

高等教育区域化发展的政府主导模式研究

夏鲁惠

(华中科技大学教育科学研究院,湖北武汉430074)

摘要:高等教育区域化发展受到政府、社会、市场、高校等诸多方面的影响。政府是高等教育区域化发展的主导者,从主导模式的类型、运行机制、调适机制、新形势下的转型、发展目标等方面对政府主导模式进行分析,能够更好地探讨中央和省级政府管理、决策、服务高等教育区域化发展的机制,使高等教育区域化政策更加充实和完善。

关键词:高等教育;区域化发展;模式;政府主导

中图分类号:G640 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2008)02-0126-03

一、政府是高等教育区域化发展的主导者

目前,我国高等教育实行的是中央和省级政府两级管理、以省级政府管理为主的高等教育管理体制。发展和管理高等教育事业,是中央和省级政府的一项重要职责。政府在承担高等教育责任的同时,也获得了管理高等教育的权力,包括立法权、司法权、行政权。通过教育立法和司法,国家对教育的方针、原则、体制等基本问题作出安排,对教育发展和改革的重要问题作出部署。教育行政权则是一种范围广泛的、具体的教育权力,它依法对国家的教育事务进行日常管理,执行教育法对教育问题作出的各种安排和部署,创造条件完成各种法定的目标等^[1]。

政府主导高等教育区域化发展,主要是通过高等教育政策和发展规划、高等教育经费投入、批准或禁止高校的設置等影响高等教育区域布局、发展规模、发展速度等。政府通过相关政策规范政府、社会(市场)、大学在高等教育区域化发展中的权力与义务,明晰国家权力、省市权力、大学权力的范围和职责,指导高等教育举办、管理、运行、投入、招生就业、助学、后勤、教育教学改革等各个环节的工作。

随着改革的深化,虽然政府的职能从直接制定发展规划为主逐渐转向宏观调控和提供政策指导及服务,但仍然是高等教育区域化发展的推动者。

二、政府主导模式类型

在高等教育区域化发展过程中,政府主导模式具有多样性。下面是近年来国家和地方政府发展区域高等教育采取的几种主要模式。

(一)政府配置土地

政府为了发展某一区域的高等教育,提供优惠的土地价格,吸引国内外优秀大学前来建分校或办学点。通过招收本地的学生、举办培训等,为区域经济社会发展培养人才。例如珠海大学园区建设就属于这一类型。

(二)政府投资

政府投资是指政府在某一区域的高等教育发展中投入了大量的资金,以期在短时间内见效。高等教育区域化发展动力多数与政府的发展战略有关,政府是高等教育经费的投入主体。例如广州大学城建设就是一个案例。

(三)政府政策导向

政府是公共权力的持有者,可以通过制定教育政策对高等教育进行整体规划,调整高校布局,整合高等教育资源以提高其利用率。政府的权威地位与其政策的信度是其他治理主体所无法比拟的。

三、政府主导模式的运行机制

对应于中央和省级政府两级管理、以省级政府管理为主的高等教育管理体制,政府主导高等教育区域化发展呈现出不同层次、不同范畴。政府主导高等教育区域化发展的通常机制是:

(一)以国家大政方针为依据,以政策为导向,以经费投入为驱动力

高等教育区域化发展是建立在国家经济社会发展基础上的,是为经济社会区域化发展服务的。随着社会主义市场经济的发展,经济产业结构在不断调整,这就要求高等教育结构、布局与国民经济产业结构和技术层次的发展趋势

* 收稿日期:2007-10-13

作者简介:夏鲁惠(1961-),男,江苏人,华中科技大学教育科学研究院、全国高等学校教学研究中心,副研究员,博士研究生,主要研究高等教育。

相一致。因此,政府要引导高等教育的区域布局、结构、规模与国民经济建设的要求相适应。

在科学发展观的指导下,构建和谐、全面协调可持续发展的高等教育,实现发展模式由非平衡式向平衡式的根本转变,统筹高等教育与经济社会发展,统筹城乡、区域高等教育发展,实现规模、质量、结构、效益的统一,是今后一段时间内政府主导高等教育区域化发展的首要任务。

(二)全国性与区域性相统一

全国性是指中央政府面向全国高等教育区域化发展制定相应的方针、政策和措施,区域性则是指专门针对特定区域高等教育发展而言的。为了更好地推进高等教育区域化发展,国家高等教育区域化发展政策需要更加重视区域的差异性,要更加注重区域经济社会发展的需求。同时,通过发挥不同区域高等教育的比较优势,扶持落后地区高等教育的发展,达到统筹区域高等教育协调发展的目标。

