



目 录

摘 要	I
ABSTRACT	II
绪 论	1
(一) 问题的提出	1
(二) 研究综述	4
(三) 研究内容与研究方法	9
一、大学管理相关问题解析.....	10
(一) 大学的组织特性	10
(二) 大学组织中的权力	11
1. 权力	11
2. 大学组织中的权力类型	12
(三) 大学内部管理体制的内涵	14
1. 管理与大学管理	14
2. 大学管理的价值取向	15
3. 大学内部管理体制	15
二、大学内部管理体制的形成与发展.....	17
(一) 西方大学内部管理的概况	17
1. 中世纪大学“学者行会式”的内部管理	17
2. 德国大学“教授管理”模式	18
3. 美国大学管理的“董事会模式”	19
(二) 我国大学内部管理体制的形成与发展	20
1. 我国高等教育宏观管理体制的形成与发展	20
2. 我国大学内部管理体制的形成与发展	21
三、当代中国大学内部管理体制改革的现状及问题分析.....	23
(一) 当代我国大学内部管理体制的主要改革历程	23
1. 酝酿与尝试阶段(1978—1985)	23
2. 全面探索阶段(1985—1993)	24
3. 逐步深化阶段(1993—1999)	24
4. 全面推进阶段(1999年至今)	24
(二) 当代我国大学内部管理体制存在的主要问题分析	25

1. 大学内部领导体制及其问题分析	25
2. 大学内部行政管理体制及其问题分析	26
3. 大学内部学术管理体制及其问题分析	28
四、权力视域下深化我国大学内部管理体制改革	30
(一) 改革的目标: 完善中国特色现代大学制度	30
(二) 改革的原则: 坚持“分权制衡”、“各司其职”的基本原则	31
(三) 权力视域下深化我国大学内部管理体制改革的具体策略	32
1. 坚持和完善党委领导下的校长负责制	32
2. 推动大学内部行政管理改革, 规范行政权力运行	33
3. 进一步完善我国大学内部的学术权力体系, 加强学术民主制度建设 ...	35
结 语	38
参 考 文 献	39
附 录	42
后 记	46
攻读硕士期间发表的论文	47

权力视域下的大学内部管理体制研究

高等教育学专业硕士研究生 阮玲玲

指导教师 崔延强教授

摘 要

“每一个较大规模的现代社会，无论它的政治、经济或宗教制度是什么类型的，都需要建立一个机构来传递深奥的知识，分析批判现存的知识，并探索新的学问领域。换言之，凡是需要人们进行理智分析、鉴别、阐述或关注的地方，那里就会有大学。”现代大学不仅是从事学术研究的重要机构，同时也是秉承服务社会的目标以知识生产、传递与传播为使命的重要组织。随着大学任务的复杂化和功能的拓展，现代大学组织如何实现自身高效有序的管理和运转，就成为有关大学组织管理当中极其重要的内容。基于现代大学组织兼具科层性与学术性的独特属性，其组织系统亦自然地划分为两大相对独立的系统：由教师组成的教学研究系统和由行政人员构成的行政管理系统。大学要适应外部社会的要求和维持庞大系统内部的高效运转，从而实现其自身的组织目标，就要求我们建立和完善与高等教育发展规律和大学组织内在特性相适应的大学内部管理体制。权力是实现社会统治或者组织管理的基础。大学组织内部权力的合理配置不仅是大学高效有序发展的前提和基础，同时也是现代大学内部管理体制改革的關鍵所在，对于促进大学组织内部管理体制的完善和健全具有极其重要的理论和现实意义。

本文分为四个部分：第一部分，在充分占有文献资料的基础上，通过解析大学管理的相关问题，明确大学的组织特性、大学组织内部的权力以及大学内部管理体制的内涵；第二部分，阐述中西方大学内部管理体制的形成和发展，并进行历史分析；第三部分，对当代我国大学内部管理体制改革的现状及问题进行理性分析；第四部分，在先前分析的基础上，以权力的视角对如何深化现代大学内部管理体制改革的探讨，并提出相应的解决对策。

关键词：大学内部管理体制 党委领导下的校长负责制 行政权力 学术权力

Study on Internal Management of Universities in the View of Authority

Master of Major in Higher Education: Ruan Lingling

Supervisor: Pro. Cui Yanqiang

Abstract

"Every large scale of modern society, whether it's political, economic or religious system is what kind of, all need to establish an organization to deliver esoteric knowledge, analysis, and knowledge of critical existing explore new knowledge field. In other words, people who need rational analysis, identification and expounded or concern places, where there will be university." Modern universities are not only the important institution for academic research, but also significant organization carrying purposes of serving the society and obligations of generating, transmitting and broadcasting knowledge. As tasks complicating and functions expanding, how modern universities organizations could achieve their administration and operation effectively and orderly turns to be a significant content of universities management. On basis of modern universities organizations' specific characteristics, Bureaucracy and academics, their organizing system is divided into two parts, the teaching and scientific-research system made of teachers, and the administrative management system made of administrative staff. Aiming to achieve the organizing goals of them, universities should satisfy demands from external society and maintain operation of giant internal system effectively, which requires us to build and complete universities management system corresponding to developing rules of higher education and inner specialty. Authority is the foundation for social government and organizing administration. Proper distribution of internal authority of universities organization is not only profound of universities' developing effectively and orderly, but also the key of modern universities management system reformation.

This thesis consists of four chapters. In the first chapter, on basis of sufficient references, the author defines universities' organizing characteristic, universities' internal authority and intension of universities management system through analyzing problems associated with universities management. The second chapter expounds and

analyzes historically the development of universities management in both China and the Western. Chapter three analyzes rationally the current situation and existing problems of our nation's universities management reform. In conclusion, based on previous analysis, the author discusses how to deepen reformation of universities management system in view of authority, and proposes relevant solutions.

Key words: Internal Management of Universities, Principal Accountability System under the Leadership of Party Committee, Administrating Authority, Academic Authority

绪论

（一）问题的提出

伯顿·R·克拉克教授认为，高等教育系统组织具有以下三个基本要素：第一是组织中工作表达和安排的方式，围绕着高等教育的知识特性，每一个国家的高等教育系统都开展一种“形成传统、高度制度化”的劳动分工，且这种分工能够对大学发展产生巨大的影响，因此高等教育的工作安排在任何地方的大学里都遵循由学科和院校组成的、纵横交叉的基本模式；第二个基本要素是信念，它存在于高等教育组织系统内不同部门当中诸多成员和行动者的行为规范及价值观念，不同角色所产生的信念表达出学术组织强有力的象征意义；第三个基本要素即权力，包括整个系统内合法权力的分配以及权力之间的关系，其中很多的权力关系正是伴随着工作组织与信念而产生的。^①大学组织中的权力及权力关系，与大学的产生与发展过程相生相成，以权力为视角研究大学组织内部的治理问题，是现代大学发展其中的一个重要命题。

1. 我国大学内部治理中权力失衡的问题由来已久

我国真正现代意义上的正规高等教育，严格来说，并不是经由本国传统高等教育机构自然演进而形成的，而是在清朝末年（19世纪末期），在国家内忧外患的社会大变革中，在“西学东渐”、“旧学与西学相争（或者称中西之争）”的社会大背景之下，通过学习和借鉴西方国家的高等教育体制，将西方高等教育体制和大学治理模式“移植”过来经不断“改良”后发展的结果。换句话说，中国的高等教育体制和大学治理模式并不是“纵向继承”而是“横向移植”的结果。“中学为体”“西学为用”表明当时的高等教育管理既是传统封建式的，又深受西方高等教育的深刻影响。这也就意味着我国的高等教育自诞生之日起，就不可避免地带有两重性和矛盾性。封建时代的中国社会存在着异常浓厚的“官本位”思想，长期以来大学的管理受到高度集权化的行政体制的影响和制约，在内部管理中也随之形成了明显的高度集权化的行政管理机制，大学内部权力失衡的问题已是由来已久。但同时我国的大学又是学习西方高等教育文化和传统的“舶来品”，它先天地保存了西方大学“大学自治、学术自由”的内在诉求，必然就要求大学的内部管理遵循大学自治、学术自由和探究的发展需要，要求大学内部的管理体制与大学组织的内在属性和发展规律相适应。长期以来，高等教育宏观管理中的国家控制、大学内部管理的行政集权化倾向与高等教育自身发展规律以及大学组织的根本属

^①[美]伯顿·克拉克. 王承旭等译. 高等教育系统—学术组织的跨国研究[M]. 杭州: 杭州大学出版社, 1994: 1.

性所追求的大学自治、学术自由之间始终存在着对立统一的矛盾运行关系。我国高等教育的持续健康发展必然需要顺应高等教育的发展规律，需要建立在理顺大学行政事务管理与学术管理之间的关系的基础上，能否处理好这两者之间的关系，直接关系到高等教育能否顺利运行和发展。与世界上其他国家大学的内部治理不同，我国大学由于其特殊的形成和发展历程，以致大学内部管理体制改革遇到种种困难和问题。

2. 大学内部管理体制改革的关键在于大学内部权力的合理配置

权力一旦越出边界、失去控制，便有演变为暴力的危险。因而“无论权力掌握在谁的手中，在运用权力的全部领域，都必须适用这种或那种制约”。就理想状态而言，任何一种权力的行使都须以正当性为其首要原则，然而权力运行的实际却往往存在偏颇甚至与之背道而驰。权力是一个古老的概念，它与人类社会的产生发展、与社会组织的存在息息相关。作为一种特殊的社会组织，大学自产生之日起就伴随着权力与权力关系的复杂演变。众所周知的是，特定的政治经济体制与社会性质决定了特定的组织权力结构，在我国大学形成与发展的复杂历史过程中，存在着缺乏自主权力的现象，这是与我国高度集中的政治经济体制相适应的，大学作为一种隶属于国家（政府）的附属机构，形成了以行政权力为主导的内部权力结构模式。这种模式是我国特定历史时期和条件下的产物，在某种程度上反应了当时社会环境与历史发展对大学组织的真实需求，是与特定时期社会经济发展的需要相适应的。但是，大学组织内部的这种权力结构模式在更大程度上背离了大学组织的本质属性与其内在发展的根本逻辑，始终是不利于大学组织的长远发展的。随着我国大学组织内部管理体制的不断改革与创新，国家（政府）层面对大学组织实施的行政干预和控制已经有了明显的减弱，大学在相当程度上获得了它所要求的自主管理的权限。但是就现阶段我国大学的发展来看，大学内部管理体制改革尚未取得突破性的成果，我国大学的内部管理体制仍然不能适应和满足高等教育大众化、国际化、现代化以及我国当代社会政治经济发展的要求。具体而言，我国大学由于兼具学术性与科层性的特殊属性，其内部管理的构架是一个围绕着不同的学科和各级行政机构组成的复杂的“矩阵型”系统。在这样的大大学组织内部管理体系中，大学组织内部学术权力与行政权力的矛盾和冲突表现出最为突出的组织特征。大学行政权力与学术权力是我国大学组织内部最主要的两种权力形式，在大学内部权力结构中居于非常重要的位置，两者交织共存于大学组织的整体，在功能和作用上相互支持和补充。同时由于其迥然不同的特征与权力运作规律，也造成两股力量存在矛盾和冲突的必然性。我国大学内部以行政权力与学术权力的矛盾冲突为主的权力失衡现象日渐明显，尤其表现为大学管理的

行政化倾向日益凸显，由此产生的弊端和不利影响也成为制约我国大学内部管理体制改革的的重要因素。因此，在权力视域下研究高校内部管理体制的改革是大学管理一项非常重要的课题。

3. 《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的出台（以下简称《纲要》）成为研究我国大学内部治理问题的新契机

经过公开征求意见的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》正式出台之前，社会各界对于我国大学内部权力结构失衡的现象已经非常关注。《纲要》的正式出台更是在引起社会各界的普遍关注与讨论的同时，成为研究我国大学内部治理问题的新契机。《纲要》明确指出，“随着国家事业单位分类改革推进，探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策，克服行政化倾向，取消实际存在的行政级别和行政化管理模式。”“完善中国特色现代大学制度。完善治理结构。公办高等学校要坚持和完善党委领导下的校长负责制。健全议事规则与决策程序，依法落实党委、校长职权。完善大学校长选拔任用办法。充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。探索教授治学的有效途径，充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用。加强教职工代表大会、学生代表大会建设，发挥群众团体的作用。”^④这无疑成为我们国家关于大学内部管理体制改革的指向标。我国大学内部权力结构失衡的问题已经由来已久，大学内部管理呈现的行政化倾向尤其背离了大学与学术的本质和活力，阻碍了大学的发展。大学作为一种独特的社会组织，具有不同于一般组织的特征，具体表现为大学组织同时具有科层属性和学术属性。大学组织的这两种属性反映了大学活动过程中两种截然不同的价值取向，也决定了大学内部学术权力和行政权力这两种权力的客观存在。学术权力与行政权力作为大学组织当中客观存在的两种主要权力形式，在大学组织管理当中发挥着实际作用。学术权力是大学组织的本质特征和内在逻辑要求，行政权力是大学组织维持内部日常运作所必须的，因此，二者的矛盾冲突与协调关系始终贯穿于大学组织的整个发展运行过程中。我国大学的管理和发展深受传统政治经济体制和观念的影响和制约，形成了较为明显的集权式的组织管理模式，我国大学组织内部学术权力与行政权力的关系没有得到很好的协调而长期处于权力失衡的状态。大学的办学受制于国家（政府）的掌控和主导，造成了行政权力的泛化，同时学术权力日益式微，得不到应有的重视，其作用也没有得到发挥。科学合理的权力分配与定位是大学实现高效有序运行的基本前提，大学组织内部权力的合理配置和协调运作，是顺利实现大学组织的职责与功能、切实提高大学组织内部管理的质量与效率的关键，也是提升大学质量的重

^④中央政府门户网站 http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm.

