

大学治理法治化:核心要义、 价值目标与机制选择

黄 彬

(东莞理工学院,广东 东莞 523808)

摘要:大学治理法治化是大学治理现代化的重要维度。大学治理法治化以促进大学依法自主办学和学术自由为根本目的,是对大学公域公权力之间、公权力与集体性或个体性自由权利之间协调互动的规范化、制度化、合法化建构。其基本价值目标在于秩序有度和实质自由。在秩序与自由的合理张力中,大学治理法治化需要运用硬法软法相互结合的开放视野,理性选择和设计相应的法规范创制、实施等机制,推动大学公域的良好善治。

关键词:大学治理;大学法治;治理法治化

中图分类号:G640

文献标志码:A

文章编号:1003-2614(2023)03-0027-06

DOI:10.19903/j.cnki.cn23-1074/g.20221213.001

一、问题缘起

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出“建设社会主义法治国家”目标和“全面推进依法治国”顶层设计以来,法治化已经成为推进国家治理现代化的重要行动选择。大学在国家建设和社会进步中发挥着基础性、先导性功能,不仅大学的治理现代化是国家治理现代化的重要组成,而且大学治理的法治化也是社会主义法治国家的重要支撑。

“一个现代化的国家治理体系,本质上是一个法治体系,是一个政府、社会、个体都按照宪法及法律行为的‘规则体系’”^[1]。我国大学治理的基本法律渊源:一是《教育法》中关于“国务院和地方各级人民政府根据分级管理、分工负责的原则,领导和管理教育工作”“高等教育由国务院和省、自治区、直辖市人民政府管理”;二是《高等教育法》中关于“高等学校应当面向社会,依法自主办学,实行民主管理”的总则性条款、关于“高等学校的组织和活动”以及高校教师、管理者、学生等权利义务的明确规定。除了具体的法律条款以外,党和国家教育政策的相关规定也形成了大学治理的规范性规制。从1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出“扩大高等学校办学自主权”,到2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》明确指出要“完善中国特色现代大学制度”“推进政校分开、管办分离”“建设

依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度,构建政府、学校、社会之间新型关系”,再到2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步明确指出要“深入推进管办评分离,扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权,完善学校内部治理结构”等等,可以看出,推进大学治理法治化的政策规制合力基本形成。

近年来,国内研究界围绕着大学与政府、大学与社会以及大学内部不同主体间的管理运行或决策参与的制度结构、权责关系等,借鉴和运用“行政法理论”“法人理论”“利益相关者理论”“委托代理理论”等对大学治理结构、治理内容、治理机制等进行研究,形成了比较丰硕的研究成果。从治理的现实表征来看,我国大学依然存在权力关系不够清晰顺畅、治理程序要件时有缺失、在具体治理行动中往往惯于以“走程序”而忽视利益相关者权益或漠视公平和自由等实体性价值等治理乱象。从法治化机制建设上来看,在宏观层面,我国大学治理中放权、分权、用权的法权框架还未真正建立;在微观层面,大学治理过程中“公权力的行使、彰显与监督,私权利的确认、保障与救济”等系统性法治化机制依然缺乏。这些都给大学独立自主办学和学者群体或学者个体的学术自由带来不利影响,在一定程度上也影响着我国高等教育创新发展。

阿什比指出,“大学的兴旺与否取决于其内部由谁控制”^[2]。从法治的视角看,大学治理的关键在于大学公域中

收稿日期:2022-04-07

基金项目:广东省哲学社会科学规划基金“大学公域软硬法混合规制研究”(编号:GD19CJY01);广东省教育科学规划高校哲学社会科学专项“‘双一流’背景下新型高水平理工科大学建设关键指标与评价体系研究”(编号:2019GXJK166)的部分成果。

