

普及化高等教育时代中国院校市场改革前瞻

肖福军^{1,2}

(1. 厦门大学 教育部高等教育学博士生访学基地, 福建 厦门 361005; 2. 中国人民大学 教育学院, 北京 100872)

摘要: 中国即将进入普及化高等教育时代,“面向现代化、面向世界、面向未来”,我们应当追求规模、质量、结构全方位卓越的普及化。院校市场改革是实现该远大目标的突破口与关键方式之一。文章阐释了普及化高等教育与院校市场的内涵及二者相辅相成的关系,分析了我国院校市场发展现状,辨识了我国院校市场面临的国内外新形势。面向普及化高等教育时代,我国应健全法制环境,加强政策引导,使院校依法自主合理定位;关注民办教育公共性,避免误读与偏见,鼓励民办高校发展;营造开放环境,激活声誉机制,使院校间自由竞争与合作;践行有限政府理念,运用负面清单制度,落实院校自主权;迈向全球院校市场,增进高等教育服务贸易,提升院校国际竞争力。

关键词: 普及化高等教育; 院校市场; 院校市场制度; 院校市场改革; 高等教育市场

中图分类号: G640

文献标志码: A

文章编号: 1673-8381(2018)04-0010-09

近年来,中国即将进入高等教育普及化阶段成为社会共识:2016年4月,教育部《中国高等教育质量报告》称,“预计到2019年,高等教育毛入学率将达到50%以上”;2017年1月,国务院印发的《国家教育事业发展规划“十三五”规划》提出“2020年,高等教育毛入学率达到50%”;此外,还有诸多学者提出了各自对中国实现普及化时间的预测。参考世界各国高等教育规模演变情况,我国高等教育向普及化阶段迈进是必然趋势。加之我国人口规模庞大、院校数量众多、学校硬件状况有所改善以及政府大力支持高等教育建设的国情等条件决定了我国高等教育在规模扩张(即数量指标)方面较易实现普及。但需要警惕的是,我国不能因数量的繁荣使质量的落后成为内忧。“面向现代化、面向世界、面向未来”,我国高等教育欲克服仅仅关注规模扩张的短视行为,改变质量提升滞后的积习,转向内涵式发展之路,不应以初步达成数量指标而止步,而应继续追求更加远大的目标——卓越的普及化高等教育,即在毛入学率超过50%后,为顺应社会进步、满足社会需求而演化出的具有规模适宜、结构合理、质量优良等特征

的全方位协调发展的普及化高等教育系统(以下简称“卓越的普及化”)。

摆在我们面前的问题众多,如怎样应对学生的数量增长与需求多样化,如何提高各类型院校的办学质量等。“卓越的普及化”任务如此艰巨以至于仅靠政府一方之力难以实现,需要转向高等教育市场制度,进而发挥社会各主体的力量,依靠“看得见的手”(政府)、“看不见的手”(市场)、“隐形的眼睛”(声誉)共同推进。需要把握的关键之处在于院校的数量、质量是高等教育系统中的重要要素,但二者之间存在一个关键中介——结构。只有适宜的数量以合理的结构为中介而组成的高等教育系统才能整体提升高等教育质量,若本末倒置则会适得其反。院校市场作为“结构的综合体”,在高等教育系统的数量与质量之间发挥关键作用,一定程度上可称院校市场为高等教育系统的“神经中枢”。

一方面,目前国内外关于高等教育普及化的研究主要聚焦于普及化的本体论、部分国家或地区普及化情况、某类型院校普及化应对策略、普及化的比较研究、大众化向普及化阶段过渡的研究

收稿日期: 2018-03-09

作者简介: 肖福军, 博士研究生, 从事教育经济与管理研究。

网络出版时间: 2018-06-26

网络出版地址: <http://kns.cnki.net/kcms/detail/32.1774.G4.20180626.0946.004.html>

等。另一方面,关于院校市场的研究散见于少数与高等教育市场相关的文献中,其只是对院校市场的初步探讨以及部分国家院校市场发展现状的简介,并未对院校市场开展深入研究且未受到应有的重视。基于此,文章将高等教育普及化与院校市场相结合加以研究:立足于我国高等教育发展现状,放眼即将来临的普及化高等教育时代,顺应高等教育市场化转型的趋势,选取院校市场视角并将其深化到制度层面,倡议进行前瞻性的院校市场制度改革,从体制机制上提出改革方略以促进我国高等教育向“卓越的普及化”迈进。

一、普及化高等教育与院校市场的内涵及其关联

(一) 普及化高等教育的概念与理念

“普及化高等教育”是形容词加名词构成的名词性短语,指“高等教育普及化阶段”,意为高等教育发展进入普及化阶段,即学界公认的高等教育毛入学率超过50%。文章采用“普及化高等教育”一词旨在构想未来我国高等教育进入普及化阶段时,高等教育系统的理想状况,将其与目前高等教育发展状况相对比以锁定差距所在、辨识改革方向。

