

从教授治校走向共同治理

王秀丽

(北京大学 中国教育财政科学研究所 北京 100871)

摘要:大学治理结构的形态、调整与完善是各国大学发展进程中的重要内容,是建设现代大学制度的核心部分。在中国构建现代大学管理制度的高等教育体制改革之际,高校“去行政化”的呼声时起,大学治理模式之一的“教授治校”被不断重提。部分学者担心,大学法人化,将加强行政权力的地位,降低校务决策的科学性,妨碍学术事务的有效开展,侵犯学术自由。梳理“教授治校”的起源与发展变革,实现共同治理是现代高校治理模式的必然趋势。

关键词:大学治理;教授治校;共同治理;社会变迁

中图分类号:G640

文献标志码:A

文章编号:1003-2614(2012)01-0028-04

大学的功能随着社会发展的需求不断改变,其治理模式也随着功能的改变而不断变化。从早期大学中的“学生治理”历经中世纪形成并盛行久远的“教授治校”,最终形成现代大学的“共同治理”,是大学对其所处时代与身陷其中的社会经济条件的权变性适应,也是历史发展的必然选择。

一、教授治校的起源与发展

教授治校始自欧洲中世纪,是继学生治校之后发展起来的大学治理模式。1088年,欧洲诞生了第一所大学——意大利的博洛尼亚大学,该校成立之初,由于学生大多为成熟的神职人员或世俗的统治阶层,因此,校长和教授的聘任权一开始由学生掌控,学校的管理模式实行“学生治校”。12世纪,巴黎大学成立,为了与教会的神权和世俗的王权抗衡,维护自身利益,巴黎大学的教师率先仿效中世纪城市手工业者采用自治管理方式与教会的本尼迪科特修道院制度,成立了以大学教师为主导的“学者行会”(涂尔干 2003)。通过“学者行会”,巴黎大学在神学、法学、医学以及文学各个学院建立了由本院所有成员构成的协商性团体,共同决定和处理其内部事务,包括学术发展政策的制定、校长的遴选、学生的选择、课程的设立、教师的延聘等,形成了西方大学“教授治校”的原型,其理念取自“学术自由”。

13世纪后期,尽管巴黎大学教授治校的基本模式发生了重大变化,其理念仍然是高等教育的普遍管理模式的主旨。将学术自主权崇奉为学术的重要组成部分的高校管理模式与观念漂洋过海,流传到

英国的牛津和剑桥,并分别以“教职员全体会议”与“评议院”的形式体现。然而“教授治校”这一治理大学的模式与学术自由的理念却在德国得到了充分的展现与发展,其载体主要是讲座制。

19世纪中叶,统一不久的德意志将大学作为国家建设的重要武器,高等教育因而得到了政府提供的大量资源,承担了以国家发展和工业化为目标的科学研究责任,并且在确立新的德意志民族意识形态过程中扮演了重要的角色,改革后的德国大学建立了研究生教育和博士学位制度,并以此作为办学的重点,科学研究首次成为大学职能的组成部分,功能的转变要求大学重新组织“学术等级”(Altbach, 2003)。普鲁士教育部部长组建了柏林大学,从其特有的新人文主义思想出发,将研究引入大学,与自由结合,建构了“教学自由”与“学习自由”的理念。为了保障教授与学生的自由,德国大学建立了基本的教学研究制度——讲座制。教授治校模式及其优势就在“讲座制”中得到充分展示,一度成为许多国家模仿的榜样。

以教授为核心的讲座制使得教授们集研究与教学于一身,教授在大学内部享有很高的学术和行政管理权力。大学教授也是讲座唯一的教授和负责人,拥有很大的权限。这种制度有效地促进大学的科学研究,保证教授个人和研究群体的教学与研究自由。

讲座制中教授的权威与中世纪学者行会中师傅的绝对地位有某种程度的联系,不但继承了中世纪大学教授治校的传统,更具有深远意义。它表现出

收稿日期:2011-11-22

作者简介:王秀丽,北京大学中国教育财政科学研究所博士后研究人员,讲师,社会学博士,主要从事教育社会学、教育政策、职业教育等方面的研究。

鲜明的个人治理,教授不仅拥有领导研究所、设置课程、组织考试和自主进行研究的权力,而且直接从政府那里获得研究资金与设备,完全拥有资金的直接支配权。德国大学教授具有崇高的地位,大学在开始建立时,其学术自由的重要性便根深蒂固,19世纪的德国因此诞生了一批卓越的科学家和学者,包括历史学家兰克(Leopold von Ranke, 1795~1886)、哲学家马克思(Karl Heinrich Marx, 1818~1883)、政治家俾斯麦(Otto von Bismarck, 1915~1898)、化学家李比希(Justus von Liebig, 1803~1873)(McClelland 2008)。

