

论西方市场经济国家的高等教育运行机制

Operating Mechanism of Higher Education in the Western Market Economy Countries

王一兵

(国家教委教育发展研究中心副主任,研究员)

当代世界高等教育界一个十分有趣的现象是,无论东方和西方,都在讨论一个共同的问题,即是否可以和如何在教育运行机制中引入竞争或市场机制。社会主义和原社会主义国家,为了克服计划经济造成的弊端,希望从市场机制中寻求活力,这不难理解;西方发达国家的教育运行机制在市场机制中,已经生存和发展了几百年,并已成为这一机制的一个组成部分,仍在讨论引进市场机制问题,这就不能不使人提出和研究如下一些问题:西方市场经济条件下的高等教育运行机制是否是市场机制?它的基本特征是什么?处于这一机制中的高等学校的自主权和活力来自何处?探讨和研究这些问题,对于长期依托计划经济体制、目前正面临社会主义市场经济体制挑战的我国高等教育运行机制的转轨,具有现实意义。

一、西方市场经济条件下高等教育运行机制和高等学校的自主权与活力

由于政治、经济、文化和传统方面的差异,西方市场经济各国的教育运行机制都不尽相同。但从总体上看,其高等教育运行机制一般都是由功能大同小异的四部分组成。它们是:

1. 国家

“国家”不仅包括政府,也包括立法机构和司法系统。其主要功能是:

(1)从国家利益出发,坚持教育的政治方向。美国国会1958年通过的《国防教育法》即是一例。由于美国宪法没有涉及教育是联邦政府的职责,历史上联邦政府在教育方面的作用增长十分缓慢。50年代,前苏联人造卫星的冲击使美国政治家们认识到教育在赢得冷战中的战略地位。在此后的20年中,联邦政府通过的教育法令和所拨款项

超过美国历史上任何阶段。国防教育法明确规定教育必须与国家安全紧密结合起来,以迎接苏联人造卫星带来的挑战。从总体看,其他各国教育的价值标准,人的培养目标等一般也都通过国家立法作了明确规定。

(2)选择战略重点,采取战略措施。自50年代后期开始,很多西方国家把发展重点放在高中后教育及其多样化上,与此同时,逐步提高国民生产总值中教育投资的比重。到1970年,经济合作组织主要国家如美国、英国、日本、法国、联邦德国,教育投资都达到或超过了占国民生产总值4%的目标。当时,经济合作组织还正式确定了15年内实现高等教育大众化的目标,到70年代中期,多数西方发达国家达到了这一目标。此后,战后人口高峰已过,面临严重的经济衰退,许多经济合作组织国家政策重新开始从数量发展转移到质量提高,应付教育经费的锐减,实行一系列紧缩政策。

(3)协调总体规模、发展速度和学校布局。

实现这一职能的手段是减少或增加相关学校的教育拨款,规定某些热门专业的招生限额,中央教育投资和建校资助向一些边远或落后地区倾斜,缩小地区差别。一个英国大学校长可能有开设一个新专业的自主权,但是如果当时的大学拨款委员会(UGC)或现在大学基金委员会(UFC)不给经费或认为没有必要,这位校长仍然开不了这一专业。

各国政策千差万别,但国家一级政策重点一般在以上三个方面,干预教育主要手段一般都是通过拨款和立法,并且经常是两者的结合。这一点,不管是联邦制国家还是中央集权制国家,无不如此,虽然中央集权制国家对教育的控制和干预的手段一般都比联邦制国家要多一些。

2. 市场

在西方市场经济国家一个人所共知的事实是,市场在通过劳动市场直接或间接地控制和影响义务后教育的数量和质量方面起着非常重要的作用。在各国,向公立高等学校的拨款,甚至一国之中各州的拨款方式都不尽一样,但一个共同的决定性因素都是招生人数的多少。正是在这一领域,市场功能或竞争机制发挥重要作用。一般的中学毕业生,选择学校时首先要考虑的就是将要接收的教育的质量,学校文凭的声誉,在未来劳动力市场上的就业前景,然后决定去向。市场机制的一个好处是:市场竞争的压力迫使学校及时地适应并恰当地对受教育对象的社会需求作出反应,提高管理效率、教育质量和学校名声,以吸引学生,在竞争中立足并取胜。它的弊端是可能引起毕业后失业、教育投资浪费、质量参差不齐或下降等。当人们要利用市场机制的积极方面解决问题时,就必须同时准备处理它几乎是必然要带来的弊端,这就要求国家在宏观层次上进行干预。正因为如此,在高等教育运行机制中,有限的市场调节和适当的国家干预的结合,不仅是必要的,而且应当是互补的。

