

国家教育行政学院



刘亚荣 著

从双轨到和谐： 中国高等教育资源配置机制的转轨

From Double-track to Integration Transformation of
Resources Allocation Mechanism of Chinese Higher Education

高等教育资源配置机制转型过程一直存在着政府和市场“双轨”现象，我们更缺的还是市场经验。要形成双轨和谐的局面，无论是政府，还是高校等行政体制内的主体，要改变过去“管”的路径依赖，必须配合“市场主体”多样化的行为路径及其内在的驱动机制。这些都需要大量的市场经验积累，本书则为行政体制内的主体学习市场经验，提供了丰富的实际案例和理论上的思维模式。



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

从双轨到和谐： 中国高等教育资源配置机制的转轨

刘亚荣 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

从双轨到和谐:中国高等教育资源配置机制的转轨
/ 刘亚荣著. —杭州:浙江大学出版社, 2010. 6
ISBN 978-7-308-07717-0

I. ①从… II. ①刘… III. ①高等教育—资源分配—
研究—中国 IV. ①G649.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 116142 号

从双轨到和谐:中国高等教育资源配置机制的转轨

刘亚荣 著

责任编辑 邹小宁
封面设计 俞亚彤
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州中大图文设计有限公司
印 刷 杭州杭新印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 18.25
字 数 347 千
版 印 次 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-07717-0
定 价 43.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

序

改革开放以来,我国教育事业取得了历史性成就,目前高等教育在学人数规模已接近 3000 万人,规模多年居世界第一位。自从 2005 年国家实行宏观调控以后,高教年均增长率呈现递减态势。但要在达到一个高位平台后保持稳步增长并切实提高质量,没有必要经费支持和良好制度安排是很难持续的,特别是基于我国公办高校占大多数,生均预算内财政拨款长期低位运行的格局,有必要继续完善以财政投入为主、学习者合理分担培养成本、多渠道筹措经费的机制,而要做到这一点,就需要在转变发展理念、深化体制改革等方面迈开新的步伐。

回顾改革开放的 30 年,随着我国从计划经济向市场经济的转型,整个社会发生了深刻变化,也直接影响到高等教育,推动了高等教育的显著变革。如何从理论上梳理变革的影响因素、内在逻辑和未来趋势,是许多学者关注的研究选题。刘亚荣在这方面作了有意义的探索,在博士毕业后的 10 年工作期间,一直专注于以教育经济学、教育财政及经济学为理论工具、解释高等教育领域资源配置问题。本书就是她的实证性研究的重要成果。

本书主要对市场、政府和高校三个场所的资源配置机制进行了理论建构,以具体案例进行解释和说明,其研究模式较为新颖。一般而言,实证研究可分为两类,一是证实,即用一定量的实际现象去验证某种理论解释的正确性;二是归纳,即通过一定量的同类现象的研究,归纳出比较一般性的规律。而本书综合运用共同起源于古典经济学的市场经济理论、公共管理理论和组织经济理论,来解释高等教育资源配置过程,并在高等教育领域形成了统一的解释框架,体现了作者的学术功底,至少有以下三点比较有新意。

第一个创新点是,对当前高等教育市场作用机制进行了分析。目前强调转型背景下高等教育体制改革的国内文献并不多,而以高等教育市场作用机制为主要研究对象的文献更少。刘亚荣认为,市场已深入“侵入”了高等教育各个环节和领域,30多年的经验已经足够来整理市场经验,了解市场作用机理,进一步梳理政策。高等教育市场的复杂性在于,一是社会资源配置的各种机制都存在,构成了复杂的高等教育资源配置体系;二是由于产品的多样性和产品的高度专业性,各个产品的交易过程质量评价都必须依赖专家系统。各种高等教育市场交换过程的中介服务,对高等教育资源的市场配置起着关键作用,而目前往往出错最多、导致高等教育发展进程纠结的也是这一环节。这与政府“垄断”了这个环节服务提供,在高等教育市场中缺乏培育中介机构的观念和经验有直接关系。

