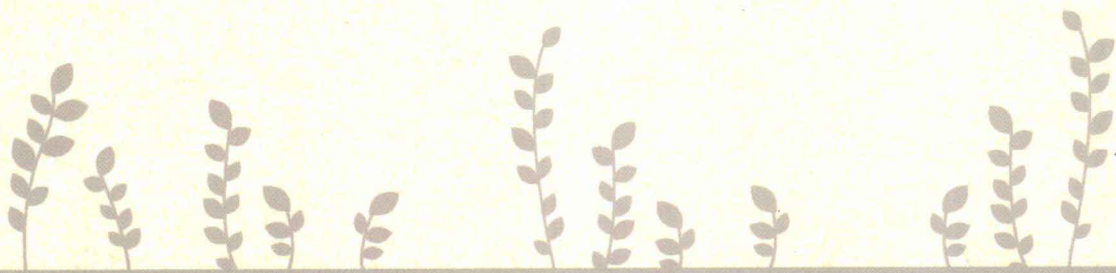


学校发展研究文库

研究型大学 师资队伍发展研究

黄明东等 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

本书得到武汉大学教育科学学院资助

学校发展研究文库

研究型大学 师资队伍发展研究

著作者（按章节顺序）

黄明东（武汉大学）

陈春莲（上海电力学院）

杨红荃（湖北工业大学）

方 妍（武汉大学）

蒋立杰（河北科技大学）

邓草心（武汉大学）



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

研究型大学师资队伍发展研究/黄明东等著. —武汉: 武汉大学出版社, 2011. 9

学校发展研究文库

ISBN 978-7-307-08900-6

I. 研… II. 黄…[等] III. 高等学校—师资培养—研究—中国
IV. G645.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 123160 号

责任编辑: 罗晓华

责任校对: 刘欣

版式设计: 马佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北省荆州市今印印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 18.25 字数: 327 千字 插页: 1

版次: 2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-08900-6/G · 2052 定价: 39.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

大学与政府间关系构建在建设 高等教育强国中的作用比较研究

—— 一种政策视角的分析

(代序)

大学自治是西方大学中的一个最为悠久的传统。正如美国高等教育哲学家布鲁贝克所言,西方的大学“无论它的经费来自私人捐赠还是国家补助,也不管它的正式批准是靠教皇训令、皇家特许状,还是国家或省的立法条文,学者行会自己管理自己的事情”。^① 大学自治是我们讨论大学与政府之间关系的一个必须面对的问题。Newman 认为,这不是一个简单地加强学校自治权的问题。而是如何构建大学与政府间关系的问题。而大学与政府之间的关系问题形象地说就是大学与政府之间应该保持多大距离的问题。这个距离到底应该有多大?大学与政府之间的这个距离是完全真空状态还是有一些连接机制(第三方机构或中介机构)?一个非常有趣的现象就是:我们在讨论社会组织与政府间关系问题时,强调与政府相对而要保持自治的大概就是政府与大学之间的关系,而当我们把视角转到讨论政府与企业或政府与其他社会组织之间的关系,涉及自主性问题的讨论时,人们似乎不以为然,觉得这些社会组织的自主性似乎是自然的,无需讨论和研究。这个现象也许说明了大学这个社会组织的特殊性,也说明了大学与政府间关系的复杂性和困难性,否则这样的研究和讨论不至于如此旷日持久、绵绵不绝。

一、西方国家大学与政府间关系的嬗变

在分析大学与政府之间关系时,一个重要的概念——“大学自治”是无论如何也不能逾越的,我们必须对此有一个基本的界定。所谓“大学自治”

^① 布鲁贝克. 高等教育哲学 [M]. 杭州: 浙江教育出版社, 1987: 28.

通常是指“大学作为一个法人团体，可以自由地治理学校、自主地处理学校的内部事务、最小限度地接受来自外界的干扰和支配”。^① 回顾世界各国高等教育发展的历史，我们发现，世界各国大学与政府的关系是在不断发生变化的，既有相同的地方，也有很多不同之处。

