

论省级政府高等教育统筹：基本原则、 价值取向与主要任务*

林 杰 刘国瑞**

(大连理工大学 马克思主义学院,辽宁 大连 116024;

辽宁大学 高等教育研究所,辽宁 沈阳 110136)

摘 要: 加强省级政府高等教育统筹,是国家推进高等教育改革的战略部署,是完善我国高等教育管理体制改革的 basic 内容,也是推进我国高等教育治理现代化的重要路径。加强省级政府高等教育统筹,是一项复杂的系统工程,涉及多种关系、多元价值与多项任务,在具体实践过程中应有所选择与坚守。在加强省级政府高等教育统筹过程中,应坚持依法统筹、因地制宜以及协同共进等基本原则,要坚守以人为本、公平正义以及现代化等基本价值取向,要致力于实现省域高等教育内涵式发展、推进省域高等教育治理现代化以及推动高等教育与经济社会协同发展等主要任务。

关键词: 省级政府;高等教育统筹;基本原则;价值取向;主要任务

加强省级政府高等教育统筹,作为协调与处理“府学关系”问题的重要战略举措,对高等教育强国建设与高等教育国际话语权提升具有重要的战略性价值与基础性意义。然而,加强省级政府高等教育统筹,是一项复杂的系统性问题,既不可能一蹴而就,也不可能一劳永逸。因此,加强省级政府高等教育统筹,要坚持一些基本原则,明确基本的价值取向,抓主要矛盾与矛盾的主要方面。

* 本文系国家社会科学基金教育学一般项目“省级政府高等教育统筹权力、能力与效力研究”(BIA180205)的研究成果之一。

** 林杰(1987—),男,安徽临泉人,大连理工大学高等教育研究院副教授、硕士研究生导师,管理学博士,主要从事高等教育基本理论、高等教育治理、马克思主义教育理论研究;刘国瑞(1965—),男,辽宁建平人,辽宁大学高等教育研究所研究员,博士生导师,从事高等教育管理、区域教育发展战略规划研究。

一、省级政府高等教育统筹的基本原则

省级政府高等教育统筹既是一个理论问题,又是一个实践问题,是一个理论与实践共时交织、相互嵌套的复杂的系统性问题。因而,加强省级政府高等教育统筹,必然会涉及多个层面与多重维度的复杂问题,这就需要遵循与坚守一些基本原则。

(一)依法统筹原则

依法统筹原则是指在加强省级政府高等教育统筹过程中,要按照依法治教、依法治校、依法行政的基本要求,以《高等教育法》等相关法律法规为基本依据与法律准绳,统筹推进高等教育改革与发展。依法统筹是建设法治国家和法治政府的必然要求,是推进依法治教、依法治校、依法行政的必由之路,也是加强省级政府高等教育统筹的基本保障与根本遵循,对省级政府高等教育统筹改革具有决定性的意义与作用。完善的法治体系,是依法统筹的前提条件与基础支撑,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循,全面贯彻落实中国特色社会主义法治理论,形成系统完备的法律规范体系、执行坚决的法治实施体系、科学严密的法治监督体系、牢靠有力的法治保障体系,为加强省级政府高等教育统筹提供法治依据、夯实法治根基、构筑法治保障。依法统筹主要就是要实现依法赋权、依法履权、依法限权以及依法履责,而这又主要体现在中央政府与地方政府之间、政府与大学之间的权力配置与行使、责任划分与履行等方面。然而,我们必须清醒地看到,同中国高等教育蓬勃发展的事业相比,同中国高等教育面临内涵式发展的时代形势相比,同加强省级政府高等教育统筹面临的挑战与任务相比,同推进省域高等教育治理体系与治理能力现代化的理想目标相比,同中国高等教育依法治教、依法治校的根本要求相比,同中国高等教育面临的不平衡不充分发展的客观实际相比,中国高等教育法治体系建设还存在诸多不适应、不符合、不健全等现实问题。并且,这些不适应、不符合、不健全的现实问题,并不是孤立地存在的,而是彼此相关、相互嵌套、共时交织的。长期以来,推进省级政府高等教育统筹的措施与政策,散见于政府主管部门下发的意见、规划等规范性文

