

运用市场机制 促进高校管理体制变革

卓越

教育是公共管理最重要的领域之一。高等教育可以而且应当引入市场机制,明确市场取向,提高服务效能。公共选择理论是西方国家新公共管理运动最重要的理论基础,而“公共选择的核心是所谓的市场价值的重新发现和利用”。¹此理论认为,公共管理与私人管理领域在管理技术、管理方式上本质是相通的,公共管理部门就如商家,公民就好比消费者,公共管理部门应该以企业行为作为示范,模拟市场结构,重塑公共部门与社会的关系。我国社会主义市场经济向高等教育的转机建制、功能整合提出时代的要求,同时,也为高等教育引入市场机制提供了广阔的运作空间。

一、运用市场交易机制 促进高校管理体制变革

市场交易的基本原则就是等价交换。从消费者的角度讲,消费的服务质量越高、数量越多,相应支出的资源也应该越多。长期以来,我国的高等教育以绝对低于成本的方式为社会提供公共服务。80年代以前的高等教育在收费问题上几近于义务教育,90年代初中期试行的一些收费制度多少还带有象征性的意义。高等教育所需的运作成本由政府以税收的方式向社会做强制性的提取。税收是一个极其复杂的过程,政府要面对不同的税收对象,开征不同的税种,制定不同的税率。也就是说,高等教育所需的运作成本实际上是分散地向社会征集而来的。

高等教育为社会培养高级人才,受过高等教育,是个人知识、能力和素质水平的重要标志,是进入社会一张很有份量的“身份证”。当今的时代,知识经济已见端倪,信息社会的发展势不可挡,高等教育的地位比以往任何时候都更加重要了。高等教育对人生是如此重要,高等教育又是以几乎免费或十分优惠的方式提供公共服务,这当然会刺激人们的消费心理。而且高等教育提供的服务有一定排他性,谁接受了高等教育,谁就能直接受益。高等教育服务成本的分散性和收益的集中性的特点,更加剧了这种服务需求。政府从社会发展整体考虑,对发展高等教育有总量规模控制的问题,有经济提供能力的问题。由于这样一种经常性的供不应求的关系,高校缺乏一种市场选择的外在压力,自身也就减小了提高办学质量的内在动力。

从公共管理的角度说,高等教育是较为特殊的公共服务领域,在这个领域建立一定的用者付费制度是非常必要的。用者付费就是“家庭、企业和其他私营部门在实际消费政府提供的服务和设施时,向政府部门交纳费用……关键的要素是付费取决于实际消费的服务量,不消费不付费,多消费多付费。”^④近年来,高等教育在收取学费上加大了力度,今年,高校将大幅度地提高学费。高校的这种举措,反映了在用者付费制度上的一种共识。当然,在相当长一段时间内,我国高等教育领域逐渐建立和完善起来的这种用者付费制度,并不是一种严格意义上的成本运作,考虑到高等教育的公共

服务性质，考虑到人们的实际承受能力，用者付费将只是一种较为合理的准成本核算机制。用者付费制度可以避免供给连带性和消费不可分性的障碍，通过价格机制部分收回成本，可以帮助显示公众对公共服务的真实需求，去掉那些泡沫的成份。更有意义的是，用者付费制度还是高等教育发展的促进机制。受教育者通过缴费上学，有权要求高校提高办学质量，高校也有义务、有责任为社会提供更为满意的教育服务。

二、运用市场选择机制 促进高校管理体制变革

逐渐建立较为完善的用者付费制度可以促进高等教育发展，提高办学效率，但单凭用者付费制度又可能引发社会公平的问题。即使在西方发达国家，接受高等教育对于一个中产阶级的家庭来说，也是一项开支比例较大的消费。我国的经济水平尚不高，地区、行业之间的差距还很大，一些贫困山区的孩子，完成基础教育都有困难，要实行缴费上大学，更是雪上加霜。真正实行用者付费制度，就是城镇的普通工薪阶层，也会有相当部分交不起学费。因此，为了维持效率与公平的平衡，用者付费制度必须有相应的配套措施。简言之，政府要建立起凭单制度。“凭单就是政府部门给予有资格消费某种服务的个体发放的优惠券。”¹⁹⁾在教育方面，政府经过调查分类，确立一定的基准，为那些经过考试而获准入学的学生发放一定额度的教育有价证券，或称教育券，学生凭券面额度，可以减免相应的学费。这样，贫困家庭的学生依靠教育券以及其他的助学方式，诸如贷款、勤工俭学等也可以完成学业。

政府发放教育券，改变了教育经费的投入方式，并没有增加经费的投放总量。政府有关部门减少了对高校的经费投入，将这一部分经费通过教育券的形式直接交到学生手上。从某种角度上说，政府发放教育券是高校管理职能社会化的一种具体途径。而且，由于减少了中间环节，同样的投入，政府还可能节约发放成本。实行凭单制度发放教育券，与以往的助学金制度、奖学金制度有一定的联系，也有明显

