

论中国特色高等教育管理体制的改革路径*

韩喜平, 常艳芳

(吉林大学 马克思主义学院, 吉林 长春 130012)

[摘要] 新中国高等教育管理体制变革是沿着放权和发展的思路展开的, 六十年高等教育管理体制的成就与经验主要表现在: 实现了权力结构的创新转变, 学校布局由省级区域间的不均衡设置向布局结构的合理化转变, 从办学理念到实践模式探索中国特色高等教育发展之路, 研究方法和路径的科学性和多样性等。人类进入 21 世纪后, 担负创造和传播知识任务的高等教育的地位更为突出。当前, 我国高等教育的发展还面临高等教育管理理念的变革对高等教育管理实践的影响、时代的变迁、大学的使命诉求、高等教育国际化潮流冲击等新的特殊的发展环境。要使高等教育从象牙塔走向经济社会建设和个人生活的中心, 在国家创新中成为重要基础和引领力量, 我们至少必须以更加注重教育质量的提高、在张扬技术理想的同时, 弘扬人文精神、辐射和推进地方经济的发展等方面推动高等教育发展与创新。

[关键词] 高等教育; 管理体制; 权力结构; 研究方式

[中图分类号] G640 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-0717(2010)03-0045-06

高等教育管理体制的发展历程, 就是在探索符合高等教育自身发展规律中理顺政府、社会和学校三者的关系, 从而使高等教育的发展适应并推进社会政治、经济、科技、文化等发展需要的过程。

一、中国高等教育管理体制发展历程回顾

中国高等教育管理体制的变革是在广阔的政治、经济和社会变迁的背景之下展开的。回顾和反思新中国 60 年高等教育管理体制变革的道路, 我们可以看到基本上是沿着“放权”和“发展”的主题展开的。

改革开放前, 我国建立的是适应计划经济体制的中央集权高等教育管理体制。1953 年 5 月, 政务院通过的《关于修订高等学校领导关系的决定》, 要求“凡中央高等教育部所颁布的有关全国高等教育的建设计划、财务计划、财务制度、人事制度、教学计划、教学大纲、生产实习教程, 以及其他重

要法规、指示或命令, 全国学校均应执行。其有必须变通办理时, 须经中央高等教育部或由中央高等教育部报请政务院批准”。1960 年 10 月, 中央批准了《教育部关于全国重点高等学校暂行管理办法》, 指出:“全国重点高等学校的领导和管理, 由中央教育部、中央各主管部门与地方分工负责, 实行双重领导(教育部主管的学校)或三重领导(中央各业务主管部门主管的学校), 上下结合, 各负专责。”1971 年 8 月, 经中共中央同意的《全国教育工作会议纪要》指出:多数院校由地方领导;部分院校由地方和中央部门双重领导, 以地方为主;少数院校由中央部门直接领导。原部属院校下放后, 在中央统一计划下, 实行以“块块为主”的管理体制。

改革开放初期, 针对教育管理权限过于集中、中央政府压力过大、高等学校缺乏自主权等问题, 《中共中央关于教育体制改革的决定》明确指出, 我国高等教育管理体制改革的方是“国家及其教

* [收稿日期] 2010-03-23

[作者简介] 韩喜平 (1965-), 男, 内蒙古巴彦淖尔人, 吉林大学教授, 博士生导师, 主要从事中国特色社会主义经济理论、教育经济理论研究。

育管理部门要加强对高等教育的宏观管理和指导”,同时“要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需要的积极性和能力”。随着我国经济体制从计划经济向社会主义市场经济体制的根本性转变,《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》中又明确提出:高等教育管理体制的改革方向是逐步实行中央与省两级管理、两级负责为主的管理体制。“在中央与地方的关系上,中央管理部门要简政放权,加强地方政府的管理职能,中央主要负责大政方针、宏观规划和监督检查,对地方所属高校的具体政策、制度、计划的制订和实施以及对学校的领导和管理,责任和权力均交给地方,进一步加强省、自治区、直辖市对设在本地区的国务院各部门所属高等学校的协调作用”。《中国教育改革纲要》及实施意见,逐步扩大省级政府的教育决策权和统筹权,相继出台了一些简政放权的新措施。1999年,在中共中央“共建、调整、合作、合并”方针的指导下,我国基本完成了中央与地方政府共建共管学校和部分中央院校转为地方管理的体制转轨,高等学校进行了不同形式的管理体制变革,取得了显著成效。

