

·方 略·

我国公立高等学校法人制度的问题及其改革

罗 爽

(首都师范大学 教育学院, 北京 100048)

摘要:高等学校法人制度以高等学校的基本组织属性为价值基础,应当是一项契合高等学校自主性和公共性的法律制度,其内部价值冲突的整合模式包括自主性本位、公共性本位以及自主性和公共性冲突整合三种。我国高等学校法人制度在价值基础方面选择了自主性本位整合模式,并呈现出市场自主性的偏向。其问题表现为:缺乏高等学校自主运转的必要保障机制安排,导致保障高等学校自主性的制度目标未能达成;忽视高等学校的公共机构身份,导致高等学校公共性危机的产生。对其进行改革的应然选择是建立第三部门视野下的高等学校法人制度。

关键词:高等学校;法人制度;教育体制改革;自主性;公共性;第三部门

中图分类号:G647 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-0059(2014)05-0058-06

The Corporate System of Public Higher Education Institutions in China: Issues and Reform

LUO Shuang

(School of Education, Capital Normal University, Beijing 100048, China)

Abstract: The value base of the corporate system of public higher education institutions is the basic organizational attributes of HEIs. Therefore, the system should be compatible with the autonomy and publicity of HEIs. There are three models that reconcile the value conflicts within the system: the autonomy standard model, the publicity standard model and the model that maintains the conflict between autonomy and publicity. Chinese public HEIs tend to choose the autonomy standard model and the value base of their corporate system is market-orientated. As a result, the following issues arise: On the one hand, the lack of necessary mechanism to maintain HEIs' autonomy leads to the failure in the autonomous operation of HEIs; on the other hand, the ignorance of the institution's role as a public organization results in the crisis of publicity. To address the aforementioned issues, a corporate system established from the perspective of third sector is a good choice for public HEIs.

Key words: Higher Education Institutions; Corporate System; Reform of Educational System; Autonomy; Publicity; Third Sector.

一、理论分析工具:高等学校法人制度的价值基础

高等学校法人制度就是通过赋予高等学校以独立的法律人格,使其能够自主地培养专门人才、开展

学术研究和为社会提供教育公共服务,并最终实现教育公共利益的法律主体制度。高等学校法人制度的价值基础,即是指高等学校法人制度的伦理基础和内在根据,它着力回答的是高等学校法人制度应

当怎样的问题。高等学校法人制度作为对高等学校这一特定对象进行规范的法律主体制度,实际就是要为具有独立法律人格的高等学校配备权利和义务,设计各种权力配置和制衡的结构和机制,设计各种利益分配的规则和利益冲突的解决办法。在作出这些制度安排之前必须回答的前提性问题是:高等学校(应该)是一个什么样的组织?它的性质、目标、结构、功能(应该)是什么?概而言之,即高等学校最为本质的基本组织属性如何?只有这样,才能保证高等学校法人制度的实效性,使其最大限度地发挥功能。因此,高等学校的基本组织属性是高等学校法人制度的价值基础,高等学校法人制度应当是一项契合高等学校的基本组织属性从而促使其组织功能充分发挥的法律制度。

在组织的若干特征中,组织行为和目标组织的本质特征。因此可以从这两个方面入手来探究高等学校的本质:一方面,从组织活动的传统和模式来看,高等学校是探索和传播高深知识的学术组织;另一方面,从组织活动的最终目标来看,高等学校是以提供教育公共服务和实现教育公共利益为目标的公共组织。由此,高等学校的组织本质就在于其既是学术组织,又是公共组织,因而具有如下两个基本的组织属性。

第一,自主性。高等学校作为一个学术组织,其根本就在于对知识的探索和传播。知识的获取具有一定的偶然性、顿悟性,需要相对自由宽松的组织环境和自由选择的权利作为保障。同时,任何知识都不是绝对的真理,必须通过不同意见的交流与讨论才能追求到相对确凿的意见,因而每个学者都必须具有探索和阐释研究结论、表达独到见解的自由。知识生产和探索的特点决定了高等学校必须以学术自由为其核心理念和根本组织原则。学术自由即意味着:“学术在本质上必然是独立的自由的,不能独立自由的学术,根本不能算是学术。……它是主动的,不是被动的;它是独立的,不是依赖的。”^{[1]246-247}根据学术自由的要求,高等学校应是一个按照自身规律发展的独立的有机体,以自主性为其根本组织属性。从这个意义上来说,高等学校的自主性是高等学校作为学术组织的根本属性,即高等学校作为探索和传播知识的独立组织,具有摆脱外部力量干预、主动追求实现目标的特性。高等学校的自主性本质上是一种基于学术的自主,具体内容包括自主培养人才、自主从事科研和自主管理内部事务三个方面。

