

# 深化高等教育综合改革的历史责任与结构设计

◇ 史秋衡 康 敏

从内容和结构上看,我国高等教育改革分为总体改革指向和重点改革指向。

改革开放以来我国高等教育改革的历史进程呈现四个阶段。

法之根基、术之利器、权之制衡、道之要义,四个维度共同构成深化高等教育综合改革的结构设计。

习近平总书记 在 2018 年新年贺词中提出,“2018 年,我们将迎来改革开放 40 周年。改革开放是当代中国发展进步的必由之路,是实现中国梦的必由之路。我们要以庆祝改革开放 40 周年为契机,逢山开路,遇水架桥,将改革进行到底”。改革是推动历史前进的车轮,是全面建成小康社会提档加速的引擎,是中国特色社会主义现代教育体系发展的强大动力。高等教育是现代教育体系发展成效、建设教育强国和办好人民满意的教育的检视,深化高等教育综合改革成为新时代全面深化改革的重要组成部分。改革开放四十年来,系列法律法规和行政政策持续推动我国高等教育改革走向深入。深化高等教育综合改革,也要求高等教育研究者和高等教育研究机构增强使命感和责任感,履行高等教育研究的社会责任,为高等教育综合改革提供理论支撑、价值指引、方法规范、路径绘制。

## 四十年来高等教育的总体改革指向和重点改革指向

从内容和结构上看,我国高等教育改革分为总体改革指向和重点改革指向,二者的历史进程相伴相随,随着改革全面深化,对重点领域改革更加突出。

### 1. 四十年来高等教育的总体改革指向

高等教育总体改革指向是对高等教育改革进行系统性、全方位、多角度的布局 and 规划。从 20 世纪 80 年代开始,以体制机制改革为重点推进总体改革是一以贯之的主旋律。1985 年中共中央《关于教育体制改革的决定》提出改革教育体制、教学改革和后勤服务社会化改革。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》要求“简政放权,省级人民政府统筹本地区教育。切实落实和扩大高等学校的办

学自主权;逐步形成对学校办学行为和教育质量的社会监督机制以及评价体系,完善高等学校自我约束、自我管理机制;深化学校内部管理体制改革;加大学校后勤改革力度;改革招生考试和评价制度;创建若干所具有世界先进水平的一流大学和一批一流学科。”2012 年教育部发布《关于全面提高高等教育质量的若干意见》,立足高等教育全局,以体制机制改革为重点,加快重要领域和关键环节改革步伐。2013 年中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出深化教育领域综合改革,加快现代职业教育体系建设,深化产教融合、校企合作;创新高校人才培养机制;推进考试招生制度改革;深入推进管办评分离;强化国家教育督导,委托社会组织开展教育评估监测;鼓励社会力量兴办教育。2017 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》,从人才培养机制、科研评价体制、依法自主办学机制等不同层面提出“健全促进高等教育内涵发展的体制机制”。

改革开放和社会主义现代化建设的新阶段,要求明确高等教育利益主体的权力关系和职责,提高高校面向社会自主办学能力和质量。1993 年中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》,提出政府转变职能进行宏观管理,简政放权,“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”。强调以法律形式明确高校权利和义务,推动高校面向社会自主办学。2010 年发布《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》,提出加强省级政府教育统筹,政府履行统筹规划、政策引导、监督管理和公共服务的职责。

高等教育改革推进过程中,从立法高度通过法律规定保障高等教育改革的顺利推进,既体现了高等教

育改革的严肃性和紧迫性,也彰显了高等教育改革的制度建设成效。1998年颁布2015年修正的《中华人民共和国高等教育法》规定推进高等教育体制改革和高等教育教学改革。从法律的角度明确国务院统一领导和管理,地方政府统筹协调,高校依法面向社会自主办学,强调高等教育治理。在高校外部治理层面,一方面强调中央政府简政放权,深化高等教育领域的放管服改革。另一方面,注重理顺高等教育多元利益相关者关系和权责,突出高校办学过程中高校主体进行自我评价和社会主体在高等教育事业发展中的参与对高校提升办学质量的意义。在高校内部治理层面,进一步明晰高校学术委员会的职责。

