

大学治理现代化的法理探析

黄巨臣

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

【摘要】 大学治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分,是实现高等教育领域综合改革取得突破的关键所在,其本质是如何在现代法治理念和框架的基础上达成对现代大学的善治。当前,在致力于提升大学治理体系和治理能力现代化的各项改革实践逐渐取得成效的同时,大学治理仍存在一些不容忽视的问题,尤其是内在治理价值理性缺失的问题凸显,问题产生的根源在于法理基础的薄弱。从现代法治的视角出发,应对社会转型期背景下大学治理的法理基础予以厘清与重构,明晰治理主体的多元性、塑造治理环境的公平性、提升治理权力的规范性以及实现治理方式的法治性,从而推进大学治理体系和治理能力现代化建设。

【关键词】 大学治理现代化;法治;大学治理;法理基础

【中图分类号】 G640 **【文章编号】** 1003-8418(2018)01-0024-07

【文献标识码】 A **【DOI】** 10.13236/j.cnki.jshe.2018.01.005

【作者简介】 黄巨臣(1990—),男,广西武鸣人,厦门大学高等教育质量建设协同创新中心/教育研究院博士生。

党的十八届三中全会明确提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”^[1] 国家治理现代化随之成为国家层面的政治战略性议题。而大学治理现代化作为国家治理现代化的重要组成部分,也被赋予了崭新的政治地位与现实价值,是当前人们最为关心和热议的话题之一。所谓大学治理现代化,是指以现代法治逻辑为基础,以公平与正义为原则,以深化高等教育领域改革为动力,以制度创新为目的,以提升治理体系和治理能力为核心的一系列有关调和与规范大学内外部不同相关主体之间利益冲突的持续互动过程,包括了大学治理主体的现代化、治理环境的现代化、治理权力的现代化以及治理方式的现代化。当前,高教改革与实践的现实状况和学术界大学治理理论的发展都需要人们从现代法治角度来考虑大学治理的现代化问题,对治理过程中遇到的诸多问题进行反思。推进大学治理现代化,需要深入了解大学治理所处的社会背景并创新研究范式,不断完善治理体系,提升治理能力建设;更需要追问其中的法哲学原理,诠释与论证大学治理现代化的法理内涵与意义,为高等教育领域法治建设和世界一流大学建设提供理论支撑和保障。

一、大学治理主体层面的法理分析:多元主体共治

当前,大学治理现代化已成为学术界研究的

热点问题。有学者持这样的观点,认为从大学管理到大学治理,体现出的是大学管理模式和路径正向现实主义的轨道转变,共同治理成为当前的主流趋势^[2]。事实上,大学组织的转型、机构的重组、管理手段的优化等表象实则反映出大学治理理念和价值判断的转向。治理现代化要义之一就是要实现不同利益主体的共同治理,以改进和消弭早已不合时宜或脱离现实发展需要的管理理念和方式所带来的问题及其消极影响。在大学治理主体层面,进行多元主体共治已是大势所趋,其前提是要厘清大学与政府、大学与社会之间的法理关系。我国高等教育事业的发展取得了举世瞩目的成就,特别表现在我国高校的数量和在籍生规模均位居世界前列,高校办学的类型和层次也趋于多样。改革开放以来,得益于市场经济体制的确立和行政体制改革的深化,大学的自主性提升和自治权扩大都改善了大学组织和教师学术共同体的生存环境。然而,在实践发展过程中,大学与政府、社会这三者利益主体间的矛盾与冲突并未就此消失,反而大有愈演愈烈之势,暴露出了大学管理中缺乏不同利益主体参与日常活动和进行重大事项决策的渠道和保障机制。基于这样的背景,大学治理现代化就成了社会转型期和高等教育转型期下推进大学治理发展的必然要求。诚如法国学者让·皮埃尔·戈丹所言:“治理理念已成

为对旧式统治风格而言的一种前景光明的现代化。”^[3] 大学与政府、大学与社会在法理理论上的关系以及共同治理的正当性等问题实则较为复杂,远非如此简单明了,不证自明。在法律哲学的广阔领域中,大学、政府、社会在法治框架下的关系,时常交替呈现出一种紧张与缓和、混乱与有序的状态,特别是双方的利益冲突并不鲜见。因此,为加快推进大学治理体系和治理能力的现代化,有必要从法理的理论层面来探究“大学—政府”“大学—社会”的关系。

