

政府干预与大学公共性的实现： 中国大学的公共性研究

朱新梅 著

ZHENGFU GANYU
YU DAXUE GONGGONGXING
DE SHIXIAN



教育科学出版社

政府干预与大学公共性的实现： 中国大学的公共性研究

朱新梅 著

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 韦 禾
版式设计 尹明好
责任校对 徐 虹
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

政府干预与大学公共性的实现：中国大学的
公共性研究 / 朱新梅著. —北京：教育科学出版社，
2007. 11

ISBN 978 - 7 - 5041 - 3973 - 3

I. 政… II. 朱… III. 高等教育—学校行政—研究—中国 IV. G647. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 142494 号

出版发行	教育科学出版社	市场部电话	010 - 64989009
社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	编辑部电话	010 - 64989422
邮 编	100101	网 址	http://www.esph.com.cn
传 真	010 - 64891796		
经 销	各地新华书店		
制 作	北京金奥都图文制作中心		
印 刷	保定市中国画美凯印刷有限公司	版 次	2007 年 11 月第 1 版
开 本	850 毫米 × 1168 毫米 1/32	印 次	2007 年 11 月第 1 次印刷
印 张	10.5	印 数	1 - 3 000 册
字 数	240 千	定 价	19.00 元

如有印装质量问题，请到所购图书销售部门联系调换。

摘 要

大学具有教学、科研以及服务社会的职能，大学的这些职能对社会的发展具有积极的作用；这种积极作用就是大学的公益性。在现代社会，受教育权已成为人权的重要组成部分；随着高等教育的大众化，高等教育的公正性问题受到越来越多的关注；政府对大学的公共财政资助也要求大学必须对社会负责。这些因素构成了大学的公共性。政府干预大学的合法性基于大学的公共性，随着大学公共性程度的提升，大学在社会中的地位日益重要，政府对大学的干预也越来越多。

在不同的政治经济体制下，政府干预大学的边界是不同的；政府干预的机制、方式也各不相同，其干预的有效性也各不一样。

宪政政府干预大学止于教育自由、学术自由与大学自治，其干预的目的是提供并保障教育与科研经费的合法、正当、有效使用，维护教育公平，保障教育质量与学生受教育权利以及学术自由。政府干预大学的机制有科层制、

市场机制与治理机制；其方式有法律手段、经济手段、信息手段、评估与监督、直接行政等。一般来说，政府的宏观间接调控效果比较好，既能达到干预大学的目的，又能保障学术自由与大学自治，有助于大学更好地实现公共性。

政府干预大学的目标制约着干预的效果。政府干预大学的各种不同目标之间可能存在一定的冲突与矛盾，如政府在教育资源与教育机会分配方面，既要保障教育效率，又要保障教育质量；既要保障教育公平，又要保障大学学术创新。

政府对大学的干预应遵循最小限度性原则、必要性原则、公共性原则以及有效性原则；政府应注意干预的方式，提高干预的效率。

大学作为一个独立的组织，有自身的组织利益，大学的目标既可能与政府的目标一致，也可能互相冲突。在政府干预不够、社会监督不到位的情况下，大学很可能滥用自主权，导致教育腐败与学术腐败。

在计划经济体制下，政府对大学实行全面而直接的干预，比较有效地保障了大学公共性的实现，如教育资源在空间布局上的均衡、学科与专业设置满足社会对人才的需求、教育公平等。但政府对大学长期全面直接的干预，使大学失去了活力，大学公共性的实现效率低下，其突出表现就是高等教育长期不能满足人民对高等教育的需求以及学术创新乏力。

在市场经济条件下，大学获得了独立的法人地位，政府从原来全面干预大学向有限干预转变，政府干预大学的方式方法也多样化了。但政府还保留着计划经济时代的一些制度、方法，出现了干预不当、冗余干预的问题。同时，高等教育领域中涌现的新问题，需要政府积极有效地干预，但政府能力有限，出现了政府缺位、不到位的问题。

要充分实现政府干预大学的目标，实现大学的公共性，应加强教育立法与教育政策制定的民主性、公开性，加强社会参与教育的公共治理，防止公共权力的异化；也要通过政府干预、市场竞争、社会参与以及大学内部法人治理结构的完善来约束大学，保障政府对大学有限而有效的干预，保障大学自主而能自律。

Abstract

The function of university is education, science research and social service which do good to social development, and which compose the publicity of university. In modern society, education is an important part of human rights that make it more important to everybody. Along with the popular higher education, people pay more and more attention to the justice and quality of higher education, and the government spends more finance on it. All of this request government and university improve its duty to the public.

The validity of government's intervention in university is the publicity of university. Along with the degree of publicity upgrade, university becomes important more and more to the country, and government intervenes university more and more. Of course, Under different political and economic institution, the borderline, mechanism and fashion of the government's intervention is dif-

ferent, and the validity is different too.

Government intervenes university limited with the liberty of education, academic freedom and university autonomy. The aim of government's intervention in university is offering enough outlay, ensuring educational justice and quality and the students' rights. The mechanism of government's intervention includes traditional bureaucratism, market and social participation. And the fashion includes legal, economic, informational means and evaluation, supervision, and direct administration. In general, the effect of macro and indirect intervention can guarantee the government's control, and can also ensure academic freedom, and carry publicity of university out better.

