

■ 教育学研究

论我国高校学术权力行政化

阎亚林

(华东师范大学 高等教育研究所, 上海 200062)

摘要: 从内部结构考察, 权力可以分解为权源、主体、对象、运行及保障等要素。学术权力及其有效地运行是各相关要素共同合力作用的结果。高校学术权力与行政权力共存于学校权力体系中, 行政权力对学术权力的越位或滥用是当前我国高校学术权力行政化的主要根源。基于大学学术自由、学术自治的传统, 充分认识高校“有组织的无政府状态”的管理特性, 我国高校权力协调的重点是提高学术权力, 并相应地限制行政权力。

关键词: 高校权力结构; 学术权力; 行政权力

中图分类号: G471 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5293(2003)01-0094-07

一、高校学术权力和行政权力的结构剖析

权力是一个被广泛运用的概念。从功能上认识, 权力是一种具有支配、控制或影响他人的能力。从特性上认识, 权力是一种强制的力量。有学者从系统的角度去理解权力, 认为权力是由组成它的各个要素相互作用而形成的特定的组织与功能状态。就是说, 权力是一种由各个要素形成的组织系统, 是一种综合形态; 权力能有效地发挥其强制性、支配性等功能, 是组成它的各个要素共同合力作用的结果。虽然权力是复杂的社会现象, 但组成权力仍有其一般的、主要的、稳定的要素。从内部结构来考察, 可将权力的要素概括为: 权力的来源要素, 权力的主体要素, 权力的对象要素, 权力的运行要素以及权力的保障要素。^[1]

学术权力和行政权力是存在于大学内部的两种基本权力形式。由于权力及其有效的运行是各相关要素共同发挥作用的结果, 因而, 我们从两种权力的内部结构来考察各个要素, 将有助于认识各要素对权力的形成、运作所起的作用以及它们之间的相互关系, 有利于认识高校的权力结构及其特点。

权力的来源要素决定着学术权力和行政权力存在的合理性、性质与大小, 是前提性要素。学术权力是以学科知识体系和专家的学术能力为基础的一种权力。“专业的和学者的专门知识是一种至关重要的和独特的权力形式, 它授予某些人以某种方式支配他人的权力。”^{[2] (P21)} 学术权力的合理性主要来源于专业和学术能力, 从性质上看, 它是马克思·韦伯所说的感召的权力, 是人们对来自个人的专业学识、能力以及人格、气质、涵养等魅力的心悦诚服, “学术权

收稿日期: 2001-12-18

作者简介: 阎亚林(1963-), 女, 山西太原市人, 西北政法学院高等教育研究室副研究员, 华东师范大学高等教育研究所博士研究生。

威”在很多情况下是学术权力的代名词,学术权威的高低,即学术权力的大小取决于专家个人学术水平和能力的高低。学术权威表现为个人权威、教授集体权威和专业权威等形式,体现了高校的学术传统。学术界普遍认同伯顿·克拉克把大学组织的学术权力划分为4种类型,^{[3] (P173-184)}即:扎根于学科的权力(个人统治、学院式统治、行会统治、专业权力),院校权力(董事权力、官僚权力),系统权力(官僚权力、政治权力、全系统权威人士权力)及感召力。高校的行政权力是指为处理学校日益庞杂的规划、人事、财政、设施设备利用和维护以及对外联系等事务建立起来的,以提高管理效率和质量为目的的一种权力,是通过各组织的权力赋予而产生的一种权力,并以职位的形式表现出来。由于它产生于制度和正式的组织,具有科层制属性,属于法定的权力,以效率化为行动的追求目标,以严格的等级制度为依托,可称之为“制度化”的权力。大学内部最简洁而清晰的层次体系是校—学院(学部)—系(讲座或研究所)三级结构,三者间构成一个自上而下的权力体系,按照学校制定的有关的规章制度,有着相应的职责权限,对学校事务性工作进行管理,以确保学校总体目标的实现。行政权力的来源主要通过设定、分配、授予与委托等方式获得。行政权力的大小,取决于该行政权力组织在整个管理系统中的层次和位置。

