

# 论大学权力结构改革

## ——关于“去行政化”的思考

别敦荣<sup>1</sup> 冯昭昭<sup>2</sup>

(1. 厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005; 2. 华中科技大学 教育科学研究院, 湖北 武汉 430074)

**摘要:** 行政化倾向使我国大学权力结构呈现出一元化的特征, 它不符合学术组织本质的要求, 不利于大学学术的良性发展。推行“去行政化”改革, 建立基于科学理性的多元共享治理体制, 调整大学权力结构与关系, 不但是建设现代大学制度、加强大学科学管理的需要, 更是重塑大学精神、回归学术本质的需要。调整行政权力关系, 要求调整行政权力的内部关系, 转变行政工作性质, 建立专业化的行政团队; 调整学术权力关系, 重在落实教授治学, 建立多元学术主体共担权力、共治学术的结构体系。

**关键词:** 去行政化; 大学权力结构; 大学管理; 行政权力; 学术权力

**中图分类号:** G640 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-4519(2011)06-0022-06

大学是社会的学术组织, 但也是一个权力场, 政治权力、行政权力、专业权力等在大学的运行和功能活动中发挥着重要的影响。与我国其他社会组织一样, 大学的权力结构除了表现为多样性和多层次性之外, 也有十分明显的行政化倾向。行政化倾向使我国大学权力结构呈现出一元化的特征, 这种一元化的权力结构不符合学术组织本质的要求, 不利于大学学术的良性发展。因此, “去行政化”既是大学行政职能、行政方式改革的要求, 也是大学权力结构调整的要求。本文将从“行政化”和“去行政化”的角度阐述大学权力结构及其改革, 以期揭示我国大学权力结构的内蕴及其对学术发展的影响。

### 一、行政化管理体制下的大学权力结构

纵观世界各国大学, 没有哪国的大学权力结构与别国完全相同, 各国大学权力结构都是在其自身的社会背景下, 在其大学传统的延续与创新中逐步建立起来的。我国近现代大学属于“后发外生型”, 其创建从一开始就受到来自政治和政府权力的干预。“我国近代高等学校大都是在政府意志的操纵下建立起来的, 其日常工作也由学校行政体制负责”。<sup>①</sup>正因为如此, 我国大学从一开始就建立了完备的行政化体制, 虽历经百年, 这种体制非但没有任何消减, 反而不断强化, 大学的各种功能活动和非功能活动全部被置于其管辖之下。

#### 1. 行政化管理体制下的大学管理

与欧美大学不同, 我国大学实行的是行政化的管理体制, 其产生既有历史文化传统的影响, 又有现实社会背景的需要。在长期的官本位历史文化传统下, “早期现代大学不仅由政府或政府部门所举办, 而且

收稿日期: 2011-08-23

作者简介: 别敦荣, 湖北洪湖人, 厦门大学教育研究院教授, 研究方向为高等教育管理、大学战略与规划、高校教学与评估等; 冯昭昭, 湖北罗田人, 华中科技大学教育科学研究院博士生, 湖北工业大学学生工作部副部长、助理研究员, 研究方向为高等教育管理。

①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, (5): 38-42.

校长和主要管理者均由政府委派或任命,所设学科门类和课程也由政府指定或由政府法令规定”<sup>①</sup>;在现实的社会背景下,大学由政府举办,由党政二元体系共治。这种行政化管理体制在国际上具有特殊性,它使我国大学管理表现出鲜明的“中国风格”:首先,政治权力和行政权力掌控大学的命运,对大学拥有无可争议的影响力;其次,专业权力的影响力被严格限定在专业活动范围,在大学管理的各层次结构中都不具有影响力,教师处于大学管理的边缘地位;第三,大学的全部事务均由党政部门管理,不论是学术事务还是非学术事务,都纳入了党政共治体系,由党务人员和行政人员分工管理;第四,特殊的权力关系导致大学价值的扭曲或异化,在政治价值、行政价值和学术价值的博弈中,学术价值并没有取得优势或优先地位,学术在大学不受尊崇,大学俨然成为了政府部门或政府的“附属机构”。显然,这种行政化的大学管理与大学的学术本质要求是相背离的,不符合大学学术运行与发展的需要。

