

1978-2018

康宁 著

# 中国高等教育 资源配置转型程度的趋势研究

A trend study on the transformation  
of resource allocation in Chinese  
Higher Education

 南京大学出版社

国家社会科学基金“十二五”规划教育学课题(全国教育科学规划“国家一般”项目)  
《我国高等教育资源配置转型程度趋势研究1978—2018》(批准号BFA110031)

**1978-2018**

康宁 著

# 中国高等教育 资源配置转型程度的趋势研究

A trend study on the transformation  
of resource allocation in Chinese  
Higher Education



 南京大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国高等教育资源配置转型程度的趋势研究:1978—2018/康宁著.—南京:南京大学出版社,2020.1

ISBN 978-7-305-08611-3

I.①中… II.①康… III.①高等教育—教育资源—资源配置—研究—中国—1978—2018 IV.①G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 221249 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮编 210093

出版人 金鑫荣

书 名 中国高等教育资源配置转型程度的趋势研究(1978—2018)

著 者 康 宁

责任编辑 曹 森 徐 熙 编辑热线 025-83592123

照 排 南京理工大学资产经营有限公司

印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司

开 本 787×1092 1/16 印张 39.5 字数 1941 千

版 次 2020 年 1 月第 1 版 2020 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-08611-3

定 价 99.00 元

网 址: <http://www.njupco.com>

官方微博: <http://weibo.com/njupco>

微信服务号: NJUyuexue

销售咨询热线: (025)83594756

\* 版权所有,侵权必究

\* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购图书销售部门联系调换

# 目 录

导 言 .....	1
<b>第一章 研究背景与文献综述 .....</b>	<b>18</b>
第一节 国内外理论界关于高等教育资源配置转型的主要观点 .....	21
第二节 政府出台的有关高等教育资源配置主要文件分析 .....	30
第三节 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》对高等教育资源配置 制度转型的影响 .....	52
<b>第二章 制度环境对高等教育资源配置转型趋势的制约 .....</b>	<b>80</b>
第一节 全球化趋势与我国经济增长相关性的制度环境分析 .....	81
第二节 中国高等教育资源配置加入 WTO 后的基本变化 .....	94
第三节 “985 工程”转型与“双一流方案”诞生的历史逻辑 .....	124
第四节 全球治理对中国现代大学制度变革的影响 .....	138
<b>第三章 中国高等教育资源配置转型程度指标体系的选择与测量 .....</b>	<b>140</b>
第一节 指标体系的构建框架与研究假设 .....	140
第二节 指标体系的基本分类与定义阐述 .....	144
第三节 指标体系的测量方法与基本测量 .....	146
第四节 中国高等教育资源配置转型程度指标分析 .....	150
第五节 中国民办高等教育资源配置制度演进分析 .....	271
<b>第四章 中国高等教育资源配置转型指标程度结果分析 .....</b>	<b>309</b>
第一节 相关结果分析 .....	309
第二节 综合指数分析 .....	419
第三节 相关假设验证 .....	424

第五章 国际高等教育资源配置部分指标比较分析 .....	429
第一节 高等教育资源配置国别比较可能与意义 .....	429
第二节 高等教育资源配置转型指标国别比较分析 .....	432
第三节 高等教育资源配置转型指标的国际比较研究结论 .....	455
第四节 高等教育资源配置国际比较研究趋势和启示 .....	468
第六章 中国高等教育资源配置转型程度的基本趋势 .....	481
第一节 中国大学治理制度变迁的逻辑力量 .....	482
第二节 虚拟力量对高等教育资源配置转型趋势的影响 .....	512
第三节 2007—2018年中国高等教育资源配置转型程度的基本特征 .....	538
第四节 中国高等教育资源配置转型程度的基本趋势 .....	550
第七章 中国高等教育资源配置制度变迁的逻辑力量 .....	567
第一节 基本结论与研究问题 .....	573
第二节 研究发现与研究思考 .....	598
第三节 研究贡献和研究建议 .....	612
参考文献 .....	622
后记 .....	625

附录1 高校学校治理变迁与现状调查问卷

附录2 全书图表目录汇总

附录3 1978—2018年国家高等教育重要政策法规简表



微信扫码查询

## 导 言



微信扫一扫  
获取本章资源

中国高等教育从1978年改革开放走过了40年历程。1978年前高等教育发展动力来自高度集中的政府计划配置,留下的是长期高等教育资源稀缺问题。1978年启动的改革开放打开了思想解放的大门,不断探索渐进性解决高等教育稀缺资源的制度创新成为转型期的主要改革目的。改革开放40年的制度创新不断扩展资源配置的广阔渠道,1978—2018年,中国高等教育在校生规模从86.7万人达到3833万人,40年增长了43.21倍,高等教育毛入学率从1.55%达到48.1%,提高了46个百分点。20世纪80年代初全国普通高校700所,2018年已达到2663所,增长了2.8倍<sup>①</sup>。高等教育总体发展水平进入世界中上行列,高等教育事业的显著特征是从精英阶段进入大众化并正在迈入普及化阶段。期间,正是中国实行改革开放,从传统高度集中的计划经济转向以市场经济决定资源配置的社会主义市场经济体制。1978年整个社会资源都处于极度稀缺,高等教育资源配置置身其中。是什么导致在其后的40年由绝对稀缺转为相对稀缺?在制度分析框架中,资源问题是一个配置问题,高等教育稀缺资源配置方式更有一个优化选择问题,而优化选择又是一个在约束条件下的选择问题。当整个制度环境发生变化后,高等教育资源配置方式的选择过程演进为制度转型过程,谁是推动制度转型和优化选择的动力?这是本研究的基本问题<sup>②</sup>。

