

共同治理视域下教授治校的当代阐释

朱守信, 杨颀

(上海交通大学高等教育研究院, 上海, 200240)

摘要: 教授治校作为学者行会自治传统, 已经脱离了中世纪大学的历史语境, 开始从单纯的学者自治走向多方参与的学术共治模式。共同治理格局的形成是大学适应学术环境变化的必然结果, 也是当前教授治校的发展趋向和出路选择。共同治理视域下教授治校要求教授作为重要利益相关者参与大学治理, 注重基于各方能力基础上的分工协作, 突出决策的公共性与协商性, 从权力制衡走向权力合作。教授治校需要在治理制度、治理组织和治理文化上进行重构, 只有置于共同治理框架中, 教授治校的当代意义才能获得新的逻辑内涵和实践基础。

关键词: 共同治理; 教授治校; 大学; 权力

中图分类号: G647

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2015)05-0127-05

教授治校是中世纪大学学者自治的历史传承, 是一种以教授为决策主体的大学治理模式。然而, 随着高等教育实践发展和环境变迁, 教授治校不再具备中世纪大学完全自治的历史和社会条件, 这使得教授治校在当代面临诸多理论反诘和挑战。当前讨论教授治校的焦点多围绕教授要不要和能不能参与大学治理, 集中在教授是否应当治校, 而少见教授怎样治校。事实上, 教授治校的丰富内涵恰恰在于教授群体怎样参与大学治理, 在哪些方面参与大学治理, 以及参与到何种程度等一系列立体性问题, 并不是简单的线性是非题。对比传统意义的教授治校, 今天的教授治校扩展和增加了新的意蕴, 开始呈现共同治理的时代特征, 因此有必要对教授治校概念进行重新释意和审视。

一、从自治到共治: 教授治校的历史演变

教授治校是西方大学自然进化的结果, 中世纪大学教授治校的理念和传统深刻地影响了世界大学的发展。传统意义的教授治校起源于中世纪的巴黎大学, 其主要目的是防止政府和教会等外部力量对大学进行干涉, 以保障大学自治和学术自由。教授治校真正得以制度化则肇始于洪堡创办的柏林大学, 通过普遍设立教授会和讲座教授等形式, 赋予教授对学校事务的治理权力。早期中世纪大学作为学术性的学者自治组

织, 实行的是行会模式, 教授包揽大学的全部事务, 充当学校事务的决策者并同时负责执行和监督, 学校内部治理由教授全权负责。中世纪大学由于组织规模较小、结构功能简单, 大学仅仅依靠教师群体就可以熟悉和掌握整个学校的运行, 不需要专职复杂的科层机构保障组织运转。这种事无巨细模式的教授治校与当时大学的内外外部环境相适应, 很好地满足了中世纪大学的治理需要。

进入当代后, 随着大学规模不断扩大和功能日益增多, 大学开始走向世俗化、社会化和现代化, 大学管理也趋向专业化和复杂化。“这种宏观和微观环境的变化, 使西方中世纪大学‘教授治校’的传统失去了往日的辉煌, 其自身的局限性也日益凸显出来。”^{[1](73)} 规模和职能的迅速扩张使得大学管理日益成为一种职业, 逐渐形成一个相对稳定的行政管理阶层, 由专门的行政机构负责大学的日常管理工作。“教师从一个学者群体转化为研究型大学中的创业者个体的集合, 或者是其他大学中相当封闭的官僚群体的雇员, 教员们已经将自己大量的特权让给了固定的学术管理者。”^{[2](146)} 大学管理的职业化往往使管理者们失去了与教育事业的联系, 很容易将自己看作是从学术体系中分离出的与师生不同级别的人员。今天的大学更像是克拉克·克尔所描绘的“多元巨型大学”, 由包括专业学院社群和管理者社群等不同利益相关社群组成, 逐步形成多元利益相关者共同治理的格局。传统的教

