

● 法学理论

“学术权力”与“行政权力”之争的行政法透视

周光礼, 叶必丰

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 周光礼(1970-), 男, 湖南武冈人, 武汉大学法学院法律系博士后, 教育学博士, 主要从事教育法学与行政法学研究; 叶必丰(1963-), 男, 浙江浦江人, 武汉大学法学院法律系教授, 法学博士, 博士生导师, 主要从事行政法学研究。

[摘要] 从行政法的角度看, “学术权力”与“行政权力”之争是一个在逻辑上不存在、在现实中缺乏依据的“假问题”。大学内部的权力并不能简单地化约为“学术权力”与“行政权力”, 如果说提出“学术权力”与“行政权力”的初衷是为了解决我国大学办学自主权及保护学者的合法权益问题, 那么这种划分无益于问题的解决。分析大学内部的权力结构必须从两个方面着手: 一是大学与政府权力关系的层面, 一是大学内部权力关系层面。前者实际上是大学自治的问题, 后者实际上就是权力在大学内部各社群之间的分配问题。组群大学的出现是现代大学制度建立的标志。

[关键词] 学术权力; 行政权力; 行政法; 大学自治; 现代大学制度

[中图分类号] DF523 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2004)04-0459-06

自 20 世纪 90 年代以来, “学术权力”与“行政权力”作为分析我国大学内部权力结构的一对范畴, 开始进入我国高等教育研究和教育管理领域。此后, 围绕“学术权力”与“行政权力”的争论连绵不断。时至今日, “学术权力”与“行政权力”之争已然成为我国主流高教理论中的一个“老大难”的问题。然而, 尽管这一问题引起人们长期的争论, 却总不能得到清晰的结论。这不能不使人怀疑这一问题的真实性。笔者认为, 判断一个问题是不是“真问题”, 必须符合两个条件: 一是逻辑上是否自治, 二是事实上是否有据。凡是逻辑有问题, 如把本不构成对立的范畴对立起来及存在概念理解上的偏差, 或缺乏现实依据, 如一些并不真实存在的思辨式的游戏, 都是“假问题”。按照这一策略去分析“学术权力”与“行政权力”之争, 我们基本可以判断: 这是一个在逻辑上不存在、在现实中缺乏依据的“假问题”。由于大学权力主要是一个教育法学的范畴, 而教育法又主要从属于行政法, 故本文主要从行政法的角度对这一问题进行透视。

一

在对“学术权力”与“行政权力”之争作行政法透视之前, 我们首先应对这一问题的背景及由来进行分析, 以准确地把握争论双方所指的“学术权力”与“行政权力”究竟是什么。

自 20 世纪 70 年代末中国改革开放以来, 人们开始把关注的焦点由宏观的大学办学自主权转向微观的大学内部管理体制改革。在此背景下, 高教理论界开始对“大学的行政权力过于膨胀, 学术自由精神不彰”进行了深刻反思, 并在反思的基础上正式提出“学术权力”与“行政权力”这一对范畴, 进而围绕

学术权力与行政权力展开了激烈的争论。双方争论的一个焦点是:大学的学术权力与行政权力要不要分立,能否分立。

分立论认为,学术权力与行政权力需要分立,而且这种分立是可能的。这种观点主要建基在两个论点的基础上:1.学术权力与行政权力在性质上是不同的,在价值取向上是冲突的。学术权力在性质上是一种完全不同于行政权力的“权力”,它的存在与否,依赖于专家的专业背景和学术水平,而行政权力的存在依赖于组织和任命。从法理上讲,大学的学术权力是以宪法保护的学术自由基本权利为依据的,而大学的行政权力主要是国家对大学的授权^[1](第123页)。学术权力的价值追求是保证学术标准得以贯彻,学者所从事的学科得以发展,学术人员的学术权力得以保障;而行政权力的价值定位则是为了保障大学组织目标的实现。2.学术权力与行政权力的主体、客体及运作方式不同。学术权力的主体是学术人员,即大学中具有学术职称的人员。行政权力的主体主要是行政机构及行政人员。学术权力的客体是学术事务,行政权力的客体是行政事务。学术权力的运行是自下而上的,行政权力的运行是自上而下的。行政权力的实现方式主要通过法律、指示、指令等强制手段,而学术权力的实现主要依靠学者自身的权威对客体产生影响。

