

回顧與展望：中國高等教育管辦評分離改革 30 年

姚聰莉 1 田雲章 2

西北大學高等教育研究中心

摘要：高等教育管辦評分離是中國從高等教育大國邁向高等教育強國，提高高等教育品質走內涵式發展道路進程中的一項重要制度創新。回顧中國高等教育管辦評分離改革可以發現如下規律：首先，中國高等教育管辦評分離經歷了“管辦評改革”和“管辦評分離”兩個階段和四個不同時期。其次，政策同構機制、問題倒逼機制和公共選擇機制在中國高等教育管辦評分離政策的形成過程中發揮了重要作用。面向未來，深入推進高等教育管辦評分離改革尚需解決多部門聯動改革不足問題、試點單位代表性不足問題、辦學自主權的模糊性問題和社會參與權的有效性問題。

關鍵字：教育體制改革 管辦評分離 政策階段 政策機制

Review and Prospect: Separation of Education Management, Running and Evaluation in Higher Education for 30 Years

YAO Congli TIAN Yunzhang

Higher Education Research Center, Northwest University(China)

Abstract: *The Separation of Higher Education Management, Running and Evaluation (HEMRE) is an important institutional innovation for China to move from a big country of higher education to a powerful country of higher education, and improve the quality of higher education and take a connotative way of development. Findings of this paper are: Firstly, China's HEMRE has gone through two stages as Reform and Separation and four different periods. Secondly, isomorphism of policy, the forced mechanism and public choice play an important role in the formation of China's HEMRE in the process of the formation of the policy. Facing the future, China need to solve the lack of inter-sectors reform and representativeness of testunits, the ambiguity of school running autonomy and the validity of the right to participate in the society.*

Key Words: *Reform of Education System; Separation of Education Management; Running and Evaluation; Policy Phase; Policy Mechanism*

教育體制改革是推動我國教育事業持續發展的重要動力。從 1985 年《中共中央關於教育體制改革的決定》出臺至今，中國政府陸續出臺了一系列關於教育管理、辦學體制和教育評估改革的政策文件，在拓展教育資源、增強辦學活力、提高教育品質等方面起到巨大的推動作用。當教育體制機制改革進入深水區之後，“管辦評分離”成為高等教育綜合改革的“硬骨頭”之一。那麼，如何“啃掉”這根“硬骨頭”，或者如何“軟化”這根“硬骨頭”？從國家政策演進視角去探尋也許能給我們以啟示。從學術界對教育管辦評分離的研究現狀看，目前形成了管辦評分離綜合研究和管、辦、評要素研究“兩條主線”，以及管辦評分離的策略方法、學校內涵發展、教育評價、現代大學制度和教育管理等“五個關鍵主題”[1]，鮮有研究管辦評分離政策的演進過程及其形成機制的文獻。因為“政策階段和政策網路等分析框架為理解政策過程提供了簡化的描述或解釋邏輯”[2]，所以本文首先從分析中國高等教育管辦評分離的政策階段及其改革措施切入，然後以此為基礎展開對中國高等教育管辦評分離政策形成機制及未來改革中待解問題的探討。研究發現，中國高等教育管辦評分離政策演進過程中具有明顯的階段性特徵，問題意識和倒逼機制在中國高等教育管辦評分離政策的形成過程中發揮著重要作用，應對政府的多義性、試點的局限性、辦學自主權的模糊性和社會參與權的有效性帶來的挑戰是深入推進高等教育管辦評分離改革重點解決的問題。

1. 高等教育管辦評分離的政策階段

從 1985 年起至今，中國政府陸續頒佈了一系列與教育管辦評分離相關的政策檔。從中可以看出中國高等教育管辦評分離改革是一個從先談“改革”再到“分離”逐步推進的階段。先後經歷了從“公辦高校擴權為主”到“民辦高校準入為主”的“管辦評改革”，然後再向“政府主動分權”和“推進依法治教”過渡。

