

法治化建设:省级政府 高等教育统筹的现实短板与提升重点^{*}

刘国瑞

摘要:经过20多年的改革,省级政府高等教育统筹在体制性分权与结构性放权方面取得了一定进展,但仍存在对统筹责任缺乏系统界定与有效约束、统筹权力与责任不匹配、对政府教育行政权力的法治化约束不足和高等教育治理方式法治化程度有待提高等问题。继续深化省级政府高等教育统筹改革,需要紧密结合贯彻落实党的十九届四中全会精神,加快完善高等教育法治体系,依法理顺中央与地方的财权事权、强化地方政府的责任、约束地方政府的权力、营造良好的高等教育生态环境。

关键词:省级政府;高等教育统筹;法治化;内在属性;现实短板;改进策略

党的十九届四中全会提出,要“突出坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度,着力固根基、扬优势、补短板、强弱项,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,把我国制度优势更好地转化为国家治理效能。”^[1]省级政府在国家治理体系中居于承上启下的重要位置,亦是高等教育治理体系现代化的关键环节。坚持党对高等教育的全面领导,依法落实省级政府高等教育统筹权力,着力提高省级政府高等教育统筹能力与效力,对于进一步完善中国特色社会主义高等教育制度体系具有重要意义。

一、法治化是省级政府高等教育统筹的核心问题

(一)依法分权履权是省级政府高等教育统筹的内在要求

我国《宪法》规定:“国家举办各种学校,普及初等义务教育,发展中等教育、职业教育和高等教育,并且发展学前教育;”国务院行使“领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作”的职权^[2]。可见,“国家教育权是国家依法行使的公权力,包括国家的施教权和对教育的统治权、管理权;国家对于教育的行政权,是国家教育权力存在的最主要形式。”^[3]因而,高等教育行政权亦是法定权力,其确立、

行使与调整也必须依法有据。省级高等教育统筹是省级政府作为责任主体,在国家法律法规框架内和大政方针指导下,对区域内高等教育的改革、发展、稳定等进行统筹规划、协同管理的过程^[4]。实行省级政府高等教育统筹,是中央与地方在高等教育治理领域的责任与利益的重新调整,是中央与地方在高等教育行政权方面的重新划分。法律是高等教育统筹权力确立和行使的根本依据。依法定责、依法履责、依法赋权、依法履权,是省级政府高等教育统筹的核心要义。

行政权力的运用,充分体现着国家政权的性质,密切联系着社会公共利益和公民的个人利益,事关中国特色社会主义事业的兴衰成败^[5]。依法分配和履行教育行政权力,对于保证省级政府高等教育统筹效力具有决定性意义。

1. 依法分权履权才能保障高等教育统筹权更准确地体现国家意志。教育是“国之大计,党之大计。”教育是战略性事业,关乎民族复兴;教育是基础性事业,关乎经济社会全局;教育是永久的事业,关乎千秋万代;教育是有特定规律的领域,关乎科学发展。这些都对高等教育决策的科学性、政策的稳定性以及规划的可操作性,提出了更高要求。教育重大决策的失误,会对国家和民族的长远利益、对经济社会发展的全局、对千千万万个家庭的幸福造成无法弥

^{*} 本文系国家社会科学基金(教育学)一般课题“省级政府高等教育统筹权力、能力与效力研究”(BIA180205)的研究成果

补的损失。只有在法律的准则与约束下,才能保障高等教育行政权的分配与行使,始终坚持国家利益至上,更好地实现国家的整体利益和长远利益。

2. 依法分权履权才能保障高等教育统筹权更好地为人民服务。教育是最重要的公共服务,关乎千家万户。国家将教育权在国家机构之间进行横向和纵向的分配,其目的之一是为更好地向人民提供教育给付,使人民真实平等地享有受教育权^[6]。教育部关于印发《依法治教实施纲要(2016—2020年)》明确提出,深入推进扩大省级政府教育统筹权改革,强化省级政府依法统筹推进区域内基本教育公共服务均等化职责^[7]。只有在法律的约束下,才能保障高等教育行政权的分配与行使,始终体现以人民为中心的发展思想,更好地实现广大人民的利益、促进人的全面发展。

