

改革高等教育管理体制

提高高等教育投资效益

北京师范大学 王善迈

本文从经济学角度,从提高高等教育投资的外部与内部经济效益出发,探讨中国高等教育管理体制的改革问题。

假定高等学校的基本功能是为经济与社会发展培养和输送各种专门人才,它是专门人才的培养者和供给者,经济与社会的基本单位——企业、事业单位和机关团体,则是专门人才的吸纳者和需求者。在科学技术迅速发展的当代,专门人才作为经济与社会发展的基本投入要素,是经济与社会发展的重要条件。经济稳定持续增长及其与社会的协调发展,要求专门人才的供给与需求,在总量、结构(包括层次与专业结构)、质量上相对均衡。专门人才的培养与供给,即高等教育的发展,以经济与社会为其提供的人力、物力、财力资源为条件。在资源有限的条件下,要求专门人才的培养与供给,以较少的资源投入,获得较多、较好的专门人才产出。

由此可以设定,高等教育经济效益包括两个方面:

1. 高等教育的社会或外部经济效益。从定性出发,表现为专门人才的供给和需求,在总量、结构、质量上的均衡度,只有在专门人才供求相对均衡的条件下,才能从专门人才投入上促进和推动经济与社会稳

定、协调、持续发展。如果专门人才供求严重失衡,专门人才过剩或短缺、或结构失衡,将导致人才培养资源浪费或投入要素的人才瓶颈,从而影响经济增长和社会发展。从定量来说,高等教育的社会经济效益表现为专门人才就业后引起的国民收入或国民生产总值的增量,扣除高教成本后的余额或净收益,净收益与高教成本的比率即是高等教育的社会经济收益率。由于现代经济增长是多种因素共同作用的结果,单纯计量高等教育或专门人才投入的社会经济效益十分困难,且难以精确化。

2. 高等教育的内部效益或经济效率。从定性出发,表现为以较少的资源投入获得较多较好的专门人才产出。假定专门人才质量相同,则表现为高等教育单位投入的产出,或单位产出的投入,单位投入的产出多,或单位产出的投入少,则表明内部效益高;反之,则低。从定量来说,最终表现为高等教育的生均成本。由于生均教育成本呈上升趋势,因此,高等教育内部效益表现为生均成本的相对变动,只有同期、同级、同类的高教生均成本才具有可比性。

二

高等教育管理体制是影响和制约高教经济效益的重要因素,它决定着高等教育的投入产出运行机制和方式。作为社会体制构成

部分的教育体制，首先受制于经济体制，从总体上说，有什么样的经济体制，就有什么样的教育体制。同时作为教育管理的制度和办法，又必须反映教育的特征和规律。高等教育是三级教育中与社会经济关系最密切的部分，为此，需要探讨专门人才供求的特点，以便为建构合理的高教体制提供依据。

专门人才的需求有以下特点：

1. 多样性。经济与社会由不同的部门、行业、企事业单位和机关团体组成，由于其劳动或工作性质的不同，技术和有机构成（投入中的资本与劳动比）不同，对受过高等教育的专门人才需求具有多样性。从人才受教育层次或程度来说，依次有专科生，本科生、研究生；从人才的职业种类来说，有科学、技术人员，工程技术人员，经济和社会管理人员，教师、艺术家、医务工作者……。这种专门人才需求的多样性，不仅表现在宏观上，而且表现在经济与社会基本单位的微观层次上，同一人才的需求单位，需要多层次多种类的人才及其合理的配置。

2. 多变性。经济与社会发展对专门人才的需求量和结构，无论在宏观上，或是在微观上都是多变的。首先，因为经济增长具有周期性，尽管不同社会制度的国家都把经济稳定增长作为政策目标，由于不同的社会经济原因，经济增长都不是直线式上升，当经济高涨或繁荣时，对专门人才的需求量增大，当经济衰退或滑坡时，对专门人才的需求量减少。其次，科学技术的迅速变革，以及由此导致的产业结构、技术结构、职业结构的变化，必将对专门人才的需求结构产生影响。最后，市场消费结构的变化，科学技术与经济国际化的发展，也必将对专门人才的需求结构和人才的知识技能结构发生影响。