第二个创新点是,对市场经济体制及国外政府治理改革影响下我国政府资源配置方式转变作了阐释。刘亚荣认为,我国公共资源配置方式正在发生质的变化,借助市场机制即是主要特征之一,高等教育也是如此。财政手段规范化、两级管理体制下形成的地方高等教育竞争,都可归因于市场条件的约束。在手段的运用上,“公私合营”框架下派生出多种在契约条件下的公共配置手段改革。

第三个创新点是,运用组织经济学的新进展对高校组织变革问题进行了尝试性分析。本书引用的组织经济学理论认为,组织内部也存在多次博弈现象,仅就此而言,组织和市场没有太多明显界限,现代大型组织越来越多地在内部采取市场机制配置资源。因此,政府与高校,高校内部的组织变革,某种意义上也是建立在契约基础上的授权和分权的改革。刘亚荣认为,政府与高校的权责关系可分为三个阶段:第一阶段是1998年以前,政府与高校主要是行政管理关系,政府对高校更多是直接管理,通过行政权威和管理者个人经验进行管理是主要手段,这个时期也可称为无契约规则的管理,政府的越位和缺位无判断依据。第二阶段是1998年到现在,《高等教育法》明确了高等学校的七项自主权,但是实际政策执行并没有以此为依据。因此,这一时期可以被称为不完全的契约关系,实际执行仍以政策文件为标准。第三阶段是政策预期阶段,她认为随着市场体制的完善及政府职能的转变,政府的直接管理甚至出现不必要

的行政干预,逐渐不适应大学发展的需要,尽管政府不可能完全放弃组织隶属关系,但应将高校拥有优势信息的职能放给高校,建立新型的依据信息优势而确立的政府与高校组织契约关系。对于高校内部的组织变革,同样也存在不同情境的分权模式选择。通过案例和问卷可以看到,目前的高校分权改革,多数是一种不稳定的职能分权,只有少数高校采取了文件契约的方式,并且取得了比较明显的成效。但无论是政府与高校间还是高校内部的分权,按照代理理论,其授权方式可能需要四种要件,一要有正式授权委托,对授权具体内容作出规定;二要有相应资源配置的分割;三要有管理期限;四要把剩余控制权授权作为主要激励机制,即下级对于不确定信息具有决策权。

综上所述,刘亚荣认为,无论从政府职能转变,还是从高校内部治理来看现行高等教育资源配置模式,都存在着行政和市场“双轨”现象,我们更缺的还是市场经验,所以,需要学习和梳理30年改革经验,重新建构市场配置资源方式。而要形成组织和谐的局面,无论是政府,还是组织的公共激励机制或约束机制,都必须考虑“市场主体”的行为和内在驱动机制。

最后,我作为刘亚荣的学位论文指导教师,经常关心她在国家教育行政学院工作后的学术成长状况,也围绕她所关注的研究领域进行过不少讨论和交流。我觉得,她能够很快定位自己的研究领域,并且进行规范而持续的研究,终于形成本书所展示的许多独到见解,与她的强烈求知愿望、严谨治学能力和基本学术悟性都是分不开的。我相信,她所作的学术探索,对于步入正轨研究生涯的博士毕业生来说,如何立足所在机构岗位的比较优势,很好地定位自己的研究领域并持续积累,尽快转变为职业研究者,具有很好的参考价值 and 启发意义。