3. 社会参与

社会力量通过董事会、各种咨询委员会、学校评议会等形式参与教育决策和管理,是一些西方发达国家的一个传统。由于60年代教育民主化浪潮和美国、西欧的民权运动,以及学生运动的推动,社会参与已经成为教育运行机制的一个重要组成部分,成为国家和市场以外控制和影响教育发展的第三种力量。这里的“社会力量”一般包括雇主、工会、家长、学生及其有关组织。当然,不同国家社会参与的形式、领域和程度都不尽相同,但一般具有以下特点:

第一,参与教育宏观决策。社会各界,尤其是雇主和雇员代表参与同教育有关的重要决策。日本在这一方面比较典型。1955~1975年期间,日本产业界主动提出要求改革教育的报告就达15份。英国1988年通过新的教育改革法后,将已存在近70年的大学拨款委员会(UGC)改为所谓大学基金委员会(UFC),其主要变化之一就是将该一政府与大学之间的“缓冲机构”中的工商界代表人士由三名增加到六名,以增加工商界人士在有关大学宏观决策中的发言权。

第二,参与制定学校大政方针。公立学校除经营受控于政府外,学校办学的大政方针,如选举或推荐校长,通过学校预算、人员编制、机构设置、科系调整等,一般由董事会(美国)或学校评议会(西欧)作出。60年代以来,不少经济合作组织国家普遍通过立法规定了各种社会力量在评议会中代表的比例。奥地利甚至对一个班级学生和家长代表

的产生都作了法律上的规定。

第三,直接参与学校课程设置、质量评估和证书认可。一般由各种行业协会直接参与对学校课程、教学质量进行评估和认可。这些行业协会手中的一大指挥棒就是它掌握着本行业资格考试和职业资格证书的发放。不少国家法、医、工程等学科毕业生取得学位和文凭以后,还要参加本行业举行的考试并取得行业认可的合格证书以后才能就业。这对学校专业的课程设置和教学内容不脱离实际起了一定的保证作用。当然,有时也夹杂着行业保护主义。

4. 学校

在简单勾划了国家、市场、社会在高等教育运行机制中的作用以后,对于高等学校在这一机制中处在何种位置,尤其是60年代以来高等学校所面临的形势如何,就不难想象了。这就是,学校一方面在“教育民主化”口号、经济和科技发展、市场机制激励与推动下,从政府得到了巨额拨款,度过了发展的“黄金时代”;另一方面,又面临国家越来越多的宏观控制、市场机制中的竞争的的压力和威胁、民主化和社会参与浪潮的冲击和牵制,以及新的技术革命的挑战。学校处于多面夹击、多方制肘之中。学校的唯一出路就是在压力、推力和引力中求生存,求变革;在变革中,在为社会服务、求得社会认可的过程中求得自身的发展。这里有两个问题需要回答。

其一、学校还剩多少自治权?什么是自主权?大学自治是西方大学的一个历史悠久的传统,是大学自诞生以来处理与国家、与教会关系中全力捍卫的一条原则,是“象牙塔”大学赖以存在的支柱。但是,随着社会进步,大学职能的日益扩大,大学与社会之间相互依赖的关系的日益发展,即使在西方,也已公认“象牙塔”式已成为历史陈迹。60年代以来的发展趋势说明,大学面临的外界控制越来越多,自治权越来越小,可以说,大学自治已退守到教学与学术研究的最后阵地。即使在这块阵地上,如前所述,外界直接或间接控制的触角也开始伸进来了,大学里教什么和怎么教是教师的权力的信条已受到挑战。除此以外,对于占绝大多数的公立学校来说,学校的自治权实际上意味着只剩下执行权、实施权和一定的应变能力。私立大学要比公立大学享有更多的自治权,但是,它们在自治权上,也逃避不了面临步步退缩的形势。这是因为,即使是私立大学较多的国家,无论是美国还是日本,私立大学的财源20%左右都是来自政府,要取得这些经费,就要满足政府提出的一定条件,使用这些经费就要受政府一定约束。私立学校的一切大政方针由董事会决定,而董事会中相当一部分一般是教育界以外的所谓“外行”,校长受董

事会聘请并负责执行董事会的决议。

其二、学校还有没有活力？活力来自何处？我认为对前者的回答是肯定的，但是这种活力与其说是来自学校的自治权，还不如说来自政府、市场和社会的压力、推力、引力和学校的一定的自治权力的结合，来自外力和学校一定自治权力的相互作用。那种认为西方大学自治意味着大学是一个完全独立的办学实体，有决定一切的权力，并以此作为我国高校改革和增强活力所追求的目标，显然是不符合实际的。但同时也必须承认，学校如果不能保留一定的自治权，即调整自身，适应社会需求的能力，并置身于一个运行灵活、有效的机制中，即使有外界压力，也不可能发生人们预期的变化，西方市场经济国家高等教育60年代以来的发展变化也可能是不可想象的。

