

文章编号: 2095-1663(2013)04-0026-05

大学“去行政化”

——基于高等教育系统的整体思考

张宏喜 汪元宏

(安徽科技学院高等教育研究所, 安徽 凤阳 233100)

摘要:大学行政化的弊端虽然表现在当下的大学里,其根源却存在于整个高等教育系统之中,在对当前大学行政化的口诛笔伐中,严重忽视了“去行政化”的多元责任主体,并且将学术权力与行政权力截然对立,对行政权力的类型与层次未作充分的考量,致使大学要独立承担“去行政化”的使命,这无助于建立新的教育行政秩序,在现阶段下,建立新的高教体制需要的是在整个高等教育系统内建立有边界的尽责的行政序列,而不是仅在大学内部彻底“去行政化”。

关键词:行政化;高教系统;学术权力;行政权力

中图分类号: G647 **文献标识码:** A

当前对于大学“去行政化”问题不仅有理论上的思考,也有实践上的探索,这些都主要集中表现在对于学术权力和行政权力关系的处理上,视二者为完全的二元对立。然而在高等教育系统内,“学术权力”和“行政权力”不管在逻辑上还是在现实中都是一对交叉关系概念,并不是此消彼长的完全对立。有一种方法可以让逻辑简单一些,正如在政府深入微观经济时我们痛斥寻租,在民企到政府寻求援助时,我们仍然痛斥政府平时不尽到守夜人职责一样。大义凛然的道德指责有助于建立起社会的良知底线,在高等教育领域有存在的必要,但简单的指责无助于建立新的教育行政秩序,大学的行政化有着深刻的社会根源,深受社会、政府的影响,完全依靠学校自身的努力,难以完全去行政化。^[1]在现阶段,建立新的高教体制需要的是在整个高等教育系统内建立有边界的尽责的行政序列,而不是在大学内部彻底去行政化。

一、高等教育系统中权力的分层

现在组织研究已发展到对各个组织之间关系的研究,发展到把组织的整个领域作为分析单位的研究。^{[2]209}美国著名高等教育学家伯顿·克拉克在其著作《高等教育系统——学术组织的跨国研究》中将高等教育系统中的权力划分为六个层次,使权力的层次变得一目了然,尽管这六个层次并不是在所有的系统中都是存在的。从底部向顶部看,第一个层次是主要的运行单位——系或讲座(研究所)的结合;第二个层次是几个运行单位的集合,同时又是大学或学院的一部分,它的主要名称是“学部”,在我国主要是二级学院,目前也有部分大学设有学部;第三层次即整所大学或学院;权力组织的第四、第五和第六层次是日益包罗万象的行政管理实体。第四层次是多校园的学术管理组织,由于它是新近出现的,因

收稿日期:2012-12-19

作者简介:张宏喜(1977—),男,安徽金寨人,安徽科技学院高等教育研究所讲师。

汪元宏(1954—),男,安徽庐江人,安徽科技学院党委书记,教授。

基金项目:本文系安徽省社科规划项目“多视角下的大学管理创新研究”(AHSK11-12D103)阶段性研究成果。

而是最难以明确界定的;第五层次是州、省或市政府本身,在这里,权力具体体现在政府的一个部或局;第六个层次是最高级层次,即一国的政府及其有关的部局与立法机构。六种基本的统治形式在各国高等教育系统中或单独、或综合、或强大、或弱小、或轻微的存在着,这些形式反过来又主要根植于学科、事业单位和整个高等教育系统之中。^{[3]123}因此,具体分析高等教育系统各层次中行政权力与学术权力的各种形式及其相互运行情况,对于理性对待“去行政化”意义斐然。

二、教授治校与学术自由的反思

当前谈论最多的是大学“去行政化”,实行教授治校,保证学术自由。那么行政化制约教授治校和学术自由的程度到底有多大,是否存在其他因素,也值得我们做进一步的深入分析,下面将对学术自由和教授治校的现实状况进行反思。

