

大学治理结构中学术力量 和行政力量的配置与定位研究*

——基于四所国外高校的分析

李成刚 许为民 张国昌

摘要:学术力量和行政力量构成了大学治理的二元结构。在国外高等教育发展过程中,由于学术力量与行政力量相对强弱的不同,出现了四种典型的大学治理模式。对国外四所代表性高校研究发现,历史继承、社会文化以及妥协调和因素是四所高校学术力量与行政力量配置与定位不同个性形成的原因,而坚持学术力量为主导、以行政力量来保障效率、重视学术力量对行政力量的制约和监督以及夯实基层学术组织则是其共同特征。

关键词:大学治理结构;学术力量;行政力量

学术力量和行政力量构成了大学治理的二元结构。学术力量主要对高深知识进行探索和传播,是大学存在的根本;行政力量主要对大学系统内部及与外部社会相关的各种事务进行服务和管理,是大学存在的支撑。学术力量和行政力量存在的根本目的都是为了推动大学健康发展,但由于两种力量的构成基础、组织文化、运行逻辑和组织目标存在较大差异,在运行过程中又存在较多交集,所以在大学发展过程中不可避免地存在两种力量的冲突与融合。大学治理是事关大学生存与发展的重要命题,学术力量与行政力量是大学治理结构的重要两极,也是大学治理结构的核心。研究不同治理模式下学术力量与行政力量的配置与定位,分析两者的个性与共性,具有一定借鉴意义。

一、概念界定与案例选择

在文献以及研究实践中,我们经常遇到学术力量、行政力量、学术权力、行政权力等词汇,容易使人混淆。“力量”或“权力”均来自英语词汇“power”,意为力量、能力、势力,但在汉语语境中具有细微的差别:学术权力和行政权力是学术力量和行政力量的表现形式;学术力量和行政力量通过学术权力和行政权力来实现;学术力量和行政力量更强调力,学术权力和行政权力更强调权;在大学治理结构中,学术力量和行政力量一般是通过学术权力和行政权力来表现的。不同国家因为文化传统、政治体制、管理模式等

差异而形成了不同的大学治理结构模式,其中有四种主要模式:学术力量突出而行政力量比较弱的德国模式,行政力量处于强势地位而学术力量相对弱化的美国模式,以及学术力量和行政力量比较均衡的英国模式,还有一种混合型的日本模式^[1]。本研究选择四所办学历史悠久、学术声誉显赫、个性特征显著、形成了较为稳定且行之有效的办学模式的有代表性的国外高校,分析它们的力量配置与定位形态。对于德国模式,以柏林工业大学为代表进行分析,其学术评议会制度具有德国大学的显著特征;对于英国模式,以剑桥大学为代表进行分析,其政策制定、执行和监督三权分离的管理体系以及学术机构学术化、独立化、民主化定位影响深远;对于美国模式,以哈佛大学为代表分析,其学术事务由教授决定、行政事务由董事会和校长决定的学术机构与行政机构各司其职的制度是美国私立大学的显著特点;对于日本模式,以东京大学为代表进行分析,其行政力量的式微以及学术力量的兴起代表了日本大学治理的趋势。

二、四所高校学术力量与行政力量的配置与定位

(一)柏林工业大学个案分析

1. 柏林工业大学的基本历史发展过程。在洪堡创立柏林大学的同时,德国出现了专门为工业发展服务的专业性高等学校,如成立于1770年的采矿学院、成立于1799年的建筑学院,以及初创于1821年

* 本文系教育部人文社会科学研究项目“大学治理结构中学术力量与行政力量的定位与协调:基于中外案例的比较研究”(项目编号:09YJA880123)、中国社科院-宁波市战略合作研究项目“基于协同的创新人力发展模式优化研究”(项目编号:NZKT201225)的阶段性成果之一

