

政治与学术的张力： 蔡元培“去行政化”教育管理思想论略

刘 建^{*}

【摘 要】 蔡元培在现实与理想的困顿中追求教育管理“去行政化”：对内官僚祛除，强化专家治校，取得很大成就；对外政治抗拒，倡教育独立，但成效了了。蔡元培“去行政化”教育管理思想与实践告诉我们，教育“去行政化”应有所为有所不为：要构建专业型学校管理文化，实行校长管理专业化；建立服务与监督的府校关系，而不能以反官僚的名义片面追求教育自由与教育独立。

【关键词】 蔡元培；去行政化；官僚；教育管理

蔡元培“去行政化”教育管理思想是指在教育管理领域减少行政官僚体系的影响，通过专家治教与专家治校的方式，彰显教育管理的学术性与专业性，最终摆脱政府的束缚，实现教育独立与自治。作为近代著名的教育家，蔡元培毕生从事教育管理事业，在教育管理“去行政化”方面付出艰辛的努力，取得了巨大的成就，为当下我国教育管理“去行政化”提供诸多启示与思考^①。

一、对内官僚祛除：有所为

蔡元培“去行政化”教育管理思想首先表现在学校的内部管理上。他主张消除学校管理领域内部的官僚形式与作风，减少与祛除官僚体系在学校管理中的表现和影响，强调专家治校，实现学校管理专业化。

蔡元培认为，凡事应求背后之原理，故大学的主要任务是学术研究。蔡元培曾多次表明大学的

^{*} 教育学博士，南京师范大学教师教育学院副教授，210097。本文是江苏省社会科学基金一般项目“民国教育行政体制研究”(12JYB007)的阶段性成果。

^① 笔者认为，对于当前人们热议的“去行政化”之概念，应以“去官僚化”之概念代之。因为“行政”是包括学校在内的任何一个正式机构和组织运行必不可少的管理过程或形式，要去除的是学校各级领导行政级别等官僚称谓和管理过程中的官僚作风，而非学校领导与管理的组织过程与形式。因而，就概念上比较来说，“去官僚化”更为适切。但鉴于这个概念已经被人们广为接受，故本文仍用“去行政化”这一概念。

学术研究性质,1917年1月9日他就任北京大学校长时就明确指出,大学就是研究高深学问的地方。^①1917年2月5日他对《大公报》记者说,“大学生向来最大之误解,即系错认大学为科举进阶之变象,故现在首当矫正者即是此弊,务使学生了解于大学乃研究学术之机关”^②。1918年9月20日他在《北京大学一九一八年开学式演说词》中提到,大学是纯粹研究学问的机关,不能被视为养成资格之所,“学者当有研究学问之兴趣,尤当养成学问家之人格”^③;1918年11月10日他在《〈北京大学月刊〉发刊词》中再次指出,所谓大学,其功能并非仅仅是为多数学生按时授课,使毕业生取得毕业资格,其实质应是为共同研究学术的机关。^④可见,蔡元培的学校管理实践一直以专业化与学术化为思想基础的,他强调学校管理要力求背后之原理,以专业来体现原理,以专家来践行专业,以专家来治理学校,这就是蔡元培学校管理“去行政化”的逻辑。

第一,人才延揽无政党与主义之分。办一所好的学校需要一流的师资,为达此目的,蔡元培想方设法延聘各类人才,不受政治流派与意识形态等干扰。在他看来,只要是专业与学术方面的优秀人才,都可以入校任教治校。他认为,大学办学成功与否的关键在于“囊括大典,网罗众家”。他指出,无论哪一个国家的大学,只有涵括各类学派的各类知识,方可谓之大学。他举例说,如哲学上的唯心论与唯物论,文学、美术上的理想派与写实派,计学的干涉论与放任论,伦理学的动机论与功利论,宇宙论的乐天观与厌世观,彼此并立于大学其中,遵循思想自由之通则,大学才能称之为大学。^⑤1917年他出任北京大学校长后,不仅积极聘请像李大钊、陈独秀、鲁迅和胡适这样的新派人物,同时对守旧派人士也不回避,只要其在学术上有造诣便可。例如,1912年1月11日蔡元培积极寻找刘师培并请其入北大任教,“刘申叔学问渊深,通知古今,前为宵人所误,陷入范笼。今者,民国维新,所望国学深湛之士,提倡素风,任持绝学。”^⑥

