

大学必须有怎样的办学自主权

◆宣 勇

摘 要 :为什么在长达30年的高等教育改革中,即使以法律形式保障的大学的自主权迟迟不能落到实处?本文认为从组织的权力逻辑看,权力可划分为根本权力、基本权力、衍生权力与让渡权力四个层次。大学作为学术文化机构存在的组织,其根本权力应该是学术权力。要根本解决大学自主权的悬置,只能从大学组织的基本权力层面切入,分析和解决校长选择权、学生选择权、自主理财权、教员聘任权问题。大学自主权的实现必须有强有力的约束机制,既包括对政府权力的约束,也包括对大学自身权力的约束。大学章程的契约化、政府对大学校长资格的终审权、大学自主招生权力和大学自主理财权力约束体系的健全,是落实大学自主权必不可少的内容。

关键词 大学;办学自主权

“大学必须有办学自主权”,这是温家宝总理在2010年1月在听取科教文卫体代表对《政府工作报告(征求意见稿)》意见、建议时,针对中国大学现状给出的一个结论。事实上,自上世纪80年代末部分大学校长提出高校办学自主权问题以来,相应的讨论就没有停止过。尽管在90年代初国家正式文件中便明确提出高等学校法人概念,1998年8月通过的《高等教育法》中从国家法律层面对高校法人地位作出明确规定,对并高校办学自主权作了详细界定,但三十年过去了,大学的自主权问题依然没有太大的改观。为什么呢?我想主要原因是,在我国高等教育大众化进程中,社会对当今大学的种种不满与责难,无论是“钱学森之问”还是大学的“行政化”之弊,均可归结为大学自主权的不落实。因而,进一步扩大和落实大学办学自主权,消除大学“行政化”积弊,提高大学的自主创新能力,已经成为关心高等教育发展、关心国家前途命运的各界人士的热切期盼。同时人们期待在《国家中长期教育改革与发展规划纲要(征求意见稿)》(简称《纲要》)的制订中,对高校自主权问题作出实质性的回答与突破,诚如温家宝总理所言:“一所好的大学,在于有自己独特的灵魂,这就是独立的思考、自由的表达。千人一面、千篇一律,不

可能出世界一流大学。大学必须有办学自主权。”这一切也直接推动了教育行政部门落实大学自主权与高教界人士对办学自主权的呼求。

然而,值得我们思考的问题在于如何真正地落实大学的办学自主权。为什么在长达三十年的高等教育改革中,已由法律形式确定的大学自主权迟迟不能落到实处?虽然在《纲要》的征求意见稿中能看到“去行政化”与落实大学自主权的文字,但这并不能消除我们的疑虑。教育作为社会的一个子系统,从来不会也不可能孤立地存在于一个社会的政治、经济与文化之外,同样,大学作为一个社会组织,在一个长期以“礼治”讲“等级”的社会结构中,“被行政化”或更准确地说也“被政府化”是情理之中的。不管是自觉还是被动,“行政化”是大学在生存与发展中一种现实策略,光指责大学一方是有失公允的。从这个意义上讲,我十分赞同中国人民大学纪宝成校长的观点,在现阶段取消大学的行政级别会降低大学的社会地位,弱化大学的社会影响。可以说,大学陷入了两难的困境,“去行政化”会让大学有重被边缘化的危险,而“行政化”会让大学失去创新的活力。

那么,如何改善大学的现状,让大学能在这样的环境下“独善己身”、“超凡脱俗”呢?我以为核心的问

宣 勇/浙江工业大学现代大学制度研究中心主任 教授 博士生导师 (杭州 310014)

题在于重新界定大学与政府的权力关系,切断政府直接干预和管理大学的脐带,建立一种防止政府直接参与大学管理的治理结构,保障大学尊重自身的发展规律而不是行政的规则与意志来行使权力,让大学回归到作为一个学术机构身份上来。简言之,回归大学的学术性,让大学成为大学。

从组织的逻辑权力看,权力可以划分为根本权力、基本权力、衍生权力与让渡权力四个层次。任何一个社会组织都存在都有其存在的核心价值,都会有与生俱来的权力,如同人降生一样的天赋人权,生存权是人的根本权力。大学作为一个以学术文化机构存在的组织,其根本权力应该是学术权力,可以自主地决定学术事务。这也是国外大学拥有“特许状”的理由,应该是没有争议的,就像政府拥有公共权力一样天经地义。要解决大学自主权的悬置,只能从大学组织的基本权力层面切入,依据大学的组织逻辑还权于大学,这些基本的权力是大学办学的“必须”,而不是在衍生性权力与让渡的权力层面作讨价还价的改革,这或许是大学自主权一直得不到真正落实的主要原因之一。需要强调指出的是,这里讨论的大学组织的权力并不等同于大学校长的权力。因此,我以为大学组织的基本权力应包括以下四个方面:一是校长选择权;二是学生选择权;三是自主理财权;四是教员聘任权。而其他权力像学科规划权、专业设置权等都是衍生性的权力。对这些基本权我同意中山大学校长黄达人教授的说法,目前做得最到位的是教员的聘任权,故本文只讨论前三种基本权,并就权力的自主与约束作一论述。

