

我国高等教育管理体制改革的 30 年^{*}

——历程、经验与思考

马陆亭

摘 要: 改革开放 30 年来,我国高等教育管理体制完成了具有历史意义的深刻变革。经过高校管理体制的恢复与调整、改革思路的酝酿与起步、改革实践的积极探索、改革目标的突破实现和改革成果的巩固完善五个阶段的改革和发展,基本实现了建立“中央和省级政府两级管理、以省级政府管理为主”和“高等学校面向社会依法自主办学”的管理体制的目标。30 年来“高等教育管理体制改革的突破性进展”主要体现在政府间关系的解决上,今后的重点应着力解决政府与高校的关系。在今后一段时间,鉴于政府与高校的公益属性,在政府对高校的管理关系上,契约模式是尊重双方运行规则、有效实现各自使命要求的一种可取模式。通过加强对高等学校发展的总体设计、加强高等学校的“建章立制”工作、积极发展政府与高校间的契约关系等路径选择,推动高等学校实现依法自主办学。

关键词: 高等教育;管理体制;改革;政府;高等学校;契约

改革开放以来,特别是经过世纪之交的“突破性进展”,中国高等教育管理体制完成了具有历史意义的深刻变革,基本形成“中央和省级政府两级管理、以省级政府管理为主的高等教育管理的新体制”,进入到了一个新的时期。30 年来我们之所以在管理体制上不断探索与改革,目的就是为了适应“改革开放”所带来的社会全方位变化及教育自身发展的要求,有效地激发和释放体制的活力。体制改革紧紧围绕着“放权”和“激励”进行,具体包括政府间权力关系的调整和高校办学自主权的扩大。

一、高等教育管理体制改革的目標与模式

1. 主要目标。长远目标是建立起“中央和省级政府两级管理、以省级政府管理为主”和“高等学校面向社会依法自主办学”的管理体制,具体的推动目标有^[1]:(1)改善和加强中央政府对教育事业的宏观管理。转变政府职能,由对学校的直接行政管理转变为运用立法、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。(2)加强省级政府对高等教育统筹权和决策权。在中央与地方的关系上,进一步确立中央与省分级管理、分级负责的教育管理体制。中央要进一步简政放权,扩大省的教育决策权和包括对中央部门所属学校的统筹权。(3)增强高等学校的办学活力。在政府与学校的关系上,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,使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体。高等学校要建立起相应的自我发展、自我约束机制。

2. 基本模式。1993 年,《中国教育改革和发展纲要》提出,随着中央业务部门职能的转变和政企分开,高等学校的“办学体制和管理体制分别不同情况,采取继续由中央部门办、中央部门和地方政府联合办、地方政府办、企业集团参与和管理等不同办法。目前先进行改革试点,逐步到位”;经过 1994 年、1995 年和 1996 年分别在上海、南昌和北戴河召开的高等教育管理体制改革的座谈会,规范地提出了在实践中形成的 5 种改革形式,即“共建、合作、合并、协作、划转”;1998 年在扬州召开的高等教育管理体制改革的经验交流会上,又进一步提出了“共建、调整、合作、合并”的八字方针。

关于八字方针,李岚清副总理是这样总结的^{[2]84-85}:共建,就是将部门与地方条块各自办学转变为共同办学,有的高校是以中央为主与地方共建,有的是以地方为主与中央共建,调动中央和地方的积极性,共同把高校办好;调整,就是对高等教育区域设置不合理或学科、层次设置不合理的情况,进行管理体制和院系的调整,重点解决学科重复设置、分散、封闭的问题;合作,就是要通过优势互补、校际间教学和科研的

^{*} 本文系中国高等教育学会“十一五”专项规划课题《中国高等教育改革开放 30 年》部分研究成果(高学会[2007]5 号)

合作,多学科合作开展教学科研,尽量避免封闭办学和学科重复建设;合并,就是为了提高教学质量和办学效益,发挥学科优势互补和规模效益。这四种方式不是孤立分割的,而是既有重点又有交叉融汇。