收稿日期: 2015-03-25; 修回日期: 2015-09-15

作者简介: 朱守信(1988-), 男, 安徽金寨人, 上海交通大学高等教育研究院博士研究生, 主要研究方向: 高等教育原理与高等教育管理; 杨颀(1972-), 男, 江苏南京人, 上海交通大学高等教育研究院研究员, 博士生导师, 主要研究方向: 高等教育评估与管理

授治校方式难以应对多元巨型大学面临的复杂环境,教授治校也开始从单纯的学者自治向多方参与的共治模式转变。

西方大学起源于学者行会,行会成员自治理所当然成为行会组织的管理方式。然而当今的大学早已不是中世纪狭隘的行会性组织,学术人员无法再以学院式的民主管理大学,纯粹的学者自治已经失去赖以生存的社会基础,教授广泛参与到学校事务治理也变得越来越困难。严格来说,历史上的教授治校也没有完全实现,即使在学术自治最盛行的柏林洪堡大学时期,大学的财政权和人事权仍由德国政府所掌控。“大学治理结构是一定社会历史环境的产物,是大学利益主体相互作用的结果,没有不变的治理结构,也没有适应所有时代的理想治理结构。”^{[3](41)}当今大学生存和发展的内外部环境已经发生了巨大变化,大学也日益成为一个目标多元和职能多样的复杂异质组织,如果仍然坚持传统的教授治校理念则不合时宜。在学术活动社会化的背景下,教学和科研越来越受到来自学术组织内外部多种因素的制约,大学办学主体和利益相关者的多元化已经成为一个不争的事实,共同治理格局形成是大学适应社会发展的必然选择。

二、共同治理下教授治校的内涵特征

共同治理概念来自于1966年美国大学教授协会(AAUP)、美国教育委员会(ACE)以及美国大学和学院董事会协会(AGB)共同发布的《学院与大学治理声明》。《声明》将共同治理定义为:基于教师和行政部门双方特长的权力和决策的责任分工,它代表教师和行政部门共同工作的承诺,通常理解为大学董事会、行政部门、教师和学生等大学各类成员共同参与大学治理的过程。美国大学教授协会同时给出了大学共同治理的原则,即大学组织重大事情的决策既需要首创能力,也需要全体人员的参与;大学各组成群体在决策中的地位不同,谁对具体事务负有首要责任,谁就最有发言权。^[4]教授治校作为一种大学治理方式,需要借助一定的制度安排和组织机制,共同治理概念的提出为教授治校的实现提供了实践框架,也是我们理解教授治校的新立场和出发点。

(一) 教授治校的治理属性

教授治校突出的是教授主体地位,保障学术人员在学校事务决策中的参与权利,强调教授群体对学校工作的建议和咨询作用,进而确保学校决策符合学术组织发展的特点和规律。西方大学的历史变迁表明,

尽管教授治校在现代高等教育管理中呈现一定衰微之势,但是“不可否认,高校学术活动的内部逻辑又决定了教授在高校学术事务中具有一种先赋的权力和权威”^{[5](23)}。教授作为学术组织的代言人,处于大学发展的核心位置,大学组织的核心价值观与核心竞争力都来自教授群体的贡献。因此我们首先必须承认教授需要参加学校治理,这是因为学校的治理事务与教师利益息息相关,大学的发展有赖于全体教师的共同努力。其次必须肯定教授有能力参与学校治理,尤其在与其教学、科研密切相关的学术事务上教授群体最有发言权。“尽管高等教育内部不同学校之间有很大的不同,采用不同的共同治理模式,但共同的一点是其中的教师都会深入到大学生活中的方方面面,特别是学术方面。”^{[6](5)}只要大学作为学术组织存在,就不能否认教授治校的合理性与必要性。实施教授治校既是治理大学的内在要求,也是学术组织内部治理的基本原则,这一点是讨论教授治校的认识前提。

