

# 高校制度创新机制解析

邓志祥

(江汉大学 教育学院 湖北 武汉 430056)

**摘要** 高校制度的创新机制是指有利于或促进高校制度创新的一套规章制度和与之配套的人员、机构,其基本要素包括研究和咨询机制、决策机制、宣传机制、执行机制、监控和评估机制、调整和完善机制等。高校制度创新就是以大学校长为核心的行政主管团队根据高校发展环境变化带来的新要求,主动改变既存的制度要素的组织形态,创立一种具有积极社会价值的、新颖而适宜的制度安排的过程。

**关键词** 高校制度 创新机制 创新过程

中图分类号 G642.0 文献标识码:A 文章编号:1003-8477(2009)12-0179-04

20 世纪末以来,世界各国的高等教育逐步迈入了教育现代化的进程。在此情境下,我国高校的运行环境的复杂性和深刻性的程度越来越高,其发展面临着新的任务和前所未有的种种挑战。一方面,“我国高校发展在经过一段时期的补偿性增长后,科研、教学、师资力量、学生人数等综合实力大大增强,规模效益逐渐显现。但许多学校在扩张的过程中个性丧失、方向迷失、优势消失”。另一方面,随着高校规模的扩大和综合化的发展,教师与学生的构成趋于复杂,学校自身管理的要求与社会的民主化以及师生主体性增强和个性化追求存在着矛盾。以上这些都使高校的定位与发展呈现出前所未有的矛盾与困惑,也给高校在教育内容、方式方法、教学技术以及学校管理等方面带来了挑战。<sup>[1](p60)</sup>近年来,随着我国高校的发展规模在不断壮大,教育教学水平也在不断地提高,可是与发达国家相比还有相当大的差距。这其中固然有经济、社会和办学理念等方面的原因,但根本原因却是传统滞后的制度。因此,为了把我国由世界高等教育大国建设成为世界高等教育强国,更好地发挥高校在人才培养、科学研究、社会服务中的职能,建立一套有利于高校制度创新的机制就显得尤为重要和紧迫。

## 一、高校制度创新机制的内涵分析

“制度创新”是制度经济学中的一个常用词汇,以与制度发展、制度变革这些概念相区别。如我国学者王强和陈

易难在谈到制度创新这个概念的内涵时,认为制度创新是“制度改革与政策发展的统一”。其中,“制度改革泛指制度的废、改、立,而制度发展则是制度的进步,使先进的制度取代落后的制度,正确的制度取代错误的制度,完善的制度取代不完善的制度,高品质、高水准的制度取代低品质、低水准的制度过程”。<sup>[2](p148)</sup>从这点看,制度创新是区别于制度发展、制度变革的,它本质上就是某一社会组织实践主体根据外部环境发展的新变化,创造性改变既存制度要素的组合形态,以更好更有效的解决问题,最终满足自身发展需求的过程。高校作为与社会发展愈来愈紧密的重要组织,要在复杂多变的外部环境中闯出一条发展新路,其首先要做的就是搞好引领学校发展的制度创新。但由于历史、体制、观念等多方面的原因,我国高校制度在运行过程中离公开、民主、科学、效率还有相当距离,这自然给高校今后的可持续发展带来隐患。在这种背景下,高校制度创新,则可以说是对高校办学实践活动发展变化的一种主动的适应,是高校行政部门面对学校内、外部环境的变化或压力而进行一种积极的制度再造过程。换句话说,高校制度创新,就是以大学校长为核心的行政主管团队根据高校发展环境变化带来的新要求,主动改变既存的制度要素的组织形态,创立一种具有积极社会价值的、新颖而适宜的制度安排的过程。

随着高校发展的外部环境日益复杂,高校制度创新

作者简介:邓志祥(1962—),男,江汉大学教育学院副教授。

就越来越凸现出其不可替代的重要性。但高校制度不能自发地创新,必须为高校制度创新建立一套完备的、可靠的机制才行。那么,什么是高校制度创新机制呢?“机制(Mechanism)”原意是指机械的构造和工作原理,后来又运用于生物学和医学,用来表示生命有机体的各个组织和器官的活动和功能,再后来就简称为“一种系统运行时带规律性的模式”。<sup>[3][p10]</sup>而制度创新的机制就是指制度创新的各个子系统的律动或惯性的联系,它通过一定的科学方式和方法以及运行环节表现出来,形成一个动态的综合过程。弄清以上这些,高校制度创新机制的涵义就不难理解了。所谓高校制度的创新机制,指的是有利于或促进高校制度创新的、带有一定规律性和灵活性的一整套规章制度和与之配套的人员、机构,其目的就是能更及时地创新高校制度,以满足高校自身的发展需求。高校制度创新机制是一个完整的大系统,一般应包括研究和咨询机制、决策机制、宣传机制、执行机制、监控和评估机制、调整和完善机制等要素或子系统。