一、大学必须有校长选择权

历史经验已经表明:伟大的大学总是与伟大的校长联系在一起,正如执掌校长一职的艾略特之于哈佛大学、蔡元培之于北京大学、梅贻琦之于清华大学。培养和选拔高水平的大学校长,改革大学校长遴选方式,是进一步发展高等教育、建设一流大学的必要条件^[1],也是落实大学自主权的首要内容。

大学有校长选择权意指,大学校长从政府单一的任命方式转变为由大学自主地通过一定的组织方式与程序,比如教授会、遴选委员会等,通过社会公开招聘的方式提出校长人选报政府审定与任命,以改变大学校长权力来源的政府一元化倾向。

长期以来,我们采取提拔任命的方式来选择大学校长。我国《高等教育法》第四十条规定:高等学校的校长,由符合教育法规定的任职条件的公民担任;高等学校的校长、副校长按照国家有关规定任免。在我国,大学不仅被看作是一个学术机构,更被看作是一个培养国家栋梁的具有上层建筑与意识形态性质的教育机构。直接行政任命校长,是政府加强对高校管理和领导的重要体现。因此,大学校长选拔的具体程序与标准套用了行政领导选拔的规定。

政府直接选拔委任校长,势必强化大学的行政化、官僚化趋势,强化大学对政府的依附性权力关系。校长由上级选拔任命,具有一定的行政级别,使得校长更认同政府官员身份。官员的行为准则取向是“规则”,是下级对上级的服从与负责,这会导致校长们更看重向上负责,更倚重用行政管理的手段与规则治理学校。与此同时,他们会淡化对学术的认同感以及对学术共同体的归属感和责任感,结果必然是行政权力不断侵蚀学术权力,从根本上制约大学的办学自主权。这也是大学被诟病为“行政化”的主要源头之一。

所以,政府直接任命校长的选拔制度与大学的组织特性是不相吻合的。从本质上说,大学是传播、生产、应用知识的学术机构,有其独特的价值取向和活动规律,要求与政府、企业不同的管理方式与运作机制。按世界各国通常做法,政府对于大学的管理一般只是法律意义上的宏观管理,主要采取立法、财政拨款、评估、课题立项等方式,而很少直接对大学进行管理。

同时,在政府直接选拔任命校长制度中一个难以克服的缺陷是政府对大学的运作方式和校长人选的能力素质了解有限,为便于选拔而往往依赖一些硬性指标。院士、博导、教授的头衔往往成为选拔校长的先决条件,而诸如学历、年龄、性别、政治面貌等因素在其次。这种做法误以为只要是院士、博导就一定是教育专家,就一定能管好大学。但是,正如刘道玉教授所言,“大学校长是一个特殊的职业,要求具有较高的职业素质,并不是任何一个教授和院士都可以胜任的”。因为大学校长具有多重身份和角色。斯坦福大学荣誉校长卡斯珀尔教授把当前美国大学校长的角色概括为九种:一是大学校长,作为一个庞大机构的领导人;二是一个特殊的首席执行官;三是

大学理事会成员 ;四是募捐人 ;五是教育家 ;六是学者 ;七是公众人物 ;八是社会工作者 ;九是娱乐的伙伴。^[2]

英国教育家埃里克·阿什比(Eric Ashby) ,将大学自治的要求和范围归结为6个方面 (1) 在学校管理中抵制非学术干预的自由 (2)学校自主分配经费的自由 (3) 聘用教职员并决定其工作条件的自由 ;(4)招生的自由 (5)课程设置的自由 (6)决定考试标准方式的自由。阿什比的大学自治权界域在很大程度上体现了罗伯特·伯达尔的“程序性自治”原则 ,即指具有法人地位的大学或学院只拥有为实现自身发展目标 and 计划而决定有关措施的权力。^[3]

美国卡内基高等教育委员会的一份报告对大学自治权力范围的界定更加广泛 ,主要包括 (1)制定资金使用于特殊目的 (2)支出费用仅受审计上的监督 (3)决定大学雇员的分配、工作负担、薪资升迁 ;(4)选择教师、行政人员及学生 (5)建立有关等级学位授予、开设课程及发展计划上的学术政策 (6)形成有关学术自由、成长比例以及研究和服务活动的行政政策等。^[4]

在我看来 ,作为有社会良心与教育家身份的大学校长 ,其行为取向应该尊重“规律”而不是向臣服“规则”。大学校长不同于行政官员 ,不同于专门学者 ,更不同于公司老板 ,他们通常是社会的名流与贤达 ,大学对于社会“灯塔般的引领”往往通过他们对于社会的影响力而得以实现。就如北京大学陈平原教授对大学校长的期待 :“有理念 ,能坚持”、“有专业 ,能超越” ,“有名望 ,能感召” ,“有个性 ,能独立”。^[5]要让大学校长做到这些 ,就必须在制度上给予基本的保障 ,前提就是要解决大学校长的权力来源问题。

