

Administrative Power and
Academic Power in Universities

高校行政权力与学术权力 运行机制研究

湛中乐 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

国家社科基金教育学一般科研项目
(高校行政和学术权力的运行机制研究, 批准号BIA100081)

高校行政权力与学术权力 运行机制研究

湛中乐 主编
苏宇 郑磊 副主编

图书在版编目(CIP)数据

高校行政权力与学术权力运行机制研究/湛中乐主编. —北京:北京大学出版社, 2018.1

ISBN 978-7-301-27518-4

I. ①高… II. ①湛… III. ①高等学校—管理体制—体制改革—研究—中国
IV. ①G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 212490 号

书 名 高校行政权力与学术权力运行机制研究

GAOXIAO XINGZHENG QUANLI YU XUESHU

QUANLI YUNXING JIZHI YANJIU

著作责任者 湛中乐 主编

责任编辑 李 倩

标准书号 ISBN 978-7-301-27518-4

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 law@pup.pku.edu.cn

新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社法律图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

印刷者 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者 新华书店

730 毫米×1020 毫米 16 开本 18.5 印张 293 千字

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

定 价 46.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

前 言

研究大学行政权力和学术权力的运行机制，对于我国当前大学的制度建设和高等教育的良好发展而言，有着极为重要的现实意义。近二十年来，我国大学的规模和校园建设以前所未有的速度突飞猛进；然而对大学事务的非议却也空前激烈。在这些非议中，无论是感情色彩浓厚的抨击还是理性的批评，都集中指向大学的治理。大学治理出现各种问题，根本原因是权力关系没有理顺，管理方针和行权机制存在一定的误区所致。在这些权力关系当中，“学术权力”与“行政权力”、进而是学术价值与行政利益的对立与冲突，不可避免地成为首要的焦点问题，因而学界与教育实务界，对此掀起了一波波的讨论热潮，直至前些年关于“取消大学行政级别”的改革呼声，将这一问题推上风口浪尖。然而，要将这一问题研究透彻却非易事。毕竟大学的权力运行机制，乃是与整个社会经济背景息息相关的，大学并非一个独立的“制度——资源”系统，亦非可以独立观照的“场域”，中外大学行政权力与学术权力运行机制的历史与现状深刻反映出，大学的权力结构与形态乃是整个政治社会的权力结构与形态的一个缩影，它自身并不生产新的权力类型。大学与其他单位的权力格局不同之处在于，大学基于其特殊的机构目标和历史使命，存在一种复杂的权力嵌套现象，不同的权力类型链接于不同的利益反馈，而不同的利益反馈都连接于大学内外、不同群体之间的多种利益渠道；不同权力类型及运行机制之间各自拥有一定的独立性而相互交缠，其中的权力实际分布本身就难以考察清楚，而要理顺这套“利益——权力”关系更要困难得多。即使我们能够清晰理顺这套关系，在不涉及整体社会经济变迁的情况

下,单独针对大学内部的制度设计提出可行的改革建议,亦是有相当难度及理论价值的主题。因此,选此主题不仅具有重要的现实意义,也具有相当的研究价值。它蕴藏着一种深刻的智识挑战,要破解这一迷局,对研究者的分析工具与研究方法有相当高的要求。它要能够理解和认知一种多元权力嵌套的复合性制度架构,分析这一架构与系统外部的复杂衔接情况,并在有限的制度空间、合法性框架及资源条件下作调整、腾挪;这要求我们在旧的制度空间内,竭尽可能创造新的制度结构类型。实际上,研究大学行政权力和学术权力运行机制,既包含着深切的现实关怀,又包含着理论上必然要求的重大突破。

本书中的两个核心概念“大学行政权力”与“大学学术权力”分别源自大陆法系国家及英美法系国家,但当前国内习惯使用的定义实际上是由国内学界所界定。“大学行政权力”指的是大学为有效实施教学与科学任务而需要运用的管理人事变动、财务收支、非学术性活动组织等不直接包含学术判断内容的事务的权力;“大学学术权力”是指大学所享有和运用的直接包含学术判断在内的权力,包括处理学科建设、课程设置、科研计划、项目分配、招生培养、学位授予、试卷成绩评定、论文学术评价等学术性事务的权力。大学的行政权力与学术权力关联紧密,经常需要相互配合、密切协作,但二者的边界有时并不十分清晰,亦常有行政权力干涉学术事务的现象发生,二者之间的关系一直为教育学界和公法学界所密切关注,在“高校去行政化”呼声渐响之时,大学行政权力与学术权力的关系及各自应然的运作机制,更成为一个重大热点问题。

