

从话语分析的视角看我国高教宏观管理改革的过程与特点

马 勇¹, 丁里里²

(1. 中国海洋大学 高教研究与评估中心; 2. 中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100)

摘 要:从 20 世纪 80 年代的“统一领导、分级管理”到 90 年代的“变条块分割为条块有机结合”,再到本世纪初的“依法治教、依法治校”,显示出高等教育宏观管理强势话语的流变过程。其较为突出的特点是政府在逐步转变传统单一的管理方式,实现管理手段的多样化;从 20 世纪 80 年代的“一包二统”到 90 年代的“条块分割的弊端明显”,再到本世纪初的“中介组织发展不完善”,可以看出高等教育宏观管理问题话语的流变过程与特点;从 20 世纪 80 年代的“扩大高校自主权”到 90 年代的“八字方针”,再到本世纪初的“发展中介组织、加强教育评估”,可以揭示高等教育宏观管理对策话语的流变过程与特点。

关键词:高等教育;宏观管理;主导话语;流变过程;流变特点

中图分类号:G647

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2011)04-0095-06

从话语分析的视角看 30 年来我国高等教育宏观管理体制变革过程,可以描绘出这一改革的演变轨迹和揭示其流变规律与特点。我国高等教育宏观管理体制变革的主导话语是指高等教育宏观管理体制变革进程中被普遍认同且占据主导地位的关键性语词,由于话语的流变能折射出改革思路及重心的演变过程,这就为我们总结改革的经验和教训提供了一种途径。根据话语所涵盖内容和具体指向的不同,我们将我国高等教育宏观管理体制变革的话语分为三种类型,即强势话语、问题话语和对策话语,并从三类话语所构筑的系统和语境中来体味和把握我国高等教育宏观管理体制变革的过程及其特点。以下分三个时间段分述并综述之。

一、20 世纪 80 年代我国高等教育宏观管理的主导话语

“文化大革命”结束后,我国在政治、经济、教育等领域进行全面拨乱反正,特别是党的十一届三中全会以后,改革开放成为我国的基本国策,高等教育事业逐步恢复和发展,我国高等教育宏观管理体制变革随之逐步展开。

(一)形成了“统一领导、分级管理”的强势话语

对高等学校实行“统一领导、分级管理”的强势话语的形成与中央政府所颁发的一系列政策、文件有直接的关系,是自上而下的政策推动的结果。

1978 年初,国务院转发《教育部关于恢复和办好全国重点高等学校的报告》,在《关于恢复和办好全国重点高等学校的意见》中要求:根据有利于党的领导,有利于发挥中央和地方两个积极性,有利于在教学和科学研究工作中早见成效的原则,对全国重点高等学校要实行统一领导,分级管理。”^[1]文件的颁布标志着统一领导、分级管理体制在我国重点高校中正式启动。

收稿日期:2011-06-07

基金项目:山东省社会科学规划 2008 年研究项目“30 年来我国高等教育改革与发展语境下高等教育话语流变的规律与特点研究”(08JDC020)

作者简介:马 勇(1965-),男,山东泗水人,中国海洋大学高教研究与评估中心教授。

1979年9月,中共中央“批转了教育部《关于建议重新颁发〈关于加强高等学校统一领导、分级管理的决定〉的报告》。我国开始在全国高等学校中恢复统一领导、分级管理的管理体制,国务院各部委和各省、市、自治区对各自所属的高等学校的领导管理关系进行调整。”^[2]

1985年5月,国家颁布了《中共中央关于教育体制改革的决定》。文件指出“为调动各级政府办学的积极性,实行中央、省(市、自治区)、中心城市三级办学的体制”^{[3]65-66}。这是对我国实行“统一领导、分级管理”的管理体制的进一步的推行与拓展。

1986年3月,国务院颁布《高等教育管理职责暂行规定》,对国家教育委员会、国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府对高等教育的管理职责进行明确规定。该文件的贯彻落实标志着我国统一领导、分级管理制度的确立。

