

“自治”抑或“他治”？

——民国时期公立大学董事会制度性质的历史考察

任小燕^{*}

〔摘要〕 民国公立大学董事会制度出现于北洋军阀政府时期,是对以“大学自治”为核心理念的美国大学董事会制度的效仿。民国公立大学董事会制度从形成动因、校董人选、职权变化、决策程序等方面均体现出明显的“中国化”特征。而“中国化”特征的背后,是政治环境、制度环境、文化环境等外部环境共同作用的必然,这也导致了民国公立大学董事会制度在运作和决策中难以呈现出美国大学董事会制度的自治特征。然而,民国公立大学董事会制度依然不失为社会多元化、民主化参与大学治理的一种艰涩的教育实践。

〔关键词〕 大学自治;民国公立大学;董事会制度;中国化

大学自治传统最早可以追溯到欧洲中世纪大学的行会自治。爱弥尔·涂尔干认为,欧洲中世纪大学是建立在行会概念的基础之上的。^①而行会自治的出现又根植于欧洲中世纪普遍存在的城市自治的政治传统。可以说,政治上的城市自治,孕育了文化教育领域的治理模式,行会自治乃至教育领域的大学自治,均脱胎于此。中世纪欧洲大学自治历程是一部大学与政府、教会关系不断调整和斗争的历程,大学与教会、政府的关系一度成为大学自治的核心要素。

大学自治是一个相对概念。尤斯廷·P·托伦斯认为,“大学自治的问题没有答案,因为自治概念本身是一个相对的概念。”^②约翰·S·布鲁贝克进一步提出,无论是在理论上还是在历史实践中,大学自治都是有限度的自治。因为完全的自治意味着完全的经费独立,而这一状况根本不可能存在。民国学者夏承枫认为,“大学为最高学术机关,应有校政自治和学术自由的精神。政府对大学的管辖,应有其限度。”^③伯顿·R·克拉克的《国际高等教育百科全书》对大学自治的内涵作了界定,认为大学自治是大学作为一个整体机构的自我管理,其内涵包括机构管理、资金控制、教职员聘任、招生、课程和评价等方面。然而学界对于大学自治内涵的界定,没有统一答案。笔者认为,大学自治应

^{*} 南京师范大学教育科学学院讲师、博士研究生,210097。本文是“江苏高校教育学优势学科建设工程资助项目(PAPD)”、江苏省研究生创新项目“民国学校董事会制度研究(CXLX13_33)”的研究成果。

①[法]爱弥尔·涂尔干:《教育思想的演进》,上海:上海人民出版社,2003年,第227页。

②[瑞士]尤斯廷·P·托伦斯:《学术自由与大学自治》,《教育展望》1999年第3期,第47—48页。

③夏承枫:《现代教育行政》,南京:中华书局,1932年,第386页。

包括,坚守相对外部权力的决策独立,坚守面对内部治理的权力边界,坚守决策程序的民主合法。

以大学自治为核心的美国大学董事会制度,是民国公立大学董事会制度效仿的原型。

在制度成因上,美国大学董事会制度的产生并非来自于高明的理论建构,而是源于自身的生存环境和自我选择的现实需要,最终目的是促进大学和教育的发展^①;在校董组成上,体现出真正的社会参与的民主化特征,董事皆以个人身份参加董事会;在职权范畴上,校董会职权被限定在特定的范围而不能逾越,从而遵守大学内部的权力规范,维护大学内部的自治权力和学术权力;在运作程序上,美国大学董事会制度有着严格、规范、有效的运作规则,且对董事会及其成员具有普遍约束力;在制度保障上,美国大学董事会制度移植了英国中世纪大学形成的学术法人制度,为大学独立于外部权威提供了有效的法律保障。

一、本土之变:民国公立大学董事会制度的基本特征

民国公立大学董事会制度出现于北洋政府时期,取法于当时的美国大学董事会制度,意在争取经费乃至某种程度的大学自治。该制度在形成动因、校董人选、职权体系、决策程序等方面均体现出不同于美国本土的鲜明的“中国化”特征。

