



教育研究新锐点丛书

教育

The Path Analysis of Publicity Changes of
Colleges and Universities:
The Perspective of State Capacity Building

高等学校公共性变迁的路径分析 ——国家能力建设的视角

薄建国◎著



科学出版社

河北大学中西部高校提升综合实力工程项目资助
河北大学高等教育与区域发展研究中心资助

The Path Analysis of Publicity Changes of
Colleges and Universities:
The Perspective of State Capacity Building

高等学校公共性变迁的路径分析

——国家能力建设的视角

薄建国◎著

科学出版社
北 京

内 容 简 介

本书从国家能力理论的视角研究高等学校公共性问题。

在考察公共性变迁的历史进程的基础上,本书分析了高等学校公共性问题产生的社会背景和公共性发展的三条路径,并根据市场经济体制中公共性实现的混合机制和新的国家能力观,提出了高等学校公共性保障的途径与方法,对于高等学校的改革与可持续发展具有重要的参考价值。

本书可作为教育行政管理人员、教育科研人员和教育爱好者的参考资料,也可以作为教育学、管理学及相关专业本科生、研究生的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

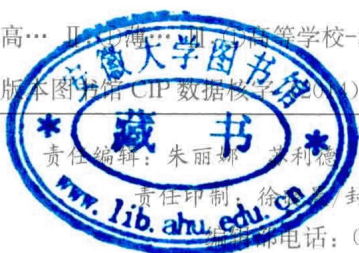
高等学校公共性变迁的路径分析:国家能力建设的视角/薄建国著. —北京:科学出版社, 2014. 12

(教育研究新锐点丛书)

ISBN 978-7-03-042663-5

I. ①高… II. ①薄… III. ①高等学校-教育建设-研究-中国 IV. ①G649.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第279941号



责任编辑:朱丽娜 苏利德 高丽丽/责任校对:鲁素

责任印制:徐志海 封面设计:无极书装

编辑部电话:010-64033934

E-mail: fuyan@mail.sciencep.com

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014年12月第一版 开本:B5(720×1000)

2014年12月第一次印刷 印张:15 3/4

字数:291 000

定价:68.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

序

公共性与私人性相对，是广泛描述公共领域的组织与活动性质的概念。早期的哲学家如柏拉图、亚里士多德等人多从道德层面探讨政府的“公共性”问题。近代以来，社会契约论者以政府代表的公共契约精神为出发点来阐发政府的“公共性”。康德认为公共性是相对于差异性而言的同一性，主要指公共领域中通过法律和道德保障，从而使大众享有的“公共权利”。在黑格尔看来，公共性也就是统治的合理性。在黑格尔那里，国家是理性的化身，是超越市民社会的公共领域。当代公共行政学家弗雷德里克森（George Frederickson）认为“公共性”是分析现代政府活动的基本性质和行为归宿的重要工具，其含义指政府作为公民权力的委托执行者，应按照社会的公共利益和公民的意志，从保证公民利益的基本点出发，制定和实施公共政策。马克思和恩格斯从阶级的角度分析了政府的“公共性”。政府从属于国家，必然体现统治阶级的利益，但在其社会的管理过程中又带有公共性特征，这种公共性归根结底为其统治服务。只有进行生产资料所有制变革，消灭阶级之后，公共权力为大众所掌握，这时的政府才具有真正意义上的公共性。

与上述理解不同，汉娜·阿伦特（Hannah Arendt）认为公共领域存在于市场经济行为和近代国家组织结构之外，是人们围绕共同事务自由表达和交换意见的开放场所。阿伦特将公共领域定位于公众而非政府，该思想为哈贝马斯（Jürgen Habermas）提供了新思路。哈贝马斯反对黑格尔关于把公共领域凌驾于私人领域之上的观点，也反对把公共性等同于公治权力的观点，他把“公共性”理解为公共领域对所有公民无障碍的开放性、公众在公共领域内对公共权力和公共事务的批判性，以及遵循自由、民主、正义原则进行理性商讨所达成集体行动的共识。哈贝马斯认为公共性是一种批判力

