

大学机构改革的“主体”逻辑与思维转换^{*}

罗志敏

【摘要】 机构是维系大学组织运转的基本功能构件,也是大学治理能力得以体现的、最具稳定性的组织力量。从西方引入的行政主体理论及其不断周延的行政主体概念,使大学的主体从一元的“行政主体”,延展到多个“权力主体”乃至多元的“治理主体”;也使大学的机构设置易陷入“主体”困局及其逻辑牵引下的改革困境。实现大学治理的“中国之治”,大学机构改革需要转换思维,即转向具有统合性理论特质的整体—设计思维。基于“整体”,大学有且只能有一个主体或行政主体,校内的其他机构都是向其负责的职能部门。大学应注重整体效率和个性化需要的“链条式”协同管理。重在“设计”,大学所具有的非线性、多要素相互耦合的特点,意味着不仅要有创造性的机构布局,还要有创造性的制度安排及流程设计。

【关键词】 大学治理;机构改革;行政主体;整体—设计思维;治理能力

【作者简介】 罗志敏,杭州师范大学中国创新创业教育研究院教授 (杭州 311121)

作为维系大学组织运转的基本功能构件,机构是连接治理体系与治理效能的桥梁和纽带,也是大学治理能力得以体现的、最具稳定性的组织力量。但哪怕是最保守的大学,也要适时对其机构做出改革。大学发展到一定阶段,最终也躲不过其内部的机构及其布局缺陷带来的制约。需要通过机构改革提升治理能力,以适应时代的变迁、社会形势的变化及大学自身发展的需求。历史上,美国大学就是通过分院系设置教学机构和研究生院,由组织结构单一的古典学院转型为教学与研究并重的研究型大学;又通过设置项目办公室、技术转让办公室等机构,发展成为适应知识经济时代的创业型大学。^[1]在我

国,自1898年京师同文馆并入新创办的、以民族自强为办学目标的京师大学堂以来,对校内机构增设、拆分、合并或去除,成为大学在其机构改革中常采取的行动。

当下,我国大学到了需要进行一次全面且深入的机构改革的历史关口。一方面,大学的治理能力不足。问题源头之一,是机构布局存在缺陷。如缺乏部门协同、内部协调成本高等。另一方面,相较于高等教育精英化时代的封闭、线性、层次清晰的大学治理,大学早已跨过大众化阶段进入普及化阶段,其治理呈现出更多的开放性、关联性和跨部门特征。这些均需要大学机构做出相应的改革,使之具有应对和处理多线程、复杂性问题

^{*} 本文系国家社会科学基金2020年度管理学一般项目“大学治理能力提升的机构逻辑与机构再设计研究”(编号:20BGL232)的研究成果。

的能力,提升大学组织的内生动力和发展韧性。如何推进机构改革,在以往的探索中,大学虽取得了不少成绩,却也有令人不满意的历史过往,迄今仍囿于改革迷局。一是在机构数量上,呈现膨胀——缩减——膨胀——缩减——膨胀的“怪圈”;二是在具体机构的设置上,呈现拆分——合并——拆分——合并——拆分的“怪圈”。同时,大学还始终伴随着两个难以化解的机构性难题:一个主要存在职能部门,突出表现为各自为政、遇事推诿扯皮的“部门主义”;另一个主要存在院系和科研组织,突出表现为各奔各的路、不相往来的“山头主义”。

对此,为我国大学机构改革寻找破解迷局和难题的“良方”,自20世纪80年代末以来就有学者在尝试。一种思路就是减数量,即将大学描述成“部门太多”^[2]或“机构林立、门类繁多”^[3],解决之道就是通过裁撤、合并、合署等方法精简机构^[4]。另一种思路是去权力,即将大学描述成“行政部门权力膨胀”^[5]或“学术权力式微”^[6],其解决途径在于“去行政化”^[7]、“管理重心下移”^[8]。寻找破解大学机构改革迷局和难题的“良方”,须围绕机构改革思维或思想的“破”与“立”做深层研究。在此基础上,改革大学机构才有望突破观念与行动阻碍,构造分工合理、整体联动、过程透明、弹性敏捷的大学机构系统以提升大学治理能力。

一、“主体”概念周延下的大学机构设置

20世纪80年代早期,从西方引入的行政主体理论及其不断周延的“主体”概念,使大学的主体从一元的“行政主体”,延展到多个“权力主体”乃至多元的“治理主体”;也使大学的机构设置易陷入“主体”的困局。

(一)大学“主体”地位的泛化

打开中国任意一所高等学校(以下简称高校)的官网,在其“机构设置”一栏中,可发现一个很明显的表征:机构都被归口党群、行政、教研等。这些归口自成一体,自有一套权力运作逻辑,所以,也被称为主体。^①机构,则按照所属主体的不同分类配置。大学内部治理体系,一般会根据利益相关者的权力来源、内容和形式的不同,被划分为行政主体、学术主体等几个类别。^[9]这些主体,分别配置若干个作为权力行使载体的机构,如行政主体配置教务、人事、财务等机构,学术主体配置院系、研究院等机构。近年来,大学机构虽然通过增设、撤减、合并、拆分、合署等方式调整,但这种按主体分类的机构布局仍维持不变。表面上,这种机构布局是按照其需要承担的管理职能配置。实质上,则是依据行政主体理论的理念和逻辑建构。

行政主体理论来自西方,一经引入便发挥了促使行政法学独立于行政学的作用。在实践中,则为行政权设立了必要的边界,对推动行政改革中的整肃越权执法、管辖混乱等弊政产生了积极影响。^[10]作为这一理论被中国学界广泛认同和使用的核心概念——行政主体,是指依法享有行政权力,能以自己的名义行使行政权并能独立承担由此产生的法律责任的组织。^[11]在美西方的语境中,由于行政主体理论源于宪法和组织法意义上的分权原则,行政主体还被表述为一种“分权主体模式”,承载着行政民主化、地方分权、公务分权等功能;其注重的是行政主体的组织构造,并通过立法建构行政组织体系、设置行政机关和控制公务员的规模。^[12]目前,行政主体概念已形成难以扭转的“理论惯性”,深深植根中国行政管理的理论体系和实践操作。^[13]又由于该理论将法律、法规授权的组织和国家

^① 所谓“主体”,哲学意义上,即独立性和主动性;法律意义上,意味着完整的权利能力、行为能力和责任能力。参见:王敬波.面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑[J].中国社会科学,2020,(7).

