

# 试论我国高教体制的跨世纪转换

刘先强

**内容摘要** 随着我国社会的转型,市场经济逐步发育与成熟,“划一”的高教领导管理体制显现了严重的滞后性。为了提高高教体制与社会变革的匹配程度,与国际高等教育发展同步,使本就有限的教育资源得以充分利用,现行的高教体制必须加以转换。高等教育应当建立“领导共权”、“经费共担”、“主体多元”、“办学自主”的新体制,以便规范高等教育主体的办学行为,促进高教事业的健康发展。

**关键词** 高等教育 体制转换 领导共权 经费共担 主体多元 办学自主

高等教育体制是国家管理体制的一个方面,是国家政治、历史、社会、传统等多种因素共同作用的结果,是较长时期演化而逐步固定下来的。但由于它受国家生产关系、生产力、社会制度和上层建筑等因素的制约,因而不可能有一成不变、永远理想的高教管理体制。它往往随社会、经济等的变革而变革,随社会、经济、科技的发展而发展。当前,从总体上看,高教体制的改革仍滞后于经济体制改革的进程和社会的发展,如原有的国家集中计划、中央部门直接管理的体制还没有得到根本性的改变,高校的举办者、管理者和办学者的职责尚待进一步区分和明确,投资体制的多元化尚待完善,条块分割的结构还未完全打破,高校面向社会自主办学的活力还较薄弱,高校内部管理和教学改革尚待深化。江泽民在党的十五大报告中指出,为适应社会主义市场经济的需要,高等教育要“优化教育结构,加快高等教育管理体制改革的步伐,合理配置教育资源,提高办学质量效益”,对我国高等教育体制改革工作提出了殷切希望。

诚然,在计划经济条件下形成的高等教育体制,对我国社会的发展起到了重要的推动作用。但随着我国社会的转型,经济成分多元化的出现,原有的高等教育体制如何与之相适应?我国的高等教育如何与国际高等教育接轨?要解决这些问题,实现高等教育体制跨世纪转换是关键。

## 一 国外高教体制发展的基本走向

### (一)办学主体多元化

在国外,举办高等学校呈多元化的格局,凡是符合各国教育法规定的并办理审批手续的均可办学。根据举办者不同,可将国外高校的办学体制分为三种类型,即国立(中央政府直接经办)、公立(地方政府办)和私立(个人或私营企业举办)三种。大多数国家三种举办者都存在,仅有少数国家实行单一的办学体制,但近些年都有所改变,也向多元化格局发展。不过在三种办学体制共存的情况下各国也有所侧重。

## (二)领导管理共权化

高校的领导管理体制即宏观的管理制度,主要指的是中央与地方、主管部门与高等学校之间重大的领导管理权限和相互关系的规定,其中权属关系是核心。近些年来,不论是中央集权型,还是地方分权型都向中央和地方共管方向发展,呈现出管理模式日益共权化的特点。

法国是中央集权型的代表。最近20年来,特别是1982年、1983年的“权力下放法”实施以来,地方政府对教育的权限和责任得到了扩大,各级地方政府对相应的一级教育负有执法和监督责任。1984年法国颁布的《高等教育法》,明确规定高校享有法人地位<sup>[1]</sup>,在财政、行政、教学、科研等方面拥有自主权,国民教育部虽仍拥有对大学的监督权,但直接管理的方面有所削弱。

前苏联也是中央集权的典型国家。解体后,在高教管理体制上,宣布对教育权限的重新分配,坚持“莫斯科不能领导一切”的原则,实行教育的分权化。目前,俄罗斯的高教管理体制已由“中央集中统一管理”改为“分级管理”,实行联邦、共和国、地方三级管理,“共权化”特点十分明显。

美国是地方分权型的典型代表。1979年成立了联邦政府教育部后,开始加强中央对教育的控制,特别是克林顿上台后不久,于1993年4月即公布了《2000年目标:美国教育法》,对教育进行改革。在继续增强各州和学区的机动性、灵活性的同时,强调全国质量标准的统一。为此制定了“国家教育目标”,并完成了立法程序;面向全体学生,编定了供各地采用的统一课程标准;建立“国家技能标准委员会”,编订和实施全国性的“技能标准”、“职业标准”等,决心进一步强化联邦政府的主导作用,加强中央对教育的领导和管理。不难看出,美国的地方分权制也在向中央、地方共权化方向发展。

德国高教分权制的历史由来已久<sup>[2]</sup>。直到1969年,全国才成立了联邦政府一级的教育行政机构(联邦教育和科学部),1975年2月通过了《高等教育总纲法》,试图强调统一原则,扩大中央的权限,但未直接领导和管理各地高校,各州仍拥有很大的权力,如批准大学章程、任命大学院系的教学人员、审批大学考试制度、为大学提供经费等。各州之间的教育直辖者并非是中央教育科学部,而是各州教育部长的常务会议,或大学校长的联席会议。因此,德国目前的教育行政制度仍是实行的各州自治,州、市、县三级管理的制度。