的皇家职业学院,这三所学校于1879年合并成立为柏林皇家工业高等学院。柏林皇家工业高等学院是德国创立最早的工业高等学院,于1899年开始颁发博士学位,于1946年升格为大学并改名为柏林工业大学。柏林工业大学的发展过程深受19世纪洪堡大学改革和20世纪哈贝马斯的大学改革理念的影响。洪堡大学改革强调学术自由与学术自治,把研究和教学统一在教授身上,加强了教授的领导地位和在大管理作为兼职决策者的作用,形成了德国典型的大学——学院——研究所(讲座)组织结构形式。哈贝马斯主张学生、助教、非学术性职员和教授均为学术机构的成员,直接参与高校自我管理的决策;此外,他还建议在高校成立一个由大学与政府共同组成的理事会。1976年,德国通过了《高等教育总法》,把学校层面的校长委员会、学术评议会、全体成员代表大会、理事会四个组织结构以立法形式予以固定。

2. 柏林工业大学学术力量的配置与定位。学术评议会负责审议决定学校教学、发展与规划事宜,是最高学术权力机构。学术评议会由25名具有投票权的成员组成,包括13名教授、4名学术助理、4名教辅人员和4名学生^[2]。学术评议会由校长主持,副校长、学院院长以及研究机构负责人等参加会议,他们享有建议权,但没有表决权。因此,教授代表在学术评议会具有压倒性的力量,充分体现了教授治校的原则。学院只管教学与研究,校级行政机构不再下延。学院评议会负责制定和审议学院层面的学术事宜,但学院层面的学术权力十分有限,是咨询性质的组织。研究所是学校学术组织的重心,所内不设行政机构,研究所的教授享有较大的学术权力,也有权参与管理行政事务,研究所体制是柏林工业大学学术自由和教授治校的基本保障。

3. 柏林工业大学行政力量的配置与定位。校长作为学校领导人,代表学校处理校部机构中不属于其他机构(如学术评议会)范围的事务。行政校长由柏林州任命,属于国家公务员,是学校人事、财务、基本建设等行政事务的总负责人,具有较大的行政权力,通常是法学博士,但不是教授。由校长、三名副校长和行政校长组成的校长委员会主要负责学校的财政、人事等日常工作,校长委员会不能否决校长的提案,这体现了柏林工业大学实行校长负责制的基本治理原则。由校外人士以及学校社团代表组成的理事会既是监督部门,也是学校和社会沟通与联系的平台,理事会负责审批学校的发展规划等战略层面的事务,理事会拥有否决权,实现了决策部门与监督部门的分离。学

院层面设有院务委员会,由学院主任和副主任组成。学院主任由学院评议会从教授中选出,并担任院务委员会主席,负责处理日常行政事务,但行政权力有限,主要起协调作用。

柏林工业大学的学术力量较为突出,教授有较大的学术权力和参与行政事务的机会,享有较大幅度的自治权;行政力量处于从属地位,但保证了校长权力的有效发挥,作为决策机构的校长委员会与监督机构的理事会的分离,维护了行政权力的健康运行。

(二) 剑桥大学个案分析

1. 剑桥大学的基本历史发展过程。1209年,一些牛津大学的学者逃往剑桥避难,逐渐发展成剑桥大学。剑桥大学成立之初是一个学者自治的行会组织,由学者们推举产生校长,由教皇赋予大学特许状。1570年,伊丽莎白女王颁布了《伊丽莎白法令》,明确了剑桥大学副校长和院长的权力,扩大了王权在大学人事任命方面的影响力。1856年,英国下议院通过了《剑桥法令》,加强了大学和教授的地位,削弱了学院的权力,除去了宗教的枷锁,回归了学术自由的精神,开启了剑桥大学新时期的繁荣。由于“一战”引起的财政危机,剑桥大学从1919年起开始接受政府援助,由此加强了大学的中央集权,削弱了学院的权力,并接受政府对教育质量的监督。1926年,乔治五世国王批准实施了新的大学章程,新章程使大学管理权逐步由各学院掌管过渡到大学一级管理委员会和全校教师组成的评议院管理,由此奠定了由学术人员民主管理大学的方式,其基本框架一直沿用至今。

