

■教育经济与管理

推进省域高等教育管办评分分离的几点思考

——以陕西省为例

杨令平

(陕西学前师范学院,陕西西安 710100)

摘要: 省级政府是我国高等教育办学和管理的主体,省域是高等教育领域推进管办评分分离改革的关键。陕西近年来虽然进行了一些探索,但仍存在着政府依法管理高等教育的新体制还未完全建成,以《章程》为核心的现代大学制度推进较为缓慢,高等教育分类管理、分类评价制度仍处于探索之中等突出矛盾和问题。进一步推进省域高等教育领域管办评分分离,需要科学规范省级政府管理权限,完善以《章程》为核心的现代大学制度体系,形成社会依法参与的评价机制,建立科学的管办评分分离改革工作监测机制。

关键词: 高等教育;管办评分分离改革;顶层设计;监测机制

中图分类号: G647.1

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2016)02-0118-04

PDF 获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2016.02.028

Suggestions on the Separation of Higher Education

Management, Operation, and Assessment

——Taking Shaanxi Province as an Example

YANG Ling-ping

(Shaanxi Xueqian Normal University, Xi'an 710100, China)

Abstract: Provincial governments are the main entities responsible for higher—education—related schooling and management in China. Therefore, government—run schooling effects rely on separation of higher education management, operation, and assessment to a great extent. In recent years, Shaanxi Provincial Government has established related government departments in Shaanxi Province which have taken various measures and also got certain achievements in this field. But there are still some problems persisted such as: it takes time to set up a complete and brand new mechanism for the government to manage higher education in accordance with the law; limited progresses have been achieved on construction of a modern school system according to University Statutes; a lot of details still need to be clarified and determined for higher education management and assessment by classification. To further promote separation of higher education management, operation, and assessment, we need to explicitly specify the administration authority of the provincial government, continuously improve the modern school system, and finally set up an assessment mechanism for all social entities to exercise duties in compliance with related laws and regulations as well as establishing a scientific mechanism for separating higher education management, operation, and assessment.

Key words: higher education; a review of the separation reform; the top—level design; evaluation mechanism

推进管办评分离是教育规划纲要和党的十八届三中全会确定的全面深化教育领域综合改革的重大任务。教育部出台的《关于深入推进教育管办评分

离促进政府职能转变的若干意见》(以下简称《意见》),构建了我国全面深入推进管办评分分离改革的蓝图,明确了管办评分分离的行动路线图,彰显出国家

推进教育治理体系和治理能力现代化的坚强决心和坚定信心。截止2015年5月,全国共有普通高校2553所^[1],其中教育部和国家各部委举办的高校有113所,占0.51%;省级政府举办2540所,占99.49%。由此可见,省域是我国高等教育办学和管理的主体,是落实《意见》精神,推进高等教育领域管办评分离的关键。那么,省域内高等教育领域推进管办评分离改革的现状如何,面临一些什么样的突出矛盾和问题,如何更好地推进此项工作,等等,是当前亟待关注的重要问题。为此,笔者以我国高等教育大省——陕西省为例,对其近年来推进高教领域管办评分离改革进行了全面地扫描与思考,以期能对省域内落实《意见》精神有所裨益。

一、陕西高等教育领域推进管办评分离改革的现状

2014年初,陕西省委、省政府将推进教育管办评分离列为全省社会民生领域重大改革项目,由教育厅牵头相关厅局配合,协同推进此项改革,并且将其纳入年度考核。为此,陕西省重点加强了以下几方面工作。

第一,按照省委、省政府部署要求,省教育厅及时成立由厅主要领导担任组长的推进教育管办评分离改革领导小组及工作机构,制定《推进教育管办评分离改革工作方案》,召开部分高校、中小学和科研院所、社会组织、专家学者参加的推进教育管办评分离改革研讨会,深入分析研讨改革面临的形势和任务。同时从基础工作抓起,着眼于管办评分离改革全局,针对政府职能转变、教育管理体制改革、现代学校制度建设、第三方评价组织培育、教育评价制度和评价体系以及政府购买服务和财政保障体制等重大问题,采取公开招标和委托研究的方式,确定了41项研究课题,列支230万专项经费,用于顶层设计的研究,为改革提供理论支撑。

