

中国高等教育体制改革为何总是处在两难之中

钱民辉

(北京大学 社会学系, 北京 100871)

摘要:自中国社会改革开放以来,由社会主义计划经济向市场经济转型逐渐进入深入和深化时期,中国高等教育所处的外部环境和内部环境都在发生着巨大和深刻的变化,由此而带来的不适应和不协调迫使高等教育体制非要改革不可。可以说,1985年以来既出台了专门的政策,也在理论上进行了探讨,但实践中所进行的体制改革至今还是没触及到其原有的本质或核心。究其原因,本文做了探讨,先从历史文献检讨荟萃前人研究,再从两难困境分析并提出脱困之道,最后根据“协调三角”模式提出进一步的改革思路和可能的建议。

关键词:中国高等教育体制;两难困境;协调三角;独立法人制度;高等教育结构优化

中图分类号:G521.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-4519(2013)05-0035-08

新中国成立以后,中国高等教育体制经历了计划经济时期、由社会主义计划经济向市场经济转变的时期、经济体制改革的深入和深化时期。因此在今天来看,高等教育所处的外部环境和内部环境都在发生着巨大的和深刻的变化,但高等教育体制的改革却远远落后于经济体制改革,也因此与现行的经济体制和社会环境出现了越来越多的不适应性。这种不适应性集中表现在这样几个方面:在办学体制上的单一和僵化;对高等教育的宏观管理过于集中;单一的政府拨款投资体制;统一考试统一招生制度;内部管理体制的行政化。正是由于这些表现在体制上的不适应性,最终已经形成对高等教育自身发展的阻力和障碍。于是,在上个世纪的80年代中期以后,高等教育体制改革的呼声越来越高,虽然出现了以政府为主体、社会各方参与的多元化办学体制;以政府投资为主体、社会多元投资渠道并存体制;管理权、招生权的适量下放;毕业生计划分配制度取消等等体制上的变化。但高等教育体制核心的机制并没有真正改变,在许多方面依然执行的是中央政府计划经济体制的功能。面对这种情况,在高等教育内部,特别是由高校发起了改革行动如“引进市场机制”、“人事制度改革”、“自主招生”、“去行政化”等等。这些改革举措虽然可以看做是直接挑战着现行的高等教育体制,但统观任何一项改革都是局部的、小规模、涉及不同利益群体的、甚至碎片化的一种由下向上的改革浪潮。由于在高校内部也不能形成共识,所以也不可能成为引发高等教育整体体制改革的内在动因,更何况,高校内部进行的改革行动从一开始就处在两难之中,难以达鹄。为何两难?本文拟从两两关系中予以分析,并对如何走出两难、改革应当怎样走作了具体分析和建议。

一、历史文献及历程回顾

从历史文献中可以看出,中国大陆高等教育体制改革历程及研究可以大体分为三个阶段:20世纪80年代以前,这一阶段的研究对应于计划经济时期;80年代至90年代后期,第二阶段的研究对应于改革开

收稿日期:2013-08-15

作者简介:钱民辉,山东单县人,北京大学社会学系教授,研究方向为教育社会学。

放及经济转型时期;21世纪初至今,第三阶段的研究对应于经济体制深化改革和社会全面转型时期。

20世纪80年代以前可以看作是第一个历史阶段。建国初期的任务和研究主要围绕着如何改造、接收旧的高等教育和建立新的高等教育体制方面。高等教育体制改革在这一时期被定性为是具有革命性的,把半殖民地性质的、深受欧美资产阶级反动思想毒害的旧的高等教育,彻底转变为工人阶级思想领导的、适合国家建设需要的新高等教育。1953年在国家实行计划经济建设的时期,新高等教育也纳入到国家计划的轨道。于是,从高教体制上和学科专业分布、课程设置等方面均取法于前苏联,逐渐形成了党政领导下的高度集权的计划指令式的高等教育体制^①。纵观这一时期的研究文献,人们对建国以后17年的高等教育体制是充分肯定的,因为它与当时的经济体制和政治体制是高度吻合的,在社会主义初级阶段的经济建设中发挥了作用,也确实为全社会输送高级人才方面做出了重要贡献。之后的“文革十年”是高等教育体制被破坏和遭受重创的时期。这十年人才断代、学科断裂、学术断层和高等教育被横加改造所带来的负面影响,在第二个阶段后期大学学科的恢复和重建,以及高考制度恢复中直接显现出来,也对人们改革开放的思想和观念带来了束缚和顾虑。

