

DOI:10.16298/j.cnki.1004-3667.2019.06.09

我国高等教育改革动力机制解析与重构^{*}

王少媛

摘要:党的十一届三中全会以来,我国高等教育改革全面展开并不断深化,主要经历了起步探索、重点推进、综合推进和全面深化四个发展阶段。改革动力机制总体呈现出政府主导、政策驱动的国家行动特征,在有效保证经济社会发展和高等教育自身实现跨越式发展的同时,也存在着行政权力过度、法制约束不足、高校主体地位重视不够、市场作用发挥不到位以及改革内生动力不强的问题。面对新时代的新矛盾、新战略、新任务和新要求,必须以善治为目标着力提高政府高等教育治理能力、以增效为核心充分发挥市场牵动作用、以还权为重点全面激活高校改革的内生动力、以协同为基础重构上下结合以及内外协调的高等教育改革动力模式。

关键词:高等教育改革;动力机制;重构

党的十一届三中全会以来,我国高等教育改革全面展开、持续深化,高等教育事业取得了举世瞩目的巨大成就。但与此同时,改革的系统性、协调性和创新性与社会经济飞速发展变化的形势还不能完全适应,改革的进度、深度和效度与各方面的期盼还有一定差距。造成这一局面,既有国情特殊性、改革复杂性等客观原因,也有改革动力机制设计问题等主观因素。为此,结合对我国高等教育改革历程的回顾与反思,全面优化高等教育改革的动力机制,是增强高等教育改革设计合理性和推进有效性的必由之路。

一、高等教育改革动力机制的构成因素和作用机理

所谓机制,原指机器的构造和工作原理,后来引入到自然科学和社会科学领域之中,泛指某一系统各组成部分之间及其与环境因素之间相互作用的规律。动力机制是各种动力源在一个组织或事业中的存在与作用方式。在高等教育领域,各种动力因素及其相互之间的联系与作用方式从根本上影响着高等教育改革进程与效果。

国内外学者对高等教育改革的动力因素有多种划分方式和解释。英国著名高等教育理论家埃里克·阿什比从生物学的角度提出了大学发展的“动力论”。他认为大学的规模扩展与体系结构形成主要受三种力量支配,即来自请求教育机会公平的社会群体压力

即社会力量,对教育进行宏观调控和资源配置的行政力量即政府力量,以及促进大学不断更新和完善的内在逻辑即学校力量^[1]。美国高等教育学家伯顿·克拉克则从高等教育系统的学术组织视角提出了“系统协调理论”,他从市场需求、学术权力、行政权力三要素着手探索高等教育系统运行规律,并将“国家权力”“市场”和“学术权威”作为顶点形成三角关系模型,“三角形的每个角代表一种模式的极端和另两种模式的最低限度”^[2],即当三角关系模型中有一种要素在关系中起主导作用时,而另外两种要素在此顶角的关系模式中发挥的作用则很小。虽然,中外学者对高等教育变革的动力因素的划分有多种角度,但总体上,“动力论”和“系统协调理论”所共同揭示的影响高等教育改革三大主体力量,即政治力量、社会需求力量和学术力量得到了大家的基本认同,很多研究都是以此为基础进行的延伸和扩展。

推动高等教育改革的三大主体力量分别代表着不同的高等教育相关利益者群体。其中,政治力量代表着执政党和国家集体意志,主要通过立法、拨款、规划、政策制定等方式,宏观控制和管理着高等教育的发展方向;经济力量则代表着作为人才消费者的企业、财团以及作为个体消费者的学生及其家长的意愿,主要通过人才市场需求、知识和技术创新需求、家长和考生对学校 and 专业的选择、社会各界与高校的合