(一) 形成动因

解决办学经费缺乏、经费管理问题,是民国公立大学成立董事会的直接动因。清华董事会设立于1917年(民国六年),清华学校的办学经费来自于庚款,因此清华董事会设立的主要目的不是筹款,而是管理清华基金和学校经费。在清华董事会设立之前,校长周诒春因从事大规模校舍建设耗资巨大而招致批评。外交部担心清华庚款的存续而设立“筹备清华学校基本金委员会”,由该基委会建议成立清华学校董事会,作为审查和处理清华经费的机构。国立东南大学董事会的设立,直接原因是办学经费不足。当时的北洋政府虽支持成立国立东南大学,但却无力提供相应的办学经费,因此,东南大学不得不另谋他途,把筹款目标转向了东南社会。于是,在郭秉文等人的推动下成立东南大学董事会。“筹备处以欧美各大学为求社会之赞助起见,往往设立董事会,协助校务进行”^②,解决办学经费不足是东南大学董事会成立的直接原因。北师大董事会成立于1924年,其直接动因也是筹措办学经费。“应组织董事会,筹议学校内部一切计划,催请政府发放经费,至不得已时并得自行筹款。”^③

民国公立大学成立董事会的另一个重要动因,为大学教育争取更多资源,谋专业之发展。这一点在交通大学董事会成立过程中表现得尤为明显。交通大学董事会成立于交通大学组建之初,由时任交通总长、交通大学校长的叶恭绰极力推行。设立董事会并非由于经费无着,而是出于大学管理与人才培养之需(由交通大学董事会后来的各种变故分析,董事会的成立与交通部内部的派系斗争和交通权力之争夺不无关系)。叶恭绰认为我国交通事业长期没有发展的原因在于,“专门人手缺乏,不敷应用。而专门人才之所以缺乏,则实由现有各学校学制之不能统一。学制不能统一,即教授不能适应,而所造就之人才,仍不能适如实际上之需要。”^④因此,1921年的《交通大学大纲》对董事资

①[美]约翰·S·布鲁贝克:《高等教育哲学》,杭州:浙江教育出版社,2001年,第33—39页。

②《南大百年实录》编辑组:《东南大学设立董事会》,《南大百年实录(上卷)——中央大学史料选》,南京:南京大学出版社,2002年,第170页。

③《北京师范大学迎范近讯》,《申报》,1923年12月6日。

④《交通大学校史》撰写组:《交通总长叶恭绰拟改组交通教育呈大总统文(1920年12月14日)》,《交通大学校史资料选编(第一卷):1896—1927》,西安:西安交通大学出版社,1986年,第346页。

格除了捐助者外,还提出了如“有工业或经济专门学术者”,“曾办理交通事业成绩卓著者”^①等不同
于他校的极其专业的要求。

民国公立大学董事会的出现,除了公立大学自身的上述原因之外,北洋政府当局也存有其设立的
初衷。首先,可以缓解财政亏空导致的舆论压力。军资靡费的北洋政府面对教育经费的捉襟见肘
无能为力,京城许多大学都因教育经费短缺而停课,大学教师因政府欠薪而引发讨薪运动。北洋政
府于1924年颁布《国立大学校条例令》,以政府行为推进校董会制度在全国国立大学的普及,藉此增
加学校向社会筹资的多元化渠道,分解经费压力。其二,北洋政府及相关部门通过校董会制度,指派
幕僚或亲信担任董事,进而影响董事会会议决策,达到掌控或干预民国公立大学校政的意图,这一目
的在清华学校、交通大学得到了极为突出的体现。

(二) 校董人选

民国公立大学董事会的人事结构有着明显的“中国化”特征,即董事会成员结构具有强烈的官方
(政治)色彩,而董事会人选的先后变化也与政府对大学治理的强力干预密不可分。清华校董会、交
通大学校董会基本由政府官员把持,成为政府直接管理大学的工具。东南大学校董会成员较为多元,
以东南社会人士为主,教育部干扰因素相对较小。

东南大学从1920年筹办开始,其计划书、预算书中,都明确提出教育部代表为东南大学董事会(理
事会)成员。在1924年公布的《国立东南大学校董会简章》,明确规定了校董资格分为“当然者”和“选
聘者”。而“教育总长指派之部员”属于校董之“当然者”^②。而东南大学的其他校董必须经过教育部正
式发函聘请,包括“当然校董”校长,以及“选聘校董”。东南大学第一届校董共17人,其中包括政府官
员11人,如任鸿隽、王正廷、袁希涛、严家炽、江谦、沈恩孚等。1923年,董事人数增至19人。

