

法国大学自治了吗？

——新世纪法国扩大大学自主权的改革述评

刘淑华, 李默妍

(浙江大学教育学院, 浙江 杭州 310028)

摘要:21世纪以来,面对高等教育财政危机、高等教育质量堪忧等窘况,在新公共管理思想的推动下,再加上博洛尼亚进程的同构性压力,法国政府启动了史上最为频繁的大学自治改革。在这场改革中,法国大学内部决策权力结构发生变化,大学的财政自主权、人事自主权和招生自主权有一定扩大,但是学术自主权却呈现缩小趋势。经历了这场改革,法国大学的治理模式发生了深刻变化:政府对大学调控的方式得以调整,外部利益相关者参与度增强,市场力量日益彰显,高校内部行政权力强化,学者学术自由程度降低。由此,在新的世纪,“中央政府集权+高校内部学者学术自治”的传统治理格局向着相反的方向发生了变化。大学作为一个整体扩大了自主权,但尚未实现理想意义上的自治。

关键词:法国;大学;自治

Are French Universities Really Autonomous?

——Commentary on the French University Autonomy Reforms in the New Century

LIU Shuhua, LI Moyan

(College of Education, Zhejiang University, Hangzhou 310028, Zhejiang, China)

Abstract: Since the new century, in face of the financial crisis and the worrying quality of higher education, and because of the promotion of new public management thought and the pressure of the Bologna Process, the French government has launched the most frequent university autonomy reforms in history. As a result of the reforms, French universities' internal governance structure has changed. University's financial autonomy, personnel autonomy as well as enrollment autonomy have expanded, but academic autonomy has tended to reduce. At present, the governance model of French universities presents five characteristics: the change of the government-university relationship, the expansion of external stakeholders, the increasing market power, the strengthening of the internal administrative power of the university, and the reduction of academic freedom for the academic community. Overall, in the new century, the traditional governance pattern featured by "centralization of the central government + academic autonomy of scholars within university" has changed in the opposite direction. The university as a whole has expanded its autonomy but has not yet had the autonomy in the ideal sense.

Keywords: France; university; autonomy

在大学自治方面,法国是一个特别值得研究的国别。法国高等教育历史悠久,大学自治之根源远流长。被学界公认为现代大学起源的中世纪巴黎大学,自治可谓其与生俱来的本质特征。在教会垄断国家权力的背景下,巴黎大学享受着高度的自治。与意大利以学生行会为组织形式的博洛尼亚大学不同,巴黎大学实施学者社团的自我管理,教师们组成教师行会,对大学进行全方位管理,并保护大学整体利益不受外在势力的干预与破坏。随后的几百年里,尽管世事变迁,以基层学术权威为核心、松散性社团管理为特点的大学高度自治传统保持不变。直到拿破仑时期,情况发生了变化。拿破仑政府采用国家主义教育思想,建立中央集权型教育管理体制,政府在教学、人事和财政等方面对大学进行事无巨细的管理。作为整体机构的大学成为政府机构,失去了自治的权力。但是,在大学内部,学者社团享有高度的学术自由并实施学术自治的传统却得以承继。此后法国大学从未放弃对自治理念的执着追求,为此也进行过多次变革。然而,截至20世纪末,法国始终未能走出“中央政府集权+高校内部学者学术自治”的高等教育治理格局。在伯顿·克拉克(Burton R. Clark)1983年绘制的国家权力-学术权威-市场的三角协调图中,法国位于国家权力与学术权威之间,“中央集权”和“学术自治”既兼容并存又相得益彰,在教育部对高校事务进行事无巨细的集权式管理的前提下,大学内部的学术团体秉持传统的学院式治理(collegialité)原则对大学管理发挥主导作用。

进入21世纪,法国大学自治改革被重新提上日程,改革的浪潮一浪接着一浪。从2007年萨科齐政府颁布21世纪高等教育改革的纲领性法令《大学自由与责任法》(Loi Relative aux Libertés et Responsabilités des Universités, LRU),到2013年奥朗德政府颁布《高等教育与研究法》(Loi Relative à l'Enseignement Supérieur et la Recherche),再到2017年马克龙总统上台后扩大大学招生自主权,法国高等教育经历了史上最为频繁的大学自治变革。经历了这些变革后,法国在三角协调图中的位置是否发生了变化?法国大学是否回到了最初意义上的大学自治?这些问题引发了学者的好奇探索和激烈争论。有的学者认为,通过这场自治改革,法国大学已经摆脱中央集权的控制,大学的自治程度得到了切实提高^[1];而有的学者认为,“自治”这个词语在法国当前背景下已经不再具有任何意义^[2]。那么,法国大学是否实现了真正的自治呢?

