

中国大学办学定位主体的逻辑演变及路径选择

郭秋平

(河南科技学院,河南 新乡 453003)

摘 要:大学办学定位因其难和重要而成为现代社会普遍关注的问题,并由于不同利益相关者的影响形成了三种不同的定位主体:政府、市场与大学,是政府主导定位、市场协调定位与大学自主定位的交织与博弈。其中,在政府主导定位的影响下,大学选择了一方面适应政府主导定位行为下的大学办学定位的路径依赖,另一方面通过高校内部的“利益集团”试图影响或参与政府的定位策略;在市场协调定位的影响下,大学选择了创造性地建立新型高等教育组织,并采取了抬高自身的目标定位、适应市场需求的创新措施;在大学自主定位的影响下,大学已经专注于人才培养和教学,并鼓励丰富的校园文化活动。

关键词:办学定位;政府;市场;大学

中图分类号:G647 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2014)02-0023-04

大学办学定位因其难和重要而成为现代社会普遍关注的问题,并由于不同利益相关者的影响形成了三种不同的定位主体:政府、市场与大学,是政府主导定位、市场协调定位与大学自主定位的交织与博弈。但由于政府、市场与大学自身对办学定位的影响力和作用力不同,大学对来自三种力量的反映与选择也有所不同。

一、政府行为下大学办学定位的路径依赖

在完全计划经济时代,大学是政府的附属组织,大学办学定位的逻辑主体当然是政府(主要指中央政府)。在政府行政机制的主导下,高校的各种活动都被置于政府这一权力中心的安排之下,高校办学定位的要求与政府对高等教育的规划一致,高校办学定位的过程符合政府的意愿。从我国大学办学定位的发展历程来看,政府行为下的大学定位一般与特定的历史背景相联系,定位的原则是“出现了什么样的问题,需要什么样的解决办法,就进行什么样的定位选择”。如对重点大学的定位。在新中

国成立初期,为了尽快培养出优秀的技术人才,中国政府很快出台了重点大学的定位。首先是1954年12月,教育部《关于重点大学和专家工作范围的决定》中对6所“重点”大学进行了指定。1959年3月22日,为了配合国家第一个经济计划,培养更多的工业和经济建设人才,中共中央发出《关于在大学生中指定一批重点学校的决定》,并指定16所高校为全国重点大学,此后在8月28日又增加4所重点大学。1960年,重点大学增加到44所。20世纪90年代以来,为了使中国的大学能够进入世界一流大学的行列,中国政府相继出台了“211工程”和“985工程”,并在资金和政策上给予支持。

尽管目前对于政府行为下的办学定位有诸多的批评,但政府在公办学校的办学定位上必须发挥举足轻重的作用。高校的定位不能完全由学校来定,主要有三个方面的原因:一是《中华人民共和国高等教育法》高校设置程序硬性规定了学校发展定位问题需要经由国家审批机关。二是由于政府是公办学校的举办者,学校的发展必然要体现举办者的

基金项目:全国教育科学“十二五”规划2011年度教育部重点课题“转型期中国大学办学定位的制度逻辑演进研究”(DFA110225);教育部人文社会科学研究2011年度一般项目“资源依赖视阈下地方大学办学定位的策略及效能研究”(11YJC880025)。

作者简介:郭秋平(1971-),男,河南安阳人,河南科技学院教授,中共中央党校博士后,博士,主要从事高等教育发展战略研究。

意志。三是公办普通高校的治理结构有行政化、准政府化现象,在这样一个治理结构下面,学校决策者出于对自身利益的考虑,对学校的发展定位很难避免上规模、上层次、贪大、求全等脱离实际的追求。^[1]然而随着高校生均教育成本及支出的增加以及政府财政支持不足的影响,高校对政府插手办学定位采取了更为积极的应对措施:一是形成了政府行为下大学办学定位的路径依赖;二是通过高校内部的“利益集团”试图影响或参与政府的定位措施。

