

# 办学体制: 深化高教体制改革的关键

邬大光

**提要** 改革开放以来,我国的高等教育改革始终是以管理体制改革作为龙头来牵动的,先后尝试了宏观管理体制、内部管理体制、综合改革等。然而,如果仅仅是从领导被领导、管理被管理的关系层面改革高等教育显然已经不够,它需要在更深更广的层面上进行。办学体制是推动管理体制改革的**关键**。在办学体制没有根本触动的状态下,投资体制和管理体制以及政府与高校之间的关系是难以理顺的。

**关键词** 高等教育 办学体制 管理体制

**作者** 邬大光,厦门大学高等教育科学研究所教授、博士

在改革开放以来我国高等教育的一系列改革中,管理体制的改革始终是重中之重。然而,当人们一方面称道管理体制改革的进展时,另一方面又对进展中的改革不尽满意。我国高等教育管理体制改革如何再向前推进,已现实地摆在人们的面前。

在我国,人们往往认为高等教育管理体制改革的**关键**也就只是指理顺各级政府之间以及政府与高等学校之间的关系。然而,仅仅在这种层面上进行改革显然已经不够,它需要在更深更广的层面上进行。从改革高等教育的办学体制入手推动管理体制改革的是一种新的思路。因为在办学体制没有根本触动的状态下,政府教育主管部门之间以及政府与高校之间的关系是难以理顺的。从这种意义上讲,办学体制改革是深化高等教育改革的突破口。尤其是,根据十五大关于深化经济体制改革的精神,高等教育改革的诸多问题都将涉及到办学体制。这就要求我国的高等教育办学体制应该有一个比较大的突破。

## 一、我国高等教育管理体制改革的进展与反思

(一) 改革开放以来我国高等教育管理体制改革的成就

1985年中共中央发布的《关于教育体制改革的

决定》(以下简称《决定》),是指导我国高等教育改革的一个纲领性文件。《决定》直接指向了“教育体制”这一重大领域,对高等教育的意义更为直接和具体。在《决定》指引下,高等教育体制改革在一些领域取得了可喜的成就。

1. 突破高等教育管理体制中的条块分割。十一届三中全会以来,尤其是进入90年代以后,我国不断加强高等教育宏观管理体制改革的力度,采取共建、合并、合作办学、划转企业和科研单位参与办学与管理等多种形式实行联合办学,取得了重要进展。“全国普通高校从1994年最多时的1080所减至1996年的1032所,成人高校从1990年最多时的1321所减至1138所。与此对应,1996年,普通高校平均本专科生规模从1991年的1901人增至2927人,生师比从1991年的6.36:1提高到9.6:1。<sup>①</sup>合作办学已在全国范围内广泛开展,涉及200多所学校。

2. 中心城市办大学。我国高等教育体制的显著特点是办学主体单一,投资渠道单一,只有中央和省级政府有办学权。然而在70年代末和80年代初,许多城市,特别是经济比较发达的中心城市,出现了中心城市办大学的热潮。秦国柱博士认为:“所谓中心城市办学,主要就是指省级以下的地方政府牵头创办的高等学校。”<sup>②</sup>中心城市办学,突破了以往中央、省(自治区、直辖市)两级办学的模式,形成了新的中央、省、中心城市三级办学的体制。中心城市办学由

于面向地方,为地方经济发展服务,因而极大地调动了地方政府办学的积极性,较大地满足了部分地区的人才需求。同时,中心城市办学拓展了高等教育新的投资渠道,也为高等教育体系注入了新的活力。

3. 民办(私立)高等教育发展。改革开放以来,特别是由于多种经济成分的存在及其生产力水平的提高,使得民办高校的出现与发展有了客观基础。从1983年开始,我国第一批民办高校开始招生。进入90年代之后,尤其是邓小平视察南方讲话的发表,我国民办高等教育进入了新的发展阶段。1993年,国家教委发布了《民办高等学校设置暂行规定》,使民办高校的发展逐步走上规范化的轨道。到1997年时,经国家批准的具有颁发学历文凭资格的民办高校有20所;经省级政府批准的民办高等学校近千所。国家教委有关人士指出,民办高校这块已“初步形成了与普通高校,成人高校三足鼎立共同支撑中国高等教育的局面”<sup>⑧</sup>。现在,已涌现出了一批诸如北京海淀走读大学、西安翻译学院、山西自修大学、黄河大学、华南女子学院等办学效益好、社会信誉高的民办高等学校。