本文将阐述21世纪以来法国大学自治变革的背景、内容和结果,尝试对这一问题做出分析与解答。

一、新世纪法国大学自治改革的背景

剖析法国新世纪扩大大学自主权改革的背景可以发现,这场改革是法国政府因应环境变化的应急调整。“大学自治是确保自身能够更好地回应社会需求的关键因素。”^[3]

(一)法国高等教育财政危机

法国扩大高校自主权改革的最初动力来自财政危机——国家财政经济的疲软以及国家对高等学校财政投入的急剧缩减。20世纪80年代以来,法国经济结束了“光辉三十年”,增长速度逐渐放缓,呈现出由盛转衰的迹象。进入21世纪后,随着经济全球化的深入发展和全球价值链的重新分配,法国经济陷入持续疲软。自2001年以来,法国经济的复合增长率始终徘徊在1%至2%之间,人均国内生产总值已从世界第7位下降至第17位^[4]。在此背景下,高等教育领域财政投入严重不足。2007年,法国在高等教育领域内的财政投入仅占国内生产总值的1.3%^[5]。而在法国高等教育普及化步伐持续加快的背景下,法国每年高等教育的生均经费仅为8373欧元,是美国的(20358欧元)近1/3,瑞典的(15097欧元)近1/2^[6]。下放权力给大学,迫使大学走向市场,从市场中寻求资金和发展的新路,成为政府不得已而为之的选择。这再次印证了哈罗德·珀金曾经得出的结论:“当大学最自由时却最缺乏资源,当它拥有更多资源时则最不自由。”^[7]

(二)法国高等教育质量堪忧

进入21世纪以来,随着高等教育普及化进程的深入,法国高等教育面临着质量下降的挑战,这也是法国扩大高校自主权的重要诱因。2007年,法国高校的辍学率高达20%,毕业生的失业率高达5.6%^[8]。同时,法国高等教育的国际吸引力有所下降,世界大学排名欠佳。在2007年世界大学学术排名中,仅有4所法国大学进入了前100名。高等教育质量问题凸显为一个倍受社会关注的严峻问题。在此背景下,法国政府力求改革僵化的高等教育管理体制,赋予大学更多的自治空间,使得大学推进科研进步和人才培养,更加适应当地社会与经济的发展,进而提高法国高等教育在世界舞台上的竞争力。

(三)新公共管理思想的影响

20世纪80年代肇始于英美等国的新公共管理思想直到21世纪初才被引入法国。2001年颁布的《财政

法组织法》(Loi Organique Relative Aux Lois de Finances, LOLF)是新公共管理思想成为法国公共管理领域指导思想标志。很快,它被引入高等教育领域,成为法国扩大大学自主权改革的重要思想来源。“分权”“绩效”“竞争”是新公共管理思想的重要内涵。在新公共管理思想的指导下,法国政府尝试改变过去高度集权的高等教育行政管理制度,倡导简政放权,赋予高校自主权,并通过绩效和竞争原则对高校加强监督和管理,强调对高校资源使用和产出结果进行问责,以提升高等教育的质量和效率。

(四)欧洲博洛尼亚进程的推动

从更广的范围讲,法国高等教育自主权的扩大深受欧洲范围内博洛尼亚进程同构性压力的推动。1999年,29个国家在意大利签署了旨在建立“欧洲共同高等教育空间”的《博洛尼亚宣言》(Bologna Process),博洛尼亚进程由此启动。国家放弃对大学的控制,扩大大学自主权,是建设欧洲共同高等教育空间的核心内容之一^[8]。正如《博洛尼亚宣言》所强调的,大学的独立与自治保证了高等教育能够适应需求的转变,满足社会的要求并拥有科技进步的能力^[9]。作为欧洲博洛尼亚进程的发起国与倡导国,融入并整合博洛尼亚进程,以博洛尼亚进程的总目标作为本国高等教育改革的参照标准,是法国的不二选择。因此,接受欧洲大陆模式文化期望的特殊指向性,重新定位政府与大学的关系,改革传统的高等教育集权管理体制,扩大大学自主权,成为新世纪法国高等教育改革的题中应有之义。

二、新世纪法国扩大大学自主权的改革内容

梳理2007年、2013年、2017年三次扩大大学自主权的改革内容,总体上包括大学内部决策权力结构的变化、财政自主权的扩大、人事自主权的扩大和招生自主权的扩大等几个方面。

