



GAOXIAO ZIYUAN PEIZHI MOSHI YU JIXIAO

高校资源配置模式与绩效

李文长 等◎著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

本书为全国教育科学“十一五”规划重点课题“高校资源配置模式与绩效的研究成果
国家教育行政学院出版基金资助



GAOXIAO ZIYUAN PEIZHI MOSHI YU JIXIAO

高校资源配置模式与绩效

李文长 等◎著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP) 数据

高校资源配置模式与绩效 / 李文长等著. —北京: 北京师范大学出版社, 2011.11

ISBN 978-7-303-13508-0

I. ①高… II. ①李… III. ①高等学校—资源配置—研究—中国 IV. ①G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 203532 号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子邮箱 beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn
北京新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印 刷: 北京京师印务有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 175 mm × 250 mm
印 张: 21.75
字 数: 415 千字
版 次: 2011 年 11 月第 1 版
印 次: 2011 年 11 月第 1 次印刷
定 价: 39.00 元

策划编辑: 郭兴举 责任编辑: 郭兴举 郭 瑜
美术编辑: 毛 佳 装帧设计: 毛 佳
责任校对: 李 茵 责任印制: 李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

目 录

引 言 高校资源配置研究的核心范畴与基本逻辑	1
一、内涵发展——高等教育发展模式的根本转变	1
二、社会效益——高等教育改革发展的终极目标	5
三、资源配置——高等教育管理改革的重要领域	12
四、模式与绩效——高等教育资源配置研究的基本视角	15
专题一 高校资源配置模式与绩效研究的历史考察	21
一、国内高校资源配置模式与绩效研究成果综述	22
二、国际高校资源配置模式与绩效研究历史考察	43
三、高校资源配置模式与绩效研究的前景展望	49
专题二 建立绩效导向的高校资源宏观配置机制	52
一、绩效导向型高校资源宏观配置机制的理论界定	53
二、高校资源宏观配置机制改革的现实要求	64
三、现行高校财政性经费宏观配置机制的成因	78
四、关于绩效导向型高校资源宏观配置机制的政策建议	86
专题三 高校内部资源配置的分权模式	104
一、高校组织变革的理论基础与社会背景	105
二、校院两级管理改革的一般行为分析	112
三、校院两级管理的未来发展	123
四、院校两级管理改革的典型案例	131
专题四 高校办学效益的考评指标与机制	160
一、高校办学效益的核心范畴——投入与产出比例关系	162
二、高校办学效益宏观考评的指标与机制	187
三、高校办学效益微观考评的指标与机制	214

专题五 高校学生培养成本的观测与控制	238
一、高校学生培养成本的科学内涵	239
二、高校学生培养成本实证考察	257
三、高校学生培养成本的宏观控制	270
四、高校学生培养成本的微观管理	277
专题六 高校资源配置与绩效的国际视野	284
一、美国高校的资源配置	284
二、英国高校的资源配置	308
三、日本高校的资源配置	324
后 记	342

引言

高校资源配置研究的核心范畴与基本逻辑

根据国家的宏观战略，今后相当长一个时期，我国高等教育将更加强调内涵发展，更加突出质量建设。以教学、科研为重心加大资源投入，以提高效率为目标强化教育资源的科学配置与有效管理是实现这一目标的必然要求。“高校资源配置模式与绩效”为全国教育科学“十一五”规划重点课题，这一问题是决定或影响中国高等教育持续健康发展的重要因素，同时也是中国高等教育管理改革实践和理论创新相对滞后的领域，所以理应得到人们的进一步关注。深入研究这一问题，有助于我们对高等教育事业发展中的种种矛盾与困惑进行更为理性的分析，也有助于我们对高等教育的理论体系进行更具实证意味的丰富与完善。这一问题的实质即高校资源管理问题，实际上涉及高等教育宏观管理体制与发展机制的广泛领域，也必然渗透于高校内部组织结构与活动过程的方方面面。研究这一问题，可以选取不同的角度和确定不同的重点，也可以利用不同的手段与方法。根据项目目标，本研究采取围绕中心议题设计不同专题分别展开的组织形式，各专题有其相对独立的观察视角与重点内容，但作为一个研究整体，也必须强调其内在逻辑要遵循统一的范畴与框架。

一、内涵发展——高等教育发展模式的根本转变

进入 21 世纪，随着社会主义市场经济和民主政治的不断发展，随着科学技术的日新月异，随着国际社会以人才为中心的综合国力竞争的不断加剧，中国社会主义现代化建设已经进入新的历史发展阶段。这一新阶段的显著特征：一是国民经济增长方式将发生根本性的改变，延续多年的外延式发展模式将逐步为内涵式发展模式所取代，科技进步、劳动者素质提升以及经济管理方式变革将日益成为推动经济持续健康发展的主导力量；二是社会发展将更加追求公平、正义与和

