

# 战后法国大学内部管理体制改革

黄建如, 李 晓

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

[摘 要] 二战后, 法国针对大学内部管理体制的弊端进行了不断改革。无论是在复苏背景下, 还是在民主化与国际化的背景下, 法国大学内部一直努力争取自主管理与民主管理。探索法国大学内部管理体制改革的奥妙, 将对我国大学内部管理的民主化与科学化具有一定的启示与借鉴意义。

[关键词] 战后; 法国; 大学内部管理体制; 改革

[中图分类号] G 649.1 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0717(2006)03-0030-04

## Management System Reform inside French Universities after the Second World War

HUANG Jian-ru, LI Xiao

(Research Institute of Education, Xiamen University, Xiamen, Fujian 361005 China)

**Abstract:** After the Second World War, France has carried on untiring exploration and constant reform with the drawbacks of management system inside universities. No matter under the background of recovering, or under the background of democratization and internationalization, it has been making great efforts to manage independently and democratically inside French universities all the time. We can draw inspiration from probing into the secret of the management system reform inside French universities, which has certain reference meanings in democratization and scientific process of management inside the universities of our country.

**Key words:** after the Second World War; France; management system inside universities; reform

### 一、战后法国大学内部管理体制改革的背景

叶澜教授认为, 古今中外的体制改革, 一般而言, 在两种情况下发生: 一种是学校功能、目标发生重大变化, 原有的体制不能满足这种变化的要求; 一种是功能、目标无变化, 原有的体制存在着的弊端日益严重, 造成自身功能的失灵。概括地说, 前者属于“转型式”变革, 后者属于“除弊式”变革, 法国属于后者<sup>[1]</sup>。

二战后, 法国经济很快得到恢复, 20 世纪 50 年代到 60 年代中期是法国经济发展的黄金时期,

GDP 年均增长率为 8.12%, 仅次于日本、西德。与此同时, 法国高等教育也得到复苏: 高校在校人数由 1965 年的 28 万人增至 1991 年的 179.7 万人; 高等教育毛入学率由 1965 年的 9.24% 增至 1991 年的 43%。虽然 70 年代的经济危机制约了法国的经济发展速度, 其总体的经济、科技势力逊于美国、英国, 但在欧洲乃至世界的政治、经济舞台上, 法国仍不放弃争取“大国”地位: 法国不仅是西方七大工业国的成员, 也是世界上重要的军火生产商, 并跻身世界航天、航空、生物工程等高级尖端技术大国之列。科技、经济、军事大国地位之争, 必然要求科技人才大军的摇篮——高等教育持续以较快的速度发展。但是, 迅速发展的法国高等

[收稿日期] 2006-02-26

[基金项目] 厦门大学“985 工程”项目“中国特色高等教育体系”(课题编号: XK2004)。

[作者简介] 黄建如(1955-), 男, 广东大浦人, 厦门大学博士生、副教授, 从事比较高等教育、东南亚高等教育研究。

教育并没有相应的管理体制与其相适应,尤其是法国大学内部传统的管理体制很不健全:法国的大学通常由文学、科学、法律、医药等独立的学院构成,每个学院由院长和两个助理以及编制很小的秘书处管理。这种内部管理体制难以适应高等教育持续发展的新形势。