件之中,而非依法行政,体现出典型的“政策思维”特征。^①然而,政策思维主导下的省级政府高等教育统筹改革,可能会引发实践过程中多头行政、争权诿责、互不统合等问题。在实践中,权力收放的随意性、责任划分的模糊性、利益分配的隐蔽性等现象或问题,依然较为普遍地存在着。比如,在既有的法治体系之中,对中央政府与省级政府在高等教育管理权限与职责范围的划分上,比较宏观、相当笼统,缺乏必要的细化、衔接与配套,在实践过程中的可操作性不强、可行性较差。正如有研究者指出的那样,有关政府在高等教育管理方面的事权,法律的规定还相当宏观。^②除此之外,省级政府不同部门之间的权责如何界定与协调,省级政府与社会组织、大学之间的责权利边界如何规范等,都缺乏明确具体专门的法治依据,实践中往往以经验和政府部门的行政意志作为判断的主要依据。当然,推进省级政府高等教育依法统筹是一项系统工程,是高等教育领域综合改革的一场广泛而深刻的革命,不可能朝夕之间就能解决,需要长期的积极探索和艰苦努力。

(二)因地制宜原则

因地制宜原则是指在加强省级政府高等教育统筹过程中,要实事求是地根据各地区、各高校的实际情况、发展基础以及发展任务,采取宜统则统、宜放则放、统放结合的差别化策略,统筹推进省域高等教育协调发展、优势互补、整体提升。加强省级政府高等教育统筹,实质上就是降低高等教育治理重心,充分调动与发挥省级政府在高等教育治理过程中的积极性、主动性、创新性,也是政府、大学、社会之间关系重新调整与塑造的迫切需要。从我国高等教育领域省级政府统筹改革的历史进程来看,自1985年启动省级政府高等教育统筹改革以来,一直存在着“要放全放、要收全收”的“一刀切”问题。对此,1995年原国家教委发布的《关于深化高等教育管理体制改革的若干意见》曾毫不忌讳且一针见血地指出“要防止历史上曾经出现过的简单地换‘婆婆’和‘一放就乱、一乱就收’的现象重演;防止‘一刀切’、一哄而上和搞形式主义”^③。实际上,我国幅员辽阔、区域结构

^① 姚荣.高等教育治理范式演进的理想类型及其互动关系考察——基于公共领域中国家角色的分析[J].高等教育研究,2018(03):13-23.

^② 胡建华.从文件化到法律化:改善大学与政府关系之关键[J].苏州大学学报(教育科学版),2015(04):4-6,22.

^③ 国家教育委员会政策法规司.中华人民共和国现行教育法规汇编 1990—1995(上卷)[M].北京:人民教育出版社,1998:584-589.

复杂,各省各地区经济社会发展水平及高等教育发展基础不尽相同且差异巨大,而且处于高等教育现代化的不同历史阶段与不同发展水平,具有不同的阶段性特征与发展任务。“一刀切”的做法既在理论上站不住脚,在实践上也没有尊重客观事实,由此也就难以取得预期的改革成效。无论是从省际差异来看,还是从省内地区差异来说,“一刀切”的做法都是不可取的,甚至产生了深远而严重的不良影响。就省际差异而言,除了实力雄厚的直辖市之外,东部地区与中西部地区之间在经济实力、文化传统、高等教育基础等方面存在巨大差异;就省内地区之间差异而言,比较典型的模式是省会城市和省内中心城市占有经济与高等教育资源聚集优势,居于省内绝对主导地位,而其他城市则相对较为薄弱。实际上,省际或省内区域之间这种客观存在的现实差异,也就决定了在加强省级政府高等教育统筹过程中,必须坚持因地制宜原则,因势利导地鼓励各地各校大胆试验、积极探索。对此,进入新时代以来的相关政策文件有着清晰而深刻的认识,正如2014年发布的《关于进一步扩大省级政府教育统筹权的意见》深刻地指出要“坚持宜统则统、宜放则放”^①。可以清晰地看出该《意见》的本意就是要考虑与尊重区域差异大且发展不平衡的客观事实,要充分考虑地区差别大、区域发展不平衡的客观现实,把整体部署和尊重基层结合起来,充分发挥各地区、各高校的主动性、积极性、创造性,鼓励各地区各高校紧密结合实际,积极探索,勇于创新,增强高等教育事业改革发展的内在动力。

