

论现代大学“法规之治”的特殊蕴涵^{*} ——兼论“法规之治”与“人格之治”的互补相融

欧阳鹏

[摘要] 现代大学治理日趋重视依靠法律法规和大学章程来治理学校事务,也越发注重通过“人格之治”来彰显“人”的主体地位。大学“法规之治”历史悠久,是依法治国和依法治教的重要组成部分。然而,无论是“法规之治”还是“人格之治”,都存在一些局限和弊端,面临若干掣肘和困难。这导致大学治理实践乱象丛生。深入研讨“法规之治”的内在规律和意蕴,分析国内大学该类治理的现状、弊端及其归因,厘清“法规之治”与“人格之治”的关系及其各自职能,聚焦问题,规避局限,全面清除掣肘和路障,构建治理和矫正策略,从而促成“法规之治”与“人格之治”的互补相融,构建现代大学“人格”与“法规”兼治的育人生态。

[关键词] 法规之治;人格之治;大学治理;实践乱象;互补相融;兼治

[作者简介] 欧阳鹏,湖南大学法学院博士研究生,研究方向:教育法学、公共管理法治化研究(长沙 410082)

DOI:10.13694/j.cnki.ddjylt.2019.02.006

中共十九大报告提出“坚持全面依法治国”的重要内容,教育领域是全面依法治国系统工程的重要组成部分。事实上,为了全面推进依法治教,促进教育治理体系和治理能力现代化,早在2016年,教育部就印发了《依法治教实施纲要(2016-2020年)》。然而,尽管“法规之治”在现代大学治理中得到越来越多的重视,但依然存在诸多问题。“法规之治”未能有效生成切合于大学治理的系统方略;大学治理者未能充分利用“法规之治”与“人格之治”的优势,克服它们的缺陷,

并让它们互补相融、相与为一,共同为高等教育发展助力。事实上,两者经常发生冲突,相互干扰。是以,本文试作系统分析,为现代大学“法规之治”与“人格之治”的生态转型进路构建良方。

一、“法规之治”于现代大学的内在逻辑

大学“法规之治”有着深厚的历史渊源和广泛的现实基础,尤其在中国特色社会主义进入新时代、全面依法治国进入新阶段、

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“城市处境不利者社会流动教育归因及补偿机制研究”(编号:BG130041)的阶段性研究成果。

“双一流”大学与学科建设方兴未艾的发展背景下,“法规之治”于现代大学的重要意蕴尤为凸显。然而,若要全面依托“法规之治”的动能,挖掘“法规之治”的潜能,完善“法规之治”的功能,还需先明晰“法规之治”于现代大学的内在逻辑。

(一)“法规之治”的发展脉络

“法规之治”的概念由来已久,我国古代就提出“故治民无常,唯治为法”^[1],并且对实施法治和制定法规的人也提出了要求:“故明主使其群臣不游意于法之外,不为惠于法之内,动无非法”^[2]。“法规之治”在我国古代社会和文化中,于治国和治教都发生过重要作用。

大学“法规之治”也有着很悠久的历史,其对大学的发展也产生过巨大影响。早在19世纪末20世纪初,德国高校(如柏林大学)就开始强调“学校自治”。后来,大学自治在许多国家都得到重视:这些国家纷纷立法,保障大学自治权。与此同时,大学也纷纷制定法规与章程来治理自身事务,规范自治行为,提高自治能力。不仅欧美的国家如此,其他各地区和国家亦然,譬如,印度1904年颁布《印度大学法》,巴西1968年通过《大学改革法》,韩国于1987年设立《高教自治化计划》等等。1998年我国颁布《中华人民共和国高等教育法》,标志着我国也逐渐步入大学依法治教的轨道。

大学“法规之治”是依法治国和依法治教的重要组成部分。大学“法规之治”的法律依据,既有国家法律体系中与大学治理相关的“外部法”,尤其是与教育相关的法律法规,如《教育法》《高等教育法》《教师法》《未成年人保护法》等,也有“内部法”,即各个大

