

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jy.2019.05.001

欢迎按以下格式引用:包万平,薛南.我国大学学术权力运行的历史变迁研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2019(6):193-204. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jy.2019.05.001.

Citation Format: BAO Wanping, XUE Nan. Study on the historical changes of university academic power in China [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2019(6):193-204. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jy.2019.05.001.

# 我国大学学术权力运行的历史变迁研究

包万平<sup>1</sup>, 薛南<sup>2</sup>

(1.青海师范大学 教育学院,青海 西宁 810016;2.澳门城市大学 教育学院,澳门 999078)

**摘要:**大学作为学术性组织,学术权力是支撑和维系大学发展的基本纽带。学术权力运行不但是大学内部治理的重要组成部分,也是现代大学制度建设的重要内容。本研究通过历史梳理发现,我国大学学术权力发展呈现出从“潜隐”趋向“显现”、从依附行政权力到逐步独立的总体规律,但由于每个历史阶段的特点不同,学术权力在大学内部的地位和作用也有所不同。现阶段我国大学学术权力运行还存在一些问题,未来需要从历史发展中吸取经验,进一步提升学术权力在大学内部治理中的权威性,加强学术委员会等学术组织建设。

**关键词:**学术权力;学术委员会;学术组织;学术研究;现代大学制度;大学内部治理

**中图分类号:**G40-053;G644 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2019)06-0193-12

美国学者伯顿.R.克拉克认为,大学是探索高深学问和方法的地方,学术活动所具有的特征使得大学与其他社会组织有所不同,这种不同体现在一些特殊的运行和权力问题上<sup>[1][11]</sup>。大学作为一种学术组织,学术权力在大学内部运行中占据着重要位置,是支撑和维系大学发展的基本纽带,是护卫大学探求高深学问、促进学术进步的保障,也是确保大学学术标准得以传承、办学水平得以提升的重要因素。从晚清以来,我国大学学术权力一直随着时代的变化而变化,有时学术权力占据主导地位,有时学术权力居于屈从位置。在国家推进高等教育综合改革以及“双一流”建设的大背景下,社会对强化大学学术权力、去行政化的呼声也越来越高。因此,在中国特色社会主义进入新时代的历史背景下,对我国大学学术权力运行的历史变迁进行梳理,对完善大学内部治理,提升学术权力

修回日期:2019-03-29

**作者简介:**包万平(1982—),男,青海乐都人,教育学博士,青海师范大学教育学院研究员,主要从事高等教育学、教育法研究,Email: bwp815@163.com;薛南(1982—),女,广东广州人,澳门城市大学教育学院博士研究生,主要从事比较教育、教育政策与管理研究。

的地位和作用等具有显性的积极意义。

## 一、晚清时期大学学术权力运行

### (一)从筹办到暂停京师大学堂

清末我国民族危机和社会危机进一步加深,国家面对不断被动挨打的局面,朝野上下逐渐认识到高等教育在国家富强中的积极作用,于是决定效仿外邦创建新式大学,以望通过兴学育才图治根本。创办我国近代第一所国立新式综合性大学“京师大学堂”便被提上议事日程。1898年2月,光绪皇帝批奏“京师大学堂迭经臣工奏请,准其建立,现在亟须开办”<sup>[2]39-40</sup>。为了规范大学堂内部运行,同年7月总理衙门复奏《遵筹开办京师大学堂折》并呈上草拟的《京师大学堂章程》,皇帝当日发出上谕“开京师大学堂”,希望京师大学堂“广育人才,讲求时务”,认为该章程纲举目张、尚属周备,大学堂按照章程办理,并派孙家鼎任管学大臣<sup>[3]136</sup>。该章程就人员设置、权力运行等作了详细规定,大学堂由管学大臣掌管<sup>[3]132-133</sup>。经过辛苦筹建,1899年1月大学堂发布开学公告,即“该生等于十八日到堂,十九日开学”,从此京师大学堂开始进入正式运行阶段<sup>[4]</sup>。

在正式开学的同时,京师大学堂内部管理规定也开始发挥作用,1899年1月出台的《京师大学堂规条》将大学内部权责划分的权力授予了管学大臣、总教习等人,“由管学大臣总教习定其权限”,各提调、分教习必先按照规定做好份内之事,不得推诿或者越界<sup>[3]141</sup>。然而,由于戊戌时期,宫廷内部斗争加上外部社会动荡,1899年义和团运动爆发,京师大学堂陷入困境,许景澄上折暂撤大学堂,便很快得到清廷谕允<sup>[5]</sup>。于是,京师大学堂被迫停办。在此期间,京师大学堂除了作为一个办学实体外,还兼具统辖各省学堂的部分行政功能,“京师大学堂为各省之表率,万国所瞻仰……今京师既设大学堂,则各省学堂皆当归大学堂统辖……一切章程功课,皆当遵依此次所定”<sup>[6]5</sup>。由此不难看出,京师大学堂从筹办、初步进入正式运行到迅速停办这一阶段,京师大学堂具备了现代大学之外形,比如仿照国外大学制定大学章程等,对大学堂内部治理作出了初步规定,但其内在实质则由于受传统思想和观念的影响,建构的大学内部治理结构充分体现了旧式官僚养成所的特点,大学堂内部主要权力集中在管学大臣手中,教师聘任、责权划分等皆由管学大臣等人左右,同时内部人员等级分明、官僚气息浓厚。

