

学术关注：高等教育改革专题研究

特约主持人：张应强（中国高等教育学会高等教育学专业委员会理事长，华中科技大学教育科学研究院院长、教授、博士生导师）

主持人语：1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布，我国高等教育体制改革迈上了征程。近三十年来，高等教育改革取得了多方面进展，但也存在着一些积重难返的难题。进入21世纪第二个十年，高等教育改革进入新阶段。2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2012年）》明确指出：“推进政校分开、管办分离。适应中国国情和时代要求，建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，构建政府、学校、社会之间新型关系”；同时提出要“完善中国特色现代大学制度”，“完善大学治理结构”；并且点明了“克服行政化倾向”，“取消行政化管理模式”这一关键问题。2013年秋举行的十八届三中全会，中共中央又作出了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了高等教育全面深化改革的新要求：“创新高校人才培养机制，促进高校办出特色争创一流”，而且要“深入推进管办评分离，扩大省级政府统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构”。

如何破解高等教育改革发展中的深层次矛盾，解决高等教育发展的关键性、迫切性问题，实现建设高等教育强国的战略目标，也是高等教育理论界关注的焦点。今年7月中旬，中国高等教育学会高等教育学专业委员会在兰州大学召开学术年会，来自全国三十多所高校的四十多位著名学者，采取学术沙龙方式，围绕“高等教育全面深化改革”问题进行了广泛而热烈的讨论，议题涉及高等教育治理体系、政府与大学的关系、高校办学自主权、学术评价、项目体制、高等教育研究服务改革实践等重要方面。应《苏州大学学报（教育科学版）》之约，现推荐部分学者的发言予以刊登，以期引起学界更深入的思考和探讨。

深化高等教育改革：目标与路径（笔会）

阎光才 黄福涛 赵婷婷 卢晓中 马凤歧
顾建民 陈廷柱 王建华 赵俊芳 别敦荣

中图分类号：G649.21 文献标识码：A 文章编号：2095-7068(2014)03-0001-18 收稿日期：2014-08-05

高等教育治理体系与治理能力的现代化

阎光才

（华东师范大学高等教育研究所所长、教授、博士生导师）

新一轮的高等教育管理体制改革的总体目标是推进治理体系与治理能力的现代化，在此，非常

有必要澄清的是究竟什么是治理体系和治理能力的现代化。如众所周知，在当下国际语境中，所谓

治理其实主要强调的是多元利益相关者的参与,即共治,它并不绝对排斥传统的行政管理手段,但相对而言,更为强调引入市场机制以及民间自发的非功利性的志愿主义参与机制。通俗而言,即强调由政府主导转向政府、高校以及社会众多利益群体的多方参与。至于现代化,虽然该语词不过是一个舶来品,但恐怕我们唯有将其纳入中国当下语境中才能更好地理解其内涵。如果拘泥于国际上通用的概念,我们反而会如堕迷津。因为就本质而言,在西方,所谓治理本身就是一个多少带有与现代性告别色彩的“后现代”概念。故而,推进中国高等教育治理体系与治理能力的现代化,在我看来,其基本要义就是:以当前经济与社会全球化背景和框架为参照,根据我国当前发展阶段的现实情况,全面构建一个相对完善的制度体系,以持续地有效地改进和提升高等教育公平与质量,实现人力资源强国与和谐社会的最终目标。如何构建这一制度体系并使之卓有成效,则不仅是一个理论性的更是一个实践性的命题。

要达到共治的目的,首先需要我们加以思考的问题是:反思30多年中国高等教育发展历程,我们当下制度体系中所存在的根本问题是什么?选择一种什么路径方能取得突破?毫无疑问,在政府、高校与社会三维中,过于强大的政府管制恐怕依旧是当下我国高等教育发展与改革中最为艰难但又亟待破解的难点议题。说到底,就当前情形而言,如果不适当地弱化政府权力,共治就永远是一种不切实际的奢望,改革的预期目标就难以实现。现在我们常提改革要加强顶层设计,其实顶层设计的要旨并不是强化顶层权力和政府主导地位,而是期求通过宏观性和全局性的制度体系设计以及治理能力的提升,来为各方面的广泛参与、基层活力的进一步释放提供坚实的保障。

就宏观层面的高等教育治理体系而言,目前亟待着手改革的关键点有如下方面:第一,开具详细的高校自主权力清单,从立法层面进一步明确高校各项自主权,并且对政府相关职能部门的相关权限予以更为清晰的界定;第二,加强人大对资源分配与使用的立法权和监督权,对目前政府管理高校的众多职能部门进行全面系统的归拢,解决政出多门、出自不同部门的资源配置方式和手段过于随意和五花八门的混乱现象;第三,对法规中已经明晰的自主权,要落到实处而不是仅仅停留在纸面上,使之成为实质性而不是象征

性的权力;第四,彻底改变政府管理高校的方式,实现由管制型政府向服务型政府的角色转变。政府这一角色转变需要通过如下制度安排方能得以实现:一是根据国家与地方经济社会与人口结构变化,制定具有可操作性的高等教育发展规划,并由国家和地方人大以立法形式落实与之相对应的资源分配方案;二是建立相关的标准,如高校设立、专业设置和学位资质要求等,在保持标准的相对稳定性同时,根据发展形势的变化对标准适时进行调整;三是建立完善的信息系统和信息公开制度,为公众和高校提供信息服务。

当然,权力下放的目的并非是给高校的办学行为以无限的自由处置权,而是在激活其面向社会与市场自主办学活力的同时,苛之以与权力相符的责任。因此,所谓治理体系究其实质而言,又是一系列与权力相称的责任体系,唯有强化问责机制,高校才能够形成一种自我约束机制。如果说顶层设计的目的是实现对政府权力的限制与约束,以保障高校根据其自身现实条件面向社会自主办学的权利,那么高校作为自主权力的主体则必须通过完善的内部制度体系建构来承担相关义务与责任;否则,我们就永远走不出“一放就乱、一收就死”的恶性循环。因此,所谓治理体系和治理能力的现代化,所指出的绝不仅仅是宏观层面的制度安排以及政府部门,它更需要高校确立一系列相对成熟的内部治理体系,即所谓的现代大学制度。

目前,我国高校的章程建设正被提上议事日程。严格而言,一部有效的章程通常具有如下特征:第一,它清晰地界定了政府与高校之间的关系,为政府介入高校设置了界线;第二,明确了高校内部不同利益群体间的关系,尤其是为学术权力与行政权力各自权限划清了边界;第三,明晰了内部各个组织及其成员的责任和义务,在为其合法权利提供保障的同时,又辅之以相关的问责机制;第四,确立一系列规范的议事程序,建立一套规范的可操作性标准,如干部任免、教师聘任、职务晋升和学生入学等;第五,建立一个有效的公共关系管理制度,为社会参与办学创造条件;第六,形成一个完善透明的信息公开制度,如经费分配与使用、招生信息、办学质量与水平指标等,以方便于社会评价、政府与公众的全面监督。

总之,实现我国高等教育治理体系现代化的

关键在于上述两个层面或者我们所谓内外治理体系的完善建构与健康运行。而治理能力的现代化，则取决于在该体系与框架中，究竟是人在操弄制度，还是制度在约束或激励人的行为。再好再完善的制度，如果不能形塑为权力与权利主体的思维与行为习性，便是形同虚设，有权滥用或有权

不用的积习就难以彻底根除。因此，在我看来，如果说治理体系的现代化所体现的是改革的“全面”性，那么治理能力的现代化则更为突出的是“深化”二字所带有的特殊内涵。要保证新一轮高等教育改革的成功，“全面”的体系与“深化”的能力，两者可谓一体两面，任何一方都不可偏废。

大学与政府的关系再审思

黄福涛

(日本广岛大学高等教育研究开发中心教授)

