·教育学研究·

法治视野下高校学术权力运行的规制

毕宪顺 杨 岭

(鲁东大学,山东 烟台 264025)

[摘 要]权力是自由与规制的对立统一。学术权力为保障大学学术自由而存在,其本性是对其进行规制的逻辑起点,运行现状是对其规制的现实诉求,与利益的交织决定了必须对其进行法律规制。因此,学术权力法律规制是防止权力滥用的武器、是加强学术研究者权利保障的必然选择、是平衡高校各组群权益的现实诉求,也是学术良性健康发展的助推器。法治视野下对高校学术权力运行进行规制,要从理念和法律法规、学术组织、申诉救济制度、民主监督等方面入手,做到权力支持、权力配置、权力运行程序、权力监督的法治化。

[关键词]学术权力;运行;规制

[中图分类号]G647 [文献标识码]A [文章编号]1671-3842(2016)04-0113-09

规制是管理学的一个概念,它来自英文词汇"Regulation"或"Regulatory Constrain",对规制的研究集中在经济学、管理学、政治学等多学科领域,不同研究者对规制有不同的理解,本文认为,规制是一种特殊的管理,对一定权力主体已经发生或者可能发生的偏离正常轨道而施加一定的影响和调控,通过法律和制度等手段进行矫正,使得权力的运行、系统的运转保持良好高效的状态①。学术权力是学术活动的主体按照学术活动的基本规律处理学术事务、学术活动及学术关系的权力形式②。其主体是学者群体、学术组织,客体是高校学术事务,学术权力是学者或学术组织对高校学术活动和学术事务的一种自我管理,对于保障学术研究主体的权利,弘扬大学精神发挥关键性的影响。受历史与现实因素的影响,当前中国高校学术权力在实践中出现了学术权力被曲解、误用、滥用,权力异化、学术腐败等问题,严重干扰了学术的健康发展,亟需来自法律层面的规制,因此,在法治视野下对高校学术权力进行相应规制是当前高等教育改革和发展不可忽视的环节③。

一、自由与规制的对立统一:高校学术权力法治规制的必要性

学术权力源于学术自由,学术自由是学术进步与繁荣的前提条件,对学术问题不能简单地采取下级服从上级、少数服从多数的方式决定,而应当进行充分的研究协商,广泛吸收学者的意见,在有科学依据的基础上作出决策④。布鲁贝克认为,对学术自治的某些限制是不可避免的。他质疑,

[基金项目]本文系国家自然科学基金项目"依法治校与教授治学相向而行的高校内部治理结构研究"(项目批准号:71540016)之阶段性成果。

[作者简介]毕宪顺,鲁东大学党委书记、教授、博士生导师;杨岭,鲁东大学教育科学学院博士研究生。

①罗志敏:《大学学术伦理规制:内涵、特性及实施框架》,《清华大学教育研究》,2010年第6期。

②毕宪顺:《制度、体制、机制——高等学校教授委员会制度研究》,北京:高等教育出版社,2010年版,第69页。

③黄永忠:《高校学术权力的异化和规制》,《现代教育科学》,2013年第1期。

④毕宪顺:《制度、体制、机制——高等学校教授委员会制度研究》,北京:高等教育出版社,2010年版,第21页。

没有限制的学术自由是否会像没有限制的经济上的干涉主义一样成为灾难①？从根本上来说,学术权力是由学术活动自身的内在逻辑决定,学术权力正是为保障学者的独立精神、保护学术自由而存在的。在大学,学术自由是大学的基石和灵魂,而学术权力则是为这一灵魂保驾护航的重要体现,缺失了学术权力的正常行使,学术自由无从谈起,大学将失去鲜活的生命力,最终将不复存在②。

学术权力作为一种权力在高校客观存在,是高校管理体制改革的重要课题,高校的发展离不开学术权力,必须承认学术权力的重要作用并遵循行使学术权力的规律。但是,承认学术权力的权威性并不等同于对学术权力不加限制,无限自由。任何权力都不能离开相应的法律规制,学术权力在发扬学术自由的同时,要兼顾对其的规制,在自由与规制之间保持平衡。高校的发展特别是学术发展需要学术自由,学术自由必须在学术权力规制中实现。换句话说,学术权力的规制有助于保障高校学术自由的充分、有序发挥,学术权力的规制需要在学术自由发挥中起作用。当高校的学术权力自由与学术权力规制发生矛盾,自由与规制二者中的一方阻碍另一方发展时,需要进行权力运行的调整③。总之,我们必须认识到,一方面,对学术自由的强调并不意味着学术权力的无限膨胀,不需要任何规则。另一方面,学术权力的规则也并非对学术自由的限制,而是为了保障学术权力的高效科学运行,促进学术权力的发展。

