

# 大学治理结构下学术自治与科层制的 矛盾冲突及其消解

唐汉琦

**摘要:** 大学治理结构本质上是脱胎于企业治理结构的一种应对“多元利益和冲突”的决策权结构,学术自治和科层制是这一结构下的两种组织运行模式,也是两种决策模式。学术自治与科层制作为决策模式,二者在决策理念、程序、方式和目的上存在着显著的矛盾冲突。确立学术自治与科层制的决策适用范围,以及构建完善的多元主体共同参与的大学治理结构,是消解二者决策冲突的重要策略。

**关键词:** 大学治理结构; 学术自治; 科层制; 决策冲突

**中图分类号:** G640 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-1610(2014)02-0073-05

大学治理结构是现代大学制度的基石,是高校实现依法自主办学的重要制度安排,其实质是大学应对“多元利益和冲突”的决策权结构<sup>[1]22-26</sup>。在这一结构之下,学术自治与科层制是其重要的组织运行模式,同时也是不可或缺的两类决策模式,分别由学术主体与行政主体遵循。二者在大学事务决策之中发挥着举足轻重的作用,但同时由于存在广泛的分歧,难免导致矛盾冲突,因而,消解学术自治与科层制在决策中的矛盾冲突,是完善大学治理结构的重要策略。

## 一、大学治理结构的本质含义

治理问题最早在企业产生并受到关注,通过深入研究发现,现代企业中,所有权与经营权分离,所有者与经营者信息不对称,由此产生的委托代理风险问题,以及利益相关者谁受益、谁应受益问题等都是企业治理问题<sup>[2]470-474</sup>。为了应对这些问题,尤其是委托代理风险问题,构建的既有效激励代理人又防止其损害委托人利益的复杂的决策权结构,即是“企业治理结构”<sup>[1]22-26</sup>。然而,随着现代社会组织的发展,人们发现,治理问题并非企业所独有,非营利组织也存在委托代理问题、利益相关者问题等<sup>[2]470-474</sup>。1995年,全球治理委员会将“治理”定义为“个人或组织、公共部门或私有部门

管理其一般事务的多种方式的总和,它是一个使得多元利益和冲突得到妥协并采取合作行为的持续过程”<sup>[3]</sup>。由此可知,治理问题的关键在于组织对于“多元利益和冲突”的协调与化解,而是否具有“多元利益和冲突”的治理现象也成为现代组织应否构建治理结构的基本条件。一般而言,组织存在“多元利益和冲突”现象与否,主要有两个条件:其一,组织是否具有多元利益主体,产生多方博弈关系,也即是否“非单一化组织”;其二,组织与其他社会主体间是否存在委托代理关系<sup>[4]47-53</sup>。显然,企业是存在“多元利益和冲突”的组织。

对大学而言,相比于企业,它存在“多元利益和冲突”的治理现象更为显著<sup>[5]</sup>。首先,大学作为非营利性组织,是一个典型的利益相关者组织,它没有严格意义上的股东,也即没有特定的受益人,它的受益人是不特定的社会公众,因此,任何一个群体都不能对大学实行独立控制,大学只能由利益相关者共同控制。大学的利益相关者主要包括教师、学生、行政管理人员、政府、校友和纳税人等<sup>[6]36-40</sup>。其次,大学也存在委托代理关系,尤其是在我国公立高校办学体制为主导的社会环境中,政府与高校管办分离,即举办权与办学权分离,政府与高校构成委托代理关系。所以,大学是一个存在显著“多元利益和冲突”治理现象的公

基金项目: 教育部人文社会科学规划青年项目“中国高等教育现代性的反思与重构”,项目编号: 09YJC880061。

收稿日期: 2013-12-13

作者简介: 唐汉琦(1986-),男,湖南绥宁人,厦门大学教育研究院博士生,从事高等教育理论研究; 厦门,361005。

共部门组织。此外,更重要的是,大学作为一个独特的学术机构,“区别于其他组织的特殊性就在于其教育性和学术性”<sup>[7]</sup>,因此,大学组织的本质属性——学术性及其公共组织属性决定了大学的利益相关者具有层次性。利益相关者可以划分多个层次,但一般划分为核心利益相关者和一般利益相关者,大学的核心利益相关者主要是师生和行政管理人员,其他则是一般利益相关者<sup>[4]47-53</sup>。伯恩鲍姆(R. Birnbaum)即认为,“大学治理就是为了实现基于法律权威的理事会和行政体系与基于专业权威的教师体系的微妙平衡而设计的结构和过程”<sup>[8]</sup>。此外,“大学治理”更简洁的定义是“大学内外利益相关者参与大学重大事务决策的结构和过程”<sup>[9]</sup>。由此可知,大学治理结构是多元利益相关者参与的,以学术主体(师生)和行政主体(行政管理人员)为核心决策者,应对大学学术权力、行政权力、政治权力以及社会诉求等之间产生的多元目标、多元利益矛盾冲突的决策权结构。