普及化高等教育的内涵丰富而深刻,具备与社会发展相适应的现代化理念。别敦荣、王严淞指出,普及化高等教育的理念包括“平民教育、个性教育、包容教育、开放教育”,这四种理念分别意指“扩大受众范围,强化服务平民大众的教育宗旨,高等教育目的与普通民众生活和一般社会生产联系更为紧密”;“采取更加富有弹性的选课制、学分制、转专业制、跨专业或多专业培养制以及跨校或跨国学习制,以提高高等教育的适应性”;“对受教育者背景、动机的包容,还包括文化的多元性”;“高等教育全面融入社会,社会全面参与高等教育”^[1]。普及化高等教育不仅仅意味着毛入学率达到50%以上,还要使全社会劳动人口接受过高等教育的比率达到半数以上甚至更高。因此我们应当追求以上四种理念的扎实践行、教育质量的全面提升,为增进社会公平提供支持。

(二) 院校市场与院校市场改革的内涵

院校市场虽然与高等教育结构、高等教育分类、高等教育生态系统、高等教育供给侧结构等为

人熟知的概念有相似之处,但其内涵的丰富性与研究意义的重要性尚未得到广泛传播。

1. 院校市场及其运行机制。早在1983年,伯顿·克拉克(Burton R. Clark)就提出了“院校市场”的概念,是其上位概念“高等教育市场”的子部分(其他两部分是劳动力市场、消费者市场)之一。克拉克认为:“院校市场是各院校彼此相互影响而不是与消费者或受雇佣者相互作用的场所。院校之间的关系主要由它们消费者和内部劳动力市场的性质以及各院校当时所处的地位来决定,声誉成为主要的交换商品。……计划经济试图废除院校市场,对院校进行计划和指导,而不是鼓励院校之间相互竞争。”^[2]蒋凯将克拉克定义的院校市场解读为“院校之间由于地位和声誉而形成的竞争”^[3]。

基于以上观点,为凸显制度对高等教育发展的重要意义,我们将院校市场的内涵深化到制度层面,从外部的“表型”和内部的“基因”两个维度整体性描绘“院校市场制度”。第一,院校市场是位于高等教育系统中院校层面的全体院校的活动平台,以个体院校为最基本参与者,各院校独立自主地展开竞争与合作。第二,院校市场的核心机制包括开放准入、自由竞争、声誉评价、动态演化等。

院校市场是通过将市场的原则、价值、机制等创新性地应用于高等教育系统中的院校层面而得以丰富和深化的,它使院校认识到其所处的市场环境,能够激发院校办学活力。健康的院校市场至少应当具备以下核心机制。

一是开放准入机制。该机制指院校市场是开放融通和自由准入的,而非封闭和垄断的。院校市场是一个开放系统,院校的创设是向社会开放的,促使院校市场活动主体增加数量和丰富类型,更大范围的开放意味着院校要参与境外院校市场的博弈;院校市场中不同类型或层次间的院校是相互融通的,保证了学生和教师的流动空间广泛与渠道畅通。开放融通和自由准入机制的有效运行能够防止垄断,为自由竞争提供基础,能够增强院校对外部竞争始终存在的危机意识,能够确保院校为在市场中取胜而主动出击、产生创新行为。相反,若院校处于封闭和垄断的市场之中自然会丧失竞争意识和创新精神,导致故步自封,甚至被

不正当竞争或政策突变所淘汰。

二是自由竞争机制。该机制指院校市场中各院校以独立自主的身份平等地参与市场自由竞争。独立自主的地位指院校具有“办学和改革的自主权”^[4],能够独立自主地制定自身的改革和发展战略;自由竞争是一种过程而非状态,院校间的竞争是自由平等的,并无因行政级别或因资源实力差距而产生的等级差别。院校市场中的竞争有一个特点值得注意,即竞争一般源于相同类型或层级的院校。自由竞争机制之所以重要是因为在与其他院校竞争的过程中能够减少市场无知、产生创新行为,正如弗里德里希·冯·哈耶克(Friedrich von Hayek)所说的“作为一种发现过程的竞争”^[5]。只有保持自由竞争机制的运行,才能保证各院校为竞争而创新和为创新而竞争的良性循环。除竞争外,院校间还有多种形式的合作,而合作的目的仍然是为了与其他院校竞争而在市场中胜出。

