

历史制度主义视域下的高校治理体系变迁研究

范 鹏

(南京医科大学,江苏南京 211166)

[摘 要]我国高校治理体系经历了萌芽期、初创期以及深化期三个阶段。本文基于历史制度主义分析范式,运用文献研究、资料分析等方法,全面梳理了新中国成立以来我国高校治理特点与模式,追溯了我国高校治理的演化进程,分析了治理体系变革的逻辑与动力机制,剖析了经济、政治、文化观念等要素对高校领导体制转型的推动作用。结果显示,高校治理体系在路径依赖的作用下,仍保持着结构的稳定性与内在的连贯性;而政治逻辑是高校治理体系变革的原始驱动力。

[关键词]高校治理;历史制度主义;党委领导下的校长负责制

[作者简介]范鹏(1984—),男,河北沧州人,博士在读,研究方向:高等教育、智慧养老。

[DOI] <https://doi.org/10.62662/kxwxz0207015>

[中图分类号] G647

[本刊网址] www.oacj.net

[投稿邮箱] jkw1966@163.com

大学内部治理是教育治理体系的重要组成部分,也是实现中国式教育现代化的必然要求。作为新制度主义政治学的主要理论流派,历史制度主义将制度引入历史过程,把制度深层结构与制度中“行动者”结合起来,搭建了中观层面的解释框架,也为研究大学内部治理提供了研究视野。本研究以历史制度主义理论为视角,以建国后与高校治理体系相关的国家政策文件为文本,动态追溯我国高校治理体系的演化进程,剖析经济、政治、文化观念等要素对高校领导体制转型的推动作用,为我国高校现代化治理体系的建构提供参考和依据。

一、高校治理体系变迁的历史过程

历史制度主义既关注时间纵切面上事件序列的渐进,也关注时间横切面上关键节点的震荡,强调制度变迁是新危机下短期变革而后长期稳定渐进的循环机制,我国高校近百年的治理变迁分为三个阶段,每个阶段都体现了这点。

(一)萌芽阶段:以国家控制为特征的治理结构(1978年以前)

新中国成立初期,高校普遍成立了校务委员会,总体上实行校务委员会制。这时期主要分为四个阶段:(1)1950—1956年,实行校长负责制。政务院发布《关于修订高等学校领导关系的决定》,明确集中统一的高等教育管理原则,高校内部实行校长负责制,校长由政府任命,负责学校总体工作,代表

学校向政府负责。(2)1956—1961年,实行党委领导下的校务委员会负责制。《中华人民共和国高等学校章程草案》的出台,确立了苏联模式的高等教育制度。党的第八次代表大会提出学校党的基层组织领导和监督本单位行政机构和群众组织。《中共中央、国务院关于教育工作的指示》则要求所有高校实行党委领导下的校务委员会负责制。(3)1961—1966年,实行党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制。《教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》明确高校的领导制度是党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制。《条例(草案)》最初在部属26所高校试行,后扩展到220所高校。(4)1966—1978年,实行党的一元化领导体制。1966年,教育战线受到严重冲击,高校领导体制混乱。两年后,《全国教育工作会议纪要》指出“学校实行党的一元化领导,充分发挥工宣队的政治作用,革命委员会是权力机构”。这一时期打乱了高校原有领导体制、组织机构和规章制度,出现了以党代政、党政不分的情况。

(二)初创阶段:以行政主导为特征的治理结构(1978—2012年)

这个阶段,国家从法律法规层面规定了党对高校的领导地位,确立了党领导下的校长负责制为高校的根本制度,同样也包括四个阶段:(1)1978—1983年,实行党委领导下的校长分工责任制,校长