关于大学行政权运作机制及学术权力运行情况的研究,以及大学内部权力关系的研究,国外学者早已广泛开展。不过,国外学者基本没有直接研究“大学权力”与“行政权力”关系之文献(除非冠以其他类似概念形式)。总体上看,可资利用的境外文献大致可以归结出三种主要类型:

(1) 大学或学院的权力结构研究:不少学者曾经详细探讨大学或学院的总体权力配置问题,这一学术探讨最早可以追溯至民族国家兴起之初。在现代,对这一问题的讨论呈现出不断深化的特征。20世纪60年代,对大学内部权力配置以结构化乃至“结构——功能”的视角进行研究,是这一方面研究方法成熟的标志。20世纪60—70年代是欧美国家进行大学权力研究的高峰

期,产生了为数众多的学术文章。学者们从不同的视角观察大学权力的构成与分布,并提出了不同的分析框架,例如格罗斯(E. Gross)首次严格采取社会学的调查研究方法,以权重评分的方式对大学权力的分布进行了详细的描述,揭示了学术权力与行政权力占主导地位时对大学目标的不同影响,并且将权力结构与大学目标结构进行了细致的匹配分析;又如雷恩(J. Lane)力主将大学权力划分为表面维(external dimension)、组织维(organizational dimension)与参与维(participation dimension),并对1600个大学内部决定在不同维度上的组织机构影响与主体参与情况进行分析,清晰地描述了大学权力的具体分布^①,等等。自20世纪80年代以后,对大学或学院的权力结构研究有所减少,学界更多地开始从反歧视或保护学生在权力结构中的位置之角度去研究这一问题,主张强化学生权力和广泛的参与;但也有一些“另类”的学者,基于深厚的政治哲学功底,极力坚持教职权力在大学内部的绝对优势地位。^②进入21世纪以后,行政机构的权力在某些国家的部分大学又开始膨胀,其背景是新自由主义政策的推行,使得大学日益被卷入市场乃至政府与市场的关系之中而削弱了它的独立性,行政机构作为天然与政府联系更紧密的实权分支,在这场变迁中反而获得好处。^③学界对于在社会经济的大背景下观察大学内部权力结构的努力才刚刚起步。换言之,关于大学权力结构及运行机制的影响要素分析,实际还是一个方兴未艾的主题。

(2) 学术权力在大学中的影响及定位:虽然欧美早在19世纪就由洪堡等教育家确立了大学自由与学术共同体自治原则,但单独分析学术权力的研究方式,直至20世纪30年代才开始。20世纪30年代,在世界性经济危机的影响下,学术系统在高校的地位一度下滑,贝尔德(C. Beard)在美国教授联合会(AAUP)名义下,以类似战斗檄文的形式强烈主张学术权力(academic

^① See J. Lane, "Power in the University", *European Journal of Education*, Vol. 14, No. 4, (1979), pp. 389—402.

^② 〔美〕布鲁姆:《大学的民主化》,应星、刘云杉译,载张辉选编:《巨人与侏儒(增订版)——布鲁姆文集》,华夏出版社2007年版,第395—407页。

^③ See I. Ordorika, "The Limits of University Autonomy: Power and Politics at the Universidad Nacional Autónoma de México", *Higher Education*, Vol. 46, No. 3, (2003), pp. 361—388.