^{*} 本文系中国高等教育学会2019年度立项重点课题“高等教育改革的动力机制研究”(2019ZXZD003)的研究成果

作以及教育捐助等方式,对高等教育的功能定位、规模与结构、人才培养制度与模式等产生影响;学术力量代表着高校内部掌握着高深知识和从事高深学问研究的专家、学者和广大教师群体,这支力量主要基于大学的本质和发展的内在逻辑,促使大学遵循基本教育规律,在保持对教育基本价值追求以及寻求与社会适应性变革之间达到平衡,这种力量是推动高等教育变革的基本依靠力量。不同利益者群体主导下的改革推动力量,以不同的存在方式和复杂的作用方式对大学发展发挥着综合作用,共同决定了高等教育改革进程、成效和状态。

推动高等教育改革的三大主体力量的作用方式具有综合性和内外因辩证关系特征。政治力量是自上而下、主动的外部推动力量,经济力量是由外而内、客观的外部牵引力量,学术力量则属于是自下而上的内部推动力。学术力量是高等教育变革的基础,是保证高等教育改革沿着基本办学规律和育人规律方向发展的根本所在。政治力量和经济力量是高等教育改革的巨大推动力量和外部诱因,具有加速或延缓改革进程的作用,在特定条件下甚至可以迅速改变高等教育的发展形态与样貌,对高等教育改革具有外部强制和约束性。高等教育改革是上述三大主体力量综合推动的结果,且由于发挥的作用以及作用力的不同,而形成不同的作用模式和不同的作用效果。但是总体上,无论是政治力量还是经济力量,都是通过对高等教育内部学术力量的控制和改变而实现改革目标的,“如果外部驱动力不能转化为大学的内生动力或与内生动力有机融合,就会造成畸重畸轻的局面,甚至可能使大学偏离正确的轨道。反之,如果大学不能理性回应来自外部的压力、驱动力,大学也必然陷于封闭和停滞不前,甚至面临生存和发展的困境。”^[3]高等教育改革动力机制作用关系如图1所示。

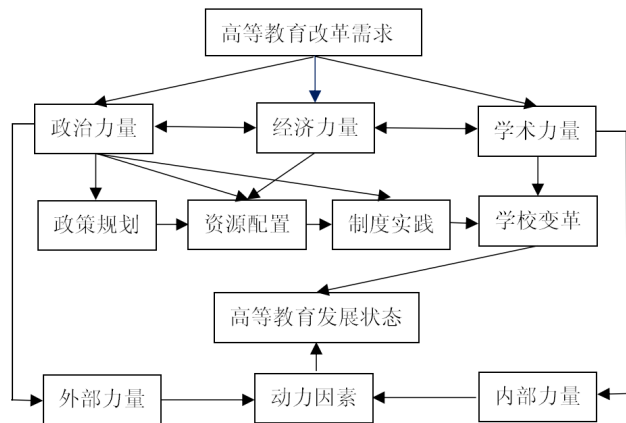


图1 高等教育改革动力机制作用关系

不同体制环境、不同发展阶段的高等教育改革呈现出不同的动力模式。借鉴伯顿·克拉克“三角协调模式”以及英国学者加雷斯·威廉斯从经济学的角度对“三角协调模式”细化方式,根据政治力量、经济力量和学术力量作用力的大小和地位,可以大体把高等教育改革动力模式划分为“政府主导型”“市场主导型”“大学主导型”以及“综合协调型”四种模式。其中,“政府主导型”模式表现出政治力量的强势,政府全面把握着改革的根本方向并提供主体资源供给,高等教育的工具价值得到强化,大学为满足政治需要,较多依赖政府并疏远市场方的企业和消费者需求,在这种模式下,大学的自主性相对较弱。“市场主导型”模式表现出经济力量对高等教育改革的主导性,市场以经济为杠杆,遵从效率最大化原则,对高等教育发展的规模和速度、质量与结构、课程设置与教学内容等产生重大影响,此时的大学自主性较强,但也同时会受制于市场需求,有可能出现为经济利益而牺牲学术自治和学术自由的问题。“大学主导型”模式表现出学术力量对高等教育改革的主导性,这种模式主要是由高校自己推动和实施的改革,比较充分地体现了学校自主办学、自主决策和自主发展的决策模式,受政治力量、经济力量的干扰较少,但与此同时,由于极少有外部力量参与办学,容易导致过于强调学校自治、学术自由而使教育改革方向疏离社会、走向封闭的问题。政治力量、经济力量和学术力量三足鼎立的“综合协调型”是比较理想的改革动力模式,在这种模式中,政府、企业和消费者以及大学所代表的三大主体力量彼此平衡、互相牵制,作为高等教育改革主要受体的大学,既能保持学术自由和自治,又能从政府、企业及消费者那里获得必要的政策以及资源支持,这是比较理想化的改革模式和发展状态。在高等教育改革的具体实践中,高等教育改革的动力模式以这四种类型为基础,多数情况是处在由政治力量、经济力量、学术力量的矛盾对抗与协调转换的持续变化过程中。基于“三角协调模式”的高等教育改革基本动力模型见表1。