要途径。因此，以构建中国特色的社会主义现代大学制度为导向调整和优化我国大学内部权力结构就成为一项迫在眉睫的重要工作。我们要以制度建设为支撑和依托，重新构建和理顺我国大学组织内部的权力结构和权力关系，构建我国大学组织内部的权力制衡与协调机制。这也体现了我国大学组织管理科学化、民主化的客观要求。长期以来我国大学缺乏对自身发展的客观评价和准确定位，我国高等教育的质量始终得不到快速的提升。随着我国高等教育大众化、现代化进程的加快，人们对高等教育的需求和认识也在不断地提高，因此，在《纲要》的要求和指导下，以权力为逻辑起点重新思索与建构我国大学独具特色的内部管理体制，探索我国高等教育高质、高效的发展途径，正是本研究理论意义与实践价值所在。

（二）研究综述

1. 概念界定

（1）大学体制

体制一般是指“国家机关、企事业单位机构设置和管理权限划分的制度。”从广义上来讲，运作机制也属于体制的范畴。大学体制也就是大学机构设置和管理权限划分的制度。从行政管理的角度来讲，大学体制是有关大学隶属关系的权限划分。其主要内容包括：国家（政府）与大学的关系、大学的举办体制、投资体制、大学内部管理和运作体制。其中国家（政府）与大学的关系主要是指国家（政府）对大学的宏观管理职能和大学的办学自主权，这也是大学体制的核心内容。大学体制受到政治体制、经济体制的影响和制约，表现出比较鲜明的时代、社会和国别差异。我国的大学体制长期以来处于高度集中地计划经济体制和政治体制的大环境下，具有国家（政府）直接管理大学的历史传统和特征。大学在发展规划、专业设置、课程计划以及机构设置、人事管理上都由教育行政部门严格控制 and 决定，大学本身存在缺乏办学自主权的问题。

（2）大学内部管理体制

大学管理体制包括大学宏观管理体制和大学内部管理体制。大学内部管理体制是大学内部组织系统及其构建的原则与功能的总称，包含了大学内部领导体制、大学内部行政体制、大学内部学术体制等内容，涉及大学内部机构设置、职责分工、权力分配及其相互关系等一系列重要且具体的方面。大学内部管理体制改革的大学综合治理的重要组成部分，关系到大学高效有序运转。建国以来内部管理体制改革的内部管理体制，就其本质而言，就是权力在大学内部各要素及利益主体间的分配以及由此形成相互之间的权力作用关系，权力的这种分配模式和作用关系，即构成了普遍

意义上的权力结构。本文试图从权力整合与制度创新的视角,对如何建立具有中国特色的大学内部管理体制进行探讨。权力整合是改革的重要内容,我国大学内部管理体制改革和创新的根本目的是建立党委领导、校长治校、教授治学为主要内涵的现代大学制度,从而提升大学的质量。

2. 国外相关研究

(1) 关于大学组织的相关研究

西方教育界自 1852 年纽曼的《大学的理想》起就开始了在大学组织的相关研究,而后学者们依托不同的学科理论,对大学这一社会组织的研究采用了不同的视角和研究方法。1959 年雅斯贝尔斯的《大学之理念》、1963 年克拉克·克尔的《大学的功用》先后对大学的理想和使命等方面作出了较为经典的论述。而 1982 年德里克·博克的《走出象牙塔》和 1983 年伯顿·克拉克的《高等教育新论—多学科的研究》则是对于大学组织特征的开创性的研究。

(2) 关于大学权力的研究

权力现象是人类历史进程中最为普遍的现象,权力伴随着人类社会的产生和发展始终存在。无论是在西方文化还是东方文化中,权力都是一个古老的概念。国外关于权力问题的研究也很多,英国著名哲学家伯特兰·罗素(Bertran Russell)的《权力论》、美国社会科学家丹尼斯·朗的《权力论》都是关于权力研究的经典著作。西方学界关于大学组织内部权力的研究取得了丰硕的成果,主要集中在对学术权力与行政权力(主要指行政管理权力)的研究。美国学者伯顿·克拉克在 20 世纪 70 年代提出并使用了“学术权力”这一概念,他在《高等教育系统—学术组织的跨国研究》一书中将学术权力划分为扎根于学科的权力、院校权力、系统权力三大方面。学术权力的标志性研究是以 John H. Van de Graaff (约翰·范德格拉夫)等人所撰写的《Academic Power: Patterns of Authority in Seven National Systems of Higher Education》(《学术权力—七国高等教育管理体制比较》)为肇始的,他在书中提出了 10 种学术权力的概念,包括个人统治(教授统治)、集团统治(教授统治)、行会权力、专业权力、魅力权威、董事权力(院校权力)、官僚权力(院校权力)、官僚权力(政府权力)、政治权力、高教系统的学术寡头权力。同时,他提出了欧洲模式、英国模式、美国模式和日本模式四种典型的学术权力模式并逐个进行了论证。^①而对于行政权力,布鲁贝克早在《高等教育哲学》中就指出“大学和学院从包含校长和院长在内的教授组成的学者团体

^①[加]约翰·范德格拉夫等.王承绪等译.学术权力:七国高等教育管理体制比较[M].杭州:浙江教育出版社,2001:186-206.

中抽调出校长和院长,是学院或大学的日常事务方面职能的专门化需要的结果。”^①而美国帕森斯(Talcott Parsons)则认为大学的“行政管理权力”的运行与一般的严格的科层组织的是不同的,“大学在某些方面是一种独特的‘逆权威’类型的组织,它的‘顶层管理部门’(行政管理部门)通常受一套明确的规定支配,限制其权威干涉教师(他们在某种意义上是‘下级’)的职权范围。美国的大学是市场机制所驱动的,其行政管理是大学发展内生的、属于服务性的,因此所谓的“行政权力”是服从于学术活动及“学术权力”的,他指出,“大学行政官员必须站在辅助立场上服务于组成大学的学者和科学家团体的需要,适应他们的各种怪癖;如果允许相反的关系发挥作用,就不可避免造成失败和浪费。”

(3) 关于大学内部管理的相关研究

国外大学在长期的发展历程中总结出一整套行之有效的、符合高等教育规律和大学组织特性的内部管理模式和理论经验。例如,约翰·S·布鲁贝克的《高等教育哲学》,伯顿·R·克拉克的《高等教育系统——学术组织的跨国研究》,约翰·范德格拉夫的《学术权力——七国高等教育管理体制比较》,亚伯拉罕·弗莱克斯纳《现代大学论——美英德大学研究》阿特·巴赫《比较高等教育》等等。这些著作从各自的研究视野出发对大学组织内部治理进行了全方位的系统研究,尤其是克拉克的《高等教育系统——学术组织的跨国研究》以翔实的资料、深邃的眼光全面、细致的探讨了大学组织的特性和大学组织的管理规律。

3. 国内相关研究

与国外对大学组织权力、大学内部管理问题的研究成果相比,我国起步较晚。总体来看,国内关于大学组织权力、大学内部管理的研究是落后于国外的,但从趋势上看,这方面的相关研究仍然是呈现出逐年递增的趋势。

(1) 国内关于大学组织权力的研究

从时间上来说基本始于20世纪70年代后期,当时出现了研究大学组织权力的热潮。国内的学者从20世纪80年代起便开始逐步翻译介绍国外的研究成果,如浙江教育出版社出版的王承绪等译的一套比较教育丛书(包括布鲁贝克、伯顿·克拉克等人的著作)、江西教育出版社出版的陈学飞译的克拉克·克尔所著的《大学的功用》等,研究也多以国外的高等教育为研究对象。在国内,我国学者对大学组织权力的认识和研究大多数都来自翻译国外著作、吸取国外经验,标志性的著作就是约翰·范德格拉夫等人所撰写的《学术权力——七国高等教育管理体制

^①[美]布鲁贝克·郑继伟等译. 高等教育哲学[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 2001: 37.

制比较》。

关于我国大学内部权力的具体构成,目前学者们存在着不同的看法,持二元论、三元论、多元论观点的学者各执一词。大多数学者坚持二元权力论,即认为大学组织内部是一种学术权力与行政权力相互对立的权力结构。二元论坚持大学组织内部权力构成以学术权力和行政权力为主,现阶段国内的研究也主要集中在研究如何协调大学组织中学术权力与行政权力二者的关系问题,学者们基本上都认为学术权力行政权力是存在必然矛盾和冲突的两种权力,目前的研究也都是致力于揭示目前大学组织内部权力运行存在的问题,强调分离学术权力和行政权力,明晰学术权力和行政权力的范围和限度,提高学术权力在权力结构中的地位和作用。如谢安邦(1998)提出高校权力结构调整问题时所讨论的就是行政权力和学术权力之间的关系;^①张德祥(2002)也讨论了高等学校中的行政权力和学术权力问题;^②阎亚林(2003)指出“高校学术权力与行政权力共存于学校权力体系中,行政权力对学术权力的越位或滥用是当前我国高校学术权力行政化的主要根源。”“我国高校权力协调的重点是提高高校学术权力,并相应地限制行政权力”;^③钟秉林(2005)等则认为,“当前及今后大学内部运行机制和管理架构所要解决的重大问题之一,是协调大学内部行政权力和学术权力的关系”;^④何作井和杨天乐(2007)认为:“学术权力和行政权力是现代大学内部的权力构成中最主要的两项要素。从现状看,大学在我国长期被视为政府的延伸,大学的权力结构属于行政权力主导的模式,大学的定位和完全‘科层化’了的组织结构导致了学术权力和行政权力的矛盾和冲突,严重影响了学术发展和教育质量。因此,大学必须从学术权力和行政权力的合理配置入手,重构其内部权力结构,保证大学的健康发展”;^⑤刘朝晖(2007)指出:“现代大学是包括行政系统和学术系统两大系统的有机统一体,相应存在行政权力和学术权力二元权力结构,两大权力相互联系、相互制约,共同服务于大学的整体目标。”^⑥

我国也有部分学者持三元权力、多元权力的观点,但是对于权力的具体划分标准存在着差别。其中三元论主要是指以政治权力、学术权力、行政权力为内容的三元论、以行政权力、学术权力、市场权力为内容的三元论、以学术权力、行政权力、学生权力为内容的三元论。彭江(2004)谈到,大学治理中“传统的权力是行政权力和学术权力,其他权力受到压制”,而现在,“市场权力”等“分化出

^①谢安邦,阎光才. 高校的权力结构与权力结构的调整[J]. 高等教育研究, 1998, (2).

^②张德祥. 高等学校的学术权力与行政权力[M]. 南京: 南京师范大学出版社, 2002.

^③阎亚林. 论我国高校学术权力行政化[J]. 陕西师范大学学报, 2003, (1).

^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).

^⑤何作井, 杨天乐. 论大学内部权力结构的冲突与重构[J]. 辽宁教育研究, 2007, (2).

^⑥刘朝晖. 重视发挥大学学术权力的作用, 完善现代大学内部治理结构[J]. 辽宁教育研究, 2007, (1).

来”成为“独立的影响力量”；^①费坚、巫丽(2005)君认为，大学组织“实际上有三种不同性质的力量在相互作用着，即市场权力、学术权力和行政权力”；^②刘士民(2006)则将学术权力、行政权力及学生权力组成三元权力结构。^③多元权力论包括了政治权力、学术权力、行政权力、学生群体权力、社会权力等等不同群体的权力的观点，都是在对我国大学复杂而多变的内部构成进行研究的基础上得出的，尽管学术界并没有达成共识，但是有一点是可以确定的，那就是大学内部管理在权力层次上主要表现为行政权力与学术权力并存，这是大学区别于其他社会组织的一个鲜明特征。

(2) 关于大学内部管理体制的研究

我国的学者和教育研究者更多的是从与西方高等教育发达国家的对比和引介中总结经验与寻求不足。国内的许多学者对此问题也进行了一系列的探索和研究，这些著作或论文或者直接介绍西方国家大学的内部治理方面的演变历史、经验总结、理论成果或者在借鉴西方大学内部管理模式的基础之上观照、对比我国现存的大学内部管理体制的现实，探寻存在的不足和有待继续探索解决的问题，并提出相应的解决之道。近年来，随着我国大学管理的“行政化”倾向的日益明显，大学内部行政权力泛化的问题越来越严重，相应的，另一方面，学术权力日益衰微，大学内部管理体制当中的权力划分和运行越来越不平衡，因此我国大学内部管理的问题也逐渐引起了人们的重视，学者们也进行了大量的相关研究，致力于为解决当代我国大学内部管理体制当中的问题寻求积极有效的措施和对策，提出了一些有益的见解。比如，刘家明认为，高校管理体制改革的核⼼就是建立“非行政化”的多元治理机制以及权力与决策体制；^④武汉大学校长顾海良则指出了完善大学内部治理结构应当着重把握和处理好的四个基本问题。^⑤

4. 对已有研究的分析与总结

国内外关于大学组织内部权力及大学内部管理的研究都取得了较多的成果，我们在对其进行总结和梳理的基础之上，也可以归纳出已有的研究成果的主要结论和观点。到目前为止，中外学术界仍然以研究大学组织内部的行政权力与学术权力的关系及其权力的运行，尤其是我国国内的学者，更倾向于将大学组织作为一个二元组织来看待，也始终集中在研究如何协调这两种权力之间的矛盾和冲突

^①彭江. 论分散化的大学公共治理[J]. 复旦教育论坛, 2004, (6).

^②费坚, 巫丽君. 我国大学行政权力的重新配置—基于“三权制衡”模式的思考[J]. 扬州大学学报(高教研究版), 2005, (1).

^③刘士民. 传统与超越: 高校权力结构的解构与重建[J]. 高教发展与评估, 2006, (1).

^④刘家明. 我国高校管理体制改革的: 非行政的方向[J]. 学术论坛, 2009, (11).

^⑤顾海良. 完善内部治理结构建设现代大学制度[J]. 中国高等教育 2010, (15、16).

上。国内的研究相对起步较晚，但是相关研究经历了从无到有到丰富的发展过程，在理论基础、研究视角、研究方法上都在不断地完善和创新。近年来，国内学者纷纷意识到我国大学内部管理当中存在的问题，因而对改革我国大学内部管理体制进行了大量的研究，也取得了较好的成绩，国内学者结合我国大学治理当中存在的现实问题对大学内部管理体制进行了研究和探索，提出了具有针对性和实践指导意义的对策和建议，近年来尤其是针对大学行政权力泛化与学术权力衰微的问题进行了大量的研究。但总体来看，目前的研究依然存在一些不足，比如：（1）研究仅仅停留在对于当前高等教育管理体制和大学组织权力配置以及权力群体的归纳和总结上，缺少对大学组织特性、大学权力本义的追问；（2）对于大学权力与权力运行关系的研究目的偏向于“增强”或者“削弱”的控制权研究，缺乏对权力结构的科学合理配置的重视；（3）对大学内部行政权力与学术权力的关系处理进行了较为充分的研究，但对于大学内部管理中的权力问题的研究缺乏整体系统的角度。笔者认为，对当代我国大学内部管理体制及其改革进行研究，首先必须明晰我国大学组织的特殊属性，在此基础上探索具有中国特色的现代大学制度的建设和优化大学内部管理的实施策略，尤其应当突出当代我国大学内部以党委领导、校长治校、教授治学为主要内涵的现代大学制度的构建。

（三）研究内容与研究方法

1. 研究内容

本文拟从以下四个部分来展开研究：第一部分，在充分占有文献资料的基础上，通过解析大学管理的相关问题，明确大学的组织特性、大学组织内部的权力及权力关系以及大学内部管理体制的内涵；第二部分，厘清中西方大学内部管理体制的形成和发展，并进行历史分析；第三部分，对当代我国大学内部管理体制改革的现状及问题进行理性分析；第四部分，在先前分析的基础上，以权力的视角对如何深化我国大学内部管理体制进行探讨，并提出相应的解决对策。

2. 研究方法

本研究主要采用了文献研究法、比较分析研究、历史研究法等方法，通过查阅近现代大学组织发展的史料以及中外学者关于大学组织内部权力关系以及内部治理等问题研究的成果，并对相关文献资料进行系统的整理和分析，奠定了研究的基础。通过文献研究，不仅有利于掌握本研究在学术界的研究现状和已有的理论成果，而且有助于为本研究的整体思路和框架设计提供有益启示；在对中西方大学内部管理体制的形成和发展过程进行研究时，运用了历史研究和比较分析的方法，为提出深化我国大学内部管理体制改革的建议提供一定程度的参考和借鉴。

