

信任视野下 我国政府与 大学关系研究

大学—思想与制度 书系
崔延强 主编

XINREN SHIYEXIA
WOGUO ZHENGFU YU
DAXUE GUANXI YANJIU

吴晓春 著

 重庆大学出版社
<http://www.cqup.com.cn>

政府和大学信任是组织间信任，是彼此相信对方在相关活动中，不会做有损自己利益的行为的信心。以此为基础，书稿以政策法规文本为参照物，对新中国成立至今，我国政府与大学关系的演变进行了回顾。从历史的追溯中可以看出，我国政府和大学信任存在政府干预过多，大学学术自主权缺乏，社会力量缺失等问题。这些问题导致政府管理成本高，社会监督力量薄弱，大学运行规范性差等严重后果，从而影响了我国政府与大学之间的和谐。

信任视野下 我国政府与 大学关系研究

大学—思想与制度 书系

崔延强 主编

XINREN SHIYEXIA
WOGUO ZHENGFU YU
DAXUE GUANXI YANJIU

吴晓春 著

重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

信任视野下我国政府与大学关系研究 / 吴晓春著.

—重庆:重庆大学出版社,2014.12

(大学思想与制度书系.第1辑)

ISBN 978-7-5624-8827-9

I. ①信… II. ①吴… III. ①国家行政机关—关系—
高等学校—研究—中国 IV. ①D623②G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 025605 号



信任视野下我国政府与大学关系研究

吴晓春 著

策划编辑:唐启秀

责任编辑:陈力 版式设计:唐启秀

责任校对:秦巴达 责任印制:赵晟

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:邓晓益

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路21号

邮编:401331

电话:(023)88617190 88617185(中小学)

传真:(023)88617186 88617166

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn (营销中心)

全国新华书店经销

重庆五环印务有限公司印刷

*

开本:940×1360 1/32 印张:9.75 字数:270千

2014年12月第1版 2014年12月第1次印刷

ISBN 978-7-5624-8827-9 定价:30.00元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书,违者必究

“大学——思想与制度”书系

顾 问：顾海良

主 编：崔延强

副主编：易连云 张 陈

本书系重庆市教育委员会人文社会科学研究重点项目“信任视野下我国政府和大学关系研究”(项目编号: 12SKK01)的研究成果

大学的生命

近 10 年有关大学问题的讨论,在“钱学森之问”和《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的推波助澜下,风急浪高。有匡复“大学精神”的,有反思“大学理念”的,有编制“大学逻辑”的,不管是收拾大学的历史记忆,还是改造大学的现实制度,归根结底意在鞭策今天的大学教育重返“大学之道”。我检索了多数言论,发现了两个盲点:一是抽象普遍的逻辑理由遮蔽了中国大学教育的特色寻觅与构筑;二是问题切入的视角是教授专家、高层管理,丢失了大学赖以存在的土壤——学生,而学生立场的“缺席”,使大学之道的讨论显得格外悲凉。

我们的大学是谁的大学? 大学的生命究竟何在?

毫无疑问,大学是传道者和问道者不分肤色信仰、不分男女长幼、不计贵贱高低,济济一堂,如切如磋,究天问地,抒发胸臆的共同精神家园。我们师与生是守望自己精神家园的“最后的莫西干人”。大学不是纯粹的科研流动站,也不是按统一规格批量生产人才品牌的车间作坊。牛津学者纽曼说,一间大学虽说不是诗人的地,但如果不能激起年轻人一些诗心的回荡、一些对人类问题的思索,那这所大学缺乏感染力是无可置疑的(纽曼, 2001)。不能把大学的使命锁定在单纯的知识生产与再生产的链条上,如果一所大学的首要 and 主要任务是研究和专利,真的看不出还要学生干什么;如果要招收的只是学徒帮工,何不把清

华、北大更名为“科学院清华分院”“北大分院”。每当听到“研究型”大学和“教学型”大学的称呼时,总不免有“汗”的感觉。教书育人、研学相长是大学天经地义的第一要务,今又造出个“研究型”来,据说是指标体系的。除了“自己争取到科研经费要和政府投入相当”“不断生产高水平学术成果”云云之外,至少研究生的规模和本科生对等了,或远远大于本科生规模,才初具“研究型”的条件。所以在这种理念怂恿下,高水平大学严格控制本科生招生,研究生规模则突飞猛进。我们的一流大学都按这样的“研究型”标准操作,不仅研究生的规模膨胀不堪重负,培养质量令人担忧,而且相当一部分优秀生源进不了一流大学读本科,只好漂流到资源欠发达的地方,的确是一件难以理解的事情。大学在知识经济时代,正如美国社会学家贝尔所说,“是社会发展的中心结构”,承担着知识创新与智力输出的责任,这点是毋庸置疑的。但大学的“魂”是什么?——还是那句老话:教书育人。研究是骨骼和肌肉,教育是灵魂和血液。大学必须根植教育,魂系学生,才能成为真正名副其实的大学,有生命力的大学。