高校制度创新机制至少应具有以下特征:(1)全程性。高校制度创新机制存在于高校整个制度的创新过程之中,是创新制度系统中各个子系统联系的纽带,是创新制度系统发生综合效应的条件。各子系统虽然都各自有自己的运行机制,但都要受到高校制度创新机制这个大系统的全程制约。(2)整体性。高校制度是由一系列相互联系、相互影响、相互促进的子制度组成的,各个制度彼此之间都存在着制约和协同的关系。所以高校制度的创新应从整体角度出发,以核心制度为龙头,辅以配套制度。木前应该以教育制度为核心,与管理、文化、人事和评价制度相配套,统筹安排,使核心制度和配套制度有机系统地结合起来。(3)层次性。高校制度创新机制虽与子系统各自的运行机制构成一个相互关联的机制体系,但根据其不同的影响力和涵盖面,子系统各自的运行机制具有高低不同的层次。低层次的机制是高层次机制的展开和具体化。如子系统之一的研究和咨询机制又可分为信息收集机制、研究机制、咨询反馈机制等等。(4)可控性。当高校制度创新机制遇到外部环境的变化、工作中心的转移、追求目标的更新等情况时,高校制度必须能够跟随高校办学实践活动的变化而改变,能随时跟上时代发展的步伐。这就需要建立高校制度创新机制具有一定的可控性。它能随着环境、目标等的变化而与之调整一致,能随时保证高校制度运行过程的科学化、民主化,从而使创新的制度能真正达到适应高校发展的要求。(5)稳定性。由于高等教育的特殊性,作为规范高校发展的制度也不能朝令夕改,而应该具备一定的时效性和稳定性。这就要求高校制度的决策者要高瞻远瞩,通过高校制度系统中的信息子系统、反馈子系统来建立一个高校各利益相关者之间的有效沟通机制,从而以科学的方式制定出科学的高校制度。

## 二、高校制度创新机制的效用分析

高校制度的创新机制是高校制度创新的“催化剂”,在新的高校制度出台过程中,创新机制可以识别和澄清出现的问题,进而迅速推进到制度议程,最终制定出能有效解决问题以及对办学资源进行最优化配置的高校制度。具体来说,一套完善的高校制度的创新机制应具有以下效用。

第一,识别效用。高校制度创新机制有助于高校行政部门在纷繁复杂的各类问题中快速识别那些亟待解决的问题,如校园安全问题、教师工作懈怠问题等。高校在办学实践活动过程中总会存在着各种各样的问题,而高校行政部门由于其人员、信息、财力等资源的有限性而不可能去解决所有的问题,这就需要高校制度创新机制有一种识别效用,使高校管理人员能从令人眼花缭乱的问题中把那些公共关注的、有着强烈政策诉求的问题呈现出来,这是构建着力解决问题的制度的重要基础与前提。

第二,触发效用。高校制度创新机制的触发功能可以促使高校管理系统“闻风而动”,诱发制度议程启动,从而出台新的制度。触发效用是诱发新的高校制度产生的“导火线”。具体来讲,先有一个(或一系列)重要的事件发生,引起公众或校内普遍的反映或存在某种共识。这种由“反映或共识”形成的“公众话语”就会通过一定的信息传导途径对高校行政部门形成压力,成为制度问题的认识,促使政策议程的启动,从而为制定出新的制度打下基础。

第三,预警效用。高校制度创新机制的预警功能有助于判断一个特定事件对高校管理价值的影响程度,而与这种影响程度相关的主要有范围、强度和三个要素,对其中的任何一个要素或对它们之间的相互作用进行分析,就可以了解某一特定事件对高校管理价值的影响程度,从而我们可以根据这种影响程度区分高校管理控制的不同警戒级别,做好高校活动运行的预警工作。

第四,激活功能。高校制度创新机制有助于全面激活高校制度创新的各个运行环节。高校制度的制定、管理、实施和评估都具有一定的规则和程序,一般情况下,这套规则和程序并不实际发生作用。但完善的高校制度创新机制,既可以促使高校行政部门迅速就出现的或可能出现的问题作出恰当的决策,同时在高校行政部门采取对策行动时,一整套规则和程序就会“自动地”运作起来,形成着手解决问题的政策议程。

