

高等教育改革的动力要素及局限性分析

楚旋,王少媛

(辽宁大学 高等教育研究所,沈阳 110136)

【摘要】 高等教育改革是一项系统工程。依据系统动力学理论分析高等教育改革的动力要素框架,将其分为政府、市场、社会和高校等诸多要素。目前,中国高等教育改革呈现出政府为主导、高校为主体、市场动力和社会公众参与不断增强的特征,但依然存在动力要素作用发挥力度不均衡、动力要素交互障碍和作用机制运行不畅等问题。为此,需要通过完善高等教育法治体系、完善高等教育改革动力传导机制、完善动力要素的协调机制等来破除改革的局限性。

【关键词】 高等教育改革;动力要素;政治力量;市场力量;内部力量

【中图分类号】 G647 **【文章编号】** 1003-8418(2021)01-0034-05

【文献标识码】 A **【DOI】** 10.13236/j.cnki.jshe.2021.01.006

【作者简介】 楚旋(1982—),女,辽宁新民人,辽宁大学高等教育研究所副研究员、博士,教育学博士后;王少媛(1970—),女,辽宁凌源人,辽宁大学高等教育研究所副所长、研究员、博士生导师。

一、高等教育改革动力要素分析框架及运行机制

高等教育改革是非常复杂的系统问题,高等教育改革动力系统是指影响高等教育深入改革的各种动力因素的构成及其相互之间联系和作用的方式和原理^[1]。可以借用系统动力学理论视角来分析其动力要素。系统动力学(System Dynamics)是美国麻省理工学院福瑞斯特教授提出的分析研究信息反馈系统的学科,它以系统论、结构控制理论、信息理论为基础,将结构的方法、功能的方法和历史的方法相统一,从系统的内部结构来寻找问题的发生根源,根据系统内部组成要素作用机制来寻求解决方案。根据系统动力学原理,高等教育改革动力系统包括外部动力和内部动力,外部动力要素包括政府、市场和社会,分别以政治力量、经济力量和文化力量的形式共同构成高等教育改革与发展的外部动力。内部动力要素主要是高校自身,以学术力量的形式构成高等教育改革与发展的内部动力。

高等教育改革的动力,源自于高等教育发展中各种矛盾关系转化而成的改革需求。需求主体

既有来自于外部的政治力量、经济力量、文化力量,也有来自于高校内部的以师生为主体的利益诉求变化、管理制度保障和治理模式的平衡。推动高等教育改革的内外部动力要素,总体上遵循着激发、传导、聚合的运行过程,而且各动力要素的聚合和协调遵循着由外向内、内外有机融合的原则,是高等教育实现健康可持续发展的最重要支持力量。良性的高等教育改革的动力机制,发挥着协调高等教育各方利益关系、促进高等教育健康可持续发展的功能。因而,建立有利于高等教育改革的各种力量的联动机制,避免各方动力的失衡,是促进高等教育改革发展的关键环节。

二、高等教育改革动力要素构成与特征

(一)源自政府的政治力量——政策强制力

从我国高等教育体制改革、招生就业制度改革和重点建设等重大改革发展历程来看,高等教育重大改革大都源于政治层面,是政府基于政治格局、经济态势以及高等教育发展现实而做出的改革决策,具有政府强制性特征。改革动力源自政府的公信力,源自公共政策的强大推动力。通

过教育政策、法律法规的出台等形式来推动高等教育改革的顺利进行。

在高等教育改革中,以政治力量为主导的改革主要采用“自上而下”的模式,呈现出政策的强制性特征。这种强制性特征,保证了改革推行的速度、效率以及改革政策的延续性。如,改革开放以来,我国高等教育从体制改革切入,具有明显的阶段性特征,“呈现出由宏观体制机制到微观教育教学改革、由外延式规模扩张到内涵式发展、单一局部改革到全面综合改革的基本态势”^[2]。通常,以政治力量为主导改革执行力较强、效果明显,但政策的强制性对市场、社会和高校等其他改革动力要素的影响也比较强大,在一定程度上影响和制约了其他作用要素的发挥。

