

高等教育“放管服”改革的三张清单:权力清单、责任清单与负面清单

刘业进

〔摘要〕 我国高等教育改革正经历从“管办评分离”到“放管服”纵深推进,但迄今为止,推出的政策举措仍囿于教育行政部门放权微调和落实高校办学自主权正面清单的改革思路。本文澄清并提出,高等教育领域“放管服”改革的目标是依照“法无授权不可为”“法无禁止皆可为”的法治精神建立现代大学制度;具有实质性含义的改革举措在于落实三张清单:教育行政管理部門的权力清单、责任清单;以及有关高校“不得如何”的禁令性规定的“负面清单”和教育评价组织自主权的“负面清单”。

〔关键词〕 高等教育;“放管服”改革;权力清单;责任清单;负面清单

伯克利加州大学前校长克尔(克拉克·克尔,2008,第138页)曾经说过,大学最重要的事务是:高度关注学生入学(即生源质量)、教师质量、大学自主权。本文主要讨论第三方面——大学自主权。

2015年5月12日李克强总理在全国推进简政放权放管结合职能转变工作会议上首次提出深化行政体制改革、转变政府职能总的要求是:简政放权、放管结合、优化服务协同推进,这就是“放管服”改革。2016年3月政府工作报告进一步提出“推动放管服改革要向纵深发展”,并认为这是一场重塑政府和市场关系、刀刃向内的政府自身革命。“放管服”改革适用于自贸区和经济领域行政管理,同样适用于其他领域行政管理。2017年教育部和中央编办等五部门联合印发《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》,要求高校行政机关向院系、研发团队和领军人物放权,切实推动“放管服”改革进程。在2018年全国教育大会上,李克强总理要求“要深化教育领域‘放管服’,大幅减少各类检查、评估、评价”。改革开放以来,落实高校办学自主权成为高等教育改革一般共识,但推进起来一直难有突破性进展。迄今,中央政府推动落实高校自主权的改革举措越来越多、越来越具体,但落实到高校层面,实际进展乏善可陈。本文试图寻找其中的原因,以及探寻落实高校办学自主权的学理依据和大学自治的未来图景。

刘业进,管理学博士,首都经济贸易大学城市经济公共管理学院教授、博士生导师(北京100070)。本文系全国教育科学规划教育部重点课题“简政放权与推进教育管办评分离的制度改革设计研究”(DFA140222)研究成果。

一、“落实高校自主权”的文献综述

高等教育领域的减政放权。“放”是高等教育领域“放管服”改革的根本。“放”的本质是减政放权,厘清政府、学校、社会的权责边界和相互关系,重点是如何界定政府的权力和责任。既有研究从权力配置、高校治理以及制度供给等多个层面对高等教育领域“简政放权”进行深入探索。首先,围绕“权力下放”和“管办评分离”展开,清晰界定政府与高校之间的权责边界,从而让本该归属于高校的权利回归高校,突出构建“有限政府”。高校自主权包括机构设置、学科设置、职称评审、自主招生、教育评价以及财务管理等多项涉及人、财、事、物的主体权利(郑政捷、陈兴明、郑文力,2018)。沿着“权力配置”的研究逻辑,其终极形态便形成了高等教育领域的“三张清单”模式(张茂聪、李睿,2017)。“三张清单”模式是理性的制度主义者对“权力配置”的全面界定,期望在政府与高校之间形成“法无规定不可为、法无禁止皆可为、法定责任必须为”的权责格局。刘业进等(2016)认为,无论是权力下放还是“三张清单”,高校的权责界定都无法穷尽(类似新制度经济学中的“不完全合同”),即上述“权责契约”是不“完全的”。因此简政放权问题转换为回归“大学自治”问题。以“大学自治”为研究视角切入简政放权,摆脱了“规制”思维窠臼,涌现出高校“赋能”的设想。“大学自治”理念首先肯定高校的法人地位。在确立高校独立法人基础上,通过构建高校治理结构、完善高校治理机制、行政权力与学术权力分离、鼓励社会参与等多重途径建立完善的高校治理体系,形成各利益主体之间有效的协作与监督,促进高校的科学决策(刘业进等,2016;鲍传友,2017)。综上,高校自治的研究视角通过重塑政府与高校的权力角色、完善高校内部治理体系,并构建多元主体参与的监督机制等途径强化高校的“能动性”,激活高校的“法人”主体地位,并充分“赋能”,寻求在不同高等教育利益主体之间的适度张力并激发其活力(范国睿、孙闻泽,2018)。在现有法律中,《高等教育法》直接涉及高校办学自主权的规定。该法以正面清单的形式规定了我国高校7项自主权。

放管结合是“放管服”改革纵深推进的有力保障。已有研究普遍认为“放管服”改革进程中的监管改革不是单纯的“放任自由”,同时也不应监管过度,而是应转变监管方式,实现政府的监管转型(周洪宇,2019)。监管变革要适应经济社会新常态、科技研发新进展和全面深化教育改革的新形势,涉及治理体制、政府层级、部门职责、运行机制、法制保障等方面。在高校监管改革的实践探索与理论探索中,一方面,学界将政府视为监管的主导者、监管清单的制定者、监管平台的建设者以及监管机制的构建者,提出应在各个环节发挥好政府的监管作用,提高监管的精准度、有效性,做到放权不放任(杨志刚等,2016)。有学者对高等教育监督方式进行了探索。周洪宇(2019)倡导运用信息化手段促进线上线下的监管结合,切实构建权力下放与运行相配套的事中事后监管体系,确保事有人管、责有人负;刘永林(2017)认为有效“监管”的主要途径在于推进“管办评”彻底分离,通过信用机制、督查、巡视等途径强化监管,避免监管缺位和监管过度;王定华(2017)提出,建立“黑名单”制度有助于信用机制建立,是声誉监管的有效途径。相较于政府监管,高校自治体系的完善与多元利益主体的相互制衡更能有效利用高校治理内部参与者的信息优势,进而取得良好的监管效率与监督质量。此外,高等教育逐渐引入建立了第三方评价,即社会组织参与的评价,以推动从“行政监管”主导向“声誉和市场监管”主导的转变。

“服”的核心是在转变政府职能基础上优化行政部门向办学主体提供服务,融管理于服务中。政府建设统一的“全国教育公共服务平台”,加强教育数据库建设,为教育治理现代化提供便捷高效的公共服务和科学的数据支撑(周洪宇,2019);另一方面,政府应该做好制度供给。当高校和地方自主探索遇到上层制度限制时,制度供给就显得特别重要。

