

高等教育跨越式发展必须注重制度创新

李志祥, 贺亚兰

(北京理工大学,北京 100081)

摘要:本文对我国高等教育的体制、制度进行了分析,提出高等教育跨越式发展面临着制度创新的紧迫课题;明确了政府和高校进行高等教育制度创新的原则和思路;指出了高等教育制度创新的指导思想、内容、已经取得的成绩和未来的发展趋势。这些内容为高等教育制度创新方面的研究提供了有益的参考。

关键词:高等教育;跨越式发展;制度创新。

中图分类号:G64

文献标识码:A

文章编号:1009-3370(2004)01-0003-03

教育作为我国现代化建设中全局性、战略性和基础性的重要工程,要发挥其先导作用,保证其获得跨越式发展,就必须适时对教育的各项制度进行创新,从根本上解放和发展生产力,最大限度地促进教育的绩效增长,使教育不断适应现代化建设不断发展变化的需要。

我国高等教育近年来得到了快速发展,对经济和社会的发展产生了巨大的动力作用。尽管如此,高等教育制度创新的任务依然非常艰巨,需要通过改革,健全和完善与社会主义市场经济体制发展相适应的高等教育制度体系。

一、制度创新是我国高等教育目前面临的紧迫课题

在经济全球化的今天,由科技革命带来的强烈冲击极大地解放和发展了生产力。人作为生产力最活跃的因素,与高科技的关系越来越密切,与社会进步和经济发展的关系越来越主动。人越来越需要通过教育,特别是高等教育获得精神享受和技能与素质的提升,得到全面发展。党的十六大提出了加快培养和造就数以千万计的专门人才和大批拔尖创新人才的战略任务,对高等教育在量的发展和质的提高方面提出了更高要求。终身教育、学习型社会应运而生。人们希望上重点大学、读名牌专业、成创新人才的愿望日益强烈。这些不断出现的新情况,要求高等教育的发展必须能够主动协同于社会生产力的发展,协同于人的多元需求和全面发展;要求承担高等教育任务的高校必须具有更为柔性的,自我发展、自我约束,灵活应对新情况、迎接新挑战的机制和能力。这就使高等教育面临着加紧推进制度创新的迫切需要。

首先,迫切需要通过制度创新加大高校办学的自主权。我国高等教育长期运行在一种高度集中的计划经济制度环境中,外部环境虽然发生了体制转轨、社会转型的急剧变化,但高等教育体制改革还没有从根本上改变计划型体制的基础。高校的经费来源、专业设置、招生计划、教育活动、人员编制、

后勤服务、收费政策等,很大程度上依然按照行政计划安排,由政府统管,高校的办学自主权,特别是设置学科门类和专业、聘任和激励师资队伍自主权都非常有限。这既不利于激发高校的活力和积极性,也会影响高等教育的快速发展和全面建设小康社会的步伐,急需从根本上进行变革,建立一套科学、完善的制度体系,给高校、特别是重点高校更多的办学自主权,使这些高校能够面向经济建设主战场,比较及时地增加国民经济和社会发展急需、学生成长和成才急需的新专业和新学科,比较自主的改造或者放弃过时专业,改变专业口径偏窄,新兴学科、边缘学科、交叉学科容量不足的现状,采取超常规办法为社会培养各种急需的高新技术人才和高层次的专业人才。

其次,迫切需要通过制度创新进一步改变高校部门所有制的局面。我国高等教育虽然经历了“共建、合作、合并、调整”的宏观管理制度改革,取得了历史性突破,使得条块分割,单科性、行业性院校过多等弊端有了很大改善,但制度创新并没有完全到位,高校的办学效益仍然不高,高等教育管理体制仍然不畅。一方面,中央部委、地方政府各管一摊。一个地方既有师范大学,又有师范学院;既有理工大学,又有工业大学。一些原来隶属于不同部门和行业的高校,即使通过行政手段实现了合并,也会由于学科优势的不同、师资特点的差异、利益格局的划分等原因难以真正融合在一起。一些地方所属的高校即使找到了合适的合作伙伴,也会由于地方政府的保护而无法有效实现资源共享。有的单位为追求一部分眼前利益,强化行政手段,对所属高校的发展干涉过多。一些规模较小、学科单一的高校原以为“大树下面好乘凉”,合并到重点高校之后,尽管冠上了名牌大学的招牌,但师资力量、办学资源、办学经费等仍然捉襟见肘,学科水平、教育质量很难得到跨越式发展。另一方面,目前仍然有一批重点大学隶属于国家教育主管部门或者由其他部委主管,不但没有缓解统得过死、包得过多的局面和按照行政手段管理高等教育的弊端,而且在一定程

