

新中国 70 年来高校教学管理制度的 演变轨迹与演变逻辑

——以历史制度主义为分析视角

陈恩伦¹, 郭 璨²

(1. 西南大学 教育学部, 重庆 400715; 2. 国家教育行政学院 远程培训中心, 北京 102617)

摘要:新中国 70 年来,我国高校教学管理制度先后经历全面学习“苏联模式”、教学管理制度从分权走向集权(1949—1977),恢复重建教学管理秩序、建立“学分制”学籍管理制度(1978—1984),下放高校管理权、增强教学管理制度弹性(1985—2009)以及逐步扩大师生权利、推进教学管理制度改革(2010 年迄今)四个阶段的变迁。基于历史制度主义分析框架,高校教学管理制度变迁与高等教育管理体制转型及国家人才培养需求转向的宏观制度环境变化密切耦合,高校与政府的权力重组及学校管理者、教师、学生的权利平衡推动其变迁。但同时也发现,受制于高昂的固定成本、学习效应、协调效应和适应性期望,高校教学管理制度变迁呈现出局部替换的渐进式变革特征,存在明显的路径依赖现象。

关键词:历史制度主义;高校教学管理制度;制度变迁

中图分类号:G649.29 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2019)05-0031-09

收稿日期:2019-01-06

基金项目:西南大学科研基金重大项目“互联网+时代的学校变革研究”(2018291078)。

作者简介:陈恩伦(1965—),男,贵州遵义人,西南大学教育学部教授、博士生导师,研究方向为教育法律与政策;

郭璨(1988—),女,四川宜宾人,教育学博士,国家教育行政学院远程培训中心教师,研究方向为教育法律与政策。

高校具有人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新四大职能,肩负着向国家、社会输送高级专门人才的重任。高校教学管理由观念、制度、实践等要素构成,教学管理制度作为高校教学管理的制度性保障,是多重管理要素的重要媒介,直接关涉新时代我国高等教育“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”的根本问题^①,影响着高校人才培养目标的达成与高等教育的价值实现。近年来,《关于加快建设高水平本科教育全面提高人才培养能力的意见》《部属高校教育事业发展规划(2016—2020)》等政策提及要改革或改进教学管理制度。有鉴于此,以历史制度主义视角,系统梳理新中国 70 年来我国高校教学管理制度建设历程,揭示其内蕴的发展事实与意义价值,对未来高校教学管理制度建设或有裨益。

一 分析框架:历史制度主义及其适切性

历史制度主义通过追溯历史过程,阐释其多重变量关系,把行动者纳入制度建构框架,以全新视角使制度

^①习近平《坚持中国特色社会主义教育发展道路 培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人》,《人民日报》2018 年 9 月 11 日,第 1 版。

研究从传统的重视宏观制度和具体行为跨越到关注中观层面。将其应用于新中国成立至今的高校教学管理制度变迁分析,具有一定的适切性。

(一)历史制度主义的分析框架

历史制度主义于20世纪80年代开始盛行,其理论源出于政治学集团理论与结构功能主义,既是政治科学的主要分析范式之一,也是新制度主义的三大流派之一。^①就方法论而言,历史制度主义是一种修正的个体主义,强调结构和历史的重要性,倡导以追溯历史过程的方式“认真对待历史”,是一种重视中长期中观层面制度的中层理论。该理论认为制度不仅是自变量,也是因变量;把制度作为自变量是研究既有制度或传统结构下的制度如何影响制度结构内的政治行为、组织关系、政策方式和内容以及社会现实;把制度作为因变量是分析制度在什么客观条件和情境下将会再生、转型、替换和终止。^②前者为制度作用理论,后者为制度变迁理论。其核心特征表现为四点:一是倾向于在相对广泛意义上阐明制度和个人行动的互动关系;二是突出制度运作和形成过程中权力的非对称性;三是强调制度形成与变迁中的路径依赖与意外后果;四是关注制度与观念、信仰等因素的综合影响。^③

历史制度主义通过关注制度,建立一种“宏观结构——中层制度——微观行动者”相联结的解释框架,将制度与此三因素置于制度分析的因果链中。^④其基本分析框架一般从深层结构、路径依赖和动力机制三层面展开。深层结构分析从宏观结构出发,认为制度是一种政治产品,制度供给深嵌于由政治体制、经济制度、文化观念等组成的社会制度中,决定着制度的形成机制和变迁指向。动力机制分析主要从微观行动者视角,认为制度变迁是一个渐次展开的过程,当制度的供需失衡达到某阈值时,特定场域中各行为主体通过衡量制度创新的成本与收益后,会选择推动或阻碍制度变迁。路径依赖分析则基于中观层面的制度自身,指出历史制度主义尤为关注制度的历史继承性和延续性,认为后期制度的变迁方向、内容和模式受制于前期的制度及其相关的社会机制、权力结构、思维习惯和其他关系,对其具有高度的依赖性。故而使制度发展呈现明显的稳定性和保守性,在一定程度上抑制新制度的生成和运行。