谐,更加关注民生,更加强调法制,更加重视人民生活的幸福指数。三是文化建设将具有更大的包容与开放性,更加追求文化生活的丰富多彩,更加鼓励多元文化的协同发展。与经济社会发展相适应,人民群众对幸福生活的追求也将持续提升,人们将进一步关注自身的全面发展,更加重视生产与生活、创造与享用的平衡协调,追求丰富健康并且个性化的精神生活。所有这一切,都意味着教育发展承载着前所未有的新期待,面临着前所未有的新机遇与新挑战。现代社会,教育日益展现出发展科学技术、培养合格人才、繁荣文化生活、促进社会公平的基础性作用。正是在这种背景下,过去十年,中国高等教育实现了创造历史的跨越性发展。这种跨越性发展不仅表现为规模数量的快速扩张,也表现为高等教育体系在品质上的全面提升,更表现为高等教育逐步确立了以质量建设为中心和以内涵发展为主导的科学发展理念,实现了发展模式的根本转变。

1. 内涵发展是中国高等教育的历史必然

由于多种复杂的原因,在相当长的历史时期,与社会经济发展对人才的巨大需求相比较,我国高等教育总体规模极不适应,与世界上最大的人口基数很不成比例。所以说,中国高等教育在世纪之交启动的超常规数量发展与规模扩张行动具有相当的历史合理性。截至2010年,中国拥有普通高校2347所(含独立学院),成人高校366所,在校学生总规模3105万人,高等教育毛入学率达26.5%,快速实现了高等教育大众化,已经成为世界上首屈一指的高等教育大国。特别重要的是,在规模发展的同时,中国高等教育的质量建设也得到了充分重视和稳步推进,各项改革逐步深化,与社会主义市场经济相适应的管理体制与发展机制在逐渐形成和完善之中,进而从根本上保障和提升了高等教育规模发展的实际意义。经过世纪之交连续几年的快速规模扩张,数量严重不足的矛盾明显缓解,而质量建设与内涵发展日益成为高等教育发展的主要矛盾和主要追求。一方面,社会经济发展对高校人才培养与知识创新的要求日益提高;另一方面,高等教育规模数量的快速发展也必然给质量建设带来新的问题,构成新的压力。对此,国家从宏观战略和整体规划方面作出了及时有效的调整,自“十一五”计划开始逐步加快了高等教育发展重心转移的步伐,明显减缓了数量发展速度,而质量建设和内涵发展在高等教育发展全局中的地位则得到持续不断的巩固与提升。2010年7月,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》在工作方针中明确提出:要把提高质量作为教育发展的核心任务,树立以提高质量为核心的教育发展观,注重教育内涵发展。这一极具权威的教育文献表明,在指导思想和宏观战略上,质量建设与内涵发展已经成为中国高等教育发展的主导方向。

2. 内涵发展是高等教育体系的全面提升

从教育思想、教育战略和教育政策的角度理解,高等教育内涵发展追求的是

国家高等教育体系内在品质的全面改造与提升,这至少涉及以下重要内容。

一是调整结构。这里主要是办学的层次与学科专业结构,这是从整体上决定高等教育是否适应社会经济发展实际需求的基本因素,也是说明高等教育体系科学程度的重要指标。结构不合理,教育规模发展的意义就会受到根本性的制约,实际上意味着社会资源的极大浪费,而且还有可能带来一系列严重的社会问题。人们有充分的理由认为,这些年来我国日益严重的大学毕业生就业问题,在本质上并不意味着高等教育的规模发展超越了社会实际需要,主要原因还是在于高等教育的结构与质量不能有效满足日益变化、持续提升的社会人才需求。所以说,未来一个时期我国高等教育结构调整的任务还非常迫切和艰巨。一方面,前些年高等教育数量的大发展一定程度上缺乏充分有效的结构论证与设计,使高等教育的结构性问题形成了新的累积,增加了调整的难度;另一方面,根据我国社会经济发展的宏观规划,经济、产业、技术结构的大幅度调整和换代升级势在必行,而顺利实现这种调整和升级的基础条件在于人才,在于高等教育的积极应对,需要高等教育作出相应的结构调整。近年来,我们从大力发展专业学位教育着手,已经开始采取一系列措施解决这一问题。而未来十年,高等教育的增量部分也将把促进调整结构作为重要的工作目标,这无疑是符合社会实际需求和反映高等教育现实状况的战略思考。