第一个应对措施很容易理解。如果不是高等教育规模的扩大以及大学生均教育成本及支出的增加,政府行政机制下的大学办学定位对于大学来说会带来诸多好处:首先是高校合法性的确定。在政府行政定位下,高校已经被赋予了特定的身份,是否能够进入重点的行列取决于政府的需求与意愿,高校不必花费大量的宣传成本为自己的重点地位正名。其次,在政府的行政规划下,高校一般能够获得充足的办学经费和招生名额,不必跻身于全国竞争性市场与其他同行竞争。再次,政府特定的重点大学一般拥有政策上的优越性,这些高校可以利用政策契机,在办学模式上进行大胆探索,先行先试。因此,在全国性竞争市场尚未形成之前,高校按照政府要求进行定位既合理也有利,是高校办学定位的主要选择。

第二个应对措施与大学兴起的“利益集团”有很大的关联。利益集团又称压力集团,通常被定义为“那些有某种共同的目标并试图对公共政策施加影响的个人的有组织的实体”。利益集团对高校办学定位的影响主要体现为影响政府对高校性质、招生总数、招生专业等的规划。由于利益集团的存在是为了增进其成员的利益,有共同利益的个人或企业组成的集团通常总是有进一步增进这种共同利益的倾向,个人可以通过代表其利益的集团来实现增进他的个人利益的愿望。一般而言,利益集团的影响力取决于其占有资源的多少,这里所讲的资源,包括财力、物力和人力,但人力资源对于大学办学定位的影响最为突出。利益集团的人力资源有两层含义:一是利益集团的成员在社会中的稀缺程度;二是利益集团成员的人数多寡。随着我国高等教育民主化的增强,高校中有突出贡献的专家或个人参与政府教育决策的机会增加,这些专家或个人

多是作为高校利益集团中的成员存在,他们的参与可以弥补政府政策制定和立法方面的不足之处,也使得代表其利益集团的高校存在与政党的相互制衡,从而对政府执政起到有效的纠偏作用。随着高校选拔性质的增强,一些高校也在全国范围内通过开放竞争和同行间利益团体的自愿合作来平衡政府的控制。这种机制在一定程度上体现着民主意识,但也存在着不平等的行政措施,如有的高校利益集团的影响力较小,因此利用利益集团对政府的影响力度就较小。

从我国大学发展的历史来看,绝大多数的公立高校在历史上都是受到政府主导定位的影响的。虽然这一定位方式减轻了大学发展的压力,并给予大学在运行中的大量自主权,但也使得大学办学视野较为狭窄。自市场经济侵入高等教育以来,大学最大的挑战已变为如何平衡政府主导定位和市场协调定位的关系。

二、市场协调定位中大学的创新性选择

长期以来,市场一直是一个和高校相对的外部概念。高校与市场之间的关系主要表现为高校作为一个整体参与市场的各种活动和机制,如竞争活动以及人才的交易机制。但从没有将市场作为协调组织内部关系的有效手段。在高校与政府的关系中,高校作为一种学术性组织,而政府作为一种科层性组织,它们之间也一定存在着相互合作或相互交易的关系。但这种关系如果仅仅依赖政府的权威或高校的学术很难进行协调,且协调的成本较大,为此,市场机制就成为协调二者关系的一种合理选择。本质上,市场承担了社会协调的任务。

市场协调的结果之一就是在我国高等教育的组织形态之外定义了一种新型的高等教育组织——独立二级学院。这一选择既是市场力量介入的结果,也受高等教育系统自身难以克服的困境所诱致,是占据“体制”与“市场”双重优势的“中间道路”。^[2]从独立学院成立以来发挥的效用来看,其不仅为我国高等教育大众化发挥了实际效用,而且成为母体高校稳定的学费收支的重要组成部分。这是因为,公立高校尤其是地方公立高校核心经费中很大一部分来自省级教育行政部门直接拨款,经费不足是多数高校的现实困境,但学费定价的领导权又

不在地方本科高校手中。独立学院作为一种新型的组织制度创新的结果,可以最大限度地提高学费,达到甚至超越生均教育成本的水平,同时可以节省教育事业费支出和基建支出,这就部分缓解了母体高校办学经费不足的困境。