(二)历史制度主义对于高校教学管理制度变迁研究的适切性

一般而言,高校教学管理制度被理解为用规范文本列举出来的教学管理规则。然而,正如英国法学家麦考密克所言,“制度显然与规则有某些关系,但并不与规则等同”^⑤,倘若把制度仅定义为正式规则,则模糊了制度与规则的区别。就历史制度主义的制度观而言,高校教学管理制度是对本科教学管理活动的决策与计划、组织与实施、指挥与协调、监督与检查、控制与评价等方面具有规范、约束、导向、增进秩序功能的规则体系,以及调节高校教学管理活动中多元利益主体关系的结构与机制,贯穿于高校教与学互动交往的始终。其形式上表现为“教育行政部门的领导体制以及制定的规章制度,也表现为大学内部教学管理过程中的规章制度、管理模式、教学组织模式等”。^⑥结合教育部《高等学校教学管理要点》,基于高校教学管理制度与国家人才培养蓝图的内在统一性^⑦,其内容主要包括三个方面:一是人才培养模式的基本制度,如学分制、学籍管理制度;二是人才培养的具体实施与管理制,如教学计划管理、专业设置、选课管理等教学组织制度与教学工作制度;三是人才培养的质量监管与评价制度,如考试管理、教学评价、教学质量监管、信息反馈制度等。故此,对于新中国70年来的高校教学管理制度这种中观层次的制度变迁问题,采用历史制度主义分析范式具有一定的适切性:其一,历史制度主义提供了具有实际操作性的分析框架来研究高校教学管理制度变迁,有助于超越单一政策文本,从动态的社会发展与结构性变革中全面、深入、系统地认知高校教学管理;其二,通过对高校教学管理制度的历时性考察,有助于从历史过程中探究高校教学管理制度变迁的内外动力与制约因素,还原历史真实。

①何俊志《结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式》,《国外社会科学》2002年第5期,第25-33页。

②刘圣中《历史制度主义:制度变迁的比较历史研究》,第134、123页。

③彼得·豪尔、罗斯玛丽·泰勒《政治科学与三个新制度主义》,何俊智译,《经济社会体制比较》2003年第5期,第20-29页。

④周光礼《公共政策与高等教育——高等教育政治学引论》,华中科技大学出版社2010年,第123页。

⑤麦考密克、魏因贝格尔《制度法论》,周叶谦译,中国政法大学出版社1994年,第63页。

⑥秦小云《大学教学管理制度的人性化问题研究》,华中科技大学2005年博士学位论文,第15页。

⑦王景群《论大学教学管理制度的双重本质属性》,《中国法学教育研究》2010年第4期,第148-162页。

二 历程回溯:高校教学管理制度的变迁轨迹

历史制度主义以关键节点为分界点将制度存在状态分为平稳的制度持续期和变化的制度变迁期,将制度变迁分为制度微调、制度置换、制度转换和制度断裂等类别。由于制度变迁进程中,后一阶段的制度并不一定同于上一阶段的制度,因此历史制度主义强调从历史分期的角度洞察制度演变。只有找出某阶段内制度运行的内在逻辑,并以此为历史分期标准,才能在此基础上探寻不同时期制度的互动方式。高校教学管理自主权下放程度是衡量高校教学管理制度是集权还是放权、是刚性还是弹性的重要体现,故而以此为内在逻辑点可将70年来我国高校教学管理制度的演变历程分为如下四个阶段。

(一)全面学习“苏联模式”,教学管理制度从分权走向集权(1949—1977)

新中国成立初期,为加快建设社会主义国家步伐,我国开始引入“苏联模式”建设中国社会主义高等教育制度,按照计划经济体制管理本科教学。1950年6月召开的第一次全国高等教育会议,讨论了新中国的高等教育方针、任务和建设方向等重要问题。随后近30年的时间里,我国陆续出台《高等学校暂行规程》《专科学校暂行规程》《私立高等学校管理暂行办法》《关于实施高等学校课程改革的决定》《教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》(又称《高校六十条》)等与高校教学管理相关的重要文件。此阶段高校教学管理制度的内容主要体现为两点。其一,开展院系调整,以学年制代替学分制。新中国成立不久,我国高等教育与政治经济制度一致全面向苏联学习,实行院系调整,要求各高校全面推行由夸美纽斯所提出的能统一教学进度、教学计划并有利于较好的利用教学资源、稳定教学秩序的学年制代替之前的学分制。1953年左右,院系调整基本完成,我国高等教育的基本格局已见雏形。其二,呈现出高度集权、统一量化的刚性特征。《高等学校暂行规程》是新中国成立后由教育部颁布施行的第一部关于高等学校教育教学管理的教育规章。该规程提出高校应根据国家建设的需要进行教学工作,培养通晓基本理论并能实际运用的专门人才,带有浓重的苏联色彩。在全面大跃进中,面对高等教育规模急剧扩张后所造成的规模与质量、结构之间的严重失衡,课堂教学和教师的主导作用被忽视、生产劳动过多、扰乱正常教学秩序所导致的教学质量降低,学制长短不一所产生的高教混乱等问题,中共历史上有关高教的第一个指导性政策文件——《高校六十条》应运而生,对于稳定当时的教学秩序起到了重要作用。然而,此阶段的相关制度在高校专业设置、教学方案、教学时间、教学计划、教材使用等方面进行了严格的统一管理,教师调动、学制、专业、课程设计都需要教育部批准,学校几乎没有自主管理权。同时,学生无法自主选择专业、课程、教师,也不能基于自身资质提前毕业,其学习权的自由程度较低。故而,高校的教学管理效率不高,高校所培养的人才也严重滞后于社会需求。