第五,协同功能。高校制度创新机制有助于高校行政各管理部门克服职能式结构带来的不利影响,以任务为导向,围绕触发的事件本身,协调不同的资源或者部门,协同一致地完成管理目标。换句话说,高校制度创新机制就是通过其具有的协同效用,以解决学校出现的问题为中心,以促进高校可持续发展为导向,在一个统一的管理平台和畅通无阻的管理“通道”基础上,创造无障碍、无边界的高校直至创新环境,让信息、资源、制度、流程等能够协调起

来以发挥最大的价值。

### 三、高校制度创新机制的路径分析

所谓高校创新机制的实现路径,其实就是高校制度创新的具体实现过程,它是高校行政主管部门以高校的发展目标为中心,提高捕捉社会环境变化的能力,快速响应,积极探索,在最快的时间内制定、调整或完善学校制度,并创造性地运用制度进行高校管理的过程。这些制度既包括类似于大学章程这样的统领性的制度,也包括诸如教师激励、学生管理这样的具体制度。

第一,强化高校院校研究机构的咨询机制。高校的院校研究机构是高校办学实践活动的“外脑”,对保障高校制度实施的科学性、民主性、有效性都具有十分重要的作用。目前,我国高校的院校研究机构(如高等教育研究所、学校政策研究办公室、学校发展与规划办公室等)存在的一大问题就是研究和咨询作用发挥不够,导致其疏离于学校的决策机构,同时也没有独立思考和研究事关学校全局的重大政策及其各类政策的配套问题。此外,事关学校发展的理论队伍尚很薄弱,能直接应用于学校改革实践的研究成果还比较缺乏,特别是在某些急待改革的领域,由于专业研究者自身的局限,缺乏一定的资源和威望,使得研究工作难以深入,难以获得第一手的资料而作出高水平的研究。而作为高校的行政管理领导,应该积极投身到研究者队伍中来,通过身先士卒的带头研究和组织协同攻关,带动一批关系高校可持续发展的研究,使自己的管理和决策工作建立在研究论证的基础上。为此,要把高校内部所拥有的教育学院、高教研究所(室)等院校研究机构真正融入到学校组织体系,要自上而下地完善和健全高校制度研究机构的研究和咨询机制,让它们能够成为学校发展的“外脑”以及高校行政主管部门的左膀右臂,真正成为学校重大事项的参与者、咨询者和谋划者。如参与或主持学校规章制度制定、学校中长期战略的制定等等,使其为高校行政主管部门的决策活动提供多方位、多层次、多角度的理论指导和方法论指导以及技术和程序的论证,从而为高校制度的创新实践奠定必要的基础。

第二,规范高校制度的决策机制。规范和改进高校制度的决策机制是促进高校制度创新的一个重要方面。高校决策机制一要按层次按领域适当分工,明确划分出各行政管理组织机构的决策职责和决策范围;二要设立类似于美国大学董事会、法国大学校务委员会、英国大学理事会(Council)或校董会(Board of Governors)的学校政策(制度)委员会,用它来审查和协调各行政管理部、各院(系、所)的具体制度措施,调查已出台制度的运行反馈情况,并通盘考虑制度的调整和完善工作;三要加强对国家高等教育政策的分解和立案工作,创造性地执行国家政策。要根据学校的办学实际,对国家的政策规定进行必要的信息加工和再决策,使学校各项具体制度措施既与国家高等教育

政策在目标、方向上保持一致,又能适合本校的具体情况,达到原则性和可行性的统一;四要保证高校党政领导的决策权力不缺位,合理配置学校拥有的资源,要尽高校领导应尽的义务。<sup>[4](p9)</sup>此外,在目前市场机制不断介入高等教育领域、高校运行环境发生很大变化的情况下,高校行政管理部、的决策权力还要保证不越位,即严格限制权力介入的领域,充分尊重高校师生员工的自主权。

第三,加强高校制度的宣传力度。高校管理活动中充分的信息不仅意味着民主,而且公开透明的信息就意味着效率,这是促进高校制度创新的切实体现。其主要表现在:一是充分的信息可以提高高校现有制度的有效性,也便于高校决策层能更迅速地了解情况,以采取更有力的措施;二是充分的信息可以加强高校各部门、院(系、所)的人员对自身责任和权益的认识,从而能更好地约束自己、监督他人,同时利用舆论力量使违规者受到惩治,从而提高高校制度的运行效率。因此,高校制度信息不仅要及时准确地反馈到高校决策层,而且必须在全校范围内加强制度宣传,保证涉及制度运行各个环节的信息充分地透明化,这是提高高校制度运行效率的一个重要方面。

