

我国高等教育改革的反思和再出发

张应强

(华中科技大学教育科学研究院,湖北 武汉 430074)

摘要:我国最近30年来的高等教育改革具有如下基本特点:从改革主体来看,政府是高等教育改革的设计者、发动者、推动者;从改革内容来看,高等教育体制机制改革是改革的核心内容;从改革方式来看,“打补丁”式改革是基本改革方式。高等教育全面深化改革,需要对政府在领导和推进高等教育改革中的权力有所限制,政府的主要作用在于领导设计出一种具有法律性质的大学制度,建设好具有法律意义的大学章程;需要解决高校的独立法人地位问题,把高校建设成为面向社会依法自主办学的法人实体。需要突破高等教育双重体制,让市场竞争机制发挥决定性作用;需要理解高等教育全面深化改革的思想精义,正确实施高等教育综合改革,并将高等教育改革纳入法治化轨道。

关键词:高等教育改革;办学自主权;大学自治;有限政府;高等教育双重体制;改革再出发

中图分类号:G 512.2

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2016)01-0140-16

非常高兴也非常荣幸来到深圳大学高教所和师范学院教育系举办的“跨学科学术沙龙”。今天我想就我国高等教育改革问题给大家谈一谈。这是最近3年来我所思考的一个核心问题。

今年是《中共中央关于教育体制改革的决定》发布30周年。如果从此算起,我国高等教育改革已经经历了30年历程。我觉得有必要回过头来看一看这30年的高等教育改革,这是一个想法。第二个想法是,目前我国高等教育领域在进行全面深化改革,推进高等教育综合改革,包括不少高校也在进行综合改革,这是十八届三中全会精神在高等教育领域的反映,我们要推进高等教育治理体系和治理能力现代化。我想,要搞好三中全会提出来的高等教育综合改革,也很有必要反思一下我国最近30年来的高等教育改革,以建立一个高等教育改革再出发的基础。我们沿着过去的改革路径还能不能走下去?面对新的改革形势和任务,高等教育改革应该怎么做?我一直在思考这些问题,这些问题比较宏观。

去年8月1日,我印象特别深刻,我在吉林大学的一个小范围学术研讨会上发表了一个学术演讲,也是在这个思考之上发表的一个演讲,题目就叫“高等教育全面深化改革必须对高等教育改革进行改革”。我觉得高等教育改革也需要改革,如果按照过去的改革套路,我们真的很难推进高等教育全面深化改革。报告谈到了一些反思性和批判性观点。高等教育改革的整体推进,需要我们高等教育研究者履行高等教育研究的社会责任,为高等教育改革提供理论支持、舆论支持和社会支持。反思性和批判性研究和观点实际上也是一种支持,甚至是更为重要的支持。这个报告稿经过整理后,很快就在《中国高教研究》2014年第10期发表了。据说文章推送到微信平台后,点击量很大,转发很多。

十八届四中全会做出了全面推进依法治国,建设社会主义法治国家的决定。各级政府正在按照四中全会精神实行政府职能转变、推进依法行政、建立法治政府,这又和我长期研究的建立中国特色现代

收稿日期:2015-12-28

作者简介:张应强,教育学博士,华中科技大学教育科学研究院院长,教授,博士生导师,教育部长江学者特聘教授,主要从事高等教育理论和政策研究。

大学制度问题有紧密关系。把这样一些问题结合起来思考,我就想到了这样一个题目——我国高等教育改革的反思和再出发。

一、最近30年来我国高等教育改革的基本特征

首先我想概括一下改革开放以来,特别是最近30年来我国高等教育改革的基本特征。30年来,我国高等教育在改革中发展,在发展中改革,改革发展成就斐然。改革是主旋律,改革风起云涌、如火如荼,以至今天的高等教育局面与30年前相比,可以说发生了翻天覆地的变化。那这30年的高等教育改革有些什么样的特征呢?对高等教育改革特征的概括可能有多种方式,我这里主要从高等教育改革主体、改革内容、改革方式等三个方面来概括。

(一)政府是高等教育改革的设计者、发动者、推动者

从高等教育改革的主体来看,我觉得我国高等教育改革的第一个特征就是政府是改革的设计者、发动者、推动者。这个跟西方国家的高等教育改革有着极大差异,西方国家的高等教育改革往往发生在院校层面,是高校自己推动和实施的改革。西方国家各高校情况不一样,差异性很大,自己根据自身情况进行有针对性的改革。或者少数高校的改革对其他高校具有示范意义和启发意义,大家相互学习借鉴而进行改革,改革整体上是自下而上的。我国高等教育改革整体上则是自上而下的,是由政府领导、规划设计和强力推动的。简单回顾这30年的高等教育改革,无论是1985年《决定》的颁布,还是实施高校招生并轨,实行高等教育收费制度,以及“211工程”、“985工程”建设,上世纪末期推行的高校后勤社会化改革、高等教育体制改革和结构调整(院校合并和院校划转)、高校大规模扩招,还有启动高等教育质量工程,实行本科高校教学水平评估,甚至涉及高校内部的教育教学改革,如面向21世纪高校教学内容和课程体系改革、大学文化素质教育,等等,没有哪一项改革不是由政府规划、设计和推行的。高校层面的改革则跟着政府推进的改革走。在高等教育的其他具体领域,如高等职业教育改革、学位与研究生教育改革、民办高等教育改革,也是如此。

为什么政府是高等教育改革的设计者、发动者、推动者?因为我们有一个非常强势和强大的政府,而

且我国宪法和《高等教育法》赋予了政府高等教育管理权利和责任。《宪法》第十九条第二款规定:“国家举办各种学校,普及初等义务教育,发展中等教育、职业教育和高等教育,并且发展学前教育。”第八十九条第七款规定国务院“领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作”。《高等教育法》第十三条规定:国务院统一领导和管理全国高等教育事业。省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业,管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校。第十四条规定:国务院教育行政部门主管全国高等教育工作,管理由国务院确定的主要为全国培养人才的高等学校。宪法和法律在赋予各级政府管理高等教育和高等学校权利的同时,也就赋予了政府领导、推进和实施高等教育改革的权利。

这种由政府领导、发动和推动的高等教育改革,表现出一些典型特点。

第一个特点就是政府往往借助政府权威和权力,通过广泛的政治动员来统一改革思想,减少改革阻力。关于政治动员,胡伟教授在《政府过程》一书中对之有个界定,那就是指在国家利益、民族利益、人民利益等名义下,运用大众舆论和宣传教育等政治社会化手段,调动民众对执政者及其政策的认同、支持和配合,从而加强政治体系的施政能量,促进政策的贯彻执行。他认为这种政治动员模式是一种与官僚模式相对应的政策执行模式。我国高等教育改革遵循了这种惯常使用的政策执行模式,成为一种改革常态。这就是我们通常所看到的,一旦政府的政策出台,我们往往就开始加强政策宣传和政策学习,深刻领会政策文件精神,把思想和行动统一到政策和文件精神上来。

我国实行高等教育收费上学制度就是一个典型案例。1997年招生并轨改革完成后,我国开始实行高等教育收费上学制度,亦即高等教育成本分担制度。为了有效推进这项制度,我们在社会舆论和学术领域大力开展相关宣传和研究。主要是宣传西方国家的大学都收费,收费上学是国际惯例,我们要与国际接轨。而且我国是“穷国办大教育”,更应该本着“谁受益、谁付费”的原则,实现高等教育经费来源多元化,不能只是由政府提供。办高等教育,国家受益,因此政府要付费;家庭受益,家庭要付费;个人受益,个人也要付费。总之,是为了让大家的思想从过去的免费高等教育中走出来。在学术研究领域,我们将高等教育是准公共产品的思想引进来,将美国学者的

高等教育成本分担理论引进来,广泛开展高等教育产品性质研究和成本分担政策研究。一时间,教育经济学研究成为热门。但至今我国高等教育的成本如何计量,培养一个大学生的成本到底是多少,仍然是一个“学术悬案”。就收费上学问题而言,其实当时很多国家并没有实行学费制度。2007年我去德国访问时,德国的高等教育系统都还没有收学费,德国同行告诉我,他们正在围绕大学是否收学费问题进行激烈讨论和争论。目前,仍然有不少国家的大学并没有收学费,即使收学费,其学费所占成本的比例或占家庭收入的比例远远低于我国。但是,我们当时为了推行收费上学政策,为了让这项政策为社会民众所理解,所接受,为了避免政策实施可能引发的社会冲突和社会不稳定,我们着力加强了政策的政治动员和社会动员工作。这种类似的情况,在上世纪末期所实施的高等教育体制改革和结构调整(院校合并和院校划转)等重大改革中一再出现。