早在20世纪80年代，我国高教改革已涉及调整政府与大学之间关系。特别是90年代初期开始，伴随计划经济体制向市场经济体制过渡，政府与大学之间关系发生了很大变化。近年来，我国高等教育界关于高等学校“去行政化”的呼声较高，如何进一步调整和完善大学与政府之间的关系，再次成为高等教育研究和改革的重要课题之一。实际上，欧洲和亚洲许多国家也曾经面临同样的问题。从历史上来看，1789年法国资产阶级革命之后，资产阶级新政权建立了欧洲大陆第一批近代高等教育机构。19世纪初期的德国柏林大学、日本的东京帝国大学、“十月革命”之后苏维埃政权建立的高等教育机构等，都是政府建立大学或高等教育机构的典型代表。在英国和欧洲大陆，各国之间虽然存在明显差异，但在20世纪80年代之前，大学几乎完全受政府保护，大学办学经费尽管基本上都来自政府公共预算，但大学内部的管理却主要由大学内部学术人员负责。此后，由于新公共管理主义学说的影响，特别是市场化的推动，政府在保护大学的同时，还要求大学面向社会办学，特别是满足市场变化的需求。政府依然对大学提供财政支持，但不再是无条件的，而是根据与大学之间的某种“约定”或契约，主要通过外部评估或来自第三方的评估结果对大学进行拨款。例如，英国大学与政府之间关系的变化便是典型案例。不过，与英国不同的是，目前，在欧洲大陆许多国家，政府仍然在极大程度

上从财政上支持大学办学，没有完全要求大学直接进入社会，特别是没有将市场原理引入大学之中，但是政府与大学之间的关系也发生了种种变化，如政府通过来自外部的评估结果对大学进行拨款，政府要求大学能够更加面向社会办学，大学办学能够直接反映各种利益集团的需求，特别是政府要求大学的办学更加透明和提高绩效等。从这个意义上而言，在欧洲大陆大部分国家，中央或联邦政府似乎介于大学和社会以及市场之间，一方面要求大学走出象牙塔，积极服务于社会；另一方面，又通过财政手段等，保证大学基本办学条件，避免大学过分受市场影响，从而丧失大学的公益性(public good)。此外，伴随着社会，特别是市场对大学影响的加强，就大学内部来看，大部分国家的大学多采取自上而下的治理方式：加强校长或专业管理人员在校级层面的权力，由行政管理人员主要负责全校的规划、人事和财务等；学术人员主要在院系层面的教学和研究等方面发挥主导作用。

中国的大学与欧洲大陆以及亚洲许多国家相比，存在不少相似之处。例如，首先，中国最早的大学也是由政府有目的和有计划创办的。至今，中央和地方政府的公办大学仍然构成高等教育的主体。其次，中国办学质量最好的大学是中央政府直接设置和管理的大学。再者，许多国家重点大学也是具有最高研究水平的大学。不过，中国的情况却更为复杂。其主要表现在以下几方面。

首先,伴随着改革开放的进行和高等教育管理体制改革的深入,地方政府也参与对大学的建设和管理。因此,在探讨国内政府与大学关系时,包括部属院校在内,既要考虑大学与中央政府之间的关系,又要涉及如何调整大学与地方政府的关系。此外,某些由教育部和其他部委共管的大学甚至还要考虑如何处理与教育部和其他中央部委之间的关系。其次,从大学内部来看,大学管理机构不仅有以校长为中心的行政系统,还有以党委书记为核心的党委系统。某些学者认为两者都可以视为相对于教学人员的行政管理系统,都看作是相对于学术权力的行政权力。笔者认为,恰恰是把这两者不加区别,视为一体,在很大程度上造成了大学管理的混乱。第三,由于政府对高教投入经费有限,我国高教办学受市场化影响程度远远高于欧洲大陆许多国家。第四,在高等教育大众化,特别是院校合并等过程中,我国形成了许多所谓巨型或规模极大的大学,加剧了大学内部管理的难度和复杂性。最后,高校后勤社会化改革未能完全改变大学办社会的局面。例如,大学仍然为本科生、研究生甚至部分年轻教师提供校内

宿舍,很多院校的教职工仍然居住在校内,等等。

因此,个人认为,欧美现有改革模式固然有参考价值,但很难完全适用于国内探讨如何调整大学与政府之间的关系。在讨论如何调整和完善大学与政府之间关系之际,首先需要根据国情和自身院校的特点,如办学形态、办学规模以及办学方向等,考虑如何处理和调整大学与中央政府、中央其他部委,特别是地方政府之间的关系。其次,在大学内部,一方面,需要理清党政间关系以及各自与学术之间的关系;另一方面,协调和完善校级和校内二级院或系之间的关系。具体而言,讨论的基本出发点应该是,无论是中央政府还是地方政府在保护大学免受市场化负面影响过程中,理应发挥更加积极的作用,而不是由院校直接走向社会,与市场经济直接挂钩。再次,大学学术人员应该在更大程度上参与所在大学的决策过程。大学行政人员与学术人员应该有更好的交流与沟通。最后,在考虑不同类型和不同层次院校特点的前提下,建立各级政府、学术人员、学生、行政人员以及其他利益相关者共同参与的大学治理结构。

重构我国政府与大学关系的关键

——从行政性权力关系到契约性权力关系

赵婷婷

(北京航空航天大学高等教育研究所教授、博士生导师)

政府与大学的关系是高等教育改革的核心问题。近年来,在我国历次重大的高等教育改革中,理顺政府与大学关系都是改革的重点。政府与大学关系的改革主要集中在两个方面的内容:从政府的角度讲,主要集中体现为政府职能转变;从大学的角度讲,主要集中体现为扩大高校自主权。虽然这些改革取得了一定的成效,但也应该看到,我国政府与大学的关系还存在着矛盾和问题,随着我国高等教育改革的全面深化,这些矛

盾和问题越来越凸显出来,成为阻碍高等教育进一步改革的瓶颈所在。这就要求我们要用新的视角重新审视我国政府与大学的关系。

从理论的角度讲,我认为,政府与大学关系的核心问题主要有两点:一是两者关系的性质是什么,二是两者的权力边界如何划分。为什么说这两个问题是研究政府与大学关系的核心呢?因为权力关系的性质决定了政府与大学两者的地位,而权力边界划定了两者的权力范围。只有在

权力地位和权力范围都清晰的基础上，政府职能的转变和大学自主权的下放才会有明确的方向。

我们知道，西方大学起源于行会组织，其产生之时就奉行大学自治的原则。一般认为，西方大学之所以有比较强的学术自由传统，是因为早期是一个自治组织。从组织文化的视角看西方大学自治，我们可以说，今天西方那些一流大学之所以能够有比较强的办学自主权，是因为其办学文化传统的传承。如果从权力关系的视角看，大学作为一种行会组织，它在产生之时是个不依附于城邦国家，甚至不依附于教会的组织，这为大学奠定了其独立的地位，赢得了自治的空间。在以后漫长的大学发展历史中，大学利用各种“武器”与世俗权力，与教会权力，甚至与政府进行抗争，目的都是为了维护其早期的独立地位。比如我们所熟知的剑桥大学的成立、达特茅斯学院案等，都是大学争取独立地位的体现。经过几个世纪的不断努力，西方的大学，尤其是西方的传统大学的独立地位不仅在社会公众和文化传统中得到认可，更在法律上得到了明确的肯定。我认为，在欧美等国的大学发展史中，大学独立地位的形成是至关重要的，这意味着大学与政府的关系是契约性的权力关系，双方的地位是平等的，而双方权力的划分可以通过法律、协商等方式来解决。

但是中国的情况却截然不同，大学在中国不是一种行会性质的自发组织，它是政府用以抵抗外来侵略、培养自身所需要人才的机构，因此大学从产生之日起就与国家、政府有着天然的联系：政府是大学的出资者和管理者，大学要为政府服务。因此，从大学的产生来看，中国的政府与大学的权力关系是行政性的，政府占据两者权力关系的主导，大学的权力更多地由政府赋予。

这两种政府与大学的权力关系导致了完全不同的两种情况。在契约性的权力关系中，政府与大学两者的关系是平等的，无论是政府拥有的权力还是大学拥有的权力，都是法律赋予的；在法

律没有涵盖的领域，双方通过协商方式来进行权力分配，或者政府通过市场经济的手段让大学自愿选择。尽管当今西方社会政府对大学的影响越来越深，但双方的权力关系从根本上讲还是契约性的，政府的政策是在尊重大学独立地位的基础上制定的，政府较少对大学进行直接的行政性干预，政府与大学的权力边界是相对清晰的，基本不会受到政府变动、政策变化的过多影响。但在行政性权力关系中，政府与大学的关系就会有很大不同。在这一关系中，政府与大学是不平等的，大学更多地要依附于政府的资源和权力，大学与政府的权力分配主要是由政府主导的，基本上是通过行政方式划分的，大学有多少自主权、在哪一方面拥有自主权主要是由政府赋予的。其实这可以很好地解释为什么这么多年来我国持续在理顺政府与大学的关系，但两者关系始终无法得到很好的平衡：如果政府不能赋予大学独立地位，那么政府与大学的关系就始终是行政性权力关系，政府给大学什么权力，大学才能拥有什么权力，政府与大学的权力边界就始终无法明晰起来。大学所应拥有的权力就要始终受到政府政策、职能等许多因素的影响，而得不到法律的尊重和保护。政府与大学权力边界是随意的，是变动的，它势必会随着政府的更替、政策的变化而变化。

