

# 市场经济条件下高职院校与政府新型关系的构建

郁士宽

(江苏财经职业技术学院,江苏 淮安 223003)

摘要:改革开放以来,随着社会主义市场经济的发展,我国高等职业教育也取得了较大发展,高职院校与政府关系受到社会的广泛关注。高职院校与地方经济建设和社会发展之间有着十分紧密的联系,市场经济条件下,如何构建高职院校与政府之间的新型关系,对促进我国高等职业教育的改革发展具有极其重要的意义。

关键词:市场经济;高职院校;政府;新型关系

中图分类号:G710

文献标识码:A

文章编号:1672-9161(2014)01-0139-03

从 20 世纪 80 年代初至今,随着由计划经济体制向社会主义市场经济体制的过渡,高等职业教育领域逐步引进市场机制。在此背景下,高职院校与政府的关系也发生了深刻的变化,面临着一系列问题。这不仅是当前我国高等职业教育改革所面临的重要课题,更是我国当前市场经济发展对高职院校与政府关系提出的新要求。

一、市场经济条件下公办高职院校与政府关系的调适

## 1. 政府、市场与高职院校三者关系初步形成

在传统计划经济体制下,政府与高职院校之间关系的一个突出特征,就是政府集教育供求关系于一身,高职院校只面向政府,影响教育的最主要力量是政府。随着社会主义市场经济体制的建立,在持续深入的教育体制改革中,发育出影响教育发展的三角关系:政府与学校的关系、政府与市场的关系、学校与市场的关系。这三者之间的关系正在改变教育领域原有的社会关系格局和利益分配机制,从而对现行的政策法律调控机制构成挑战<sup>[1](421-422)]</sup>。一方面,政府作为高职院校最主要的投资者,对高职院校运行和发展的重大战略性决策仍然具有行政约束权,政府可以利用行政和法律双重手段规范高职院校的办学行为,促进和保证高等职业教育的健康发展,还可通过规范市场来引导、制约高等职业教育的发展;另一方面,由于高职院校是独立的法人实体,它与政府之间又形成相互监督、权利和义务双向制约的机制。

2. 举办者、办学者、管理者三大教育主体逐渐呈现

从我国高等职业教育的发展历程以及高职院校与政府关系的现状可以看出,高职院校与政府的关系正在经历一个不断变化、不断调整的过程,两者之间关系的变化过去主要表现在政府教育管理职能上的“放权”与“控权”。在高度计划经济时代,政府是一种全能型政府,管理所有国家事务,与学校之间是典型的命令与服从式的内部行政关系。随着市场经济体制的建立和政府与学校关系的调整,导致了教育领域内部社会关系发生变化,政、校之间原先相当大的一部分具有行政性质的法律关系开始发生性质上的变化,在教育领域内部逐步演变为举办者、办学者和管理者<sup>[2](23)]</sup>。随着举办者、办学者、管理者三大教育主体出现,高职院校与政府之间不再是单向的影响,而是处于一种互动状态,政府由高等职业教育的提供者转变为高等职业教育质量的评价者、高职院校与市场衔接的调控者;政府对高等职业教育的管理方式,由过去以行政手段直接管理为主转变为以间接管理为主。

## 3. 治理上由“政策治校”向“依法治校”逐步转变

“政策治校”是政府主导型的行政管理体制,即政府以制定政策为依据主导整个教育运行。正确的政策在高校治理中的积极作用是不可缺少的,但它应当建立在“依法治校”的大前提下,而不能以政策代替法律。“依法治校”指以法律法规为依据来处理高校管理事务。由于教育法律是在执行国家政策基

收稿日期:2013-10-25

作者简介:郁士宽(1978-),江苏财经职业技术学院讲师,硕士,主要从事高等职业教育研究。

基础上总结出来的较为成熟的经验,并依据《宪法》而制定,具有相对的稳定性和连续性,因而对高等教育的健康发展能起到稳定的保障作用<sup>[3](3)</sup>。随着《教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》等几项法律的立法,高等职业教育被纳入整个国民教育体系之中,高等职业教育的全部活动能够与政府的意愿在总体上保持一致,更好地发挥了高等职业教育在整个社会的政治活动和经济活动中的作用。以法律形式明确规定教育的价值标准、人才培养目标和教育事业发展方向是市场经济国家的共同做法,标志着我国教育法规体系已初步形成,政府治理上由“政策治校”向“依法治校”逐步转变。

