

中国大学转型与去行政化

王建华

(南京师范大学 教育科学学院, 江苏 南京 210097)

摘要: 行政化是我国大学的痼疾, 能否去行政化事关我国大学的未来。在我国, 大学行政化的外在表现是行政级别化, 但其根子却在于学术对于政治的依附以及行政对于学术的吸纳。我国大学行政化的本质是政治权力和行政权力对于学术权力的压制, 官僚文化和行政文化对于学术文化的强制; 在行政级别的外壳下, 我国大学真正缺失的是大学自治的制度与学术自由的精神。我国大学的行政化绝非政策的失误, 而是政府有意为之和学术场域自我异化的结果。在我国大学转型的过程中, 去行政化首先要取消大学的行政级别, 然后再通过制度设计将学术与政治、行政与学术进行合理区分与重构, 以抑制大学里的官僚文化与行政文化, 张扬学术权力, 恢复大学尊严, 最终让大学回归大学, 学术回归学术。

关键词: 大学转型; 行政化; 行政级别; 去行政化

中图分类号: G640 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-4519(2012)01-0023-10

行政化是我国大学的痼疾。近年来, 由于我国大学转型的客观需要以及改革契机的出现, 去行政化逐渐成为社会各界讨论的热点话题。2010年7月29日,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》正式公布,第十三章“建设现代学校制度”明确提出,“推进政校分开、管办分离”,“随着国家事业单位分类改革推进,探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策,克服行政化倾向,取消实际存在的行政级别和行政化管理模式”。稍早公布的《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》也提出,要“克服人才管理中存在的行政化、‘官本位’倾向,取消科研院所、学校、医院等事业单位实际存在的行政级别和行政化管理模式”,“探索建立理事会、董事会等形式的法人治理结构”。应该说,相关政策的出台为我国大学去行政化改革指明了方向。但是对于什么是行政化、如何去行政化,仍然需要从理论层面进行深入思考。

一、行政与学术关系的重思

“行政化”是一个有中国特色的表述,也是一种约定俗成的说法,其实更准确地说应是“官僚化”或“官本位”。“行政化”在字面上一般是指一个组织中行政权力以及行政管理部门不适当的膨胀,以致影响组织的正常运转,大致相当于“科层化”或“过度科层化”。但当前我国大学的行政化含义绝不仅限于此,而是包含了行政权力化、行政级别化以及行政文化主导三层含义。我国大学的行政化的真正所指根本不是科层化或过度科层化,而是严重的官本位或官僚化。那么既然如此,中国的语境中为什么习惯于用“行政化”来概括大学的“官僚主义”或“官本位”现象呢?这除了与社会主义意识形态里对于“官”的某些忌讳有关外,又和行政权力、行政级别以及行政文化之间有什么关系呢?这就需要重思我国大学里行政与学术

收稿日期: 2011-07-01

作者简介: 王建华, 河南息县人, 南京师范大学教育科学学院教授, 教育学博士, 研究方向为高等教育理论。

间的关系。只有通过对行政与学术之间关系的条分缕析才能真正弄清我国大学里“行政”的本来面目以及“行政化”的能指与所指。

1. 行政权力与学术权力

世界各高等教育发达国家的大学都有以科层制为基础的行政管理,这是大学规模增大后的结果;但是将行政管理作为一种权力与学术权力并举,甚至以行政权力来控制学术权力则更多地是一种中国特色。在西方国家,以英美为代表,大学的权力被泛称为学术权力,行政管理只是为学生和教师服务的,谈不上什么权力。在德国,由于法人地位和法律体系的不同,大学的权力被泛称为行政权力。不过,在大陆法系的德国,大学的行政权力意指“大学的自治行政权”,即大学在处理与教学、研究、课程及进修等直接有关的行政事务时所享有的自治权。^① 其与我国大学里的行政权力也可谓风马牛不相及。

当前我国大学里行政权力的泛滥是政府有意为之与学术界自我异化的结果。民国时期我国大学规模较小,校内最主要的权力主体是教授、学生和校长。当时大学的行政主要是服务教授和学生,不构成独立的利益群体,也没有行政权力之说。新中国建立以后,民国时期的大学传统被迫中断,一种适应社会主义政治和经济制度的新的大学制度建立起来。由于无产阶级专政的需要,加之后来的“反右”和“文革”等政治运动的冲击,在这种新的大学制度下,教授和学生的地位显著降低,学术权力逐渐式微。一种权力的退出必然伴有另一种权力的介入。随着以校长和书记为代表的行政管理部的急剧扩张,以行政级别而非学术水平来分配权力成为大势所趋。加之在新体制下大学与政府之间存在着直接的行政隶属关系,因此,“行政权力”这一概念就被引入我国高等教育中。众所周知,行政与政治密切相关,行政权力是政治权力的一种。在政治学上,行政权力是国家行政机关依靠特定的强制手段,为有效执行国家意志而依据宪法原则对全社会进行管理的一种能力。原则上,大学是学术机构而不是行政机关,根本不可能具备真正意义上的“行政权力”,行政之于大学只是一种管理方式而不是权力。但吊诡的是,在我国的高等教育实践中,这种没有任何“合法性”的“行政权力”不但大行其道,而且也经常被学者们津津乐道。从作为学术权力的对应物到最终成为学术权力的实际替代者,本来应以行政机关为主体的“行政权力”在我国的大学里轻而易举地就被成功复制,并最终被行政级别所制度化。今天在行政级别制度的坚硬外壳下,我国的大学里学术权力行政化,学术氛围日渐淡薄。

