

# 信任:建立政府与大学 新型关系的路径

吴晓春

(四川美术学院 社科部,重庆 400053)

**摘要:**建立新型的政府与大学关系是中国教育体制改革的重要内容,而信任作为一种理念和机制,为建立新型的中国政府与大学关系提供了新思路和新路径。文章基于信任的视角,以确立大学的公务法人法律地位为前提,以完善立法、厘清政府与大学权责边界为关键,从而建立和完善高校社会问责制,确保政府的权益成为制度保障,同时提出了建立新型的政府与大学关系的对策。

**关键词:**信任;政府与大学;新型关系

**中图分类号:**G40-053

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2014)05-0181-05

政府与大学是对立统一体,双方既相互依赖又相互对立,政府与大学之间能否构建和谐的关系,形成合适的张力,是关系大学能否持续健康正常发展的重要因素。因此,政府与大学关系问题一直是困扰中国 and 世界各国高等教育发展的难题,也是中国政府长期关注的重点问题。

## 一、政府与大学新型关系的特点

新中国成立以来,中国政府通过政策法规多次调整政府与大学的关系,凸显中国政府对此问题的关注和重视。进入新世纪,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)将适应中国国情及时代要求,转变政府职能,改进管理方式,落实和扩大大学办学自主权,建设现代大学制度,构建新型的政府与大学关系作为教育体制改革的重要内容,政府与大学关系翻开了新的篇章。

根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》的主要内容,新型的中国政府与大学关系至少具有以下三个重要特点。

第一,合理配置政府与大学权责。权责配置是政府与大学关系的核心,是协调政府与大学关系的关键。但从新中国成立以来中国政府与大学关系的历史看,政府与大学间权责配置不合理、权责规定模糊不清问题长期存在,导致政府越位和缺位管理大学,大学缺乏办学自主权,成为政府的隶属机构,这种权责定位压抑了大学办学的积极性,影响了中国高等教育的正常发展。为从根本上解决这一问题,《教育规划纲要》明确规定,要推进政校分开,管办分离,明确政府管理权限和职责,明确学校的办学权利和责任,取消实际存在的行政级别和行政化管理模式,落实和扩大学校办学自主权。这就意味着在新型的政府与大学关系下,一是重新配置政府与大学的权责,政府不再集管理权、举办权和办学权于一体,而是将办学自主权剥离出去,还权于大学,实现政府与大学权责配置的合理化;二是重新定位大学的法律地位,政府与大学由管理与被管理、控制与被控制的内部行政法律关系演变为外部行政法律关系,大学不再是政府的隶属行政机构,而是拥有自主权,依法办学并承担相应责任的公务法人。

第二,政府教育管理职能和管理方式的转变。随着政府与大学权责的重新配置,政府的职能也应随之

转变。以往由于政府与大学权责配置不合理,政府的职能未能分化,集大学的举办者、管理者和办学三位一体,成为全能政府,与此相应,政府也主要运用行政手段和行政方式微观管理大学事务,导致大学行政化严重,以至于专家学者称“我们的教育,特别是高等教育,是中国陈旧计划经济遗留下来还未得到充分改革的最后一个‘计划经济堡垒’”<sup>[1]</sup>。这种管理方式既增加了政府管理的成本,又极大地侵犯了大学的自主权,也是对学术逻辑的摧残。为促进政府与大学和谐关系的发展,《教育规划纲要》进一步指出,一方面,必须转变政府教育管理职能,推进教育管办评分离,政府及其部门要树立服务意识,切实履行统筹规划、监督管理、政策引导和提供公共教育服务的职责,减少行政审批,保障大学依法享有的自主开展教学和科研活动、自主设置和调整学科和专业、自主管理和使用学校财产和经费等方面的自主权和承担相应的责任,确保放权到位。另一方面,政府还必须改进管理方式,改变微观管理大学的单一方式,综合运用立法、财政、信息服务、规划和必要的行政措施宏观管理大学,减少不必要的行政干预,真正落实和扩大大学自主权。