在国外,也有一些国家的教育管理体制,既不是严格的中央集权型,也不是绝对的地方分权型,而是介于两者之间的共权型,即中央与地方共同管理。英国、日本就属于这种类型。

由于英国的高等教育实行的是“双重性制”,即分为大学和大学以外的学院,因而管理也分为中央和地方两极。根据英国皇家的法令,大学是自治的,有权聘任教员、管理奖学金、支付经费、确定课程及教学方法等,但大学的基建费的90%和经常费用的75%都是由联邦政府提供的。英国政府正是通过经费来对大学施加直接影响的,大学以外的学院如多科技术学院、地方师范学院、继续教育学院等则由地方行政机关专门管理,其经费也由地方政府拨款。但这部分院校也要接受中央政府教育和科学部及其下设的督学室直接指导和监督。因此,是一种中央和地方共管的体制。

日本明治维新后,在1871年设立了主管教育的最高机构文部省,实行中央集权制管理。二战后,受美国分权制的影响,对教育管理进行了改革,教育行政由中央集权转向地方分权。文部

省的权限逐渐移交给地方,中央的权限大大被削弱,几乎成为指导和监督性机构。这与日本的国情和传统有尖锐的矛盾,因而在 1952 年尤其是在 1956 年后,又大大加强了中央文部省对高等教育的管理权限,从而形成了日本现行的高等教育既有中央集权又有地方分权的特点。

从以上对一些国家高教管理体制类型的分析可以看出,高教的领导管理体制是与国情相联系的,国情不同,体制各异。但从发展趋势来看,各自取长补短,向共权化方向发展。中央集权型的国家,通过扩大地方和高校的权限,逐步实现管理的民主化,并广泛建立各种咨询审议机构,巩固和完善视导督学制度,制约中央政府的集权,提高国家决策的科学性。而实行地方分权型的国家,先后建立中央政府的教育管理机构,加强对高校的宏观控制和直接、间接干预,加强对高教投资的力度和导向,以强化中央对高教的管理功能。

### (三)投资渠道多样化

高等教育的经费不足是世界性的问题,一些高校的财政危机日益加深,矛盾尖锐。表现在政府拨款下降,高校生均教育经费减少,致使基础设施陈旧,高校师资流失等。如美国的加利福尼亚大学伯克利分校,过去学校的事业经费 60% 来自州政府的拨款,而 1995 年,该校经费中,州政府的拨款只占 37%,下降 23 个百分点。斯坦福大学因拨款减少而连续三年削减其预算,每年压缩经费 1800 万美元左右。

高校教育经费的投入渠道是与高校的领导管理体制相关联的。属中央集权型的法国,高校经费主要来自中央政府。法国高教经费 80%—90% 由中央政府提供,其余部分来自科研单位或社会捐赠。以地方分权型为代表的德国、美国,其高教经费投入主要是州政府。德国高校经费 70% 来自州政府的投入,中央联邦政府拨给高校的经费只占 10% 左右。美国高校经费来源渠道较多,不过州政府和地方政府的投入的比重最大,约占 50% 左右,中央联邦政府的投入只占 10% 左右,学生的学费一般在 20% 左右,其余的就是私人捐赠、学校自身收入以及其他收入。日本的《学校教育法》明文规定,学校的经费应由学校的设置者负担,因而不同的学校其经费来源各不相同。国立大学的经费主要来自中央政府,县、市立大学经费主要来自地方政府和公共团体,私立学校经费主要来自学校。

然而教育经费的投入除国家、政府获益以外,社会、企业和个人也是获利者。企业的人才也是高校培养的,为企业带来最大的经济效益。高教满足了个人的求知欲望,获得了知识和技能,培养了就业能力,使之更能适应社会的需要,增加了就业机会,从而有获得更高报酬的可能性。因此,根据市场经济“谁受益谁付款”的基本原则,社会、企业和个人都应对高教投入经费。这就是 1984 年美国州立大学校长约翰斯顿(D. Johnston)提出的“高教成本分担”的观点,这无疑是合理的。世界银行《1991 年世界发展报告》中认为:“当高等教育是为少数人保留的而且公共资源相对宽松时,高等教育完全由公共资金供给也许是行得通的。但在许多发展中国家的高等教育系统已成为大众机构,并且具有广泛的培训和产生知识的功能时,这种资金安排就不再行得通了,甚至对教学与研究的质量起反作用,于是高等教育经费由个人与公共财力分担的问题被提出来。”<sup>[3]</sup>因此,高教经费完全由国家负担是困难的,尤其是在发展中国家更是行不通的。高教经费的投入的基本来源应该是国家、企业和个人。