### (二)从复办京师大学堂到修订章程

在社会局势稍微稳定之后,1902年1月光绪帝发出上谕任命张百熙为管学大臣,“从前所建大学堂,应即切实举办”,并要求其端正趋向、重新核定大学堂章程<sup>[6]6</sup>。张百熙主持京师大学堂后,精心谋划,当年年底大学堂再度开学。1902年8月张百熙上奏《进呈学堂章程折》,并呈重新拟定的《京师大学堂章程》《高等学堂章程》等,随即光绪帝发出上谕将各章程钦定颁行<sup>[7]233-234</sup>。在位阶上《钦定高等学堂章程》和《钦定京师大学堂章程》具有同等法律效力,按照《钦定高等学堂章程》规定,《京师大学堂章程》第一章之一二第三节对全国高等学堂产生法律效力<sup>[7]256</sup>;同时,《钦定京师大学堂章程》第一章第四节规定“京师大学堂主持教育,宜合通国之精神脉络而统筹之”,由京师大学堂统属全国高等学堂一切条规,每学年各高等学堂将办学各项情形报送至京师大学堂<sup>[7]235</sup>。可见,复办后的京师大学堂仍然具有管理全国高等学堂的部分职责。按照特别法优于一般法原则,在京师大学堂内部施行《钦定京师大学堂章程》。根据《钦定京师大学堂章程》规定,京师大学堂由管学

大臣主持全学、统属各员,所有人员一律受考成于管学大臣。设有总办、副总办、堂提调、文案提调、支应提调、杂务提调等来负责大学堂内部行政事务;设有总教习、副总教习、功课监督、教习等具体负责教育教学事宜,由总教习主持进行<sup>[7]248-250</sup>。其中对于教师等学术人员的管理颇为严格,若教习出现教课不勤、紊乱课程等,不论中外教习一律由管学大臣辞退;由总教习、总办等统一指挥对教习平时的教课勤惰情况,常年由督课职员记录在册,每年在进行年终考核时,副总教习以下人员,由总教习考核出具考语,并汇总至管学大臣查核。对于外国教习的管理更为严格,由西学功课监督进行专门查察,若有外国教习不按照此所定功课讲授,则会责成照章法办,同时规定外国教习不得在课堂上传习宗教等<sup>[7]248-250</sup>。

由于《钦定高等学堂章程》《钦定京师大学堂章程》等在实践中存在不完善的地方,且“京师大学为学术人才根本,关系重要……现办大学堂章程一切事宜,再行商订”,因此张百熙、荣庆、张之洞等于1903年6月重新启动章程修订工作<sup>[7]288</sup>。1904年1月,修订后的新章程《奏定高等学堂章程》《奏定大学堂章程(附通儒院章程)》颁行生效。按照法律架构,在高等学堂设有监督、教务长、正教员、副教员、掌书官、监学官等人员,由监督主持全学事务、统辖各员,有名望的教授可出任教务长、负责高等学堂内一些教育教学事宜,正副教员则负责教学工作,副教员还要协助正教员教学,所有教员一律听命于教务长<sup>[7]338</sup>。

大学堂设有大学总监督、分科大学监督、教务提调、正教员、副教员、庶务提调等人员,总监督统率全学人员、掌管大学堂各项事务,各学科设有分监督、教务提调等,有威望的正教员可出任学科的副监督或教务提调、受本学科监督的管辖,正副教员主要传授学业,但其授业情况受分科监督、教务提调等考察。大学堂内校级设有会议所,主要商定大学堂内部学科增减、教师聘任等重大事项,正副教员有列席会议的权利,但由总监督做最终决定;分学科内部也设有教员、监学会议所,分科监督、教务提调、正副教员、监学公等人员出席,主要决策课程、学生考试、学生毕业等事宜,由分科监督做最终定义<sup>[7]387-389</sup>。从学校内部结构可以看出,大学堂内部是以行政权力主导的内部治理结构,正副教员等学术人员可列席会议,但最终决策权力由总监督掌握。

后来随着全国办学规模的扩大,需要专门的管理机构负责全国教育,1905年12月光绪发出上谕成立学部,“现在各省学堂已次第兴办,必须有总汇之区,以资董率而专责成。着即设立学部,荣庆着调补学部尚书”<sup>[6]10</sup>。学部成立后,京师大学堂原来统辖各省学堂的行政功能划归至学部,京师大学堂变成单纯的办学实体。尽管如此,由于清末的整个体制安排和法律架构决定了高等学堂、大学堂等实行以行政权力为主导的内部治理结构,不管是在学堂章程修订之前还是之后,学堂内部管理的大权由总监督等行政官员掌握,学术权力严重依附于行政权力。可以说,整个清末的大学内部权力运行,充满了浓厚的封建官僚气息,行政权力掌控一切,教习、教员等学术人员唯命是从,没有任何学术权力可言,尽管后来在修订章程之后,大学堂内正副教员拥有了列席重大事项决策会议的权利,但实质决定权等仍与学术人员无关。