(一) 大学与政府:自治与控制的角力

“大学与政府”的关系,一直以来是高等教育学、政治学和法理学关注的议题。囿于学科背景限制,国内大多数高等教育学学者多是从本学科的视角出发,用高等教育学科的一般原则来研究大学与政府间的关系,鲜有人对大学与政府在法律层面上的特殊关系做更进一步的理论探讨,诠释其中所蕴含的哲学假设和方法论假设基础。正是法理理论基础研究的薄弱,导致了在指导和解决实践问题中的无力,如:政府过度干预大学事务、大学缺乏办学自主权等问题一直难以有效解决。为更好地推进大学治理现代化,我们需要从法律理论和法律哲学层面上分析大学与政府之间复杂而微妙的关系。现代意义上的“以高深学问”为逻辑起点的大学诞生于中世纪的欧洲^[4]。当时基于培养手工业者为目的、由学术行会团体建立起来的早期大学拥有对自身事务的完全自治,政府对大学不存在控制。但在1231年,巴黎大学接受了教皇格里高利九世颁发的“大宪章”特许状后,政府与大学的不相关关系逐渐变成了间接相关关系。特别是在13世纪末之后,以法国国王为代表的世俗势力日益强大,并以特许状为依据逐渐取代了教会对大学的控制^[5]。特许状可以说是政府对大学进行控制的最早形式,其开启了在此后岁月中政府控制与大学自治的不断角力之序幕。但从总体上看,政府的控制亦是十分有限,大学自治仍发挥主要作用。直到近代民族国家的空前强大,完全占据了支配地位,大学与政府间的平衡关系被打破,大学自治越来越多地受到政府力量的干预。政府通过立法、财政预算等手段逐渐取得对大学控制的主动权,意图“驯化”大学使之成为治理国家的工具。而以知识为基础的大学为追求真理、保护学术自由必须进行自治,与国家要求大学为政治利益服务而对其进行控制的做法产

生了不可避免的矛盾。由于力量的差距悬殊,大学在与政府的博弈中,经常性地处于弱势被动地位,政府取得了对大学的命令、计划和管制。这种“命令—服从”的行政隶属关系,其不对等严重损害了大学的自治精神和学术发展。在民主与自由等现代法治观念深入人心的今天,在推进大学治理现代化的过程中,重新定位大学与政府的关系就显得十分重要,即要将大学与政府间的行政关系、管理关系、不对等关系,及时转变为法律关系、治理关系、平等关系,以实现政府控制与大学自治之间的平衡。

(二) 大学与社会:自由与问责并存

如果说特许状的颁布使得大学获得法律上的合法地位,“大学—政府”之间是一种硬性关系,那么基于自愿交往原则的“大学—社会”关系就是软性关系。大学诞生之初,被人称之为“象牙塔”是有其根据的。学术自由理念是大学发展的内在逻辑,体现了理性主义的哲学取向。大学游离在社会的边缘,为追求真理而奉行学术自由和大学自治,这一本质特征使其区别于一般的社会组织。但按照世界高等教育的发展历程看,大学与社会的关系其实是处在一种若即若离的状态。进入21世纪以来,大学与社会间的松散关系日益变得密不可分。大学开始根据社会的需求来调整自身的学科、专业设置,为社会各行业培养不同层次和类型的人才、提供技术指导和咨询服务等,而社会也回报以大学发展所需要的各类资源和必要支持。但社会对大学所提供的各种资源支持和发展平台并非完全出于无偿的奉献。为了更好地满足自身的需求,社会要求更多地参与大学的管理和决策,在更广泛的层面上对大学的人才培养、科研和教学活动产生影响。为此,大学开始向社会开放其内部治理结构,接受社会各界的监督和问责。但“社会问责高校”的合理性和合法性基础何在?这是需要人们进行思考和澄清的问题。为了更好地诠释“社会问责高校”的法理根据,从法律的角度来进行分析是必要的。在学术界乃至司法实践中,高校与社会的关系实质表现为公共教育权与社会教育权的博弈与平衡,这就必然涉及社会对高校的问责^[6]。而职责本位也就成了高校问责的法理基础,原因不仅在于大学与社会互动的前提是公共教育权与社会教育权的各自平等、自主地位,更在于这符合了法制化中责任与权力对等的基本规律。社会对大学的问责和监督,是公

