

高等学校与政府关系的两个问题

李泽或*

(厦门大学 高等教育研究所, 福建 厦门 361005)

摘要: 高等学校自主办学与政府宏观管理的关系问题, 是目前我国高等教育体制改革中的关键问题。政府与高等学校双方关系具有不对等性, 双方基点具有不一致性, 政府必须适度把握对高等学校的控制。在现代社会中, 政府越来越重视对高等学校的管理, 大量的法令法规加强了政府的地位, 提高了政府控制高校的能力。高等学校办学自主权的落实与否, 与政府管理功能的合理发挥有着密切关系。

关键词: 高等学校; 政府; 关系; 办学自主权

中图分类号: G521 文献标识码: A 文章编号: 0438-0460(2000)04-0102-07

在教育界,“体制改革是关键”这句话,人们耳熟能详。高等教育体制是关于高等教育事业的机构设置、隶属关系和职责、权益划分的体系和制度的总称,它主要反映了高等学校与政府、社会之间的关系,这也是高等教育活动的基本构成要素。在高等教育体制改革中,管理体制改

革是重点所在、核心所在。管理体制的改革应分成三个层次,一是政府与政府的关系,也就是中央与地方、集权与分权的关系;二是政府、社会和高等学校的关系,也就是政府宏观调控、社会积极参与、大学自主办学的关系;三是高等学校内部的校内管理体制(微观),也就是学术权力与行政权力之间的关系,其中,第二层次的问题特别复杂。高等学校在处理与政府和社会的关系过程中,高等学校办学自主权问题是其重点与核心。本文将密切联系这一核心问题对高等学校与政府关系的若干问题进行探讨。

一、政府与高等学校双方关系的特性

1. 双方关系具有不对等性

高等学校与政府之间的关系,有一个重要的因素不可忽视,即双方地位的不平等,或称双方的关系具有不对等性。政府是对全社会各方面的活动进行协调与控制的机构;高等学校是培养高级专门人才、进行科学研究的专门机构。政府作为关系的一方,在与高等学校发生关系时,以国家的名义出现并行使广泛的职权,对高等学校产生直接的、权威性的促进或限制作用,

* 收稿日期: 2000-08-30

作者简介: 李泽或(1962-),男,广东三水人,厦门大学高等教育研究所、高教发展研究中心副研究员。

占据主导地位。高等学校作为关系的另一方,当政府不履行职责之时,只能请求其履行或通过向有关国家机关提出申诉或诉讼等办法寻求解决(就高等学校在本系统内的行政力量来说,从逐步出现到日益强大,并取得了自身与学术力量相对而言的独立地位,而且在国家主义的政治环境的支持下,逐步上升为控制学术力量的主要因素,这就导致了高等学校并存着学术力量和行政力量。但是,权力构成已发生了变化,行政力量总是占据主导地位 and 起决定作用,从而形成了高等学校管理的行政力量主导模式)。双方地位的不平等,决定了作为关系一方的高等学校在争取办学自主权方面总是处于被动地位,所获得的自主权也是相对的、有限的。

欧洲中世纪大学那种高度自治的社会性组织,已成为遥远的如烟往事。现代社会高等学校层次多种,形式多样,结构复杂,规模庞大,无论是中世纪行会式大学还是洪堡时代的德国大学,都无法与之等量齐观。从系统论的角度看,现代社会的高等学校系统,是整个社会大系统中的一个有机的子系统。社会母系统越来越直接地为这一子系统提供其存在所需的教育经费、房地产和政策与法规等有形及无形的资源。在市场经济体系中,为了生存、为了发展、为了增强在社会中、同行中的竞争力,高等学校一方面力争拥有更多的办学自主权,另一方面却不由自主地比过去任何时候都更注重政府在社会各种子系统之间的协调作用。否则,高等学校将无力把握当代社会高等学校正常生存与发展不可或缺的种种因素。迪特里希·戈尔德施米特尖锐地指出:“一个更具有根本性的观点是:教学和科研在成为完全自治的活动中或受到严格监督的时候,它们都会受到损害。”[1] (P17) 这种情形,导致自由和控制矛盾关系的奇特的二律背反:“就大学为了追求和传播知识需要自由而言,当种种控制力量软弱分散时,大学知识之花就开得绚丽多姿;就大学需要资源维持办学,并因此依赖富裕、强大的教会、国家或市场支持而言,当种种控制力量强大时,大学在物质上就显得繁荣昌盛,但是这种力量可能——也的确常常——以各种有害于教学和研究的的方式实行控制。因此,便出现了这种奇怪现象:当大学最自由时它最缺乏资源,当它拥有最多资源时它则最不自由。……大学的规模发展到最大时,正是社会越来越依靠政府全面控制之日。”[2] (P24) 当然,从理论上说,也不排除高等学校在某一时期或某一重要领域,以自己敏锐的、先进的精神武器影响并制约政府的决策与举措。

