

余支政 胡志刚

学术权力与行政权力关系研究之研究模式述评

摘要：归纳总结了当前学术界在学术权力与行政权力关系研究方面存在的四种研究模式，分析了不同研究模式的特点及其主要研究内容，并就现有研究的不足提出了看法。

关键词：学术权力；行政权力；研究模式

目前学术界在“学术权力”与“行政权力”的关系研究上，不同研究者对两种权力的主体、客体、运作方式及其实施情境的理解差异很大，由此而大致形成了四种研究模式，即传统分立研究模式、实用整合研究模式、权变模糊研究模式、解构否定研究模式。

一、传统分立研究模式

传统分立的研究模式是当前学术权力与行政权力关系研究中最主要的模式，其立论基点是：学术权力与行政权力两者的主体、客体及运作方式不同，它们在性质上不同，在价值取向上也是冲突的。此研究模式包含了权力主客体的一般比较、学术权力与行政权力的冲突及学术权力保障等三方面内容。

（一）权力主客体的一般比较

此研究模式中大多数研究者对两种权力的主体、客体的区分是明确的。如阎亚林认为高校学术权力的主体主要是学术人员和学术组织，行政权力的主体是高校各管理层次和职能部门的人员和组织。^[1]李立国认为学术权力产生于“学术权利”及其民主形式，其权力的来源是科学真理和专业知能，它包括个人的学术权利和由享有学术权利的个人集合而成的组织，而行政权力则只能产生于制度和正式的组织。^[2]谭志合认为行政权力相对于学术权力，它是依靠包括国家法律、政府意志、社会要求、学校规章等制定的强制手段形成的影响和支配大学内部成员和机构的一种权力形式，具有强制性。^[3]秦惠民认为行政权力管理的是大学的非学术性事务，即使行政权力被赋予管理学术事务的职责时，也不具有学术权能。^[4]

张卫东将学术权力又分为个人的学术权力和团体的学术权力两种，两者的区别主要是看行为主体和职责范围两个要件。学术组织和人员行使的权力，一定不是行政权力；行政组织和人员行使的权力一定不是学术权力。此外，他还特别强调要将行政管理机构和人员限定在学术权力的主体之外。^[5]在对所谓

大学“双肩挑”的行政人员权力主体界定上，李立国认为由学术人员担任的校长和处长当其行使行政职权时，应视为行政权力而不是学术权力。^[2]张珏还将学术权力分为各权力层次作为主体的系统学术权力和学者或学术组织作为主体的学者学术权力。^[6]

关于学术权力的客体，张德祥认为“学术权力客体，或者称学术权力的对象主要是学术事务、学术活动和学术关系”。^[7]张卫东进一步指出，学术权力的客体是主体职责范围内的所有事务和活动，既包括学术事务和活动，如研究方向的确立、教学内容的更新等，也包括与学术事务和活动密切相关的其他事务和活动，如研究经费的使用、学术梯队的建设等。^[5]

（二）学术权力与行政权力冲突的原因

多数研究文献将两者冲突的原因归结为“行政权力泛化”，它主要表现为：忽视学术权力存在的合理性及其重要作用，学术权力的主体在管理中的作用不突出；行政管理的运行方式常常代替学术管理的方式；一般教师、员工和学生的作用发挥不够；^[8]学术权力的物质保障匮乏；^[1]大学的“官本位”意识根深蒂固；行政干预权力太大导致行政官员的“寻租”行为；学术主体本身存在学术腐败现象等。^[2]张德祥则认为学术权力和行政权力冲突的根本原因“在于学术权力和行政权力的特性不同，因而，处理问题的原则不同、行为的指向不同”。^[7]卢晓中探讨了解决两者冲突的方法，如通过组织制度建设来制衡、学术事务与行政事务适当分开、学术事务要充分依靠学术专家、避免外行专家评内行专家的情况、提高学术的含金量、倡导追求学术理想和弘扬学术精神等。^[9]张卫东将权力超出自己职责范围的情况分为两种，一种是合理合法的超越职责范围，一种是非理非法的超越职责范围。前者按照有关法律法规参与相关管理工作，属于权利的范畴，而不再是权力；后者实质上就是越权，如学术委员会就教学楼的设计方案形成决议。^[5]