2. 剑桥大学学术力量的配置与定位。评议院是全校教职人员参与治校的载体,对学术事务和行政事务均有决策权。学部总委员会、院务委员会和系委员会构成了校-院-系三级学术组织机构,负责学术事务的管理。由于学术权力重心的下移,实质性的学术管理机构是校和系两级。学部总委员会负责审定系委员会的构成、人员调整,各级教员的编制、任职条件和任职资格的批准以及学位资格、学科课程、教学、考试、招生等事项的审批。系委员会负责全系的教学和科研工作,如课程设置,教师聘任、晋升,科研经费预算等工作,是剑桥大学行使学术权力的重要力量。院务委员会负责协调各系委员会的工作并过滤部分系委员会向学部总委员会的建议事宜。院务委员会和系委员会都在学部总委员会的监督之下运行。

3. 剑桥大学行政力量的配置与定位。校务委员会是大学的政策制定和执行机构,是剑桥大学管理机构的核心理。来自大学各委员会和部系的提议首先经校

务委员会讨论,然后以报告或提案形式提交评议院。校务委员会从总体上负责大学及其资源的管理,但多数政策来自于各种各样其他的委员会,尤其是学部总委员会。大学办公室是大学的中央行政机构,为各学院、系和学部提供行政服务和支 持。大学办公室的负责人称为教务主任,他既是高级行政长官,又是校务委员会的秘书长,并管理大学的银行账户。大学办公室的各职能部门与各委员会配合密切,承担了剑桥大学的日常行政管理工作。学院委员会由31个学院的院长构成,旨在商讨共同关心的问题。副校长和大学高层的其他成员出席学院委员会会议,进行信息交流和活动协调。各学院的财务主任、资深学监以及大学代表还组成大学与学院联合委员会,使学院和大学能够就如何处理面临的许多外来挑战达成一致,在筹款、招生和教学等问题上达成共识^[3]。

经过几百年的演化与发展,剑桥大学的学术力量和行政力量较为均衡、和谐共生。剑桥大学成立之初,教权为大学自治提供了保护,却妨碍了学术自由;王权与教权的斗争,使得剑桥大学从中受益;随着王权的胜出,《伊丽莎白法令》对剑桥大学的过度控制在一定程度上限制了大学的发展;19世纪,政府对大学的适度干预和财政资助又促进了剑桥大学与时俱进。

(三) 哈佛大学个案分析

1. 哈佛大学的基本历史发展过程。哈佛大学始建于1636年,是参照剑桥大学伊曼纽尔学院建立起来的。1650年,马萨诸塞州殖民地颁布哈佛宪章,据此董事会拥有决策权,校长则根据董事会的决议负责日常工作。1780年,哈佛学院升格为哈佛大学,由于美国建国初期政府财政困难无力支持哈佛大学,哈佛大学董事会遂由殖民地期间的神职人员和地方官员为主体的结构过渡到由经营有方且熟悉公共事务的工商业者组成的结构。1825年,董事会将哈佛的治理分为外部治理和内部治理,前者负责决策和经费的分配,后者负责教学指导工作,并授予教授教学有关的权力。早期的哈佛大学坚持“弱校长”的管理理念,在查尔斯·艾略特担任校长的1869-1909年间,行政力量得到空前发展。查尔斯·艾略特校长创建了本科生院和研究生院,提高了入学标准,并积极打造行政队伍、扩充行政力量,最终把哈佛大学从一个地方院校发展成了著名学府。1966年,美国大学教授学会、美国教育理事会和美国大学与学院董事会协会联合发表了《关于学院与大学治理的声明》,明确了大学的董事会、行政部门、教师等各类成员共同参与大学治理的原则,构筑了哈佛大学现代治理结构的基础。

2. 哈佛大学学术力量的配置与定位。院长参议会是哈佛大学仅次于董事会和监事会的校级学术管理机构,专门商议重要学术政策和重大事务,该参议会由校长、教务长、各学院的院长以及其他选举产生的人员组成,一般每月召开一次例会^[4]。院长参议会还是学校与学院之间联系的纽带,促进学校与学院统一认识,谋求共识;使得学校在制定政策规划时能充分考虑学院的具体实际,学院在执行学校决定时也能更加充分和完整。教师评议会是学院层面起主导作用的学术力量,主要负责本学院的学术事务及监督学院的财政开支情况,体现了学院教师的意志。