目前学界对教授治学没有太多疑问,然而对教授治校却存在颇多争论,原因就在于对教授治校概念的把握不到位,很多批评教授治校的论点并没有深入教授治校背后所蕴含的一系列治理理念和实践问题。教授治校作为大学治理结构的重要组成部分,其核心在于“治”字上,因此对治理的理解是把握教授治校的关键。治理的关注点在于决策参与主体是否广泛,参与通道是否开放,决策过程是否民主,决策机制是否透明等问题,其运行的关键取决于不同利益相关者在治理中的角色参与和权力分配情况。一些学者认为教授的专业能力主要表现在课程设置、学科建设和科学研究等学术领域,而在非学术治理领域,教授的能力则有可能存在不足和缺陷。这种看法实际上是误把教授治校当作教授管校,仍站在传统管理的视角来讨论教授治校,并没有真正理解治理的思想内涵。“管理是在科学管理理论的指导下,通过组织机构的设置、管理层级的安排,人事权力的分派、制度体系的设计等方式,并借助行政权力的分派与赋予,将各项管理目标与要求落实到基层管理活动中去。”^{[7](42)}治理不同于管理,管理更多是具体性、执行性和事务性活动,而治理则是体现多元主体利益的一种参与性制度设计,更多是决策上的权力分担机制。

事实上,大学治理本来就是一种权力的多元分配和组合机制,学校事务同时涉及学术、行政等多个方面,这就要求我们避免用线性方式思考大学治理问题。教授治校并不强调对一事一物的治理,不是让教授执掌大学的全部事务,而是有选择有差异地参与大学的治理活动。否则只能让教授琐事缠身,无法集中精力

发展学术, 既难以保证学术活动的质量, 也难以提高大学治理的效率。OECD(经济合作与发展组织)在关于高等教育治理模型变革的一份研究报告中就指出大学的治理权力主要包括房屋与设备资产权、借贷权、预算与财务权、学科与课程设置权、教师聘任与解聘权、招生权、确定工资标准权、学费水平决定权等内容。^{[8](62-64)}可见, 大学治理是一个包罗万象的混合体, 一方面大学事务纷繁复杂, 另一方面教授的时间精力有限, 因此教授治校的关键在于权力的分配和实现方式。“西方现代大学中, 学术主导体系与行政管理体系虽然分离分治, 但不是绝对的分治, 而是相互制约、相互渗透, 又相互协调运转的系统。”^{[9](78)}也就是说, 当代大学并不存在所谓的单边和一元化的治理结构, 多元和共治才是较为普遍的常态化治理模式。这种“组合”状态表明教授治校已经脱离了中世纪的历史语境, 逐渐转向共同治理框架的构成要件, 共同治理也成为当代教授治校的运行原则和实现基础。

(二) 共同治理下教授治校的特征与要求

共同治理的本质是民主、分权和多元化, 为现代大学治理结构提供了理论依据。共同治理的一个重要特点就是决策的公共性, 其目的在于确保大学决策能够听到来自不同群体的声音, 使各参与主体的观点都能得到充分考虑, 最终形成各利益相关方都能接受的决策。“高校管理决策虽然不同于政府的公共决策, 但因其决策关系到全校师生员工的利益, 并可能由此牵涉到更多人的利益, 所以, 它必然也是一种特殊的公共决策。”^{[10](208)}教授治校的本质是一种基于民主决策的大学管理制度, 成熟的大学治理模式需要多方参与, 确保学术成员在决策时能够平等自由地表达意见, 从而有助于协调大学内部不同利益主体的分歧, 理顺大学治理中学术权力和行政权力的关系。从公共性的角度来看, 共同治理就是扩大学术人员的民主治理权力, 建立有效的学术决策和监督机制, 防止行政权力专断和腐败。以共同治理取代原先的集中管理, 就是以多中心权力主体代替单一权力主体, 通过分权共治而不是集权专制来对学术组织实施治理。

共同治理的另一个重要精神即为协商合作。20世纪90年代以来, 西方民主理论开始从选举民主和代议民主走向协商民主, 更加注重民主的对话、协商和审议等参与过程。治理本身就是带有多元性质的民主协商, 民主协商关注的是治理过程中各利益主体的意见表达和共识形成, 强调的是参与而不是选举。对于学术组织而言, “组织的目标可以通过大量的组织内部协商产生, 而不是像通常表现出来的那样, 由上层决定并自上而下地宣布”^{[11](5)}。一些学者认为教授群体参

