

浙江省哲学社会科学规划课题研究成果

现代大学治理的 内部监督制约机制研究

XIANDAI DAXUE ZHILI DE
NEIBU JIANDU ZHIYUE JIZHI YAN JIU

顾建亚 ◎ 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

浙江省哲学社会科学规划课题研究成果

现代大学治理 的 内部监督制约机制研究

XIANDAI DAXUE ZHILI DE
NEIBU JIANDU ZHIYUE JIZHI YANJIU

顾建亚 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代大学治理的内部监督制约机制研究 / 顾建亚著. -- 杭州 : 浙江大学出版社, 2017.4

ISBN 978-7-308-16557-0

I. ①现… II. ①顾… III. ①高等学校—学校管理—研究
IV. ①G647

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第307159号

现代大学治理的内部监督制约机制研究

顾建亚 著

责任编辑 冯社宁 赵 静
责任校对 杨利军 牟杨茜
封面设计 鹿鸣文化
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路148号 邮政编码310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州兴邦电子印务有限公司
印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 9.75
字 数 150千
版 次 2017年4月第1版 2017年4月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-16557-0
定 价 30.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心电话 (0571) 88925591; <http://zjdxbs.tmall.com>

目 录

导 论——贪腐·治理·监控	1
一、高校成腐败重灾区	1
二、高校贪腐反映治理失灵	4
三、置权力于监控之下	6
第一章 大学自治:大学·自治·自主	9
一、大学与自治	9
(一) 什么是大学自治	9
(二) 大学为何自治	15
二、大学自治实践	18
(一) 自治与自主	18
(二) 大学自治观照	22
三、大学治理——自治权的运行	25
(一) 大学治理概述	25
(二) 大学治理模式	27

第二章 章程治理:软法·实施·监督	34
一、大学章程与高校治理	34
(一) 章程与自治	34
(二) 章程治理的法治意蕴:软法之治	39
二、中国大学的章程建设	41
(一) 中国大学章程概述	42
(二) 章程治理的边界:合法与正当	44
三、大学章程与权力规制	48
(一) 大学章程的监督价值	48
(二) 大学章程的实施与监督	51
第三章 权力内控:权力·约束·体系	57
一、权力监督概述	57
(一) 自治权的侵蚀、滥用和维护	57
(二) 自治监督:外控与内治	61
二、权力运行的内部监督	65
(一) 治理结构——“三权结构”	65
(二) 内部监督权及运行体系	68
三、民主监督机制	72
(一) 教代会的民主监督	72
(二) 教代会制度的运行:问题、原因和对策	75

第四章 监督机构:机构·职能·运行	79
一、“双责任制”下的纪委监督	79
(一) 纪委监督现状与问题	79
(二) “双责任制”:纪委监督如何化解尴尬?	81
二、高校内部监察的规范依据:问题和出路	84
(一) 高校内部监察概述	85
(二) 规范剖析与对策建议	89
三、内部审计监督的强化与拓展	92
(一) 高校内部审计监督现状	92
(二) 国外大学内部审计经验与启示	95
第五章 决策机制:民主·参与·制约	100
一、高校决策权概述	100
(一) 高校决策权:内涵、性质与功能	100
(二) 决策权配置与决策机构	102
二、高校决策体制及其运行	106
(一) 高校决策体制概述	106
(二) 高校决策权力运行——“去行政化”	108
三、高校决策权运行的民主化进路	113
(一) 民主化是高校决策的价值取向	113
(二) 从广泛参与到有效参与:决策民主化运行的路径选择	115

第六章 执行监督:效率·透明·问责121

 一、决策执行121

 (一) 决策执行概述121

 (二) 组织结构与执行体制123

 二、执行监督126

 (一) 执行监督概述126

 (二) 执行监督机制的运行及完善128

 三、监督保障:透明与问责.....130

 (一) 透明度130

 (二) 问责制133

主要参考文献139

索 引148

后 记149

导 论

——贪腐·治理·监控

一、高校成腐败重灾

腐败,简而言之,是指公职人员利益交换式的以权谋私。《联合国反腐败政策手册》这样定义腐败:“和政府责任及其他人的权利相违背,一种有意获得利益的行为。”^①腐败的表现形式主要有贪污、受贿、欺诈、勒索和偏袒五种。无论是政治腐败、立法腐败还是行政官僚腐败,都涉及公共部门与私人之间通过交易使集体利益被非法地转换成个人利益。除了金钱,这些利益还可以是保护、优待、表扬、升迁等方式;在大多数情况下,交易的特点是保密。腐败意味着金钱就是话语权,因而严重损害公平,有害于国家以及民主的健全。

