

· 教育体制与结构 ·

# 改革开放40年来我国高等教育政策的 演进逻辑与理性选择

祁占勇, 李莹

(陕西师范大学 教育学院, 陕西 西安 710062)

**摘要:** 改革开放40年来,我国高等教育政策的发展历经了以全面重建为中心的初步建设阶段、以结构优化为抓手的规范发展阶段、以规模扩张为动力的繁荣发展阶段和以内涵建设为重点的深刻变革阶段;遵循着以简政放权为核心的政策动力机制、以价值负载指导利益分配的政策目标取向、以政策工具为策略选择的政策实施过程保障、以文本话语表达的政策话语文化等演进逻辑。未来我国高等教育政策发展要有协调统一的动力形成机制和丰富充分的多元价值取向,过程保障不断创新政策工具,政策话语不断强化民众参与。

**关键词:** 高等教育政策; 动力机制; 价值取向; 过程保障; 政策话语

**中图分类号:** G649.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-4203(2018)04-0016-07

## The Evolution Logic and Rational Choice of China Higher Education Policy since the Reform and Opening-up

QI Zhan-yong, LI Ying

(School of Education, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, China)

**Abstract:** Since the reform and opening-up, China higher education policy experienced such four periods as the preliminary stages of comprehensive reconstruction, the normative development stage of structural optimization, the prosperous development stage of scale expansion, and the revolution stage of connotation construction, following the evolution logic with deregulation as the dynamic mechanism, interest allocation as the policy target, process guarantee as policy tools, and policy discourse culture. In the future, China higher education policy should develop the harmonious and unified dynamic mechanism, rich and sufficient multiple orientations, innovative policy tools and public participation.

**Key words:** higher education policy; dynamic mechanism; value orientation; process guarantee; policy discourse

收稿日期: 2018-02-23

基金项目: 全国教育科学规划一般课题(BAA170014)

作者简介: 祁占勇(1978—),男,宁夏彭阳人,陕西师范大学教育学院教授,博士生导师,从事教育政策与法律、高等教育管理研究;李莹(1992—),女,新疆伊宁人,陕西师范大学教育学院硕士研究生,从事教育政策与法律研究。

高等教育承担着培养高级专门人才、发展科学技术文化、促进社会主义现代化建设的重大任务。改革开放 40 年来,我国高度重视高等教育事业的可持续健康发展,出台了一系列规范和调整高等教育改革与发展的政策。高等教育政策是政策主体在综合各方面利益基础上,为了解决特定高等教育问题、实现特定高等教育目标所规定的行动依据和准则,其也是动态发展的。在高等教育政策的指导和推动下,我国高等教育事业呈现良好的发展态势,取得了可喜成绩。中国特色现代大学制度的“四梁八柱”已基本搭建,高等教育结构与体系日趋完善,办好人民满意的高等教育初步达成,高等教育质量显著提升。高等教育培养的各级各类高精尖创新人才成为了社会主义现代化建设的中坚力量。但是,必须清醒认识到我国现阶段高等教育发展与世界一流大学相比还有短板,高等教育和经济社会发展相适应的能力还有待提高,高等教育人才结构与国家急需应用型人才还不匹配,高等教育发展不均衡不充分的主要矛盾还需解决,体制机制改革步伐还需加大。这也充分表明,政策文本的繁荣演进并不代表高等教育本身的繁荣发展。这就需要我们加强高等教育政策研究,梳理政策文本的演进逻辑,展望高等教育政策的未来走向,理性选择高等教育政策内容,如此方能对开创新时代我国高等教育发展新局面,加快一流大学和一流学科建设,实现高等教育内涵式发展起到导向、控制、协调、分配与规范的功效。

## 一、发展历程

依据高等教育发展的阶段性特征以及国家重大高等教育政策颁布时间,改革开放 40 年我国高等教育政策的变迁可以划分为以全面重建为中心的初步建设阶段(1978—1991 年)、以结构优化为抓手的规范发展阶段(1993—1998 年)、以规模扩张为动力的繁荣发展阶段(1999—2010 年)和以内涵建设为重点的深刻变革阶段(2011 年以来)等四个阶段。