日本大学的产生背景与中国有着相似之处，但日本政府较早地意识到了这一问题，从20世纪90年代末开始进行了国立大学独立法人化的改革，赋予了国立大学独立法人的地位，其目的也是从根本上理顺政府与大学的关系。尽管这些根本性的改革需要持续多年才能看到成果，但对日本来说，这一改革使得其国立大学迈出了与西方一流大学同台竞争的关键一步。对中国的大学来说，这种根本性的改革已势在必行，政府需要下定决心，做好顶层设计，从根本上解决制约政府与大学关系的核心问题，以全面深化我国高等教育改革。

高校自主权：落实或扩大？

——基于国家教育政策文本的简要分析

卢晓中

（华南师范大学教育科学学院院长、教授、博士生导师）

一、高校自主权的落实与扩大

高校自主权无论是在高教理论还是在高教实践上都是一个十分重要的问题，它是与高校自治涵义接近的概念，简指高校自主治理学校、自主处理学校内部事务，最小限度接受外界的干预和支配。具体而言，高校自主权具有两种意蕴：

（1）基于学术自由和大学传统的高校自治，更注重大学精神的坚守和大学品质的追求，源自传统大学的文化传统。自主权有利于大学精神的坚守，或者说其本身就是大学精神的意蕴所在。

（2）基于市场规则和效率优先的高校自主，更注重量化的产出和成本的核算。这一意蕴显然受新公共管理理论的影响。也就是说，获得自主权有利于增强高校面向社会自我发展的活力，提高高校的办学效率；有助于高校办出特色、形成优势。

事实上，以上高校自主权的两种意蕴在认识上是可以一致的，因为无论是大学精神的坚守，还是量化的产出，都表征了高校的进步与发展。但在现实中，两者的冲突又时常发生，其中近年来一个不争的事实是，当高校量化产出大幅度提升时，大学精神却出现普遍衰微。究其原因，即传统意义上的高校自治与现代意义上的高校自主权在价值诉求上既有密切关联，但又不一回事。应当说高校自主权的现代价值诉求更加多元，而价值诉求的多元与不同所带来的冲突又往往难以避免。

对于高校自主权的落实与扩大关系的认识，主要涉及以下需要理清的问题：高校自主权是回

归或还原，还是扩大？联合国教科文组织曾有一个重要观点，就是学术自由与院校自治是高等教育永恒不变的两条原则，这便意味着高校自主权有其原生性和本体性，也就是说高校自主权原本就是固有的，或者说高校有“权力存量”。从这一意义上，现在一些所谓的扩大高校自主权，其中相当一部分是对其原生性和本体性的回归或还原。同时，高校自主权又是一个历史范畴，即同样是基于自主权的原生性和本体性，高校在不同时期有其不同的“权力存量”。因此，高校自主权的扩大涉及“权力增量”。不论是“权力存量”也好，“权力增量”也罢，廓清每个时期高校的权力边界是重要的。

与以上认识相联系，高校自主权的落实也同样具有双重意涵：一是高校自主权回归或还原，这一施行主体无疑为政府，政府常常将此情形也称为扩大，扩大即落实；二是高校自主权的施行，其施行主体则主要包括政府和高校，此情形主要涉及使高校拥有的权力得到适当、合理运用。不论何种情形，高校自主权的落实得如何，既取决于政府，也取决于高校。

综上所述，对于当前中国高教体制改革的关键究竟是扩大高校自主权，还是落实高校自主权这一高等教育改革发展的重大理论与实践问题，笔者认为，从中国的实际出发，高校自主权的落实可能要比扩大更关键、更重要。

二、高校自主权的限度与约束

高校自主权的限度与约束，首先是源于政府主管部门的疑问：一是究竟高校需要什么权，二

是担心权力下放后“一放就乱”。其次是来自于高校的现实：一是有些高校有权不能适当使用，甚至权力被滥用、被徇私；二是有些高校有权不敢用。不论是政府的疑问还是高校的现实，无疑都可能影响高校自主权的落实，继而也将影响到高校自主权的扩大。

1. 高校究竟需要扩大什么权，又如何把握扩大“度”，这是当前扩大高校自主权的语境下亟需回答的问题。为此，我们可对20世纪80年代至今三个重要的政策文本的有关内容作一简要分析。

(1) 1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称1985年决定)提出：在计划外接受委培生和自费生；调整专业的服务方向；制订教学计划和大纲、编写和选用教材；建立教学、科研、生产联合体；提名任免副校长和任免其他各级干部；有权安排国家拨发和自筹经费；等等。对不同的高等学校，国家还可以根据情况，赋予其他的权力。这是在经历了“文革”后，尤其是长期计划经济体制下我国高等教育体制改革上的一次重大的思想解放，旨在使高等学校具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力。

(2) 1993年《中国教育改革和发展纲要》(以下简称1993年纲要)提出：逐步建立政府宏观管理、高校面向社会自主办学的体制。在政府与学校的关系上，要按照政事分开的原则，通过立法，明确高等学校的权利和义务，使高校真正成为面向社会自主办学的法人实体；要在招生、专业调整、机构设置、干部任免、经费使用、职称评定、工资分配和国际合作与交流等方面进一步扩大高校办学自主权。该纲要强调了依法办学，确立高校的法人实体地位，使权责得以统一。

(3) 2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称2010年纲要)提出：高校自主开展教学、科研、技术开发和社会服务，自主设置和调整学科专业，自主制定学校规划并组织实施，自主设置教学、科研、行政管理机构，自主确定内部收入分配，自主管理和使用人才，自主管理和使用学校财产和经费。扩大高校在办学模式、育人方式、资源配置、人事管理、合作办学、社区服务等方面的自主权。该纲要强调有中国特色的现代大学制度建设，特别是试图通过大学章程制定来明确高校与政府、与社会的关系，确定其权力边界和内容。

从1985年决定、1993年纲要和2010年纲要

三个国家教育政策文本可以看出，它们对高校自主权尽管都给予了高度的重视和专门的强调，但又更多的是原则规定和方向引导，并没有明确具体下放什么权力，更没有详细的权力清单。应当说，近30年高校扩权“路漫漫”仍在“上下求索”。

笔者以为，当前需从两个方面来扩大高校自主权。一是立法。尽管早在1998年我国就颁布了《高等教育法》，该法也规定了高校自主权，但同样存在过于宏观和原则、操作性不足的问题。因此，亟需加快“大学法”(或“高校法”)的立法进程，从而不仅使高校自主权的扩大具有法律依据和法律效力，同时可以通过更富有针对性的法律条款，使高校自主权的扩大得以真正落实。二是扩大省级政府扩大高校自主权的自主权。正如2010年纲要所强调的“加强省级政府的教育统筹，完善以省级政府为主管理高等教育的体制”，这对于绝大多数省(市)属高校来说尤其重要。如2013年广东省政府提出高教体制改革“36条”，明确下放12个领域36个方面的权力给高校，包括招生自主权(分类考试、综合评价、择优录取，招生批次的动态管理)、学科专业自主权(自主设置本专科专业，自主动态调整学位点)、用人自主权(职称制度改革、岗位设置管理自主权)等。近日广东省政府又提出按照“一校一策”的方式扩大和落实高校自主权，探索高校管理负面清单模式，扩大高校自主改革空间，增强高校自主发展活力。

2. 约束机制如何建立？这里包括两个方面：

(1) 外在规约。来自政府与社会的规约，包括评估与法规及舆论监督。实际上自20世纪80年代高校自主权扩大这一问题被提出，对高校自主权的外在约束就提上议事日程。例如：1985年决定提出国家及其教育管理部门要加强对高等教育宏观指导和管理，教育管理部门还要定期对高校办学水平进行评估，办好的给予荣誉和物质支持，没办好的整顿以至停办；1993年纲要则提出政府“运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段，进行宏观管理”；而2010年纲要特别强调“推进专业评价，鼓励专门机构和社会中介机构对高校学科、专业、课程等水平和质量进行评估。建立科学、规范的评估制度。探索与国际高水平教育评价机构合作，形成中国特色学校评价模式。建立高校质量年度报告发布制度”。

