

国家教育科学规划“十五”重点 课题研究成果

权利与责任

政府与大学关系之研究

QuanLi

yuZeRen

ZhengFuyuDaXue

GuanXiZhiYanJiu

主编 / 赵大宇 副主编 / 李铁君

黑龙江人民出版社

QL

权利与责任

政府与大学关系之研究

主编 / 赵大宇

副主编 / 李锐君

江苏工业学院图书馆
藏书章

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

权利与责任:政府与大学关系之研究/赵大宇著-哈尔滨
黑龙江人民出版社,2003.1

ISBN 7-207-03976-X

I.权… II.赵… III.国家行政机关-关系-高等
学校-研究-中国 IV.G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 038098 号

责任编辑:朱佳新

装帧设计:李 梅

权利与责任——政府与大学关系之研究

Quanli yu Zeren——Zhengfu yu Daxue Guanxi zhi Yanjiu

主编 赵大宇 副主编 李铁君

出 版 者 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼

网 址 www.longpress.com E-mail hljrmchs@yeah.net

印 刷 辽宁实验印刷厂印刷

开 本 850×1168 毫米 1/32·印张 8.375

字 数 237 千字

印 数 1-1 000

版 次 2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-207-03976-X/D·538

定价:21.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

■ 前 言

本书是国家教育科学规划“十五”重点课题“政府职能转变与高校扩大办学自主权关系”的研究中的子课题“政府职能转变与高校办学自主权关系的比较研究和理论研究”的最后成果。

大学作为社会发展的产物,从其诞生之日起就被置于与社会、政府的矛盾之中,如何处理好大学与政府之间的关系,是高等教育理论与实践中的重要问题之一,也是近现代大学发展中的重要课题。

政府与大学的关系是一个相对的、发展的概念,在其内涵上分为理念与制度两个方面,制度是理念的体现,是贯彻和执行理念的保证。因而,对制度层面的研究应当成为探讨政府与大学关系的主要方面。就政府与大学的关系而言,围绕权力范围,其内涵又分为以下两个不同的层面:

第一个层面是在大学宏观管理体制方面,政府职能与大学办学自主权的关系首先表现为政府所具有的职能,即政府对高等学校所实施的影响。大学办学自治权是相对于政府控制而言的,政

府如何控制大学自治,对大学实施何种程度与方式的影响,将成为探讨政府职能与大学办学自主权关系所面临的首要问题。

第二个层面是在大学内部管理体制方面,大学的办学活动与政府控制之间的关系主要表现为大学所具有的自治权,以及大学内部各组成部分所享有的自主权。大学自治的出发点在于争得某种权力,以便自主地实施自身的办学活动。大学如何构建自己的权力层,以便有效地实施自治权是大学自治的基础。大学所拥有的办学自主权以及内部自治权的分配成为大学自治的重要保证。

建国后,我国实行高度集中的计划经济体制,政府对高等教育集中管理。这种集中管理的方式,调动了各部门发展高等教育的积极性,促进了我国经济、教育和科技事业的发展,集中管理体制发挥了其历史作用。但是,在我国社会主义市场经济体制逐步完善、成功入世、并逐步融入全球化经济的历史进程之中,我国高等教育的外部发展环境相应地发生了很大的变化,而集中的管理体制,将所有的决定权集中在政府教育主管部门,大学基本上是没有任何统筹权和决定权的,这严重束缚了高等教育的发展。

经济的发展,必然推动政府职能的相应转变,高等教育面临着更为严峻的挑战,这需要我们必须重新审视和衡量政府与大学之间的关系。鉴于此,本书将通过借鉴西方政府与大学之间的权力分配,以及回顾我国建国以来政府与大学的关系的沿革,结合我国新的历史时期的变化,反思和探讨政府职能转变与大学办学自主权的关系。

