

# 论高校的“行政化”和“去行政化”

李立国 赵义华 黄海军

**摘要:**高校“行政化”是指高校作为学术性组织的特性被忽视,用行政的手段和思维管理高校。高校“行政化”可概括为外部“行政化”和内部“行政化”两个方面。高校“去行政化”的本质是按高等教育的规律办学。去行政化的具体途径包括转变政府管理教育的职能和方式以理顺政府与高校的关系,高校要建立符合教育规律和学术规律的内部治理结构。

**关键词:**高校;行政化;去行政化

大学自中世纪诞生以来,始终把知识的创造和人才的培养作为自身最基本的价值追求,其作为学术性组织与政府和企业存在着根本的区别。高校与行政机构的区别主要在于:行政机构是根据理性管理原则,如科层化和科学管理来设置机构、划分权限和进行明确而清晰的职责分工,以实现效率的最大化。而高校则缺乏行政组织的自上而下的层级控制手段,同时又必须使其成员受到学术自由制度的保护。在我国,高校作为学术性组织的特性在一定程度上被忽视,存在着用行政的手段和思维管理高校,没有按高等教育发展规律、高等学校办学规律和学术发展规律办学的倾向与问题,这就是高校的“行政化”。高校“去行政化”就是按高等教育发展规律、高等学校办学规律和学术发展规律办高校,把高校作为学术性组织而非行政机构进行管理。

## 一、高校“行政化”的内涵与成因

高校行政化可概括为外部“行政化”和内部“行政化”两个方面<sup>[1][2][3]</sup>。外部“行政化”涉及的是政府与高校的关系问题,内部“行政化”涉及的则是高校内部治理问题。

### (一)外部“行政化”的内涵与成因

大学自主发展,有利于弘扬学术自由的传统,使高校教育教学活动按照教育规律运行发展,从而使大学真正成为创新知识和培养人才的学术殿堂。但是,长期以来,我国高等学校是以政府部门的下属事业单位的身份而存在的,高校的办学活动受到政府部门的严格限制。高校作为办学实体,但却不拥有真正意义上的法人地位。

随着改革开放的深入进行,扩大高校办学自主权的问题被纳入教育改革的议程之中。1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》明确指出,在执行国家政策法规的前提下,高等学校在招生、专业调整、教材编纂、教学计划、对外合作、技术开发、行政安排、对外交流等一系列活动中拥有程度不一的自主权。在此后进行的历次高等教育改革中,扩大高校办学自主权都是一个特别受到重视的改革议题。但是我国政府与高校的关系并未得到有效的理顺,高校办学自主权并未得到有效的落实,行政管理代替学术管理,高校师生对于属于自己领域的问题没有发言权,处于被动的服从地位。政府在与高校的关系中处于优势地位,要么把高校视为政治的工具,以政治规律替代学术规律,以政治原则组织来规范学校教育教

学活动,高校改革也时常带有政治的色彩而成为一种政府行为、政治行为;要么把学校视为经济的工具,高校越发屈从于经济活动的压力,扭曲了自身特性,并且因为单纯适应经济、市场而陷入了功利主义、工具主义泥潭<sup>[4]</sup>。

外部“行政化”是指政府以管理行政部门的手段和思维来管理高等教育和高等学校。具体来说,就是指令性、同质化和工程化管理。

指令化管理是计划经济的产物和表现,在我国建立社会主义市场经济体制的过程中已经逐步退出经济领域,但在教育这个天生不能靠命令和计划求发展的领域却依然顽固地存在。同质化管理也可称作单一化管理,就是用同一个标准、同一套模式管理不同的客体。用同质化的管理方式管理高等教育和高等学校,其结果必然是千校一面。近几年,我国高校数量与规模急剧扩大,相应的投入亦增加很多,但政府部门仍用行政化方式、工程化模式管理高校。新增的教育经费较少用于提高生均拨款标准和增加学校基本支出,而是搞了名目繁杂的各种“工程”,把经费使用权严格控制在政府部门手中,政府虽然从人、财、物等方面对高校进行了大量的投入,建立了各种层次的学科平台、研究基地、重点实验室等,但这些投入并没有使高校在提高教育教学质量上取得预期成效。