行政机关并列为行政主体,^[14]被法律赋予一定的行政管理职权、分担部分国家权力或政府职能、具有行政诉讼被告资格的中国大学,自然也就取得了类似行政主体的法律地位,也因此被当作准行政主体或行政主体。后来,政府对高校办学自主权的强调,更是强化了大学作为行政主体的地位。

在机构改革实践中,由于政府以及与其有机构同构的大学普遍采用党政合署、合设、合并的方式,以达到精简机构、促进党政协同的目标。这就明显与行政主体理论所强调的“行政主体负责制”产生矛盾。步入多元治理时代,行政主体理论则更显不相适应。为解决这一理论及其实践所遇困惑,行政主体理论在国内被改造成泛化的行政主体理论,即将行政主体扩大到受委托组织,^[15]主张凡是行使公权力的组织均应赋予其复议和诉讼的主体资格^[16]。由此,行政主体也就成了权力主体。后来,又进一步延展为“享有某一共同权利、承担某一共同义务”的组织或组织所属部门,权力主体也就成了治理主体,从而也就衍生出多个与原有行政主体地位相等的主体,由此强调要以不同治理主体为依托,通过共同参与治理、发挥主体各自强项来形成优势互补、协同合作的治理模式。

受此影响,大学治理的主体也由一元行政主体,走向二元行政主体和学术主体,进而走向政治主体、行政主体(仅代表校内的行政管理系统)、学术主体、学习主体、社会主体等多个并立的多元主体。其分析单位和关注重心也不再是单个的主体,而是多个治理主体及其独立性、分权和权力制衡。本来作为大学这一唯一行政主体的“器官”的机构,也获得了对等的主体地位。大学治理改革的重点,也由此转向校内多元主体平衡关系的格局构建。如承担学校部分学术管理职能的校设机构学术委员会,就被认为是代表学术权力、与行政权力并驾齐驱的主体。为强化学术委员会的主体地位以及该地位特别注重的

独立性和组织界限,一些高校明文规定:代表行政主体一方的大学校长不得进入学术委员会,更不能从中担任职务。这一理论思维也延伸至大学的学科建设,从学校的科研活动中分化成以某个学科为主体标识的院系或科研组织,展露在园里的现象就是学院和研究院数量的大幅增加。

(二)大学机构设置的“主体”困局

目前,行政主体理论仍然在为我国大学内部机构的设置提供理论依据,而且在其行政主体概念不断周延的理论逻辑牵引下,大学推行的机构改革实践还有继续泛化“主体”的可能,即大学的行政主体地位被遮蔽,大学校长及其领导下的管理系统则取代行政主体的地位,其他按照政治、学术等范畴被演化成具有独立治理权力的主体,各部门(机构)则在各自的主体范围内行使权力。这样做,虽然能在学术研究的表述中形成泾渭分明的分析框架,但却与现实中的大学治理有很多不相契合之处,从而使大学的机构设置在不经意中陷入“主体”困局。比如,在其研究和日常话语表述中,学院划归学术主体的范畴。但实际上,它们还往往承担着行政管理的职责,拥有自己的专职管理人员和管理部门。在一些千人规模的学院,由于学校的行政权分权,学院内部设置党政办公室、人事科、研究生事务科等职能机构,类似一所小的“大学”。再如,教务委员会这一大学常设机构,由于需要纳入教授、行政管理人员、学生代表等不同“主体”身份的人员,因此,很难认定其是学术机构还是行政机构,属于学术主体还是行政主体。又如,大学治理中的许多事务具有跨行政区域性,很难将其归于某一主体范围解决,往往需要动员不同行政区域的治理要素才能实现。就拿师资招聘这一日常工作来讲,师资的需求计划由院系所属的行政机构制定和提交,师资的标准由学校学术委员会和学校人事处共同制定,师资的考核和评定由学院教授委员会或与学校教授委员会

共同认定,师资的入职流程则由学校人事处主导办理。

以上表明,行政主体理论逻辑下的大学机构划分或归类,是从主体的范畴出发的,这与大学治理需要从事务办理或问题解决的角度出发设置机构相矛盾。即便是将分析单位从行政区域具象化到个人,行政主体理论也与实际不相契合。如大学教授被认为是学术主体范畴内的专家,一直将学科和专业的发展及修订视为自己的专属领域。而这些看起来十分“学术”的领域,也会涉及财务、人事等“行政”方面的改变,所以,必须要与行政管理人员进行沟通。^[17]再如,在学术职位晋升委员会中,教授(学术人员)一般拥有较大的权力,但为避免与那些提出晋升申请的教员尴尬相处,教授大多给申请者以正面评价。而这个时候,行政人员的角色和权力就变得关键,需要他们从中调解学术人员之间的冲突,甚至在某一特定时刻还需要他们来代替学术人员做出决策。^[18]可见,在许多情况下,学术人员与行政人员等交织在一起,存在职能的重叠交叉且具有角色的多样化特征。