三是声誉评价机制。该机制指院校市场中院校信息透明度高,各类院校的地位主要通过声誉机制由社会公正评价,而非仅凭资金、规模、师资水平、生源质量等数量指标,更非由行政命令直接指定。需要注意的是,不同类型院校的评价标准是多元的。阎凤桥指出:“一所大学的声誉就是其办学质量的综合反映。一个良好的声誉机制,可以引导大学为保证和提高办学质量而树立声誉,于是声誉对于大学行为产生正向激励作用。一个不良的声誉机制,则会使大学沽名钓誉,舍本逐末。”^[6]因此,只有良好的、多元的声誉评价机制的运行,才能发挥院校的能动性、调动院校的积极性,为各类院校的发展提供良性指引。此外,以社会评价方式进行的良性声誉机制还是“隐形的眼睛”^[7],承担院校市场中的监督者角色,为监督和规范各院校的市场行为服务。

四是动态演化机制。该机制指面临社会经济发展及高等教育的需求扩张,院校市场中各院校独立自主地展开自由竞争。从演化视角来看,院校市场中同时存在“选择”和“变异”且互相渗透,各院校类型的结构、比例、地位格局没有“标准答案”——并非静态固化,而是动态演化的,本质原因在于市场是一种过程——“市场正是一个基于多样性条件的市场过程以寻找答案的机制,也就

是一种‘社会试验机制’”^[8],在竞争过程中演化。简单讲,在自由竞争的过程中该机制既使得院校自身发展,又导致院校市场格局的动态演化,是一种“‘无设计师的设计’的适应过程”^[9]。该机制与受行政计划指令的严密管制的院校结构不相容。

2. 院校市场改革的内涵。院校市场改革是立足于一国高等教育生态,评估院校市场的现实状况,结合世界高等教育发展趋势,向院校市场发达、先进的国家学习与借鉴,从制度方面入手,改革不利于院校市场发展的外部制度环境,改革院校市场内部存在问题的要素与机制,以达到激发院校市场中各类型院校的办学活力,促进院校间的竞争与合作,推动院校市场良序运行,进而为高等教育改革做出贡献的目的。

院校市场改革的路径可分为两类:一是自上而下的,即国家或地方政府主导的宏观指导性改革;二是自下而上的,即院校层面自发进行的微观自主性改革。两种路径互为促进,相得益彰。院校市场改革的实施思维是相同的,是一种制度性或体制机制性的改革,即引入和确立多种市场机制于院校总体,确立市场机制和市场过程在院校层面的合法性,进而通过市场的筛选,使院校优胜劣汰而自然演化出符合市场需求的院校数量、结构。院校市场改革还通过向各院校提供所属类型的标杆和发展方向,激发自主活力和改革动力,使各院校积极主动参与市场博弈,提高竞争力。

(三) 普及化高等教育与院校市场改革相辅相成

普及化高等教育的理念与院校市场的特性有机结合,与中国院校市场亟待进行的改革相辅相成,互为促进。院校市场的改革与健康有序运行有利于促进院校之间在自由竞争与合作中繁荣发展,从而使得高等教育供给侧进行结构性改革并引入持续动力,进而使普及化高等教育内涵式发展进程加快,实现普及化高等教育的理念与使命。

1. 普及化高等教育的理念与院校市场改革方向相适应。理念对改革有强大的引领作用。普及化高等教育的“平民教育、个性教育、包容教育、开放教育”理念为院校市场改革指明了方向。面向普及化高等教育时代的院校市场改革方向与这些理念相呼应,它同样倡导开放和包容并促进院校提供平民和个性化教育服务:院校市场是开放

系统,向社会开放自由准入——任何个人、组织在满足资质门槛的前提下都可申请创办院校,同时需要接受社会监管;社会人士或团体创办的院校因出资人各自的资金规模、学科偏好、师资队伍等不同,各院校有各自的办学定位和宗旨,为满足市场多样化需求而提供平民的、个性化的教育服务,院校之间形成竞争或互补,经过自由竞争、优胜劣汰,最终逐渐演化成类型齐全、实力强劲并保留每个院校发展潜力的院校市场。

2. 普及化高等教育的实践要求与院校市场改革目标相契合。别敦荣等指出,普及化高等教育的实践要求是“构建面向全体国民的高等教育体系,创造个性化的高等教育模式并建立社会化的高等教育运行机制”^[1]。相应地,院校市场改革的目标是形成院校类型的多元、倡导院校举办者向社会开放,一方面以应对高等教育普及化阶段适龄学生和非传统学生数量的增长,另一方面满足学生群体中的多样化需求。院校市场改革的目标还要求院校面向全体国民开放招生,基于各院校办学定位差异而建立起丰富的高等教育体系,革新从学校固有师资出发给学生设立封闭性的“固定套餐”,真正做到以学生为中心,从学生发展的角度出发,让学生能采取“自助餐”的方式来制定和践行适合自己的培养方案,接受个性化的高等教育。