融合论则认为,学术权力与行政权力无需分立,而且绝然地分立是不可能的。融合论的主要依据是:1.学术权力与行政权力在性质上是相似的,在功能上是互补的。作为大学内部的两种权力形式,学术权力与行政权力在性质上没有太大的区别,都是法定权力,都体现为一种“使他人按自己意愿行事的力量”。大学的运行需要两种权力并行,因为两种权力的存在既具有各自的合理性,又具有各自的局限性,而且每一种权力的局限性都会得到另一种权力的补充,两者在功能上是互补的。学术权力是学术独立性的保障,行政权力的一个重要的方面是为了保障学术权力,两者在目标上具有统一性的一面。行政权力与学术权力的存在均是为了实现学校目标。2.学术权力与行政权力的主体与客体是重叠的,运作方式是交叉的。就权力主体而言,虽然在抽象层面可以说“学术权力的主体是学术人员,行政权力的主体是行政人员”。但在具体的管理实践中,大学的行政职务往往由学术人员担任,在这种情况下,学术权力与行政权力的主体是重叠的。就权力客体而言,从理论上可以说“学术权力的客体是学术事务,行政权力的客体是行政事务”。但在大学内部,学术事务与行政事务往往交织在一起,很难区分;而且一些学术事务决策后又要通过行政系统去实施。不管是学术事务还是行政事务,只要纳入行政系统的职责范围,就成为行政权力的客体。可见,行政权力的客体可以是行政事务,也可以是学术事务。事实上,在大学管理中,学术权力与行政权力是“两种权力,一套机构”,大部分的学术事务最终也都要由行政系统贯彻执行。

这两种观点的争论一直延续至今。然而,令人奇怪的是,人们只是就事论事地反复争论,没有人对这两个概念本身作深入探讨,没有人对这一问题的逻辑前提进行剖析。笔者认为,对于任何一个迟迟未有定论的“老大难”问题,当务之急是要对这一问题的真实性进行分析。必须指出的是,本研究之所以罗列上述两种争论,其意并不是评判谁对谁错,而是意在提出“大学中是否真的存在学术权力与行政权力两种权力形式”这一问题,或者说学术权力与行政权力之争是否是一个真问题。

二

尽管大学内部权力的分立论与融合论在基本观点上存在根本的冲突,但我们绝不能因为这两种论说处于“冲突”状态而忽视它们具有的一个共同的思维趋向,即它们都认为在大学内部存在“学术权力”与“行政权力”两种权力形式。虽然这一“理论预设”已成为高等教育管理领域视为当然的分析范式,但这一分析范式却含有极大的误导性,因为它遮蔽了更深层次的问题。事实上,在社会科学研究中,有些问题之所以长期形不成共识,是因为“理论预设”本身有问题,使人无法找到答案。基于这一考虑,笔者首先拟从逻辑与现实两个层面对这一“理论预设”进行反思。

学术权力在英文中的表达是 Academic Power。较早使用“学术权力”一词的是美国学者伯顿·克拉克(Burton Clark)。1978年伯顿·克拉克在《学术权力》(academic power)一书中明确提出了“学术权力”的概念。伯顿·克拉克认为,学术权力主要是一种法定权力,在高等教育系统中,由于某些群体占据支配地位而产生权威。从高等教育管理的最上层(中央政府及有关部局与立法机构)到最底层(系、讲座、研究所及学部),各个层次的决策机构及群体所享有的权力就是学术权力。学术权力不但包括扎根于学科的权力、院校权力,而且包括政府权力、政治权力^[2](第172-183页)。20世纪90年代初,国内学者把伯顿·克拉克的“学术权力”范畴引入到我国的高等教育研究之中,并把学术权力定义为“学术人员所拥有和控制的权力”,这与克拉克对学术权力的理解已有很大的区别。行政权力(administrative power)一词则源于大陆法系国家的行政法,大学的行政权力在德国意指“大学的自治行政权”,即大学在处理与大学教学、研究、课程及进修直接有关的行政事务时所享有的自治权^[3](第127页)。可见,美国学者所谓大学的“学术权力”与德国学者所谓大学的“行政权力”指的是同一个东西,即大学自治权力或者说大学办学自主权。实际上,美国教育法一般只谈学术权力,不谈行政权力;而德国教育法通常只谈行政权力,不谈学术权力。因此,把学术权力与行政权力作为一对并列范畴就其本来的意义而言是不成立的。