而后面对一些人对这一做法的不满,他进一步解释说:“对于学说,仿世界各大学通例,循‘思想自由’原则,取兼容并包主义。无论为何种学派,苟其言之成理,持之有故,尚不达自然淘汰之运命者,虽彼此相反,而悉听其自由发展。对于教员,发学诣为主。在校讲授,以无背于第一种之主张为界限。其在校外之言动,悉听自由,本校从不过问,亦不能代负责任。”^⑦基于此,北大教员来源颇为复杂,例如有拖长辫而持复辟论者,蔡元培以其教授英国文学,而与政治无涉。也有筹安会的发起人,蔡元培以其教授古代文学,也与政治无涉。他认为,国家业已如此不堪,人才至为难得,如若求全责备,则学校殆难成立。蔡元培不仅积极延聘各类人才,而且还为他们提供与创设良好的学术氛围与环境,1925年4月3日他在《中国现代大学观念及教育趋向》中总结认为,研究者进行学术研究要有绝对地自由,丝毫不能受政治、宗教、历史纠纷或传统观念的影响,即使观点不同,也应作出正确的判断和合理的说明,避免混战。^⑧

第二,勉励学生远离政治运动,专心学业。蔡元培对学生的学业与在校行为要求十分严格,强调学生当以学业为重,不能以任何政治理由来逃避学习。“五四运动”之后,面对如潮的学生运动,教育部曾就学生游行示威运动连续发十几道指令,布告学校加以管制。蔡元培虽然痛恨腐败政治,并多次作保状请当局释放关押之学生。但对于学生之学业,蔡元培的观点也相当明确,他反对学生过多

①中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第2卷,杭州:浙江教育出版社,1997年,第8—9页。

②中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第2卷,第36页。

③中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第3卷,杭州:浙江教育出版社,1997年版,第382页。

④中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第3卷,第451—452页。

⑤中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第3卷,第451—452页。

⑥中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第2卷,第5页。

⑦中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第3卷,第576页。

⑧中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第5卷,杭州:浙江教育出版社,1997年,第313页。

参与政治运动进而影响学习。他指出,学生动辄罢课,反反复复,几无平静之日,这样长久下去,学校便形同虚设,学生亦徒有空名。据蔡元培的意见,在1919年7月24日的北京大学评议会上,评议会委员一致强调,“不能以爱国换文凭”。^①1920年,在《去年五月四日以来的回顾与今后的希望》一文中,蔡元培毫不回避这一观点,在他看来,学生的主要任务是学习,学生政治运动的效果止于唤醒国民注意,如此而已。他说:“现在学生方面最要紧的是专心研究学问,……前程远大的学生,要彻底觉悟:无论何等问题,决不再用自杀的罢课政策。专心增进学识,修养道德,锻炼身体。如有余暇,可以服务社会,担负指导平民的责任。”^②

此后,他在多种场合都表达这一观点。譬如,1920年10月20日他在《在北京大学话别会演说词》中;^③1921年2月24日,他在湖南“长沙讲演会”讲演《对于师范生的希望》中;^④1926年2月4日他对《国闻周报》记者的说话中都有相同或相近的表述。^⑤1927年3月12日,他在《读书与救国,在杭州之江大学演说词》中进一步强调这一观点,“盖学生究在‘学’的时代,不宜多问外事。至若现在有一班学生,借着爱国的美名,今日罢课,明日游行,完全把读书忘记了,像这样的爱国运动,是我所不敢赞同的。”^⑥既使在迫不得已的情况下,蔡元培也对学生参与政治运动持保守意见。1926年12月19日在反对奉、鲁军南下,提倡江浙独立的背景下,蔡元培在《在浙江协会成立大会上的演说词》中还是强调,学生最好不要去管社会上的事业,他希望学生安心读书,不致大材小用。^⑦

第三,设教授会,实行教授治校。蔡元培认为,大学的性质不同于其他,要想真正提高办学成效,非调动教授之积极性不可。在《大学教育》一文中,蔡元培强调了大学教授之重要性,他指出,虽然大学是为教授、学生而设立,但是,相比学生而言,大学教授则更为重要。正如他在《学校是为研究学术而设》一文中所强调的,即便大学没有了学生,仅靠学术研究也是可以称之为大学的,“如讲座及研究所之设备,既已成立,则虽无一学生,而教员自行研究,以其所得,贡献于世界,不必以学生之有无作辍也。”^⑧

成立教授会是学校管理专业化的最好形式。1917年1月18日他在复吴稚晖函中强调教授对于解决学校存在问题的作用。他认为,大学之所以不令人满意,主要在学课之凌杂,补救的办法在延聘纯粹之学问家,一面教授,一面与学生共同研究。^⑨任北京大学校长期间,随着改革的深入,他逐步打破原有之学长制体制,实行民主管理,成立教授会管教治校。他希望学校以教授为各种办事机关的中心点,学校工作不能因为校长一个的去留而大受影响。^⑩不仅在北京大学如此,他在其他大学的创办与管理中也多采用这一制度。如1923年1月18日蔡元培在《筹办杭州大学大纲》中指出,我国学校办学,一向比较重视校长的作用,而不重视教员的作用,但是,一个学校的学术成果,是出自于教员而不是出自于校长的。“故同人等主张以学校行政与学术之权,畀诸全体教授。校长由全体教授互选,所以选教授治校之目的也。”^⑪

