

The Administration of Management in Chinese Universities and the Thinking of De-Administration

—Research on the Mechanism of University Governance Abroad

Meiyu Wu

School of Political Science and Public Administration, Wuhan University, Wuhan Hubei
Email: shmily9404@qq.com, 506077048@qq.com

Received: Oct. 18th, 2017; accepted: Nov. 1st, 2017; published: Nov. 8th, 2017

Abstract

From the 1990s, the problems of the administration of management in Chinese universities were gradually discovered, and the barriers to talent cultivation and academic development were also becoming apparent. In order to promote the process of de-administrative reform, it is necessary for us to propose the following reform path: balancing academic power and administrative power, establishing mutual monitoring mechanisms, adjusting the relationship between government and universities, improving the academic committee mechanism, cultivate academic culture and so on.

Keywords

Universities, Administration of Management, De-Administration

中国大学管理行政化与去行政化思考

—基于国外大学治理机制研究

吴玫瑜

武汉大学政治与公共管理学院, 湖北 武汉
Email: shmily9404@qq.com, 506077048@qq.com

收稿日期: 2017年10月18日; 录用日期: 2017年11月1日; 发布日期: 2017年11月8日

摘要

20世纪90年代始, 高校管理行政化问题开始逐渐被认识, 其对学术发展和人才培养的阻碍日益凸显。必

须平衡学术力量及行政力量；建立相互监督机制；调整政府与高校关系；完善学术委员会机制；培育学术文化等，以逐步推进对去行政化改革。

关键词

大学，管理行政化，去行政化

Copyright © 2017 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 中国大学管理行政化现状及去行政化进程

1.1. 中国高校的管理行政化

早在 1985 年，我国颁布了《中共中央关于教育体制改革的决定》，其明确强调，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。20 世纪 90 年代始，高校管理行政化问题开始逐渐被大众所认识，其对学术发展和人才培养的阻碍日益凸显。

近年来，教育部一直在推行本科教学水平评估，政府也不断提出高等教育发展新规划，但在高校治理历时 30 余年的改革推进中，其结果远远不如人意，主要是由于这类改革忽视了高校深层次治理结构变革的需求，政府与高校关系以及高校内部治理体制都未得到根本的转变。在对我国高等教育第一梯队“985 工程”高校进行分析中，可以明确地发现其有一个共同点：党政领导班子一般为 13~15 人，党政机构在 30 个左右，机关工作人员 400~500 名，其中处级干部 100 多名。不仅如此，学术腐败、高校腐败、高校行政层级化等问题更是层出不穷，这一切问题的探根寻源，都与“高校管理行政化”有着千丝万缕的联系。

“行政化”其字面解释是指一个组织的行政权利及行政管理的不合理膨胀，以至于影响到组织正常高效的运转。这种定义更多的类似于“科层化”，但实质上，在我国现状下，“行政化”被赋予的含义远远超过其字面定义。“我国高校‘行政化’，是指以官僚科层制为基本特征的行政管理，在大学管理中被泛化或滥用，即把大学当作行政机构来管理，把学术事务当作行政事务来管理，其包含了行政权力化、行政级别化和行政文化主导这三重含义，体现为行政权力制约学术权力，学术权力依附于行政权力，以及严重的官僚化倾向[1]。”

1.2. 中国高校的去行政化

近年来，我国一直在进行对高校去行政化的探索和改革。2010 年，根据党的十七大关于“优先发展教育，建设人力资源强国”的战略部署，我国出台了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020 年)》，明确将“推进政校分开、管办分离”，“探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策，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”提上日程。随后，《国家中长期人才发展规划纲要(2010~2020 年)》也一再强调“要克服人才管理中存在的行政化，‘官本位’倾向，取消科研院所、学校、医院等事业单位实际存在的行政级别和行政化管理模式”。2013 年，党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，进一步提出了我国要加快对事业单位的分类改革速度，积极推动去行政化的进程，逐步取消科研院校、学校、医院等单位的行政级别，深化教育改革[2]。

自此，完善高校内部组织结构、提高治理能力等成为各高校以及学术界研究的一大热点。许多双一流建设大学也在积极探索：北大正在规划在未来尝试取消院系行政领导的级别，改用聘任制，弱化甚至取消行政级别；山东省正在尝试选择多所高校试点，推行取消二级学院行政级别，建立中国特色的现代大学制度；上海印发了《上海市教育改革和发展“十三五”规划》，推行校长专业化建设，实现教育家转型，等等。

2. 中国大学产生管理行政化的原因

2.1. 高校管理行政化外部成因

当前我国高校“管理行政化”主要分为由政府及高校关系扭曲导致的高校外部管理行政化及高校内部自我异化导致的高校内部管理行政化。其中，高校外部性行政化的主要可归结为以下几个原因：