3. 普及化高等教育的“新结构”与院校市场改革路径相一致。别敦荣指出:“普及化高等教育的个人功能和社会功能具有新的内涵,且这些新功能是通过新的结构实现的。”^[10]作者将别敦荣主张的四个结构进行了简要概括:“地区结构”指经济发达程度不同地区的院校类型布局的差异;“层次结构”指有本专科教育和研究生教育层次之分,……同一层次的高等教育有水平之分;“科类结构”指更趋合理,不同层次高等教育科类之间的比例关系趋于稳定;“形式结构”指高等教育组织形式实施的结构多样化^[10]。显然,“新结构”是院校市场改革应当采取的路径之一,“新结构”的多样化与健全的院校市场中倡导的院校类型多元、布局平衡直接对应:不同地区分布适合各自需求的各层次的院校。而科类结构和形式结构加以深层次地对比也不难发现,其与院校市场的主张是一致的,即同院校类型多样随之而来的是科类结构的趋异和互补、多种教育形式的运用等。

二、中国院校市场现状分析

我国高等教育迈向普及化阶段是必然趋势。为追求“卓越的普及化”,在阐释院校市场及其改革内涵的基础上,我们还需要分析当前院校市场发展现状,辨识其不足之处,以便前瞻性地提出改革建议。

2016年,全国各类高等教育在学总规模达到3 699万人,高等教育毛入学率达到42.7%^[11]。截至2017年5月31日,全国高等学校共计2 914所,其中,普通高等学校2 631所(含独立学院265所),成人高等学校283所^[12]。总体来讲,我国高等教育规模已经很大,但是仅通过学校数量、在学总规模难以对院校市场进行深刻把握,需要进一步分析。

(一) 类型、层次多元,公办院校占绝对优势

由于上述两个数据源中只有民办普通高等学校数这一总量,而本科、高职层次没有民办院校的具体数据,影响分析比例,因此,作者退而求其次使用数据较为全面的《中国教育统计年鉴2015》^[13]。相关数据如表1所示,文章计算出各类高等教育学校(机构)数中民办院校所占比重,除独立学院、民办的其他高等教育机构两类本身就是全部民办外,其余类型民办院校比重都偏低。从中我们可以发现,我国院校市场中各类型院校齐全,人才培养层次分明;公立院校在数量方面占据绝对优势,民办院校数量不足三成(占比28.63%)。

表1 高等教育学校(机构)数

	院校总数(所)	民办数(所)	民办比例(%)
(一) 研究生培养机构(不计校数)			
1. 普通高校	575	5	0.87
2. 科研机构	217	—	—
(二) 普通高等学校			
1. 本科院校	1 219	423	34.70
其中:独立学院	275	275	100
2. 高职(专科)院校	1 341	310	23.12
(三) 成人高等学校	292	1	0.34
(四) 民办的其他高等教育机构	813	813	100

数据来源:《中国教育统计年鉴2015》。

(二) 院校市场垄断,院校自主权受限

由上文分析可知,目前民办院校数量较少并

且办学层次较低,这是由当前我国院校市场垄断所致的。经济学的洞见为分析院校市场提供了视角——如伊斯雷尔·柯兹纳(Israel Kirzner)所言:“竞争无障碍存在的充分必要条件是任何市场活动中的完全自由进入”^[14]。院校市场究竟是竞争的还是垄断的,根本区别在于是否自由进入。目前我国的院校市场,虽然院校数量众多,且有各自层次、各自类型,且在录取学生、招募师资、募集资金等方面展开着某种竞争,但这种竞争的自由度是极为有限的。我国院校市场的垄断体现在公办院校一家独大,而民办院校夹缝中生存,至少表现在三个方面:数量规模上,民办院校占据院校总数不足30%;政策环境上,创办新的民办院校必须选择归类到营利性或非营利性并且随之而来的不同“待遇”,这种“进入不自由”给民办教育企业家造成了困扰;身份地位上,公办、民办院校不能以平等的身份参与市场竞争。此外,所有院校还共同面临来自院校市场外部的垄断,即“对竞争的政治限制”——由于现行管理体制原因束缚了院校自主权,院校难以自由地在市场中展开竞争。

(三) 缺乏良性声誉机制,院校身份固化

我国院校市场信息透明度不足。以新近公布的“双一流”建设名单的民间讨论为例,如“双一流”评选标准并未公开,某些院校的传统优势学科“落榜”等。此类事件由于信息透明度低,各院校及社会民众难以获得影响自身决策的关键信息,造成民众困惑不解。按经济学的观点,不完全信息会导致声誉机制出现。“声誉机制是维护社会合作的最重要机制之一。在信息不完全时,理性的参与人有积极性建立一个‘合作型’的声誉,从而获得合作带来的长期收益。”^[15]由于我国院校市场中各院校的地位及其声誉通常是由政府“派位”指定而并非主要由市场筛选而来的,因此我国目前缺乏良性的声誉机制。阎凤桥指出:“一旦这种官方制定的声誉和地位系统被固化,实际上就阻碍了通过民间建立大学声誉系统的可能性。那没有列在名单上的大学即使努力和进步,也没有提高声誉和地位的希望,长此以往也就容易丧失进步的激励。而那些位列名单上的大学则会高枕无忧,失去继续提高的动力……还会导致某些腐败行为的产生。”^[6]从整体上看,我国院校市场的自发演化生态过程中断多年,目前的形态是由外

