

经济社会转型进程中 高等教育外部关系的新变化与再调适

刘国瑞

(辽宁大学, 辽宁 沈阳 110136)

摘要: 改革开放以来, 伴随经济社会的三次重大转型, 高等教育外部关系在三个维度上发生了重大变化。这些新变化既在高等教育规律的基本范畴之内, 又赋予规律以新的意蕴。同时也必须看到, 一些变化还停留在政策设计层面, 在政策预期与实践进程、实际效果之间还存在较大差距。从全面联系、动态协调、可持续发展的理念出发, 注重加强高等教育生态治理, 对于高等教育外部关系的再调适、再优化具有重要意义。

关键词: 高等教育外部关系; 重大变化; 基本轨迹; 现实局限; 生态治理

中图分类号: G646 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2019) 02-0011-06

改革开放以来的四十年是新中国历史上最全面、最深刻的转型时期。随着经济社会的深度变革, 高等教育进入了复杂关系时代, 特别是高等教育外部关系的变化, 不但深刻地影响了高等教育的社会地位和生存环境, 也深刻地影响了高等教育内部的体系与机制。这些新变化既在高等教育规律的基本范畴之内, 又赋予规律以新的内涵与要素。

一、高等教育外部关系变化的表征与轨迹

从社会大系统的角度看, 高等教育外部关系主要表现为高等教育与政治、经济、科技、文化的关系; 而从组织的角度讲, 主要是大学与政府、企业、社会的关系。这些外部关系的形态和作用机制, 既受制于本国的国情, 亦深

受国际大环境变化的影响。在中华人民共和国成立后相当长的时间里, 与大一统的计划经济体制和高度集权的管理体制相适应, 高等教育的外部关系相对简单, 政府与大学的关系是高等教育外部关系的基本形态, 依存、服从是其典型特征; 大学与社会相脱节, 处于封闭办学状态。改革开放以来, 在国际大环境和国内经济社会重大变革的交互作用下, 我国高等教育外部关系发生了一系列重大变化。

1. 构成高等教育外部关系的三个基本维度全方位发生了变化

第一, 在高等教育与经济社会发展的关系上, 实现了从局部适应走向全面适应、从线性联系走向多方位互动的转变, 并正在从适应走向引领、支撑的新阶段。1985年, 《中共中央关于教育体制改革的决定》中“教育必须为社会

收稿日期: 2019-01-08

基金项目: 国家社会科学基金(教育学)一般课题(BIA180205)、

作者简介: 刘国瑞, 男, 辽宁大学高等教育研究所研究员, 博士生导师, 主要从事高等教育管理、区域教育发展战略规划与政策研究。

主义建设服务，社会主义建设必须依靠教育”指导思想的确立，不但打破了“教育为无产阶级专政服务”的局限，而且明确了教育与经济社会发展之间的相互依存关系。1993年，《中共中央、国务院关于印发〈中国教育改革和发展纲要〉的通知》中“教育是社会主义现代化建设的基础”，“必须把经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来”，“必须坚持把教育摆在优先发展的战略地位”的提出，明确了经济增长方式转变下教育的优先发展地位。“教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径”及“优先发展教育、提高教育现代化水平，对实现全面建设小康社会奋斗目标、建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家具有决定性意义”等新表述，^[1]把教育提升到事关国家经济社会发展全局的高度。而“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程”，^[2]“坚持把优先发展教育事业作为推动党和国家各项事业发展的重要先手棋，不断使教育同党和国家事业发展要求相适应、同人民群众期待相契合、同我国综合国力和国际地位相匹配”等一系列新论断，^[3]则把教育提升到“国之大计、党之大计”的新高度。四十年来，高等教育与经济基础和上层建筑的关系更加全面，已由单纯强调为无产阶级专政服务拓展到“为人民服务，为中国共产党治国理政服务，为巩固和发展中国特色社会主义制度服务，为改革开放和社会主义现代化建设服务”。^[4]