“统一领导、分级管理”话语的主旨是什么,概括地讲,就是中央对高等教育实行统一领导,实行中央和地方两级管理的办学体制,扩大地方和高等学校的办学自主权,从而使高等学校面向社会需要的主动性不断增强。

(二)“一包二统”是主导的问题话语

在20世纪70年代末与整个80年代,为何形成了“统一领导、分级管理”的强势话语,并促进以“统一领导、分级管理”为核心的高等教育宏观管理体制的改革与恢复,主因是面对改革与发展的新形势,大家认识到我国高等教育宏观管理体制的主要弊端是与原计划体制相适应的“一包二统”的长期存在。“一包”即国家包揽办学,对学校包投资、包经费,对学生包培养、包就业;“二统”则是全国大学由政府统管,学生毕业后国家统一分配。这种状况造成了政府有关部门对高等学校统得过死,学校几乎没有办学自主权;统一僵化的机制导致高等教育缺乏生机和活力,严重影响了办学水平的提高和教育事业的发展。^[4]高等教育在管理体制、办学模式上“包得过多、统得过死,从而使教育资源难以得到合理配置和充分利用,影响了整体的办学效益和教育质量的提高”。^[5]在这种情况下,“一包二统”的管理机制已成为制约我国高等教育发展的体制性障碍,构成了引发高等教育体制改革的主导问题话语。

(三)“扩大高校自主权”成为主导对策话语

有“统一领导、分级管理”强势话语的语境,有“一包二统”问题话语的主导,自然就有为解决问题而形成的对策话语。于是,“扩大高校自主权”便成为主导的对策话语。

1979年12月6日,苏步青等几位大学校长撰写的《给高等学校一点自主权》在《人民日报》发表,文章指出缺少自主权是高校现在各种问题的症结所在,并对自主权给出了一定的范围——包括用人权、财权和教学科研方面的管理权。在该文的编者按中强调指出:“学校应不应该有点自主权,应该有那些自主权,教育体制如何改革,才能更好地适应工作重点的转移,这是值得探讨的问题。希望全社会就此提出建设性意见。”^[6]一个关于“扩大高校自主权”的舆论环境在积极地营造和形成。

在舆论推动下,上海交通大学自1979年始,进行人员流动、岗位职责制和内部工资制度改革。1983年6月,“教育部同意上海交通大学扩大管理权限,增强办学活力。全国学交大,以管理、人事、分配制度改革为突破口的高校内部管理体制逐步推开。”^{[7]22}

各地纷纷结合本地情况,开始进行“扩大高校办学自主权”的改革。“1983年2月浙江省就高等教育改革颁布五条决定;1984年6月,湖北省政府实行高等教育改革的六条决定;7月黑龙江省政府颁布《关于扩大全日制高校自主权的若干规定》;12月山东省政府提出了高等教育改革的六条措施。”^[8]由于扩大高校自主权的呼声越来越大,1986年国务院发布了《高等教育管理职责暂行规定》,对扩大高等学校的管理权限进行明确规定。^[9]高等学校在自主权方面的权益得到了政策保障。

二、20世纪90年代我国高等教育宏观管理的主导话语

随着经济体制、政治体制和科技体制的深化,我国高等教育宏观管理体制也逐步深入。高等教育宏

观管理体制改革的重点是变革过去高校单一的隶属关系,增强省级政府的管理与统筹权。

(一)“变条块分割为条块结合”是主导强势话语

所谓条块有机结合就是将隶属于不同管理部门的高校,通过多种方式促进联合办学,取得合理调整高等教育布局和优化高等教育结构的良好效果。1993年2月,在中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》中提出,高等教育改革重点要放在促进多种形式的联合办学,至2000年形成中央和省两级管理、以省级政府为主的高等教育管理新体制。

