

高校办学自主权实证分析^{*}

贺一松 皮芳辉 陈金霞

摘 要: 无论法律愿景、政治愿景还是高校特性,都期许高校履行法人权力和义务,依法自主办学。当前高等教育体制下,党政部门出于举办者的权力、高校社会责任的担当、办学质量效率及廉洁的担忧,没有在实践中落实好高校办学自主权,对高校实行全方位、全过程的过度监管,由此制约着高校按照自身逻辑运行并产生诸多弊端。本文以某省属高校为例,以2012年为统计年度,分别从党政机关公文受理、行政审批事项、政府考评情况等三个维度进行办学自主权调研,并对调研情况进行了较全面的管理学分析。

关键词: 高校;自主权;依法治校

高校办学自主权指高校作为法人主体在现实治理结构中的自主空间,自主权大小反映高校自治程度和自我发展能力。我国高等教育管理模式的差异性较小,以某省属普通高校为例分析高校办学自主权,具有代表性、普遍性。

一、高校办学自主权的问题背景

从西方高等教育发展史来看,大学自治是大学作为学术组织的基本特性。大学从创立之初就开始为实现自治而努力,甚至还出现了流血冲突,最终才实现大学自治。^[1]从此,大学自治就成为大学的基本传统,虽历经挑战,并且在实践形式上有许多变化,但大学自治精神没有变,仍然是大学有效运转的基石。^[2]中国高等教育的发展道路是自上而下的。自夏商周三代始,君主便以国家的名义加强对教育的控制。到了近代,在西方列强炮火的威胁下,中国为“师夷之长技以制夷”,纷纷改学堂为学校,这种后发外启式发展道路必然要求诉诸政府行为。建国后一段时期内,中央政府与地方政府之间多次演绎放权与收权,却很少考虑给高校放权。^[3]伴随着高等教育大众化时代的到来,高校受市场、政府和社会的影响越来越大,在实用主义、工具主义及功

利主义的影响下,大学自治和追求真理的品质受到了侵蚀。^[4]

但大学归根结底具有自身特性和发展规律,需要按照自身的逻辑方向运行。“失去了自治,高等教育就失去了精华。”^[5]1979年12月6日,几位知名大学校长在《人民日报》发表文章,呼吁“给高等学校一点自主权”。在这之后,大学自主权受到越来越多的重视。1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》指出,“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”。1992年8月,国家教委发文,第一次提出了扩大高等院校办学自主权的具体内容。1993年2月,《中国教育改革和发展纲要》开始从深层次上探讨政府和大学的关系问题。1999年1月1日,《中华人民共和国高等教育法》实施,其中第11条规定,大学应当“依法自主办学”,还专门规定了大学办学自主权的含义,为大学成为自主办学的法人实体奠定了法律基础。1999年6月,中共中央、国务院颁布《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,指出要按照《高等教育法》的规定切实落实和扩大大学的办学自主权^[6]。2010年颁布

收稿日期:2013-07-17

作者简介:贺一松,江西农业大学高等教育研究所副教授;皮芳辉,江西农业大学党办校办助理研究员;陈金霞,江西农业大学党办校办助理研究员。(南昌/330045)

^{*} 本文系教育部人文社会科学研究课题“学术权力主导的高校二级学院管理体制研究”(10YJC880046)的成果之一。