

# 论高校行政权力的来源及其优化机制\*

朱健<sup>1</sup> 董石桃<sup>2</sup>

(1. 湘潭大学高等教育研究所; 2. 湘潭大学公共管理学院, 湖南湘潭 411105)

**【摘要】** 高校外部行政权力来源于法律授权、职权主体授权和举办者授权, 其优化途径是通过建立健全高等教育法律法规进行治理和规范政府管理行为、建立各类非营利性的专业同行组织、引入市场机制和利益相关者共同治理机制。高校内部行政权力来源于执行外部行政权力的需要和配置教育资源的需要, 其优化途径是建立由专业行政人员和高水平教授共同组成的管理结构。

**【关键词】** 高校; 行政权力; 优化机制

**【中图分类号】** G647

## The Source of the Administrative Power of a University and Its Optimum Mechanism

ZHU Jian<sup>1</sup>, DONG Shi tao<sup>2</sup>

(1. Institute of Higher Education, Xiangtan University;

2. School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

**【Abstract】** The external administrative power of a university is authorized by law, by the subject of the power itself, and by the organizers. The way to optimize the external power includes administrating and standardizing government management by formulating rational laws and regulations concerning higher education, and creating non-profit organizations of the interests, and establishing a co-administration mechanism by the market and the interests concerned. And its internal administrative power comes from the need of exercising the external administrative power and the need of allocating educational resources. The way to optimize the internal power is to establish an administrative organization consisting of professional administrators and prestigious professors.

**【Key words】** college and university; administrative power; optimum mechanism

“行政”一词在拉丁语中的词源是 *administrare*, 意思是“执行事务、对事务的组织和管理”。“行政权力”在公共行政学中的解释为: 某一政治主体依靠一定的政治强制力, 为达到某种目标而在实际政治过程中体现出来的对于政治客体的制约能力<sup>[1]</sup>。高校行政权力与一般的行政权力有所不同, 它是与教育活动、学术活动紧密相连的一种权力。

### 1 高校行政权力的内涵与分类

专家学者从不同的视角对高校行政权力进行了界定: 谢安邦认为, 高校行政权力是以效率化为行动的追求目标, 以严格的等级制度为依托, 因此又可称之为“制度化”的权力<sup>[2]</sup>; 谭志合认为, 大学的行政权力是依靠国家法律、政府行为、社会要求、学校规章

制度等支配大学内部成员和机构的一种权力形式, 该权力具有强制性<sup>[3]</sup>; 钟秉林认为, 大学行政权力是学校行政机关及其行政人员通过各种方式管理行政事务的权力, 这种权力扎根于权力的授予, 它通过“科层制”的行政组织系统运行, 突出照章办事和等级服从, 具有整体性和层次性<sup>[4]</sup>; 李承先认为, 高校行政权力是推动高校正常运转的动力, 其权力主体主要由财物管理部门、教学科研部门以及学生管理部门组成, 其主要功能是制定行政规范, 维持高校业务的正常运转<sup>[5]</sup>; 薛天祥等人认为, 高校行政权力是行政系统通过规划与立法、经费筹措与拨款、协调与指导等途径对高等学校进行管理和控制, 促进高等学校的健康发展<sup>[6]</sup><sup>57</sup>。

根据上述观点, 高校行政权力可分为外部行政

\* 基金项目: 湖南省教育科学“十一五”规划课题(XJK08CJG003)

权力和内部行政权力。外部行政权力主要是指政府、社会组织等外部力量对高校进行控制与协调的权力。高校外部行政权力的主体是政府及其职能部门、社会组织机构、中介机构等;行政客体是高校,其主要功能是促使高校办学行为规范,保证教育方针、办学思想得以落实。外部行政权力的特征是强制性、间接性和协调性并存。

内部行政权力则指高校内部行政组织和行政人员在其职责范围内对有关的事务或活动进行管理时行使的权力。高校内部行政权力的主体是校内的行政组织和行政人员。高校行政组织是指决定、处理行政事务和活动的组织机构,如校办、财务处、教务处、科研处等。行政人员指具有行政头衔和行政职责的人员,如校长、处长、院长、科长、科员等。高校内部行政权力的客体指主体职责范围内的事务和活动。高校内部行政权力突出整体性,强调照章办事和等级服从,具有明显的层次性<sup>[7]</sup>。此外,高校内部行政权力与学术权力相互交融又相互矛盾,这是高校内部行政权力的最典型特征。产生这一特征是因为:一方面,随着大学组织的扩大,学术权力本身就需要行政权力的授权,以实现分工协调;另一方面,大学行政权力必须服务于学术活动与教学活动。