外部“行政化”的成因主要有四点:一是历史原因,我国的大学不像很多西方大学那样拥有深厚久远的自治传统,而且长期被当作行政部门或准行政部门来对待,行政权力自然会深度介入到高校内部事务中去。二是利益诱导原因,权力的寻租可以带来利益的获得。放权就意味着放弃权力寻租的收益。在这种情形下,政府主管部门自然不愿意将手中的权力放还给高校,甚至还会通过各种方式人为设权。三是制度原因,我国法律虽然赋予了高校办学自主权,但相关规定过于抽象,缺乏可操作性,而且没有保障措施,同时也缺乏有效的救济途径,导致许多属于法定的高校办学自主权的权利无法落到实处,实际上仍被教育行政主管部门及相关部门所掌控。此外,由于我国高校与教育行政主管部门之间存在行政隶属关系,高校自然很难抵制行政权力对其内部事务的介入和干预。四是观念原因,由于我国传统的“官本位”意识根深蒂固,政府在进行社会管理时已经习惯于采取一种高高在上的态度,对包括高校在内的各种组织和团体缺乏信任,认为一旦放松或放

开管理,它们就会犯错误,就会出问题。

## (二)内部“行政化”的内涵与成因

内部“行政化”是指本该由学术人员享有的学术事务决定权被行政人员所掌握,在决定学术事务时采用的决策方式或议事规则“行政化”,用行政管理方式来处理学术事务。这里及下文所说的“学术事务”是广义上的,既包括狭义上的学术研究事务,也包括教育教学事务和与此两者相关的资源分配等。如广受诟病的指标化、量化学术管理模式,就是以不符合学术规律的行政手段和行政思维管理学术事务的表现。如担任行政职务的教授利用手中分配学术资源的权力在项目、课题申报评审等方面向自己倾斜。再如,高校资源分配应以学术为本位,由学术委员会和教师决策,但学者却普遍缺乏对于与知识生产有关的各类资源的配置权,这些权力主要集中在学校以及院、系层面,这既是典型的权责利不对等现象,不符合管理的基本原则,也是高校内部行政化的具体体现。

外部“行政化”是造成高校内部“行政化”的主要原因。如前所述,由于我国的高等教育管理体制是政府主导,高等学校在办学过程中必然受到政府方方面面的管理,而政府对高校的管理又必须通过高校内部的“代理人”来实现。因此,高校内部的各种行政机构实际上就在一定程度上充当着这种“代理人”的角色,更确切地说是“代管人”的角色。由此,政府权力的强势也就自然带来了高校内部管理中行政权力的强势。换言之,正是外部“行政化”促成了高校内部“行政化”<sup>[2]</sup>。此外,由于政府在人事和资源上控制着高校,高校校长由政府任命,高校办学资源由政府提供和分配,导致高校不得不跟着政府的指挥棒转。政府以什么样的指标和方式考核学校,学校就以什么样的方式考核教师。这里实际存在着一个“传导”效应。

## 二、高校“去行政化”的内涵与途径

### (一)高校“去行政化”的内涵

高校“去行政化”的本质就是按高等教育的规律办高等教育<sup>[5]</sup>。其内涵可概括为四个方面:

一是按高校发展规律办学。自主办学是大学发展的必由之路和基本规律。所谓自主办学,就是指高校作为具有独立法人资格的机构,在不受其他组织或个人非法干扰或阻碍的前提下,依法行使教育决策、组织教育教学活动的权力。落实并扩大高校办学自主权是按高校发展规律办学的基本要求。政府高等教育宏观管理权力的下放,最终必须具体落实为办学者的权力,实现办学者权力和责任的统一。

二是按学术研究规律从事学术研究和学术管理。学术规律的基本内容包括学术自由、学术信仰、学术研究过程的长期性、可错性等方面。学术研究的本质是探索未知世界,因此必须建立保障和保护学者基于自己的兴趣进行自由探索的制度。如果一套制度使得教授不能安心于学术研究而一心想着去当官或赚钱,使得学者失去了对学术的信仰,那么这套制度肯定是违反了基本的学术规律。同时,学术研究是一个长期积累的过程,它需要学者潜心从事连续性的学术研究,而且对未知世界的探索不可能一帆风顺,在学术研究的过程中走弯路、犯错误是不可避免的。如果一套制度使得学者们都热衷于做“短平快”研究,或者要求学术研究“只许成功,不许失败”,那

么这套制度也是不符合基本的学术规律的。

三是按人才成长规律育人。尊重个性、全面发展是人才培养的核心理念,一切有关人才培养的制度设计都应以尊重个性、促进学生的全面发展为核心。只有尊重个性才能充分发挥个体的最大潜能,也才能促进学生的发展。尊重个性和全面发展的人才培养理念既体现在学校教育教学的过程之中,也体现在招生录取等人才评价和选拔制度的设计与实施中。