作为学术组织的高等学校,其内涵和使命也会随着知识生产和传播方式的变化而发展。近现代以来,知识的获取日益依赖于与其他个人及组织机构的分工合作,高等学校所生产的知识也越来越多地被转化为现实的生产力,高等学校由此成为了社会发展的动力站和服务站,与社会政治、经济发展的联系日益紧密,并逐渐形成了政府-高等学校-市场的三元关系格局。在此情形下,高等学校自主性的内涵也进一步扩展。如果说传统的基于学术的自主性强调的是高等学校在组织内部学术事务方面的独立性和主动性,那么现代意义的高等学校自主性更加强调的是高等学校在处理外部关系方面的独立性和主动性,即它在市场中的自主性和相对于政府的自主性。一方面,高等学校为了维持自身的运作,实现教育和研究目的,可以在市场领域中独立自主地从事经济活动,在一定程度上利用市场机制获取资源,同时又要防止市场力量和控制和侵蚀;另一方面,高等学校在处理与学术事项直接有关的自主事务时,可以免除政府的层级控制和排除政府的随意行政干预。须注意的是,现代意义的高等学校自主性的强调是为了保证传统意义的高等学校自主性的实现。

第二,公共性。公共组织是相对于私人组织的一类组织。学者们虽提出了公共利益、公共领域、公共物品、公共参与等不同的标准来区分二者,但其本质大体上是一致的。即公共组织的根本在于其公共事务属性,以公共性为其根本组织属性。高等学校作为一类典型的公共组织,显然也具有公共性这一根本属性。即高等学校作为由国家举办的、公共财政经费支持的公立公益性机构以提供教育公共服务和实现教育公共利益为目标的性质和特征。具体体现为:(1)公益性,即高等学校通过教学、科研和社会服务,满足社会的公共需求,实现社会的公共利益。(2)公平性,主要是指高等学校公共服务活动的最终目标是实现社会公平与正义,尤其是教育机会均等。(3)公开性,即高等学校必须平等地向公众开放,满足公众的信息知情权和参与权,并接受公众监督,承担公共责任。

高等学校的公共性主要源于两个方面:一方面是源于教育特别是高等教育的公共性。教育是通过促使个体的社会化和个性化而最终使得社会延续和发展的活动,因此,学校的教育活动不是为了谋求经济利益,而是为了造福他人、社会乃至人类,是一种典型的公共事业。同时,高等教育除了要发挥育人的

基本功能之外,还特别强调知识的生产和创新。知识生产和创新的主体要获得承认,就必须把成果公开,从而使知识具有公益性和共享性的特点,这也从一个侧面决定了高等学校的公共性特征。可见,这是一种内生性的公共性,它从最根本的意义上决定了高等学校的公共服务功能。另一方面是源于国家的赋予。随着公共教育体制的建立和高等教育作用的日益突出,国家将高等教育纳入公共教育体制,出资建立高等学校,成为实际的办学者,在赋予高等学校一系列权利的同时也责令其承担一定的公共责任,在公共利益和公共目标的实现方面发挥作用。可见,这是一种外生性的公共性,意味着高等学校必须在一定程度上接受政府的干预和制约,实现政府制定的公共教育目标。

