

“省市共管”与广东中心城市新兴大学的发展

Universities' Development in Guangdong Province under Joint Management of Provincial and Municipal Governments

秦国柱
(汕头大学高等教育研究所, 副研究员 汕头 515063)

所谓“新兴大学”，一曰“新”，指创办时间不长；二曰“兴”，指兴旺发达。广东中心城市兴办高等教育，应该说基本上都具备了以上两个特征。80年代至90年代初广东各中心城市陆续创办了汕头大学、深圳大学、五邑大学、佛山大学、广州大学、西江大学、嘉应大学、韶关大学、孙文学院、东莞理工学院、惠州大学共11所高校，90年代初期被视为是我国高等教育效益提高较快的时期，但比较而言，广东中心城市新办院校的办学效益则更为显著(参见下表)：

广东中心城市新办院校与全国办学效益比较			
	1990年	1994年	平均年递增率
年度招生规模(万人)	(11校)0.7703 (全国)60.39	(11校)1.391 (全国)89.98	(11校)15.92% (全国)10.25%
在校生(万人)	(11校)2.2214 (全国)206.27	(11校)3.6616 (全国)279.86	(11校)13.31% (全国)7.93%
生师比	(11校)8.65:1 (全国)5.23:1	(11校)11.61:1 (全国)7.1:1	(11校)7.61% (全国)7.94%
校均规模(人)	(11校)2109 (全国)1919	(11校)3328 (全国)2591	(11校)12.08% (全国)7.79%

资料来源：国家教委计划建设司、广东省高教厅

人们在赞赏广东中心城市办大学“办一间，成功一间”的同时，也看到了中心城市的崛起、城市综合实力的增强对大学产生与发展的决定性作用，但广东在高等教育宏观管理体制上的改革与创新，对确保新办院校的健康成长，也起到制度保障作用。我认为，广东省一向坚持的“省市共管”管理模式就对中心城市办大学起到了关键性制度保障作用。

“社会积极参与办学，中央与省、直辖市二级管理”，可以视为是《中国教育改革和发展纲要》对普通高等学校确立的既定方针。作为“纲要”，不可能对“办学”与“管理”之间的诸多关系乃至若干原则问题作进一步的展开，因此很难避免人们在认识上的差异。笔者认为，“二级管理”中的“管理”，主要是

针对上级政府的宏观调控与干预能力而言，以避免高校的过度膨胀与方向的迷失。从理论上说，管理权与所有权有密切关系。就中心城市办学而言，地方投资办学而负起管理学校的相应职责是理所当然的，与国家现行政策并不矛盾。除个别省会大城市外，地方上毕竟缺乏管理高等教育的经验与能力，不论从哪一角度考虑问题，广东省多年来所实行的“省市共管”宏观管理体制都有其合理的因素，所谓“以省为主”或“以市为主”，主要区别反映在校院长人选的物色与任命上，其他方面的差异并不显著，因此不作专门论述。就“省市共管”的现实意义来说，可以从以下三个方面加以阐释。

一、在新旧体制转换与社会转型时期，在一定程度上保证了新办院校按高等教育自身内在的规律运行

80年代以来，由于政治、经济和科技、文教体制的逐步变革，我国的社会形态发生了巨大的变化，同时也不可避免地产生了一系列新的现实问题，其中最突出的莫过于从政府官员到平民百姓，不少人将“投入”与“产出”的利益关系泛化，奉为基本的行为准则，因而对教育投入的“显”与产出的“隐”这一特殊性缺乏清醒的认识。这种心态反映到了中心城市办学上，其结果就是追求立竿见影的办学效益。如在专业设置上，一些职业大学与成人高校一味“瞄准”就业市场设置一些短平快的热门专业，不仅培养出来的人才素质堪忧，在就业领域又造成了新的“千军万马过独木桥”，使尚不健全的人才市场更显混乱。1995年秋季不少大中城市频频对专科层次的毕业生亮出红灯，以及“热”极一时的财会、房地产等专业的大起大落，都是对背离高等教育自身发展规律的惩罚。

“省市共管”，使广东中心城市新办院校少走了弯路。广东中心城市办学之所以“办一间，成功一间”，不能不说省的主管部门从当地的人力资源调

查、选址到物色校长和招聘教师;从专业设置、教学质量评估到学校发展规模都实实在在起到了统筹“管理”的作用。而地方政府在提供“硬件”的同时,也为新办院校的创新提供了相对宽松的环境和条件。实践证明,如果没有省级政府的有力调控与卓有成效的指导,没有中心城市政府从实际出发的制约与促进,众多的新办院校不可能从一开始就走上“稳定专业与非稳定专业”、“师范教育与非师范教育”、“长线专业与短线专业”、“全日制教育与非全日制教育”并举这样一条道路。实践证明,这是一条中心城市办学在社会主义市场经济条件下的必由之路。正是在“省市共管”的互相制约互相促进的过程中,新办院校获得了长足的进步。所谓多项“并举”,反映了当代中心城市办学多学科、多层次和多形式的综合化趋势,不仅符合高等教育发展的规律,也体现了高等教育地方化的现实意义。

