

# 高校不是政府 不能按照行政逻辑管理

毛寿龙（中国人民大学教授）

高等院校去行政化改革，是大家的共识，是《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的目标。今年人力资源与社会保障部曾表示，国家将逐步收回事业单位的编制，高等院校不再纳入编制管理。这显然是很重要的去行政化举措。

当然，这些改革能否立即去行政化，大家还是持保留意见。因为高等院校去行政化改革，涉及多个秩序的维度。

第一个是学校管理的秩序维度。改变这个维度是比较容易的。取消院长、系主任的行政级别，只要发个文，职位不改就可以实施。院长、系主任一般都是教授，教授待遇本身就高于正处级、正科级官员。一些外国学者现在也在中国的大学当院长，他们根本不纳入行政级别管理体系。其实，中国人民大学很早就取消了教研室主任的行政级别，如今各学院下面的

系主任也没有级别。很多干过院长、系主任的教授，一旦没有了行政职务，其行政级别也就取消了。但是，这样的改革没有彻底改变高度行政化的局面。

在这个维度，比较有意义也比较困难的改革，是行政部门及学校领导的去行政化改革。院长、系主任的权力基础不仅来自其职务，更多的是来自其专业学术地位。但学校领导和各个行政部门的首脑，其权力基础主要来自职位。虽然很多校长、副校长、教务长也是教授，也是专业人员。但其中相当一部分人是依靠职务获得权力和相应待遇的。一些985大学的校长是副部级，其待遇远远高于其他教授和研究员。

如果校长、处长、主任、科长也取消行政级别，就需要在学校人事和待遇管理方面具有具体配套措施。研究员、教授按照职称来管理，区分研究岗位和教学岗位。学校行政职员按照行政岗位来管理。如果一个人兼任行政岗位和科研教学岗位，就

按照双岗位来管理。这样，就从学校管理的角度实现了去行政化。

其次，是政府管理的秩序维度。目前高校行政化，很大程度上是政府管理的问题。政府管理有几个特殊元素：级别管理、编制管理和印章管理。事业单位也是如此。高等院校的级别、编制、印章，遵循的都是政府秩序。如果高等院校没有级别，没有事业编制，也没有相应的印章，那么就很难融入政府秩序。比如，没有行政级别，高等院校就会被政府的财政秩序、规划秩序、政策秩序、文件秩序所排斥。深圳一所没有行政级别的高校，校长虽然贵为院士，却在和政府打交道的时候遇到种种难以融入政府秩序的问题。这说明高等院校要去行政化，从融入政府管理的维度来说是多么困难。

可见，高校去行政化改革，看起来很美，动起来却不容易。它不仅涉及学校管理的调整，还涉及政府管理的调整。现在高等院校的规模都很大，动辄数万学生、

数千教师和管理人员，校领导几十位，中层干部一礼堂，学校预算有的高达100多亿元。可以说，每一所高校都是一台庞大的官僚机器，具有天然的等级制治理结构。如果一所学校要进行集约化管理，就必须是高度等级化的，也就是高度行政化的。

所以，高等院校去行政化是有边界的，它可以是官僚化、科层化、等级化的管理，但不能像政府一样行政化。高校不是政府，不能按照政府逻辑管理，政府也不能把高校看成下属机构。显然，高等院校去行政化的核心是政府管理的改革。现在政府开始对高校实施非编制化管理，可以说是很重要的具体措施，但还要在行政级别、政治地位等各方面启动去行政化的改革。只有这样，高等院校去行政化的改革才能真正推进。

高校是一台庞大的官僚机器，但高校也是教学科研机构。官僚机器需要行政管理秩序，教学和科研则需要专业的教学和

科研秩序。高等院校去行政化，不是要彻底摧毁官僚机器，否则高等院校就会彻底失序，而是要避免官僚秩序主导教学和科研的专业秩序。

从官僚秩序和专业秩序两者博弈的角度来说，专业秩序是一个内嵌的秩序，官僚秩序则是一个具有内在膨胀力、外在扩张力的秩序。所以，控制管理资源的官僚秩序往往会控制专业秩序，其结果就是行政独大。这严重地扭曲了高校的专业秩序，其表现是很多优秀教师都去追逐行政级别，不再把专业放在第一位。在学校里成功的标志不是具有很高的教学和研究的水平，而是能否谋得一官半职。

