



高校“去行政化” 与现代大学建设

● 北京大学社会学系教授 博士 卢晖临

中国的大学建设一直是政府和社会关心的大事，国家也在不断加大各类资源投入，各种支持性政策文件络绎不绝。然而，反差比较大的是，社会对此的反响却非常淡漠，反而还充满了许多质疑批评之声。这其中，最引人注目的话题便是高校行政化问题，而这也是制约中国大学健康发展的主要问题。

2015年11月5日，国务院正式印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》（以下简称《方案》）。《方案》提出了中国大学“进入世界一流行列”和“进入一流前列”的具体要求，通过“三步走”计划，到本世纪中叶，最终实现一流大学和一流学科的数量和实力进入世界前列，基本建成高等教育强国。可以说，中国的大学建设一直是政府和社会关心的大事，国家也在不断加大各类资源投入，各种支持性政策文件络绎不绝。然而，反差比较大的是，社会对此的反响却非常淡漠，反而还充满了许多质疑批评之声。

这其中，最引人注目的话题便是高校行政化问题，而这也是制约中国大学健康发展的主

要问题。人们并不担心也不关心中国少数几所大学能够集中资源来满足世界一流大学的“各种指标”，真正关心的是中国大学的发展如何破解普遍行政化的难题。所谓高校“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。

高校建设中的两种权力系统

在中国的高校建设中，有两种权力系统：一种是以行政结构管理为基础的行政权力系统，另一种是以教师为主体的学术权力系统。对于行政权力系统而言，由于我国高校本身也是一级行政机构，不仅需要执行党和国家的大

政方针，也需要保证高校本身的管理运行，为了行政命令和指示能够自上而下地得到贯彻和执行，必须依托相应的行政机构，并通过具有强制性的行政权力的运用，以保障大学组织目标的实现以及各项教育方针的落实。而对于学术权力系统而言，学术权力是教师以及学术人员通过各种途径管理高校事务的权力。这种权力是内化于大学内部的，是大学发展客观规律所要求的，主要依靠教师的学术自由、社会影响力以及研究领域价值来构建。与具有层级性的行政权力相比，学术权力是独立的、自由的、松散的、非强制性的。

客观而言，中国大学的发展是两种权力系统的综合使用，两者相辅相成，共同作用，才能保证大学在整体稳定有序的状态下不断发展和提高。同时，高校是一个行政、科研、教学等诸多部门组成的复杂系统，必要的管理和协调是维持高校顺利运转的基础条件。随着大学职能日益多样化，大学组织的复杂性增强，对行政权力的依赖性加剧，使得行政权力在行使中不断强化，这也是大学发展的客观要求。然而，问题出在两者失去了平衡，行政权力的强制性会很容易击败松散性的学术权力，对人财物的实际控制比学术影响更受追捧，由此产生大学内部行政权力泛化，大学管理的“机关化”色彩过于浓厚，以行政权力干预或取代学术权力的现象比较普遍。

在这个过程中，学者对于学校事务的管理往往受到忽视，缺乏正常的参政议政的机会和渠道，甚至众多的学术组织本身也沦为行政组织。学术委员会、学位委员会和职称评定委员会等机构本来是学术权力使用的主要平台，但在实际运作过程中，却在承担着具体的行政职能，要么被行政力量所影响，要么就徒有形

式。不仅如此，正是因为缺乏学术权力的制衡，行政权力对学术事务介入过多，行政权力本身的科学性和严肃性受到极大影响，大学管理中不同程度地存在“相互推诿、议而不决、效率低下”的现象，“校长难当、教师难管”成为高校行政管理者的共同感慨，其根本原因在于学术权力在大学的地位没有得到充分落实，教师群体难以发挥实际的作用。