权力的主体要素是指运用权力的个人或组织。高校学术权力的主体主要是学术人员和学术组织,学术人员包括拥有学术头衔的人,如教授、副教授;学术组织包括决定学术事务的组织,如学术委员会、学位委员会、教授会等。行政权力的主体是高校各管理层次和职能部门的领导和管理人员。在美国,大学校一级的权力体系是董事会、校长(校长办公会)、评议会(教授会)。董事会主要对学校重大事项进行决策,评议会(教授会)和校长对学术事务进行决策和日常管理。评议会由教授或以教授为主的学术人员组成,评议会的作用反映了学术权力在学校管理中的作用。校长在行政管理中的权力很大,他是评议会的当然主席,主持召开评议会,评议会决策的事情由校长负责执行。在德国大学,最高决策机构是大评议会,负责选举校长和评议学校规章制度。评议会成员中,教授占有相当比重,评议会审议决策的事项既有学术事务,也包括重大的行政事项。德国大学的学术权力不仅体现在校一级,也体现在学部及系一级中。校长作为行政最高负责人,主持大评议会,执行评议会的决议,同时,他有权否决评议会作出的违背法律的决策。日本国立、公立大学在大学一级设立评议会,在法律上它被规定为审议咨询机构,但实际上是大学的决策机构。从决策的内容看,包括学校中学术和行政的重大事项。评议会的组成包括学部长、附属机构的长官及教授代表,没有学生代表和一般职员参加。校长是学校的最高行政负责人,他是评议会的主席,执行评议会的决议,当评议会的决议违背法律的时候,他有权否定评议会的决议。德国和日本的行政权力系统中设立一些专门委员会作为校长的咨询委员会,这些委员会并不是附设于评议会,主要工作是给校长提供咨询参考意见,确保校长向评议会提出的方案可行,并提高决策效率。^[4]

权力的运行要素是指权力运作时所必须遵循的时间、空间、步骤和方式,是运用权力的形式。运行要素的功能在于使权力具体地运作起来,以发挥其作用。在运行要素上进行限定是为了抑制权力行使的任意性,引导权力主体按照规定的方式行使权力。高校学术权力和行政权力的运行,即进行学术事务或行政事务的管理都需要按照规定的程序、规则或办法进行。如在美、德、日三国大学内部存在两条线路:一条是自上而下,这主要是以校长为首的行政权力系统,贯彻董事会或评议会的决议或行使一般管理的职能;另一条是自下而上,由系、学部到大学

的一些专门委员,提出方案到学部长联席会议,再经校长办公会议提交评议会审议决定。这样两条线路的存在保证了学术权力对学校事务决策的参与,避免单纯依靠行政权力所带来的弊端。^[4]

权力的对象要素是指权力运作结果所作用的对象。学术权力中,如科研项目或课题的申请人、申请晋升职称的教师、申请授予学位的学生等,都是学术权力的对象要素;行政权力的对象要素一般就是指行政相对人,也就是人们常说的被管理者,如一般教师、员工和学生。他们的作用决不可小视。他们能以其对行政权力的参与权、了解权、监督权等程序权利,来形成对行政权力的重要制约。

权力的保障要素是指保证权力有效性的各种物质条件。权力能渗入到社会生活的各个领域并有效发挥作用,与权力组织和部门所能掌握调配的大量科学技术、信息、财产等物质保障分不开。保障要素对高校两种权力行使的有效性起着重要的作用。