一、大学管理相关问题解析

作为一个以实施高等教育为己任的社会组织，大学的发展在不同历史时期都是人们关注较多的领域之一。雅思贝尔斯认为，“任何一个真正意义上的大学，都要包含三个相互之间密不可分方面，即学问传授、科学与学术研究、创造性的文化生活”^①。这三个方面相辅相成共同构成大学任务和功能的重要内容，我们且不论历史上曾经出现过的关于“大学的第一要务究竟是教学还是学术研究”的争论至今是否已经有了定论，无论如何，有一点是确信无疑的，那就是大学必须是在一个制度构架内完成它的任务的。也就是说，大学除了需要建筑物、原材料、书籍等硬件设备设施之外，它还需要对所有这些元素进行系统的、规范化的管理活动。因而从某种意义上来说，大学进行的管理活动是大学存在的主要特征，并且大学应该而且只能作为一个制度化的组织实体来运行管理。

同时，作为一个组织而存在的大学，又是一个随时空变化而变化的，具有动态发展性的概念，正如英国著名学者哈罗德·珀金(Harold Perkin)教授的观点，由于大学的概念始终是与其所处历史阶段的社会价值观、理念等因素紧密结合在一起的，因此如果我们要真正地理解大学这一概念及其内涵，就必须对各个历史时期、不同时空下的大学概念进行理解；另一方面，由于人们自身价值观念的不同和国别文化的差异，要在大学本质特征、组织属性等方面达成绝对的共识是非常困难的。这也在某种程度上造成各个时期不同国家的大学在组织结构、制度设计方面存在明显差异，由此大学的特色发展也成为其个性“标签”。尽管人们对于大学组织的认识是动态的、有差异的，但是我们仍然可以梳理出其组织特性，并以此作为研究大学管理问题的前提和基础。

(一) 大学的组织特性

以现代组织理论的观点来说，所谓组织就是人们为实现某个共同目标而结合并协调行动的集合体。一般意义上的组织包括了组织目标、活动、资源、环境等基本要素，并且具备以下几个基本特征：第一，任何组织都具有明确的目的，该目的以一个或一组目标来表示；第二，任何组织都是人群的集合体，即由若干个体组成；第三，组织具有某种成形的系统性的结构，即形成具有社会分工的责权关系。由于不同组织都有其运行的内在逻辑，任何特定组织的管理活动，都普遍带有组织特性的深刻烙印。因而我们探讨任何有关大学管理的问题，都无法绕开对大学组织特性的追问，如此才能从纷繁芜杂的表象之中找到本质所在。

^①[德]雅思贝尔斯. 邱立波译. 大学之理念[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006: 3.

大学是一种现代组织，因此毫无例外的具有一般组织所共有的特征。即大学组织与其它任何一种社会组织一样，都具有组织目标、组织成员、组织内部权责分工等基本要素。在这个意义上来说，大学是一种这样的组织，它主要以实施高等教育、培养高素质人才为目标；大学是由不同的成员所组成的，包括学生、教学研究人员、行政管理人员等；在大学组织的内部，也存在着明确的权责分工，比如教师承担着教学工作，行政人员以处理大学日常事务为职责，他们在履行职责的过程中行使组织赋予的权力，在组织内部形成特定的权力结构。但同时大学作为一种独特的社会组织，又表现出其不同于一般组织的特征，具体表现为大学组织同时具有科层属性和学术属性。大学组织的这两种属性反映了大学活动过程中两种截然不同的价值取向，也决定了大学内部学术权力和行政权力这两种权力的客观存在。大学组织内部的行政管理活动和学术管理活动是大学组织内部两种最主要而又截然不同的管理活动，因其管理对象、权力性质等方面的不同而存在显著的差异。因而正确认识大学的组织特性，是研究大学组织内部权力与权力关系、探讨大学内部治理的前提和基础，对于深化我国大学内部管理体制改革的进程，促进高等教育的改革与发展，具有重要的理论与实践指导意义。

（二）大学组织中的权力

伯顿·R·克拉克教授指出，高等教育系统组织具有以下三个基本要素：第一是组织中工作表达和安排的方式；第二个基本要素是信念；第三个基本要素即权力，包括整个系统内合法权力的分配以及权力之间的关系。^①大学组织当中的各个要素之间是需要通过恰当的整合与协调来实现其自身目标的，这种为实现大学内部各要素之间相互协调而进行整合的管理活动，就构成了大学内部治理的完全形态。大学的内部治理，从本质上来说，就是权力在大学组织内部各个要素以及各个利益主体之间的分配以及由此而形成的相互之间的权力作用关系。大学组织中的权力及权力关系，与大学的产生与发展过程相生相成，以权力为视角研究大学组织内部的治理，是现代大学发展其中的一个重要命题。

1. 权力

按照《中国大百科全书·政治卷》的解释，权力是指“人际关系特定的影响力，是根据自己的目的去影响他人行为的能力”。而学者们也都对于权力本义进行过阐述，例如：权力是在法定职位和控制奖惩基础上，要求下级服从的一种制度化的力量；权力都是一种社会力量，支配权力的主体利用这一力量去驾驭客体

^①[美]伯顿·R·克拉克，王承旭等译，高等教育系统—学术组织的跨国研究[M]，杭州：杭州大学出版社，1994：

1.

并使客体服从自己。等等。虽然不同学者对权力的定义表述存在差异，但是都包含一个共同点，即“权力是一种能力或力量，依靠这种力量可以使他人的行为符合自己的目的性，而且这种力量带有一定的强制性。”

马克斯·韦伯根据权力性质将其划分为三种类型，分别是传统型、个人（人格）魅力型以及法理（合法——合理）型权力。在马克斯·韦伯看来，被社会接受和认可的合法权力不外乎这三种。第一种，传统型（traditional）权力，这是一种建立在对于确立已久的古老习惯和传统的基础之上的权力类型。这种权力的核心在于对习惯与传统等存在已久并得到传承的东西的认可。这一权力的基础往往在于人们对固定不变、不容置疑且神圣不可侵犯的规则普遍接受和尊重。最典型的例子如古代部落首领或族长的权力以及我国封建社会时期的家长制、父权制等；

第二种，个人魅力型权力，也被称为卡里斯玛型权力。这是一种以个人人格力量和魅力为基础的权力。卡里斯玛(charisma)的本义是一个神学术语，韦伯用这一神学概念来解释个人通过自身的力量或者魅力来确立自己的领导地位的权力现象。个人魅力型权力通常建立在人们对某个英雄人物或者某种传奇的人格品质的认同、尊重或者崇拜的基础之上，这种权力易产生于社会动乱或者大变革时期，而稳定的秩序化的条件并不适合个人魅力型权力的产生。在国家多灾多难的战争、动乱时期，世界各国都涌现过许多“英雄式”的人物，他们的这种号召力和影响力源于其个人人格力量，而不是传统或者职位的权力；

第三种，法理型（legal-rational）权力，这种权力基于清晰的法律规则和制度的界定，权力最终由正式的法律和规则来确立。这类权力是对规则和制度合法化的信念，人们的服从是因为对法律确定的职位或者地位的权力的认同和服从。韦伯指出，法理型的权力具有以下几个明显的特征：它是连续性管理的基础。权力赋予职位而不是个人，因此权力运行不会因人事的变动而产生影响；权力明确和合理；权力的行使得到法律和制度的支撑和保障。因此，法理型的权力是科层组织的基础。

2. 大学组织中的权力类型

关于我国大学组织内部权力的具体构成，持二元论、三元论、多元论观点的学者各执一词，二元论坚持大学组织内部权力构成以学术权力和行政权力为主，以政治权力、学术权力、行政权力为内容的三元论，以及利益相关者理论下包括政治权力、学术权力、行政权力、学生群体权力、社会权力等不同群体的多元权力的观点，都是在对我国大学复杂而多变的内部构成进行研究的基础上得出的，尽管学术界并没有达成共识，但是有一点是可以确定的，那就是大学内部管理在

权力层次上主要表现为行政权力与学术权力并存，这是大学区别于其他社会组织的一个鲜明特征。大学组织具有的这种特征并不是人为强加于大学而是由大学自身特点所决定的，违反或者忽视这一基本事实和基本原理，大学管理的基本框架就失去了基础。因此，探讨大学内部管理的一个基础，就是对大学组织内部的权力及权力关系进行阐释。在笔者看来，尽管大学组织内部的权力构成具有复杂性，但是仍然存在着行政权力与学术权力这两种较为主要的权力类型，值得我们进行深入的研究。

(1) 大学组织的行政权力

一般意义上的行政权力，指的是国家行政机关依靠其特定的强制性手段，依据宪法原则，为有效执行国家意志而对全社会事务进行管理的能力。行政权力是一种典型的政治权力，它来源于国家政权，以国家强制力为其实施的保障。随着社会的进步和国家的发展，行政权力也被逐渐引入到其他一般社会组织内部管理的范畴而拥有更加宽泛的解释。对一般组织而言，其行政权力主要是指为实现自身组织目标而对于组织内部日常事务的运行管理当中行使的权力。而大学组织内部的行政权力，指的是为实现大学的行政管理目标而对大学内部行政性的一般日常事务的管理当中行使的权力。大学组织内部存在行政权力有着历史和现实的必然性，作为一种社会组织，大学与其他组织一样同样有其组织目标、组织规范、组织结构等基本要素和内容，而大学本身学术性与科层性兼具的组织特性也随着高等教育的快速发展和社会进步而日益显著，大学组织内部的行政权力产生并逐渐取得了日益重要的地位。

同时，正是由于现代大学规模的扩张和组织机构的不断膨胀，使得大学内部的日常行政事务变得更加繁多而复杂，这在客观上就产生了设置相应的行政机构、配备相应的行政管理人员来处理日常行政事务的必然需要，大学内部行政权力的产生就具备了基础和条件，这种必然性我们可以从以下几个方面来理解：首先，大学组织与外部社会的沟通和联系的日益频繁，大学需要不断与社会各种力量处理好关系以谋求大学组织自身的生存和发展；其次，国家（政府）对大学的干预程度随着大学在社会中发挥的作用的强化而逐渐提高，这就要求大学组织内部设置与政府庞大的教育行政机构相对应的组织机构和管理人员来进行衔接；再次，随着外部社会关于大学功能和作用的认识、观念的变革，大学的功能和作用日益受到外部社会的认可和推崇，使得大学与社会的关系日益密切，在某种程度上也必然要求大学能够满足其对外交往的职能而设置相应的组织机构。因此，大学组织内部行政权力的产生是必然的，大学内部行政机构和权力的强化也是诸多因素的综合效应产生的结果。一般来说，大学组织内部的行政权力来源于上级组织的

任命或者委派,是通过行政机构和行政人员履行大学内部日常行政管理的职责来实现的。

(2) 大学组织的学术权力

学术性是大学的本质属性,因而大学组织中的学术权力体现了大学内在逻辑的根本诉求。大学组织开展任何活动,都是围绕着知识这一中心而展开的,知识的发现、保存、传递等应当成为大学活动的本质追求和基本任务。正如布鲁贝克在《高等教育哲学》一书中指出的那样,“知识材料,尤其好似高深知识材料,处于任何高等教育系统的目的和实质的核心”^①。约翰·范德格拉夫在《学术权力——七国高等教育权力模式》中提出了10种学术权力的概念,包括个人统治(教授统治)、集团统治(教授统治)、行会权力、专业权力、魅力权威、董事权力(院校权力)、官僚权力(院校权力)、官僚权力(政府权力)、政治权力、高教系统的学术寡头权力。伯顿·克拉克教授在《高等教育系统——学术组织的跨国研究》一书中将学术权力划分为扎根于学科的权力、院校权力、系统权力三大方面。

我们可以从学术权力的主体、对象和权力形式来理解学术权力的概念。学术权力行使的主体一般是指从事教育教学和科学研究的学者、教师群体,学术权力的对象可以从广义上进行理解,也就是说,学术权力的对象是涵盖所有学术事务,而不仅仅是学术活动或者学术关系的某一方面,学术权力的行使应当遵循学术事务的本质特点,按照学术活动运行的规律来行使。美国杰出的教育家巴格莱认为,学术权力确切来讲是一种与制度化权力截然不同的“权威”,而“权威是为了推行集体的目的而指导或支配他人的权力”,它意味着人们基于共同目标的自愿服从。相较于具有合法性的行政权力,学术权力则更倾向于合理化的特征,它与制度化的行政权力不同,并不以严格的制度为其权力实施的依托和保障。尽管现代大学组织内部学术事务的处理少不了相关政策和制度作为辅助和依据,权力层面也依稀存在等级,但学术权力仍然具有其不可扭曲的本质属性,来源于这种权力的影响力和干预的力量,其依据必然是学术事务的本质特点和规律。

(三) 大学内部管理体制的内涵

1. 管理与大学管理

管理一词在管理学领域内,通常被定义为“通过计划、组织、控制、激励和领导等环节来协调人力、物力和财力资源,以期更好地达成组织目标的过程”。^②而进行资源整合和协调的管理的这一过程并不是孤立、静止的存在的,它与它所在

^①布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 1987: 20.

^②徐国华. 管理学(21世纪清华MBA系列教材)[M]. 北京: 清华大学出版社, 1998: 2.