高校“行政化”的种种表象

我国高校办学的目标主要是培养人才、发展科学和服务社会，这些目标都离不开教学和科研，因而学术管理应是高校管理的中心。然而，行政权力常常替代学术权力，以行政管理的方式管理学术事务，甚至包办学术事务。行政权力对学术权力过多介入，会排斥学术权力对学术事务的决策，降低教师科研的地位，损害大学的健康发展，并带来一系列的怪现象。

一是高校领导班子严重行政化。应该说，高校党委书记由上级主管机关选派任免是必要的，这不但可以把握正确的政治方向，也保证了党的方针政策在高校的落实落地，同时也是学术系统和行政系统协调的重要桥梁。然而，如果高校的校长乃至副校长也由上级主管机关选派则是不可思议的，这会造成权力结构的失衡，不仅那些有先进办学理念、较强管理能力，而且又愿意从事高校教育的教育家往往被排除在高校领导岗位之外，而这些从政府部门选拔上来的领导，多数缺乏高校管理经验和兴趣，其往往关注职务和级别变化。个别政府部门过来的领导存在官僚作风，讲究等级，与大学文化发生冲突。这种现象确实普遍存在。在一些高校的学术委员会、学位委员会和职称评定委员会中，学校和院系以及职能部门的负责人所

在中国的高校建设中，有两种权力系统：一种是以行政结构管理为基础的行政权力系统，另一种是以教师为主体的学术权力系统。

占比例过高，学术组织的成员构成存在着明显的缺陷。

二是教师“做官”意识强烈。由于与学术事务相关的资源分配权掌握在行政机关手中，学术事务被间接行政化，因此出现了个别学者热衷于到机关部处和院系所做官，部分行政机关的工作人员忙着读博士的现象。对教师而言，要拥有学术资源就必须先要拥有行政权力，就必须在行政机关谋个一官半职，想尽办法跻身进入行政体系之中。然而这些教师进入行政管理体系之后，又会忙碌于学校的各种行政事务，认真搞科研和教学的时间和精力被挤占了。在一些高校，甚至会鼓励“双肩挑”的岗位减少教学和科研工作量，进一步专职行政管理。这是一种普遍现象，并直接导致高校的学术气氛浮躁，职务重于职称，“处长比教授重要”，学校科研力量整体削弱，科研人才大量流失。这样发展下去，高校将失去基础的人才支撑。

三是高校行政存在高度冗员。由于行政化在高校的广泛影响，一方面，高校产生了大量的行政事务，后勤保障、基本建设、学生管理、安全稳定等方面的任务越来越重，而这些行政事务需要大量的行政人员。另一方面，高校工作总体而言，工作压力不大，又可以享受寒暑假，时间比较充裕，这也成为很多人想进入高校工作的动因，而行政人员的入职条件相对宽泛，门槛不高，导致大量的“关系户”进入高校行政，带来行政队伍的不断膨胀。2001年，北大做过一个调查：北大校部共13481人，专任教师只占33.65%，而行政、后勤、教务人员却占了66.35%的比例。这种冗员状况在高校是普遍存在的，它不仅降低了整体行政管理的效率和质量，造成了“人浮于事”的管理

困境，还带来了典型的官僚化和机关化作风。

四是部分教师观点表达激进化。由于教师缺少影响决策的制度化渠道，不能构成对行政权力的有效制约，在学校重大问题的决策中，教师参与决策的途径和方式有限，权力得不到充分体现，影响了他们的积极性和创造性。更需要警惕的是，部分教师由于在体制内没有正常的表达渠道，加之在许多涉及切身利益方面感受到不公，就只能在课堂上或者网络上进行情绪表达，有些表达难免偏颇，甚至过于激进。尤其对于青年教师群体而言，思想政治工作则更加困难重重。2015年，中央党校旗下的《学习时报》针对全国5400名高校青年教师的调查显示，该群体对当前的晋升制度、薪酬体系、科研管理、绩效考核等高校管理制度普遍评价较低。这些行政化管理制度是他们获得对国家认识的主要渠道，而对管理体制不满意，将会导致他们对国家政治信任感的流失，进而在思想上和行动上产生激进化的风险。