第二个特点,政府是改革政策和改革成效的评价者,政府自己对自己推动的改革及改革成效进行评价。这极大地滋生了用改革评价改革的现象,导致改革的手段和目的倒置,出现为改革而改革的现象,使得改革的科学性大打折扣。我们知道,任何政策的实施都是有成本的,有时甚至是要付出代价的。改革也应该有成本意识和代价意识。但是,30年来我国所实施的高等教育各方面的改革,基本没有成本意识,甚至为了改革而不计成本,不惜代价。我们至今看不到哪一项改革失败了,似乎都是成功的。事实上显然并非如此。为何所有的改革都是成功的?因为是政府发动改革、推动改革,政府又来对改革效果进行评价。政府既当运动员,又当裁判员。改革都成功,改革成了改革成败的判断标准,这就极大地激励了各级政府为改革而改革的现象,发生越来越严重的改革目的与改革手段倒置,甚至忘记了我们为什么要改革。有的省高考改革方案“十年六变”,造成了很大的社会负面效应。不仅考生及其家长不清楚改革的意图是什么,就连改革的设计者也不知道自己在干什么。改革方案变动频繁,要么是改革方案的科学性不够,要么是改革设计者只是以改革为目的,以为政府作为就是不断改革。对高考这种涉及千家万户重大利益的政策来说,出台改革方案前,是不是应该反复追问下我们为何要进行这项改革?改革方案是不是应该征求下老百姓的意见?是不是应该召开某种形式的听证会?如果我们做了这些工作,我想就不会出现高考改革方案“十年六变”的情况了。

在改革开放初期,以改革作为改革成败得失的判断标准,我觉得还情有可原。因为要冲破“左”的思想束缚和种种阻力,克服在改革问题上瞻前顾后、犹豫不决,以顺利启动和推进高等教育改革,必须将是否愿意改革、是否实施改革作为判断改革的标准。“改革不惜代价”所宣示的是一种要冲破改革阻力的改革勇气。所以,那个时期,只要改革了,那就是好的。而且率先进行改革本身就表明了对改革的一种积极态度。因此,改革就是改革的标准就具有合理性。但这种情况一直延续到现在,是有问题的。

第三个特点是,在政府主导和推动改革的情况下,高校层面的改革往往处于被动状态。如前所讲,我国实行的是政府管理、政府办学的高等教育管理体制,政府发动、主导高等教育改革,高校在改革进程、改革内容、改革方式等方面严格按照政府的设计来进行改革。政府往往会推出高等教育改革的典型,采取召开现场会、经验交流会等方式,要求全国高校向典型学习,使典型经验在全国推广。比如在校后后勤社会化改革、院校合并、高校文化素质教育等方面,各级政府都广泛采取了“培养典型、示范引领”的方式,以在全国高校改革中贯彻政府意图和政府目标,实现对高校改革的统一领导和推进。这种改革,虽然有推进力度大、效率高的特点,但导致高校不是根据自己的实际情况进行改革,导致高校改革千校一面,缺乏创造性和针对性。久而久之,高校的改革形成了对政府的依赖和路径依赖,只是一味响应政府推动的改革而缺少积极性和主动性,也缺少持久的改革动力。也就是使改革成为完成政府主管部门布置的工作,而不是发自内心的“我要改革”。

(二)高等教育体制机制改革是核心内容

关于我国高等教育改革在内容层面表现出来的特征,我想从高等教育研究谈起。谈到我们学者从事的高等教育研究,就有人质疑问我们,说你们既不是高等教育的领导者、管理者,又不是高等教育政策的制定者,你们怎么都在研究这些宏大的高等教育问题啊?美国的、欧洲的高等教育研究,重点是课程、教学、学生三大主题,而你们都研究一些宏大问题,你怎么看?

我觉得我国高等教育研究的研究主题之所以和西方学者不同,是因为我国高等教育改革面临的问题不同。的确,西方国家的高等教育研究主要集中在课程、教学、学生三大主题上,很少涉及到高等教育体制机制等宏观问题。因为西方国家的高等教育体

制机制就是市场机制,就是分权制,大学就是独立法人主体和自治主体。它的高等教育体制机制完全定型了,并且被证明是科学的有效的体制机制,不可能再变更。因此,高等教育所要研究的问题很自然就在高校层面和高校内部。我国则不一样,我国长期实行高等教育计划体制机制,上个世纪90年代开始引入市场体制机制,高等教育体制机制进入大的调整时期,所以高等教育研究主要以高等教育体制机制研究为主,这是顺理成章的事情。

我国高等教育研究主题所折射的是,三十年来我国高等教育改革的主题和核心内容就是高等教育管理体制机制改革。1985年的《决定》在谈到高等教育改革时就明确谈到:必须从教育体制入手,有系统地进行改革。改革管理体制,在加强宏观管理的同时,坚决实行简政放权,扩大学校的办学自主权。这个话似曾相识,在之后的30年间,每一个重要时期的重要文件都谈到它。如1992年当时的国家教委发布的《关于扩大落实教育部直属高校办学自主权的意见》,1993年发布的《中国教育改革和发展纲要》,1999年第三次全教会发布的《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,以及2010年发布的《教育规划纲要》,还有十八届三中全会所强调的要改革政府与大学的关系,要扩大和落实高校办学自主权,要解决高校的行政化运行问题。在改革实践层面影响最大的,就是上个世纪末期我国所进行的声势浩大的高等教育体制改革和结构调整,这场改革实际上也是在解决高等教育管理体制机制问题。三十年高等教育改革聚焦同一个改革主题和改革内容,一方面说明高等教育管理体制机制改革的重要性;另一方面也说明高等教育管理体制机制改革是个硬骨头,改革进展不大。

其实高等教育方面所有的改革,都可以追溯到体制机制根源。高等教育体制机制问题是根本问题,是大学制度的设计问题,根本性问题没有解决,我们在其他方面的改革也很难取得实效。比如说,高等教育质量提升问题,就不只是涉及高校教育教学活动的问题,不只是通过放慢扩大招生速度、开展本科教学工作水平评估、评选国家教学名师、建设国家精品课程和精品教材,以及要求教授上讲台给本科生上课等能够解决的。高等教育质量与高等教育体制机制有极为密切的关系,与现代大学制度有极为密切的关系。2013年5月我参加了由湖南大学教科院举办的“高等教育质量保障与评价高层论坛”,我在会上有一个即席发言,题目就叫“从完善大学制度来抓

高等教育质量”,发言的基本思想就是要把高等教育质量与现代大学制度建设联系起来,从高等教育管理体制机制改革方面来抓高等教育质量问题,让高校面向市场竞争来抓人才培养质量,让市场来评价高等教育质量,而不是用政府制定的质量标准来评价高等教育质量。2010年发布的《教育规划纲要》提出了建立高等教育国家质量标准的任务。2014年、2015年教育部领导在连续两年的全国教育工作会上的讲话中都强调要加强教育标准建设,其中重要的有两项,一项是高等教育教学国家质量标准,另一项是教育现代化指标和标准。教育标准建设当然很重要,但教育领域的很多标准建设起来困难很大,有的甚至不可能建设出标准来。高等教育质量标准是用来进行质量评价的,用一个质量标准来评价和衡量所有高校的人才培养质量,会不会导致人才培养上的整齐划一?会不会导致“奥卡姆剃刀效应”而抹杀人才培养的个性和特色?再者,高等教育是专业教育,人才分专业培养,各专业的差异性极大,制定各个专业的人才培养质量标准的难度可想而知。更为重要的是,由政府出面来建设和颁布高等教育质量标准,也是值得讨论的。大多数西方国家并没有政府颁布的高等教育质量标准,高等教育质量主要由市场来检验。我国由政府出面来建设和颁布高等教育质量标准,反映的是政府强烈的行政规划思维和全能政府思维,这和我我国高等教育管理体制机制是密切相关的。

还有我国的世界一流大学建设、新建地方高校转型发展、学科评价和学术评价制度,甚至面向21世纪高等教育教学内容和课程体系改革,这都和我国高等教育管理体制机制是密切相关的。当然,并不是说高等教育管理体制机制解决了,这些问题就解决了,但管理体制机制改革问题,的确是核心问题和关键问题。

(三)“打补丁”式的改革方式

30年来的高等教育改革,在改革方式上的特征,我觉得是一种“打补丁”式的改革。所谓“打补丁”式改革,就是在保持原有高等教育理念、高等教育体制机制框架的前提下,针对高等教育中出现的漏洞进行查漏补缺和漏洞修补;或者是根据经济社会发展对高等教育提出的一些新要求,通过改革来增加一些新成分,贴块内容上去,以增强高等教育的社会适应性。这是在没有触及高等教育根本性问题的前提下所采用的改革方式。如果我们把我国高等教

育系统看作是一件衣服的话,那么,经过30年的高等教育改革,目前这件衣服上已经不止一层补丁了,已经是补丁擦补丁了,已经面目全非了。我觉得高等教育改革要再出发,就不能继续这种“打补丁”的改革方式了,应该考虑换件衣服了,也就是要在全面反思30年高等教育改革经验教训的基础上,重新设计高等教育理念和制度,根据新的理念和制度来进行高等教育全面深化改革。这个我们后面再谈。