历史发展的结果。我国大学起源于近代，没有类似于西方高校几百年来形成的高校自治的传统，其内部管理方式主要以 20 世纪 50 年代的政府管理为基础，“高校为政府所有”的观念根深蒂固。同时“文革”等政治运动的影响，使得学术地位显著降低，学术权利逐渐式微。而大学与政府之间存在着直接行政隶属关系，高校规模与数量的急速扩张，以及高校权利分配趋向于以行政级别为基础的现状，都加速了行政权力对高校内部事物的控制，使得其占据越来越重要的位置。

权力利益的诱导及其法律制度的缺失。权力寻租带来的利益，直接导致政府不愿放权于高校，这种利益的诱导进一步阻碍高校自治的推进。与此同时，我国高校与政府之间的隶属关系直接导致政府对高校的过度干预。虽然法律规定了高校的自主权，但一方面现行的相关法律过于抽象，无法落实；另一方面，政府掌控着高校的财政权以及人事权，使得高校无法抵制行政权力的干预，无法做到真正的高校自治。

2.2. 高校管理行政化内部成因

政府对高校的过度干预是导致高校内部的自我异化的直接原因，而这种异化的表现形式，就是高校最重要的学术决定权被行政权力所左右，高校使用行政化的方式进行管理，学术能力被行政级别化所取代。

高校内部的自我异化使得高校内部行政权力一家独大，缺少制衡，高校资源分配无法做到以知识和学术能力为中心，而更多的依据行政者的意愿和行政权利的大小。我国自科举开始就有着“无学不仕、无仕不学”的文化传统，官本位思想更是根深蒂固的存在于人民的思想之中。同时，高校的行政权力往往代表着实实在在的利益，其不仅掌握科研项目、经费分配，还主宰着评判教师学术水平高低的标准，这种等级观念驱使着学者们逐渐以行政权力为追求目标，而不是学术成就和研究成果。这些都促使着行政文化在我国高校中畅行无阻的、长期的占据高校文化的主流，也使得学术腐败、高校腐败、高校官僚化的现象愈演愈烈。

在高校去行政化改革日渐成熟的形势下，高校内部组织架构、管理方法和治理能力的改革势在必行。

3. 对中国大学去管理行政化的若干思考

3.1. 借鉴国外大学去行政化的成功经验

最早的大学起源于中世纪欧洲发展文化的热潮，其最大的特色在于推崇学术自由，信奉高校自治，政府以及教会并不对高校内部事物进行干预。这体现了早期大学的崇高地位，也使得大部分大学没有功利性，拥有足够额的自主权^[3]。在各国政治外部环境、文化背景、管理体制等长期影响下，各国高校也形成了各具特色的结构模式。

美国模式。美国大学大多采用董事会模式，与政府没有直接隶属关系。同时，其财政多来源于社会资助，较少的依靠政府，故其很少受到政府影响，具有高度的自治性和充分非政治性。美国大学行政权

力较于学术力量更为突出，但院长参议会以及教师评议会的存在保证了行政权力与学术权力在大学中的平衡发展，学术自由基本得以保障。总体来说，美国大学充分保证了学术自由和学术独立，高校学术风气浓厚，基层教师的权益和意志得以表达，行政权力和学术权力既互相制衡又互相发展。

以德国为代表的欧洲模式。德国等欧洲高校传承了中世纪欧洲高校学术自由的传统，坚持“教授治校”的理念，坚持高校自治，学术权力较之于行政权力更为突出。其全校代表大会是德国大学普遍的最高权力机构，除了教研人员、行政人员、校长等，学生代表也在大会中有着重要表决权，该大会对学校各类重大学术决策和政策做出裁决，并且拥有校长选举权，是一个高校基层教师和学生很好的表达意志的渠道，也是控制高校发展方向与资源配置的有力途径[4]。另一方面，高校行政权力虽然较弱，但行政人员同样有表达意志和行使权利的渠道，独立的监督机构更保证了学术权力与行政权力的均衡发展，保证了高校决策的正确性。

英国模式。英国大学由于与欧洲大学同样受到欧洲中世纪教权的驱使，在其高校发展中，国家政治大环境也与欧洲类似，故而到如今，英国高校与欧洲高校有着共同的特点，其行政力量和学术力量基本均衡，互相制约，共同发展。英国高校中学术力量集中体现在其学术评议会这一最高学术权力组织，是教职人员表达意愿和参与治校的渠道与载体，拥有高校一切内部事务的决策权[5]。英国高校行政核心机构是校务委员会。其职责是收集各方意见和建议，制定政策，直接管理学校事务，但无直接决策权。这种制度，既保证了执行与决策的分离，又保证了教授治校的基本理念，同时，提供了行政权力与学术权力相互监督的途径。正是这种行政权力与学术权力之间协调共生的关系，才使得高校在保证学术自由的基础上，得以高效的运作。