另一些研究者则将原因归结于高校内部体制对学术权力的限制。李立国就认为冲突的原因主要是学术权力本身的“异化”，即所谓的“学霸”和学术腐败现象，^[2]吴洪涛称之为“学术权力”压制学术自由的现象。^[10]

此外，张楚廷认为高校还存在第三种权力——“官本位”的官权，它是“从外部移植的权力，使学校行政权力异变的权力”。^[11]这种“官权”是与高校行政和学术有着密切联系的一种外部权力，它介入大学事务的主要目的在于与大学进行利益交换。

学术腐败是个很复杂的问题，我们经常困惑的一个现实问题是教授这类的学术权力主体担任行政职务是否会影响管理的效率，是否会影响学术评价的公正性，是否必然会导致学术腐败呢？笔者认为学术主体如果拥有处置高校公共行政资源和学术资源的权力，那么他们从中获利是必然的，但却不会直接导致学术腐败。正如眭依凡指出的“尊重大学的学术权力就是尊重大学办学的规律”^[12]，学术腐败问题的产生实际上也是忽视大学办学规律的后果，它既与学术权力本身的泛化有关，又与外部权力介入、影响学术评价有关。解决学术腐败问题的关键在于合理分配稀缺的学术资源以保持学术权力的独立性。

（三）学术权力保障

学术权力保障是传统分立研究模式下的重点内容，主要涉及两种权力的协调、学术权力扩张及其限度两个方面。

1. 学术权力与行政权力的协调。行政权力的合理性问题是探讨两种权力协调必须首先涉及的。布鲁贝克认为高等教育的发展日益凸显了行政权力的重要意义，“正如高深学问的发展需要专门化一样，在学院或大学的日常事务方面也需要职能的专门化”^[13]，同时高等教育对国家政治经济的影响日益扩大，“就像战争意义太重大，不能完全交给将军来决定一样，高等教育也相当重要，不能完全留给教授们决定”^[13]，这也促使政府通过建立行政机构、立法等实现对高校的管理和控制，行政权力存在的合理性是无疑的。

笔者认为行政权力合理性问题的本质就是对学术权力的保障。正如张楚廷所说，“大学行政权力越是有效地保障了学术权力的正常发挥，就越是有效地保证了自身功能的充分发挥”，“对学术的尊重、维护、保障，是行政权力应有的理念、义务和责任，这种义务和责任是大学里的行政区别于其他机构行政权力的基本标志”。^[11]

如何实现两种权力的协调，许多研究者提出了

自己的看法。阎亚林认为两种权力之间的协调体现在系统内部分权、教授参与决策、降低权力重心、加强基层学术权力、加强民主管理和对学术权力的物质保障等方面。^[1]折延东具体阐述为凡是涉及诸如教学课程设计、研究项目选择、科研成果评价、职务晋升和学术奖罚等这些教师共同体内部的公共事务时，不能主要由外在的金钱因素或者行政权力，而应由教师共同体，或者是以全体教师成员的平等民主方式，或者是以教授为主体的精英民主方式为主导，共同协商做出决定。^[14]张珏将行政权力分为低层次和高层次两种，他强调学校权力阶层负责人应该具有一种学术权力意识和艺术，这样才能从操作层面上尽量分清和发挥学术权力的作用。^[6]伯顿·R. 克拉克认为“过于集中的权力成了高等教育系统运转过程中的最大危险，对权力的任何形式的垄断只能体现部分团体的利益和观点，而其他团体的利益却遭到了排斥”。^[15]由此可见，当前学术权力与行政权力之间协调的关键在于对系统各层次、各类型权力的集权化倾向的制约。

2. 学术权力的扩张及其限度。对学术权力的保障，布鲁贝克认为首要的是坚持学术自由的权利，他认为学术权力的合理性与合法性是以学术自由为标准 and 界限的，学术权力必须通过民主、自由的方式获得，并且不得损害公众的利益。^[13]颜丙峰则认为必须对高等教育系统内权力进行协调，通过制度规划等扩张机制来加强弱势的学术权力。^[16]

