

# 大學取消行政級別的 阻力與路徑

熊西奇

2010年2月底，溫家寶總理在與網友交談時，表示教育行政化的傾向需要改變，最好大學不要設立行政級別。這一石激起千層浪，引發了廣泛的討論。6月6日，〈國家中長期人才發展規劃綱要（2010-2020年）〉發布，該〈綱要〉是中國第一個中長期人才發展規劃。有官方媒體在評述時認為，〈綱要〉亮點之一便是「克服人才管理中存在的行政化、『官本位』傾向，取消科研院所、學校、醫院等事業單位實際存在的行政級別和行政化管理模式」<sup>①</sup>。

為此，筆者去查閱了〈綱要〉全文，其第三部分「體制機制創新」中，題為「改進人才管理方式」的一節這樣寫道：「克服人才管理中存在的行政化、『官本位』傾向，取消科研院所、學校、醫院等事業單位實際存在的行政級別和行政化管理模式。在科研、醫療等事業單位探索建立理事會、董事會等形式的法人治理結構。建立與現代科研院所制度、現代大學制度和公共醫療衛生制度相適應的人才管理制度。」<sup>②</sup>

筆者之所以要查閱並引用原文，是想確認「取消」之前，是否有「逐步」之類的限定。因為在2010年5月初通過的〈國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）〉（即俗稱的「新教改方案」）中，也談到取消學校實際存在的行政級別，但「取消」之前是有「逐步」二字的<sup>③</sup>。而這兩個字，也給推進高校的去行政化改革，留下了諸多變數。

現在看來，國家已經意識到阻礙中國人才發展的重要原因；要實現〈綱要〉所列的十二項重大人才工程，無一不涉及到人才管理體制改革，需要打破行政管理、評價因素對人才發展的嚴重制約，於是下定決心要克服人才管理中存在的行政化、「官本位」傾向，沒留下迴旋餘地。尤為重要的是，這次涉及去行政化改革的事業單位，不僅僅有學校，還有科研院所、醫院等。

但是，沒有「逐步」作為修飾的「取消」，大多事業單位難以幸免的「取消」，並不意味着去行政化改革的前途就十分光明。雖然高校行政化的弊端十分突出，但真要「動真格」取消行政級別，阻力重重，儘管取消大學的行政級別只不

國家已經意識到阻礙中國人才發展的重要原因；要實現〈綱要〉所列的十二項重大人才工程，無一不涉及到人才管理體制改革，需要打破行政管理、評價因素對人才發展的嚴重制約，於是下定決心要克服人才管理中存在的行政化、「官本位」傾向。

過是高校去行政化的一項內容。如果沒有切實的措施，取消行政級別，或會停留在文本，也可能換湯不換藥。

## 一 高校行政級別的弊端

一直以來，中國公立高校的校領導是有行政級別的。本科院校的黨委書記與校長為正局（廳）級，專科院校的書記、校長則為副局（廳）級；同時，作為中國高等教育的最高學府，北京大學和清華大學的黨委書記和校長，擁有副部級行政級別。進入二十一世紀之後，為加強對高校的管理，位列所謂「985工程」高校的大學黨委書記和校長，成為中央直接管理的副部級幹部，出現了所謂的「副部級大學」；相應地，這些大學中行政管理人員的行政級別也水漲船高。1999年，進入「985工程」第一期的高校只有9所，而到2007年，「985工程」高校已經有43所。這意味着，目前中國高校中，已經有近百位副部級高官，上千名正廳級幹部。

對於提高高校行政級別，把部分大學升格為「副部長級」大學，筆者曾經在多個場合反覆批評其存在的嚴重弊端。具體包括④：

首先，強化了政府對高校的行政管理。由於高校領導是由上級主管部門選拔、由中央部門任命的，高校領導的選拔權、任命權、考核權、評價權集中在政府手中。因此，在辦學過程中，高校領導很難做到不唯上是從，主要按照政府部門的文件、指令辦學，造成大學「千校一面」（溫家寶對大學的批評語）⑤，缺乏特色和個性，很難真正體現學校的歷史和文化，以及教師和學生的意志。為了提高自己的行政級別或者當自己的行政級別提高之後，高校領導都會更自覺地與上級保持一致。

其次，增強了高校領導的官員定位與官員意識。政府將高校領導崗位作為某些幹部官升一級的台階，而這些幹部也將此作為個人仕途的一個驛站，常常在高校領導崗位與政府行政管理部門之間頻繁更換工作崗位，以此實現更好的仕途發展。中國人民大學「中國大學校長素質研究」課題組2006年10月底對1,792所高等院校的校長進行的調查顯示，中國大學校長的平均任期為4.1年⑥；課題組對北京大學、清華大學、中國人民大學、浙江大學等八所著名研究型大學的調查發現，這些大學校長的平均任期為5.9年；而美國同類大學的校長任期為12.2年。專家分析認為，對一所大學來說，頻繁更換校長，容易導致校長在辦學過程中不思進取，或出現急躁、冒進的短視行為；也可能因為辦學理念得不到繼任者的認同，致使工作難以延續。相對較低的平均年齡加上較短的任期，說明中國的大學校長往往在年富力強的黃金時期就離開了崗位。這對大學和高等教育事業的發展，都是一種人力資源上的浪費⑦。