二、突破了“职大”与“传统高校”二元结构的界限,促进地方高等教育事业长期稳定的繁荣发展

受我国现行教育体制的制约,不论哪一种中学后教育的形式或层次,基本上都是终结性教育,也就是说,入了哪个校门,基本上就决定了今后的出路,这也是我国广大考生与家长不能不对选择学校慎之又慎的主要原因。我国现有的国家教委承认学历的职业大学约 90 所,这些高校构成了我国目前中心城市办大学的主体。遗憾的是,在学校的地位、教师的晋升、学生的招收、毕业分配和各种待遇上,职业大学从创立的一开始就处于十分不利的境地,社会上不少人迄今仍不把职业大学视为正规的高等学校。许多中学生宁可报考中专也不愿上职大,职业大学师资水平难以提高等等都是较为普遍的现象。尽管这与我国当前特别强调发展高等职业技术教育的既定政策存在着矛盾,但在短期内似乎还难以改变这种现状。

由于广东省实行“省市共管”,中心城市举办的职业大学与省属院校之间的界限从一开始就显得模糊,特别是因师专本来就属于传统的普高系列,广东省高教主管部门很“自然”地沿用了对师专等省属院校的管理办法,将所有的新办院校都纳入了规范化的宏观指导范畴之中,新办院校也就不分“职教系列”或“师范系列”,都获得了国家传统上给予普通高等学校相应的一些待遇,大到教师的晋升,小至学生假期享受减免车船票,这实际上也就等于打破了“职大”与“传统高校”二元结构的界限。

“职大”与“传统高校”二元结构源于计划体制。职业大学创立于 80 年代初,是建国后首次自下而上地,由个别城市退居二线的领导干部策划并克服

了观念与制度上的许多障碍而建立起来的。作为一种新的办学形式,也是建国后第一次不是通过国家有组织的“试点”后推展开来,而是众多大中城市纷纷加以仿效方得以成其“气候”。基于传统和其它可以理解的原因,国家主管教育部门对于这一“新生事物”的态度显然是矛盾的,因而这类学校也就不可能在一个很短的时期“登堂入室”,成为名符其实的公立高等教育体制的组成部分。

除了地方政府的投资外,职业大学的性质与稍后出现的民办高等学校极其类似,如自费走读、不包分配等等。因而也就自然而然地形成了传统高校培养的是“国家干部”,而职大和民办高校似乎与此无缘的二元结构。职业大学在招生与就业上的诸多不利地位导致了实质上的教育不平等。中心城市办学虽也是政府办学,但却徒增了第三级办学与现行办学体制之间的摩擦,也在一定程度上抑制了中心城市办学的热情与积极性。二元结构并不象有人认为是学校的分工与所谓的合理“定位”,而是社会转型时期一种相互矛盾的高等教育体制。在一年前由中国高等职业技术教育研究会召开的一次学术年会上,众多专家学者对职业大学在困境中依然作出了突出的成就作了高度评价,比较教育知名专家周南照教授指出:目前我国的职业大学虽然是在极不公平的起跑线上与其它大学开展竞争,但是,就其性质与功能来说,它是与我国经济贴得最紧、孕育市场最丰富、最富有中国特色的高等教育。实践证明,建立类似广东这样一种一体化的高等教育体制,不仅更加有利于高等教育地方化,而且对促进教育现代化、加速社会现代化都有十分重要的现实意义。

三、密切了高校与地方的联系,突出了现代高等教育的经济功能与文化功能

不少人之所以认为在现代中心城市中没有一所大学是不可思议的,最主要的原因就是大学不仅是城市文明程度的象征,也是现代城市诸多功能赖以存在与发展的实验室与工场。现代大学的经济功能与文化功能犹如车之双轮,唯有依托坚实平坦的地面,方可高速前进。地方办地方大学,直接参与大学的管理,也就为学校突出其经济功能与文化功能,开辟了一条高速通道。

对地方而言,建设一所大学,不仅需要牵动各方的力量,本身也是对中心城市现有各种功能水平的一次考验。由于大学是地方投资所办,“父母官”对其投入的精力与热忱往往超过了他们对城市其它公益事业关注的程度,如梁湘与深圳大学、黎子流与五邑大学、卢瑞华与佛山大学、汤炳权与孙文学院等等,都可以写下许多感人的篇章。从实践中