第三,社会力量成为中国政府与大学关系的制衡器。以权治权,才能防止权力滥用。独立于政府、社会和市场的中间力量——社会力量,具有公正性、自治性、公益性和非营利性等特点,是实施监督权的重要主体。针对社会力量在中国高等教育权力系统中的缺失,政府和大学的权力缺乏第三方监督和制衡的弊端,《教育规划纲要》明确提出要建立社会参与的现代学校制度。具体而言,首先,大学必须建立健全校务公开制度,接受社会的监督。其次,探索建立大学理事会或董事会,搭建社会力量参与大学治理、实施监督的平台,形成社会支持和监督学校发展的长效机制。最后,建立健全高等教育中介组织,完善高等教育中介组织的准入、监管和行业自律制度,鼓励专门机构和社会中介机构对高等学校学科、专业、课程等水平和质量进行评估。这表明在新型的政府与大学关系中,社会力量作为独立于政府与大学之外的第三方,是大学办学的监督者,发挥了制衡和监督作用,成为中国高等教育权力系统中的重要一极。

## 二、政府和大学的信任与政府与大学新型关系的适切性

《教育规划纲要》为构建中国政府与大学的新型关系勾画了蓝图,制定了圭臬。但是,如何将《教育规划纲要》的要求落实到实处,真正推进政校分开,管办分离,落实和扩大大学办学自主权,是必须面对的难题。笔者认为,既是一种理念,又是一种机制的信任,为建立新型的政府与大学关系提供了新思路和新路径。

### (一)信任作为一种理念为新型的政府与大学关系的建立提供了新思路

合理配置政府与大学的权责是政府教育管理职能和管理方式转变的基础和依据,也是社会力量获得话语权和监督权的合理化基础,因此,合理配置政府与大学的权责是构建新型的政府与大学关系的核心和关键。从当前中国政府与大学关系的实际看,政府与大学权责合理配置的实现必须做到以下两点:一是政府教育权力的下放和剥离,将本应属于大学的办学自主权还权于大学;二是颠覆主客体模式的政府与大学关系,从根本上改变大学的附属地位。但此非易事,首先,权力与自由是共生关系,权力是自由得以存在的前提和保障。政府放权和还权于大学,赋予大学办学自主权,对于大学而言,意味着大学获得了办学的积极自由和消极自由,能自主决定怎样办学、怎样行动而不受政府的控制和干预;对于政府而言,意味着大学不再是政府的附属品,政府不能完全掌控大学,不能像以前一样对大学的办学事务指手画脚、随意干预,政府丧失原有的安全感。因此,政府放权不是轻易的,而是有条件、慎重的,在怎样的情形下政府才放心放权,不至于出现一放就乱的局面是建立新型的政府与大学关系必须解决的难题。其次,以前的政府与大学关系依据主体性哲学而建构,主体性哲学是一种强调主客体二元对立并以主体为主的思维模式,在主客体模式下,政府与大学之间是管理与被管理、控制与被控制的上下级关系,其中政府是能动主体和发号施令者,大学是被动的客体,按政府的指令行事,是政府利益的实现者,缺乏自主权。以主客体关系模式定位的政府与大学关系容易导致双方权力配置的错位、越位和缺位。政府与大学究竟应以何种理念为指导建构二者的关系,以实现政府与大学权力的合理配置也是建立新型的政府与大学关系必须解决的问题。而信任作为一种理念正是解决上述难题和问题的良方。

第一,信任与自由相关,信任是应对自由的一种策略,信任是自由的前提。政府与大学信任主要指政府相信大学在教学、科研、招生、经费使用等相关活动中,不会做有损自己利益的行为的信心。政府与大学信任对于信任方政府而言是选择的自由,即政府可以决定是否给予大学信任,决定是否放权于大学;对于被信任方大学而言是行动的自由,即大学在授权范围内自主处理自己的办学事务。纵观现代大学发展史,大学是否拥有自主权以及自主权的大小并非仅取决于大学自身,而是在与政府的博弈中获得,并伴随政府权力

的变化此消彼长,最终决定于政府是否愿意放权或授权。一般而言,若政府对大学持信任态度,就会下放权力,给予大学办学自主权;反之,政府就不愿意放权或收回权力。因此,信任是应对政府放权给予大学自由的一种策略,以信任理念为指导,构筑政府信任大学的基础,政府放权是顺理成章之事。可见,从信任视角研究政府与大学关系能从政府的立场出发拷问大学应当如何使政府放心放权,而不是单纯从大学的立场出发拷问政府的权力,这恰是现代大学制度理论<sup>①</sup>或治理理论<sup>②</sup>视角忽视之处。