量，是法治国家遵循的一种组织原则，只有在近代自由资本主义社会公共性才诞生。

哈贝马斯重点分析了公共性观念的衰落与重建的可能性。在晚期资本主义社会中，国家社会化和国家化趋势同时出现。到了19世纪末，市民公共领域逐渐趋于萎缩，曾经孕育出具有批判能力的社会公共领域受到了商业化的侵蚀，技术统治论意识的扩张压制了公共领域的自由讨论，公共性由批判的武器变成了保护被批判者的盾牌。因此，重建公共领域，恢复公共性的理性化特征——公开性与批判性，就成为当务之急。在哈贝马斯看来，公共领域以及作为其价值内核的公共性在一个社会中完善与否，直接关系到社会的兴衰成败。公共性问题的目的就是要开辟了一条独特的社会拯救道路，从而挽救日渐衰微的西方社会。哈贝马斯的公共性理论无疑深化了人们的认识。

哈贝马斯在2001年4月访华，在京沪两地的知名学府和研究机构作了学术演讲。他的访华被媒体称作是可以与近一个世纪前罗素（Bertrand Russell）、杜威（John Dewey）来华访问讲学相媲美的学界盛事，由此引发国内学界学习和研究他的理论热潮。2004年12月由北京市社会科学界联合会与北京师范大学共同举办的以“和谐社会：公共性与公共治理”为主题的“北京2004·学术前沿论坛”，这是笔者博士论文选题的背景。

2009年6月20日，由中国人民大学哲学院、马克思主义哲学研究中心和《哲学研究》编辑部在中国人民大学联合召开了“唯物史观视野中的公共性问题”理论研讨会，此后“全球化与公共性”、“公共行政的公共精神”、“现代城市公共空间的公共性研究”、“大众传播与新公共性建构”等研究大量出现，成为哲学、政治学、管理学、教育学、经济学领域学术研究的热点。

高等学校的公共性指高等学校实现公共利益、提供公共服务，公众积极参与办学，教育资源公平共享的性质。该界定将政府与公众都纳入公共领域考察范畴，从公共性变迁的角度分析高等学校的公共性发展历程。近代大学从起源于社团，是中世纪早期的具有法人形态的社团之一，专门从事高等知识的传承和创新。知识是人类的公共遗产，大学无论从组织构成还是组织行为来看都具有公共性，不应该由权力所垄断或控制。民族国家诞生以来，大学受到国家“政治论”目的的干预，从“象牙之塔”走向社会中心，凭借国

家的力量发展成为层次类型多样化的现代高等学校。20世纪七八十年代以来,随着政府放权和市场化改革,高等教育向大众化发展,高等学校日益民主、公平、开放,反映社会公共利益。高等学校作为公共知识分子的聚集之地越来越承担社会价值的批判和引导功能。高等学校的发展历程,也就是其公共性的变迁的历程。

公共性问题从更广阔视野分析,涉及国家与社会、政府与公众之间的关系问题,这些研究属国家理论的范畴,其中政府能干/能干好什么、不能干/不能干好什么,国家与社会、政府与市场的界限问题是国家能力理论讨论的范畴,这是本书使用的理论视角。

本书第二章首先运用美国著名的公共行政学家尼古拉斯·亨利(Nicholas Henry)的公共性理论,从高等学校组织的主体、公共利益和高等学校的可进入性三个纬度来考察了高等学校公共性的变迁历程,指出高等学校公共性的变迁与国家能力建设的方式之间的密切联系。

本书第三章分析了我国高等学校公共性问题产生的社会背景。我国高等学校公共性问题是社会转型时期诸多社会问题的集中表现。计划经济时期通过政府权力的扩张强化了国家能力,社会组织力量的萎缩和市场消亡,高等学校多样化发展的机会受到限制,难以满足公众的多元化需求。市场化改革以来通过政府分权弱化了国家能力,提高了高等学校办学的灵活性和多样化。但是,政府职能缺乏合理分配与转移,教育法律制度建设滞后,由此导致高等学校的办学权失范和高等学校公共性的缺失。

