

# 教育观念对政府与大学关系的影响

□赵婷婷

在政府与大学关系的形成过程中, 政治和经济是决定因素。从历史的纵向看, 早期的大学自治到后来的政府干预甚至是政府管理大学, 主要的影响来自于经济, 当大学的发展对社会尤其是经济的发展越来越重要的时候, 当大学自身的财政无法负担日益庞大的大学系统的时候, 政府开始扮演越来越主动的角色。现实的政府与大学关系是一定政治制度、经济制度的产物, 政治体制、法律、经济运行机制等决定了所在国家和地区的政府与大学关系的基本模式。

然而, 政治、经济不是影响政府与大学关系的唯一因素, 许多例子证明, 相同或相近的政治体制、经济运行机制下可以有迥异的政府与大学的关系。从某种程度上讲, 政府与大学关系更接近于一种传统, 体现着历史的内涵, 呈现出生动性、丰富性和独特性。这是政治、经济的“刚性”影响所做不到的。因此, 只有结合文化和办学传统的“柔性”影响, 才能对两者的关系有更深刻的认识, 而一定的文化和办学传统在教育上集中体现为教育观念。认识到这一点, 对政府与大学关系的改善会有一定帮助, 同时也可能为有关改革找到新的突破口。

—

要想充分说明教育观念对政府与大学关系的影响, 需要考察相同或相近政治体制和经济制度下两者关系的异同。西方各国的政治体制从某种角度可分为集权制和分权制两种, 下面着力探讨的正是这两种制度下政府与大学的不同关系。

## (一) 分权制中的松散关系和协调关系

美国和联邦德国都是分权制国家, 基本上由州政府管理各州事务。但是, 两国的政府与大学的关系却截然不同。简单地讲, 在美国, 政府与大学之间是一种松散的关系, 而在联邦德国, 能够在地方政府的集权管理和学术自由间找到平衡。

在美国, 政府与大学间的松散关系有赖于学术自由的理念。这种理念早在第一所高等学府——哈佛学院成立之时就已形成。哈佛的创立者是早期清教徒在美国的定居者, 他们中很多人受过大学教育, 他们出于保存自己的信仰、文雅的生活方式以及学识的动机, 便建立了大学。因为大学创办者的这种初衷, 学术机构不受政府控制的理念在美国有相当市场。同时, 这种理念得到了长期以来统治美国的个人主义和自由主义的有力支持, 使得即使在大学的作用日益增强的年代, 政府仍然可以接受甚至尊重这一传统, 而不过多地干预大学。暂且不论第一批建立至今已经发展为研究型大学的如佐治亚大学、卡罗来纳大学、俄亥俄大学、密执安大学、威斯康星大学等在行政上如何远离州所属机构, 就是对后来成立的州立大学来说, 州政府也较

赵婷婷/ 厦门大学高等教育研究所博士生 (厦门 361005)

少用行政命令和经济手段干预大学的办学,体现在州政府“分拨款项的原则主要考虑各校学分课程注册学生数”,以及“各校的具体任务、规模、组织结构的复杂程度、设备、设施以及教学成本等因素”,<sup>[1]</sup>而州立大学对州的“服务工作所得到资金只占学校总经费中很小的一个部分”。<sup>[2]</sup>

同为分权制的联邦德国,地方政府对高等教育的管理却是严格的,各州有权制定有关高等教育的法律、确定教学计划和教学内容以及课程设置、拨发教师工资、任命教师和校长等。耐人寻味的是,素来有学术自由、大学自治传统的德国大学界却较少与地方政府冲突。这其实是德国的国家办学传统所致。长期以来,德国的高等教育改革大多产生于国家危难之时,与国家的政治危机、军事危机有关,绝大多数学者都能把科研、教学与整个国家的命运紧密联系在一起。这种态度成为崇尚自由的大学接受政府管理的前提。另一方面,由于洪堡时代的传统,州政府的管理并没有企图,实际上也不可能深入到大学的每个领域,学术研究就是一个基本由学者自己控制的领域。州政府极少推行强制性措施,纯研究和纯学术在政府那里得到鼓励。政府给大学创造最好的基础科学研究条件,由后者担负整个国家绝大多数的研究课题和任务。这使得地方政府的集权管理与学术自由能够协调地统一。

## (二)集权制中的间接关系

英国和法国都由中央政府统管全国事务,中央政府与大多数的社会机构之间都是管理与被管理的关系。

在法国,由中央政府直接管理全国的大学。其优越之处,就是大学可以有计划的发展,从而更好地为社会发展服务;但大学的自主权相对较小。在法国近年来的高等教育改革中,扩大大学自主权总是一个主题,但效果不能令人满意。

