

# 国家治理现代化视角下 高校行政权力规范问题研究

金东瑞<sup>1</sup> 韩卓<sup>2</sup> 宋婉春<sup>3</sup>

(1. 天津师范大学 天津 300387; 2. 天津外国语大学 天津 300270;  
3. 天津市政府办公厅 天津 300061)

**摘要:** 高校治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分,而高校行政化所导致的行政权力与学术权力的二元结构冲突阻碍了高校治理创新和现代化进程。高校行政权力泛化主要与传统上行政权力主导高校发展有关,故在高校管理中需实现行政管理向现代治理的转变。解决高校行政权力泛化的问题需要:理顺高校与政府的关系,切实转变政府职能;完善大学法人治理结构,坚决落实依法治校;平衡高校行政权力与学术权力,合理设置权力边界。

**关键词:** 高校治理; 国家治理; 行政权力; 学术权力; 治理现代化

中图分类号: G647

文献标志码: A

文章编号: 1003-2614(2018)01-0080-04

自改革开放以来,中国在高等教育领域进行大量的改革,出台各种促进高等教育有序发展的法律法规,尤其是《中华人民共和国高等教育法》的颁布,使得高等教育的发展有了法律保障。伴随着改革开放的逐步深化,高等教育在适应社会发展、促进中国特色社会主义现代化建设方面,发挥着日趋重要的作用。在新的历史时期,党中央把握时代发展的脉搏,适时提出深化教育领域综合改革的伟大决策:创新高校人才培养机制,促进高校办出特色争创一流。而高校要更好地实现“办出特色争创一流”的目标,就必须解决束缚高等教育繁荣发展的体制机制问题,其中最主要问题是如何规范高校行政权力。

## 一、高校行政权力的发展现状

高校行政化现象并不是个案而是在高校中普遍存在的,有着深刻的社会历史根源,其产生原因主要包括传统文化的影响、现实利益的驱动和学术权力的弱化<sup>[1]</sup>。但根本而言,行政权力与学术权力的关系没有厘清,从而出现了行政权力干预乃至挤压学术权力的现象。而由高校“行政化衍生出来的服从性”不但阻碍了人的积极性和创造性,而且破坏了学术自由和人文精神,使得学术依附于权力,严重阻碍了我国高等教育的健康发展<sup>[2]</sup>。

### 1. 对于高校行政权力的界定

按照伍德罗·威尔逊的说法,公共行政是一种事务性的领域<sup>[3]</sup>。既然公共行政与管理具体的行政事务密不可分,那

么与管理社会公共事务有关的行政权力就自然是一种政府行为。行政权力是国家权力的重要组成部分,是国家通过政府实施的管理社会公共行政事务的权力<sup>[4]</sup>。尽管高校并非一级国家行政机关,但作为行政事业单位,有着相应的行政级别和一定的行政权力。目前,中国高校一般实行党委领导下的校长负责制,这种权力结构的特点在于:党委对高校的领导和校长对高校的责任,而权力的具体实施由各职能部门完成。

我国高校日常事务主要分为两类:一类是具有普遍性的行政事务,诸如学生工作、校园治安、人事安排、后勤保障等;另一类是学术事务,诸如考务、学位、教材、科研活动、学籍管理与课程设置<sup>[5]</sup>等。前者主要依靠传统的行政管理手段,以科层制结合职能部门设置,各司其职,维持学校的正常运转,属于辅助性工作;后者则是高校特殊性的体现,高校是以知识为核心的社会组织,学术活动比较重要,学生日常的上课、教师的授课、教师与学生的科研活动构成学术活动的主要内容。

综上所述,高校的行政权力应该是高校行政机构为保证高校的良好运行,对行政事务的管理以及对各类资源的权威性分配,同时通过这种管理,凸显高校作为教育和科研机构的作用。

### 2. 高校行政权力泛化现状分析

目前,中国高校的日常工作由两个主要部分构成:一是行政工作,由各个职能部门组成的行政管理机构完成,体现

收稿日期: 2017-11-03

基金项目: 天津市教育科学“十三五”规划青年专项课题“权力结构视阈下的高校治理现代化研究”(编号: HEYP5017)。

作者简介: 金东瑞,天津师范大学党委、校长办公室助理研究员,博士研究生,研究方向:政府治理与公共政策;韩卓,天津外国语大学滨海外事学院讲师,研究方向:行政管理与人力资源管理;宋婉春,天津市政府办公厅,研究方向:公共管理。

