

DOI: 10.3969/j.issn.1672-8874.2011.03.010

美军院校学术权力与行政权力的制衡关系探析

孙渝红, 任莉, 何超

(解放军后勤工程学院, 重庆 401311)

[摘要] 学术权力与行政权力是美军院校教育体系中的两种基本权力。行政权力主要在军校教育指导思想、教育发展规划等方面起着宏观统筹和约束作用。学术权力在军校教育微观层面, 诸如具体的教学与科学研究等方面有着较大的自主权。从宏观和军校内部机制两个层面来看, 美军院校中行政权力占主导地位, 而学术权力在行政权力的指导约束下发挥作用。

[关键词] 美军院校; 学术权力; 行政权力

[中图分类号] E251.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-8874(2011)03-0029-04

A Study of the Relationship between the Academic Power and Administrative Power of the US Military Academies

SUN Yu-hong, REN Li, HE Chao

(Logistical Engineering University of the PLA, Chongqing 401311, China)

Abstract: The academic power and administrative power are two kinds of fundamental power in the educational systems in the U. S. military academies. The administrative power plays an important part in overall planning and restriction in the guiding educational idea and developmental plan. The academic power is a decision-making one in teaching and scientific research. In the U. S. military academies, the administrative power remains dominant, whereas the academic power plays its role under the former's control.

Key words: US military academy; academic power; administrative power

美军院校作为高层次军事人才培养基地、军队建设的基础和重要组成部分, 在统筹调控方面尤其受到军队和政府机构的制约。分析美军院校学术权力与行政权力的关系, 主要从两个方面展开, 一是宏观统筹方面, 即指国防部等机构、部门与各军校的关系; 二是内部体现方面, 即指军校的内部机构设置和任务、方针、制度及培养目标的制订与实施。

一、学术权力与行政权力的内涵及特点

关于“学术权力”和“行政权力”的内涵, 学界早已有过论述。学术权力是指学术管理的权力, 主要指高等学校教学活动、科学研究、学科建设、课程设置、教材建设、师资培养、学位授予以及招生就业等方面的管理权力。行政权力是以行政管理体制为基础, 以行政管理职能为依归, 主要由行政机构或行政人员所行使的一种法定权力。

通常意义上看, 学术权力的主体主要是学术人员和学术组织。学术人员包括拥有学术头衔的教授、副教授等^[1]; 学术组织包括决定学术事务的有关组织, 如学术委员会、学位委员会、教学指导委员会、教授会等。与行政权力相

比, 学术权力具有松散性、自主性和民主性的特征。不论是军校还是地方普通高校, 学术权力的运用是以学术自由为前提和基础, 要遵循学术管理的特点与规律, 要有程序的约束和规制, 使它沿着规范性和程序性的轨道运行, 以避免学术权力行使过程中的绝对性、无序性和随意性^[2]。行政权力主要是院校的管理决策层为实现组织目标, 依照一定的规章对院校进行管理的权力, 其行使权力的主体不仅涉及到与职位相联系的院校长及高级职位的人员外, 还包含政府、军队相关的部门。简单而言, 军校行政权力是行政机关依靠特定的强制性手段, 为有效地执行院校的意志而依据法律、法规、条令、条例及其原则进行管理的一种能力。行政权力是制度化了的权力, 具有严密性、规范性和强制性, 其组成部分是大学的校长、副校长、处长、科长等, 他们通过行使行政权力来维持大学的运行。院校的学术权力与行政权力是两个具有不同性质和特点的概念, 军校的学术权力和行政权力又拥有自己独特的运行范围和价值取向, 它们之间存在的制衡关系尤其体现在美军院校的学术权力与行政权力的关系网络中。

[收稿日期] 2011-05-25

[作者简介] 孙渝红(1967-), 女, 山东莘县人, 解放军后勤工程学院基础部外语教研室主任、教授, 博士, 主要从事比较教育研究。

二、美军院校的学术权力与行政权力的关系

美国军事教育实行统一归口、按级负责、分级管理的体制,分权制的特点非常明显。各院校在内部的领导编制及职能划分上分工明确,机构精简。

(一) 政府部门与军校之间的权力关系

从政府与各军校的关系来看,全美国的军事教育按照统一归口的方针,实行分级管理。国防部虽然没有统一的院校领导机构,但在宏观层面上执行统一领导职能,主要把握院校的发展方向,制订宏观决策和目标,体现整体性和强制性。其间也有相关部门自行负责,采取分级管理的方式,各级组织严密,军校的各级部门有一定的自主权。