(一)大学内部决策权力结构的变化

2007年改革之前,法国大学内部是一个松散的“学院联盟”,学院之间各自为政,院长等高级学术人员掌控着学院各方面大权,实施学院式治理。2007年之后的三次改革浪潮中,法国大学内部在以下几个方面做出了变革:

第一,改变校长产生程序,增强校长权力。2007年《大学自由与责任法》颁布之前,校长由大学的行政委员会(Conseil d'administration)、科学委员会(Conseil scientifique)、学习与大学生活委员会(Conseil des études et de la vie universitaire)三大委员会的联席会议

选举产生。同时,由大学三大委员会选举出的校长手中并无实权,在学院与政府之间扮演一个“调解者”的角色,而非一个决策者与行动者^[10]。改革之后,校长仅由行政委员会中的教师、研究员或其他类似身份的委员选举产生,获得简单多数票即可。校长候选人的国籍不再限制为法国籍,校外的教师、研究员或其他类似身份的人士也可以参与竞选校长,任期由五年修改为四年,可连任一届,不得兼任其他有关科学或文化的公共机构负责人。在2007年改革之后,校长的权力大大增加。校长是行政委员会、科学委员会以及学习与大学生生活委员会的主席,他开始享有聘任校内教职工的人事决定权,并享有教职工奖金分配的决定权^[11]。校长权力过大,引发了教师的强烈不满,学者刊发多篇檄文对此进行批判并举行了两次联名抗议行动。2013年《高等教育与研究法》针对这一问题进行了相应的改革,对校长权力进行了削减。首先,校长只担任行政委员会的主席,不再担任其他委员会的主席。其次,关于教职工聘任问题,校长不再拥有一票否决权,而是要根据大学章程规定的条件,并与教职工代表协商后,才能发表合理的否决意见^[12]。但总体来说,校长的权力比21世纪以前有了较大的增长。

第二,精简行政委员会人员组成,提高行政委员会权力。2007年《大学自由与责任法》将行政委员会成员数量进行了大幅度缩减,由30~60人精简至20~30人,其中包括8~14名教师与研究员代表、7~8名校外人士、3~5名学生代表、2~3名行政职工代表。行政委员会成员由校长任命。校外人士至少应包括1名企业家、1名经济社会人士、2~3名地方政府成员,名单须由行政委员会批准^[11]^[12]。行政委员会负责决定大学的政策方针,如批准大学与政府的合同、表决大学预算、批准校企合作、批准校长提交的年度报告等。2013年《高等教育与研究法》颁布,针对行政委员会成员代表性不足的问题,对行政委员会人员组成进行了修改。行政委员会的成员数量增加至24~36人,其中包括8~16名教师与研究员代表、8名校外人士、4~6名学生代表、4~6名行政职工代表^[12]。新的法案还赋予校外人士校长选举权。

第三,学术权力被削弱。2007年,《大学自由与责任法》颁布后,随着校长和行政委员会权力的扩大,学术权力被大大削弱。2013年的改革中创建了学术委员会(Conseil académique),试图增强学术权力、重建学院式治理。学术委员会由科研委员会(Commission de la Recherche)和培训与大学生活委员会(Commission

de la Formation et de la vie universitaire)组成。这两个委员会分别由原先的科学委员会和学习与大学生活委员会转变而来,如图1、图2所示。行政委员会的部分学术权力转移至学术委员会,学术委员会可以在教师-研究员资格认定、科学技术文献收集、培养方案制定、教学评估、课程项目制定、学生生活与就业等方面进行决策,但是一旦其决策涉及财务分配,就需要行政委员会的批准^{[12][13]}。总的来说,相对新世纪以前,学术权力还是被削弱了。

(二)财政自主权的扩大

新世纪法国大学的财政自主权大大增强,这主要是在2007年《大学自由与责任法》颁布之后。法国大学在一定程度上摆脱了以政府为中心的财政管理模式,在融资方式、预算管理、资金分配模式、不动产管理等方面获得了自主权。

第一,在融资方式方面,《大学自由与责任法》赋予了大学自我筹集高等教育经费的权力。个人和公司可以向大学进行捐款资助,无须经过高等教育部的批准。大学可以创立大学基金会(Fondation universitaire)或合作基金会(Fondation partenariale)进行融资,每所大学可以创立一个或多个大学基金会,大学基金会没有独立的法人资格,但是拥有财务自主权,而合作基金会每所大学仅能创立一个,拥有独立的法人资格,可以接收使用捐赠、赞助、遗赠等^{[11][9]}。虽然大学可以向第三方融资,政府的财政拨款仍是大学预算的主要来源。与之前不同的是,政府逐渐将大学的绩效纳入拨款依据,财政拨款呈现出绩效导向、产出导向的特征。