作者简介:黄彬,东莞理工学院高等教育研究所研究员,博士,主要从事高等教育治理、大学法治、新工科建设与发展研究。

关乎组织目标、学科专业、课程教学、人事管理、师生发展等这些公共事务共建共治共享权的清晰界定和有效行使,以及当高校或师生的相关合法权益遭受不当侵害时的依法救济。面对政治实体将大学治理纳入国家和社会治理现代化的整体性部署,大学治理亟须纳入法治化轨道,从而通过法规规范^①的普遍性、强制性和可预期性增强大学公域主体行动的公共理性,维护大学核心价值,减少大学运行的交易成本。本文运用权力法治等理念剖析大学治理法治化的核心要义、审思大学法治的价值目标,并在此基础上对大学治理的法治化机制选择进行探析,力图为有序推进大学治理现代化提供有益参考。

二、大学治理法治化的内涵剖析

1. 大学治理的概念边界

德国政治学家克劳斯·奥菲指出,在使用“治理”的术语时需要为其设定“概念边界”。从语义发生学意义上来看,大学治理的概念边界从其作为一个相对固定的概念被提出时就基本设定为大学决策的权力结构与运行过程。在20世纪60年代,美国学者约翰·J·科森对“大学治理”的结构与过程进行了开创性思考^[3]。在70年代和90年代,研究者聚焦大学组织的“管理”“治理”“行政”等之间的不同意义与不同方式,分别对大学治理进行概念界定或内涵解读。例如,卡耐基高等教育委员会界定大学治理为不同于传统行政与管理的大学决策的结构与过程^[4]。韦斯特梅尔认为,大学中主要负责建立政策或对政策作出改变就是治理过程,而主要基于既有运作政策进行再次决策或履行政策则为行政过程^[5]。在21世纪之初,伯恩鲍姆提出大学治理是旨在两种不同的但同样合法的系统实施组织控制和影响之间取得有效平衡的结构与过程,这两个系统,一个是以法定权力为基础,另一个是以专业性权力为基础^[6]。梳理可见,大学治理作为一个不同于大学行政或大学管理的独立范畴,在概念边界上主要涉及大学决策的结构与过程^[7],特别是涉及办学目标、大学权责利的协商性分配等大学公域之治的规则、程序等结构化的制度安排。从这个意义上,大学治理实质上是大学公域不同主体在决定大学组织目标、界定大学利益相关者的权责利内容以及确定如何实施有效监督时对于多元价值追求和多重利益诉求的兼顾、协调和整合。

2. 大学治理法治化的核心要义

由于权力的来源、配置、运行以及大学不同权力之间、权力与权利之间相互关系对大学组织的价值目标和决策执行绩效有重要影响,因此,权力及其分配从来都是大学治理的关键性要素。大学权力是一个复数概念。按照大学组织的边界,大学权力可以分为大学外部权力和大学内部权力。大

学外部权力是指较高层级政府之于较低层级政府、政府之于高校在统筹或管理高等教育事务时所行使的行政管理职权,权力主客体之间形成公法意义上的行政法律关系。大学外部权力还涉及社会参与办学权,这种参与办学或实施监督权本质上是一种基于大学公共事业性质的社会权利。大学内部权力在权力具体内容维度上可以分为学术权力和行政权力,在权力运行环节维度上可以分为决策权力、执行权力、监督权力,在权力分布层次上可以分为学校权力和学院(系)权力。这些从逻辑上划分出来的权力类型在现实的大学治理中相互联系、相互作用、相互影响,共同型构着大学组织的结构形态与制度模式。而大学治理的重心则在于对大学公域中决策控制权、管理执行权及相关标的物(如公共财物、教学科研设备及平台、学者集体性学术成果、学者个体学术成果等)所有权和使用权、收益权等的协商性、制度化分配。“公域之治的法治化是一种通过法律之治来维护公共理性、捍卫公民自由的治理方式”^[8]。现代法治的核心是对于权利的宣扬和保护以及对于公权力的限制与彰显。大学治理法治化就是以这些相互作用的大大学权力的制衡、协调、互动为基本原则,以促进大学依法自主独立办学和学术自由为根本目的,以大学公域法定规则和合法程序为交互关键的治理机制、活动方式和秩序状态。大学治理法治化是对大学公域公共权力制衡、公权力与集体化或个体性自由权利之间互动和协调的规范化、制度化与合法化建构。这种法治状态和结构体现了大学治理现代化的程度,彰显出追求大学善治的理想,是构建中国特色现代大学制度的重要基础。