2. 双方基点具有不一致性

如果说,在政府与高等学校的关系上,双方地位的不平等是第一个特性的话,那么,由此又可产生双方关系的第二个特性。这就是:基于高等学校的任务既不同于经济组织又不同于中小学教育,高等学校对于办学自主权的要求在市场经济条件下强烈而又迫切;政府方面则进退自如,把是否给以、何时给以和给以多少高等学校办学自主权的主动权牢牢掌握在手中。

虽然如此,当代社会发展显示了这么一种事实:高校与政府、高校与社会相互依赖的程度越来越高。当代的高等学校,决不再是游离于社会之外或社会边缘的机构组织。相反,随着生产力和科学技术的发展,高等学校在经济和社会发展中的地位和作用越来越突出。尤其是在经济知识化和知识经济化日渐成为时代潮流的今天及未来,高等学校能否全方位地、不断地促进社会经济科技文化进步,直接影响到一个国家的强弱兴衰。于是,在涉及到高等学校办学自主权的问题上,由于立场不同而产生两种不一致的观点:

站在高等学校的立场上,从上述的相互依赖的关系出发,有理由认为:高等学校发展的主要力量“是每个大学自身的内在逻辑”。因此,高等学校必须拥有必要的办学自主权,政府不能一统天下地事事干预。从理论上说,在市场经济条件下,社会对高等教育的需求往往通过市场

机制发生作用,政府也可运用市场机制的作用来管理和协调高等学校,高等学校办学自主权顺理成章地就较大。高等学校办学自主权的扩大,在有利于自身生存和发展的同时,也有利于国家、社会的发展与进步,从而形成“双赢”的局面。近年来,学术界重新界定政府对高等教育的职能和作用的论点不少,其中有一种观点具有代表性:“非义务教育阶段特别是高等教育阶段,教育已不属于纯的公共物品,私人物品属性与市场竞争性较强,个人收益率超过社会收益率,因此政府主要负责制定教育市场规划和相关政策。”^[3](P81)

站在政府的立场上,看问题不会如此直线与简单。高等教育发展的历史告诉我们:正是高等学校与政府、高等学校与社会的相互依赖关系日益加强与扩大,政治的和社会的对高等学校的需求也同时在增多,政府也就必然增加对高等学校的干预。这是一种正相关的关系,也是社会发展及高等教育发展的一条规律。至于干预的形式与内容,尽管因为不同国家的政治、经济制度和历史文化传统不同而不同,然而在基本上却有共同性。例如政府制订国家的教育方针、政策,政府规定培养人才的基本要求,政府调控高等教育的合理布局和高等教育发展的速度与规模,协调各部门和各组成部分之间的关系。关于这一点,从事高等教育工作50多年的美国著名学者布鲁贝克也认为:“高等教育越卷入社会的事务中就越有必要用政治观点来看待它。就像战争意义太重大,不能完全交给将军们决定一样,高等教育也相当重要,不能完全留给教授们决定。”^[4](P29)的确,高等教育作为国家头等重要的事业,它的活动原则必须符合国家需要和为人们所广泛接受的社会标准。由于高等学校在实行自主办学之时,有可能只注重按自身的学术规律进行活动,而漠视社会的种种变革,高等学校也就有可能出现脱离社会、封闭保守甚至抵制必要的社会变革的倾向。因此,政府在重大目标问题上完全有必要对高校进行适度控制,给高校以足够大的外力,促使高校在自主办学的过程中认真考虑对国家对地区的社会发展所承担的责任,同时,充分重视政府的影响力和社会的需要。