然而,再好的制度也是对一定时代的适应,讲座制也不例外。Vught(1994)指出欧洲大陆高等教育权力分配方式的原则是权力集中在高等教育机构的下层,即学术专业人员这个层次,而有关程式事宜的决定权则是在教育部和其他政府机构,这种趋势导致了传统院校在行政能力上的薄弱,这在院校推行决策时尤其体现出来,引发诸如浪费时间、涉及大量教师和行政人员、常常导致妥协、无法对环境危机及时反应等问题。

讲座制的衰微主要有以下原因:第一,讲座制让现代化的大学教授负担过重,学者认为讲座制管理只适用于小规模大学,况且,讲座教授们间各自为政,并不利于整体资源的共享和科学高效的决策;第二,讲座教授的权力过于集中,有悖于民主,在各自的研究所内,教授享有绝对权力,其他人员没有参与权;第三,讲座制使政府及社会对高等教育的影响减少到最低限度,缺乏必要的监督。

尽管讲座制度受到许多人的批评,但也不能因此否定教授在专业的职位上所应被人尊重和享有的权利,否则,教授也不能脱离框架进行学术创新研究,而大学组织存在的理由——纯粹的讨论学术的场域,也将不复存在,诚如克拉克所言“虽然个人化的权力总是具有被滥用的可能,但是,没有这种权力,高等教育系统显然不能有效地运转,因为它保证个人的研究自由和教学自由。”

德国大学在纳粹时期其自主权遭遇了严重的破坏,教授大批流亡,重创之下失去了昔日在科学上的卓越地位。由此也可以看出,大学的发展变化与其所处的社会经济环境息息相关。

二、教授治校向共同治理的转变

世界学术中心随着世界经济中心的西进而迁移,曾经留德的美国学者带回国的不仅有德国大学学术研究的精神,还移植了大学的管理模式,并在其后的运作与适应过程中不断调整变化,在争论与改

革中逐渐形成了“共同治理”的大学管理模式。

美国的大学,无论是州立大学还是私立大学,都是以董事会作为最高的法定权力机构,董事会的职权广泛,包括所有教职员的任用、基金使用、学位授予与学校组织规程、管理规则都必须经过董事会决定或董事会授权的机构决定——这是美国大学的特征。

在董事会广泛职权的环境下,维护教授拥有自由的具体行动,当数威斯康星大学的经济学者Ely争取自身荣誉的运动获得确立。Ely早年留学德国海德堡大学,1881年回国执教政治经济学于霍普金斯大学。由于他的努力,让许多社会科学与美国人的生活紧密配合。然而,1890年代后期美国经济不景气,许多人开始质疑当时盛行的经济观念,将经济萧条归咎于Ely等自由派学者言论煽动的群众罢工,并向法院控告,要求他们为此负责。经过审查后,美国地方法院作出无罪判决,这被认为提升了美国教授拥有的学术自由。

20世纪六七十年代,美国经济发展受阻,社会矛盾增多,多重社会问题催生了“社会冲突理论”^①。大学校园里的学生受到“越战”与“民权运动”刺激,校园暴力事件层出,维护大学校园的安宁成为大学的最紧急的要务。大学管理也受到冲突论思想的影响,在整体策略上,建立等级制度,包括角色分离(各司其职)、职能分离(不同单位不同职能)、中间职位(缓冲角色)等。

1966年美国大学教授协会(The Association of American University Professors,简称AAUP)、美国教育委员会(American Council on Education,简称ACE)和美国大学董事会协会(Association of Governing Board of Universities and Colleges,简称AGB)三家发表联合声明(Joint Statement),明确了“教师和行政部门基于双方的权力和决策责任分工”(AAUP,1996)。其精神被认为是20世纪美国大学管理决策的原则、美国大学管理的一个重要理念,一般被理解为大学校务董事会、行政管理部门、教师、学生等大学各类成员共同参与大学治理。

1975~1985年,大学校园管理的话题沉寂下来,校园管理似乎获得完美解决,教授也满意于他们的治理成果,这其中,社会背景起到的作用不容忽视:当时正逢美国经济繁荣,大学财源充足,校园里的每一个分子都情富意足。1980年代末期,美国经济再度衰退,大学生人数下降,经费锐减,使得负担公立大学60%经费的州政府要求大学实施绩效管理。这种压力使得教授深感威胁,并发现其对校务的决策权力正在减弱,因此纷纷要求校方重新检讨

教授、校方与董事会之间的关系,以厘清彼此间该扮演的角色和权责的轻重^②。

1990年4月,美国大学教授协会对《联合声明》的原始文本做了局部修改,该声明开篇即说“以下声明指引董事会成员、行政管理者、教师、学生以及其他人员,使其相信美国大学已进入提倡各大学组成成员适当分担责任的阶段。”由此,“共同治理”作为大学的治理模式已然进入新阶段。