法国的高等教育历史悠久,其发端应以12世纪巴黎大学的建立为标志。巴黎大学自诞生以来,不断寻求自由,实现自治。但是,当时的法国大学也只是在教权和皇权矛盾的夹缝中求得生存。自拿破仑时代起,法国大学的管理权和办学权开始被置于国家的严格控制之下。虽然这一中央集权的高等教育管理体制曾经带来了高等教育的发展,但是随着大众化时代的到来,国家越来越无力支撑庞大的高等教育体系,集权、封闭必然带来诸多问题。法国大学内部的管理体制在这种高度集权的高教管理体制和高等教育民主化、国际化要求高校自主管理与民主管理的矛盾之中处境尴尬。20世纪60年代开始,法国高等教育进入了大发展时期。1968年的《高等教育方向指导法》确立了“自治”为法国大学的三原则之一。就是说,大学能够自己决定自身的行为,决定教学、科研,决定行政与财务管理。但是,法律的实行使很多问题暴露了出来,如在强调民主管理的同时,削弱了教授的作用。1984年的《萨瓦里法》赋予了大学在财务方面的自主权。大学可以根据注册大学生的人数、建筑面积和学科的师生比例等标准,安排国家拨给的经费和设备。大学还可以接受地方政府的拨款,与企业、地方、国家签订合同<sup>[4]</sup>。人们说《萨瓦里法》强化了教育部的权利,缩小了《高等教育方向指导法》所规定的高校自由权,它所建立的体制更为复杂。半个世纪以来,法国的每一次教育改革都体现了大学争取自主管理与民主管理的愿望,但是这种愿望都由于政权更迭、学生运动等原因而流产。

## 二、战后法国大学内部管理体制的改革

### 1. 战后复苏背景下的大学内部管理体制改革

二战期间,法国被德国占领,高等教育遭到重创。战后的高等学校到处是一片破败衰微的景象。1945年,法国大学仅有大学生12.3万人,如何在恢复经济的同时发展高等教育,是摆在法国人民面前的一道难题。为此,法国先是受到了苏联计划经济的启发,成立以政治家、经济学家莫内为首的国家计划委员会,制定国家计划,同时受美国舒尔茨的人力资本理论的影响,认为投资高等教育的回报率要高于投资经济的回报率,由此确立了高等教育是一种“投资”而不是一种“消费”的观念,增加了对高等教育经费的投资。另一思想当属“朗之万

——瓦隆”计划。这一计划虽未得到实施,但其所展示的“公平原则”及其教育民主化思想为法国高等教育在60年代的大发展以及民主化时期的高等教育提供了思想依据,被称为“教育改革的经典”。

这一时期,法国原有的大学缺乏自主性和活力,压制了教师和学生参与学校管理的积极性,大学内部管理的自主化与民主化程度不高,已成为制约法国高等教育发展的障碍。而拿破仑当年建立的中央集权也已经变成了战后高等教育发展的一种“遏制”,造成法国高等教育体制僵化,管理过于集中,大学难于发展,学生就业困难。于是,1968年5月,爆发了震惊西方世界的“五月学生风暴”。为了缓和政府和学生之间的矛盾,政府不得不在大势所趋的情况下进行了教育改革,在1968年11月,颁布了《高校教育方向指导法》。

这一次改革,涉及的便是高校内部管理方面,这次改革重点提出了大学新的办学原则,特别是在大学自治方面。法律明确提出了高等教育要贯彻“自治、参与和多科性”三原则,即“法国大学由教学与研究单位组成,在行政、财政、教学方面享有自主权,大学可在设有多种学科的前提下有自己的主攻方面,校内外各类人员民主参与大学的管理”。所谓“自治”,就是在遵守国家法律的前提下,高校在内部管理、教学和科研组织、人事安排、经费分配等方面享有广泛的自治权;所谓“参与”,是指学生、教职员工及社会有关人士均有权以一定的方式参与对高校的管理;所谓“多科性”,是指每所学校在继续保持自己专业特长的同时,努力向多学科,各专业的综合方面发展<sup>[3]</sup>。根据这一法律,法国大学由两类机构负责管理:一是思考、建议和决策机构;一是执行机构。前者指大学委员会和教学与科研单位委员会;后者指校长与科研单位主任。法律还规定:大学校长由大学委员会选举产生,任职期为5年,不得连任。大学校长的责任是:领导学校及其所属行政部门;负责起草大学预算然后交大学委员会通过执行;主持大学委员会并执行委员会的决定;监督大学的所有成员遵守这些决定;负责大学校园内人员与财务的安全。在教学方面,他负责贯彻法律所规定的原则。他在公民生活的各类行为中代表大学。他可以将其部分权力交由副校长分担,但他仍是总负责人。但是,大学校长不能兼任教学与科研单位主任<sup>[4]</sup>。这一法律的颁布使得大学的政策与规划由国家一级转变为国家、大学、教学与研究单位三级共同规划。大学拥有考试与文凭发放、招聘教师、科研的管理职能,教学与研究单位不再管理教师聘任工作<sup>[3]</sup>。

