

论高校去行政化改革的路径选择

赵 万 杨颖佳 岳峥嵘

华中师范大学经济与工商管理学院, 中国·湖北 武汉 430000

【摘要】现如今, 高等教育管理的行政化问题在高校普遍存在, 已然成为制约高校发展的重要原因。高校行政化泛滥一方面体现在政府对高校的过度掌控; 另一方面体现在高校内部行政权力凌驾于学术权力之上。要想真正落实国家的“双一流”建设, 高校过度行政化的问题就必须从这两方面入手, 寻求改革。首先在理念上实现工具理念到价值理念的转换, 行政本位到学术本位的转换; 在高校内部要进行体制的改革, 管理方式的变革以及评价机制的改革。只有真正理顺政府与高校, 行政与学术的关系和地位, 高校去行政化才能真正落到实处。

【关键词】高校; 去行政化; 路径

On the Path Choice of University De-Administration Reform

Zhao Wan, Yang Ying jia, Yue Zheng rong

School of Economics and Business Administration, Central China Normal University, Wuhan 430000, China

[Abstract] Nowadays, the administrative problem of higher education management is widespread in colleges and universities, which has become an important reason to restrict the development of colleges and universities. On the one hand, the overflowing administration of colleges and universities is reflected in the government's excessive control of colleges and universities. On the other hand, the internal administrative power of colleges and universities is above the academic power. In order to truly implement the construction of "double first-class", the excessive administration of colleges and universities must be reformed from these two aspects. Firstly, it realizes the transformation from tool idea to value idea and from administrative standard to academic standard. It is necessary to reform the system, management mode and evaluation mechanism in colleges and universities. Only by straightening out the relationship and status between government and university, administration and academic, can university de-administration be put into practice.

[Key words] University; De-administration; The path

2015年10月, 国务院发布了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》, 即“双一流”, 为现阶段高校的发展方向提供了指导。方案指出, 要完善内部治理结构, 建立完善的章程和制度体系, 加强学术建设和民主管理和监督; 进行人事制度、人才培养方面的改革; 以及在国际交流、在师资、科研、人才培养等方面提出了建设和改革任务。各高校也纷纷响应国家的号召, 向着“双一流”的方向发展, 实施了不少富有创新的改革措施, 其中去行政化就是高校改革的重点之一。从我国建国初期得以延续高校的管理行政化, 其包含两层含义: 其一从政府与高校的关系来看, 政府以行政化方式管理高校; 其二从高校内部治理来看, 高校以行政化方式管理内部的事务。这种行政化的倾向严重阻碍了高校的发展以及高校为国家和社会服务的目标的实现。在这种情况下, 高校去行政化改革刻不容缓。高校去行政化改革是高校其他改革的前提与基础, 实质是转变高校管理的体制机制, 处理政府管理与自身内部治理的关系, 以实现高校的学术自由与民主管理为目标。本文将首先对行政化概念进行解析, 其次将从政府与高校、高校内部两方面分析高校行政化严重且改革举步维艰的原因; 并从这两方面简要探究高校去行政化的路径选择。

1 概念解析

要实现高校去行政化, 首先应该知道高校行政化的含义, 高校“行政化”有两层含义: 其一从政府与高校的关系来看, 政府以行政化方式管理高校。这样做的结果是没有理清政府与高校的关系, 导致行政官僚制度的一些弊端如管理效率低下、权力的滥用、资源的不公平分配等在高校盛行。同时, 这种做法也忽略了高校的自主性, 受到政府行政化管理的高校自主性难以得到保证, 最终影响高校的发展。其二从高校内部治理来看, 高校以行政化方式管理内部的事务。行政权力过多的干预学术事务, 权责的分工不甚明确。这样做的后果导致了高校官僚之风的盛行, 凭

借行政级别而非学术成果的标准对高校教师的评价是极其不公平的。高校内部的民主决策和管理制度不健全, 例如校务委员会以及学代会等制度难以发挥实际效果, 造成高校内部民主化管理方式的弱化, 导致权力的膨胀, 影响学校的学术氛围的发展。按照戚念的看法, 高校行政化包括两个方面, 对外的问题是政府对高校的管理过度, 对内是行政权力泛化, 因此其原因也是包括内外两个方面的。因此, 高校的去行政化也包括两个方面的内容, 其一要破除原有的与高校相关的政府行政成分, 使之真正地回归到学术这条轨道上来, 即对外扩大高校办学自主权, 不在仅仅隶属于教育主管部门; 其二, 对内改变从上到下的行政级别, 使行政权力无法再影响学术自由, 重新塑造大学精神。但是需要注意的是, 去行政化并不是要去除高校的行政体系, 高校的行政化管理方式就像企业管理的专业化一样是一种专业化管理的方式, 是高校所必不可少的。笔者认为应该去除那些不符合高校发展理念以及阻碍高校发展的那部分行政管理, 让大学成为一个相对自由、自主、民主的地方^[1]。