## 二、市场经济条件下高职院校与政府关系的不适

### 1. 政府集举办者、管理者、办学者三位一体角色依然存在

在计划经济体制下,政府既是高校的举办者,又是管理者,还是事实上的办学者,政府的这种多重而混淆的角色是导致“政校不分”和政府与高校关系失序的主要原因。随着社会主义市场经济体制的建立,特别是加入WTO之后,政府转变职能的力度进一步加大。但政府的职能转变不可能一蹴而就,加之市场发育也需要一个过程,转型期政府仍受传统的计划经济管理体制和理念的影响。目前我国高等职业教育领域的举办者、办学者、管理者的角色分化尚未明确,各利益主体之间的权责关系还未得到明确的法律规定,还没有建立起一种科学、合理的运作、协调机制,政府仍然兼有“举办者、管理者、办学者”的混合角色,在高职院校的办学、资源投入、成果分配等方面进行严格的行政性管理和直接干预,既当运动员又当裁判员,这就给高等职业教育进一步改革发展带来了困难。

### 2. 高职院校真正办学自主权尚未有效落实

长期以来,我国高职院校由政府举办,国家对高职院校具有所有权,遵照计划经济体制的思维逻辑,从校长任命、专业调整、招生计划、校区扩建、基础建设、人才评估等,政府都不同程度地起着决定作用,而高职院校也往往扮演着“二级政府”的角色,时刻要看政府的眼色,按政府的指令行事。在高职院校的具体办学过程中直接干预和过多干涉,造成政府垄断资源,产生政府权力交易,使政府宏观调控和评估监督角色弱化,很难体现政府服务高职院校的职能,还容易导致高职教育领域里寻租和腐败现象的产生。如在办学资源方面,高职院校习惯上从政府拿资源、要发展环境。我国高职院校习惯于认为,既然是政府办学,那么在办学用地、办公建筑与设备、办学招生规模等软硬件建设方面,高职院校理应获得政府的认可和资助,以最大限度地获取办学资源、优化

发展环境。这种由政府单方面对教育规模、教育投资做出强制性计划安排的管理模式,在适应市场导向型经济的新需要方面日益面临着巨大的挑战<sup>[4](201)</sup>。

### 3. 政府赋予高职院校与普通本科院校的地位不一样

高等职业教育作为我国高等教育大众化的主要承担者,在整个高等教育系统中的地位、作用都举足轻重,但却处于弱势地位,其教育教学设施、师资条件、管理、投入、社会认可等各个方面都与本科院校存在相当大的差距。我国政府对大学的拨款是直接划拨,经费分为两块:一是综合定额,二是专项补贴。综合定额按学生人数划拨,弹性很小,而专项补贴按项目划拨,弹性很大。一个项目少则几十万,多则上百、上千万。政府对本科院校,特别是“211”、“985”工程高校经费的投入,远远高于对高职院校的投入。显然,政府对高职院校和本科院校赋予的地位不一样,使这些层次低、规模小的高职院校获得的办学经费有限。另外,现行高职教育仅定位大专,层次单一,不符合知识经济时代的发展趋势,造成人们思想上对高等职业教育的认识误区。在招生的生源上,基本是高考中排名最后的一批,甚至为了名额,还大幅度降分,高职教育始终以低于本科的一个层次存在。

## 三、市场经济条件下高职院校与政府新型关系的构建

### 1. 构建政府与高职院校之间新型权力关系

政府与高职院校之间关系调整的核心是如何落实和扩大高职院校的办学自主权。尽管政府与高职院校的关系调整是逐步推进的,但政府一直在二者关系中处于主导地位。政府与高职院校的关系,对于政府而言是如何向高职院校放权的问题,对于高职院校而言则是如何向政府要权的问题。政府应遵循“政校分开”的原则,结合高等职业教育自身的特点,启动和推进政校关系的改革,剥离高职院校与政府之间的寄生关系,使高职院校不再是政府的“二级机构”,真正赋予高职院校以办学自主权和成为独立的法人实体;注重发挥市场和社会的职能,使政府成为监督和协调高等职业教育领域的举办者、办学者与消费者之间关系的管理者。在举办权方面,应引入更多的办学主体;在办学权方面,政府应将权力交给高职院校,使其成为一个享有自身学校的办学权、独立承担法律责任的法人实体;在管理方面,政府应该主动退出对高职院校内部事务的具体管理,更多地进行宏观层面的监督与指导。

### 2. 提升政府对高职院校的服务功能

政府对社会事务承担着管理职能和服务职能。政府转变职能并不是否定管理职能,更不是对高职院校不闻不问,而是要调整管理与服务的维度。政府

应该把对高职院校的一部分控制职能转变为服务职能,把一部分直接控制职能转变为间接控制职能。在当前的管理关系上,政府要由直接领导、指挥高校积极地向为高校服务转变。一是政府要为高职院校从各个方面排忧解难,为高等职业教育的健康发展创造良好的外部环境,大力宣传高职教育发展的作用、地位和意义,从而为社会全面参与高职院校建设营造良好的氛围;二是政府应积极开展提供信息、决策咨询与管理咨询等方面的服务活动,收集汇总资料 and 各类信息,指导协调高职院校工作,并建立相应的组织机构;三是在保证高等职业教育办学经费在国家财政预算中应有比例的同时,政府要建立经费保障机制,为高职教育发展提供良好的融资环境,为高职院校建设、贷款等方面提供政策优惠;四是政府应着力培养和完善高等职业教育市场体系,为高职院校提供公平竞争的市场环境,及时调整阻滞高职教育发展的有关政策。