power), 是在现代社会第一次鲜明地提出学术权力优越性主张的宣言。^① 自此以后, 学术权力就日益成为一种重要的大学权力机制。与大学权力结构研究一样, 对学术权力的研究热潮直至 20 世纪 60—70 年代才真正到来。在这一时期, 学界对大学学术权力的研究已经颇为理性, 因为学术权力在大学的主导地位已经彻底恢复, 教授治校的基本原则已经牢固确立。但是, 随着“学术转向”(academic change) 在 20 世纪 60 年代的到来, 学术权力的定位重新成为一个有待深入讨论的问题。1966 年, 美国教授联合会公开发表宣言, 主张教职群体应参与到招生规模与结构控制、基础设施建设与置备、校长选举与学术性领导人员任命等事务中去, 联合会秘书长声明“教职群体的权力, 并非基于学校领导的理解与赠与, 而是基于教职群体本身的权利。”有学者认为 1966 年宣言已经直接将教职群体构造成大学管理的一部分。^② 宣言中的权力主张很快陆续得到实现, 大学学术权力的地位在 20 世纪 60 年代后期显著上升。在 20 世纪 70 年代, 学术权力在大学权力结构讨论热中始终处于优越位置; 至 20 世纪 80 年代, 由于学部权势的膨胀和学术专断的形成, 学界转而开始担忧过分膨胀的学术权力反而限制学术自由, 提出将部分学术权力运行机制理性化并加以适度限制的主张。^③ 但总体上看, 学术权力的地位与运行机制争议渐小, 有学者总结出大学教职群体权力的运行特征并作出了很好的图示表达。^④

(3) 行政权力在大学中的设置方式、主体构成及定位: 相比之下, 大学行政机制方面的讨论出现得较早, 但英美学界较少直接讨论“行政权力”。在 20 世纪初, 即有学者介绍某一大学的行政机制^⑤, 也有专家提出了理想的大

^① See C. Beard, "The Quest for Academic Power", *Journal of Higher Education*, Vol. 70, No. 5 (1999), pp. 572—578. (first published in 1932).

^② See R. Brown, "Collective Bargaining in Higher Education", *Michigan Law Review*, Vol. 67, No. 5 (Mar., 1969), pp. 1067—1082.

^③ See J. Newman, "Academic Freedom and the Power of the Guild", *Improving College and University Teaching*, Vol. 30, No. 1 (Winter, 1982), pp. 8—11.

^④ See Williams, Gore, Broches & Lostoski, "One Faculty's Perceptions of its Governance Role", *Journal of Higher Education*, Vol. 58, No. 6 (1987), pp. 629—657.

^⑤ See G. Kemp, "The Administration at the University of Illinois", *Science*, New Series, Vol. 28, No. 719 (Oct. 9, 1908), pp. 483—488.

学行政体制，包括论及权力配置与委任的问题^①，还有学者结合现实与理想进行分析，指出过分集中的行政权和不适当的大学理念窒息了教职群体的活力。^② 在20世纪初，还有相当多的关于大学行政权运行机制的讨论，从历史上看，这也是美国相对最缺乏大师的时代，后来杜威对教育和哲学进行的改造亦与此背景氛围有关，对大学体制及大学行政的讨论一直持续到第二次世界大战前。第二次世界大战中止了这种讨论，在战后，大学行政的问题也一度几乎被遗忘，直至1966年，大学行政仍被认为是一片“研究沙漠”。^③ 其后数年间，学界对大学行政权力运行机制开始有一些探讨，例如有学者研究了行政权力对教职人员晋升的控制。^④ 在20世纪70年代，有关大学行政权力运行机制的讨论常常被淹没或夹杂在关于大学权力结构或决策过程的探讨之中。随着大学权力结构讨论热潮的过去，学界关于大学行政权力运行机制的探讨热情也开始减退。实际上，至少在英美国家，可以说对大学行政权力运行机制的讨论，一直并不占据主流地位，这是由于它们在现代几乎一直奉行学术自治原则有关。欧洲大陆的一些国家，如德国、法国等，对大学中的行政权力则谈论较多，但是基本上不讨论“学术权力”。这些国家的大学行政权力受行政法约束，涉及学术判断方面的行权机制则往往成为行政法学的难点问题，判断余地（Beurteilungsspielraum）及裁量余地（Ermessensspielraum）等概念及相关理论对这些权力的运作有深入的解释。对此，我国台湾地区不少学者如董保城、张银富、李惠宗等作了较为详尽的梳理和介绍，不再一一赘述。

除以上几个主要方面外，这一领域尚有不少介绍性的文献，专门针对某一个或某一类高等教育机构来介绍其整体权力、学术权力或行政权力的运行机制。国外对大学总体权力结构的研究、对大学学术权力之理论基础及运作机制的研究、对大学行政权力之运作机制及理论设想之研究，提供了很多非

① See W. Kent, "The Ideal University Administration", *Science*, New Series, Vol. 28, No. 705 (Jul. 3, 1908), pp. 8—10.

② See S. Paton, "University Administration and University Ideals", *Science*, New Series, Vol. 34, No. 882 (Nov. 24, 1911), pp. 693—700.

