

文章编号:2095-0365(2014)04-0092-05

国外现代大学制度及其监督机制的比较与启示

张燕妹^{1,2}, 刘唐宇^{2,3}

(1. 福建农林大学 文法学院, 福建 福州 350002;

2. 福建农林大学 廉政研究中心, 福建 福州 350002;

3. 福建农林大学 管理学院, 福建 福州 350002)

摘要:建立与完善现代大学制度及其监督机制是现代大学治理的重要趋势和重点“问题域”。高等教育事业较为发达的西方国家在创建现代大学制度及其监督机制方面积累了丰富的经验,出现了诸如德国的教授治校模式、英国的经费自主模式、美国的完整自主模式和日本的高度集权模式四种典型治理模式,与之相适应的也出现了各种类型的大学治理监督机制。比较中外现代大学制度与监督机制的异同点,深入探讨现代大学制度监督机制的发展趋势,为构建更加完善的我国现代大学制度及其监督机制提供有益的启示。

关键词:高等教育;现代大学制度;监督机制;国外教育;治理模式

中图分类号:G64 **文献标志码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxxbskb.2014.04.18

我国高等教育体制改革至1990年代以来取得了显著的成效。然而,随着改革的不断深入,制度层面的诸多问题逐渐显露,传统的制度体系已不能解决我国高等教育发展中的新问题,甚至成为束缚高等教育进一步发展的障碍。因此,从2005年开始,建立现代大学制度逐步被认为是深化高等教育改革、促进高等教育发展的新的方向和要求。此外,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出要从“完善治理结构,落实党委、校长职权,探索教授治学,发挥群众团体作用,加强扩大社会合作”等方面完善中国特色现代大学制度及其监督机制^[1]。

一、国外现代大学制度模式概览

国外现代大学制度的主要模式有德国的教授治校模式、英国的经费自主模式、美国的完整自主

模式和日本的高度集权模式四种。其中德国和英国最具有原生性,他们都具有长久的大学历史,是早期大学的诞生地。而美国与日本的大学制度则是在学习、借鉴德国和英国模式的基础上形成的。四种现代大学制度模式各具特色又相互联系。

(一)德国的教授治校模式

中世纪大学是德国大学的发展原型,所以德国大学继承中世纪大学的模式跟政府有着十分密切的关系^[2]。德国大学制度是根据政府的法令、法规制定而来的。由此可见,在这样的制度下,德国的大学享有的自主权利十分有限,反之,大学多隶属于政府。为弥补制度的限制,政府也给予了大学高度的自治权,并充分尊重学者个人的学术自由。而政府则通过教育部门对大学进行管理,将人事任免权、经费使用权、事务处理权等方面权

收稿日期:2014-09-16

基金项目:2011年度教育部教育廉政理论专项课题(11JDJYLZ04);2013年度教育部教育廉政理论专项课题(13JDJYLZ05)

作者简介:张燕妹(1986—),女,助教,研究方向:思想政治教育。

利掌握在手中,实行最后决策。

学校内部的组织管理具有鲜明的教授治校的特点,形成了三级式的组织架构即大学评议会、学部、讲座。教授主要负责相关的教学和科研活动,具有一定的自主研究权利,如课程设置、考试安排、研究所建设等都由教授负责并且可以直接从政府领取所需费用,拥有完全的资金使用权和支配权。而院、系一级的并不直接介入教授的教学、科研活动,主要是负责相关协调工作。教授在拥有国家支持和自主权下所做的研究和教学主要根据自身的学术领域进行,受社会影响小,所以德国的大学与社会的联系不大。

(二)英国的经费自主模式

约翰·范德拉格夫在《学术权利》一书中说:“英国大学的理想和学术管理结构在很大程度上决定于牛津和剑桥大学的古老传统。”^[3]而牛津和剑桥大学的传统制度中具有显著的非政府性和捐赠性。在此传统制度的影响下,英国大学除了法律上具有法人资格和独立地位之外,还将经费自主作为重要的自主机制。同时,英国大学享有高度的自治权利,自订章程、自行发展,大学可以自己决定学校的内部事务,政府不直接充当管理者的角色,而是由学校自行承担。学校支配着经常性的拨款和支出,掌握着新生录取和学生考试、控制着学科建设和课程设置以及有着对教职员工的任用和对教师任期的决定权。英国大学内部由三级结构组成,分别为校、院、系,而与学校整体一样,每一级都有一定的自主权,逐渐形成了学术权力与行政权力分治、统筹协调整体的优秀制度。在与社会联系的程度上,英国大学与德国模式有实质性的差别,通过董事会、理事会等组织英国大学与社会有机地联系着,大学很好地成为了社会不可或缺的组成部分,教育市场化也是英国模式的一个重要特点。

