

# 新公共管理视域下 德国大学治理机制改革的 内涵与特征<sup>\*</sup>

郭 婧

**摘 要：**受到新公共管理的影响，德国大学治理体系自1998年起经历了一系列变革，包括国家规制的转变、外部调控的引入、管理自治的强化、学术自治的弱化和竞争的深化，并呈现出以下特征：大学治理结构向系统化、外部治理结构向多元化、内部治理结构向科层化的方向发展；各联邦州的改革进度不齐、举措不一；“教学与科研的自由”原则为大学治理机制改革设定界限；大学治理机制的改革并非一蹴而就，而是一个循序渐进、不断修正的过程。正如德国科学委员会提出的，应以大学决策力、个体自治性的保障、合法性和接受度等为标准不断优化治理机制，以期获得更大的改革成效。

**关键词：**德国； 大学治理； 新公共管理； 治理均衡器

**作者简介：**同济大学 外国语学院 德国问题研究所 讲师 博士 上海  
200092

**中图分类号：**G649.516

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2019)03-0117-15

肇始于英美国家的新公共管理在过去30多年间对世界各国的高等教育都产生了巨大的影响。作为新公共管理改革的“迟来者”<sup>①</sup>，德国大学从1998

<sup>\*</sup> 本文为2017年度教育部人文社会科学研究项目“治理视域下的德国大学行政管理人员专业化发展研究”(编号:17YJC880030)的阶段性成果。

<sup>①</sup> Uwe Schimank/Stefan Lang, “Germany. A Latecomer to New Public Management”, in Catherine Paradeise et al. (eds.), *University Governance. Western European Comparative Perspectives*, Dordrecht: Springer Science and Business Media B. V., 2009, pp. 51-76, here p. 51.

年开始也走上了大学治理机制的改革之路。2018年10月19日,德国科学委员会发表了《关于高校治理的建议》,对德国大学自1998年至2018年的治理改革做出了阶段性总结,并对未来的治理发展之路提出框架性建议。<sup>①</sup> 本文将结合这份建议,系统梳理德国大学过去20年间治理机制改革的内涵,总结其特征,考察大学治理转向取得的阶段性成果与面临的问题,并提出有益的优化建议。

### 一、新公共管理与五种大学治理机制

20世纪80年代初,新公共管理发轫于英美国家,旨在通过将市场的竞争激励机制和私营部门的管理手段,如绩效管理、目标管理、组织发展、人力资源开发等,引入政府等公共部门,以解决其管理和效率低下、合法性低等问题。<sup>②</sup> 有学者将新公共管理的特征概括为:强调职业化管理、建立明确的绩效标准与绩效评估、运用项目预算与战略管理、提供回应性服务、公共服务机构的分散化和小型化、引入竞争机制、采用私人部门管理方式,以及改变管理者与政治家和公众之间的关系。<sup>③</sup> 1995年,经济合作与发展组织(OECD,简称“经合组织”)发布报告并指出,“新公共管理”是经合组织国家公共管理改革中一项共同的并且已经发展起来的议程。<sup>④</sup> 过去30多年间,新公共管理逐步从政府公共部门延伸至高等教育体系,分权、竞争、绩效等新公共管理的核心要素以不同的形式嵌入大学治理体系中,各国的高等教育体系经历了前所未有的巨大变革。

在大学治理体系研究领域,学术界早期公认的经典分析框架是美国学者伯顿·克拉克(Burton R. Clark)于20世纪80年代提出的三角协调模型。他把高等教育体系的协调看作是国家权力、市场力量和学术权威三种成分相互博弈的过程。<sup>⑤</sup> 随着新公共管理对各国高等教育体系产生的巨大影响,参与高等教育治理的行为体变得复杂多样。在克拉克模型的基础上,德国学者乌韦·施曼柯(Uwe Schimank)、哈利·德波尔(Harry de Boer)等提出了“治理均衡器”(Governance-

① Wissenschaftsrat, *Empfehlungen zur Hochschulgovernance*, Hannover: Wissenschaftsrat, 2018.