第二，在政府与大学的关系上，基本实现了由以往高度集中、统得过死的单行政化管理向综合运用经济、法律、行政等多种手段，政府与大学共建共治共享的治理格局的转变。举办者、办学者、管理者三权的分离，使政府由三权归一和教育服务的提供者逐步向教育服务体系的构建者和监管者转变；明确高校面向社会依法自主办学的法人实体地位，扩大学校办学自主权，完善学校内部治理结构，促使高校由政府的从属变为市场服务的主体；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框架的确立，使省级政府成为

政府与大学关系的重要节点；以《中华人民共和国高等教育法》和《教育部等五部门关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》等为标志，高等教育治理从单纯的行政管理逐步迈向行政、立法、评估等多种手段交互作用的新型治理格局。

第三，在大学与社会的关系上，实现了从封闭办学、相互分割到多元主体参与、协同发展的转变。随着市场经济体制的建立，市场逐步介入高等教育领域，传统的政府与大学之间的关系开始分化成政府、大学、市场的关系。党的十五大确立的发展混合所有制经济的思路，以及鼓励社会力量兴办教育等制度设计，强化了大学与国有资本、民营资本的融合，促进了一校两制、国有民办等新的高等教育办学形式的兴起。鼓励和支持委托社会组织开展教育评估监测等改革举措，破除了大学与社会组织联系的障碍，使社会组织逐步成为大学治理的重要参与力量。

2. 高等教育外部关系的变化与经济社会三次重大转型在取向、节奏、重点等各方面保持了高度的协调性

从1978年党的十一届三中全会到1992年党的十四大，在党的工作重心转移和国家发展战略重大调整的推动下，高等教育外部关系进入变革启动时期。党的十一届三中全会做出了把党和国家工作重心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策，实现了中华人民共和国成立以来具有深远意义的伟大转折。为贯彻落实新的战略部署，1985年党中央及时出台了《中共中央关于教育体制改革的决定》，明确提出要在加强宏观管理的同时“坚决实行简政放权，扩大学校的办学自主权”，“加强高等学校同生产、科研和社会其他各方面的联系，使高等学校具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力”；“为了调动各级政府办学的积极性，实行中央、省（自治区、直辖市）、中心城市三级办学的体制”。这一时期，以经济建设为中心指导思想的确立，突破了单一强调为政治服务的价值取向，高等教育在经济建设中的战略地位开始凸显；探索实行计划商品经济、打

破高度集中的社会管理模式，政府与大学的关系开始发生新变化，作为社会组织的大学开始显现活力。

从1992年党的十四大到2012年党的十八大，随着我国开启建立社会主义市场经济体制的探索与实践，高等教育外部关系进入全面重建阶段。以党的十四大确立社会主义市场经济体制的改革目标、党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》为标志，我国正式确立社会主义市场经济的改革方向和基本内容，并开始构建与社会主义市场经济体制相适应的社会治理基本框架，积极探索中国特色社会主义社会治理的新路子。为贯彻落实党中央的整体部署，1993年《中国教育改革和发展纲要》明确提出，“改革包得过多、统得过死的体制，初步建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制”；“改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制”；“逐步形成以中央、省（自治区、直辖市）两级政府办学为主、社会各界参与办学的新格局”。1999年《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》进一步明确要求，“加大省级人民政府发展和管理本地区教育的权力以及统筹力度”，“形成中央和省级人民政府两级管理、以省级人民政府管理为主的新体制”；“大力推进高等学校和产业界以及科研院所的合作，鼓励有条件的高等学校建立科技企业，企业在高等学校建立研究机构，高等学校在企业建立实习基地”；“采用多种形式，使高等学校科研机构进入企业，提高高等学校科技成果的转化率”。这一时期，强化了高等教育体制改革与经济体制、科技体制改革的联动关系；在进一步理顺政府与大学的关系的同时，着力加强了大学与企业、科研机构的合作；在加强政府宏观调控的同时，在办学体制、投资体制等领域加大了市场调控的力度。

从2012年党的十八大到现在，高等教育外部关系迈向全面调试和完善阶段。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对新时代

