

国家职能部门在高等教育中的地位和作用

梁俊强

(建设部 人事教育司,北京 100083)

〔关键词〕 高等教育;部门;地位;作用

〔摘要〕 文章从高校管理体制改革的意义,高等教育的类型、层次和结构,建立新型的教育管理体制和部门当前应注意的几项工作几方面,论述了部门在高等教育中的地位和作用。

〔中图分类号〕 G647

〔文献标识码〕 A

〔论文编号〕 1005-2909(2001)02-0005-04

The status and function of government department in higher education

LIANG Jun-qiang

(Department of Personnel and Education, Ministry of Construction, Beijing 100083, China)

Key words: higher education; department; status; function

Abstract: The article discussed the status and function of government department in higher education from these aspect: the meaning of management system reformation in colleges and universities, the type, arrangement and structure of higher education, building new education management system.

推进高等学校管理体制、实行中央和地方两级管理高等教育体制,是我国近些年来教育领域努力推进的一项重大改革项目。建立新型的高等教育管理体制,必须努力加强部门在高等教育中的指导作用,通过对高等学校的政策和信息引导,使高等学校真正成为依法独立办学的主体。这不仅是高等教育体制改革的需要,也是建立社会主义市场经济体制的需要。

一、如何认识高等学校管理体制改革的

2000年2月份,国务院办公厅发出了关于国务院部门(单位)所属高等学校布局 and 结构调整的意见,对原25个部委(单位)所属的161所高等学校的管理体制进行了调整。这次调整是近年来三次改革中规模最大的一次,经过这次调整,中央和地方两级高等教育管理体制基本形成,高等学校管理体制改革的改革基本告一个段落。这次高等学校布局 and 结构调整的意义有以下几个方面。

1. 高校管理体制改革的改革是适应社会主义市场经济体制的需要。过去我国的高等教育管理体制是适应计划经济体制形成并发展起来的,它最主要的特征就是“条块分割”,其弊端是低水平重复设置高等

学校和专业,教育资源不能优化配置和充分利用,造成很大浪费,从而影响整体教育质量和办学效益。我国确立了社会主义市场经济体制后,教育事业就必须着重解决全面适应现代化对各类人才的需要、提高办学质量和效益这两个问题,在当今世界,新一轮科学技术蓬勃发展,经济全球一体化,跨国公司在全球资源配置中的作用日益增强,我国国民经济要面临工业化和信息化两大任务,都急切地呼唤高素质人才。面临新世纪的机遇和挑战,必须有一个强大的高等教育支持,必须遵循教育规律,彻底改变“条块分割”的高等教育管理体制。

2. 高校管理体制改革的改革是适应教育教学改革的需要。九十年代中期以来,在高等教育界进行着一场“把什么样的高等教育带入21世纪”的大讨论。1996年,党中央、国务院召开的第三次全国教育工作会议,作出了《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》。这是深化教育和教育思想观念改革的一次重大突破,而于去年进行的规模最大的高等学校结构和布局调整为教育教学改革的深入进行创造了良好的条件。

素质教育在人才培养中具有重要意义。全面推

〔收稿日期〕 2001-04-10

〔作者简介〕 梁俊强(1961-),男,江苏常州人,建设部人事教育司高教处处长,高级工程师,从事高等教育土建专业管理研究。

进素质教育,必须解决高等学校学科专业设置中的局限性。学校需多学科共同发展,学生才能在多学科的氛 围中更好地启 思 路、活 跃 思 想、拓 宽 知 识 面。过 去 按 行 业 设 立 的 单 科 学 校 没 有 条 件 做 到 这 一 点。一 个 成 熟 的 学 科 专 业,需 要 有 相 当 长 时 期 的 建 设 和 积 累。近 些 年 来,一 些 学 校 加 强 了 新 兴 学 科 专 业 的 建 设,但 由 于 条 件 的 限 制,难 以 成 为 学 校 主 干 学 科,而 多 是 在 现 有 学 科 专 业 的 基 础 上 有 所 拓 展,跳 不 出 原 有 优 势 学 科 的 影 响,总 是 带 有 优 势 学 科 的 烙 印。实 现 多 学 科 的 综 合,有 很 多 办 法 可 以 进 行。最 近 天 津 大 学 和 南 开 大 学 两 校 共 建 提 供 了 一 条 新 的 发 展 道 路。但 对 于 大 多 数 学 校 而 言,在 原 有 体 制 下 难 以 真 正 实 现 多 学 科 优 势 的 充 分 发 挥,这 对 推 进 素 质 教 育 有 很 大 局 限 性。因 此,进 行 高 等 学 校 管 理 体 制 改 革,有 利 于 学 科 的 交 叉 融 合,有 利 于 实 施 素 质 教 育。

