

基于新制度主义政治学的大学章程制度逻辑研究

朱建新¹,徐 袁²

(1. 浙江科技学院 人文与国际教育学院,杭州 310023;2. 杭州师范大学 人文学院,杭州 311121)

摘 要: 在中国大学章程制度变迁的历史与现实描述的基础上,运用新制度主义政治学理论主要观点,从微观、中观和宏观三层面对大学章程建设所应遵循的制度逻辑进行剖析;教育实践者对大学组织利益的算计是微观基础,权力的冲突与平衡是主要动力,对文化的认同是主要决定因素。因此,大学章程建设既要充分发挥校长等教育实践者的主动性,又要注重对利益相关者的利益表达和意见吸纳,还应重视“认识论”与“政治论”的协调。

关键词: 新制度主义政治学;大学章程;制度逻辑

中图分类号: G647

文献标志码: A

文章编号: 1671-8798(2018)02-0159-05

Study on the institutional logic of university statutes based on new institutionalism politics

ZHU Jianxin¹, XU Yuan²

(1. School of Humanities and International Education, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310023, Zhejiang, China; 2. School of Humanities, Hangzhou Normal University, Hangzhou 311121, Zhejiang, China)

Abstract: Based on the historic and realistic descriptions of the institutional change of university statutes in China, by applying the main viewpoints of new institutionalism politics, the paper analyzes the institutional logic adhered to by the construction of university statutes from three levels: micro, meso and macro. The pursuit and realization of the organizational interests by educational practitioners is the micro foundation; Conflict and balance of power is the main driving force; Cultural recognition is the main determinant, Therefore, the construction of university statutes should give full play to the initiative of university presidents and other educational practitioners, attach significance to the interest expression and opinion absorption of university stakeholders and the coordination of “epistemology” and “political theory”.

Keywords: new institutionalism politics; university statutes; institutional logic

收稿日期: 2017-04-18

基金项目: 浙江省教育科学规划研究课题(2014SCG251)

通信作者: 朱建新(1981—),男,浙江省杭州人,讲师,博士研究生,主要从事教育领导与管理研究。E-mail: 114057@zust.edu.cn。

大学章程是根据国家法律、政府法规,按照一定的程序,以条文形式对大学设立、运行的重大事项及行为准则作出基本规定,进而形成的规范性文件^[1]。它发端于西方大学,伴随着大学的发展而不断演化,是大学作为人类重要文明形式之一延续至今的制度基础之一。尽管经历了几个世纪的演化,大学章程始终与大学组织的制度化规范化、与维护大学自治和学术本位紧密联系在一起,并已成为西方大学一种重要的制度文化。

在中国,伴随着大学章程“从无到有”的制度实践,有关大学章程的理论,包括大学章程的价值、制定、效力、功能、国际比较乃至文本结构等已有很多研究成果^[2-8]。从制度的视角出发,以新制度主义理论为依据,进一步理清大学章程建设的内在逻辑,对大学章程的有效施行,充分发挥章程作为大学基本法的作用具有重要的理论价值。

1 新制度主义政治学及其流派

作为新制度主义的重要分支,新制度主义政治学已成为当前西方政治学界的主流话语和研究范式。自 20 世纪 80 年代诞生以来,新制度主义政治学就对包括公共组织制度的建设和变迁等政治学议题开展了富有成效的研究,并产生了众多不同的流派,包括历史制度主义、理性选择制度主义和社会学制度主义等,其中历史制度主义从中观层面出发,以冲突的路径对制度变迁进行解释,认为“制度可能起源于两个集团之间的冲突和竞争,同时也可能来自环境变迁所提供的机会”;理性选择制度主义则通过微观技术研究,以算计路径对制度变迁进行解释,强调行动者作为理性人,会通过制度安排达到使组织获利的目的;社会学制度主义则主张运用宏观的文化路径来进行解释,认为任何制度的构建不是凭空产生的,它总是在旧制度松动与瓦解时被建构的,新制度的建构,最深层次的就是基于文化的合法性构建。

尽管存在诸多差异,但新制度主义政治学三大流派的基本观点存在一致性,例如:坚持将制度作为共同的研究主题;制度不仅包括法律、组织等正式制度,也包括习惯、风俗等;制度既是政治生活的关键要素,又是理解政治生活现象的重要路径等。因此,“制度中心”是这些流派共同坚守的核心观念,就如 Peters 所说,他们都认为制度因素是社会分析的最佳出发点,制度为人们的行为创造出了大量的调节性规则,都将制度视为人们意旨性行为的限制因素。

在高等教育领域,作为大学根本制度的大学章程,从诞生发展至今,伴随着高等教育的发展和社会的变迁,同样经历了巨大的变化。运用新制度主义政治学的主要观点,通过对大学章程变迁作多视角深入分析,可以探寻其背后存在的制度逻辑,为把握大学章程建设提供有益启示。

