

从法律视角看大学官僚化

——基于台湾与大陆高校的比较

陈慧青 彭拥军

[摘要] 大学官僚化是大陆高校出现的新现象,其表征可以概括为管理行政化、行政职权化和教学科研人员边缘化。机构膨胀、学术弱化、官僚腐败则是大学官僚化的产物。台湾的大学解决大学中官员充斥和非教学科研人员臃肿的问题,与其依靠有效的实体法《大学法》来规范高等学校行为有着内在的联系。从法学的角度看,用具有实体法性质的大学法来规范高校管理队伍和管理行为,应该有利于根治大陆大学官僚化现象。

[关键词] 大学 官僚化 大学法

[中图分类号] G471 [文献标识码] A [文章编号] 1005—5843 (2007) 03—0006—04

[作者简介] 陈慧青,厦门大学教育研究院博士生(福建厦门 361005);彭拥军,湖南科技大学教育学院(湖南湘潭 411201)

从整体上看,大陆与台湾的大学无论是地位、影响力还是知名度,台湾的大学都超出了大陆的大学。根据上海交大2006年所公布的世界大学前500名排行榜,中国大学的排名情况是:国立台湾大学排在157名,清华大学、北京大学分别为163、227名;在亚太地区前100名大学排名中,国立台湾大学排在20位,而清华、北大分别排在22、33位。在目前大陆社会经济快速发展的情况下,其高等教育水平与社会政治经济发展的显著不对称性,不能不让人深思是什么阻碍了大学的发展。笔者认为,大学官僚化是其中的一个重要原因。在大陆高等教育发展的黄金时期,诸如机构膨胀、官僚腐败、学术弱化之类的官僚化产物仍然充斥着大学校园,给大学的发展留下致命的隐患。

一、大学官僚化的表现及其危害

大学官僚化实际上是官本位思想在大学的表现,其外在表征可以概括为管理行政化、行政职权化和教学科研人员边缘化。笔者认为,大学官僚化在其现实性上具体地表现在以下几方面:

1. 校长角色相对模糊。在一个权力本位的社会中,权力可能会借助于社会其他任何优势资源来自身存在增加合理性。正是基于这样一种逻辑,大陆大学校长游移于行政官员与学者之间,其角色的相对模糊使得官僚化现象在大学的存在成为必然。

这种模糊性表现在:

首先,从校长的产生机制来看,建国以来,大学校长的产生基本上是采用自上而下的行政任命制,造成大学校长首先是科层化官僚结构中的一个成员,并由此而享有相应的权力。大学校长也因此而身不由己地被嵌在行政级别中,在一个权力本位的科层结构中行使其职权,时刻准备接受上级主管部门的“检阅”。

其次,从其承担的社会职能来看,校长长期处于行政权力与学术权力的漩涡中,校长既要对上级领导负责,又要对学校 and 教职工负责。在高校资源配置上,由于存在从上到下的以行政级别为准绳的资源配置规则,这意味着个人或单位控制资源的能力首先受其行政级别所左右。在这种规则支配下,大学校长首先必须充当行政人员的角色,其次才能充当学者的角色。

其三,从校长的行政作为实现方式上看,在行政化的教育体制中,校长成了凸现政治意志、通行政治规律和逻辑的代言人,他不仅以执行和服从政府行政命令或指示为原则,而且其行政行为的实现必须依赖行政人员而不是教学科研人员。这种管理行政化、行政职权化风气的滋生和繁衍致使学校行政权力主宰学术活动,从而极易导致以学术兑换权术、以权力掠夺学术成果的教育腐败现象在高校频繁发生,从而进一步强化了管理的官僚化色彩。