了高校的行政权力;二是学术工作,由教授和学者组成的学术机构来完成学术工作,诸如“学术委员会”“学位委员会”,体现了高校的学术权力。现在高校中存在一个较为普遍的现象,即高校行政权力泛化对学术权力进行相当程度的挤压,使得高校行政权力和学术权力之间形成一定程度的紧张。

从理论上来说,我国的高校不属于行政机关,但在我国高校发展的历程中,一直受到政府主管部门的影响与干预,其又不可避免地具有行政机关的一些特征。行政机关与高校的关系是非常明显的从属关系,国家的行政权力在大学之上,政府拥有对大学的监督管理权。之所以会形成这样一种特征,是有相应的制度根源可循的。《中华人民共和国高等教育法》规定“高等学校的办学水平、教育质量,都要接受教育行政部门的监督和评估”,这就体现了高校和政府之间密不可分的关系。对于学术事务的评价,由政府相关部门来进行主导,自然就产生行政权力挤占学术权力、学术权力遵从行政权力的现象。对于我国高校而言,想要发展就离不开行政机关,高校自身无法作为独立的主体进行活动。例如,高校的招生额度分配、高校之间的迁移与合并、高校经费的划拨使用等,这些行政事务基本上都是由相关的政府机关进行调度、管理,都属于行政权力在高校管理中的具体运用。另外,对高校发展至关重要的学术事务,比如,高校的学科发展、专业设置、专业建设与评估、科研项目的审批等,实际上高校本身也不具备自主决定权,也导致行政权力挤压乃至代替学术权力的现象。如果学术权力得不到尊重,学术研究就不会自由,就无法鼓励和形成研究者的理论勇气和胆识,学术创新也就无从谈起<sup>[6]</sup>。因此,合理规范高校的行政权力就显得十分必要。

## 二、高校行政权力规范化的必要性

行政权力就其本质来说,具有某种影响力和支配力,对拥有权力的人来说,一方面其可以运用公共权力的影响力服务于公共利益,另一方面,当行政权力在缺乏规范约束的情况下其也可能成为以权谋私的工具。法国思想家孟德斯鸠认为,一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验<sup>[7]</sup>。孟德斯鸠看到在不受限制的情况下,任何一种权力都容易走向泛化的危险,高校行政权力亦是如此。要避免高校行政权力在不受约束的情况下走向泛化,并带来权力腐败的消极后果,就需要切实规范高校行政权力。

### 1. 高校行政权力规范化是国家治理现代化的重要内容

十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的发展目标。教育事业作为我国公共事业的重要组成部分,毋庸置疑是国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。在2014年的全国教育工作会议上,袁贵仁提出:“实现国家现代化,教育要率先现代化……实现教育现代化,教育治理要率先现代化。如果不能尽快实现教育治理体系

和教育治理能力现代化,教育现代化的目标就不可能如期实现。”<sup>[8]</sup>高等教育作为教育体系中的重要组成部分,是教育治理现代化中的重要议题,而高校治理能力现代化的关键在于高校行政权力的规范化。

目前,我国高校普遍采用类似于政府行政管理的行政化管理体制,这种模式实际上是行政体系在高等教育中的延伸。在相当长的时期内,这种行政化管理体制发挥了一定的积极作用,但是这也使得高等教育的资源配置、高校之间的整合、学科领域的发展都深深地打上行政权力的烙印,从而出现了行政权力对学术权力的控制与僭越、学术权力行政化、学术资源配置失范、学术信仰功利化等问题。这在一定程度上影响了我国高等教育内在品质的发展,以及核心竞争力的提升与培育<sup>[9]</sup>。那么,要解决行政权力对学术权力挤压造成的权力结构错乱的问题,就需要规范高校的行政权力,把不受约束的权力关进制度的笼子。