共教育权回归公民社会的价值诉求,也体现出了社会利益多元、主体多元、价值多元的发展趋势。今天,随着大学市场化、商业化程度的加深,大学校长终日忙于开拓更多资金来源渠道而无暇顾及院校的学术发展,教师热衷于进行高回报的应用性科研而减少在教学中的时间和精力,大学生则精明地选择热门的经济、计算机等专业而不再关心人文精神的培养。这种大学发展过程中的利益至上之价值取向,阻碍了学术自由的发展,致使大学陷入了金钱主宰学术的境地。推进大学治理现代化,需要扭转大学与社会这种过度利益化的关系,通过制度来规范大学的行为,明确大学与社会的边界,保持社会问责和大学学术自由之间的必要张力,实现大学与社会的良性互动。因此,为达成大学治理现代化中的善治,需要重塑大学、政府、社会间的多边关系,建立多元主体共同参与治理活动的制度和机制,实现大学、政府、社会、公民的多元共治,以发挥不同主体的治理功能。

二、大学治理环境层面的法理分析:

公平正义的价值诉求

大学治理现代化的治理成效与大学治理环境的公平性程度息息相关。一个公平的治理环境可以促进大学治理能力的提升和加快治理体系的构建。我国正处在大变革和大发展时期,在社会财富急剧增长的同时,收入分配不公、贫富两极分化等问题突出。这些社会性矛盾同样也反映在高等教育领域,如:不同地区高考招生名额分配的不均;重点高校录取农村学子的比率偏低等问题。以上种种问题不由得引发人们去思考,在当前社会环境不公平的状态下,用以解决问题的社会制度、法律规范需要坚持何种根本的价值取向?诚然,其根本价值就在于公平正义。公平正义不仅是和谐社会最鲜明的特征,也是新时期大学治理现代化的本质要求,即在公平正义理念引导下提升大学治理能力并建立大学治理体系新秩序。在推进大学治理现代化的过程中,尽管人们对大学治理现代化的具体现状、问题、目标、意义、实现路径等基本达成共识,但对于如何在大学内外部治理环境中体现乃至发挥公平正义的效用却很少有人进行学理上的探究。环境不公平问题实质是社会经济利益不公问题的延伸,而大学治理环境不公平问题则是大学内外部各利益相关者的诉求被人为压制而无法表达造成的。环境公平问题研究最早出现在 20 世纪 80 年代初的美国^[7]。之后经

过多年发展,在西方国家已经形成了各种关于“环境公平”问题的理论和流派。目前,国内对于环境公平问题的研究处在初始阶段,研究成果相对偏少。笔者在 CNKI 中国期刊全文数据库中,以“环境公平”为篇名、主题和关键词分别去搜索相关的文章,发现 1980 年至 2017 年间共 146 篇,且主要集中于哲学、经济学、社会学、环境伦理学、公共管理学等学科领域,其中 3 篇虽涉及教育“环境公平”但并未运用“环境公平”的相关理论,所以笔者首次尝试将“环境公平”理论引入高等教育领域来研究大学治理内外部环境公平问题,并在阐释治理环境公平的中国情境基础上,构建公平正义的大学治理新秩序。