“打补丁”的改革方式,是一种对改革缺乏整体规划的改革方式。文革结束之后,小平同志主动来抓教育和科学工作。这两个领域的改革在他领导下率先突破,卓有成效。应该说,改革开放初期的高等教育改革,是有一定的整体规划的。这种整体规划首先就是拨乱反正,恢复高等教育基本秩序。小平同志亲自领导推翻了1971年的《全国教育工作会议纪要》,推翻了“两个估计”;号召尊重知识,尊重人才。然后恢复高考制度、建立学位制度、发展研究生教育、恢复文科院系、促进高等教育开放,派遣留学生……高等教育改革首先是把文革期间彻底崩溃的高等教育系统先恢复起来,恢复到“十七年”去。后来,小平同志又提出科学技术是第一生产力的重要思想,认为高校是科学研究的重要方面军,既要办成教学的中心,也要办成科研的中心。1985年《决定》的颁布实施,表明我国高等教育改革有了阶段性的整体规划和改革蓝图。

但随后的高等教育改革,因为复杂的原因,并没有完全按照《决定》的规划和蓝图进行。特别是从上世纪90年代中期开始,我国高等教育改革进入“打补丁”阶段。起根本性作用的高等教育理念和管理体制机制没有继续深化改革,而是实施问题导向型的分项改革和局部改革来解决眼前的高等教育问题,改革被层出不穷的现实问题推着走,改革只能围绕局部性问题进行。在进行具体的局部领域的改革过程中,新政策的出台主要是为了解决旧政策所带来的问题,由此出现严重的政策冲突。而解决政策冲突的办法,就是再出台可能导致新冲突的新政策。这在院校合并划转改革中有典型表现。出台和实施院校合并政策,起初是为了解决高校校均学生规模太小,办学效益不高的问题,后来又和实施“211工程”、“985工程”联系起来,同调整高校所属关系和管理关系结合起来。大量院校合并之后,高校数量急剧减少,类型极为单一,都是学术型综合性大学。但随着高等教育大众化政策的实施,我国高校无论是高校数量还是高校类型,都不适应高等教育大众

化对多样性的要求。因此,我们又大力建设新型高校,将中专合并升格为高等职业教育院校。这对高职教育和中职教育的可持续发展都带来新的问题和不利影响。特别是在院校合并划转改革中,我们将行业企业办学彻底排除在外,高职教育完全由教育系统办学,形成了当前高职教育校企合作办学的体制性障碍。所以,今天又不得不出台政策鼓励行业企业办学。这是“打补丁”式高等教育改革逻辑的典型案例,这样的案例很多,高校后勤社会化改革也是如此。

“打补丁”的改革方式是一种渐进式改革。长期以来,我国把改革、发展、稳定作为经济社会发展领域的三大主题,处理好这三者的关系,并不容易。高等教育改革既要积极又要稳妥,要“摸着石子过河”,要小心谨慎,要先易后难。因此,高等教育改革的总基调是渐进改革。即使是具体领域的重大改革或者是突破性改革,从高等教育改革全局来看,也只能说是渐进改革。但渐进改革往往会回避高等教育理念和高等教育体制机制这些根本性问题的改革,使改革停留在表面现象和问题上,从而使改革丧失“革命性”特质。改革如果不触动根本问题,表面现象和具体问题的改革也难以取得真正的实效。从高等教育改革全局来看,也就很难说体现了改革的目的。如果我们过分迷恋这种渐进改革模式,就很容易导致改革碰到关键问题而绕道走,从而丧失改革的锐气和勇气;容易导致打着渐进改革的幌子而不思改革,不愿意改革,使改革驻足不前。渐进改革就成了一种托辞了。

二、政府领导和推进高等教育改革的权力边界问题

第二个大问题,我想谈谈政府作为高等教育改革的设计者、发动者、推动者,它在领导和推进高等教育改革中的权力边界问题。也就是说,政府领导、发动、推进高等教育改革的权力是不是应该有所限制。

首先需要说明的是,根据我国国情和我国高等教育管理体制,由政府来领导和推进高等教育改革是具有现实合理性的。但什么是领导?“领导”这个词,既是政治语言,又是学术语言,也是口头语言,我们经常碰到它,也经常使用它。但在使用中我们总是使它的意义发生一种只有中国人才能意会的变化。

前不久我在微信朋友圈里面看到中央党校蔡霞教授在某一个学术研讨会上的即席学术演讲,她在

其中谈到了关于“领导”一词的理解问题。大意是说,我们现在需要对“领导”这一概念进行反思,“领导”只是方向上的“向导”或“引导”。我进一步将之理解为一种大方向上的、方向性的引导和向导,而不是某一具体方向的引导,也不是全程带着你向某一方向行进。他只是给你指大方向,具体如何走,仍然由你自己决定,自己走。行进的具体方向、行进的速度、采取什么方式行进等等具体问题,仍然由你自己决定。不是由向导决定,更不是由向导代替你走路。具体到我们所谈的政府领导和推进高等教育改革来说,政府的领导作用,就是对高等教育改革大方向的指引和引导,而不是对改革具体问题的全方位和全程控制。但是,在我国30多年的高等教育改革历程中,政府对改革的领导作用,往往演变为对改革的完全控制,甚至代替高校进行改革,或者严格规定高校改革的内容、事项、进程以及改革的方式,高校改革高度整齐划一。所以,我们需要反思“领导”这个概念,以对政府领导和推进高等教育改革有个正确理解,从而确立政府领导高等教育改革的权力边界。

还有管理和治理的关系问题,也是需要明确的。过去我们在高等教育领域长期使用“管理”这一概念,现在我们要提倡“治理”。这不只是概念上的变化,更重要的是理念和思想的变化。治理和管理在思想上是有重要区别的。治理强调多主体参与,而且多主体的地位和权利是平等的;治理往往是多中心的、协商式的治理,而不是像管理一样呈现出科层式权力等级结构,由一个权力中心逐级向下辐射,强调下级必须服从上级。对于高等教育组织和高等教育活动,应该采用治理的概念,体现治理思想;对行政组织和军队这种组织,它的确需要采用管理的概念,体现管理的思想。

那政府在高等教育改革中发挥作用的权力边界在哪里呢?其实,1993年颁布的《纲要》就明确指出:政府要转变职能,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。1993年发布的《纲要》,是一个非常不错的一个纲要。在有些方面,它比2010年的《纲要》还要先进。其表现之一就是明确规定政府管理高等教育的形式和方式,就是由直接的行政管理转变为宏观管理,并且强调要用立法手段来管理高等教育。第二个方面,我后面还要具体谈,就是它明确提出要把高等学校建设成为面向社会依法自主办学的法人实体。2010年的《纲要》没有这一提法了,改为“扩大和落实高校办学自主权”。这两个提法

在指导思想,在大学自主权的归属认定上是有根本区别的。扩大和落实高校办学自主权,是由政府来扩大和落实,表明高校办学自主权在政府那里,为政府所掌控。政府愿意扩大才能扩大,政府不愿意扩大就不能扩大。而高校是面向社会依法自主办学的法人实体,表明高校办学自主权是属于高校自己的,是高校与生俱来的,根本不需要外部管理者来扩大和落实。1993年的《纲要》为什么有很多在今天看来仍然具有非常重大意义的思想?因为它是在小平同志南巡讲话之后发布的,是第二次思想解放的产物。而且它在大学与政府的关系的表述上界定得很清楚,在高校办学自主权上表述得很彻底。

所以,我认为政府对于管理高等教育,对于领导和推进高等教育改革,应该按照1993年《纲要》所确立的基本思想来做。首先,政府应该以公共事务组织者的身份,树立服务性思维和法治思维,利用政府自身优势,营造高等教育竞争的环境和条件,一方面为高校松绑,另一方面帮助高校提高自我约束能力和水平,把高校建设成为面向社会依法自主办学的法人实体。

在我国,政府确立服务性思维尤为紧迫,也非常困难。我们国家的管理文化和传统是,政府是管理机构,政府部门是权力性部门,是权力政府,而不是服务型政府。政府工作人员是官员,官员是来管人的,而不是来为你服务的。这种观念可能从我国有政府之后就产生了,源远流长,根深蒂固,现在转变起来难度很大。但是,现代政府组织日益演变为公共事务组织者的服务型组织。西方国家已经呈现“小政府,大社会”的格局,破除了“全能政府”,建立起“有限政府”。一方面,政府的作用转变为服务性作用,另一方面,政府所管理的范围和事项也越来越小,越来越少。所以,我国目前正在大力推进政府职能转变,减少政府行政审批事项,建立服务型政府。

在领导和推进高等教育改革过程中,政府确立法治思维也非常重要。十八届三中、四中全会明确提出要确立法治思维,要依法治国,建设社会主义法治国家。政府必须依法行政、依法管理。我认为,在高等教育改革中还必须依法来领导和推进改革,这是过去30年高等教育改革中不曾有过的。

依法实施和推进高等教育改革,首先是要限制和规范政府发动和推动高等教育改革的权力,高等教育改革不能是政府自己给自己赋权,应该由人大给政府授权和赋权,并且要由人大对政府所推行的高等教育改革进行监督。特别是对那些涉及长远,影