三、大学治理法治化的价值目标

法治化必须回应和处理两个相互关联的根本性问题:一是通过法治化所要达到的法律价值目标;二是要达到这些目标所需要采取的法治化机制^[9]。大学治理的法治化也包含目标与机制两个基本层面:其一,大学公域之治所要达成的法律目标,回答大学治理法治化的价值是什么的问题;其二,大学治理的法治化机制选择,回答如何推进大学治理法治化的问题。法治与自由、秩序、公平、正义等人类所珍视的价值追求密切相连。从根本性意义上而言,秩序与自由是法治化进程中两个主要矛盾的对立统一体。如果说秩序是法治的基础价值,那么自由则是法治的核心价值。因此,大学治理法治化有两个基本的价值目标——秩序与自由,即大学治理法治化必然追求规范合理、秩序有度,大学治理法治化必须坚守大学内在的精神与原则——实质自由。

1. 基础价值目标:秩序有度

法治的重要价值之一在于维护社会关系的有序性。秩序尤其是法律秩序本身就是衡量社会法治水平、法治质量、

法治规模的重要尺度,充当着国家治理、经济活动、社会交往、公民生活的基础性条件。秩序包含着规范和事实两个方面。“一个法律制度,从其总体来看,是一个由一般性规范同适用与执行规范的个别性行为构成的综合体”^[10]。秩序的规范层面是指确认秩序的法律的规范性结构,一般表现为法律明文规定的规则或程序;秩序的事实层面则是法律的适用、实施和执行,即法律具体化和个别化过程。这些法律规则或程序具有很高程度的精确性、概括性和普遍性,从而把一种有序关系纳入国家和社会管理活动、经济生产、公民行为中,既规范、调节和保障社会或公民交互行为,也给公共选择或个人行为选择以及某种事件的发生、运行、后果追溯等提供一种相对稳定的预期。因此,一方面,法律制度形成和保障的秩序状态为作出公共选择或个体选择时预见行动后果、设置行动目标提供理性前提;另一方面,正是秩序在社会运行中所展现的这种规范、调节和保障功能,使得秩序成为现代社会法治规则与法治程序建构及其具体化运行所追求的价值选择。

现代大学建设需要政治、经济、社会等资源的持续支持。作为资源依赖型组织,大学在既定法制框架和教育管理体制下与外部环境进行物质、人员、信息等的交换,以持续增强其办学能力,减低各种可能性风险。将大学治理秩序纳入法治轨道,在规范层面和事实层面确认、调节和保障大学与外部互动秩序、大学内部事务管理秩序以及大学成员组织行为秩序是大学治理法治化的基本内容。

当前存在的一些大学治理乱象实质上是秩序的缺失、法治精神的缺位。大学治理法治化需要外部秩序和内部秩序的重构。由于大学外部治理的关键内容在于府际分权、政校分权和法律授权框架下的大学法人权利保障,因此大学外部治理秩序首先在于通过相关法规范的创制与优化、适用与实施确立府际分权规则、政校之间权力清单管理程序和细化落实大学法人依法自主独立自主办学权。在当下的高等教育管理体制下,大学内部治理秩序受到外部治理秩序的整体规制和综合影响。对大学内部学术权力与行政权力内容、边界和运行程序进行规范,建构大学决策—执行—监督权力之间的分工合作程序和有效衔接的程序性规则及其机制,理顺和确认大学在学校—学院(系)权力之间的分权或授权程序性规则等,是大学内部治理秩序重建的理性选择。

2. 核心价值目标:实质自由

自由是人类根深蒂固的欲望。法治语境中的自由就是经过法律制度的中介作用将权利与义务相统一,从而外化人类自由本性。大学治理法治化的根本价值目标在于大学的实质自由。这一自由目的涉及三个基本问题:一是相对于政府公权力,大学作为办学实体的自主权利比例问题;二是大

