

论高等教育资源的合理配置

佛山大学社科院 刘 晖

所谓资源配置是指国家和经济中的各种资源(包括人力、物力、财力)在各种不同的使用方向之间的分配。资源配置可以分为两个层次,较高的层次是指资源如何分配于不同部门、不同地区、不同生产单位,其合理性反映于如何使每一种资源能有效地配置于最适宜的使用方向。较低的层次是指,在资源分配为既定的条件下,一个生产单位、一个地区、一个部门如何组织并利用这些资源,其合理性反映于如何有效地利用它们,使之发挥尽可能大的作用^①。

高等教育资源配置是指社会(中央政府、地区和地方的社会部门、工矿企业、私人赞助者、教育的受益者或其家庭、海外资助等)对高等教育事业投入的人力、财力、物力在各种不同使用方向上的分配。高教资源的配置亦可分为两个层次。(1)宏观层次方面,在国家的宏观调控与市场的基础作用下如何有效地将总体教育资源分配于不同的地区或高校,使教育资源流向最适宜的可能取得最大效益的地方;(2)微观层次方面,在高教资源分配为既定的条件下,一个地区或高校如何组织并利用这些资源,使对资源合理而充分的利用发挥出最大的效益。

资源的有限性与需求的无限性,决定了高教资源的合理配置对于高等教育事业的发展乃至国家社会经济的发展具有重大意义。高等教育资源在任何时候都是有限的,如何使有限的既定教育资源配置到最适宜的方面,产生最佳的社会整体效益,以最大限度满足社会对高等教育的需求,是合理配置高教资源的意义所在。

一、高教资源配置的宏观层次与微观层次

宏观与微观两个层次的教育资源配置是我们考虑合理配置资源,提高资源利用率的基本因素。

它们是教育资源配置的两个基础性有机联系的整体,既相联系,又有区别。

1. 两个层次的教育资源配置的区别表现为:一方面,就整体高教事业而言,在现有的社会各方对高教人力、财力、物力投入总量一定的前提下,高教资源的分配情况必然影响到每所具体高校的资源利用情况,宏观上资源分配的不合理,必然使相当一部分高校的资源利用率较低,例如80年代初期我国高教发展过快(1980—1985年以平均每4天新建一所普通高校的惊人速度发展),学校数量剧增使得宏观资源配置过于分散,学校规模偏小导致许多高校的教育资源利用率偏低;另一方面,假定大多数高校的资源利用率都能在现有基础上提高,那么其结果将导致高等教育资源总量增加,而资源总量增加与资源总量不变相比,前者将有利于调整资源的分配,有助于资源配置合理化。例如,如果在目前全国1054所高校的基础上,扩大相当部分规模偏低的高校规模,降低师生比,调整专业结构,撤并一些效益低的高校,提高各高校的规模效益和资源利用率,其结果是增加了教育资源的总量,使资源的配置更趋合理。

2. 两个层次的教育资源配置的联系表现为:第一,彼此的目标不同。微观层次资源配置的目标主要是提高高等学校的资源利用率,使一定的投入能产出数量多质量高、结构合理的人才;宏观层次资源配置的目标则主要是使总体的教育资源合理分配,使之流向最适宜最需要的地区和高校,追求高教资源投入的最佳社会经济效益。第二,实现的途径不同。微观层次的教育资源配置是在现有条件不变情况下,各高校通过扩大招生规模,调整学科结构,提高管理效能,更新教育内容,提高设备利用率等来实现资源

利用效率的提高;而宏观层次资源配置合理化的实现,通常是通过高教管理体制的改革、调整高等学校的数量和布局、调控高等教育市场、拓宽教育投资渠道等。

二、高教资源配置的计划方式与市场方式

社会主义市场经济的核心是使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,使经济活动遵循价值规律的要求,适应供求关系的变化,把资源配置到效益较好的环节中去。鉴于高等教育的性质和特点,我们在采取何种方式配置高等教育资源的时候,既要遵循市场经济的一般规律,又要认真权衡分析配置资源的计划方式与市场方式在高教领域的长短优劣,然后审慎地加以选择。