本书第四章重点分析了高等学校公共性发展的趋势和公共性实现机制的变革。从计划经济到市场经济的转变,就是国家能力建设路径的转变。市场经济体制中公共性的实现形式有强制公益、自愿性公益和市场化公益三种。由于市场经济中高等学校日益具有了第三部门的性质,因此,公共性的实现机制是强制性公益、志愿性公益和市场化公益构成的混合机制。

本书第五章提出国家能力建设的途径与公共性保障的方法。在国家能力建设的路径上,政府应该将不合理职能向社会和市场转移;在制度建设上,要整合社会的公共选择与个人选择,处理好国家与社会、政府与市场的关系,协调和平衡各种利益,综合运用行政的、经济的和法律的手段克服志愿失灵和市场失灵,保障公民受教育权利和自由。制度建设中尤其要加强教育法制建设,重构政府与高等学校之间的关系,形成政府宏观调控、高等学校

自主发展、市场积极引导、社会广泛参与的治理结构。在公共性的保障方面，当前需要建立的制度主要包括：积极发展混合所有制高等学校，制定志愿性公益、市场化公益的市场准入制度；建立高等学校成本分担与补偿制度；建立高等学校章程和内部管理规则；建立市场准入制度和信息公开制度和建立高等学校分类管理制度。

薄建国

2014年10月9日

目 录

序

第一章 绪论	1
第一节 高等学校的公共性与国家能力建设的意义	1
第二节 相关文献概述	19
第三节 相关概念的界定	34
第四节 研究与写作思路	36
第二章 政府权力扩张中高等学校公共性的发展	41
第一节 公共观与公共性的变迁	41
第二节 高等学校公共性的影响因素及其分析框架	50
第三节 国家的职能与国家能力的性质	58
第四节 现代国家政府权力的扩张对高等学校公共性的影响	67
第三章 政府分权中高等学校的公共性问题与反思	81
第一节 西方国家的政府分权对高等学校公共性的影响	81
第二节 我国高等教育市场化与高等学校公共性问题的产生	101
第三节 “第三条道路”与公共治理中高等学校的公共性	118

第四章 高等学校公共性实现的混合机制与当前新的国家能力观	131
第一节 公共性的实现形式	131
第二节 市场经济中高等学校公共性实现的混合机制	138
第三节 当前新的国家能力观	156
第五章 高等学校公共性的保障：国家能力建设	176
第一节 我国国家能力的缺陷与国家能力建设	176
第二节 市场经济中政府与高等学校关系的建构	184
第三节 市场经济中高等学校公共性的保障	195
第六章 结语	225
参考文献	232
后记	241

第一章

绪 论

学校的公共性是学校的重要属性之一。高等学校从它诞生之日逐步从象牙之塔走向社会中心,回归公共生活,成为公共利益的代表。正如谢维和教授所言,“大学的公共性既是一个久远的话题,也是一个现代的热点。大学的公共性之所以具有这种丰富的历史内涵和深远的现代价值,究其根本,就在于它本身就是大学的灵魂,已经内化在大学的各个方面。我们甚至可以说,没有它也就没有真正的大学”^①。如何进一步坚持和发展公共性,已经成为高等学校办学方向的根本问题。

第一节 高等学校的公共性与国家能力建设的意义

一、高等学校公共性面临的挑战

从20世纪70年代末80年代初开始,西方各国掀起了一场声势浩大且旷日持久的政府改革运动,尽管各国改革的性质、规模和途径不同,但都具有一个已发展起来的共同议程,这就是“新公共管理”(new public management)或“管理主义”范式(张成福和党秀云,2001),它成为近年来西方规模空前的公共管理改革的主体指导思想之一。

新公共管理理论是以质疑官僚行政有效性为前设,以追求“3E”即economy(经济)、efficiency(效率)、effectiveness(效能)为目标。其改革存在两种密切联系的趋势(陈振明,2003):一是公共部门向市场化发展,即将公共活动转入私人部门的趋势,它通过各种民营化包括合同外包的形式发生;二是不断地脱离官僚体制(不再把官僚体制作为公共部门组织原则)的趋势。

新公共管理运动在教育领域表现为教育的市场化改革:在政府分权的同时,

^① 谢维和. 2008-1-28. 转型期大学的公共性面临新挑战. 中国教育报, 6.

