

转型期我国高等教育资源配置制度的变迁^{*}

● 张 侃

摘 要: 高等教育资源配置制度变迁过程是学术、政府和市场三股力量相互博弈不断调整的过程。我国转型期高等教育资源配置制度经历了两次大的制度变迁。我国高等教育只有立足于自身的学术性,努力扩大高校自主权,使高校成为真正的办学主体;引入竞争机制,充分发挥市场对教育资源配置的基础性作用;转变政府职能,提高政府的服务水平和宏观调控能力,发挥好政府的关键性作用,才能实现我国高等教育资源配置制度变迁的良性发展。

关键词: 学术;市场;政府;资源配置;制度变迁

高等教育资源配置问题一直是我国高等教育改革和发展中长期存在的一个现实难题。特别是在转型期的中国,由计划经济向市场经济转变的过程中,高等教育资源配置如何能够适应市场经济的大环境,明确配置主体,优化配置方式,提高配置效率,构建有效制度,一直是我国高等教育体制改革所面对的一个主要问题。本文试图通过对我国转型期高等教育资源配置制度演变的历史分析来探求其中的问题以及原因,以期得到对我国高等教育资源配置制度改革完善的启示。

一、转型期中国高等教育资源配置制度变迁分析

高等教育系统作为社会系统中的一个子系统,主要受到政府权力、学术权威和市场规律三种力量的影

响,这三种对高等教育微观主体行为具有制衡作用的力量不仅影响资源进入高等教育机构,而且影响资源的具体配置方式。^[1]高等教育资源配置制度的变迁,配置方式的变化过程实际上就是这三股力量相互博弈从不均衡到均衡又到不均衡这样一个不断循环的过程。如图1所示。^[2]

这三股力量既决定了能够进入高等教育系统的资源的数量和质量,也决定了在高等教育系统内部各种资源的分配和转换使用以及产出的方式和效率。这三股力量始终处于一个动态博弈的过程中,虽说会有短时期的均衡,不过由于高等教育内、外部环境的不不断变化,不均衡是常态。随着外部制度环境的变化,现行制度安排的净收益会小于另外的可供选择的制度安排,由此产生了“潜在利润”,当现有的制度无法内化这种“潜在利润”的时候,制度变迁就有了发生的动力和可能。

转型期我国高等教育资源配置制度的变革,是一个市场力量和学术力量日益壮大不断替代政府力量的过程。改革开放之前,高等教育资源配置采用的是“基数加发展”的模式。此时高等教育中的学术力量和市场力量虽潜在的存在于高等教育体制之中,却由于被压抑而难以发挥其应有的力量 and 作用,政府的行政力量独大,垄断着高等教育资源的配置。这是转型期

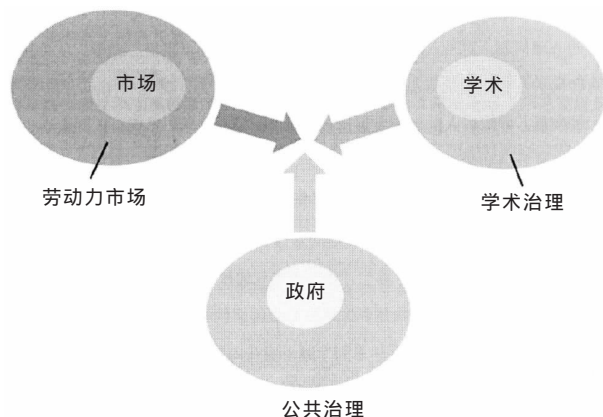


图1 三股力量制衡示意图

^{*} 本文系河南省政府决策研究招标课题“河南省教育资源优化配置研究”(批号:2012B546)阶段性成果。

我国高等教育资源配置制度变迁的起点,也是我国高等教育资源配置制度的特殊性之所在。1985年《关于教育体制改革的决定》的颁布拉开了新时期教育改革的序幕,伴随着大环境下计划经济体制向市场经济体制的全面转型,我国高等教育资源配置制度的变革也由此开始。改革开放以后,随着社会经济政治体制改革的不断深入,我国高等教育资源配置制度的变革大致经历了两个发展阶段。

(一)市场和学术力量的初步介入:高等教育资源配置制度变迁的初始阶段(20世纪80年代-2002年)

1980年,我国进行了财政体制改革,开始实行分级财政和分级管理,高等教育的财政投入也分为中央和地方两个层级进行管理。高等学校根据其所属中央还是地方,分别由中央和地方财政负担。1986年,国家教委、财政部联合颁发了《高等学校财务管理改革实施办法》,规定了主管部门按照综合定额加专项补助的办法核定高等教育年度教育经费的预算。这种资源配置的方式,高校的经费由“综合定额”和“专项补助”两部分构成。综合定额的部分是基于上一年度的学生人数,根据不同层次、不同类型、不同地区生均经费的标准给高校发放的经费。专项补助部分是对综合定额的补充,是根据各学校发展的特殊需要另行单独给高校使用的经费。