1.1. 高等教育“管辦評改革”階段

1.1.1. 1985 年：以“公辦高校擴權為主”的管辦評改革啟動期

1985 年《中共中央關於教育體制改革的決定》的出臺拉開了中國教育管辦評改革的序幕。從政策背景看，主要是為了解決“三個問題”去實現“兩個目的”：三個問題是教育管理許可權劃分不當、教育層級結構失衡和教育同經濟社會發展不適應，兩個目的是“改變政府對高等學校統得過多的管理體制”和“擴大高等學校的辦學自主權”。政策內容強調了“改革管理體制，在加強宏觀管理的同時，堅決實行簡政放權，擴大學校的辦學自主權”和政府“增加教育投資”的責任。其中同高等教育管、辦、評最為密切的改革措施有三條：一是“改革高等學校的招生計畫和畢業生分配制度，擴大高等學校辦學自主權”，賦予高等學校“六個有權”，即有權在國家招生計畫之外收委培生、自費生、有權自主調整專業、有權進行校企合作等。二是“實行中央、省（自治區、直轄市）、中心城市三級辦

學的體制”；三是要求教育管理部門“組織教育界、知識界和用人部門定期對高等學校的辦學水準進行評估，對成績卓著的學校給予榮譽和物質上的重點支持，辦得不好的學校要整頓以至停辦”。“教育評估作為一種管理手段開始出現。

1.1.2. 1993-2010 年：以“民辦教育准入為主”的管辦評改革推進期

隨著中國改革開放不斷深化，除了教育管理體制之外，原有辦學體制也難以適應新的經濟社會發展的需要。為此，1993 年《中國教育改革和發展綱要》指出重點改革辦學體制，逐步建立以政府為主體、社會各界共同辦學的體制，從而改變了政府包攬辦學的格局。檔規定，高等教育要逐步形成以中央、省(自治區、直轄市)兩級政府辦學為主，社會各界共同參與的格局。1998 年《面向 21 世紀教育振興行動計畫》目的在於調動各方力量積極發展教育事業，形成以政府為主體、社會各界廣泛參與、公辦和民辦教育共同發展的新格局。保證社會力量舉辦的教育機構自主辦學的法人地位，高等教育機構可面向社會舉辦非學歷教育。

2003 年《關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》提出建立責任政府、服務政府與法制政府的要求，為轉變政府教育行政職能、推進新型政校關係奠定了基礎。2004 年《2003-2007 年教育振興行動計畫》提出了切實轉變政府職能，探索建立現代學校制度的要求。這一時期，逐步形成政府主導下的高等學校評估制度，教育評估作為品質管制手段開始發揮作用。

總體來看，這一階段只有管辦評“改革”，但是還未涉及管辦評“分離”改革問題。改革的實質是在政府內部分解辦學責任和向政府外部增加辦學主體，優先解決高等教育大眾化階段辦學規模擴張的問題。教育評估也只是增加了一種政府進行教育管理的新手段。

1.2.高等教育“管辦評分離”階段

1.2.1. 2010-2013 年：“管辦評分離”改革的思路形成期

進入 21 世紀後，國家領導人高度重視教育，提出科教興國戰略，力求用科教推動經濟發展。2010 年發佈的《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020）》中首次提出要“促進管辦評分離”，形成“政事分開、權責明確，統籌協調、規範有序”的教育管理體制，建設現代學校制度、落實和擴大學校辦學自主權、深化辦學體制改革的基本思路。2013 年 11 月，中國共產黨十八屆三中全會通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》第 42 條深化教育領域綜合改革中明確提出：“深入推進管辦評分離，擴大省級政府教育統籌權和學校辦學自主權，完善學校內部治理結構。強化國家教育督導，委託社會組織開展教育評估監測。”政府推進管辦評分離改革的改革思路變得更加清晰。

1.2.2. 2015 年至今：“管辦評分離”改革的戰略推進期

2015 年 5 月，《教育部關於深入推進教育管辦評分離促進政府職能轉變的若干意見》(教政法〔2015〕5 號)指出“推進管辦評分離，構建政府、學校、社會之間新型關係，是全面深化教育領域綜合改革的重要內容，是全面推進依法治教的必然要求”，進一步強調了管辦評分離的重要意義。意見還確定了以“三個推進”形成“三項制度”的管辦評分離改革行動路線圖，即：推進依法行政，形成政事分開、權責明確、統籌協調、規範有序的教育管理體制；推進政校分開，建設依法辦學、自主管理、民主監督、社會參與的現代學校制度；推進依法評價，建立科學、規範、公正的教育評價制度。2015 年 10 月，教育部下發了《關於確定教育管辦評分離改革試點單位和試點任務的通知》，確定了全國 12 個單位分別以綜合試點或單項試點的方式進行管辦評分離改革試點。2016 年全國教育工作會議提出要“系統謀劃管辦評分離”，2017 年《國家教育事業發展“十三五”規劃》提出“到 2020 年基本實現管辦評分離，形成政府依法管理、學校依法自主辦學、社會各界依法參與和監督的格局，教育治理體系和治理能力現代化水準明顯提升”的戰略目標。可以看出，中國政府推進教育管辦評分離的力度再逐步加大，改革進程也在不斷加快。