此外,高等教育经费短缺是个世界性难题,这一现实也正在引起政府与高等学校的关系发生变化。随着现代高等教育的规划、内容、范围和形式的日益扩大,高等教育经费也迅速膨胀。所有的高等学校都面临着:一方面,事业在发展;另一方面,陷入教育经费越来越短缺的窘境。尤其是近一二十年来,由于人们对高等教育需求的持续升温,以及与此同时政府承担高等教育经费的能力的相对减弱,世界各国出现程度不一的高等教育财政危机。为此,联合国教科文组织在1998年于巴黎召开的世界高等教育会议上呼吁:各国政府和议会应当实行有关高等教育的改革和新的政策,必须采取措施以扩大进入高等教育的机会,使之越广泛越好。国家应当继续承担筹措资金的主要责任,不断增加给教育的拨款,同时鼓励资金来源的多样化。目前,我国的政府财政性教育支出只占国民生产总值的2.5%,距《中国教育改革和发展纲要》关于4%的规定还存在相当的差距;我国政府预算内财政拨款在高等教育的经费支出中,按全国平均统计,目前一般占70%左右,但下降迹象日显。经济学家分析认为,高等教育的“卖方市场”是长期计划经济体制下短缺的延续,反映了教育改革与发展的滞后。其实,从目前世界各地的情况来看,政府投入是主要的、支撑性的。欧洲国家教育收费很低,甚至不收费,主要靠政府投入。市场化程度最高的美国,其高等学校收费最多也只占总收入的1/5左右。进入90年代以来,美国联邦和州政府开始削减教育投入,立即引起许多大学(包括一些著名大学)财政窘迫,赤字大涨,债台高筑。高等学校普遍提高学费,向学生家长转嫁财政危机,引起社会强烈不满。这也说明,教育、包括高等教育即使在美国也是要靠财政投入的。试图用有限的学费或争取不具

稳定性的社会捐赠来解决教育经费短缺问题是不现实的, 高等教育在市场经济条件下应当向市场、面向社会、面向市场, “推向市场”的做法是不可取的。因此, 解决我国教育经费不足的根本出路在于确保和增加政府投入。当然, 这里还有一个如何提高教育资金使用效益, 实现教育的投入与产出、质量和效益平衡的问题。高等学校办学自主权的落实, 显而易见需要政府对高等学校投入的支撑。在这个问题上, 政府转变观念、依照法规办事尤为必要: 在给以高等学校必要的办学自主权的同时, 不放弃对高等学校的关注与支持; 此外, 政府也不可借此机会对高等学校内部事务横加干预。“如果资金的附加条件与高等教育的基本目的相悖或者妨碍高等教育目标的实现, 学院和大学是否还应该接受呢? 高等学府自己一定要把握这一点。高等学府有道德义务拒绝任何侵犯学术自治的捐赠。”[4] (P117) 政府对于高等教育经费支持能力的下降, 加上无论是公立还是私立的高等学校学生的学费在高等教育支出中的比例明显增长, 这两种不同的趋势从教育经费的“硬件”上, 需要高等学校在办学中具备一定的灵活性和必需的竞争机制与办学自主权。

