

从行政化到去行政化:大学管理本质的回归*

田汉族 孟繁华

(首都师范大学教育学院,北京 100037)

【摘要】大学管理行政化违背教育管理的本质和规律,体现为官僚化、科层化、专制化、同质化。大学去行政化是大学管理的一场革命,是一个回归大学管理本质的过程,涉及大学管理思想、价值、组织结构、体制、方法等多方面的深刻变革。正确理解大学本质和大学管理本质是大学去行政化的关键。大学管理去行政化应去大学行政化定式,立按高等教育规律管理的理念;去大学管理科层化,立大学管理专业化;去大学管理官僚化,立大学管理民主化;去大学管理程式化,立大学管理创新化。

【关键词】大学;去行政化;大学管理

【中图分类号】G647.1

From Administration to De-administration: Return to the Essence of University Management

TIAN Han zu, MENG Fan hua

(Capital Normal University, Beijing 100037, China)

【Abstract】 Administration of university management, taking the form of officialism, bureaucratization, despotism and homogeneity, goes against the essence and the law of educational management. De-administration is a revolution of university management, and a process of return to the essence of university management, which involves profound reforms in the idea, the value, the organizational structure, the institution and the method of university management. The key to de-administration in the university is to understand the essence of university and the university management. The de-administration entails management of a university by the law of higher education as well as specialization, democratization and innovation of the management by getting rid of the formalized, hierarchical, bureaucratic and procedural university administration respectively.

【Key words】 university; de-administration; university management

我国高校行政化的问题从上个世纪90年代探讨建立现代大学制度起,就进入了大众的视野。去年以来,高校“去行政化”成为了全社会关注的焦点问题。一些国内著名大学校长、知名学者、官员和大众都历数大学行政化的危害,条分缕析造成行政化的原因,异口同声地认为高校“去行政化”势在必行,并建设性地提出了许多“去行政化”的对策和建议。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》中也明确提出:“探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策,逐步取消实际存在的行政级别和行政化管理模式。”事实上,“行政化”和“去行政化”都是属于管理现象,仅仅从现象角度讨论是否应该“去行政化”是肤浅的、不彻底的。大学“去行政化”是一场涉及教育观念、制度的,利益的、带有整体性

的、深刻的思想和制度革命,其实质是回归大学本质和大学管理本质。

1 大学组织本质是思考大学行政化和去行政化的逻辑起点

我国大学行政化由来已久,有着深刻的历史文化背景、社会心理基础和体制根源^[1],怎样去行政化,不仅需要对大学出现行政化倾向的原因进行反思,还要对大学行政管理的必要性和去行政化的最终目的进行追问。而这种追问必须回答大学为什么存在这个本体论问题。对大学的本质认识是否深刻影响着对大学管理的本质的理解。“去行政化”的前提是政府决策者们对大学本质认识的改变^[2]。

大学是以传播和生产高深学问为主旨的学术共

* 基金项目:全国教育科学“十一五”规划2008年度立项课题(BFA080046);全国教育科学“十一五”规划2010年度立项课题(BFA100037)

同体；大学的发展就是学者的发展、学科的发展和学问的发展。“大学的本质是研究学术、追求真理、创造知识、创新价值观和培育人才。”^[3]以追求“高深学问”为目的的知识的传承、生产和应用，是大学区别于其他社会组织的本质。“大学的组织形式、运营及管理都是围绕这一核心形成的，高等教育组织的其他特征也是基于这一基本特征而产生的。”^[4]在大学组织中，“学术性”是最为核心、也是最为关键的特征，它界定了大学组织的根本属性，同时也构成了区别于其他社会组织的边界。因此，基于知识论的学术逻辑应该成为大学组织的首要逻辑。

大学管理的本质是大学本质的派生物。大学管理本质是基于大学的学术使命、目的和任务而存在和发展的，是为学者、学科、学问发展而进行的服务活动。如何认识大学组织的本质呢？列宁认为：“人的思想由现象到本质，由所谓初级的本质到二级的本质，这样不断深入下去，以至于无穷。”^[5]用这个思想方法揭示大学管理的本质，可以从大学内部管理要素的本质联系和大学组织与政府、市场的本质联系来逐步深入地揭示大学管理本质的多级性，从而全面深入地认识大学管理的本质。