第二,在预算管理方面,大学获得了全部的预算自主权。2007年《大学自由与责任法》颁布之前,大学每年的预算中有75%是在国家指导下进行管理的,仅有25%的预算由大学自主管理^{[6][4]}。在法案颁布之后,大学可以自主管理100%的预算。与此同时,国家也为大学的预算管理引入了限制措施:若某所大学连续两年出现财政赤字,就将由国家和高等教育部接管预算。

第三,在资金的使用权方面,法国大学也获得了一定的自主权。在法律颁布之前,法国政府对大学的

拨款采用逐项拨款的方式,资金去向在拨款时就已经逐条规定好。2007年改革之后,政府对大学采用总额预付制(Budget global),拨款构成分为三个大类,即运营成本、工资总量以及投资支出^{[11][6]},大类之下不再进行细分,这为大学使用拨款预留了较大的空间。

第四,在不动产产权方面,大学可在通过评估与审核之后获得校园内资产的所有权。《大学自由与责任法》规定,大学可向政府要求转让国家分配或由其使用的所有不动产的全部所有权。这项转让是免费的,日后也不会产生税收。在经过主管部门的同意后,大学可以将不动产转租第三方^{[11][10]}。

(三)人事自主权的扩大

新世纪法国大学的人事自主权也有了较大增强。2007年《大学自由与责任法》将大学的人事自主权下放给大学。大学在教职工的聘任、晋升、薪酬管理、奖金设置等方面获得了自主权。

在教职工的聘任方面,大学自治改革之前,法国高等学校教师属于国家工作人员,高等学校自己无权决定是否聘用教职工,一般只提供辅助性意见,而由教育部做出最终决定^{[13][55]}。而在《大学自由与责任法》颁布后,高等学校有权决定高校教师的聘用、解聘和晋升等事宜,校长和行政委员会发挥主要作用。大学内部设立“遴选委员会(Comité de sélection)”,负责教师招聘的审核,并将审核后的候选名单提交行政委员会审批,行政委员会审批后交由校长,由校长最终决定后提交教育部^{[11][8]}。此外,校长还有权聘请合同制的技术或管理职工,或在遴选委员会的建议下聘任合同制的教师与研究员。校长可以选择与其签订固定期限(Contrat à durée déterminée)或无固定期限(Contrat à durée indéterminée)。2013年改革后,校长不再拥有教职工聘任的一票否决权,但是可与职工代表协商后,发表合理的否决意见。

在薪酬管理和奖金设置方面,新世纪大学自治改革之前,高等学校开始享有自主决定教职员工资薪酬的权利,这一权力也是改革前高等学校所没有的。此前,教师的工资由国家来确定,并由国家统一发放。

改革后,国家将教职工的工资总量一并发放给大学,由大学自行管理。这意味着大学可以在保障教职职工基本工资的基础上,通过奖优惩劣的方式,激励教学与科研成绩优异、工作出色的教职职工,惩戒消极怠工、成效欠佳的教职职工。



图1 1984-2013年的大学内部治理结构

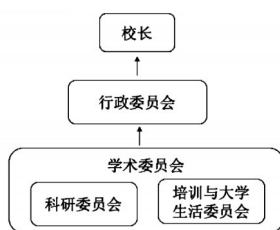


图2 2013年改革后的大学内部治理结构

(四)招生自主权的扩大

法国大学的招生自主权在马克龙政府时期也有了扩大。

在2007年改革之前,法国公立大学一直秉承“开放式招生”的政策,凡持有高中毕业证书的毕业生均可进入大学学习。但是随着高等教育的普及,入学人口持续暴增,法国大学的容量、师资远远满足不了需求。因此,2009年,法国政府建立了高校在线招生录取系统(APB),学生在系统中输入其志愿,高校输入其招生名额和基本录取条件。对于公立大学,系统会采取抽签的方式,参照学生的志愿顺序、居住地点等因素,随机决定学生的入学。这种招生录取系统排斥大学的自主招生权力,具有很大的随机性,缺乏透明度和公平性,因此受到社会的广泛诟病^[14]。