由上述可知, 高等学校办学自主权, 的确不能由高等学校自身来决定, 它只是政府对于这一问题的认识程度和放权力度在高等学校中的反映, 此其一。其二, 历史发展到今天, 无论为高等学校的生存与发展计还是为整个社会的进步与强盛计, 政府越来越重视管理高等学校, 海内外概莫能外; 政府责无旁贷, 这无可厚非。其三, 大学是一个“按照自身规律发展的独立的有机体”[4] (P15) 这一内在逻辑, 是高等学校要求办学自主权的基本依据。高等学校要求自主办学, 而政府却不仅不放弃而且加强“必要控制”, 这是一对矛盾。在经济、科技、文化、社会一体化过程加速发展的当代, 大量的法令法规加强了政府的地位, 提高了政府控制高校的能力, 但高校及教师们的自主权则不断受到挤压。“在规章的洪流面前, 大学失去了自我控制的能力, 始终为上面所左右。”[4] (P43) 其实, 现在世界上许多国家联系当前高等教育发展趋势, 往往是从几种不同的政府与高校的协调模式中吸取对自己有用的经验。西方国家的高等学校由于与社会联系日益增加, 正在从传统的“自治”走向自觉地接受政府的干预。而我国高校却为免于政府的过多干预而追求办学自主权。两者的演化过程呈相向而行的态势, 目的都是为寻求一个合理的“度”, 从而使得政府与高校(及社会)的关系协调与平衡。还必须注意的是, 在政府控制和高校自治之间, 有些事情不能完全置于政府的控制范围内, 又不能完全由高校自主。例如, 学制问题是一个带有重要社会意义的问题; 另一方面, 学制问题涉及到大学教育的起点, 涉及大学中整个教学计划的安排等等。因此, “在‘政府控制’与‘高校自治’之间, 存在着一个‘弹性区’而不是一条‘分界线’。需要政府与高校双方进行认真的相互尊重的协商, 一方面尊重学术, 尊重知识, 另一方面关注社会责任。”[5] (P188-189)

二、政府控制高等学校的限度问题

1. 政府的职能与“必要控制”的限度

正如高等学校办学自主权应该是有限度的道理一样, 政府的“必要控制”也同样必须是有限度的。重要的问题不是争论政府要不要控制高等学校, 而是政府如何把握对于高等学校控制的分寸。

实际上, 政府对社会事务承担着两种职能, 一是管理职能, 一是服务职能。在市场经济条

件下,政府应当从经济、社会和教育发展的需要出发,更多地考虑公众的需求,以最有效最便捷的形式来履行公共服务管理职能,从服务出发进行管理,或者说管理的目的是为了能够更好地服务。古典经济学认为政府只应起一个“守夜人”的作用,管得越少越好。由此导致有些经济学家认为政府在转轨过程中只要放手不管,市场的自发力量自然而然地会把各种事情安排好。其实,许多事实证明,不发挥政府在市场经济、社会中应有的职能,同样会对社会、教育发展造成极大的消极影响。在转轨过程中,政府的作用岂是一个“放”字可以了得?政府插手干预经济、教育太多不好,撒手不管也不好,这是一个需要平衡的问题。换言之,政府对于高等教育的管理应实现三个转变:由直接管理转变为间接管理,由具体管理转变为整体管理,由刚性管理转变为弹性管理。

在集中统一的计划经济体制下,我国政府对高等学校的控制无处不在,无时不有,高等学校成为政府教育主管部门的附属机构。高等教育的组织形式采取“政教合一”,超经济的行政垄断和办学垄断合为一体,高等学校的任何活动、任何方面都是由上级主管部门所颁发的形形色色的条文框定了的,学校领导仅仅是循规蹈矩的执行者,办学自主权无从谈起,政府的所有控制都被视为是必要的。在国家化的高等教育管理体制下,国家既是举办主体又是管理主体,还是投资主体。这种典型的“供给型”而非“谋生型”体制,全方位地压抑着高等教育多种功能的活力。高度计划的集权化、国家化特征,在实行了30多年后,随着经济体制的变革而开始发生微妙的变化。政府教育主管部门的主要领导是“校长的校长”,在变革的现实中也逐渐受到质疑与批评。“学校自身的问题,要由学校中人来解决。”^[9]这种有别于“官本”的“校本”思想的产生也就不足为奇了。