其四,个人和集体的领导关系模糊。党委领导下的校长负责制与校长积极性发挥存在一定程度的矛盾,潜伏着“冲突”或“非冲突”的表现形式。

2. 行政机构庞大、臃肿,缺乏应有的管理效能。由于体制的惯性作用,目前高校内部仍习惯于用行政管理的逻辑和方式来管理大学,按照行政组织和机构的组织结构来设计大学的内部组织,对校、院系进行权力分配,通过赋予其相应的行政级别,确立管理中的隶属和服从关系。在这个过程中,学校很可能沦为级别划分的场所,其内部的科层制度不断地被强化,使原本作为一种组织原则和组织方式的科层制由促进大学发展而扭曲成为对大学的冲击和威胁。这种过度科层化主要表现在以下三个方面:

第一,中层单位设置过多,科层结构复杂。其复杂性估且不说党委下面存在党办和校长下面数量众多的副校长的设置,单是机构庞大、品种齐全的行政体系就足够让人汗颜。大学在复杂的科层制结构下,各种官职和行政级别组成了官级链,官阶一环扣一环,形成从低级向高级单向循环的等级森严的官僚体系。大学里既有分类细致的学院,还有分工精细的各行政职能部门,同时各院长或处长下面又设副职,最后才是基层行政人员。这使得高校的行政级别结构呈现出一种畸形的金字塔结构,即两头小、中间大。

第二,中层干部官员职数多,管理活动效率低下。过度复杂的科层结构不可避免地繁衍出更多的子单位、子系统,从而使高校行政职级中每一官阶都有多个行政官员。这种庞大的官僚体系不仅造成办事效率低下,而且行政队伍的协调成本、管理成本、交易费用十分巨大,使本来就不充足的教育资源还要分割给这么多的行政人员,在本不发达的教育现状下难以实现大学的发展。

第三,文牍主义和拖拉作风盛行,造成权、责不对称。复杂的科层结构和庞大的官僚体系无疑会造成管理主义的盛行,使唤的人多,做事的人少,即使是做事的人也可能唯上不唯实,只唯长官意志。这种有权无责、有责无权的权责分割容易导致文牍主义盛行,造成管理僵化、恶化甚至瘫痪的局面。

3. 管理服务队伍衍生为特殊的利益群体。由于一直饱受官本位意识的熏染,中国一百多年的高等教育发展至今,在大学松散的学术权力与行政权力的二元结构中,行政权力一直占据绝对的主导地位,并支配、凌驾于学术权力之上,表现为管理人员成为利益优先的特殊群体,学校的各项利益向行政人

员倾斜,而教师在地位和实际待遇上很难得到应有的体现和保障,教师及科研人员边缘化现象严重。

第一,简单的利益分配机制加剧了大学人员结构不合理状况。目前大学的资源过多向行政人员倾斜,在资源分配时存在两种错误倾向:一是按人头分配,从而默认了人员结构的不合理性,其直接后果是难以推进高校人员理性结构的形成;二是按行政级别分配,造成了利益分配机制的单一、不灵活,进而强化了人员结构的畸形发展,无法实现学校整体利益的最大化。

第二,盛行的管理主义促使大学刚性运作机制的形成。高校庞大的行政体系本身蕴涵着对管理主义的认可,而管理主义又在不断扩充行政队伍,使之成为一个独特利益群体,这一群体又以僵化的单一的行政机制维持其运作。在当代人文主义思潮盛行的社会,高校内部这种整齐划一的行政式管理和刚性的运行机制已成为一道独特的景观映射。

简而言之,大学官僚化现象导致了大学行政权力侵蚀学术权力;教学和科研人员的主体地位受到严重侵害;行政官员成为学校资源的最大享用者和学校利益群体中的强势集团。由大学官僚化折射出的诸多问题已成为大学运行和发展的绊脚石,官僚化现象是大学身上的一颗毒瘤,要根治这种现象,还需诊断其成因。

二、大学官僚化现象的成因剖析

大学官僚化现象形成的原因是多方面的,有历史的,也有现实的;有政治的,也有文化的;有客观的,也有人为的。我们试图从文化浸染、制度导向和操作行为三个维度进行探讨,以求教于方家。