随后的十年“文革”,更是破坏了之前建立的一切正常教学管理秩序,严重破坏了高校教学管理制度。

(二)恢复重建教学管理秩序,建立“学分制”学籍管理制度(1977—1984)

1977年,我国正式恢复停止了十年的高考制度。为增进高校教学管理工作秩序,恢复与推进高等教育发展,我国陆续出台了《全国重点高等学校暂行工作条例》《高等学校学生学籍管理的暂行规定》(简称《学籍暂行规定》)《全日制普通高等学校学生学籍管理办法》(简称《学籍管理办法》)等与高校教学管理相关的规章制度,并出台了《中华人民共和国学位条例》和《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》两部教育法规。该阶段的高校教学管理制度建设着重于三个方面。其一,恢复文革前建立的正常教学管理秩序。1978年10月,教育部修订了《全国重点高等学校暂行工作条例》,明确了高校的教学职能与科研职能,规定了专业设置、教学方案、教学计划等内容,并指出必须发挥教师在教学中的主导作用,并尊重学生差异,为恢复文革前建立的正常教学管理秩序起到了重要作用。其二,正式形成以“学分制”为核心的学籍管理制度。1978年12月出台的《学籍暂行规定》,从学生的入学、成绩考核、升留级、纪律考勤、休复学与退学、转学与转专业、毕业八个方面给予了详细规定,对文革后恢复与开展高校学生学籍管理工作提供了法律依据,并指出高校试行学分制。实践中,清华大学、上海交通大学、浙江大学、武汉大学、南京大学、南开大学等部分高校开始相继实行学分制,或学年学分制——以学年制为基础,以选修制为前提,在实际的教学管理上仍以学年安排课程和教学计划,但学生实质上无法提前或延迟毕业。1983年1月,教育部在总结《学籍暂行规定》实施经验的基础上出台了《学籍管理办法》,标志着我国高校学籍管理步入了法治道路。其三,《中华人民共和国学位条例》及其《暂行实施办法》于1980年和1981年相继出台,正式建立了我国的三级学位授予制度。概言之,这一阶段的制度在一定程度上赋予了教师在教学

管理活动中的教学自主权,也指出要尊重学生差异,但教学管理方面仍充斥着“高度集中统一”思想,制度缺乏弹性和灵活性。

(三)下放高校管理权,增强教学管理制度弹性(1985—2010)

伴随着十一届三中全会的召开,我国的高教事业在一定程度上得以恢复发展,但“轻视教育、轻视知识、轻视人才”的情况仍然存在,教育工作不适应社会主义现代化建设需要的局面尚未扭转。1985年3月,《中共中央关于教育体制改革的决定》指出,高校“有权调整专业的服务方向,制订教学计划和教学大纲,编写和选用教材”,对于存在的问题,高校要“改革教学内容、教学方法、教学制度……减少必修课,增加选修课,实行学分制和双学位制”,释放出扩大高校教学管理权限的信号,推动着计划经济下集权、刚性的高校教学管理制度进入崭新的发展时期。在此期间,我国出台了大量与教学管理相关的政策文件,主要包括《高等教育管理职责暂行规定》《普通高等学校学生管理规定》《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》及其《实施意见》、《关于加强普通高等学校教学工作的意见》《关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》《关于普通高等学校修订本科专业教学计划的原则意见》《面向21世纪教育振兴行动计划》《关于实施“新世纪高等教育教学改革工程”的通知》《关于加强高等学校本科教学工作提高教学质量的若干意见》《2003—2007年教育振兴行动计划》《关于进一步加强高等学校教学评估工作纪律的通知》《教育部关于进一步加强高等学校本科教学工作的若干意见》《关于实施高等学校本科教学质量与教学改革工程的意见》等,推动了我国高等教学管理制度化进程,为高校教学管理工作提供了政策指引。该阶段制度建设内容着重于四个方面。一是深化教学改革,强调教学管理制度是教学计划顺利实施的重要保证,强调高校要逐步建立与学校面向社会自主办学新体制相适应的教学管理制度和运行机制,实行弹性学习制度,进一步完善符合国情与特点的学分制。二是赋予并下放了高校自主权。《中华人民共和国高等教育法》的出台,明确了高校的权利与义务,落实了高校的法人实体资格。在教学管理中,高校享有自主管理教学计划(培养方案)、教学大纲、教材选用、专业设置审批与调整、自主管理学生学籍等权利。三是修改与完善了教学管理活动中关于学生管理的制度。一方面,更加严格规范学生的考勤纪律、退学、成绩考核等内容,明确马克思主义理论课与思想品德课作为高等学校本科教学的公共必修课。另一方面,2005年修订的《普通高等学校学生管理规定》,明确了高校学生所享有的受教育权利及应履行的义务,确立了学生权益救济制度等。四是加强质量建设,强调教学质量监管与评价。通过开展高校教学评估工作,启动“高等学校教学质量与教学改革工程”,彰显高校教学管理中人才培养质量的重要性。