(一)治理环境公平的中国特殊情境

长久以来,人类从未停止过对公平与正义的探索,希望进一步深入了解公平正义的各种形态和终极目标。柏拉图在《理想国》中提及,人生来就是不平等的,因而所谓正义,便是不同的阶级成员各安本分,专心于本阶级的事务。其学生亚里士多德将平等视作正义的尺度,认为正义存在于“某种平等之中”,但对于社会结构中存在的平等现象则可以接受。约翰·罗尔斯对正义进行论述时,试图把自由与平等这两种价值结合起来,并提出了著名的“第一原则优于第二原则”论断^[8]。而托马斯·霍布斯则从法律哲学的角度出发,认为保护生命、财产和契约的安全是法律存在的首要任务,自由和公平皆应服从这一目标^[9]。从上述思想家和哲学家们的论述中可以看到,在不同的时代和不同的社会经济制度下,公平正义的观念被人们做了不同的诠释,因所强调的价值序列不同而呈现出了不同的形态。在社会主义中国社会,公平正义的本质就是要以人为本,消除财富差距和财产地位上的不平等,实现人自由而全面的发展。大学作为社会的一个子系统,难以超越现有时代背景和社会结构而独立存在。我国高度行政化的大学治理环境在很大程度上制约了大学治理能力和治理体系现代化的形成。因此,如何塑造公平的大学治理环境是一个重要的命题。按照“环境公平”理论,“环境公平”是社会公平正义理念的一种体现,而“环境治理公平”则强调在复杂的治理环境中,决策、执行和参与过程这三个层面都必须要实现公正的操作。只有达到了“环境治理公平”,大学治理环境的公平才能得以实现。因此,大学治理现代化需要实现大学治理环境的

公平。一是要做到环境决策公平。在治理价值目标层面上,大学的决策者在制定有关政策时,要遵循“公平为先”的原则,大学在追求效率而实施绩效管理的同时,必须将公平放在首位。二是要做到治理结构公平。即参与大学治理的主体要多元、权责对等、职责清晰,这不仅体现在治理过程中方式方法、手段与程序上的公平,更要落实到权益和责任分配权重上的公平。三是要做到环境参与公平。在大学治理中,各利益相关者不会因职业、地位、身份、财富等的差别而被排除在外,需要事先构建一个公正顺畅的利益表达机制,保障他们的平等参与权。惟其如此,公平正义的理念才能在大学治理中得到体现和落实,大学治理现代化才不至于背离初衷。

(二) 公平治理环境基础上的大学治理新秩序

公平治理环境基础上的大学治理新秩序,其本质是要在公平正义理念引导下构建大学现代治理的新秩序,即实现大学治理体系和治理能力的现代化。长期以来,大学治理受到外部政府、社会以及市场等力量的不合理干预,各方关系未能理顺,使得高校过度行政化、商业化的问题突出;在内部,体现为学术权力、行政权力、政治权力三者的矛盾冲突,师生主体性的缺失以及学校与院系主体地位的错位等问题。这些都严重阻碍了大学治理能力的发挥和现代治理体系的构建。所有的这些问题和矛盾发展态势反映了大学与政府、大学与社会之间关系的不平等,学术权力、行政权力与政治权力之间权力分配的不平等,高校与在校师生之间地位的不平等诸如此类的现实状态,而这些都偏离了公平与正义的轨道。推进大学治理现代化,解决公平与正义问题是不可回避的,也是推动高等教育持续改革和保证大学组织稳定运行的重要因素。以往人们常常强调学术自由和大学自治在维持大学组织稳定性方面的权威地位,却很少考虑到公平正义这一对价值理念在其中的作用。公平正义不仅要引入到大学治理理念、治理方式以及治理结构中,更要内嵌于正式与非正式的各种规则、规范和约束之中,以减少环境所带来的不确定性和治理成本,以实现治理效果的最优化^[10]。

基于公平治理环境上建立大学治理新秩序的关键还在于正确处理好大学内外部间的关系,实现从“整合”关系到“互构”关系的转变。一方面,

处理好大学与其外部主体的关系,形成大学与政府、社会、市场等主体多边良性互动的局面。治理过程中,应突破传统“整合”思想的限制,在运用硬性秩序维护整体平衡关系的同时,避免滥用权力和命令;在强调共同利益和整体利益时,要关注单个主体的利益和自主能动性。具体说来,就是要淡化政府的权威,减少过度管理;要发挥市场的机制,适度进行调节;要强化社会的参与,扩大治理主体;要落实高校办学自主权,实现自主办学。另一方面,重塑大学内部各利益相关者的关系,调和相互冲突的利益。与“整合”思想所不同的是,“互构”思维在解决大学内部各利益相关者的冲突与纠纷时,将问题置于共建共享的利益机制框架之内,在利益分歧之中增进集体认同,在取得发展成就中实现利益共享。具体做法是,要建立大学内部的责任共担机制,既要进行权责划分和相互监督,又要强调各利益主体间的责任共担;要推进学院参与共治模式^[11],实现学校与院系、行政人员与学术人员、教师与学生等之间的权力共享、利益共享以及资源共享。