首先，大学管理的一级本质是效率。组织的存在就在于交易成本的节约，大学的起源就是知识转移过程中的成本节约。任何组织要有效发挥职能，必须通过协调、组织、领导和控制使人力、物力、财力有机地结合起来，使组织成员投入最少量的时间、精力、资金和物资实现组织的目标。大学管理的一级本质就是为了追求传授知识和培养人才的效率，体现为大学投入与产出的关系。“效率作为一个科学问题，当然主要是‘手段’问题；‘高效的’机构，当然可能高效率地实现多种目的中的某一个。”^[6]效率的核心是以完成任务为目的分工，要求管理具有科学性。

其次，大学管理的二级本质是协调。大学管理为了追求培养人才的目的，必须对大学的人力资源、物力资源、财力资源、信息资源等进行协调。不仅要协调大学与政府、市场的关系，而且要协调大学内部的教师与学生、教师与管理者、教师与教师之间的关系，教学与科研关系等。其中主要是协调学术权力和行政权力的关系。协调的核心是平衡，要求管理具有艺术性。

再次，大学管理的三级本质是服务。大学的主要产品是高素质的人才，大学管理就是要为培养高素质的人才服务。大学教师是高层次人才培养的主体。为师生提供教学、科研、生活的便利条件，既是

大学管理的中心工作，也是管理的过程。服务的核心就是让师生感到满意和幸福，要求管理具有人本性。

最后，大学管理的四级本质是服务创新。大学不仅是传授知识的场所，更是创造知识的发源地之一，大学的最高层次就是研究型大学。大学组织是“松散结合的系统”，其内部存在着“有组织的无序状态”。大学管理应为大学学术活动的开展营造更为自由和宽松的氛围，以激发大学内部成员的积极性和创造性^[7]。大学管理的最高本质就是创造，用创新的管理理念和思维探索有效的、有特色的管理模式、管理方法，为激发教师和学生的创造潜力提供各种有利条件。创造的核心是管理者与教师和学校共同发展，要求管理具有开放性、灵活性、智慧性。

现代社会已开始进入知识经济时代，现代大学的使命是要为社会的整体发展培养创新人才。现代大学与社会的联系也更加紧密，现代大学管理面临的形势更为复杂，大学管理中的不可控和不稳定的因素也更多，创新将体现在管理的思想、制度、技术和方法各个层面。因此，服务创新是现代大学管理的特殊本质和整体本质。

2 大学管理行政化的本质

“行政”一词是指政府对社会事务和国家事务的管理活动，即公共行政管理，本质属于管理学的范畴，是为了科学、有序、规范地组织本单位各项工作的运转，是组织管理的基本方式。行政的典型活动方式是行政组织内在明确的等级分层（每一层级都严格规定相应的权、责、利）的基础上的一种命令与服从的关系，或上下级关系。上级下达指令性信息，逐级贯彻执行，下级只对上级负责。这一关系性质也代表了行政领域中的行为特征。这种行为特征向社会其他领域的扩展和渗透称为“行政化”。行政化的本质是不能区分特定组织与行政部门的性质、职能、工作方法，自觉或不自觉地从观念到行动上向行政部门靠拢，照搬行政权力机关的工作方式和方法来开展自己的工作，甚至沾染了行政机关也应该克服的“官”气和官僚主义作风。在中国，行政化几乎渗透到社会的各个层面中，包括机关、企业、医院和大学等。大学管理行政化过程就是大学组织管理要素被行政关系固化的过程，偏离了大学管理的服务创新本质。大学管理行政化本质具体表现在：

2.1 大学管理人员的官僚化

官僚化是指以行政级别划分管理的责权利，大

学管理人员的角色具有官员特征,是官本位的人格化。目前,我国高等院校正在形成一种越来越严重的官本位倾向,主要表现在:高校的行政化倾向不断得到强化,行政权力主导并控制学校教学与科研活动,高校与政府官员结成利益共同体,高校教师的当官意识浓厚等等^[8]。官本位主要表现为一种特权制度。等级与特权是维系“官本位”的基础,专制与独裁是“官本位”的必然结果。大学管理者官僚化,否定了教师和学术的主体地位,事实上扭曲了大学管理的服务性、协调性和效率性,严重制约了大学的思想自由和创新精神,不断挤压高校自主办学和管理创新的空间,使真正追求教育工作和学术创新的人才不断边缘化,最终导致高校求真求实的学术氛围及其办学质量下降,急功近利和学术浮躁的不良风气盛行。当前,中国大学的许多问题都与之有着直接关联。