三、我国高等教育改革动力机制解析

(一) 高等教育改革的演进阶段与动力特征

新中国成立后的17年中,我国高等教育的主要任务是参照苏联教育体系模式进行社会主义大学的改造、重组与建设,以两次大规模的院系调整为标志,完成了国家高等教育的基本布局。“文革”十年,大学功能窄化成为巩固无产阶级专政的政治工具,高等教育秩序遭受巨大破坏。这两段时期,我国高等教育发展的根本动力是以政治力量为核心的外部需求,高等

表1 基于“三角协调模式”的高等教育改革基本动力模型

类型	主导因素	主要特点
政府主导型	政治力量主导	政府通过政治权威和权力发动和推动改革,学校的决策权、资源配置权主要掌握在政府手中,高校作为政府的从属部门,自主改革空间较小,主要是贯彻政府意图和政府目标
市场主导型	经济力量主导	没有政府的强力干预,企业等消费者群体通过市场机制以利益驱动牵引改革,学校为了生存和发展,努力面向市场,吸引企业社会人士参与办学,并适应市场需求调整内部教育结构,学校办学受到市场“看不见的手”制约
大学主导型	学术力量主导	比较充分的体现学校自主办学、自主决策和自主发展,改革决策权基本上集中于高校,高校作为自治性团体而不受外界的干扰,极少有外部力量参与办学,并可能因过于强调学校自治和学术自由而走向封闭
综合协调型	政治力量、经济力量、学术力量均衡主导	政治力量、经济力量和学术力量彼此平衡、互相牵制,作为高等教育改革受体的大学,既能保持学术自由和自治,又能从政府、企业及消费者那里获得必要的政策以及资源支持

学校始终在国家计划控制下完成发展目标。真正具有实质性意义的高等教育改革,起步于十一届三中全会以后,伴随着有中国特色社会主义市场经济体制改革的全面深入,大体经历了四个发展阶段:

1. 改革起步探索阶段(1978—1985年)。以1978年十一届三中全会召开为起始点,到1985年第一次全国教育工作会议颁布《中共中央关于教育体制改革的决定》为时间节点标志,我国高等教育领域彻底否定“文革”时期“两个凡是”方针,重新确立了解放思想、实事求是的思想路线,开始了拨乱反正、全面恢复办学基本秩序的改革阶段。这一时期,针对体制僵化、高层次专门人才极度匮乏等突出问题,国家明确了“大发展、大提高”的改革方向,通过恢复高考和对外派遣留学生,拉开了教育领域改革开放的序幕;以复旦大学苏步青校长等在《人民日报》发出“给高等学校一点自主权的”呼吁为先声,大学开始公开表达自我发展的诉求,高校内部管理体制改革的破冰,1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出了“中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级办学体制”,进一步推进政府简政放权、扩大高校办学自主权、全面解放教育生产力的改革步伐。

这一阶段,我国高等教育改革体现了以政治力量为主体的政府主导模式特征。与新中国成立后17年和“文化大革命”期间相比,我国由中央政府高度集中管理高等教育局面有所打破,中央、省和中心城市三级办学体制开启了政府内部高等教育管理权分权机制,在改革的动力机制上,单纯由中央政府来推动大