高校行政权力的规范化就是要在理顺政府、教育和学校的关系的前提下,形成完整而科学的制度安排,形成保证制度和组织体系灵活运行的机制,处理好行政权力与学术权力的关系,保证高校内部治理结构的合理与完善。但实际的情况却是,高校行政组织及行政领导者未能规范地恪守权力边界,在相当程度上削弱了学术权力<sup>[10]</sup>,在这种情况下,高校的行政权力与学术权力就会不可避免地失调。在深化教育领域综合改革的背景下,推进高校治理体系和治理能力现代化已成为必然趋势,行政权力的泛化影响高校创新型人才的培养,阻碍高校的特色发展,更影响我国高等教育的发展和创建世界一流大学的宏伟计划,行政权力规范化已然是势在必行。高校应通过规范行政权力,理顺各种关系,完善管理体制等措施来实现治理能力的提升,进而实现高校治理现代化。

### 2. 高校行政权力规范化有利于明确高校治理理念

随着高等教育的发展,我国高校面临的外部环境已经趋于稳定,高等教育改革的重点已经转移到高校内部治理的层面,完善的治理结构和现代化的大学制度是高等教育改革的新理念、新方向。治理理念实际上就是一套治理高校的综合性的制度及方法体系,这其中包括高校治理的体制机制、规章制度等。高校治理结构应建立在高校内部各项权力合理分配、内外部关系充分协调、各利益主体彼此平衡的基础上,尤其是各项权力的合理分配尤为重要。从根本上来说,行政权力不应涉足由学术权力承担的事情而取代学术权力的角色,学术权力也不应包揽行政权力分内的事情而扮演行政权力的角色<sup>[11]</sup>。

规范高校行政权力的关键应当是明确治理理念,即通过明确治理体系、提升治理能力来推进高校治理现代化建设。最终目的绝不是消除行政权力,进行大学自治,而是应寻求一套治理高校的综合性的制度及方法体系,这其中包括高校治理的机制、规章制度等,以达到各利益主体之间的平衡。

要实现这个目标必须从治理理念出发,重新规划政府、高校和社会的权责关系,高校既要有明确的内部行政系统,又要有完善的学术制度,即要在规范行政权力的基础上切实保障学术权力。

### 3. 高校行政权力规范化有利于化解高校治理危机

实现有效的高校治理是一个漫长而艰巨的任务,而要实现高校治理的现代化更是举步维艰。在推动高校治理现代化的过程中,遇到各种矛盾和困难是不可避免的。中国高校在发展的过程中一直都是以党和政府的需要为依归的,在改革开放之前主要是教育管理中的计划模式,改革开放之后尽管有了一些改观,引入现代高校法人治理结构,但是在治理结构中依旧存在计划时代的影子。“我们习惯于以行政管理履行学术管理职能,忽视学术的民主管理,学术权力发挥的作用十分有限,在很大程度上限制了学术事业的发展”<sup>[12]</sup>。这势必造成我国大学的治理主体单一,行政权力泛化,学术权力式微,使大学治理偏离以学术为本的理念。在这样的大背景下,出现行政权力与学术权力的矛盾乃至紧张是不可避免的。

当前高校治理结构中的矛盾,主要是行政权力泛化所导致的行政权力与学术权力的二元结构矛盾,这是治理过程中必须解决的主要矛盾。一方面,高校的自身发展从根本上讲应是追求学术自由和学术自治,但相应的管理也不能缺失,行政化的管理方式在我国高校一直沿袭至今,也形成特有的发展逻辑;另一方面,行政追求的是科学和效率,学术崇尚自由和创新。如何协调二者之间的冲突与矛盾将是高校治理的重中之重。

### 4. 高校行政权力规范化有利于提升高校治理能力

现代化高校治理能力包含多个方面的内容,主要处理好三类关系:一是高校与政府的关系。应充分认识到政府的政策导向、财政支持在我国高校发展历程中的积极作用。二是高校与社会的关系。高校不是独立发展的单一个体,它肩负着为社会培养人才的重任<sup>[13]</sup>,社会的需求在一定程度上指导着高校的人才培养目标,而社会的发展也需要高校人才的推动,二者应该是互动发展的关系。三是高校内部行政权力与学术权力的博弈,这是高校治理的核心因素。