第三，在現有官員體系中選拔高校領導的做法，致使那些有先進辦學理念、較強管理能力但無行政級別者，被排除在候選名單之外。而那些從官僚體系中選拔上來的領導，對辦學興趣不大，更在乎領導崗位所帶來的職務變動、級別變化。由政府部門作為解決官員人事安排、依照官員任職條件選拔出來的

頻繁更換校長，容易導致校長在辦學過程中不思進取，或出現急躁、冒進的短視行為；也可能因為辦學理念得不到繼任者的認同，致使工作難以延續。相對較低的平均年齡加上較短的任期，說明中國的大學校長往往在年富力強之時就離開了崗位。

學校領導，其首要身份是官員，其次才是教育管理者。由中央部委司局級幹部身份「空降」到高校擔任重點高校黨政一把手的情況增多，致使高校行政氣氛更加濃郁。筆者對北京大學、清華大學、浙江大學、復旦大學、上海交通大學等十一所「985工程」高校黨政一把手被任命為現職前所擔任的職務進行調查發現，22名黨政一把手中，曾在政府部門任職的有11人，佔50%，其中，直接從教育部司局長崗位到這些高校任職的就有4名<sup>⑧</sup>。

第四，導致高校貪大求全及不平等競爭。近年來，一些「211工程」高校渴求進入「985工程」高校行列，另一些學校則在努力地「專升本」。他們的動力，除了使學校獲得更多的資源外，便是書記、校長官升一級。高校的級別，不但與獲得的教育資源緊密掛鉤，也使學校的社會聲譽、評價由此出現新的等級。2010年上海市教委發布的〈非上海生源高校畢業生進滬就業評分辦法〉，給不同層次學校的畢業生給予不同評分，明確教育部重點建設高校、在滬「211工程」高校、中國科學院在滬各研究所評分15分，其他「211工程」高校、中央直屬研究生培養單位、上海各高校及研究生培養單位評分12分，其他高校及研究生培養單位評分8分。層次最高的「985工程」高校畢業生與一般高校畢業生的評分相差7分<sup>⑨</sup>。

由政府部門選拔出來的學校領導，其首要身份是官員，其次才是教育管理者。由中央部委司局級幹部身份「空降」到高校擔任重點高校黨政一把手的情況增多，致使高校行政氣氛更加濃郁。

## 二 取消高校行政級別的阻力

但是，上述這些弊端，大多不被高校領導放在眼裏；反過來，內地高校校長普遍認為行政級別有利於高校發展。大致有以下理由：其一，「有利於」政府管理大學。大學有行政級別，也就相當於一級政府部門，就能聽政府部門的命令和指揮；其二，「有利於」增加高校與政府部門打交道的底氣，高校級別低，政府部門官員就會看低高校領導，學校領導、教授要去政府部門要資源和辦事會很艱難；其三，「有利於」提高高校的社會地位，這主要表現在各種會議上，級別較高的高校，座次靠前，話語權也更大，亦表現在與企事業單位的交往中，學校更被重視，由此拓寬學校與社會合作的渠道，獲得更多辦學資源；其四，「有利於」對應行政級別解決高校領導和教授的住房、醫療、退休等切身待遇。如果行政級別取消，與之掛鉤的待遇取消，大學教授的待遇將更低。

為此，在2010年3月的兩會上，多所全國重點大學的校長，在談及取消大學的行政級別時，均不約而同地指出在「官本位」的社會環境中，單單取消大學的行政級別，將貶低教育的地位，讓大學辦事更加困難。例如，全國人大代表、中國人民大學校長紀寶成表示，在全社會都以行政級別作為評價標準時，取消高校行政級別將貶低教育，導致高校無法與社會對接。他認為全國的事業單位、企業都應該同時取消行政級別，全社會同步配套進行<sup>⑩</sup>。

也許很多人對校長們這樣的說法，感到吃驚，因為就在去年的高等教育國際論壇上，人大校長紀寶成還發言反對大學行政化<sup>⑪</sup>。但在筆者看來，校長們以「同步改革」的理由來說出取消行政級別對大學的「弊端」，是十分正常的。如果在中國高校現任校領導中做一個調查，筆者可以武斷地判斷，至少超過90%的校