2017年10月,法国总理菲利普(Philippe)和高等教育部部长维达尔(Vidal)宣布了改革决定,赋予大学自主招生的权力。2018年3月,法国政府颁布《大学入学与学生成功法案》(Loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, ORE),将此次变动以法律的形式确定下来。该法案宣布建立新的高校招生统一录取系统(Parcoursup),并于2018年1月15日投入使用。在新系统中,学生可以填写10个志愿,志愿不再有顺序,而是平行的,并在系统中根据学校事先设置的要求递交申请材料,如动机信、平时的学业成绩单等。大学将审核每位学生的档案,并回复每份申请。公立大学对于学生的回复共有三种:“录取”“有条件录取”和“等待列表”^[15]。由此,通过这一新的招生系统,法国大学获得了自主决定录取学生的权力。

三、新世纪法国大学自治变革后大学治理模式的变化

经过新世纪的大学自治变革,法国大学治理模式发生了迥然于21世纪之前的深刻变化。总体来看,这场变革打破了教育部对大学事务的官僚和程序控制的历史传统,国家不再是法国大学的唯一主导决策者,其治理模式呈现出“混合型主导决策”的特征,这是一种新形式的多中心治理^[1]。借鉴德国德波尔(de Boer)教授的五维“治理均衡器”模型(Gouvernance Equelizer Model),可以大致管窥经历了这场变革后法国大学治理模式的变化:政府对大学调控的方式得以调整、外部利益相关者参与度增强、市场力量日益彰显、高校内部行政权力强化、学者学术自由程度降低,如图3所示。

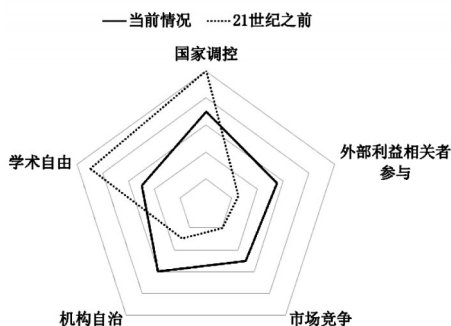


图3 五维“治理均衡器”模型中法国大学治理模式的变化

资料来源:DE BOER H, ENDERS J, SCHIMANK U. On the Way towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany [M] // JANSEN D. New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration. Dordrecht: Springer, 2007: 135-152.

(一)政府对大学调控的方式得以调整

在法国新世纪扩大大学自主权的改革中,政府逐步改变对大学的中央集权型的国家控制模式,放松对大学的全面而强有力的管制。因此,在五维“治理均衡器”模型中,改革后政府调控一极的位置有了明显的下移。承认双方的独立利益是这场改革的前提,虽然双方关系距离《世界高等教育大会宣言》中所宣告的合作、共治和平衡还有很远的一段路程,但毕竟是改变了“价值给定”的传统,使得双方趋向于采取妥协、合作的运作机制,政府的理想与大学的价值诉求开始得以整合。政府与大学关系的变化隐喻着政府职能的转变和政府调控大学方式的变化:政府由管理走向治理,从对大学的直接控制转向“远距离驾驭”,从对大学事务巨细的微观管理转向政府的宏观调控。政府通过契约管理、认证、绩效拨款、“卓越大学计划”遴选等具体制度把握高等教育发展的大方向,并对高等教育的过程与结果实施宏观监督与管理。以契约管理为例,2007年《大学自由与责任法》进一步确认了契约管理在高等教育治理中的核心作用。政府作为契约的一个主体,承担制定国家高等教育发展规划、目标和方向,为高等教育发展提供资金,通过合同按照国家确立的目标来引导、规范和约束大学发展方向的职责。大学作为契约中的另一个主体,根据国家发展高等教育的目标,承担为国家培养人才、科研发展、社会服务和文化遗产的职责^[16]。如果说传统的政府管理更多依靠的是权力之手,那么,现代治理使用的则是权力之眼,这种权力之眼的视野更为开阔,而