折延东认为学术权力的存在是传统大学获得学术权力的重要法理基础，实现大学学术权力扩张存在法理可能、能力可能、认识可能以及法规制度可能等四种可能。^[14]就具体措施而言，卢晓中提出要完善学术委员会、教授会等学术组织制度；学术事务与行政事务适当分开；要充分依靠学科专家；要注意提高学术的含金量；要倡导追求学术理想和弘扬学术精神等等。^[9]

学术权力扩张存在限度，这一点在学术界已有共识。研究者一般是从学术权力局限性着手探讨的。沈刘峡将学术权力的局限性归纳为：一是学术权力更多地追求个人学术水平的提高与本学科领域的发展，很难兼顾全局利益；二是对知识的探求决定了学术权力需要的是自由、松散甚至无政府的环境；三是在决策上强调民主与平等，不可避免地牺牲效率和秩序；四是学术权力的“门户之见”，排斥改革以及学术的“近亲繁殖”和“家族式”的学术梯队，对跨学科学术交流和新兴学科的发展阻碍等。^[17]

李立国主张学术权力扩张需要程序的约束和规制,不仅要使其保持在合理行使的限度内,而且要使它沿着规范性和程序性的轨道来运行。^[12] 颜丙峰认为过度扩张的学术权力极易导致权力滥用和学术研究“失范”,致使管理重心倒置。^[16] 所以,许建领就主张学术权力扩张不能超出学术事务之外,不能干预行政事务;扩张的学术权力享有者仅限于大学中的学者和学术组织;学术权力的主体要承担相应的责任;扩张的重点定位在系统的中下层。^[18] 卢晓中也指出,如果学术自由发展到对学术以外的事务横加干预,或假学术自由之名行非学术之事,对学术和学术自由都是极其有害的。^[19]

二、实用整合研究模式

与传统分立研究模式相比,实用整合模式主要是在承认两种权力客观存在的基础上,从它们“同”的方面研究如何使两者进行整合,即实现两者权力主客体以及权力运作方式在实用层面上的统一。此模式立论基点为:两种权力在性质上是相似的,功能上是互补的,目标上具有统一性的一面;并且它们的主体与客体是重叠的,运作方式是交叉的,在大学实际管理中,学术权力与行政权力实际是“两种权力,一套机构”。此研究模式主要内容包括权力主客体角度的整合以及高校教育管理角度的整合。

(一) 权力主客体角度的整合

别敦荣指出,学术权力与行政权力不是一对对称概念,学术权力的主体是多元的,而不是教授和学者一元的,学术权力可能为行政人员所拥有,也可能为政府及其高等教育管理部门所拥有;其作用方式,可以是行政命令式的,也可以是民主协商式的。^[19] 刘健认为行政管理是带有普遍性的一种管理方式,行政权力管辖的范围涵盖学术事务与非学术事务。^[20]

王学海明确提出现代高等学校存在学者和行政官员二元学术权力主体,并指出那种认为行政人员不是学术权力主体的观点混淆了学术活动和学术事务两个有联系又有区别的概念。认为行政人员不是学术权力主体的观点会造成学术权力概念的扩大化,干涉到学术活动中正常的学术自由,同时也会排斥行政人员对学术事务的管理,造成学术事务管理的混乱。^[21]

王学海还对学术活动和学术事务做了一番比较。他认为学术活动不是全都需要权力的介入,只有学术事务才需要权力的介入,也就是说,学术权力的对象只能是学术事务,学术活动的概念更宽泛,学术活动包括了学术事务,学术事务并不等同学术活动。^[21]

陈建俞认为学术权力是各权力阶层对学术事务

等具有影响和支配的力量,是一种包含在学术组织和行政机构之中的综合力量。各权力阶层中学术权力的主体不同,其作用于客体的方式和程度也不同。越远离教研活动与学术事务,学术权力主体的控制、影响力越具有强制性,使用行政管理方式越严重;反之,越贴近学术事务、活动,学术权力主体对客体的控制、影响力越依赖于权威,越偏重于民主管理方式。^[22]

在此类的研究中,不同出发点的研究者得出的结论也是迥异的,比如张月铭就认为在我国高校中学术权力得不到应有重视的主要原因在于高校的各级领导的行政权威和学术权威是分离的,他主张各级领导既应是学术的权威也应是行政的权威。^[23]