1. 特殊的文化环境致使大学校长角色定位复杂化。中国是一个特殊的国度,两千多年封建社会的文化残余——官本位思想不仅蔓延至今,而且渗透到大学内部。这是一种文化符号,它使大学的发展不可避免地受到这种文化环境的浸染。其突出表现在大学校长角色定位复杂化,校长成了政府在大学的职能代表。造成这种局面的原因在于校长的产生机制和任期制上存在的诸多明显弊端。

一方面,大学校长的选聘和任免往往是政府意志的表达,其具体表现在于大学校长的选聘方式、范围单一,缺乏竞争机制,这样很难选聘到最合适的体现民意的人选。此外,高等教育法明确规定:我国大学实行党委领导下的校长负责制,校长是学校的法人代表,以法人资格对学校负责。而在实践运

作中, 由于党委领导和校长责任之间边界模糊, 从而导致他们之间决策权限和程序不清晰, 这种责、权、利不分明机制使校长无法充分施展才华, 释放智能。这种制度的直接后果就是神化了个人领导决策权威, 从根本上影响学校其他下属行政机构的产生、管理方式及工作形式, 为官僚化现象的滋生和蔓延提供了天然土壤和繁殖条件。

另一方面, 僵化的任期行政指令使得校长要在短期内做出上级认可的成绩, 只有忍痛割爱放弃培养人文精神等意义重大但见效太慢的办学精义, 转而选择能见度高、见效期短的硬件设施建设, 大学继而成为追求短期效应政绩的竞技场。因此, 大学校长在出生背景上存在着先天“营养不良”甚至是“贫血”的缺陷, 这容易导致校长对办学理念感悟不深, 对于学校发展方向等重大问题缺乏深刻的把握, 在学校治理上不专业, 校长的职能权威没有得到凸显等弊端。在这样的背景中, 只能催生行政校长、职务校长, 而难以产生事业校长、职业校长。

2. 扭曲的制度导向造成行政组织过度科层化。大学的各项制度是为学校发展服务的。然而, 我国目前的现实情况是, 上级行政部门是高等教育各项政策、法律的制定者, 而高校高层行政管理人员是国家法律的执行者和上级部门意志的表达者, 这种关系有点像民谚所说的“中央办宴会, 地方来埋单”, 或者导致所谓“上有政策, 下有对策”现象的出现。其实, 大学行政权力主体制定的各种政策、规章和制度支配、凌驾于学校内部教师群体或学生群体之上, 也正好反映了这种行政需要。在这个过程中, 由于缺乏相应的监督机制来约束他们的行为, 他们充当着多重角色, 集制度制定者、执行者、监督者于一体, 这种扭曲的制度导向和运作机制无疑直接导致行政组织过度科层化现象的出现。

3. 僵化的操作行为导致管理队伍利益优先化和学术力量制度性弱化。目前, 大学的行政人员具有两大特点: 一是行政人员的非专业化。他们大多并非管理上的科班出身, 往往是官本位的产物, 这本身就包含着破坏制度的因素, 如先官后学, 这直接导致了行政力量的强化。二是教师的行政转位。大学中普遍存在着这样一种现象, 认为对成功教师实施奖励的最好做法就是赏官, 使其具有较强的资源动员能力, 其负面效应就是分化教师队伍, 导致学术力量的制度性弱化。与此同时, 在行政管理过程中, 行政的资源配置方式使行政人员不可避免地成为其意识的俘虏。也就是说, 拥有行政权力的管理

人员在资源配置过程中, 受行政指令的影响, 无法用一种灵活、柔性、多元的方式进行管理, 资源配置只会体现行政管理的便捷性而非客观合理性, 简单的资源切块既无法保障教师队伍的基本权益, 又难以保证资源的合理使用, 从而偏离了高校的基本服务方向。僵化的操作行为直接导致管理队伍的利益优先模式, 扭曲了高校管理人文至上的核心理念。