4. 强调政府转变职能和扩大高校自主权。长期以来,政府对高等教育“管得过多”、“统得过死”,其后果是高等教育的运行机制僵化,缺乏应有活力。为此,《决定》要求国家及其教育管理部门要加强对高等教育的宏观指导和管理,如宏观规划、教育评估等。尽管这些工作只是政府职能的一部分,政府的宏观管理职能还有待于进一步明确,但通过这些改革,政府的管理开始向科学化、管理现代化迈进。与此同时,《决定》要求扩大高校办学自主权。1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》又进一步指出,“要按照政事分开原则,通过立法,明确高等学校的权利和义务,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办学自主权。”

总之,十一届三中全会后我国高等教育管理体制确实发生了较大变化,这些变化为我国的高等教育重新带来了生机。

(二)我国高等教育管理体制改革的存在的问题与反思

我国的高等教育管理体制进行了十几年,所取得的成就是有目共睹的,但其落后于经济体制改革以及不适应现阶段市场经济要求的状况也是明

显的。

1. 高等教育管理体制并未收到预期效果。自1985年《决定》发布以来,我们在高等教育管理体制方面先后尝试了宏观管理体制、高校内部管理体制改革、高等学校综合改革等等。但事实上,上述改革并没有达到预期的目的。高等教育的宏观管理体制并没有完全理顺,高校的办学自主权并没有从根本上落实,因而也就无法刺激高等学校内部迸发出应有的活力。总之,计划经济的痕迹仍十分明显。在80年代后期和90年代提出的“共建、合作、合办、协作办学、划转”等联合办学形式,所触及的只是我国高等教育体制中的局部或表面问题,也并没有完全体现出部分之和大于整体的法则,有的则出现了内耗和负效应。在相当大的程度上只是转换了原来管理高等学校的政府部门而在办学体制上并没有脱离国家办学、计划统筹的模式。

2. 办学模式单一的格局并没有得到根本性转变。自改革开放以来,多种形式办学已经成为国内高等教育理论界的共识,同时,国外高等教育的改革实践也为我们提供了大量可供借鉴的经验。

多样化办学是第二次世界大战后世界各国高等教育发展的重要趋势,构成多样化的主体之一就是私立高等教育。无论是在发展中国家还是发达国家,都可以找到私立高等教育成功的先例。但事实上,直到今日,私立高等教育并没有成为中国高等教育体系中的重要组成部分。具有颁发学历证书资格的真实意义的私立高等教育机构目前只有26所。私立高等教育发展的步履维艰,与我国经济体制改革中私有经济成分的发展形成了强烈的反差。中心城市办学在本质上还是政府办学,只是投资渠道发生了部分变化,其它运作机制,尤其是在管理权和办学权的结合方面,仍然体现着国家化办学的基本特征。

3. 作为办学主体的各级政府之间的关系尚未理顺。在我国现行的模式中,高等教育的管理部门有:国家教委、中央各业务部门、省(自治区、直辖市)政府、中心城市。这些管理部门之间的关系是极为模糊的。原则上说,国家教委有管理全国高等教育的责任和权利,但实际上对于中央各业务部门所属高等学校的管理就相当弱,以至造成了条块分割的局面。而对于省级政府所管理的高等教育,国家教委和中央各业务部门又总是进行事无巨细的行政干预,这就使得省属高校因多头行政管理而无所适从。近年来兴起的中心城市办学尽管突破了以往中央和省两级办学的模式,但几乎所有的中心城市办的高等学校

仍要受到省级乃至于中央的管理和领导。从这种混乱和模糊不清中我们看出,作为办学主体的省级和市级政府缺乏管理自己所办学校的自主权利,而中央政府对所有的高等学校都有很大的管理权限。