美国的巴宗(Jacques Barzun)教授在其《美国大学:如何发展;向何处发展》一书中指出,美国一些“幸运”的现代学者今天给学术自由重新下的定义是:要干什么和什么时候去干,有选择的自由;任何职务只要不喜欢,就可以不干。^{[4]82}巴特斐尔德(H. Butterfield)在他的《今日的大学和教育》一书中有这么一段话值得我们对学术自由进行一番思考,他说在他青年时代,系务会议讨论教学大纲时,参加会议的成员都以学生监护人的身份讲话,注意青年人在他们监护下获得全面智力的发展。而在今天,我们讨论教学大纲时,我认为我们的发言颇像大学里的讲座,每人关心较多的是他所研究的一门学科的命运。^{[4]81}他叙述这段往事的目的在于说明最近学术专业在偏重教学职责方面,产生一种意外的变化。那就是,如今许多学者在教学上运用学术自由的做法,同他们的前辈有所不同了。

学术自由不仅延伸到科研和思想领域,也延伸到教学领域。因为思想和科研需要挑战和交流,这要由教学活动来提供。学术自由意味着学者和教师可以自由地用自己的方式进行研究,以自己认为适当的方式进行教学。^{[5]185-186}当前,在大学里,重视学科而忽视学生的现象,已经发展到极为严重的程度,以致人们给“逃避教学”敲起真挚而公正的警钟。因此,行政化可能在一定程度上限制了学术自由,但我们也不能否认是教授们自己在不断地放弃了某些自

由,特别是教学自由。学术自由只有在援引它的学者始终对它的意义保持清醒的情况下才能存在。现实的目标、教育上的偏见或者政治说教都没有权利援引学术自由为自己正名。学术自由不是一笔财产,可以被一劳永逸地占有和享受。^{[5]186-189}因此,很多损害学术自由的就是学者或教授本身,学术自由成了他们获取自身利益的幌子,最后却将责任完全推给了大学行政化管理,因为无论在什么地方,一旦有人将自己的个人存在与学术存在融为一体,学术自由就会证明自己的价值。^{[5]185}由于教授变为政府和企业大亨两者的仆人,因此他的地位发生了微妙变化。教授不再是为民主社会服务的社会改革家,而成为为民主国家服务的改革家。按照前者的资格,他可以保持价值自由;可是,当以后者的资格出现的时候,还能保持价值自由吗?过去,在价值自由思想的指导下,他能够追求真理而不必考虑后果;可是,按照新的资格来看,真理现在具有了后果,而且是价值方面的后果,那么,他还能宣称忠实于价值自由吗?^{[6]19}教授和政府官员之间的利益商谈制度强化了政府及其官员的干涉与控制,导致教授为了各种利益而逐渐放弃大学的自治传统。^{[7]11}因此,从这个角度来看,不是行政化制约了学术自由,而是学者或教授自己背叛了学术自由。

那么在当前的大学中,教授治校可行吗?笔者认为教授在对学科的忠诚度要高于对大学的忠诚度,在这种意义上的教授治校将会出现局限性。因为主宰学者工作生活的力量是学科而不是所在院校。^{[3]35}如果让学术工作者在学科与单位两者之间进行选择,他或她一般都选择离开单位而不是学科。一个人离开他的专业领域要比离开他所在的大学或学院代价高得多,因为一个人的高等教育层次越高,其专业在决定任务时的重要性越明显。^{[3]35}如一位化学教授首先忠诚于化学专业,他个人声誉的主要基础并非聘请他和付他薪金的学校,甚至他在校内的评价也都是靠他在校外的声誉。当然,教授对于专业的忠诚与他对于大学的忠诚,大体上可能是一致的,而且绝大部分是不矛盾的。但是在讨论化学系有关的问题时,就出现矛盾了,教授往往不是站在大学立场来考虑问题,而是很自然地从事大学化学系的利益出发来考虑问题。^{[4]101}再举一个简单的例子,某大学有一块尚未确定用处的基地,行政委员会收到四份申请使用这块基地的报告:生物学教授以各种理由写了一份20页的报告要建一栋生物实验大