企业除负担用于本企业职工的文化技术教育培训费用以外,还应负担高教费用。这是因为

企业应支付专门人才的培养费用,国家分配给企业的大学生,应有偿使用,支付培训费。同时,企业如果占用的大学生超过社会的平均水平,还应支付专门人才的占用税,或支付委托培养费。

高等教育是非义务教育,就读于高校的人理所当然地应支付自己的教育费用,即使是经济困难的学生也不例外,只不过国家采取奖学金、贷学金等制度对有困难的人予以扶持而已。正如世界银行著名的经济学家萨卡洛普罗斯(G. Psacharopoulos)所指出的那样,“高等教育的受益者将比纳税人负担更高的教育成本之比例,缴纳学费与学生贷款的结合,将是下一个世纪即使不是全世界,也是欧洲高等教育财政中占优势的方法”<sup>[4]</sup>。因此,学生缴费(包括学费与杂费)上学是世界高教发展的共同趋势。关键是如何合理计算学费,不因学费而影响人民的最基本的家庭生活。高校学生的学费计算,在国外主要有两种方式,一是按占国民收入的比例,如美国公立大学的学费占国民收入的6.65%,私立大学为29.48%;日本的大学学费占国民收入的比例,公立大学为13.74%,私立大学为40.20%;此比例德国为1%;法国的大学财政是国家控制的,因此学费仅占国民收入的0.37%。澳大利亚确定的学费政策,约相当于一个中等偏下劳动者年工资收入的10%,相当于大学生培养成本的20%<sup>[5]</sup>,这是社会容易接受的比例,可供我国参考。另一种观点认为,学杂费同一个国家收入水平并无直接联系。公立高校中成本回收的重要性在低收入、中低收入和中高收入的国家基本上是相似的。这种观点主张学费更多与大学的财政模式相关。如同样是“经济合作与发展组织(OECD)”的国家,德国、挪威的学费占高校经费收入的比例为0,而日本的高校(包括公、私立)平均数在36%,其中私立院校达65%。除此两种确定学费的比例定额以外,还有一种按“生均培养成本”比例办法。世界各国的学费生均成本比例(即学杂费占生均培养成本的比例)差异较大,如美国1994年公立大学占生均培养成本的17.1%,私立院校为40.7%;日本的学费则高达实际成本的50%;马来西亚国立大学为10%,澳大利亚为20%左右,台湾地区公立大学为11%,私立为76%<sup>[6]</sup>。一般说大学的学费(包括杂费等)确定在生均培养成本的20%—30%间都是容易被接受的。

从以上各国的经费、投入来看,渠道是多种多样的,如中央政府财政拨款,地方政府投入,学生缴纳学费,企业、社会、个人捐赠,学校科研或其他收入等。从发展趋势看,单纯采用一种方式要解决高教经费是困难的,多种方式共用才可能克服日益加深的高教财政危机。多渠道筹措经费不仅在实践上是有效的,而且在理论上的依据也是充足的。首先“社会责任说”或“公共服务说”是中央政府应负担高教经费的主要依据,这种学说认为教育是政府对国民的一种公共服务事业,高教的目的是为国家培养领导人才、技术人才,是实现政治理想,实现国家现代化的重要工具,其所需经费理应以政府支付为宜。同时政府投入教育经费还可确保因经济困难而被剥夺受高等教育的人能进入高校学习,因为社会中高收入阶层的子女是进入高校的主要群体,获得教育补助的低收入者比高收入者少得多,难以调节社会财富的分配。但高教的主要受益者是国家、社会,这是事实,因而任何国家都对高教作了投入,差异仅在投入比例的大小上。投入比例的高低也不完全决定于意识形态,而与国家的发达水平有关。根据联合国教科文组织和国际货币基金组织统计,国家对教育的拨款比例一般规律是,GNP人均接近300美元的国家,教育拨款约占GNP总额的3.3%;300—500美元档的占4.2%;500—1000美元档的占5.8%。如果国家的发展与国家的拨款符合此范围,则是正常的,低于这个范围则是拨款不足,其中可能是对教育重视