在国际上 ,大学校长的遴选经验同样是可以借鉴的。欧陆制和美国制是大学校长遴选制度的两种重要类型。欧洲大陆的大学通常采取选举与任命两段制 ,即校长选拔的最后决定权取决于教职工或教授的选举票数 ,校长产生后则由政府任命。德国大学评议会以正教授为主体 ,校长主要从德高望重的正教授中选举产生 ;法国的校长由理事会选举直接产生 ,理事会则由教师、学生、行政人员、校外人士组成 ,校长产生后交给政府任命。这种制度反映了大学自治、教授治校的要求。

美国大学采取的是董事会领导下的学校自主遴

选制 ,其大学校长遴选具有高度的自治性、民主性、专业性。美国法律规定 ,所有高等学校无论是公立还是私立 ,都被认为是独立机构 ,联邦政府与州政府基本不干预大学内部事务。因此 ,每所大学都有自己的董事会 ,董事会有权监督学校的运作与管理。董事会通过一定的程序来决定校长人选 ,校长则直接向董事会负责。大学校长的遴选属于学校的自主行为 ,遴选委员会由教授、学生、校友等代表构成 ,通过多种途径广泛应征候选人。这种遴选制度特别重视校长候选人的领导管理才能 ,而并不一定要求候选人是学术大师。

在我国台湾地区 ,大学校长采取学校遴选与行政任命结合制。由学校成立的遴选委员会自行遴选后 ,确定一定数量的候选人 ,报上级主管部门 ,由上级主管部门从候选人中最后确定校长人选。美国和欧陆大学的做法与台湾地区的大学发展经验启示我们 ,建设现代大学制度 ,培养大学自主性 ,必须根据大学组织的特殊性 ,合理划分政府与大学的权力边界 ,赋予大学自主遴选校长的权力。

从政府选拔委任校长制转变为高校自主遴选校长制 ,有利于“彰显大学自主之精神”和“凝聚大学社群的公共意志”^[6] ,有利于遴选出熟悉大学、理解大学、致力于实现大学理想的人出任大学校长 ,大学自主遴选校长必然是公开的 ,是面向全国甚至全世界的 ,而不是在小圈子里选拔。这有利于促进校长的流动 ,有利于形成一支潜心研究大学理念和办学规律的职业化校长队伍 ,从而推动我国大学校长职业化进程 ,最终使校长达到职业化校长的基本条件 :精通教育学原理 ,有自己的教育理念 ,依照教育规律办学 ;以校长为职业 ,在胜任工作和大多数教授同意的前提下 ,不受任期限制 ;具有较强的决策、管理和群众工作的能力 ;有自我牺牲精神 ,在任内全身心投入到学校的管理工作中去 ,做一个完全的校长。^[7]

真正实现大学自主遴选校长 ,不仅需要在外部重构大学与政府的关系 ,落实大学自主权 ,而且需要在内部建立健全相应的组织和制度 ,建立民主、公平、公开、竞争、规范的校长遴选机制 ,并建立监督机制和考评机制 ,对校长的履责进行有效监督和评价。毫无疑问 ,在中国特色的语境下 ,我们要充分发挥党对大学的领导 ,大学的党委在校长的遴选中应发挥主导的作用 ,全过程地参与、组织与实施校长的提名

工作,党委书记担任遴选工作的负责人,也便于在今后工作中的合作与监督。

二、大学必须有学生选择权

所谓学生选择权,是指大学选择入校学生时拥有自主决定方式和程序的权利,这一权利也是大学进行人才培养活动的基础。大学的学生选择权是认识大学自主权的一个重要维度,是一名作为教育家的大学校长实现其教育理念与大学理想的重要保证,也是大学自主独立面向社会办学的具体体现。它不仅关系到大学的教育质量和内部治理结构,而且也会对基础教育的发展产生影响。所以,各种名目繁多的自主招生权的试点、中学校长的实名推荐等变革举措,反映的不光是高考改革也是社会各界对大学学生选择自主权的期待。但遗憾的是,招生改革举措对当今教育没有产生预期的积极意义,相反却演变成各校争夺优秀生源的策略。

公民能否自主选择且无差别地享受国家公共高等教育资源是政府的重要责任,这正是我国高等教育改革不断推进的理由。也因为这一点,近几年来,高等教育中的选择权问题越来越受重视。一方面,学生的教育选择权得到重视,另一方面,大学的学生选择权问题却鲜有讨论。相比较而言,学生的教育选择权更容易获得人们的关注和普遍认可,这不仅仅是因为“公民有依法选择高等学校并接受高等教育服务的权利”的观念得到大多数国家的教育政策和法律的认可与保障,^[8]更因为“学习自由是一种人权,与生俱来。”^[9]事实上,合理的选择只会发生在具有充分自主意识的理性主体之间,如果大学缺乏自主的学生选择权,学生的自主选择最终将被机械的行政配置所代替。

人们普遍认为选择适合大学教育的学生是大学的职责,然而,为实现这一职责所需的选择权却极大地依赖于国家政策与法规制度所让渡的空间。理想的招生考试制度,是使所有的大学挑选最合适的生源、所有的学生选择最合适的大学,体现双向选择原则的制度。^[10]遗憾的是,就当前的教育体制和高考制度而言,大学的学生选择权并未得到足够的重视。将学生的招收与选择权赋予大学,可以产生三方面效应:

1.有利于因材施教 培育大学特色

依靠统一的高考分数录取新生几乎是目前国内所有大学的唯一选择,这种一元化的方式虽然在招生效率、操作性和公平性等方面体现优势,但其正确性却使人颇感困惑。当高考分数成为学生用来挑选学校和学校择选学生时的唯一筹码时只会导致选择主体的理性缺席。因为在这种情况下,对于学校而言,考生只是由考分构成的代码,即使信息不对称,也不会影响学校日常的招生事务。如果只是将人才培养的质量管理置于招生之后的教学过程,大学的人才培养不过是“来料加工”式的流水线作业,不断增加的教学投入使教学的流水线更为精致,但却无法保障学生与其所接受的教育相匹配。

事实上,人们将选择适合大学教育的学生作为大学的责任,是因为大学具有在择选学生时更为理性的可能和优势。择选学生并使其接受与之意愿相一致,与之能力相一致的教育是一项极富挑战性,而又极具专业性和知识性要求的工作,大学应当有充分的权力采取尽可能科学的方式和程序择选学生,使其接受与之相匹配的教育。实际上,高校人才培养的“千校一面,千人一面”不仅仅是因为人才培养的单一化,更源于大学选材时的行政化倾向。只有避免了从选材到培养的割裂局面,系统性地完成人才培养的整个过程,高质量的大学教育才有实现的可能,大学的特色才有可能彰显。

更有推动意义的是,随着学生选择权的落实,一些衍生性的权力,如大学的学科、专业的设置权与招生的专业规模决定权也会随之落实。当大学真正面向社会自主办学,首要的问题就在于了解社会对于人才结构、规格与特色的需求。没有这些自主权的跟进,单纯地落实学生的招收与选择权是没有意义的,有特色、高水平的大学期待只是个美好愿望而已。

2.有助于实现学生选择权从行政权转化为学术权 推进大学内部治理的民主化

当选择学生只是依据高考分数而进行的简单作业,很容易使这项工作成为学校行政事务的一部分,而这恰恰是我们面对的现状,这不但强化了学校的行政规模,使行政工作日益成为学校的中心,而且进一步造成了行政事务与学术行为的混淆。值得一提的是,一旦行政机构承担了过大的责任,也必然带来其在人才培养过程的过多干涉。显而易见,一旦大学真正担当择选学生的责任,将选择学生作为知识

性和专业性的工作,那就必须依赖知识和学术的力量。在这一过程中,每一个学科和专业的教师都必然成为科学选择学生的现实参与者,每一个学科和专业的意见在选择以本学科和专业为志愿的学生时都是最值得信赖的依据。这样的结果,保证了大学重要学术事务的决策权能够吸收更为广泛的民间意见,更有可能推进大学内部治理的民主化进程。

3.更为重要的是,给予大学充分的学生选择权不仅仅有利于促进大学的内部变革,还将对基础教育产生积极的影响

作为一个既存的事实,步入大众化的中国高等教育已经形成了一个办学层次多元化、办学目标差异化的复杂局面。在这种情况下,延续一元化的全国统一高考制度必然“存在统得过死,无法体现各高校特色,加重学生应试激烈程度,影响中小學生全面发展等局限。”^[11]为了高考,为了提高区分度,高中阶段的学习内容不断地加深、加量,导致过度教育,使得孩子们的天性、创造力与美好青春都淹没在大量在“垃圾知识”之中。不仅如此,围绕着这一堆一堆的“垃圾知识”形成了巨大的利益链,各种社会性的家教与补习机构应运而生,重复地消耗着社会巨量时间与物质资源。

要改变这种状况,扩大大学的学生选择权,实行入学方式的多元化可能是一种较好的方式。一方面,大学自主选择学生将改变高考只是一种“成就测试”的现状,^[12]使高考对于学生的考察不再局限于对“高考分数”的事实判断,而更侧重于对学生的创造能力和实践能力等“发展趋势”的考量。如果说,“教育的目的是让每一个人潜在的素质都得到全面发掘、潜能都得到充分发挥,那么,考试显然是帮助个人发展的检测工具。”^[13]赋予大学充分的学生选择权,正是基于这样一种目的。而且,也只有以此为目的,充分依赖知识的力量和科学的程序,大学的选择活动才真正发挥对基础教育正向发展的引导和辐射作用。

另一方面,大学自主选择学生的多元化既能使学生获得更多地接受不同类型和层次高等教育的可能性,也将能改变中等学校作为“分数加工厂”的尴尬局面。稍加留意,我们就会发现,统一高考在成为择优汰劣的机器的同时,也使这一功能不断的下移到每一个基础教育阶段的测试当中。更为可怕的是,分数代替了知识,成为了教育与学习的目的。在这样

的定势之下,基础教育的教师极有可能异化为获取分数的“行家”,而非“基础”教育的践行者。而只有在高考这一源头上回归对知识和个体潜能的重视,避免分数带来的诱惑,基础教育才能纠正其发展导向,成为容忍差异性、培养创造性,以及具有启发性的素质教育。