的整体环境之间有着相互渗透却又不能绝对区分的界线。依照现代组织理论的相关解释,现代社会的任何社会组织都是具有开放性的系统,在某种程度上都是作为一个更广泛范围内的分系统而存在的。大学这一社会组织,也正是通过管理系统的有效运作,使得大学在与社会环境的互动过程中实现对外部信息和需求的有效接收,为大学目标的正确确立、各方面资源的有效整合及大学组织内部的各种活动的有序开展和运作提供有效的保障。因而,大学组织是通过其管理活动将大学系统的各个机构、各个部门、各个成员进行整合与协调,将整个大学系统的目标、任务和人员有机地联结成一个能有序、高效地运行的整体。大学管理活动对大学组织而言至关重要,甚至可以说,管理活动维持着大学组织的生命。

2. 大学管理的价值取向

任何大学的管理活动都必须平衡和综合四个价值取向:即平等、效率、自由、约束。其中,平等与效率,自由与约束是两对基本矛盾。平等反映了大学组织内部学者群体的民主性诉求,他们反对和排斥大学内部的等级,要求享有平等地参与大学组织内部事务管理的权力;效率是社会组织的基本原则,这一原则突出了大学内部事务处理过程中“高效率”的要求,追求资源投入的“最小化”与管理活动成效的“最大化”;自由,首先表现为学术自由,即是为保障大学知识性和学术性的本质特征,学者的学术活动必须以服从真理作为标准,使之不受外界压力的干涉和影响,免除社会、国家(政府)、宗教等各种外界因素的束缚和禁锢;约束,则是相对于自由而言的,它是官僚制管理的一个显著特征和基本价值取向,意味着稳固的制度化、秩序化管理体制下的等级制原则。对于大学组织的实际管理活动而言,这四个基本价值取向需要综合来考虑,任何单独强调其中某一个而忽略其他的价值取向的做法和行为,都会造成大学组织内部管理系统的混乱和失衡现象。由于平等和效率、自由与约束这两对基本矛盾的客观存在,我们进行大学管理活动时就更应注重平衡。实际管理中协调这四个价值取向,是任何一所大学采纳任何一种组织管理方法时都必须遵循的一条重要基本原则。

3. 大学内部管理体制

大学内部管理体制是相对于大学宏观管理体制而言的,我们首先要明晰的是领导体制和管理体制这两个不同的概念。大学内部的领导体制与内部管理体制有着明显的区别,两者规范的内容、调整的关系、保障的权力及权力主体、采取的决策方式都存在不同,以当前我国大学为例,党委领导下的校长负责制是大学的内部领导体制,而不是大学的内部管理体制。大学内部管理体制主要包含了大学内部领导体制、大学内部行政管理体制、大学内部学术管理体制三方面的内容。

大学内部管理体制是现代大学组织运行的内在基础，也可以细化为学校内部领导体制、内部人事制度，特别是教师管理制度、内部财务管理和分配制度、后勤服务制度等方面。

大学内部管理体制改革一直是我国高等教育体制改革的一项重要内容。改革的目的是要使大学内部管理体制更好地适应大学组织的使命和任务的变化，适应社会主义市场经济体制逐步建立和完善对大学内部管理体制的要求，更好地实现大学组织乃至高等教育的各种社会职能。因此本论文研究的落脚点，也正是基于权力的视角，研究大学内部领导体制、大学内部行政管理体制、大学内部学术管理体制存在的问题，并提出相应的解决策略。在现阶段大学内部管理体制改革的和发展的目标则是在坚持党委领导下的校长负责制的前提下，以构建现代大学制度为目标，合理配置大学内部行政权力和学术权力，建立和完善多元化的权力制衡的大学内部管理体制。

二、大学内部管理体制的形成与发展

英国教育家阿什比认为，“大学保存、传播和丰富了人类的文化，它像动物和植物一样地向前进化。所以任何类型的大学都是遗传和环境的产物。”^①大学与大教堂和议会一样，都是源于欧洲的中世纪。大学的源头可以追溯到中国的先秦时代，西方的古希腊与欧洲古罗马时代，但严格意义上的大学之直接源头产生于中世纪的欧洲，是当时社会政治经济文化发展的产物。大学是培养高级人才，研究高深学问的机构。大学教育是在一定的社会历史条件下进行的，所以各种社会因素与大学发生着种种的关系，并影响大学的发展。同时，大学发展有其内在的动力与规律，使得它在一定的历史时期有可能与外界其他影响之间保持距离，保持自己的相对独立性，按照自己的运动特点演进与发展。另一方面，事物的发展都是不断完善的一个过程，任何国家的大学内部管理体制都是随着社会的发展而日趋完善起来的。因此，厘清西方大学与我国大学内部管理体制的形成与发展，也可以为研究我国大学内部管理体制改革提供一定的基础、借鉴和启示。

（一）西方大学内部管理的概况

1. 中世纪大学“学者行会式”的内部管理

世界上最早的大学创立于12世纪的意大利、法国和英国。在中世纪大学中，最具代表性且影响最大的是博洛尼亚大学、萨勒诺大学和巴黎大学。中世纪大学是一种教师与学生的组合，具有行会的性质，具体说，就是教师和学生为了一个共同的目的——教授和学习某项专业，组织起来，形成一个学习机构性质的团体。我们从最古老的大学中汲取的遗产，不是建筑物或者某种建筑模式，因为早期大学没有自己的建筑物，而是间或借用私人会所和邻近的教堂。传承也不体现在教学形式和仪式上，尽管有偶然间留存下来的东西，比如说授予学位的一些传统。那么只有在制度方面，大学的传统才是最直接的。中世纪的大学管理体现着不容置疑的民族特点，大学的管理是自治的，外部权力的介入的可能性极为有限。中世纪大学的管理由什么构成呢？物资管理很少有人关注，因为13世纪的大学并无校舍，几乎没有自己的收入。大学微薄的财政由校长和民族团的财政员管理。那么总的来说，大学管理就可以归结为两项基本任务：保障大学的特许权；组织教学工作。

中世纪大学产生之后，行会组织方式是它的内部管理组织和学术组织的最重要影响力量。为了与封建领主和教会保持一定的独立性及抵御地方市民的干扰，大学也学习商业行会组织，从教皇、国王或皇帝处获得特许状，享有广泛的自主

^①阿什比. 滕大春, 滕大生译. 科技发达时代的大学教育[M]. 北京: 人民教育出版社 1983: 51.

权,包括自立法庭、免除水手、免服兵役、辍教罢学、迁移校址等。当时大学的内部治理方式根据其内部管理权力主体的不同,可以分成教师行会、学生行会、师生行会三种类型。中世纪的大学组织还处于松散状态。到13世纪,大学发展成为具有行政职责的社团和作为其组成部分的特殊学科。随着大学在社会发展中的重要性日益凸显和职能的日趋复杂,学者行会式的大学管理日益不能适应时代的要求和大学发展的要求。

2. 德国大学“教授管理”模式

在德国高等教育的发展史上有两个特别重要的时期:一是中世纪,那是德国大学的创建时期。当时德国仿效巴黎大学创立了布拉格大学、维也纳大学、海德堡大学等第一批大学。在那里,大学是教师社团,接受教会控制,设置神学、医学、法学、哲学4个系,同时讲授经院哲学。但与法国不同的是,德国大学大多由地方政府举办,并处于其管理之下。另一个时期是19世纪初普鲁士大学的改革运动。中世纪的大学管理模式一直沿袭到19世纪初德国大学改革运动。德国高等教育制度正是形成于19世纪,它具有国家主义的特征。德国大学既是享有极大自治与自由的学术社团,又是严格处于国家管理与监督之下的国家机构。在1800—1945年时期主要表现为基于国家官僚——教授管理大学模式。这也就是说当时德国大学的内部管理是典型的“教授管理”模式。

在组织管理方面,大学的自由是指大学的自治,自治实际也就是教授治校,校长由教授们从他们中间选出,各学院的院长也由教授选举产生,他们独立负责大学或学院内的学术事务。德国大学内部管理的权力分配具体体现为教授—学部—大学三个层级:

教授是第一级。在传统上,大学中教授是他的研究领域中的唯一一名讲座持有者,同时也是研究所唯一的负责人,在他的领域中,研究和教学由他负责。教授下面有两类教学和研究人員。进入较高一级但没有讲座头衔的那一类通常需要取得“大学教授资格”habilitation的博士后资格,这样他们就有资格作为“编外讲师privatdozenten”在大学中独立授课,不过他们很少是终身的,而且常常不拿薪水,他们能否使用研究所的设施要取决于教授的意见。第二类是助教,他们没有“大学授课资格”,有时甚至没有博士资格。他们的任职由教授推荐,并须与教育部长签订短期合同,因而当然不是终身的。助教的工作完全服从与教授工作的需要,他们通常不被看做是系科或者大学中的正式成员。这种正规、复杂的人员等级制在其他国家中是见不到的;

第二级是学部。相当于大学的学院。学部的决策机构是部务委员会inner faculty,它由15—40名人员组成。部务委员会由全部正教授、部分非教授教师

组成，有时候也有学生和助教代表参加。它负责总的课程安排，考试和学位授予事宜。但是部务委员会一般给教授以领导研究所、设置课程、安排考试和从事科研的自由。学部在授“大学授课资格”和推荐空缺讲座候选人时控制比较严格。它负责向教育部长推荐空缺讲座职位的候选人和教授备选资格获得者。根据惯例，德国大学教授任命通常是由校方列出简单的候选人名单呈送给政府中负责相关事宜的部长，再由这位部长决定任命哪位候选人。尽管这位部长并无义务非得在这份名单上挑选候选人，但他通常会这么做。学部名义上的行政长官是学部主任，学部主任由每年轮流从部务委员中选出的教授担任。他负责处理日常事务，很少享有什么权力；

第三级是大学。这一级主要的决策性机构是学术评议会。评议会由学部主任和教授代表组成。此外，还有两三名教授备选资格获得者代表（有时还有若干名助教和学生代表）参加。评议会的权力通常限于学术事务，如课程和考试准则等，但与学部相比，它的权力要小得多。如不插手任命教授。大多数大学还设有一个大评议会，其惟一重要的职能是选举校长。大学校长也是正教授，同时他也是评议会的主席和大学的学术领导人。校长由全体正教授选出，任期一年，但通常都继任一年。

从上述三级大学内部的组织体制的权力分配来看，处于第一级的教授权力很大，作为一名讲座的占有者，教授一般只在学术事务上服从学部和评议会。由于学部直接负责整个课程的安排及大学授课资格的授予和空缺讲座的任命推荐，因而比评议会更有权力。这个时期大学是以教授治校、教授管理为特征的内部管理制度，这种以教授讲座为核心的研究所正是德国传统大学组织的典型形式。可见，在 13-14 世纪的德国大学内部管理既保留了中世纪大学的学术自由和大学自治传统，同时，大学的国家设立性质，使得国家加强了对大学的一般的行政管理事务中发挥了关键性的支配作用，一般来说，学术权力特别是教授的权力在大学内部管理上仍占据了绝对的支配地位。

3. 美国大学管理的“董事会模式”

目前世界上各个国家大学的管理模式，尤其是现代西方大学的内部管理模式，最主要还是继承了以美国大学“董事会模式”为典型的管理模式。美国模式也正是在继承中世纪大学和德国大学模式，特别是在对德国大学内部管理模式的进一步发展的基础上逐渐形成的。美国大学内部管理的“董事会模式”，区别于欧洲大学如德国大学的“直线型”权力结构，它本质上是一种董事会领导下的、校长执行、评议会咨询监督的“三角形”结构。这种内部治理的模式具有以下明显特征：

其一，美国大学内部管理模式是在董事会领导下的，校董事会具有相对独立

的地位。大学校长由校董事会聘任，大学组织内部的院长、系主任由校长任命产生，构成了以校长为首的，由院长、系主任为主要层级的内部管理系统，共同对校董事会负责；

其二，在美国大学内部有着强有力的中层（院系）管理。美国大学内部一般都设置不同的院，院下面再分为不同的系，校长由校董事会聘任，而院长、系主任也不是经由选举而产生的，而是由校长任命产生的。这种院长、系主任的任命制度在某种程度上保障了大学内部政令的畅通，相对来讲有利于管理效率的提高，发挥大学内部中层（院系）的管理作用。大学内部教师聘任、课程设置、文凭学位授予、学术交流等活动的管理权限通常都在院系，结果是强化了大学内部中层（院系）的管理权力。同时，这也造成了管理机构、人员与教学教师群体之间的矛盾与摩擦频繁发生，因此这也是迫切需要解决的重要问题。

其三，突出教授评议会、学术委员会的职责和功能。尽管由于现代大学组织内部科层体制的不断完善和规模的扩大，使得大学组织内部管理当中的行政权力得到了很大程度上的强化，但是美国大学的“董事会模式”仍然是以学术权力对大学学术事务的有效控制为主要特征的，“教授会议”处于权力的核心。这首先表现在教师对大学内部管理的参与，教师参与大学内部管理最主要的还是在教学工作管理的方面。教授评议会和各个学科的学术委员会在具体教学工作的开展、课程的设置以及学生学业、学位的评价和授予方面具有决定性的权力。

（二）我国大学内部管理体制的形成与发展

中国的大学，甚至中国的高等教育体制，严格意义上来说，都不是经由本国传统高等教育机构自然演进而形成的，而是在清末“西学东渐”、“旧学与西学相争（或者称中西之争）”的社会大背景之下，通过学习、借鉴西方国家的高等教育体制，将西方高等教育体制和大学治理模式“移植”过来经不断“改良”后发展的结果。换句话说，中国的高等教育体制和大学治理模式并不是“纵向继承”而是“横向移植”而来的。同时中国大学发展的这一过程也是其改革和取代传统封建主义高等教育体制的过程，因而不可避免的带有矛盾性。管理体制是高等教育体制当中的核心内容，它包含了宏观管理体制和大学内部管理体制两个方面的内容，一般来说，一定大学的内部管理体制总是与其宏观管理体制相适应的。厘清宏观管理体制和内部管理体制的形成过程，是研究推进我国大学内部管理体制改革的基础和前提。

1. 我国高等教育宏观管理体制的形成与发展

任何事物都具有其特定的产生和发展历程。我国近代高等教育宏观管理体制

必然也是随着近代教育的新发展和政治体制改革的进程而产生，并在不断革新旧体制的基础上逐步完善起来的。纵观我国近代高等教育宏观管理体制的形成，其过程大体上经历了萌芽阶段、初步形成阶段和完善阶段这三个阶段：

（1）第一阶段，我国近代高等教育宏观管理体制的萌芽（1862—1905年）

这一时期，在西学东渐、内忧外患的社会历史大背景之下产生的中国近代教育，由于封建主义和西方资本主义观念的矛盾和冲突，必然存在先天不足性，鲜明地带有封建性质和西方文化的双重性和矛盾性。然而在科举未废的前提下建立的洋务学堂，仍然成为打破封建主义教育“一统天下”垄断局面的一把“利剑”，为我国近代高等教育行政管理体制的产生创造了基础和可能性。

（2）第二阶段，我国近代高等教育宏观管理体制的初步形成（1905—1912年）

废除科举制度之后，承担高等教育的学校数量极大地增长，教育行政事务也变得日益繁杂，因此也产生了建立专门教育行政管理机构的必要性和迫切性。至清光绪皇帝设立学部，学部成为了专门负责国家教育法令和统辖全国学校事务的最高教育行政机构。这对于我国近代高等教育宏观管理体制形成而言具有十分重要的里程碑意义。学部统一管理全国教育事业，官员由皇帝直接任命，坚持地方行政服从中央教育行政。这一时期形成的高等教育行政管理体制是一个典型的中央集权制的管理体制。

（3）第三阶段，我国近代高等教育宏观管理体制的完善（1912—1949年）

辛亥革命之后，鉴于清末时期形成的高等教育行政管理体制过于浓厚的封建主义色彩，南京临时政府成立后即对高等教育管理体制进行了资产阶级性质的改革，1912年1月，南京临时政府成立教育部作为中央教育行政机构，代替清末的学部履行中央教育行政机构的职能，同时对省级、县级教育行政机构也进行了相应的改革。使得我国近代高等教育行政管理体制相对趋于完善。

2. 我国大学内部管理体制的形成与发展

我国大学内部管理体制也是随着高等学校以及高等教育宏观管理体制的产生和发展而逐步形成和完善起来的。纵观我国近代高等学校发展的历史过程，我们就能发现，可以通过对洋务学堂、清末高等学堂和大学堂、辛亥革命后的大学等不同历史阶段高等学校内部管理体制的相关考察，来揭示我国大学内部管理体制的形成过程。