3. 连续性。人的寿命和劳动期间都是有限的，经济与社会的发展周而复始连续不断，决定了人才需求具有连续性和合理的人

才年龄结构。

专门人才的培养与供给具有不同于需求的特点：

1. 人才培养周期长。专门人才从一个前后衔接连续的过程来看，依次需接受初等、中等和高等教育，时间长达十数年，高等教育也要数年，大学毕业生就业到适应岗位需要，由于理论与实践的矛盾，也需要时间。

2. 人才培养的稳定性。专门人才的质量要求培养周期即学制要相对稳定；教育投资的内部效益，要求学校、专业、课程的设立相对稳定。作为高等教育投入要素的教师和教学仪器设备、图书情报资料等具有使用周期长、不易改变的特点，如果学校性质、专业和课程设置变动频繁，必将导致教育成本的上升，并影响教育质量的提高，如果学校、专业、课程设置过于僵化则不能适应社会需求，影响高等教育社会效益的提高。

上述专门人才供求特点表明二者具有不对称性，不仅人才需求的多变与人才供给的相对稳定不对称，而且人才需求的多样性与人才培养和供给的多样性不对称。从专业来说，人才需求与供给并非简单的一对一的关系，同一单位需要多种专业人才的组合，同一专业的人才可以在多种部门、行业、单位工作。按照市场法则，供给要适应需求，为此，要求高等教育管理体制对专门人才的需求有较强的适应性。

三

包括高教体制在内的教育体制，其基本构成要素包括：

1. 决策体系。即教育决策权的分配，由谁做出哪些教育决策。这是教育体制中最重要的构成要素。教育系统的决策者，包括政府、学校、教师和学生不同等级的四个层次。不同教育体制下的不同决策体系，决定

了教育决策权的不同划分及其相互关系，决策体系有集权型、分权型及集权与分权结合型。无论何种决策体系，为保证决策的正确，都要求决策的民主化与科学化。

2. 信息体系。社会经济和教育系统中的信息是教育决策的依据，信息体系回答信息从何得到和怎么得到。按照信息的流向，可把信息体系分为纵向信息体系和横向信息体系两类。纵向信息体系，是指信息在等级组织的上下级之间流动。横向信息体系是指信息在同级之间或非等级组织单位之间流动。无论何种信息系统，作为信息流动都要求迅速、准确。

3. 调节体系。它回答教育决策做出之后，决策如何实现的问题。由于不同决策者具有不同的利益，决策目的和目标也不尽相同，在决策实现过程中，需要调节不同决策者的利益与目标，建立相应的调节体系。按照调节方式划分，教育调节体系有计划调节体系，市场调节体系，以及计划与市场结合的调节体系。

4. 组织体系。它是指教育决策实施和实现的组织系统，包括各级教育机构、教育单位的职责划分、相互关系和内部组织构成。

现实中的教育体制则是由一系列的具体体制组成的，如高等教育体制包括：招生体制，毕业生就业体制，拨款体制，以及学校内部的人、财、物管理体制等等。

四

中国的高等教育体制形成于50年代，它以传统的计划经济理论和高度集中统一的经济体制为基础，以前苏联的高等教育体制为蓝本，虽几经变革，但基本框架并未改变。这种体制在教育资源严重不足、专门人才极为短缺的条件下，对教育和经济的发展起过积极作用。但在改革开放的大背景下，这种体制的弊端已日益突出，非改不可。这种体

制的主要特征和弊端表现在：

1. 从决策体系来看，是集权型。教育的宏观乃至微观的决策权集中在政府，主要是中央政府，学校及专业的设立和变更，招生、学制、课程设置和教材，学生分配及学校内部人、财、物的管理体制等决策权高度集中统一。而地方主要是高等学校、教师和学生缺乏应有的决策权，这种集权型决策体系，虽然可以保证最高决策者决策目标的实现，但它一方面又严重束缚了学校、教师和学生的主动性、积极性和创造性，使高等教育失去活力和对社会经济的适应能力；另一方面，一旦最高决策严重失误，将使高等教育受到灾难。

2. 从信息体系看，是一种垂直的封闭的纵向信息体系。教育信息按照行政隶属关系，在教育机构与学校上下级之间传递。高等教育系统与经济、社会系统之间，同级高教机构和学校之间，信息的横向传递被切断，专门人才的供求这一高教基本信息的传递与反馈只发生在两个系统的最高决策者之间，这种信息体系使高等学校不了解社会要求，也无法做出反馈。同时，由于我国交通与通讯落后，纵向信息流动层次多，下级为迎合上级偏好而“报喜不报忧”或为自身利益而“谎报军情”，从而使信息流动慢而且失真，依据这种信息的最高决策也难免失误。