1、教育规划与方针的制订

美国国会、国防部和各军种部总体把握军事教育的方针和政策,确定指导思想和原则,决定军校教育深层机制和发展方向。根据形势需要,国防部还负责制订军事教育的战略纲领性计划以及院校管理的条令、条例和其他一些法规性文件,如近年制订的“关于联合军官管理和联合职业军事教育的战略计划”等。国防部负责制订并对相关人员进行有效管理,确保军事教育所要完成的使命和达到的目标的有效性。国会赋予军校教育、训练和培养的历史使命,美军还通常通过国会立法,之后再采取必要的重大改革或重大举措,如从1957年到1999年,美国国会审议通过了《戈德华特——尼科尔斯国防部改组法》等百余部教育方面的法案,形成了完善的教育法规体系,涉及到优秀军事人才的教育、培养、选拔、管理和使用等各方面,以确保美军在军事教育方面的领先地位。

美军院校非常注重体现教学计划制订的权威性和严肃性,一经制订,必须严格督促其实施执行,从根本上保证了人才培养的质量和规格。由国防部和各军种部确定统一的指导思想、教育训练计划、方针、政策、条令、条例和教育大纲,各院校根据总体要求和自己的实际情况制订出具体的可行的教学计划,在总体教育规划与方针政策制订问题上体现出较强的统一性和权威性。

2、教育经费与条件的保障

美军把对军校的建设作为军队建设的一项重要内容,在人力、物力、财力上都对院校予以重点保障,保证军事院校有充足的经费开支,此外,美军还常常优先给军校配发先进的武器装备。

美军院校的经费投入主要来源于行政权力主体的财政拨款,通常国会拥有的对军校的较大控制权限,在教育经费的规划和投入上发挥着重要作用,军校官员们非常熟悉华盛顿的一条格言,即“国会给的,国会可以收回”,“军校是根据国会的决定创办的,因此,国会也就有权将其关闭”^[3]。在经费的投入和使用上,国会发挥着决定性的作用。

近年来,联邦政府在财政上支持军校的力度较大,以西点军校为例,在《福布斯》杂志2009年“美国最佳大学排行榜”的排列中,西点从2008年的位居第六跃升至第一。西点在政府财政的大力支持下教育实力超群,被称作是“不差钱的西点军校”。有了联邦政府巨资投入,西点军校的教学质量和设施条件有了保障,生源质量也有了保证,

学员的全数学费由军方承担,每名学员每月可获津贴895美元,由此吸引了大批学生报考西点军校^[4],可谓优中选优。

3、领导管理与人事的任免

从领导管理和人事任免来看,政府与军校的权力关系主要表现在军校院校长及高级职位的人员任命方面,学术人才主要由行政主管兼任。

以国防大学为例,其校长为中将,由三军轮流派人担任,直接对参谋长联席会议主席负责;副校长为国务院任命的大使级官员;参谋长在校长的直接领导下统管全校工作。参谋长和行政教务长直接向校长负责,并负责向大学和各个学院提供支援。国家战略研究所所长和教务处长直接向校长报告工作。学校的参谋人员都是具有教育与军事综合经验的专业人员,他们有能力对教学计划的实施进行评估,与联合参谋部和国防部的关键官员密切配合,与各军种司令部的参谋人员和政府其他部门的工作人员保持联系,并与民间学术机构互相合作^[5]。各学院行政主管即院长和教务长直接向校长报告工作,接受校长的政策指导和指示。各学院的院长对本院课程计划的制订、学员的各种活动以及学院内部的行政管理负有主要责任,提出教员发展、任免等方面的意见。

再比如美国陆军指挥与参谋学院的院长曾由美国陆军训练与条令司令部负责联合兵种的副司令、美国陆军联合兵种中心司令兼利文沃思堡驻军司令兼任,不仅如此,他还担任作战指挥作战实验室主任。