3. 高 校 管 理 体 制 改 革 是 加 强 高 等 教 育 宏 观 管 理 的 需 要。我 国 高 等 教 育 发 展 中 有 一 个 很 重 要 的 问 题,就 是 对 学 校 办 学 事 务 的 干 预 太 多,学 校 还 远 没 有 实 现 依 法 独 立 办 学。而 同 时,影 响 学 校 发 展 的 外 部 环 境 长 期 得 不 到 及 时 改 善,给 教 育 事 业 的 发 展 带 来 很 大 制 约。学 校 如 何 设 置 专 业、如 何 得 到 人 才 需 求 信 息、如 何 确 定 社 会 对 人 才 知 识 能 力 素 质 的 要 求、如 何 形 成 有 利 于 人 才 成 长 的 环 境 等 等,都 是 发 展 教 育 事 业 必 须 解 决 的 问 题。

教 育 本 质 特 征 就 是 根 据 一 定 社 会 的 要 求 和 教 育 对 象 身 心 发 展 的 特 点,由 教 育 者 对 受 教 育 者 的 德、智、体、美 等 诸 方 面 实 施 一 种 有 目 的、有 计 划、有 组 织、有 系 统 的 影 响 活 动,以 便 把 受 教 育 者 培 养 成 为 一 定 类 型 的 人,为 社 会 服 务。因 此,教 育 不 等 于 学 校。当 今 社 会,科 学 技 术 发 展 日 新 月 异,经 济 生 活 丰 富 多 彩,在 我 国 建 立 和 完 善 社 会 主 义 市 场 经 济 体 制 过 程 中,各 行 各 业 更 有 比 以 往 任 何 时 候 都 多 得 多 的 新 事 物 产 生 和 发 展,对 教 育 的 要 求 也 在 不 断 变 化 和 提 高。从 教 育 和 经 济、社 会、文 化 的 关 系 来 看,各 行 各 业 和 教 育 的 联 系 将 会 越 来 越 紧 密,需 要 建 立 一 种 新 型 的 适 应 社 会 主 义 市 场 经 济 体 制 的 教 育 管 理 体 制。进 行 高 等 学 校 管 理 体 制 改 革,把 各 部 门 从 繁 琐 的 具 体 办 学 事 务 中 解 放 出 来,多 从 行 业、部 门 的 发 展 出 发,通 过 政 策、法 规 和 信 息 来 引 导 学 校 办 学,并 为 教 育 发 展 创 造 良 好 的 外 部 环 境,这 是 业 务 部 门 主 要 的、重 要 的 职 责。在 一 些 地 方 出 现 的 建 设 类 专 业 设 置 过 多、过 滥 的 情 况 说 明,行 业 主 管 部 门 迫 切 需 要 切 实 履 行 起 指 导 高 等 教 育 的 职 责。

因 此,部 门 不 管 理 高 等 学 校,可 以 集 中 精 力,从

宏 观 上 研 究 和 指 导 高 等 教 育 工 作。比 如,我 们 要 超 前 研 究 行 业 的 发 展 趋 势,预 测 行 业 对 人 才 的 需 求 状 况 和 质 量 要 求,提 出 引 导 建 设 教 育 健 康 发 展 的 政 策、措 施。这 些 工 作 是 我 们 过 去 没 有 重 视 或 不 熟 悉 的 工 作,需 要 我 们 积 极 探 索 和 实 践。