为了研究这一基本问题,本研究在21世纪之初就明确提出把制度变量和制度分析引入转型期高等教育资源配置分析框架,并建立了理论假设和指标体系<sup>③</sup>。第一次把改革开放40年高等教育资源配置制度创新过程作为一个研究对象整体看待,持续跟踪研究实证改革开放40年我国高等教育资源配置制度转型的基本特征和演进趋势;明确把市场经济建立与培育作为三种力量孕育成长制衡的必备制度条件,并连续实证了改革开放后前30年重构的政府力量、规制的市场力量、回归的学术力量在制度环境演进下成为高等教育资源配置转型的基本动力。

为了进一步实证和解释改革开放40年我国高等教育资源配置制度转型的基本特征和演进趋势,本研究提出的基本问题依旧是:资源问题是一个配置问题,高等教育稀缺资源不仅有一个合理配置问题,而且有一个对稀缺资源配置方式的优化选择问题。更重要的是,配

① 教育部公布2018年教育事业发展大数据,新浪网, <https://finance.sina.com.cn/roll/2019-02-26/doc-ihrfqzka9329369.shtml>。

② 本研究实证,转型期我国高等教育发展与改革的主要推动力源于资源配置方式的转变,实质是由传统政府力量一家独大的配置方式转换为现代公共政府力量、市场力量和学术力量三种力量互为制衡的配置方式。实践表明,这是亿万参与这一制度创新的人们千百万次选择的结果。

③ 康宁:《中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新》,教育科学出版社,2004;康宁:《中国高等教育资源配置转型程度指标体系研究》,教育科学出版社,2010。

置方式的优化选择是一个顺应选择还是一个背离选择受制于初始约束条件,即使在制度创新中这一制度环境的变革约束也一直伴随着这一选择。同时,无论是外部制度环境的约束还是内部制度安排的制约,制度创新收益和成本裹挟着利益博弈和创新红利在每一个改革选择上都留下了制度演进的“痕迹”。面对上述改革选择的主体发生的变化就会形成多种复式博弈,当政府力量、市场力量和以学术本位为主体的学术力量都程度不同地参与到这一选择中,并推动资源配置制度创新不断趋向优化,高等教育资源配置制度转型趋势就会呈现出一定的特征和规律。本研究利用了改革开放 40 年高等教育资源配置制度变迁这一天然生成的研究对象,将研究设问置身贯穿整个实证研究过程。本研究同时创建了高等教育资源配置转型程度指标体系,作为观测描述改革开放 40 年制度变迁的实证分析工具。这一分析工具不仅提供了改革初始和演进中资源配置事实逻辑和改革逻辑,还记录描述了每一次重大转换中制度创新的动力来源和价值逻辑。事实上,对高等教育资源配置方式的选择(制度创新)问题始终是 40 年转型期的主线,也是转型期高等教育规模增长的动因。本研究认为,本质上解决数量稀缺或质量稀缺都是一个资源配置方式的选择问题,本研究的理论框架和分析工具主要是回应解释这一选择问题。

关于把资源的稀缺性以及资源配置方式的选择作为研究问题的前提条件基于以下事实。见微信 0-1。

本研究希望能够运用好制度分析方法,提供一个仍然处于转型期的我国高等教育资源配置持续制度创新可参照的理论范式与支持样本。不仅能够描述 1978—2018 年我国高等教育资源配置转型程度,证实制度创新作为制度变量全程参与了转型期高等教育资源配置过程,解释推动高等教育资源配置不断转型的动力来自三种力量;而且能够对我国转型中高等教育资源配置提供理论解释模型,为公共政策提供转型期高等教育制度创新的理论基础和决策参考依据。这是本研究的基本目的。

本研究是在《中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新》《中国高等教育资源配置转型程度指标体系研究》这两个研究成果基础上的持续性研究<sup>①</sup>。原有课题从规范性研究与实证性研究对我国转型期前 30 年高等教育资源配置的变化特征和转换动力予以了制度性解释。构建的转型程度指标体系,不仅描述了新制度安排下高等教育资源配置的发生机理与运行机理,分析了转型期高等教育资源总量变化及资源配置方式转换的原因,而且论证了市场力量与学术力量在政府的制度创新下形成高等教育资源配置转换优化的三种制衡力量。改革开放后的前 30 年转型期高等教育资源配置的制度转型程度的综合指数为:20 世纪 80 年代为 0.17(1985)、90 年代为 0.36(1995)、21 世纪前 10 年为 0.59(2006),说明三种力量共生配置资源的转型程度指标是逐步递增的,反映了三种配置力量互为制衡并推动转型的程度越来越强。这个分析框架提供了仍然处于转型期的我国高等教育资源配置的持续制度

<sup>①</sup> 本课题是继“十五”国家社科基金教育学课题在“十二五”期间的持续性研究(BFA110031)。原有研究成果见康宁《中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新》、康宁《中国高等教育资源配置转型程度指标体系研究》。《我国高等教育资源配置转型程度指标体系研究》是国家社会科学基金“十五”规划优秀课题,获得 2011 年第四届全国教育科学研究优秀成果一等奖,2012 年中国教育发展战略学会“教育发展战略研究优秀科研成果”一等奖。研究成果由教育科学出版社 2010 年 9 月出版,该成果的理论框架研究见康宁:《中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新》,教育科学出版社,2005。

创新一个可参照范式与支持样本。

本研究将继续对 2007—2018 年间高等教育资源配置转型程度进行研究。一方面检验原有理论框架和分析工具的通用性与理论解释的普适性,另一方面就前一次课题提出的研究建议做进一步的补充研究<sup>①</sup>。我们发现,这十年来我国高等教育资源配置的制度创新过程,不仅事业规模总量增长为世界第一,与增长同时带来的是更多转型变迁中的问题困惑,而许多问题困惑来自享有着更多教育机会和教育红利的利益群体、来自获得更多自主权的学校主体、也来自不断让渡权力的中央政府和地方政府。不同发展阶段有不同的问题,此消彼长的问题虽然还有不同程度的资源匮乏与短缺,但更多的烦恼却是大量对现有获得性资源的不满或不适应。当一个制度安排带来巨大收益与回报时,为什么会出现这么多的困惑与困境?针对转型中“成长的烦恼”,动力主体各有什么选择?原有的分析框架还能够予以合理解释吗?