“区域”是一个伸缩性很强的概念,既可以是几个省、市、区的组合,也可以是省级行政区域。高等教育区域化政策既不是国家高等教育政策在区域上的细化,也不是国家高等教育政策在区域上的汇总,而是为了发挥不同区域高等教育发展的比较优势,形成合理分工、优势互补、利益兼顾、协调发展的区域格局,促进省区间的横向联合与协作而制定的相关政策。

(三)国家性与地方性相统一

国家性是指由国家立法机构、国家行政机关和国家教育管理部门领导高等教育区域化发展,地方性主要是指省级政府主导本区域内高等教育的发展。随着高等教育管理体制的不断完善,各省级政府对本地区高等教育的决策权和统筹权将进一步加强。由于省级政府对本区域内高等教育发展的状况、条件、资源等有更加深入的了解,地方性政策更加具有针对性、可操作性。

(四)综合性与单向性相统一

综合性反映了政府管理高等教育区域化发展的统筹原则和系统性。单向性则是指政府为解决某一单项问题而制定的,针对性、目的性很强,而且具有定位定向性质的政策和措施。例如,2007年5月国务院颁布的《国务院关于建立健全普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》,体现了国家奖助学金制度建设的着眼点是:既要帮助家庭经济困难学生,又要鼓励优秀学生;既要增加财政投入,又要注重多种渠道助学;既要保持政策体系的统一性,又要兼顾到地区差别;既要扩大资助面,又要提高资助强度;既要增加教育投入,又要注重改善教育结构。

(五)近期性与长远性相统一

长期以来,我国高等教育政策的制定更多地强调近期(如5年、10年)目标的完成,使得长远发展战略在高等教育政策的制定和实施中并没有发挥应有的作用。由于发展战略意识薄弱,客观上影响了政策的合理性、科学性,不能保证高等教育的可持续发展。高等教育区域化发展是一个

漫长的历史进程,区域化政策的制定,既可以与国民经济和社会发展五年、十年规划相配套,也可以是面向更长时间的(如20~50年)发展目标和战略规划。

四、政府主导模式的调适机制

由于各省高等教育事业发展的情况各不相同,而中央政策又是着眼于全国范围内高等教育事业的发展,因此,中央政策会出现不适应高等教育区域化发展的情况,这时,就需要对中央政策进行适当的调适。由于不适应的情况是多方面的,因此调适机制也是多方面的。

国家高等教育政策不适应个别省市高等教育区域化发展的要求,但在全国范围内的其他行政区域内具有实施的正确性。这时候只需要对中央政策在该地区的不适应性作局部的调整,而不需要在全国范围内对中央政策作大范围的变化。

在新的历史条件下,国家政策着眼于全国高等教育的协调、均衡发展。但均衡发展不能简单地理解为平均发展、均等发展,而是特色发展,是鼓励不同区域高等教育实现优势互补。因此,各省市要在中央政策的基础上积极开拓,创新工作模式和机制,追求本省高等教育发展的优势、特色。

国家政策的制定和实施具有时效性。随着社会主义市场经济的不断完善,随着高等教育教学改革的不深入,各省市高等教育的发展会面临新的发展机遇。各省级政府需要与时俱进,不断研究新情况、新问题,提高统筹本省高等教育发展的能力,适时制定与中央政策配套的地方政策,使高等教育更加适应区域经济社会发展的需要。通过建立长期和短期相结合的区域高等教育目标操作系统,实现区域高等教育与区域经济社会发展的动态平衡,为区域高等教育可持续发展提供动力。

不同的调适机制,既能各自发挥作用,又能相互协调、彼此配合,从而保证高等教育区域化可持续发展。调适机制的建立能够完善高等教育管理体制,使中央和地方决策建立在科学、民主的基础之上。有效地调控机制的建立,能够及时有效地克服高等教育区域化发展过程中的矛盾与冲突,保障高等教育发展的和谐。

五、政府主导模式的发展目标

(一)政府决策的社会导向

政府决策以社会或市场为服务导向,就是政府服务从政府本位、官本位向社会本位、民本位转变,也是政府与社会之间正确关系的体现。其主要途径有:一是扩大政府决策的社会参与。例如,国家在决策高等教育区域布局、学费标准、大学招生规模、大学生就业政策等时,应当多听取地方政府、社会、高校等的意见,并建立有关了解民意、社会参与决策的渠道、规则和程序;二是政府管理高等教育的水平与成效如何,应当以社会的评价为主,以服务对象的评价为主。

(二)政府管理和服务的社会化

政府管理和服务的社会化,主要是指将原来由政府承

担的一些管理和服 务职能,大量地转移给非政府组织或中介组织,即政府利用社会力量,由社会自治和半自治组织向高等学校提供有关服务。

“十一五”期间,我国高等教育面临的主要任务是提高高等教育教学质量。政府可以通过对社会力量的组织、利用和管理,为有关方面提供信息咨询服务,实施对高等学校教学质量的监督,促进产学研工作的开展,等等。

