

大学治理模式变迁的制度逻辑

——基于多伦多大学的个案研究

周光礼

【摘要】 20 世纪 60~70 年代,多伦多大学实现了治理模式由两院制向一院制的变革。这一制度变迁背后存在什么样的逻辑,新制度主义政治学的分析框架可以解释这个问题。基于有限理性的算计是大学治理模式变迁的微观基础,权力冲突是大学治理模式变迁的动力机制,基于文化认同的合法性是制度变迁的决定性因素之一。

【关键词】 新制度主义 大学治理 制度变迁 大学制度

【收稿日期】 2008 年 3 月

【作者简介】 周光礼,华中科技大学教育科学研究院教授、博士生导师、博士。

大学治理是指对大学内外利益相关者所关注的重大问题做决策的结构和过程。大学治理模式改革利益触动面广,涉及权力和权利的重大调整。治理模式的变迁实质上涉及大学核心制度的重建,这方面的改革一直是现代大学制度建构中的重点与难点。因此,寻找大学治理模式变革的典型个案并予以剖析,以供中国建立现代大学制度借鉴,就显得十分必要。笔者认为,二战后,加拿大多伦多大学治理模式的变革就是一个不可多得的典型案例。多伦多大学曾实行“两院制”(bicameral)治理模式:大学理事会(board)与学术参议会(senate)。事实上,当前加拿大乃至北美绝大多数公办大学都是“两院制”治理模式。然而,1971 年通过的多伦多大学法案正式确立了“一院制”治理模式。那么,是哪种力量、遵循什么样的逻辑推动着大学治理模式的演进和现代大学制度的重建?本文将以此为个案,在新制度主义政治学理论的启示下,探究制度变迁背后的真正逻辑。

一、理论假设与分析框架

关于公共组织的制度变迁,新制度主义政治学开展了卓有成效的研究。1984 年詹姆斯·马奇和约翰·奥尔森发表了《新制度主义:政治生活中的组织因素》,自此,新制度主义 New Institutionalism 一词在政治学中得到普遍应用。1996 年,豪

尔和泰勒发表了《政治科学与三个新制度学派》,将新制度主义政治学分为历史制度主义、理性选择制度主义和社会学制度主义。当前,这三个理论流派在关于制度变迁的政策分析中得到了普遍应用,形成了各具特色的分析框架。

理性选择制度主义的基本假设是:在没有制度约束的情况下,个体理性会导致集体行动困境的出现。这一研究范式的最大特征是:借用新制度经济学的理性人假设、产权、交易费用等基本概念框架分析政治问题;强调政治人的理性特征,重视偏好的稳定性;不仅重视行动者的理性算计行为,而且主张行动者通过制度安排达到共同获利的目的。因此,在解释制度变迁时,理性选择制度主义给出的是一种算计路径的解释。这种路径将制度的前状态假定为“无政府状态”,制度的存在可以降低交易成本。在他们看来,新制度与旧制度不存在必然的历史关联,只要存在一种制度的逻辑需要,且个体是理性的,制度就会被创造出来。^[1]

历史制度主义的基本假设是:围绕稀缺资源而展开竞争的各个集团之间的冲突,构成了政治过程的核心要素。这一研究范式的突出特征是:在制度的产生和运作过程中,强调权力的非对称性;在分析制度的建立和发展时,强调路径依赖和

本文是湖北省教育科学“十一五”规划专项资助重点课题“院校研究中的政策分析方法探讨”(课题编号:2006A124)的成果之一。

政治后果;主张将制度分析与产生某种政治后果的其他因素结合起来进行综合分析。因此,在解释制度变迁时,历史制度主义给出的是一种冲突路径的解释。这种路径主要考察旧制度、环境和行动者三个变量之间的关系,认为制度可能起源于两个集团之间的冲突和竞争,同时也可能来自于环境的变迁所提供的机会。^[2]

社会学制度主义的基本假设是:制度影响行为的方式是为特定社会化过程中的角色提供某种内在化“行为规范”和认知模板,即指明行动者在特定情景下把自己想象和建构为何种角色。这种研究范式的主要特征是:在最广泛意义上界定制度,认为制度不仅包含正式规则、程序和规范,而且包括为人类行动提供“意义框架”的象征系统、认知模式和道德模板;指出文化权威的价值体现在能够为特定的制度安排提供合法性基础,却不能为别的一些制度安排提供合法性依据。因此,在解释制度变迁时,社会学制度主义给出的是一种文化路径的解释。这种解释认为,一种新制度的诞生可能是在旧的制度文化氛围中自然演进的结果,也可能是新旧文化之间产生冲突的结果。^[3]