(二) 军校内部的学术权力与行政权力关系

从形式上看,美军院校的学术权力与行政权力为两权分离,互相渗透,各司其责,但行政权力占主导地位。

1、行政权力占主导的组织职能体系

以西点军校为例,其主要权力集中在决策委员会。这个委员会主要由校长、参谋长、学术委员会主任、学员队司令、教务长组成;此外,为了体现学术的权威性,校长还指派两名在职教授参与决策组织,规定教授的任期为3年,不能连任。决策委员会是校长对全校一切重大问题听取意见和建议的主要渠道。在接受校长直接领导的同时,决策委员会还必须接受陆军部的领导和制约,一切重大决定都要交陆军部审批。决策委员会的决策依据产生于所属的小组委员会,共有总务委员会、终身制人员选拔委员会等10个小组^[6]。西点军校虽然设有专门的学术委员会,但其成员主要由院校各级的部分行政主管组成,如校长、教务长、学员队司令、体育办公室主任、13个文化教学系主任、军事教育系主任、招生办公室主任和医院院长等,没有专门的专家学者席位,所以学术委员会主要还是行政权力的主体,行使行政权力的职能。学术委员会的职责是确定招生标准和学习成绩考核标准;制订各项教育与行政管理的方针政策,协调各单位之间的工作关系;对学校的一切学术问题向校长提出建议。每年平均开会35次。教务长兼任学术委员会主席。学术委员会决定的事呈校长批准,由教务长带回办公室贯彻执行^[5]。由此可见,西点军校的学术委员会是由专业学术人员和非专业学术人员共同组成,行政主管人员所占的比例较大,行政权力还是占据着绝对的优势。

西点军校的另外一个权力机构是视察员委员会，其成员包括：参议院军事委员会主席或主席指定的代理人；由副总统或参议院议长委派的3名议员，其中2名必须是参议院拨款委员会成员；众议院军事委员会主席或主席指定的代理人；众议院议长委派的4名众议员，其中2名必须是众议院拨款委员会成员；美国总统委派的6名成员，任期为3年，每年撤换2名到期人员^[6]。视察员委员会的职能是每年对西点军校视察一次，主要检查学校的教学规章制度、实施计划以及教学设备的使用和维护情况。视察结束后需要向总统递交一份视察报告，其中包含对西点军校的情况介绍、意见和建议。视察员委员会建立于1815年，一直沿袭至今，这种来自于上方的监督组织，对学校的行政干预性非常大。

2、上下通连、相互制约的科层化权力网络

美军院校内部的权力机构以制度化为基础，领导编制体系构成了一个自上而下的权力网络，即马克斯·韦伯所提出的“科层化”组织，目的是突出院校的统一性和规范性。

军校的各级机构层次分明，各级委员会和部门各行其责，上下通连、相互交织、彼此制约。以美军院校设置的学术委员会等决策机构为例，其成员一般由院校长、教务长、各系主任、教授、学员队总负责人以及招生委员会主任组成，各尽其责。委员会的主要职能体现了各级对学术工作的参与程度，委员会同时也就院校管理、人事安排、经费来源等重大问题向院校长提出建议。

学术权力行使的范围相对有限，主要是下一级部门向上一级部门、委员会、院校长的意见报告。相比而言，美军院校行政管理部更加健全，其科层制的管理模式对于提高工作效率，确保院校整体目标的顺利实现发挥着积极的作用。

3、选任过程分权化的管理模式

美军院校为教员提供不断更新知识的平台，在军校选拔、考核教员时非常注重其学术背景，选任工作主要由各类专门的委员会负责，重视系一级的需求，达到适度“分权”替代高度“集权”的制度。

从教员来源看，以西点为例，教员队伍由军职和文职组成，两者的比例为7:3。学校实行教员轮换制，80%以上的教员都是临时的，大多是来自部队的优秀上尉或少校。西点军校教员都有部队、机关、院校等多重经历，非常重视教员的学术背景和能力^[8]。以文职教员为例，他们中有来自本校的毕业学员、有来自地方院校、科研团体，甚至政府部门的教授或专家^[9]。

军校有着严格的选拔、考核教员制度和专业化的考核机构，对军职教员实行全面考核，对文职教员实行广泛征召，择优雇用。为了体现“学术性”和“应用性”，院校以系一级的意见为主要依据，同时教员评选委员会也发挥着重要作用。各系都非常重视教员的招聘选拔，在教员推荐、选任、续任中具有决定性的权力，并且主要以学历和任教能力为主要考核条件。大部分教员拥有高级学位和职称，每年规定了一定数量和质量的学术著作或科研成果，教学能力上必须拥有渊博的知识，教学经验丰富，必须是本学科的带头人或学术权威。