### 2. 行政化管理体制下的大学权力结构

大学管理体制决定大学的权力结构,在不同的管理体制下,大学的权力结构是不同的,表现出不同的特征。在行政化管理体制下,我国大学建立了党政共治的二元管理组织,党务组织秉承政治价值,履行对大学的政治领导与管理;行政组织秉承行政价值,履行对大学的行政领导与管理。党务组织行使的主要是政治权力,行政组织行使的主要是行政权力。在行政化管理体制下,政治权力与行政权力相互交织,你中有我、我中有你,而且随着“政治组织的行政机构化、政治工作的行政事务化、政治工作人员的行政身份化,更加强化了大学行政化的程度”<sup>②</sup>。大学的学术事务也采取行政管理方式,学术人员集体和个人的专业权力所发挥的影响微乎其微,行政权力主导学术事务。因此,从权力类型及其影响方式看,大学权力结构表现出明显的一元化特征,政治权力不过是一种行政化的权力,在大学发挥作用的方式及其所作用的对象与行政权力并无二致,只不过在一定意义上,是一种更大的行政权力罢了,行政权力控制了大学的运行。专业权力寄生于大学,既没有获得发挥作用的合法性,也缺乏发挥作用的组织体制。一元化的大学权力结构使大学管理表现出高度集权的特征,与现代大学制度所倡导的教授治学、学术自由格格不入。

### 3. 一元化权力结构下的大学发展

大学不是政党组织,不是行政组织,不是经济组织,而是社会的学术组织。政党组织遵循政治价值导向,行政组织依从行政价值导向,经济组织以追求经济利益为目的,大学则以人性的培育、学术的繁荣为宗旨。在一元化权力结构下,行政权力至上,大学的价值观被扭曲,学术价值得不到张扬,真正尊重学术、崇尚学术、潜心学术、敬畏学术的人并不多。掌握行政权力的官员受到推崇,教师的学术修养、学术造诣、学术成就、学术影响力不受重视。很多人,包括一些教师热衷于到党政部门谋求一官半职,热衷于名利。在这样的体制和环境中,教学、科研活动得不到应有的重视,很多教师对待教学工作得过且过,从事科研主要是为了评职称,或为了获取经济利益,而不是出于对学术的喜爱,更不是出于以学术为志业的信念。因此,大学的学术发展动力不足,学术气氛淡薄,学术水平和质量难以提高。

## 二、“去行政化”与大学权力结构的合理化

行政化管理体制导致不合理的一元化大学权力结构,造成大学权力关系紊乱,影响了大学正当的价值追求和学术的良性发展。改革行政化管理体制,建立基于科学理性的多元共享治理体制,调整权力结构及各种权力关系,不但是建设现代大学制度、加强大学科学管理的需要,更是重塑大学精神,回归学术本质,使大学为“大学”而非政党组织或政府机构,按照其本来的逻辑办学的需要。因此,调整大学权力关系,改善大学权力结构,有着十分重要的意义。

① 别敦荣,唐世纲.我国大学行政化的困境与出路[J].清华大学教育研究,2011,(1):9-12.

② 同上.

### 1.“去行政化”是我国高等教育发展的必由之路

与欧美国家相比,我国高等教育起步较晚,起点较低,发展时间不长。在以往高等教育欠发达时期,根基牢固的行政化大学管理体制是难以动摇的。但是,经过改革开放以来30多年的建设和发展,我国高等教育取得了长足的进步,不仅实现了大众化,而且高等教育体系也日趋完备,学科专业实力显著增强,师资队伍整体水平有了较大提高,我国高等教育已经进入了一个新的历史发展阶段。在新的历史阶段,我国高等教育发展的使命和任务都有了根本的变化。经过前一个时期的建设与发展,我国高等教育的基本建设任务,包括基础设施建设、教育秩序和体系建设、教育环境建设等都已基本完成,现在和今后一个时期,我国高等教育发展的任务主要是充实内涵,提高质量和水平,创建有特色高水平的各级各类大学,包括建设一批世界一流大学。

显然,要完成这些任务,必须改变落后的行政化大学管理体制。只有“去行政化”,建立与高等教育发展的新形势和新任务相适应的大学管理体制,我国大学才能转变办学方式,以提高水平和质量为导向,遵循学术本质要求办学,创造出学术发展适宜的环境和条件。

### 2.“去行政化”必须改革大学权力结构

在行政化管理体制下,大学的权力结构是一元化的。改革大学管理体制,消减行政化倾向,不能不调整大学权力结构。有人将“去行政化”等同于取消大学行政级别,还有人将大学党政领导干部退出学术委员会视作“去行政化”,其实,“去行政化”只是人们对行政化管理体制改革的一种通俗表达,它有着更丰富的内容。“去行政化”包含了改革大学权力结构,调整大学权力关系,建立适应高等教育改革与发展新形势和新任务的大学权力结构,形成符合大学本质要求的权力关系。