英国近年来的高等教育改革方向正好相反,政府在不断加强对大学的影响。这主要针对以往英国政府与大学的间接关系所导致的“政府部门传统上很少享受有权利”,而“学院和大学一直被特许成为自我控制的自治机构”之现状。<sup>[3]</sup>

英国的中央政府得以与大学保持若即若离的间接关系,主要得力于中间组织(也称中介组织)的存在。这一组织过去称为大学拨款委员会,现在称为高等教育基金会。其“职责是向政府提出大学所需经费的建议,把政府通过的经费切块拨给大学”。<sup>[4]</sup>大学拨款委员会一方面体现着国家的政策和导向,监督大学;另一方面避免了政府与大学的直接接触。

应该说,大学拨款委员会的产生是英国古老的大学传统与现实社会发展之间的矛盾所至。英国的大学从牛津、剑桥开始,一直拥有较大的自主权利,在教学、课程设置、资金的使用等方面秉持不受外界干扰的信念。但到了 20 世纪初,庞大开支使得几乎所有的大学都面临着财政困难,大学必需得到国家更多的支持。但大学自治的传统对中央政府的干预是抵制的,所以,设立大学拨款委员会是一种折衷的选择。

当然,传统的政府与大学的关系正在改变。然而,改变绝不是轻而易举的,最大障碍依然是体现着一定传统的教育观念。比如在法国,国家办学的传统和政府管理大学的观念使得大学自主权的扩大没有实质性的进展;在英国,尽管政府希望加强干预和影响,但大学的教学和科研依然是政府较难触及的领域。

## 二

大学理念的核心是大学自治和学术自由。从大学的角度讲,希望不受任何外界影响而独立自主地进行教学、研究一直是它所追求的理想。大学方面认为,它所教授和研究的知识是高

深的学问,一种只有专业人员才懂的学问,传播并发展这种学问,大学必需在组织上拥有自主的权利,教学和研究不受外行的干涉。

从政府的角度讲,最根本的态度是希望大学能为社会的发展服务。政府其实从没有放弃过控制大学的愿望,就是在中世纪,政府给予大学豁免权,也并不是想放弃干预,而是它还没有足够的力量控制大学,同时大学依仗能为政府“培训顾问和官员们提供无与伦比的教育场所”,常常使用“罢课和分离出去的强硬方法”。<sup>[5]</sup>从这种意义上讲,当时的大学自治只是政府的一种妥协而已。

大学需要自由,政府却要控制,政府与大学的关系似乎无法调和。在这种情况下,怎样认识自由和控制就显得十分重要了。因为自由和控制矛盾与否的关键在于对两者范围和程度的认识,绝对的自由和绝对的控制是矛盾的,在同一领域中要求自由和要求控制是矛盾的,处理好自由和控制的限度和领域,矛盾就有调和的可能。这就是教育观念应解决的问题。也就是说,正确认识政府与大学的关系是处理好这种关系的前提。这一认识主要包括以下几方面:

首先,有关大学自治。第一,无论是政府还是大学,如果把它看成要不要的问题,矛盾相当容易激化。但如果把重点放在其程度和范围的协调上,矛盾就有了调和的可能性。比如,在政府方面,美国、英国都把教学、科研当成大学自己的事情,承认大学的独特性,即传授和发展高深学问,需要一定的大学自主权来保证。因而,美国、英国的政府一般较少运用行政命令和经济手段干预大学正常的教学和科研。就是联邦德国,虽然对大学的教学控制得较严格,但对科学研究则比较尊重,也可以与大学达成某种协调。同样,大学方面也要有清醒的认识。大学自治从来就不是一个绝对的概念,它的范围和程度一直在不断地变化,而且,由于不同传统的影响,不同国家大学自治的程度和范围也是不同的。实际上,联邦德国的地方集权和大学自治的协调,在很大程度上是因为大学有较清醒的认识,大学没有因追求自治而拒绝接受联邦德国一贯的教育救国传统,这种姿态赢得了政府对一定程度和范围的学术自由的支持。第二,政府应该认识到,不管给予大学多大的自治权利,在政府与大学的关系中,政府总是处在主动地位的。现代社会,大学的生存和发展不可能远离政府,在这种情况下,采用什么手段对大学进行干预和控制是政府应该考虑的事情。从目前高等教育的发展趋势来看,用行政手段干预大学内部事务的做法逐渐被淘汰,因为行政命令只会直接导致政府与大学的对立,而用诸如经济手段等引导大学的发展渐渐成为一种趋势。这种引导给大学留有选择的余地和权利,体现了对大学自主权的尊重,容易为大学所接受。因此,政府“管”大学的观念已不再适用。