四是由热爱教育、懂得教育规律的教育家办学。温家宝总理在接受中国政府网和新华网联合专访时,对教育家办学提出了三点看法,十分准确地概括了教育家办学的基本内涵:“他们可能不是某些专业的专门家,但是他们第一热爱教育,第二懂得教育,第三要站在教育的第一线,不是一时而是终身。如果两三年一换,那么哪一所学校都不可能办好。”办好高等教育除了要遵循高校发展规律、学术研究规律和人才成长规律外,还必须由懂得这些规律的教育家来办学。只有这样,才能真正把按高等教育的规律办学落到实处。

### (二)高校“去行政化”的途径

高校“去行政化”并不代表学校不接受政府的管理,而是强调政府对高校的管理要遵循办学规律,克服对高校的行政化管理方式。尽管各国高等教育宏观管理的模式不同,但是,无论哪个国家,大学都不享有完全不受约束的自由,政府总是力图保有对大学的最终控制权。政府制约大学的手段各不相同,通常包括经费导向手段,以带有目的的拨款约束大学;质量评价手段,以规范的质量评价约束大学;规划限制手段,以签订发展合同的方式约束大学;社会参与手段,以利益相关者身份约束大学等。更加严厉的制约手段还包括:控制大学校长任命权,控制大学理事会(校董会)批准权,控制大学教授评审权,控制大学学科设置权等<sup>[6]</sup>。世界上并不存在纯粹的大学自治。

高校去行政化的关键是理顺政府与高校的关系,切实落实和扩大高校办学自主权。这就要求政府一要转变职能;二要转变管理方式。其中关键是转变职能,转变职能是转变管理方式的前提。转变政府职能,就要合理规划和配置教育行政机关的职能和权限,避免教育行政机关的越位、错位和缺位。政府主要依靠法律、规划、拨款、评估、行政等手段管理和监督高等教育<sup>[1]</sup>。政府的行政管理权限表现最突出的方面就是制定规范和标准,政府制定的这些规范和标准一般都是某一方面达到的最低界限,是高校办学必须达到和遵守的,主要包括设置标准、教师资格和职务标准、学位证书标准和干部人事任免标准等。具体来说,就是政府要从管理者的角色向投资者、监督者和服务者的角色转变,而把学校管理的角色完整地留给高校来担当。

作为投资者,政府应保证对高等教育的经费投入,切实落实既定经费投入目标,至于经费如何使用则属高校内部事务,应将其权限归还给高校。同时,政府作为投资者,还可以通过适当决定财政拨款的方向与力度这一宏观调控手段,促进教育改革与发展等宏观政策目标的实现。

作为监督者,政府要监督高校是否依照法律法规办学,是否存在违法违规行为,并采取必要的行政措施进行纠正和治

理。同时政府要建立健全办学质量监控体系,对高等学校的办学质量进行适当监控,对难以保证基本的办学质量的高校要采取适当整治措施。

作为服务者,政府应做好各类教育信息的采集、统计和发布工作,帮助高校准确分析、把握社会的需求与变化;做好教育政策的研究与评估工作,以不断提高教育政策的制订水平和执行效果;做好应高校请求为其提供办学指导的工作;等等。

学术性是大学组织最为核心的特性,它界定了大学组织的根本属性,构成了大学区别于其他社会组织的边界。大学办学自主权的核心是学术权力的彰显与学术制度的建立。没有学术权力与学术制度,大学就不能称之为大学,大学的发展就失去了灵魂,也就失去了保障。这样的大学,如果获得了政府下放的行政管理权限,就可能受到利益的驱动,投入市场的怀抱而沦为市场的附庸,把大学变为赚钱的机器从而失去了大学的本质属性与职责。我国在特定的历史背景下提出的大学办学自主权是指行政管理权限,而非学术权力。在高等教育改革历程中,我国高校获得了许多权力。但是,我国高校一直没有能建立学术权力主导的学术制度,离开学术主导,高校“行政化”必然会使追求功利实用目的的欲望膨胀起来,高校行为失范在所难免。

不论何种类型的高校,只要获得的行政管理权限处于既没有学术权力与学术制度约束,又缺乏政府与社会有效监督的环境下,就可能出现把学校与市场联系在一起的现象,使高等学校在一定程度上变成了企业或商业实体。就不同高校比较而言,同样是获得了办学自主权,那些历史较长、学风校风优良、教师拥有较高地位且在学校管理决策中具有一定发言权与影响力的高校,其市场化与功利化程度就较低,办学水平和质量就较高。而那些办学历史较短、行政权力占绝对主导地位、教师难以参与和影响学校管理与决策的高校,则商业化气氛浓厚,办学质量较低。产生这些问题的根本原因就是高校学术权力彰显不力,学术制度没有得到有效建设,学术权力与行政权力制衡的高校内部治理结构没有建立起来。所以,要进一步探索和明确现代大学制度,健全以服务学术为核心的高校内部治理结构。现代大学制度必须要遵循学术规律,坚持学术本位,彰显学术权力,尊重学术自由,规范学术道德,促进学术卓越。