1968年的改革对于改变法国高等教育领域长期以来“有学院,无大学”的状况起了非常重要的作用,是法国高等教育发展史上的“里程碑”事件。这次改革有以下特点:一是设置教学与研究单位。长

期以来,法国的大学一直是一个空架子,人们称之为“联邦”,教学、科研、人事、财务等方面的实权都在各个学院。这种建制虽然使各学院集中了管理权,但是由于法国大学学院之间的联系很少,把管理权下放到学院的做法不利于多学科项目研究与大型项目研究的实施。设置教学与研究单位,把相关学科聚集起来,避免了这种缺陷。二是校内外各类人员民主参与大学的管理。法国的传统是只重视少数知名教授的意见,各层次的教师、学生、科研人员、所有在大学工作的人员以及校外人员无权对学校进行管理。1968年的改革中,法国教育部长在议会中宣称,大学工作不仅是大学的事务,而且是国家的事务。从此,大学的审议机构中出现了各层次人员的代表,大学也聘请校外各界代表参与大学的管理。但是,任何改革都有它的两重性。一方面,这次改革使法国大学的面目一新,尤其是在大学内部管理方面,充分显示了大学自治的愿望,下放了国家的部分管理权力。三原则的确立,也赋予大学新的意义——以科学和文化为特征的公立学校。另一方面,随着政治、经济、文化、教育的发展,改革的短视性也不可避免地暴露出来。比如,在建立教学与研究单位时,有近三分之一不符合法律程序。另外,由于“高等教育方向法”本身许多条文表述含混,难以实施。

## 2 民主化背景下的大学内部管理体制变革

我们说“朗之万——瓦隆”计划虽然失败了,但是它所确立的民主化思想却深入人心。60年代后期,高等教育民主化思想更是在法国社会中引起了极大的反响,特别是布迪厄和巴瑟隆的《继承者》和《再生产》,勃德罗和埃斯达莱的《法国的资本主义学校》等著作的影响更大。这时人们要求高等教育机会均等,不仅仅是入学机会均等,而且包含了结果的均等。然而,70年代初,遍及西方的石油危机给法国高等教育的发展一个沉重的打击,使它既不能进一步缩小与美、日等国在入学率方面的差距,也不能保证大学生都能就业。但是,这一时期的一个现象却是,大学生数在民主化思潮的影响下持续增长和高等教育质量的下降。为解决这一矛盾,法国政府于1984年提出新的《高等教育法》并由议会通过。这次改革的重点是改变集权管理,加强地方分权;改变大学教育过于理论的倾向,加强高等教育职业化,走与企业联合的办学道路。

《高等教育法》通过后,法国政府又发布了许多文件,加强了学校的议事和决策系统,在机构设置上,除了原有的学校理事会(现称行政委员会)外,增设了科学委员会和大学的生活委员会;同时,该法强调了大学在财务方面的自主权,使高等教育的自主化进一步加强。法律还规定,大学校长必须具有法国国籍,由“大学管理委员会”、“大学学术委员会”和

