要花费涉及机构公共生活和私人生活的人们的大量时间和精力^③。在一定的意义上,解决利益冲突的过程就是大学的管理过程。罗索夫斯基在他提出的大学有效管理的七条原则中,第一条就是“并不是所有的事都可用更加民主的办法来改进”^④。这句话对于一个崇尚“民主”这

① 参见北京大学工会编:《北京大学工会五十年》(1949—1999),1999年12月(内部发行)。

② 参见朱濠渐《试论“教代会”在高校民主管理中的作用》,《东疆学刊:教育版》,1997年第1期。

③ Susan A. Holton(eds.), Mending the Cracks in the Ivory Tower, Bolton, MA: Anker Publishing Company, Inc.

④ 亨利·罗索夫斯基著(谢宗仙译):《美国校园文化:学生·教授·管理》,第234页,济南,山东人民出版社,1996。

个字眼的国度来说,简直是离经叛道,但却道出了大学管理的真谛:第一,大学组织的特殊性在于这是一个创造知识、传播知识的场所,知识积聚是这个场所存在的根本动因。这种性质表明:大学并不是一个平等的社区。第二,大学组织中的大部分成员(学生、助教层教师)是流动层,他们对于大学的责任同那些几乎终身在学校任职的教授和管理人员是大不相同的。这也表明,所有社区的成员完全平等地参与大学的管理和决策,对于组织的前途是致命的。在中国“民主治校”的口号喊得很响,论述文章也不在少数,但实践中真正意义的民主参与如果说存在,那也仅具象征意义,究其原因,不能不说与上述情形有关。所以,罗索夫斯基主张大学各主要群体(教师、学生、职工)间的关系应当是等级关系,只是,在各群体内部应当民主些。他说:就是这样的主张,也使我有些不安,因为各群体内部也存在着五花八门的等级。有些教师是终身制的,而另一些则不是。非学术职务,包括挣六位数薪金的资深副校长和薪金少得多的草坪修剪工,他们的发言权分量本就应该大不相同。即使是学生,他们的地位也并非在任何意义上都是相等的^①。所以,在美国的大学中,形形色色的自治团体、利益群体各有其组织形式和利益表达方式,各有实现自我管理的“政府”(government)。学生(也许可以更细分为高年级学生、低年级学生、研究生等)、校友(可能细分为各届校友、男校友、女校友)、教师和职工(有基于自愿而产生的各类工会组织)等,都通过协商、谈判和协调,解决彼此的纷争。如前所述,在教师内部,主要通过投票权的分布来避免利益的冲突,保证自治团体内部的利益聚合。正是由于大学基于利益相关性的民主存在事实上的局限性,所以,自20世纪60年代以来在美国大学中流行的给予学生、试用教师、

^① 亨利·罗索夫斯基著(谢宗仙译):《美国校园文化:学生·教授·管理》,第234页,济南,山东人民出版社,1996。

非全职教师、非学术雇员和其他未被充分代表性的人群(underrepresented groups)更多的权力参与决策过程的民主尝试,以及在学术组织中推行“大民主”的理想,时至今日早已衰落,对大学决策的影响已经变得微乎其微了。今天,中国学者在讨论大学权力主体时,经常会专门列出“学生权力”^①,而今日的美国大学倒宁愿把学生权力看做是基于高等教育的市场特性而赋予学生的选择权,而不是影响大学组织决策的权力。当然,这并不意味着否认规范的学生评估教师课程制度,对教师教学科研能力评价的广泛影响力。

上述特点产生了中美大学中利益群体对人事决策过程的影响及其方式的差异。在美国大学中,存在着明确的利益区分、清楚的利益聚合、适当的群体自治、规范的参与渠道,从而使利益群体对于决策过程的影响限于制度化的轨道。由于拥有相异价值倾向的众多的参与者直接或间接参与了决策过程,不同的利益群体利用各种来源的权力已经在决策过程中施加了影响。这样,即使最终的政策决定不一定或不完全符合自身的利益诉求,出于对“规则”的尊重,在大多数条件下,大多数人是容忍的,决策因此获得了合法性支持。在规则清晰、可行的条件下,部门利益和个人利益对于决策来说其实都是一项财富,因为它们可以保证某项政策倡议机制在此被忽视,在彼则可以被提起。这样,问题的关键就变成了如何将不同的利益纳入制度化的轨道,从而为政策制定提供相对稳定的环境,为政策的执行采取适当的策略。当然,我们也应该注意,大学组织中人事决策的参与者并不是同等地发挥作用,因为他们不可能平等地获得信息、表达思想和实施影响。上一节关于行政权力和学术审议权的影响力已经证明了这种情况。下一

① 参见陈玉琨等《论我国高校内部管理的权力机制》,《高等教育研究》,1999年第3期。

节,我们将通过讨论作为行政和学术的契合点的校长的作用,来继续证明这一点。

四、人事决策中的校长

威尔逊(James Wilson)认为,改革是如此地依赖机构负责人的利益和信念,以至于任何一个颇具改革精神的人的偶然上台,对改革做出解释都具有极其重要的意义^①。大学中的情形亦如此。在维持机构正常运转中,惟有最高领导人才能意识到该机构应该对哪些压力做出反应。作为机构内各竞争势力之间掌握平衡的人,他必须决定,是保护那些政策倡议机构,帮助他们做出果断的决策,还是置之不理。对大学组织而言,大学校长是作为大学的象征、行政官员的首长、学者的精神领袖而存在的,其基本职能是要在满足社会需求、抚慰下级要求、摆平不同利益、获取政治支持与完成大学中心使命之间,找到适当的平衡点。在过去的数百年里,世界级的大学往往有一批世界级的具有领袖魅力的校长在开创事业,他们无一不是在波涛汹涌的大海中驾驭大学航船的高手。

从古到今,领袖人物一直对人和组织产生着巨大的影响。历史给那些著名的领袖人物披上了一层神秘的面纱,并留给后人众多神话般的传说和轶事。这些神秘感和神话部分地来源于这样一种观点:直觉敏锐的决策者看待问题的透彻程度胜于其周围的任何人,并且能使他人马上理解和接受自己的智慧。19世纪到20世纪中叶的美国大学,正处在从学习模仿到形成独立风格的关键时期。那个时期,一批名望日渐上涨并持续到今天的大学,正是由

^① 詹姆斯·威尔逊《美国官僚政治》,第275页,北京,中国社会科学出版社,1995。

一批让大学本身和整个社会景仰或敬畏的校长们所领导。起源于19世纪末期的中国近代大学到了20世纪20年代也出现了一批领导知名大学的校长:蔡元培在北京大学、梅贻琦在清华大学、张伯苓在南开大学等,领导了现代意义的大学在中国的建立。直到今天,他们的故事和传说仍然是学校寻求变革的动力。但是,对这些人物的作用是存在不同看法的。科尔在《大学的功用》中概括了对这些学术巨人的不同看法:“对弗莱克斯纳(Flexner)来说,他是一位英雄人物;勇敢的拓荒者’,他担当了一个‘难以应付的职务’,而他的某些成就‘简直是奇迹’……对索尔斯坦·维布伦(Thorstein Veblen)来说,他是‘博学的首领’……”科尔宣称:“君主制的时代过去了”;“像在世界上许多其他地方一样,现在由通常仁慈的官僚制取代了并非经常令人满意的专制制”。而且:“伟大的革命人物不可能出现了”^①。在美国,这种变化来源于时代的变化,巨人在革新浪潮中必须是革新者。为了适应国家发展的需要,美国大学要求广泛的革新。就是这些巨人们,带领美国早期的教会学院成为现代的公立或私立大学。他们不是发明者(德国人是近代大学的发明者),但当大规模革新成为风气时,他们出现在历史舞台上。

蔡元培先生的办学思想能够推展,一方面得益于当时的社会环境——弱而间断的政府管制、意识形态领域的混沌等,更得益于他的强烈的人格力量。冯友兰回忆他初次见到蔡先生时说:“他所以得到学生们的爱戴,完全是人格的感召。道学家们讲究一气象,譬如说周敦颐的气象如‘光风霁月’,又如程颐为程颢写的《行状》说程颐‘纯粹如精金,温润如良玉,宽而有制,和而不流’……这几句话对于蔡元培完全适用。这绝不是夸张。我在第一次进到

① 克拉克·科尔著(陈学飞、陈恢钦译):《大学的功用》,第20—22页,南昌,江西教育出版社,1993。

北大校长室的时候,觉得满屋子都是这种气象。”^①这是一种什么样的“气象”呢?韦氏辞典(Webster's Ninth New Collegiate Dictionary)对“charisma”的解释为“领导激发大众忠诚和热情的个人魔法(magic)”。这里的“魔法”和“气象”用词都很确切,因为魅力(charisma)意味着一种吸引力,一种神奇的、无法定义和理解的神秘能力。魅力型的领导很少注意到结构、常规和既定的秩序,相反,依靠的是领导者有磁性的个人能力。它诱导人们认为需要令人敬畏的领导者,或者是崇拜他,这样的领导者能够激发追随者支持领导的目标而不是他们自己的。因此“不能仅仅通过领导做了些什么来界定领导,也许更重要的,还要通过潜在的追随者考虑领导、诠释领导行为、孕育对暧昧不明的事件的前因后果的共同看法的方式来界定”^②。伯恩鲍姆(Birnbaum)实际上提出了界定“领导角色”的解释性的观点,即在领导与人们对现实的解读和感知之间存在着密切的关系。领导主要涉及一个或多个人成功地构建和限定其他人的现实的过程^③。

但是,随着大学规模的进一步扩大,校长的魅力已不足以维持大学的运转。现代大学的管理要“保持微妙的利益平衡,进行文明而激烈的竞争,以及重点的融合”,需要调和的因素越来越多,能被领导的人越来越少,大学校长的职位因此发生了根本性的改变。在中国大学,自20世纪上半叶出现了一批巨人之后,最近50年来大学校长的魅力和社会地位却一直在急剧地下降,事实上很

① 冯友兰《三松堂自序》,第320—321页,北京,生活·读书·新知三联书店,1983。

② Birnbaum, Robert, 1992, *How Academic Leadership Works: Understanding Success and Failure in the College Presidency*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, p. 3.

③ Simircich, L. and Morgan, G., 1982, *Leadership: The Management of Meaning*, *The Journal of Applied Behavioral Research*, 1982, Vol. 18, p. 258.

难形成和发挥“魅力”的作用。这是因为,中国大学的领导体制是双首长制(党委书记和校长),任何施展个人魅力和才华的可能性事实上不可能不受到牵制。特别是,政府主导的经济体制和大学在社会结构中功能的衰减,使得1949年前特立独行的领袖型大学校长不可能在新的社会环境中继续生存。

大学组织环境的变迁导致大学领导方式的转变,魅力型权力在大学中的地位大大下降了。尽管当大学遇到困难局面时,人们自然地会呼唤伟人的出现,但环境变化使出现伟人的几率在不断地降低。这一点,在美国是这样,在中国也是这样。“确实,今天的大学中,很少有校长享有一个世纪以前的伟人们的声望。过去这些伟大的大学领导者到哪里去了呢?对这个略带伤感的问题,有一个简单的答案:他们死了,与那个简单时代一起死了,在那个时代里,正式领导者拥有不受约束的权力去得到他们期望的一切。在今天的世界上,更广泛的参与,分享权利,冲突的利益群体以及一应俱全的其他的复杂情况,请留意,当前呼唤魅力型校长来改造一所大学的时尚更可能导致大学内部的分裂,而不是建设性的改革。”^①但不容否认,在任何组织中,魅力型权力仍然通常与职位纠缠在一起。有大学的传统,有大学校长的职位,就必然存在着某种形式的魅力型权力。

特别是,在现代社会中,校长之外的权力主体的结构化程度大大加深了,进而形成了多种制度。良好的领导必须依赖于结构化的相关群体的支持。在美国,尽管存在着众多的与大学相关的群体——包括学生、校友、立法议员、供应商、中学、学生父母、雇员和社区组织——人们通常会同意受托人(董事会)、教员和行政职员

① Birnbaum, Robert, 1992, *How Academic Leadership Works: Understanding Success and Failure in the College Presidency*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, p. xii.

是其中的三个最突出的群体。这三个群体,无论在规范性政策声明或理论研究中,都被看做是合法的、持续的大学管制的参与者。其他群体,例如学生,有时也会卷入学校的管理过程,但是他们的参与一般来说涉及特别的、偶发性的问题。由于他们少有直接或持续的与校长的接触,因此也就缺乏判断校长绩效的基础。校长通常被认为在董事会中、在教师中、在行政职员中发挥领导作用,却很少被认同为学生的领导。“从管理的层面看,好的领导承认大学校长必须同时对三个重要的校内群体做出反应。即便是效能较低的领导也同样通过不断地屈服于某一方的利益而忽略其他方面的利益而获得支持。一个良好的领导者是能够平衡三个关键群体的相互冲突的需求,而无须仅仅通过偏袒或奉承来求得支持。”^①我们具体看看这三个群体与校长的关系:

受托人的支持 受托人代表公众。他们有责任评议校长是否正在有效地回应社区的利益、谨慎而有效率地使用大学的资源、适当地代表整个机构面对外部群体、准确地执行董事会的政策指针。因此,受托人的支持表明校长在多大程度上被认为是反映了受托人意志,并以学校和公众利益一致的方式行事。

教师的支持 教师代表着大学的学术项目和对学术价值的责任。教师有义务对知识创新和传播的使命是否得到尊重、校长是否适当地关注课程和学生的发展、是否维持了学术工作的重要的协作、校长是否以与同仁社区相一致的方式操作等做出判断。教师的支持部分地建立在他们对校长作为机构首席学术官员的效力的感知上。

行政的支持 行政提供了支撑大学学术项目的结构和过程。

① Birnbaum, Robert, 1992, *How Academic Leadership Works: Understanding Success and Failure in the College Presidency*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, pp. 56-57.

行政官员知道校长是否是一个良好的管理者——是否做出了适时的决策,使大学稳定地运行,开发了下属的潜力,致力于学校建设,维持复杂官僚体系中冲突利益的平衡。行政的支持显示校长是否是一个良好的首席行政官员。

尽管这三个群体作为大学的三个战略性的组成单元,其观点存在着相当多的重叠,且每一个都充任不同的角色,与大学环境因素的不同方面互动,由此构筑不同的现实图景,又由于他们的感知不可避免地受到限制,每个组成群体关于校长的判断总会有偏差,但他们观点的综合提供了关于在学校生活的基础领域有效运行的领导能力的全面图景。一个获得受托人、教师和行政人员赞成的校长既要满足上级(受托人)和下级(其他行政官员)的基本利益,也要满足那些从事机构的生产活动、在许多情况下远离正式科层结构的人士(教师)的利益。

中国大学中也存在着类似的看法。冯友兰先生在他的《三松堂自序》中记述了曾任北京大学校长多年的蒋梦麟对他说的一段话,很值得我们深思,蒋梦麟说:“在大学中搞了几十年,经过许多风潮,发现了一个规律:一个大学中有三派势力,一派是校长,一派是教授,一派是学生,在这三派势力中,如果有两派联合起来反对第三派,第三派必然要失败。”^①蒋的这种说法是针对当时时局动荡,学潮不断的情形下的作校长之难。校长确实是学校内部各种势力的平衡者,也是学校同社会关系的调和者。许多教授对此深有同感,王瑶教授在评论大学教授时,有一个很风趣的说法,他说:因为北大的教授很多,集中了各种学科的专家学者,用表彰的口气说是“人才荟萃”,带点贬义的说法是“知识分子成堆”,或者如“十年动乱”时期的斥之为“庙小神灵大,池浅王八多”,其实这些意思

^① 冯友兰《三松堂自序》,第320—321页,北京,生活·读书·新知三联书店,1983。

都差不多,就是说他们是一个在学术上都有一定成就的群体^①。在这种情形下,校长必须在分享权力的集团“为权力斗争”的情况下寻求“一致”。校长必须尽量少用权力,最大限度地进行说服工作^②。

在这种领导格局中,大学校长一方面需要利用自身的人格力量影响主导大学的人事政策,另一方面需要亲自实践,参与重要的人事决策。当年蔡元培先生坚持学者“当有研究学问之兴趣,尤当有养成学问家的人格”。他抱定学术自由的宗旨,在北大实施了一系列改革。正如梁漱溟先生所回忆的:“他(蔡元培)从思想学术上为国人开导出一新潮流,冲破了社会旧习俗,推动了大局政治,为中国历史揭开了新的一页。”^③梁特别强调这一大潮流的酿成,“不在学问”,“不在事功”,而在于蔡先生的“器局大”和“识见远”,他能够“游心乎超实用的所在”。这就容易理解在蔡元培时代的北京大学为什么能容纳许多完全不同的人物充任教授。正如马寅初所回忆的:“当时在北大,以言党派,国民党有先生及王宠惠诸君,共产党有李大钊、陈独秀诸氏,被目为无政府主义者的有李石曾氏,憧憬于君主立宪、发辫长垂者有辜鸿铭氏;以言文学,新派有胡适、钱玄同、吴虞诸氏,旧派有黄季刚、刘师培、林圉诸氏。”^④这些人可以在当时的北京大学保留自己的独特的思想和信念,不必强求统一。正是这种不统一,才使蔡元培时代的北大虎虎有生气。“不同”、“不统一”,保存自身的特点,维持相互之间的差异对于事物的生存和发展十分重要。在蔡元培先生主持北大期

① 王瑶《序一:希望看到这样一本书》,载汤一介主编《北大校长和中国文化》,第3页,北京,北京大学出版社,1998。

② Millet, John, 1962, *The Academic Community: An Essay on Organization*, New York: McGraw-Hill, p. 224.

③ 梁漱溟《忆往谈旧录》,第86页,北京,中国文史出版社,1986。

④ 蔡建国编《蔡元培先生纪念集》,第62页,北京,中华书局,1984。

间,许多“道不同”、“意见不合”,甚至“势若水火”的学者大师都被他聘请到北大,使当时北大真正成为“囊括大典,网罗众家”的学府,一时间百家争鸣,成为新文化运动的重镇。在他的“学术自由”、“兼容并包”的大学理念下,为学术开辟了一片超越于现实政治、社会势力之外的独立的天地,在政统、道统之外建立学统。蔡先生开辟的一片独立的“学术天地”,可以说为中国现代大学建立了一个典范,而蔡元培先生也因此成为了这样的一个学术世界的象征^①。蔡元培的助手和继任者蒋梦麟“谨守蔡校长余绪,把学术自由的风气,维持不堕”^②。同蔡先生不同的是,蒋是一位长于治事并取得多方面事功的卓越人才。他明确提出“教授治学,学生求学,职员治事,校长治校”的办学方针,从建立井然有序、系统完整的行政管理体制入手,落实他的教育思想,奠定了北大在学术上、文化上、大学声望上的地位。同样,造就了近代清华大学地位的梅贻琦先生,也依靠其人格魅力推行自己的办学理念。梅贻琦先生自接任校长以后,十分强调师资在大学中的极端重要性,除我们在前面提到的他的“大师论”外,后来又多次提出“师资为大学第一要素,吾人知之甚切,故亦图之甚急。大学之良几乎全系于师资与设备之充实与否,而师资为尤要。吾人应努力奔赴之第一事,盖为师资之充实”等思想,一方面充分尊重原教师队伍并充分发挥其作用,另一方面又多方礼聘,一时有识之士闻风景从^③。

在美国大学中,校长对人事政策、尤其对关键性的人事决策负有领导责任。这类人事政策构成了校长贯彻自身用人方针和办学思想的重要环节。校长当然明白,教师质量是保持学校声誉和地位的最重要的因素,最优秀的教师能够吸引最优秀的学生和做出

① 金耀基《祭蔡元培先生》,载世纪中国网之世纪评论(<http://www.csdn.net.cn/century/zhoukan/shijipinglun/index.htm>)。

② 蒋梦麟《现代世界中的中国》,第3页,上海,学林出版社,1997。

③ 黄延复《梅贻琦与清华大学》,《教学与教材研究》,1998年第3期。

高水平的研究成果,还能够取得最大限度的外界支持。因此,一所大学能否成功,关键在于看它是否有一流的师资队伍。哈佛大学前校长科南特(James Bryant Conant)曾说:“大学的荣誉不在于它的校舍和人数,而在于它一代又一代的教师质量。一个学校要站得住,教师就一定要出名。”哈佛大学另一位校长博克(Bok)也认为,教师是大学的核心,他们校准了学校的基调^①。在哈佛大学,校长直接介入对于终身职教授的聘用,在这一点上,大多数大学的校长皆然。如前所述,在院系评估和同行评估之后,通常由学校成立一个五人特别委员会,向校长做出最终的推荐意见。哈佛大学的校长和该职位所在学院的院长是五人特别委员会的当然成员。毫无疑问,没有院系的合作,校长就不可能进行管理。校长通常会遵从学院的推荐意见。但没有任何一件事可以被说成是无意义的走过场。据罗索夫斯基记述,德里克博克认为,这种作用是他工作中最重要和最有意义的部分。这是他控制师资力量最直接的方法,尽管他为此需要投入相当多的时间^②。博克的继任者尼尔·鲁登斯坦(Neil L. Rudenstine)是个罕见的“募款大王”,他在6年之内向17.5万人募到了26亿美元,平均一天100万,创下了美国高等教育史上的新纪录。但是,他却很少跟学生接触。哈佛大学生报纸《深红的哈佛》社长嘲讽鲁登斯坦说:“对大部分学生而言,他仅是个哈佛筹款人。”许多学生表示,他们在哈佛4年,只有两次见到校长,一次是新生训练,一次是毕业典礼。鲁登斯坦甚至打破哈佛300多年的老传统,特别设立了教务长的位置,一方面帮他做行政工作,一方面统合哈佛12个学院各自为政、各行其道的山头做法。尽管他将主要精力放在筹款上,而将大部分校务委托

