

新中国政府高教管理职能的历史演进

詹琼雷, 周清明

(湖南农业大学, 湖南 长沙 410128)

摘要: 论述了新中国政府高等教育管理职能演进的历史脉络, 并从行政理念、行政定位、行政范围、行政方式四个层面分析了政府高等教育职能演进的内在逻辑, 为中国高等教育管理体制变革中政府职能的转变提供新思路。

关键词: 中国政府; 高等教育; 管理职能; 历史演进

中图分类号: G649.20

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)04-0064-03

On the Evolution of Chinese Governmental Function in Higer Education Management

ZHAN Qiong-lei, ZHOU Qing-ming

(Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: This article firstly illustrates the history of of Chinese governmental function in higher education management. Then the article analyses the ininternal logic of Chinese governmental function evoluition in the view of administrative philosophy, administrative position, administrative range and administrative means. All thoes mentioned above can provide Chinese higher education management system with new ways in the process of governmental functions transferring .

Key words: Chinese government; Higher education; management function; evolution

中国近现代大学教育自 1898 年京师大学堂的创办至今已有 100 多年的历史, 其间过程纷繁复杂, 但站在政府的立场, 必须始终面对自身管理越位与缺位、来自社会的需求与人才培养、来自高校的规范化管理与个性化发展等现实困境。这些现实困境正是政府的“两难”, 也是中国高等教育发展的“两难”, 如何正确、妥善处理政府、高校和社会的多重关系, 是政府职能从“万能型”向“掌舵型”转变时期的重大课题。基于此, 笔者试论述新中国成立后政府高等教育管理职能演进的历史脉络及其内在逻辑, 以期为中国高等教育管理体制变革中政府职能的转变提供新思路。

一、新中国政府高教管理职能演进的脉络

(一) 旧体制改造时期

新中国成立不久, 1950 年 6 月, 教育部召开第一次全国高等教育会议, 制定了新中国第一个《高等学校暂行规程》。其核心在于实现高校的统一集中领导, 逐步做到高校有计划的布局与发展, 并决定学习苏联经验, 改革高等教育管理体制。其目的在于强调理论

联系实际、高等教育要为人民服务 and 培养工农出身的知识分子。1951 年, 教育部明确提出高等教育改革的三大基本任务: 改革教育制度(包括院系调整), 改革教育内容(包括课程和教材), 改进教学方法。到 1956 年, 彻底改造旧的高等教育管理体制的任务基本完成。

(二) 艰难发展时期

随着新的教育管理体制的形成, 政府已经开始思考与探索适合中国国情的高等教育管理职能定位。但 1957 年在全国开展反右派的斗争, 并很快扩大化, 使得对中国高等教育管理职能的探索为政治斗争所取代, 有关的思索也因此被中断。直到 1961 年, 党的八届九中全会制定了对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针后, 教育部在北京召开全国重点高等学校工作会议, 着重研究贯彻执行八字方针, 并对重点高校实行了“四定”(定规模、定任务、定方向、定专业), 加强对重点高校的集中管理。1961 年 9 月, 中共中央批准试行《教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》, 重申大学专业的设置、变更和取消必须经过教育部批准; 学校必须按照教育部制订或批准的教学方案、教学计划组织教学工作; 课程和学科体系的重大改变、学校规模的确定和改变、学制的改变和改革, 必须经过教育部批准。在这一阶段, 新中国高等教育管理体制艰难发展。

收稿日期: 2009-03-10

作者简介: 詹琼雷(1978-), 男, 湖南省人民政府办公厅行政秘书, 硕士, 研究方向: 高等教育管理。

(三) 断层期

20世纪60年代初期政府对高等教育的调整、整顿使大学秩序趋于稳定,但1966年“文化大革命”的熊熊烈火迅速燃遍全国大学,一时间,文攻武卫、停课闹革命、停止招生、创办劳动大学、招收工农兵学员、树白卷英雄,全国大学处于一片混乱之中。10年文革,大学混乱不堪,政府的管理职能没有得到发挥,行政控制也没有改变。中国高等教育管理体制发展在这一阶段出现了一个断层。

(四) 四次“高潮”

1977年恢复高考制度,使中国高等教育回归正轨。1978年,党的十一届三中全会召开,中国进入以经济建设为中心和改革开放的新时代,政府对社会事务的调控手段、方式发生了变化。政府对大学的高度集权管理有所放松,开始由政府控制走向政府监督,大学有了一定的自主权并寻求自主发展,出现了中国高等教育管理体制发展的第一次“高潮”。同年,教育部在颁发的《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》中确立“今后高等学校实行党委领导下的校长分工负责制”,突出了校长在高校内部管理中的作用。这一时期大学与政府的关系也在不断调整,并出现了新的特点,高等教育管理体制和大学均得到了长足发展。