## 二、民国时期大学学术权力运行

### (一)《大学令》的颁布

1911年,辛亥革命推翻了清王朝的统治,开启了民主共和时代。1912年在京师大学堂基础上成

立的北京大学,仍然沿袭了京师大学堂内部以行政权力为主导的体制,校内事务仍由少数行政人员主观臆断、任意行事。对此蔡元培早就有所耳闻,北京大学校内的所有事物都由校长等少数几个人专断,教授等根本没有机会参与学校管理,在他看来这个非常不妥而且不可取<sup>[8]</sup>。由于蔡元培受欧美教育影响颇深,对自由、平等、博爱等精神情有独钟。在德国学习考察期间,他发现虽然德国思想上保守、政治上专制,但是他们的大学却是异常民主,大学内部大小事务都是由公选的教授会决议,这样不管校长等如何变化,政局如何更迭,大学的运行都不会受什么影响。于是蔡元培决定仿照德国大学的教授会制度,推进学术权力主导的民主办学。1912年蔡元培出任教育总长后,在《大学令》中构建起了学术权力主导的教授会、评议会制度。《大学令》规定,由各学科教授和学长选取若干人组成评议会,校长为议长,负责召集评议会。评议会处理的主要事项包括学科设置、规章制度、学位评审与授予等。各学科教授组成的教授会则负责课程设置、学生成绩评定、学位论文评审等内容,教授会由学长召集<sup>[9]</sup>。可以说,《大学令》建构的是两个层面的教授会,也就是在校级层面由评议会决议,在院系学科层面由教授会决议,这样就能使以教授为主体的学术权力顺利执掌大学重要事务。

## (二) 北大、清华的实践

1916年蔡元培出任北京大学校长后,就开始制定《国立北京大学评议会规则》并着手建立评议会、教授会。1917年北京大学首届评议会设立,成为大学最高决策机构,人员主要由各科学长等19人组成<sup>[10]22</sup>。之后,评议会的产生按教授名额进行分配,每5名教授可以推举1名评议员,评议员的产生通过投票表决的方式产生。由此北大的重要决策均需评议会讨论决定后,方可付诸实施,校长不能以个人权势凌驾于评议会之上。在院系学科层面,1918年制定的《国立北京大学学科教授会组织法》规定,每个主要学科可设立一个教授会,各附属学科可以根据情况联合或者独立设立教授会<sup>[10]23</sup>。1918年,北大各个系科都建立了自己的教授会,主要讨论各个学科发展中的重要事项<sup>[11]</sup>。蔡元培这样设计的目的是为了将大学发展的责任和决策的重大责任交给大学的主人,也就是广大教师,让学术权力主导大学内部治理,从而实现限制行政权力、保障学术民主自由的目的。至此,北大基本上建立了一套完整的校内权力运行机制,形成了学术权力为主导、行政权力为服从的格局。

虽然北京大学首创了评议会、教授会制度,但后来由于时局动荡,北京大学评议会、教授会制度曲折发展,其实践并不是非常成功。对评议会、教授会制度加以传承并得到极大发挥的是清华大学。1926年,清华制定了《清华学校组织大纲》,规定在大学设立评议会与教授会两个重要权力机构。评议会由校长出任主席,成员由校长、教务长、教授会互选7名评议员组成,主要作用就是决定大学的大政方针、制定规章制度、安排大学经费、设置校内架构等等。在评议会开会决议某项事情之前,对决议之事要首先征求教授会的意见。对于评议会决议完成的事项,如果教授会中有2/3的成员予以否决,那么评议会还需要重新开会决议<sup>[10]39-42</sup>。后来在梅贻琦主持下制定的《国立清华大学组织规程》等制度,规定清华大学实行校、院、系三级管理;设立校务会议,同时保留教授会和评议会。教授会成员为全体教授、副教授,校长为主席。教授会有权选举评议会议员和各学院院长。评议会是教授会的常务机构,是校内立法机构。评议会由校长、教务长、秘书长、各学院院长及教授会选出的7位评议员组成等<sup>[12]</sup>。由此可见当时清华大学的评议会和教授会的力量很大,学术权力处

于大学的核心和主导位置。有一例子可以充分说明这个问题,吴南轩出任清华校长后,试图加强行政权力、削弱学术权力,从而对学术权力进行干预。1931年,清华教授会展开了一场“驱吴运动”,认为吴南轩不适宜担任清华的校长,于是将吴赶出了清华<sup>[13]</sup>。后来抗战爆发,1938年4月北大、清华、南开三校南迁,组建成立了西南联合大学,校内管理体制仍然沿用了评议会、教授会制度,由教授等组成的评议会、教授会主导大学的内部事务,学术权力的作用得到最大程度彰显,这为后来西南联大奇迹的产生奠定了制度基础<sup>[14]</sup>。

### (三)对既有成果的巩固

国民政府于1929年7月公布,并于1934年4月重新修订的《大学组织法》,进一步肯定和巩固了评议会、教授会的探索成果,对学术权力在大学内部治理中的主导地位赋予了法律保障地位。如“大学设校务会议,以全体教授、副教授所选出之代表若干人,及校长、各学院院长、各学系主任组织之,校长为主席”,主要审议大学预算、机构设置、课程事宜、大学内部各种规则、学生事宜等;“各学系设教务会议,以系主任及本系教授、副教授、讲师组织之,系主任为主席,计划本系学术设备事项”<sup>[15]415-417</sup>。后来1948年1月新出台的《大学法》基本上延续了这一做法,但有所变化。大学校长综理校务,设有教务、训导、总务3处,由教授兼任3处之长。大学校务会议由教授代表及校长、教务长、训导长、总务长、各学院院长、各系主任等人员出席,规定教授代表人数不得超过其他人员的1倍,也不得少于其他人员的总数。教务会议由教务长、各学院院长以及各系主任等组成,讨论教务重要事项。各学院设院务会议,由本院教授、副教授代表以及院长、各系主任等组成,讨论本院学术设备及有关院务事项;各学系设系务会议,其做法和院务会议基本相同。另外,大学还设有训育委员会,由教授3人至15人及校长、教务长、训导长等组成,审议有关训导事项<sup>[15]429-432</sup>。