① 引言转引自姜文闵编《哈佛大学》,长沙,湖南教育出版社,1988。

② 亨利·罗索夫斯基著(谢宗仙译):《美国校园文化:学生·教授·管理》,第183页,济南,山东人民出版社,1996。

他人,但有一项校内工作他必须参加,那就是像哈佛历史上的其他校长一样,亲自主持特别委员会的终身教授聘用审核会议^①。

哈佛的赫赫声望,使得许多美国社会的政要与名人把它作为自己的一个重要选择。肯尼迪总统在任期间就表示,希望自己总统任期届满之后能够荣归哈佛,担任哈佛的校长。但是,写法一样的美利坚 president 转为哈佛的 president 并不容易。哈佛大学对校长的挑选是极为认真的。现任的哈佛大学校长就是在历时 9 个月的扑朔迷离的挑选后,才于 2001 年 4 月锁定了克林顿政府时期的财政部长萨默斯为哈佛第 27 任校长。为了遴选这位在 28 岁时就成为哈佛历史上最年轻的经济学教授的萨默斯,哈佛校长评审委员会向分布在全世界的哈佛教职员工、校友,以及政府教育部门、管理部门发出了近 30 万封征询信,评审委员会与被征询者进行不厌其烦的面对面访谈。最后从近 500 位入围人选确定了萨默斯。走在哈佛校园里,人们可以那么容易地俯拾历任校长留下的印记。伴随着那些一望而知的学舍名称、街道名称和雕塑,哈佛从 300 多年前马萨诸塞区殖民地的一所学校发展到今天,每一次“升华”都和哈佛历史上一个个闪光的校长名字相连^②。

美国大学的发展与校长的重要作用密切相关在美国有一定的普遍性。这是因为,美国大学校长的任期一般较长(值得玩味的是,在中国有重要影响的大学,校长的任职期通常也比较长),这一点在不少研究美国高等教育成功经验的著作中都有突出的评价(另一个与本文相关的因素是优秀的师资力量)^③。但也有校长的任期长得令人惊讶。例如,为哈佛大学博得世界声誉的校长艾略特(Eliot),任职期长达 40 年,他当选校长时,年仅 35 岁,退休时已

① 新华社 2000 年 9 月 23 日,07 58。

② 《哈佛:闪光的校长》,人民网 >> 科教 >> 校园内外 2001 年 4 月 27 日。

③ 参见王英杰《美国高等教育的发展与改革》,北京,人民教育出版社,1993;贺国庆《德国和美国大学发达史》,北京,人民教育出版社,1998。

是白发苍苍的老人。他把德国研究型大学的模式带到了美国,并使大学课程设置现代化,不仅使哈佛具有了国际声誉,也带动了整个美国高等教育的蓬勃发展。在他之后的三位校长平均任职期也长达21年之久。本文多次引用的博克校长亦是一例:从1971年任哈佛大学校长到1990年离任,任职期长达19年。在美国州立大学情况类似。伯克利加州大学从1868年建校到现在,前后也只有8任校长平均任期超过了16年。所以,在1980年,美国卡内基高等教育政策研究委员会建议:“校长任职期应不少于10年”^①。长期的任职使校长们得以在个人的专业成就之外,把高等教育管理当做自己的事业,通过时间、个人的意志和才华,平衡各方面的利益,将自己的教育思想贯彻始终。1949年前的北京大学和清华大学的情况与此都十分类似。蔡元培先生1916年上任、1930年离任,其间经历出国游历、学校合并重建风潮,真正在校的时间并不算长,但却利用自己人格的魅力深深地影响了北大的发展。而后的校长蒋梦麟更是教育学的博士,他曾在一篇文章中回忆他执掌北大的情况:“著者于民国八年,投入了北京大学里的学校行政的漩涡,起初尚兼教学而略从事作文。其后因受政治不良的影响,革命心理的冲动,频年学潮汹涌,又因学款积欠过钜,迭起教潮,行政事务逐渐加多,学问功夫逐渐减少,至民国十一年以后,简直成了单纯的学校行政者。积重难返,索性把笔搁起来了。”^②

以管理为事业,是这些大学校长施展权力和影响力的重要前提。北京大学前校长陈佳洱教授在接受记者访谈时,道出了内心的偏重:“就本人来讲,我更乐于搞研究,乐于教书,乐于钻实验室……校长工作,担子重,工作量大,只能挤时间了……不过不管多

① Carnegie Report Predicts Golden Age, The Times Higher Education Supplement, 1980, No. 380.

② 转引自陈平原:《老北大的故事》,第202—203页,南京,江苏文艺出版社,1998。

忙,一星期总要抽时间去两趟实验室,见一见自己带的学生。要不心里就不舒服”^①。在此意义上,大学校长在大学中影响力的下降,一方面固然在于在计划统制经济体制下,大学了无自主权,大学校长的行政运作多方掣肘;另一方面,也在于多数的校长并未将校长岗位当做是可以终生托付的事业而全力投入。这就难免导致一种后果:大学校长在人事决策中的影响力往往并不在整体性、战略性、前瞻性的决策方面,而在被动的个案决策、个案干预方面,久而久之,很容易造成粗放管理,导致管理专业化水准走低。

理想的大学与大学校长的关系是:著名的大学和著名的校长,两者相得益彰。校长是大学学术结构和行政结构的关键人物,他在学校的领导核心、决策层、执行机构和学术团体中,法理和事实上都是不可替代的^②。因此,校长的教育良知、大学理念、活动能力、务实精神和伯乐的本质是大学成功的关键之一。校长在人事决策中的作用主要是宏观的、全局的、整体的,但其施加影响的方法却可能通过细节的安排或具体职位的任命来实现。

研究大学组织中的权力结构和利益结构丝毫无损于大学组织使命的神圣性。杜作润曾指出:“大学的现实模式,是大学观念的外化,是大学目标的载体,而大学的学术组织结构和行政权力结构则是大学模式的核心”^③。在这里,办学理念作为基础性的指导思想,推动着大学组织特定的结构模式和大学中各主体的行为模型,深刻地影响着大学组织人事政策理念和决策行为,并为大学的人事决策尤其是政策性决策提供合法性基础。

本章分析了大学的组织特性。尽管大学有着科层组织体制的某些特征,但大学权力结构的主框架主要是围绕学术活动构建的。

① 北京大学研究生会、MBA联合会组编《北大名教授访谈记》,第5页,北京,机械工业出版社,1998。

② 参见杜作润、高峰昱《大学论》,第191页,成都,四川教育出版社,2000。

③ 杜作润编著《世界著名大学概览》,第5页,成都,四川人民出版社,1994。

大学决策在获得理性支持的同时,还必须拥有合法性。这种合法性取决于决策者如何通过决策达到权力和利益的平衡。在美国大学中,行政权力和学术审议权力各有其独特的领地,并各自拥有比较完整的结构、传统和运行机制,同时又互相尊重和制约。同时,行政权力和学术审议权力都有稳定的、开放的机制以容纳非制度化的参与者,从而有助于避免决策成本的上升和决策效能的降低。

当然,大学中权力互动和平衡的标志,并不是将大学的资源在各个利益群体中作平均的分配,以求得所有人的满意。试图在同一时空获得所有人满意的平衡的办法对于大学无异于自杀。大学组织权力均衡的结果,应是大学作为独立的社会文化生产、创造和传承机制的完整性的保持,既有利于克服教师中可能存在的保守主义趋势,保持大学的适应性和活力,又有利于在发生冲突时,向教师的主张和利益妥协。这就涉及到另一个问题:大学如何在环境要素需要和内部组织文化之间寻求适当的平衡。

第六章

大学人事决策的环境要素

“不存在单一的有效率的政策选择,只存在对应于每一种可能的既定制度条件下的某种有效率的政策选择。”^①经济政策专家布罗姆利(Daniel Bromley)的这句话,揭示了影响决策的关键因素。这些因素不仅直接影响政策制定和决策体系,而且形成判断政策选择效率的价值判断基础。这些既定的制度条件,构成组织决策的环境因素。对大学组织来说,这些环境因素包括两个方面:外部的、大学组织自身无法控制甚至无法施加影响的“硬性”制度环境——政治制度、法律体系、权力规则、经济体制等,以及“软性”的人文环境——意识形态、历史文化、社会心理等;内部的、大学现行的体制和政策规范,以及特有的历史传承、习惯或惯例、社会心理特质、集体行动的逻辑,等等。本文所说环境,主要是指那些直接或间接影响大学人事政策的制定过程和人事决策有效性的环境因素之和。对于第一类因素,大学组织基于自身在社会体系中的特殊地位事实上可以发挥一定的影响力,譬如,大学利益集团

^① 丹尼尔·W. 布罗姆利著(陈郁等译)《经济利益与经济制度——公共政策的理论基础》,第5页,上海,上海三联书店,上海人民出版社,1996。

集体运作改变既定的公共政策规范等,但可能会以影响学术机构的中立的、公正的社会形象为代价。对于第二类因素,大学组织必须依靠政策选择的正当性、合理性,加上某种机遇,才有可能有效地加以改变,即使有可能改变,大学也必须准备承担因此失去组织的凝聚力、向心力或失序的后果。

在第一章中,我们已经简要讨论了大学组织在中国和西方所面临的急剧变化的环境(经济系统、政治系统、技术和顾客群体等),本章主要讨论大学人事决策所必须应对的环境因素。这是因为,决策过程不仅取决于组织本身的特征,而且同样取决于环境的结构。

学术职业被美国学者帕金(Perkin)描述为“20世纪的核心职业”。他认为,直到20世纪后半部分时间内,在一个日益由职业专家所控制的世界里,“大学教师成为其他职业的教育者和挑选者”^①。正是大学,通过它们的学术职员,构成了现有知识的储备库和传播者,构成了新知识的创造者。当然,学术职业也有自己独特的、与其从教的大学机构相关的纪律、职业和物质利益。在中国,大学教师正经历从“国家干部”到受雇一方的身份的转变,在转变过程中,大学教师作为一种独立职业的特殊权力和利益实现机制还处于探索之中。在美国,教师的特殊权力和利益包括:没有政治和外界干预的教学和研究自由,分享有关课程和研究议程的决策权力,在他们受雇的机构中参与决定生活和工作条件的权力,终身职的保障,满意的雇佣条款和条件等^②。这些领域其实是互为条件的,并构成三种对学术职业和大学组织利益既统一又相异

① Perkin, H., 1969, *Key Profession*. London, Rutledge and Kegan Paul, p. 1f.

② Farnham, David, 1999, “Managing Universities and Regulating Academic Labor Markets”, in David Farnham (eds), *Managing Academic Staff in Changing University Systems: International Trends and Comparisons*, SRHE and Open University Press, p. 3.

的问题。1997年,美国学者泰罗(Trow)提出并对大学中的私生活(private life)和公共生活(public life)作出了区分。他认为,教学和研究的学术自由和分享这些事务的决策权可以归入大学的私生活,主要与大学中的教学生活相关;学者参与大学管理的权力可归入大学的公共生活,涉及大学的组织、运行、管理和财政生活^①。1999年,法恩汉姆(Farnham)提出并界定了第三类问题,即高等教育的工作生活(working life),也即学者和他们的机构有着交叉的利益关系的领域。该领域涉及大学机构中的雇佣生活和职业规制,诸如终身职,雇佣条款和条件,工作的组织方式,等等。在该领域中,学者们期望在决定那些影响他们的日常和职业生活的问题时,能够施加压力并参与决策。大学的私生活、公共生活、工作生活构成了整个大学内部管理的主要事务。在广泛的意义上,这些生活无一不受到环境因素的影响,也会自觉或不自觉地试图对环境施加影响。在前两种大学生活中,教师主要通过专业知识和特别技能来施加影响;在工作生活领域,教师则主要利用其市场权力来施加影响,包括寻求职业保障、良好的受雇条件和待遇、职业发展美好前景等。不难理解,教师的这种市场权力又受到整个社会结构、法律系统和劳动力市场的制约或支持。在中国,通过20余年的改革开放,随着社会结构变迁、法治日益完善、劳动力市场逐步形成,教师的市场权力越来越多地得到伸张和保障。这构成了我们讨论大学组织中人事决策的环境问题的基本背景。

^① Trow, Martin, 1997, More Trouble Than It's Worth, The Times Higher Education Supplement. 2 October 1997, p. 26.

一、政治系统和经济系统的影响

不言而喻,一切人类社会组织在不同程度上都不可避免地要受到政治系统和经济系统的影响。在这里,对一切社会组织来说,政治系统——政府、政党、政治权力、政治体制、政治资源、政治协商、政治斗争……都是一种绝对不可忽视的自变量;同理,经济系统——法人主体、经济体制、市场规则、资源占有、交易成本、资本、利润……也是一种绝对不可忽视的自变量^①。无论在理论上或实际过程中,这两个系统都是密不可分的,一个系统发生的事情同另一个系统发生的事情往往存在因果关系。

如前所述,自20世纪50年代开始,中国的高等教育系统逐步走上了以毕业生计划分配、全国统一招生、免费就学为特征的计划体制。这个体制的运行机制是:国家根据经济建设的需要编制未来几年的高等教育人才需求计划,然后根据需求编制招生计划并向高等学校下发,招生计划具体规定高等学校招收多少学生,各专业招生多少人,在哪里招生等。高等学校将本校的招生计划发给各省、自治区、直辖市招生办公室,由各地招生办公室具体为学校招收学生。学生在学校接受专业教育后,国家再将毕业生分配给各用人单位。应当承认,高等教育的这一套运行机制从人力资源上确保了国家为赶超战略的实施提供了各类必需的各种人才,它构成了国家整体计划的一个重要部分,达到了建立一套完整体制的目标。但是,这套体制同时也为中国高等教育的发展带来了一些实际问题。它具体表现在:(1)没有一个有效的机制来反映高

^① 这两个定义,请参见鲁品越编译《社会学》,第80—83页,北京,中国人民大学出版社,1989。

等学校的实际的经营管理情况 (2) 高等学校之间彼此缺乏竞争, 因此导致各学校在提高质量、改进管理等方面缺乏积极性和动力; (3) 高校的毕业生由国家统一分配工作, 使用人单位无法通过对高校毕业生的自主选择来间接反映社会的需求。

在这套体制下, 信息和动机都是稀缺性资源, 分数几乎是惟一能够在一定程度反映高校质量的指标, 并因此成为学生选择高校的几乎惟一的依据。但是, 由于招生制度的限制, 学生面对的信息很少, 选择余地小, 因此, 其选择对高校质量的反映也是不全面的。更为重要的是, 通过分数反映学生的选择对高校来说没有直接利害关系。这是因为, 中高等教育的供给总是小于需求, 所以, 任何一所高校都不愁没有学生。同时, 在计划体制下, 每个学生带给学校的资源都是一样的, 高校并不能从学生的高分数中得到直接的利益。对高校来说, 事实上分数并不能转化为提高教学质量、改进管理的激励机制。同理, 政府也不能有效地获得高校是否努力提高和保障教学质量、改善管理的信息。因此, 只好采取一种次优的选择, 即通过加强对高校的微观控制来保证高校的质量和确保高校管理人员和教师的努力程度。这种次优的选择对于国家实现意识形态的统一性确实是最为现实、便捷的方式。国家为了在缺乏积极性的条件下确保教学质量, 实现政府确定的教育目标, 防止异化行为, 不得不通过制定统一的教学大纲, 编写统一的教材, 拟订统一的教学计划等一系列的措施, 要求教员严格按照教学大纲、教材和教学计划开展教学。为了防止高校在财务上铺张浪费、损公肥私, 国家又制定严格的财务制度, 对高校的财务实行直接的监控。为了防止高校滥评教授、滥设职位, 国家还建立了严格的人事制度, 对高校人事实行直接的监控。1952 年院系调整后, 《政务院关于修订高等学校领导关系的决定》就规定: “凡中央高等教育部所颁布的有关全国高等教育的建设计划(包括高等学校的设立或停办、院系及专业设置、招生任务、基本建设任务)、财务计划、

财务制度、人事制度、教学计划、教学大纲、生产实习规程,以及其他重要法规、指示或命令,全国高等学校均应执行。”^①这实际从制度规范的意义上为政府从微观层面加强对高校的监督和控制提供了依据,从而使得高等学校实际上变成了政府的附属机构,以至于高等学校的教学和科研、干部任免、职工教师的调动、教师职称的评定、教育经费的安排甚至连教师住房分配,政府都一手包了下来。政治控制系统与经济分配系统就是这样通过紧密地结合,实现了对大学的有效的领导。

政府对高等学校微观管理自主权的严格监控带来了很多的问题。首先,高等学校的学术自治权利实际上被剥夺了。众所周知,高等学校的教学和科研的一个突出的特点,就在于其“生产”活动的强烈的专业性。与此相联系,大学成功发展的一个重要经验,就是大学微观管理的自治和学者对于学术问题的充分的发言权。在这方面,德国政府对于大学微观管理的介入是相当深的,但这种介入仅限于行政事务。资料显示,自洪堡改革以后,德国强有力的“讲座教授”对于学术事务的自主权就没有动摇过。在中国,政府选择了计划配置高等教育资源模式,造成了政府在微观上对大学的严格控制。行政权力和政治权力过于广泛地介入了学术领域,以至于人事管理中的学术标准变得模糊不清,学术人事决策中教师的审议权非常薄弱。不仅如此,高校在缺乏自主权的同时也合法、合理地推卸了义务和责任,其结果,形成了一种奇怪的现象:国家包揽一切,大学更加依靠国家,学校的管理者和教师捧“铁饭碗”,吃“大锅饭”,而不必为生计发愁、替国家操心。更为严重的是,高校由此养成了一种思维定式:迎合政府意图换取资源,追求自我利益而不是考虑国家长远发展。长此以往,学校决策体系逐

① 刘强《中国高等教育:从计划到市场》,北京大学中国经济研究中心,2000年(内部文稿)。

渐丧失了制定积极、稳定、富有生机和活力的人事政策的功能。

毫无疑问,经过 20 余年的改革开放,高等教育的计划体制已经受到了市场机制等多方面的直接或间接的强烈冲击,但是,中国大学在计划体制下形成的基本的权力、资源分配的格局并未改变。由于高等学校始终被视为意识形态的重镇和上层建筑的重要组成部分,以及由于政府高等教育投资资源广泛地分散于教育行政部门的各个单位,所以,政府部门或政府教育行政主管部门一直强有力地直接控制着大学。基于政府主管部门严重滞后于中国改革进程的政策选择,人们有理由推论,政府主管部门排斥大学乃至其他社会行为主体谋求大学自主发展的重要原因之一,是在于保护自身的既得利益,甚至个人和组织之精神和心理上的利益。

中国大学对于国家政治系统和经济系统的依赖十分深刻。时至今日,人们用心观察仍不难看到,大学组织为了取得自身存在的合法性,必须像所有其他政治组织一样,设置整齐划一的机构,发挥政治功能;大学组织为了保证自身的生存与发展,必须配备庞大的后勤服务和保障体系,实现自我维持的可能性。这就不可避免地出现一种现象:大学内部组织和人员的配置并非出于教学科研内在发展逻辑的需要,而是遵从于权力者的意志。在市场经济体制的新的历史条件下,这一状况的结果,必然是大大加剧大学决策目标抉择的困难程度,导致决策系统的不稳定。

在表面上,教育部直属高等学校的教师和非教师之间的比例与国外大学相比并无明显的不同:总人数 169 718 人中,教师 58 829,占到总人数的 34.7%^①。其他人员包括:党务人员,主要保证政治系统的运行和学校办学方向的要求;行政人员,履行政府赋予学校的信息沟通和审批事宜;后勤人员,掌控学校资产分配、

^① 教育部直属高校办公室《教育部直属高校一九九九年基本情况统计资料汇编》2000 年 8 月(内部资料)。

维护 ;其他服务人员包括校办产业人员、附属中小学教师等。这些人员占到学校总人数的 65.3%。美国伯克利加州大学 ,在超过 3 万人的总教职员工规模中 ,教师 9 578 人 ,仅占 29%。但是 ,形式上的类似并不能说明功能上的不同。加州大学是世界一流的大学 ,为加利福尼亚州负有重要的科研和社会服务义务 ,大批的辅助人员为教授的高质量的科研产出和教学服务 ,为全州的农业和其他自然资源的保护服务。中国大学的人员构成 ,很大程度上则反映了中国特有的国情和政治经济系统的影响。

在美国整个高等教育系统中 ,教学人员占到整个教职员工的不足 50%。自从 20 世纪 70 年代中期 ,大学中非教师专业人员和管理人员的数量有了较大幅度的上升。在某种程度上 ,这是因为大学越来越多地依赖非政府性的财政支持 ,从而要求对各种各样的新类型的外部研究项目——开发校友资源、筹措资金和社区服务项目等进行有效的管理。另外 ,学生数量以及相关事务的剧增——学生顾问、职业咨询、图书管理员、体育指导等^① ,也是导致集中服务和支持性岗位增加的重要原因。

美国政治和经济系统的传统和变化对大学的决策活动的影响也是广泛而深刻的。但这种影响主要并不是来自政府 ,而是与大学有着千丝万缕联系的各类组织 ,譬如工会。另外 ,美国社会的政治和经济系统对大学的影响虽然在增强 ,但基于社会普遍的历史悠久、根深蒂固的自治传统 ,单一的影响始终不可能构成对大学人事决策的决定性因素。

在政治方面 ,美国社会的自治传统导致了两种极端的现象 :某些方面的无组织与另一些方面的过度组织化。与大多数国家不

① Horton , Sylvia , 1999 , " The United States : Self-Governed Profession or Managed Occupation ? " , in David Farnham (eds) , *Managing Academic Staff in Changing University Systems : International Trends and Comparisons* , SRHE and Open University Press , p. 272.