伴随着人们不断增长的对高等教育需求,高等教育的规模迅速拓展,对公共财政的依赖也随之增强,社会服务作为大学的一项功能被要求。G. Rhoades使用“学院资本主义”形容美国现代学院内的商业竞争文化,高等教育研究被纳入全球商业竞争体系中,强调行政运作效能的“中央集权学院管理模式”(Central academic managers model),讲学工作被迫透过科学包装与传输,成为随时可取的定型化知识商品;校长自诩为企业CEO,教师为知识销售者;创造与开拓外部资源的能力,获得政府或企业的赞助等逐渐侵蚀了“教授治校”的存在基础,各国政府和公众要求大学对经费的使用方式和绩效作出解释。因此,各国政府及社会都加强了对大学的渗透与控制。而随着大学规模逐渐庞大,功能也愈趋复杂,学科专业的分化和数目的增加,使得过去单靠学术人员进行管理的状况已难以为继,高等学校的行政出现专业化趋势,行政管理人员对大学的必要性日益增强。所谓的教授治校已不复存在。

三、走向共同治理

由于诸多原因,教授在大学管理中的权力受到了不同程度的分割与规范,过去纯粹的“教授治校”逐渐演化为由大学各利益相关者共同参与的“共同治理”。

共同治理作为一种新的管理模式,其涵盖所有正式制度和规则,同时也包含各种非正式的制度安排,所欲呈现的是一套政策参与者都能接受的运作模式。与以往的管理模式相比,共同治理更加注重协调,而不是控制,主张政府组织与非政府组织共同参与公共事务的管理。大学的“共同治理”是在大学内部的权责分配与决策过程,大学的管理机构应该为大学设定政策和目标,并赋予相关人员权责,形成达成目标和推行政策的运作机制,建立完善的治理结构,以利于大学内部的决策者识别、评估和管理可能的风险,在适宜的治理途径下,发展完善的制度不仅能更好地服务大学内部成员,而且也能更好地服务于大学外部的利益相关者。

大学共同治理的实质是“大学内外利益相关者

参与大学重大事务决策的结构和过程”(Gayle, 2003),是各种决策权力在各个主体之间的配置与行使,包括权力分配结构与权力行使过程两个相互匹配的方面。换言之,大学治理结构形式上体现为一种对大学进行管理和控制的体系,实质是大学决策权力的制度安排问题,既表现为大学内部权力的分配、协调与行使的制度,也表现为大学与外部环境,如政府和社会等其他利益相关群体相互作用的规则。

学者多将大学的权力类型归结为学术权力和行政权力两大类型,对这两种权力的性质、价值取向、运行方式和主客体关系的界定也一直是学者们探讨的重点,但迄今学术界还远远没达成共识,有些观点则大相径庭。也许这也正是大学管理中“教授治校”与“行政化”长期争论的原因。

大学治理结构的形态、调整与完善是各国大学发展进程中的重要内容,是建设现代大学制度的核心部分。由于高等教育的普及化与国际化,其内外环境遭遇巨变,使得发展一个能够适应环境变化的大学治理结构就显得迫切。自共同治理由美国倡导后,1990年代开始,欧美国家在高等教育治理领域开展了一场治理变革的浪潮。这场变革汲取1970年代以来美国社会学领域兴起的冲突理论和交换理论中的社会治理思想。由于世界重要的研究型大学多发展于美国,其成就举世共睹,因此其倡导的共同治理模式便成为大学治理的主流,成为各国大学效仿的对象。

四、环境的变迁与大学治理模式变革

总之,大学治理模式的逐渐演变与改革,是学校适应变动不居的校内外环境压力的结果。

在经济上,由于高等教育的大众化与社会经济发展的沉浮,使得学校董事会与大学经费来源的关系愈加密切,这在美国高等学校最为明显,教授由董事会直接聘任,因此,如果董事会没有认同大学设立的理念宗旨,理解学术自由对大学发展的重要性,大学教授就很难施展其研究才华,这就使得教授团体(Faculty Boards)与董事会之间展开了对大学教育主导权的争夺。经过多轮“交锋”后,董事会与教授共同将大学事务管理分为两个部分(内部控制权——指学生之训育及教学问题,由教授团负责,现在称为大学教务权;外部控制权——政策制定、经费支配等,由董事会享有,现在称为大学行政权),从而使大学的治理走向职能分离、各司其职的共同治理。