在组织制度上,蔡元培专门制订了教授组织法,用法规的形式保障教授治校的顺利进行。在1917年制定的《北京大学学科教授会组织法》中,规定了北京大学的重要学科各自归为一部,每部设

①中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第18卷,杭州:浙江教育出版社,1998年,第295页。

②中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第4卷,杭州:浙江教育出版社,1997年,第140页。

③中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第4卷,第210页。

④中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第4卷,第331页。

⑤中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第5卷,第385—386页。

⑥中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第6卷,杭州:浙江教育出版社,1997年,第19—20页。

⑦中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第5卷,第438页。

⑧中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第6卷,第597页。

⑨中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第10卷,杭州:浙江教育出版社,1998年,第285页。

⑩中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第4卷,第188页。

⑪中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第5卷,第21页。

立一个教授会。在具体运行上,教授会主要负责各部课程与教学等业务方面的工作,“本部教授会,每月开会一次,商议本部应办事宜。议决或参与讨论教授法良否,教科书之采择,学科之增设及废止,应用书籍及仪器之添置。”^①

第四,设评议会,实行集体领导。蔡元培任职北京大学期间,创设评议会,实行集体领导,尽量祛除行政官僚对学校的影响。北京大学于1917年设评议会,并制定评议会规则。^②1920年4月1日。北京大学通过评议会规则修正案,主要组织精神如下:评议会由校长和教授间互相选出的评议员构成;评议员任期一年,名额为全部教授人数的五分之一,任期届满后必须再次选举产生;评议会主要商议各系科的设立、废止及变更,各种规则,各行政委员的委任,学校的预算情况等;评议会如果对于学校内一切设施认为不适当时,可以议决呈请校长取消。^③

北京大学评议会集体领导的作用得到了很大的发挥。譬如,1920年9月18日评议会修正通过《国立北京大学现行章程》,其中明确规定评议会为学校的立法机关。^④通过《北京大学学系教授会通则》,指出教授会有改良教授法,采择教科书之权。1922年2月11日,北京大学评议会十年度第五次会议议决《教员保障法案》中提出,凡是已经获得聘书的各系再聘教授,如果要辞退他们,应该由该系教授会开会讨论,并且要经该系教授会五分之四名额通过,报请校长认可后,才能办理辞退手续。^⑤1922年12月7日,北京大学评议会十一年度第一次特别会通过《本校各系各组及教务会议组织大纲》。其中就各学系之组织,各学系教授会与系主任的职责,各学系教授会之职权,及学校学系分组等做了详细的规定。^⑥

1919年5月10日,受“五四运动”之影响,蔡元培辞职南下,他在天津车站对送行人群说:“自任北京大学校长以后,校务已日不暇给,而校外各方面之牵帅,又多为半官僚性质之国立大学校长所义不容辞者,忽而开会,忽而演说,忽而征文征序,忽而担任募捐,忽而为会长,忽而为董事,忽而为干事,忽而穿常礼服,忽而穿大礼服,甲处答应,则乙、丙处不便推却,一次答应,则二、三次更不便推却,以我所最不耐烦之事,而纷至沓来,又迫以不得不承认,终日忙于应付。”^⑦可见蔡元培任职北京大学校长及其他各职之艰辛与无奈,但即便如此,蔡元培上述各项学校管理去行政化措施取得了非凡的成功。他积极实行兼容并包、来去自由,允许和鼓励不同学派发展的办学方针,“百花齐放,百家争鸣”,解放了思想,开拓了民主自由的学风;同时,实行民主管理,教授治校,对学校领导体制进行民主化改革,祛除了制度上的壁垒,使北大生机焕发,成为人才辈出的高等学府。

二、对外政治抗拒:有所不为

蔡元培“去行政化”教育管理思想还表现在教育与政治之间的关系处理上,他强调对外政治抗拒,摆脱政府官僚体系对教育行政的影响。他追求教育独立,崇尚教育自治,力图使教育脱离政治而独立存在。

