制度主义视角下 高校问责去行政化探讨

● 刘家明

摘要 文章针对高校问责行政化的现状及后果，在合法性审视和意义阐释的基础上分析高校问责去行政化的必要性与可行性，提出改革思路：非行政一元化的问责主体，法治问责、民主问责与社会问责相结合，将问责建立在数据支持、制度保障和权力制衡的基础上。问责去行政化对实施高校去行政化、完善现代大学制度意义重大。从制度主义的视角来看，应重点构建高校非行政化的问责制度框架，包括元制度、保障制度、问责结构体系及其实施机制。

关键词 高等学校；问责制；去行政化

作者 刘家明，江西理工大学文法学院副教授、博士（江西赣州 341000）

高校作为计划体制的最后一座堡垒，仍然极大地保留着行政指令、集权控制的管理模式和等级色彩，基本上沿袭和对接政府的行政体制、组织结构和运作模式。高校内外行政化现象随处可见，其诸多弊端广遭社会诟病。高校行政化使大学围着政府转、学术围着行政转，不仅扭曲了高校的治理机制，而且异化了高校的基本功能与学术使命。为此，党的十八届三中全会公报指出，公办事业单位要取消行政级别和行政化管理模式。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出，建设现代学校制度，取消各类学校行政级别和行政化管理模式。因此，高校是否去行政化改革的争论已经终结，如何改革成为接下来讨论的焦点。

党的十九大报告指出：“加快教育现代化，办好人民满意的教育。”教育现代化意味着教育治理的现代化与教育制度的现代化。高校问责行政化扭曲了高校的责任实现机制，破坏了以大学精神为核心的文化伦理，成为高校行政化的重要表现形式，也是其重要的驱动力量和源头。因此，高校问责去行政化是高校去行政化改革的重要组成部分，理当成为高校去行政化改革的基本路径之一。

一、高校问责去行政化的提出

（一）高校问责行政化及其后果

高校问责行政化是高校管理行政化的重要体现，指高校复制国家行政机构内部及其对所辖部门的问责模式，是行政组织单位中心、一元化的垂直

本文系江西省教育科学“十三五”规划2018年度重点课题“高校问责去行政化研究”（编号18ZD040）的研究成果。

性问责。高校问责行政化在高校内部的行政管理和学术管理中随处可见，而且在政府的高等教育管理政策和问责模式中也有所体现。笔者曾对高校问责行政化的现状、困境及严重后果进行了撰文，这里不再赘述。^[1]

（二）高校问责去行政化的合法性审视

《高等教育法》等法律法规明确指出，我国实行由教育行政部门对高等学校办学水平、教育质量的教育督导制度和评估制度，逐步建立非政府行业协会组织和社会中介机构对高校的社会监督及评价机制，同时健全高校自我管理评价机制，但未表明政府作为高校问责主体的唯一性和主导性，这为高校问责制去行政化改革提供了法律空间。十八届三中全会公报与《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》均为高校问责去行政化改革提供了政策依据和改革议程。此外，高校问责去行政化符合意识形态的合法性。一是政治意识形态合法，即高校问责去行政化符合行政体制改革和政府职能转变的趋势；二是社会意识形态合法，即高校问责去行政化改革有利于大学现代化发展和学术使命的实现，反映了主要利益相关方和广大社会的普遍期望。综上所述，高校问责去行政化符合相关法律和政策规定，存在改革的政治空间和法律空间。

（三）高校问责去行政化的意义

高校问责去行政化紧紧围绕大学的学术使命和大学精神，致力于建设现代大学制度，以大学自治与学术为本、学者治学与学术自由、服务型行政与民主管理为价值导向，其具体意义包括：采取多元、综合式问责与问责的法治取向，有助于培育高校的问责文化及其相关责任主体的责任意识、绩效意识；高校问责的民主化与主体多元化保障利益相关方的权益，提高问责的公平性和可信度。搭建问责的制度前提和保障机制，有助于克服高校问责目的的偏差、走过场、方式单一以及效果较差等问题，有助于走出问责信息不对称、问责动力不足、问责利益俘获和问责的官僚制困境、伦理自主困境，也有助于减少行政权力对学术权力的干预。总之，非

行政一元化主导的高校问责制有助于高校及其责任主体认清大学的本质和使命，并切实履行职责与改进绩效，同时有利于高校的组织结构、权责分配和资源配置科学合理，最终建立现代大学制度和治理结构，以使高校更好地完成学术使命。

