

落实大学办学自主权的价值意蕴

The Value Meanings of the Decision-Making Power of Universities

吴 鹏

(华中科技大学教育科学研究院 武汉 430074)

从世界范围看,大学自主办学和政府试图控制的矛盾始终存在,两者进行协调的努力也永无停歇。尽管有时大学自主占有优势,有时政府的控制比较强烈。长期以来,在我国大学与政府之间,政府的利益始终是被优先考虑的一方,在角色定位时,两者的关系处于严重失衡的“纺锤型”状态:政府一极的作用强大,而大学一极的作用相对微弱。造成这种现象的根源何在?学界从不同的层面进行过论证。本文将从分析大学和政府的价值追求入手,论证在与大学的关系上,政府需要进行价值求证;进而结合我国大学与政府形成的“纺锤型”关系的历史渊源进行分析,说明我国落实大学办学自主权的价值意蕴。

一、大学与政府的价值追求

大学和政府公众社会生活中承担了不同的角色,诞生和发展的历史又很不相同,其价值追求也会有所差异。现代大学的价值追求起始于大学自身逻辑的发展,来源于大学对社会和个人实施引领功能的使命,同时又应该体现其生存合法性的要求,是学术精华、社会公平和文化真谛等理念的有机统一。相应地,大学的价值追求包括学术价值、经济价值和道德价值三个方面。理想的政府通常会将公正、稳定、效率三者的统一作为价值追求的目标。其中,公正体现了政府的道义基础,稳定体现政府追求的科学性,效率则更多地代表政府追求的合利性。

大学和政府价值追求上有矛盾。自从大学和政府历史地结合在一起以后,始终存在着大学要求自主(自治),政府试图控制的矛盾运动。大致说来,大学强调自主办学或大学自治的理由主要是:学术价值具有客观性,它来源于大学发展逻辑的内在要求,只有独立于政府和其它社会组织大的强力之外,才能保证学术的科学性。政府强调对大学控制则基于效率和公平的目标:大学是社会组织的一部分,教育资源是社会公共资源的一部分,政府需

要通过大学教育实施其文化道德统一性的要求,可以在人才培养质量标准的统一性上做出统一要求,可以通过对大学的事务的介入保证社会公平目标的实施;另外,政府的计划具有全面性的特点,它可以把众多的大学纳入调控范围,通过调配教育资源、提供信息服务,避免大学办学的盲目性,进而提高大学的办学效率。大学和政府价值追求上的矛盾性还表现为:大学重视中长期目标,对非功利性的目标有特殊的偏好,而政府更关心短期效益,期望对大学的投入立即获得回报;大学倾向于培养个性完整的人,注意全面的教育,而政府更看重教育的工具价值,希冀大学完全以现实的需要培养人才。这种价值追求上的错位导致两者冲突不断。

大学和政府价值追求上还存在统一性。首先表现为在发挥作用时相互依靠和支持。大学对政府的依赖主要有:大学需要政府提供经费支持、政策指导和教育规划;需要政府立法确立其独立的法人地位;需要司法认可确保其对学术价值的独立追求;需要政府监督和调控来保证其对道德目标的追求。政府对大学的倚重则表现在:政府的各项活动需要大学提供人才和科研成果的支持;需要大学为公众提供政治民主化的教育,因为民主制度的精髓是公民的自治,是公民自己管理自己,既是统治者又是被统治者,这就需要他们具备相应的知识、能力和技巧;需要大学对其制度和行为进行监督和质疑,以确保符合公众道德利益。大学和政府价值追求上的统一性还表现为其终极目标的一致性。正如德国的洪堡所述:大学自由地献身科学,不仅不违背国家利益,而且与国家利益休戚相关,大学能为社会提供只有它才具有的、政权无法提供的杠杆和力。因此,大学在达到自己的终极目标的同时,一定会同时实现政府的终极目标,而且是从更高和更广阔的境界满足政府的要求,政府应当对此满怀信心。

在社会公众生活中,大学和政府扮演着无法相互替代的角色。公众对大学和政府同样寄予厚望,希望它们在维护和促进社会正义和公平上有所作为,希望它们的行为和制度为人类真正的幸福做出

