

简政放权与赋能还权： 深化高等教育综合改革的路径探析

焦志勇

(首都经济贸易大学, 北京 100070)

摘要：“深化教育领域的综合改革”是党的十八届三中全会提出的重要改革目标之一，而简政放权与赋能还权则是深化高等教育综合改革的关键所在。简政放权的根本目的是对教育公共权力的有效制约，赋能还权的根本目的是通过现代大学制度的建设切实激发大学的活力，有效促进高等教育内涵式发展。因此，政府切实地做到简政放权，高等学校有效地赋能还权，并通过大学章程建设得以实施已成为深化高等教育综合改革刻不容缓的重要任务。

关键词：高教改革；简政放权；赋能还权；法制建设

中图分类号：G46 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-4038 (2014) 01-0003-06

党的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》提出了“深化教育领域的综合改革”要求，并规划于2020年前在重要领域和关键环节的改革上取得决定性成果，完成三中全会决定所提出的改革任务。为此，在简政放权中转变教育主管部门的管理职能，在赋能还权下增强高等学校办学活力并把教育改革的部署要求逐项转化为高等教育综合改革工作中来，已成为我们今后七年内切实有效地贯彻三中全会精神，落实各项改革任务的主要努力方向。

一、问题的提出

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》（以下简称为《教育规划纲要》）在“建设现代学校制度”中明确指出：“加强章程建设。各类高校应依法制定章程，依照章

程规定管理学校。”^[1]自国务院发布《教育规划纲要》后，时间已过去了三分之一。但就贯彻“建设现代学校制度”要求而言，作为制度“基础工程”的大学章程建设却不尽如人意。在高等教育改革的今天，“政校分开、管办分离”已成为教育界共同的呼声。高等学校主张要从政府行政化的“捆绑”中挣脱出来，以实现办学自主、学术自治的大学“原生态”；而另一方面，政府作为教育行政管理者在角色与职能以及“控权”与“放权”方面却始终未能正确地适应深化高等教育改革的时代要求。尽管包括公立大学在内的一些高等学校制定出了章程，但由于政府与高等学校管理中的法律关系尚未得到有效的厘清，使得我国大学章程不仅未能充分发挥其构建现代大学制度的核心作用，而且还呈现出大学章程“千校一面”的畸形现象。正是由于上述原因，目前高等学校特别是公立大学“政校不分、管办不

收稿日期：2013-11-25

作者简介：焦志勇（1957-），男，山东青岛人，首都经济贸易大学法学院教授，北京市法学会教育法学研究会副会长，主要从事行政法研究。

离”的现象仍然司空见惯。有章程的高等学校无法正常发挥其章程应有的约束效力，也无法真正地构建起有效的现代大学制度，使得学校各项教育、教学与科研事业工作依旧“重蹈覆辙”；没有章程的公立大学则仍按照原有的管理模式与体制而“循规蹈矩”地运行，“无章办学”成为我国公立大学办学的“常态”。^①这种现状的存在和负面效应的影响，不仅严重影响着我国高等学校“依法治校”的法制建设进程，而且也严重影响了深化高等教育综合改革的实施进程。

虽然教育部 2012 年 1 月 1 日起实施了《高等学校章程制定暂行办法》，但由于现行高等教育管理体制的积弊和制度的羁绊，大学章程在整个现代大学制度构建中的地位与法律作用没有凸显，学校普遍没有制定其章程的意愿和动机。一些人认为：虽然学校章程对于现代大学制度建设十分重要，但在我国高等教育体制没有发生实质性变革之前，章程的制定工作只是教育管理部门和个别公立大学依法治校的“行为秀”。甚至有些人认为：在我国，大学章程特别是公立大学的章程只是个“好看而不受用的东西”。这样的章程，“外”不能真正地调整高等教育行政管理者（政府）与举办者（学校）之间的权利义务关系，从而真正地保障和维护大学的办学自主权与学术自治权；“内”不能真正地调整作为出资者（政府）与举办者（学校）之间的关系，以及教师、学生与学校的关系，从而保障和维护学校内部各主体间的合法权益。正是由于这种“外在”与“内在”的制度及结构矛盾，阻碍了高校的教育体制改革，使部分教育工作者对高等教育改革缺乏信心。数十年来，我国始终没有很好地厘清政府与高等学校之间的管理关系。在这种状态下，如果仅仅依靠包括公立大学在内的高等学校自身，是无法从根本上解决我国高等教育“政校不分、管办不离”积弊与顽疾的，也无法真正地焕发起我国高等教育内涵式发展的活力。