（1）洋务学堂的内部管理

洋务学堂是在特殊历史背景下产生的、以“西文”、“西艺”为其主要学习内

容的高等教育机构，它的显著特征在于基本上不具有独立性，而是直接依附于各种洋务事业的教育机构。洋务学堂的管理体制因其学堂的性质、规模、培养目标等差异而各有不同。总体来说，洋务学堂的内部管理体制普遍具有简单、集权、依附外国等共同特点：各种洋务学堂由于人数少，又以教学工作为主，一般是由清朝政府大臣兼管，大学内部机构设置和管理任务都比较简单；在封建主义专制制度的影响和制约下，洋务学堂的管理也呈现出明显的专制性。学堂内部事务的处理多以主管大臣处理为主，甚至“奏请上谕、奉旨执行”^①；同时洋务学堂的内部管理对外国人存在很强的依附性，大多聘请外国人承担各种教学任务，在某种程度上受到西方文化和力量的控制与左右。

（2）清末高等学堂和大学堂的内部管理

随着西方文化与制度对我国产生的影响越来越大，清政府在高等学堂的举办以及整个教育制度和行政管理体制方面都增强了学习、借鉴外国经验的意识。清末政府制定的《奏定高等学堂章程》和《奏定大学堂章程》规定了高等学堂和大学堂关于管理体制方面的内容。清末高等学堂和大学堂的管理制度，较之洋务学堂，尽管增强了管理的自主性，管理体制表现出制度化发展的趋势，但仍然带有封建主义的烙印。

（3）辛亥革命后大学的内部管理

南京临时政府教育部在辛亥革命胜利后颁布了《大学令》、《大学规程》、《修正大学令》等一系列法令，对大学内部管理作出了相关的规定。以北京大学为例，蔡元培就任之后，对北京大学校内管理体制进行了全面的改革，主要措施如下：“组织评议会，作为全校最高权力机构，决定学校重大事宜；组织行政会议，建立总务处，执行评议会决议，负责全校行政、总务工作；废除各科学长，组织教务会议、建立教务处，统一管理全校教学工作；废学门改设系，并成立各系教授会，具体负责系里教学等工作”^②。这一时期的大学内部管理体制以北京大学为代表，表现出以下几个方面的特点：其一，大学内部管理体制参考和借鉴了外国大学的先进管理模式和经验（如蔡元培改革北大主要是以德国为参照）；其二，着重突出了大学自治、民主管理的基本原则；其三，大学内部管理体制逐渐趋于完善，我国现代高等教育体制的确立即以蔡元培任校长时的北京大学为重要标志。我国大学内部管理体制的形成，是与特定的历史背景和社会环境密切相关的，带有鲜明的时代特征与历史局限性。随着社会的进步和我国高等教育事业的不断发展，我国大学内部管理体制也始终随着历史环境的变化而处于不断的变革过程当中。

^①潘懋元主编. 中国高等教育百年[M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2003: 129.

^②潘懋元主编. 中国高等教育百年[M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2003: 131.

三、当代中国大学内部管理体制改革现状及问题分析

大学的理念以具体制度为载体成为显性的实在,转化为具体实在的制度。然而任何制度都存在退化或被扭曲的危险,也即我们所说的“好的制度”不必然成为其常态表现,反而随时有可能异化为“坏的制度”。因此制度设计的初衷与制度实施之间的矛盾这种旷日持久的紧张状态也是始终存在的。一般意义上的大学体制改革通常在两种情况下发生:第一,当大学的目标、功能、使命等发生重大变化,管理体制为适应这种重大变化而相应产生变革;第二,大学的目标、功能、使命不变的情况下,当原有管理体制积弊日益显著,“除弊式”的改革就势在必行。就目前我国大学内部管理体制改革的历程与而言,无疑是属于后一种情况。

大学内部管理体制指的是大学内部的组织结构体系,包括管理机构设置、管理权限划分、内部管理的运行机制等多方面的内容。大学内部管理体制改革主要涉及大学内部组织结构的变动和大学内部组织运行规则的改变两个层面:大学内部组织结构的变动包括组织结构的增减、职能的变动以及各组织机构间职责、权限、隶属关系的重新划分与界定等;大学内部组织运行规则随着组织结构的变动而产生变动,在组织结构不变的情况下,主要表现为组织规章制度的变革。我国大学的内部管理体制自形成开始,随着社会环境与大学功能与职责的不断变化处于不断的调整和变革中。

(一) 当代我国大学内部管理体制的主要改革历程

我国的高等教育体制改革是整个高等教育改革的突破口,起步相对较早。而在高等教育体制改革中,大学内部管理体制率先进行。我国的大学内部管理长期以来产生了较多的问题,尤其是改革开放以后,随着经济政治社会环境的剧烈变化,大学的管理和发展受到了前所未有的冲击和挑战,出现了一系列问题,在不同程度上存在着诸如机构膨胀、职责不明、资源配置不合理、缺乏效率等问题。这无疑成为了阻碍大学高效有序发展的“拦路虎”和“绊脚石”。因此,自20世纪80年代开始,我国的大学就陆续进行了大学内部管理体制的相关改革和探索,改革以大学内部人事制度与分配制度改革为重点,内容涉及人事制度、分配制度、后勤、医疗等诸多方面,在实践中取得了一些初步成效。大学内部管理体制的改革一直是我国高等教育工作当中的一项重要任务,经历了有较多起伏的复杂发展过程,改革开放以来,我国大学的内部管理体制改革的进程更是加速发展。下面笔者就这一改革历程进行了简单的回顾。

1. 酝酿与尝试阶段(1978—1985)

这一阶段大学内部管理体制改革的浪潮发端于1978年颁布实施的《全国重点高等学校暂行工作条例（试行草案）》（以下简称《条例》），自此开始，各个大学开始着手理顺大学的内部管理体制。这个阶段大学内部管理体制改革主要以恢复和重建为主，改革的成果主要反映在以下几个方面：其一，调整领导班子；其二，恢复教师职称评审、考核、培训等相关制度；其三，进行分配制度及后勤管理制度的改革。1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》在某种程度上成为这一阶段改革的成果体现。

2. 全面探索阶段（1985—1993）

在这一阶段，我国大学的内部管理体制改革开始了全面的尝试和探索，改革的成果集中表现在：启动校长负责制的试点工作；实施教师职务聘任制度；推行岗位责任制度；进行大学后勤的社会化改革。1993年颁布的《中国教育改革发展纲要》基本上体现了这一阶段的改革探索成果，这一重大文件的颁布既是已有改革改革成果的形式化也是今后改革的风向标。

3. 逐步深化阶段（1993—1999）

1993年2月国家教委发布的《关于普通高等学校内部管理体制改革的意见》以及随后正式颁布的《中国教育改革和发展纲要》，标志着我国大学的内部管理体制改革已经跨入了一个新的逐渐深化的阶段。这一时期的大学内部管理体制改革注重整体协调发展，改革内容逐步拓展到教学领域、学校教学科研队伍建设以及党政管理干部队伍建设等诸多方面。《中华人民共和国高等教育法》（1998年）和《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》（1999年）的颁布是大学内部管理体制改革取得阶段性成果的标志。

4. 全面推进阶段（1999年至今）

为使我国大学的内部管理体制与市场经济体制相适应，改革的步伐不断加快，取得了突破性的进展。这一阶段的改革以精简结构和人员、理顺校院两级间的关系、推进大学后勤管理的社会化为其主要内容。这一阶段的改革对我国大学的发展而言具有十分重要的作用，以大学精简机构为例，即是提升大学管理效率的一项重要内容。大学作为一个社会组织，与其它组织一样，易于产生组织机构臃肿、权力层级过多的问题，即组织行为学中的“帕金森定律”，在行政管理中，行政机构陷入像金字塔层级不断增多的怪圈，行政人员不断增多，每个人看起来都很忙，但是组织效率反而随着机构的庞大而降低。因此，将大学内部管理体制改革的重点落在精简组织机构和人员方面是极为必要的。通过减少机构层级，简化行政事务处理过程，是提高办事效率的有效途径。总的来说，这一阶段我国大学

内部管理体制改革取得了较为明显的进展。

（二）当代我国大学内部管理体制存在的主要问题分析

随着社会的不断发展与大学功能的扩展、大学任务的复杂化，大学组织管理中出现的各种问题也日益严重。我国大学内部管理体制改革虽然取得了重大成就，积累了宝贵而丰富的经验，但也存在着一些亟需在发展中解决的问题。本文以权力为视角研究我国大学内部管理体制，因而对当代我国大学内部管理体制改革的现状及问题进行分析时也以大学内部领导权力、行政权力、学术权力的运行为特定视角，重点探讨当代我国大学内部领导体制、行政管理体制、学术管理体制的现状及其存在的问题。

1. 大学内部领导体制及其问题分析

权力是组织的本质特征。大学内部管理体制是相对于宏观管理体制而言的，而领导体制和管理体制又是两个不同的概念。大学内部管理体制包含了大学内部领导体制、大学内部行政管理体制、大学内部学术管理体制三方面的内容。因此我国大学内部也相应存在着党委的领导权力、行政权力和学术权力。我国自1949年新中国成立以来，大学的领导体制和运作机制也进行了一系列的改革和调整，先后经历了校长负责制、党委领导下的校长分工负责制、党委领导下的校长负责制等多种形态的历史变迁。但是无论实行何种形式的负责制，重点都是围绕着党委的领导权力与行政权力的关系而展开的。

（1）当代我国大学内部实行“党委领导下的校长负责制”

1999年1月开始实行的《中华人民共和国高等教育法》，将“党委领导下的校长负责制”以国家法律的形式确定了下来，“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”，成为当代我国大学内部领导体制在法律层面的切实依据。当代我国大学实行党委领导下的校长负责制，规定党委统一领导学校工作，党委是集体领导，党委支持校长独立负责行使职权，校长对外代表学校，对内负责学校教学、科学研究和其他行政管理工作。这种体制既强调党的领导，又强调要支持校长独立负责行使职权，从制度安排上较好保持了两者的平衡。

我国大学实行党委领导下的校长负责制，是经历了长期的发展与探索过程，并结合我国大学发展实际形成的具有中国特色的大学内部领导体制。坚持党的正确领导，是我国高等教育事业发展的根本前提。党的十七大报告中指出：“党的执政能力建设关系党的建设和中国特色社会主义事业的全局，必须把提高领导水平

和执政能力作为各级领导班子建设的核心内容抓紧抓好。”这一重要论断，进一步明确了加强党的执政能力建设的重点，是提高领导班子的领导水平和执政能力。大学内部的领导班子按照科学执政、民主执政、依法执政的目标要求，要进一步推进大学民主政治的制度化、规范化、程序化，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，保障广大师生的各项民主权利；要进一步推进党委决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统，发挥学校教授委员会、学术委员会的智库作用，发挥“教代会”、“党代会”作用，探索建立和完善高校党代会代表常任制，增强决策透明度和公众参与度；建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。这些新的要求丰富和发展了党委领导下的校长负责制的科学内涵，成为在新形势下完善党委领导下的校长负责制的主要内容。

（2）实行“党委领导下的校长负责制”过程中易于产生的两种倾向

我们的大学实施内部管理体制改革，坚持党委的领导是前提。而在实践过程当中，也易于产生一些问题，影响了大学内部领导体制的贯彻实行。要充分发挥党委的领导作用，就必须对党委的领导有清晰的界定和认识。坚持党的领导在大学管理的实践中易于产生两种倾向：一种倾向是党委领导的“虚化”，即党委的领导核心地位不落实不到位，党委只管党务工作，学校发展中的重大问题都只由校长和行政班子来决定。在这种情况下，党委的领导作用没有得到真正有效的发挥，而是无形中将大学管理的领导权力“让渡”于行政权力，在某种程度上加剧了行政权力泛化的程度；另一种倾向是党委权力的“泛化”，党委过多地干预和控制了行政工作，使得校长无法行使其职权，大学内部的行政管理活动与学术管理活动无法有序开展，造成党政之间矛盾重重，不仅没有加强党的领导反而也是削弱了党的领导，不利于大学管理的高效有序发展。

2. 大学内部行政管理体制及其问题分析

（1）大学内部机构臃肿，行政管理效率低下

20世纪40年代以来，大学呈现出两个重要的发展趋势，一是大学规模的急速扩张，二是政府对大学干预程度的加强，这两种趋势对于大学的发展影响深刻。由于大学规模的急速扩张，许多大学，尤其是以本科生为主、但是规模相对较小的大学，一跃发展为拥有数万人的多元巨型大学，大学的管理机构也在这一发展过程中得到了扩张和加强，从而加速了大学管理的科层化；世界各国政府对大学的干预程度也不断加强，尤其是20世纪90年代以来，管理的地位已超越学术，成为了新的应对激烈市场竞争的动力来源。我们可以从一种范式的转变来认识当前大学的变革，即市场优先的战略选择和强有力的行政主管控制气氛成为其主要

特点。在这个过程中，大学内部的组织机构越来越庞大，机构臃肿的现象日益严重。大学作为一个社会组织，与其它组织一样，易于产生组织机构臃肿、权力层级过多的问题，即组织行为学中的“帕金森定律”。在社会组织的行政管理中，行政机构容易陷入像金字塔层级不断增多的怪圈，行政人员不断增多，每个人看起来都很忙，但是组织效率反而随着机构的庞大而降低。“高效率”是组织运行的首要目标，对于大学的内部管理而言，同样以追求组织内部行政管理效率的最大化为目标。大学组织内部机构臃肿、管理低效的问题显然违背大学内部行政权力运行的宗旨，不利于组织目标的实现。

(2) 大学内部行政权力泛化，行政化倾向日益严重

大学内部行政权力的强大和扩张是伴随着大学管理主义和官僚化而产生的另一现象，首先，学校资源中的很大一部分都被各种职能部门占有，这一现象导致了基础学术组织被视为下属机构，而教师成为了被领导者，它们工作的重心更多的是为领导工作，对领导负责，而缺少了其本职的为学术和教师服务的思想。而且，政府部门的一些作风也直接影响到大学的职能部门；其次，大学的领导者和各级管理人员无形中成为了一种特殊的利益集团，他们不仅控制了大学的学科建设，而且都在为自己所在的专业建构专门的组织，从而在各种评选和资源分配中得益，这一问题直接导致了他们关于大学院系等基础学术组织建设和调整的合理性的思考。

国家教育部长袁贵仁指出，高等教育行政化倾向表现在两个方面：一是政府对学校管理的行政化倾向，二是学校内部管理的行政化倾向。本文主要探讨的是大学内部管理的行政化问题。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》也明确指出，要“逐步取消实际存在的行政级别和行政化管理模式”。大学内部存在行政级别是与我国大学发展历程的特殊性紧密相关的。新中国建立至今，我国大学的发展经历了较为起伏和坎坷的历程。我国大学行政化的管理模式主要表现在：其一，大学组织内部行政权力泛化。正如同马克斯·韦伯所认为的那样，科层化的行政权力属于一种法定权力，由于其以效率为目标、以严格的等级为依托，因而也被认为是一种制度化的权力。大学内部行政权力通常由学校、学院、系构成一个自上而下运作的三级权力体系。然而无论制度设计的初衷是什么，任何好的制度都有可能被扭曲演变成为坏的制度。大学管理存在着异常浓厚的“机关化”色彩，行政权力取代或者干预学术权力等其他权力行使的现象在大学组织内部管理当中已经成为屡见不鲜的普遍现象；其二，大学组织内部行政权力与学术权力之间界限模糊。由于大学组织自身的复杂性与多样性，因此要在大学内部事务中将行政事务与学术事务完全的、绝对的区分开来是较为困难的，行政权力

