

·新 论·

# 从近十年国家出台的文件 看我国高等教育政策制定

康 宁<sup>1</sup>, 张其龙<sup>2</sup>, 苏慧斌<sup>1</sup>

(1. 中国教育出版传媒集团, 北京 100089; 2. 新西兰国立理工学院, 新西兰 罗托鲁瓦 3046)

**摘要:**进入中国特色社会主义新时代以来,我国已经全面开启建设高等教育强国新征程。在高等教育承前启后的这一历史节点,回望过去,把握发展轨迹,对谋划、选定下一段发展路径将大有裨益。本文基于对2007-2017年间国家出台的高等教育政策文件的分析,归纳出近十年来我国高等教育政策制定的四个特征:中央政府通过政策性文件配置资源的方式在数量比重与体制分类结构比重上占主导地位;越倾向高校内部管理的事务、越倾向由基层或市场配置的事务,中央层面的文件越趋向与多个部门协调;教育行政性审批文件仍然占据一定比重,且在学校微观管理上占据不小空间;尚未有关于教育政策评估制度的发布。认清这些特征,对未来高等教育的政策制定有重要借鉴作用。

**关键词:**高等教育;政策制定;文件分析

## Understanding the Policy-Making of China's Higher Education through the Lens of National Policy Documents

KANG Ning<sup>1</sup>, ZHANG Qilong<sup>2</sup>, SU Huibin<sup>1</sup>(1. China Education Publishing and Media Group, Beijing 100089, China; 2. Toi Ohomai Institute of  
Technology, Rotorua 3046, New Zealand)

**Abstract:** Since its entry into a new era of socialism with Chinese characteristics, China has started a new journey for the construction of a country with world-class competitive power in higher education. In the historical moment that connects the past, present and future in higher education, it is beneficial for strategizing and selecting the approach to future development to look backward upon the past decade and understand the developmental trajectory. Based on a policy document analysis of the national policy documents in relation to higher education issued between 2007 and 2017, this paper reports on the four characteristics of policy-making of China's higher education during the period: (1) The Central Government dominated higher education in terms of ratio distribution and system classification through policy documents-guided resource allocation; (2) For higher education related matters, the more institutionally internal, the lower level, and the more market-oriented, the more likely would the policy documents at the Central Government level be coordinated with multiple departments; (3) The policy documents with the nature of educational administrative monitoring still accounted for a considerable proportion, many of which were concerning the micromanagement of higher education institutions; (4) There had been no policy documents in the area of educational policy evaluation.

**Key words:** Higher Education; Policy-Making; Document Analysis

## 一、问题的提出

作为发展的第一动力和民族复兴基础工程的重要结合点,高等教育的地位举足轻重。进入中国特色社会主义新时代以来,我国已经全面开启建设高等教育强国新征程。在高等教育承前启后的这一历史节点,回望过去,把握发展轨迹,对谋划、选定下一段发展路径将大有裨益。高等教育政策制定与发布是高等教育制度安排的主要内容。高等教育政策更替与演进过程推动高等教育制度的不断创新与完善。在我国高等教育体制改革中,不同类型的政策指导不同的改革实践,通过优化资源配置处理不同层级政府、不同区域内市场、不同类型学校、不同需求的社会群体之间的关系。仔细考察具体的政策文件有助于理解、把握政策制定的逻辑和轨迹,从而有助于为未来的政策制定提供参考。本文试图通过对政策性文本的分析,归纳涉及高等教育体制改革、治理权限等重要课题的变化规律。通过对2007-2017年间国家出台的政策本文分析,本文要回答的问题是:近十年来我国高等教育在政策制定上有哪些特征?

## 二、有关高等教育政策制定及政策文本分析的文献简述

过去的十年中,伴随着我国高等教育事业的跨越式发展,高等教育领域的研究也日益丰富。大量研究涉及某一专题,如高等教育大众化、高等教育国际化、高等教育体制改革、资源配置改革、高等教育投资体制改革、高等教育质量评估、高等教育治理现代化等。也有不少研究涉及高等教育事业发展微观领域。但是,关于高等教育政策文本制定的研究并不多。仅有一些关于高等教育某一具体领域的政策研究,如中国高等教育改革与发展的政策工具分析<sup>[1]</sup>,产学研合作教育的政策分析<sup>[2]</sup>,我国高校创业教育的制度与政策选择<sup>[3]</sup>,协同创新与高校创新人才培养政策分析<sup>[4]</sup>,民族预科教育政策的研究<sup>[5]</sup>,以及从教育政策看中国高等教育价值取向<sup>[6]</sup>等。

从研究方法看,文本分析法是一种在国际、国内政策研究领域广为应用的方法。在国际上,已有研究者专题讨论政策文本分析作为一种创新研究方法在高等教育研究中的应用<sup>[7]</sup>。有研究通过对政府文件中质量概念的分析揭示教育质量的含义和内涵<sup>[8]</sup>,也有研究揭示文件、实践和政策三者之间的关系<sup>[9]</sup>,还有的研究将内容分析用于高等教育政策分析<sup>[10]</sup>,并通过文

本分析描述政策偏好<sup>[11]</sup>。在国内,有研究提出公共政策文本分析的理论框架<sup>[12]</sup>,也有研究开始定量分析我国高科技政策文本<sup>[13]</sup>,还有的研究集中阐述教育政策文本分析及其应用<sup>[14]</sup>,并较早将政策文本分析用于对我国高等教育政策制定的分析<sup>[15]</sup>。康宁在《中国高等教育资源配置转型指标体系研究》一书中对1978-2008年高等教育体制领域文件文本进行了分析<sup>[16]</sup>。借助政策文本分析的方法,有研究回顾与反思中国高职教育改革与发展<sup>[17]</sup>,透视我国高新技术政策<sup>[18]</sup>,解析我国创业教育政策的价值结构<sup>[19]</sup>,以及描述我国高考改革的价值取向变迁<sup>[20]</sup>。此外,研究者还通过政策文本分析,对我国民办高等教育发展<sup>[21]</sup>、我国科技成果转化<sup>[22]</sup>、“双一流”建设的价值逻辑与实践路径<sup>[23]</sup>以及高等教育行政管理体制改革<sup>[24]</sup>等课题进行了有益探索。