对原本由国家提供的包括高等教育在内的公共服务进行市场化改造，在政府放松管制时，将市场逻辑引入高等教育，让竞争与价格机制引导高等学校响应市场的需求，以增强自由选择性和提升办学效率。高等教育的市场化“既可以指商业机构直接介入教育市场，以商业运作模式经营学校；也可以指教育领域对市场机制的引入和应用。它强调选择、多元、竞争、需求主导型经费筹措（demand-driven funding）及自决（self-determination）等基本市场原则在教育领域的运用”（Woods et al., 1998）。

在英国，随着保守党在 1979 年的大选获胜，一系列的教育改革法案被保守党政府发布，包括 1980 年的教育法案、1988 年的教育法案、1992 年的教育法案和 1993 年的教育法案。这些法案，尤其是 1988 年的教育法案被广泛地认为是根本地改变了英格兰和威尔士自第二次世界大战以来建立的教育制度，其中一个重要的思想是把教育引入市场。

Beare H. 和 Telford H.（1994）描述了美国教育改革的三次浪潮，特别是第三次浪潮显示了“市场化”的新特点：通过下放学校的管理权来增强学校的自主性，竞争被引入学校、顾客选择的概念也被引入课程设计。

欧洲、澳大利亚和新西兰也出现了相似的改革。这些教育改革的发展趋势是教育管理的去中心化（decentralisation），教育的市场化（marketisation of education），教育的私有化（privatisation of education），课程、考试改革（curriculum and testing changes）（秦行音，2003）。教育管理的去中心化指中央政府将对教育的控制权力部分地下放到地方和学校；教育的市场化指将市场因素、竞争和对顾客的快速反应引入学校管理；教育的私有化指鼓励私立学校的发展；课程与考试更具选择性、弹性化。

日本的市场化改革表现为近年来国立大学的法人化运动。2002 年 3 月 26 日 文部省《关于新“国立大学法人”形象》的报告提出国立大学法人化改革，并从 2004 年 4 月开始全面实施国立大学法人化。日本的国立大学法人制度具有如下一些特点（张晓鹏，2003）：一是确保国立大学自律性运营；二是引进民间的经营方式；三是在大学管理层引进校外专业人才；四是教职员的身份向非公务员型过渡；五是采用第三者评价。日本国立大学的“独立行政法人”是一种介乎政府与民间的特殊机构，法人化的根本目的就是改变国立大学的性质，把它变为非国立机构，为国立大学的私有化做准备。这是一项彻头彻尾的高等教育自由化措施，是把国立大学推向市场的重要步骤（高益民，2000）。

我国高等学校改革也经历了相似的过程：20 世纪 80 年代对高等学校管制的模式进行改革，赋予高等学校办学自主权；90 年代中下期进行了规模扩张，引

入市场机制,让竞争引导高等学校的发展,以求增强效率、效能和效益。虽然中国教育行政部门具体推行的改革政策、采取的变革措施,以及对课程教学所产生的实际影响可能与上述西方发达国家的情形不尽相同。但有关研究表明,它们仍然与之存在着“范式上的一致性”(Ball, 1999)。公立大学开始具有更多私营化的特征,如开办公司、收取学费、开发适应市场需求的新兴课程等,而民办高等学校更是通过运用市场原则,采取成本回收等策略获得较大发展(Chan and Mok, 2001)。中国高等教育虽然还没有达到“私有化”的程度,但的确已经步出了传统的“国家包办”模式。从这个角度来看,它似乎可被视为全球化的一个结果(卢乃桂和操太圣, 2003),或者说,中国高等教育正经历着类似于其他国家所发生的市场化进程。