与学校决策超出了教授的治理能力, 进而导致参与困境和决策失灵。这种看法虽有一定理据, 但不能过分放大和走向极端, 乃至否定整个民主参与的必要性。事实上, 民主协商的出发点并不是决策的能力, 而是利益的代表, 即相关参与者的利益是否得以彰显。协商民主要求参与决策的各方是平等的, 通过共治手段增强多元主体之间的协商合作, 避免管理主义和科层制造成的权力垄断, 从而弥补高校决策中的有限理性。

当代西方大学几乎都是采用这种基于共同治理的“学院模式”(Collegiality)来进行管理, “学院模式”的基本主张是: 权力是由组织中的所有或部分成员共同分享的, 他们对组织的目标都有共同的认识; 组织通过讨论的方式达成意见一致, 并通过这样的过程进行决策。^{[12](79-80)}大学作为一个学术与行政的功能复合体, 既需要维护学术的价值使命, 同时也要保障治校的效率和执行力。学术主体首先关注的是学术自主性, 而行政主体则更关心政策制定和执行的效率, 不同利益群体的价值冲突和诉求矛盾不可避免, 因此任何单边治理模式都会损害大学功能的实现。学术权力与行政权力都有其存在的合理性, 两种权力不可相互替代, 而应该互补共治保持良好的合作关系。共同治理框架下每一种权力都有自身的合法性与优势, 但同时也有其缺陷和不足, 让任何单一权力执掌大学, 都将无益于大学的持续平稳发展。当代教授治校必须“通过权力分享的方式实现大学权力之间的制衡, 形成一种新的决策机制, 集合各种利益, 实现整体利益的最大化”^{[13](124)}。大学成员需要为共同的利益展开更加复杂深入的合作, 并在共同治理框架下保持制约与平衡, 从权力制衡走向权力合作, 这才是教授治校当前发展的题中应有之义。

三、教授治校与共同治理的结合路径

教授治校一方面来自西方大学传统治理模式的历史总结, 另一方面来自当代大学内部治理变革的现实诉求。“大学保持长期活力最重要的条件是健全的治理结构(包括对自治和自我领导能力的保护)以及对学术价值广泛深入的承诺。”^{[11](199)}当前我国大学治理的一个突出问题就是决策权力过度集中于学校高层行政机构, 少数行政人员垄断了学校大部分决策权, 学术人员在学校重大事务决策中处于边缘地位。大学内部治理仍然以科层制模式为主, 没有建立起相应的权力均衡机制, 不利于学术人员的平等参与。事实上, 我国与西方在通往共同治理的路径选择正好相反, 西方是

由纯粹的教授治校走向共同治理,而我国则是由单方的行政治校走向共同治理。西方是教授不断让渡治理学校的权力,我们却是不断增加教授的治理权力,两者殊途同归通向共同治理。

教授治校首先关乎大学内部的治理制度和治理结构,尤其是大学内部权力和资源分配机制,必然离不开相应的制度供给和支持。“大学治理结构作为各利益主体间责、权、利关系的一种制度体系安排,其主旨在于通过制度安排,确立可包容‘冲突与多元利益’的法人共治框架。”^{[14](75)}完善大学内部治理结构是建设现代大学制度的核心,须借助制度确保多元参与基础上的学术民主,才能使教授治校在大学共同治理中发挥效用。由教育部2012年颁布的《高等学校章程制定暂行办法》就要求将高校内部的决策机制、运行规则、治理结构和民主管理等现代大学制度所必备的制度要素纳入大学章程制定中。民国时期在很多学者看来是教授治校的黄金时代,但这一时期的教授治校往往由于缺乏一个良好制度框架的保障,只从狭隘的治理主义出发,“带来的后果是教授治校制度的设计初衷无法实现,而仅仅实现了一部分教授管理大学的权力,其他教授的权力就无法得到表达,也就是说,以合法的民主实现了非法的独裁。这是我们在研究近代大学教授治校制度时应该要注意的”^{[15](78)}。