③ See Kolson & Lowell, "College Administration: A Research Desert", *Improving College and University Teaching*, Vol. 14, No. 1 (Winter, 1966), pp. 6—7.

④ See F. Luthians, "Faculty Promotions: An Analysis of Central Administrative Control", *The Academy of Management Journal*, Vol. 10, No. 4 (Dec., 1967), pp. 385—394.

常清晰、具体的事实素材和动态信息，并揭示出不少值得深思的大学权力关系原理，提供了许多关于大学内外权力运作机制的启示，尤其对权力分布的实证调查及影响因素分析极具参考价值。这些研究整体上为在国内进行大学行政和学术权力运行机制研究提供了丰富的借鉴。

值得一提的是，国内一些学者提出了一种颇有见地的理解。如国内的周光礼教授指出，来自于英美教育界的学术权力与主要来自于大陆行政法的行政权力不能并举，英美教育界只谈学术权力，欧陆教育界只谈行政权力，仔细分析国外文献时，会发现两个概念在外延上有相当大的交叠面，将其分列并举实属误引，实际上在国外并不存在学术权力与行政权力的类型对立，把大学权力划分为学术权力与行政权力是国内学者的一种界定，是一种将复杂问题简单化的做法。^① 这种观点对其他学者的研究产生了重要启发，例如有学者将学术权力与政府权力、市场权力对位；而各种权力对下一层次的大学行政权力展开争夺之时，学术权力落于下风。^② 但亦有学者深刻地指出，中国学者对大学权力结构的二元（或三元）划分和对学术权力的特有界定，反映了当代中国大学面临的一些基本问题，以及学者们解决这些问题的价值取向，这是值得我们深思的。实际上，国外学者也有探讨到类似问题的时候，只是并没有使用“行政”与“学术”这一范畴，但却不时会用到诸如行政机构权力（bureaucratic power）与教职权力（faculty power）一类的概念对相关现象加以分析。因此，讨论大学内部学术权力与行政权力的运行机制、相互关系及应然定位，当是富有学术价值及现实意义的。

在国内，学者们对这一问题的研究更具问题意识，明显地主要聚焦于表达对大学行政权力过多地侵入学术领域的担忧和反思。国内学者讨论这一问题的文献众多，目前已经有两千多篇文献直接或间接针对这一主题作出了讨论。总体上看，学界的研究亦有两种较为明显的主要路径：

（1）研究大学权力结构或行政权力与学术权力的总体关系：许多学者藉由研究大学权力结构或两种权力及其运行机制之间的关系，提出大学内部各

^① 参见周光礼：《问题重估与理论重构——大学“学术权力”与“行政权力”二元对立质疑》，载《现代大学教育》2004年第4期。

^② 参见李海萍、上官剑：《解构与重构：大学内部权力结构研究》，载《自然辩证法研究》2007年第9期。

种权力尤其是行政权力的应然定位。其中值得注意的是,早些年学者往往注重从体制历史或现实倾向、心理取向原因看待大学权力结构的失衡现象^①,而后来则更为注重现实的利益分配格局与利益冲突来看待权力的失衡与调整,强调行政权力自成一个有力的利益掌控与影响系统,设法保全自身既得利益并借此占夺学术资源。^②学界在论述大学权力结构时,几乎均有意识地针对行政权力膨胀和越界的现象提出担忧。早些年,学者们的观点一般相对温和委婉,往往在参考国外高校权力结构机制后提出平衡我国大学内部权力结构的设想,力求平衡持中,略带对行政权力的平抑^③;往后学界的观点逐渐鲜明、犀利起来,直指学术权力与行政权力混淆与失衡之弊端,强调去行政化的迫切需要^④;但仍有部分学者仍持温和态度,试图以社会学的理论范式客观看待两种权力的冲突,并持平地定位学术权力与行政权力。^⑤学界对行政权力与学术权力的界定、划分与机制设计,提出了不少值得考虑的建议。

(2) 直接论述去行政化,防止行政权力对学术事务的侵入:也有学者开门见山地直接以“去行政化”为主题,强调大学必须淡化行政色彩,适度限制行政权力,以保证学术能够自足地、良好地发展。有学者以公共选择理论的概念框架分析大学管理的“行政失灵”,并指出科层制的组织结构是其组织原因,行政权力失灵是其本质原因,应当加强学术权力,限制行政权力泛化。^⑥有学者从历史原因、体制原因、现实利益原因等方面分析了我国大学行