### 1. 以全面重建为中心的初步建设阶段

十一届三中全会后,党和国家的工作重心从以阶级斗争为纲转向社会主义现代化建设,教育工作的重心也随之转移。解放思想、实事求是、一切从实际出发的路线促使高等教育政策进入全面重建阶段。党的十二大后,邓小平提出“三个面向”奠定了高等教育初步改革的基础,党的十三大提出中国特色社会主义初级阶段与基本路线,推动各级各类高等教育事业不断发展。这一时期,国家相继召开了

全国科学大会、全国教育工作会议、年度高等学校招生工作会议等专项会议,陆续出台了《全国重点高等学校暂行工作条例》(1978 年)、《高等学校研究生工作暂行条例(草案)》(1978 年)、《关于加速发展高等教育的报告》(1983 年)、《高等学校关于接受委托培养学生的试行办法》(1984 年)、《关于教育体制改革的决定》(1985 年)、《高等学校教师职务试行条例》(1986 年)、《关于普通高等学校机构设置的试行意见》(1988 年)、《普通高等学校学生管理规定》(1990 年)、《普通高等学校教育评估暂行规定》(1991 年)等法律法规和政策文件。在国家大政方针的推动下,高等教育走向全面重建之路,呈现如下特点。

(1)全面恢复整顿高等学校工作。1978 年内相继召开的全国科学大会和全国教育工作会议明确了教育“大发展、大提高”的方向。到 1983 年底,全国高等学校有 13 万多名教师提升和确定了职称。<sup>[1]</sup>1985 年,全国普通高等学校达 1016 所,招收本专科生 61.92 万人,在校本、专科生达 170.32 万人,招收研究生 4.69 万人,在校研究生 8.72 万人,分别比 1982 年增长 42.1%、119.7%、41.1%、323.3% 和 134.4%,均超额完成国家“六五”计划各项指标。财经、政法类在校生 1985 年分别为 147543 人和 36129 人,到 1989 年分别达到 219110 人和 41948 人,增幅分别为 49% 和 16%。<sup>[2]</sup>

(2)高等教育政策辐射范围广。高等教育政策辐射专科、本科、研究生教育、成人教育等各级各类高等教育;招生政策、学位制度、重点大学建设、高校内部管理体制等内容也在这一阶段高等教育政策中显现。1985 年第一次全国教育工作会议明确指出,要改革高等学校招生和办学计划,扩大高等学校办学自主权,为高等教育体制改革指明了方向。

(3)同类型高等教育政策之间具有延续性。随着改革不断深入,后续的高等教育政策往往是在原有政策基础上进行补充。如国务院 1986 年颁布的《高等教育管理职责暂行规定》提出“扩大高等学校管理权限,增强高等学校适应经济和社会发展的能力”,就是对《关于教育体制改革的决定》(1985 年)中“扩大高等学校办学自主权”的补充和深化。国家教委 1986 年发布的《普通高等学校接受委托培养学生管理的规定》亦是对之前招生制度的补充说明。1985 年国家教委发布了《关于做好普通高等学校试招中学保送生工作的通知》,明确了招收保送生的意义,并规定了试行学校、保送生的条件、实施办法等。1988 年国家教委又发布了《普通高等学校招收保送生的暂行规定》,进一步明确了招收保送生政策。

## 2. 以结构优化为抓手的规范发展阶段

1992 年,党的十四大提出要建立社会主义市场经济体制来推动经济体制改革,以进一步解放和发展生产力。这将中国的改革开放和现代化建设推入一个新的历史阶段,也推动我国高等教育领域改革进入快速高效、大步迈进时期,高等教育体制和结构迎来重大调整。国家相继出台了《关于进一步改革和发展成人高等教育的意见》(1993 年)、《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》(1993 年)、《关于中央部门所属普通高等学校深化领导管理体制改革的若干意见》(1993 年)、《关于重点建设一批高等学校和重点学科的若干意见》(1993 年)、《中国教育改革和发展纲要》(1993 年)、《关于进一步改革普通高等学校招生和毕业生就业制度的试点意见》(1994 年)、《关于高校合作办学中有关问题的意见》(1996 年)、《中华人民共和国高等教育法》(1998 年)等法律法规和政策文件,高等教育进入了政策规范发展阶段,呈现如下特点。

