

# 基于权力视角的大学学术管理与行政管理关系研究

孙守增

(长安大学 杂志社,陕西 西安 710064)

**摘要:**基于权力的视角给出了大学学术管理和行政管理的定义,分析了学术管理和行政管理的本质和特征,从大学发展的历史揭示了学术管理和行政管理的发展脉络,论述了二者之间的关系。认为学术权力是内生权力,行政权力是外生权力,在大学学术权力应优先于行政权力,基于学术权力的学术管理应居于主导和决策地位,基于行政权力的行政管理应处于执行的地位;中国大学的主要问题是学术管理机构的缺失和虚置,并在学术管理中违背学术管理的规律。

**关键词:**大学;权力;学术管理;行政管理

**中图分类号:**G647

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-6248(2011)01-0090-05

在建设人力资源强国、创新型国家的语境下,中国正在全力建设一流大学和高水平大学,1995年启动的国家“211”工程及1998年启动的“985”工程就是2项重要举措。毋庸讳言,中国的大学与世界高水平大学相比,无论在人才培养,还是在科学研究上,都有很大的差距。形成这些差距的原因有很多,有我们办学历史短的原因,也有经费投入不足的原因,更有10年文革浩劫的原因,但最主要的原因是管理的落后。所以,重构大学的管理制度,进而建设现代大学制度就成为理论研究的热点,尤其是大学的学术管理与行政管理及其他之间的关系更成为大学管理研究的核心问题,很多学者进行了大量的探索,取得了一些有益的成果。这些研究主要集中在以下几个方面:(1)学术管理的科层化。有学者认为大学学术管理的弊端主要体现为科层化,并认为由于大学规模的扩大以及大学与外部环境日益广泛的联系,再加上知识系统随着其自身的进化,日益

向复杂化、协同化、组织化方向发展,使大学管理的专业化及其科层体制逐渐凸显。但科层体制在大学组织管理活动中也表现出难以克服的局限性,突出特点就是行政权力泛化以及学术管理的精英专制抑制了大学组织的学术创新活力<sup>[1]</sup>。(2)学术管理的行政化。有学者认为学术管理行政化也可以称为学术管理的“官僚化”,即简单地按照一般的组织管理的思维模式来进行高等教育改革,尤其是在大学独立性发展不足的背景下,它的一个重要附加结果就是会强化大学内部的行政权力,削弱其中的学术权力,进而弱化大学作为知识生产机构的学术特质,并逐渐将其转变成单纯承担社会责任的机构,认为学术管理的行政化主要表现为学术决策行政化和学术评价行政化等方面,在重大学术决策、学术组织的参与方式、学术管理制度、学术评价等方面表现为学术管理的行政化倾向<sup>[2]</sup>。而有的学者认为学术管理的行政化主要表现在学术管理和行政管理混淆不清,

收稿日期:2010-11-19

基金项目:长安大学统一战线专项研究基金项目(TZ0101)

作者简介:孙守增(1963-),男,辽宁本溪人,长安大学编审,陕西省政协常委。

具体表现在“学术机构的行政化”<sup>[3]</sup>。(3)学术管理的集权化。有学者认为,从现实的大学学术管理来看,很多大学的学术管理大多以集权化的学校层次的管理为主,就是管理的重心在校一级,事无巨细都由学校管理,这种管理表面上体现为一种高效率,实际上体现为一种低效率,中国计划经济时期的大学管理就是这种管理的方式。这种管理方式,导致人的思想的僵化,不利于调动学院和系的积极性,而且也会产生严重的官僚主义<sup>[4]</sup>。对于学术管理中问题形成原因的认识,有学者认为,学术管理的弊端来源于中国计划经济式的学术管理制度,这种集权式的学术管理制度抑制了学术自由、学科的发展,背离了应该遵守的国际学术惯例,也是与学术体制、学术组织运行机制相悖的<sup>[5]</sup>。有学者认为长期以来,以学术的行政管理为主、且校级集权的大学内部学术管理体制难以适应学术民主管理的要求<sup>[6]</sup>。有学者认为,现代大学作为巨型组织的内在要求和派生需要的矛盾导致2种管理的冲突。正是由于高层管理人员脱离基层,现代大学作为巨型组织的内在要求呼唤实行民主化管理。大学作为巨型组织的派生需要则要求大学实行科层化管理。这种情况下2种管理又出现了冲突<sup>[7]</sup>。