就政治与学校之关系,早在1901年4月19日蔡元培于杭州方言学社开学日演说时就作了详细

①中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第18卷,第230页。

②中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第18卷,第228页。

③中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第18卷,第321—323页。

④中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第18卷,第349—350页。

⑤中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第18卷,第389—390页。

⑥中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第18卷,第434—436页。

⑦中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第3卷,第630页。

的阐述。他指出,国宪有三变:曰专制,曰立宪,曰共和,学校亦然。^① 受历史情境之影响,他在分析专制与共和之缺陷的基础上,提出立宪是学校管理最优良之法。1906年4月22日蔡元培在绍兴学务公所成立会上的演说中,再次谈到教育机构与社会之间的关联,他说:“外界之社会无一不腐败,则此一社会^②不能不受其传染之腐败而同归于尽……故一社会而冀其长寿,不可不有独立自营之性质,而无为不良之社会所熏染。”^③1912年2月8日,蔡元培在《对于新教育之意见》一文中将教育分为两类,一类是隶属于政治者,一类是超越于政治者。在专制时代,教育家遵行政府的方针意志,是为隶属政治者;而进入共和时代,教育家要以人民之地位为标准,是为超越政治之教育。^④ 1915年,蔡元培在《一九〇〇年以来世界之教育进步》一文中强调,教育行政应该逐渐脱离教会与政府的管理,而改由教育团体来实施。^⑤ 1922年3月,在《教育独立议》一文中,蔡元培再次强调,教育在于帮助人发展自己的能力,完成人格,不是把人制造成一种特别的工具。在蔡元培看来,要实现这样的目的,教育事业应当完全交与教育家来办理,保持教育独立,而不能受各派政党或各派教会的影响。^⑥ 基于这一政治与教育之间关系的认识,蔡元培在自己的教育行政实践中一直为教育摆脱政治之控制,实现教育自治与教育独立而不懈努力,纵然其过程曲折坎坷。

1. 对官僚政府采取不合作主义。作为一名知识分子,蔡元培最为痛恨有人格污点,道德败坏之人,而当时北京政府腐败不堪,官僚习气严重,人员鱼龙混杂,这与蔡元培重视人格,崇尚德行的品性格格不入。故自任职以来,就对当局诸多行为表现不满,如民国初期“府院之争”期间,蔡元培带头辞职,不愿与腐败政府为伍。特别是任职北京大学校长之职后,更是如此。1919年6月15日他在《不愿再任北京大学校长的宣言》中公开宣称,“我绝对不能再作那政府任命的校长:为了北京大学校长是简任职,是半官僚性质,便生出许多官僚的关系,那里用呈,那里用咨,天天有一大堆无聊的照例的公牍。要是稍微破点例,就要呈请教育部,候他批准。甚而部里还常常派了什么一知半解的部员来视察,他报告了,还要发几个训令来训饬几句。我是个痛恶官僚的人,能甘心仰这些官僚的鼻息么?我绝对不能再作不自由的校长:思想自由,是世界大学的通例……北京大学,向来受旧思想的拘束,是很不自由的。我进去了,想稍稍开点风气,请了几个比较的有点新思想的人,提倡点新的学理,发布点新的印刷品,用世界的新思想来比较,用我的理解来批评,还算是半新的。于是教育部来干涉了,国务院来干涉了,甚而什么参议院也来干涉了,世界有这种不自由的大学么?还要我去充这种大学的校长么?”^⑦

在金佛郎案发生后,1923年1月17日,蔡元培公开声讨教育总长彭允彝,“举凡政治界所有最卑污之罪恶,最无耻之行为,无不呈现于中国。身为教育最高行政长官之彭允彝,即于同日为干涉司法独立与蹂躏人权之提议,且已正式通过国务会议。似此行为,士林痛恨。元培目击时艰,痛心于政治清明之无望,不忍于此种教育当局之下,支持教育残局,以招国人与天良之谴责”。^⑧ 蔡元培为保持人格起见,坚决要辞去北京大学校长之职,断绝与政府之间的合作。他在《关于不合作宣言》中说,“自从任了半官式的国立大学校长以后,不知道一天要见多少不愿意见的人,说多少不愿意说的话,看多少不愿意看的信。而这个职务,又适在北京,是最高立法机关行政机关所在的地方。止见他们

①中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第1卷,杭州:浙江教育出版社,1997年,第310页。