部力量决定的并且没有实质性变动,缺乏市场的洗礼,身处其中的各院校身份固化严重。

(四) 院校趋同发展,院校市场封闭

院校市场中存在少数院校之间互相模仿或某一类型院校内部的卓越院校引领发展方向实属正常现象,但是像我国这种大规模的、跨类别的趋同发展则是非常态的、异化的。院校趋同发展的原因至少有两个方面。第一,院校在计划模式下缺失自主权,自我迷失。史秋衡指出:“在高度集中的计划模式下,高校长期在一种自我角色缺失的状态下发展,千校一面,成为政府的附庸和下属机构,根本没有自主规划、自谋发展的动力。”^[16]第二,经费配置模式导致各院校发展战略、行动趋同。周光礼指出:“中国的市场模式不是真正意义上的市场模式,公办大学和民办大学实质上都处于官僚控制模式之下,相同的激励机制导向使中国民办大学与公办大学也呈现出趋同性。”^[17]院校市场的封闭则体现在我国仅有极少部分中外合作办学院校,而没有独立的境外院校进驻办学。院校市场改革是解决院校趋同发展、封闭的方式之一,值得开展,从机制上改革趋同发展、封闭的源头。

三、中国院校市场改革面临的高等教育发展形势

在深入分析我国院校市场发展现状后,我们明确了目前存在的问题,为明晰院校市场改革方向,需要认清院校市场改革面临的国内外高等教育发展形势。

(一) 国际高等教育发展形势

1. 当前形势:高等教育全球化和市场化。伴随全球化进程加快,国际交往持续密切,在教育领域,高等教育同样是跨国的、全球化的。高等教育被世界贸易组织(WTO)作为服务贸易对象之一,倡导高等教育国际的流动,因此,一国的高等教育国际竞争力与影响力显得尤为重要。同时,各国高等教育市场化转型,公私立高等教育界限模糊也是当前形势之一。各国政府对院校的资助额度及其所占院校经费来源比例逐年下降,这迫使院校采取面向市场筹资、与其他市场参与者展开合作、收取学费和把学生当作消费者来满足其需求等市场举措。为了提升高等教育竞争力,改革院校市场相对

封闭、活力不足等束缚高等教育活力的弊端,我国需要顺应高等教育全球化、市场化的趋势。

2. 未来形势:全纳、公平、优质的高等教育。2015年,联合国193个成员国一致通过《2030年可持续发展议程》,承诺提供包容和平等的各级优质教育;同年,世界教育论坛通过的《仁川宣言》提出了“面向2030年的教育行动框架”,勾勒出新的教育愿景:“确保全纳、公平、有质量的教育,增进全民终身学习机会”。两个文件中教育部分的内涵是协调一致的,其中“全纳、公平”与“包容和平等”密不可分,“有质量”又与“优质”相符合。未来几年我国高等教育即将进入普及化阶段,但我们追求的“卓越的普及化”要求数量、质量上全面的普及化,是需要以“结构”为关键中介的,而“结构”则需要通过院校市场改革这一制度改革来实现。因此,以上两个世界范围的文件中关于教育发展的目标和精神符合我国面向未来的高等教育发展方向,符合院校市场的改革方向,同属我国院校市场面临的国际形势。

(二) 国内高等教育发展形势

1. 系列政策为院校市场改革提供基础性支持。2010年颁布实施的《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》明确指出,高等教育应当优化结构,应当建立高校分类体系,实行分类管理,以促进高校在不同层次、不同领域办出特色。2012年《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》再次强调指出,探索建立高校分类体系,制定分类管理办法,克服同质化倾向。2017年9月24日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》,在谈及健全促进高等教育内涵发展的体制机制时指出,要“研究制定高等学校分类设置标准,制定分类管理办法,促进高等学校科学定位、差异化发展,统筹推进世界一流大学和一流学科建设”。史秋衡指出:“构建高等学校分类体系以指导高等学校多样化和有序化发展,已经成为包括我国在内的世界各国高等教育发展的迫切要求。”^[18] 我们应当珍惜已出台的政策文件,但要清醒地认识到高等学校分类体系和分类管理办法对院校发展多样化和有序化的指导作用是基础性的,而通过院校市场改革来完善市场运行机制、激发各类院校发展活力则是根本性的。

