

[SUFE-IAR-201004]

上海财经大学高等研究院 2010 年度政策建议书之四

扩大和落实高校自主权的关键是实行开放式竞争办学
——对《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的建议之二



“教育办学体制与管理体制改革研究”课题组

上海财经大学经济学院、高等研究院

2010 年 3 月

扩大和落实高校自主权的关键是实行开放式竞争办学

——对《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的建议之二

“教育办学体制与管理体制改革研究”课题组*

中国高等教育在过去 60 年里发展迅速，取得了非常显著的成就，为国家和社会培养了大量的人才。然而，在高等教育国际化趋势日益加强的新形势下，国内高校在主动对照国际先进标准进行学科建设和教育改革方面，在满足国家和社会对大批高层次杰出人才和高水平知识成果的需要方面，与人民的期待还有很大的差距。分析其中原因，高校办学开放式竞争不足和自主权缺乏是问题的关键所在。

尽管 1998 年颁布实施的《高等教育法》赋予高校相当大的自主权，但《高等教育管理职责暂行规定》等条例却将大部分权限归于教育主管部门，使得高校自主权在主管部门的指导下变得残缺不齐。近年来，社会各界增加高校办学自主权的呼声不断。然而，主管部门管得过细过死的局面没有什么大的改变。一个典型的例子就是，前几年搞得轰轰烈烈的本科教学质量评估工作，对教师试卷打分方式甚至都有具体规定和要求。

值得欣喜的一个进展是，《国家中长期教育改革和发展规划纲要》（简称《纲要》）在第三十九条专门提出要“落实和扩大学校办学自主权”，鼓励“高等学校按照国家法律法规和宏观政策”自主办学。不过，我们发现，可能是由于《纲要》受篇幅所限，有关问题似乎还没有说清说透。为此，本报告将结合我院和我校在基层一线的教育改革、学科建设和办学过程中遇到的实际困难和问题，就如何进一步落实和扩大高校办学自主权，围绕基本的原则和具体的措施谈谈我们的建议，供《纲要》修改和有关部门参考。

改革的原则方向

真正落实和扩大高校办学自主权，关键的关键在于充分遵循高等教育办

* 本报告为上海财经大学经济学院、高等研究院联合课题组——“教育办学体制与管理体制改革研究”课题组的部分研究成果，课题组成员基本上都亲身经历了近五六年来所在院系依托国家“优势学科创新平台项目”——上海财经大学“经济学创新平台”所进行的体制内的全方位教育科研改革，包括田国强、艾春荣、胡永刚、程霖、龚关、夏纪军、杨卫东、谭继军、王、常进雄、张沁悦、齐新宇、肖俊极、陈旭东。联系人：田国强（电话：021-65903125、65904909，Email: gtian@mail.shufe.edu.cn）。

学规律，合理界定政府行政监管与大学自主办学的边界，最大限度地减少行政干预，按照邓小平早在上世纪 80 年代就提出的“面向现代化，面向世界，面向未来”的要求，实行开放式竞争办学，建立激励相容的教育体制机制，以此避免高等教育陷入“一收就死，一放就乱”的局面，为大学长远发展奠定可靠的基础。

为此，政府部门所应采取的管理方式，应该是宏观指导下注重绩效的目标管理模式，而不是微观层面上事无巨细的过程控制模式。比如：（1）只管那些考虑中国现实国情而必须管的大原则、大方向上的事情（如社会主义办学方向、公共政治课开设等等）；（2）根据国家发展战略，制定教育发展规划和学科建设导向政策，以此满足国家、社会对人才和知识的需要；（3）根据学科特色，分层次，分区域，制定绩效考核标准。比如，办世界一流大学和高水平大学，就应该参照国际先进办学标准进行绩效考核，引入开放式竞争机制，以此激励高校主动瞄准世界一流大学进行办学；（4）建立全国性的高等教育信息发布及共享平台，加大信息公开力度，健全信息披露机制。

如老子所说，“治大国如烹小鲜”，办教育的具体实施方式和过程也是如此，应该无为而治。一旦目标和标准由教育部确定之后，由于信息不容易对称，上级部门无法也没有必要抓具体实施过程，具体的实施和管理应该交给大学自己，特别是那些非常具体的、信息不容易对称的方面的管辖权限应该尽快有序放开，充分调动大学自主办学的积极性、主动性。这样才能真正推动中国高等教育按照“三个面向”的要求深化改革，促进发展。

具体的建议措施

根据以上提出的改革的原则方向，下面我们将就如何真正落实和扩大高校办学自主权，提出四大基本建议和若干具体措施。

第一，建议适时修订相关法规制度，并废除违背高校办学自主权上位法的法规制度，政府相关部门应按照有利于高校依法自主办学的原则，对现有法规制度进行梳理、修订和完善（有关问题在建议二中将有详细阐述）。随着我国教育事业的发展，高等教育发展环境的变化以及高教体制改革的深入，现行《高等教育法》中显现出不相适应之处，有必要适时予以修订，同时对其他相关条例也应做出相应调整和完善，从依法自主办学的“依法”角度，切实保障大学自主权的落实。

