

高校学术组织和行政组织的相互依赖与权力平衡

◆叶世满 / 张建安 / 冒澄

正确处理学术权力和行政权力的关系是完善高校内部治理结构的关键。教育规划纲要颁布后,“行政力量对学术力量的过度干预”、“克服行政化倾向”等话题再次成为讨论的焦点,更引发大学管理者和学者关于“如何协调高校内部权力关系、优化高校治理结构”的理性思考。本文主要是从资源依赖的视角,分析学术组织和行政组织间的相互依赖关系,探讨高校行政和学术权力平衡和大学内部治理结构问题。

一、相互依赖与高校的内部权力存在

相互依赖是资源依赖理论的一个重要观点。由组织与环境依赖关系衍生的组织与组织之间也存在资源依赖,一些组织由于对其他组织存在资源需求而具有依赖性,由此产生其它组织对特定组织的外部控制,并影响了组织内部的权力安排。为获取金钱、有形资源或是社会正当性,不同组织都致力于和其他群体或组织进行交换,从而形成相互依赖关系。在社会系统和社会相互交流中,只要参与者不能够完全地控制实现某一个行动和从行动中渴望成果的所有必要条件,就存在着相互依赖。所有的组织成果都建立在相互依赖原因和根源的基础之上。

组织依赖是权力的对应面。能否获取、裁量和使用资源是权力的重要基础,具体包括:直接拥有资源、接近资源的可能、资源使用的控制权、制定规则(或称资源拥有、分配和使用)的能力。组织的依赖关系决定组织权力的大小。有些组织比其他组织更有权力的原因在于,它们依赖其他组织的程度比其他组织依赖它们自身的程度要小。最能够克服组织不确定性的个人或者事业部门会在组织内部获取相对多的权力。因此,在组织中的权力是围绕重要且稀少的资源展开的。

资源依赖理论上述观点具有一定普适性。就高校内部权力关系而言,真正掌握学校发展核心资源的是大学的学术组织和行政组织,因此,学术权力和行政权力也是大学内部的两种主导性权力。

专任教师群体因拥有智力资源而成为学术权力的主体。这类权力主要源于专家的学术权威,受学术人员自身的学术视野、专业背景、知识水平、学术地位和学术道德影响而自发形成,其存在是为了保证学术标准得以贯彻。学术权力的存在是大学发展的内在要求,学校最终的竞争力直接建立在智力资源产生的学术价值和教育价值基础上,这些价值是行政机构赖以生存的重要力量之一。

与此同时,高校行政组织是资金资源的主要争取者和分配者,也是行政权力的主要行使者。特别是公立高校主要经费来

源于国家和地方政府的财政拨款,尽管拨款依据基于学校的学术成就及学术声誉,但是财政划拨方式使得学校高层行政人员拥有主要财政资源的配置权和重大投资的决策权。例如,学科发展定位的统筹、不同学科发展经费安排等很大程度仍掌握在学校行政高层主管手中。资金资源是学术发展的关键性资源之一,各类学术组织在资源配置方面尚未形成足够“话语权”的情况下,形成了对行政机构的依赖。

介于高校行政组织和学术组织各自握有对方赖以生存的关键性资源,特别是这些资源单纯依靠自身难以获得且无法替代时,组织之间呈现出交互、杂糅的复杂性关系,即彼此进行相互内化、联姻发展的依赖格局。当相互扣连关系变得越发紧密时,对组织体制关系管理也变得愈发重要。

二、相互依赖的不对称性和权力的非均衡性

值得注意的是,资源依赖理论强调的相互依赖本身存在非对称性,从而会造成不对称的交易关系,影响相互依赖的重要因素之一则是组织集中度。

学术组织是一个由不同学科和学院松散联结的集合体,各学院的资源获取存在着相互竞争和相互牵制的关系,各自握有的学术权力也显得分散而难以整合。包括教学委员会、学术委员会、学部委员会、学位评定委员会等专家学者为主体所组成的学术群体存在着组织结构不健全、组织运行不规范、组织人员构成不合理等诸多弊端。所以,尽管智力资源也是学校的重要基础性资源,但是如果缺乏实质性的、能够集中学术权力的代表性机构行使学术权力,学术组织的分散性会大大削弱拥有权力发挥作用。相较之下,负责资金资源分配的行政体系是一个严密的、统一的科层制体系,部门层级明显、权责明确,下级绝对服从于上级,决策权高度集中在顶层。行政机构的组织能够更有效率地发挥行政权力系统的整体功能。

