

法学理论

# 理念与制度:大学学术权力的法律规制

赵 春 华

(杭州师范学院 社会科学部, 浙江 杭州 310003)

[作者简介] 赵春华(1964-), 男, 浙江杭州人, 杭州师范学院社会科学学部讲师, 主要从事教育法学与法律思想史研究。

[摘 要] 学术权力是大学对学术事务和活动的管理与统治权力, 在国内外大学教育结构性震撼与深刻变革的宏观背景下, 通过对学术权力理性省思与法律规制, 彰显与弘扬大学学术自主的理念, 重塑政府行政权对大学干预的合理界限与方式, 建立起符合权力运行规律, 结构更科学, 分解更合理, 制约更严密, 关系更协调, 运行更有序的学术权力体系, 对于深化我国大学管理改革, 提高管理效能, 更好地完成大学所承担的神圣职责和历史使命, 具有十分重要的理论和实践意义。

[关键词] 理念; 制度; 学术权力; 法律规制

[中图分类号] D921 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)04-0550-05

## 一、大学学术权力的解构与理性省思

权力是构成一个组织(从国家到团体或机构)的最基本要素, 是施行管理的核心。约翰·H·范德格拉夫等在其《学术权力》一书中将学术权力定义为: 从高等教育管理的最上层(即国家)到最基层(即教师)等各个层次的管理机构和人员所享有的高等教育管理权力。我国的一些学者认为, 学术权力是指高校学术人员和学术组织对学术事务所拥有的发言权或控制权, 是专家学者依据其学术水平和学术能力, 对学术事务和学术活动施加影响和干预的力量。在国内外的研究中, 学术权力的涵盖面是非常宽泛的, 关于学术权力的概念的界定也是众说纷纭, 仁者见仁, 智者见智, 但不可否认学术权力属于权力范畴, 它是存在于大学内部与行政权力既相互依存、相互补充又相互冲突的公共权力。

英国 A·布洛克等编《枫丹娜现代思潮辞典》认为, 权力是指它的保持者在任何基础上强使其他个人屈从或服从自己意愿的能力; 顿纳斯·H·隆认为, 权力是一些人对另一些人造成他所希望和预定影响的能力; 克特·W·b 巴克认为, 权力是个人或团体的双方或多方之间发生利益冲突或价值冲突的形势下执行强制性的控制; 马克思·韦伯认为, 权力是一个人或更多人在一种共同生活中违反参与同样活动的其他人的意志而实现自己意志的一种能力。

学术权力包括权力主体、权力的载体和权力客体。学术权力的主体即权力的掌握者或行使者, 主要是大学内部的学术组织与学术人员, 也可以是大学行政管理机构以及行政管理人员, 还可以是政府及其高等教育管理部门。学术权力的客体, 即权力的作用对象, 必定是学术性事务与活动为主。如学科建设规划的制定、专业设置与调整、教师的考核及职称评定、教学计划的制定与修改、科研计划与政策的制定、教改方案的拟定等。又涉及以行政性为主的事务, 如招生计划的制定与修改、年度工作计划的确定、