此前,腐败的关注焦点在政治、经济、社会领域。事实上,在教育特别是高等教育领域,腐败问题由来已久,但长期以来,教育并不被人们认为是腐败的主要发生地。在很多国家,人们认为在教育界发生的腐败问题少于警察、司法、海关等领域。正如美国著名高等教育学者菲利普·阿尔特巴赫指出的那样:“高等教育中的腐败问题是一个学术界谈论不多的话题。”^②但近些年来,教育腐败逐渐成为世界各国政府反腐的重点,联合国在2007年就发出了一份名为《学校腐败:出路在何方》的报告,警告全球教育领域腐败现象严重,已经到了刻不容缓的程度,必须予以高度重视。^③

① Shinichiro Tanaka. Corruption in education sector development: a suggestion for anticipatory strategy. The International Journal of Educational Management. April 15, 2001: P. 158.

② Philip G. Altbach. The Question of Corruption in Academe. International Higher Education, Winter 2004. <http://www.bc.edu/bcorg/avp/soe/cihe/newsletter/News34/text004.htm> 2006-12-1.

③ 胡明明:《高校腐败的社会危害性及其治理》,《武陵学刊》2011年第1期。

教育腐败是指,在教育活动中,一些人借用自己所掌握的教育行政权力和教育资源的管理权力,进行以谋取个人利益或小团体利益为特征的营私舞弊、以权谋私、权钱交易、贪污贿赂等活动。^①在联合国《学校腐败:出路在何方》的报告中,把教育腐败界定为“系统地利用公职牟取私利,从而影响教育物品和服务的可获取性、教育质量和教育公平”。这一定义包含三个要素:一是基于公共管理领域腐败的普遍定义,即“利用公职牟取私利”;二是指行动范围受限制,体制失灵;三是行为与后果之间有一种联系。比如,可利用资源减少、质量下降以及不平等分配。^②社会普遍存在教育公平原则,因所有文化以不公平为耻,在一些情况下,羞耻可以使人免于明目张胆。但即便如此,腐败依然没有得到解决,并像癌细胞一样扩散,直至信任被掏空,教育投资价值大幅下降。尽管腐败本身难以量化,但对于腐败的感知却是可以量化的,一国公众对腐败的感知极大地降低了高等教育带来的收益。发生在高等教育领域的腐败,扭曲了决策程序,减损了服务效率和质量,增加了交易成本,破坏了社会和谐,这给国家的政治、经济和社会发展带来负面影响是显而易见的。

在中国,高等教育腐败同样是一个不容回避的事实。2010年的《中国教育蓝皮书》曾指出,“高校已经成为腐败犯罪新的高发区”。各地大学腐败案件频频被曝光,原本清静的高等学府却成了腐败案件的频发地,触动了全社会的神经。笔者统计中纪委网站“纪律审查”栏目公布的落马官员,仅2014年,除党校及农科院等机构外,直接被通报的高校领导总数就达到27人。若加上党校、农科院等及地方纪委通报的高校腐败案件,高校腐败领导人数则近40人。根据教育部监察局的通报,高校腐败呈现出“作案手段趋向隐蔽,作案持续时间长,贪腐次数、涉案金额、涉案人员多”等特征,主要集中在招生、基建、后勤等领域。高校是教书育人的神圣殿堂,本应成为传播精神文明的圣洁之地,然而近年来高校发生的腐败现象对高等教育的发展产生了恶劣的影响,引起了社会各界的广泛关注。震惊之余,人们不禁责问——教育体制为何对腐败是脆弱的?

① 张家勇、张家智:《联合国国际教育规划研究所“教育伦理和教育腐败”专题研究综述》,《比较教育研究》2006年第5期。

② Jacques Hallak, Muriel Poisson. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNESCO/UNPAN025403.pdf>.