“大学学习与生活委员会”三者的联席会议通过民主选举产生。其中“大学管理委员会”由30人~60人组成;“大学学术委员会”由20人~40人组成;“大学学习与生活委员会”由20人~40人组成。然而,问题还是没有从根本上解决。社会上对高等教育管理差的批评有增无减。于是,1986年又提出了一个新的《高等教育法》草案。该草案加强了教师和研究人员的地位,特别是教授在学校管理中的作用。规定他们所占每个委员会席位的40%。同时,该草案缩小了学生、工勤人员在校务委员会、学术委员会中的代表比例,以确保教授、研究人员在学校中的地位。政府提出,高校必须具有自主权和竞争力,否则就无法提高教学质量。为此,首先要保证的是高校的经费自主权,各大学可在一定范围内自行确定本校的注册费(法国大学无学费,每学年仅收少量注册费);在教学方面,高校可以颁发自己的文凭,组织教学和科研<sup>[4]</sup>。

与1968年的大学内部管理体制变革相比,这一阶段的改革除了重申“自治、参与和多学科”三原则之外,更强化了“民主化”:一是在1968年改革的基础上,进一步采取措施,赋予教师、学生和其他有关人士更多地参与学校管理的权力,进一步实现高校内部管理的民主化。为此,高校内部设立了校务委员会、学校委员会、学业与大学生生活委员会。三个委员会均由选举产生的教师、行政、校外知名人士等组成,进一步健全了高校的管理制度。二是给予高校更多的自主权,赋予高校在对企业、社会及高校联系方面一定的自主权和决定权,增强了高校的活力和应变能力<sup>[3]</sup>。这次改革也有两个显著的特点:一是学校的决策机构设置专门化。例如,有关科研的一些事宜由新增的科学委员会管理。科学委员会虽然不是行政机构,但它的决定基本上是最最终的。新增的科学委员会和大学生生活委员会一方面体现了机构设置的专门化,另一方面也间接说明了大学对科学和学生生活的重视。二是在保证民主的基础上强调了教授的作用。1968年的改革确定了各层次人员对大学的民主管理,相对于法国单由教授“一锤定音”的传统有积极意义。但是,教授、科研人员毕竟是各层次人员中对教学与科研有专门研究,并且对其发展趋势能够做出预测的专家学者。因此,适当增加教授、研究人员在决策机构中的比例,能够防止有些决策虽然民主但不科学的现象发生,使大学内部管理既民主又科学。

虽然1986年改革的根本出发点是通过加强师生的责任感保证教学与管理质量,法国政府也企图在增强大学内部民主化管理的同时引入科学化、管理化。但是,增收少量注册费以缓解经费压力的措施有损大学生的切身利益。随着大学生的罢课和游行,改革并未取得根本性的成果,但是这次改革毕竟

有一些改革的思想已经注入到人们心中。

### 3 国际化背景下的大学内部管理体制改革的

法国的高等教育国际化可以追溯到中世纪大学的游学传统。法国史学家 Luchaire 在《菲利浦——奥古斯特时期的巴黎大学》一书中指出,巴黎大学的“国际性,不仅表现在学生方面,对教师来说也是如此,巴黎……为整个欧洲培养了有学衔的学者”<sup>[1]</sup>。

20世纪80年代末以来,面对英、美、日等国的激烈竞争,法国加强了高等教育国际化的措施。法国已经意识到必须努力使其高等教育体系在各国学生的眼中更具有竞争力和吸引力。为此,法国在大学设立了与国际接轨的院系,开设了国际化的课程,满足国际学生的需求,努力争取全球的注目。也正是基于高等教育国际化的传统,坚持法国大学的开放性是法国战后乃至今日政界和学术界的共识。1999年,由32个欧盟成员国和非成员国签署的《波罗尼亚宣言》,在“开辟欧洲教育市场”的要求上迈出了更大的步伐。《波罗尼亚宣言》建立在先前几个欧盟教育政策的基础之上,包括里斯本会议(1997年)、索邦宣言(1998年)、萨拉曼卡会议(2001年)、布拉格会议(2001年)以及最为引人注目的于1987年出台的伊拉斯谟流动计划。法国通过对比研究欧洲其他国家的教育政策指令,展现了欧洲整合的全过程<sup>[4]</sup>。