学根据国家法律法规制定的符合自身治校实际的规章条例,如《大学章程》《大学生守则》等。譬如,就《大学章程》而言,可以说是大学治理的“宪法”,是大学得以存在和运作的最为重要的规则,也是大学自主地位的体现^[3]。综上,从学校外部看,“法规之治”是指政府及教育行政部门依法规范学校的行为,同时规范政府自身对于学校的行政行为,从而保障学校的合法权益;从学校内部看,“法规之治”指的是学校治理者依据“外部法”和“内部法”进行自主治理的过程。由于本文主要涉及大学,所以从广义上说,一切涉及大学治理的主体都可以看作是“法规之治”的主体,如各级政府及其行政部门尤其是教育行政部门,包括各类高校本身;从狭义上说,“法规之治”的主体主要是大学内部治理者,如各校校长、大学管理委员会、教师、学生、学生家长等等。本研究主要探讨狭义上的主体。一般说来,所有大学事务的治理,皆属“法规之治”的内容,譬如教学、行政、基建、研究、社会服务等。

(二)“法规之治”与“人格之治”对人才培养的局限及其规避

人的认知、思想、态度、情感、意志(而不一定是行动、行为),都构成教育治理的内容。“人格之治”指的是用有益于人格发展的方式来实施教育治理,其手段及目的主要突出两个方面:其一是尊重师生的主体地位、敦促师生共同参与治理;其二是以追求师生人性的完满发展,也即回归教育的本质——使人性臻于完善为目的^[4]。“人格之治”始自人的内在发展动力,“法规之治”则通过外在力量对人的言行进行规范。“法规之治”与“人格之治”本是大学治理的一体两面,缺一

不可。兼施“法规之治”与“人格之治”是实现大学守正的不二法门。这是因为,两者本身都存在一些固有的局限(简易罗列见表1),唯有兼施,方可优势互补,弊端共克。

表1 “法规之治”与“人格之治”的局限

局限分类	局限之具体体现
“法规之治”的局限	无人为法律的不当之处负责、持久性与顽固性 对个性的束缚、法规只是底线 强调量化考核、事后治理 监督与问责机制产生的问题、法规漏洞 不可预见性、不稳定性、情绪影响
“人格之治”的局限	滋生腐败、不合格的治理者 教师的不作为、学生缺乏经验

“法规之治”之立法、执法、司法、监督、问责环节,都是由多人、集体完成,法规内容只对教育主体的权责划分作出规定,无人为法律法规内容本身的不当之处负责;大学内部事务自身运作时或受社会大环境的影响时会不断发生变化,而法律法规和大学章程,一旦成形并开始实施,就具有持久性、稳定性而不能轻易更改;从内容上看,我国法律法规皆属“大陆法系”,法规一旦成文,内容一般只有特定解释,不方便更改或替换,这种定义是普适的、顽固的、生硬的,而学校里每个主体是个性化的,“法规之治”的这种普适性的唯一标准容易与人的个性的多样性、文化的多元性产生强烈冲突;法律与规则只是治理的底线,触犯底线才会受到问责,底线之上还有很大的空间,大学的治理如果只有底线的低要求、低标准,势必达不到治理的效果;法治强调量化考核且较少具有弹性,譬如在大学招聘、招生、评估时,有关章程确立了具体的考核条件和标准(如对教师的研究成果、学生的考试成绩都有明确规定)。而事实上许多有真才实学的人并不

