

# 克服行政化倾向 推进现代大学制度建设

◆孙和义

近几年,关于大学“去行政化”、克服行政化倾向方面的讨论很多。教育发展规划纲要也明确提出要“推进政校分开、管办分离”、“克服行政化倾向,取消实际存在的行政级别和行政化管理模式”。造成大学行政化色彩浓,是诸多因素作用的结果,解决这个问题必然也是一个系统工程。其中既需要政府改进管理体制机制,也需要大学主动的自觉作为,整体推进现代大学制度建设,从而推动大学在自主办学的过程中认真考虑并切实履行其对国家、民族及地区社会发展所应当担负的责任。

## 一、牵制政府与大学之间行政角力的因素

大学行政管理是一种实现大学组织目标的管理模式和管理方法,亘古有之。古今中外,概莫例外。国外大学也设有行政管理机构,也分层级。大学的行政管理不能等同于行政化。所谓行政化,就是运用行政权力管理和治理大学。从大学和政府之间的关系来看,行政化主要体现在政府将大学作为行政机构或行政机构的延伸部门来管理,严格控制,管办不分,使得大学办学自主权越来越小。从大学内部治理的角度来看,行政化集中体现为行政权力与学术权力的关系失衡、学术权力与行政权力的分割和对立、行政权力对学术权力的替代与压制。

我国政府与大学的行政关系,突出表现在大学不论在形式和实质上都是政府的隶属机构,大学在办学中,很大程度上是在执行政府的行政指令。近年来,社会上认为大学行政化色彩越来越浓;大学本身也感到受行政化影响越来越大。从社会的历史文化、政治经济等方面考察,笔者认为,有两个突出的因素在牵制着政府与大学之间的行政角力。一是“官本位”意识。从文化历史传统上来说,我们的社会价值是以“官”来定位的,官大的社会价值高,官小的身价自然小,与官不相干的职业则比照“官”来定位各自的价值。我们党执政后,在去“官本位”方面做了很多工作,破除了领导职务终身制,提倡领导干部要做人民公仆。但不可否认,千百年来形成的习惯势力,并非一朝一夕能根除的。人们有时自觉不自觉地向“官本位”上靠,企业集团公司要有个行政级别,大学要论个行政级别,甚至学术上最高荣誉称号的两院院士享受某些待遇,也被演变成等同于副部

级。二是源于“权力寻租”。20世纪九十年代之初,我国刚刚进入市场经济,国家公务员岗位待遇不高,一些官员纷纷下海去办公司,公务员岗位曾被冷落。但随着市场经济的深入,权钱交易等现象不断出现,公务员岗位又趋之若鹜。毋庸讳言,这种权力寻租现象也一定程度地出现在大学,大学的行政化色彩也就越来越浓。

## 二、政府加强宏观管理,为中国特色现代大学制度奠定基础

大学行政化主要体现在政府将大学作为行政机构来管理。克服行政化倾向,政府应率先发挥主导作用。改变政府对大学的管理体制机制,体现在政府少干预、少审批。通过运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段在关乎大学发展的宏观性、战略性、前瞻性的问题上,对大学进行适度的控制和干预,给大学以必要的外在规制力。

建设具有中国特色的现代大学制度。建设好、管理好一所大学,制度带有根本性、全局性、稳定性和长期性,大学章程是建立现代大学制度的基础。我国1995年颁布的《教育法》、1998年颁布的《高等教育法》都明确提出要制定和完善大学章程。现阶段,需进一步推进大学章程的建立。我国现在绝大多数大学属公立大学,政府应明确公立大学章程制定主体,针对不同类型的学校,制定有关公立大学章程的规定或政策,将章程制定权授予学校,不同类型的大学可依据此规定自主制定本学校章程。经教育行政主管部门审核后,加以实施。有了现代大学章程,政府才能依法依章程管理大学,才能减少对大学不必要的行政干预。

加强宏观管理,减少过细的行政干预。譬如,大学的人员编制,随着事业单位人事制度的改革,政府不需要对具体的某一所大学去考虑设多少教师岗位,多少管理岗位和教育辅助人员岗位,集中精力关注教师岗位设置就可以了。各级教育行政主管部门,针对不同层次、不同类型的学校,确定其师生比,明确教授、副教授席位设置和教师岗位设置的数量,出台教师岗位设置的宏观政策。各大学按照政策要求,明确自身的定位,因校因地制宜,研究如何按需求去设置管理人员、教育辅助人员等岗位,以保证办学的

高质量和高效益。再如,各级政府在大学办学资金投入上,也要从宏观上建立一种科学的分配办法。随着国家对教育的投入达到或超过 GDP 的 4%,政府不宜过多地用行政权力去分配教学科研资源,亦无须设置太多项目让大学去争取资金;而是要按照大学的层次定位,将必需的资金投资到位,让大学结合实际,确定哪些项目优先安排,以保证正常运转,提高办学水平;哪些项目可以放到长期规划里,急需时再上。这样,大学就可以专心做好学校发展的战略规划,不用再因要争取某些项目而跑“部”“钱”进,也能避免匆忙上马一些工程。

