

大学治理的内在逻辑及其生态构建

——从人治、法治到善治的历史演变

□ 史利平

摘要：大学治理内在逻辑从“人治”到“法治”再到“善治”的发展，不仅展现了现代大学治理的历史演进过程，也反映了大学治理内涵与外延发展的终极目标追求。同时，如果只追求“善治”而不关照“善治生态”的构建，也会使“善治”缺乏“延展性”和“生命力”。唯有构建良好的“善治生态”，“人治”与“法治”在走向“善治”的过程中才能和谐共生，才能使“人治”得到规范的指引与匡正，“法治”彰显德行的渗透与化育。欲使大学治理形成“善治生态”，就需促使学校、政府和市场等多元力量在推进大学治理结构建设和大学治理性格养成的过程中形成良性的互动态势。

关键词：大学治理；人治；法治；善治

中图分类号：G647

文献标识码：A

文章编号：1672-0717(2015)05-0026-04

收稿日期：2015-03-19

作者简介：史利平(1976-)，女，山西阳泉人，教育学博士，天津市教育科学研究院助理研究员，主要从事教育学理论、教育社会学、教育管理研究。

近些年，随着高等教育研究的深入，大学治理逐渐成为各国高等教育领域的研究热点。在我国，有关大学治理逻辑的发展和演变、大学治理现代性以及大学治理结构的模式选择等都成为理论界所关注的焦点问题。

大学治理概念脱胎于公司治理和公共治理，其作为一个教育术语则是由早稻田大学前校长奥岛孝康首次提出的。此后，大学治理概念的内涵和外延不断得到丰富和发展。学者于杨认为，大学治理是“大学内外利益相关者参与大学重大事务决策的结构和过程”^[1]，大学治理体现了各种决策权力在各个

主体之间的配置与行使，是大学利益相关者组织属性和委托代理关系特点的决策权结构。有的研究者则提出，治理的实质实际上是一系列的理念和制度安排^[2]，主要包括权力分配结构和权力行使过程两个方面。还有学者提出，大学治理的目的旨在满足其治理“冲突和多元利益”的需要，通过多元权利主体参与以及各主体之间的协商合作机制来抑制由于管理取向和科层制作用过强而造成的“内部人控制”现象，消除代理风险^[3]。

作为大学管理达到内在和谐后的一种高阶状态，大学治理仍然从属于大学管理的范畴。当前，我国大学治理呈现出向善治发展的趋向。为了更深入地剖析大学治理方略的逻辑演进和逻辑关系，本文从大学治理的逻辑起点入手，力图探讨现代大学善治的形成机理及其生长的生态环境。

一、“人治”：大学治理的逻辑起点

所谓“人治”，是指“国家权力的执掌者凭借其所有或行使的不受法律制约的权力，完全依据其个人主观意志治理国家、管理社会公共事务的一种特定方式。”^[4]就形式而言，人治所表现出来的是统治者依据个人意志在政治上的独裁与专制，尤其在过去等级森严的单向线状控权模式中，封建统治者的主观意志至高无上，其权力凌驾于整个社会之上。

“其人存，则其政举；其人亡，则其政息”。然而，作为治理方式的一种，人治的存在并不意味着逻辑地反对法治。孔子作为人治的代表，主张“为政在人”。但与此同时，他也认为“礼乐不兴，则刑罚不中，刑罚不中，则民无所措手足。”同样主张人治的墨家也认为，“天下从事者，不可以无法仪，无法仪而其事能成者无有也。”在人治占主导地位的社会中，权力呈现出一元化的态势，由于社会中缺乏制约和制衡国家权力间的其他力量，往往最终导致最高统治者的专制和独裁。因此，就其本质而言，人