南方科技大學校長朱清時

長反對現階段取消高校行政級別。就現實情況看，目前只能找到一個反例，就是南方科技大學校長朱清時，但他其實已是退休幹部。

不要說在校長中進行這樣的調查會得到如此結果，就是在高校院士、長江學者、博導中做調查，結果也可能出乎大家意料。估計會有相當多數的高校「辦學骨幹」，也會眾口一詞，表達行政級別在當前國情下對高校的重要。

這其實一點也不奇怪。如果高校的校長和「辦學骨幹」們，都說應該取消行政級別，且愈快愈好，那麼中國高校的行政化問題，恐怕也不會成為眾矢之的了。這至少表明，校長和「辦學骨幹」們，還有教育和學術的情懷，還有教育和學術的追求。然而，今天，高校在位的校領導，站出來為高校行政級別進行辯護，恰恰反證高校的行政化是多麼嚴重——作為「體制紅人」、既得利益者的校領導、「辦學骨幹」們，打着捍衛高校地位的旗號，其實在捍衛行政化的「果實」。當然，這也是人之常情，別人昨天還是副部，明天就甚麼行政級別也沒有了，換着是你，你願意嗎？別人再過兩三年就退休了，可以拿正廳的退休待遇，現在取消，退休待遇將大打折扣（或至少現在不知道會有怎樣的待遇），換着是你，你也拼死捍衛啊！別人正在行政這套體系裏如魚得水，課題經費上千萬，項目一個接一個，你說要改為學術自治、教授治校，他會幹嗎？

今天，高校在位的校領導，站出來為高校行政級別進行辯護，恰恰反證高校的行政化是多麼嚴重——作為「體制紅人」、既得利益者的校領導、「辦學骨幹」們，打着捍衛高校地位的旗號，其實在捍衛行政化的「果實」。

### 三 取消大學行政級別的現實路徑

現在，推動國家人才發展的《綱要》明確提出，除了學校要取消行政級別之外，科研機構和醫院也要取消級別。對此，此前要求其他事業機構也取消級別的高校領導恐難再以此為理由拒絕取消行政級別。但是，取消大學的行政級別，還會遭遇既得利益的阻力，這是必然的。在筆者看來，上述高校校長所談到的幾個「有利於」，恰恰為取消大學行政級別，提供了現實的路徑。

之所以有第一個「有利於」，那是因為內地大學沒有政校分開、管辦分離的治理模式，如果有由人大代表、政府部門官員、高校領導、教授代表、學生代表、校友代表、社會賢達共同組成的大學理事會，負責大學重大戰略決策和辦學監督，取消行政級別，政府照樣可以管理好大學，而且可以管得更好。

之所以有第二個「有利於」，那是因為沒有保障學校辦學投入的撥款機制。如果有國家和地方教育撥款委員會，制訂教育撥款預算，並監督政府撥款，學校也就用不着「跑部錢進」。

之所以有第三個「有利於」，那是因為大學沒有獨立意識。高校沒有通過自己的教育貢獻，獲得社會應有的尊重，而是把更多精力用在維護行政級別上，滿足於被一些機構以某種級別接待，失去的卻是教育與學術的尊嚴。

之所以有第四個「有利於」，那是因為高校的教育資源和學術資源配置，是行政為主導，高校內部的人事管理，套用行政級別，而社會保障機制也不健全。如果高校建立起學術本位的管理模式，學術自治、教授治校，行政權的權力空間就會被限制，教授也就不必爭相謀求處座、科級崗位；如果學校內部實行人事制度改革，薪酬待遇與級別完全脫鉤，行政級別也就沒有了多大吸引力。另外，社會保障機制也應進一步健全，離開了一定的社會環境支持，取消行政級別就可能栽在某些沒有關注到的細節上。

作為取消行政級別的試點，可以先從降低副部級高校的級別，回歸到正廳級起。也許有人說這來得不徹底，但其實這是最可行的路徑之一。其一，降低副部到正廳，只涉及三十多所高校，容易推進，而且，在每年的兩會上，作為委員、代表的高校領導，也都發言表示對大學行政化憂心忡忡；其二，副部取消之後，部委的廳局級幹部到高校當領導的興趣將大大減弱，而高校內部的官僚風氣，也將隨行政級別的降低而大受打擊；其三，符合改革的漸進性原則，動了這三十多所高校之後，會為進一步推進所有高校均取消行政級別，掃除思想阻力。