日本模式。日本大学相较于欧美大学，与我国大学有更多相似之处。日本大学采用混合型治理结构，最高权力机构是评议会，拥有高校重大决策的决定权以及对行政工作的监督权；日本大学校长作为高校最高行政力量，由评议会选举，任命后主持评议会工作，总领学校内部一切事务。由于其大多仍旧隶属于政府，至今尚未摆脱行政权力的干预，但较为健全的高校学术组织以及合理的选举制度与监督制度，保证了学术权利对行政权力的制约，一定程度上保证了两者的平衡，保证了学术自由。日本大学在数百年的发展过程中，学术权力与行政权力此消彼长，近几十年来，日本大学正在大力推进国立大学法人化改革，期望向高校自治方面发展，其改革方向值得我国参考借鉴。

3.2. 我国高校改革路径探索

3.2.1. 改进政府与高校关系，去“高校外部管理行政化”

当今我国高校基本构架是党委领导下的校长负责制，政府对高校的管制主要采取经费导向手段以及控制大学校长任命权、控制大学教授评审权、控制资源分配权等。虽然高校独立法人制可以很好地解决这一架构带来的弊端，但在我国政治环境以及当前国情下，是无法彻底将高校独立于政府以及政治之外的。

实质上，高校“去行政化”并不代表高校要彻底脱离政府的管制，党委领导下的校长负责制并非必然会妨碍我国高校的发展，政府控制也并不必然会妨碍学术发展，但行政机关越位的管制严重妨碍学术自由和高校自治却是一个不争的事实。

现行制度下，我们更应该去强调遵循学术规律，合理改进政府与高校的关系。政府作为国家守护者，理应为本国高等教育提供资金，保证其正常运转，但政府应局限于投资者的角色而将高校管理权归还高校，积极转变政府职能和管理手段，明确政府管制权限与范围，克服其对大学的行政化管制方式，防止政府对高校毫无节制的干预。同时，政府还应该担任起监督者和维护者，以学术目标为导向，依据国情，制定相关法律制度，并依照相关法律制度，规范高校学术行为及发展方向，防止高校在缺乏约束情况下

背离学术目标, 真正实现“统治型政府”向“治理型政府”、“监督型政府”的转变。

3.2.2. 学术权力与行政权力力量平衡发展

与西方的学术自由的传统不同, 我国高校虽起源于西方, 但在其发展过程中由于深受我国国情的影响, 高校行政权力尤为强大, 学术权力一直缺乏主导权。学术主导的缺失, 权利之间监督约束机制的缺乏, 以及权利之间的不对等, 必然致使追求功利、官本位思想的蔓延, 高校权利滥用在所难免, 高校行政化应运而生。因此, 转移高校权力中心, 加强学术权力, 弱化行政权力势在必行。如何合理地平衡行政权力与学术权力, 成为缓解日益严重的行政化趋势的关键所在。

由前述对世界各国高校的分析发现, 虽然各国大学学术权力与行政权力各有强弱, 却依旧能保证高校自治和学术自由, 促使高校以学术目标为导向发展。由此可知, 学术权力与行政权力的相对强弱并非高校治理的关键, 其本身并不会影响学术权力的正确行使, 真正关键在于学术权力与行政权力的合理整合、相互监督及共同发展。

学术权力是大学的根本, 理应作为高校的主导力量。而随着社会的发展, 高校规模的扩张, 行政权力对高校的有效运转来说越来越必要, 是保证高校有效治理的关键。既需要保证学术权力的主导地位, 又需要行政权力维持组织高校运转, 学术力量对行政权力的制约与监督就成为必然。参照国外各国高校学术评议会对校长的选举及监督制度、各学部委员会对学部部长的推选及制约制度等, 可以很清晰地发现学术权力与行政权力相互制约与监督的重要性, 这些制度是保证学术自由的根本, 也是保证高校自治、良好发展的基础, 同时促进了两者共同发展。

3.2.3. 完善学术评议会制度

评议会作为大学共同体内的学术最高权威, 遵循权力制衡的规则和方式, 体现了大学权力结构秩序的需要[6], 其宗旨是通过民主方式来保证学术共同体对学术事务的有效控制, 保证学术标准得以贯彻, 保证学者所研究与传授的学科得以发展, 保证教师和学生的学术权力[7]。通过上述对世界各国高校的分析可知, 学术评议会在世界各国高校都代表着最高的学术权利。特别是在以德国为代表的欧洲大学, 学术评议会除了拥有学术事务一切决策权, 还对行政事务具有审议权、监督权和决策权。同时, 各国高校学术评议会中, 教授都具有决定性的作用, 并且通过对校长的任免、审议等制度, 充分保证学术去权力对行政权力的制约与监督, 是学术权力充分发挥其作用的渠道和平台。