目前发展阶段,中国大学正从一个相对封闭的超稳态结构过渡到以高流动性为特征的异质性社会组织,表现为非线性变化的治理环境、不断变动中的行动者以及利益多样性。在这一趋势下,大学的知识生产地位虽然没有变,但知识生产的逻辑关系却在变,如学科知识边界由清晰转向模糊。同时,学校场域不仅充斥着情境性和综合性的治理事务,还内生出对解决复杂问题的治理需要,如针对重大科技攻关任务解决的有组织科研。大学的这些变化,更是使其与注重主体独立、界限分明的行政主体理论以及由此理论逻辑设置的机构产生不适应。

二、“主体”逻辑牵引下的大学机构改革困境

与中国大学过去以消除部门林立、机构

臃肿、去官僚化为主要方向的机构改革不同,现阶段的改革方向主要聚焦在机构的“部门协同”上,即强调各机构的配合联动和有序协同。但行政主体理论及其“主体”逻辑牵引或影响下的大学机构改革行动,却往往容易陷入改革困境,不仅偏移这一改革方向,甚至还会遭遇一些治理难题。

(一)“主体”逻辑下的改革方向偏移

梳理我国大学机构改革逻辑,可以从中发现一个比较清晰的机构更替规律,那就是大都围绕某一“主体”的确认以及相应的机构增减和调整。2014年,教育部印发《高等学校学术委员会规程》(教育部令第35号),许多高校通过出台有关学术委员会的成员构成、职责以及限制性规范等措施,确认学术主体的地位,强化学术权力和行政权力二者间的分野。党的十九大以来,一些高校又基于加强党的全面领导的考量,通过设置教师工作部、研究生工作部等机构增强了政治主体在大学里的地位。近年来,一些高校为了强化某一“主体”的独立性,还往往通过经费独立、编制独立、责任独立的方式下放权力,如一些高校目前正在着手进行的、旨在增强院系办学自主权的“院办校”改革等。

以上这种围绕“主体”独立性所进行的机构改革路径,使各部门都形成了相互独立的管制目标和规范体系,且各有一套自己的规则和办事程序,虽然维护了各“主体”的专业性,有利于专业分工,但却极易陷入路径依赖,不仅难以约束部门立桩定界的“部门主义”、“山头主义”,还在“专业独立性”的庇佑下形成部门与部门之间基于专业性的壁垒,使各部门在运行中维持一种离散割据的状态。^[19]换句话来讲,这种以行政主体分类为基础的机构设置,将原本具有高度系统性的大学事务割分开来,看似分工明确的部门却容易导致部门与部门之间的区隔乃至裂化,从而使大学旨在推行的协同治理改革难有成效。正如有学者所描述的,这些经过主体确

认和调整的机构,坚持部门权力本位,认识问题局限于部门角度,忽视部门决策措施的关联性,甚至对其他部门采取不合作、不支持、不协助的消极对策。〔20〕

目前,这种改革路径很容易造成改革是政治,是民主,但不是效率的悖论,越发远离“部门协同”的改革方向。一是院系部门,容易形成“一个个固步自封的利益群体”〔21〕。这除了使学校有限的资源难以整合和充分利用,还容易累积成机构重叠、重复建设等问题。比如,一些高校无论是校级层面还是院级层面,都先后出现或实体或虚体的各种研究院、研究所和研究中心,由于数量过多且鱼龙混杂,时不时还迫使学校在校内来一次机构清减行动。二是行政部门,最明显的就是强化了各机构基于自身权力的部门意识,因此,也就容易使学校陷入碎片化的管理困境。例如,由于不同部门设置的多重行政许可叠加,本来一个部门就能主导办结的事项,却需要多个部门领导签字和公章加盖,有时甚至还会由于互设许可前提而产生推诿扯皮现象,管理效率也就因此低下且难以提高。

(二)“主体”逻辑下遭遇的治理难题

“主体”逻辑下的大学机构改革,不仅使其机构改革易衍生出与改革方向相背离的“山头主义”、“部门主义”,而且还会遭遇两大治理难题。

1. 难以实现职能整合

职能整合被认为是化解治理碎片化、部门之间相互推诿扯皮等问题的一个很具针对性的机构改革思路。但是,由于难以突破行政主体理论所带来的“一件事要归口一个部门”、“一个部门要专门做好一件事”的边界思维,导致大学所推行的相关机构改革实践并没有真正实现职能整合。如基于行政主体理论,各主体须建立边界清晰、分工协作、和谐互动的良性关系。〔22〕但现实中的大学事务管理却是,边界清晰往往与分工协作相矛盾,和谐互动的良性关系也最终难以建立起来。近

些年来一些高校所推进的大部制改革就是典型例证。所谓大部制,一是把一些工作业务比较接近的机构归并成一个大部门(如一些高校组建的本科生院),二是把一些学科联系比较紧密的院系归并成一个学部。这种以归并为主要方式的改革思路,虽削减了一些机构,减少了部门数量,但大部门或学部内部的小部门并没有减少,其内部仍然是界限分明的小部门。有学者评价大部门:它只是把原来的部际协调转换成了部门内部协调,在实践中不仅难以消除跨部门事务的协调矛盾与协调成本,还导致组织内部协调问题的产生。〔23〕有学者评价学部:院系被合并成6~7个学部,表面上看,横向的学科组织单位少了一些,但真正实体性质院系组织的壁垒并没有被打破,学部以下的这些数量众多的院系还是各自为政,学生和教师仍然工作、学习、生活在狭窄的院系组织内,缺少学科文化的交流。〔24〕