楼,图书馆负责人以两页说理明晰而带有说服力的报告要求建造科学图书馆,还有后勤服务部门要建学生自助食堂,工学院要建工程实验中心。决定这类问题的程序与决定科学研究或学术问题的程序不同。一般领导都知道,在这种情况下,单靠逻辑推论,必然是犹豫不决,左右为难,什么事也做不成。因此,大学如果没有专业的领导,就要相互摩擦而无法前进了。^{[4]93}因为在每一种制度里面,在显而易见的个人才能的差异之上,都存在着等级和权力上的差别。如果没有领导的存在,合理的组织是不可思议的。^{[5]119}而院校的官员甚至比教授们更关心支持自己的院校,因为大家的工资收入和事业的成功,都直接依赖于整个院校的成功。因此,他们的观点和利益与中央部门的官员们的观点利益有根本的区别,因为院校的官员越来越多地来自教授和学生组织。哪里有大批相互影响的院校行政管理人员,哪里就会在教授文化和学生文化之外,形成准自治的管理文化。^{[2]193-194}这种文化对于大学的生存来说是及其重要的,因为相对于大学的其他价值,大学生存的价值更重要。

一所大学的监控者或者主事者所需要的资质与一个教授所需要的资质是不同的。他必须用一种超然而客观的态度来面对当前的现实。一般来说,教授是不能胜任这方面的特殊要求的,因为是在特定的领域内工作,也因为他们的工作因此具有党派色彩,所以他们在学术上就专注于某些特殊的兴趣范围,因此就不能足够地超然物外。所以人们最好还是不要让教授们扮演一个凌驾于其他教授之上的监控者或主事者的角色。^{[5]180}正如约翰·布鲁贝尔所说,高等教育越卷入社会事务中就越有必要用政治观点来看待它。就像战争意义太重大,不能完全交给将军决定一样,高等教育也相当重要,不能完全留给教授们决定。^{[6]32}因此,从现实角度来说,教授治校还存在着很大的局限性,教授治学应该比教授治校更为可行。

三、行政权力与学术权力关系的省思

在过往的理论分析上,都简单地认为行政权力制约并消解着学术权力,学术权力在不断地被边缘化,将教授治校与行政管理完全对立起来。然而,在实践中,专业人员通过个人统治、学术团体控制、官僚化的地位和政治斗争等各种方式施展权力。^{[2]189}

在学术界,学科就是“产品线”,院校即为地理中心。前者的代表与后者的代表相互交叉——因推动学科发展而领取薪金的教授与负责推动一所或一批大学发展的行政管理人员面对面地来到一起。在很大程度上,这种庞大而恒久的学术系统矩阵结构不是人为规划的,而是自发形成的。这种结构的自发形成是如此符合“事物的本质”,以至似乎没有其他选择,事实上的确没有。高等教育必须以学科为中心,但它同时必须聚集于事业单位。^{[3]36}这充分说明了在高等教育系统,学术权力和行政权力是一种“鱼和熊掌皆可得”的组织方式下的权力集合,在现代社会组织发展的过程中,二者有矛盾的地方,但也不能否认也有相互依存的地方,基本形成了学术权力行政化或行政权力学术化的倾向和局面。因此在“去行政化”的道路上,要顺势而为,因为高等教育系统内的行政化有其制度、文化和环境上的因素。因此,我们就从高等教育系统的底层向高层延伸,来探讨行政权力与学术权力是如何相互渗透,紧密结合的。

大学作为一个“知识性的社会”,其学术活动所具有的特征使之与众不同,具有一些特殊的运行问题和权力问题。^{[3]11}大学里的系首先是一个社团式机构,即一个围绕某一学科的共同利益组织起来的相对统一的机构。不过,系也是一个官僚单位,系主任是学术管理体系中最低的一级。系制的冲突最终都集中到了系主任身上,他是一个处于上挤下压地位的中间人物,既负责教学工作,也负责行政工作,他的权限责任很不清楚。专业学院的院长,尽管有一定程度的自治权,然而大多数仍然是任命的而不是选举的,并仍然具有行政官员的地位。^{[2]114-115}因此,在高等教育系统的第一、二层级中学术权力和行政权力是紧密结合在一起的,很难说清教学问题和学术问题的裁定是属于行政权力还是学术权力。

在大学层面,许多委员会都具有双重身份,有些教授发展了自己的行政本能以及同某些行政人员之间的相互信任的关系,由此成为起桥梁作用的寡头。在这一级组织中,行政人员同学者复杂地相互交织在一起,这一特点可以称为学者团体的官僚化联盟。^{[2]116}教授凭借学术声望获得了行政上的权威,目前,大学里大多数行政职能部门的负责人不仅担任行政职务,而且因其本身是具有高学历的教授等专家学者,往往又在大学的各种学术组织中担任领导职务,一身兼具行政特征和学术特征,必然会对单纯的学术权力造成冲击。^{[8]20}在大学内部,学术权力的