2 高校行政化泛滥的原因分析

2.1 政府对高校管理过度的原因

(1) 官本位思想的影响。官本位思想以及权力本位的思想是我国政治文化的特征与表现, 不仅仅是存在于社会中, 更存在于政府和官员的理念中。受其影响, 高校为了自身的生存与发展以及适应社会的需要也就存在这种思想。

(2) 缺乏对权力的制约和监督机制。从外部来看, 政府对高校过度管理的一大原因是缺乏对政府的制约和监督机制。就行政权力和大学自主性的边界并没有划清, 政府缺乏对高校管理的权力清单, 难以对权力形成有效的监督。权力的内在扩张性导致行政权力的扩大, 高校自主权的缺失, 现行的监督制约机制难以发挥实际效果。

2.2 高校内部行政化泛滥的原因

(1) 高校内部行政管理的“制度惯性”。我国高等教育建设是在借鉴“苏联模式”等国外的经验建立起来的, 缺乏本土化的大学教育的经验, 容易受到国外模式的影响。高校内部的管理体制难以突破原有的模式进行创新, 因此一直沿袭建国以来的内部的行政管理模式, 这种“制度惯性”是行政管理泛化的表现之一。

(2) 高校未能把握大学教育的本质和要旨。大学教育的本质是培育高质量的人才, 是实行“人格之治”, 是在于实现学生的个体发展, 重点在于教育和科研, 要旨是要为国家社会发展建设提供所必须的人才。高校自身发展要求自主性, 突出每一所高校的特点与特殊性, 形成多元化的高校建设格局, 促进高校的繁荣与活跃。高校内部的行政管理方式的泛滥其实是违背了大学教育的本质和要旨, 通过行政化手段而非适合高校发展的管理手段进行管理。

3 去行政化的路径选择

3.1 高校去行政化的理念转变

(1) 工具化思维定位向价值型思维定位转变。大学并不是我国历史发展的产物, 而是借鉴国外发展经验而建立的, 大学的教学、科研以及社会服务的职能也是移植过来的。严格的高校行政管理模式适应了建国初期的政治、经济和社会发展的需要, 大学也是培育社会主义接班人的场所。在意识形态以及政治经济的影响之下, 大学要为国家现代化建设做贡献, 以为国家服务为目标, 大学的社会化功能被强化, 而作为自主存在的大学的科研与教学功能却被忽略。这种管理方式在建国初期与发展前期还情有可原, 到了新时代, 国家的现代化需要专业化创新型的人才, 而在现有的高校行政管理体制下, 教学和科研的衰弱, 难以达到这样的要求。工具化与功利化的思维方式忽略了大学作为教育机构的教书育人的使命。希望大学能够在短期内为国家发展创造巨大的财富, 忽视了大学精神, 这种做法无异于杀鸡取卵。因此, 为了改变这种工具化的思维方式, 我们要根据大学的精神和大学教育的本质制定符合大学发展的措施^[2]。

(2) 行政本位向学术本位观念转变。我国政治文化的一个特征就是“官本位”思想盛行, 高校的学术本位从属于官本位, 即行政本位。为了改变高校内部的行政化倾向, 前提是要改变人们的观念, 理念是行为的前提和指导。首先, 政府要将高校看成一个相对独立的组织机构, 以宏观间接的方式而非微观直接的方式统辖高校的事务, 需要宏观调控而非行政领导, 让高校按照自身发展规律不断发展; 其次, 高校应该加强学术本位的思想, 在组织建设、决策流程以及考核评估等方面突出学术本位的因素, 弱化行政管理理念。一是要加强高校教师的学术本位思想, 转变追逐行政职务而非学术成果的发展理念, 鼓励高校教师教书育人、进行科研创新。二是高校的行政管理层的人员要树立为学术服务的观念, 让高校成为一个学术机构而非被管理机构, 行政管理要保证学术活动的开展。从而形成一种明确大学使命、尊重创新、鼓励科研、重视学术以及竞争性的大学校园氛围。