## 2. 四十年来高等教育的重点改革指向

高等教育重点改革指向是在高等教育总体改革的统筹安排下,针对重点领域的具体深入政策引导。

法律是高等教育管理和运行的根本,我国以立法形式明确高等教育学位制度,并随着高等教育发展的新形势和新需求逐步增强高等教育学位制度的弹性空间,以主动适应高等教育面向社会自主办学的内在需要。1980年颁布2004年修正的《中华人民共和国学位条例》和1981年颁布的《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》规定“学士学位,由国务院授权的高等学校授予;硕士学位、博士学位,由国务院授权的高等学校和科研机构授予”。2017年国务院学位委员会印发的《博士硕士学位授权审核办法》提出学位点改革,增强国务院学位委员会授权的具备条件的高校或科研机构在新增博士硕士学位点和新兴交叉学位点方面的灵活度。依法治教、依法治校是高等教育改革和发展的依据和保障。2012年教育部印发《全面推进依法治校实施纲要》提出到2015年,全面形成一校一章程的格局。2016年教育部印发《依法治教实施纲要(2016—2020年)》指出到2020年实现政府依法行政、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。

在法律框架内,高校章程建设和放管服改革是提升治理能力和推进治理体系现代化的两翼。2011年教育部发布《高等学校章程制定暂行办法》,完善现代大学制度,强调按照政校分开、管办分离的原则,以章程明确界定学校与举办者、主管教育行政部门的关系。放管服改革推动高等教育治理体系现代化建设。2017年教育部《关于“十三五”时期高等学校设置工

作的意见》提出省级统筹推动高等教育分类投入和保障。2017年教育部等五部门关于《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》具体从完善高校学科专业设置机制、改革高校编制及岗位管理制度、改善高校进人用人环境、改进高校教师职称评审机制、健全符合中国特色现代大学特点的薪酬分配制度、完善和加强高校经费使用管理、完善高校内部治理、强化监管优化服务等方面提出深化高等教育领域放管服改革系列具体举措。

本科教学是高校的中心工作,本科教学质量关系到高校人才培养质量,高校第一课堂教学和第二课堂教学都是高校培养人才的重要形式。2007年教育部发布《关于进一步深化本科教学改革全面提高教学质量的若干意见》,要求适应国家经济社会发展需求调整专业设置,从教学内容和结构、教师队伍、教学评估、教学基础建设深化本科教学改革。2018年教育部发布《普通高等学校本科专业类教学质量国家标准》,制定质量基本标准保障严明高等教育建设和改革质量的最低要求,规定本科专业目录所有92个本科专业类的底线标准和卓越导向。2014年教育部《关于全面深化课程改革 落实立德树人根本任务的意见》提出深化高校第一课堂和第二课堂改革,强调统筹基础教育与本专科及研究生等学段育人目标和学科递进的重要性。2015年国务院办公厅《关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》进一步将深化高校创新创业教育改革作为高等教育综合改革的突破口。

全面提高高等教育质量要求优化当前高等教育结构,促进不同层次、类型和性质高等教育合理定位、内涵发展。2013年教育部、国家发展改革委、财政部《关于深化研究生教育改革的意见》,对改革招生选拔制度、创新人才培养模式、改革评价监督机制、深化开放合作进行了相应要求。2014年教育部等六部门印发《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》也从体系建设的制度保障和机制创新规划了职业教育改革和发展的路线图。2015年国务院关于印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,加强高等教育资源整合和创新重点建设的实施方式,统筹推进世界一流大学和一流学科建设。2016年国务院《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》引导推进民办高等教育综合改革。2002年颁布2016年修订的《中华人民共和国民办教育促

进法》对民办学校实行非营利性和营利性分类管理。2016年教育部等五部门关于印发《民办学校分类登记实施细则》对民办高校审批设立、分类登记以推进分类管理做进一步规定。

习近平总书记多次强调发展是第一要务,人才是创新的第一资源。招生制度和人才发展机制体制改革是高等教育对人才强国战略的回应。2014年国务院《关于深化考试招生制度改革的实施意见》提出启动高考综合改革试点,并有序全面推进,改进招生计划分配方式、改革考试形式和内容、改革招生录取机制、改革监督管理机制,并制定了推进的时间结点。2016年中共中央印发《关于深化人才发展体制机制改革的意见》要求改革人才管理体制、改进人才培养支持机制、创新人才评价机制、健全人才顺畅流动机制、强化人才创新创业激励机制、构建具有国际竞争力的引才用才机制、建立人才优先发展保障机制。