二、两种权力的存在状态解析

在高校现实生活中,学术权力与行政权力呈现出纷繁复杂的状态。主要表现为共存、冲突与协调。

1. 共存——两种权力的不可替代性

学术权力与行政权力是一种并存的二元结构。这两种权力都是在同一组织里运作和行使,为同一个组织目标的实现而服务;学术权力的获得是以学术自治和学术自由为法理基础,其行使也必须充分坚持学术自治和学术自由的原则。而行政权力的行使同样应当尊重学术自由和学术自治的原则。^[5]大学内部同时出现了学术权力和行政权力并存的现象,说明两者既有存在的合理性,又有不可避免的局限性。一方权力形式的局限性恰恰是另一方权力形式的合理性,反过来同样成立,两者呈互补的关系。学术权力的存在确保了大学教学、科研的基本属性,行政权力的作用则使大学成为其内部各部门相互关系且不可分割的整体。“对行政权力的过分强调必然会影响到从事学术活动者的积极性和创造性,而过分松散的学术权力则将有损于大学效率的提高和整体目标的实现。”^[6]

2. 冲突——学术权力行政化的根源所在

学术权力与行政权力的模糊、错位和滥用,是导致两种权力发生冲突的重要原因。“权力失范”往往是出现权力冲突的症结。如行政权力对学术事务过多介入,排斥学术权力对学术事务的管理,或学术权力对行政事务的过分干预,影响行政机构和行政人员按规章制度高效处理问题。因此,需要界定和区分两种权力的适用性质、适用特点和适用范围,使二者在学术管理活动中建立起依法行使的规范秩序。^[7]

在这一问题上,我国高校存在着学术权力行政化的倾向。新中国建立后,我国对高等学校实行中央集权管理,高校被视为事业单位,在管理上主要沿袭行政管理体制,学校没有办学自主权;教师学术自主权很少,排斥教师参与学校管理。伴随着各种“运动”的开展,高校的行政化倾向突出,高校的管理常常是用行政管理代替学术管理。改革开放以来,我国高校进行了许多重大改革,取得了显著成就。然而,以行政权力代替学术权力的倾向仍然普遍存在着,这就限制了学术权力作用。主要表现在:第一,忽视学术权力存在的合理性及其重要作用。学校权力过于集中于行政系统,行政权力包办学术事务的现象比较严重,具有参与决策及管理功能的

学术权力过于虚弱。大多数高校一般在校长之下设立几位副校长,或称教务长、秘书长、总务长,分管教学、科研、行政以及后勤等工作,高校的学术权力在很大程度上为行政权力所取代。校、学院和系间形成了严格的等级,权力中心明显向上偏移。具有等级特征的行政机构体系在学术事务中的作用明显,把本应由学术权力发挥作用的领域让位于行政权力,有关的学术活动由于涉及到教育资源和经费的使用往往受到行政上的约束,行政系统对许多学术事务有着决策权,党委对学校发展战略、重大改革有着决定权。第二,学术权力的主体——教授及其组织在管理中的作用不突出。我国高校没有像国外大学普遍设立的教授会等机构,教授一般很少有机会介入各个层次的决策过程,尽管有时教授也能通过一些组织和形式参与民主管理,在学科建设、教学、科研、职务聘任、人才引进等方面发挥作用,提供意见建议,但对学术事务的最后决策和决定没有太多的发言权,不能构成对行政权力的有效制约。虽然在基层系主任常常是学术上的权威,但他更多的是作为校长在基层行政权力的执行代表,不能全面地关注教授的意见。第三,行政管理的运行方式常常代替学术管理的方式。多用行政权力系统的学术自上而下的方式贯彻落实对学术事务管理的决策,涉及学术事务的管理或改革,按照规定的程序、规则或办法自下而上的运行方式不多或流于形式,难以保证学术权力对学术事务决策的参与。第四,发挥一般教师、员工和学生的作用不够。由于不少学校政务公开、校务公开未能形成制度,在与师生员工学习、生活密切相关的重大决策中,师生员工没有更多的知情权、参与权,难以对行政权力形成制约。第五,学术权力的物质保障匮乏。高校中教育资源的紧张,官本位倾向的存在,使多数高校在有限资源的使用中,首先保证的是行政权力运行的条件。教学科研经费的不足早已是不争的现实,办学基本条件不合格的院校也常见于文件报纸,图书资料匮乏,信息化手段跟不上时代要求;不少学校的教研室、系、院的工作条件极差,许多知名的教授没有自己的办公室和助手,事无巨细,事必躬亲。这种没有保障要素的权力损害的是学术的尊严和根基,它只能是一个概念名词而已,不可能对学术权力行使的有效性起到重要作用。