“放管服”改革在高等教育领域处于探索阶段。政府和高校仍然处于长期中央集权主导的思维定式中,未做好充分的思想准备和观念上的转变。因此,改革的活力还未在具体事项的实施的被激活。既有研究都是正面清单思路如高校自主使用资源、招生、专业设置、硕博点设置、学位授予、教师聘用与晋升、薪酬分配等自主权清单。原则上,我们不需要列一份自主权正面清单,需要的是列一份有关高校“不得如何”的禁令性规定的负面清单。理论上,自主权正面清单是不可穷举的,而负面清单是可以穷举的。

二、大学的性质:作为教化、文化继承和知识创造部门的组织

我们首先从大学的性质入手,在厘清“大学的性质”基础上,推论出相应治理含义。著名经济学家罗纳德·科斯的经典论文《企业的性质》开辟了几个学科方向,解释了企业为什么存在以及企业边界的决定。大学不是企业,但大学是社会一种(特殊)类型的组织。“企业的性质”开创性研究和后续研究表明企业是市场价格机制的替代物、是一种单个人无法替代的“队生产”组织,又是一种“间接定价装置”。这种思路对界定“大学的性质”也有所启发。

如果我们罗列一个“大学是……”的定义清单,这个清单可能超过百项之多。大学是中世纪的产物,最早的大学是“师生协会”(查尔斯·霍默·哈金斯,2007,第4页),一种行会,学术领域的学术行会就是最早的大学。教皇或者王室的特许状赋予了最早的大学以自治权。大学的功能,它最早为培养专门的神职人员服务,后来增加了为王室政权培养技术官僚和公务人员,再往后又增加了为现代工业培养工人、雇员和研发人员。从大学起源、演化和现状来看,大学的重要功能至少包含三个方面:教化、文化继承和新知识发现和知识创新。

(一) 大学作为教化重镇

自从纽曼(他关于大学理念的著作在1850年代陆续发表)以来,大学就拥有一个超越时代的核心理念、历史使命或特殊责任信念和信仰。大学是一种探索学问的场所,但大学的使命从来首先都是公民教育。在大学数百年演进历史中,伴随着高等教育的权威从教会向国家再到消费者王国的转移,大学作为教化重镇,大学教化这一使命始终如一。虽然大学并非一个社会中公民接受教化的唯一机构,家庭、社区甚至企业也一定程度上行使了公民教化职能,但大学的教化职能具有悠久历史,至今仍然保持。如果我们总是期待(事实上的确如此)大学在社会中扮演某种道德力量或者在思想观念和知识创新方面引领社会发展的独特角色,那么必然意味着大学具备教化功能。

大学的教化功能通常与所谓“通识教育”紧密联系在一起。通识教育是贯穿大学生四年本科阶段的一种“普遍知识”的学习。王霞(2010,第7页)认为,通识教育的核心是责任感和公民意识的培养,它的内容包含对人与自然、人与社会的完整理解。它有三个递进关系的宗旨:第一,知识的寻根、视野的整体性;第二,心性的修炼(回忆苏格拉底说过,“未经省察的人生是不值得过的”);第三,公民的造就。对大学生施以“好公民、良好生活、有教养”的教育,这就是大学的教化功能。用克尔(Kerr,1970)描述美国研究型大学的话来说,“大学是一个教堂。它忠诚地寻求真理,自由表达思想,保持过去的知识,即使是那些现在看起来让人不快的书。在这里强调功绩,给人以崇高。这似乎比服务、规则、投票或消费者主权更重要。大学是善、真、美,是文化的守护者”。

从大学的教化功能来看,它不适合作为像企业一样的营利性组织来办,更不适合作为政府的一个机构来办,因为这两种模式都可以背离大学的教化功能。

（二）大学作为文化继承与知识传授组织

文化继承和知识传授一事,对受教育者而言准确地说是“心智的培养”,就此而言,说“教育基本上是一项道德事业”(菲利普·W·杰克森,2015,第151页)并不为过。心智的培养不仅有工具性价值,其本身也是目的。人是文化动物,文明的持续发展一定存在文化继承。大学就是一类专门从事高深知识传授的组织。大学教师在各自专业领域比学生知道得多,教学活动就是一群知道得多的人将知识传授给无知或知道得少的人。红衣主教纽曼(2003,第21页)说,“我是这样看待大学的:它是教授全面知识的地方,……它的宗旨,一方面是心智性的,而非精神性的(纽曼的意思是大学不能只教授宗教教义和宗教知识);另一方面是知识的普及和扩展而非提高”。心智训练的第一步是向青年人灌输科学、方法、秩序、原理和系统的概念,以及法则和例外的观念,丰富与和谐的观念,从而使青年人获得健全的见识、清醒的思维,理性、公正、自制和稳定的见解(纽曼,2003,第26—27页)。虽然纽曼原本是为办一所天主教大学而辩护,但他道出了大学教学的一般功能和意义所在。哈佛大学前校长科南特(James B. Conant)(哈佛委员会,2010,第4页)对所谓“通识教育”的强调让我们更加透彻地理解大学教化功能,“最重要的是让每一代人的绝大部分都能受到通识教育,通识教育的核心在于自由传统和人文传统的传递。无论是单纯的信息获得,还是具体的技能和才能的发展,都不能给予我们维持文明社会必须的广泛的思想基础”。这意味着,大学中受教育者不能像市场中的消费者一样具有完全的消费者主权,产品质量完全依靠消费者评价。学生评价只是对大学教师 and 大学本身的一个评价源泉。大学的客户就是它的产品;高等教育服务这种“产品”,品牌的价值变得非常重要。大学因此不适合像企业一样的营利性组织来治理,它是非营利性组织(张维迎,2012,第5—10页)。文化继承什么东西?知识传授到底传授什么东西?对此大学经历了长达800多年的变迁,内容从神学、医学、法律(教会法和民法)到统治和治理国家的知识,再到工业社会的科学技术知识,这个嬗变历程不是简单的替代,而是叠加和部分替代关系。

（三）大学作为新知识发现和知识创新组织

800多年的演进历程中,大学从神学修道院发展到为社会培养治理国家的精英,再进一步发展到为工业社会培养专门人才。知识社会(knowledge-based society)的到来,可以想见,作为“以知识为基础的机构”(罗杰·盖格,2013,第1页)的大学必将发挥比工业社会中更重要的作用。大学的一个新增功能,现在已经越来越成为一流大学核心功能的就是知识创新。大学历经近千年的历史演变,“扩展和发掘人类的潜能,使人类的智慧与文化代代相传,并创造出影响未来的知识”(詹姆士·杜德斯达,2005,第9页)这一意义至关重要的目标从未改变。大学的知识创新职能,换一种说法——大学最重要的规范是寻求真理,大学的绝大多数获得源于这个学术知识根基,离开了这个学术知识根基,我们几乎无从谈论大学这一特殊组织。也因此,克拉克·克尔(2008,第52、54页)把大学称为“才智之都”和“思想之都”。

