



高等教育改革的逻辑

文 / 马陆亭

摘要:改革是为了发展的活力,而活力需要制度的保障。本文以十八届三中全会精神为指导,对高等教育改革的逻辑关系进行探讨。围绕高等教育改革深水区和攻坚期的重点内容,提出促进活力的改革,主要有构建政府学校新型关系、推动高校分类办学、促进高等教育内涵式发展。而要保证活力,就需要加强现代大学制度建设,注重把科学理念转化为治理结构,把改革成果体现在章程建设之中。

关键词:十八届三中全会 高等教育 改革 活力 制度

党的十八届三中全会的主题是全面深化改革,要求到2020年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,对教育的总体要求是深化教育领域综合改革。可见,改革是今后工作的主旋律,而改革的任务又是艰巨的。十八大报告在总体目标部分提出“必须以更大的政治勇气和智慧”深化重要领域改革,十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步指出“改革进入到攻坚期和深水区。必须以强烈的历史使命感……敢于啃硬骨头,敢于涉险滩”。本文结合学习领会全会精神,对高等教育改革的艰巨性和逻辑关系进行探讨。

■ 高等教育改革的深水区和攻坚期

1. 国家总体改革的逻辑

改革是为了发展的活力和人民的福祉。

自改革开放以来,我国改革的方向就是激发发展的活力,并着力构筑保障活力的体制环境。笔者认为,十八届三中全会延续了这一思路。例如,提出深水区 and 攻坚期,是担心活力不足,而需全面深化改革;提出使市场在资源配置中起决定性作用,是为了增加活力;提出推进国家治理体系和治理能力现代化,是要以制度保证活力。最后,改革的目的是为了科学发展,改革成果要惠及全体人民。

2. 高等教育改革的深水区

出现深水区,是因为我们的发展出现了悖论,如何解决悖论将成为继续发展的关键。

主要悖论有:这是一个高度重视教育的社会,科教兴国、人才强国都是国家战略,家庭、学生也都为教育付出了巨大的精力,结果却产生了钱学森之问和毕业生就业难现状;这是一个高度重视人才的社会,政府想尽所能给予的称号、给出巨额资金、重用大量人才担当起各种职责,结果

却难以见到真正的大师,大学又开始去行政化;这是一个高度重视科技的社会,我国每年发表的论文数已位居世界第二,近几年来科技投入每年以20%~30%的速度增长并于2013年越过GDP2%的门槛,但显然我们还不是创新型国家。

3. 高等教育改革的攻坚期

一是许多难题久攻未下,如1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》就提出关键是改变政府对高校统得过多的管理体制,1993年的《中国教育改革和发展纲要》指明要转变政府职能、逐步建立政府宏观管理、学校自主办学的体制,1998年通过的《中华人民共和国高等教育法》规定“高等学校应当面向社会,依法自主办学”,如果它们当时真正实现了也许就不会有后来的现代大学制度的提法了。再如1993年的《中国教育改革和发展纲要》也提出过“制定高等学校分类标准和相应的政策措施,使各种类型的学校合理分工,在各自的层次上办出特色”,2010年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要2010-2020年》继续提出要“建立高校分类体系,实行分类管理,引导高校合理定位”,但分类体系是什么?标准是什么?目前怎么操作等,一直都还没有明确。

二是难在对一些有深度的问题没有形成共识。没有共识,怎么改革、朝什么方向前进?许多问题是提出来了,但往往各说自话,最后不了了之。例如,对教授治校的理解,坚持者认为是必须的,是大学的本质特征之一;反对者认为正如战争太重要了不能让将军说了算一样,高等教育已成为国家战略,怎么能让教授说了算;更多人则认为教授治校不可行,学校规模很大,还要实行战略管理,教授本身不懂如何治校、相互间不认识,又怕耽误时间,怎么治校?虽然后来有关如何治校教育部门用教授治学来代替,但学界也不是没有争议。



以改革促活力

在改革的深水区我们的攻坚任务十分严峻，因此需要综合改革：就是要解决掉那些综合性、深层次难题，增强解决问题方式的协同性、系统性，有效激发各方的活力。

1. 构建学校、政府、社会新型关系

十八届三中全会提出要处理好政府与市场的关系，包括市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用相结合，而政府的作用主要是正确履行职能、实现宏观调控。因此，高校需要完善面向社会依法自主办学的法人治理结构。