① 例见许晓东:《学术权力与行政权力——大学与国家关系的组织分析》,载《教育发展研究》1993年第1期;别敦荣:《我国高等学校管理权力结构及其改革》,载《现代教育管理》1998年第5期。

② 例见王英杰:《大学学术权力和行政权力冲突解析——一个文化的视角》,载《北京大学教育评论》第5卷(2007);关辉:《论大学学术权力与行政权力关系》,载《江苏高教》2008年第6期;王晨曦:《制度德性:行政权力与学术权力的平衡之道》,载《湖南科技大学学报(社会科学版)》2009年第6期。

③ 例见谢安邦、阎光才:《高校的权力结构与权力结构的调整——对我国高校管理体制改革的方向的探索》,载《高等教育研究》1998年第2期;陈玉琨、戚业国:《论我国高校内部管理的权力机制》,载《高等教育研究》1999年第3期。

④ 例见秦惠民:《我国大学内部治理中的权力制衡与协调——对我国大学权力现象的解析》,载《中国高教研究》2009年第8期。

⑤ 例见于忠海:《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》,载《现代大学教育》2009年第5期。

⑥ 参见彭江:《大学管理的“行政失灵”:原因、表现和对策》,载《现代教育论丛》2005年第1期。

政化的因素,并提出去行政化是建立现代大学制度的重要前提。^①亦有学者指出,大学去行政化的困难主要在于学术评价机制的不当,过度重视来自政府的课题和奖励^②;还有学者径直主张废除大学行政级别,用职业化、少而精的原则建设教育管理队伍。^③有学者看到,去行政化不仅仅是一两项机制的改变就能完成的,它是一项系统工程,而其突破口是对大学领导体制的改革。^④总之,学者们就大学的学术发展与科研工作如何能够更好地摆脱行政权力的不当入侵或不良影响,各自分析了原因并提出了多种建议。

总的来看,国内学者对这个问题已经进行了深入、广泛的探讨,这种探讨具备了鲜明的问题意识,绝大多数提出意见的学者认为目前我国大学的管理体制存在一定问题,需要理顺行政权力和学术权力的运行机制及其关系;而大多数学者则委婉或直接地指出行政权力对学术事务的不当侵入,认为必须从管理体制、资金流向、人事机制等多个方面着手,改革大学的行政制度。亦有一些学者力求持中平正地看待双方的冲突,力争以和谐协调的方式良好整合两种权力的运行机制。国内学者的观察、分析与建议,也为我们进一步深入研究这一主题打下了坚实的基础。本课题的研究目标是,通过分析大学行政权力和学术权力的运行机制及其关系,观察两种权力的实际影响分布,厘清大学内部两种权力的现实界线,并基于理想的大学运作状态,对二者的定位及其之间的关系进行应然层面上的限定,最终提出一个合理的大学权力体制结构及可行的改革设想。

如前所述,本课题研究面对的是一个复杂的焦点问题,学界对此早已提出了各种观点与建议,但当前迫切需要的,是对这一问题进行深切而精细的分析,因为可行的、能良好付诸实践的建议,通常不是大刀阔斧的全盘改革,而是细致精微的改良,这种改良包含高度的技术性,在这些技术要求背后需要有着深刻的理论支持。这需要在理论上和技术上都加以创新,主要需作创新的地方有如下数点:(1)实证分析进路创新:此前学界对大学行政权