80年代至90年代后期作为第二个历史阶段。在此阶段初期,除了恢复学科重建和继续完善高考制度以外,为了解除人们在思想和观念上的束缚和顾虑,教育界在思想理论上陆续开始了史称的“六大讨论”。其中就有关于教育的本质和属性的讨论,对此的讨论虽至今也没有形成共识,但当时有人大胆提出了教育不仅是上层建筑,而且也是生产力的观点。这无疑是具有突破性的,也因其顺应当时社会改革的大方向,而被人们接受。后来,人们在研究中也集中爆发了高等教育体制如何从计划经济模式向市场经济转变的改革议题,甚至提出了高等教育市场化的口号。当然,高等教育这一改革或转型绝非易事,毕竟大多数人是充分肯定了计划体制前17年的做法和成果。因此摆在人们面前的是一种两难的选择:高等教育体制是恢复与重建的问题还是直接转型的问题。对此专家学者和政府管理人员内部意见分歧,各持己见,形成了保守复原派和改革转型派。由于当时社会经济体制改革逐渐深入,再加上前17年高教经验不足以说明问题,旧有的高教体制已经暴露出对社会经济发展的不适应性等等。因此,在政策上出台了《中共中央关于教育体制改革的决定》(1985);在研究上越来越多的文献开始反映出改革的倾向和决心。诸如,高等教育也是生产力研究、高等教育市场化的研究、高等教育人才培养直面供需关系的研究、高等教育与经济周期的研究、高等教育体制改革研究^②。可以说,这一时期理论研究有重大的突破,通过市场化理论论证了高等教育体制改革与转型的必要。但从实际来看现行体制并没有触动多少也没有做实质改变,高等教育依然是政府主导的计划模式和集中式管理体制,这可以在90年代末期的两次大的变动中,如由中央政府主导的高校扩招和大学再次重组形成巨型大学的行动中再次证明。

21世纪初至今可以看作是第三个历史阶段,这一阶段也是高等教育结构变动或波动最大的时期,许多院校完成了再次重组并形成了“综合大学”的发展趋势。当然,这种综合大学的趋势主要反映了中央政府的意志,虽然经济体制的改革在多方面冲击着高等教育体制,但对高等教育的规划和结构调整等方面看还是中央集权的体制在发挥着主导和决定的作用。有研究指出,这一时期虽然宏观管理体制仍然是集权的,但完成国家对大学的再次重组后,中央政府对大学有了适度的放权和更大的资源支持。继“211工

① 马叙伦. 五年来新中国的高等教育[J]. 人民教育, 1954, (10); 张健. 略谈高等学校学习苏联先进经验的成就和问题[J]. 人民教育, 1955, (2).

② 王零, 蒋学模, 武栢麟. 高等学校与生产力[J]. 红旗, 1979, (8); 肖灼基. 应把教育看做生产部门[N]. 人民日报, 1980-02-02; 李守信. 人才需求预测与教育发展规划再认识[J]. 高等教育未来与发展, 1987, (4); 冯景龙, 温良, 李立. 一个值得重视的趋势——高等教育面临着向“需求导向”结构的转变[J]. 辽宁高等教育研究, 1988, (1); 孟翔君, 魏爱华. 我国高等教育周期性波动研究[J]. 教育研究, 1996, (11); 董伶俐. 经济周期与中国高等教育发展[J]. 江海学刊, 1997, (6); 蒋鸣和. 抑制需求还是扩大供给[J]. 上海高教研究, 1998, (4); 戴晓霞. 市场导向及其对高等教育之影响[J]. 教育研究集刊, 1999. 42. 233-254; 朱国仁. 高等教育职能论[M]. 哈尔滨: 黑龙江教育出版社, 1999. 296-304; 戴晓霞, 莫家豪, 谢安邦. 高等教育市场化[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.