市场协调的结果之二是大学相继抬高自身的目标定位,其目的是吸引高素质学生。自20世纪90年代末期,尤其是进入21世纪初期以来,全国性的教育市场已经形成,选拔性和竞争性成为这一市场的突出特点。高校适应教育市场的转变主要体现在以下几个方面:一是对自身在市场中声望的重视。声望是通行的货币,也被称为“地位市场”,是大学进行市场推销的一个维度。对声望的重视也使得大学被置于竞争性的教育市场中,学院的招生人数和招生分数都被公布于众,申请人数和录取分数的高低成为标识高校是否受欢迎的指标,尽管这一指标有时带有偶然性。声望的高低最初只是人为确定的,是为学生填报志愿和选择报考的院校服务,现在已然通过大学排行榜来定义。二是对博士授权点的追逐。博士教育,尤其是科学领域中的博士教育,代表了高等教育中最完善的竞争市场,^[3]也代表了申请者最想进入的院校(系),拥有博士授予点的院校往往能竞争到高素质的学生,并能通过博士项目获得更多的研究经费和博士助教,以至于近年来,高校纷纷争取成为博士教育的授权单位。三是对研究性师资的渴求。大学希望吸引最具生产能力的学者加入到她们的教师队伍中,并且竭力为他们提供研究设施和帮助,甚至通过降低教学义务,允许他们将重要的时间份额投入科学研究之中,以提高他们的生产效率和生产效益,最终在大学竞争性市场中占领较大的份额,增强自身的美誉度和影响力。

市场协调的结果之三是大学内部不断推出适应市场需求的创新措施,比如设置一些市场需求旺盛的专业和学生普遍感兴趣的课程等。这些措施带来的直接后果是使大学渐渐明确了以学生为中心。其驱动力在于教育中的同伴效应以及依赖质量竞争吸引高素质学生。对于前者而言,伴随着学校声誉竞争的日趋激烈,高成就学生成了院校质量的主要广告之一。如果一所高校能培养较强的人力资本,那么这所高校就会吸引更多的生源与师资。对于后者,大学已经把增加的投资中最大的一份投入

到吸引并“取悦”学生中。这种“取悦”通过以下几种方式体现:一是适应市场需求在大学内部开设了跨学科和热点问题研究的新课程,这些课程的设计极大满足了学生渴望得到的智力素质提升的需要,增强了学生的好奇心。二是增加本科生的研究机会。这一做法突出了本科教育中研究的积极作用,并强调了向教学研究型大学或研究型大学发展的独特优势,大学的研究声望也被直接用以吸引本科生。三是逐渐提供舒适的环境,满足学生生活、购物等的需求。一些地方建设了气势恢宏的大学城,提供学生生活设施、课外活动场地以及满足学生网络课程学习的需要等。但这一做法也使得高校将更高的教育支出比例投入到了教学以外的领域。

总之,市场力量正强有力地影响着中国大学。市场带来了大学制度的创新,市场为大学提供了更多的财富、更好的学生,使其与经济有着更强的联系。但同时,市场侵入大学办学定位使大学有了更为明确的分类与定位,大学的层次性成为学生选择的焦点之一,也成为大学毕业生是否能够进入主要劳动力市场的标识之一,隐含着社会分层,加剧了社会不平等;另外,市场的进入削弱了大学对自身活动的控制,弱化了大学服务大众的使命,影响了大学创造和传播知识的基本任务。因此,市场是一把双刃剑,高校不能盲目地按照市场要求定位,必须同时考虑自身的历史积淀和内在发展特征。

三、突显文化特性的大学自主定位选择

每一所高校都应有其自身的组织文化。文化机制即是高等教育系统内部的文化,是存在于高校内部的信念和追求,这些信念和追求影响着政府、市场和高校的运作关系。这种文化既有雄厚的历史积淀,又有其自身的学术特色,是大学内生发展的特征。伯顿·R·克拉克认为,高等教育系统内存在四种形式的文化:学科文化、院校文化、职业文化和系统文化。其中,能够对大学办学定位产生最重要影响的文化机制即是院校文化机制。院校文化的特点及凝聚程度的形成受院校规模、历史、竞争等因素的影响,在院校文化中,“组织将其成员抛上了一条船,使他们面对同样的不可避免的问题,让他们与同样的势力和人打交道,这样组织文化便产生了”。组织文化氛围比较强的高校,其更多地要保护自身