随着法国大学生入学人数的持续增加,法国大学的设施改善相对缓慢,教师和学生的比例持续下降。1996年在“法国教育制度未来全国咨询委员会”上,提出了要进一步下放权力,扩大高校办学自主权。20世纪末,法国高等教育改革委员会主席阿达利先生向教育部长阿莱格格提交了题为《构建欧洲高等教育模式》的报告。报告认为,“高等学校的第一使命已不是培养国家管理人员,而是服务于大学生,因为国家管理人员已不是工业和经济生活的中心”。报告提出,校长的任期将由五年改为四年,可连任一届,但须经学校委员会和学术与经济界代表委员会双重选举通过。未来校长将有权聘任与解聘学校教职员工。在1998年7月9日的大学改革研讨会上,提出应加强大学的自治权,给予科研人员特别是年轻科研人员必要的自由研究空间;应促使大学与大学的相互靠近;促进大学的开放与国际化;应改善大学内部人力资源管理<sup>[5]</sup>。

总的来说,90年代以来的改革的最大特点就是扩大学校自主权到加强产学研合作。无论是96年的会议还是98年的研讨会都可以找到扩大学校自主权的规定。同时,随着经济与科技的发展,大学与企业之间的联系增加。90年代以来技术创新是法国高等教育改革的重点之一,如何发挥大学在技术创新体系中的作用,发挥大学及其科研机构的作用,

是当今法国大学应该重点考虑的问题。

## 三、战后法国大学内部管理体制改革的经验与启示

可以说,战后法国的发展在很大程度上依赖于大学的发展,而中央集权的管理体制又极大地束缚着大学的发展。因此,扩大大学的自治权,扩大大学校长的领导权,是法国大学内部管理体制改革的导向。作为中央集权制高等教育管理体制的典型国家,法国大学内部管理不断争取自由,争取民主,但是在内部民主管理的同时,也不能忽视科学的管理。法国也曾经尝试进行民主化和科学化的管理,但是每一次尝试都引起很大的反响,人们似乎不太适应大刀阔斧的改革。

法国在大学内部管理体制上的成功经验与失败教训值得我们借鉴。1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》已经提出高教管理体制改革的决定,确定了扩大高等学校办学自主权的方针;1998年《高等教育法》中第32条至第38条规定了高等学校有7项办学自主权。尽管法律条文和政策规定中有明确的表述,但实际上当前中国高教内部管理体制一直停滞不前,只有个别学校做得比较好。法国和中国在教育上都属于中央集权制,法国大学改革中争取大学自治权对我国具有一定的借鉴意义。而在自治的同时也不能忽视民主与科学,我国在由计划经济体制向市场经济体制转型的过程中,高校内部的民主化管理与科学化管理也渐渐提上了日程。目前已经有学者关注研究这个问题,并发表了相关的论文。在我国,要做到民主化与科学化的管理,就应该遵循大学管理的客观规律,应用教育及科学管理理论,采用科学管理方法,利用现代化管理手段及设施,对大学管理过程的各个环节进行规划,有效地组织和控制,以充分发挥人力、物力财力的最大效益,同时应让多数人参与政治,参与管理,参与决策,参与比较复杂的工作。

### [参考文献]

- [1] 蔡克勇,韩民. 跨世纪的中国高等教育: 办学与管理体制改革研究[M]. 南宁: 广西教育出版社, 2002: 125.
- [2] 陈学飞. 美国、日本、德国、法国高等教育管理体制改革的比较研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 1995: 56.
- [3] 许庆豫,葛学敏. 国别高等教育制度研究[M]. 中国矿业大学出版社, 2004: 45-79.
- [4] 邢克超. 共性与个性——国际高等教育改革比较研究[M]. 北京: 人民教育出版社, 2004: 35-56.
- [5] Higher Education Policy. France & the United States: the Competition for University Students——Bologna and Beyond[J]. 2004 (17).