程”之后，“985工程”开始对重点大学重点支持，这样，新的高教资源配置格局开始了重新分配，新的目标如建世界一流大学以及新的评估机制正在形成。不管怎么看，大学国家化和高度集权的管理体制在现阶段是不可改变的，于是人们开始将注意力放到了大学内部管理体制改革上。如北大率先进行的内部新的人事制度改革不仅在内部掀起波浪，冲击着原有的制度，而且确实在海内外大学中掀起了大学体制改革的讨论。有人说这是大学内部市场化的尝试，诸如开始引进市场机制，大学教师实行竞争上岗，目标责任制以及打破教师终身制等都预示了改革的动机和决心。^①这场改革由于与高等教育宏观管理体制不匹配，虽没有流产，但也向原来的制度做出了让步和妥协。人们称这场改革是“拉皮筋”，拉起后又不得不缩回去了。由于这场改革直接涉及的是人的利益问题而不是体制问题，所以和者甚少。紧接着第二波是自由主义教育理念支配的通识教育复活，由北大发起各大学相继建立了通识教育学院；接着是大学自主观念驱使下的“自主招生”，由最初的小规模自主招生后来慢慢地扩大到大学招生联盟，这种势头大有挑战现行的统一高考制度。也因为对高等教育体制——高考制度形成了较大的威胁时，在教育部的压力下，各大学联盟最后也不得不声称自主招生并不会取代统一的高考制度，只是一种补充或小范围的多元化策略，于是这种自主才得以继续。最近又开始的第三波大学内部改革，人们将注意力放到了行政化问题上，因为行政化干预了甚至控制了大学的自主自由的特性和学术的民主化，甚至有人提出了大学“去行政化”的口号和教授治校的自由大学理念。^②但不管怎么说，高等教育要进行体制改革不仅是在外部还是在内部确实存在着两难困境，之前所进行的任何一项改革都因没有处理好这种两难问题而陷入困境。因此对于中央政府来说，有一种理由或许是真的，高等教育体制改革时机还不成熟、共识还没有达成，对于体制来说，破是容易的，但立什么、怎样立尚不清晰。

二、体制改革为何总是处在两难之中

从上述文献和实际的历程中可以看出高等教育体制改革从来就没有停止过，大的改革如结构与规模的变动总是由中央政府和教育部发起的，由高校发起的改革总是小规模边缘性的和修修补补的。因此，高等教育的改革从来就没有触动过体制这个核心的东西。这个核心的东西也正是高等教育进行改革的难点和重点，之所以是难点，改革要面对一种两难选择；之所以是重点，主要是体制改革牵一发而关全局。从下面的几对两两关系中便可以看出。

（一）集权与放权

高等教育体制的宏观管理可以从两个方面分析：首先是中央政府与地方政府的关系，这种关系也是一种权力关系。建国以来，高等教育体制基本是中央集中管理，地方主要是从人事和政治方面参与、配合。在这种体制下，地方基本没有办学的积极性，也没有从地方经济需要着眼参与高等教育的意识，暴露出一些人才与当地经济建设供需上的矛盾，和地方政府对当地高校支持不利的问题。于是，中央政府开始适当放权，给予地方在办学等方面的权力和资源。而地方政府一没有办学经验，二根据自身的需要办学，导致地方高校在管理和自身发展上的混乱。于是中央政府又曾几度收回权力，这就是高教历史上有名的“钟摆现象”。

其次是政府与大学的关系，这种关系既是一种权力关系，也是资源关系。长期以来政府形成了对大学的统筹统管和层级治理的模式，因此大学具有了政府属性而弱化了其特有的属性。于是，这种此消彼长的矛盾关系愈加突出。在这种情况下，要求恢复大学的学术属性，下放权力给大学，给予大学在学术上更大的自主权的呼声也越来越高。可以形容这样的呼声是“雷声大雨点小”，虽然部分大学可以享有招生自主权，甚至还结成了高校招生联盟。但这种自主权究竟能给到多大，应该说是非常有限，其所占招生比

^①张维迎. 大学的逻辑[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.

^②蓝劲松. 致知穷理: 大学发展的多维探索[M]. 北京: 人民教育出版社, 2008.