(2)自我约束。如1993年纲要重视高校自我约束机制的建立,强调高校要用好权、善用权,“学校要善于行使自己的权力,承担应负的责任,建立起主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我约束的运行机制”。2010年纲要则提出进一步完善高校内部治理结构,包括完善党委领

导下的校长负责制,制定大学章程,切实落实校务公开、民主管理等制度,来建立健全自我约束的运行机制。

注:本文为2012年度全国教育科学“十二五”规划国家一般课题(项目编号:BIA120068)的阶段性成果。

穷人的自由：从资源依赖理论视角看 高等学校办学自主权

马凤岐

(汕头大学高等教育研究所副所长、研究员)

我国高等教育经过30多年的改革和发展,取得世人瞩目的成就,也存在不少问题。这些问题主要集中在高等教育的质量和创造性、受教育权平等、高等教育层次类型结构和职业教育发展、高等教育管理体制和机制等方面。在这些方面中,高等教育质量不高和创新能力不强问题尤为突出,而高等教育管理体制和机制问题最为基础,高等教育管理体制和机制改革依然应作为高等教育改革的重要甚至首要方面。改革的根本目标是,扩大高校办学自主权,促进高校之间良性竞争,激发高校活力和创新性。良性竞争是激发高等学校活力和创新性的重要途径,而高等学校办学自主权是良性竞争的必要条件。放权依然应成为新一轮高等教育管理体制和机制改革的核心内容之一。

在我国过去30多年高等教育改革中,扩大高等学校办学自主权一直是一个重要主题,高等学校获得了更多的自主管理权利,1998年《高等教育法》第三十二条至第三十八条具体规定了高等学校享有的自主权,涉及招生(包括制定招生方案、调整系科招生比例)、教学(包括设置学科和专业、制定教学计划、编选教材和组织实施教学活动)、科研(包括开展科学研究、技术开发和社会服务)、国际交流合作、人事(包括内部机构设置和人员配置、教师评聘、调整员工津贴及工资分配)、资源使用等学校办学活动的几乎所有主

要方面。如此看来,高等学校的法定自主权不能说不广泛,然而,高等学校管理者还是感觉被束手脚,经常抱怨没有自主权。事实也是如此,当前我国高等学校依然唯政府马首是瞻,造成高校同质化问题严重,高等教育创新动力不足,创新能力不强,教育质量有待提高。甚至连政府官员都会困惑:既然高等学校已经享有广泛的法定权利,政府对高校的具体管理措施已相当克制,为什么高校管理者还抱怨没有自主权呢?为什么他们还惯于等待政府指令,而不创新性地开展教育改革,探索学校办学特色,提高教育质量呢?

资源依赖理论可以比较好地解释这种现象。资源依赖理论是组织理论的一个重要流派,萌芽于20世纪40年代,20世纪70年代以后被广泛应用于组织关系和组织活动研究,其主要著作是杰弗里·菲佛(Jeffrey Pfeffer)和杰勒尔德·R.萨兰基克(Gerald Salancik)1978年出版的《组织的外部控制:组织资源依赖的视角》(*The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Stanford University Press, 1978/2003)。资源依赖理论认为:生存是组织最重要的事情;组织为了生存和发展,需要从外部获得资源;为此,组织必须对外部环境(其他组织是环境的一部分)作出适当反应,包括回应外部组织的要求;组织的策略和管理无不与为获得

资源而对外部环境作出的反应有关。按照这种理论,所有组织都应同时被视为政治行动者,而不仅是完成任务的工作组织。

资源依赖理论非常适用于分析我国高等学校的组织关系和组织活动。高等学校生存和发展需要多种资源,主要包括人力资源(学生、教师等)、物质资源(资金、设施、设备等)和社会资源(学校的社会声誉、政府的有关政策等)。这些资源的获得,对高等学校而言,是生死攸关的。然而,在我国,高等教育资源主要掌握在政府官员手中,且他们对资源分配有很大的自由裁量权。高等学校可以制定招生方案,而各校的招生名额由政府核定,招生政策和招生过程由政府控制;高等学校有评聘教师和制定分配政策的权利,而学校人员编制规模和人事、工资政策由政府控制;高等学校能够自主管理和使用办学资源,而政府通过调整生均拨款、设立各种专项并控制专项分配,在很大程度上决定学校资金、设备等办学资源的获得;高等学校有自主开展教学、科研和国际交流活动的权利,而政府有对学校的办学活动进行评估的权力,评估结果又影响学校办学资源的获得;政府官员还可以通过“985”“211”等工程,通过确定各高校的招生批次(比如,在安排一些高校在重点线以上招生的时候,确定另一些高校为“二本”招生学校),决定各高校办学层次,从而决定学校的社会声誉,而社会声誉本身对高校来说就是一种重要资源,更何况学校层次和声誉与学校其他资源的获取直接挂钩。除此之外,政府官员还有一个最有效的杀手锏,即对高等学校管理者的任命权,独此一项,政府官员对高等学校的控制力即可超过以上所有权力。

资源依赖理论并不认为组织只能适应环境,相反,它认为,组织应该对其环境进行积极管理,甚至认为“组织生存建立在控制它与其他组织关系的能力基础之上”(Pfeffer & Salancik, 2003: xiii)。组织对环境的管理,可以通过寻找替代者,降低对特定环境(组织)的依赖程度(比如通过建立多元化的资源供应系统,降低由于过分依赖特定组织而受其控制的风险);或者采用更积极的方法,影响和控制其所依赖的组织(比如通过合并和兼并,控制为其供应资源的组织)。

高等学校有机会采取以上两种管理组织环境的方法吗?似乎机会不是很多。一些高校通过增加自身经营性收入,在一定程度上实现了办学资

金来源的多元化,降低了对政府财政性经费的依赖程度,但所有公立高校对政府财政性的经常性拨款和专项拨款的依赖程度都很深。很多高校在招生、教师招聘、学校声誉方面花了很大力气,取得了不错的效果,但政府官员的意志在这些方面的影响力仍然是决定性的,学校若能获得官员的支持,就会事半功倍;在政府官员掌握大量办学资源的情况下,高校在政府之外寻找替代者的空间很小,成本很高,且事倍功半。至于影响和控制政府的权力和决策,更是让高校管理者望而却步。

在这种情况下,为高等学校剩下的选择,似乎唯有顺从,即唯政府官员马首是瞻。“组织为了从外部的联盟实现它的目标,就要溜须拍马,满足实力较强的机构的要求。”(Pfeffer & Salancik, 2003: 189)然而,对外部组织的顺从意味着自身决定权的减损,同时也表现了自治权的有限性。顺从会带来外部组织更多的顺从要求,而使组织本身的决定权受到越来越多的限制,组织的自治权也将逐渐丧失。

政府赋予高等学校办学自主权,却没有同时赋予其与自主权相称的资源控制权,资源控制权掌握在官员们手中,并依他们的意志分配,学校的法定自主权成了空头支票。就像穷人即使摆脱了枷锁,却没有谋生的条件,也不可能享受真正的自由。

中国科技大学前校长朱清时院士曾讲过一个比喻,他说中国高等教育像一列飞驰的火车,大家都坐在火车上,不少人觉得火车前进的方向不太对,但没有人敢跳下来,跳下来会粉身碎骨。政府官员像是高明的指挥家,高校随他们的指挥棒以同一节奏起舞。但在此过程中,丧失的是高校的创造力和特色,是高等教育的活力。

2014年7月14日,李克强总理主持召开经济形势座谈会,听取部分企业负责人的看法和建议。中国通用董事长在会上说:“我们市场主体不能乱说话,这么多部长在这。”李克强听后说:“我坦率地讲,说句实在话,我汗颜!”他又说:“千万不要以为我们这些人有多强的智慧,多大的力量,更不要说一两个部门,一两个人了。如果把千千万万的中国人的智慧和创造力调动起来,发挥出来,他创造的竞争力,创造的价值,是世界上任何一个国家不能比的。”中国高等教育的发展,亦需要发挥高等学校的创造力,高校管理者的创造力,高校教师和学生的创造力。这需要良