但综观已有文献,没有发现专门针对最近十年国家高等教育政策制定的系统研究,也没有使用文本分析方法对该课题进行的研究。相对于对具体政策内容的研究,对政策制定本身的研究更为重要,它相当于对思维过程的认知,在某种意义上是高等教育研究领域的一种元认知。因此,本文旨在填补这一研究空白。

## 三、研究方法

本研究采用政策文本分析的方法,对2007-2017年间中央政府关于高等教育体制改革的各类文件进行文本分析。按照该时段,我们收集了国家出台的778件关于高等教育体制创新的政策性文件<sup>①</sup>。所获得文件来源主要是教育部官网,还有少量来自财政部官网及中央政府官网。具体包括2007-2017年期间人大、中共中央、国务院、教育部和同级政府管理部门发布的有关高等教育的法律法规及政策性文件,也包括涉及与高等教育改革发展相关的政策性文件。不包含有关上属部门的具体实施、通知要求、常规任命或一般备案形式之函文。作为公共服务政府改革的一部分,在国家近年来相继出台关于政府信息公开的条例后<sup>②</sup>,政府的政策文件发布公开比较规范,获取途径便利,因此,此次研究获得的文件来源取决于政府信息公开可取性。

## 四、分析结果与讨论

### (一)发文量的类别和年代变化

本研究涉及的高等教育政策文件分为六大类别:办学体制,管理体制,投资体制,招生就业,内部管理,教学体制。其中:办学体制类(含民办)政策文件有58

件;涉及管理体制方面的政策文件有76件;有关教学体制(包括学位、学籍、考试、实验室管理等)的政策文件有213件;关于内部管理体制(包括人事、分配、后勤、党建、师资队伍建设等)方面的政策文件有103件;关于投资体制(包括财务管理、收费、奖励、贷款、基建等)方面的政策文件有108件;而涉及招生、考试、留学与毕业生就业创业体制的政策文件有220件,是政策文件体量最大的部分(见表1)。

表1 2007-2017年六类高等教育政策文件分布及所占的比例

| 年份   | 办学体制  | 管理体制  | 投资体制   | 招生就业体制 | 内部管理体制 | 教学体制   | 合计   | 占比     |
|------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|------|--------|
| 2007 | 4     | 6     | 12     | 15     | 6      | 11     | 54   | 6.94%  |
| 2008 | 2     | 4     | 11     | 25     | 6      | 15     | 63   | 8.10%  |
| 2009 | 2     | 3     | 7      | 24     | 2      | 12     | 50   | 6.43%  |
| 2010 | 5     | 4     | 8      | 17     | 5      | 13     | 52   | 6.68%  |
| 2011 | 4     | 2     | 8      | 17     | 8      | 22     | 61   | 7.84%  |
| 2012 | 4     | 1     | 5      | 7      | 3      | 23     | 43   | 5.53%  |
| 2013 | 2     | 3     | 6      | 17     | 4      | 16     | 48   | 6.17%  |
| 2014 | 4     | 2     | 5      | 14     | 13     | 16     | 54   | 6.94%  |
| 2015 | 4     | 4     | 10     | 20     | 7      | 15     | 60   | 7.71%  |
| 2016 | 16    | 14    | 20     | 34     | 17     | 32     | 133  | 17.10% |
| 2017 | 11    | 33    | 16     | 30     | 32     | 38     | 160  | 20.57% |
| 合计   | 58    | 76    | 108    | 220    | 103    | 213    | 778  | 100%   |
| 占比   | 7.46% | 9.77% | 13.88% | 28.28% | 13.24% | 27.38% | 100% |        |

从类别上来看,招生就业体制和教学体制方面的文件数量是最多的,都超过27%;投资体制与内部管理体制文件其次,占比接近四分之一;办学体制和内部管理体制文件占比都在10%以下。对照改革开放后前30年的文件相关分析<sup>[6]</sup>,发现在两个不同的时间段内不仅文件总量排序一致,而且比例基本一致。不过,近11年的招生就业体制与教学体制占比比过去高出近三个百分点,而前30年的投资体制与内部管理体制占比高出此次同类项近三个百分点。办学体制与管理体制比例结构基本相当。也就是说,40年中这六类政策文件的发布数量占比排序没有发生改变,只是招生就业与教学体制方面的文件数量大大超过以往。这是不是高等教育管理中的常态值得研究。

从年度上来看,发文的年度频率呈现出明显的特征。办学体制、管理体制与内部管理体制类文件的出台在2007-2015年间比较平稳,2016-2017年骤然增加。这两年出台的办学体制类文件占11年总数的46.55%,管理体制类文件占11年总数的61.84%,内部管理体制类文件占11年总数的47.57%。投资体制类文件呈现出两头沉中间稀的状况,2016-2017年出台

的文件数占11年总数的33.33%。招生就业体制和教学管理体制类年均文件数是17件与15件,而2016-2017年出台的文件数分别是11年总数的29.09%与32.86%,且在各年的发文中这两类政策文件数量都是排在前列。纵观这11年的发文情况,发文最多的年份是2016年和2017年,发文量都远远高于年均数,两年发文量分别占总量的17.10%与20.57%,接近11年发文总量的五分之一。办学体制、管理体制与内部管理体制类文件在近两年发文骤增的背后反映出中央政府治理及放权的改革力度。

