

主体的学者，“他们关心的是学科，不必是学校”^[22]。作为生活在学院和学科矩阵中的学者，当大学目标和自身目标发生冲突时，他们甚至会离开学校来捍卫和实现自身的专业目标，这在大学人才流动中已是非常普遍的现象。而大学另一主体的学生，由于教育成本的分担和学生利益诉求的多样化，学生目标与大学目标也越来越多的呈现疏离。

其次，大学管理的不确定性。大学管理的不确定性首先来自知识的不确定性，由于知识的不确定性而进行的知识探索和创新正是大学存在的终极价值和人类前进的不竭动力。这种永无止境的知识探索其目标无法明晰，过程无法确定，结果无法预见，而这些不确定性是很难通过科层制来进行具体化和量化的效率管理。某种程度上，也正是这些不确定性才让知识和探索具备迷人的魅力。现在中国大学普遍实行而又广为诟病的科研评价和量化管理体系就是希望用确定性来管理不确定性。

再次，教育本身的不确定。首先是教育对象的不确定性。大学的根本任务还是教书育人，而人的复杂性、社会性和不确定性决定了科层制管理的失调和低效，著名的“钱学森之问”某种程度上也是中国大学重管轻教的回答。其次是教育过程的不确定性。古今中外的教育家都认为，不管是教育过程还是管理过程，教育都是教师和学生知、情、意、行的交流与共生，都是“教学相长”的过程，而今中国大学管理中普遍存在的“以器育人”、强调服从和规则的情况致使学者大声疾呼“以人为本，人在哪里”^[23]。

第四，权力结构的多元性。科层制强调的是下级服从上级的一元集权模式，而大学的多元权力结构和多元权威与之大相径庭。大学存在学术权力、政治权力、行政权力、学生权力、市场权力等诸多权力，并且各自都有不同的价值规则和话语体系，彼此之间不存在“谁上谁下”、“谁说了算”的问题，“政出多门”是大学权力结构的真实写照，各方权力博弈、协调和平衡是必然选择。大学管理事实上是传统型统治和法理型统治的过渡类型^[24]，或者说是二者的混合类型。

（三）行政权力恪守合法性统一

合法性理论认为合法包括实质合法和形式合法两种状态，实质合法主要指是否符合社会基本伦理价值和道义原则等，也就是合理性；形式合法主要指是否符合事先制定的规则和程序等，也就是合法

律性和合政策性。二者之间不是内容与形式的关系，也是谁决定谁的问题，任何一种合法都意味着合法性，二者适度的张力构成合法性基础。由此观之，大学行政权力的实质合法主要指大学行政权力是否符合理性、正义等基本原则和大学基本属性以及是否得到大学成员的普遍认可，而形式合法主要指大学行政权力是否符合国家相关法规及大学内部相关法律等规范性文件所规定的程序、规则和方式，二者的张力平衡构成大学行政权力的合法实践。

按照此标准，结合中国大学权力现状，大学行政权力的合法程度、认同程度以及权力的稳定性基本可以如表1所示。

表1 大学行政权力的合法程度、认同程度以及权力的稳定性

判定标准		合法程度	认同程度	稳定性
实质合法	形式合法	完全合法	普遍	强
实质不合法	形式不合法	完全不合法	无	危机
实质合法	形式不合法	基本合法	较普遍	较弱
实质不合法	形式合法	基本合法	较低	较强

第一种情形是实质与形式的双重合法。在此情况下，大学行政权力能够获得大学成员大多数的认同，权力的稳定性较强，但遗憾的是在实践中基本上是一种理想形态，即使学术和行政处理较好的西方大学，也存在行政权力不被认同的时候。^[25]

第二种情形是实质与形式的双重“违法”。这种情况下，大学行政权力既不遵循程序，也不符合大学本质，缺少成员认同，此情形在我国不少办学层级较低、办学历史较短的大学中比较普遍。

第三种情形是实质合法而形式不合法，而形式不合法又表现为制定规则和执行规则的程序不合法。这在一些历史较短、管理体制不健全的大学较为普遍，其行政权力运行多以实质合法代替形式合法，成员比较认同但稳定性较差。随着中国法制化进程的加快和责任追究制的逐步实行，行政权力也开始更加注重形式合法。

第四种情形是实质不合法而形式合法。此类情形尽管大学成员不认同，但稳定性较强，这是中国大学目前最常见亦是最难解决的问题。由于形式合法较实质合法更易操作，更易显现，也更易量化与评价，从而成为许多大学在建立现代大学制度过程中最直接最现实的追求目标，但也是目前中国大学行政权力合法行使存在的主要问题。