① 参见林善栋:《去行政化与现代大学制度的建立》,载《教育评论》2008年第6期。

② 参见张家:《大学去行政化的困难何在》,载《大学教育科学》2009年第2期。

③ 参见刘岩、杨玉浩:《大学学术权力之“困”——基于高校行政权力强化合理性的视角》,载《西安欧亚学院学报》2008年第3期。

④ 参见王长乐:《大学“去行政化”是一项系统工程》,载《学习月刊》2009年第21期。

力结构与学术权力结构均多有描述，但多止于感性的泛泛而谈，尚未有一套系统而准确的描画工具。本书拟对这一主题上所采用的实证分析框架进行重大革新。本书将首先区分规范实证分析框架与社会学实证分析框架。对于前者，我们将结合对教育法、行政法的研究基础，及对外中数十件大学章程方面进行的系统翻译、汇编，在大学章程主题上进行过的深入讨论、文献综述与主题研究，以及此前在公立高等教育法律制度问题上进行过的课题研究与专门著述，对规范所载权力机制给予一个结构化的组合描述与分解剖析；对于后者，我们将结合国外文献中使用的专业方法，对大学内部权力的现实分布和类型归属进行详细的调查和归纳，并且比照规范上的权力架构，发现二者的不匹配之处，并力图用社会学、制度学工具给予完整而深入的解释。（2）理论剖析思路创新：对大学行政权力与学术权力运行机制的界定和分析，必须对权力的形态、类型与发生学有深刻的理解。大多数实际权力都不是规范上正式意义的权力，或都仅仅是规范权力直接或间接派生出来的分支权力。只有对权力的实际形态和发生学基础有深刻的理解并且加以整理、分析，对于大学内部某一类权力不适当膨胀和越界的各种细微来源才能洞悉清楚。事实上，在大学内部，一类权力占据优势地位，很可能是由许多派生性权力和非正式权力在许多细微操作上积累起来，经历一段时间而最终确立的。我们要深入细致地改良大学内部的权力运行机制，就必须深切理解动态的权力理论，并基于此作出非常富有技术性的微观分析，这是一种极具突破性的理论创新。

（3）制度设计技术创新：对于大学的合理权力布局，需要一种可行的、改良性质的制度设计，这种制度设计不能凭借粗略的直观判断作出笼统的建议而获得，必须基于精细的微观考察、对制度设计技术的深入掌握而作出。经典的制度设计技术聚焦于信息布局、资源配置与激励相容的试点，通过对信息、资源和激励机制进行有导向的设定而完成权力导引之目标，但这种技术在引入具有合法性条件限制（同时亦有合法性话语可利用）、多种权力复杂嵌套、权力派生与转换机能活跃以及无相对独立的激励者的当代中国大学环境中，必须先作重要调整然后适用，很多情况下，资源、信息、激励以及其他控权要件需要经过社会学方法的考察、界定和归类。实际上，这很大程度上意味着我们需要合成一套更为精致的制度设计工具（至少是更为精细的视

角)，来完成这一设计。这更是本课题的一项重要创新。

综上，本书的研究思路是：在概念界定以后，先分别以对大学的行政和学术权力运行机制进行规范实证及社会学实证分析，前者基于已收集和编译的大量中外大学章程、高等教育法律及大学法令，包括即将收集的学校规章制度，使用法学分析方法进行分析；着重于公法学的授权分析、管辖范围分析和事务性质分析（参照公法学上经典的“依事务之性质”理论，Natur der Sache），指出规范上权力设置的不当之处。后者则使用类似于格罗斯（E. Gross）与雷恩（J. Lane）所运用的权重评分方法，并且建立表达权力互动态势的结构示意图，将整个正式与非正式的权力系统作整体上的抽象概括，并注重挖掘出常规研究成果所甚少注意的权力发生机制，进而分析出现实权力格局与规范上权力配置的不匹配，寻找防止权力不正当衍生和滋长的策略。

随后，通过公法学的合法性（legality）与正当性（legitimacy）分析技艺，对大学当前的权力分布格局从法治角度作深入评析；进而在特定条件限制和控权因素类型多样化的前提下，适度修正制度设计理论，并结合前述权力运行机制分析，对当前大学行政和学术权力运行机制提出切实可行的修补建议。

湛中乐

于博雅西园寓所

2016年10月

目 录

导论	(1)
第一章 学术权力与行政权力	(18)
第一节 权力的概念	(18)
第二节 大学内部的权力类型	(34)
第三节 学术权力	(39)
第四节 行政权力	(46)
第二章 比较法视野中的行政权力与学术权力	(57)
第一节 国外高校“行政权力”与“学术权力”的重新界定	(57)
第二节 国外高校的权力构造	(64)
第三节 国外高校的学术权力	(85)
第四节 国外高校的行政权力	(95)
第三章 中国高校的行政权力运行机制	(102)
第一节 中国高校的行政权力：内涵与外延	(102)
第二节 中国高校行政权力的组织和运作	(118)
第三节 对高校行政权力运行的监督和救济	(129)
第四章 中国高校的学术权力运行机制	(143)
第一节 中国高校的学术权力	(144)
第二节 中国高校学术权力的组织机制	(158)
第三节 中国高校学术权力的运行制度	(177)
第四节 中国高校学术权力的监督与救济机制	(189)