（一）英国大学与政府关系的嬗变

英国大学的历史可以追溯到牛津大学和剑桥大学的产生，这两所大学是比英国历史还要久远的大学。牛津大学和剑桥大学自产生之日起就是一个行会性质的自治组织，虽然教会和国王或市政府都想控制大学，但是都被牛津大学和剑桥大学以“打太极拳”的方式见招拆招了。当然，这个太极拳打得并不轻松，是在教会与以国王为代表的世俗政权的夹缝中打的太极拳。正是有了这个基础和长期练就的本领，使得牛津大学、剑桥大学以及其他后期创办的大学保留了自主办学和大学自治的传统。英国是一个判例为主的国家，非常重视和尊重已有的成案和契约，这种法治文化和重视传统的思想结合起来便形成了英国特有的法律文化。在相当长的时间内，英国政府并没有对大学进行严格的管理，大学与政府之间似乎达成了一种默契——互不干扰。大学凭借教皇和女王的特许状可以自己立法，英国的大学法是一个十分奇特的法律现象，在法律层次上与议会的教育立法之间并不存在上位法与下位法的关系，而是一个独立的体系。这个时期英国的大学虽然物质生活不算富裕，但在学术研究和教学上却也自得其乐，仿佛有着田园牧歌式的生活。

随着社会的发展，特别是英国工业革命以后，人们发现大学在社会生产发展中可以扮演重要的角色。于是大学校园里的田园生活开始受到袭扰，往日的平静似乎变得有些嘈杂。政府开始试图干预和控制大学，但是时常也遭到大学的坚决抵制。“1850年是英国政府干预大学的开始。这一年，英国政府组织了一个专门的皇家委员会对牛津大学和剑桥大学进行视察，之后颁布了关于这两所大学的法规，称为《牛津法》和《剑桥法》。这两个法规只是在宏观上要求大学改变教育目的，培养政府需要的官员，对大学内部的事务并没有多少硬性规定。1881年，英国政府对威尔士的两所大学学院提供了4 000英镑的拨款，这是政府第一次对大学给予财政支持。1889年，索尔兹伯里政府拨款15 000英镑，资助伦敦大学的英王学院、大学学院和其他城市大学学院。到20世纪初，

^① 黄英. 德国大学自治的发展与现状 [J]. 教师, 2008 (3): 21.

除牛津大学和剑桥大学外,英国的大学、学院都或多或少地接受了政府的拨款。”^① 回顾英国高等教育的发展历史,可以说,大学接受政府拨款之日就是大学开始受到政府控制之时。当然英国政府对于大学的控制也并非一日之功,而是长期的渐进过程。上述大学尽管接受政府的资助,但是英国政府也只是对大学提供一些建议而非直接控制大学及大学内部的管理事务。

1919年7月英国成立了在英国高等教育历史上具有划时代意义的中介机构——大学拨款委员会,其职责是“调查大不列颠大学教育的财政需要,就议会可能作出的满足这种需要的任何拨款申请向政府提供建议”。^② 有了大学拨款委员会,大学与政府之间有了一个缓冲器,从而使得大学既可以得到政府的资助,也可以和政府保持一定的距离,避免受到政府的控制和干扰。英国大学过着更为美满的田园生活。然而好景不长,进入20世纪80年代之后,由于英国政府财政状况每况愈下,为了更好地控制大学的财务,英国政府颁布了《1988年教育改革法》,通过这部法律,英国政府对大学拨款委员会进行了改革,代替这个委员会的是“大学基金委员会”。大学基金委员会是一个准政府机构,已经不能完全代表大学的利益,相反却极力控制大学。英国政府就是通过财政资助的方式一步步地由大学外部进入大学内部,最终获得了对大学越来越多的控制。

虽然英国政府通过财政资助和立法等手段逐步获得了对大学的控制,但是这种控制仍然比较宽松,大学和政府之间并不是毫无空间。相反,它们之间继续存在着较大的空间,准确地说现在的空间要比原先的空间小了很多,大学与政府的关系接近了。

(二) 美国大学与政府关系的嬗变

美国大学与政府之间的关系大致经历了三个阶段:放任自流阶段、州政府管理阶段和联邦政府、州政府共同管理阶段。

1. 放任自流阶段

这一阶段大致可以确定为1636年哈佛学院的成立到1862年《莫里尔法案》(Morrill Act)的颁布。这一时期,美国政府对于大学完全放任不管(实

① 王建梁. 大学自治与政府干预: 英国大学——政府关系的变迁历程 [J]. 清华大学教育研究, 2005 (6): 16.

② Brian Salter & Ted Tapper. The State and Higher Education [M]. The Woburn Press, 1994: 105.