通过对中国高等教育管理体制发展历程的回顾,可以得出一个基本的结论就是,中国高等教育管理体制的转型是大学理念与社会现实的一场博弈。21世纪的中国高等教育处于转变之中,世界各国高等教育的发展、运作及其地位正在经历变革。中国的高等教育处于从政府控制向市场作用转型,从国家指令性经济向市场经济快速过渡时期。近年来,市场经济体制的完善和政府职能转变,为高等教育管理体制的进一步改革提供了机遇,同时也需要高等教育按照科学发展观的要求重新思考高等教育管理体制改革的的目标和路径。

二、中国特色高等教育管理体制的成就与经验

当我们要走向未来的时候,回顾过去的成就和经验,会帮助我们从被经验证明有效的办法中汲取力量。高等教育管理的成就与经验主要表现在以下几个方面。

1. 高等教育管理体制实现了权力结构的创新转变

经过六十年的努力和调整,高等教育管理体制变革基本完成,形成了中央和省级政府两级管理、以省级政府统筹管理为主的格局。为了顺应经济改革的走向,我国抓住国务院进行机构改革的机遇,对国务院各部门管理的高校进行了重大调整(除少数中央单位仍保留对个别高校的管理和一小部分原部委所属高校划转给各省、自治区、直辖市,实行共建,以地方管理为主外),从而使这些学校由过去的为行业服务转变成为社会服务、为区域经济和社会发展服务。这样,省级政府才真正拥有了对区域内高校的统筹管理权,从而实现了高等教育权力结构的五个转变:从单一的国有化办学体制向多元化办学体制的转变;从条块分割的领导体制向两极领导体制转变;从高度集权的管理体制向扩大高校办学自主权转变;从单一的投资体制向多渠道集资转变;从大锅饭、平均主义的内部管理到引入竞争机制的管理模式。

2. 高等学校布局由省级区域间的不均衡设置向布局结构的合理化转变

我国高等学校传统上是面向大区设置的,即在少数省市设置的高等学校具有为周边省份服务的职责。这样,计划经济时期,高等学校布局在省份之间存在着多少不一的状况,在省级区域间设置不均衡。1993年我国政府颁发《中国教育改革与发展纲要》,提出“高等教育要逐步形成以中央、省两级政府办学为主、社会各界参与办学的新格局”;1998年,国务院机构调整时,下放了一批高等学校,面向市场经济体制及高等教育管理体制的改革,促进了高等教育的发展。教育优先发展的理念深入人心,许多省市都把发展教育作为“强省”“强市”的重要内容。地方的热情优化了高等学校的布局结构:高等学校的设置向中小城市延伸;一些省市高等学校数量明显增多;产生了一批大学园区;发展起了一批独立学院^{[1](P159-161)}。

高等教育布局的合理化,使高校成了为社会经济发展的支撑和先导。当企业成为市场经济的独立参与者后认识到,科学和技术是发展的关键,于是企业通过不同的形式加强与大学的合作,或投资教育储备人才,或借助大学的优势,创办一批以企业为主体、产学研紧密结合的工程研究中心和技术创新中心

心,推动技术改造和产品的升级换代,不断增强竞争实力。如上海汽车集团在上海交大、复旦等高校投资创立了若干工程中心^[2]。

3. 从办学理念到实践模式探索中国特色高等教育发展之路

我们再也无法将一个大的国家的现代化,简单地建在模仿这个模式或那个模式上。我们必须重温三十年前邓小平讲的话,所有的本本条条主义,都是错的。从实际出发这条路,才走得对——因为中国有自己的历史、文化,有自己的人民,有它自己走过的路^[3]。在学习与探索的过程中,中国的政府、学界和学人都认识到,世界上没有一个完美的高等教育模式。