贡献。但是, 大学和政府对此承担的任务是不同的。正如在著名的肯尼迪公园门柱上铭刻的: “创造权力的人对国家的强大做出了必不可少的贡献; 但质疑权力的人做出的贡献同样必不可少, 特别是当这种质疑与私利无涉之时。因为, 正是这些质疑权力的人们在帮助我们做出判断: 究竟是在使用权力, 还是权力在使用我们。”在这里, 人们的心目中, 政府是权力的行使者, 而大学则充当了“权力制衡者”的角色, 是不同于政府的另一种公众角色。从这种意义上讲, 在公众生活中, 大学和政府的作用是相互补充、缺一不可的。

二、大学和政府价值追求的协调

自从与政府历史地结合在一起之后, 大学的“象牙塔”形象发生了很大改变, 彼此之间的“脐带”关系再也不曾割断过。只不过随着时空条件的变化, 两者之间联系的内容和方式、联系的紧密程度不同罢了。具有普遍性的是, 在大学和政府的双边关系中, 政府经常处于主导地位, 虽然也不排斥相反的情况, 即大学以自己达到时代高度的精神武器影响并制约政府的行为。所以在两者价值追求协调的过程中, 政府是更应该首先明确自己角色的一方。

亚里士多德认为, 人类创造政府的宗旨就是为了个人过上理性的正义的社会生活, 政府的根本宗旨就是创造和保护公民或社会的“公共幸福”。中世纪著名的神学家托马斯·阿奎那认为, 政府的价值在于“殚精竭虑地增进公共福利”。霍布斯认为, 正义的政府应该是公私利益结合得最好的政府, 因为在这种形式下公共福利是最大的。洛克认为, 政府是人们自愿通过协议联合组成的“共同体”, 其目的是保护他们的财产; 共同体的权力属于其中的大多数人, 政府就是代替大多数人行使权力的“裁判者”。密尔认为, 政府的固有功能不是一成不变的东西, 因不同的社会状态而有所不同。新制度经济学派则认为, 国家由于自身的自主性, 在效率与公平问题上, 在必要时可以牺牲效率, 求得公平。

上述对政府的认识基于一个基本假设: 政府应该是公正的, 政府能够代表公众利益。公共选择学派为我们认识政府的价值追求提供了一个新的视角。他们从经济人的假设出发, 认为政府并非永远代表公共利益, 政府的运行有不可避免的缺陷, 即政府有可能失灵。^[1]政府失灵的第一个表现是, 代表政府工作的官员可能只代表自己或本集团的利益, 他们的知识可能是不完备的, 他们掌握的信息可能是不充分的, 他们的理性能力是有限的, 所以即使他们的动机是公共利益, 其行为的结果也可能走向反面, 因而政府有可能背离公众的利益。政府失灵的第二个表现是政府决策达不到帕累托最优, 有可

能造成资源配置的低效率。由于没有产权约束, 官员们在行动时不必担心成本压力, 而且政府行为没有利润含义, 这些都可能造成公共产品供应过剩、资源利用程度不足、资源配置效率低下, 导致资源浪费和分配不公。

政府有可能失灵, 所以如同大学的价值不能通过大学自身规定一样, 政府的价值也不能通过政府自身来规定, 政府的价值是通过政府与国家、政府与社会、政府自身矛盾运动来实现的。也正是因为人们对政府有可能失灵的认识, 政府要有效运作, 就需要不断地进行价值求证,^[2]以证实自己的合法性。在它与大学的关系上也不例外。政府并非必然地取得自己合法的控制地位, 因为政府并非如公众所期望的, 在对于教育资源的调配上, 总能代表公众的利益, 总能体现效率的原则。它需要通过不断地调整自己的制度和行为, 进行合理的角色定位。政府必须通过自身行为的努力来证明自身的存在对于大学发展的必要性和合理性。尤其是当大学与政府的矛盾和冲突发展到一定程度的时候, 来自环境的压力不仅迫使大学做出调整和让步, 政府也必须对自身行为进行改革, 通过改革来挽救价值的合理性危机。