腐败问题,是一个涉及多方面的问题,其表现形式也多种多样。教育是一种重要的公共物品,是一种紧缺资源,教育腐败包括获取私人利益和物质两方面的权力滥用。除具备一般腐败的特征外,教育腐败的特殊性在于其并不一定通过贪污、受贿等方式存在,比如还可通过教育职能、提供物质和服务、职业行为不端、对税收和财产的处理,甚至教育教学秩序的混乱等途径,所以,产生教育腐败的机会较大。

教育腐败是偷盗未来,因为它将未成年人或年轻人牵涉其中,与培养尊崇法律与人权之公民的教育目的相悖。从社会发展的角度看,它比警察腐败、海关腐败或其他领域的腐败更加糟糕。倘若教育体制本身是腐败的,则不难想象未来的公民也是腐败的。显然,腐败必然是有代价的。^①高校承担青年的道德发展任务,负有形成他们正直的、有道德的价值规范的重要职责,教育腐败极大地损害了大学生们以受教育为目的而做出的努力,让年轻一代误以为个人成功不是由于个人的优点而是由于得到偏袒、行贿和欺骗等行为。长期以来,全世界的大学,基于自治权力、学术自由和社会支持,致力于公共事业而享有正直声誉,在普通的民众心中享有崇高的地位,拥有着“象牙塔”的美誉。然而,当种种腐败现象破坏教育公正理想,大学在普通的民众心中的崇高地位开始动摇,国家的经济、文化、社会凝聚力受到严重的破坏。

随着高等教育步入面向社会自主办学之路并获得蓬勃发展,高校中的腐败现象在数量上、程度上和范围上均呈现上升和扩大的趋势,已经成为需要加大力度重点惩防的领域之一。^②如果不能从根本上治理高校腐败,加强预反腐败机制建设,高校腐败的蔓延趋势就很难得到有效控制。长期以来,我国高等学校积极推进惩治和预反腐败体系建设,廉政建设和反腐败工作取得明显成效。但同时,我们也要清醒地看到,高等学校违纪违法案件仍然易发多发,腐败蔓延势头尚未根本遏制,有的问题性质严重、影响恶劣。腐败治理工作任重而道远。

① Stephen P. Heyneman, Kathryn H. Anderson, Nazym Nuraliyeva 著:《高等教育腐败的代价》,刘培译,《复旦教育论坛》2009年第4期。

② 侯新鸿:《构建有效制约监督权力运行机制是搞好高校惩防体系的关键》,天津市监察学会秘书处,编:《反腐败实践与研究》,天津人民出版社2007年版,第214页。转引自:贺宝玉、刘自强:《高校建立决策、执行、监督“权力三分”体制的构想》,《前沿》2013年第8期。

二、高校贪腐反映治理失灵

腐败是一种普遍的病态行为,对于任何一个国家而言,贪腐都是一个永续存在的现象,只是在程度上有所差异而已。因此反腐败也成为一项国际性的运动。历史证据表明,反腐败的企图与腐败本身一样古老和悠久。从世界范围各国反腐的举措来看,腐败的防范与治理主要可包括对权力滥用的控制、个体对公平正义的追求(法治社会、核心价值等)、个体对自身利益的保障等层面。^①反腐斗争成果微弱,部分归因于人们或国家对腐败成因、后果与治理的有限认识。腐败最根本的影响因素无非是薪酬和监控两方面,从长远看,经济发展能减少腐败;但就当前而言,主要是反腐机制不够清晰明朗。监督与问责机制乏力,加之缺乏外部审计和司法审查制度,从而减少了发现、阻止腐败的机会。

贪腐反映治理失灵,反腐也因此必须由治理结构的变革做起。治理一词来源于拉丁语,主要指“统治”或“掌舵”。20世纪90年代,治理作为一个学术概念在西方世界被正式提出后,迅速传遍了全球。某种意义上,当代是一个需要治理并产生了治理的时代。^②关于治理的定义,考夫曼考虑了四个参数:话语和责任、规制质量、法治、腐败控制。^③由此可见,反腐是治理的题中应有之意,腐败控制是治理的重要内容和参数,良好的治理必然致力于腐败控制。

美国学者克利特加德曾给出一个公式:腐败条件=权力垄断+自由裁量权-责任制(公众参与)。从这个公式可以看出,腐败产生的条件是:权力者享有垄断权和自由裁量权,同时又无需对滥用权力负责任,且缺乏公众监督。如果要破除腐败的条件,就要打破官员对权力的垄断,压缩自由裁量的空间,严格官员滥用权力的责任,提高权力运行的透明度和公众参与度。权力垄断和缺乏问责机制助长了教育实践中的腐败。腐败与垄断的、裁量的权力有关,与治理不善、监督低效、信息公开不力、缺乏透明度等有关。由此可见,腐败治理的关键在于控制权力滥用。高校腐败的治理亦如此。从权力的角度分析,腐败的核

① Jen Chr. Andvig, Odd-Helge Fjeldstad. research on corruption: a policy oriented survey. Commissioned by NORAD, final report, December 2000.