知识创新有多重要,大学就有多重要。数学家和哲学家怀特海(2012,第19页)说,“现代生活的条件下有一条绝对法则:不重视智力培养的种族注定被淘汰,……今天我们保全自己,明天科学将再跨一步,那时当命运之神对未受良好教育的人们作出裁判时,都不会有人为他们提出上诉”。

在数量上估计知识生产在国民财富创造中的作用,经学家弗里茨·马克鲁普(Fritz Machlup)作出了里程碑贡献。马克鲁普(2007,第307、336页)估计了1940、1950、1958年美国知识生产的货币价值在国民收入(GDP)中的比例分别是23.2%、23.4%、29.7%。特别是二战以后知识生产在国民收入中占比的增长在持续加快,如果以1950—1958年的简单平均增长率计算,今天知识生产在国民收入中的占比可能高达70%。

知识创新,或新知识的发现与“生产”有何特别之处呢?第一,新知识与市场上一般产品不同,市场经济的价格信号机制不能对它立刻响应(市场机制是迄今为止人类发现最有效的资源配置机制,但其作用机制主要针对市场上短期信号作出响应),尤其是基础研究的新知识更是如此。也就是说,知识无法有效在市场上变现。知识是不是新的正确的,一般由科学共同体同行评议,而不是市场上的消费者评价。这样让市场机制配置资源来组织知识创新是不合适的。第二,新知识的发现通常表现为个人业绩,我们可以在科学发展史上列出从达尔文、伽利略、牛顿到爱因斯坦等一个长长的清单。而归功于个人的新知识的产权也是很难保护的。原创性新知识一旦被发现就可能在某个未来时期服务于整个人类的共同福祉。第三,知识创新是对“未知领域”的探索,而“未知的也是不可以计划的”。卡尔·波普尔(2015,第27—28页)在对历史决定论的决定性批判中提出五步逻辑,我们取其二来论证我们第三个论点,其中1.人类历史进程受人类知识增长的强烈影响;2.我们不可能用合理的或科学的方法来预测我们的科学知识的增长。

以上大学的性质决定了它与市场中的企业和一个社会中的政府机关等组织具有很大不同。大学是一种特殊组织。这种特殊组织的治理问题摆在人们的面前,下面我们论证大学治理的特征性事实。

三、大学治理的特征性事实:大学自治

由于大学这一特殊组织的特殊性质,它的治理也具有自身独特的特征性事实。“它不是真正的私立,也不是真正的公立;它既不完全是(世俗)世界的,也不完全脱离(世俗)世界”(克拉克·克尔,2008,第1页)。大学不是一个有限责任公司那样由股东对其投资和经营负严格责任;大学不是政府机构那样实施严格的“理性官僚制”并完全由公共财政供养。大学是“典型的利益相关者组织,每个参与者都承担一些责任,但没有任何一部分人对自己的行为负全部责任”(张维迎,2012,第18页)。这样就引出一个大学治理的特殊性问题。

大学作为典型利益相关者组织的界定意味着我们可以回答一个基本的治理问题:大学作为一个组织,它要最大化何者的利益?答案是利益相关者,而不是任何单一主体的利益(教师、学生、行政管理人员、中央政府和地方政府、校友、捐赠者),也不是抽象的“社会利益”。未来达成组织目标,就需要组织治理,任何组织的治理必需解决两个基本问题:第一,经营者的遴选;第二,组织成员的激励。

什么样的治理模式才能实现上述组织目标和治理优化?或者说,大学治理的特征性事实是什么?这要借助于理论和历史经验来回答。

(一) 大学作为利益相关者组织的目标:以声誉换取资源

一个典型的企业,其组织目标是满意利润和长期生存,那些长期负利润的企业将被市场淘汰出局。利润法则是企业生存面临的强力法则。然而大学作为“利益相关者组织”没有类似利润这样清晰可辨的组织目标。一个组织持续存活的前提条件之一是持续不断的财力资源输入。大学如何可能获得持续的财力资源输入,至少保持办学成本与资源输入的平衡?取代“利润目标”的是“声誉目标”。通过在教化、文化继承与知识传授、新知识的发现与知识创新上的业绩表现,大学从政府、学生、捐赠者、基金会、校友以及直接从市场中获取办学财力资源。那些声誉越好的大学更容易获得更多的资源,大学靠办学业绩的声誉与各种渠道的财力资源之间建立起因果联系。大学在一个开放的社会(和市场)中生存,去争取社会关注、学生、教授捐赠和运行经费,(社会对)品牌的熟悉程度和相对高低就显得十分重要。

（二）学术自由

教化、文化继承和知识传授、新知识发现和知识创新三者都离不开学术自由,也都可能受到外部力量的干预或影响。这种影响主要来自于“公共当局”和“校行政当局”。

因为以下四方面原因(只找到三点),制度安排必须确保大学的学术自由:1. 新知识的发现和知识创新是未知的,“不知道的也是不可以计划的”。2. 探索未知需要自由的交流和思想碰撞。3. 传授知识需要想象力和探索精神,想象力和探索精神需要学术自由。利用印刷术和互联网技术建立一批旨在传授知识的私人企业完全可能,然而这不是大学传授知识的方式。“大学存在的理由是,它把年轻人和老年人联合在一起,对学术充满想象力的探索,从而在知识和生命热情之间架起桥梁。大学传授知识,但是它是以充满想象力的方式来传授”(怀特海,2012,第121页)。4. 作为利益相关者组织的大学是一个典型“不完全合约”。受雇于大学的教师 and 研究人员从事的研究工作因其有探索性质,因此具有很大的不确定性,很难像企业中的计件工资制那样计算大学教师的生产绩效和努力程度,大学教师的生产绩效很大程度上必须赋予其在专业领域进行探索的较大“自由裁量权”。通行于当今世界一流大学的“终身教职(tenure track)”制度正是出于这种考量。

（三）董事会、行政、学术评议会三权分置

一个组织想要实现组织目标,必然发展出一套内部治理安排。经过近千年的历史演进,董事会、行政和学术评议会三权分置的治理结构逐渐成为大学内部治理的主导制度安排。大学董事会一般是最高权力机构;校长及其行政团队是执行机构;学术评议会专司和学术相关的一切事务。这种内部治理的制度安排于政府和企业存在一定相似性,见表1。相对于其他组织,学术评议会是大学内部治理结构中的特色组织,它与广义政府中的司法机构和企业中的监事会职能上并不相同。