在这个阶段,我国高等教育资源配置制度除了呈现出上面说的财政分级管理分级负责和实行“综合定额加专项补助”的拨款方式这两个重要变革之外,还呈现出了几个新的特征。一是高等教育的经费筹措由以往单一的依靠政府财政拨款开始向多渠道筹措教育经费方向转变。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布,规定了高等教育可以在计划外招收少量由学生缴纳一定学费的自费生。1989年,国家开始全面收取高等教育的学杂费,启动了高等教育成本国家和个人分担的改革。此后高等教育学费持续增长,占据高等教育经费的比例不断增加,逐步成为了高等教育经费的一个重要来源。此外,大学校办产业、社会募集和设立教育基金等形式的高等教育经费筹措渠道也日益发展了起来。二是随着市场机制的介入,民办高等教育得到蓬勃发展。1993年,《中国教育改革和发展纲要》正式提出了“以政府办学为主体,社会各界共同办学的体制”。随后国家教委颁布的《民办高等学校设置暂行规定》使民办高校成为我国高等教育事业的组成部分。民办高等教育的兴起充分显示出了市场力量的日益壮大,为我国高等教育资源配置制度的变革开辟了一条新路。三是高校的教职员工人数大量增加,人才自由流动的竞争机制逐步形成。随着

市场经济体制的建立,高校人才市场体系也得以建立,市场机制在人才资源配置中的作用不断增大。首先是高校的教职员工的数量不断增多。其次是随着市场的介入,教师的自由流动出现,教师与高校双向互动选择的人才资源配置机制开始形成。《高等教育法》和《教师法》的相继出台,确定了高等学校教师的职业定位,规定了对教师的管理实行职务聘任制,这就更明确了学校和教师之间双向选择的权利,为高等教育领域人才资源的流动提供了法律保障。高等教育人才自由流动的双向选择机制的建立客观上提高了高校教师等专业技术人才的地位和自主性,也反映出我国高等教育资源配置制度中学术力量的不断加强。

(二)市场和学术力量的全面复苏:高等教育资源配置制度变迁的全面深化阶段(2002年至今)

这一时期我国的社会主义市场经济体制已经初步建立,社会经济改革进入深化期。高等教育已实现了大众化,开始从注重规模发展逐步向注重质量发展转变。一种新的高等教育拨款模式“基本支出预算加项目支出预算”开始出现。^[3]这种新的拨款模式仍在发展之中,它是一种公式拨款和项目计划拨款的混合。相比于之前的“综合定额加专项补助”的模式,它具有更强的公开性、规律性,更注重结合各高校不同的具体情况和不同的需求。可以看出,这种新的拨款模式更加体现了高校的不同要求,改变了以往一刀切的模式,让学术和市场的力量得到了体现,也反映出了我国高等教育资源配置的变革在遵循客观规律体现不同利益主体上面的努力。

这一阶段的变革是上一阶段的持续和深化。这一阶段高等教育资源配置制度变迁的特点具体表现为:一是政府财政投入的力度不断提高,教育经费的来源更加多渠道多样化。二是随着居民生活水平的提高和收入的增加,高等教育收费也不断提高,个人分担高等教育成本的比重在不断增加。2009年,个人承担高等教育成本的比重已达到了约1/4左右。^[4]三是扩大了高校招生自主权,高校自主权不断提高。2003年,教育部颁布了《教育部关于做好2003年普通高等学校招生工作的通知》,开始在22所高校进行高校自主招生的试点,到了2010年,全国具有自主招生资格的高校达到了80所,自主招生的学生名额也在不断增加。四是民办教育法律法规日益完善,民办高等教育形式日益多样化。2003年颁布了《民办教育促进法》,规定民办教育投资者可以获得合理回报,这为我国民办教育的蓬勃发展奠定了法律体制上的基础,为民办教育的发展注入了新的活力。