综上所述可以看出,在民国时期我国大学的内部治理中,学术权力主导校内大小事务,评议会、教授会等制度的主导作用得到了最大限度的发挥,行政权力在大学内部治理中起着辅助和协助学术权力运行的作用,这种科学的学术权力运行体制,不但造就了民国时期大家云集、人才辈出的局面,也助推了我国高等教育办学水平达到世界水准,办学质量得到了国际社会的广泛认可。

## 三、中华人民共和国成立之初大学学术权力运行

### (一)全面向苏联学习

中华人民共和国成立之初我国全面学习苏联,1949年12月第一次全国教育工作会议确定,以苏联样板改造和建设新中国教育,于是中国大学拉开了“以俄为师”进行改造的序幕。根据苏联大学及民国时期大学校务会议实践等已有经验,1950年8月政务院出台了新中国第一个大学内部治理的行政规章《高等学校暂行规程》,标志着新中国大学内部领导制度的初步确立,在该“规程”中提出“大学及专门学校在校长领导下设校务委员会”,校务委员会的职权包括:第一,审查各系及教研组的教学计划、研究计划及工作报告;第二,通过预算、决算;第三,通过重要制度及规章;第四,议决学生奖惩事项;第五,议决全校重大兴革事项<sup>[16]</sup>。可以看出,在当时校长是大学的最高行政负责人,校务委员会是大学最高审议决策机构,同时也是处理学术事务的主要机构,而校务委员会成员则由校长、副校长、教务长、总务长等具有行政职务的人员担任,而没有行政职务的普通教师基本上没有参与大学内部权力运行的机会。

学习苏联的另一个重要举措就是院系调整。1952年高等教育部成立,聘苏联专家福民为首席顾问并负责大学院系调整、专业设置等工作<sup>[17]75</sup>。1952、1953年调整以服务工业建设为重点、发展专门学院、整顿和加强综合大学为原则,调整之后工科有了较大发展,工科招生规模比调整之前增加一倍,而文法财经等系科被整并或被取消,如法科在校生规模从院系调整之前的24.33%到调整后的2%、财经等科系从调整之前的16.03%下降到调整后的2.9%<sup>[17]61-67</sup>。总体来说,这次院系调整,加强了工科、忽略了理科、削弱了文科。院系调整的另一个重点就是对大学内部结构进行根本性改造,一些综合性大学内部的工、农、医等学科被整体调整到专门学院或专业类大学,还有如社会学、心理学等部分科系等由于其“阶级性”被彻底取消,这样大学内部学科之间的交叉、渗透、融合的基础基本消失了,学术生长与发展的内在机理遭到了严重破坏。通过此次院系调整,大学对于政府的依赖增强,大学学科设置、招生就业分配,甚至是大学教什么、怎样教,都要受到来自政府教育部门的直接管理,于是大学办学自主权逐步萎缩,大学学术权力受到严重影响。

## (二) 确立党对大学的领导

由于在学习苏联经验的过程中出现了结合国情不够、生搬硬套等情况,1956年在完成生产资料社会主义改造后,如何结合我国实际建设社会主义是党和国家面临的重要问题。在新形势下,调动知识分子的积极性,开展社会主义建设已经成为一个十分重要的问题<sup>[17]98-99</sup>。1956年5月,高等教育部颁布了对新中国大学内部治理有着深刻影响的《中华人民共和国高等学校章程草案》,该文件第一次提到“学术委员会”,并规定大学校长领导和处理大学全部工作,校长要担任学术委员会主席,负责讨论大学内部重大问题和学位授予等。高等教育部、中国科学院等发出通知,鼓励知识分子集中精力从事科研工作<sup>[17]100</sup>。1956年9月,中共八大通过《关于修改党的章程的报告》,确定“高等学校同其他企事业单位一样,一律实行党委负责制,学校党委要领导和监督本校的行政机构”。

事实上,在建国之前党对大学的领导已有一些实践,比如早已在延安抗大、鲁艺等办学实践中有过初步探索。抗大是1936年6月共产党在延安成立的一所以储备、培养和输送军政干部的大学,在其办学的9年多时间里,从最初的千名学员发展成为拥有12所分校、数万名在校学员,为抗日武装输送10多万名军政人才的超级大学,主要就是加强党对抗大的坚强领导,坚持“坚定正确的政治方向”,在办学治校过程中注重健全抗大内部党组织建设,设有政治指导员等<sup>[18]</sup>。成立初期由毛泽东兼任抗大政委,毛泽东、周恩来等组成教育委员会,对抗大工作予以宏观指导<sup>[19]</sup>。同时,在抗大各地建设分校的情况下,开始注重制度建设,如政治教育制度、会议制度等,统一教材教法、配备干部等,以保证沿着“坚定正确的政治方向”前进<sup>[20]</sup>。鲁艺也是共产党于1938年4月在延安成立的一所“抗大”式的以培养抗战艺术人才和干部的大学,同时注重政治性和实践性,教学方针由中宣部拟定,鲁艺的教师大多是中共党员,体现了鲁艺强烈的政治倾向和立场<sup>[21]</sup>。为了进一步强化党对大学的领导,在吸收延安抗大、鲁艺等办学经验的基础上,1958年出台的《中共中央、国务院关于教育工作的指示》中明确提出,“在一切教育机关和一切学校,应接受党的领导,应当实行党委领导下的校务委员会负责制”。这样党对大学的领导地位开始确立。但当时由于受各种思潮的影响,党政不分、以党代政等现象频频出现,校务委员会名存实亡,校长难以发挥作用。