交通大学在《交通大学大纲》里规定董事资格为“有工业或经济专门学术者,富有教育经验者,曾
办理交通事业卓著成绩者,捐助巨款于本大学者。”^③董事会章程也未对董事的官方角色作出明确限
定。然而,从董事身份可以看出,交通大学董事的官方角色十分突出,在交通大学首届董事会的17
位成员中,几半数均为北洋政府及交通部的各级官员。另外,与其他公立大学校内自行举荐不同,交
通大学董事人选的产生,首先是将交通部委派筹办交通大学的部分人员直接任命为临时校董,由临
时校董再推荐董事,“私相授受,于法并无根据”^④。交通大学校董会经历过几次人员调整,比如增选
2名政府官员、2名商界名流等。

与上述情况不同,清华学校董事会的成员及结构出现过激烈变动。清华学校在1917年初设时
拟定的董事会章程规定,董事6人,由外交总长选派。而在实际情况是,从1917年至1919年间,人数
每年增加4人,最后增至18人。董事皆由外交部派出的秘书、参事、庶务科长、出纳科长、回部公使、
大使等外交部官员兼任。^⑤1920年,外交部和美国公使馆鉴于五四运动对清华的影响,将清华董事
会改由外交部参事、美国驻京公使参赞、外交部参事等3人组成,以此加强对清华的控制,强化政府
权威,使清华治校权牢牢掌控在外交部和美国驻华公使手中。1927年,外交部鉴于清华师生对董事
会权力扩张的不满,对清华董事会进行改组,在原有董事的基础上,增加教育界、财务专家及清华校

①《交通大学校史》撰写组:《交通大学大纲(1921年2月)》,《交通大学校史资料选编(第一卷):1896—1927》,第351页。

②《南大百年实录》编辑组:《国立东南大学校董会简章(奉中华民国13年6月25日教育部指令修正)》,《南大百年实录(上卷)——中央大学史料选》,第116页。

③《交通大学校史》撰写组:《交通大学大纲(1921年2月)》,《交通大学校史资料选编(第一卷):1896—1927》,第351页。

④《交通大学校史》撰写组:《交通总长高恩洪复黄炎培等电(1922年6月)》,《交通大学校史资料选编(第一卷):1896—1927》,第379页。

⑤苏云峰:《从清华学堂到清华大学(1911—1929)》,《近代中国高等教育研究》,北京:生活·读书·新知三联书店,2001年,第29页。

友若干,以此缓和清华师生的情绪。1928年,新的董事会成立,由外交部官员(外交部次长唐悦良、外交部参事张敬海),以及著名学者(蔡元培、杨铨等)共9人组成。^①

从1918—1928年十年间,清华董事会成员结构的变迁呈现出一些明显的特征:在董事数量上,呈现出“增—减—增”的变化曲线。在董事身份上,外交部官员和美国公使的董事身份自始至终保持不变,增减的董事主要是教育界学者、财务专家、清华校友等非官方角色。关于清华校长,甚至有相当一段时间并非董事会成员,而只能列席董事会会议和提出议案,并且被动执行董事会各项决策。

(三) 董事会职权

民国时期,各公立大学董事会的职权不尽相同,甚至有较大差异,但都曾以学校最高权力机关而存在,最终都以权力式微而淡出历史舞台。具体分为两种类型:其一,以东南大学、清华学校为代表,由初步设立时的经费管理,逐步扩张至掌控全部校务,到政治博弈中的权力式微,终至取缔。其二,以交通大学、北京师范大学为代表,设立之初便以学校最高权力机构的姿态出现,却以权力萎缩或取缔终结。国立东南大学是首个设立董事会的国立大学。1921年东南大学正式成立,颁布《国立东南大学组织大纲》,规定校董事会对于校务负辅助指导之责。1921年东南大学董事会简章规定了董事会职权有二:一为扶助学校(事业)之进行,二是保管私人捐助之财产,属于议事、咨询性质,并不干预校内事务。^②然而在1924年修订的《国立东南大学校董会简章》中,明确提出校董会的职权包括:“决定学校大政方针;推选校长于教育当局;审核学校预算决算;决定学校科系之增加;保管私人所捐之财产;议决学校其他之重要事项。”^③