大部制改革还停留于行政主体理论的“主体”思维定势。由于大部门内各机构在工作目标与手段间存在冲突或者不协调,旨在实现职能整合的改革目标也就难以实现。随着改革的深入以及更多利益的调整,大学机构改革的阻力明显加大,那种局部的、表层的机构增加、裁撤或合并,也越来越难以填充那些不断增多的管理和服务缝隙。那些以分散的行政主体状态存在的各个机构越来越难以应对师生个性化的需求,更难以提供全方位、无缝隙的管理和服务,甚至还会出现“有组织的不负责任”的现象。有学者就此认为,行政主体理论以行政权力为中心构建多层次的行政组织及其分散型治理,面对风险社会不确定性的叠加效应,有时都难以找到真正的责任主体,从而导致更大的风险。〔25〕

2. 与运行机制不匹配

现代信息技术广泛运用带来的政务一体化平台及其“一张网”、“一站式”管理和服务理念,为大学的管理与服务一体化提供了技

术条件和心理氛围。在此背景下,许多高校先后花费巨资建立管理与服务一体化平台。这种平台在线上表现为一个囊括多种管理和应用软件的网上办事大厅,在线下则是一个设置若干个办事窗口的综合服务大厅。囿于行政主体理论对主体独立性的强调以及由此带来的部门区隔,学校在运行机制上,突出表现为部门权限扩张、文牍主义盛行、信息壁垒等问题,自然也就难以打破校内条块机构之间的“墙”而使管理与服务一体化难以实现。笔者调研国内一所“双一流”建设高校的综合服务大厅发现,该大厅虽然设有多达24个办事窗口,但除了校长办公室、保卫处提供一些如盖公章、校内车辆管理等服务,其他窗口基本上都处在空转状态,其结果就是不仅没有达到学校设定的“打破部门壁垒”、“一站式服务”等改革目标,还变相加重了一些管理机构 and 人员的工作负担。对于一些前来办理业务的师生而言,不仅没有体会到便捷,还往往由于来回奔跑校行政大楼和办事服务大厅,而产生抱怨和不满情绪。

管理与服务一体化这种集约化平台,使部门间的层级划分、职能区分都不再重要,需要以师生事务的解决为中心而不是以部门的“主体”事务为中心,需要的事务处理流程不是各个部门的简单排序,而是相互协调、步调一致。但现实的情况却是,大学提供管理及服务的内容、数量和方式,往往由部门的领导及人员决定,他们遵循各自的控制—管理模式,更多考虑的是自身管理的一致性和便捷性,都在现有的政策及经验内解决易于解决的问题,而不去触碰那些超过其部门业务范围的问题,以免被认为是“自讨苦吃”、“帮别人扛雷”。在笔者的调查中,该校的综合服务大厅之所以没有运转好,还在于许多部门已形成较为稳定的内部架构、工作运行模式,不愿意将业务转移到大厅与其他部门合并处理。而且一些业务本来就是一体的,若剥离一部分出来转移到大厅反而会降低工作效

率。同时,由于一些部门将各自业务设为“前置门槛”、互相掣肘,造成办事“死结”。^[26]

三、挣脱“主体”束缚的大学机构改革新思维

挣脱传统行政主体理论带来的“主体”束缚,突破机构配置的“主体”困局及其带来的改革困境,大学除在思想上要大胆地“破”,还要有转换性地“立”。即通过确立新的改革思想、理念或思维,从理论上扫清阻碍大学机构改革的业已存在的思想障碍。

(一)大学机构改革的整体—设计思维

大学即便是作为一个相对独立的社会组织,其在机构设置上也会与政府、企业等组织有同构现象,在机构改革过程自然可从一些组织理论或思潮汲取理论营养。过去,强调劳动分工的古典组织理论、强调科层制管理的新古典组织理论、强调协作的行为组织理论以及试图打破组织边界的现代组织理论,为包括大学机构改革在内的大学治理改革带来启迪。如今,在政府治理、工程治理、信息治理、社会治理等领域,浮现新的旨在提升组织治理能力的改革思想或理念,如侧重党政部门治理的整体治理^[27]、整合治理^[28]和协同治理^[29],侧重工程治理的复杂治理,^[30]侧重信息治理的敏捷治理,^[31]侧重社会治理的精准治理,^[32]侧重乡村治理或基层治理的简约治理^[33]等。这些改革思想或理念虽各有侧重,但针对的大都是部门壁垒、部门林立、部门区隔、各自为政、职责交叉、缺乏统筹、难以协调、形式主义等问题,所提出的解决方案也都是类似整合职能、设立专门协调机构、重组机构、精简机构等措施。所以,被认为是分析和探讨机构改革问题的新思想。

考察分析发现,以上涉及机构改革的思想或理念,对某一领域中的某一具体问题具有比较明显的解释力。倘若内外部条件发生变化,就会显露其弊端或不足。例如,对整体治理这一常用来解决组织部门化、管理碎片

化问题的机构改革思想,虽然强调将部门间的协调转为部门内部的协调,但若不能实现部门内部要素的清晰分工和关联协调,治理能力未必一定提升,反而可能因机构臃肿增加效率低下风险。^[34]有学者认为,整体治理强调通过跨越组织界限的工作方式促进政府绩效改进,但却缺少一种操作性强的工具系统,导致改革目标难以实现。^[35]还有学者认为,整体治理走的仍然是结构决定行为和绩效的路径。其强调的部门整合,很可能会带来庞大的难以运转的机构。^[36]整体治理理论的缺陷表明,对于一个内部有着更复杂分工、拥有众多内设机构的大学来讲,简单照搬或依照上述任何一个思想或理念,都是片面的、不可取的。