的区别。助学金主要是为贫困学生提供一种生活保障，帮助解决贫困学生在校期间的生活费用；教育券则是一种学习保障，在经济条件上提供入学资格的底线支持。奖学金是对那些学习成绩优秀者的一种物质鼓励，是一种奖励机制；凭单制度则是对生活贫困学生提供的一种学习救济，体现的是一种社会公平。实行凭单制度是一项认真而严肃的工作，要从严制定标准，评定教育券享受对象的资格条件要做到公平、公正、客观、统一，教育券的发放额度以生活水平为主要标准。此外，也可以考虑高校办学质量的因素，考生考取不同等级的学校，领取教育券的额度有所不同。

政府建立凭单制度，不仅是社会保障的体现形式，而且也是提高学校办学质量的促进机制。政府改变了教育投资方向，减少了对高校的直接投入，使得高校的办学成本有相当一部分要依靠学费。教育券是高校学费的重要组成部分，高校收取的教育券在指定银行兑现现金，收取的教育券越多，办学经费越充足。在某种程度上可以说，凭单制度改变了高校的努力方向，从主要努力与政府有关部门理顺关系转变到也要努力与学生理顺关系。要满足政府某个部门，或许可以通过其他方式来实现，但要满足众多学生的不同需求，保证充足的生源，获得充足的教育券，就只能提高服务质量。

三、运用市场竞争机制 促进高校管理体制变革

用者付费是促进高校改革的切入点，凭单制度是建立用者付费制度的配套措施，而竞争则为凭单制度提供落实机制，三者构成逻辑的承接关系。竞争是对垄断的破除，在平等条件下多个服务主体的存在是竞争展开的前提。竞争的结果必然会产生高低上下，消费者在服务主体竞争的过程中获得了选择的空间，竞争者在竞争的过程中感受到优胜劣汰的直接压力。垄断之所以效益低，是因为它排除了竞争，垄断在排除竞争外在压力的同时也就消除了提高服务质量的内在动力。“任何组织，不管是政府的还是私人的，一旦具有垄断性，就会缺乏强烈刺激去提供它的服务对象所期待的服务。”²⁰⁾

比起普通教育, 高等教育竞争性更强。虽然, 每一个地区、每一个城镇都可以同时拥有几所中小学, 具备了开展竞争的客观条件, 但目前实行的划片招生、电脑派位的政策实际上是限制竞争的。高校在全区、全省乃至全国范围内实行统一招生, 考生根据自己的学习水平、学习能力和学习兴趣可以自主选择报考的学校。就这一点来说, 高校在服务主体方面是具备竞争性的。但是, 由于目前我国高等教育提供的是一种优惠式、福利式的公共服务, 是一种供不应求的公共服务, 高校并不担心招不到学生, 不同的只是不同等级、不同类型的高校招收学生的成绩和质量有所不同而已。因此, 目前高校仍然缺乏严格意义上的竞争压力, 缺乏为争夺市场而提高办学质量的动力。

扩大招生规模, 提高收费档次, 在一定程度上改变了目前供不应求的状态, 是高校展开竞争的基础。按照规模经济的内在要求, 体现多学科、综合性的办学思路, 进行校际力量整合, 是高校增强竞争实力的有效途径。本文侧重分析社会力量办学在竞争机制中的意义和作用。长期以来, 在高等教育办学主体问题上, 一直沿用政府出资的模式, 形成这种体制上垄断的原因主要有: 在高度集权的体制下, 行政单位覆盖社会, 社会功能严重萎缩, 社会组织发育不全, 社会几乎没有能力兴办高等教育; 在计划经济体制下, 高等教育纯粹是一种消费性支出, 即使有能力的社会组织出于内部经济考虑, 也不愿做这种投资; 从意识形态的角度看, 当时的思想导向是, 高等教育的体制是需要严加控制的, 不允许其他组织介入这个领域。改革开放以后, 社会办学逐渐被提上议程, 特别是进入 90 年代, 社会办学的力量不断壮大。社会办学可以缓解升学的压力, 有效吸纳社会资源, 可以成为教育职能社会化的一个渠道。社会办学增加了高等教育的办学主体, 为高校展开竞争提供了条件。当然, 高等教育的发展是一个文化积淀的过程, 不是单凭物质技术就可以一蹴而就的。高等教育在办学主体上引入社会办学的竞争机制, 在一段时间内并不会影响普通高校、特别是重点高校的主流地位。从长远看, 从政策上积极鼓励社会力量办学, 引入一种竞争的机制, 可以促进高校改革, 提高办