这些研究工作的一个显著特点是强调大学管理向学术管理回归,避免大学管理的过度行政化倾向,这对现阶段中国的大学管理可谓切中时弊。但对大学行政管理和学术管理的概念缺少明确的定义,对大学行政管理和学术管理的本质特征缺少严肃的研究,对大学行政管理和学术管理的关系也没有进一步厘清。本文尝试基于权力视角对大学行政管理和学术管理给出明确的概念的基础上,深入探讨大学行政管理和学术管理的本质特征,简略勾画出二者之间的关系。

## 一、大学行政管理的本质和特征

管理就是组织或个人基于一定的权力对于实现特定目的的活动的规划、组织、实施和监督的过程。大学的行政管理就是大学这一组织基于行政权力为实现生产、传播知识,培养人格健全的人才而对教学和科研活动进行规划、组织、实施和监督的过程。根据以上定义,大学行政管理的本质就是大学围绕大

学目标顺利实现行政权力的履行和监督过程,行政权力的特征标识了行政管理的特征。从行政权力的视角看,大学的行政管理具有如下特征:

(1)外生性。权力从来源的方式看,可以分为外生权力和内生权力。行政权力经过授权才是合法的,只有合法的权力才能履行,所以行政管理明显具有外生性。

(2)科层性。由于行政权力的外生性,行政权力必须经过层层授权,行政权力才能得到履行,所以行政管理具有科层性。中国大学的行政管理大部分为3个科层,即校级、处、院级和科、系级。

(3)垂直性。行政管理是通过科层得以实施的,在科层体制中,只有上级权力拥有者才能向被授权方(下级)授权部分权力,不可能是全部权力,而且这个授权过程是不可逆的。所以,行政管理具有垂直性。

(4)刚性化。行政权力既然是通过授权得到的,授权方必然严格规定授权的范围,被授权方是不能突破这个授权范围的,也就是说被授权方必须在这个范围内来履行权力,而且被授权方在执行授权方的命令时是不能打折扣的。所以,基于行政权力的行政管理具有刚性化。

(5)集权性。由于行政权力的外生性,必须经过层层授权才能获得,所以行政权力是一种倒树枝结构,所有行政权力必然集中于最顶层。而且顶层权力拥有者时刻担心被授权方不能百分之百执行命令或越权执行命令,也倾向把所有权力集于自身,因而行政管理具有集权性。

(6)纪律性。行政权力的执行最后都是落实到具体的人来执行的,而具体的人由于先天禀赋的不同、所受教育不同、成长环境不同、社会关系不同在执行行政权力的过程中必然受到各种因素的影响,行政权的授权方为使自己权力得到被授权方的忠实履行,必然要对被授权方在履行权力时施加种种限制,强调各种纪律。所以,行政管理具有纪律性。

(7)效率性。对于拥有行政权力的被授权者,追求更大的授权是合乎理性的行为,而为追求更大的授权就必须要有政绩,为了在短时间内获得更多晋升的政绩,必然追求行政权力行使的效率。所以,行政管理具有效率性。

(8)公共性。所有执政者都言必称一切权力属于人民,因为人民才是最大的授权者,政府的产生是

人民授权政府来管理个人无法完成的事物,也就是公共事物,所以行政权力具有明显的公共属性。大学这一社会组织也一样,行政管理也是用于提供公共服务的,行政管理牵涉到大学中每一个成员甚至是社会每个成员的利益,必然具有公共性。