中国高等教育管理体制发展的第二次“高潮”出现在20世纪80年代中期。1985年、1986年国务院相继颁布了《中共中央关于教育体制改革的决定》和《高等教育管理职责暂行规定》,进一步明确了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,改变政府对高等学校统得过死的管理体制,同时对国家教委、国务院有关部门以及省、自治区、直辖市的高等教育管理职责做了具体的规定。

1995年《中华人民共和国教育法》和1998年《中华人民共和国高等教育法》的颁布将中国高等教育管理体制发展推向第三次“高潮”。《中华人民共和国教育法》明确指出国务院和地方各级人民政府根据分级管理、分工负责的原则,领导和管理教育工作。高等教育由国务院和省、自治区、直辖市人民政府管理。并进而具体规定了学校及其他教育机构可以行使的权利和应当履行的义务。《中华人民共和国高等教育法》从法律上规定了国务院统一领导和管理全国高等教育事业。省、自治区、直辖市人民政府管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校。国务院教育行政部门管理由国务院确定的主要为全国培养人才的高等学校。这是政府管理部门的权限分工,并第一次从法律上明确规定了高等学校的七大自主权利。

进入新世纪,经历高校连年扩招和独立学院的创

办,中国高等教育有效地实现了“数量扩张”,提前进入了高等教育大众化时期。随着2002年《民办教育促进法》的出台,中国高等教育管理体制发展步入了第四次“高潮”。中国高等教育逐步由“数量扩张”向全面实施“质量工程”转型已是大势所趋。

二、新中国政府高教育理中职能演进的逻辑

(一) 行政理念:从管制转向治理

在计划经济体制下,政府是高等教育管理的唯一主体,其行政的基本理念是:管制。即高等学校是政府的一个行政单位,高校处于金字塔式的、僵硬的、等级的科层体制之下^[1]。于是,高等教育行政部门代替高校办学,高校是高等教育行政部门的附属,而不是独立的真正意义上的办学实体。此种职能理念下,高校校长是被行政任命的,高校之外的家长、社区人士等均少有参与教育管理的权力,高等教育管理成为政府独自承担的行政管理。

在从计划经济向社会主义市场经济过渡的这一时期,政府高等教育管理职能的理念是逐步从高等教育的行政管制向行政治理转变。计划经济条件下的高等教育行政管理体制,过分强调政府对高等教育的控制,因而对高等教育事业的管理主要表现为一种以命令与服从为主要特征的高度集权的方式。而在转型时期,社会要求学校提高教育教学效率的呼声是越来越高,教育消费者也日益关注自己合法的权益,因此必须转变政府高等教育管理的职能理念。高等教育的行政治理职能理念要求政府必须认识到高等教育在国家发展中的巨大作用,充分保证高等教育的公益性,从而为市场经济条件下实现高等教育的公平发挥作用。其意味着充分发挥政府在高等教育管理中的领导作用,特别是政府通过计划、组织、指挥、协调、控制等对高等教育管理的宏观调控作用,但在高等教育管理的具体事务和高等教育服务的具体提供方面,则以市场运作方式充分发挥“政府外组织”的作用,逐渐实现高等教育管理的社会化。

治理视野下的政府角色转变的核心就是政府不再垄断高等教育的管理权力,应与社会、高校、公民组织合理分权,政府只保留对例外事项(即对高等教育事业发展起决定作用的重要事项)的决策权和控制权。当然,转变政府角色并不只是政府一味地放权,一味削弱政府职能。实际上,在某些方面,如政府的宏观调控等,政府的权能还应得到加强,即在每一权限内,政府应该是全权全能的。

(二) 行政定位:从管理转向服务

计划经济体制下的政府是管制型的政府。它的特征是政府高度垄断所有的教育资源,政府无时无刻不

在,享有至高无上的权威,并且通过行政手段进行控制。服务型政府的行政定位鲜明地体现出市场经济对计划经济体制下形成的政府高等教育管理职能方式的挑战。正如中国近十多年来高等教育改革所追求的教育投资主体多元化一样,市场经济在高等教育资源的配置方面发挥越来越重要的作用,政府高等教育管理的职能必须从直接垄断高等教育投资转向创设有利、公平的高等教育投资环境,积极为吸收社会教育资源服务,并建立良好的激励机制。同时,在市场经济条件下政府要能够保护个人和团体合法的高等教育财产权利,为高等教育资源发挥最大效益提供服务。