国内学者不假思索地接受“学术权力”与“行政权力”二分的观点,与美国学者布鲁贝克的高等教育哲学在国内的传播直接相关。布鲁贝克的《高等教育哲学》自20世纪80年代被介绍到国内以来,在国内学术界产生了广泛的影响,尤其是其有关“认识论高等教育哲学”与“政治论高等教育哲学”的思想被广泛引用。如其所言,“20世纪,存在两种高等教育哲学,一种哲学主要是以认识论为基础,另一种哲学则以政治论为基础。”^[4](第12页)布鲁贝克认为,认识论趋向于把以“闲逸的好奇”精神追求知识作为目的,试图在大学与现实之间划一条明确的界限,使大学成为摆脱外界束缚的“象牙塔”;政治论则认为,人们探讨高深的知识不仅出于闲逸的好奇,而且还因为它对国家存在深远的影响,政治论试图缩小大学与社会之间的距离,使大学在功能上类似于政府,成为社会的主要服务者和社会变革的主要工具。我们姑且不论把高等教育哲学的认识论与政治论作为对立的范畴并列是否有问题,就是把认识论对应于学术权力,把政治论对应于行政权力在逻辑上也是讲不通的。因为根据高等教育哲学的认识论只能推出学者具有“学术权利”,而不能推出学者具有“学术权力”。“学者最清楚高深学问的内容,他们最有资格决定应该开设那些科目、课程以及如何讲授”,这只能说明学者应该具有学术自由权利。而在法学上,权力与权利虽然关系密切,但两者并非一回事。在英语中,权利有一专有名词 Right,权力则是 Power。所谓“人民行使权利,政府行使权力”,可见,在英语中“权力”与“权利”的含义是明确的。在现代汉语中,特别是在当代中国的法律、法规以至法学中,法律意义上的“权利”一词,一般是指公民和作为民事法律关系主体的法人所享有的,而“权力”一词或者是指“国家权力”,或者是职权的同义词^[5](第69页)。因此,那种植根于“认识论”的“权力”实际上是学术权利。在大学中,学者最主要的学术权利便是学术自由基本权利。所谓“通过民主方式取得学术共识与共同见解”,实际上就是哈贝马斯所说的“共识真理”。追求“共识真理”,学者应该享有的是“学术(自由)权利”,而不是“学术权力”。值得一提的是,把认识论与政治论作为相对的范畴并列从逻辑上也是讲不通的,因为政治论中就包含了认识论,认识论是政治论的基础,所谓只有认识世界才能改造世界。由此可见,大学中“学术权力”与“行政权力”的对立在逻辑上是不成立的。

三

学术权力与行政权力的分立不但在逻辑层面、法理层面不成立,而且在制度层面与实务层面也缺乏依据。把大学内部的权力结构划分为“学术权力”与“行政权力”是一种把复杂问题简单化的做法。实际上,大学内部的权力关系十分复杂的,既有正式的权力关系也有非正式的权力关系。正如上文所分析的,不但“学术权力”与“行政权力”的主体是交叉重叠的,而且“学术权力”与“行政权力”的客体也是交叉重叠的,甚

至它们的实现方式也是交织在一起的。因此,学术权力与行政权力的实际边界是模糊不清的。

实际上,学术权力与行政权力分立的观点在我国的法律制度上从未得到确认。从我国的《学位条例》(1980)到《教师法》(1993),从《教育法》(1995)到《高等教育法》(1998)均没有采用学术权力与行政权力二分的观点。比如按照学术权力与行政权力分立的观点,高等学校的学位授予属于学术权力的范围,但我国的《学位条例》却认为高等学校在学位授予时属于授权行政主体,高等学校的学位授予权属国家行政权力。《学位条例》第 8 条明确规定:“学士学位,由国务院授权的高等学校授予;硕士学位、博士学位,由国务院授权的高等学校和科学研究机构授予。”又如教师的职称授予权按照二分的观点也应该属于典型的学术权力,但我国的《教师法》并没有把它看作是学术权力,而是认定为行政权力。事实上,纵观国外教育立法通例,学术权力与行政权力的分立没有被任何一个国家所确认。如德国《大学纲领法》规定大学事务分为“大学自治事务”与“国家委办事务”,前者属于大学的自治行政范围(自治行政权),后者属于公共行政范围(公权力)。两项事务均由大学内部的行政机构来完成,二者均属于行政权力。

学术权力与行政权力分立不但在制度层面缺乏依据,而且在实务层面也没有得到认同。轰动一时的“刘燕文诉北京大学案”,法院就把大学的学位授予权认定为行政权力。然而,根据学术权力与行政权力分立的观点,这是一个学术权力的问题。但在“刘燕文诉北京大学案”中,北京市海淀区法院却把北京大学及其学位评定委员会推上了行政诉讼被告席位,把拒绝颁发博士学位证书和不批准授予博士学位的行为作为具体行政行为而加以司法审查。可见,学术权力在我国法律实务层面也没有被确认。