二是提高质量。质量是一切教育的生命线,提高质量是教育工作永恒的主题,所以质量建设也是高等教育内涵发展的核心追求。客观地说,中国高等教育在质量建设方面也具有自己的传统与优势,这些年来也取得了显著的成效。但同时也必须承认,中国高等教育目前最突出的问题是质量问题,面临的最大挑战是质量建设。形成这一问题的原因,首先,是因为相对于规模发展,质量建设是一个更为艰巨复杂漫长的历史过程,不仅需要更大的资源投入,更需要科学的组织管理和改革创新的精神。其次,是社会经济的快速发展和科学技术的持续进步对高等教育不断提出新的质量要求,并且高等教育对这种新要求作出反应、进行回旋的时间与空间日益紧迫。再次,自实行大学生培养成本分担机制以后,对于学生和家庭来说,缴费接受高等教育实际上具有长远投资的重大意义,他们对于教育质量必然形成新的更为严格、更为实际的理解和追求。最后,高等教育的大众化也会从教学资源、质量标准和质量管理等面对高等教育质量建设提出新的问题,构成新的压力。一定时期内,高等教育规模数量的快速甚至是超常规的发展,必然对高等教育质量构成直接制约与影响,增加质量提升的难度,这是高等教育发展内在规律所决定的。承认这一点,并不意味着对世纪之交中国高等教育跨越式发展的巨大成就进行否定,这里的目的在于对高等教育质量建设面临的严峻挑战进行深刻思考。

三是促进公平。《中华人民共和国教育法》明确规定：“公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育的机会。”简单地说，教育公平就是保障公民对教育机会平等享有或竞争的权利。在现代社会，只有接受一定的教育，个体人才能顺利实现由自然人向社会人的转化进而适应社会生活的要求。所以，教育是现代人生存发展的基本条件，教育公平是社会公平的基础，公平是教育基本政策的重要价值目标，公平也必然是高等教育内涵发展的重要追求。一个清晰的事实是，随着全面建设小康社会的历史进程和高等教育大众化的不断发展，公平问题在高等教育发展中的影响急剧扩大，目前高等教育发展中的不少政策争议与管理困惑都涉及这一问题。并且可以预料，伴随着高等教育资源配置机制和宏观管理体制的不断改革，这一现象还会继续发展。2010年颁发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》明确提出，把促进公平作为工作方针的重要内容，这确实具有很强的针对性。相对于基础教育，由于资源紧缺、区域差距、入学竞争、成本分担、就业歧视等问题，高等教育的公平问题显然更加复杂多样，需要我们在思想认识、政策调整、制度建设方面付出更为长期、更加艰巨的努力。

四是增强绩效。教育绩效即狭义的教育活动经济效益，也就是教育发展、教育活动的效率，本质上反映为教育投入和产出的比例关系。由于不论对于社会还是对于家庭，教育都是一项投入巨大的社会实践活动，在保障质量与公平的基础上追求效率是必须遵循的基本法则。教育绩效是反映教育发展状况的重要指标，教育绩效也是说明教育管理水平的的基本尺度，所以增强绩效是高等教育内涵发展的必然要求。站在新的历史起点，中国高等教育在迎来发展新机遇的同时，也面临着前所未有的新矛盾与新问题，高等教育事业必须坚持以内涵发展为主要战略方向，重点加强质量建设，全面提升教育效益。这里的效益，首先可以理解为教育活动的效率或效能，可以说这是目前高等教育管理意识和管理实践都相对比较薄弱的方面。这些年来，政府对高等教育的投入力度在持续加大，但教育经费、教育资源紧缺还是一个普遍并将长期存在的问题，而资源闲置和浪费的现象时有所见，所以增强绩效是高等教育内涵发展的紧迫任务，这里有着巨大的提升空间。

3. 内涵发展是一项长期的历史任务

以内涵发展为主导是高等教育科学发展观的必然要求，是完全符合中国高等教育实际的战略选择。相对于侧重规模数量的外延式发展，高等教育的内涵发展是更加艰巨复杂的历史任务，除了继续加强投入保障措施，更需要我们在战略规划、科学管理、改革创新等方面付出长期的努力。根据宏观规划，未来十年，中国高等教育的规模仍将持续发展，但发展速度会明显放缓，每年大致控制在6%