第二,政府与大学信任以主体间性为基础,它所强调的交互性、平等性和合作性是对主客体关系模式的超越和救助,为构建新型的政府与大学关系提供了新思路。主体间性即交互主体性,是把主体性置于主体与主体之间的关系中,既强调主体性又强调主体间的相互性,是一种主体与主体之间相互承认、相互尊重的共在关系。在这种关系下,交往双方是平等交流的主体,各自能设身处地为对方着想,致力于理解和共识。何谓“理解”,哈贝马斯认为,最狭窄的意义是表示两个主体对一个语言学表达的理解达成共识;最宽泛的意义是表示两个主体基于共同认可的规范性背景相关的话语的正确性达成的协调;也表示两个主体对世界上的某些东西达成理解,并能彼此理解对方的意向<sup>[2]</sup>。因此,在基于信任理念的政府与大学关系下,首先,政府和大学不是对立或非对立的主客体,而是相互尊重、平等相待的具有能动性的双主体,这种定位有助于大学法人地位的确立,彻底改变大学被动的从属地位,彰显大学的自主性。其次,政府和大学不是竞争的对手,而是合作的伙伴,双方通过民主协商和商谈,协调矛盾、制定规则、划分权责,寻求共识,以实现双方利益的最大化为目的,减少了相互竞争带来的高成本。可见,基于信任的政府与大学关系能避免主客体关系模式下的两败俱伤局面的出现,弥补了主体性关系模式的不足,为构建新型的政府与大学关系提供了新思路。

## (二)信任作为一种制度和机制为政府与大学新型关系的建立提供了有效路径

现代大学的发展史证明,大学自治是大学悠久的传统之一,也是大学的立足之本,缺乏适度自治权的大学是异化的大学,无生命力可言。但应然的自治又是有限的,过度的或无限度的大学自治对于政府或大学无疑是灾难,政府或大学都曾为此付出高昂的成本。因此,现代大学的发展必须处理好政府控制与大学自治的矛盾,构建新型的政府与大学关系实质上就是要处理好这对矛盾。

信任不仅是一种理念,其本身也是一种具体的、可操作的制度或机制,它关注的是建立某种秩序所必需的条件问题,有其建立的心理基础、文化基础和制度基础。政府与大学信任是基于理性计算的策略性信任,制度是政府与大学信任建立的主要基础。这里的制度是指用于规范政府和大学的行为,避免机会主义行为产生的规则,包括完善的高等教育法律法规、明晰的政府和大学权责、有效的监督机制等,这一系列的制度具有确定性、合理性、可控性等特征,能为构建新型的政府与大学关系提供有效的路径。体现在:首先,政府和大学信任为政府放权或分权,转变政府的教育管理职能和管理方式提供了依据。信任机制通过高等教育法律法规明确规定了政府和大学的权限和职能,划定了政府和大学各自行动的范围和边界,知晓各自何可为,何不可为,为政府下放权力,剥离不属于自己的职能,还大学应属之权力提供了依据,为转变政府管理大学的方式提供了方向。其次,政府和大学信任为政府放心放权,赋予大学办学自主权提供了制度保障。信任机制不仅明确规定了政府和大学的权能以及责任和义务,还构建了对大学行使权力、履行责任情况进行监督和问责的制度,建立了实施监督和惩罚的责任性机构并有效发挥作用,确保大学在既定框架下行事,保持行为的一致性,防止大学滥用权力或不作为,做出有损政府利益的机会主义行为,因此,政府与大学信任是维持和谐的政府与大学秩序,应对风险的有效手段,从而为政府下放办学自主权,寻求与大学合作提供了

① 关于现代大学制度视角参见:(1)张祖英、许积年论文《对建立我国现代大学制度的探讨》(清华大学学报哲学社会科学版,2002年第4期,第72-80页);(2)董云川论文《现代大学制度中的政府、社会、学校》(高等教育研究,2002年第5期,第28-32页);(3)毕宪顺论文《建立现代大学制度:高校管理体制改革的目標》(山东师范大学学报人文社会科学版,2003年第4期,第128-131页);(4)陆文龙论文《政府职能的转变与现代大学制度的建立》(现代大学教育,2005年第6期,第77-82页);(5)周光礼论文《完善高教治理结构加快现代大学制度建设》(中国高等教育,2009年第15期,第15-16页);(6)马陆亭、范文曜论文《我国现代大学制度的建设框架》(国家教育行政学院学报,2009年第5期,第35-41页)等等。