二、症结的所在

作为构建现代学校制度“基础工程”的大

学章程建设，为什么会遇到高等学校特别是公立大学如此的“冷遇”？难道公立大学对于关乎学校可持续发展和自身切身利益的章程真是“无动于衷”吗？答案无疑是否定的。但问题又出在哪里？其根本症结主要在于政府管理高等学校的界限始终未能被很好地界定，未能使政府在管理职能改革的“简政放权”与“赋能还权”中落实与扩大高等学校办学自主权，从而使“政校不分、管办不离”成为当下深化高等教育综合改革中所面临的主要障碍。

从人类教育发展史来看，大学自形成以来就有其自身的功能，即：教书育人、科学研究、传承文化和服务社会。为实现这些功能，大学应享有自主招生、自主办学等自主权和学术自由、教授治学等自治权。但我们看到，新中国成立后，以社会本位为主的高等教育价值观一直是我国政府制定高等教育政策、促进高等教育发展的基本指导思想。在社会本位为主的高等教育价值观的指导下，社会对大学的认识基本定格在社会主义制度下高等学校必须培养出国家建设所需要的、符合国家所要求的专门人才。^②与此同时，中央或者地方政府通过办学经费投资等方式来直接影响我国高等教育特别是公立大学的发展，从而使我国高等教育一直是国家和地方政府行使教育行政管理权力的重要部分，使高等学校成为这种教育行政管理权力行使的主要平台，并且使我国的教育法治的价值取向越来越强调教育行政管理的权威。尤其是国家从 20 世纪 50 年代初对当时的私立学校社会主义改造完毕以后，我国高等教育形成了以行政为主导的教育管理模式，“清一色”的公立大学教学与行政管理则成为国家这种行政教育权行使的必然产物。

正是由于上述历史原因，特别是“反右派”运动以及“文化大革命”等政治运动的严重影响，20 世纪 50 年代至 80 年代初期我国教育体制改革前的近四十年里，我国的公立大学不仅作为国家意识形态的领域和目的而存在，高等学校内部的学术思想自由与教学内容的多样性被严重地禁锢和限制，而且在公立大学的行政管理方面也受到国家的严格管控，高等学校外

部的行政一统化代替了高等学校内部的个性化发展。一方面,学校无论在教学、科研还是学生分配等方面无须为自己的生存担忧,因为公立大学的培养目标、教学计划、学生就业等均是由政府制定的,并体现着鲜明的国家意志取向;另一方面,公立大学的行政及教学管理只是通过内部的管理规章对党的政策,以及国家教育行政部门颁布的行政规章予以贯彻和实施,这种“服从命令、听指挥”的状态,不仅使得高等学校在办学过程中能够保障“衣食无忧”和“长盛不衰”,而且在政府“大包大揽”下,“政校不离、管办不分”成为为高等学校发展的常态。这种状态不仅使得学术思想缺乏“百家争鸣,百花竞放”的宽松氛围,而且也使得我国高等教育的内涵式发展严重缺乏其内在应有的活力。

20世纪80年代中期至90年代,伴随我国改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步建立,我国教育体制的改革也随之发生了根本性的变化。就政府与公立大学的关系而言,过去行政隶属性质的政府与学校角色开始发生了变化,逐步形成了举办者、管理者和办学者的三方主体关系,为了适应市场经济的需要,学校外部过去只面向政府并听命于教育主管部门的状况也发生了变化。正是由于上述学校内、外部关系的“渐进式”变化,以及在市场经济条件下利益关系的建立,高等学校作为法人的地位也开始清晰和明确起来。