2. 影响院校市场的重要事件。一是“双一流”建设名单出炉。“双一流”建设名单引发全国热烈讨论,在众多声音中值得注意的是潘懋元先生的观点。潘懋元先生指出,“激发不同类型高校争创各种类型的一流”,“‘双一流’建设需要多样化的高等教育发展生态”,“竞争是高校实力提升的基础”^[19],主张把竞争性泛化到所有类型高校,通过竞争促进质量提高。而竞争机制正是院校市场的核心机制之一,该主张与院校市场改革相一致。熊丙奇认为:“没有一所世界一流大学,是靠行政计划计划出来的,这必须通过大学的平等竞争、自主办学建立。最重要的是,政府应该明确自身的责任。按照教育管办评分离的要求,政府应该做的是依法保障大学的投入,以及依法监督学校依法自主办学。也就是说,政府应该致力于给所有高校营造平等竞争的空间,通过鼓励大学自主办学,提高所有大学的办学质量,以满足受教育者的需求。”^[20] 院校市场改革同样致力于赋予大学自主权,主张各高校以平等的身份参与市场竞争。二是除“双一流”外,国家投100亿元建设中西部100所高校。对中西部高校的定向投资可以一定程度上缓解其经费紧张的情况,促进院校发展,不过就长远而言,这种单一的经费资助方式是不足的,需要全方位多角度进行。较为理想的方式就是进行院校市场改革,使得中西部高校能够获得自主权,与其他高校展开合作,进行公平竞争。

四、中国院校市场改革的前瞻性建议

改革是我国高等教育向前发展的主要动力源。在分析我国院校市场现状和面临的国内外高等教育形势的基础上,我们应珍惜已取得的成就,辨清院校市场改革的方向与存在的障碍。为更好地向普及化高等教育时代过渡,以及实现“卓越的普及化”的远大目标,我国需要进行院校市场改革。潘懋元先生指出:“中国高等教育结构与体系不可能预先完全计划好,而是通过宏观调控和市场机制的双重作用,加以动态调整。”^[21]¹⁴ 同样,院校市场改革致力于完善院校市场机制,而非指定“理想的”院校市场应该是什么结构和比例。为此,健全和完善院校市场机制重要的是从多方面来营造制度环境,为院校提供自主发展的制度保障,而非给其安排好座位。

(一) 健全法制环境, 加强政策引导, 使院校依法自主合理定位

院校市场改革需要政府的宏观引导与规范, 包括加快推动法治进程、切实落实政策安排等。以政府为主体推动的法治环境建设是市场健康运行的保障, 否则市场很难壮大, 也很难发挥全部作用。此外, 政府还需要制定多层级的政策引导各类院校的发展, 要改变以往计划经济的思维方式, 避免因信息不完备、过于理想化等因素导致的计划僵化。我国可以尝试借鉴美国“利用财政与立法等手段进行有限的、以调节公平为目标的宏观调控, 高等教育机构得以在市场中选择定位。历史、实力、区域发展、竞争、分工合作等因素都需要通盘考虑, 政府需要出台相对公平的政策, 特别是财政政策, 经过高等教育市场检验、社会评价以及高等教育机构的自我定位, 在一段时间内形成一个相对合理的层级结构”^[21]¹⁴。因此, 我们需要完善高等教育相关法律、健全大学章程, 使法律规定的高校权力落到实处, 使得院校在法治环境下有自己稳定的预期, 依据自身条件办学, 自行制定办学定位和战略规划。

(二) 关注民办教育公共性, 避免误读与偏见, 鼓励民办高校发展

在大众化进程中, 民办院校做出了突出贡献, 而在向普及化阶段过渡与今后向“卓越的普及化”迈进中, 民办院校依然是院校市场的重要组成部分。为此, 我们要增强高等教育的开放性, 开放民间办学, 鼓励社会资本举办或参与高等教育建设, 打破限制高等教育发挥更大社会作用的桎梏。民间有很大办教育的热情, 希望通过自己的努力来改善高等教育现状。虽然现在也有极小范围的创新和突破, 比如施一公等领衔创办的西湖大学, 但道阻且长。社会人士举办高等院校或参与院校治理可以有两种方式: 第一, 纯民营化, 在满足开设标准的前提下, 开放民间办学, 允许与公立高校以平等身份参与公平竞争; 第二, 公共产品民营化, 由民间团队来运营公立高校。目前已有的做法是国有民营二级学院, 即独立学院取得了一定成绩, 但仍有待进一步开发新的运营模式。

(三) 营造开放环境, 激活声誉机制, 使院校间自由竞争与合作

高等教育发展不应以少部分院校为中心, 其

他院校沦为附庸, 而要营造去中心化的、开放的院校市场环境。院校间的差别应当是类型或定位不同而非有“高低贵贱”之分, 各高校在院校市场中可以自由竞争、自由发展, 优胜劣汰。