(三)美国的完整自主模式

具有较为完备的自主权是美国大学模式的一个重要特点。主要体现在美国大学在许多方面都享有完全的自主权,如制定规章和条例、经费的分配和使用、教师的聘任、招生管理、课程设置等。内部管理方面,具有决定学校事务的全权组织是董事会,同时董事会可以任命校长赋以实权来管理学校事务,在系级中的中层管理人员也拥有较

大的自主权^[4]。美国大学通过委员会的形式对学校的各项事务进行处理和决策,并依据条例进行一定的监督和管理。委员会的组成人员主要包括教授、教师、行政人员以及学生,学校管理较为民主化。在市场经济基础上产生的美国大学制度,有着较为健全的大学竞争机制,与社会有着直接的联系,因此有较强的社会适应能力。

(四)日本的高度集权模式

日本大学制度具有高度集权的特点,这主要是受日本国家主义思想和自身高等教育的传统影响。所以,从某种程度上说日本政府有着直接管理大学的权利。政府在大学的各项决策方面有着绝对的话语权和决定权,主要表现在规划大学发展前景、制定大学职能、管理大学事务方面。为了实现对大学事务的管理和干预,日本政府还通过法令和行政法规等法律形式对大学内部学科设置、人员编制、教学科研等方面进行规定。在这样的规定之下,日本大学明显地依附于政府,体现出来的管理模式是“政府管理大学,大学对政府负责”的模式。

二、中外现代大学制度比较及其监督机制发展趋势

国外现代大学制度的建设与发展具有较长的历史,现代大学制度及其监督机制的建设较为完善。通过中外现代大学制度异同点比较,讨论现代大学制度监督机制的发展趋势,能够为我国现代大学制度及其监督机制的构建提供有益的启示。

(一)中外现代大学制度比较

1. 中外现代大学制度的相同点

(1)董事会制度作用大。国外现代大学制度建设与发展中,董事会制度在其中发挥了重大的作用,随着国际化、信息化时代的来临,为了更好地适应教育的发展,建立科学、有效的管理运行机制已经成为世界各国高校的重中之重。20世纪80年代以来,我国的高校董事会制度也逐步设立并完善,发挥着重要的作用,成为学校与社会的连接点,同时也是民主科学管理的重要途径之一。

(2)实行校长负责制。国内外大学的内部治理结构都实行校长负责制,许多权力都委托于校

长,校长统一领导学校各项工作,不同的是国外大学是实行董事会领导下的校长负责制,我国实行的是党委领导下的校长负责制。

(3)采取三级管理方式。国外大学内部治理结构普遍采取校、院、系三级管理方式,我国在大学运行机制上与国外基本一致,校级主要负责管理学校行政事务,总筹规划,在与校外机构的沟通协调方面发挥应有的作用。院级的权力介于校级与系级之间,负责学院的具体发展和学生具体事务管理,对学校负责。系级的管理更加注重教学科研活动,组织教师活动、发挥教师参与管理的作用。

2. 中外现代大学制度的不同点

(1)办学自主权方面。大学的成功发展,不仅需要强大的经费作为支持,还需要有组织的管理模式和灵活的运作模式。与国外发达国家的现代大学制度和监督机制相比,中国的大学制度和监督机制缺乏相对的自主权,但是从另一方面来说,面临的外部约束力也会相对比较单一。除了政府通过相关部门实施行政管理外,没有其他外部组织能够明显对大学实施监督作用,因为传统上中国的大学被看成是“政府部门的附属单位”^[5]。在中国的大学制度中政府对大学实施行政管理的内容是多方面的,其中有校长的任命、经费的投入与使用、学生的录取、学费标准的制定、教师的管理等等。因此,中国的大学自主决策能力比国外大学要弱的多,在办学上也相对缺乏灵活性。从某种程度上说,中国大学一方面缺乏来自社会各界的经费支持,另一方面也缺乏社会各界的监督。

(2)自我约束机制方面。通过改革,中国的大学与政府的关系发生了很大的变化,中央政府不断放权,这是可以看到的成绩,但是从另一方面来说,与国外发达国家大学约束机制相比较,中国的大学外部约束机制发展相对缓慢。国外现代大学主要通过政府和立法来对大学的经费使用和学生招生等方面进行明确的规定,同时还有一些大学学会、专业学会和认证机构通过各种评估机制和行规约束大学行为。校友和基金会也会对大学进行监督,如果他们发现大学理事会或者校长玩忽职守、管理不善就会停止对大学的资助等。近十几年来,中国也颁布了各种各样的教育法规和条例,但是对大学办学的约束作用还没有达到法律应有的力度。在中国的高等教育中也有一些行业