1993年,《中国教育改革和发展纲要》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,明确高等学校的权利和义务,使高等学校成为面向社会自主办学的法人实体。”^[2]随着这种法律关系的变化,教育界要求从法律层面上确定高等学校法人地位的呼声愈加强烈。1995年9月1日,《教育法》第一次以法律的形式确立包括高等学校在内的学校及其他教育机构的法人地位,并就其基本权利予以了规定。^③1998年颁布的《高等教育法》则进一步明确了高等学校的基本权利,如:自主设置和调整学科、专业权,自主制订教学计划、组织实施教学活动权,自主开展科学研究、技术

开发、技术交流与合作权,自主确定教学、科研、行政等内部组织机构的设置和人员配备权等。但我们看到,在高等教育改革的实践中,尽管《教育法》与《高等教育法》等明确规定了高等学校办学的自主权,但由于上述法律以及相关行政法规、教育部门或者地方政府规章等规定都过于笼统和粗略,特别是在没有真正界定好作为管理者的政府与办学者的学校之间的权利义务界限的情况下,学校在“依法享有办学自主权”等方面始终未能切实而有效地得以落实。^[3]当然,现有的办学自主权都未充分落实的状况下,进一步扩大高等学校自主权也就无从谈起了。

三、高等教育综合改革路径探析

“简政放权”是十八届三中全会决定“加快转变政府职能”部分的核心内容。在我国高等教育改革中,简政放权的根本目的在于对教育公共权力的有效制约,赋能还权的根本目的在于通过有效落实与扩大学校办学自主权激发高等学校办学的活力。但就前者而言,转变政府职能虽然已经提了很多年,教育主管部门也做出了数次的行政改革,但从改革的实践效果来看,教育主管部门的职能转变还未能完全适应教育综合改革进一步深化的需要,“设兵把口”^[4]仍然是高等教育行政管理工作的“常态”。可以说,高等教育改革的最大阻力还是来自于权力部门自身。为了更好地破解当下高等教育综合改革过程中所面临的难题,就需要切实有效地转变政府职能,通过政府简政放权并赋能还权于学校的方式为高等教育内涵式发展持续地提供动力与活力。

1. 以“落实高等学校自主权”为切入点

教育管理部门须按照《高等教育法》所规定的高等学校基本权利内容认真逐项地检查落实情况,对于不符合教育法律、行政法规的规定予以及时废止,清除人为的“藩篱”。在尊重教育发展规律的基础上,厘清政府与学校管理的边界,凡有利于深化高等教育综合改革发展、有利于高等教育内涵式发展、有利于政府治理创新的简政放权措施就要大胆实施,该放的权

力切实地放下去、放到位,使得落实与扩大高等学校的办学自主权的综合改革落到实处。教育主管部门在深化高等教育综合改革过程中,要使“简政放权”与“政府治理”相结合,“赋能还权”与“科学发展”相结合,“过去纠错”与“未来创新”相结合,从而有效地推进深化高等教育的综合改革。

2. 真正界定好政府“内、外”管理的两种职责

在我国,政府对于高等学校的管理来自两个方面:一是作为公立大学的投资者通过投资的方式对于学校进行管理;二是作为教育行政的管理者对高等学校进行管理。但就目前而言,政府作为投资者与教育行政管理者的两种职责往往被搅和在一起,影响了高等教育综合改革的深入发展。就作为公立大学的投资者而言,政府应当履行好三中全会决定关于“省级政府教育统筹权”的要求。这不仅包括各地高等教育规划以及财政投资的统筹权,而且也包括对公立高校管理的决策权。政府应就“学校发展定位、培养目标、办学方向、学校内部治理结构”等重大内容认真履行其投资者的义务,并以章程的形式明确界定政府与学校各自的权利义务关系。作为高等教育管理者,政府的主要任务是依法行政,即在教育行政管理中监督与检查高等学校是否按照国家的教育路线与方针办学,是否按照经教育主管部门审核批准的章程实施教育管理,从而真正履行好监督教育机构实现教育公平与提高教育质量的行政监察职责。可以说,界定好政府在高等教育综合改革中的内、外部两种角色与职责是深化高等教育综合改革,转变教育主管部门职能,真正厘清政府、学校与社会三者关系的重要路径。

3. “依法制章”与“依法治校”