响深远的高等教育改革,其改革方案必须经过人大审议通过才能由政府组织实施,并且要对实施效果进行人大监督。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,人民代表大会负有教育立法、教育行政首长任命、重大教育事项决定和实施监督等职责。过去30年的高等教育改革,重大改革很多,但我们发挥人大的作用非常不够。这就导致政府操控高等教育改革进程,导致政府权力无边却缺乏约束的现象,导致无法检验和评估改革成败得失的现象,导致无法追究政府高等教育改革失误责任的现象。更为严重的是,政府领导和推进的高教改革不受监督,不断强化了对高校面向政府办学的现象。因此,必须确立法治思维,对政府高等教育改革权力进行有效约束和规范。

其次,政府要领导设计出一种具有法律性质的大学制度,建设好具有法律意义的真正的大学章程。现代大学制度既具有普适性又具有国别特点,《教育规划纲要》将推进现代大学制度改革试点作为教育领域十大改革试点之一。现代大学制度是用来规范关系的——规范政府与大学的关系、大学与社会的关系,以及大学内部学术权力和行政权力的关系。这种规范不能只是行政性规范,而应该是法律规范。就是说,要使大学制度上升到法律层面,具有法律效力,用法律来保障现代大学制度的实施。对大学章程建设而言,也应该使大学章程上升到法律层面,具有法律性质。西方国家的大学章程都是具有法律性质的,有的甚至直接以法律命名,如英国的《牛津大学法》、《剑桥大学法》。我国香港地区的大学章程,都是经过香港立法会审议公布的法律。目前我国大陆地区的大学章程建设还处于初步阶段,总体上来看,大学章程还只是形式上的,缺乏实质意义。大学章程主要由教育部作为行政规章来审核和颁布,虽然教育部明确了经核准的部属大学章程地位高于教育部一般文件,但大学章程不具备法律性质和法律约束力。

另外,目前我们对大学章程作用的理解仅仅理解为约束大学办学活动的,强调大学办学要遵守大学章程。其实,从西方国家大学章程的起源来看,建立大学章程的目的,主要是通过约束大学的外部组织和机构(如教会、世俗王权以及其他市民团体)可能对大学自治、学术自由的干预而保护大学的,保护大学有效行使办学自主权。这就是说,大学章程当然要约束大学办学行为,但主要是约束大学的外部利益相关者的。我认为,西方国家的大学章程可能起源于中世纪大学的“特许状”,这个还有待进一步考证

和研究。中世纪大学的特许状由教会或教皇颁发,也有国王颁发的。有建校时颁发的,也有追授颁发的。不管由谁颁发,特许状都是大学的护身符。大学获得特许状,就获得了合法性,得到了合法性确认,大学就获得了特许状的保护而不受侵犯。任何人、任何组织和机构对特许状所授予的大学自治权利的侵犯,都是对颁发者(教皇或国王)和法律的挑战,必须受到法律的追究。西欧中世纪的教会和国王是当时的两个最大权力主体,他们有足够的力量来保护大学。所以,我国目前开展的大学章程建设,需要认真思考“大学章程究竟约束谁”这个问题。如果我们将大学章程的作用仅仅理解为是约束大学的办学行为的,而不是约束政府的行为的,那么,这种大学章程建设的作用就非常有限了。大学章程建设就发生了根本方向上的偏移。我们需要遵循大学章程的基本性质来建设大学章程,不能把大学章程的“中国特色”搞成“中国特殊”。

法律意义上的大学章程,其实也是一种社会共识的反应。也就是说,全社会甚至整个社会文化都对大学章程所涉及的基本办学理念 and 制度有着高度的认同。这样的大学章程才能对所有社会组织和社会公民具有约束力。哈佛大学之所以能够秉持“三A原则”办学,就是因为整个美国社会对“三A原则”有着高度认同。以前有报道说,当时在任美国总统里根曾经希望哈佛大学授予他荣誉博士学位,但哈佛大学学位委员会经过研究后决定不授予总统博士学位。我想,哈佛大学学位委员会之所以敢于做出如此决定而不怕总统给哈佛大学“穿小鞋”,是因为美国社会建立了一种保障大学学术自由的文化和机制。哈佛大学的“底气”来自于全社会对于大学章程的高度认同和极力维护。所以,大学章程的权威来自于社会共识,只有形成社会共识,大学章程才能真正保护大学,才能有效约束大学外部权力对大学的干预。在这方面,我国的大学章程建设还有很长的路要走。

三、高校的独立法人地位与办学自主权问题

第三个大问题,我想谈谈高校的独立法人地位问题,以及与之高度相关的办学自主权问题。在我国高等教育领域,这是一个老生常谈的问题。我认为,高等教育全面深化改革,需要解决高校的独立法人地位问题,需要把高校建设成为面向社会依法自主办学的法人实体。这个问题是建设中国特色现代大

学制度的关键性问题,是完善和调整政府与大学的关系的前提性问题,也是关系到大学与社会的关系、大学与市场的关系的根本性问题。它与我们目前所提的“扩大和落实高校办学自主权”完全不一样。前面我谈到,“扩大和落实高校办学自主权”,主体是政府,要通过政府转变职能来实现;而“把高校建设成为面向社会依法自主办学的法人实体”,主体是高校,就是说高校办学自主权是天然地属于高校自身的,是高校“与生俱来”的。不明确这种区别,我们就很难跳出长期困扰我国高等教育改革的“一放就乱,一乱就收,一收就死”的怪圈。

(一)确立高校自主办学独立法人地位是调整政府与大学关系的前提

1985年的《决定》在谈到政府与大学的关系时指出:“政府有关部门对学校主要是高等学校统的过死,使学校缺乏应有的活力,而政府应该加以管理的事情又没有很好的管起来。”《决定》在30年前就指出必须改革政府与大学的关系。但回顾我国历次的高等教育体制改革,总体上是没有触动政府与大学的关系的。包括上世纪末期我国专门开展的高等教育体制改革与结构调整,都没有触动政府与大学的关系。改革所调整的只是中央政府和地方政府管理高等教育的权力关系——各级政府的分权关系,以及中央政府和政府业务部门管理高等教育的权力关系——国务院教育行政部门和有关业务部门的分权关系。通俗地说,高等教育体制改革所调整的只是“婆婆关系”,而不是“婆媳关系”。无论怎么改革,高校都处在“媳妇”的位置,只不过是哪个“婆婆”来管而已。

这就是说,我国高校的独立法人地位是没有得到确认的。虽然《高等教育法》规定高等学校自依法设立之日起就取得法人资格,校长是高校的法人代表,但我们并没有真正确立和落实高校的独立法人地位。最主要的原因在于我们长期以来习惯于把大学作为政府的延伸机构和附属机构,而不是自治机构,只是按照上级管理部门的要求开展办学活动。因此,高校法人只是名义上的法人,只是民事意义上的法人,而不是像企业法人一样,具有独立的生产、经营、管理、服务方面的权利。《高等教育法》从1998年颁布到现在已经17年了,这期间似乎还没有看到谁因为违反《高等教育法》而受到追究和问责。虽然并不是所有的法律都要追究责任,但作为一种法律规范,应该尊重法律规范、维护法律规范的权威吧?我

们有些大学校长退下来以后发牢骚,说《高等教育法》规定校长有提名副校长的权利,但什么时候给我推荐和提名的权利了?都是上级干部管理部门任命的。这里面是不是存在没有真正履行《高等教育法》的问题?

关于政府与大学的关系,1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》明确提出:“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力和义务,使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体。”这是一个具有革命性和思想解放意义的提法,是教育系统贯彻1992年小平同志南巡讲话精神的一个提法,也是可能从根本上解决我国政府和大学关系的一种思路。但是非常遗憾,2010年发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》没有继续采用这个提法。十八届三中全会提出,“要加快事业单位分类改革,推进公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化;创造条件,逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别;深入推进管办评分离,完善学校内部治理结构。”如果没有解决高校的独立法人地位问题,没有真正的大学自治,要推进这些改革,解决这些问题,是根本不可能的。这是因为大学是一种很特殊的组织,大学自治、学术自由是处理大学与政府关系的基本准则。我很早就写过有关现代大学的定位和定性的文章,题目叫做《把大学作为学术组织来建设和管理》。大学到底是个什么组织?大学诞生已经千年了,大学组织跟宗教机构不一样,跟政府组织不一样,跟企业组织不一样,跟NGO也不一样……因此,大学的治理理念和治理结构也就不一样。大学是社会的学术和文化组织,是通过学术和文化活动来传承优秀文化、培养专门人才、发展科学技术和直接为社会服务。我们需要明确大学组织的特殊性,尊重大学组织的独特性,采取适合大学作为学术和文化组织的管理手段来管理大学,来建立政府与大学的关系。不是说政府不可以管理大学,而是说政府管理大学首先要尊重大学组织的特殊性,对不同组织的管理应该有不同的管理手段和方式。大学就是只适合进行宏观管理的一类组织,必须在尊重大学的自治权、自主权的基础上实行宏观管理。所以,要完成十八届三中全会提出的高等教育改革任务,我觉得必须要在法律上、在大学章程上确定高校是面向社会依法自主办学的独立法人实体的法律地位,并要在改革上坚决落实。没有这个东西,我们的改革不可能有成效,改革的任务不可能完成。十八届三中全会提出的高等教育改革任务,倒逼