3. 依法分权履权才能保障高等教育统筹权更有效地实施于教育治理。高等教育是复杂的治理领域,既是国家利益与地方利益、政府利益与社会利益、群体利益与个体利益高度聚合的领域,也是传统利益与新生利益冲突的焦点之一^[8]。新时代,高等教育改革发展面临三大任务:一是提高竞争力,为创新驱动发展提供不竭动力,为中华民族伟大复兴提供坚强支撑。二是破解发展不平衡不充分问题,最大限度地满足人民群众接受优质高等教育的需求,最有效地促进人的全面发展。三是全面深化高等教育综合改革,加快实现高等教育治理体系和治理能力现代化。处理好统筹国家战略与地方发展、尊重经济规律与遵循教育规律、满足经济社会发展与促进人的全面发展、当前需要与长远利益以及公共利益与社会利益等之间的关系,是省域高等教育治理面临的复杂问题。法治是善治的前提,没有法治,便无善治,也没有国家治理的现代化^[9]⁸⁶。省级政府高等教育统筹的法治化建设,既是法治国家、法治政府、法治社会建设的有机组成部分,也是高等教育治理体系、治理能力现代化的基本要求。只有在法律的准则和约束下,才能保障高等教育行政权的分配与行使,始终体现和维护公平正义的原则,妥善处理各种利益关系,有效凝聚改革发展的合力。

(二)体制性分权和结构性放权是省级政府高等教育统筹改革的重点

作为一种教育行政权力分配形式,省级政府高等教育统筹权的合法性,既来自于有关法律的规定,也来自于具有特殊效力的重大政策。在过去的20多年中,省级政府高等教育统筹改革的主要进展,是通

过立法和重大政策实现的体制性分权与结构性放权。

1. 省级政府高等教育统筹的体制性分权。公权力与体制紧密相关。权力划分始终是管理体制的核心问题。我国国家教育行政权的纵向结构,亦是通过相应的教育体制来明确的。确立高等教育教育管理体制和纵向权力结构的法律,主要是《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国教育法》和《中华人民共和国高等教育法》。其中,①基础性法律依据是《宪法》和《教育法》。《宪法》第一百零七条规定,“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业。”^[2]《教育法》第十四条规定,“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。”^[10]这两个法律明确了我国教育管理体制的框架,也为中央与地方政府之间划分教育权提供了最基本的依据。②直接性的法律依据是《高等教育法》。1998年颁布的《高等教育法》第十三条明确规定,“国务院统一领导和管理全国高等教育事业。省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业,管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校。”^[11]这一法律不但明确了高等教育管理体制的整体框架,而且较清晰地界定了中央与地方之间的责任,首次正式将省级政府统筹协调区域内的高等教育事业写入法律文本。

除上述法律外,更能体现高等教育管理体制改革的中国特色和高等教育行政权调整进程的,是改革开放40年来党中央国务院出台的一系列重要政策,如1985年《中共中央关于深化教育体制改革的决定》提出:“为了调动各级政府办学的积极性,实行中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级办学的体制。”^[12]这一重要文件虽然没有提出省级政府高等教育统筹或中央、省两级管理的概念和要求,但三级办学体制的确立,极大地调动了地方政府举办高等教育的积极性,使全国的院校分布和力量对比发生了巨大变化,为后来正式确立省级政府高等教育统筹的体制提供了物质和实践基础。

1993年《中国教育改革和发展纲要》明确提出:“在中央与地方的关系上,进一步确立中央与省(自治区、直辖市)分级管理、分级负责的教育管理体制。中央直接管理一部分关系国家经济、社会发展全局并在高等教育中起示范作用的骨干学校和少数行业性强、地方不便管理的学校。在中央大政方针和宏观

规划指导下,对地方举办的高等教育的领导和管理,责任和权力都交给省(自治区、直辖市)。按照这个精神中央要进一步简政放权,扩大省(自治区、直辖市)的教育决策权和包括对中央部门所属学校的统筹权。”^[13]这一文件先于《高等教育法》5年确立了中央和省两级管理、以省为主的高等教育管理体制。这必然带来一个不可回避的问题,即怎样以省为主?可以说,扩大省级统筹权,是中央和省两级管理、以省为主的管理体制向可操作化迈出的扎实一步。省级政府高等教育统筹改革,既是与从中央集权走向中央与地方分权共治的整体改革同步的,也是高等教育管理体制改革的必然结果,是新的高等教育管理体制的重要特征。“加强省级政府高等教育统筹,与落实中央和省两级管理、以省为主的高等教育管理体制之间,具有内在的一致性与相通性。”^[14]

