

\* [比较教育:专题比较与国别比较]

主持人: 徐 辉

**主持人语:**现代大学制度建设是高等教育研究的核心问题之一,随着社会变革和大学内在逻辑发展,欧洲大学自治制度发生了深刻变化。徐辉、武学超同志的论文《试析欧洲现代大学自治制度及启示》从大学内部治理结构、大学执行领导分析了欧洲现代大学的组织自治,从大学资助模式、大学财政支配能力论述了财政自治,从大学学位设置、学生入学决定权阐明了学术自治以及上述三个方面的新发展,提出了我国现代大学制度建设应不断增强大学组织自治、财政自治和学术自治的若干思考。田守春、郭元婕博士的《澳大利亚科学教师专业发展标准及其启示》一文从澳大利亚《优秀科学教师专业标准》产生的背景出发,在定位、目标和内容上分析了该专业标准的内涵,提出了推动教师专业发展标准化的主导力量在政府、加强教师教育研究能力的建设、研发适用于本国国情的教师专业发展标准等启示。姜峰副教授的《新西兰中小学教育信息化的变革与发展》一文分析了新西兰信息与通讯技术教育发展中的四个行动计划,即《交互教育:学校信息通信技术政策》、《信息通信技术专业发展计划》、《数字视角:通过信息通信技术学习》和《提升21世纪的学习能力——2006—2010年电子学习行动计划》,论述了电子学习的内容,阐述了上述计划的成效,提出了对我国教育信息化发展有意义的若干启示,为我们了解国外网络教育与电子学习的新进展打开了一扇窗户。石隆伟副教授等撰写的论文《面临挑战不懈改革:印度“十一五”规划初等教育发展战略评析》,通过分析印度政府颁布的《朝向更快、更全面的发展:印度第十一个五年计划》中教育专节的内容,论述了印度初等教育在本世纪第二个五年中发展的总目标,提出了印度初等教育发展战略切入点:强化义务教育的普及;初等教育发展战略落脚点:促进教育质量的提升;初等教育发展战略着力点:推进教育公平的实现等观点。

## 试析欧洲现代大学自治制度及启示

徐 辉<sup>1</sup>,武学超<sup>2</sup>

(1. 西南大学 教育学院,重庆市 400715;2. 河南理工大学 高等教育研究所,河南 焦作 454003)

**摘 要:**随着社会变革和大学内在逻辑发展,欧洲大学自治制度发生了深刻变化,在组织自治、财政自治和学术自治方面都呈现出新的特点。借鉴欧洲经验,我国现代大学制度建设应不断增强大学组织自治、财政自治和学术自治,为我国“后金融危机时期”高等教育内涵建设和质量提升注入新的活力。

**关键词:**欧洲;现代大学;组织自治;财政自治;学术自治;自治制度

**中图分类号:**G40-059.3   **文献标识码:**A   **文章编号:**1673-9841(2011)03-0059-05

自中世纪欧洲大学实行自治以来,社会环境变化和大学自身的发展促使欧洲大学自治制度发生了重大变革。在竞争日趋激烈的知识经济社会,自治成为欧洲现代大学健康可持续发展的关键因素。为应对当前国际金融危机,2009年欧盟发布的《布拉格宣言:大学应对经济危机与欧洲高等教育长期发展路线图纲要建议》(Prague Declaration)报告中就指出:“只有加强现代大学自治,才能使大学更加灵活地提升教学、科研和知识转移等方面的卓越水平和创新能力,才能更好地适应不确定时代的社会剧

\* 收稿日期:2011-02-19

**作者简介:**徐辉(1963-),男,重庆开县人,西南大学教育学院,教授,博士生导师,主要研究比较教育、高等教育。

**基金项目:**国家哲学社会科学基金(教育科学)项目“中、印、美、日、俄五国中等教育考试制度与考试政策研究”(BDA070047),项目负责人:徐辉;河南省教育厅人文社会科学研究重点项目“后金融危机时期我国高等教育发展问题与对策研究”(2010-ZD-013),项目负责人:武学超。

变。”<sup>[1]</sup>随着现代大学与国家以及其他社会利益相关者之间关系的转型,当前欧洲现代大学自治制度在组织、财政和学术方面呈现出新的发展。探讨欧洲现代大学自治制度的新进展,有助于我们对新时期现代大学制度建设形成科学认识和正确借鉴。