治是不受法律制约的个人意志之治。

作为一种政治现象和政治思想学说,人治在人类社会发展的历史时期具有普遍性。在我国,人治思想经过千年的积淀已成为一种集体无意识,渗透于社会生活的各个领域,作为社会重要组成部分的大学自然也不能幸免。在我国传统的大学治理过程中,这一“重人情、轻理性”的人治思想至今仍然存在。在这种治理模式下,整个大学的权力体系沿袭政府行政模式,权力结构呈现出“金字塔型”。大学书记和校长作为学校最高权力的代表,几乎掌控了学校所有的核心权力。由于缺乏民主参与渠道,大学的整个权力体系处于单一、封闭的状态。这些现象在一些较为偏远的地方高校尤为严重,“人治”思想占据主导。受“人治”思想的影响,行政权力在大学治理过程中占主导地位,常常干预学术权力的正常实施。另外,在大学中,普遍存在着领导、执行和监督三方权利缺乏制衡的问题。由于部分学校内部规章制度尚不健全,无法对学校内部管理进行有效的制度规范,导致领导机构、执行机构和监督机构三方无法有效地实现相互制衡。

二、“法治”:大学治理的制度逻辑

作为一种理性诉求,从“人治”走向“法治”成为现代大学治理从主观性、随意性向客观性、规范性发展的必由之路。依法治校作为大学走向法治的基本方略,发挥着至关重要的作用。所谓依法治校,是指大学依据明确完备的法律、法规以及根据法律、法规制定的制度和政策合理运用治校权对大学进行管理的一种理念以及与之相应的方法体系。

在我国,传统大学在内部治理上大都沿用政府行政管理手段,而“行政化管理所需投入的成本、产生的负作用比契约化管理要大得多。”^[5]伴随着当前我国大学行政体制改革的深入推进,这种传统的以人治为特征的管理模式已然不能适应现代大学的发展。而法治作为人类社会发展的主要标志,成为大学治理的理性选择。与人治治理模式中个人魅力型权威不同的是,依法治校要求人们服从的是法律法规、规章制度所事先规定的法理型权威,以有效避免个人意志所带来的主观性、随意性,提高大学治理的效率和现代化水平。

大学治理的基础和重要标志就是大学治理法治化,而依法治校就是要树立法律至上的理念,变人的权威为法律法规和规章制度的权威,真正实现大学治理的现代转型。在大学治理过程中,高校应明确依法治校理念,加快建章立制进程,构建起一套完整、科学和合理的管理制度和执行制度,切实将大学运行过程中所出现的各项事务制度化、规范化。一是要科学立法,依据国家现有的法律、法规和规章制度,建立健全以大学章程为核心的规章制度,规范大学办学行为和师生个体行为的制度体系;二是要通过法制教育使学校管理者以及师生学法、懂法、知法,将法律法规所规定的内容内化为人们的内在思想和价值追求,真正地自觉守法和用法。

三、“善治”:大学治理的目标逻辑

作为两种不同的治理模式,人治和法治在人类社会的发展过程中都发挥了重要的作用。在人治中,权力的立足点归结于人,即统治者的主观意志支配法律。在以人代法的人治模式中,权力的配置极不合理,只有极少数享有特权的人成为治理的主体,绝大多数人在等级制度的严格管控下成为客体,主客体之间始终处于不平等的状态。与人治所不同的是,法治的立足点在于法,即法律支配权力。法律面前人人平等,人们享有相同的法律所既定的权力。法治模式打破了人治封闭的结构体系,形成治理主体的多元化,各类治理主体间呈现出平等、自由的态势,从而保证了社会公平、公正的实现。从人治走向法治无疑是历史的进步,但这也并不意味着法治就是大学治理理念发展的终点。因为无论是人治还是法治,在发挥其积极作用的同时也暴露出了其自身无法克服的局限性。

“善治”是20世纪90年代出现的一个治理新概念。从字面意义上理解,“善治”为良好的治理,目的在于实现社会公共利益的最大化。公民社会是善治的现实基础,藉由政府与公民的合作管理,“善治”达成政治国家与公民社会的全新关系^{[6] (P5-6)}。善治是“人治”与“法治”博弈的结果。一般说来,“善治”包括四大要素:第一,法律得到尊重,公民安全得到保障,而一切都须通过法治来实现;第二,政府机构高效、公正地管理社会开支,进行有效的行政事务管理;第三,行政机构的首脑对其行为

向所有公民负责,即实行责任制;第四,信息沟通渠道通畅,所有公民具有充分的知情权,即治理具有透明性^[7]。通过对“善治”内涵之分析,结合大学自身的独特特点,在大学治理中理应确立以下理念:

一是学术自由的理念。“学术自由是一项特权,它使得传授真理成为一种义不容辞的职责,它使得大学可以横眉冷对大学内外一切试图剥夺这项自由的人”^{[8] (P19)}。作为大学自身所特有的一种品格,学术自由的主体不仅包括教师,同时也包括学生。教师的学术自由在于按照他们自己所认同的方式进行科学研究和教学活动,而学生的自由在于学习内容和学习方式的选择,“大学教育的目的即在于获得一种意义深远的自由,它是在参与大学学术生活的过程中产生出来的”^{[8] (P75)}。而大学学术自由的实现,首先需要大学拥有办学自主权。在政府主管的管理模式下,大学由于缺乏自主权,无法按照自身的内在需求独立地进行科学研究和教学活动,必然妨碍和限制学术自由。将行政权力和学术权力合理分离,并实现学术权力为主的治理模式,使大学摆脱行政力量的束缚,是真正实现大学存在精神和价值的主要路径。

二是民主参与的理念。“善治只有在民主政治的条件下才能真正实现,没有民主,善治便不可能存在。”^{[6] (P12)}就性质而言,大学是一个以追求真理为本质的学术机构。在追求真理的过程中,不管是作为个体的教师和学生,还是群体的科研院所,都拥有表达己见、民主参与学校各项事务的权利。学校要创设各种有效途径便于成员的民主参与,并建立相应的权力监督机制。无论是行政权力还是学术权力,如果缺乏必要的监督机制,必然产生腐败。因此,大学追求善治,就要使行政权力和学术权力建立和形成一整套完备有效的法律监督机制。

三是以人为本的理念。大学作为一个社会性的组织,在治理过程中,始终要体现以人为本的理念。从目的来看,大学治理达到善治最终是要将大学的价值充分地体现。而大学作为学术机构的同时,还承担着教书育人的重要职责。在培养人才的过程中,人作为教育的出发点和归宿点,内在地规定了大学治理要坚持以人为本。在大学治理过程中,要将人置于核心位置,一切为了人的发展,充分尊重和保障每个大学成员的权力和利益。

四、“善治生态”:大学治理权力和谐共生的整体态势

从“人治”到“法治”再到“善治”,展现了现代大学的治理逻辑的演进过程。在这个过程中,无论是治理的理念、治理的主体、治理客体以及主体和客体之间的关系都发生了变化。而善治作为基于人治和法治基础之上的一种治理理念,是“人治”与“法治”博弈所形成的一种最佳状态,也是现代大学治理的追求目标。需要注意的是,“善治”只是一种大学治理性格,如果只追求“善治”的性格而不关照“善治生态”的构建,也会使“善治”缺乏“延展性”和“生命力”。唯有构建良好的“善治生态”,“人治”与“法治”在走向“善治”的过程中才能和谐共生,才能使“人治”得到规范的指引与匡正,“法治”彰显德行的渗透与化育。

“善治生态”是“善治”赖以生存的“土壤”和“环境”。就大学治理而言,欲形成自然的“善治生态”,需使校内治理力量与校外治理力量在大学善治的过程中自然而然地形成良性的互动态势。大学内部的权力结构中存在着行政权力、学术权力和其他利益群体权力这三种主要权力。行政权力的核心涵义是指大学行政组织对自身内部机构进行管理的权力,其主体是大学的各级管理者以及教辅人员;学术权力的主体是学术人员和学术组织;而作为学校构成的另一主体——学生以及其他相关人员则成为了其他利益群体权力的主体。在大学治理的过程中,这三种权力都在一定的阈限中发挥着重要的作用。行政权力旨在维系学校组织结构的存在与发展;学术权力作为体现大学独特性的支配力量,是大学自身存在的本质要求和价值体现;其他利益群体作为大学内部权力结构的重要组成部分,虽然不在权力结构中占据主导地位,但随着民主化程度的提高,这部分人员,尤其是学生参与学校各项事务的权力也越来越受到重视。这三种权力共同存在于大学内部,都是治理过程所面对的现实存在。在大学内部的权力结构中,存在着政府权力和市场权力两种主要的权力。政府权力主要是指大学在履行某种政府职能时所产生的权力;市场权力作为积极参与大学治理的力量之一,在大学的发展过程中越来越受到重视。大学外部治理,就是关于政府和市