(四)逐步扩大师生权利,推进教学管理制度改革(2010年至今)

经过改革开放30余年的努力,我国高等教育步入了大众化阶段,但创新型、实用型、复合型人才培养质量不高,使其适应社会和就业创业能力不强等问题依然突出。对此,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》倡导帮助学生学会学习,“推进分层教学、走班制、学分制、导师制等教学管理制度改革”。^①国务院办公厅在2015年颁布的《关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》中表明:“实施弹性学制,应放宽学生修业年限,允许调整学业进程、保留学籍休学创新创业。”^②教育部部长陈宝生在2016年8月31日的第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上讲到,高校教育改革与发展的重点推进工作之一,是要“推进信息技术与教育教学深度融合”,“一批高校探索在线学习、线上线下混合式教学模式,初步建立学分认定和转换等教学管理制度”。^③随后出台的《关于推进高等教育学分认定和转换工作的意见》《部属高校教育事业发展规划(2016—2020)》《普通高等学校学生管理规定(修订)》《国家教育事业发展“十三五”规划》《关于深化教育体制机制改革的意见》《关于加快建设高水平本科教育全面提高人才培养能力的意见》等系列政策文件揭示了两大核心要旨:一是突出高校以人才培养为本的原初职能,提出要创新多元化的人才培养模式,

^①国家中长期教育改革和发展规划纲要工作小组办公室《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,2010年7月29日发布,2019年1月10日引用,http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/info_list/201407/xxgk_171904.html。

^②国务院办公厅《关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》,2015年5月13日发布,2019年1月10日引用,http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/13/content_9740.htm。

^③陈宝生《国务院关于高等教育改革与发展工作情况的报告》,2016年10月12日发布,2019年1月10日引用,http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2016-10/12/content_2007452.htm。

提高人才培养质量,促进高等教育的内涵式发展;二是伴随学习型社会的到来,在鼓励教师创新教学方法的同时,学生的主体地位在制度层面也逐渐得到确立和强化,高校教学管理要“探索建立适应弹性学习、学分制和主辅修制的教学管理制度,逐步扩大学生自主选择专业、课程和教师的权利”^①,着力推进教育教学改革。

三 机理溯源:高校教学管理制度变迁的演变逻辑

70 年来,我国的高校教学管理制度逐步从刚性到弹性、从集权到分权和放权,呈现出渐进性制度变迁的特征。以历史制度主义分析框架的深层结构、路径依赖和动力机制着手,可以从权力结构、思想理念、行为互动等要素及其相互关系来阐释高校教学管理制度变迁为何呈现此特征。(如图 1 所示)

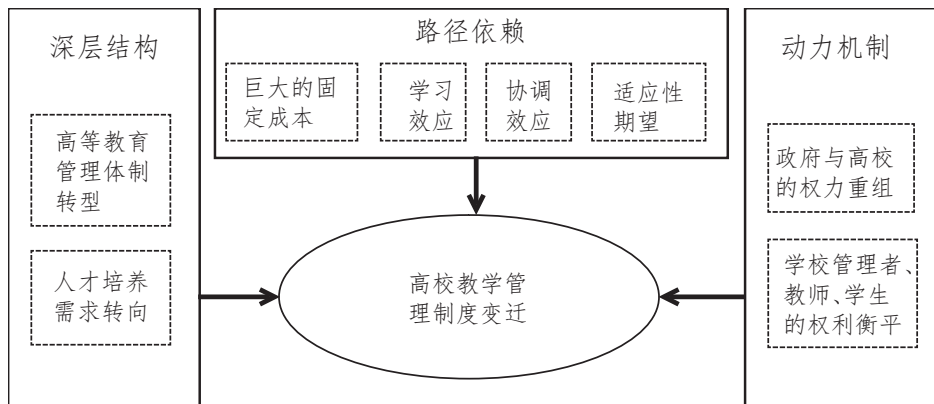


图 1. 新中国成立以来高校教学管理制度变迁的演变机理

(一) 制度变迁的深层结构: 高校教学管理制度变迁的宏观制度环境

历史制度主义认为,制度的深层结构与社会政治、经济、文化等宏观环境存在紧密的耦合关系,并决定着制度系统的形成机制和演进方向。具体到高校教学管理而言,高校教学管理制度变迁主要与高等教育管理体制转型、国家人才培养需求改变密切关联。