(三) 协同共进原则

协同共进原则是指在加强省级政府高等教育统筹过程中,要统筹协调教育、财政、人社等政府部门工作,建立各级政府、各类高校、社会组织等主体上下协同、彼此协作、系统衔接、整体推进的工作机制。协同共进原则的基本宗旨就是要通过纵向的中央政府与地方政府有机协调,横向的政府、社会与大学系统衔接,从源头上根本上破解各项改革政策与措施之间脱耦问题,充分发挥体制内外各种有益资源,促进各利益相关者有效衔接、协同合作,实现力往一处使的聚集效应与综合优势。众所周知,高等教育是一项复杂性事业,其固有的复杂性决定了高等教育的改革与发展不仅是高等教育行政部门的责任与义务,同时也涉及

^① 国家教育体制改革领导小组办公室.关于进一步扩大省级政府教育统筹权的意见[EB/OL]. [2019-03-22]. <http://old.moc.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moc/s6529/201412/182221.html>.

包括就业制度改革、编制制度改革、财政制度改革、户籍制度改革以及社会保障制度改革等诸多方面,是一项纷繁复杂的系统性工程。正是因为如此,中国省级政府高等教育统筹改革的历史已经一再表明,任何单一行动主体都没有足够的信息和能力,应对高等教育改革与发展过程中的复杂性、多样性、综合性、动态性与系统性问题,从而可以有序高效地完成省级高等教育统筹改革。实际上,统筹既是一种运用系统论的观点分析事物的思想,也是一种注重整体效益、强调程序优化的处理复杂事物的方式,还是统筹主体根据一定目标要求对统筹对象进行通盘规划后实施的调控行为。^①随着省级政府高等教育统筹的不断推进与深化,我国省级政府高等教育统筹改革已进入深水区、攻坚期,涉及面更广、关联度更高,破解深层次矛盾和问题的难度更大,许多问题的解决涉及多种政策配套,牵扯多方利益调整,触及多种权力协调。因此,推进省级政府高等教育统筹,要依靠多个部门携手、多种力量协同,要通盘考虑、系统谋划、一体推进省域高等教育改革与发展,注重整体效益、强调目标整合、优化管理方式、注重协同共进。经过30多年的探索与实践,当前中国省级政府高等教育统筹的政策和改革措施已日臻完备、渐成体系,成效也逐渐显现。然而,随着实践的深入与改革的推进,越来越多的理论与实践问题也逐渐显露出来,突出地表现在省级政府高等教育统筹的各种政策与措施之间是彼此分散、相互割裂的,有些甚至还存在着矛盾与冲突。正如有研究者对过去30年中国高等教育改革发展的基本特征进行梳理与反思之后,指出在改革方式上是一种“打补丁式”的改革,就是在保持原有高等教育理念、高等教育体制机制框架的前提下,针对高等教育中出现的问题进行查漏补缺和漏洞修补,或者是根据经济社会发展对高等教育提出的一些新要求,通过改革来增加一些新成分,贴块内容上去,以增强高等教育的社会适应性^②,而这种“打补丁”的改革方式必然存在着是否协调、可否衔接、能否有效的问题。实际上,高等教育改革与发展的复杂性,决定了加强省级政府高等教育统筹必须摒弃这种“打补丁式”改革的思维,坚决破除部门利益,构建与推动多个部门或主体协同配合、联合作战,形成一个系统的综合性改革整体,才能取得预期的改革成效。

① 董泽芳.论区域教育统筹[J].湖北教育学院学报,1994(1):27-29.

② 张应强.我国高等教育改革的反思和再出发[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2016(1):140-155.

