

论高校办学自主权的实施 及其监督和约束机制

□常 彦 [定西师范高等专科学校 定西 743000]

[摘要] 研究高校办学自主权,首先要研究高校如何实施办学自主权,否则,办学自主权也会演化为毫无约束的“自由权”而滥用,反而影响和阻碍高校健康发展。在我国现阶段,高校实施办学自主权必须坚持有效性和有利于学校发展这个原则。一要大力提高高校自身的独立生存能力和自主办学水平,二要继续坚持政府对高校的宏观指导和监督,三要促使高校建立自我约束机制。特别是在各高校盲目攀比、求大求全,以致很多高校出现趋同化的现阶段,自我约束机制的建立显得更加急迫。

[关键词] 高校;办学自主权;有效性;外部监督;自我约束

[中图分类号] G471 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-8105(2010)06-0092-04

在我国近年高等教育改革和发展研究中,高校办学自主权始终是一个争论比较激烈的话题,成为我国高校改革和发展中的一个热点和难点问题。很多专家、学者和教育理论工作者对高校办学自主权提出了自己的理解和建设性建议,但是,大多论点一致:我国高校缺乏办学自主权;高校应真正落实办学自主权,等等。对高校如何实施办学自主权等实质性问题研究较少。本文认为研究高校办学自主权,首先要研究高校如何实施办学自主权,否则,办学自主权也会演化为毫无约束的“自由权”而滥用,反而影响和阻碍高校健康发展。

一、我国高校办学自主权的提出和确立

我国高校办学自主权,最早是在1979年12月6日由苏步青、李国豪发表在《人民日报》上的一篇文章中提出的,文章呼吁给高等学校一点自主权^[1]。随之出现了有关扩大高校办学自主权的提法和讨论,并开始探索和尝试以简政放权、扩大高校办学自主权为主的高等教育宏观改革。之后,1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出:“当前高等教育体制改革的关键,就是改变政府对高等学校统

得过多的管理体制。在国家统一的教育方针和计划的指导下,扩大高等学校的办学自主权,加强高等学校同生产、科研和社会其他各方面的联系,使高等学校具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力。”并提出了以扩大高校办学自主权为核心的一系列政策。这是我国首次以政策性文件形式提出高校办学自主权问题。1993年《中国教育改革和发展纲要》指出:“在政府与学校的关系上,要按照政事分开原则,通过立法,明确高等学校的权利和义务,使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体。”此纲要不但提出了通过立法明确高校办学自主权,而且提出了高校法人地位的确立。两年后,1995年的《中华人民共和国教育法》确认了高等学校的法人地位。1998年的《中华人民共和国高等教育法》对高校办学自主权作了具体明确规定,第十一条规定:“高等学校应当面向社会,依法自主办学,实行民主管理。”第三十条规定“高等学校自批准设立之日起取得法人资格。高等学校的校长为高等学校的法定代表人。”并具体规定了高校享有的逐项办学自主权。至此,我国高校办学自主权从政策规定上升到国家法律层面,办学自主权以法律形式赋予各高等院校。