三、大学治理权力层面的法理分析:

权力制约与权利制约

大学治理现代化的核心问题就是如何使得不同的大学治理权力和谐运转的问题,其中暗含着对现有不合理权力/权利结构的重置与优化,以发挥“权力制约权力,权利制约权力”之真正效力。无论是从人类社会发展的进程看,还是从现实中权力和权利的运行模式看,权力本质上来源于权利的让渡和订立社会契约过程。从这个角度来说,大学学术权力可以看作是由学术共同体中的教师让渡部分权利而形成。政府权力存在的终极意义是为了更好地保护和实现个体权利,也包括大学组织内部各个主体的权利。法国启蒙思想家孟德斯鸠抛出“掌握权力者都容易滥用权力,非到界限不能停止”的观点^[12],而后英国历史学家阿克顿又提出“绝对的权力导致绝对的腐败”的论断之后^[13],人们均认为权力必将引发滥用,滥用必将招致灾难,因而对权力的制约势在必行。因此,可以发现,“权力制约权力”模式一直备受国内外学术界的青睐,并在实际层面上得到大力推行。在我国高等教育领域现实中,在面对高校行政权力泛化问题时,提出“以权力制约权力”来解决问题的有人,“以权利制约权力”的倡导者亦不在少数。然而,反观其成效可以看到高校行政权

力泛化、权力滥用的问题并未得到实质性改善。因此,当前推进大学治理现代化就需要从治理权力层面着手,辩证看待不同权力所依据的运行逻辑,要在权利的基础上围绕确认、实现、保护权利而采用控制、限定权力的框架,特别是要采取针对性措施保证“权力制约权力”与“权利制约权力”有效运行基础和前提的实现,从而在实践中真正发挥出两种模式的最大效用。

(一)权力制约权力的前提:权力的对等

大学治理现代化很大程度上可以看作是规制、约束权力的持续过程。在治理高校行政权力泛化、权力滥用等问题时,“权力制约权力”模式之所以失灵,追根溯源,其深层原因在于,人们普遍忽视了这么一个要点,即权力制约权力得以实现的前提是权力的对等。权力对等具体体现在权力制约关系和制约手段的横向性和双向性。所谓横向性,即学术权力和行政权力的地位必须是独立的、平等的、同一水平的,而非隶属关系;所谓双向性,即学术权力和行政权力的监督和制约是公开的、相互的。忽视这个前提,无论采取何种“权力制约权力”的形式、手段、措施都会使其真正的力量消弭于无形之中,难以根治痼疾。为了发挥“权力制约权力”模式的极大价值和功能,通过实现权力的制度化来达成权力的对等成了可供选择的途径之一。对于权力和制度之间的关系,借用德国法学家拉德布鲁赫的观点,“二者并不是两类不同的事物,不是原因和结果或结果和原因,而是一种或同种处于不同视角下的事物,就像一种有机物与其有机体一样,很难彼此分离”^[14],这句话点出了权力与制度的必然内在关联,彼此共存相互依赖。此处提出权力制度化这一命题也并非毫无根据,而是遵循了我国依法治校、深化教育改革及加快大学治理现代化的现实逻辑。所谓权力制度化,其实质是以制度规则权力,促使权力向制度权力转变,让非制度化的权力转变成制度权力。具体说来,是对不同权力主体的职责划分、权力对象的适用范围、权力运行的程序方式予以事先规定,以制度思维和制度方法来制约和监督权力。在大学治理的范畴内,行政权力和学术权力的制度化已经成为一个重要且紧迫的问题。制定大学章程无疑是权力制度化的一个关键性步骤。大学章程是大学的“宪法”,是大学办学的根据。作为一种基础性的制度,大学其他相关的一般制度和具体制度均受其指导。大学章程可以规定大学行政权