(一)高校学术权力的本性是对其进行规制的逻辑起点

权力滥用已广泛见诸于管理的各个领域,那么,高校学术权力作为权力是否也同样不可避免地具有被滥用的本性？从根本上说,学术权力是公共权力的一种,具有公共性,它是社会为了解决不同群体或个体之间的利益冲突而设计的一种调控方式,能够帮助高校合理地分配、使用学术资源,进行利益的分配,它是以权威性和强制性为基本特征的,能够对其他个体的前途、命运、利益、行为等产生巨大影响。学术权力的公共性对权力主体行使和运用学术权力提出了较高的要求,必须使用好学术权力,成为高校学术发展的重要推力。同时,学术权力行使的主体是个人,它是通过个人而产生作用,因而带有私人性。因此,与其他权力一样,它有着自己的弱点,权力主体带有一定的价值观念以及个人心理喜好,人身上所具有的社会属性和自然属性不可避免地对学术权力的行使和运用产生影响,有时候人自身的私人性会破坏学术权力的公共性,因此,对学术权力进行法律规制以克服权力主体自身的局限性是相当必要和重要的。

(二)高校学术权力运行现状是对其进行规制的现实诉求

高校作为生产、传承、创新高深知识的学术组织,对高深学问的永恒追求是其根本价值,所以高校的学术自由以及学术权力在高校运行与治理中要居于主导地位。但是,在当前中国高等教育实践中,学术权力存在着权力异化、权力弱化和边缘化等问题,学术权力与其产生的初衷以及追求渐行渐远。高校学术权力在运行过程中出现许多乱象,权力被曲解、误用、滥用,这种误用滥用反映在高校学术运行的方方面面,从高校教师职称的评定到各类科研项目评审、科研经费的分配、教育教学评奖均或多或少地存在权力失范的现象,这些现象背后除了人的品行道德因素外,更重要的是学术权力运行中的法律规制不够健全,包括对权力的监督机制、制约体制等的不完善。因此,进一步对学术活动进行规范,防止高校学术权力的误用和滥用,需要加强法律规制,把权力关进法律规制的笼子里,才能提高学术权力的运行效率,促进大学学术精神的回归。

学术机构和组织设置中存在乱象。中国高校一般都设置了学术机构来管理学术事务,学校层面的学术机构成员通常由学校领导以及各院系的负责人组成,这些人员往往具备行政管理者与学

①[美]约翰·S·布鲁贝克:《高等教育哲学》,王承绪等译,杭州:浙江教育出版社,2002年版,第50页。

②罗仲尤:《大学学术权力的式微与张扬》,《大学教育科学》,2014年第3期。

③孙绵涛,康翠萍:《学术自由性与受控性的对立统——学术自由大学本质观的重新审视》,《教育研究》,2011年第6期。

术机构组成人员的双重身份,受传统思维定式以及在处理行政事务上的惯性行为方式,他们在参与高校学术事务决策和管理中,不可避免地使用行政体制中科层式的命令和服从,难以发挥学术组织中的民主决策方式,高校的学术活动和学术管理不知不觉中被异化成行政管理,因此,学术权力做出的裁决、评价的公正性饱受质疑,学术权力甚至面临合法性危机①。学术权力起源之初,主要是为了对抗皇权以及教会的干涉,最初的学者组织还算不上严格意义上的学术组织,随着高等教育的发展,高校开始引入科学协会的管理和组织模式对学术共同体进行相应的规制,不断推进高校学术活动的组织化和规范化。在高校知识分化、学科和专业不断细化的过程中,一些在某个领域具有专长的学者们逐渐掌握了高校学术组织的话语权,获得了区别于其他学者的权力,凭借个人权威以及学术水平制定学术发展的规制、对高校学术资源进行分配、对学术科研成果进行评价和奖励。高校学术组织逐渐形成了一个官僚式的科层结构,不同个体在科层中所处的位置不同,学术权力呈现不均等特征,学术组织受内外部环境的影响,自身的整个运转机制逐渐地向行政官僚方向偏移,对行政系统的管理模式进行简单的搬用,学术权力向非学术力量妥协的现象随处可见,普通学者在学术发展管理中的地位以及基本权力未能受到应有的重视②。