第四,强化高校制度的执行机制。高校制度的执行机制是整个高校制度创新机制的中心环节。要创新高校制度的执行机制,目前最重要的就是通过一定的制度安排,使高校政策在执行过程中更加公开和透明,以接受全体师生员工的监督,促使制度在执行过程中不“扭曲”、“变形”。为此,可以从以下两个方面着手:一要将高校行政权力行使的主体公开。这可以使决策主体接受全校师生员工的监督与考验,并使其承担一定的决策风险和由此带来的道德、舆论压力,这样就有利于敢于承担责任的人接受权力,行使权力;二要将学校行政权力的运行方式、程序、内容和结果公开。如通过校内宣传媒介公开各种会议纪录,公开决策的依据,公开决策的全过程,公开行政机关的行为结果等等。学校行政权力的运行方式、程序、内容和结果公开,有助于消除、杜绝高校行政权力运行的主观性、随意性,化解师生员工的疑虑并获取其持久的支持,进而提升高校行政管理的工作效率。

第五,完善高校制度的监控评估机制。高校制度的运行是一个不断调节的过程,因此,高校制度的监控、评估系统是否健全,监控渠道是否畅通,对克服高校制度运行过程中的“流失”、“扭曲”现象,对于强化高校制度的合理性和权威性,从而提高高校制度的运行效率、使其在运行中保持动态平衡和良性循环也是不可忽视的重要一环。为此,高校的行政管理部、一定要重视高校制度的监控评估机制的建设,并完善相应的配套制度,使其能在学校各级行政管理部、的配合下对制度的运行情况进行独立的、全面的评估,充分利用评估结果,诊断问题的“病因”,从而“对症下药”,为确定新形势下学校创新发展的方案打下—

个基础。同时,在高校制度措施评估的基础上,对已有制度体系进行梳理,对其中的单项制度措施进行整合,进一步明确既定制度的时效,整合各项制度的资源,明晰制度的目标体系,纠正制度中的偏颇。

第六,强化高校制度的调整完善机制。由于高校运行环境日趋复杂,其发展面临着新的任务和前所未有的种种挑战。在这种情况下,必须创新高校制度,迅速地对已有制度作出调整和完善,使其进一步适合于现实的教育活动,否则就会贻误时机,造成高校制度无效益和高校行政部门的无作为。为此,首先要明确高校制度调整的内容、方式。制度创新涉及的主要内容,除了要对特定的制度目标和原制度方案进行调整、完善外,还包括对原制度执行措施的合理化改进和不同制度之间关系的协调。至于制度调整的方式,应根据特定的需要对现行的制度体系进行增加、删减和更新等等。在现实的高校制度运行过程中,更多情况下是通过局部调整来实现的,以免引起制度系统的震荡乃至制度过程的混乱;其二是提出高校制度创新的方案。在这个过程中,首先要根据新的制度环境对原制度目标进行修订,使原目标模糊之处明确化、不确切之处规范化,以建立新的可行的新目标。然后,在此基础上,对高校制度创新的方案进行多视角设计,以提供多种可供选择的制度创新方案;其三是搞好制度创新方案的选择。这个过程实际上是重新做出制度决策的过程,只不过比原制度决策更加深入和复杂而已,这也是制度创新成功的关键环节之一。因而要求对制度方案的选择必须制定严格的标准,必须充分依靠包括高校制度咨询组织在内的制度制定组织的集体力量,采用科学的优选方法程序予以实施;其四是实现

高校制度调整的优化。要尽量化解高校制度调整产生的消极作用,减少制度调整的成本。这就要求高校行政部门把握好制度调整的时机,同时做好必要而充分的宣传,化解其产生的负面影响,避免调整后的制度代价过大。此外,在实施高校制度调整时,既要迅速果断,防止制度偏差进一步扩大,又要谨慎小心,依据制度的影响和运行结果适度实施。

高校的发展在很大程度上取决于高校制度效力的发挥,而高校制度能否发挥出其应有的效力却依赖于高校制度的不断创新。在教育现代化的进程中,我国的高校总会遇到新情况、新问题,这就需要高校行政管理部门不仅要有勇于创新的精神和决断的魄力,加强高校管理的理论与实践创造,更重要的是从制度层面上建立一套完善的高校制度的创新机制,这对保持和提高高校制度的活力与效力,实现学校办学资源配置效率的最大化,从而促进高校教育事业的可持续发展,无疑具有非常重要的意义。

#### 参考文献:

- [1]田银华.高校特色化发展与大学制度创新[J].中国高教研究,2008(6).
- [2]王强,陈易难.学习型政府——政府管理创新读本[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [3]严家明,于真,等.社会机制论[M].北京:北京知识出版社,1995.
- [4]马陆亭.现代大学制度建设中的内部治理结构[J].北京教育(高教),2009(6).

责任编辑 周刚