自主性和公共性作为高等学校的基本组织属性,是高等学校法人制度的价值基础。然而,二者之间却存在着一定的张力,具体表现为封闭性与开放性的矛盾、摆脱外力控制与接受外部干预的矛盾、市场自主性可能导致的自利性与公益性的矛盾。这种张力会引发高等学校法人制度的内部价值冲突,因而要求作出一定的价值选择和整合。从自主性与公共性之间的互动模式来看,主要存在以下三种价值冲突的整合模式:(1)自主性本位整合模式。即强调高等学校是一个根据自身规律活动的独立自由的有机体,主张以高等学校自主性的发挥为主导,并以此调和与实现其公共性。由于对自主性内容的侧重面向不同,该模式又可分为两种方式:其一,强调高等学校的自主性是基于学术的自主性,主张高等学校应唯学术是重,处于超然于社会之外的地位,从而避免自主性与公共性之间的矛盾;其二,强调高等学校的自主性是在市场中的自主性,主张高等学校应适应市场原则,利用市场机制来谋求增加入学机会、提高教学质量等公共性目标的实现。(2)公共性本位整合模式。即强调高等学校是以提供公共教育服务和实现教育公共利益为目标的公共组织,主张以高等学校公共性的实现为主要方面,并以此来保障自主性。该模式尤其强调高等学校的外生性公共性,因而主张政府应当积极介入大学事务,参与大学决策;同时高等学校也应积极参与社会公共事务,向公众开放和提供公共服务。在这里,国家对高等学校的干预意味着为它提供外在的组织和经费,“使其在安静和自由的环境中,不为物质条件所忧,也不为世俗社会的种种要求所忧,

完全致力于真理的探索 and 实现修养的目标”^{[21]167},从而使高等学校的自主性在其公共性实现的前提下得到了保障。(3)自主性和公共性的冲突整合模式。即强调高等学校的自主性和公共性之间存在着辩证统一的关系:自主性是公共性实现的基础,公共性是自主性品质的保障。主张通过保持高等学校自主性与公共性之间必要的张力,在二者的冲突中实现协调,即既强调高等学校是独立自主的知识生产机构,可以在市场领域中独立自主地进行活动,并排除市场价值的侵蚀和政府的干预,又强调高等学校必须以提供教育公共服务和实现公共利益为根本目标,政府必须对其进行一定的干预。由此使相互对立的两极联系起来而不割裂,互补而不相互排斥,从而保持二者之间微妙的平衡。

二、我国高等学校法人制度自主性本位整合模式的选择及其问题

20世纪90年代初,随着我国社会主义市场经济体制目标的确定,市场开始成为教育改革领域的权威话语,逐渐渗透到教育政策、教育实践和教育价值观等各个层面。在此背景之下确立起来的高等学校法人制度也不可避免地会刻上市场的烙印。借鉴企业通过建立法人制度扩大经营自主权的成功榜样,1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》正式提出建立高等学校法人制度的设想:“……使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体……进一步扩大高等学校的办学自主权。”从《纲要》提出的市场化目标和措施并结合整个制度环境来看,“面向社会自主办学”主要意味着高等学校作为法人能够独立地在市场领域中活动、主动地回应市场需求和利用市场机制。这就预示了未来高等学校法人制度价值基础的选择方向是高等学校的自主性尤其是其市场自主性。随着1995年《教育法》直至1998年《高等教育法》的颁布,高等学校法人制度在我国得以最终确立。从这两部法律的规定并结合《民法通则》关于法人制度的规定来看,它们所确立的高等学校法人制度是一种民事法律制度,确认的是高等学校的民事法人身份,从而使其能够获得民法所赋予的民事权利,按照平等自愿、等价有偿的原则在市场中从事民事活动。在实践中,高等学校主要是利用其民事法人身份来参与和从事市场性活动,以获取更多的教育资源,提高教育效益和教育质量。可见,在市场话语的影响下确立起来的高等学校法人制度采取的是高等学校自主性本位整合模式,而且呈现

出一种市场自主性的偏向,主要强调高等学校在市场上的主动性和自主性。该制度实施以来,问题和弊端日益突出。

(一)缺乏高等学校自主运转的必要机制安排,导致保障高等学校自主性的制度目标未能达成

1、未对高等学校与政府之间的关系进行调整,因此不能有效防止政府对高等学校自主办学活动的过度干预,导致高等学校相对于政府的自主性缺失

从现行法律的规定来看,我国的高等学校法人制度是民事法人制度,它主要调整的是高等学校与其他主体之间所构成的横向民事法律关系,目的在于保证高等学校市场自主性的充分发挥。这种制度设计忽视了高等学校与政府之间构成的纵向法律关系的调整,未能通过相关制度安排来明确二者之间的权力划分,对政府形成有力的约束和制约。由于缺乏必要的法律制约和有效的法律调控手段,政府仍按照计划经济体制下的惯性思维对高等学校进行直接或间接的行政调控和行政干预,将高等学校的专业设置、教育经费、人事任免、组织结构和重大建设事项决策等若干重要的权力牢牢控制,从而大大地挤压了高等学校的自主空间。

