

论大学内部学术权力与行政权力的制衡

杜小丽

(湖南大学 教育科学研究院, 湖南 长沙 410082)

[摘要]: 现代大学普遍存在两种权力, 学术权力和行政权力。这两种权力本应在大学里各就其位、各司其职、相互协调、相互包容, 以为大学发展服务。然而现实情况是大学里普遍存在学术权力弱化、行政权力泛化等权力失衡现象, 这严重地阻碍了现代大学的正常发展。因此, 有必要采取一定的措施使这两种权力相互制衡以实现分工明确, 从而达到行政效率和学术自由的目的。

[关键词]: 大学; 学术权力; 行政权力; 制衡

中图分类号: G4 文献标识码: A

一、 大学行政权力、学术权力的内涵

最初的大学是远离社会的, 纯粹以传承、传播知识为主。大学的一切事务由教授、学者掌管, 不存在学术权力和行政权力之分, 大学拥有绝对的学术自由, 这完全符合纽曼心目中理想大学的样子。随着时代的变迁, 大学与社会的关系越来越紧密, 社会的变化总是牵动着大学的发展。大学的发展经历了纽曼口中的村庄、弗莱克斯纳眼里的城镇, 再到克拉克·克尔所描述的充满无穷变化的城市。如今, 大学是多元化的、巨型的, 其规模扩大, 职能增多, 功能增强, 影响力增大。同时大学日常管理事物增加, 需要专门管理大学事物的机构与人员, 于是大学里出现一种新的权力(行政权力)。

现代大学就像克拉克·克尔所描述的“多元化巨型大学”那样, 内部横向有多个部门, 纵向有多个层级, 各个部门、各个层级重重叠叠相互影响, 这样大学的运行就离不开学术权力与行政权力共同发挥作用。学术权力是指学术团体、学术人员影响和支配大学学术事务的权力⁰。学术权力的基础是学术, 其行使基于行使人的学术水平和学生能力, 它的合理性主要源于专业和学术专长, 而不是源于职务和组织⁰。正如伯顿·克拉克所指的那样, “专家和学者的专门知识是一种至关重要的独特的权力形式, 它授予某些人以某种方式支配他人的权力”⁰。大学的学术权力不是外部赋予的, 而是大学内在逻辑的客观要求。它是学术人员或学术组织在其职责范围内所支配的一种力量。它的行为主体是学术人员或学术组织, 它的职责范围是学术活动以及与学术活动相关的其他事务。所谓行政权力, 是指大学的行政部门、行政人员依照国家的法律、法规管理大学事物的权力, 这种权力是上级部门赋予的, 具有等级性⁰。行政权力是政府意志在大学里得以实现的有力手段, 行政权力在大学里依靠政府部门强有力的法律制度保障而得以实施。它的行为主体是政府委派的行政人员或行政组织, 它的职责范围是与大学有关的所有事务。学术权力与行政权力有各自的功能和存在的合理性, 它们应各就其位、各司其职, 为大学发展服务。

大学内部权力如何在学术和行政方面合理分配直接关系到大学未来的发展。大学作为一种学术组织, 其主要任务以学术活动为主, 专家学者在开展学术活动时他们有他们自己的见解和主张, 他们遵循着学术活动内部自身的规律行事, 这就需要他们在学术活动开展中有自身的权力作为保障。当然为了更有效的实现教学目标, 也需要行政权力保证学术活动健康、顺利地进行, 所以设置相关的行政部门也是大学正常运行的必要之举。大学的学术特征决定了其具有不同于一般组织的特殊的内部权力结构, 即要求学术权力和行政权力两种力量并存、共同发生作用, 只允许其中一种权利发挥作用, 都会导致否认和压制另一种权

力形式，对大学发展、对学术进步都是不合理的⁰。所以在大学里应该各种措施使学术权力和行政权力共同发挥作用，并对彼此起到互相制衡、互相包容、互相促进的效果。

二、我国大学行政权力与学术权力发展现状

我国当代大学管理体制自本世纪 50 年代奠基以来，就以行政权力为主导，学术权力从来就没有被真正赋予过合理性的生存空间。伴随着各种“运动”的开展，学术权力弱化的倾向越来越严重，大学学术权力在许多层面上为行政权力所替代，大学成为国家行政机关的翻版，已不完全是真正意义上的大学⁰。目前，我国大学的权力结构属于行政权力模式：外部，大学权力受政府部门控制；内部，大学两种权力严重失衡。这使当前大学在办学过程中丧失了自主权，学术不自由，学术不自治，学术不民主。内外部过多的行政干预使得大学不能按照一个学术机构本该有的教育规律来行事，大学过多的卷入到行政化的漩涡中，失去了自身独有的光芒。就像温家宝总理曾经说过：“一所好的大学，在于有自己独特的灵魂，这就是独立的思考、自由的表达。千人一面、千篇一律，不可能出世界一流大学”。一所大学要想有自己独特的灵魂，就得摆脱行政权力的内外束缚，否则大学就缺乏自由与创新的动力，办出来的大学全是政府意志的种种显现，没有自身的特色。而当前大学内部两种权力严重失衡的具体表现如下：