2.高等教育管辦評分離的政策機制

當我們以歷史的眼光和理性的姿態去審視中國近三十年來的教育管辦評分離改革時，會發現從教育管辦評改革到教育管辦評分離的政策演進過程中，有三類政策機制發揮了重要作用：

2.1.助學貸款對昇學擇校意向影響的回歸分析

眾所周知，1978 年中國共產黨十一屆三中全會之後，中國進入改革開放的新階段。1984 年《中共中央關於經濟體制改革的決定》出臺，中國先行啟動了經濟體制改革，首先在農業經濟領域擴大農民自主權實行了家庭聯產承包責任制，在工業經濟領域擴大企業自主權實行放權讓利改革。1985 年《中共中央關於教育體制改革的決定》引入了以“公辦高校擴權為主”的管辦評改革。仔細比較就會發現，無論是農業領域、工業領域和教育領域擴大自主權的改革，基本上是以一種“政策同構”的方式進行的。所有這些擴權改革都是通過給生產主體放權，進而達到解放和發展不同領域生產力，獲取政策紅利的共同目的。就教育體制改革而言，一方面通過“擴權”，尤其是擴大高校在國家計畫外招生的自主權，實現增加人才培養數量的目的；另一方面通過“分責”，實行中央、省、市三級辦學，增加高等教育投資管道實現擴充辦學資源的目的。此後的多次教育體制改革，或多或少都會涉及到擴大高校自主權的改革措施，保持了改革政策在時間上的漸進性和邏輯上的同構性。在“摸著石頭過河”的改革初期，採取政策同構機制進行公辦高校擴權改革，對於降低制度創新風險具有重要意義。

2.2.問題倒逼機制

“問題導向”是近年來中國改革領域才頻繁出現的一個熱詞。然而，教育管辦評分離改革中的“問題導向”很早就出現了。如果說1980年代中央政府推出教育管辦評改革，旨在解決發展經濟所面臨的人才支撐不足問題，那麼1990年代後的教育管辦評改革，則直接指向發展高等教育所面臨的教育投資不足問題。1993年中共中央和國務院制定《中國教育改革和發展綱要》提出高等教育體制改革要理順“三對關係”：一是政府與高校關係，二是中央與政府關係，三是國家教委與中央業務部門之間的關係。從時代背景看，當時正值中央政府陷入財政困局之際，“分稅制”剛剛啟動，中央財政無力承擔所有的高等教育投資。因此，政府通過管辦評改革，一方面把政府的管理職能引向宏觀管理並強調管理手段的變化，提出了高校面向社會辦學的要求，為民辦教育准入創設了制度條件；另一方面實行“地方辦學，地方管理”，把管理權和責任同時交給地方，在一定程度上緩解了中央財政負擔。十年之後，2002年全國人大常委會通過《民辦教育促進法》，一方面為民辦教育提供了法制保障，另一方面也暴露出政府推動民辦高等教育發展是一種不得已的選擇。例如，《民辦教育促進法》中除了規定政府對民辦教育的管理與監督、扶持與獎勵之外，特別規定了民辦高校的變更與終止等內容。其中最為典型的是允許民辦高校的破產和清算，出現了類似“企業法人”的責任條款。但是迄今為止並未有任何法律法規允許公辦高校出現破產與清算的情形。這足以說明政府推動民辦高等教育發展的初衷主要是為了增加高等教育投資管道解決高等教育投資不足的問題。