本着这种理解考量一下,我们自己的大学体制创新也好,改革也罢,出发点不应只是一个与所谓国际水准接轨的“世界眼光”的问题。从表面上看,在经费投入与筹措、知识造血能力与水平、管理理念与体制方面,的确好像与哈佛、耶鲁、麻省理工有天壤之别。但问题的关键核心是什么?这些表象“差距”的背后是什么?我们不能抽象地谈“接轨”,“接轨”不只是一堆数据的比较。我们应着力思考回到大学生命本源的问题:中国的大学,作为华语世界的大学如何在今天的大学世界之林中,找寻我们自己的特色,确立我们自己的位置。特色就是不可比拟、不可通约,就是个性,就是优势,就是生命。没有特色的大学最多是在哈佛之后,再增添一所小哈佛,中国的哈佛而已。北京大学中文系陈平原教授在接受采访时说:“北大就是北大,与哈佛没有距

离。”的确，雅典和耶路撒冷有什么关系？这句话让我想起香港中文大学前任校长、从牛津回来的社会学家金耀基先生讲述中文大学，作为一所以科学发现和弘扬中华文化为己任的大学，一所华语世界的大学，怎样从“新亚”和“崇基”两个小小的传统书院起步，顽强地屹立于亚洲乃至世界的大学之林。那就是在说英语的同时不忘说汉语，书院精神支撑现代大学制度。

大学的生命何在？一言以蔽之，传统一点就是大学的书院气质，摩登一点就是大学的人文精神。离开了它，大学只剩下一堆数据、表格、指标、文件和证书，无法实现“以人为本”的价值目标。以人为本的人文关怀，落实到大学改革上，一是坚持以学术为本，重塑大学的学术评价和学术管理体制；二是以学生为本，重建教学设计与管理体制。

立足于大学生命的基点，本丛书意在从大学思想和制度的维度，探索大学延绵八百余年至今不衰的历史之谜与发展之路。

12 世纪文艺复兴以降，大学历经新知识大发现、民族国家兴起、宗教改革、工业革命、全球化等浪潮，曾被质疑为纨绔子弟挥霍之地，一度烛火飘摇，几近泯灭。幸每每于危难之际，其命维新，于今发扬光大。但是思想不是博物馆，它与躯干息息相关。思想与制度构成了大学的灵与肉，互为偎依。

道以为制，制以为新，这是大学的肌体。文以载道，育人为先，这是大学的生命，中国大学的生命。

是为序。

崔延强

2010 年春于嘉陵江畔

前言

政府与大学关系问题一直是困扰我国和世界各国高等教育发展的难题。从我国实际来看,受我国政治经济体制、历史文化传统等因素的影响,我国政府将大学视为自己的附属机构,对大学的管理是干预过多,控制过强,导致大学自主权缺乏,从而影响了大学学术事业的发展。而政府放权的结果,则是一放就乱。因此,如何处理和协调我国政府与大学的关系是我国高等教育事业发展亟待解决的问题。对此,专家、学者各抒己见,提出众多解题之道。本书以已有研究为基础,借鉴有益经验,从信任的视角,审视我国政府和大学关系之症结,分析影响我国政府和大学信任的制度因素,并提出建立基于制度的我国政府和大学信任的对策,以实现我国政府与大学关系的和谐发展。

信任作为一种以主体间性为基础,双向互动为特征的关系,作为一种减少不确定性,降低成本,维护社会秩序,促进合作的机制,为构建和谐政府与大学关系提供了一种新思路。而从政府与大学关系的实际看,政府与大学关系本身也包含着信任问题,其表现在:首先,大学自治是大学悠久的传统之一,也是大学立足之本,而政府的信任是大学获得自治权的前提;其次,政府和大学作为利益相关者,其权力博弈的最好选择是合作,而信任是政府和大学合作的前提。最后,和谐有序的政府与大学关系是双方的诉求,而信任具有维护政府与大学秩序的功能。因此,用信任理论研究政府与大学关系问题具有重要的现实意义。