(二) 高等教育管理角度的整合

关于高等教育管理角度的整合,最为典型的论述集中于《学术权力——七国高等教育管理体制比较》和《高等教育系统——学术组织的跨国研究》两本著作。我们熟悉的范德格拉夫所定义10种关于学术权力的概念,实质指的是从高等教育管理系统的最上层——国家到最基层——教授等各个层次的管理机构和人员所享有的包含了学术权力和行政权力的高等教育管理权力。^[24] 伯顿·克拉克把学术权力划分为三大组成部分,即扎根于学科的权力、院校权力和系统权力。其中,扎根于学科的权力包括个人统治、学院式统治、行会权力和专业权力;院校权力包括董事权力和官僚权力(院校权力);系统权力则包括官僚权力(政府权力)、政治权力和全系统学术权威人士权力。^[15]

事实上,当前许多关于学术权力研究的思路和分析方法,都可以看出以上两本著作的影子。如刘牧将学术权力与行政权力的整合模式分为行政权力与学术权力分掌高校事务的模式、学术权力与行政权力共同决策的模式和学术权力与行政权力的协调模式的论述就是这样的例证。^[25]

从学术管理角度来看,彭未名等人提出学术权力主要由学术民主管理权力和学术行政管理权力构成,前者是指教师民主管理机构 and 教师所享有的,依据学术的特点和学术事业发展的规律管理学校学术事务与活动的民主协商自主权;后者是指行政管理机构和行政人员所行使的、依据一定的规章制度管理学术事务的制度化法定授予权。^[26] 别敦荣也有类似的观点,他将学术管理分为两种:一种是学术民主管理方式;另一种是学术行政管理方式。^[19]

王学海提出把学术活动和学术事务管理权力完全交给教师和学者的观点是错误的,不能用否定行政手段对学术事务的管理来加强学者对学术事务的

控制。^[21]从中我们可以看出,研究者们对行政管理是基于这样一种认识,即利用行政手段加强对学术事务的管理本身就是**在加强学者对学术事务的控制。**

三、权变模糊研究模式

权变模糊的研究模式,最大的特点在于“模糊”。该模式试图阐释高等教育管理中的一种权力模糊的现状,即在承认两种权力客观存在的基础上,它们的界限会因教育管理的情境变化而有模糊的倾向,并认为高等教育系统内各层次的主体,在处理学术权力问题时,需要淡化两种权力“异同”的比较,而将焦点集中于所处的高等教育管理的情境,依据情境的不同和变化做出最为合理的决策。

张卫东认为在大学管理的实践中明确区分行政权力和学术权力并非易事,因为两个权力主体具有一定的相互性,如大学校长和“双肩挑”行政干部这样的双重角色的形象为我们判断其主体性增加了难度;两种权力的职责范围具有一定的可变性,特别是学术权力主体的职责范围其边界具有一定程度的模糊性和不确定性,即使是那些法定的、制度化的职责范围,也会因学校不同、同一学校的发展时期不同而有所变化。^[5]武立勋等人也指出学术事务和非学术事务之间的界限具有一定的模糊性,大学的所有事务均处于从学术性到非学术性的渐变式链条上,纯粹的学术事务或纯粹的行政事务在大学管理的实际过程中是很难区别的,它们本身交融在一起。^[27]所以,对学术权力和行政权力这两个概念的界定始终都是相对的,学术管理和行政管理往往交织在一起很难划分。

姚锡远认为在高等教育行政系统中,绝大部分有关高等教育的决策是在中央或地区行政机构中做出的,只要在决策过程中学术人员(教授)发挥了作用,就可以理解为学术权力在起作用。^[28]

陈磊认为学术管理与行政管理既不是对称的概念,也不是对立的概念。两种权力在行使过程中有一定的交叉重叠,行使行政权力的机构或人员被授权管理学术事务时,它们或他们也就拥有了学术管理权,并随之而成为学术权力的主体。他还提出不管是学术事务还是非学术事务,只要纳入行政系统的职责范围,就成为行政管理的内容,当行政管理的内容属于学术事务时,从管理内容的内涵上讲,此时的行政管理就是学术管理。^[29]

