

我国大学内部学术权力与行政权力关系的重构

董 慧¹, 张卫东², 薛晓萍³

(1. 河北科技大学 组织部, 河北 石家庄 050011; 2. 河北科技大学 校长办公室, 河北 石家庄 050011;
3. 河北科技大学 宣传部, 河北 石家庄 050011)

摘 要:我国大学有着特殊的成长背景和发展现状,学术权力和行政权力之间的冲突纷繁复杂。正确认识我国大学的内部权力关系,改革和完善大学的行政体制、内部领导体制和内部管理体制,重新建构起我国大学内部学术权力与行政权力的良性互动机制,有着非常重要的意义。

关键词:大学;学术权力;行政权力;重构

中图分类号:G 649. 21

文献标识码:A

文章编号:1000-5587(2005)03-0140-06

按照美国学者伯顿·克拉克提出的“矩阵型组织系统”理论,大学同时从属于院校和学科两个系统,那么,学术权力和行政权力就应当是大学权力结构中的核心权力。权力作为一种支配力量,学术权力和行政权力是指向同一方向而形成聚合力,还是分别指向不同的方向而形成离散力,会对大学的发展产生迥然不同的效果。“有材料表明,在被调查的12个国家当中,有一半的国家2/3的被调查者认为,学术人员和行政人员的关系只是平常或很差。而在所有这12个国家中,认为双方关系非常好的不到10%。这说明,在大学中学术和行政的矛盾是普遍存在的。^{[1](P21)}我国大学有着特殊的成长背景和发展现状,大学的内部权力之间,特别是学术权力与行政权力之间的冲突更加纷繁复杂。冲突理论告诉我们,冲突本身是中性的,无所谓好坏,它对组织及对人的行为的影响主要取决于人们对待它的方式。“在高等教育领域,运用冲突原理,一方面把冲突破坏的可能性减小到最低水平;另一方面,使冲突产生有效的、积极的效果,保证管理的连续性和整体性。^{[2](P141)}

这样,才有可能重新建构起我国大学内部学术权力与行政权力的良性互动机制,增强权力的向心力和战斗力。

重构我国大学的内部权力关系,应紧密结合我国大学的内部权力结构现状,抓住学术权力与行政权力冲突的症结所在,努力把影响权力冲突的消极因素转变为积极因素。

一、正确认识我国大学的内部权力关系

“高等教育管理目标首先是为了实现高等教育目标^{[3](P60)}。从理论上讲,我国大学内部学术权力和行政权力的行使,其目的都应是为了促使学校更好地履行教学、科研和社会服务三大职能,推动学校的建设与发展。大学作为以知识为工作材料的特殊组织,学术权力理所当然地应当处于核心位置,行政权力为学术权力服务,是学术权力的必要补充和保障。二者共同对大学事务进行管理,共同发挥权力职能,相辅相成,缺一不可。

不管是学术权力,还是行政权力,都不能把大学作为权力的角逐场,更不能把学术人员变成权

* 收稿日期:2004-10-22

作者简介:董慧(1968-),男,河北藁城人,法学硕士,副教授,主要从事高等教育研究;张卫东(1970-),男,河北河间人,教育硕士,助理研究员,主要从事高等教育研究。

力的奴役。任一权力主体都要正确认识并认真对待手中的权力,所有权力的行使都要以更好地履行教学、科研和社会服务等职能为最高标准和最终目的。由大学的性质所决定,行政权力主体的活动场所是在后台,他们的工作是幕后工作,站在前台表演的主要是学术权力的主体。如果行政权力主体凭借手中的权力而越上前台,则有反客为主的嫌疑,对本应在前台的教学、科研工作会带来不利的影响。重构我国大学内部权力关系模式的基本点应该是,改变过分依靠行政权力进行决策管理的现象,充分发挥学术权力在决策管理中的作用,健全决策、审议、咨询、执行、监督、保证的运行体系,使学术权力和行政权力互补协调、共同发挥作用。