际上美国在 1776 年才独立,而独立后的联邦政府在很长时间内也是一个“散摊子”,真正对社会事务有决定权的是州一级地方政府)。此时的北美大陆基本上还是属于荒蛮状态,仅东部沿海地区有少量人口,因此,无论是所谓的联邦政府还是州政府都没有精力去关注高等学校的事务,甚至没有意识到高等学校的作用。加之美国的大学是从英国移植过来的,大学自治的传统也就自然地被带过来了,政府更是认为管理大学不是他们的事情。这个时期北美的大学如同英国早期的大学一样——清贫但是却相当自治,自己的事情自己作主。

2. 州政府管理阶段

这个阶段大约从 1862 年的《莫里尔法案》颁布到 1958 年《国防教育法》的颁布。进入 19 世纪以后,北美经济日渐发展,然而东部和西部发展差距甚大,西部几乎荒无人烟,为此,联邦政府决定开发西部,需要大量农业和机械技艺方面的人才。这就需要通过高等学校进行培养,而联邦政府手中并无办学经费,于是,1862 年美国国会通过并颁布了旨在促进农业技术教育发展的《莫里尔法案》。该法案规定,“按各州在国会中的参议员和众议员人数多少分配给各州以国有土地;各州应当将这类土地的出售或投资所得收入,在 5 年内至少建立一所‘讲授与农业和机械工艺有关的知识’的学院,并且每年必须向内政部长及其他同类学院书面报告发展成果及经费使用情况。从此,在美国开始了联邦政府以资助的方式指导和控制职业技术教育的历史”^①。实际上,在此之前,美国一些州当局企图将私立高等学校接管成为州立大学,但是进入 19 世纪后便遭到了更大的挫折。其中最著名的事件要算“达特茅斯学院案”了。联邦最高法院最后作出决定,“认为达特茅斯学院系‘私人的慈善团体’(Private Eleemosynary Institution),过去得到的英国皇室的特许状是受宪法保护的一种契约书,不应该受到任何侵犯,宣布 1816 年州议会的有关决议无效”^②。达特茅斯学院案的判决及其所体现出的法律原则就是承认私立高等学校存在的合法性,实际上同时也是对政府,特别是州政府试图控制高等学校的一种否定。但是,毕竟州政府开始创办高等学校,虽然州政府不能直接管理私立高等学校,然而却可以管理和控制州立高等学校。不过这个时期州政府对高等学校的管理主要限于拨款,大学内部的事务还是由大学自己来安排。

3. 联邦政府、州政府共同管理阶段

这一阶段大致从 1958 年的《国防教育法》颁布至今。1958 年,苏联卫星

① 滕大春. 外国教育通史(第三卷)[M]. 济南: 山东教育出版社, 1990: 377.

② 滕大春. 外国教育通史(第三卷)[M]. 济南: 山东教育出版社, 1990: 377.

上天,美国朝野震动。在要求改革教育的一片呼声中,美国国会于1958年9月通过了《国防教育法》,艾森豪威尔总统也很快批准了这个法案,这是美国“二战”后首次颁布的一个教育大法,为美国战后的第一次教育大改革确定了方向。该法案及其后续的许多修正案中都有很多涉及高等教育和高等学校内部管理问题的内容。此后,美国联邦政府又制定了一系列法律,如1963年的《高等教育设施法》、1965年的《高等教育法》、1968年的《高等教育法修正案》。这些法律的颁布使得联邦政府干预和控制高等学校的行为变得更加合法,高等学校的自主性正在受到越来越多的挑战。加上州政府早就开始管理州立大学,美国大学面临联邦政府和州政府共同管理的局面。面对如此强大的政府力量,大学应当如何应对才能维持自主办学和大学自治的传统,这是美国高等学校面临的重要问题。

(三) 德国大学与政府关系的嬗变

德国大学与政府之间的关系相较其他国家有其特殊的历程,因为在“二战”以后,1948年10月7日,统一的德国被分解为德意志民主共和国(史称“东德”,The German Democratic Republic, GDR)和德意志联邦共和国(史称“西德”,The Federal Republic of Germany, FRG)两个主权国家。1990年10月3日,冷战以后分裂了41年的德国再次统一。统一后的德国依然沿用德意志联邦共和国(Die Bundesrepublik Deutschland)的政治体制。重新统一后的德国高等教育得到了较快的发展。

虽然德国与美国实行的都是联邦制,但是两国在中央和地方的权力分配模式上并不完全一致,相比较而言,德国联邦政府在高等教育管理方面比美国联邦政府能够发挥更多的作用,这种状况一直延续到20世纪70年代末。德国大学与政府之间的关系经历了一个由州政府的微观管理向联邦政府的宏观管理转变的过程。在洪堡改革之前,德国的大学虽然完全受政府资助,但是政府对于大学采取的是不管不问的状态,大学享有高度的自治。当然,这个时候的大学也不问政府和社会需要什么,学者都陶醉于个人的研究兴趣,过着悠然自得的学术田园式生活。