二、省级政府高等教育统筹的价值取向

价值取向既决定着实践行动的方向与方式,也决定着实践活动的价值与意义,因而任何社会实践活动都或隐或显地、自觉或不自觉地理体现或坚持着一定的价值取向。加强省级政府高等教育统筹是一项宏大而艰巨的改革任务,将面临诸多阻碍或困难,面对可以预见的曲折坎坷的前进道路,一定要坚持一些基本的价值取向,从而为加强省级政府高等教育统筹改革铸魂固基。

(一)坚持以人为本的价值取向

加强省级政府高等教育统筹,要坚持以人为本的价值取向。坚持以人为本的价值取向,就是要践行全心全意为人民服务的根本宗旨,坚持以学生为中心、以教师为中心与以人民为中心,加快重要领域和关键环节的改革步伐,促进人的全面发展。以人为本是社会主义的本质体现,也是加强省级政府高等教育统筹的必须坚持的核心价值取向。第一,加强省级政府高等教育统筹,要坚持以学生为中心的价值取向。坚持以学生为中心,是高等教育践行与完成“立德树人”根本使命与基本任务的本质要求和基础任务,也是高等教育活动开展与推进的立足点与落脚点。然而,在实用主义与功利主义思想的渗透与侵蚀之下,高等教育为迎合与满足社会的需要也逐渐地功利化或工具化了,单纯的知识积累、薄弱的人文熏陶、狭隘的专业训练、机械的技能传授与病态的精神养成充斥在高等教育领域的各个环节与各个层面,高等教育逐渐沦为加工“标准化人才”的工厂,成为制器的场所。由此招致社会各界诟病与质疑之声,不绝于耳、日益激烈。在加强省级政府高等教育统筹过程中,要始终坚持以学生为中心的价值取向,牢固树立以学生为中心的办学理念,落实以学生的学习、成长、成才为中心的办学理念,以促进学生的全面发展为根本目的,培养有社会责任感、创新精神和实践能力的时代新人。第二,加强省级政府高等教育统筹,要坚持以教师为中心的价值取向。坚持以教师为中心,是高等教育践行与完成“立德树人”根本使命与基础任务的核心支撑,是高等教育运行与发展的根本动力,是高等教育活动有序开展与良好运行的基础与前提。对于教育事业或高等教育事业而言,教师的作用与价值是基础性、根本性与关键性的,怎么强调都不过分,“教师是立教之本、兴教之源。”^①

^① 习近平,习近平向全国广大教师致慰问信[N],人民日报,2013-09-10(1).

然而,在高等教育领域中,教师尤其是被称为“青椒”的青年教师,被烦琐的报销事务、扭曲的绩效考核、复杂的人际关系所困扰,通常被简单地看作发展的工具、管理的对象,已成为高等教育事实上的“边缘人”,严重影响和制约着教师尤其是“青椒”的积极性、主动性和创造性的发挥,在深层次上制约着我国高等教育强国建设的进程与质量。因此,加强省级政府高等教育统筹,要牢固树立以教师为中心的理念,加强制度与文化建设,“让广大教师安心从教、热心从教、舒心从教、静心从教”^①。第三,加强省级政府高等教育统筹,要坚持以人民为中心的价值取向。坚持以人民为中心,是高等教育践行与完成“立德树人”根本使命与基础任务的最终归宿,是高等教育繁荣兴盛的保障,是高等教育活动的使命与责任。从根本上来说,办人民满意的高等教育,满足人民群众对优质高等教育资源的向往与追求,是衡量我国高等教育成绩的最高准绳,也是加强省级政府高等教育统筹的根本追求。进入新时代,中国社会主要矛盾已发生根本性转变,加强省级政府高等教育统筹,要着力解决群众关切、社会关注、人民关心的高等教育热点焦点难点问题,切实满足人民对优质高等教育的期待与向往,把办好人民满意的高等教育作为加强省级政府高等教育统筹的出发点和落脚点。

(二) 坚持公平正义的价值取向

加强省级政府高等教育统筹,要坚持促公平正义的价值取向。坚持公平正义的价值取向,就是要以解决高等教育领域发展的不充分、不平衡问题为基本抓手,以满足人民群众对优质高等教育的追求与向往作为奋斗目标,实现每个学生都能获得适切的、有质量的、有尊严的、公平的^②高等教育的理想追求。高等教育公平正义是中国特色社会主义核心价值观的重要内容,是高等教育改革与发展的基本内容与重要目标。坚持公平正义的价值取向,大致可以分为两个层次:第一个层次是要保障与促进高等教育公平,维护人民群众平等接受与公平享受高等教育的基本权利;第二个层次是要维护高等教育系统内部不同层次、不同区域、不同类型高等教育机构公平竞争的基本权利,从根本上消除学校的身份歧视以及由此带来的学生身份歧视问题,从而形成良好的高等教育系统生态。然而,

^① 习近平,全面贯彻落实党的教育方针 努力把我国基础教育越办越好[N].人民日报,2016-09-10(1).