4. 高校还没有真正成为独立办学的法人实体。虽然这几年有关高校扩大自主权的呼声很高,政府也一再申明自己的立场,高等院校相对于以前来说具有了较多的自主权。但在实际工作中,政府又总是对高校进行行政干预和管理,高校自主权还没有真正落到实处。产生这种现象的原因在于,我国目前的高校自主权扩大的范围和程度等,还是要由行政程序和政府部门来决定。这种权利永远是有限的和模糊的,因为通过行政的途径扩大高校的自主权难免要牵涉各方面的利益,而平衡各种相冲突的利益,最终总是会使高校的自主权受损。

## 二、我国高等教育办学体制改革的基本思路

一个国家的高等教育办学体制是历史的产物。既受政治制度和经济制度的影响,同时也受着办学传统的制约。在西方,由于高等教育自产生之日起,主要是一种个人行为或某种社会团体(例如宗教组织等)的行为,因此,对于高等教育体制的探讨主要集中在办学体制上,即学校的举办权和责任。只是到了近代工业社会,国家政府才开始介入高等教育,管理才成为高等教育发展中的一个问题。

由于对办学体制的理解不同,国内外对办学体制的类型也有各种各样不同的划分。例如,根据不同的市场经济模式可划分为分散型、集中型、复合型3种办学体制;根据国立、公立、私立3种办学形式在高等教育中所占的比例可划分为基本公立型、基本私立型、公立多数型、私立多数型;根据中央政府对高等教育管理权限的程度可划分为集权制、分权制和集权与分权结合制;根据某一国家和地区的办学体制的特点可划分为欧洲模式、英国模式、美国模式和日本模式。一般认为,国外高等教育的办学主体主要有3个,即个人、地方政府和国家。根据这3个办学主体在办学体制中的不同结构,可以分出5种高等教育办学模式,即国家、地方、私人办学并举型;地方、私人办学并重型;国家办学主导型;地方办学主体型;单一国家办学型。在上述世界各国高等教育的各种办学体制中,恪守单一国家办学体制的国家越

来越少,这充分证明了这一模式的历史局限性。从根本上说,它是一种“供给型”的,而不是“谋生型”的高等教育办学体制,在“供给型”的办学实践中,高等教育的多种功能的活力被窒息,在市场经济的大潮中显得苍白无力。因此,高等教育体制改革的真正指向应该是办学体制改革。这种办学体制改革绝不仅仅是在不同业务部门,不同层次政府间的管理权的更换,更不单纯是为了解决办学经费囊中羞涩的窘况;其主要目的是唤起全社会对高等教育的关注,对办学的参与,唤起多样化的办学体制,最大可能地满足人们和社会对高等教育的需求。

应该说,在世界范围内,有许多国家已经为我国建立科学的高等教育体制提供了可资借鉴的经验。我国社会的政治、经济生活正处于历史的转折关头。因此,世界高等教育的发展趋势是我国构建面向21世纪高等教育办学体制的国际参照系,社会主义市场经济体制的建立及其运行机制则是构建新的办学体制的国内参照系,两者相辅相承。

目前,在我国的市场经济体制中,所有制结构是以公有制(包括全民所有制和集体所有制)经济为主,个体经济、私营经济、外资经济作为补充,多种经济成分共同发展。对个体、私营等非公有制经济要继续鼓励、引导,使其健康发展。这一多元化的经济格局为中国高等教育办学体制朝多样化的方向改革提供了强有力的外部环境。

高等教育多样化主要包括两个方面的内涵:其一是高校类型的多样化,其二是办学主体的多样化。然而我国高等教育改革进程着重强调的是高校类型的多样化,而忽略了办学主体的多样化。办学主体的多样化,将直接导致投资渠道的多样化。我国高等教育投资长期不足,与办学主体单一化有直接的关系。在多样化的办学模式中,私立高等教育应占有相当大的比重。因此,在我国高等教育实施多样化的战略构想中,最为关键的问题是明确私立高等教育的地位。