两次简章对董事会职权的规定发生了明显的变化。首先,是地位的变化,董事会最初设立只是议事、咨询的辅助机构,而后来却变成了学校最高权力机构,凌驾于学校其他所有机构之上。其次,是职权的扩张,董事会最初只是辅助校务,保管私人捐助的资产,而三年后,却掌控了大学所有校务,学校一切重要事项均由董事会讨论决策,职权范畴由单纯的议事、咨询等行政辅助功能,扩张到全校的教学、学术、财务、人事等一切校务。其实,早在1920年东南大学筹办之初的计划及预算书中拟定的校内组织系统,就计划设立“理事会”(即后来之董事会)。虽然在计划书中明确表述“设董事会对于校内负辅助指导之责”,但由于对学校组织构成中并未提及及其他组织,这便为董事会成为校内唯一权力机构埋下伏笔。在1923年公布的《国立东南大学组织系统表》中,在校董会之下又设立了行政委员会、教授会、评议会,虽然增加了组织机构,却更加凸显出东南大学董事会作为校内最高权力机构的地位。

清华董事会在1917年成立之初,其职权“以稽核用途,增进利益,巩固基本为主,其关系教务方面,不得干预”^④。1920年,外交部对清华董事会进行改组,重订章程,明确了董事会职权包括了审核经费,协同校长管理学校及游美监督处的所有事务,校长权力受到牵制,教职员会议的权限也被限定在课程编排和器具购置等专门事务之内。此时的清华董事会显然由经费审核机构演变为清华最高权力机构。1926年,由清华教授自己拟定、经外交部同意的《清华学校组织大纲》颁布,加强了评议会和教授会的权力,评议会取代了董事会原有的全校最高决策机构的地位,董事会的权力大受削弱。1928年,在未咨询清华教授意见的情况下,由大学院和外交部订定,经南京国民政府颁布的《国立清华大学条例》,旨在加强中央教育主管机关及校长的权力,同时削减评议会和教授会的权力。与1926

^①苏云峰:《从清华学堂到清华大学(1928—1937):近代中国高等教育研究》,北京:生活·读书·新知三联书店,2001年,第20—22页。

^②朱斐:《东南大学史(第一卷)1902—1949》,南京:东南大学出版社,2012年,第86页。

^③《南大百年实录》编辑组:《国立东南大学校董会简章(奉中华民国13年6月25日教育部指令修正)》,《南大百年实录(上卷)——中央大学史料选》,第117页。

^④苏云峰:《从清华学堂到清华大学(1911—1929):近代中国高等教育研究》,第29页。

年的《大纲》相比,《条例》新增了董事会一章,其职权包括确定教育方针、制定规章制度、审查预算决算、留学、财政、基金保管、推举校长候选人等,董事会取代了评议会的地位,复为清华最高决策机构。1929年,经过清华的“改隶废董”运动,教育部重新颁布《国立清华大学规程》,清华董事会被取消。

北京师范大学在北洋政府的规定下,于1924年颁布了《国立北京师范大学董事会简章》,对董事会的职权做出了与东南大学相似的规定:推荐校长;议定学校教育方针;制定学校章程及组织大纲;审定本校预算及决算;审定教授之待遇;审定学位之给予;保管校产;议决其他经校长提出之重要事宜。^①1921年设立的交通大学董事会,职权则有明显不同。1921年2月颁布的《交通大学大纲》规定董事会权责有:“规定教育方针;核定学科与规划;筹画经费;监督财政;推举校长。”^②而交大评议会则有“审议董事会咨询事项”之职。但交大董事会仅存续一年,1922年5月便被交通部取缔,是年颁布的《修正交通大学大纲》中便不设董事会,原董事会职权基本由评议会、行政会议分担。1922年7月,交通部在舆论压力下复设交通大学董事会,是年颁布的《交通部直辖大学通则》明确规定了校董会职权有二:“计画并扶助学校之进行,稽查财政及校产。”^③交通大学校董会职权严重萎缩,被限制在财务管理的范围内,直至被取消。

(四) 决策程序

民国公立大学董事会许多决策的议定,与大学自治的理念产生了矛盾。清华学校、交通大学、东南大学等公立大学校董会对教授治校的权力产生极大的削弱,董事会自行决定学校重大事务,对外受制于政府部门,对内不与评议会、教授会等校内部门进行沟通,从而加剧了教授、校长、董事之间的隔阂,以及师生对董事会制度的不满。