第二，与中国经济改革的成功经验类似，建议在国家和中央部委的宏观指导下，充分考虑中国国情，进行松绑放权的教育改革。可以从招生、学科专业设置、课程设置教材选用、培养方案设计、对外合作办学等方面入手逐步给大学更多的自由度和自主权，根据大学所处的不同行业、区域、层次形成各自的办学特色。《纲要》中谈了部分，这里我们从自身的办学实践出发做一些细化和补充，以供参考。

1、进一步扩大高校招生的自主权。高校应有权根据市场需求和自身条件，确定自身的招生规模和录取条件。国家可颁布“招生指南”引导学校招生工作，并通过办学条件和质量评估、预警系统等措施调节高校的办学规模。并且，办学质量较好、有较好生源的高校，应有权在提高奖学金额度和扩大获奖面的基础上，在一定范围内提高学费标准。在物价和审计监督下，允许高校在实行学分制下采取有别于学年制的学费收取标准。

具体到高校招生考试录取方面，目前对大多数高校而言，招生计划（规模和地区分布）、考试科目、分数线等都由主管部门决定，高校无法根据自身特点实行多样化考核。建议：（1）凝练入学考试科目，基本科目考试常规化（类似美国 SAT、GRE 等考试），改变一考定终生；同时，国家对各类学校录取学生时的基本科目成绩设定基本线；（2）在基本线以上，由高校各专业自主决定选拔方式；（3）招生实行弹性规模控制，给予高校或院系在核定规模上下一定幅度的浮动，只要求若干年的平均规模达到要求即可。这样可以避免高校在生源质量好的时候无法扩大招生规模，而在生源质量差的时候为完成招生规模而滥招，确保生源质量的稳定。同时，将相关经费与年度招生规模适当脱钩，更多地与核定计划规模挂钩，多招不补，少招不扣。

2、落实学科与专业设置的自主权。当前，国家设了一个专业目录，目录内外设置专业都必须经过主管部门审批，甚至规定专业招生人数必须在 60 人以上。一些专业的设置也十分狭窄，带有明显的计划经济烙印。高校在专业设置上毫无自主权，导致高校的专业设置和招生名额分配与当前学科发展趋势和人才需求错位严重。

高校应该可根据市场需求和跨学科交叉培养的需要自主设置和调整学科（包括博士点和硕士点）与专业，并报教育部和所在省市教育主管部门备案。改革统一设置专业目录、审批高校学科点和专业的做法，教育部制定学

科（专业）设置指南和基本规范条件，体现分类指导原则，并据此对高校新设专业进行评估指导。根据逐步推进的原则，可先在所有国立大学如教育部直属高校范围内，推广试行由高校自行审批博士点和硕士点，并报教育部备案的制度。

同时，引入配套的大口径招生制度（以一级学科招生），学生在大口径内自主选择专业，对多年招不到学生的专业不予财政支持、暂停或甚至取消，以增强专业设置的市场性，这对于应用性人才培养和本科层次培养领域尤其重要。对于基础性专业，通过其他方式给予政策扶持与财政支持。特别是重点放在研究生阶段的研究型人才培养，可以适当给予招生名额的保护，但是应该强调研究型人才培养，而不是普通硕士的培养。

3、进一步落实课程体系的自主权。目前，这一本应归属于高校的权力的运行时常受到来自主管部门管制或以指导为名的干预。比如，教育主管部门一方面要求增加选修课学分，另一方面又要求改革课程必须达到 1/3。所以，建议：（1）除了规定若干体现国情的课程外，其他课程设置比例归高校自主决定，同时学校也给予各院系更多的自主权；（2）主管机构可以提供课程设置的建议或经验，但不宜以此要求各高校推行建议的课程体系，应该允许各高校探索适合本行业、本地区的课程体系，发展多样化的人才培养方案。

4、进一步落实培养方案设计的自主权。目前，高校本科毕业都要求完成毕业论文或设计。在当前高校本科扩招、教育大众化，人才培养重点倾向应用型的背景下，这一规定日益凸显出对现行资源配置和人才培养的负面影响，应该给予各高校自主决定是否要求学生撰写毕业论文或设计，或给予学生选择修读课程还是写论文的选择权，让各专业和学生根据自身特点来选择培养方案，避免一刀切所导致的资源浪费。这一条也应该适用于硕士研究生。当前应用型和研究型人才分类培养的趋势加强，就业导向的应用型硕士同时面临毕业实践、论文要求以及找工作的多重压力，毕业论文不仅占用了学生大量时间（几乎一年时间），且效果不好，使许多学生铤而走险大量抄袭。这与美国大学形成鲜明对比，现在美国的大学本科生不要求写论文，硕士研究生或不要求写论文，或对是否写论文给予学生选择权。

5、进一步落实高校对外合作办学的自主权。建议规范、收缩中外合作办学审批权，逐步将其下放给各高校，高校参照教育部制定的相关规范性规

定，可根据自身特色，依法灵活地与国外高校开展各类形式的合作办学。

6、落实机构设置与人事的自主权。建议教育部直属的所有高校，均有权设置研究生院。校内各类人员的编制、岗位及专业技术职务的数量和比例，在国家原则性规定的指导下，高校可根据自身情况自行设置。