(三)构建“公平优先,兼顾效率”的高等教育财政拨款制度

“公平优先,兼顾效率”的高等教育财政拨款制度是在构建社会主义和谐社会的新形势下,与市场经济体制相适应的一种财政管理体制。它主要着眼于满足社会公平、和谐发展的要求,弥补“市场失效”缺陷。同时,政府要加强对高等教育经费使用的监督,努力提高高等教育经费效益。

目前,政府面临着加大中西部区域高等教育投入,加大对家庭贫困学生的资助和扶持力度,实施国家助学贷款工程,建立毕业生到基层、到艰苦地区工作的国家助学贷款代偿机制以完善勤工助学、特殊困难补助、学费减免政策等的任务。

(四)完善助学贷款制度

经过近几年的探索,2007年5月,国务院常务会议审议并通过了《国务院关于建立健全普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》。《意见》规定,设立国家奖学金,用于奖励普通本科高校和高等职业学校全日制本专科在校生中特别优秀的学生;设立国家励志奖学金,用于奖励资助普通本科高校和高等职业学校全日制本专科在校生中品学兼优的家庭经济困难学生;设立国家助学金,用于资助普通本科高校、高等职业学校全日制本专科在校生中家庭经济困难学生和中等职业学校所有全日制在校农村学生与城市家庭经济困难学生;进一步完善和落实国家助学贷款政策。另外,新政策对中央政府和地方政府职责也有了明确的划分。

(五)科学决策,统筹规划

1. 高等教育规模目标:追求高等教育适度性增长 从世界范围看,如果按照进入大众化以后的数量选择水平,各国高等教育大众化有两种基本模式:一种是欧洲模式,表现为“初级大众化”。如英国长期稳定在20%~30%的入学率水平。另一种是美国模式,表现为高等教育达到大众化水平后迅速扩大规模,一直保持扩张的势头,而达到高等教育的普及化。国家教育“十一五”发展规划已经

颁布。根据规划,我国高等教育今后几年内将按照适度增长的原则,扩大高等教育办学规模。

2. 高等教育质量目标:实行质量标准多样化 各级各类高校都有可能成为“一流”。研究型大学、教学型大学、高等职业教育等是不同类型、不同层次的高校,都在各自的层次上体现自身的价值。如果把质量认为是高等教育提供的产品和服务满足社会和个人需要的程度,那么每个层次都有高质量和高水平。这就要求各级各类高校合理定位,不盲目攀比、更不能盲目升格,要在特色和水平上下功夫。

因此,政府要坚持高等教育大众化阶段质量标准的多样化。一方面,人们习惯于用精英教育的标准要求大众教育,强调标准的统一性,认为大众化教育不能降低质量标准,以致出现知识、技能的过度教育,造成了资源的浪费;另一方面,借口大众化时代质量标准的多样化,而忽视基本的合技术性、合规定性的质量,误人子弟。因此,大众化不仅仅是学生数量的扩张,更重要的是在高等教育人才培养的过程中,实现传统人才培养模式的转型。

3. 高等教育结构改革目标:大力发展高等职业教育、民办高等教育 近年来,我国高等教育规模的扩展主要由精英教育机构来完成,高等教育规模增长基本上是在原来结构基础上的复制,高等教育结构并未有大的优化^[2]。高等教育规模扩大后产生的许多问题,其根源就在于用精英教育的模式、用精英教育的体系来完成大众化教育的任务。

从国外的经验看,推进高等教育大众化进程的主体并不是传统大学,而是通过一批新学校,如美国的社区学院、日本的短期大学、英国的多科技术学院等来实现。因此,我国要重视高等职业院校、民办高校及其他应用型高校建设和规模的扩大。

近年来,我国民办高等教育得到了很大的发展。在国家高等教育资源有限的情况下,积极鼓励社会参与办学,发展一批高质量的民办高等学校,是改革高等教育投资体系、实现高等教育结构优化的战略选择。

参考文献:

- [1] 马凤岐. 教育政治学[M]. 北京:人民教育出版社,2002:77.
- [2] 谢维和等. 中国高等教育大众化进程中的结构分析——1998—2004年的实证分析[M]. 北京:教育科学出版社,2007:54.

责任编辑 曹莉

A Study of the Model of Government Guidance in Regional Development of Higher Education

XIA Lu-hui

(School of Education, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan Hubei 430074, China)

Abstract: The regional development of higher education is influenced by governments, society, markets, and universities. Considering the influence of government guidance, the article analyzes in detail the types, operation mechanism, adjustment mechanism, transformation in the new situation, and the target of the model of government guidance.

Key words: higher education; regional development; model; government guidance