以内。这个速度不仅大大低于高等教育规模发展的高峰期,并且也明显低于计划中的国民经济增长速度。这种宏观规划思想的目的非常明确,即从基本政策的角度引导高等教育的资源更多地投向质量建设,促进内涵发展。考虑到未来一个时期高等教育的规模发展将受到有效控制,而政府投入还会持续增加,所以高等教育的质量建设与内涵发展将得到进一步的资源支持,这一点确实使人感到欣慰。但是,将资源投入转化为高等教育的质量注定是一个艰巨复杂的历史过程,对我们的教育思想、管理水平、教学方法都是极大的考验,需要我们付出更大的努力。相对于外延式的规模发展,高等教育内涵发展不仅需要更有力度、更加持续性的资源投入,而且特别强调管理模式、办学模式、人才培养模式的不断改革,特别重视高等教育发展和高等学校运行机制的持续创新。无数事实说明,高等教育的内涵发展,需要看准方向后经过持续不断的长期努力才会有所成效,需要动员全体教师对教育教学过程进行全面改革才会落到实处。

二、社会效益——高等教育改革发展的终极目标^①

未来相当长的历史时期,中国高等教育的基本战略就是坚持以内涵发展为主要战略方向,重点加强质量建设,全面提升教育效益。前面已有分析,这里的效益首先可以理解为教育活动的效率或效能,即教育投入和产出的比例关系。但这一概念更为本质、更具有科学价值的理论范畴是指教育的社会效益,这绝对是涉及教育事业发展方向与整体目标的核心问题,深入思考研究这一问题无疑具有极其重要的理论与政策意义。

第一,社会效益是教育活动的唯一准则。

从广义的科学范畴来说,教育社会效益就是教育活动对人的全面发展、对经济增长、对社会和谐进步所产生的实际引导和促进作用。教育社会效益集中说明了教育发展对社会需求的适应水平,在总体上反映着教育社会职能与社会责任的实现状况,所以是位于教育规模、结构、质量和公平之上的更高的终极的教育价值追求,因此是一切教育的实践准则和思想原点。正是在这个意义上,邓小平同志明确指出:“思想文化教育卫生部门,都要以社会效益为一切活动的唯一准则,它们所属的企业也要以社会效益为最高准则。”^②这一论述十分深刻地揭示了社会效益对教育事业发展的根本价值导向作用,也是今天用科学发展观统领与指导教育事业改革发展全局的根本要求。

社会效益是教育活动的唯一准则,这决定了教育事业的发展必须以满足社会

^① 李文长. 教育效益的科学范畴与实践导向. 国家教育行政学院学报, 2010(12).

^② 邓小平文选(第三卷). 北京:人民出版社, 1993: 145.

需求为根本导向。历史反复证明,社会客观需求是一切教育产生发展的根本动因和前提条件。任何一种教育,如果背离了社会发展的客观需求,它就从根本上失去了实践的社会基础,成为无源之水而难以为继。社会的教育需求,在本质上是指经济发展、政治进步、文化繁荣对教育事业的整体与长远期待,并且这种社会期待又主要统一于对年青一代的培养,集中反映为对人才的社会需求,反映为人的自主、充分的发展需求。教育事业发展的首要问题,就是科学判断历史方位,准确把握社会需求。伴随着历史的发展,一方面,教育在社会总体发展战略中的基础性、全局性、先导性作用日益凸显,教育的社会效益日益广泛深刻化;另一方面,多种经济成分、多种利益格局、多元文化结构和日趋明显的社会阶层分化又必然会提出有所不同的教育发展主张,即教育面临的社会需求也日趋多样化和复杂化。在这种历史条件下,如何从整体和长远的角度准确把握社会发展的教育需求,明确教育事业发展的总体战略确实面临着日益严峻的挑战。

坚持社会效益是教育活动的唯一准则,就要求教育事业的发展必须高度警惕和抵制经济利益的巨大诱惑,始终坚守自己的价值理想。在今天的历史条件下,教育是一项资源投入巨大和影响广泛深远的社会实践活动,教育活动既可以产生广泛深刻的社会效益,也可以获取直接和巨大的经济利益。教育价值的这种多重性和可选择性从另一方面说明,坚持社会效益是教育活动的唯一或最高准则具有重要的思想意义与政策价值。今天,由于市场经济的强大力量,由于教育发展形势和不同社会群体教育需求的日益多样化,庞大教育市场的存在是一种客观现实,对教育服务的多种形式购买也是一种普遍的社会现象,教育日益显示出获取经济收益的巨大魔力。从理论上说,教育市场的形成与完善是一种历史的必然和进步,市场机制也是促进教育事业发展的的重要因素,人们在思想与情感上都没有必要否认这一点。这里要特别警惕的,就是把发展机制上升为发展目标,从基本政策与制度设计上放任教育市场的无序发展,容忍教育活动主体对各种经济利益的疯狂追逐,因为这从根本上背离了教育的核心价值目标,无疑会对教育形成长远深刻的灾难性影响。可以说,这些年来教育事业改革发展中最深层次的问题,就是关于教育核心价值的判断与定位。教育功利主义还有相当市场,教育自身的经济利益冲动也时有所见。实际上,教育实践中相当程度存在的规模至上、违规收费、违纪招生、滥发文凭、有偿补课、漠视公平等现象背后都存在着经济利益的巨大诱惑。