去中心化意味着多样化。有学者指出: “多样化、可持续是高等教育现代化的基本道路。高等教育系统的健康性是实现高等教育自身和社会可持续发展的基础。健康性的现代高等教育系统必须在理念上突破精英化、同质化、单一化局限; 在制度层面, 形成在目标、性质、类型、层次等方面具有足够灵活性和多样化的体系; 在实践层面, 必须探索不同性质和类型的高校在学科专业建设、人才培养、科学研究、社会服务等方面的不同特点。”^[22] 目前我国高等教育的发展是围绕“国家集中式建设”展开的, 短期内“集中输血”会塑造一批高校使其茁壮成长。姑且不论对其他高校是否公平或产生其他负面影响, 从动力来源这一角度看, 这使大学产生路径依赖, 适应了“等靠要”财政拨款的“输血”方式, 而对院校自身“造血”的能力没有系统地生成, 长期看对高校的发展也是一种制约。

此外, 为避免行政色彩过浓的行政评估, 在教育行政部门开展的院校质量评估之外, 我国应当适当开放规范的社会第三方评价机构对院校各方面质量开展评价, 使声誉机制能够发挥作用, 使得一所院校的声誉能够体现其办学质量, 接受学生及其家长、教师的监督, 让院校市场真正“活”起来。

(四) 践行有限政府理念, 运用负面清单制度, 落实院校自主权

高等教育具有一定公共产品的属性, 这是政府管制高等教育的合法性来源之一, 但政府的管制应当是有界限的, 而非事无巨细, 事必躬亲。计划经济时代和历史上对高等教育的管制造成的后果已经证明, 若大学的行政化色彩过浓, 政府对高等教育的管制过严, 会使院校办学机械僵化, 难以及时回应社会需求等。

“实践中, 政府可以是高等教育改革的发起人或资助者, 高等教育改革也需要政府的大力支持, 但高等教育改革的第一责任人或实施者绝对不能是政府, 而必须是大学本身。”^[23] 因此, 我国需要践行有限政府的理念, 切实转变政府职能。政府

对高等教育的管制应该以不同的方式、不同的程度存在,公立高校既可以由教育行政部门直接经营,又可以采取合同委托形式交由教育企业家经营;对民办高等教育进行一部分补贴来实现高等教育的公共利益,实现公办高校与民办高校的优势互补,以此给院校市场的改革提供有力保障。

院校是否拥有自主权是院校市场中赋予院校主体地位和激发能动性的关键所在。我国有关法律法规规定的办学自主权,至今尚未得到切实落实。秦惠民指出:“高等学校享有的公法权利与其承担的公法责任仍不相匹配。目前《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》等教育法律规定的高等学校‘依法自主’享有的办学权利,实际上还没有真正落实到位,还没有从根本上解决大学依法自主办学的问题。”^[24]为此,我们需要运用负面清单制度改革政府对大学的干预,厘清政府与院校各自的权力边界。

(五) 迈向全球院校市场,增进高等教育服务贸易,提升院校国际竞争力

《服务贸易总协定》(GATS)把教育视为需要自由化的服务部门,需要接受贸易规则的监管。高等教育作为服务贸易对象之一,它的强弱与否能够影响一国外汇收入、吸引全世界的高层次人才,是反映一国综合国力的窗口之一。在当前我国院校市场面临的全球化、市场化等国际形势之下,我们应当加快适应高等教育国际市场的竞争规则,以增强院校市场的国际化水平为突破口,提高我国高等教育的国际竞争力,拓展我国院校市场的范围,参与全球院校市场的竞争,提高我国高等教育的国际形象和影响力,“提升参与全球高等教育治理的能力”^[22]。只有通过院校市场制度改革,向全球化转型,迈向全球高等教育市场,我们才能清晰地认识世界高等教育发展的趋势和潮流,才能清醒地发觉我国院校市场与高等教育发达国家的差距,才能明确地提出积极参与全球高等教育竞争更有针对性的改革目标与举措。因此,改革我国院校市场以符合全球院校市场竞争规则,是参与全球竞争需要踏出的关键一步。在改革国内院校市场的过程中,我们既要吸收全球院校市场的优点,又要规避其可能存在的风险,只有这样才能顺应高等教育国际化趋势,参与全球院校市场竞争,增进我国高等教育服务贸易发展。

总之,高等教育普及化是高等教育发展的一个过程或一种手段,普及化高等教育时代是高等教育发展的一个阶段,我们应当追求“卓越的普及化”,致力于实现新的教育愿景:确保全纳、公平、有质量的教育,增进全民终身学习机会。院校市场改革是实现此愿景的一种关键方式,值得重视。正如“培育恰当的制度是一项永远不会彻底完成的工作”^[25],现实中院校市场改革固然可能会进展缓慢,却需要各方共同努力。