任何组织的存续必须解决资源的持续投入和确保产出绩效问题。作为利益相关者组织的大学,其办学资源来源包括政府、捐赠者、学费、面向企业的服务收入等。资源投入者与大学实际管理者的分离势必要求某种内部治理结构,以确保满足大学运行的持续资源投入、稳定和提升办学质量从而获得声誉。类似于但不完全等同于企业内部治理,大学内部治理包括董事会/理事会、以校长为核心的行政团队、学术评议会。其中“学术评议会”体现了作为利益相关者组织的大学的特征性事实。董事会/理事会一般是最高权力机构,决定学校重大决策,一般不涉及学校具体事务。校长及其行政团队是大学的运营者和管理者,其中大学校长是行政团队的负责人,他兼负责筹款和充当与董事会/理事会的联系人,以及大学日常运行管理。行政团队一般下设几个专业部门如商业与行政、设备、科学研究、学生事务、大学(对外)关系等部门,这些部门的负责人相当于校长的“内阁”。学术评议会就是学术议会(academic senate),处理和决策与学术相关的问题(科研和教学、学生录取、教师聘用晋升、预算执行、学位授予),一般由教学科研人员(faculty)构成。学术评议会下一般设有数十个委员会,如学术自由委员会、学术计划与资源委员会、录取入学委员会、教学委员会、科学研究委员会、大学福利委员会等。

表1 比较视野下大学治理中的权力分工

内部治理机构	大学	广义政府	企业
立法机构	董事会	议会	董事会
执行机构	校长及其行政团队	总统及其行政团队	总经理及其行政团队
司法机构/监督机构	学术评议会	司法机构	监事会

（四）案例：美国的地方政府与大学

美国联邦政府与大学没有直接管辖关系；州政府是大学的重要资助方，而州政府与大学也没有领导和被领导的关系。地方政府与大学是四元分立模式。在一个比较完善的大学自治的图景中，中央或者联邦政府并不直接管理大学，省或州政府与大学之间也没有领导与被领导的关系。因为州是公立大学的重要资助者，地方政府对公立大学的管理体现为州行政长官参与大学理事会/董事会，但表决权只拥有 1 票。因此地方政府与大学之间关系体现为四元并立结构，如图 1 所示。

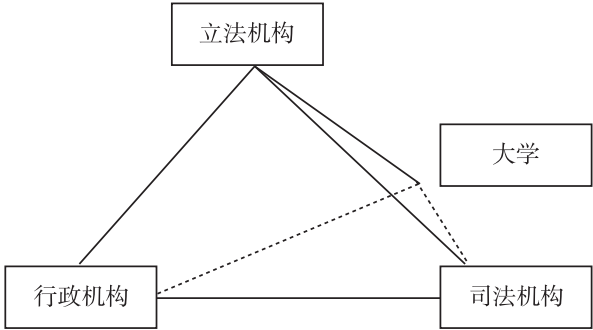


图 1 完善的大学自治下地方政府与大学之间的四元并立关系

四、从“管办评分离”向“放管服”纵深推进

1949 年新中国成立以来，我国模仿前苏联进行高等教育模式改造，建立起高度行政化管理体制。改革开放以来，伴随着整个国家改革推进，教育领域简政放权改革也在同步推进，高校逐步获得部分自主权，但完整的办学自主权以及学术本位仍未回归。哈耶克（1959，第 569—570 页）认为，“学术自由意味着应有尽可能多的独立工作中心，在这些中心中至少已经证实其推进知识之能力和其对工作之献身精神的人可以自己决定他们在哪些问题上花费精力。”真正的学术研究不能被人“牵着鼻子走”，如果教学科研人员忙于应对上面检查，忙于与研究无关的事情，这是教育管理的失败。大学作为“一方教化巨镇”“知识工业”重地，承担着现代人类社会知识产出的责任，理应给予高校更多自主权。威廉·冯·洪堡（2016，第 79 页）曾说：“教育，也就是让国家安排的或者领导的教育，它至少在非常多的方面是让人担心的”。他断言公立教育由于阻碍教育的多样性而有害，并且极力主张教育自由。

（一）管办评分离改革取得的进展

就“管办评”而言，政府的权责在“管”，高校的权责在“办”，社会组织的权责在“评”。那么经过几年的探索，高校改革从“管办评”向“放管服”纵深推进，这是一个循序渐进的过程，是落实高校自主权自身诉求所在，也是国家整体改革的要求。

1. 新近出台的“管办评”改革的法律与政策。“管办评”分离改革政策是最近一段时期以来我国教育改革的关键，也是实现教育治理体系和治理能力现代化的难点。突出教育治理，意味着办教育的体制机制的重大转变。2010 年 7 月《国家中长期教育改革和发展规划纲要 2010—2020》在建设现代学校制度方面首次提出“管办评”分离政策；2013 年十八届三中全会提出“深入推进管办评分离”和“扩大学校办学自主权”的教育综合改革方向，总目标是要形成政府依法管理、学校依法自主办学、社会各界依法参与和监督的高等教育治理新格局。2015 年 6 月教育部发表的《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》包含5个部分22条,对深入推进教育管办评分离改革提出了具体要求。2017年1月《国家教育事业发展规划》提出教育标准、监管、评价、督导、投入保障、教师队伍建设等基础性制度体系更加完善,社会力量举办教育,基本实现管办评分离,形成政府依法管理、学校依法自主办学、社会各界依法参与和监督的格局。以上三分文件的着力点兼顾管、办、评,但我们认为短板仍然在“评”,专门从事评的社会中介组织发育还很薄弱。

2. “管办评”改革的实践进展。“管办评”分离政策历经近八年探索,但要实现2020年“基本实现管办评分离”的目标仍有许多现实问题亟待解决。1. 由于以往政府管教育、办教育、评教育一体化模式弊端,政府在放权方面存在制度惯性,迈出的步子不够大,政府定位不清,职责不明,越位、缺位和错位等现象仍然普遍存在。2. 学校出现活力、能力、动力不足的现象。政府管得多、管得细与高校自主权缺乏是互补的。先前政府的管理模式对于学校办学模式一直有影响,导致学校缺乏活力。学校“等要靠”的现象还很突出。现在政府明确赋予高校某些自主权,但是高校没有能力使用自主权,实现自我管理、自我发展。高校向什么方向迈进,感到迷茫。一些高等院校习惯依附于政府直接管制,出现政府放权、学校不敢接的现象,导致政府陷入放权不行,不放权也不行的两难境地。3. 社会评价组织不发达。管办评新模式下,“评”的重要性日益凸显。社会评价与管办新模式具有强烈的互补性,没有发达的社会评价组织发育,高校自主权没有新动力,政府放权也难以落实。社会评价发育不完善表现在评价制度不健全,评估的专业性和科学性不够,发展模式不清等问题。因为评与管办的强烈互补性,这意味着二者的改革需要齐头并进。没有对社会评价的强烈需求,社会评价组织市场终极发育不起来;而对社会评价的需求恰恰在于对传统高等教育办学模式中政府放权联系在一起。如何打破这个僵局?高等教育改革嵌入于整个国家改革进程之中,而国家层面的正在推行的“放管服”(不仅仅针对教育)改革为高等教育改革开放出了一条新路。