学发展的绝对动力有所减弱,来自地方政府的力量逐渐加大,高等学校的内部动力有所激活。但总体上仍然是以中央和地方政府为代表的国家意志居于绝对的主导地位,来自高校内部的主动性和来自社会外部的动力不足。

2. 改革重点推进阶段(1986—1992年)。以1986年起教育界全面落实《中共中央关于教育体制改革的决定》精神为起始,到1993年党的十四届三中全会提出社会主义市场经济体制改革目标为时间节点标志,我国高等教育进入重点领域改革推进新阶段。这一时期高校办学自主权进一步扩大,教育领域开始启动高校招生计划和毕业生分配制度、教学内容方法和教学管理制度、后勤社会化等内部管理体制改革等重点领域的改革,中央和省两级政府办学体制被突破,中心城市开始举办市属高校,民办高等教育开始兴起,一些高校实行多方投资、共同管理的新的办学体制,我国高校的办学自主性、办学活力得到新的激发。

这一阶段我国高等教育改革呈现出政府向高校分权的新特征。除中央政府和地方政府的内部分权得以继续强化外,政府通过简政放权进一步扩大高校办学自主权,迈出了向高校放权的步伐。高等教育改革不仅具备了来自中央、地方两级政府的双重政治推动力,来自高校自下而上的内部改革动力也有所激活,高校的改革主体地位开始显现。

3. 改革综合推进阶段(1993—2012年)。以1993年国家发布《中国教育改革发展纲要》为起始,到2012年党的十八大召开为时间节点标志,我国高等教育进入到改革综合推进新阶段。这一时期不仅延续了上一阶段的重点领域的改革成果,而且实现了高等教育管理体制和办学体制改革的重大突破,形成了“中央和省级政府两级管理、分工负责,以省级政府统筹为主,条块有机结合”的管理体制框架;奠定了“政府办学为主、社会各界参与办学”的办学体制格局;逐步建立了“以国家财政拨款为主、多渠道筹措教育经费”的投入体制。尤其是1998年《高等教育法》的颁布,我国政府开始通过法律途径推动高等教育改革与发展,确立了高等学校办学自主权的法律地位,促进了高等学校内部管理体制改革的深化,进一步激发了高等学校自主发展的内在动力。

这一阶段,我国高等教育改革加快了政府向高校和社会分权的步伐,代表高校的学术力量得到进一步强化,代表企业和市场的经济力量开始入场。中央和省级政府两级管理、以省为主、条块有机结合的管理体制改革成果,极大地调动了地方政府改革发展高等

教育的责任意识 and 积极性。以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制改革成果,进一步激发社会和市场活力,为社会和企业参与高等教育改革提供了支撑和可能性。

4. 改革全面深化阶段(2013年至今)。从2013年召开十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》至今,我国高等教育改革进入全面深化阶段。这一时期,以习近平同志为核心的党中央,统筹推进“五位一体”的总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,全面加强了党对高等教育的领导,加大了依法治教和深化教育领域综合改革的力度,尤其是2015年《高等教育法》重新修订,针对高等教育宏观管理体制的改革、教育方针、高等教育的任务、高等学校章程建设、高等学校学术委员会的法律定位、社会监督体制建设等方面进行了新的补充和完善,它既是把高等教育全面深化改革经验的总结并上升为法律规范成果,也是高等教育全面深化改革的法律保障和推动力。这一时期,我国高等教育改革的一系列政策文件密集出台,高等教育体制“四梁八柱”改革方案基本建立,积极地推动着充满活力、富有效率、更加开放、有利于高质量发展的高等教育体制机制的形成^[4]。

这一阶段,我国高等教育面临的外部需求日益增长,高校自主发展要求更是空前高涨,高等教育开始出现多主体分权协作、协同发力的改革诉求。政府在强化宏观管理、提升公共服务能力的同时,开始注重并尝试通过市场竞争机制来配置教育资源,通过“放管服”改革,继续推动高等教育权力在不同层级政府之间,尝试推动在高校、市场和社会各主体之间进行新的分配。“虽然分配过程依然由中央政府主导,但利益相关者的参与已经对高等教育改革成效、事业发展起到了很好的促进作用”^[5]。