经费审批与使用、干部任免以及人事调动等。学术权力的载体，即权力的存在形式或者权力的物质承担者，包括学术管理的体制与模式。

从我国大学学术权力来看，新中国成立以后，在长期的计划经济体制中，大学完全依附于政府部门，由于政府的全面干预和控制，大学一直是作为国家行政机构的附属机构而存在，大学内部组织结构实际上是政府主管部门组织结构的向下延伸。这种体制强化了大学的行政权力和行政系统，学术权力为行政权力所替代，学术权力行政化。经过20多年的高等教育体制改革实践，于1998年8月颁布了《中华人民共和国高等教育法》，该法第十一条规定：“高等学校应当面向社会，依法自主办学，实行民主管理”，明确了大学的法人实体地位和7个方面的自主权，一定程度上使大学学术权力的扩张在法律制度上成为一种可能，但由于体制惯性、思维惯性、模式惯性的存在，从总体上来讲还没有涉及学术权力与行政权力的协调问题，学术权力与行政权力失衡的局面还没有根本扭转，行政权力泛化，学术机构官僚化的现象依然比较严重。在高校，名义上也有代表学术权力的各种委员会，如校学术委员会、职称评审委员会、教学指导委员会等，但这些学术机构的成员基本为校院系三级行政领导所占据，一般教授（甚至是知名教授）缺乏参与的资格和机会，教师的学术权力无论是个人还是集体都没有受到应有的尊重，教师非但对学校非学术性事务没有发言权，对学术事务的发言权也极少。学术权力实际为行政权力所取代，学术权力混同、淹没于行政权力之中。握有管理大权的行政领导，虽然他们自己也是教授、学者，但在学术管理活动中基本以“行政官员”的身份出现，捍卫行政人员的利益。用人制度上官本位意识的凸显和强化，使更多的人去关心权术而不是学术，关心“位子”而不关心事业。学术带头人官僚化和官僚“学术”化的现象比比皆是。有一位学者这样概括学术权力弱化的直接后果：一是主体本末倒置，行政人员成了支配学校的核心，难以实行大学科学民主管理；二是价值系统倒错，大学内的各种行为价值不是取决于学术价值，而是取决于它与行政权力的顺应程度；三是学术人员地位不高，治学治校的智能和积极性无法调动；四是教育资源浪费，大量资源消耗于非教学科研的行政行为，直接导致教学质量的滑坡和办学水平的下降。

从我国大学学术权力的动态运行看，也存在着严重的缺陷，缺乏对学术权力明确、具体可操作的规范与必要的程序性规定，使权力行使带有很大的随意性，为非学术力量进入学术领域留下了广泛的寻租空间。金钱学术、权力学术大行其道，学术腐败呈恶性膨胀的态势，学术权力的合法性和合理性被诘难，学术的纯洁性、公信力下降。

## 二、大学学术权力法律规制理念

纵观人类的发展历史，大学作为时代的先锋，以其创新的文化科学，促进人类社会的文明。在21世纪知识经济时代，大学是知识经济发展所必需的创新型高素质人才的摇篮，是产生新思想、新知识、新理论、新技术的土壤，是科学研究和技术开发、孵化新兴知识产业的基地，是知识经济社会发展和进步的灯塔。在知识经济时代，“知识就是力量”，应该扩展为“知识就是资本”、“知识就是财富”、“知识就是权力”等。也就是说，在知识经济条件下，知识成为非常重要的一个权力要素，知识也具有了权力属性，形成所谓的知识性权力结构，在各领域中起主导作用。正如利奥塔尔所说，“知识和权力是同一个问题的两个方面，谁决定知识是什么，谁知道应该决定什么，在信息时代，知识的问题比过去任何时候都更是统治的问题”。而大学本身就是学术的殿堂，是传授知识、生产知识的重要场所，在大学中学术权力与行政权力的有机协调应建立在学术权力发挥重要作用的基础上，学术权力规制的制度设计，一是要遵循法治社会的基本原则，二是要遵循大学发展的内在逻辑，彰显大学学术自由理念，弘扬大学精神。

首先，尊重大学发展的内在规律，树立以崇尚真理、学术自由为核心的大学精神，建立和完善保障学术自由的大学内在法律制度。学术乃天下之公器，学术自由的理念发端于近代大学，现已成为世界各国大学共同遵循的普遍原则。其对于高等教育、对于学术事业发展的意义是不言而喻的。中国于1998年