2.2 大学组织的科层化

大学组织的科层化主要表现为用科层管理的理念、思维和工作方式来管理大学。具体表现在:(1)大学管理机构设置与政府机构具有同构性或同质性。大学在组织形式上存在与政府对应的两个系统机构:党委组织机构与行政组织机构,暗含了大学机构与政府教育主管机构横向业务部门划分标准的统一性与功能的对接性。尽管大学的整体概念和形象在许多场合被称为事业单位,就其组织结构而言,不过是政府行政体系在大学内的延伸,大学承担了大量政府职能而非教育功能。(2)从大学与政府的组织关系看,政府对大学的控制和干预强化。大学管理的主体是国家及教育主管部门,大学隶属于政府,大学的建立、经费来源、专业设置、招生计划、教育教学活动、科学研究、毕业生分配、后勤服务等,都必须按国家或主管部门的指令办事,形成了单一的按行政机构规则行事的运行机制。最典型的表现是大学校长完全由政府任命,享有行政级别。(3)在大学组织内部,行政权力主导学校学术与教学事务,行政权力凌驾于学术权力之上,庞大的行政队伍是支配和支撑高等学校的真正主体;单位和人员按权力框架编排在不同的位格等级中;权力意志是高等学校运作的根本的价值信号;权力价值标准和价值根据是评价人的行为、肯定人的价值的根本标准和根据^[9]。(4)大学学术组织行政化。大学行政权威和学术权威的官员化,导致了大学学术组织运作的官僚风格、长官意志、非学术标准及目标等。

大学组织的行政化是大学管理的效率性、协调

性、服务性和创新性的异化,按行政思维和模式办学,造成了注重大学外延发展,却忽视了内涵建设;大学内生功能弱化;机构膨胀,冗员过剩;机关作风盛行,行政权力和学术权力的冲突加剧;资源使用效率不高甚至严重浪费,“权学交易”等问题。

2.3 大学管理制度的同质化

大学管理行政化还体现在制度的行政化。行政化的管理体制体现为高等教育的主管部门制定了比较完备的管理制度,大学与管理部门之间以及大学内部组织校、院、系之间形成了指令与服从的行政关系。这种控制方式的特点是高度集中统一,它通过强有力的统一计划、调动和支配有限的人力、物力、财力,迅速地发展高等教育规模,改变大学组织行为,加强高等教育整体性或大学整体优势。大学管理是为教学科研服务的,服务性是其本质特征之一,大学教学科研具有很强的专业性,需要提供个性化的弹性管理服务。但由于统一的管理模式、刚性的办事程序、各个主管部门的长官意志、部门利益的强化,使大学教师们忙于应付各种检查和会议,损失了独立研究和思考的时间;同时评价标准数量化、强化,压缩了他们说真话的空间,也培养了教授们的集体屈从的性格特征,限制了不同类型和层次的大局的积极性和创造性的发挥,最终导致大学发展的同质化、模式化和平庸。

3 大学管理去行政化的本质

如何去行政化?大致观点有:政府放权、大学自治、教授治教、学术自由,让大学回归学术本位等。这些理解是有道理,但很不全面。大学管理本质的回归首先是大学管理理念和价值的回归、管理思维的回归、管理体制和方式的回归。

3.1 去大学行政化定式,立按高等教育规律管理的理念

作为学术性组织的大学与作为行政组织的政府存在着根本的区别:学术价值与行政权力价值的体现方式是截然不同的,前者表现出创造精神、批判精神,并以对社会的终极关怀为己任,其主要特征是求异和超越;后者表现为执行政策、协调服务,并以管理效率的追求为己任,其主要特征是统一和服从。创造精神是大学价值所在,是大学在社会有机体中保持自身地位和生命力的法宝;批判思维使得教师能够以科学、严谨的态度对待传统与现实,从不盲从。行政机构是根据理性管理原则运行的,如按科层化和科学管理来设置机构、划分权限和进行明确

而清晰的职责分工,以实现效率的最大化。

大学的行政化,按照行政体制的结构和运作模式来管理高校,就必然会在一定程度上忽视了大学作为学术组织的特性,就不可能按照高等教育规律、学术发展规律、大学生成长规律来办学,而结果就会衍生出大学官僚化、功利化、工具化、庸俗化等现象,使大学失去了应有的气质和风骨,也背离了大学的本质和使命^[10]。因此,大学“去行政化”就是按高等教育发展规律、高等学校办学规律和学术发展规律办高校,把高校作为学术性组织而非行政机构进行管理^[11],既要讲求办学的效率,更要发挥大学管理的服务功能和创造功能,维护大学的学术严肃性、品质的高雅性和精神的崇高性。如果按照行政化的思维和方式“去行政化”,大学管理行政化的实质并没有改变,甚至会加重大学的行政化倾向。如果政府管理大学的模式没有改变,简单地取消行政任命,取消行政级别,不会使大学现状发生根本改变。