3. 哈佛大学行政力量的配置与定位。哈佛大学实行多元化领导的分散管理模式。董事会由校长、司库及校外人士组成,拥有所有权和管理权。监事会由校外人士组成,负责对大学的监督。董事会和监事会合作制定学校的校历、计划,调查了解相关活动的质量和进展,确保大学办学目标的实现。校长负责大学的全面工作,下设教务长和执行副校长,分别管理学术事务及行政事务。校长对外负责募集资金,扩大学校的社会影响力;对内负责任命各院长并审批其提交的预算报告、审定终身教职。学院负责日常工作,各学院彼此独立,在课程、招生、人事、财务、科研等方面上拥有较大的自主权。

哈佛大学的行政力量较为突出,治理结构深受校外力量影响。纵观哈佛大学的发展历史,从每年能得到稳定的政府拨款到主要依靠社会捐赠资金运作,哈佛始终无法摆脱外来力量的影响。虽然哈佛大学的治理结构受到筹资结构的影响,但董事会、行政部门、教师各司其职,教师具有充分的管理学术事务的权力。

(四) 东京大学个案分析

1. 东京大学的基本历史发展过程。1877年,日本文部省将东京开成学校和东京医科学学校合并,定名为东京大学,同时授权两位总理掌管大学事务。1881年,明治政府对东京大学进行了两项重大改革,一是建立了科层行政模式,二是设置了咨询会。全校层面,设置一名总理总管大学事务,学部层面,设置学部长管理学部事务,从而形成了学部长对总理负责、总理对文部卿负责的科层行政模式。咨询会是一个专业性的咨询建议机构,负责审议有关大学运营以及教学管理事务,后来发展成学部教授会。1886年,东京大学采用分科大学制,并改名为帝国大学。1887年,制定《学位令》后,开始增设博士和大博士学位。在大正时代,帝国大学作为大正民主主义思潮的发源地,教师们具有较强的大学自治和学术自由的诉求,1919年

制订了新的总长产生规则:总长须从被选举的候选人中任命,候选人由全体教授选举产生。“二战”结束后,在美国教育使节团的影响下,帝国大学清除了军国主义教育的流弊,调整了机构及不合理制度,建立了大批研究机构,恢复校名为东京大学,并逐步发展成为日本对内、对外学术交流的中心。

2. 东京大学学术力量的配置与定位。评议会是学校最高权力机构,负责审议、协调、决定学校重大事项和监督校长工作,成员包括校长、各部门负责人以及教授代表,由校长担任议长。各学部设有教授会,由全体教授和部分教职工代表组成。教授会全面负责本学部的课程、招生、人事、财务、科研等事项并推选学部长。学部长是学校与学部联接的纽带,学部长主管本学部的学术与行政事务,同时是校评议会及各种专门委员会的成员,直接参与学校的管理。

3. 东京大学行政力量的配置与定位。进入21世纪后,日本推进实施了国立大学法人化改革。根据《国立大学法人法》,东京大学在学校管理层主要设置三个管理机构:董事会、经营协议会以及教育研究评议会。校长和董事组成董事会,董事会负责审议学校重大事项;校长是学校的最高负责人,只对董事会负责,有权任命董事以及全校所有教职工。学校日常工作由经营协议会负责,教育研究评议会只负责审议教育研究的相关事项。国立大学法人化改革的目标是提升董事会的权威,强化校长的管理权,把评议会降为专业性的二级审议部门^[9]。东京大学学术力量对于提高“校长的自由裁量”予以明确反对,最后的结果是支持国立大学法人化改革的联盟在大学教学和科研目标的设定、评价,校长的人事安排等方面做出了让步。

东京大学的治理结构是一种混合型的模式,其演变脉络既体现了行政力量与学术力量此消彼长的斗争过程,又打上了深受日本高等教育中“国学派”“汉学派”“西学派”影响的烙印。东京大学学术组织较为健全,学术力量也得到了较好的发挥,但也客观存在着政府参与的植入型行政力量;东京大学治理结构既有学习德国模式的影子又深受美国模式的影响。