颁布的《高等教育法》中的第十条明确规定:国家依法保障高等学校中的科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。崇尚真理、学术自由,彰显着大学的本质与特征,是现代大学的基本精神,是大学存在和发展的生命与灵魂,也是大学知识创新不可或缺的基本条件。学术权力的法律规制,目的是树立学术组织作为学术管理主体的权威,并对行政权力泛化起到制衡和约束作用,防止和纠正以行政权威压制学术权威、以行政权力代替学术权力、以行政管理代替学术管理等行政专制的倾向,为学术创新和学术新人的成长营造宽松和谐的学术生态环境。

其次,扬弃政府行政权对高校的不当干预,重塑政府干预的合理界限。在我国大学的发展中似乎有一个无法消解的悖论,一方面,学术是高校的生命,学术的发展、大学的繁荣有赖于学术自由的维持与大学自主性的建构,而学术自由与大学的自主性则意味着对政府干预的否定与遏制;另一方面,大学自主并非万能,大学的发展离不开政府干预,甚至要寄希望于政府干预为大学自主的实现提供物质、法律、等多方面的保障。因此,便出现了这种奇怪的现象:当高校最自由时它最缺乏资源,当它拥有最多资源时它却最不自由<sup>[1]</sup>(第 24 页)。正因为如此,在大学自主与政府干预之间如何取舍便成为高校发展中的核心问题,各个时期的大学改革均是围绕这一核心展开的。

在大学中,教育、教学工作和科学研究成果的质量管理,有赖于各种学术规范及学术标准的制定,各种学术规范及学术评价标准的制定归根到底又必须依靠学术权力的主体——具有专门学识和修养的专家学者才能完成。正如布鲁贝克(John ° S ° Brubacher)所说:“他们最清楚高深学问的内容,因此他们最有资格决定应该开始哪些科目以及如何讲授。此外,教师还应该决定谁最有资格学习高深学问(招生)、谁掌握了知识(考试)并应该获得学位(毕业要求)。更显而易见的是,教师比其他人更清楚地知道谁有资格成为教授。”<sup>[2]</sup>(第 31 页)即在承认政府干预合理性的基础上,尊重大学内在发展规律,改变政府行政权干预大学的范围和方式,重新理顺政府与大学的关系,本着以人为本、教授治学、校长治校的原则完善大学内在的制度性规约,将学术问题的决策权回归给相关学术组织,使其真正担负起学术的权力和责任,并建立起一种公开、民主的学术管理和行政管理的框架及制度,使其规范运作。

### 三、大学学术权力规制的方法

任何权力都是一把双刃剑,权力本身具有自我膨胀的本性和能力,这种自我膨胀因为权力系统运行的相对独立性而变成了现实,即权力“只要有使用,就会有滥用的可能”。掌握权力的人不但滥用权力,还会误用权力,可能超越权力边界,使权力的相互制约机制形同虚设。权力的这种非理性化倾向是一个十分普遍的社会现象,它带来了诸多社会问题,大学学术权力也莫能例外。要遏制权力的非理性化,必须以法律制度规制权力,以权力规制权力。

制度是影响现代社会和现代人的生存发展的重要资源,是支配现代社会的根本而又优先的力量。正是制度的这种根本性和优先性,才能真正持久有效地限制权力在其运行中的随意性和自我膨胀的本性。“……制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面”。“正如各种动物只在适合它们生长的环境中生长一样,各种类型的人,也只有在遇到适宜的制度化环境时才能发展。”<sup>[3]</sup>(第 311 页)制度是一种公开的规范体系,理想的制度化环境能够全力维护大学的学术自由,促使大学教师凭借其内心对学术的信仰自觉地从事学术活动,使教师的生存状态得以改善,工作积极性得以充分调动发挥,从而有利于大学学术的发展,有利于学术竞争力的提高。