[收稿日期] 2010-05-22

[基金项目] 甘肃省教育厅第二批科研项目(0619B-02);定西市科技发展计划项目(2006-6-22)。

[作者简介] 常彦(1964-)男,教授,甘肃省定西师范高等专科学校教育科学研究所秘书长。

二、我国高校办学自主权范围的扩大与界定

我国高校办学自主权从提出到确立,事实上是随着我国经济体制改革而逐步推进和发展的,高校办学自主权从无到有,自主范围由小到大,经历了一个逐步完善的过程。

“1980年左右使用的高校办学自主权的概念,其权利内容仅指在收费制度方面赋予高校一定的权利,相对于当时计划经济体制下的高校,是权利的‘从无到有’”^[2]。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》指出:“在执行国家的政策、法令、计划的前提下,高等学校有权在计划外接受委托培养学生和招收自费生;有权调整专业的服务方向,制订教学计划和教学大纲,编写和选用教材;有权接受委托或与外单位合作,进行科学研究和技术开发,建立教学、科研、生产联合体;有权提名任免副校长和任免其他各级干部;有权具体安排国家拨发的基建投资和经费;有权利利用自筹资金,开展国际的教育和学术交流,等等。”高校办学自主权扩大至招生、专业调整、科研、人事、经费使用、国际学术交流等六个方面。1993年《中国教育改革和发展纲要》指出:“要在招生、专业调整、机构设置、干部任免、经费使用、职称评定、工资分配和国际合作交流等方面,分别不同情况,进一步扩大高等学校的办学自主权。”经过一段时期的努力,我国高校办学自主权的范围得到进一步扩大和明晰,1998年的《中华人民共和国高等教育法》将高校办学自主权的范围和内容以法律条文的形式作了明确而具体的规定:1) 高等学校根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模,制定招生方案,自主调节系科招生比例。2) 高等学校依法自主设置和调整学科、专业。3) 高等学校根据教学需要,自主制定教学计划、选编教材、组织实施教学活动。4) 高等学校根据自身条件,自主开展科学研究、技术开发和社会服务。5) 高等学校按照国家有关规定,自主开展与境外高等学校之间的科学技术文化交流与合作。6) 高等学校根据实际需要和精简、效能的原则,自主确定教学、科学研究、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备。7) 按照国家有关规定,评聘教师和其他专业技术人员的职务,调整津贴及工资分配。8) 高等学校对举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产依法自主管理和使用。随着《高等教育法》对高校办学自主权内容的明确界定,我国高校办学自主权既进入法律轨道,又有了具体实施的依据。

三、有效实施办学自主权的保障措施

不论从理论上还是实践上看,高校办学自主权并不可能成为“特权”而不加干预地任意实施,因为高校办学自主权的拥有和实施,都是为了提高高校的办学水平,不利于高校发展的所谓“自主”,都应该通过监督等措施加以限制或改正。因此,高校办学自主权实施的保障措施或机制显得尤为重要,这是高校办学自主权有效实施的前提和基础。

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》指出:“国家及其教育管理部门要加强对高等教育的宏观指导和管理。教育管理部门还要组织教育界、知识界和用人部门定期对高等学校的办学水平进行评估,对成绩卓著的学校给予荣誉和物质上的重点支持,办得不好的学校要整顿以至停办。”此决定在肯定高校办学自主权的同时,强调国家及其教育管理部门对高等教育的宏观指导和管理,实质上就是对高校办学自主权的监督,这是高校有效实施办学自主权的外部监督机制。1993年《中国教育改革和发展纲要》指出:“学校要善于行使自己的权力,承担应负的责任,建立起主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我约束的运行机制。”高校善于行使自主权,积极承担应负的责任,建立自我约束的运行机制,是高校办学自主权有效实施的关键性保障,这是高校有效实施办学自主权的内部约束机制。对此,《中华人民共和国高等教育法》规定:“高等学校设立学术委员会,审议学科、专业的设置,教学、科学研究计划方案,评定教学、科学研究成果等有关学术事项。”(第四十二条);“高等学校通过以教师为主体的教职工代表大会等组织形式,依法保障教职工参与民主管理和监督,维护教职工合法权益。”(第四十三条);“高等学校的办学水平、教育质量,接受教育行政部门的监督和由其组织的评估。”(第四十四条)。这就是说,高校办学自主权的实施,高校本身要有其能力和水平,同时,其内要坚持民主原则,并建立自我约束的运行机制;其外要接受教育行政部门的指导和监督,包括以评估形式对高校办学水平、教育质量的监督。这是我们在探讨高校办学自主权时首先应该明确的一个问题,也是高校在实施办学自主权之前要考虑的一个重要因素。如果高校不善于行使自主权,不承担应负的责任,也没有自我约束机制,高校就不可能有效行使自主权。在这种情况下,教育行政部门的宏观指导和监督就不可缺少。放任型的自主就等于没有约束性的“自由”,反而不利于高校健康发展。所以,高校办学自主权的实施,首先要提高其自主办