概言之,政府对高等教育的必要控制与管理,必须是适当的、合理的。

2. 政府管理的内容与方式

现实的问题是:政府对高等教育究竟管什么、怎样管?这是一个十分重要的具有实质性意义的问题。

在分析急剧变化中的高等教育所面临的六种矛盾现象时,联合国教科文组织在巴黎世界高等教育会议的一份题为“21世纪的高等教育展望和行动”的文件中指出,第四个矛盾可以归结为一句简练的格言:有时(国家)管得太多,有时(国家)管得又不够。事实上,当出现下列情况时,就是(国家)管得太多:考虑到它在高等教育事业上的投资金额时,国家就想控制这些资金的使用(这也是国库的钱),同时,将自己的规章强加给学校,并胡乱地干预教学大纲、大学生招生和教员的招聘(比如,施加压力要求接受某个学生,或任命和晋升自己的支持者)、资源的分配,甚至不信守各种诺言和义务,包括不按规定期限拨款,将学校的正常管理搞得一团糟。在以下情况下,又是(国家)管得太少:国家忽视密切结合当地、本国、地区和国际的实际背景情况,制定本国明确的发展政策;政府当局和学术当局之间不进行任何真正的商议,以确定高等教育机构在发展中应发挥的作用;没有任何长期远景规划,国家基本上是在实行一种“日常的、反应式的、就事论事的管理”,也就是说基本上是短期行为;当任职期限的前景压倒集体的长期利益时,当某些政府不将实际意义上的教育放在优先地位时,就会出现政府管得太少的现象。

我国高等学校与政府的关系有自己的独特性,这就是我国高等学校必须接受执政的中国共产党的领导。中国共产党坚信自己代表中国先进文化的前进方向,并一直为此而努力。尽管如此,“首先应该承认的是,无论中西,高等学校与政府的关系的基本点是相似的,高等学校

是政府值得借重的社会力量，政府是高等学校最主要的支持者和指导者；高等学校同样把政府作为中介与社会发生各种联系，发挥各种职能。”^[7] (P36) 无论是借鉴国际上高等教育管理的成功惯例，还是吸取我国建国以来高等教育管理的经验教训，以及根据《中国教育改革和发展纲要》和《中华人民共和国高等教育法》的精神，可以断言两点：

其一，政府不应直接管理和控制高等学校内部的运行环节与过程，不应插手、干预高等学校内部的日常事务，不应在学术领域里滥用长官意志和行政命令。

其二，政府的管理职能应该主要地体现在高等学校系统内外部的宏观关系方面，体现于高等教育事业的方向和质量标准方面。概括而言，政府的必要控制或称管理，应该主要地体现在如下三个方面（当然还有其它一些方面）：

一是规划与立法。这是政府宏观管理、全面管理的必然内容与必要手段，也是国际惯例。没有规矩，不成方圆。政府依照有关规划与立法，协调与指导高等教育的发展，使之与社会经济发展相平衡、相适应。

二是教育经费的划拨与控制。这是政府管理高等学校的有效手段。美国等世界上不少国家政府在这一方面的成功做法，证明了政府对于教育经费运用得当，就意味着较好地掌握了指挥棒，就能运用经济手段体现国家意志并发挥政府的导向作用。

三是高等教育评估。评估的本质在于价值判断，评估的作用在于引导和监督、激励与约束。政府既要确定高等学校办学方向和办学水平的权威性评估机构，又要组织有关社会组织对高等学校进行各方面的评估，从而健全对于高等学校的评估体系。政府牵头进行的对高等学校的评估与高校办学自主权不是对立的，而是对立统一的，是一种服务与引导以及支持。

宏观管理是政府的职责，政府应该办教育而非办学校。反之，政府如果醉心于微观管理，则必将削弱以至于损害政府的宏观管理功能，同时也削弱和损害高等学校应有的学术自由与办学自主权。高等学校办学自主权的落实与否，与政府管理功能如何发挥，两者之间具有紧密的、必然的因果关系。政府该管的管、不该管的不管之日，就是高等学校办学自主权落实之时。“只要政府把重点放在制订发展规划等大方向上，同时注重维持专业人员的质量，并且通过权力重心层层下移的协调形式——即全面分析的权力重心按层次的不同依次从政府向教师偏移的管理模式——来监督这个系统，政府的引导最终将发挥效力。”^[8] (P294) 从我国改革开放以来的实践来看，高等教育管理新旧体制摩擦的主要根源就在于政府职能的转变滞后于高等教育的改革。当前，旧体制的退位和新体制的建立，与社会主义市场经济体制相适应的高等教育体制的构造，高等学校办学自主权的进一步落实，必须抓住转变政府职能这一关键，理顺各种关系。在这一问题上，有一项基本原则应当确立下来，即政府的行政职权和学校的办学权必须分离。要而言之，高等学校所有权、办学权和管理权的划分，即高等学校和政府的责权利关系，决定了高等学校是否拥有办学自主权，包括发展方式选择权。研究表明，高等教育可分举办者、办学者和管理者，三者不可混淆。同样，高等教育必须明确这样一种管理体制：所有权归国家，办学权归学校，管理权归政府。政府的管理主要体现在执法、规划、协调、监督和服务等方面。高等学校作为有独立法人地位的办学实体，行使办学自主权。