需要看到,任何研究都离不开约束条件,缺少对研究对象所处时间与空间的制度环境分析,任何既定的理论模型都难以得到合理解释。2007—2018 年间,整个中国社会与经济环境发生了什么变化?他们作为制度环境与约束条件对高等教育资源配置的影响与前 30 年有什么异同,作为高等教育资源配置的制度安排又是如何回应的,其转型之路又遭遇了怎样的重大制约?这恰恰需要本研究回答。当中国高等教育规模在 2006 年达到一个新高度,并在 2008 年后逐步呈现出许多因规模化带来的发展困惑与制度瓶颈时<sup>②</sup>,高等教育大众化的发展势头加之经济全球化的新危机,直接将大众化高等教育办学体系和质量问题推上了大众议题。针对 2010—2020 年十年的《国家教育中长期改革与发展规划纲要》颁布实施<sup>③</sup>,其中,一系列制度性措施作为国家制度安排的顶层设计,对高等教育资源配置的性质、方向、范围、力度,在宏观、中观与微观上对高等教育系统的高层、中层与底层产生了不可估量的影响;它作为新政府干预力量与市场力量、学术力量,构成这一阶段新的三种力量的博弈制衡,作用于高等教育资源配置制度转型的程度、力度、向度。而 2013 年作为转折点,中国经济的整个引擎发生了根本性的变化,中国经济增长的标志 GDP 在历经了十年接近两位数后骤然滑向 7% 以下,并出现经济持续下行局面。2016 年以来全球经济动荡,“经济全球化遭遇波折,多边主义受到冲击,国际金融市场震荡,特别是中美经贸摩擦给一些企业生产经营、市场预期带来不利影响。我们面对的是经济转型阵痛凸显的严峻挑战。新老矛盾交织,周期性、结构性问题叠加,经济运行稳中有变、变中有忧”。“国内经济下行压力加大。”<sup>④</sup>中国高等教

① 康宁:《我国高等教育资源配置转型程度指标体系研究》,教育科学出版社,2010,第 203—208 页,第七章第六节提出的六点研究建议。另见本书第七章第三节回应研究情况。

② 见本书第一章第二节政府出台的有关高等教育资源配置主要文件分析和第六章第一节中国大学治理制度变迁的逻辑力量。

③ 2010 年 6 月 21 日,中共中央政治局召开会议,审议并通过《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》。2010 年 7 月 29 日正式全文发布。这是中国进入 21 世纪之后的第一个教育规划,是指导全国教育改革和发展的纲领性文件。主要内容包括:推进素质教育改革试点、义务教育均衡发展改革试点、职业教育办学模式改革试点、终身教育体制机制建设试点、拔尖创新人才培养改革试点、考试招生制度改革试点、现代大学制度改革试点、深化办学体制改革试点、地方教育投入保障机制改革试点、省级政府教育统筹综合改革试点等 10 个方面。

④ 《政府工作报告——2019 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上》,中国政府网,[http://www.gov.cn/premier/2019-03/16/content\\_5374314.htm](http://www.gov.cn/premier/2019-03/16/content_5374314.htm)。

育面临内外环境与条件发生重大改变的转折点,作为资源配置主导的政府重新站在面临多元选择的十字路口,其自身的资源配置工具箱里还有多少有价值的工具存量,特别是面对改革深水区,制约创新的环境条件及路径依赖和各类群体利益诉求与利益博弈,都有可能成为制约政府力量的改革阻力或制度创新成本。因此,运用转型程度指标体系继续对我国高等教育资源配置这十多年的变化进行观测研究,就需要关注这一转型阶段的特殊变化条件,并将40年社会制度环境的持续变化与高等教育内部持续地制度安排的互动影响作为一个整体研究。同时,考察原有理论模型与指标体系对变化观测的合理性与可行性,并将改革开放后的前30年和近10年连续进行分析,解释存在的困惑、预测其转型趋势。本研究的问题概括为改革开放40年解决高等教育资源稀缺及资源配置方式的动力选择问题。这既是本研究原有研究目的,也是本次持续研究的目的。

简言之,本研究将继续重点考察这十年来外部环境的变化影响,特别注意《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》发布之后对高等教育资源配置有影响的政策措施,进一步检验在上一轮研究中提出的我国转型期高等教育资源配置理论解释框架的一般性;进一步检验已建立的转型指标体系对这一轮实际资源配置变化测量工具的通用性;同时研究虚拟力量在高等教育资源配置制度变迁动力中的地位与功能;探索高等教育资源配置的特征与规律在民办高等教育制度变迁、全球范围内的比较意义与相对价值。

本研究根据上一轮课题的研究建议<sup>①</sup>,新扩展了研究维度,以深入考察分析三种力量构成的高等教育资源配置转型动力模型的普适性、差异性、规律性。扩展的三个问题分别是:一是对我国高等教育资源配置转型程度与国际高等教育资源配置状况进行比较分析<sup>②</sup>。运用已建立的指标体系做参照性比较,进一步了解全球市场经济条件下各国高等教育资源配置的特征、规律与趋势,并做出比较制度解释;探索高等教育资源配置特征与规律在全球范围内的比较意义以及指标体系在国际比较中的相对价值;为建设我国一流大学的资源配置制度创新提供参比体系。二是对我国改革开放40年民办高等教育资源配置制度创新的特征分析。我国高等教育资源配置在40年制度转型中的特征与轨迹能够显著反映不同利益群体的较量与博弈,民办高等教育资源配置的制度创新正是政府力量与市场力量作用的结果。提出的补充假设是:三种力量制衡高等教育资源配置体现在微观层面上,即三种配置资源的力量在针对不同配置主体时,会呈现出不同的制度治理构成模式。通过指标体系分析研究转型期改革增量的民办高等教育资源配置变迁路径与发展特征,比较转型期高等教育资源配置转型趋势与民办高等教育资源配置发展趋势<sup>③</sup>。三是对虚拟力量在高等教育资源配置制度创新中的特征分析。对高等教育资源配置制度转型的动力来源,政府、市场、学术三种力量的互为独立、互为依存、互为制衡的关系,前研究已做了实证性研究。而近年来,研