(9)监督性。由于行政权力的公共属性,意味着绝对的行政权力必然是绝对的滥用,所以行政权力必须得到监督,大学的行政权力是所有行政权力的一种,也不能例外,为避免被滥用,也必须受到监督。所以,行政管理具有监督性。

## 二、大学学术管理的本质和特征

根据我们对管理的定义,学术管理就是学术组织或学者个人基于学术权力对学术活动进行规划、组织、实施的过程。学术管理是大学作为学术组织区别于其他社会组织根本特征。学术权力的本质构成了学术管理的本质,学术权力的特征构成了学术管理的特征,学术管理的本质就是学术权力的履行过程。从学术权力视角看,学术管理具有如下特征:

(1)内生性。任何人的学术权力都不是通过外部授权获得的,任何人只要从事学术活动就具有学术权力,只是由于学术的造诣有高下之分,所具有的学术权力也有大小之别,所以学术权力属于人的基本权力范畴,是外人或组织无法剥夺的。一个人要想获得更大的学术权力必须通过个人不断的努力和探究,也就是说,个人只要愿意从事学术活动,并为之不断地努力就可以获得学术权力,在他所从事的专业领域就有发言权。因而,学术权力是内生的权力,学术管理也因此具有内生性。

(2)扁平性。辞海中,学术是指专门的、有系统的学问,是对存在物及其规律的学科化论证,而新的学科的生成是不同学科交叉融合的结果,不同学科之间没有高下之分,在学术权力的行使上都是平等的。为了体现学术上的平等,对学术活动进行管理的学术管理来说,必然是远离科层化的结构的,也必然是一种扁平结构。所以,学术管理具有扁平性。

(3)横向性。学术权力的行使就是学者之间横向的学术成果交流,即使是同一学科的师生之间,也强调教学相长。在中国有所谓一、二级学科之分,但一、二级学科之间是包含的关系,并不是上下的关

系,学术繁荣仍然依靠横向的交流。所以基于学术权力的学术管理具有横向性。

(4)柔性化。由于学术活动是对未知领域的探究,不可能预知探究的结果,探究活动充满了不确定性,所以在对学术活动进行规划、组织、实施时也不可能进行刚性约束,必须随时进行调整,而且要允许学术活动的失败,因为有时失败的结果比成功更重要。所以,学术管理是柔性化的。

(5)民主性。学术管理的终极目标是学术的繁荣,而学术繁荣则对不同学术观点的交流有着较高的依存性,不同学术观点只能在平等的环境下,秉持民主的学风才能进行。可以说,民主就是学术交流的生命线,就是学术繁荣的保障,没有民主,学术交流就会停滞,学术就会枯萎。所以在对学术活动进行规划、组织和实施时,必须贯彻民主精神,为各种不同学术观点提供充分交流的平台,汇集不同学术观点后形成共识,学术管理才能达成促进学术繁荣之目的。故而,学术管理具有民主性。

(6)自由性。学术自由是学术活动的本质属性。虽然管理工作都强调一定的纪律性,但学术管理是对学术活动的管理,在对学术活动进行管理时,必须顾及学术的自由属性,在学术目标的制定、学术活动的规划、学术活动的组织、学术活动的实施、学术资源的分配、学术活动的分工等方面经过学术民主一旦确定下来,学术管理者就必须尊重学者的学术自由,管理者不能随意干涉学者在具体学术活动中的自主权。所以,学术管理具有一定的自由属性。

(7)宏观性。学术活动是一种复杂的智力活动,是对未知领域的探究,充满了不确定性,在具体的学术成果出来之前,一切都是未知的。所以,学术管理只能是对学术活动宏观的趋势和方向进行规划和组织实施,不能确定具体的硬性指标,而且要理性、辩证地看待学术活动的成功与失败,所谓的失败是学术活动正常成果,因为失败在某种意义上比成功一样或更具有价值。