且更能明察秋毫^[17]。

(二)外部利益相关者参与度增强

新世纪扩大大学自主权改革之前,受传统文化影响,法国大学利益相关者组织的特征不太明显,利益相关者在大学治理中的作用非常微弱。而随着扩大大学自主权的变革,利益相关者对大学治理的参与度大大增强。因此,在“治理均衡器”模型中,外部利益相关者参与一极的位置有了明显的外扩。外部利益相关者更多地进入高等教育领域,在学校决策、教育服务提供、高等教育质量监控过程中越来越发挥重要作用。首先,在学校决策方面,在执掌学校内部治理大权的行政委员会组成中,历史上首次大大增加校外人士的比例。在最终确定的行政委员会人员构成中,校外人士就达8人,占人员总数(24~36)的22%~33%。校外人士在大学政策方针的确定,如大学与政府合同的签订与执行、大学预算的确定、校长人选的确定和校企合同的批准等方面,发挥重要作用。其次,在教育服务提供方面,随着财政自主权的下放,为了解决财政资源短缺的状况,高校需要面向市场,满足利益相关者的多元化需求,以争取更多的资源。这些利益相关者以各自资源贡献给高等院校,换取参与高校发展与管理的某些权力。再次,2013年的《高等教育与研究法》确定建立第三方评估机构,即高等教育与研究高级评估理事会(Le Haut Conseil de l'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur, HCERES)。评估理事会的人员组成具有广泛的社会参与性,包括教师、工程师、研究员代表、学生代表、国民议会议员、参议院议员、法国和外国知名人士(其中至少3名来自私营研究机构,至少3名来自外国评估机构)^{[12][27-28]}。该评估理事会取代了之前的高等教育与研究评估署(AERES),负责对高等教育与研究的相关机构进行评估。这一第三方评估机构的成立,体现了外部利益相关者在高等教育质量保障和高等教育监督中的作用大大增强。

(三)市场力量日益彰显

新世纪法国扩大大学自主权改革带来的另外一个结果是市场力量的日益彰显。在大学自主权扩大的同时,高校自身面临的压力急剧加码。据法国《解放报》(La Libération)2013年年底的报道,约有1/4实行自治的大学面临着巨额的财政赤字,且其中5所已经是连续第二年出现财政赤字^[18]。改革之前,法国高校的拨款方式为合同拨款与基于学生、教职工数量以及校园规模的公式拨款相结合的方式。其中,合同拨

款占20%~30%,公式拨款占70%~80%。因此,大学无须为自身的生存和发展而殚精竭虑。2007年,法国《公共政策全面复审》(La révision générale des politiques publiques, RGPP)指出,大学预算资金的分配必须以绩效为基础,这是大学自治的关键条件之一^[19]。由此,绩效拨款制度开始引入。尽管目前法国大学仍以政府拨款为主,但是这一拨款制度以结果为导向,以可测量、可计算与可视化的高校实际绩效为标准。与此相适应,政府对大学的问责加强。因此,在大学与大学之间以及大学内部,竞争机制、效益观念、企业化经营方式、考虑消费者的愿望和需求等市场因素在高等教育中的体现愈益明显。在“治理均衡器”模型中,表现为竞争一极的位置有了明显的外扩。

(四)大学内部权力向行政力量集中

在法国扩大大学自主权的改革过程中,大学内部权力出现了向行政力量的集中。改革之前呈现的是自下而上的权力格局配置,在学术力量和行政力量二者的配比上,学术群体力量占主导优势,行政力量处于相对劣势地位。而在这场改革中,情况发生了逆转性的变化。在市场力量日益彰显的背景下,大学为获取更多市场资源(包括政府的竞争性拨款)以及应对政府以结果评价为手段的问责,进而在激烈的竞争中获取优势,强化了长期处于弱势甚至仅具有象征意义的以校长为首的行政等级系统的力量^[17]。在2007年《大学自由与责任法》中,“实施强有力的内部治理”成为优先考虑的目标^[20]。校长、院系领导、行政委员会形成了高度集权的“权力小组”,拥有教职工聘任、工作量分配、教职工工资与奖金的确定与发放、校内财政资源的分配等重要权力。大学内部组织结构的变革意味着大学愈加像一个企业,并且逐渐由学术共同体转变成为实现国家目标的工具^[1]。政府所给予的越来越多资源支持逐渐不再与基层教授发生直接关联,而是为校长、院系领导、行政委员会组成的行政系统控制^[17]。由此,在“治理均衡器”模型中,大学内部表现为行政力量一极的位置有了迅速的外扩。

(五)学者学术自由程度大大降低

在21世纪之前的法国,基层学术组织治理能力强,学术行会色彩浓厚,学校行政高层几乎被架空。新世纪法国扩大大学自主权的改革所导致的一个意想不到的结果是,大学内部学者的权力被压缩,学术自由的空间变得逼仄。首先,高校内部强化的行政权力和强势的行政逻辑影响了学者在集体和个体意义

上的学术权力和学术自主。原先在高校管理中占据主动权的学术团体,在改革过程中成为“被管理的专业人士”。在《大学自由与责任法》颁布后,教师的聘用、解聘和晋升、薪酬和奖金管理等事宜,牢牢地掌握在行政力量手中。部分法国学者将校长权力的增强称为“学术封建主义”,认为这是对学术自由的侮辱^[1]。同时,强大的市场逻辑重新塑造了学术自由的边界。在绩效管理、经济利益目标至上、企业化运作模式下,学者已经不再像21世纪之前那样“在大多数方面可以随心所欲,有着规章制度内的无政府主义般的自由”^{[13]55},而是不得不在市场力量弥漫的学术空间内接受各种规约,进而调整惯常的生存策略。由此,在“治理均衡器”模型中,学者学术自由一极呈现出快速的萎缩趋势。