## 2 高校行政权力的来源

如前所述,高校行政权力分为外部行政权力和内部行政权力,这两类行政权力来源有所不同。

### 2.1 外部行政权力的来源

高校外部行政权力主要包括对高校的设置权、管理权、人事任免权、经费控制权等。高校外部行政权力的来源主要有三种类型:第一种类型是法律的授权。高校面向所有社会公众进行准公共产品生产,为保障国民享受高等教育的权益,国家制定相应的法律法规并授权政府及其职能部门对高等教育进行行政管理。由此产生的外部行政权力主要是管制性的,通常是与奖惩活动相关的,包括行政许可权、行政处罚权、行政处分权以及奖励权等。第二种类型是职权性主体的授权。职权性主体主要指国家行政机关,特别是指高等教育行政管理机构。职权性主体通常授权社会机构或民间组织,对高校进行一定的行政管理。由此产生的外部行政权力不属于管制性的,而是属于服务性的,其主要功能是为高校提供咨询、信息服务。第三种类型是举办者授权。这种类型的外部行政权力是指非公共财政经费举办的民办高校所具有的外部权力。由于民办高校一般是

由社会投资方组成董事会进行重大决策,同时聘请行政团队负责决策的执行和日常的管理,所以民办高校的外部行政权力除了政府和社会组织的行政权力外,还包括举办者(投资方)的行政权力。

### 2.2 内部行政权力的来源

高校内部行政权力是指高校对内部机构及其人员进行管理时所拥有的权力,包括人事管理权、发展决策权、财政管理权等。内部行政权力来源于两个需要,即更好地执行外部行政权力的需要和配置高等教育资源的需要。一方面,高等教育管理是封闭性与开放性的矛盾统一<sup>[8][139]</sup>,高校为了执行外部行政权力,必须拥有一定的内部行政权力。相对于外部行政权力而言,高校组织机构内部的行政权力主要是一种服从性的权力,但相对于组织内部的成员而言则是一种管制性权力。高校组织机构要更好地执行外部行政权力,维持其对组织内部个人行为的影响力,就要求其必须在一定程度上,甚至是全部地获得对内部事务的支配和行政管理权,否则就很难把国家的意志贯彻落实下去,高校组织自身也容易陷入到权力缺失后的失序或无序状态之中。也就是说,国家所有的教育政策、方针以及法律法规的贯彻与执行都是通过高校内部性行政权力的运作而实现的。另一方面,高校本身是松散的组织机构,而要把这样一个松散组织的力量调动起来,为完成一定的教育教学目标和科研目标而服务,就必须有效地配置高等教育资源。而要配置和使用各类高等教育资源,就必须设置相关的行政职能部门,由此产生各种内部行政权力。如成立教务部门的目的是为教学工作服务,但这个部门就必须具有一定的行政管理权力,否则就难以实现教务管理目标。

## 3 基于高校行政权力来源的优化机制

### 3.1 外部行政权力的优化

高校外部行政权力的主要来源是法律的授予,代表国家意志的政府依照相关法律通过制度、管理、资源分配等手段对高校进行控制。以政府权力为主导的高校外部行政权力有利于优化高等教育资源配置、保障大众的教育权益、确保办学方向。但这种权力格局也带来一定的不利影响。如由于我国大学的产生历史尚短且是政府主导下的产物,导致大学缺乏必要的自主意识和自主能力;大学对政府存在现实的服从依赖;在管理权方面政府主要依靠行政手段和行政命令,没有发挥市场机制的作用;大学与其他利益者关系还很淡漠,社会对大学治理参与性不

高”<sup>[8]231</sup>。根据这些问题,高校外部行政权力优化的目标是转变政府的角色和功能,引入多个行政主体,扩大高校办学自主权。围绕这一目标,可根据高校外部行政权力的来源进行相应的治理。