从1992年到2000年,经过8年的努力,全国共有31个省市(自治区)、60多个国务院部门(单位)参与了改革,涉及高等学校900余所。有556所高等学校(普通高校387所、成人高校169所)经合并调整为232所(普通高校212所、成人高校20所),净减324所;有509所高校进行了管理体制的调整(普通高校296所),其中中央部门所属高等学校转由地方管理或以地方管理为主共360所(其中普通高校205所),省(市)业务厅局划转省(市)教委管理的有18所;已实行共建的高校达几百所;有317所高等学校开展了校际间的合作办学,形成了227个合作办学体;有241所高等学校与5000多家企事业单位和科研院所实行了实质性协作办学,进行产学研结合^[3]。

3. 管理体制改革的四个结合。我国的高等教育管理体制贯彻了“四个结合”:一是把管理体制变革与布局结构调整结合起来;二是把普通高校的体制改革、布局调整同成人高校的体制改革、布局调整结合起来;三是把条条与块块结合起来,以块块为主制订统一的改革方案;四是把宏观体制改革与高校内部管理体制改革结合起来,把体制改革当作内部管理体制变革的一个最好的契机并抓住它。如很多合并都是这样而一步到位的^[4]。

二、30年高等教育管理体制变革历程

新中国成立后,经过不断的学习和摸索,一个基本适应当时社会主义计划经济体制的高等教育管理体制得以确立,有效地促进了社会主义建设和发展的需要。改革开放后,我国的经济体制发生了深刻的变革,社会主义市场经济改革目标逐步确立,高等教育管理体制必须做出相应的调整。体制改革的阶段划分如下:

(一) 高等教育管理体制的恢复与调整 (1977—1984年)

“文化大革命”后,国家一方面恢复全国高校统一招生考试制度;另一方面开始着手恢复高等学校的工作。之后,开始对高等教育的管理体制进行调整。

1978年2月17日,国务院转发了《教育部关于恢复和办好全国重点高等学校的报告》,指出:高等学校的领导体制应根据与面向相适应的原则,进行必要的调整。面向全国和面向地区的全国重点高等学校,少数院校可由国务院有关部委直接领导;多数院校由

有关部委和省、市、自治区双重领导,以部委为主。面向本省、市、自治区的全国重点高等学校,原则上由本省、市、自治区领导,有关部委要给予支持。

1979年9月18日,中共中央批转了教育部党组《关于建议重新颁发〈关于加强高等学校统一领导、分级管理的决定〉》,肯定了1963年《关于加强高等学校统一领导、分级管理的决定》的试行效果,重申其基本精神和各项主要规定仍然是适用的,并要求各地研究执行。此后,国务院各部委和各省、市、自治区对各自所属的高等学校的领导关系进行了调整,逐步恢复了“中央统一领导,中央和省、市、自治区两级管理”的领导管理体制。至1981年,全国有高等学校704所,其中由国务院各部委领导管理的有226所,由教育部直接领导管理的有38所,由省、市、自治区领导管理的有440所。

该管理体制在保证高等学校的投资、有计划地进行人才培养等方面起到了重要的作用。不足之处是部属或地方的高校都比较封闭,不利于学科的交流与发展,并最终形成“条块分割”的资源配置弊端。

(二) 改革思路的酝酿起步期(1985—1992年)

1985年5月27日,中共中央发布了《关于教育体制改革的决定》。《决定》指出,当前高等教育体制改革的关键,是改变政府对高等学校统得过多的管理体制,在国家统一的教育方针和计划的指导下,扩大高等学校的办学自主权,加强高等学校同生产、科研和社会其他各方面的联系,使高等学校具有主动适应经济和社会发展的积极性和能力。

为了加强对教育工作的领导,全国人大常委会于1985年8月18日通过了《关于设立国家教育委员会撤消教育部的决定》。1985年8月13日,李鹏副总理受国务院的委托,在六届人大常委会第十一次会议全体会议上就设立国家教育委员会撤消教育部的议案说明指出:发展教育事业,改革教育体制,不仅要调动教育部门的积极性,而且要调动各部门、各地区、各行业办教育的积极性。为了保证和推动教育事业的健康发展,统一部署和指导教育体制的改革,国务院需要有一个主管教育工作的综合部门,在简政放权的同时,保证党和政府对教育工作的统一领导,加强宏观指导和管理,加强与有关方面的协调。