坚持和发展中国特色社会主义的总目标、总任务、总体布局、战略布局和发展方向、发展方式、发展动力、战略步骤等做出了一系列重大判断和重大决策；2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确了完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标。为适应国家治理和经济社会发展的新需求，高等教育外部关系继续发生新的变化：落实“四个全面”的战略布局 and “五位一体”的整体布局，高等教育与各方面协调发展进入新境界；贯彻新发展理念，推进经济发展方式转变，实施创新驱动战略，推动高等教育逐步从适应走向引领；着力推进社会治理体系和治理能力现代化，以管办评分离、放管服结合为表征的教育治理体系现代化建设逐步推进，市场在高等教育资源配置中的基础性地位进一步凸显，高等教育自身的发展活力进一步激发。

二、高等教育外部关系变化的特点与启示

1. 高等教育外部关系的重大变化是三个主体力量交互作用的结果

政府的驱动力是外部关系变化的主要力量。随着党对人类社会发 展规律、社会主义建设规律和政党执政规律认识的不断深化，党和政府对中国特色社会主义道路的探索不断深入，准确把握世界范围科技革命、产业革命和全球政府治理变革等大势，不断创新发展模式、优化发展动力，不断推进治理方式的变革，通过法律法规、重大政策、战略规划、体制改革和重点工程等手段，直接推动了高等教育与经济社会发展关系的动态协同，“推动了不同层级的政府及其部门之间以及政府与学校、社会组织、市场之间，学校领导、教师与家长之间等不同教育利益主体的教育权力与利益的合理调适”。^[5]

企业和社会组织的参与成为影响外部关系的重要力量。伴随经济体制改革的深化、现代企业制度的建立及以企业为主体、产学研结合的创新体系建设，企业更加重视人才和科技创

新的作用，通过联合办学等各种方式，拉近与大学的距离，建立协同发展关系；通过就业市场等载体，深刻地影响着大学的发展模式、办学模式和育人模式。而且，企业力量的介入，打破了大学内部传统的行政权力与学术权力的架构，成为影响大学发展不可忽视的新的权力形式。而以协会、学会、民间组织为代表的社会组织不断发展壮大，参与治理的意识不断增强，通过评价、咨询等方式介入大学治理，既填补了政府与市场之间的真空，又对大学的发展产生了重要的影响。

大学正在成为外部关系变化的主动参与者。随着社会主义市场经济体制的建立与完善，大学与学生之间的关系已由单一的供给关系演变为供需关系，大学与社会的关系由单一的卖方市场演变为买方市场，教育质量的评价主体由单一的政府评价演变为政府、社会、受教育者多元评价。^[6] 新的变化促使大学以功能调试来重建与外部利益主体的关系，积极通过智库建设等形式来影响公共决策，以创办高新技术产业等方式助推、引领产业结构调整 and 升级，以高等教育国际化为纽带促进国家间人文交流；从高层次的省部共建、校地共建到校企共建混合所有制二级学院，大学通过办学模式的多元化来不断增强与区域经济社会发展的联系，不断深化融合发展。

2. 高等教育外部关系的新变化既在基本规律范畴之内又赋予规律以新的意蕴

适应是构成高等教育外部关系的核心要义，但无论是适应的样态还是适应的内涵始终处于变化之中。一系列的新变化总体上体现了高等教育外部关系的基本规律，但其内涵已经发生了许多变化，已经不是简单的适应关系，而是完成了从被动适应向主动适应的转变，正在走上超越适应的新境界。适应的对象不再仅仅是经济需求，已经拓展到社会发展和人自身发展的需要，全方位、全领域的相互适应和协同共进成为理想的目标追求。实践表明，发展性是适应的本质属性，协调性是适应的基本价值选择，从自发行为到自觉行为、从初始样态到高级样态，是适应演变的必然逻辑。