新制度主义的三种研究路径各有所长,在解释公共组织的制度变迁上,它们都只具有有限的解释力。理性选择制度主义善于微观的技术分析,社会学制度主义长于宏观的背景探讨,历史制度主义则是一种中层意义的综合解释。令人欣喜的是,近年来,各个流派之间出现了交流与整合的趋势。事实上,作为新制度主义政治学的成员,这三个流派之间原本就有一些基本的共识:第一,其分析的动力始于制度而非个人;第二,强调结构对政治行为的决定作用;第三,认为制度对行为的规范作用超过其他因素;第四,认为制度既是人类有目的行为的结果且又型塑着人类行为。^[4]现在它们又在各自的核心假设上做出修正,彼此之间的边界日趋模糊。它们甚至在核心假设上也取得一定的共识:都承认行动者的有限理性、制度变迁的路径依赖以及观念的重要作用。其区别只是三个核心要素在三种分析途径中所处的地位不一样。如果说有限理性是理性选择制度主义的核心概念,那么,路径依赖则是历史制度主义的核心概念,而价值观念则是社会学制度主义的核心概念。笔者认为,如果放宽三种分析路径各自的核心假设,完全可以把它们整合为一个综合性的分析框架。考虑到历史制度主义本身就是一个

中层的综合分析框架,它具有沟通宏观与微观以及将其他两个流派所考察的变量纳入自身分析视野的开放性,因此在分析制度变迁时完全可以建构一个以历史制度主义为核心的综合分析框架。正如丹麦学者尼尔森(Klaus Nielson)所言,“站在制度中轴上的历史制度主义也就能够为新制度主义的协作创造出更大空间^[5]”。笔者认为,这一综合性的分析框架具有很强的解释力,能够为教育政策变迁研究提供新的分析视角,据此可以提出高等教育机构制度变迁的三个假设:基于有限理性的算计是制度变迁的微观基础;权力冲突是制度变迁的动力机制;基于文化认同的合法性是制度变迁的决定性因素之一。下面我们将以这一分析框架对多伦多大学治理模式的变迁进行分析。

二、多伦多大学治理模式变迁的历史回顾

多伦多大学是加拿大规模最大、实力最强的公立研究型大学,历史上,其治理模式的改革在安大略省乃至在整个加拿大具有示范作用。本文在此以深描的方式对高等教育大众化背景下多伦多大学治理模式的变迁过程进行简单勾画,以再现整个改革历程。

1. 1906 年多伦多大学法案(University of Toronto Act 1906)。

多伦多大学自创立以来,其决策机构一直是皇家理事会。到 20 世纪初,随着政府对大学介入的兴趣越来越大,大学与政府之间的关系日趋紧张,并引发了一场很大的争议。为了明确界定两者的关系,20 世纪初安大略省政府成立了一个资深委员会,对多伦多大学的章程进行了详细的审议,并形成了一份调研报告。报告指出,多伦多大学应与政府适当分离,实行大学自治。为了有效地治理大学,落实自治权,应成立新的大学董事会(board)。新董事会成员一半来自校外,由政府任命;另一半来自大学内部,由选举产生。为体现学术自治,在董事会之外,应成立由资深教授组成的学术参议会(senate),负责大学的学术发展。该报告受到了安大略省政府的高度重视,报告所提议的“两院制”治理模式写入了多伦多大学章程并得到政府的确认,从而对加拿大其他大学也产生了影响。

2. 20 世纪 60~70 年代治理结构的改革。

随着高等教育的大众化以及世界范围内学生要求获得平等权利、全面参与大学决策运动的开

展,大学治理问题再次成为大学社区的中心议题之一。1963年,加拿大大学教师联合会与加拿大大学联合会成立了一个专门委员会——Duff-Berdahl Commission——审视大学治理问题。1966年该委员会提交了一份初步报告,认为,大学教师而不是学生应成为大学董事会的当然成员。同时,该委员会提议所有的大学都应成立一个类似于多伦多大学校长咨询委员会(President's Council)的机构,后者是1965年Claude Bissell校长为自己设立的顾问机构,最初由5位选举产生的教师代表、一定数量的大学高级行政人员和几位大学董事会成员组成,没有学生代表。该机构的主要职能是沟通大学理事会与学术参议会,同时为校长提供决策咨询。