程度不够的表现。

## 二 面向 21 世纪的我国高等教育新体制的构建

### (一) 领导管理——共权

#### 1. 我国高教领导体制的演进

高校领导管理体制,主要指中央与地方,主管部门与高校间的领导管理权限和相互关系的规定,其核心问题乃权属关系。

在我国近 50 年的高教发展历程中,高等教育的领导与管理体制经历了一个曲折发展过程。建国初期的高度集权式领导,从某种意义上讲,较好地促进了当时政治、经济、文化的发展。而 1958 年以后的院系调整,领导权力的下放,使 81.66% 的学校交由地方管理,使高教领导与管理走向另一个极端。1962 年以后,政府认真总结了高教领导与管理上的经验与教训,提出了“统一领导、分级管理”的体制,集中地反映在《关于加强高等学校统一领导,分级管理的决定(试行草案)》中。这一体制一直延续到现在。近 40 年来,我国高教体制的形成经历了一个曲折的发展历程,虽然形成了“统一领导,分级管理”的领导格局,但中央与地方之间没有明确的责权利划分,实质上还是在高度统一的模式下运行。1985 年以来的教育体制改革,虽然形成了三级办学的新格局,简政放权,有限的教育资源能得到充分利用,但高校面向社会自主办学的局面未能形成。

#### 2. 建立新的领导管理体制

(1) 中央调控宏观化。在计划体制下形成的二元式垂直管理格局还未打破,高度统一的集权式管理使原本滞后于经济改革的高等教育体制对社会产生更多的不适应。转变国家对高教的管理职能,建立宏观调控机制,是促使高等教育适应市场经济发展的关键所在。划分行政管理职能与学校的办学职能,实行政校分开,政府下放到高校的权力应落到实处,教育行政部门应加强过程管理,对高等教育的发展实行统筹规划,决策指导,监督检查,协调服务,并辅之以必要的行政干预,通过行政、立法、拨款、咨询、规划、评估等多种方式,逐步建立起直接与间接相结合、以间接为主的宏观调控机制。

①立法手段。通过立法,约束和引导高等教育的行为。高等教育立法,是高等教育改革和发展的重要保证。通过法律、法规体系的建设,充分发挥政府对高等教育整体上的影响力和约束力,从而调节政府与高校的关系,规范高等教育的活动,保护高校的合法权益,促进高等教育的改革和发展,协调高等教育与社会发展之间的内外环境,并保障其在市场经济体制下的规范运作和明确的服务方向。如西方发达的美国,虽采用地方分权制但并不意味着高等教育无所作为,其中通过立法,政府对高校就具有很强的宏观调控效力。从美国高等教育发展历史上考察,几次关键性的举措,都有相应的法来推动,如《莫里尔赠地法案》、《军人权力法案》、《国防教育法》等对美国高等教育的发展起到了很好的调控作用。总之,通过立法手段,使高等教育实现放而不乱;通过立法,确保教育资源的供给数量和筹资渠道畅通,消除教育经费的确定无法律保证的历史,变决策者的长官意志为法律规范;通过立法,确立“利益机制”和“责任机制”,形成社会各界承担教育投资的责任,以期形成教育是全社会的教育的理念。

②健全教育咨询与评估机构,走出 20 世纪 50 年代权力下放的阴影。中央调控宏观化,并不意味着中央对各高校放任不管,在充分尊重高校面向社会自主办学的同时,代表国家权力的教育

行政机关应发挥其政策导向和引导作用。如何在国家权力与学术权力之间找一个平衡点呢?我们认为,充分发挥教育咨询、评估、督导机构的作用,借助他们对高校进行客观、公正、科学的评定,从而有效地对高等教育加强导向,实施宏观调控。

③经济手段。通过拨款导向,引导高等教育的平衡和健康发展。拨款是政府对高等教育实施宏观调控的重要手段。市场对高等教育的调节仅仅是与经济发展密切的部分,而长效性、基础性、理论性较强的学科,市场并不作出积极的反应。从这个意义上讲,国家在高等教育的改革与发展中仍然扮演着重要角色。为此,对市场需求不明显而对社会的发展举足轻重的学科,需政府强有力的支持,如在高等教育的拨款上,应通过预测、调查,体现倾斜性。通过这只“有形的手”对高等教育的间接介入能在很大程度上避免市场的误导和各种短期行为,使政府行为和市场行为之间形成一种牵制力,促进高等教育发展的相对平衡性。这一方面,美国的经验值得借鉴。美国通过拨款、免税等经济手段,将教育资源按照国家需求配置,以控制和诱导学校使其听从联邦的指挥。这种调控力量是相当可观的。本世纪50年代,为了对付原苏联在太空领域的优势,教育资源配置在政府的宏观调控下发生了重大变化,资金被集中于理工学院,而于40年代发展起来的师范学院迅速萎缩。再比如德国,为了保持德国科研水平在世界的领先地位,联邦政府1989年度财政预算中增加了对德国科研协会的投资,使该会当年预算比1988年增加3.3%,达6.25亿马克,促进了高校的科研工作。美、德两国通过拨款这一经济手段,建立了有力而又灵活的协调机制,随时调整高等教育的规模、速度和局面,保证了高教为社会服务。