高校问责去行政化不仅是高校去行政化改革的重要途径和主要内容，更是后者付诸实施的突破口，必然有助于落实高校的自治化、法治化、社会化、去官僚化与民主化，使大学教育更符合现代教育规律。法治问责、社会问责与民主问责相结合的综合性质问责模式有助于抑制高校行政化蔓延的倾向，必然有助于达成高校去行政化的改革目的。

二、高校问责去行政化的内涵

高校问责去行政化与高校去行政化改革有着相同的目的和基本思想，其直接目标是建构非行政化问责的制度框架。一方面，要弱化政府教育行政权力对高校的直接控制与指挥，赋予高校更多的办学自主权，并用法律使高校自治制度化。另一方面，要取缔高校内部行政管理式与政府行政管理式的对接，推动高校内部管理去官僚化、民主化和柔性化，强化服务意识、民主意识，为教学科研提供一个宽松、自由、民主的氛围。^[2]针对高校问责行政化的各种弊端和困境，问责去行政化改革的目的是建立非行政化的法治问责、民主问责与社会问责相结合的综合问责模式，建立基于契约与法治、信息透明与数据支持、竞争与权力制衡、民主与伦理规范的责任履行过程与责任实现机制。

高校问责去行政化是为了给大学教育提供一个自由、民主的氛围，以利于完成大学的育人使命，更重要的是强调高校管理的服务本质和高校多元利益方的权益。因此，应该从治理而非管理的视角设计高校问责制的范式转型。^[3]高校问责去行政化的基本思想包括如下几个方面。

一是法治问责、社会问责与民主问责相结合。高校外部以社会问责为主，内部以民主问责为主，但都遵循法治的问责范式，即主要依据相关法律、责任制度与契约来“问”，而非运动式问责，前者使问责长效有序，后者流于形式、劳民伤财。

二是基于信息透明与数据支持。信息公开与透明实际是对问责权力的自动赋予和问责客体权力的削弱。以数据说话，依据结果和绩效进行问责，无疑增加问责的公正、公平。信息、数据既来自于问责客体的主动披露，也来自于高等教育监控系统和绩效评估系统。^[4]

三是市场化促竞争、竞争促问责的思想。市场化的核心特征是人、财、物等资源在价格的指挥下、契约的保护下，实现自愿交易、自由流动、公平竞争，从而实现资源的最优配置，通过产出结果导向与绩效工资、员工流动自由与合同聘用制、竞争上岗与淘汰制、招投标以及投票选举、民主评议与回避制等方式来提高问责主体的权力、提供问责的动力，并且有利于直接促进责任履行。

四是权力制衡为问责保驾护航。高校治理体系是高校内部权力、问责、激励和高校外部的国家法律、政府调控、中介参与构成的有机整体。^[5]权力垄断不利于竞争、创新、高效和问责的公平、公正，权力制衡主要是内部学术权力与行政权力的制衡（通过大学治理制度来保障）、高校与外部问责主体的权力平衡（主要通过教育法律法规来保障），有利于保障问责主客体权力的平等，提供问责的安全感和公正性，促进权力的竞争和相互监督，确保责任的履行与各方权益及公共利益的实现。

五是民主问责的思想。民主问责有助于监督主体的多元化与监督的广泛性，使高校内部学术权力与行政权力相互制约和依赖，保障高校相关利益方的权益，促使高校高效、协调运转。民主问责本身是一种权力制衡机制，有利于提升高校行政体系的服务质量，确保高校行政系统为学术系统服务的责任履行。

六是注重培育责任意识和问责文化。健全问责法律与权责体系、完善高校问责的保障机制，如信息制度、民主制度、竞争与制衡机制，并通过高校行政人员的选人、用人和激励等人事管理，将高校问责结果与对问责客体的经济支持、政治支持结合起来，有助于不断注入问责动力，以伦理规范与“权益”驱动（即主动履责有利可图）为基础，激

励高校自发地披露高校信息，积极主动地接受来自社会各方面的监督和问责。

综上所述，高校非行政化的问责制具有如下几个特点：非行政一元化主导的问责主体，法治问责、社会问责与民主问责相结合的综合性问责；不搞运动式问责；以市场化、竞争与问责文化作为高校问责的外部驱动力量，以责任主体的责任意识、伦理规范和个人权益作为内部驱动因素，激励高校积极主动接受来自各方面的监督和问责；完善问责的权责体系和监督评价机制，健全信息制度、民主制度、人力资源管理制度，为问责去行政化的实施提供制度保障。

三、高校非行政化问责的制度框架

高校问责去行政化涉及高校问责范式的变迁和大学治理模式的变革，必然要求相应支撑机制、实施机制的跟进。这里将由政府教育主管部门制定的高校去行政化改革的法律法规和宏观政策统称为“元制度”，将可由高校自行制定的高校问责去行政化改革的配置制度统称为“支撑机制”。