四、结语

21世纪以来法国扩大大学自主权的改革,不同于法国历史上任何一次扩大大学自主权变革,总体可从以下三个方面进行批判性审视:

首先,从这场改革的背景来看,它既不是大学探求真理、发展学术等自身发展逻辑的普适诉求,也不是大学争取自治历史基因在新的条件下的反弹与生长,而主要是由政府主导的应对内外部环境变化的一种策略。从根本上讲,改革的最直接动力来源于财政危机和信任危机。政府财政的短缺导致国家对高等学校财政投入的急剧缩减,而权力下放成为政府摆脱沉重财政负担的一种策略。高等教育质量下降引起了民众对政府大包大揽发展高等教育模式的质疑,因此,通过授予大学自主权,使得大学能够更好地完成国家赋予它们的使命,成为法国政府发展高等教育的一种新理念。欧洲范围内博洛尼亚进程的推动为法国进行这场改革提供了制度性同构压力。同时,源自英美国家的新公共管理主义成为这场改革的思想来源。如何从外源式的适应性调整向内源式的自我积极改造机制转变,是未来法国大学自治变革的应有取向。

其次,从这场改革的内容来看,比起21世纪之前,新世纪的法国大学在财政、人事与招生等方面的自主权在扩大。大学在校长的选举、教师的招聘与解聘、教师工资薪酬的发放、学校经费的筹集与使用、招收学生等方面,都获得了一定的自主权。然而,应该注意的是,作为自主权核心的学术自主权在三部法案中却少有提及。因此,在这场改革中,学术自主权不仅未有扩大反而有缩小的趋势。例如,“教什么”是大学

的四项基本自由之一^{[21]41},而在这方面,法国政府仍未解禁相关权力,课程等内容仍由教育部主导制定。大学是从事高深学问的场所,这是大学区别于其他任何机构的本质所在。大学作为学术中心,学术性是大学的本质属性,是大学功能构成的基础。缺乏学术自主权扩大的大学自治变革,至少是不完整的。“如果我们容许知识和认识能力的探索活动在我们的大学里被削弱,那么所造成的损害将是无法弥补的,因为这种智力探索活动在其他任何环境中都无法有效地开展。”^{[21]78}而且,经历了这场改革的法国大学,拥有的更多是伯达尔(Robert Brdahl)所言及的程序性自治,而不是实质性自治^[22]。处于法人形态的法国大学拥有的是决定如何完成使命和达成目标的权力,而不是确定自己的使命和目标的权力。尽管法国政府与大学之间实施了契约型管理,但是,政府依然通过外部质量保障体系与高等教育问责制度规制并约束了大学的发展方向。2011年欧洲大学协会(European University Association)颁布的《欧洲大学自治》(University Autonomy in Europe)这份报告对欧洲范围内34所大学的自治程度进行了排名,法国大学的组织自治程度排名第16位,财政自治程度排名第22位,人事自治程度排名第27位,而学术自治程度排名降低至第28位^[23]。

再次,从这场改革带来的结果来看,20世纪末之前保留的“中央政府集权+高校内部学者学术自治”传统治理格局向着相反的方向发生了变化。政府与大学之间的权力博弈出现了向后者的位移,政府放权大学,大学作为一个整体获得了一定自主权。但与此同时,在这一改革过程中,中世纪以来高校内部以基层学术权威为核心的松散性社团管理传统遭到了侵蚀。学者团体参与高校管理的程度从21世纪前的高度参与缩减为目前的中度参与。也就是说,高校整体自主权的获得是以学者社团学术自由的一定丧失作为代价的。而大学内部,行政权力日益强化,校长和行政委员会在大学战略决策中发挥越来越大的作用。宏观层次的自治权改革正造成微观层次的再集权,决策权下放到学校导致了权力在校长等“学校高层”的集中。同时,自主权的扩大使大学生存和发展压力急剧加码,大学的市场本位日益彰显,学术取向遭遇一定的背离。

由此可以认为,新世纪法国扩大大学自主权的改革是对此前200多年的制度创新和实践超越。如果今天再用伯顿·克拉克的三角协调图来测绘法国在其中的位置,那么在经历了新世纪扩大大学自主权的改革