② 参见 Christopher Hood, “A public Management for all Seasons?”, *Public Administration*, No. 1, 1991, pp. 3-19; Christopher Hood, “The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme”, *Accounting, Organisation and Society*, No. 2/3, 1995, pp. 93-119.

③ 陈振明:《评西方的“新公共管理”范式》,载《中国社会科学》,2000年第6期,第73-82页,这里第75-76页。

④ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Governance in transition: public management reforms in OECD countries*, Paris: OECD, 1995, pp. 7-8.

⑤ 伯顿·R·克拉克:《高等教育系统——学术组织的跨国研究》,杭州:杭州大学出版社,1994年,第159页。

Equalizer)<sup>①</sup>的分析框架,以研究和比较各国高等教育治理体系的最新变化。“均衡器”原是一种电子设备,用于调节电信号频率以达到最佳的频率(尤其是音频)效果。作为一种类比,“治理均衡器”被用来阐释国家规制、外部调控、管理自治、学术自治和竞争五种大学治理机制之间此消彼长的动态关系。<sup>②</sup> 五种大学治理机制在不同的国家、不同的时间点、以不同的组合方式得以实施,具体而言:

- 国家规制(State regulation)是指国家自上而下的传统权威治理模式,即国家通过法律法规、个案批准或其他形式的指令对大学的各项事务进行规制。

- 外部调控(External guidance)主要涉及参与大学治理的其他外部行为体,他们与国家一同成为大学治理的“利益相关者”,通过协议、目标设定、咨询等方式协调大学相关事务。

- 管理自治(Managerial self-governance)主要考察决策过程中大学内部领导层的地位。若大学领导层能够对大学的目标设定、调控和决策起决定性作用,并能贯彻执行这些目标,则认为管理自治居强势地位。

- 学术自治(Academic self-governance)涉及大学体系内教授团体的作用,教授团体主要通过由其主导的委员会以合议制的方式影响大学决策。当学术自治居强势地位时,大学领导层只能负责实施教授团体所做出的决策。在此情况下,大学难以快速、准确地做出决策,但决策的合法性较强。

- 竞争(Competition)是指大学内部以及大学之间对稀缺资源(人员、财务和名誉等)的竞争。同行评议、第三方经费获取、大学排名等竞争机制在某种程度上起到了等同于市场需求方的作用,而大学则是供给方。

新公共管理的理想模式是指“治理均衡器”的五种治理机制处于某一特定组合,即较弱的国家规制、学术自治,以及较强的外部调控、管理自治和竞争。该理想模式的基本作用如下:通过强化外部调控、弱化国家规制,国家对大学进行层级制调控所产生的控制过度和信息过多过细的问题将得以缓解。通过目标设定等方式参与大学治理,国家依然可以达成自己的目标,而外部行为体的参与则可以让大学更好地发挥服务社会的功能。国家减少干预,大学自主性加强,加之竞争的增强,大学的创新性将大幅提高。此外,通过强化管理自治、弱化学术自治,大学决策的

---

<sup>①</sup> Uwe Schimank, „Die Governance-Perspektive: Analytisches Potential und anstehende konzeptionelle Fragen“, in Herbert Altrichter et al. (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*, Wiesbaden: VS Verlag, 2007, S. 231 – 260; Harry De Boer/Jürgen Enders/Uwe Schimank, “On the Way Towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria and Germany”, in Dorothea Jansen (eds.), *New Forms of Governance in Research Organizations — Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*, Dordrecht; Springer, 2007, pp. 137 – 152.

<sup>②</sup> 王思懿:《从“三角协调”到“治理均衡器”:西方国家高等教育治理模式的现代转向》,载《现代教育管理》,2018年第7期,第112–117页,这里第112页。