(二) 改革向“放管服”纵深推进

“放管服”改革的精神实质是一场政府的自我革命,是向有限政府和服务型政府转变。党的十九大报告指出:“要深化机构和行政体制改革,转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,深化事业单位改革,推进政事分开、事企分开、管办评分离”。李克强提出在2017年政府用“要做好五个为”来阐释如何做好放管服改革,即为促进就业创业降门槛,为各类市场主体减负担,为激发有效投资拓空间,为公平营商创条件,为群众办事生活增便利。李克强总理在2018年两会上指出,“放”要放出活力,“管”要管出公平也是要触动利益。“放管服”改革,“放”的核心是政府角色的精准定位,充分利用市场这只无形的手,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥市场作用,关键在如何补政府缺位、纠政府错位、控政府越位,达到政府归位之目的,最终目的是激发社会的创造力和市场活力。“管”的核心是政府加强监管以及监管转型,涉及企业(事业)资质界定、市场准入门槛界定、机制分级、法治保障、平台建设等各方面挑战,目的是促公平竞争,促质量提升。“服”的核心是优化服务,目的是建设人民获得感强的服务型政府。管理即服务,这是国家治理能力现代化的新理念、新要求。

目前,“放管服”改革采取的主要措施如下:1. 推进“多证合一”改革。从2017年10月1号开始,覆盖各个行业的“多证合一”改革在全国范围内展开。简化办证的琐碎环节,大大节省人力物力资本投入,增强了企业、个体的满意度。2. 落实“先照后证”改革。后置工商前置审批。截至2017年年底,以上海浦东作为改革试点,深入解决企业“办照容易办证难”的问题,放宽企业准入自由。3. 推行

企业登记全电子化和电子营业执照改革、简易注销改革。增加企业退出自由。4. 加强事中事后监管。一是抓好企业信息公示工作。二是全面实施“双随机、一公开”监管,切实规范行政执法,减轻企业负担。三是要积极推进国家企业信用信息公示系统建设,强化信用监管,建设完善信用监管体系。四是强化建立企业信息共享平台,加强失信企业的联合惩戒。这些针对企业的改革要求和举措基本适用于高等教育“放管服”改革。

所有权力都易腐化,绝对的权力则绝对地会腐化(阿克顿,2011,第 294 页)。将自主权下放给地方或企业减少政府部门寻租空间。在未来的一段时间,“放管服”改革应该持续推进。1. 强化商事制度改革。打造更加便捷、高效的营商环境,提升营商环境生产力。2. 持续简政放权。目前仍然很多改革死角没有涉及,该放的权没有放。虽然商事制度改革大大简化了企业办证程序,但仍然存在办证难、程序杂的问题,应继续跟进,加大简化力度,打通“最后一公里”。3. 加强清单管理,强化市场监管。现有清单制度表达模糊,标准不一。应该着力制定一个统一标准,统一量衡、制定相关表述规范,语句通俗易懂,政府以及相关企事业单位能严格按照清单予以实行的清单制度。4. 优化政府服务。优化服务是进行简政放权改革与公众直接接触的一环,这以顾客的需求为导向,听取公众需求和诉求,建立灵敏有效的公众反馈机制,及时采纳合情合理合法的建 议。在新技术日新月异的今天,充分利用现代信息电子化的优势推进“互联网+政务”,去除烦苛见表 2。

表 2 高等教育的“放管服”改革

	简政放权	高校自主权	放管结合	优化服务	教育评价
旧模式	大学在各级教育行政部门直接管理下开展办学	自主开展教学活动、科学研究、技术开发和社会服务,自主设置和调整学科、专业,自主制定学校规划并组织实施,自主设置教学、科研、行政管理机构,自主确定内部收入分配,自主管理和使用人才,自主管理和使用学校财产和经费。	政府通过法规制定、政策指导、发展规划、资金分配、信息服务、评价监督等管理国家教育的宏观布局、发展方向、整体公平与质量。	主要是指指令性和指导性管理,服务观念薄弱	政府评价、自我评价
新模式	明确各级教育行政部门的权力清单和责任清单	推行负面清单模式。高校学科专业、人员编制、进人用人、职称评审、薪酬分配、经费使用、内部治理、监管服务等方面改革任务提出明确要求,将多项权力下放到地方政府和高校,从正面签单过渡到负面清单	主要依托教育评价和教育认证社会组织对高校监管。构建事中事后监管体系。	简化优化服务流程,精简和规范办事程序,缩短办理时限,改进服务质量。依托“互联网+”,推动高校公共服务事项网上办理。修改或废止影响高校发展和教学科研人员积极性的、影响大学功能实现的法规和政策。	推行负面清单模式。大力支持教育认证和教育评价社会终结组织发展。
国际经验	政府主要通过拨款、立法、中介机构影响高校	具有悠久的大学自治传统,已经形成模式。中央和地方教育行政部门与高校没有直接领导和被领导,管理和被管理关系	如果大学接受来自政府的资助,则学校资金使用情况要接受政府有限约束和间接管理。	通过立法明确高等学校办学应具有的自主权限。通过立法使国家对高校自主办学的干预规范化、制度化	高度发达的教育认证组织体系

注:国际经验综合自美德法英等国大学自治特点。美国大学自治:(1)高度的地方分权制下的大学自治,美国从十七世纪以来一直是高度的地方分权制;(2)以校外人士为主组成的董事会居于大学自治制度三权中的一权。德国大学自治:(1)大学自治与学术自由相结合的“洪堡传统”。法国大学自治:(1)教授参与咨询机构的决策,校级权力增大了,基层权力却减少了,大学自治与中央集权取得新的平衡。(2)法国全国高等教育理事会和科学研究理事会以及大学校长会议的职能超出了咨询机构的范围。英国大学自治:(1)传统大学如牛津和剑桥,“教授治校”盛行,评议会或理事会由校内人士组成,负责处理学校重大事务,各学院是一个个自治体;现代大学的自治机构由理事会、校务会和评议会构成,校外人士在理事会和校务会中占一定比例,评议会由校内人士构成,专负责学术事务。(2)别具特色的缓冲机构——大学拨款委员会,它充当政府与高校之间的缓冲器,维护大学自治的前提下施加政府影响。