④强调政府对学校的宏观调控,对高校实施间接管理,不仅未削弱政府在高等教育发展中的作用,相反,在高等教育的发展中要扮演重要角色。我国的现代化是后发外启型,政府在现代化进程中,一直都在有意识地提高自身的主导地位。作为社会重要组成部分的高等教育,政府力求为高等教育的发展创造良好的社会环境和力所能及的物质保证。加强宏观调控,并不是从“统得过死”而走向“放手不管”,这从新兴工业国家高等教育的发展中可以得出启示。如巴西的高等教育就是在政府的极力推动下迅速、健康地发展的。主要采取了增拨教育经费、平衡全国各地高等教育的发展等措施,以促进高等教育与文化科学的协调发展。我国的香港地区,当局也加强对高等教育的关注,通过诊断评审等方式,使高等教育的发展适应本地区经济和社会发展的需要。台湾通过立法加强对高等教育在政策上的引导,使高等教育沿着政府预期的方向发展。可见,倡导政府对高等教育的间接管理,并不是对高教发展袖手旁观,而依然要在高等教育的发展中扮演重要角色。

(2)省级统筹优效化。随着社会主义市场经济体制的建立和现代科学技术的发展,在计划经济条件下形成的我国高等教育体制的弊端越来越突出。要能有效地解决,必须加强省级政府统筹决策权,唯有如此,才能促进区域经济的发展,教育投入的增加,实现教育的地方化,这是国际高等教育的发展趋势。作为分权制的美国教育,近年来又进一步强调高等教育要与地方社区相结合,而卡内基教学促进基金会的波伊尔博士等提出要“创建新型美国学院”正是体现了这种要求。唯有如此,才能使有限的教育资源充分利用,提高办学效益。

随着我国经济发展水平的不断提高,特别是伴随21世纪的到来,中心城市参与学校管理则系顺理成章。地方经济社会的发展需要高等教育,而高等教育的进一步发展也需要地方财力的

支撑。强调省级政府统筹决策权,实现省级统筹优化,应抓好以下几方面的工作。

①转变观念,提高认识。如前所述,教育不是单纯的政府行为,更不是哪一级政府的事情,而是全社会都应承担的责任和义务。随着市场经济体制的建立,随着我国经济发展区域化的出现,高等教育地方化成为必然。地方各级行政部门,如何从区域经济发展的需要出发,合理规划,统一安排,有效地布局区域内的高校实乃当务之急,不应在它是谁的“婆家”上浪费精力,多做文章,而应统一认识,形成合力,优化区域内有限的教育资源,使之更好地为当地经济、政治、文化发展服务。因此,既要克服在长期条块分割的体制下受部门、地方所有制观念影响所形成的一些过时的思想观念,例如,把学校划出一条是你的还是我的的严格界限,就是这种观念的具体表现。你的学校我不能动,我的学校你不能动,这是不合时宜的、不符合市场经济体制和政治体制改革的要求的。同时,一些领导同志担心在他的任期里把学校“弄丢了”将来会不会负历史责任的问题,这种疑虑应通过耐心细致的工作加以消除。又要克服改革中因某些利益的调整而产生的思想问题,比如说“位子问题”、“牌子问题”、“票子问题”,应加强引导,妥善解决,否则,这些将会变为改革的阻力。

②制订学校教育法。在国家教育大法的指导下,各省从自身实际出发,出台教育法规、细则,规范办学者的行为,理顺校内外关系,为学校有稳定的财源提供法律保障,为学校的健康发展提供良好的外部条件。

③以“联合”、“共建”为契机,推进高教体制的改革与完善。这是我国高教在“九五”乃至更长一段时间内的重点。通过“共建”、“联合”,有利于教育资源配置的优化,提高办学效益。目前,我国的高等教育中,规模较小、科类单一、专业设置重复的学校已达 240 所。若能克服“条块分割”,对这些学校进行合并,就可减少 100 余所高等学校。加强中央高校与地方高校的联合,走共建和内涵发展的道路,既可增强地方对高校建设改革发展的责任感,增强对高校的投入;又实现了高校服务的地方化,有利于促进地方经济和社会的发展。通过“共建”等形式,可以淡化隶属关系,实现条块有机结合。目前,中央各部所属高校达 367 所,可以下放若干所学校于地方统筹,这对高校布局 and 结构的优化将起到推动作用。通过共建、调整、合作、合并等手段,打破条块分割、重复办学的局面。共建,就是中央部委与地方共同办学,招收当地学生,服务于当地经济和社会发展。调整就是对区域内高校布局、结构的不合理性进行优化,以解决重复、交叉、分散、封闭的问题。联合,就是要优势互补,搞好校际间、学校与企业之间的教学与科研合作,力争实现产、学、研一体化。合并,就是为了提高教育质量和办学效益,发挥学校优势互补和规模效益,因地制宜地搞好学校建设与专业设置,有效地利用教育资源。从已有的经验看,合并不能搞“磨合”,必须减少“磨擦”以增强学校的向心力。为了实现有效的“联合”与“合并”,地方政府必须树立权威,进行科学规划,采取切实可行的可操作性措施;同时,超越学校间的校际边界,实现自主优化组合,方能提高办学效益,切忌“照顾”、“兼顾”等的出现。