改革的重点是探索政府对高校的新型目标管理关系。高校有自己独特的社会职能和运行规律，不是行政机关，不能用政府管理模式管理学校；但教育也不可能超越社会而独立发展，政府也不该放弃自己应有的责任。因此，有效的管理应是学校特色和国家意志的综合体现，满足政府目标和学校自主的双向要求。政府与大学间建立起契约型目标关系就是：政府对大学提出目标和要求、提供财政及政策支持、进行绩效评估，大学在宏观框架内实行自主办学。

在高校与社会关系方面，还应探索各利益群体参与治理的途径，探讨不同高校的适宜治理模式，如行业特色大学需加强产业界的参与，地方性高校应加强省级政府统筹权和地方各界的参与，理事会的构成要反映这些特征。

2. 推动高校分类办学

高校分类发展是一个看似简单，其实十分复杂的问题。政府当然喜欢分类管理，社会也需要分类办学，问题是学校是否乐意和安于定位。

问题出在学校身上，但板子不能打在学校身上，因为现实的高校分类给人的感觉是有高低、好坏之分的。谁不想争上游，进步有错吗？科学发展观第一要务是发展，有发展的冲动才会有发展的动力。因此，定一个较高的发展目标，有利于激励教职员工进取，似乎也合乎情理。模式趋同其实也有符合规律的一面，因为办学本身就有很多共同的形式，创新、模仿、趋同、再创新，本身就是世界各国高校体系进化的基本方式。

千校一面现象不仅包含着低端学校对高端学校的模仿，而且也包含着高端学校向低高端学校的趋同。我们既看到了高校“升格风”屡禁不止、愈演愈烈，也看到了许多重点建设大学广泛采用大班教学模式，其实并不符合拔尖创新人才的培养规律。

高等教育质量的提高离不开人才多样化的实现，而

多样化是紧密地与学校特色和社会需求联系在一起。因此，高校分类的目的不单纯是为了学校定位和行政管理，最根本的目的是为了社会发展需求和人的选择需要。为此，我们需要从一流的大学建设向一流的体系建设迈进，以不同的标准努力办好每一所高校，使不同的学校都有内在发展冲动。

3. 促进高等教育内涵式发展

内涵式发展首先是思想观念层面的东西。因为在我们的发展文化上，扩张、外延式的发展深入人心，感觉地盘大了、楼高了才叫发展，有形的发展才叫发展。例如，大家都知道盲目扩张、跑步前进、教授争官、官谋教授、论文唯上等不属于内涵发展的内容，但大家还都这么做，因为非内涵发展可以得到资源、项目、荣誉、官位、机会等具体实惠。发展愿望与游戏规则不一致，说的和做的两张皮，对此现象经济学专门有个术语叫劣币驱良币。不加入价值判断，劣币驱良币符合规律；加入价值判断，它是不好的规律，危害很大。

这种危害主要是对创新文化的破坏。例如，在现有体制下一个非专业人员可以通过课题立项、出版论著等专业环节得到教授称谓，甚至成为评委而决定着专业人员的学术命运，而事实是该教授的研究不是自己做的、书和论文不是自己写的。这一现象想必大家已司空见惯，危害是：学术的平庸化！资源控制者成为大师，学术人员沦为打工仔。

那么，如何改变这种状况，真正实现高等教育的内涵式发展呢？结论是把复杂的问题简单化，按事物最本质的属性去发展。每个事物都有其最本质的属性，如教师、行政各有其工，不能混淆，不能功夫在诗外。在什么位置谋什么政，本职工作是什么就评价什么，就是按本质属性发展，而遵循了本质属性发展才能实现内涵发展。高等教育的内涵式发展需要：教师心无旁骛，潜心学术醉心育人；行政恪守尽职，提高效率把握方向；学校面向社会，满足需要提高质量。不能什么都想要，什么都占必走歪门邪道，通吃是内涵发展之大忌，特色是内涵发展之结果。

以制度保活力

如前所述，模式趋同、劣币驱良币符合规律，但它们是不好的规律。那么就要制定规则，规避它们，如银行的回收机制就是使劣币退出流通。这就是制度建设，制度可以保障健康发展。

1. 把科学理念转化为治理结构

对制约高等教育科学发展的一些难题，学者们其实



发表过不少高论,但对工作的推动并不明显。除了各说自话、没有共识之外,很多是只有理念描述,没有制度设计。有些话听上去很美,但不能操作。

当然,也不能说我们就完全没有共识。如在改革开放35年的历程中,从扩大高校办学自主权,到高校面向社会依法自主办学,再到建立现代大学制度,大学制度的建设方向十分明确。但是,我们的目标没有达到,我们的共识过于笼统,有时甚至成为空洞的口号。