## (二)高等教育治理的权威部门

表2、表3都反映了中央相关部门在高等教育政策制定中的构成及相互关系。如表2所示,在10个中央一级或中央直属的发布高等教育政策文件的机关<sup>③</sup>中,教育部在2007-2017年间所发的政策文件占总数的70.57%,教育部和其他部门联合发文占总数的23.78%;全国人大、中共中央、国务院、中办、国办合起来的法规文件只占4.88%。如表3所示,2016年和2017年,教育部所发文件占11年发文总数的41.17%;国务院在2014-2017年中所发文件占11年发文总数的70.83%,如果加上2016-2017年中办、国办发文件数,就占11年发文总数的77.42%。这一密集性发文特征与全局性改革相关,表明这届政府更加重视高等教育领域,反映了中央主管部门对规模日益庞大的高等教育事业的管理模式倾向。另外,这一时期全国人大、中共中央、国务院和军委以及国务院批转的法规文件占8.44%,表明在改革发展的不同时期,高等教育一直都是中央重视并关注的焦点。

表2 2007-2017年间不同机构发布的高等教育政策文件分类别统计

| 发文机构            | 办学体制 | 管理体制 | 投资体制 | 招生就业 | 内部管理 | 教学体制 | 合计  | 占比     |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|-----|--------|
| 全国人大            | 2    |      |      |      | 1    |      | 3   | 0.39%  |
| 中共中央            |      | 1    | 1    |      | 2    |      | 4   | 0.51%  |
| 国务院             | 5    | 2    | 5    | 4    | 3    | 5    | 24  | 3.08%  |
| 中办、国办           | 3    | 1    | 1    | 1    | 1    |      | 7   | 0.90%  |
| 教育部             | 35   | 56   | 68   | 176  | 76   | 138  | 549 | 70.57% |
| 教育部及其他部委        | 12   | 14   | 33   | 39   | 20   | 67   | 185 | 23.78% |
| 中央人才工作协调小组      |      | 1    |      |      |      |      | 1   | 0.13%  |
| 国务院教育督导委员会      |      | 1    |      |      |      |      | 1   | 0.13%  |
| 国务院学位委员会        |      |      |      |      |      | 3    | 3   | 0.39%  |
| 国家教育体制改革领导小组办公室 | 1    |      |      |      |      |      | 1   | 0.13%  |
| 合计              | 58   | 76   | 108  | 220  | 103  | 213  | 778 | 100%   |

表3 2007-2017年间不同机构发布的高等教育政策文件分年度统计

| 发文机构            | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 合计  |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| 全国人大            |      |      | 1    |      |      |      |      |      | 1    | 1    |      | 3   |
| 中共中央            |      |      |      | 1    |      |      |      | 1    |      | 2    |      | 4   |
| 国务院             | 1    |      |      | 6    |      |      |      | 5    | 3    | 7    | 2    | 24  |
| 中办国办            |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 4    | 3    | 7   |
| 教育部             | 34   | 44   | 29   | 31   | 48   | 31   | 30   | 29   | 47   | 93   | 133  | 549 |
| 教育部及其他部委        | 19   | 18   | 19   | 14   | 13   | 12   | 18   | 14   | 12   | 22   | 24   | 185 |
| 中央人才工作协调小组      |      | 1    |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1   |
| 国务院教育督导委员会      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    |      | 1   |
| 国务院学位委员会        |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 2    | 1    | 3   |
| 国家教育体制改革领导小组办公室 |      |      |      |      |      |      |      | 1    |      |      |      | 1   |
| 合计              | 54   | 63   | 49   | 52   | 61   | 43   | 48   | 50   | 63   | 132  | 163  | 778 |

从我国政体及组织体例看,中央层面对高等教育政策制定的相关部门涉及全国人大及其常委会、中共中央、国务院以及所属职能部门。《高等教育法》第一章第十三条规定<sup>④</sup>,国务院统一领导和管理全国高等教育事业。第十四条规定,国务院教育行政部门主管全国高等教育工作,管理由国务院确定的主要为全国培养人才的高等学校。国务院其他部门在国务院规定的职责范围内,负责有关的高等教育工作。同时,中国共产党中央委员会作为全党全国的最高领导机构,负有对国家重大战略重要事项的决策决定权,因此,中共中央负有对高等教育的直接宏观领导决策权。2018年3月21日,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,提出组建中央教育工作领导小组,该小组秘书组设在教育部。这是新一届政府在新时期加强国家教育优先战略,在全国教育领导管理体制上的重要改革。由于改革开放前在计划经济体制下形成了高等教育主要由中央集中管理,同时涉及多个行业部门管理高校的格局,即使已改革多年,经过几轮机构改革和政府管理体制变革,但沿袭传统的多头管理体制仍然制约着高等教育的不少方面。中央作出的这一党政机构改革方案正是针对上述组织与制度创新不匹配所采取的重大调整。新机构改革有望根本解决这一多头管理体制。

表2还显示了2007-2017年间10个中央机关发布的高等教育政策在六个类别上的分布情况,其中:办学体制方面教育部独立发文占比为60.34%,教育部与其他部门联合发文占比为20.69%,其他中央机关发文占比近19%;管理体制方面教育部独立发文占比为