3.2 去大学管理科层化,立大学管理专业化

大学行政化的制度核心是科层制。科层制作为一种“科学”的管理制度,具有高效性、统一性等特点,但也具有僵化性、模式化的特点。大学去行政化,并不能完全取消科层制,更不能取消行政。因为随着大学规模、职能和战略的拓展,大学被赋予越来越多的社会服务职能,内部的学术、行政事务日益繁重,大学组织结构也由单一演变为多元。在西方现代大学中,以校长为首的行政体系具有相对独立的组织目标,即以专业的管理水平提高学校运作效率,争取更多的社会办学资源,为教学、科研提供高水平服务。美国的大学校长主要承担社会公关的角色,为大学募集资金,而不是主导大学的学术方向。当美国的私立大学由最初的小型学院逐步扩大规模发展为综合性大学、研究型大学时,“各大学都倾向于借鉴美国成熟的企业运作经验,在大学中建立起类似企业管理结构的以校长为首的行政管理系统以适应大规模组织的有效运作”^[12]。但是,“大学校长和政府官员是不一样的,适合当校长的人通常不适合当政府官员,除非他当总统。校长是一个很具个性化的职业,校长要在重大问题上表示自己的观点,要有自己的看法”^[13]。

从大学的整体性质来看,大学管理是一种高度专业化的管理。大学是知识分子聚集地,大学教师及科研人员一般都拥有较高的学历及专业知识,思想活跃,具有较强的独立性和批判精神;大学教师及科研人员的工作又具有极强的专业性、个体性,教学

内容、方法的确定及科研工作地开展基本上都是教师个人决定的事情,对他们进行管理往往被教师理解为是对他们工作的粗暴干涉。而行政部门又要对教学、科研进行一定的管理,所以管理难度较大。要使大学行政管理取得成效,必须懂得教育规律和管理原理,走专业化管理道路。大学需要研究各种管理理论和方法,成为先进行政管理手段的实践者。

从现实角度出发,大学去行政化,首先,要破除大学管理人员是“官员”的观念,废除大学行政级别,用专业化、职业化的思想招聘、选拔管理人员;其次,按大学的发展需要设岗,做到少而精;再次,减少管理层级,实行扁平化管理;最后,行政队伍的建设要注重走向专业化,让大学的管理者成为教育管理专家。发达国家在教育行政人员专业训练方面的经验值得借鉴^[14]。

3.3 去大学管理官僚化,立大学管理民主化

官僚化是科层化的必然结果,官僚化的本质是权力集中,去官僚化就是要改变过去大学管理权力过于集中的做法,让大学的相关利益者参与学校管理,充分发挥各方面的积极性,特别是教授治校的积极性。这是由大学的组织特点决定的。英国著名教育家阿什比认为:“在部队、政府和企业部门,由最高一级制订一个全面规划,然后像浪潮一般灌注到整个组织的各渠道和各细流中去,浸润到士兵、速记员和卡车司机身上。而在有关科学和学术的组织中,决策权普遍分散在整个组织里,而且如果要保持组织的统一,必须使这些决策相互协调,使每个成员只感受到最小的限制或压抑。”^[15]⁹⁴“大学到底是一种底部沉重、以基层为主的学科和事业单位的矩阵。”^[16]“大学的前途,就其协调传统与革新的职能而言,应多取决于成千上万的教师的价值观,而很少取决于大学的理事或校长。”^[15]¹⁵¹因此,师生参与、民主管理是大学管理的内在要求。大学管理的重心在基层,应实行自下而上的管理。

西南联大办学成功的原因是多方面的,但实行民主管理、专家治校无疑是使西南联大取得重大成就的重要原因之一。西方现代大学组织结构通常划分为“校院系”三个层次。校级是大学组织结构的最高一级,拥有对学术、行政事务的终决权,代表大学处理与外部社会之间的事务。同时,校长又是解决学校内教授会与行政管理人员之间以及校内外各种问题的协调者。系或研究所是大学教学和科研最基本的单位,通常是围绕一门学科组织起来的学术和行政管理机构。学部或学院是由以学科群为基础,