大学长期远离社会现实的状况逐步引起了有识之士的关注,特别是当欧洲其他国家快速发展的时候,德国的保守、落后、散漫的现实更是令人担忧,越来越多的人开始反思大学的作用,甚至批评大学那种自我陶醉的态度。于是,洪堡率先提出对大学进行改革,这次改革不仅影响了德国的大学,也影响了世界高等教育大发展的走向和风格,直接导致了现代大学的产生。正如有的学者

所言,“德国是一个具有悠久的高等教育历史的国家,曾一度享有‘教育的麦加’之称,以自治、自由为核心的洪堡改革所彰显的现代大学制度影响和推动了世界范围内的高等教育改革,为世界高等教育的发展作出了巨大贡献”^①。虽然洪堡在改革措施中提出了著名的“大学自治”原则,但是州政府仍然高度控制着高等学校从里到外的许多事务,只有大学教授拥有极大的自治权,如自主开设课程、科学研究、独立使用经费和向州政府推荐教授等权利。

德国大学长期以来一直受到政府的高度控制,洪堡虽然为大学教授赢得了“教授治校”的权利,政府控制高等学校的状况并没有得到彻底的改观。这就严重束缚了大学的发展,特别是到了20世纪70年代,世界发达国家纷纷进入信息时代和经济社会以后,大学的不适应状况更为凸显。为此,联邦政府通过制定《高等学校总纲法》来约束州政府在大学管理中过度控制的权力,试图采取扩大联邦政府对大学投入的办法来获得对大学更多的话语权。制定和颁布《高等学校总纲法》的目的在于扩大联邦政府的控制权,增强大学的自治权,所以联邦政府的控制是一种外部的、宏观的控制,大学内部的事务还是交给大学自己来完成。因此,这部法律(1985年对《高等学校总纲法》又做了修订)对于促进高等学校自主办学和进一步限制州政府管理权限发挥了积极的作用,极大地理清了大学与政府间的关系,通过建立社会中介组织(如科学评议会等)改变了大学与政府间的那种胶着状态,逐步拉开了大学与政府间的距离。

(四) 法国大学与政府关系的嬗变

法国大学与政府的关系大致可以分为两个阶段:集权阶段和自治阶段。

1. 集权阶段(1804—1968年)

法国长期采用中央集权的管理体制,对于高等学校的管理也是如此。形成这种状况的最近历史可以追溯到拿破仑执政的法兰西第一共和国的建立。拿破仑建立了第一共和国之后,极力加强中央集权,在高等教育上也是采取高度的集权政策,不仅对大学外部的政务进行控制,对大学内部的事务如校长的任免、教师职称的晋升、财务、学生的入学考试等,也都纳入中央政府的管辖范围之内,相反,各省基本无权管理大学。以后的第二共和国到第五共和国(1968年之前)对于高等学校的管理大致采取的态度延续了拿破仑的高度集权

^① 黄英.德国大学自治的发展与现状[J].教师,2008(3):21.

政策,没有发生实质性的变化。在这样的集权管理体制下,法国的高等学校没有多少自主权,尽管高校教师在学术研究和教学活动中还有一定的学术自由,但总体的格局决定着这种学术自由是有限的,无法与以前作为行会性质的巴黎大学时代的自由和自治相比。

2. 自治阶段(1968年至今)

第二次世界大战结束以后,在戴高乐政府的领导下,法国在经济建设方面取得了很大的突破,很快从战争中恢复了经济繁荣。但是,在中央集权体制下,高等学校难以改革,学校内部死水一潭、缺乏生气。而在“二战”后,英国、美国、日本等国的高等教育进入高速发展的“黄金”时期。与这些国家相比,法国的高等教育发展速度和发展水平显得不尽如人意,引起了法国高校教师和学生的强烈不满。早在1947年的《教育改革方案》(又称《郎之万—瓦隆》方案)中就对法国教育提出了十分严厉的批评,认为“法国的教育内容与现实生活及科学之间严重脱节,以及教育方法因循守旧的传统。法国教育体制的总结构不是民主主义的,而是双轨教育”。^①