问题出在我们虽有理念但缺少治理结构,很好的理念不能真正转化为制度。多年来,我们循环不断地出现放权与收权、办学模式趋同、学者对权力的追逐等问题,不是源于认识上的不到位,而是由于治理结构的不完善。因此,治理能力现代化将显得尤为重要。

高等教育的改革最终要满足社会 and 人的发展需求,创建有助于学术创新和学生健康成长的环境,而这些需要治理结构予以保障。对外需落实办学实体地位,避免行政部门的过度干预和项目抓手的过度牵制,即所谓的面向社会和自主办学;对内需建立有效治理结构,通过职责明晰、程序公开、同行评议等措施规避学术寻租现象和人情关系影响,即所谓的自我管理和约束机制。因此,我们不能只讲意义,而要有明确的制度约束和保障,通过治理结构来解决热点、难点问题。

2. 完善现代大学制度

大学制度建设的目的是为了人的成长,具体来说是提高质量和推动创新,而不是为制度而设制度。

第一,要保证和促进学生的健康成长,遵循教育基本规律进行制度设计。培养人是学校工作的根本任务,教学是高等教育的本质功能,因此教学工作是学校经常性的中心工作。学校的课程、专业、学科建设等均应遵循学生身心发展规律、满足社会需求,考试、评价制度要有正确的导向,学校的行政要切实做好育人服务工作。

第二,要着力保护教师的专业发展,努力建设让广大教师醉心于学术工作的机制。大学的管理一定要放弃“奖官提拔”的重视人才方式,杜绝“以权谋学”现象,让一流人才在学术框架内成长、走学术发展的道路,建立学术、行政双梯阶道路。

第三,要致力于高等教育治理能力现代化,坚决推进依法治教。完善高校的法人治理结构,在工作层面尽量减少行政对学校的直接介入,推进政校分开、管办评分离,进一步落实和扩大学校办学自主权。

第四,构筑创新制度文化。大学的制度文化不能扼杀新想法,而要有灵活机制激发和保护各种创新。从高等

教育发展史来看,以高校为基础产生的制度性创新模式有:解决现实问题——科学研究和人才培养要面向实际;访问讲座制——避免思想僵化,促进灵感和理解;跨学科中心——新学科新生长点及解决综合问题;产学研结合——更好地面对社会需要;国际化——跨文化思想碰撞,促进思维方式的改进;科学共同体——共同的范式,平等、规范交流。这些,需要我们很好地归纳和总结。

3. 大学章程建设

章程是把科学理念转化为治理结构的理想载体。章程被称之为大学的宪法,但当前的问题是改革未完,尚处在“攻坚期和深水区”,如何使章程建设不流于形式?笔者的观点是:

第一,是章程的有无问题。从笔者接触到的一些章程版本来看,最大的问题是过于雷同。笔者认为,这是可以理解的,因为高校发展和管理肯定会有一些共性的东西。欲速则不达,初生之物不会很完善,完善需要过程。例如,把学校建设成什么样的大学,在高校分类改革没完成的情况下,谁来认定?因此,章程建设的第一步是先解决有无问题,对共性问题给予规范,对特性问题给予方向。即使如此,也仍具有里程碑意义,因为它将结束高校长期以来无章办学的历史,是推动高等教育治理能力现代化的重要内容。

第二,聚焦影响高校科学发展和治理能力的基本问题。主要是彰显学校使命和明确治理结构,这有助于学校的科学、内涵发展,对各利益相关群体的行为起到潜移默化的指引作用。章程是改革成果的结晶,要能奠定起学校新的发展根基。

第三,章程建设需要有完善期。章程的制定过程需要与高等教育的改革过程相衔接,在许多改革的难点尚未突破的情况下,仅满足于近一两年内把章程制定完成可能还不现实,在章程内容的选择上需要有一个甄别、充实、完善的过程,这也是一个促进反思的过程。待国家规划的改革任务全面完成之时,各高校形成规范性的章程版本,真正实现依法治教、按章办学。

参考文献

- [1] 编写组. 中共中央关于教育体制改革的决定辅导读本[M]. 北京:人民出版社,2013.
- [2] 马陆亭. 社会需要新型理想主义色彩的大学精神[J]. 北京教育(高教版),2013,(2).

(作者系教育部教育发展研究中心高教研究室主任)

[责任编辑:蔡桂兰]