2、对高等学校法人应具有的学术权力未作规定,导致学术权力缺乏充分的制度支持而受到行政权力的僭越,造成高等学校学术自主性的衰落

从根本上来说,高等学校的自主性是一种基于学术的自主性,它在制度层面则体现为学术权力,即高等学校中学术人员和学术组织所掌握的对学术事务进行管理的权力。作为高等学校自主性制度保障的高等学校法人制度应当通过对学术权力及其运行机制的规定来保证该权力的规范运作和有效行使。我国现行的高等学校法人制度属于民事法律制度,主要规定的是高等学校作为民事法人的民事权利。这种模仿企业法人制度而作出的制度安排忽视了高等学校的独特本质和特殊规律,对作为高等学校特质集中体现的学术权力未进行规定,导致学术权力缺乏充分的制度支持;又由于我国高等学校传统的官学一体的内部管理体制对行政权力存在着巨大的路径依赖,从而造成行政权力对学术权力的干预和取代。在实践中,高等学校实际沦为衙门式的官僚机构,失去了学术自主的本性,具体表现为学术组织的行政化、学术人员的官僚化、学术管理的行政化,由此滋生了学术界急功近利的不良之风,导致了学术成果粗制滥造、剽窃抄袭等学术腐败现象的出现。

(二)忽视了高等学校的公共机构身份,导致高等学校公共性危机的产生

1、未对高等学校的民事权利进行必要的规制,导致高等学校作出与其公共机构身份不符的行为,严重影响了其公共教育职能的正常履行

现行的高等学校法人制度是根据企业法人制度的原理和机制设计和建立起来的,因而高等学校法人与企业法人一样,可以按照私法自治的原则自由地行使民事权利、参与市场竞争。然而,高等学校并非与企业同质的以经济利润的增加为其根本目标的纯粹市场主体,而是以公共目的的实现和公共职能的履行为根本目标的公共机构,在行使民事权利、从事市场活动时应当遵循一定的规则和受到必要的制约。可见,已有的制度安排忽视了高等学校的特殊组织属性,缺乏对高等学校法人民事行为的制度约束,导致在实践中高等学校完全按照企业法人的逻辑不顾自身能力地利用一切市场机制来获取资源和寻求发展,忽视其作为公共机构的应有使命和职责,从而影响了高等学校公共教育职能的正常履行和发挥,大大削弱和降低了其公共性。这种弊端可从高等学校的贷款办学行为中窥见一斑。

2、未对高等学校自主行使的公权力作出必要的制约,为高等学校及其工作人员利用公权力谋取自身利益留下了可能的空间,造成了权力的滥用和腐败,严重损害了教育公平和教育质量

现行的高等学校法人制度作为一项民事法律制度,仅对高等学校作为民事主体所享有的民事权利进行了确认,却忽略了高等学校同时也是一个相对独立的公共机构,没有对高等学校独立自主的法律人格作出全面的规定,缺乏对高等学校作为公共机构的独立人格的确认和对诸如招生权、学籍管理权、学位授予权等法律所赋予的公权力的制约。权力是一种强制性的社会力量,一切权力只有受到制约和监督才能保证不至于滥用。高等学校法人制度的这种缺陷为高等学校及其工作人员滥用权力制造了机会,在一定程度上导致了高等学校腐败现象的产生。招生腐败便是其中的典型。

3、在价值基础方面呈现出来的市场自主性偏向对高等学校产生了消极影响,导致高等学校行为的功利化和短期化,高校沦为商业机构和市场附庸

高等学校法人制度是对高等学校独立法律人格的确认,其价值取向会对高等学校的自我认同及行为产生深刻的影响。现行制度在价值基础方面呈现出市

场自主性的偏向,导致高等学校更倾向于将自己看作作为市场主体的民事法人实体,信奉“顾客至上”的市场信条,迎合市场需求,参与市场竞争,甚至以利润最大化的市场目标来取代学校发展的目标。高等学校的功利化和商业化行为在现实中比比皆是:在专业设置方面随波逐流,纷纷开设工商管理、电子商务等实用性专业,而文史哲等专业则趋于停滞或萎缩;在人才培养方面片面地以就业为导向,重视学生职业技能的培训,轻视学生道德情操、人格修养和综合素质的提高;等等。可见,高等学校法人制度的市场自主性偏向使高等学校在市场经济的冲击下出现了身份认同的危机,忘却了其公共教育机构的宗旨和使命。