In China, under planned economy, government controls university in whole and directly, university carry out some task successfully, such as making educational resource equipoise in space distribution, the subjects and specialty which university provide can meet social needs, which ensure educational justice. But it also make university lose its vigor and keep in lower efficiency station.

Under the market economy, the functions of government change, and university is self-governed juridical person, government's whole control to university changes to limited intervention and the means also become rich. But there still maintains some institutions, means under planned economy which result in improper and redundant intervention. At the same time, some new problems emerge in the higher educational area which needs government's active intervention, but government's ability is limited, so there emerges short intervention.

In order to fulfill the government's aim and ensuring the publicity of the university, the government should strengthen democracy and opening of the educational lawmaking, reinforce educational governance that can restrict the government's action, prevent public power catabolizing, it's also necessary to build perfect fathering structure of university through government's intervention and market competition and social participation which ensure the intervention of government is limited and efficient, the university is self-discipline and carry out the publicity of university simultaneity.

目 录

导论 政府干预与大学自主的冲突与协调	(1)
一、研究的缘起	(1)
二、研究思路	(8)
三、相关研究概述	(9)
四、本书试图解决的问题	(18)
第一章 政府的公共性与政府干预	(28)
第一节 政府的公共性及其特征	(29)
一、公共性的内涵	(29)
二、政府的公共性	(33)
三、政府公共性的变迁	(38)
第二节 政府干预的合法性及其限度	(42)
一、政府干预的划界标准	(43)
二、政府干预的合法性	(46)
三、政府干预的限度	(51)
第三节 政府干预的机制与方式	(60)
一、政府在提供公共产品与服务中的角色	(61)
二、政府干预的机制	(61)
三、政府干预的方式	(64)
四、对政府干预的评估	(68)

第二章 政府干预与大学的公共性	(74)
第一节 大学的公共性及其形成	(74)
一、大学公共性的内涵	(75)
二、大学公共性的形成与发展	(83)
三、大学公共性的特点	(87)
四、大学公共性的分类	(88)
五、大学公共性的实现	(91)
第二节 政府干预大学的合法性及其原则	(97)
一、政府干预基于大学的公共性	(98)
二、政府干预基于权力制衡	(103)
三、政府干预基于高等教育的特点	(107)
四、政府干预基于对社会的普遍约束	(110)
五、政府干预大学的原则	(112)
第三节 政府干预大学的限度	(114)
一、政府干预限于公共领域中的大学外部事务	(115)
二、政府干预止于教育自由	(116)
三、政府干预止于大学自治	(118)
四、政府干预止于学术自由	(119)
第四节 政府干预大学的机制与方式	(120)
一、科层制机制	(121)
二、市场机制	(124)
三、治理机制	(131)
四、政府干预大学的方式	(136)
第五节 政府干预与大学公共性的实现	(136)
一、政府干预对大学公共性实现的积极作用	(136)

二、政府不当干预对大学公共性实现的消极作用·····	(141)
三、政府不作为与大学公共性的实现·····	(146)
四、大学公共性实现的指标·····	(147)

第三章 计划经济体制下政府干预与大学公共性的实现····· (148)

第一节 计划经济体制下政府干预大学的合法性····· (148)

一、对上层建筑的控制·····	(150)
二、对人力资源开发的迫切需求·····	(153)
三、对教育平等的追求·····	(154)

第二节 计划经济体制下政府干预大学的主要领域····· (156)

一、大学所有制改造·····	(156)
二、调整高等教育结构·····	(157)
三、政府对大学人事的控制·····	(160)
四、对教育教学内容的控制·····	(165)
五、教育教学方法的改革·····	(173)
六、对招生与毕业生就业的控制·····	(174)

第三节 计划经济体制下政府干预大学的方式····· (177)

一、科层制行政管理体制的建立·····	(178)
二、政府对大学干预的科层机制·····	(181)
三、对克服科层制的探索·····	(184)

第四节 计划经济体制下大学公共性的实现····· (190)

一、促使大学满足国家工业化对高级专门人才的需求·····	(191)
二、提高了教育公平的实现水平·····	(200)

- 三、政府不当干预对大学公共性实现的消极作用…………… (207)
- 四、对政府过度干预大学的反思…………… (213)

第四章 市场经济体制下政府干预与大学公共性的实现…………… (217)

第一节 市场经济体制下政府教育职能的转型…………… (218)

- 一、市场经济体制下的政府转型…………… (218)
- 二、政府教育职能的分化与转移…………… (223)

第二节 市场经济体制下政府干预大学的合法性与机制及方式…………… (230)

- 一、政府干预大学的合法性及其领域…………… (231)
- 二、政府干预大学的机制…………… (235)
- 三、政府干预大学的方式…………… (243)

第三节 市场经济体制下政府干预对大学公共性实现的积极作用…………… (247)