性的竞争,需要高等学校真正的自主权。

新一轮改革的大幕已经开启,高等教育深化改革势在必行。高等教育本轮改革的重点之一,应是对高等学校的第二轮放权,重点是减少政府分配教育资源的权力,以兑现法律为高等学校自主权开出的支票。具体措施可涉及:改善高校管理者的任命方式,探索公开招聘校长和考核校长业绩的方法;取消政府官员对高等学校的人为和随意分级;改善对高校的评估,探索开展第三方评估和合理使用评估结果的方法;进一步扩大高校招生自主权,处理好政府和社会监督与维护高校

招生自主权的关系;适当减少政府主导的“项目”“工程”,改善政府财政支持的竞争性项目的评审、立项机制,实现公平和良性竞争,以良性竞争激发高校的活力和创造力等。在现有“项目”“工程”的立项中,并非没有竞争机制,但在具体操作环节还有不少问题,未能完全发挥竞争机制的作用,需要在细节方面再下功夫,细节经常决定成败。

注:本文是广东省人文社科重点研究基地重大项目“政府高等教育管理与高等学校内部治理关系研究”(项目编号:2012JDXM_0022)的阶段

性成果。

学术评价的误用与善用

顾建民

(浙江大学教育学院副院长、教授、博士生导师)

当前,学界在讨论全面深化高等教育改革的关键问题时,都不约而同地将目光聚焦于政府与学校的关系。的确,政学关系犹如“牛鼻子”,牵一发而动全身。也正因为它牵涉太多的利益关系和前置条件,而且改革的主动权、主导权掌握在政府手中,在现实境遇下改革起来步履维艰。为此,我们不妨转换视角,直面问题,找出造成突出问题的体制性原因,自下而上地推动改革。广义的学术评价问题就是一个可以用来引发全面深化改革的“突破口”,至少是一个构成“战略突破口”的“战役突破口”。

一、扭曲的现象

时下,高校学生学习关注平均学分绩点(GPA),教师任教关注论文,学校办学关注学科评估。乍一看,这岂不是很正常吗?GPA代表学习的质量和水平,论文代表研究成果和学术水平,学科评估反映办学的状态和水平。在此意义上,学生关注GPA,教师关注论文,学校关注学科评估,天经地义,无可厚非。但问题是,关注变了味,走向了专注,出现了本末倒置的现象。

学生为了追求高绩点,忘却了学习乃是增长

知识和才干的根本目的,在课程成绩上分分计较,甚至在课程选修上投机取巧,应试教育的阴影挥之不去。教师为了多发论文,忘却了研究乃是增进知识、促进转化的目的,故意拆分、稀释研究成果,更有甚者,弄虚作假、铤而走险,或者忙于科研,对待教学工作得过且过,不惜以牺牲教书育人作为代价。学校为了争取在学科评估中的高排位,忘却了学科建设的根本任务,对照评估指标缺什么补什么、弱什么强什么,追求大而全,宁要同质化也不要特色化,甚至在整合评估材料上做足文章。这些扭曲的现象在当今的高校中俯拾皆是。可怕的是,对于这些现象,体制内的人不仅熟视无睹,而且乐此不疲。显然,这与官方文件倡导的立德树人、提高质量、内涵发展、办出特色的主旋律极不合拍。

二、背后的逻辑

其实,关注GPA、论文、学科评估只是表象,实质是谋求资源配置中的有利地位,这直接关系到学生、教师和学校的利益。比如:GPA与评奖、评优、专业二次确认、保研资格和出国留学等学生切身利益紧密相连;教师多发论文直接关系到

岗位聘任、职称晋升、物质奖励等；学科评估排位不仅影响到学校的形象和声誉，而且还可能与各种公共资源的配置相挂钩。那么，这种利益链是如何建立起来的呢？

众所周知，学术评价原本复杂多样，对于什么是好学生、好教师、好学科、好学校难有统一的标准，更缺乏公认的有效的评价手段。而今，教育资源供不应求，教育资源的配置与使用日益强调效益与效率。一方面，在对学术绩效无法直接衡量的情况下，为了提高学术评价的可操作性和管理效率，学术评价间接化、简单化和数量化大行其道；另一方面，学术评价作为管理手段得到前所未有的重视，学术评价的选择和导向功能日益彰显，学术评价结果与学术资源配置紧密挂钩。因此，高校的短视功利主义有其滋生的背景和土壤，不能径直地责怪学生、教师和学校过于功利，也不能简单地归罪于学术评价，学术评价的功能异化主要是人为的误用与滥用之果。正如教育部部长袁贵仁所指出的那样，教育领域诸多问题的原因有很多，究其根本，在于教育管理部门管得过多、过细、过于简单。中小学习惯于用分数管学生，用升学率管教师，高校种种急功近利行为同样也是管理方式单一的产物，而管理上层层传导的源头在于“政府的管理理念落后、管理体制落后，以及由此带来的管理方式落后、管理能力落后”。

三、应对的策略

学术评价具有促进学术发展、配置学术资源、提高管理效率等多重目标，其重要程度和实现难

度依次而降。各级教育管理部门在组织和实施学术评价时，为了控制成本，提高管理效率，总以低层次评价目标代替高层次评价目标的内在冲动，从而造成学术评价的误用与滥用。善用学术评价，宜从以下几方面着力。

首先，回归学术评价的本真。树立效果重于效率的思想，不能为了控制成本、贪图管理方便而牺牲学术评价效果。俗话说得好：方向错了，停止就是进步。其次，拓展创新学术评价。倡导多维评价，避免以偏概全；多作基准式评价，为多样化发展留出空间；多作形成性评价，为及时发现问题、改进工作提供依据；多作教学评价，教学是“软任务”，更需要评价保驾护航。再次，合理使用评价结果。由于学术评价的复杂性、相对性和既往性，评价结果与资源配置挂钩过于紧密，容易助长短视功利主义。如今，竞争有余、合作不足的现象值得重视，学校、学科、教师、学生之间的“贫富差距”过大也未必有利于从整体上提升高等教育质量。又次，发挥学者在学术评价中的主体作用。推进“管办评分离”是改革的方向，在学术评价中发挥行业企业作用，强化专业组织评价功能，都是必要的。但学术评价仍然需要充分发挥教师、学生的主体作用。而学者社群应当从维护学术自主权的高度，关注学术评价问题，主动参与学术评价，争取主导学术评价。最后，利用学术评价的牵引作用，推动政府职能和学校管理方式的转变，落实学校办学自主权和教授治学。

注：本文是教育部人文社会科学研究规划基金项目“大学有效治理的形成机理研究”(项目编号：12YJA880031)的阶段性研究成果。

“项目体制”与全面深化高等教育改革

陈廷柱

(华中科技大学教育科学研究院副院长、教授、博士生导师)

十八届三中全会指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”就全面深化高

等教育改革而言，如何看待日趋体制化的项目治理方式对高等教育改革与发展的影响，可谓是较少受到关注却又至关重要的研究课题。

对于项目,高校中的教师及相关管理人员,应该都不陌生。近年来,各种项目对高校改革与发展的影响不可小觑。项目既可以给学校和教师带来资源,也可以提高学校和教师的声誉。可以说,谁无视项目的影响,谁就是自绝于未来。正因为如此,教育行政主管部门以及与高校相关的机构,无不对设立各种各样的项目情有独钟。以教育部为例,估计教育部各司局之下没有设立项目的处室已经很少了,即便是从教育部分离出去的一些研究或中介性质的机构,也主管着多个项目。当然,项目之所以越设越多,影响越来越大,也并非高校和教育行政主管部门及相关机构两厢情愿之事,原因在于项目已经逐步演变为国家治理高等教育的基本手段。

自改革开放以来,国家出台的教育法律法规、重要决定及发展纲要,如1985年颁布的《关于教育体制改革的决定》、1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》、1998年颁布的《高等教育法》、2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2012年)》等,均一再强调转变政府职能、扩大高校办学自主权、支持高校依法面向社会自主办学的重要性,甚至是赋予高校按照章程自主管理的权力。可以说,政府已在相当大的程度上自我剥夺了依靠行政手段影响高校改革与发展的合法性。然而,高等教育作为一种特殊产品亦不能完全遵循市场或社会需求的逻辑,且我国的教育法律法规尚不健全、高校自主管理能力和教师群体的专业精神仍有待提升,尤其是我国还面临着加快建设创新型国家和高等教育强国的时代使命,继续发挥政府对高等教育改革与发展的主导作用无疑是一种较为稳妥的策略。正是在这样一种既要发挥政府的主导作用,但又不能简单依靠行政手段的情况下,国家治理高等教育的项目体制应运而生。