力和学术权力的各自职责、适用对象以及运行规则,将权力的设定、赋予、行使、监督等整个运作过程置于章程的制度框架之内,以实现权力间的制约和监督。

(二)权利制约权力的基础:权利的联合

相比较于单纯的“以权力制约权力”所起到的效果而言,将“权力制约权力”和“权利制约权力”有机结合可起到更大的作用。当前的“权力制约权力”模式难以对行政权力泛化问题起到根本性改善作用,以“权利制约权力”模式来弥补“权力制约权力”模式的不足就显得尤为重要了。需要事先澄清的是,倡导“权利制约权力”并非是否认“权力制约权力”的应有作用,更不是要否定三权分立与制衡的基本原则,而恰恰是要在此基础上,进一步扩大、细化并落实单个主体的权利,用整体的、对等力量的权利集合体去制约和抗衡以强大组织为后盾的行政权力。原因在于,高等教育领域中无论是在理论探究还是在实践执行方面,人们急于寻求用权利来解决行政权力泛化的问题却未能对“权利制约权力”的法理基础予以明确,以至于常常出现以单个主体权利去对抗权力的局面,其结果基本以权利的落败而告终。故而,人们需要明白,“权利制约权力”得以实现的基础必是在于权利主体的联合。学术权力是一种极为特殊的“权利”,其目的在于保护学术自由。权利主体的联合是将分散的、个体的权利加以聚合形成权利群,用权利群去制约以组织为后盾的行政权力,达到遏制和改善行政权力扩张的冲动与事实,从而扭转学术权力的劣势地位。结合我国高等教育的特殊情况,在这些利益相关者的各个权利主体之中,需要突出教师权利和学生权利。首先,是要细化教师和学生权利主体的权利。教师和学生具有身份上的双重属性,先是具备一个公民的身份,然后才是作为教师和学生的身份。根据我国宪法的规定,作为公民的教师和学生其基本权利包括:政治权利、文化教育权、监督与请求权等。而这些从宏观方面设计的权利过于宽泛且彼此之间联系不强,无法直接组合成权利群,自然难以形成对权力的有效制约。因此,需要将教师和学生的权利进行细化。具体到大学治理中,政治权利的细分表现为教师和学生参与高校相关管理活动的参与权,包括对相关事务的知情权等;文化教育权可细分为进一步接受科学知识训练的受教育权和对学术问题开展自由研究的科学研究自由权等;监督与

请求权则可细分为对大学组织及其工作人员行为的监督权、批评建议权等^[15]。其次,实现教师和学生的权利联合。教师和学生这两个权利主体间的权利联合,包括了权利者之间的联合和权利群之间的联合。权利者之间联合的具体表现形式就是教职工代表大会、学生代表大会,这个层面的联合基本已经实现。权利群的联合表现为教职工代表大会和学生代表大会的权利联合,这个层面尚未形成。所以,为了抗衡强大的行政权力,要推进以组织为形式的权利群联合,即尝试教职工代表大会和学生代表大会的联合,并将其组织结构和运行方式制度化,以实现权利对权力的有效制约。

四、大学治理方式层面的法理分析:

法治思维之治与法治方式之治

“大学治理体系和治理能力现代化”是新时期高等教育基于时代发展和社会改革需求所提出的重要论断,其内涵和外延相当丰富,是诸多系统要素和组织制度有机结合而成的统一体。大学治理方式作为整个系统中的关键环节,是实现大学治理体系和治理能力现代化的重要载体和基本方式。在漫长的岁月中,随着时代的不断发展和社会环境的变迁,大学治理的方式呈现出了迥异的具体形态。进入 21 世纪以来,人们的民主、自由、平等、法治等现代性观念不断增强,尤其是法治已经成为现代化的重要标志,更成了大学治理现代化的合法性基础。这一点已经普遍取得共识。但长久以来,人们对于“法治之治”和“大学治理”间的逻辑关系解读仍存在着偏见和误解。“法治之治”和“大学治理”的逻辑关系,绝不是像一些学者所声称的那样是单纯的结构与功能关系,更不是线性的因果关系。“法治之治”与“大学治理”二者的关系更多的是具有内在统一性,具体表现在大学治理体系和治理能力现代化与法治现代化的同步性。从“目标、条件、手段”的分析框架上看,“法治之治”是实现“大学治理”现代化的手段和方式,同时也是“大学治理”现代化所要达成的目标;而传统“大学治理”方式失灵的同时,也为“法治之治”在大学治理中的运用提供了前提条件。因此,“法治之治”和“大学治理”的深层逻辑关系是隐藏在“目标、条件、手段”框架里的内在统一性和同步性。德国政治学家马克斯·韦伯曾指出,在人类历史上社会的合法统治类型可分为三种:传统型、卡里斯玛型以及法理型。其中法理型统治是指统治者根据法律所设定的关于社会各种活动的规则