我们去做这个基础性的改革。但是传统的惯性、政府的传统思维,还有大学自身的路径依赖仍然很严重。要突破这种传统思维和大学自身的路径依赖,冲突不可避免,任务非常艰巨。

南方科技大学的改革在2011年、2012年这两年成为社会关注的焦点,这里我不做什么具体评论。我认为南方科技大学的改革对我国高等教育改革具有整体性的方向性的示范意义。这种具有示范意义的改革在西方国家其实是一种常识,就是说一些基本的改革内容在西方国家早就取得了社会共识,成为一种常识了,是妇孺皆知的——大学就应该自治,就应该学术自由,就不能是官本位的,包括政府在内的任何组织和个人都不能干预大学具体办学事务。南方科大的改革方向就是大学自治,大学就是独立的学术机构和人才培养机构,应该由自己建立理事会,自己聘任校长,大学校长既没有行政级别也不是政府官员……但在我们中国进行这种近乎常识的改革,难度都很大。关键在于基础性理念和价值方面存在严重冲突。我想,南方科技大学的改革结果最终可能是因理念和价值妥协而形成的一种混合物,在南方科大今后的改革发展中还会碰到由于基础性理念 and 价值的冲突所导致的各种各样的具体问题。

在我国,政府掌控着高校的办学资源和资源分配权,大学要经过政府的授权审批才能开展办学活动。南方科技大学的改革之所以冲突不断,改革之所以步履维艰,就是因为它试图不经过政府的授权审批,当然也与现行的有关法律制度相冲突。但是,如果按照政府授权审批的一套走下来,就不会有南方科技大学的诞生,至少没这么快。所以我们看到,南方科技大学采取的策略是在体制外先搞起来再说,然后再倒逼政府的授权审批改革。它的校名不是“南方科技学院”,而是“南方科技大学”。按照有关规定,新创设的高校,校名必须先称为“学院”,经过若干年办学后,接受政府的评估和审批,才能称为“大学”。还有它首批招收了40名没有参加高考的学生,是典型的完全的“自主招生”。它聘任的教师,也是没有政府下达的“人事编制”的,是完全的教师聘任制。学校内的管理机构和院系,也完全是自主设置的……这一切都是南方科大在体制外进行的。这就与现行的高等教育管理体制产生了严重冲突,也与人们的传统观念和传统思维产生了严重冲突。特别是自主招收的40名没有经过高考的学生,可能是“黑户”学生,今后颁授文凭和学位以及学生就业都会面临一些体制性障碍。因为我国高校颁授的毕业文凭和学

位证书,是经过国家授权审批后由高校代表国家颁授的,是国家文凭和学位,是国家法定文件。同时,社会以及用人单位也需要转变观念才可能承认学校的自授文凭和学位,以及接收其毕业生。

南方科技大学的改革倒逼政府授权审批改革,取得了成功,从而进入到体制内运行。但目前这只是极为少有的案例,在全国不可复制,在深圳也可能是下不为例了。深圳最近几年有非常强烈的建立自己完善的高等教育体系的愿望,希望以自己的经济实力多办几所自己的大学,以在高等教育方面赶上与自己同地位的大连、厦门、青岛、宁波等计划单列市,并满足深圳市民在本地接受高质量高等教育的需求。但由于受到国家高等教育体制机制的限制,素有“杀出一条血路”改革勇气的“改革排头兵”的深圳也只能通过国家现行政策允许的方式——中外合作办学来发展自己的高等教育,而不能再建类似于南方科技大学的高校了。所以,我们看到深圳建设的高校就是通过深圳大学与香港中文大学合作办学的香港中文大学(深圳),通过北京理工大学与莫斯科大学合作在深圳办的深圳北理莫斯科大学等等高校,还有好几所计划建设的高校都要通过中外合作办学这一政策渠道。这一现象说明,政府的办学授权审批的力量有多强大,是多么难于突破和改变。但从全面深化高等教育改革的要求来看,从高等教育改革的大方向上来看,这种状况必须改变。

(二)扩大和落实高校办学自主权为什么仍然在路上

当前,我们没有继续采用“把高校建设成为面向社会依法自主办学的法人实体”这一说法,而是广泛采用“扩大和落实高校办学自主权”这一说法。如前所述,这两种提法是有重要区别的。目前,扩大和落实高校办学自主权仍然在路上。为什么“仍然在路上”?我想分析一下其中的原因。

今年四月,我参加了《江苏高教》杂志社在南京举办的纪念《决定》颁布30周年学术研讨会,南京大学冒荣教授就谈了这个问题。高校办学自主权呼吁了30多年了,1979年底,时任复旦大学校长苏步青教授等几位上海地区高校的校长和书记在《人民日报》上联合发文,呼吁《给高等学校一点自主权》。这种呼吁某种程度上带有乞求和无奈的性质。那个时候校长们的呼吁,只是希望政府给高校一点自主权,还没有谈到这个办学自主权本身就是我的,是我与生俱来的。30多年来,大家一直是这个思路,希望政

府下放高校办学自主权,政府下放一些,高校就接住一些。各个时期高等教育改革的重要政策文件,也都把它作为重要的内容。如2010年颁布的《纲要》规定了高校七个方面的自主权。我们是用正面清单的方式规定高校办学自主权的。现在出现了高校和主管部门围绕办学自主权问题而相互埋怨,甚至相互指责的现象。主管部门认为,我们政府已经下放了很多自主权了,你们高校还要什么自主权?现在的问题不在于我们政府部门下放权力不够,而在于你们高校没有加强自律,没有按规定行使好自主权。而高校则总是认为政府主管部门控权太多,自主权下放不够,学校办学时时处处受到政府的限制。导致这种相互埋怨、相互指责的根本原因,在于在“高校办学自主权到底属于谁”,“谁是高校办学自主权的主体”等问题上两者有不同认识。从现实层面来看,我国高校是接受政府委托、经过政府授权审批而办学的。政府作为办学委托者,办学权当然属于政府,政府当然要对高校的办学权进行控制。另外,目前政府和高校在法律地位上处于严重不对等状态,政府对授予或赋予高校哪些自主权、多大自主权享有具有最终决定权。这就是说,目前我们还没有形成对政府权力越位现象进行有效约束的机制,从而导致政府权力无边的现象。

办学自主权问题所蕴含的矛盾和冲突,也反映在政府的高等教育评估活动中。从上世纪90年代初期开始,各式各样的高等教育评估如雨后春笋般涌现出来,其中政府主导和开展的评估影响最大。我参加了教育部组织开展的本科教学工作水平评估,到了好几所高校去评估。在评估活动中,我发现不少高校特别是地方本科高校都面临着经费投入不足的问题。有的高校校长说,我们是政府办的高校,办学自主权有限,政府投入是学校办学经费的主要来源,我们响应政府的号召扩大招生规模,政府投入不足,我们也没有办法。由此我想到,由政府开展对政府主办和投资的高校进行评估,特别是在评估经费投入和授权审批等高校办学的重要方面时,最终可能演变为政府对政府自身的评估。当评估成为问责评估时,评估本质上就成为政府对政府自身的问责,而政府却要对高校办学进行问责,这就导致了政府和高校在问责问题上“顶牛”。这是在高校办学自主权问题上产生的悖论。如果高校是面向社会依法自主办学的法人实体,享有充分的办学自主权,办学活动完全由高校自己自主决定,那么,由政府组织开展对高校办学进行评估,就不会产生这种悖论。现在,教育部

对高校教学评估工作进行了改进,开展本科教学工作审核评估。不是“水平评估”,问责性也不那么强了,主要是根据高校自己提出的发展目标、改革措施、经费保障、制度创新等,组织专家进行审核和诊断,带有发展性评估的倾向。相比过去,在评估思想和理念上有了很大的改进。但在充分肯定审核评估的意义和价值的同时,我们也要看到,政府评估所面临的深层逻辑悖论仍然没有完全解决。

政府开展的另一项影响力大、涉及面广的评估是高校学科水平评估,已经进行三次了,据说明年要进行第四次学科评估。各高校,特别是老的本科高校以上的高校对此非常重视。全校上下把学科评估工作作为头号工作来抓,打乱了学校的工作秩序和节奏。各高校都通过建立内部的学科奖励体制和约束机制,来促使相关学院和学科全力应对学科评估。高校为什么这么重视学科评估工作?因为这是政府评估,评估结果影响高校的办学政绩,也影响学校的社会声誉,影响众多校友的集体荣誉感,关系到政府给的学科建设经费,也关系到学校口碑和本科生源质量。