市场化改革一定程度上改变了自20世纪50年代以来政府对高等学校的控制局面,密切了高等学校与社会的联系,提高了高等学校自主发展的能力。但是,市场化改革也出现了诸多负面影响,其中社会反映强烈的有以下几项:

(一) 教育公平问题

教育公平问题主要由学费上涨引起。自1997年在全国范围内实现普通高等学校“并轨”,学生统一缴纳学费,且学费在不断高涨,超过了居民的承受能力。高等学校收费增长过快已经引起了社会的广泛关注,与住房、医疗成为中国三大社会问题。1996~2000年,中国高等教育学费的年均增长率保持在25%左右(扣除物价因素),1998~1999年的学费增长率高达44%,而同期居民收入水平的增长速度则远低于这一水平,这导致根据可比价格计算的学费占居民人均收入的比例也大幅度提高。2002年,学费占农村居民人均纯收入水平的比例由1996年的68.6%飙升到177.6%,学费占城市居民人均可支配收入的比例则由1996年的37.0%上升到77.3%。^①据统计,我国高等学校年学杂费收费标准在3000~6000元,加上生活费等费用,每生每年学费和各种费用合计大致在万元左右,完成本科阶段的教育估计需要花费4万元以上(李兵和陈上仁, 2002)。

据中华全国学生联合会(简称全国学联)调查,在我国1000多所高等学校的300多万在校生中,经济困难的学生所占比例为30%~40%,即高达90万~120万的高等学校在校生处于相对或绝对贫困状态。《中国青年报》社会调查中心对9465名大学生及读者的调查显示,有一半以上的大学生(51.1%)自我感

^① 李文利. 中国高等教育经费来源多元化分析. 北大教育经济研究(电子季刊), 2004(3): 2.

觉现在经济上“有些困难”，其中有 8.1% 的人感觉“非常困难”；认为自己在经济上“完全没有困难”的人仅占 6.1%。对于学校收取的培养费金额，71.0% 的被调查者认为不超过 2000 元比较合适，其中 44.7% 的被调查者认为在 1500 元以下合适，还有 6.0% 的被调查者认可“合适”的培养费在 500 元以下。全体被调查者认为比较合适的培养费平均值是 2160 元。^① 高收费政策显然过高地估计了老百姓的教育经费支付能力。

高等学校过高的教育收费，引起了公众不满。2006 年中国教育蓝皮书《二〇〇六年：中国教育的转型与发展》的主编单位 21 世纪教育研究院于 2006 年 11 月就中国教育满意度联合举办了网络问卷调查，7600 多名网友提交了调查问卷。蓝皮书指出，中国高等学校收费状况仍令人不满，80% 的公众不认可现有的高等学校学费标准，满意度较 2005 年略有下降。公众认为高等学校学费标准太高有两方面原因：一是贫困家庭无法承受学费和生活费用的巨大经济负担；二是高等教育的高学费与就业状况所体现的低质量形成对比，增加了公众的不满。此外，高等学校教育成本不清，审计信息封闭，学费的支出用途不明等情况的存在也影响了公众的满意倾向。而对于政府治理教育乱收费的成效，有近 70% 的受调查者表示“不满意”和“很不满意”。有 50% 以上的公众认为小学升初中、初中升高中、高考和上大学的入学机会不平等，城乡差距、招生舞弊、分数倾斜及择校等问题依然存在，且学历教育层次越高，入学机会的不平等情况越突出。^②

（二）教育腐败问题

市场化改革中高等学校面向市场的办学权扩大，但是法制建设滞后，权利与义务失衡，这在客观上为某些教育主管人员和高等学校管理人员提供了以权谋私的机会，产生了教育腐败。

教育腐败形形色色，杨东平教授把教育腐败分为以下七类（杨东平，2003）：^① 考试舞弊。包括统一高考、成人高考、各类专业资格考试、托福考试，以及学校课程考试的舞弊，方式包括监考教师串通放任、使用通信工具、雇佣“枪手”等，其中尤以高考舞弊影响最大。某些高等学校举办“预科”，招收高考落榜生就读，一年后通过校内测试即转为正式本科生，其实是一种变相的高考舞弊。^② 权学交易和钱学交易。高等学校中的“后门生”“关系生”“条子生”“缴费生”，凭借社会关系、权力和金钱，逾越规则获得紧缺的教育资源。

^① 马明洁. 1997-7-19. 念个大学得多少钱. 中国青年报, 8.