第二,推进政校分开,加快现代大学制度建设。全面清理行政审批事项,取消或下放行政审批事项14项。印发《推进现代大学制度建设工作方案》以及高校章程建设、党委领导下的校长负责制、教职工代表大会制度、财经委员会制度等方面的规范性文件,要求高校以“一章八制”建设(“一章”即大学章程,“八制”指的是党委领导下的校长负责制、教职工代表大会制度、学术委员会制度、理事会或董事会制度、教师申诉制度、学生申诉制度、财经委员会制度和信息公开制度)为重点,建立完善各项制度,优化内部治理结构,加快推进治理体系和治理能力现代化。

第三,依托有关高校、社会组织组建成立了高等教育数据中心、教师培训评估中心、职业教育评估中

心、鼎立教育评估中心,目前正在组建基础教育评估中心,在培育教育评价组织工作中迈出重要一步。同时,陕西省教育厅组织开展了二项高等教育领域评价的探索与实践。一是对省属高校的巡视诊断。选聘29名权威专家组成工作队伍,由其独立开展工作,对所有高校开展“巡视诊断”工作。从教学工作切入,对学校的发展规划、办学思路、学科专业、师资队伍、管理运行、教育质量等情况进行全方位研判,“一校一策”提出解决方案。二是通过竞标购买服务的方式,委托第三方对高校毕业生质量进行专项评价,向省政府提出了决策建议。

二、陕西推进高等教育领域管办评分离存在的突出矛盾与问题

虽然陕西在高等教育管办评分离改革方面取得了一些成效,迈出了坚实步伐,但与《意见》的要求相比,还存在较大的差距。

(一)政府依法管理高等教育的新体制还未完全建立

虽然政府按照《意见》要求,对如何管理高等教育开展了一系列的探索,但目前仍存在一些不足:一是政府统筹管理高等教育的权力还有待进一步加强,简政放权放管结合的职能未能彻底转变。当前,影响高等教育发展的省级政府包括:省人大和省政协的相关部门、省委高教工委、省教育厅、省高教局、省人民政府教育督导团以及与教育相关的省级人事、财政、编制等同级部门。统筹全省教育事业必须由以上部门形成合力,但实际运行中以上政府机构之间统筹机制还未完全建立,靠教育厅一家或几家统筹全省教育事业发展根本不现实。这在一定程度上造成了政府包办、甚至直接插手高校内部事务的现象,将政府管理教育等同于政府直接干预教育、评价教育。

二是政府、学校、社会在高等教育发展中的功能定位不够清晰。虽然在管办评分离方面进一步明确了政府、学校、社会三方的各自定位。但以往政府在高等教育发展中的决策、执行、监督高度一体化的惯性仍在发挥着较大影响,导致政府对高等教育的管理行为、办学行为和评价行为混同,“以管代办”“以管代评”的状况较为突出。

三是政府“管”的方法较“死”,制约了学校办学自主权的发挥。不少政府部门习惯于通过设置门槛、审批或变相审批、前置备案或审查等方式行使监管权,而不善于或不愿意建立和完善事中、事后监管体系,并通过这种监管提高治理水平和效率。

(二)以《章程》为核心的现代学校制度推进较为缓慢

虽然陕西加快了以大学《章程》为核心的“一章

八制”建设步伐,并且明确规定了学校高校应有的办学自主权。但从现实状况来看,一是高等学校依法享有的部分办学自主权并未得到完全真正落实。这种“重制定,轻落地”的现在学校制度建设状况,导致了学校办学的主观能动性和活力得不到释放。例如,《高等教育法》规定的高等学校的法人财产处置权、内部机构人员配置权、专业学科设置权等,始终没有得到很好的落实。二是高等学校普遍缺乏办学的经验和能力,治理效能低下。由于长期习惯了传统政府主导办学思路 and 方式的影响,加之学校管理人员管理能力和素养的现代化水平不高,高校对于政府已经下放的部分权力,存在接不住、接不好、用不了的状况。三是社会参与办学的开放办学体制仍处于摸索阶段。当前,大多数高校已经认识到了长期以来封闭办学存在的弊端,纷纷走出校门、走向社会、走进企业,开展了一系列的开放式办学思路的探索。但新的办学模式和转型发展思路,仅仅停留在观念和顶层设计方面,实际操作层面仍缺乏相应的有效的办法。