## (三) 出台《高教60条》

从1957年到1960年,社会主义建设在曲折中前进。1961年1月党的八届九中全会强调要深入

基层调查研究,同年3月教育部组织人员到北京、天津等地的大学调研,发现在大学里有些问题比较突出,比如有的大学把党的领导绝对化、把学术问题和政治问题混淆起来等<sup>[2]310-311</sup>。1961年9月,中共中央在《教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》(简称《高教60条》)中,将大学内部管理体制确定为“党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制”,规定大学设立校务委员会,集体领导大学的行政工作,大学发展重大问题由校务委员会讨论,校长负责执行。这时候校务委员会成员中增加了“教授等必要人员”,在该条例中还多次提到对学术力量的思想改造问题,要求大学“必须积极提倡和热心帮助知识分子的思想改造”<sup>[22]</sup>。《高教60条》颁布试行后,在高等教育界引起了很大震动,在湖南农学院等大学还发生了周汝沆等5教授上书事件,在教授们看来“工农兵上讲台”不利于高等教育发展,于是给省级领导提意见表达不同观点,被个别领导认为是“违背教育革命的毒草”,要求“组织高校师生进行批判、肃清其影响”,经过调查、争论、领导批示等,最后该事件以对5教授的肯定而结束<sup>[23]</sup>。可以看出,这时候大学内部的政治权力、行政权力、学术权力全面掺和在一起,不分彼此。1963年教育部提出“高等学校可以试行在校务委员会下设立学术委员会,作为学校党委和行政在领导学术方面的助手”,在此将学术委员会定位为校领导的“助手”。同年,北京师范大学等响应教育部号召,成立了校学术委员会,明确“学术委员会直属校务委员会领导”。由于学术委员会的地位属于“助手”,而且在实际的学术决策中没有太多实质权力,所以不少大学对此反映冷淡。尽管如此,学术委员会作为学术权力运行的实质载体正式出现,这反映了当时大学对学术权力独立运行的期望和诉求。

#### (四)“文革”期间

1966年“文化大革命”爆发,当时的社会共识是“知识越多越反动”,在大学里乃至社会上知识分子是主要的“革命”对象,随着工宣队、军宣队进驻大学,大学陷入瘫痪状态。十年动乱期间,大学的存在本身都成了问题,大学学术权力的运行也就无从谈起。

## 四、改革开放后大学学术权力运行

### (一)建立健全大学内部机制,形成多种学术治理组织并存模式

伴随改革开放的脚步,中国高等教育迎来了新的转机。在邓小平的主持下,教育战线开始拨乱反正,在“文革”中被“打倒”的知识分子逐渐恢复了“名誉”,学术力量在大学里开始生长发芽,人们对学术权力重要性的认识也开始提高。1978年10月,《全国重点高等学校暂行工作条例》颁布,这个条例是对1961年《高教60条》的重新修订,规定大学设立学术委员会,在校长等的领导和主持下,承担对科研、人才培养等工作中的重大问题提出建议,鉴定科研成果、评审教师职称及晋升等职责。由此可以看出,此规定中学术委员会的职权仅限于学术科研方面,说明当时人们已认识到学术权力对大学内部治理的重要性。值得庆幸的是,当时各大学开始陆续建立起了学术委员会等组织,由于历史条件的限制,学术委员会的象征意义大于实际意义,在大学内部治理中学术权力的作用也非常有限。1980年2月,随着《中华人民共和国学位条例》的颁布,我国大学逐步设立和完善了承担学位审议、评定等有关事宜的学位评定委员会。

十一届三中全会以后,我国高等教育事业得到了恢复,但轻视教育、轻视人才的错误思想仍然存在,教育工作不适应社会建设需求的局面并没有得到根本扭转<sup>[24]</sup>。为此,20世纪80年代初中央

在极短的时间内出台了三个文件,其中包括:1985年5月《中共中央关于教育体制改革的决定》,该文件提出改变政府对大学统得过多的体制,扩大大学在制定教学计划和教学大纲、调整专业服务方向等方面的办学自主权,规定“学校逐步实行校长负责制,有条件的学校要设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会,作为审议机构”。大学党组织不能包揽一切,要集中加强党的建设与思想政治工作<sup>[24]</sup>。这个决定涉及到了大学的多项学术权力,但由于受到现实条件的限制,不少内容在后来并没有得到彻底落实。1986年3月,《高等学校教师职务试行条例》颁布,各大学相继成立教师职务评审委员会。至此,大学内部已经明确设立的与学术权力运行有关的机构包括学位评定委员会、教师职务评审委员会等,大学内部开始形成了多种学术治理组织并存的模式,每个学术治理组织各司其职,互相之间没有任何隶属和监督等关系。