三、以法根治大学官僚化现象的建议

在高等教育法规远不够完善的条件下, 要根治这一浓厚的官僚气息症状, 应该从法律上寻找切入点和突破口。从法学的角度看, 用具有实体法性质的大学法来规范大学的管理行为, 同时借鉴台湾《大学法》在其大学管理的成功因子, 应该有利于根治大学官僚化现象。具体而言, 可从以下方面着力。

1. 实现大学校长角色的合理变迁。校长是一所大学的灵魂, 其经典的大学理想——大学校长人文修养的最高体现, 像一个聚合体辐射整个校园; 校长是大学的一面旗帜, 引领并标注大学发展的路向。校长对于一所大学的意义如此重大, 对其角色的科学定位是关键。同时, 对校长的产生、任期等一系列重要问题只有以实体法加以规范, 才能实现大学校长角色的合理变迁。

第一, 形成合理的角色定位。大学校长合理的角色定位, 是成功治理高校的前提, 也是改变以往大学校长角色模糊状况、实现校长角色变迁的基础。校长不应该是一个校园主持, 凡事都亲历亲为, 否则他只会永远陷入琐事繁多、眉毛胡须一把抓的混乱而难以自拔的境地。他应该是管理上的CEO而非管理和学术等多头兼顾、患得患失的两栖人或双面人。大学校长应该把校长当作一项事业来做, 树立职业化的理念, 提高职业水平和专业水平, 其角色应该定位在宏观决策而非微观指挥上面。

第二, 采用科学的选聘机制。校长的选举产生必须是民主的, 符合民意的, 形成一套合理的校长选聘机制是实现校长角色合理变迁的制度保障。这方面, 我们可以从台湾《大学法》中找到一些启发。台湾《大学法》(以下简称大学法) 第六条及大学法实施细则(以下简称细则) 第四条分别做了如下规定: “大学置校长一人, 综理校务。大学校长之产生, 应有各校组成遴选委员会遴选二至三人; 国立者, 由各大学报请教育部组织遴选委员会择聘之, 大学遴选委员会成员应包括教师代表、行政人员代表、校友代表及社会公正人士, 其中教师代表人数不得少

于总数二分之一。”“各公立大学校长之产生，教育部应分别聘请具有崇高学术地位之人士及教育部代表共五至九人组成校长遴选委员会择聘、直接选聘之。”从这些明文律法中可以看到，台湾的大学校长的产生是集程序性和科学性于一体的。借鉴台湾的大学校长选聘制度，做到有法可依、有章可循，是目前大陆以法律武器约束和规范校长选聘机制的迫切任务。

第三，实施弹性的任期标准。目前大陆高校三到五年一轮的刚性的校长任期制不利于发挥校长的才能。事实证明，大学校长唯有较长的任期，才能真正实现自己的办学理念和抱负。台湾地区同样用实体法规范了学校各方可接受和认可的校长任期制，但大学校长的任期是比较灵活的，它的决定权完全在于学校。大学法第六条规定：大学遴选委员会之组织、运作方式及有关校长之任期、去职方式均由各大学组织规程制定之。细则第五条则规定：各校校长连任方由各大学组织规程制定之。台湾的大学拥有如此大的民主权和学校自治权，这就不难理解台湾的大学整体水平为何高于大陆了。事实上，从中外许多名校的发展历程看，对校长的任期制问题没有统一可循的标准。耶鲁大学校长埃利奥特曾说过，大学校长的任期必须超过10年，否则不足以结算校长办学观念与办学措施的成败。哈佛大学从1636年建校至今已有近370年的历史，仅有26任校长，平均每位校长任期长达10多年，其中艾略特任职40年、科南特20年、普西18年，特别是从1869年至今130多年，仅有6任校长，平均每位任职长达20多年。因此，中国大陆校长的任期应采用灵活的机制，延长优秀校长的任期。