② 王建华:《重思大学的治理》,《高等教育研究》2015年第10期。

③ Jacques Hallak, Muriel Poisson. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNESCO/UNPAN025403.pdf>.

心问题就是权力的腐化,即权力拥有者把权力变成了谋取个人私利的工具。一种普遍的观念认为,高校是清水衙门,没有任何腐败的可能,当然也就不需要监督。受此观念影响,高校内部管理经常在半封闭的状态下自我运转,接受监督较少。

中世纪至今,大学存续已历千年。大学自治和学术自由是大学组织的基本特征和核心精神。大学自治权的实现与两方面因素紧密相关:一是大学自身内部治理结构;二是大学外部治理结构。大学是一个有机的组织体,需要具有完备的组织结构体系,并保障整个体系功能的实现。高校腐败事件的多发恰恰说明了,当前国内高校管理及其内部治理结构均存在着弊端。长期以来,研究者较多地关注高等教育如何适应经济发展和社会建设问题,而对于高校内部治理结构问题缺乏深入的认识和把握。高校腐败治理的核心是完善内部治理结构,改变监督低效现象,完善权力监督制约机制,规范和保障权力合法正当运行。在我国,教育腐败治理的主要路径是:在推进和保障大学自治的前提下,立足于完善中国特色现代大学制度之目标,以章程建设与实施为载体,完善高校内部治理结构,主要通过科学配置内部权力实现权力制约,强化内部监督权的职能,健全内部职权监督与民主监督机制,并以效率、透明和问责为保障,以实现大学自主权的合法、规范、高效运行。

与西方国家不同,我国大学权力结构是以行政管理机构为中心的,而且随着大学独立法人地位的确立,高校行政机构在招生录取、经费使用、学科发展、项目安排、物资采购、干部聘任等方面拥有的自主权越来越多,但广大师生的监督仍处于虚置或微弱状态。由此,决策机构大权独揽和监督缺位,必然滋生腐败。大学基本都设有监督部门和监督制度,但权力过于集中缺乏制约,权力运行缺乏监督,上级疏于监督,下级不敢监督,广大师生难以正常行使其监督权,致使某些案发率较高的部门屡屡发生职务犯罪。^①随着我国高等教育体制改革的深入和高校独立法人地位的确立,高校的自主权越来越多,高校领导和职能部门的权力也越来越大,而对这些权力的制约,却没有及时有效地跟进。尽管高校反腐倡廉的活动已相应开展起来,但对其内部权力的监督和制约仍与要求

① 程刚:《论教育腐败》,《浙江社会科学》2009年第10期。

存在较大差距,这些体制不完善、法规不健全等方面出现的问题,使个别领导一旦大权独揽,就将学校的发展机遇当成谋取个人利益的机会,走向腐败。

三、置权力于监控之下

英国的阿克顿爵士有句名言,即权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败。不论是出于何种原因、导致何种影响的腐败,都是权力滥用的结果。既然腐败问题与权力有密切联系,那么,惩治腐败,就必然要惩治权力腐败。关于如何惩治,可能会有许多方式,但其中最重要的就是要加强对权力的制约和监督。^①

长期以来,教育活动是法制监督和社会监督的“盲区”,仅靠学校管理人员和教师的自尊、自洁和自律来保证。在当今教育腐败猖獗的背景下,这种现状必须改变,亦即,教育活动必须加强监督,努力建立预防监督系统。^②有效的监督制约是公共权力规范运行的根本保障,也是治理腐败之关键。对于高校来说,办学权这一依据教育法的规定而行使的公共权力受监督制约的程度,是决定办学权运行的廉洁水平,以及是否具有可持续的腐败“免疫力”的关键指标。当前高校腐败之所以频频发生且不断蔓延,根本上肇因于高校办学权受监督制约的力度不足,效能不彰,权力在监督盲区中自由伸展。^③教育腐败的重要原因也在于权力滥用,因此加强对权力的控制是高校权力规范运行的根本保障,也是治理腐败之关键。