3.2 高等教育管理体制与内部管理方式的变革

(1) 高等教育管理体制的变革。首先, 完善高等学校立法, 保障大学自治。我国对于高等教育自主权早已有了明确的法律法规。例如《高等教育法》、《教育法》等, 但是对于如何处理高校与政府的关系, 如何定位政府和管理高校的位置都被忽略了。在这种情况下, 政府的行政权力因缺乏限制而导致不断膨胀, 出现政府管理过多和过度的局面, 高校自主权的实现还没有落到实处。想要保障大学的自主权, 首先要明确政府和高校的分工, 重点在于列出政府在管理高校时的权力清单, 划清边界, 有利于监督以及有法可依, 把权力关在笼子里, 防止出现行政权力过度膨胀的情况出现。其次, 明确政府与高校的委托代理关系, 要明确规定政府职权的边界和范围, 主要的职能是进行宏观调控, 制定整体的规划。通过法律理清中央、地方以及高校的相互关系, 确定

政府权力的范围, 保障高校的自主性和主动性, 使自治真正能够回归大学。其次, 制定大学章程, 保障学术自由。2015年的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》安排了十大任务, 其中一个“完善内部治理结构”。除了从高校外部的法治推进大学的自治, 还需要从高校内部建设规范的章程来保证高校的学术权力与学术自由。方案中建议以章程为统领建立完善的制度体系, 体现了章程在保障大学的学术发展以及民主管理和监督方面的重要性。应该从以下几个方面推进大学章程的建设: 一是建立和完善民主决策和参与程序, 明确章程的制度主体, 为高校全体师生服务, 保障他们的自由、独立以及自主性; 二是要尽量明确的规定涉及到大学内部各类事务, 包括行政管理事务、学术和后勤事务等, 重点是规定行政管理事务的边界和范围, 防止越权侵犯学术权力, 并将相应的学术事务如学位授予、科研申请等事务交给相应的学术委员会决策, 达到行政人员和学术人员各司其职。

(2) 高校内部管理方式的变革。一方面, 高校领导体制向董事会转变。我国高教法规定我国高校实行校长负责制, 这种体制保证了政府能够对高校实行全面而稳定的控制局面, 政府掌握着很多教育资源, 有时直接参与到高校的行政管理中, 限制了高校的自主权。为了改变这种局面, 借鉴国外经验以及企业管理经验, 可以依法探寻领导体制内部的董事会模式, 要勇于改革, 不断尝试, 使得高校的所有权以及经营权属于不同的主体, 保证行政管理效率的同时, 也满足了高校所必须的自主权。同时, 要明确的规定董事会成员的产生、权利和责任等方面的内容, 决策会议的内容需要透明, 接受监督以及全体师生的可参与性, 保证决策的结果能够符合高校师生的利益需求。另一方面, 管理人员向岗位聘用制、能力专业化转变。针对高校行政管理者的权限过于宽泛的情况, 要转变管理人员的行政管理思维, 由管理转变为服务学校的师生。规范行政管理权限, 形成服务而非管理的大学氛围。还可以改变大学行政管理产生方式, 适当增加一些专业性较强, 通过招聘的方式产生从事行政管理的专业人才。为了减少行政人员用自己的权力获得更多的学术资源这一问题, 体现公平性和竞争性, 就要减少学术人员从事行政事务的可能性, 保障学术人员专心于学术。有必要使得高校行政管理人员专业化, 与学术划清界限。首先, 划清学术人员和行政管理人员的界限, 两者不能同时担当; 其次, 在聘用和晋升上, 要按照科学合理的考核方式, 挑选那些有能力的管理人员, 通过管理能力而非学术能力进行考核。

4 结束语

高校去行政化任重道远, 在特殊国情下产生的大学制度, 其弊病非一朝一夕所能终结。我国高校在探索中走了几十年, 行政化趋势与去行政化此消彼长, 如何真正地让大学少一些行政化的气息, 多一些真正的学术氛围, 这正是众多学者不断探求的问题。引起国人思考的“钱学森之问”是值得思考的, 我想, 高校在这种行政化趋势下, 难免会扼杀学术的创造性。不过, 随着社会的进步及社会主义现代大学制度的健全, 未来我们的大学肯定会朝着更加民主的方向发展。在政府和高校共同努力下, 中国大学改革将进入历史性的新篇章。

参考文献:

- [1] 威念. 我国高校去行政化问题研究[D]. 湖北大学硕士学位论文, 2013.
- [2] 王冲. 高校“去行政化”视域下的现代大学章程建设[J]. 现代教育管理, 2014(6): 63-66.

作者简介: 赵万 (1995.2-), 女, 土家族, 湖南常德人, 硕士研究生, 思政助教, 研究方向: 思政教育、教育心理学; 杨颖佳 (1991.11-), 女, 汉族, 湖北随州人, 硕士研究生, 思政助教, 研究方向: 大学生思想政治教育; 岳峥嵘 (1995.1-), 男, 汉族, 河北邯郸人, 硕士研究生, 思政助教, 研究方向: 大学生思想政治教育。