到了20世纪60年代,尽管戴高乐政府也意识到教育问题的严重性,并颁布了诸如《教育改革法令》、《国家和私立学校关系法》等一系列法律,但是高等学校的状况却每况愈下,高等学校师生要求改革的呼声日益高涨,终于在1968年5月爆发了以巴黎大学师生为主的“五月风暴”。“五月风暴”不仅震惊了法国,也震惊了世界,风暴导致了戴高乐政府的倒台,导致了《高等教育方向指导法》(又称《富尔法案》)的出台。该法律提出高等教育应该按照“自主自治、民主参与、多科性结构”等三项原则进行改革,规定“大学是享有教学、行政和财政自理权的国家机构,即国家赋予大学一定范围内的自主权,要求按照自主自治的原则调整和改组原有的大学,取消大学的院系……改组后的大学都有各自的重点和发展方向”。^②1984年《高等教育法》(又称《萨瓦里高等教育法》)再次强调了高等教育的民主性,这些法律的颁布对于重新确定大学与政府之间的关系,使大学逐步摆脱政府的高度控制,保持与政府间的一定距离起到了非常重要的作用。从此,法国高等学校与政府间的关系有了一定的距离,大学逐步获得了自主办学的权利,大学自治的传统经过几百年之后终于在法兰西大地上开始恢复。

① 滕大春. 外国教育通史(第六卷)[M]. 济南: 山东教育出版社, 1994: 212.

② 滕大春. 外国教育通史(第六卷)[M]. 济南: 山东教育出版社, 1994: 216-217.

（五）日本大学与政府关系的嬗变

日本大学与政府的关系也经历了较为曲折的过程，大致经历了中央集权→大学自治→中央集权→大学独立法人这几个阶段。

“二战”以前的日本大学实行的是天皇统治下的高度集权的管理体制，无论是1879年的《教育令》还是1886年的《学校令》和1889年的《教育勅语》，其核心思想都是为了维护天皇的统治，确立的是国家主义教育制度。《帝国大学令》规定：“帝国大学要适应国家需要，以教授学术、技术理论及研究学术、攻克技术奥秘为目的……帝国大学的校长由文部大臣任命，受文部大臣的委托统辖帝国大学的校务，并定期向文部大臣汇报工作。”^①大正时期日本教育的改革更加强调国家主义、皇权主义思想灌输，强调培养忠于天皇的新一代臣民，把教育演变为军国主义教育，加强了国家对大学的管理。

“二战”结束以后，日本成为战败国，其国内的政局完全由美国占领军所掌控。美国人不失时机地推行其价值观，主导着日本的各项改革，教育改革首当其冲。1946年美国占领军总部公开发表了日本教育家委员会提出的《美国教育使节团报告书》。报告书要求，“为确保大学自治和独立自主，应由大学自主地制定设置基准，并保障教授会的自治性。此外，要打破偏重专业教育的弊端，谋求教育课程的自由化，加强一般教育（通识教育——本书作者注）”^②。在教育行政上，报告书要求改革中央集权的行政制度，削减文部省的权限，取消视学制度。大学从政府高度控制下解放出来，有了自治的机会和可能。在报告书的基础上，1947年日本公布了《教育基本法》和《学校教育法》，对文部省的权限做了根本性调整，文部省由原先的领导、监督机关变成了指导性服务机关。大学与政府保持一定距离的自主办学有了法律基础和制度基础。

“进入50年代以后，随着国际国内形势的变化，日本的教育行政体制也发生了一些变化，总的趋向是加强中央集权。1956年废除了《教育委员会法》，制定了《关于地方教育行政组织经营法》，教育委员会由公选制改为任命制。”^③ 高等学校的自治问题又面临着严峻的挑战，加上日本中央政府的大

① 滕大春．外国教育通史（第四卷）[M]．济南：山东教育出版社，1994：406-407．

② 滕大春．外国教育通史（第六卷）[M]．济南：山东教育出版社，1994：398．

③ 滕大春．外国教育通史（第六卷）[M]．济南：山东教育出版社，1994：402．

量投入,政府对大学的控制有增无减,大学教师被纳入国家公务员系列进行管理。这种状况一直持续到1987年4月1日的《临时教育审议会第3次报告》的产生,这个报告提出了日本国立大学独立法人化问题。2003年,在酝酿了多年的基础上,日本颁布了《国立大学法人法》等一系列法律,使得国立大学变成了独立的法人,大学再次成为可以自主办学的相对自治的法人实体,大学与政府之间又保持了相对明显的距离。

二、大学与政府间关系对高等教育发展的影响

大学与政府间关系从形式上看只是一个管理的问题,但实际上却是一种高等教育的理念和高等学校的地位问题,所以,构建合理的大学与政府间关系就不仅仅是如何管理高等学校的问题,而且是如何保证高等学校发展的问题。大学与政府间关系的一个重要环节就是政府是否可以给大学以自治以及大学拥有多大程度的自治。“高等学校自治也可以被理解为一种与高等学校基本权利和义务相适应的立法权和管理权要求。另外,自治概念所表达的自我规定性不仅强调高等学校相对于国家的独立性或自决,而且涉及高等学校作为一个整体与其成员的关系,强调保障科学工作者个人的基本权利和高等学校的中立和勤俭。从这个意义上讲,高等学校自治的要求也显然超过了高等学校自我管理的基本含义。”^① 因为大学自治本身既不涉及决策定向,也不涉及具体的管理活动。但是,大学自治作为一项大学发展的基本要求,“它需要相应组织形式的支持,而这种组织形式就是高等学校的自我管理。高等学校的自我管理是由高等学校自治原则直接引发的组织性后果”。^② 由此可见,大学与政府间关系是否合理对大学的发展至关重要,主要表现在以下几个方面:

(一) 明确大学的法律地位,使大学可以自主发展

世界各国高等教育的发展历史表明,由于各国的国情及文化传统等方面的差异性,各国大学与政府间的关系不完全一致,而且就一个国家来说,不同的历史时期,大学与政府的关系也不一定相同。一般来说,政府对大学的态度开明,不采取严格控制的手段,大学与政府就可以保持相对明确的距离。而一旦政府与大学有了一定的距离之后,大学的法律地位就会更加明确。明确了大学的法律地位之后,大学也就明确了自己的权利和义务,其发展自然也就更加规

^① Thieme W. Verwaltungslehre. 3. Auflage. Koeln, Berlin, Bonn, Muenchen, 1977. 62ff.

^② 胡劲松. 试析德国高等学校的自我管理权[J]. 高等教育研究, 2005(5): 93.

范,其掌控自己命运的信心就更足了,大学的自主性由此可以得到法律的确认。在美国,很多人坚持认为,“学校自治则包括学校基本自治权和学校程序自治权。基本自治权(substantive autonomy)是指大学或学院组织章程中明确规定的,大学或学院能自主决定其学校目标、项目的权力;程序自治权(procedural autonomy)是指大学或学院组织章程中明确规定的,由大学或学院自主决定其实现目标的手段和方法的权力”^①。所以,自治权的获得与立法有着密切的关系。

我们可以简单地将法律上的自主性理解为我们通常所谓的大学自治。从大学最初产生的时候,我们所谓的大学自治是指高等学校可以独立于国家之外。“如果承认自治是作为团体法人的高等学校的一项本质特征,则意味着要求赋予高等学校自主完成重要社会职能的权利。尤其在中世纪,它实际包含了独立立法、执法和司法的含义。”^②但近代国家的产生和高等学校的国家化进程却已经使得自治的内涵和要求发生了变化:“它虽仍然涉及高等学校与国家的关系,却已无法追求或达到昔日的独立程度,而只能力求保持两者间的最大距离。而恰恰是这种距离,构成了保证高等学校团体法人地位和其成员利益的不可缺少的前提。事实上,自治是依职能来组织和实施的。”^③鉴于高等学校的结构和任务,“其自治就可以被理解为一种由高等学校自身的内部机构自主地、不受政府影响地处理其自身事务的追求”^④。美国学者爱德华·希尔斯指出:“所谓大学自治是指大学作为一个法人团体享有不受国家、教会及任何其他官方或非官方团体和个人,如统治者、政治家、政府官员、教派官员、宣传人员或企业主干预的自由。”^⑤英国学者罗伯特·达尔把大学自治区分为两类,即实质性自治与程序性自治。他认为,“实质性自治是指大学决定自身目标和计划的权力,而程序性自治则是指决定大学通过何种方式去追求自身目

① 杨晓波. 责任与自治: 美国公立高校和政府的关系 [J]. 高等教育研究, 2003 (3): 104.

② Schiedermaier H. Universitaet als Selbstverwaltungskoerperschaft? In: WissR. 1988. 1ff.

③ Knemeyer F-L. Hochschulautonomie. In: Flaemig, Grellert u. a. (Hrsg). Handbuch des Wissenschaftsrechts. Bd. 1. Berlin, Heidelberg, New York, 1982. 153.

④ Thieme W. Deutsches Hochschulrecht, Rnd. 110. Koeln, Berlin, Muenchen, 1986. 112.

⑤ 陈利民. 西方大学自治传统的演变 [J]. 现代教育科学, 2004 (6): 13.