■ 目 录

前 言/1

第一部分 国外政府与高校权力分配模式的历史与比较研究

第一章 自治:传统大学与政府权力分配模式的典型表现/3

第一节 大学的产生与自治的萌芽/3

第二节 中世纪大学的自治权及内部权力分配/13

第二章 中央集权与地方分权的权力分配模式/20

第一节 中央集权型模式的形成与发展/20

第二节 地方分权型模式的形成与发展/30

第三章 复合型模式的形成与发展/40

第一节 英国高校的管理体制/40

第二节 德国高校的管理体制/49

第三节 日本高校的管理体制/57

第四章 政府对高校的支持/69

第一节 政府的支持方式/69

第二节 发达国家政府间接干预大学的立论基础/77

第三节 西方研究型大学/81

第二部分 政府与高校关系的理论分析

第五章 政府与高校关系的理论透视/97

第一节 政府干预高校的合理性/97

第二节 大学自治的意义/107

第六章 新时期我国政府与高校的关系/118

第一节 我国政府与高等学校关系的历史回顾/118

第二节 人世对高等教育与政府关系的影响/125

第三节 新的历史时期政府职能的转化/133

第七章 高校自主办学的权力保障/146

第一节 大学法人化地位的确立/146

第二节 社会对大学法人地位的认可度/151

第三节 提高高校自身的决策能力/161

第八章 高校自主办学权的表现/166

第一节 特色办学/166

第二节 大发展教育观与学校换建/175

第三节 民主管理与自主办学/182

第三部分 处理好政府与高校关系

应注意的几个问题

第九章 政府放权与质量保证/197

目 录

第一节	高等教育评估中介机构/197
第二节	正确处理行政权力与学术权力的关系/206
第三节	高等教育质量的内部保障机制/212
第四节	加强政府自身建设/218
第十章	大学的交流与合作/225
第一节	交流与合作的新理念/225
第二节	促进国内大学之间的联合/231
第三节	增进大学的国际交流与合作/236
第十一章	大学的内涵发展与外延发展/242
第一节	高等教育的外延发展/242
第二节	内涵发展是大学的生命/249
后 记	/262

第一部分

国外政府与高校权力分配模式的历史与比较研究

从历史上看,传统大学与政府的关系表现为大学自治。从中世纪大学产生之日起,就存在着大学自治。从某种意义上讲,大学是学者们为追求“自治”而建立起来的。

工业革命以后,随着高等教育和科学研究在国家、社会、工业发展中逐步发挥着举足轻重的作用,高等教育便为政府和社会所重视,而大学的科学研究需要大量人力、物力和财力,也需要政府和社会的支持,从而凸显出政府与高校的关系问题。由于大学职能的不断扩展,大学由社会的“边缘”逐步走向了社会的“中心”,大学与社会之间相互依赖关系日益密切,使大学

受到外界的影响越来越多。因而,大学自治的内涵发生了根本性变化,使现代大学自治与传统大学自治有很大的不同。

随着政府与大学关系的日趋密切,其权力分配形式也呈现出多样化的趋势,具体表现为中央集权型、地方分权型、复合型三种模式。而政府主要通过经济支持、法律监控、制度保证等方式支持高校的发展。而且,发达国家政府间接干预大学还有其经济学、政治学和文化学的基础。

第一章

自治：传统大学与政府权力分配模式的典型表现

传统大学与政府的关系表现为大学自治。美国学者布鲁贝克曾说：“大学自治是以研究高深学问为己任的高等学校的最悠久的传统之一”^①，这一传统可追溯到中世纪。从中世纪大学产生之日起，就存在着大学自治。这里所说的传统大学，主要是指中世纪大学。从某种意义上讲，大学是学者们为追求“自治”而建立起来的，就其大学自治制度而言，也为近现代大学与政府关系的模式确定了一个雏形和奠定了基础。

第一节 大学的产生与自治的萌芽

一、中世纪大学产生的历史背景

教育者一般认为中世纪大学是指十二至十六世纪欧洲产生的

^① [美]约翰·布鲁贝克，郑继伟等译：《高等教育哲学》，浙江教育出版社 1987 年版，第 28 页。

大学。欧洲中世纪大学的产生并非偶然,是有着深刻的社会、经济、文化背景的,是出自于社会的需要,承接了前人的文化力量,是冲破了传统的绳索和充分吸取了外来文化精髓的结果。