②据笔者分析,这个“社会”应该指社会中的具体组织或机构。

③中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第1卷,第444页。

④中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第1卷,第9、12页。

⑤中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第2卷,第377页。

⑥中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第2卷,第585—587页。

⑦中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第3卷,第632—633页。

⑧中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第5卷,第9页。

一天一天的堕落:议员的投票,看津贴的有无;阁员的位置,禀军阀意旨;法律是舞文的工具;选举是金钱的决赛;不计是非,止计利害;不要人格,止要权利。”^①

为达成不合作之目的,1923年6月24日,蔡分别致分开函北京各国立学校教职员、北大学生、北大教职员,号召教职员与学生界采取不合作主义。同样,1926年12月10日,蔡还给时任税务司长的英国人安格联去电,言明厉害。“所谓现在北京政府,实已为军阀统治下之一附属机关,此等举动,尤悖民意。如先生不能辨别民意所在,轻于赞助,所有以后此项负担损失,应即由先生个人完全负其责任。无论至于何时,将来由人民组织之新政府决不加承认”^②。1926年12月16日,他致电上海关税税务司:“现在北京政府早已无代表中华民国之资格,倘有利用该政府所称为陆军部或其他附属军事机关之护照,输送军火入口,即系与人民作战、延长内乱之行为,应请贵总税务司严饬所属各关税税务司,遇有此类军火入口,应即切实扣阻,待统一政府成立后,听候发落”^③。1926年12月22日,他致电各国驻华公使,反对资给北方军阀政府财源,使之延长内乱。同日,至电北京银行公会,内容同上。

2. 实施大学院与大学区制。为追求教育独立,减少政治对教育的影响,蔡元培等人以法国的制度为蓝本,改革教育行政体制,推行大学院制与大学区制。早在1922年3月,蔡元培在《教育独立议》中就正式提出成立大学区的想法,他计划在全国设立若干个大学区,每个大学区设立一所大学,学术机关设在大学里面,一个大学区内的所有中小学校,包括学校以外的社会教育等都由大学办理。^④此后,蔡元培在不同场合多次宣传大学院与大学区制,如1922年7月3日,他在中华教育改进社第一次年会上提出的议案中对这一想法进行具体设计:大学可以分为国立大学与省立大学。国立大学为全国学术之中枢,可设文、理、农、工、医、商、法、美术、音乐各科,并设大学院及观象台、动植物园、历史、美术、科学博物馆等;省立或区立大学,可采用法国大学区制,以大学为本省或本区各种教育事业之总管机关。负责本省或本区各种教育事业的计划、布置、监督等,以取代现有的教育厅。^⑤

南京国民政府成立后,1927年6月7日,蔡元培在《提请变更教育行政制度之文件》中正式提出仿法国制度变更教育行政制度。^⑥1927年6月13日,蔡元培在《关于设立中华民国大学院的提案》中说,欲改官僚化为学术,莫若改教育部为大学院。1927年11月12日,面对一些人的质疑,蔡元培在《中国新教育的趋势》中进行解释,他指出,一个省的教育范围非常大,大学、中学、小学都包括其中,这样,断非一个教育厅所能办好。因为教育厅厅长、科长及科员等行政人员的学识,都不能全在学校教职员之上,而且他们离开学校很久,又不甚明白社会的潮流,所以他们尽敷衍表面,而无实际的心得。“现在大学区的办法,是由大学校长兼管本区的中小学及其他特殊教育,教育行政都归大学教授组织,并且有研究院担任种种计划”^⑦。

大学院与大学区制的最大的特点就是全国教育行政与学术权力均掌握在大学委员会的委员手中,《大学院组织法》第十六条规定,大学院设立大学委员会,依据《大学委员会组织条例》审议全国学术上与教育上一切重要事项。而大学委员会的成员都是有名望的大学教授或大学校长,这在《中华民国大学院委员会组织条例》中写的十分清楚,条例第一条,大学院大学委员会依本条例决议全国教育及学术上重要事项;第二条,大学委员会分下列二种,一是当然委员,分别是大学学院院长,大学学院副院长,国立各大学校长及副校长。二是聘任委员,分别曾任大学学院院长、副院长及曾任国立大学校

①中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第5卷,第37—38页。

②中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第11卷,杭州:浙江教育出版社,1998年,第285页。

③中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第11卷,第287页。

④中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第4卷,第585—587页。

⑤中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第4卷,第681页。

⑥中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第6卷,第35—36页。

⑦中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第6卷,第98—99页。

长、副校长者,以及具有特殊之教育学识或于全国教育有特殊之研究或贡献者。由大学委员会之委员构成可见蔡元培的教育行政学术化的追求已经极端化,这明显不利于基础教育事业的发展,也不符合教育规律。

3. 倡导教育经费独立。争取教育经费独立是蔡元培教育独立的一项重要举措,也是其“去行政化”思想的一项重要内容。民国初年,我国战争不断,经济凋敝,教育财政十分困难,教育经费经常断供或被挪用。蔡元培任职北京大学校长期间,政府拖欠工资较为频繁,以北大为首的北京各校数次上书教育部,请求下拨被拖欠的教育经费,但是效果并不明显。蔡元培一直就有教育经费独立的想法。他说:“凡八校维持现状及积渐扩张之经费,均由董事会筹定的款。且对于中央或地方担任拨款各机关切实监督,定期交付,不使有挪用或拖欠之余地”。为此,他不断奔走呼吁,号召并督促各界保证教育经费的筹措与供给。