三、四所高校学术力量和行政力量配置与定位的分析

(一)四所国外高校学术力量和行政力量配置与定位的共同特点

1. 坚持学术力量为主导。大学不为政治服务,不为特定的人服务,只服务于高深的知识和真理,学术力量在学校治理中处于主导地位,行政力量处于服务者的地位。四所高校中评议会均是主要学术权力机

构,教授为主的各团体通过评议会审议和决策学术事务,体现了学术力量在学校管理中的主导作用。即使在行政力量较强势的美国,哈佛大学的教授不仅对教师聘任、教学、课程方面负首要责任,且还可参与诸如制定学校目标、预算、校长遴选等重要事务的决策。

2. 行政力量是效率的保障。现代大学为适应现代社会的发展,规模不断扩展,成为巨型系统,因此行政管理具有了必要性和合法性,行政力量逐渐成为提高学校治理效率的关键。在四所高校学术力量和行政力量的关系中,大学校长占有举足轻重的地位。很多大学校长担任评议会主席,负责主持评议会的审议、决策,平衡各方面的意见,以保证个人负责制和评议制进行有效的协同,减少学术力量和行政力量的冲突。评议会对学术事务决策后,由校长负责的行政系统去执行。在此意义上,校长兼具学术力量代表的角色,是大学学术力量和行政力量协调的中心枢纽,也是大学在保障学术力量主导地位前提下,行政力量提高学校管理效率的关键。

3. 重视学术力量对行政力量的制约和监督。维护学术力量的主导地位,加强对行政力量的制约和监督已成为高校处理学术力量与行政力量平衡的重要内容。在国立大学法人化改革中,东京大学学术力量对于“校长的自由裁量”予以明确反对,致使支持国立大学法人化改革的联盟也不得不做出让步,这正体现了学术力量对行政力量的制约和监督。德国通过立法和大学章程明确了学术评议会的法律地位、人员构成和职责范围,以法律形式确保了学术权力的履行,校长难以干涉,这为学术力量对行政力量的制约和监督创造了条件。另外,剑桥大学的教师可以通过评议院会议参与行政事务的决策,哈佛大学的教师评议会可以监督学院的财政开支,等等,均体现了学术力量的监督和制约作用。

4. 夯实基层学术组织。大学是一个底部厚重的组织,其各项活动的开展、职能的履行直接依赖于基层学术组织。完善的基层学术组织架构和运行机制,可为学术力量的生存和发展提供良好的组织保障。四所国外高校校级层面的权力有限,权力大多集中在院或系(研究所)层面。柏林工业大学学术组织的重心放在研究所层面,学院层面的学术权力、行政权力十分有限,只是咨询性质的组织,研究所是柏林工业大学学术自由和教授治校的基本保障。剑桥大学的系是学术组织的基层单位,权力主要集中在教学和科研领域,在课程设置、教师聘任与晋升及有关科研经费预算等方面具有决定性的作用。哈佛大学则是学院制,

各学院彼此独立,拥有较大的自主权。东京大学学习美国模式,学部拥有较大的权力。

(二)四所国外高校学术力量和行政力量配置与定位不同个性的形成

1. 历史继承因素。不同的历史基因,使大学具有不同的办学传统,表现出不同的办学特征。洪堡建立的现代大学制度,把学术自由与大学自治作为大学管理的基本政策,形成了柏林工业大学典型的大学-学院-研究所(讲座)的组织结构形式,权力大都掌握在教授个人或学术共同体手中,校级行政控制力量十分薄弱,是较为典型的教授治校模式。哈佛大学成立之初,美国还是英国的殖民地,来自外部的捐赠是其收入的主要来源,为吸引外部资金,哈佛大学董事会由经营有方且熟悉公共事务的工商业者组成,这样大大降低了政府对大学的干涉程度,同时,也使大学更加注重社会的外部需求。