1999年《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》提出:“进一步简政放权,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。今后3年,继续按照‘共建、调整、合作、合并’的方式,基本完成高等教育管理体制和布局结构的调整,形成中央和省级人民政府两级管理、以省级人民政府管理为主的新体制,合理配置教育资源,提高教育质量和办学效益。”^[15]20世纪末期,我国大规模推进高等教育管理体制改革的,将原中央部委管理的200余所高校下放给地方,彻底打破了条块分割的管理体制,可以说这是过去的20多年中在落实省级政府高等教育统筹权方面最实质性的举措和最大的进展,也为进一步深化省级政府高等教育统筹改革清除了一个至关重要的体制性障碍。

此后,2010年《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020年)》提出“进一步加大省级政府对区域内各级各类教育的统筹,完善以省级政府为主管理高等教育的体制,合理设置和调整高等学校及学科、专业布局,提高管理水平和办学质量”^[16];2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“深入推进管办评分离,扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权,完善学校内部治理结构”^[17];2018年《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》进一步明确“赋予省级及以下机构更多自主权。增强地方治理能力,把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方。”^[18]这一系列直接的或上位的政策,在涉及省级政府高等教育统筹方面,基本上是重申了

以往的有关规定或要求。

通过以上法律和政策,不断深化高等教育管理体制、不断完善新的高等教育制度体系,实现了中央与地方高等教育行政权框架性的重新划分。但除赋予上海、江苏等教育综合改革试验区以更大的权力外,关于高等教育统筹的目标、原则、内容、手段、效果等关键性问题,在全国范围内还缺乏明确的系统性规定。

2. 省级政府高等教育统筹的结构性放权。总体上,我国的体制改革是在坚持中国特色社会主义制度的前提下,试点先行、由点到面的渐进性改革。也因此,中央政府与省级政府之间的高等教育行政权纵向调整,并非整体性的一次性划分,而是结合政治、经济、科技、文化等体制改革进程及高等教育事业发展需要,而逐步推进的结构性放权。如《中国教育改革和发展纲要》规定,“省(自治区、直辖市)在充分论证、严格审议程序,自行解决办学经费,以及统筹中央和地方所属高校毕业生就业去向的条件下,有权决定地方高等学校招生规模和专业设置。”^[12]《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》规定,“经国务院授权,把发展高等职业教育和大部分高等专科教育的权力以及责任交给省级人民政府,省级人民政府依法管理职业技术学院(或职业学院)和高等专科学校;高等职业教育(包括高等专科学校)的招生计划改由省级人民政府制定,其招生考试事宜由省级人民政府自行确定。”^[15]《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出,省级政府“依法审批设立实施专科学历教育的高等学校,审批省级政府管理本科院校学士学位授予单位和已确定为硕士学位授予单位的学位授予点。”^[16]国家教育体制改革领导小组办公室印发《关于进一步扩大省级政府教育统筹权的意见》提出,探索省级政府行使高等职业院校设置审批、高职(专科)教育招生计划总量和高职(专科)院校招生计划审核和学位授权点动态调整等权力的路径^[19]。2015年《高等教育法》修订相关条款,确立了省级政府对设立实施专科教育高校的审批权^[20]。

经过20多年的改革,通过立法和重大政策明确了省级政府高等教育统筹权,主要体现在专科学校设置、专业设置、高职招生计划调节以及部分学位点审批等方面。这种结构性、渐进性放权,与我国国家治理体系改革的总体模式是一致的,也在推动高等职业教育发展、促进高等教育与区域经济社会相协调等方面产生了积极效应。但受“放乱收死”情结

的影响,这些下放的权力多数不是高等教育治理体系中的关键环节,也不是地方政府关心、关注的重点竞争领域。已经下放的权力,显然不能充分调动地方政府的积极性。但即便如此,也还不够稳定,在某些领域存在着“拉锯”的现象。