在高校学术发展中,个别学者的学术权威对学术权力的正常运行发挥了较大的作用。根据学者韦伯的观点,个人权威主要指一种魅力,这种魅力通常是一个学者身上特别的品质。这些学者通常作为学术发展的领袖、学科发展的楷模,对高校学术发展产生重要的引领和带动作用。但是,高校学术权力运行存在着个人权威过度使用的问题③。在中国高校的学术治理实践中,常常会发生学术权力被滥用的情况,某著名学者曾经犀利地指出,对科学创造的最大阻碍通常是来自于功成名就的学者。这些具有一定学术威望、居于较高学术地位的学者把新的思想和观点看成是对其学术权威的威胁和挑战。在中国高校存在许多类似的现象,学术权力不是建立在学术认同的基础上,而是建立在行政官僚中层级关系上,大批普通学者被迫服从于学术资历深的权威学者。学术权力俨然成为了压制和阻碍学术新生力量的绊脚石,学霸式的管理促使学术失去了应有的活力和生命力,对高校学术发展极为不利。在这样的状况下,法律规制成为了进一步规范学术权力合理有效发挥作用的重要手段④。

高校学术权力的主体通常依托于特定的学科,成为学科或某一研究领域的权威代表,掌握着学科的话语权,但是,倘若单从知识的视角理解高校学术权力主体,往往过于简单化,学术权力主体还存在着部门归属的问题。学术权力主体在高校学术权力的行使过程中,一方面受知识和学科基本规律的影响,要严格遵循学科发展的基本规律和特点,遵守学术规范;另一方面,作为特定部门的成员,学术权力主体代表部门利益,造成了在高校的学术决策、学术管理、学术评价、科研资源分配等过程中,学术权力主体个人意识超越其对学术规律的遵从,忽视高校学术的基本规范和整体发展,在一定程度上带来高校学术权力合法性危机⑤。

学术权力运行面临“程序性危机”。高校学术权力运行的程序性危机主要体现在权力产生的程序以及权力运行中的问题。第一,高校学术权力程序性危机发生于权力产生阶段,关乎学术权力产生是否有法可依、有章可循,是否遵循民主程序。如果学术权力符合法律法规的相关规定并且依照严格的民主程序,那么学术权力具备合法性基础,容易让人信服和认可;相反,如果学术权力的产生不符合法律法规的精神或规定,与民主程序不相符合,则不具备合法性。对于当前中国高校学术

①谢尊武:《高校学术权力的法律规制》,《长沙理工大学学报》(社会科学版),2007 年第 2 期。

②黄永忠:《高校学术权力的异化和规制》,《现代教育科学》,2013 年第 1 期。

③赵俊芳:《论大学学术权力——教育政治学的研究视角》, 长春:吉林大学博士学位论文,2006 年,第 74 页。

④谢尊武:《高校学术权力的法律规制》,《长沙理工大学学报》(社会科学版),2007 年第 2 期。

⑤赵俊芳:《论大学学术权力——教育政治学的研究视角》, 长春:吉林大学博士学位论文,2006 年,第 74 页。

权力的合法性,不断有学者提出质疑或批评,认为当前中国绝大多数高校都成立了学术性的组织,如学术委员会、教授委员会、学位评定委员会等,这些组织行使着学术权力,从表面上来看,这些组织是教师的代表,但是从实质来看,学术权力具备不具备合法性令人怀疑,教授委员会等学术组织的成员大多来源于行政部门以及各院系的负责人,人选常常由党政部门遴选和确定,并非由教师选举产生,教师的意见和声音未能得到重视,因此,难以保证这样的组织能够真正代表教师的意愿,维护教师的权益。第二,高校学术权力程序性危机发生于权力的运行过程。高校作为培养人才以及创造知识的学术组织,学术的发展往往依托于学科,权力运行重心在基层学术组织,学术权力的运行要依照和尊重高校学术发展的客观规律。但是在高校人才培养以及学术研究的实践中,权力却集中在高层手中,因此,权力的运行程序问题就出现了。根据高校学术发展的基本规律,高校的学术发展要充分发挥基层学术组织的作用,尊重教师在学术事务管理中的作用,强调的是一种自下而上的治理模式,而非行政官僚的自上而下的管理模式①。在高校学术活动中,始终遵循民主原则,尊重教师在学术权力运行中的话语权,这是学术权力区别于其他权力的特殊之处。