第一,大学学术权力必须遵循法治社会的正当程序原则。法律的正当程序原则,滥觞于英国的古典“自然正义”,并为美国所继承的“正当程序”思想为背景而形成和发展的,其思想渊源可溯至古老的“自然正义”法则。“自然正义”法则早在古罗马时代和中世纪即已被人们所接受,最早只是司法程序与诉讼的技术,“系指法律为了保持日常司法工作的纯洁性而认可的各种方法……”<sup>[4]</sup>(第 1,2 页)。根据《布莱克法律词典》的解释,“程序性正当程序的中心含义是指:其权益受判决影响的任何当事人都享有被告知

控诉的性质和理由、陈述意见并获得听审的权利……合理的告知、获得审判的机会以及提出主张和抗辩等都包含在‘程序性正当程序’之中”<sup>[5]</sup> (P. 1083)。

回溯正当程序的演变历程可见,它是基于这样一种价值理念,即通过正当程序去限制和保障权力合法的和恰如其分地行使而产生的程序设计思想。程序正义包含了两项最低限度的公正标准:一是任何人或团体在行使权力可能使他人受到不利影响时,必须听取对方意见,每个人都有为自己辩护和防卫的权利。二是任何人不能审理自己或与自己有利害关系的案件,即任何人不能作为自己案件的法官。随着社会的进步与发展,正当程序的含义和适用范围发生了深刻变化,早已大大超出了其初始意义和运用领域,这两条原则随着中国“依法治国”的进展,已贯彻了今日之司法实践。笔者认为,这一原则照样应适用于与大学管理与教育发展密切相关的学术权力的行使中。

1. 有关学术权力机构在作出不利于他人决定时(如学纪处理、不承认其学历、不授予学位、不晋升职称、不聘任等),应当充分听取当事人的意见,当事人应有为自己辩护的权利。如:将有关决定及时通知当事人,告知其相应的权利,依法实行“听证”制度,在公开场合进行质证和辩论。对申诉程序、表达异议程序、受理程序、复议程序、告知送达程序,都应当有明确的规定。其决议、决定的送达,对当事人申诉、申请复议的回复,听证的举行等,都应有期限规定,不得久拖不决。

2. 各种学术评定、学位授予、学纪处分等权力的运作,应当按公开的规则 and 标准进行,如同法官办案一样,其依据的法律必须公之于众,并尽可能量化,使之具有操作性和确定性,避免随心所欲的“临事议制”和暗箱操作。特别是事关当事方人身利益、名誉、命运的重大决定,不能只有批准的表述,没有不批准的表述。如不批准,应表明理由,并允许当事人申辩与申诉。

3. 各种学术机构应规范性地依法设置,完善其制度建设,防止学术权力的异化。通过制度设计,赋予学术组织与机构对学术及其事务以一定的决策权、管理权和监督权。对行使特定学术权力的人员,应当有任期的限制,并将其组成人员告知相对人,实行“回避制”;相对人如对其组成人员评断的公正性有合理怀疑时,应当实行回避。如显失公允,受不相关因素影响,不符合传统或者违背公意等行为,应确认并宣布无效,并追究责任人相应责任。

第二,完善司法权力对大学学术权力的审查与监督。司法是国家提供的一种公力救济,也是矫正社会公正的最后一道屏障。大学在行使其权力的过程中,涉及到公共利益和相对人的基本权利等重要事项,各国宪法无不明确规定享有学术自由必须承担相应的责任与义务,强调大学自主管理权不能超越普通的公民权利,不能免除对宪法的忠诚,也不能排除其他法律责任。“在现时的中国最能彰显教育法价值的,不是其对教育管理效率的作用,甚至不是其对公共利益的维护,而是看它能否实现对个人权益的保障”<sup>[6]</sup> (第74页)。只有完善对大学学术权力的司法监督,才能维护公共利益,保障相对人的合法权益,防止权力的滥用,大学管理过程中各种合法的权益才能得到有效和终极的关怀和保障。也就是说,当大学行使学术权力对相对人的权利、义务造成影响时,相对人可以通过司法途径主张权利救济,大学不能以自主办学、管理学校内部事务为由,排除司法干预,超越国家法律法规的规定,做出违法的事情。