然而,Bissell校长希望自己的大学走得更远,也就是把大学董事会与学术参议会合并成一个机构。Bissell认为现有的“两院制”治理结构导致了大学决策中的“两张皮”(double innocence)现象:学术参议会负责学术问题的决策,而不考虑相关的财务问题;大学董事会负责财务问题的决策,但不理会财务决策对学术发展的影响。而单一的决策治理机构能够把不同利益集团的代表召集在一起进行协商。^[6]学生们对Duff-Berdahl委员会报告也十分不满,因为这个报告忽视了他们的权利诉求。他们要求与教师及行政人员一样拥有平等的参与大学决策的权力。

为此,Bissell提议成立一个大学治理委员会(the Commission on University Government),对大学治理模式改革的问题进行研究。在随后的一年时间里,大学治理委员会举行了145次会议,最终形成了一份报告。报告认为,大学应该成立一个替代大学董事会、学术参议会与校长咨询委员会的单一的决策机构——大学理事会(Governing council)。理事会由66人组成,包括20位教师代表、20位学生代表、20位校外代表和6位学校高级行政人员。其中教师代表与学生代表由选举产生。^[7]1969年,报告公开发表,明确提出,大学理事会将取代大学董事会与学术参议会的职能。虽然报告遭到大学董事会大部分成员的反反对,但报告的基本原则却得到了董事会许多年轻成员的支持。

为了整合改革的支持联盟,1969年10月Bissell校长提议成立一个专门委员会,负责对大学治理模式改革问题进行全校性的深入讨论。尽管该

委员会试图使大学各组群在治理模式改革的基本问题上形成共识的目标没有实现,但委员会提出了一个既简单又大胆的方案:召开一个具有广泛代表性的“大学制宪会议”,希望在此基础上形成共识。这个“大学制宪会议”就是后来所谓的大学代表大会(university-wide committee)。

1970年1月,多伦多大学在安大略省政府的一个大会议室里召开了为期3天的大学代表大会,^[8]146位正式代表参加了这次具有历史意义的制宪大会,原则上通过了实行“一院制”治理结构的改革方案,但对于学生与教师在大学理事会中占有相同席位的提议分歧严重,未能获得通过。^[9]最后,大会通过了一个折衷方案,即新成立的大学理事会由72人组成,其中校外代表24人,教师代表21人,学生代表14人,学术管理人员与教学辅助人员代表13人。^[10]学生代表只相当于教师代表的2/3。几天后,大学董事会正式发表声明,反对大学代表大会通过的新改革方案,认为,改“两院制”为“一院制”没有必要,如果一定要实行“一院制”,那么新成立的大学理事会也应以不超过35人为宜。^[11]声明还强调,理事会大多数成员应由政府任命。

1971年春天,安省政府决定支持大学代表大会的改革提议,但同时对于大学董事会的要求也高度重视,对大学代表大会方案的两处重要内容进行了调整:第一,由外部人员构成理事会的多数;其二,理事会的规模改为42人。^[12]正如人们所预料的,教师与学生在大学理事会中的席位构成比例再次成为争议的焦点。自由党要求学生组群与教师组群占有相同的席位,但是法案最终仍然坚持大学代表大会提议的比例,即学生席位是教师席位的2/3。1971年7月法案二读通过之后,送交立法会人力资源委员会听证,1971年7月23日安大略省立法会最终三读通过了新的多伦多大学法案。

3. “一院制”治理模式确立之后的争议。

1972年新成立的大学理事会召开了第一次会议。鉴于新法案只是为多伦多大学建立了一个没有传统、没有具体运作规则体系的合法性机构,会议决定对“一院制”治理模式进行完善,核心是为新模式的有效运转设定一系列程序。特别值得一提的是理事会创设了一系列执行性职位,先后成立校内事务专门委员会、校外事务专门委员会、资源与战略专门委员会、学术事务专门委员

会。^[13]鉴于学术事务专门委员会的重要性,其人员构成成为本次会议争论的焦点。新成立的学术事务专门委员会实际上取代了原来的学术参议会,以前教师占绝对多数的优势已风光不再,在由 25 人构成的学术事务专门委员会中,教师以及学术行政人员仅占 12 个席位。^[14]为了确保各学院院长等学术行政人员在新机构中的学术影响和决策权力,由学术副校长兼教务长牵头成立了一个替代性的机构——学术行政人员协调会,旨在为各学院院长、各附属学校校长等学术行政人员提供交流沟通的平台。学术行政人员每周碰头一次,由教务长主持,校长也经常参与。至于教师在理事会学术事务专门委员会中少数席位问题则成为久拖不决的一大难题,学生争取与教师平等席位的斗争也延续了近十年。