进而，考虑到办世界一流大学有其内在规律，学科建设、师资队伍、教学科研、人才培养、行政管理等环环相扣，是一个综合的改革系统工程，需要真正懂得世界一流大学的办学规律和运行机制的教育管理人才。建议以多种方式引进和使用在海外知名大学工作多年的海外杰出学术领军人物，并且在政治上充分信任，借助其国际的先进教育理念和管理机制、学术评判标准及学术网络，优化大学办学理念和人才培养模式。比如，根据1992年“16条”扩大办学自主权的意见中关于“学校可按有关规定，提名并考察副校长人选，报国家教委批准任免”一条，将其中有关副校长的人选范围，扩大到有志于投身国内高等教育事业的海外人士及外籍人士。

第三，建议引入竞争机制、国际学术标准和国际同行评审制度，形成面向国内外的开放式办学竞争格局。当前，国内高校的有效竞争严重不足，主要体现在以下四个方面：其一，国内优质生源和办学、研究经费向综合性高校集中的趋势逐步加强。既抑制了行业和区域性特色高校的发展，也弱化了综合性高校的改革动力。其二，主管部门将高校人为地分为三六九等，并赋予不同的权限与资源，使得各高校处于不公平竞争地位，抑制有潜力学校的发展。其三，非营利性民营高校的进入门槛高，较难触动公立高等教育的竞争意识和改革动力，与美国私立大学群体引领高等教育发展的格局形成鲜明对比。其四，缺乏主动参与国际竞争的意识。当前国内高校学术评判、人才评价都是以各高校圈内的标准来衡量，导致“山中无老虎，猴子称大王”。

我们认为，增强高等教育领域内的有效竞争，可先从以下三点做起：（1）改进高校经费拨款及管理方式，在增加生均拨款标准的同时，增加专项绩效拨款，扩大专项结余经费使用的自主权。关于绩效评价指标体系，应避免简单地以某一类标准如自然科学成果去衡量所有学校，而采用同类、同行业的评价标准；（2）取消大学的行政级别，实现大学管理由分等管理转向分类管理；（3）规范直至减少或暂停各级教育主管部门直接或间接组织的各类评估、评奖活动。确需保留的评估、评奖项目，应建立其客观科学的依据和标准，

依靠国内外学术同行，或借助中介机构等社会力量，按照公平、公正、公开原则开展评价活动，同时向社会公开评价标准及其细则。

尤其需要指出的是，在当前经济全球化和高等教育国际化趋势不断加强的背景下，师资队伍和教育管理资源的配置应该具有全球视野，而师资水平的高低和大学办学的好坏也应该参照国际先进标准来评判，并且要找国际同行评审专家来参与评价，以建立健全一整套适应未来国际化办学需要和学科自身发展规律的学术标准和规范，这是建设世界一流大学的必由之路。美国主要研究型大学保持教授水平的关键也就是，在招聘和晋升过程中实行了极其严格的国际同行专家评审制度（Peer Review）。

第四，如果在松绑放权的教育改革条件还不成熟或者有顾虑的情况下，建议可以像经济改革早期一样，先搞一些改革试点，允许教育改革和制度创新的试验，办教育特区。这也是考虑到高等教育体制的改革是一项艰巨复杂的系统工程，需要有一个探索、实验并逐步完善的过程，需要采取积极试点、分步实施的方式进行探索。

近年来，上海财经大学在教育部、财政部和上海市人民政府的领导和支持下，在建设优势学科创新平台、推进国际化办学、优化学校内部治理结构等方面取得了明显效果。短短几年间，学校在学科建设、师资队伍、教学科研、行政管理、学生就业留学、对外交流合作等方面都发生了非常显著的变化，已经具备试点的基础和条件。目前，在全校教师中，海归博士的比例超过19%，我们经济学院更是占大多数，达到40名，占55%左右，率先实践了国家重视海外高层次人才引进的发展战略。从国际研究成果看，我们经济学院已经基本达到北美五十名左右研究型大学经济学院（系）的水平。实践充分表明，教育部、财政部和上海市“三方共建”的模式是卓有成效的，应不失时机予以深化，我们也希望能够继续得到各上级部门的指导和支持。

结束语

归结到一点，高等教育领域内的制度变迁，应该由政府划一式管理控制转为高校自主式探索尝试，应该由封闭式办学模式转为开放式竞争办学。政府主管部门应该只管目标和标准，具体的实施和管理应该交给大学自己，以充分调动大学自主办学的积极性、主动性。并且，应该以开放促竞争，以竞争促发展，让高校在开放竞争的环境中充分用好自主权，推动中国高等教

育科学发展、跨越发展。实际上，这与过去 30 多年来中国经济体制改革之所以取得显著成就的基本经验是相通的，也是中国高等教育走出“一收就死，一放就乱”困局的出路所在。