2. 行政级别与学术级别

在我国的大学里,由于大学自治制度与学术自由精神的缺乏,学术权力通常要以行政权力为基础。如果没有行政权力的配合与确认,学术权力举步维艰。由于缺少理论合法性,大学里行政权力缺乏独立性,必须以政治权力为基础。政治正确性是行政权力的底线。此外,在社会主义制度下,所有政治权力又都必须以执政党的权力为基础。在我国大学的治理结构中“党委领导下的校长负责制”也决定了政党权力是第一位的,学术权力、行政权力、政治权力都必须服从于政党的权力。表面上,我国大学里四种权力在分布形式上呈现出典型的倒金字塔结构。但在实际运作中我国大学里学术权力、行政权力、政治权力以及政党权力又相互交织成复杂的网状结构,其根本原因就在于学术权力行政化,行政权力政治化,政治权力政党化,而无论是行政权力、政治权力还是政党权力又都倾向于学术化,即通过伪装成学术权力或以学术的名义来行使。不过,无论是倒金字塔结构还是复杂的网状结构,我国的大学作为一个“权力场”其本质都是一样的,即等级化。大学里权力的纵横捭阖与叠床架屋制约了学术的奇峰竞秀。在这样一种逻辑混乱、秩序颠倒的权力生态系统中,大学追求真理的冲动不可避免地受到抑制;人才培养和科学研究不可避免地成为庸俗的功利主义哲学所主导;大学的理想不可避免地成为世俗的笑柄,学术的独立也不可避免地成为舆论的禁区。其结果,学术依附于行政,行政依附于政治。伴随着政府部门对大学行政级别的强化,学术的“行政”级别化也就日益明显。

^① 宣勇. 大学变革的逻辑(下篇)[M]. 北京: 人民出版社, 2009. 483—484.

行政级别本来是行政机关的一种身份标识,它可以为行政权力的执行提供参照。大学不是行政机关,本不应有行政级别。但在现有事业单位管理体制下,行政级别已不局限于行政机关,大学之外的很多事业单位,甚至是国有企业都有相应的行政级别。行政级别的设立可以看作是政府控制社会的一种技术手段。通过赋予相应的行政级别,各种不同的社会组织很容易被整合进一个层级系统。在这个层级系统中,不同的组织可以通过行政级别的高低进行排序、定位与升迁。在某种意义上,行政级别化也是对我国大学内部学术依附于行政、行政吸纳学术现象的制度化。虽然自1949年新中国建立以来,我国大学均有一定的级别,但只有近年来我国大学的行政级别才被不断强化而成为一个社会问题。当前种种议论中,反对取消大学行政级别的理由不外乎两个:一是其他组织有,大学当然也应该有;二是行政级别的提升体现了政府对大学的重视。^①第一个理由不值一驳,第二个理由关键在于怎么理解。行政级别如果只是一种象征性的“级别”,只具有象征意义或是作为一种荣誉则未必非要取消不可。但我国的现实情况是,大学级别高度“行政化”和制度化。行政级别的存在不但导致了大学间的不公平竞争(不同级别的大学其政治待遇与资源配置均不相同),而且严重损害了学术场域的独立性。行政级别的高低甚至成了评价一所大学好坏的标准。此外,由于行政级别背后官本位与权力本位的思想渗透进大学的学术评价系统中,直接或间接地导致了学术的级别化。理论上,大学的学术评价本应以同行评价为基础,学术水平的高低以“无形学院”的评价为准。但今天作为行政级别化的延伸,为了方便学校行政部门和政府部门的科层化管理,我国大学的学术活动逐渐等级化,并且有越来越细化的倾向。在我国大学行政级别化的金字塔尖上是作为副部级的“985高校”,依次往下是厅级、副厅级以及局级的高校。在大学内部,校长、副校长、书记、副书记、院长、副院长、处长、副处长,均有相应行政级别。在这样一种级别化的制度环境中,我国大学里的学术活动无论是教授评聘,学科、课程、专业建设,或是课题立项、科研获奖、论文发表、学位点设置,都统统绕不开“级别”二字。教授有一、二、三级,重点学科有国家级、省级与校级;科研奖励也有国家级、省部级与厅局级;论文发表有权威期刊、核心期刊和一般期刊;诸如此类不胜枚举。总之,我国行政级别制度化之于大学的危害已无异于腐败制度化之于政府。废除大学行政级别制度已迫在眉睫。

3. 行政文化与学术文化

虽然一日不取消大学的行政级别制度,大学的行政化就一日不能根除,但是这绝不意味着只要取消了大学的行政级别,我国大学行政化的问题就能全部解决。因为无论是行政权力的滥用还是行政级别的强化都只是我国大学行政化的充分条件或必要条件而不是充要条件。我国大学的行政化之所以愈演愈烈,除了行政权力和行政级别的推波助澜外,还有一个重要的“土壤”问题。如果说行政权力的泛滥埋下了大学行政化的“种子”,对于行政级别的强化就是大学行政化所结出的恶“果”,而所有这一切都离不开我国大学所特有的以官本位作为底蕴的行政文化的“土壤”。