学学者的集体性学术自由权利和个体性学术自由权利保障问题;三是作为最重要的利益相关者——学生的学习自由权利保障问题。

对于第一个问题,需要相关法律规范对大学外部治理中的政府公权力与大学权利之间比例结构的构成、尺度与界限作出合理而明确的规定。大学依法自主独立自主办学的“法定权利”须经法治的实施才能转化为“现实权利”。依靠法定力所确认和保障的大学法人属性、法人地位、具体权利是外部治理中大学的自由领域。大学作为国家实施高等教育的专门机构,除了自由价值以外,正义、安全、效益等也是大学治理法治化的重要实体性价值目标。这些价值目标与自由价值协调与互促,体现着大学治理的公共理性。

对于第二个问题,需要明确外部涉足学术自由事务的边界。作为一项自由权利,学术自由是指学术人员自主地从事学术事务、进行学术活动、发展学术关系的权利^[11]。大学是对“高深知识”进行操作、探求真理的专业组织,学术自由是大学学者免于不当干预的防御性堡垒。我国《宪法》关于公民言论自由、出版自由等相应条款为学术自由提供了宪法位阶的权利来源。由于学术自由与法律之间的关系非常复杂,国内外学界对司法涉入学术自由领域的界限、程度、方式存在争议。一般性共识是:法律涉入注意区分学术本身与学术事务管理,纯粹属于学术自由的事项,司法审查在法治国家都不予涉足,但涉及学术管理事务特别是涉及是否程序正当的问题,应采用法律保留原则。在现实的大学管理实践中,行政管理权力与学术自由事项往往相互交叉重叠。为真正保障学术自由权利,必须在法律创制与适用实践中明确学术自由权利主体、明示学术自由事项内容、规定侵权责任和救济方式。还可以通过大学章程的司法化,对于一些不宜在教育法律法规中予以明确的学术自由和行政规制共同支配的事项,利用大学章程在法律授权框架下的法定力因校制宜、因事制宜地适当明确。

对于第三个问题,需要对于学习自由权实施实体性和程序性法律保障。由于学习自由权利涉及能够接受高等教育的资格和具备学习科学文化知识的能力,所以该项权利具有“个体的选择是否由真正的自我所决定”的“积极自由”意蕴。一方面,一旦是由诸如家庭财富或社会地位等外在的力量决定了学生对于录取学校、修学专业及课程等的学习选择,而非学生自己基于自身能力对于学习和未来发展的选择权,这种状态就是非自由的;另一方面,虽然自由意味着享有可以选择的权利,并且这种选择的自由取决于权利主体的智识高低和理性水平,但为了避免混文凭等“道德风险”或“逆向选择”,这种自主选择权利又必须以大学的教学管理规章制度进行规范和限制,其根本性目的在于“通过各种可控制

的干预行为,提升其理智能力和行动的能力”^[12]。因此,学生的学习权利不仅受到实体法的保护,也应有程序法的规制。我国《宪法》以及《教育法》《高等教育法》等实体法明确宣示了公民依法享有接受高等教育权利,《教师法》在规定教师义务的同时,强调了学生的学习自由权。为了改变“重实体轻程序”的弊端,需要相应的程序法将实体性法定权利转化为现实权利,从而保障公民或学生学习自由权。例如,我国《行政复议法》规定了保障公民自由权的行政复议程序,涉及学生学习自由权或受教育权及其所衍生出的未来发展权遭受不当侵害时司法诉讼终局的救济性程序设置,可以为学习自由权利提供最后的法律屏障。

3. 秩序与自由的矛盾张力

法治中的自由实质上是法律尺度下的自由,限制自由本身不能成为限制的目的,权利是自由限制的最低限度^[13]。秩序与自由是大学治理法治结构中一对对立统一的价值范畴。没有诸如学术自由的大学自由,大学法治就失去其核心价值;没有秩序,大学自由也会因无序而陷入价值“断裂”和办学育人行为的“非连续性”,导致大学乃至社会集体利益受损。大学是从事育人和服务国家建设等公共事务、承担公共责任的公共领域。在适当兼顾个体理性的同时,大学治理法治化主要体现和捍卫的是公共理性,因此“独立自主办学”和学术自由不能脱离法治秩序。现代大学早已深深嵌入经济社会发展进程,大学学术自由的土壤只能为“良序”“善治”所建构,大学知识创新的自由活力从而才得以持续迸发。这一点也为世界高等教育发展的历史所证明。