(二)源自市场的经济力量——市场调节力

卢乃桂等指出,20世纪90年代以来,我国高等教育领域出现一系列的改革更多的是对中国经济改革的一种回应,市场在推动高等教育改革过程中起到不可忽视的作用^[3]。市场通过经济这只“看不见的手”来对高等教育改革产生影响,主要体现在资源配置的竞争性和选择性方面,并分别从外部和内部两个方向促进高等教育的改革与发展。

首先,市场通过经济发展和技术变革产生的力量对高等教育宏观改革产生影响力。市场经济通过“看不见的手”来引导经济活动符合国家社会发展战略与需求,而经济发展方向以及产业结构的调整趋势,又对整个社会的人力资源需求产生新的要求。因此,按照市场经济的引导和需求方向,高等学校的管理体制、办学体制、投入体制、招生就业制度等就要发生一系列的变革。

其次,市场通过优化资源配置对高校内部改革产生影响力。突出地体现在打破原有计划经济体制下的人事管理和教师分配制度、后勤管理制度以及增强学科专业设置的自主权与灵活性等方面。

市场调节力量的特征在于它的竞争性和选择性,这种力量是非强制的,是一种渐进的影响力,这种力量的发展与壮大,在于高等教育理念的不断更新与升级,还需要高等学校主动的接纳。

(三)源自社会的文化力量——价值引领力

习近平总书记指出文化自信是更基本、更深沉、更持久的力量。社会文化的价值选择形成了高等教育改革的精神形塑力。这种动力来自于两个方面。

一是社会进步和精神文明的发展,促使公众参与治理意识觉醒。以往的高等教育改革中,“单一治理”为基本模式,以权力高度集中,规章制度严格,组织保守僵硬为特征^[4],这种管理模式会在管理的质量和公平性方面出现问题。政府已经意识到公民参与治理在国家治理中的重要作用,公民积极参与社会治理能够使社会政策更加符合民意和公众利益,同时还能够培养公众的社会责任感。

二是社会公众对公平、正义的追求。随着社会公众教育水平的不断提升,对公平、正义的追求不断增强,人民群众对于高质量的高等教育需求与优质教育资源不足的矛盾,会在现实中不断累积,而这些社会矛盾的释放是高等教育改革的又一动力源头。

(四)源自高校的内部力量——学术生长力

高校深化改革,加快高质量发展,是落实我国创新驱动发展战略,提高我国竞争力的重要手段,其最重要的改革动力要数高校自身内部的改革动力。高校内部改革动力源自对学术的不懈追求。大学是一个学术组织机构,其发展的根本动力在于学术研究,学术权力是高校固有的本质特征和内部治理结构核心^[5]。一些研究者认为我国高校若不能获得更大的自主权和更多的学术自由,就不可能建设成为世界一流大学。世界一流的大学一定体现出区别于政治组织体制上的独立性,还应当学术思想上具有较大的自由性。学术性是大学的根本属性,学术活动是大学的本质活动,大学的人才培养、科学研究和社会服务等职能都必须是以学术活动作为中轴核心。由于高校组织内部各主体对于学术、自由、民主的不懈追求,对高校组织管理效能提升的更高要求,高校内部治理模式改革的推动力持续增长,推动着高校逐步打破行政管理的传统模式,鼓励更多的主体参与到大学治理中来,建立现代大学制度体系,为

