

基于大学组织特性的校长遴选主体分析

周笑南

(厦门大学 教育研究院 福建 厦门 361005)

摘要: 大学不仅具有学术属性而且具有利益相关者属性,此要求在选拔大学校长过程中,要形成一种党政主体、群众主体和候选人主体的多元融合结构。我国实行的是一种政府任命制的大学校长选拔制度,存在着党政主体占据绝对主导地位、群众主体意见难以体现、候选人主体范围太小等不足,从而淡化了大学多元利益主体的特征。基于大学的组织特性分析,我国大学校长遴选主体呈现出“放权”与“扩大”两大变化趋势。根据我国的特殊国情和高等教育管理体制,实现大学校长遴选主体变化应采取如下路径:大学自主遴选校长与政府任命相结合,创新利益相关者在校长选拔中的表达机制,进行公开选拔大学校长。

关键词: 大学组织特性; 大学校长; 遴选主体; 政府任命制

大学的本质属性是学术性,学术性要求实现大学自治,大学自治又决定了大学校长应由大学自主遴选;大学又是典型的利益相关者组织,它内在的要求利益相关者共同参与大学治理,遴选其利益诉求的代表者——大学校长。然而,我国公立大学校长选拔制度为政府任命制,党政部门在校长遴选过程中起主导作用,群众主体和候选人主体未能实质性地参与其中,难以满足大学自治以及利益相关者共治的要求,影响着大学校长选拔结果的科学性和民主性。一般而言,组织特性决定着组织制度的生成与实施,同样也反映在组织结构和权力等要素的特征上,相应地,大学特定的组织特性决定了大学的校长遴选主体结构应是多元平衡的态势。故应基于大学组织特性来分析我国大学校长遴选主体构成的变化趋势,并结合大学的组织特性以及我国特殊国情和高等教育管理体制,实现大学校长遴选主体结构的有机平衡。

一、大学组织的多重属性

大学组织特性受自身发展以及社会环境的影响。目前我国大学的组织目标及其与社会环境关系的现状,决定了大学具有如下组织特性:从大学的内在本质来看,学术属性是其区别于其他机构和学校的根本属性;从大学的管理结构来看,科层属性使得大学中行政管理类活动得以规范;从大学的产权归属来看,大学又是一个典型的利益相关者组织。其中学术属性和科层属性,二者存在目的与手段的关

系,即科层属性是大学为实现其学术属性而有的派生属性。而在社会主义市场经济的今天,为更好地实现大学是学术性的价值,也必须重视大学的利益相关属性,寻求诸多利益主体之间的平衡。

1. 学术属性: 大学的根本属性

大学作为以从事知识传承、创造和应用为主要活动的社会组织,是研究和应用高深知识的场所。高深知识是大学组织目标的实质和核心,高深知识的特征也影响着大学的各个方面^[1],如人才培养、科学研究、社会服务和文化遗产与创新等职能。那么,建立在高深知识基础上的学术体系,无疑在大学组织中占据主导地位,故作为一个围绕学科和专业建立起来的学术组织,大学的学术属性是其区别于一般意义的学校或研究机构的本质属性。

2. 科层属性: 大学的派生属性

随着大学规模不断扩大、管理事务日渐庞杂和组织目标越趋多元化,大学组织内部产生了许多纯学术研究活动之外的行政性和管理类活动,以辅助学术活动的顺利开展,提高学术资源的配置效率。从这个角度而言,大学派生出另一个重要属性——科层属性。在这一属性下,大学形成了相应等级制度和权力层次,要求下级服从上级,并以规章制度的形式明确学校组织内不同科室和职位的职责范围、工作程序和行为标准^[2]。

3. 利益相关者组织: 大学的典型特性

目前,大学的办学经费筹资结构日趋多元化,大学的社会基础日益广泛化,其利益相关者组织的属

收稿日期: 2018 - 08 - 07

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(15JJD880014)

作者简介: 周笑南(1993 -),女,硕士生,1509084747@qq.com.