大学文化主要是学术文化。无论是斯诺关于“科学文化”与“人文文化”的两分法还是伯顿·克拉克在对“学术信念的基本类型”的讨论中提出的学科文化、院校文化、专业文化和系统文化的四分法,都是以学术活动为中心^②。历史上,自有大学就会有行政人员,至少也会有人扮演行政人员的角色,否则大学无法运转。学术与行政是制度化大学不可分割的两翼。但毫无疑问,大学绝不是从一开始就有行政文化,行政文化之于大学完全是后生的。“在世界上大多数国家,行政管理文化主要在国家层次上形成,因为掌握最高权力的是教育部和其它国家部门。”^③但是今天随着高等教育规模的增大以及功能的多样化,专职行政人员数量开始不断增多。在此背景之下,“一大批缺乏基本学术兴趣的人进入了大学,而且这些人最

① 吴启迪在接受访谈中指出,俄罗斯把莫斯科大学和圣彼得堡大学定为正部级,以佐证一定的行政级对于大学的发展很重要,并认为行政级别问题不应划在行政化的谈论范围之内。参见卢彩晨、王春春. 深化管理体制 促进高等教育发展——访全国人大常委会委员、教育部原副部长吴启迪[J]. 大学(学术版), 2010, (5): 7.

② 伯顿·克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究[M]. 王承绪等译. 杭州: 杭州大学出版社, 1994. 87—109.

③ 同上, 100.

终将从他们自己的活动和职位中获取特殊的利益”^①。结果独立于学术文化的行政文化就产生了。正如伯顿·克拉克所言:“在学术事业和系统中最少被注意到但又变得日益重要的是行政文化从教师和学生文化中的分离。随着职业管理专家代替教授业余管理者,一系列独立的角色和利益出现了。一种独立的文化产生了。”^②

我国大学里行政文化的产生与西方国家又有所不同。在西方国家,行政文化与大学管理的专业化和职业化有关,是科层文化的衍生物,甚至是大学自治制度必不可少的组成部分。在我国由于没有大学自治的传统,加之“无学不仕、无仕不学”以及“学而优则仕、仕而优则学”文化传统的影响,国家层次的行政管理文化畅通无阻地进入大学,并成为大学运行的潜规则。目前在我国的所有大学里,拜官主义的行政文化不仅存在而且很繁荣。越来越多的教师对从事行政工作更感兴趣。与行政文化的繁荣相比,学术文化十分淡薄,很多学科有知识没传统,有技术没文化。由于彼此之间强弱过于悬殊,我国大学里真正意义上的学术权力(文化)与行政权力(文化)的冲突极少发生。学术权力(文化)与行政权力(文化)表面和谐的背后是学术行政化与行政“学术化”的勾结与共谋。今天,我国大学的行政化从表面上看是行政权力化与行政级别化,但根子上却是大学里行政文化的不合时宜的“繁荣”。由于行政文化的蔓延和渗透,学术文化成为一种奢侈品,学术空气日益稀薄。去行政化的过程中取消行政级别也许很容易,但根除行政文化会很困难。由于积弊太深,当前行政式的思维方式或官僚式的做事习惯已经深入我国大学组织以及很多大学人的骨髓中,成为大学运行过程中挥之不去的“潜规则”。某种意义上,今天我国大学的去行政化与清末废科举所面临的困局不无相似之处。皇帝一纸诏书,科举制度就寿终正寝,但科举文化的阴影直到今天还未完全消失。今天我国大学的去行政化改革,中央政府一纸红头文件就可以把所有大学以及大学管理者的行政级别全部取消,但是只要行政文化的土壤没有动,官僚式的作风依然如故,人们对于以大学校长为代表的管理阶层的“官员”想象和膜拜就仍会延续,教师和学生“学而优则仕”的冲动就不可遏制。换言之,即便大学没有了相应的行政级别,而只要行政权力不受制约、行政文化没有更新,在相当长的时间内大学仍会一切如旧。支配这一切的不是上级的行政命令而是潜在的行政文化。那种认为一旦取消行政级别,我国大学就会浴火重生、凤凰涅槃,乃至走向世界一流的想法毫无疑问过于天真。我国大学改革所面临的问题是一个系统性的问题,绝不是由行政级别或行政化这一因素导致的,当然也不会因为行政级别的取消或去行政化改革的成功就自动地解决。

总之,行政与学术关系的异化或行政对于学术的吸纳是我国大学的客观现实。我国大学里的行政阶层与政府部门高度重构,二者之间在职位设计、操作准则与评价标准方面都保持高度的一致。再加之“学而优则仕”传统观念的影响以及现实官场逻辑的诱惑,因此,无论是教师和心理期待还是他们的自我感觉,我国大学里那些中层以上的行政管理者都颇有“官员”的味道。正是在这种自我感觉和群体期待的支配下,加之行政权力的催化和行政级别的强化,官场的逻辑就成为了大学的逻辑,大学的行政化也就真正地走向官僚化。

二、学术与政治关系的重构

如上所述,我国大学行政化的主要表现是行政成为一种权力,行政级别成为一种身份,行政文化成为大学的精神,行政管理阶层以“官员”自居,学术文化逐渐淡薄,大学的风气同官场,学者对于学术研究缺乏热情。大学去行政化的目的不仅是要摆脱行政级别的枷锁,更是要澄清大学的使命,恢复学术的生机。大学之所以为大学绝不仅是把一批科学家和学者聚集在一起,更重要的要为他们创造一种学术氛围,形成一种风气,并赋予他们一种特权,让他们能够拥有一种学术化的生活,一种能够通过研究、教学以

① 爱德华·希尔斯,《教师的道与德》[M].徐弢等译.北京:北京大学出版社,2010.16.