第二,社会效益是教育事业公益性质的必然要求。

教育活动在本质上是社会学意义上人的再生产过程,是人类文明传承、发展的主要方式。现代社会,从自然人到社会人的再生产,是所有个体人必须经历的社会过程,教育必须是面向全体国民提供的一种公共服务,是一项崇高的社会公

益事业,教育事业发展的核心价值目标必须是最大限度的追求和实现公共利益。这一认识,是已经得到学术界普遍认同的教育科学基本判断,也是各国政府制定或调整教育基本政策的核心理论基础。《中华人民共和国教育法》第八条明确规定:“教育活动必须符合国家和社会公共利益。”这一权威的法律规定符合现代教育的本质属性,也奠定了教育社会效益价值目标的根本法律基础。

社会公益事业的本质特征,就是面向全社会、面向全体民众,超越行业、部门与特殊群体的经济效益而追求最大限度的公共利益。公益事业通常是以保障人的基本生存与发展权利为主要目标,所以作为人获取生存与发展能力的主要方式,教育必然是现代社会公益事业最基本、最核心的构成。社会公共利益的本质内涵,就是反映经济建设、社会进步、公民发展共同需要的利益诉求。这种非排他性共同利益的核心价值就是社会的持续进步和人的充分发展,教育无疑是这种共同利益诉求表现最为集中的社会领域。教育必须始终把社会进步与人的发展需求作为根本的价值目标,社会效益是教育事业公益性质的必然要求。当然,从经济学理论的角度而言,对教育事业还应该进行纯公共产品和准公共产品的深入分析,而义务教育和非义务教育产品的公共属性差异也需要得到进一步的理论说明与实践考察。这里所强调的,主要是教育事业公益性质对教育基本价值目标的根本要求,进而为教育社会效益的唯一和最高的价值地位提供重要的理论支持。

需要明确,从整体上认定教育的社会公益性质及其社会效益的基本价值目标,并不意味着在理论逻辑上对人力资本理论和教育强大经济功能的否定,也并非绝对漠视教育在一定意义上所具有的特殊的产业或者商品的属性,这些问题当属另外的理论范畴,在后面会有所论及。这里所要否定的,主要是教育自身的直接经济效益追求及其相关联的教育产业化、市场化的政策主张。公共性或公益性是教育事业的本质特征,任何教育都不能以赢利为追求、以赚钱为根本目的。在西方,自20世纪80年代后期以来,美国学者简·柯亨(J. L. Cohen)、安德鲁·阿雷托(A. Arato)和莱斯特·塞拉蒙(L. Salamon)等人创立的社会“三元结构理论”日益成为人们分析说明社会结构的基本理论工具,由此在国际上形成了多种具有典型意义的关于社会部门分类的标准体系。这些体系无一例外地都从整体上将教育列入公共性质的“第三部门”,都非常明确地将非营利性作为“第三部门”的典型特征之一。^①强调“第三部门”都必须坚决排斥对部门与行业自身的经济利益追求,坚持把追求最大化的社会效益作为基本价值目标。“第三部门”的发展可以借用一定的市场机制,但绝对不能完全市场化,政府则必须承担起建设发展“第三部门”事业的主要职责,这样才能从根本上保证以社会效益作为终极的价值目

^① 刘复兴. 教育政策的价值分析. 北京: 教育科学出版社, 2003: 61.