例也是非常小的,不可能也不足以撼动高考制度。还有,从南科大的例子也可以证明,从一开始的自主招生与去行政化做法,到最后所处的艰难与尴尬的局面,众人都目睹了这一全过程。由于不能在制度上承认和地方政府对大学领导人的任命以及行政级别的公布,南科大因此只能妥协和改弦易辙(有人称是回到正轨)。

南科大现象可以看出高等教育体制并没有实质的变化,正像早就有人指出的那样,高校大学校长、副校长的任命权集中于中央部门(包括教育部)而不是通过市场竞争或民主选举产生;教育行政机构设置依旧是集权式的,尚看不出如何适应市场经济需要而使自己变成一种服务性机构,即逐步转向通过立法、执法、协调、服务等方面对学校进行间接管理。在招生制度和办学自主权上以及专业设置上,特别是对于学校财政拨款和评估等方面,仍然是中央集权。^①

(二)计划与市场

建国以来,中国高等教育一直实行政府计划管理模式,这种模式持续了三个发展时期。第一个时期是1985年前,包括高等教育的改造、调整、发展、停滞(文革期)、恢复、再发展这几个阶段;第二个时期是1986年以后,主要控制发展规模,优化结构,改善条件,深化改革,提高教育质量和办学效益;第三个时期是1999年以后,高校扩招促进了高等教育的大跃进,高等教育机构从之前的800余所,到2005年时已经达到2000余所,高等教育机会逐年扩大,适龄入学青年从扩招之前的约9%迅速增加到今天的27%,已达高等教育大众化阶段。从这几个时期的高等教育改革和政策的实施情况来看都是由上至下的,虽然在每一个时期都有一定的放权,但在重大决策上和宏观体制上并没有真正改变计划管理的模式。

关于高等教育市场化的讨论主要出现在改革开放以后,要真做这样的改变肯定会直接触及到高等教育的体制核心问题。政府对高等教育的主导思想是,高等教育是国家的组成部分,是公共属性不具有商品特性,所以说高等教育决不能市场化。但可以通过市场解决高等教育资源短缺、或提供高等教育的市场服务等方式进行融资;还可鼓励民间多渠道集资办学。这就造成了高等教育在市场上出现的乱象:一方面利用国家政府资源进入市场,导致竞争的不公平;另一方面鼓励和放开民间办学政策,但限制其学历教育和自主性,使许多民营大学开办不久就纷纷倒闭,现存的除少数民营大学外,其他大部分学校不是办成培训机构就是采取非规范手段招生。现在人们感到困惑的是,高等教育体制改革是向着更有利于计划管理的方向走呢,还是采取多元化的市场策略呢?

(三)行政化与去行政化

关于高校行政化与去行政化的讨论,其实涉及到一个高校的治理问题,高校行政化治理作为传统的做法一直沿袭至今,政府直接介入大学内部事务,以行政层级管理和控制着学校。这样做也并不是没有好处,大学向政府输送干部人才曾经是主要渠道,今天依然会有大学领导直接进入政府部委或更高一级机构任职。但大学毕竟是一个不同于政府的机构,其学术性质决定高校的核心应是学术而不是行政,当行政影响、渗透或干扰了学术自由自主时,人们提出的去行政化的诉求也就在情理之中。

当人们开始认真思考高校去行政化这一问题时,这就衍生出许多令人困惑的问题,诸如,大学的治理权和控制权交给谁?如交给教授,教授怎样处理学术与治理的关系?学术可以是自由的,但治理却无法自由治理,教务、学务、总务、政务、党务、团务等等分工很细,没有行政统筹就会是一团乱麻。还有,大学与政府脱离,大学可以通过市场的供需关系进行调节。但现今世界还没有一个完全市场化的大学制度,即使在资本主义制度里大学依然与政府有着紧密的关系和联系。可以假设一下,大学如果真的让教授治理、大学与政府完全脱离了关系,大学是否还能够存在,能够存在的大学是什么大学?这些问题我们还没有想好,也还没有得出一个站得住脚的“去行政化的大学制度设计”,因此,这场讨论由于没有实质的结果

^①顾海兵. 高等教育仍是集权式管理(上)[J]. 改革内参, 1998, (19): 24 - 26; 顾海兵. 高等教育仍是集权式管理(下)[J]. 改革内参, 1998, (20): 12 - 13.