(8)团体性。虽然学术权力是一种内生的权力,但并不意味学者个人学术活动的完全封闭,相反交流是学术的生命。学者在进行学术交流时,自然会形成学术团体,学术团体的形成又促进学术交流,达到学术繁荣的目的。所以学术管理具有团体性。

(9)自律性。学术团体的形成,往往导致学术权力集中于学术团体。学者学术权力的大小与其学

术名望是成正比的,学者学术权力的行使又会给学者带来精神和物质的利益,而且这种利益是排他性的,再加上学术权力的内生性,学术权力的行使只能受到学者内心和学术团体的约束,只能是学者个人或学术团体的自律。所以,学术管理具有自律性。

### 三、大学行政管理与学术管理的关系

从以上对行政管理和学术管理的本质及特征的分析看,大学的行政管理和学术管理是完全不同的2种管理模式,之所以这2种不同的管理模式共存于大学中,而且缺一不可,是大学和社会发展的结果。我们知道,大学的发展经过了4个阶段,分别为古希腊时期的哲学经院、中世纪大学、近代大学和现代大学。古希腊时期的哲学经院是一种纯学术机构,其成员的唯一使命就是探究知识,古希腊的各学派把学术繁荣推到了空前的高度,取得了大量的学术成果,并传播到阿拉伯地区。现代哲学和自然科学如果要寻找历史的足迹,都可以在古希腊的哲学中发现印痕,后来由于战争的频仍和宗教势力的崛起,古希腊哲学开始没落,哲学经院日渐解体。当然,古希腊哲学经院由于是一种纯学术组织,根本没有行政管理,而且,古希腊学者崇尚学术的自由,学术管理只是处于一种自然状态。中世纪大学的诞生是和古希腊哲学文献的重新发现有密切联系的,十字军东征后从阿拉伯地区带回了大量的古希腊哲学文献,这些文献引起了一大批学者的兴趣,这些学者出于对古希腊哲学的研习需要也催生了中世纪大学,中世纪大学主要是研习和传授古希腊哲学,基本上也是一种纯学术组织,这也是在12世纪皇室宫廷及宗教教廷允许大学存在的先决条件,行政管理的架构基本不存在,由于学术的不发达,学术管理也处于萌芽状态。到了近代大学,由于学术的逐渐发达,学术管理日益重要,得到了率先发展,这也是西方大学教授治校制度形成的原因;到了现代大学,大学已成为以学术为特征的巨型社会组织,由于知识价值越来越为社会所认可,大学与社会的联系越来越紧密,大学的功能除了传统的探究知识、传授知识外,又增加了社会服务和社会引领的功能,由于组织的庞大复杂和要满足社会的要求,大学的行政管理日益完善起来。但大学行政管理的完善,并没有削弱

大学的学术管理,而是互相配合共同完成对大学的管理,也就是说,行政管理和学术管理的目标是相同的,都是为了实现大学的功能而使大学能协调运转的。它们既然是相互配合的关系,就有一个谁配合谁的问题,谁主谁次的问题,谁处于主导地位谁处于从属地位的问题。

第一,从权力的视角看,行政权力是外生权力,学术权力是内生权力,从权法和权理来说,内生权力永远优先于外生权力,就和人权永远优先于行政权力一样,行政权力是为人权服务的。所以,基于学术权力的学术管理要优先于基于行政权力的行政管理,大学的行政管理要服务于学术管理,学术管理处于主导地位,行政管理处于从属地位,行政管理要配合学术管理来开展。

第二,大学之所以成为大学,其关键在学术,学术特征是大学区别于其他社会组织的根本特征,也就是说,大学首先是学术组织,其次才是社会组织。离开学术,大学就没有探究知识的功能,更妄谈传授知识的功能,也无从谈起社会服务和社会引领的功能,也就没有大学的存在。