高等教育外部关系始终处于复杂的矛盾运动中，并在各种力量的交互作用下，不断发生着新的变化。对高等教育功能诉求的变化，促使高等教育结构要素之间的关系或主动或被动、或局部或全局等做出动态的调试。在与经济社会发展的相互适应过程中，高等教育释放出政治功能、经济功能、文化功能、科技功能，而当今社会的发展又使得政治力量、经济力量、科技力量和文化力量作为强大的动力系统，不断强化对高等教育适应社会的诉求、引导甚至制约。围绕需求、生存、发展所发生的主要矛盾或矛盾的主要方面的新变化，是推动高等教育外部关系不断向更高层次演进的基本动力。

影响高等教育外部关系的因素日趋复杂，但决定高等教育外部关系样态与进路的始终是本国情。我国高等教育外部关系的变化虽深受经济全球化与日益激烈的国际竞争、科技革命与产业革命以及全球治理变革等国际大环境的影响，但始终以贯彻党的基本路线为行动指南、以实现中华民族伟大复兴为目标追求。在这一变化过程中两个因素至关重要，一是经济体制改革的持续深化，驱动着高等教育体制改革不断向前、向纵深发展；二是坚持中国特色社会主义理论、道路、制度和文化自信，引导着高等教育始终在探索有别于西方模式的发展道路和治理模式。高等教育的使命和担当始终与中华民族从站起来走向强起来的进程相互动，高等教育的治理能力和治理水平始终与从计划经济到市场经济的过渡和改革过程相联系。正是在中国特色社会主义道路的探索过程中，通过外部关系的一系列调试，促进了高等教育的中国道路、中国特征的形成。

三、高等教育外部关系变化的局限性与再调试

1. 高等教育外部关系演变在政策预期与实践进程、实际效果之间还存在较大差距

我国高等教育外部关系的新变化，走的是政府主导、经济体制改革牵动、制度变迁推进的路径，这使得外部关系调试的一些方面停留

在政策设计上，源自各利益主体的主动性尚未得到充分发挥。

一是政府治理能力仍然是外部关系调试的瓶颈环节。高等教育外部关系的核心问题是处理好政府、大学、社会的关系，这其中政府职能转变是关键。从现实的状态看，政府在营造公平竞争环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义方面，还存在有待进一步破解的问题；依法治教的理念在实际行动中仍然有待落实，行政部门职能缺位、错位、越位问题仍然时有发生。政府主导的强势推动，非但没有破解我国高等教育历久弥坚的历史遗留问题，还引发了一些新问题。^[7]

二是市场经济条件下高等教育与经济社会协调发展的机制有待优化。在如何合理区分企业生长规律、产业发展规律、人力资源配置规律与大学办学规律、学科专业建设规律、人才成长规律之间的差异上，仍然存在诸多需要明晰并给予充分尊重的重大现实问题。在教育改革中存在着片面追求市场化的现象，一些功利化的行为对大学发展产生了消极影响，“教育组织越来越有了工业组织非常重要的组织属性，极大地提供了它的效率保障，但也使得大学的人性面渐行渐冷”。^[8]

三是大学作为高等教育主体在外部关系调试中的自觉性和充分性仍有待强化。政府与大学的关系仍是高等教育外部关系的主流、主线，基于政治论哲学的逻辑继续强化，基于认识论哲学的逻辑渐呈式微。在政府主导的资源分配和评价制度框架内，高校对政府依然存在高度依赖性，办学自主权仍未有实质性进展，独立办学的主体意识、活力要素远未得到有效发挥。^[9]

2. 加强高等教育生态治理是高等教育外部关系再调适、再优化的重要路径

全面提高高等教育可持续发展的能力与水平是高等教育生态治理的主要目标和任务。可持续发展水平是高等教育内外部关系优化的根本标准。实现高等教育可持续发展要以尊重规律为前提，要尊重学校发展规律、人才成长规律、学科建设规律、科学研究规律，尊重高等教育既超前又滞后的特殊性；要把全面、协调