④人才培养地方化。为保证“联合”、“共建”等的有效性,区域内高等学校在招生、人才培养上应实现地方化。具体地讲,应面向本地区招生,为地方经济等的发展作贡献,这是吸引、引导地方参与办学的重要前提。当然,实现人才培养地方化,还要倡导各区域内学校进行必要的交换培养,以免造成有限教育资源的新一轮浪费。因此,从全国大局出发,加强对高校布局 and 结构等的

宏观调控, 此乃领导管理体制上的重要工作。

不论从我国历史上管理的经验教训, 还是从世界范围内高教管理的发展趋势上分析, 建立“共权”化的领导管理体制, 是有限高等教育资源的高效使用、实现高等教育大众化的重要保障。

## (二) 教育投入——共担

高等教育, 从某种意义上讲, 是高消费事业, 理应由国家来承办, 政府财政拨款应是学校经费的主要来源。但是, 随着社会主义市场经济的建立和人们生活水平的不断提高以及知识经济时代的到来, 必然会出现愈来愈多的人要求接受高等教育的局面。也由于我国是一个发展中国家, 要支撑一个庞大的高教体系确实存在着很多困难, 尤其是财力上的苍白无力。自 1993 年以来, 财政性教育经费占国民生产总值的比重逐年下降, 1996 年只占 GNP 的 2.47%。联合国教科文组织呼吁世界各国到 2000 年应实现 6% 的目标, 而我国只能实现 4%, 足见我们的教育投入的低水平。为了适应市场经济发展的需要, 解决制约和困扰我国教育改革的主要矛盾——教育经费短缺, 必须把这种纯福利型的事变为部分有偿服务, 这也是与世界高等教育的发展相适应的。

从世界高等教育发展看, 在经费的投入上出现了投资渠道多样化的倾向。即国家投入一定比例, 各级政府投入一定比例, 社会团体资助、受教育者缴纳一定比例。我国应建立一个什么样的投入体系, 这应从国情出发, 不能盲从。我们认为, 在高教经费的投入上应实施共同分担的原则, 具体比例是: 中央政府承担总经费的 40%; 省级政府对其投入占 20%; 受教育者以缴纳学费方式投入可达 25%—28%; 而社会(用人单位)至少可投入 15% 左右。当然, 投入的多少应视学校的类别而定(详见下表):

学校类别	中央拨款	地方拨款	用人单位投入	受教育者投入
公立高等学校	40%	20%	15%	25%
民办公助高校	20% (专项基金)	25% (发展基金)	25%	30%
民办高等学校	对办学质量高的学校给以扶持, 其比例多少, 国家视其情况而定。		30%	35%

以上仅是教育投入的“共担”和相应的比例设想, 而未涉及教育投入的本质, 即高等教育成本核定问题。在我国, 高等教育拨款模式经历了两个发展阶段。第一个阶段是 1949—1985 年的“基数加发展”的分配方式; 第二个阶段是 1985 年以后的“综合定额加专项补助”的分配方式。它们虽然在特定历史时期起了重要作用, 但并没有反映高校的实际成本行为, 由此导致了高校的扩张式发展。有关研究表明, 根据高等学校的各项活动及功能区分, 其成本可分为教学、行政管理、后勤服务、学生服务、建筑维修和其它共六个成本中心。用“公式拨款”取代“综合定额加专项补助”方式, 有利于校内人力资源的有效使用, 形成一种激励机制。

由此, 我们认为, 应建立高等教育基金制度, 以确保教育的投入和使用的有效性。1993 年颁布的《中国教育改革和发展纲要》中明确指出, 要“改革对高等学校的拨款机制, 充分发挥拨款手段的宏观调控作用。……改革按学生人数拨款的办法, 逐步实行基金制”。因此, 建立高等教育基金管理方法, 成立专门的高等教育基金委员会, 负责对高等教育经费的分配, 其具体方式为“普通基金加专项基金”。高教基金的来源为国家财政预算内事业费拨款。普通基金用以维持高校

的日常运行;专项基金主要考虑特定时期经济发展的要求和高等学校自身发展的特殊需要,由政府决策部门根据实际情况制订划拨方式。教育基金的实际比例应占总投入的 60% 以上。