1995年7月,在国务院办公厅转发的《国家教委关于深化高等教育体制改革的若干意见》中指出,“高等教育管理体制改革的目的是,争取到2000年或稍长一点时间,基本形成举办者、管理者和办学者职责分明,以财政拨款为主渠道经费投入,中央和省、自治区、直辖市人民政府两级管理,分工负责,以省、自治区、直辖市人民政府统筹为主,条块有机结合的体制框架。”^[10]这一阶段主要通过“合作”、“合并”、“协作”和“划转”等形式推进改革。

在1994-1996年间,教育部召开三次高等教育管理体制改革的座谈会。会议明确了高等教育宏观管理体制改革的重点是变革高校单一的隶属关系,增强省级政府的管理权。据统计,到1997年末,“实行不同形式共建的高等学校共有100所,其中国家教委所属31所,其他部委所属高校54所,地方所属高校15所;159所高校合并成74所,减少了85所,使全国高校由1994年的1080所变为1997年的1020所(含新批的若干所);进行各种形式合作办学的高校达288所,形成162个合作办学体,总计372校次;8所中央部委所属高校调整为地方管理的高校。”^[11]

在1999年6月中共中央、国务院颁布的《中共中央、国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》中进一步要求,要“简政放权,加大省级人民政府发展和管理本地区教育的权力以及统筹力度,促进教育与当地经济社会发展紧密结合。”^{[12]288}在三年内基本完成高等教育管理体制和布局结构的调整。

自1993年到2002年,“我国对517所高校进行了管理体制的改革与调整,实行了以地方为主,中央和地方共建的体制;对29所重点高校实行了以中央为主、中央和地方共建的体制;先后将637所高校合并组建70所多科性和综合性的高校。”^{[12]205}经过调整改革我国基本确立了以中央和省级政府两级管理、以地方统筹管理为主的新的高等教育管理体制。

(二)“条块分割的弊端明显”是主导问题话语

“条块分割的弊端明显”成为当时主导的问题性话语。条块分割是指我国在政治、经济等许多领域内长期实行的按照中央到地方的不同部门内部上下层次系统分成的条条管理,与按照行政区域分成的块块管理相结合的管理体制。随着高校办学规模的扩大,学校数量的增加,尤其是高等教育基建投资和毕业生分配政策的变化,使得条块分割管理体制的弊端日益明显。条块分割的弊端主要表现为以下三个方面:“一是中央与地方教育行政部门之间,各级教育主管部门与高等学校之间职权责任不清晰,教育资源不能优化配置从而影响整体教育质量和办学效益;二是由行业部门来办学和管理,致使高校科类单一、专业口径过窄;三是条块分割管理体制,造成办学分散、专业设置重复、学校规模偏小、办学效益低下,阻碍了我国高等教育的更大发展。”^{[7]16}

(三)“共建、调整、合作、合并”成为主导的对策话语

经过积极探索不断总结经验,逐步形成了“共建、调整、合作、合并”的话语,并成为这一时期主导的对策话语。

一是“共建”。自1999年至2004年,教育部已陆续与24个行业部门、企业签订了共建高校的协议。这一阶段高校共建主要有三种类型:共建高水平大学,科技部与地方高校共建实验室,教育部与无教育部直属高校的地方共建地方高校。

二是“调整”。所谓调整就是“针对高等教育区域设置不合理或学科、层次设置不合理的情况,进行管理体制和院系的调整。解决学科的重复设置、交叉、分散、封闭等问题。”^{[7]17}

三是“合作”。所谓合作就是距离相近或学科相近、层次差不多的两所或两所以上的学校在自愿互利的

基础上,采取各种形式的合作,实行资源共享、优势互补、学科交叉、协调发展、共同提高办学水平和效益。

四是“合并”。所谓合并就是以提高办学效益和教育质量为目的,因地制宜、因条件为宜地对某些院校进行合并。2000年高校合并达到了空前的程度,参与合并的院校达到231所,合并后组建高校91所。“从1998年到2000年经过三次院校的调整,基本上完成了部门院校宏观管理体制改革的任务。原来由62个国务院部门(单位)管理367所普通高校,变为现在只由10余个部门(单位)管理120所左右;其中,由教育部直接管理71所,其他少数部门管理50所左右。由地方管理或以地方管理为主的普通高校达896所。”^{[13]12-16}