(二) 高等教育改革动力机制的优势和不足

我国高等教育改革的动力机制,清晰地呈现出由政府简政放权为核心,从中央政府统一集中管理到中央与地方政府协同作用,从政府驱动为主到政府与高校共同发力、调动经济力量积极参与管理的转变过程。总体上是政府主导模式,政府作为教育资源和政治力量的主要掌控者,一方面,通过强有力的国家意志进行顶层设计,采用政府主导、政策驱动的手段,运用自上而下的实践逻辑来达成改革目标;另一方面,作为主导力量的政府也在一直寻求与高校、企业及个体消费者等多方关系的平衡与和谐,以便激发相关利益群体活力,促进高等教育健康可持续发展。

我国高等教育改革动力机制具有鲜明的中国特色和强大的国家行动特征。首先,高等教育改革始终是国家探索有中国特色社会主义发展道路的重要组成部分,是与社会主义市场经济体制、政治体制和科技体制改革动态适应和不断深入的过程。如20世纪90年代,在党的十四大报告提出建立社会主义市场经济体制的方向后,教育与经济发展的关系开始日益紧密,市场逐步进入高等教育领域,并成为教育发展一股新的驱动力量,高等教育的产业化、市场化特征凸显。由于市场因素的介入,高等教育利益相关者群体逐步发生变化,高等教育改革动力系统的构成要素逐步丰富,除政治力量以外的经济力量、学术力量得以显现。其次,高等教育改革始终是在国家主导大框架下,通过协调多方利益方式完成。改革从政府驱动为主到政府与高校共同发力、再到调动经济力量共同参与的过程,主要采取的是相关利益群体诉求与政府进行有效互动,并最终纳入国家制度的整体框架之中来实现。如20世纪90年代末我国高等教育的大规模扩招改革,虽然源于拉动内需、刺激消费、促进经济增长、缓解就业压力等经济力量的诉求,但主要是通过国家意志统一推进实施的方式完成。这种改革动力机制模式,突出强调了国家行动的力量,一方面通过国家行动兼顾多方利益,极大地促进高等教育与外部经济社会发展的适应性;另一方面通过国家主导的宏观资源配置,最大程度地保障教育政策的执行效力,从而有效保障了高等教育规模在世纪之交实现历史性飞跃。

我国高等教育发展的实践表明,高等教育改革动力机制总体上是有效的、有力的。但是,在当前高等教育内外部环境面临深刻变革的情况下,以政治力量为主导的动力模式的局限性也日益显现,突出表现在3个方面:一是高等教育管理呈现出“双重制度逻辑”特征。长期以来我国高等教育管理始终存在计划调控、市场调控并行现象,且由于计划体制的传统惯性,由政府主导的行政性资源配置方式仍占据主导地位,高校在办学层次、招生规模、学科专业和课程设置、学位授予、教师招聘与财政拨款等方面,仍主要依赖于政府的计划性安排或行政授权,对政府具有高度的依附性。与此同时,在强大的政治力量主导下,“运动式治理机制”带来的非制度化、非常规化、非专业化的特征明显^[6],存在行政权力过度、形式主义、法制约束不足、依法治教理念落实不够等诸多问题。二是“自上而下”的改革推进逻辑,使高校的主体地位和市场调节作用远未充分发挥出来。我国高等教育以简政放权为

核心内容的体制机制改革,重点是政府内部对人权、事权、财权的管理和责任进行分权,高校、社会企业作为相关主体主要是参与性分权,在改革中居于从属地位,具有较强的政策依赖,不仅改革的积极性、主动性和责任意识不高,且因为竞争地位不平等,市场竞争能力远未发育成熟。三是“社会本位”“工具本位”的价值观基础,使改革主要来自外部压力而内在驱动力不足。长期以来,我国高等教育政策制定的指导思想主要是为经济建设和社会发展服务,改革动力主要是满足经济社会发展外部需求,而对满足人的全面发展、高等教育自身发展需要重视不够,高等教育改革在政策预期与实践进程、实际效果之间还存在较大差距。