二、法治化水平是省级政府高等教育统筹改革的现实短板

国家治理体系和治理能力的法治化,是国家治理现代化的根本途径和基本保障。现实中,法治化恰恰是高等教育治理体系和治理能力现代化进程中亟待加强的领域。

(一)对统筹责任缺乏系统界定与有效约束

关于省级政府对省域内高等教育责任,多见于各种政策性文件,在法律上的规定还不够系统。如①投入保障责任。《高等教育法》规定“国务院和省、自治区、直辖市人民政府依照教育法第五十六条的规定,保证国家举办的高等教育的经费逐步增长。”^[21]②维护教育公平责任。《中华人民共和国妇女权益保障法》第十六条规定:“学校和有关部门应当执行国家有关规定,保障妇女在入学、毕业分配、授予学位、派出留学等方面享有与男子平等的权利。”^[22]③促进大学生就业责任。《中华人民共和国就业促进法》第五条规定:“县级以上人民政府通过发展经济和调整产业结构,规范人力资源市场,完善就业服务、加强职业教育和培训提供就业援助等措施,创造就业条件,扩大就业。”^[23]④支持科技创新责任。《中华人民共和国科学技术进步法》第三十条规定:“县级以上人民政府应当鼓励企业联合科学技术研发机构、高等学校共同实施科学技术计划项目”^[24]。

另一方面,教育领域的法律法规关于省级政府高等教育统筹的约束比较模糊或难以操作。如《高等教育法》第六十六条规定:对高等教育活动中违反教育法规定的,依照教育法的有关规定给予处罚^[21]。而《教育法》第九章“法律责任”中,仅有第七十一条规定是针对政府部门的,即“违反国家有关规定,不按照预算核拨教育经费的,由同级人民政府限期核拨;情节严重的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分。违反国家财政制度、财务制度,挪用、克扣教育经费的,由上级机关责令限期归还被挪用、克扣的经费,并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”^[10]而其他条款,均是对学校和社会的约束。与其他法律相比,在如何行使权力以及权力行使的形式、规则、步骤和条件等方面,教育

立法都缺乏规范,程序缺失造成许多法律条款的虚置和难于实现^[25]。

(二)统筹权力与责任不匹配

国务院教育督导委员会办公室《对省级人民政府履行教育职责评价的测评体系》包括5大方面、38条、共计92个监测点。与高等教育有关的至少包括^[26]:①贯彻执行党的教育方针情况,包括全面贯彻党的教育方针、加强党对教育工作的领导、加强和改进教育系统党的建设、落实全面从严治党 and 党风廉政建设主体责任、加强教育系统领导班子建设、加强和改进学校思想政治工作、把握党对学校意识形态工作的领导权、主导权和话语权、维护教育系统安全稳定;②落实教育法律、法规、规章和政策情况,包括落实国家教育法律、法规、规章、执行国家重大教育政策、推进国家重大教育工程、项目、深化教育改革开放;③各级各类教育发展情况,包括推进高等教育分类发展、支持和规范民办教育发展、大力加强国防教育、保障困难群体受教育权利;④统筹推进教育工作情况,包括制定实施教育事业发展规划、优化教育结构和学校布局、建立健全教育领域军民融合发展制度机制等;⑤加强教育保障,包括依法落实教育财政投入、加强教师队伍建设、加快教育信息化进程等。从一定意义上讲,这5个方面亦即省级政府在高等教育治理方面应履行的职责与义务。

上述考评内容,几乎涉及高等教育改革、发展、稳定的方方面面。如果按此范围实施省级政府高等教育统筹,其对象必然涉及中央部委属、省属和市属高校,其权力应该包括院校设置、学科专业结构优化、招生计划调控、学位点调整、学校内部管理体制设计、高校干部调配、经费调节等方面。早在1995年,原国家教委发布的《关于深化高等教育体制改革若干意见的通知》就提出,“要逐步扩大省、自治区、直辖市人民政府对本地区所有高等学校的统筹、协调管理权”,“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、条块有机结合的体制框架”^[27]。但20多年来,在扩大省级政府高等教育统筹权方面的实质性进展不够大,仍存在不少局限,突出表现在:一是主要是政策授权,依法赋权不够。《高等教育法》只是笼统提出赋予省级政府高等教育统筹权,具体的权力主要是通过《中国教育改革和发展纲要》《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》《国家中长期教育改革和发