尽管我国大学的权力结构是一元化的,但客观上存在多元的权力和权力主体,只不过有些权力在大学权力结构中处于弱势地位,未能发挥其应有的作用。总体而言,我国大学主要存在政治权力、行政权力、市场权力和专业权力等几种主要权力,在本文的讨论中不涉及市场权力,主要就其他三种权力及其关系进行探讨。有学者将三种权力表述为政治权力、行政权力和学术权力,认为后者是一种与前两者并存的大学权力。实际上,学术权力是一种管理大学学术事务的权力,我国大学往往将这种权力赋予相关的行政部门和行政人员,在这种情况下,它与行政权力是不可分割的关系。所以,学术权力并不能作为一种与政治权力和行政权力相对应的大学权力来对待。而专业权力是大学教师基于其学术修养和专业智慧所拥有的一种权力,与政治权力和行政权力的授予性不同,是大学教师职业所赋予的一种特殊权力,是一种根植于大学学科专业的权力。在一般情况下,政治权力的主体是政党组织机构和党务工作人员,行政权力的主体是行政组织机构和行政工作人员,专业权力的主体则是大学教师集体和个人。改革大学权力结构,就是要重新界定政治权力、行政权力和专业权力在大学中的地位和作用,重构它们之间的关系,使其对大学发展发挥更积极、有效的作用。

### 3.大学权力结构调整有助于促进大学学术发展

管理体制决定大学的发展能力和发展水平。在不同的管理体制下,由于大学的权力结构不同,大学所蕴含的发展能力和可能的发展水平存在显著的差异。在行政化管理体制下,我国大学建立了一元化的权力结构,它不仅使政治价值和行政价值在大学占据了优先地位,而且最大限度地保证了政治价值和行政价值的实现。但与此同时,大学作为学术组织,其学术价值非但没有得到重视,而且一元化的权力结构更是将学术发展置于政治和行政的双重约束之下,并使之成为达到政治和行政目的的手段。

改革行政化管理体制,调整大学权力结构,建立多元共享治理体制,承认多元价值及其主体在大学的合理存在,使之各归其位,有助于促进大学回归本位,提升学术价值的地位,强化学术发展的目的性,致力于学术发展。众所周知,大学具有教学、科研、社会服务和文化创新的职能,毫无疑问,在政治价值和行政价值导向下,这些职能往往只具有工具意义,只有在学术价值主导下,它们才可能最大限度地发挥目的意义,在人才培养、知识发展、社会文明和文化传播等领域发挥应有的作用。

### 三、“去行政化”与大学行政权力关系调整

行政权力是我国现代大学与生俱来的一种重要权力,它既包括政府所授予的行政管理权力,也包括行政化了了的党务系统所拥有的政治权力。“这种权力由制度所赋予,是一种授予权。”<sup>①</sup>在行政化管理体制下,大学行政权力关系并不只涉及行政权力内部的各种关系,比如,行政系统和党务系统的权力分配及其之间的关系等;还包括行政权力与其他权力之间的关系,以及行政权力所影响的各种大学事务之间的关系。在这些错综复杂的关系中,“去行政化”不但意味着行政权力内部关系的调整,而且还涉及行政权力与其他权力关系的调整,甚至还包括行政权力所影响的大学各种事务之间关系的调整。

#### 1. “去行政化”要求调整行政权力的内部关系

“去行政化”既包括淡化政治色彩,消减行政指令的影响力,也包括减少行政集权,实行分权和放权。就内部关系而言,大学行政权力结构改革的主要任务是,第一,进一步理清党政权力关系,明确党政权力的对象及其范围,消解政治权力行政化倾向,减少交叉影响,避免双重作用,使政治权力遵循政治价值要求,按照政治运行逻辑,对政治事务发挥作用,建立更加明晰的党政权力关系及其运行机制和方式。第二,进一步明确行政领导个人权力与团队权力的关系,消减事实上存在的大学行政领导“个人中心”现象,准确定位行政领导权力,使行政领导从事无巨细、亲历亲为的状态中解放出来,加强行政团队权力,更好地发挥行政团队的作用。第三,进一步调整校级和院系级行政权力关系,解决大学行政高度集权的倾向,适度放权,扩大和增强院系办学权,建立校、院、系分享大学行政权力的管理体制,调动院系办学的积极性。调整行政权力内部关系,涉及到宏观和微观多种组织和部门甚至领导个人的地位和权力,因此在实践中,不仅需要上级党委和政府对于大学领导管理体制改革的提出具体明确的要求,而且更需要大学党政部门和领导自觉自为。