3. 协调——平衡学术权力和行政权力的主要手段

既然学术权力和行政权力作为客观需要共存于高校,同时两者又相互冲突、相互抵制。因此,作为高校的领导者就要努力去协调两种权力,赋予权力双方适度的合理权力。纵观国外高校内部学术权力和行政权力走向,其协调、均衡发展的管理模式特征主要体现在:第一,高校内部管理建立分权制。一方面学校的重大事项由学术权力和行政权力共同决策管理;另一方面是纵向分权的各个层次决策的事项及职责清晰,职能明确。如教授会与学校行政的分权,各学术专业委员会与各行政职能部门的分权。这样有学术身份的管理人员在学校管理中发挥着决定性的作用。专职行政管理人员拥有的行政权力在大学内发挥的作用是有限的。对高校的专职行政人员实行职员制度,借鉴国家公务员的管理办法,按照国家公务人员进行管理。^[8]第二,教授成为决策、管理机构的主要成员。多数国家的大学在学术权力和行政权力的协调平衡问题上采取的主要途径是吸纳教授进入学校各级决策机构,并且在这些决策机构中占有绝对的数量优势。第三,通过校长、院长、教务长等主要级层的高级管理者扮演学术权力和行政权力领导的双重角色。这些出身于教授会的高层领导能够在行政权力系统和教授团体之间架起协调的桥梁。^[9]第四,教学、科研的重心在基层。基层的权力主要在教授手里,行政力量的影响很有限。第五,在高校基层事务管理中重视各种力量的参与。强调协商和民主,多数决策是在充分协商达成共识的基础上完成的。

高校管理内部存在着平等、效率、自由、约束四种基本的价值取向。平等和自由基本反映了学术权力的价值取向,而效率和约束则反映了行政权力的价值取向。因此,高校有别于其他任何行政科层组织。美国学者科恩和马奇以“有组织的无政府状态”这种最简洁的术语来描述高校这种学术组织形象。这种独特的高校组织特性在管理上的基本特点是权力分散。作为学术性组织,我国高校内部无论是学术事务抑或是行政事务的管理都有着明显的科层化形式特征。而与真正意义的科层组织相比,我国高校内部组织又缺乏科层化所必备的一些条件,往往使科层化的效率目标难以全面实现。在高校内部,系科间的松散状态是自然形成的,它有助于各系科相对独立地应对环境提出的多样化要求,增强组织的整体适应性,它也是形成大学组织内部动力和活力的缘由所在,为基层的学术自主提供了制度性的保障,焕发了个体的创造活力和部门的发展动力。尽管它削弱了行政干预的力度,多少显得有些混乱和无序,但无序中却存在一种非设计的秩序,这恰恰是保证大学教学、学习和研究自由的根本所在。^[10]因此,当前解决我国高校学术权力行政化倾向的思路应当是大力提高学术权力。

三、从权力要素上提升我国高校的学术权力

近年来,对学术权力与行政权力的讨论成为学术界的热点,提高我国高校学术权力已成共识,对于提高学校学术权力的意见看法很多,给人启发良多。在此,本文试图从权力的要素分析入手,提出一种解决问题的思路 and 措施,以期能够对这一问题的讨论有益。

在前面的论述中,我们对权力的内部结构进行了要素分析,权力的要素可以分为来源要素、主体要素、对象要素、运行要素以及权力的保障要素。这些要素之间有着紧密的联系。其中来源是权力取得及其正当性的前提,主体是权力得以存在和运行的载体,运行要素是权力运用并发生作用的具体过程,保障要素是能有效实现行政权力的条件,而对象要素则是承受权力运用的结果之所在。对权力要素的分解认识启示我们:构成行政权力的内在要素,是权力协调的内因基础。因此,从构成权力的各要素入手,可以提高学术权力的内在机制。