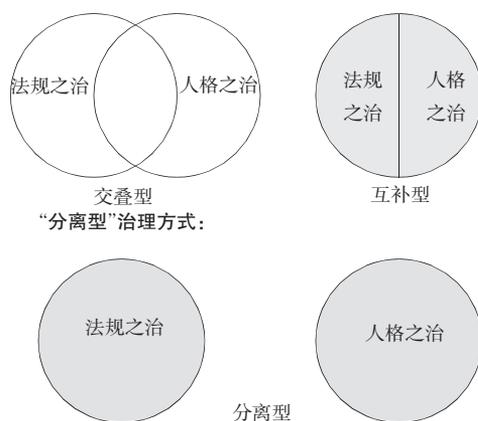
符合相关条件或标准(比如清华大学聘用陈寅恪先生,录取钱钟书先生,他们其实并不符合当时清华大学的聘用或录取标准,如果严格按照清华大学章程来的话,他们就不会被清华大学聘用和录取的);法规不能及时阻止正在发生的错误的治理行为,一般只在事后对此问责,但彼时后果已经产生。另外,对违法违规行为进行问责的时候,由于是在事情发生之后,采证过程较为艰难;监督与问责机制不可或缺,但这会增加学校财政开支,在处理问题的程序上也会变得繁琐和复杂,在时间上也可能变得滞后和漫长;法规漏洞不可避免,在治理过程中一旦有人钻法规的空子,做法规管不到的“坏事”,法规就显得苍白无力。

“人格之治”也有其本身的一些局限性:它可能导致学校利益相关者对未来的不可预见性(他们不知道学校政策何时会改,制定的计划也许不能执行);它更多的是根据治理者个人意志实施治理,“朝令夕改”会产生不稳定性;人容易受到情绪的影响而产生不明智的冲动,这可能会导致治理决策的失误;由于涉及的主体都是有思想、有感情的人,人与人之间的交情与利益往来都容易导致腐败,“利令智昏”也会导致错误的治理方式;碍于“人格之治”的“人情”局限,极有可能把不合适的治理者安排在重要岗位上,他们自身人格不健全,更遑论采用尊重人格和个性的治理方式;过分强调教师人格发展,削弱行政束缚,可能导致教师只想专心于学术而无心学校治理甚至滥用学术权力;学生缺乏相应的治理经验、知识、阅历,未曾经过专业的培训,可能会提出不成熟的治理意见,制定有局限的甚至是错误的治理决策;

学校拥有众多的学生,保证学生个性得到张扬时,可能不利于学校的管理与和谐,也可能造成资源浪费。

从表 1 我们可以发现,“法规之治”与“人格之治”本就相辅相成、缺一不可。“人格之治”做不到的地方或存有的缺陷,就需要“法规”適切地进行纠偏、给予救济,反之亦然。治理者应厘清这两者各自的职能范畴,让它们功能互补或交叠,而非分崩离析。如此,它们方能成为大学治理的左膀右臂。总之,让两者优势互补、切实有效地发挥它们的作用,并充分利用它们互补相融中释放的“势能”(“势”指战略发展趋势和演变的形式中蕴涵的潜能,即各种因素之特定组合及其发展趋势中蕴涵的巨大能量^[4]),是“法规之治”和“人格之治”从式微走向繁盛的最佳途径。理想化的治理方式谋求“法规之治”与“人格之治”的互补或交叠(实现“法规”与“人格”的双重治理),而分离型的治理方式则很难取得令人满意的治理效果(图 1)。

“理想化”的两种形式:



“分离型”治理方式:

图 1 “理想化”和“分离型”的治理方式

二、因“法规之治”缺失而导致的实践乱象

大学“法规之治”是依法治教的重要内

容,也是推进法治社会建设,构建多层次、多形式法治创建活动的重要组成部分。倘若大学“法规之治”缺位,大学章程形同虚设,大学制度建设未能有效推进,大学法治的组织保障和落实机制缺失,教育行政执法体制机制改革得不到深化,教育领域纠纷处理机制得不到完善,师生权益保护机制得不到健全,大学教育实践就会乱象丛生。

(一)政府教育行政职能的“过度”与“有限”

从我国第一所近现代意义上的大学(天津中西学堂)创立至今,我国普遍出现政府对大学的过度介入现象。从清政府末期到民国时期,当局实施中央集权政策,大学完全处于政府的控制和管辖之内,没有自治权。新中国成立以后,移植了前苏联模式,对大学实施政府高度集权下的计划管控。改革开放以来,市场经济制度导入,大学获得了一定的自主治校权。时至今日,虽然政府怀有“远离”大学的美好愿景,但是由于制度遗传和历史路径依赖,政府依然对大学实施行政主导的治理模式,依然扮演“过度”的角色^[5]。这同时也导致了大学对于政府的依附,大学在治理中主要运用行政手段,而且权责不明、权力失衡^[6]。