教授治校其次需要解决学术群体的组织参与问题,共同治理框架下教授参与治校应当是程序参与而不是实体参与。实体参与是指教授参与每个活动、每件事务的管理之中,而程序参与则指在学校相关事务上听取和采纳教授意见,教授在决策层面通过和认可。程序参与无法依靠教授的个体智慧,必须借助教授的集体智慧,因此比较适宜采用委员会的形式,作为教授参与大学治理的组织平台。“以‘委员会’组织而被熟知的组织的形式,与其说是一种完整的形式不如说是一种补充形式,这种组织方式是以具有类似能力的委员会代替个体。因此它们可以是决策性的、协调性的、建议性的,可以是暂时性的或长久性的,也可以是职能性的、部门的、跨部门的。”^{[16](116)}这表明教授治校必须依托一定的治理组织,纵观国外大学共同治理的实践,几乎所有高校都是采用代议制而不是直议制的参与方式。直议制要求每位教师都参与到治理过程中,由全体学术人员大会来决定学校重大事务,这无论从现实可行性还是执行有效性上都不可取。代议制治理则是通过学术群体选择代表组建委员会,借助委员会表达学术群体诉求和行使教授治校的权力,对学校事务进行决策、咨询和监督。

教授治校的实现最终还需要借助理治文化的建

设,治理文化是大学在长期治理活动中形成的,并且被大学组织成员所认同和遵循的价值观念、思维意识和行为方式。教授治校的旨归就在于形成以“共同参与、协商治理”为基础的组织文化,从文化的层面赋予大学管理人员和学术人员参与大学治理的信念依据和价值准则。“大学的治理当中,很大一部分就是大学的文化。没有任何一个组织可以完全按照写下的规矩治理好,世界是不确定的,所以要用文化来弥补正式规则的漏洞。”^{[17](126)}支撑共同治理的组织文化是实现教授治校的必要前提,中国大学目前在教授治校的制度和程序上的建构尚未完成,对共同治理文化的建设工作更是鞭长莫及。伴随大学治理实践的展开,如果没有相应的组织文化、治理文化与治理理念作为大学治理的基础,教授治校在实践中就很有可能被束之高阁或流于形式。治理文化的培育需要大学开启文化自觉,对共同治理形成一致的共识与信仰,并借助制度和程序的引导,最终形成积极进取的治理文化。只有当共同治理的价值与理念被大学组织成员内化为集体意识,才能避免大学治理制度和治理组织的“虚设”,教授治校才不会异化为行政人员与学术人员之间的权力博弈。

以多中心治理为特征的公共管理模式开始成为时代的主流和趋势,传统大学治理模式也发生着相应改变,教授治校必然要历史地进入共同治理的理念和框架中。一方面,当前高等教育改革中仍要坚持教授治校的方向,尤其是在中国缺乏学术自治传统的背景下。在另一方面需要认识到,如果缺少共同治理进行指导,教授治校就会流入历史的表层化和平面化,无论在理论上还是实践上都容易走向极端。“只有非学术型管理者的中心即使运作有效(这不太可能),也肯定会被外界认为很单一化;只有学术型人员组成的中心也很难有效率,而且可能会在特定问题上搞派别之争。”^{[18](91)}虽然共同治理的民主管理形式也会和其他民主程序一样存在效率低下等问题,但是它能够更广泛地代表学术成员利益,提高决策的科学性。与此同时,我们不应将教授治校片面化,只单方面强调教授的权利,而忽略教授的责任和义务。只有基于大学内部各利益相关者的合作、协调与配合,教授治校才能真正提高大学内部的治理水平和质量。

当代教授治校虽然仍作为大学普遍接受的基本准则,但其内涵已经发生了变化。传统意义下的教授治校已经不适应时代环境的要求,教授治校必须建构在共同治理基础上才能焕发新的生命。不得不承认,在今天共同治理的框架下,教授治校的比重已经无法和历史上相提并论,“由‘一人一票’大学走向‘教授治