73.68%,教育部与其他部门联合发文占比为18.42%,其他中央机关发文占比近7.9%;投资体制方面教育部独立发文占比为62.96%,教育部与其他部门联合发文占比为30.56%,其他中央机关发文占比近6.5%;招生就业体制方面教育部独立发文占比为80.00%,教育部与其他部门联合发文占比为17.73%,其他中央机关发文占比近2.27%;内部管理体制方面教育部独立发文占比为73.79%,教育部与其他部门联合发文占比为19.42%,其他中央机关发文占比近6.80%;教学管理体制方面教育部独立发文占比为64.79%,教育部与其他部门联合发文占比为31.46%,其他中央机关发文占比近3.76%。上述数据表明,涉及这六类体制的高等教育政策文件,主要由教育部独立发布,以占比从高到低排序依次为招生就业、内部管理、管理体制、教学体制、投资体制、办学体制;其次是由教育部联合其他部委发布的,以占比从高到低排序依次为教学体制、投资体制、办学体制、内部管理、管理体制、招生就业;最后才是由其他中央机关发布的,以占比从高到低排序依次为办学体制、管理体制、内部管理、投资体制、教学体制、招生就业。仅仅从这三个发文主管口径来看,教育部自主能够发文的依次顺序与中央层面的依次顺序多数成反向对应关系,越接近市场配置与学校内部事务的越由教育部门主管,但这类发文数量增大也值得分析;越是涉及办学和外部管理体制以及投资体制的则中央及相关部门参与就多。比如,2017年7月,教育部、中央编办等十四部门联合印发了《中央有关部门贯彻实施〈国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见〉任务分工方案》的通知,具体涉及的部门包括教育部、中央编办、国家发展改革委、公安部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、住房城乡建设部、人民银行、税务总局、工商总局、银监会、证监会。值得注意的是,投资体制类联合发文较多是好理解的,因中央部属公办高校涉及专项资金及转移支付等;但联合发文中教学管理体制类却排列第一位。详细分析教学管理体制联合发文的内容发现,虽然人才培养是高校的职能,但是近几年社会经济结构调整对人才培养有新的需求,市场的需求是高校人才调整的直接信号,中央对人才培养类别进行调整需要与其他部门协调商议。因此,怎样将配置权限让渡到区域地方是需要进一步探讨的。还有一些教学管理体制类联合发布的文件比重较大,值得研究。例如,教育部办公厅、中央文明办秘书局关于印发《全国高校文明校园测评细则》的通知,教育部

办公厅、国家卫生计生委办公厅、国家中医药局办公室关于报送深化医学教育改革与发展有关材料的通知,等等。

### (三)联合发文较多的领域

表4列出在整个高等教育体制改革的政策性文件的联合发布状况。从表4可见,联合发文占文件总量的四分之一。其中,联合发文机构最多的为办学体制类,达14家。联合发文机构达到9家和8家的发生在招生就业体制领域,且该领域联合发文数仅次于教学管理体制类的联合发文数。这不仅反映了面对学生、面对市场需要,政府介入的频率不是少了而是多了,而且也与大众化后学生数量日益增长,为确保他们顺利完成学业需要政府资助以及近年来政府重视高校创业教育与就业指导等有关。

表4 2007—2017年六类高等教育  
政策文件的联合发布情况

| 发文机构数 | 办学体制 | 管理体制 | 投资体制 | 招生就业 | 内部管理 | 教学体制 | 合计  | 占比      |
|-------|------|------|------|------|------|------|-----|---------|
| 1个部门  | 43   | 61   | 74   | 180  | 82   | 146  | 586 | 75.32%  |
| 2个部门  | 6    | 9    | 25   | 25   | 16   | 56   | 137 | 17.61%  |
| 3个部门  | 5    | 5    | 3    | 7    | 2    | 7    | 29  | 3.73%   |
| 4个部门  |      |      | 2    | 3    |      |      | 5   | 0.64%   |
| 5个部门  | 1    |      | 2    | 1    | 1    | 1    | 6   | 0.77%   |
| 6个部门  | 3    | 1    |      | 1    | 1    | 2    | 8   | 1.03%   |
| 7个部门  |      |      | 2    |      | 1    | 1    | 4   | 0.51%   |
| 8个部门  |      |      |      | 2    |      |      | 2   | 0.26%   |
| 9个部门  |      |      |      | 1    |      |      | 1   | 0.13%   |
| 14个部门 | 1    |      |      |      |      |      | 1   | 0.13%   |
| 合计    | 58   | 76   | 108  | 220  | 103  | 213  | 778 | 100.00% |

首先,联合发文最多的领域是教学管理体制。作为教育部主管的高校教学领域却有这么多的部门介入,几乎难以想象。教学管理体制作为2—3个部门联合发文最多的领域,反映出高校在教学自主权方面仍然存在较多的外部约束性。其次,联合发布数量较多的类别还包括招生就业体制、投资体制与内部管理体制。我国公办高校占绝大多数,因而高等教育与财政部门、发改委的政策紧密关联,与人事管理部门密切相关。教育部与财政部联合发文在联合发文总量中占比为28.38%,与发改委联合发文占比为11.15%,与人力资源社会保障部联合发文占比为10.47%,这三个部门与教育部门的联合发文占比达到联合发文总量的50%。尤其值得注意的是,占发文总量24.81%的政策性文件都是联合发布的,且教育部与其他部委联合发布的文件占其中的96.35%。这意味着教育部在整个政策制定中,每4个文件就有1个要与其他部门协调。这既反映出高等教育牵涉国家重大战略布局的关