五、教育行政部门的“权力清单”和“责任清单”、高校和教育评价组织的“权利负面清单”

现代国家的理论奠基者之一洛克(2011,第 84 页)认为人们置身于政府之下的主要目的是“保护

他们的财产”,国家“所享有的只是自然法所给予他的那种保护自己和其余人类的权利;这就是他所放弃而交给国家的全部权力。”洛克这一论断丝毫没有为政府干预教育留下任何空间。结果大学演进的历史经验,洛克这一构建现代国家的政府的基本理论给我的启示是,至少,政府在干预教育事务应尽量遵守“非直接”“必要”“少量”原则。

2015年教育部出台《深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》,提出“推进政校分开,建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度”。管办评的分离的改革目标是真正做到政府“法无授权不可为”,学校“法无禁止即可为”。放权是整个“放管服”改革至关重要的一环,拥有“企业家精神”的政府强调授权而不是服务,强调参与和协作而不是等级制管理。其次,“管”强调政府通过社会组织对学校办学质量实施监管,以及通过财政资金资助实施间接管理。优化服务是教育行政部门向学校、教育评价组织提供优质服务。2017年《教育部等五部门关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》指出,“高校依法自主管理岗位设置、自主设置内设机构、下放高校教师职称评审权、扩大高校资产处置权限等”。为落实《意见》,2018年教育部印发《教育部2018年工作要点》又明确重申“深化‘放管服’改革……进一步规范教育行政审批……研制规范学位授予单位开展学位授权自主审核工作的意见……研制高校分类设置标准……提高教育政务服务水平”。这意味着持续数十年的大学集权管制体制真正开始松动。

为回归高校的办学自主权,政府部门进行了多方努力,目前已采取的措施主要包括:1.推进部分高校自主审核博士硕士学位授权点,高校部分自主设置本专科专业,设计抽查机制,对不符合要求的专业、硕博士授权点设置予以取缔或整顿。2.高校依法自主设置管理岗位以及内设机构。3.高校根据事业发展、学科建设和队伍建设需要,自主制定招聘和解聘的标准,自主公开招聘人才。4.下放高校教师职称评审权以及改进教师职称评审办法,由高校自主设定职称评审办法和操作方案,并在政府进行相关备案。5.依照高校内部人员结构与特点自主设置薪酬体系。6.扩大高校资产自主处置权限。7.强化信息公开制度,推进政务公开制度。8.构建事中事后监管体系(教育部,2017)。以上教育部2017年的简政放权改革文件以正面清单形式确认了学位授予、内部管理岗位设置、招聘人才、职称评定、薪酬体系、资产管理等六项自主权。

按照“放管服”改革要求,教育行政部门的“权力清单”的实质含义是,依据“法无授权不可为”的精神,梳理出明确的法律授权的权力项目;教育行政部门的“责任清单”的实质含义是,依据“法定职责必须为”的精神,梳理出法律要求的负有责任的事项,对此,部门行政部门负严格责任,如果未履行相关责任,上级行政部门必须对下级部门追责,立法机关对行政门追责。

按照“放管服”改革要求,高校拥有何种权利“负面清单”?高校“权利负面清单”的实质含义是“高校不得……”的禁止性事项清单,在这份禁止性事项清单以外各种可能权利都属于高校自主权利范围。对此国家教育部援引人民日报的文章做了如下回答:“扩大办学自主权,回答好‘怎样办大学’的问题。特色和一流是放出来的,不是管出来的。政府要放权,放开就是支持。划清高校权力边界,厘清权力负面清单,推进包括人、财、物、事等在内的责权利配套改革。加大生均经费,用活财政专项拨款,真正给高校松绑赋权,激发办学动力和活力。”这个回答是一个原则性阐述,并没有列出高校“法无禁止即可为”的具体“禁止事项清单”,而“高校不得……”的禁止性事项清单,才是高校依法可循的否定性规则。

政府教育行政部门的权力清单、责任清单,高校的权利负面清单以及从事教育评价和认证的社会组织的权利负面清单见表3。

表3 权力清单、责任清单和负面清单

	教育行政部门	高校	教育评价组织
权力清单 115 项(根据我国 168 部教育相关法律法规的整理共梳理出 115 项教育部行政权力)			
1	行政决策权 10 项		
2	行政执行权 97 项(其中审批权 33 项)。例如 33 项审批权中教育部网站公开的 6 项:①本科以上高校设立、合并、变更和终止审批;②部属高校章程修改核准;③硕博士授予单位及可授予学位的学科名单审核;④本科以上学历教育中外合作办学机构和办学项目设立、合并、变更和终止审批;⑤高校设置、调整权限外的本科专业和国家控制的其他专业审批;⑥高校设置国家控制的高职(专科)专业审批		
3	行政监督权 7 项		
4	行政司法权 1 项		
责任清单 13 项			
1	教育发展与改革规划,法律法规起草 1 项		
2	学校设立的标准制定和信息发布 1 项		
3	保障教育公平 1 项		
4	职业教育指导 1 项		
5	指导高等教育发展改革,高校科学、教学管理,审批高校设置和变更,指导高等教育评估 3 项		
6	教育经费管理和统计 1 项		
7	指导协调少数民族教育 1 项		
8	高等学历教育的招生考试和学籍学历管理、毕业生就业 1 项		
9	国际交流合作管理 2 项		
10	学位授予管理 1 项		
权利负面清单			
1		负面清单的描述性研究 1. 明确禁入领域,保护关系国家安全等核心利益和比较薄弱的产业领域,保证教育方向和核心要求不被扭曲的禁止性事项。2. 教育行政部门和高校内部的行政权力在自己权力范围内运行,不能介入学术管理	评价主体负面清单:国家教育部认证教育评价组织但禁止教育部直接评价高校;禁止教育行政部门内设或外部设立有管辖权的或联系密切的教育评价组织,保持教育评价组织的去中心化、多元化和充分竞争性
2		招生负面清单和培养环节负面清单:禁止发布没有经过登记和批准的虚假招生简章;禁止擅自降低录用标准录取考生;禁止弄虚作假特殊招生;禁止私自更改招生计划等详细内容;禁止有偿招生录取行为;禁止以承诺录取为名向考生收取费用;严禁利用各种名目进行的乱收费行为;禁止强制性要求要学生实习,为企业廉价劳动力	营利性负面清单:禁止设立营利性教育评价企业;禁止对高校收费以提升其评价排序或评价得分
3		专业设置负面清单:禁止设置新专业的名单;禁止继续招生专业的评估规则	关于回避的禁止性要求:禁止被评价高校在职教师参与对本校的教育评价
4		教学负面清单:教学内容负面清单;教学中使用语言的禁止性规定	参与的禁止性要求:禁止任何机构和组织强制高校参与认证
5		科学研究负面清单:科学研究内容、科研经费使用用途和使用方式的禁止性规定;不被承认和认可的科研成果形式清单	

