

“新世纪大学发展的多学科视角”研究丛书

从人治到法治： 大学发展的秩序逻辑

——以沈阳师范大学为例

马焕灵 著

中国社会科学出版社

“新世纪大学发展的多学科视角”研究丛书

从人治到法治： 大学发展的秩序逻辑

——以沈阳师范大学为例

马焕灵 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

从人治到法治:大学发展的秩序逻辑:以沈阳师范大学为例/马焕灵著.
—北京:中国社会科学出版社,2018.4

(“新世纪大学发展的多学科视角”研究丛书)

ISBN 978-7-5203-2296-6

I. ①从… II. ①马… III. ①高等学校—学校管理—法制管理—
研究—中国 IV. ①G647②D922.164

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第065188号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 陈肖静
责任校对 王 龙
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲158号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018年4月第1版
印 次 2018年4月第1次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 19.5
插 页 2
字 数 273千字
定 价 86.00元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

前 言

进入 21 世纪以来，中国的高等教育发生了翻天覆地的变化。这个变化一个显著的标志就是规模的拓展。1998 年我国高等教育毛入学率仅为 9.8%，在校生 340 万人，处于国际公认的精英教育阶段。1999 年开始扩招，到 2002 年毛入学率达到 15%，在校生 1700 万人，进入大众化阶段。到 2012 年，毛入学率达到 30%，在校生人数达到 3200 万人，规模居世界第一，成为高等教育第一大国。

伴随着规模的拓展，中国大学办学条件的改善也成为发展的一个亮点。以往中国的大学，给人的印象就是院子小，房舍旧，条件差。而今天中国的大学绝大多数都是宽敞而崭新的，许多大学的规划设计、建设、装备都让人眼前一亮、耳目一新。

在硬件条件改善的基础上，大学的内涵发展也有了长足的进步。这种进步是整体的，而一些学校的提升更是令人刮目相看的。在 2016 年 3 月 22 日英国 QS 全球教育集团发布的“QS 世界大学学科排名”中，中国有 88 所大学的学科进入全球前 400 强，仅次于美国，位列全球第二，英国则排名第三。

这一时期取得的成就的确是令人鼓舞的。当然也伴随着很多问题。而总结经验与教训，以便更好地发展是理论工作者与教育工作者的责任。我曾认真拜读过伯顿·克拉克先生和潘懋元先生以多学科视角研究高等教育的著作，给我以深刻的教育与启发。于是，我不揣冒昧，也想与我的同事一起，对 21 世纪中国大学的发展进行一次多学科的研究。当然，在这里，我不仅与先生们的起点不同，而且目的也不同。

2 前 言

他们是着眼于高等教育理论体系的构建，而我则在做一项“工作研究”。当然，如果能为理论研究提供“质料”也是让我格外欣慰的。于是，我在学科视角的选择上也与他们不同。我着眼于大学发展的“实践性”，可能带有“实用主义”的色彩。我确定了七个学科研究视角：经济学、管理学、组织行为学、教育学、文化学、社会学、法学。在这个研究过程中，我反复叮嘱我的同事，要站在各自学科的立场上，着眼于变化寻求发展的动因，用科学的理论总结经验和教训，努力为将来的发展提供对策与建议。当然，我的同事绝非等闲之辈：孙锦涛、林群、贾玉明、王大超、朴雪涛、周润智、康翠萍、张君、马焕灵等，他们的学术造诣想必同行都是了解的，在这里我不必自夸，想必他们会有真知灼见呈现给大家的。郝德永教授对这部丛书的出版也格外关注，提出了很好的建议。

我还想说为什么选择“沈师”作为研究个案。大家知道，我们的学术研究脱离实际是一个通病，我也担心自己的研究也会掉进这个“坑里”。于是，我要寻找一个现实的“靶子”。“沈师”可以成为这个“靶子”。因为我和我的同事长期生活和工作在这个学校，不仅了解情况，且说深说浅，大家都能“谅解”。“沈师”这些年来的发展也有让人称道的地方。比如：在学校资产经营方面，运用级差地租原理，以异地资产置换方式建设新校园，那是2000年的事情，曾一度被政府和媒体称为“沈师模式”。省政府也专门召开了现场会推广经验，从而揭开了辽宁高校换建新校园的序幕。在大学制度建设方面，积极推进内部治理结构改革，理顺了党委、行政、学术之间的关系，构建了具有学术事务决策权的学术委员会；整合学科资源，试行了学部制改革；理顺了管理体制，试行了机关大部制改革等。在学校内涵发展方面，在辽宁省高校中率先确立了打造学校核心竞争力的发展目标，学校“十二五”规划确定的“支柱性专业与学科省内一流，标志性学科与专业全国一流”的发展愿景，都是符合国家要求，也符合学校发展实际的，经过几年的努力，学校的内涵建设上了一个新台阶。但是，学校发展也不尽如人意，有很多方面应该很好地总结和梳理。但愿这个