## 一、欧洲现代大学组织自治制度

### (一)大学学术和行政管理结构

就大学内部学术和行政管理结构看,约占三分之二的欧洲成员国,大学可以完全自由地决定其内部学术结构;而其余三分之一国家,大学在决定学术结构过程中均面临着不同的限制。如土耳其、卢森堡和塞浦路斯等国,大学各学院命名通常由国家法律予以约束,土耳其的法律就具体规定了各大学学术院系、职业院系和研究生院的数量、名称和学科门类;尽管大学可以自己设立一些院系,但必须经过土耳其国家高等教育委员会的审批<sup>[2]</sup>。另外,如法国、丹麦等一些国家,大学在设立学术组织时,必须遵循相关的法律性指导纲要,但是指导纲要并不规定学术机构的数量和命名。在行政管理方面,只有少部分国家的大学决定其内部行政结构的能力受到一定限制,如保加利亚通常由法律确定大学行政管理结构;而克罗地亚的大学各学院的行政管理结构独立于大学官方,学院具有高度自治权;瑞士等绝大部分欧洲国家的大学行政结构则处于上述两种模式之间。这说明,高度的学术组织自治与有限的大学行政管理机构自治是欧洲现代大学组织制度的特征之一。

### (二)大学治理结构

总体看,在欧洲大学体系中,几乎所有国家的大学决策团体的基本框架都有相关法律明确规定,但是大学在这些基本框架的实施过程中具有一定的自治权,如在法律规定代表比例的基础上,大学可以决定具体人数。在意大利,法律只规定了大学所有二级学院都应该有代表参与学术评议会,行政董事会也应该由各类人员代表组成,然而大学可以自由附加其他团体。英国比较特殊,英国《高等教育法》仅对1992年以后新建立的大学的决策结构作了规定,而对于1992年以前的大学,决策结构通常由大学自身章程规定。因此,1992年以后新建立的大学的决策结构方面的自治权明显逊于1992年前建立的大学。由此可见,大多数欧洲国家的法律都规定了决策团体结构及其内部团体代表和成员遴选,然而对于遴选办法等具体操作则由大学自己决定。

目前,欧洲现代大学治理结构大致有两种模式,即二元制和单轨制。在大多数欧洲国家,大学实行二元制,即包括董事会(Board)或委员会(Council)和评议会(Senate)。如在捷克、荷兰等国,评议会具有决策职能,而校委员会或董事会则起着咨询作用;相反,在克罗地亚、爱尔兰、卢森堡等国,大学的决策权在于董事会或委员会,而评议会则起着咨询作用;作为联邦制的德国,一些州的大学决策权在于董事会或委员会,而一些州的大学决策权在评议会;在葡萄牙和拉脱维亚,大学自身可以决定大学治理结构的设立<sup>[3]26</sup>。在二元制大学治理结构中,委员会或董事会通常负责大学长期战略决策,如大学章程、战略规划、校长换届遴选、财政预算分配等;而评议会则通常负责如课程、学位和教工职称晋升等短期活动决议;评议会通常主要包括大学内部成员,有时只有教授组成,但多数情况下也有教学人员、行政人员和学生等代表参与。欧洲极少数国家实行单轨制,即仅有评议会或委员会构成决策团体,负责所有决策事务,实行单轨制的国家主要有丹麦、芬兰、挪威、瑞典、法国、希腊、匈牙利等国。

另外,有28个国家的大学治理结构实行外界成员参与制,其中22个成员国实行二元制,6个国家实行单轨制。在22个二元制国家中,仅有保加利亚未实行外界参与制,其他实行二元制的国家都实行了外界参与制;而实行单轨制的国家都无一实行外界参与制。尽管葡萄牙大学可以自由决定实行二元制或单轨制,但绝大部分大学都选取了外界成员参与的双轨制;而土耳其私立大学通常实行外界成员参与的双轨制,而公立大学通常实行单轨制。在一些国家的大学治理结构中,外部成员占大部分甚至全部,如奥地利的大学委员会、捷克的大学董事会、爱沙尼亚的大学咨询委员会、荷兰的大学监事会等。在外界成员的选拔和任命程序上,欧洲主要存在两种模式:在丹麦、芬兰、法国、葡萄牙等国,通常由大学自身进行操作;而在捷克、爱沙尼亚、马耳他、卢森堡、荷兰、西班牙等国,通常由教育部等高层管理部门任

命和选拔;在奥地利、爱尔兰、斯洛伐克等国,一些外界成员由大学任命,而另一些外界成员则由外界当局任命,如在土耳其,私立大学创办者就有权任命外界成员<sup>[3]39</sup>。