二、高等教育的类型、层次和结构

要 明 确 部 门 在 高 等 教 育 中 的 地 位 和 作 用,必 须 对 高 等 教 育 有 一 个 基 本 的 认 识,主 要 有 如 下 几 方 面。

1. 高 等 教 育 的 类 型。我 国 高 等 教 育,主 要 有 两 种 类 型,即 学 术 型 和 职 业 型。学 术 型 高 等 教 育 主 要 是 以 知 识 的 传 递 和 创 造 为 任 务,培 养 发 现 已 有 世 界 的 人 才;在 教 育 内 容 的 取 向 上,强 调 知 识 的 系 统 性、完 整 性 和 扎 实 性。这 主 要 在 研 究 生 教 育 和 部 分 本 科 教 育 中 实 行。职 业 型 高 等 教 育 主 要 是 以 职 业 能 力 的 训 练 和 发 展 为 任 务,培 养 创 造 还 没 有 的 世 界 的 人 才;在 教 育 内 容 的 取 向 上,强 调 在 一 定 知 识 面 基 础 上 的 能 力 训 练,侧 重 在 一 定 的 政 治、经 济、文 化、法 律 和 资 源 的 条 件 下,创 造 性 地 完 成 一 项 工 程。这 在 高 等 教 育 的 各 个 层 次 上 都 要 实 行。这 两 种 类 型 在 我 国 高 等 教 育 体 系 中 都 有 体 现,比 如 我 国 学 位 制 度 中,有 学 术 性 学 位 和 职 业 性 学 位 之 分,在 高 等 教 育 的 人 才 培 养 目 标 的 设 定 上,有 基 础 性 高 等 教 育 与 应 用 性 高 等 教 育 之 分。

目 前,我 国 高 等 教 育 中 存 在 不 重 视 工 程 教 育 的 现 象,工 程 教 育 学 术 性 取 向 比 较 普 遍。宋 健 强 调 中 国 应 当 重 视 制 造 业 及 其 现 代 化;“重 点 理 工 大 学 人 才 培 养 素 质 要 求 与 人 才 培 养 模 式 的 研 究 和 改 革 实 践”课 题 组 提 出 要 改 变 工 程 教 育 学 术 化 倾 向,明 确 培 养 目 标,加 强 工 程 教 育 的 规 划 及 管 理;中 国 驻 联 合 国 教 科 文 组 织 代 表 呼 吁 中 国 应 当 重 视 工 程 教 育;美 国 前 总 统 克 林 顿 提 出 工 程 教 育 要 回 归 工 程;近 期 美 国 股 市 纳 斯 达 克 指 数 剧 烈 下 挫,揭 示 了 这 样 一 个 道 理,以 信 息 技 术 为 特 征 的 新 经 济 必 须 与 传 统 经 济 相 结 合,必 须 以 传 统 经 济 的 高 度 发 展 为 基 础,否 则 就 将 成 为 一 种 泡 沫 经 济。所 有 这 些,无 一 不 在 强 调,以 服 务 于 产 业 和 服 务 业 及 其 现 代 化 的 职 业 性 高 等 教 育,是 现 代 化 建 设 的 需 要,应 当 引 起 高 度 重 视。

2. 高 等 教 育 的 层 次。我 国 高 等 教 育 有 三 个 层 次,即 研 究 生 教 育、本 科 教 育、高 职 高 专 教 育(普 通 专 科 教 育、成 人 高 等 教 育、高 等 职 业 教 育)。高 等 教 育 分 层 次 进 行,是 政 治、经 济、社 会 发 展 的 必 然 要 求。由 于 社 会 的 分 工 不 同,个 人 的 发 展 能 力 和 要 求 不 同,在 社 会 对 高 级 人 才 的 需 要 方 面,由 于 研 究、设 计、生 产 对 知 识、能 力 和 素 质 方 面 的 要 求 不 同,就 不 能 用 一

个教育层次来满足不同的需要,必须提供满足不同要求的教育机会。

我国高等教育把每个层次都作为一个独立的、完整的层次来对待。培养目标的设定不以到上一个层次作为教育的目标。在本层次教育中,知识的传授、能力的培养、素质的提高都有符合本层次要求的基本规格要求。我国《高等教育法》规定:专科教育应当使学生掌握本专业必备的基础理论、专门知识,具有从事本专业实际工作的基本技能和初步能力。本科教育应当使学生比较系统地掌握本学科、本专业必需的基础理论、基本知识,掌握本专业必要的基本技能、方法和相关知识,具有从事本专业实际工作和研究工作的初步能力。硕士研究生教育应当使学生掌握本学科坚实的基础理论、系统的专业知识,掌握相应的技能、方法和相关知识,具有从事本专业实际工作和研究工作的能力。博士研究生教育应当使学生掌握本学科坚实宽广的基础理论、系统深入的专业知识、相应的技能和方法,具有独立从事本学科创造性科学研究工作和实际工作的能力。