三、多伦多大学治理模式变迁的制度逻辑

1. 制度变迁的微观基础:基于算计路径的分析。

算计路径主要从理性策略算计的行动者行为的角度分析制度变迁。某种制度之所以被挑选出来,是因为行动者从该制度获得的利益比其他制度更多。因此,如果现有制度不能满足行动者从交易中获利的需要,制度就会被改变。可见,制度变迁是一个有意识的过程。较之 1906 年大学法案所确立的治理模式,1971 年多伦多大学法案设计的治理模式发生了根本的改变。这是因为新的设计可以给制度设计者——校长及学校高级行政人员带来潜在而巨大的收益,尽管后来的情况并未完全如他们所愿。

为了说明这一制度变迁的算计逻辑,不妨回顾一下 1971 年之前加拿大高等教育的发展情况。从 1945 年到 1970 年加拿大高等教育实现了从精英培养向大众化的转型,这种转型与联邦政府的角色转换密切相关。作为联邦制国家,加拿大实行教育分权体制,联邦政府很少介入高等教育,这种状况一直延续到二战后退伍军人福利计划的实施才有所改变。战后联邦政府开始强力介入高等教育,实施了影响深远的退伍军人福利计划,正式拉开了加拿大高等教育大众化的序幕。当大学的大门向退伍军人开放之时,其他公民接受高等教育的需求也迅速增长,从此,大学开始向联邦政府与省政府寻求资助。然而,政府财政拨款的增长速度比不上高等教育规模的扩大速度,为了增加学生规模必然减少生均资助量,政府开始强调资

助的效率。于是高校开始紧缩教师工资与福利预算并增加学费,这些政策促使教师与学生权利意识的普遍增强。在此背景下,政府、社会与学生一致要求建立“教育问责制度”。显然,1906 年确立的“两院制”治理模式已不能满足各利益相关者的需要,大学治理结构改革势在必行。

多伦多大学治理模式改革的制度设计者是以校长 Bissell 为代表的学校高级行政管理人员。为使大学变得更有效率,更有竞争力,他们希望获得对大学组织结构和人员聘用加以改革的权力。而在“两院制”治理模式下,他们事实上失去了改革学校内部事务的话语权。原因有二:其一,大学董事会与学术参议会并未授权校长进行改革。一方面,董事会保留了大部分学校内部事务的决策权;另一方面,董事会不对自己行使的决策权利承担任何形式的责任。一旦学校表现不佳而面临压力时,董事会通常的做法是更换校长。学校最重要的几项事务——大学使命的确立、课程设置以及教师的任命,校长都无权置喙。因此,校长如果不想使自己聘期缩短,最好不要试图进行任何改革。实际上,事业心强的校长候选人很少被董事会看中,深谙此道的校长常常是高调宣扬追求卓越,而实际上却不敢越雷池一步。其二,大学学术事务的管理权往往掌握在学术参议会等各种教师委员会手中,校长对此同样难有作为。由于学术职业的特殊性,对教师的评价与监督十分困难,简单的量化管理会导致事与愿违,也容易遭到教师的反对。因此,学校不得不通过任命各种委员会对教师的工作进行评价。而教师工作质量标准的模糊性使教师日益缺乏责任心。长此以往,任命教师委员会成了管理人员规避棘手问题的灵丹妙药,这样的教师委员会往往因循守旧,明哲保身,以维持现状为己任,很少会有创新性的政策产出。正如美国学者所言,“许多人更希望明天像今天一样,他们不希望一个不确定的将来,尤其是需要他们为没有更高回报的改革付出更大的努力(如准备新的课程材料)时,他们更是不愿意。”^[15]由于在各种委员会任职的教师的学术水准往往低于教师群体的平均水平,因此他们实际上成了低水平教师的保护伞,任何旨在强化竞争机制与提高办学质量的改革都会遭到他们的反对。在强大的教师委员会面前,行政人员往往不愿得罪这些教师,事实上,许多试图改革的学校高级行政人员甚至校长都曾被教师委员会投不信任票而黯然离职。