^② 解德渤,尚趁,高等教育强国建设的公平之维——基本逻辑、理论框架与行动方略[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2019(6):159-166,172.

社会各界对第一个层次的公平正义问题关注较多,对第二层次的公平正义问题关注较少。但此问题却不容忽视,若得不到有效解决将影响高等教育系统的整体健康发展,也势必会影响高等教育强国建设的进程与质量。在加强省级政府高等教育统筹过程中,除了关注第一层次公平正义问题之外,一定要关注第二层次公平正义问题,并努力处理好这两个层次的公平正义问题,也只有很好地处理好了这两层面的公平正义问题,才能有效推进省级政府高等教育统筹。新时代背景下,随着中国社会主要矛盾的转变,人民群众对更高层次的高等教育公平提出了新的更高的要求,加强省级政府高等教育统筹应对此做出回应。尤其是当前中国高等教育正处于改革的攻坚期与深水区,面临着错综复杂、犬牙交错的高等教育公平正义问题,优质高等教育资源分配的巨大差异屡屡牵动世人的神经,屡见报端的招生腐败丑闻一再挑战世人的认知底线,就业市场上“查三代”的身份歧视广招世人质疑诟病。种种迹象表明,社会大众对高等教育公平的敏感性和现实诉求与日俱增。这也表明,加强省级政府高等教育统筹,不得不关注、重视与解决高等教育公平正义问题。众所周知,改革开放40年来,中国高等教育获得长足发展取得了举世瞩目的成就,即将进入世所公认的高等教育普及化发展阶段。但是,高等教育公平正义问题,并不会随着高等教育规模的迅速发展自然而然地得以解决,甚至过于迅速的规模扩张反而掩盖与遮蔽了诸多深层次与根本性高等教育公平正义问题。因此,加强省级政府高等教育统筹,应以“办人民满意的教育”为根本追求,以实现内涵式发展为基本途径,努力在改革中发展,以发展促进高等教育公平、维护高等教育正义。

(三) 坚持现代化的价值取向

加强省级政府高等教育统筹,要坚持现代化的价值取向。坚持现代化的价值取向,就是要以不断优化高等教育治理体系与不断提升高等教育治理能力为基本抓手,坚持教育优先发展战略,以高等教育现代化服务于社会主义现代化建设、高等教育强国建设和人的全面发展。1983年邓小平同志为北京景山学校题词:“教育要面向现代化,面向世界,面向未来。”“三个面向”是邓小平同志运用马克思主义教育原理,分析国内外教育发展形势,做出符合教育基本规律和中国教育发展客观实际的科学概括。“三个面向”不仅为我国教育改革和发展指明了方向,提出了正确的战略方针,而且还为我国教育发展规定了明确的任务。在“三个面向”中,“面向现代化”是“面向世界”与“面向未来”的基础与前提,是更为根本性与基础性的方面。没有“面向现代化”,“面向世界”与“面向未来”就缺少支