1. 高等教育管理体制转型

高等教育管理体制反映着高校与政府、社会之间的关系,尤其是府校关系。新中国成立初期,为集中力量培养国家所急需的人才,我国的高等教育全部由政府投资办学,建立了适应计划经济体制的中央集权式——由教育部和国务院各部委统一直接管理的教育管理体制。由于集中统一领导下的高教管理体制“统得过死、管得过多、卡得过严”的弊端日益凸显,自 1956 年起我国开始放弃苏联模式,开始尝试处理中央与地方、政府与高校的关系。《关于高等学校和中等技术学校下放问题的意见》提出:“除少数综合大学……仍旧由教育部或者中央有关部门直接领导以外,其他的高等学校都可以下放,归各省、市、自治区领导”^②;《关于教育事业管理权力下放问题的规定》强调:“加强地方对教育事业的领导管理”^③,释放了高等教育管理权力下放的信号。然而,由于中央缺乏宏观统筹管控、地方缺少管理经验,在大跃进时期,高校数量迅速增加,远超国民经济和教育系统的承载力,“教育革命”使教育事业陷入混乱状态,高教管理权重新被收回中央。1963 年,《关于加强高等学校统一领导、分级管理的决定(试行草案)》规定,高校要实行由中央统一领导,及中央和省、市、自治区两级管理的制度,并应该遵守中央统一规定的教学制度和其他重要的规章制度^④。集中统一的高教管理体制再次确立,直至文革期间才再次放权。

文革后,为迅速恢复和发展高教事业,规范高校教学管理秩序,高校教学管理运行充满着外部行政管理特征,权力向上集中。随着我国经济体制由计划经济转为社会主义市场经济,这种高度集权统一的高校教学管理

①《国务院关于印发国家教育事业发展“十三五”规划的通知》,2017 年 1 月 10 日发布,2019 年 1 月 10 日引用,http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201701/t20170119_295319.html。

②何东昌主编《中华人民共和国重要教育文献(1949—1975)》,海南出版社 1998 年,第 812 页。

③《中国共产党中央委员会、国务院关于教育事业管理权力下放问题的规定》,《中华人民共和国国务院公报》1958 年第 26 号,第 570-572 页。

④何东昌主编《中华人民共和国重要教育文献(1949—1975)》,第 1183 页。

模式已然无法适应社会经济的新需要,扩大高校自主权成为高等教育管理体制不可逆转的发展趋势。《关于加快改革和积极发展高等教育的意见》《中国教育改革和发展纲要》强调要继续深化高教管理体制改革,《中华人民共和国教育法》的出台更是从法律层面确定了“分级管理、分工负责”的教育管理体制。在此期间,转变政府职能成为高教管理体制改革的核心理念;在中央与地方的关系上,简政放权,扩大省级部门的教育决策权和包括对中央部门所属学校的统筹权;在校校关系上,政府对学校的直接行政管理转变为以法规、拨款、信息、服务等为主的宏观管理,扩大高校的自主权,使高校成为“具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力”^①的相对独立的办学实体。随后,在中共中央“共建、调整、合作、合并”方针的指导下,由中央和省级政府两级办学,以地方统筹管理为主的高教管理体制改革的,打破了之前条块分割的管理模式,逐步形成条块有机结合的新格局,高校办学活力在一定程度上得以有效发挥。但由于具体权力归属细则的缺乏,其管理权仍控制在政府手中。目前,随着社会经济的跨越式发展和科技进步,我国教育领域的矛盾已表现为人民群众接受优质教育的需求与教育发展不平衡不充分之间的矛盾。^②十八大以来,在深化教育领域综合改革、加快推动“双一流”建设的宏观背景下,深化教育管理体制转型,建设现代大学制度,为推动适应新时代发展的高校教学管理制度从刚性到弹性、从集权到分权的转变提供了契机。