其次,有关大学的地位和作用。大学应该为现实的社会发展服务,还是应该着眼于未来,是一个长期困扰政府与大学关系的问题,也就是说,大学的作用主要是针对现实的还是针对未来的,这与大学要不要坚持自身的理念以及政府应该对大学控制到何种程度等紧密相连。一般的观点认为,如果大学应为现实的社会发展服务,那么政府的控制和社会的现实需求就是大学所应接受的;而如果大学应该更关注于未来,就应该摆脱现实的羁绊,坚持自身的理想。表面上看,这不总是一个非此即彼的选择,有时现实的发展与未来的发展是协调一致的,但从更深层次来说,这反映的是政府和大学对大学作用的不同看法。政府的职责决定了它更多地注重大学对社会现实发展的作用,因为它面临的是现实社会的压力,不容许考虑更远的事情。而大学的理想是引导社会发展,并成为社会文明的“灯塔”,决定了它应超越社会现实之上思考问题,所以大学总是倾向于与社会保持一定距离。在这方面,政府的教育观念首先应该转变,应该从国家的长远发展和整个人类社会发展的高度看待问题。大学作为人类文化中最重要

一部分,应该保持理智、清醒的“头脑”,而只有与现实保持一定的距离,才能做到这一点。历史上联邦德国有过惨痛的教训。本来在 19 世纪到 20 世纪初,联邦德国大学中的科学研究是处于世界领先地位的,由于纳粹的破坏,二战后德国的科学研究失去了优势地位,经济受到重创。当然纳粹的统治并不具有一般的说服力,但从另一个角度讲,大学与社会的现实发展如果距离太近,大学很容易受到伤害。因此,在现实社会中,政府不要把太多和太高的期望强加给教育,尤其是高等教育。

### 三

我国现存的政府与大学的关系是新中国建立以后逐渐形成的,所以,政治色彩和计划经济的痕迹比较明显。大学隶属于政府这一观念已根深蒂固地存在于政府教育主管部门之中。因为,新中国的大学体系是在对旧中国改造的基础上形成的,如取缔教会大学、大学收归国有等。同时,在计划经济下,大学和其他部门一样,受到国家统一的计划管理,培养的人才、所进行的科学研究等都要服从国家的政治、经济的总体发展。所以,大学隶属于政府自然而然地成为政府的教育观念,并影响着政府对大学的政策和行为。

计划经济向市场经济的转轨,打破了以往政府与大学的平衡关系,大学被推向市场的大潮之中,而政府依然把大学作为一种附属机构或组织加以管理,因此管得过细、统得过死、大学缺少自主权等问题就不可避免地产生了。

改革虽然取得了一定的成效,但大学界普遍认为,大学的自主权实际上还是没有扩大多少,相反,大学的“婆婆”越来越多,大学更加无所适从。原因在于,政府基本上还是在怎样“管”、“管”什么方面进行改革,并没有从根本上转变观念。在“管”的前提下改革,政府与大学关系中存在的根本问题是无法解决的,同时,计划经济和政治色彩的深刻烙印也无法抹去。更重要的是,这直接影响着大学在中国的作用的发挥,如果不把大学看成一个必须具有自主权的特殊社会组织,那么,大学在科研、教学方面的潜力将无法真正凸现出来。

转变观念并不容易,但中国的教育主管部门对此已经有所认识,这是转变观念的前提和重要条件。转变教育观念仅凭舆论、宣传等手段是不够的,只靠感悟、靠自觉效果也难以保证,应该采取一些切实可行的措施。这里,提出两点设想:第一,通过改变政府教育主管部门的人员构成尤其是主管高等教育部门的人员构成来转变政府的教育观念。观念的载体是人,不同地位和身份的人的观念是不同的。在我国现在的教育主管部门中,行政人员所占的比重过大,使得政府的行为和政策更多地是从行政的角度出发来考虑的。所以,需要更多的人从大学的角度出发思考问题,制定政策。正在进行的国家机构精简工作为解决这一问题提供了契机。第二,有关大学的决策应吸收大学参加。应建立一种机制,使得决策时随时都可吸收大学的加入。这与以上改变人员构成的做法还不相同。因为,即使是专业人员,当进入行政机构以后,不知不觉地也会从行政人员的角度思考问题。但是,吸收大学加入决策就可以随时了解大学的所思所想,因为只有大学自己才能真正从大学的角度考虑问题。

#### 参考文献

- [1][2]葛守勤等主编《美国州立大学与地方经济发展》·西北大学出版社·1993 年版·第 26 页、31 页
- [3](美)伯顿·R·克拉克著《高等教育系统——学术组织的跨国研究》·杭州大学出版社·1994 年版·第 140 页
- [4]张泰金著《英国的高等教育历史·现状》·上海外语教育出版社·1995 年版·第 136 页
- [5](法)雅克·勒戈夫著《中世纪的知识分子》·商务印书馆·1996 年 12 月·第 63 页