综上所述，已不难回答西方市场经济条件下的高等教育运行机制究竟是否是市场机制。答案是否定的：不是市场机制，而是一种“混合”(Mixture)机制，是四个组成部分的有机结合。因为在这一机制中，只是在学校招生、学生就业、新教师和职工的招聘等几个领域中利用市场竞争的手段，但学校不象商品生产者那样以追求利润为目标，即使是私立学校，国家一般也禁止其以赢利为办学目的；毕业生不作为商品在市场上出售；公立学校经费大部分由国家统包，私立学校经费一般享受国家部分补贴；对一部分资深教授实行终身制。这四部分各有其存在的合理性，各司其职，通过国家的宏观协调，相互激励又相互制约，形成合力，推动着这些国家高等教育事业向前发展。

如何评价这种运行机制的实际效果，这当然不是一篇文章能够说清楚的，但是从二战后西方主要市场经济国家高等教育发展的实践看，至少可以证明以下几点：

1. 战后40年中，这种机制促进了各国高等教育的大发展，高等教育毛入学率一般已达30%左右，进入了所谓大众化的阶段，每10万人口中大学生数达2 000~5 000人之间，是我国的6~10倍；少数国家，如美国、加拿大已超过50%，大大提高了整个劳动者队伍的整体素质。以联邦德国为例，50年代初期高等教育毛入学率还只有5%左右，目前已达32%。这一变化在世界高等教育800年的发展史上是无前例的。

2. 各国尝试教育规划的实践几乎都证明，市场机制下制定和实施教育规划是不可行的，但通过国家干预和市场调节的结合，在各国发展中，很少发生长期的人才短缺现象。短时期的某种专门人才的短缺，一般通过市场调节和国家干预，能较快得到满足；某些专业的毕业生存在毕业后一段时期失业的现象，但总的来说，大学毕业生失业率

远远低于较低文化层次的人员的失业率，失业的时间也比较短。

3. 为适应市场需求，经常进行各种形式的“微调”，使科类和专业结构基本适应本国经济和社会需求，社会上出现的各种需求和问题，都能较快反映在学校的专业设置、教学内容中，不至于出现如计划经济体制国家存在的长时期内层次和科类结构不合理，教学内容脱离社会生活实际而不被觉察，得不到调整，学校照样安然无恙的状况。

这种机制的形成不是偶然的，它既是资本主义政治制度的产物，又在不少方面反映了社会化大生产和科学技术发展对高等教育发展的必然要求，反映了人类社会的文明和进步。形成这种机制的原因是多方面的，但主要有以下三点：

1. 自本世纪20年代后期以来，很多实行市场经济的国家为克服市场带来的周期性危机所造成的后果，纷纷采用多种形式增强国家对经济生活的干预。教育经费是国家和纳税人的一笔巨大投资，一般已占各国国民生产总值的6%左右，责任问题(Accountability)自然产生。同时，教育在解决政治、经济、文化，以及伦理道德等问题中具有越来越重要的作用，它同交通、通讯、动力等行业一样，已成为一个国家发展必不可少的“基础设施”之一，甚至是最重要的“基础”——人力资源，投资大又无现利可图，无论从垄断资产阶级的利益出发，还是从全社会的利益出发，国家都不能不管。

2. 国家干预和福利政策不能代替市场手段的作用，是西方市场经济国家高等教育运行机制发展变化的一条重要经验。社会主义国家在一定时期、一定条件下的高速发展，曾迫使资本主义国家前来“借鉴”，法国、联邦德国、北欧、南欧国家60年代兴起的，通过制定高等教育规划干预教育发展便是一例。但到70年代中期以后，这种规划的可行性便普遍受到怀疑，以至很少有人再坚持下去，或者成了一种已没有数字的所谓“战略”规划。原因很简单，未来很难预测，两次石油危机，长时间走不出滞涨困境，谁也未曾料到。与其人才规划脱离实际，造成浪费和被动，还不如仍由市场去调节。这便是教育规划在西方很多国家已经走过的大致历程。其次，很多国家大学普遍免交学费，只收少量注册费，学生普遍享受补助，是西方发达国家60年代高教大发展时期普遍实行的一项政策。但后来发现，其弊端之一是并不利于调动学生学习的积极性，激励学生在合理期限内完成学业。因此，从80年代早期开始，很多国家改用市场手段，实行低息“贷款制度”。对学校实行“切块拨款”又是一例。英国的5年一次“切块”，曾使英国大学校

长获得比各国大学都大得多的自主权,并为各国大学校长所羡慕。但这不利于激励素有“象牙塔”传统的英国大学适应不断变化的社会需求。因此,英国1988年教育改革法不顾大学的反对,改变了这一做法,把市场机制中通行的“招标”的做法引进了教育经费分配机制,迫使学校参与“竞争”,适应经济和社会需求。用市场手段克服已被实践证明的国家干预手段和福利政策中存在的弊端,是70年代后期以来西方发达国家高等教育改革中的一个重要趋势。