(三)学术权力与利益的交织决定对其进行规制成为了必然选择

学术权力作为一种高校学术治理过程中决策、评价、监督等环节的支配性力量,其运行过程必然与利益不可分割。首先,由于高校有限的学术资源与较大的学术资源需求之间存在矛盾,知识的创造者们迫于对学术资源的获取,有时候不得不违背学术发展的客观规律,采用非正常手段获得和占有学术资源。而在专业化的组织系统内,对学术的评价和考核离不开对个人经济利益的追求,尽可能多地占有学术资源成为了学者们的一大追求。而在当前高校学术资源相对有限甚至是紧缺的情形下,不乏利用非正常渠道和途径获取利益的学术权威。其次,高校逐渐成为社会的中心,在社会发展中扮演着越来越重要的角色。高校的发展与高校系统外的其他社会子系统有着千丝万缕的联系。高校的改革和发展如果脱离了政府和社会的支持,则举步维艰,高校发展的各个层面尤其是学术的发展和进步均需要权力部门支持。在此情况下,不少高校拿学术权力与其他权力进行利益交换,以求得生存,在这样的体制机制下,高校学术事务管理出现许多乱象,出现学术腐败现象也不足为怪。最后,受有限的办学经费和紧缺的学术资源的制约,高校管理中产业化的观点和理念不可避免地影响到高校学术权力对经济效益的追求,学者们追逐热门研究问题,专业设置的同质化和媚俗化日趋严重,学术权力逐渐演化为高校追名逐利的工具②。

通过以上对学术权力的分析可以发现,法治视野下的学术权力规制具有重大意义,归纳起来一共有以下四点。

第一,学术权力法治规制是防止高校学术权力被滥用的武器。古今中外的历史早已证明缺乏权力制约机制势必会导致权力的滥用。对于学术权力的制约机制主要还是一种内生性质的监督机制,在尊重学术权力的过程中要注重对学术权力寻租、学术腐败等不良现象的预防,通过完善大学章程的制定以及构建现代大学制度等形式对学术权力进行有效的监督。目前中国大学的腐败行为不仅仅反映在行政权力的腐败方面,更为隐蔽的还表现于学术权力的腐败上,并且学术权力腐败所造成的影响往往大于行政权力,因为学术权力直接指向高校的人才培养以及科学研究这两大基本职能,学术腐败成为最令人痛心疾首的问题,建立规范化的法律体制是当前学术权力健康有效运行的迫切需要。

第二,学术权力法治规制是加强学术研究者权利保障的必然选择。中国高校未来发展的方向是学术权力的回归,推动高校自治的实现。事实上,自治作为一种权力是法治视野和思维下的高校自我管理、有效自我约束的机制。来自政府的行政力量不能对高校的发展过分干预,过度的干涉甚

①赵俊芳:《论大学学术权力——教育政治学的研究视角》,长春:吉林大学博士学位论文,2006年,第74页。

②黄永忠:《高校学术权力的异化和规制》,《现代教育科学》,2013年第1期。

至支配相当于剥夺了高校自由发展的基本权利,特别对于高校涉及学术事务的权利,当来自行政方面的权力过度干预学术权力时,高校教师享受基本的学术自由权利就很难保证。因此,权力要受到一定的规制,使学术性的权利能够正常地行使,并且服从于法治,在一定的规制框架内运行,平衡不同权利主体的关系,保证高校的权利,不能损害师生的权利,保障教师权利,兼顾学生合法权益。因此,学术也要成为一种自治权力,才能保障高校的学术力量按照高校学术发展的基本规律以及学术自由的精神对自身合法学术权利的落实进行捍卫,才能从行政权力的束缚中解脱出来,体现学者们应有的品格和精神,也只有这样,才能促进高校学术的创新与发展,维护公平与正义。

第三,学术权力法治规制是平衡高校各组群权益的现实诉求。对高校学术权力的规制实质上是提供了一种高校学术组织内外部成员的利益分配以及影响和互动的框架,也是不同权益主体的关系架构,学术权力的规制有助于促成高校学术事务管理相关秩序的建立,以及权利义务关系的确立。我们知道,高校的组成人员既有教师群体、行政人员,又有学生群体。每一群体在高校组织系统里都有其特定的权益需求,而不同诉求需要通过一定的规制制度来体现。高校教师在强大的行政管理系统面前,是相对弱势的群体,教师权益受损的情况也时有发生。高校教师不同于企业职工,也不同于国家公务员,缺乏诸如《劳动法》《公务员法》的保护,高校教师的权利维护常常陷入无法可依的困境;学术研究人员的学术权力行使也无章可循,缺乏保障,因此建立起相应的学术权力的规制制度,有利于更好地落实高校的依法治校、依法治学和依法管理,保障高校各类组成人员特别是教师的合法权益①。