同,美国没有中央的部级机构履行全部的高等教育控制职能,也没有全国性的统一的高等教育体制(united system),但却有很多组织代表大学:美国学院协会(Association of American Colleges, 简称为 AAC),美国大学协会(Association of American Universities, 简称为 AAU),全美州立大学和学院协会(American Association of State Colleges and Universities, 简称为 AASCU),社区学院协会(Association of Community Colleges, 简称为 ACC),研究生院理事会(Council of Graduate Schools, 简称为 CGS),全美州、县和市雇主联合会(the American Federation of State, County and Municipal Employers, 简称为 AFSCME),以及在成员身份上最具包容性的全美教育理事会(American Council of Education, 简称为 ACE)。后者 1918 年成立,作为全国致力于促进高等学校利益的众多机构的结合体,拥有大约 1800 个团体会员,包括各高等教育部门中经过认证的学院或大学,拥有超过 200 个教育和职业性的协会。其功能是一个讨论涉及高等教育关键问题的论坛。ACE 是一个重要的寻求对联邦和州政府施加影响的压力集团,也为自己的成员提供范围广泛的服务。它同美国大学教授协会(AUUP)在制定政策、促进大学良好管理方面密切合作。AFSCME 则是惟一的谈判工资和劳动条件的雇主团体。

在美国,还有各种各样的职业协会,其成员来自于不同的学术性、科学性和职业性领域,由个人会员组成,每年召开地方性、区域性、全国性的会议。这类组织代表自己的成员游说各方。集体性的教师职业组织主要包括三个工会:美国教师联合会(American Federation of Teachers, 简称为 AFT),成立于 1916 年,是美国劳联—产联(American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations)的成员,传统上最接近三个组织中的左翼。它也倾向于代表两年制学院中的地位较低的学术工作人员。全国教育协会(National Education Association, 简称为 NEA),成立于 1857 年,主

要从公立的两年制或四年制学院中吸收成员,是三个组织中最保守的一个。在1973年,NEA与AFSCME联合力量,形成了一个新的组织——美国公共雇员阵线——主要目的是为了协调诸如集体谈判和政治行动等活动。到1977年,该阵线一共拥有54000个来自高等教育机构的成员。尽管该阵线只拥有全部工会成员的12%,却比其他组织拥有更多的地方分支机构,拥有更多的集体谈判权。

美国大学教授协会(AUUP)集中代表美国大学、研究机构和著名的四年制学院中的教授。正像前面提到的,美国的教授和其他学术人员历史上就有一种抵制工会化观念的传统。直到20世纪70年代,教学组织仍然主要被看做是专业性协会。尽管AUUP作为最大的教师团体,到1971年拥有会员超过了10万人,它仍不承认是一个工会组织。赖德和李普塞特(Ladd and Lipset)在20世纪60年代曾说:大学和学院教授的工会化在学术生活中甚至没有一道波痕^①。随着高等教育规模扩张势头的减弱、研究经费和政府拨款的压缩、公立大学中日益增长的官僚化、学者中不断增加的对职业前途的悲观主义,以及允许工会组织进入公立学校的开放性立法的通过,美国高校工会成员在20世纪70年代又有了显著的增长。李普塞特认为,在高等教育中集体谈判的迅速增加,应该被看做是在大学管理和教师生活的层次上,趋向于平等、远离精英主义的有力趋势的延伸^②。但是直到70年代,只有不足一半的教师支持工会和集体谈判,在美国许多州,还有许多工会组织在寻求代表性认可中遭到失败。1977年,仍有26个州不允许公共雇员

① Ladd, E. C. and Lipset, S. M., 1973, *Professors, Unions and American Higher Education*, Washington DC, American Institute for Public Policy Research, p. 21.

② Lipset, S. M., 1975, "The American University 1964-1974: from Activism to Austerity", in P. Seabury, *Universities in the Western World 3*, New York: Free Press, p. 86 本节的数据主要引自该著作。

进行集体谈判,全国 3000 个大学机构中,也只有 17.5% 的大学实现了工会化。在此以后,尽管集体谈判在不断地增加,但直到今天,工会会员资格和集体谈判在主要的公立大学仍然受到限制,以至于谈判主要被限于大学的层次上,工会在大学中的进展很微弱。这种情况在私立大学尤其突出。1989 年,全美 1207 个大学校园的 226 975 位教师(占教师总数的 60%)有学术职员的谈判机构代表(这些人不一定是工会会员),这些有谈判机构代表的学校中私立大学只有 58 所。工会在整个 90 年代都在继续寻求认可,但始终受到强烈的抵制,这种抵制既来自学术人员自身,也来自大学机构(雇主),而大学中的工会一直把自己的主要任务看做是保护学术自由和终身职制度,确保工作场所的正当程序,而不是为了更多的工资和更好的工作条件。这从一个方面反映了大学组织对于美国政治系统和经济系统的适应性和整个国家系统的包容性和多样性。

无论是中国的大学还是美国的大学,深受国家整个政治系统和经济系统的影响是必然的。在一定意义上,大学可以被视为国家政治系统和经济系统的缩影。问题在于,在中国,大学人事决策体制和人事决策的过程受到政府的直接控制。大学对国家政治系统表现出了过强的依附性,这种依附性使大学缺少政策的自主性和决策的独立意识。虽然,大学在名义上是独立承担民事责任的法人实体,在根本上却仍是政府的下属单位。在大学内部,利益的多样性虽不亚于美国的大学,但各利益群体缺乏制度化的表达机制和渠道,从而影响了决策系统的稳定、透明性和可预见性。在美国,大学表现出了完全不同的性质。它同其他社会团体一样,是有充分的法律授权、结构完整的自治实体,不仅同政府而且同其他政治经济体系的团体建立了广泛的、基于法律的平等协商、谈判、调适的关系。为了进一步说明这一点,我们可以从人才市场和法的这两个专门性问题上进行深入的讨论。

二、劳动力市场的变迁

美国大学的劳动力市场是开放的,拥有大量的买方(超过3 000所大学)和卖方(受过良好教育的有志从业高等教育的人员)市场。这个市场的特点是(1)可渗透性,可以在任何层次进入和退出学术职业,尽管许多教师是从最低层次进入这一行业的。(2)高度的流动性,学术人员可以在大学机构之间和之外自由迁转。在20世纪60—70年代,学术界是买方市场,大量的高素质的硕士和博士毕业生在学术劳动力市场上寻找工作机会。到了80—90年代,这一市场开始紧缩,其他职业横向的进入(以永久合同或部分时段合同的方式)开始增加。学术职业的吸引力主要依靠相对地位、奖酬和雇佣条款与条件,所有这些自70年代达到高峰之后开始走下坡路。

在美国,自1955年到1970年,教师职业是相当有吸引力的职业,大学作为买方市场,保证了职业的流动性和职业生涯的进步。教师也在学校决策中,特别是在课程设置的控制和教师的录用方面获得了广泛的权力。这种自治的程度连同无限制的资源,强化了教师的职业地位。20年以后,尽管教师职业依然由于其服务于重要的社会目的而得到高度的尊重,但相对其他专业,它们的地位开始下降,对于年轻的博士学位获得者,大学教职不再是富于吸引力的职业选择。这要归因于劳动力买方市场向卖方市场的变化、财政资源的限制与其他职业生涯和机会的竞争。

每个教师同他们的机构(雇主)之间的契约关系都有其独特性。如同公务员,教师的契约合同关系有着高度的职业安全。这样的职业设计主要是保护他们免受报复而自由地思想、言论和发表(学术自由)。这种设计也提供了有吸引力、报酬丰厚的职业生

涯去吸引那些最富智慧的青年才俊,这一点又优越于公务员。做出这种合同关系设置的进一步的原因是,教师在大学或学院管理中的重要的角色以及同仁分享权力在学术机构中的重要意义。特别在私立学院,一份正式的书面合同,包含了部分有关薪酬的信息,通常就相当于一封聘用信,其他的雇佣条件主要来自大学其他的书面承诺和约定俗成的惯例。但在一个有工会代表的大学中,雇佣条款和条件是通过集体谈判的合同共同规定的,这样的合同可能相当长,详细列明了工作时间、工资报酬、执行程序、晋升标准、绩效工资和申诉体制等。集体谈判的增加,在美国被看做是学术职业地位下降的一个象征,而不是民主社会中令人倾慕的特点。正像保文和舒斯特(Bowen and Schuster)指出的:“集体谈判并不是为从事学术职业的人们做出的最优的制度安排,在这个职业中,同仁分享权力和学术社区最为重要。”在“教师构成诚实的学术社区的一部分的院校中,很少谋求集体谈判,如果存在也很难被接受”^①。

美国大学运用集体谈判较为集中的是职员的劳动条件和工资的确定,而较少在教师中运用,尤其在全国性的研究型大学更极少运用。这主要是基于这样的事实:教师是大学组织中最为优越的既得利益者,他们的权益需要得到充分的保障。据此,大部分学科的学者的物质待遇是无虞的。但是,这种优越的职业保障在90年代发生了变化。1996年,明尼苏达大学评议会建议修改终身职条款,使行政当局在学术机构重组时,能够裁减终身职教师,或者基于“适当的理由”,降低教师的工资。这显然严重威胁到了教师的利益。教师的反应相当消极而强烈,立即有教师发起成立工会组织,成立了附属美国大学教授协会的集体谈判小组。该小组的

① Bowen, H. R. and Schuster J. H., 1986, *American Professors: A National Resource Imperiled*, New York: Oxford University Press, p. 261.

积极工作大大抵消了评议会的变革努力,并导致校长辞职。但在教师中成立工会组织的倡议并未实现,尽管表决的结果十分接近:666票支持,692票反对^①。导致成立工会失败的关键性因素包括(1)26位评议会的教授在投票前写信给所有的教授,呼吁他们反对成立工会,声称这样不利于新到任的校长开展工作、调整政策。(2)工程学科(和法学)的教授压倒性地投票反对成立工会。这表明,在一流的研究型大学中,教师的分层是明显的,一个是高级的、终身职的明星人物与其他人的差别,一个是享受高水平工资的工程学科和法学教授与人文和基础理科教授之间的差别。这些差别,使大部分的教师相信他们是独立的学术专业工作者,他们有能力保持本身的独立性,而无需工会的保护。

在美国,教师工资和其他劳动条件还受到市场因素的极大影响。在工资水平确定方面,通常(无论是公立学校还是私立学校)增资水平的参照体系包括两个因素:一是所在地消费物价指数,二是与全美其他名列前茅的公立和私立大学的工资水平进行比较。美国大学教师的流动性并不强,这依赖于大学对于劳动力市场的敏感,采取了积极有效的薪资竞争策略。在宾夕法尼亚大学,根据宾大教师评议会所属教师经济状态委员会的报告,1997年和1998年两个学年,从助理教授、副教授到教授,中线水平的工资增长都超过了大学所在地——费城的物价上涨指数;经与25所高校比较,宾大教师总体工资水平位于中上水平。此外,许多教育协会、联合会都在一定范围内对教师工资状况进行调研、统计、分析,并向社会公布结果。例如,前面说到的著名的美国教授联合会(AAUP),定期(通常是一年一次)对全美教师工资情况进行调查,并向社会各界公布年度报告,供教师、高校及有关方面参考。根据

^① Rhoades, Gary, 1998, *Managed Professionals: Unionized Faculty and Restructuring Academic Labor*, State University of New York Press, p. 3.

AAUP 在 1998 年发布的报告,1997—1998 学年高等学校教师平均工资比 1996—1997 学年增长了 3.4%,扣除物价上涨因素后,涨幅为 1.7%。这是 1987 年以来教师平均工资增长最大的一年。其中,像宾大这样能授予博士学位的国家级综合大学,教师年平均工资为 61 816 美元;授予硕士学位的综合性大学为 50 243 美元;四年制学士学位大学为 45 130 美元;两年制学院为 40 760 美元^①。当然,美国大学中的教师工资也存在着这样的问题:(1)扣除物价因素后,教师工资与 25 年前相比,还低出 4.4%。(2)与社会同类专业人员相比差距更大,低出 42% 之多。此外,大型学校所付出的工资比小型学校高,而男女教师的工资差别仍然存在。但是,教师职业的吸引力不仅仅在工资方面,更主要的还在于自由的学术气氛和对于时间的支配上的自主性。因此,大学的教职至今仍是吸引优秀人才的工作领域。

市场竞争,尤其是对顶尖人才的竞争在美国大学是十分激烈的。在这方面,斯坦福大学的思想或许极具启发性。斯坦福大学在首任校长乔丹(Jordon)奠定的基础之上,经过第三任校长韦伯(Weber)的起飞式推进之后,在保证教师的工资待遇和工作条件能够处于相对体面的情形之下,到 20 世纪 50 年代第五任校长史德龄时期,开始全方位推进学校的发展。此时,“硅谷之父”特曼(Terman)出任了斯坦福大学的副校长兼教务长。他毫不怀疑“大学本身就是一种资源”,直接提出了他的“学术尖顶”构想。这一构想包含两层意思:大学必须吸引顶尖人才和把有条件的系科办成学术尖顶。特曼解释说:“一个运动队里与其个个都能跳 6 英尺高,不如有一个能跳 7 英尺高。”同样的道理,他主张:如果有 9 万美元在手,与其平均分发给 5 位教授,每人得 1.8 万美元,就

① 赵丹龄《从宾夕法尼亚大学看美国私立大学人力资源管理体系》,《中国高教研究》,1999 年第 2 期。

不如把3万美元支付给其中一名佼佼者,而让其他人各得1.5万美元。特曼强调,只要有好教授,他们就会吸引政府的投资拨款,也会吸引有发展潜力的年轻人,使学校兴旺发达起来。正是出于这样的人事战略考虑,斯坦福大学全力以赴吸引人才。1956年诺贝尔物理奖获得者肖克利(William Shockley)于1958年到斯坦福大学任教,他和他的8个合作者后来成为硅谷的显赫人物,对电子工业作出了巨大贡献,对工业园区的繁荣和硅谷的发展产生了重要影响。人们把肖克利称为硅谷的奠基人之一^①。美国哈佛大学文理学院院长罗索夫斯基(Henry Rosovsky)在其著名的《美国校园文化——学生·教授·管理》中,用充满文学色彩的语言描述了与一位求职的杰出哲学家的“谈判”过程。“我们从发表通常的招聘谈话开始:哈佛是一所独特的大学……教师可以在这里大显身手。……这次面谈的后一部分,也是令人沮丧的老一套。我不得不听他关于哈佛、波士顿、坎布里奇、我们各系、薪金等各方面存在问题的陈述。……在以上所有指责中,有一些是事实,而对它们周到的、煞费苦心的表述则是讨价还价策略的一部分……接下去我们就进行具体问题的谈判了。我提出一份高额薪金,而心里对所提出的报酬数目是否公平合理直犯嘀咕;外加一笔可观的住房补贴;再投入一笔小小的‘行贿基金’——学校的一种应急钱;答应帮助他的配偶找到一份工作,并帮助他们的孩子进入坎布里奇一流的私立学校。校方如此慷慨的行为,得到的却是两张毫无表情的面孔的回报。他们没有说任何表示感谢的话。相反,又提出了一系列关于公休假、休年假和退休等问题。”^②院长代表学校答应如此丰厚的就业条件,是因为他知道顶尖人才的价值;“每当有

① 周少南编著《斯坦福大学》,长沙,湖南教育出版社,1988。

② 亨利·罗索夫斯基著(谢宗仙译):《美国校园文化:学生·教授·管理》,第38—39页,济南,山东人民出版社,1996。

提高整体水平的机会,院长的心跳就会加速,而各种迹象表明,这位青年人可以算得上是位天才”。

这就是美国的大学和大学的管理者在面对人才的市场竞争中的表现。相比之下,中国的社会大众及学者有着浓厚的兴趣讨论大学毕业生就业市场,却很少把教师就业放在劳动力市场的背景下讨论。这里面有两个方面的原因:其一,在传统上,中国大学的教师被看做是干部之一种(专业技术干部),同工人和农民等从事体力劳动的就业主体严格区分。从国家行政管理对象上看,有关归入干部的人员(包括教师)的就业政策长期由国家人事部主管,而工人的就业政策则由国家劳动部管理。直到1998年政府机构改革后,劳动与社会保障部成立,有关社会保障的政策才统一归口该部管理,而不再区分身份的差别。但基于传统,在社会中仍然存在两类劳动力就业中介市场,即劳动力市场和人才市场(当然还存在其他基于身份的劳动力就业中介机构,如农民工、家政服务等等)。其二,我国大学人力资源的稳定性极高,就业的竞争性极低,流动性不大,不存在真正意义上的“市场”的特征。

长期以来,教育投资不足,教师待遇和社会地位不高,构成了困扰教育发展和提高师资水平的主要问题。这一情况近期正在发生变化。是否有良好的发展环境,已经成为影响高校教师去留的首选。最近,一项对北京地区24所高校400名教师的抽样调查显示,30.9%的教师有跳槽的打算或想法。年轻教师准备跳槽的更多,45岁以下教师跳槽的比例高达41.4%,明显高于45岁以上教师的17.6%的比例。导致教师准备跳槽的原因,依次为发展机会(53.7%)、经济收入(52.8%)、住房(33.9%)和职称评定(11.6%)。进一步比较分析可以发现,45岁以上的教师,发展机会被视为第一位考虑的因素,而45岁以下的教师首先考虑的仍然是收入,其次才是发展机会、住房和职称。可见,青年教师的经济压

力更大^①。这说明吸收优秀人才,提高教师队伍的水平,不仅要继续在收入、住房等“硬件”上狠下工夫,还必须重视更新和改善“软件”,打破陈规陋习,通过制度创新和平等竞争,鼓励冒尖,鼓励创新,营造有利于优秀人才发展的环境。否则,正如我们常见的,即便是用高薪引来的人才,也是可能流失的。

三、法律规范的改变

在现代高等教育中,尽管高等教育的核心功能——教学和科研——在法制社会中在一定的程度上可以免受外来立法的影响,但几乎没有一个关键性的决策是在不考虑法律后果的情况下做出的,在正常的情况下,也没有人会拒绝考虑不断增长的校园事务的合法性。在人事决策领域里,尤其如此。

在法制国家里,立法和法律监督不仅对于大学发展起着定向和促进的作用,而且发挥保障和监督功能。在涉及大学的法律、法规中,有些属于部门性的、专门针对大学等高等教育机构的类型,通常规定大学的责任和义务,同时保障大学的地位和资源;也有些属于普适性的、所有的社会组织都要遵守的类型。随着国家法律制度的不断完善,政府作为公法意义上的管制机构对大学行为进行规制的要求在不断地增加。这种趋势即便在美国这样一个崇尚市场竞争和自由经济的国家中,也是明显的。美国学者麦特格特(MacTaggart)列举了大学在这方面所面对的责任要求:

“除了教育部外,大学和学院还必须遵从职业安全与健康管理局、环境保护署和国家税务局的要求,仅仅这三个强有力的机构,就提出了茫无头绪的规章,范围从地区规划、污染物处理到信

^① 《中国青年报》,1999年9月9日。

息自由规则。在州政府层次,诸如总检察长办公室和劳工关系部、财政部(仍仅列少数几个)等机构通常不仅制定规则,而且还管理着大学内的日常事务、与参加工会的大学雇员谈判、购买设备和物资、监督基建项目、提供法律顾问等。”^①

在美国,促进平等就业的法律,特别是1964年修订的民权法案,在最近的30年里,构成了其他反歧视法律的基础,几乎影响了所有的雇佣作业^②。从联邦到州到大学的法律法规对此都有明确的规定,在人事任用中,法律要求不得基于种族、肤色、民族来源、宗教、性别、残疾状况、年龄、医疗状态(指曾经有过癌症等类似病症但已康复)、出身、婚姻状况、公民地位、性别倾向等实施歧视。反歧视政策和法律适用于所有的人事行为——从招聘广告的草拟、面谈问题的选择、候选人的代表性、遴选委员会的代表性到遴选标准、晋升、培训、确定终身职地位、退休、解聘、压缩人员、处分、申诉处理等。

影响学校人事决策的法律形式包括:宪法(民权法案)、成文法、总统的行政命令、各行政部门制定的行政指南和规章、法院的判例等。其中,著名的如美国宪法的第五修正案规定:不经过正当的法律程序不得剥夺人的生命、自由和财产。这成为美国所有组织政策程序和行政程序中公开、透明、公正的要求的主要来源,推动了美国大学教授协会提出的关于正当程序在大学人事决策(包括雇佣、解聘、续聘和获得终身职地位)中的应用原则迅速得到主要大学的认可。1964年的民权法案的通过,废除了种族隔离政策,将反歧视的政策从种族、肤色扩大到了性别。这一法案标志着

① MacTaggart, Terrence J. and Associates, 1998, Seeking Excellence through Independence Liberating Colleges and Universities from Excessive Regulation, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

② Guion, Robert M., 1998, Assessment, Measurement, and Prediction for Personnel Decision, Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, p. 163.