学科评估采取自愿参与、自报材料的方式进行。但在政府办学、政府评价的大环境下,自愿参与也可能演变为必须参与。你不参与可能表明你不支持教育部的工作,或者你是学科实力不行,临阵怯场。在学科评估过程中,在巨大的利益和压力面前,高校的确可能在申报材料中存在弄虚作假行为。为了防止自报材料弄虚作假,一是要求所报数据全部提供原始证明材料,二是发动参与评估的学校(学科)相互进行材料“挤水”。这让全国的学科同行们忍受着良心拷问和煎熬。因为只有把对手搞下去,自己学科的名次才能升起来。学科排名和名次竞争,非要弄出个一二三四座次,这样的学科评估,对人性也是一种考验。无论是申报材料上可能存在的弄虚作假,还是学科同行之间的相互检举和“挤水”,都涉及到诚信问题。大学应该是最讲诚信的地方,但我们一方面在对大学生进行诚信教育,另一方面我们又可能存在“集体性”不诚信。个人不诚信容易受到道德谴责和纪律甚至法律惩罚,但集体性不诚信往往会冠上“集体荣誉感”这个好称呼而大行其道。这是很糟糕的事情。

所以,我就一直在想为什么要由政府出面搞学科水平评估,这种学科评估的意义和价值到底在哪里。如果说要促进我国高校学科水平提升,有没有必要用这种方式?还有没有其他更好的方式来促进高校学科发展?在政府管理、政府办学,高校办学自主

权极为有限的大前提下,各高校学科发展的基础、所获得的政策支持和资金投入本身就存在极大差异,大家的起跑线都不一样,在学科水平上排个一二三四又能说明什么问题呢?另外,一些名校及其高水平学科,在国内学科水平评价中已经出现“天花板效应”,评不评都处于国内前列;而一些一般地方院校及其学科,又可能没有太大的积极性参加这种“富人俱乐部”游戏。学科水平不是评出来的,而是建设出来的。

(三)用“负面清单”模式来保证高校办学自主权

目前,国务院在大力推进简政放权,大幅度取消和下放行政审批事项。教育部也发布了《关于深入推进教育管办评分离,促进政府职能转变的若干意见》。我认为高等教育管理领域的简政放权与其他领域的简政放权是有重大区别的。这个区别,就是必须以高校是面向社会依法自主办学的法人实体为前提和基础。以此为前提和基础,才可能真正改革政府与大学的关系,才可能有效推进高等教育管理上的简政放权和减少行政审批事项。如果大学不是自主办学的独立法人实体,没有办学自主权,办学活动和办学成效只是由政府评估和承认,而不是由社会评价和市场评价,并且只有政府的评估才是最权威的,那么,大学办学就只能是面向政府办学,只能是围着政府的评估转,很少有时间为自己规划长远。而且政府的这种简政放权总是有限的。因为不论放权到什么程度,政府都是高等教育和学校办学权力的主体,高校办学自主权要通过政府的“放权”才能获得。政府现在给高校“放权”,也存在今后收回去的可能性。所以,我觉得高等教育和大学办学领域的简政放权,必须在把高校明确为办学自主权的权利主体的前提下才能取得真正实效,才能走出“放、乱、收、死”的怪圈。

负面清单管理模式是保证和落实高校办学自主权的有效管理模式。任何国家的政府,即使是高度市场化国家的政府,都要对其高等教育和大学办学进行管理。但管理的内容和体制机制有重要区别。美国联邦政府并不直接管理高等教育和大学,州政府对高等教育和大学的管理也要借用市场机制。但这不是说美国政府不管理高等教育和大学,而是由国家和州的法律来约束大学,政府的管理政策必须上升为法律才能发挥管理作用。即大学办学活动必须遵守国家和州颁布的法律,法律的约束主要表现为禁止性条款,类似于负面清单管理模式。

所谓大学的负面权利清单管理模式,就是说国

家和政府管理大学,不是规定大学做什么,享有什么自主权,而是规定和列出高校的禁止性权利就可以了。没有列入禁止性权利的事项,高校都可以不受限制地独立行使权利。可见,高校权利负面清单管理要比正面清单管理好得多,它在依法办学的前提下,明确了大学是办学自主权的主体,大学不再需要通过政府下放办学自主权来获得办学自主权。

在高校办学自主权问题上,我国目前采取的还是正面清单管理模式。比如,2010年颁布的《教育规划纲要》就列举了高校七个方面的自主权。其实,高校办学自主权作为高校自己的权利,是不能通过政府规定和列举而获得的。我们无法把它分解为哪些方面的具体权利,它就是高校的一种存在感,甚至高校也说不清楚自己需要哪些自主权。我们通过正面清单方式规定高校拥有几个方面的自主权,实际上是剥夺了更多的那些不能够转化为实际方面的高校自主权及其内容。政府给高校赋予权利和下放权利的过程,成为真正的实在的剥夺高校权利的过程。这也就是在政府向高校下放了很多自主权,但高校仍然觉得自主权不够的一个很重要的原因。

推行高校负面权利清单管理模式,需要政府大力作为。我觉得这项改革才是政府应该大力作为的。推行高校负面权利清单管理模式,实质上就是要改变政府与大学的关系,需要实现政府职能转变,需要政府交出把持的权力,需要改革政府自身。改革实际上是权力关系和利益关系的调整,都会触动既有的权力关系和利益关系。政府领导进行政府自身的改革,非常困难。因此,必须像李克强总理所说的一样,政府要有壮士断臂的勇气来改革自身。全力推进大学自治,把高校建设成为面向社会依法自主办学的法人实体。人们往往担心大学在取得自主权之后出现秩序混乱,担心大学不能有效地行使办学自主权。这种担心是有一定道理的,在体制机制转型期的确可能出现这种情况。但是从长远来看,这是我们建设高等教育强国,建设一流大学和一流学科的必经之路。如果从改革的代价来讲,这可能是改革必须付出的代价。度过这个高等教育体制机制的转型期,实现“软着陆”,我国高等教育就会在法律约束和市场竞争机制之下形成新的充满活力的高等教育新秩序。

四、高等教育的双重体制及其后果

上面我们讲了要在法律约束和市场竞争机制下,形成充满活力的高等教育新秩序,实际上是讲在

高校办学过程中要依法办学,自主办学,要让市场竞争机制发挥决定性作用。但30年来的我国高等教育改革,事实上形成了一个高等教育双重体制。这是我概括的,不一定准确。所谓双重体制,实际上就是在高等教育体制机制方面,特别是在高等教育办学资源配置方面,既有政府的计划体制机制发挥作用,也有市场体制机制发挥作用,是两种体制机制并存。

新中国成立之后,我国一直实行高等教育的政府计划体制,1992年党的十四大明确提出我国要建立社会主义市场经济体制,市场经济快速发展。这种市场经济体制,特别是市场竞争机制不可避免地进入到高等教育领域和学校办学过程中。这两种体制机制的简单相加或者并行,形成了高等教育的双重体制。谈不上融合,就是简单的相加。原来是行政体制机制起作用,现在市场体制机制进来了,两个一起吧。两种体制机制之间是什么关系?我觉得目前仍然是行政体制机制为主,市场体制机制为辅。就力量而言,由于传统的惯性,行政体制机制仍然发挥着决定性作用,市场竞争机制作用还十分有限。这就是说,在高等教育领域,政府所主导的行政性体制机制或者行政性资源配置方式仍然占据主导地位。更加严重的是,政府实际上也决定着在高等教育中是否引进和推进市场竞争机制,以及在哪些领域、多大程度上推行和运用市场竞争机制。从这个角度上讲,在高等教育领域,市场竞争机制这条腿非常细、非常短、非常无力,并且处于从属和被动地位,成为政府所左右和把控的工具和手段。

这种双重体制机制在高等教育改革发展和高校办学中的负面作用很大。就高等教育改革发展而言,目前我国高等教育领域实施的各种“工程”、“计划”和“项目”,实际上就是利用这种双重体制机制来运行的。各级政府拟定相关工程、计划、项目,然后通过这些工程、计划、项目来配置高等教育资源,包括显性资源和隐形资源。这就导致高校要想方设法拿到这些工程、项目、计划,获得办学资源,从而导致高校面向政府竞争,实现了政府对高校的管控。相对于计划经济时代的那些直接管控,这种管控方式更具有隐蔽性,甚至表现为高校自愿接受管控。在这种工程、计划、项目治理模式中,政府灵活穿梭在市场机制和行政机制之间,政府享有绝对的自由裁量权,并且披上了市场竞争和高校自主的外衣。就高校办学而言,这种双重体制机制极易滋长大学的投机办学思想和行为,甚至是违规违法办学行为。它可能使有的高校在办学中左右逢源,两种体制机制的好处都

占尽了;而使有的高校在办学中左右为难,既不能适应市场机制也不能适应行政机制,导致高校之间的不公平竞争。过去我讲过,在中国办好一所大学很难,办垮一所大学也很难。为什么呢?因为是政府管理、政府办学,大学办学因有政府托底而不怕市场竞争而导致关门。即使有点市场竞争,那也是非完全竞争,甚至只是形式上的竞争,没有那些关系到高校生死存亡的完全市场竞争。