第四,学术权力法治规制是高校学术良性健康发展的助推器。当前,一方面高校发展面临着来自国家教育行政权力的干预,另一方面高校内部管理权缺乏有效的规制,权力约束机制欠缺,导致了高校学术自由"一管就死,一放即乱"的现象,学术自由的真正实现难以保证,学术研究越来越失去自由、活力、灵性;高校同时不可避免地面临权力腐败问题,趋之于学术研究与权力的勾结,因而学术腐败、权力腐败现象时常可见,中国高校培养不出创新型人才,大学学术发展也难以取得质的进步,正是由于高校学术缺乏独立精神,学术权力面临合法性危机。因此,建立有效的学术权力规制,通过有效的约束机制保障学术权力的正常、规范行使,能够提高高校学术权力的威信和影响力,保障学术研究者合法权利,这应该成为当前中国现代大学制度改革的一个重要环节。学术权力的彰显并不是对别人的控制、干预、支配,而是从自身内部努力,通过持之以恒地探寻真理,促进权力的规范有效运行。

二、法治视野下学术权力运行规制的策略

权力作为一把锋利的双刃剑,具有自我膨胀的能力,一旦使用不当,就有可能导致权力滥用和权力误用,权力掌握者超越了权力的应有边界,非理性使用权力,使得权力被无限制地扩大,这将带来巨大的问题。学术权力同样如此,因此,要想防止权力的非理性运用,进一步规范权力的适用范围,促进学术权力运行的规范化和法治化,就需要相应的法律制度作为保障。法律制度是现代社会发展的重要保障,是支配社会规范化发展的强有力武器。正是法律制度的这种优势,才能确实合理有效地对权力加以规制,防止权力在私欲膨胀下被滥用和误用。法律规制是一套系统化的规范体系,能够有效维护大学学术自由的实现,帮助学术研究者遵从学术良心,遵守学术道德,增强学术信仰,调动学术研究者的积极性,逐步提高学术力量的话语权,改善学术环境和生存状态,推进高校学术的发展繁荣,增强学术竞争力②。

①高景芳:《大学规章法治化论要》,《复旦教育论坛》,2009 年第 3 期。

②赵春华:《理念与制度:大学学术权力的法律规制》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2005 年第 4 期。

(一)依法治学与以德治学并重——权力支持法治化

高校学术治理体系的形成和发展离不开科学、先进的价值理念,科学观念能够为学术治理体系的构建和完善提供坚强的指导,学术事务的管理究竟为谁服务,学术治理未来的发展方向很大程度上由人的观念决定。学术权力运行的有效规制是现代大学制度建设特别是高校学术治理体系建设的重要内容,高校学术权力的运行既受到有形的政策与制度的影响,又受到无形的价值观念的作用。

学术权力的运行离不开伦理的规制,要把法律的规制与伦理规制结合起来。注重学术权力主体的道德自律,符合中国古代传统文化对权力的约束机制,体现了中国依法治国和以德治国相结合的现代治国理念。中国高校学术权力的运行要充分借鉴东西方的优秀传统以及先进的经验,提高学术权力主体的道德修养,促进学术权力运行的道德标准和法制规范的同步提升,不断提高高校教师的学术权力观念和信仰,从思想觉悟、精神品格、道德伦理等方面提升高校学术权力主体的基本素质,同时防止权力的滥用和误用。

但是,单纯依靠伦理道德的力量还不足以对学术权力的运行实现有效规制,以德治学需要和依法治学相结合。在价值观念层面推进高校学术权力运行的法治化,实际是为全社会形成浓郁的法治文化树立榜样。受传统文化特别是西方自然法思想的影响,西方国家对权力具有一种本能警惕,并且注重通过法律与制度对权力进行制衡;而中国不像西方国家那么重视运用多元制衡法对学术权力运行进行规制。受传统权力一元化政治的影响,在今天中国高校内部的管理者以及社会民众中仍有不少人的法治观念薄弱,法治信仰缺失,权力在运行中很容易走偏甚或被无限制扩大化。我们要想把权力关进制度的笼子,对高校学术权力进行有效规制,就必须重塑社会的法治精神和法治文化,重视对全体民众进行法治观念的培育,树立法治信仰,形成法治文化。就高校而言,既重视制度方面的设计和改革,维护学术权力的权威性,又重视从行为层面形成法治的规约,通过教育、熏陶等手段帮助高校管理者和教师人员真正地对学术权力具备敬畏之心,真正地监督、捍卫学术权力的正常运行。