收稿日期:2003-12-03

作者简介:李志祥(1946—),男,北京理工大学常务副校长,管理与经济学院管理科学与工程学科教授,博士生导师,研究方向为管理决策方法与技术。

度上更加强了部门办学的体制,导致个别京外重点高校为了得到主管部委的及时支持,不得不建立驻京办事处,这些现象存在的根本原因是部门所有制的高校管理体制。这种管理体制,难逃计划经济体制的影子,本质上不符合高等教育的发展规律,需要进一步打破高校行业和部门所有的局面,明确高校法人实体的责权利,特别要对重点高校“松绑”,减少对优秀一流高校的控制,给它们更多的办学自主权,建立与市场经济规则相适应、遵守教育发展规律、富有效率的高等教育管理体制。

二、制度创新要以十六届三中全会精神为指南

党的十六届三中全会颁布的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出,要“完善和规范以政府投入为主、多渠道筹措经费的教育投入体制,形成公办学校和民办学校共同发展的格局。”这是党中央、国务院对高等教育改革发展提出的新要求,也是高等教育实现创新的重大机遇,更是高等教育制度创新必须遵循的指导思想和行动指南。长期以来,我国高等教育的投资来源,主要依靠国家的财政性经费投入。由于连年扩招,绝大多数高校已经竭尽所能、最大限度地调用了一切可能的办学潜力。同时,受国民经济发展总体水平和国家财政实力的制约,国家财政性教育经费用于高等教育的投入严重不足,滞后于高等教育规模发展,一些地方高校生均拨款额逐年下滑。这些情况使许多高校处于超负荷运转状况,办学条件十分紧张。造成这种局面的根本原因,是这种近乎单一的财政性经费投入体制和过于死板的经费管理制度。

我国的高等教育经费由政府教育行政部门、财政部门 and 计划部门共同管理,事权与财权长期分离,教育行政部门主管教育事业,而事业费和基建投资则分别由财政部门 and 计划部门主管,教育行政部门既不能根据教育事业发展的需要提出动态的经费预算方案,也无权分配和管理被批准的预算内教育经费。一些行业或部门所属的高校,其投资拨款渠道更为复杂,既要受到教育行政部门的管理,又要直接向上级主管部门负责,还不能忽视了财政部门 and 计划部门的政策和态度。这样的教育经费管理制度,既不能保证国家教育支出的增长,也不能使国家有限的教育资源得到合理利用,反而在客观上为克扣和挪用教育经费提供了某种方便和可能。另外,目前高等教育领域常常以工程项目、共建等各种名义进行的重点投资,大都具有政府背景,其投资运行机制普遍具有较强的行政干预特征,不仅不利于把竞争机制引入高等教育领域,而且有悖于体现教育公平,容易引起高校间的不平衡感和受挫折感,从而影响高等教育整体质量和效率的提高。

因此,适应市场经济发展的要求,要不断完善和规范以政府投入为主、多渠道筹措经费的高等教育投入体制,形成公办高校和民办高校共同发展的格局,从源头上理顺政府和高校之间的责权利关系,从根本上扫除制约高等教育发展的观念上、体制上和制度上的障碍。

对政府来说,首先要认识到,给高校不断注入的更大投入,不应成为对高校的更大束缚,而应是给高校注入更多活力、更大机遇和更广泛的自由。要规范对重点投入项目的检查与评估,特别是不能简单地按照土建工程的评估办法来对待高等教育领域的重点建设项目。其次,要减少甚至消除对高等教育投入中非公有经济的政策歧视和传统偏见,创建鼓励社会力量投资办学的新制度、新体制。在公办大学里,也能吸纳社会资金,含社会人和自然人的财力和智能资源,特别是财力资源,到学校直接投资办学,直接进行合作和科研开发。要加紧立法,规范地吸纳社会财力注入高校的发展;要继续按照“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的方针鼓励民办高等教育的发展,引导形成公办和民办高校协调发展、共同进步的格局。第三,对高校的宏观管理与调控,不应再延续计划经济体制下的行政性控制特征,而应通过立法、计划、拨款、评价、监督等手段,严格依照法律授权来进行。要规范行为,依法治教,依法落实高校办学自主权。第四,未来社会是一个学习型社会,每个人都会终身学习。各级政府应该把满足人们接受高等教育的强烈需求作为第一要务,尽快建立不同类型及层次相互衔接、贯通的高等教育体制和更为开放、灵活的高校制度,形成完善的社会化高等教育网络,满足人们多层次、多样化的教育和学习需求。