(三)高等教育分类管理、分类评价制度仍处于探索之中

“实施高等教育最差的办法就是把所有的鸡蛋往一个篮子里装——高等教育最忌讳单一僵化的模式”。^[2]这说明了分类管理、分类评价制度对于高等教育管理的重要性。根据陕西省目前高校的发展实际,整体上可以分为五个层次:第一层是7所985、211高校,第二层次是12所省属高水平大学,第三层次是36应用型本科高校(包括独立学院),第四层次是15所国家级和省级示范高职院校,第五层次是22所普通高职院校。^[3]很显然,一套标准、一套办法评估所有高校的评价方式显然难以体现针对性。从目前状况来看,陕西在此方面也进行了一系列的探索,从2014年开始,开展了“巡视诊断”工作,主要就是向在分类评价方面、分类管理方面有所推进和改进,做到了“一校一策”,这种评价迈开了坚实的一步,受到了一致好评。但还有待进一步研究和深化的余地。从实质上来看,这种方式仍然是政府自管自评自督导的方式,第三方教育评估和质量监测等社会组织培育不足,缺乏有质量、有社会影响力的第三方评价,评的效用得不到充分发挥。如何探索适合不同类型高校发展的、具有相对独立性的评价体系依然任重道远。

三、推进省域高等教育管办评分离的思路与对策

推进高等教育管办评分离改革是一项重大的系统工程,情况复杂,涉及面宽,任务艰巨。陕西高教大省的优势和地位面临“前甩后追”的严峻形势。深

化管办评分离改革是破解上述问题的重要举措。“管办评分离”就是管办评的分立、分工、互动、协同,其目的是要重新构建政府、学校、评估机构及社会之间的相互关系。^[4]应从管办评分离是解放教育生产力的有效机制、是推进教育治理体系的现代化、是推进教育办学主体的多元化、是推进教育评价主体的社会化的高度来认识推进教育管办评分离的重要性和现实意义,增强深化高等教育管办评分离改革的责任感和使命感。

(一)强化顶层设计,科学规范省级政府管理权限

政府管的现代是教育治理体系和治理能力现代化的前提和基础,没有管的现代化,就谈不上办和评的现代化。推进教育管办评分离的实质是在更高层次理顺教育管理体制,在更大范围优化教育资源配置,在更大区域推进教育公平,在更高水平激发教育活力。

一是建议以增强省级政府教育统筹能力为重点,健全具有省域特点的教育统筹工作机制,加快制定深化高等教育领域综合改革方案,积极推进教育管理体制、教育投入体制改革、高等教育发展机制改革。

二是构建强有力的领导体制,强化省级政府统筹权力,提高政府管理高校的能力。从管理的角度看,提高教育行政管理水平非常重要。建议建立适应高等教育发展新常态的教育行政机构。按照《意见》精神,重新优化整合省级政府相关机构设置,该加强的加强,该减退的减退,该优化的优化,不断聚焦主要职能,理顺关系、优化结构、提高效能。同时,为确保政府管理高等教育决策的科学性,建议省级政府出面,聘请一些熟悉教育政策法规、深谙教育规律的院士、教授,成立高等教育决策咨询委员会,为省级政府高等教育改革发展政策的制定提供参考和咨询,把脉全省高等教育发展。

三是进一步简政放权,扩大学校办学自主权。建议试行省直部门教育监管权力清单制度,逐步实现对高校的负面清单管理制度。对照法律简政放权、加强事中事后监管,不能借口内部管理或监管需要绕过法律授权和行政权力清单随意设置审批、前置备案、评审、处罚等相关权力,更不能发现一个漏洞就建立一批审批、备案、评审事项。

(二)完善以《章程》为核心的现代大学制度体系,落实高校办学自主权

学校依法自主办学是管办评分离改革的重点,加强现代大学制度建设是推进管办评分离的基石。《意见》对落实和扩大学校办学自主权、规范学校自主权行使、建立学校自我发展良性机制提出了明确要求,其核心是在给学校赋权的同时,要求建立起现

代大学治理制度,引导学校形成既自主又自律的发展局面。^[5]

一是以“法治思维”加快完善“一章八制”的制度体系。推进省域内高等教育领域管办评分离,制度建设是最根本的建设,制度变革是最深刻的变革,制度力量是最重要的力量,制度保障是最要的保障,应借助制度建设和变革的力量推动教育管办评分离改革。《章程》是学校的“宪法”,是学校管理的总纲,是加强学校治理的核心。《章程》要得到有效地落实,必须有一系列的制度体系作为保障。建议各高校尽快按照推进治理体系和治理能力现代化的要求,以《章程》为核心,全面修订和完善原有的制度体系,建立制度建设的清单销号机制,做好高等教育领域法规和规章的“立、改、废、释”工作,着力形成更加完善的自我约束、自我规范的内部管理体制、监督制约体制;坚持和完善党委领导下的校长负责制,健全实施规则;建立健全高校学术委员会、教职工代表大会等工作制度,落实学校各级组织机构民主参与、民主管理和民主监督机制;健全与社会主动沟通联系机制,构建学校科学决策、民主监督、社会参与的制度平台。