标,维护“第三部门”的公益性质。毫无疑问,这些思想对于我们深入思考有关问题是很有启发意义的。

第三,社会效益是教育规模、结构、质量、效能、公平的综合反映。

就科学本质而言,教育社会效益主要是教育活动对教育外部社会关系所形成的积极影响。这种影响首先决定于教育活动中教育者、受教育者、组织模式、办学设施等构成要素的发展水平及相互关系的调整,而最终是决定于教育体系中规模、结构、质量、效能、公平等基本要素的发展状况及相互之间的平衡与协调。这是两个层面的问题,微观的教育活动要素主要决定着教育自身的活动水平与效果,主要影响和调节着教育的内部关系。而宏观的教育体系要素主要影响和调节教育的外部关系,决定着教育最终形成的社会效益。所以说,提升教育社会效益首先是教育活动的持续改造问题,但最终是教育体系的全面建设问题。教育事业的科学发展,必须在规模发展的基础上更加关注和统筹结构、质量、效能、公平问题,坚持系统思维,实施系统工程。可以说,在相当长的一个时期,我国教育改革发展深层次问题就在于缺乏系统的思维和整体的设计,因而其产生的实际社会效益受到很大制约。在教育发展的基本理念与政策上,从片面追求规模数量发展到重视质量建设无疑是一种历史的巨大进步,而强调以优化结构为基础和以质量建设为中心全面提升教育社会效益则更是一种历史的必然要求。

教育规模包括绝对规模和相对规模两方面的含义,而一般认为以普及水平为基本内涵的教育相对规模更具有科学观测与分析的价值,是说明教育发展水平的最显性指标。同时,教育规模又是教育结构、质量、效能、公平的必要载体,所以必然是决定教育社会效益的基本因素。在理论上,教育规模的发展不足与过度发展,本质上都是与社会的实际教育需求产生了某种程度的偏差,都会对教育的社会效益构成制约。就我国的教育现实而言,规模发展相对不足仍然是教育体系建设所面临的问题之一。特别是从教育优先和适度超前发展的观点看,教育的规模发展或许还是重要的问题之一。但一个基本的客观事实,就是教育体系建设的主要矛盾已经高度集中于这一体系内在品质的全面提升,教育事业必须更加专注于内涵发展,即优化结构、提高质量、增强效能、促进公平,进而实现教育的科学发展。相对于规模而言,结构、质量、效能与公平反映的是国民教育体系的内在品质,是教育内涵发展的基本构成要素。

优化结构,就是努力使人才培养在层次和类别上最大限度地适应社会需求,教育结构是决定教育社会效益的基本因素。提高质量,重点是使人才培养在思想道德、专业素养和身心健康方面进一步满足社会需要,使人才培养过程更加符合人才成长客观规律,教育质量是决定教育社会效益的核心变量。结构不合理,质量不合格,教育规模发展的意义就会受到根本性的制约,实际上意味着社会资源

的极大浪费。这里有充分的理由认为,这些年来我国日益严重的大学毕业生就业问题,在本质上并不意味着高等教育的规模发展超越了社会需要,主要原因还是在于高等教育的结构与质量不能有效满足日益变化、持续提升的社会人才需求。

增强效能,就是要追求教育资源的使用效率,以尽量少的资源投入获取尽可能大的产出,效率必然影响效益。促进公平,主要是指公共教育资源的配置要公平合理,有利于促进教育体系的综合平衡与社会整体的和谐发展。现代教育是一项社会公共投入和公民个体投入非常巨大的事业,效能与公平必然是反映教育整体发展水平和综合社会效益的重要指标,是现阶段教育改革创新的重要着力点。目前,一方面,中国教育确实面临着投入不足的现实问题,“4%”^①仍然是人们难以释怀的重大社会情结。另一方面,教育资源的浪费也确实有相当的普遍性,教育效能的提升还存在着巨大的空间。这些年来,作为一项基本政策,中国教育的公平发展也取得了历史的进步,但面临的问题还非常严峻,公平缺失仍然是社会各界批评教育的主要视角。在这里,教育效能即教育投入与产出的比例关系主要是对教育社会效益产生量的制约,而缺失公平则会对教育社会效益构成质的影响,从根本上破坏教育发展的基础,动摇教育社会效益的基石。

第四,社会效益是教育促进人发展与社会发展的有机统一。

自学校教育产生以来,关于教育目的即教育的核心价值目标始终存在着巨大的争议,并且从不同的价值导向深刻广泛地影响着教育实践。人文主义的教育观主张教育必须以人的自我发展为目的,强调教育的理想就是充分尊重和发展人的天性、个性和潜能,教育应该超越具体思想、知识与技能的传授而专注于人性的自由发展。社会理想主义的教育观主张教育必须以社会主流价值体系的发展为目的,强调教育的理想就是使年青一代传承社会既成主流的思想价值体系。而科学主义的教育观则主张教育必须以自然科学知识的发展为目的,强调教育的理想就是使年青一代掌握科学知识和提高智慧水平。^②如果说,人文主义的教育观是以人为本位,主要追求人的自由发展,视人的发展为教育和社会发展的本位,则社会理想主义的教育观和科学主义的教育观都可以归为社会本位论,主要追求社会的有序发展,视人的发展为社会发展的工具。显然,这两种教育理想从不同的角度揭示了教育的价值目标,各自所具有的科学性与局限性都是不言而喻的。科学的教育发展观要求我们,必须从社会效益的更高视角观察思考教育的价值目标,追求实现人的发展与社会发展的有机统一。