十八届三中全会指出:必须积极稳妥,从广度和深度上推进市场化改革,大幅度减少政府对资源的直接配置,推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。这实际上是针对资源配置而言的,也可能主要是针对经济改革领域的资源配置而言的。但我觉得对高等教育领域的改革具有非常重要的意义。我长期呼吁并积极主张在我国高等教育领域发展高度的完全的市场竞争,特别是要引入市场竞争机制,并让市场竞争机制起决定性作用。我认为,这是把高校建设成为面向社会依法自主办学法人实体的必要条件,也是革除高等教育双重体制机制的重要举措。同时也是增强高校办学活力和社会适应性,提高高等教育质量的关键。高等教育质量的高低,不能由政府设定的质量目标和标准来衡量和检验,而是要由市场来衡量和检验,市场其实蕴含了一种潜在的质量标准。我国高等教育改革发展和高校办学活动,总体上活力不够。高校面向政府办学,导致定位不准、千校一面、社会适应性和市场适应性差;导致高校感受不到“市场决定生死”所带来的办学压力,因而缺乏办学的积极性、主动性和创造性。只有竞争带来的市场压力才能带来办学动力和办学活力,只有竞争才能实现高等教育多样化。

曾任哈佛大学校长的德里克·博克在《美国高等教育》一书中充满自豪地谈及了美国高等教育的多样性,他认为这种多样性是其他国家高等教育所不具有的,是美国高等教育的最大特点。而这种多样性就来源于广泛的充分的大学竞争。处于顶端的研究型大学为声誉而竞争、为荣誉而竞争,一般性大学则为了防止关门而竞争。为了保护和发展大学竞争,美国高等教育史上先后多次否定了建立“国家样板大学”的动议。大学竞争带来了美国高等教育的多样性,使每所大学在市场竞争中找到了自己的准确定位而错位竞争,从而形成了高等教育规范的市场秩序和充满活力的高等教育系统。这个高等教育系统才能对不断变化的社会生活做出最快的反应和最大

的适应。我国高等教育,打个比喻,就像一块钢板,刚性很强,只能适应和满足那些凸出来的社会需要。如果你要我适应你的需要、满足你的需要,对不起,你先改变自己吧。总体上是让社会需要来适应高等教育系统。而美国高等教育系统就像一块海绵,是一种柔性结构,面对多样化的凹凸不平的社会需要,我都能贴近你、满足你。我不需要你做改变,我用多样化来适应你、满足你。这就是是否有竞争而带来的两个不同的高等教育系统。所以,我一直认为我国高等教育改革的方向和重点,就是要让市场竞争机制发挥决定性作用。这需要处理好政府与市场的关系,需要革除双重体制。政府要从直接干预大学办学的领域退出来,把工作重点转移到积极营造和培育高等教育竞争市场环境和竞争机制上去,转移到建设市场竞争规则、维护市场竞争秩序、提高高校市场竞争能力上去。当然也需要处理好大学与市场的关系,大学要遵守市场竞争规则。如此才能真正让市场竞争机制在高等教育资源配置和高校办学活动中起决定作用。

五、高等教育改革再出发

当前关于推进高等教育改革,有学者提出了“重启高等教育改革”这一说法,我觉得用“高等教育改革再出发”更合适。高等教育改革再出发基于一个背景,那就是“高等教育全面深化改革”,这是高等教育改革体现十八届三中全会精神的表现。三中全会的决定明确提出要实施教育领域综合改革,教育部也布置开展高等教育综合改革,以加快高等教育治理体系和治理能力现代化建设。

(一)正确理解高等教育全面深化改革的思想精义

现在高等教育界关于深化改革问题,有好几种提法,主要的有“高等教育全面深化改革”和“全面深化高等教育改革”两种。我不知道我咬文嚼字的研究有没有道理,我认为“高等教育全面深化改革”和“全面深化高等教育改革”有很大的不同。

怎么不同?“高等教育全面深化改革”是高等教育理念、制度、体制机制的全面深化改革,是在对改革开放以来高等教育改革进行全面和深刻反思的基础上的改革,特别是要在做好改革顶层设计和重新规划的基础上,进行一场“换衣服”式的而不是“打补丁”式的改革,是高等教育的“全面深化改革”。而“全

面深化高等教育改革”的重点,在于“高等教育改革”的全面深化,只是就“高等教育改革”而言的,因此,改革范围和内容比较有限,也可能仍然依据过去的改革套路来进行改革。所以,我倾向于采用“高等教育全面深化改革”的提法。

高等教育全面深化改革,必须要对改革开放三十多年来我国的高等教育理念进行反思。我认为我国三十多年来高等教育改革所秉持的是一种国家主义的高等教育价值观。国家主义的高等教育价值观,实质上就是把高等教育仅仅作为一种工具。

政府把高等教育作为一种工具,通过发展高等教育来实现经济社会发展目标,也包括实现政府的政绩目标。高等教育的价值只是一种工具价值,并且要在经济社会发展和政府政绩中来体现高等教育的价值。个人接受高等教育也只是希望提高就业竞争力,希望毕业后能找到一个好的令人羡慕的工作,能够出人头地,成为“成功人士”。谁也不愿意做那个“为成功人士鼓掌的人”。高等教育大有被改造成为就业教育的趋势。

高校作为实施高等教育的机构,其“教育性”活动越来越少,大有转变成为科研院所和企业的趋势。“重科研、轻教学”的风气普遍流行,难以从根本上遏制,教师在“工具论”思想和社会风气影响下不愿意也无暇顾及教学,教学投入严重不足,教学质量低下。“以学习者为中心”的教育仍然只是停留在理念层面;“硬科学”和实用学科当阳称尊,缺少对人文学科的基本尊重,人文学科被严重边缘化,很少有学生愿意学习人文学科。特别是现行的学科评价和学术评价体系 and 制度,受到学术评价机构和公司挖空心思开发的评价指标体系的绑架,使得人文学科和人文学科教师灰头土脸,被社会看不起,被学生看不起;在大学发展和建设上,包括世界一流大学建设上,只有不断增加投入这一途而缺乏制度创新,并且呈现出严重的“排行榜依赖症”,大学办学为排行榜所左右,管理部门从排行榜来看大学办学实绩;文化素质教育思想因与“工具论”相冲突而无法在高等教育领域立足,高等教育促进人自由全面发展的功能不得彰显。

总之,国家主义的高等教育价值观使整个高等教育领域充斥着极其严重的工具论和短期功利主义思想和行为,窄化和矮化甚至扭曲了高等教育的意义和价值,极大地抑制了高等教育系统所蕴含的创新发展能力。高等教育改革再出发,必须重新思考和确立新的高等教育价值观。

与对高等教育理念进行反思相应,也需要对高等教育体制机制进行反思和重建。核心是在尊重现代大学制度普适性的前提下,建立中国特色现代大学制度。把握好现代大学制度的普适性和“中国特色”的关系,不能过分强调“中国特色”而搞成“中国特殊”。在高等教育体制机制方面,需要在法治思维下确立市场竞争机制在高等教育资源配置中的决定性作用,在撬动和倒逼高等教育其他方面改革中的杠杆作用。

(二)正确理解和实施高等教育综合改革

目前,高等教育界把实施高等教育综合改革作为高等教育全面深化改革的核心内容。袁部长在2014年和2015年两年的全国教育工作会议上的讲话中都强调要开展和深入推进高等教育综合改革,不少高校也在学校层面开展综合改革试点。

高等教育综合改革的提出,源于我们对目前高等教育改革形势的一个基本判断,那就是同之前相比,当前的高等教育改革已经进入了深水区和攻坚期,面临瓶颈问题,破解深层次矛盾的难度大。高等教育改革涉及面广,关联度高,涉及多个部门和多种政策配套,需要多方面进行调整。靠原来单项改革的办法或者局部突破的办法已经难以奏效了。因此,要用全局意识和全球视野来认识改革,用系统思维来做好改革顶层设计,用统筹兼顾的办法来推进改革,以增强改革的系统性、整体性、协同性和可操作性。

应该说,这种对高等教育改革形势的判断是正确的。当前的高等教育改革的确进入了攻坚期和整体性的外部体制机制约束时期。因为按照先易后难的改革思路,一些外围的改革和局部的改革解决了一些比较容易解决的问题,剩下的都是一些硬骨头。这些“硬骨头”很多都是牵涉面广,单靠高等教育系统自身的改革难以解决的。因此,必须通过国家层面的高等教育改革顶层设计来进行改革攻坚。但推进高等教育综合改革需要注意以下三方面的问题。

第一,要以更加积极的态度来推进高等教育综合改革。如前所述,高等教育综合改革所面临的都是一些涉及面广、关联度高、涉及多种政策配套、需要多方面改革,特别是需要高等教育系统外部改革进行协调的改革内容。因此,以更加积极主动的改革态度和率先突破的改革勇气来进行高等教育综合改革尤为重要,不能坐等其他方面的改革完成了再进行高等教育综合改革,更不能因为攻坚期的高等教育改革面临复杂的外部体制机制约束而推诿改革。