这说明高等院校要去行政化，关键是实现让专业秩序占主导、行政秩序处于服务的地位。这不仅仅是去行政级别能够推动的，关键是要实施教授治校，如果做到了教授治校，高等院校就能真正做到去行政化。

# 高校去行政化不是拿掉校长级别那般简单

日前，北京大学校长林建华表示，北大将尝试取消院系领导的行政级别，并采用聘用方式。此番言论掀起了新的一阵高校去行政化的讨论。很多人认为，公立高校上至校长下到院系主任都有行政级别，是大学行政化的表现。但是，教育界也有一种代表性的观点：取消行政级别不能解决行政化问题；校长、院长有了行政级别，才能与教育管理部门的官员平等对话。争议之外的共识是：行政化严重制约高等教育发展，打击了教师的科研积极性，影响科研创新的全局。探索一条符合国情的高校去行政化之路，任重而道远。



李志民（教育部科技发展中心主任）

任何一个社会组织都存在行政管理，在国有企业、科研院所、医院等事业单位都有行政级别而去行政化讨论并不热烈的时候，社会广泛关注大学的去行政化，说明两个问题：一个可能是大学的行政化比其他行业更严重；二是大学的学术气氛更浓，容不得行政过度干预，学校系统反抗更强烈。

行政化和正常的行政管理只是度的把握问题，理想的大学行政管理既要保证大学的教学和学术权力的良性运转，又要监督和防范教学和学术权力的不当偏离。我们今天谈论的大学行政化，其实是大学的行政管理既有管理过度的问题，也有行政管理不作为的问题，如对资源分配和各种评价过度使用行政管理权限，学术权力参与得少，是今天反行政化的主要起因；对学生学习权利的行政管理不作为，导致教学质量和人才培养质量下降等等。

大学去行政化不是去掉行政管理

众所周知，任何社会组织都离不开行政管理，大学也不例外。大学去行政化的实质不是取消大学级别和层次，而是改变目前政府与学校之间以及学校内部的各种资源配置方式，让学术权力参与其中，发挥作用。对教授学术水平的评价应以学术同行为主，而不是行政管理部门制定的绩效评价政策。高等教育要深化改革，当大学的办学经费、科研经费主要来自不是政府拨款时，大学的过度行政化甚至官僚化会自然消亡。很明显，民办大学去行政化的呼声就不高。

大学的去行政化不能简单地与国外类比。中国的大学是在靠政府主导和提供主要资源的条件下逐步发展的，而国外的大学是在经费自筹的基础上不断自主发展的。中国大学行政化色彩越来越浓的原因在于政府对经费分配和人事任命的掌控，为了预防和减少大学的腐败现象，政府通过层层上收审批权限使监管越来越严，不能把政府加强监管等同于行政化。

大学的去行政化并不是要去掉大学的行政管理，而是应该去掉学术权力按照行政权力的逻辑来运行的管理模式，去掉教学和科学机构及其人员的相应行政级别，去掉行政机构对学术事项的决策权，去掉掌握学术权力者也套用官僚作风的行政方式。其实，行政权力和学术权力有两种不同的结构模式。行政权力是金字塔结构，每一级台阶都会增加权力范围；学术权力则不同，研究越深入细节，越有发言权。所以，应该去掉行政管理对教师授课、学生培养和学术研究的非科学性制约。

大学去行政化不能等同于去行政级别

历史上，给大学校长确定行政级别是为了解决教育处于弱势地位的问题，这在当时发挥了重要作用。今天，有人认为，大学行政级别的存在，限制了学校独立行使自主权的空间，用行政规则管理学术，会让学校充斥衙门作风。那么，取消了行政级别就没有衙门作风了吗？任何社会组织都需要行政管理，管理学理论认为管理