学术权力与行政权力的行使范围也有待进一步界定。如弗莱克斯纳所说:“大学必须经常给予社会一些东西,这些并不是社会所想要的,而是社会所需要的。”大学是学术机构,不是行政机关,学术的发展不能随时空限制极强的行政命令行走,更不会随着口号而“齐步走”。学术有其自身的“生长规律”,只有遵循学术的发展规律,鼓励学术性的上下求索,学术才会不断地繁荣发展。特别要注意的是,在学术探究中,只要符合知识理性,并且不妨碍他人权益,不给社会带来危害,哪怕是和某些世俗和成规有悖,也应给予宽容与尊重的态度。

在重构学术权力和行政权力关系时,必须厘清两种错误认识:一是认为学术权力至高无上,可以无视行政权力的存在和干预。这种认识导致的结果,要么是“学霸”横行,行政权力指挥无力,要么是众多学科各自为战,一盘散沙。二是认为学术权力权小力薄,只能听命于行政权力的指挥和摆布。这种认识多受行政权力泛化的影响,学术人员“两耳不闻窗外事,一心只读圣贤书”。但是,学术研究贵在创新,需要的是让学术思想自由驰骋的广阔天地,其大敌是画地为牢,固步自封。许多大学发展的经验证明,学术研究不自由,就不容易形成并提高学术研究者的勇气和胆识。偏安于学术一隅,甚至完全听命于行政权力的指挥,只会加剧行政权力的泛化,直至窒息学术发展的最后空间。

二、改革我国大学的行政体制

我国大学均为国家的附属机构,各级政府基本上是把大学作为一般的事业单位进行管理的,大学没有充分的办学自主权。重构我国大学的内部权力关系,必须从根本上把大学从国家附属机构中脱离出来,按照《高等教育法》的要求,使之真正成为自主办学的法人实体。同时,还要建立和健全有关保障学术自由与学术自治的法律法规,为协调学术权力和行政权力的关系创造良好的环境和条件。

与国家附属机构相脱离的一个重要工作,就是取消大学的行政级别,强化学校的主体意识,下放学校办学自主权。此举作用首先在于改变大学整体激励的导向,压缩官僚及其附属人员的权力运用空间,剥离行政特权生存的土壤,拆除权术施展的舞台。必须强调,大学是一个学术性组织,与具有行政管理职能的政府有着本质区别。行政级别制容易导致各级领导的官本位意识,助长行政权力欲的滋生,影响学术权力的发挥。与政府机关相比,我国大学呈现出行政级别高而实权小的特点,容易使学校的各级领导产生失落感,由权力错位形成心理错位。我国大学等级森严的级别管理,与日益壮大的民办高校的无级别管理也十分不协调,对二者的相互融合、共同发展极为不利。

与国家附属机构脱离关系后,还要依法落实办学自主权。随着社会主义市场经济体制的逐步完善和高等教育体制改革的逐步深入,我国大学与政府的关系应当重新定位,必须由过去的垂直领导转变为业务指导,由过去的具体行政管理转变为宏观的政策调控,多些经济支持,少些行政干预。下放大学的办学自主权,不仅可以为大学内部权力关系的协调提供宽松的环境,也可有效减少政府权力的寻租行为。

三、改革我国大学的内部领导体制

我国大学的内部领导体制数度变迁,目前实行的是党委领导下的校长负责制。这一领导体制是由我国的社会主义性质决定的,它确定了不同权力主体的职责范围和管辖深度,强调了高等学校的政治权力、行政权力、学术权力和民主管理权力的合理配置,科学分工,并通力合作,共同完成

高等学校所肩负的社会使命。贯彻党委领导下的校长负责制,应突出抓好三点:

1. 正确处理党政关系。既要坚持党委的领导地位,又不能让党委包揽一切,代替行政指挥。学校的一切重大问题,诸如改革和发展的总体规划,年度工作计划及中层干部的任免等,必须经校党委会通过。校长作为学校的行政首长,对外是学校的法人代表,对内主持行政工作,执行党委决定,对党委负责。在党委和行政系统之间,党委发挥的主要是领导作用,行政运用的主要是管理职能,党委比行政管理得应更宏观,在具体事务上应更远离前台。处理党政关系的根本在于以上述思想为基础划清二者的职权界限,做到职责分明、职能规范、管理有序。对此,《高等教育法》作了原则性的规定,但还不够具体,不能满足实际需要,亟需出台实施细则。同时,各大学应根据自己的实际情况,制定出具体的落实措施。与学术权力相比,党委和行政系统的权力都可归为广义的行政权力,共同处于幕后,为在前台表演的学术权力主体提供服务和保障。

2. 认真贯彻民主集中制。民主集中制是一项历经事实检验而行之有效的管理制度,是避免强权和人治的根本举措。在民主基础上的集中,容易吸纳群众智慧,使决策更科学、更合理。集中后的民主,不再是无政府状态、一盘散沙的民主,而是体现了大多数人的意志、理性层次更高的民主。无论是行政权力主体的党政之间,还是学术权力主体内部,抑或是行政权力与学术权力两大主体之间,关系的协调都离不开民主集中制。

在当前很多大学集中有余、民主不足的情况下,当务之急要做好三件事:一是努力提高师生的民主意识,创设校园的民主氛围,鼓励大家参与学校事务的管理。二是建立健全各项民主制度,使基层的民主权益得到制度保障,并依法接受群众监督。三是决策权力主体要把民主与集中有效地结合起来,避免民主与集中两张皮,出现假民主的情况。在贯彻民主集中制的过程中,应始终做好信息披露工作,消除不必要的误解。

当一权力主体在对与另一权力主体职责交叉范围的事务进行管理时,特别要做好另一权力主体的民主工作,让另一权力主体的所有成员都能充分了解这一权力主体管理的意图,在可能的情

况下,通过民主程序将权力主体的意图内化为群众的集体意志。有了这个民主的过程,才能增进权力主体之间的了解,减少摩擦,融洽关系,使权力的运用更加合理、有效。

3. 因校制宜,勇于创新。大学统一实行党委领导下的校长负责制,并没有要求所有大学的领导体制的具体内容必须是一模一样的。不同大学有不同的实际情况,领导体制的具体内容也应有所不同。应实事求是,因校制宜,注重效果,避免犯教条主义和机械主义错误。在这方面,一些大学进行了有益的探索。比如,有的学校将党政联席会列为一种重要的会议形式,加强了党政沟通,有效解决了高校党政职责交叉部分事务的管理权归属问题。再如,有的学校将党委办公室与校长办公室、组织部与人事处等党政部门合署办公,精简了机构,提高了工作效率,同时也增进了团结。

四、改革我国大学的内部管理体制

内部管理体制改革的一个重要目的,就是协调各方面的关系,调动所有人员的积极性,提高办学效率和办学效益。因此,学术权力与行政权力的关系协调问题,理应是大学内部管理体制改革的的一项重要内容。自改革开放以来,全国范围内的内部管理体制的改革已进行了三轮,但仍有不尽理想之处,尚需继续深化。

1. 为学术权力提供组织和制度保证

只有充分认识到学术委员会、学位评定委员会、职称评审或评审推荐委员会、教授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,学术权力的行使才能顺畅。学术组织的成员应以学术人员特别是学术带头人为主,除了适当考虑学科的覆盖面以外,不应过多地为“双肩挑”人员预留席位,以免在学术组织的活动中渗入行政意志的影子。为了保证学术组织活动的正常化、制度化,还有必要制定详尽的、操作性强的规章制度,明确界定学术组织的职权范围,并建立常设的办事机构。那种把学术委员会办公室设在科研处、把教师职务评审委员会办公室设在人事处之类的做法,不利于学术组织摆脱行政干扰,独立行使学术权力。如有可能,在决定重大学术事务时,应征求校内所涉学科的所有学术人员的意见,