2. 形成科层级合理的行政结构。以高深知识为基本材料、以培养和塑造高级专业人才为基本任务的大学毕竟不是典型意义上的社会组织，注重制度理性和追求效率的科层制度对于一般社会组织的适切性并不能完全应用于大学组织。无论是理性化的科层组织的最高要旨、科层组织的确定性，还是科层体制管理模式即组织内部成员，必须无条件地服从上级和组织的权威等一系列科层制的显著特征，与大学作为一种特殊的组织机构不免存在冲突，这种冲突随着高等教育的发展日益凸现，与高等教育的发展水火不容。因此，人们对形成层级合理行政结构的呼声越来越大。笔者认为，应该从以下三方面加以着力。

首先，精简行政机构。高校发展到至今，庞大

的行政体系和臃肿的人员结构已使大学发展力不尽心。大学就像一个老态龙钟的老人，以缓慢发展步伐艰难地前行着。因此，对大学进行大刀阔斧的机构改革，消除行政人员的非专业化造成的制度性破坏迫在眉睫，克服文牍主义、推进学校人员合理结构的形成也刻不容缓。在这方面，台湾的大学与大陆存在着诸多差异。台湾大学法第十二条规定，教务处、学生事务处、总务处置教务长、学生事务长、总务长各一人，教务长、学生事务长由校长聘请教授兼任。台湾大学的机构十分简单，中层机构（相当于大陆的正处级单位）仅10个，而大陆高校多达数十个。因此，能否从法律上对这一系列问题进行规范和约束并严格执行，表明大陆高校是否从真正意愿上根治大学官僚化现象的勇气和决心。

其次，规范行政人员的任职资格。由于高校人员构成的特殊性，即学生和教师都是高级知识分子，因此不是任何一个人都可以来管理大学的，它要求管理人员具备良好的人文素养和专业管理技能，高校的行政管理人员一定要树立起职业化的观念和意识。台湾用实体法规范行政人员的任职资格和期限的做法值得我们学习和借鉴。大学法第十条规定：院长、系主任、所长，就教授中选出，报请校长聘请兼任之。从这项规定中，我们可以看到大陆和台湾两者之间明显的差异：台湾的先学后官表明其大学行政领导均源自有教授资格的高水平教师队伍，教师只有具备一定的职称资格后才能当选行政领导；大陆的先官后学表明的是大陆往往是学而官则“优”，官而权则“学”，亦官亦学、官学结合。”这让我们不难理解目前我们的高校里仍有一些教师在成为学术权威之后热衷于担任一官半职，因为只有在这个光环下才能吸引公众的眼球和关注力，享受特殊而优厚的待遇，这是大学官僚化造成的悲哀。

再次，明晰行政人员的任职期限。在任期方面，大陆与台湾的差距相去甚远。大学法第十条、第十二条之一条，细则第七条、第八条及第十三条共同阐明了这个问题，即大学相关行政领导均采用任期制，大多以三年为原则。这就能够有效遏制大学行政权威、权力割据、官僚垄断等各种不良现象，防止官僚腐败、学术腐败现象滋生。而我们大学的行政领导虽说是换届选举，但基本上只要当上官、进入官场就不会有离场的一天（除了退休或病死），从此官运飞黄腾达，这里干满了或干不了还可以到别处去。这是一种心知肚明的契约或一条不成文的通行条例。由此可见，

（下转14页）

来越重要的角色,使得社会迫切需要一大批既懂专业技术,又懂国际工程惯例和相关法律知识的高层次工程技术人才。为此,要继续开展与国外合作培养工程硕士的工作,如和欧洲、北美开展合作计划,使课程设置和教材选用逐渐国际化,并聘请国外企业界著名人士和大学专家来华,在一些我国特别急需的领域,如工业工程、工业设计、项目管理、物流工程、软件工程、电子与通信工程等领域进行讲学和经验交流。

2. 与国际相关的职业任职资格挂钩。我国的工程硕士专业学位是与工程领域任职资格相联系的专业学位。各领域不仅要与国内的相关职业资格挂钩,还要积极地尝试与国际相关的职业任职资格挂钩,取得工程硕士学位后通过一定的手续即可获得相应的任职资格。这种与国际接轨的做法不仅有利于形成各行业对教育的直接参与、监督和评价的社会氛围,而且有利于形成各培养单位的品牌意识和质量意识,有助于加快我国高等工程教育的改革及加快与国际接轨的步伐,有助于中国培养的工程技术人才走向世界。总之,重视国际交流与合作,吸取各国先进的教学经验,可以充分发挥我国工程硕士培养后起的优势,从而为企业提供更多的高层次应用型人才,提高企业的国际竞争力。

