

■ 教育研究

# 我国大学行政化问题源流追溯及省思

## ——行政力量在中国大学的发展历程考察

郭思含<sup>1,2</sup>, 陈 富<sup>1,3</sup>

(1. 西北师范大学 教育学院, 甘肃 兰州 730070; 2. 西北民族大学 外国语学院, 甘肃 兰州 730124;

3. 赣南师范学院 教育经济研究中心, 江西 赣州 341000)

**摘 要:** 虽然大学行政化现象在东西方国家均有不同程度地存在, 但所不同的是, 西方大学中行政力量的出现和发展路径是由内而外和自下而上生发出来的, 我国大学中行政力量的出现和发展恰好是由外而内和自上而下强行配置进去的。在考察行政力量在我国大学发展历程的基础上分析了我国大学行政化的表现及负面影响, 提出了大学系统功能发挥的基本条件和环境要求, 即首先要求国家承认大学的相对独立性和办学自主权; 就高等学校内部而言, 党政人员也要明晰自己的功能、性质、地位和权责范围以及行政事务与学术事务的主次关系。

**关键词:** 大学; 大学行政化; 去行政化

中图分类号: G64

文献标志码: A

文章编号: 1672 - 7835(2014) 01 - 0176 - 05

## Retrospection of Its Origins and Reflection on the Administrative Issues of the Universities in China: The Historical Development of the Administrative Power of Universities in China

GUO Si - han<sup>1,2</sup> & CHEN Fu<sup>1,3</sup>

(1. School of Education, Northwest Normal University, Lanzhou 730070, China;

2. School of Foreign Studies, Northwest University for Nationalities, Lanzhou 730124, China;

3. Research Center for Educational Economy, Gannan Normal University, Ganzhou 341000, China)

**Abstract:** Although the university administrative phenomena have existed in both Eastern and Western countries in different degrees, however, there are many differences between them. The appearance paths and development ways of the university administrative power in the Western countries are from inside out and from bottom to top, while that of universities in China are just from outside to inside and top - down forced configuration. Based on the study of the development of administrative power in Chinese universities, this paper analyzes the performance and negative effects of the administrative power and puts forward the basic conditions and environmental requirements: the State should recognize the independence and the autonomy of the universities. As for university itself, the Party - government staff must clarify their functions, characteristics, status, scope

① 收稿日期: 2013 - 03 - 15

作者简介: 郭思含(1981 -), 女, 陕西西安人, 西北师范大学教育学院博士研究生, 西北民族大学外国语学院讲师, 主要从事课程与教学论、课程与教学改革等研究。

of responsibility and the relationship between administrative affairs and academic affairs.

**Key words:** the universities; administrative power of universities; de-administration

## 一 我国大学行政力量的政治思想背景

我国传统政治思维的最大特性在于追求稳定性和统一性。表现在历朝历代统治阶级的治国理念和行动中,则可以概括为高度的集权化。我国春秋战国时期因其学术上的“百家争鸣”而成为一个文化上非常光辉灿烂的时期。秦统一六国后,大一统式的集权政治和集权思想达到极致,秦朝的教育政策所遵循的中心原则是维护国家的统一和君主集权的封建统治制度。我国传统大一统式的集权思想对我国文化教育事业起到了长期的强有力的导向和统摄作用。

在这样的背景下,我国的教育体制一直受到其所置身的政治和行政体制的深刻影响,特别是受到集权化的强烈影响。大多数决策,无论巨细,均由中央政府及其主要下属机构作出。与此同时,由于权力路线在各官僚部门内是垂直运行的,所以存在着严重的各自为政的局面。我国高教领域一度存在的“条块分割”格局及其弊病与此有直接关系。如果说在各项政策之间还有可能进行协调的话,那只能在上层进行。论者指出,“在高等学校的管理上,政府及教育主管部门是通过一系列的规章制度来对高等学校进行管理的,留给高等学校自行管理的空间不大。”<sup>[1]</sup>通过所有这些办法,教育事务中坚持了传统的大一统式集权传统。在我国不断演变的教育管理史上,最能反映其政治和行政集权制特点的是由国家举办的统一的大型考试和以各级各类竞争性考试为基础的人才选拔制度。通过这些考试,成功地维护了权力等级制。我国的大学始终被看作是政府的一个部门或是国家系统的一部分。

## 二 我国行政力量在大学中的发展路线

行政力量在我国大学中的发生发展路径是自上而下和由外而内配置进去的,其起源与西方大学有着根本的不同。我国大学在创建和发展时也引进了一些西方大学的理念,如蔡元培领导并改造过的北京大学、梅贻琦领导的清华大学和司徒雷登执掌的燕京大学等都带有鲜明的西方大学理念之色彩,同时也深深影响了同一时期及稍晚一段时期的其他大学。