第五章 中国高校行政权力与学术权力的互动	(212)
第一节 行政权力与学术权力的常态关系	(212)
第二节 行政权力与学术权力的非常态关系	(222)
第三节 小结：共存与共荣	(233)
第六章 高校内部权力结构的理性变革与机制建构	(234)
第一节 走向善治：中国高校内部权力结构变革之方向	(234)
第二节 中国高校内部权力结构的建构原则	(243)
第三节 中国高校内部权力结构的制度设计	(262)
结语 现代大学权力结构的变革需要法治保障	(281)
后 记	(283)

导 论

大学是一个国家人才培养、技术创新和文化遗产的公共平台，承载着知识生产和传播的神圣使命。当代中国，高等教育和大学治理正在经历着一场深刻的变革，中国特色现代大学制度正朝着政校分开、大学自治、学术主导、共同治理的方向迈进。这一变革趋势既是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，也是大学主动回应社会转型、改善内部治理结构的必然选择。现代大学制度既体现为政校分开、管办分离、大学自主、依法监督的新型政校关系，也体现为学术主导、行政服务、多元参与和灵活联合的共同治理网络。^①

2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构”。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》提出“完善中国特色现代大学制度”“加强章程建设”“扩大社会合作”“推进专业评价”和“完善教育法律法规”等顶层设计理念。这都需要政府和学校从各自角度分别采取具体行动，而厘清高校内部权力结构的理论基础和制度安排就是其中的一项基础性工作。

一、现代大学自治的复杂化

现代大学不同于早期大学的核心特征之一是其功能的多元化。在19世纪

^① 参见湛中乐、苏宇：《中国高等学校内部治理结构：基本原则与关键制度》，载《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2011年第5期。

之前,教育多属于纯私人事务,高等教育中也很少看到国家的身影,也不存在时下意义上的学校行政管理。然而,随着国家权能之扩张,从欧陆发端,国家日渐以积极角色介入高等教育,大学愈来愈具有“公”的内涵。时至今日,大学的功能已经扩展为“学术研究+人才培养+社会服务+文化传承……”的加总模式(aggregated model),在这一长长的清单上随时可能添上新的选项。大学功能的不断拓展带来大学自治的复杂化。传统的大学功能比较单一,没有太多公权力因素,也不需要特别复杂的自治体系设计,但新增功能推动着大学自治从纯粹的“薄”自治向包容多元利益主体的“厚”自治移转。虽然学术自由、大学自治仍然是现代大学尤其是研究型大学的理论支点,校内外的制度安排也都是围绕这一中心展开的,但政党组织、工会、理事会或董事会、研究中心等新兴大学内部组织机构的出现,彻底改变了“教授大学”“学生大学”的旧有面貌。大学自觉不自觉地作出了一系列调适,治理体制和机制逐步从封闭走向开放、从精英走向大众、从自治走向合作、从专业至上走向民主协商。大学自治的复杂化主要体现为以下几个方面。

首先是大学与政府关系的复杂化。中世纪的大学几乎不需要和政府打任何交道,除了从教皇、皇帝、国王、封建邑主、地方自治区邑等统治者手中获得特权令状。大学在事实上和法律上都享有高度的自主权。但是,其后的几个世纪,欧洲出现了大学“国有化”浪潮,一些国家甚至立法规定教育只能由政府来举办。^①随着现代民族国家建构的完成,国家和大学的关系实际上从平行关系演变为包含关系,大学变成国家这一政治/社会共同体内的子共同体。工业革命、两次世界大战、新技术革命,进一步把大学和政府联系在一起。于是,政校合作关系、产学研一体化等先后出现。

在我国,“新中国成立以后至1978年,公立高校作为政府部门的附属,在人、财、物的分配和使用上,甚至在教学和科研学术事务中,几乎没有自主权。1978年以后,公立高校办学自主权提出并逐步扩大。1998年,我国《高等教育法》的颁布,不仅首次以法律的形式明确了政府管理部门的权限分工,而且第一次从法律上明确规定了高等学校的七大自主权利,从而确立了

^① 参见金自宁:《大学自主权:国家行政还是社团自治》,载《清华法学》2007年第2期。