在充分借鉴和融合上述几种代表性的机构改革思想、理念的基础上,笔者提出,将整体—设计思维作为指导大学机构改革的新思维。所谓整体—设计思维,就是在看待大学机构改革问题时,既要坚持整体性,也不要忽视设计性,整体性与设计性应相互结合、配合使用。这一思维模式,亦契合国家的政策精神。2013年,党的十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,“全面”与“深化”从此成为中国政府、企业、事业单位的两个最鲜明的改革主题。对大学机构改革来讲,这里面的“全面”主要是指,由于改革的全面性而必须将机构当作整体;“深化”则意味着,由于改革的创造性而必须对机构及其运作流程精心设计。

(二)整体—设计思维契合大学机构改革的生发逻辑

整体—设计思维,具有能统合上述几种代表性机构改革思想、理念的理论特质。这一统合性理论特质,来自其内含的“整体”和“设计”两个相互联结的构念。

构念“整体”,源自大学事务是结构复杂、行为复杂、功能复杂的整体,一个有人、有物、有事、有关联的整体。随着信息化时代的

到来,大学的知识生产需要更为广阔的、跨学科的情境,由此也就造成大学治理的复杂性、非线性、网络化特征日益明显。这意味着任何单一机构,都不具备解决这一复杂问题所需的全部知识、工具、资源和能力,也不是某一“主体”内机构所能独自完成的,也就因此不能采取还原论的思维方式把大学机械地分解成若干个独立的主体,而必须以不可分割的整体观来看待大学治理及其机构改革实践。这使其与重在整体和合作的整体治理、整合治理、协同治理以及复杂治理的思想或理念相一致。构念“设计”,则源自大学本身就是一个创造性的设计。有学者认为,政府是人类设计的产物。^[37]大学其实也是人类社会发展到一定阶段后所设计的产物。作为大学的组织支撑物,机构也像美国管理学家西蒙(Simon, H. A.)在其创立的人工科学思想中所论及的“人工物”及其组装成的界面^[38]一样,也需要设计,以适应人类的目标和意图以及外部环境所赋予大学的功能定位。由于设计还是一种以人为本、以用户为中心且重在实现个体价值、满足感和幸福感的思考和解决问题的方式,^[39]所以,在强调大学机构布局在纵向上的统筹与控制、在横向上分工与协调的同时,也要强调制度及运作流程安排的人性化,强调可精准操作和实施手段的灵活运用,以提升大学应对复杂治理情境的适应力和胜任力。这使其与重在满足人的需要的敏捷治理、精准治理及简约治理的思想或理念契合。

整体—设计思维的统合性理论特质,使其契合大学机构改革的生发逻辑。大学机构及其系统的实质,是校内地理空间、制度、权力、人员、经费、设施等不同治理要素在某个组织层面的组合及其体现。大学的机构改革,也就可以理解为学校对自身已拥有的治理要素在各面向上的再安排和再利用。大学机构改革的这种生发逻辑,整体—设计思维是完全贴合的。因为对于需要整体性和设计

性的大学机构改革来讲,自然需要把机构改革这个复杂的改革任务看成一个需要统筹安排的整体。然后,从这一整体中抽取所有治理要素,并将这些治理要素有条理、有逻辑、有策略地组合起来,使之构成治理要素相互补充、关联、协同和强化的严整体系。这种以治理要素组合呈现事务和行动的思维过程,其实就是整体—设计思维。

整体—设计思维下治理要素组合所呈现的,不是机构的简单合并或拆分,也不是“主体”间的权力调配,而是能使每一个相关治理要素都环环相扣、互为条件和因果、相互强化的组合,即能发生化学变化、形成体系化治理能力的优化组合。治理要素优化组合程度越高,越能激发大学组织体系内部的集聚效应,越能在资源相对稀缺的情况下实现资源的最优化配置,也就越能在复杂且充满挑战的内外部环境实现大学办学复合绩效的最大化。这种组合不是主动发生的,不是自然演化而成的,而是一种创造性的构想和问题解决路径。这需要大学通过创造性的整体布局和精心设计,找出大学机构系统的最佳组成方式以及最有效能的制度、运作流程和方法手段,从而将各个条块单元内的相关治理要素按照一定的秩序和方法组合成一个整体,即将本来割裂、离散的治理元素“黏合”起来,形成体系化的组织力量。

整体—设计思维下的大学机构,是一个可以设计的系统。这个系统,具有不能用还原论方法处理的整体性,是由相互联结的治理要素而非各自独立或分立的“主体”合成。这一新思维,不仅呼应了现代大学治理的复杂性,突破了以往学界在分析大学治理问题时采取的结构决定论;还有助于在思想和观念上挣脱行政主体理论带来的“主体”束缚;有利于在策略和行动上走出机构改革二元思维方式。所要解决的是,如何通过机构改革配置好学校内部的各个治理要素,提升大学机构的整体性能以及由此而来的治理能力。

四、新思维下的大学机构改革主张

对于大学机构改革来讲,整体—设计思维不仅具有统合性的理论特质,还有一种从思想到行动推进问题解决的复合型、递进式思维框架。因为“整体”蕴含的主要是改革思想,“设计”主要体现的则是改革行动。循着整体—设计思维,大学机构改革就可以看作需要整体看待、通盘设计的改革行动。这给今后中国大学机构改革带来的启示,就是“整体”和“设计”必须并存。“整体”是在一个主体(行政主体)下进行机构布局,“设计”则是对整个机构系统进行通盘考虑、精心谋划。“整体”所需的完整性必须与“设计”所需的创造性统一起来,以实现大学事务的妥善解决、管理和服务的有效供给。