起码是所有高级职称人员的意见,以增强决策的科学性、代表性和正确性。做到这一点并不难,关键是有没有这个决心。

个人的学术权力也需要完善的组织和制度保证。在这方面,没有一定之规,应坚持百花齐放的方针,根据本校的实际情况制定出符合自身特点的组织体系和规章制度。在此基础上,应做到三点:一是努力为个人的学术权力提供宽松的环境和氛围,树立并提高学术权威的影响,以此带动整个学科及相关学科的发展。二是避免出现“学霸”,使学术权力走入歧途,为学科的发展带来负面影响。三是坚持从重、从严的原则,即对在各种考试、评估、评审中的舞弊、剽窃、偏袒、敷衍等亵渎学术权力的行为,予以严厉处罚。

2. 推进人事制度改革,建立新的用人机制

机构臃肿、机关干部人满为患是许多大学的一个通病。有机构就要有权力,有权力就要有岗位,有岗位就要有人员,有人员就要行使这些权力。于是,有些大学的个别部门,不顾实际需要,频繁地开办各种学习班、培训班、研讨班,下发各种知识答卷等,影响了教师们的正常工作,引起了他们的反感,而此类活动也常因此而流于形式,难以收到预期的效果。出现这些问题的根源并不全在有关部门身上,他们也是在履行甚至是忠实地履行他们的岗位职责,他们本身没有错。问题的根源在于机构及其岗位的设置出现了偏差,多余的机构或岗位,必然导致多余的管理。精简这些机构及其岗位,状况自然就会改善。

因此,必须对我国大学的人事制度进行改革,建立全新的用人机制。

一是合理配置职能部门,大胆放权。以学校的人才培养、科学研究和社会服务职能为参照系,以更好地发挥学术权力的作用为基础,以本校的实际情况为依据,重新配置职能部门。基层能够管理的一律放权,一个人可以管理的绝不设两个岗位,做到机构和岗位的少而精,尽量减少管理层次,不搞与上级教育行政部门的一一对应。有学者提出建立以任务为纽带的“魔方式”管理结构,也不失为一种有益的尝试。

二是建立竞争有序、灵活高效的用人机制。通过改革,真正使懂业务、会管理的人才走上管理岗位,并变过程管理为目标管理。同时,制定严格

的考核制度,将考核结果与利益分配结合起来,与岗位调整结合起来,形成“能者上、庸者下”的人才流动机制。

三是努力推行机关职员制度。目前的高校机关队伍存在着很多问题,其中一个比较重要的问题是对未来出路的茫然,除了少数人能在金字塔式的管理结构中不断上升以外,多数人注定会长期停留在某一层次,天长日久,上进心消失殆尽。长期以来,由于对这些人没有单独归类管理,他们一边做着行政管理工作,担任着一定的行政职务,一边还要与学术人员一起参评对他们的工作来说实际用处不大的职称。这一方面分散了他们的工作精力,影响了他们的工作质量和效率,另一方面又加深了与学术人员的矛盾。因此,在大学机关中实行职员制度,是解决机关工作人员后顾之忧的一条根本出路。

3. 加快院系调整,推行学院制管理

在办学规模扩大的情况下,实行学院制管理是必然趋势。伴随着教育部本科专业目录的调整和院校的合并,许多大学都对所设学科专业进行了调整,调整的结果就是纷纷由系改建为学院,由教研室改建为系。学院是建立起来了,但多数是系的翻牌,没有实质性的变化。改革后的权力仍集中在学校一级,院一级的权力与过去系的权力相当,系一级基本没有什么权力。