校’大学,最终走向组群大学是大学发展的必然趋势,也是现代大学制度逐步建立的标志”^{[19](463)}。伴随大学逐渐进入社会中心,大学组织规模扩大和复杂程度增加,使得任何依靠单一力量治理大学的模式都已经成为过去。只有将教授治校放在共同治理中去理解,才能更好地融入大学新的发展要求,教授治校的当代意义才能得以阐释和实现,共同治理似乎成为这个时代共同选择。

参考文献:

- [1] 张君辉. 中国大学教授委员会制度的本质论析[J]. 教育研究, 2007(1): 72-75.
- [2] 斯坦利·阿罗诺维兹. 知识工厂——废除企业型大学并创建真正的高等教育[M]. 周敬敬, 郑跃平译. 北京: 高等教育出版社, 2012: 146.
- [3] 熊庆年, 代林利. 大学治理结构的历史演进与文化变异[J]. 高教探索, 2006(1): 40-43.
- [4] AAUP. 1966 Statement on Government of Colleges and Universities [EB/OL]. <http://www.aaup.org/report/1966-statement-government-colleges-and-universities>, 2014-12-30.
- [5] 谢安邦, 阎光才. 高校的权力结构与权力结构的调整——对我国高校管理体制改革的探索[J]. 高等教育研究, 1998(2): 20-24.
- [6] 威廉·鲍恩. 汲取经验, 普林斯顿大学校长的反思[M]. 王天晓译. 北京: 高等教育出版社, 2012: 5.
- [7] 韩玉璞. 对教授治校关键问题的审视[J]. 教育发展研究, 2013(3): 42-48.
- [8] OECD. Education Policy Analysis 2003: Changing Patterns of Governance in Higher Education [R]. 2003: 62-64.
- [9] 何淳宽. 基于学术属性的现代大学组织结构[J]. 清华大学教育研究, 2010(2): 77-83.
- [10] 程建军. 论协商民主视域下的高校决策创新[J]. 江海学刊, 2006(6): 204-208.
- [11] 弗雷德里克·博德斯顿. 管理今日大学, 为了活力、变革与卓越之战略[M]. 王春春, 赵炬明译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2006: 5, 199.
- [12] 托尼·布什. 当代西方教育管理模式[M]. 强海燕译. 南京: 南京师范大学出版社, 1998: 79-80.
- [13] 洪源渤. 共同治理, 论大学法人治理结构[M]. 北京: 科学出版社, 2010: 124.
- [14] 龚怡祖. 现代大学治理结构, 真实命题及中国语境[J]. 公共管理学报, 2008(4): 70-76.
- [15] 张正峰. 中国近代大学教授治校制度的特点分析[J]. 清华大学教育研究, 2008(6): 74-78.
- [16] 奥利弗·谢尔登. 管理哲学[M]. 刘敬鲁译. 北京: 商务印书馆, 2013: 116.
- [17] 张维迎. 大学的逻辑[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 126.
- [18] 迈克尔·夏托克. 成功大学的管理之道[M]. 范怡红译. 北京: 北京大学出版社, 2006: 91.
- [19] 周光礼, 叶必丰. “学术权力”与“行政权力”之争的行政法透视[J]. 武汉大学学报(人文科学版), 2004(4): 459-464.

The contemporary interpretation of Faculty Governance in the view of shared governance

ZHU Shouxin, YANG Jie

(Graduate School of Education, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200240, China)

Abstract: Faculty Governance, as a tradition of academic autonomy in the west, has broken away from the historical context of the medieval time, beginning to shift from pure academic autonomy to a shared model with the multi-participations. The formation of shared governance is the result of adaptation of university to social environment and points the tendency and future of Faculty Governance. Faculty Governance under shared governance involves professors in university governance as key stakeholders, emphasizes the coordination based on capability of each side, focuses on the publicity and negotiability, and changes the paradigm from power balance into power collaboration. Faculty Governance should be reconstructed in terms of governance institution, governance organization and governance culture. Only when Faculty Governance is placed in the framework of shared governance, can its modern significance retain new logic and practical foundation.

Key Words: shared governance; Faculty Governance; university; power

[编辑: 胡兴华]