新中国成立后,中国的高等教育进入人民教育的新时代。但是,中国几千年的文化传统和民族心理并没有随之消除,而以权力高度集中、长官意志、指令性调配资源、条块分割为特征的计划经济体制加固了行政化色彩<sup>[2]</sup>。

在这样一种背景下,当我们将目光从大学外部慢慢移到大内部时,我们首先看到的是充满了由大量行政机构织成的网格,而这些网格又是更大网格中的局部,只有定睛细看才能找到学术的存在,学术活动的展开也只能限定在这些固定了的网格中。

就大学外部关系来看,我国大学与行政的关系表现为“我中始终有你(的影响存在),你中几乎无我”。就大学内部关系来看,我国大学学术与行政的关系同样如此。也就是说,大学与学术总是处于被管理的地位,而很少有参与决策与管理的权利和机会<sup>[3]</sup>。

有研究者分析总结了我国法院体制行政化问题,为我们认识大学行政化或高等教育行政化问题提供了启示。所谓法院体制行政化,是指法院在整个构成和运作方面与行政机关在体制构成和运作方面有着基本相同的属性,是按照行政体制的结构和运作模式建构和运行的<sup>[4]</sup>。如果将对法院体制和行政管理体制加以对比分析的研究思路和方法应用到研究我国大学体制或高等教育体制,可以发现行政机关的基本特征在我国高等教育体制中有明显的反映。

在行政体制结构的安排下,最后形成了以校党委(校长)——学院党委(院长)——系主任——教研室主任——普通教师为主线的等级分明的金字塔结构。这种大学结构科层制的现象,有学者是这样描

述的:中国所有正规大学就被整合在这样一个官僚层级的体系之中,从最高教育行政机关到大学基本教学与学术单位,一元化的行政权力通天贯地<sup>[5]</sup>。

这样的情况下,该如何看待学术与行政的关系呢?学术与行政究竟谁应该为谁服务?答案有三种可能:一是学术为行政服务;二是行政为学术服务;三是学术与行政相互服务。以学者或从事学术研究的人员为代表的一方理所当然地或一厢情愿地认为行政要为学术服务。但行政人员会如何看待此问题呢?他们是否也会像学术人员那样看待二者的关系呢?这里边又有两种可能:一是行政应该为学术服务;二是学术应该为行政服务。那么,在行政人员和学术人员中,有没有一方主动认为双方应该相互服务呢?要回答此问题,我们需要仔细分析一下实际情形,实际情形又是如何呢?实际情形常常是学术自治和学术自由的空间在不断缩小。学术人员听从于行政人员各种各样的安排,花费大量的时间和精力来回行政力量的种种要求。现实生活中,几乎没有一个行政人员认为自己的行政权力太大,却往往认为自己被赋予的行政权力仍然太小,行政人员的这种感觉一点也不比学术人员所感受到的更弱。因此,行政人员总是利用各种机会和手段将更多的权力划归己有,其中包括学术人员享有的学术管理权,而学术人员在博弈过程中往往处于劣势,原因之一是他们的关注焦点和注意力往往聚集在有关学术问题上,而不是与行政人员如何争夺权力上。

### 三 我国大学行政化的表现及负面影响

#### (一) 大学行政化的表现

我国大学的学术活动是在政治权力和行政权力的双重裹挟下存在的(如图1)。在这样的架构下,政治权力和行政权力可以顺利地穿透学术权力的围墙进入学术地盘,并对学术活动产生推动或阻滞作用,而学术权力却难以穿透政治权力和行政权力的围墙并对其产生重大影响。

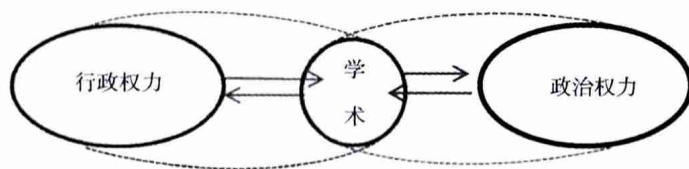


图1 我国大学学术权力地位示意图

钟秉林认为,中国大学“行政化”现象具体体现在两个方面:一是大学和政府的关系,二是大学内部学术权力和行政权力的关系<sup>[6]</sup>。杨德广从高校内部行政化和外部行政化的表现做了梳理和总结。其中外部表现主要有:(1)设立了众多管高校的教育行政机构;(2)对大学划分行政等级;(3)高校成为行政机构,我国每所高校都隶属某级政府机构。内部表现主要有:(1)高校内部按行政机构设置管理部门,官员多,官气重;(2)学术管理行政化;(3)党政不分,权力过于集中;(4)教授和教职工权力被边缘化;(5)分配制度向机关倾斜<sup>[7]</sup>。