私立高等教育在我国未来高等教育办学体制的构建中的意义在于:第一,私立高等教育可以更好地满足我国日益增长的高等教育需求。我国在未来相当长的一个历史时期内,将出现一个对高等教育需求不断增长的状况。这既与我国的特殊国情有直接的关系,也反映了当今世界高等教育发展的一种趋势。“按照国际比较,在人均收入从300美元到1000美元之间,高等教育大体都有个加速发展的过程。”<sup>①</sup>目前我国人均国民生产总值近500美元,正

处于国际上认同的高等教育发展的中间阶段。在我国目前以国家办学为主体的条件下,要对其做出迅速的反应是相当难的。而私立高等教育正可以缓解这一压力。第二,私立高等教育可以缓解我国教育经费不足的矛盾。教育经费不足已经成为一个世界性的教育难题,而我国教育经费不足的状况比其它国家更为严重,其中较重要的原因是政府主渠道投入不足。但在我们这样一个发展中的大国,完全依靠政府投入是很难甚至是不现实的。近年来,我国高等教育管理体制改革的举措,拓展了高等教育经费的来源渠道,高等学校在1997年普遍实行了收费制,经费情况略有缓解,但并没有从根本上解决问题。由于我国私立高等教育体系并不健全发达,社会集资只能用于公办学校,作为“公办民助”,因而所集资金实属有限。“捐资助学与投资自办,对于出资办学者的心理来说,在责任上、权益上有所不同,因而其责任心、积极性也有所不同。”<sup>⑥</sup>第三,私立高等教育有利于在高等教育体系内实现竞争机制和调整高等教育结构。我国大力发展私立高等教育,不仅仅在于集资办学和缓解就学的压力,其主要目的之一还在于引进市场竞争机制,打破国家办高等教育的一统天下,促进高等教育改革的深化。严格说来,近十几年来的高等教育改革,由于办学体制的单一性,各高等学校之间并没有形成强有力的竞争氛围,高等学校对国家政府的依赖程度仍然十分强烈,“供给型”的思维方式仍在起主导作用,高等学校的自我发展机制和能力都十分薄弱。在高等学校内部,符合高等教育发展规律的教师聘任制、教师流动制等竞争机制目前并没有从根本意义上得以实施,学校办社会、大而全等弊端仍然十分严重。而私立高等教育由于自身拥有较多的办学自主权,条条框框限制较少,有利于促进竞争机制的形成,能够对国家举办的高等学校形成一股冲击力量,从而促进两者的共同发展。

大力发展私立高等教育,正在成为世界各国的共识。只要正确引导,加强管理,强化立法,明确学校的性质和办学方法,高等教育的社会主义性质同样会得到保障。我国经济体制改革中的许多重大举措,已经为我国发展私立高等教育做出了很好的典范。

### 三、余 论

市场经济对高等教育的冲击和挑战正在引起教

育工作者以至全社会的极大关注。一方面,我们期待着市场经济的大潮冲破高等教育原有的运行机制,建立起适应市场经济的新的运行机制;另一方面,人们又对市场经济所具有的某些“天然性”弊端可能对高等教育产生的消极影响表示担忧。用动态的观点来分析,市场经济对高等教育的双重影响实际上是一个此消彼长的过程:即消极因素表现为一种短期效应,积极因素表现为一种长期效应,其发展过程是短期效应逐渐减少,长期效应逐渐增多的过程。

市场经济给高等教育带来的积极影响将表现为一股强有力的动力机制,驱动高等教育加快改革步伐。这是市场经济给高等教育带来长期效应的集中表现,也是认识市场经济与高等教育关系的本质所在。市场经济对高等教育的冲击既表现为一种动力机制,也表现为一种契机,它同样体现出一种长期效应。这种长期效应主要表现在如下几个方面:第一,市场经济中多种所有制形式的存在,将对单一的国家办学体制提出挑战。它将促进多种形式发展高等教育的新局面,适应人们接受高等教育的需要,形成国家办高等教育与社会、个人办高等教育并举的格局。第二,市场经济的竞争机制将对高校培养的人才在层次和类别以及能力上提出新的挑战,促使高等教育尽快建立起与市场经济相适应的“教育产品市场”——人才市场。第三,市场经济的发展将为高等教育提供广阔的社会实践领域,迫使高等院校走出“象牙塔”,面向社会,知识的价值会得到充分的体现,知识转化为生产力的周期将会大大缩短。第四,市场经济对高校的管理体制和教学过程提出挑战,在高校内部建立起提倡竞争、讲究效率的机制,调动起广大教师的积极性,促使他们主动地去探索新的教学过程。