反而让人们感到更加纠结和困惑。

(四)形式理性与实质理性

这一对理性不是对立的但却是不同的,形式理性是一种应然,而实质理性是一种实然。^① 如果从制度的设计、建立与行使功能的过程来看,在政府机构不存在着两种理性并存的现象,形式理性所建构的科层制是必然和唯一的。但是在高校内部,这两种理性不仅并存,而且还经常出现实质理性挑战形式理性的现象。

为什么高校形式理性与实质理性并存,并经常会出现彼此竞争的现象呢?这是高校自身的学术特性决定的。学术本身是一种实质理性,如研究者总要从研究兴趣或需要出发,对同一研究对象进行特定的观察、思考、分析与解释,其观点和结果可能是多元的,甚至是对立的,充分反映出学术自由自主的一面。而制度则是一种形式理性建构的,它由各种规章制度组成,对大学所有人进行统一、规范管理。学术与管理制度不论在活动上、还是对时空的选择和分配上都是不同的,因此,常常会出现过于健全的制度反而限制了学术的自由和自主性,于是就有人说,大学制度越少越好。但在今天的改革中,没有制度肯定是不行的,但如何处理制度与学术的关系至今还没有令人满意的方法。这就是,大学内部改革要改什么,怎样改,其实并不清晰。

三、只有解决两难困境,才能再谈改革

如何解决两难困境,笔者认为首要的是一个“权”的问题。就高等教育体制来说涉及到办学权、管理权、招生权、投资权这样几个方面。就这几方面的“集权”与“放权”问题而言,如果完全打破中央集权和政府单一包办的高教体制并不符合国情,但不这样做也无法适应经济体制深入改革的社会大环境。因此,在上个世纪80年代以来就一直有人呼吁建立以政府办学为主,社会各方面参与和多种办学主体并存的体制。^②但实际上,这样的体制并没有真正形成,难就难在“集权”与“放权”的“度”的把握上,高层管理者担心过度放权就会出现高等教育办学状况的混乱,这样反而会影响到高等教育自身的健康发展。当然,高等教育体制改革“放权”是肯定的,应该怎样“放权”这就涉及到一个方式转变问题,也就是下一个问题。

这个问题就是如何从计划走向市场,可以肯定地说,在高等教育中完全取消政府计划而走向自由市场化几乎是不可能的,但高校不走市场之路在将来也肯定是不行的。现在不需要讨论政府放权的“度”的问题,这个问题讨论很久并没有解决,其实也没有实际意义了。我们要讨论的是高等教育中哪些是政府计划主导的,哪些是可以进入市场的。这涉及到一个高等教育的结构问题^③。在这个结构中,我们要区分出研究型大学、学术型大学与专科、高等职业、社区大学和高中后的教育机构来。即使在美国,虽有4000多所高等教育机构,真正的学术型、研究型大学却只占其中的3%左右,也就是仅有100多所,政府对这些大学主要在财政和资源上给予支持并负有责任;而更多的高等教育机构是面向市场的社区学院和高等职业技术学院。从我们国家的情况来看,现有2000多所高等教育机构,而学术型与研究型大学应占到1.5%是合理的,即30多所,政府主要在财政和资源上提供主要支持并负有责任^④。其他高等教育机

①形式理性的最主要特征并不只在于采取了手段——目的的合理行动模式来解决日常问题,最重要是在参照普遍应用的规则、法律或规定,建立起制度;实质理性是根据特定的情境和需要(可能是伦理、政治、小群体或个人、利益、信仰等方面)建立起来的价值预设;这种价值预设经常挑战现行的制度。(谭光鼎,王丽云主编.教育社会学:人物与思想[M].上海:华东师范大学出版社,2006.66-67.)

②童懋林.关于当前我国高等教育改革几个问题的探讨[J].武汉大学学报(社会科学版),1984,(6);朱国仁.高等教育职能论[M].哈尔滨:黑龙江教育出版社,1999.297.