基于对政府必须进行价值求证的认识, 西方国家在处理大学与政府的关系时, 没有先验地把政府看作不可改变的一极, 而是将其作为“钟摆”关系的一边。20世纪以来, 政府和大学的关系遵从了“钟摆原理”: 政府干预和大学自主的互动, 时而摆向政府方向, 时而又向大学自主的方向倾斜。20世纪50年代以前, 传统意义上大学的自主地位比较稳固, “象牙塔”精神有较大的市场, 指针明显地偏向大学一边; 50年代以后, 随着高等教育大众化进程的开始和加速, 政府通过立法、拨款、政策、规划等手段加强了对大学的干预, 指针开始向政府一方倾斜; 现在政府又面临日益增强的对大学“放权”的压力。“学校和教授们……即将面临游戏规则改变了的竞争市场, 来自跨国公司的定单变幻不定, 技术进步层出不穷, 正在诞生的‘企业办大学’成为传统大学的新的竞争者——这一切都将从本质上影响原有的游戏规则。”^[3]大学需要建立更加发达的应激系统来应对这些挑战, 需要更多的自主权去拼占风云变幻的市场。鉴于此, 联合国教科文组织在1995年发表的高等教育文件, 以及1997年第29届代表大会通过的《关于大学教师地位的公约》和《一九九八年世界高等教育大会宣言》中, 都呼吁各国政府维护大学自主权和法人地位。国际大学协会接受联合国教科文组织的委托, 准备起草关于维护大学自主权的国际公约^[4]。钟摆的指针再次偏向大学自主一边。西方国家政府和大学关系的变化生动地说明了“钟摆原理”的作用, 为我们认识我国大学和政府关

系的变迁提供了借鉴。

如上所述, 大学和政府是两种不同的社会组织, 同为社会公众生活所必需, 而且两者的作用相互补充、相互依赖, 在一定程度上两者相互“制衡”, 确保对方作用的发挥朝向理想的方向。“钟摆”的指针在两种方向相反的“力”的作用下摆动: 价值追求的矛盾性使指针背离“平衡点”, 而统一性又促使它回归“平衡点”。指针摆动的幅度取决于大学和政府价值追求的强弱, 同时受到外界环境的影响。若一方的力量过于强大, 指针将严重偏离“平衡点”, 另一方面的价值诉求被忽视和损害, 对公众的利益来说, 将是一种损害。从这种意义上说, 大学和政府关系的理想模式应是一种相对平衡的“哑铃型”结构, 而不是失衡的“纺锤型”结构。

三、我国大学和政府价值追求不平衡的历史渊源

就传统而言, 反映大学价值追求的高等学校自治, 不是我国高等学校管理的主导思想。在大学与政府的关系中, 大学这一极一直处于弱势, 政府的价值追求主导甚至掩盖着大学的价值追求, “钟摆”的指针严重偏向政府一边, 两者的关系是一种不平衡的“纺锤”关系。这一状态的形成, 有深刻的历史根源。

就现代意义上的大学而言, 中国现代高等教育肇始于 100 多年前政府创建的一批现代高等学校。当时就奠定了我国高等学校由政府兴办、政府拨款、政府管理、隶属于政府的传统模式。创立于 1898 年的京师大学堂, 是我国近代第一所国立大学。在行政管理上, 京师大学堂的主要领导管学大臣就是政府官员, 不仅负责管理京师大学堂事务, 而且还拥有管理全国教育行政的职权。

值得一提的是, 随着西方大学制度的引入, 特别是一批从国外学成归来的人担任大学领导以后, 大学与政府的关系起了变化。大学试图反映自身的价值追求, 倡导学术自由、学术自治, 试图改变政府对大学控制过严的状况。因此与政府发生直接的冲突, 开创了现代国立大学与政府对立并取得胜利的先河。例如, 1925 年, 北大对抗章士钊任教育总长的提案、竺可桢要求自理校政的宣言等。这可以说是大学价值追求的觉醒, 意义非同小可。但是, 在国民党政府一党专政的政治体制下, 近代大学教育家所希冀的大学自治的目标并不曾真正实现。

建国以后, 我国大学与政府的关系也曾几度变化, 但政府集权管理的传统并没有削弱, 相反却有所加强。以 1985 年“办学自主权”的提出为标志, 大致分为两个阶段。