在董事会与政府部门的关系方面,民国公立大学校董会的决策程序上依然受中央政府部门的控制。东南大学校董会简章规定,东南大学董事会章程依据教育部指令进行修订,未尽事宜则“经校董四分之三通过修改,呈请教育部核定”。简章还规定,“校董会决议事项由校长呈请教育总长核准施行”^④。清华学校1920年颁布的董事会章程规定,“董事会会议事件,以全体同意作为议决,如董事意见未能一致,应陈请外交部长决定。”^⑤清华董事会决议也必须经过外交部长审核通过才能施行。事实上,清华校董会否决校长议案,外交部长否决清华校董会决议,甚至官员直接干预校董会决议的情形,并不鲜见。这也是清华改组董事会呼声频发之要因。交通大学校董会简章并未有类似规定,但并不能就此断定其相对独立于政府部门,其最重要的原因在于校董成员几乎都由交通部各级要员充任。这表明,民国公立大学校董会在决策程序上,并没有独立于外部政权,依然受到主管政府机构不同程度的有效掌控或强势干预。

在董事会与校内其他职能部门关系方面,民国公立大学校董会由于缺乏规范、有效的决策与沟通程序而成为一种变相的校内集权制。比如,东南大学并未在校董会简章中对董事会的议定程序做出明文规定,这导致了校董会在诸多决策程序上无章可依。东南大学董事会因学校财政拮据需核减经费,议定裁撤工科,“收束停办,所有学生,由校设法转学他校”^⑥。从东南大学董事会历次决议中

①北京师范大学校史编写组:《北京师范大学校史(1902—1982)》,北京:北京师范大学出版社,1984年,第73页。

②《交通大学校史》撰写组:《交通大学大纲(1921年2月)》,《交通大学校史资料选编(第一卷):1896—1927》,西安:西安交通大学出版社,1986年,第351页。

③《交通大学校史》撰写组:《交通部直辖大学通则(1922年7月)》,《交通大学校史资料选编(第一卷):1896—1927》,第386页。

④《南大百年实录》编辑组:《国立东南大学校董会简章(奉中华民国13年6月25日教育部指令修正)》,《南大百年实录(上卷)——中央大学史料选》,第117页。

⑤苏云峰:《从清华学堂到清华大学(1911—1929):近代中国高等教育研究》,第30页。

⑥《南大百年实录》编辑组:《校董会关于工科之决议案(1924年4月27日)》,《南大百年实录(上卷)——中央大学史料选》,第176页。

可知,董事会的决策内容至少涵盖了两个部分:第一部分,办学资金筹措,这是董事会最为重要的决策内容。第二,决定学校之合并,系科之裁撤变更。而东南大学组织系统规定,教授会有“建议系与科之增设废止或变更于评议会”之职,建校初东大评议会曾对此项事务具有决定权。东南大学成立董事会之后,一度完全取代评议会的职权和地位。东南大学校董会在做出各项决策时,并未经过教授会、评议会商定,未经过相关系科及负责人商定。因此,东南大学在董事会决策前的校内商讨上,并未搭建出合理有序的沟通渠道,在校内治理的程序和方式上,并未做到民主参与和内部自治。

交通大学在该校董事会章程里,对董事会的运作规范和程序作了较为明确的规定。在董事会例会方面,规定“董事会每月开会一次,由董事长定期召集之。遇有紧要事件,得召集临时会。”在董事会会议事件议决方面,“以现在董事过半数出席、出席人数之过半数议决之。”另外还规定,董事长为董事会会议主席,若董事长因故无法到会,须委任其他董事代行主席之权。^① 规定虽明,然交通大学校董会却因交通部内部的政治斗争而在一年后夭折,复设的校董会已无实权,也无此规定。