① 康宁:《我国高等教育资源配置转型程度指标体系研究》,教育科学出版社,2010,第203—208页。第七章第六节提出六点研究建议:继续测量评析今后我国高等教育资源配置转型程度;研究高等教育资源配置转型的有效性;运用指标体系比较分析国内外两个高等教育资源配置;研究历史机遇、多元选择、学术生态与高等教育资源配置转型的关系;开展中外高等教育资源配置转型研究;研究“虚拟力量”对高等教育资源配置的影响。

② 见本书第五章。

③ 见本书第三章第五节。

究表明,互联网技术对高等教育资源配置的影响逐步增强,这一力量能够成为别于政府、市场、学术三种力量的第四种力量、即虚拟力量影响高等教育资源配置,或尚未形成足够力量从本质上影响资源配置,或这一力量正在成为三种力量的加速器,使得三种力量对高等教育资源配置方式正在发生新变化。分析解释虚拟力量对高等教育资源配置转型的影响是本研究扩展的一个新问题<sup>①</sup>。这三个扩展问题既是对原有理论框架的进一步佐证检验,也是运用分析工具解释近十年来我国高等教育资源配置转型程度的新特征与趋势。

当研究的基本问题确立后,用怎样的研究方法进行研究将决定研究目标的实现程度,同时,确定并重视研究初始条件也是本研究的重要基本方法。1949年中华人民共和国成立以来,中国选择了与社会发展目标和经济基本制度相匹配的高等教育资源配置的集中计划方式。1978年改革开放以来,中国重新选择了经济发展道路,即由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨,渐进性选择以市场机制为配置经济资源的手段。这一制度创新过程对整个社会系统的内在结构与发展变迁产生了巨大的影响,这一制度性变革直接导致了传统高等教育资源配置方式的根本性改变。事实上,中国改革开放后40年来高等教育资源发生的巨大变化,仅仅用经济增长与供给增加以及资源配置的效率是很难说清楚的。人们需要了解的是引起资源变化的真正原因——那些影响变化的政策与行为以及产生这些政策与行为的制度条件,这是本研究寻求制度分析方法的直接原因。本研究的出发点也是逻辑起点是高等教育资源配置1978年前实行高度集中的计划配置方式,这也是问题研究的初始条件。因而,本研究首先建立的分析模型,就是将制度变量引入资源配置研究框架中,并将制度变量划分为外生变量和内生变量。前者是指一定的基本经济社会制度,后者是适应外生变量又符合高等教育资源配置的自身规律与特点的制度安排。探讨高等教育资源配置的制度创新与经济社会转型的互动制度变迁过程,将高等教育资源配置方式变革作为研究资源配置有效性的突破口,在市场逐步发挥资源配置决定性作用的制度环境下,将注意力放在对资源的存量和增量变化的关系上,以及资源主体产权变化后对资源配置的影响,尝试提供经济转型过程中高等教育资源配置制度创新的一般化解释。其次运用新制度经济学和比较制度经济学的分析方法对国内外高等教育资源配置的制度变迁,以及主要资源配置主体(包括政府、学校、企业、中介、个人或家庭)的产权制度安排的变化和调整过程进行全面分析,分析各类主体在约束条件下进行资源配置的博弈模式,重点对资源变化背后的制度因素进行分析。第三将这些分析结果通过一组指标描述出来,建立能够测量高等教育资源配置转型程度的指标体系,预测资源配置的发展趋势与变化发展的特征规律。研究方法是研究目的的实现手段,本研究的重点目的是转型期高等教育资源配置方式转换的动力及动因的分析解释,并实证分析改革开放后的前三十年及后十年的连续性高等教育资源配置制度变迁特征与趋势。

根据1978—2006年高等教育资源配置转型程度指标体系观测研究结果,我国转型期高等教育资源配置在办学、管理、投资、招生、就业、学校内部管理与学术治理七个维度方面的综合转型程度指数1985年、1995年、2006年区间分别为0.17、0.36、0.59<sup>②</sup>。这一转型程度指数在2007—2017年中是否有变化?有什么样的变化?根据2007年之后我国经济转型仍

<sup>①</sup> 见本书第六章第二节。

<sup>②</sup> 康宁:《我国高等教育资源配置转型程度指标体系研究》,教育科学出版社,2010。

然处在全球化背景下,建立完善中国特色社会主义市场经济还是我们的基本任务,社会资源配置方式的转变和经济结构的改革仍然处于制度变迁中。因此,本研究的逻辑思路是:提出研究问题引出三个基本假设,通过构建制度分析理论框架、“三圈制衡”模型(三种力量动力模型)和高等教育资源配置转型程度指标体系,对研究对象进行理论推演和实证研究,论证提出的基本假设,得出研究结论,阐述基本观点。

**高等教育资源配置制度转型的基本动力假设 1:**转型期高等教育资源配置方式存在着配置高等教育资源的潜在优势,即当制度环境发生决定性的、本质的、不可逆转的变化时,与之相适应的政府、市场、学术三种力量将影响高等教育资源配置方式的性质、程度与方向;与制度创新相一致的资源增量通过转换、让渡与替代资源存量,逐步使新资源配置方式替代旧有配置方式而成为主导模式。本研究根据制度演进分析框架,将证实推动改革开放 40 年高等教育资源配置制度转型的过程是由原唯一传统的政府力量配置资源转向三种力量(政府、市场、学术)相互支撑互为制衡配置资源的制度演进过程。进一步论证我国改革开放 40 年解决高等教育稀缺资源的转型动力是变革中的政府力量、市场力量、学术力量相互支撑互为制衡的创新结果。这三种力量不仅影响资源进入高等教育机构,而且影响资源的转换使用与资源的产出方式。由于三种力量的较量受到不同制度环境的制约,它们构成的力量对比最终可能使高等教育资源配置方式呈现不同的形式或模式,呈现为不同国家或地区高等教育体制的差异。同样,解决质量稀缺配置也包含在此命题中。