深化高等教育改革以开放姿态参与国际合作,深化产教融合促进国家产业结构转型升级,抓住新一轮科技革命和产业变革的发展机遇。2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》,从完善对外开放格局、健全质量保障、加强理论支撑、强化监督管理等方面描绘提升教育对外开放治理水平的路径。同年7月,教育部印发《推进共建“一带一路”教育行动》,深化教育互联互通、人才培养培训、丝路合作机制等不同形式的国际合作,推动教育改革发展。2017年国务院办公厅《关于深化产教融合的若干意见》协同不同部门制定分工方案,聚焦产教融合人才培养改革。

#### 四十年来高等教育改革阶段的渐次深入

从历史纵深度来看,改革开放以来我国高等教育改革的历史进程呈现起步探索阶段、重点推进阶段、整体推进阶段和全面深化四阶段渐次深入。

其一,高等教育改革的起步探索阶段(1978-1984年)。1977年恢复全国统一高考,随后高等教育开始恢复调整。1978年十一届三中全会提出改革开放政策,成为社会主义初级阶段的基本点之一。1983年,邓小平提出“教育要面向现代化,面向世界,面向未来”,“三个面向”为教育改革指明了方向。20世纪80年代伊始,我国相继颁布系列高等教育改革的法律和政策规定推动高等教育改革实践。

其二,高等教育改革的重点推进阶段(1985-1992年)。1985年《关于教育体制改革的决定》总结建国以来我国教育事业发展的主要问题,提出以教育体制为突破,改革高校招生计划和毕业生分配制度,扩大高校办学自主权,改革高等教育教学内容、方法和制度,进行高校后勤社会化改革以保障高等教育改革顺利推进。

其三,高等教育改革的整体推进阶段(1993-2012年)。1993年《中国教育改革和发展纲要》围绕中国共产党第十三次全国代表大会提出加快和深化改革中心任务,明确深化教育改革实现教育现代化目标。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》在改革发展的关键时期,提出全面提高高等教育质量,提高人才培养质量、提升科学研究水平、增强社会服务能力,优化结构办出特色。

其四,高等教育改革的全面深化阶段(2013年-至今)。2012年党的十八大提出全面深化改革的战略部署。2013年十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对全面深化改革进行总体部署,提出深化教育领域综合改革。尔后,相继出台全面深化高等教育综合领域改革的指导意见。2017年党的十九大报告进一步强调,深化教育改革,深化产教融合、校企合作;加快一流大学和一流学科建设,实现高等教育内涵式发展;健全学生资助制度,使绝大多数城乡新增劳动力更多接受高等教育。至此,高等教育改革进入全面奋进新时代。

总体而言,通过内容结构和阶段演进的分析,我国高等教育改革具有三大主要特征。一是全面推进与重点建设相结合。推进高等教育全方位多领域的改革是改革开放四十年来高等教育法律规定和政策指导的越发明晰的导向,机制体制改革和教育教学改革是改革开放四十年来高等教育改革的核心。二是保持力度与稳健施行相结合。高等教育改革紧随经济改革其后,通过立法保障、行政指导、标准引导的形式体现改革的深度、广度和强度,与此同时也根据我国教育发展不平衡不充分的实际情况采取试点先行方式稳步推进。三是统一领导与多元共治相结合。高等教育改革发展进程表明,我国高等教育权力结构不断优化,权力重心逐渐下移。从中央教育部门主管到地方政府统筹、高校自主办学;从面向政府到面向社会公开办学,社会有序参与监督高校办学;从高校行政管控到基层学术组织自主探索等。

## 应用情境下深化高等教育综合改革的结构设计

经济社会对高等教育研究解决实际具体问题的应用性需求、高等教育主动适应时代和社会发展需求的应用性特征共同推动高等教育研究的转变。高等教育研究呈现应用情境下的问题导向研究、多元的研究共同体开展跨学科研究、反映社会问责的多领域多元主体参与评价、主体反思性研究特征,为探索深化高等教育综合改革的结构设计提供理念基础与实践指引。在此基础上,提出深化高等教育综合改革结构设计的法之根基、术之利器、权之制衡、道之要义,四个维度共同构成深化高等教育综合改革的结构设计。