### 3. 建立高职院校与政府的良性互动机制

高职院校在国民经济和社会发展中的作用越来越突出,高职院校与政府之间的依赖性日益增强,构建高职院校与政府的良性互动机制,形成张力与平衡,是处理高校与政府关系的必然选择。与《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》所提出的要求相比,目前我国高等职业教育办学体制和投资体制改革还显得比较滞后。在政府职能科学定位的前提下,重新规范政府管理高等职业教育的职能,发挥市场对高职院校发展的适度调节作用,是建立政府与高职院校之间良性互动机制的重要方面。高职院校在办学思想上,要紧扣市场而不是政府或市长的脉搏,要以校企合作、工学结合为人才培养切入点;在专业设置和招生上,高职院校首先考虑区域经济发展的实际情况,尤其是当前和未来劳动力市场相关人才的供需情况,或者直接由企业依据自身的发展需要提出人才培养的规格和标准,委托职业院校培养人才或者企业直接参与对学生的培养。但是,市场毕竟不是万能的,市场的这种调节作用必须在政府的宏观管理和遵循教育规律的条件 下实现。高等职业教育的办学宗旨就是培养数以万计的高素质技能型专门人才,服务地方经济建设。在推行社会主义市场经济的新形势下,高职院校的眼光应从政府转向为社会服务。应该扩宽社会各界人士在高校管理中的参与面,全面加强高职院校同社会各界的密切联系,使高职院校自身发展有机地融入当地社会发展进程之中<sup>[5](222)</sup>。

### 4. 实现“自主和自律”有机统一

实现高职院校办学自主权,要求高职院校成为

一个“自主和自律”有机统一的社会组织,它既要对国家负责,又要对社会负责,还要对广大学生和 家长负责。一方面,高校在争取和扩大办学自主权的同时,必须严格履行高等教育法规定的社会职能和 责任。任何国家的高校自治和自主权都是有限的,高校如果没有自我约束机制,不能自律和自控,就不能实现自己的职能,也无法保证人才培养的质量,将失去社会的信誉。因此,作为一个独立的法人,高等学校要自觉接受政府部门的调控与监督,必须保证党和国家的方针政策的贯彻执行<sup>[6](42-43)</sup>。另一方面,高职院校必须自觉地接受社会的广泛监督,及时将办学信息向全社会公布,使其成为高职院校“面向社会,依法自主办学,自我约束”的一种有效方式。要建立健全社会监督机制、信息反馈与工作改进机制。在信息公开的前提下,实现高职院校办学自主权还要求建立有效的社会监督系统,包括监督机构、人员组成和运作机制,以保证高职院校的运行始终置于社会的有效监督之下,并保证社会监督的信息能够及时反馈到高职院校,经过科学的信息处理之后,能够及时地转化为改进工作的意见或方案等。

目前,我国正处在由传统农业社会向现代工业社会转型时期,由计划经济向市场经济转型时期,社会和经济发展变化巨大。随着社会主义市场经济体制的逐步建立、发育和完善,高职院校服务地方经济社会的功能在经济建设中将得到进一步拓展。市场经济条件下,高职院校与政府之间不再是单向的影响关系,而是处于一种互动状态。正确把握市场经济体制下高职院校与政府的关系,一方面有助于我们理解政府的高等职业教育政策,构建高职院校与政府的新型关系;另一方面也有助于高职院校法人地位和办学自主权的真正落实,实现高等职业教育可持续发展,为经济建设培养急需的高素质技能型专门人才。

### 参考文献:

- [1]中国教育与人力资源问题报告课题组.从人口大国迈向人力资源强国[M].北京:高等教育出版社,2003.
- [2]劳凯声.面临挑战的教育公益性[J].教育研究,2003(2).
- [3]张德祥.市场经济体制下“政府、市场、大学”新型关系的研究总报告(一)[J].辽宁教育研究,2004(9).
- [4]俞克新.高等职业教育的理论探索与教改实践[M].北京:高等教育出版社,1999.
- [5]许可昭,石鸥.差距与超越:中美教育管理比较研究[M].长沙:湖南师范大学出版社,2000.
- [6]贺贤.我国政府与高校关系的历史考量与最佳维度选择[J].国家教育行政学院学报,2005(8).