西点军校的选任和职称等级评定程序严格规范，尤其对教授、常任副教授以及任期延长至20年的教职人员。学校教授与常任副教授评选程序相同，首先必须是评选委员会公开宣布招聘担任常任副教授职位的人员，招聘启事刊登在各种刊物上。然后就候选人的学术、专业和个人能力方面进行详细考查。待候选人名单确定后，委员会向与候选人学科有关的地方著名学者提出咨询。如果评选委员会确认候选人没有达到应有的条件，会向教务长报告位置的空缺，直至找到合格候选人为止。考查程序完成后，委员会向教务长和校长提出推荐意见并报告咨询人的意见。在教员的选任过程中，学校赋予委员会较大的权力，选任副教授是两个在教务长领导下的常设评选委员会负责，每个评选委员会至少要有4名成员。委员会成员任期两年。

从教员的选任职称等级评定来看，美军院校重视人员专业背景的学术性和权威性，对于教学管理人员的要求非常高，学校强调教学管理人员不是只看中单纯的行政管理能力，而是注重他们的教学经历，要求人员必须是教学的内行，所以在选配教学管理人员上比一般教员要求还要高，包括文职在内，必须有10年以上教龄，要求具有硕士或博士学位。他们既从事教学管理，又身兼一定的教学任务。如国防军事学院的院长曾经就是研究国际关系的哲学博士、战略学家，曾在空军军事学院长期任教，作为院长本身就还要担任战略方面的教学与研究，既是教员，又是教学的管理人员，有利于协调学术和行政之间权力的关系。

4、学术事务决策的集权化管理格局

在涉及到学术性事务的决策中，军校内部的学术权力与行政权力之间并没有明显的界限，常常交织在一起，相比之下，行政权力机构发挥的作用较大。比如在西点虽然设立了学术委员会，但在有关学术性事务的重大决策中，行政干预作用较大，校务委员会起着关键性的作用，在涉及诸如学术课程的改革等事宜必须得到校务委员会的同意认可。在西点军校的规章制度的制订和落实方面，校务委员会起着关键性的作用，可以说在许多方面真正代替了学术委员会的作用。

素有“西点军校之父”之称的西点第四任校长西尔韦纳斯·塞耶上任后，主要贯彻校务委员会的集体领导，校务委员会一直沿袭下来。后来证明，校务委员会是塞耶改革和创新取得成功的关键。在军校改革过程中遇到外界干涉时，校务委员会给了校长极大的支持。校务委员会是西点军校管理校务的机构，由校长、副校长、教务长、学员司令官和各系主任等人员组成，主要职责是就学校的教学事务向校长提出意见和建议，具体内容包含负责确定课程设置，教学内容和时间分配，选择教材，组织实施考试以及评卷，颁发毕业文凭并对学员任职提出建议。此外，校务委员会的职责还包括：根据陆军部现行政策向陆军部提出增加学员名额的建议；审查报考本校或重新入学学生的资格和推荐入学新生的身份；审查学生课程学习、军事训练和发展的成绩；提出开除不合格学员的建议；审查学员毕业资格并提出到武装部队任职的推荐意见等^[6]。

由此可见，西点军校的校务委员会在学员学业成绩认定方面拥有非常高的权威性，校务委员会的人员掌握着重大问题的实权，如有关学校发展的计划及相关事宜都由委

员会制订标准和实施程序。一般情况下,校务委员会的决定都是出于保守的角度考虑,成员首先关心的是稳定和继承军校传统,为了达到此目的,校务委员会牢牢控制着对一切重大问题的决定权,完全剥夺全体教职员在制订政策上的发言权。另外,教务长和系主任的任期实际上是永久性的,而校长和学员队指挥官的任期为三年。所有提交到校务委员会讨论的问题都通过表决裁定。在西点军校,没有设立教职员工理事会。通过课程和教学的标准化,一些持不同意见甚至批评意见的教员的影响被抵消,在西点军校,军校制度及其保护者成为校务委员会的道德专横的代名词。校务委员会的权力过于集中,无论是表面的集中还是实际的集中,都是由于缺乏向现状挑战的魄力,这种集中化的管理格局阻碍了教授权力的发挥。