规范高校的行政权力是一个有机的系统,由不同的治理主体构成。就外部关系而言,主要是廓清政府、社会、高校等三者的权力关系,形成有效的治理体系和治理结构。就内部结构来说,需要处理好行政权力与学术权力的关系,在党委领导下的校长负责制基础上,形成现代高校法人治理结构,使高校自身的治理潜力得到有效发挥。由此可见,高校治理能力的现代化与高校行政权力规范密切相关,与政府、社会在内的治理主体也不无关系,只有进一步加强党委领导下的校长负责制,理顺各方面的体制机制和权力关系,才能真正释放高校治理现代化的潜力,使高校在“双一流”建设中真正有所作为。

## 三、高校行政权力规范化的措施

高校行政权力泛化造成行政权力挤压乃至直接干预学术权力,其后果给高校正常的改革发展稳定带来一定的负面影响,直接影响了高校治理体系和治理能力的现代化。为了理顺高校行政权力和学术权力的关系,在高校行政权力规范化这一目标的指引下,完善高校法人治理结构十分必要。“双一流”建设不仅要靠国家政策的推动,还需要挖掘高校自身的治理潜力,实现由行政管理驱动向多元治理转变,发挥政府、社会、高校等多元主体在高校改革发展稳定中的合力作用。

### 1. 理顺高校与政府的关系,切实转变政府职能

实现高校治理现代化,必须明确高校治理结构应有的机制,即行政权力和学术权力的博弈、决策主体多元化、各方面利益的制衡,这样的机制才是适应改革的机制。其中,规范高校行政权力,建立现代高校管理体制,需要解决的一个重要问题就是平衡政府与高校之间的关系,或者说明确政府的角色,进行角色的再定位。只有解决好政府与高校间的关系,才能为进一步落实高校内部治理问题奠定基础。

政府要转变传统的管理观念,明确高校的本质是传播知识和研究学术的组织,不是传统意义上的行政部门,不能将政府行政机关中的管理模式直接套用在高校中。在新形势下,对待高校治理,政府要从宏观大局出发,整体把握高校的发展方向,在不违背党的基本原则以及国家法律法规的前提下,重新进行角色定位,将学术权力归还大学,政府则扮演服务者的角色,这也正契合了构建服务型政府的理念。需要指出的是,减少政府干预不是大学自治,也不是放任自流,而是实现政府对大学的有效治理,政府应当把对高校管理的重心逐渐转到如何提升管理效率、实现法治管理、明确权力与责任的管理理念上,实现服务型政府的转变。

### 2. 完善大学法人治理结构,坚决落实依法治校

高校日常工作的载体是各职能机关、各院系,职能机关往往体现着更多的行政色彩,各系部承担着基础的教学、科研工作。高校要明确划分学校和院系之间的权责,在专业设置、人才培养方案和科研发展规划方面<sup>[14]</sup>,应该给予院系充分的自主权。这样才能调动院系教职工参与高校内部管理的积极性,为提高院系运行和管理的科学性建言献策,使学校和院系之间的运行趋于规范化。

对于高校的职能部门而言,其作用主要体现在高校日常的管理中,高校的管理工作要有法可依、有章可循,依法治校应成为一种常态。行政权力的规划不是要消除行政权力,而是将权力规范在一定的制度内。尤其是在高校这样的学术组织中,行政权力的泛化会阻碍其学术特质的发扬,即大学精神的发扬。高校在治理现代化的进程中,要坚持依法治校,加快学校章程的制定,发挥大学章程在规范大学现代治理中的作用,构建科学民主的管理决策机制,保证学术权力