学者还指出,近年来,行政部门对高等学校的干预和管理有越来越深入、越来越全面的趋势,并呈现出一种全能主义的管理理念和行为<sup>[8]</sup>。可将由外而内步步延伸的大学行政化表现概述如下:高校创办成立、校级领导任免、经费来源、经费使用、高校内部机构设置、干部任免、教师编制、人才招聘、职称评定、工资分配、学科设置、专业设置、课程设置、招生计划、招生名额、入学条件、招生标准、学位授予、教育教学、科学研究、国际合作交流、监督评估、后勤服务、工程项目和经费、教材编写。

#### (二) 大学行政化的负面影响

关于行政化带给大学的种种弊病和严重后果不胜枚举,诸多学者做过许多描述,此不赘述。从我国大学行政化的外部表现来看,即为高等教育体制的行政化,正如胡德海先生指出,新中国建立后,实行的

是高度集中的教育行政体制。从国家管理教育的职权来看,这套体制有两个明显弊端:职权扩大化和职责片面化。所谓职权扩大化,就是国家把应该属于地方和学校的许多职权包揽过来;所谓职责片面化,就是片面强调行政命令和行政监督等职责,而忽略立法服务等职责。这样,造成一方面地方和学校办学积极性受到束缚,另一方面教育的权利和义务关系长期得不到立法的保证。地方和学校得不到有效的指导和服务<sup>[9]464</sup>。

有学者指出,大学行政化总体上背离了广大教师、学生和人民群众的利益与期望,妨碍了我国高等教育的质量提升和可持续发展。大学“行政化”趋势不符合知识创新的需要,不符合教育规律和人才成长规律,不利于建设创新型国家和人力资源强国。因此,无疑是“弊大于利”,理应旗帜鲜明地进行彻底的去行政化改革<sup>[3]</sup>。需要进一步明确的是,由行政化而产生的这种“弊”首先是谁的“弊”呢?换句话说,这种弊的承受主体是哪些人呢?是行政人员吗?显然不是。而是教学和科研人员。有论者指出,权力价值无法把握教学、科研方面的实质价值,不得不依权力意志制定一些形式化的指标,如工龄、年龄、科研经费获取量、论文字数、得奖和兼职情况等,以此代替学术性的指标体系。这一指挥棒又迫使教师远离扎实的教学、研究工作,迎合这些形式化的指标,疲于奔命<sup>[1]</sup>。

站在高等教育系统功能发挥的立场上来看,如果将上述种种行政化的负面后果用简短的几句话来概括的话,那就是这种过度行政已经相当严重地违反了高等教育和学术发展规律,现代大学本有的育人(培养高级专门人才和拔尖创新人才)功能、发展科学功能和直接服务社会等功能受到了严重的束缚。

#### 四 解蔽被过度行政遮蔽的大学功能

##### (一) 大学需要何种程度的自治

不管外部社会条件如何变化,要充分发挥大学的系统功能,大学必须有相对独立而稳定的生存环境。大学作为一个机构,必须给它的教员创造一种环境:一种稳定感——他们不用害怕使他们工作分心的经常变化;一种安全感——他们不必担心大门外对他们的攻击;一种持续感——他们不必关切他们的工作和生活结构得到极大破坏;一种平等感——他们不用怀疑别人会得到比他们更好的待遇<sup>[10]55</sup>。在机构周围架构的保护和稳固之中,教员个人可以发挥创造能力。伽利略在当时帕多瓦的保守机构内,伊拉斯谟在牛津和弗赖堡、牛顿在剑桥,促成了世界的巨大变化。但他们所在的机构,作为机构,却迟钝地没有变化<sup>[10]55</sup>。在所有这些学术与社会革命中,大学作为一个机构开始时更多地是一个“反动堡垒”而不是革命力量,虽然其成员们的思想常常是变革的刺激因素<sup>[10]57</sup>。

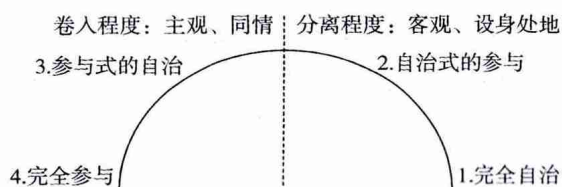


图2 大学的自治程度

也许大学从它诞生那天起,根本不会想到有一天它会从“才智之屋”、“修道院”和“象牙塔”变成“社会的轴心机构”。然而,无论如何,现实的情形是,它已经闯入世俗社会生活的圈子,并且有越走越深入的趋势。其与社会的亲疏关系逐渐由较高分离发展到较高分度的卷入。它涉足国家事务和社会事务的深入程度乃由其对国家和社会的资源依赖程度及在参与国家和社会事务中的重要性共同决定,尽管有时是主动的,有时是被动的。不过,对于其自身来说,如果想要保持其自治和自由的学术传统,大学必须不断反思和关照其自治程度处于哪一阶段。借用并对照图2所示的大学自治程度类型可能有助于大学对自身角色和所处位置的定位,并适时作出调整,以保持其长久的学术生命力。我们不主