是国家任命的学校行政负责人,党委作出决定后,由校长负责组织执行(《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》)。(2)1983—1989年,试行校长负责制。全国高等教育工作会议指出学校可以试行设立起参谋、咨询作用的校(系)务委员会。随后《关于高等学校试行设立校务委员会的通知》《中共中央关于教育体制改革的决定》陆续出台,要求高校逐步试行校长负责制,有条件的学校设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会。这种调整,因过度强调党政分开,出现了党建业务脱节、基层战斗力不强等弊端。(3)1989—1995年,确立党委领导下的校长负责制。《关于加强党的建设的通知》提出高校实行党委领导下的校长负责制,不再扩大实施此前试行的校长负责制,确定了党对高校的绝对领导。(4)1995年至今实行党委领导下的校长负责制。1996—1998年三年间,国家颁布了《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》《中华人民共和国高等教育法》等多部法律条例。之后,国内各高校便开始了体制探索,比如制定党委全委会、党委常委会、校长办公会、党政联席会等会议制度和议事规则,实行“三重一大”集体决策等制度。

(三)深化阶段:以法人化为特征的治理结构(2013—2023年)

党的十八大以来,党中央高度重视党对高等教育的全面领导,党委领导下的校长负责制进入全面深化阶段。2014年,《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》发布,规定党对国家举办的高校领导的根本制度是“党委领导下的校长负责制”;2018年,《高校党建工作重点任务》也将坚持和完善高校党委领导下的校长负责制设定为第一要务。2021年,《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》在此基础上,使其内涵不断丰富,明确了高校实施党委领导下的校长负责制的目标任务、实现途径和落实措施。至此,我国高校的治理体系进入了新阶段。

二、高校治理体系的制度逻辑

历史制度主义认为制度生成和转变,取决于国家经济、政治和文化等领域深层结构驱动,以及不同利益主体间力量对比的动力机制协调,既成的制度本身也会产生自我强化的惯性机制以保持沿着最初路径的稳定发展样态并反作用于制度决策、行动和能效。大学治理理念的起源和变迁不仅受到

大学外部场域中政治、经济、文化等的影响,还受到大学利益相关者的行为限制。

(一)深层结构分析

1. 与政治环境契合

制度性嵌入,是在组织层面将党的领导与政权建制相联结的执政方式。高校内部治理体系的演变,与党对高等教育的制度性嵌入密切相关。高校治理受执政方式的影响,一方面,实行集体领导与个人分工负责相结合的民主集中制原则,另一方面,将政权建制纳入党委的组织辐射范围之内,领导政权建制内部的人事与决策。

2. 与经济发展密切

经济体制是高等教育发展的基础。改革开放初期,我国施行计划经济体制,高等教育带有计划色彩,采取高度的集中统一管理,打上了“公有”的烙印。进入市场经济以来,高校开始被“挤进”市场,较早突破的是民办高等教育办学体制,但脱胎于计划经济时代的高等教育,计划思维惯性依然存在,在“管”与“放”中徘徊。

3. 与文化观念耦合

高校治理体系的演进,以党政二元关系为主线,形成了“强—弱型”“弱—强型”和“强—强型”三种类型。改革开放前,集权文化观念占主导,属于“弱—强型”体制。改革开放后,多元文化和价值开始展现,大学自治、学术自由等文化观念交织,出现了“党委领导下的校长分工负责制”“校(院)长负责制”,呈现出“强—弱型”“弱—强型”等不同体制。21世纪以来,在利益相关者、多元共治和委托代理等理论的影响下,多元共治逐步成型。这在一个侧面,说明国家主义文化理念与大学自治理想存在内在张力,构成了治理变迁的观念变量。

(二)动力机制分析

1. 渐进式变迁

制度具有渐进式变化的特征,分为“替代”“叠加”“偏离”三种增量变迁模式。高校治理体系变迁,是三种模式综合作用下实现的。当现存规则被新规则取代时,就发生了制度“替代”。这一点从党政领导力强弱的不断交替中即可窥见。“叠加”是新规则附加到既有规则上,改变了原有规则塑造行为的方式,体现在历史上各时期对原有制度的修订和完善。“偏离”是当规则形式不变,但效力因环境变化而变化时发生的一种制度变迁,比如1989年,在总结高校党的建设正反两方面经验教训基础上,