明确了政府应该管什么和不应该管什么之后，还必须探讨的一个问题是：政府有中央政府和地方政府之分，由哪一级政府来管理高等学校？一般而言，政府管理高等学校不外乎如下三种管理模式：中央政府集权型、地方政府分权型和中央政府与地方政府合作型。在论及世界高

等教育管理体制时,人们通常把这三种模式称为三种类型,即集权制、分权制和混合制。这几种类型和模式各有利弊,究竟哪一种模式(类型)最好并无定论。这主要是因为一个国家高等教育管理体制的确定,受到许多相关因素的影响,诸如国家对高等学校的政治需要、教育经费投资比率对高等学校的需求与制约、高等学校与政府之间关系的协调程度、历史文化传统对高等学校的影响水平,等等。

建国以后的30年间,我国政府对高等教育的管理,从总体上来说属于中央政府集权型。近20年来,则以中央政府与地方政府混合型为改革的重要方向,并逐渐将中央与地方两级管理、以省级管理为主的体制变为现实。与此同时,高等学校“面向社会、自主办学”也成为改革的主旋律——尽管在实践中还存在较大的差距。

既然高等教育管理体制的类型不存在绝对的好坏之分,我们不妨对现行我国高等教育管理体制作一简要评价:从经济体制而言,我国正从计划经济向市场经济过渡;从地理状况而言,我国幅员广阔,沿海与内地、东部与西部之间的发展很不平衡;因此,实行混合制的高等教育管理体制,符合我国国情。它有利于减少中央政府的管理幅度,从而集中精力管理高等教育的大政方针和为数不多的代表国家标准和特殊性质的高等学校。另一方面,实行以省级为主的高等教育管理体制,体现了管理层次的下移,有利于高等学校更好地为地方经济建设作贡献。各地各高校都做好为地方经济建设服务这篇文章,中国高等教育的“科教兴国”在整体上就显示出巨大威力。管理层次的下移,并不意味着“地方集权”取代“中央集权”。相反,它从逻辑上、从理论到实践上,都应是高等学校办学自主权的落实具有良好的时机。总而言之,只要理顺了政府与高等学校的关系,无论是中央政府还是地方政府来管理高等学校,都没有大的本质的差异。也只有理顺了政府与高等学校的关系,处理中央政府和地方政府与高等学校三者之间的关系,以及处理高校与高校两者之间的关系,才会有正确的出发点和合理的定位。由于政府与高校具有各自不可替代的相对独立的作用与影响,又由于政府与高校双方关系的特性所决定,在政府宏观管理、社会积极参与、学校自主办学这一运行机制中,要使之有序地形成合力;要使高等学校办学自主权真正落实,关键在于政府行为。

参考文献:

- [1] [美] 伯顿·克拉克. 学术权力——七国高等教育管理体制比较[M]. 张维平等编译. 杭州: 浙江教育出版社, 1989.
- [2] [美] 伯顿·克拉克. 高等教育新论——多学科的研究[M]. 徐辉等编译. 杭州: 浙江教育出版社, 1988.
- [3] 胡鞍钢, 施祖麟. 高教改革力度还应加大[J]. 瞭望, 1999(7-8).
- [4] [美] 约翰·S·布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 郑继伟等译. 杭州: 浙江教育出版社, 1987.
- [5] 林正范. 自主管理与管理效率——香港高等教育管理体制[M]. 杭州: 杭州大学出版社, 1991.
- [6] 郑金洲. 校本: 教育改革的新走向[J]. 中国教育报, 2000-05-06(4).
- [7] 韩骅. 高校 政府 市场——对高等学校与社会关系的比较研究[J]. 教育研究, 1996(8).
- [8] [美] 伯顿·克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究[M]. 王承绪等译. 杭州: 杭州大学出版社, 1994.

[责任编辑: 冈 阳]