2 中国大学章程制度变迁的历史与现实描述

2.1 中国大学章程制度变迁的历史描述

中国近代高等教育萌芽于清末,这一时期,受“自强”“求治”和“治学强国”等历史背景的影响,一批具有现代意义的大学开始登上历史舞台。与此同时,作为大学诞生的制度性标志,一批具有典型意义和深远影响的学堂章程也应运而生,成为中国大学制度文化的起点。

1895 年,中国近代历史上第一所国立大学——北洋大学堂成立。在教学上引入英美大学的教员、课程、学科等的同时,北洋大学堂也引入了美国大学的办学制度,创制了《拟设天津中西学堂章程禀》,向世人告示“西学体用”的办学宗旨。1898 年,在维新思潮的推动下,京师大学堂创立。为明确京师大学堂的办学宗旨、满足其办学所需,清政府相继颁布了《奏拟京师大学堂章程》《钦定京师大学堂章程》和《奏定京师大学堂章程》三部章程。三部章程虽在内容上略有差异,但整体上参考了日本大学的规章制度,体现了中体西用的办学思想,具备了近代大学章程的基本要素。

北洋政府和民国政府时期是中国近代大学章程建设的重要发展阶段。1917 年,北洋政府颁布了《修正大学令》,根据这一法令的要求,全国高校先后启动修订组织章程工作。1929 年,根据国民政府《大学组织法》提出的“校长治校,教授治学,职员治事,学生求学”的主张,北京大学等高校又进行了大学章程的

调整和完善,如北京大学在校长蒋梦麟组织下于1932年制定完成了《国立北京大学组织大纲》,进一步完善了学校内部治理结构。

新中国成立之后,中国共产党对各类社会组织都采取了一元化领导,高校也不例外,党的各种政策、文件和政府的各种规章制度取代大学章程,成为了高校组织正常运行的唯一依据。1950年,政务院通过《关于高等学校领导关系的决定》,确立了党对高校在人事、财务等重要领域的领导权。1953年,随着中国第一个五年计划的实施和中国逐步从新民主主义向社会主义初级阶段过渡,党对高校的集中统一领导进一步强化,扩展到教学、课程等领域,高校的办学自主权受到极大削弱,大学章程存在的客观环境消失,逐步淡出了中国高等教育领域。这一时期,高校除了1950年颁布的《北京师范大学暂行规定》等三部章程之外,到1998年前没有正式的大学章程出现。

2.2 中国大学章程制度变迁的现实描述

1985年,中共中央《关于教育体制改革的决定》发布,拉开了新时期中国教育改革和建设的序幕,“要扩大高等学校办学自主权”成为其中重要思想,大学章程制定的土壤开始得到营造。1995年,全国人大颁布的《中华人民共和国教育法》也将章程作为学校设立的首要条件之一,强调要“按照章程进行自主管理”。1999年,全国人大常委会审议通过《中华人民共和国高等教育法》,明确申请设立高等学校需有章程等事项。从2005年起,《吉林大学章程》等一批大学章程陆续颁布。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》颁布,要求加强章程建设,各类高校应依法制定章程,依照章程规定管理学校。同年,国家确立北京大学等26所高校为建立健全大学章程试点院校,推进高校管理方式改革。2011年11月,教育部第31号令颁布《高等学校章程制定暂行办法》,以行政规章的形式回答了大学章程该如何制定的问题。到2015年7月,112所211工程院校章程率先完成核准发布工作,各地方高校也陆续完成了大学章程的制定工作,中国大学章程建设的初步实践经验得到积累。

3 中国大学章程制度变迁的制度逻辑

3.1 中国大学章程变迁的微观基础:基于算计路径的分析

“变迁似乎发生在现有制度满足其形成时所能满足的需要出现某种‘失败’的时候”,理性选择制度主义认为,如果现有制度不能满足行动者的利益需求,这一制度就有可能被改变,因为改变后的制度能为行动者提供更多利益。中国大学章程历经从无到有—从有到无—从无到有反复变迁的历史过程,其重要原因之一在于,这一制度设计对历史形态下具体教育实践者在推动高等教育变革过程中所带来的组织收益。