(二)校长“官本位”与“教育本位”

由于大学的资源主要来源于政府,大学长期以来产生了对政府的资源依赖,资源依赖导致作为大学代表的校长为了满足政府的诸多要求而让渡自主办学权,从而形成以上级政府为贵、为尊的官本位现象。同时,由于大学校长主要是由上级主管部门行政任命,这就决定了大学校长遵循行政逻辑,为政府主管部门负责。这种“由谁委托,为谁负

责”的方式也是大学校长官本位现象的重要原因⁷。

校长的“教育本位”要求校长从学校教育出发,依照教育的规律和原理来治理学校。因为大学校长首先必须懂教育,争做“教育家”,才更可能在大学这样的教育、教学、科研的场所做好治理工作。本文整理了国内排名前100的高校从2012年至2017年的排名波动情况^①(从整体上综合来看),并选取其中50所(进步幅度前25所和退步幅度

表2 国内50所高校排名波动情况及其校长教育研究成果统计表

大学进步名次	校长教育研究成果	大学退步名次	校长教育研究成果
22	6	-38	0
16	8	-30	2
14	22	-28	2
13	5	-26	1
12	9	-25	6
11	3	-23	0
11	5	-22	0
11	18	-20	5
11	25	-18	0
9	2	-18	0
8	5	-18	12
7	2	-18	0
6	6	-17	1
6	0	-16	4
6	6	-16	0
5	10	-15	1
5	7	-15	0
4	4	-14	3
4	17	-14	2
3	13	-14	1
3	39	-13	3
3	8	-13	5
3	7	-13	0
2	21	-12	16
总和	253		68
平均	10.12		2.72

注:以上资料来源于中国校友会大学排名及作者整理。

前25所)呈现于表2,并且我们统计了这些学校的校长(如果有换任,就按这几年来谁任职时间更长、履行校长职责更多算)在教育特别是高等教育上的研究成果获得情况。

通过比较排名进步最多的前25所高校和排名退步最多的前25所高校的校长教育研究成果获得情况,我们或许可以看出一些问题。从校长的教育研究成果获得情况可以看出各校校长在多大程度上“懂教育”“重视教育本身”,及践行“教育本位”。从表2中我们看到排名进步最多的前25所高校的校长普遍获得较多的教育研究成果(除极少数例外情况),从平均数量上来说排名退步最多的前25所高校校长的近4倍之多。显然这种大相径庭的结果并不是巧合。虽然高校的排名波动情况并不仅仅以校长的教育研究状况及“教育本位”程度为唯一影响因素,但是我们至少可以得出结论,大学校长的“教育本位”是最重要的影响因素之一。

(三)教师的行政追求与学术追求

在国外著名大学,行政工作是大部分学者不愿意做的事情,因为行政工作会浪费学术时间,纯属是一种服务性质的工作;但在国内却恰恰相反,大学教师争相竞逐行政职务。我国传统观念里的“学而优则仕”正是这种现象的文化基因;大学通过行政职务来激励或留住学术优秀的教师是这种现象的制度原因;与行政级别成正比的资源配置权是这种现象的利益归因。

就这一问题,从第十三届湖南省社会科学优秀成果一等奖项目及作者名单我们可以看出,这些优秀学术成果获得者全部都有较高行政级别,很大一部分是大学党委书记

记、校长、院长等。我们还能看出其他一些问题：即基于人的“有限理性论”，个人很难有足够的精力把“学术优秀”和“行政优秀”双肩挑，那么获得了优秀学术成果的学者是否也能同时很好地担任起党委书记、校长、院长等行政职务？如果答案为否，那就说明学术和行政是冲突的，在大学治理过程中理应当把两者分开；如果答案为是，那就可能存在“用学术为行政开路”和“用行政为学术谋生”的嫌疑。