参考文献

- [1] 别敦荣,王严淞. 普及化高等教育理念及其实践要求[J]. 中国高教研究, 2016(4): 1-8.
- [2] CLARK B R. *The higher education system: academic organization in cross-national perspective* [M]. Berkeley & Los Angeles: University of California Press, 1983: 162.
- [3] 蒋凯. 美国、英国、澳大利亚高等教育市场的形成与发展[J]. 清华大学教育研究, 2016, 37(2): 15-23.
- [4] 王建华. 重申高等教育体制改革[J]. 教育发展研究, 2018(1): 1-6.
- [5] 弗里德里希·冯·哈耶克. 作为一种发现过程的竞争——哈耶克经济学、历史学论文集[M]. 邓正来,译. 北京:首都经济贸易大学出版社, 2014: 33.
- [6] 阎凤桥. 大学的办学质量与声誉机制[J]. 国家教育行政学院学报, 2012(12): 16-20.
- [7] 张维迎. 市场的逻辑[M]. 上海:上海人民出版社, 2010: 17.
- [8] 尼古莱·J·福斯. 奥地利学派与现代经济学[M]. 朱海就,等,译. 北京:中国社会科学出版社, 2013: 120.
- [9] 刘业进. 经济演化:探索一般演化范式[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2015: 29.
- [10] 别敦荣. 普及化高等教育的基本逻辑[J]. 中国高教研究, 2016(3): 31-42.
- [11] 2016年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. (2017-07-10) [2018-03-06]. http://www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/201707/t20170710_309042.html.
- [12] 全国高等学校名单[EB/OL]. (2017-06-14) [2018-03-06]. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A03/moe_634/201706/t20170614_306900.html.
- [13] 教育部发展规划司. 中国教育统计年鉴 2015[M]. 北京:中国统计出版社, 2016: 11.

- [14] 柯兹纳. 竞争与企业家精神[M]. 刘业进, 译. 杭州: 浙江大学出版社, 2013: 84.
- [15] 张维迎. 博弈与社会[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013: 176.
- [16] 史秋衡, 冯典. 转变政府调控方式 优化高校分层分类[J]. 高等教育研究, 2005, 26(12): 31-35.
- [17] 周光礼. 经费配置模式与大学战略选择: 中国大学趋同化的经济学解释[J]. 中国高教研究, 2015(9): 4-13.
- [18] 史秋衡. 国家高校分类体系及其设置标准实证研究[M]. 北京: 科学出版社, 2016: ii.
- [19] 潘懋元. “双一流”为高等教育强国建设注入强大动力[N]. 人民日报, 2017-11-19(05).
- [20] 熊丙奇. 世界一流大学不可能依靠计划建成[EB/OL]. (2017-09-22) [2018-03-06]. [https://www.wukong.com/answer/6468470255311126797/?iid=11168216768&app=news_article&wxsha](https://www.wukong.com/answer/6468470255311126797/?iid=11168216768&app=news_article&wxsha_re_count=2&tt_from=weixin&utm_source=weixin&utm_medium=toutiao_android&utm_campaign=client_share&from=timeline)
- [21] 潘懋元. 中国高等教育大众化的结构与体系[M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2009.
- [22] 中国高等教育学会专题研究组. 走向2030: 中国高等教育现代化建设之路[J]. 中国高教研究, 2017(5): 1-14.
- [23] 王建华. 重启高等教育改革的理论思考[J]. 高等教育研究, 2014, 35(5): 1-10.
- [24] 秦惠民. 从渐进放权走向法治——对高教简政放权的趋势解读[J]. 探索与争鸣, 2017(8): 42-44.
- [25] 柯武刚, 史漫飞. 制度经济学: 社会秩序与公共政策[M]. 北京: 商务印书馆, 2000: 590.

(责任编辑 刘伦)

Prospects for the reform of China's institutional market in the era of universal higher education

XIAO Fujun^{1,2}

(1. Visiting Base for Doctoral Students in Higher Education of the Ministry of Education, Xiamen University, Xiamen 361005;

2. School of Education, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: China is about to enter the era of universalization of higher education, geared to the needs of "modernization, the world and the future". We are supposed to pursue the universalization of higher education that is excellent in scale, quality, and structure. Institutional market reform is one of the breakthroughs and key ways to achieve this ambitious goal. The article explains the connotation of universalized higher education and institutional market, points out the complementary relationship between the two, analyzes the status of China's institutional market development, and identifies the new situations of China's institutional market at home and abroad. In the era of universalization of higher education, China should improve the environment of ruling by law and strengthen the guidance of policy in order to make institutions position themselves legally; pay attention to the publicity of private education, avoid misunderstandings and prejudices about private institutions, and encourage their development; create an open environment, and activate the reputation mechanism to ensure free competition and cooperation between institutions; implement the concept of limited government, use the negative list system, and put institutional autonomy into effect; march toward the global institutional market, improve trade in higher education services, and enhance the international competitiveness of institutions.

Key words: universal higher education; institutional market; system of institutional market; reform of institutional market; higher education market