清末受甲午战争战败的影响,康有为、梁启超等维新人士提出“治学强国”的设想,“自甲午一役,丧师辱国,列强群起,攘夺权利,国势益岌岌。朝野志士,恍然于乡者变法之不得其本。侍郎李瑞菜、主事康有为等,均条议推广学堂”。这一建议得到了主政者光绪皇帝的认可,1898年总理衙门在光绪帝的应允下启动筹办京师大学堂事宜。为使京师大学堂实现“为各省之表率,万国所瞻仰”的目的,达到“规模当极宏远,条理当极详密”的要求,梁启超起草了《筹拟京师大学堂章程》,为京师大学堂筹建提供了最主要的依据。1902年,张百熙在《张百熙进呈学堂章程折》道:“臣此次所拟章程,谨上溯古制,参考列邦……天下之事,人与法相继,用法者人,而范人者法。今学堂图始之时……法之既立……即乞飭下各省督抚责成地方官核实兴办”,表达了当时有识之士对以章程治学、以章程兴学的强烈愿望。这一愿望在1904年由张之洞主持的《奏定京师大学堂章程》颁布之后得到了实现,这是“中国历史上第一个正式颁布且在全国普遍实行的学制系统,施行至辛亥革命为止”。

3.2 中国大学章程变迁的动力机制:基于冲突路径的分析

制度本质上是一种中层结构,制度的变迁本质上是大学内外部各种力量之间政治冲突的产物,是协调、平衡各种力量的需要。历史制度主义认为,对制度变迁的分析可以转化为探讨某一特定制度下各种力量之间的政治冲突。大学章程作为一种为建立各教育相关主体间良性权利义务关系而架构的组织规

范,是开展这种探讨的合适制度。

1927年,国民政府在教育上实行党化教育,并根据《大学组织法》等法令,颁布了《国立清华大学条例》,不仅对清华大学组织机构作了规定,还规定董事会拥有推举校长,议决关于国立清华大学的规章制度、教育方针、预算,审查决算及校长之校务报告等权力,而教授会除了学术权力之外,对其他校务管理仅拥有“建议权”,加大了政府的管理权和控制权,由大学自行制定的《清华大学组织大纲》所鼓励和倡导的“教授治校”管理模式受到抑制。为了争取教授治校的权力,清华大学的教授们发起了“专辄废董”运动。教授会自发按照《清华大学组织大纲》组织成立评议会对学校校务进行决议,同时教授会又不断派代表向国民政府教育请愿施压,终于迫使国民政府于1929年颁布了《国立清华大学规程》。新的《国立清华大学规程》恢复了教授会、评议会的权力,教授会成为大学最高权力机构,评议会成为学校的立法机构,校务会议成为处理日常行政事务的行政机构。以前被董事会所攫取的权力由教授们重新接收,教授在评议会和校务会上的人数也实现了超过半数,学术权力有效渗入校务管理当中。在《国立清华大学规程》的设定下,清华大学的内部管理结构逐渐得到稳固,为后续清华大学的辉煌铺就了制度基础。

3.3 中国大学章程变迁的宏观背景:基于文化路径的分析

制度是文化的载体,文化是制度的灵魂,两者天生存在紧密关系。社会学制度主义认为合法性问题是文化路径的核心。大学章程制度的变迁,需要从文化的视角来阐释其合法性,既要考虑大学作为学术组织的学术文化因素,又要考虑大学作为社会组织政治文化因素,还要考虑大学作为独立法人的市场文化因素。

大学以追求高深学问作为目的,以学术自由为灵魂和生命,这是大学作为学术组织的学术文化,大学章程的合法性来源之一就来自对学术自由和学术权力的尊重。《中国人民大学章程》是首批由教育部核准的大学章程,在彰显学术自由和学术权力的价值取向上也作了积极探索,其中不仅明确坚持“教授治学”“尊重学术自由”,在内部治理体系设置上也作了安排,设置了人才培养委员会、学术委员会、学位评定委员会,由以教授为代表的教师组成,对人才培养、学术发展和学位授予等事项作出审议或决定,符合“大学章程的制定应该基于学术自由和学术自治的原则”。

大学章程的变迁要与社会环境相适应,这也是制度合法性的要求。在社会环境的众多因素中,政治文化是其中的主导因素。坚持党的领导地位是中国政治文化的核心,党的领导地位指向社会的各个组织中,包括高等学校。作为学校的“基本法”,《中国人民大学章程》明确提出坚持党委领导下的校长负责制,党委是学校的领导核心,统一领导学校工作,并拥有八项主要职责。这是中国大学章程对所处政治文化作出的回应和主动适应社会政治环境的需要。

随着中国市场经济的不断成熟和社会主体的不断丰富,高校作为独立法人在面向市场办学过程中涉及的相关利益者日益多元。各利益相关者一方面支持和推进着高校发展,另一方面也对高校办学提出了越来越多的要求。《中国人民大学章程》不仅对学校党委、校长、教职工、学生等权利进行了明确,体现了民主管理的要求,还成立学校董事会,作为“由热心高等教育,关心、支持中国人民大学发展的各界人士自愿组成的咨议机构”,为社会主体影响高校办学提供了明确的路径。