② 王英杰,《大学学术权力与行政权力冲突解析——一个文化的视角》[J].北京大学教育评论,2007,(1):57.

及对话和沟通促进知识生产与传播的制度。在我国要实现这一目的必须重构学术与政治的关系。在我国大学里,学术与政治的关系是处理学术与行政关系的前提。“行政”之所以能够“权力化”,学术权力之所以被边缘化,根本在于政府对大学的不信任,对学术的不信任,以及学术与政治的边界不清楚。因此,我国大学去行政化必须要重构学术与政治的关系。政治是行政的靠山和后台,政治化是行政化的惯用伎俩。只有通过相应制度设计实现了学术与政治的相对分离,大学的行政才能回归本位。只有在学术与政治分途的前提下,只有大学实现了自治与自由,只有政府实现了从统治到治理的转型,我国大学行政化的痼疾才能逐渐痊愈。

1. 大学与政府

当前世界各国,由于政治制度与文化传统的不同,大学与政府的关系也各不相同。不过,无论如何,政府和大学并非天生就互为“敌人”。历史上,二者还曾互为“恩人”。大学赋予了民族国家统治的合法性,民族国家则复兴了近代大学。近代以来,民族国家以“政教分离”为原则,以举办公立大学为手段,逐渐掌控了所有大学。无论在历史上还是现实中,“尽管大学的重心和政府的重心分别存在于两个不同的领域里,但是它们之间的关系则是极其复杂和密切的。大学总是处于一种更加弱势的地位。它们既没有物质上和法律上的力量,也没有经济上的资源来抗拒政府的意志,而且当双方发生激烈的冲突时,它们总是无法抵挡政府的要求。”^①因此大学虽然有自治的传统,法治社会中政府也有控制大学的合法手段。不过政府虽然可以强制大学做它不愿意做的事情,但政府的力量也是有限的。在教育问题上它还必须依靠大学。因此,在自治与控制的博弈中,从短期看政府会略占上风,但从长期看大学一定会取得胜利。因为与政府的短视相比,大学往往更有远见。

在制度形式上,我国大学源于西方。但是在精神层面上,作为一种价值实体,我国大学仍然是中国文化的产物,与西方大学形同而质异。^②当然,每一个民族,每一个国家都有塑造政府与大学关系的根本准则,这些准则反映了不同文化传统、政治制度、意识形态以及不同国家的不同发展道路。大学的发展不是在真空中进行的,不可避免地会受所在国家文化传统的影响。在我国由于受到科举制度的影响,教育与学术从来都与“利禄之途”难脱干系。“书中自有黄金屋、书中自有颜如玉”的信条已经演化为中国读书人的文化基因。清末之时,面临三千年未有之大变局,清政府废科举、兴学堂,力图改革。在当时有鉴于国家“最重科举”,“诸生有视科第得失为性命者”,为便于改革的推行,梁启超就曾提出:“入小学者比诸生,入大学者比举人,大学学成比进士;选其尤异者出洋学习,比庶吉士。其余归内外户刑工商各部任用,比部曹。庶吉士出洋三年学成而归者,授职比编检”^③。由此可见,我国大学的精神与制度从一开始就吸取了科举的“精华”。其结果,我国的大学在制度形式上虽然完成了近代化,但在理念上与西方大学虽不能说南辕北辙,但至少是相差甚远。正如刘小枫所言:“在现代中国社会,科举制实际并未被废除,只是更换了修学内容、德行品质和学问建制:四书五经及其修身被‘西学’取代,书院被大学取代,一套适应民族国家建构的现代文教制度建立起来。”^④如此一来,我国大学与政府的关系便可想而知。国外有学者将其比为“一种新式的‘翰林院’”^⑤也就不难理解了。

2. 政治与行政

行政、司法与立法的三权分立是西方资本主义国家政治制度的基本建制原则。由此可见,行政原本

① 爱德华·希尔斯,《教师的道与德》[M].徐弢等译.北京:北京大学出版社,2010.162.

② 梅贻琦在《大学一解》中有相反看法。如他所言:“今日中国之大学教育,溯其源流,实自西洋移植而来,顾制度为一事,而精神又为一事。就制度而言,中国教育史中固不见有形式相似之组织,就精神而言,则文明人类之经验大致相同,而事有可通者。”杨东平,《大学精神》[M].沈阳:辽海出版社,2000.68.

③ 陈平原,《中国现代学术之建立——以章太炎、胡适之为中心》[M].北京:北京大学出版社,2010.66.

④ 刘小枫,《拣尽寒枝》[M].北京:华夏出版社,2007.5-6.

⑤ 许美德,《中国大学(1895-1995):一个文化冲突的世纪》[M].北京:教育科学出版社,2000.11.

