

加强高等学校学者共同体建设*

马陆亭

摘要:遵循党的十八届三中全会提出的推进国家治理体系和治理能力现代化的新要求,结合高等学校发展实际,在当前完善高校内部治理结构改革方面,加强学者共同体建设是重点。从历史、现状和比较的角度分析,均能得出大学是由学院组成的共同体,学院是由教授组成的共同体。基于此,在高校学者共同体治理模式设计上,科学落实党委领导下的校长负责制,构建以学院为基础的学者共同体,高校实行学院联邦制,校学术委员会有权否定学院决策,严格区分学术与行政岗位等改革路径。

关键词:高等学校;学者;共同体;治理结构

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》明确提出要加强现代大学制度建设,完善治理结构;党的十八届三中全会在改革总目标中提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的新要求。从“管理”到“治理”标志着党在执政理念与治国方略上实现了新的重大思想解放。治理的要点在于多元主体的合作共治^[1]。笔者认为,教育治理现代化是国家治理体系现代化的重要组成部分,而实现高等教育治理体系现代化的标志则是建立起现代大学制度,改革的重点是高等学校内外部治理结构,改革成果用章程体现。当前,学界应首先关注高校内部治理结构的完善,突破口是学者共同体建设。

一、完善高校内部治理结构是改革的攻坚战

改革是时代的主旋律。党的十八届三中全会的主题即全面深化改革,要求到2020年在重要领域和关键环节的改革上取得决定性成果。十八大报告在总体目标部分提出“必须以更大的政治勇气和智慧”深化重要领域改革,十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步指出:“改革进入到攻坚期和深水区。必须以强烈的历史使命感,最大限度集中全党全社会智慧……敢于啃硬骨头,敢于涉险滩,以更大决心突破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱”^[2]。可见,改革任务之艰巨。对于教育的总体要求则是深化综合改革。

1. 改革之难。对于高等教育的改革与发展,我们会记得许多耳熟能详的用语,如现代大学制度建设、内涵式发展、分类管理、综合改革等等,但进一步深化改革是什么?可能就仁智各见了。前些年,高等教育一

直在进行着大学办学模式和管理制度的改革探索,成绩很大,但也很难说取得了重大的突破。方向有了,但道路、规律、规则尚不明朗。也许这就是到了中央所指的改革的攻坚期和深水区。

攻什么坚,堡垒在哪里?一是久攻未下。如1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》就提出关键是改变政府对高等学校统得过多的管理体制,必须在加强宏观管理的同时,坚决实行简政放权,扩大学校的办学自主权;1993年的《中国教育改革和发展纲要》再次强调政府要转变职能,由对学校的直接行政管理,转变为运用立法、拨款、信息服务、政策指导和必要的行政手段进行宏观管理,使高等学校真正成为面向社会依法自主办学的法人实体;1994年的《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》将其明确为深化高等教育体制改革,逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制;1998年全国人大常委会通过的《中华人民共和国高等教育法》更是以法律的名义规定“高等学校应当面向社会,依法自主办学,实行民主管理”。这些文件表述仍不陌生,也仍然是目前我们要通过改革追求的实质内容。换句话说,如果当时《高等教育法》对高等学校法人制度的规定真正实现了的话,也许就不会有后来的现代大学制度的提法了^[3]。

二是难有共识。许多问题是提出来了,但往往各说各话、最后不了了之。如涉及西方大学制度的三个表述“教授治校、学术自由、大学自治”,有人认为是事关大学事务的三个核心理念,我们也应该遵循。但不同意者也大有人在,更有人认为国外并非都如此,因

* 本文系2013年教育部哲社重大委托项目“中国特色高等教育思想体系研究”(项目编号13JZDW004)的研究成果

此很难达成共识。但能达成共识的是什么?似乎也不明确。现代企业制度有其确定的内涵,主要是指因委托代理关系的产生而引起的企业治理结构的变化,那么现代大学制度的内涵是什么?目前尚无共识。没有共识,如何改革?