### (三)大学执行领导

欧洲大学执行领导主要指大学校长,他们是现代大学组织自治制度的核心。欧洲现代大学校长选举程序大致可分为四种模式:由大学不同团体代表组成的专门选举委员会选举产生,如法国、比利时、爱沙尼亚等国;由大学内部的评议会形式的治理团体民主选举,如罗马尼亚、匈牙利等国;由大学决策部门如董事会或委员会选举产生,如英国、丹麦、卢森堡等国;由董事会和评议会联合选举产生。

在欧洲,大部分国家竞选校长的资格都由国家法律明确规定。一般来说,校长必须是大学(本校或外校)全职教授,而在英国、挪威、丹麦等少数国家,大学校长也可以来自非学术界。大学校长任期一般由国家法律规定,通常任期4年,但大部分国家的大学校长可以连任一届。大多数国家,大学校长的解聘权在选举团体。在大学校长与治理团体的关系方面,欧洲主要有两种模式:一种模式是校长隶属于治理团体,这一模式占绝大部分国家;第二种模式是校长独立但负责于治理团体。

## 二、欧洲现代大学财政自治制度

### (一)大学资助模式

欧洲现代大学资助模式主要有公共资助和中介资助。在公共资助方面,目前越来越多的欧洲国家开始向教育部与大学之间长期协商合同制转型,在协商合同中对大学关于资源和学生数量等方面的权利和责任都有明确规定,并做年度调整。在西欧国家,一个明显的趋势就是,大学公共资助分配开始走向“分类拨款”(Block Grants),而非“明细支出预算”(Line-item Budgets)。“分类拨款”主要是指按照教学、经常性财政开支和研究活动分类进行财政拨款。在这种资助模式下,大学主要负责根据学校各项需求进行内部分配。与之相对,“明细支出预算”主要是指国家教育部或国会根据大学运作成本明细表或相关活动进行预分配,大学几乎没有资助分配权力。据统计,欧洲有26个国家已实行大学“分类拨款”模式,赋予了大学内部分配的高度自治权。但是,为了限制大学转移优先发展项目资金(如教师工资、科研和教学等),在瑞典等国的“分类拨款”要受制于广域分类。在大学对“分类拨款”的分配上,存在着如“经费计算基准”(Funding Formula)、“绩效协议”(Performance Agreement)或“目标资助”(Targeted Funding),这些模式通常结合运用。目前在欧洲国家,“经费计算基准”(包括投入相关指标,如入学新生数量)和“绩效为本指标”(如授予学位数量)公共资金分配比较盛行。在弗兰德斯地区,到2012年将实现“基于产出指标”(output-based criteria)公共资助模式;在奥地利,20%的公共资助实行“经费计算基准”模式,80%公共资助实行教育部与大学之间的“绩效协议”模式<sup>[4]12</sup>。在大学科研资助方面,欧洲绝大多数国家都成立了中介资助机构,采取竞争机制向大学分配科研经费。

### (二)大学财政支配能力

大学财政支配能力首先表现在对储备金和政府资助预留金的自由处置能力方面。欧洲几乎所有国家都设立有大学储备金体系,约占三分之二成员国的大学能够支配国家资助的剩余资金,但在土耳其、葡萄牙、塞浦路斯等少数国家,大学必须在财政年度末将剩余资金返还给国家。

在学费上,大多数欧洲国家都由大学自身予以收取和支配。目前,欧洲国家在确定学费的能力上有三种模式:第一种是大学能够自主规定学费水平,西欧国家主要采取这种模式;与之相反的第二种模式是,学费完全由公共当局决定,如法国、西班牙和土耳其等集权制国家;在欧洲比较通用的是介于上述两种模式之间的第三种合作型模式,即大学和政府根据不同方式共同决定学费水平,在政府确定的最高标准下,大学可以自行决定具体学费水平。另外,在许多欧洲国家还出现了“层级合作模式”(differentiated cooperative model),即由不同机构对不同学生群体确定学费水平,如在荷兰、爱尔兰和英国,国内和欧洲内部学生的学费由政府决定,而对于非欧洲国际学生则由大学自行决定。在英国,政府对本国和欧洲本科生的学费有上限规定,而大学可以在此范围内自行决定不同学费水平<sup>[4]16</sup>。