鉴于上述情况,如果不对大学治理模式进行重大改革,校长将难有作为。Bissell 校长极力推行“一院制”治理模式,从微观上看,盖源于此。

2. 制度变迁的动力机制:基于冲突路径的分析。

社会宏观结构塑造制度,而制度通过构造政治变量之间的相互关系最终影响政治产出。可见,制度实质上是一个中层结构。一方面,通过这一中层结构,社会的宏观结构对具体的政治产出产生影响;另一方面,政治产出的意外后果反过来会塑造制度,进而对宏观的社会结构产生某种影响。制度危机通常由外在的环境所引发,从而导致旧制度的崩溃,而其惯性又在塑造新的制度安排之后,引发紧张的政治冲突。因此,制度变迁分析可以转化为探讨某一大学制度下各种力量之间和各种力量之内的政治冲突。在多伦多大学治理模式的变迁中,作为中层结构的大学制度包括两个方面:一是大学与政府之间的关系,一是大学内部各个组群之间的关系。

自 1849 年多伦多大学摆脱教会控制后,政府与大学之间控制与反控制的博弈延绵不断。在 20 世纪初,这种冲突最终导致皇家 Flavelle 委员会的创立,该委员会专门审议政府与大学的关系以及大学治理结构的安排。1906 年的委员会报告确立了一种新模式。该模式基于这样一个核心理念:大学内部的行政权力与政府直接的政治权力应保持适度的分离。这种“分离”可以通过政府授权的大学董事会来实现,董事会的大部分成员由政府任命。在这一理念的基础上形成了 1906 年多伦多大学法案。其核心是确立了大学“两院制”治理结构:由非专业人士构成法人董事会,负责监督大学的行政事务;由学院院长、教授、校友以及学校行政代表组成学术参议会,负责处理学术事务。应该说,从 20 世纪初到二战结束,这种制度安排一直是正常运转的。在这个阶段,大学是一个以非营利身份进行注册的高度自治的机构,政府与大学的关系仅限于每年决定政府资助的水平,很少干预大学内部决策。就大学内部各组群的关系而言,教师组群、学生组群和行政人员组群也存在一种权力的博弈关系。虽然学生起初在博弈中不具谈判能力,但他们一直在积极争取参与大学决策的权利。在中世纪的欧洲有“学生大学”与“教师大学”之分,前者的决策权归学生,后者的决策权归教师。但是学生大学最终衰落

了,而教师大学发展到 19 世纪形成了自己的经典模式——教授治校型大学,强调大学所有的事务取决于教授的决定。1906 年多伦多大学法案确立的“两院制”治理模式就带有浓厚的“教授治校”的色彩。在这种情况下,教师在与行政人员、学生的博弈中处于绝对优势地位,这与当时学校规模偏小也不无关系。

然而,二战结束之后,加拿大的社会经济环境与政治背景发生了急剧变化,传统的大学制度面临挑战。早在二战之前,加拿大联邦就曾制定了“国家政策”,旨在利用联邦政策控制地区资源,以促进以安大略省为中心的中部地区的工业发展。二战后加拿大的投资贸易体系并入北美网络为“国家政策”的实施提供了难得的机会。二战期间,自由党政府成功地获得了各省的税收和财政支出权,从而奠定了加拿大作为福利国家的基础。北美投资贸易体系的一体化使美国投资者与加拿大企业联合起来,迅速扩大了加拿大工业和资源领域的规模,促进了整个联邦惊人的繁荣。联邦政府因此掌握了历史上前所未有的权力,从而为联邦政府全面介入高等教育提供了条件。此时,传统的大学制度与已经变化的社会经济环境及政治背景之间出现了不协调,多伦多大学作为加拿大规模最大的公立大学,冲突尤为激烈。在此背景下,多伦多大学由“两院制”治理模式向“一院制”治理模式变迁就有其必然性。由于多伦多大学 60% 以上的办学经费来自于政府,在博弈中政府拥有更多的谈判能力,换言之,政府有实力要求在大学决策中拥有更多的发言权。而在传统的“两院制”治理模式中,虽然大学董事会有一半的代表由政府任命,但在学术参议会中没有体现政府意愿的代表。例如,政府希望大学提供一流的教学,希望建立高等教育问责制度,但这些要求在“两院制”结构下难以实现。因此,政府希望限制大学的自治权,取消学术参议会,成立政府拥有很大发言权的单一决策机构。然而,大学董事会的大部分成员对控制学校的财政决策权情有独钟,他们并不关心大学学术发展,对学术决策也没有多少兴趣,只希望维持现有的“两院制”治理模式。可见,作为委托人的政府与作为受托人的大学董事会之间也有冲突。就大学内部各组群关系而言,以校长为代表的行政人员希望在大学使命的确定、课程设置和教师任命方面拥有更多的控制权,而如上所述,这一部分权力在“两院制”治理模