我国政府和大学信任状况及导致的后果,是本研究的前提

和现实基础。政府和大学信任是组织间信任,是彼此相信对方在相关活动中,不会做有损自己利益的行为的信心。政府和大学信任是以主体间性为基础,双方相互尊重,真诚相待,以实现双方利益的最大化为目的,以制度为保障。以此为基础,本书以政策法规文本为参照物,对新中国成立至今,我国政府与大学关系的演变进行了回顾。从历史的追溯中可以看出,我国政府和大学信任存在政府干预过多,大学学术自主权缺乏,社会力量缺失等问题。这些问题导致政府管理成本高,社会监督力量薄弱,大学运行规范性差等严重后果,从而影响了我国政府与大学之间的和谐。

纵观我国政府与大学关系之现状,导致我国政府和大学信任度不高的制度根源有三:其一,由于我国大学法律地位模糊,既导致大学权责含糊、混乱,大学与政府关系定位不清,也导致大学在司法实践中行政法律关系和民事法律关系的混淆,使政府难以信任大学。其二,由于我国现有立法对政府和大学权责规定的模糊,导致政府越权,大学缺乏应有的自主权,而权力与责任是对等的,大学因无权而不愿承担责任,致使大学的行为让政府难以信任,政府集权而不愿放权。其三,大学作为被信任方,能否很好地履行责任,实现公共利益和政府的目标,还必须要有完善的监督机制,而我国目前监督大学行为的机制却存在法理依据不足、同体监督不力、异体监督虚置等问题,使政府对大学的行为没有信心而不愿给予信任。

何以解题?从理论上构建我国政府和大学和谐信任机制,是本研究价值诉求实现的关键。从应然的维度看,理解和合作是和谐的政府和大学关系的重要特征,而信任是达成理解和合作的重要前提和有效途径。因此,本书对我国政府和大学和谐信任机制进行理论建构。主要从健全有效的法律规范体系是政府和大学信任机制的基石,权责清晰、统一是政府和大学信任机制的核心,完善的问责制是政府和大学信任机制的保障三方面,构建三位一体的理论框架。

对症下药,提出我国政府和大学和谐之路的具体对策,是本研究的价值所在。本书最后一章以三位一体的信任机制理论框

架为基础,针对我国政府与大学关系存在的问题,提出建立政府和大学和谐的对策。首先要确立大学的公务法人地位,明晰大学与政府的法律关系,为厘清政府和大学的权责奠定基础,也是政府和大学信任建立的前提;其次,主要从明确政府和大学的权责,以及推进大学章程建设两方面完善高等教育法律法规,厘清政府和大学权责边界,是实现政府和大学信任的关键;最后,建立高校社会问责制,保障政府权益的实现,是建立政府和大学信任,实现政府和大学和谐的制度保障。

吴晓春

2014. 10

目 录

导 论	1
一、问题的缘起及研究意义	1
(一)问题的缘起	1
(二)研究意义	6
二、相关理论研究回顾	7
(一)国内外信任问题研究现状	7
(二)国内外政府与大学关系问题研究现状	12
三、相关概念界定	16
(一)信任	16
(二)大学	16
(三)政府	17
(四)政府和大学信任	17
四、研究思路和方法	17
(一)研究思路	17
(二)研究方法	20
第一章 基于信任理论的政府与大学关系研究的意义	22
一、信任理论的内涵解读	22
(一)信任的界定	23
(二)信任的实质	29
(三)基于制度的信任	31
(四)政府和大学信任的含义及特点	38

二、政府与大学关系中的信任问题	45
(一)大学自治与信任	45
(二)政府和大学合作与信任	61
(三)政府和大学秩序与信任	71
三、研究意义	78
(一)为政府与大学关系研究提供新视角	78
(二)为大学自治权的实现提供有效路径	81
 第二章 我国政府和大学信任状况分析	84
一、我国政府与大学关系的演变	84
(一)1949 至 1978 年:计划管制时期	85
(二)1979 年至今:体制改革时期	90
二、政府和大学信任存在的问题	94
(一)政府干预过多	94
(二)学术自主权缺乏	100
(三)社会力量的缺失	110
三、导致的后果	119
(一)政府管理成本高	119
(二)社会监督力量薄弱	122
(三)大学运行规范性差	124
 第三章 影响我国政府和大学信任的制度根源分析	131
一、大学法律地位模糊	131
(一)大学的事业单位法人地位	132
(二)大学事业单位法人定位带来的困扰	134
二、政府和大学权责不清	136
(一)我国政府和大学权力规定模式	136
(二)我国大学自主权法律规定的模糊性	137
(三)政府和大学法律责任的模糊性	142