大学借款和市场盈利能力也是考量大学财政自治的重要指标。尽管有迹象表明,大多数欧洲大学都

能够从银行借款,但允许大学投资股市的国家寥寥无几,在这方面,大多数国家政府对大学财政实行一定程度的监控。欧洲几乎占三分之二的国家允许大学借款,但国家法律对借款数额和借款银行有一定限制,特别是在北欧国家。尽管大多数欧洲国家对大学参与股市实行限制,但仍有一些国家允许大学在一定程度上参与股市,如英国大学仅局限于与大学相关公司的股市,丹麦大学入股需要经过政府官方许可,捷克和匈牙利大学入股完全由国家予以保护,法国、芬兰等国大学可以参与大学衍生公司股份<sup>[4]20</sup>。

在固定资产所有权问题上,几乎所有欧洲国家规定大学可占有公共建筑物资产,但对大学建筑物的出售有非常严格的限制,仅有捷克、荷兰、意大利、西班牙和英国等少数国家在这个问题上给了大学更多自治权。对于大学自身所有的固定资产,英国、捷克、法国、比利时等一些国家规定大学可以自由出售,而匈牙利、挪威、罗马尼亚等一些国家则要经过政府许可,希腊则规定大学不能出售<sup>[4]32</sup>。

### 三、欧洲现代大学学术自治制度

#### (一)大学学位项目设置权

欧洲绝大多数国家的大学都能够自由开展学术活动,其中马耳他和瑞士两国学术自治程度最高,大学能够完全自主地增删学位项目。随着博洛尼亚进程的实施,欧洲所有国家都引入了博洛尼亚三阶段学位结构,同时各国资格认证框架继续发展;具体学位课程一般由大学自主设置。新博洛尼亚本科和硕士学位可比性学习项目的实施,促使大多数欧洲国家成立了质量保障机构,负责保证新设立的学习项目和学位质量。

一般来说,新学位项目的设立都要经过相关部门以某种方式审批。总体看,在欧洲国家,主要存在如下几种程序:在一些国家,大学可以任意在法律规定的学位项目范围内选取,对于那些法律未规定的学位项目审批,需经过国家资格认定机构和相关部门的严格审查予以审批;在芬兰、卢森堡等一些国家,新学位项目的设置受到更严格的限制;在一些国家,根据不同学位类别有不同的程序要求,如土耳其,两年制、四年制以及学士和博士学位项目必须经过国家高等教育委员会官方审批,而对于硕士项目可由大学自行设置;在挪威和瑞典,政府审批的大学可以自主设立新学位项目,而对于其他高校则由相应部门审批设立硕士和博士学位;在一些新成员国,大学能够独立设置各类学位项目;在德国、希腊、英国等国家,大学需要与相关政府部门协商,确保必要资源的基础上,可以开办新的学位项目<sup>[5]56</sup>。

#### (二)学生入学决定权

学生入学方面的学术自治主要体现在如下方面:大学能否决定学生整体数量;大学能否决定每学科领域学生数量;大学能否自由实施入学机制等。目前在欧洲学生数量决定权存在三种模式:丹麦、波兰、卢森堡、爱尔兰等少部分国家由大学自主决定;在希腊、挪威、土耳其等国由公共当局决定,奥地利、法国、比利时、意大利、西班牙、瑞士等国都有法律规定所有获得一定学术资格的学生可以自由进入大学;第三种模式是大学与公共当局联合决定,如德国、芬兰、英国、匈牙利、瑞典等国采取大学与相关部门协商方式决定,葡萄牙、捷克等一些国家由公共当局决定国家资助的学生数量,由大学以此为依据来自行决定自费学生数量,进而影响学生总数<sup>[5]58</sup>。

就具体学科专业人数而言,占三分之一的欧洲国家,大学可以自由决定每学科或专业学生数量,但在一些领域的具体分配应与相关部门协商。在一些国家,大学无权决定各专业学生数量,如土耳其,国家对每学科专业实行定额分配,尽管法国、意大利、西班牙等国实行自由入学方式,但是在一些关键学科领域则必须经过政府审批<sup>[5]60</sup>。

欧洲所有国家都要求,学生必须具有中等教育资格证书或顺利通过中学毕业考试才能进入大学。在这个基本条件下,如法国、西班牙等一些国家采取自由入学方式;一些国家则根据中学毕业考试成绩,由教育部或大学设定最低成绩标准,择优录取;而一些国家如匈牙利则由大学自行规定入学指标,特别是在比较特殊的学科专业。