4 结论与启示

大学制度滥觞于西方社会,作为大学制度的核心载体——大学章程早已被赋予了维护大学自治权力和确定社会参与大学治理合理边界等的功能,而这一功能的实现和完善过程,也正是大学章程不断变迁的一个过程。运用新制度主义政治学的综合分析框架可以发现,大学章程的变迁是一个由多维度综合推进的过程,这为当前大学章程的建设与完善带来了启示和思考:

首先,相对于当前中国大学章程制定由政府“自上而下”的推动而言,大学章程的建设应更加注重激发一线教育实践者尤其是大学校长对这项工作的重视度和主动性。校长作为大学的法人,应该成为大学章程制定与实施的第一责任人,要赋予他们更大的自主权和自由度,鼓励其根据学校自身的办学定位、历

史传统和特色等制定并不断完善章程,使更多的章程富有学校特色、百花齐放。大学校长也要善于运用和挖掘章程作为学校基本法的价值和功用,协调处理学校内部的管理和与外部的关系,实现大学章程建设工作“自上而下”与“自下而上”相结合。

其次,权力冲突的过程即大学章程功能的调整与更新过程,权力平衡的过程即大学章程功能相对稳定的过程。章程建设绝不仅仅只是一个文本产生的过程,更需要在实施过程中不断吸收校内外各方面力量的意见,不断完善,使校内外利益相关者对自身的利益得到充分表达和体现,实现各种权力的相互博弈,达成力量的平衡。为此,大学在章程制定过程中,就应邀请教师、行政人员、学生、校友、企业代表、政府人员等参与大学章程的起草工作,在实施阶段,还应成立由这些人员组成的章程实施督查委员会,监督章程的落实工作。要通过成立理事会、董事会、校企合作委员会等机构,并赋予这些机构咨询、审议学校相关事项的职权。要通过加强校院两级学术委员会、教职工代表大会和学生代表大会的职权,增强学术权力和一线师生参与学校治理的力度。

最后,大学章程是一种制度,本质上是一种文化的体现。大学章程的建设一方面要坚持维护大学的核心价值观,要体现大学作为知识生产者、文化传播者的特有角色,要在制定和实施大学章程过程中,把握大学发展的特有规律,坚持教授治学,用章程明晰教师在学校发展规划、学科专业设置、科学研究计划、教师评聘等方面的审议权和决定权,要通过章程赋予基层学术组织在人、财、物方面更大的自主权,促进学术研究和人才培养。另一方面,制定和实施大学章程要主动适应大学所在的社会环境,不能脱离现实社会,要体现大学作为现代社会知识源、创新源和人才源的角色和大学举办者的意志,通过章程明确大学的办学目标和办学定位,服务现代社会发展,妥善处理大学本体的“认识论”和“政治论”之间的关系。

参考文献:

- [1] 张国有. 大学章程:第五卷[M]. 北京:北京大学出版社,2011(1):1.
- [2] 王洪才. 大学章程建设何以促进大学之治[J]. 现代教育管理,2017(4):1.
- [3] 刘金龙. 行政权力与学术权力在大学章程中的设计与重构[J]. 现代教育管理,2015(10):21.
- [4] 罗向阳,林瑞娟. 大学章程的效力约束与对策思考[J]. 教育发展研究,2016(19):79.
- [5] 黄兴胜. 大学章程与大学治理现代化[J]. 黑龙江高教研究,2015(1):5.
- [6] 蒋蕾. 中外大学章程制度体系建设比较研究[J]. 高校教育管理,2015,9(1):51.
- [7] 洪煜,钟秉林,赵应生,等. 大学章程中学术机构及其运行模式[J]. 中国高教研究,2015(9):14.
- [8] 赵映川,曹桂玲. 我国大学章程的同质化及化解对策研究:基于33所大学章程文本的分析[J]. 湖北社会科学,2016(1):172.
- [9] 何俊志. 结构、历史与行为:历史制度主义对组织科学的重构[M]. 上海:复旦大学出版社,2004:225.
- [10] 罗燕,叶赋桂. 2003年北大人 事制度改革:新制度主义社会学的分析[J]. 教育学报,2005,1(6):15.
- [11] PETERS B G. Institutional theory in political science;the new institutionalism[M]. New York:Pinter Press. 1999:141.
- [12] 何俊志,任军峰,朱德米. 新制度主义政治学译文精选[M]. 天津:天津人民出版社,2007:89.
- [13] 赵尔巽. 清史稿:卷第一百七:志八十二[M]. 北京:中华书局,1997:237.
- [14] 刘绍军. 论清末新政中的教育改革:以《中国近代教育史资料》来考察[J]. 北京科技大学学报(社会科学版),2010(4):37.
- [15] 马陆亭,范文曜. 大学章程要素的国际比较[M]. 北京:教育科学出版社,2010:309.
- [16] 袁本涛. 现代大学制度、大学章程与大学治理[J]. 探索与争鸣,2012(4):69.