关于教授治校,赞同者认为这是必须的,是大学的本质特征之一。反对者则认为正如战争太重要了不能让将军说了算一样,高等教育已成为国家战略怎么能教授说了算。更有人认为教授治校不可行,学校规模很大,还要实行战略管理,教授本身不懂、相互间不熟悉、又怕耽误时间,怎么治校?虽然后来用教授治学来代替,但仍然引起争议。如有人认为教授治学是天经地义之事,本不用说,另有人认为教授治学不能替代教授治校。

关于学术自由,有人认为学术自由是学术创新的前提,不能限制。但也有人提出现在学术难道还不自由吗?甚至认为影响学术自由的政治因素已很少,干涉主要来自学界、学者自身。很多人认为现在教师的职业操守存在危机,教授成为“叫兽”、专家成为“砖家”,社会已缺乏公共知识分子。还有人提出现在大学制度的基础已由学术自由主义转向学术资本主义,国外也有一些很不错的大学其实也实行着自上而下的管理模式^[4]。

关于大学自治,有人提出尽管我国官方没有正式使用过大学自治的提法,但《高等教育法》所明确的高等学校自主办学的法人地位就是大学自治的中国特色表述方式,近期有关文件已重申了依据章程自我管理是学校的法定权利。此外,还有很多人提出我国大学权利其实很大,没有边界。

三是治理结构不完善。经过30多年的改革,不能说我们都没共识,在大学制度的一般规律方面,我们还是形成了一些共识的。如高等学校面向社会依法自主办学、学术权力和行政权力、书记校长职责分工等其实就是共识。问题出在我们虽有理念,但缺乏有效的治理结构保障,很好的理念没有真正转化为制度。如多年来我们循环不断的放权与收权、业务部门项目抓手的无限膨胀、学者对行政权力追逐、学术上的寻租现象等,都源于治理结构的不完善,致使高校管理过于行政化。

2. 高校与外部关系的建设方向、路径已然明确。首先,基本关系就是《高等教育法》规定的“高等学校应当面向社会,依法自主办学,实行民主管理”和“高等学校自批准之日起取得法人资格”;第二,依法治教的制度基础正在敦实,如教育部已发布《全面推进依

法治校实施纲要》,正在推动着高等学校章程建设,也在加强新型政校关系的构建,方向其实就是为了实现“政府宏观管理、学校自主办学”的体制;第三,具体的实施工作也在务实推进,如2014年1月28日《国务院关于取消和下放一批行政审批项目的决定》发布,取消了国家重点学科审批等一些行政权力,也包括取消大学研究生院审批权等。可以说,从方向、路径、措施等方面都在推动。

当然,我们有些项目、评估、评审、评奖等工作的行政权力依然在发挥较大作用,也还有各种各样的计划指标掌握在教育行政主管部门。这些问题比较复杂,也与大的社会环境有关,改革仍需稳步推进。

3. 高校内部治理改革需要突破。当前,高等教育已由大发展时代转向提高质量、促进公平、推动创新等内涵式发展的道路上来。这些,大部分是高校自身要做的事情,高校需要踏实做好自己的事情。

对于为什么完善高校内部治理结构的重要性得以提升?笔者刚刚发表的“完善高等学校内部治理结构”^[5]一文中,提出它是扩大高校办学自主权的重要基础、能够保障教育的本质内涵和推进学校治理能力现代化等观点,因此需要进行战略性架构;此外,改革的方向已有,但路径并不清晰。如大家都认为学术权力和行政权力需要明晰,但如何界定?很多学者也是因为学术做得好才被“重用”到行政岗位的,笔者在“‘裸’教授与‘长’教授”的文章中专门^[6]讨论了此现象。可问题是,很多“长教授”的科研成果、奖项是从政后得到的,肯定是业余时间干出来的,是因为他们特别聪明,还是另有原因?

应对中央对“改革进入到攻坚期和深水区”的判断和教育部致力开展的深化教育领域综合改革等战略问题,高等教育改革者需要加强问题意识和理性思考,需要突破固有思维框架,真正从完善治理结构的角度加强制度建设,以制度保证质量和创新。

二、高等学校是以教授为主导的学者共同体

目前,国际高等教育学界基本认同现代意义的大学起源于中世纪的欧洲。如当代美国比较高等教育研究领域的著名学者阿特巴赫(Philip G. Altbach)教授曾说过:毫不夸张地说,世界上所有的大学都起源于中世纪欧洲大学模式,源于巴黎大学模式^[7]。当然,我国历史上曾经有过长达千年的书院制和科举制,也有人认为它们就是过去中国的大学。但是,翻开近现代中国大学史,可以判断,大学应该是西学东进的产物,现在那些百年以上的老校其实办学之初是学习西方而引进开办的学堂。大学是舶来之物,这是本文分析