根据外部行政权力的第一类来源(源于法律授权),要通过建立健全高等教育法律法规治理和规范政府管理行为,优化权力运作。目前我国高校外部行政权力治理不完善,其重要原因就是相关法律法规还不健全,使得权力主体的责权利不明确。所以,应根据《高等教育法》,建立健全专门的法律法规,对高校外部行政权力进行优化,转变政府与大学关系中政府角色,实现对传统权力的去中心化,实现大学自治,改变政府教育行政权力过于集中的状况,下放部分行政权力,并改变权力运作方向的指令性与单向性,实现政府与大学间权力的双向与多向互动,且建立政府与大学间协商与合作的新型治理关系<sup>[8]214</sup>。如政府职能部门根据《高等教育法》规定的7项高校自主权,分别出台专门的实施细则,以利于协调好高校与政府之间的权限。根据外部行政权力的第二种来源(职权性主体的授权),应探索建立专业的非营利性中介组织,参与对高校的管理,缓冲和协调政府与大学之间的矛盾,优化外部行政权力的运作。1919年成立于英国的大学拨款委员会就是一个典型的教育中介组织,这一独立于政府与大学的第三方机构,曾在很长一段时间内发挥一些行政职能,并向政府提供咨询,对大学进行监督并维护大学利益,客观上承担了替代政府管理大学的责任,缓冲了政府与大学之间的矛盾。我国应根据政府改革“大部门制”的趋势,建立各类非营利性的专业同行组织,承担部分政府公共职能,以优化政府管理,提高工作效率,这也是新公共理论学派所极力倡导的。根据外部权力的第三种类型来源(由举办者授权),应引入市场机制和利益相关者共同治理机制。在市场经济的条件下,高校随着市场的变化而变化<sup>[9]</sup>。非财政性经费举办的高校是适应市场需求而诞生发展起来的,所以必须引入市场干预的机制,促进办学机制创新。此外,民办高校是典型的利益相关者群体,每个利益相关者都承担了一部分责任,教师、公众、家长、学生、企业都对自身的利益充满期待,特别是参与投资办学的社会力量更是如此。所以,民办高校外部权力的治理要建立利益相关者联合治理模式,吸收各界人士组成董事会,对高校办学事务进行宏观管理,同时为高校争取更多更好的教育资源,且对高校的运作进行监督。

### 3.2 内部行政权力的优化

高校内部行政权力的主要问题在于科层制的治理结构导致行政权力过于集中,并冲击学术权力,导致内部管理官僚化,资源控制职能化,行政管理者就像管理企业一样管理大学。美国著名高等教育家阿特巴赫(p. Atbach)指出:随着高等教育大众化和大学管理行政化,高等教育领域中行政人员数量增长,高级行政人员与学者间的裂隙加宽。霍普金斯大学校长穆勒也指出:大学自治难以实施,大学不可避免地官僚化了;由于大学官学一体化的制度安排,大学行政管理不断膨胀,学术权力不断受到侵蚀,而行政权力得到扩大;大学各种职能部门占有了过多的学校资源,拥有了过大的权力,将基层学术组织视为下属机构,并且大学领导和中层管理人员控制了大学的学科建设和学术事务<sup>[10]</sup>。针对这些问题,同样要根据高校内部行政权力的来源进行相应的治理。

如前所述,我国高校内部权力有两个来源,一是为执行外部权力而产生的权力;二是为配置内部资源而产生的权力。前一种来源产生的权力使高校形成自上而下的垂直管理模式,教师的主体性被忽视,行政权力强盛且集中,学术权力被弱化。为此,高校内部权力治理要改革科层制的治理结构,建立扁平式的治理结构,使广大教师,特别是使高水平的教授能够直接参与学校的内部事务。当然,笼统地认为教授治校是大学合适的治理结构也是不恰当的。全美大学教授联合会曾对美国大学教授参与决策的情况做过专题调查,发现各大学教授参与度有很大差异。麦考米克和梅沃思根据此项调查做过实证研究得出结论:教授参与度越高,学校绩效越差。威廉布朗进一步把大学事务分为学术事务(课程设置、学位授予、教师聘任等)和行政事务(资源分配、新学科建设、教员编制等),并做回归分析得出结论:对于学术事务,教授参与度越高绩效越好;而对于行政事务,教授参与度越高则绩效越差。由此可见,大学内部有效的治理结构是教授参与决策而非控制决策。所以,要建立由专业行政人员和高水平教授共同组成的管理结构,这样既能很好地执行外部权力,又能确保内部学术权力得到尊重,学术自由得到保障。

针对由资源配置需要而产生的内部行政权力,其治理的目标是改革职能部门对资源过大的控制权,使资源配置立足于学术需要和教学需要。大学既具有政治论基础,又具有认识论基础<sup>[11]</sup>。遵循认识论,要求高校资源的配置要遵循和服从于学术的内在逻辑。科层制的大学行政权力设置格局导致学