在知识经济背景下,高等教育的国际化、大众化和提高高等教育质量的问题是世界各国高等教育都必须面对的全球课题。大学在变革中总是伴随着实验和错误。“现代大学是西方式的,它们已经被传遍世界各地。非西方国家大学的发展历程并不总是一帆风顺的,必须谨慎对待大学的移植。在许多第三世界国家,高等教育的模式受殖民势力的影响,并且,这种基本的大学模式在独立后也基本被保留了下来……在大多数发展中国家,大学已经发展得比较合理了^[4]。然而大学的思想、大学制度在新环境中扎根的过程却并不总是一帆风顺的。因此,发展中国家,包括中国在内,在学习与移植西方模式(主要是美国模式)的过程中,要重视本国大学的内在逻辑——学术传统和大学精神,以免使自己被人看成是“缺少自信心的,只会模仿的,俯首帖耳的”。正如埃利奥特在其就职宣言中所说:“在任何社会中,高等教育机构都往往是一面鲜明反映该国历史与民族性格的镜子”,“在这个变动不羁的国家里,大学与社会之间存在的这种互动应比那些较少变化的社会表现得更灵敏、更为快捷^[5]”。

4. 高等教育管理研究方法和路径的科学性和多样性

我国高等教育管理体制在改革和发展的过程中,高等教育管理理论的研究在注重科学方法的同时,更为宽广的教育思想也对高等教育管理体制的改革加以引领,因为科学毕竟是人类的仆人,而不是人类的主子^[6]。在高等教育管理的研究方法中比较的方法、质化研究方法被研究者广泛采用,特别是跨国研究和组织分析的方法,为高等教育管理研究提

供了新的路径。正如美国高等教育专家伯顿·克拉克曾针对美国的现实说:“高等教育所具有的巨大多样性令我感叹不已,那是一种使我们的系统走向开放和灵活的多样性,但是它同时也导致了标准失衡和诸多的混乱。我确信跨国研究的方法是理解和把握我们的教育系统特性的最佳途径。”^[7]因此,跨国的、多学科的高等教育研究方法,不仅能够指导理论研究,还可以走向实践,导向管理,从而提高高等教育的质量。

三、中国高等教育管理体制变革的环境和政策

在市场经济体制下,在自主办学的环境中,如何最大限度地发挥全体教师团队的积极性,共同参与大学管理,开展具有国际先进水平的教学和原创性的科学研究,推动大学与社会的良性互动,成为大学应当承担起的重大使命。当然,高等教育的发展还面临着特殊的发展环境。

1. 高等教育管理理念的变革对高等教育管理实践的影响

伴随高等教育的大众化,社会对高等教育的需求将越来越大,希望接受高等教育的人数也将进一步增加。由于入学人数的增加,大学生之间的个别差异,特别是生源的类型和层次将更趋复杂化。因此,我国高等教育管理的理念就是,努力汲取世界高等教育管理的共同经验,并实现中国式的转变与创造,在社会发展所迎来的新的战略机遇面前,深入理解世界高等教育发展的趋势,认真思考全球化对高等教育的影响,积极应对全球性经济危机为中国的高等教育发展带来的困境与机遇,这是高等教育管理实践的责任与使命。

2. 时代的变迁对高等教育管理体制提出的挑战

美国学者马丁·特罗指出:“进入大众化阶段以后,高等教育不仅在数量上有明显的增长,而且在高等教育的观念、教学内容和形式、学术标准、办学模式、招生和聘请教师的政策与方法等方面,都会发生一些质的变化。”^[8]特别是在国际性金融危机的大背景下,高等教育在人才培养模式的选择上应着力考虑学生知识、能力、素质结构以及实现这种结构的方式。从各国社会经济发展史来看,随着经济和社会

改革而引起的结构性失业问题、劳动力转移问题,都是不可避免的。我国目前正面临着由经济体制改革和产业结构调整而引起的严重的下岗和大学毕业生的就业问题。国际性金融危机对人才的需求是要使学校的人才培养类型、结构、素质等,更贴近实践的需要。因此,对以人才培养为核心职能的高校而言,如何培养人才和培养什么样的人,是高等教育的根本任务,高等教育管理体制的变革也要围绕这一主题,从而提高高校的核心竞争力。

3. 大学的使命对高等教育管理体制变革的诉求

人才培养、科学研究、服务社会和富于批判精神是大学的使命^[9],1998年10月9日联合国教科文组织在巴黎发表《世界高等教育宣言》,强调保护和发展的批判功能,“高等教育机构及其师生员工应该通过各种活动中的伦理、科学和智力方面的训练……通过对社会、经济、文化和政治趋势的跟踪分析,强化他们的批判功能和前瞻功能,为社会提供一个预见、警报和预防的中心”^[10]。现代的大学和大学人应强化这一使命。而20世纪以来,受国家主义教育哲学的影响,作为“国家主义教育”,高等教育的社会独立性和批判力受到一定程度的削弱^[11]。蕴藏在高等院校中的智力优势还远未得到充分发挥。同时,充分发挥高校的科技创新优势,已成为推动科技成果转化和高新技术产业化,提高我国科技创新能力和国际竞争力的战略选择。这既是时代的要求,也是历史赋予现代大学不可推卸的重任^[12]。我们要建设创新型国家,因此,培养创新型人才是现代大学的根本任务,而要改革高校人才培养模式,高等教育的管理体制改革是一个关键。