通过以上四种方式的改革,高等学校的数量明显减少,规模效益得到了提高,结构布局也变得更加合理。

三、21世纪初我国高等教育宏观管理的主导话语

1998年颁布的《中华人民共和国高等教育法》以法律的形式巩固了上个世纪高等教育管理体制改革的成果。初步形成了较完备的教育法律、法规体系的框架,使我国逐步走上了依法治教的轨道。

(一)“依法治教、依法治校”是主导强势话语

所谓“依法治教、依法治校”是依法治国方针在高等教育领域的延伸和组成部分,随着我国高等教育法律制度体系的建立和完善,高等教育宏观管理应该在法律框架内进行改革。在执行过程中主要包括三个方面的内容:“一是全面推进依法治教,进一步完善教育法律法规体系,推动教育事业改革与发展;二是依法规范学校办学行为,推动学校建章立制、依法治校,依法加强教育管理,进一步增强学校自我约束机制;三是坚持依法行政,进一步转变政府的职能和管理方式。”^{[13]13-17}

按照有关法律的规定,国务院统一领导全国高等教育事业,高等教育宏观管理实行中央与地方两级管理、分工负责的体制。省级人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业。国务院、各地方政府应该在法律的框架下对高等学校进行治理。各高校自身也应该遵照法律的规定进行管理。2003年教育部专门颁布了《关于加强依法治校工作的若干意见》,文件指出,依法治校是依法治教的组成部分。实行依法治教,把教育管理和办学活动纳入法治轨道,是深化教育改革,推动教育发展的重要内容,也是完成新时期教育工作的重要保障。依法治校是贯彻党的十六大精神,推进依法治国方略的基本要求,是教育事业深化改革、加快发展,推进教育法制建设的重要内容。

(二)“中介组织发展不完善”是主导问题话语

近年来我国高等教育的大发展,凸显了我国高等教育“中介组织发展滞后”的问题,“中介组织发展不完善”成为主导性的问题话语。

在西方国家中中介组织是政府与高等学校之间的“缓冲组织”或“减压阀”,充当着缓和双方之间矛盾的角色。我国高等教育中介组织发展不完善主要表现在以下几个方面。一是一些有影响的高等教育中介组织存在着明显的政府依赖性,在教育部的领导下开展工作,实际上是代替政府行使职能,具有官方或半官方性质,这并不是真正意义上的中介机构。^{[3]257}二是高等教育中介组织组成人员素质参差不齐专业技术偏低。由于资金缺乏,中介组织无力聘请有专业水平的专家,导致高校对教育中介组织的信任缺失。三是我国高等教育中介组织发展极不平衡。在关注重点方面大都集中在咨询和评估方面,在地域的分布上都集中在东部发达地区而西部较少。^[14]

(三)“发展中介组织,加强教育评估”是主导对策话语

为解决高等教育中介组织发展存在的问题,“发展中介机构,加强教育评估”便成为主导的对策话语。为了能真正维护人民群众在高等教育中的利益,真正体现民主和公平,就必须吸收高等教育各相关利益者,如社会各个阶层、团体和个人等参与到高等教育管理中来。发展中介组织有利于加快转变政府职能和促进教育体制改革,有利于加强大学和社会之间的联系与交流。因此,我国应建立和完善跨区域、跨部门、性质多样的教育中介组织。