比如说,高考改革就是一个需要通过综合改革来解决的问题。高考制度改革牵涉到多方面外部制度,如户籍制度、流动人口管理制度、促进社会公平的政策等方面的制约。但高考制度改革的紧迫性又不能等到其他方面的制度改革之后再来进行改革。因此,必须率先进行高考制度改革,通过高考制度改革来倒逼其他领域和方面的制度改革。

第二,“综合改革”概念具有一定的模糊性,容易导致理解上的偏差。概念的模糊性和理解上的偏差,已经给高等教育综合改革实践带来了方向性偏差。到底什么是综合改革?高等教育综合改革是不是高等教育各部分各领域改革的相加?综合改革中有没有改革重点?如何确定高等教育综合改革的重点?对这些问题,人们有不同理解和认识。我看过有关省市的高等教育综合改革报告,发现高等教育综合改革实际上成为高等教育的不同方面,如本科教学改革、评估制度改革、高等教育质量建设、地方高校转型发展、高职教育改革、民办高等教育改革等诸多方面改革的“大杂烩”,“综合改革”成了改革内容、事项等方面的“拼盘”,这就严重偏离了高等教育综合改革的核心思想要义。

第三,高等教育综合改革突破口的选择也是一个值得关注的问题。现在已经出现了哪方面工作重要,哪方面就是高等教育综合改革突破口的现象。我们有的领导在不同场合讲话谈出了好多个突破口。突破口多了就没有突破口了。突破口这个概念,我想应该是在军事和战争上使用得比较早,是整个战局的枢纽,突破它会牵动整个战局的根本性变化,会带动多方面问题的解决。那么,高等教育综合改革的突破口是什么呢?我认为高等教育体制机制改革是突破口,是高等教育改革的“牛鼻子”,高等教育体制机制改革会牵动高等教育全局的变革。而且高等教育体制机制改革的任务远没有完成,受到高等教育系统外部改革的深刻制约和影响,是一个真正的“硬骨头”。十八届三中全会提出:要深入推进管办评分离,扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权,完善学校内部治理结构,实现治理体系和治理能力现代化。这些内容都是高等教育体制机制改革的重要内容。政府与大学关系的根本性改革是其核心内容。实现政府与大学关系的突破性改革,关键在于做好教育行政部门对高等教育管理职能的准确定位和定位。必须大力削减政府的权力性职能,终止教育行政部门完全掌握高等教育资源和资源分配权的状况,加强服务性职能。必须减少审批事项和评比、评奖、

评估性事项,增加服务性事项。

(三)将高等教育改革纳入法治化轨道

我曾在许多学术研讨会和学术报告中多次谈到要将高等教育改革纳入法治化轨道的问题。高等教育改革再出发,在“出发点”我们就要确立法治思维,以法治思维来重新规划和推进高等教育改革。高等教育改革要按照四中全会提出的建设社会主义法治国家,坚持依法治国、依法行政的基本精神,在依法治教的基础上,依法进行高等教育改革。一方面使高等教育改革具备合法性,在人大授权和监督下进行高等教育改革;另一方面用法治思维来约束和规范高等教育改革,将高等教育改革纳入法治化轨道。也就是要对高等教育改革进行改革。为改革而改革的时代过去了,把改革作为评价政府,作为政绩评价标准的时代已经过去了。高等教育改革要合法,要受法律约束,改革的成效和后果要接受实践检验和法律问责。

政府应该担负起把高等教育改革纳入法治化轨道的责任。政府作为高等教育改革的设计者、推动者和实施者,首先要确立法治思维,自觉将高等教育改革纳入法治化轨道,保证高等教育改革的合法性。特别是在设计、实施和推进那些涉及全局、影响深远的高等教育改革的时候,政府更应该利用管理公共事务所形成的权威以及在政策和信息方面的优势,主动将高等教育改革纳入法治化轨道。高等教育改革再出发,在出发之前或出发的时候,政府能不能用法治思维来领导和推进高等教育改革,关系到高等教育改革的基本方向问题,关系到高等教育全面深化改革只是一个口号还是有实质内容的问题,关系到再出发的高等教育改革能不能成功。

目前正在进行的高等教育改革,在将改革纳入法治化轨道问题上,现实情况依然十分严峻。比如说,前不久政府发布的新建地方本科高校转型发展政策,就很需要我们用法治思维来对之进行审视。我认为这项政策也是一项涉及我国高等教育全局和长远发展的重大政策,在某种意义上讲,这项政策实施后所产生的效应和影响,丝毫不亚于上个世纪末期我们所进行的高等教育体制改革和结构调整对我国高等教育产生的影响。那么,这项重大的改革政策是如何出台的?虽然我们对政策过程详情不太清楚,但我们知道围绕这项政策制定所召开的讨论会、咨询会等决策支持过程是非常不充分的。更没有像制定《教育规划纲要》那样广泛征求社会各方面的意

见,更没有举行政策听证会。可能仍然是某些领导有了一个想法,然后由政府部门组织一个课题组,撰写一个咨询报告,最后形成一个政策文件。据我了解,参加政策咨询研究的人员构成非常单一,主要是一些开展应用技术教育的院校领导和校本研究人员,还有一些新建地方本科院校的领导和校本研究人员。建设应用技术型大学,促进新建地方本科院校转型发展,虽然与应用技术型大学相关,与新建地方本科院校相关,但它涉及到我国高等教育全局,涉及高等教育整体结构,涉及院校类型和层次结构,是我国高等教育改革的一项全局性政策。涉及和影响全局的政策研究,必须要有多方面的专家参与,包括高等教育研究专家、政策研究专家,甚至教育法律研究专家的参与,才能保证政策制定过程的规范性和政策的科学性。我们看到,这项政策的征求意见稿发布后,引起了社会各方面的高度关注和多种议论,但有关部门领导在一些政策关键问题上却有着互相矛盾的解释和说法。政策解释的严肃性不够、随意性太强。另外,这项政策对《教育规划纲要》的权威性和严肃性形成重大挑战。《教育规划纲要》是由国务院转发的指导2010—2020年我国教育发展的规范性文件,但《教育规划纲要》根本就没有提及新建地方本科高校转型发展改革问题。

从这个政策案例来看,政府所发起和推动这项高等教育改革,还不是依法进行的改革,政府的改革行为还是有很强的随意性,还是惯用过去的传统思维,还缺乏法治思维,改革结果和改革成效今后可能也无法进行检验和问责。当然,政府确立法治思维,实现政府职能转变,这有一个过程。但我们不能以“转型有个过程”而为传统的高等教育改革思维辩护,或者作为拒绝转变的借口。严峻的现实告诉我们,传统行政思维方式的惯性太大了,以致局部或一般的改革难以抑制它对改革再出发的影响。必须进一步解放思想,对改革进行改革,推进具有“革命性”的改革,以加大改革能量,彻底冲破传统思维和传统体制对高等教育全面深化改革的限制。最关键的是,在依法治国、依法治教的大背景下,要尽快建立《高等教育改革法》,或者在有关法律中增加对高等教育改革进行法律约束的内容,为高等教育改革立法,以法律来规范和约束高等教育改革行为,将高等教育改革行为限定在法律框架内。一方面由人大授权开展高等教育重大改革,审议和批准高等教育重大改革方案;另一方面对重大高等教育改革过程和改革结果进行人大监督、法律监督、社会监督。只有这样,

高等教育全面深化改革才具有纵向的“全面深化”意义,高等教育改革再出发才有一个确定的法治化改革方向。

以上是我对“我国高等教育改革的反思和再出发”问题的一些想法,可能批判性的观点比较多。“反思研究”本来就具有批判性,而且高等教育改革再出发,也要求我们必须进行反思研究。尽管如此,我这里仍然要再次强调,我绝对不否认我国 30 年来高等教育改革所取得的重大历史性成就,我正是在这些

重大的历史性成就的基础上进行反思研究的,目的是为了我们国家更好地进行高等教育改革,从而实现高等教育的强国梦。

注:

① 本文根据作者 2015 年 11 月 12 日在深圳大学高教所和师范学院教育系第 161 期“跨学科学术沙龙”上的报告录音整理,刊发时作者进行了相关调整和修改。

【责任编辑:向博】

Reflection upon Chinese Higher Education Reform and its Re-Start

ZHANG Ying-qiang

(Institute of Science of Education, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei, 430074)

Abstract: The characteristics of Chinese higher education reform in recent thirty years are as follows: in terms of the subject, the government is the designer, initiator, and propeller of the reform; in terms of the content, the reform of higher education system and mechanism is the core; in terms of the approach, “patching” is the basic mode. To comprehensively deepen the reform, there should be some limits on the power of the government. The main function of the government is to design a legal university system, build university statutes of legal significance, make clear the independent legal person position of universities, and transform universities into autonomous society-oriented legal entities. We need to break through the dual system of higher education, and allow the market competition mechanism to play a decisive role. We also need to understand the essence of the comprehensive reform of higher education, ensure it follows a correct direction, and bring it into a legal track.

Key words: higher education reform; autonomy in school running; university autonomy; limited government; dual system of higher education; re-start of the reform