标和计划的权力。”^①现在看来，就是能够完全达到遮掩的自治水平也已经是相当不容易的了，这从我们上文所介绍的各国大学与政府间关系的嬗变过程中也许可以看得出来。

（二）更加凸显大学的特征，大学更像大学

大学与政府本来就是不同的社会现象，前者以追求学术、探索未知、传授知识为己任，除去了这些功能，也就失去了其作为大学的资格和本质。所以，大学的成长有其自身的规律和要求，这就是遵守科学规律、掌握科学的节奏、远离功利、自由探索。而政府自产生的第一天起，就是追求权力、资源，实施控制、实行武力，强调等级，所有这一切都与大学格格不入。所以，当这两个对立的主体走到一起，发生矛盾和冲突就是必然的。在这种情况下，两者谁愿意让步，都会对对方的特性产生影响。如果一方过多干预对方，则对方的特性就难以显现。我们既不主张政府过度干预大学而使大学变得像政府，也不主张大学过度干预政府而使得政府变得像大学。正确的态度是两者相融而不干涉，所谓“和而不同”，这样，大学就回归了自己，大学变成了真正的大学。

（三）大学可以自主地按照科学发展的需要确定发展思路

大学对自己本质的回归意味着大学可以完全依照科学自身发展的规律确定自己的发展思路。一所大学之所以要设置哪些学科并不是由学者的主观愿望随意确定的，而是他们在探索科学的过程中发现的。当他们意识到要发展某一学科必须依赖另外的学科支撑时，他们就会自然地另外的学科开展研究。就是这样的链条式的网状延伸，才导致了今天我们所看到的大学。所以，大学的发展水平和方向是由学者决定的，而从本质上看，是学者循着科学自身的规律要求并遵循这种要求决定的。相反，大学就会衰落成为一种职业训练所。由此可见，政府遵照大学的意愿实际上是遵循科学规律的意愿。与大学保持一定距离，给大学足够的自由空间是政府应该采取的明智的态度（这就是大学的自治），这样，科学规律就可以得到充分的展示，大学自然也就可以自由发展。所以，“作为确保研究自由的组织原则，高等学校自治要求保护高等学校的发展，促进科学研究和教学，有权独立实施与科研和教

^① Burton R Clank etc. Encyclopedia of Higher Education Institutional Autonomy: 1388-1389.

学直接相关的所有管理措施”^①。

三、西方国家大学与政府间关系的制度建设

目前,关于大学与政府间关系的研究主要集中在大学自治这个焦点上,几乎把大学是否可以自治以及自治的程度如何作为衡量大学与政府间关系的唯一标准,尽管这种见解并不十分准确,但还是具有很强的说服力。故我们这里也主要从大学自治的角度(大学与政府间的距离)来分析大学与政府的关系,其中主要从制度建设和完善的角度进行分析。

大学自治与大学的学术自由是紧密联系在一起的,大学自治及其程度的体现是通过学术自由和其他诸种自由来实现的。英国教育家阿什比在研究大学自治问题时强调的是“自由”,表现在六个方面:“(1)在学校管理中抵制非学术性干预的自由;(2)学校自主分配经费的自由;(3)聘用教职员并决定其工作条件的自由;(4)招生的自由;(5)课程设置的自由;(6)决定考试标准与方式的自由。”^②而美国卡耐基高等教育委员会的一份报告对大学自治的界定则更加广泛,主要包括:“(1)制定资金使用于特殊之目的;(2)支出费用仅受审计上的监督;(3)决定大学雇员的分配、工作负担、薪资升迁;(4)选择教师、行政人员及学生;(5)建立有关等级、学位授予、开设课程及发展计划上的学术政策;(6)研修有关学术自由、成长比率以及研究和服务活动的行政之政策等。”^③美国哈佛大学前任校长博克教授谈到政府和大学的关系时认为至少有四种方式可供选择:“一是发布命令,强迫大学停止某项工作,或遵守一系列规定和准则;二是要求大学对某些决定进行重新审查,或要求大学仔细研究某些特殊问题;三是通过提供津贴鼓励大学作出政府期望的行动;四是通过加强市场力量,依靠激烈的竞争实现其目标。”^④“1965年国际大学协会在日本召开,会议认定大学自治应包括:(1)人事的自治;(2)学生选择的自治;(3)决定教学课程的自治;(4)决定研究计划的自治;(5)

① 胡劲松.试析德国高等学校的自我管理权[J].高等教育研究,2005(5):93.

② 王建华.从理念到制度:对“大学自治、学术自由”的再思考[J].青岛化工学院学报(社会科学版),2001(3):8.

③ 别敦荣.高等学校自主办学与大学自治辨析[J].南开教育论丛,1999(1-2):26.

④ 杨克瑞,王凤娥.博克的学术中立观[J].菏泽学院学报,2007(3):120.