的有效幅度是7~8人（或机构），两千多万在校大学生、巨额的经费开支，不分管理层次的依据是什么？

有人认为，取消大学的行政级别后，让政府和高校之间保持距离，能增强高校的办学自主权，让高校学术地位受到尊重。只讲从政府拿钱的权利，又要与主办者保持距离，这算什么逻辑？只要大学的办学经费主要来源于政府，大学校长就只能是委任制；只要大学校长采用委任制，大学校长就自然有委任机构的相应级别。

大学的去行政化关键不是取消大学校长的行政级别，而是要改变目前大学内部按照政府机构设置的管理部门，避免大学成为政府的下级机构，要在大学内部按照教学和科研的本质规律设置相应的服务部门；大学的去行政化还体现在教师自身的观念上，教授不要自觉或不自觉地去与处长、科长工资待遇或社会地位挂钩。

依法依规靠章程才能去行政化

从世界一流大学的发展历程来看，要实现大学系统的良好运转，需要通过立法来规范大学的发展行为，来明确大学的管理机制和运行机制。政府相关部门依法管理大学，在法律的基础上办大学，才能培养出高质量的人才，研发出创新成果，使大学真正担当起为国家和社会输送急需高层次人才、为建设创新型国家和经济社会发展服务。

为了使大学科学发展，国家已经出台了《高等教育法》，明确了大学的管理机制和运行机制。前几年，教育部组织了各大学制定大学章程，进一步规范大学的运行模式，使大学的发展步入科学发展的轨道。

大学要依据《高等教育法》理顺大学与政府的关系，在政府指导下充分发挥大学自主办学的积极性；依据高等教育法和大学章程理顺大学党委与行政机构的关系，真正落实党委领导下的校长负责制；主要依据大学章程处理学术权力与行政权力的关系，实现大学由行政主导，转为行政服务学术发展；靠大学章程规定大学内部制度建设与各机构之间运行的关系，实现科学高效管理，避免大学的行政化。大学要充分发挥学术委员会的作用，学术委员会首先要有符合《高等学校学术委员会规程》的人员组成和明确的议事规则，机构和程序规定是学术委员发挥作用的重要基础；二是要有与行政权力交叉相配套的若干制度，对于行政权力干预学术权力的行为设计有效的约束机制；三是学术委员会组成和规章制度要结合学校学科和文化特色。

大学行政管理的内涵决定高校人才培养的质量。只有当大学行政管理服务于教学与科研，服务于广大师生，大学的人才培养才能得到科学发展。只有当教授的教学和科研成果被尊重，人才培养方案和计划被认可，学生的基本权利、学习权利才能被关注和保障，人才培养质量才能提升，行政管理也才能真正发挥应有的职能和作用。

大学去行政化的根本，就是要使行政管理确保学术权力的良好运作，监督学术权力的不当偏离，保证教师的教学、科研权力，从而最终保证人才培养的质量，使高等教育适应经济和社会的发展需要。

# 尽快取消院系领导行政级别

邓聿文

当下许多人怀念抗战时期的西南联大，在那种极端艰难条件下，西南联大为中国乃至世界培养了很多杰出人才，可谓群星灿烂，大师辈出，是中国教育史上不可多见的一刻。西南联大所以为后世景仰，从管理体制来看，一个因素被认为是教授治校。教授治校也就意味着学校没有行政级别，学校行政领导的职责是为教学服务。

指出这一点，自然是有感而发，目前我们的教育体制，不要说高校，哪怕是中小学，都有行政级别，其领导进入行政序列，按照官员的身份管理。倘若说，在中国目前事事都用行政级别来衡量社会地位的国情下，要完全对学校去行政化不现实，那么，可否可以在保留学校主要领导行政级别的前提下，对学校内设机构比如大学的二级学院的行政领导取消行政级别？

北大在这方面可能先行一步。北大校长林建华日前在接受媒体采访时表示，北大在人事改革方面，未来将尝试取消院系行政领导的行政级别，并采用聘用方式，进一步弱化行政级别，加强人员流动。取消行政级别以后，北大的院系行政领导会采用聘用方式上岗。