就带有鲜明的政治属性。没有政治,无所谓行政。基于此,政治与行政的两分曾是西方公共管理和公共行政中的一个轴心原则。后来新公共行政兴起,政治与行政的两分法遭到质疑。因为很多时候,管理者既从事行政执行,也从事政策制定,实践中政治与行政通常是联通在一起的两个变量。但二者不是非此即彼的关系。今天随着科层制在所有社会组织中的不断扩张,作为一种必须的管理手段,行政已经不再局限于政府部门。“行政实际上演变为一种‘行政管理模式’,它几乎被所有的各级各类组织采用,处在比基层单位高一级的中上级管理层。如公司的总部行政机构及活动、银行总部行政机构及活动、院校行政机构及活动。”^①在现实中,无论西方还是东方,大学都脱离不了政治。任何一个国家的大学,无论是公立大学还是私立大学都是“国家的大学”,也都是“现行体制”的一部分。在政治正确性层面上,任何大学都绝对不能损害国家的利益,更不能背叛自己的国家。

与政治不同,行政之于大学的含义在东西方差别极大。在西方国家,大学里的行政就是服务,为学术服务、为学生服务、为教师服务,行政与学术相比始终处在弱势。学术部门负责决策,行政部门负责执行。虽然今天西方国家也在极力批判大学的官僚化以及行政管理对于学术活动的阻碍,但那只是相对于他们自己过去更加自治和自由的历史而言的,与我国大学的行政化绝对不可同日而语。与西方国家大学里的行政即服务不同,由于受到官本位的影响,在我国大学里行政即管理,行政即决策,行政即领导,行政即权力。在我国大学里行政部门构成一个庞大的利益共同体,它们有自己的利益诉求和代言人。另外,为了使自己看起来更像是行政机关,它们会给自己寻找许多理由充分的任务^②。它们可以以管理的名义,以强制的方式为学校的学术发展,为学生的学习,为教师的教学制定游戏规则。学生和大学教师都处在行政人员的包围中。行政管理的规章制度成为学校发展和教师工作必须遵守的游戏规则,学科的传统与学术的惯例无足轻重。原则上大学行政部门拥有的只是管理的“权利”而不是“权力”,但在我国现有高等教育管理体制下,由于大学自治制度与学术自由精神的缺失,加之行政级别的云遮雾罩和行政文化的推波助澜,大学里行政管理“权力化”的做法没有受到任何质疑。结果是,在我国大学里行政权力一统天下不费吹灰之力,学术服膺于行政成了不争的事实。当然,行政权力在我国大学里之所能成为一个“神话”,最根本的一点还在于政党权力介于其中。政党权力的合法性直接或间接地为大学行政权力提供了合法性。

3. 学术与政治

学术与政治分属不同的场域,遵循着不同的逻辑,在社会的不同部门运行。无论是逻辑上还是实践中,由于二者之间都存在着一定的张力,甚至是矛盾,一个人或以学术为业或以政治为业,很难将学术与政治兼收并蓄。马克斯·韦伯曾以“以学术为业”和“以政治为业”做过两次精彩演讲。在“以学术为业”的演讲中,他指出,“在课堂上没有政治的位置。就学生而言,政治在这里没有立足之地”。“就教师而言,党派政治同样不属于课堂,如果教师是从科学研究的角度对待政治,那它就更不属于课堂。”^③韦伯对学术与政治界限的严格区分反映了他那个时代大学追求独立于政治之外的价值取向。但事实上,无论是学术还是政治其含义都十分广泛,学术与政治有时的确很难区分。以大学作为组织载体,学术与政治的边界只能是相对的。世界各国,无论何种制度,学术与政治的关系从逻辑上都大致可以分为四种:一是学术与政治对立,即学术的归学术,政治的归政治;二是政治学术化;三是学术政治化;四是学术与政治良性互动,以政治为表,以学术为里。第一种状态是一种极端的假设,现实中不可能存在。第二种政治学术化是政治不成熟的表现。如果把政治问题当成一个学术问题,认为只要学术繁荣,政治自然就会昌明,那就大错特错。学术强调整理,政治注重行动。学术的影响需要时间,政治的宣传需要空间。第三种学术政治

① 张丽. 高等教育行政的特性及运行机制[J]. 大学(学术版), 2010(6): 37-38.

② 爱德华·希尔斯. 教师的道与德[M]. 徐弢等译. 北京: 北京大学出版社, 2010. 25.

③ 马克斯·韦伯. 学术与政治[M]. 冯克利译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1998. 36. 37.

化既是政治不成熟的表现,也是学术不成熟的表现。如果一个国家把所有的学术问题都当成政治问题,只问立场,不问是非,那么不但政治无望,学术亦无望。第四种学术与政治良性互动是一种理想的状态。其前提是学术与政治的相对分离。“学术的独立自由,不仅使学术成为学术,亦且使政治成为政治。”^①学术有学术的规范,政治有政治的操守。学术与政治各有其不同的场域逻辑、操作规则与评价标准。由此可见,政治与学术之间不是谁为谁服务,而是不同场域的不同主宰者。无论学术政治化还是政治学术化都是极端错误的选择,在学术与政治的关系上,二者必须从对立或依附走向良性互动。