* 张力:教育部教育发展研究中心主任。

前 言

中国高等教育走过风风雨雨 30 年的改革历程,由中央统一管理的单纯以培养人才为目标的体系,发展为现在多模式、多类型、多目标、多层次复杂的网络体系。其基本背景是,是 1978 年以来,中国社会正在发生着巨大而深刻的变化,变化的基本内容是以经济体制改革为中心的整个社会体系的转型。关于社会转型,李培林考察了各种社会转型学说,给出了适合的定义,他认为,“社会转型的主体是社会结构,是一种整体和全面的社会结构过渡状态。具体内容包结构转换、机制转轨、利益调整和观念转变,在社会转型时期,人们的行为方式、生活方式和价值体系都会发生明显变化。”(李培林,1995)本书中的社会转型背景,主要侧重的是中国的制度变迁背景,张曙光(1997)在其《制度变迁与案例研究》一文对制度变迁作了非常经典的阐释:“这是一个极其复杂的过程和巨大的系统,它不是原有制度结构中某个安排的局部改变,而是整个制度结构的全面改造,也不是对现行制度规则的运行过程作边际上的微调,而是全部经济秩序和经济生活的根本变革,包含极其丰富的内容。”我国高等教育在这种制度变迁的环境下,也发生着巨大的改变,这种改革,并不是也不可能是在整体设计下,步步为营走下来的,许多革命性的变革也许就是一纸文件促就,但对整个高等教育会产生普遍的重大的转折影响。许多新型的发展路径也许就是某个关键人物的一闪念,就开拓出一片高等教育发展新天地。有些创新,也许不符合国际惯例,却顽强地在我国生根发芽,并且顺利转向;还有更多社会经济主体,在政策还不能兼顾到的领域,在自身利益或者生存需要的驱动下,不断地进行资源积累;也许这些行为有些还没有纳入政府的政策意图,也许因其生命力就改变了政府的政策导向,更多的可

能是一时之举,在强势政府的规制下逐渐规范。“摸着石头过河”也许更为形象地表达了这一过程。重新梳理这些改革经验,是“革命尚需努力”的需要。由于变革的复杂性,只有详细地把握每一个具体过程,才能逐渐窥视到系统发展的基本脉络;反过来,归纳出的理论还需要运用具体的案例来不断验证,以寻求理论的一般性和普适性。

一、本书的逻辑框架

本书试图从两端入手,理论的资源配置机制规律视角与具体的案例分析结合,来揭示高等教育在社会转型背景下,各个方面变革的具体过程,试图不仅借助资源配置的理论解释,给出具体不同方面的改革预期,同时这些方面如何协调合作,共同促进高等教育和谐发展,也是本书希望揭示的重要内容。

(一)机制的研究

基于资源稀缺的普遍性,任何组织和个人都认为资源应该有效配置;高等学校经常面临资源紧张的窘况,同时,高校也被认为是资源使用效率较低的组织。究其原因,人们往往认为高等教育资源配置制度不合理,其内涵的配置机制运转低效,因此机制作为本书的关键概念,贯穿着全书始终。

什么是机制?在经济学中,用来表示经济体内各构成要素之间相互联系和作用的关系及其功能。经济学理论认为,资源配置主要分两个层次:一是资源如何配置到组织,二是组织内部如何进行配置。(余永定,张宇燕,郑秉文,1997)高等教育领域,也包含两个层次,一是社会资源如何配置到高等教育领域,主要是外部资源如何配置到高等教育领域,也就是外部资源如何进入高等学校;二是配置到高校内部的资源,如何进行组织配置。在第一个层次,理论上,政府和市场是两种基本的资源配置规则。因此,本书的前两部分是围绕高等教育的市场配置和政府配置而展开的。本书的第三部分

进入高等学校内部的组织资源配置,也就是第二层次的资源配置,权力是基本的配置机制。由于经济学通常将组织内部的资源配置视为“黑箱”,研究价格机制的传统经济学已经不能解释高校内部的组织配置,新近发展的组织经济学具有一定的解释力。并且组织经济学与传统经济学在理论假设和逻辑过程是一脉相承的,都是建立在有限理性经济人的假设基础上的。因此,本书整体的理论逻辑是统一的。