- 一、加大教育投入，促进人力资源开发…………… (247)
- 二、增加科研经费，推动大学知识创新…………… (255)
- 三、赋予大学办学自主权，提高教育资源配置效率…………… (259)
- 四、保障学生的受教育权利…………… (261)

第四节 市场经济体制下政府不当干预对大学公共性实现的消极作用…………… (263)

- 一、政府不当干预导致教育不公平…………… (264)
- 二、政府不当干预导致教育腐败…………… (274)
- 三、政府不当干预导致学术腐败…………… (278)
- 四、政府不当干预导致教育质量下滑…………… (281)
- 五、政府不当干预导致学术创新乏力…………… (283)

六、对政府不当干预的反思·····	(285)
结束语 重建大学公共性实现的调控机制·····	(289)
一、高等教育发展目标及政府职能·····	(289)
二、加强教育法制建设，建立依法治理大学的 教育法律体系·····	(293)
三、对公立大学进行产权改造，建立市场竞争 机制·····	(299)
四、建立健全教育中介组织，加强行业自律·····	(300)
五、建立健全大学法人治理结构，实现大学自治 ·····	(300)
参考文献·····	(304)
后记·····	(316)

导 论

政府干预与大学自主的 冲突与协调

一、研究的缘起

自 1978 年以来，转变政府职能一直是中国政治、经济体制改革的核心问题之一。政府职能转换的一个基本问题就是，在哪些领域政府必须发挥积极的作用，政府发挥作用的有效方式是什么；在哪些领域政府必须退出，以保障企事业单位以及社会组织能自我管理、自我发展，成为社会经济生活中的主体，从而一方面能做到简政放权，提高政府行政效率，另一方面又能保障社会自主性的发挥。

大学与政府之间关系的变革就是在这样一种宏观背景下发生的。过去由政府完全垄断的高等教育领域发生了诸多的变化：民办高等教育的兴起、新一轮的院系大调整、高等教育大众化等。变化了的高等教育需要政府不断调整

自己的职能，以更好地促进大学的健康发展，更好地实现大学的公共性。

然而，一个基本的问题是，如何有效地实现大学的公共性？是政府干预还是大学自治？还是二者兼而有之？公共权力介入大学是否有不可逾越的界限？政府对大学进行干预的合法性及限度是什么？其理论与现实基础何在？要讨论这些问题，首先必须研究大学的公共性问题，即大学在多大范围内具有公共性？其中哪些公共性问题需要法律与公共政策的调整，哪些公共性问题是大学可以自主解决的？政府应以何种方式调整大学的公共事务？如何调节大学自主与政府干预之间的冲突？针对上述问题本书对大学自主与政府干预的关系，以及在此基础上政府干预的合法性、方式及效率问题进行了研究。

（一）政府干预的合法性与限度问题

大学自治包括两层含义：（1）大学本身在社会中是独立的，即它不是政府也不是其他任何社会组织的附属机构，而是有着独立法人地位的自治组织。（2）构成大学的基本学术单位是自治的，即大学的院系、专业或者学科在各自的领域中是自治的。^①当然，大学自治并不意味着不受任何限制。实际上，大学作为社会的一个组成部分，必然受到来自政府、社会等方面不同程度的制约。随着高等教育公共性程度的提升，大学在社会中的地位日益重要，政府对大学的干预也越来越多。

在现代法治国家，政府作为公共权力机构，其行为是受到限制的。政府干预社会生活、行使公共权力的合法性基于公共性，即凡属于私人领域，由社会自治能解决的问题，政

^① 韩水法：《世上已无蔡元培》[J]。北京：读书，2005（4）：7。

府没有权力干预，也没有干预的必要；只有涉及公共利益，而且确实需要政府行使公共权力才能解决时，政府才能干预。

教育与学术虽然明显地具有公共性，但也具有明显的私事性。政府干预大学的领域应为公共事务。但要解决大学的公共性问题也不是必然地需要政府的干预；政府对大学的任何干预必须遵循最小限度原则、必要性原则、公共性原则以及有效性原则。政府对大学的干预首先应保障大学自治与学术自由，在此基础上，确实需要政府干预的，政府才可以有效方式进行干预，并保障政府干预的效率。简言之，大学的公共性并不必然意味着政府的积极干预，有时也需要政府的不作为。

在我国，政府干预大学的合法性一直没有得到深入的研究。长期以来，教育被视为为政治服务的工具，教育由政府垄断，大学则成为政府的附属机构，成为政府履行教育职能的实体组织。^① 政府全面干预高等教育活动，全面控制大学，大学根本没有独立的地位，更没有自治的空间。

在政府的全面而直接干预下，大学固然能满足政府的部分要求，实现大学部分的公共性，如教育资源在空间布局上的均衡、学科与专业设置满足社会对人才的需求、教育公平等，但政府的这种干预使大学失去了活力，大学在实现政府目标方面的效率极为低下，其突出表现就是：（1）高等教育供应不足，长期不能满足人们对高等教育的需求；（2）学术创新乏力，大学为国家发展提供的人才支持和智力支持非常有限。

^① 秦惠民. 走入教育法制的深处——论教育权的演变 [M]. 北京：中国人民公安大学出版社，1998：203-204.