学水平,同时必须要有自我约束和监督机制。

四、高校办学自主权及其实施

本文给“高校办学自主权”的定义为:是指高校为了自身健康发展,作为独立法人,依法独立行使其教育教学及管理的权利。从此定义可以看出,高校办学自主权的实施,起码有三个前提条件:一是自主权必须依法行使;二是自主权的实施具有独立性;三是自主权的行使是为了高校自身健康发展。我国高校自主权的法律依据已经确立,而其实施自主权的独立性有待完善。之所以其实施自主权的独立性有待完善,一个重要原因,就是高校不善于行使自主权,或一些高校还不具备独立生存能力,不具备自主办学水平。同时,在行使自主权时,缺少约束机制,没有从高校健康可持续发展的角度出发,往往急功近利,结果适得其反。我们在理解办学自主权这个问题时,一定要客观、全面、科学,要结合我国国情和实际,明确自主权在那个阶段、什么基础上自主、如何自主。

首先,高校自主权有一个逐步完善的过程。高校自主权从没有到有、再到完全自主,必然要经历一个过程。就像任何改革一样,都要有一个渐进过程,一步到位的改革好是好,但必须要考虑与之相关联的其他因素的同步到位,否则,很难达到预期的结果。“高校办学自主权是个历史范畴,在不同的历史时期有不同的内涵。在我国,高校办学自主权是伴随经济体制改革和高等教育改革进程而提出并广泛使用的一个概念”^[2]。显然,它有一个渐进和完善的過程。从以上高校办学自主权的发展历程我们可以清楚地看出,高校办学自主权不论从范围还是内容,都在逐步完善的过程中不断发展,在不同时期,其自主范围和自主程度必须要与高校本身及社会发展相适应,即使在高校办学自主权的范围和内容明确界定的情况下,其自主也要有与之相适应的能力和水平作支撑。

其次,高校自主权也有一个适度的问题。什么该自主、自主到什么程度,也要根据具体情况确定,不能一说到自主就无限度地自主。我国高校发展由于之前各种因素的限制,较少具有自主权,说到自主,便有极端的想法和做法,结果事与愿违。我国高校目前的情况是,该自主的不能自主,而该适度自主的却无限度自主。比如高校自主招生,“教育部给高等院校自主招生权,这是我国高等教育近年来最成功的改革之一”^[3]。它既可以根据高校办学特色为自己招收到具有特殊才能的学生,又能有效促

进中小学素质教育,是一项一举多得的改革措施。但是在具体实施中,各高校并没有充分发挥“自主权”,结果把自主搞成了“降分”。而应该根据学校属性适度自主的学科、专业设置,由于利益诱惑,无限度自主。目前,我国大多本科院校、特别是专业院校几乎都办成了门类齐全的“综合型院校”,很多院校失去原有特色和优势,结果把学校办成了“四不像”。

再次,高校自主必须首先有利于高校发展。自主是为了发展,为了提高,不能为自主而自主。如果某些自主还不具备条件或不利于学校发展和有碍于学校发展,这样的自主就应该暂缓,待条件成熟时再实施自主,这才是科学、负责的自主态度。

另外,高校自主权的运用也有一个文化环境和思想观念的因素。如果我们考察国外高校的发展就会发现,他们的战略是特色发展,目标是所属领域最优。他们把自主权首先看作是责任,在运用自主权上十分谨慎。“美国研究型大学基本上属于保守派,它们寻求改变时总是行动谨慎而缓慢”^[4]。而我们的大学大多属于“冒进派”,只要有“利”可图,应负的责任大多放到一边,抢抓机遇图谋利益这是首要的选择。首先把自主权看作权力,这是我国大多数高校一贯的思想观念。

最后,自主并不是毫无约束的“自由”,高校自主也要有外部监督和内部约束,发达国家是这样,我国更应该如此。还是以高校专业设置为例,号称以办学具有充分自主权的美国,其高校专业设置也具有严格规范的程序。“美国高校专业设置可以不受政府编制的学科专业目录的限制,但这并不意味着政府在高校专业管理上无所作为。其实,美国各州政府十分重视高校专业建设,只不过是在尊重大学自治的基础上讲究管理方式,更多地采用互动式的协商管理。即便是私立高校的专业设置也可能受到政府的监管,作为其获得由政府提供的学生贷款等资助的条件。”以设置一个新专业为例,美国高校专业管理的具体步骤为:1) 高校论证设置一个新专业的可行性。2) 高校向州政府管理机构提出设置新专业的意向。3) 高校拟定新专业设置的申请书。4) 州政府管理机构将申请书分发给其他受影响的高校,征求他们的意见和建议。5) 州政府管理机构对申请书提出意见和建议。6) 高校提交正式的专业设置申请书。7) 正式的申请书由政府管理机构 and 外部咨询机构联合评审,或交由专业评审委员会评审。8) 政府管理机构作出通过或有条件通过、否决、延期决定等三种审批决定。9) 如果是有条件通过,高校将解决政府管理机构提出的问题。政府管理机构