总结能给人以启发,不仅让我们避免再走过去的弯路,而且未来能发展得更好。

我期望这个说明能够帮助您走进各位专家的书中。他们研究思路是这样的:

《从计划到市场:现代大学发展与法人资产经营》(林群、王大超等)该书以我国由计划经济到市场经济转型为背景,深入分析了市场经济在资源配置中起决定性作用给大学发展带来的根本性变化。市场经济条件下,大学的资产经营问题是大学管理者或者是整个大学,更是大学管理者面临的一个首要的问题,不会经营,不懂经营,大学的发展独处难行。该书从经济学的学科视角,对大学资源配置制度变迁过程进行了梳理和反思,并对计划经济体制下大学资源配置方式与市场经济体制下资产配置的方式的变化给大学带来的影响,进行了对比分析,并以沈阳师范大学资产经营的理念与实践为个案进行了深入分析,运用国别比较研究方法,对发达国家大学法人资产经营的典型经验进行了系统梳理,在上述研究的基础上,对我国大学资产经营在市场发挥决定性作用的宏观态势下进行了展望,并针对大学资产经营范畴中的关键议题,提出了有一定参考价值的政策建言。

《从人本到人性:大学发展的队伍建设研究》(孙绵涛等)该书从教师队伍、管理干部队伍、校领导班子等三个层面对大学队伍建设情况进行了分类研究,通过综合运用个案研究法、文献法、比较研究法、访谈法等研究方法,着重从组织行为学的视角来审视大学组织中的个体行为、群体行为、领导行为,以“人性”作为研究的逻辑起点,以“自我实现人”为逻辑主线来组织研究内容,涵括了队伍建设与大学发展的关系、沈阳师范大学队伍建设的剖析、大学队伍建设的人性理论阐释、大学队伍建设的反思与展望四个板块。该书以问题为导向,注重大学在这方面走过的弯路和存在的问题,凸显了大学队伍建设过程中尊重“人性”的人事制度改革取向,并在此基础上得出了大学队伍建设要回归和尊重人性的共识性结论,并从学理和实践上进一步厘清了大学教师、管理干部、领导班子不同类型大学人的人性,并最终

4 前 言

将队伍建设的人性定位为“自我实现人”，为高校探索队伍建设方略提供了路径启示。

《从管理到治理：现代大学制度建设研究》（贾玉明、康翠萍等）该书从中国高校改革发展从管理走向治理的大背景出发，以管理学为学科视角，综合运用了公共选择理论、新公共管理、新制度经济学等理论分析工具，采用了访谈、案例、政策文本分析等质性研究方法，从历史演进的视角阐述了大学治理与大学发展的应然关联，并以沈阳师范大学探索现代大学制度建设改革探索为个案，深入解构了现代大学治理的实践逻辑和学理逻辑，并最终提出了大学治理和现代大学制度建设的基本方略。

《从一元到多维：新世纪大学发展的文化逻辑》（朴雪涛等）该书以文化是大学赖以生存发展的重要根基和血脉为其立论之基。从文化学的视角解析了大学发展的意蕴，阐述了文化与大学发展的逻辑关联与大学发展文化机理。该书深入分析了大学文化变革的理论基础、历史基础、社会基础，阐释了大学文化生成与变革内在机制，并在此基础上以“沈师文化现象”为个案，从标志性器物文化、大学理念、精神气质、包容性文化品位等多个层面全面审视了“沈师文化”的典型性、代表性、特殊性，诠释了大学文化建设与学校内涵发展的律动规则，并最终析出了大学文化变革可行进路。

《从庸常到卓越：沈阳师范大学内涵发展的叙事研究》（张君等）该书以大学内涵建设研究为主线，将其聚焦在大学学科专业建设上。该书采用了特色鲜明叙事研究的范式，旨在借一所大学看一个时代的高等教育内涵发展样态和价值取向。该书以沈阳师范大学步入21世纪十余年的内涵发展为研究对象，基于教育学的学科立场，围绕沈阳师范大学学科专业建设的成就经验进行了梳理与叙事、意义诠释与反思、经验升华与前瞻，回答了内涵发展背景下，大学发展是什么，大学发展为什么，大学如何发展三大基本理论和实践命题，最后对专业、学科作为大学内涵发展核心旨趣，提出了新诠释，起到了以点带面，解剖“麻雀”可见一斑之效。