## 二、大学治理结构下的学术自治与科层制

大学治理结构是多元利益相关者构成的复杂的决策权结构,以学术主体和行政主体为核心决策者。然而,学术主体和行政主体遵循的组织运行模式各异,前者自中世纪学者行会诞生以来即以行会制运转,后者则逐渐推行科层制,行会制与科层制至今仍是大学内部最基本的两种组织运行模式<sup>[10]36-40</sup>。两种组织运行模式相应的决策模式即是学术自治和科层制。

### (一) 学术自治决策模式

学术自治是学术主体自我管理的方式,学术主体主要是由学者(大学中主要指教师)构成。一般而言,学者的工作对象是高深学问,“高深学问需要超出一般的、复杂的甚至是神秘的知识,那么,自然只有学者能够深刻地理解它的复杂性。因而,在知识问题上,应该让专家单独解决这一领域中的问题。他们应该是一个自治团体”<sup>[11]31</sup>。这个自治团体就是学者行会,由行会权力进行统治,实际上是学术团体权力和个人自治权力混合在一起,每个行会师傅都拥有私人地盘,他在自己的地盘里控制着他的下属,然后行会师傅们又结成一个人人

平等的团体,对一个更为广泛的领域实行共同控制<sup>[12]</sup>。这个广泛的学术领域在中世纪大学时,可能是一个学院,也可能就是整个大学,而在现代大学中,则可能只是一个学系或者研究所。尽管控制的学术领域或许有所变化,但人人平等,一人一票的民主协商的学术自治则一直是大学里最古老最重要的决策模式<sup>[10]36-40</sup>。学术自治决策模式的主要特征是:学术团体组织规模较小,学者之间非正式互动非常频繁,人人平等,每一位学者都有权利和机会参与团体内各类问题的讨论,对某一问题进行决策时,一人一票,民主协商,强调共同的学术信仰、共同分享权力、意见一致性、集体负责的领导和维护学术自由<sup>[13]</sup>。在现代大学结构中,基层组织单位如学系或研究所最适合也往往依然保留着学术自治这种古老的决策模式。

### (二) 科层制决策模式

科层制决策模式是基于科层制结构形成的一种组织决策模式。科层制最早由德国社会学家韦伯(Marx Weber)率先阐述提出,他认为理想的科层制,即“官僚体制”是合法型统治最纯粹的统治结构,科层制的“官员”符合以下特征:个人是自由的,仅仅在事务上服从官职的义务;处于固定的职务等级制度之中;拥有固定的职务权限;根据契约受命,即(原则上)建立在自由选择之上;根据专业业务资格任命(不是选举)——在最合理的情况下,通过考试获得的、通过证书确认的专业业务资格;采用固定货币薪金支付报酬,大多数有权领取退休金;把他们的职务视为唯一的或主要的职业;可看清自己的前程:职务“升迁”根据年资或政绩,或者两者兼而有之;工作中完全同“行政管理物资分开”,个人不得把职位占为己有;接受严格的、统一的职务纪律和监督<sup>[14]246</sup>。概言之,科层制的主要特征就是理性的规章制度、劳动效益分工、职务等级分权、行政管理档案制度、专业训练、职业化取向等<sup>[15]17-18</sup>。现代大学作为一个院系规模、师生规模庞大,社会职能日益多元,社会联系日趋紧密的现代社会组织,科层制将其预算、财务、人事、设备、基建、后勤、对外联系等日常管理事务从学术自治中分离出来,由拥有专业知识的行政职员专门管理。现代大学教职员工聘任原则的主要特征即说明了科层制对于大学的重要性<sup>[16]</sup>。所以,大学为了应对自身日渐复杂的管理事务,提高管理效率,从社会其他组织(企业等)