1. 从权力的来源要素上赋予学术权力更多的正式组织权力。既然学术权力有着其合理性和正当性,就应当在学术管理活动中通过制度设计给学术权力以应有的地位和权威。必要的学术权力要通过行政权力加以确认和形式化。只有充分意识到学术委员会、教授会、各种专门委员会等学术组织制度对提高学术权力的重要作用,并像对行政组织那样重视其建立、健全及切实行使其职能,^[5]建立发挥学术权力效能的制度保障机制,合理规范学术权力与行政权力各自发挥作用的领域和范围,使二者在学术管理活动中建立一种有机的分工、合作与制约关系,^[7]学术权力才能得以提高。同时对于学术事务的行政管理权力的授予一定要在其正当性、必要性充分,性质、范围、行使目的清晰,即不得不授予的条件下进行,使得授予的权力与所管理的事务相适应,以避免行政权力对学术权力的越权甚至滥用。当前可以着手进行的改革是使学术管理的重心下移,实行自下而上的管理。这既体现了高校学术管理的共同特点,也是高校内部管理体制改革的必然要求。院(系)在人才培养、科学研究、社会服务等方面需要做出自己的抉择,需要发挥自己的主动性和积极性。高校的改革必须适当下放权力,使院(系)的责、权、利一致,激发基层的创造性和活力,这有利于提高学校的学术水平和管理水平。

2. 从权力的主体要素上限制行政权力。如前所述,在权力的主体要素上,一方面要让专家教授及其集体参与管理,并能够在对学术事务的决策中有发言权。如有的大学校长建议:建

立健全校务委员会制度,使之成为大学行政事务的最高决策机构,在这个机构里,不担任任何行政职务的教授应当有一定的比例,以保证来自校长等行政权力系统之外的学术权力也享有一定参与学校行政事务决策的权力。或者通过对学术委员会职能及组织形式的适当改造,所有学术委员必须是某一学科领域的专家教授,教授在学术委员会中与当然委员的比例应该达到6:4,这样以确保学者专家参与学术事务决策的权力落到实处。建立和健全专业委员会及学科委员会制度,以弥补学术委员会在学术事务决策和管理中的不足。由于大学的学术事务更多的是很专业性的决策问题,应在学术委员会下建立若干诸如教学委员会、科研委员会、学位委员会等,并在各学院(系)建立学科委员会,凡专业性较强的学术事务决策,必须先经各相关专门委员会或学科委员会的专业咨询提出建议方案后,由学术委员会在此基础上进行决策。^[9]我个人认为这些观点都是十分精当和现实的。

另一方面,要对从事学术事务管理的行政人员的选任、岗位职责、考核内容等方面提出要求,严格实行聘任制和职员制。目前,我国高校缺乏一支职业化的高校管理队伍,特别是高级管理人员,管理水平很难适应日益复杂多样的专业化的学术管理要求。从现实角度出发,管理队伍的建设应逐步走向专业化,不仅要让懂教育的管理专家走上行政岗位,而且要提供能让他们按教育规律进行管理的有效机制。

3. 从权力的运行要素上约束行政权力的运行。权力的运行要素具体表现为进行管理各种规则、程序及方式。无论是学术权力还是行政权力的行使都要建立健全各自的运行机制和制约机制。健全高校内部管理的决策、咨询、指挥、反馈运行机制,加强制度、条例、议事规则等建设是提高学术权力的重要途径。如在决策中,高校应按《高等教育法》规定,党委“统一领导学校工作,支持校长独立地行使职权”,对于重大事项的决策要制定议事内容或事项;对于一般事务的决策、行政事务的决策,要建立相应的审议制度和审议机构,如财务委员会、人事委员会、福利委员会等;学术事务的决策应如上所述由以教授为主的组织和机构进行。其次,学校应常设一些咨询委员会,提供方案和意见以供决策。第三,高校的指挥执行系统应统一、高效、精简,以保证有效管理。要处理好校行政职能部门与院系的关系,要考虑院系的学术特点,校行政职能部门与院系之间不是简单的管理者和被管理者的关系。学校职能部门应加强服务、监督和协调。最后,学校要建立良好的内部反馈机制。建立健全教代会制度,使之切实承担起学校民主管理、监督、审议、信息反馈的功能,使教职工参与学校民主管理和监督的权力落到实处。