大学治理提供制度保障,从而深化高等学校综合改革,提高高校的教育质量。

三、高等教育改革动力局限性分析

(一)改革动力要素作用不足

高等教育改革动力作用发挥的基本条件,一是外部动力要素必须由外而内地作用于高等教育系统本身,并通过内外有机融合机制而发挥作用,二是需要各种动力要素共同激发、有效传导并聚合协调,才能实现动能最大化。如果高等教育改革的某些动力要素作用力过强,其他动力要素启动不足,就可能导致系统不稳定、改革成效不高的问题。从国内高等教育改革实践来看,在动力机制上具有强大的国家行动特征,高等教育改革始终是在国家主导大框架下,通过协调多方利益方式完成。改革从政府驱动为主到政府与高校共同发力、再到调动经济力量共同参与的过程,主要采取的是相关利益群体诉求与政府进行有效互动,并最终纳入国家制度的整体框架之中来实现^[6]。总体上看,这种改革动力的主导力量是政府,而不是最大限度地发挥其他动力主体独有的动力调节手段实现多种动能的聚合。其主要局限性包括两个方面。

一是政治力量以外的其他动力要素作用发挥不足。高等教育改革的重大政策主要靠政府文件的形式自上而下地推动,来自于市场、教育消费群体和高校内部的利益表达和诉求反馈的途径单一而狭窄,其他利益群体较少参与政策制定,也较少能影响改革进程,这导致改革内容并未在场域内对高校、学习者、社会产生紧张感,也就不存在紧张释放的过程。此外,系统内各主体之间在场域内的博弈、协调、对抗越多,场域内产生的紧张状态就越多,也会有更多的动能产生。在信息反馈机制畅通的情况下,这种动能会促进问题的解决,改革成效就越显著。但目前来看,高校内部的教师、学生等利益相关者并不积极地接纳改革政策,政策在实际应用中存在的问题不能够及时反馈给决策层,就会导致改革相关决策“不落地”,并出现一系列问题,而这些问题得经过漫长的等待后才有可能被反馈到决策部门和教育部,改革动力要素作用不足直接影响了高等教育改革动力不

强。

二是政治力量的动力传导层层递减。第一是缺乏愿景规划和细节标准,执行质量难保障。改革的设计者和发起者——政府,作为主要的改革动力要素之一,必须向社会公众清晰表达改革的目的、目标、改革最终会带来何种益处。高等教育改革必须形成一个清晰的愿景,并将愿景转化成组织或社会个体的价值观念,激发公众学习和行动的欲望,从而形成高等教育改革的动力。从我国高等教育改革实践看来,相当一部分改革政策在过去较长的时间里不仅缺乏愿景规划,而且缺乏执行细节及标准。以中央出台的关于高校内部改革的政策为例,需要经过政府部门—地方政府—高校—教师—家长—学生六个层级,如果缺乏愿景规划、价值引导、执行细节和标准的检查与反馈,势必无法调动利益相关者的积极性,进而导致改革动力层层递减,改革政策执行的质量难以保障。第二是缺乏科学的评判标准,执行成效难评价。作为改革动力要素之一,我国政府既是改革的推动者,又是改革成效的评价者,既是运动员,又是裁判员,其主导的评价难免形式单一,并缺乏科学性。由于评价主体单一,其他动力要素并没有参与到改革成果评价过程中,导致其作为改革的切实利益相关者变成了“参与者”,甚至是“旁观者”,不仅不能发挥作用,甚至成为阻碍改革的力量。

(二)动力要素之间存在交互障碍

对于高等教育改革来说,不同动力要素之间存在着冲突,而合理处理冲突,可以对稳定和发展起到重要作用。然而在政府统一管制的模式下,为了组织系统的稳定,就会尽可能回避冲突,这样导致组织内外之间缺乏有效的冲突,回避冲突,无视冲突,甚至压抑合理冲突等问题,因而导致我国高等教育改革变得类似“打补丁”^[7],并不是在高等教育理念、体制机制等方面深化改革,而是开展问题导向的分项改革和局部改革。这样就导致用新的政策解决旧政策带来的冲突,出台的新政策又产生了新冲突。这样的渐进性改革正是压抑冲突、避免冲突的产物,这样的改革往往是回避冲突产生的核心问题,回避高等教育理念、涉及体制机