四

高等教育系统的权力关系包括两个层面:一是大学与政府的权力关系,二是大学内部的权力关系。大学与政府的权力关系实际上是权力如何在政府与大学之间分配的问题,这一问题在西方是一个大学自治的问题,在我国则是一个大学办学自主权的问题。大学内部的权力关系实际上就是权力在大学内部各组群之间的分配问题。

在行政法上,大学自治是指由法律规定大学的自治事项,在法定范围内,大学机构决定如何处理,国家对该事项的处理不得干涉。大学自治包括两个方面的内容:其一,要赋予大学对于学术、研究与教学等有关事务的自由裁量权;其二,大学不受其上级机关指令、监督的约束^[3](第 127 页)。必须强调的是,大学自治的目的并非赋予大学对所有校内行政事务完全自主决定权,大学只有在处理与大学教学、研究、课程及进修直接有关的行政事务时才享有自治权。

大学自治权限的大小与大学的法律地位密切相关。在大陆法系的国家,大学多为公立性质。这些国家往往把大学定位为“公法人与国家机构”的混合体。如德国《大学纲领法》就将大学定位为“公法社团及国家设施”。作为公法人,大学是“本于国家之意思,为公共目的,依据法律或法律之授权而设立,具有独立权利能力之法人”^[3](第 148 页)。公法人享有自治行政权,其范围包括立法自主权、人事自主权、组织自主权、财政自主权及计划自主权等等。作为公法人,大学与政府之间是一种外部行政法律关系。大学一旦受到政府违法行政行为的侵害,可以提起行政诉讼。作为国家机构,大学是国家组织的一部分,国家是大学设施的主人,提供大学研究与教学所必须的人力与财力是政府的义务。作为国家机构,大学与国家是一种内部行政法律关系。此时,即使大学与政府发生纠纷,也不能提起诉讼。将大学定位为“公法人及国家设施”符合当代大学的三大使命(教学、科研和服务社会)。当代大学一方面要完成与学术有关的自治行政(教学、科研),另一方面又要接受国家委托、执行国家任务(服务社会)。前者称为“大学自治行政事务”,后者称为“国家委办事务”。当大学完成自治行政事务时,属公法人;当大学完成国家委托事务时,属不具独立权利能力的国家机关。大学的行政事务虽然依其性质可分为自治事务与公共事务(国家事务),但大学并没有因此而分设两套机构。如根据德国《大学纲领法》第 58 条规定,“自治事项”与“国家事项”均由大学内“单一行政组织”来完成^[3](第 150 页)。在英美法系的美国,由于私立

大学比较发育,因此大学按性质不同可分为公立大学与私立大学。私立大学具有法人地位,拥有较多的自治行政权。公立大学并非都具有法人地位。在美国,大学是否具有法人地位与其所依据的法律密切相关;凡依州宪法或州教育法而设立的大学,具有公法人性质,拥有自治地位;凡依州教育法律设立的大学,其性质是国营受托人,不具法人地位,而属于州政府的一部分。可见,从大学自治的角度看,大学并没有所谓的学术权力与行政权力之分,只有自治行政权力与公权力之分。