**高等教育资源配置制度转型基本特征的研究假设 2<sup>①</sup>:**高等教育变革是确立重建新制度并不断支付制度成本与扩大享受新制度收益面的过程。它带给高等教育的影响集中体现在稀缺资源的供求方式的改变上,而这一改变又是以资源配置微观主体的产权确立、分化与制衡为配置前提<sup>②</sup>,以增量制度创新与存量制度调整的双轨配置路径为线索<sup>③</sup>,以回归的学术力量、重构的政府力量与在建的市场力量三者配置制衡为治理结构<sup>④</sup>;它的配置基础是以分散的个人与组织的多元利益最大化与补偿制衡机制为特征<sup>⑤</sup>,其配置速度是以市场配置为基础的新制度重建的速度为标识<sup>⑥</sup>。

**转型期高等教育资源配置制度转型基本趋势的研究假设 3:**从制度变迁的角度考察转型期我国高等教育资源配置制度演进,高等教育资源配置方式选择的影响是由外生性变量(社会经济制度环境)和内生性变量(高等教育内部制度安排)的交互作用产生的。外部制度环境是新的资源配置方式转换和生成的必要条件,内部制度安排是新的资源配置方式转换和生成的充分条件。我国高等教育资源配置方式是由改革初始传统计划配置模式向市场机制约束下的政府干预、市场配置及学术治理相制衡的方向转换。制度变量和配置方式的转换

① 康宁:《中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新》,教育科学出版社,2005,第 342 页。

② 这里的微观主体指市场经济条件下有法律意义的政府、学校、企业、个人。在计划经济条件下,学校、企业、个人都是政府的附属,并没有独立的决策与决定权,更谈不上配置资源的权力。

③ 这是中国渐进性改革的特点,在高等教育资源配置转型变迁中也体现了这一特点。

④ 这是本研究的理论假设,也是支持转型期高等教育资源配置发生转换的根本动力来源。

⑤ 改革就是收益与成本的比较。所有改革的当事人都存在对改革预期的损益分析,只要收益大于成本,改革就能进行下去。这也是改革开放 40 年高等教育改革一直不断深化的动力。

⑥ 一个好的市场经济带给某一领域微观主体改革与发展的方向与趋势上是趋于一致的,甚至在效率上也是匹配的。它以市场经济的建设完善质量与效率为条件。

过程决定高等教育资源的走向、结构、供求、质量、效益的本质变化,成为高等教育发展的持续动力与不可逆转的制度安排。同时这一转换形成在中央政府大政方针指导下的分层、分散、分权、自治与制衡趋势<sup>①</sup>。由于转换是一个过程,制度变量影响这一转换过程会形成一系列制度安排依次更替的制度创新过程,因此,制度变量是高等教育资源配置制度转型基本趋势的约束条件。

关于三个扩展问题的研究假设,见微信 0-2。

本研究的研究假设与实证分析密切关联。本研究尊重最后研究测量结果的数据呈现,也注重研究影响数据呈现背后的相关因素分析,更注重研究这些数据隐含的趋势规律。在分析这些研究假设时,我们将特别注意到高等教育资源配置转型程度的最新情况既包括原有政府管制的资源在一定约束条件下让渡给其他资源配置主体,又包含被市场机制与学术治理的替代资源,还含有市场无效与其它主体无力承担而由政府按新机制干预的资源,即转换资源。而这些新资源的配置趋势将再次证实本研究的研究假设,这也是本研究的创新之处<sup>②</sup>。

本研究的研究方法的选择与研究对象有密切的关系。高等教育资源配置转型程度的制度变迁作为研究对象涉及三个维度:时间、空间、制度<sup>③</sup>,从时间看,研究的时间跨度是改革开放 40 年(重点为 2007—2018 年)中国高等教育资源配置的制度创新过程;从空间看,将主要包括中国改革开放以来宏观层面与微观层面的高等教育资源配置转型;从制度比较看,研究的背景范围将涉及中华人民共和国成立后的前 30 年和改革开放后的 40 年高等教育历史,以及国内外的高等教育资源配置制度研究等。由于研究对象的特殊性,本课题在前期研究中把制度经济学理论基石——卡尔·马克思的历史唯物主义制度分析方法作为基本指导理论,对我国高等教育资源配置制度转型进行了长达 20 年的研究观测,提供了前期对 1978—2008 年高等教育资源配置转型程度的变迁分析与指标体系的测量描述<sup>④</sup>。研究表明,本研究选择的理论依据与实证结果具有制度解释意义上的普适性。本研究是从属于原有研究命题下的持续性研究,因此,仍然选择制度分析理论作为本课题的主要理论依据。

本研究的理论依据首先主要基于卡尔·马克思的宏观制度分析及其演进下的宏观与微观制度分析范式<sup>⑤</sup>。马克思关于制度研究的开创性意义就在于“马克思提出了许多问题,从

① 转引自康宁《中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新》,教育科学出版社,第 342 页。

② 本研究将在四个方面寻求突破:一是本研究时间跨度为 10 年,但实际分析对象时间跨度是 40 年;本次研究数据将与前期综合转型指数进行比较,论证改革开放 40 年的制度变迁特征与转型趋势。二是本研究增加了国际高等教育资源配置比较研究,以期作出国际性比较研究。三是本研究增加了对转型期民办高等教育资源配置变迁的比较分析。四是本研究在分析高等教育资源配置三种力量时将论证虚拟力量的影响程度。