第三,以制度化的道德信念对大学学术权力规制。柏拉图说:“人性总是把人类拉向贪婪和自私,逃避痛苦而毫无理性地去追求快乐。”洛克说:“谁认为绝对权力能纯洁人们的气质和纠正人性的劣根性?只要读一下当代或者其它任何时代的历史,就会相信适得其反。”<sup>[7]</sup> (第56页)我国古代思想家孟子也说过,“徒善不足为以政,徒法不足以自行”。在市场经济条件下,人的物欲的驱动,金钱的诱惑,市场所激起的可以冲决一切的世俗漩涡,使人们所筑起的道德堤防纷纷崩溃,使公共生活秩序面临着严峻的考验。大学学术权力的主体“和大多数人一样,大学教学人员也喜欢刺激和名誉,渴望一种参与制定国家政策机会的丰富多彩的生活。随着对这种生活方式的逐渐习惯,他们或许越来越不会对官方政策提出异议,也不会支持可能危及自己影响力或得罪庇护人的观点”<sup>[8]</sup> (第25页)。

法治除了需要依“良法”而治外,还需要法治之人。我们一方面强调监督,一方面又不得不承认终极监督者是缺乏监督的,故而法律至上的信仰常受到权力的滋扰。法律对人的依赖始终存在,其存在也始

终沾染着人的有限理性,要改善这一状况,就必须提升人的理性,借鉴中国传统的儒家文化所提倡的“修身”自律、“仁义”之说。因此,必须加强道德教育,培养学术精神,以制度化的《学术道德规范》约束大学学术权力主体,以其内心信念、道德和价值观对其权力行为的合理行使进行制约,以严格的自我要求和知识分子的诚实模铸学术人格,并自觉维护学术尊严、负起学术之责。

我们深信,随着法治的阳光照耀学术的殿堂,大学中的“学术权力”必将对大学的发展与学术的繁荣起到应有的促进和引导作用。

### [参 考 文 献]

- [1] [美] 伯顿·克拉克. 高等教育新论[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 1987.
- [2] [美] 约翰·S·布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 2001.
- [3] [美] 刘易斯·科塞. 理念人——一项社会学的考察[M]. 北京: 中央编译出版社, 2001.
- [4] [英] 丹宁. 法律的程序正义[M]. 北京: 法律出版社, 1999.
- [5] BLACK, Ho Co. Black's Law Dictionary[M]. New York: West Publishing Co, 1979.
- [6] 秦惠民. 高校管理法治化趋向中的观念碰撞和权利冲突[J]. 中国教育法制评论, 北京: 教育科学出版社, 2002.
- [7] [英] 洛克. 政府论[M]. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [8] [美] 德里克·博克. 走出象牙塔——现代大学的社会责任[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 2001.

(责任编辑 车 英)

## Idea and System: Academic Power by Legal Binding Power

ZHAO Chun-hua

(Social Science Department, Hangzhou Teachers College, Hangzhou 310003, Zhejiang, China)

**Biography:** ZHAO Chun-hua (1964-), male, Lecturer, Social Science Department, Hangzhou Teachers college, majoring in educational law and history of Chinese law ideology.

**Abstract:** Academic power is the administrative and governing power of the university over academic affairs and activities. Under the background of the drastic reform and structural changes in the educational system in both the domestic and the oversea universities, it is essential, through critical and rational reasoning and legal regulations, to highlight university's academic autonomy, to re-standardize the limit and the means of the interferences from the government, and to establish a power system that is more scientific in structure, more reasonable in power partitioning, more strict in legal binding power, more cooperative in relationships, and more orderly in operation. The establishment of such an academic power system would have great significance both theoretically and practically to deepen the reform of our university's management system, to enhance the administrative efficiency, and to better accomplish the great responsibility and historical mission of the university.

**Key words:** idea; system; academic power; legal binding power