### (三)办学主体——多元化

新中国成立不久,即加强对学校的改造,由此出现了长期以来政府包揽办学的格局。随着我国对外开放、对内改革的深入,高校投资渠道的单一化弊端日益明显,国家负担重,高教经费缺口大,导致了高等教育的发展与社会政治、经济改革相比的严重滞后性。另一方面,堵塞了社会各方面投资办学的渠道,使得社会各方面既没有兴办教育的责任和义务,又缺乏资助教育的途径和动力,使高校发展与社会发展严重脱节。因此,为了建立与市场经济相适应的高教体制,促进高等教育健康稳定地发展,应实现办学主体多元化,在以政府为主体的前提下,引导社会参与办学,包括企业、社会团体、个人对高等教育经费的投入,使教育真正成为社会的事业、人民的事业。

在我国近代史上,一直有关心、支持教育的优良传统。辛亥革命时期的张伯苓,提出“育才救国”,并创办了著名的南开学校;爱国华侨陈嘉庚兴办了厦门大学等在内的一大批学校;改革开放时期,著名爱国人士李嘉诚、曾宪梓、邵逸夫、田家炳等相继解囊资助大陆的教育事业。几十年来,我国的办学体制存在严重弊端,主要表现在投资渠道单一与动力不足。在过去大一统(投资、招生、分配)的情况下,地方政府、高等学校以及用人单位所能做的仅仅是坐等计划配额或者通过各种关系争取更多的各种资源配额,而无法或不愿履行它们对高等教育发展所应尽的义务和责任,致使地方各部门和工矿企业感受不到对高校的投入为地方社会进步和经济发展带来的利益。因而投资动机与动力大大削弱。从客观上损失了一部分本应得到的高教资源。

改革开放以后,特别是 80 年代末期以来,随着高教体制改革,民办和私人办学兴起并有所发展。我国在 1080 所普通高校中,民办高校只有 20 所,发展缓慢,而美国的私立高校却达 2000 多所。因此,改革我国高教办学体制仍是当前高教体制改革的重要任务。我们应当树立民办高校是我国高教体系中必不可少的组成部分的观念,鼓励而不是限制其发展。其发展方式可多种多样,如可将部分公立高校转变为民办性质,如同转制一样;或者依靠公立高校举办民办高校,使之成为公立高校附属院校,或者是实行“一校两制”;应该允许民办高校的收费高于公立高校,以保证民办高校的经费来源等。联合国教科文组织召开的面向 21 世纪教育国际研讨会中明确提出:“要想形成适应 21 世纪要求的教育体制,应广泛引导社会参与办学。”这是世界高等教育,亦是我国高教发展的必然。通过改革,逐步建立起以政府办学为主,社会积极参与,个人联合举办,政府给以适当资助和扶持的多元化办学的模式,以加快我国高等教育事业的发展。

另一方面,随着现代企业制度的建立,多种经济成分并存的出现,为办学主体的多元化提供了良好的时空环境。主要基于以下三条理由。

1. 办学主体的多元化是经济成分多样化和利益主体多元化的需要。在我国的经济改革中,非国有制的集体经济、个体经济、私营经济、合作经济、三资经济等发挥了重要作用,其所占比重越来越大。据 1992 年统计,在工业经济中约占 51.9%。但长期以来高等教育办学主体的唯一性使得非国有制企事业单位所需人才难以满足,影响了经济的发展。而他们对举办高等教育有着强劲的需求。尤其是企业集团化的逐步形成也完全具备投资办学的财力。

2. 办学主体多元化是社会对高级专门人才需求大量化和多样化的需要。《中国教育改革和

发展纲要》中明确指出,“高等教育要适应加快改革开放和现代化建设的需要,积极探索路子,使规模有较大发展,结构更加合理,质量和效益明显提高”。又据权威部门预测,到2000年,我国社会经济发展共需受过高等教育的各类专门人才5000万人左右,而那时,尚存2000万的人才缺口。另据郝克明等人的研究,下世纪初我国高等教育的发展速度在4%—8%之间,而国家财力的有限,必然需要社会力量来扩大高校办学规模。

3. 办学主体的多样性是实现高等教育大众化的需要。接受高等教育是每一个愿意和有能力接受高等教育的公民的权力。目前,尤其是将来,我们面对的皆是独生子女,他们对接受高层次的教育将产生强大的需求。从上面的分析可以看出,即使高等教育按8%的速度发展,其毛入学率也只有8%左右,单靠政府有限的财力,要使高等教育从精英化向大众化发展是相当困难的。因之要创造更多的接受高等教育的机会,必须实现办学主体的多样化。

社会力量参与办高等教育,即在国家办好100所重点大学和地方政府不便管理的高校的基础上,引导社会力量积极参与到高等教育的办学体制中去,主要方式有三种。

1. 公办民助。根据利益和权力兼顾的原则,积极引导社会力量参与公立高校的办学,既可以解决公立高校办学经费的拮据,又可以引入竞争机制,进一步使高校面向社会灵活、高效地办学。具体运作方式有两种:其一,投入资金,参与管理;其二,成为公立高校的园中园,实现“一校两制”,独立运作。