（一）高校非行政化问责的元制度

“元制度”是高校问责去行政化的制度基础和改革实施的基本保障。元制度涉及高校治理机制、问责主体及其关系与地位的顶层设计，如行政、学术机构与董事会的权责与监督制衡机制，还包括建立社会专业机构对高校的评估和监控体系，基于科学合理的评估标准，严格对高校办学情况的评估并披露评估结果，用以确定高校教育质量与社会服务标准和利用高等教育的绩效信息进行科学的政府教育预算拨款；完善人事制度，给予高校更多的人事自主权；健全高校民主管理制度，确定专家治校原则，规范相关利益主体参与高校治理工作行为。

（二）高校非行政化问责的支撑机制

高校非行政化问责的支撑机制是高校对“元制度”原则性规定的细化。支撑机制需要建立在科学合理的部门和岗位责任制度的基础上，通过高校内部的学术组织、行政组织的管理系统来具体实现。支撑机制的设计包括健全学术部门参与学校决策及管理的方式；完善各个部门和岗位的权责体系；进

一步推动高校信息公开透明工作；强化高校行政部门和人员的服务使命；落实竞争上岗及岗位淘汰制，建立问责回避制；健全民主问责的路径与方式，完善学校员工的利益表达机制和权利申述机制等。

（三）高校非行政化问责的方法体系

高校及其行为主体的责任与责任履行方式的多样性决定了问责方式的多元化，不同的划分依据可以有不同的问责方式。为了方便研究，这里先将问责方式分为校内校外，再采用主体属性、责任属性和问责方式相结合的划分方法。

高校外部的问责主要分为社会问责、政府问责、专业问责三种方式。社会问责指社交媒体、校友、家长、捐助者、用人单位、教育家或公民个人对高校办学方针与重大决策、人才培养等方面的舆论评议、询问、调查、考察、监督、评价等方式。社会问责是高校回应社会关注的重要手段，高校应自愿接受、主动回应社会关注和问责。^[6]政府问责是教育行政部门、国家审计部门、司法部门等相关政府机构对高校的教育法律与政策的落实、办学质量水平、国有资产及财政预算审计等重大事务和宏观层面的调控、督导、司法监查及国有资产清查、财务审计、拨款等。政府是高校的宏观管理主体，不应成为行政化的理由，借助教育法律和社会中介机构的途径进行宏观管理有助于规避行政化。因此，应该加快高等教育问责立法，重视财政投入问责，增加教育公平和教育资源的高效。^[7]专业问责是本着学术至上、问责中立的价值取向，由教育评估与研究机构、教育协会等中介评价机构对高校的科研水平、教育质量、专业建设等情况和绩效的考核评估，具体方式包括科研统计、教育评估、专业评估等。评价机构独立化、评价过程动态化和评价结果公开化有助于健全科学的高校问责制。^[8]

高校内部的问责主要分为民主问责、学生问责、学术问责和科层制问责、政党问责等多种方式。民主问责是教代会、工会、教师对学校及职能管理部门的权责履行情况的监督评估，主要方式有参与决策、质询、举报、申诉、民主评价、建议，

民主问责有助于体现民主管理及推动行政管理服务化。学术问责是高校内部的学术、学位、教学委员会等主体对学术机构及人员的学术机构的运作和重要学术决策的监督问责，如学术评估、审查、复议、学术处罚，体现了高校的学术本位和学术自治的精神。建立以学者为主体的学术委员会，以及改革高校“官学一体”的学术问责体制与摒弃量化的学术业绩考核，是改革高校学术问责制的重点。^[9]学生问责是学生维权委员会、学生会、学生群体及个人对学生管理机构及个人的行政服务、教学质量、学生管理行为等方面的监督问责，如学生座谈、网上评教、维权申诉等方式，体现了顾客主权思想。高校内部传统的科层制问责与政党问责以自上而下的方式，通过考评、检查、评议、审查、党纪政纪处分、组织处理等形式，具有威慑力和强制力，但不适合对行政系统以外客体的日常问责，否则很容易急功近利、滥用权力，因此高校应该通过大学章程和学术权力体系约束党政问责的尺度、界限。

（四）高校非行政化问责的实施机制

高校非行政化的多元问责方法体系划分了不同类型的问责模式，并明确了各自的价值取向、问责主体、问责对象、问责内容、问责方式等维度，在“元制度”和“支撑制度”的作用下，匹配、补充去行政化问责的实施机制，即不同问责类型的操作路径，使之成为高校问责制去行政化的运行与实现平台，形成完整的高校非行政化的问责制度框架。这些实施机制包括以下机制。