性正从模糊走向清晰^[3]。从教育经济学的视角,对大学组织的产权进行分析,不难发现大学不是股份制组织,而是一个利益相关者组织。大学有其自身的利益相关性,政府、教师、学生及家长、校友、捐赠者、校长及行政管理人员等都是大学利益相关者^[2],具有不同的利益诉求与关切。上述主体既受大学发展的影响,又能不同程度地影响大学发展,往往形成相互制约、相互协调的关系。

二、我国大学校长遴选主体的构成及其问题

我国大学校长的遴选主体主要有三个:一是党政部门,由中共中央组织部或其他党委组织部来具体负责^[4];二是群众主体,指大学师生,以及家长、校友、社会贤达人士等,即除党政部门以外的大学主要利益相关者;三是候选人主体,即作为选拔对象的校长候选人。在其中,党政部门主体对遴选大学校长负主要责任,能够保证大学校长的政治正确性和遴选过程的公平性;群众主体在遴选大学校长的过程中,享有知情权、参与推荐权和选择权,能够确保所选拔的大学校长成为自己利益和愿望的代表者;候选人主体,作为选拔的对象,拥有自荐申请权,即在符合选拔条件的前提下,可主动申请应聘大学校长岗位,参与大学校长遴选。

原则上多主体参与下的大学校长遴选,有助于大学的主要利益相关者借助遴选校长的契机加以表达自己的利益诉求,促进实现大学校长选拔的公开公正,遴选出卓越的大学校长。然而,在我国大学校长实际遴选中,前述遴选主体的参与状况存在着严重的结构失衡问题。

1. 我国大学校长遴选主体的参与状况

《高等教育法》第四十条规定“高等学校的校长、副校长按照国家有关规定任免”,其中所指的相关规定是《党政领导干部选拔任用工作条例》和《关于进一步加强直属高等学校领导班子建设的若干意见》。在中央和省府垂直管理的高等教育管理体制下,我国“高等学校校长的选择属于高级干部选拔程序,有严格的组织流程”^{[5][10]},即坚持党管干部的原则,采用政府任命制的大学校长选拔制度。大学校长遴选的基本步骤是“上级党委组织部先对人选进行摸底,组织一些民意测验活动和小范围的推荐活动,然后对情况进行综合,为分管领导提供参考,而最终的决定者是上级领导”^[6]。

在这种由上级行政部门直接领导下进行的大学校长选拔过程中,遴选主体明显主要为党政部门,群

众主体未能参与或者只是形式上的参与,候选人主体更是处于接受组织选择和调配的被动状态,无从谈起候选人实质性的自荐申请权。

2. 我国大学校长遴选主体的结构失衡

从遴选主体的参与状况可以看出,我国大学校长遴选主体结构存在失衡,主要表现在:政府任命制的大学校长选拔,导致党政部门过度行政干预;群众主体未能实质性参与,使得群众意见难以体现;候选人主体的发言权和自荐申请权未能得到充分落实,导致候选人主体的小范围性。

(1) 党政部门的过度行政干预

政府任命制,本质上是行政领导干部的选拔方式,对于大学这样一种具有特殊属性的机构,不加选择地运用到大学校长的遴选中,造成了大学校长遴选成为党政主体一元主导的格局。事实上,具体参与大学校长遴选的党政主体,未必真正懂得大学校长的基本标准和特殊素质要求,往往过于强调行政级别作为选拔大学校长的主要依据,极易忽视选拔对象的教育理念^[7],导致选拔出来的大学校长具有校长的级别和头衔,却没有大学校长该有的教育胸怀和气质。

从我国大学传统的具有决定大学校长人选的权力部门来看,其追求的目标在某种程度上主要体现的是一种政治意义,但如果政治目的性无限扩大,会遮蔽高等教育其他规律发挥作用^[8],导致大学的行政属性被逐渐强化,而淡化了大学相对独立的地位和特殊的工作性质^[9]。在这种具有显著政府行为干预特征的情况下,选拔出的大学校长并不能充分体现大学作为高级人才培养和知识创造机构的固有特征^[10],反而使其成为政府的代言人。需要指出的是,缺乏民主程序的“一言堂”式的政府任命制,在很大程度上增加了用人不当的风险^[9]。