(一)外来文化的引入为中世纪大学的产生提供了条件

在中世纪时期,由于日尔曼民族的征服统治和基督教的盛行,罗马时期的学校或毁于战火或被视为异端而被取缔,古代知识典籍大量散失,零星残存的部分尘封于修道院中,古希腊、罗马的文化财富和教育传统几乎消失殆尽,文化教育全面衰退。当时,教育权为教会所把持,教育机构仅是为数不多的修道院学校、大主教学校以及简陋的教区学校,教学内容为基督教教义和为宗教服务的简单的读、写、算等基本知识。随着宗教发展的需要,课程逐步增多加深,到公元五至六世纪,源自古希腊的“七艺”被基督教接受并加以改造作为教会学校的课程而定型。公元八世纪末、九世纪初,由法兰克国王查里曼推动的教育改革促进了教育的普及和文化的发展。查里曼除重建宫廷学校外,还着力改进和大量兴办教会学校。在查里曼统治时期,教会学校走向鼎盛,一些著名的大主教学校成为当时西欧古典知识的中心,尽管这些知识多是断章取义和支离破碎的,但却唤醒了西欧人对古典知识的渴望。公元十一世纪初,一场大规模引进古希腊、古罗马文化典籍和阿拉伯科学著作的活动拉开了序幕,“西方十字军征讨西班牙穆斯林教徒的结果,使托莱多在公元 1085 年陷落。从那时起,阿拉伯文的科学著作才被翻译过来……”^①阿拉伯人通过拜占庭的渠道翻译的古希腊、古罗马的学术典籍连同伊斯兰科学著作经西班牙辗转进入西欧,引发了西欧的学术复兴运动,从而大大提高了西欧文化界的知识水平。另外,十字军东征扩大了西欧人的眼界,使拜占庭的先进文

^① 何云坤:《科学进步与高等教育变革史论》,岳麓书社(长沙)2000年版,第175页。

化迅速传遍西欧,形成了教育制度深入变革的基础,为中世纪大学的产生提供了重要的条件。

(二)社会需求是中世纪大学产生的根本原因

西欧封建制度至十一世纪末已至鼎盛,社会趋于稳定,农业生产开始稳步上升,手工业逐渐从农业中分离出来。随着商品生产和交换的扩大,在许多地域的交通要塞、城堡或教堂附近,逐渐形成了中世纪作为经济中心的城市,城市之间广泛的贸易联系,促进了国际贸易的发展和泛欧世界的形成。十字军的战役也刺激了经济状况的改善,商业和城市化的复兴,产生了大批流动性的学者和求学者,由于生产的发展,社会分工的变化,知识的进步,教会、政府和行业都需要大量的专门人才,原有的教会学校已经不能满足日益增长的社会需求。^①

1. 社会对法律人才的需求

十二、十三世纪,欧洲的社会经济发展较快,各部门趋向正规化、专门化,商贸的发展也要求有统一的规则来统筹,需要一批精通此道的人来运作,这样社会对法律人才的需求猛增。中世纪早期的庄园法、教会法已随着时间的发展日益显示出其原始和粗陋,无法继续充当协调人们社会行为的规范,于是罗马法开始复兴。周详而完备的罗马法成为当时解决各种纠纷的一把钥匙。但由于西欧人在以后几百年,对罗马法有所忽略和漠视,结果当时欧洲精通此法者寥寥无几。于是,成立一些专门机构,大量培养社会所急需的法律人才,便成了当务之急,这也就构成了大学出现的一个原因。正因如此,早期的大学多数教授法律,到了十三世纪末,几乎所有意大利较大的城市都拥有法律学校。