(二) 案例研究及其方法论

实际上,本书的主体内容是案例,通过将大量的案例,按照前述的理论逻辑进行排列,并且在案例分析中,运用上述的理论去解释。将理论逻辑与具体现实案例结合起来。

相对于过去高等教育资源配置政府单主体的计划经济时代,现在的多主体参与高等教育的所有行为都是新的,无论是高等教育本身,还是政府,都在市场的大潮中不停地试水,从而产生大量生动的案例。高等教育的发展没有清晰的路径可寻,存在许多可能的机会和制度空白,借助具体的案例,可以总结出政府和市场在高等教育发展中的种种作用形式。

天则研究所的《中国制度变迁的案例研究》给了本研究很好的启示和研究的模板。张曙光在这本案例研究的前言《制度变迁与案例研究》中,论述了制度变迁案例研究的方法和思路。结合本案例研究的体会,笔者试图将两者结合,给出本案例研究的方法和思路。

关于案例研究的特点,张曙光认为:“案例研究以对具体事实的观察和分析为前提,主张透彻地观察个别的事物,深入剖析它的一切方面,注意研究事物的内在结构及其与外部环境的关系。”“案例研究所关注的不是事物的共性和一般性,而是事物的特殊性和多样性。”“不具有统计意义,也不能由个案去推断全体,因而,一旦有所发现,要承认它的局限性,并据此提出新的理论假设,然后进行检验。”

关于运用案例研究制度变迁的益处,张曙光认为,中国向市场经济的转变采取了逐步推进的方式,因此,在中国的制度变迁中出

现了一系列过渡性制度安排。这些过渡性安排有一些基本特征,特别适合案例研究。一是与任何标准的形式都不相同,现有的理论也不能解释,但却又体现了过渡经济社会的基本内容。正因为正规的理论解释不了,才为新理论提出创造巨大的空间。正因为规范的理论无法解释,案例研究则不受理论模式限制,大有可为。二是不稳定性和易变性使得制度变迁过程出现反复,制度的不稳定,必然造成逾期的不稳定和行为的短期化。案例研究的关键是从各方面记录和再现这些变化,抓住变化的条件和方式。三是过渡性制度安排往往“具有新旧两种制度安排的某些相互矛盾的特性,并且在既定约束条件下,有机巧妙地结合在一起,成为一种新的制度安排;原有的安排存留下来的性质构成变迁过程的制度资源,其作用往往集中于降低变迁过程成本,使之易于进行;新的制度安排的某些特性代表了变迁的方向,其作用往往偏重于增大制度变迁的收益,形成变迁过程的推动力”。案例研究必须注意研究过渡性制度安排的内部结构,正确把握新旧两种要素的联结方式和结合比例,以及此消彼长的机制。根据这些特点,所选取的案例类型,大致有以下几种:(1)说明型案例。主要用来记述和说明一个事件、一个政策和决策问题的全过程。(2)政策型案例。以政策制定者为服务对象和行为主体,提供为实现某项政策目标而采取的政策选择和政策配合。(3)理论发现型案例。提出理论假说,进行经验检验,目的在于通过案例研究发现和提出新的理论解释。

结合张曙光对案例模式的定义,本书的案例形式上述三种方式都有。大部分案例主要依托2002—2009年国家教育行政学院高校中青年干部培训班和高校领导进修班的学员的调查,采取典型问卷调查、个体访谈以及学员提交的发生在高校的真实案例三种方式进行收集。还有少部分案例通过政府文件或者学术文献检索获得。案例都是围绕揭示我国高等教育资源配置一个个具体问题或者政策热点的变迁过程来选取的,案例的描述和分析注意在实证的层次把握所论问题的制度背景、制度结构、利益关系及其发展趋势。