问题的基础。

经过八百多年的变迁,西方传统大学经历了行会模式的法国巴黎大学、以学院制模式为基础的英国牛津大学、教学与研究相结合的德国柏林大学和高举社会服务大旗而发展的美国密集研究型大学的进化历程,大学从单一的教学机构演变出教学、科研、服务三大职能。我国现在的一流大学建设主要的参照物是美国的研究型大学;后来,由欧洲的技术学校开始,特别是工业革命以后,又成长出大量的、层次不一的应用性高校。我国现在倡导的应用技术高校转型其直接的参照物就是德国的应用科学大学。目前,世界上已事实形成了两个体系的高校人才培养模式:一个重视学科性人才培养,另一个重视应用性人才培养。只是有的体系分明,有的界限模糊,大学的专门称谓演变出高校的宽泛概念。

在分析大学的进化和演变的基础上,我们再回到源头分析大学是什么——行会式的教授共同体。行会是当时社会的治理模式,大学只是借用或参照执行;共同体表明利益、责任共担,共同说了算,这也就是“教授治校”的本来面目。什么是共同说了算?意见一致时好办,意见不一致时则需要讨论、协商、妥协、争论、表决等。可见,教授治校不是温情脉脉,如果表决后还不服从,对不起、请走人!

开始只有几个教授,没有专职的领导和行政人员,教授的平等地位容易实现。后来,大学规模扩大,出现了专职的校长和辅助人员;大学职能增多,产生了专门化的行政机构;市场影响力加大,大学走出象牙塔开始世俗化;大学社会作用增强,政府需要介入;知识爆炸学科增多,教授急剧分化;终身学习社会来临,大学还要搭建立交桥,等等。当今世界,高等学校成为巨型的、多功能的、意义重大的社会组织,有成百上千个教授,他们彼此间的人、事均不熟悉,怎么通过讨论、争论而达到治校?

分析教授治校的难度或其不可行性,问题出来了:大学,在产生之初具有一个形态或特征,如果现在让它消失,那么现在这个机构还是不是“大学”?所以,我们需要加强教授共同体模式的构建,让学者共同体有具体的实现方式。

尽管外部对大学的影响因素在不断增多,但那些身处高等教育强国的大学还是力求维护与外界的边界及内部学术与行政的边界^[8]。法国大学设有校务委员会、学术委员会和学习与大学生活委员会等内部管理机构。其中,校务委员会决定本校的政策,尤其是审定与国家签订的合同的内容,决定预算和决算,分配

人员编制等事项。学术委员会对科研政策及科研经费的分配提出建议,对科研计划、科研指导资格、文凭的设置与变动等方面问题提供咨询;英国大学设置学术评议会、学部、学院及学院委员会等学术机构,负责安排或执行教学、科研等所有学术事务和活动,与以理事会为主的发展决策机制及校长负责的行政执行机制形成既相互独立又相互关联的权力制衡格局。学术评议会是大学最高学术权力机构,享有制定大学学术政策的全部权力,是惟一和各个学部、系直接打交道的机构;在德国大学,评议会是主要决策机构,也是最高权力机构,对学术事务以及重大的行政事务拥有审议决策权,负责选举校长和批准学校章程,组成人员则以教授为主。按《联邦德国高等教育法》的规定,本校教授在这一机构中拥有绝对多数的席位和表决权;美国的情况比较复杂,有“普林斯顿董事掌权、哈佛校长当家、耶鲁教授做主”之说等。

柏林大学的创始人洪堡曾经提出:“大学倘若实现其目标,同时也就实现了、而且是在更高的层次上实现了国家的目标,由此而来的收效之大和影响之广,远非国家之力所及”^[9]。

三、高校学者共同体治理模式架构

所谓学术权力,其实就是学者共同体特征的体现方式。我们需要维护高校学者共同体模式,以避免大学特质的丧失。但怎么构建?教授治学是一种路径选择,缩小共同体的范围、降低层次是另一种选择。要务实地构建学者共同体的实现模式;大学是以学院为基础的共同体、学院是由教授为主导的共同体;高等学校实行学院联邦制学术治理模式,在二级学院构建有决策地位的教授会,校学术委员对联邦制的学院决策予以制衡。具体设计如下:

1. 构建学院新型教授共同体。道理有4点:①二级学院层级与学术的关联最为直接和密切,这里几乎所有的管理事务都与学术相关,如人事、经费、学科专业方向、教学、科研、奖励等。在学院里,教授治学与教授治校意义近似等同,因此可以实现教授治院。②在二级学院里,教师们的学科比较接近,人数相对较少,相互之间可能知根知底,因此可设立教授会,作为学院重大事务的决策机构,实现真实的学者共同体治理。③同行评议制度是被国外大学检验认可的有助于创新的学术制度,实行教授治院有利于改变当前重“量”轻“质”的行政化评价方式,且一定程度上可以减少行政权力学术寻租现象。④如果学院教授会集体僵化或占山为王或排挤人才怎么办?对此现象要一分为二地看:好的一面是也许有助于形成特色,真出现问

题的话也还有许多制衡、申述机制来解决问题。

2. 高校实行学院联邦制。所谓学院联邦制就是学院是一个相对独立的自治体,但其发展规划要得到校方批准,与学校整体战略一致。这里弱化学校职能部门对学院、对教师的管理权限,增强服务职能,增强其对学生的服务职能及与社会的联系职能。学校的管理重心下移,学院的地位上升,但基础学科、新兴学科、跨学科中心的扶持发展责任在学校。院长不设定行政级别,由教授会民主推选,学校任命,在需要时可直接担任学校的校长、副校长,由此规避掉过去的逐级提拔模式。

3. 校学术委员会有权否定学院的决策。校学术委员会既是高校学术决策机构,也是学院政策的制衡机构。在学校层面,依据教育部《高等学校学术委员会规程》,实现“教授治学”。这个“学”不单指教学,而是指整个学术。学术委员会平衡各学科学术发展,监督、制衡院系学术决策,形成全校以教师为主导的学术治理机制。为突出育人功能,学术委员会主席应由章程规定由主管教学的副校长担任,是全校最高的学术首脑,即首席学术官。

四、涉及学者共同体建设的重大相关问题

完善内部治理结构是一场攻坚战,是高等学校治理能力现代化的实现方式,当前的改革重点是架构起学者共同体的运行模式。高等学校需要战略管理、需要行政效率、需要贯彻国家意志,因此必要的行政管理也是必须的。如何在现有的高校治理模式中,增强学者共同体的作用,实现行政权力与学术权力的共治,成为改革的关键。

1. 科学落实党委领导下的校长负责制。《高等教育法》第三十九条规定“国家举办的高等学校实行中国共产党基层委员会领导下的校长负责制”,即我们通常所说的党委领导下的校长负责制。这是关系高等学校领导和管理制度而由法律规定的要义,必须坚持。第三十九条进一步界定:“中国共产党高等学校基层委员会按照中国共产党章程和有关规定,统一领导学校工作,支持校长独立负责地行使职权”,并对党委领导的主要责任进行了具体的规定。笔者理解党委尽管是一个集体,但其负责人书记的地位要高于校长。同时,第三十条又规定“高等学校的校长为高等学校的法定代表人”。放在一起理解,那就是以书记为主的党委管大事、管决策,而决策后就要让校长独立地负起行政责任。校长其实相当于企业里的CEO,董事会决策后负责具体执行。因此,需要依照法律、国情和校情,把党委、书记、校长的具体责任尽量明晰,不同

学校在大的统一原则下可以有所不同。

《高等教育法》第四十条规定:“高等学校的校长、副校长按照国家有关规定任免”;而《中国共产党章程》规定:“基层委员会由党员大会或代表大会选举产生”“基层委员会……的书记、副书记选举产生后,应报上级党组织批准”。这说明,书记是选举产生的,校长是任命产生的。是否需要改革?提出来大家思考。

当今高等学校的书记,基本上是厅级以上干部,部分还是副部级,高等学校规模也都是数万人,这种情况下称高等学校党委是“基层委员会”可能有些勉强;而特色发展是高等教育大众化时期对高等学校提出的重要要求,因此校长的办学理念需要与所服务高校的使命相匹配,需要教育家办学。基于这种认识,笔者认为高校的书记共性素质多,校长特性素质多;书记其实承担的是上级(主管部门)党组织的委托职责,性质上更像是上级派出的党组书记;而校长更需要对特定高校的发展负责。因此,书记是委派、校长是遴选,可能更符合当今高等学校的发展实际。

为了减少日后的工作矛盾和保证学校特色发展,对校长的遴选工作可由书记代表上级党组织(委派就可以代表)牵头负责,候选人的提名必须通过校学术委员会的同意,最后由主管组织部门审批。但校长一旦任命,党委、书记、校长、学术委员会的职责就要由章程来界定和约束。