在简政放权与赋能还权的基础上,“依法制章”与“依法治校”是有效地深化高等教育综合改革的重要途径。“依法制章”就是要求高等学校必须按照国家教育法律、法规及规章来制定其大学章程,教育行政主管部门依法审核其大学章程,并在此基础上核准其章程的法律效力。“依法制章”的关键在于“制”字,大学章

程只要经过相关教育行政部门的核准就具备了相应的法律效力,无论政府、学校还是社会各界都应当主动遵守,并提高其对于大学章程重要性的认知与尊重程度。“依法治校”就是要求高等学校将章程作为学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则。“依法治校”的关键在于“治”字,高等学校应当构建起学校内部科学、长效的治理机制,并以章程为依据,制定出内部的管理制度及机制运行规则,从而自主实施办学与管理活动、开展社会合作。与此同时,学校各方当事人都应当按照章程的规则与内容办事,从而使章程作为“软法”不“软”,体现在:对“内”不仅在校内规章制度中起着“宪章”的作用,成为规范学校办学与管理各项规章制度制定与实施的“准则”,而且成为包括政府在内的投资者检验所投资学校是否按照章程办学的“标准”和进行投资的“契约”;对“外”不仅是教育管理者管理与评估的“尺度”,而且也是社会监督与评价的“标杆”。只有这样,依法治校才能真正地在深化高等教育综合改革中充分发挥其功能性的作用。

4. 强化教育管理部门的法律责任

大学章程是高等学校构建现代大学制度的核心工程。学校办学自主权通过章程的形式得到确认与规范是现代大学制度构建的“基石”。因此,教育行政主管部门应对已通过审核的大学章程给予充分的认可与遵守,即:大学章程一经批准发布即发生法律效力,这种约束力不仅使学校内部,包括教师、职工以及学生等在内的各方当事人受到约束,而且作为高等教育管理者的政府也要受此约束。在充分简政放权的基础上,如果教育行政部门越权、错权地干预甚至侵害了学校的办学自主权,高等学校就可以依照法律法规以及章程相应的规定来维护自身的合法权利,教育行政部门应当为此承担相应的法律责任。与此同时,为了保证现代大学制度落到实处,也要求包括公立大学投资者的政府以及教育行政部门负有管理与监督的职责,加强高等学校章程执行情况的检查和评估。在检查评估中,一经发现有不合章程规定的内容,即责令其限期改正并依法、

依纪处理,从而使简政放权下的赋能还权工作抓牢、做实,真正营造出深化高等教育综合改革以及构建现代大学制度所必备的法治氛围。

5. 深入推进“管、办、评”的有效分离

目前在高校中教育行政主管部门集“管、办、评”于一身的弊病已逐渐凸显。为此,十八届三中全会决定中明确提出要“深入推进管办评分离”,探索一套“管办评”新体系。在深化高等教育综合改革以及强化国家教育督导的基础上,我们必须明确:作为“管”者,政府的治理要界限清晰;作为“办”者,学校的办学要自主有度;作为“评”者,社会的评估要科学公正。只有这样,才能使“管办评”主体各司其职,各显其能。与此同时,在充分尊重教育发展规律以及尊重学校自主权的基础上,应尽快制定科学有效的高等教育评估监测体系,将各类高等学校的教育评估监测逐步从教育领域的“内部”评估向委托社会组织开展教育评估的“外部”评估转变。

6. 创造高等教育公平竞争的环境

深化高等教育综合改革,还需要建设“统一开放、竞争有序”的教育发展环境,从而使优质教育在教育资源配置中起基础性的作用。当今阶段应以公立大学为主导,注重多种形式办学,加快形成公立与非公立高校公平竞争的态势,从而提高高等教育资源配置的效率和公平性。为此,应适时建立高等教育“开放、透明、公平”的竞争规则,实行统一的高校准入制度与退出机制,深化高等教育综合改革,探索新型的高等教育政府治理模式,建设法治化的教育环境。与此同时,教育主管部门应改革高等教育的监管体系,在强化国家教育督导的基础上,实行统一的教育监管体系,营造高等教育的公平竞争环境。