大学自中世纪起,就以仲裁者的身份卷入了城邦与教会的政治斗争中。民族国家以来,由于在国家认同中对于政治信仰和意识形态的强调,以民族主义为表征的泛政治化成为一股不可阻挡的潮流。在这股浪潮中,伴随着大学的国有化或公立化,“政治型大学”和“政府主导的大学”大量涌现。19世纪以来,随着民族国家逐渐走向成熟以及高等教育的近代化,大学开始进入一个国家主义的新时代。结果政治因素介入大学之后,学术研究不可避免地被打上了“国家”或“民族”的烙印,从而失去普适性。尤其在那些人文社会学科的研究中,国家成了一个挥之不去的迷思。一旦离开对于国家的想象,很多人文社会科学的学术成果就不再是知识,更谈不上真理。除此之外,大学政治化的后果还包括:“在大学教师当中出现了这样一种流行观点,即认为这些真理不是通过这些方法获得的,所有的学术活动在本质上都是政治性的,而且试图保持公正和客观的愿望只是一种徒劳无益的幻想”^②。当前全球化虽然正在迅速蔓延,但民族国家依然是当今世界体系的基本单位。在民族国家制度框架下,大学与政府、学术与政治间的关系仍然十分复杂而敏感。对于政治与学术间的关系,“从历史上看,学术思想若与现实的政治处于分离状态,则其影响力常系局部的,缓慢的。若与现实政治处于对立状态,复无有力之社会力量加以支持,以改变当时之现实政治,则现实政治之影响于学术思想者,将远过于学术思想之影响于现实政治。若在本质上系与现实相对立,而在形势上又须有某种程度之合作时,则现实政治对学术思想之歪曲,常大过于学术思想对现实政治之修正。学术思想的力量,是通过时间的浸润而表现;现实政治的力量,则在空间的扩张中而表现;所以学术思想常无法在某一空间内与政治争胜”^③。今天无论在哪个国家,在大学与政府、学术与政治的纠结中,政府总是喜欢以国家利益的名义逼大学就范,大学则通常以大学自治和学术自由为理由进行软抵抗。简言之,政府喜欢坚持强者的逻辑,大学则拥有“弱者的武器”。

与西方国家相比,由于受到政治制度与文化传统的影响,我国大学里学术与政治的关系异常复杂。在我国历史上,无论是“学在官府”还是“学在民间”,无论是官学私学还是新学旧学,“江湖之远”总抵不住“庙堂之高”的诱惑。当代中国社会和国家正处于转型过程中,大学、学术与政治也都处在转型之中,学术与政治的边界非常模糊,甚至于相互重叠、彼此替代,这是国家和社会转型的一个必然结果。但真正意义上的现代社会必然是高度专门化的,无论机构还是个人,在学术与政治之间只能有一种选择。个人要么弃学从政,要么弃政从学。对于组织机构也是一样。大学主要是从事高深学术研究的专门机构,而不是传播意识形态或政治教条的机关。原则上,大学不应参与政治,政府也不应通过政治手段控制大学。大学若能产生传世经典必将有助于政治,政府若要调控大学也必须遵循学术的规则。但长期以来,作为一种传统,我国的大学一直承担政治教化的责任,学术与政治,知识与意识形态间相互缠绕,学术政治化与政治学术化的现象时有发生。未来我国大学在从传统走向现代的过程中,首先必须要实现学术与政治的相对分离。没有学术与政治的相对分离就很难抑制大学里行政权力的泛滥和行政文化的蔓延,就不可能真正实现去行政化。

① 陈平原. 中国现代学术之建立——以章太炎、胡适之为中心[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010. 47.

② 爱德华·希尔斯. 教师的道与德[M]. 徐弢等译. 北京: 北京大学出版社, 2010. 19.

③ 陈平原. 中国现代学术之建立——以章太炎、胡适之为中心[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010. 114.

三、理念与制度基础的重塑

晚清的废科举、兴学堂直接导致了我国学术的转型。在这次学术转型过程中,大学制度的建立居功至伟。在废科举、兴学堂的基础之上,如果说民国时期我国大学的不断近代化是第一次转型,其目的是要与西方大学全面接轨;那么今天的去行政化就是我国大学第二次转型的重要组成部分,其目的就是要最终完成我国大学第一次转型所未尽的事业——现代化。历史上,我国大学从近代化到现代化的转型经历了太多的曲折。整个20世纪由于文化传统、意识形态和政治制度的剧烈变迁,我国大学从近代化到现代化的过程波折不断。由于不断的改革和革命,直到今天我国的大学从理念到制度也都还没有定型。作为一个发展中国家,我国从传统向现代的转型尚未完成,作为整个社会结构的一部分,我国的大学和学术也不可能“异军突起”、“一骑绝尘”,而只能是处在“发展中”。按照唐德刚的说法,近百年来中国的学术一直停滞在“发展中学术”这个阶段之内^①。与“发展中学术”相对应,近百年来我国的大学也始终处在“发展中”,是“发展中大学”或“转型中大学”。20世纪90年代末以来,在社会主义现代化建设的大潮中,我国大学以及大学制度的现代化也被旧事重提。近年来,以建设现代大学制度为目标,以去行政化改革为目标,大学现代化的问题再次被提上政府和学界的议事日程。“完善中国特色现代大学制度”更是被写入《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》。当前对于我国大学而言,现代化的根本已不在于物质层面的更新而主要在于理念与制度的重塑。现代化不是一个时间概念也不是一个技术问题,大学的现代化本质上就是大学理念与制度的现代化。当然,由于国情不同我国大学的现代化绝不可能是对西方大学制度的简单复制,但是在一个大学近乎普适的世界中,我国现代大学制度的完善也绝不能全是中国特色。