二、研究的内容安排

本书按照资源配置的层次分为市场、政府和高校三方面,对14

个案例进行研究。首先,本书关注的是高等教育资源配置的市场机制,以及政府在建构市场机制中的作用。市场经济的特点,就是社会的大部分产品通过价格中介实现交换和流通,市场本身是一系列的规则或者契约,在市场建立之初,市场运行并不是很顺畅,政府有责任规范和维护市场。并且市场存在大量的失灵现象,需要政府去修正。我国社会正在发生由计划经济向市场经济过渡的社会转型,市场正在逐渐替代政府的部分资源配置的功能,数量上已经占据半壁江山。政府也不能单独撑得起这么庞大的复杂的事业组织,必须在部分退出的同时,引入市场机制作为替代,否则会重复“一放就乱一管就死”的循环。但是需要强调的是,市场经济的运行,是在经济人自趋性和自发性的内生机制下自动运行的,显然经济人是自然存在的,因此引入市场很容易,政府只需要放权给经济人,保护市场主体的权益就可以了。

但是良好的市场运行是复杂的,是在一系列的规则保护下,才能通过价格信号完成各种交易。价格不起作用的高等教育中的市场,究竟以什么方式实现资源的交换?通过招生、就业和民办高等学校发展三个案例,展示了高等教育市场的具体过程。

通过招生体制的市场交换过程分析,招生体制之所以没有市场化,是因为其交易过程需要质量评价环节,而这一环节需要高成本、高权威性的专家系统,为了降低成本,政府承担并且提供了这一系统,即高考和录取过程;相对市场提供,显然在降低了成本的同时也限制了高校和学生的自由选择权。因此,对于招生体制,政府的着力点是扶持或建立非营利性社会中介,进行学生的评价,替代现行的高考;同时,考试与录取分离,既降低交易成本,又可增加服务性,保证高校和学生的自由选择权益。

而毕业生就业体制能够顺利回归市场,是因为社会已经建立起了成熟的替代市场——劳动力市场。可以看到,在高等教育人才市场,质量的鉴别存在三道门槛:一是高校的文凭信号,对于高等学校,一个关键的问题是,这是高等教育质量的市场检验最初环节,高等学校会不惜成本,搭建市场平台推销学生。第二道门槛,劳动力用人单位的人力资源管理专家对毕业生的质量识别起了关键的作用,相对招生市场,招生体制中很少有专门的人针对学生进行筛选,

这也正是市场和非市场条件的区别。第三道门槛,就是劳动力使用过程对人才能力的检验。这是真正地检验高等教育质量的市场检验过程。如果高等学校的文凭信号通过市场的真正检验过程后,出现失效的判断,由于高等教育的公共投资性,整个社会在很长时期都会为此承担成本。从这个意义上说,高等教育质量是高等教育的生命。

高等教育市场中最具代表的是民办高等教育的发展。由于起步晚,并且公办高等教育也在同步进行市场化改革,民办高等教育的市场竞争环境不公正,导致民办高校出现很多不规范的过度竞争行为。由于门槛成本高,民办高等教育只能进行低端生源的竞争,生源的数量成为民办高校的发展命脉。民办高等教育发展的主要壁垒,在于政府打破公办高等教育的垄断地位,进一步营造公办、民办公平竞争的政策环境,但这个政策似乎还看不到明显的迹象。民办高等教育如何在质量上取胜,美国的凤凰大学和最新的南方理工大学的筹办,似乎是打破这种僵局的一种路径。

其次,本书关注的是高等教育资源配置中政府自身的转变。显然在市场的影 响下,计划经济时期的政府资源配置方式已经不适用于快速变革的高等教育,政府自身也在发生着深刻的变革。政府改变单一的行政和政治的方式,正在采取适应市场经济体制的变革,如财政制度的变革、政府间分权、公共治理理论、公共资源的市场化运行等公共管理的变革,在高等教育领域同样存在。

国家助学贷款就是一个典型的政府采取公共治理结构提供公共服务的例子。在推动国家助学贷款政策执行的过程中,政府的政策频繁改变,仔细观察政策内容,其实质是金融风险在政府、银行、高校和学生之间进行博弈的过程。显然,这个政策有两个特点:一是政府始终没有完全承担提供公共服务的责任,二是提供这个公共服务产品的风险规避技术条件还不成熟。因此,风险分担一直在几个主体之间来回博弈。但可以看出,政府试图建构一种社会各主体联合分担提供公共服务的治理结构方式。