2. 对行政人员的需求

^① 石广盛:《试论中世纪欧洲大学兴起的原因》,《长春师范学院学报》,2002年第6期。

十二世纪是欧洲王权开始加强的时期。以法国为例,从路易六世到被尊为“奥古斯都”的菲力二世都在不断地加强中央集权。中央集权的加强势必要求有一支高效率的行政人员队伍。英国的情形与此相似。而在继续保持分裂的德国和意大利,这种要求并未因分裂而减轻。在德国,神圣罗马帝国的皇帝本身虽然徒有虚名,但各诸侯却成功地在自己的诸侯国内加强了统治。而在意大利的各城市共和国,对行政人员的需求量同样很大。于是,随着王权的加强和城市共和国的兴起,行政人员的匮乏日趋严重。而解决这一问题的最好办法就是通过成立学校来培养越来越多的合格的行政人员,这些学校有一部分则演变成了大学。

3. 对神学人才的需求

十二、十三世纪,基督教在欧洲得到普及,基督教已深入到寻常百姓中去,也正因如此,宗教人员的负担反而加重了。因为《圣经》在其传播过程中,不可避免地会被这样或那样地歪曲,从而造成宗教内部的混乱。为了使为数众多的已经接受基督教,但又难以自己读懂《圣经》的平民百姓对基督教有一个正确的认识,神学人员的培养势在必行。西欧中世纪早期的教育一直都垄断在教会的手里,教会是当时主要的教育机构。当社会对神学人员的需求增大时,这些教会学校中的一部分便转为大学,如巴黎圣母院的教会学校。也正因如此,神学是当时许多大学的最重要的学科之一。

(三) 教会的压制促进了“大学”这一“自治组织”的产生

中世纪的欧洲始终笼罩在浓重的基督教的气氛之下,就大学的产生而言,当时的天主教会大学是竭尽批评和镇压。天主教会为了维护自身的权威,为了长期使广大群众处于蒙昧状态(缺少知识是盲目信仰的主要原因之一),坚决反对世俗教育,因为世俗教育不仅会打破教会对教育的一统天下,而且理性的成长将会对教会的正统思想造成冲击,于是他们拒绝兴办世俗教育机构,同时

也拒绝那些有激进思想的学者进入教会大学。这样,教会就把世俗教育的权力拱手让给了那些早已不满足于教会压制的学者和精英们。于是他们在社会的强大需求下,建立或控制了一所所世俗大学。而当教会感到无法控制这些世俗大学时,他们就强调,世俗大学仅能教授学生一些谋生的技巧,根本不能使人的精神得到升华,教会本意是想通过这种宣传把世俗大学的学生吸引到教会学校中来,但结果却相反。由于教会大学不能满足世俗大学学生学习各种实用技巧的需要,所以他们通常不会转入教会大学,而世俗大学也从教会大学的批评中认识到了自己的不足,在加强对学员实用技能培养的同时,也强化了对教育理想的追求,从这个意义上说,正是教会的压制和批评在一定程度上促进了大学的产生和成熟。

如果说封建的农奴制度限制了人们的人身自由的话,那么基督教会则在很大程度上禁锢了人们的思想。但是基督教的发展本身也需要教育,于是教会兴办了一系列附属于教会的教育机构。虽然教会建立这些教育机构的初衷往往是为了发展教会的势力,强化神权的权威,但事实上却经常出现相反的情形。受过教育的人士中的一部分往往成为那个时代的精英和觉悟者,他们执着于对真理和公正的追求,而当这一切不可避免地遭到教会压制时,他们往往奋而抗争。他们对理性的追求慢慢地表现在教学和学习的外在形式上,即表现为教学上的自主权,这一自主权的获得实际上是当时城市自治运动的一部分,因此它不仅仅表现为反对教会势力,也表现为反对世俗权威与势力。在斗争中僧俗两种的权威不得不做出让步。1213年巴黎大学总监事实上失去了颁发执照的权力,这一权力被转移到大学教士手中。1219至1231年间主教开始时还能控制大学,但后来学校总监被大学所接收,由大学选举。波隆那大学主席的职位由主教或副主教来担任,但他的职权仅是