服务型政府的职能定位要求政府通过政策、法规、发布信息等宏观、间接的措施来为学校发展提供软的环境,并为社会各界参与高等教育管理铺设有利的平台。服务型政府角色的出现要求各级教育行政主管部门和公务员要改变多年来已经习惯了的“管”字当头的政府工作思维和方式,树立为公共服务的意识,将“为人民服务”,“为高校服务”的观念真正落实到政府的各项工作中^[2]。

(三) 行政范围:从无所不包转向有限退出

计划经济体制下政府高等教育管理的行政范围是全能政府,政府包办高等教育,公立高等教育在国家教育事业中处于绝对优势地位,政府为高校提供几乎所有的教育经费。因而,政府具有对高校内部管理的所有控制权,包括人事安排、财产使用、教学计划、课程计划等各方面的权力,政府从宏观到微观都深度介入^[3]。在这种集权的教育体制下,最为突出的是中央政府控制了所有高等学校的全部教育资源,采取计划的手段对人力、物力和财力等各方面进行分配,高等学校少有自主运用教育资源的权力,甚至地方政府也只有不多的高等教育管理权力。

计划经济体制下的政府行政范围是无所不包的,政府包办整个教育。而在转型期,政府高等教育管理的行政范围已逐渐向有限政府转变。政府在高等教育管理上,退出了一般性公共竞争领域,把办学竞争的利益和责任“归还学校,回归社会”;政府从过于微观、具体、细致的管理职能中逐渐退出,把办学的微观职能“归还校长、回归学校”,从而确保学校作为相对独立事业法人依法办学的权利。为了使市场机制在高等教育资源配置中发挥更积极的作用,政府从一切可以由学校自主决策的领域逐步退出。政府专心于高等教育产业政策的制定和法规建设、宏观发展战略研究、信息服务、教育督导和质量评估;积极鼓励高等教育科学研究和高等教育创新;加快制定规范、公开、公正和效益导向的公共经费拨款制度,使之成为

推进教育发展的有力政策工具。

在高等教育活动的微观领域方面,政府也在逐步全面退出。在积极鼓励民间投资高等教育的同时,还积极鼓励非政府机构管理经营公立学校,实行“教育民营”或“学校民营”。维护和创设良好的制度环境,而不是亲力亲为地从事每项具体的活动,也是政府高等教育管理职能转变的一方面。

(四) 行政方式:微观行政指挥转向宏观调控

计划经济体制下,政府高等教育管理的行政方式主要是行政手段而非法律、政策手段,是直接、微观的计划方式,完全排斥市场的作用,几乎很少运用市场的方式。在转型期,政府的高等教育管理职能方式已开始转向以法规、政策为主,以法治教;并且政府也采取了宏观、间接的管理方式,注重运用教育规划、教育战略等形式的职能方式,并善于运用财政拨款、财政转移支付等间接的职能方式;同时,由于市场机制在现代教育领域中的作用日益明显,政府也运用将计划与市场有机结合起来的职能方式,充分发挥市场机制在资源的配置、财产权的保护等方面的作用。由此可见,中国转型期的高等教育管理职能与高度集权的管理职能相比是一大进步,在中国由计划经济体制向社会主义市场经济体制转型的时期,高校越来越要求成为独立发展的主体,旧的政府高等教育管理职能成为市场经济条件下不能解释和解决的例外,政府高等教育管理职能必须发生转变,要求从微观转向宏观、从直接转向间接,并且也要树立依法治教、服务学校的观念,这些均构成了社会主义市场经济条件下政府高等教育管理职能中的重要内容。

中国政府高等教育管理职能的演进过程,为在未来的高等教育管理体制改革的政府职能转变提供了历史的逻辑,得以更好地解释和解决计划经济体制下形成的政府高等教育管理职能中出现的种种问题,适应社会经济发展的挑战,发挥政府在高等教育管理中应有的作用,促进中国高等教育事业的繁荣。

参考文献:

- [1] 谢延龙. 大学理念与我国高等教育管理体制改革的[J]. 江苏大学学报:高教研究版, 2004(2): 24-28.
- [2] 刘哲. 我国地方高校社会服务职能研究综述[J]. 湖南农业大学学报:社会科学版, 2008(4): 12-14.
- [3] 李玉. 高等教育管理体制改革的政策及成果分析[J]. 黑龙江高教研究, 2003(1): 41-43.

责任编辑:曾凡盛