(1)层次结构更加分明。一是扎实推动本科教育教学改革。20 世纪 80 年代,国家教委曾对高等学校本科专业目录进行调整,随着社会主义现代化建设事业的推进,设置应用型专业被提上日程。1993 年,历时四年修订完善的《普通高等学校本科专业目录》进一步拓宽了高等教育的专业领域,整合部分专业的同时增设应用型专业。二是稳步推进研究生教育。《关于学位与研究生教育改革的若干意见》提出 90 年代研究生教育必须要在提升质量和保障办学条件的前提下有大发展,还提出了“立足国内、适度发展、优化结构、相对集中、推进改革、提高质量”的方针。1992 年全国研究生招生 33439 人,比 1991 年增加了 3760 人;到 1995 年,我国研究生招生 5.1 万人,比 1993 年的计划数(3.5 万人)增加了 1.6 万人。<sup>[3]</sup>

(2)类型结构更加明确。一是加快发展高等职业教育。1994 年《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》提出积极发展高等职业教育,通过现有的职业大学、部分高等专科学校和独立设置的成人高校改革办学模式,调整目标来发展高等职业教育。二是加快发展成人高等教育,提出“一要改革,二要发展”的改革决定,要多形式、多规模地发展成人高等教育。

(3)鼓励民办高等教育,支持中外合作办学。一是鼓励发展民办高等教育,提出了“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的方针。到 1998 年,国家承认学历的民办高校全国有 22 所,试行国家学历

文凭考试的民办高等学校 120 多所,非学历教育的民办高等教育机构 1252 所。<sup>[4]</sup>二是支持中外合作办学。中华人民共和国成立初期,中外合作办学基本上处于停滞状态,直到改革开放后才逐步兴起并得到发展。<sup>[5]</sup>1993 年,国家教委颁布《关于境外机构和个人来华合作办学问题的通知》,明确指出中外合作办学应遵循“积极谨慎、以我为主、加强管理、依法办学”的原则。到 1994 年末,经批准设立的中外合作办学机构已经有 70 多个。<sup>[6]</sup>

(4)着力支持建设重点大学、重点学科。1992 年我国提出“面向 21 世纪,重点建设 100 所左右高等学校和一批重点学科”的战略目标。1993 年明确了“211 工程”的建设目标并决定设置重点建设项目。1999 年,《面向 21 世纪教育振兴行动计划》提出要相对集中国家有限财力,调动多方面积极性,对若干所高等学校和已经接近并有条件达到国际先进水平的学科进行重点建设,“985 工程”正式启动。

## 3. 以规模扩张为动力的繁荣发展阶段

世纪之交的十多年,我国进入全面建设小康社会,加快社会主义现代化进程的新阶段,高等教育进入了以规模扩张为动力的繁荣阶段,高等教育政策亦进入蓬勃发展的黄金时期。在“科教兴国”战略的推动下,国家相继出台了《面向 21 世纪教育振兴行动计划》(1999 年)、《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》(1999 年)、《关于做好普通高等学校本科学科专业结构调整工作的若干意见》(2001 年)、《关于进一步做好普通高等教育规模发展工作的几点意见》(2002 年)、《“211 工程”建设实施管理办法》(2003 年)、《“985 工程”建设管理办法》(2004 年)、《教育部关于加强国家重点学科建设的意见》(2006 年)、《教育部关于加强“质量工程”本科特色专业建设的指导性意见》(2008 年)等法律法规和政策文件,高等教育发展呈现如下特点。

(1)高等教育政策数量剧增。1998 年以前,我国高等教育规模增速缓慢。高等教育扩招方案是 1999 年 6 月中共中央召开第三次全国教育工作会议期间提出并通过的。<sup>[7]</sup>1999 年正式实施的《高等教育法》是全面规范高等教育领域的各种法律关系,保障和推动我国高等事业改革与发展的法律,高等教育政策法规进入全面振兴的新阶段。