^② 李静. 2007. 教育蓝皮书：八成公众不认可现有的高校学费标准. <http://www.chinanews.com/edu/news/2007/03-01/881700.shtml> [2007-03-28].

高等学校生产各种逾越国家规定、无需严格考试和学习的“注水文凭”——所谓“假的真文凭”，如以官员为对象的博士、硕士学位班。少数教育机构滥发文凭，社会上买卖假文凭成风。③学校乱收费。各级学校巧立名目乱收费已成社会公害。④学术腐败。教师、学生在科学研究中抄袭、剽窃他人成果和弄虚作假。当前被揭露的学术腐败事件大多发生在大学。⑤学校在事关学校利益、声誉的各种评审、申请，如高等学校学位点、博士生导师资格、院士资格评审、科研项目申请中弄虚作假、暗中操作的违纪行为。⑥学校中少数领导干部和职工贪污、受贿的经济犯罪行为。⑦办学过程中的不规范、不公正行为，如招生、考试中的“猫腻”和“潜规则”等。这七类教育腐败无一不损害到教育公平。

教育腐败在高等学校市场化改革以来是相当严重的，且有不断上涨之势。1998年以来，浙江省检察机关查处的教育系统的贪污贿赂大案要案达89件；1999~2000年，浙江省审结的学校负责人经济犯罪案件47件49人，比前两年增加了2倍多。物价部门在对1727所院校进行检查中发现违规违纪案件882件。①1990年之后的10年，北京市海淀区内32所院校中，被检察机关提起公诉的贪污贿赂案件共有24件26人。而2001年一年，陕西省查办的高等学校腐败案件就有36起61人，其中处级干部22人。1999年初至2002年3月，南京共查办教育系统职务犯罪案39件，其中高等学校21件，涉案金额100万元。南京市高等学校职务犯罪案件1999年仅1件，2000年升至4件，2001年为8件，2002年第一季度就查办了8件。在上述南京市教育系统职务犯罪案件中14件是处级以上官员的犯罪要案，多为官员集体腐败；21件案件中有13人为共同作案。发案部位集中在基建、财务、物资采购、成人教育等部门。②

教育腐败产生了极其恶劣的影响，严重地败坏了高等学校的社会声誉。2001年沈阳市市民参与投票的全市行风评议活动大爆冷门，在被评议的30个重点部门中，教育系统的群众满意度排名倒数第一，舆论认为教育腐败已经超过司法腐败而最为市民关注。③2002年8月，中华人民共和国国家计划委员会公布上半年价格举报情况，教育乱收费在各类举报中居于首位，超过了对药品及医疗服务价格、房地产价格及物业管理乱收费等的举报。④

教育腐败不仅败坏了教育和学术作为社会公器的声誉，降低了社会对教育

① 鲍洪俊等. 2001-11-26. 杜绝教育腐败的良方. 光明日报, 4.

② 金文文. 2002. 犯罪呈现五个显著特点 南京高校腐败情况首次批露. <http://news.sina.com.cn/c/2002-04-28/1853561946.html> [2006-5-20].

③ 张非非. 2002. 沈阳：行风评议爆冷门，教育排名倒数第一. http://news.xinhuanet.com/st/2002-02/26/content_289790.htm [2006-03-12].

④ 赵承. 2002-8-27. 教育乱收费成举报热点. 北京青年报, 4.