第三,大学的使命就是繁荣学术,而学术管理就是直接指向这一使命的,行政管理只能是服务于这一使命。

第四,管理的最高境界是决策,而决策的最高境界是科学决策,要做到科学决策就要实现科学论证,科学论证当然离不开学术,对于大学来说,决策就是学术管理。所以,对于大学来说,学术管理是决策层面的,行政管理则是执行层面的。对于大学,学术事务是重要和主要事务,大学有关学术事务的决策都应放在学术委员会进行,大学的学术机构理应定位为决策机构;行政机构不能参与学术决策,学术决策的任务由行政机构来执行,行政机构自然定位为执行机构。

值得说明的是,基于以上认识,对于有些学者认为大学管理存在学术管理主导型、行政管理主导型、二者分离型管理模式的说法,尽管在中国在某种程度上是一种客观存在,但对于全球所有大学尤其是西方大学来说,无疑是以偏概全,既与事实不符,在理论和逻辑上也是矛盾的。

### 四、结 语

对于中国大学要实现现代化,就必须建构现代

大学制度,而要重构现代大学制度,就必须对大学的学术管理和行政管理以及二者之间的关系有一个科学的认知,重新确立大学学术管理的主导地位。《中华人民共和国高等教育法》第42条要求:高等学校设立学术委员会,审议学科、专业的设置,教学、科学研究计划方案,评定教学、科学研究成果等有关事项。各大学确实按照要求也设置了学术委员会,但各大学基本没有学术委员会章程,也没有学术委员会的议事规则,更没有学术委员会下设的专门委员会,有的大学一年乃至几年不开一次学术委员会会议,有关审议学科、专业的设置,教学、科学研究计划方案,评定教学、科学研究成果等有关事项学校领导都是交代给有关行政部门了事,学术机构处于严重虚置和缺失状态,学术管理的主导地位根本没有得到确立。偶尔为之的学术管理也没有尊重学术管理的规律,违背学术管理的本质和特征。这种大学内部微观层面的管理现状到了必须改变的时候了,否则,钱学森之问,将继续困扰中国的大学。

致谢:本文是作者2009年在国家教育行政学院“第三十一期高校中青年干部培训班”学习时,与厦门大学李志勇主任、南京大学张序余研究员、江南大

学刘飞教授、南京航空航天大学金泉元副教授共同承担学院课题一部分的进一步深化,文中很多观点和他们进行了充分的讨论,对他们的无私帮助表示感谢。但是本文中的不当观点和表述都是作者的责任。

#### 参考文献:

- [1] 张兆芹,王 妮.我国高校学术管理存在的问题与对策[J].高等教育研究,2006,27(4):39-43.
- [2] 邓 薇.高校学术管理之我见[J].科技信息,2007(31):492,511.
- [3] 秦惠民.高校学术管理应以学术权力为主导[J].中国高等教育,2002(3/4):25-27.
- [4] 王 敏,裴兆宏.从院系视角探讨大学管理模式[J].清华大学教育研究,2005,26(4):33-38.
- [5] 王恩华.我国大学学术管理体制深化改革研究:一个治理视角[J].研究与发展管理,2004,16(4):108-113.
- [6] 匡尹俊.高校学术管理与行政管理关系现状及对策[J].当代教育论坛,2007(10):106-107.
- [7] 姚加惠,李 泽.冲突与协调:现代大学管理的民主化与科层化[J].江苏高教,2006(2):24-27.

## Relationship of academic management and administration in universities from power view

SUN Shou-zeng

(Department of Magazines Publishing, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

**Abstract:** The definitions of academic management and administration were presented based on the power view. The intrinsic meanings and characteristics of academic management and administration in universities were analyzed. The development of academic management and administration was discussed with the evolution of universities to reveal their relationship. It was pointed out that the academic management should be superior to administration in universities, the academic management should play a role at decision affairs, the administration should be taken as an executive body. The main problems in Chinese universities are the lose of academic institutions and the violation of academic management laws.

**Key words:** university; power; academic management; administration