总体上讲,项目体制对高校的改革与发展起到了显著的促进作用,优点很多。其一,项目体制是嵌入并贯彻国家意图的有效手段。国家需要高校或教师做什么、怎么做以及取得何种结果,可以在立项时选择合适的人选或单位,可以在项目执行过程中进行检查和干预,可以拒绝验收未完成的项目并对有关单位或个人予以惩罚。其二,项目体制可以绕过行政或单位体制的壁垒,推进各种教育和创新要素的重新组合。国家设立的各种项目,有以高校作为遴选对象的,也有一

些人才项目,但更多的是面向各种特定的人才培养和科学研究任务,一般会优先考虑那些具备整合校外、国外资源能力的申报者或牵头单位,且设有较多的跨边界合作项目。其三,绝大多数项目会采用竞争性的立项建设或审批办法,是一种较为柔性的治理方式。任何单位或个人要获得纵向项目,必须参与项目立项竞争,而且要按照项目的要求准备相应的申请材料。申请与否,原则上是自愿的。能否获批,形式上是公平的。其四,专家权力在项目体制中得到了较好的体现。从编写项目指南、组织项目评审,到项目检查和项目结题验收,多数项目会邀请有关专家全程参与其中,多数情况下也会尊重专家的意见。其五,项目体制也是当前国家治理公共事务的基本方式。教育行政主管部门及有关机构若不能将改革和发展高等教育的一些想法转化为项目,或许争取不到经费支持。部分高校之所以感觉到经费不再是问题,应承认项目体制对争取教育资源的贡献。

国家依托项目治理高等教育的做法与经验,具有示范效应。也是出于为争取国家项目“垫砖”的目的,国家所设立的各种项目,地方政府基本上都有了。与之类似,许多高校也在比照上面的做法,力所能及地设立各种校级项目。如此一来,项目体制愈加错综复杂,无所不及。可以预见,如果没有更好的替代措施或足够的改革魄力,国家及地方政府对高等教育的治理方式仍然会延续现在的项目体制。

当然,项目体制带来的问题也显而易见。这里只对照十八届三中全会“全面深化改革”的基本精神,就项目体制的某些特点及其可能导致的负面效应,略作论述。其一,项目体制所遵循的主要是集权逻辑。实施项目体制以来,高校与政府的行政隶属关系有所淡化,但高校与政府的资源依赖关系得以强化,高校事实上仍然处在被动应对的地位,自主办学能力反而受到了削弱,与教育主管部门及有关机构搞好关系变得更为重要。其二,项目体制得益于国家财政及教育经费投入的持续增长,遵循的是增量改革逻辑。项目经费在教育投入中所占的比例较高,高校关注的可能是增量而不是改革,教师关注的可能是项目剩余而不是项目质量。且项目经费的使用一般有时限和用途限制,故高校和教师争取到大量的项目经费之后如何有效地加以支配的问题现在是越来越严重。其三,项目体制所遵循的主要是专项

与部门逻辑。正常情况下,项目的设立是针对特定任务的,而项目的提出和组织实施则依赖于各个具体部门。项目一旦和具体管理部门联系在一起的时候,项目的部门特征与利益割据难以避免,项目之间的统筹安排相当困难。到了高校和教师这个层次,项目可能出现花样翻新的问题。做同样一件事情,或许可以用来申请多个项目,或是把个人项目组合起来应付学校、学科、专业或科研平台项目。其四,项目体制所遵循的主要是择优逻辑。尽管有关方面在设立项目时,已经考虑到了地域、学校层次以及教师年龄等因素,但发达地区、高层次学校和高水平教师在项目体制中显然处于优势地位。项目数量日益扩张的结果,加大了高等教育的地区差异,加剧了高校之间的层次分化,导致了教师之间的贫富悬殊。项目体制的这样一些特点及其消极影响,与十八届三中全会所确立的改革基调,如发挥市场的决定性作用、重视存量改革、“更加关注改革的系统性、整体性与协同性”、“让发展成果更多更公平惠及全体人民”等,存在着一定的冲突,需要引起高度重视。

为此,作为国家治理高等教育重要手段的项目体制,必须基于其消极影响和按照全面深化改革的基本精神加以调整。笔者认为,我国改革开

放以来逐步确立的高等教育管理体制改革的思路仍然是对路的,是否有利于促进高校面向社会依法自主办学,是否有利于营造良好的学术与育人氛围,是否有利于加快高等教育强国建设步伐,应该成为判断一切高等教育改革措施是否恰当和有效的基本标准。在推进我国高等教育治理制度、体系与能力建设的过程中,依然存在着采用项目体制的合理性与必要性,对其进行一定的改革也是合理与必要的。首先,要控制项目经费在教育投入中所占的比例,应着力于普遍改善学校的教学科研条件和教师的基本待遇,不能任由项目来左右高校的发展思路,不能高估项目对于评判教师科研和教学水平价值。其次,要对各种项目设立的必要性、规范性及其绩效进行评估,坚决遏制项目行为中的部门主义思想,严格控制项目的类别和数量,撤销重复设置、交叉设置以及可设可不设的项目。再次,应建立项目设立的协调机制,可以考虑成立国家及省市两级项目管理委员会,面向高校设立的项目原则上应经过项目管理委员会的论证或审查,设法提高项目对全面深化高等教育改革的引领和推动作用。此外,要重视项目的财政转移支付功能,在保障重点建设和促进高等教育公平之间维持相对的平衡,适当加大对落后地区和薄弱学校的项目支持力度。

改革中的高等教育体制

王 建 华

(南京师范大学教育科学学院教授、博士生导师)

改革开放 30 多年以来,我国高等教育发展可谓“奇迹”与“危机”并存。所谓“奇迹”是指 1999 年以来,我国高等教育在极短的时间内实现了高等教育的大众化,极大地改善了办学条件,提高了高等教育毛入学率,且高等教育质量稳步提升,虽有就业压力但并未造成严重的社会问题。所谓“危机”是指我国虽然是世界第一的高等教育大国,但 1949 年以来高等学校一直无法培养出杰出人才。科研论文的发表数量虽多,但原创性的重

大成果极少,至今也尚未有人获得诺贝尔科学奖。近年来,国内围绕“钱学森之问”的讨论更进一步让人感到我国高等教育的发展依然危机重重,大学的人才培养质量仍然堪忧。那么,应如何看待这种“悖论现象”呢?高等教育发展“奇迹”与“危机”并存的根源又在哪里呢?

改革开放以来,尤其是 1999 年扩招以来,我国高等教育快速发展的主要动力在于政府的强力介入和大力支持。当初高等教育的大扩招主要

就是政府意志的体现而非高等教育的内在逻辑使然。20世纪90年代以来,正是在中央和地方政府的大力支持和推动下,先是民办高校兴起,继之是独立学院的发展壮大,再加之学费改革和后来公立高校向银行贷款的金融制度创新,从而使得我国高等教育在由政府创设的市场机制下蓬勃发展。其结果,根据政府的规划,各省市高等教育大众化的目标均提前实现。此外,在大众化的过程中为了避免由于规模急速增长而可能带来的质量和就业问题。同样是在政府的主导下,本科教学工作水平评估和高等学校教学质量和教学改革工程先后展开。虽然对于第一轮教学评估的实际作用以及质量工程建设的成效,社会评价褒贬不一。但从事后的效果来看,通过此次教学评估和质量工程建设还是有力地促进了高等学校办学条件的改善和教学工作的规范化,基本保障了高等教育质量,稳定了毕业生就业率。民办高校、独立学院和高校贷款问题也同样如此。每一项改革虽然在一开始社会各界都有批评,但后来的事实还是证明,政府的这些举措对于我国高等教育改善办学条件,实现大众化,成为世界第一的高等教育大国确实起到了决定性的作用。

政府的强力介入和大力支持虽然对于我国高等教育发展起到了积极作用,促成了我国高等教育发展的“奇迹”,但其消极影响同样不容忽视。政府对于高等教育的超强控制,既弱化了高校办学自主权,又强化了高等教育发展对于政府的过度依赖。现有体制下,所有重要资源几乎都完全集中于政府手中。政府直接控制着高等教育发展的命脉。在一个由行政权力支配的社会里,由于资源依赖的客观性,高校遂之沦为政府的附庸,面向社会依法自主办学名存实亡。在政府的超强控制下,由于权力的逻辑强过学术的逻辑,大学的官场化或行政化成为常态,去行政化改革步履维艰。其结果,由于学术的生态被破坏,大学主要面向政府办学,杰出人才的培养也就愈发艰难。