4. 师生参与、民主管理是提高学术权力的内在要求。“高校的前途,就其协调传统与革新的职能而言,多取决于成千上万个别教师的价值观,而很少取决于高校的理事或校长。因为思想与创造不能由行政部门以命令的方式向下推行,只能由个别学者或专家征求领导人许可的意见书的方式,去向上渗透。任何重要机构都无法这样干的,高校却必须这样由下而上地进行工作。”^{[11] (P150-151)} 决策科学化、民主化是高校深化内部管理改革的目标之一。增强科学与民主意识,形成科学与民主的传统,加强理论研究,健全和完善民主集中制,对涉及到师生员工个人切身利益的校内改革进行充分酝酿、严谨分析,并严格执行民主程序,这些都是师生员工行使其知情权、评论权、申诉权、批评建议权、参政权等权利,是对行政权力制约的重要内容。

5. 应从权力的保障要素大力加强对学术权力的物质保障。学术权力的行使需要充足的经费、良好的教学科研条件、现代化的信息手段等方面的保障;否则,学术权力就谈不上落实和

提高。因此,高校要努力改善高校学术权力的物质条件,加大对教师、教学科研以及对学术事务管理的投入,以此保障学术权力的行使。

可以认为,高校的学术权力及其有效地运行是各相关要素共同合力作用的结果。这样,通过提高学术权力的各个要素,并相应地限制行政权力的有关要素,以共同形成一个完整的有机体系,切实提高我国高校的学术权力。

[参 考 文 献]

- [1] 方世荣.论行政权力的要素及其制约[J].法商研究,2001(2).
- [2] [美] 伯顿·克拉克.高等教育系统——学术组织的跨国研究[M].杭州:杭州大学出版社,1994.
- [3] [美] 伯顿·克拉克.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,1989.
- [4] 张德祥.美、德、日三国大学学术权力和行政权力关系的现状——结构及其运行[J].辽宁高等教育研究,1998(1).
- [5] 卢晓中.高等教育的学术自由与学术自治[J].有色金属高教研究,2000(2).
- [6] 薛天祥,等.高等教育发展历程中的大学校长权力[J].高等教育研究,1996(3).
- [7] 秦惠民.当前我国法治进程中高校管理面临的挑战[J].清华大学教育研究,2001(2).
- [8] 陈玉琨,戚业国.论我国高校内部管理的权力机制[J].高等教育研究,1999(3).
- [9] 眭依凡.论大学学术权力与行政权力的协调[J].现代大学教育,2001(4).
- [10] 阎光才.大学组织的管理特征探析[J].高等教育研究,2000(4).
- [11] [英] 阿什比.科技发达时代的大学教育[M].滕大春,滕大生,译.北京:教育科学出版社,1983.

[责任编辑 何菊玲]

On the Executivization of Scholastic Power in China's Higher Learning Institutions

YAN Ya-lin

(*Institute of Higher Education, East China Normal University, Shanghai 200062*)

Abstract: In terms of the internal structure of power, power can be divided into such subdivisions as the source, the subject, the object, the operation and the insurance of power. Scholastic power and its valid operation results from the joint function of all relative factors. In China's higher learning institutions, scholastic power and executive power co-exist in the system of power. And the executivization of scholastic power in China's higher learning institutions is mainly originated from the excession over scholastic power by and the abuse of executive power. Considering scholastic freedom and self-government in universities, the key point of power coordination in higher learning institutions lies in the promotion of scholastic power based on a thorough understanding of the college administration characteristic of "organizational anarchism". The objective of effectively promoting scholastic power cannot be attained unless all the factors of scholastic power are strengthened and the relative factors of executive power are effectively restrained.

Key Words: power structure in higher learning institutions; scholastic power; executive power