三、高校监督机制的不完善	145
(一) 监督的法理依据不足	146
(二) 同体监督不力	151
(三) 异体监督虚置	155
 第四章 我国政府和大学和谐信任机制	167
一、和谐的我国政府与大学关系的主要特征	167
(一) 相互理解、平等相待	168
(二) 互利互惠、合作双赢	169
二、信任是建立和谐的我国政府与大学关系的有效途径	177
(一) 信任是达成共识、相互理解的手段	177
(二) 信任是减少不确定性,促成合作的手段	178
三、“三位一体”的信任机制框架	179
(一) 健全有效的法律规范体系是基石	179
(二) 权责清晰、统一是核心	185
(三) 完善的问责制是制度的保障	193
 第五章 我国政府和大学和谐之路的对策	210
一、确立大学的公务法人地位——信任的前提	210
(一) 公务法人的特点	211
(二) 大学作为公务法人的意义	213
二、完善立法,厘清政府和大学权责边界——信任的关键	214
(一) 完善教育法律,明确政府和大学的权责	215
(二) 推进大学章程建设,进一步明确政府和大学权责	220
三、建立和完善高校问责制,确保政府权益——信任的保障	238

(一)健全问责法律体系,实现问责的制度化 and 法制化	238
(二)建立异体问责制,提高问责的科学性	242
(三)以权力和绩效问责为核心,提高问责的针对性	253
(四)完善评估为主的多样化问责方法,提高问责的实效性	264
结语 建立我国政府和大学信任是一项系统工程	274
参考文献	276
后 记	292

导 论

现代大学诞生于中世纪,中世纪大学独特之处在于它是行会组织,它或者是教师行会,或者是学生行会,中世纪大学的行会特性暗示大学具有某种程度的独立和自治,大学自治成为现代大学古老的传统之一,是大学的基本原则。但随着时代的变迁,大学由曾经的社会边缘被推进至如今的社会中心,政府对大学由不屑到关注再到干预,大学作为行会曾拥有的自治不仅被消解,而且在多数国家和多数时候大学被沦为政府的附庸而失去自治权,而自治是保证学术自由得以实现的前提,是大学延续的生命线。几个世纪以来,大学就在政府干预程度的变化中挣扎和争取应有的权利,在艰难中追求学术自由理念的实现。尤其在当代,在建立现代大学制度的语境下,如何有效地处理和解决“自治”和“控制”的悖论,构建政府和大学的和谐关系更是成为高等教育研究的重要课题。

一、问题的缘起及研究意义

(一) 问题的缘起

大学自治是现代大学制度的核心问题。世界无绝对之自由,亦无绝对之自治。“自治”以“控制”为限获得合法性,唯有

在“自治”与“控制”间形成适当的张力,政府与大学之和谐关系才如影随形。

1. 现代大学的悖论——自治和控制

关于大学的起源,德尼弗尔区分为教皇颁准建立的大学,皇帝颁准建立的大学,教皇与皇帝共同颁准建立的大学。^①根据德尼弗尔对大学起源的区分,大学的产生不仅与教会,而且与国家相伴。因而,中世纪大学的特许权有三个来源:教皇、皇帝和地方政权。从中可以看出,现代大学自产生之日起就受到国家和政府的控制,满足国家对专门性人才的需要,这是大学合法性的政治论基础。进入现代以来,随着大学政治、经济、文化功能的增强,大学的存在和发展更是不可避免地与政府和社会休戚相关,受政府的干预和社会的制约。

另一方面,从认识论的角度看,大学合法性的基础在于它以探求高深学问、追求真理为目的。为了保证知识的正确和准确,学者的活动必须是只服从真理的标准,“真理能够站得住脚的标准是它的客观性”,真理的客观性或独立性又来自价值自由或者价值中立,因而应在“学术与现实之间划出一条明确的界限”。^②学术自由和大学自治是大学的基本原则,也是大学的立本之基。大学应该有自身内在的发展逻辑,遵循学术发展的规律,是探究高深知识的自律的场所,而政府的干预、社会的导向不是以学术发展的逻辑为出发点,甚至可能出现与学术本身的逻辑相背离的情形,这就不利于大学的发展。但是过度自由也是伤害大学的利剑,回顾现代大学发展的历史,过度自治、封闭的大学也曾经由于散漫、偏执保守、排斥改革等缺陷,导致大学经历了让大学不堪回首和尴尬的历史时期——冰河期。痛定思痛,大学打开封闭的校门,融入国家和社会发展的洪流,从低谷中走出来,也就是说,大学的重振、繁荣和社会地位的提高,是与

① 雅克·韦尔热. 中世纪大学[M]. 王晓辉,译. 上海:上海人民出版社,2007:7.

② 约翰·S. 布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 王承绪,等,译. 杭州:浙江教育出版社,2002:14-15.