

中国大学行政权力合法性实践^{*}

李从浩

摘要：中国大学普遍存在政府控制办学、实用功利取向和自治传统缺乏，导致大学行政权力在过度强化自身、过度追求政治合法、过度依赖政府办学资源、过度凸显科层制管理中陷入合法性困境。大学行政权力只有在大学治理中坚守合法性，认清科层制在大学管理中的异质性，并且做到实质合法与形式合法的统一，才能在实践中合法行使。

关键词：大学行政权力；合法性；过度

中国大学行政权力在长期的办学实践中占据强势地位并且不断逾越合法性限度而与学术权力冲突不断已是不争事实和大学常态，由此而来的“去行政化”甚至是“取消行政权力”的呼声亦是势所必然，在此必然下，大学“学术—行政共同体”^[1]的客观存在和行政权力本身的合法性被忽视和掩盖也属正常，而行政权力面对批评声浪依然我行我素的现实反衬出大学行政权力合法实践的“路漫漫其修远兮”。

一、中国大学行政权力合法性困境

目前关于大学行政权力的研究认为存在的主要问题是“泛化”，开出的药方也基本上是权力制衡下的各安其位，但现实是行政权力学理上的应安其位实践中反而难安其位，究竟是“权力扩张的天然冲动”还是“树欲静而风不止”使其陷入合法性困境？

（一）行政权力过度强化

众所周知，大学行政权力是在大学从“学术共同体”向“学术—行政共同体”的演变过程中受到大学和政府双重制约由学者权力让渡而来，源于大学内生。^[2]而中国大学行政权力则在百余年政党——国家对中国大学治理的积极干预和深度介入的“同生互构”^[3]中走了一条完全不同于西方大学的产生

和演变之路。

中国大学行政权力强化的“基因”肇始于中国近代大学的起源——京师大学堂。京师大学堂在创办之初其内部组织机构就是从总监督→分科监督→提调→教员和办事员的等级森严的垂直领导体系，并且管学大臣、总办、总监督和督办等都由朝廷官员担任，而且有权举荐或辞退分科监督和提调。组织机构基本与政府同构。这种政府权力的直接复制和“嫁接”的大学行政权力“出身”一直伴随着中国大学的发展，这与西方中世纪大学原初根本没有行政权力形成了天壤之别。

在民国时期和国民政府时期，由于战争以及战争导致的政府管理失控和蔡元培、郭秉文等留学人员的努力等各种原因，大学学术力量开始萌芽并一度取得了相应的地位，但总体上行政权力绝大多数时候仍然是主导大学发展的重要力量。这与西方大学在发展过程中与世俗皇权和宗教教权的斗争中赢得自身权力、建立自身传统又大相径庭。可以看到，在中国大学的起源和发展过程中，服务国家和社会这个大学外化功能成了大学的主要职责，这必然带来大学行政权力的强化。

新中国成立后，不管是对大学的改造还是随后长达半个多世纪持续至今的高等教育管理体制的“收放”与“分合”，主要的出发点仍是国家和政府

收稿日期：2014-07-07

作者简介：李从浩，中南民族大学马克思主义学院副研究员，教育学博士。（武汉/430074）

^{*} 本文系教育部人文社科研究青年项目“中国大学行政权力的合法性限度研究”（13YJC880037）成果。