③据《中国大百科全书——教育》记载,高等教育是建立在中等教育基础之上的各种专业教育,分为学历的和非学历、全日制的和业余时间的教育。大学是教育的核心,主要承担教学与科研任务,以培养高级学术人才为目的,授予合格者相应学位的学术机构。

④这30余所大学的遴选和确定要依照大学的传统和历史、学术实力和水平、国际大学排名和声望区分出中央政府直接管理和支持的大学,地方政府直接管理和支持的大学。这样的大学应该是高门槛、高学术取向、高质量标准,致力于培养学术科研型人才和社会各领域的领军人才。

构包括一般的大学统统进入市场,根据市场供需关系决定其规模和效益,根据竞争原理去“适者生存”或发展,根据法律规范办学行为。尽管如此,但政府在财政上和资源上也应作适度支持。这样做也就解决了社会多元办学主体的问题、多渠道筹资的问题和民营大学发展的问题。这样做就会理顺高等教育的结构,也避免了长久以来人们叫板的“高等教育资源配置不合理”的现象,政府将更多的资源真正运用到培养科技界、学术界、管理界等领军人才的大学和具有创新的学科队伍中。而高等教育进入市场也满足了社会各个行业对职业技术高级人才的需求,因为现在对于大学生的市场需求已经饱和过剩,而职业技术型人才需求缺口仍然很大。^①因此,未来高等教育理想结构的调整应当是:大学精英化与高等教育大众化、普及化同时并存,这样的布局是符合我国社会劳动分工对劳动力多元与多层的需要和趋势的。

当高等教育确定了政府计划管理的大学和进入市场的高等教育之后,那么,后者就会根据市场的特征特点管理高等教育机构,采取灵活的、弹性的、具有适应力的和自主性强的市场管理模式,因此,高等教育机构就不存在着行政化与去行政化的问题了;而只有政府主导和管理的学术型、研究型大学涉及到这一问题。可以肯定地说,政府对于这些大学有着不可缺少的作用,无论是在宏观调控、财政支持、对外关系、目标督导等方面,还是大学内部的层级行政、人事制度、组织制度、院系建设、学科资源配置、校际交流、招生与就业等方面,大学需要政府提供更多的指导、支持和服务。从这个方面看,大学管理的行政化是不可或缺的。那么,大学为什么还要提出去行政化呢?这是因为大学行政化制度逐渐进入了大学的学术生活之中,在一定程度上限制、干扰或规定了大学的学术生活,这与大学的学术性质是抵牾的。在这里,大学去行政化也是肯定的,但是,要先处理好学术与行政的关系,这两者不发生关系是不可能的,行政如果能给予学术以支持和服务,这样的关系就没有问题;行政如果是对学术进行渗透、影响和管理,必然会出现学术与行政的冲突。这样看来,大学去行政化不是不要行政系统,而是去掉行政的官僚、僵化和对学术的侵入与武断。大学里教师讨论最多的是,在大学学术委员会的组成中,应是一些具有学术资质、具有较高的学术判断和学术责任的人,经过大家民主选举出来的人担当。但在实际中,只要是党政第一把手,可以没有任何学术资质,可以不经民主选举,直接指定进入学术委员会。

行政化与去行政化的讨论使人们指向了大学的制度,可以说,大学的制度是最为完备的效率的,为什么这样完备效率的制度还要进行改革呢?这就要从形式理性与实质理性说起。大学的制度是一种形式理性,而大学生活中的教师、知识分子、学术人所形成的专业化群体是一个有充分自由和松散、自主和个性结合的特性,与重视上下绝对权力的科层体系经常因理念之差异和行动方向不同而产生冲突,所以大学教师们会经常挑战现行制度。从本质上看,大学教师总是根据自身学术需要和所处的情境发动改革,这是一种实质理性。而实质理性是能够对制度质疑、反抗和改革的,一旦旧的制度被推翻,酝酿新的制度建立就又涉及到形式理性了。因为,实质理性是基于个别的、专门的、少数人的关心,而形式理性是基于普遍的、持久的、大众的关照。这两种理性不应是对立的,实质理性是形式理性的前提,是帕累托(Vilfredo Pareto)说的第一剩余物(residues),而形式理性是第二剩余物,前者是一种组合或变革,后者是一种维持和保守。^②大学具有两种剩余物同时并存的特征,一方面知识(学术)要传承(第二种剩余物),另一方面大学要进行知识创新和转化(第一种剩余物)。知识创新是大学知识扩展的源泉,同理,实质理性是制度创新(形式理性)的基础。处理好这两对之间的关系并达成共识,再进行高等教育体制改革就少了阻力,多了助力。

四、结语

高校内部进行的改革虽然还没有走出两难困境,但一波又一波的改革浪潮冲击着现行的高等教育体

^①李超.我国劳动力短缺的结构特征[N].中国社会科学报,2013-04-10.