引入了科层制<sup>[17]</sup>。

多元主体参与的大学治理结构下,学术自治与科层制两种决策模式是不同治理主体,尤其是大学核心利益相关者——学术主体和行政主体处理学术事务和行政事务的重要决策模式,二者对于大学治理结构而言,都不可或缺,但由于决策主体和决策事务性质等方面的差异,学术自治与科层制在大学治理结构下难免发生矛盾冲突。

### 三、大学治理结构下,学术自治与科层制的矛盾冲突

学术自治与科层制作为大学治理结构的两种决策模式,由于决策主体不同,分别为以学者(教师)为主体和以行政管理人员为主体,决策事务的性质也有差异,分别为学术事务和行政事务,因而,在决策运行中二者存在较多的矛盾冲突,主要表现为决策理念、程序、方式以及目的等方面的冲突。

#### (一) 决策理念的冲突: 自由平等与理性效率

学术自治决策模式,源于知识的复杂性,真理的相对性,探索的不确定性,因此,学者在学术研究中需要平等的地位,自由探索的权利,自由与平等是学术组织团体决策的根本理念;而科层制源于提高大规模组织的工作效率的需要,其指导理念是不带任何主观偏见的理性,理性强调约束,效率强调服从,从而形式上可以精确、稳定、有纪律、严肃紧张和可靠地应用于一切劳动强度大和范围广的任务<sup>[14]248</sup>。但平等与效率,自由与约束本身就是对立的,难以平衡的矛盾组合<sup>[18]</sup>,因此,在大学治理决策中,学术自治与科层制存在着难以调和的冲突。

#### (二) 决策程序的冲突: 自下而上与自上而下

学术自治的平等自由的决策理念决定了在学术团体中,学者在职称上或者行政职务上的等级地位在决策中没有特权地位,每一位学者拥有同等的决策投票权。因而,学术团体决策的运行是自下而上的民主集中,基层学者的意见影响着学者代表的产生及其意见。而科层制由于职务等级分权的原则,其决策程序是自上而下的,上级依据规章制度做出理性决策,下级遵照执行,或在遵循上级决策的前提下依据职权做出理性决策<sup>[15]17</sup>。截然相反的两

种决策程序,使得学术自治与科层制决策模式要么各行其是,要么针锋相对。

#### (三) 决策方式的冲突: 民主协商与权威独断

学者之间的平等地位,以及共同的学术信仰、权力共享和集体负责的价值观念,决定了学术自治的决策方式必然是民主协商,自中世纪学者行会产生以来,“一人一票”,民主协商就一直是学者行会实现对某一学术领域进行统治的决策方式。而科层制由于等级分权、专业训练以及职业化取向的原则,最高官员被赋予最高的职位权威,同时被认为是“专业知识”最深厚,工作经验最丰富的“专业权威”<sup>[19]</sup>,他比下级更能作出理性正确的决策,因而,权威独断往往是科层制最常用的决策方式。显然,民主协商与权威独断是相互对立的两种决策方式,矛盾冲突不可避免。

#### (四) 决策目的的冲突: 维护学术自由与执行规章制度

因为知识的问题只能由理解知识复杂性的学者来解决,学者团体实行学术自治的决策模式,强调自我管理,最终的目的在于维护学术自由,以保证学术探索不受过多的约束;而科层制的决策目的是为了组织效率,一般来说,组织效率往往通过执行组织的规章制度以实现,因而,科层制决策的目的便是执行规章制度。学术自由是一种追求真理的精神,具有永恒性,规章制度是一时一地的组织需要,是短暂的,二者不可比拟,也容易产生冲突,尤其是规章制度不遵循学术自由的永恒法则之时。

## 四、大学治理结构下,学术自治与科层制矛盾冲突的消解

大学治理的关键在于有效决策学术事务和行政事务,或者二元交叉的事务,甚至因大学身处社会中心、多元利益主体的参与,而形成的多元利益相关事务。笔者以为,消解学术自治与科层制的决策冲突的策略,主要是确立二者的决策范围和构建完善的多元主体共同参与的大学治理结构。

#### (一) 确立学术自治与科层制的决策适用范围

学术自治作为起源于学者行会自治管理的一种决策模式,其决策适用范围主要是学术事务,即如布鲁贝克(J. S. Brubacher)所阐述的,教师应该广泛控制学术活动,包括开设什么科目以及如何