二、我国高等教育资源配置制度变迁中的问题及

其原因

通过以上对我国转型期高等教育资源配置制度变迁的梳理和分析,可以看出我国高等教育资源配置制度变革取得了许多成绩。同时,在这个过程中也产生了一些问题。

(一)政府行政力量仍占据主导地位,导致高校的主体地位丧失

高等教育资源配置制度变迁仍以自上而下的强制性制度变迁为主,高校之间的差距被不断拉大。我国的高等教育财政拨款体制从基数加发展到综合定额加专项补助,再到新出现的基本支出预算加项目支出预算的模式,都是以政府为主导推行的变革。可以说我国高等教育资源配置制度的变迁基本上仍是自上而下的强制性的制度变迁方式。我国的高等教育资源配置制度并没有摆脱计划经济体制下那种政府对高校的完全控制,高校很大程度仍还是政府的附庸。在高等教育资源配置的过程中,高校的主体地位没有得到真正的体现,高校之间也没有形成一种公平公开的自由竞争的关系,高等教育资源投入渠道单一,分配格局僵化。一方面,我国高等教育资源还主要依靠国家的财政投入,而由于信息不对称,国家很难全面科学的对投入效果进行衡量,所以国家的投入多是考虑的可见的效果如教育规模、基础建设等方面,而很少考虑到教育的质量,这也客观上助长了现在高校的大兴土木搞基础建设,大学成了只见大楼不见大师的场所。另一方面,我国各地区之间发展不平衡,地区差异较大,各地高校面临的问题和条件也各不相同,一刀切的改革模式和强制性的变迁推动,使许多高校在变革中产生了许多新的问题。比如实行的综合定额加专项补助的拨款模式和财政分级负责分级管理的财政体制,在我国推行分税制后的环境下,由于各地经济发展的极度不均衡,就更拉大了我国部属高校与地方高校之间、经济发达与经济落后地区高校之间的教育财政的差距,造成了更大的不公平。例如,属于部属和“985 工程”高校的复旦大学每年获得的专项经费就高达 12 亿元,但同样规模的,属于“211 工程”高校的武汉理工大学每年仅能获得专项经费约 2 亿元。^[5]其差距之大可见一斑。

(二)高等教育资源配置中市场性缺失,导致配置效率低下

随着高等教育体制改革的深入,我国在高等教育资源配置中虽说也引入了市场机制但是资源配置的主体仍是计划调节,市场配置只能居于次要的地位。高等教育资源配置仍是过分依赖于政府调控,没有充分发挥市场的基础性作用。历史上我国高等教育资源

配置的三种主要的拨款模式都无法准确的反映出高校教育经费的使用效率,这些政府主导的拨款模式的片面性刺激高校只重视硬件却忽视软件,只重视大楼的建设却忽视人才的培养,学校重复建设,千校一面,教育资源的使用效率低下,造成了高等教育资源一方面极端稀缺,另一方面又浪费严重。政府为高等教育服务进行统一定价,无法反应出不同教育服务的成本支出,也无法反映经济社会发展的实际需要,教育与社会脱节,高校也缺乏对接市场服务社会的激励。这就造成高校在现有制度环境下为了追求自己的利益最大化,就必然以最低的成本提供最低水平的服务,现有的高等教育资源配置制度既无法激励高校提高自己的教育科研服务的水平,也无法激励高校实现资源效益的最大化。

(三)高等教育资源配置中学术性力量的不足,导致高校丧失活力和创造力

学术性是大学的本质属性,也是大学区别于其它社会组织历经千年屹立不倒的根本原因。因此,大学内部的学术性力量应该是具有举足轻重的地位的,代表了大学围绕高深知识所进行的一切活动的利益和逻辑,大学本质上讲应该是一个学术性机构。但由于我国高等教育发展的先天不足,政府行政力量的绝对主导,使得目前高校内部的行政化、官僚化倾向十分严重,高校更像一个政府机关,职位看级别,领导靠任命,学术成为了手段,成为了向上晋升做官的手段,而不是最终的目标。高校内部“权”、“利”横行,究其根本就是因为高等教育没有立足于自己的本质属性学术性,学术性力量无法在内部形成一支强大的制衡性力量,行政性和经济性的发挥失去了方向和目标,最终导致了许多问题的出现,也就毁了高等教育的良性发展,让高等教育资源配置失去效率和公平,变成了权力意志、金钱至上。

三、对我国高等教育资源配置制度变迁未来的思考

在转型期我国社会由计划经济体制向市场经济体制转变的大背景下,与之相关的所有社会资源的配置都面临着新的选择与重建。通过上文对我国高等教育资源配置制度变革的历史分析我们发现,高等教育资源配置转换的过程就是配置主体产权(配置力量)不断调整与选择的过程。由于我国的高等教育制度是典型的“后发外生型”,是近代通过学习和照搬西方的高等教育制度建立起来而不是自然演变形成的,所以在建立之初,国家行政性的力量就占据了绝对的主导地位,而作为其本质属性的学术性和学术力量则一直很弱小,至于经济性的力量,也是在改(下转第 38 页)