孙中山曾亲手制定国民党政纲对内政策,其中第十三条是厉行教育普及,以全力发展儿童本位之教育,整理学制系统,增高教育经费,并保障其独立。南京国民政府成立后,1927年12月22日,蔡元培利用自己的身份与影响,提出《提议教育经费独立案》,他以孙中山手定政策为依据,提案呈请教育经费独立。其主要的做法有二,一是通令全国财政机关,所有各省学校专款及各种教育附税,暨一切教育收入,悉数拨归教育机关保管;二是实行教育会计独立制度,不准丝毫拖欠,亦不准擅自截留挪用,一律解存职院,听候拨发。^①蔡元培在任大学学院院长期间,积极推行教育经费独立政策,1928年1月6日。大学院训令各国立大学、省教育厅:“据大学院及财政部提议,整理学制系统,增高教育经费,并保障其独立,……应即分饬依照上项办法,克日切实施行。”^②虽然受国情等因素影响,教育经费独立成效不大,但他还是一如既往地坚持这一诉求。1931年5月16日,他仍提案《保障教育经费独立》,内有保障教育经费独立,并规定地方教育经费,应占岁出百分之三十等条目。^③

4. 成立研究院,求教育行政学术化。教育行政学术化是蔡元培教育管理的理论基础,而设立研究院是行政学术化的最好形式。无论在北京大学时期,还是执掌全国最高教育行政时期,设立研究院一直是蔡元培的夙愿与追求。关于大学设立研究院,他认为主要的理由有以下几点:第一,对于教师来说,如果大学没有研究院,那么教师的工作就是抄发讲义而已,便不会自求进步;第二,对于学生来说,没有研究院,大学毕业后除了留学外,很少有深造的机会;第三,对于那些未毕业的高级生,没有研究院,也就没有了自由研究之机会。1926年10月8日,他在回复胡适的信函中说:“北京国立各校将来终有统一之办法,若有一最高等之研究院,不分畛域,选各校一部分较优之教员为导师(自然可别延国内外学者),而选拔各校较优之毕业生为研究生,则调和之机,由此而启”^④。直到他最终辞职北京大学校长的时候,还是对北大研究院情有独钟,仍答应任北京大学研究院院长,1930年11月22日,他在《致陈大齐函》中云,“弟与北大关系特深,取消遥领,因关国府行政大计,事非得已,复任校长一节,势难办到。惟北大研究院事务,尚可勉力帮忙。嗣后关于北大研究院之组织,自当助为计画。”^⑤

除在大学中设研究院外,蔡元培一直坚持要创设全国最高研究院。他认为,学校管理之不良在于学校学术之不精,教育行政之不良在于教育学术之不精。1927年6月7日,他在《提请变更教育行政制度之文件》中指出,我国大学教育与一般教育发展滞后,原因很多,但是行政制度之不良是其中

①中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第6卷,第116页。

②中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第18卷,第454页。

③中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第7卷,杭州:浙江教育出版社,1997年,第68页。

④中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第11卷,第280页。

⑤中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第12卷,杭州:浙江教育出版社,1998年,第247页。

一个重要的原因。教员勤于诲人者已不多见,更谈不上继续研究,教师欠薪,图书缺略,设备不全,而要想改变这一弊端,应该注重研究。另外,只有当大学建立研究院,一切庶政之问题才能可交于商议,以维持学问研究,……与学术最相关之教育事业,如果与学术相分离,实在太可惜。^① 基于此,1927年6月13日,蔡元培在《关于设立中华民国大学院的提案》中提出设中央研究院。^② 在后续制定的《中央研究院组织条例》中规定中央研究院直隶于国民政府,为中华民国最高学术机关,就系统而言,为国府统治下之一院,就性质言,则为一纯粹学术研究机关。^③ 1928年4月,蔡元培正式被任命为中央研究院院长,网罗全国最优异的研究人才,在学术领域居于领导的地位。

综观之,蔡元培试图通过不合作、施行大学院与大学区制、尝试教育经费独立、成立研究院等举措以摆脱政府的束缚与限制,实现教育自由与教育独立。但是从最终的结果来看,其教育独立的诉求效果不大:北京大学没有办法不与北京政府合作,大学院与大学区实验遭激烈反对,教育经费的真正独立也实无可能,中央研究院本身就是政府的一部分等等,这都证明教育与政治关系的不可分割。