(2)高校规模扩大,学生数量剧增。高校扩招十年间,全国高等学校从 1942 所增加到 2689 所,数量增加到 1.38 倍。1999 年高校大规模扩招,2001 年全国普通高校招生人数达到 268 万人,比 1998 年的 108 万人增加了 1.5 倍。<sup>[8]</sup>同年各级各类高校在校生

达到1300多万人,在1998年643万人的基础上翻了一倍。到2009年,全国高等教育总规模达到2979万人,毛入学率达到24.2%。<sup>[9]</sup>高等教育规模扩大不仅体现在高等院校数量和招收人数增多,高等院校扩建新校区,“学院”升级为“大学”现象也屡见不鲜。2014年中国高校在校生规模达到3559万人,居世界第一;高校数量为2824所,居世界第二。

(3)继续加强重点学校、重点学科建设。《2003—2007年教育振兴行动计划》提出要继续实施“985工程”。2004年7月,教育部、财政部联合发布《“985工程”建设管理办法》,从五方面提出了“985工程”建设任务。“985工程”在“211工程”的基础上提出了创建世界一流大学和一流学科的战略目标。截至2009年,“211工程”学校有112所、“985工程”学校有39所。2006年,为进一步贯彻落实科学发展观和实施科教兴国、人才强国战略,《关于加强国家重点学科建设的意见》提出要加强国家重点学科建设,研究型大学应运而生。2007年,教育部发布《关于加快研究型大学建设,增强高等学校自主创新能力的若干意见》,提出到2020年努力形成一批具有国家重点科学研究基地、具有承担国家重大科研任务能力和广泛国际合作基础的研究型大学。<sup>[10]</sup>

#### 4. 以内涵建设为重点的深刻变革阶段

伴随我国经济的高速发展以及产业结构的优化转型升级,国家对人才素质提出了新要求,高等教育事业发展进入新阶段。党的十八大报告首次提出“高等教育内涵式发展”,表明我国高等教育政策进入了以内涵发展为重点的深刻变革阶段。这一时期,国家相继出台了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》(2010年)、《大学章程制定暂行办法》(2011年)、《中西部高等教育振兴计划(2012—2020)》(2012年)、《关于深化考试招生制度改革的实施意见》(2014年)、《统筹推进世界一流大学和一流学科建设的总体方案》(2015年)、《关于引导部分地方普通本科院校向应用型转变的指导意见》(2015年)、《中华人民共和国高等教育法(2016修订案)》(2016年)、《民办教育促进法(2016修订案)》(2016年)、《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》(2017年)等法律法规和政策文件,高等教育发展呈现以下特点。

(1)注重内涵建设,强调简政放权。“推动高等教育内涵式发展”为我国高等教育科学发展指明方向。高等教育走内涵式发展道路,需要高校转变发展观念,以培养人才作为学校发展的根本任务,把人才队伍建设作为高校发展的不竭动力。2017年,教

育部等五部门联合发布《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》,从九个方面对在高等教育领域具体实施简政放权做出了规划。进一步简政放权使公办学校恢复活力,让体制外的社会教育力量能够成长。

(2)注重质量特色和教育公平。内涵式发展离不开质量特色这条生命线,高等学校质量特色的提升离不开教育公平。党的十八大报告指出,要逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系,强调要“大力促进教育公平,合理配置教育资源”。促进教育公平是我国的一项基本教育政策,是实现社会公平的重要调节器。《中西部高等教育振兴计划(2012—2020)》、《国家教育第十二个五年计划》均在促进中、西部地区高等教育公平上下功夫,国家扶贫定向招生等专项计划也有力保障了贫困家庭学子圆梦大学。

(3)重视师德建设,关注学生成长。党和国家始终把教师队伍建设作为最重要的基础性工程,坚持问题导向,努力为教师想办法、办实事、办好事,一支肩负建设教育强国重任的专业化教师队伍正在形成。2014年《教育部关于建立健全高校师德建设长效机制的意见》,将建立健全高校师德建设长效机制的原则和要求予以细化。关注学生成长,把立德树人作为根本任务,为高等教育人才培养指明了方向。立德树人是发展中国特色社会主义教育事业的核心所在,是培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人的本质要求,要坚持把立德树人作为中心环节,实现全程育人、全方位育人。