分配财源的自治。”^①

从这些学者的分析来看,在讨论大学与政府间关系时所确定的分析维度主要集中在经费分配、招生、学科建设、人事管理、学位授予等方面。下面将就这些问题从制度建设的角度讨论发达国家大学与政府的关系。

(一) 关于大学与政府关系的法律

在确定大学与政府应当建立什么样的关系时,不少国家是通过立法的方式,用明确的法律条文加以规定的。“二战”以后,世界高等教育强国在关于高等教育管理方面经历了至少两次较大规模的立法运动,第一次立法运动发生在20世纪60年代,第二次发生在20世纪80年代。两次大规模的立法运动不仅完善了这些国家的高等教育法律体系,更为重要的是通过这些法律更加明确了这些高等教育强国政府与大学的关系。

1. 英国的高等教育立法对大学与政府关系的影响

英国的大学与政府关系一直保持着一定的距离,在国家的立法体系中,英国的大学有“独立”和“自治”的法律地位。大学可以制定本校的大学法。大学法是根据《学院特许法》取得皇家特许而成为独立法人的“自治大学”自行制定的、冠以本大学名称的大学法。大学法与其他的初等和中等教育法不同,它不是由议会通过并经国家颁布实施的,而是由大学自行制定和执行(相当于学校章程),其制定不必经议会审议通过,由英王批准实施,只在本校范围内有法律效力。它与其他教育法规没有层次上的关系,只是其内容不得与教育基本法相抵触。

从上述英国立法的历史来看,英国的大学具有自治的传统。也就是说,英国的大学传统上就是独立的自治机构,特别是像牛津和剑桥这样的传统大学自治的历史更为久远。1988年夏,英国政府出台了《教育改革法案》。根据这个法案的有关条款规定,“大学外的包括多科技学院和非大学的学院将获取法人资格,脱离地方教育当局的控制,这样,在英国教育史上,大学和国家关系第一次以法令明确地作出了规定,政府加强了对整个高等教育的控制,现在的公共学院不再是名义上的独立……多科技学院及公共学院摆脱了地方教育当

^① 郭为藩. 转变中的大学——传统、议题与前景 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 60.

局对正常教学活动的干扰，扩大了高校办学自主权”^①。大学从法律上获得了独立自主办学的权利，成为法理上的自治机构。

2. 美国的高等教育立法对大学与政府关系的影响

秉承英国大学自治的传统，美国大学特别是私立大学一直坚持自治办学的原则，不希望政府过多介入大学内部的事务，保持与政府较远的距离。“人们对待以学术研究活动为中心的高等学校的态度非常特殊，即便是在公共税收支持下建立起来的公立高校也享受着与其他公立机构截然不同的待遇，受到政府的特别尊重，政府心甘情愿地遵守着一条原则——把钱放下，什么也别问地走吧（Trow，1993）……学术自由、学校自治一直是美国高校的传统。”^② 联邦政府对大学向来不进行直接管理和干预，虽然“联邦政府由于无权干预大学内部事务活动，在法律上不能对大学的性质作出明确的规定，但美国联邦法典第31章《教育总则法》规定：‘任何有关适用项目的法律条款不得解释为授权任何美国政府部门、机构、官员或雇员对任何教育机构、学校或学校系统的过程、教学计划、管理或人事，或是对任何教育机构或学校系统选择图书馆藏书或其他印刷的教育资料，或是对安排或输送学生或以克服种族不均衡加以指导、监督或控制。’这充分表明美国高等学校范围广泛的自主权益”^③。尽管如此，联邦政府仍然试图通过立法（主要是在法律中规定拨款的数量和原则）来间接控制大学，1958年的《国防教育法》、1963年的《高等教育设施法案》、1965年的《高等教育法》以及1968年的《高等教育法修正案》等一系列法律都体现了联邦政府的这种意志，但这种控制绝不会渗透到高等学校内部的管理过程，而是采取自愿的方式由大学自己选择是否接受法律中的某些拨款。

相反，州政府在管理大学上具有更多的权力，各州通过立法确定高等学校内部的管理模式和管理体制，试图控制大学按照州政府的意愿行事。20世纪80年代，州政府要求高等教育履行责任的倾向更强。“州政府找到了参与公立高等教育事务的法律依据。政府认为，由于它在公立高等教育资金投入中扮演了主要角色，因此，政府有权干预高校内部事务；高等学校是美国社会的中枢

① 李成明. 大学与政府的关系：英国模式之研究 [J]. 南京社会科学, 2003 (4): 78.

② 杨晓波. 责任与自治：美国公立高校和政府的关系 [J]. 高等教育研究, 2003 (3): 102.

③ 文登教育局信息中心. 国外高等教育制度. <http://www.wdedu.com.cn/plus/view.php?aid=2825&tid=128>, 2010年5月3日星期一7:25访问.