在行政组织和学术组织“一对多”的组织关系下,组织集中度的差异容易导致相互依赖的不对称和权力关系的不均衡。行政甄选权是行政权力的重要组成部分,行政组织拥有的决策权往往成为学科发展、平台建设等资源配置的主导力量。相反,各学科之间则需要通过彼此竞争或游说来向行政机构争取赖以生存的资金资源。正是高校这种特殊的组织结构,导致行政组织比学术组织更具有控制相互依赖的优势。

三、高校处理相互依赖关系的传统方式及其缺陷

资源依赖理论认为,当相互依赖形成时,组织并非单纯被动地受制于外部组织,同样可以有主动的机会减少外部组织的控制,从而改善自身受限的地位,避免不利局面,维持资源获得

的稳定。事实证明,包括购并、合资、吸纳、规范性协调、联盟、管制等策略是企业组织常用的处理相互依赖以及由相互依赖产生的不确定性的方式。高校管理相互依赖的策略与企业有区别也有联系:购并、合资等方式难以出现在高校管理中,而类似“吸纳”和“管制”等方式则成为当前高校内部权力关系协调中采用的两种主要策略。

1. 吸纳策略及主要缺陷

吸纳策略是管理组织相互依赖的一种重要手段。资源依赖理论认为,如果吸纳其他组织成员担任焦点组织的管理者,该管理者通常被理所当然地认为会支持、关心、协助焦点组织。特别是,该管理者由于参与焦点组织的政策制定,很大程度会认同这一政策并对该政策有更多承诺,对焦点组织的关怀和利益最终变成个人的关怀和利益。

有学者指出,学术权力与行政权力合法性之争的诡秘之处在于彼此抵制、排斥的同时,有意识地借助对方的教育资本,扩大和提高自己的权力,进而主导大学的建设和发展。在高校实践过程中,学术权力部门和行政权力部门都有吸纳对方成员进入自身的决策体系中,通过相互妥协和相互博弈赢得自我发展的合理性。一方面,一些教师因其在学术领域的突出成绩,很快被赋予行政职务,参与到行政决策体系中,形成所谓的“双肩挑”现象。结果是,行政人员在进行学科定位以及资源分配的时候,有了带有学术身份的教师的参与,使得决策更显“科学性”,也可从某种程度上减少学术人员对决策结果的抵触情绪。另一方面,行政力量对学术组织和学术决策的渗透显而易见。一些高校学术组织挂靠在了行政部门之下,学术组织内的成员都同时带有学术和行政双重职务,而非单纯的学术专家,学术决策活动也并非单纯地从学术视角进行判断,而是受到行政思维、方法和手段的影响。学术活动本身还受到行政权力“效率观”的规制,更加注重绩效。

然而,“吸纳”策略易导致以下问题。一方面是“管理角色和学术角色的混乱”。学校管理对专业性知识的依赖并不十分严重,学术造诣本身不能够成为行政级别的评价标准,并非所有的学者都能够成为精通教育管理的专家,也难以保证其行使的行政权力能够从高校整体利益角度出发做出决策。一些从事“双肩挑”的决策者对于不同场合的角色转换难以适应,更有甚者潜在意识中排斥扮演的行政角色,潜意识里认为自己最终是“靠学术吃饭”,从而造成“角色冲突”,难以保证这些人员的行政专业化程度和工作热情。另一方面是“局部利益的过度追求”。一些学术权威借行政权力外壳为自身所在的学科发展、专业建设、实验室建设、学术交流等寻求最大发言权,以提升某一学科或某类学科在学校发展中的地位,进而保证有限资源前提下的局部利益最大化。但是,他们扮演的“资源分配者”角色所应具有的公共意识和公共情怀将会大大降低。

由此可见,当两个组织呈现互依性并且其中一个组织具有松散的组织特性或者极具专业性、排他性时,“吸纳”策略会显示出一定弊端。分散的组织容易产生利益瓜分和利益争夺现象,从而影响决策公正和决策效率,而专业性组织本身并不适

合吸纳其他组织成员的进入。

2. 管制策略及主要缺陷

管制是政府强制干预经济的主导形式,当资源较为稀少、相互依赖不断增加且无法通过协议管理相依时,政府控制越有可能,管制方式也越受欢迎。

管制在高校领域也经常被使用,最集中体现在行政化的管理方式。政府对高校自主权处于逐步释放的过程,实质仍握有包括大学资源分配的决定权和选择权、大学校长的任命权、大学行政级别设定权等方面的绝对控制权。政府有时会以行政命令的方式直接干预学校事务,使得学校办学自主权受限。大学组织内部的行政权力化成政府行政权力“链条”的末端,正规大学被整合在官僚层级体系中。政府对高校管理的行政化延伸到大学内部容易导致大学内部管理行政化。