中央政府与地方政府的分权,也是中央政府规避风险,将不确定信息的决策权下移的重要方式。有些决策在中央不被公众接受,有可能缩小范围,更符合某些地区的情境。因此,具有更多共同基

础的地方,可能更容易达成一致的政策。同时,分权不仅为形成地方之间高等教育竞争市场创造了制度条件,也为地方形成自己的市场壁垒提供了选择。显然,理论上的“用脚投票”可以打破壁垒,这就看各地是否能够充分地利用这种发展机制。然而,地方政府在获得决策权时,并没有进一步下放权力给高等学校。这为地方高等学校的发展设置了不利的障碍。

政府对高等教育发展的资源配置方式转变,不仅仅表现在主动的放权,市场的生成还带来许多新生的高等教育资源的“公共域”,需要政府进行管理。“独立学院”正是这方面的典型例子。尽管中央政府已经将这个管理权下放到地方政府,但实际的裁判权仍然掌握在中央政府手中,由于经验不足,中央政府只选择了一种情境方式,其他情境被宣判无效。如果归地方管理,并且要求这种独立学院只限制在本地域的影响,则地方政府可能会引导公众达成更符合本地需要的一致性决策,从而形成多种地方情境条件下的独立学院的发展模式。

本书没有免费师范生的案例,但也想利用这部分分析框架作一基本的分析。免费师范生政策的意图是良好的,政策的针对性和实施范围边界都很清晰,但在实施过程中,需要同步建设的制度以及实施的成本和效果都存在很大的政策风险。例如特殊招生政策,小学生签订合约以后,存在违约追踪等成本。如果达到同样的目的,可以采取终端购买的方式,只需要在农村教师的录用端,对6所高校到农村的毕业生退还学费,以及特岗教师待遇即可,而不用重新开辟一条特殊政策渠道,在招生体制和毕业生就业体制逐渐合理和整体统一调整的过程中,重新双轨运行。

本书的第三章进入高等学校内部,探究转型时期高等学校资源配置方式的转变。笔者认为,在市场条件下,分权成为高校组织整体的基本特征。主要表现在,政府与高校的分权,高校内部校院管理的分权,学术事务与行政事务相对的分权。

我国公办高等学校占据绝对多数的情况下,研究高等学校的资源配置,首先必须在理清政府与高校关系的框架下进行。我国政府与高校的关系从当前的文献看,由于高校管理学术组织的特征不明显,引发了大批学者对高校回归学术的价值诉求。而从关于政府与

高校关系的政策制度安排来看,政府与高校是一种行政组织关系,这种组织关系显然在社会转型过程中严重不适应,需要进行变革。从经济学的角度,委托代理是一种制度选择,但是目前的行政组织还没有形成以契约为基础的代理关系,并且剩余索取权并不适合不追求利润的高校;组织经济学提供了更进一步的制度设计,就是政府与高校由于存在信息的不对称,需要建立以契约为基础,以剩余控制权为激励机制的分权制度。如果继续分权,采取市场购买的方式,显然政府不愿意冒无法控制高校的风险而不被采用。因此,本研究大胆判断了我国政府与高校关系的三个阶段:第一阶段是组织关系阶段,政府可以随意的越位和缺位;第二阶段是不完全契约关系阶段,政府是在不完全规则下的越位和缺位;第三阶段则是在相对完善的契约基础上的关系,政府将大部分不确定信息的控制权下放给高校,高校依据市场信息自主发展。这种分权理论,同样可以适用于高校内部的组织分权。