配置高教资源的方式不外乎是计划方式和市场方式或者两种方式协调综合下的某种方式。方式的选择应该基于实证分析而不仅是理论推导。回顾我国以往配置资源方式的得与失,分析市场取向配置方式的利与弊,对于科学合理地确立适合我国社会主义市场经济情景中的高教资源配置方式十分必要。

1. 在配置资源的方式上中国有过几十年采取单一计划方式的历史,其长处在于国家可以依据国民经济发展计划对高等教育的要求,将有限的资源配置到重要的部门和高校,从宏观上的社会整体利益出发协调高等教育与社会经济的发展;其缺陷在于,由于计划制订和决策人员在信息掌握和认识能力上的局限性,以及所处地位和所代表利益上难以避免的局限性,计划配置的方式难免发生随意、偏颇、僵滞、低效的不足,往往限制了地方和高校的主动性与活力,具体表现在以下方面。

(1) 投资渠道单一与动力不足。由于资源由国家靠计划统一调配,投资渠道为单一的国家主体,招生分配进而也由国家大包大揽,地方政府、高等学校以及用人单位所能做的仅仅是坐等计划配额或者通过各种关系争取更多的各种资源配额,而无法或不愿履行它们对高等教育发展所应尽的义务和责任。由于从资源到毕业生被国家计划统管,地方各部门和工矿企业感受不到由于对高教的投入为地方社会进步

和经济发展带来的利益。投资动机与期望产出和高回报率总是相互促进的,计划配置体制中的地方政府与企业的投入难以指望相应的回报,因此失去了对高教投资的动力源泉,这在客观上损失了一部分本应得到的高教资源。

(2) 资源配置的平均主义与条块分割。计划经济的一个重要涵义就是平衡或平均,即中央统辖下的各省都要求平均待遇,给了甲省也要给乙省,否则乙省要闹意见,因而计划配置难以顾及或无法预测各地发展的实际需要,往往基于照顾各地(省)利益和情面的平均策略。例如:我国三十个省(市)不论具体社会状况、经济发展、基础条件如何一律配置至少有师范学院、医学院、工学院、农学院、综合大学各一所,各地无法(也不必)根据当地的实际情况办出有特色的高校,都是一个面孔。各省都希望自成一体、自我循环,从别人有我也要有面子出发而不是基于各地的实际,追求“大而全”或“小而全”,造成专业、学科重复设置,布点多,规模小,投资效益不高。各部委也基于同样心理,期望自我循环,部门管理,形成“条块分割”的格局,弱化了高等教育的宏观管理。计划变成平衡的代名词,高教资源的浪费在所难免。在此意义上,高教与经济上的“小而全”——重复办厂、重复引进(如彩电、冰箱生产线)造成的资源浪费出于同样的原因和结果。

(3) 高等教育资源的浪费。由于计划配置下的“小而全”和条块分割等缘故,我国高等教育的规模效益一直偏低。据1992年统计结果表明,本科院校不足1000人的有81所,占本科院校总数620所的13.1%;专科院校不足600人的有53所,占专科院校总数348所的15.2%;短期职业大学在校生不足600人的有36所,占短期职业大学总数86所的41.9%^②。另外,由于计划配置对市场需求反应迟钝而造成的结构性偏差——学科重复设置致使毕业生供大于求,大学生的大材小用以及学非所用所带来的浪费也是一个不容忽视的问题。

2. 采用市场方式配置高等教育资源,就是依据高等教育与社会经济互动的一般规律的要求,适应市场对高教产品——人才、科技、信息的需求情况,通过公平竞争的社会机制将高

教资源配置到最适宜的方面。其长处在于能够通过灵敏的高教市场信号反应的供求关系以及对未来需求的预测,及时调整高教资源的分配方面,使有限资源的利用达到最优化。但市场方式也有其缺陷,即市场调节的自发性与滞后性。市场配置有如下特点。