由于“奇迹”与“危机”并存,且根源同一,当前我国高等教育体制改革面临关键性的抉择。一方面,现有改革中的高等教育体制具有其他一切垄断的政府体制所具有的一切优势;另一方面,这种类政府的体制设计又有着明显的计划性劣势,是一种品质很低的制度,很容易滋生学术腐败和权力寻租。换言之,当前我国改革中的高等教育体制仍是一种不稳定的体制,明显具有

两面性。作为一种过渡性的体制,它既有可能通过进一步的深化改革建成中国特色的现代大学制度,实现高等教育治理体系和治理能力的现代化;也极有可能将不合理的制度安排固定化或合法化,从而造成高等教育体制的退化或恶化。由于体制改革事关利益的重新分配和权力格局的重新调整,要真正建立现代大学制度,实现高等教育治理体系和治理能力的现代化并不容易;相反,由于政府的自利性日益明显,加之其他利益集团的阻挠,出现第二种情况(即体制改革倒退)的可能性则极大。当前中央政府虽然已经在“改革六十条”中明确了深化教育领域综合改革的大方向,但由于体制改革要求政府首先改革它自己,因此,高等教育体制改革仍然充满不确定性。对此,社会各界必须高度警惕。

面向未来,如果政府真的要致力于建设高等教育强国,高等教育体制改革就必须有一种高质量的制度框架(良好的法人治理结构)作为支撑,绝不能用一种临时性的制度安排加以应付。当前我国高等教育体制改革对现行的大学制度和高等教育治理结构缺乏深刻的反思,由于计划体制下路径依赖和制度环境的锁定效应,高等教育体制改革往往只是为改革而改革或修修补补,缺乏系统思考和长远规划。除此之外,由于受政治意识形态和“维稳”的影响,政府对于高等教育的控制一直在加强。政府控制下的市场机制不但无法在高等教育资源配置中发挥基础性作用,反而导致了我国高等教育发展中的急功近利(短期功利主义)。基于某种政治论的逻辑,在政府眼里,似乎高等教育的集权管理与大学自治、学术自由并不矛盾,政府的意愿是在自己的直接控制下建成世界一流大学,乃至高等教育强国。但高深知识和大学的发展有其内在的逻辑和客观规律,处理大学与政府的关系必须尊重大学自治与学术自由的基本原则。在高等教育的世界里,绝不是我们想要世界一流大学就能有世界一流大学,也绝不是我们需要高等教育强国就能成为高等教育强国。基于此,在体制改革过程中如果我们过于强调中国特色或所谓的国情,有可能会误导高等教育改革。为了高等教育改革的成功,我们必须承认并尊重高等教育自身的发展规律,毕竟规律本身绝不以人的意志为转移。

当然,任何改革都是一个渐进的过程,不能急于求成。我国高等教育体制改革也不可能一蹴

而就,更不存在改革的万灵药方或绝佳方案。更何况我国高等教育体制问题错综复杂,利益纠葛往往牵一发而动全身。由于改革本身的超级复杂,当前至关重要的不是推出更多的改革方案或加大改革宣传,而是要坚定高等教育体制改革的方向,明确大学自治、学术自由的终极目标。只

要方向正确了,假以时日高等教育的改革就有成功的希望。如果方向错误了,依赖政府的超强支持,世界一流大学或高等教育强国建设或许可以取得暂时的成功,但由于缺乏可持续性的创新能力和高质量的制度架构作为支撑,我国高等教育发展的“奇迹”终将被“危机”所取代。

全面深化高等教育综合改革的几点思考

赵俊芳

(吉林大学高等教育研究所所长、教授、博士生导师)

改革开放后,伴随中国经济体制改革及社会发展的整体性变动,中国高等教育经历了体制改革、全面深化改革两个发展阶段。1985年政府颁布《中共中央关于教育体制改革的决定》,我国高等教育应国家、社会及高校之需实施了后勤社会化、高考、成本分担收费制度、就业制度改革以及高校合并重组等举措,取得了巨大成效,在特定的历史条件下,解决了高等教育发展中众多关键性、迫切性的问题,推进了中国高等教育的快速发展。但这些改革缺少协调性、整体性,具有软弱性,带有头痛医头、脚痛医脚、分兵作战、修修补补的特点;遇到问题,绕道而行,没有触及改革的深水区,尚未解决变革中的棘手问题。为此,2012年中央即在十八大报告中指出:要加快公共服务体系建设,积极推动高等教育内涵式发展,深化教育领域综合改革,着力提高教育质量,大力促进教育公平,努力办好人民满意的教育。2013年11月,十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。2014年7月,刘延东副总理出席教育部直属高校工作咨询委员会第24次会议,强调高校要切实贯彻党的十八届三中全会和习近平总书记系列重要讲话精神,聚焦深化综合改革,要增强高等教育综合改革的使命感、责任感,走中国特色社会主义高等教育发展之路,要把立德树人、提高质量贯穿综合改革全过程,要进一步简政放权、转变职能,要完善高校内部治理结构、努力构建现代大学制度。

全面深化高等教育改革涉及的内容林林总总,高校定位、特色发展、专业结构、学生就业创业、考试招生、公平公正、人事制度、人才培养、国际合作、班子建设、内部治理结构、简政放权等,但关键问题主要体现在两个方面:一是提高质量,二是制度建设。两者互为因果,制度是提高质量的前提与保障。20世纪90年代,中国政府为建设世界一流大学和高水平大学,先后推出“211”“985”等旨在推进中国高等教育快速发展的卓越工程,工程实施后,我国高等教育质量在较短的时间内有了大幅提升,高校在人才培养、学科建设等方面取得了令世界瞩目的巨大成就。但中国高校一直在国际一流的边缘徘徊,缺少具有国际竞争力与影响力的顶级学者,无法满足知识创新与社会发展的需求,难与国际接轨,其根本问题在于高等教育管理体制机制尚未尽如人意。基于此,中共中央十八届三中全会报告高度关注体制制度建设问题。报告由十六个部分构成,从经济制度、政府职能到思想文化建设,从宏观设计到具体环节无不以制度为主线,在注重改革系统性、整体性、协调性的同时,突出强调改革的主要任务是形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。高校内部制度体系建设是其中的主要内容之一,其建设目标是确立适合高校发展、有利于人才培养及知识生产的高校顶层权力结构,破解高校改革发展中的制度瓶颈,合理配置资源,建设与社会良性互动、可持续发展的

现代人才培养机构。

近年来,通过借鉴国外发达国家高校内部治理的先进经验,我国在高校内部体制机制建设方面取得了长足进步,如学术权力与行政权力分离、校长职业化、学生通过制度途径参与高校管理等。但也应该看到,在权力、组织、制度及其运行方面仍存在诸多问题,使得转型期中国高校的内部治理面临着种种困境和挑战。在高校顶层治理的设计中仍存在权力本位、权力越位、权力错位、权力缺位、权力无位等令人费解的怪相,有名无实的董事会、软弱无力的学术委员会说明中国高校尚未完全摆脱制度变革中的组织尴尬。高校学术权力具有维护学术秩序、保障学术自由、配置学术资源、制衡行政权力等功能,在实际运行过程中,高校学术权力空泛,缺少决策职能,学术委员会多为学术咨询机构,导致高校学术权力与行政权力错位,行政部门持有重权成为高校管理重心,官风盛行。

全面深化高等教育综合改革,就是要完善和

发展符合中国国情和高等教育发展规律的治理体系与治理能力,树立公平、民主、平等、分权、参与、制衡及回应性等理念,消解线性思维与平面思维方式,克服僵化的行为准则,破解官僚本位、制度异化、部门壁垒等改革瓶颈;加强高校顶层设计,在保证党委领导这一根本原则的基础上,由政府、社会、大学等利益相关者共同参与大学管理,发挥不同利益主体的社会功能,通过协调高校及所有利益相关者之间的多边关系,建立以利益相关者为基础的公共治理体系;建立健全民评民选的高校校长选拔制度,改变被评与被选者的责任取向,以制度保证权力对下负责,建构具有中国特色的大学内部“责任体系”及合法性支持,以制度构建责任型、服务型“治理结构”,注重权力主体的职业信念、责任感及使命感,并将其内化为高校管理者的行为准则与品格;明确组织目标,借鉴外来经验,在“国际化”的基础上形成具有中国特色的治理模式,提高高校教育质量与管理效能,推进高校进一步发展。