③ 把制度作为一个维度看待是因为它是课题的主要研究对象,而且是基本研究对象。它似乎无所不在。

④ 康宁:《中国高等教育资源配置转型程度指标体系研究》,教育科学出版社,2010。

⑤ 制度分析实质上是马克思在分析资本主义社会基本矛盾运行中采用的基本理论和方法,也可以被认为是马克思首创了这一基于历史唯物主义的方法。新制度经济学派在制度分析方面深受马克思这一制度分析方法的影响。因此,新制度经济学派的代表人物道格拉斯·诺斯认为马克思对制度经济学“是一个根本性的贡献”。康宁:《中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新》,教育科学出版社,2005,第 66—71 页。

此研究制度范式的研究者就一直在寻找答案”<sup>①</sup>，马克思关于制度分析的这些基本命题不仅奠定了制度经济学理论的历史唯物主义基调，而且首次将制度因素放入社会发展历史的宏观分析框架中，“真正使制度研究纳入了经济学家考察的视野范围”<sup>②</sup>。本研究在吸收新制度经济学理论时，既以马克思的制度分析为基点，又研究运用新制度学派的分析方法，特别是研究比较制度方法在不同制度环境里进行制度移植与制度创新的关系的分析<sup>③</sup>。这是为什么运用制度分析对一个经济转型条件下高等教育资源配置制度转换与创新的理论研究的价值与意义。

本研究的理论分析框架以马克思的宏观制度分析为基点<sup>④</sup>，运用新制度学派的分析方法。制度分析“范式”的特征：把制度要素作为内生变量放在更大的宏观框架中，以观察它与其他社会现象的关系。其中涉及三个核心概念：

——制度环境。将制度要素引入本研究的分析框架，就决定了制度环境被作为分析高等教育资源配置制度创新模型的外生变量。制度环境改变决定并影响高等教育领域的制度安排。

——制度安排。作为一组管束特定行为模型和关系的一套行为规则，它可以是正式或非正式的、长久的或暂时的。在制度分析框架中，制度安排被作为分析高等教育资源配置制度创新模型的内生变量。制度环境决定制度安排的性质、范围和进程等，制度安排是一系列制度创新和利益博弈的产物，制度安排也会反作用于制度环境。

——制度变迁。在本研究制度分析框架中，指高等教育资源配置制度安排的变化，即把改革开放以来高等教育资源配置方式的变化过程作为一个制度安排的变化过程。由于制度安排的变化是制度变迁的对象，制度变迁可能是逆向也可能是正向，取决于社会共识的价值判断。因此，本研究把高等教育资源配置转型过程看作制度变迁过程。

在分析制度创新和制度变迁中，交易成本、产权激励、路径依赖、强制性变迁与诱致性变迁、博弈分析等都是制度分析的重要方法<sup>⑤</sup>，都从不同视角分析了制度创新和制度变迁的原因。

同时，基于转型期正在形成的中国特色社会主义制度创新理论。从本研究大量的政策学术文献和改革实践案例分析表明，诞生于改革开放 40 年的中国特色社会主义制度创新理论既是我国制度创新的宏观指南也是持续思想解放的内容。作为实践是检验真理的唯一标准，它基于邓小平关于中国改革开放的总体蓝图，既成为改革开放实践也始终面向未来。习近平高度概括为“中国特色社会主义是马克思主义中国化的最新成果，是党和人民实践经验

① 雅诺什·科尔奈认为“一个突出的例子是《共产党宣言》(马克思、恩格斯, 1848 年), 他提出了制度是如何变化的这一关键性问题”。参见雅诺什·科尔奈:《制度范式》(1998 年), 载吴敬琏主编《比较》, 中信出版社, 2002, 第 18 页。

② 张培刚:《发展经济学教程》, 经济科学出版社, 2001, 第 157 页。

③ 比较制度分析(Comparative Institutional Analysis), 该分析运用 20 世纪 70—80 年代发展起来的对策论(Game Theory)、不完全信息学(Economics of Imperfect Information)和代理人理论(Agency Theory), 主要研究方向为计划经济向市场经济过渡、市场经济国家中不同体制的比较、经济组织的研究、经济体制的历史演变等。这一分析目前已延伸到其他如法学、社会学、教育学等领域。

④ 康宁:《中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新》, 教育科学出版社, 2005, 第二章。

⑤ 卢现祥:《西方新制度经济学》, 中国发展出版社, 1996。

和集体智慧的结晶”“中国特色社会主义政治制度是中国共产党和中国人民的伟大创造”<sup>①</sup>。事实证明,中国特色社会主义理论不断成为我们党创新并指导改革开放进程的创新指南,也是亿万人民群众义无反顾、前赴后继探索中国改革开放进程的创新试金石。坚持和发展中国特色社会主义制度创新理论是时代课题,也是时代使命。改革开放40年高等教育资源配置制度转型探索与实践研究也是中国特色社会主义制度创新的重要部分。本研究对40年主要涉及高等教育资源配置的1400多份国家正式制度文件的分析就是这一制度创新的重要呈现,而围绕这一时代课题而作的浩如烟海学术文献和大量生动丰富的实践案例则更是高等教育界关于中国特色高等教育研究与实践的探索成果,即使还存在问题和困境也是制度创新的存量和来源。所有这些都是本研究汲取的养分和借鉴的来源。因此,本研究对转型期发生在中国土壤上的制度创新探索都视为中国特色社会主义制度创新的探索,予以研究并指导本研究。