回应与交互机制：为了回应问责主体的问责，实现高校的有效治理，问责主体和客体之间沟通的形式、方法及途径。

竞争机制：根据政府的教育管理系统中提供的有关高校在招生就业、校友贡献的统计数据，按照招生人数和人才培养质量拨款，建立真正的优胜劣汰机制，通过竞争上岗与优胜劣汰机制实现自发的问责。

信息披露机制：在高校信息公开的相关法律、政策框架下，高校及其责任主体积极地“发送信

号”，除了以网络媒体为主公开职责、程序和结果，还通过汇报、通报、述职、发布会，主动证明自身的责任履行情况和绩效。信息公开本身也是一种自动自发的监督和问责机制，因为在信息透明引致的问责成本极低的情况下，无论如何问责及谁来问责，都将有助于责任履行。

评估机制：建立在评估基础上，通过利益相关者的全面调查、民主评议取代传统行政化的评估机制，可以提高问责的可信度和有效度，同时增加同级、下级和顾客的话语权，从不同向度增加责任履行的压力。

整改机制：高校问责不仅仅是为了追究责任，当通过评估发现问题后，必须责令纠错、整改，通过教训总结、相关培训、整改计划、整改追踪与检查，保障责任履行和优良绩效，使问责作为改革和绩效改进的一种驱动力量。

激励机制：问责、接受问责与责任履行都需要激励动机。一般指外在的激励与惩罚，包括各种形式的正强化——绩效预算与金钱奖励、精神奖励与职业晋升、授予权责，各种惩罚则为负强化。

此外，政府审计部门介入对高校预算、国有资产、重大项目等经济领域的审计与问责也很有必要。

四、结论和余论

高校问责去行政化不仅要建立一种新型的问责制度，而且要建立负责任的行政模式，前者是后者的必要条件。负责任行政模式是对负责任行为的构成要素与个人伦理自主的构成要素的综合。责任既可通过改变组织、改变控制组织运行的条例和法律，也可以通过寻求改变组织中作为责任主体的个人。问责及其制裁手段只有落实到个人，才能被有效实施。责任行为是在限制、要求、标准和制裁中获得的，也是在培训、教育、劝导、文化熏陶中实现的。上述高校问责非行政化的制度框架主要以外部控制为主，较少考虑内部控制。根据辩证唯物主义，外因必须通过内因起作用，可通过鼓励个人伦理自主支持个人负责任的行为。因为，当组织目标严重偏离公共利益或法律要求时，员工个体的责任

行为最终成为违法乱纪的最后防线。在高校内部培养个人责任感必须化解官僚制对个体伦理自主的威胁，通过匿名检举、回避制度或组织救济，如保护检举人的合法行为是必要的做法。^[10]

高校问责去行政化改革体现了一定的政治属性^[11]，需要政府顶层设计，出台高校问责的元制度，需要一场深入持久的高校组织文化变革。其中，以培育责任意识 and 问责文化为着眼点，以上述“元制度”“支撑制度”和“实施机制”等制度变迁作为文化变革的基础。

参考文献：

- [1] 刘家明, 陈标. 高校问责行政化: 现状、困境及不利影响[J]. 内蒙古师范大学学报(教育科学版), 2016(7): 29.
- [2] 刘家明, 巫春华. 我国高校非行政化改革: 内容与特征[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2010(4): 29.
- [3] 周湘林. 从管理到治理: 中国高校问责制范式转型[J]. 华中师范大学学报(社会科学版), 2011(3): 144.
- [4] 徐敏. 高校信息公开与现代大学制度建设[J]. 江苏高教, 2011(1): 44.
- [5] 余华, 彭程甸. 高校治理机制与高校治理动力的关系辨析[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2017(1): 172.
- [6] 张学良. 自愿问责: 美国公立高校回应社会关注路径新选择[J]. 黑龙江高教研究, 2017(6): 62.
- [7] 杨兰芳, 陈万明. 中国高等教育政府问责的缺位与补偿[J]. 高教探索, 2014(3): 5.
- [8] 李芳. 高校问责制的国际比较及对我国高校评价模式改革的启示[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2013(4): 68.
- [9] 张文. 完善高校学术问责制的思路[J]. 大学教育科学, 2014(6): 41.
- [10] Terry L. Coope. The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role[M]. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc, 2006: 228.
- [11] 刘家明. 高校去行政化改革的政治属性及推论[J]. 教育评论, 2014(6): 8.