从我国高等教育当前强制性制度变迁特征来看,我国大学治理的法治秩序需要作为“第一行动集团”的政府带动作为“第二行动集团”的大学自身的共同“理性构建”^[14]。这种理性建构不同于西方一些大学在政治与宗教、市场与政府的动态博弈中获得制度秩序的“自然演化”,而是在既定法制统一原则框架下大学政治属性的规范表达、教育本体功能及其衍生功能的序化安排和机制性重设。因此无论是建构的前提,还是建构本身以及建构的结果,制度秩序必然成为核心条件和理性目标。而在这一过程中,政府规制与大学自主之间、大学内部不同权力(利)主体对于秩序与自由的不同偏好之间处于对立统一的矛盾运动中。旧的权力与制度秩序可能因其限制了“自由”而被革新和突破,新的秩序可能因促进了“自由”而不断强化;“自由”也可能成为秩序在破与立这一矛盾运动中的目的,“自由”也可能成为旧秩序的乌托邦或不切实际的借口,但是“自由只有通过社会秩序或在社会秩序中才能存在,而且有当社会秩序得到健康的发展,自由才可能增长”^[15]。试想如果没有“良序”的保障,大学的自由探索和自治将会在那些具备扩张本性的权力面前受

到各种各样的限制,学术自由也许只是空中楼阁、镜花水月。随着法治国家、法治政府、法治社会一体化建设逐步深入,“自由与秩序”的张力状态在现实的大学治理中必将处于常态,但可以预见,恰恰是制度秩序与学术自由的对立统一,大学治理的法治结构才得以调整完善,从而不断推进大学治理法治化进程。

四、大学治理法治化的机制选择

法治究其本质是一种社会管理机制、社会组织活动方式和社会秩序状态^[16]。大学治理需要对照基本价值目标——大学法治秩序与大学实质自由,通过硬法维度和软法维度相结合,选择和设计相应的法治化机制,推动大学公域的良好法治。

1. 大学治理法治化机制的硬软分野

硬法是体现国家意志、由国家制定或认可、依靠国家强制力保证实施的国家法,其创制、适用、解释等受到《立法法》等法律规范的严格规制。在大学治理中,有三类需要硬法规制的重点领域:一是关于大学外部治理特别是政校间法权关系的硬法规制;二是涉及教育者、受教育者基本权利和根本性义务的硬法规制;三是涉及宏观层面的大学领导管理体制及其统筹权能的硬法规制。只有通过硬法创制、适用、遵守、实施等具体机制将这些领域的法权结构和权利义务关系予以明示与确定,才能奠定和强化大学治理法治化的基本秩序,保障大学的自由权利。软法是指不能运用国家强制力保证实施的法规范,其创制主体包括国家机关、各类政治组织、社会组织和社会共同体。随着高等教育管理体制从传统的政府单向规制向以“管办评分离”“放管服结合”为标志的教育公共治理转型,大学治理的软法需求日趋迫切。虽然与硬法相比,软法具有逻辑结构非抗辩性、调整对象的模糊性、后果的非完整性等特征,但是由于软法贴近大学治理现实,在克服单一化硬法规制的结构性缺陷、回应大学学术共同体法治需求、减少大学行政或学术性资源配置不当所造成的对抗性成本、引导相关法律制度制定等方面发挥出应有的法治化治理功能^[17]。大学治理法治化的运作机制一般包含法规范的创制、实施、适用、遵守、解释等。限于篇幅,以下仅就创制和实施这两个最为根本性的机制进行论述。

2. 大学治理的法规范创制机制

由于硬法与软法所调整的权利义务关系的公共性强弱有别,因此法规范创制的主体、程序存在明显不同。现代大学建设与发展涉及复杂的利益调整和多元化的权能界定,因此治理规范在创制机制上必然要求创制主体多元化和创制程序民主化。