学会和专业学会,但是对于规范行业行为的作用也没有明显地显露出来。

(3)学术自由方面。19世纪初,学术自由的概念在德国诞生,它是大学不可缺少的灵魂。在国外的高等教育管理体制中,学术自由有着十分宽泛的范畴,它包括了学术活动的各个方面,是学术性活动的保障。同时,大学内部在强调学术自由的同时国外大学还强调学者的自律和制度约束。目前在中国的大学和社会中,还远远达不到学术自由的标准。我国的大学属于行政权力模式,一定程度上控制了学术权力。过多的教育行政和其他行政部门的干预,让学术自由成为一个口号,无法真正实施。而且目前中国大学的规章制度在很多情况下缺乏针对性和约束力,起不到很好的监督效果。

(二)国外现代大学制度监督机制发展趋势

为了加强现代大学制度,国外一些大学建立了较为完备的监督网络,设计了较为完善的监督机制。主要发达国家的现代大学制度及其监督机制是一个开放的体系,其途径和类型也是多种多样的,包括权力监督、舆论监督、社会监督等,它们具有一些共同的特点和发展趋势。

1. 国外现代大学制度监督机制的共同特点

通过对主要发达国家的现代大学监督机制进行分析,可以总结出一些共同特点:第一,在现代大学制度及其监督机制的建设上,学术权力发挥着重要的作用。形成学术行政两权分离,让学术权力和行政权力在各自的领域和范围内能够发挥各自的作用。同时,建立相应的保障机制,充分保障学术权力的作用发挥,让学术权力享有一定的地位。第二,将个人负责制和议会制结合,在学术权力和政府权力当中发挥应有的作用。第三,现代大学设立评议会或教授会,教授会具有“自下而上,民主决策”的特点^[6],对学术事务拥有决策权,教授等学术人员在学生管理中发挥一定的作用。与此同时,又规定由校长担任主席一职,有效地调节着个人负责制和议会制的关系,让二元权力得到有效地发挥,减少相互间的摩擦。

2. 国外现代大学制度监督机制的发展趋势

(1)多元化趋势。民主管理是现代大学管理的一个重要原则也是实现监督的一个重要手段,正是因为民主观念的不断加深,大学内部的权力

结构呈现多元化的趋势,原有的二元结构被不同的利益主体打破,权力结构模式由原来的单一主体转变为多元主体,形成了相互作用、相互监督、犬牙交错的格局。各国的代表性事件促使了多元化趋势的进展:美国的学生激进运动使得校外政治团体对大学进行更多的干预,教授的权力得到增强,能够有自身的发言权,同时,学生也能通过学生代表大会的形式行使一定的自我管理权;德国1965年的大学生骚乱也让学生有着更为全面的参与学校事务决策的权力,有些州还通过立法的形式将赋予学生管理和决策权法律化,让学生权力的实施有着法律保障;法国1986年的大规模学生运动使得法国当局开始认真考虑新一轮的高等教育制度革新,在改革的实行过程中,强调了大学管理和决策的参与面的扩大。让更多的普通教员、行政人员、学生等参与理事会的讨论。这样,学校与学生、校外人员一同参与大学事务的决策,使得决策的成员构成多元化。形成各种权力主体在独立行使自己应有的权力的同时,也能彼此参与与之相关的事务。大学内部的权力结构呈稳定的多元化态势,有利于各类权力主体更好地代表多数人的利益。

(2)均衡化趋势。各国政府与大学之间的关系以及大学的传统因体制的原因而有所不同,大学内部的权力结构也呈现出多样化趋势,即权力结构模式向二元权力均衡方向的漂移。英国布鲁纳尔大学政治学教授英里斯·柯根将大学作为一个政治系统来研究,考究其管理体制的演变。他认为20世纪60年代以前,大学的权力之所以大多数赋予大学教授,是因为当时社会对高等教育的期望倾向于教授治校。随后因为教育经费的紧张和校外资助者、校内管理专家的权力增强,严重削弱了教授的权力,学校权力开始向行政化管理方向转移。与之相反的是,在美国,教授被赋予比校长、院长等不同级别行政权力更多的支配权力,教授治校得到充分地体现。可见,在社会要求多元化的今天,协调学术权力和行政权力的关系并最终实现两者均衡化发展将是不可逆转的趋势。

三、国外现代大学制度及其监督机制的启示

随着知识与全球化的日益明显,研究国外现代大学制度及其监督机制,总结和分析国外大学在建立现代大学制度过程中的经验,对完善

中国特色现代大学制度及其监督机制具有重要的作用,对促进我国高等教育改革具有重要的参考价值。

(一)保证大学办学自主权

现代大学自主办学是大势所趋。政府对于大学的管理主要体现在宏观调控之中,做到不直接管理和控制学校运行情况,不干预学校日常管理,不将行政命令用在高校学术领域。政府将更好地定位自身所涉及的范围,应该更多地关注教育立法和法规、教育规范和监督、教育管理和评估等方面。只有这样,现代大学的办学自主权才能得以真正实现。同时,在设定学校享有自主权力的同时,应进一步完善大学教育办学义务,如进一步认真贯彻履行国家的教育方针、政策,依法独立办学,学校管理透明等,这样才能充分享有办学自主权。