学院制管理的实质,就是学院享有较为充分的学术权、人事权、财务权等,学校尊重学院的办学权力并为之提供方便。为此,需要改革个别学校大包大揽的做法,向学院放权,调动他们的办学积极性。

在学院制管理中,院长的选择十分关键。他是所在学院学术权力和行政权力的双方代表。在他身上,行政权力是前提,学术权力是底蕴,情感融通是关键。在考察院长的行政能力时,应主要考察两方面,即在组织任务的完成方面,主要考察发现、分析、解决组织管理工作中的问题的能力。在组织成员的心理满足方面,主要考察维持和满足教师的尊重感和公平感的能力。在考察院长的学术能力时,也主要考察两方面,一方面考察科学研究能力,看其是否有严谨求真的治学态度、兼容并蓄的学术精神、敏锐深刻的创造能力以及精深新特的学术成果等;另一方面考察学术管理能力,

看其学科建设、研究导向、师资建设、关系处理等方面的能力如何。

2. 加强管理制度建设

梅贻琦在执政清华时期,人们称有“三严”,即聘用晋升教授严,教学管理严,学生管理严。之所以能严,师生亦能服严,均因严之有据,制度完善。以此为鉴,在我国大学的内部管理体制改革中,制度建设应被列为一项常抓不懈的重要工作。一是根据工作需要,建立健全各项规章制度,努力做到各项工作皆有章可循。二是根据形势的变化,适时修订规章制度,保持规章制度的鲜活力和有效性。三是做好规章制度的贯彻落实工作,一切照章办事,严格奖惩。在建立和修订规章制度的过程中,不仅要积极考虑行政权力主体的意见,更要认真倾听来自于学术权力主体阵营的声音,以使这些规章制度具有更扎实的群众基础,落实起来更容易。

五、加强我国大学内部权力主体的队伍建设

重构我国大学内部权力关系,必须加强各权力主体的队伍建设,提高他们的整体素质。

1. 加强学术权力主体的队伍建设

提升学术权力首先就要提高学术的含金量,并以此提高学术权力主体的综合素质。当前学术权力没有受到充分重视的一个重要原因,在很大程度上与学术含金量的降低有直接关系。比如,职称评定制度带来的教授贬值、学术贬值现象,是影响学术权力提升的内在根源。当学术职位与学术水平不相符的时候,学术的权威性必然受到影响。

为了提高学术的含金量,从学术权力主体来讲,要努力提高自己的学术水平,扩大学术影响力。同时,努力加强学术道德建设,反对学术腐败。从行政权力主体来讲,要改革职称评审等以学术权力主体为评定对象的工作,避免出现外行专家评内行专家和行政干扰的情况,促使各种学术称号名副其实。

2. 加强行政权力主体的队伍建设

加强行政权力主体的队伍建设,并不是指管理人员数量上的增多,而是建设成一支精干的具有专业化知识的队伍。由于历史等原因,现有的

管理队伍人员十分复杂,良莠不齐,管理效率较低,人力、物力资源浪费严重,亟需加强建设。甚至个别地方政府没有考虑到高校的特殊性,强制要求高校安置退役军人、下岗职工和残疾青年,这给行政权力主体的队伍建设增加了困难。

为了加强这支队伍的建设,从政府来讲,应充分考虑高校工作的特殊性,尽量不去干涉高校的内部工作,更不能把高校看成一个蛋糕,肆意让人分享。从学校的行政权力主体来讲,应促使他们加强学习和培训,加强政德建设,树立为教学、科研服务的管理思想,不断提高管理水平和业务素质,掌握现代化的管理手段,切实发挥管理系统的功能。作为高校的行政权力主体,在加强学习时,还应着重学习与管理对象密切相关的学术知识,了解学术发展的概况,争做内行管理者。同时,还应把学术权力主体中水平高、能力强的充实到管理队伍中来,努力提高行政权力主体队伍的学术亲和力。