美国联邦政府在立法立场的重大变化,即法律不仅要规范事情和设定标准,而且要开始规范行为。1966年,根据民权法案成立的平等就业机会署(Equal Employment Opportunity Commission)发布了《平等就业机会指南》,之后经多次修订,普适性地为全美组织的人员测评、晋升和内部迁转中对雇员的评估、雇员遴选程序、公开听证提供了标准的操作规则和实践样板。

美国大学组织和人力资源部门对法律的遵守和关注是相当引人注目的,因为法律纠纷可能带给学校巨大的金钱、时间和精力上的消耗。如果官司输了的话,学校的利益和荣誉都将受到严重影响。即使官司赢了,由于大学的法律纠纷都会吸引大批的媒体的注意力,所以,对学校的发展和形象也未必有什么好处。因此,大学制定与人事行为相关的政策和程序的合法性通常会受到严格的审查;而规范有序的人事行政行为也是每个大学人事主管所注意的细节。

总的来讲,美国大学同其他社会组织一样,在法治环境下运行,深受司法制度的影响。美国学者开普林(Kaplin)收集了大量的发生在学校中的事件和案例,细致入微地描述大学组织和个人之间的权利冲突,描述了大学的就业合同、正当程序要求、学术自由、就业歧视、肯定性行动和同行评估等事件中潜在的法律问题,为我们提供了有用的观点和丰富的资料^①。拜兹(Baez)的一篇研究论文中也专门列举了在美国大学中与人事决策相关的一些特定法律的问题,例如:法院在续聘、晋升和终身职决策中扮演的角色;终身职成为无数的教员诉讼主题的原因;教师雇佣合同的内容;适用于非终身教职员的正当程序的宪法保护;法院如何平衡机构和

^① Kaplin, W. A., and B. A. Lee, 1995, *The Law of Higher Education: A Comprehensive Guide to Legal Implications of Administrative Decision Making* (3d ed.), San Francisco: Jossey-Bass. 本文涉及美国大学的法律的案例和评论多引自该书。

个人之间第一修正案权利,保护教师免受非法的歧视,肯定性行动的法律界限,法院所关心的同行评议体系保密性和非歧视保护之间的平衡,参与同行评议过程的行政官员和教师的责任披露,等等。

美国大学机构在做出续聘、晋升和授予终身职的决策中拥有大量的自由裁量权。法院对于大学自治范围内的问题总是尊重大学自身的规章和专家的判断,法院一般不愿用自己的判断代替专业人员的判断。但是,自70年代以来,不少立法和司法实践开始允许将雇佣、歧视的案件移送法官,从而表明法庭的传统立场和消极情绪在一定程度上开始减弱。至少,在个人权利受到威胁时,法院被邀请介入事件。尽管如此,除了涉及歧视和第一宪法修正案的案例,法院仍然宁愿给予大学机构更多的尊重^①。

在美国有关大学与教师的诉讼中,数量最多的是关于终身职的诉讼。事实上,尽管大量的教师提出的案子涉及续聘、晋升和其他问题,但最突出的案子仍然是拒绝给予终身职的控告。终身职诉讼的数量事实上在不断攀升,尤其在那些就业形势不好的岁月里。前面已经谈到,形成终身职的最初目的是为了保护教师的学术自由,提供足够的财政安全来吸引有才干的人从事教师的职业。在美国的司法实践中,法庭也已经确认:终身职一旦获得,就成了受法律实践保护的由公立学校授予教师的权益。尽管终身职对于大学和教师都有益处,但对于学校来说,它还意味着学校的沉重的财政负担,特别是在大学财政紧缩时期,情况可能更加严重。那些被拒绝给予终身职的教员,其承受的财政、职业和情感的壓力当然更大。因此,终身职方面的诉讼数量会不断上升。

总的来说,美国大学与教师之间的关系受到雇佣合同的约束。

^① LaNoue, G. R., and B. A. Lee, 1987, *Academics in Court: The Consequences of Faculty Discrimination Litigation*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

教师的雇佣合同包括任命书,还包括管理续聘、晋升和终身职决定的其他的大学政策。美国大学的人事政策通常包括在教师手册中,其中,1940年AAUP关于“学术自由和终身职的原则声明”,构成了几乎所有大学的职业性的政策基础。该声明对学校的约束力是明显的,并成为法院审查案件的依据。当然,在美国的司法实践中,当合同的语言含混不清、模棱两可或前后不一致时,法庭也会查阅大学的有关实际做法和习惯的文件,包括决定各方权、责的主要行政人员的口头、书面、默示的保证等。在美国,集体谈判协议是比较重要的一种合同类型,它们通常约定教师如何被续聘、晋升和授予终身职。管制私营部门集体谈判的联邦劳动法,把那些认为是“经理”或“监工”的教师排除在外,由此大学可能会拒绝同他们的代表谈判。在私立的研究性大学中,教师在很大程度上被看做是“经理”或“监工”;而在公立大学中,教师集体谈判的权利通常也受到州劳动法的约束。集体谈判往往是一个极为复杂的、在法律上也未明确解决的问题。在上一节我们谈到,美国大学的工会力量有限,因此,集体谈判确定雇佣条件的比例并不高,尽管如此,大学还是不得不寻找一些老练的法律和行政专家来处理这些事情。

美国的宪法和法律对公立、私立学校的教师的所有权利益的保护是有力的。当教师的这种利益被拒绝或褫夺之前,大学必须给教师提供正当程序的保护,包括恰当的知会和聆讯。非终身职教师在他们的合同期限内同样拥有正当程序的权利,但除非州立法给他们提供连续雇佣的法律保护,否则,合同到期,他们就失去这种权利。一些教师也许会争辩说,他们获得了非正式的终身职。法庭通常不愿意承认教师可以通过非正式渠道获得终身职,特别是如果大学有书面的或明示的终身职获得政策时更是如此。对所有公立大学的教师来说,如果有明确的证据显示他们的自由权利受到了侵害,都有权得到正当程序的保护。当大学指控教师破坏

了大学的声誉,或由于某种瑕疵或无能而妨碍了对他们的雇佣时,教师的自由权利问题就产生了。在否定性的续聘、晋升和授予终身职的决策中,自由权利很难证明,因为拒绝的理由很少公开,而这是类似诉讼中的普遍的必要条件。

在美国,大学有权制定必要的标准来决定谁来教授某个学术领域的课程,教什么,如何来教,谁被认可来学习。美国的法庭通常并不乐意卷入学术事务,例如,教学法、评分和课程设置等,除非是大学的决定是出于惩罚教师言论的目的。例如,公立大学不雇佣的决定由教师履行宪法第一修正案或学术自由的权利所引发,这时,法庭通常就会介入。第一修正案的权利包括对公共问题发表评论的自由,表达自己的思想的自由(即便这些言论冒犯了某些人),参加某些活动(如在法庭作证或参与政治或工会活动)的自由。

除了终身职、正当程序和学术自由的案例外,美国司法适用而介入高等教育的最多的领域莫过于关于歧视的法律。美国大量的就业歧视官司涉及联邦民权法律,特别是1964年民权法案第七条。联邦民权法案大大减轻了声称受到非法歧视的教师举证的责任,为大学提供了更好的避免歧视指控的指导。但是,司法介入并没有有效地解决所有的歧视性问题。这是因为,如果考虑到晋升和终身职程序的内在的主观性,即标准适用因人而异,事实上很难决定什么可以被看做公正的或应受到称赞的。此外,一些政策和做法对女性和有色人种的教师也是不利的。因此,最终的结果是导致就业歧视的案例日益增加。与此相关联,在美国大学,人们已经习惯这样做:必须有清晰的数据证明他们的续聘、晋升和终身职决定的正当性,并仔细地制作档案,以备诉讼举证。

20世纪60年代初期,美国约翰逊政府执行的肯定性行动(affirmative action,或译“平等权益法案”)政策,把避免歧视运动推向了高潮,但也很快就达到了它的法律界限。在续聘、晋升和终身职

授予过程中,肯定性行动追求三个目标:消除机构以前存在对妇女和有色人种歧视的影响;为社会性歧视提供补救,提高妇女和有色人种在高级职务教师中的代表性;促进校园中人种和性别的多样性。但是,正如在美国政治生活中广泛存在的各类争论一样,那些并未从肯定性行动中获益的教师感觉到他们的个人权利因此受到了侵害,他们可能成为了所谓的“逆向歧视”的牺牲品。“平等权益法案”规定,如果劳动力市场上存在着“明显的不平衡”,如果肯定性行动不是临时的,如果未从肯定性行动中受益的教师没有受到不必要的束缚,那么,允许私立或公立的大学自愿执行肯定性行动计划。当然,公立学校必须遵守宪法基础上的更高标准的要求。这样,高等教育机构一方面尝试补偿他们可能存在的歧视性政策的后果,以此证明肯定性行动的正当性,另一方面又觉得不可能实现肯定性行动的目标与“逆向歧视”的主张之间的平衡。进入90年代以后,肯定性行动政策浪潮开始消退。最明显的标志是最早倡导肯定性行动的加利福尼亚州在90年代初取消了有关的州立法。此后,“平等权益法案”被简称为平权政策,并被一些学者讥讽为“优先委任”(preferential appointment)法案。早在1989年,伯克利加州大学的29名教授就写信给加州大学校长,在信中声称:“在优先委任和晋升中,我们应该要有限度,并且保护、提高伯克利作为全球学术、科学和专业的领导地位。”^①这表明,肯定性行动的政策已经超出了法律问题的界限。1995年7月,一直倡导多元文化的加州大学取消了平权政策。

在美国大学的人事决策中,司法系统有可能介入的另外一个领域是:同行评议体系保密性和非歧视保护之间的平衡。在美国,在多数情况下教师可以获准参看同行评议材料以发现歧视的证据。另外,在某些州,依照雇佣“知情权”或阳光法案,同行评议一

^① 刘晓莉《田长霖的伯克利之路》,第72页,北京,北京大学出版社,1999。

般允许接受教师的访查。这就给予了那些声称受到歧视的教师查看自己或他人人事档案的权利,但法庭却需要同时关注这种披露对同行评议程序的冲击。其结果是,法庭不得不寻求同行评议体制的保密性的重要性与高等教育领域禁止歧视的需要之间的平衡。同行评议体制一般会建立阻止需要保密的同行评议材料被披露的制度,使得建立在翔实而公正基础上的同行评议总是能够抵抗种种挑战。即便法院强令披露,是否自愿地发布同行评议资料的决定仍然由学校作出。为了规避披露,有些大学只为教师提供最低限度的、经过改编的(例如删掉能够识别来源的信息)同行评议材料副本。最近的数据显示,同行评议体制并未受到同行评议资料披露的重大影响^①。那么,在美国,在多大程度上参与同行评议的行政官员和教师要承担诽谤以及其他民事指控的责任呢?值得注意的是,尽管参与同行评议的行政官员和教师可能被告以诽谤以及其他民事侵权行为,但他们通常受到州法律或一些资格特权(qualified privilege)的保护,譬如,对做出雇佣评估的人以不承担诽谤和其他民事侵权行为的责任,只要他们不是出于恶意得出结论。许多大学也有适用这类事情的保障条款。但如果教师的行动带有恶意或基于不诚实的信念,或者泄漏信息给没有该种合法权益的人士,同行评议也会失去法律保护。只要他们诚实而公正地行为,为结论提供足够的翔实的材料,参与同行评估过程的行政官员和教师通常会受到保护而不必承担任何责任。

美国大学面临的法律约束和行政约束通常以司法诉讼的方式存在和体现,因此,如何尽可能避免打官司或减少打官司的风险,是一个高校管理研究者必须关注的问题。美国学者拜兹(Benja-

^① Baez, Benjamin, Centra, John A., 1995, *Tenure, Promotion, and Reappointment: Legal and Administrative Implications*, ASHE-ERIC Higher Education Report, No. 1.

min Baez)提出,行政人员、教师和大学的律师应该像一个团队一样行动,互相提醒彼此行动的法律后果。应定期进行法律稽核。这些法律稽核包括,审视每一个办公室和每一项行动,确保学校的政策和实际做法与法律原则相吻合。此外,法律稽核和联合作业可以构成一个早期警示系统,在可能导致诉讼之前,就提醒行政官员、教师和法律顾问可能存在一些潜在的法律问题。拜兹等人针对大学的人事政策、策略和日常人事决策等方面存在的问题推荐了如下的做法,值得我们借鉴^①。

* 大学应使法律顾问参与决定续聘、晋升和终身职决策的政策和程序。

* 续聘、晋升和终身职政策应该是明示的、不含糊的、一致的,这些政策应明确地阐明终身职如何才能获得等程序性的问题。

* 大学应当消除或减少那些在大学书面政策中没有特别提及的做法。

* 大学的官员和重要行政人员应该被告知他们的行动和言辞可能使大学受到默示契约的约束。

* 大学中所有的单位应该接受单一的续聘、晋升和终身职政策的管制,尽管标准在各单位之间可能存在差异。

* 续聘、晋升和终身职标准应该足够地明确,能为教师提供指导。

* 教师应该被提供尽可能多的信息来准备续聘、晋升和终身职审查。

* 当教师被解除劳动合同时,学校应为其提供程序性的保护。

* 大学应为新雇佣的教师提供职业发展方向的指导。

① Baez, Benjamin, Centra, John A., 1995, Tenure, Promotion, and Reappointment: Legal and Administrative Implications, ASHE-ERIC Higher Education Report, No. 1.

- * 大学应制定对教师进行年度评估的程序。
- * 教师应被告知任何绩效问题都有足够的时间加以改进。
- * 教师应该得到即便是很少的、经过删改的绩效评估和同行评议材料的副本。
- * 大学应承诺杜绝歧视并采取达到这种目的所需要的各种步骤。
- * 大学应当知晓与肯定性行动相关的重要的法律、政治和社会利益。
- * 参与评估和审议过程的个人必须知道就业歧视法律的基本知识。
- * 大学应当建立简便易行的申诉程序。
- * 大学应考虑采纳各方遵守的仲裁或其他解决争议的替代办法。

从上面的分析可以看出,美国的大学重视政策和程序的规范性、完整性、统一性。这一方面是基于美国法治的传统,另一方面也在于司法系统对于大学自治权的尊重,对于大学规章的尊重,这与英美法系国家对社会习俗的尊重是一致的。

对于正在进行法制(治)国家建设的中国来讲,高等学校已经面临着许多重要的法律问题。同美国类似,最重要的问题并不在于国家公法对于大学的制约和约束,而在于涉及大学人事问题的法律诉讼日渐增加。法律问题已经开始直接影响大学人事政策的制定、人事决策的做出和人事操作程序的公开、透明和合法性。改革开放以来,法律、政策、拨款、规划等手段都开始出现在大学责任的工具箱中,但由于长期受“重实体轻程序”、“重管理者权力赋予轻被管理者权利救济”等观念的影响,现行教育法律法规中普遍存在权利宣示的内容多,权利保障的内容少,原则性、实体性规范

多,程序性规范少,以及具体操作困难,可诉性弱的现象^①。《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国教师法》等都含有关于教师的条款,但其功能主要集中在原则性的政策宣示上,其最明显的缺陷之一,就是缺少可操作性。现行的教育法律还不足以从法律上明确教师和学校的关系,不足以为大学的自治地位提供法律保障,再加上依法治教还没有成为政府、教育行政部门和大学的普遍的、自觉的行为,致使既有的法律法规在实施中难以发挥真正的作用,立法的初衷和立法的精神在现实高等教育系统运行中被大打折扣。即便如此,教师利用法律武器的情形也在不断地增加。中国大学人事决策和人事管理已经迎来了一个需要认真应对法律环境的新时代。

四、大学的组织文化

不管组织的正式结构怎样,其制定决策的方式和对外部环境变化做出反应的方式都依赖于它的内部文化:非正式结构和风格。因此,决策者若要发挥决策效率,就必须理解组织文化的运行方式、倾向性及排斥性。这一点对于那些有悠久历史的知名的大学尤其重要:“声誉一旦树立起来,相应的一套政策与学术标准一旦制定出来,自豪意识一旦继承下来——它们势必使自己永久化。”^②

每一个组织都有自己的某些特质文化,以及特有的、一贯地对待其中心任务和人与人之间关系的思维方式。组织文化是由协调

① 程雁雷《必须重视和加强我国高等教育立法》《高等教育研究》2000年第2期。

② 克拉克·科尔《大学的功用》,陈学飞、陈恢钦译,第110页,南昌,江西教育出版社,1993。

运转机制所产生的、使其对相同的刺激做出与众不同之反应的那些已经形成的且持久不变的特性之和。面对环境的变化,一些组织坚持传统的运作方式,另一些组织则会采取新的运转方式^①。组织文化既与组织自身的性质相关,也与自身的历史发展过程相关。

大学并非总是具有统一而清晰的目标,也并非总是管理线路清楚,决策程序规范,总是能够在每一个问题与答案之间建立惟一的联系。如前所述,科恩等人把这种组织状态称为“有组织的无政府状态”。其实,在教育组织内部,无序远甚于有序,人员、机构间的联系经常是松散的。另一位美国学者韦克(Karl E. Weick)把这种组织状态称为“松散耦合的系统”(loosely coupled system)^②。托尼·布什(Tony Bush)进一步将松散耦合系统的特征概括为9个方面:(1)组织目标不明确。“教师的专业自主权能够使他们自由地确定自己的工作目标,并在工作中使自己的行为与确认的目标相一致。”(2)组织管理的手段和程序不清楚。(3)组织中不同机构间虽然存在联系,但相互间的影响比较小,机构和成员有相当程度的自主权,独立性强。(4)组织结构不确定。规模越大,复杂程度越高的组织,其权力结构越复杂模糊。(5)越是高度专业化、规模较大、有多种目标的学院组织,其组织内部运作越无序,它越“需要专业人员依据自己的判断来从事教学,而并非按照管理者的命令去工作”。(6)组织管理中参与者的流动性强,很难明确各人的责任。(7)组织对外部信息的把握具有不确定性,决策过程模糊。(8)组织的决策是无计划的决策。“当新的问题出现时,组织将注意力集中在对付新问题,而未能顾及对原有决策

① 詹姆斯·Q. 威尔逊著(张海涛等译)《美国官僚政治》,第111页,北京,中国社会科学出版社,1995。

② Ted I. Young and Patricia B. Murphy(eds.), 1997, *Organizational Studies in Higher Education*, Garland Publishing, Inc, p. 104-106.

的实施。(9)强调分权优势^①。大学组织结构的重心在基层。基层专业化不仅削弱了大学组织作为一个整体的内在一致性,而且弱化了一般组织所具有的超强秩序的结构。

西方学者对大学文化的上述认识突出了大学组织与一般组织的不同特征,告诉我们合理的组织分析必须注重这样一种平衡:组织内部的秩序,包括纪律、职责、权力等级和任务分工等;组织内部的非秩序或无秩序,或许,后者更能反映大学活动的本质。不言而喻,作为整体的大学,当然有一定秩序,譬如,资源的有效利用、教学课表的安排、部门的划分和人员的合理流动等。组织的运作总要遵循基本的程序,体现出它秩序、连续和稳定的一面^②。与此同时,大学同样必须尊重组织文化。从一定的意义上说,保持系科间自然形成的松散状态,有助于各系科相对独立地应对环境提出的多样化要求,增强组织的整体适应性。松散耦合也是形成大学组织内部动力和活力的缘由所在。松散状态为基层的学术自主提供了制度性的保障,削弱了行政干预的力度,焕发了个体的创造活力和部门的发展动力。尽管松散耦合有时可能带来某些混乱和无序,但是按照混沌理论,无序中往往存在一种非设计的秩序,这恰恰是保证大学教学、学习和研究自由的根本所在。伯顿认为,在以科学研究为主要职能的西方研究型大学中,由于具有专业权威的专家集团分享着学术权力,“在违背这些专家意愿的情况下改变他们的组织形式是非常困难的。他们对变化构成的阻力有利于新组织的形成,而不利于原有组织的改造”。“历史上高教系统的变化通常采用这样一种折衷方式,即新的单位绕过旧的单位,而旧的

① 托尼·布什著(强海燕译)《当代西方教育管理模式》,第168—177页,南京,南京师范大学出版社,1998。

② 阎光才《大学组织的管理特征探析》,《高等教育研究》2000年第4期。

单位依然生存。”^①

大学组织的这种特性,造就了西方大学一个明显的组织文化特征:学术专业人员在大学享有明显的优势地位。这表现在,教师的教学、研究和管理具有相对的自主性,科层权力同学术权威的结合构成了大学领导体系的主要特点;在不同的学科领域,学术权威会普遍受到人们的尊崇,他自身所具有的渊博学识、深厚功力、敏锐思想、开阔视野、谦逊宽容等品质几乎成为学者形象的一种典型标识,为他人所信赖、敬服。学生对才华横溢的教师仰慕,研究生与导师间所具有的特殊的感情纽带,都表明有一种非法定但却能够左右人的意志的权力存在。这些现象直接影响了大学人事政策的制定和人事决策过程。在美国各个大学中,人员聘用、晋升或授予终身职的程序可能有所不同,但学术专业人员的同行评议却构成了一个共同的关键性的基础。这种同行评议与中国的同行评议不同,其结构并不限于一个书面的学术鉴定材料,而是一个包含了完整的审议、推荐程序的系统。事实上,大学内部由于学科的差异而导致的文化侧重的竞争一直存在,这就产生了一个问题,即大学人事政策的统一性与大学基层组织人事决策的灵活性都是至关重要的。这是因为“涉及学院或大学的最重要的事情不是行政官员可能做出的选择,而是人们关于现实的性质达成的共识。当人们假以时日,一致认为环境的某些方面比别的方面更为重要,某种类型的互动比其他类型更为明智,他们就会创建组织。这些共识将融入对看到什么、如何解释、怎样行动等产生深刻影响的组织文化当中”^②。

在西方大学中,教师在大学人事政策制定过程中的独特地位

① 伯顿·R. 克拉克著(王承绪等译)《高等教育系统》,第242页,杭州,杭州大学出版社,1994。

② Birnbaum, Robert, 1988, How Colleges Work: The Cybernetics of Academic Organization and Leadership, San Francisco: Jossey-Bass, p. 2.