《从客体到主体：超越对政府依附关系的大学发展之路》（周润智等）以大学与政府的关系为逻辑主线，基于社会学的学科视角，运用结构功能主义理论框架研究两者的互动关系、律动规则。该书首先从社会学理论及相关概念，大学与政府组织特征、大学与政府关系的范畴等重要概念界定入手，梳理了新中国成立以来我国政府与大学关系的演变历程及其机理，并结合沈阳师范大学建校以来艰难曲折的办学心路历程，以口述史的形式进行了深描和呈现并作为印证，在此基础上析出了当前我国政府与大学关系存在的主要问题及成因，最后基于结构功能主义的学术旨趣，进一步厘清了政府与大学关系，从而形成了构建新型政府和大学关系的基本构想。

《从人治到法治：大学发展的秩序逻辑》（马焕灵）该书以秩序是大学存在的基础和功能实现的保障为理论根基，综合运用了文献法、案例法、比较法等研究方法，来探寻大学的治理之道。该书在分析人治秩序的大学治理非理性风险与法治秩序的大学发展理性化治理担当的基础上，以沈阳师范大学为例，总结梳理了以法治思维引领大学发展、以法治程序规范大学发展、以法治方式推进大学发展、以法治形式保障大学发展等沈师走向法治秩序的成就与经验。在分析大学法治建构的机遇与挑战和借鉴国际一流大学法治秩序建设经验基础上，提出了高校法治秩序重构的新动向。

本丛书付梓之际，正值沈阳师范大学 65 周年华诞和“十二五”规划圆满收官，“十三五”规划开局起步之时，谨以此丛书与学界同人共勉！

于文明

2016 年 3 月 29 日

目 录

前言	(1)
----------	-------

上篇 秩序追求:大学与治理的逻辑关系

第一章 自由与宁静:大学的秩序需求逻辑	(3)
---------------------------	-------

第一节 秩序基石:大学存在的必需条件	(3)
--------------------------	-------

第二节 秩序阈限:大学发展的实现空间	(6)
--------------------------	-------

第三节 实践增量:自由与宁静的张力旨归	(7)
---------------------------	-------

第二章 论大学的法治逻辑	(12)
--------------------	--------

第一节 大学法治思维实践	(12)
--------------------	--------

第二节 大学法治方式	(16)
------------------	--------

第三节 大学法治形式	(19)
------------------	--------

第四节 大学法治文化	(22)
------------------	--------

第三章 法治荷担:大学发展的秩序使命	(26)
--------------------------	--------

第一节 大学法治的民主使命	(26)
---------------------	--------

第二节 大学法治的和谐使命	(28)
---------------------	--------

第三节 大学法治的文明使命	(30)
---------------------	--------

第四节 法治的高效使命	(32)
-------------------	--------

2 目 录

第四章 从人治到法治:大学发展的秩序逻辑	(35)
第一节 民主与专制:大学治理的方式选择	(35)
第二节 文明与野蛮:大学治理的进步程度	(39)
第三节 和谐与冲突:大学治理的氛围状态	(43)
第四节 “人威”与“制威”:大学治理的权威主体	(47)
第五节 低效与高效:大学治理的效益标准	(50)

中篇 走向法治:沈师治理的成就与经验

第五章 以法治思维引领大学发展	(57)
第一节 合法性思维引领大学发展	(57)
第二节 权利义务思维引领大学发展	(63)
第三节 公平正义思维引领大学发展	(73)
第四节 责任后果思维引领大学发展	(79)
第五节 治官治权思维引领大学发展	(86)
第六章 以法治程序规范大学发展	(91)
第一节 以正当程序保证权利和义务的实现	(92)
第二节 以正当程序约束权利和权力的滥用	(99)
第三节 以正当程序保证决策理性	(110)
第四节 以正当程序保证纠纷妥善解决	(115)
第五节 以正当程序树立规则权威	(120)
第七章 以法治方式推进大学发展	(124)
第一节 用法治方式规制大学政策	(124)
第二节 用法治方式把握大学决策	(131)
第三节 用法治方式解决大学纠纷	(136)
第四节 用法治方式控制大学权力	(142)