三、我国高等学校法人制度改革的应然选择:第三部门视野下的高等学校法人制度

从上述分析可以看出,我国高等学校法人制度问题重重的根本原因在于其以高等学校的市场自主性为主要价值基础,从而将高等学校定位为私域中的市场组织,着重对其民事主体的资格和行为进行调整和规范,却忽视了对高等学校作为学术机构的制度支持和作为公共机构的必要制约。为解决高等学校法人制度仅限于民法意义而导致的制度供给不足和权利膨胀失控的问题,许多学者提出了公法人的改革思路^[3-5],即主张借鉴大陆法系国家的理论和实践,引入公法人的相关概念和制度,将高等学校改革成为依照公法设立,行使一定公权力,并为公益目的而存在的公法人。这种思路体现了对制度价值基础的重新定位,即由自主性本位整合模式转变为公共性本位整合模式,其实质是将高等学校定位于公域之中,主要对其公域法律主体的资格和行为进行确认和规范,将高等学校公共性尤其是外生性公共性的保障作为根本目标。该思路对于缓解和消除我国高等学校目前遭遇的公共性危机具有一定的意义,但也存在着可能抑制高等学校自主性的弊端。公法人是国家为了更好地管理行政事务和实现行政目的而实现分权自治的产物,具有目的由国家授予、设立系基于国家意思、无自我解散的自由、须服从国家的特别监督等特征。可见,公法人虽然具有一定的自主性,但国家对于公法人的存在和活动仍具有较大的控制权和决定权。而且,该思路的重要理论前提是将高等教育视为国家为实现公共利益而实施的国家公务,因而高等学校公法人独立处理的教育事务从根本上来讲是国家公务,自主行使的权力也是国家根据公务需要而授予的国家权力,其

所具有的自主性实质是一种国家意志主导下的自主,不同于作为高等学校根本组织属性的学术自主性。因此,高等学校公法人制度并不能满足高等学校自主性的根本要求,而且还有可能导致国家以保障公共利益之名而对高等学校进行不当干预。尤其是在我国高等教育体制改革方兴未艾、公法制度有待完善的国情之下,这种对高等学校进行重新规制的思路极有可能会使改革倒退,并非万全之策。

可见,高等学校法人制度价值基础的自主性本位整合模式和公共性本位整合模式都不能很好地适用于我国的高等学校法人制度。由此,自主性和公共性冲突整合模式成为一种可能的选择。这种模式体现了一种“冲突实现整合”的思想。科塞曾在《社会冲突的功能》中提出了冲突的整合作用:其一,有助于建立和维护群体的身份和边界线,划定群体与周围社会环境的界限;其二,能增加社会结构的灵活性,提升系统的适应能力;其三,对新规范和制度的建立具有激发功能,不但可以导致外在制度的修改和新条款的制定,而且能够唤起对内在规范和规则的自觉意识。据此,该模式有利于厘清高等学校、政府和市场之间的关系,有利于提高高等学校的灵活自主性,有利于促进高等学校的规范性运转,从而有利于高等学校自主性与公共性的整合与全面实现,克服前两种模式过度偏向和倚赖任何一方的弊端,可成为高等学校法人制度较为理想的价值基础冲突整合模式。

要建立最理想的兼顾和协调高等学校自主性和公共性的高等学校法人制度,关键就在于为高等学校在社会结构中寻找一个合适的位置,进而才能根据高等学校作为该社会领域中的组织所具有的基本特征来确定高等学校法人的性质,并确定其权利义务的内容和行使方式,建构出最符合高等学校本质属性的高等学校法人制度。从前文的分析可以看出,公域中的公共组织或者私域中的市场组织都并非高等学校的最佳定位,这反映出传统的“公域-私域”社会结构两分法已经不能有效地解决我国高等学校法人制度的困境,必须寻找一种新的社会结构理论来提供全新的理论视角。突破公私两分法、主张社会结构三分法的第三部门理论是一种可供选择的理论工具。根据第三部门的相关理论,将高等学校定位于第三部门,意味着高等学校具有如下三个基本特征:第一,非营利性。即高等学校是公共组织,以提供教育公共服务和实现教育公共利益为根本目的,以促进教育公平和推进教育民主为己任。但与作为公域组织的高等学校不同,