在政治上,虽然学者们多反对政治因素干扰大

学教授的自主权力,认为教授对政府的关系应与公务员与政府的关系有所不同;也有学者认为情形危及的形势下,政治是可以使学术自由受到限制的。1920年代美国因经济萧条、劳动运动兴起,在当时加入或赞成工会者,会被解聘,到1930年代,对资本主义的反抗造成对共产主义的莫大恐慌,因此,教授只要稍微具有开明思想者,就会被视为共产党或其同伴。1940年代,第二次世界大战开始,持续的国际冷战氛围要求各行各业,包括教育,都必须效忠于国家。教育变成举国事业后,政府介入教育活动的色彩愈来愈浓,政治控制教育的趋势也越来越明显,政权逐渐成为左右教育的力量。

克拉克对大学决策过程的跨国研究表明:几乎在所有国家,决策的权力都从较低的层次移向较高的层次,显见政府的作用越来越重要了。虽然许多最初的工作仍然在基层进行,但实际决策的节点却在上移。同时,具体决策和实施却有一种相反的下移趋势,决策过程正日益正规化。其他关于大学决策方面的变革还包括初级教学人员的参与、学生作用的变化、决策过程中社会其他成员的介入。

除了影响大学治理的外部可能性因素,内部性的因素,如来自学术人员之间的争执,也会加速教授治校效率的低落。有些学者认为“教授治校”管理的改变也应该向“协商”模式转变(Dearlove, 2002)。Moodie等也认为学术人员至高无上的权力发展到今天,已经发生了很大的变化。当高等教育体系从精英模式发展到大众化时,大学自主减少、外部审查变多,因此,大学的独立自主权因为大众化和市场化等各种因素而显得无以为继。大学不再是单纯由国家资助、财源充足的自治机构,学术人员也不能够再以学院式的民主方式管理自己,这破除了教授治校赖以存在的社会基础。从1992年以后的高等教育管理模式下,可以发现,教授至高无上的学术权力已经不再完整地存在了,在各种环境的压力与机遇的际会下,适应不断转变的高等教育功能的要求,高校的管理模式走向了共同治理。

注释:

① 社会冲突理论以科塞、达伦多夫为代表,重点研究社会冲突的起因、形式、制约因素及影响,是对结构功能主义理论的反思和对立物理论提出的。结构功能主义强调的是社会的稳定与整合,代表社会学的保守派,社会冲突理论强调社会冲突对于社会巩固和发展的积极作用,其代表为社会学

激进派。该理论在20世纪60年代后期流行于美国和西欧国家,在西方社会学界引起巨大反响,渗透到各分支学科的经验研究中,对当代社会治理也有重大的影响。

② Harper认为,关于教授与学校以及董事会间的职权,在有关教育方面的变革与改变,应全权由教授决定;经费之处理则交由董事会决定。而且重申1899年的《大学大会决议案(Congregation of the university)》:认同教授享有充分自由可以发表各种意见,但大学教授发表意见,仅代表他自己,不代表大学本身。康奈尔大学首任校长 Andrew D. White 首先提醒各界对教授的权力应该有充分的认识,以尊重学术研究自由为宗旨,排除政治与教会的诋毁;其次,认为大学教育要上轨道,必须做到教授之间能够不争吵,因此,和谐与协调是最主要的原则。霍普金斯大学的首任校长 Daniel C. Gilman 对教授职权的看法是:董事会应充分授权给校长,校长又授权给系主任,系主任拥有最大限度的发展自由,教授则具有完全的教学及研究自由。

参考文献:

- [1] AAUP, Statement on Government of College and Universities [M/OL], <http://www.aaup.org/AAUP/pubsres/policydocs/contents/governancestatement.htm>. Cross-national Perspective. Berkeley: University of California Press, 1983.
- [2] [美]伯顿·克拉克. 高等教育新论: 多学科的研究 [M]. 王承绪, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001: 114~132.
- [3] [美]伯顿·克拉克. 探索的场所——现代大学的科学研究和研究生教育 [M]. 王承绪, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 2006: 1~4.
- [4] Moodie, G. C. & Eustace, R., Power and Authority in British Universities [M]. London: Allen and Unwin, 1974: 52~97.
- [5] Neave, G. The Stakeholder perspective historically explored. In J. Enders and O. Fulton (Eds.) Higher education in a globalizing world - international trends and mutual observation [M]. The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002: 17~38.
- [6] [法]涂尔干. 教育思想的演进 [M]. 李康, 译. 上海: 上海人民出版社, 2003: 88~105, 352~369.
- [7] 李福华. 大学治理的理论基础与组织架构 [M]. 北京: 北京教育科学出版社, 2008: 67~94.
- [8] 林杰. 美国大学的组织冲突及冲突管理 [J]. 清华大学教育研究, 2007 (2): 106~113.
- [9] 屈琼斐. 美国大学“共治”管理理念评述与启示 [EB/OL]. <http://www.govyi.com/lunwen/2009/200902/296257.shtml> 2009-02-18.

[责任编辑: 西广明]