(一)基于“整体”,大学有且只能有一个主体或行政主体

中国大学无论是作为有国家法律授权的特殊行政机关,还是作为一个具有法人资格的民事法人,自然都可以看作一个独立行使权力的主体或行政主体,但这并不意味着其校内政治事务、行政事务、学术事务都可以作为一个单独的主体或行政主体。事实上,大学作为一个整体,很难做到政治的归政治、行政的归行政、学术的归学术。大学基于所管辖事务的不同,对机构所做的大类别划分以及每一大类内的部门再划分,都是基于分工的不同。但分工不同于分权,各机构都没有独立的行政权,即便有也是在某一时空条件下受托或委托的。所以,不能称为主体或行政主体。换言之,我们可以将大学视为行政主体,类似一个“人”,但其政治事务、行政事务、学术事务等却不能被赋予主体或行政主体地位,因为它们类似人的“四肢”,受作为主体或行政主体的大学的节制和协调,对大学负责。这样安排,可以确保大学的整体性以及行政施行的统一和连续,避免职能部门、院

系因专业分工而走向分权以及由此而来的分立甚至割据。

如果我们在思想上基于传统行政主体理论的主体分权原则,把校内政治事务、行政事务、学术事务都归结并分立为“行政主体”或“权力主体”、“治理主体”,则是混淆了分权原则和职能分工的理论逻辑。在实践中,则会使各机构在时空分布上由于“主体”的强调而常处在一种原子化的且分离的状态,从而会诱使机构各自为政而产生治理部门化、碎片化等问题,最终影响到大学的整体治理及整体利益。笔者主张,中国大学作为一个由政府通过法规授权、能独立承担法律责任的行政主体,有且只能有一个主体或行政主体,其担负者是大学党委常委会(通常称作大学党委)。当前,我们在话语方式上将大学校长及其领导下的行政系统认定为“行政主体”,与将大学党委书记领导下的党务系统称为“政治主体”一样,都是“主体”概念泛化的结果。大学党委掌握着国家法律赋予的学校最高权力,是一个小范围的领导团队,通过大学党委会、大学党政联席会等议事平台来体现其行政主体作用。校内的其他机构设置,无论是教务处、人事处等机构,还是院系、研究院等机构,都是对大学党委这个唯一行政主体负责的、承担不同职能的部门或职能部门。

明确这一点,就不会纠结“院系是学术机构还是行政机构”,或是“大学校长到底该不该进学术委员会”。大学机构改革的目标,绝不是简单地调整权力关系,或者简单地增设几个部门;而是意在使校内各机构形成一种高效协同、补位合作的关系,以及由此带来的体系化治理能力。换句话说讲,就是不能再囿于大学几个权力主体或治理主体的独立性,也不用纠结能否在校内保持所谓的权力平衡;而是从权力关系走向机构关系,从权力本位走向能力本位。要明确,部门工作关系的衔接要比权力划分更重要,任务的圆满解决要比多元治理更重要。还要确认,大学需

要的是注重整体效率和个性化需要的链条式协同管理。

大学有且只能有一个主体或行政主体的这一改革思想主张,也与“党委领导下的大学校长负责制”这一国家高等教育管理体制完全契合。其不仅有利于强化大学党委在大学治理体系中的决策中枢作用,使大学这个底部沉重组织拥有最终负责的行政主体;也能通过行政主体的不同方式授权及相应设计,使院系等部门具有相对自由的活动空间,以及自下而上的自主管理和创新活力。至于大学校长,无论是作为大学承担民事责任的法人代表,还是作为大学管理与服务体系的第一责任人,都应由大学党委这一行政主体指定或认定,其行为最终对大学党委负责。

(二)重在“设计”,大学要有创造性的机构布局

强调大学机构改革的设计属性,是因为大学治理的实质不在于其内部主体的划分、区分和权力平衡,而是校内各部门、制度规则与师生员工日常生活相互渗透和相互建构关系。^[40]这种复杂关系包含着众多的行动者、内容、机制、方式、方法和流程,具有非线性、多治理要素相互耦合的特点,存在着许多随机性及不确定性。因此,在大学机构改革的进程中,既要观照大学机构是在一个主体(行政主体)的统筹下各治理要素相互联结的整体,也要留意机构改革中的一些非制度因素,因地制宜、灵活处理。大学治理如同其他复杂社会组织的治理一样,既是科学又是艺术,是科学与艺术的结合。将大学治理认作科学,是指其存在着内在的客观规律以及运作方式;而将其看作艺术,则是强调大学治理的生活实践性和创造性,其中会很自然地存在着许多非正式制度和非正式操作。大学治理的这种特性,意味着,大学的机构改革不能忽略学校自身文化传统、办学层次与规模、人员构成等特点,要通过必要的设计使机构布局“既好看还顶用”。

大学机构改革要将思考和解决问题的重心放在创造性的机构布局上,不再以机构性质或特点作为判断和划分某个权力主体的标准,也不再根据某个权力主体或治理主体来匹配其相应的机构,而是从学校需要什么、师生需要什么的使用者角度出发,不仅要做好大学宏观组织架构的顶层设计,做好单个机构设置及其职能配置的底层设计,还要做到顶层设计与底层设计在职责和运作流程上的闭环对接。

例如,针对目前大学高层会议多、书记和校长难以形成工作合力等难题,就需要突破以往机构改革的思维惯性及路径依赖,对大学决策组织体系进行创造性的布局。一方面,树立大学党委这一大学唯一行政主体及其体现的决策中枢地位,将大学常委会、辅助及支撑机构等所有涉及决策的个人、部门及平台都整合起来,进行集约化设计。另一方面,突破与政府机构同构的思维窠臼。一是能充分体现党对大学的全面领导地位,强化顶层统筹的力量,提高学校重大事项的议事效率以及决策的科学性和民主性。二是有利于将大学党委从一些具体的事务性管理中解放出来,专注于怎样做出决策、怎样提升决策实效。三是能在现有人员编制限制条件下优化人力配置,充实管理与服务人员队伍。