撑与根基;“面向世界”与“面向未来”是“面向现代化”的题中之义。也正因为如此,自1983年“三个面向”提出以来,实现教育现代化逐渐受到广泛关注与高度重视,其后发布与实施的诸多重大改革政策与措施,都对此作了安排与部署。进入新时代,党中央更是从国家发展全局的战略高度来规划与部署教育现代化。党的十九大旗帜鲜明地指出,要“加快教育现代化,办好人民满意的教育”。2019年中共中央、国务院印发的《中国教育现代化2035》对教育现代化做出了顶层设计、系统谋划与战略部署,为建设教育强国和实现中华民族伟大复兴夯实了战略根基、明确了行动框架、打牢了行动基础。甚至可以说,推进教育现代化尤其是高等教育现代化,是改革开放以来我国高等教育改革与发展的一贯主题与核心主线,并逐渐上升为国家意志与国家战略,也成为新时代我国高等教育改革与发展的重要战略任务与基本价值取向。正是由于推进高等教育现代化具有如此重要的作用与意义,在加强省级政府高等教育统筹过程中,才要始终坚持实现教育现代化的价值取向。坚持现代化的价值取向,要着力解决以下几方面问题;首先,要以新发展理念为根本遵循,大力调整高等教育发展方式转变,实现高等教育实现内涵式发展,推进省域高等教育治理体系与治理能力现代化;其次,要着力破解高等教育改革发展过程中的矛盾与问题,尤其是高等教育与社会主义现代化建设不适应的问题,高等教育改革与高等教育发展规律不符合的问题,高等教育改革与现代化价值取向相违背的问题;再次,需要加强与完善规划、政策、资金以及信息等方面的服务体系,切实落实与保障教育优先发展的战略地位,夯实高等教育现代化的物质与服务根基;最后,构建与完善高等教育现代化考核评价指标体系,扭转“唯指标”论的“数字化”^①建设倾向,回归高等教育立德树人的初心与使命。

三、省级政府高等教育统筹的主要任务

加强省级政府高等教育统筹,是一项复杂的系统工程,涉及多个主体、多个层面以及多个维度的问题。我们既不可能也无必要穷尽省级政府高等教育统筹的所有问题,只需要抓主要矛盾和矛盾的主要方面即可。也就是说,加强省级政府高等教育统筹,应致力于完成以下几项主要任务。

^① 林杰.论世界一流大学建设的数字化崇拜——意蕴、危害、根由及匡正[J].研究生教育研究,2019(3):71-77.

(一) 实现省域高等教育内涵式发展

推动与实现高等教育内涵式发展,是提高高等教育质量与建设高等教育强国的基础与前提。进入新时代,加强省级政府高等教育统筹,必须以新发展理念为根本遵循,贯彻与践行新发展理念,如此才能推动与实现高等教育内涵式发展。“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念,是加强省级政府高等教育统筹的理念体系与方向引领,也是实现省级政府高等教育统筹改革目标的基本路径与核心依据。加强省级政府高等教育统筹,是实现高等教育内涵式发展、提高高等教育质量、建设高等教育强国的重要战略举措,是推进高等教育现代化的重要组成部分,是一项复杂的系统工程,必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为行动指南,尤其应以创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念为指导思想与基本理念。崇尚创新是加强省级政府高等教育统筹的根本动力,这就要求以创新理念、创新思维指导与引领省级政府高等教育统筹,尊重省级政府在管理高等教育方面的优势和能力,创新高等教育管理方式,激发和调动基层行动者的创新活力;注重协调是加强省级政府高等教育统筹的内在要求,这就要求以协调理念、协调思维指导与引领省级政府高等教育统筹,充分认识与理解高等教育改革与发展的系统性与复杂性,摒弃单向线性思维和“打补丁式”的改革方式,协调各类型各层次各区域高等教育,形成整体合力与系统优势;倡导绿色是加强省级政府高等教育统筹的必然选择,倡导绿色实际上就是倡导可持续发展理念,这就要求以可持续发展理念、可持续发展思维指导与引领省级政府高等教育统筹,也就是要尊重与遵循高等教育发展的内在规律,时时处处按高等教育发展的内在规律办事,走可持续发展的道路,如此才能保持高等教育系统拥有持续而持久的活力与竞争力;厚植开放是加强省级政府高等教育统筹的必由之路,也就是要促进与推动高等教育区域之间互学互鉴、取长补短、交流合作、合理分工,从形成全国一盘棋与地方积极性有机统一的良好局面;推进共享是加强省级政府高等教育统筹的本质体现,也就是要以办人民满意的教育为根本追求,以满足人民对优质高等教育资源的向往与追求为奋斗方向,以实现人的全面发展为最终目的。众所周知,改革开放以来我国高等教育取得了举世瞩目的傲人成绩,即将进入世所公认的高等教育普及化发展阶段。然而,一些深层次问题与矛盾也被规模的迅速扩张掩盖,甚至可以说规模扩张的内在逻辑依然是外延式发展的结果。正如习近平指出的那样,“规模扩张并不意味着质量和效益增长,走内涵式发展道