2. 人才培养需求转向

自民族国家出现以来,高校的重要职责和使命之一就是培养国家社会需求的高级专门人才。高等教育兼有生产力和上层建筑的双重社会属性,其教学管理制度变迁理应顺应国家社会人才培养需求的改变。新中国成立初期,我国确立了与政治目标紧密相连的专门化人才培养目标,培养当时社会主义改造和建设需要的“又红又专”的各种专门人才。改革开放之初,社会主义经济建设迫切需要大力发展高等教育、培养大批各类人才、形成科研成果,在“解放思想”理念下,人才培养需求转成为“四化”服务,高等教育功能突出学生知识、素质和技能的获得,从为政治服务转为促进经济和社会发展。随着我国经济增长由粗放型向集约型转变,《中共中央关于教育体制改革的决定》的出台,提出要加速“一专多能”的人才培养需求。然而,在高等教育事业不断发展的进程中,人才思想僵化、人才规格和类型过于单一、人才层次比例不适当、高层次和创新型人才缺乏等问题凸显,难以适应日益建立起来的社会主义市场经济发展的要求。^③ 伴随信息时代的到来,面对社会对具有创新精神和实践能力的高级专门人才的迫切需求,高校普遍确定实施蕴含自主探究、主动建构、学生中心等先进教学理念的研究性教学^④,旨在培养以“厚基础、宽口径、强能力、高素质”为目标的复合型人才^⑤,推动我国从人力资源大国向人力资源强国迈进。针对此,一方面,高校教学管理既要坚持自身定位,又需要面向市场调节,在客观上要求高校具备一定的教学管理自主权;另一方面,尊重学生和教师的自主选择成为了高校教学管理制度改革的应有之义,学分制的改革在此期间出现了新的高潮。目前,随着社会经济发展的不断深入,科技革命和工业革命持续加速,以及我国实施的“一带一路”建设、“中国制造 2025”等战略,都对劳动力需求的结构、人才培育类型与素质提出了新需求。为促进人才培养流程的再造和培养模式的创新,亟需进一步增强高校教学管理制度的灵活性和自主性。

(二) 制度变迁的动力机制:高校教学管理制度的权力重组与权利平衡

“制度规范人类行为的力量多数源于它们的不变异性。”^⑥然而,由于人类社会及其行为总是处于不断变化和发展中,基于主体追求利益最大化的理性诉求,主体会随环境作出影响其既得和潜在利益的行为变化。这时

①《中共中央关于教育体制改革的决定》,1985年5月27日发布,2018年12月10日引用,http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2482.html。

②范国睿《教育制度变革的当下史:1978—2018——基于国家视野的教育政策与法律文本分析》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2018年第5期,第11页。

③郑海霞《改革开放三十年我国高校人才培养目标的变迁》,《中国高教研究》2009年第3期,第33-35页。

④周序、张祯祯《我们需要什么样的研究性教学?——关于“一流教学”建设的思考》,《吉首大学学报(社会科学版)》2018年第6期,第131-137页。

⑤刘庆昌《新时代中国大学精神的重构》,《内蒙古社会科学(汉文版)》2018年第3期,第161-170页。

⑥柯武钢、史漫飞《制度经济学:社会秩序与公共政策》,韩朝华译,商务印书馆2000年,第464页。

原有的稳定制度则会阻碍人们的行为,表现为主体对现存规则和契约的不满,进而导致制度的需求与供给不再均衡。制度原本就是由人所设计或安排的不同规范体系,当原有制度不能满足现时需求时,为调节不同主体的利益,制度就会随人类社会的变化而产生变迁。制度变迁的动力机制是动力结构的动态表现,反映着制度系统内各种动力因素被调用、整合的方式。^①就高校教学管理制度而言,其制度变迁的动力机制主要体现为高校与政府的权力重组,以及高校内部管理者、教师与学生之间的权利平衡。

1. 高校与政府的权力重组

宏观上讲,在高校教学管理制度变迁的过程中,政府与高校的权力不对称导致其产生利益博弈。中华人民共和国成立之初,在“条块分割”的高教管理体制下,我国的高校教学管理制度具有浓重的计划经济色彩。政府是制度的主要供给者,高校教学管理权更多的集中于政府手中,并主导着高校教学管理中的人员安排、学制、专业、课程设计等内容,学校几乎没有自主管理权,高校与政府是一种完全依附关系的“国家控制模式”。随着社会经济体制转型,在高等教育功能嬗变、高等教育大众化的进程中,为提高教学管理效率,创新人才培养模式,旨在改变“苏联模式”下高校教学管理体制中控制过多、集权过多、刚性过强等弊端^②,政校关系逐渐从“强制性变迁”走向“诱致性变迁”,从政府主导的“渐进式变迁”走向政府、市场、学术共同主导的“渐进式变迁”^③。在教学方面,改革高校教学制度、教学内容、教学方法,提高教学质量,下放制定教学计划和教学大纲的权限;在专业和课程管理上,调整专业设置,下放专业设置审批权,调整必修课和选修课的数量,适度放宽了教材的建设、选用与管理等举措,使政府逐步将单向集中的教学管理权下放至高校。此过程破坏了原有集权下高校教学管理制度的稳定规则和权力分配的既往比例,政府与高校的权力开始不断博弈、重新组合。如何合理安排政府控制与高校自治,寻求二者新的利益平衡点达到制度均衡,推动着高校教学管理制度更新。