第八章 以法治形式保障大学发展	(148)
第一节 秉持大学法制的和谐一致性	(148)
第二节 秉持大学法制的普遍实效性	(160)
第三节 秉持大学法制实施的一般性	(168)
第四节 秉持大学法制的程序正当性	(175)
第五节 秉持大学权利诉求的通畅性	(180)

下篇 实现善治：大学法治秩序的反思与展望

第九章 反思：沈阳师范大学法治秩序建构的挑战	(193)
第一节 以大学章程为核心的制度体系完善任重道远	(193)
第二节 大学内外部法治秩序统一协调尚待时日	(206)
第三节 大学法治文化的形成非一蹴而就	(212)
第十章 他山之石：世界一流大学法治秩序的经验借鉴	(221)
第一节 美国经验	(221)
第二节 日本经验	(231)
第三节 英国经验	(242)
第四节 德国经验	(256)
第十一章 展望：沈阳师范大学法治秩序建设的新动向	(267)
第一节 大学法治秩序建设的机遇	(267)
第二节 沈阳师范大学法治秩序建构新策略	(271)
结束语 走向自觉：大学法治合理制度场的构建	(287)
后记	(298)

上 篇

秩序追求：大学与治理的逻辑关系

第一章 自由与宁静:大学的秩序需求逻辑

洪堡曾如是说,“大学的生存条件是宁静与自由,自由是必须的,宁静是有益的,大学全部的外在组织即以这二点为依据”。^①洪堡的这一论断实质上是以“自由”和“宁静”这两个词阐述了大学存在的秩序逻辑需求。大学是一种社会组织,因此,对于以学术为业的社会组织而言,秩序逻辑无疑是一把“双刃剑”,作为基石,它是大学存在的必需条件;而作为规约,它又决定了大学的发展阈限。

第一节 秩序基石:大学存在的必需条件

对于一个社会而言,可以没有充分而完全的公平和正义,可以缺乏普遍有效的法律制度,但是它绝不能没有秩序。道理很简单,“没有社会秩序,一个社会就不可能运转”。^②大学作为社会的组织细胞,符合同样的逻辑。自由比较起来,无论是对社会组织还是对个人,秩序都具有功能上的优先性,虽然这种优先性只是工具性的。^③对于大学的存在,不是说秩序比自由的价值更大,而是说自由得以存在和发

① 陈洪捷:《德国古典大学观及其对中国大学的影响》,北京大学出版社2002年版,第39页。

② 贾玉娇:《社会秩序何以可能——对中国社会秩序重建的理论考量与路径探索》,《河南社会科学》2013年第4期。

③ 同上。

展的前提条件是秩序,世界上可以有不自由的秩序,但是绝不存在没有秩序的自由。“首要的问题不是自由,而是建立一个合法的公共秩序。人当然可以有秩序而无自由,但不能有自由而无秩序。”^①

外在秩序是大学存在的基础。大学组织的社会性决定了大学的自组织存在依赖外界的秩序逻辑。作为社会子系统的高等教育需要与社会其他子系统进行能量与物质的交换。因此,大学始终处于一个开放而非孤立的状态,而要保持这种开放状态需要对市场及政府等外部主体表现出一个民主的姿态。随着社会环境文明程度的提高,大学对外氛围愈加和谐,当法制的权威性发挥主导作用时,大学、政府、市场等子系统相互之间就组成了一个运行高效的社会整体。单凭高等教育系统内部元素之间的协同是无法产生有序结构的,因为“孤立系统只能沿着无序化方向演化进而走向‘死寂’,根本不可能产生自组织行为”。^②

从大学的起源和发展来看,大学的存在是政府、市场等外在秩序逻辑的产物。在国外,世俗王权和教会当局热衷于创建大学的原因在于大学的“功能很快为世俗王权和教会所认识”。例如,德国大学并不是自发产生的,而是德意志各邦国有目的的行为。正是君主们看到了建立大学能够培养国家需要的人才,对巩固统治大有裨益,因此,中世纪晚期,教皇和世俗王权创立或控制的大学数量逐渐增多,标志着自发自主型大学已成为过去。如今,在政府介入高等教育的同时,社会力量也以不同方式介入高等教育。大量的学院或由商人、企业集团捐办,或由地方政府兴办。这些兴办人通过理事会或董事会等制度,谋求将大学控制在满足自己需求的范围内。^③随着大学在政治、经济、文化领域中的地位日益凸显,无论何种体制的国家,其政府纷纷加强了对高等教育的国家干预,将高等教育看作一项国家事业,纳入国家