依法治学体现在诸多方面,首要的前提应该是有法可依。第一,必须积极推进高校学术权力的法律保障制度,为高校学术权力的运行保驾护航,保障高校学术自由。国家机关特别是教育主管部门以及高校的管理者、教师要积极地将国家的教育法律法规以及各项高等教育的方针政策、大学章程等条文落实到实处,推进高校学术自由从理念层面和僵硬的法律文件向生动的实践层面转向。同时,在高校学术权力运行中要完善司法对学术自由权的救济,在行政诉讼、民事诉讼救济机制方面需要进一步地改革和完善,保障高校学术自由以及学术公正、学术事务的管理符合规范,对涉及高校学术的相关案件从受理到判决的各个环节科学公正有效①。第二,制定与不断完善大学章程,完善高校的学术权力运行体制机制以及权力监督体制的顶层设计。大学章程要成为高校学术权力运行的指导性、统领性的规范,章程要对高校学术权力的运行机制、人员组成、权利义务、程序设置等做出系统而详细的规定。大学章程的制定需要避免假大空的现象,章程的制定旨在破解高校的难题,特别是对于高校内部治理的关键性问题进行思考和重新设计;章程需要具备可操作性和可行性,能够指导和帮助高校学术管理改革。因此,大学章程在总体原则以及实际的操作层面,需要对学术权力的地位进行明确,并且构建起能够促进学术组织职能发挥、学术权力正常运行的保障机制,以法律规制以及制度设计保障高校学术权力的规范运行,这不仅仅是高等教育管理理论的创新,同时也是大学学术治理实践的核心和基础②。

(二)注重学术组织建设——权力配置法治化

---

①谢海定:《我国学术自由权的法律保障》http://www.iolaw.org.cn/showarticle.asp?id=1634。

②苑英科:《构建大学学术权力运行与监督机制》,《江苏高教》,2014年第1期。

学术委员会对高校的学术进步、学术评价、学术监督等方面发挥着至关重要的影响。应进一步修订国家层面的高等教育法律法规，强调学术权力的重要作用，更加明确高校学术委员会在学术事务管理中的最高决策地位，充分发挥学术委员会在高校学术发展中的主导作用。从根本上来说，高校是知识型的组织，正是学术组织把学术研究者们集聚到了一起，所以，深化高校管理体制改革、促进高校发展，其关键点在于构建学术权力本位的现代大学治理模式。《中华人民共和国高等教育法》（以下简称《高等教育法》）对高校的学术权力做出了明确的规定，“高等学校设立学术委员会，审议学科、专业的设置，教学、科学研究计划方案，评定教学、科学研究成果等有关学术事项。”换句话说，高校学术委员会在学校发展中起关键性作用，是学校的咨询机构和审议机构，为学校人才培养、科学研究提供指导和保障。但是，《高等教育法》的规定目前还仅仅停留在原则性指导上，缺乏具体的配套性措施，导致学术委员会在实际运转中存在着迷茫和困惑，究竟高校校级以及院系级学术委员怎样组成，学术委员会怎样具体地开展学术活动，多缺乏具体规定，我们也找不到关于学术委员会组成、委员产生办法、资格的相关法律规定，导致了在学术权力运行的实践中，高校在学术委员会的构成、程序设计等环节存在无法可依、迷茫和盲目的种种现象。不少高校为了方便对各级学术组织的管理，学术组织成员多数安排各个院系的主要领导干部，其中虽然有部分不带行政职务的专家，但是这些专家未能掌握学术组织的话语主导权，很大程度上造成高校学术组织功能的弱化。因此，需要对当前相关法律法规进行修改，在现有的法律框架下制定出涉及高校学术权力的具体细则，规范学术委员会的运行，强化高校学术委员会对高校科研和教学等学术事务的管理决策权，最终构建高校以学术权力为本的治理结构①。

建立高校学术组织内部权力的分工，明确学术权力表达和行使的边界。明确学术权力的范围和边界至关重要，在学术权力分配方面进行分工与合作，能够有效地规范权力运行，提高组织的运转效率，给高校学术权力不受外部干涉提供保障。因此，高校在学术事务管理的各个环节，从决策方面要确保学术权力组织的最高决策地位，在保障学术权威学术权力的基础上要坚守学术的独立性，避免以资历、职位等因素来评判学术研究者的价值。此外，高校学术事务管理中可尝试构建分权制，不断改革高校学术权力和行政权力平衡协调的权力结构，明确区分学术权力和行政权力在决策和管理上的不同职责和范围②。