首先，大学内部行政化倾向严重，行政权力泛化，学术权力弱化。其中表现最明显的是严格的行政层级，从校长到院长到教师，从校党委书记到院党委书记到教师，层层叠叠的管理层级似乎使人喘不过气来。学校的一切事务，无论大小巨细，都由校长和党委书记做主，教授、学者、教师完全没有话语权，即使有也只是作为参考意见，不起决定性作用。不仅如此，很多教授学者连自身学术活动方面的事务都没有管理与决策权力，许多本该属于他们的学术权力也被剥夺了，在行政权力的大力扩张下，学术权力逐渐被严重地淡化了。这极不利于大学教师发挥自己的学术专长，对以学术见长的他们来说无疑是致命的打击。长久下去，这会严重影响教师的工作积极性，使他们对教学和学术的兴趣追求也消失殆尽，最后学生将为此后果买单。

其次，大学两种权力分工不明确，学校所有事务总向行政权力靠拢。当行政权力和学术权力同时存在于大学时，就注定了两者的矛盾与冲突，行政权力的扩大必然导致学术权力被蚕食，同理学术权力的扩大就导致行政权力被忽略。两种权力都应该专注于自己的领域，学术权力保障学术人员或学术组织的学术自由、民主，行政权力保障学术活动以及其他相关活动开展的有效率、有组织性；然而当前大学的行政权力想通过控制学术活动来提高自己的影响力，学术权力也想发挥行政管理职能来谋求自己在学校里更多的发言权。两种情况都体现了大学里的一种权力失衡现象，这是不利于大学的和谐健康发展。这就是当前高校普遍常见的“学术优则仕”现象，学校的一切事务、活动，无论是学术的还是非学术的，都想往行政权力靠拢，行政权力的获得成了一切努力的目的。因此，行政权力不断侵入到学术权力的领域里，控制学术活动，使得学者失去了学术自由。

最后，学术人员或学术组织自身的行政化倾向。大学本身是学术团体，以传播知识、教书育人、科学研究、社会服务为主要任务，但这些任务的实现都离不开学术活动的开展，因此大学的一切事物都应以学术活动为中心，机构的设置也应为学术活动服务，大学里应该多设置一些保障学术活动正常开展的机构，如大学学术委员会，不应设置很多行政机构。行政机构的作用主要也是保障学术人员或学术组织的学术权力，以使他们可以自由从事学术活动。但行政权力在运行过程中不断侵蚀学术权力，不断干涉与控制学术范围内的事务，学术人员或学术组织总是在行政人员的命令下行事，令人惊讶的是他们欣然接受这种命令，并且在接受中已经形成一种习惯，就像条件性反射一样。学术人员或学术组织当前的学术思维总是被行政思维所牵制，他们所做的学术研究或多或少都与行政扯上关系。原因之一是，在当前大学外部缺乏办学自主权、内部行政化倾向严重的大环境下，他们被逼无奈，选择妥协，只有通过不断突破学术上的难题来实现自己内心的价值追求；原因之二是，人人都有自我保护的心理，学术人员、或学术组织也不例外，接受上级行政部门的命令可以

避免少犯错误，即使犯了错也不用自己负责，因此在上级领导与学生面前做选择时，他们理所当然选择为上级领导负责，而牺牲学生的利益。原因之三是，学术组织内部本身的层级性、等级性也挺明显的，组织内部的学术民主也没有得到充分的发挥，话语权总是掌握在威望等级较高的专家、教授手中。原因之四是，许多学术人员自身就对“仕途”充满向往，所做一切都是为以后获得一官半职做准备，他们自然也乐意当前严格的行政管理。以上原因导致当前学术人员或学术组织在维护自己学术权力的过程中总是困难重重，而这些困难主要就是来自他们自己。

我国大学行政权力与学术权力的制衡

从政治学角度看，任何权力都需要制衡，缺少制衡的权力都可能走向异化⁰。当前我国大学学术权力与行政权力严重失衡，就是因为两者之间缺乏足够的制衡。表现为行政权力严重挤压学术权力，学术权力非常弱小。为了改变此现状，可从以下几方面着手：