^②马尔科姆·沃特斯.现代社会学理论[M].杨善华等译.北京:华夏出版社,2000.69.

制。特别是最近的经济体制改革更加深化,放宽放松各项审批制度、培育市场活力正在进行中。高等教育体制如果还不为所动显然不可能,改革时机不成熟也不是站得住脚的理由,现在是需要大刀阔斧地进行改革了。改革一方面是顺应经济体制转型和社会发展的形势,另一方面是使高等教育体制更有生命力、结构更加合理、功能更加完备、效率更加突出。当然,要达到这样的目标非得政府先发起并引导改革;积极培育教育市场,实现高等教育转制并向市场转型;具体来说,这些步骤应该怎样走呢?

对于政府来说,改革的第一步就是先要释放公共空间。这是一个老话题了,喊了多少年了,但高等教育的公共领域并没有真正意义上的出现过,依旧是管得过多统得过死。从本质上讲,高等教育公共领域其实就是教育市场,这也是高等教育体制改革的逻辑起点。要让高等教育进入市场才谈得上体制转型或改革,正如人们所建议的那样,教育决策要多级化、分散化、下移化;学校要成为独立法人、自主办学、多渠道筹措经费;鼓励并扶持民营合资教育、私立学校、与国外合作办学等多种办学形式;为高校与社会经济实体建立沟通渠道;支持高校内部管理体制改革等等。^①还有学者建议政府将公共服务变为市场购买服务,就是将政府的管理模式从以往的“公共官僚化”国家模式转向“合约化”国家模式;由以往的微观调控转为宏观调控;将市场的理念引入公共政策和社会政策领域以达致“节源增效”;建立高等教育与市场和国家的关系成为“协调三角”模式,在这种三角关系里,国家权威代表着社会的集体意志、学术寡头则由资深教授和学者组成、市场则是供需关系组成的消费者的意愿。^②

对于政府来说,改革的第二步就是从高等教育结构调整入手,高等教育结构优化也喊了好多年了,事实证明,如果不动真的改革就谈不上结构优化。什么是真的改革?真的改革就是保留30余所学术型、研究型大学,由中央政府和地方政府重点支持和宏观指导。这些大学一要保持精英教育,培养创新人才;二要引领科学进步,以产学研结合创新知识;三要实现世界一流大学的历史使命。其余的大学、学院等高等教育机构都可以松绑,并让它们真正进入教育市场,根据市场供求规律设置专业、课程、师资以及结构与规模,通过市场竞争决定教育质量并优胜劣汰。这样既解决了政府盲目投资所带来的低效率和低产出,也解决了许多办学质量不高的大学、学院或高等教育机构可以申请破产、可以被收购、也可以退出高等教育市场的问题。这样,高等教育结构优化就不是政府说了算,而是由市场调节决定的。当然,要进行这样的改革是很难的,因为涉及到利益问题。许多大学或高等教育机构一直依赖政府的支持,当松绑也就是说没有这种依赖时,直接进入市场所带来的茫然与无助可以想象。但长痛不如短痛,我们真正需要的是能经过市场检验的大学或高等教育机构。到那时,所谓的大学生就业难等问题也就迎刃而解了,如此看来,高等教育结构优化一定是市场调节的结果。

对于政府来说,改革的第三步就是进一步完善大学的独立法人制度,进一步完善高等教育法,让大学依法办学、依法管理、依法行事。为此,有学者专门刊文指出:建立大学法人制度的目的在于保障大学独立办学的地位。同时,大学作为一个有公共法人性质的主体,也拥有公权力,还必须满足公共利益的需求,在国家宪法、教育法律允许的范围开展活动,这又给政府的教育行政管理留下了一定的空间。所以,大学独立法人地位并不等于政府的不干涉,而只是将大学的权力、地位和责任以法律的形式规定下来,既能获得法人的权力,但也必须作为独立主体争取资源、满足国家利益、履行法人的义务。^③但从现实中看,大学独立法人制度尚未建立起来。如果高等教育市场成熟以后再谈大学独立法人问题,这样既会影响大学体制的转型,又会使高等教育市场发育不良。

对于教育市场来说,要加强民营(私立)大学、社会大学、合资大学在高等教育中的比例和扮演的角色;减少国家(政府)对高等教育经费投资比例及增加非国家(包括市场、非政府组织、个人或家庭)对高等

①钟启泉,金正扬,吴国平. 解读中国教育[M]. 北京:教育科学出版社,2000. 158.