资料来源:刘虹、张端鸿:《国家教育行政权力清单的规范研究——以教育部行政权力为研究对象》,《复旦教育论坛》2016 第 14 卷第 1 期。第十一届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案和《国务院关于机构设置的通知》(国发[2008]11 号),<http://www.moe.gov.cn/srcsite>,2019 年 5 月 19 日。阎登科:《治理现代化视野下高校权力清单制度建设的现状及对策研究》,《黑龙江高教研究》2017 年第 9 期。文少保:《权力清单推进大学治理现代化的价值、困境及路径研究》,《中国高教研究》,2016 年第 6 期。王立力:《高校负面清单管理模式改革研究》,硕士学位论文,西南大学,2015 年,第 27—32 页。

六、落实“放管服”改革的路线

(一) 反思迄今为止囿于高校自主权“正面清单”的改革思路

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出实行简政放权,扩大学校的办学自主权;高校办学自主权包括了招生、教学、科研、国际交流,提名任免副校长和任免其他各级干部,利用自筹资金具体安排国家拨发的基建投资和经费等。1993年《中国教育改革和发展纲要》提出使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体。要在招生、专业调整、机构设置、干部任免、经费使用、职称评定、工资分配和国际合作交流等方面,分别不同情况,进一步扩大高等学校的办学自主权。1998年《高等教育法》第30条到第39条集中规定了学科设置权、教学权、科研权、自主对外交流权等。为了进一步巩固高校自主权,推进政校分离,我国提出“管办评分离”改革。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》将推进政校分立、管办分离与落实和扩大办学自主权并列作为建设现代学校制度的两个重要方面。2017年4月,教育部等五部门联合出台了《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》,针对高校学科专业、人员编制、进人用人、职称评审、薪酬分配、经费使用、内部治理、监管服务等方面改革任务提出明确要求,将多项权力下放到地方政府和高校。这份《意见》仍然是一个高校(作为办学主体)的正面权利清单,而不是本文所强调的权利负面清单。真正意义上的负面清单改革目前还停留在理念阶段,实质性改革尚未启动。

(二) 发展教育评价组织

教育评价组织发育和发展与政府放权存在高度互补和相互依赖性。教育评价组织是高校与政府以外的社会组织,是市场中介组织,具有独立法人地位。教育评价组织提供的专业服务是对高校办学质量作出客观公正的评价。在“管办评分离”改革进程中,教育部首次采用委托社会第三方专业机构对《教育规划纲要》实施中期的教育改革进展情况进行全方位评估,并向全社会公开评价结果,这反映了我国高等教育评估管理制度不断走向科学化、透明化、民主化的发展趋势。

(三) 高校资本结构多元化改革与发展壮大民办大学并举

目前我国高等教育中公办大学处于绝对主导地位。我国对高等教育的投资划分为三个阶段。第一阶段(1949—1979):单一地依靠财政拨款阶段。从建国之初到改革开放的近30年期间,政府对高等教育的投资一直是高等教育经费的唯一来源,其他渠道来源的经费很少,高等学校成了政府的附属物。第二阶段(1980—1998):以财政拨款为主,社会筹资和高等教育办学机构自筹为辅的阶段。第三阶段(1999年至今):以高等教育办学机构自筹和社会筹资为主,财政拨款为辅的阶段。以扩招为标志,我国高等教育资本结构发生了很大变化,部分高校的自筹资金与社会筹资部分已经超过了国家财政拨款。高校从招生、教学、分配到筹资都有了较大的办学自主权,并且高校已经是独立法人,使其有了更大的筹资功能。现有公办大学拓展多元融资渠道,摆脱高度依赖政府拨款的局面,这样有助于从融资渠道根源上促进大学内部治理改革。另一方面,发展壮大民办大学,这不仅有利于扩大高等教育办学资源投入,而且从增量改革的角度从一开始就适用不同于公办大学的内部治理制度,有利于形成高校内部治理的多样性探索和竞争局面。从“放管服”改革的根本思路出发,国家财政对高等教育的资助不再主要

看办学主体的所有制性质,而是看教育教学绩效、知识创新绩效和整体综合声誉。那些办学质量好,原创新知识创新表现优异的高校将获得更多的公共财政资助,同时也吸引到相对多的社会资源投入。

七、简短的结语

大学是国之重器。大学的质量很大程度上决定了一国知识创新能力。理论和历史经验说明以大学自治、学术自由为特征的现代大学制度是办好大学的唯一途径。落实高校办学自主权改革不仅是高等教育自身的改革要求,更是企业、市场、国家和社会的紧迫要求。

高等教育领域“放管服”改革的基本思路不能被简单理解为“教育行政部门放多少权,高校获得多少自主权”这种“正面清单”思路,而要正本清源回到“负面清单”思路——行政部门秉持“法无授权不可为”,办学主体秉持“法无禁止皆可为”。据此,教育行政管理部门依两张清单行事:权力清单和责任清单,其中责任清单是权力清单的子集以及对权力所对应的责任具体化,行政部门对责任清单负严格责任;办学主体即各高校依照负面清单行事,凡列入负面清单的事项不得擅自作为,高校仅对负面清单负严格责任;教育评价和认证组织是社会组织,也要依照它应遵守的负面清单行事,并对负面清单负严格责任。

现实中的改革不可能一步到位,对三张清单定义得清清楚楚。在新旧模式转换中必然有一个放权和接权的渐进过程,伴随这一过程,政府需要有意识支持、扶持教育评价和教育认证组织的发育发展。改革的未来图景是清晰的——教育部和地方教育行政部门不再直接领导、管理高校。教育行政部门与高校之间不再有领导与被领导的行政管辖关系。

参考文献:

- [英]阿克顿,2011:《自由与权力》,南京:译林出版社。
- 鲍传友,2017:《提升学校治理能力需要进一步完善学校内部治理结构》,《教育发展研究》第20期。
- [美]查尔斯·霍默·哈斯金斯,2007:《大学的兴起》,上海:上海三联出版社。
- 范国睿、孙闻泽,2018:《改革开放40年教育体制机制改革的历史与逻辑分析》,《教育研究》第7期。
- [英]菲利普·W·杰克森,2015:《什么是教育》,北京:北京时代华文书局。
- [美]弗里茨·马克鲁普,2007:《美国的知识生产与分配》,北京:中国人民大学出版社。
- 龚成,2018:《管办评分离与高校办学自主权的落实》,《江苏高教》第10期。
- 哈佛委员会,2010:《哈佛通识教育红皮书》,北京:北京大学出版社。
- [英]哈耶克,2015:《自由宪章》,北京:中国社会科学出版社。
- 黄宇骁,2017:《高等教育政策的规范效力与法治化路径——兼论〈“放管服”意见〉的落实形式》,《高校教育管理》第4期。
- 教育部,2019:《推动高等教育内涵式发展》, <http://www.moe.gov.cn/jyb>。
- 教育部等五部门,2017:《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》(教政法〔2017〕7号)。
- 金姗姗,2014:《大学内部治理碎片化困境及其突破:整体性治理的视角》,《教育发展研究》第3期。
- [英]卡尔·波普尔,2015:《历史决定论的贫困》,上海:上海人民出版社。
- [美]克拉克·克尔,2008:《大学之用》,北京:北京大学出版社。
- 刘冬冬、闫晓丹,2017:《高等教育“放管服”改革:内涵逻辑、困境分析及消解路径》,《重庆高教研究》第6期。

刘业进等,2016:《简政放权、负面清单管理与落实高校办学自主权改革的制度分析》,《湖南师范大学教育科学学报》第4期。

刘怡、魏尚、郭子奎,2018:《高等教育“放管服”改革工作研究》,《中国多媒体与网络教学学报》(上旬刊)第12期。

[美]罗杰·盖格,2013:《大学与市场的悖论》,北京:北京大学出版社。

[英]洛克,2017:《政府论(下)》,北京:商务印书馆。

上海财经大学公共政策研究中心,2000:《中国财政发展报告》,上海:上海财经大学出版社。

宋忠芳,2016:《教育管办评分离改革问题分析》,《中国成人教育》第18期。

王冲、王晓明,2005:《中国高校资本结构多元化的历史考察》,《四川师范大学学报》(社会科学版)第5期。

王敬波,2016:《大学治理的法治与自治之维——写在《中华人民共和国高等教育法》修改之际》,《中国高教研究》第6期。

王霞,2010:《美国研究型大学通识教育反思》,浙江:浙江大学出版社。

王向华、张曦琳,2018:《新制度主义视角下我国高等教育第三方评估面临的困境及其对策》,《高等教育研究》第6期。

王向华、张曦琳,2019:《管办评分离背景下高等教育第三方评估的探索与实践——以上海市教育评估协会和麦可思研究院为例》,《当代教育科学》第2期。

[德]威廉·冯·洪堡,2016:《论国家的作用》,湖北:华东科技大学出版社。

温才妃,2019:《教育领域“放管服”要用好“三个清单”》,http://news.sciencenet.cn.

邬大光、李国强,2016:《〈教育规划纲要〉实施五年进展与高等教育未来方向的基本判断——〈高等教育第三方评估报告〉前言》,《中国高教研究》第1期。

武西锋,2018:《我国高校办学自主权的发展逻辑——基于政策变迁的制度解释》,《文教资料》第19期。

杨志刚、盛瑜、张致铭,2016:《在深化政府职能转变中促进质量提升》,《中国高等教育》第9期。

《教育发展研究》,2017:《教育部举行高教领域“放管服”改革座谈会》,《教育发展研究》第8期。

袁玫鹄,2018:《高等教育“放管服”改革探究》,《中国成人教育》第17期。

袁祖望,2006:《论大学自治》,《现代大学教育》第6期。

岳巍,2018:《高等教育“管、办、评”分离:指向、基础及逻辑归纳》,《中国成人教育》第15期。

[英]约翰·亨利·纽曼,2003:《大学的理念》,贵州:贵州教育出版社。

[美]詹姆士·杜德斯达,2005:《21世纪的大学》,北京:北京大学出版社。

[美]詹姆斯·N·罗西瑙,2001:《没有政府的治理》,张胜军译,南昌:江西人民出版社。

张定安,2016:《关于深化“放管服”改革工作的几点思考》,《行政管理改革》第7期。

张茂聪、李睿,2017:《“三张清单”机制下的政府权力释放——基于高校管办评分离的视角》,《黑龙江高教研究》第10期。

张维迎,2012:《大学的逻辑》,北京:北京大学出版社。

赵文琪,2019:《“管办评”分离背景下高等教育改革现状及路径研究》,《科教导刊》(下旬)第2期。

郑旭辉、余慧莉,2018:《大学内部治理中学生参与权实现路径研究——基于高等教育“放管服”改革视角》,《北京化工大学学报》(社会科学版)第2期。

郑政捷、陈兴明、郑文力,2018:《我国高校权力主体关系的嬗变与重构——基于“放管服”改革视角》,《中国高教研究》第1期。

中华人民共和国教育部政法司,2019:《高等教育领域“放管服”改革实践操作指南(第一期)》,http://www.moe.gov.cn/s.

中华人民共和国教育部,2010:《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,http://www.moe.edu.cn/srcsite/

钟晓敏,2018:《加快教育“放管服”改革推进大学内部治理体系和治理能力现代化——基于大学权责清单制度的探索》,《中国高教研究》第2期。

周洪宇,2019:《深化教育领域“放管服”改革,加快推进教育治理现代化》,《教育研究》第3期。

Kerr, C., 1970, “Governance and function”, *Daedalus*, vol. 9, pp. 108—121.

(责任编辑:程天君)

Three Lists of Reform in China's Higher Education: About What Can, Should and Cannot Be Done

LIU Yejin

Abstract: China's reform in higher education is moving from the stage of “separation between administration, operation and evaluation” to the new stage of “streamlining administration and delegating powers, strengthening regulation, and improving services” (known as “release, governance and service”). However, the policy initiatives are still confined to the ideas of decentralization, fine-tuning and the implementation of the positive list of university autonomy. This paper is intended to clarify and put forward that the goal of the reform characterized by “release, governance and service” in the field of higher education is to establish a modern university system in accordance with the spirit of “nothing can be done without the authorization of the law” and “anything can be done if not prohibited by the law”. The success in achieving a substantive reform depends on the implementation of the following three lists: the list of governmental power and responsibility concerning educational affairs; the negative list of prohibitive provisions on “what is not allowed” in colleges and universities and the negative list concerning the autonomy of educational evaluation organizations.

Key words: higher education; reform of “release, governance and service”; list of powers; list of responsibilities; negative list

About the author: LIU Yejin, PhD in Management, is Professor and PhD Supervisor at School of Economics and Public Administration, Capital University of Economics and Business (Beijing 100070).