与学术权力也经常出现相互交织、分工不明、责权不清的现象，导致行政权力与学术权力之间“错位”或者“越位”的发生。行政权力在很多时候代替学术权力来处理学术事务，以行政管理的方式和手段进行管理，甚至出现行政权力对学术事务的“大包大揽”，行政权力几乎“包揽”了大学内部事务管理的全部领域，因而也“垄断”了大学内部资源的配置。

3. 大学内部学术管理体制及其问题分析

(1) 大学内部学术权力发展滞后，缺乏真正的学术自由与学术交流

雅斯贝尔斯在其《大学之理念》一书中以贝拿勒斯（Benares）圣城里面生活在棕榈树上的猴群作喻，阐释了自由制度与批判性的学术交流之间的悖论：在每一棵棕榈树上都蹲着一个猴子，所有的猴子看起来都非常安静，都只关心自己的事情。但是一旦有某只猴子想爬到另外一颗棕榈树上去，那它马上就会遭遇到一阵由椰子组成的枪林弹雨。我们现时的学者正如同贝拿勒斯的猴子，每个专业人士封闭在自己的领域里面，固守自己的领地，“专业壁垒”、“学术权威”的实质是限制了学术间的交流与批判，抑或是成为了一种形式上的、变了质的“交流与批判”，比如学者间势不两立的人身攻击。学术交流与批判就其本质来说是探求真理的重要途径，是学术发展的必经道路。真正的批判性的学术交流应当建立在对观点质疑的基础之上，而思想、人格、精神的独立与自由则被认为是学术批判的先决条件，因此批判精神的养成需要仰仗允许自由交流的学术氛围以及保障这种自由的制度。给予学者不受限制的科研和教学自由的制度保障，其原意在于促使学者间批判性的学术交流摆脱羁绊。然而任何制度都有可能被误读或者扭曲，再好的制度都有被权欲熏心的学者利用之虞，异化为他们手中谋求利益的工具。学术的批判精神已经日益衰微，学术交流逐渐演变成为一种由礼貌、世俗、交易等等所支配的纯粹的外在关系。因为每个人在给予其他人最大限度的自由的同时，必然也期许自己也获得同样不受干涉的“礼尚往来”的自由的全。于是自由的制度就为学者间诸如“互相吹捧”式的礼貌客气的“学术交流”提供了便利和条件，在这种情形之下，真正的批判性的学术交流是无法实现的。批判性的学术交流本该是受到学术自由的保障和维护的，却反过来被这种充分的自由所禁锢。

(2) 学术权力行使缺乏制度保障，无法发挥学术组织的应有作用

正是由于大学官学一体的制度安排，大学的行政权力不断膨胀，而学术权力不断受到侵蚀。大学组织内部许多的学术事务，本应遵循其学术性质来处理，事实上却被行政权力所“垄断”。虽然高等教育法明确规定了在大学中设置学术委员会，但是在大学的实际管理和运行中往往并没有明确的制度或者规章来具体规定

学术委员会的组成、权力和责任。学术权力的行使缺乏有效的制度保障，这在一定程度上使得大学内部学术管理体制问题重重。实际上，大学里面的学术委员会往往由行政决定其组成人选，由行政决定其领导，由行政决定其会议的召开和议程。因此，这种制度安排决定了学术权力隶属于行政权力，造成了学术委员会经常“形同虚设”的现象。以大学的校级学术委员会为例，通常是以校级、院系或者各个职能部门的领导和负责人为主要组成人员，而应当作为大学学术权力主体的教授群体却常常不在其内，这种在人员构成上由行政领导和行政人员“把持”学术组织的明显缺陷也是我国大学内部行政权力式微的重大问题。大学的学术组织制度不够健全，其作用就无法得到实现，因此大学组织内部学术权力的合法性也无法得以体现，诸如学术委员会等的大学学术组织，常常就异化为行政权力行使的“工具”和“手段”。大学的学术委员会仅在有限的范围内享有被极少数大学领导层面“尊重”，而这种“荣幸”也仅限于其作为咨询机构的角色体现，真正经由学术委员会商议决定的重大学术事务是非常有限的，更不用说决定的付诸执行了。这种情况在大学的其他委员会和评议组织当中不同程度地存在，比如说职称评定。因此在某种程度上我们可以认为，至少在制度层面，我国的大学并没有建立起真正意义上的学术权力，学术组织常常“形同虚设”，无法发挥其真正的效用与职能。

四、权力视域下深化我国大学内部管理体制改革的建议

成熟的高等教育体制一般具有以下两个特点：历史上形成的权力分布形式倾向于维持原状，因而不同国家高等教育体制的互相靠拢的程度是有限度的；然而，每个国家的权力结构都会有缺陷，都会激发人们去努力弥补这些缺陷，因此有意识的改革和无意识的调整都是必然会产生。组织结构一般被称为“体制”，而“体制改革”就是指组织结构的调整，改变相应的权力关系与分配格局。大学内部管理体制改革旨在对大学内部资源配置进行重新调整，从而使大学的发展适应时代和社会发展的要求，为实现大学组织目标创造条件。现代大学实施内部管理体制改革，是时代发展和社会进步对大学的必然要求。权力视域下推进我国大学内部管理体制改革，必须坚持与高等教育宏观管理体制改革相适应，以现代大学制度为导向改革大学内部管理体制。同时应当着重处理好以下三个方面的基本问题，即坚持和完善党委领导下的校长负责制；推动大学内部行政管理改革，规范行政权力运行；进一步完善我国大学内部的学术权力体系，加强学术民主制度建设。

（一）改革的目标：完善中国特色现代大学制度

著名的美国社会学家英格尔曾经对制度做出过独到的见解，他认为，如同社会行为可以被聚集为习俗、角色一样，围绕着某个中心活动或者社会的某种需要而形成的角色结构也可以被聚集为制度。亨廷顿在对制度一词进行阐释时也曾有过精彩的表述，他指出，制度就是受到尊重和不断重复的且表现稳定的行为模式。大学制度也就是关于大学的制度性文化的集合体，它涵盖了大学在发展过程中必须遵循的所有规范体系，因此也可以说是一个大学存在的基础和生命力的源泉所在。我国大学进行改革的目标和重点就在于建立和完善具有中国特色的现代大学制度。建立和完善现代大学制度是我国大学未来发展的方向和必然趋势。就现状来看，我国的大学尚未真正建立起具有中国特色的适合我国大学发展的现代大学制度，这仍然是我国大学发展中亟待解决的一项重要课题。

一个好的大学制度不仅对大学本身发展而言具有十分重要的作用，对整个社会的发展来说也是具有极其重要的意义和价值，是大学对人类发展以及社会进步所做出的历史性贡献。现代大学的根本制度可以从以下两个方面来进行理解：首先，由于学术性是大学组织的根本属性，因此现代大学必须保障高度的自主性、坚守学术自由的精神；其次，现代社会作为社会大环境中的一个组成部分，除了维护其学术组织的合理边界，同样应当担当起自身应有的社会职责和使命，维持组织的高校有序运转，积极实现自身的社会价值。因此，建立现代大学制度的核心问题就在于，如何处理和协调各种权力关系，平衡大学组织与国家（政府）、大

学组织与社会以及大学内部各权力主体之间的冲突和矛盾关系，实现大学高效有序运转、不断完善，这显得尤为重要。

我国大学管理体制改革的目的是完善具有中国特色的现代大学制度，在这一目标指引下的改革应当坚持面向社会、自主办学、民主管理的基本原则。因此要紧密结合大学组织“教学、科学研究、社会服务”的三大中心任务来调整和改革大学的内部管理体制，改革要立足于学校的特色、根据学校的长远发展来进行。我国大学制度自西学东渐开始，至蔡元培改革北京大学初露萌芽。近现代大学理念和现代大学制度的引入和发展，与蔡元培、蒋梦麟、张伯苓等人以及他们所领导的大学是密不可分的。1912年，教育总长蔡元培制定了我国建立现代大学制度的最早的文本——《大学令》，这一法令明确规定了包含大学评议会制度、各科设置教授会的“教授治校”在内的大学制度。后蔡元培对北京大学进行改革，确立了“兼容并蓄、思想自由”的大学精神，是我国现代大学发展历史上具有里程碑意义的大学改革。而我国现代意义上的大学制度建立和发展的过程较为复杂和曲折，建国后由于历史原因，大学制度以行政命令制度、计划管理制度为主要特征，尽管对当时大学的发展而言具有一定的合理性，但仍然是大学制度建设上的明显“倒退”。改革开放以来我国大学进行了不断的改革和调整，现代大学制度的建设也在《高等教育法》等法律法规的指引和保障下逐步进行，《国家中长期教育改革和规划纲要》（2010-2020年）更是明确提出了“完善中国特色现代大学制度”的发展要求。我国大学发展到今天，建立和完善中国特色大学制度的道路依然漫长而艰辛，大学内部管理体制的改革更是应当继续坚持以现代大学制度为导向，进一步推进大学内部管理体制改革的进程。

（二）改革的原则：坚持“分权制衡”、“各司其职”的基本原则

权力问题始终是组织体系中的一个难题。我们在对任何一个组织内部的权力及其权力关系进行分析时，必须要弄清楚的首要几个问题就是组织体系内部权力、权力关系的性质和作用。复杂的权力关系如何能够在—一个较为理性的框架内得到发展，使之有利于组织目标的顺利实现，这就是我们要思考和解决的重要问题。当代我国大学致力于完善内部管理体制的各种改革措施，也正是与组织体制内部各种权力的合理配置有着密切的关系，只有理顺大学组织内部权力的配置与运行关系，我们所采取的各种改革措施才能始终保持正确的方向。

本文认为，我国深化大学内部管理体制改革的，理顺大学组织内部权力关系的一个基本原则是坚持“分权制衡”的基本原则，这与西方社会以立法权、行政权、司法权为内容的“三权分立”的社会治理理念既有联系，又有区别。笔者认为我国大学的内部管理要坚持“分权制衡”的基本原则，它的基本内涵包括：第一，

大学组织内部存在党委的领导权力、以大学日常行政事务处理为职责的行政权力、以学术事务管理为内容的学术权力，尽管还有其它如学生权力等民主权力的客观存在，但从大学内部管理的主要事务和内容来看，党委的领导权力、行政权力、学术权力仍然是最主要的权力形式；第二，大学的内部管理要实现三种权力的“分立”，并且构建三者“相互制衡”的权力配置和运行模式。这种“三角形”模式与西方社会“三权分立”的理念相比，具有其特殊含义，我国大学内部管理坚持“分权制衡”的基本原则，首先要保证党委的领导权力具有统领全局的地位，党委对大学的管理处于统一的、整体的领导，保证了大学发展的基本方向，同时，党委对于行政权力与学术权力的运行还具有监督的职责和作用。

大学组织内部管理权限的合理配置是一个基本前提，我们还要考虑权力运行的方面，坚持权力分立的另一个方面，是要求大学组织内部的各种权力及其运行遵循“各司其职”的基本原则。大学内部管理的对象、权力来源、权力性质等都存在着显著差别。一般来说，大学的内部管理主要涉及到大学的日常事务管理、学术事务管理等方面，而这些事务的处理需要不同的方式，涉及到的权力运行方式和目的都是有着显著差别的，因此不能用机械的、无差别的方式进行处理，因此对大学内部事务的管理权限进行合理划分是客观必要的，同时，要对各种权力的职责范围、权力运行方式、权力运行目的等内容进行规范，使之都能够“各司其职”、“各尽其责”，充分发挥各自的职能。

（三）权力视域下深化我国大学内部管理体制改革的具体策略

1. 坚持和完善党委领导下的校长负责制

《高等教育法》第三十九条指出，“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制，中国共产党高等学校基层委员会按照中国共产党章程及有关规定，统一领导学校工作，支持校长独立负责地行使职权。”尽管理顺大学内部管理体制是一项非常艰巨的任务，但是《高等教育法》确立了大学党委的“领导责任”和大学校长“全面负责”的管理学校的职权，为大学内部管理体制的改革提供了法律制度层面的支撑和保障。

坚持和完善党委领导下的校长负责制，具有以下几个层面的基本内涵：

其一，党委领导是核心。完善党委领导下的校长负责制，首要的任务就是明确党委的领导地位和作用。大学要加强和改进党委的领导，党委要高举中国特色社会主义伟大旗帜，加强思想、政治、组织方面的领导。首先，党委的领导指的是对大学整体的统一的、全面的领导，无论是大学内部的行政事务，抑或是大学内部的学术管理，都要坚持在党委的正确领导下处理；其次，党委的领导是集体领导，权力并不赋予个人，防止个人权力的滥用。要正确处理党委书记与校长之

间的关系，党委书记应积极支持校长在职权范围内开展工作，不应包揽行政事务，党委班子成员间合理分工，在职权范围内处理好各项工作；再次，党委行使权力应在《高等教育法》规定的框架内，既要防止削弱党对大学的领导，又要避免党委对大学内部管理的过度干涉和控制，防止“以党代政”。要进一步明晰党委讨论决定学校重大事项决策、重大干部任免、重要项目的安排和大额度资金的使用的界限，尤其要正确处理党委与行政的关系、党委书记与校长的关系。要明确“党委领导”是“校长负责制”的党委领导，党委不能包办，代替校长行使法律规定的职权；“校长负责”是党委领导下的“校长负责”，不能削弱党委领导，更不能脱离党委领导。

其二，校长负责是关键。校长是学校行政的主要负责人，要发挥校长的行政领导作用，确保校长独立自主地履行行政管理方面的职权。一般来说，校长的权力主要在于其行政权力和学术权力两个方面的权力类型，大学的校长是兼具这两种权力的“代言人”，大学校长的基本角色即在于这两种权力的外在表现形式。行政权力与学术权力是两种截然不同的权力类型，但却不是截然对立与分开的，它们是大学权力的两个主要方面，实质上并不是一对截然对称、对立的概念。与制度化、合法化的行政权力所不同的是，学术权力是属于传统性的权威，在马克斯·韦伯看来，学术权力指的是“个人魅力型”权力，是一种基于权威的权力类型。正如美国杰出的教育家巴格莱认为的那样，权威是“为推行集体目的而指导或者支配她们的权力”，这意味着权力主体与被支配者基于协调一致的目标的自愿依从。学术权力区别于合法化的行政权力，是不以严格的制度为依托和保障的，这种权力根源于学术活动自身的内在逻辑与本质诉求。然而随着历史的发展，学术权力当中的许多成分经过长期约定俗成的演变，逐渐演化成为具有行政意志色彩的固定化的制度形式。例如现代大学的学科建设、学术管理、学位审批以及教师聘任等学术权力运行的范畴，都已经带有明显的制度化管理的色彩和特征。