2. 民办公助。随着社会、经济的发展对人才需求的缺口越来越大,作为单科院校的发展就应该引导社会力量介入,国家对其办学方向、教学质量进行严格监控,实现优胜劣汰,而且对于办学质量高的学校,政府通过“专项基金”的方式予以扶持,促其发展。

3. 民办。企业集团(外资企业)为了自身的发展,而建立的专门学校,政府应允许其存在,这也是多种经济成分使然。为保证民办高校的发展,政府应加强对其进行宏观管理,通过《社会力量办学条例》、《教育法》、《高等教育法》等法规,对其行为进行规范;通过社会中介机构、教育咨询与服务机构,对其育人过程进行监督;通过培育和完善教育市场,对其人才质量进行评估;通过国家的方针、政策,对其办学方向进行引导等。

从世界各国,特别是发达国家高等教育发展的经验看,随着我国多种经济成分的出现,社会力量办学应该在整個高等教育中占重要比例。

#### (四)办学权力——自主

长期以来,我国的高等教育在集权化的模式下运行,高校政校不分,管理事无巨细,严重束缚了高校面向社会自主办学的手脚,“高校办社会”成为中国高等教育的一大特色,使本来就十分有限的教育经费不能得到有效地利用,使我们的高等教育在低效低质的水平上运转,培养人才与社会需求脱节。因此,把本应属于高校的自主权还给学校,乃顺理成章。

早在1972年,我国的部分学者曾经呼吁给高校自主办学的权力,只有到了1985年以后才真正有所体现,但这与现实的要求相距甚远。高等教育的发展要主动参与到市场中去,就必须扩大大学校面向社会自主办学的权力,建立自我发展、自我约束的机制。这是市场经济对高等教育的必然要求。高等学校的直接功能是满足社会的需求,并从中获得利益,如政府拨款、企业资助、学费收入及其利润,这些可使学校自动地运转起来。正由于市场的调节,才使美国高等教育呈现多样

化特点,正由于市场调节,才使德国、法国、英国的产、学、研开展得勃勃而有生机。同时,市场经济所派生出的竞争机制,将对高等教育的发展产生重要影响,高校如果不主动参与到社会发展的大循环中去,而是静坐等待,终将淘汰出局。因此,各级政府、教育行政部门要改变过去干预学校事务过多的“不良”习惯,放权于学校,使高等学校真正成为具有法人地位的独立办学实体。使他们拥有干部任免权、教师聘用权、专业设置权、教育资金筹措权、独立招生与分配权,出现社会办高校而非高校办“社会”的良好局面,充分发挥高校的教学、科研和社会服务三大功能。

进入 90 年代以来原国家教委在部分高校进行了校内管理体制改革,取得了重要突破,尤其是招生与就业制度的改革成为扩大高校办学自主权的关键性突破,为学校的发展带来了生机与活力。

当然,高校办学的“自主性”,并不是绝对的“自我主持”,它是有条件的“自主”,必须在社会的规定下,在上级行政部门的领导下,在对高等教育规律的正确把握上的“自主”。因此,“自主权”应该是有限的,理应受到相应的制约。美国学者克拉克(B. R. Clark)在对各国高教体制的问题分析后得出这样的结论,任何类型的高等教育体制都呈三角形的协调模式,三个角分别象征国家权力、学术权力和市场影响,任何类型的高等教育体制都可以在其间找到位置。从这个意义上讲,学术权力要发挥“自主”,必须兼顾其它。因此,我们可以认为,高校办学自主权是各种力量的整合。所以高校自身的权力理应奉还,但如何监督其权力作用的发挥,这需要社会中介评估机构的积极参与。

此外,高学办学自主化必须有一个赖以存在的环境,也就是要解决“学校办小社会”的问题。只有当社会保障机制健全运作后,只有当高校后勤全面社会化以后,高校自主办学才能完善。

## 注释

- [1]高如峰《法国教育立法、执法、司法制度研究》,《外国教育研究》1997年1期。
- [2]符娟明等《比较高等教育教程》,原子能出版社1990年版,329页。
- [3]唐晓杰编译《发展中国家高等教育的改进和革命》,《比较教育研究》1995年第2期。
- [4]萨卡洛普罗斯著,仲健译《欧洲教育私营化》,《教育研究信息》1994年10期。
- [5]林文达《教育财政学》,台北三民书局,84页。
- [6]天津教科院《科学合理的大学收费制度》,《辽宁高教研究》1996年第3期。

(此文系国家教委“九五”教育科研重点项目的报告的一部分。  
刘先强:四川师范大学教科所副教授,四川成都 610068)