制等根本问题,使高等教育改革缺乏“革命性”的变革,很难取得非常好的效果。

(三) 动力要素之间作用机制不畅

在动力系统中,系统内部的动力爆发可以对系统改革与发展产生巨大的作用。同样,系统外部动力要素的作用力所产生的动量均衡可以促进系统的稳定与发展。德国社会学家哈贝马斯指出,理性的沟通不用任何外在或内在的压力加诸对方,而是用论证来说服对方达成共识或理解。这也就意味着,我国高等教育改革的动力要素间要形成一种理性沟通机制,即是一种全面的、动态的沟通机制。我国政府以强制性制度变迁来推动高校转型,通过发布政令、指导意见等规章自上而下推动高校转型,政府在制度变迁与改革中处于主导地位,高校只能被动接受。这种现实下动力要素之间的关系是强制的,在强制的变革中,沟通机制是单向、静态的,信息自上而下由政府部门向高校下达,再由高校向学院及教师传达。这种单向的、静态的以文本文件为载体的沟通并不是一种理性的沟通方式,这种单向的沟通没有建立自下而上的信息渠道,不利于多向信息回馈与交流,导致相关利益主体之间的交流、沟通、博弈等互动缺乏,静态作用机制下无法产生紧张状态,更无法促进人们释放紧张状态并产生动力。

四、破除高等教育改革动力局限性的对策

(一) 完善高等教育法律体系,巩固高等教育改革相关利益主体的法律地位

在高等教育改革过程中,政府应当完善国家法律法规,将其作为高等教育改革的重要推动力,将源于政治的政策强制力由法治力量代替,将高等教育改革的内容上升到法律层面予以保障,依此聚合改革的各方动力要素,将不同方向的力量凝聚成同一股力量,指向整体的共同目标,放大高等教育改革效力。

目前,我国虽然已经初步形成 8 部教育基本法律和 16 部教育行政法规为主体,若干地方法规和规章以及教育规范性文件为架构的教育法律体系^[8],但是相关法律规定不够详细,难以适应高等教育改革与法治的需求。总体来看,高等教育立法最紧迫的内容是确立高等教育改革相关利益主

体的法律地位。一方面,从外部加强国家宏观层面的高等教育立法,进一步梳理高等教育改革的内涵,梳理相关主体之间的相互利益关系,理顺中央、地方、政府与高校之间的关系,落实高校办学自主权,确保高等教育改革的顺利实施,提供法律制度的保障。另一方面,从高校内部而言,高校治理必须与法治改革同行,现代大学治理是基于法的治理,要推动依法治校,建立现代大学制度体系,推进世界一流大学建设。既要在高校内部普及法治理念,依法治校,依法治教,按照法律规章制度进行规范办学,还要完善学术制度,明确学术的法律地位,彰显高校内部学术权力。

(二) 完善高等教育改革动力传导机制,提升高等教育改革整体效率

激发高等教育改革的整体活力,破解各动力要素作用机制不畅的痼疾,不仅需要政府加强对高等教育改革顶层设计的愿景规划、改革措施执行细节的科学考量和评判,更需要推动“自上而下”与“自下而上”两种改革模式的协同。

首先,要完善“自下而上”的信息收集和反馈通道。要充分利用人工智能、大数据信息技术,建立“自下而上”的政府、高校、民众之间的信息沟通平台,通过信息平台来传递和释放各方矛盾压力,并将其转化为可供高教改革参考的信息、数据,缩短高等教育改革的反应时间,提升高等教育改革的成效。

其次,通过市场调节强化高校的竞争意识。一方面需要政府运用政策、资源配置等调节手段,推动高等院校积极参与市场竞争,主动回应经济社会改革;另一方面,需要政府加快放管服改革、加快落实高校办学自主权,使高等院校真正成为独立的市场主体,能够面向社会自主办学,对经济社会发展环境及时作出反应。

