

按照学术的基本规则和学术团体的基本实践,学科建设的“话语权”应该掌握在学术组织或其行业协会中,但实际运行中尽管有学者、学术组织或行业协会参与,但绝大多数仅有建议权、咨询权和评审权,最终决定权掌握在行政部门手中。于是,为了影响最终决定,行政权力“粉墨登场”,在关键时刻发挥着“关键作用”。这也就是教育部在《高等学校学术委员会规程》明确规定“担任学校及职能部门党政领导职务的委员,不超过委员总人数的1/4;不担任党政领导职务及院系主要负责人的专任教授,不少于委员总人数的1/2”<sup>[7]</sup>的主要原因。

由于中国大学“院校级的官僚权力同高级的官僚权力”被拴在了同一辆“马车”上,大学行政权力作为政府行政权力“链条”的末端自然承担起政府各种资源的争取和资源在大学内部的分配和管理,而政府教育行政部门也通过这个末端实现政府资源的管理和对大学的管理。由于政府行政权力与大学行政权力同乘一辆车、同属一链条,后者于是“令人艳羡”地获得了各种资源,只不过过犹不及,“令人艳羡”变成了“令人生厌”。

#### (四) 科层管理功能失调

尽管科层管理在现代社会无处不在,其重规则、强效率的特点也确实能在管理中发挥重要作用,但任何事物的两面性也使科层制组织中的成员因受严格的规则和程序训练而导致“科层制仪式主义”,在实际工作中即使有更好的解决问题的办法也因要固守规则而放弃,从而导致规则和程序优先于目标,这就是罗伯特·默顿所说的科层制功能失调。<sup>[8]</sup>这种失调在中国大学的管理中表现尤甚。

中国大学是在“西学东进”的过程中根据中国国情和现实需要在借鉴西方大学的基础上发展起来的,在这个过程中,中国政治组织的科层制与西方大学的科层制“不谋而合”而形成的中国大学的科层制不仅具备一般科层制的特点,而且这种双重结合不仅表现为大学科层制的实践困境甚至表现为科层化危机<sup>[9][10]</sup>,从而加剧科层制的功能失调。

从中国近代大学“官学同构”的起源到“学随官变”的大学发展,我们可以发现,政府、政治及其运行方式如影随形地伴随着大学的发展。政府和各级教育主管部门用科层制塑造和管理大学,大学用科层制管理内部事务,并形塑大学内部行为准则和人际关系。于是,是否符合规则和程序成为大学

行政人员处理事务的首选标准,而制定、执行和解释规则的“一体”又导致各层级人员均在程序问题上具有重要话语权甚至是最终决定权,教授被办事员指挥得团团转、学院被职能部门指挥得团团转几乎成为大学管理常态。同时,这种“科层制仪式主义”不仅规训行政人员的行为方式,而且规训大学成员的价值观念和思维方式,常常忘记捍卫规则和追求程序的目标是什么,自身越来越像衙门,而把教育和大学等根本丢诸脑后,事关人和学术这两种最需要特殊处理的事务在程序和规则面前消于无形,功能性失调也就成为了必然。

## 二、中国大学行政权力合法性困境成因

任何一种权力都具有内在的扩张冲动,但又竭力避免在扩张的过程中让其自身陷入合法性困境,从而招致合法性危机,大学行政权力亦是如此。目前学界关于中国大学行政权力的研究更多的集中在关注其强势和泛化及其表现,提出的解决之道也主要从应然出发,较少追问“实然为何如此”,更少言及“实然为何与应然不一致”。

### (一) 政府控制大学

尽管大学无法脱离政治的影响和政府的控制,但二者的关系中西方程度不同。西方大学由于社会文化传统和大学自治的影响,政治和政府大学的影响和控制相对隐形和较弱,而中国大学为政治和政府服务就是公开和理所当然的选择,而政府以其“好恶”决定大学的发展也成了政府“心安理得”的选择,政府与大学的高度控制性让政府政策成为了左右大学发展的晴雨表。

翻开中国近代大学的历史,1898年建立的京师大学堂被完全设计成一个高度集权的政府科层组织,民国时期和国民政府时期,政府依然通过颁布《大学令》、《修正大学令》、《国立大学条例》、《大学区组织条例》和《大学组织法》等法令加强对大学的控制和管理。建国后,政府对大学的控制更加强大,完全把大学当成下属的文化事业单位,按政府模式对应设置大学管理机构,按政府标准包揽大学几乎一切事务。建国后有关大学的几乎所有改革不管是收权还是放权、大改还是小改,都是政府推动,政府主导,大学永远只能是执行者和适应者。

在中国,传统政治文化和大学影响力使任何政府都有控制大学的欲望和必要。政权越稳定,政府管控大学的欲望和能力越强。但事与愿违的是,控