综上，我们可以看出：“人格之治”或“法规之治”的缺失会导致大学治理工作偏离正常运行轨道、违背大学教育的固有规律。只

有“人格之治”与“法规之治”协力配合，优势互补，才能保障大学治理的健全与规范。

三、现代大学治理：“人格”与“法规”兼治的育人生态

大学是遵循教育原理和人才成长的规律设计出来的特殊场所。教育就是要发掘人的潜力，发现人的价值，把人培养成人。厘清“法规之治”与“人格之治”的关系及其各自职能，聚焦问题，规避局限，全面清除掣肘和路障，构建治理和矫正策略，从而促成“法规之治”与“人格之治”的互补相融，构建现代

表3 第十三届湖南省社会科学优秀成果一等奖项目及作者名单

序号	成果名称	成果形式	作者姓名	所任职务(现担任或曾担任)
1	中国 ** 研究	论文	张 **	长沙市某高校院长
2	*** 学案	著作	陈 **	湘潭市某高校系主任
3	开放 *** 研究	著作	赖 **	长沙市某高校原校长
4	新兴 *** 研究	论文	欧 **	长沙市某高校副校长
5	推进 *** 研究	著作	叶 **	长沙市某高校副校长
6	*** 报告	著作	吴 **	国 *** 中心主任
7	毛泽东 *** 建设	著作	颜 **	湘潭市某高校院长
8	近代 *** 研究	论文	郑 **	长沙市某高校院长
9	土司 *** 研究	著作	游 **	湘西某高校党委书记
10	*** 阐释	著作	刘 **	长沙市某高校副院长
11	中国 ***	著作	白 **	湘西某高校校长
12	日本 ***	著作	陈 **	常德市某高校教授
13	*** 语音	著作	蒋 **	长沙市某高校原党委副书记
14	庞德 *** 研究	著作	蒋 **	长沙市某高校校长
15	互联网 ***	论文	蔡 **	长沙市某高校院长

