

【法学纵横】

法制视角下“高校去行政化”革新途径

王学峰

(沈阳广播电视大学 辽宁 沈阳 110003)

【摘要】《中华人民共和国高等教育法》明确规定大学是独立法人,依法自主办学,实行民主管理。但是与法律规定相背离的是,高校行政化趋势日益明显。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》也明确提出“推进政校分开,管办分离”“逐步取消实际存在的行政级别和行政化管理模式”。从国家法制层面及政策导向上看,推进高校去行政化势在必行,文章主要从法律层面探讨高校去行政化的必要性,并提出解决高校去行政化的对策建议。

【关键词】高等教育;去行政化;行政管理;法制建设;教育改革

【中图分类号】DF36 【文献标识码】A 【文章编号】1672-1500(2018)02-0018-03

长期以来,我国高校的定位与发展存在着严重的行政化倾向。“去行政化”已成为高校改革的主旋律,通过社会治理法制化和不断提高高校独立生存的能力,“逐步取消实际存在的行政级别和行政化管理模式”才能更适应高等教育改革发展的要求。

一、何谓“高校行政化”和“高校去行政化”

“高校行政化”至少包括两种有联系而不同的含义:一是政府部门对高校管理的行政化;二是高校内部管理的行政化。“高校去行政化”是指高校要推进政校分开,管办分离,逐步取消实际存在的行政级别和行政化管理模式。

(一)我国“高校行政化”的历史文化背景和体制之源

我国“高校行政化”现象由来已久,有着深刻的历史背景和文化遗产。从近代大学创建之初,行政权力便充当起大学运行管理的主导力量,经过一百多年继承和变革,最终形成了我国高校行政文化的客观实际。高校领导任命制与高校行政化是互为因果、互为表里的关系:一方面,高校领导任命制是高校行政化和学校领导“官员化”的深层原因;另一方面,高校行政化又进一步巩固了高校领导任命制,使领导由政府直接任免成为制度的必然选择。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中明确提到,推进政校分开、管办分离,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。这被认为是教改深入到“敏感地带”。取消高校行政级别,只是高校去行政化、去官化的第一步,要让高校淡化行政色彩,还需在校内推行行政权与学术权分离,真正建立学术自治、教授治校、学生自治的现代大学制度。

(二)对“高校行政化”和“高校去行政化”的思考

“高校去行政化”是推进高校管理体制改革的措施之一,具体是指高校要推进政校分开,管办分离,逐步取消实际存在的行政级别和行政化管理模式。“高校去行政化”就意味着学术至上,承认从事教学、科研的一线教师,承认教授代表着学校学术发展方向,只有实现“教授治校”才能培养更多的创造型人才,提高学术水平和科研水平。

从另一个角度看,高校领导的行政级别,只是行政化倾向的浅显表现,它并不带来对大学办学的本质影响。高校行政化倾向的本质影响是:大学的管理越来越像政府,大学的管理人员越来越像官员,大学的运行模式越来越像政府机构,进而不按照教育

收稿日期:2018-03-09

基金项目:本文是2014年度沈阳市社会科学立项课题(项目编号:SYSK2014-17-01)。

作者简介:王学峰(1978-),男,沈阳广播电视大学副教授,研究方向:宪法和行政法。

规律、人才成长和学术发展规律办事,用行政手段和思维来解决学术和教育问题。

行政化是高校没有活力的症结之一。学校行政化的后果就是使行政权力凌驾于学术权力之上,限制了学术生产力,使创新人才“难产”,对学校科研和教学质量造成损害。高校“去行政化”应当是能够提升教授在大学工作当中的地位,肯定学术权力的尊严。高校去行政化改革最终的目的就是要让学术得到尊重,高校去行政化的本质就是回归学术本位。

二、“高校去行政化”改革的创新途径

“高校去行政化”,不是弱化行政管理,更不是告别行政管理,而是要摆正行政与学术的关系。

(一) 现代大学制度建设是“高校去行政化”的前提和基础

“高校去行政化”就是要调整政府部门对高校的管理方式,必须要让学校回归教育本位,按教育规律办学,排除外部和内部因素对教育的干扰和制约,减少或者去除行政因素对学术和教育的负面影响。从外部看,主要是转变政府职能,“简政放权”,改变政府对高校“包揽式”的管理模式。对内主要是改变高校行政管理和运作模式,推进内部治理体系和治理功能的法制化。不难看出,现代大学制度建设是“高校去行政化”的前提和基础。回归现代大学教育的本位,关键在于制度的建设。

(二) 重构大学精神才能打开“高校行政化”的坚果

现代教育理论认为,大学应该是一个学术共同体。作为学术共同体,大学必须以学术为中心,以科学精神为核心凝聚力,拥有对学术至高的精神追求。以此审视,“高校行政化”这个坚果,“外壳”是行政对高校办学的过度干预,“内核”是高校内部行政权力对教学、学术的影响,表现在三个方面:一是行政权力包办代替学术权力;二是用行政方式来配置学术和教学科研资源;三是把部门行政管理的方法简单地移植到大学里。“高校行政化”,有利有弊,利在效率,弊在公平,但“高校行政化”对学术是一种负激励,行政级别吃香,学术研究遇冷,这对高校来说是一种本体性偏移,不但造成学术萎靡、创新不足,还易滋生学术腐败、用人腐败。

(三) “高校去行政化”需要摆正行政与学术的关系

首先,要摆正高校行政管理核心理念,尊重教育自身发展规律和学术科研自身运作规律;其次,要解决好高校行政管理队伍为谁服务、如何服务等问题。

“高校去行政化”,第一层是外部治理,减少行政部门对高校过度干预。第二层是内部治理,高校内部行政权力要缩手,降低对教学、学术的不当影响。难点也正是在第二层,即高校内部治理。“去行政化”对高校内部治理提出了更高要求。