不难看出,各层次教育,都有自身的知识体系要求和能力要求,都需要具备从事实际工作的能力,并都没能把自己作为上一层次教育的基础。

3. 高等教育的结构。高等教育结构是高等教育在不同领域的分布状态。主要有层次结构、学科专业结构、形式结构、地域结构等四个方面。这里主要说明有关学科专业结构。

根据我国高等教育实际,我们实行按专业组织进行高等教育活动制度,专业的划分原则是以学科为主,同时考虑经济和社会的需要。确需以工程对象划分专业时,要考察是否有长期稳定的社会需要。1997年和1998年,国务院学位委员会和教育部分别发布了研究生教育专业目录和本科教育专业目录,并相应制定了专业设置的规定。这两个专业目录,对专业进行了较大的归并,专业总数有了较大的压缩,专业面得到了较大的拓宽,赋予了高等学校较大的专业设置自主权。

目前,建设类研究生教育中设置了建筑学、土建两大学科类,分别有建筑历史与理论、建筑设计及理论、城市规划设计及理论、建筑技术科学及结构工程、岩土工程、市政工程、供热供燃气通风与空调工程、防灾减灾与防护工程、桥梁与隧道工程等共10个专业,管理学类的管理科学与工程专业。本科在土建类设置了建筑学、城市规划、土木工程、建筑环境与设备工程、给水排水工程等六个专业。另外还

有农林类中的园林专业,管理科学与工程类中的工程管理专业。本科专业比研究生专业的面更宽一些。

我国正处于经济的高速增长期,建设类专业教育规模有了较大的增长,在工科传统的机、电、土、化专业类中,保持着第二大规模。

应看到,分专业培养人才是必须的,但专业的划分和学校设置专业,是否要遵循市场规律,是否需要那么严格地规定专业名称,如何让学校根据自身办学定位和服务面向灵活地设置专业,这是高等教育教学改革深入进行所面临而又必须解决的问题。

三、建立新型的高等教育管理体制

建立新型的高等教育管理体制,一是实行中央和地方两级管理,二是加强行业对高等教育的指导。

一、关于中央和地方两级管理。实行高等教育中央和地方两级管理体制,是我国经济体制所决定的。中央管理的高等学校应承担起示范性、前瞻性、带动性的作用。所谓示范性,就是要在教育的水平、质量、模式等方面,为全国高校起示范作用,并且代表国家的办学水平和教育水平;所谓前瞻性,就是要超前研究和实践那些具有基础性的或长远需要的那些教育活动,为国家的持续健康发展奠定坚实的基础;所谓带动性,就是要根据我国国民经济和社会需要,带头发展那些具有普遍意义的、社会急需的教育,保证社会经济生活的正常运行。

我国实行的是中央和地方两级财政体制,中央财政只能承担中央管理的社会经济活动的费用,并对欠发达地区采取适当的倾斜政策,扶持和帮助地方发展高等教育事业。地方在本地经济和社会发展中,有着不同的阶段、任务和重点,因此有着与其他地方不同的高等教育发展方针,必须根据自己的实际情况,决定本地高等教育的发展任务、发展重点,并承担相应的经费。

当然,中央管理的高等学校必须为区域和地方经济及社会发展服务,并应当有相当的比例。由于所处地域的不同,所面临的任务和要求不同,中央管理的高等学校也必然有着明显的地域优势和特长,而这些优势和特长的集合,就构成了高等学校国家队的整体水平。国家鼓励各高校办出特色,成为全面提高高等学校办学水平的必然要求。

实行中央和地方两级管理体制,有利于发展中央和地方的两个积极性,有利于提高办学水平和办学质量,有利于满足不同的社会需求。

2. 关于加强部门对高等教育的指导。教育是

根据一定的社会要求来进行的,因此,提出要求就应该成为全社会尤其是各行各业的共同责任。行业部门通过这种要求来实现对高等教育的指导。

所谓要求,包括数量和质量上的要求,在数量上,要根据行业发展规划和计划,在进行科学的人才调查和预测的基础上,对人才按专业的类别提出具体的数量要求。在质量上,要根据行业的发展水平和科技进步,依据岗位和岗位群的上岗资格标准,对高等教育在教学内容、教学方法等方面,提出人才的知识、能力、素质方面的要求。这种要求,有时也表现在高等学校参加行业改革和发展的科学研究。高等学校具有人才和智力优势,集中这些优势,为行业改革和发展提出意见和建议,是决策科学化的必然要求,也是高等学校服务行业的最直接的形式。通过这种研究,行业的现状得到了了解,行业的需要得以传达,基于科学研究基础上的行业发展有了可行性。行业对高等教育的指导也就得以实现。