联度增加,也与中央层面关于高等教育管理权限分布多头以及涉及改革深水区的体制性矛盾愈加复杂有关。这一“四分之一现象”与涂端午研究发现的“多达50个以上部门协调发文现象”<sup>[1]</sup>是一个规律或是权威体制的特征,还是中央职能交叉与责任划分不清,甚至体制改革不彻底、过多应该让渡的管理权限没有下放呢?虽然上级部门的文件不会签发影响下级部门和高校执行的难度,但是实质上仍然还是中央层面高等教育管理职能划分与放权没有到位问题。按照我国政府机构上下管理的一致性,省级政府管理机构在执行中央政策中,势必也同样面临省级同类部门的协商与发文程序。由此可见,制度创新在原有组织框架与程序中必定要经过来自各个方面的“制度耗散”。如果组织治理机制不能匹配相应的创新需求,所带来的制度成本不仅仅只是制度诞生成本,还包括由于组织权限不清等造成的各式成本。这种“制度耗散”现象广泛存在于改革深水区中各层级职能部门。因此,在锁定的权限范围内,制度创新周期与制度决策的层级与协调周期呈正相关,制度创新的活跃程度与制度决策的层级与协调周期呈负相关。

### (四)审批性政策文本

表5统计了文件的四类属性:政策性、审批性、备案性、法律性。政策类文件占总量的80.98%。在其他类别划分中,直接标明审批或备案的文件才分类统计到这两类中。实际在对政策性文件的性质划定上,严格来说有不少在界别的边缘上。虽然据不完全统计<sup>⑤</sup>,总量上审批类仅占16.45%,但其中教学管理体制类却大大出乎意料,占审批类总量的57.03%。备案类文件仅占总量的2.06%。

表5 2007—2017年高等教育资源配置相关文件构成一览表

|        | 办学体制 | 管理体制 | 教学体制 | 内部管理体制 | 投资体制 | 招生就业体制 | 合计  | 占比      |
|--------|------|------|------|--------|------|--------|-----|---------|
| 政策性文件  | 40   | 67   | 132  | 97     | 87   | 207    | 630 | 80.98%  |
| 审批性文件  | 10   | 8    | 73   | 5      | 20   | 12     | 128 | 16.45%  |
| 备案性文件  | 6    | 1    | 8    |        |      | 1      | 16  | 2.06%   |
| 国家法律文件 | 2    |      |      | 1      | 1    |        | 4   | 0.51%   |
| 合计     | 58   | 76   | 213  | 103    | 108  | 220    | 778 | 100.00% |

注:国家法律文件指由全国人大及其常委会颁发的具有最高效力的法律,审批性质与备案性质文件主要指原文件中标明为“审批”或“备案”件。

教育审批制度与审批项目“原都是对高等学校办学、广大学生的权益有很大影响的管理措施”<sup>⑥</sup>。这意

意味着在过去的行政管理中,制定这些制度是从维护办学主体和利益主体的角度出发的。这一出发点有一定的“合理性”,虽合法性不够,但仍然长期影响着教育管理模式。所谓“合理性”,是指政府随着改革波及的领域与项目的扩展,实施不少需要通过放权试点或引领改革来带动的项目,逐步产生了不少各种形式的政府审批规则与项目,这是以审批配置增量改革最有效的方式。从改革初期制度设计的角度看,这似乎是政府在破除传统行政配置上不断推进改革的一个合理行为,因为这场改革不是一次性或一个部门介入,而是一场波及全国各个领域的制度重建,它呈现为渐进、反复、交错的制度变迁过程。随着改革进入深水区,加上法律制定滞后,政府间不断新增的权力与责任边界难以理清,利益集团与某些政府部门间形成了固化的利益格局。因此,政府长期审批行为的盛行有其深刻的制度背景。有不少学者认为,该制度是计划经济体制的制度安排遗留的<sup>[25]</sup>。但从上述分析可见,虽然计划经济时期也有审批制度,但大部分资源权力都以集中配置为主,放给下面的权力大多也是确定的,一切按计划行事是计划经济条件下资源配置的主要方式,不可能有更多的审批项目。而改革后出现的审批制度从主观意识上看,更多地呈现为政府主导改革意识的社会强化。一方面政府通过审批制度的过程性约束,强制并推行政府的改革意向;另一方面那些希望实行改革的机构和地区为了取得自主配置资源的份额,只有争取并承受审批的“苛刻条件”,并“自觉”接受审批制度这样的制度安排,才能获取到原政府手中配置的资源并享受到先行接受审批的改革收益,因而才有了地方“跑步进京”的形象说法。从一定意义上说,审批制度是转型期政府强制性制度变迁中必然导致的一种制度安排,是政府主动让出配置资源权力,但又控制权力配置的一项改革成本。它的合理性只体现在主导改革的动机上,是在一种历史演进中制度环境约束下生成的合理性<sup>[26]</sup>,实质上它“体现了以计划手段推动市场的改革悖论”<sup>[27]</sup>。任何以监管行为出发的审批制度都以高昂的成本为代价,因为实行这类审批的前置条件通常是认为被审批者不具备自我约束能力,且认为政府组织审批的程序公正、公开、公平,用这类审批替代了自我约束生态环境的培育。是让学术竞争的市场来选择淘汰,还是依靠高昂的审批成本来淘汰;是把机制放在培育竞争约束的学术生态上,还是放在“过五关斩六将”的审批程序上;是让学术激励成为学术组织的内在动力,还是依赖外部学术行政力量

推动。这些都是高等教育资源配置微观层面制度创新的重要细节。

行政审批是现代国家管理社会政治、经济、文化等各方面事务的一种重要的事前控制手段<sup>⑦</sup>。改革开放前,在传统的高度集中的计划经济体制下,行政审批成为政府广泛运用于行政管理领域的一种国家管理行政事务的重要制度。随着中国社会主义市场经济的建立和完善,特别是2001年我国加入WTO后,行政审批制度存在的问题越来越突出,成了发展的体制性障碍。