① [美] 塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华译,上海人民出版社2009年版,第6页。

② 王振武:《再论选择论的方法论意义》,《自然辩证法研究》1990年第5期。

③ 余小波:《高等教育质量保障研究论纲》,青海人民出版社2009年版,第59页。

的管理活动之中,往日的象牙塔越来越变成了一种受到管理的公共事业。这正如教育家阿尔特巴赫所言:“大学真正自主可以不受外界权力机构的干预而处理自己的事务的黄金时代已经过去。”^①当前,在分权型管理的国家中高校虽然享有较充分的自治,但也是有限度的,国家以不同程度和方式干预大学,影响着大学组织的存在方式。而在集权型管理的国家中,一般由政府提供组织存在的理由和合法性,大学的存在与否,已经不可避免地仰赖于外界的顺序逻辑了。

内在秩序是教育活动完成的保证。秩序的应然价值是教育活动完成、教育目的实现的必要而非充分条件。“秩序的存在是人类一切活动的必要前提……秩序构成了人类理想的要素和社会活动的基本目标。”^②高校内部环境的稳定有序是学生在学校内顺利进行生活、学习、交往等活动的保障。这种稳定有序通常涵盖了在法制规定允许下的如教师代表大会等民主管理方式。全校师生都通过这种以维护大学内部所有主体权益为目的的文明的方式沟通、协调、决策,也就促成了学校层级间和个体间的和谐氛围。这种和谐烘托下和法制规治下的民主管理能够为大学带来较高效益。高等学校内的一切规范是保证教育活动顺利进行的一种手段恶,这是一种必要的手段恶。手段恶的必要性主要有两个方面:第一,手段恶可以防止更大的恶,比如阑尾炎手术,是为了防止恶化;第二,手段恶是为了求得更大的善,比如冬泳寒水刺骨,是为了健康长寿。^③大学规制是一种必要的手段恶,是一种强制,这种强制,只在于防止更大的恶,而不在于求得更大的善。原因在于强制只能防止学校由于秩序原因而灭亡,却不足以促进人的自由发展。因此我们说,秩序的价值在于保证教育教学行为的完成,其对于人的自由全面发展的教育目的而言,只是必要条件而非充分条件。

① 李帆:《英国政府在高等教育中的作用》,《外国高等教育资料》1996年第4期。

② [美]博登海默:《法理学、法哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社2004年版,第246页。

③ 王海明:《新伦理学》,商务印书馆2001年版,第424页。

第二节 秩序阈限:大学发展的实现空间

大学的长远发展,需要以解决两个问题为前提:第一,如何理顺大学运行中与政府、市场等外部关系主体的诸多矛盾;第二,如何整治大学自身运行和发展过程中内部关系的诸多痼疾。将大学的发展置于一个合理的空间内,即遵守介于对内自由阈限与对外自主阈限之间的秩序逻辑,并不断探求大学发展阈限的穷值,是大学持续发展的秩序张力追求所在。

一 外在秩序:大学发展的自主阈限

鉴于大学对外在追求自主发展的过程中存在着与政府权力和市场权力等外部权力的博弈,注重大学外部治理,构建大学发展的外在秩序,在合理安排政府和市场等外部主体参与大学管理制度的基础上努力扩张大学的自主权就成为大学发展对外秩序逻辑的主旋律。

现代大学对社会经济、政治、文化等介入程度越来越深,大学与社会之间的密切联系需要相应的对外建设制度予以保障。制度保障,站在政府的角度,无疑是要最大程度发挥对大学管理的行政干预;站在市场的角度,却是致力于不断寻求能够顺利联结参与大学治理领域的信息沟通渠道。然而,大学自治面临强势的政府行政干预和市场的利益要求,越来越变成一个口号,大学的自主取向与政府行政干预和市场利益要求的秩序规范成为现代大学对外关系的一对矛盾。从高校的法律权利来看,高校办学自主权的内容包括招生、学科专业设置、教学、科研和社会服务、科技文化交流合作、机构设置与人事管理、经费使用等方面权利。高校办学自主权源于大学的学术逻辑,其实质就是以教学与科研为核心的学术自主权。大学对外自主不能超越其作为高等教育领域社会公共组织,不能威胁和损害到社会公共利益和国家利益的底线。