场如何参与大学管理的制度安排。

大学善治生态的构筑,首先要在内部和外部分别实现和谐共生,然后实现内部和外部之间的动态平衡,最后,在此基础上合理协调和平衡各个权力,使内外治理力量相辅相成,自成系统,从而形成具备自我修复、自我生长的治理生态系统。欲使行政权力、学术权力和市场权力在现代大学走向善治过程中形成自成系统的生态化结构,就大学而言,要把大学自治作为大学治理的内在逻辑;就政府而言,要适度掌握对大学的管理;而市场则要努力构建沟通信息通道,使之能够通畅地进入大学治理领域。

行政权力在大学治理中的功能特征具有公共集中性,学术权力在大学治理中的功能特征具有自主弥散性,而市场权力在大学治理中的功能特征具有自动调节性。在构建大学善治生态的进程中,既需要自动调节性与自主弥散性的权力,也需要公共集中性的权力。其中,自主弥散性的学术权力是制衡公共集中性的行政权力与自动调节性的市场权力的基础,公共集中性权力与自动调节性权力要为自主弥散性的学术权力善治目的之实现而服务。此外,善治生态中多元开放权力和和谐共生体系能否形成,还在于高校能否有效地克服这三大权力的局限。行政权力的局限在于它容易滋生专制和垄断,市场权力的局限在于它容易带来失控和偏离,学术权力的局限在于它容易产生虚空和散漫。只有形成多元开放的权力体系,

那么行政权力才能够解决学术权力虚空和散漫的窘境,管控市场权力的失控和偏离,而学术权力与市场权力反过来才能够制衡行政权力的专制和垄断^[9]。

总之,优化大学治理力量和保障大学善治有效运行是善治生态的主要功能。在大学善治生态的架构过程中,不仅需要消弭不同治理权力间的冲突,形成多元权力健康运行的治理机制,而且需要发掘每种权力的优点,克服缺点,使其形成一个能自我调节、自我修复、和谐共生的权力生态系统。

参考文献

- [1] 刘献君.序[M].//于杨.现代美国大学共同治理理念与实践[M].北京:中国社会科学出版社,2010:1.
- [2] [美]詹姆斯·N·罗西瑙.没有政府的治理[M].张胜军,刘小林,等译.南昌:江西人民出版社,2001:9.
- [3] 龚怡祖.漫说大学治理结构[J].复旦教育论坛,2009(3):51.
- [4] 丁士松.论人治[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2008,61(4):568.
- [5] 孙笑侠.法律对行政的控制[M].济南:山东人民出版社,1999:65.
- [6] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:5-6.
- [7] 陈广胜.走向“善治”——中国地方政府的模式创新[M].杭州:浙江大学出版社,2007:96.
- [8] [德]卡尔·雅斯贝尔斯.大学之理念[M].邱立波,译.上海:上海世纪出版集团,2005.
- [9] 苏君阳.走向善治——大学治理权力结构的重构[J].浙江社会科学,2007(3):106.

The Inherent Logic of University Governance and its Ecological Construction

SHI Li-ping

Abstract: The inherent logic of university governance, which has developed from rule of man, rule of law to good governance, not only shows the historical evolution process of modern university governance, but also reflects the ultimate goal between the development of connotation and denotation in university governance. But at the same time, if the good governance is put in the first place without thinking the structure of good governance ecology, good governance will be lack of “extension” and “vitality”. Only the good governance ecology is constructed well, can the rule of man and the rule of law be developed harmoniously in the course of pursuing good governance, then the rule of man will be directed and corrected normatively, and the rule of law will display the infiltration and instruction of moral integrity. In order to obtain good governance ecology in university governance, some multiple powers, such as university, government, market should form a good interactive state in carrying out the structural construction and character training.

Key words: university governance; rule of man; rule of law; good governance

(责任编辑 李震声)