②戴晓霞,莫家豪,谢安邦. 高等教育市场化[M]. 北京:北京大学出版社,2004. 36-39.

③郑文. 论我国大学权力的重构[J]. 高教研究与探索,2006,(1).

教育的投资;强化高等教育与经济部门的联系,加强高等教育与劳动力市场的关系;大学及高等教育机构要通过市场决定专业、课程设置;收费制度、招生比例及就业人数要根据市场价值规律和供求关系来定。^①我们知道,教育市场的培育并不是一个单纯的事情,涉及到很多方面,诸如政府对大学和高等教育的松绑;社会各方对高等教育的多种参与;高等教育机构的进入与退出机制;如何发现教育市场的价值规律和供求变化;以及教育的投资与回报(个人、家庭、社会、公司企业)等。从这些方面也可以看出,教育市场的培育也不是一蹴而就的,是需要有一个渐进的过程的,因此,不能一谈改革就是要将高等教育市场化。我本人同意高等教育进入市场,但不同意高等教育市场化的提法,因为高等教育还有着与市场不同的特征特点,绝对地按照供求关系和投入与产出的关系也办不好高等教育,教育规律与经济规律不同的是,对人的投资是无法立即见到收益的,其收益是延迟的甚至是不确定的。因此,高等教育进入市场是带有自己的特色的,而市场化就是要完全改变特色与企业 and 商业一样在市场中竞争和生存。

对于大学和高等教育机构来说,要进入市场就要先完成结构调整,结构调整并不意味着结构优化,结构优化是通过进入市场以后,根据市场规律和生存原则决定的。结构调整主要的是先确定出进入世界一流大学目标的30余所大学,其属性是国家(国有)的。而其余的就要考虑改制的问题了。改制是当前改革的一种趋势,虽然高校建立了收费制度,并实现了并轨,也改变了单一的投资体制,各方面有一定的自主了,但仍然是在国有国办的体制下。要改制就是要改变单一的体制,这种体制显然是与市场不相协调的,如果还带着这样的体制进入市场很快就被市场淘汰掉了。市场需要的体制是一种灵活的、弹性的、多元化的,这样,社会办学、民办大学、私立大学、合资大学便出现了,这些大学是通过学费、企业投资和社会赞助维持的。毕竟,这些大学是为国家、社会各界培养人才的,在保证基本的办学经费情况下,国家和政府仍然要在经济上和政策上给予一定的资助和支持。也因此,改制后的大学或高等教育机构也一定具有“公助”的性质。无论是公助民办、公助校办、公助社会办均应当先清晰产权归属问题,明晰产权就是让高校资产能够按照“举办者投入、政府资助和学校积累分清产权归属”。^②作为多元化的产权制度无疑是有利于促进高校独立法人制度的实行;也有利于理顺高校与市场的关系;更有利于高校之间的良性竞争,促进高等教育结构优化。

Dilemma Faced by Higher Education System Reform in China

QIAN Min-hui

(Department of Sociology, Peking University, Beijing, 100871)

Abstract: Since the reform and opening up, China has experienced a deepening of the transformation from a planned economy to a market economy. The environment that Chinese higher education is facing has changed greatly both at home and abroad, forcing higher education to reform as well. However, the policy implemented and the theory discussed in 1985 did not touch the root cause of the system reform in practice. This paper first summarizes previous research, then poses a way for higher education to get out of the present dilemma, and finally recommends reform ideas and possible suggestions based on the “harmonious triangle”.

Key words: higher education system; dilemma; harmonious triangle; independent legislative institution; optimization of higher education

^①戴晓霞,莫家豪,谢安邦.高等教育市场化[M].北京:北京大学出版社,2004.39-41.

^②张民选.转制学校:事实、成因与前景[A].丁钢.中国教育:研究与评论[C].北京:教育科学出版社,2001.127.