2.3.公共選擇機制

“2010年後，中國高等教育管辦評分離改革開始提上議事日程幾乎是一個“公共選擇”的過程。首先，是前期的管辦評改革中孕育著管辦評分離的因素。一方面，民辦教育的准入及其規模擴大，說明政府緩解了財力不足的難題，也讓教育在達到社會合意的數量。另一方面，《民辦教育促進法》把民辦高校視作“教育企業”，使得在招生權之外再去擴大民辦高校自主權變得毫無意義。民辦教育規模的擴大，也帶來了民辦教育舉辦者社會地位的上升，一批民辦高等教育舉辦者紛紛取得了政協委員的身份，自身話語權和政策影響力都得到擴大。經過多年的政事分離改革，推進現代大學制度建立的時機和條件越來越成熟，進一步落實大學辦學自主權的呼聲越來越高。因此，高等教育管理體制改革必須跳出“管理”框架，升級為“治理”體系，建立起一套既適用於公辦高校也適用於民辦高校的制度框架。

其次，是國內外高等教品質保障運動催生了高等教育治理思想。2010年前的高等教育管辦評改革，在推動中國高等教育規模化發展的同時也帶來社會對高等教品質的擔憂。為此，從1990年代初就組織了至少6個輪次的辦學水準和教學品質評估，如“合格評估（1994年）、優秀評估（1996年）、隨機性水準評估（1999年）、首輪教學工作水準評估（2003年）以及新建院校合格評估（2010年）”[1]，但是在公辦高校高度依附於政府的前提下，由政

府教育行政部門組織的這些評估始終沒有走出“自己評自己”的尷尬，嚴重影響了政府教育評估的公信力。在中國高等教育進入大眾化階段之後，2010年發佈的《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020）》明確提出要“把提高品質作為教育改革發展的核心任務”，對社會關切做出來更為有力的回應。在國內，一批社會評估機構開始崛起，社會力量作為教育管理者和辦學主體之間的一種仲介，從事教育品質監督得到的認同度越來越高。在國際上，協力廠商從事高等教育品質評價成為國際高等教育品質保障的大趨勢。

因此，在中國高等教育從規模發展走向品質提升階段，圍繞高等教育品質展開的管、辦、評分離和多主體參與高等教育治理成為一個硬幣的兩面，圍繞高等教育品質展開的教育治理本質上就是一個公共選擇機制。其背後的原因正如聯合國教科文組織在2012年的一份研究報告中所言，“教育品質的問題不能被簡化為一組純技術性問題，而必須被視為一個動態的過程，在不同的利益相關者之間進行談判形成的連續性調整”，關於教育品質的討論“（這）必然涉及到教育中的問題範圍和利益相關者性質，以及利益相關者在個體、地方和中央政府層面以及對教育作為公共產品達成共識的必要協商過程”〔1〕。新一屆國家領導人開始提出的國家治理能力和治理體系現代化的新理念，恰好給解決教育領域的品質治理難題提供了行動指引。所謂的如何管教育、如何辦教育和如何評教育，實質上還是圍繞提高高等教育品質這個階段性歷史任務展開的。教育管的怎麼樣、學校辦的好與壞，評判的標準還是品質的高與低。

3.未來改革需要解決的關鍵問題

當前，中國高等教育管辦評分離的藍圖已經繪就，改革的戰略目標也更加清晰，如何啃掉高等教育綜合改革中管辦評分離這根“硬骨頭”，尚需“刀刃向內”從政府自身改革開始解決如下問題：

3.1.多部門聯動改革不足問題

在政治話語體系中，“政府”一詞既可以指中央政府又可以指地方政府，既可以是一級政府組織的統稱又可以指一級政府的具體業務部門。從前期的改革看，管辦評分離改革的主要推動力量還局限於教育行政管理部門，多部門聯動格局並未形成。在中央主要是國家教育部在身體力行的推進管辦評分離改革，在地方主要是省級教育廳在積極推動管辦評分離改革，同一級政府內部業務部門之間協同推進管辦評分離改革的進程十分緩慢。即就是管辦評分離改革試點高校，要想擴大辦學自主權，也得伸手向不同的政府部門“要權”，許多涉教部門如編制管理中心、外國專家管理局、稅務局、科技廳等並未形成自覺“放權”的意識，“放、管、服”改革真正落地還有很大差距。要想“形成政府依法管理、學校依法自主辦學、社會各界依法參與和監督的格局”，未來的管辦評分離改革應該超越教育行政部門，縱向上做到中央和地方一起改，橫向上做到每個層級的政府部門協同改、配套改。