政府审批制度的改革推进与政府组织机构改革相关。1981年以来,党中央部门进行了4次改革,国务院机构进行了7次改革,逐步建立起具有我国特点的党和国家机构职能体系。但是,一些领域党政机构重叠、职责交叉、权责脱节问题比较突出;一些政府机构设置和职责划分不够科学,职责缺位和效能不高问题凸显,政府职能转变还不到位;一些领域中央和地方机构职能上下一般粗,权责划分不尽合理<sup>[27]</sup>。这说明改革不是一劳永逸的灵丹妙药,部门利益随着改革的扩大与深化,日积月累地固化形成的利益联盟成了制度阻力。2013—2017年,每年取消和调整行政性审批事项没有间断过,不仅涉及中央政府与地方政府,还涉及社会组织与行业职业资格许可与认定等。至此,2013年以来国务院已公布的取消和下放国务院部门行政审批事项共分9批审议通过,取消和下放行政审批事项共618项,其中取消491项、下放127项。据公开报道,从2001—2017年,先后取消和调整行政审批事项共3115项。在这样的制度背景下,教育部门同样深度参与了这一改革。从2000—2017年,教育部先后取消和调整的行政审批事项达105项,占同期国务院部门取消和调整的行政审批事项总数的3.37%。2015年5月教育部发布的《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》中提出了建立教育行政权力清单和责任清单制度。同时各地也开始运用这一工具对地方或高校内部进行清理,构建权责清单制度。

如上所述,我们看到了中央政府在行政审批制度改革上的成果,也看到教育部门其间改革的力度与成效。然而,由于法治和市场的不完善,政府与市场边界以及政府间边界的不清晰,特别是行政审批的“好处诱惑”,使得这一制度改革成为伴随政府管理体制改革的长期任务。教育部门的行政审批改革同样体现为对高等教育资源配置方式转变的长期性、伴生性与共存性。随着制度创新,新的审批会以新的形式出现,甚

至与相应的改革举措共生共处,我们并非都能完全意识到。

在分析2007-2017年高等教育政策性文本时,我们也与改革开放的前30年的高等教育政策性文本做了比较分析<sup>[16]</sup>。1978-2017年40年间中央有关高等教育体制的政策性文件总数为1343件。总体上,改革开放40年来的高等教育政策性文件具有连续性、可比性、也是有质量保证的。在改革开放不同阶段,根据高等教育事业发展的特殊时期,政策出台的密集程度是不同的。相对而言,1987年、1995年、1999年、2002年、2006年、2016年、2017年都是高等教育政策文件出台较多的年份,而这些节点都与中央决定高等教育重大改革之后的相继落实有关。纵观近11年中发文最多的年份是2016年和2017年,两年发文量分别占17.10%与20.57%,接近11年发文总量的五分之一。值得关注的是,办学体制、管理体制与内部管理体制在近两年发文骤增的背后反映出中央政府治理及放权的改革力度。因此,作为研究对象的一部分,能够大概率反映整个制度转型中中央政府对高等教育制度创新的基本面貌;同样,这些政策性文件也反映了全国整个事业以及基层高校参与改革、贡献制度创新的基本面貌。

## 五、结论

研究制度变迁的基本路径之一,是研究国家正式制度在制度转型中的变革。高等教育资源配置正是通过这一宏观管理体制的政策制定逐步实现配置方式的转型。定期观测中央有关高等教育体制改革政策性文本的特征,了解六种分类体制内容的特性以及整个体制在正式制度走向上的特征,对自省、反思高等教育资源配置制度创新应有裨益。通过上述分析,得到以下几点初步结论。

1.中央政府通过政策性文件配置资源的方式在数量比重与体制分类结构比重上占主导地位。尽管政府不断在下放职能、转变职能、废止职能,并用新的职能方式替代了原有职能,但从结果来看,文件数量特别是针对高校微观管理的文件比重仍然很大。尽管中央政府不断在下放原有权力,特别是属于学校的自主权,政府也通过职能转变运用法律手段、经济手段、备案手段、评估监管手段等管理模式,但是这些新管理的表现模式最集中体现为加大命名方式<sup>⑧</sup>、项目推动方式、评估监管模式。在2015年新修改的预算法出台之前,中央预算外资金在教育领域使用中多数依赖于

上述新配置方式。因此,在新管理模式下,基层高校想要获取更多资金就要争取更多的项目,由于中央项目具有路径依赖的“锁定”功能,使得后续项目具有获得更多竞争力的基础。因此,项目“治理”成为新的资源配置且表面更趋向“公平竞争”的模式,成为主管部门“引领性”“矫正性”“监管性”的通用手段。从具体文件分析可见,项目管理特征必然是管到基层、管到过程、管得更细,即管得更微观。因此,过去,我们看到的是一个指导意见,现在我们可能看到是一个实施项目的管理手册。这不仅大大增加了项目管理者对具体项目执行运作全过程的指导监管,而且使得学校更像工业流程中的工程项目,更多地将学术研究被纳入有计划、有预期、有目标的项目运行中。教育部发布的《2016年高等学校科技统计资料汇编》披露的64所中央直属高校在当年的14.8万个“学校研究与发展项目”中,共拿到约431亿元的拨入经费。在地方1375所高校当年约24万个“学校研究与发展项目”中,共获得约293亿元拨入经费<sup>[20]</sup>。这些惊人的项目数据在配置给高校更多资金的同时也同样带来更多的“副产品”,包括获得项目需要投入的各种“附加成本”。这样就不难理解为什么在学校内部管理与教学管理体制类型文件上,学校自主权在落地的同时,主管部门的文件却日益增多。