国务院还于1986年3月8日发布了关于《高等教育管理职责暂行规定》的通知,对国家教委、国务院其他部委、省级政府管理高等教育的主要职责及高等学校自己的管理权限均做了具体的说明。

总之,这一阶段高等教育管理体制的改革工作开

始起步。受当时的社会环境所限,改革力度不太明显。

(三)改革实践的积极探索期(1993—1997 年)

党的十四大以前,教育改革是在与高度集中的计划经济体制相适应的教育体制的大框架内进行改革的,之后面对的是逐步建立的社会主义市场经济体制,形势要求教育体制进行根本性的改革。教育的管理工作,面临着由着重过程管理转向着重目标管理;由主要依靠行政手段转向重点运用立法、拨款、信息和政策指导等手段进行管理;教育行政部门将由对学校内部事务干预过多的状况,转向主要拟定法规、规划、政策和为基层服务的宏观管理。

为此,1993 年 2 月 13 日中共中央、国务院正式印发《中国教育改革和发展纲要》。1994 年 6 月召开了改革开放以来党中央、国务院召开的第二次全国教育工作会议,江泽民总书记发表了重要讲话,李鹏总理代表党中央、国务院做了“动员起来,为实施《中国教育改革和发展纲要》而努力”的重要报告。1994 年 7 月 3 日发布了《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》。《纲要》及其《实施意见》提出:高等教育改革重点要放在促进多种形式的联合办学,逐步改变高等学校“条块分割”办学和管理体制方面存在的弊端。通过必要的政策导向和社会需求的调节机制,促进国家教委所属院校、中央业务部门所属院校、地方所属院校之间,以及地方院校之间的联合,鼓励普通高等学校和成人高等学校之间的联合与协作,合理调整高等教育布局,优化高等教育结构,提高办学效益。到 2000 年基本形成中央和省级政府两级管理、以省级政府为主的办学与管理的条块结合的新体制框架。

1994 年以后,国务院和国家教委先后在上海、南昌、北戴河、扬州连续召开全国高等教育体制改革座谈会,李岚清副总理多次到会并发表讲话,亲自推动高等教育管理体制的改革。经过不断的改革探索和试点工作推动,高等学校管理体制长期存在的条块分割、自我封闭、服务面向单一的状况有所改变,并最终为“八字方针”的形成奠定了基础。

在此期间,国家教委把加快教育法制建设作为转变政府职能的重要方面,初步形成了有中国特色教育法律法规体系的基本框架,教育逐步走上了依法治教的轨道。1993 年提出我国教育法律法规体系的总体框架及教育立法进度表,1995 年颁布实施了《教育法》,《高等教育法(草案)》也于 1997 年国务院原则通过并提交全国人大常委会审议。国务院还颁布了《教学成果奖励条例》、《教师资格条例》和《社会力量办学

条例》等。在加强立法工作的同时,教育执法与监督工作也得到加强。

(四)改革目标的突破实现期(1998—2000 年)

1998 年是高等学校管理体制取得重要突破的一年。在国务院机构调整中,机械工业部等 9 个撤并部门的 91 所普通高校实行由中央与地方政府共建共管,其中 81 所实行以地方管理为主的管理体制,10 所成为教育部直属高校。72 所成人高校基本转为地方管理。

1999 年上半年,实施了对原兵器、航空、航天、船舶、核工业等五大军工总公司所属的 25 所普通高校、34 所成人高校管理体制的调整。其中,7 所普通高校划归国防科工委管理,其余普通高校实行中央与地方共建,以地方管理为主。

2000 年上半年,在前两次部门院校管理体制调整取得成绩的基础上,进一步实施了对铁道部等 49 个国务院部门(单位)所属的 161 所普通高校、97 所成人高校的管理体制调整。其中,22 所普通高校划转教育部管理,22 所普通高校与现教育部直属高校进行了合并,11 所普通高校合并成 5 所学校后划转教育部管理,1 所普通高校与国防科工委所属高校进行了合并,其余普通高校实行中央与地方共建,以地方管理为主。这 3 次调整中成人高校一律划归地方管理。