考察可以发现,地方上对于大学的建立与存在重要性的认识也有一个逐步提高的过程,这一过程是伴随着高校与地方日趋紧密的联系而深化的。

现代城市不仅是经济的枢纽,也是多种文化(心理)形态的密集组合。就广义的文化而言,高校可以说从硬件到软件,由物质到精神都处于当地的最高层次与境界,因而理所当然地成为了一个中心,其影响力究竟如何,从一个城市有大学与没有大学的区别中便可一目了然。广东沿海某特区新兴城市曾以市委决议的方式,通过了“本市不办大学”的正式决定,但很快就从邻近的城市大学的崛起感受到了一种咄咄逼人的气势,市委市政府的“当家人”这才意识到,对城市而言,大学决不仅仅是一个提供成本不菲的人才的机构,大学的存在,实际上也反映了一个城市可能达到的最高文明程度,甚至对于改善“当家人”苦心孤诣经营的投资环境,其重要性,亦可与交通、能源与通讯等因素相提并论。醒悟得虽然不算太晚,且一启动就拟投入 6 个亿 7 个亿人民币大办“大学”,但由于国家宏观上的控制与其它因素的变化,要建成也还有待克服的诸多困难。

由于地方上的领导人(通常是党政第一把手)直接参与了大学的管理,他们或是担任建校筹备委员会的负责人,或是出任校董会的董事长,甚或在一定时期亲自出任校院长,在此过程中,无不强化了他们视大学为城市的一种骄傲、一种象征的态度与行为。因而也自觉或不自觉地以政府行为的方式,从各个方面不断强化大学的文化功能。在广东,除广州之外,几乎是不约而同地,市长、市委书记们都视陪同海内外重要人物访问新办院校(最高学府)为一项重要的国事、外事活动。在国内外领导人和海外名流由衷的赞赏声中,“父母官”感受到了一种心理上满足,同时也刺激了他们办好大学的愿望与动机。也许有人会对此不以为然,但无论如何,地方官员视高等教育为政绩中不可或缺的内容,应视为社会稳定繁荣的表现。如果从历史背景中去探寻,这在广东似乎也是首尾呼应、百年相沿的特色。

“省市共管”,地方(市政府)有一定的支配与影响学校的权力,才有可能将大学视为“我们的大学”,也才有可能更多地参与到学校的各种文化活

动中去,并充分利用大学这个基地或“舞台”,极力去构建城市的文化形象。也许,从“我给你钱,你给我人”到“我出钱也出力,你给人也给思想”只是一种循环,但其意义却已今非昔比了。

以上主要是就广东中心城市新办院校的办学实践积极的一方面,来探讨政府对高校的宏观管理。不可否认,不论是省级政府还是中心城市政府,对高校的管理同样都存在着“管的过多,管的过死”的弊端,新办院校的自主权与自我约束的机制都还远没有落实与真正建立起来,政府与学校的行为模式基本上还是传统的。因此,也发生过市教委某些科室将管理中小学的办法照搬照套,导致伤害高校教师自尊心或做出令人啼笑皆非之事,也时有省里“该管的没有管起来,不该管的管得过细”的遗憾。随着社会主义市场经济体制的逐步建立与完善,特别是在珠江三角洲市场经济相当发达的区域,让已经站稳了脚根的一批新办院校有更多的自主权,不论是哪一级政府,主要通过某种中介组织来对大学实施统筹领导,看来已是大势所趋。但是,扬弃旧的政府行为模式,扩展学校的自主权,丝毫不意味着国家或政府功能的弱化,也决不表明现代化的政府机制是相对无为的,从广东中心城市新办院校 10 余年来的发展历程中,恰恰证明高等教育的繁荣发展需要依靠中央政府强有力的正确有效的调控、干预,也需要地方政府自觉地担负起正确引导新办院校发展方向的责任。

着眼于广东经济社会发展的宏观背景,笔者认为,“省市共管”的内涵与实质将逐步发生如下的两个变化:一是随着中心城市高教管理经验的积累与城市投资比例的扩大(主要指省政府在师范部分的投入比例将随着学校规模的扩大而缩小),原“以省为主”的高校也将向“以市为主”过渡,即“省属院校”的色彩变淡,“市属院校”的形象得以确立。二是权力在政府机关不同层次间发生转移的同时,部分权力将自然“流入”到高校之中,政府(权力)行为则逐渐从直接管理转为依法间接调控(统筹)。

根据以上的分析可以预见,“省市共管”的体制将在完善过程中逐步形成“政府统筹,社会参与,自主办学”的新型中心城市办学管理体制。

(责任编辑 孙立明)

封面说明

海耳一波普彗星

这是云南天文台使用 1 米望远镜加大视场 CCD 于 1996 年 2 月 29 日北京时间 6 点 3 分 15 秒拍到的海耳一波普彗星的照片(全视场及局部放大)。当时彗星处于

东南方向,方位角 303.1 度,地平高度 14.7 度。彗星位置比去年年底预报的位置大约偏离 6 个角秒。国际上最新的预报(1996 年 2 月 22 日)也证实了我们的观测。彗星的回归周期新测定为大约 4 200 年。过近日点时刻推迟到 1997 年 4 月 1 日。(中科院云南天文台 吴光节)