当然,大学的学生选择权改革是一项系统工程,不仅需要理念乃至制度上的转变,还需要破解大量选择、评价与操作上的技术性难题,此外还需要体现社会公平与正义,解决政府如何监管、大众如何监督等问题。但所有这些都**不应该成为阻碍大学学生选择权回归的理由。

三、大学必须有自主理财权

我们将大学在内部经费筹措、分配和使用上拥有的自主权称之为“理财自主权”,这是高校自主筹措经费和使用经费的权力。^[14]理财自主权是落实大学自主权的重要方面,也是大学实施其他自主权的基础和前提。大学的运行需要庞大的经费支撑,这些经费或许来自政府,或许来自私人及其他利益组织和集团,但从大学自治的内涵来说,拥有自治权力就意味着大学具有自己管理自己事务的权力,包括对大学经费使用的权力。^[14]

为建立适应社会主义市场经济的公共财政体系,自2002年1月起教育部被纳入国库集中支付制度改革试点单位,教育部本级及所属天津大学、南开大学、山东大学、中国海洋大学、石油大学五所高校被列入试点的首批单位。之后江苏、湖南、浙江等省份的高校也进入了改革试点的行列。

国库集中支付制度改革减少了资金拨付环节,提高资金拨付效率,同时由于资金的拨付严格按照预算进行,有利于加强预算执行规范化,提高预算执行的透明度。此外,对财政资金的使用实施全程监控,完善了监督体系,有助于防范资金使用过程中的违法乱纪和贪污腐败现象,促进廉政建设。目前,大多数经合组织国家都实施了国库集中支付制度改革,普遍认为这是当前规范政府资金支出比较完善和可靠的措施。我国政府实施国库集中支付制度改革后也取得了显而易见的成效。

综观我国目前大学理财自主权的实际情况,与《高等教育法》所规定的高校自主权限度有较大的差

距。《高等教育法》第38条规定：“高校对举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产依法自主管理和使用。”然而，虽有法而不能行。针对高校存在的“小金库”、“账外账”、“基建腐败”等现实并伴随公共财政体制的建立，政府对大学在经费分配和使用上的控制力度有增无减，大学在财务的自主权上受到极大限制。

造成这一现象的根本原因在于政府把大学作为职能部门进行管理和控制。丁学良先生曾说过：我们就是—直把这些高校当作政府的百分之百的附属品、行政部门和行政官僚们的百分之百的附属品来操纵的。^[15]具体表现在两个方面：其一，政府部门对高等学校采取与政府职能部门相同的管理方式，即对高校的自筹经费实行“预算外资金专户储存”的制度，对高校的财政拨款实行“国库集中收付制度”和“零余额账户制度”，取消了影响高校运行与发展所必需的“货币资金”的资产形态；其二，政府部门对高校的经常性经费和专项经费投入严格限定。经常性经费主要依据财力增长情况，根据学生人数和离退休人员数，按学科和层次定额拨款。专项经费主要包括基建拨款、211工程、985工程、各部门的科研拨款等等。这些经费的使用和分配均有比较严格的限定。如规定只能用于设备费、业务费等，甚至规定各自的具体比例，未让预算主体自行预算。

众所周知，大学的发展有自身的内在逻辑，每个大学都有自身的教育目标或者说是教育信条。大学的本质特性是由其内在逻辑而不是由其他任何东西决定的。正如阿什比所言，“内在逻辑对高等教育体系的作用犹如基因对生物体系的作用一样，它要保持这种体系的特性，它是这种体系的内在回转仪。”^[16]大学是以知识为操作材料，从事高深专门知识的传播、创造、应用、整合的复杂的学术性组织。大学的活动都是与知识劳动相联系的。知识劳动的创新、不可准确预见等特性，要求我们只有把知识领域内的问题交给学者去自主、自由地解决，才能使探究活动的成本最低、效率最高、成果最准确。所以，政府在对大学内部经费的分配和使用权力进行放权的过程中，应让学校和学者自主决定经费的分配和使用。

历史上，国外大学发展主要形成了四种模式：日本模式、以德国为代表的欧洲模式、英国模式和美国模式。这四种模式在理财自主权方面依次递增：日本

大学，尤其是国立大学是政府的附庸，日本政府通过法令和行政法规对大学的经费使用方法进行严格规定和直接管理；德国大学的教授虽拥有对研究资金的完全支配权，但德国大学对经费使用却没有最终决定权；英国大学享有无可争议的对经常性拨款的支配权；美国大学，尤其是私立大学在经费分配和使用方面拥有完全的自主权力。