如何确定和选择大学治理的法规范创制主体,一是考虑

所要创制的法规范所体现的是国家教育发展的集体性意志、地方教育发展的集体性意志还是大学自身的公意,以及所要调整和处理的权利义务关系或权力配置格局的公共性强弱。凡公意范围愈大、公共性愈强,则要求创制主体层级愈高,其法规范适用性也愈广。二是“在不妨碍创制主体与实现公意相匹配的前提下,要在国家与社会创制主体之间优先考虑后者,在上下级创制主体之间优先考虑较低层级,特别是鼓励通过创制自律规范来实现治理目标”^[18],以形成主体层次清晰、效力等级分明、整体逻辑自治的多样化规范体系。三是协调硬法规范与软法规范之间法律效力等级关系和复杂关联性,基于法制统一性原则,在涉及教育基本自由权利和大学根本性制度框架中坚持硬法优先(硬法保留)前提下,搭建软法治理规范创制主体交互、博弈、约束、协作、合意平台,求得大学共同体的权利义务关系、共识基础、实施条件、权益给付、责任归属、救济渠道等软法规制最大公约数,提升多元化创制主体对于大学公域之治的理性建构能力。

法规范创制程序民主化体现着大学治理法治化的程序正义。只有公开、透明并具备广泛民主参与性的法规范创制程序才有正当性。大学治理的硬法规范创制必须以民主立法的法治精神,收集、整合、反映更多的大公域立法需求信息、现有法律修订缘由、专家意见、利益相关者和公众诉求。其创制步骤严格要求包括立法议案提出、审议、表决和通过、公布等法定环节,这些程序环节的手续繁简、时间期限、内容详略等的规定按照法律位阶由低到高严格程度逐次加强,体现出硬法创制过程的开放性、透明性与协商性,从而达成大学公域的立法共识,塑造大学治理法规范的正当性。大学治理的软法创制程序民主化表现为大学共同体成员对于自律性治理规范创制知情权、民主参与权等程序性权利宣示与保障,具体体现于构建有意愿、有能力、有效率的民主参与机制,使得大学共同体成员能够积极发现并有相应渠道去确认共同体公益需求,明确学术与行政之间的防范—协调机制^[19]、决策与执行之间的分工—合作机制、学校与院系之间的授权—管理机制,达成规制共识乃至集体合意,构筑大学公域公共理性与个体理性兼容并蓄的权力—权利关系、权力—权力关系、权利—权利关系,造就大学公域的自由秩序。

3. 大学治理的法规范实施机制

法律制度的生命在于正当地实施。按照治理规范的价值目标公共性强弱区分,其创制主体与实施主体“同一程度”不同。公共性愈强,调整范围愈大,权利义务关系愈接近“命令—服从”关系,实施主体就愈加区别于创制主体,例如,《高等教育法》创制主体是全国人大常委会这样的国家立法机关,其实施主体是国家教育行政机关等,而其适用主体则是全国范围内的各级人民法院;而某个大学的《大学章程》创制

主体、实施主体则具备很大程度的同一性,即大学自身。

大学治理的硬法规范实施主体是国家或地方行政机关。其实施指向机制是他律性的对外实施,有专门的公法实施机构和法定的实施程序,必须遵循严格而清晰的“假定—行为模式—法律后果”的硬法逻辑;其实施的分工机制需要遵循横向“事项管辖”分工和纵向“级别管辖”分工原则,从而改变权能不清、越级处置等治理弊端;其实施的权利义务关系配置机制重在应对“个体理性所不及”之问题,故而公共行政权力的适当介入必须遵循保障教育公益、保护大学集体利益、避免损害特定个体(如大学师生)合法权益的原则;其实施的保障机制是基于国家强制力的公共强制^[20]。

大学治理的软法规范实施主体是大学自身。其实施指向机制是自律性的对内实施,依靠大学自身的组织公信力和“软约束力”;其实施的保障机制是社会强制服从或大学共同体成员的自愿服从;其实施的资源配置模式是摒弃传统的压制性资源配置^②,优化配置物质、精神和方法等三种引导性资源,发挥这些引导性资源所具有的大学理想目标、育人价值追求、道德伦理、公序良俗、利益分配、人性化管理等内在的关于大学精神的感召力量^[21];其实施的权利救济机制在于依法拓展救济渠道,细化师生校内申诉制度和校外申诉制度运行设计,使之与《高等教育法》《教师法》等硬法关于权利保障和救济条款相互协调、相互支撑、互为补充,依法合规优化、简化权利救济通道;其实施的纠纷化解机制需要根据纠纷解决的法律目的公共性强弱,遵循先私人自愿合作选择(如学术成果署名权纠纷的“私了”)再社会选择(如知识产权纠纷或资产使用的“仲裁与调解”)后国家选择(如对教育基本权益侵权行为的司法介入)的先后顺序,依法依规限制大学组织权力主客体之间、权利主体之间的意思自治,寻求大学共同体公益和私益的合理性分配。