三、法制视角下“高校去行政化”的改革

高校是具有公共服务职能的事业单位,在特定事项具有法律规范的明确授权,因此,高校去行政化的两个基本路径就得以明晰,即政策手段和法律手段。

(一) 加强教育法、高等教育法对大学治理机制的确认

进一步加强高等教育行政立法,规范高等教育行政行为,从立法层面尽快完成对大学治理机制的确认。依据大学教育与学术发展的内在规律,政府有必要在高等教育界人士的参与下,以现行《高等教育法》等相关基本法律为依据,制定和施行“高等教育行政规程”等据以规范政府对高等教育行政行为的行政法规,明确政府高等教育行政职能的任务、目标、内容、边界、实现方式及规范要求等,明晰大学举办者与大学管理者的职权范围,确认大学作为自主办学者的地位与权力,廓清政府管理权和大学办学权的权力边界,减少和遏制高等教育行政领域的不当行政干预。与此同时,必须督促政府及教育主管部门依法行政,切实转变高等教育行政职能,推动其职能模式由“政府包揽型”向“政府监控型”的转向,实现政府与大学的关系由“主导依附型”向“合作伙伴型”的转型。

(二) 完善有关高校领导体制和运作机制的法律法规

完善有关高校领导体制和运作机制应当遵循大学作为学术组织的根本属性及其教育与学术本位的运行规律,以现行《高等教育法》等法律法规为基础,制定和颁布符合高校组织属性及自身运行规律的“大学章程”,就高校的领导体制及其运作机制,高校内部的权力分配、机构设置、资源配置等基本组织问题作出更明晰的界定,从法制层面进一步确认大学的学术组织属性及其教育与学术本位逻辑,进一步明确大学组织内部学术权力的中心地位、机构设置、权力范围及其运行规范,为高校破解“行政主导、学术虚弱”的权力格局与运行趋向提供必要的法治依据。

《高等教育法》第三十九条第一款规定“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。”第四十条和第四十一条

是关于高校校长的有关规定,其中第四十一条规定:“高等学校的校长全面负责本学校的教学、科学研究和其他行政管理工作。”比较起来看,该法第四十二条规定“高等学校设学术委员会,审议学科、专业的设置,教学、科学研究计划方案,评定教学、科学研究成果等有关学术事项。”不难看出,法律规定似乎有高校党委和校长行使高校的行政权力,学术委员会行使学术权力的意思表示,这也是进一步完善“大学章程”的法律依据。

(三) 以法律保障学术权力的实施

本着依法治校方略,我国应该在法律上给予学术权力以明确定义,使学术权力与行政权力更加清晰化,保障学术与行政分而治之。《宪法》第四十七条规定了公民的科研、文艺创作和文化活动自由。《高等教育法》第十条规定“国家依法保障高等学校中的科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。”此外,《高等教育法》第三十三至第三十七条中还给予了高校一些自主权利,如依法自主设置和调整学科、专业;根据自身条件,自主开展科学研究、技术开发和社会服务;根据实际需要自主确定教学、科学研究、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备;按照国家有关规定,评聘教师和其他专业技术人员的职务等。这些规定,大致确认了公民和高等教育机构的学术自由权。但《高等教育法》对学术委员会在学术方面的权限规定并不全面,一些

重要的学术决策,如教学机构和学术研究部门的设立、撤销、合并,学术发展规划、学科建设方案、人才培养方案的制定和调整等属于学术的,应当由学术委员会决定和调整的问题恰恰没有具体规定。

综上,我国《宪法》和《高等教育法》等有关法律法规承认了学术自由的一般性原则,同时确认了公民和高等教育机构享有学术自由权,但宪法和法律对学术自由权的内涵、外延并未作出明确界定,其关于学术活动的具体法律限制等更是没有明确。这就需要从制度和立法层面尽快完善对学术自由权的法律保障:一是要积极推动学术自由权的法制建设;二是要拓展对学术自由权的司法救济渠道,在有关学术自由案件的受理、程序设置、判决说理等方面致力于权利保障和结果公正的目标价值。

参考文献:

- [1]袁贵仁.现代学校制度——逐步取消行政级别和行政化管理模式[N].中国教育报,2010-03-01.
- [2]朱清时.高校如何“去行政化”,且听“标本”来倾诉[N].南方都市报,2010-03-12.
- [3]唐玉辉.高校“行政化”与“去行政化”的理性审视[J].科技信息,2012(31).
- [4]蔡海龙.高等学校行政化的问题及其改革[J].国家教育行政学院学报,2012(05).

(责任编辑:王小英)

Innovation Way of “De – administration in Colleges and Universities” under the Perspective of Legal System

WANG Xue – feng

(Shenyang radio and television University , Shenyang Liaoning 110003 , China)

Abstract: It has been clearly defined in “Higher Education Law of People’s Republic of China” that a university is an independent legal entity, which can run a school independently according to law and implement democratic management. However, contrary to the legal provisions, the trend of university administration has become increasingly obvious. It has also been stated in “Planning Outline of National Medium and Long – term Education Reform and Development(2010 – 2020)” to “promote the separation of politics and school, separate the operation and management”, and “gradually abolish the actual administrative level and administrative management mode”. From the aspect of national legal system and policy orientation, it is imperative to promote the de – administration of colleges and universities. The author discusses the necessity of de – administration in colleges and universities from the legal aspect and proposes the relevant countermeasures and suggestions.

Keywords: higher education; de – administration; administrative management; legal construction; education reform