式下控制在以教师为主体的学术参议会和各种教师组成的专门委员会手中。由于多伦多大学的教师拥有过大的决策权力,行政人员难以控制大学发展和教师评价,提高大学的办学水平与办学质量难以得到保障,因此,行政人员希望成立一个集财务决策权与学术决策权于一身的单一决策机构,以提高大学的决策效率,使大学由保护平庸走向追求卓越。由于以往学术决策权基本上控制在资深教授手中,普通教师无从过问,因此,教师群体,尤其是年轻教师对大学治理模式的改革基本上也是持肯定态度的。学生群体是这次改革最积极的行动者,这些新行动者的诞生与高等教育的大众化息息相关。对大学治理结构的改革,学生提出了“三者同权”思想,即大学的教师组群、学生组群与行政人员组群应享有同等的参与大学管理的权利。正是在这个多方参与的复杂博弈中,多伦多大学成功地实现了治理结构由“两院制”到“一院制”的转变。

3. 制度变迁的宏观背景:基于文化路径的分析。

文化路径以合法性问题为核心,主要通过文化阐释来增强未来制度的合法性。在社会学制度主义看来,制度框架就是一个严密的文化信仰体系,这是组成一个社会的大多数人所共同具有的。^[16]这里要强调的是,对特定目的和行动的理解必须从两个方面入手:一方面,行动者是根据嵌入在制度环境中的成本和收益作出选择的;另一方面,行动者的选择又受到一个社会的文化遗产(风俗、神话和意识形态)的限定。如果把行动者当作大学组织的话,大学组织为了提高其正当性和稳定性,也会遵从制度化的各类“神话”。事实上,这只是大学组织追求合法性的反应,与提高组织绩效没有多少关系。

(1) 民主与制度合法性。

“尽管历史上有很多形式的合法性,但在当今世界,合法性唯一真正的来源则是民主。”^[17]对多伦多大学改革的推动者校长来说,亲近民主就能站在合法性的制高点上,牢牢握住改革的话语权。专制的大学往往需要通过提高大学的发展水平来寻求合法性,一旦大学的发展停滞下来,合法性便消失了。而民主的大学更容易度过大学发展的停滞期,因为其合法性来自于民主本身。因此,尽管大学董事会设置重重阻碍,教师与学生争吵不断,以校长为首的改革者始终能掌控大局,获得校内

外的广泛支持。

(2) 同构性变迁与制度合法性。

制度变迁必须与环境变迁的方式相适应,这就是所谓的同构性变迁。大学制度的变迁受制于宏观的社会结构,具体表现为与社会宏观制度具有一定的同构性。这种同构性的发生机制是:大学不但要为资源展开竞争,而且要为政治权力和制度合法性展开竞争。这个过程就是合法性强制性同构。这种强制性同构主要源于所面临的正式或非正式压力。这些压力要么由这个组织所依赖的其他组织(如政府)施加,要么由组织运作所处的社会环境的文化期望施加。多伦多大学在治理结构改革上所面临的压力主要来自于政府政策和社会期待的压力。随着政府投入与学生学费的增加,政府和社会期待大学运转得更有效率。政府尤其希望在大学中引入像企业一样的竞争机制,为社会和学生提供一流的教育服务。为此,多伦多大学不得不改变自己的治理结构,以便与社会的其他机构如企业保持一定的同构性;而这种同构的主要功能是为了增强组织合法性,以便从政府和社会获得充足的办学资源。