二、生存之境:民国公立大学董事会制度的外部环境

一种大学自治制度的形成离不开特定的生存环境,包括政治、制度、文化等等。以大学自治为核心的美国大学董事会制度,其产生根源于美国殖民地时期经济与政治独特的民主与自治特征,可以说是“复制了美国联邦主义的多元管理政治结构”^②。同时,欧洲殖民者带来的外行管理教会理念,欧洲大学自治传统,英国经济领域的董事会制度,以及美国殖民地时期一无所有的实际状况,直接催生了美国大学董事会制度。美国大学董事会制度作为民国公立大学效法的大学自治制度,其产生有赖于美国联邦分权的政治制度,高度的行业自治,悠久的民主传统,成熟的法治保障。美国的联邦分权制度为大学自治提供了制度支撑,政府作为外部势力对大学的干预被限定在公共领域范围内,比如保障教育质量、教育公平、师生权利等等,而被止步于大学自治。美国历史多届政府均有设立国立大学的设想,并拥有大量的官方支持者,但一直未能实现,美国较为松散的联邦制在一定程度上决定了难以形成一个全国性的国立大学。反对者中不乏政府官员和大学校长,他们认为设立国立大学的直接后果是导致中央政府对高等教育的直接干预,进而侵犯大学自治和学术自由。另外,美国的法人制度,为学院和政府等外部权威因素之间划分了界限,为保护学院最大限度的自治和政府最小程度的干预提供了合法的制度安排。^③ 校外势力即便存在干预校内行政和学术事务的现象,但并非直接干预,而是通过法律法规实施干预。而通过法治渠道干预大学自治,在很大程度上增加了干预的难度和限度,换言之,这也正是成熟的法治环境对董事会制度的一种保障。

“大学自治的范围和程度取决于政府的性质。”^④北洋时期,派系纷争,政局混乱,各方政治势力为了维持和壮大自身势力,都在极力争取权力和社会资源。五四以来,作为重要的思想、文化、话语、乃至人才重镇,清华学堂、东南大学、交通大学等公立大学,无一例外地受到北洋派系斗争之影响,并通过校董会对公立大学的办学造成了严重干预。交通大学董事会之反复与变故,则是北洋军阀政府

^①《交通大学校史》撰写组:《交通大学董事会章程(1921年3月)》,《交通大学校史资料选编(第一卷):1896—1927》,第356页。

^②J. S. Brubacher & W. Rudy, *Higher Education in Transition: A History of American Colleges and Universities*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1997, p. 222. 转引自和震:《美国大学自治制度的形成与发展》,北京:北京师范大学出版社,2008年,第215页。

^③和震:《美国大学自治制度的形成与发展》,第63—64页。

^④[瑞典]胡森等:《简明国际教育百科全书·教育管理》,北京:教育科学出版社,1992年,第299页。

内部的直奉派系、交通部内新旧派系之间复杂争斗的折射。1922年5月的《交通部令》直言,“交通大学为本部直辖学校,与公私立者不同,当然以本部为最高监督机关,所有教育之方针,学科之规划,与夫筹画经费,任用职员,自属本部职权,并无另设董事会之必要。”^①交通大学经费概由交通部“特定之育才费充之。现虽改为大学,自当仍以本部为最高监督机关……所有原属董事会一切事宜,由校长随时秉承本部办理,以免隔阂。”^②正如交大校长叶恭绰所著《交通救国论》的观点,交通乃国家之要害事业,交通大学关系着民国交通事业之发展。交通事业及其学校教育,无疑是军阀政治争夺的重点。同时,交通大学的办学经费均由交通部直拨,或指定交通机关拨发^③。因此,交通大学与交通部的关系,无论从事业隶属上还是经济关联上,都比其他公立大学更为紧要和密切,北洋政府和交通部显然不愿将关系交通事业之大计的交通大学的办学权下放。因此,北洋政府交通部因内部派系争斗而频换总长之时,交通大学原有的董事会已经成为一种“隔阂”严重影响到新晋派系对交通部和交通大学的掌控权力,遭遇“取缔”,以及后来复设后的权力“缩水”,便不足怪。

制度“抑制着人际交往中可能出现的任意行为和机会主义行为。制度为一个共同体所共有,并总是依靠着某种惩罚而得以贯彻。没有惩罚的制度是无用的。”^④如果缺少了外部制度保障,许多看似完美的制度设计,在实践中均难以起到应有的效果,最终沦为水中月,镜中花。民国公立大学董事会制度经常处于制度环境中的孤立无援之境。政治上的中央集权制度,使得民国公立大学董事会在各方面均受到政府的掣肘,而缺乏多元的权力以形成一种有效的制衡机制。大学董事会制度的外部制度环境至少应涵盖民主和法治两个方面。清华大学董事会的“暗箱操作”,东南大学董事会缺少校内民主化参与的决策制定,交通大学董事会一年之内立而复撤、撤而复立、最终取缔,以及当校董会出现各种问题之时,解决方法也绝非有理有序的法治渠道,而往往是通过民间方式诉诸学潮,或者政府干预造成政潮等极端他途。诸多现象反复论证着,缺少外部制度保障的民国公立大学董事会制度生存之境的尴尬与无奈。