教育统筹权的意见》等政策文件明确的。这既影响了赋权的权威性,也使得赋权难免会随着政策的变化而出现摇摆。二是零散授权,缺乏系统性。高等教育行政权既包括规则确立、标准制定、资源配置等基础性、关键性权力,也包括各种具体领域或方面的管理权。从1993年以来,已经明确的省级政府高等教育统筹权,散见于《中国教育改革和发展纲要》等若干文件中,局限于专业设置、招生计划调节和专科学校设立与管理等领域。这使得省级政府高等教育统筹改革的诸多关键环节停留在概念层面,这既影响了改革进程,也影响了改革的实际效果。

由于分权上的不稳定、不系统等原因,也导致这一改革在实践中出现了许多问题,如责权利不匹配,地方政府责任无限化,利益诉求不能得到充分关照;统筹权力与能力脱节,对统一要求过高,对差异性照顾不足,要么限制了地方的积极性,要么脱离了地方的实际承受能力;统筹权力碎片化,不能适应经济社会发展格局的变化,零散下放的权力不足以支撑省级政府履行广泛的统筹责任,等等。

(三)对教育行政权力的法治化约束不足

1. 依法履权不够。一些地方政府在履行教育优先发展职责上不到位,发展规划的战略导向作用不强,财政投入不稳定,编制、土地、税收等相关部门的支持不系统;在统筹高等教育与经济社会发展方面,过分强调外在需求,统筹取向功利化;在统筹国家利益和地方需求方面,过分强调地方利益,甚至出现了“教育内容的地方主义和不执行国家统一的教育政策的倾向;”^[3]在推进高等教育改革发展上,存在改革碎片化、政出多门、避重就轻、选择性改革和形式主义现象。省级政府高等教育统筹成了省级教育行政部门的统筹,成了对教育自身的统筹,既缺乏战略性、全局性谋划,也缺乏实现共同目标的合力。

2. 依法限权不够。法律对各级政府以及与教育有关的组成部门的责、权约束不完善,对教育重大原则性问题、重要环节的刚性要求不清晰,对政府部门的自由裁量权缺乏有效限制。教育行政主体存在行政职权不规范或超常规使用,或者严重违反行政合理性原则的自由裁量行为^[28]。有的地方在高等教育“放管服”改革中明放实收,通过绩效考核合同和资源配置杠杆,把下放的权力以新的方式重新聚拢在一起^[8]。有的地方对教育规律的认识和尊重不足,政府过度干预学校内部的运行,行政权力深度介入教学、科研、学科等专业领域,存在治理手段经济化、统筹手段简单化的现象。对学校约束多而对政府自身

的约束少,是省级政府高等教育法治化建设中需要进一步解决的问题。

(四)高等教育治理方式法治化程度有待提高

法规体系不健全,法治建设滞后于高等教育实践。在地方高等教育立法方面,目前能见到的仅有《上海市高等教育促进条例》。地方教育立法的不足,既不利于上位法的有效实施,亦无法为地方管理教育和进行教育改革提供有效的保障^[6]。

法律意识不浓,法治能力不足。改革开放以来,我国治理变革的总体趋势是逐渐从统治到治理、从人治到法治^{[9][119]}。但在高等教育治理领域,还存在政策多、文件多、项目多的现象。以政策落实政策,致使政策套政策、相互重叠,也使得政策越分越细、基层缺少创新空间。热衷于工程或项目主导的行政管理方式,危及甚至破坏了教育应有的系统性,也增加了行政力量过度干预办学行为的风险。从现实的状态看,政府在依法营造公平竞争环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义方面,还存在有待进一步破解的问题^[29]。

省级政府高等教育统筹法治化水平不高,是制约省级政府高等教育统筹能力和效力的重要因素,已经严重影响了高等教育发展的平衡性和充分性,严重影响了高等教育改革的深入推进,也影响了国家战略与区域发展的协调统一。