不但如此,蔡元培一生的政治活动也反过来证明其学术主张与实际行动存在着矛盾。从反晚清政府,到第一任教育总长,到北京大学校长,到大学院校长,直到专任中央研究院院长,他都处于政潮的中心。虽然蔡元培一直主张教育不问政事,但其一直都在过问政治之事。例如,蔡元培只要是开全体同学会(迎新生,送毕业生等),就谈五四运动,谈山东问题,谈政府腐败,表达自己对于政治的担忧。不但如此,他还积极表达自己的政治主张,如1922年5月14日,由蔡元培为首,包括胡适与陶行知等在内的诸多教育名流集体提出政治建议:我们的政治主张,提出了政治改革的目标是建立一个公认的好人政府。^④

再者,蔡元培拒行政,倡教育独立,这也有其前后矛盾之处。他拒的是北京政府之行政,而非南京国民政府之行政。南京国民政府成立之前,蔡元培一再强调教育与政党绝对分离,互不干涉。但是南京国民政府成立后,却发生变动。譬如,国民党确立“党化教育”方针之后,作为国民党党员,蔡元培完全拥护,而这段时间内所谓的教育独立与去行政化的举措有名无实,最多是在“党化教育”的背景下尽其所能地争取教育的空间或话语权而已,而这与其原先的教育独立的诉求完全不一回事。对于这一问题,胡适看得倒十分清楚。1928年8月11日。在给蔡元培的信中,胡适提到,“文化基金董事会章程的基本原则为脱离政治的牵动,故董事缺额由董事会自选继任者。前年我们在上海所拟英国庚款董事会的组织,即依此原则为标准。今废去此条,改为董事三年期满由大学院呈请政府任命,便是根本推翻此原则了。建此议之意岂不为当日政府不良,故须防政治的牵动;今为国民的政府,不应防御其干涉了!”^⑤ 同样,1927年10月24日,胡适在辞大学委员会委员时说,“大学院之劳动大学以政府而提倡无政府,用政府的经费来造无政府党,天下事的矛盾与滑稽,还有更甚于此的吗?……类此之例尚多,如所谓‘党化教育’,我自问决不能附和。若我身在大学院而不争这种根本问题,岂非‘枉寻’而求‘直尺’?”^⑥

可见,无论是从蔡元培的教育独立理论与实践逻辑的矛盾处来看,还是从其本身的行政经验与人生经历来看,所谓的教育独立,政教分离,确不可行。

① 中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第6卷,第35—36页。

② 中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第6卷,第40—41页。

③ 中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第6卷,第369—371页。

④ 中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第4卷,第624—626页。

⑤ 中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第11卷,第388页。

⑥ 中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第11卷,第312—313页。

三、教育管理去行政化:有所为有所不为

根据蔡元培“去行政化”教育管理思想与实践,我们发现政治之于教育管理的影响无出有二,一是对教育行政的影响,二是对学校管理的影响。对教育行政的影响可从教育行政和一般政治之独立与依存的关系维度来分析,对学校管理的影响可从学校管理的官僚与专业维度来审视。由此,政治与学术的张力在教育管理领域的表现形式大概有下列四端:一是对外行政独立、对内管理官僚(独立官僚型);二是对外行政独立、对内管理专业(独立专业型);三是对外行政依存,对内管理官僚(依存官僚型);四是对外行政依存,对内管理专业(依存专业型)。每一类型的表现特征见下表。

类型	特征
类型一:独立官僚型	教育摆脱政治的影响,学校不受政府的束缚;学校管理集权,学校管理文化官僚化。
类型二:独立专业型	教育摆脱政治的影响,学校不受政府的束缚;学校管理民主,学校管理文化专业化。
类型三:依存官僚型	教育依附政治而存在,学校受政府严格管控;学校管理集权,学校管理文化官僚化。
类型四:依存专业型	教育依附政治而存在,学校受政府严格管控;学校管理民主,学校管理文化专业化。

大概说来,蔡元培所追求的理想类型是第二种类型,即独立专业型,教育不受政治的影响,学校管理专业化。无论他在任教育总长之时,还是在任北京大学校长与大学学院院长之时都把这一类型作为教育管理体制改革的目標。但是,具体分析来看,在处理政府与教育之间关系时,如上所述,其改革成效了了,教育始终摆脱不了政治的影响。由此可见,教育完全摆脱政府的管制,倡导绝对的教育独立是不可行的,它违背了教育管理的规律。政府作为社会各项事业的管理者,当然有管理教育事业的责任与权力,而蔡元培却以反对人之腐败为由来拒绝政治对教育的管治,这注定是行不通的。与之相反,在学校管理方面,无论在哪个学校主政,蔡元培都积极主张专业化与学术化,改革学校管理体制与用人机制,使学校的官僚化问题得到很好的解决,各个学校办的有声有色,这符合学校的性质特别是高校的办学性质与规律的,因而取得举世公认的学校管理成就也是理所当然。