2.理论上,文件的权威性和执行力度与发布层级有关,并非与发布机构多少关联度大,但在基层,由于相关机构职权的确定性决定其一项政策执行的确定性,所以,实际操作意义上,后者比前者更重要。因此,在锁定的权限范围下,制度创新周期与制度决策的层级与协调周期为正相关,制度创新的活跃程度与制度决策的层级与协调周期呈负相关。占发文总量24.81%的政策性文件是联合发布的;其中,越倾向高校内部管理的事务、越倾向由基层或市场配置的事务,中央层面的文件却趋向要与更多部门协调。这意味着教育部在整个政策制定中,每4个文件就有1个要与其他部门协调,这既反映出高等教育牵涉国家重大战略布局的关联度增加,也与中央层面关于高等教育管理权限分布多头以及涉及改革深水区的体制性矛盾愈加复杂有关。尽管基层反映,上级部门不联合会签会影响下级部门和高校执行的难度,但这实质上表明了中央层面存在管理职能交叉与责任划分不清问题,甚至还表明体制改革不彻底、过多应该让渡的管理权限没有下放。

3.教育行政性审批文件仍然占据一定比重,而且

在学校微观管理上占据不小空间。教育审批制度与审批项目的建立虽合法性不够,但是具有一定的“合理性”,这一思想长期影响着教育管理模式。从一定意义上说,审批制度是转型期政府强制性制度变迁中必然出现的一种制度安排,是政府主动让出配置资源权力,但又控制权力配置的一项改革成本。它的合理性只体现在主导改革的动机上,是在一种历史演进中制度环境约束下生成的合理性。其实质是,它“体现了以计划手段推动市场的改革悖论”。我们虽然看到了中央政府在行政审批制度改革上的成果,也看到了教育部门其间改革的力度与成效,但正因为法治和市场的不完善,政府与市场边界以及政府间边界的不清晰,特别是行政审批的“好处诱惑”,才使得这一制度改革成为伴随政府管理体制改革的长期任务。

4.在大量获取的政府发布的政策文件中,尚未寻求到有关教育政策评估的制度。虽然2017年5月国务院办公厅印发了关于对省级人民政府履行教育职责的评价办法的通知(国办发〔2017〕49号),但是这是上对下的要求。建立教育政策评估制度是考察长期制度演进与阶段性制度创新的公共工具。长期以来,我们只满足于对政策执行的对象实施政策情况的评估,且这类评估的数量已达到数不胜数的地步,但是却严重缺失对制定政策部门和政策本身的评估制度。虽然2015年以来,教育部门开始对《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》进行了中期评估,并提出对国家“十三五”规划纲要开展规划实施情况动态监测和评估,但我们并没有看到评估后的意见反馈,且整个教育“政策执行评估是目前政策评估过程中相对薄弱的环节”<sup>[29]</sup>。即使评估了,既无法“保证政策评估的独立性、规范性和法制化”,也无法“确定评估组织的权责体系,推动政策评估结论的应用,使评估结论与政策改进紧密联系起来”<sup>[29]</sup>。王蕊提供了发达国家政策评价制度建设的有关情况,如法国的《研究政策与技术开发的评估》、英国的《政策评估绿皮书》、加拿大的《评估政策》《评估职能指令》和《加拿大政府评估标准》、日本的《政策评估法》、韩国的《政策评估框架法案》等,都对政策评估主体、评估类型、评估程序、评估结果的使用和公开等内容做出了明确、详细的规定,为政策评估提供了有力保障。美国每项教育法案都有专门针对该项法案的评估的章节,专门阐明有关的经费和规定等<sup>[29]</sup>。作为一个负责主导全国高等教育的中央主管部门,对自行确定的制度体系的自省将是政府公共治理能力建设的一部分,不光应在我国的教

育法律法规中明确教育政策评估,建立教育政策评估制度,而且需要从过去的政策演进中分析制度创新的规律和特点,避免公共服务型政府在公共产品提供上越位、缺位、错位。

### 注释

- ①本研究收集的文件主要按照研究所需,即与高等教育体制改革相关的政策性文件,不包括全口径高等教育范围的文件。
- ②《中华人民共和国政府信息公开条例》经2007年1月17日国务院第165次常务会议通过,自2008年5月1日起施行。2015年1月23日,国务院已着手修订《中华人民共和国政府信息公开条例》。2015年10月14日,教育部办公厅关于进一步落实高校信息公开清单做好高校信息公开年度报告工作的通知。2016年2月17日,中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于全面推进政务公开工作的意见》。
- ③中央人才工作协调小组、国务院教育督导委员会、国家教育体制改革领导小组办公室均为2007—2017年期间新增加的内设机构。
- ④1998年8月29日第九届全国人大常委会第四次会议通过。1998年8月29日中华人民共和国主席令第7号公布自1999年1月1日起施行。根据2015年12月27日第12届全国人大常委会第18次会议《关于修改〈中华人民共和国高等教育法〉的决定》修正。
- ⑤指本研究主要选取的文件尽可能为政策性文件,不包括程序类的。
- ⑥见《教育部关于报送行政审批项目清理工作情况的函》(教政法函〔2002〕5号)。
- ⑦行政审批是行政审核和行政批准的合称。行政审核又称行政认可,其实质是行政机关对行政相对人行为合法性、真实性进行审查、认可,实践中经常表现为盖公章;行政批准又称行政许可,其实质是行政主体同意特定相对人取得某种法律资格或实施某种行为,实践中表现为许可证的发放。行政审核与行政批准经常联系起来使用,只有符合有关条件才能获得许可证,而且还需定期检验,如果没有违反规定的情况出现,就由有关机关在许可证上盖章,表示对相对人状态合法性的认可。总之,行政审批是根据法律规定的条件,由实际执法部门来审核是否符合条件的行为。
- ⑧例如,在人才计划上由中央部门确定的命名项目。我国在不同层级的组织中形成了一系列的人才计划。目前,国家人才体系主要包括:两院院士、千人计划(海外高层次人才引进计划)、万人计划(国家高层次人才特殊支持计划)、长江学者奖励计划、百千万人才工程、国家杰出青年科学基金、国家自然科学基金委创新研究群体学术带头人等。各地方也参照中央人才计划推出了具有各地特色的配套人才计划。

### 参考文献

- [1]张端鸿,刘虹.中国高等教育改革与发展的政策工具分析[J].复旦教育论坛,2013(1):50-54.
- [2]张炼.我国产学研合作教育的政策分析[J].中国高教研究,2010(5):10-12.
- [3]徐小洲,李志永.我国高校创业教育的制度与政策选择[J].教育发展研究,2010(11):12-18.