#### 2. 行政权力关系调整重在转变行政工作性质

追根溯源,我国大学行政化管理体制主要有两大源流:一是政府行政体制,一是党领导的军队指挥体制。在这两种体制中,行政管理的性质都具有统一性、绝对性和强制性,因此,大学行政管理也继承了这些性质,致使行政化倾向严重,行政权力具有无可争议的影响力。但大学并非政府机构和军队组织,而是学术组织。在行政权力主导的大学,学术的生命力是脆弱的,学术发展背负着沉重的包袱。“大学行政组织管理工作不是学校的功能性活动,而是辅助活动,是为功能性活动的有效开展起帮助、支持和维护作用的。”<sup>②</sup>因此,进行“去行政化”改革,调整行政权力关系,在调整行政权力结构的同时,还应拨乱反正,使大学行政工作的性质符合学术组织本质的要求,变统一管理、绝对服从和强制执行为服务性、协调性和协商性管理,减少行政权力对学术事务的直接干预,使学术在没有行政权力的约束下轻装前进,追求其自身的价值。行政工作性质的转变是大学发展的必然要求,是改革行政化管理体制、调整行政权力结构的应有之义。没有行政工作性质的转变,行政化管理体制改革和行政权力关系调整不可能取得实质性的进展,也不可能对大学学术发展带来积极的影响。

#### 3. 调整行政权力关系必须建设专业化的行政团队

权力由人掌握和行使,掌握和行使行政权力的大学行政人员对权力作用的发挥有着重要影响,行政理念、知识和技能不同,则对待所掌握的行政权力的态度,以及行使行政权力的方式也不同。在行政化管理体制下,大学行政人员掌握了绝对的行政权力,不仅对所有大学事务具有任意的处置权,而且对大学教师和学生享有不容怀疑的管理权,所以,行政人员,不论领导还是一般工作人员,只需凭经验就可以行使这些权力,很多人的行事方式丝毫不考虑是否符合大学本质的要求。因此,在进行“去行政化”改革,调整

① 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.

② 别敦荣. 我国现代大学制度探析[J]. 江苏高教, 2004 (3): 1-3.

行政权力关系的同时,必须加强大学的专业化行政团队建设,使行政人员,包括行政领导和一般工作人员,都能理解新的行政工作性质,充分认识行政权力在学术组织中能够和应当发挥的作用,遵循学术本质的要求,处理好行政权力与学术发展的关系,使行政权力不再约束学术发展,而是成为促进学术发展的重要力量。

#### 四、“去行政化”与大学学术权力关系调整

大学有行政权力,也有学术权力。与对行政权力具有相对比较一致的看法不同,学术界对学术权力的看法一直存在分歧。一种观点认为,教师所拥有的权力就是学术权力。这种看法似有道理,但仔细推敲,就能发现它不足以解释大学学术管理的各种现象,难以回答大学管理的各种问题。我们认为,“学术权力是指管理学术事务的权力”<sup>①</sup>,学术权力的主体可以是教师,也可以是行政人员。当行政人员作为学术权力主体的时候,此时的学术事务就纳入了行政管理的范畴。“当行政管理的内容是学术事务的时候,行政权力的作用对象就是学术事务,这时的行政权力也就具体化为学术权力了。”<sup>②</sup>所以,学术权力与行政权力并非像有些学者所说的是一对矛盾体,存在此消彼长的关系。尽管如此,“去行政化”改革必然要求对大学学术权力关系进行相应的调整。

##### 1. “去行政化”必须重构大学学术权力关系

大学不但存在学术权力,而且存在重要的学术权力关系。在行政化管理体制下,学术权力是由行政部门和行政人员所拥有的处理学术事务的权力,而且学术权力与行政权力的主体具有重合性,此外并无其他学术权力主体。尽管如此,学术权力关系却要复杂得多。作为学术组织,大学教师因其在学科专业领域的修养而天然地拥有专业权力。这是一种与学术权力高度相关、与大学本质相联系的权力,原本应当比行政权力更受重视,发挥更大的作用,但在一元化权力结构下,专业权力被遮蔽了,其影响力被限制在最有限的范围。这正是为什么我国大学价值扭曲、学术不彰的根本原因。因此,大学进行“去行政化”改革,重构学术权力关系,既要调整学术管理中的权力关系,又要调整学术权力与其他有关权力之间的关系,建立符合大学学术本质要求的、张扬学术价值的学术权力关系。