进一步加强了党的领导,决定“试行校长负责制的范围不再扩大”。

2. 间断均衡

制度大多处于均衡状态,一旦均衡被打破,就会产生制度断裂,进而形成新的均衡。连接“制度均衡—制度断裂—制度再均衡”的时间节点,就是“关键节点”。高校治理体系变迁史中,“断裂”几乎均发生在“关键节点”后。比如建国后,高校实行校长负责制,政府注重知识分子的培养,委任知名学者担任校长领导学校工作。1956年,“一长制”被打破,开始加强党对高校的领导,制度在此发生断裂。不过这只是暂时的,其制度内核沿袭下来,形成新的制度均衡。改革开放后,中共中央要求扩大办学自主权,逐步实行“校长负责制”,重新突出校长的作用。1989年教育发展开始放缓,试行校长负责制的高校陆续恢复原有体制。可见,制度断裂经过修补和完善,可形成新的制度均衡。

(三)路径依赖分析

1. 制度设置沉没成本倾向维持原制度

沉没成本是以往发生的,与当前决策无关的成本。高校治理体系包括政治权力、行政权力、学术权力和民主权力四个要素。不论四要素如何结构,制度变迁始终围绕党政关系及职权划分进行。长期以来,党的领导处于主导地位,行政处于从属地位。根据路径依赖理论,初始制度“会产生出一种自我捍卫和强化的机制,使扭转和退出这种制度的成本将随着实践的推移而越来越困难”,所以,利益集团为获得最大效益,努力维持原有制度。

2. 学习效应降低制度变迁的积极性

学习效应认为,制度实施中,学习不断掌握并熟知制度规则,可获得降低制度变迁成本或提高预期收益,会导致制度变迁依赖。在不同历史阶段,高校有着不同的治理体制,但制度一旦成型并进入一种平衡状态后,就逐渐固化,降低了制度变迁的积极性。也就是说,为了适应宏观制度变化,教育部门以自上而下的方式推行制度改革,高校通过学习和落实上级制度,借鉴其他高校经验,保持了内部治理体系的稳定。

3. 协调效应强化旧有制度的稳固性

协调效应是通过适应制度而产生的组织与其他组织缔约,以及具有互利性的组织的产生与对制度的进一步投资,实现制度的稳定。高校治理体系以上级部门颁布的政策法规作为规则框架,受诱致

性制度变迁的内在动力较低,自发性制度创新不足。实施过程中,既要保持高校间制度的一致性,又要兼顾与上级部门利益的一致性。在这种情况下,上行下效最安全,这也在一定程度上保持了内部治理体系的稳定。

4. 适应性预期制约制度创新的可能性

由于制度的利好,人们往往会对其产生认同感和适应性预期,有利于制度保持支配地位。但随着以特定制度为基础的契约盛行,将减少这项制度持久下去的不确定性。国家通过制度形式给予了高校相应的权力配置,这种配置是适应社会的,也推动了高等教育的发展,但这种适应性预期阻碍了制度创新的可能。在教育集权式管理下,高校治理往往进入“收死放乱”的怪圈,高校通过自觉调整治理模式,来符合不同时期的政策需要,这反倒强化了现存的制度安排。

三、结语

治理体系是大学治理能力现代化的前提和基础。目前高校治理体系仍然存在着一些问题,比如人治化倾向严重;党委会、校长办公会的功能混乱,等等。历史制度主义提出了一种独到的分析范式,在一定程度上弥补了传统研究的不足。引入历史制度主义分析框架,对深入解读我国高校治理体系和制度变迁具有重要意义。构建一个适应社会发展要求、符合本国实际和大学逻辑的大学治理体系,要求我们重构现代大学治理理念,克服大学治理结构变迁过程中的路径依赖,并且注重强制性变迁和诱致性变迁之间的适时转化。可以预见,未来治理体系不管怎样变迁,有两点是不变的,那就是“两个不动摇”和“两个融合”。一是坚持党对高校的全面领导不动摇,坚持党建与教育教学工作的深度融合。大学是立德树人的主阵地,必须坚持正确的政治方向,把党的政治建设贯穿办学治校始终,建构起政治建设的制度体系 and 实践准则。二是坚持中国特色现代大学制度不动摇,坚持党组织领导与校长负责两个优势的深度融合,加强和完善党委领导下的校长负责制,建立健全“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理、社会参与”的基本组织制度,将制度优势不断转化为大学治理效能。

参考文献:

[1]康健秋,禹娜.历史制度主义视域下我国研究性学习政策变迁的过程与逻辑[J].教育导刊,2023(8):17-26.