经过 3 次部门院校的集中调整,基本上完成了部门院校管理体制改革的任務。原来由 62 个国务院部门(单位)管理 367 所普通高校,变为现在只由 10 余个部门(单位)管理 120 所左右;其中,由教育部直接管理 71 所,其他少数部门管理 50 所左右。由地方管理或以地方管理为主的普通高校达 896 所。部门院校管理体制调整的完成,标志着我国原有的高教管理体制已经发生了历史性的变化,新的两级管理体制的框架基本确立。

(五)改革成果的巩固完善期(2001 年至今)

高等教育管理体制在突破性的改革完成之后,是一个巩固和完善的过程。近几年所做的工作主要有:

1. 在法制建设层面。贯彻依法治国的方略,推进依法治教、依法治校,把教育法制建设摆在重要地位。一是全面推进依法治教,进一步完善教育法律法规体系,推动教育事业改革与发展;二是依法规范学校办学行为,推动学校建章立制、依法治校,依法加强教育管理,进一步增强学校自我约束机制;三是坚持依法行政,进一步转变政府的职能和管理方式。

2. 在工作推进层面。以加强“共建”为平台,争取

国家资源、整合校内资源、吸收社会资源,积极探索高等教育资源整合的新机制。包括大力推进教育部与地方政府、行业部门、龙头企业共建部属高校工作,继续做好相关部属高校管理体制和布局结构调整工作,支持区域经济社会发展、支持地方高等学校建设等。

3. 在管理制度层面。注重按照构建现代公共服务型政府的要求,强化和完善政府的公共服务职能。包括进一步转变政府职能,增强服务意识,提高管理水平;依法落实学校办学自主权,理顺政府、学校与社会的关系,构建和完善现代学校制度等。另外,加强了规范管理工作,2007年被称作为“管理年”,在提高办学自主权的同时注重健全自我约束机制。

三、高等教育管理体制改革的 basic 经验

(一) 高等教育及其管理体制要适应社会发展

高等教育管理体制改革的不是孤立的产物,而是社会发展的需要,特别是适应改革开放后经济体制变化所带来的新形势的需要。

首先,是适应社会主义市场经济体制的需要。我国原来的高等教育管理体制,是在集中的计划经济体制下形成和建立起来的,所有的高等学校都被置于政府之下^[5],反映了为部门和产品经济服务的特点^[6]。改革开放特别是建立社会主义市场经济体制给高等教育管理体制带来深刻的变革,经济发展主要不再由行业、部门按条条来规划和组织,而是由区域来规划和组织,高等教育需要面向市场培养人才。

其次,是满足科学技术发展的需要。长期以来,我们提倡的是螺丝钉精神,部门高校培养的人才主要是为本部门服务,专业面越来越狭窄。而社会的发展,特别是知识经济的出现对人的复合性、适应性的要求越来越强,迫切需要改变这种人才知识结构不合理的状况。因此,体制改革一个很重要的原因就是加强学科交叉和综合性,提高办学质量。正如周远清同志指出^[6]:“在原有体制下我国单科性院校太多,人才培养模式单一,学生知识面窄,不适应社会主义市场经济条件下现代化建设对高层次人才的需要……也不利于学科的交叉渗透和新学科的发展,不利于提高办学质量和办学效益。”李岚清同志指出^{[2]27,87}:“过去的经济与科技发展水平与现在相比,不可同日而语,教育改革也是为了适应新形势,培养更多高素质的人才。”“我想高校合并的出发点,恐怕都是为了合理配置和充分利用教育资源,提高办学质量和办学效益。”

第三,是高等学校自身发展活力的需要。高等教育管理体制改革的,一个很重要的目的就是增强高等教育的活力。如1985年的《中共中央关于教育体制改革的

决定》明确指出,“政府部门对高等学校统得过死,使学校缺乏应有的活力”,因此要“简政放权”,一是扩大学校的办学自主权,二是调动各级政府办学的积极性;1993年的《中国教育改革和发展纲要》更是进一步明确:“进行高等教育体制改革,主要是解决政府与高等学校、中央与地方、国家教委与中央各业务部委之间的关系,逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制”;1995年的《教育法》和1998年的《高等教育法》还规定了高等学校的法人地位。