毋庸讳言,就政治与学术的关系方面而言,我国当下许多学校属于上表中的类型三,即依存官僚型。政府对教育管的过死,学校内部官僚化严重,这已经造成了许多教育问题,引起人们的不满。根据蔡元培正反两方面的经验,结合教育行政与学校管理的规律,我们认为,政治与学术之间未必是一悖论,非此即彼,而是完全可以和谐相处,互相支撑的。政府管教与领导治校要尊重学术与专业,不能采用官僚的形式管理教育;而学校专业办学也离不开政府的支持与指导,追求绝对的学校自治与教育独立也不现实。所以,类型四即依存专业型应该是当下我国教育管理在处理政治与学术关系时所应秉持的理想类型。基于这种认识,笔者认为,当前教育或学校“去行政化”应该有所为有所不为。

在学校内部管理与校长的任用上,我们要积极构建学校专业管理体制,实行校长管理专业化。《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》中提出,要逐渐取消学校实际存在的行政级别,完善校长选拔任命制度。按教育家,而不是按官员选拔校长。我国正在努力推进校长专业化,强调按专业能力选择校长。可是,在推进过程中,还没有真正摆脱校长行政化,校长专业化并不彻底。有关部门在选拔校长时,还受到行政思维的影响。所以,我们要加快建立现代学校制度,坚持以教育和学术为本的管理理念,尊重学校的专业与学术,尊重教职工的专业权力,不能以“行政权”控制所有的“教育权”和“学术权”,以导致专业人员的失语与专业领域的沦陷。虽然现在我国许多学校制订了学校章程,成立了教学与学术委员会等机构,但起主导作用的还是行政力量,所以,要建立民主决策机制,组建并真正运行由专业人员组成的“委员会”与由社会各界广泛参与的“理事会”。实现学

校行政事务、教育事务和学术事务分而治之,不能行政一把抓,防止“权力通吃”,防止滋生腐败。

在政府与学校的关系上,我们不要做一些违背行政规律、违背教育常识的事情,要祛除教育独立的思想,破除教育脱离政治的迷信。积极深化教育行政体制改革,建立新型的政府与学校的关系。如上所言,当下我国政府对学校的管理过于集中,教育与学校的方方面面工作都要观政府之脸色,仰政治之鼻息,致使教育工作与校长办学治校束缚太多,学校的学术性与专业性优势无法得到彰显。这就需要转变政府管教治教的方式,变支配为引导,变管控为服务,提高政府工作人员的教育治理能力,为教育与学校发展服务。虽然当前政府与学校的关系需要改革,但并非就要以“反官僚化”为籍口要求教育完全独立,实行教育绝对自治,追求片面的教育民主。这种鼓吹绝对去行政化的错误观念同样是值得我们加以警醒的。

1897年8月18日,蔡元培自书对联:“都无作官意,唯有读书声”。1900年2月17日,他在《剡山二戴两书院学约》中对书院诸生说:“诸生不患无位,患所以立,怵然脱应试求官之积习,而急致力于有用之学矣。”^①1901年4月29日,他在《自题摄影片》中写到,“愤世浊醉,如揉如涂。志以教育,挽彼沦胥”。^②蔡元培遗世独立,志在教育,用一个知识人的专业与学术研究中国教育,以一个政治人的良知与热情服务中国教育,其一生都在政治与学术的张力中奋勇前进,其“去行政化”教育管理思想为我们办学治校提供了优秀的范例,其为人、为学、为政皆为吾辈之师范,鞭策我们努力前行。

(责任编辑:蒋永华)

The Tension between Politics and Education: A Review of Cai Yuanpei's Theory of De-administration in Educational Management

LIU Jian

Abstract: In the dilemma between ideal and reality, Cai Yuanpei pursued de-administration (protecting academic freedom against undue interference from administrative power) in educational management. Internally, he made great achievements in removing unnecessary bureaucracy and encouraging professors' engagement in university governance. Externally, he advocated the separation between politics and education to ensure the independence of education. However, such a proposition produced limited effect. Based on his theory and related practices, it is concluded that we should wisely choose what to do in educational de-administration. Hence, we ought to cultivate good professionalism in school management, implement professional management of presidents, and establish a balanced relationship between the government and schools for offering service and supervision, rather than make a one-sided pursuit of absolute education freedom and independence in the name of anti-bureaucracy.

Key words: Cai Yuanpei; de-administration; bureaucracy; educational management

^①中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第1卷,杭州:浙江教育出版社,1997年,第255页。

^②中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第1卷,第310页。