高等学校内部的组织变革主要是受以下三个主要背景影响:一是高等教育大众化对高等学校各个方面的系统性特征的改变;二是高等教育多渠道筹资体制对高等学校组织特征的影响;三是作为学术组织,在政府放权的过程中,高等学校对生产什么的决策影响不大,但对于如何生产具有很大的自主权。

在市场、政府以及其他外部环境变化的影响下,高等教育人事管理体制变迁主要有以下三个特点:一是高等教育人事管理制度变迁是在事业单位市场化改革的推动下进行的,工资制度改革是先行,岗位聘用制度、分配制度和社会保障机制都还没有完善;二是由于这些保障制度没有建立,进行高校内部改革会遇到很大阻力,以增量替代存量,是许多高校采取的改革路径;三是人力资源管理具有一个区别于其他资源配置的特征,即人力资本天然归自然人所有,所以只能采取有效的激励措施。这些措施必须结合人力资本主体的内心需要和趋利机制。任何违背意愿的制度,都会形成人力资本的不完全释放,甚至隐藏。

高等教育多目标多任务,规模巨大,以及经济科技信息竞争全球化环境,给高等学校带来巨大的不确定性和竞争性,高校必须主动应对环境和自身的变化,改变过去组织内部行政化的统一管理格

局,采取分权甚至授权的校院两级管理是必然的选择。通过校院两级分权,重心下移,调动学院、系(所)甚至教师的积极性,提高管理的效率,增强学校整体的办学实力与活力,提升学校核心竞争力。虽然在具体的分权模式上,存在事权、人和事权,以及财务为核心的人财事权的三种分权模式,但能够构成有效激励效果的改革通常需要具备以下三个条件,一是确定学校的发展目标,并进一步分解到学院;二是通过授权,给予学院比较完整的人、财、事权的剩余控制权;三是授权要有明确的文本文件,防止校级管理的越位和缺位。实际上,校院两级分权客观上还将学校层面的管理职能与学院的学术职能进行有效的分离,使学校职能部门成为应对外界的管理墙,而学院真正成为专心于学术的基层组织,真正实现了行政权力和学术权力的协调。

三、若干结论

以上是关于高等教育的市场、政府和高校三方面机制变迁研究的核心内容。总结来说,本书最终得出以下判断。

第一,30年来我国高等教育的改革经验可以这样概括,社会的改革开放打破了高等教育由政府单一主体控制、封闭运行的系统,外部国际高等教育的发展和内部多主体的参与,必然引起高等教育外部和内部竞争市场的建立。在竞争的推动下,高等教育内部的资源配置才真正自发地以效率为目标运行,引发方方面面的改革。竞争不仅是改革的推动力,也是改革的基本手段,因为市场本身即是环境也是手段。或者说,改革开放带来的市场竞争改变了高等教育的边界条件,没有竞争就没有改革。

第二,整个高等教育外部资源配置转轨过程都有一个非常明显的表现,就是不协调的“双轨制”,表现为政府与市场双规则并行,这是由于过去长期由政府控制所有资源配置的“路径依赖”,与多主体参与的市场机制的逐渐进入逐渐融合形成的。“双轨”的基本特征就是资源配置规则的混乱,表现为规则本身不规范,每个规则的新与旧衔接不顺,以及规则之间不协调三种。以多渠道筹资体制为

例,目前的多渠道筹资运行体制中,每个主体的资源投入方式和收益的权益都没有规则很好的规定清楚;政府以前的基数加发展的投入方式在许多地方还大量存在,还没有改革为新的适应高等教育规模增长的生均拨款的模式;政府对于非财政性资源已经占大半的高等学校仍然控制过多,政府与市场之间协调配置高等教育资源的格局远远没有形成。

第三,在我国,存在一个显然的判断,政府在高等教育资源配置过程中一直占据着最主要的地位。一是在社会转型期,政府主动的改革开放和放权让利,才产生了社会资源配置边界的变革,引入市场竞争机制。二是市场机制的替代和影响带来政府全方位的职能转变,政府仍然需要主动地进行自身的变革,并且会对高等教育产生巨大影响。三是到目前为止,由于政府的公共高等教育资源占有绝对的份额,政府对高等学校的影响还是起决定作用。因此,本书的研究其实更着重强调了高等教育资源配置过程中,政府作用的转变。