(1) 对教育投入的多主体。社会主义市场经济体制下,中央政府简政放权,地方权力增加,企业有充分自主权,高校成为具有独立法人地位的社会主体,高教市场逐步成熟,人才流动畅通,从客观上激发了社会各界投资高教的动力和热情,打破了国家单一计划的僵局,出现中央政府、地方政府、工矿企业、私人及外商对高教投资的多主体格局,有助于扩充总体教育资源。

(2) 资源配置以市场为导向。通过人才和技术市场的供求信号引导教育资源的流向,使资源配置到效益高的高等学校,以此调整高等教育(学校)的规模、结构、专业设置、学生数量与规格,力求高教市场供给与需求的动态平衡,使有限教育资源配置于最适宜的领域,减少教育浪费并提高教育资源利用效率。

(3) 市场作为资源组合的选择者。高等教育的产品——人才、科技成果等都是多种资源组合而成的,例如师资生源、经费投入、教学场地设备等。市场作为资源的组合选择者,发挥着沟通需求与供给的作用。各投资主体提供的教育资源进入市场这个调节组合器内,市场的资源组合过程是以需求引导供给、引导资源的组合为原则来配置教育资源,即可以控制资源流向效益不高的学校或长线专业,而将资源组合到效益高的学校或短线专业,以激励高效益学校鞭策低效益学校并促进专业长线变短短线变长。经过市场对资源的重新组合,一方面满足社会对高等教育的需求,另一方面也就实现了高教资源的合理配置。

综上所述,对资源配置的计划方式与市场方式都是分配教育资源的手段,它们各有其长短优劣,科学的态度应该是扬长避短,取长补短,既要摒弃以往配置教育资源的单一计划方式,也要注意不应矫枉过正陷入对市场方式的迷信;既要避免计划方式的主观性与僵滞性,也要克服市场方式的自发性与滞后性,在坚持使

市场在社会主义国家宏观调控下对教育资源的配置起基础性作用的同时,注重充分发挥计划方式与市场方式两种资源配置手段的长处。

三、合理配置高等教育资源的程序

1. 宏观层次教育资源的合理配置

(1) 注意开源节流,拓宽投资高教人力、物力、财力的资源渠道,在逐步增加国家财政性教育经费支出(包括各级财政对教育的拨款、城乡教育费附加、工矿企业用于兴办教育的经费、校办产业减免税部分)的前提下,大力强化社会各界(包括厂矿企业、事业单位、社会团体、私人赞助者、教育受益者及其家庭、海外捐资等)捐资助学、集资办学的动力,以增加教育资源总量。

(2) 通过国家、地方的教育立法,以法律手段确保教育资源的供给数量和筹资渠道畅通,从根本上消除过去教育经费的确定无法律保证,而更多由决策者的长官意志和对教育重视程度增减教育经费的弊端。同时,从法律角度确立一种“利益机制”和“责任机制”,使社会各界切实享受投资教育所带来的社会效益和经济利益,并按教育经费承担的受益和责任原则,督促各界承担投资教育的责任,以期全社会成员形成“在各种资本投资中,对人本身的投资是最有价值的”^③这一业已被发达国家社会经济发展所证实的在我国尚未被充分认识的社会理念。

(3) 提高大专院校学生学费标准。我国大学生学费远远低于发达国家甚至低于发展中国家,依据负担教育经费的受益原则,大学生作为高等教育的终身受益者理应担负适合的教育费用,通过提高学费增加教育资源的潜力很大,例如1992年我国较大幅度提高委托培养和自费生的比例,共招收本、专科学生20.11万人,占招生总数的26.6%,以此增加的高教资源在一定程度上缓解了高教经费不足的矛盾。

(4) 运用金融、信贷手段,融通教育资金,支持校办产业、高新科技企业以及勤工俭学的发展,开办教育银行(储蓄)和贷学金等业务,奉行“缴费上学、奖贷结合、优生优分、双向选择”的求学、择业制度,这些都是被发达国家