三、高等教育改革动力机制的优化策略

改革创新是发展的强大动力。十一届三中全会以来高等教育取得的巨大发展成就,清晰表明了改革总体上是符合国际高等教育发展趋势、符合中国基本国情、符合经济社会发展需要的,也清晰地表明了我国政府以持续的权力分配的动态平衡来回应发展环境变化的动力机制优化过程。伴随着我国高等教育普及化进程,国家经济由高速增长向高质量发展新阶段转变,以及世界科技革命、产业革命的新浪潮等内外部环境条件的变化,我国高等教育改革动力机制必将做出新的适应性调整,并在政府主导下重构各利益主体的责权利关系格局。总体而言,重构的基本方向是以主体多元、公平优质、以人为本的价值取向为基础,形成政府、大学、企业和消费者等相关利益主体共同参与,政治力量、经济力量和学术力量彼此平衡,外部驱动力与内生动力协同发力机制,从而为推动高等教育与经济社会协调发展、为高等教育自身可持续健康发展提供重要保障。

(一)善治:提高政府高等教育治理能力

善治就是对高等教育的良好治理,是高等教育治理能力现代化的核心组成部分。其本质是形成政府、大学、企业和消费者等利益相关者群体对高等教育的合作管理格局,是政府、大学和市场的新型关系。以善治为基础推进政府高等教育治理能力的现代化,是破解长期以来政府主导改革存在局限的有效手段。

1. 逐步建立改革决策民主化机制。通过调研、专家咨询论证、公开征求意见、媒体公示、召开听证会等多种途径和方式,建立其他利益相关者主体参与监督高等教育改革决策过程有效机制,使改革政策、改革方案的制定更能体现和反映利益相关者群体意愿和主体诉求,并强化改革决策的共识基础,为后续的改革政策执行提供好的基础。

2. 推进改革的法治化进程。根据高等教育发展阶段的变化和需求,进一步完善中央与地方政府以及各级政府不同部门间的权力边界,并以法律的形式给予固化,全面推进依法行政;不断完善相关利益者群体共同管理高等教育的法律规范,为利益相关者群体介入高校办学提供法律保障;将经过实践检验、改革中使用频率较高、行之有效的改革措施和成果,上升为法律法规,全面推进依法治校和依法治教。

3. 建立改革的效益问责制度。进一步推动政府简政放权改革,并根据责权对等的原则,加强简政放权后的问责体系建设,“对各级政府、高校和企业参与高等教育管理过程中因分权不科学、主体权力使用不规范、权力主体能力不足等原因造成的高等教育发展问题进行问责,强化从改革决策到改革落实过程中对高等教育发展结果的关注,从而真正实现高等教育改革促进高等教育发展的政策初衷”^[5]。

(二)增效:发挥市场的外部牵动作用

市场决定资源配置是市场经济的一般规律,市场配置资源也是最有效率的形式。随着中国特色社会主义市场经济体制的日益完善,市场机制在高等教育资源配置方面将发挥更加重要的作用。根据我国国情和高等教育特点,借鉴西方国家高等教育资源配置市场化经验,在政府主导下建立和完善高等教育资源的市场竞争机制,成为优化高等教育改革动力机制的一项重要内容。

1. 构建竞争性财政拨款机制。在继续完善以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的投入体制基础上,借鉴西方国家高等教育资源市场化配置的经验,改变政府对高校的直接拨款体制,引入社会中介组织对大学进行办学绩效评估,根据绩效评估结果进行财政性拨款。