最后,直接的诱因是国家对国民经济运行行政管理改革的需要。随着社会主义市场经济体制的建立和国家机构改革的深化,中央政府部门的机构和职能发生了重大变化。一些部门进行了撤并调整,政府部门管理经济和企业的职能也发生了政企分开,高等教育管理体制需要做出相应的调整。这也正如李岚清同志所指出^{[2]96}:“1998年国务院进行了机构改革,撤消了9个部门,‘皮之不存,毛将焉附’,部门都没有了,部门所属的那些高校怎么办?我们就抓住这一机遇,整体推进了部门所属高校以地方为主共建的改革。”

(二) 不断探索、加强领导与形成共识

早在《中共中央关于教育体制改革的决定》发布不久,根据中央和国务院领导同志指示,国家教委于1985年8月29日至9月1日在天津召开了北京、上海、天津、辽宁、山东、江苏、浙江、广东贯彻《决定》的情况汇报会,之后又分别于1985年11月17日至20日在北京召开了吉林、黑龙江、河北、山西、福建、安徽、江西、河南、湖北、湖南、四川、陕西12省的情况汇报会,于1986年12月5日至8日在烟台召开了甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古、云南、西藏、广西9省区的情况汇报会。

在《中国教育改革和发展纲要》及《〈纲要〉实施意见》发布后,为了推动高等教育管理体制改革的,国务院办公厅先后于1994年在上海、1995年在南昌、1996年在北戴河、1998年在扬州,召开了4次高等教育管理体制改革的座谈会^{[2]85}。1995年,国家教委还在北京召开了“一省一市一部”高等教育管理体制改革的试点工作座谈会。通过总结交流经验,不断提高各方面的认识,使这项改革从局部到全局逐步推开,为在全国进一步对高等教育的管理体制进行较大规模的改革和调整奠定了良好的基础。这5次座谈会不断统一思想,对我国高等教育管理体制改革的起了重要的推动作用。

例如,1994年12月16日至18日在上海召开的

高等教育体制改革座谈会的主要任务是：进一步学习、领会和贯彻党中央、国务院关于高等教育体制改革的有关精神，交流、总结几年来高等教育体制改革的情况和经验，着重讨论进一步推进高等教育体制改革的思路、政策和措施。参加会议的有 80 位省、自治区、直辖市教委主任、高教局长，42 个部委及工业总会(总公司)教育司(局)的负责同志，北京、上海等 11 个省市主管教育的省(市)长，国家计委等 16 个部委主管教育的部长(主任)，国务院副总理李岚清到会讲话。会后，国务院办公厅于 1995 年 7 月 19 日，转发了国家教委《关于深化高等教育体制改革的若干意见》。1995 年 9 月 19 日至 20 日在北京召开的“一省一市一部”高等教育管理体制改革的试点工作座谈会，传达了国务院副总理李岚清就高校体制改革问题致国家教委领导同志的一封信，国家教委主任朱开轩主持这次会议并讲话。9 月 20 日，李岚清副总理听取了试点地区(部门)的情况汇报，对试点地区(部门)的改革实施方案及进展情况予以充分肯定，并希望改革工作持续扎实、卓有成效地开展下去。1995 年 11 月 10 日至 12 日在南昌召开以“共建”和“合作办学”为重点的管理体制改革座谈会，研究和讨论了高等教育办学和管理体制存在的问题，及高等教育体制改革的进展情况，提出了今后高等教育体制改革的主要任务。1996 年 8 月上旬在北戴河召开高等教育管理体制改革的座谈会，交流了近几年，特别是近一年来高教管理体制改革的的新情况和新经验，研究在改革过程中存在的困难和问题，讨论了进一步推动高教管理体制改革的扎实深入开展的相应措施，国务院总理李鹏在会议闭幕前接见了与会代表并做了重要讲话，国务院副总理李岚清出席会议听取交流并做了总结讲话。1998 年 1 月 17 日至 19 日在扬州召开以“合并”为重点的管理体制改革座谈会，在总结前段改革经验的基础上，李岚清同志提出了“共建、调整、合作、合并”的八字方针，全面部署了加大改革力度、加快改革步伐、全面推进改革的任务。