3. 加强党委书记和校长的培养与选拔

党政关系的协调是我国大学内部权力关系重构的一个关键,其中,党委书记和校长的团结又是关键中的关键。党委书记和校长都是学校的主要负责人,应当按照共同的办学理念和奋斗目标,平等协作,各司其职,同心同德地开展工作。

为了搞好党委书记和校长的团结,应注意二人的搭配:在年龄上,要适当拉开距离;在性别上,以不同性别为宜;在学术上,都应有专业所长,但最好不为同一专业,其中,校长的学术水平应更高;在管理上,亦应各有所长,优势互补。另外,一人身兼书记和校长二职,有利于加强统筹和协调,在当前政治体制不容变更的现实条件下,也不失为一个好的选择。

对于大学校长,邓小平早就提出高等学校领导人“至少应该是懂得教育的有管理学校专长的专业人员。”所谓“懂得教育”,就是具有大学教育工作的经历;所谓“有管理学校的专长”,就是具有管理大学的经验。教育和管理的实践经历,有利于大学校长了解和掌握大学的运行、发展规律,并形成指导和推进自己办学及治校的教育理念^{[4](P13)}。蔡元培一生致力于大学教育改革,推广新的大学理念并非凭空而来的,这与他于北大校长任前在德国著名学府莱比锡大学潜心求学3

年并深受德国大学崇尚学问、追求真理之风气影响有极大关联^[4]。高教界前辈于北辰先生就批评过一位数次拒绝赴中央教育行政学院学习的专家校长,这位校长认为自己是搞专业的,学习教育和管理理论是浪费时间,“像这样的学者,当校长也是单纯任务观点,不可能作出突出贡献。”^{[6](P4)}

因此,对于大学校长的标准,至少应是学术的内行、管理的内行。同时,校长不同于专家,不应只专一门学科,应对学校所涉学科都有一个概括的了解。校长也不同于一般的教育管理者,不仅

要对高等教育规律有很深的认识,还要对本校的情况有很清楚的了解和把握,热爱高等教育事业,有较强的管理能力,有明确的符合学校实际的办学思路。

当前,对校长的选拔可以从三个方面进行改革:一是公开招聘,择优任用;二是民主选举、组织确认;三是组织提名、群众评议。同样,党委书记的任命也可进行类似改革。这样,可提高校长和党委书记的群众性和权威性。以后条件成熟时,职业化校长的道路也是可以尝试的。

参考文献:

- [1] 周作宇. 高校人力资源管理的几个理论问题[J]. 中国高等教育, 2000, (12).
- [2] 薛天祥. 高等教育管理学[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 1997.
- [3] 董云川. 论大学行政权力的泛化[J]. 高等教育研究, 2000, (2).
- [4] 睦依凡. 大学校长的教育理念及其与治校的关系[J]. 教育研究, 2000, (7).
- [5] 于北辰. 大学校长应当努力成为社会主义教育家(序)[M]. 西安: 陕西师范大学出版社, 1989.

[责任编辑 陈 曦]

On The reconstruction of correlations between academic authorities and administrative powers in Chinese universities

DONG Hui¹, ZHANG Wei-dong², XUE Xiao-ping³

- (1. Organization Department of the Party Committee, Hebei University of Science and Technology, Shijiazhuang, Hebei 050011, China;
2. Presidents' Office, Hebei University of Science and Technology, Shijiazhuang, Hebei 050011, China;
3. Department of Propaganda, Hebei University of Science and Technology, Shijiazhuang, Hebei 050011, China)

Abstract: This paper reviews the unique growing background and developmental status-quo in Chinese universities, where the correlations between the academic authorities and administrative powers are rather complicated. Therefore, it is thought as essential to realize the complex internal relations in Chinese universities, to reform and improve the administrative system of management, and to build up a system whereby both academic authorities and administrative powers work in a positive way.

Key words: university; academic authority; administrative power; reconstruction