### 四、对我国现代大学制度建设的启示

欧洲现代大学自治制度的发展趋势在一定程度上展示了世界现代大学制度的基本趋向,我国在建

设现代大学制度的过程中,应把自治作为现代大学制度的灵魂,不断提高组织自治、财政自治和学术自治程度,为我国“后金融危机时期”高等教育内涵建设和质量提升注入新的活力。

### (一)加强大学组织自治制度建设

在欧洲,现代大学内部学术和行政结构的设置主要由大学控制,而治理结构和领导任命通常由国家法律框架规定,也就是说大学有能力在国家法律框架下设置自己内部学术结构,并主要由教授治校、教授治学。欧洲现代大学二元制治理结构逐步取代传统的纯学术型的单轨制结构,成为欧洲现代大学治理结构的主流模式。受新公共管理理念的影响,大学外部利益相关者参与大学治理结构日益明显,特别是在那些大学治理团体非单一制的国家。但这并不意味着外界利益相关者一定局限于咨询团体,他们在决策过程中享有充分的权利,外界参与制将成为未来欧洲大学治理的一项重要革新;欧洲大学有走向企业型领导模式的趋势,许多国家的大学校长实行“准首席执行官”(Chief Executive Officer-Type)领导模式,从而在大学管理和组织结构上更加自治。借鉴欧洲经验,我国在建设现代大学制度过程中应充分考虑大学组织自治的赋权,积极探索建立董事会和评议会,共同构成二元制大学内部治理结构,并实行外界成员参与制,协调好大学、政府、社会等利益相关者之间的制衡关系。同时要在学术领域充分尊重教授在治学中的重要作用,完善教职工代表大会和学生代表大会制度,实行民主管理。

### (二)完善基于绩效的大学财政自治制度

“分类拨款”正在成为欧洲现代大学公共拨款的主要形式,绩效指标和目标导向是大多数国家“分类拨款”的主要依据。在大多数欧洲国家,大学可以自主收取少部分学生的学费,尽管学费水平和额度的规定方式有所不同。大多数国家大学可以以不同方式从银行借款,虽然在参与股市方面存在一定限制,这与大学固有的学术文化传统有一定关系,大学作为学术机构不能随意市场化。几乎所有欧洲国家的大学拥有土地和建筑物的所有权,并可自由买卖自己所拥有的其他固定资产。长期以来,我国政府对高等教育发展投资巨大,然而据中央教育科学研究所发布的《中国高等学校绩效评价报告》显示,被评的教育部直属的69所高校中,近半数高校在2006—2008年3年间呈“高投入低产出”的特点,仅有29所高校呈现出“产出大于投入”的较高效益<sup>[6]</sup>。这说明,影响高校绩效的主要原因是资源的有效利用。因此,我国在建设现代大学制度过程中,应积极借鉴欧洲大学经验,加强财政体制改革,切实实施“分类拨款”机制,赋予大学更多的财政自治权,同时不断构建和完善“绩效为本指标”竞争性拨款机制,把财政资源的有效利用放在突出地位。另外,在高等教育受自由市场冲击中,应防范高校财政制度的过分市场化,恪守现代大学的公益性。

### (三)扩大大学学术自治权

在学术自治方面,欧洲“博洛尼亚进程”正在影响着欧洲现代大学的学术自治的相关问题。许多国家大学的新项目的设置通常需要相关部门的审批,并进行财政协商,这反映了大学自治不同方面之间的相互依赖性。在大多数国家,大学能够独立决定取消不必要的学位项目,大学自主录取是当前欧洲现代大学学生入学的主要趋势。在我国现代大学制度建设中,应不断扩大大学办学自主权,在学位点和专业设置上赋予大学更多的自治权,并在多元录取的模式的基础上进一步扩大自主招生范围。

#### 参考文献:

- [1] European University Association. EUA Prague Declaration 2009: Universities Outline Proposals to Combat Economic Crisis and Long-Term Road Map for Higher Education in Europe[R]. European University Association, 2009: 38.
- [2] Human Development Sector Unit Europe and Central Asia Region. Strategic Directions for Higher Education in Turkey[R]. The World Bank, 2007:30.
- [3] Harry De Boker, Jon File. Higher Education Governance Reforms across Europe[R]. Brussels: European Centre for Strategic Management of Universities, 2009.
- [4] European Commission. the Financing of Higher Education in Europe[R]. European Research Associates, 2004.
- [5] Thomas Estermann & Terhi Nokkala. University Autonomy in Europe[R]. European University Association, 2009.
- [6] 中央教育科学研究所高等教育研究中心. 中国高等学校绩效评价报告[N]. 中国教育报, 2009-12-09.