所谓教育评估就是根据教育目标和标准对教育工作做出价值判断并改进工作的过程。^[15]在教育评估过

程中可以发现高等学校存在的问题和不足。同时为了评估的公平和公正就需要教育中介组织的介入,所以两者是密切关联的。

进入新世纪以来,教育部加强了高等学校的本科教学评估工作,并把它作为对高等学校宏观管理的一种监督方式。2001年教育部4号文件即《关于加强高等学校本科教学工作提高教学质量的若干意见》要求,各级教育行政部门要建立科学有效的本科教学质量和宏观监控机制。教育部从2003年开始实施“高等学校教学质量与教学改革工程”,建立5年一轮的教学评估制度,至2008年这一轮的本科教学水平评估宣告结束。从本次大规模的评估来看,它仍属于政府主导型的评估,虽然在明确办学思想、推进体制改革、规范教学管理、促进教学投入、加大质量监控等方面取得了明显成效,但也难以摆脱评估主体单一、评估方案与标准单一的偏狭。在今后的改革中仍然需要高等教育各相关利益者的参与,特别是社会中介组织的参与。这一点已在2010年7月颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010-2020年)中有具体的目标和改进措施。

四、30年来我国高等教育宏观管理主导话语的流变规律与特点

我国高等教育宏观管理主导话语的流变,能折射出我国高等教育管理体制改革重心转变的过程,把握其流变的规律与特点对于今后的改革具有重要的意义,因为我国高等教育管理体制始终都是渐进的、连续的,且指向于未来。

(一)强势话语的流变规律与特点:从控制到服务、从规制到协调、从人治到法治

从20世纪80年代的“统一领导、分级管理”到90年代的“变条块分割为条块有机结合”,再到21世纪的“依法治教、依法治校”的强势话语的流变中,可以看出30年来政府与高等教育的基本关系,以及政府在高等教育管理中所发挥的作用,其中蕴含了一个基本的运行规律与特点,即政府对高等学校的管理体现出从控制到服务、从规制到协调、从人治到法治的变化特点。20世纪80、90年代,政府更多的是强调和运用传统的行政指令、计划等管理手段;但进入21世纪以后,政府更多地侧重运用法律、评估等手段,由此来逐步转变传统单一的管理方式,实现高等教育宏观管理手段的多样化。

从未来我国高等教育管理体制优化的角度思考,我们认为,政府与高等学校之间应该建立一种基本关系准则,即建立一种合作伙伴关系,政府应该以合作者的身份来治理高等学校。

(二)问题话语的流变规律与特点:逐步揭示政府、社会与高等学校的基本关系与具体联系

从80年代的“一包二统”到90年代的“条块分割的弊端日益明显”,再到21世纪初的“中介组织发展不完善”等问题话语的流变,逐步暴露出我国高等教育宏观管理体制不健全、运行机制不畅通的问题;政府在管理中长期存在着的“缺位”和“越位”的问题;政府和地方政府的管理权限需要明确的问题;以及社会力量难以在高等教育管理中发挥作用的问题,等等。

具体讲来,“一包二统”体现的是中央与地方政府之间关系的问题话语;“条块分割的弊端日益明显”体现的是政府教育管理部门与行业部门关系的问题话语;“中介组织发展不完善”是指社会和高等学校关系的问题话语。因此,这些问题话语都直接指向我国高等教育宏观管理体制改革的主体内容,即理顺以上三对关系。实际上,理顺三对关系不仅是30年来我国高等教育宏观体制改革的主体内容,而且也是未来长期的任务,因为除了继续理顺之外,还应有一个合理优化三对关系的艰巨任务。

(三)对策话语的流变规律与特点:对策话语与改革进程同步化,突显了高校办学的自主性、主体性和体制改革的渐进性、过程性

从20世纪80年代的“扩大高校自主权”到90年代的“共建、调整、合作、合并”八字方针,再到21世纪初的“发展中介组织,加强教育评估”等对策话语的形成与流变来看,这些对策话语与我国高等教育管理体制改革的进程保持同步,甚至主导了实际改革的进程。由于在计划体制下高等学校被限制的过多,所以有高校扩大自主权的呼声;1998年国务院机构改革带动了中央业务部门所属高校隶属关系的改革,从而推动了我国高等教育管理体制中条块分割问题的解决;随着改革的深入,西方一些先进的管理理念也影响着我国高等教育