学质量。“只要有可供人民及其政府选择的能相互替代的服务提供者, 即使提供的服务不可度量, 用竞争方式提供公共服务也可以提高人们的满意程度。”^[2]

四、运用市场配置机制 促进高校管理体制变革

高校的工作主要是搞好教学和科研, 为社会培养高素质人才。但是, 长期以来, 后勤服务在高校工作中也占有很大的份额, 高校后勤包括教师的后勤服务和学生的后勤服务两方面内容。高校内部形成小社会, 是计划经济体制的产物, 是高度集权的行政体制泛化的结果, 甚至在某种程度上, 还是受战争年代供给制影响的结果。显然, 在社会主义市场经济条件下, 高校后勤体制改革应该成为高校改革的重要内容。

市场是配置资源的优化场所, 运用一定的比较机制, 市场可以较为充分地体现各个主体的功能优势, 突出专项所长; 通过一定的整合机制, 市场可以帮助各个主体之间进行优势互补, 满足不同的市场主体的资源需要, 保证资源的合理流向。按照这样一种机理, 引进市场配置机制, 可以通过各种方式, 把大部分的后勤事务移交给社会。高等教育为社会提供公共服务, 为社会培养高素质的人才, 社会为高校的后勤事务服务, 解决高校的后顾之忧。高校与社会发挥各自的优势, 通过能量互动, 共同整合成一个完整的服务体系。这样, 可以使高校集中精力搞好教学科研, 努力提高办学质量, 为社会提供优质高效服务。高校后勤事务社会化, 可以广泛吸纳社会资源, 解决高校普遍存在的土地、经费等方面的困难, 使高等教育发展获得更大的空间。高校后勤事务推向社会, 打破大锅饭体制, 在市场机制约束下, 独立核算、自主经营、自负盈亏, 可以促进后勤事务的竞争, 提高服务效益。目前, 后勤事务社会化工作, 在全国高校已经不同程度地展开, 一些地方的高校在开发学生公寓、承包学生食堂等方面进行了积极探索。高校后勤事务社会化是一个发展趋势, 在这个过程中, 高校要制定战略转移的发展规划, 在操作程序上作出理性选择,

因地制宜，采用多种灵活形式。可以利用原有资源，运用承包、招标、合同等竞争方式，优化组合；也可以部分推向市场，寻求新的合作伙伴，实现高校资源和社会资源有机融合，由高校与社会共同承担后勤事务；亦可以完全走向市场，由市场为高校提供一揽子后勤服务。

五、运用市场核算机制 促进高校管理体制变革

企业经营以盈利为目标，最大限度地生产出低于市场一般价格的产品是企业的致富之道，降低成本、减少开支是企业提高效益的基本手段。只有这样，企业才能在激烈的市场竞争中站稳脚跟，获得发展。长期以来，高校作为一个公共服务部门，所需的运行经费，已经以税的方式，依靠国家权力，强制性地向社会预先征收，因此，高校缺乏明显的成本约束机制。一般来说，高校没有直接的利润追求，即使有盈利，也不能把利润占为己有，所以，高校运作缺乏盈亏底线那样的硬约束。这些区别是高校与企业不同的生产方式所决定的，这也是我们分析高校效益问题的一个重要因素。

如前所述，用者付费、凭单制度等一系列改革举措付诸实践，高校经费的获得渠道将发生较大变化，相当一部分高校经费直接来自学生缴纳的学费、教育券，直接来源于消费者手中。按照市场选择的机理，谁拥有资源，谁就

拥有产品质量的认证权。在市场经济条件下，社会、家长、学生出于自身的利益要求，可以对各个高校的教育成本作横向比较，有权要求高校在教育成本和学费之间形成合理的比例关系。当然，教育行为不简单地等同于企业行为，教育成本核算有它不易测定之处。尽管只是一场准市场选择，但这的确会对高校形成一种压力，要求高校运作认真进行成本核算，在总开支中，明确划分直接成本和间接成本与业务开支和行政开支，明确划定两者之间的构成比例，尽可能合理配置直接成本和业务开支，尽可能减少间接成本和行政开支。引进市场核算机制不仅直接促进了高校运作降低成本、节约开支，而且还可以成为高校机构精减、人员分流的现实依据。按照这样一种思路，保证教学科研第一线，合并行政机构，减少行政人员，可以促进高校管理体制变革。

注：

¹ 周志忍：《当代国外行政改革比较研究》，国家行政学院出版社 1999 年版，第 24 页。

^④ 宋世明：《美国行政改革研究》，国家行政学院出版社 1999 年版，第 144、148 页。

^{1/4 1/2} 〔美〕詹姆斯·Q·威尔逊：《美国官僚政治》，中国社会科学出版社 1995 年版，第 430、421 页。

〔作者系厦门大学政治学与行政学系副教授，福建厦门 361005〕

（本文责任编辑：宗秋荣）