三、提升省级政府高等教育统筹水平必须强化依法治理

习近平总书记指出,推进国家治理体系和治理能力现代化,就是要适应时代变化,既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规,又不断构建新的体制机制、法律法规,使各方面制度更加科学、更加完善,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。要更加注重治理能力建设,增强按制度办事、依法办事意识,善于运用制度和法律治理国家,把各方面制度优势转化为管理国家的效能,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平^[30]。这一重要论述,为新时代深化省级政府高等教育统筹改革指明了方向。

(一)加快完善高等教育法治体系

提高省级政府高等教育统筹的法治化水平,完善法律体系是基础。要通过修订已有法律,出台新的教育法规,构建系统完备的教育法律制度体系。

1. 修订《高等教育法》,进一步明确和落实省级政府高等教育统筹权。省级政府高等教育统筹的本质,是国家教育行政权在中央与地方之间的纵向分

权。按照权力法定的原则,这一分权需要在法律中有明确、系统的规定。应紧密结合国家治理体系和治理能力现代化建设的整体部署,认真总结改革试点经验,及时启动《高等教育法》修订工作,依法固化中央与省级政府在高等教育管理主要领域的权力划分,清晰界定中央与地方在高等教育领域的权力边界;依法明确中央与地方政府在高等教育领域的责权利关系,既强化地方政府的履职责任,亦保护地方的合法权益;依法细化省级政府的高等教育统筹权力,规范地方政府的权力运行,健全履责监督和失职问责机制。

2. 制订教育改革法,强化对地方政府改革责任的约束。按照中央的要求,坚持改革和法治相统一、相促进,既发挥法治规范和保障改革的作用,在法治下推进改革,又通过改革加强法治工作,做到在改革中完善和强化法治^[18]。坚持依法系统推进高等教育改革,解决避重就轻的选择性改革问题;坚持依法约束高等教育改革,做到重大改革于法有据,解决地方化、部门化、功利化改革问题,以法律规范引领和推动高等教育改革、促进和保障高等教育发展;坚持以法巩固和推广高等教育改革成果,避免出现“人走政息”和“新官不理旧政”等行为,保持改革的连续性和稳定性。

(二)依法理顺中央与地方的教育财权、事权

在高等教育结构优化、布局调整、重点建设、综合改革及办学条件等基础性、关键性领域,健全有利于发挥中央和地方两级政府积极性的体制机制,清晰区分中央与地方共同的责任、以地方为主的责任、有限责任与无限责任,明确各自的责任领域、责任底线和责任践行方式。除一般性的划分之外,还要充分考虑省域之间经济社会发展水平差异,既要充分调动发达地区的积极性,亦要保障落后地区的基本教育权力,维护社会公平正义。理顺中央和地方在高等教育领域的权责关系,赋予地方更多高等教育统筹权;优化政府间的教育事权和财权划分,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系^[1]。通过制定教育投资法,明确中央扶持落后地区、加强重点领域等责任,强化对地方政府保障高等教育事业发展责任的约束。

(三)依法强化省级政府的高等教育治理责任

通过制订和完善地方高等教育法规,系统强化政府在健全管理、简政放权和优化服务方面的责任。

1. 明确政府在确定高等教育改革发展的重大方针政策,协调解决高等教育改革发展中的重大问题,

组织制订高等教育中长期发展规划,确定本地区高等教育人才培养规模、层次和结构,科学设置高等学校,建立健全高等学校分类发展体系,优化高等教育结构布局,推进一流大学和一流学科建设,确保高等教育财政经费投入持续稳定增长,以及组织开展对地方高等学校办学水平、效益和教育质量评估等方面的责任。

2. 明确有关部门在安排高等教育发展用地、保障高等教育校舍资源,以及为高等学校人才引进提供居留、出入境、落户、社会保障、医疗卫生、住房等方面便利的服务要求。

3. 明确在自主设置教学和科学研究机构、自主制定岗位设置方案和管理办法、自主建立教师和其他专业技术人员分类评价制度、自主安排专项经费以及科技成果收益处置、国有资产处置、国际交流合作等方面,扩大和落实高校办学自主权的要求。