对高校乃至整个学校体系的行政化，社会诟病已久，其危害也很明显。中央对此也早有部署。但之所以此事迟迟推进不下去，除了社会愈加严重的行政化趋势，如动辄将行政级别作为对个人奖赏这个关键因素外，也是因为它与个人的利益牵涉太大，谁都不愿意做第一个吃螃蟹者。但若说过去可以对这个事挡一挡，停一停，现在应该拿出壮士断腕的勇气，将它推进下去。

毋庸讳言，中国近年来在科学、技术、学术研究和文化艺术等方面取得了一系列成果，然而，跟世界最高水平的差距亦是明显的。世界的竞争是不进则退，进

步慢也是退，在这样一个历史发展的关键期，我们需要敢于打破一切阻碍创新及思想和学术进步的枷锁。

高校在这方面理应承担有为。因为高校对促进一个国家和民族的思想与学术进步显而易见，它不仅能够出产品，还通过育人将世界观和思想方式植根于学生心里，后者对民族的未来尤其紧要。而目前的高校行政化对创新是一重阻碍。

北大具有思想自由、兼容并包的传统，但在过去的数十年，它亦浸染了官僚化、行政化。假如北大这回能够痛下决心，先从取消院系领导行政级别开始，以北大在中国的地位、分量及影响力，将有助于高校的去行政化。

此事当然急不得，但空喊太久了，不能再耽搁。同高校在中国崛起中肩负的使命相比，推进高校去行政化宜从快而非从慢。北大应该带好这个头，不能只闻楼梯响，不见人下来。

陈志文（中国教育在线总编辑）

北大提出在院系一级去行政化改革，再次把大学去行政化的命题摆在了公众面前。

大学去行政化，说白了一点，就是去行政级别。这个话题是老话题了，估计敢公开反对的没有几个人，因为这个话题存在理论正确性。大学就是大学，怎么论起做官了？你看美国的大学，英国的大学，哪个有行政级别？当然，还隐含了一个话题，一旦有行政级别，就涉及学校办学自主权的问题，听谁的？

可是，我想反问一句：中国的大学为什么会有行政级别？难道只有大学有行政级别，其他就没有了吗？

庞大、复杂的系统工程里，大学只是很渺小的一部分。

美国的大学校长，他们的薪资是多少？何况他们很多学校还是私立性质的，我们呢？我们的香港特别行政区，大学校长年薪动辄五六千万港币，内地可能吗？

赋予大学校长行政级别，只是社会治理体系的一个环节，取消这个局部体系的级别几乎不可能。原因很简单，它涉及几乎所有社会管理与服务部门的调整。比如，财政部是否还需要给高校单列一个公

# 去行政化 高校无法只身前行

务报销体系？劳动人事部门是否还需要给高校一个完全不同的薪酬体系？

我相信，很多校长老师是支持这种改革的，但是在利益不受损害的前提下。在与之相关联的福利、薪酬待遇等调整没有到位前，恐怕不会有太多人支持取消行政级别。我并非反对高校去行政化、去官僚化，我只是想提醒，去行政化，高校无法先行。因为要修改这个体系，需要对整个社会治理体系进行系统修改，全局不动，只动枝节，几无可能。这些年来高校

去行政化，往往是雷声大雨点小，最后不了了之，原因也在这里。相比高校，国企的去行政化改革似乎容易得多，但多年下来，也几乎没有太大进展。

与去行政化的观点直接相关的是，舆论一直强调教授治校，这也是去行政化的一个重要基础理论认知，对此我不能完全赞同。

上世纪90年代，著名华人学者田长霖出任加州大学伯克利分校校长，这也是第一次有华人学者出任世界著名大学校

长。田长霖在谈到他做校长与教授的区别时，用了一个字表达了这种刻骨铭心的区别：钱。大意是平均下来每天他需要搞到100万美元的捐赠，否则学校就难以维系。

英国高校管理体制更为明显，有一个名义上的校长，但同时有一个执行校长，名义上的校长更像一个招牌，执行校长才是真正的校长，其原因就是强调校长首先需要有经营管理能力，而不是学术能力。因此，校长首先是一个管理人才，是教授中的优秀管理人才，而不能只是懂得治学的教授。

我并非反对高校去行政化、去官僚化，我只是想提醒，高校无法先行，因为做不到。