行政化在一定程度上是因为行政权力依附于学术权力之上,从而通过学术权威来发号施令,其实也是一种行政权力学术化的倾向。那么,在大学外部的高等教育管理系统中又会是怎样的情景,我们来进一步考证。

当专业化和官僚化结合起来形成巨大的组织和更大的部门时,从而产生强有力的社会行动者。在高等教育,情况就是这样。^{[3]3}目前,在政府层次的高等教育系统里,各主管部门领导没有不具有教授头衔的,他们既是学术专业人员,也是管理专业人员,他们既有在领导岗位上获得各种学术头衔的,也有在学术上有了一定影响力之后走上领导岗位的。作为各国教育部中重要的专业人员群体,教授们有进入中央委员会和中央各机关的特殊通道,他们是上层官僚和政客的重要成分。在高等教育的全国组织模式中,一些学术界有影响的高级人士,也在重要的分配资金的中央机构任职。而且,那些把真知灼见集中起来,吹进现代诸侯——首席执行官、委员会主席、部门负责人耳朵的人,很多是学术界的名人显贵。^{[2]197-198}出现这种现象,既存在制度性的因素,也有文化上的因素和现实的需要。

政府通过教授或学者不断地将行政化的触角伸到了大学内部,从而加强了对大学的隐性控制,大学通过教授或学者将触角伸到政府部门,从获得了各种隐性利益。因此,政府与大学栓在行政化这同一战船的桅杆之上,也就是说行政化在大学与政府之间是一个统一体或者是在同一序列上。认为官僚就是官僚、也只能是官僚的说法并不妥当。官僚权力可以被栓在不同的“马车”上。在官僚机构施政的不同组织层次、官僚权力就将以不同的方式在体制中发挥其作用。^{[2]194}我们已经看到,各国高等教育系统合法地由教授统治,通过选举、任命和非正式交易,将地方的寡头权力延伸到了国家层次。他们在主要的专业群体中活动,有特权进入中央的各种委员会和机关,他们常常是取悦于高级官僚和高级政治官员的最重要选民。^{[3]134}相反,在任何时候,只要政府想对高等教育负起某些责任,某些机关就会成为行政管理的执行机构。这些体制都把教育部当作掌握整个高等教育的机关。^{[2]194}因此,在国家层面,政府通过行政权力控制学术权力,教授或学者通过学术声望获取行政权力,在这里,学术权力和行政权力有力地结合起来,共同推动整个高等教育系统的科层化管理。

到底是行政权力制约了学术权力,还是学术权力绑架了行政权力,这在整个高等教育系统中恐怕难以完全澄清。因此,对于整个高等教育系统内的学术权力与行政权力关系问题,需要我们用理性和辩证的思维方式加以审视。

四、大学“去行政化”的理性分析

1. 明确大学“去行政化”的主体

由于人们在制度选择和制度变迁中所处地位不同,所起到的作用也不同。在制度选择和制度变迁中处于主动地位,起着决定作用的一部分人或利益集团,是制度选择和制度变迁的决定者,即选择主体或变迁主体,或者称为“制度决定者”。^[9]大学“去行政化”的主体是在“去行政化”中处于主动地位的人或利益集团。然而在“去行政化”的争论中处于主动地位的大多是理论工作者,而大多数实践工作者却持反对意见或不予置评,作为制度决定者的政府也未有实际行动,这也说明“去行政化”的主体还未真正出现。作为改革的方式,要么是自上而下的改革,要么是自下而上的改革,前者应该由政府推动,这样可能会伤筋动骨,使高等教育出现混乱局面。后者应该由大学来发动,然而学校的组织模式是社会结构状况的反映,没有社会和政府的参与,可能会成为一种形式。因此,单独一项改革很难达到效果,只有确立政府、社会和大学的多元主体改革模式,找到改革的最佳平衡点,大学“去行政化”才有可能。