(2) 群众主体意见难以体现

在大学校长遴选过程中,党政部门起主导作用,而群众主体即除党政部门以外的大学主要利益相关者,却未能实质性参与,从参与决策的层次基本上停留在前期的信息搜集阶段而没有机会参与实质性的决策程序可见一斑。在信息搜集过程中,党政部门对民意测验的有选择性以及民意测验结果的不公开性,也使群众主体参与流于形式。

群众主体的民主参与权利未能得到落实,大学的利益相关者处于决策边缘,导致遴选大学校长的过程和结果都难以完全反映民意,遴选出的大学校长的权力直接来自行政部门授予的强制权,其个人

影响和专长权则较难得到其他利益相关者的认可,极大地降低了选拔出的大学校长的公信度以及工作号召力。

此外,群众主体自身参与意识和能力较低,也会导致在大学校长遴选过程中,群众主体的意见难以体现。

(3) 候选人主体的小范围性

在我国大学校长选拔机制中,候选人主体的发言权和自荐申请权尚未得到充分落实,具体表现在以下三个方面:

其一,候选人本人不能根据自身的条件、特长和能力,主动去选择意向大学的校长岗位,只是被动地接受组织的选择。这主要是因为,我国大学校长的行政级别使得大学校长成为实际意义上的“官员”,在行政逻辑主导下的大学校长遴选过程中,候选人不得不牺牲自主意识,选择服从组织调配。

其二,部分候选人不能主动自荐,缩小了候选人选来源范围,使大学校长备用人才队伍缺乏新鲜力量和有力竞争,不能确保“人尽其才”与“择优选择”。在公开选拔大学校长仍是试点改革期间,大学校长们之间“交替换岗”,已成为高校管理层流动的常态^[11],在一定程度上限制了外部候选人的“主动请缨”渠道。

其三,大学校长的遴选过于注重候选人的政治身份、教育背景、学术头衔及其地位,容易将部分具有大学治理才能的优秀人才拒之门外。这体现在:候选人的政治身份是入围大学校长遴选的首要条件,而院士、博导、教授的头衔则成为了大学校长选拔的先决条件^[12]。

简而言之,我国大学校长选拔中候选人主体的小范围性,既不利于调动优秀人才主动参与大学校长遴选的积极性,也使遴选视野狭窄,难以适应大学发展要求,不利于选拔出卓越的大学校长。

三、大学校长遴选主体的变化趋势

为实现大学校长遴选主体结构的有机平衡,需基于大学的组织特性来分析我国大学校长遴选主体构成的未来变化趋势。一方面,大学的学术属性,决定了党政主体要在遴选大学校长的过程中逐步“放权”,给予大学相对独立的遴选权;另一方面,大学作为一个利益相关者组织,要求大学校长的遴选主体要逐步“扩大”,保证大学主要利益相关者的实质性参与权。

1. 从大学的学术属性谈“放权”

大学的根本属性即学术属性,倡导教授治校、学术自由。“学者意见应该是大学校长遴选过程中的基本性的意见。换言之,应该遵循学术的基本逻辑选拔大学校长,首先由大学内部承认,然后才是官方正式任命环节。”^{[5]183-184}政府任命制,这种直接委派校长的形式,是一种行政运行规则,强化了高校的行政属性,若运用不当,就会漠视大学的本质属性,而不能体现大学相对独立的地位,更不能符合大学这一学术组织自身运转的逻辑。因为大学的学术属性,这一区别于政府机构根本组织特性,决定了大学校长的遴选不能简单按照选拔政府官员的思维和程序进行。同时,应该认识到大学组织以学术权力为主、强调分权的组织,故其权力的重心应该位于组织结构的底部^[13]。

因而,大学作为一个学术自治机构,校长遴选权理应回归至大学之手。相应地,就需要党政部门尊重教育规律、学术规律,落实大学法人地位和办学自主权,通过简政放权的手段加速“去行政化”进程,并且在选拔大学校长过程中,不单纯由行政部门按照行政的眼光、思维以及用处理行政事务的手段来进行,尊重大学自身选拔校长的自治权,给予大学自主遴选校长的权力。

2. 从大学的利益相关者属性谈“扩大”