大学内部的权力关系实际上就是权力在大学内部各组群之间的分配,或者说大学各组群参与大学决策的权利。大学是由在校的所有专职人员与学生所组成的“人合团体”。大学组群按性质不同可分为三大类:教师组群、学生组群、管理人员及其他辅助人员。由于大学成员在性质上具有相当大的差异性,故权力在大学各组群之间的分配不应是均等的,或者说各组群在大学各种委员会中的参与权是不同的。教授所享有的权利就不同于一般的教师,更不同于学生。大学各组群在参与大学事务上享有不同权利,其合法性的基础是“各组群所拥有的学术专业成就不同,而学术专业正与大学目的相符合”^[3](第143页)。中世纪大学有“学生大学”与“教师大学”之分,但两者的共同点是都没有赋予大学成员同等参与大学自治行政的权利。19世纪西方古典大学实质上是名副其实的教授大学,实行“教授治校”。20世纪六七十年代爆发了席卷全球的学生运动,提出了“三者同权”的权力分配方式,即大学的教师组群、学生组群与管理人员及其他辅助人员应享有同等的参与大学管理的权利。然而,“三者同权”的思想到20世纪80年代不再流行。依照大学各组群参与大学自治行政的不同,可以把大学分为三种类型:1.“一人一票”大学。其成员在参与大学自治事务时享有同样的权利。这种大学虽然能充分体现民主,但由于学生占大学的比例最大,他们不但不具有专业知识,而且在大学求知的时间短,参与决策而不承担责任。因此,无法保障大学资源的合理使用。中世纪的“学生大学”之所以很快衰落,与这种权力分配方式的弊端不无关系。2.“教授治校”大学。这种大学由各系所选派教授决定大学自治行政事务。作为古典大学的理念,“教授治校”强调大学所有的事务取决于教授的决定。洪堡的柏林大学就是“教授治校”的典型。这种大学虽然在现代社会已不再使用,但强调教授在大学中享有特殊地位的思想,对我们建立现代大学制度还是具有启发意义的。3.“组群”大学。这种大学由大学各组群选派代表参与大学的管理与决策,又称“合议制大学”。组群大学又分为两种类型,一种是在大学组织内没有任何一个组群的代表占多数席位,所谓“三者同权”。这种类型由于决策效率低下,基本已不再流行。另一种是教授占多数席位,这种类型已为世界各国所普遍采用。作为“合议制大学”,组群大学的出现是现代大学制度建立的标志。由此可见,从大学内部的权力分配来看,也并没有所谓的学术人员拥有学术权力,行政人员拥有行政权力。大学各组群所分配的权力都是大学的自治行政权力。如果说“学术”与“行政”依然存在冲突,那也只是“学术(自由)权利”与“行政权力”的冲突,这种冲突在美国通过宪法诉讼的途径解决,在大陆法系国家通过行政诉讼解决。

综上所述,大学内部的权力并不能简单地化约为“学术权力”与“行政权力”,这不仅仅是因为大学的权力结构远比“学术权力”与“行政权力”的二分复杂,更重要的是把“学术权力”与“行政权力”作为一对并列范畴根本就不成立。试图通过“学术权力”与“行政权力”的划分落实大学办学自主权的努力无益于问题的解决。笔者认为,分析大学的权力结构可从两个层面着手:一是政府与大学的权力关系,二是大学内部的权力关系。事实上,不弄清大学与政府的权力关系就难以真正把握大学内部的权力关系。大学与政府的权力关系实际上是权力如何在政府与大学之间的分配问题,这一问题在西方表现为大学自治的问题,在我国则是一个大学办学自主权的问题。大学内部的权力关系实际上就是权力在大学内部各组群之间的分配问题。由“一人一票”大学走向“教授治校”大学,最终走向组群大学是大学发展的必然趋势,也是现代大学制度逐步建立的标志。因此,要解决大学办学自主权的问题,无需诉求于“学术权力”与“行政权力”的划分,只要真正落实大学的法人地位,使大学在受到政府的违法行政侵害时,可以通过司法途径获得救济;要落实学者的学术权利,也无需求助于“学术权力”与“行政权力”的分立,只要

真正建立以学术人员为主体的“合议制”大学制度,使大学内部的权力分配主要基于学术专业造诣的有无,就能维护学者的学术自由权及完成大学肩负的时代使命。

[参 考 文 献]

- [1] 周光礼. 学术自由与社会干预[M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2003.
- [2] [美] 伯顿·克拉克, 等. 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, 1986.
- [3] 董保城. 教育法与学术自由[M]. 台北: 月旦出版社股份有限公司, 1997.
- [4] [美] 约翰·布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 1987.
- [5] 沈宗灵. 法理学[M]. 北京: 北京大学出版社, .

(责任编辑 车 英)

Administrative Law Analysis of Contention between *Academic Power and Administrative Power*

ZHOU Guang-li, YE Bi-feng

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: ZHOU Guang-li(1970-), male, Post doctoral researcher, Wuhan University Law School, majoring in administrative law and education law; YE Bi-feng (1963-), male, Doctor, Professor, Doctoral supervisor, Wuhan University Law School, majoring in administrative law.

Abstract: Analyzing from administrative law view, Contention between *academic power* and *administrative power* is a *false question*, which neither exists in logic nor in reality. Internal power in university can't be divided into *academic power* and *administrative power*, which won't help matters because what we will solve is the question about the university's decision-making right in its operation. Analyzing internal power structure in university must contain two aspects——power relationship between university and government and power relationships among internal group in university. Emergent Group University marked construction of modern university institution.

Key words: academic power; administrative power; administrative law; university autonomy; modern university institution