根深蒂固,几乎为教师的特权。为此,教师在管理上必须与其他教学、科研辅助人员和一般行政人员分开。在许多英国古老的大学中,许多教师把自己看做是大学的“成员”而非雇员^①。这种传统在澳大利亚等英联邦国家至今仍然盛行,以至于教师和称作“雇员”的行政管理和技术服务人员受到不同的分类惯例、法律、工资制度和工会组织的约束。这种传统甚至影响到了美国大学。所有的学术职员被称为 faculty member,主要从事教学、科研、相关的社会服务或大学服务。师资队伍中有着多种不同的职衔,但并不妨碍其共同的特点:根据一项对美国的150所重要大学的调查,教师们有着类似的高等教育背景,他们忠诚于共同的文化,这种文化把学术自由、学术精神、研究、教学和同仁分享权力赋予重要价值^②。这种共同的文化在西方世界里有着久远的传统。据亨利·罗索夫斯基说,在麦卡锡主义盛行的50年代初,加州政府曾经要求加州大学所有雇员签署一项反共效忠誓言,但受到了广泛的抵制。在广泛的抗议声浪中,E. K. 坎特罗威茨(Kantorowitz)教授的抗议格外引人注目,因为他明确表示,在任何情况下,他都不希望把他列为加利福尼亚州的雇员。用他自己的话来说:“……法官就是法院,牧师及其信徒共同构成教堂,教授和他们的学生组成了大学……他们就是这些机构本身,因此,对该机构或在该机构内部,他们具有特权,而传达员、教堂司事、差役、看门人却没有这些特

① Warner, David and Elaine Crosthwaite, 1995, Human Resource Management in Higher and Further Education, The Society for Research into Higher Education & Open University Press.

② Horton, Sylvia, 1999, The United States: Self-Governed Profession or Managed Occupation? in David Farnham(eds.). Managing Academic Staff in Changing University Systems: International Trends and Comparisons. SRHE and Open University Press. p. 270.

权。”^①坎特罗威茨并非特立独行的落伍老人,他的看法事实上体现了一种大学的传统。这种传统在一个半世纪以前纽曼的《大学的理念》中最早得到了阐述。在这部演说集中,纽曼把大学定义为“学者的社区”,他强调,如果大学想按照理想生存,就必须努力培养和保护自身成为完整的一体^②。当这种传统在大学中成为组织文化的一部分时,人们自然而然地确信,教师的地位、作用与管理应该与众不同。如前所述,在加州大学的每个分校或其他重要的美国学校,都存在着两个处理人事问题的部门。这种区分的象征意义,就在于大学组织文化中根深蒂固的学术专业人员同行共治(collegium)的倾向。

这种倾向传到中国,演变成了“教授治校”的理念。这种理念在中国的土地上也有过短暂的辉煌,譬如,蔡元培先生在北大主政期间设立的教授会,蒋梦麟进一步将北大组织结构分解为四大部:(1)评议会,司立法;(2)行政会议,司行政;(3)教务会议,司学术;(4)总务处,司事务。明确提出“教授治学,校长治校”^③,以图实现某种程度的权力分割。梅贻琦先生在清华大学明确提出教授治校,并着力加以扶持。在当时,教授的社会地位和社会影响一度也是相当的巨大,一如著名学者张岂之回忆在北大文学院读书情景时所说:“在我们心中,教授是一个崇高的字眼,他们首先是讲课的学问家,能开出多种深度的课程。”无疑,大学教授的首要职责是教学,其次是科研,不仅如此,大学教授的教学与科研必是高水平的,且可冠之于“家”——教育家、学问家、科学家^④。

① 亨利·罗索夫斯基著(谢宗仙译):《美国校园文化:学生·教授·管理》,第143—144页,济南,山东人民出版社,1996。

② 参见任钟印主编《世界教育名著通览》,第790—797页,武汉,湖北教育出版社,1994。该书将纽曼的著作名翻译为《大学的理想》。

③ 汤一介主编《北大校长和中国文化》,北京,北京大学出版社,1998。

④ 张岂之《北大的灰楼》,《教学与教材研究》,1997年第2期。

教授治校的尝试和大学教授在学校管理和社会生活中的地位在 1952 年院系调整后,随着大学自治的消失而再也无人提及。这说明,教师在大学的特权地位在中国并不稳固,从来就没有真正构成过中国大学组织文化不可分割的一部分。在社会主义的中国大学,教师、行政和党务人员、工人都构成大学的“主人”。改革开放以来,受政府鼓励的“民主管理”的推动,所有这些都成了“教育工会”的成员,其代表所组成的“教教职工代表大会”(简称职代会)则成了学校决策的重要的参议、咨询体制的一部分,教师仅作为“工人阶级”的一部分参与其中。这从一个侧面反映出,教师在大学的地位事实上并没有因为改革开放而得到提高。

“教授治校”在中国大学的长期贫弱,在一定程度上固化了学者对政治权力和行政权力的依附。在传统的“单位体制”中,国家通过财产权与政权的紧密耦合,在整个社会中形成了全面的、自下而上的依赖性的利益结构——下级对上级的依赖,个人对单位的依赖^①。在市场经济的条件下,自由资源有了很大的扩展,在一定程度上为组织和社会个人的社会独立性提供了可能性和现实性。但是,旧的统治形式和统治结构在很大程度上仍然发挥着重要的、有时是主要的作用:首先,国家控制的社会资源和财产,依然对于高等学校的运行发挥着关键性的作用;其次,所有的大学组织仍然处于一种完全的行政隶属关系之中,甚至包括民办的大学和学术组织也必须挂靠在某个行政组织之下,才能得到注册;再次,国家对于高等学校领导人的任免权,是国家在现有制度背景下、在社会转型中继续保持对大学强有力控制的基本手段。借用布鲁斯(Włodzimierz Brus)的说法,借助于大学组织领导人单一的人事任免权,在中国的高等教育系统中就形成了一个所谓的“完全依赖

^① 参见李汉林、李路路《资源与交换——中国单位组织中的依赖结构》,《社会学研究》,1999 年第 4 期。

性结构”^①。

毫无疑问,随着整个社会经济向市场经济的转型,市场化和教师的自主程度得到了很大的提高,导致大学及教师相对于传统上国家对于政治、经济资源的绝对垄断而言有了一定程度的选择性,并且有了通过替代性资源规避政府管制的可能。但是,行政权力与意识形态权威的结合依然主导着大学的组织文化。这一点至少从中国大学的现有组织结构中可窥一斑。追求学术自由和大学自治的意愿在当下的中国大学中仍属于比较“前卫”的理念。学术专业人员的独立的人格仍处于半压抑的状态。保持学者的学术自由的组织文化仍然没有大的改变。它可以大大抵消政府对于学校的干预。在世纪之交,人们有充分的理由呼吁“上帝的事归上帝,恺撒的事归恺撒”。

其实,大一统的政治管制模式并不能完全掩盖各个大学基于历史传统的组织文化的差异性。这种差异性同样深刻影响着大学人事决策过程。这种差异性来源于如下几个方面(1)历史自豪感的传承和延续。清华大学的校训依然是“厚德载物”,尽管人们对此理解不尽相同,但毕竟由一些历史记载和传说支撑着一部分人的精神寄托。蔡元培先生的“兼容并包”依然影响今天的北大人,尽管有些人一再提出,蔡先生的兼容并包也是有原则的,并非什么都包^②,但蔡先生的教育思想毕竟为大家提供了广阔的想像的空间。厉以宁先生曾回忆,“到‘文革’时期,尽管思想统治极严,但北大依然是北大,思考的时代从未结束。令北大人引以自豪的是,客观上有两个‘北大’,一个是表面上的‘北大’,一个是深层

① W. 布鲁斯著(刘秉文等译)《社会主义的所有制和政治体制》,北京,华夏出版社,1989。

② 徐兰婷《倡学术自由,开一代新潮》,载汤一介主编《北大校长与中国文化》,第63页,北京,北京大学出版社,1998。

次的、深藏在每个人心里的‘北大’”^①。(2)学科构成的差异。在1952年院系调整以后,中国的综合院校所剩无几,硕果仅存的几所综合院校也只是文理综合。大量的单科性大学大大增强了大学的同质性,大大降低了大学内部思维模式的差异和学者分层的可能性。但这并没有铲平学校与学校之间的组织文化的差异性。同北京大学相比,清华大学的同质性就较高。清华和其他工科院校的管理规范化程度、决策迅捷程度相对较高。与此对应,北大或复旦大学这样的综合性大学却形成了另外一种组织文化:重理论而轻实践,思想前卫、敏感而缺乏共识。这种学校特点反映在人事决策领域,导致了学校人事政策不同的风格。譬如,进入90年代以来,清华、北大都进行了广泛的人事制度改革的探索。清华大学每年都出台若干条新的人事政策,表面上缺少系统和远见,但几年累积下来,俨然成了新的风气。其中,逐步推出的“非升即走,非升即转”政策,学生助教、助研政策,校聘关键岗位重点支持政策等,使整个现代大学人事格局初露端倪。特别值得指出的一点是,清华大学搜寻、网罗人才方面果敢而快捷,从院系到校长均表现出了明快的人事决策风格。这样,几年下来,原来较弱的理科、文科已经打下坚实基础。北京大学所进行的人事改革探索同样深刻,而且方案周密、完善、配套,企图毕其功于一役,但数次研讨会下来,真正得到上下认可,进行落实的已是凤毛麟角。再加上各院系在执行时的三心二意,改革的效果被大打折扣。正可谓“议而不决,决而不行”。但是,换一个角度看问题,由于北大的多科综合性,总体人事政策制定和人事决策的迟缓或许为各个学科的自由发展创造了机会,使得北大的某些学科在较为宽松的环境中持续成长、脱颖而出,累积了一大批可持续的人才基础和学科发展潜力。

对学校人事决策而言,大学组织文化既构成行动的出发点,也

^① 厉以宁《我对北大精神的认识》《北京晚报》2000年6月12日。

构成了现实的环境。无论在美国抑或中国大学中,事实上都存在着两种明显的相互竞争的文化——管理者的文化和学者的文化。笔者认为,以大学之大,必须学会容忍两种不同特质文化的冲突和磨合,用尽可能民主的方法审慎处理大学中不断涌现的政策问题,并在必要的时候准备对学者的文化作出妥协。大学要生存,就必须作出某些决定,但没有主流文化的认可,决定却难以获得实际的合法性,其结果,必是竹篮打水一场空。

在现代社会中,市场、法律和组织文化是任何一个社会组织做出决策时必须面对的重要的环境因素。组织决策,尤其是处理与人相关的决策更易于受到这些因素的影响和制约。大学组织在做出与人相关的政策性、程序性或操作性的决策时,必须充分考虑这些因素,并通过与这些因素的可持续的、有效的交流,为既定决策建立社会基础和资源的支持。

在美国,任何大学的人事决策都存在一定的潜在的合法性危机:或受到社会组织的干预,或遭遇教职员工的抵制,或导致大学在市场竞争中失利,或招致法律的诉讼,对环境因素刺激的反应因此成为重要的人事指标。在中国,由于大学对政府这一单一的环境因素存在过强的政策的、资源的、合法性的依赖,因此,大学对其他环境因素的刺激表现出了惰性,大学人事决策(有时表现为无决策)的效能因此降低,并最终影响了大学的整体管理水平。

第七章

世纪之交中国大学人事决策 改革的价值取向与政策思路

本章主要从“应然”与“实然”结合的角度,对世纪之交我国大学人事决策改革的主要价值标准作出阐释,进而对我国大学的某些人事政策实践作出评价,并提出本文关于中国大学人事决策制度改革的基本思路。

一、转型社会的大学人事管理改革与人事决策

“当今和未来世界的竞争,从根本上说是人才的竞争。”^①这句话近年来不断地被国家领导人和专家学者引述论证。毫无疑问,人才作为社会智力资源的代表是综合国力和科学技术的关键载体,对于国家或组织的兴衰发挥着至关重要的作用。同时,人才存量丰富与否亦成为组织成功与否的重要标志。不难理解,在今天中国日渐成熟的市场经济条件下,人才已经不大可能如计划经济

① 江泽民《在中国科学院第十次中国工程院第五次院士大会上的讲话》(2000年6月5日)《人民日报》2000年6月7日。

体制时代那样依靠行政命令获取,也不大可能通过近似人身依附的规定束缚而长期占有,人才的市场化是不可避免的。中国大学必须充分理解,人才不同于一般的商品,人才具有自主意识,他们对政府和用人单位的人才呼唤的响应程度,不单单取决于市场的价值法则,还取决于对适存环境的满意程度和对发展前景的预期。这样,一个能为个人的发展提供多元化选择机会和稳定预期的制度环境,事实上构成了人才流向的基本的价值判断依据。作为大学人事政策改革的价值标准,其理论逻辑可以表述为:国家的竞争取决于综合国力的竞争,综合国力的竞争取决于科学技术的竞争,科学技术的竞争取决于人才的竞争,人才的竞争取决于制度的竞争。

从这些年人力资源国际流向和国内行业流向看,中国高等学校的人才配置状况并不理想,由此引发了数轮政府推动的高校人事分配制度改革。其中,最近开始的作为《面向21世纪教育振兴行动计划》重要组成部分的“创建世界一流大学计划”尤其引人注目。与以往不同的是,该计划由政府全额投入,但没有政府的具体干预。宏观上,国家教育部允许进入该计划的各个大学依据自身的财政状况,自行寻找可以平衡内部不同期望的改革方案。对此,本文第三章已经讨论了北京大学与清华大学的改革方向,在这里,我们有必要进一步讨论这样一个问题,即改革的预期目标是否实现了呢?对此,首先应该看到,相对于人事改革初期的境况,这次改革毕竟在观念上有很大的突破;“优才优用,优劳优酬”的激励机制有所体现,表现在这次改革打破了身份(如职称)的固有格局,强调了岗位职责、工作实绩和对于学科建设贡献的重要性,因而对学校教职工产生了相当的震动。在一些改革有基础、学科发展有势头、学术风气良好的院系,通过这次定岗聘任,事实上为院系今后的全面改革、学科发展、规范管理提供了新的契机。或许,在更深的层面上,这次人事改革的意义还在于它所昭示的高校人

事制度改革的新的方向。但是,就整体情况而言,这次人事制度改革并没有达到对高校人事决策体制的结构性改造,也没有实现预期的行之有效的教师激励机制。从政策分析的角度看,这主要是因为,在相当部分的院系,定岗聘任虽几经平衡,但论资排辈的现象或多或少仍然存在,论资排辈的价值取向仍然清晰可见,甚至还出现越论资排辈,改革越“平稳”,打破论资排辈的力度越大,噪声就越大的现象。实际上,导致这种状况的主要问题还在于价值标准的错位或模糊,特别是因为我们还没有进行比较彻底的人事制度改革,没有建立起开放的公开招聘的机制,而仅仅只是在学校现有人员进行特定区域范围内的评审和层次划分,缺乏从更广阔空间和范围中对优秀人才的选取,由此出现变相的“重新评职称、评待遇”的现象,出现重受聘人的历史业绩和传统学术能力,轻现实成就和未来创造力的“重”与“轻”的倒错现象。

实践证明,在不改革原有教育模式和管理结构——譬如,按照新的学科发展进行跨学科的交叉组合和院系的重组等——的条件下进行岗位设置,其效果只能是有限的。此外,由于缺乏可资借鉴的成功经验,这次人事制度改革在政策设计方面也存在一些有待改进的问题,譬如,津贴结构级差过大,单位内部无序竞争,甚至出现了少数人在合法机构、合法程序的名义下操纵、控制了整个评聘权等现象,形成了诸如部分教师在这次岗位聘任中由于不公平待遇而在不同程度上受到了心理挫折等一些缺憾。这也就难怪在国家对北大、清华两校实施特殊政策倾斜时,一些学校在支持国家采取这一特殊做法的同时,也认为这一政策不尽完善与合理,因为特殊的政策应该与特殊的人才相一致,两校的确人才荟萃,但并不是两校所有的教师都优秀。因此,对优秀人才实施特殊政策的合理架构与建立必要的、开放的竞争机制显然是下一步必须认真和严肃对待的课题。

总结改革开放以来中国大学以往人事制度改革的政策实践,

笔者认为,在正本清源的意义上,中国大学人事制度改革有必要首先明确以下三个问题:

(1)人事改革是牵动各项改革的重要基础或者说是推动各项改革的突破口。改革是当代中国——包括中国大学的主旋律。在现有的发展阶段上,人事改革正日趋成为改革的主要矛盾之一,而人事决策制度的改革则又构成了系统化人事改革的核心问题。这是因为,人事决策制度改革涉及决策权力结构的调整,人事决策权力结构的调整意味着决策权的转移以及相应的人事政策的改变,后者则直接关系着利益关系的改变。

(2)人事决策制度改革是一项牵一发动全身的系统工程。但是,什么样的问题又是人事决策制度改革的突破点呢?在这个问题上,众说纷纭,由此引发了诸多的争论,并导致价值标准的模糊性和政策规范的不稳定性。此外,“人事”是“人”与“事”的统一体,人事决策制度改革关系着大学中心任务的完成,不能不涉及聘任——岗位——教学科研组织方式等一系列的组织管理问题。因此,理性的人事决策制度改革必须进行系统思考。

(3)人事决策制度改革需要谨选方向及目标,而且坚定改革意志。基于影响大学决策的三个基本变量——组织结构、权力结构和环境因素的不确定性因素很大,因此,大学人事改革的成本经常是高昂的,其结果也常常是难以准确预期的,以至于经常存在一种可能性:进行任何实质性改革的决策所面临的压力都可能把对理想制度的憧憬和热诚碾为齑粉。这就是迄今为止一波又一波的大学人事改革雷声大、雨点小的重要原因之一,也是高等教育改革滞后于其他领域的重要原因之一。据此,有必要建立起这样一个政策理念,即人事改革必须谨慎抉择目标,之后,则必须义无反顾、勇往直前。反之,若方向选择错误,或决心和魄力不足,则“南辕北辙”之结果是不可避免的。

为了说明以上态度的重要性,我们用“人才工程”和“量化考

核”作为案例进行分析。

“人才工程”

进入 20 世纪 90 年代以后，“文化大革命”所造成的师资断层和多年来人才流失的后果不断凸显，教师队伍结构不合理、拔尖人才数量不足，教师、尤其是高级职务教师存在着严重的年龄断层和知识断层。由此，作为先进生产力代表单位的高等院校和科研院所，在队伍建设的问题上面临着沉重的压力，并成为制约其发展的一个主要因素。在这种困难的局面中，如何尽可能克服教师大规模新老交替中的阵痛，创造中青年优秀人才脱颖而出的环境，实现教师队伍结构调整的平滑过渡和升华，政府和高等学校自身都在做出努力，其中一个最重要的举措是从中央政府到地方政府再到高等学校，普遍推行的各种各样的“人才工程”。其政策出发点在于集中有限的资源，给入选人才工程的中青年才俊，在最需要得到支持的时候给予必要的工作条件、生活待遇和相应的发展机会，以促使这些人才尽快成长。

在这些人才工程中，培养方案的规格最高、学校和教师受惠却最小的当是所谓的“百千万人才工程”。该工程 1995 年由国家人事部牵头，国家科委、国家教委、财政部、国家计委、中国科协、国家自然科学基金委员会等部委参与，旨在全国范围内重点培养 100 名具有世界水平的学术大师，1 000 名跨世纪的中青年学术带头人，10 000 名中青年学术骨干。该工程遴选工作已经进行了好几年，从实践的情况看，效果甚差，因为后续的措施（如经费、待遇、机会等）几乎是一纸空文，从未落实。从 2000 年开始，主持评审的主管单位，也已经由国家人事部专业技术人员管理司，改为人事部专家服务中心（专业技术司直属事业单位）全面负责。事实上，该工程已经名存实亡。

再如教育部“优秀青年教师教学科研奖励基金”。该奖励基金是由教育部设立的几个有关优秀中青年教师的培养计划合并而

来。其中,最早的是“教育部资助年轻教师基金”,1986年开始评审,由教育部人事司主持,主要面向年龄不超过40岁的青年教师(国外归来或即将归来的学者为主),主要资助方式为项目经费支持:自然科学领域不超过10万元,社会科学领域不超过3.5万元。1999年教育部根据《面向21世纪教育振兴行动计划》的要求^①,将“资助优秀青年教师基金”改为“优秀青年教师教学科研奖励基金”,将面向对象扩大到所有的40岁以下的优秀青年教师,资助办法亦作了重大修改:每年资助10万元,连续支持5年,其中每年可以有3万元作为个人的生活补贴。另一项人才培养计划是教育部科技委和科技司主持的“跨世纪优秀人才计划”。该计划自1993年开始实施,主要培养方式是对入选的人员给予课题经费支持,最初设想连续资助2—3年,每年从数万元到10万元不等。但到1997年,资助方式发生了变化:资助金额设定为30万,其中10万元由所在单位配套,资助时间为2年。1999年,该项人才培养计划也并入教育部“优秀青年教师教学科研奖励基金”。

再看另外一项配套《面向21世纪教育振兴行动计划》提出的“高层次创造性人才工程”的人才培养计划——“长江学者奖励计划”^②。该计划由教育部和香港实业家李嘉诚先生共同筹集建立,属于专项计划,目的是在明确岗位职责和招聘条件的基础上,面向国内外公开招聘学术造诣精深、发展潜力大、具有领导本学科冲击和保持世界一流水平能力的中青年杰出人才,为此3—5年内在全国高校中设置1000个特聘教授岗位。受聘人员在聘期内享有每年10万元的岗位津贴,同时享受学校按国家有关规定提供的工资、保险、福利待遇。从道理上讲,“长江学者奖励计划”是对大学