注释:

①本文中的“法规范”是采用了罗豪才等人提出的关于法的修正性定义,即法是体现公共意志、由国家制定或认可、依靠公共强制力或自律机制保障实施的规范体系,包括硬法规范和软法规范。

②压制性资源和引导性资源是国家法治治理中保障法的实施的两种基本方式。方世荣研究指出,压制性资源表现为系统化的强制、惩戒规范以及警察、法庭和监狱等外在暴力力量。

参考文献:

- [1] 王江燕. 治理现代化核心是法治化[N]. 学习时报, 2014-12-22(10).
- [2] Eric Ashby. Adapting Universities to a Technological Society [M]. San Francisco, Washington, London: Jossey - Bass

- Publishers, 1974:59.
- [3] Corson, John J. Governance of Colleges and Universities: Modernizing Structure and Processes [M]. New York: McGraw-Hill Book Company, 1960:20.
- [4] Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. Governance of Higher Education: Six Priority Problems [M]. New York: McGraw-Hill, 1973:11.
- [5] Westmeyer, Paul. Principles of Governance and Administration in Higher Education [M]. Springfield: Charles C Thomas Publisher, 1990: v-vii.
- [6] Birnbaum, Robert. The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back [J]. New Direction for Higher Education, 2004(1).
- [7] 欧阳光华. 董事、校长与教授:美国大学治理结构研究 [M]. 北京:高等教育出版社, 2011:7.
- [8][9][18][20] 罗豪才, 宋功德. 软法亦法:公共治理呼唤软法之治 [M]. 北京:法律出版社, 2009:205, 212, 248, 251-255.
- [10][美] E. 博登海默. 法理学:法哲学与法律方法 [M]. 邓正来, 译. 北京:中国政法大学出版社, 2004:254.
- [11] 湛中乐, 韩春晖. 论大陆公立大学自治权的内在结构——结合北京大学的历史变迁分析 [C]. 大学自治、自律与他律, 2005:57-58.
- [12] 冯建军, 等. 教育哲学 [M]. 武汉:武汉大学出版社, 2011:151.
- [13][16] 王人博, 程燎原. 法治论 [M]. 桂林:广西师范大学出版社, 2014:134-136, 104-106.
- [14] 郭 卉. 我国公立大学治理变革的困境与破解——基于路径依赖理论的分析 [J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2011(5):24-26.
- [15][美] 查尔斯·霍顿·库利. 人类本性和社会秩序 [M]. 包凡一, 王 源, 译. 北京:华夏出版社, 1999:278.
- [17] 黄 彬. 大学公域的软法之治 [J]. 高等教育研究, 2018(4):44-45.
- [19] 肖 磊, 石卫林. 学术权力与行政权力冲突的制度求解——基于23所大学章程文本分析 [J]. 教育学术月刊, 2015(2):63.
- [21] 方世荣. 论公法领域中“软法”实施的资源保障 [J]. 法商研究, 2013(3):13-14.

University Governance Based on Rule of Law: Fundamental Connotation, Value Goals and Mechanism Selection

HUANG Bin

(Dongguan University of Technology, Dongguan 523808, China)

Abstract: University governance based on rule of law is an important dimension of the modernization of university governance. The fundamental purpose of university governance legalization is to promote the university's independence and academic freedom. It is a standardized, institutionalized and legalized construction of the coordinated interaction between public power and between them with collective or individual freedom rights. Its basic value goal lies in order and substantive freedom. In the reasonable tension between order and freedom, the legalization of university governance needs to use the open vision of the combination of hard law and soft law, and rationally select and design the corresponding mechanism of creating legal norms and their implementation, so as to promote the good law and good governance in university public domain.

Key words: university governance; university rule of law; governance based on the rule of law