再如,针对高校普遍存在的政出多门、各自为政以及大事议不透、小事议不完等治理难题,须将那些议事协调事项及相关组织进行平台化归并整合,即围绕大学党委这一决策中枢布局决策平台、管理平台、学术事务平台、数据平台、资政平台等五大平台。除决策平台和资政平台由大学党委书记负责组织和协调之外,其他平台都由大学校长领导。五大平台各有其功能定位,决策平台主要是维护学校重大决策的科学、民主并兼顾效率;管理平台主要是在各管理和部门之间建立协作关系;学术事务平台主要在各教学科研组织之间建立合作关系并从中解决一些专

业性强的问题;数据平台可以推动数据在校园内的及时互通、共享与充分利用;资政平台可以使大学有一条获取外部资源的制度化通道。以上这种布局,有利于把大学党委及校长的统筹优势、部门的专业管理优势以及数据平台的技术优势结合起来,以便构建以围绕大学知识生产为中心的简约、协同且高效的大学内部治理体制机制。其特点及效能主要有二。一是通过这些平台剔除一些中间层级,将决策部门与执行部门直接对接,将职能机构与院系组织无缝相连。这不仅可以使大学机构在科层制与扁平化之间维持一个恰当的平衡,还可以使平台在领导赋权、资源共享、任务分解以及职责共担等方面发挥很好的协调作用,形成条块联动互嵌的协同工作网络。二是提高管理事项的推进速度。比如,就管理平台来讲,虽然有议事协调职能,但更类似于一个“超级大办公室”,负责人就是大学校长,副手就是副校长,成员就是各个职能机构及院系的负责人。这有利于避免事项走完决策阶段后还要经历再一轮的议事程序,直接进入任务的推进和完成阶段。

创造性的机构布局,需要伴随创造性的制度安排及运作流程设计。因为机构主要是由人组成并从中操作的,机构的人格化迫使组织必须出台相应的制度和机制,以创设有效激励结构,提供相对稳定的预期,克服机会主义行为,以使机构面对变化和 demand 时能形成协同一致的行动。比如,可以围绕大学治理中最常发生的决策与执行、协调与协作、反映与回应三对六条事务流,对运作流程做全校层面的、闭环式的一体化设计,即决策—执行一体化流程、协调—协作一体化流程,以及反映—回应一体化流程,以缩短各事务流中治理要素承接、流传的距离和时间。这样不仅能削减“中间环节”使委托代理关系更清晰,还有利于治理要素快速地到达管理终端而相应地提高事务处理的效率。至于如何对三个一体化工作流程进行设计,限于篇幅,本

文不再赘述。

2023年3月,中共中央、国务院印发《党和国家机构改革方案》。这是我国改革开放以来启动的第九轮机构改革,也是1951年以来的第十五次机构改革。与上一轮改革方案相比,此轮改革针对性较强、力度较大,涉及面较广、触及利益较深。^[41]作为被视为社会引领者的大学,理应顺势而为,以布局一套权责明晰、高效联动、上下贯通、运转灵活的大学机构系统。这不仅是大学应对新发展阶段治理短板和弱项进行实践“破题”的前提条件,也是精准呼应大学治理能力提升的新要求。为此,我们盼望,高校在今后的机构改革实践中,进一步解放思想,勇于打破常规,建构一套具有中国特色、能充分体现中国制度优势的大学内部机构系统,以实现大学治理的“中国之治”。

参考文献:

- [1] 亚瑟·科恩. 美国高等教育通史[M]. 北京:北京大学出版社,2010. 22—26.
- [2] 吴军青. 关于高校机构改革问题的探讨[J]. 教育管理研究,1994,(4).
- [3][4] 张建新,廖鸿志. 中国高校管理结构的弊端、突破口与路径探讨[J]. 思想战线,2011,(6).
- [5] 冯伟,金劲彪. 现代大学制度下高校内部管理机构优化设置的路径[J]. 浙江树人大学学报,2010,(4).
- [6] 周光礼,郭卉. 大学治理实证研究2015—2019:特征、趋势与展望[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2020,(9).
- [7] 李立国. 什么是好的大学治理:治理的“实然”与“应然”分析[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2019,(5).
- [8] 刘炎欣,艾述华. 从“治理”到“善治”:新时期大学管理的话语逻辑与变革路径[J]. 民族高等教育研究,2019,(3).
- [9] 罗志敏. 我国大学治理的制度供给逻辑[J]. 教育发展研究,2014,(5).
- [10][13][19][20][25] 王敬波. 面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑[J]. 中国社会科学,2020,(7).
- [11] 王名扬. 法国行政法[M]. 北京:北京大学出版社,2007. 30—31.
- [12] 应松年,薛刚凌. 行政组织法研究[M]. 北京:法律出版社,2002. 117—119.
- [14] 杨海坤,章志远. 中国行政法基本理论研究[J]. 北京:北京大学出版社,2004. 182.
- [15] 杨解君. 行政主体及其类型的理论界定与探索[J]. 法学评论,1999,(5).
- [16] 姬亚平. 机构改革对行政复议与诉讼的新要求[J]. 人民法治,2018,(Z1).
- [17] Giordani, T., et al. The Struggle for Democracy in Adult Education: New Directions for Adult and Continuing Education[M]. San Francisco: Wiley Periodicals, 2011. 69.
- [18] Simplicio, F., Joseph S. C. Shared Governance: An Analysis of Power on the Modern University Campus from the Perspective of an Administrator[J]. Education, 2006,(4).
- [21] 李鹏虎. 论我国研究型大学中“巴尔干化”式的组织割据[J]. 国家教育行政学院学报,2019,(5).
- [22] 诸宏启,贾继娥. 教育治理与教育善治[J]. 中国教育科学,2014,(12).
- [23] 刘锦. 地方政府跨部门协同治理机制建构:以A市发改、国土和规划部门“三规合一”工作为例[J]. 中国行政管理,2017,(10).
- [24] 胥秋. 学科融合视角下的大学组织变革[J]. 高等教育研究,2010,(7).
- [26] 李燕,等. 整合性视角下公共政策冲突研究:基于多案例的比较分析[J]. 中国行政管理,2020,(2).
- [27] 曾凡军. 政府组织功能碎片化与整体性治理[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版),2013,(2);谷民崇,孟庆国. 数据统筹视角下的跨部门行政协同问题研究[J]. 东北大学学报(社会科学版),2017,(2);杜倩博. 政府部门内部机构设置的组织逻辑与整合策略:基于中美差异性的比较分析[J]. 中国行政管理,2018,(9);李锋. 整体性治理:应对我国社会组织治理碎片化的新范式[J]. 学习与探索,2020,(12).
- [28] 李文钊,蔡长昆. 整合机制的权变模型:一个大部制改革的组织分析[J]. 公共政策评论,2014,(2);李燕,等. 整合性视角下公共政策冲突研究:基于多案例的比较分析[J]. 中国行政管理,2020,(2).
- [29] 周小平,等. 协同治理视角下空间规划体系的反思与建构[J]. 中国行政管理,2017,(10);颜海娜,曾栋. 河长制水环境治理创新的困境与反思——基于协同治理的视角[J]. 北京行政学院学报,2019,(2);赖先进. 国家治理现代化场景下协同治理理论框架的构建[J]. 党政研究,2020,(3).
- [30] 范如国. 复杂性治理:工程学范型与多元化实现机制[J]. 中国社会科学,2015,(10);山少男,段霞. 复杂性视角下公共危机多元主体协同治理行为的影响因素与行动路径:基于元分析与模糊集QCA的双重分析[J]. 公共管理与政策评论,2022,(1).
- [31] Mergel, I. Agile Innovation Management in Government: A Research Agenda[J]. Government Information Quarterly, 2016,(3);李晓方. 理念、激励与共享经济的敏捷治理:基于地方政府网约车监管实践的实证分析[J]. 中国行政管理,2019,(6);任嵘嵘,等. 敏捷治理:一个新的管理变革[J]. 技术经济,2021,(8).
- [32] 张鸿雁. “社会精准治理”模式的现代性建构[J]. 探索与争鸣,2016,(1);李大宇,等. 精准治理:中国场景下的政府治理范式转换[J]. 公共管理学报,2017,(1);刘成良. 精准治理:地方治理的精准转向及其悖论——地方治理能力的视角[J]. 人文杂

志,2020,(3).

[33] 王德福. 主辅结构与模糊化运作:城市社区的简约治理机制[J]. 北京行政学院学报,2019,(3);史云贵,薛喆. 简约治理:概念内涵、生成逻辑与影响因素[J]. 中国人民大学学报,2022,(1);欧阳静. 简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学,2022,(3).

[34] 朱玉知. 整体性治理与分散性治理:公共治理的两种范式[J]. 行政论坛,2011,(11).

[35] 汪智汉,宋世明. 我国政府职能精细化管理和流程再造的主要内容和路径选择[J]. 中国行政管理,2013,(6).

[36] 卢守权,刘晶晶. 整体性动态治理模式:内涵、方法与逻辑框架[J]. 中国行政管理,2017,(3).

[37] 李文钊,毛寿龙. 中国政府改革:基本逻辑与发展趋势[J]. 管理世界,2010,(8).

[38] 郝伯特·A·西蒙. 人工智能科学(第三版)[M]. 北京:中国人民大学出版社,2023. 10.

[39] 李轶南. 设计思维新向度:从组织设计到开放式创新[J]. 南京艺术学院学报(美术与设计),2020,(1).

[40] 罗志敏,等. 从“结构—制度”到“制度—生活”:新时期中国大学内部治理研究的视角转换[J]. 清华大学教育研究,2019,(6).

[41] 石青川,王红茹. 国务院机构改革现重要变化:将为解决这些问题厘清思路[J]. 中国经济周刊,2023,(5).

The Institutional Reform in a Higher Education Institution: The Logic of "Subjects" and the Transformation of Thinking

Luo Zhimin

Abstract: An institution is the basic functional component that keeps a university's organization in operation, and the most stable organizational force that reflects the university's capability for governance. The theory of administrative subjects introduced from the West and the continuously-expanding concept of administrative subjects extend the main body of a university from a single "administrative subject" to multiple "power subjects" and even to diversified "governance subjects," and make the institutional setup of the university easily fall into the dilemma of "subjects" and the dilemma of the reform driven by the logic of "subjects." To achieve Sinicized university governance, we need to reform university institutions by shifting to holistically-designing thinking based on integrated theories. Based on "holism," a university has and can only have one subject or administrative subject, and the other institutions within the university are functional departments to which they are responsible. A university needs to emphasize overall efficiency and "chain-style" collaborative management based on individual needs. The key to university management is "designing," and a university's non-linear and multi-elementally coupling features indicate not only a creative institutional layout but also innovative institutional arrangements and process designing.

Key words: college/university governance; institutional reform; administrative subject; holistically-designing thinking; capacity for governance

Author: Luo Zhimin, professor of the China Research Institute for Innovation and Entrepreneurship Education, Hangzhou Normal University (Hangzhou 311121)

[责任编辑:杨雅文]