高校可以实行“党委领导、行政负责、教授治学、民主管理”的治理原则,校务委员会一般是学校咨询和审议机构,围绕学校改革与发展的重大事项和重要决策开展咨询和审议。学术委员会是大学最高学术权力机构,主要职责是审议、指导、组织、评价学校和学术人员的教学科研活动。目前高校的校务委员会、学术委员会和教职工代表大会等只是咨询机构或审议机构,并不是决策机构和管理机构。参照国际经验,要进一步明确其职责和权力,明确其在治学、治教中的地位并参与学校决策和管理。学院学术委员会是学院改革、建设、发展重大事项的决策机构,学院可实行教授委员会集体决策基础上的院长负责制。要探索民主管理的有效途径,适当引进社会力量参与办学和管理。

### (三)高校“去行政化”与取消大学行政级别的关系

高校的行政级别不是造成高校“行政化”的主要原因,充其量不过是高校“行政化”的一个表现。从历史渊源看,高校的行政级别也不尽然都与高校“行政化”有关。我国的大学一直被作为行政机构而拥有一定的行政级别,原来本科院校领导统一是司局级,现在少数著名大学领导升格为副部级。在高校一直存在行政级别的情况下,为什么近几年此问题却成为社会关注的焦点之一,主要因为最近十年来我国高等教育发展迅速,高校规模急剧扩大,高校获得的资源和经费也在不断扩大,高校已经不再是“清水衙门”,人们对于高校的认识发生了很大变化。政府在分配资源和高校在分配资源方面存在着行政化的倾向,社会没有认识到高校行政化的缘起,而把矛头指向了高校领导的行政级别。

高校作为学术组织,本不该具有行政级别,从长远看应当彻底地取消大学的行政级别,但必须注意方式与时机。正如中国人民大学纪宝成校长所言:取消学校的行政级别,需要有另外一种新的制度设计,能够让学校更好地与外界交流对接,以利于争取到更好的制度环境和办学条件<sup>[5]</sup>。在外部环境没有发生根本的改变,高校仍然需要依靠其行政级别与外部对接时,单方面地要求取消大学行政级别对大学自身的发展是不利的。在我国高校与政府的现存管理模式下,即使取消了高校行政级别,就能做到去行政化吗?朱清时院士所领导的南方科技大学就是一个具体例子<sup>[7]</sup>。因此,在高校的行政级别在一定程度上还对外部行政权力干预高校内部事务起制衡作用,在高校办学自主权还没有真正落实的情况下,贸然取消大学的行政级别就等于为行政权力干预高校内部事务扫除了一个制衡力量,势必造成外部行政化的进一步强化和升级。

(李立国,中国人民大学高等教育研究室副主任,北京 100872;赵义华,中国人民大学公共管理学院博士研究生,北京 100872;黄海军,中国人民大学公共管理学院博士研究生,北京 100872)

### 参考文献

- [1] 袁贵仁.现代学校制度——逐步取消行政级别和行政化管理模式[N].中国教育报,2010-03-01.
- [2] 新华社“新华视点”记者.高校“去行政化”为何引争议[EB/OL].(2010-03-10)(2010-03-27).[http://www.qh.xinhuanet.com/2010-03-10/content\\_19204057\\_3.htm](http://www.qh.xinhuanet.com/2010-03-10/content_19204057_3.htm).
- [3] 陆琦,孙琛辉,陈彬,袁建胜.大学“去行政化”需“内外兼修”[N].科学时报,2010-03-09.
- [4] 蒲蕊.当代学校自主发展:理论与策略[M].广州:广东高等教育出版社,2005:30-37.
- [5] 纪宝成.高校去行政化含义是按教育规律办教育[EB/OL].(2010-03-09)(2010-03-27).[http://news.xinhuanet.com/politics/2010-03-09/content\\_13132834.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-03-09/content_13132834.htm).
- [6] 范文曜.治道变革:完善中国特色现代大学制度[N].中国教育报,2010-03-05.
- [7] 朱清时.高校如何“去行政化”,且听“标本”来倾诉[N].南方都市报,2010-03-12.