4. 高等教育国际化潮流对高等教育管理体制变革的挑战

当今时代是一个国际化的时代,高等教育引领了国际化的潮流。高等教育的国际化不仅改变了高等教育的格局,也在改变高等教育的构成与功能。在这场高等教育的国际化大潮中,中国成为中心之一。目前,我国赴国外留学人员达到世界之最,许多国家高度重视吸引中国学生留学,很多外国大学试图在我国开展合作办学,中国也努力吸引国外学生来华学习。我国的高等教育注重学习和借鉴发达国家高等教育的办学和管理的经验,试图在高等教育体制和运行机制上做到与“国际接轨”。我们也要有

清醒的认识:在高等教育的国际化大潮中,与许多发展中国家一样,我国与很多国家的高等教育交流并不是在一个平等的基础上进行的,我们处于弱势地位。高等教育管理体制变革的策略还要根据本国的国情和大学文化传统来选择。

四、中国高等教育管理体制的转型路径

人类进入21世纪后,在科技日新月异带动社会转型、知识对财富的创造和积累所起的作用越来越大、工业经济逐渐过渡为知识经济的形势下,担负创造和传播知识任务的高等教育的地位更为突出,高等教育在促进经济社会发展、增强综合国力和国际竞争力、提升生活质量以及个人成长中所起的关键作用更为明显,高等教育正在从象牙塔走向经济社会建设和个人生活的中心,在国家创新中成为重要基础和引领力量。中国高等教育管理体制还需要一个完善的过程。

1. 更加注重教育质量提高

2006年国务院做出了“高等教育要全面贯彻科学发展观,适当控制招生增长幅度、相对稳定招生规模,把重点放在提高质量上”的重大决策。要以科学发展观为指导,切实把发展高等教育的重点放在提高质量上来。适当控制高校招生增长幅度,相对稳定招生规模。这是经济社会发展的需要,是高等教育发展规律的要求,也是对广大学生和家長负责的表现。提高高等教育质量的重点是:深化教育教学改革,合理布局,优化结构,加强教师队伍建设,推进校风学风和制度建设,推动科技创新与人才培养紧密结合。要开放高等教育市场,实行多渠道投资,多种所有制形式,多元化办学,充分调动社会各界参与高等教育的积极性,从根本上缓解办学经费严重不足的压力,改变政府独家办学、直接管理的模式,促进高等教育结构的优化和资源的合理开发利用,推进教育与经济的有机结合,使高校真正拥有办学自主权,在公平有序的竞争中提高办学质量和效益,更好地适应经济全球化挑战,不断培育新经济增长点,推动生产力发展,并满足人民群众对高等教育日益增长的需求。通过高质量的教育,不断增强学生的创新能力、实践能力、就业能力和创业能力,培养和造就能够适应经济社会发展需要的各类高素质人才。

2. 在张扬技术理想的同时,弘扬人文精神

在社会现代化和世俗化的过程中,“大学不容置疑地成为社会的知识工厂和思想库,成为科技进步的‘孵化器’和社会进步的‘加速器’,由社会边缘的‘象牙塔’成为现代社会的‘轴心机构’^[13]”。大学的市场化对学生的专业选择、课程选择、就业选择和人生道路选择都产生重大影响,导致大学正在从传统的学院精神向经济理性主义和新管理主义意识转化。当前大学管理范式的主要特点是强有力的行政主管控制气氛和市场优先的战略选择,行政管理者的主要作用是促进商业价值和实践,像管理企业那样管理大学。而大学及大学人也承担着为人类了解自身的文化、认识世界其他民族的文化及为探索不同文化之间的相处之道提供知识和见解的使命。从中国教育的历史和现实来看,教育不可能完全脱离功利价值,但是,教育的理想性使得教育的人文精神指导地位不容侵犯。中国教育的希望是如何在功利主义价值观肆虐的时代,高扬人文主义的理性精神,在二者之间保持必要的张力,以寻求微妙的平衡。