注：以上资料来源于湖南社科网及作者整理。

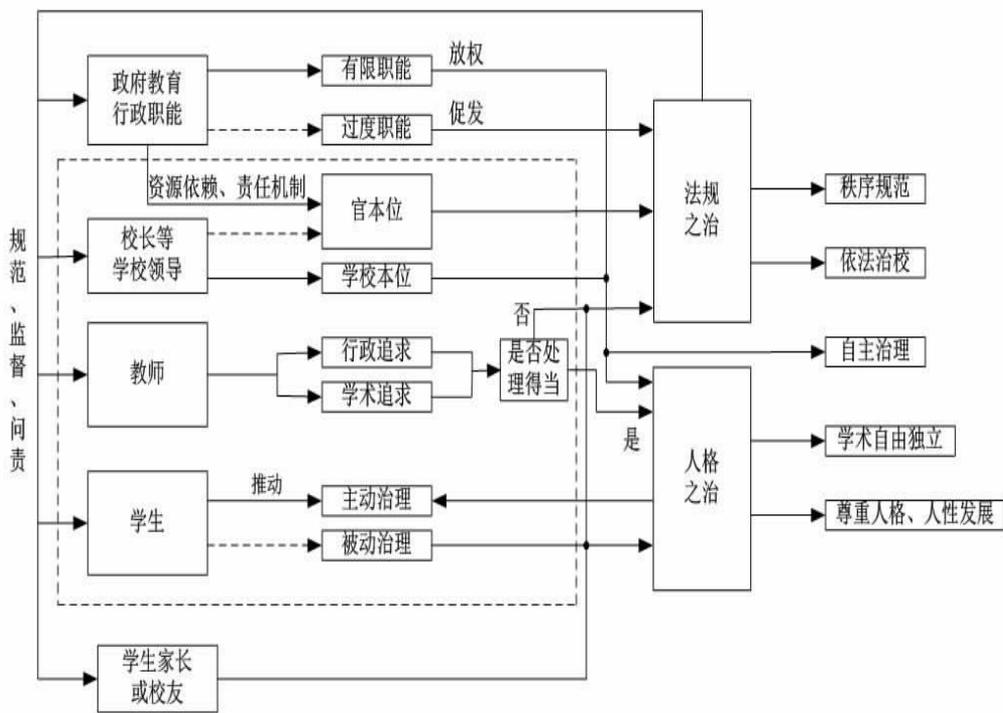


图2 健全的“人格之治”与“法规之治”协力调节图

大学“人格”与“法规”兼治的育人生态(“人格之治”与“法规之治”的协力配合调节参见图2)。

(一)从“法规之治”视角思考:制定良善之法,完善现有法规,依法循章治校

依法治校,首先要制定法规和章程,使大学治理有法可依。国家或政府层面,应加快推进高等教育的立法工作,对已有法律法规中违背教育改革规律、不符合时代发展要求的条款要及时进行修改和废止,以更好地适应我国高等教育事业的快速发展^[8];学校层面,没有大学章程的学校,应该尽快制定大学章程,大学章程流于形式而不能切实为大学治理所用的学校,应当加紧对章程进行修订,使之符合大学治理的实际需求。其次,不断完善和修正法规和章程。大学内部的法规和章程应由大学立法委员会依法定期修正,减少法规漏洞,以期更实用、更符合大学情况、更适应大学的变化。第三,健全

大学治理的监督与问责机制。依法监督,可以及时指出哪些行为将可能触及法规与章程,依法问责,使违法者受到惩处和教育,以儆效尤。问责是相对于治理者权益来说的,有权即有责,权责统一,并且可以规范大学的行政行为 and 学术行为。招生暗箱操作、职务提拔潜规则、学术剽窃、就业率造假等违法违规行为都需要依法问责。第四,与“人格之治”一样,法规之治也需要普及法规知识,弘扬法治文化,提高法治意识和精神。学校应提供适当的机会让治理者参加理论学习,让他们懂得如何依法治校;也应提供机会让他们懂得如何依法维权。法治是一种文化,更是一种精神,需要所有人参与其中,大家的法治意识和素养提高了,才能卓有成效。最后,厘清“依法”与“行政”的关系与区别。就大学内部治理来说,大学的行政工作指的是大学内部的组织、控制、协调、监督等等。但是,我们要明确,行政管理无论是在内涵

上还是外延上,都无法代替法规。“法规之治”要在法规和章程上对行政管理的职能和权限作出规定,杜绝“行政”对“法规”的替代,违法必究^[9]。

(二)从“人格之治”视角思考:改进治理方式,明确治理目的,优化治理途径^[3]

改进“人格之治”的治理方式。第一,以“幸福教育学”和“积极心理学”为理论指导。现代社会,随着教育领域内“幸福教育学”的提出和心理学领域内“积极心理学”的产生,把这两大理论正确运用到大学治理中来,更新“人格之治”的观念,提高“人格之治”的效果,是未来大学治理的发展趋势^[10]。第二,治理权力分享。治理主体不仅仅是以校长为首的行政人员,教师和学生都要有代表参与治理,学校的每一个人都要有表达意见的渠道和追求自身权益的空间。通过建立治理权分享机制,让利益相关的教师和学生真正参与到大学治理中来。民主型治理是回归大学治理的本质,让大学治理朝多元化方向发展,实现大学“共建共治共享”,从而提升治理效率,调和各利益主体的关系。第三,以“疏导”为主,软硬兼施。以人为本的大学治理方式追求“疏通”,朝着有利于人成长、成才的方向“疏导”,而在某些问题上也要实行“强硬”办法,因为“爱多者则法不立,威寡者则下侵上”^[11]。当然,也不能过多关注“强硬”的思维方式和行为路径,那样就会导致无法实现利益相关者的利益诉求。第四,从行政型治理向学术型治理转变。大学的“人格之治”追求以学术作为治理的中心和重点,弱化行政的力量,尊重教师学生作为学者的“学术人格”,大学是育人的地方,不能任凭追求政绩的行政来做有违教育原理及规律的干预。