教育治理要求多元主体共同管理教育公共事务,以共治求善治,而善治的前提是民主^[14],这与利益相关者理论要求大学的利益相关者都参与大学治理不谋而合:主张凡是大学利益相关者都应该成为大学治理的主体,而不单纯只是大学治理的受体,从而推动大学治理的趋势走向共同治理模式^[15]。故大学校长遴选应遵循民主的程序和规则进行,将群众主体、候选人主体有效纳入校长选拔主体范围,使其在遴选过程中发挥实质作用。反观我国大学校长遴选的全过程,由党政部门全权负责,基本上与大学里的广大师生和其他利益相关者无直接关联,最多只能算作形式上的相关。

当前,大学的社会基础日益广泛,而其利益相关者参与大学治理的格局却迟迟不能形成,在很大程度上会降低社会公众对大学的支持热情。无疑,这要求大学主动适应大学社会基础与利益结构的历史性变化,明确自身作为典型利益相关者组织的特性,逐步实现大学治理主体的多元化。大学主要利益相关者表达自己对大学的治理意愿和利益诉求,可以通过参与遴选大学的校长,即直接或间接参与选

择利益代表者来实现。故从大学的利益相关者组织特性来看,扩大校长遴选主体,是促进大学走向善治和民主的要求。

四、大学校长遴选主体变化的实现路径

为实现我国大学校长遴选主体多元平衡的态势,确保大学校长遴选的民主性和科学性,除了要回应大学组织特性的内在要求,还需要充分考虑我国的特殊国情和高等教育管理体制,在借鉴国外大学校长遴选经验的基础上,选择有中国特色的大学校长遴选路径。

1. 大学自主遴选与政府任命结合

大学组织的根本特性决定了大学校长应由大学自主遴选。欧洲几乎所有大学的校长都由全校师生通过直接或者间接的方式选举产生,政府只是履行批准任命手续^[16]。其中,民主选举是校长选拔的实体行为,行政任命只是法定程序。

大学固然有自身的组织特性,但不可否认的是,它仍受本国社会环境和传统文化的影响,故大学校长遴选主体变化,也要考虑到我国的特殊国情。我国公立大学由国家投资办学,政府作为受托人,在校长选拔上拥有决定权,所以在形式上可不改变政府任命,以保证政府的权威和国家对高等教育的管控。

为实现大学校长遴选的民主性和科学性,在我国大学校长选拔的实质过程中,可以在一定范围内增加民主投票形式,尝试大学自主遴选和政府任命相结合的方式。这要求党政部门只在形式上保留任命大学校长的权力,将遴选校长的权力重心下移至大学,由大学师生等利益相关者作为群众主体,推荐候选人选,在征得广泛民意的基础上,经过校长遴选委员会的投票决议,选拔出大学校长,再最终由政府任命与聘任。

2. 创新利益相关者在校长选拔中的表达机制

大学的利益相关者组织特性,要求尊重大学教师和学生的意志,广泛听取群众主体的意见,使广大教师、学生、甚至校友实质性参与大学校长遴选过程,保证师生等利益相关者对校长遴选的参与权,建立“公开、公平、公正”的大学校长选拔制度。针对目前群众主体未能实质性参与大学校长遴选的现状,我国亟待创新利益相关者在校长选拔中的表达机制:第一,保障利益相关者的知情权、参与权和民主决策权,扩大大学校长选聘的民主化和公开化,主动接受媒体和社会的监督,让校长选拔在阳光下运

行。第二,找到利益相关者之间的平衡点,确定各利益相关者主体能够在多大程度上影响大学校长选拔,并通过组建校长遴选委员会的途径实现。依据国家法律以及大学自身传统与特色,确定党政人员、教授、教职工、学生、校友等适合参与校长遴选的主体以及其在校长遴选委员会中所占比重,以平衡大学的主要利益相关者在遴选大学校长过程中的权益。第三,提高大学利益相关者参与大学校长选拔的意识和能力。需使群众主体理解大学共同体的追求,掌握科学参与大学校长遴选的知识和技能,能够正确理性表达自身的利益需求和民主诉求。

3. 公开选拔大学校长

为增强大学主要利益相关者对大学校长的认可度,充分发动候选人主体的积极性,就需要扩大大学校长遴选范围,最终实现人职匹配,选拔出卓越的大学校长,那么,我国大学需要进行公开选拔大学校长。

