

## 当前现代大学制度建设的两个着力点

马陆亭

(教育部(国家)教育发展研究中心高等教育研究室主任、研究员、博士生导师)

近几年来,党中央逐步确立了全面依法治国的基本理念,明确要推进国家治理现代化。在高等教育领域,通过有针对性地“政府进一步简政放权、大学章程制定、内部治理结构完善”等具体措施的推动,现代大学制度框架逐步明确。从目前的改革进展情况来看,政府与大学的关系、学术权力与行政权力的关系正在成为亟待突破的关键。

### 一、高等教育治理能力现代化的关键是规范各方的权力边界

改革开放以来,高等教育不断地开展着宏观管理体制改革的改革思路和高校内部管理体制改革的改革思路,并事实上形成了“宏观简政放权、微观激励搞活”的大思路,方向无疑是正确的。但是,权力“一放就乱、一乱就收”一直困扰着我们,说明理念并没有真正转化为制度。

下放权力是计划经济的改革思路,权力归位是市场经济的改革思路。计划经济时代的约束力太强,所以要激励;而市场经济解放了旧的束缚,就需要建立起新的约束。所以,伴随着国家体制从计划经济转向市场经济,国家对高等教育管理制度的提法也从体制改革慢慢地演变为现代大学制度建设。也可以说,二者是一脉相承的,高等教育治理能力现代化的目标也指向真正建成现代大学制度。

因此,过去的管理体制改革的改革思路重在放权、激发下属的办学活力,而目前的现代大学制度建设则重在规范、调整权力结构。进一步地说,制度的作用既有激励,又有约束。起源于计划经济时期的管理体制改革的改革思路,针对的是“上级”权力的过分

集中,因此通过放权以激励“下属”是工作重点,上级政府对改革起主导作用;而发端于市场经济体制下的现代大学制度建设,重在治理结构的规范,激励和约束并重,该谁的权就是谁的权,即把权力放进笼子,是一个由政府主导转向学校自我建设的过程。经此涅槃重生,大学将成为真正面向社会依法自主办学的实体,只是目前改革仍在过程中。

### 二、在大学外部,探索新型政府对大学的契约式目标管理关系

建立“政府宏观管理、学校自主办学”的体制,是国家对高等教育管理的改革目标。多年来学界已为此做了不少努力,但仍未取得突破性进展,如政府目前依然在进行着简政放权工作及前一段时间讨论热烈的“去行政化”议题。

笔者认为,我们长期形成的改革理念并没有错,那就是“宏观有序、微观搞活”。大学需要面向社会自主办学,但它不能背离国家战略和意志而凭空发展,政府也绝对不会放弃对大学的支持和行使自己的宏观管理职责。各国都是这样,甚至美国、英国等市场经济发达国家还在试图强化政府的权力,只是大家还比较注重维护政府与大学间的权利边界。另外,我们也需要认识到,政府是由部门组成的,笼统地说政府容易泛政治化。政府部门和大学机构又各由人组成,人既有做好工作的一面,也有个人的实际利益,所以既需激励又要约束。

中国共产党“立党为公、执政为民”,完全以人民群众的利益为己任;而教育也属于崇高的事业,大学是提供准公共产品的机构。以上说明

政府部门和大学既具有独立性——都是当今社会不可或缺的一类社会组织,又具有共同性——都是为公共利益服务的机构,因此它们应该以符合各自规律的方式运转且不会产生根本冲突。目标管理其实就是政府由直接管理向间接管理的一种转变。

所以,“宏观有序、微观搞活”是我们的治理原则,具体到高等教育就是“政府宏观管理、学校自主办学”,有效的治理模式应该能综合体现国家意志和学校愿景。而政府对大学以契约方式进行目标管理,就是能满足双方意愿的一种制度安排。该契约关系为行政契约,兼具行政的公务性和契约的合意性。

回顾历史,早期欧洲大学的特许状就具有契约的合意之义,日本国立大学的法人化改革、英国以评价为基础的大学科研拨款、美国对公立大学的拨款公式设计、德国开展的基金会大学探索、法国政府对大学直接的合同管理等都是这种模式的例证。我国的“985工程”等若干重点建设项目其实已对这种模式进行了局部的探索,大学章程建设也有这种合意之义。国务院2015年11月5日颁布的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,明确提出了“坚持以一流为目标、坚持以绩效为杠杆”等基本原则,并给出了具体的建设时间表,也体现的是一种目标管理方式。我们需要把局部探索推向整体。

### 三、在大学内部,构建以教授为主导的学者共同体治校模式

现代大学起源于中世纪欧洲大学。它们以当时社会通行的治理模式——行会模式进行运转,即教授共同体模式,俗称“教授治校”。共同体表明利益、责任共担,大家地位平等,共同说了算,争议通过协商、表决机制解决。

随着社会和高等教育的不断发展,慢慢地大

学规模大了,职能多了,学科分化了,组织结构复杂了,教授数量也多了,管理问题凸显。于是,大学出现了专职的校长和行政人员,政府、市场也开始介入,教授治校事实已不可行。因此,我们现在的提法是教授治学。

当然,这一提法也不是没有争议。例如,赞同“教授治校”者认为:这是大学的本质特征之一,教授治学不能替代教授治校;教授治学是天经地义之事,本不用说,是废话。反对者则认为:大学规模那么大,教授相互间不认识,怎么来治校?大学还要实行战略管理,教授本身不懂,教授治校本身就是雾里看花说说而已。

笔者在此承认教授治校的不好操作性,但同时提出一个问题:“教授治校”,是大学自产生到数百年的存续过程中所具有的一个特征,如果慢慢地我们让它没了或偷梁换柱了,那么我们现在叫“大学”的这个机构,还是不是真正意义上的“大学”?即出现了现代大学的合法性问题。大学本是舶来之物,我们的国外同行在遇到这种情况时是怎么处理的呢?一般是通过设置学术委员会、评议会、教授会等,尽力保持和维护学术与行政事务的边界。

所以,大学的学术必须以教授共同体来主导。回归“教授治校”之本意,学术权力就是学者共同体特征通过什么样的模式来实现。应该承认,“教授治学”是一种路径选择,只不过是窄化了权力范围的路径选择。还有其他的路径选择,如“教授治院”,即降低权力的层次。

在现代大学里,教授共同体可以有多种实现方式。他们互为补充,关键是需要我们依据国情、教情、校情去用心设计。笔者曾经提出过一个方案:大学构建以学院为基础的联邦制共同体,学院构建以教授会为主导的教师共同体,校学术委员对学院学术决策予以指导和制衡。此处不再赘述。