培养人,促进人的发展是教育区别于其他一切社会活动的本质特征,离开人

^① 作者注:财政性教育投入占国民生产总值的比例达到4%,这一目标已经成为我国教育战略与政策的重要象征。

^② 袁振国.教育新理念.北京:教育科学出版社,2002:129.

的天性与潜能及其发展,教育就不成其为教育。另外,培养人必然是要培养一定社会所需要的人,人的发展是社会发展的条件,同时社会发展也是人的发展的条件,一切背离社会发展需求的教育活动由于没有社会实践基础而注定无法延续。人的天赋、个性和潜能是千差万别的,一定社会对人才的需求也是多种多样的。教育的理想境界就是要创造条件在这种“千差万别”和“多种多样”之间寻求对接,从而实现促进人的发展与促进社会发展的有机统一。教育主要是通过促进人的发展满足社会发展需求,所谓优质的教育和人民满意的教育,本质上应该是立足社会人才需求而又适合学生个性与全面发展的教育。正是在这个意义上说,从国家教育改革发展指导思想与工作方针的高度明确提出要坚持“育人为本”,要努力“为每位学生提供合适的教育”,这确实具有正本清源的思想意义与政策价值。^①

通常情况下,人的教育及发展需求与社会发展的人才需求必然统一于一定社会的经济、政治与文化基础,二者之间具有根本的一致性。但在特定的历史条件下,二者之间也会形成一定的矛盾与冲突,有时这种矛盾还表现得非常尖锐,从而使教育实践面临着巨大的困惑与艰难的选择,需要政府从宏观政策方面进行艰巨的协调与引导。例如,就目前我国经济社会发展的实际而言,面向生产和生活服务一线的技能型人才无疑具有最大的实际需求,培养技能型人才的中等职业教育应该具有最为广阔的发展空间与最为蓬勃的发展活力。但实际上,中等职业教育却是目前面临矛盾、困难最多的教育,最大的矛盾与困难就是家庭和学生缺乏内在的动力,不愿意接受这种教育,即社会的人才需求和具体人的教育需求之间形成了明显的断裂。中等职业教育面临的问题确实很多,但有一点可以肯定,即只有当大多数家庭、学生是自觉自愿选择接受中等职业教育的时候,中等职业教育才可以说真正走出了困境。从社会宏观环境解决这个问题,应该成为有关政策调整与制度创新的基本着力点。

第五,社会效益是教育政治、经济、文化功能的全面实现。

教育是自然人转化为社会人的基本渠道,而人是一切社会活动的主体。所以教育通过培养人而广泛深刻地影响着社会生活的所有领域,具有其他各种社会活动都无法比拟的日益强大的政治、经济和文化功能。这一点已经得到了充分的理论说明与实践验证,也是今天人们在社会整体发展战略中把教育置于基础、全局、先导性战略地位的基本理论依据。社会持续健康发展最为重要的内涵,是社会政治、经济、文化的全面发展及其相互协调,这实际上也就是教育所追求的最大和终极的社会效益,而教育社会功能的全面实现则是达成这一目标的基本条件。所以说,中国教育改革发展的首要问题,就是全面把握中国特色社会主义民

^① 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)。

主政治、市场经济、先进文化发展对教育的客观需求。中国教育宏观战略的顶层设计,就是全面发挥教育的政治、经济、文化功能。教育不仅要促进经济的发展,更要推动政治和文化的进步,不仅要培养有知识、有文化、有能力的人,更要培养有理想、有道德、有纪律的人。