其次，拿教育部直屬高校作試點，可以起到政校分開、管辦分離的示範作用。取消高校的行政級別，其意圖在於建立新型的學校管理體制。只取消行政級別，而不調整政校關係，大學還會被套用行政級別來進行管理（教育界也有「高校之所以有行政級別，是為了工作方便」之說，而中國中小學早些年曾實行取消行政級別的改革，推行校長職級制，但由於與政府的管理關係未調整，學校領導還是套用正科或處級）。從政校分開看，教育部其實不宜於直接辦大學。根據舉辦者和辦學者的關係，教育部直屬高校，在改革之後，應更名為國立高校，政府是學校的出資者，但卻不應該是直接辦學者，學校不能再下屬於政府部門。在取消直屬高校的行政級別，不再向直屬高校派幹部之後，作為政府出資者的代表，教育行政部門可以派人進入大學理事會，參與學校辦學戰略的決策，監督學校依法辦學。從教育部的職責看，調整與直屬高校的關係，也是改革的使然。一直以來，由於有七十六所高校直屬於教育部，在教育界內有把教育部稱為「直屬高校的教育部」一說。這一說法或許有些言過其實，但也傳遞其他高校對於這種管理模式造成的不公平的不滿。

從教育部的職責看，調整與直屬高校的關係也是改革的使然。由於有七十六所高校直屬於教育部，在教育界內有把教育部稱為「直屬高校的教育部」一說。這一說法或許有些言過其實，但也傳遞其他高校對於這種管理模式造成的不公平的不滿。

「新教改方案」第十五章提出，「以簡政放權和轉變政府職能為重點，深化教育管理體制改革，提高公共教育服務水平。推進中央向地方放權、政府向學校放權，明確各級政府責任，規範學校辦學行為，促進管辦評分離，形成政事分開、權責明確、統籌協調、規範有序的教育管理體制。中央政府統一領導和管理國家教育事業，制訂發展規劃、方針政策和基本標準，優化學科專業、類型、層次結構和區域布局。」<sup>②</sup>此言甚是，國家教育部不是少數學校的教育部，不是公辦學校的教育部，更不是直屬院校的教育部，而是全民教育的教育部。因此，教育部的行政管理方式，也需在改革中調整。

如果教育部能把去行政化改革的第一刀揮向直屬高校，從改革的推動看可謂一箭三雕——實現了自身的職能轉變、建立了新型的管理模式、攻克了高校行政化的頑疾，這無疑能向整個教育界和社會表達排除自身利益阻力、壯士斷腕的決心和勇氣。這一刀所起到的示範和激勵作用是不言而喻的。由此一來，取消地方本科院校、高職高專以及其他學校實際上存在的行政級別，幾乎就是水到渠成了。

當然，取消大學行政級別，只是大學去行政化、去官化的第一步，要讓大學淡化行政色彩，還需在校內推行行政權與學術權分離，真正建立多元、自主、自治的現代大學制度。

如果教育部能把去行政化改革的第一刀揮向直屬高校，從改革的推動看可謂一箭三雕——實現了自身的職能轉變、建立了新型的管理模式、攻克了高校行政化的頑疾，這無疑能向整個教育界和社會表達排除自身利益阻力、壯士斷腕的決心和勇氣。

### 註釋

- ① 〈人才綱要提出：取消學校、醫院等事業單位行政級別〉（2010年6月6日），引自鳳凰網，[http://news.ifeng.com/mainland/detail\\_2010\\_06/06/1590786\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/detail_2010_06/06/1590786_0.shtml)。
- ② 〈國家中長期人才發展規劃綱要（2010-2020年）〉（2010年6月6日），中央政府門戶網站，[www.gov.cn/jrzq/2010-06/06/content\\_1621777.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2010-06/06/content_1621777.htm)。
- ③⑩ 〈《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）》全文〉，中國網，[www.china.com.cn/policy/txt/2010-03/01/content\\_19492625\\_3.htm](http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-03/01/content_19492625_3.htm)。
- ④ 熊丙奇：〈我國高校的行政化弊端及解決途徑〉，載楊東平主編：《2008教育藍皮書：深入推進教育公平》（北京：社會科學文獻出版社，2008），頁170-82。
- ⑤ 溫家寶：〈關於發展社會事業和改善民生的幾個問題〉，《求是》，2010年第7期，頁6。
- ⑥ 牛維麟、詹宏毅：〈我國大學校長平均年齡52歲平均任期4.1年〉，《中國教育報》，2007年8月17日。
- ⑦ 〈調查：我國大學校長的平均年齡為52歲〉，《人民日報》，2007年8月29日。
- ⑧ 資料來源：北京大學、清華大學等校網站，不贅。
- ⑨ 〈2010年非上海生源高校畢業生進滬就業評分辦法〉，[www.firstjob.com.cn/data/download/1274841588793.doc](http://www.firstjob.com.cn/data/download/1274841588793.doc)。
- ⑩ 李立強：〈人民大學校長：現在取消高校行政級別將貶低教育〉，《新京報》，2010年3月7日。
- ⑪ 〈人大校長稱中國最大博士群不在高校在官場〉，《錢江晚報》，2009年10月27日。