然而，随着各国科技、人才竞争的激烈，各国政府纷纷采用法律形式保障高校的自主权，政府对高校从管理控制模式转向监督模式。如日本，随着法人化改革的推进，日本国立大学的经费自主权逐步扩大。日本“法人化改革解除了长期以来日本政府对国立大学的僵化管制，扩大了高校在组织管理和财政方面的自主权”。^[17]再如在传统上实行中央集权制的法国在1968年颁布了《高等教育方向法》，确定大学“自治、民主参与和多学科”的三项办学原则，让大学在行政、财政和教学等方面具有自主权，学校有权自行支配国家下达的经费和其他来源的收入。^[18]自治后的学校可以自行支配全部预算经费。而按照原来的规定，大学只能自主支配预算经费的25%左右。在以前学校的专业投入资金是由国家规定的，现在则由学校全权管理。^[19]而德国高等教育也采取了灵活的经费使用政策，德国大学现在可对经费实行包干，并自主进行科研人员的聘用（这在过去是不可能的），年底须向州政府提交报告。^[20]

正是基于高校自身的特殊发展规律和组织特性以及世界性的大趋势，我国政府行政部门应转变职能，由“划桨”变为“掌舵”，改变对大学财务的完全控制权，根据教育补充理论，把大学收取的学费、住宿费、短训班培养费、横向科研费用等收入视为对教育服务正常的补偿，而不列入政府财政收入，也不将这些收入等同于其他单位的预算外资金，而将其列入非财政性资金。理应将这些理财自主权归还给大学，这才不至于束缚大学自身的发展和活力的激发。

因此，大学的理财自主权还在于经费的自主预算权。不管是教学、人员、科研等经费，都应由大学自身进行各项具体支出的分配及其比例的预算，经费投入主体的功能在于负责经费的审批、对经费的使用过程进行全程的监督和目标审定、验收。除此之外，由于大学活动的特殊性，大学生产的是知识和人才，这种生产过程具有复杂性、不确定性很大，以致

很难达到完全精确的预算,因此,应允许预算经费存在一定的浮动范围和中途的重新调整。

四、自主与约束:大学自主权的实现

大学自主权的实现必须有强有力的约束机制,这种约束机制涉及既政府权力和大学自身权力两方面。政府作为一种“必不可少的恶”,本身有着滥用权力的倾向,而“大学作为一个非营利组织,没有股东承担责任,也没有破产的威胁,究竟应该有什么样的外部控制,保证它不偏离社会赋予它的目标”,^[21]同样也是一个问题。所以大学自主性的约束机制必须使得政府和大学在各自的权力范围内“各行其是”。

1. 实现政府和大学权力边界的契约化

“有权力的人们使用权力一直到遇到有边线的地方才休止”。^[22]政府的权力大并不可怕,可怕的是这种权力没有边界。现在中国大学自主性的缺失不仅在于政府权力过大,而在于政府权力和大学学术权力缠绕在一起,难以分开,也不仅是大学权力过小的问题,而在于大学权力被政府权力融化,已经难以从中提炼出来。所以重建大学的自主性必须为两种权力设定刚性的边界,这种边界对双方来说既是一种约束,也是一种监督,更是一种规范。

定位双方权力边界的前提是明确二者在高等教育服务提供中的职能。政府作为大学的举办者和出资人,其在高等教育中的功能集中体现在公共利益的诉求上,是为了保障高等教育的公平性、公正性,实现公共财政的责任,以确保大学更好地为公众服务,^[23]更好地契合国民经济和社会发展的总体需求。因此,政府的权力边界应该明确的定位在宏观规划的范畴之中:为了确保高等教育的起点公平、过程公平,适度地做到结果公平,政府应通过政策的调控维护大学的公平;为了提高全社会公民的整体素质,政府可通过规划和立法来加以干预大学的办学;为了更好地与国家发展战略向适应,政府对办学方向、规模、结构、类型、层次、质量等方面可进行宏观调控。大学的主要功能是学术研究、人才培养和社会服务,其权力边界应该与此相对应。大学自主,不等于大学的权力可以背离其基本的核心价值和功能,“就像战争意义太重大,不能完全交由将军们决定一样,高等教育也相当重要,不能完全由教授们决定”。^[24]

政府的归政府,大学的归大学,这是大学自主性

约束机制建立的前提。现在的问题是,如何把二者的权力边界刚性化。大学章程就是一个非常好的切入点。章程就是一种契约,是双方权力合法性的来源,把二者的权力边界通过大学章程的方式固定、明确和刚性化,并以此作为双方权力运行的依据,任何违背这一契约的行为将会受到约束体系的反应,从而使其回归本位。要做到这一点,大学章程必须具备两个基本条件:一是大学章程必须基于政府和大学及相关利益者多方平等参与的前提下确定的。契约要有权威必须得到订立契约各方的认可,必须保障参与各方平等的发言权,契约的内容必须体现各方的诉求并得到认可。契约一旦得到认可,就产生了权威。目前我国大部分大学没有章程,即使有些大学制订了章程,但其对大学的约束力却十分有限。这种章程由于没有政府参与,也没有规范的程序,因此在内容上不涉及政府,与政府权力不沾边,也就不具有规范大学与政府关系的功能。这不能不说是一大缺憾。因而,《纲要》中关于章程的提法不十分准确,需要修改。二是大学章程必须具有健全的保障体系。“没有刀剑,契约将是一纸空文。”违背契约必须承担相应的成本,大学章程作为一种政府与大学之间的契约,对于任何一方来说都具有约束力,而这种约束力来自于健全的保障体系。目前政府权力的越位不承担任何责任,或者说成本非常小,大学面对这种越位缺乏有效的救济手段,也难以进入司法程序,即使进入司法程序也缺乏相关的依据,没有任何问责机制,这是一个非常致命的问题。当然对于大学来说,同样如此,大学功能的异化,学术的腐败,学术权力的滥用,政府同样难以找到有效的应对措施。