加强行业对高等教育的指导,我们做了一些工作,比如建立学科专业指导委员会,开展人才培养和专业建设工作,组织专家进行高等专业教育质量评估,委托高等学校进行行业体制改革研究等等。通过这些工作,使建设类高等专业教育得以较为健康的发展。但是,加强部门对高等教育的指导,无论在形式上还是在内容上,都是一个需要不断研究和发展的课题,仍然需要努力探索。

3. 建设部门的工作职责和任务。从我国改革的进程来看,一条重要的经验就是改革必须协调配合,整体推进,只有这样才能实现改革的预定目标。建设部门的职责可以归纳为两个方面:一是为教育发展创造良好的物质环境,即硬环境。教育是一项社会事业,需要全社会的支持和帮助,建设部门提供着生产生活所必须的住、行、公用设施等物质基础,我们必须把教育部门与其他主要靠市场机制配置资源的那些部门区分开来,支持教育事业的发展。建设部在教师住宅建设、高校后勤社会化、青少年教育基地建设等方面提出了较多的优惠政策,这既是部门在教育方面的职责,也是全社会重视教育的具体体现。二是为教育发展创造良好的政策环境,即软环境。教育必须为社会主义经济建设服务,重要的一点就是要切实针对社会需要,做好人才培养工作。各级建设教育主管部门要从提高职工队伍素质的需要出发,认真研究行业发展对教育的要求,提出教育培训工作服务行业的具体措施,为行业的发展提供人才和智力支持。比如行业人才现状和需求调查、

岗位标准和职业资格标准制定、人才培养基本要求的提出,建立专业教育认证制度和职业资格制度等。加强企业资质管理中人才要求的力度。

关于建设部门的任务可以概括为两方面:一是组织学协会或专家,对教育工作进行指导。组织他们进行调查研究,分析建设职工队伍现状,提出提高建设职工队伍的政策意见和建议。组织他们,研究行业的发展需要,制定岗位标准和职业资格标准,对学校的专业设置,人才培养提出要求。二是专业教育质量的监督。高职高专教育以下层次教育的职责在省级政府,建设部门应当成为其中的一员。毕业生是要到建设部门就业的,人才质量是部门最为关心的。通过专业教育质量评估,使那些教育质量好的学校得到较快发展,优胜劣汰。

四、当前应当重视的几项工作

国务院所属部门高等学校管理体制改革的序幕,新的高等学校格局已基本形成。在这样的形势下,建设部门必须认真做好如下几点工作。

1. 认真做好基础工作。一是人才现状调查和需求预测。我们需要把家底摸清,才能有针对性地开展,才能引导学校设置和调整专业。二是制定岗位、职业目录和标准。提高职工队伍素质,首先要搞清楚什么是合格的,什么是不合格的。只靠学历文凭不能反映实际的岗位需要,学历文凭不能替代岗位、职业标准对人的评价。三是做好教学基本建设工作。包括课程要求、实习基地建设等方面。这是引导学校适应部门需要所必须的。

2. 建立专家机构。部门在高等教育领域的工作,主要不是行政事务管理工作,较多的是指导性、政策性、引导性的工作。随着职能的转变,政府在社会事务方面,也将主要进行这些工作。因此建立专家机构就尤为重要,通过具有权威性的专家机构研究而提出的政策措施,其针对性将会更强,效力将会更高,政府管理的目标才会被大家所认同和拥护。

3. 建立专业教育认证制度。随着改革的深入,学校依法独立办学的法人地位将会越来越得到确立。市场经济中的利益驱动也必然会反映到学校的教学行为之中,因此,建立专业教育的行业认证制度(即目前进行的专业教育评估制度),规范学校的办学行为,就尤为迫切。建设部近期将与教育部一起研究高职高专教育改革问题,选择一些地方进行试点,推动高职高专教育的发展。

〔责任编辑:王之怀〕