① 《面向21世纪教育振兴行动计划》(教育部,1998年12月24日制定,国务院1999年1月13日批转)。

② 常江《延揽精英人才,迎接世纪曙光——“长江学者奖励计划”综述》,《中国高等教育》半月刊,1999年第1期。

中现有人事体制冲击最大的项目,是一种由政府出面组织、出资、监管,由高校具体实施的公开招聘、竞争上岗、聘约管理的制度。其基本价值导向与以往的人才工程类似,即高等学校一定要采取一些特殊的甚至超常规的措施,把有限的资源集中起来,用到最有希望在学术上取得突破的、能真正对学校发展做出重大贡献的人群身上。北大、清华等高校推行的岗位分类分级政策,也都是沿着这个思路发展的。

问题在于,上述人才工程在政策实践方面存在着一些共同性的困惑和困难。(1)任何明定的标准,都难以涵盖人才形态的多样性:人才选择的标准是什么,是过去的成绩,还是发展的潜力?又如何来体现过去的成绩,是发表论文或引用论文的频度,还是获得科研资助的数量或获得的国家奖项?是年龄,还是科研组织能力和社会活动能力?如此等等。(2)学校内部之间或学校与学校之间在充满可带来社会效益和实际利益的竞争中,谁充当人才鉴定的最后判官,是领导意志,还是超然利益之外的专家组织?尤其是如何保证选择人才主要考虑的是学术标准而不是、不会是、不能是利益平衡?(3)顶尖人才通常是少数,而科学研究和教学活动在多数情况下却是集体协作的成果,这样,如何避免“选了一个,挫了一群”,以及个人与团队之间的良好协同,是一个非常重要的问题。(4)历史上,一些惊世的发明与创造常出现在一些名不见经传的默默无闻者身上,这些人可能是年轻人,也可能是中年人,甚至可能是大器晚成者。特殊政策的实施,应如何避免对非特殊群体的挫伤,是难以忽视的问题。否则即便是很好的人事决策也可能夭折。

人才工程的确使一部分教师的生活、工作条件得到了改善,他们的劳动成果得到了合理的报酬。但这是特定时期、特定条件下的一种特惠政策,不具普遍意义。因此,如果处理不当,他们在物质利益方面与其他人的差别很可能导致他们与同道之间的关系失

衡,甚至造成科研团队的合力丧失,从而事与愿违,抵消人才工程对整个教师队伍的正向激励作用。与此同时,人为拔高的人才工程,加上社会的不良炒作,使一些青年教师容易忽视国情,产生过高的物质与精神的期望。而对成果的急切追求,也可能诱发急功近利、浅薄浮躁的学风。这些对于学术界的清明持正,都具有相当的现实和潜在的危险。

笔者认为,“人才工程”在目前的社会状态下作为一个历史阶段性的人事政策,是具有现实意义的。但从高等学校的长远发展和人事政策的有效性来说,绝对不是一个理想的选择。从本质上讲,这种政策选择与中国古代“察举”制度是相承的,甚至可以说是现代的遴选“接班人”制度在大学的一种表现。事实上,用行政手段和领导意志取代制度建设和学术审议机制,是不会有生命力的。相比之下,按照“普惠制”原则对教师实施“阳光普照”政策,应该是最终的选择。有的研究者认为,教师若能生活在一个“阳光普照”的环境中,他们的聪明才智就能够得到充分的发挥,优秀的人才就能够依靠自身较强的吸收能力和竞争能力而获得更好的发展条件和机会,并逐步成长为真正的学术大师^①。本文想要表述的就是这一观点。

“量化考核”

对量化考核的滥用表明了大学组织中学术评价机制的缺陷和学术标准的缺失。不言而喻,学术组织中的学术评价是十分必要的,但是,评价标准甚至评价体系却不是惟一的。在大学,教师考核,即对教师的素质能力和业绩贡献进行全面考察和综合评价,是教师队伍建设和管理工作的一项重要内容,是实行教师职务聘任制的基础和搞好教师职务晋升评审的保证。量化考核正是为解决

^① 参见丁纪平《从“花盆”方案到“阳光普照”》,《教育发展研究》,1999年第10期。

教师职务晋升中的标准控制问题而设定的一种考核标准。人们相信,为克服考核中“重印象轻实绩”所造成的不准确性和避免某些人为因素对考核的影响,把定性分析与量化计算结合在一起,建立一套绩效评估指标体系,是一种可取的方法。但是,这样一种考核方法很快就走向了极端,成了某些学科进行学术评价的关键性甚至惟一的指标。应当说,这是中国学术机构在20世纪后期的学术权威和学术标准缺失的一种折射,也是学术信心缺失的一种折射。中国大学人才断档不仅表现为学者年龄分布的非均衡,还表现在学术风气、深藏学者心中的公认的学术标准的传承的中断^①。换言之,由于失去了对学术成果的鉴别力,失去了对于真理的执著,于是,人们只能依靠事先规定的一些具体条文,诸如发表文章刊物的级别、论文的多少、项目的大小、获奖的等级等,进行学术审议。不能不说这是中国学术界的一种不幸。

绝对化的量化考核方式,实际上是用过程管理取代了结果的管理,用标准化的作业程序取代了教学科研过程的多样化。资料显示,这种情况在西方大学历史上也曾发生。对此,有学者概括为管理文化和学者文化的冲突。所谓管理文化,主要指易于接受明晰的使命陈述和机构战略、规范的评估程序,拥有责任、目标和绩效指标的质量管理规划等管理方式。坚持者相信,这些管理方法可以导致学者持续地改善他们的教学,使他们成功地申请科研项目,准确地履行所有赋予他们的角色,实现大学使命陈述中所体现的价值^②。但是,没有证据表明标准化的管理可以出现人们预期的良好效果。造成效果不彰的主要原因之一,在于学者文化对所谓的绩效指标、质量控制、国际标准等概念表现出的抵触情绪。他

① 参见尹保云《象牙塔里的灰尘》,《学术界》(双月刊),总第81期,2000年2月。

② Ingrid Moses, Tensions and Tendencies in Management of Quality and Autonomy in Australian Higher Education, Australian Universities' Review, 1995(1): 11-15.

们对于大学的目标、自身的职业角色有着一些难以明言或不能确切表述的理解,他们通常接受同行的评估,拒绝或抵制任何外来的非同行业评估。但是,中国大学的复杂性在于,大学缺乏应有的自治权力,任何一个政府或垄断集团的大小机构,都可以把你置于不得不服的境地。因此,中国的大学直到今天还必须面对来自四面八方的泛滥的评审。项目评审、奖项评审、论文评审、先进评选、模范评选、职称评审的指标互相参照、互相支持,将一群活生生的学者圈在一个奇异的怪圈之中。

就科学成果评价的合理性而言,仅依据条条框框展开评审显然是难以得出科学结论的。从本质上讲,科研工作的水平是无法用数量来表示的,当然也无法用量化的方法进行评价。以北大为例。人们经常说:廖山涛先生在国际上赢得声誉并当选院士,最主要的学术成就展示是发表在《北京大学学报》上的几篇论文;陈庆华先生当教授或博导时只发表一两篇论文,从未出版过学术专著,但却没有一个近代史专家会低估他的学术成就。在国际科学史上,1982年国际诺贝尔物理学奖获得者、美国康奈尔大学的威尔逊(Kenneth Wilson)教授,在获奖之前曾面临被校方解聘的危险。原来,威尔逊在该校任教期间,选择了难度很大的研究课题,以至于连续四年未发表一篇引人注目的成果性文章。鉴于这种情况,在校董事会上,校方提议将他解雇。对此,绝大多数人都表示同意。仅由于1967年诺贝尔奖获得者、著名物理学家贝蒂(Hans Albercht Bethe)教授发表了不同意见,威尔逊才得以幸免。贝蒂认为,威尔逊学识渊博,思维敏捷,他之所以几年没出成果,是因为他选的研究课题难度很大,需要长时间的钻研。而该课题一旦突破,就是震惊世界的成果。在贝蒂的坚持下,校方同意将威尔逊留任。事实证明,贝蒂的提议很有见地,第二年,威尔逊的研究取得了突破性进展,发表了后来获诺贝尔奖的优秀论文。

上述例证说明,建立一套科学的学术评价机制是非常重要的。

这套评价机制依靠的是同行学者的睿智,而不是行政管理部门制定的条条框框。它重视的是对评价结果的审核,而不是对评价过程的规范;它得以成立的前提是参与评价的学者对自己学术声誉的珍视,而不像现行做法那样,学者参加临时组成的评委会,评审结束后对自己的评审结果不必承担任何责任。在接受同行学者监督的前提下,学术单位首长应该在这套评价机制中承担更大的责任,发挥更大的作用^①。

在中国,“人才工程”隐约地反映着一些官僚机构显示权力、控制局势的至高地位和标榜政绩、成就的自豪感。带着这种思想意识主导各种学术评审,在很大的程度上将会导致中国大学学术传统庸俗化的倾向,是不利于学术发展的。这就是为什么这么长时间以来,中国学术界大师以至宗师级人物稀缺的原因之一。在世纪之交,中国政府乃至中国大学必须明白,通过人事(决策)制度创新在大学营造真正有利于人才成长和发展的制度环境,已经到了刻不容缓的地步。人事制度创新事实上已经成为一个事关中国现代化进程,事关中华民族长远运道的重大问题。基于此,本文认为现阶段中国大学人事(决策)制度创新至少要确立三个价值坐标:

(1)大学人事政策需要确定富有远见和连续性的基调。高等教育的理念决定大学的发展方向。在这方面,如果中国大学把知识的创造、传承、应用作为自己的基本使命,那么,在常态之下用学术的标准取代政治的标准就是合乎逻辑的选择,进而,大学人事政策的基调可以定位为:开放、竞争、公平、灵活。所谓开放,就是推行用人方式的多元化和教师来源的多样化;所谓竞争,就是用更为健全的学术评价机制为教师提供持续的激励,取消特定的条件

^① 威尔逊的故事和评论引自关增建:《建立科学的学术评价机制》,载上海交通大学“焦点网”的子频道 SHC(<http://jd.sjtu.edu.cn/shcp/index.htm>)。

(时机正在成熟),在竞争中获得自己的学术支持和学术地位;所谓公平,就是要实现学校政策的统一性,保持权利和义务的平衡;所谓灵活,就是管理方式的多元化。但是,基调不能代替改革的策略,大学人事改革还必须正确选择改革的突破口:①教学科研组织方式的改革:赋予学生更多的选课的自由,落实真正的学分制,增加可选的课程量,保证学生能通过为教师提供科研辅助服务得到报酬,从而改变中国教师的工作量(workload)结构。这就是说,改革必须从“事”着手而不是从“人”着手。②大学财政管理和预算方式的改革:改变大学用指标和编制控制院系规模的办法,代之以学科评估基础之上的人力资源预算,从而为院系根据学科的性质进行灵活的人员结构选择提供条件。

(2)大学人事决策需要创造健全的环境。这个外部环境就是前面分析过的组织结构、权力结构和社会环境因素。需要强调的是,外部环境的变迁与市场经济的规范化进程相联系,也就是说,社会环境的改变在根本上是市场经济发展的自然结果,而不是主观意志的结果。具体而言,健全大学人事决策的环境包括:①社会政治形态和国家法律制度下政府对大学资源配置的自主权和决策—执行—监督体制的授予;②大学行政权力的非人格化,学术审议权力的地位和审议机制有效性的提升,使教授不仅成为教学科研服务任务的完成者,而且成为“教育政策的主要来源”^①;③大学、学院(系)组织结构和权能的明晰化,不仅使大学形成完整的决策—执行系统,而且学院(系)也应成为独立预算单元,并依据成文规章拥有完整的决策—执行机制,实现集中决策与分散决策的统一。

(3)大学人事政策需要寻找适当的载体。任何改革都必须提

① 张成林等《MIT高等工程教育思想初探》,《高等工程教育研究》,1988年第1期。

出成文规章,才能建立秩序,使改革得到稳定和持续的尊重。规章作为长期的人事改革的历史载体不断地积累着改革的成果。在这里,规章包括公开透明、清晰系统的政策宣示,规范合理、合乎法治精神的决策程序,简易快捷、方便有效的操作规程等。当然,随着管理结构的成熟和新一代学术大师和学术权威的出现,新的组织文化将会逐渐形成,而组织文化将成为制度环境的最终、最强有力的载体,从而使人为设计的成文制度变为人们自然的行动和价值观念的一部分。

二、制度创新:大学人事政策的基本价值取向

比较研究的功利性目的就在于从历史意境中寻求概念和道义的支持。经过上述对中美等国研究型大学人事政策和影响人事决策的重要变量——组织结构、权力结构和社会环境因素进行比较分析之后,人们可能对本文用较多的篇幅陈述、勾勒、评论美国大学人事决策及其环境因素有着较深的印象。但这并不表明本文认为美国大学的管理理念、管理方法和管理技巧完美无缺、无懈可击,足以平移到中国大学。从经验来看,后发展国家与发达国家之间的发展时滞和文化差异过于巨大,试图通过政策的途径加以弥合几乎是不可能的。承认后发展国家与发达国家的发展时滞和文化差异意味着,中国大学应当主动放弃某些传统的思维方式和适存环境,理性看待西方现代文明的合理性、先进性,理性地看待中国正在发生的制度创新的进程,并相应调整自我的人事决策思想。

大学制度创新原则。以国家主导意识形态的改变为前提,中国传统的人格化的权力结构正在向非人格化的权力结构转变,传统的高度集权的权威结构正在向现代的分散型的权威结构过渡。

与此相联系,大学传统的以科层官僚权力为主导的人事管理结构,必然要经由科层官僚结构与学术审议结构分立、并重、平衡的阶段,最终走向以学术审议结构为主的人事管理体制。大学是否能够进一步修正“官本位”的价值规范,摆脱“官本位”的文化结构,改变“官本位”的人事体制,转而建立真正的“学术本位”的价值规范、文化结构和人事体制,在转变观念的基础上实现人事决策权重心的转移,进而建立新的、以学术主体为中心的大学权力结构。这是本文对大学人事决策制度创新的概括性描述。

在社会科学领域里,20世纪开创的制度分析方法为人类社会更为深刻地理解自身提供了一种强有力的工具。20世纪初,以T. 凡勃伦(T. Veblen)、J. R. 康芒斯(J. R. Commons)为代表的制度学派(Institutional School),50年代以后,以J. K. 加尔布雷思(J. K. Galbraith)等为代表的新制度主义(Neoinstitutionalism),90年代以后,以O. E. 威廉姆森(O. E. Williamson)、R. H. 科斯(Ronald H. Coase)、D. C. 诺思(Douglass C. North)为代表的新制度学派(New Institutional School),绵延数十年,在相互矛盾中发展出了一个庞杂的制度分析的理论群组。概括地说,在不确定的世界里,人类只有建立一种人际之间互动的相对稳定的结构,才能走向共生共荣。制度就是一个社会的游戏规则,也因此成为塑造经济、政治与社会组织的诱因架构(framework of incentives)。按照新制度学派的定义,制度包括正式规则(宪法、法律、规定)与非正式的限制(惯例、行事准则、行为规范),以及规则与限制的有效执行^①。制度使社会分工有序化,制度规范和协调人们的行为,并因此为个人预期提供了现实基础,这就大大减少了个人决策中的不确定性,进而大大

① 参见诺思(D. North)的回忆文章,伯烈特·史宾斯编(黄进发译):《诺贝尔之路——十三位经济学奖得主的故事》,载“中国青少年新世纪读书网”(http://gd.cnread.net/cnread1/index.html)。

降低了社会交易成本。

制度创新是制度分析的理论价值基点。在制度学派看来,制度、制度创新与组织紧密相联。一种制度通常被定义为一套行为规则,它被用于支配特定的行为模式与相互关系;一种组织则被看做是一个决策单位——一个家庭、一个企业、一个局——由它来实施对资源的控制。事实上,一个组织所接受的外界既定的行为规则,是另一个或一群组织的决定或传统的产物,譬如,有组织的劳工,一个国家的法院体制或一种宗教信仰。因此,制度创新(institutional innovation)或制度变迁(institution change)一词被定义为:(1)一种特定组织的行为的变化。(2)这一组织与其环境之间的相互关系的变化。(3)在一种组织的环境中支配行为与相互关系的规则的变化^①。在制度学派看来,制度创新本身是一个没有感情色彩的概念;所谓“创新”,通常指新的价值选择,就创新的历史过程而言,则可以使用另一个可能更为恰当的概念,即“制度变迁”。

那么,制度创新有没有程度上的差别呢?什么样的行为、关系和规则的变化才是有效率的呢?进而,什么样的政策才是高质量的创新政策呢?通常,经济学家们简单的方法总是进行成本—收益分析,但事实上,对单一的新制度安排的效率作出精确评价是十分困难的。对大学人事制度创新而言,笔者同意这样一种评价标准:变化的关键是使努力工作并创造新的工作态度、价值观以及其

^① V. W. 拉坦《诱致性制度变迁理论》,载 R. 科斯、A. 阿尔钦等著《财产权力和制度变迁》,第 329 页,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1994。

他正式和非正式制度安排的个人得到好处^①。按照“渐进主义”的改革观,制度创新并不一定是“制度最新”,而可以是在旧的制度规范中改变某些既定的规则,以此为更为全面、深刻的制度创新提供制度环境。与此相联系,有必要把大学人事制度的变革和人事决策体制的创新分为两大系统,即政策制定系统的改进与政策规范的创新,具体说来,又可以概括五个层面:观念和组织文化;大学组织结构;权力运行机制;市场环境;法律和政府政策。

英国现代化问题专家英格尔斯曾经精辟地指出:“痛切的教训使一些人开始认识到,那些完善的现代制度以及伴随而来的指导大纲、管理守则,本身是一些空的躯壳。如果国民缺乏一种能赋予这些制度以真实生命力的广泛的现代心理基础,如果执行和运用着这些现代制度的人,自身还没有从心理、思想、态度和行为方式上都经历一个向现代化的转变,失败和畸形发展的悲惨结局是不可避免的。再完美的现代制度和管理方式,再先进的技术工艺,也会在一群传统人的手中变成废纸一堆”^②。在同一类问题上,管理学家明兹伯格(Henry Minzberg)则敦促管理者“避免仅依靠正式程序,不去使用判断力和自觉而造成的成本很高的不幸结果”^③。无疑,这些论述都是精辟之见,但是,在一个缺乏制度化规则历史传统及充分现实条件的国家,制度仍然具有决定性的意义。毕竟,观念和组织文化的变化在本质上并不是人为努力的结果,是

① 林毅夫《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,载 R. 科斯、A. 阿尔钦等著《财产权力和制度变迁》,第 402 页,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1994。当然,林毅夫说这句话是指文化素质和民族习俗何以变化的原因,我们借用来指明大学人事安排或制度变迁的方向和价值判断标准。

② 殷陆君编译《人的现代化:思想、心理、态度、行为》,第 4 页,成都,四川人民出版社,1985。

③ Henry Minzberg, 1994, The Full and Rise of Strategic Planning, Harvard Business Review, v72: 107-114.