重构学术权力关系,首先应当改变学术权力主体单一的局面,建立多元学术主体共担权力、共治学术的结构体系。学术权力主体仅仅由行政部门和行政人员组成是不合理的,应当对学术管理权力进行明确的分类,改变决策、评议和执行权力高度集中的局面,使行政部门和行政人员主要担负执行权力,另行组成学术委员会、教授会、评议会等学术决策、评议组织,履行决策和评议权力。第二,调整学术权力与专业权力的关系,将学术权力建立在专业权力的基础之上。缺乏专业权力支持的学术权力,在大学管理中缺乏实质意义,这就是为什么我国大学管理好像总是游离在学术之外的原因所在。学术权力要真正发挥作用,必须充分发挥专业权力的作用,对专业权力予以支持和保障。第三,弱化院系学术管理中行政权力的影响力,强化专业权力的作用。院系既是大学的基层学术组织,又是相互独立的学科专业办学单位,是各学科专业教师汇集的地方。院系事务主要是学术事务,在学术管理中行政权力强大、过于刚性,无助于学科专业的办学和学术的创新。因此,强化专业权力,弱化行政权力,将各种学术事务置于各种教师委员会的管理下,赋予教师个人更大的学术自由,是院系学科专业兴旺发达的重要保障。

##### 2. “去行政化”的实质是落实教授治学

我国大学长期实行行政化管理体制,换言之,我国大学长期奉行的是行政治学理念,在一元化权力结构下,“我国高等教育管理,不论是学术管理还是非学术管理,几乎都采用行政管理方式”<sup>③</sup>。不论学术事

① 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.

② 别敦荣. 高等教育管理与评估[M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2009. 108.

③ 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.

务还是非学术事务,全部由党政机构及其工作人员负责管理,而直接担负学术使命、具有学术修养和专业智慧的教师,不仅被排除在非学术事务管理之外,而且连学术事务也不具有参与管理的权力。“去行政化”改革不但要调整各种行政权力关系,更重要、更本质的是转变行政治学的办学理念,落实教授治学理念,还原大学学术管理的本来面目,建立专业权力主导的学术管理体制机制,形成符合学术本质要求的大学学术权力关系。教授治学是我国现代大学重要的管理理念,是现代大学制度的重要内容。改革大学行政化管理体制,应当以教授治学为基本指导思想,在大学管理体系中逐步建立健全发挥专业权力作用的机构,建立发挥教师个体专业权力的机制,构建多元主体共享治理权力的管理新模式,从而促进大学办学水平不断提高。

### 3. “去行政化”必须提高教师参与大学治理的能力

在行政化管理体制下,教师不具有参与大学管理的权力,在极“左”时期,教师的教学、科研等学术权力甚至也被剥夺了。改革开放以来,大学教师的教学和科研等学术权力越来越受到重视,教师履行学术权力的能力不断增强,但由于大学管理中长期存在的行政化倾向没有得到解决,教师参与管理甚至是学术管理的权力缺乏保证。因此,长期以来,教师参与大学治理的能力没有得到培育和开发。大学进行“去行政化”改革,构建多元主体共享治理权力的管理新模式,必须提高教师参与大学治理的能力,使教师在多方权力主体参与、多元价值博弈的大学运行过程中,能够坚守学术信念,维护学术价值,协调学术关系,化解价值冲突和矛盾,促进大学的价值和谐和学术共识。教师参与大学治理不同于参与行政管理,“治理所尊崇的价值主要是平等、共享、协商和责任等,与大学行政管理所固守的权力、等级、服从和效率等有着显著差异”<sup>①</sup>。所以,提高教师参与治理的能力,主要应当提高教师发挥学术修养和专业智慧,作为专业权力主体与其他权力主体沟通、协商、协调的能力,以保证大学决策和评议体现学术导向,保证大学学术发展的正确方向,促进大学科学办学、科学发展。

## On De-administration and Reformation of University Power Structure in China

BIE Dun-rong<sup>1</sup> FENG Zhao-zhao<sup>2</sup>

(1. Institute of Education, Xiamen University, Xiamen, Fujian, 361005;

2. School of Education, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan, Hubei, 430074)

**Abstract:** The administration of university operation has made a unified feature of the power structure in China, which neither meets the requirements of an academic organization's nature nor is conducive to the healthy development of university academics. It is not only the need of construction of modern system and reinforcement of scientific management but also the need of reshaping the academic spirit and returning to the academic nature for the university to implement de-administration, establish a scientific rationality based multiple shared governance system and adjust university power structure and relations. To adjust administrative power, there is the need to change the internal relationship of administrative power, transform the nature of administrative work and build a professional administrative team, meanwhile the key issue of the academic power structure adjustment is to carry out the professor-ate governance policy and establish a multiple system of power-sharing and responsibility-sharing in academic administration.

**Key words:** de-administration; university power structure; university administration; administrative power; academic power

<sup>①</sup> 别敦荣. 治理之于我国大学管理的意义[J]. 江苏高教, 2007, (6): 2-4.