首先,保证候选人主体的自荐申请权,由政府及相关组织部门、校长遴选委员会确定并公开大学校长任职条件,以开放的心态和胸怀扩大候选人的范围,公开组织报名和进行民主推荐,鼓励更多优秀人才应征,允许有能力、符合大学校长人才要求的人自荐申请。

其次,秉持公开透明、充分竞争的原则进行公开选拔大学校长,公开民意测验,公正评选考察,公开选拔过程,激发大学主要利益相关者参与大学校长遴选的热情,督促党政主体、群众主体在公开公正的原则下行使遴选大学校长权利。

最后,实行任前公示及任后监督制度,在机制上保证遴选大学校长置于群众的监督之下,最大程度上避免用人失误。

公开选拔大学校长,将候选人主体的范围最大化,使群众主体全程参与大学校长遴选,有助于确保候选人主体的广泛性、民主性和科学性。这种将人力资本竞争机制引入大学校长选拔,也有助于建立起市场配置大学校长有序的市场机制支撑,更加适应社会主义市场经济体制下对大学这一利益相关者组织发展的要求。

参考文献:

- [1] 苗素莲. 中国大学组织特性历史演变研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2004.
- [2] 潘小明. 大学的组织特性与教师教学发展[J]. 教育探索, 2014(2): 10-14.

- [3] 龚怡祖. 大学治理结构: 现代大学制度的基石[J]. 教育研究, 2009(6): 22-26.
- [4] 全国教育科学规划领导小组办公室. “构建适合我国国情的大学校长遴选机制研究”成果报告[J]. 大学: 研究版, 2016(10): 81-84, 80.
- [5] 王洪才. 大学校长: 使命·角色·选拔[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2009.
- [6] 周群英, 胥青山. 大学校长遴选程序比较研究[J]. 江苏高教, 2003(1): 112-114.
- [7] 李田. 大学校长选拔: 误区与出路[J]. 广东技术师范学院学报, 2006(5): 6-9, 29.
- [8] 王长乐. 关于选拔大学校长的思索[J]. 科技导报, 2002(6): 39-41.
- [9] 季诚钧. 国内外大学校长选拔制度的比较分析[J]. 中国科技奖励, 2013(8): 24-27.
- [10] 王长乐. 试论高校校长选拔体制的改革[J]. 当代教育论坛, 2005(1): 37-41.
- [11] 谢清, 周光礼. 我国大学校长选任机制的建构初探——从突破行政化藩篱角度切入[J]. 中国高教研究, 2014(1): 30-33.
- [12] 李峰. 关于大学校长遴选制度思考[J]. 科技信息, 2013(25): 214-259.
- [13] 迟景明, 张弛. 大学组织特性及其对学术组织创新的价值导向[J]. 现代教育管理, 2012(6): 1-5.
- [14] 王洪才. 大学治理: 理想·现实·未来[J]. 高等教育研究, 2016(9): 1-7.
- [15] 褚宏启. 教育治理: 以共治求善治[J]. 教育研究, 2014(10): 4-11.
- [16] 马怀德. 欧洲大学校长选拔制度与治理结构[J]. 教育研究, 2011(2): 104-109.

Research on subject of president selection based on university organizational characteristics

ZHOU Xiaonan

(Institute of Education, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: A university not only has the academic attribute, but also has the stakeholder attribute, which requests that a kind of multiple fusion of the party government, the masses and the candidate should be formed when we select the president. However, the university president is always appointed by the government in China, which goes against the stakeholder attribute of university. It reflects some deficiencies of this system, such as the absolute dominant position of party government, the difficulty of reflecting the opinions of the masses, and the limited scope of candidates. Based on the analysis of the organizational characteristics of university, we find that the subject of selecting university president in China shows the trend of “decentralization” and “expansion”. According to Chinese special national conditions and the management system of higher education, realizing the change of the subject of president selection should take the following paths: combining university independent recruitment with the government appointment, innovating the expression mechanism of stakeholder, and selecting president publicly.

Key words: university organizational characteristics; university president; subject of selection; government appointment