和制度来管理国家和社会,实质上体现了一种法律理性统治的思维,强调了程序、规则和法律的至高权威^[16]。而大学治理现代化就是要达到这样的一种法理型治理,在治理的过程中,运用法治思维和法治方式来保护、规范、激励和制约不同的权力主体和权利主体的各项活动、行为和关系。

(一)法治思维之治:从“人治”走向“法治”

大学治理思维的法治化,即法治思维之治,是一种实质法治,体现了法治的内核精神。法治思维之治要求大学的治理不仅要遵循法律制度的一般性和具体性条文、规则,更要深入体会并践行法律的法治原理、法治原则、法治精神和法治理念。实质法治要求大学治理在依据硬法的基础上,面对现实中的特殊情况和复杂问题要灵活根据软法(非由国家强制力保障实施的法规范,如社会共同体的自治规范、自律规则等)来进行治理。在政治生活和社会生活中,与“法治思维”相对立的是“人治思维”,人治思维在我国社会中的存在由来已久。从古代君王诸侯的“言出法随,口含天宪”到现今部分领导的“一言堂”,都体现出了人治思维之根深蒂固。人治思维的突出特征是治理根据在于“人的意志”而不在于“法的规则”。由于人的理性有限而欲求无限,在治理过程中难以避免会出现偏私和不公。正如亚里士多德所言:“让一个个人来统治,这就在政治中混入了兽性的因素。常人既不能完全消除兽欲,虽最好的人们(贤良)也未免有热忱,这就往往在执政的时候引起偏向。法律恰恰正是免除一切情欲影响的神祇和理智的体现。”^[17]这说明了人治思维之治存在很大的随意性、专断性,其治理结果的好坏往往取决于治理主体个人能力的高低,具有不确定性和偶然性,甚至还会引发危险和动乱。而法治思维之治则摒弃了人治中不理性的情感因素,可以不受个人主观经验判断的干扰,公平公正地处理问题。其相对于人治思维的优越之处在于:法源自理性,也表现为理性,它从历史、人性、道德的高度,抽象出普遍的一般性原则,又返回到每个社会、每个时代、每片地域中,去规范着人的行动。即便是著名的法律哲学家富勒也赞同这一观点,他说道:“如果法治不是指这个意思,那它什么意思都不是。”^[18]因此,推进大学治理的现代化,需要实现治理方式的法治化,要促使大学治理方式的思想观念从“人治思维之治”转向“法治思维之治”,既要“法治”作为一种新的治理手段,知法、懂法、用法;又要注重

在运用“法治”的同时,实现“法治”的价值和目的,即维护公平与正义。在具体治理中,个人和组织都应根据预设的规则与规范来行事,在法治思维引领下来保障、制约和监督不同权力与权利的实施,协调和平衡各个利益相关者间的关系,从而不断提升大学治理体系和治理能力的现代化水平。

(二) 法治方式之治:从“管制”转向“法治”