- [4]薛二勇. 协同创新与高校创新人才培养政策分析[J]. 中国高教研究, 2012(12): 26-31.
- [5]敖俊梅. 中国促进高等教育机会平等政策的回顾——基于1950年以来民族预科教育政策的研究[J]. 教育学文摘, 2010(3): 69-70.
- [6]徐红, 董泽芳. 中国高等教育价值取向 60 年嬗变: 教育政策的视角[J]. 中国高教研究, 2010(5): 7-10.
- [7]ASHWIN P, SMITH K. Researcher creations? The positioning of policy texts in higher education research[J]. Higher Education, 2015, 69(6): 1007-1018.
- [8]BERGH A. Why quality in education – and what quality? A linguistic analysis of the concept of quality in Swedish government texts[J]. Education Inquiry, 2011, 2(4): 709-723.
- [9]FREEMAN R, MAYBIN J. Documents, practices and policy [J]. Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice, 2011, 7(2): 155-170.
- [10]OWEN G T. Qualitative methods in higher education policy analysis: Using interviews and document analysis [J]. The Qualitative Report, 2014, 19(26): 1.
- [11]VOLKENS A, BARA J, BUDGE I, et al (Eds.). Mapping policy preferences from texts: statistical solutions for manifesto analysts (Vol. 3) [M]. Oxford, UK: Oxford University Press, 2013.
- [12]杨正联. 公共政策文本分析: 一个理论框架[J]. 理论与改革, 2006 (1): 24-26.
- [13]郑代良, 钟书华. 1978-2008: 中国高新技术政策文本的定量分析 [J]. 科学学与科学技术管理, 2010(4): 176-181.
- [14]涂端午. 教育政策文本分析及其应用[J]. 复旦教育论坛, 2009(5): 22-27.
- [15]涂端午. 中国高等教育政策制定的宏观图景[J]. 北京大学教育评论, 2007, 5(4): 53-65.
- [16]康宁. 中国高等教育资源配置转型指标体系研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2010: 26-37.
- [17]陈亚玲. 中国高职教育改革与发展的回顾与反思: 政策文本分析的视角[J]. 黑龙江高教研究, 2006(11): 45-48.
- [18]郑代良, 钟书华. 中国高新技术政策 30 年: 政策文本分析的视角 [J]. 科技进步与对策, 2010, 27(4): 90-93.
- [19]王莉方, 周华丽. 我国创业教育政策的价值结构探析——基于政策文本分析的视角[J]. 教育科学文摘, 2014, 33(5): 29-31.
- [20]钟秉林, 王新凤. 我国高考改革的价值取向变迁与理性选择——基于 40 年高考招生政策文本分析的视角 [J]. 教育研究, 2017 (10): 12-20.
- [21]周海涛, 刘侠. 民办高等教育发展研究报告——基于近十年全国民办高校数据统计与政策文本分析 [J]. 中国高等教育, 2016(2): 18-22.
- [22]马江娜, 李华, 王方. 中国科技成果转化政策文本分析——基于政策工具和创新价值链双重视角[J]. 科技管理研究, 2017(7): 34-42.
- [23]张伟, 薄存旭. “双一流”建设的价值逻辑与实践路径——基于四省“双一流”建设的系列政策文本分析[J]. 现代教育管理, 2018 (1): 19-25.
- [24]彭华安. 改革开放以来高等教育行政管理体制改革困境的政策分析[J]. 教育理论与实践, 2018(3): 3-5.
- [25]郑学军. 中国股市的结构与变迁[M]. 北京: 人民出版社, 2002: 129.
- [26]康宁. 中国经济转型中高等教育资源配置制度创新[M]. 北京: 教育科学出版社, 2005: 292.
- [27]又踏层峰望眼开——《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》诞生记[EB/OL](2018-03-22) [2018-05-01]. [http://www.xinhuanet.com/2018-03/22/c\\_1122577702.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-03/22/c_1122577702.htm).
- [28]政策扶持来了: 中西部 14 所高校进入省部属高校序列[EB/OL] (2018-03-21)[2018-05-01]. 澎湃新闻 <http://www.thepaper.cn/>.
- [29]王蕊. 拿什么评判教育决策科学与否? [EB/OL](2018-01-30) [2018-05-01]. 光明微教育 [http://www.sohu.com/a/219843872\\_372464](http://www.sohu.com/a/219843872_372464).

收稿日期: 2018-07-17

基金项目: 全国教育科学规划“十二五”课题国家社科基金项目“我国高等教育资源配置转型程度趋势研究”(BFA110031)

作者简介: 康宁, 北京大学管理学博士, 研究员, 中国教育发展战略学会副会长, 中国教育出版传媒集团原副董事长, 主要研究方向为高等教育经济与管理; 张其龙, 新西兰奥克兰大学教育学博士, 现任新西兰国立理工学院高级讲师, 主要研究方向为早期教育、跨学科比较教育; 苏慧斌, 中国教育出版传媒股份公司工程师, 主要研究方向为统计分析。