## 二、演进逻辑

改革开放以来,我国高等教育随经济社会一并进入发展快车道。高等教育政策经历了选择、确立、调整、改革和创新的变化过程。通常来讲,教育政策分析模式可以概括为四种取向,即发生学取向分析模式、过程取向分析模式、目的取向分析模式和政策话语取向分析模式。发生学取向模式主要根据政策文本的形成和发生进行分析,通过挖掘教育政策产生背后的动力机制对教育政策做出分析。过程取向分析模式主要对教育政策的实施过程进行分析,尤其重视教育政策的实践过程。目的取向分析模式从政策目标角度对教育政策进行系统分析,进而研究教育政策与目标之间的关系。政策话语分析模式主要基于政策文本的语言、逻辑、修辞等来分析教育政策的价值取向。借助这四种分析模式,可以全面把

握和深刻反思我国高等教育政策的演进逻辑。

### 1. 以简政放权为核心的政策动力机制

教育政策是不同利益相关者之间相互作用的产物。高等教育政策变迁有固定的规范,其动力机制集中体现在管理权的变化上。以简政放权为核心议题的我国高等教育政策形成动力机制主要分为三个阶段。一是中央统一管理阶段(1978—1997年),由国家统一对高等教育的发展做出具体部署和规定,各级政府具体执行。虽然这一时期不仅有大学校长呼吁赋予高校办学自主权,而且有以“简政放权”为主要抓手的“扩大高等学校的办学自主权”的相关措施<sup>[11]</sup>,更有国家教委批准5所高校校内管理体制改革的实践。但总体来看,国家简政放权存在目标漂移、放权不彻底抑或只是纵向放权而非横向放权的问题。二是中央统一领导下的依法自主管理阶段(1998—2011年)。1998年《高等教育法》以立法形式明确了高等学校的七项办学自主权,并指出“高等学校应当面向社会,依法自主办学,实行民主管理”。国家不仅明确了各部门在高等教育发展中的管理责任,还强调在中央部门的指导下,鼓励社会力量办学。至此,高等院校在政府宏观管理下,办学自主权不断扩大,一定程度上激发了高校教职员工的积极性,办学活力不断增强。三是国家宏观领导与放管服相结合阶段(2012年以来)。十八大以来,党和国家不断强调要把权力关进制度的笼子,通过权力清单、责任清单、负面清单等方式规范和制约政府权力;真正扩大高校自主权,凡是高校能自主管理的事项,都要下放权限,要在统筹兼顾的原则下,调整政策,坚持资源配置的公平性<sup>[12]</sup>。《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》、《关于深化教育体制改革的意见》等政策文件都强调要“坚持放管服结合,健全促进高等学校内涵式发展”,这些措施都是落实和扩大高校办学自主权的必然要求。提高高等教育质量,必须把明确高校法人地位与落实办学自主权放在重要位置。

### 2. 以价值负载指导利益分配的政策目标取向

改革开放40年来,我国高等教育的价值取向在公平和效率间不断博弈,既可以看到矛盾性,也可以窥见长远统一性。一是“效率优先”阶段(1978—1999年)。改革开放初期,我国经济社会发展以效率优先为主旨,国家制定教育政策的指导思想都是为社会发展和经济建设服务,强调效率。高等教育政策中常出现“高等教育为社会主义现代化建设服务”、“高等教育是推动社会经济建设的重要力量”等话语,其背后蕴含了高等教育的“工具”价值取向。