2. 推动大学内部行政管理改革，规范行政权力运行

一般意义上的行政权力，与立法权、司法权，共同构成西方的“三权分立”理论。行政管理是一种古老的管理活动，它是在人类社会早期，伴随着公共的事务及权力的产生而衍生的活动。政治学范畴内的行政管理指的是国家运用其权力依照法律管理国家和社会的公共事务。随着社会的进步和发展，行政管理的内涵和外延都有了一定程度上的拓展。对行政管理的传统理解是仅限于国家、政府机构的管理的，而现代社会已经将行政管理延伸到除国家政府公共事务以外的其他领域。就大学的行政管理而言，我们也可以将其分为两个层面来进行理解，一方面，大学的行政管理指的是国家（政府）对大学所进行的管理活动，即我们通常

所理解的大学的宏观管理；另一方面是指大学组织内部管理的重要内容，主要表现为大学组织内部各级行政管理部門和管理人員管理大学日常事务的行为和活动。

（1）大学内部行政管理的价值取向：效率优先，服务为主

大学内部的行政管理活动具有极强的专业性和要求，由于大学组织兼具学术性与科层性的特殊属性，决定了大学的内部管理必然是与政府、企业等其他组织的管理方式存在本质区别的。大学的内部治理结构不断完善的过程，其中已经暗含了大学组织内部必然具有行政管理的内在规定。在这一前提之下，我们关注的重点必须转到优化大学内部行政管理，提升管理效率上来。与其他一般组织一样，大学的行政管理同样应当是以管理效率为其目标的。在早期中世纪大学，由于其组织机构简单，任务单一，也就几乎没有行政管理的需要。中世纪大学作为大学的源头，为人类社会提供了丰富的精神和文化遗产，但从管理制度这一层面而言，现代大学从中世纪大学汲取到的遗产是有限的。作为学生和教师基于学习的共同目标而集合起来的大学具有行会组织的特征，当时的大学没有建筑，没有教室，是与现代大学组织的构成有着显著的差异的组织。大学组织引入行政管理，是伴随着大学任务和功能的日益复杂化、大学组织机构和成员的多样化以及大学内部成员与日常事务的日益增多而产生的结果，尤其是近现代以来高等教育的大众化发展趋势，使得大学行政管理效率的提高日益成为大学发展其中的一个重要论题。在大学组织学术性的根本属性不变的前提之下，大学的内部管理始终是为大学学术性发展和教育质量的提高服务的。因此，效率优先，服务为主，应当是改革我国大学内部管理体制所应遵循的基本价值取向。

（2）大学内部行政管理改革的关键：推动专业化的行政管理队伍建设

大学组织内部的行政管理活动是现代大学组织活动的重要组成部分，因而提升管理人员的管理能力，建设高素质的管理队伍就显得尤为重要。大学中存在行政管理的必然性，也相应产生了大学组织内部的行政权力。大学内部的行政权力的行使，应当遵循马克斯·韦伯关于科层组织的相关阐述，科层组织里的权力行使，是一种基于“公职”或者“职位”，而不是“世袭”或者“个人魅力”的管理权力，在韦伯看来，这种组织的运行必须依据正式的职位或者组织规则来运行。因此大学内部管理当中的行政权力的运行，也属于这种管理方式的范畴：其一，大学组织内部进行日常事务管理的权力，需要由正式职权设置的方式来进行合理分配，任何不由正式组织职权分配而行使的权力都不具有真正的合法性和效力；其二，大学组织内部的行政权力必须是按照正式的职位授权的方式来获得的，并

且这种权力的行使需要设置严格的监督与处罚机制来进行限制和约束；其三，行使大学内部行政管理权力的人员必须严格按照职务、职权行使的要求和条件来挑选和任命，即要规范管理人员的聘任方式与流程，健全相关的制度。大学组织内部的管理人员群体是实施大学内部行政管理的权力主体，这支队伍的建设对我国大学内部管理体制改革的成败来说，具有十分关键的作用。以校长的职业化和管理人员的专业化为目标推进我国大学内部管理体制改革，意义重大。

3. 进一步完善我国大学内部的学术权力体系，加强学术民主制度建设

大学组织的本质特征和生命力在于它的学术发展的特性，学术繁荣也正是大学的生机活力之所在。完善我国大学内部管理体制，应当坚持改善和提高我国大学权力结构及其效能，必须充分发挥学术权力在决策管理中的作用。

(1) 坚守学术自由的根本理念

学术自由是高等教育的重要理念，也是备受现代大学关注和争议的焦点问题之一。在大学发展的不同历史时期，学术自由的要求及其与各种社会力量之间的关系也具有鲜明的时代特征。大学追求独立自由的斗争从大学产生之日从未停止，因此世界大学发展的历史也可以说是一部大学争取独立自由的斗争史。中世纪是宗教当阳称尊统治一切的时期，大学是受制于宗教教义和权威的。美国学者查尔斯·霍默·哈斯金斯指出中世纪大学在法律、医学、语法和数学领域，人们只要愿意，一般来说都可以自由地教学与争论，但是并不包括哲学和神学领域。由此可见学术自由是有限的，学术并没有一个自主性的领域。中世纪的大学以为教会培养神职人员为其主要职责，大学沦为教会的附属品，教权对于学术的影响和干预成为中世纪大学学术自由的最大阻力。理性主义兴起之后，在不断世俗化的过程中，政教分裂，政治从宗教中分离出来，即所谓“上帝的归上帝，凯撒的归凯撒”，大学也逐渐摆脱宗教的桎梏。然而学术虽然从宗教世界里争取到了独立，逐渐从“教权主义”中解放出来，却受到了政治的干预，逐渐深陷另一个囹圄。德国古典大学观确立了学术自由的基本准则，学术自由的要求在当时的德国主要是针对国家而言的，大学论的学者普遍认为国家权力与自由观念是无法兼容的，国家政治权力的介入无疑会损害学术自由。施莱尔马赫即认为要保证大学的自由，就必须完全排除国家对大学的介入。但是由于政治权力本身存在着扩张性，政治权力不断膨胀，逐渐渗透到大学的各个领域，特别是在集权主义国家，政治无所不包，国家或政党的权力覆盖整个社会，在这种情形之下，大学就异化为国家或者政党的学术工具。区别于中世纪的大学，学术自由在 20 世纪面临的最大的阻力来自政治权力，来自行使政治权力的国家或者政党。

大学要求独立自主和学术自由,在不同的历史时期是针对不同的对象而言的,也就是说,大学始终是在与各种不同的社会力量博弈过程当中寻求自身的独立与自由。在不同历史阶段,大学都在与其他社会力量的斗争中争取属于自己的权利。就现代中国大学而言,学术自由也受到来自各种社会因素的影响,因而在构建大学的学术自由理念之时,我们要致力于保证学术的真正自由,使学术免受经济、政治等社会力量的干预和禁锢,正如马克斯·韦伯所说的,学术自由如果受到制约和限制,仅仅在规定的范围内才存在,那么这种“学术自由”就绝对不是真正的学术自由。学术的发展,学术权力的保障,首先要坚守学术自由的根本理念,保障大学的学术自由。

(2) 探索教授治学的有效途径,建立和完善以学术委员会为核心的学术权力体系

“教授治学”早在蔡元培北大改革的时期就已经成为大学管理的一项重要精神。实现“教授治学”,也就是说我们要使教授在学科教学、学术研究、学校管理等方面发挥其应有的充分的作用。大学是一个以学术性为其本质特征的社会组织,大学内部管理当中的学术权力应当由教授这一主体来正确行使,并对大学资源配置上凸显其作用和价值。教授是大学组织当中最具代表性的学术群体,他们对教育教学工作、学术研究以及学科建设等的特点和规律有着最直接和深刻的理解,具有大学组织其他群体所没有的优势。在坚持党委领导下的校长负责制这一基本前提下,只有依靠教授治学,发挥教授的优势,才能使我国大学的学术管理遵循教育教学和学术研究的规律,完善大学的内部管理体制,从根本上优化提升大学内部治理结构、提升大学内部管理的质量。

按照韦伯的权力分类,学术权力是区别于制度化权力的“个人魅力型权力”,它的特点在于大学组织内部的行政权力应该属于一种群体权力,它以教授群体作为其主要的权力主体。尽管有别于制度化权力,但是在大学的实际管理和权力运行当中,大学的学术权力行使同样应当以制度设计和安排为其依据和保证。大学学术权力衰微与教授群体在大学管理中角色与功能的弱化与日益边缘化这一不争的事实,已经成为制约现代大学发展的一个通病。因此大学内部应当建立和完善以学术委员会为核心的学术权力体系。学术权力的保障,必须对其实施科学合理的制度性安排。必须重视大学内部管理制度建设,通过建立各专业委员会、学术委员会、教授会等组织,完善学术委员会章程等制度建设,明确职责,充分调动学术组织和教师办学的积极性,增强育人的使命感和责任感。大学通过设立学术委员会、学位委员会、校务委员会以及教职工代表大会等组织形式,依靠制度保障教师特别是教授群体参与高校内部管理的权力,提高大学内部管理决策的民主

性和科学化。

当代我国大学内部管理体制改革是一项极为重要的工作，对于我们国家完善大学内部治理结构，提升大学的管理质量具有至关重要的作用。大学内部管理体制是影响和制约大学发展的重要因素，科学合理的内部治理模式无疑能为培养高素质的人才创造良好的条件。在笔者看来，当代我国大学内部管理体制改革的关键并不应一味的强调大学内部行政权力与学术权力的平衡，就目前的现状而言，大学内部的行政权力占据了主导和控制的地位，大学组织内部“行政化”的问题不利于大学的正常运行和管理，阻碍了大学的发展；与之相对应的是大学组织内部的学术权力始终处于弱势地位，缺乏相应的制度和实施措施来保障学术权力的行使。因此现阶段我们更多的关注的是如何来削弱行政权力，强化学术权力。但是笔者认为，如果绝对的将大学组织权力划分成行政权力和学术权力的简单二元权力结构，大学组织内部的权力是无法实现平衡的。对于一个组织来说，仅存二元权力就意味着它的内部权力结构是一种“跷跷板”式的状态，暂时的平衡是极为少见的，权力失衡才是常态。即使在一定历史时期，行政权力处于强势地位，主导了大学内部的管理，我们也不能排除相反的状况出现的可能性，即学术权力取代行政权力占据了控制地位。因此我们探讨大学内部管理体制改革，就必须更加宏观地来看待这一问题，尤其不能忽视当代我国大学内部党委的领导作用，只有将党委的领导置于宏观领导和权力监督的地位，以制度来合理设置权力的范围和运行，使大学内部的权力“各司其职”，才是大学高效有序发展的长久之道。

结 语

权力与权力关系是伴随着人类社会产生和发展的重要问题，任何一个社会组织的运行与管理都离不开各种权力的配置与协调。而大学组织因其特殊属性也对其内部管理体制提出了特殊的要求。以权力的视角探讨大学组织内部管理的相关问题，研究如何健全和完善我国大学的内部管理，推进我国大学内部管理体制改革进程，从而实现大学组织高效有序的管理和运转，提升大学的质量，是当今大学发展的一个重要命题。

大学内部管理体制改革的研究是一个具有理论和实践意义的课题。笔者在国内外已有研究成果的基础上，通过继承、分析和发展，在充分占有文献资料的基础上，解析大学管理的相关问题，明确了大学的组织特性、大学组织内部的权力以及大学内部管理体制的内涵；阐述了中西方大学内部管理体制的形成和发展并进行历史分析；对我国大学内部管理体制改革现状进行分析，理性地思考存在的问题；本文以权力为视角，提出了要以完善中国特色现代大学制度为导向改革大学内部管理体制，要坚持“分权制衡”、“各司其职”的改革基本原则，并从完善党委领导下的校长负责制、规范行政权力运行、完善学术民主制度建设等方面提出了改革的相关建议，以期促进大学内部管理与大学质量的提升和发展。大学内部管理体制的改革是一项长期、复杂的系统工程，它和整个高等教育事业的改革密切相关。同时基于我国高等教育借鉴和学习西方大学管理模式的形成和发展的特点，我国大学内部管理体制的改革必然要对西方大学内部管理的典型模式进行分析，同时结合我国当前的教育实际探讨大学内部管理体制的改革的相关问题，但是由于资料收集的限制以及个人研究能力的制约，缺乏对资料系统性、科学性的考证和观点的提炼。不足之处将在今后的研究工作中进一步改进和完善。

参考文献

1. 著作类

- [1][加]约翰·范德格拉夫. 王承绪等译. 学术权力: 七国高等教育管理体制比较[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 2001.
- [2][德]马克斯·韦伯. 林荣远译. 经济与社会[M]. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [3][美]伯顿·克拉克. 王承绪等译. 高等教育新论: 多学科的研究[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 2001.
- [4][美]德里克·博克. 徐小洲, 陈军译. 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.
- [5][美]博格(Bogue, E. G.). 毛亚庆等译. 高等教育中的质量与问责[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2008.
- [6]郭石明. 社会变革中的大学管理[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2004.
- [7]吴志功. 现代大学组织结构[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 1998.
- [8]宣勇. 大学组织结构研究[M]. 北京: 高等教育出版社, 2005.
- [9]柏昌利. 高等教育管理导论[M]. 西安: 西安电子科技大学出版社, 2006.
- [10]朱新梅. 知识与权力: 高等教育政治学新论[M]. 北京: 教育科学出版社, 2007.
- [11]刘献君, 陈敏. 院校研究与现代大学管理[M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2006.
- [12]霍益萍. 近代中国的高等教育[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 1999.
- [13]高桂娟. 现代大学制度演进的文化逻辑[M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2007.
- [14][美]布鲁贝克. 郑继伟等译. 高等教育哲学[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 2001.
- [15]金耀基. 大学之理念[M]. 北京: 生活读书新知三联书店, 2008.
- [16]张斌贤等主编. 大学自由、自治与控制[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2005.
- [17][法]韦尔热. 王晓辉译. 中世纪大学[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007.
- [18][德]雅斯贝尔斯. 邱立波译. 大学之理念[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006.
- [19][德]马克斯·韦伯. 孙传钊译. 韦伯论大学[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2006.
- [20][美]克尔. 高戈等译. 大学之用[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [21]张德祥. 高等学校的学术权力与行政权力[M]. 南京: 南京师范大学出版社, 2002.
- [22][英]纽曼. 徐辉等译. 大学的理想[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 2001.
- [23]徐国华. 管理学(21世纪清华MBA系列教材)[M]. 北京: 清华大学出版社, 1998.
- [24]阿什比. 滕大春, 滕大生译. 科技发达时代的大学教育[M]. 北京: 人民教育出版社, 1983.
- [25]潘懋元主编. 中国高等教育百年[M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2003, 8.

[26]蔡克勇主编. 我国高等教育体制改革及其综合效益分析[M]. 北京: 人民教育出版社, 1996.

[27]方展画主编. 高等教育学[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2000.

[28][美]伯顿·克拉克. 王承绪等译. 高等教育系统—学术组织的跨国研究[M]. 杭州: 杭州大学出版社, 1994.

2. 学位论文类

[1]刘姣花. 现代大学制度下二元权力结构的优化研究[D]. 武汉: 华中农业大学, 2005.

[2]郑波能. 一般本科院校层级管理的实践问题研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2008.