7. 加快完善高等教育的法制建设

与时俱进的高等教育制度特别是高等教育法律制度直接关系到我们能否真正深化高等教育综合改革的法制保障问题。自1999年《高等教育法》实施以来,我国高等教育改革深度与广度都取得了巨大的发展,但与之相适应的高等教育法律制度却滞后于这种变革与发展,适

时修改《高等教育法》已势在必行。与此同时,还应当有的放矢地作好高等教育法规的“立、改、废”工作,使修改后的《高等教育法》更加系统、完整,使《高等教育法》所规定的条件、标准以及相应的法律责任等更加具体,以增强高等教育法规的执行性与操作性,力求形成一个鲜明体现高等教育规律及特点,与我国高等教育内涵式发展相适应的内容详实、规范严谨、层次分明、相互协调、有机统一的高等教育法律体系。

注释:

①根据《教育法》第26条及《高等教育法》第27条的相关规定,设立高等学校必须依法提交学校章程,并把学校章程的制定作为设立高等学校必须具备的法定基本条件。因此,自《教育法》和《高等教育法》颁布以来,凡新设立的高等学校都必须具备学校章程。但在1995年《教育法》实施前所设立的所有公立大学由于历史的原因,都不具备学校章程。因此,要求公立大学加快制定大学章程已成为目前构建现代大学制度中所亟待解决的主要问题。

②1956年原高教部颁发的《高等学校章程草案》中规定:“高等学校的基本任务是适应着国家的社会主义建设的需要,培养具有一定马克思列宁主义水平,实际工作所必需的基本知识,掌握科学和技术的最新成就和理论联系实际的能力,并且身体健康,忠实于祖国,忠实于社会主义事业和准备随时保卫祖国的高级专门人才。”我们可以看到,在这样一种政府与高等教育的关系下,政府关注的是高等教育的发展在社会主义国家建设与社会发展中的作用,并要求我国的高等教育与执政党的思想相吻合、与社会经济需要相适应,从而培养出社会主义事业的接班人。

③《教育法》第二十八条规定:“学校及其他教育机构行使下列权利:(一)按照章程自主管理;(二)组织实施教育教学活动;(三)招收学生或者其他受教育者;(四)对受教育者

进行学籍管理,实施奖励或者处分;(五)对受教育者颁发相应的学业证书;(六)聘任教师及其他职工,实施奖励或者处分;(七)管理、使用本单位的设施和经费;(八)拒绝任何组织和个人对教育教学活动的非法干涉;(九)法律、法规规定的其他权利。国家保护学校及其他教育机构的合法权益不受侵犯。”第三十一条明确规定:“学校及其他教育机构具备法人条件的,自批准设立或者注册登记之日起取得法人资格。学校及其他教育机构在民事活动中依法享有民事权利,承担民事责任学校及其他教育机构中的国有资产属于国家所有。学校及其他教育机构兴办的校办产业独立承担民事责任。”

参考文献:

[1] 教育部. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/201008/93785.html.

[2] 教育部. 中国教育改革和发展纲要[EB/OL]. http://www.eol.cn/guojia_3489/20060323/t20060323_49571.shtml.

[3] 焦志勇. 努力寻求政府对高等学校管理的界限[J]. 中国高等教育, 2012, (3): 17-19.

[4] 刘玉海. 简政放权的未来是对公共权力进行有效制约[EB/OL]. <http://www.21cbh.com/HTML/2013-6-26/xNNjUxXzcxMjIxNw.html>.

(责任编辑 朱玉成)

Streamlining Administration, Instituting Decentralization and Empowering Right: A Discussion on the Method to Deepen the Comprehensive Reform of Higher Education

Jiao Zhiyong

Abstract: “Deepening the Comprehensive Reform of Higher Education” is one of the major goals proposed on the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee. The basic purpose of streamlining administration and instituting decentralization is to efficiently restrict the public power in education system, and the fundamental intention of empowering right is to vitalize universities by developing university system, and hence to promote the connotative development of higher education. Therefore, it is a matter of great urgency for the government to actualize administration streamlining and decentralization, and for institutions of higher education to empower right through university constitution construction.

Key words: reform of higher education; streamlining administration and instituting decentralization; institutional construction of right empowerment; the construction of legal system