宏观管理体制的改革的理念,发展高等教育中介组织便是结合我国高等教育实际而提出的对策话语。

与我国政治、经济体制改革的进程一样,我国高等教育宏观管理体制改革尽管有其阶段的相对划分,但整体来看,仍然表现出明显的渐进性、过程性。就上世纪 80 年代的“扩大高校自主权”的话语来讲,尽管当时呼声颇高,支配了当时的改革,但时至今日这一呼声仍然不绝于耳,“扩大高校自主权”的改革还要继续,这都列入《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010-2020 年)有关体制改革目标和措施中。再看 90 年代的“共建、调整、合作、合并”的话语,“共建、调整、合作、合并”也面临一个深化改革、结构优化和进一步发挥办学效益的改革主题。当然,实现高等教育管理主体的多元化,“发展中介组织,加强教育评估”更是一个刚刚立题、有待破解的难题,将面临一个艰巨的改革任务和过程。

总之,从对 30 年来我国高等教育宏观管理主导话语流变的梳理及其特点的分析可以看出,高等教育管理宏观体制改革是一个不断探索、不断实践的过程。以政府为主导,包括社会、高校等应该采取多种优化的改革方式,系统处理和疏通高等教育宏观管理中的三对关系,整体上使我国高等教育管理体制的改革要与政治、经济体制改革相适应。随着改革的深入,我国高等教育宏观管理体制将不断走向合理化,为高等教育的发展创造优良的体制环境。

参考文献:

- [1] 国务院转发教育部关于恢复和办好全国重点高等学校的报告[DB/OL]. [2011-05-26]. http://www.34law.com/lawfg/law/6/1185/law_250934891625.shtml.
- [2] 刘宝存. 改革开放以来我国高等教育管理体制的回顾与前瞻[J]. 复旦教育论坛, 2009(7): 43-47.
- [3] 王英杰, 刘宝存. 中国教育改革 30 年: 高等教育卷[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2009.
- [4] 应望江. 中国高等教育改革与发展 30 年[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2008.
- [5] 李岚清. 李岚清教育访谈录[M]. 北京: 人民教育出版社, 2003: 80.
- [6] 上海四位大学负责人呼吁: 给高等学校一点自主权[N]. 人民日报, 1979-12-06(3).
- [7] 杨泉明. 中国高等教育改革发展研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 204.
- [8] 李从浩. 改革开放以来中国高等教育管理体制改革的回顾与启示[J]. 现代教育科学, 2007(1): 121-123.
- [9] 国务院发布《高等教育管理职责暂行规定》加强宏观指导扩大高校权限[N]. 中国教育报, 1986-06-07(1).
- [10] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献(1991-1997)[M]. 海口: 海南出版社, 1998: 3852.
- [11] 中国高等教育学会. 改革开放 30 年中国高等教育发展经验专题研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2008: 200.
- [12] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献(1998-2002)[M]. 海口: 海南出版社, 2003.
- [13] 马陆亭. 我国高等教育管理体制 30 年——历程、经验与思考[J]. 中国高教研究, 2008(11).
- [14] 欧阳念宏, 陈岳堂. 我国高等教育中介组织发展的思考[J]. 中国校外教育, 2010(3): 11-12.
- [15] 刘智运. 高等学校教育评估与督导概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2005: 2.

The Process and Characteristics of the Macroscopic Administration Reform of China's Higher Education from the Perspective of Discourse Analysis

MA Yong¹, DING Lili²

(1. Center for Higher Education Research and Evaluation, Ocean University of China, Qingdao, Shandong 266100, China;

2. Law & Politics School, Ocean University of China, Qingdao, Shandong 266100, China)

Abstract: This paper holds that the changes of guidelines in the macroscopic administration of China's higher education, from the 1980s to the 1990s till the beginning of the new century, have clearly demonstrated the changes of the process and characteristics of its power, problem and countermeasure discourses in the macroscopic administration reform.

Key words: higher education; the macroscopic administration; leading voice; change process; change characteristics

(责任编辑:于凤银)