2. 保留政府对大学校长资格的终审权

毫无疑问,大学校长的民主遴选是大学自主性的核心标志。但是,民主本身并不仅仅意味着选举,良性的选举离不开有效的监督,否则民主就一定会被异化。同样,大学校长的遴选过程必须接受政府的监督。这里有一个比较棘手的问题,即如何确保政府的监督一方面既不会损害民主的基本价值,使得校长的遴选能够充分体现大学教职员工的意志,另一方面又能避免“过度”民主现象,使得大学校长的遴选能够符合社会的期待。依照民主的基本经验,政府不能干预大学校长遴选的具体运行组织过程,而应该更多地把注意力集中在遴选的终审上。对大学校

长遴选的终审主要应该体现在两个方面：一是大学遴选过程是否符合现有的规范。也就是说在大学遴选过程中是否存在不正当行为，如贿选、打击竞争对手等等。二是遴选的结果，也就是选举产生的校长是否具备基本的条件，如政治面貌、职称、社会资历、社会声望等等。为了使得这种终审权具有较高的权威且不会损害大学遴选的民主价值，政府应该两个方面的基本工作：首先是明确大学校长的基本任职条件，大学校长应该是教育精英，具有独立的人格，拥有较大的社会影响力，具有较先进的教育理念，特别是在政治方面能够符合党和国家的期待。其次是充分发挥大学党委的作用，在党委的领导下，设立相对独立和超然的监督机构。这种监督机构必须保证选举基本的公平与公正，并具有足够的权威。为了保障公平公正可以由有比较高社会地位和名望的学者或社会人士来组成类似于“大学校长遴选委员会”的组织，并授予其必要的权力。一旦发现选举中的不正当竞争行为将可以做出终极裁决。

为了保障政府终审本身的公平公正，这种终审过程也必须体现必要的公开和参与。普通教职员工或社会大众可以有效地参与到这种监督过程中，终审的结果能够及时向社会公布。

3.健全大学自主招生中的权力约束体系

大学招生自主权对于大学自主性的重要性毋庸置疑，但如果缺乏行之有效的约束体系，同样可能会导致相反的后果，同样可能在大学招生自主权的改革方面出现的“一收就紧，一放就乱”局面。其负面结果是：大学成为中学报送权力寻租的新场所；大学、中学和小学形成一种自上而下的利益链条；大学自主招生重新回归到分数决定一切的老路上去。

大学自主招生既要确保能够招收到中学生的精英分子，更要保障这种精英选择的过程经得起公平公正尺度的衡量，树立良好的公信力。要做到这点，就要建设有效的约束机制：一是建设大学自主招生的内部约束机制。在大学招生过程中基本标准是什么、谁说了算、具体过程如何必须更能够体现公平公正。标准必须明确并统一，掌握学术权威并在科研教学一线的教师应该在录取过程中更具有发言权，招生的过程透明化，切断存在权力寻租的任何可能的空间。建立更为有效的问责机制，合理化招生过程中的组织结构和权力网络。二是建设大学自主招生

的外部约束机制。这种外部约束机制既可以是公众，也可以是政府。公众的监督是“为使那些处于负责岗位上的人受到制约创造最低限度的必要条件”。^[25]必须建立畅通的沟通体系和参与机制，向学生家长和相关人员公开招收的基本标准和过程。政府相关部门加强监督，对于招收过程中发生的可能发生的违背基本公正公平的行为进行有效的监督。

4.健全大学自主理财中的权力约束体系

“完全的自治必然要求完全的经费独立。这种程度的独立是根本不可能的”。^[26]因此，大学的理财自主权是一种有限的自主权，而不是绝对、完全的自主权，更不是随意、胡乱使用经费。正如《高等教育法》38条所规定的，“高校不得将用于教学和科学研究活动的财产挪作他用”。哪怕是享有高度自主权的美国大学，在公立院校中实行集中型财务管理体制，学校的预算管理、经费来源和支出控制的权限集中在校级，院(系)向学校申请经费，纳入学校经费预算，校级向州政府申请预算拨款，学校的预算须经州政府审批后才能执行，而且凡“当来自政府的维持学校教学活动的经常教学性经费到位后，学校一般需按所申请的项目开支”。^[27]私立大学的科研经费和捐赠收入都需要按照合同规定进行支出。如哈佛大学副校长伊丽莎白·C.哈尔得科彼尔指出，哈佛经费使用的制约性较强，85%经费的用途由捐助人做出限定，要专款专用。^[28]也就是说，既然高校的收入是来自于政府(公众)、学生、社会团体和个人，那么理应对所有相关主体负责。因此，大学在拥有理财的自主权后，应成立预算委员会，通过教职工代表大会通过预、决算，让钱为学所花，建立财务公开制度，让财务使用更加透明，自觉接受政府、纳税人和相关主体的监督与审计，规范地实现大学的理财自主。