三、艰涩之行:一种大学治理模式的“中国化”实践

民国公立大学引入美国大学董事会制度之后,无疑使大学董事会制度发生了本土化的重要改变,无论在董事人选、董事会职权、董事会运作程序等方面,均已与原来的美国大学董事会制度大相径庭。

民国公立大学董事会制度在社会参与方面,官员、军阀、商人、教育家等校外多元社会群体参与治校,在某种意义上实现了大学治理的民主参与。然而,这些官员却是以“官方代表”的身份参与董事会决策,甚至有些官员背后还隐藏着更为复杂的政治派系,官员董事的“官方角色”和“政治派系”在很大程度上决定着民国大学董事会的性质,这就给校董会的运作带来了极大的政治隐患。在董事会决策方面,往往是以政府官员、投资人具有较强的话语权力,并且决策过程缺少透明度,常常在大学师生并不知情的情况下做出重要的校务决策,更遑论师生参与校政讨论了。正是董事会这种“暗箱操作”的专断做法,违背了民主治校和大学自治的基本原则,引发了时人对公立大学董事会的不满。在董事会职权方面,往往逾越了大学自治的限度,延伸到系科设置、教师聘任等学术事务上。大

①《交通大学校史》撰写组:《交通部令(1922年5月)》,《交通大学校史资料选编(第一卷):1896—1927》,第373页。

②《交通大学校史》撰写组:《兼代交通总长高凌霨报〈修正交通大学大纲〉呈大总统文(1922年5月)》,《交通大学校史资料选编(第一卷):1896—1927》,第373页。

③《交通大学校史》撰写组:《南洋大学之根本问题(1926年12月)》,《交通大学校史资料选编(第一卷):1896—1927》,第442页。

④[德]柯武刚、史漫飞:《制度经济学:社会秩序与公共政策》,北京:商务印书馆,2000年,第32页。

学自治在作为一种有限度之自治的同时,也有着自治的边界或底线。逾越这一边界,便不能称之为自治。美国大学董事会制度在历经历史变迁之后,明确了大学自治的边界,是将董事会对大学的干预限制在学术自由、教学自主、函聘师资等事务之外,并以促进教育与学术之发展为鹄的。

身处党政纷争、复杂多变的政治环境,社会缺少成熟的民主和法治观念,更没有相应的民主机制和法制保障,将大学校务决策权交付于政府官员、商人、军阀等具有复杂背景与不同初衷的校外人士,是美国大学董事会制度在具有根深蒂固的中央集权制政治传统的中国的一种无奈选择,或者是一种必然的“中国化”转变。这一转变使得民国公立大学董事会名实不一,借的是美国大学董事会制度大学自治之壳,做的却并非真正意义上的大学自治之道场。即便如此,北洋时期产生的民国公立大学董事会制度,或可认为是效仿美国大学董事会制度背景下的有一定治理权但“自治”程度较低、在特殊境遇下甚至具有明显的“他治”性质的一种现代大学治理制度,为民国的大学治理打开了一扇多元化社会参与的自治之窗。给民国公立大学董事会治校以有利的生存契机,使其可以在较为宽松的范围内争取在特定时代的自治,在某种意义上为社会多元化、民主化参与大学治理作出了一种艰涩的“中国化”实践。

(责任编辑:蒋永华)

“Autonomy” or “Heteronomy”? : An Analysis of “Chinese Style” of the Public University Board of Trustees System in the Republic of China

REN Xiao-yan

Abstract: The public university board of trustees system of the Republic of China emerged in the period of *Beiyang* Government. It followed the American university board of trustees system characterized by the core concept of “university autonomy”, but showed a distinctive “Chinese style” in such aspects as the purposes of the organization, the selection of council candidates, function changes, and decision-making procedures. The “Chinese style” is actually the result of the combined effect exerted by such external factors as political, institutional, and cultural environments, which inevitably made it difficult for then Chinese public university board of trustees system to be as autonomous as its American counterparts in the operation and decision-making process. However, it can still be regarded as a tough practice to pursue diversity and democracy in university governance.

Key words: university autonomy; public university of the Republic of China; board of trustees system; Chinese style