术权力弱化,教育资源过多地被行政职能部门所控制,导致学科组织的学术活动、教育活动难以很好地开展,大量的教育资源在与学术无关的事务中浪费了。为此,首先要改革大学职能部门的功能,使职能部门由主管部门向服务部门转变。职能部门在资源配置时,要树立为基层教学科研组织服务的理念,不断向基层组织下放资源使用和配置权限。其次,要使职能部门资源分配的权力服从于学术发展的需求。再次,要对职能部门的职权进行有效的监督和制约,可以由教授们组建监事会,专门负责对高校职能部门的职权运作进行监控。

### 参考文献

- 1 张国庆. 公共行政学[M]. 北京:北京大学出版社,2006:88.
- 2 谢安邦,阎光才. 高校的权力结构与权力结构的调整——为我国高校管理体制改革的探索[J]. 高等教育研究,1998(2):20-25.
- 3 谭志合. 当代中国高等学校学术权力与行政权力的关系[J]. 理工高教研究,2002(8):22-23.
- 4 钟秉林. 现代大学学术权力与行政权力的关系及其协调

- [J]. 中国高等教育,2005(19):3-5.
- 5 李承先. 高校行政学术化——我国高校内部权力整合模式初探[J]. 江苏高教,2003(2):32-33.
- 6 薛天祥. 高等教育管理学[M]. 桂林:广西师范大学出版社,2001.
- 7 沈刘峡. 对高校内部管理中行政权力学术权力的几点认识[J]. 中国石油大学学报:社会科学版,2002(12):88-91.
- 8 李福华. 大学治理的理论基础与组织结构[M]. 北京:教育科学出版社,2008.
- 9 罗伯特·波恩鲍姆. 高等教育的管理时尚[M]. 毛亚乎,译. 北京:北京师范大学出版社,2008:69-70.
- 10 罗伯特·波恩鲍姆. 学术领导力[M]. 周作宇,译. 北京:北京师范大学出版社,2008:5-6.
- 11 约翰·S·布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 王承绪,译. 杭州:浙江教育出版社,2002:12.

### 作者简介

朱健,讲师,从事教育经济与管理、高等教育学研究。

董石桃,讲师,博士研究生,从事教育经济与管理、政治学研究。

转自:《高校教育管理》2011年03期

(上接第23页)

### 3.3 取消期刊等级制,建立文章同行评价机制

高校人文社科教师做了科研,是非常希望自己的成果可以公之于众的。目前期待国家来资助很多学术期刊发行是不现实的想法,政府应该规范收费,规定学术期刊只能向投稿者收取出版的成本费,实行阳光收费。针对少数期刊垄断、期刊寻租和学术腐败的现象应取消期刊等级制。让所有期刊都在同一起跑线上竞争,建立文章同行评价机制,期刊的质量要由学术专业组织来监督。我们已经步入信息时代,建立专业网站、办电子期刊是未来的发展趋势,我们期待未来每个学术组织都建立自己的专业网站和电子期刊,便于同行间的交流、监督和评比。研究者可以向专业电子期刊投稿,为了让网站生存而又不加重纳税人的负担,可以让网站适当收取审稿费和版面费。相信只要采取各种有力措施,高校教师和研究者发论文难的问题就可以迎刃而解。3.4 学校每年召开各种类型的学术交流会,让教师介绍自己的研究成果目前我们高校人文社科的科研,仅仅是追求发一两篇论文,这样并没有发挥人文社科研究的最大价值。建议学校或学院定期召开不同类型的学术交流会,让教师用较短的时间向有兴趣的师生介绍自己的研究成果,并让听众提问,这样可以激

发师生研究各类问题的热情,进而激发学生自主参与其中的研究,只要我们的大学时常保持这样的学术氛围,相信创新的思想、创新的人才不断涌现,这将是一件利国利民的事情。另外,学术成果要发挥对社会的影响力,必须加强宣传和推广工作,不要简单认为,论文刊登在期刊上,就会发挥效用,这是一厢情愿的思维方式。如今是信息社会,信启、不仅多,而且杂,如果不进行科研成果的推广工作,酒香也怕巷子深,最终科研成果将无法转化成社会效益。

### 参考文献

- 1 李诗信. 核心期刊并不等于优秀期刊[J]. 编辑学刊,2003(5):71-75.
- 2 朱寿桐. 试论学术评价的学术性[J]. 学术研究,2006(2):5-9.
- 3 朱少强. 人文社会科学研究的特征及其对学术评价的影响[J]. 重庆大学学报:社会科学版,2007(5):68-69.
- 4 居浓. 高校论文大跃进核心期刊“版面费”真相[N]. 南方周末报,2008-02-28(2).

### 作者简介

林春丽,副教授,从事高校教育管理研究。

转自:《高校教育管理》2011年02期