(3) 大学内在逻辑与制度合法性。

另外一个重要的方面是,大学治理结构的变迁不能偏离大学的内在逻辑,不能太远地偏离传统的大学理念,也就是说,新旧制度的差异不能太大,否则,同样会面临认同危机,导致合法性问题的出现。因为“即使当制度面临似乎使它们的功用失效的客观条件时,制度也有能力捍卫其核心价值。”^[18]作为盎格鲁-萨克逊传统的大学,多伦多大学拥有上千年的价值传承,自身也有上百年的办学积淀。学术自由与大学自治是盎格鲁-萨克逊传统大学的核心价值,它们依然具有很强的生命力。“两院制”治理结构中的学术参议会充分体现了这些价值,“一院制”治理结构的设计同样也不能无视这些价值,否则会产生严重的认同危机。因此,“一院制”治理结构中设计了一个学术事务专门委员会,以取代原来的学术参议会。虽然最初教师在新的学术事务专门委员会中数量上不占优势,但教师与学术行政人员一直在努力争取这一优势。如 1975 年大学教师联合会主席给大学理事会写信,要求理事会资源与规划委员会的多数成员由教师组成,要求理事会学术事务委员会 2/3 的成员从学术人员中产生。这一提议在几年后部分得到实现。

四、结论与启示

新制度主义政治学的三种分析路径在解释制度变迁时可以整合为一个综合的分析框架。因为它们都承认行动者的有限理性、制度变迁的路径依赖以及文化观念的重要作用,只是三者三种分析路径中所处的地位不一样。多伦多大学治理模式变迁的案例充分证明这种分析框架的解释力。获利机会是多伦多大学治理模式变迁的微观基础。这一根本制度性的变化之所以发生,是因为这一新的设计可以给制度设计者——校长及学校高级行政人员带来潜在的巨大收益,尽管后来情况并未完全如愿。权力冲突是多伦多大学治理模式变迁的动力机制。这一治理模式变迁是政府、社会、董事会、校长、行政人员、教师与学生多方参与的复杂博弈过程,权力对比在制度变迁中发挥了很大的作用。政府与大学关系的急剧变化引发了大学的制度危机,冲突各方的博弈成功地塑造了新的制度,直接促使多伦多大学实现了治理结构由“两院制”到“一院制”的转变。基于文化认同的合法性是多伦多大学治理模式变迁的决定性因素之一。文化阐释是增强未来制度合法性的重要手段。多伦多大学治理模式变迁中最强有力的文化解释是民主。大学治理模式的变迁也受制于宏观的社会结构,与社会宏观制度具有一定的同构性。同时,改革也不能偏离大学的内在逻辑,不能偏离传统的大学理念太远,否则,同样会面临认同危机。总之,制度变迁的原始动力是理性算计,行动者预期新的改革会为自己带

来好处,由于行动者的有限理性,制度变迁常常出现意外后果。行动者是在一定社会结构下进行博弈的,政治冲突为制度变迁提供了不竭的动力。宏观的社会结构通过制度同构限定改革路径的选择范围,进而影响制度变迁,行动者则通过政治冲突制造意外后果影响制度变迁。在合法性的压力下,改革路径会进一步受到限定,从而体现出新旧制度之间的某种关联。

注 释

- [1] 卢现祥:《西方新制度经济学》,中国发展出版社 2003 年版。
- [2] 何俊志:《结构,历史与行为——历史制度主义对政治科学的建构》,复旦大学出版社 2004 年版。
- [3] 霍尔:《政治科学与三个新制度主义》,《经济社会体制比较》2003 年第 5 期。
- [4] B. Guy Peters. Institutional Theory in Politics Science: The New Institutionalism. London and New York: Wellington House, 1999: 141 ~ 149.
- [5] [16][18]何俊志等:《新制度主义政治学译文精选》,天津人民出版社 2007 年版,第 13、234、247 页。
- [6] [7][8][9][10][11][12][13][14] Martin L. Friedland. The University of Toronto: A History. Toronto: University of Toronto Press. 1999. 528, 530, 545 ~ 546, 546, 547, 548, 548, 554 ~ 555, 556.
- [15] Ryan C. Amacher, Roger E. Meiners Faulty Towers: Tenure and Structure of Higher Education, California: The Independent Institute, Oakland. 2004. 43
- [17] [美]福山著,黄胜强等译:《国家建构:21 世纪的国家治理与世界秩序》,中国社会科学出版社 2007 年版,第 26 页。

Institutional Logic of the Change in the University Governance Model

Zhou Guangli

From 1960s to 1970s, the governance model of University of Toronto has changed from a bicameral to a unicameral system. What kind of logic is behind the Changed institution? The analysis framework of new institutionalism in political science can be used to analyze this phenomenon. Calculation based on the limited rational is a micro-foundation, while the power conflict is a mechanism for the change of the university governance model. The legitimacy based on cultural identity is a major determining factor of the institutional change.