它所要实现的教育公共利益是一种社会利益而非国家利益,主要表现为经济文化利益而非政治利益;所要实现的教育公平是一种有效率的公平。同时,高等学校不得以营利为目的,不具有利润分配机制,不能将盈余分配给所有者和管理者,并且需有节制地利用市场机制和手段来实现社会公益目标。第二,非政府性。这意味着高等学校在组织地位上独立于政府,不是政府的分支机构和附属机关;在根本运行机制上不是依赖以国家权力为基础的强制性机制,而是主要依靠组织成员的自主决定和自愿参与;在内部组织结构上采取的不是自上而下的科层制等级结构,而是一种网络式、扁平式的网络结构。同时,政府和高等学校之间不再是管制和被管制的关系,而是一种全新的、体现共同治理的合作伙伴关系,即政府与高等学校通过共同合作来向公众提供高等教育公共服务。第三,自治性。这意味着高等学校处于社会文化领域这样一个不同于政治领域和经济领域的独立自主的领域,必然遵从学术场域的知识逻辑,遵循“为真理而真理”的游戏规则;在按照自身知识逻辑运转的过程中,不受其他外来力量的干涉和制约;具有第三部门组织所拥有的强烈的组织使命感,因而会通过不断的锐意创新去寻求突破和发展,以开拓进取的精神去追求自由的必然王国,以积极的态度去主动实现其学术使命和公益目标。

从作为第三部门组织的高等学校所具有的非营利性、非政府性和自治性三个基本特征来看,它们与作为高等学校根本组织属性的自主性和公共性是相契合的。具体表现在:一方面,作为第三部门组织的高等学校具有非政府性和自治性,因而强调它在组织地位和运行机制方面独立于政府,一定程度上摆脱政府的干预,并与政府通过契约等法律形式展开合作。同时,它也不受市场和其他力量的控制,并且按照知识的逻辑自主运行,积极地去履行学术使命。这正是高

等学校自主性的一面。另一方面,作为第三部门组织的高等学校具有非营利性,因而强调它不以营利为根本组织目标。虽然可在一定程度上借鉴市场手段开展经营活动,但根本目的是提供教育公共服务和实现教育公共利益,促进教育公平和推进教育民主。这正是高等学校公共性的一面。因此,可以说,第三部门组织是高等学校在社会结构中的最佳定位,它实现了高等学校两大根本组织属性——自主性和公共性的有机辩证统一,能够有效处理高等学校与政府、市场的关系。由此,对高等学校这样一种主体资格和行为进行确认和规范的第三部门视野下的高等学校法人制度,意味着在价值基础方面兼顾和协调高等学校的自主性和公共性,主张通过保持高等学校自主性与公共性之间必要的张力,在二者的冲突中实现协调。这正是最为理想的高等学校法人制度。可见,第三部门视野下的高等学校法人制度是我国未来高等学校法人制度的应然选择。只有这样,才能打破公私二元划分的迷思和僵局,使高等学校真正摆脱自主性不足的困境和解除公共性丧失的危机。

参考文献

- [1]贺麟.文化与人生[M].北京:商务印书馆,1988.
- [2]陈学飞.美国、德国、法国、日本当代高等教育思想研究[M].上海:上海教育出版社,1998.
- [3]马怀德.公务法人问题研究[J].中国法学,2000(4).
- [4]申素平.中国公立高等学校法律地位研究[D].北京:北京师范大学,2001.
- [5]劳凯声.教育体制改革中的高等学校法律地位变迁[J].北京师范大学学报(社会科学版),2007(2):15.

收稿日期:2014-03-19

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“中国公立高等学校法人制度的改革进阶研究”(13YJC880049)

作者简介:罗爽,1983年生,女,重庆人,首都师范大学教育学院讲师,教育学博士,研究方向为教育政策与法律。