对高校腐败而言,权力滥用正在侵蚀大学自治的外部 and 内部空间,成为悬在大学自治上空的“达摩克利斯之剑”。为与腐败作斗争,需要“健全权力运行制约和监督体系”,把权力置于控制之下,关进制度的“笼子”。对于高校而言,如何建立科学的权力运行机制和有效的监督体系尤为重要,这不仅是其未来反腐倡廉建设的重要任务,也是保障高校始终成为传播精神文明净土之地的基础。近年来,随着国家对高等教育投入的加大和高校办学自主权的扩大,高校可自主支配的资源愈来愈多,高校领导者的权力也相应在增加,与此同时,高校

① 刘作翔:《廉政与权力制约的法律思考》,《法学研究》1991年第5期。

② 程刚:《论教育腐败》,《浙江社会科学》2009年第10期。

③ 尹晓敏:《透明度、权力监督与高校腐败治理》,《高等教育研究》2012年第10期。

发生的消极腐败现象也逐渐增多。在大学内部没有形成良好的治理模式的情况下,把权力下放大学只能导致权力的垄断和滥用。

面对层出不穷的高校贪腐问题,我国教育主管部门提出了严厉的管束措施。2014年10月中共教育部党组《关于深入推进高等学校惩治和预防腐败体系建设的意见》指出,要推进高等学校治理体系和治理能力现代化,强化重点部位和关键环节监管,加强廉政风险防控,铲除滋生腐败的土壤。推进教育、制度、监督综合发力,形成“不想腐、不能腐、不敢腐”的有效机制。规章制度不能杜绝所有腐败现象,但是可以阻止腐败泛滥。因此,理顺高校管理与监管体制,加强高校内部治理水平,也就成为十分迫切的问题。

在保证外部力量的支持与监督功能正常实现的情况下,大学核心竞争力的形成,关键在于大学制度的自我修正性。完善内部治理结构,加强大学自我监督,这才是防范高校腐败之王道。我们的内部监督出了什么问题?在我国,一些高校权力过于集中,权力运行相对“封闭”,内部监督流于形式。权力的运行缺乏有效的监督必然带来问题:一方面,校级管理者可能产生的短期行为得不到及时纠正会给学校发展带来风险;另一方面,校级管理者可能发生的权力寻租会殃及教育的公益性,以及有损大学的形象。^①因此,理顺高校管理与监管体制,加强高校内部治理水平,加强高校权力运行内部监控是事关高校发展的重大课题。只有在理顺高校外部监管与内部治理的情况下,高校的权力运作及其监督才可能步入更为顺畅的轨道,高校腐败现象也才可能得到有效遏制。

大学的治理,从法律层面来讲,就是权力的分配与制衡。权力监督是权力有效运行的保障,在高校权力运行的内部管理中,广大教师和学生是权力监督的直接力量。建立高校权力运行制约监督机制,是权力治理的重要制度安排。本书的研究立足于世界范围的大学自治,为推进我国现代大学制度建设,主要探讨与分析了大学自治、章程治理、内部治理,专门监督、民主监督与执行监督等内容,旨在保障大学自主管理权的合法规范运行,以更好地面向社会自主办学,提升办学的活力与竞争力,营造公平公正的教育法治环境。

世界高等教育的竞争,在很大程度上就是管理体制的竞争。这是因为,体

^① 于文明:《深化我国公立高校内部治理结构改革的现实性选择——基于多元利益主体生成的视角》,《教育研究》2010年第6期。

制对于人才发展与科技创新具有决定性作用,它可以催发优秀人才脱颖而出,也可以扼杀人才的成长。因此,世界科学发展之竞争,在很大程度上体现为学术机制的竞争。各国发展的成功经验表明,充满活力的高校学术机制,必然是权力平衡、相互监督制约的协同结构体制。而这一体制的实现,离不开大学自治的落实、内部治理的完善和权力运行的规制。哈佛大学前校长德里克·博克在论述美国高等教育制度时也指出,美国制度显著的特点依次是:“自治”、“竞争”和“反应能力”,自治是竞争的基础,院校之间相互的竞争反过来又保存和加强了大学自治的特点,而自治和竞争的存在则提高了美国高等教育的迅速反应能力。^①现代大学只有真正实现民主高效的内部治理,切实控制高校腐败的发生,才能增强学校活力和竞争力,从而使学校回归清净的学术天堂。