中国改革开放40年是中国特色社会主义市场经济制度构建的40年,社会资源从原有的政府配置为主过渡到以市场配置为主,人们称为体制改革,其实质就是社会资源配置方式的变革。中国国情产生了可供制度分析的最好实验土壤,作为高等教育资源配置的制度创新离不开1978年以后改革的制度环境。高等教育资源的有限性是人们之所以研究资源配置有效性的理由,研究这一问题有两个角度,当人们不去关注制度变化甚至在假设制度不变的前提下研究资源配置有效性问题时,通常是指在资源供给一定时,如何有效配置已有资源的过程。但是,当市场已成为资源配置的基础决定性力量并作为经济基本制度在不断影响转型中利益主体及利益分享时,仅仅从不变的制度供给框架来研究资源配置问题已很难对接;特别是当人们所处的制度环境已不是一个自然经济向市场经济的过渡,而是从旧的制度安排过渡到新的制度安排。也就是说,人们的研究前提是在制度改变的状态下并可能导致资源配置方式也改变的情形下,研究资源供给与制度互动条件下可能实现的资源配置最大化<sup>②</sup>。改革开放转型期的资源配置制度创新特征不仅符合马克思关于宏观制度变迁的基本理论,也符合转型期中国特色社会主义制度创新理论产生的制度条件。因为当一个系统赖以支撑的规则体系发生改变,系统元素所受到的既定影响条件丧失,而稳定的条件还不具备时,我们面临着一个大量不确定性的制度环境,这既是改革进程中高等教育资源配置面临的制度困境,也是涌现大量制度创新的基础。本研究以马克思的制度分析为基点,以生动鲜活的中国改革实践为实验文本,运用新制度经济学的方法对40年高等教育资源配置转型进行研究。

本研究在对我国高等教育资源配置转型进行研究时构建了一个动力制衡理论分析框架。此处见微信0-3,这一分析框架主要借鉴了伯顿·R.克拉克关于国家、市场和学术权威构成的三角协调模式和揭示不同国家高等教育系统差异的理论范式<sup>③</sup>,以及新制度经济学

① 习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2017。

② 一个系统赖以支撑的规则体系发生改变,系统元素所受到的既定影响条件丧失,而稳定的条件还不具备,面对的将是一个大量不确定性的制度环境。这既是改革进程中高等教育资源配置面临的制度困境,也是涌现大量制度创新的基础,这是转型期中国特色社会主义制度创新理论产生的制度条件。

③ B. R. Clark, "Governing the Higher Education System," In *The Structure and Governance of Higher Education*, ed. M. Shattock (Guildford; Society for Research into Higher Education, 1983), pp. 136 - 138.

的制度均衡理论<sup>①</sup>。在转型期高等教育资源配置分析框架内,市场力量是指与学术力量和政府力量相对应的直接对大学组织内部结构发生关系的配置力量,它是作为决定性作用的市场经济基本制度在大学组织层面上的直接体现。当高度集中的行政配置力量与分散的市场配置力量成为一个社会首要选择的基本的决定性资源配置力量时,对转型期经济资源的配置讨论往往更多地存在着政府与市场的力量比较之争。而对于转型期高等教育资源配置来说,还存在另一个配置力量。这个配置力量来源于它的组织对“特殊资源”配置的特殊方式,这里的“特殊资源”是指专业化人力资本。大学在漫长的历史变迁中形成的组织治理结构,是促使人力资本投资最大化的制度安排。本研究通过对大学组织结构生成特征的分析<sup>②</sup>,提出了大学组织本质上可以被认为是一个人力资本与另一个人力资本的特别市场合约。这种合约在组织治理上体现为一种学术配置力量。此处列入微信 0-4,因此,在研究转型期高等教育资源配置制度转换的原因与趋势时,将市场、学术、政府三种配置力量的相互关系作为一个分析框架(三种力量动力模型,即三圈制衡模型 A,见图 0-1),试图解释转型中的高等教育资源配置制度创新动力现象,证实我国高等教育资源配置制度转型过程深受三种力量自身演进制衡。主要回答转型中高等教育资源配置与市场、学术、政府三种配置力量存在什么样的关系?三种配置力量在优化资源配置中相互制衡的约束条件是什么<sup>③</sup>?



图 0-1 学术、市场、政府三种力量制衡条件示意

在图 0-1 中,被描述的框架是在市场经济制度之上对高等教育微观组织主体行为具有制衡作用的三种力量:市场、学术、政府。这三种力量不仅影响资源进入高等教育机构,而且影响资源的转换使用以及资源的产出方式。本研究认为,由于三种力量的生成较量受到不同的制度环境的制约,它们构成的力量对比最终可能使高等教育资源配置方式呈现不同的形式,也就是改革初始提出的高等教育体制和运行机制改革任务<sup>④</sup>。

40 年我国高等教育资源配置转型程度研究表明,从高度集中的计划经济转向自主分散的市场经济过程中,高等教育资源配置转换过程是配置主体产权(配置力量)不断调整与选择的过程。这一过程主要是由原有政府管制的资源在一定约束条件下让渡给其他配置主体:被市场机制替代的资源、回归学术力量的资源、一个新规制下的政府对那些难以内部化

① 卢现祥:《西方新制度经济学》,中国发展出版社,1996,第 153 页。

② 康宁:《中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新》,教育科学出版社,2005,第 5 章。

③ 康宁:《中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新》,教育科学出版社,2005,第 7 章。

④ 康宁:《中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新》,教育科学出版社,2005,第 7 章。

的外部性进行干预的资源。这一让渡与选择的同向共时的过程充满了多个产权博弈和利益制衡。高等教育资源配置转型指标体系测量分析表明,三种配置力量是客观存在的,由于改革仍在继续,还很难对三种配置力量的产权边界完全厘清。本研究提出了促使三种配置力量趋于优化的必备和充分条件,如果满足这些条件,三种力量之间的均衡状态应是资源配置的相对优化状态。