(二)扩大高校的管理自主权

我国现行的高校管理体制上很多方面都还存在教育行政部门和其他行政部分干预的情况,至今还未完全摆脱计划经济模式的束缚。在政府与大学的职责之间,并不是要建立一个政府管少一些、学校管多一些的格局,也不是构建一个强学校、弱政府教育的格局,而是要明确政府主要管什么,如何管的问题,是要克服政府管了不该管的事,又有不少事该管而又没有管的问题,以及又仅靠单一的行政手段和直接管理的方式所存在的问题^[8]。建立现代大学制度,就是要进一步扩大大学的管理自主权,实现大学的民主管理,做到用主动管理代替被动管理。大学在面向社会自主办学的情况下,能够充分发挥自身的优势,自主地选择自身的管理模式。其次,大学还应该从行政化管理中脱身出来,转为学术化管理。承认并尊重学术权力,遵循学术活动的规律,给学术权力以相应的地位和权威,提升学术权力。最后,大学应该由封闭式的管理转变为开放式的管理。大学不应该游离于经济、社会之外,应该将大学的管理同社会的管理有机地结合在一起,做到校内校外一同为大学管理发展服务。只有这样,才能进一步地扩大大学管理自主权,让一些致力于学术创新的人才脱颖而出,激发大学师生参与治校的意识,营造真正的民主管理自觉性。

(三)捍卫大学的学术自由

在大学的学术活动过程中,学者应该充分捍卫学术自由,依据理性判断和对真理的执着认知做出理性选择和正确结论,而不应盲目遵从权威。因此,必须达到“内在自由”和“外在自由”,“内在自由”即超越功利,尊重学术权利和学术自由,维

护学术的独立和尊严;“外在自由”即不游离但不拘泥于经济社会,摆脱世俗的束缚和政府权力的限制^[9]。只有“外在自由”和“内在自由”同时被满足,才意味着学术自由的真正实现。与此同时,学术自由带动的是学术创新的实现,现代大学制度改革过程中要坚决捍卫大学的学术自由,引领社会的创新。

参考文献:

- [1]国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. (2010-07-29) [2012-11-20]. http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm.
- [2]陈学民.大学的使命——从中世纪到后现代[J].世界教育信息,2007(1):44-46.
- [3][加]约翰·范德拉格夫.学术权利[M].杭州:浙江教育出版社,2009.
- [4]朱玉山.美国高等教育管理体制中的社会参与及借鉴[J].医学教育探索,2006(7):598-600.
- [5]别敦荣.我国高等学校管理权力结构及其改革[J].辽宁高等教育研究,1998(5):38-42.
- [6]葛喜艳.国外高校的教授会[N].中国教育报,2011-6-3(08).
- [7][美]伯顿.R.克拉克.高等教育新论——多学科的研究[M].王承绪,译.杭州:杭州大学出版社,2001:56-57.
- [8]胡华忠.中国大学高科技产业制度环境建设:兼论大学高科技产业发展中的东方管理文化[EB/OL]. (2012-11-09) [2012-12-18]. <http://www.doc88.com/p-113694798779.html>.
- [9]徐春妹.欧洲中世纪大学自治对现代大学自治的启示[J].现代教育科学,2007(4):82-84.

Comparison and Enlightenment on Foreign Modern University System and Its Supervision Mechanism

ZHANG Yan-mei^{1,2}, LIU Tang-yu^{2,3}

(1. College of Liberal Arts and Law, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, China;

2. The Research Center of Independent Commission Against Corruption, Fujian Agriculture and Forestry

University, Fuzhou 350002, China; 3. College of Management, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, China)

Abstract: The establishment and optimization of the modern university system and its supervision mechanism is the importance tendency and key problem domain. Some western countries with more advanced higher education career that are rich in the experience of establishing modern university system and supervision mechanism are divided into four typical managing modes: the mode of professor managing universities in Germany, financial independence in Britain, complete independence in America and high centralization in Japan, meanwhile, different types of supervision mechanism appear accordingly to meet the modes. The comparison on the difference and similarity of the modern university system and supervision mechanism at home and abroad, and the discussion on the trend of the development of the supervision mechanism could provide helpful references for the construction of a more perfect modern university system with Chinese characteristics supervision system.

Key words: higher education ; modern university system; supervision mechanism; foreign country education; managing mode