由相关学科若干个系组成起来的。大学的教学、科研等各项职能,最终都要由院、系具体组织实施。正因如此,西方现代大学尤其强调基层管理,注重发挥基层学术体系自我控制、自我管理、自我发展的作用。教授在学术事务中享有充分的自由和决策权^[17]。因此,在大学规模、职能不断拓展的形势下,需要合理定位“校、院、系”的管理职能,降低管理重心。

民主的大学管理不仅需要管理重心下移,而且还要制定一些民主化的制度,如校务委员会、学术委员会、教授委员会、教职工代表大会等。还要在管理的机制上采取协商、对话、信息公开、申诉等机制,对涉及师生员工个人切身利益的校内改革进行充分酝酿、严谨分析,并严格执行民主程序,保障师生员工依法行使其知情权、评论权、申诉权、批评建议权、参政权。

3.4 去大学管理程式化,立大学管理创新化

在具体的方式方法上,大学管理的行政化表现为按照行政规范,按部就班,缺乏主动性和灵活性。照章办事或简单地模仿,尽管便于统一管理,避免制度外的责任和风险,但程式化的管理方式,将违背大学发展的内在逻辑,阻碍大学内部的创造动力,无法激发大学的创造活力。长期如此,就可能养成管理人员的惰性心理和官僚作风。

由于大学目标的模糊性与科层组织目标的明晰性相矛盾,大学的价值多元性与科层管理的统一性相悖,大学教师的教学科研时间安排也与行政管理人员的工作时间不一致,大学教学科研效果的不确定性、评价的复杂性与科层管理目标的精确性相冲突,大学管理面临诸多不确定性和矛盾冲突。这就要求大学管理创新,即大学管理部门和管理者在进行管理活动中,研究新情况、探索新问题,通过创造性活动对传统大学管理模式进行扬弃,实现大学管理主体的自我改造和变革。大学管理创新的内容在于根据大学的发展需要与可能,在国家法律的学科范围内和坚持管理伦理的前提下,不断创新管理的观念、组织、体制、机制、技术和手段,其根本目的是激发全体教职员工的创造活力。

如何理解大学本质和大学管理的本质,以什么样的指导思想和理论基础去行政化,是这场改革取得最后成功的关键。正如有的学者认识的那样,“去

行政化”的前提是政府决策者们对大学本质认识的改变,“去行政化”的关键是国家的高教决策层对大学中党政关系本质理解的改变。

参考文献

- 1 文明.我国大学“行政化”的三大成因[J].学习月刊,2010(4·上):36—37.
- 2 王长乐.大学“去行政化”是一项系统工程[J].学习月刊,2009(11·上):31—32.
- 3 顾明远.大学文化的本质是求真育人[J].教育研究,2010(1):56—58.
- 4 陈学飞.面向21世纪国际高等教育发展的基本趋势[J].辽宁高等教育研究,1998(6):25—37.
- 5 列宁.哲学笔记[M].北京:人民出版社,1956:256.
- 6 赫伯特·西蒙.管理行为[M].北京:经济学院出版社,1988:177.
- 7 阎光才.大学组织的管理特征探析[J].高等教育研究,2000(4):53—57.
- 8 吴增基.论我国高校的官本位倾向及其克服的条件[J].学术界,2006(6):261—267.
- 9 李江源.对我国高等学校行政化的反思[J].有色金属高教研究,2000(1):35—38.
- 10 张发旺.关于高校“去行政化”的几个问题[J].当代教育与文化,2010(3):96—101.
- 11 李立国,赵义华,黄海军.论高校的“行政化”和“去行政化”[J].中国高教研究,2010(5):2—4.
- 12 约翰·范德格拉夫.学术体系:七国高等教育管理体制比较[M].杭州:浙江教育出版社,2001:108.
- 13 张维迎.大学的逻辑[M].北京:北京大学出版社,2004:42.
- 14 董云川.论大学行政权力的泛化[J].高等教育研究,2000(2):60—64.
- 15 E·阿什比.科技发达时代的大学教育[M].滕大春,滕大生,译.北京:人民教育出版社,1983.
- 16 伯顿·克拉克.高等教育新论——多学科的研究[M].张维平,张民选,译.杭州:浙江教育出版社,2002:125.
- 17 吴志功.世界著名大学的组织管理特征[J].高等师范教育研究,1998(1):71—78.

作者简介

田汉族,教授,博士,从事教育经济学和教育管理学研究。
孟繁华,教授,博士,院长,从事教育管理学研究。

转自:《高校教育管理》2011年03期