需要指出的是,市场经济给高等教育带来的长期效应必须是建立在运行机制正常的市场经济基础之上,市场经济运行机制中出现的偏差就有可能使长期效应变为短期效应。另一方面,市场经济可能具有的弊端——本位性、盲目性、自发性在教育上的折射是某些短期行为。我们认为,这些短期行为在完善的市场经济中将是短命和缺乏生命力的。这是我们正确理解市场经济对高等教育冲击的一个重要的起点。高等教育改革之所以在市场经济的冲击中出现一些意想不到的“短期行为”,有着客观的现实基础。首先,我国的社会主义市场经济模式是一个探索的过程,其运行机制的不完善势必要反映到受制约的

# 对大学合并方式的理性分析

郭桂英

**提 要** 本文从发生学的角度把大学生长方式归纳为 5 种类型,在对比研究中分析了大学合并方式的过程特征及其人对大学成名的作用;从高校合并过程的微观经济分析入手,建立了合并办学中效益变化的数学模型,从合并的机理上分析了 3 种理论值在教育实践中存在的可能性与现实性。最后阐明了面向 21 世纪的我国高等教育结构调整应该建立的引导合并的机制。

**关键词** 大学 发生学 高等教育结构

**作 者** 郭桂英,扬州大学工学院高教研究室副教授

在理论上认清高校合并的过程特点,正确评价它在大学发展中的效用,对于指导当前我国高等教育结构调整的实践十分重要。本文首先从大学生长方式的横向对比研究中来认识合并方式对大学成长的作用;再从纵向的微观经济分析入手,探索高校合并过程中的效益变化情况,以为高校合并的理论与实践提供新的思路。

## 一、并校的过程特征 及对大学成长的作用

高等教育身上。其次,高等教育自身体系的不完善为“短期行为”开了绿灯。最后,文化传统,包括积习已久的传统教育观念仍在束缚人们的思维方式,面对市场经济的冲击,要想做出选择是一个痛苦的过程。克服市场经济可能给高等教育带来的短期效应并不是一个自然的过程,它要求高等教育自身具有识别和调控短期行为的功能。这应该是建立在对市场经济的本质和教育规律认识基础上的产物。

市场经济已经成为我国经济发展的主旋律,高等教育作为社会的一个有机体不可能摆脱或躲避市场经济的冲击。既然市场经济对高等教育的冲击在本质上表现为长期效应,高等教育的唯一选择就是正视市场经济的冲击,按照教育发展的基本规律指

从发生学的角度看,大学的成长过程包括以下几种生长方式。

1. 繁衍式:从办学的低层次向高层次(专科层次—本科层次—研究生层次—博士点、博士后流动站)逐级攀登,自我繁衍。随着办学能级渐次升高,学校规模的扩大与质量的提高同步进行。在办学中所形成的学术思想、大学精神产生持之以恒的内生性发展动力,使学校在奠基阶段、成长壮大阶段、腾飞阶段不断地追求卓越。这种大学生长方式的最

导改革,把市场经济可能带来的短期效应降低到最小程度。

注 释:

- ① 纪健:《积极稳步地把高教管理体制改革的改革引向深入》,《中国教育报》,1997年8月26日。
- ② 秦国柱:《中国新大学运动》,福建教育出版社1996年版,第8页。
- ③ 吴玉金等主编:《改革和发展中的中国高等教育》,辽宁大学出版社,1996年版,第66页。
- ④ 谈松华:《俄国高等教育发展战略若干问题的探讨》,《中国高等教育》,1994年第2期。
- ⑤ 魏贻通主编:《民办高等教育研究》,厦门大学出版社,1991年版,第11页。