## (二) 完善高等教育法制与政策,保障大学学术权力有效运行

中华人民共和国成立后,我国高等教育法治建设虽然已经取得了部分成果,但还是存在位阶较低、规定分散等问题,已有的条例、规章等都没有涉及到高等教育的深层次问题。从20世纪80年代起,国家教委开始牵头起草《高等教育法》,在经过十多年的论证与起草过程、经历四次常委会审议后,最终该法于1998年9月通过并于1999年1月1日开始施行。《高等教育法》作为调整高等教育领域的基本法,该法的出台在高等教育事业发展中具有里程碑意义。《高等教育法》首次以国家法律的形式对学术权力的运行作出了明确规定,大学设立学术委员会,主要审议学科建设、人才培养方案、评价科研项目等事务。在实践中,我国大学围绕学术权力运行,组建了各种各样的委员会,主要包括学术委员会、招生委员会、教学委员会、科研委员会、职称评审委员会、人事委员会、学生委员会等,它们的主要作用是用学术权力处理专业事宜。

2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》提出,要建设现代大学制度,发挥学术委员会及教授等在学术发展、学科建设、内部治理等方面的作用。此文件将学术权力的运行作为现代大学制度建设的重要内容,为学术委员会在大学内部治理中发挥积极作用提供了依据。不少大学也开始进行内部治理探索,对学术权力的运行进行大胆尝试与改革。尽管各大学根据现实情况进行了摸索,但是由于《高等教育法》等规定过于笼统,同时又缺乏明确的政策支持,学术权力在实践中的运行遭遇到了各种难题和困惑,学术权力的运行实效根据大学的隶属关系、办学层次、发展水平的不同产生了很大的差异,有些大学学术权力的作用比较突出,而有些大学由于客观条件限制,学术权力作用发挥得并不明显<sup>[25]</sup>。基于这些缺陷,2015年新修订的《高等教育法》第42条专门就学术委员会的职责进行了细化,强调学术委员会是大学内部解决有关学术发展、学术规范、学术决策等的机构。

## (三) 科学配置大学内部权力,提升学术权力在内部治理中的地位

由于大学的学术性本质使然,行政事务与学术事务之间具有天然的交合性,所以学术权力与行政权力之间的纠缠在很多情况下无法截然分开<sup>[26]</sup>。因此,在大学日常治理中,行政权力与学术权力之间的不协调也日渐凸显,大学内部法权配置受到各种考验,学术委员会作为学术权力的核心样态在现实中的困境颇为典型。长期以来,学术委员会的存在犹如象征机构,就像清华大学原学术委员会主席杨卫院士所言的“学术委员会以前是一个荣誉性机构”<sup>[27]</sup>。在此背景下,2011年教育部启动大学章程的制定与核准工作。由于学术权力与行政权力是大学内部治理中对立统一的概念体系,



同时二者也是制定大学章程的核心议题,因此该办法明确要求大学章程要体现“学术委员会、学位评定委员会以及其他学术组织的组成原则、负责人产生机制、运行规则与监督机制”,以提升学术权力在内部治理中的地位和作用。随后各大学在章程制定中都完善了与学术权力运行有关的内容,由于各大学现实情况不同,在核准的大学章程中对学术权力的表述和详细程度也各不相同<sup>[28]</sup>,现实中还部分存在学术委员会委员中有行政领导职务的教授比例较高等问题<sup>[29]</sup>。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央全面深化改革、全面推进依法治国的各项战略,尤其是2013年十八届三中全会明确提出完善大学内部治理结构,强调用制度保障和规范权力的科学运行,这无疑为大学内部权力的科学配置指明了方向。学术委员会作为学术权力的核心载体,为了提升其在大学内部治理中的地位和作用,2014年教育部颁布了具有很强操作性的《高等学校学术委员会规程》,该规程明确了学术委员会运行的基本定位、活动原则、人员组成、职责权限、运行规则、委员的权利义务、基本要求等内容,强调学术委员会是大学内部最高学术机构,具体行使学术决策、学术审议、学术判定、学术咨询等职责。随后,很多大学根据该规程修订或完善了各自的学术委员会章程<sup>[30]</sup>。由于该规程对学术委员会成员构成作出了规定,要求领导干部少于1/4、普通教授多于1/2。从各大学重新修订的学术委员会章程来看,不少大学对学术委员会委员中的领导干部比例进行了控制,在部分大学还要求领导干部退出学术委员会,这是一个比较大的进步。此后,2017年教育部等五部门出台了《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》,其中明确提出要推动学术事务去行政化,“提高大学学术委员会建设水平,充分发挥学术委员会在学科建设、专业设置、学术发展、学术评价等事项中的重要作用”,这为大学继续强化学术委员会建设、进一步提升学术权力的地位和作用指明了方向,更为重要的是,为各高校加强“双一流建设”提供了路径、拓展了空间。

## 五、总结与启示

通过历史变迁的梳理发现,近一个世纪以来,由于发展阶段不同,我国大学学术权力运行的载体、运行方式、地位作用等有很大差异。晚清大学的学术权力依附于行政权力,初始的京师大学堂衙门气息浓厚,学术权力被高度挤压;民国时期,随着教授会、评议会等制度的建立,学术权力的地位得到大幅提升,学术权力逐渐成为校内治理的抓手,并出现了学术权力为主导、行政权力为服从的格局,这种权力运行架构创造了民国时期大家云集、人才辈出的局面,从而助推了当时大学的办学质量向世界水平迈进。中华人民共和国建立初期,大学仿照苏联模式办学,学术权力又回到了依附行政权力的轨道上,1956年教育政府部门文件中出现了“学术委员会”字样,由于受历史条件限制,学术委员会的作用没有实现。改革开放以后,人们对大学学术权力的认识逐步深入,同时国家对保障学术权力运行的制度体系建设也逐渐完善,与此同时大学学术委员会等组织的地位也日益提高,学术权力与行政权力开始分离并逐步走向独立。进入21世纪,《高等教育法》等更是为大学学术权力运行提供了法律保障,明确了学术委员会等学术组织的职责、组成,学术权力在处理学术事务、评判学术项目等方面的作用得到了更大重视。