1. 理顺党委领导与校长负责。党委领导下的校长负责制是现阶段我国大学治理结构的基本架构。党委领导下的校长负责制虽不符合现代大学制度的通例,但适合于我国现阶段的基本国情。由于我国大学这种独特的治理结构已经超出了高等教育制度的范畴,成为我国政治制度架构的一部分,短期内肯定难以废除。坚持“党委领导下的校长负责制”是唯一的选择。不过任何一种制度都需要靠人来经营。在这种意义上,没有绝对好的制度也没有绝对坏的制度。重要的不是制度的形式而是制度的实质。形式上大学制度镶嵌在政治制度中并不一定全是坏事。德国大学在被法定为“国家机构”的情况下同样能够成为世界一流。就像政府控制并不一定必然会阻碍学术发展一样,党委领导下的校长负责制也未必一定会阻碍我国大学的发展。问题的关键还在于党委如何领导,领导什么。简言之,大学的发展关键还是要以人为中心,事在人为。实践表明,任何一种大学制度只要不是从根本上违反了大学的逻辑,都蕴藏着无限的可能。像其他国家任何一种大学治理结构一样,以党委领导下的校长负责制为核心的中国特色的现代大学制度有优点也有缺点。面对一种有缺陷的制度(不可能有没缺陷的制度),一种做法是废除,另一种做法是改良。当前党委领导下的校长负责制既然不能废除,那么完善与改良就成了必然选择。无论认为只要废除党委领导下的校长负责制就可以建成世界一流大学,还是认为只有废除党委领导下的校长负责制我国才能建成真正意义上的现代大学制度都是大错特错的。对于大学而言,制度的外在形式任何时候都无法单独发挥决定性的作用。就像一个国家可以把城堡修得很坚固,但如果没有高素质的士兵仍然是一座空城。现代大学制度的完善是极其复杂的系统工程,不可能一蹴而就,我们必须有足够的热情、耐性与韧性。绝不要认为只要解决了某一问题就可以赢得全局,也绝不能坚持认为只有解决了某一问题才能解决另一问题。大学改革需要坚持,更需要策略。一个系统的改造更需要时间和过程。无论是学术腐败、行政化还是其他任何一个令人痛心疾首的问题都只是当前我国大学发展中的千百个问题中的一个。有些问题也许会比其他问题更重要,但任何一个问题都不是决定性的。党委领导下的校长负责制也

^① 胡适. 胡适口述自传[M]. 合肥: 安徽教育出版社, 1999. 311.

一样。

2. 摒弃学优则仕与仕优则学。除了党委领导下的校长负责制之外, 制约我国大学第二次转型与去行政化改革的另一个重要因素就是我国大学里普遍盛行的“学而优则仕、仕而优则学”的不良风气。我国大学制度在形式上虽然是“旁采泰西”而非“上法三代”, 但由于文化的连续性, 三代之“非仕无学, 非学无仕”的传统却至今仍然在影响着我国大学的发展。文化传统是大学制度的基因。有什么样的文化传统就会有什么样的大学。近代以来我国大学虽然在形式上沿袭了西方的制度架构, 但其精神和理念仍然没有脱离“学而优则仕”的窠臼。民国时期, 为了铲除科举时代遗留下来的文化劣根性, 蔡元培在任北京大学校长的就职演说中开宗明义地指出“大学者, 研究高深学问者也, ”绝不能“有做官发财思想”。蔡元培之外, 民国时期其他学者对于学而优则仕的陋习也进行了猛烈抨击, 并付诸行动。以章太炎为代表的一批学者主张“学而优不仕, 不仅使学术成为学术, 亦使政治成真正意义上的政治。学术界这种独立自由态度, 不是逃避社会责任, 不是脱离政治, 而是为了更好地支持(或制约)政治”^①。1949年新中国成立以后, 在新的意识形态的指引下, 在频繁的政治运动冲击下, 学而优则仕的风气暂时受到了扼制。20世纪80年代以来, 随着意识形态控制的放松以及官僚主义的盛行, 尤其是行政级别制度的死灰复燃并愈演愈烈, “学而优则仕、仕而优则学”重新成为大学教师和学生的主流价值观。在这种价值观的主导下, 我国的大学越来越官本位, 为学术而学术甚至成为一种负面的价值选择。追求学问的终极目的只是“升官发财”与“为稻粱谋”。在行政级别的笼罩下, 大学本身也逐渐“官场化”。官员“学者化”, 学者“官员化”, 越来越多的官员成为大学的博士或教授, 越来越多的大学教授去追逐学校的行政岗位。在此氛围下, 学术就不可避免地变得急功近利了。