2. 学校管理者、教师、学生的权利平衡

微观层面的高校教学管理是高校教学管理者按照大学教学和管理活动的基本规律,对教与学双方交往活动进行决策与计划、组织与实施、指挥与协调、监督与检查以及控制与评价,使其达到既定目标的活动或过程。^④根据利益相关者理论,高校是一个典型的利益相关组织,在高校推进民主管理、人本管理、学术管理等思潮下,其内部教学管理活动关涉学校管理者、教师和学生三大多元核心利益主体。高校教学管理制度就是对三者利益的协调与安排,而利益在本质上是权利的体现。“利益既是权利主体的初始动机,也是权利的最终归宿”^⑤,权利要求的内容总体上指向利益,故而高校教学管理制度内蕴着学校内部层面高校管理者的教学管理权、教师的教学活动权和学生的学习自由权之间的制衡关系。新中国成立至改革开放初期,由于学生主体地位缺失,高校教学管理制度中学生的学习自由权保障不足,使教学管理活动中存在教学控制与学习自由的矛盾。学习自由的旨趣在于最大限度的尊重学生在教学管理活动中的主体性和自立性,是“必须保有最低限度的个人自由的领域”^⑥,包括“学与不学的自由”、“学什么的自由”以及“观点的自由”^⑦,是学生自我实现的需要在学习领域的目的性追求。伴随着社会经济发展,一方面,学生的民主和权利意识增强,在制度建设上关注学生的个性化发展,把学生视为教学管理的服务对象,保障学生的学习权益成为高校教学管理制度为学生“赋权增能”的应有之义;另一方面,尊重学生的自主选择,实行弹性的选课制、学分制、双学位制、主辅修制等,增强学生学习的主体性,满足学生学习自由成为高校教学管理制度建设的当务之急。学生学习行为自由的确认与实现,使原高校内部由学校管理者与教师主导的教学管理生态系统失衡,如何平衡学生、教师、学校管理者之间的利益关系,成为推动着高校教学管理制度持续变迁的动力之源。

①段宇波《制度变迁的历史与逻辑——历史制度主义的视角》,山西大学2016年博士学位论文,第210页。

②胡建华、陈玉祥、邵波等《我国高等学校教学改革30年》,《教育研究》2008年第10期,第11-20页。

③祁占勇《落实与扩大高校办学自主权的三维坐标——高校与政府、社会关系的重塑及内部治理结构的完善》,《高等教育研究》2013年第5期,第26-31页。

④郭冬生《大学教学管理制度论》,高等教育出版社2005年,第23-24页。

⑤程燎原、王人博《权利论》,广西师范大学出版社2014年,第29页。

⑥以赛亚·柏林《自由论(〈自由四论〉扩充版)》,胡传胜译,译林出版社2003年,第194页。

⑦杨雪翠《论学习自由与创新性人才培养》,《国家教育行政学院学报》2008年第1期,第59-62页。

(三) 制度变迁的路径依赖: 高校教学管理制度变迁的制约因素

道格拉斯·C.诺思认为路径依赖是在选定某种制度时,制度本身会在惯性的作用下产生自我强化机制,使其得到强化而不轻易改变,因此在制度变迁中会出现一些无效率制度在一定历史时期内存在的现象。通过历史梳理,我国的高校教学管理制度呈现局部替换的渐进式变革特征,伴有明显的路径依赖。其原因在于,高校教学管理制度存在巨大的固定成本、学习效应、协调效应和适应性期望^①四方面的自我强化机制使其回报递增,进而延滞着高校教学管理制度的发展与变革。

其一,高校教学管理制度变迁具有巨大的固定成本。新中国成立以来,为恢复、重建与发展高等教育,国家投入了巨大的人力、物力与财力,出台了数十部政策文件规范高校教学管理秩序,形成了一套以学分制为核心的高校教学管理制度运行机制和制度网络,包括学籍管理制度、教学工作制度、教学组织制度、教学质量监管与评价制度等。高校教学管理制度的变革往往还会牵涉到诸如招生制度、教师管理制度、后勤管理制度等学校其他制度的改变。这些相互关联的规范体系使制度变迁存在高昂成本,导致作为多重利益综合体的政府基于自身效益函数最大化,更倾向于维持过去的制度结构和关系。

其二,高校教学管理制度的学习效应降低了制度变迁的积极性。一方面,在改革开放初期的制度形成阶段,为尽快拨乱反正,利用有限资源恢复与发展高等教育,国家恢复了新中国成立初期集权的“苏式”高校教学管理制度,而后随着市场经济体制转型又开始借鉴美国模式,这本身就是一种自我学习和复制的行为。另一方面,在制度执行过程中,个体和组织会恪守制度形塑的规则关系,并适应与学习如何基于既有制度增强自己获益的能力。这种长期的制度运作模式已让高校、相关人员习惯和适应了旧制度,因而很难在短期内重新学习和接纳新制度。

其三,高校教学管理制度的协调效应强化了旧制度的稳固性。“正式规则将导致一系列非正式约束的产生。它们修正正式规则,并将正式规则延伸至各种具体的应用领域”^②,进而补充与协调正式规则发挥作用。在我国的高校教学管理制度建设进程中,这些正式制度和非正式制度形成了一个稳固结构的高校教学管理制度共同体与相对稳定的利益格局,其彼此间的协调效应增加了制度变迁的难度。