② 关于治理理论视角参见:(1)盛冰论文《高等教育的治理:重构政府、高校、社会之间的关系》(高等教育研究,2003年第2期,第47-51页);(2)许杰论文《论政府对大学进行宏观调控的新向度——以治理理论为视角》(复旦教育论坛,2003年第6期,第10-13页);(3)龙献忠论文《论高等教育治理视野下的政府角色转变》(现代大学教育,2004年第1期,第74-77页);(4)龙献忠、陶静论文《合作伙伴:治理视野中政府与大学关系的新愿景》(高等教育研究,2008年第5期,第38-43页);(5)龚怡祖论文《大学治理结构:现代大学制度的基石》(教育研究,2009年第6期,第22-26页)等等。

制度性保障,为新型的政府与大学关系的建立提供了有效的路径。

### 三、建立政府与大学新型关系的对策——基于信任的视角

构建新型的政府与大学关系是《教育规划纲要》所确定的体制改革目标之一,而政府与大学信任关系的建立是实现这一目标之路径,因此,本文基于信任的视角,从制度层面提出建立新型的政府与大学关系的对策。

#### (一) 确立大学的公务法人法律地位

大学在民事关系和行政关系中均具有法律地位,其法律地位是多元复杂的。大学法律地位是否明确、合理是厘清政府与大学的权责,建立政府与大学信任的重要前提。根据中国《民法通则》的规定,大学属于事业单位法人,而中国《高等教育法》又仅将大学确定为民事活动中的法人。事业单位法人不同于民事法人,因此,事业单位法人不能准确地反映大学的法律地位。另一方面,事业单位法人无法反映大学的公法地位,致使大学被排除在行政主体之外,成为政府的附属机构,无实施公权力之法律依据,与此相矛盾的是大学在教学、科研、学位和学生管理等领域履行的又是公权力<sup>[3]</sup>,因此,目前中国大学的法律地位是模糊不清的,这就导致中国政府与大学关系的混乱。欲解决此问题,可以借鉴大陆法系国家的公务法人制度,明确大学的法律地位。首先,大学作为公务法人,意味着大学不仅是民事活动的主体,而且在行政活动领域也具有独立主体资格。其次,大学作为公务法人,是公法中的特别法人,它不同于行政机关等普通的公法人,它与政府之间是外部行政法律关系,没有隶属关系,具有独立的法律人格,独立承担实施公务中所产生的权责。最后,大学作为公务法人,是替国家执行公务为了公共利益而存在的主体,其办学活动要接受政府与社会的监督,这就确保了政府和社会的监督权,以防止大学的放任自流。可见,大学公务法人地位的确立,为理顺政府与大学的法律关系,建立政府与大学的信任提供了前提。

#### (二) 完善立法,厘清政府与大学权责边界

政府与大学权责的规定旨在划定政府与大学行为的边界、范围和底线,规范政府与大学的行为,减少双方未来行为的不确定性,为规范政府和大学行为提供了一个可靠的框架,因此,政府与大学权责规定明确、一致,是建立政府与大学信任以及新型的政府与大学关系的核心和关键。法律是划分权责最权威的手段,但当前中国高等教育法律法规体系不仅不完备,而且现有法律法规对政府和大学权责的规定也存在不全面、过于简略、模糊不清等问题,致使在实践中出现政府干预过多,大学缺乏自主权,政府和大学责任缺位等不良后果,严重影响了政府与大学的信任,导致政府与大学关系的混乱。因此,为了构建政府与大学的信任,建立新型的政府与大学关系,必须完善立法,明确政府与大学权责,实现政府与大学权责统一。具体而言,有两条路径:第一,完善高等教育法律法规,制定新法律,或修订已有法律,尤其要完善《高等教育法》,明确规定大学自主权的内容及其救济途径,详细规定大学应当承担的与其享有的权力对等的义务和法律责任,明确规定政府对大学的管理权和监督权以及政府应当承担的法律责任,从根本上改变《高等教育法》对政府和大学权责规定过于笼统和不明确的弊端。第二,推进大学章程建设,将政府和大学的权责刚性化。大学作为公务法人需明晰两种关系:一是办学的外部关系,即大学与政府、社会的关系;二是办学的内部关系,即大学的自我管理和约束机制。第一种关系首先由法律明确,章程根据大学自身的情况做进一步的界定;第二种关系主要由大学章程明确,辅之以具体的规章<sup>[4]</sup>。因此,按照法律设定的体系,大学章程上承国家教育法律法规,下启学校规章制度,是大学的“宪法”,是政府意志和大学意志的体现,是大学在法律框架下行使自治权和履行公共责任的基本准则,也是明确大学的法律地位,进一步厘清政府和大学权责边界的重要法律文本。针对中国大学章程建设中存在的大学章程缺位、法律地位不明确以及大学章程对政府和大学权力规定的缺失等问题,当前应从以下几方面加强大学章程建设:一是从明确规定大学章程在中国高等教育法律法规体系中的承上启下地位、明确大学章程的制定和修改程序等方面入手,明确中国大学章程的法律地位。二是明确大学章程制定主体的多元化,包括政府、大学和社会各界人士等。三是主要从结合大学自身情况界定和政府的关系,进一步厘清政府和大学的权责,以及明确规定大学内部管理体制和治理结构,划分大学内部各方的权力、职责,规范大学履行公共责任行为两方面入手,完善大学章程的内容。只有这样才能真正发挥高等教育法律法规在厘清政府和大学权责中的作用,为建立和谐的政府与大学新型关系奠定制度基础。