主持授予仪式之类。王室也与教会一样力图控制大学,他们很清楚这会给他们带来财富和名声,但他们的控制也是不成功的。巴黎大学甚至发生学生与国王的警察的流血冲突,许多学生死于冲突之中,学校大罢课达两年之久,最后于1231年获得自主权,圣路易承认了大学的独立。显然,大学的成长是与斗争相伴随的,而这种斗争则源于人们对“自治”理念的追求。没有他们的斗争与自主权的获得,大学也许永远是受教会和地方势力控制的傀儡教育机构,不能成长为具有现代意义的大学。

(四)市民的支持成为中世纪大学产生的重要力量

当时,城市中最早的市民是那些不堪忍受封建领主和教会压迫而逃亡出来的农奴和手工业者。为了有效地保护商品的自由生产和交换,手工业者和商人组织了自卫性质的行会。在当时中世纪强大的封建和教会势力压制下,行会是最能保持一定的独立性、获得一定自主权的组织,对那些渴望独立自主地探索知识的人来说,它同样是一种值得仿效的理想组织形式。于是他们便模仿工商行会组织,组成了“师生行会”,以抵制地方教会与封建势力的控制和市民的骚扰,并且也像工商行会一样,从教皇、国王或皇帝那里争取到了具有法人性质的特许状及其他一些特权,成为了自治性组织。

此时的大学主要兴起于一些城市,市民对这些大学的态度在很大程度上决定着大学未来的命运。从总体上讲,市民对大学这一事物是持支持态度的。原因有二:其一,大学的出现满足了城市市民对知识技能培训的需要。其二,大学是当时市民阶层进入统治机构或上流社会的主要途径之一。在大学出现以前,欧洲的统治阶层还是以贵族为主(当然,在一些自治城市中的市民部分地参与了政权的建设,但西欧城市的兴起主要在十至十二世纪,只比大学的兴起略早一些而已,换言之,在大学产生前自治城市并不多),

但大学出现后贵族对权力的这种垄断逐渐被打破,大学所造就出来的一批批具有专业技能的市民在统治机构中具有不可替代的作用。在这种情况下,统治阶层的大门逐渐向市民敞开。另外,即使无志于仕途,大学文凭也同样可以使一个人进入上流社会。于是我们看到当时有条件的市民都纷纷把自己的孩子送进大学,尽管这样会在经济上和精力上耗费很多,但仍无怨无悔,甚至出身贵族的托马斯·阿奎那也从14岁起开始攻读那不勒斯大学的五年课程。由此可见,大学的产生和存在与市民的支持密切相关。

总之,大学这一人类社会中美丽的花朵,其在中世纪西欧的出现是有着深刻的社会背景的,是当时社会经济、政治、宗教发展的必然结果。

二、中世纪大学的类型

在中世纪,欧洲各国陆续建立了一百多所中世纪大学,^①其中以意大利的波隆那大学(Bologna)、萨拉诺大学(Salerno)、法国的巴黎大学(Sorbonne)最具有代表性。

(一)以意大利的波隆那大学为代表的城市自治大学

1158年,经教皇弗雷德里克一世的赦令,波隆那大学正式发展成为大学。因为波隆那地处当时欧、亚、非的商业贸易中心,各地商旅过往络绎不绝,贸易纠纷时有发生,商业诉讼比较多;同时,为了对抗当时的王权和神权,谋求城市独立和权力;另外,著名的法学家欧内乌斯曾在这里讲学,吸引了许多才华横溢的学者和青年,因此,波隆那以研究法律著称。波隆那大学教授罗马法,重视王权和产权问题的研究,它成为欧洲最早的近代大学。

(二)以法国的巴黎大学为代表从教堂学校发展而来的大学

^① 欧阳光华:《中世纪大学的起源、类型、特点及其演变》,《高等函授学报》,1998年第1期。