的文化价值;组织文化氛围较弱的高校,对文化的保护意识也较弱。

突显文化特性、注重院校文化使得大学在教学、科学研究与服务社会的三大功能上,更加专注于教学,已经渐渐将教学放在大学使命的中心位置,通过各种创造性的成果及服务来促进学生学习,给予学生学习方面的优先性。已有研究表明,自1998年招生并轨政策以来,大学的学费经历了几次增长,但大学生均成本的差距较大,因此,对有需要或有竞争能力的学生提供资助就成为大学专注于教学的第一个表现;第二个表现是大学在扩招的过程中仍然控制招生规模,使学生群体和财政预算尽量处于平衡状态;第三个表现是在学术研究和教学评价上,更加关注教师的教学评价,鼓励教师从学习者的视角出发设计课程,理解学生当前的焦虑,倾听她们对所选课程的看法,从而激发学生投入更多的时间去学习。

把院校文化融入大学办学定位的另一个措施是鼓励开展丰富的校园文化活动,并使得这些活动能够代表高校的历史传统和专业特色。一是建立能够体现高校发展优势的社团群体。这些社团群体体现了学校的历史发展积淀,在选拔性高校中,一些学生即使不能被选拔到期望的大学,也会通过这些特色的社团群体选择适合的大学。这些有特色的社团群体也能帮助学校提高新生的保留率,或增加毕业生的就业能力。二是建立定期学院讲座,以增进学生与教师的互动以及与大学的融合。如对低年级

的学生采用专门措施来改进学术指导等。

总之,在市场中,学生及其父母选择大学的最主要因素是它所提供的教育,其中最主要的就是大学的优势及特性。在激烈的市场竞争中,大学往往给出各种令人激动的宣传,并承诺会以学校的特色、特性培养学生。但从实际效果来看,由于市场力量的强烈冲击,院校不仅追求特色发展,更加追求大而全。因此,以高校的文化特性定位大学也不是大学定位的唯一方式。

政府的调控、市场的协调及大学的自主办学三者对办学定位的影响也都不是孤立的、静止的,而是相互作用、相互影响、动态发展的。但无论市场竞争和政府调控对大学办学的影响有多大,它都只是外在的促动力量。合理的办学定位,只能是作为办学主体的大学依据自身条件与能力,考虑国家和社会的需求,面对市场竞争,对自己地位与角色的自主选择的结果。

参考文献:

- [1]北京航空航天大学高教所.北京高等学校的定位与发展[J].北京教育(高等教育版),2006,(7-8):17-23.
- [2]张焱.中国高等教育发展路径研究[M].北京:人民出版社,2012:158.
- [3][美]罗杰·盖格.大学与市场的悖论[M].郭建如,马林霞等译.北京:北京大学出版社,2013:12.

(责任编辑:杨 玉;责任校对:陈少武)

Research on Logic Choice of University Orientation and Its Selection

GUO Qiuping

(Henan Institute of Science and Technology, Xinxiang Henan 453003)

Abstract: University orientation has become a common concern in modern society because of its difficulty and importance, and has formed three positioning subjects because of the influence of different stakeholders: government, market and university. And intertwined with the game between the government centralized positioning, market positioning and orientation of university autonomy coordination. Among them, in the influence of government centralized location, university chose an adaptation of path dependence of university government centralized positioning behavior, positioning through a university internal “interest group” to affect or participate in government; coordination effect of positioning in the market, chose the university creatively set up new type of higher education organization, and take the target location, elevation of self adaptation and innovative measures of market demand; influence of the university autonomous positioning, university has focused on teaching, the teaching position in the heart in the university’s mission, and to encourage the rich campus culture activities.

Key words: university orientation; government; market; university