大学的健康发展，远不是仅仅落实与拥有自主权的问题，更重要的是培育大学“主体性”的问题，一所真正成熟的大学是有内在信念与使命感的，是引领社会的灯塔，不随波逐流并能动地推动历史的进步；大学的健康发展，也远不是仅仅通过教育自身的努力可以实现的，有赖于整个社会政治、经济、法律、文化等的良好互动，温家宝总理对中国大学的清醒认识与建设世界一流大学的决心，让我们更有理由对中国的大学发展充满期待……

(编辑 孙昌立)

参考文献

- [1]王英杰.改革大学校长的遴选制度:一流大学建设的必要条件[J].科学中国人,2005(5).
- [2]教育部中外大学校长论坛领导小组.中外大学校长论坛论文集[M].北京:高等教育出版社,2002.
- [3][4]周志宏.学术自由和大学法[M].台北:蔚理法律出版社,1989.
- [5]陈平原.大学何为[M].北京:北京大学出版社,2006.208-211.
- [6]黄俊杰.从台湾经验论大学校长遴选的几个关键问题[J].清华大学教育研究,2002(3).
- [7]刘道玉.中国怎样建成世界一流水平的大学[J].高等教育研究,2003(2).
- [8]赵雄辉.论大学生的选择权[J].辽宁教育研究,2007(1).
- [9]Sidney Hook.Academic Freedom and Academic Anarchys[M].New York: Cowles Book Co.,1970.48-49.
- [10]刘海峰.高考改革的理论思考[M].武汉:华中师范大学出版社,2007.219.
- [11]刘海峰.高考改革的思路、原则与政策建议[J].教育研究,2009(7).
- [12]熊晓亮.新世纪美国SAT改革对我国高考改革的启示[J].教育探索,2009(2).
- [13]赵正国,等.美国高校招生政策对我国高考制度改革的启示[J].辽宁师范大学学报(社会科学版),2008(7).
- [14]曹淑江.高等学校的软预算约束与财务自主权[J].高等教育研究,2005(10).
- [15]丁学良.中国大学问题的总根源[EB/OL].<http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=127084>
- [16][英]阿什比.科技发达时代的大学教育[M].滕大春,等译.北京:人民教育出版社,1998.
- [17]鲍威.法人化改革后日本国立大学财政管理体系的重构——从“行政隶属型”向“契约型”的转化[J].比较教育研究,2007(9).
- [18]邢克超,李兴业.世界教育大系:法国教育[M].长春:吉林教育出版社,2000.62
- [19]法国大学自治利弊共存[N].北京青年报,2009-05-13.
- [20]郭德红.德国大学加速制度革新[N].科学时报,2007-12-31.
- [21][24][26][美]布鲁贝克.高等教育哲学[M].郑继伟,等译.杭州:浙江教育出版社,1987.
- [22][法]孟德斯鸠.论法的精神(上册)[M].张雁深译.上海:商务印书馆,1961.156.
- [23][美]德里克·博克.走出象牙塔——现代大学的社会责任[M].徐小洲,陈军译.杭州:浙江教育出版社,2001.
- [25][美]熊彼得.资本主义、社会主义和民主主义[M].绛枫译.北京:商务印书馆,2004.355-356.
- [27]马陆亭.高等学校的分层与管理[M].广州:广东教育出版社,2004.211-215.
- [28]张振助.高等教育财政改革综述——来自高等教育改革国际论坛的观点[J].吉林教育科学(高教研究),2001(3).

What Autonomous Rights Must the University Possess

Xuan Yong

(Modern University System Research Center, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310014)

Abstract: Why cannot the university's autonomous rights be implemented even in the form of legal guarantee in the past 30 years of reform in higher education? It is held in this essay that from the perspective of organizational logic, rights can be divided into four levels of fundamental rights, basic rights, derivative rights and transferrable rights. It is unquestionable that the fundamental rights of a university as an academic and cultural institution should be academic rights. The only fundamental solution to the suspension of university autonomous rights can be sought from the basic rights of the university organizations. These basic rights are the "must" for the university operations. It is not a bargain-like reform with respect to derivative and transferrable rights, which is one of the major reasons why the university autonomous rights cannot be actually implemented. Therefore, this essay holds that the basic autonomous rights of the university organizations should, include presidents' rights to select, students' rights to select, the rights to handle finance autonomously, and the rights to recruit staff. The realization of the university's autonomous rights involves a constraint mechanism, which applies to not only the authority of the government but also the rights of the university. The regulation of the university itself is a perfect agreement, which forms the fundamental legitimacy whilst also fixing, specifying and solidifying both parties' rights. Consequently, the participation of government in the establishment of the university's regulations is indispensable. To summarize, the implementation of the university's autonomous rights encompasses the division of the power margin between the government and the university, the government's rights of adjudication over the qualifications of the university president, the improvement to the constraint mechanism in the university's power of independent admissions, and the enhancement of the constraint mechanism of the university's autonomous finance.

Key words: university, school running, autonomous rights