扬州会议以后，在党中央、国务院的正确领导下，从 1998 年到 2000 年，以国务院机构改革为契机，3 年间取得了全面性突破进展。教育部、财政部、国家计委等有关部门在各地的配合下对国务院部门所属高校集中进行了 3 次大的调整，基本上解决了部门办学体制问题。

(三)重点工作推进

我国的高等教育管理体制改革的围绕着工作目标开展的。根据发展的形势，提出改革的目标，重点推

动若干专项工作。如在高等教育体制改革的过程中，我们重点推动了中央业务部门高等学校管理体制改革的、高等学校招生和毕业生就业制度改革、学生收费和资助制度改革、学校内部人事与分配制度改革、高等学校后勤社会化改革，进行了高等教育管理权力关系的调整与探索、高等教育结构和布局调整，促进了高等学校面向社会自主办学和民办高等教育发展，推动了大学合并的工作等。

其中特别重大的综合性工作有：第一、转变政府职能，促进高等学校面向社会依法自主办学；第二、扩大省级政府对高等教育的管理权限，调整中央业务部门高等学校的隶属关系；第三、提高高等学校的综合发展能力，推动院校合并工作。

四、进一步完善高等教育管理体制的思考

在经历了大改革、大发展之后，我们需要巩固成果，深入思考体制的建设与完善问题。前一段时间我们常常提及的体制改革的“突破性进展”更多地是指两级管理体制的确立，系针对政府部门之间关系的解决，目前的焦点主要集中在政府与高校之间的关系上。30 年来，我们在推动高校办学自主权方面做了许多工作，也取得了不少成绩。但是，政府对高校的管理，手段仍比较直接，管得还比较细，转变政府职能的工作还有待深化。下一步高等教育管理体制改革的重点应是解决好政府与高校的关系。

(一)建立新型的高校与政府关系

第一，高校与政府的关系。学校是专门进行教育的机构，究其社会职能和服务性质，属于满足公共利益需求、提供公共服务的机构，是社会的公共事业。它们是现代社会中独立存在着的一类社会组织，如同政府、企业一样，有自己独特的使命和运行规律。政府是国家权力的执行机关，中国共产党是中华人民共和国的执政党，代表着最广大人民的根本利益，立党为公、执政为民，因此党和政府除了人民群众的利益外不再有自身的特殊利益。以上说明在现代社会，政府和高校都是为公共利益服务的机构，二者在存在形态和地位上有一定的独立性和平等性。既然它们都在为公共利益服务，那么就应该以符合各自规律和运行规则的方式运转，也唯有如此才能更好地践行各自的使命要求。

第二，政府对高校的管理关系。高校与政府间的平等、伙伴关系，不代表高校发展和管理上的无政府或无序。高等教育已走出象牙塔，与社会经济发展、国家综合实力和竞争力紧密地联系在一起，优先发展教育、科技创新和人力资源强国等成为重要的国家战

略。办学已不仅仅是处理学校内部的事务,还涉及与国家、与社会各方面的关系。高等学校需要面向社会自主办学,但政府也不可能放弃自己应有的责任。因此,有效的管理应是学校意志和国家意志的综合作现,实现学术和国家利益的最大化。政府对高校进行契约管理是体现这种要求的一种方式,即在《高等教育法》等有关法律法规及国家发展战略的框架下,政府对高校提出目标和要求、批准学校的章程和发展规划,提供财政及政策支持、进行绩效评估,高校在宏观框架内实行自主办学。管理的原则是“宏观有序、微观搞活”。

第三,政府与高校建立新型契约关系的理论依据。现代高等教育成为社会经济发展的重要组成部分,学术成为资本,大学制度的基础由学术自由主义转向学术资本主义。如何保证高校在接受政府资金的同时,仍然保有相应的学术自治成为问题的关键。契约理论、委托代理理论给出了相应的理论界说,新公共管理理论给出了新形势下政府与高校关系的管理模式框架,而间接费用制度和合同制度则成为应对挑战的具体制度安排。各种理论殊途同归。例如,新公共管理模式下的高校,虽然从政府那里获得了一定的资金,但需要接受政府的评估,保证政府目标的实现。