法律、政策、市场、人性等多种要素交互作用的结果。在此意义上,决策体制以及权力运行机制的改革,仍然是中国大学人事决策制度创新的核心问题,而完善行政决策咨询机构和建立能够发挥相对独立功能的学者团体,构成了现阶段中国大学人事决策制度创新的主要问题。

人事决策组织体制创新。如前所述,人事决策是资源配置和学术评价相结合的一种综合性决策。在美国大学组织中,人事决策是行政决策机制和学术审议机制配合和制约的结果,一项重要的人事决策通常需要经过决策咨询机构(临时或永久的委员会、任务小组等)提供技术和政策支持,由决策咨询机构进行相对中立的调查、审议和提交非约束性的公开报告。相比之下,中国大学明显缺乏同类的结构和机制。在我国历史较为久远的大学组织中,虽然也存在着各种各样的委员会,但在绝大多数情况下,这些机构的主要功能在于为既定的行政决策提供某种合法性(“集体决策”、“群众基础”等)。在学术审议方面,同行政委员会类似,虽然亦有多种委员会和评议组,但这些委员会和评议组基本上由特定和固定的教师群体组成,而没有形成普通教师参与的机制。这是因为,中国大学的学术委员会等学术组织,并不是教师自治的组织,而是教师代表组织,但代表却基本上不由教师选举,而由行政首长指定或非常有限的民主方式提名、推荐(参见第四章部分:“现代大学人事决策体制的一般分析”的有关论述)。这就产生了一个教师学术组织的定位问题,包括资格、程序、功能、职权、约束力、改变方式、经费等问题。从经验分析判断,只有能够独立、相对独立发挥作用的教师学术组织,才可能在广泛的学术问题上(如课程及专业设置、学位授予、教师评议等方面)真正发挥以学术理念为根据的学术审议职能。学术组织与行政组织完全不同,它不能按照科层制的组织原则构建。这是由学术活动的组织方式和性质所决定的。学术问题主要是靠基层单位来解决的,学术组织层

次越高,在决策中所能发挥的作用就越少,而行政问题(如涉及资源配置的政策等)的解决则主要是集中在高层,科层结构顶层以下的机构,只有获得顶层授权,才能合法地决策。

为了进一步说明问题,我们有必要通过对比中美大学任命教授等高级学术职务的情形,进一步讨论人事政策的价值取向和政策规范。根据教育部颁布的《教师职务条例》,教授等高级学术职务由省(自治区、直辖市)教师职务评审委员会最终批准,或者被授予有独立评审权的部分高校的教师职务评审委员会最终批准。批准的方式是匿名投票。在形式上,这种评审方式是一种很公正的制度,而实际上仍存在着诸多的弊端。(参见第五章部分:大学人事决策中的权力结构)特别是评审的结果与委员会各个委员的学术声誉并未直接挂钩,这就容易使一些委员无视自己手中拥有的神圣权力。十分严谨和严肃的学术审议甚至会成为轻率的人情,从而大大降低了学术原则在评审中的意义。相比之下,在美国大学中,高级学术职务的任命最终决策由校长做出(或授权常务副校长兼教务长做出)。在校长行使人事决策权之前,最后一次学术审议程序由非学术组织的机构完成。该机构通常是一个由校长聘任的、人数很少的、校内外权威学者组成的匿名的专门委员会(Ad hoc Committee),在校长或常务副校长主持下对学院的推荐意见(包括院学术委员会的投票结果,这一结果是秘密做出的)进行全面审查,赞成与不赞成的意见对这个委员会的成员来讲是公开的,每位委员必须对自己的意见所体现出的学术判断力和学术尊严负责。可以看出,中国目前大学决策机制及其权能与美国相比还存在着“人为”与“制度”之间的差异。通过这一比较,相信会随着我们对“学术民主”的理解的加深,提升我国大学在人事决策中的品质。

按照管理通则,为了使人事决策具有充分的合法性和有效性,明确的授权和适当的分权是十分重要的。在美国,大学作为一个

自治机构,人们通过四种主要的责任模式用以保证自治和责任的平衡(1)科层模式(董事会—校长—院长—系主任的科层链条);(2)分权模式(行政机构—学术组织的制约和平衡)(3)市场模式(对社会的资源依赖)(4)合法需求模式(法律和政府政策的认可)。在中国,大学决策权力运行却普遍存在有明确分工而无明确授权的现象。授权模糊使处在各个层次上的行政首长不知道什么样的决策可以由他做出,其后果,经常表现为决策权责混乱和决策效率低下,并导致一种现象:在那些学术风气较好的单位,人们经常需要依靠传统的行为规范和学术良知获得组织的稳定、平衡及延续,而在学术风尚不起作用的单位,人事决策的过程经常变成了某些人操权弄术的过程。致使个人与集体的发展因此无法形成合理的、具有连续性的目标预期,学术组织甚至因此陷入一种复杂的人事漩涡。针对这种人事困境,国内许多学者和官员都在呼吁人事决策的“制度化”建设。在这里,所谓制度化就是要形成稳定、合理的关系结构,进而形成人事决策的公共规则。为了实现制度化,明确的授权是必不可少的。明确的授权使因分工而获得的职能有了权力的支持,同时有了责任的约束。这是科层制结构得以稳定运转的关键。所谓分权,就是在学术问题的决策中建立行政机构和学术组织的互相制约和平衡关系。在中国,这还有赖于学术组织的完整性、独立性以及在历史进程中形成的传统。

预算体制创新是授权制度创新的另一个要项。统一的预算体制意味着统一的工资政策和报酬体系,意味着院长与校长一样掌握着自身运行的经费,意味着不同层级、功能的单位与校方关于资金(资源)配置的谈判,必须建立在统一的评估标准之上。由此,每个单位都知道,它可以办多大的事业,可以拥有什么样的师资规模,应当保持什么样的努力方向,可以享有什么样的管理权限及需要哪些管理能力。这样,各级行政领导就不必将很大一部分精力用在如何应付上级部门,以及与之躲躲闪闪地讨价还价。在中国

大学目前的预算体制中,大量预算外的自收自支资金,不仅牵扯了领导和教师们的大量精力,而且还容易变成推进学科发展的资源重组和院系结构调整的强大阻力,并因此增加了明确授权的难度。

组织结构和权力运行机制创新的直接目的,就是要通过正式和非正式的制度安排,使努力工作并创造新价值观的人得到好处。本文的意义之一就在于为大学人事决策提供可供选择的评估机制、竞争机制、激励机制。美国阿克隆大学高分子领域科学家程正迪教授评论说,美国的教授在拿到终身教授职位之前,至少有5至7年的助理教授考察期,其间要通过考评小组的综合评定,由全系教授投票决定取舍。这给年轻的教授们很大的压力,促使他们努力工作。从助理教授到副教授,再晋升为教授都有相当的时间间隔和严格的审批过程,能得到教授职称的,都要在研究领域中有独到的研究成果。一般的大学,助理教授拿不到终身教职的在25%左右,较好的学校和专业,这个比例可能高达50%,甚至更高。在美国,虽然有博士学位的人很多,有的获得博士学位时很年轻(一般在30岁之前),但获得教授职称一般要到40岁左右。几乎每个教授在前10年的学术生涯中都是自己动手做实验。如果长期脱离实验,就会失去对科学的感觉。程正迪认为,美国科学界的竞争相当激烈,如果一个教授在一两年内不在高水平的学术期刊上发表相当数量的论文,也许这位教授就会在这个研究领域销声匿迹,同时会对他申请科研经费产生重大影响。即使已经是知名教授,稍有懈怠,哪怕是一两年,他可能永远沉默下去。这种竞争似乎比较残酷,但正是由于有如此激烈的竞争,才使得美国的科技精英不断推陈出新,争得在国际学术界的重要地位。这是美国科学水平居于世界先进水平,并持续发展的重要原因之一^①。

^① 程正迪《知识经济时代需要什么样的教授?》,《光明日报》,2001年1月4日。

所以说,公正的、平等的竞争制度对于引导与“迫使”教师努力工作是不可少。在中国,为了获得这种制度效应,继续从政策环境、组织结构和权力运行机制三个方面进行大学人事决策制度创新,实属已经不容等待,只是人们不能期望改革的过程一帆风顺。

三、坚韧与渐进:大学人事改革的历程

在讨论大学人事决策系统和人事政策规范制度创新的可能性时,人们必须注意到,制度创新的基本诱因并不主要来源于市场。正如美国学者诺曼·尼科尔森(Norman Niclson)曾指出的那样:“事实上,技术创新在很大程度上依赖于制度投资和制度创新,而制度投资和创新并不仅仅是或者甚至基本上不是市场现象。^①”这就产生了一个人事决策系统和人事政策规范制度创新的基本动因与可能的对策问题。

为了回答上述问题,我们有必要观察一下中国大学所处的组织环境,尤其是政治系统的传统和意愿,即它们是否有足够的愿望鼓励大学组织去通过制度创新获得自身发展的机会。对此,经济学家林毅夫教授指出:“没有政府的一心一意的支持,社会上不会存在这样的制度安排。”^②在政府没有任何政治意愿改变它们所主导的行政审批制度和拨款制度的情况下,大学能够利用的政策工具和进行制度创新的正式动因无疑将明显减少。在政府方面,

① V. 奥斯特罗姆等编(王诚等译)《制度分析与发展的反思:问题与抉择》,第11页,北京,商务印书馆,1996。

② 林毅夫《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,载R. 科斯、A. 阿尔钦等著《财产权力和制度变迁》,第403页,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1994。

“名义性或表现性行动主义”的思维模式一直影响着中国政府面对逆境的行动方式。所谓“名义性行动主义”,主要是指“安慰性政策”,即试图通过许多法律、宣言和表面化的行为,乃至“蜂拥而来”的新政策来应付眼前的逆境。这种方式对于大学制度创新的消极影响不容忽视。叶海·卡德罗尔(Yehezkel Dror)在解释这种行动方式时,引述塔西佗的话说:“当国家彻底腐败时,其法律条文最多”。从经验来看,这是中国对逆境可能做出的反应模式之一^①。前述“人才工程”和“聘任制”,就是两个典型的例证。它们对于大学师资队伍建设的作​​用仅仅具有“镇痛功能”和“象征功能”,从根本上对改进大学人事制度并没有实质性的意义,而且,事实上起着阻断大学自身改进人事决策系统和人事政策规范的消极作用。在此意义上,大学决策自主性的缺失是人事改革艰苦历程的一项考验。尽管如此,大学的自主性仍然获得了某种活动空间,表现为“先斩后奏”的现象时有发生。政府主管部门显然也意识到了大学自主性缺失的严重性,从而默许了大学的某些自行其是行为。但是,大学的自主权仍然是没有制度保证的。

中国大学人事决策系统和人事政策规范改革面临的第二项考验来自决策过程的性质。按照美国政治学教授林德布卢姆“渐进决策模型”的界定,行政决策实际上包含五个特征:第一,它是“渐进的”,因为目标总是需要采取较小的代价去实现,而不是大幅度的“突飞猛进”。第二,它是“不全面的”,也就是说,既然政策制定者所掌握的人力、物力总是有限的,他们自然不能在一个既定的时间内考虑全部可选择的方案,也不可能预测决策的全部后果,或者他们所选择方案所要产生的全部价值。第三,决策的“枝节”方法要求运用“连续比较”,因为政策的制定不是一劳永逸的,而是要

① 叶海·卡德罗尔著(王满传等译)《逆境中的政策制定》,第54页,上海,上海远东出版社,1996。

在可资选择的较小范围中,通过一连串的比较,从而一次又一次地不断加以制定和修订。第四,实际上,决策不过是要从可供选择的方案中达到“满意”标准,而不是从中“获得最佳方案”。“一个明智的决策者完全能预见到,他的决策只会部分地实现他的愿望,同时又会产生他未曾预料到的、本希望能够避免的后果。”林德布卢姆关于政府决策的设想,是以一种公众方面的“多数”理论为依据的思想。在这个公共群体中,许多相互竞争的利益集团对政策过程竞相施加影响,这就持续地迫使身处中间地位的行政官员去谋求竞争各方的一致。因而,进行折衷的政治艺术成为决策方法的一个主要部分^①。按照这种模型,政策制定是“一个有着不同的自身利益和对公共利益有相异概念的各种参与者的相互调整的过程”,决策产生的政策只是轻微地离开原来的政策^②。

决策的这种性质在大学人事决策制度创新过程中也有类似的表现。首先,大学人事改革并不存在一个清晰的、理想的、可供改革倡导者和实践者随意复制的蓝本。在我们考察西方大学人事政策的形成过程及其变迁之后就可以看出:某种看似严谨的制度逻辑是与特定的文化积淀和某种历史机缘结合在一起的。其次,社会多元化的需求和大学社区内部复杂的利益格局使任何政策抉择获得合法性支持都变成了一个困难的过程。人们对于大学组织、大学改革、大学人事制度有着不同的理解、要求和期望。正如我们在第五章所讲到的,中国的大学是一个“复杂系统”。其中,现代组织那种冠冕堂皇的称谓和逻辑基础与传统社会的人际关系和固执观念深刻地交织在一起,使大学既是一个生产知识、培养人才的场所,也是一个特定的维持人的基本生存和再生产的场所(这是

① Charles E. Lindblom, 1959, The Science of "Muddling Through", Public Administration Review, V19: 79-88.

② Charles Lindblom, Still Muddling, Not Yet Through, Public Administration Review, 1979, V39: 517-526.

“单位制度”下机构的两个基本功能)。因此,任何政策的调整都会涉及到既有利益格局的重大变动。为此,具有不同期望的政策相关群体势必利用自身可能拥有的权力资源表达自身的利益。因此,“折中”与“调和”应该是中国大学人事政策变革的特色。事实上,制度变迁本身具有渐进的性质,以至正式制度的发育、发展和作用的发挥,在历史过程中都有渐进的特征^①。在此意义上,大学人事决策系统和人事政策规范的创新,必然是对现有制度的发展,必然与我们的民族特性、文化底蕴和演变中的国情密切相关。这就决定了中国大学的人事决策系统和人事政策规范的创新,必须走循序渐进之路,如何走得更快、更稳,则取决于我们是否有足够的智慧、勇气以及一点运气。其间任何急功近利的举措,诸如在教师队伍建设中引进“末位淘汰”机制一类的取宠口号^②,恐怕无助于形成健康的改革氛围。

借用维克·卡尔(Weick Karl)的术语,“机会主义”的调适在一个并不统一的环境中是必需的。去领悟而不是去预期,去加工而不是去抉择,去实验而不是去解决,也许是更现实的做法^③。在某些改革的情形中,同时尝试所有的变化的机会,而不是不顾沿途可能出现的障碍一意孤行,也许更富有成效。迄今为止,中国的改革再一次印证了马克思早就指出的‘事物的逻辑不等于逻辑的事物’的深刻命题。之所以不相等,是因为制度形成的逻辑并不如同后来学者所构建的那样是共时性的,而更多是历时性的。制

① 黄桂田、张启春《有限理性与制度变迁的渐进逻辑》,《学习与探索》,1999年第4期。

② 提出类似口号,是因为这些作者在很大程度上忽略了大学人事中的真正问题是“事”太少,而不是“人”太多,也忽略了这种激烈的口号对于教师感情的伤害和实际操作的巨大阻力。参见袁华《优胜劣汰,加快高等学校人事制度改革》,《交通高教研究》,1999年第2期。

③ Weick Karl, 1976, Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, Administrative Science Quarterly, V21: 1-19.

度的发生、形成和确立都是在时间的流逝中完成的,是在无数人的历史活动中形成的。正是在这个意义上,弗格森、休谟、门格尔、哈耶克都称制度是人类行动的产物,是演化的产物”^①。

在“渐进”革命的意义,强调以“事”的改革和关系的调整为改革起点是必要的。当我们把更多的时间和精力用于培养正确的工作方法、调整教学科研的组织效能上时,实际上已将改革和大学的中心任务结合在一起。大学必须妥善地处理人事决策的层次和适用范围问题。笔者认为,鉴于在组织的较低层次上,创新的自由更有可能产生解决问题的最好途径,因此,有必要尽可能地使多数问题的决策重心下移。这样,有利于大学至少在自身中心任务的完成方式上与国际上的一流大学更为接近,而不是疏远。正像明茨伯格(Henry Mintzberg)所指出的那样,当组织被鼓励和使用“非正式学习”过程而不是试图自上而下地实施控制时,组织实际做得更好^②。强调人事政策中统一性和灵活性的结合,或许可以为操作性决策中心的下移提供可能性。

“渐进”改革并不是缓慢改革。实际上,“渐进”改革对大学组织政策制定的核心人物(具有改革热忱的政府官员、校长、部门首长或教师组织的代表)的使命感和韧性都有明确的要求。他们应当是具有超前意识、富有远见、具有人格魅力和坚韧意志的“精英”,敢为先者。作为改革政策制定的主体,他们应当敏锐地觉察到什么样微小的工作制度的变动,会使改革的阻力降至最低,同时又可能导致全新制度的渐次出现。他们不会将眼光停滞在某些具体问题上,更不会使改革政策陷于矛盾冲突的境地而不能自拔。他们明白改革不是口号,更不是迎风招展的旗帜。他们心中应当

① 苏力《制度是如何形成的?——关于马歇尔诉麦迪逊案的故事》,载“世纪中国网”之“资料库”(http://www.csdn.net.cn/century/ziliaoku/index.htm)。

② Henry Mintzberg, The Full and Rise of Strategic Planning, Harvard Business Review, 1994, 72(1): 107-114.

抱有神圣的目标,并以极大的热情和承受巨大压力的能力,坚定不移地推进改革。他们可能赢得辉煌,也可能面临失败。但他们应当无所畏惧,他们应当响亮喊出:“我们要用自己的脚走路,我们要用自己的手工作,我们要用自己的头脑来思考!”^①与此同时,为了防止“精英”异化,“渐进”改革也应当扩展制度创新的主体,打破权力垄断,并以此为改革创造群众基础。实践经验表明,“改革的成败取决于教师的态度。然而改革理论家们设计的许多方案,其目的似乎是强加在教师身上的,是向他们提出的,而不是和他们共同提出的。这种专家统治论的家长作风是由于他们不信任教师,因此反过来引起教师对他们的不信任。总之,教师并不反对改革,他们反对的是别人把改革方案交给他们去做的那种方式,更不用说把一个改革方案强加给他们了。因此,对教育工作者来说,十分重要的是使他们主动地参与教育改革方案的工作”^②。

毫无疑问,目前已知的政策制定的核心机构,包括各个组织与过程以及它们之间的互动,其最大工作能力有限,具有犯错误的倾向,必然导致(政策制定)无能。因此,只有极大地改变有关组织、过程以及要素的主要特征,才能提高主要工作能力的最大值,克服犯错误的倾向以及无能”^③。在此意义上,对大学人事决策制度和人事政策规范过程中各个变量进行研究的目的,就在于如何形成一个开放式的制度结构及其机制,从而不断地提高人事决策的有效性。

① 这是美国哈佛大学推进课程改革的倡导者埃默森(Ralph W. Emerson)提出的口号,见 John S. Brubacher, etc. 1976, *Higher Education in Transition*, Haper and Row, p. 106。

② 联合国教科文组织国际教育发展委员会编著(华东师范大学比较教育研究所译)《学会生存:教育世界的今天和明天》,第240页,北京,教育科学出版社,1996。

③ 叶海·卡德罗尔著(王满传等译)《逆境中的政策制定》,第134—135页,上海,上海远东出版社,1996。

四、几点结论

经过上述中外大学人事决策制度和人事政策规范进行的比较研究,以及必要的案例分析和深入的理论论证,本文进一步概括如下:

(1)与当代中国跨越式发展的现代化进程相一致,改革已经成为历史转型期中国大学人事决策制度和人事政策规范的主旋律。但必须看到,在“改革”的名义之下,存在两种截然不同的现实路径选择:①名义性行动主义的改革,是一种偏离当代大学教育理念和国际大学人事规范的改革,但在形式上,这种改革却有着煽情的政策宣示功能。从长期的社会效果来看,这种改革非但无益,而且有害。②缘起于大学自身的基于先进教育思想和教育热情的渐进式的制度创新。这种改革虽然不一定具有摧枯拉朽之势,但却以其坚韧和热忱尝试性地实现着中国大学的组织结构、运行机制及人事生态环境的改变。我们可以通过这样两种现实路径此消彼长的发展,观察中国大学人事决策制度和人事政策规范改革的价值取向和前途。笔者认为,后一种路径更符合中国的现实国情,应当是我们理性选择中的目标。

(2)大学人事管理的制度创新大体上可分为两个层次:一是人事政策的变革,其基本方向是使付出劳动的教师得到切实的好处;二是人事决策系统的变革,意在为决定和执行人事政策提供公平而稳定的制度保障,其基本方向在于实现非人格化的科层结构和学术审议机制在大学决策体制内的制约和平衡。值得强调的是,梳理高等教育思想、确立大学理念,进而建立关于当代中国大学发展方向的共识,是构成中国大学制度创新的基础。

(3)大学组织作为独特的社会实体,有必要拥有完整而系统

的决策系统和决策领域。本文将大学的人事决策区分为政策性决策、程序性决策和操作性决策。这种分类的意义之一,在于区分政府与大学在大学人事决策上存在的分工。这种分工对于明确大学应承担的责任和赋予它应有的自主权力之间的平衡是必不可少的。毫无疑问,中国大学的人事政策在原则上必须符合国家的公共人事规范,适应国家人事规划的发展要求。与此同时,中国大学亦应当享有独立的人事决策权力,继而自行制定和执行维持组织运转、推动组织发展的符合基本法律的人事方针和人事政策。

(4)有三种主要的变量决定着大学的人事决策:组织结构,权力运行和利益布局,环境因素。不可否认,在中美大学各自的生态环境中,这三种变量的交互影响的作用方式完全不同。但是,作为当今教育、科技最为昌盛的国家,美国大学这三种变量的交互影响方式的确从两个方面对中国大学的人事决策制度和人事政策规范的改革提供了有益的借鉴:自上而下的科层结构的非人格化进程与自下而上的学术审议组织运行机制的建立,应当成为中国大学人事决策制度和人事政策规范的创新方向。

(5)中国与美国大学的体制差别在于大学决策基本组织结构的差别。美国大学拥有比较完整的决策组织架构,其中,董事会或评议会类似于国家的立法部门,其存在是学校自主决策权的标志,又为学校的行政和学术机构的运行提供法理上的支持。大学又拥有以校长为首的行政部门,以及负责审议和咨询事宜的以学术委员会为核心系统的各类委员会,后者为全体教师参与学术管理提供制度化的渠道。相比之下,中国大学始终缺少明确的授权和责任机制,实践中运行的实际是一个存在学术功能障碍的组织体制。这种体制的最大特点是给党和政府的一些权力机关随意干预大学的办学与管理提供制度化的便利。有鉴于此,为了赶上发达国家高等教育发展的步伐,国家对中国大学按正常规律发展的管制有必要适当地松绑,进一步开放,进一步尊重学术权力,进一步回归

学术自治和学术自由。

(6)中美大学组织结构的不同决定了人事决策在大学组织结构中不同的分布状态。在美国大学中,决策集中与分散的问题虽然最终也要落实在具体的组织单元上,但决定决策集中或分散的主要的依据是决策本身的性质。对于那些整体的政策性、程序性的人事问题,集中决策是通常的做法;对于那些操作性的人事问题,则得以依据明确的分工和责任规范,在学校的不同行政层次上分散决策。从已获得的资料看,美国大学人事决策的分散性和灵活机制其实无损于大学高层决策的整体效力和程序的一致性,其中的关键,就在于授权的清晰、明细化。在中国大学,任何决策的最终批准权都集中于党委、行政或“党政领导班子”,由于缺少明确授权以及稳定而透明的决策程序,也由于体制架构的过大跨度和决策信息的庞杂、失真和信息流动的不对称、不平衡性,导致因时、因人、因事作出决策的现象在所难免,并因此削弱了大学价值标准和利益的整合性,妨碍了共识的达成。因此,在学校内部的分层授权应成为我们人事决策改革的一个不可或缺的重要方面。