的自由。

### 3. 平衡高校行政权力与学术权力,合理设置权力边界

高校的日常管理中存在两种权力,即学术权力和行政权力。近年来,我国高校行政权力泛化现象日益严重,导师学术权力式微,影响了高校治理现代化的进程。高校治理中的行政权力主要体现在明确职能、协调关系、资源配置;学术权力主要体现在学术事务上的权力,保证学术自由和教学任务完成。不同性质的两种权力各自都有局限性,也都有合理性。从高校的整体发展角度看,两种权力都是不能缺失的。高校是相对复杂的社会组织,除了日常的教学活动以外,还有大量琐细的行政工作,同时作为典型的社会组织,高校内部又存在多种职能的划分,保证高校的正常运转,不能只有学术权力,同样离不开行政权力发挥作用。所以,两种权力在高校中的地位与作用要尽量平衡,我们应更加关注的是如何保证学术权力的本位,在行政权力服务于学术权力的前提下,找到二者之间的平衡点,提高高校的治理能力,实现治理现代化。

高校应明确行政权力和学术权力的范围和边界,理顺行政权力与学术权力的关系,使行政权力与学术权力能够真正做到各司其职。一方面,必须把高校行政权力的使用限制在一定范围内,防止行政权力的过度化影响学术权力的发挥,并创建切实可行的运行和制约制度,突出高校行政权力的服务功能;另一方面,要发挥纪检监察部门和学术委员会在高校治理中的监督作用,使行政权力和学术权力二者都得到有效约束,避免权力扩张导致的权力寻租和政治腐败。

#### 参考文献:

[1]王庆雨. 高等院校行政化的思考[J]. 辽宁教育行政学院

学报 2010(5):32-34.

- [2]王荣庆. 高校去行政化改革的思考[J]. 苏州大学学报:哲学社会科学版 2014(6):121-126.
- [3]Woodrow Wilson. The Study of Administration[J]. Political Science Quarterly, 1941(4):493.
- [4]吴春华. 西方现代改革行政理论[M]. 天津:天津教育出版社 2007:72.
- [5]赵奎奇,等. 西南联大数学系课程设置与学籍管理特色[J]. 数学教育学报 2010(3):15-17.
- [6]方芳. 大学治理结构变迁中的权力重构——基于利益相关者视角[J]. 现代教育科学 2012(11):87-90.
- [7][法]孟德斯鸠. 论法的精神:上册[M]. 张雁深,译. 北京:商务印书馆,1961:154.
- [8]袁贵仁. 深化教育领域综合改革 加快推进教育治理体系和治理能力现代化[J]. 中国高等教育 2014(5):4-11.
- [9]祁占勇. 高等学校学术权力本位治理结构的现实困境与逻辑路向[J]. 高等教育研究 2011(2):27-33.
- [10]张进军,田恒. 高校行政化与去行政化探析[J]. 贵州师范学院学报 2016(8):80-84.
- [11]张功员. 高校内部管理“去行政化”改革思路探讨[J]. 河南社会科学 2013(1):70-72,108.
- [12]李斌琴. 规范论对我国高校内部管理的启示[J]. 现代教育管理 2010(3):38-41.
- [13]潘庆年,陈益智,陈海容. 地方本科院校数学与应用数学专业人才培养模式改革的探索与实践[J]. 数学教育学报 2016(5):92-95.
- [14]朱一心,等. 国内部分师范大学数学教育研究生培养方案调研[J]. 数学教育学报 2016(6):66-75.

## Research on University Administrative Power Norm ——Based on Modernization of National management

JIN Dong - rui<sup>1</sup>, HAN Zhuo<sup>2</sup>, SONG Wan - chun<sup>3</sup>

( 1. Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China;

2. Tianjin Foreign Studies University, Tianjin 300270, China;

3. Tianjin Municipal People's Government, Tianjin 300061, China)

**Abstract:** The modernization of university governance is an important part of modernization of state governance, while the dual elements conflicts between administrative power and academic power obstruct the innovation and the process of modernization of university governance. The problems of generalization of university power are related to the traditional control of administrative powers, which dominate the developing of colleges and universities. So we should change the university management from administrative management to modern governance. To deal with the problems of generalization of university administrative power, we should lay emphasis on the following factors that the relationship between the government and higher education should be rationalized, and the government functions must be transformed; a corporation governance structure should be perfected and the requirement of governing school should be implemented firmly; the power boundary should be set reasonably in order to balance administrative power and academic power.

**Key words:** university governance; state governance; administrative power; academic power; modernization of governance