提高大学在国家和国民中的地位,有条件地逐步取消大学领导的行政级别。新中国成立初期,大学并未明确行政级别。但当时的一些重点大学的校长,是国家主席亲自任命的,有的大学校长是中央委员或候补中央委员,像当时清华大学校长蒋南翔,北京大学校长马寅初,哈工大校长李昌,山东大学校长成仿吾等,在社会上享有很高的声誉,在一些重要的社会活动中和省部级领导平起平坐,摆在非常重要的位置。我以为,今天如果我们取消大学校长的行政级别的话,要防止大学地位被降低的可能,如果仍实行大学校领导分层次由中央政府和省部级政府任命,就是一个可行的办法。比如,进入“985 工程”的大学,校领导由中央或国家主席直接任命;省属大学,由省委或省长直接任命。在全国人大代表和政协委员中,大学领导设有一定比例的席位;在国家和省级一些重要的发展建设委员会里,大学校长名列其中。如此一来,大学领导就以教育家、社会活动家的身份活跃在社会的舞台上,而不是以官员的身份频频出现,这对避免“官本位”的现象会有利的。

### 三、完善大学内部治理结构,弘扬大学精神,防止世俗化

大学去行政化,需要在政治体制改革和社会系统性改革不断取得突破的大背景下才能完全实现。但是也不能坐等社会和政府相关工作的推进,在自身能够作为的范围内,需要积极主动的进行改革。我认为,可以从以下三方面做起:

加强大学内部治理,完善内部管理体制,平衡学术权力和行政权力。前面提到的建立大学章程,其中重要内容之一就是大学内部管理体制做出明确规定。教授治学、学术自由是大学作为研究高深学问之所的内在需求,各种学术组织是教授治学的重要载体和手段。因此,大学章程应规定学校各种学术组织,如学术委员会、学位委员会、职称聘任委员会、教授会等职责和权限,保证教授在教师岗位聘任,专业设置及学科建设、评定教学科研成果、有关学术评价等方面有审议权、决策权,真正实现教授治学。

带头破除“官本位”意识,建立管理干部能上能下的机制。大学校长、学校下属各学院院长,其选拔任用必须进行制度创新。大学校长实行遴选制度,建立由人大代表、政府

部门、社会贤达、知名校友、学校教授等共同组成的遴选委员会,制定校长标准,面向社会公开选拔。对兼有学术权力和行政权力的院长,实行公开推举制和任期制。1995 年,同济大学首开先河,实行公开推举校长,达到了预期效果,起到了很好的示范作用。哈尔滨工业大学参照同济大学的公开推举校长的办法,开始试行院长(系主任)公开推举制和任期目标责任制,明确推举产生的院长,一届任期三年;届满自然换届,可以连推连任,但任期不能超过两届。这种创新制度,彻底打破了“官本位”思想,使得聘到领导岗位的人责任感、使命感强,上得自然;届满后自然换届,下得得体;淡化了做官的意识,增强了服务理念。

在提倡教授治学的同时,积极倡导职员治事。职员制必然要求行政职能部门的管理人员全心全意为教师服务。香港科技大学原副校长孔宪铎在吸引教师时有这样一句名言:“招募最顶尖的人才,然后好好伺候他们,使其乐此不疲。”这是一种不含“官本位”的管理理念。要使行政职能部门的管理人员牢固树立这种理念,需要机制创新和制度创新。首先是国家层面的制度创新。中央政府在推进事业单位人事制度改革时,应明确大学职员系列的聘任制度、岗位管理制度、薪酬制度、考核奖惩制度,大学在政策指导下,建立一支具有清晰的发展空间、精干高效的职员队伍。其次是大学自身的体制机制创新。在大学章程里,要明确机关职能部门的职责、权限,通过章程规范,使得有行政权力的部门工作到位而不越位,避免行政权力干扰学术权力。大学对机关职能处的处长实行公开选拔制度和任期目标责任制。公开选拔,竞聘上岗,就改变了过去的“要我做”为“我要做”;任期制就解决了任期届满,自然换岗的问题。公开选拔,增强了上岗后的责任意识;实行任期,行政权力的行使就有了时间空间的约束。对“双肩挑”的管理干部,也能避免行政权力和学术权力通吃。这样的选拔任用机制,可以有效地避免大学管理人员的行政化,克服官本位意识,增强服务理念。

弘扬大学精神,转移社会一时之风气。市场经济大潮的冲击,难免带来一些不良之风气,比如社会之浮躁心态,人们之趋利心理。在社会大变革时代,大学更要养天地之正气,弘扬中华民族的优良传统,创新时代之精神。譬如,大学倡导的独立精神,就是提倡教师学生要学会独立思考、独立判断,要有独立之人格。先贤们所说的“贫贱不能移,富贵不能淫,威武不能屈”,“不为五斗米折腰”,都是独立精神之体现。一个国家,一个民族,精神上的颓废比贫穷落后更可怕。大学在市场经济的大潮中,要避免趋于行政化,防止走向世俗化,就要积极倡导大学独立之精神,捍卫大学之魂。

【作者为哈尔滨工业大学副校长】

(责任编辑:卢丽君)