由于政府的重要作用,如何实现从双轨到和谐,政府的作用不可替代。这种和谐,需要政府关注中国高等教育系统内外两种市场竞争机制的作用。中国高等教育系统是外部开放的市场,是变革的基本动力,也是发展的效率目标的信息来源。原来计划经济下的整个社会是一个封闭的系统,中央政府根据“理想”模式推动高等教育发展,但是理想模式并不存在,这个效率是政府控制效率,并不是发展的效率。改革开放,打破了社会的封闭边界,国际的竞争不仅改变了原来高等教育的“想象目标”,带来了更多的事实存在的而我们没有的东西,还引入了市场机制,驱使社会主体的形成和自发的竞争,推动了高等教育翻天覆地的变化。高等教育各资源主体按照自身的动机,在市场规则的约束下自发地进行资源配置;而政府无须再按照理想模式“设计”高等教育的资源配置,其主要的任务就是规范市场,更有效地保护市场主体的权益,约束其不当行为,建立公正的产权关系和公平的市场规则,在这些关系和规则的约束下,社会资源逐渐趋于有效的配置。这是市场经济条件下,政府不得不进行的选择。

中国高等教育系统内部,由于打破了政府的控制边界,外部的信息直接成为高等学校的发展目标,而不完全是政府的要求。高等教育事业发展迅速,而国家可提供的资源支持不足,市场机制的引

入,替代了政府放权所让出的制度空白,催生了大批的资源主体。不仅生成了高等学校自身的资源获取渠道,还形成了不同范围的竞争市场。竞争的和不断变换的市场要求主体迅速作出有效反映,而中央政府、地方政府、高校甚至高校内部的教师各个主体之间对这些市场信息的掌握,存在巨大的信息不对称,在竞争的压力下,逐层放权促进资源有效配置的要求越来越迫切。而放权过程就是市场与政府和谐的内在机制的形成过程。原来层级高的上级主管,已经不再具有市场信息优势,已经没有必要事无巨细地指导下级的每个主体,因为每个市场主体都存在内在的动力机制。市场主体行为有自发和自动趋利性,是内生的,无法回避的,上级的约束和激励要与主体内在的动力机制相协调,才能达到双轨的和谐。在市场经济环境下,社会主体自发地配置资源的行为比比皆是,高等教育面临难得的空前发展机遇。高等教育在筹资方式、办学形式、服务功能、总体规模、培养质量和培养规格、教学模式等各方面都发生着深刻变革。这些变革原来是模仿信息来源的竞争目标,最后会逐渐形成自己的发展目标,这是一个渐进的过程。因此,高等教育始终处于变动状态,也正是这些变动,为高等教育的发展带来更多的发展机遇和资源生长的途径,同时生成更多的社会矛盾,提出进一步的制度要求。并且这些制度并不一定是由政府来提供的,但政府在营造大环境上起到主导作用。

以上是本书整体逻辑框架的介绍。总结来说,相对改革之初的计划经济时期的政府,社会转型过程中政府应该重点做好两方面工作:一方面要变革自己的行为方式,采取逐层放权的方式,将高等教育的成本和风险尽量在社会主体之间进行分担,将自己的计划方式所可能产生的效率低下的风险降低到最小。另一方面要积累大量市场经验,建立与市场主体动力机制和谐的适当的激励机制及强有力的约束机制,直到形成了市场和政府的有效协调,我国高等教育资源配置机制的转变才能完成。这里强调一点,这种转型并不一定有确切的程度目标,仅仅是自发地达到一种竞争均衡的状态,即变革取得的收益与竞争的风险大抵相当,变革就会存在一个稳态。

作者

2010年4月