(二)高等学校依法自主办学的推进

高等学校面向社会依法自主办学,需要与政府建立起一种相对平等的关系。要通过转变政府职能落实高校的自主法人地位,通过合理规划高等学校的分类定位解决发展的使命方向,通过建章立制规范权责关系和完善约束机制,通过目标管理满足政府的要求和实现高校的自治。

第一,加强对高等学校发展的总体设计和分类指导工作。要通过规划的手段把发展的内驱力引向重特色、质量的内涵发展上来,通过全国性的总体规划和地区性的定位规划,促进学校、学科和专业的特色发展与和谐发展。在加强政府宏观统筹的基础上,促进高等学校面向社会依法自主办学,提倡不同的办学理念 and 办学思路。对于高校分类体系,理论上可按分层、分类的思想设计,实践中可根据管理体制规划学校使命来操作,最后构建出一个“层次、类型、使命”三维的模型。即在“教学型学院—研究型大学”框架、“学科性人才培养—应用性人才培养”框架之上,进一步根据学校的办学使命,实施“世界的大学、国家的大学和地方的高校”操作性分类推进方案^[7]。

第二,加强高等学校的“建章立制”工作。要通过章程的制定促进高校的依法办学和规范管理工作。我

国《高等教育法》规定,“高等学校自批准之日起取得法人资格”。高校法人需明晰两种关系:一是办学的外部关系,即所谓的面向社会和依法办学;二是办学的内部关系,即所谓的自我管理和约束机制。第一种关系主要由法律明确,章程承接;第二种关系主要由章程明确,辅之于具体的规章。因此,章程“上承国家教育法律法规、下启学校规章制度”,是推动和规范大学面向社会依法自主办学的基础,是处理学校与政府、社会及其内部关系的准则,是大学在法律框架下行使自治权利的自我规范,有大学“宪法”之称。我们需要认真总结高校自身的办学经验和借鉴国外的先进做法,在有关法律法规的框架下,按一定的程序和准则,对高校章程的要素、生效程序及其中所体现的法治精神进行探讨和归纳,并把它具体规定明确,使之成为学校管理与接受社会监督的基本依据。

第三,以契约手段推动高校的依法自主办学。目前,高等学校的管理工作,不论外部还是内部,行政色彩都过于浓厚,一个真正有利于创新的大学制度还没有建立起来。落实高等学校自主办学,需要进一步转变政府职能,加强宏观管理,依法实现高等学校的自主法人地位,完善自我约束机制,具体可通过高校与其主管部门建立契约关系、实行目标管理而推动这项工作。我国的“211工程”和“985工程”建设,其实已经局部地实验了这种管理方式。政府对高校的管理转变为契约型管理模式,意味着高校不再是政府的下属机关,而是相对平等的伙伴关系。在性质上,政府与高校的契约关系为行政契约,介于行政行为和私法契约之间,兼具行政的公务性和契约的合意性。

(作者系教育部教育发展研究中心高等教育研究室主任、研究员,北京 100816)

参考文献

- [1]中共中央,国务院.中国教育改革和发展纲要[G]//新的里程碑——全国教育工作会议文件汇编.北京:教育科学出版社,1994:74.
- [2]李岚清.李岚清教育访谈录[M].北京:人民教育出版社,2003.
- [3]蔡克勇.20世纪的中国高等教育:体制卷[M].北京:高等教育出版社,2003:206-209.
- [4]纪宝成.加快我国高等教育发展的思考[J].郑州大学学报,2000(03).
- [5]劳凯声.教育体制改革中的高等学校法律地位变迁[J].人大复印报刊资料·高等教育:2007(05).
- [6]周远清.深化高等教育管理体制体制改革[J].求是,1996(19).
- [7]马陆亭.以创新思维重构高教人才培养体系[J].中国高等教育,2008(05).