第一，从法律、制度层面来保障大学学术权力。通过国家外部的法律保障、大学内部的制度约束来实现大学学术权力的复位。《高等教育法》明确规定：“大学设立学术委员会，审议学科、专业的设置、教学科学研究计划、评定教学科学研究成果等有关学术事项。”这是国家首次以法律形式确立了学术组织机构在大学管理中的地位。学术委员会是大学学术力量的主要代表，保证学术权力在大学里得以实施。但现实是学术委员会发挥的作用不尽人意，并没有改变学术权力被行政权力挤压的现象。主要与相关法律、制度比较欠缺、不够完善有关。所以要切实保障学术权力在学校管理事务中的作用，就要加强相关法律、制度建设，通过法律、制度来使学术权力的保障落到实处。法律要明确规定大学两种权力各自的职责范围及行为主体，并强制力保证实施；大学内部也应制定相关制度来确保两种权力各司其职的发挥作用，通过具体的操作程序、细则来保证学术权力在大学管理事务中的主导地位得到切实执行。

第二，明确两种权力的界限，建立两者分工明确的权力结构模式。当前具有代表性的权力结构模式有三种，一是以美国为代表的学术权力与行政权力并重的模式；二是以德国为代表的学术权力与行政权力相互渗透，学术权力为主导的模式；三是以法国为代表的学术权力与行政权力相互渗透，行政权力为主导的模式。这三种权力模式都保证了学术权力在学校管理中的地位，通过与行政权力的相互渗透来实现明确分工。我国大学的权力结构是行政权力模式，其主要表现为重行政权力、轻学术权力，行政权力挤压学术权力。这种权力模式使大学内部两种权力严重失衡，阻碍了大学的正常发展。可以通过建立一种分工明确的权力结构模式来改变这种现状，鉴于我国大学行政化倾向比较严重，外部又缺少足够的办学自主权，因此我国大学可以借鉴德国大学的权力结构模式，学术权力与行政权力相互渗透，以学术权力为主。具体可以通过校长治校、教授治学的形式，把学术权力还给专家学者，让专家学者自己去开展相关学术活动，发挥他们在学术科研方面的创造性。专家学者除了有自由开展学术活动的权力外，还应该有相关的管理决策权力。大学作为学术团体，一切事务都应以学术为中心，学校相关管理事宜都或多或少与学术活动相关，所以作为学术活动主体的专家学者有权利参与学校的相关事务，可以通过教授评议会、学术委员会，让教授自己做出学术相关方面的决策，同时可以选择教授代表、教师代表参与学校的一些重要决策。

第三，树立学术人员权力意识、行政人员服务意识。大学作为学术团体，以学术活动的开展为主要任务，学术人员应该是权力机构的主体，学术人员拥有更多的权力有利于学术活动的发展、繁荣。除了政府、学校给予的一部分权力外，学术人员也应自觉树立权力意识，不要单纯为了自己仕途平坦而放弃学术上的追求，要把做学术当做目的，不要把它当做获取行政权力的手段，学术人员适度获取行政权力可以保证其在学术活动及其他相关事务上更多的话语权，但不能过度，否则会弄巧成拙，使学术人员被行政权力腐蚀，导致行政权力膨胀。学术人员在要求政府、学校给予更多的权力的同时，也应守住原本的学术灵魂，独立之精神，自由之思想。学术人员在追求学术自由的进程中，不要忘了自身组

织内部的学术民主，所有学术人员都有参与学术管理、决策的权力，权力的分配不应论资排辈，应基于各学术人员自身的专业背景、专业能力而定。行政机构的作用是为使学术活动开展的服务，保证学术活动的开展更有效率、更有组织性，协调学校内部有限的资源。这需要行政人员有较高的整体素质，有为学术服务的胸怀。积极为学术活动的开展服务，为教师的教学和学生的学习服务。

参考文献：

- [1]于长志,王勇.论我国大学行政权力与学术权力的制衡[J].高等农业教育,2006(11).
- [2]李海萍.大学学术权力现状研究[D]湖南:湖南师范大学,2010.
- [3][美]伯顿.R.克拉克著,王承绪等译.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,1994:128
- [4]吴坚.高校管理中学术权力与行政权力的协调[J].高等教育研究,2005(8).
- [5]杨赞国.大学学术权力的本源及制度作为[J].教育探索,2005(5)
- [6]许志红.试析大学权力结构的重组[J].黑龙江高教研究,2005(6)

Discussion on university administrative power and academic power of checks and balances

DU Xiao - li

(education science research institute ,Hunan University, Changsha , Hunan 410082)

Abstract: there are two kinds of powers of modern University academic power and administrative power. Both of these powers should be in College, are all in place and perform its function ,harmony and mutual tolerance, for University development service.However reality is prevalent in College weakening academic power and administrative power generalization, such as power imbalances, seriously hampering the normal development of the modern University. Therefore, certain measures are necessary to make these two powers of checks and balances in order to achieve a clear division of labor, so as to achieve its purpose of administrative and academic freedom.

Keywords: University ; academic authority; executive powers; check and balance