(四)依法规范教育行政权力的运行

政府是教育行政权力的掌握者,是教育制度的建立者和教育政策法规的制定者。依法规范政府的教育行政权力,做到政府与学校、政府与社会之间权力边界清晰、运行规范和制衡有效,对于提高省级政府高等教育统筹效力具有重要意义。要以党的十九届四中全会精神为指导,按照坚持和完善中国特色社会主义教育制度体系的总体要求,进一步推进政府行使教育行政权力的机构、职能、权限、程序、责任法定化,更好地实现职能优化、权责协同;进一步厘清政府、学校、社会的关系,推行权责清单制度,纠正一些地方把省级高等教育统筹简化为政府统管的认识和实践误区;进一步完善教育行政权力配置和运行制约机制,健全发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制,保障教育行政权力在法律约束和民主监督下运行。

(五)依法营造良好的高等教育生态环境

着力营造良好的高等教育生态,既是省级政府高等教育统筹的重要责任,也是判断统筹效力的重要指标。要在法律准则和框架下调整好中央与地方、政府与学校、政府与市场、国家战略与地方发展以及属地化办学与人力资源市场化配置等关系,实现强化依法行政与优化行政伦理、规范政府行为与激发市场活力、遵守法律与尊重规律、强调于法有据与鼓励积极探索以及公平优先与注重效率的有机结合。要协同推进法治政府、法治社会、法治学校建设,尽快“形成政府依法行政、学校依法办学、教师依法执教、社会依法评价、支持和监督教育发展的教育

法治实施机制和监督体系。”^[7]要以公平正义为基本价值取向,协同推进高等教育治理法治化建设与民主化建设。要完善依法赋权、依法履权、依法限权的体制机制,切实做到法定职责必须为、法无授权不可为。要优化教育决策、执行、监督各环节,健全多部门协调配合机制,提高行政效率和政策效应。要完善公平竞争制度,鼓励和支持各种合法的创新性探索与实验,强化市场在高等教育资源配置中的作用。

(刘国瑞,辽宁大学高等教育研究所研究员,中国高等教育学会第四届学术委员会委员,辽宁沈阳110136)

参考文献

- [1] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL].(2019-11-05)[2020-03-16].http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm.
- [2] 中华人民共和国宪法[EB/OL].(2018-03-22)[2020-03-16].http://www.chinalaw.gov.cn/Department/content/2018-03/22/592_201298.html.
- [3] 秦惠民.对市场经济条件下国家教育权作用的再认识[C]//劳凯声.中国教育法制评论(第1辑).北京:教育科学出版社,2002:77-91.
- [4] 刘国瑞.省级政府高等教育统筹的时代意蕴与改革方向[J].中国高教研究,2018(9).
- [5] 国务院关于全面推进依法行政的决定[EB/OL].(2000)[2020-03-16].http://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60201.htm.
- [6] 申素平.教育改革进程中我国教育权的结构与分配[J].中国高教研究,2009(1).
- [7] 教育部关于印发《依法治教实施纲要(2016-2020年)》的通知[EB/OL].(2016-01-11)[2020-03-16].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5913/s5933/201605/t20160510_242813.html.
- [8] 刘国瑞.高等教育改革的“双重属性”与动力机制优化[J].中国高教研究,2019(8).
- [9] 俞可平.走向善治[M].北京:中国文史出版社,2017.
- [10] 中华人民共和国教育法[EB/OL].(2016-02-14)[2020-03-16].http://www.chinalaw.gov.cn/Department/content/2016-02/14/592_201463.html.
- [11] 中华人民共和国高等教育法[J].中华人民共和国国务院公报,1998(22).
- [12] 中共中央关于教育体制改革的决定[J].中华人民共和国国务院公报,1985(15).
- [13] 中共中央、国务院关于印发《中国教育改革和发展纲要》的通知[J].中华人民共和国国务院公报,1993(4).
- [14] 林杰,张德祥.中国高等教育外部治理现代化:理想目标、现实困境及推进策略[J].中国高教研究,2020(3).
- [15] 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[J].中华人民共和国国务院公报,1999(21).
- [16] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL].(2010-07-29)[2020-03-16].http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm.
- [17] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].(2013-11-16)[2020-03-16].<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1116/c64094-23561785-16.html>.
- [18] 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定[EB/OL].(2018-03-04)[2020-03-16].http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/04/c_1122485476.htm.
- [19] 国家教育体制改革领导小组办公室.关于进一步扩大省级政府教育统筹权的意见[EB/OL].(2014-12-22)[2020-03-16].<http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6529/201412/182221.html>.
- [20] 中华人民共和国高等教育法[EB/OL].(2016-03-30)[2020-03-16].http://www.chinalaw.gov.cn/Department/content/2016-03/30/592_201218.html.
- [21] 中华人民共和国高等教育法[EB/OL].(2019-01-17)[2020-03-16].http://www.chinalaw.gov.cn/Department/content/2019-01/17/592_227076.html.
- [22] 中华人民共和国妇女权益保障法[EB/OL].(2019-01-17)[2020-03-16].http://www.chinalaw.gov.cn/Department/content/2019-01/17/592_226995.html.
- [23] 中华人民共和国就业促进法[EB/OL].(2007-08-31)[2020-03-16].http://www.gov.cn/flfg/2007-08/31/content_732597.htm.
- [24] 中华人民共和国科学技术促进法[EB/OL].(2008-04-02)[2020-03-16].http://www.chinalaw.gov.cn/Department/content/2008-04/02/592_201474.html.
- [25] 申素平.对我国教育立法的思考[J].中国教育学刊,2018(6).
- [26] 国务院教育督导委员会办公室关于印发《〈对省级人民政府履行教育职责的评价办法〉实施细则》的通知[EB/OL].(2018-03-20)[2020-03-16].http://www.moe.gov.cn/s78/A11/s8393/ztl_11/201803/t20180320_330730.html.
- [27] 申素平,左磊.论省级政府高等教育统筹权[J].中国高教研究,2019(5).
- [28] 马焕灵.教育纠纷:理论关照与消解逻辑[J].现代教育管理,2019(6).
- [29] 刘国瑞.经济社会转型进程中高等教育外部关系的新变化与再调试[J].国家教育行政学院学报,2019(2).
- [30] 习近平:切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[EB/OL].(2014-01-02)[2020-03-16].<http://theory.people.com.cn/n/2014/0102/c49169-24000494.html>.