当代中国的大学治理乃至高等教育的治理都不同程度存在管制方式之治,而管制方式之治来源于行政逻辑和政治逻辑主导下的领导者意愿之治,体现在领导者个人判断与决策中的经验性偏差,即以过去的保守的经验来解决今天的现实的问题、以简单的泛化的思维看待复杂的特殊的问题、以西方的外来的理论来解释中国的本土的情况、以微观的局部的价值判断来看待宏观的整体的情况。要探究我国大学治理中法治方式的内涵及其价值指向,需要考察以往社会治理的方式,弄清管制和法治之运作逻辑,以挖掘当下法治方式的特有意蕴。我国社会的历史文化传统根植于社会系统中的方方面面,虽然一系列的法律、法规、制度、准则已被普遍确立,但人情关系时常成为人们判断是非对错的主要标准,管制方式依然大有市场。管制方式之治是一种非常规的、非持续的和非法律化的治理方式,运动式治理是其典型代表。从新中国成立初期的全国专门高校院系调整到改革开放后的专项打击“高校腐败”行动,从对重点城市高校及其周边环境的专项治理再到大学中“校园贷”现象的集中整治,这种以行政“管制”为手段进行的治理,追求在短期内获得最大成效,而不遵循法律规则办事、罔顾决策失误所带来的风险后果。正如人们所见到的,其治理结果并不理想甚至适得其反。高校院系调整之阵痛仍影响至今,高校腐败之风仍屡禁不止,高校周边环境污染之势仍未可遏制,高校“校园贷”之乱仍未解决。大学治理现代化中的“法治”之根本价值在于,实现公平、正义、自由、平等的目标,其基本内涵在于规则治理,在于通过法律实现大学治理的常态化,形成一种良性的治理秩序。因此,大学治理要摒弃“管制方式”的行政手段,实行“法治方式”的法治手段。在法治方式之治的法治维度上,大学治理活动须置于宪法和相关法律的框架之内,坚持和维护党委的领导核心地位,建立大学章程,推进现代大学制度建设,做到以法治校、以章治校;在法治方式之治的民主维度上,应通过科学的制度

设计和安排,为各个利益相关者提供一个可以进行充分协商、论证甚至博弈的开放平台和渠道,使之能平等地参与治理过程中的决策、管理、监督等环节,反映各自的利益诉求,在表达、协商和整合中实现利益的最大化。在法治方式之治的文明维度上,应构建大学治理的价值体系,培育大学治理文化,即促进大学自治、学术自由理念的认同;增强政府、大学、社会、市场主体的互信;实现行政权力、学术权力、政治权力关系的共生,以切实推进大学治理的现代化进程。

【参考文献】

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. (2013-11-15). http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm.
- [2] 李立国. 大学治理的转型与现代化[J]. 大学教育科学, 2016(1): 24-26.
- [3] (法)让·皮埃尔·戈丹. 何谓治理[M]. 钟震宇, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 3.
- [4] 贺国庆, 王保星, 朱文富. 外国高等教育史[M]. 北京: 人民教育出版社, 2003: 5.
- [5] Thorndike, Lynn. University Records and Life in the Middle Ages[M]. New York: Columbia University Press, 1944: 25-30.
- [6] 陈大兴. 高等教育中责任与问责的界定[D]. 上海: 华东师范大学, 2014: 217.
- [7] 朱旭峰, 王笑歌. 论“环境治理公平”[J]. 中国行政管理, 2007(9): 107.
- [8] (美)约翰·罗尔斯. 作为公平的正义——正义新论[M]. 姚大志, 等译. 上海: 上海三联书店出版社, 2002: 56.
- [9] (美)E·博登海默. 法理学: 法律哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2010: 262-267.
- [10] Claude Menard, Mary M. Shirley. The Handbook of New Institutional Economics[M]. Boston: Springer, 2005: 1.
- [11] 李福华. 大学治理的理论基础与组织架构[M]. 北京: 教育科学出版社, 2008: 242.
- [12] (法)孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 上海: 商务印书馆, 1987: 154.
- [13] (英)阿克顿. 自由与权力[M]. 北京: 商务印书馆, 2001: 342.
- [14] (德)拉德布鲁赫. 法学导论[M]. 米健, 等译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1997: 36.
- [15] 朱福惠. 宪法学原理[M]. 北京: 中信出版社, 2011: 301-369.
- [16] (德)马克斯·韦伯. 经济与历史支配的类型[M]. 康乐, 等译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004: 303-306.
- [17] (古希腊)亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭, 译. 北京: 商务印书馆, 1982: 169.
- [18] Lon L. Fuller. The Morality of Law [M]. London: Yale University Press, 1964: 210.

基金项目: 全国教育科学规划教育部重点课题“高等教育质量标准国际比较研究”(编号: DDA150210)。

(责任编辑 肖地生)