讲授, 谁最有资格学习高深学问(招生), 谁已经掌握了知识(考试), 谁可以获得学位(毕业要求)以及教师谁有资格成为教授等<sup>[11]32</sup>。阿什比(Ashby, E.)所论的四个方面的大学自主权<sup>[20]</sup>——对经常性经费的支配权、对新生考试和录取的掌握权、对课程的控制权以及对教职员的任用和对教师的任期的确定权——也是学术自治的决策适用范围。就现代大学的组织结构而言, 学系或研究所是大学的基层单位, 是大学直接从事学术事务最集中的地方。学系组织规模较小, 教师之间非正式互动频繁, 等级结构模糊, 没有大规模的行政事务, 教师有余力兼任部分行政事务管理。因此, 学系最适用于学术自治的决策模式。对于学院、大学的学术事务, 则可以相应地组织学院教授委员会、大学学术委员会以学术自治模式决策。

当然, 现代大学还是一个大规模的社会组织, 科层制可以精确、稳定、有纪律、严肃紧张和可靠的处理科层事务, 提高大学的组织效率, 充分发达的科层制机构, 其工作效率与其他组织相比, 恰如大机器生产与手工生产之间的比较<sup>[15]19</sup>。大学引进科层制应对大规模的行政管理事务, 提高了大学的决策效率和工作效率, 科层制决策模式显然适用于大学的行政事务。就现代大学的组织结构而言, 也就是科层制决策模式适用于大学校长、学院院长领导的行政体系。

因而, 确立学术自治与科层制各自的决策适用范围, 使二者“各司其职, 各得其所”, 是消解两种决策模式矛盾冲突的重要策略。当然, 现代大学中也存在大量无法明确区分为学术事务或行政事务的问题, 如大学校长、院长遴选等。因而, 大学需要构建协调学术主体与行政主体乃至多元主体“多元利益和冲突”的治理结构。

(二) 构建完善的多元主体共同参与的大学治理结构

学术自治与科层制在应对“多元利益与冲突”的大学治理结构下, 其决策适用范围是有限的, 更多的时候需要学术主体与行政主体共同协商处理大学面对的决策难题, 以协商民主的理性、共识和公开性消解学术主体与行政主体之间的文化冲突<sup>[21]</sup>。降低任何一方独立控制大学决策时对大学的损害。此外, 学术主体与行政主体在决策过程中还应当考虑大学一般利益相关者的诉求。

首先, 在学院一级建立学术主体与行政主体二

元民主协商的决策权结构。学院教授委员会以学术自治决策模式处理学术事务, 学院行政体系以科层制决策模式处理行政事务。对于学院重大行政、学术交叉事务, 如院长遴选、教师聘用及管理、学生培养及管理, 须构建学术主体与行政主体二元民主协商的决策权结构<sup>[22]</sup>。具体而言, 即以院教授会推选教授代表与院行政体系的主要行政官员组成学院院务会议, 以民主协商方式共同决策。从而平衡学术主体与行政主体的利益诉求, 避免任何一方可能的“越位”决策, 消解学术自治与科层制的矛盾冲突<sup>[23]</sup>。

其次, 在大学一级构建以学术主体与行政主体为核心的多元主体共同治理的决策权结构。大学作为现代社会组织, 除了师生、行政管理人员、政府等核心利益相关者外, 还有校友、社会企事业单位、社会公众、当地社区等一般利益相关者。大学不能仅仅局限于内部学术、行政利益与冲突的应对, 那样只会陷入“内部人控制”<sup>[6]36-40</sup>之中, 忽略社会对大学的需求。不过, 须指出的是, 师生、管理人员、社会公众等各主体或组群参与决策的权力不应是均等的, 学术主体和行政主体始终应是大学事务的主要决策者<sup>[24]</sup>。如此, 或许能够协调学术主体与行政主体等多元主体的多元利益冲突, 从而消解学术自治与科层制两种决策模式的矛盾冲突。□

#### 参考文献

- [1] 龚怡祖. 大学治理结构: 现代大学制度的基石[J]. 教育研究 2009(6).
- [2] 赵成 陈通. 现代大学治理结构解析[J]. 天津大学学报: 社会科学版 2005(11).
- [3] Commission on Global Governance. *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance* [R]. Oxford: Oxford University Press, 1995: 2.
- [4] 龚怡祖. 漫说大学治理结构[J]. 复旦教育论坛 2009(3).
- [5] 李福华. 大学治理的理论基础与组织架构[M]. 北京: 教育科学出版社 2008: 84.
- [6] 李福华. 利益相关者理论与大学管理体制创新[J]. 教育研究 2007(7).
- [7] 别敦荣. 中美大学学术管理[M]. 武汉: 华中理工大学出版社 2000: 3.
- [8] Birbaum R. The end of shared governance: Looking ahead or looking back matter[J]. *New Direction For Higher Education*, 2004(127): 12-43.