其一是出现高校内部行政权力的越界。一方面,大学行政组织的行政甄选权容易产生“本末倒置”的现象,包括学术标准的制定、教师职务职称的评审、学科内的方向确定等学术事务都受到行政权力的影响,学术权力本身式微。另一方面,高校必须不断回应行政部门提出的要求,执行计划性的指令,完成应景式的任务,向其展现其存在价值和贡献度,从而稳定和扩大外部的资源获得。为此,行政力量对学术事务的干预更加直接,也多用处理行政事务的方法和手段对待学术事务和学校事务。由于行政越位,“科研的长期性和不确定性”以及“学术自由”等传统大学理念及文化受到冲击,教授治学难以得到保证,学术组织利益受损,学校的价值取向发生扭曲。功利主义、拜金主义随之在高校蔓延,一些大学的学者已丧失学术理想和学术道德,追名逐利,学术不端,其后果甚为严重。

其二是学术权力的抵触。当权力来自于专业技能的时候,专业组织往往重视自我控制,而不是层级控制。由于学术权力的获得主要依靠学者在学科领域的成就与建树,知识的专深性决定学术权力的排他性。因此,尽管学术活动极度依赖行政部门提供的资金资源,但是行政权力参与学术事务的决策仍然会引发学术人员的强烈不满,认为是对自身正常利益诉求的一种侵害,特别是学术活动需要的宽松自由的氛围被行政的效率和结果导向左右,对知识自由探索的热情被计划性和行政色彩的规划课题取代,追求学术卓越的价值取向被官本位的价值取向取代时,这种不满情绪会愈发强烈,进而引发“行政化”的诟病并设法抵制行政力量的干预。

最终的结果是,学术组织和行政组织间容易出现相互敌对、相互排斥、相互拆台的局面,严重影响大学内部体制的顺利运行。系一级埋怨校一级管得太死,处室衙门作风、文牍主义盛行;行政机关则觉得对系和教师管得还不够,太放任;教授总是说自己的意见无人关注,在学校中不受重视、不受尊重,教授的地位没有得到充分体现,行政人员则说自己的权力太小;而校长经常听到来自学术人员和行政人员两方面的抱怨,常常处于权力关系的矛盾漩涡中。在这种情况下,校长的角色难以扮演。

四、平衡相互依赖,优化权力关系的思考

无论学术组织和行政组织都是历史发展的结果,是组织专

业化发展和日益精细的劳动分工的结果,其存在和发展都具有合理性。大学中的行政权力产生于大学定位的转型和高等教育大众化所带来的自身日益庞杂事务性管理的需要。效率、纪律、平衡、计划、导向等都是行政化的优势。不能因行政权力越位否认行政组织本身。当前大学内部治理的核心是如何平衡学术组织和行政组织的相互依赖、减少彼此之间的相互干预、促使不同类型权力的合理归位、形成相互支持的内部环境。事实证明,资源依赖理论的“吸纳”和“管制”策略运用在高校的特殊组织环境下并非最优的选择,有时甚至会激化矛盾,而理论中提及的“卡尔特”、“规范性协调”、“多角化”等策略反倒能给人更多启发。除政府应改变大学管理方式、赋予大学更多自主权之外,应思考更多大学内部管理相依的方法方式。

提高学术组织的集中度。集中度与控制依赖有着密切关系。组织集中度越高,对外部依赖的控制力和影响力越高,也就越能够更正确预测外部的不确定性。应有更多具有高集中度的、独立的学术组织和团体来平衡与行政组织的权力关系。像高校的学术委员会、教学委员会、教授会这类组织应该更加健全,作用应该更加明显,并且能够充分代表学术成员的利益。“官”和“学”应该适度分离,行政人员或者扮演“双肩挑”角色的人员不应该参与其中,从而实现真正意义上的“教授治学”。在处理与学术事务相关的资源分配工作时,应改变简单的行政资源配置方式,学校高层应该充分征求学术组织代表的意见、发挥学术组织的“咨询”功能,决策结果应能够接受学术组织成员的问询。目前,“教授治学”在很多国内高校中已经开始引起重视。部分高校的领导和职能部门负责人已经不再担任各级学术委员会委员职务,取而代之的是,学校内具有较高学术声望的学术大师接替校领导担任学术委员会主任并且有一批知名学者当选委员。一些高校在讨论涉及学校发展的重大问题时候,提交办公会和党委会讨论前,会组织学术委员会、学部委员会进行先期咨询、参谋甚至决策。另一些高校尝试实行“教授委员会集体决策基础上的院长(系主任)负责制”,努力将“教授治学”细化到院系层面,保证学术权力的执行。