参考文献

[1]蔡四平.我国高等商科教育的SWOT分析与发展对

策[J].现代大学教育,2004,(2):50—53

[2]张林.WTO背景下我国民办高校的SWOT分析及发展战略选择[J].技术经济与管理研究,2003,(5):42—43

[3]刘剑峰.西南交通大学招生战略内外部环境SWOT分析[J].西南交通大学学报(社会科学版),2003,4(3):97—101.

[4]王华.工程硕士培养中有关问题的思考[J].桂林电子工业学院学报,2004,24(4):18—21.

[5]王国柱,贾黎明,钟艳,李文彬.关于工程硕士研究生教育问题的几点思考[J].中国林业教育,2004,3:37—39

[6]吴启迪.转变观念 提高认识 积极促进专业学位教育的健康、快速发展[J].学位与研究生教育,2005,(9):1—5

[7]第二届全国工程硕士专业学位教育指导委员会第一次全体会议纪要[M].2004

[8]田道勇.关于可持续发展若干理论问题[J].山东师范大学学报(社会科学版),1995,(1):8—11.

[9]郭正祥.工程硕士师资队伍建设[J].长沙铁道学院学报(社会科学版),2003,4(3):98—99

(责任编辑:向欣)

(上接9页)变革大陆高校这种一朝为官、终生为官的现象,从法律上诉讼明晰的任职期限势在必行。

3. 形成合理的利益生成和表达机制

在民主呼声越来越大的国度里,大学内部形成一种合理的教师和学生的利益生成和表达机制已是一种客观必然。哪里有教师和学生,哪里就有学校,大学起源于师生的聚集。“教师和学生作为大学的重要组成部分,学校管理是否以生为本,以师为本,则是学校各项利益是向行政干部倾斜还是向第一线学术带头人和学术骨干倾斜的直接反映。从客观上看,大学不为任何人控制,人们“拥有”大学就像人民“拥有”国家一样,因此,大学是一个利益相关者组织,只能由利益相关者共同控制。在高等教育中应该建立利益相关者的分析框架,改变大学管理或大学校长传统的过于单一的思维模式,更多地去考虑教师和学生等多数利益相关者的利益,从而调动各种资源产权主体的积极性。”这一设想的具体做法就是形成合理的教师和学生的利益生成和表达机制。

大学对国家的政治、经济、文化等各方面发展有着全面深刻的影响,它承载着社会和国家长远性的使命。作为探究高深学问的大学,更应该追求具有理性思维内涵的发展,而不应该是国家政治辐射的基地,更不应是大学自身官僚习气滋生的温床。中

国大陆能否建成真正的世界一流大学,就要看能否根治大学官僚化现象。

注释:

Academic Ranking of World's Universities 2006, <http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm>.

钟秉林,张斌贤等.大学如何协调学术权力与行政权力[N].中国教育报,2005-2-04,(4).

[台湾]大学法 <http://host.cc.ntu.edu.tw/sec/law/index.htm>.

[台湾]大学法实施细则 <http://host.cc.ntu.edu.tw/sec/ALL-Law/1/1-02.htm>

闫月勤.世界一流大学形成研究[J].煤炭高等教育,2003,(1):29

高见.大学的科层化危机及其改造[J].高教探索,2004,(4):33

10 项贤明.论学术管理理念与高校内部管理体制改革的[J].北京师范大学学报,2004,(6):6

11 涂尔干.教育思想的演进[M].上海:上海人民出版社,2003:106

12 胡亦弟.高等学校的利益相关者研究[J].教育研究,2005,(3):42-43

(责任编辑:黎立)