我国 1998 年的《高等教育法》和 2010 年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020 年)》均明确提出高校学术委员会具有审议各项学术事务、评定各项教学研究成果等最高学术权利。我国学术委员会的作用实际上类似于外国高校的学术评议会。目前, 我国大部分学校都设立了学术委员会, 在形式上也授予其学术决定权。但相较于国外高校, 我国相关法律法规的缺失、政府权利的越位以及组织结构和机制不合理都阻碍了我国学术委员会发挥作用。故而借鉴各国大学评议会制度, 从而完善我国学术委员会制度具有重要意义。

首先, 完善相关法律法规和制度章程, 以学术目标为导向, 依照学术规律, 合理规定学术委员会的组织结构、职能范围、运行规则、人员构成及权利等, 明确学术委员会的最高学术管理地位, 保护其学术监督、审议及决策权利可以合理有效的行使。

其次, 规范学术委员会组织结构和运行机制。目前, 我国高校校长及上层行政人员采用的是政府上级部门任命制。学术委员会形式上体现教授治校, 但实际上, 其主要组成部分依旧是上层行政人员。同时, 不同于国外高校中校长不具有投票权和决定权, 我国高校校长作为学术委员会的组织人员, 不仅拥有投票权, 甚至具有决策权, 这种制度完全违背了教授治校的理念。因此, 在现有制度基础上, 参照国外高校发展经验与方向, 我国应合理调整法规条文, 在学术委员会中建立起学术权利与行政权利相互监

督与制衡机制，保证教授真正成为学术委员会的权利主体，提升教授参与的积极性，减少校长及高层行政人员占有比例，同时取消校长的投票权和决策权，仅仅赋予其组织者的身份。此外，参照德国高校治理模式，将学生代表纳入学术委员会成员之中，亦可提高委员会民主性与科学性。

3.2.4. 培育学术文化

文化是大学制度的基因，是大学发展的土壤，学术文化是大学的产物，也是大学的根本。无论是斯诺关于“科学文化”与“人文文化”的两分法，还是伯顿·克拉克在对“学术信念的基本类型”的讨论中提出的学科文化、院校文化、专业文化和系统文化的四分法，都是以学术活动为中心[5]。随着大学规模的扩张及人员事务的增多，行政对高校意义越来越重大，故而行政文化应运而生。正如伯顿·克拉克所言：“在学术事业和系统中最少被注意到但又变得日益重要的是行政文化从教师和学生文化中的分离。随着职业管理专家代替教授业余管理者，一系列独立的角色和利益出现了。一种独立的文化产生了。”[5]

我国大学文化虽然起源于西方，但由于我国历代科举的传统以及近年来官僚主义的盛行，加上行政级别制度的盛行，“学而优则仕、仕而优则学”的行政文化成为我国高校主流价值观，而学术文化则日渐被边缘化。正是这种“官本位”行政文化的“土壤”，才使得我国高校“行政化”愈演愈烈，难以根除。只要这种“大学官场化”的土壤依旧存在，社会“官本位”的导向依旧盛行，学者就无法摆脱对行政级别的追求，高校“去行政化”就永远只能纸上谈兵。

因此，我国应积极推行学术文化，合理引导高校学术风气，营造崇尚知识、勇于探索的价值追求，同时合理协调行政文化与学术文化，促使两种文化和谐共处，共同发展。

参考文献 (References)

- [1] 王建华. 中国大学转型与去行政化[J]. 清华大学教育研究, 2012, 33(1): 23-32.
- [2] 中国政府网. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[R]. http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm, 2013-11-15
- [3] 张磊. 欧洲中世纪大学[M]. 北京: 商务出版社, 2010: 15.
- [4] 李成刚, 许为民, 张国昌. 大学治理结构中学术力量和行政力量的配置与定位研究——基于四所国外高校的分析[J]. 中国高教研究, 2014(8): 11-16.
- [5] 伯顿·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: 76.
- [6] 郭卉. 美国大学评议会制度研究——以斯坦福大学为例[J]. 比较教育研究, 2005, 26(3): 76-80.
- [7] 沈波, 许为民. 学术评议会: 大学学术权力的制度保障与借鉴——以德国大学为例的分析[J]. 中国高教研究 2012(7): 60-64.

知网检索的两种方式：

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2169-2556，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ass@hanspub.org