路是我国高等教育发展的必由之路”^①。尽管自2007年国务院根据高等教育发展的现实情况,做出了高等教育进入内涵式发展阶段的重大判断,此后亦出台了一系列政策措施推进内涵式发展,但成效并不如意,高等教育质量有待提高、高等教育制度有待完善、高等教育公平有待提升、高等教育结构有待优化。在新时代背景下,要牢固树立新发展理念的根本指导地位,以“双一流”建设为战略支撑,以构建高水平人才培养体系为重要抓手,以高水平师资队伍建设为基础动力,以立德树人为核心使命与重要任务,推动与实现省域高等教育内涵式发展。

(二)推进省域高等教育治理现代化

加强省级政府高等教育统筹,要以加快推进省域高等教育治理能力与治理体系现代化为基本抓手与重要途径。推进与实现省域高等教育治理现代化,是加强省级政府高等教育统筹的基础,省域高等教育治理现代化与加强省级政府高等教育统筹之间,只有实现同向同行、同频共振,二者目标才能实现。然而,推进与实现省域高等教育治理现代化,同样是一个复杂性、长期性、系统性的过程,既非朝夕之功,也不可能一劳永逸。如果从治理的角度来看,推进省域高等教育治理现代化必须要解决以下几个核心问题。第一,明确大学法人地位,推动大学自主办学。大学自主办学问题的实质,就是要解决政府与大学之间的关系问题,而该问题却是我国高等教育管理体制改革的“老大难”问题,时至今日依然未能得到有效解决。然而,推动大学自主办学,既是提高高等教育质量的根基,也是建设高等教育强国的基础。令人遗憾的是,从已有的研究来看,当前社会各界似乎并没有充分地认识到大学自主办学的价值与意义,在推进省级政府高等教育统筹改革和推进省域高等教育治理现代化过程中也没有给予大学自主办学应有的关注与重视。在新一轮的改革过程中,必须高度重视大学自主办学问题,并致力于实现大学自主办学。第二,充分发挥社会组织作用,完善社会组织参与高等教育治理机制。社会与高等教育之间的关系问题,历来是我国高等教育改革的关键问题之一。推进省域高等教育治理现代化,离不开社会组织的有效参与和大力支持。改革开放政策的实施与推进,打破了社会与高等教育之间的隔绝状态,为社会组织充分发挥其作用提供广阔的空间。尤其是进入新时代以来,国家高度重视社会组织在高等教育治理现代化过程中的作用,出台了一系列重要措施,对此做出安排与部署。然而,在省域高等教育治理现代化过程中,长期存在

^① 习近平,在北京大学师生座谈会上的讲话[N],人民日报,2018-05-03(1)。

的社会组织参与度不高、参与渠道不畅以及参与机制不顺等现实问题,又加之社会组织自身的参与能力较弱、参与意识不强、权威性不够、公正性不足等内在,共同制约着社会组织有序参与高等教育治理。因此,在新一轮改革过程中,要大力提升社会组织参与能力、树立社会组织权威,完善社会组织参与机制,营造社会组织参与高等教育治理的良好生态。第三,转变省级政府职能,调整治理方式。省级政府既是高等教育省级统筹的重要主体,也是省域高等教育治理现代化的核心,发挥着不可替代的统领性与关键性作用。加强省级政府高等教育统筹改革,已经明确了省级政府在高等教育改革发展中的地位与作用,但并没有涉及省级政府职能及其治理方式问题。在新时代背景下,推进省域高等教育治理现代化,必须转变政府职能,强调省级政府的顶层设计、战略规划、政府引导以及监督服务等职能,同时要调整省级政府治理方式,实现从微观管理走向宏观管理,从直接管理走向间接管理,从依赖行政命令管理走向依法依规管理,从自上而下走向上下联动、相互贯通。否则,加强省级政府高等教育统筹,对高等教育或曰大学而言,很可能只是换了一个“婆婆”,而难以解决实质问题,当然也难以实现高等教育治理现代化和省级政府高等教育统筹改革的目标。