按照富林兹和拉温的关于权力的观点,美军院校主要以体现组织机构的强制性为主,其间赋予学术团体组织的部分参与性权力,国家和军队对军队院校的控制力度较强。在教育规划方面,主要是国家对整个军队院校实行宏观统筹,如美国国防部负责确定军校的教育指导思想、总体方针和政策、招生规模、教育经费以及院校长的人事任免上。美军院校的招生计划涉及到国家对整个军队院校教育发展规划的控制,在招生计划和规模上,各军校没有自主权。在教学及科学研究方面,各军队院校有较大的自主权。

总体上,美军院校中行政权力占据着主导地位,学术权力发挥的部门确实存在,但多以行政主管兼职的形式,主要是意见参与,缺乏应有的作用空间。

三、关于军校学术权力与行政权力关系的理性思考

从美军院校学术权力与行政权力的关系模式上看,院校作为军队建设的重要组成部分,必定受到国家、军队相关机构、部门的控制。无论美军院校还是我军院校,内部的学术机构大都依托于机关部门,这样学术权利与行政权利之间就形成明显的分工不明、责任不清的关系。

首先,区分学术权力与行政权力的界限。由于军校行政色彩浓厚的特殊性,军校内部的学术权力与行政权力的界限模糊。以院校教员的学术成果认定和研究项目申报为例,虽然各军校成立了专门的学术委员会等机构,但其体现出明显的学术权力行政化倾向,学术水平、资质的认定等本应是学术事务管理机构的工作,在实践中却掺杂了大量的行政要素,其过程中所普遍采用的数量化、技术化等方法使学术权力让位于行政权力,有些情况下基本上是由行政权力机构确定的,使得行政权力的作用远远大于学术权力的力量,院校的学术权力与行政权力机关的职责交织在一起。

其次,建立健全院校的学术组织制度。军校虽以其特

殊性区别于地方高校,但它毕竟是院校,承担着相应的教学、科研任务。为了发挥好作用,应该建立健全院校学术组织制度。军校设立的诸如学术委员会等学术组织,应该切实担任起学术研究的指导和监督作用,促进院校教学、科研和学科建设等各项工作健康、有序地发展。学术组织的成员应以学术人员特别是学术带头人为主,尽量避免“双肩挑”现象。

第三,构建军校学术权力和行政权力并重的管理模式。军校的特殊性决定了不能单方面地夸大学术权力的作用而忽视行政权力的存在。伯顿·克拉克曾经说过:“教师和管理人员的利益是共同的而不是对立的,两者都是大学的工作人员,应该像同事一样分享权力”^[10]。军校学术权力和行政权力虽职责不同,但两者并非对立,而应并重,只有学术权力和行政权力的协调合作才能维持院校的长远发展。

军校中的学术权力和行政权力不可能绝对分开,院校要倡导学术自由,尊重学术权力,但并不是说完全排斥行政权力的要素,或者完全否定行政权力的作用。“仅仅把大学视作由平等学者组成的学者社团,仅仅由共同的价值和和谐的学院文化来规范学者的行为,大学是无法运转。”^[10]军队院校更是如此,要确保院校学术的权威性,又要合理发挥行政管理职能和作用,这就要求不断提高各权力主体的素质,在明确职责的基础上分享各自的权力。

[参考文献]

- [1] 钟秉林,张斌贤,李子江. 大学如何协调学术权力与行政权力[N]. 中国教育报,2005-02-04(04).
- [2] 李立国. 学术权力的特征与运行机制[J]. 学术界,2004(1): 187-189.
- [3] 白晓忠,吴玉金,周锐. 改革中的美国军校[M]. 长沙:国防科学技术大学出版社,1989:263.
- [4] Lipsky, D. Absolutely American: Four Years at West Point [M]. New York: Cornell University Press, 2003:56.
- [5] 萧石忠. 美国著名军校[M]. 北京:人民出版社,2004:318-319; 39-40.
- [6] 于大清. 目击西点[M]. 北京:解放军出版社,2005:66-67.
- [7] 王春茅. 美国军事教育现状与发展展望[M]. 北京:国防大学出版社,2001:21.
- [8] Terry, W., Ocarlet. U. S. Military Schools [M]. Madison: University of Wisconsin Press, 2002:88.
- [9] Portes, A., Rumbaut, R. West Point: A Portrait [M]. Berkeley: University of California, 2005:32.
- [10] 伯顿·克拉克. 高等教育哲学[M]. 杭州:浙江教育出版社,1987:40.

(责任编辑:林聪榕)