3. 从调节体系看，采用单一的计划调节实现高等教育资源的合理配置和专门人才供求的均衡，排斥了市场的调节作用。并且按照行政区划、行政层次，采用行政指令去实现最高决策目标，忽视或排斥经济与法律手段的作用。事实证明，采用单一的计划调节如同单一的市场调节一样，都不能实现专门人才供求的平衡和高教资源的合理配置。

4. 从组织体系看，是条块分割。高等学校，尤其成人高校由中央与地方各部门设立和管理，自成体系，导致高等教育结构趋同，学校与专业平均规模过小。高等学校内

部组织机构上的行政化和学校办社会,导致机构庞大,非教学人员过多,生均成本较高。

这种高等教育管理体制,一方面使高等教育的社会经济效益较低,集中表现在专门人才的供给在总量、结构上不能适应经济与社会多样与多变的需求,在一定程度上可以说是“以产定销”。另一方面,也使高等教育的内部效益较低,表现在学校专业布点过于分散,学校与专业平均规模过小,规模效益低,以及人力、物力、财力资源利用率较低。

中国改革开放以来,教育体制的改革相对于经济体制改革已经滞后,在当前经济改革与发展加快的大潮中,高教体制只有加快改革,才能适应经济改革与发展的需要,才能加快高等教育自身的发展和经济效益的提高。

中国高等教育管理体制的目标模式,应是集权与分权相结合的决策体系,纵向与横向信息流动相结合的信息体系,计划与市场相结合的调节体系,以及高效与合理的组织体系。

近期高等教育管理体制改革拟采取如下对策:

1. 以立法形式,明确划分政府、学校的教育决策权;扩大地方政府,主要是学校的教育决策权。

高等学校实行中央统一领导下分级管理的体制。在中央与地方的权限划分上,扩大地方管理权限职能,有条件地逐步扩大政府对所属高校招生规模、专业设置与变更等方面的权限;在国家教委与国务院业务部门的关系上,教委负责统筹规划、政策指导、组织协调、监督检查,主管业务部门根据统一政策和宏观规划,制定部门高教发展与改革规划,所属学校的专业设置与变更、招生规模、学生就业等方面的权限归业务部门。

在政府与学校的关系上,以立法形式确定高校的法人地位,明确高等学校的权、

责、利。要转变政府职能和管理方式,政府负责高等教育的宏观管理,并运用法律、经济和必要的行政手段以及人才市场的调节作用加以实施,增强学校对经济与社会发展的主动适应性。进一步落实扩大学校在招生、培养、学生就业、经费筹措与使用、人事劳动工资制度、国内外交流等方面的权限,减少乃至取消政府对学校的直接干预。

2. 改革高等学校招生、毕业生分配体制,运用计划与市场两种调节手段,扩大市场调节的范围。

对招生,实行计划招生和计划外招生相结合的制度,在完成国家计划招生的前提下,逐步扩大计划外,尤其地方院校计划外招生的比重。与此相应,高等学校实行学费制和奖学金,贷款制度。

对毕业生分配,近期可实行学生与用人单位“供需见面”、“双向选择”,给学生就业一定的自主权,长远目标可实行计划指导下的学生自由择业。对国家重点需要和急需的专业,采用指令计划分配,国家运用经济手段加以引导,对部分专业学生按国家计划采取定向招生,定向分配,除此以外的专业和毕业生,在国家计划指导下,双向选择,自由择业,与此同时,逐步建立政府、企事业单位考核录用人员的制度。

3. 改革高等学校的财政拨款,经费筹措机制。对不同层次和种类的学校,区别拨款标准和方式,对教学、基础学科和基础研究提供必需的财政支持,对技术开发、应用研究提供部分经费,鼓励学校举办校办产业和社会服务获取收入,实行学费制度。

4. 加强学校与社会及学校之间的联系,鼓励学校与部门、企事业之间,学校之间联合办学联合培养,鼓励学校发展校办产业和科技成果的商品化,以提高资源利用率,增强人才培养与供给对社会的适应性。

5. 改革学校内部的各项管理制度,实现资源的合理配置和提高利用率。