#### (三) 建立和完善高校社会问责制,确保政府的权益

“有权必有责,用权受监督”,高等教育法律法规明确了中国政府和大学的权责,为防止双方滥用权力,

不履行责任,还必须建立问责制,以确保政府和大学在法律法规规定的框架内行动,不做有损对方利益之事,为中国政府和大学信任以及新型的政府与大学关系的建立提供制度保障。从中国的实际看,当务之急是必须尽快建立和完善高校社会问责制,确保政府权益,让政府放心放权。具体而言,第一,针对中国现有法律法规体系中有关高校问责的法律不多,专门的高校问责法律法规更是缺乏的情形,立法机关和教育行政部门一方面应尽快制定、出台《高等学校问责法》和《高等学校问责法实施细则》,提高高校问责制度的法律效力;另一方面,由于高校问责制包含的问责主体、问责内容、问责方法多种多样,《高等学校问责法》难以穷尽高校问责之全部,某些方面仅能做原则性的规定,因此,立法机关和教育行政部门应制定教育评估法、高校信息公开法等配套法律法规,以弥补《高等学校问责法》不能详尽之意。第二,完善现有的同体问责方式,更重要的是必须建立异体问责制,即成立高校董事会或理事会、高等教育中介组织等常设性社会问责机构,以及通过教职工代表大会、学生代表大会、家长委员会等途径和方式发挥教职工、学生、家长、新闻媒体、公众等异体问责主体的作用,以异体问责方式为主导,发挥异体问责的优势,提高高校问责的科学性。第三,以对高校党政领导干部和高校学者等行政权力、学术权力行使主体进行权力问责,以及对高校运行结果进行绩效问责为核心,提高高校问责的针对性。第四,实施多样化的问责方法,当前尤其需要完善高等教育评估制度,加强高校信息公开制度,提高高校问责的实效性。

总之,确立大学的公务法人法律地位、明确政府和大学权责、建立和完善高校问责制这三方面相互依赖,缺一不可,其中确立大学的公务法人法律地位是前提,政府和大学权责明确是核心,建立和完善高校问责制是保障。只有发挥这三者的联动作用,才能为建立新型的政府和大学关系提供制度基础。

参考文献:

[1] 曹林. 港校触动计划体制最后一个堡垒[EB/OL]. [2011-02-10]. (2006-08-01). 人民网. <http://edu.people.com.cn/GB/4652660.html>.

[2] 哈贝马斯. 交往与社会进化[M]. 张博树,译. 重庆:重庆出版社,1989:3.

[3] 王敬波. 高等教育领域里的行政法问题研究[M]. 北京:中国法制出版社,2007:16-17.

[4] 马陆亭, 范文曜. 大学章程要素的国际比较[M]. 北京:教育科学出版社,2010:21.

## Trust: The New Path to Establish a New Relationship between Government and Universities in China

WU Xiaochun

(Department of Society Science, Sichuan Fine Arts Institute, Chongqing 400053, P. R. China)

**Abstract:** In China, relationship between government and universities is important content of educational system reform. The trust, as a kind of idea and mechanism, provides new ideas and new paths to this new relationship. This paper discusses universities legal status on public aspect based on the perspective of trust, which also attempt to display the idea of how to improve the legislation, clarify on boundary of right or responsibility between both government and university. In fact, to establish and accomplish the social accountability system of colleges and universities is an institutional guarantee which will ensure the rights and interests from government on the educational aspects. Consequently, finally, this paper puts forward the countermeasures to establish new form relationship between Chinese government and Chinese universities.

**Key words:** trust; government - university; new relationship

(责任编辑 彭建国)