将在一个较短的时间内(例如一年后)重新评审专业。10) 如果审批决定正式通过, 高校可以开办专业。11) 如果被否决, 高校有权申诉, 或者修改后重新申诉。12) 新专业第一届学生毕业后, 专业可能要接受一次深入的全面评估^[5]。就是说, 在美国, 高等院校增设新专业是一项非常严肃的事情, 各高校不可能因为所谓的办学自主权而想增设专业就增设专业。高校本身也对新增专业非常谨慎, 绝不为了求大、求全盲目发挥办学自主权。

在我国, “提到办学自主权, 容易被误认为是取消或弱化政府对高校的管理, 其实不然。政府对高校进行宏观管理, 是高校有序运作的必要前提。学校谋求办学自主权的关键是在政府宏观指导下, 实现管理和制度上的创新。作为高水平大学应摆脱大众化的管理和评测机制, 在院校充分调研的基础上, 制定一套自我约束机制。自我约束机制是高水平大学办学自主权的核心, 是学校快速、健康、持续发展的重要保障”^[6]。在我国现阶段, 高校实施办学自主权必须坚持有效性和有利于学校发展这个原则。一要大力提高高校自身的独立生存能力和自主办学水平; 二要继续坚持政府对高校的宏观指导和监督; 三要促使高校建立自我约束机制。特别是各高校盲目攀比、求大求全, 以致很多高校出现趋同

化的现阶段, 自我约束机制的建立显得更加急迫。高校要根据各自的办学章程、学校定位、培养目标、服务对象以及特色优势, 在充分论证的基础上制定具有相对稳定性的学校发展规划。以学校发展规划为蓝本, 科学而有效地发挥办学自主权, 将学校建成各自领域的高水平大学, 这才是高校实施办学自主权的归宿。

参考文献

- [1] 胡娟. 厘清权利性质是落实高校办学自主权的关键[J]. 中国高教研究, 2009, (6): 38~41.
- [2] 李正元, 杨建文. 试论我国高校办学自主权问题. 兰州大学学报社会科学版, 2008, (6): 144~148.
- [3] 常彦. 高校自主招生能有效推进素质教育[J]. 教育与职业, 2009, (7): 87.
- [4] R·阿特肯森, W·博兰皮得. 科学研究与美国研究型大学[J]. 复旦教育论坛, 2009, (3): 5-11, 53.
- [5] 王莉华, 顾建民. 美国高校专业管理制度和运行机制[J]. 高等工程教育研究, 2009, (3): 90-94.
- [6] 陈丽萍. 论高水平大学建设的制度创新[J]. 国家教育行政学院学报, 2008, (12): 39-44.

On the Autonomous Right of the University, and Its Supervision and Restriction

CHANG Yan

(Dingxi Teachers' College Dingxi 743000 China)

Abstract Before the study of the autonomous right of the college and university is done, the way about how to implement the autonomous right must be studied. Otherwise, the autonomous right will be abused without any restriction, affecting and hindering the healthy development of the college. In China, when the college implements the autonomy, they must adhere to the two principles: effectiveness and being beneficial to the school. First, promotion must be made in the ability of the college's independence and the level of its autonomy. Second, the macro instruction and supervision must be given to the college by the government. Third, the mechanism of the college's self-discipline must be established. Particularly, at the present stage, when the colleges are very similar caused blind competition in the size and scale, the establishment of mechanism of the self-discipline is much more urgent than ever.

Key words colleges; autonomous right; effectiveness; supervision from outside; self-discipline

编辑 范华丽