节、母亲节等节日在校园内悬挂以感恩为主题的标语牌;对冷漠无情、不懂得感恩、不会感恩、忘恩负义等现象进行揭露和批评,对感恩图报、施恩不图报的行为及时进行宣传和表扬。第三,要分别对贫困生与普通学生实施不同的感恩教育。既要使贫困生接受与普通学生相同的共性教育,同时结合贫困生的实际,从隐私保护、心理承受力、个人兴趣、价值取向等方面实施个性化的教育,为他们身心健康成长创造良好的条件。最后,教师要身体力行,做感恩的典范。学生具有天然的“向师性”,教师的一言一行、一举一动都会影响学生,因此,教师要以身作则,言传身教,用高尚的人格教育影响学生。教师要常怀感恩之心、仁爱之心,主动为困难学生排忧解难,在生活上予以力所能及的资助和关心,在学习上多鼓励和帮助,使他们感到关

爱 and 温暖,学生受此影响也会常怀感恩之心,主动关心帮助他人。

普鲁斯特说:“让我们感激那些令我们快乐的人;他们是浇灌我们心灵的可爱园丁。”通过高校全过程、全方位和个性化的资助服务,当贫困学生能有意识和无意识的反思那些能增加他们快乐和幸福的人时,感恩之情油然而生,他们就会在感恩中快乐生活,健康成长,我们的教育目标就会实现。

参考文献:

[1]杨雪琴.和谐社会视野下高校贫困生感恩教育探析[J].黑龙江高教研究,2011,(12).

[2]何安明,刘华山.感恩的内涵、价值及其教育艺术探析[J].黑龙江高教研究,2012,(4).

(责任编辑:孙宽宁)

(上接第27页)革开放后市场经济开始建立的时候,才显现出来的。^[6]我国高等教育制度的特殊性也使得我国高等教育资源配置制度变迁的过程是一个由政府行政管制的资源在一定的约束条件下不断让渡给其他配置主体的过程:被市场机制替代的资源、回归学术力量的资源、一个新规制下的政府对那些难以内部化的外部性进行干预的资源。^[7]这个过程还将持续下去,因为中国还处于转型期之中,社会经济、政治体制的改革还将不断深入,高等教育资源配置制度内部三种力量之间的动态博弈也将在内外部条件的不断变动下持续进行着。寻求我国高等教育资源配置的最优解不是本文的目的,不过通过上文的理论探讨和历史分析,本文试图寻求一个高等教育资源合理配置的应然状态,以期对我国高等教育资源配置制度的未来发展方向有所启示。

由于我国高等教育制度建立和发展的特殊性,在高等教育资源配置制度的建构和发展中我们不能照搬国外的经验,而应该立足国情,在三种配置力量之间寻求一个适合的相对均衡点,从而实现我国高等教育资源的合理配置。这个相对均衡点我们认为表现为:学术力量是高校的根本和灵魂,所以高校自主应该是立足点和基础;市场力量是效率的源泉,是十分稀缺的教育资源能够发挥作用的基础,所以要保障市场机制对教育资源配置起基础性的作用;政府行政力量是维护教育公平性,防止市场失灵现象的重要保障,政府也还是高等教育的主要举办者和投资人,所以政府的调控是关键。这个相对均衡是一个动态的平

衡,是需要通过制度环境的不断成熟、制度设计的不断完善和制度建设的不断推进来实现的。因此,我国高等教育资源配置制度的变迁就应该是立足于高等教育的学术性,努力扩大高校自主权,使高校成为真正的办学主体;立足于高等教育经济性,引入市场机制,大力兴办民办高校,拓展高校收入渠道、引导社会捐款,建立合理的高校内外部竞争机制,合理配置高校内部资源,真正发挥出市场的基础性作用;转变政府职能,加强政府的服务职能和宏观调控职能,充分利用政府部门掌握的信息和资源,做好顶层设计,推动高等教育的良性发展,杜绝市场可能带来的片面追求利益、缺乏公平性等现象的发生,发挥好政府的关键性作用。这是高等教育资源配置制度建设的一种应然状态,也是我国高等教育资源配置制度变迁未来发展所应该努力的方向。

参考文献:

[1][2]吴国生.高等教育资源配置的三种力量理论及对我国的现实意义[J].中央财经大学学报,2008,(6).

[3]杨钊.以绩效为基础的高等教育资源分配——比较的观点[J].教育发展研究,2008,(7).

[4]徐丰华.从计划到市场:论我国高等教育资源配置的转型[D].湖南师范大学,2011,35.

[5]张炜.资源配置公平视角下的高等教育财政拨款模式[J].江苏高教,2008,(5).

[6]张侃.问题与出路——我国大学制度变迁分析[J].当代教育科学,2010,(11).

[7]康宁.中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新[M].北京:教育科学出版社,2005,249.

(责任编辑:刘丙元)