3. 重申大学自治与学术自由。为抑制“学而优则仕、仕而优则学”的不良学风, 必须重申大学自治与学术自由的理念, 恢复大学之所以为大学的尊严和气质。大学自治与学术自由是西方大学的经典理念。大学之所以要自治、学术之所以要自由与大学追求真理的使命密切相关, 也和学者为学术而学术的使命密切相关。“实行大学自治的主要理由并不是为了维护传统和保持社会组织的多元化, 而是因为大学教师所传授和发现的各种知识的正确性只有通过这些在长期的深入研究中掌握了它们的人才能得到检验。”^②如果大学和大学人放弃了对于理性、知识和真理的不懈追求, 如果大学只是为政府培养公务员、为企业培养技术员, 那么大学自治与学术自由就不再必须, 而可能是多余的。大学的存在具有极大公共性和外部性, 它的价值远非人们通过耳听与眼观所能够想像。她的影响可以超越时空, 她有力量塑造一个国家和改变一个民族。当然, 除了为社会的生产与再生产提供充足的人力资源、知识产品和文化遗产之外, 大学还必须维持自身的再生产, 即为自身培养学术的继承者, 使学术薪火能够代代相传。为此, 自治与自由就成为必要条件。世界各国无论政治体制如何、文化传统和宗教信仰怎样, 公开反对大学自治与学术自由的政府或其他组织极少出现。历史上, “为了确立和维护大学的自治和学术自由, 大学不得不与教会和政府保持一种微妙的关系。在不同的国家, 处理这些关系的方式也有所不同。然而总的来看, 大学自治和学术自由都已得到了确立”^③。即便在那些极权的国家, 大学自治与学术自由也具有理论的合法性。政府对于大学的控制只能通过其他手段隐蔽地进行。

我国政府的官方文件中对于大学自治与学术自由虽然很少正面提及, 但对相关国际公约的承认以及宪法中的相关表述, 至少表明政府不可能公开反对大学自治与学术自由的理念。我国《高等教育法》第32至38条中关于高校七项办学自主权的规定也为大学自治与学术自由预留了可解释的空间, 同时也为我国大学的自治和学术自由的制度化提供了重要的法律基础。《纲要》更是明确指出要“尊重学术自由”。

① 陈平原. 中国现代学术之建立——以章太炎、胡适之为中心[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010. 122.

② 爱德华·希尔斯. 教师的道与德[M]. 徐弢等译. 北京: 北京大学出版社, 2010. 7.

③ 同上, 20.

温家宝在讲话中也明确指出:“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。”由此可见,大学自治与学术自由在我国也不是不可触碰的禁区,更不是什么洪水猛兽。问题的关键似乎在于,一方面我国大学里并没有多少人真正关心大学自治和学术自由,少数坚持原则的人还会被同事和同行认为是“麻烦制造者”。另一方面政府对于大学的很多干预有时也并非完全是政府的错。“对于那些打破了大学与政府之间界限的行为,大学本身也负有相当大的责任。大学太容易沉溺于政府的怀抱之中。大学常常不加思考地并且非常积极地依附于政府。”^①为了能够真正去行政化,无论是政府还是大学,无论是媒体还是学者都必须大胆而公开地重申大学自治与学术自由的理念。只有大学自治与学术自由的理念得到了张扬,“学而优则仕、仕而优则学”的陋习才会逐渐消除。就像在改革开放过程中市场没有社会主义和资本主义之分那样,大学自治与学术自由也没有社会主义和资本主义之分,在建设世界一流大学和高等教育强国的过程中,必须进一步解放思想,抛开意识形态与政治制度方面的歧见,共享人类文明的优秀成果。大学并非政府的“天敌”和反对者,大学的自治和学术的自由也绝对不会危及政府的有效统治,而只会增强国家的活力和实力。在世界历史上因大学自治和学术自由而成功崛起的国家与那些因为控制大学而失去学术中心地位的国家相映成趣。今天虽然教育救国、学术救国等已被实践证明是“自不量力”,但我们仍然可以在任何一个大国崛起的背后看到教育与学术的贡献。极端一点甚至可以说,没有大学自治和学术自由就没有大学的崛起,没有大学的崛起就没有大国的崛起,没有大学的崛起和学术的繁荣就不可能有国家的繁荣和富强。所谓大国的崛起绝对不只是经济大国、军事大国的横空出世,还必须是文化大国与教育强国的逐步形成。当前我国正处于国家与社会转型的关键时刻,大学能否通过去行政化改革率先实现现代化对我国在21世纪能否成功实现中华民族的伟大复兴有至关重要的影响。

Transformation of Universities in China and De-administration

WANG Jian-hua

(School of Educational Science, Nanjing Normal University, Nanjing, Jiangsu, 210097)

Abstract: Administrative tendency in the universities is an obstinate problem in China. How de-administration is accomplished determines the future of Chinese universities. The administrative tendency is, on the surface, manifested as administrative hierarchy; it is rooted, however, in the attachment of academics to politics and the intrusion of administration to academics. The essence of administrative tendency in Chinese universities is the suppression of political and administrative power over academic power and the coercion of bureaucratic and administrative culture over academic culture. University autonomy and academic freedom is lost in the shadow of administrative hierarchy. The administrative tendency in China is by no means a result of policy mistake; rather, it is a product of deliberate government behavior and academic alienation. In the transformation of Chinese universities, de-administration should start with the cancellation of administrative hierarchy, and differentiate and re-construct borders between academics and politics, academics and administration. Bureaucratic and administrative culture in the university should be suppressed, due respect should be given to academic power, and dignity should be returned to university.

Key words: transformation of university; administrative tendency; administrative hierarchy; de-administration

① 爱德华·希尔斯. 教师的道与德[M]. 徐弢等译. 北京: 北京大学出版社, 2010. 147.