其四,高校教学管理制度的适应性期望制约制度变革的可能性。适应性期望产生的原因在于,建立在特定制度基础上的契约的受欢迎程度的增加能降低规则持久性方面的不确定性。^③新中国成立以来,高校教学管理制度经过充分的制度化过程已趋于固定,并在一定程度上为国家培养了适应当时需求的人才。随着改革开放的不断深入,高校教学管理制度通过进一步扩大高校教学管理自主权,增强制度弹性等制度微调变迁以适应环境变化,仍能使多数利益主体受益,故而人们对此制度的适应性期望使其倾向于减少大幅度改变制度的可能。

四 总结与反思

以历史制度主义回溯与分析高校教学管理制度时发现,新中国成立以来,我国的高校教学管理制度在高等教育管理体制转型与国家人才培养需求转变的宏观制度环境驱动下,发生了政府主导的强制性变迁。与此同时,高校教学管理制度中高校与政府的权力重组,以及学校管理者、教师、学生的权利平衡成为了高校教学管理制度诱致性变迁的内生动力。伴随着市场经济体制转型和社会对于人才培养需求的改变,我国开始逐步改革和完善高校教学管理制度,加强了制度建设中的灵活性,协调了其与政府统治之间的关系。这些制度扩大了学校和教师在高校教学管理活动中的管理自主权、教学自主权,在一定程度上保障了教师的教学自由,也通过弹性学制和选课制的形式在一定程度上赋予了教学活动中学生的学习自由。但其表现得仍不够充分,尤其是对学生教学活动中的限制依然比较严格。

伴随着新一代科技革命和工业革命的不断加速,高校的教学形态虚拟化、教学时空无界化、交往关系网络化、教学内容开放化、学习方式自主化等改变,必将推动高校教学管理流程的解构与重构。然而,囿于制度变迁中的路径依赖,深化高校教学管理制度变革无法一蹴而就。未来的高校教学管理制度改革,因应新时代人才培

① 道格拉斯·C.诺思《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海三联书店2014年,第111页。

② 道格拉斯·C.诺思《制度、制度变迁与经济绩效》,第112页。

③ 道格拉斯·C.诺思《制度、制度变迁与经济绩效》,第112页。

养需求,一要进一步扩大高校办学自主权,尤其是厘清高校在虚拟教学管理活动中的权力边界,以法律形式建立相关的负面清单制度;二要尊重与保障学生在高校教学管理活动中以学生个体学习自由为核心的学习自由权和以受教育为核心的学习条件保障权。^①一方面,“承认与认证多种学习途径所获得的知识 and 能力,是终身学习框架的重要内容之一”^②,故应在现行学分制和主辅修制的基础上,通过廓清学分银行的建设主体、建立学分认证与互换标准等^③,构建学生校内外学习、线上线下学习成果认证与转换的“学分银行”制度;另一方面,建立以学习者中心、自治为基础的由弹性环境、弹性管理和弹性学习组成的弹性学习制度,通过“以学习者为中心的弹性课程制度、以现代互联网技术为基础的信息化教学交互系统、以弹性结合为特色的学习群体交流学习模式、以发展性和个性化为特点的弹性教学评价系统和以学分制为特点的学籍管理系统”^④五个子系统,不断增强高校学生学习管理的弹性与柔性。

Variation History and Mechanism of the Teaching Management System of Colleges and Universities in the Past 70 Years Since the Founding of New China

CHEN En-lun¹, GUO Can²

(1. Faculty of Education, Southwest University, Chongqing 400715;

2. Training Centre of Remote, National Academy of Education Administration, Beijing 102617, China)

Abstract: Since the founding of New China, the teaching management system of colleges and universities has experienced 4 stages in China, namely the teaching management system from decentralization to centralization from 1949 to 1977 as a comprehensive study of the Soviet model, the restoration and reconstruction of teaching management order and the formation of the student status management system from 1978 to 1984, decentralized management of colleges and universities to enhance the flexibility of teaching management system from 1985 to 2009, and the gradually increasing rights of teachers and students to promote the reform of the teaching management system from 2010. Based on the analytical framework of historical institutionalism, the change of teaching management system of colleges and universities in the past 70 years has been coupled to the macro—institutional environment of the transformation of higher education system and the change of national talent training needs. The power restructuring between colleges and government, and the power equalization between the rights of school administrators, teachers and students also contribute. However, it is found that, subject to the influence of high fixed cost, learning effect, coordination effect and adaptive expectation, the change of teaching management system in colleges and universities shows the characteristics of gradual change of local substitution, and there is obvious path dependence.

Key words: historical institutionalism; teaching management system of colleges and universities; institutional change

[责任编辑:罗银科]

①陈恩伦《论学习权》,《中国教育学刊》2003年第2期,第27-29页。

②陈恩伦、郭璨《以教师精准培训推动教育精准扶贫》,《中国教育学刊》2018年第4期,第42-46页。

③郭璨、陈恩伦《我国网络教育政策变迁的多源流理论阐释》,《教育研究》2019年第5期,第151-159页。

④劳凯声《把学习的权利还给学生——受教育权利的历史演进及当前发展的若干新动向》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2015年第3期,第31-39页。