第一阶段, 1985 年以前, 虽然其间也有短暂的

政府适当“放权又收权”的过程, 但从整体上讲, 这一阶段的特点是国家或政府集举办者、办学者、管理者于一身, 办学主体的产权不明确, 管理的权限不规范。这一特点与高度集中的计划经济体制相适应, 大学在这种体制下实行国家集中计划、中央部门和地方政府分别办学并直接管理的体制。

这一阶段我国大学与政府的价值追求表现出高度的一致性, 政府的价值追求就是大学的价值追求。但是, 这种高度的一致是以忽视两者价值追求的矛盾性、要求大学放弃自己的追求为前提的。在视“行政管理为行政管制”的行政哲学理念指导下, 政府行政职能的配置十分宽泛, 囊括了大学生活的一切领域, 大至宏观政策, 小至课程设置, 一切都在政府行政的辐射范围, 都由政府做出明确的计划安排。从纵向看, 政府依靠现有的行政贯彻体系, 把行政的触角伸向大学生活的最底层, 政府无所不能、无所不管, 职能范围、行政程度无限扩张, 严重抑制了大学自主办学这一极的作用和价值, 瓦解了两极之间的必要张力, 导致政府价值追求统领大学的价值追求。

第二阶段, 1985~ 2000 年, 体制改革开始, “共建、调整、合作、合并”原则开始运作并基本完成。大学与政府的关系, 由最初的“改变政府对高等学校统得过多的管理体制, 在国家统一的教育方针和计划指导下, 扩大高等学校的办学自主权, 加强高等学校同生产、科研和社会其他多方面的联系, 使高等学校具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力”^[5], 到“理顺政府与学校的关系, 逐步确立高校的法人地位, 进一步明确学校的权利、义务、利益和责任”, ^[6]再到 1998 年高教法对高校自主办学思想的认定和高校享有的 7 个方面办学自主权的法律规定。

这一阶段, 大学开始从政府那里“解绑”, 表达自己价值追求的机会越来越多, 尤其是高教法对大学办学自主权思想的认定, 对大学价值追求进行了重新确认。但是, 由于长期在计划经济体制下形成的对政府依附的惯性, “捆绑式”关系解除以后, 大学一时困于找不到自己的奋斗目标, 政府则很难从发号施令的习惯中转变过来。“钟摆”的指针一时很难回到“平衡点”。另外, “共建、调整、合作、合并”原则提出以后, 我国高等教育体制改革的重点转移, 对办学自主权的关注有所冲击。因此, 这一阶段, “纺锤型”关系的状态并没有从根本上得到改善。各大学在招生自主权、专业设置权、教学管理权、财务自主权、文凭发放权、国际学术交流权等方面仍未得到很好的落实。^[7]

四、落实办学自主权的价值意蕴

大学和政府保持相对平衡的制度保证是确立大学的办学自主权。离开它,大学和政府之间的互动、“制衡”就失去了依托,它们之间的对话将缺乏必要的平等基础,在政府处于强势的现代社会,两者关系的指针必将严重倾斜。所以,在某种意义上,大学自主权的有无和大小已成为衡量社会进步和政权开明程度的一种尺度。

大学办学自主权的本意是,大学应当依照法律独立处理办学事务,免受政府的直接干预,如自主确定学校机构、财务管理、创收、招聘教职员工、课程与专业设置和对学生的要求;具有教学与研究的自由。这种自主权应当通过法律认可并确立,为大学和政府共同遵循;非经法律认可,政府和大学均无权更改。以此维护大学本应具有的探究真理、创造和传播知识、客观公正的社会批判功能。