法治视野下对高校学术权力运行进行有效规制，需要从学术权力组织入手。高校不同层次和类型的学术组织要建立和不断完善符合组织特点的规章制度，通过规范化的制度设计对权力的运行进行规约。高校基层学术权力组织除了遵守组织内部的规范外，还受到组织外部的各项规范，受校级学术委员会的指导。加强学术权力组织规章制度的建设，不仅要建立决策机制，对学术事务管理中的决策形式、决策程序进行明确，更要明晰各级各类学术权力组织的关系，而且要不断提高学术权力执行的效力，通过对学术权力运行进行有效的监督，为学术权力的规范运行提供有力的保障③。学术组织成员是高校学术发展的中坚力量，决定和影响高校学术的进步，这一群体也是高校学术管理的主体。因此，高校一方面要提高学术研究者的学术能力和学术水平，加快学术研究基地以及科研创新平台的建设，不断加强和推进科研团队的结构优化，通过科学合理高效的结构达到整体的最大功能，积极鼓励学术研究者进行科研创新，促进高校学术的大发展、大繁荣。另一方面要建立一支优秀的学术管理队伍，并且完善人员结构，通过体制机制的设计，增强学术组织的凝聚力，发挥学术组织的最大效益。此外，要注意到高校校级学术组织以及院系学术组织权责不明确，学术组织的发展始终处于迷茫的摸索状态，高校可以把校级学术决策权下放到院系一级的基层学术组

①祁占勇：《高等学校学术权力本位治理结构的现实困境与逻辑路向》，《高等教育研究》，2011 年第 2 期。

②彭佳：《高校学术权力的组织表达：困境与出路》，《上饶师范学院学报》，2015 年第 1 期。

③崔延强，吴叶林：《异化与制度化：现代大学学术权力审思》，《大学教育科学》，2015 年第 1 期。

织,采用经费包干方式,保证基层学术组织能够有更大的学术权力行使空间,能够自由、独立、自主地进行管理和运作①。

(三)建立学术权力的申诉救济——权力运行程序的法治化

高校学术权力行使过程中出现违背法治精神和正当程序而侵害相对人的合法权益时,申诉救济作为保障相对人合法权利的重要手段,应该引起我们高度重视。高校学术事务纠纷处理中自治的申诉救济制度至关重要,它能够帮助高校师生维护自身合法权益,改变处于"相对弱势地位""说不上话""吃哑巴亏""权益受损"等状况,给他们一个沟通、协商的维权渠道,化解高校内部的矛盾和冲突,维护高校良好的学术秩序,营造学术发展的良好环境。但是,当前法律法规对高校学术权力纠纷的救济问题还未做出明确具体的规定,相关的救济制度相当不完善。进一步完善高校学术权力行使过程中的申诉救济制度要注意以下几个方面。

完善学术权力纠纷的申诉制度。学术权力纠纷的申诉制度建设的核心是高校申诉制度。高校申诉制度,是指学生或教师在接受高校教学管理中,对学校给予的处分不服或认为学校侵犯了其合法权益而向有关部门提出要求重新作出处理的制度②。尽管申诉制度在中国的教育类法律法规中有所涉及,但是这些法律中对高校学术权力行使过程中的纠纷只是做了原则性规定,而具体的实施细则以及程序缺乏相关规定,对于涉及学术事务的申诉问题无法可依,申诉权难以实现。所以,我们需要从法律法规层面完善高校申诉制度,特别是涉及高校学术权力行使过程中的申诉救济制度要加强立法,重视建设处理这类申诉的机构,投入相应的财政资金,完善相关的申诉程序,扩充专业人员,使学术权力行使过程中的申诉制度更加具有可操作性。

建立和完善学术权力纠纷的仲裁制度。高校学术权力的运行是一个复杂性、专业性的过程,因此学术权力的纠纷问题具有其特点,有时候学术权力的纠纷问题单纯依靠司法审查并不能到得解决,因为这里面涉及到专业性的知识,单纯考察程序以及权力运行的技术性要素,不能解决学术权力纠纷,比较好的办法是建立学术权力纠纷的仲裁制度,学术方面的纠纷交由专门的学术仲裁机构去处理。学术仲裁机构由高校各学科的专家学者组成,独立于高校以及教育行政部门,对学术纠纷案件进行处理的过程中,由专家学者独立、公开地对案件进行审查、取证,遵循法律的精神和规律,科学公正地做出裁决③。

完善学术权力纠纷的诉讼制度。在学术权力运行过程中产生的各类纠纷通过协商、仲裁得不到有效解决的情况下,诉讼制度是最后的救济手段。但是,中国当前的高等教育相关法律法规并没有对学术权力纠纷的诉讼做出明确规定,通过司法程序对学术权力纠纷案件进行处理找不到充足的法律依据,并且,司法介入学术纠纷也受到不少学者的质疑,认为这不利于实现高校学术自由。对于反对的声音,我们要清楚地认识到,学术权力纠纷相当复杂,高校学术事务不可游离于法治之外,高校自治与学术自由不能超越国家的法律法规,同样需要在法律的框架下运行,因此这当中免不了司法的适度干预。当部分人的利益在高校学术权力行使的过程中受到重大影响,可以通过教育申诉、复议、仲裁甚至诉讼等方式维护自身的合法权利。所以,关键点并不在于学术权力的纠纷能否通过司法手段处理,而在于司法如何介入④。