作为两个基本点，坚持把人才培养作为大学的根本任务，实现服务经济社会发展与服务人的全面发展的统一。

建构体系结构性改革与体制结构性改革的联动机制是优化高等教育生态的重点和难点。体系与体制的结构性改革是高等教育的根本问题，几乎高等教育的所有问题都与这两个方面有着不可分割的联系。体系结构性改革的重点是补短板、强弱项，着力形成普通高等教育和成人高等教育、公办高等教育和民办高等教育以及高等职业教育、本科教育和研究生教育协调发展的局面，实现层次上的紧密衔接和功能上的有效互补。体制结构性改革的重点是完善“两只手”调控的机制，优化“两条腿”走路的发展思路，在加强政府宏观调控的同时着力扩大市场在高等教育治理中的参与度，在充分履行政府公共服务职责的同时最大限度激发社会力量办学的积极性，建立规范区域之间高等教育公平竞争和高校之间公平竞争的规则与制度，形成政府宏观调控与市场调节有机结合的局面。^[10]加强省级政府高等教育统筹是实现两个结构性改革的重要保证，要着力提升省级政府贯彻新发展理念与推动区域高等教育发展方式转变、深化综合改革与实现治理能力和治理体系现代化、推进结构体系优化与拓展高等教育功能、推进制度体系重塑与优化高等教育动力系统以及落实教育优先发展地位与增强保障可持续发展能力。

使大学在变与不变之间保持动态的平衡是高等教育生态治理的基本逻辑。展望未来，高等教育的外部关系仍将处于深度变化之中，特别是移动互联、大数据和人工智能的发展，将催生社会组织、产业业态以及学与教的革命性变革。应对复杂变化，高等教育唯一正确的选择是在大学的变与不变之间寻求动态平衡。大学必须在适应社会变革上保持灵活性，继续扮演好高深知识探索者、传播者的角色，在成为新科技革命的重要发起力量的同时，适时实现大学学科组织结构和教学模式的创新；积极应对信息技术的挑战，以更加有效的方式、更加灵活的手段，努力满足人的全面发展和终身发

展的需要。大学必须在恪守本质属性上保持不变的定力,无论社会赋予大学多少责任或压力,人才培养始终是大学的基本职能,大学只有恪守追求高深知识的职责和立德树人的根本任务,才能延续千百年来的生命和创造新的辉煌。

参考文献:

- [1] 中央政府门户网站. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年) [EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm, 2010-07-29/2019-01-27.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日) [R]. 北京: 人民出版社, 2017. 17.
- [3] 习近平在全国教育大会上强调: 坚持中国特色社会主义教育发展道路 培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人 [N]. 中

国教育报, 2018-09-11 (01).

[4] 习近平在全国高校思想政治工作会议上强调: 把思想政治工作贯穿教育教学全过程 开创我国高等教育事业发展新局面 [N]. 人民日报, 2016-12-09 (01).

[5] 范国睿. 教育制度变革的当下史: 1978—2018——基于国家视野的教育政策与法律文本分析 [J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2018, (5): 1—19, 165.

[6] 刘国瑞. 论大众化条件下的高等教育质量 [J]. 辽宁教育研究, 2003, (7): 5—9.

[7] [9] 查自力, 郑方贤. 我国高等教育综合改革的二重逻辑与路径选择 [J]. 清华大学教育研究, 2017, (6): 30—36.

[8] 杨斌. 大学的人性面: 颠覆与祛魅 [J]. 清华大学教育研究, 2017, (6): 4—6.

[10] 刘国瑞. 论大众化条件下高等教育的可持续发展 [J]. 辽宁教育研究, 2003, (9): 36—38.

(责任编辑 吴潇剑)

New Changes and Readjustment of External Relations of Higher Education in the Process of Economic and Social Transformation

Liu Guorui

Abstract: Since the reform and opening-up, along with the three major transformations in the economy and society, external relations of higher education have undergone major changes in three dimensions. These new changes are within the basic category of the law of higher education, and they also endow it with new implications. At the same time, it must be noted that some changes still remain on the policy design level, and there is still a big gap between policy expectations and practice process as well as actual effects. It's of great importance to strengthen the ecological governance of higher education according to the concept of comprehensive connection, dynamic coordination and sustainable development for the readjustment and re-optimization of external relations of higher education.

Key words: External relations of higher education; Major changes; Basic path; Reality limitations; Ecological governance