的公信力，而且还导致了文凭贬值、职称贬值、学风颓靡、学术退化，从而降低了教育质量和学术水平。教育腐败还会严重异化学校的教育功能。花钱买分数，注水文凭，老师鼓励、教唆作弊之类的行为，是对学校教育的反动，是在教育的名义之下向学生提供的一种“反教育”（杨东平，2003）。

（三）高等学校的招生问题

1. 高考录取分数线逆向倾斜

近几年来，高等学校招生中的教育公平问题一直是“两会”的热点。第十届全国人大代表洪可柱教授指出：北京、上海、天津等地区与欠发达的中西部及东北地区相比拥有更多的教育资源和文化资源，三个城市拥有重点大学的数量占全国的40%以上。其高考录取分数得到了人为的强势倾斜。例如，2001年山东省的文理科重点线分别为580分、607分，而北京市的文理科重点线分别是454分、488分，分别相差了126分和119分；2002年海南省文理科重点线分别为687分、668分，而北京市分别为462分、469分，比海南分别低了225分和199分。在北京能上清华的分数，在一些地方上不了重点大学；在北京能上重点的，在一些省则无学可上。1999年，北京的考生只要获得相当于百分制的43.6分就可以上大学，各科平均不及格也可以读本科，因此其录取的比例高达72.6%，其理科考生更高达78.9%，与多数省份不到30%的录取比例形成鲜明的对照。一省之内的差异也同样明显，就山东省2000年非重点院校的录取分数线而言，省城济南为全省各地市最低，其文理科都低于最高地区63分。^①这是一个比城乡身份区分的户籍制度更令人难以忍受的做法，令人难以置信但就是长期以来难以消除。奇怪的是，公认的一般基于公平的补偿原则是弱势补偿，但在这里却正好颠倒了。而且，补偿的幅度令人吃惊：经历过高考的人都知道，1分甚至0.5分都会决定一个学生的命运。即使国家对特殊类人才，如科技创新人员、奥林匹克竞赛获奖者、国家级运动员等的加分也不过20分。

2. 城乡之间招生名额分配差距巨大

自20世纪90年代以来，城乡之间在高考招生中的不平等现象也越来越突出。1997~2001年，城市报名人数增长幅度远远大于农村，2001年城市考生数首次超过农村，表明高等学校扩招名额更多地为城市学生享用。在国家重点高等学校，农村学生和弱势阶层的子女逐渐减少，而教育资源、教育质量相对较差的地方性

^① 洪可柱，2006。关于“取消发达地区的高考特权、实行全国三十所名校联考与地方自主招生两次考试相结合模式试点”的第三次建议。http://hongkezu.blog.sohu.com/80155801.html [2007-03-15]。

高等学校则聚集了较多的农村学生。杨东平教授主持的“我国高等教育公平问题的研究”课题研究显示^①：清华大学 2000 年农村学生的比例为 17.6%，比 1990 年减少 4.1 个百分点；北京大学 2000 年农村学生的比例为 16.3%，比 1990 年减少 2.5 个百分点；北京师范大学 2002 年农村学生的比例为 22.3%，比 1990 年减少 5.7 个百分点。与此同时，2003 年唐山学院、华北煤炭医学院、河北理工学院的在校生中农村学生的比例占到 63.3%，高于 2001 年这一比例 7.9 个百分点。重点院校农村生源的减少和地方性学院农村生源的增长这一现象正在支持社会学批判理论的判断，即学校无非是社会阶层的复制器，同时也嘲弄着教育学的基本信仰：学校和教育是通往民主、平等、自我实现的阶梯。

高等学校的公共性正在面临着这些问题的挑战。高等学校公共性是高等学校自中世纪大学产生以来追求的办学理念和公益价值，它是基于高等学校的教育教学、科研与社会服务而产生的，涉及国家和社会公共利益、具有广泛影响力的公共事务。如何解决高等学校的公共性问题，影响到我国 21 世纪高等学校的发展。