(下转第63页)

The Occurrence Mechanism and Promoting Strategies of Online Deep Learning

DU Yanyan HUANG Qingshuang

(Liaoning Normal University, Dalian 116029)

Abstract: With the rapid spread of COVID-19 pandemic, online learning has become an effective way to implement “Undisrupted Learning”. How to improve the effect of online deep learning has become a hot topic in the field of online education. Online deep learning emphasizes embodied learning and focuses on complex problem solving. It realizes collaborative knowledge construction by means of collaborative inquiry and promotes metacognitive development through interactive reflection. By analyzing the process of deep learning and the characteristics of online learning, this paper reveals the mechanism of online deep learning, which consists of activation and trigger, exploration and integration, creation and sharing. Teachers should establish the teaching concept of “Internet plus education”, use the online flipped teaching model of “asynchronous plus synchronous”, innovate the design of online learning activities, and build an intelligent learning environment to promote the occurrence of online deep learning.

Key words: online deep learning; internet plus education; online flipped classroom; intelligent learning environment

.....

(上接第51页)

Construction of the Rule of Law: Shortcomings in Practice and Critical Points for Improvement of Provincial Government's Overall Planning for Higher Education

LIU Guorui

(Liaoning University, Shenyang 110136)

Abstract: After more than twenty years' reform, there has been some progress in provincial government's overall planning for higher education in terms of institutional and structural decentralization, but problems still exist, such as the lack of systematic definition and effective constraints on overall planning responsibilities, the mismatch between overall planning power and responsibilities, the lack of legal constraints on government's administrative power in education, and the low level of the rule of law in higher education administration. To continue deepening the reform of provincial government's overall planning for higher education, it is necessary to closely integrate and implement the spirit of the Fourth Plenary Session of the Party's 19th Central Committee, accelerate the improvement of the legal system in higher education, legally clarify fiscal and administrative power of the central and local governments, improve local government's responsibilities, restrain local government's power, and create a good ecological environment for higher education.

Key words: provincial government; overall planning for higher education; the rule of law; internal attributes; shortcomings in practice; strategies for improvement