二是以“绩效思维”加强制度的执行力建设。制度的生命力在于执行,在于能够取得实绩。执行力是干成一件事情的法宝。对于管办评分离改革来讲,提高所有利益相关者的执行力显得尤为重要。要善用制度之器保障办学自主权,用好用足相关政策,切实发展制度在维护合法权益方面的作用。其中,提升高校管理干部专业化水平是加强执行力建设的关键,可以采取相应的交叉挂职锻炼、集中培训学习、鼓励攻读相关领域学位的办法,提升高校内部管理人员专业化水平。

(三)改革评价体系,形成社会依法参与的评价机制

评价是导向,是指挥棒,是管办评分离改革的难点,同时也是落实社会对教育管理的知情权、表达权、参与权、监督权的重要手段。因此,必须树立开放办大学的理念,构建科学规范公正的教育评价体系,实现政府、学校、社会三个评价主体之间的良性互动。

一是坚持和完善高校的分类管理、分类考核指标体系。遵循“稳定规模、优化结构、强化特色、注重创新”的总体要求,按照“转方式、调结构、促改革、扩开放、强保障”的工作思路,主动出击,有所作为,做好不同类高校教育标准体系建立完善工作,全力做好高等教育的分类管理和分类评估工作。

二是积极学校内部自我评价机制。学校自评是评价改革的重要组成部分,也是体现学校办学自主权的重要方面。高等学校应从实际出发,自觉加强校内评价机构建设,强化校内绩效改革制度,形成自

我评价的良好机制,着力以落实学校办学主体地位、激发学校办学活力为核心任务,加快健全学校自主发展、自我约束的运行机制。

三是坚持以扩大社会评价为关键。社会评价是当前做好高校管理工作的重要参考,也是推动学校规范办学、提高办学水平和教育质量的重要机制。要积极培育第三方评价组织,加强宏观指导,采取委托代理、购买服务等方式,逐渐赋予第三方组织一定的参与评价的权力,提升第三评价的可信度。

(四)建立科学的管办评分离改革工作监测机制,确保取得实效

科学有效的监测评价机制是确保管办评分离改革取得实效的重要保障。管办评分离不可能一蹴而就,需要循序渐进,需要有一个科学的监测机制。为此,一是建议成立多方参与的教育管办评分离改革工作的监测评估机制,确保整个工作能够沿着《意见》规定的要求健康运行。在监测评估的机构方面,鼓励相关社会组织参与,通过加强政策鼓励、财政支持等手段,引导和培育具有教育评估、教育质量监测资质、有社会影响力的组织参与管办评分离改革的监测工作。二是加强对政府的督查。推进管办评分离成功,政府要承担首要责任,真正实行转变职能,舍得利益,还权于校;学校要承担主要责任,触动利益,让利于民,真正做到开放办学、合作办学;社会要承担重要责任,发挥专业正能量,真正做到支教兴学。三是建立健全教育评价机构监管机制,推动成立教育评价的行业组织,对评价机构的资格准入、业务指导、监督管理等实行行业自律。完善教育督导和评估监测问责机制,建立健全公示、公告、约谈、奖惩、限期整改和复查制度,提高教育督导权威性和实效性。

(感谢陕西省教育厅政策法规处石光华处长,柳谋老师对本文提供研究资源)

[参考文献]

- [1] 中华人民共和国教育部. 2015年全国高等学校名单[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_634/201505/t20150521_189479.html.
- [2] 伯顿. 高等教育系统——学术组织的跨国研究[M]. R. 克拉克, 王承绪, 译. 杭州: 杭州大学出版社, 1994:307.
- [3] 李兴旺. 分类指导改革创新 推动高教内涵发展[N]. 中国教育报, 2015-01-09(5).
- [4] 四川省教育厅. 抓住关键, 主动作为, 全力推进教育治理体系现代化[J]. 中国高等教育, 2015(20):13.
- [5] 孙霄兵. 推进管办评分离 构建教育公共治理新格局[J]. 中国高等教育, 2015(20):10.