二、国家能力建设的意义

高等教育的市场化改革实质上是引入市场机制重构政府与高等学校的关系。从本质上讲，“市场化”就是国家通过在公共部门引入市场因素，把原本由国家承担的责任转移到“非国有”部门，或者是改变国家参与公共服务的性质（陈建强等，2000）。根据帕累托最优和帕累托改善理论，好的市场化改革应该以提高高等学校的公共性，或者保持高等学校的公共性不受损害为底线。但是，高等学校公共性问题的产生表明高等教育市场化改革中出现了一些问题，政府对高等学校面向市场的权力扩张缺乏积极的思想准备和有效的预防措施，高等学校的公共性职能受到不适当的削弱，反映了政府与高等学校关系的扭曲。以下我们通过对我国计划经济时期和市场化改革时期有关高等教育体制改革的若干重要法律规定进行的文本分析，来观察政府与高等学校之间的关系调整中存在的问题。

（一）计划经济时期和市场化改革时期高等教育体制改革的若干法律文本分析

1. 计划经济时期政府与高等学校在集权与分权改革上的反复

新中国成立以来，我国在高等教育领域建立了适应计划经济体制的中央集权型教育管理体制，形成了由教育部和国务院各部委直接管理，国务院教育主

^① 于立霄. 2005. 清华北大农村生源比例下降城乡教育差距逐渐拉大. <http://www.bj.chinanews.com/news/2004/2005-02-14/1/1430.html> [2005-07-30].

管部门、业务主管部门和地方政府各自分别管理一批高等学校的“条块分割”的办学体制。这一管理体制受苏联教育管理模式的影 响，同时也与当时我国高度集中的经济管理体制相适应。它保证了党对教育事业的统一领导，对于当时恢复和建立正常的教学秩序，提高教育质量，保证教育事业有计划地发展，起到了重要作用。但是各个部门基于职能的局限，缺乏专业管理与全面规划，影响了教育的发展。同时过于强调集中统一的管理体制，带来了统得过死、管得过多、卡得过严的弊端，压抑了地方与学校的自主性、积极性和创造性。

1958 年，我国开始了高等教育管理体制的改革。1958~1985 年，高等教育管理体制 改革经历了由放权到收权，然后由收权到放权再到集权的改革过程：1958~1963 年由集权向放权的改革、1963~1966 年由放权到收权的调整、1966~1976 年“文化大革命”中高等教育管理体制的再次放权和 1977~1985 年“拨乱反正”后的再次集权。放权与集权的转变过程可从表 1-1 有关高等教育的政策与法律的文本分析中看出。

表 1-1 1958~1985 年有关高等教育政策与法律的文本分析

改革特征	主要政策与法律	主要内容
集权 (1949~1958 年)	1950 年 5 月，政务院颁布《各大行政区高等学校管理暂行办法》	为有效地管理全国高等学校，“除华北地区高等学校由中央教育部直接领导外”，“各大行政区高等学校暂由中央教育部或文教部代表中央教育部领导”。“各大行政区高等学校的重要方针，除由中央教育部作一般性的统一规定外，各大行政区教育部或文教部亦得作适应地方性之规定，但须报中央教育部核准后始得执行”
	1950 年 7 月，政务院通过《关于高等学校领导关系的决定》	“全国高等学校以由中央人民政府教育部统一领导为原则”，强调“中央人民政府教育部……对全国高等学校（军事学校除外）均负有领导的责任，各大行政区人民政府或军政委员会或文教部……均有根据中央统一的方针政策，领导本区高等学校的责任”
	1953 年 5 月，政务院通过《关于修订高等学校领导关系的决定》	中央人民政府高等教育部必须与中央人民政府各有关业务部门密切配合，有步骤地对全国高等学校实行统一与集中的领导 凡中央高等教育部所颁布的有关全国高等教育的建设计划……财务计划、财务制度……人事制度……教学计划、教学大纲、生产实习教程，以及其他重要法规、指示或命令，全国学校均应执行。其有必须变通办理时，须经中央高等教育部或由中央高等教育部报请政务院批准。 综合性大学由中央高等教育部直接管理；与几个业务部门有关的多科性高等工业学校也由中央高等教育部直接管理；为某一业务部门开办的单科性高等学校，委托中央有关业务部门管理。同时还要求，部分高等学校可以根据各地情况，委托学校所在大行政区委员会或省、市、区人民政府负责管理