3.2.試點單位代表性不足問題

高等教育管辦評分離試點是降低制度創新風險的一種有效策略。然而，已經進行的試點工作缺陷也十分明顯。從2015年10月國家教育部確定了12家教育管辦評分離改革試點單位構成看，有8個單位為綜合試點單位，4個單位為單項試點單位。在綜合試點單位當中，除了上海市教育委員會（具有部門間協調職能）、重慶市江津區人民政府能夠代表省市（省級）、區一級政府進行全盤統籌改革之外，其他6個綜合試點單位全部是教育廳、教育局，試點單位組成過於單一。如果今後的管辦評分離改革不能在試點單位組成方面有所突破，不能延伸到教育行政部門之外的涉教部門，所謂的教育管理體制改革只能在教育系統內部原地打轉，真正落實高校辦學自主權必將因其他涉教部門的掣肘而大打折扣。如果今後的管辦評分離改革試點僅僅在地方政府層面展開，不在中央層面展開跨部門聯合行動，由於部門利益分割、職權錯位帶來的教育管理體制機制問題依然無法得到徹底解決。例如，飽受詬病的教育評估專案重疊交叉問題、協力廠商仲介組織培育主體不明問題等都依賴於國家層面的協同改革。

3.3.自主權的模糊性問題

歷次改革政策檔都會涉及到擴大高校自主權，然而迄今為止高校自主權依然是一個十分模糊的概念。根據現行《高等教育法》的規定，高校享有的辦學自主權包括：招生自主權，設置和調整學科、專業的自主權，教學自主權，開展科學研究、技術開發和社會服務的自主權，開展對境外科技文化交流的自主權，進行內部機構設置、評聘教師和其他專業技術人員和調整津貼和工資分配的自主權，財產管理和使用的自主權。隨著教育行政管理部門審批許可權的減少和權力清單的制定，高校在上述多個方面的自主權基本上有所擴大。但是，高校目前還難以走向“法無規定皆可為”的狀態，許多業務部門的規章制度完全勝過國家法律，高校辦學自主權不斷在不同程度上受到侵蝕。典型的如“財產管理和使用的自主權”，雖然法律規定高校可以獨立自主的使用國家教育投資或者財政資助，事實上卻往往受制於“專款專用”等各種制度約束，買“榔頭”的錢不能用來買“螺絲刀”，“財產管理和使用的自主權”部分落空。部分決策者往往擔心高校辦學自主權過大是否會導致混亂，因此從制度規則方面傾向於“正面清單”而不是採取“負面清單”。

3.4.參與權的有效性問題

社會力量在高等教育治理中的參與權應該是未來改革應該予以重點保障的權利。從詞義理解，社會參與有雙重含義：一是參與辦學，二是參與監督。“社會依法參與和監督”的前提是政府應該對這兩種權利區別對待，通過立法手段予以保障。目前，《民辦教育促進法》規定學校舉辦者可以根據學校章程規定的許可權和程式參與學校的辦學和管理，為政府以外的社會力量參與辦學提供了有效的法制保障。但是，關於社會力量如何參與監督在法律上還是空白。管辦評分離目標所強調的“社會各界依法參與和監督”中的“各界”到

底由哪些人組成，採用何種方式參與均無明確規定。一般社會公眾只能憑藉政府推動的校務資訊公開管道獲得有限的知情權，監督權無從談起。因此，推進高校基本狀態資料開放、專業評估報告公開，連同已經推行的高校資訊公開應該成為最低限度保障公眾知情權的重要措施。此外，及時出臺《高等教育評估法》將社會參與高等教育品質監督的具體物件、方式方法等納入其中，也應該成為保障社會評價權的必要措施。否則，“社會各界依法參與和監督”只能落入“人人參與，人人監督而人人不監督”的俗套。

參考文獻

- [1]刘隽,范国睿.基于知识图谱的推进教育领域管办评分离研究现状与趋势分析[J].当代教育科学,2016(9): 24-28.
- [2]黄璜.政策科学再思考:学科使命、政策过程与分析方法[J].中国行政管理,2015,(01):111-118.
- [3]刘振天.中国高等教育评估体系及评估市场完善化[J].高教发展与评估,2014(04):19-28.
- [4]Tawil S, Akkari A, Macedo B. Beyond the Conceptual of Maze: the Notions of Quality in Education[M]. United Nations Educational,Scientificand Cultural Organization, 2012.