2. 完善高等教育市场信息机制。依托移动互联网、大数据技术,建立健全国家宏观经济、行业市场需求、院校办学质量、办学支撑条件等数据库建设和信息发布制度,保证竞争市场的信息对称,发挥市场需求对高校办学的导向作用,实现对高等教育市场竞争的科学化、规范化和现代化管理。

3. 积极引入行业协会、专业协会、基金会等教育中介组织参与高等教育治理。加强对教育中介组织赋权,建立政府向教育中介组织购买服务机制,提高教育中介组织的独立性和专业化水平,满足高等教育综合改革和教育现代化对专业管理服务的新需求。

(三)还权:激活高校改革的内生动力

在法律上,高等学校与政府具有平等治理的主体

地位。我国《高等教育法》第十三条规定“国务院统一领导和管理工作全国高等教育事业。省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业。”第三十条规定“高等学校自批准设立之日起取得法人资格”,并明确高等学校在招生、专业设置、教学、科研与社会服务、国际交流、人事和财产等方面拥有七项自主权。上述法律规定,明确了政府依法享有宏观管理高等教育的权利和义务,以及高校依法享有自主办学的权利和义务。但是,长期以来我国实行国家集中计划、中央和省级政府分别投资办学和直接管理的体制,高等学校成为教育行政管理权力行使的主要平台,无法实现办学自主、学术自治的应有权力,高等学校办学的积极性、主动性和责任意识受到极大破坏。为进一步激活高等教育改革中高等学校的内部动力与发展活力,需要切实转变政府职能,通过政府简政放权的方式彻底还权于高校。

1. 完善对高校办学自主权的法律保障。包括进一步明确高校办学的法人实体地位、明确高校与政府在高等教育治理中享有同等法律地位;细化政府行使宏观管理权和高校行使办学自主权的权责边界、权力主体的权能和程序等规定;引入高校自主权的司法保障机制,“在大学自主权保障的宪法理念之下,在《高等教育法》中明确规定对高校自主权的保障,将高校自主权受到侵犯纳入行政诉讼的受理范围中。允许高校通过运用申诉、复议、仲裁、诉讼等多种处理争议的方式维护自主权,以保障高校自主权的最终落实”^[7]。

2. 增强高等学校面向社会自主办学、自主发展能力。高校拥有办学自主权后,还要从内部做好办学自主权的落实问题。包括加强与企业的对接与合作,对接市场对人才的需求和质量标准,动态调整专业结构、开发与设置课程、更新教材内容以及开展实践教学,形成与市场的良性互动与循环关系;做好办学自主权的二次下放工作,优化高校内部治理结构,以学术为中心建立政治权力、行政权力和学术权力的分离和制衡关系,形成良好的决策、执行、监督、评价和反馈机制;强化自主发展能力,通过人才培养、科学研究和社会服务等方式,使得高校从单纯依靠政府财政供给转向依靠社会捐赠、科技成果转化等为支撑的多元发展轨道。

(四)协同:形成上下结合、内外协调的改革动力模式

政府作为我国高等教育改革的总设计师和主体推动者,主要根据政治、经济和社会发展需要,采取自上而下的方式发动、推进改革,通过政策驱动的方式

直接主导和控制着学校内部变革过程,通过计划调控的方式间接地影响着企业和个体消费者的需求。这种动力模式下,来自国家宏观经济社会发展需求的外部压力成为改革的主动动力,而源于高校微观领域的内生动力不足;自上而下的顶层设计和政府推动是主体模式,而自下而上的院校自主探索模式不受重视。随着我国高等教育改革进入深水区和综合改革新阶段,破解深层的体制机制障碍、回归教育本体价值以及育人本位,强烈需要协调好多元主体利益和高等教育内外关系,形成上下结合、内外协同的综合改革机制,从而促进高等教育质量稳步提升和健康可持续发展。