再次,优化高等教育治理机制,合理释放改革中面临的矛盾与冲突。一方面,在政府层面,要充分认识合理冲突、适当的矛盾表达对高等教育改革的积极作用,建立并完善改革矛盾冲突的合理释放与合法表达途径,整体把握高等教育改革中存在的一些问题以及深层原因,进而做好改革的顶层设计。另一方面,在高校层面,也要制定有利

于冲突释放、矛盾表达的基本机制,使不同利益主体之间的矛盾冲突能够有时间和途径进行释放,这样既可以缓解由于冲突而造成的组织内部的紧张气氛,同时还能够快速而又有效地将矛盾冲突的紧张能量转换为推动改革的动能。

(三)完善高等教育改革动力要素的协调机制,促进多方力量协同发力

首先,要推动改革的外部动力向内部动力转化。政治、经济和文化等高等教育改革的外部推动力量,只有通过一定的作用方式,使高等教育内部主体发生实质性的变化,才能达到改革的目标。而取得改革成效的关键,是聚焦“高等教育改革需求”这一内、外部动力产生的源头,使外部的需求得到内部的积极回应和变革。为此,必须采取措施把各种改革力量所指向的“高等教育改革需求”具体化、明确化,以减少高等教育改革过程中内外部信息不对称问题。如,完善高等教育市场信息机制,建立健全国家宏观经济、行业市场需求、院校办学质量、办学支撑条件等数据库建设和信息发布制度,发挥市场需求对高校办学的导向作用,将不同力量凝聚在一起,形成共同的改革目标。

其次,要促进内外部动力的有机融合。高等教育改革的各动力主体都有各自的利益偏向,通过一定路径参与改革实践,彼此之间存在利益博

弈,改革过程也是对利益格局的调整过程。协调好高等教育改革相关利益主体的关系,就需要改革的主导者能够建立起协调各方利益的有效途径和通道,要立足一定的战略高度,做好改革的顶层设计,努力实现和谐的动力图景。其关键措施,仍然是明确改革参与者的权、责、利边界,形成上下结合、内外协调的改革动力模式。

【参考文献】

- [1]刘国瑞.我国高等教育发展动力系统的演进与优化[J].高等教育研究,2018(12):1-8.
 - [2]余小波,刘潇华,黄好.改革开放四十年:我国高等教育改革发展的基本脉络[J].江苏高教,2019(3):1-8.
 - [3]卢乃桂,陈霜叶.20世纪90年代以来中国高等教育改革中市场角色的研究[J].教育研究,2004(10):33-37.
 - [4]田千山.“从单一治理”到“共同治理”的社会管理——兼论公众参与的路径选择[J].广西社会主义学院学报,2011(10):73-77.
 - [5]刘冬冬,张新平.高校二级学院治理:困境及其消解路径[J].现代教育管理,2018(6):17-22.
 - [6]王少媛.我国高等教育改革动力机制解析与重构[J].中国高教研究,2019(7):56-62.
 - [7]张应强.我国高等教育改革的反思和再出发[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2016(1):142-157.
 - [8]在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话[M]//十八大以来重要文献选编.北京:中央文献出版社,2014:236.
- 基金项目:中国高等教育学会2019年度委托立项重点课题“高等教育改革的动力机制研究”(2019ZXZD003)。

An Analysis of the Motive Factors and Limitations of Higher Education Reform

Chu Xuan, Wang Shaoyuan

Abstract: The reform of higher education is a systematic project. Based upon the theory of system dynamics, the framework of dynamic elements of higher education reform can be divided into many factors including government, market, society and universities. At present, the reform of our higher education is characterized by such a situation in which the government takes the leading role, the university acts as main body, the market as the motive power and public participation keeps increasing. But there are still some problems, such as the power elements' imbalanced performance, the interactive obstacles and unsmooth working mechanism among power elements. Therefore, We need to break through the limitations of higher education reform by improving the legal system of higher education, improving the transmission mechanism of higher education reform power, and improving the coordination mechanism of power factors.

Key words: higher education reform; motive factors; limitations

(责任编辑 肖地生 刘梦青)