司法的介入应该是处理学术权力纠纷、进行权利救济的最终途径,是公平与正义的最后一道屏障。但是,司法介入高校学术管理是有一定限度的,司法不可能介入高校学术权力运行的所有环节,否则容易破坏高校的自治和学术自由。那么究竟司法介入高校学术管理如何才能保障学术权

①彭佳:《高校学术权力的组织表达:困境与出路》,《上饶师范学院学报》,2015年第1期。

②季洪涛:《论建立与完善高校的权利救济机制》,《北京电子科技学院学报》,2009年第3期。

③季洪涛:《大学学术权力研究》,长春:吉林大学博士学位论文,2012年,第131页。

④季洪涛:《大学学术权力研究》,长春:吉林大学博士学位论文,2012年,第131页。

力运行的规范,对学术权力侵权相对人提供有效的司法救济,同时又不破坏高校的自治和学术自由呢?高校的学术问题是专业性极强的领域,司法机关并不具备特定的专业知识和能力去审查实体性的学术问题,但是司法可以审查学术权力运行过程中的程序性问题。当高校学术委员会或者其他基层学术组织违背法定的正当程序而造成学术权力相对人的合法权益受到损害时,法院要受理这类案件,并且严格公正审理最终做出判决,从而使司法机关保障高校的学术公平而不违背学术的自由。但是,当前中国的司法措施还相当不足,当事人之间发生学术权力纠纷,一般先通过申诉、仲裁等方式解决,不能得到解决的,可向人民法院提起诉讼。但是不管是申诉、仲裁之后提起诉讼还是直接起诉的,法院能够审查的是学术事务中的程序性问题,对于实质性的具体学术问题只能交由专家去解决,司法不便介入知识的殿堂。在高校学术权力运行的过程中始终存在着学术自由、大学自治与法治的博弈,我们要在努力完善学术权力运行程序法治化的过程中,进一步保障高校自主权、维护学术自由,强调学术人员的主体地位,构建科学求实、鼓励创造的学术秩序,保障高校在自治与自由的范围内规范地行使学术权力①。

(四)实施民主监督为保障——权力监督的法治化

高校学术权力的运行离不开民主监督,对学术权力的民主监督能够提高学术权力运行的科学性、公平性,增强学术治理的效果。高校对学术权力的民主监督形式多样,教职工代表大会是其中一种重要的方式,因此,对高校的学术权力进行规制,必须健全高校教代会,充分地履行其监督职能,这也是法治思想在高校学术事务管理中的运用,是对高校学术权力规制的必然选择。因此,对学术权力进行规制,需要不断地完善教职工代表大会,从组织、程序、制度等方面入手,帮助其尽快实现常态式发展与规范化运行。首先,必须明确教职工代表大会的地位。教代会是高校教师依法参与高校内部治理并进行监督的一种方式,教代会同样对学术权力运行具有民主监督的作用。教代会在高校党委的领导下通过民主监督对高校学术管理的各环节进行监督,具备权威性。其次,充分履行教代会对学术事务的民主管理职能,维护高校教师的合法权利。教代会有权对高校学术事务进行讨论、审议、监督,这是依法治校理念在实践中的生动体现。再次,建立健全教职工代表大会的相关规章和程序,进一步落实高校教师的权益②。规范化的程序设计和制度安排是法治化的生动体现。增强教师的法律意识和维权观念,让民主、公平、法治精神渗透进教代会的工作中,这是以法治方式对高校学术权力进行规制的有效途径。

随着依法治国理念和实践的不断发展,依法治教、依法治校、依法办学等理念日益深入人心,高校内部学术治理中的法治观念、法治精神和氛围也正逐步形成。持续推进以大学章程为基础的规则制定,不断完善制度与权力运行程序,充分保障高校学术权力并对其进行有效监督和规制,这是法治精神在现代大学制度建设中的重要体现,是大学内部治理改革的必要环节。

[责任编辑:杨　旻　eo_yangm@ajn.edu.cn]

①季洪涛:《大学学术权力研究》,长春:吉林大学博士学位论文,2012年,第131页。

②黄快林,马学刚:《用法治方式引领大学内部治理》,《中国高等教育》,2015年第18期。