[2]刘泽政.中国共产党领导下的高校领导体制百年发

展:历史演进、基本特征与未来展望[J].当代教育论坛,2021(5):21-31.

[3]黄建军.新中国成立70年党对高校全面领导的历史考察与基本经验[J].中国高等教育,2019(12):4-6.

[4]李惠子,胡仁东.新中国成立以来我国高校领导体制的嬗变与启示——基于多源流理论的分析范式[J].煤炭高等教育,2021,39(1):2-9.

[5]顾明远.教育大辞典[M].上海:上海教育出版社,1998.

[6]孟卫东.加强党委领导是建设中国特色社会主义大学的必然选择[J].思想政治工作研究,2017(10):30-32.

[7]赵爱玲.新中国成立60年来高校领导体制的历史变迁与现实启示[J].学校党建与思想教育,2009(32):18-20.

[8]崔益虎,刘运玺.多维视角下的高校党委领导下的校长负责制及实现路径[J].国家教育行政学院学报,2015(5):9-14.

[9]杨菊仙.政府规制改革与高等教育发展空间的拓展——基于第三部门理论视野[D].湘潭:湘潭大学,2005.

[10]姚金菊.转型期的大学法治[D].北京:中国政法大学,2005.

[11]李陈财.高校党的领导体制的历史演变及其经验启示[J].上海党史与党建,2020(11):34-38.

[12]杨爱华.新时期高校干部队伍建设研究[D].重庆:西南大学,2004.

[13]李宸,方雷.价值、权威与制度:党的执政方式的建构逻辑与路径构成[J].学习与探索,2020(8):42-50.

[14]张应强,邬大光,眭依凡,卢晓中,别敦荣,龚放,陈洪捷,陈廷柱,王建华,史静寰.中国高等教育70年十人谈(笔会)[J].苏州大学学报(教育科学版),2019,7(3):22-50.

[15]孙家明,廖益,李寒梅.历史制度主义视角下中国政府与高校治理结构变迁的发展逻辑[J].高教探索,2021(8):5-11.

[16]马广奇.制度变迁理论:评述与启示[J].生产力研究,2005(7):225-231.

[17]黄凯南.制度系统性建构的演化逻辑与动力机制[N].光明日报,2020-1-21(6).

[18]颜德如,栾超.当代中国监察制度变迁的动力分析[J].社会科学,2020(8):42-51.

[19]史亚飞,张彩霞,龙泳伶,潘华峰.高校内部治理结构优化与学生主体权利提升浅析[J].成都中医药大学学报(教育科学版),2016(9):67-69.

[20]刘圣中.历史制度主义:制度变迁的比较历史研究[M].上海:上海人民出版社,2010:126.

[21]何俊志.结构、历史与行为:历史制度主义对政治科学的重构[M].上海:复旦大学出版社,2004:236.

[22]郝成禹.政治制度变迁与国家:基于新制度主义的分析[D].厦门:厦门大学,2008.

Research on the Changes of University Governance System from the Perspective of Historical Institutionalism

FAN Peng

(Nanjing Medical University, Nanjing Jiangsu 211166, China)

Abstract: The governance system of Chinese universities has gone through three stages: the embryonic stage, the initial stage, and the deepening stage. This paper is based on the paradigm of historical institutionalism analysis, and uses methods such as literature research and data analysis to comprehensively sort out the characteristics and models of governance in Chinese universities since the founding of the People's Republic of China. It traces the evolution process of governance in Chinese universities, analyzes the logic and driving mechanisms of governance system reform, and examines the role of economic, political, cultural concepts and other factors in promoting the transformation of university leadership system. The results show that the governance system of universities maintains structural stability and internal coherence under the influence of path dependence; and political logic is the original driving force for the reform of the governance system in universities.

Key words: university governance; historical institutionalism; principal responsibility system under the leadership of the Party committee