高校“去行政化”的基本思路

高校“去行政化”是一个中国国情里的特定命题。从某种意义上讲，高校去行政化的最终目标是合理区分和摆正政府和大学的行政权力与学术权力的关系，让行政权力和学术权力各有合理和正当的归属，从而实现大学向教育学术机构的还原和回归。“大学自治”和“学术自由”这一久远的大学理想应该仍然是当今大学的共同理想和灵魂。2010年5月6日，国务院常务会议审议并通过的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010~2020年）》中，提出了推进“政校分开、管办分离”、“逐步取消实际存在的行政级别和行政化管理模式”的思路，许多高校也积极进行各种改革，力图实现

对教师而言，要拥有学术资源就必须先要拥有行政权力，就必须在行政机关谋个一官半职，想尽办法跻身进入行政体系之中。

“行政管理”与“学术决策”的相对分离，以回归大学“学术本位”的本质属性。

首先，高校“去行政化”的实质应该是改变目前政府与学校之间以及学校内部的教育资源配置方式，实现教育资源从“行政权力主导型”配置模式向“教育规律主导型”配置模式的转变。在政府与学校之间，减少行政对高校办学的干预和管理，尊重教育自身发展规律和学术科研自身运作规律。尤其是在高校领导班子的配备上，尊重教师的主体性地位，增强高校的自主性。在学校内部，应该完善大学内部治理架构，协调好行政权力和学术权力之间的关系，明确行政权力和学术权力的界限。行政管理部门要加强为教学科研服务的意识，充分尊重教师和学术组织在高校事务决策中的作用。

其次，高校“去行政化”并非是对高校行政管理的全盘否定和完全抛弃，也不等于在大学取消行政管理，而是要加强科学管理，进一步提高管理效率，更好地服务大学发展目标。如今众多高校的内部管理也如计划经济时期的国有企业一样，内部机构臃肿，员工人浮于事，管理效率低下，人才培养无法满足国家和社会的需求。增加高校科学管理可以从三个方面入手：一是建立“能进能出，能上能下”的人事管理机制，建立高校教师的激励考核机制，限定行政管理人员总量和任职条件，开展教育职员制探索；二是提升科学化和专业化的管理能力，推动各种先进的管理理念和管理方法在高校管理中的运用，重视行政管理人员的能力提升；三是进行扁平化管理，降低管理重心，下放管理权限，建立结构合理、责权分明、运转高效的科学管理体系。

最后，高校“去行政化”是一个长期的过程，不可能一蹴而就。如果把高校“去行政

化”当作一项行政化的指标任务，很可能会造成“夹生饭”“半桶水”的改革困窘，虽然外部干预弱了，内部干预反而强了，那也有违“去行政化”之初衷。2008年，武汉大学进行“政学分权”改革，成立了校学术委员会及院系教授委员会，规定校院两级党政一把手不能担任两级学术组织的主任委员。结果某院开博导大会评博导，大会通过了3个人，院里行政领导一开会，人数变成了8个，而到了最后公布时，实际通过的人数却是12个，学校又另外“塞”进去了4个。它还可能造成一种尴尬的局面，那就是该放权的地方不放，该负责的地方反而借着改革的名义，将责任推卸出去。

中国历来是“学在官府”，主流是国家办教育，私人办教育只是末流和补充。更重要的是，“官本位”意识在我国根深蒂固，高校的“行政化”现象是“学而优则仕”思想在大学的集中反映，其根本原因在于符合我国国情的现代大学制度尚未建立。大学“去行政化”涉及大学外部管理与内部治理等方方面面的变革，涉及管理方式、组织架构、岗位职责、任务目标的变化，涉及政府、大学和大学从业人员的共同责任。

“官本位”意识在我国根深蒂固，高校的“行政化”现象是“学而优则仕”思想在大学的集中反映，其根本原因在于符合我国国情的现代大学制度尚未建立。



栏目主持：赵雯