笔者认为行政人员经过授权处理学术事务就可变成学术权力主体的观点,实际上体现了一种权变的思想。这里我们很难对两种权力进行准确定位和区分,或许在这种研究模式下需要探讨的问题是行

政化的学术权力与学术化的行政权力之间的关系。从权变模糊的角度来看,高等教育系统层次结构中,两种权力的确存在着趋同与分离两种趋势,越往下层走两者分离的趋势越明显;越往上层次走,两者之间的关系越模糊,有趋同的现象。

四、解构否定研究模式

此研究模式的文献数量很少,其立论基点是通过解构两种权力的主体、客体、运作方式等要素的逻辑结构,在逻辑层面上否定两者之间对立、整合或者模糊关系的种种可能性,强调所谓两种权力的关系问题实质是大学自治与高等教育管理体制中权力分配的问题。

周光礼、叶必丰从行政法的角度,认为“学术权力”与“行政权力”之争是一个在逻辑上不存在、在现实中缺乏依据的“假问题”。他们认为从“学术权力”术语的来源、学术权利和学术权力关系来看,把学术权力与行政权力作为一对并列范畴就其本来的意义而言是不成立的。而且学术权力与行政权力的分立不但在逻辑层面、法理层面不成立,在制度层面与实务层面也缺乏依据。高等教育系统的权力关系实际包括两个层面:一是大学与政府的权力关系,二是大学内部的权力关系。前者反映的是大学自治问题,后者反映的是大学内各群组之间的权力分配问题。从大学自治的角度看,大学并没有所谓的学术权力与行政权力之分,只有自治行政权力与公权力之分。从大学内部来看,大学各群组所分配的权力都是大学的自治行政权力。

所谓的行政权力与学术权力的冲突,他们认为只是“学术(自由)权利”与“行政权力”的冲突。要解决大学办学自主权的问题,必须要真正落实大学的法人地位,从根本上解决高等学校一直是作为国家的附属机构这一问题,使之真正成为自主办学的法人实体,同时建立和健全有关保障学术自由与学术自治的法律法规;大学在受到政府的违法行政侵害时,可以通过司法途径获得救济,要落实学者的学术权利,必须真正建立以学术人员为主体的“协议制”大学制度,使大学内部的权力分配主要基于学术专业造诣的有无。^[30]

五、小结

笔者认为以上四种研究模式包含的内容,其实都在试图回答这样两个基本问题:一是谁拥有高等教育系统不同层次的行政资源和学术资源以及它们是如何分配的?二是在利用这些资源的过程中是否以学术自由和学术自治为价值导向?不同的研究模式体现了不同的答案。当然,四种研究模式在一些细节问题上也并非界限分明,同一篇文章可能跨越多

种模式,这也充分体现了此学术权力与行政权力关系研究的复杂性。

此外,笔者认为研究中仍有以下一些问题值得注意。首先是文献资料的不足。纵观现有文献所引用的资料,特别是有关国际比较研究方面的专著主要仍是《高等教育系统》、《学术权力》、《高等教育哲学》等译著,国内系统研究学术权力问题的专著不多。其次,研究中常涉及的几对概念之间的关系有待深入分析,如学术活动与学术事务、学术权利与行政权利、学术管理与行政管理、科层权力与授权力等,只有明辨这些基本的关系,才能使研究更具深度和更有说服力。第三,从多元权力结构而不仅仅是二元结构的角度来探讨学术权力与行政权力的关系有助于我们形成更客观的认识,目前除刘亚敏在学术权力、行政权力以及学生权力关系上做了初步探讨外,其他有关多元权力结构的研究仍非常少见^[31]。此外,在很多研究文献中隐约涉及了高等教育系统“学术等级”的问题,但也缺乏深入的分析。笔者认为,加强对“学术等级”问题的研究将有助于在学术权力分析、学术腐败问题分析以及行政权力、学术权力之间的利益关系分析等研究领域产生更多的成果。最后,从研究方法来看,目前许多研究主要停留在思辨层面上,调查统计、定量分析使用得较少,研究视角也主要限于管理学与法学两大学科,研究视角也亟需拓展。

(作者余支政系国防科技大学研究生院教育学硕士生,胡志刚系该校信息系统与管理学院军事高等教育研究室主任、厦门大学博士生,湖南长沙410073)