### (一) 几条规律

总体来看,我国大学学术权力运行呈现出如下发展规律:(1)学术权力从“潜隐”趋向于“显

现”、从依附行政权力到逐步独立,学术权力的地位和作用随着历史的发展得到完善;(2)学术权力运行的载体逐步健全,学术委员会等人员组成、组织架构、职责权限等越来越明确、规范,学术权力运行呈现出制度化、正规化趋势;(3)学术权力在大学内部治理中的作用越来越突出,学术权力从参与处理部分学术事项,到逐步深度参与学术决策、学术评议,再到后来的参与大学重大事项决策等;(4)学术权力与其他权力之间的界限逐步明晰,大学的政治权力、行政权力与学术权力逐步实现了专属处理自己职责范围内事项的划分,党委专注党务建设、坚持社会主义办学方向,校长全面负责教学、科学研究和其他行政管理工作,学术组织专注学术发展等方面。

## (二) 几点启示

习近平总书记强调,“重视历史、研究历史、借鉴历史,可以给人类带来很多了解昨天、把握今天、开创明天的智慧”。笔者通过梳理我国大学学术权力的运行历史,可以为新形势下大学一系列现实问题的解决提供几点启示。(1)制度体系建设方面。虽然现有的法律、法规、规章等就学术权力的运行作出了规定,但总体上还比较宽泛、操作性欠佳,实践中也出现了诸多问题。在我国大学学术权力的历史变迁中,形成了一系列可供借鉴的制度文本,比如在国家层面的《大学法》《大学组织法》《大学令》等法律法规,还有在学校层面的《评议会规则》《教授会组织法》《大学组织规程》等都当前完善学术权力运行的制度建设有所帮助。(2)学术人员参与决策方面。大学作为学术机构,以教授为代表的学术人员是大学的主体之一,学术人员参与大学校务决策,不但是社会发展的现实需求,同时也是彰显大学学术权力的重要方式。由于当前我国大学校务决策以党政领导为主体,普通学术人员参与校务会议决策存在着先天性体制壁垒。从历史的梳理来看,在民国时期早已形成了学术人员参与校务会议的良好传统,比如规定校务会议中教授、副教授代表人数“不得超过其他人员之一倍、也不得少于其他人员的总数”等,这对当前完善大学校务决策制度、促进学术人员参与学校治理有较大借鉴意义。(3)学术权力在院系的运行。在历史发展中我国大学内部建构了校—院系组织架构。院系作为大学教学和科研的载体,理应是学术权力运行的重心所在,但是目前却形成了头重脚轻的校院权力配置格局,校级层面拥有较大的学术权力,而院系则相对不足,这样就严重制约了院系办学活力,从而也影响到大学的发展及其学科竞争力。“双一流”建设中没有一流的院系就没有一流的大学,实现治理重心下移、健全学术权力在院系的运行,是大学激发院系活力、提升办学水平必须面对的现实问题。在这方面,我国民国时期校级评议会、院系教授会机制则有着较强的现实参考性,可供我们从中吸取历史智慧。(4)学术委员建设方面。回顾中华人民共和国成立以来学术权力运行历史就会发现,我国大学学术委员会的产生与发展有其历史阶段性特点。学术委员会诞生之初,由于特定的政治条件考量,赋予其较低的职责权限,到后来学术委员会开始承担咨询、审议职责,再到决策学术事务,学术委员会的职责权限逐步扩大,直到成为学术事务最高决策机构。目前来看,大学办学治校中的学术与行政事务还无法截然分开,因此学术委员会仅仅处理纯粹的学术事务,并不能改变以学术委员会为代表的学术权力运行乏力的现状,而在历史上大学评议会、教授会的决策事项并不限于学术事宜,已延伸至大学办学治校的方方面面,这对于学术委员会未来发展有很强的借鉴意义。

## (三) 面向未来

面向未来,在国家推进高等教育强国战略、加强“双一流”建设、深化高等教育改革的新形势下,

需要进一步提升学术权力在大学内部治理中的权威性,同时也要关注学术权力在学科中的运行问题。如伯顿·克拉克所言,学术权力也是一种扎根于学科的权利<sup>[1]124-129</sup>。在学科结构范围内专家学者有着广泛的学术权力,然而他们在行使权力时又会囿于学科文化限制或学科偏见,尤其是在部分学科利益受损或有受损之虞时,难以摆脱传统的学科思维而做到客观、公正、公平的运行,这一现象在当前大学内部学科竞争中频频上演。比如在很多大学都存在主干学科、支撑学科和基础学科之别,经常在学术委员会和其他决策机构中会存在主干学科的代表从人员数量到人员级别都占据绝对优势地位,而一些支撑学科、基础学科人员则代表性不足,从而在学术权力运行中受到排挤之现象较为常见。在“双一流”建设深入推进的背景下,大学内部学科之间的交叉融合在所难免,各学科之间的竞争将会更加激烈,此时由于学科间的专业性使然,学术权力存在着新的失灵风险,若行政权力强力介入又会影响到基于学科的学术权力运行。面对如此新情况只有以史为鉴,比如学习蔡元培基于学科而设立教授会的经验,各主要学科设立一个教授会,其他学科独立或联合设立教授会等决策相关事务,从而消解现实中的矛盾。