1. 推进“自上而下”与“自下而上”两种改革模式的协同。由政府主导的来自教育系统顶端的改革,主要是宏观领域的体制机制改革,涉及到高等教育管理体制、办学体制、招生就业制度、宏观结构布局调整、教育与经济社会之间的协同等宏观问题,属于政府的责任和权力范围,适宜采取自上而下的改革模式;来自教育系统末端高校内部的改革,主要侧重的是微观领域的教育教学改革,涉及大学内部治理结构、人才培养模式、人事分配制度、教师队伍建设和创新创业教育及其相互之间的协同改革问题,属于高等学校办学的责任和权力范围,适宜采取自下而上的改革模式。协调好两种改革模式,主动促进两者核心价值的相互交融与和谐互动,是破解当前高等教育改革瓶颈、拓展改革成果、提高改革成效的必然路径。

2. 推进改革外部动力与内部动力的协同。唯物辩证法基本原理表明:事物的发展是内外因共同起作用的结果,内因是事物发展的根据,外因是事物发展的外部条件,外因必须通过内因而起作用。推进高等教育改革,必须协调好社会政治、经济与市场等外部推动力与高等学校自主办学的内部驱动力之间的关系,在我国高等教育从外延式发展转向内涵式发展,高等教育回归教育本体价值前提下,必须推动高等学校重返育人和教学两个中心,把提高人才培养质量作为改革的核心价值。只有如此,才能彰显教育本质属性,更好地实现教育外部价值,才能全面激发高等教育改革的内部活力。

综上所述,我国高等教育改革动力机制呈现出鲜明的中国特色和强大的国家行动特征,有效地保证了服务经济社会和自身跨越式发展目标的实现。伴随着国家产业转型、经济高质量发展以及高等教育进入新发展阶段,新时代的新矛盾、新战略、新任务和新要求,必将促使高等教育改革的动力机制发生新的适应性调整,最终形成政治、经济和学术等各种动力要素

齐备、力量聚合均衡,兼顾政府、社会企业和个体消费者和学校等不同利益主体的诉求,社会外部驱动力与高校内生动力有机融合、协同共振的动力模式。

(王少媛,辽宁大学高等教育研究所研究员,辽宁沈阳 110136)

参考文献

- [1] 埃里克·阿什比.科技发达时代的大学教育[M].滕大春,滕大生,等译.北京:人民教育出版社,1983:114.
- [2] 伯顿 R 克拉克.高等教育系统——学术组织的跨国研究[M].杭州:杭州大学出版社,1994:158-159.

- [3] 刘国瑞.我国高等教育发展动力系统的演进与优化[J].高等教育研究,2018(12).
- [4] 夏鲁惠.我国高等教育体制改革40年回顾与展望[J].中国发展观察,2018(24).
- [5] 赵丽.改革开放40年我国高等教育分权改革:历程、经验与趋势[J].齐鲁学刊,2018(6).
- [6] 徐永.国家行动与中国教育发展的动力机制——基于改革开放以来的实践经验[J].现代教育管理,2018(10).
- [7] 王旭.自我觉醒与法律保障:高校自主权落实的路径与依托[J].现代教育管理,2017(7).

Analysis and Reconstruction of Motive Mechanism of China's Higher Education Reform

WANG Shaoyuan

(Liaoning University, Shenyang 110136)

Abstract: Since the Third Plenary Session of the Eleventh Central Committee of the Communist Party of China, China's higher education reform has been carried out in an all-round way and deepened continuously. It has generally experienced four development stages: initial exploration, key advancement, comprehensive promotion and comprehensive deepening. The motive mechanism of reform generally presents the characteristics of national action which focus on government-led and policy-driven. While effectively guaranteeing the economic and social development and the leap-forward development of higher education, there are also problems such as the excessive administrative power, insufficient legal restraint, insufficient attention to the main body status of universities, as well as inadequate market role and weak endogenous motive force of reform. Faced with the new contradictions, new strategies, new tasks and new requirements of the new era, it is significant to improve the government's ability to govern higher education with the goal of good governance, give full play to the market-driven role by the core of efficiency, fully activate the endogenous driving force of university reform with the emphasis on power restitution, and construct an overall driving force model of higher education reform based on synergy.

Key words: higher education reform; motive mechanism; reconstruction