制定规范性制度,明确组织权力边界。规范是共同期望的集合,对专业组织而言,应制定外显的规范来影响组织行为,引导组织成员按规范的方式行事。大学应明确划分教授(教师)权力与行政管理者权力边界并彼此尊重,应努力完善各类学术组织和行政机构的制度条例,从而形成依法决策、民主决策和科学决策的机制。一方面,学术组织应被赋予管理学术事务的实质性权力,不仅要有常规组织和活动,而且应该在包括专业和课程的调整和设置、学科发展方向的选择、学术规划的制定、学术梯队的配置、教师和研究人员的任用、科研成果的审定、职称的评审等学术事务中具有更加独立的学术决策权力。在大学内部管理制度的设计上,要明确规定,所有学术业务问题都必须由学术机构通过充分论证、做出决定。学校行政决策层应该完善学术委员会、教学委员会等学术性组织的制度性规定,进一步明确这些组织的工作职责、组织机构、工作制度,逐步赋予学术组织管理自身学术事务的权责。另一方面,要努力规范行政

权力的行使。应防止学术人员对行政人员的“寻租”或是借“行政的外壳”为特定学科领域牟利,妨碍资源的优化配置。行政决策层应该更多的由具有公共意识和情怀、能够平衡好大学内部发展规律和外部需求回应的学校管理专家和教育家担任,学术本身的卓越性不应该成为行政级别的评价标准,应防止单纯的学科思维取代高校的管理思维,否则将会出现“一方面缺乏教授治学,另一方面教授又缺乏专业的管理支持”的尴尬局面。要通过制度限制和制约行政权力,明确行政部门职能,防止其干预学术组织职责范围内的权力行使,淡化行政色彩,避免权力越界和行政权力泛化。行政决策应该建立在专家学者科学分析和论证的基础之上,而不是武断地以行政权力决策学术问题。行政部门作为具体的办事服务部门,应坚持服务理念、落实好各学术机构的决议,用以保证与学术活动相关的配套服务的高质高效,这是克服大学行政化的又一重要制度保证。

增加包括学院、研究院、研究中心等各类基层学术组织获取资源的渠道和能力。资源依赖理论提到,组织间的相互联系与组织的独立性成反比,这种联系的数量会随着时间的推移组织独立性的增加或者减少而发生相应的变化。因此,规避相依的另一个策略是“多角化”,即组织面临不对称交易又无法利用其他方法增加外部控制时,应该努力拓展资源获得渠道,增加可用资源数量。当下,高校的一些学科丧失自我运作和自我发展的能力,其生存和发展都习惯性地依赖于单一的行政资源划拨渠道,组织的脆弱程度不断加深,行为和决策愈来愈受制外在环境。当资源分配出现不确定性时,这些学科的职能活动会受到严重影响,在控制依赖关系中显得被动。因此,除了直接拨款和补助外,学校应鼓励各学科加强各学科的自我运营能力,探索包括与政府企业开展战略合作、积极获取纵横课题、提高决策咨询服务的水平、开展高水平的继续教育等等多渠道获取资源的方式,努力争取更多的政策性资源和横向科研经费,积极回应外部需求,更好的控制对外依赖。

通过上述策略,高校应努力构建学术组织和行政组织间相互尊重、相互协调、相互支持、相互监督的运行机制,避免管理相互依赖中的抵触和排斥情绪,从而更好地理顺高校行政权力和学术权力的关系,优化高校的内部治理结构,为构建现代大学制度打下坚实基础。

【本文为教育部人文社会科学研究项目“我国研究型大学发展规划研究”(项目编号:07JA880001)的研究成果。作者单位:厦门大学,叶世满为校长助理、发展规划办公室主任】
(责任编辑:陈中原)

参考文献:

- [1]杰弗里·菲佛、杰勒尔德·R·萨兰基克.组织的外部控制[M].北京:东方出版社,2006.
- [2]刘根厚.基于生态视角的高校学术权力组织的优化[J].教育探索,2010(9).
- [3]于忠海.合法性与再生产:大学学术权力与行政权力博弈反思—布迪厄场域的视角[J].现代大学教育,2009(5).
- [4]纪宝成、胡娟.关于高等学校学术权力的几点思考[J].中国高教研究,2010(1).