(下转第84页)

- 1972: 119.
- [36]梁漱溟. 中国文化要义[M]. 北京: 学林出版社, 1987: 213.
- [37]张锡勤. 中国传统道德举要[M]. 哈尔滨: 黑龙江大学出版社, 2009: 338.
- [38]钟晓琳, 朱小蔓. 德育的知识化与德育的生活化: 困境及其“精神性”问题[J]. 课程·教材·教法, 2012(5): 91.
- [39]张正江. 认真对待反对道德知识教育的思潮——关于由知性德育向生活德育转化的思考[J]. 教育理论与实践, 2012(28): 41.
- [40]王晓丽. 生活德育的兴起、局限和超越[J]. 教育研究与实验, 2012(2): 19.
- [41]魏源. 默觚下·治篇[G]//魏源. 默觚: 魏源集. 赵丽霞 选注. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1994: 80.
- [42]朱熹. 朱子语类·论知行[G]//朱熹. 朱子全书: 第14册. 朱杰人, 等, 主编. 上海: 上海古籍出版社, 2002: 303 - 304.
- [43]程颐, 程颢. 明道先生语一 [M]//程颐, 程颢. 二程遗书. 上海: 上海古籍出版社, 2000: 171.
- [44]陆九渊. 语录[G]//陆九渊. 陆九渊集. 北京: 中华书局, 1980: 470.
- [45]黄宗羲. 文正方正学先生孝孺[G]//黄宗羲. 逊志斋外集. 张常明 编注. 上海: 上海古籍出版社, 2009: 141.
- [46]孟子. 孟子[G]//朱熹. 四书集注. 上海: 上海古籍出版社, 1996: 240.
- [47]班固. 董仲舒传[M]//班固. 汉书. 北京: 中华书局, 2007: 570.
- [48]张君勱, 等. 科学与人生观[M]. 济南: 山东人民出版社, 1997: 35 - 36.
- [49]熊十力. 体用论[M]. 上海: 上海书店出版社, 2009: 216.

(责任编辑 张少雄)

(上接第76页)

- [9]转引自: 郭卉. 反思与构建: 我国大学治理研究评析[J]. 现代大学教育, 2006(3): 29 - 33.
- [10]李海萍. 大学内部职权运行模式研究[J]. 清华大学教育研究, 2009(12).
- [11]布鲁贝克 J. 高等教育哲学[M]. 王承绪, 等, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001.
- [12]范德格拉夫 J. 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: 188.
- [13]伯恩鲍姆 R. 大学运行模式——大学组织的领导与控制系统[M]. 别敦荣, 译. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2003: 83 - 84.
- [14]韦伯 M. 经济与社会: 上卷[M]. 林荣远, 译. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [15]梅耶 P. 现代社会中的科层制[M]. 马戎, 等, 译. 上海: 学林出版社, 2001.
- [16]林杰. 美国院校组织理论中科层制模型——以斯特鲁普的理论为原型[J]. 北京大学教育评论, 2009(4): 143 - 161.
- [17]莫玉琬. 大学科层制管理中的冲突与调适[J]. 高校教育管理, 2013(1): 37 - 40.
- [18]崔波. 大学学术自治与科层制的冲突与平衡[J]. 江苏高教, 2012(6): 45 - 47.
- [19]谢笑珍. 科层制学术治理模式的功能障碍[J]. 高校教育管理, 2011(6): 12 - 15.
- [20]阿什比 E. 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, 1983: 56.
- [21]郭卉. 如何增进教师参与大学治理——基于协商民主理论的探索[J]. 高等教育研究, 2012(12): 26 - 32.
- [22]胡建华. 大学中两种组织的矛盾与调适[J]. 教育研究, 2012(5): 54 - 58.
- [23]唐世纲. 张力动态下的平衡: 大学中的学术自治与科层制[J]. 现代教育管理, 2011(5): 59 - 61.
- [24]周光礼. 问题重估与理论重构——大学学术权力与行政权力对立质疑[J]. 现代大学教育, 2004(4): 31 - 35.

(责任编辑 曾山金)