后,法国在其中的位置,已经不是位于国家权力与学术权威这条边的中间位置,而是更加靠近政府-市场-大学三条边的中心位置。然而,需要强调的是,如果将实然层面的法国大学自治与应然层面的作为独立法人的大学所拥有的自治模式相比,却无法得出令人乐观的结论。至少可以说,新世纪的法国大学尚未拥有理想意义上的自治。

参考文献

- [1] DOBBINS M. How market-oriented is French higher education? [J]. French Politics, 2012(10):134-159.
- [2] CHRISTIAN G. La réforme des universités en France et au Japon: Une comparaison et deux enseignements[M]// CHARLE C, SOULIE C. La dérégulation universitaire: La construction étatisée des «marchés» des études supérieures dans le monde. Paris: Editions Syllepse, 2015: 269-285.
- [3] ESTERMANN T, 刘艳红, 宋向楠, 张李斌. 欧洲大学自治的多维度剖析及实然样态[J]. 高校教育管理, 2017, 11(2):1-8.
- [4] 沈孝泉. 法国“光辉30年”后的滑落[N]. 经济参考报, 2013-01-18(006).
- [5] Ministère de l'enseignement supérieur et de la Recherche. L'état de l'enseignement supérieur et de la Recherche en France[R]. Paris: Ministère de l'enseignement supérieur et de la Recherche, 2008: 4.
- [6] ANDRE M. Enseignement supérieur et autonomie des universités[R]. Paris: Ecole Polytechnique, 2011.
- [7] 哈罗德·珀金. 历史的观点[C]//伯顿·克拉克. 高等教育新论——多学科的研究. 王承绪, 等译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001:26.
- [8] WEYMANS W. From Coherence to Differentiation: Understanding (Changes in) the European Area for Higher Education and Research[M]// COWEN R, KAZAMIAS A M, UNTERHALTER E. International Handbook of Comparative Education. Berlin: Springer, 2009: 578.
- [9] European Ministers in charge of Higher Education. The Bologna Declaration of 19 June 1999[R]. Italia: Bologna, 1999: 2.
- [10] DUTTHEIL DE LA ROCHERE J. Les difficultés de l'Université française[J]. Études, 2007, 406(6): 759-768.
- [11] République Française. LOI n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités[R]. Paris: Journal officiel de la République Française, 2007.
- [12] République Française. Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche[R]. Paris: Journal officiel de la République Française, 2013.
- [13] 约翰·范德格拉夫. 学术权力: 七国高等教育管理体制比较[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 2001.
- [14] Cour des comptes. Admission post-bac et accès à l'enseignement supérieur: Un dispositif contesté à réformer[R]. Paris: Cour des comptes, 2017: 10-13.
- [15] République Française. Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants[R]. Paris: Journal officiel de la République Française, 2018: 2.
- [16] 马陆亭, 陈浩. 法国高等教育契约管理模式探究[J]. 新疆师范大学学报, 2016(3):141.
- [17] 阎光才. 西方大学自治与学术自由的悖论及其当下境况[J]. 教育研究, 2016(6):142-147.
- [18] SOULE V. Autonomie: ces universités à la rue à cause de la loi LRU [EB/OL]. (2013-12-23) [2021-01-05]. https://www.liberation.fr/societe/2013/12/22/autonomie-ces-universites-a-la-rue-a-cause-de-la-loi-lru_968473/.
- [19] République Française. La révision générale des politiques publiques [R]. Paris: République Française, 2007: 55.
- [20] HEURTIN J-P, LABORIER P, SAWICKI F. Autonomie, les mirages des réformes[EB/OL]. (2014-06-10) [2021-01-05]. https://www.lemonde.fr/idees/article/2014/06/09/autonomie-les-mirages-des-reformes_4435000_3232.html.
- [21] 德里克·博克. 走出象牙塔——现代大学的社会责任[M]. 徐小洲, 陈军, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001.
- [22] BOND W R. Zero Tolerance: A New Enemy of Academic Freedom? [J]. Interchange, 1996, 27(2): 103-110.
- [23] ESTERMANN T, NLKALA T, STEINEL M. University autonomy in Europe II-The scorecard[R]. Brussels: EUA, 2011: 53-62.

收稿日期: 2021-01-17

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“公立高等教育问责运行机制研究”(17BGL171)

作者简介: 刘淑华, 女, 浙江大学教育学院副教授, 国际教育研究中心副主任, 教育学博士, 主要从事比较高等教育研究; 李默妍, 女, 浙江大学教育学院博士研究生, 主要从事比较教育研究。