[3]肖静. 基于组织效率的权力结构研究[D]. 武汉: 武汉理工大学, 2009.

[4]杨谢秋. 基于利益相关者理论的大学权力结构研究[D]. 武汉: 武汉理工大学, 2008.

[5]张国彬. 我国大学行政权力与学术权力关系的制度分析[D]. 北京: 首都师范大学, 2008.

3. 期刊类

[1]许迈进. 高校权力结构及其效能浅析[J]. 辽宁高等教育研究, 1999, (3).

[2]李文山. 高校行政权力与学术权力配置模式初探[J]. 中国高等教育, 2009, (11).

[3]郑文. 大学组织结构——权力的视角[J]. 高教探索, 2006, (3).

[4]马廷奇. 大学管理的科层化及其实践困境[J]. 清华大学教育研究, 2006, (2).

[5]李黎明. 论高校管理体制中的“科层制管理”[J]. 职业技术教育(教科版), 2002, (16).

[6]戚明钧. 论我国大学内部权力结构模式及其改革方向[J]. 杭州电子科技大学学报(社会科学版), 2005, (6).

[7]李琦. 试论高校管理体制中的科层制管理[J]. 科教文汇, 2007, (7).

[8]刘朝晖. 中国特色现代大学制度视域下的大学权力结构运行探析[J]. 高等农业教育, 2007, (9).

[9]顾茜茜. 我国高校行政权力与学术权力的制衡分析[J]. 江苏高教, 2009, (3).

[10]陈玉琨, 戚业国. 论我国高校内部管理的权力机制[J]. 高等教育研究, 1999, (3).

[11]谢安邦, 阎光才. 高校的权力结构与权力结构的调整[J]. 高等教育研究, 1998, (2).

[12]阎亚林. 论我国高校学术权力行政化[J]. 陕西师范大学学报, 2003, (1).

[13]别敦荣. 我国高等学校管理权力及其改革[J]. 辽宁高等教育研究, 1998, (5).

[14]费坚, 巫丽君. 我国大学行政权力的重新配置—基于“三权制衡”模式的思考[J]. 扬州大学学报(高教研究版), 2005, (1).

[15]林荣日. 论高校内部权力[J]. 现代大学教育, 2005, (2).

[16]刘士民. 传统与超越: 高校权力结构的解构与重建[J]. 高教发展与评估, 2006, (1).

- [17]彭江. 论分散化的大学公共治理[J]. 复旦教育论坛, 2004, (6).
- [18]刘朝晖. 重视发挥大学学术权力的作用, 完善现代大学内部治理结构[J]. 辽宁教育研究, 2007, (1).
- [19]何作井, 杨天乐. 论大学内部权力结构的冲突与重构[J]. 辽宁教育研究, 2007, (2).
- [20]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).
- [21]钟秉林. 关于大学“去行政化”几个重要问题的探析[J]. 中国高等教育, 2010, (9).
- [22]何作井, 杨天乐. 论大学内部权力结构的冲突与重构[J]. 辽宁教育研究, 2007, (2).
- [23]刘朝晖. 重视发挥大学学术权力的作用, 完善现代大学内部治理结构[J]. 辽宁教育研究, 2007, (1).

4. 相关网站

- [1]教育部: <http://www.moe.edu.cn>.
- [2]凤凰网教育首页: <http://edu.ifeng.com>.
- [3]人民网教育频道: <http://edu.people.com.cn/GB/index.html>.
- [4]教育部人文社会科学网络管理信息中心: <http://www.sinoss.net/>.
- [5]中国高人文社会科学文献中心: <http://www.cashl.edu.cn/portal/index.jsp>.
- [6]研究区网站: What is the European research area.
<http://europa.eu.int/comm/resear/era/index>.
- [7]学术交流网: <http://www.annian.net>.
- [8]全国哲学社会科学规划办公室: <http://www.npopss-cn.gov.cn/>.
- [9]中央政府门户网站: http://www.gov.cn/jrzg/2010-07/29/content_1667143.htm.

附 录

国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)(节选)

第七章 高等教育

(十八) 全面提高高等教育质量。高等教育承担着培养高级专门人才、发展科学技术文化、促进现代化建设的重大任务。提高质量是高等教育发展的核心任务,是建设高等教育强国的基本要求。到2020年,高等教育结构更加合理,特色更加鲜明,人才培养、科学研究和社会服务整体水平全面提升,建成一批国际知名、有特色高水平高等学校,若干所大学达到或接近世界一流大学水平,高等教育国际竞争力显著增强。

(十九) 提高人才培养质量。牢固确立人才培养在高校工作中的中心地位,着力培养信念执著、品德优良、知识丰富、本领过硬的高素质专门人才和拔尖创新人才。加大教学投入。教师要把教学作为首要任务,不断提高教育教学水平;加强实验室、校内外实习基地、课程教材等教学基本建设。深化教学改革。推进和完善学分制,实行弹性学制,促进文理交融;支持学生参与科学研究,强化实践教学环节;推进创业教育。创立高校与科研院所、行业企业联合培养人才的新机制。全面实施高校本科教学质量与教学改革工程。严格教学管理。健全教学质量保障体系,充分调动学生学习积极性和主动性,激励学生刻苦学习,奋发有为,增强诚信意识。改进高校教学评估。加强对学生的就业指导服务。

大力推进研究生培养机制改革。建立以科学研究为主导的导师责任制和导师项目资助制,推行产学研联合培养研究生的“双导师制”。实施研究生教育创新计划。

(二十) 提升科学研究水平。充分发挥高校在国家创新体系中的重要作用,鼓励高校在知识创新、技术创新、国防科技创新和区域创新中作出贡献。大力开展自然科学、技术科学、哲学社会科学研究。坚持服务国家目标与鼓励自由探索相结合,加强基础研究;以重大实际问题为主攻方向,加强应用研究。促进高校、科研院所、企业科技教育资源共享,推动高校创新组织模式,培育跨学科、跨领域的科研与教学相结合的团队,促进科研与教学互动。加强高校重点科研创新基地与科技创新平台建设。完善以创新和质量为导向的科研评价机制。积极参与马克思主义理论研究和建设工程。深入实施高校哲学社会科学繁荣计划。

(二十一) 增强社会服务能力。高校要牢固树立主动为社会服务的意识,全方位开展服务。推进产学研用结合,加快科技成果转化;开展科学普及工作,提高公众科学素质和人文素质;积极推进文化传播,弘扬优秀传统文化,发展先进文化;积极参与决策咨询,充分发挥智囊团、思想库作用。鼓励师生开展志愿服务。

(二十二) 优化结构办出特色。适应国家和区域经济社会发展需要,建立动态调整机制,不断优化高等教育结构。优化学科专业和层次、类型结构,重点扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模,加快发展专业学位研究生教育。优化区域布局结构,设立支持地方高等教

育专项资金,加大对中西部地区高等教育的支持,实施中西部高等教育振兴计划。新增招生计划向中西部高等教育资源短缺地区倾斜,扩大东部高校在中西部地区招生规模。鼓励东部地区高等教育率先发展,加大东部地区高校对西部地区高校对口支援力度。

促进高校办出特色。建立高校分类体系,实行分类管理。发挥政策指导和资源配置的作用,引导高校合理定位,克服同质化倾向,形成各自的办学理念和风格,在不同层次、不同领域办出特色,争创一流。

加快建设一流大学和一流学科。以重点学科建设为基础,继续实施“985工程”和优势学科创新平台建设,继续实施“211工程”和启动特色重点学科项目。改进管理模式,引入竞争机制,实行绩效评估,进行动态管理。鼓励学校优势学科面向世界,支持参与和设立国际学术合作组织、国际科学计划,支持与海内外高水平教育、科研机构建立联合研发基地。加快创建世界一流大学和高水平大学的步伐,培养一批拔尖创新人才,形成一批世界一流学科,产生一批国际领先的原创性成果,为提升我国综合国力贡献力量。

第十三章 建设现代学校制度

(三十八)推进政校分开、管办分离。适应中国国情和时代要求,建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度,构建政府、学校、社会之间新型关系。适应国家行政管理体制改革要求,明确政府管理权限和职责,明确各级各类学校办学权利和责任。探索适应不同类型教育和人才成长的学校管理体制与办学模式,避免千校一面。完善学校目标管理和绩效管理机制。健全校务公开制度,接受师生员工和社会的监督。随着国家事业单位分类改革推进,探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策,克服行政化倾向,取消实际存在的行政级别和行政化管理模式。

(三十九)落实和扩大学校办学自主权。政府及其部门要树立服务意识,改进管理方式,完善监管机制,减少和规范对学校的行政审批事项,依法保障学校充分行使办学自主权和承担相应责任。高等学校按照国家法律法规和宏观政策,自主开展教学活动、科学研究、技术开发和社会服务,自主设置和调整学科、专业,自主制定学校规划并组织实施,自主设置教学、科研、行政管理机构,自主确定内部收入分配,自主管理和使用人才,自主管理和使用学校财产和经费。扩大普通高中及中等职业学校在办学模式、育人方式、资源配置、人事管理、合作办学、社区服务等方面的自主权。

(四十)完善中国特色现代大学制度。完善治理结构。公办高等学校要坚持和完善党委领导下的校长负责制。健全议事规则与决策程序,依法落实党委、校长职权。完善大学校长选拔任用办法。充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。探索教授治学的有效途径,充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用。加强教职工代表大会、学生代表大会建设,发挥群众团体的作用。

加强章程建设。各类高校应依法制定章程,依照章程规定管理学校。尊重学术自由,营

造宽松的学术环境。全面实行聘任制度和岗位管理制度。确立科学的考核评价和激励机制。

扩大社会合作。探索建立高等学校理事会或董事会，健全社会支持和监督学校发展的长效机制。探索高等学校与行业、企业密切合作共建的模式，推进高等学校与科研院所、社会团体的资源共享，形成协调合作的有效机制，提高服务经济建设和社会发展的能力。推进高校后勤社会化改革。

推进专业评价。鼓励专门机构和社会中介机构对高等学校学科、专业、课程等水平和质量进行评估。建立科学、规范的评估制度。探索与国际高水平教育评价机构合作，形成中国特色学校评价模式。建立高等学校质量年度报告发布制度。

(四十一)完善中小学学校管理制度。完善普通中小学和中等职业学校校长负责制。完善校长任职条件和任用办法。实行校务会议等管理制度，建立健全教职工代表大会制度，不断完善科学民主决策机制。扩大中等职业学校专业设置自主权。建立中小学家长委员会。引导社区和有关专业人士参与学校管理和监督。发挥企业参与中等职业学校发展的作用。建立中等职业学校与行业、企业合作机制。

第二十二章 加强组织领导

(六十八)加强党和政府对教育工作的领导。各级党委和政府要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，把推动教育事业优先发展、科学发展作为重要职责，健全领导体制和决策机制，及时研究解决教育改革发展的重大问题和群众关心的热点问题。要把推进教育事业改革发展作为各级党委、政府政绩考核的重要内容，建立相应的考核机制和问责制度。各级政府要定期向同级人民代表大会或其常务委员会报告教育工作情况。建立各级党政领导班子成员定点联系学校制度。党和政府的有关部门要切实履行好各自的职责，支持教育的改革和发展。加强教育宏观政策和发展战略研究，提高教育决策科学化水平。

(六十九)加强和改进教育系统党的建设。把教育系统党组织建设成为学习型党组织。进一步用中国特色社会主义理论体系武装党员干部，教育广大师生。深入推动中国特色社会主义理论体系进教材、进课堂、进头脑。深入开展社会主义核心价值体系学习教育。

健全各级各类学校党的组织。把全面贯彻党的教育方针、培养社会主义建设者和接班人贯穿学校党组织活动始终，坚持社会主义办学方向，牢牢把握党对学校意识形态工作的主导权。高校党组织要充分发挥在学校改革发展中的领导核心作用，中小学党组织要充分发挥在学校工作中的政治核心作用。加强民办学校党的建设，积极探索党组织发挥作用的途径和方法。

加强学校领导班子和领导干部队伍建设，不断提高思想政治素质、办学治校能力。坚持德才兼备、以德为先用标准，选拔任用学校领导干部。加大学校领导干部培养培训和交流任职的力度。

着力扩大党组织的覆盖面，推进工作创新，增强生机活力。充分发挥学校基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。加强在优秀青年教师、优秀学生中发展党员工作。重视学校共青团、少先队工作。

加强教育系统党风廉政建设和行风建设。大兴密切联系群众之风、求真务实之风、艰苦奋斗之风、批评和自我批评之风。坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，完善体现教育系统特点的惩治和预防腐败体系。严格执行党风廉政建设责任制，加大教育、监督、改革、制度创新力度，坚决惩治腐败。坚持从严治教、规范管理，积极推行政务公开、校务公开。坚决纠正损害群众利益的各种不正之风。

(七十) 切实维护教育系统和谐稳定。深入开展平安校园、文明校园、绿色校园、和谐校园创建活动，为师生创造安定有序、和谐融洽、充满活力的工作、学习、生活环境。加强学校思想政治工作，帮助师生员工解决实际困难和问题，完善矛盾纠纷排查化解机制。加强安全教育和学校安全管理，加强校园网络管理和周边治安综合治理。完善学校突发事件应急管理机制，妥善处置各种事端。

后 记

年华似水，我从甫入小学到攻读硕士学位的漫长求学历程，时间跨度竟然长达二十年。回顾走过的人生道路，其中最主要、最鲜明的标志便是“求学”。在我的求学生涯中，有过许许多多重要的人给予过我帮助和照顾，我今天所取得的任何成绩，都是与这些人的付出分不开的。我由衷地表示感谢！

感谢我的导师崔延强教授，能够在崔老师门下学习，接受崔老师的指导和教诲，是我人生中一件非常幸运的事情。崔老师于我，不止是学业的导师，更是人格和专业发展的引路人。感谢这三年来给予我指导的易连云教授、周鸿教授、朱德全教授、王云贵教授、唐智松教授、王德清教授等所有的老师，老师们提出的很多学术见解都使我在专业学习中获益匪浅。

感谢“崔门”这个集体。感谢三年来陪伴我学习和生活的同窗好友，与你们的相识、相交是我人生的宝贵财富。感谢你们在生活和学习上给予我的意见和建议。尤其感谢鱼雅妹、刘佳同学对于我毕业论文的选题及部分写作提出的中肯的建议，为我顺利完成学位论文提供了很大的帮助。感谢我的好朋友李悦、张扬长久以来给予我的支持和鼓励。

我还要感谢我的家人。毕业论文写作的后期，同时也是我求职而后实习的关键时期，我常常为学业和工作而感到紧张不安和焦虑。我的家人理解我的学业、支持我的工作、安抚我的情绪，而且都毫无怨言。感谢我所有家人的支持和照顾，让我免去了生活上的后顾之忧，能够专心致志地完成论文写作。

感谢所有给予我无私帮助的老师、同学、朋友和家人，谢谢你们！

阮玲玲

2011年4月于西南大学

攻读硕士期间发表的论文

[1]论马克斯·韦伯学术自由思想及其启示, 天水师范学院学报, 2009.10