(7)大学人事决策制度和人事政策规范创新,无法脱离市场、法律和组织文化等重要环境因素的制约,因此,与人相关的政策性、程序性或操作性的决策,必须充分考虑这些因素,并通过与这些因素的持续不断的交换和交流,为决策获得广泛的社会公众的支持寻求必要的平衡。在这里,所谓平衡,并不是指在各个利益群体中平均分配大学的资源,以求得所有人的满意,而是指既要克服教师中可能存在的保守主义或激进主义的趋势,保持大学的创造性、适应性和活力,又要有利于在发生冲突时,向教师的主张和利益妥协,保持大学的完整性,而且,决策权力和利益平衡的结果,有利于大学形成独特的传承人类文明的机制。

在中国,由于大学对政府存在着过强的依赖性——政策规范、资源供给、合法性等,因此,大学对广泛社会环境其他因素的诉求

表现出了极大的惰性和迟钝。从一定的意义上可以说,这是一个认识上的巨大欠缺。

(8)大学的组织性质决定了大学基本的权力构架:行政科层性与学术自制制并行。在美国大学中,行政权力和学术审议权力各有其独特的领地并各自存有完整的结构、传统和运行机制,同时又互相尊重和制约,实现二者在权力和利益方面的平衡。而且,二者都有稳定的、开放的机制容纳非制度化参与者,从而避免决策成本的上升和决策效能的降低。但是在中国大学,我们在行政与学术这二元体制之外,还有着强有力的党委领导,即我们通常所说的党委领导下的校长负责制。

目前我国高校的实际状况是,学术权力总体上是在校长的行政权力的控制下运行,而校长则是在党委领导下的行政负责人。党委的核心是常委,常委的核心是书记。与美国和西方的大学相比,中国大学的领导体制,既不是一元体制,也不是二元或三元体制。在书记和校长都具有强者魅力的时候,这种体制可能更多地具有二元性质,在书记的个人魅力强于校长的时候,通常显示出的是“准一元”的体制,或者当校长的魅力强于书记的时候,则构成了“亚二元”形态。这样一来,不论形成何种特征的领导体制,对大学的管理和人事决策其实都难以形成有效的机制和结果。事实上,党也好、政也好,从根本上都是一家,党务、行政都只是执政党党内的事务分工。通常,校长也多为共产党员,因此,我们不宜认为只有党委书记才能把握好学校的政治方向和办学方向。

伴随着国家现代化的进程,通过制度创新创建世界一流大学、进一步实现科教兴国的目标已列入我国国家发展战略。为此,人们有理由突破高等院校传统领导体制的体制性框架,进而同时构建这样的人事、领导体制:“党”与“政”合一的一元人事体制,党政与学术分立的二元领导体制。这是本文意在可以预见的未来,中国高等学校人事决策制度改革的方向。

由于资料来源等各种条件的限制,也由于本人学养的局限性,本研究还只能说是一个建立在有限比较基础之上的、关于中国大学人事决策体制和人事政策规范的初步的探索,尚有许多问题,有待进一步进行深入、扩展的研究。

(1)关于研究结论的普适性。如前所述,本文虽然涉及了欧洲某些大学的历史,但比较和分析的对象以及资料选取,主要集中在美国部分一流大学与中国的部分一流大学(北京大学、清华大学)。鉴于中美两国,特别是美国大学人事决策体制和人事政策规范的多样性、复杂性,这可能影响本文某些结论性观点的普遍适用性。

(2)关于第一手资料占有的充分性。本文对美国大学的了解主要依靠文献和少量的访谈,这就使本文在资料上具有较强的间接性,而在占有第一手文献和直接观察的资料方面尚显不足。这非主观上不想,而是客观上不能。或许,这是中国实证性社会科学研究共有的局限。

(3)关于个案研究。本文期望对大学人事问题的分析能够建立在丰富多彩的个案研究上。但是,无论中国或者美国,完整、系统的大学人事决策的案例实在为数有限。笔者期望,能够在适当的时间,通过自己的努力,建立一批同类研究合用的公共案例。

(4)关于定量分析。统计方法的运用是进行大学人事决策体制和人事政策分析的重要手段,也是印证现场观察结果的重要途径。只是,由于组织和经费的困难,本文未能收集到足量的可供分析的统计数据。

本书写到此,已经超出了我个人的功力和心力,可在自我感觉上,仍觉意犹未尽,或许,正应了这样一句话:学无止境,研无尽头。衷心地希望自己的这一研究,能给从事这方面理论研究和实际工作的同仁们提供一点有益的帮助,能为中国高等院校的人事决策

制度的进一步改革提供一点有益的启发。为此,我愿引用英国诗人 T. S. 艾略特的如下诗句作为这一著述的结尾:

我们不会停止探寻,
所有探索的终点
又将是我们的新起点
和陌生的地方。

参考文献

1. L. 克拉克《改革》，张建等译，北京，中信出版社，1999。
2. R. 科斯、A. 阿尔钦等《财产权力和制度创新——产权学派与新制度学派译文集》，陈郁等译，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1996。
3. V. 奥斯特罗姆等编：《制度分析与发展的反思：问题与抉择》，王诚等译，上海，商务印书馆，1996。
4. W. 布鲁斯：《社会主义的所有制和政治体制》，刘秉文等译，北京，华夏出版社，1989。
5. 保罗·穆迪《管理决策方法》，安玉英译，北京，中国统计出版社，1989。
6. 北京大学研究生会，MBA 联合会组编：《北大名教授访谈记》，北京，机械工业出版社，1998。
7. 伯顿·E. 克拉克：《高等教育系统》，王承绪译，杭州，杭州大学出版社，1994。
8. 蔡建国编《蔡元培先生纪念集》，北京，中华书局，1984。
9. 蔡可勇主编：《我国高等教育体制改革及其综合效益分析》，北京，人民教育出版社，1997。
10. 蔡元培《蔡元培全集》（第3卷），北京，中华书局，1984。
11. 查尔斯·E. 林布隆（林德布卢姆）《政策制定过程》，朱国

- 斌译,北京,华夏出版社,1988;查尔斯·林德布卢姆,《决策过程》,竺乾威译,上海,上海译文出版社,1988。
12. 陈平原《老北大的故事》,南京,江苏文艺出版社,1998。
 13. 陈学飞主编:《美国、日本、德国、法国高等教育管理体制
改革研究》,北京,教育科学出版社,1995。
 14. 成有信《比较教育教程》,北京,人民教育出版社,1987。
 15. 戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府——企业精神
如何改革着公营部门》,周敦仁译,上海,上海译文出版
社,1996。
 16. 丹尼尔·W. 布洛姆利:《经济利益与经济制度——公共政
策的理论基础》,陈郁等译,上海,上海三联书店、上海人
民出版社,1996。
 17. 丹尼尔·耶金、约瑟夫·斯坦尼斯罗:《制高点——重建
现代世界的政府与市场之争》,段宏等译,北京,外文出版
社,1996。
 18. 道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘宁英
译,上海,上海三联书店,1994。
 19. 道格拉斯·C. 诺斯:《经济史中的结构和变迁》,陈郁等
译,上海,三联书店、上海人民出版社,1994。
 20. 道格拉斯·C. 诺斯、罗伯特·托马斯:《西方世界的兴
起》,厉以平、蔡磊译,上海,上海三联书店,1988。
 21. 德斯·迪拉夫《核心管理决策》,原毅军译,大连,大连理
工大学出版社,1999。
 22. 董辅礪:《集权与分权——中央与地方关系的构建》,北
京,经济科学出版社,1997。
 23. 杜作润、高峰昱《大学论》,成都,四川教育出版社,2000。
 24. 杜作润编《世界著名大学概览》,重庆,四川人民出版社,
1994。

25. 冯友兰《三松堂自序》,上海,三联书店,1983。
26. 冯增俊《比较教育学》,江苏教育出版社,1996。
27. 弗·鲍尔生《德国教育史》,滕大春等译,北京,人民教育出版社,1986。
28. 符娟明主编《比较高等教育》,北京,北京师范大学出版社,1987。
29. 高平叔编《蔡元培教育论著选》,北京,人民教育出版社,1991。
30. 顾明远、薛理银《比较教育导论——教育与国家发展》,北京,人民教育出版社,1996。
31. 贺国庆《德国和美国大学发达史》,北京,人民教育出版社,1998。
32. 赫伯特·A. 西蒙《管理决策新科学》,李柱流等译,北京,中国社会科学出版社,1982。
33. 赫伯特·A. 西蒙《现代决策理论的基石》,杨砾译,北京,中国经济出版社,1989。
34. 赫伯特·A. 西蒙《管理行为——管理组织决策过程的研究》,杨砾等译,北京,北京经济学院出版社,1988。
35. 亨利·罗索夫斯基《美国校园文化:学生·教授·管理》,谢宗仙等译,济南,山东人民出版社,1996。
36. 黄孟藩编《决策概论》,杭州,浙江教育出版社,1989。
37. 加里·S. 贝克尔《人类行为的经济学分析》,王亚宇译,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1995。
38. 姜文闵编《哈佛大学》,长沙,湖南教育出版社,1988。
39. 蒋梦麟《现代世界中的中国》,北京,学林出版社,1997。
40. 杰伊·R. 加尔布雷思《未来的组织——51位世界顶尖管理大师的世纪断言》,胡苏云译,重庆,四川人民出版社,1998。

41. 克拉克·科尔:《大学的功用》,陈学飞、陈恢钦译,南昌,江西教育出版社,1993。
42. 克里斯·迪尔登、麦克·福斯特:《组织管理决策》,罗薇华等译,上海,上海远东出版社,1998。
43. 理查德·D. 宾厄姆等著:《美国地方政府的管理:实践中的公共行政》,九洲译,北京,北京大学出版社,1997。
44. 理查德·H. 戴:《混沌经济学》,傅玲等译,上海,上海译文出版社,1996。
45. 联合国教科文组织国际教育发展委员会编:《学会生存:教育世界的今天和明天》,华东师范大学比较教育研究所译,北京,教育科学出版社,1996。
46. 梁漱溟:《忆往谈旧录》,北京,中国文史出版社,1986。
47. 刘述礼、黄延复编:《梅贻琦教育论著选》,北京,人民教育出版社,1993。
48. 刘晓莉:《田长霖的伯克利之路》,北京,北京大学出版社,1999。
49. 鲁品越编译:《社会组织学》,北京,中国人民大学出版社,1989。
50. 罗德·坎贝尔等:《现代美国教育管理》,广州,广东高等教育出版社,1989。
51. 欧内斯特·戴尔:《伟大的组织者》,北京,中国社会科学出版社,1991。
52. 马克斯·韦伯:《新教伦理与资本主义精神》,于晓等译,上海,上海三联书店,1989。
53. 曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁等译,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1995。
54. 宁骚主编:《公共政策》,北京,高等教育出版社,2000。
55. 潘懋元:《潘懋元高等教育学文集》,汕头,汕头大学出版社。

- 社,1997。
56. 任晓《中国行政改革》,杭州,浙江人民出版社,1998。
57. 任钟印主编:《世界教育名著通览》,武汉,湖北教育出版社,1994。
58. 塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华译,北京,华夏出版社,1989。
59. 塞缪尔·亨廷顿《文明的冲突与世界秩序的重建》,周琪译,北京,新华出版社,1999。
60. 盛宇华《决策论》,北京,中国商业出版社,1997。
61. 斯蒂格利茨《政府为什么干预经济》,郑秉文译,北京,中国物资出版社,1998。
62. 思拉恩·恩埃格特森《新制度经济学》,吴经邦译,上海,商务印书馆,1996。
63. 汤一介主编:《北大校长和中国文化》,北京,北京大学出版社,1998。
64. 托尼·布什《当代西方教育管理模式》,强海燕译,南京,南京师范大学出版社,1998。
65. 万新恒主编:《信息化校园:大学的革命》,北京,北京大学出版社,2000。
66. 王承绪等《比较教育》,北京,人民教育出版社,1982。
67. 王承绪主编、张维平等编译:《学术权力——七国高等教育管理体制比较》,杭州,浙江教育出版社,1989。
68. 王绍光《分权的底线》,北京,中国计划出版社,1997。
69. 王英杰《美国高等教育的发展与改革》,北京,人民教育出版社,1993。
70. 王永庆《王永庆谈经营管理》,北京,现代出版社,1991。
71. 西奥多·W. 舒尔茨著:《论人力资本投资》,吴珠华等译,北京,北京经济学院出版社,1992。

72. 西里尔·E. 布莱克《比较现代化》,杨豫译,上海,上海译文出版社,1996。
73. 杨晓民、周翼虎著:《中国单位制度》,北京,中国经济出版社,1999。
74. 叶海·卡德罗尔:《逆境中的政策制定》,王满传等译,上海,上海远东出版社,1996。
75. 殷陆君编译:《人的现代化:思想、心理、态度、行为》,重庆,四川人民出版社,1985。
76. 约翰·布鲁贝克《高等教育哲学》,郑继伟译,杭州,浙江教育出版社,1987。
77. 约翰·罗尔斯《正义论》,谢廷光译,上海,上海译文出版社,1991。
78. 约翰·奈斯比特《大趋势——改变我们生活的十个新方向》,梅艳译,北京,中国社会科学出版社,1984。
79. 詹姆斯·布坎南:《自由、市场和国家——80年代的政治经济学》,平新乔、莫扶民译,上海,上海三联书店,1989。
80. 詹姆斯·Q. 威尔逊:《美国官僚政治》,张海涛等译,北京,中国社会科学出版社,1995。
81. 赵中建、顾建民选编《比较教育的理论和方法》,北京,人民教育出版社,1994。
82. 周少南编《斯坦福大学》,长沙,湖南教育出版社,1988。
83. Benjamin Baez, John A. Centra, 1995, Tenure, Promotion, and Reappointment: Legal and Administrative Implications. ASHE-ERIC Higher Education Report, No. 1.
84. Baldrige, T. V. and others, 1978, Policy Making and Effective Leadership. Jossey-Bass Publishers.
85. Bargh, Catherine, Peter Scott, and David Smith, 1996, Governing University, Changing the Culture? Buckingham, UK:

The Society for Research into Higher Education & Open University Press.

86. Benjamin R. Barber ,1992 ,*An Aristocracy of Everyone : The Politics of Education and the Future of America*. New York : Ballantine.
87. Birnbaum , Robert ,1992 ,*How Academic Leadership Works : Understanding Success and Failure in the College Presidency*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
88. Birnbaum ,Robert ,1988 ,*How Colleges Work : The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*. San Francisco : Jossey-Bass.
89. Bowen , H. R. and Schuster J. H. ,1986 ,*American Professors : A National Resource Imperiled*. New York : Oxford University Press.
90. Brubacher , John S. etc. ,1976 ,*Higher Education in Transition*. Haper and Row.
91. Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching ,1982 , *The Control of the Campus : A Report on the Governance of Higher Education*. Princeton , NJ : Princeton University Press.
92. Christopher J. Lucas ,1996 ,*Crisis in the Academy : Rethinking Higher Education in America*. MacMillan Press Ltd. .
93. Cohen , M. D. & March , J. G. ,1986 ,*Leadership and Ambiguity : The American College President*. New York : McGraw Hill Publishing Company.
94. Corson , John ,1975 ,*The Governance of Colleges and Universities : Modernizing Structure and Process*. New York : McGraw-Hill.

95. Cowley , William H. ,1980 ,President , Professor and Regent.
96. Cyert , R. M. & G. March ,1963 ,A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs : Prentice-Hall.
97. Guion , Robert M. ,1998 ,Assessment , Measurement , and Prediction for Personnel Decision. Mahwah , New Jersey : Lawrence Erlbaum Associates , Publishers.
98. Henry Rosovsky ,1990 ,The University : An Owner 's Manual. New York : W. W. Norton.
99. Herbert Hoover ,1955 ,Addresses Upon the American Road 1950-1955. Stanford University Press.
100. Hofstadter Riehard ,1969 ,Academic Freedom in the Age of the College. Columbia University Press.
101. Jaspers , Karl ,1960 ,The Idea of the University. London : Peter Owen.
102. Kaplin , W. A. , and B. A. Lee ,1995 ,The Law of Higher Education : A Comprehensive Guide to Legal Implications of Administrative Decision Making (3d ed.). San Francisco : Jossey-Bass.
103. Ladd , E. C. and Lipset , S. M. ,1973 ,Professors , Unions and American Higher Education. Washington DC , American Institute for Public Policy Research.
104. LaNoue , G. R. and B. A. Lee ,1987 ,Academics in Court : The Consequences of Faculty Discrimination Litigation. Ann Arbor : The University of Michigan Press.
105. Lucas , Christopher J. ,1996 ,Crisis in the Academy : Rethinking Higher Education in America. Macmillan Press Ltd.
106. MacTaggart , Terrence J. and Associates ,1998 ,Seeking Excellence through Independence Liberating Colleges and Uni-

- versities from Excessive Regulation. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
107. Millet , John ,1962 ,The Academic Community : An Essay on Organization. New York : McGraw-Hill.
108. OECD ,1983 ,Policies for Higher Education in the 1980s. Paris :OECD.
109. Patricia Albiorg Graham ,1995 ,Accountability of Colleges and Universities : An Essay. Columbia University.
110. Perkin , H. ,1969 ,Key Profession. London , Rutledge and Kegan Paul.
111. Radford , K. J. ,1981 ,Modern Managerial Decision Making. Reston , Va. : Reston Publishing Co.
112. Rhoades , Gary ,1998 ,Managed Professionals : Unionized Faculty and Restructuring Academic Labor. State University of New York Press.
113. Scott , W. Richard ,1998 ,Organization : Rational , Natural and Open System. 4th edition. Upper Saddle River , New Jersey : Prentice Hall.
114. Solomon , Robert and John Solomon , 1993 , Up the University : Re - creating Higher Education in America. Reading , MA : Addison-Wesley.
115. Stephenson , Peddy ,1996 ,Decision - making and Committees , in Warner , David et al (ed.). Higher Education Management : The Key Elements , Buckingham : SRHE / Open University Press.
116. Susan A. Holton(eds.) ,Mending the Cracks in the Ivory Tower. Bolton , MA : Anker Publishing Company , Inc.
117. Ted I. K. & Patricia B. Murphy (eds.) ,1997 ,Orga -

- nizational Studies in Higher Education. New York : Garland Publishing , Inc.
118. Ted I. Young and Patricia B. Murphy(eds.) ,1997 ,Organizational Studies in Higher Education. Garland Publishing , Inc.
 119. Trower , C. Ann ,1998 ,Employment Practices in the Professions : Fresh Ideas from Inside and Outside the Academy. American Association for Higher Education.
 120. Warner , David and Elaine Crosthwaite ,1995 ,Human Resource Management in Higher and Further Education. The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
 121. William R. Keast and John W. Mary(eds.) ,1973 ,Faculty Tenure. San Francisco : Jossey-Bass.

政府文献、内部资料和其他非正式出版物

122. 北京大学工会编《北京大学工会五十年(1949—1999)》1999 年 12 月。
123. 北京大学人事部编译 :《美国加州大学洛杉矶分校人事政策和程序概要》1999。
124. 伯烈特·史宾斯编 :《诺贝尔之路——十三位经济学奖得主的故事》,黄进发译 ;“ 中国青少年新世纪读书网 ” (<http://gd.cnread.net/cnread1/index.html>)。
125. 陈彬《知识与大学办学模式改革研究》,北京大学博士研究生论文 2000 年 10 月。
126. 关增建《建立科学的学术评价机制》,上海交通大学“ 焦点网 ”的子频道 SHC(<http://jd.sjtu.edu.cn/shcp/index.htm>)。

127. 金耀基《祭蔡元培先生》“世纪中国网”之世纪评论(<http://www.csdn.net.cn/century/zhoukan/shijipingun/index.htm>)。
128. 刘强《中国高等教育:从计划到市场》,北京大学中国经济研究中心,内部文稿,2000。
129. 教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》(1998年12月24日制定,国务院1999年1月13日批转)。
130. 教育部直属高校办公室《教育部直属高校一九九九年基本情况统计资料汇编》2000。
131. 苏力《制度是如何形成的?——关于马歇尔诉麦迪逊案的故事》;“世纪中国网”之资料库(<http://www.csdn.net.cn/century/ziaoku/index.htm>)。
132. 张五常《衡量学术的困难》(2000年3月),文章见《制度主义时代》网页:www.stevenxue.com/之“电子文献”。
135. 中组部、人事部《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》(2000年8月)。

后 记

之所以选择中国大学的人事决策作为研究高校改革的课题，是因为这是当前中国高校改革中一个非常具有现实意义的问题，也是我这些年来从事人事工作中经常面对与触及的一个重要问题，可以说感受甚深。基于这一缘故，我的导师宁骚教授建议我对中美研究性大学的人事决策问题作一个深入的比较研究，在此基础上对转型期中国大学的人事改革提出一个理论和实践的基本框架。

对于从事这样的课题研究，我个人充满着浓厚的兴致。因为我可以提炼的不仅仅是我个人的一些感受，而更重要的是对我曾经工作过的学校在具体的改革实践中的集体智慧的总结。在这一课题的撰写中，我的导师宁骚教授、李景鹏教授，以及大学时代的学长张国庆教授和李强教授等都给予了我许多指点和帮助。特别值得一提的是，曾经与我一同共事多年的郭海同志为我查阅并整理了大量的资料，以及北大英语系副教授黄宗英博士在国外讲学期间帮我收集了许多国外大学的第一手资料。他们的帮助为这一研究的最终完成奠定了重要的基础。对于这些真诚的帮助，实在不是用一句谢谢可以代表我的心情的。

由于时间的关系和本人学识的局限，我自己深感这篇论著所研究的问题还有待于进一步的深入。假如这一肤浅的研究能为我

国正在进行的教育人事管理改革起到一些有益的帮助,那将是我最大的满足。我知道,在这方面国内有着许多从事理论研究和实际工作的专家,本文研究之中存在的不足之处,诚请各位专家批评指正。

陈文申

2002年1月14日于蓝旗营