家证明是有效的调配教育资源的手段。例如许多发达国家为大学在校生提供贷款,学生或者以现金的形式5—10年内还清贷款,或者毕业后拿半薪,或者从事国家的公益事业如到社会福利机构、诊所、军队等组织服务。

(5) 国家从宏观上保证对一时难以进入市场产生经济效益但对国家未来科技、社会发展有重要影响的重点学科、国防和高精尖科研、人文学科等的资源配置给予合理决策。另外国家应重点投资一批发展潜力大的重点高校,直接管理一部分关系国家经济、社会发展全局并在高等教育中起示范作用的骨干学校和少数行业性强、地方不便管理的学校。在《中国教育改革和发展纲要》中已经明确提出,为迎接世界新技术革命挑战,要集中中央和地方等各方面的力量办好100所左右重点大学和一批重点学科、专业。

(6) 加强国家的人才、科技及产业结构发展的预测工作,以此为据制订宏观上教育资源分配的方向和构成。高教资源配置是否合理并产生最佳效益有赖于宏观层次上分配资源的依据是否科学,这个依据应该是根据目前社会产业构成情况和人才的数量与结构,结合国家、地区或部门各项事业的发展规划和趋势,科学预测未来各时期各类人才的供求情况。唯有如此,方能将有限的资源配置到培养最适合社会发展需求的人才的学校或专业。

2. 微观层次教育资源的合理配置

(1) 遵循规模——效益原则,使高等学校的规模达到可能产生最佳效益的水平,以使各高校得以充分组织和利用既定的资源,提高教育资源的利用率。80年代以来,我国的高等教育采取“外延式”发展模式,致使学校数量剧增,校点分散,规模小效益低,据统计,1992年我国规模效益低的本科院校、专科院校和短期职业大学分别占总数的13.1%、15.2%和41.9%^①。1992年我国普通高校与职业大学的平均规模为2724人,西方发达国家高等教育的平均学校规模为4000人左右。因此,今后一个时期要以高教市场为导向,撤并一批规模效益低的高校,克服专业重复设置弊端,扩大各高

校的现有规模,走以内涵式为主发展高教的路子,以求既定的资源投入产出最大效益。

(2) 根据社会发展和产业结构变化情况及时调整高校专业结构、更新学科知识,使高校的“产品”切合社会需求,以期减少由于专业结构不合理、所学知识老化等导致的大学毕业生不适应岗位要求、学非所用、大材小用而造成的教育资源浪费。专业设置不当、知识老化和人才培养与社会需求错位一直是困扰高等教育的重要问题,解决问题的关键是强化高校的市场意识,以高教市场的供求关系和对人才资源的预测作为设置、调整高校专业结构,更新教育内容的依据,减少由此产生的教育浪费意味着有效利用教育资源。

(3) 优化高校人员结构,提高管理水平和教师素质,提高人力资源利用效率。我国高校普遍存在机构臃肿,人员超编,师生比偏高等问题,高校的非教学科研人员占教职工总数的45%以上,人员经费占教育事业费的比例高达40%以上,师生比也大大高于发达国家的1:20左右,因此,减裁冗员、优化结构、降低师生比、提高人力资源利用效率是微观教育资源配置的重要策略。

(4) 合理利用高校的人力、物力资源为社会服务。高等学校具备高级专门人才、先进的实验设备、快捷广泛的信息网等优势,利用其开展面向社会机关团体、工矿企业及农林牧渔的有偿科技服务、信息咨询、协作开发、产学研合作等,既可以调动高校的闲置资源为社会进步和经济发展服务产生良好社会效益,又可以产生可观的经济效益以弥补高校的教育经费缺口,这不失为一条提高现有教育资源利用效率、增加教育经费的有效途径。

注:

①厉以宁:《非均衡的中国经济》,经济日报出版社,第2—3页,1991年。

②④国家教委编《中国教育发展状况》,第26—27页。

③加里·S·贝克尔:《人力资本》,第3页,北京大学出版社,1987年。

(本文责任编辑:韦 禾)