对高校来说,会在历史的发展中积淀强有力的自我发展、自我革新的动能,这种能量需要及时给予释放,而释放的渠道就是改革和创新。随着办学自主权的不断扩大,高校进行制度创新有了更为广阔的空间。首先,高校应该适时转变办学理念,紧紧抓住社会对高等教育强烈需求的机遇,充分利用好政府颁布的有关政策和制度,广泛吸纳丰富的社会资金,按照教育投资的构成成立董事会,采用全新的模式进行教育管理。其次,高校不要一味地等待、依赖政府统一颁布有关制度,而要及时总结办学经验,激发自身的活力,独立自主地想办法解决影响学校发展的一些瓶颈问题,要通过全方位的制度建设和创新,合理配置教育资源,以学科发展为龙头,及时调整人才培养模式,修订招生就业制度,创新人事制度、分配制度,完善教育质量评估标准,提高人才培养质量。第三,有实力的高校还应按照教育部颁布的《关于规范并加强普通高校的新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》精神,积极大胆试办独立学院,改变高校部门所有制局面。要认识到,这一政策的出台,符合穷国办大教育的国情。一方面,可以充分发挥高校优质的教学传统、教学资源、管理模式和富余师资的作用,使这些资源产生强大的社会辐射功能;另一方面,可以充分利用来自于社会力量的资金、资源、办学热情和灵活机制,产生优质高等教育资源与强大社会资源的“强强联合”效应。

三、以制度创新催生高等教育的跨越式发展

高等教育制度的创新包含诸多内容,其中最基本的包含两个方面:一个是国家对高等教育宏观管理的制度安排;一个是以高校内部制度为主要内容的高等教育系统的制度安排。

改革开放以来,在科教兴国战略思想的指导下,以制度创新为原动力,我国的高等教育得到了高速发展,取得了规模、质量、结构、效益的同步提高。

就制度创新两个方面的突出成绩来说,一是高等教育的管理体制改革取得了重大突破。1992年以来,党和国家按照“共建、合作、合并、调整”的方针,对一部分高校进行了管理体制调整,实行地方与中央共建;将一部分高校合并组建为多科性或综合性高校。基本改变了计划经济体制下形成的部门和地方条块分割,单科性、行业性学校过多,结构布局不尽合理,办学效益不高等弊端。建立起了政府宏观管理、学校面向社会自主办学的新体制,规范了政府与高校的责权利关系。加强了政府在立法、拨款、规划、信息服务、政策指导、评估等方面的宏观管理,同时对高校的招生就业制度、财政拨款机制、人事和分配制度等进行了改革。逐步扩大了高校委托培养和自费生的比例;实行少数毕业生由国家安排就业,大多数学生自主择业的制度;采取基金制,允许学校在国家 and 地方预算经费之外,依法筹集资金,增强了高校办学的自主权和主动适应社会的能力。这一体制极大地激发了省级政府办学的热情,调动了高校为地方经济和社会服务的积极性,扩大和优化了高校的办学资源,形成了重点高校、普通高校等不同的办学层次,定位得当,促进了高等教育水平和质量的上升。

二是建立、健全和坚定了党委领导下的校长负责制。新中国成立以来,高校领导体制发生了多次变更,先后经历多个发展阶段,大体分为校长负责制和党委领导下的校长负责制。《中华人民共和国高等教育法》明确规定:“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。中国共产党高等学校基层委员会按照中国共产党章程和有关规定,统一领导学校工作,支持校长独立负责地行使职权。”这种体制是历史的选择,实践证明是较好的管理模式。在这种体制下,校党委在学校处于政治领导核心的地位,校长是学校的法人代表和行政负责人,党委统一领导学校工作,重大问题由党委集体讨论决策,发挥了党组织的政治核心作用。同时,党委积极支持校长依法独立负责地工作,调动了校长的积极性,发挥了校长对教学、科研、管理等工作的指导作用。党政关系的协调统一,保证了高校各项工作的顺利进行,促进了高等教育事业的发展。

可以说,通过不断的制度创新,我国高等教育当前正在经历着自它诞生以来最为深刻的变革:高等教育的体制正在逐

步突破计划经济体制模式,向与市场经济体制相适应的多元化模式转型;高校发生了从为少数人提供专门训练到大众化的高等教育,从学术的象牙塔到与社会的联系日趋密切,从相对封闭到置身于社会生活中心的转变。高校不仅在知识生产、传播方面起到了基地的作用,并且在不断地为政府和社会提供着各种各样的咨询和课题研究。仅“九五”期间,高校承担国家自然科学基金面上项目70%以上、重点项目一半左右,承担国家“863”计划和“973”项目都在三分之一左右。高校正日益成为国家科技创新特别是基础研究领域的生力军,成为引领时代潮流的智囊团,促进社会发展的思想库和哺育知识型企业的孵化器。