二是“兼顾效率和公平”阶段(2000—2012年)。效率优先的价值取向虽然在短时间内使我国高等教育发展取得了巨大成就,但区域发展不协调、优质资源布局不合理等问题的“马太效应”也愈演愈烈。为此,国家明确提出“优化区域布局结构,实施中西部高等教育振兴计划”战略,2011年启动“中西部高等教育振兴计划”,重点解决高等教育尤其是优质高等教育资源布局不尽合理现象,重点扶持一批有特色、有实力的中西部本科院校,解决中西部地区高等教育落后问题。同时,“中西部高校基础能力建设工程”、“千名中西部大学校长海外研修计划”等政策也相继出台。中西部高校从2000年的544所高校增长到2014年的1363所,增加了1.5倍,已经占到全国高校数量的53.9%。三是“公平而有质量”阶段(2012年以来)。党的十九大报告重新定位了我国社会的主要矛盾,如何解决发展中的不均衡不充分问题也成为高等教育面临的主要矛盾,办好人民满意的高等教育并努力让更多优质资源惠及寒门子弟是新时代高等教育政策要着力解决的关键问题。近年来,国家面向贫困地区的定向招生专项计划使千万贫困考生圆梦大学。政府工作也多着力于实现公平而有质量的高等教育,2015年政府工作报告提到“促进教育公平发展和质量提升”,2016年提到“发展更高质量更加公平的教育”,2017年提到“办好公平优质教育,扩大优质教育资源覆盖面”。由此可见,教育公平和提高质量总是相伴并贯穿高等教育政策始终。2017年初的教育工作会议再次强调“要坚持以共享发展为目标,扩大教育公平受益面,让人民群众有获得感,加快推进高等教育内涵式发展。”

### 3. 以政策工具为策略选择的政策实施过程保障

政策实施的过程保障是指通过细则和要求来使政策得以贯彻落实,是对政策执行或实施过程中各种变量及它们之间相互关系的认识和控制。政策工具是政府为解决社会公共问题或达成一定的政策目标而采用的可以控制的手段。改革开放40年来我国高等教育政策实施的过程保障以权威工具、能力工具、激励工具、符号和规劝工具及学习工具等政策工具为策略选择。<sup>[13]</sup>权威工具是指政府通过法律、直接行政、管制等手段来达成政策目标。政府是高等教育政策的主要制定者,政府制定的政策总能引起一段时间内高等教育领域的变革。在高等教育政策特别是“211工程”、“985工程”在内的重点大学建设政策的实施过程中,可以看到权威工具带来的失误和问题,如以工程思维取代教育思维、以结构失衡换取重点发展<sup>[14]</sup>。能力工具是指提供信息、培训、

教育和资源给有能力的个体、群体来开展活动。政府使用能力工具,一方面可以鼓励高校寻找替代性资源,另一方面也降低了高校对政府拨款的过分依赖。激励工具通过能带来切实回报的奖励或惩罚去诱导目标群体采取行动,激励工具假定个体效用最大化,除非受到切实回报的影响,否则不会积极采取与政策相关的行动。20 世纪 80 年代以后,激励工具成为高等教育领域的重要政策工具,特别是在科研经费管理、绩效管理等方面表现十分明显。符号和规劝工具通过价值倡导、认同、整合、同化等策略诱导目标群体按照政策所倡导的理念和目的去行动。政府通过符号和规劝工具推进高等教育市场化发展。学习工具促使目标群体依靠自身能力去解决相关政策问题。高等教育不再只面向少数精英化群体,各个地区高校间的竞争也促使高校开始提升自身的学习能力。此外,国家也采取听证会、座谈会等形式公开征求意见,让目标群体参与到政策制定和工具选择中来,促进高校提升学习能力。

#### 4. 以文本话语表达的政策话语文化

改革开放以来,我国高等教育政策文本话语的政策表达分为以经济学话语为主导和多元化趋势发展两个阶段。在高等教育政策话语规则为经济学话语所主导的阶段(1978—2009 年),经济学话语主要体现在教育与经济的关系、教育财政和教育投资等方面。例如,在教育与经济的关系上,主要涉及教育对经济的促进作用和适应性;在教育财政和教育投资方面,主要涉及教育投资以及管理,包括社会力量办学、以国家财政拨款为主、多渠道筹措教育经费机制、提高教育经费的使用效益等。2010 年以来,高等教育政策话语呈多元化趋势发展。如政治学政策话语主要从中国特色社会主义理论体系来强调高等教育对党管人才、党管干部的促进作用,高等教育要坚持党的领导和社会主义办学方向。社会学政策话语主要从和谐、稳定的社会发展角度论述高等教育与社会的关系。伦理学政策话语主要论述教育与伦理的关系,论述教育如何立德树人,如何加强师德师风建设。公共管理政策话语主要强调高等教育治理能力和治理体系现代化。