事实上,如果说传统大学对自主和自治的热衷是出于对学术自由的捍卫,主要是由知识驱动(knowledge push)的话,那么,市场经济确立以后,大学对自主的向往则主要是因为大学生存和发展的空间发生了变化,大学面临来自社会需求变革的压力。全球化知识经济的挑战,使得大学成为知识经济的火车头和直接参与者,全球化的纽带,市场经济条件下社会公正与正义的维护者,社会文化和民族传统、特色的传承光大者。外界对大学角色的定位发生了变化,对大学的需求也相应地变化了,所以近期对办学自主权的呼吁主要是需求拉动(needs pull)造成的。在我国,办学自主权还有一个特殊的意义,那就是:计划经济条件下,政府对大学的计划控制与外界需求的统一性有着密切的联系,大学的价值主要由政府评判,因而“背靠政府好乘凉”,对自主权的要求并不迫切;而在市场经济条件下,大学价值评判的主体变得多元化,大学—政府—市场—社会多元评判的格局逐渐形成,大学需要靠特色赢得消费者青睐,靠多样化来满足多元评判主体的要求,因而大学再也不能延续计划经济下的清梦了,它需要迅速转型来适应这种变化,所以对办学自主权的渴求就成了题中应有之义。

但从整体上讲,我国大学与政府关系的调整是在政府的主导下进行的,大学的价值追求是在政府“让渡”一部分价值的思维模式里体现的。不难看出,在高教管理体制改革的背后,隐含的是政府价值求证的强势声音;在大学与政府价值追求的协调过程中,政府对大学事务的介入和控制是直接的、强有力的。这与西方国家政府对大学“审慎干预和控制”的模式截然不同。从这种意义上说,大学与政府价值追求的进一步协调与整合、大学办学自主权的真正落实,在很大程度上取决于政府对大学价值追求的进一步确认,以及政治体制改革的进程。

在与大学的关系上,政府进行价值求证的方式

主要有三种:通过强力迫使大学完全接受自己的价值追求;通过协商(包括中介机构的作用)协调两者的价值利益;通过不断的自身改革适应变化了的外界环境。在很长的时间内,我国政府只采取了一种求证方式,造成了大学与政府不平衡的“纺锤型”关系,导致政府价值追求统领大学的价值追求,政府在行使对大学无限权力的同时,也就承担了无限的责任。结果既耗费了政府过多的行政投入,又妨碍了大学自主作用的发挥。在市场开始逐步完善的前提下,国家或政府的基本职能被定义为“组织公共物品的供给”。大学和政府面临的难题越来越多,它们都需要对外界的变化作出快速、灵活的反映。在这种背景下,大学要求自主办学,独立地进行价值追求的呼声日益高涨,政府也不堪“全能行政”带来的重负,依靠强力干预进行价值求证的方式的不适应性也就日渐凸显出来。

正在进行的政治体制改革在运用后两种方式进行价值求证方面迈出了较大的步伐,大学和政府关系的指针有望指向相对平衡的位置。当前,我国政府正在进行的政治体制改革,目标是实现行政模式转型:否弃传统的以管制行政、强制行政、黑箱行政、政府绩效评估注重数量扩张为特征的全能统制型行政模式,向以引导性行政、公开行政、以服务对象满意为指向的有限服务型行政模式转变。这一改革的目标和方向,与价值求证的第二和第三种方式相契合,对于改变传统的政府价值追求统领大学价值追求、大学的价值追求被忽视的“纺锤型”模式大有裨益。

但是,我们必须清醒地意识到,这种改革不是一劳永逸的,因为大学和政府之间价值追求的矛盾性和一致性永远存在,促使指针摆动的两种“力”的作用就不会停歇,所以两者的关系只能维持一种动态的平衡,指针总是在两者之间不停地摆动。明白这一点,我们就会对看似怪圈的政府“放权—收权—再放权”的摆动过程有更深刻的认识。

注释与参考文献

- [1] 杨龙. 国家的悖论与政府的失灵. 理论与现代化, 2000, (10): 26
- [2] 顾平安. 政府价值的自我求证. 国家行政学院学报, 2001, (1): 29
- [3] Moore, T. e. 1997. The corporate university: transforming management education. Accounting Horizons 11 (1): 77-85
From Database: Academic Search Elite
- [4] 王一兵. 大学自主与大学法人化的新诉求. 高等教育研究, 2001, (3): 11
- [5] 中共中央关于教育体制改革的决定, 1985
- [6] 中国教育改革和发展纲要, 1993
- [7] 华中理工大学高教所课题组. 落实和扩大高等学校的办学自主权. 高等教育研究, 1999, (5): 29-30

(责任编辑 王宏章)