2. 严格区分学术和行政岗位。高等学校存在着专业和组织两类激励,学者们同时归属于一门学科和一所学校。但是,专业激励与组织激励的方式是不一致的,前者是建立学术声誉,后者是层级晋升。将专业人员“提拔”到管理层,并给予行政人员学术声誉,则完全搞乱了高校的激励机制。科学的做法是向学校成员提供平行有效的学术生涯和管理生涯“双阶梯”发展道路。

高等教育领域应该是一个高度与智力相关的、严格规则化的人才市场,学术(包括教学、科研和服务的专门化工作)是衡量标准,这也是高校创新性、公平性及尊严所在,可以规避掉学术、金钱、权力间的相互寻租现象。学术人员追求行政职务是因为资源的掌控权力,行政人员追求学术职务是因为荣誉与再提拔的空间,都不是为了工作本身,且破坏了学术工作和行政工作本身的神圣性和专业性,必须改变。

要对学术和行政岗位进行区分,从严设定学术型行政岗位。在什么岗位使用什么头衔,不在学术岗位者不能使用学术头衔。一些离开学术岗位的人继续使用过去的学术头衔,似乎不太合适,就像一个离任市

长不能再继续使用市长头衔一样。可为什么教授就可以兼任一辈子呢?这明显是对教授头衔的不尊重。离开学术岗位后的教授不能再继续使用学术身份,应该在全社会逐步形成共识。

凡事从领导做起。当前,高校中层以上行政负责人普遍使用学术职称头衔,是不妥当的,因为他们真实的工作是管理而不是学术。当然,领导水平一般比较高,也许过去还是专职学术人员,但从事管理工作后职责就发生了变化。按照工作性质,行政负责人,不论其原来的学术水平多高,从事管理工作后职责就发生了变化,不宜继续使用其原来的学术职称头衔、不能再占据学校的职称名额、更不能在行政岗位上评聘晋升学术职务。

只有那些与学术工作紧密相关且直接与学术人员打交道的行政负责岗位可以保留有关人员的职称称谓,如大学校长,主管科研、教学工作的副校长,教务处长,科研处长。如再扩展就要有充分的理由,定岗权力在校学术委员会手中。这样,高校绝大部分行政岗位及其领导不再拥有职称头衔,对他们考核的是管理业绩和水平。为公平起见,少数学术型行政岗位,其负责人离职后也将不再享有行政级别待遇。在什么岗

位享受什么岗位的待遇。

(马陆亭,国家教育发展研究中心高等教育研究室主任、研究员,北京 100816)

参考文献

- [1] 瞿振元.建设中国特色高等教育治理体系 推进治理能力现代化[J].中国高教研究,2014(01).
- [2] 本书编写组.《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本[M].北京:人民出版社,2013:7.
- [3] 马陆亭.高等教育改革的逻辑[J].北京教育,2014(01).
- [4] 马陆亭.高等教育改革进程中的大学章程建设[M]//浙江大学发展战略研究院.科教发展评论.杭州:浙江大学出版社,2014.
- [5] 马陆亭.完善高等学校内部治理结构[J].现代教育管理,2014(07).
- [6] 马陆亭.“裸”教授与“长”教授[J].高校教育管理,2014(05).
- [7] [美]菲利普·G·阿特巴赫.比较高等教育:知识、大学与发展[M].北京:人民教育出版社,2013:2.
- [8] 张 力,马陆亭.中国特色现代大学制度建设理论与实践[M].上海:华东师范大学出版社,2013:316-319.
- [9] 陈洪捷.德国古典大学观及其对中国的影响[M].北京:北京大学出版社,2006:35.

Strengthening to Build up the Scholars' Community in HEIs

Ma Luting

(The National Center of Education Development Research, Beijing 100816)

Abstract: Strengthen the scholar's community is a key point in perfection the reform of inner-governance structure in HEIs, which in the background of propulled national governance system and modernized the ability of governance which had raised in the Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist and higher education current situation. Analyzed on the perspective of historical, actual and comparative, we could conclude that a college is the community that combined with faculties; a faculty is the community that combined with professors. Based on this, we should implement principle's responsibility system under Committee at the grass-roots level of CCP; build up the scholars' community on faculties; put faculty federal system into practice which all on the governance model of scholars' community. The academic committee has the right to reject the decision made by faculty. We should also distinguish academic position from administrative position scientifically.

Key words: higher educational institutions; scholars; community; governance structure