3. 西方不少国家有捐资办学和社会参与管理学校的传统。此外,促成社会参与走上法制化轨道,并普遍实行起来,一个最重要的动因便是60年代西方各国兴起的民权运动和学生运动。从法国、原联邦德国到美国,60年代对本国高教制度产生重要影响,对社会参与的各种形式比例和权限作了明文规定的很多法律,都是在这些政治运动压力下通过的。

二、对我国的借鉴意义

社会主义市场经济与资本主义市场经济最大的区别在于前者以公有制为主,后者以私有制为主。值得注意的是,大多数西方市场经济国家都拥有一定比例的公有制经济,如能源、交通、通讯,以及教育和一系列社会福利事业以国家为主来承办。在我国以公有制为主的社会主义市场经济中,基础设施和教育事业势必继续以国营和国办为主。既然都是市场经济,在社会主义市场经济条件下我国高等教育运行机制,在诸多方面可以从西方市场经济条件下形成的高等教育运行机制中得到借鉴。无论是从市场经济条件下高等教育运行机制的实际效果来看,还是从社会主义的基本原则来看,社会主义市场经济条件下高等教育运行机制可以而且应当由国家、学校、市场、社会参与四部分构成。当然,各部分的功能可视国情不同而作适当调整。

1. 国家。无疑,国家干预应当坚持。过去的问题不在国家干预本身,而在于干预过多,过细。国家干预应善于利用立法和拨款手段,保证教育发展的正确方向;逐步从取学校而代之的一些微观管理中解脱出来,集中在宏观层次的管理,制定发展目标和发展战略,采取战略措施,确定学校设置和质量控制标准,建立教师招聘、管理、考核制度等方面。

2. 在一定范围、一定领域引进某些市场竞争手段,将教育发展中不可能通过规划或计划解决的部分,交由市场调节解决。我国过去的招生计划带有相当的主观随意性。学校根据培养能力提出

本校招生数字,国家的招生总数则大体以学校所报的数字为基础。由于实行“铁饭碗”的人事制度,毕业生供需中的矛盾、毕业生学非所用等问题被掩盖了。在向市场机制转换,劳动人事制度改革以后,这一矛盾必将暴露。今后国家计划任务应重点保证国家重点建设项目、国防建设、文化教育、基础学科和高技术、边远地区和某些艰苦行业所需要的部分专门人才。这一部分,实行国家调查和核定人才需求,带经费公开招标,学校投标争取国家投资的招生和科研任务,按任务取得国家的经费;学生志愿投考这类公费生专业,同国家指定的用人单位签订合同,以此为据,享受公费待遇,毕业后到合同单位服务规定年限后可以流动。其余部分,如三资企业、乡镇企业,以及已经实行自主经营、自负盈亏、产品由市场调节、自定人事编制的企业,则通过人才市场加以调节。

3. 建立、扩展和深化社会参与,使之法制化。在原有计划管理体制及其运行机制中,从用人方来说,搞经济建设的人只知道要人,一般不了解、不关心人是如何和怎样教育和培训出来的,不关心教育的结构、教育内容、方法、教育质量和标准等;搞教育的则不了解、不关心经济建设不断的发展与变化对教育从宏观到微观各个层面提出的要求和影响。随着我国教育、发展与改革的深入,国内和国际市场竞争的日趋激烈,学校和社会之间从组织上建立有效联系的必要性,将为越来越多的人所认识。因此,借鉴西方市场经济国家建立各种形式社会参与的经验和教训,逐步建立、扩展和深化各种形式的社会参与,并使之制度化,应当成为我国高等教育改革的一项重要任务。

4. 学校是办学实体,任何精心设计的教育方针、政策、战略、措施最后都要通过学校去落实;教育投资的效益最终取决于学校的最后产品——毕业生的数量、结构和质量,他们的创造力、责任心和适应性。如果学校没有起码的、必要的自主权,学校就可能失去生机,教育各种目标就必然落空。必要的自主权应当包括:在保证完成通过招标取得的国家计划招生培养任务的前提下,学校有权适应劳动和人才市场需求,决定招收委托生、自费生的数量和培训任务;除国家重点投资、对国计民生有重大影响的专业外,学校有权调整、增减本校学科、专业、课程和选编教科书;除少数国家指令下达的专项经费外,学校有权调节使用从政府和非政府渠道取得的经费;教授和少数有突出贡献的人员实行终身制,其余人员学校有权聘用或解雇;学校有权遵照国家有关法律,以独立法人身份与外界签订研究、开发、技术转让和共同开办相关产业的合同;学校有权依靠自筹经费,独立开展国际间的人员和学术交流。(责任编辑 蔡德诚)