2. 社会文化因素。英国是崇尚自由的国度,国家对教育尽量采取不干预的政策,自由主义奠定了剑桥大学自治的基础;保守主义是英国文化的显著特色,保守主义尊重权威和秩序的特点造就了剑桥大学的学术典范地位。美国大学既借鉴洪堡的大学理念,强化科学研究职能,又倡行范·海斯的“威斯康星思想”,扎根于实用主义土壤,热衷于应用研究,服务于社会需求;因此,哈佛大学对外部社会需求比较敏感,同时,外部社会力量也较多地介入到学校的管理中。大正民主主义思想则使东京大学的教师具有较强的大学自治和学术自由的诉求。

3. 妥协调和因素。大学的发展过程是校内外各种力量斗争、妥协、调和的过程。正是通过斗争,大学内部的学术力量与行政力量得到了调整和磨合,从而形成了各自的特色。如日本国立大学法人化改革推进的“教师人事制度改革”,意在打破国立大学教师的“铁饭碗”。此举使教师不再是公务员,将失去身份保障,于是遭到东京大学教师在内的11.4万名教师联名抗议,最终的改革结果也是各方妥协的产物:不搞“一刀切”,而是根据学科特征、机构的建设目标等各种因素有选择地实施。剑桥大学的治理结构演变也体现了妥协调和的特点,如初期为了获得教权的保护,在学术自由方面做出了让步;“一战”后,为获得政府援助而削弱了学院的权力。

四、借鉴与启示

1. 学术力量和行政力量的合理定位是关键。四所国外高校是四种典型大学治理结构的代表,虽然其学术力量和行政力量的相对强弱不同,但大学治理运

转良好,学术声誉蜚声中外,历经长期的磨合,经受了实践的考验。因此,学术力量和行政力量的相对强弱不是问题,学术力量和行政力量的合理定位才是关键。当下,我国大学行政力量强大、学术力量式微,弱化行政力量未必能解决问题,坚持教授治学、提升行政力量的专业化水平才是问题的解决之道。

2. 构筑学术力量发挥的舞台是保障。四所国外高校中教授为主的团体通过评议会管理学术事务,学术评议会是学术力量发挥作用的舞台。我国1998年颁布的《高等教育法》以及2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》均明确了学术委员会为我国高校行使学术力量的最主要机构,但缺乏明确的举措保证学术委员会在高校中的地位,学术委员会的作用没有得到有效发挥。因此在实践中,应把学术委员会打造成学术力量发挥的舞台,规范其组织结构,减少有行政职务的教授在委员会中的比重,提升教授参与的积极性;完善大学学术委员会的运行机制,赋予其最高学术决策权。

3. 夯实基层学术组织是基础。四所国外高校管理的重心均不在校级,并且越向基层,行政力量越弱,学术力量越强。而我国高校权力主要集中在学校层面,学院权力有限,且学院一般设立了相应机构与校级行政机构对接,而系主要是执行上级的决策,系级学术基层组织既无力量又无生机,大多演变成了一个教学机构,这导致了院级学术组织的松散,进而影响了校学术委员会力量的发挥。应降低学术管理重心,夯实基层学术组织,剥离其行政事务职能,赋予其足够的学术权力,使之充满活力。

4. 培育和谐共处的理念是根本。现代大学学术力量与行政力量互为依托,学术权力的实现方式总是表现为不同形式的行政管理,具有一定的行政意味^[6];行政事务的落实,则需要学术力量的支持。学术工作的基础在于对真理的无私追求,行政工作的焦点在于保证大学公共责任的实现^[7],由此产生了两种不同价值观指导下的文化,这是学术力量与行政力量冲突的根源。但无论是学术力量还是行政力量均服务于生产高深知识这一大学的根本使命,因此,应围绕大学的根本使命,营造崇尚知识的大学文化和价值追求,以此统领学术文化和行政文化,培育两者和谐共处的理念。

(李成刚,浙江大学宁波理工学院讲师,浙江宁波 315100;许为民,浙江大学宁波理工学院教授,浙江宁波 315100;张国昌,浙江大学宁波理工学院助理研究员,浙江大学博士研究生,浙江宁波 315100)