在管理体制改革中,为了使人文教育与科学教育相融合,使一部分有条件的高校学科更加综合化,国家通过合并调整高校格局,改变了我国单科性高校过多,缺少真正意义上的综合大学的问题,同时,加强对高等学校的分类指导改造,提高高校的办学效益,促进高校布局结构的调整。大学要按学术发展的规律、遵循学术道德来建设,从而为国家的整体利益和人类的共同利益服务。

3. 辐射和推进地方经济的发展

二战后,高等学校,特别是高水平大学提供拔尖人才及科技的能力对城市发展起到了牵引作用,在美国,有斯坦福大学周边的“硅谷”、以麻省理工为依托的波士顿 128 公路,以及位于杜克大学、北卡罗立大学和北卡罗来纳大学之间的北卡三角研究园;还有英国的剑桥科学城、法国的索非亚科技园、苏联西伯利亚科学城、日本的筑波科技城等。这些以大学为人才和技术支撑的高科技园区,在全球范围内引领和推动了知识经济时代的迅速到来^{[11](P164)}。我国

大学也要充分利用教育资源共享的丰富经验,整合多种社会资源,实现教科研一体化的管理运行,为带动地方经济社会发展作出贡献。

新中国高等教育发展所取得的伟大成就,是建立在不断改革、不断探索的基础之上的。中国的高等教育改革是一场自上而下、跨越式的改革,以思想观念的更新为先导,以教育管理体制和资源配置方式变革为其实践的核心内容,是一个尚待拓宽和不断深化的研究课题。

[参考文献]

- [1] 国家教育发展研究中心. 2007 年中国教育绿皮书——中国教育政策年度分析报告[Z]. 北京:教育科学出版社,2007.
- [2] 徐祖广. 论社会主义高校实现形式多样化[J]. 清华大学教育研究,2000(1):35.
- [3] 周其仁. 为什么中国总能摸到石头?[N]. 南方周末,2008-10-30(c20).
- [4] [美]菲利普·G·阿特巴赫. 比较高等教育:知识、大学与发展[M]. 北京:人民教育出版社,2001:246-249.
- [5] [美]劳伦斯·A·克雷明. 美国教育史[M]. 朱旭东译. 北京:北京师范大学出版社,2002:422.
- [6] 冯大鸣. 美、英、澳教育管理前沿图景[M]. 北京:教育科学出版社,2004:21.
- [7] 张丽. 伯顿·克拉克的高等教育思想研究[M]. 武汉:华中师范大学出版社,2008(前言):1.
- [8] 杨杏芳. 论我国高等教育人才培养模式的多样化[J]. 高等教育研究,1998(6):71.
- [9] [美]E·格威狄·博格,金伯利·宾汉·霍尔. 高等教育中的质量与问责[M]. 毛亚庆,等译. 北京:北京师范大学出版社,2008(总序):19.
- [10] 明轩. 世界高等教育宣言·概要[J]. 教育发展研究,1999(3):81.
- [11] 康瑜. 试论全球化视角下高等教育的社会批判功能[J]. 比较教育研究,2005(9):9.
- [12] 周济. 现代大学要延伸功能[J]. 高等工程教育研究,2003(6):1.
- [13] 杨东平. 大学精神[M]. 上海:文汇出版社,2003(序):2.

(责任编辑 黄建新)

On the Reform Approach of Educational Management System with Chinese Characteristics

HAN Xi-ping , HANG Yan-fang

(School of Marxism , Jilin University , Changchun , Jilin 130012 , China)

Abstract : The evolution of Chinese educational management system is centered on delegating powers to lower levels and on the development. The main achievements and experiences of the educational management system reform lie in the innovative transformation of the power structure , the shift from imbalanced university distribution to a rational distribution structure , the exploration of the way of educational development with Chinese characteristics from exploring the road of higher education development from running conception to practical model , the diversity of research approach and methodology. In the 21st century , the role of higher education as the creator and disseminator of knowledge becomes more prominent. At the present , the development of higher education is challenged by several new circumstances such as the internationalization of higher education , etc. To make higher education become the center of our economic and social construction and people 's everyday life , and the foundation and leading power in our national innovation , we should attach more importance to the quality improvement of higher education , display our liberal spirit , and promote the development of local economy. Only in this way can our higher education be further developed and innovated.

Key words : higher education ; management system ; power structure ; research approach