2. 形成有边界的行政序列

首先是要划清政府和大学的行政边界,做到“上帝的归上帝,凯撒的归凯撒”,各司其位,各尽其责。不少学者认为应该对大学与政府之间关系进行重构。政府需要转换其角色,从全能政府转向有限政府,从划桨的政府走向掌舵的政府,从政府控制走向政府监督,合理让渡高等教育的管理权力。^{[7]3}正如雅思贝尔斯所说,监控大学的使命给国家带来了重大的责任。任何一个被委以如许重任的人,我想,首先都应该具备一种学术品位的意识,而在对待被交托给他照料的、在学术方面具有创造力的人们方面,则应该具备一种堪与园艺学家对待他所珍爱的植物相媲美的态度。^{[5]179}基于高校和政府的关系视角,认为大学行政权力泛化的症结是政府作为大学强势权益人而催生出的过度控制欲与高等教育发展内在规律之间的冲突,“去行政化”应弱化行政力量(政府)

对大学事务的广泛干预,加强大学自治与法制化建设。^[10]做到学校行政只对学校教学和科研服务,而不是为上级行政主管部门负责,上级行政主管部门的行政职责应该是保障、监督大学的办学行为。

3. “服务行政”的现实路径

有学者提出将大学的管理职能从“管理行政”向“服务行政”转变,从概念的提出到管理中的践行需要一个过程,更需要现实的路径支撑。但在实际工作中,学术委员会中的领导职位多由双肩挑的教授担任,造成了学术权力和行政权力的交叉混合。^{[8]20}要真正实现“服务行政”,那么大学现行的领导岗位上的“双肩挑”问题就必须解决。尽量避免把学者推向一般的行政岗位,否则你只是在为他们的劳动力付出报酬,而削弱了他们从事创造的动机。^{[3]312}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。事务工作和学

术工作必须区别开,因为每一方面都有它自己的一套专门的知识体系。^{[6]37}因此在倡导“服务行政”理念的同时,要建立职业行政管理队伍,这样,“服务行政”才能落到实处。

4. 进一步加强理论研究

大学“去行政化”研究已经持续了多年,在大学内外也都引起了强烈的反响,但在实践领域里好像并没有具体的行动,这可能会影响一部分理论工作者和学者的积极性,但如黑格尔所说:“理论工作要比实践工作的影响更大些。革命一旦在观念领域完成,现实就不能原封不动地维持下去。”^{[5]99}因此,理论研究不能松懈,也不能只局限于大学之内,要将理论研究深入到高等教育系统的各个层次,引导理论与实践工作者的广泛参与,使大学“去行政化”具有科学的法理基础、广泛的群众基础和深刻的理论基础。

参考文献:

- [1] 刘献君. 正确认识和处理好学术权力与行政权力的关系[J]. 中国高等教育, 2012, (13/14): 31.
- [2] 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.
- [3] 伯顿·克拉克. 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.
- [4] 阿什比. 科技发达时代的大学教育[M]. 滕大春,滕大生,译. 北京:人民教育出版社, 1986.
- [5] 卡尔·雅斯贝尔斯. 大学之理念[M]. 邱立波,译. 上海:上海人民出版社, 2006.
- [6] 布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 王承绪,等,译. 杭州:浙江教育出版社, 2001.
- [7] 吴慧平. 西方大学的共同治理[M]. 北京:北京师范大学出版社, 2012.
- [8] 吕世彦. 关于大学章程制定过程中几个关键问题的思考[J]. 北京教育(高教版), 2012, (2).
- [9] 韩水法. 大学与学术[M]. 北京:北京大学出版社, 2008: 19-20.
- [10] 郑毅,刘文斌,孟激. 组织结构视角下的中国大学行政权力泛化[J]. 高等教育研究, 2012, (6): 26.

Deadministrativization of the University

— Reflections on the Overall Higher Education System

ZHANG Hong-xi, WANG Yuan-hong

(Institute of Higher Education, Anhui College of Science and Technology, Fengyang, Anhui 233100)

Abstract: The entire higher education system rather than universities themselves should be responsible for university administrativization. The real causes of this problem are sometimes ignored when academic power and administrative power are diametrically opposed without full consideration of the type and level of administrative power, making the university pursue deadministrativization alone. This is not helpful to the establishment of a new order of educational administration. What is needed at present is a new system of higher education with clearly defined administrative boundaries, not unsupported university deadministrativization.

Keywords: deadministrativization; higher education system; academic power; administrative power