(三)推动高等教育与经济社会协同发展

加强省级政府高等教育统筹,必须推动高等教育与经济社会协同发展,这是由高等教育的战略地位与本质属性决定的。高等教育作为思想之源、知识之源、智力之源以及人才之源,是经济社会发展的战略基础和根本支撑。尤其是在知识经济时代,经济社会发展“对高等教育需要比以往任何时候都更加迫切。”^①客观来说,高等教育逐渐从社会边缘走到社会中心,已深入到社会生活的方方面面,其影响已无处不在、无时不有。高等教育在新的历史条件,在经历了从社会边缘走向社会中心的历史性深刻变革之后,正在发生着走向人类社会发展前沿并逐渐引领人类社会发展的新的伟大变革。就我国高等教育改革发展的历史进程而言,无论是中国共产党新时代的治国理政,还是中国特色社会主义现代化建设,还是中国提出的构建人类命运共同体的伟大号召,高等教育既责无旁贷,又大有可为。正如习近平同志深刻指出的那样,“我国高等教育发展方式要同我国发展的现实目标和未来方向紧密联系在一起,为人民服务,为中国共产党治国理政服务,为巩固和发展中国特色社会主义制度服务,为改革开放和社会主义现代

^① 习近平.同北京师范大学师生代表座谈会上的讲话[N].人民日报,2014-09-10(1).

化建设服务。”^①由此可见,在新的时代背景下,中国高等教育将面临更高的要求、更新的任务,省级政府高等教育统筹也将面临更大的挑战与压力。当前,推动省级政府高等教育统筹改革,必须关注与重视经济社会发展的新形势、新变化、新任务,并将经济社会发展的巨大需求有效地转化为高等教育发展的内在动力,形成高等教育发展与经济社会发展的同向同行、同频共振。在此需要特别指出的是,统筹推进高等教育与经济社会发展协同发展,必须处理好统筹服务国家发展与地方发展之间的关系。尤其是在“放管服”改革背景下,伴随权力下放的同时责任也在下移,在地方管理为主的宏观改革背景下,处理好服务国家发展与服务地方发展之间的关系,显得更为迫切与紧要。实际上,服务国家发展是高等教育的战略目标,服务地方发展是高等教育的战略基点。只有更好地服务地方发展,才能更有效地服务国家发展。然而,在加强省级政府高等教育统筹改革的同时,现有绩效观、政绩观以及发展观并未做出有效调整与优化,由此地方政府就存在政绩冲动的可能,从而只重视高等教育服务地方发展的价值与成效,而相对忽视高等教育服务国家发展的责任与作用。因而,加强省级政府高等教育统筹,需要在制度设计上对此进行统筹安排与考虑,破除制度诱因,为实现服务国家发展与服务地方发展的有机统一构建良好制度生态。

A Study on the Provincial Government's Overall Planning of Higher Education: Basic Principles, Value Orientation and Main Tasks

Lin jie,Liu Guorui

(School of Marxism,Dalian University of Technology,Dalian,Liaoning,116024;

Institute of Higher Education,Liaoning University,Shenyang,Liaoning,110136,China)

Abstract: To strengthen the provincial government's overall planning of higher education constitutes the strategic deployment of the state to promote the reform of higher education, the basic content of improving the reform of higher education management system, and the important path to promote the modernization of higher education governance in China. Thus, it is a compre-

^① 习近平,2016年12月7日在全国高校思想政治工作会议上的讲话[EB/OL].[2019-04-09].http://www.xinhuanet.com//politics/2016-12/08/c_1120082577.htm.

hensively systematic project to strengthen the provincial government's higher education overall planning,which involves a variety of relations,multiple values and multiple tasks,and should be selected and adhered to in the specific practice process.With this in mind,in the process of strengthening the provincial government's overall planning of higher education,we should do as follows: firstly,it is recommended to persist the basic principles of overall planning according to law,adjusting measures to local conditions and cooperate with each other;secondly,it is advised to follow the basic value orientation of people-oriented,fair and just,modernization and so on;thirdly, it is suggested to be committed to the realization of the connotation development of provincial higher education,the promotion of the modernization of provincial higher education governance and the promotion of the coordinated development of higher education and economy and society Task.

Key words: Provincial government; overall planning of higher education; basic principles; value orientation; main tasks