### 三、理性选择

改革开放 40 年我国高等教育改革在政策推动下取得了较大程度发展,但政策演进逻辑中仍然存在政策形成动力机制缺乏活力、价值取向漂移、实施过程保障缺乏稳定性、话语规则过于功利化等问题。

为了促进高等教育政策更加科学化、民主化、制度化、程序化,高等教育政策在动力机制、价值取向、过程保障、话语规则等方面还需不断改进和完善。

#### 1. 协调统一的动力形成机制

我国高等教育政策动力形成机制的转变主要有两个方面。第一,要构建统一的管理组织体系。2016 年新修订的《中华人民共和国高等教育法》明确规定“由国务院统一领导和管理全国高等教育事业”,在中央层面应设立高等教育主管部门,负责高等教育大政方针的制定、重要政策与措施的发布,协调高校与其他部门职责和关系,减少职能交叉,明确权责。如美国斯佩林斯委员会(The Spellings Commission)报告所述,美国联邦政府起主导作用,把高等教育的重要性提高到关乎国家安全和保持强国地位的高度。<sup>[15]</sup>其次,进一步落实高校办学自主权,简政放权,深化管办评分离、放管服改革。政府应当扮演宏观管理和监督角色,为高校发展明确方向并在经费和就业上提供支持,在内部管理方面给予学校充分的自主权。学校在遵循国家大政方针的前提下,作为独立发展个体,要根据市场需求及时调整发展政策。再次,高等教育管理应顺应国家治理能力和治理体系现代化的要求,让行业专家、教职工等通过多种方式充分参与管理。第二,建立健全纵横配套的现代高等教育法律体系。纵向上,从中央到地方要建立一套完备而统一的高等教育法律法规体系。横向上,下属部门一方面要根据自身职能制定相应的制度;另一方面这些制度应协调一致,如招生制度和就业制度要在内容上保持一致,确保人才准入和输出能够联动。此外,高等教育法规和政策在保持一致性和稳定性的同时,还要根据高等教育发展实际进行适时调整和更新,确保其连续性和客观性。

#### 2. 丰富充分的多元价值取向

制定高等教育政策时,应当追求“多元主体”、“公平质优”、“以人为本”的价值取向,具有中国特色的高等教育政策价值体系应当兼顾个体和社会、效率与公平,促进高等教育由“工具本位”向“教育本位”转变。一是由“社会本位”向“兼顾个体和社会”转变。高等教育不可避免地会受到社会政治、经济、文化的影响,但高等教育也是培养人的活动,更应该注重促进人的发展。二是由“追求效率”向“兼顾效率与公平”转变。当前我国高等教育政策应当更加注重公平性,对贫困地区、少数民族地区给予政策倾斜,对特殊人群给予政策优惠,避免“寒门难出贵子”现象。三是由“工具本位”向“教育本位”转变。高等

教育应当回归教育本质,从外在目的转为内在目的,关注每一个学习者的生存和发展,注重培养学生个性和创造力,发展学习者的潜能,使学生的主体性得到充分发挥。

### 3. 过程保障不断创新政策工具

高等教育领域改革具有复杂性和多变性,这就需要创新政策工具来实现政策目标,否则很难解决高等教育经费投入不均衡、占比不合理以及区域之间发展不平衡等问题。为此,一是要继续加大高等教育经费投入力度并进一步强化经费使用监督和管理。首先,中央财政应当加大投入,建立科学合理的预决算机制。其次,扩大社会力量投入,政府对社会力量办学投入予以相应的配比。再次,出台鼓励社会力量办学的优惠政策。20 世纪 90 年代以来,澳大利亚通过鼓励大学办学经费来源渠道多样化,创建私立大学,调整大学生资助政策(以贷学金取代助学金)等举措改进大学财政政策,发展高等教育。<sup>[16]</sup>二是多措并举,加强区域内人才流动,确保高等教育人才均衡发展。东盟在发展过程中所采取的“缩小各国差距、统一劳动力市场、人员自由流动和东盟认同结构”等措施都涉及高等教育。<sup>[17]</sup>我国也应扩大引进渠道,让高层次人才在区域内合理流动,鼓励优秀人才跨区域流动、交流,形成良性循环机制。三是加大对贫困地区、少数民族地区招生专项的投入力度;鼓励学生积极参与创新创业,提升素质;落实就业帮扶和心理辅导,确保能成功就业,顺利融入社会。四是建立受法律保障并有群众参与的监督评估机制。一方面要加强法律制度建设和教育执法的监督检查,改变以结果代替监督的做法;另一方面要对评估机构资质、评估体系等以政策法规的形式明确规定,对不合格主体和行为过错予以相应的处罚和问责,真正发挥监督评估的政策保障作用,当然也要保障评估的独立、公正和民主。