高等教育研究的责任

别敦荣

(厦门大学高等教育发展研究中心主任,教育研究院副院长、教授、博士生导师)

高等教育研究有两条线索:一条是理论研究的线索,一条是实践研究的线索。前者又可称为学科建设的线索,主要研究工作围绕将高等教育研究发展成为一个专门学科来展开,重点探讨建立高等教育学科所必需的理论基础、学科架构、概念与理论体系、专业研究人员培养、学术共同体的组织建设等。1998年以前,本会历年年会都以学科建设为主题,力图通过有组织的持续研究,促进高等教育学科快速走向成熟。1998年本会在兰州召开了一次小型讨论会,主题是“理论与实践的中介”,着重探讨高等教育理论研究如何实现与实践的结合、更好地为高等教育实践服务。那次会议没有沿着以往的惯例继续探讨高等教育学科建设问题,而是转向理论研究如何为高等教

育改革与发展服务。这不能不说是一次重要的改变,为本会研究领域的开拓奠定了基础。事实证明,自那次会议以后,本会后来历次的年会主题都表现出服务实践的色彩。

本次年会又在兰州召开,主题是“全面深化高等教育综合改革的理论与实践”,与1998年年会的主题何其相似。不管是巧合还是组织者的有意安排,我认为它反映了本会多年的使命追求,也是高等教育研究的责任所系。

高等教育研究既要重视学科建设,为壮大高等教育学科、巩固高等教育学科地位增加新知识,又要重视实际问题研究,为高等教育改革实践提供理论支持和解决方案。学科发展是高等教育研究的应有之意,任何研究的最高境界都是形成学

科,成为专门学问,且不断积累、增加底蕴,供后学者研读并进入学科领域,继续发展学科。我国高等教育学科建设极具中国特色,我国高等教育学科不是在长期的专门知识累积的基础上逐步从其他学科分离出来的,在我国知识的行政规训体制下,并不发达的高等教育研究被归入了教育学的一个分支学科,这也是为什么我国高等教育研究初步发展之时紧紧抓住学科建设不放的原因之一。高等教育学科发展的先天不足需要后天的研究予以弥补,所以,在高等教育研究初步发展之时,高等教育学科建设就被提上了日程,成为众多学者研究的课题。

从学问的属性看,高等教育学科建设属于形上之学,它主要关注高等教育研究的各种概念、原理和方法论。尽管它所论及的主题都与高等教育有关,但由于其高度的抽象性,或者主要表现为概念分析、演绎和推理,与现实情境中的高等教育,尤其是与实际的、具体的高校工作之间有着相当的距离,所以,难以为高等教育的实际工作者所理解和接受,有人形象地将其比喻为“上不着天、下不着地”。但这样的学问并非没有意义,只不过它的意义不在于解决现实问题,它的“用处”主要在于构筑一个专门的知识体系,形成一个专门的学问领域,为人们理解高等教育服务,为培养专业化的高等教育从业人员和研究人员服务。如此看来,学科建设的意义是基础性的,高等教育研究应当为学科建设不断添砖加瓦,促进高等教育学科走向繁荣。欧美一些国家高等教育研究比较重视现实问题研究,不太重视高等教育学科建设,导致学科基础薄弱,难以建立学科地位,使得高等教育研究表现出后劲不足、发展乏力的问题。这是值得我们引以为戒的。

本会重视学科建设是责任所系,但本会的责任不单单在学科建设上。本次年会的主题就很好,可以引导学界同仁重视高等教育理论的应用价值,做到理论与改革实践的有机结合,为高等教育改革与发展服务。这就要求高等教育研究走出书斋,深入高等教育实践中去,把握高等教育改革与发展的生命脉动,从实践中提取研究主题,使理论研究扎根于广阔的高等教育实践天地。理论是灰色的,只有在高等教育实践中得到应用,指引高等教育改革与发展的方向,才能焕发出生命之光。

高等教育综合改革是现时代的主题。30多

年来,高等教育改革不曾停止过,一项一项的改革任务不断被提出来,在实践中得到推进,尽管不能说没有产生实际成效,但客观地讲,高等教育改革并没有能够取得实质性进展,改革所希望的建设现代高等教育体系和现代大学制度,全面提高高等教育质量的目标仍然任重道远。究其原因,任何单项改革都难以发挥综合性效应,难以推动高等教育的整体变革。因此,现在提出高等教育综合改革的任务,正是改革向纵深推进的需要。高等教育理论研究应当把握时代大势,为综合改革问诊把脉、医疾疗伤,为综合改革的健康推进保驾护航、引领方向。

综合改革最初是从大学的院系开始的,近时才延伸到整个高等教育范畴。这也就是说,综合改革可以分层次推进。概括地讲,主要可以有三个层次。第一是院系层次,即在院系层面针对学科专业建设、教学、科研、教授治学、自主办学等进行统筹设计的改革。由于院系相对封闭,关系比较单纯,因而综合改革比较好设计和推进。第二是高校层次,即在学校整体上设计并推进各项改革。我国高校已经成为一个高度复杂的社会组织,内外关系错综复杂,改革的限制性条件多种多样,因而进行综合改革的难度更大。第三是国家高等教育体系层次,即从国家整体上设计和推进高等教育改革。显然,国家层面的改革更复杂,包括很多单项改革方案,就不是教育部门所能决定的。

改革是除旧布新,从来没有简单易行之说。改革必然涉及权力、利益、人事和思想观念等,因此,改革方案不是理想环境下的对策设计,而是现实情境和约束条件下的问题解决方案。改革有渐进之道和休克之法之分:渐进式改革需要统筹考虑、系统规划;休克式改革则往往超越了高等教育系统而由外部力量所决定。很明显,在我国现实国情下高等教育综合改革难以实施休克疗法,渐进之道便是必由之路。

渐进式的高等教育综合改革需要理论工作者发挥积极作用。就一般情况而言,理论工作者虽然大都生活在校,参与或从事高等教育活动,但与改革实践的距离还是比较远的。这是因为我国高等教育改革不但方案设计较少理论研究人员参与,而且实际操作过程往往由政府教育行政部门主导,在高校层面既由行政部门和行政人员发动又由他们负责推行。这就造成了理论研

究人員可能有意願卻無機會的尷尬情形。這正是高等教育理論與實踐結合的難點之一，尚無萬全解決之策。作為理論工作者，似乎只能等待機會，也就是等待高等教育行政部門的邀請。當然，一味地被动等待並非良策，可行的辦法是在個人的研究選題和研究對象中，加入高等教育實踐課題和實際素材，使高等教育改革實踐成為自己的研究領域。

10多年來，我一直游走於高等教育理論與實踐兩界之間，一方面從事理論研究工作，另一方面參與改革實踐方案制訂，深感實踐需要高等教育理論，理論也需要高等教育實踐。我曾經參與諮詢和直接主持了30多所高校的發展戰略規劃編制，在每一所高校我都努力將自己所掌握的高等教育理論和研究成果融入到改革設計中去，使高校的改革方案具有理論蘊含。尤其是在為一些高校研究和編制發展戰略規劃的過程中，都要站在理論高度，梳理高校發展的脈絡，評價高校發展的優劣得失，預測高校的未來發展趨勢，編制

重大問題解決方案。我感到這一工作與前述高校層次的綜合改革研究非常接近，因為每一所高校的發展戰略規劃都可以看作是一套綜合改革方案，發展戰略規劃的實施就是綜合改革的推進。

做好綜合改革的理論研究是高等教育實踐提出的要求，高等教育理論工作者義不容辭。根據我自己的體會，做改革研究不僅要眼睛向下，而且要身體力行，要深入到高等教育實踐中去，真切地了解高等教育發展的要求，理解大學辦學面臨的各種機遇和挑戰，理性地分析高等教育發展的趨勢以及改革所要解決的困難和主要障礙，合情合理地設計綜合改革方案與推進計劃，引導高等教育持續不斷地朝着合理的方向進行變革。做改革研究不能做書齋學問，不能只是進行概念推理和演繹，不能教條式地套用理論，不能簡單化地照搬國外的經驗做法，也不能就事論事，不能拘泥於常規工作的細枝末節，要沉下心來，在理論與實踐的結合上下功夫，以理論為指導，為高等教育實踐建構一條合理便捷可行的發展道路。

[責任編輯：羅雯瑤]