参考文献

- [1] 阎亚林. 论我国高校学术权力行政化[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版) 2003(1):94-100.
- [2] 李立国. 学术权力的特征与运行机制[J]. 学术界 2004(1):187-192.
- [3] 谭志合. 当代中国高等学校学术权力与行政权力的关系[J]. 理工高教研究 2002(4):22-24.
- [4] 秦惠民. 学术管理中的权力存在及其相互关系探讨[J]. 中国高教研究 2002(1):49-51.
- [5] 张卫东. 高校学术权力、行政权力概念辨析[J]. 河北科技大学学报(社会科学版) 2004(3):53-56.
- [6] 张珏. 试论大学的学术权力[J]. 黑龙江高教研究, 2001(3):5-8.
- [7] 张德祥. 高等学校的学术权力与行政权力[M]. 南京:南京师范大学出版社, 2002:21, 67.
- [8] 别敦荣. 我国高等学校管理权力结构及其改革[J]. 辽宁高等教育研究, 1998(6):38-42.
- [9] 卢晓中. 高等教育的学术自由与学术自治—兼论中国高等教育学术权力的提高[J]. 有色金属高教研究 2000(2):25-29.
- [10] 吴洪涛. 学术权力质疑[J]. 现代大学教育 2004(4):36-38.
- [11] 张楚廷. 高等教育哲学[M]. 长沙:湖南教育出版社, 2004:280.
- [12] 睦依凡. 大学理念的哲学基础及大学理念的偏失[J]. 江苏高教 2000(6):13-18.
- [13] [美]约翰·S. 布鲁贝克著. 高等教育哲学[M]. 王承绪, 等译. 杭州:浙江教育出版社, 2002:37, 32, 48.
- [14] 折延东. 从美国大学的发展看大学内部学术权力的变化[J]. 经济与社会发展 2004(7):138-139.
- [15] [美]伯顿·R. 拉克著. 高等教育系统—学术组织的跨国研究[M]. 王承绪, 等译. 杭州:杭州大学出版社, 1994:124-135.
- [16] 颜丙峰. 论高等学校学术权力的实施保障及扩张限度[J]. 黑龙江高教研究 2004(2):8-10.
- [17] 沈刘峡. 对高校内部管理中行政权力学术权力的几点认识[J]. 石油大学学报(社会科学版) 2002(6):88-91.
- [18] 许建领. 论大学学术权力扩张的可能与限度[J]. 江苏高教 2001(3):31-34.
- [19] 别敦荣. 学术管理、学术权力等概念释义[J]. 清华大学教育研究 2000(2):44-47.
- [20] 刘健. 正确处理大学管理中学术权力与行政权力的关系[J]. 湖南工程学院学报 2003(3):72-75.
- [21] 王学海. 学术权力概念及学术权力主体辨析[J]. 黑龙江高教研究 2004(3):14-17.
- [22] 陈建俞. 明确高校学术权力的内涵[J]. 中国高等教育(半月刊) 2003(2):47.
- [23] 张月铭. 高校管理重心下移后的行政权力和学术权力[J]. 辽宁教育研究 2002(9):21-23.
- [24] [加]约翰·范德格拉夫, 等. 学术权力—七国高等教育管理体制比较[M]. 王承绪, 等译. 杭州:浙江教育出版社, 2001:186-198.
- [25] 刘牧. 我国高校学术权力与行政权力的整合[J]. 现代教育科学 2003(2):70-73.
- [26] 彭未名, 王怀宇. 高等教育管理权力结构:问题及对策[J]. 高教探索 2002(4):45-47.
- [27] 武立勋等. 对大学组织特性及行政与学术权力关系的思考[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版) 2004(3):34-36.
- [28] 姚锡远. 关于高校学术权力问题的思考[J]. 黑龙江高教研究 2003(6):11-12.
- [29] 陈磊. 高等学校学术权力的反思与建构[J]. 高等教育研究 2002(4):65-68.
- [30] 周光礼, 叶必丰. “学术权力”与“行政权力”之争的行政法透视[J]. 武汉大学学报(人文科学版) 2004(4):459-464.
- [31] 刘亚敏. 大学内部权力结构及其调整[J]. 现代大学教育 2004(2):95-97.