科学理论和社会实践的逻辑都证明,由于社会政治、经济、文化发展进步的不可分割性,所以教育的政治、经济、文化功能必然是一个完整的体系,既有各自不同的作用重点,同时又相互依存和相互促进。教育经济功能的充分实现是教育发挥其强大政治与文化功能的重要基础,而教育政治、文化功能充分实现又必然为教育经济功能的进一步实现创造更为有利的社会条件。只有在教育政治、经济、文化功能全面实现的条件下,教育才有可能产生最大化的社会效益。当然,教育社会功能的全面实现并不是一个自然的过程,而是一种能动的社会实践,人们在这里有着广阔的选择空间,可以在重视一种功能的同时而忽略另一种功能。这个问题如果把握不好,就会导致教育发展的重大甚至是方向性失误。在改革开放以前的相当长一个时期,我们的主要问题是片面强调教育的意识形态属性及其政治、文化功能。而在以经济建设为中心的社会条件下,有相当一批学者也曾一度走向另一极端,片面强调教育的生产力属性及其经济功能,教育非政治化和教育产业化就是典型的理论观点与政策主张。虽然上述两种历史现象的产生各有其社会背景,但结果必然是相同的,即都对教育社会功能的全面有效发挥构成了制约,进而阻碍了教育社会效益的充分实现。

还要看到,在不同的历史条件下,社会对教育政治、经济、文化功能的需求会有不断的发展变化,教育各种社会功能的作用范围与力度也会呈现出一定差异,及时准确地把握这种发展变化就是教育改革发展战略要解决的首要问题。相对于农业经济与农业社会,工业经济与工业社会对教育发展无疑具有更大的依赖性,而相对于工业经济与工业社会,知识经济与信息社会又为教育的社会功能拓展了全新的天地。进入新的历史时期,我国教育面临的最深刻问题,就是社会发展新理念与综合发展新目标对教育事业的新要求。国民教育必须迅速对经济增长方式的转变和经济结构的调整作出反应,而以人为本、和谐社会、公平正义、多元文化等发展理念更向教育的政治与文化功能提出了一系列的新问题和新挑战。我国教育还不能有效满足经济发展的客观需求,这是一个必须重视的基本事实,但目前教育存在的更大的困惑与挑战还在于如何推动社会主义核心价值体系建设,如何促进社会主义民主政治进程,如何引领社会主义先进文化发展。这些都是教育充分实现社会效益的必然要求,是教育改革必须始终把握的重要目标。

三、资源配置——高等教育管理改革的重要领域

2010年7月教育部颁发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》明确了高等教育内涵发展的战略方向,提出了质量建设的核心任务。改革创新是高等教育全面提升质量、实现内涵发展的强大动力。高等教育的改革创新是一项长期的系统工程,涉及高等教育事业发展的各个方面和各个环节,资源配置就是改革创新必须高度关注的重要领域。改革开放以来,我国一直处在体制转型的变动过程中,社会的转型直接改变了高等教育资源的配置方式,由政府单一资源主体转变为多渠道筹资体制。高校外部资源配置机制的转型对高校内部除领导结构以外的其他方面都产生了深刻影响,转型带来了日益开放和竞争的格局,给各类高校带来了新的发展机遇和挑战,不少高校始终处于急切发展与财政紧张的困境当中,高校之间资源竞争,包括基础建设、科研资源、生源资源、师资资源以及各种服务项目资源竞争加剧。在这种背景下,重视和加强资源管理是必然的选择。

1. 资源配置是高等教育管理的重要职能

高等教育对于经济增长和社会进步具有重要的推动作用,同时,高等教育也是一项社会资源投入巨大和内外关系十分复杂的社会实践,需要进行科学的统筹规划与组织管理。无论是政府对高等院校的宏观管理,还是高等学校内部的微观管理,其中一项必不可少管理职能就是配置资源,资源配置状况是高等教育管理水平的重要指标。在现代高等教育的一般组织框架下,宏观管理要思考解决的问题是政府如何在不同区域、不同学校间配置资源。由于大学是高等教育存在的基本形式,办学是高等教育发展的主要方式,所以后者更为基础、更为重要,是更值得关注的。与宏观管理相对应,微观管理要思考解决的问题是有关领导如何在高等学校内部各个子系统之间配置资源,重点是不同院系、不同学科、不同专业的资源配置,因为这是学校事业与价值的集中体现。有必要指出,肯定资源配置是高等教育管理的重要职能,并不是说政府或只能通过直接的计划方式配置教育资源,实际上政府委托专业化的社会中介组织行使这一管理职能是很多国家常见的管理策略,并且在配置过程中还可以大量引进或借用市场机制。高等教育资源配置的实现方式可以并且应该多样化,但是资源永远需要组织管理,资源管理的实质就是资源配置。

通常意义上的高等教育资源主要指政府掌握调控的公共性社会资源,这首先涉及人、财、物等一般社会资源,我们可以称其有形资源。另外,也涉及高等教育系统内部专有的特殊资源,如招生权、学位授予权、教师专业技术职称评审权、重点学科点、社会荣誉等,我们称其为无形资源。这两种资源都是高等学校