第五,普及治理知识、加强校园文化建设。从宏观上来说,治理和管理是有区别的。治理主要强调主体多元、内容多样、方式多种,从战略上出发,主要涉及决策和制度制定。大学治理者普遍缺乏治理的理论知识 and 实践经验,因此,应对各个治理主体进行治理文化的普及和专业的培训,让他们清楚人格治理的内涵和目的以及方法方式。另外,校园文化也要增强“人格治理”的宣传,提高大家的“人格治理”意识,防止或杜绝损害人格、人性的治理方式。第六,责任承担。为了确保治理者全心全意参与治理,应要求治理者对自己在治理过程中造成的不良后果承担责任。第七,灵活变通。“人格之治”包含“事前预防”“事中治理”“事后总结”三个环节。它的特点就是灵活变通,及时处理,将损失降到最低或是预防事故的发生。因此要充分利用其优点,事前做出合理预防,意外的情况发生后能迅速做出紧急预案,事后做出全面总结并反馈到下一轮的治理当中。第八,大学分治。大学分治是“人格之治”的要求之一。大学分治的意思即分类、分工治理,各司其职。如行政人员专门治理行政,教师和研究者专门治理学术,而学生,则各自治理自己的学习任务、学习方法等等^[11]。因为“人格之治”推行一种人人参与的“全民治理”,只靠少数几个治理者是不能取得治理效果的,正如“故虽有尧之智而无众人之助,大功不立”^[11]。大学分治本身既是一种民主治理又是一种专家治理,以求达到一种“各处其宜,故上下无为”^[11]的治理效果。说是“无为”,其实每个人都大有可为,这是一种符合人格、人性发展的治理方式^[12]。

注 释:

①此处排名为中国校友会大学排名。

参考文献:

- [1]韩非.韩非子[M].北京:中华书局,2007:295,17,135,25.
[2]湛中乐.现代大学治理与大学章程[J].中国高教研究,2014(1):18-20.
[3]胡弼成,欧阳鹏.现代大学中“人格之治”的特殊意蕴[J].大学教育科学,2017(2):22-27,123.
[4]胡弼成,欧阳鹏.论文品[J].当代教育论坛,2017(1):21-28.
[5]李维安,王世权.大学治理[M].北京:机械工业出版社,2013:204-208.

[6]朱欣.美国高等教育管理体制的特点及启示[J].当代教育论坛,2015(6):36-40.

[7]李函颖.新常态下的大学治理——中国高等教育学会高等教育学专业委员会第六届会员代表大会暨2015年学术年会综述[J].高等教育研究,2015(11):104-107.

[8]梁权森.基于法治的现代大学治理结构分析[J].当代教育论坛(教学研究),2010(10):16-18.

[9]周详.我国公立大学的法律属性与依法治教的推进[J].中国高教研究,2015(11):17.

[10]张蔚,李斌.“幸福教育学”论纲——胡弼成教育论著观点撷拾[J].湖南师范大学教育科学学报,2014(13):73-78.

[11]张传燧.大学自主与大学分治[J].国家教育行政学院学报,2012(10):18-19.

[12]史利平.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[J].大学教育科学,2015(5):26-29.

On the Complementarity and Intergration of " Rule of Law " and " Personalized Management " to Modern Universities

Ouyang Peng

Abstract: Modern universities are attaching more and more importance to the principal role of man and becoming more aware of managing university affairs by law and university statutes, which will strengthen the institutionalization, normalization and hommization of university affairs. The appropriateness of “Personalized management” and “Rule of Law” to the modern universities is researched and analyzed deeply in the paper according to the origin and characteristic of their management status. First, beginning from the existing state and development grain of “Personalized management” and “Rule of Law”, in ancient and modern times, in China and foreign countries, analyzing the current situation, problems and their attribution of such governance at domestic universities. Second, exploring the behavior and its causes of different governance methods from different objects and perspectives, and how to adjust the governance of universities in the light of “Personalized management” and “Rule of Law” is also inquired. Finally, putting forward strategies as a whole to optimize the “Personalized management” and “Rule of Law” at modern universities, to make use of their respective advantages to realize complementarity and intergration of the two governance methods.

Key words: rule of law, personalized management, compatibility and intergration, university governance

Author: Ouyang Peng, Law School of Hunan University (ChangSha 410082)

[责任编辑:李 静]