但是,高等教育的发展是一个永无止境的过程。随着混合所有制经济形式的发展和社会主义市场经济体制的逐步完善,随着以政府投入为主、多渠道筹措经费高等教育投入体制的日益规范,随着公办高校和民办高校共同发展新格局的逐渐形成,还需要进一步理性思考高等教育的发展问题,需要及时总结“共建、合作、合并、调整”的经验,在高校的格局变革中更加注重学科互补、地域优势以及强弱合并,进一步推进高等教育的理性发展。随着社会的转型和制度建设的日益深化,高校的管理体制、领导体制、人事和分配制度、学制等必将发生新的变革。高校很可能在不远的将来,采取“董事会领导下的校长负责制”和“党委领导下的校长负责制”两轮驱动、协同发展的领导体制,使高校校长真正成为独立的社会法人,在中国共产党的领导下,在法律法规的规范下,真正以人为本、自主办学、服务社会、服务国家,按照教育的发展规律办教育,发展教育。在学科、专业和学制的设置与选择方面具有充分的自主权并富有弹性,更加体现“以学生为本”的治校精神。在岗位设置、人员聘用、转岗分流等方面具有可操作的激励措施和更加科学的运行机制,真正实现“以人才为本”的办学理念。

历史告诉我们,教育的发展同生产力的发展一样,也是以思想解放为先导的,落后首先是由于思想和观念上的落后。只有解放思想,实事求是,才能发挥自身的比较优势和后发效应,缩短差距,提高竞争力,最终实现跨越式发展。党的十六届三中全会通过的《决定》,体现了解放思想、实事求是、与时俱进的马克思主义理论品质和实践精神,是深化社会主义市场经济体制改革的一次思想大解放、行动总动员,我们必须按照“三个代表”重要思想的要求,认真贯彻全会精神,更新教育观念,扎扎实实以制度创新推进高等教育的跨越式发展。

参考文献:

- [1] 关于完善社会主义市场经济体制若干问题学习读本[R]. 中共中央党校出版社,2003年10月第1版.
- [2] 姚启和. 90年代中国教育改革大潮丛书——高等教育卷[M]. 北京师范大学出版社,2002年11月.
- [3] 熊志翔. 高等教育制度创新论[M]. 广东高等教育出版社,2002年8月.
- [4] 陈至立. 我国加入WTO对教育的影响及对策研究[N]. 中国教育报,2002年1月9日.
- [5] 孙喜亭,刘淑兰,李志英. 高等教育概论[M]. 北京师范大学出版社,2003年6月.
- [6] 姚启和. 高等教育管理学[M]. 华中理工大学出版社,2000年1月.
- [7] 中国教育与人力资源问题报告[J]. 中国高等教育,2003年第13,14期.
- [8] 阳春. 我国高等教育发展的现实基础与路径选择[J]. 中国高等教育,2003年第22期. (下转第9页)

参考文献:

- [1] 李金奇.美国、德、法高等学校内部管理系统的比较——兼谈对我国高校内部管理体制改革建议[J].科技进步与对策,2000.12.
- [2] 何振海,杨桂梅.MIT 本科教育特色及其启示[J].比较教育研究,2003.7.
- [3] 贺祖斌. 高等教育质量保障与评价机制建设[J].高教探索,2003.1.
- [4] 中国科学技术大学学位办公室.加强学科交叉 实现资源共享 促进学科建设[J].学位与研究生教育,2001.12.
- [5] 毕宪顺. 建立现代大学制度:高校管理体制改革的目標[J].山东师范大学学报(人文社会科学版)2003.4.
- [6] 尹建国,曾冬梅.论地方综合大学的学科建设[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2000.1.

The Formation of Core Competitiveness in Contemporary Universities

HOU Guang-ming HUANG Li

(Beijing Institute of Technology, Beijing 100081)

Abstract: Universities are regarded as the cultivation basis for highly qualified talents, and the formation and improvement of their core competitiveness are very crucial to the advancement of cultural competitiveness. This article focuses on the presentations of university core competitiveness at different levels, and proposes the methodology and techniques of forming core competitiveness, and points out the protective measures for lifting up core competitiveness under current situations. The proposed theories and methodologies should be interwoven with the reality, and they will provide reference and guidance for the formation of core competitiveness and great expansion of universities in China.

Keywords: Contemporary Universities; Core Competitiveness; Educational Creativity.

.....
(上接第 5 页)

Institutional Innovation is Crucial to the Great Expansion of Higher Education

LI Zhi-xiang HE Ya-lan

(Beijing Institute of Technology, Beijing 100081)

Abstract: This article analyses the higher education systems and institutions in China, and proposes that the great expansion of higher education in China is facing an urgent issue, which is the institutional innovation of the educational system. Principles and thoughts on the innovation of higher education systems in China are laid down for the government and higher education institutions; it proposes the guidelines, contents of institutional innovation, and sums up the achievements obtained and forecasts the trend in the future for the institutional innovation in higher education. These have all contributed to the search in higher education institutional innovation.

Keywords: Higher Education; Great Expansion; Institutional Innovation.