第一,夯实深化高等教育综合改革的法之根基。深化高等教育综合改革目的在于解决高等教育发展过程中的“痼疾”,高等教育发展过程的系列现实问题究其根本在于现有法律法规与高等教育发展的需求不协调和不适应,难以有效指导和解决高等教育发展过程中的问题。因此,深化高等教育综合改革的过程中,需要基于应用情境的问题导向,梳理高等教育发展过程中的现实问题,针对性地对高等教育法律法规进行全面、系统、深入的调整,形成一整套有力规范高等教育活动的系列规则和规范,构建与之相配套的制度机制保障法律精神顺利施行,建立一种促进高等教育内涵发展的长效机制。深化高等教育综合改革,夯实深化综合改革的法之根基,一方面依照法治精神并遵循法律规定,依法治教、依法行政、依法办学、依法参与、依法监督,发挥法律对高等教育改革和发展的普遍约束力;另一方面在高等教育现实关照中进一步健全法律规范和法律机制,也是深化高等教育综合改革的重要组成部分。

第二,装备深化高等教育综合改革的术之利器。深化高等教育综合改革,不仅是国家职责的顶层设计,还是高等教育研究者的使命所在,亦是高等教育研究所面临的重大挑战。高等教育现象和高等教育问题常与政治、经济、社会、文化等领域交织,人为划分的学科知识分化增加了学科壁垒,要求增进知识融合。多元的研究共同体开展跨学科研究,是新时代高等教育智库开展预见性的高等教育政策研究和政策设计的重要手段。高等教育综合改革深化过程中所预见、已然产生的问题和未知的问题,牵一发而动全身,也必然需要借助多学科、跨学科、交叉学科的高等教育研究力量,用科学规范的实证、解释、思辨等高等教

育研究范式去分析、解释、解决改革和发展过程中的现实问题并提供必要的理论支撑。深化高等教育综合改革,装备深化综合改革的术之利器,一方面发挥高等教育智库的研究优势,通过科学的研究范式、规范的研究方法、扎实的理论基础为推进高等教育综合改革提供专业智力支持;另一方面,高等教育综合改革自上而下推进的过程中,每一环节也应采用科学规范的方法,由点及面,循序渐进逐步深化。

第三,架构深化高等教育综合改革的权之制衡。基于高等教育利益相关者的调查研究成为开展政策研究的有力支撑,广泛社会主体构成的综合多维评价,是社会问责制度形成的前提。随着高等教育综合改革不断深入,高等教育利益相关者在高等教育建设过程中的权力关系和职权也更加明确,多元高等教育主体共同参与高等教育综合治理、监督和评价的特征和趋势也更加清晰。深化高等教育综合改革,架构深化综合改革的权之制衡,一方面要继续聚焦机制体制改革,通过健全立法规定和完善制度机制等具体改革举措更加明确法律、政府、高校、社会在高等教育治理中的权责关系;另一方面也要创造更加有利于高等教育主体广泛、有序、深度、有效参与高等教育治理的环境,建立深化高等教育综合改革的社会问责制度,举社会之力共促高等教育综合改革的深化。

第四,把握深化高等教育综合改革的道之要义。主体反思性是衡量高等教育研究能否扎根本土、立足实际开展研究的尺度。高等教育是培养专门人才的社会活动,随着高等教育综合改革逐步深化,在学习借鉴国际高等教育改革经验的同时,保持主体反思性是高等教育综合改革不偏离航向的桨舵。教育公平是社会公平的基础,教育质量是教育发展的本质要求。公平和质量都是教育的两个不可忽视的价值取向。高等教育综合改革中,不要简单将之视为改革,而要回归高等教育的根本追求,立足高等教育立德树人的核心任务。高等教育综合改革必将是一场公平而有质量,有教育关怀也有标准目标的质量追求。深化高等教育综合改革,以公平和质量作为深化综合改革的道之要义,一方面应以公平和质量作为衡量高等教育综合改革的系列措施和推进过程的价值标准;另一方面也是高等教育改革过程中用以自我评价和自我调整的永不褪色的价值追求。

【作者单位:厦门大学】

(责任编辑:李石纯 王惠英)