#### 参考文献:

- [1] 伯顿.R.克拉克.高等教育系统——学术组织的跨国研究[M].王承绪,等译.杭州:杭州大学出版社,1994.
- [2] 董宝良.中国近现代高等教育史[M].武汉:华中科技大学出版社,2007.
- [3] 汤志钧,陈祖恩.中国近代教育史资料汇编:戊戌时期教育[M].上海:上海教育出版社,1993.
- [4] 郝平.北京大学创办史实考源[M].北京:北京大学出版社,1998:145.
- [5] 王学珍,郭建荣.北京大学史料(第一卷)[M].北京:北京大学出版社,2000:49.
- [6] 朱有馥.中国近代教育史资料汇编:高等教育教育行政机构及教育团体[M].上海:上海教育出版社,1993.
- [7] 璩鑫圭,唐良炎.中国近代教育史资料汇编:学制演变[M].上海:上海教育出版社,1991.
- [8] 刘克选,方明东.北大与清华:中国两所著名高等学府的历史与风格[M].北京:国家行政学院出版社,1998:53.
- [9] 潘懋元,刘海峰.中国近代教育史资料汇编:高等教育[M].上海:上海教育出版社,1993:367-368.
- [10] 吴惠龄,李壑.北京高等教育史料(第一集)[M].北京:北京师范学院出版社,1992.
- [11] 马征.教育之梦:蔡元培传[M].成都:四川人民出版社,1995:265.
- [12] 清华大学校史编写组.清华大学校史稿[M].北京:中华书局,1981:108.
- [13] 张正峰.中国近代大学教授治校权力之合法性——以清华大学“驱吴运动”为例[J].教育与教学研究,2016(11):46-49.
- [14] 张玮,朱俊.西南联大:教授治校是如何实现的——以西南联大教授会为中心[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2013(6):142-150.
- [15] 宋恩荣,章咸.中华民国教育法规选编[M].南京:江苏教育出版社,2005.
- [16] 鞠平凡.校务委员会在新中国高等教育改革中的变迁[J].扬州大学学报(高教研究版),2004(2):8-11.
- [17] 毛礼锐,沈灌群.中国教育通史(第六卷)[M].济南:山东教育出版社,1989.
- [18] 刘家国.试论抗大办学治校的成功经验[J].军事历史研究,2006(4):65-72.
- [19] 林瑞华.毛泽东运筹指导抗大办学[J].党史纵横,2015(5):49-50.
- [20] 谷瑞雪,刘春魁.抗大总校驻浆水时期的“正规化建设”[J].邢台学院学报,2017(1):15-17.
- [21] 陈剑.延安鲁艺“血液中”流淌的革命性与宣传性[J].文化艺术研究,2017(1):117-128.
- [22] 高军峰.“教育大革命”与《高教六十条》[J].文史精华,2011(4):22-28.
- [23] 何醒初.“五教授上书”事件[J].湘潮,2009(11):50.
- [24] 中共中央关于教育体制改革的决定[J].民主与科学,2009(5):44-46.

- [25] 毕宪顺. 权力整合与体制创新: 中国高等学校内部管理体制改革研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2006: 74-98.
- [26] 李冲, 刘世丽, 苏永建, 等. 我国高校内部治理结构与关系研究——基于教育部直属75所高校的调查与分析[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2018(5): 105-111.
- [27] 冷凝. 充分发挥校学术委员会教授治学功能——访我校新一届学术委员会主任杨卫院士[N]. 新清华, 2004-06-18(02).
- [28] 熊庆年, 蔡樱华. 高校学术权力组织的制度再造与政府规制[J]. 复旦教育论坛, 2018(4): 37-42.
- [29] 许晓东, 阎峻, 卞良. 共治视角下的学术治理体系构建[J]. 高等教育研究, 2016(9): 22-30.
- [30] 郭腾军, 方丽. 高校学术委员会学术权力效力研究——基于69所研究型大学学术委员会章程的内容分析[J]. 高教探索, 2018(2): 17-22.

## Study on the historical changes of university academic power in China

BAO Wanping<sup>1</sup>, XUE Nan<sup>2</sup>

(1. College of Education, Qinghai Normal University, Xining 810016, P. R. China;

2. Faculty of Education, City University of Macau, Macau 999078, P. R. China)

**Abstract:** As an academic organization, academic power is the basic link to support and sustain the development of universities. The operation of academic power is not only an important part of university internal governance, but also an important part of the construction of modern university system. Through historical review, this study finds that the development of university academic power in China shows a general rule from “latent” to “apparent”, from the attachment of administrative power to gradual independence. However, because of the different characteristics of each historical stage, the position and function of academic power in universities are also different. Now, there are still some problems in the operation of academic power in China. In the future, we need to learn from the historical development, to further enhance the authority of academic power in the internal governance of universities, and to strengthen the construction of academic organizations such as academic committees.

**Key words:** academic power; academic committee; academic organization; academic research; modern university system; internal governance of universities

(责任编辑 彭建国)