新制度经济学主要是从“行为均衡”来分析制度均衡问题<sup>①</sup>。所谓制度均衡,是指人们对既定制度安排和制度结构的一种满足状态或满意状态,因而无意也无力改变现行制度。从制度演进的供求关系来看,制度均衡是指在影响人们的制度需求和制度供给的因素一定时,制度的供给适应制度需求<sup>②</sup>。要实现制度均衡需要进行两个程序的考察,其一,人们将依据成本—收益分析权衡,假设新制度的净收益大于零就是被选择的当前制度。但是,常常在可供选择的制度集合中有多个净收益大于零的制度安排,这就需把不同的制度安排的净收益加以比较,选择净收益最大的制度安排。实际上,制度均衡只是一种理想状态,否则就很难解释这么多国家和地区的制度安排的差异。因此,制度非均衡是理论界研究的真实对象。由于现行制度安排的净收益小于另一种可供选择的制度安排,有可能产生新的“利润”,并存在潜在制度需求大于现在制度供给,于是,制度变迁就有发生的可能性。从我国高等教育资源配置制度创新的过程看,就是一个制度非均衡的过程,它是市场力量的动力与学术力量的回归以及公共政府的创新不断替代原有传统政府控制的资源配置,这个转型过程一直没有停止是因为外部变革因素,即社会主义市场经济体制改革本身尚未完成,在市场之上形成的法治等一系列制度结构还未完善,公共服务型政府作为配置资源的主体之一的新角色还未到位等等。因此,在微观层面上,本研究看到的一直是来自这三种力量的生长与较量,这三种力量代表着不同的利益群体,它们有共同的意愿,也有不一致的利益需求。在什么样的条件下,它们之间的矛盾呈现为一种排斥?在什么样的条件下,它们能够实现某种博弈妥协(整合)?排斥作为一种张力是不同性质的事物间共处的边界,也是讨论微观主体产权特征的基本要点。没有张力就没有产权,也就没有制衡的需求。这种情形只有传统计划经济条件下才会出现。博弈妥协(整合)是说明两两发生关系时呈现的一种解决相争利益的结果,如果把妥协作为产权交易的结果,那么不发生关系或不产生妥协就没有产权的发生。事实上,产权不发生不等于产权主体不交易。只要它们存在交易的可能,寻求双赢的可能性就是双方付出最小交易费用。现实中,创新的突破往往出现在两个僵持阶段之间,谈判过程(博弈)就是交易的一种僵持阶段。本研究根据上述原理把三种配置力量之间的张力(制衡)与整合(支撑)作为资源配置动力分析框架,并把这一框架作为探讨制衡基本条件的

① 均衡的内涵包括两种:一是变量均衡,对立变量相等的均等状态,对立变量不相等为变量非均衡。二是行为均衡,指对立势力中的任何一方不具有改变现状的动机和能力的均势状态,相反为非行为均衡。假定对立势力中的任何一方具有改变现状的动机和能力,行为成为可变量,制衡就无从谈起。现实中,尽管三种配置力量的产权边界仍在博弈之中,但是,它们之间最基本的、属于其本质的那些部分是无法改变的,也就是说,市场对大学组织的影响在某种条件下是必定要发生的;学术因素在大学组织中作为别于其他组织的特质时是必定要出现的;政府作为维护市场秩序和解决外部性的作用也是必不可少的。归结一点,只对制约它们行为的本质的那些条件进行分析,在此之上,本研究探讨了它们之间的关系以及这一关系产生的作用。

② 卢现祥:《西方新制度经济学》,中国发展出版社,1996,第153页。

“三圈制衡”模型 A, 以此解释转型中三种力量的相互关系以及不同国家高等教育资源配置体制的差异。见图 0-2。“三圈制衡”模型 A 主要是描述高等教育资源配置的制度创新和微观组织的制度安排, 作为一般化理论分析模型以解释常态下的高等教育资源配置现象。如果将其放置在我国高等教育资源配置转型的制度演进中, 就会看到改革初始时模型 A1 (只有政府力量), 转型过程中三种力量不均衡的状态模型 A2, 以及逐步实现相对均衡, 即制衡 A。见图 0-3。

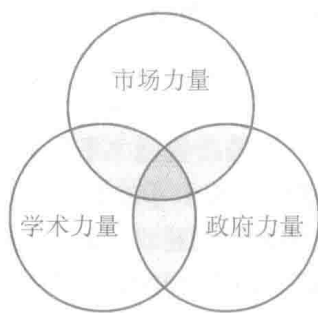


图 0-2 “三圈制衡”模型 A

注: ① 三种配置力量只有在市场经济和法制框架内存在。② 三种配置力量应是独立产权主体。③ 图中阴影部分描述它们之间的产权交易关系。④ 在不同的制度环境下, 三种配置力量的张力(制衡)与整合(支撑)过程不同, 产生的资源配置的制度均衡不同。⑤ 三种配置力量互为支撑相互制衡的最优制度选择也是配置资源效率相对优化的体现。



图 0-3 三种力量在转型中的不同制衡关系

注: 改革初始时模型 A1 (只有政府力量), 转型过程中三种力量不均衡的状态模型 A2。

事实上, 真实世界中的均衡并不存在, 均衡是非常态。三种力量总要受制于外部和内部条件约束而处于非均衡或相对均衡状态, 这恰恰是现实中常态。假设传统计划经济为常态, 那么, 人们只能看见一个配置力量。所以, 传统计划经济条件下的高等教育资源配置只能是一个非常态的特例。因此, 该分析模型的必备条件是三种配置力量发生关系的基础是市场经济制度, 没有这一必备条件, 也就没有三个独立的配置主体, 更谈不上三种力量制衡<sup>①</sup>。其中“三圈”中的市场力量是指与其他配置力量发生密切关系的因素, 如人才市场、市场工资价格、就业市场、竞争机制等。“三圈制衡”分析模型有四个充分要件: 一是三种配置力量各有其相对独立存在的条件, 它们有明晰的产权边界。制度分析认为, 在市场条件下产生的组

① 康宁:《中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新》, 教育科学出版社, 2005, 第 5 章、第 6 章有关论述。作为这个模型的必备条件是完善的市场经济制度, 自然也是一个法治经济。因此, 此处已把完善的 市场信用制度作为内生条件放入到必备条件里。