① [美]德里克·博克:《美国高等教育》,乔佳义译,北京师范大学出版社1991年版,第3—11页。

第一章

大学自治:大学·自治·自主

大学是一古老而又年轻的机构,自治与大学相伴生,坚持大学自治的理念,早在中世纪大学里的学者心中已深深扎根。大学发展绵延至今,期间遭受了外界的种种冲击和自身变迁,正是大学自治理念的力量使得大学坚持自己的方向。现代大学制度建设是对自治价值与学术自由的理想追求,“理想的本质就是在于时刻召唤人们脱离盲目平淡的日常现实,上升到圆满的观念世界”^①。

一、大学与自治

大学是人类社会创造出的最复杂的组织机构之一。现代大学源自于中世纪的欧洲,是中世纪时代留给人类最宝贵的财富。大学从其产生之日起,就以自治为精神追求,自治传统历史悠久,几百年来一直被西方大学奉为圭臬的学术传统和基本理论。

(一) 什么是大学自治

1. 大学的产生

一般认为,大学精神发轫于古希腊时期,即柏拉图创办的“阿加德米(Academy)学园”和亚里士多德建立的“吕克昂(Lyceion)”;在中国,亦可回溯至汉代的“太学”、宋代的“书院”等。^②真正意义上的大学则起源于中世纪的欧洲,是中世纪时代留给人类最宝贵的财富。在中世纪的历史背景下,宗教势力遍布欧洲。许多年轻人走进教会学校并开启了自己的职业生涯。中世纪的知识分子群体

^① 陈洪捷:《德国古典大学观及其对中国的影响》(修订版),北京大学出版社2006年版,第67页。

^② 湛中乐、徐靖:《通过章程的现代大学治理》,《法制与社会发展》2010年第3期。

规模日益扩大,并在宗教外衣的掩护下逐渐获得越来越多的学者特权。至12世纪下半叶,欧洲学者社群形成了自己的组织即大学。^①被誉为“伟大的原型大学”的巴黎大学,以及博洛尼亚大学、牛津大学和剑桥大学是现代大学之源。

大学初现时,是相对独立于世俗社会的。13世纪末的多米尼克修会修士、爱尔兰的托马斯写道:“巴黎城就像雅典,分成三部分:第一,商人、手工业者和普通百姓,名为大城;第二,宫廷周围的贵族和大教堂,名为旧城;第三,大学生和教员们,名为大学。”^②

与其他社会机构不同,大学是“教师和学生的社团和协会”,是从事高深学问的机构,学术性是其根本特性,承担着探索真理、追求知识的使命。自由自主是学术活动固有的本质,如同大学的DNA。大学必须按照其自身所具有的规律去发展,对规律的遵守是大学得以健康生存和发展的基础,否则就不能称其为大学。^③正如布鲁贝克所言:“失去了自治,高等教育就失去了精华。”^④加拿大学者许美德将“学校自治”和“学术自由”作为西方大学的基本价值取向,并指出其作为“历史遗产的组成部分被延续下来”,大学组织的意义首先应该是作为“专门化”和“学术性”组织,其次才是行政组织。^⑤

中世纪大学主要有两种发展模式,即“先生型”大学和“学生型”大学,两者都以其特有的姿态诠释着大学自治的理念。以巴黎大学为代表的“先生型大学”本质上是一个专业人士的合作组织,推行的是教授治校,大学教师有参政权,有颁发特许证的权利,可参与大学的行政管理,如规定教学科目,颁布教师证书,授予学位,选任人员等。早期的教师会可以完全决定本学科事务,教会与校长均无权过问。无论是接受学生、讲课辩论以及考试评价,都是教授说了算,大学的大部分事务也由教师会决定。^⑥博洛尼亚大学开创了“学生型”大学的办学模式,即以学生为中心并满足市场需要为目标的大学,是学生们的自治组织,其中学生行会有自己制订的规章制度,用以调整他们的学习生活和内部关系,

① 崔延强、邓磊:《论大学的学术责任——现代大学学术研究的四重属性》,《教育研究》2014年第1期。

② [法]雅克·勒戈夫:《中世纪的知识分子》,张弘译,商务印书馆1996年版,第66页。

③ 张俊宗:《现代大学制度与我国高等教育改革》,《天水师范学院学报》2002年第6期。

④ [美]约翰·S. 布鲁贝克:《高等教育哲学》,王承绪等译,浙江教育出版社1987年版,第28页。

⑤ 湛中乐:《现代大学治理与大学章程》,《中国高等教育》2011年第9期。

⑥ 张慧明:《中外高等教育史研究》,湖南大学出版社1998年版,第235页。