### 4. 政策话语不断强化民众参与

民众参与制定高等教育政策离不开教育行政部门的引导以及民众自身素质的提高。一是多渠道公开信息,深入基层收集教育大数据,全方位倾听民意,邀请多领域专家和民众参与到政策制定中来。政策颁布实施后要及时做好沟通、反馈工作。二是多项制度保障民众参与。在西方公共行政领域,已有公民参与预算、公民发起的绩效评估、合作性的社区治理等多种民众参与先例。<sup>[18]</sup>为保障和引导民众参与,首先要以法规的形式确立公众参与权,切实保障公众参与调查研究和收集信息的权益。其次要建

立公众意见反馈制度,增强政府公信力。政府对收集到的大数据要分门别类,并在一定时间内公示对意见、建议的处理结果。再次要对政府不回应进行追责,从而提高政府工作人员的服务意识,重塑政府形象,激发公众参与的热情。最后还可采取一定的激励措施来提高公众参与度,可以是物质或者精神奖励,同时在媒体加强宣传引导。多种举措促使公众以合理合法的方式参与高等教育政策的制定,为高等教育政策真正注入民众智慧。

### 参考文献:

- [1][10] 何东昌. 中华人民共和国教育文献(1976-1990)[M]. 海口:海南出版社,1998:1,610.
- [2] 在邓小平教育理论指导下,高等教育的改革和发展二十年[EB/OL]. [http://www.360doc.com/content/11/0508/12/6904301\\_115213233.shtml](http://www.360doc.com/content/11/0508/12/6904301_115213233.shtml).
- [3] 2011 年全国研究生数据调查报告[EB/OL]. <http://kaoyan.eol.cn/html/ky/baogao/diaocha1.shtml>.
- [4] 郝维谦,等. 高等教育史[M]. 海口:海南出版社,2000:528.
- [5] 林金辉,刘志平. 高等教育中外合作办学研究[M]. 广州:广东高等教育出版社,2010:20-28.
- [6] 季明明. 中国教育行政全书[M]. 北京:经济日报出版社,1997:1,633.
- [7] 张应强. 地方高校发展与高等教育政策调整[J]. 高等教育研究,2008,(9):7-15.
- [8][9] 中国统计年鉴[EB/OL]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>.
- [11] 祁占勇. 高等学校内部治理结构的完善与办学自主权的实现[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2010,(7):21-26.
- [12] 刘献君. 我国高等教育发展的主导思想及面临的主要矛盾[J]. 高等教育研究,2017,(1):1-7.
- [13] 吴合文. 改革开放以来我国高等教育政策工具的演变分析[J]. 高等教育研究,2011,(2):8-14.
- [14] 985、211 工程建设的得与失[EB/OL]. [http://theory.gmw.cn/2016-08/18/content\\_21520340.htm](http://theory.gmw.cn/2016-08/18/content_21520340.htm).
- [15] 韩梦洁. 21 世纪美国高等教育改革述评[J]. 中国高教研究,2012,(7):65-68.
- [16] 许明. 近年来澳大利亚高等教育政策的走向[J]. 吉林教育科学·高教研究,1997,(5):31-33.
- [17] 覃玉荣. 东盟高等教育政策:价值目标、局限与趋势[J]. 外国教育研究,2010,(7):39-42.
- [18] 王巍. 西方公共行政中的公民参与:经验审思与理论进展[J]. 公共行政评论,2010,(2):163-186.

(本文责任编辑 李晓宇)