张也不希望大学能够实现完全自治,但也坚决反对大学完全参与国家和社会事务,以免大学失去其基本性格和特质,变成政府机构或社会事务机构。

## (二) 国家应该如何看待大学这一机构

大学因其功能类型的不断增加而使其重要性日益突出,以致于国家不得不以种种形式和力量将其纳入管理系统并不时施加国家意志和行政力量的影响,有时是直接控制。那么,被国家直接管理和控制的大学还是大学吗?还能保持其固有的独立地位和自由品格吗?还能保持其学术自治和自由的传统吗?教授和学生还能不受干涉地进行学术探索和追求真理吗?显然,要回答这些问题不是大学自身能够做到的,这主要取决于大学所在的国家管理阶层,而不是别人,尽管有部分私立大学能够较好地做到与其所在国家保持一段距离。正像克尔指出的那样,大学具有一种独特的能力,它可以趋向各个不同方向而仍然守住原地,哈佛就确实表明是这样<sup>[10]9</sup>。但实际的情况是,很少有大学能像哈佛一样不乱方寸并对外界应付自如。

通过历史考察我们不难发现,行政化问题不是从来就有的,而是在大学管理的过程中产生的,“凡是历史上发生的东西,都要在历史上消灭。”“我们的任务就是要促使它们消灭得早一点。这个道理,过去我们已经说过多次了。”<sup>[11]279</sup>但我们必须十分清楚的是,我们的根本目的是要解蔽被遮蔽了的大学功能,而不是别的什么目的。因此,我们不能在倒洗脚水时连盆子也倒掉了。要知道,如果没有政府为大学提供的人、财、物等支持和行政方面的服务工作,大学的功能也是无法发挥的。就高校与外部关系而言,“去行政化不是不要政府行政部门和行政管理”<sup>[7]</sup>,只是政府必须改变直接管理高等学校的做法,实施间接管理和宏观管理。至于高校内部去行政化,并不是去行政管理、去行政人员,而是要理顺党委、行政(校长)、学术委员会、教职工代表会四方面的关系。我国公办高校必须坚持党委领导下的校长负责制,这是符合现阶段国情的<sup>[7]</sup>。就西方发达国家的情况来看,上述提法总体上也是成立的,就像布鲁贝克所说,“现代高等教育合法存在的主要基础是政治论的。”<sup>[12]59-60</sup>

要重新彰显高等教育的系统功能,国家就要承认大学的相对独立性和办学自主权;就高等学校内部来看,党政人员也要明晰自己的功能、性质、地位和权责范围以及行政事务与学术事务的主次关系。朱九思先生认为:高校管理的三个部分是行政管理、学术管理和思想管理。三者以学术管理为中心,密切相连,相互制约;行政管理起保证作用<sup>[13]</sup>。

## 参考文献:

- [1] 李江源 巫春华. 高等学校行政化略论[J]. 高教探索, 2000(1): 41-45.
- [2] 丁三青. 大学“被行政化”与“去行政化”[J]. 中国高等教育, 2010(10): 31-32.
- [3] 文 明. 我国大学“行政化”的三大成因[J]. 学习月刊, 2010(4): 36-37.
- [4] 张卫平. 论我国法院体制的非行政化[J]. 法商研究, 2000(3): 3-11.
- [5] 韩水法. 世上已无蔡元培[J]. 读书, 2005(4): 3-12.
- [6] 钟秉林. 遵循办学规律系统 推进管理改革[N]. 人民日报, 2010-3-18(6).
- [7] 杨德广. 关于高校“去行政化”的思考[J]. 教育发展研究, 2010(9): 19-24.
- [8] 陈学飞. 高校去行政化: 关键在政府[J]. 探索与争鸣, 2010(9): 63-67.
- [9] 胡德海. 教育学原理(第二版)[M]. 兰州: 甘肃教育出版社, 2006.
- [10] (美) 克拉克·克尔著. 大学之用(第五版)[M]. 高 钰, 等译. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [11] 毛泽东选集(第五卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1977.
- [12] (美) 约翰·S·布鲁贝克著. 高等教育哲学(第三版)[M]. 王承绪, 郑继伟, 等译. 杭州: 浙江教育出版社, 2002.
- [13] 董云川. 论大学行政权力的泛化[J]. 高等教育研究, 2000(2): 60-64.

(责任校对 王小飞)