

教育研究資訊

2002年10月 10卷5期 頁29-49

關於中國大陸「高校擴權」政策的脈絡分析

盧乃桂、操太聖

摘要

中國大陸高等教育自改革開放以來進行了一系列改革，其核心問題乃重整國家與高校之間的關係，讓學校具有自主發展的空間和權力。對此人們或多或少地認識到市場所發揮的重要作用，一些學者認定大陸高等教育正經歷著市場化的過程，國家正在此過程中慢慢退卻（retreat）。然而事實是否如此呢？本文即嘗試選取「擴大高校自主權」這一教育政策作為探討對象，通過對高校置身其中的情境脈絡—國家、社會和市場之關係—的分析，探討上述問題的癥結。文章首先從政策制訂和實施效果兩個層面分析高校擴權的現狀及其存在的問題，然後分別陳述國家、社會、市場對擴權政策的作用和回應，最後集中探討三者之間的權力格局。結果顯示，國家不但未有退卻，而且依然強有力地制約著市場的運作和社會的發展，而這也正是「政校不分」積重難返的根本原因。

關鍵詞：高校自主權、國家、市場

Educational Research & Information
Volume 10, Number 5, 2002.10

An Analysis of the Policy Context for Expanding Institutional Autonomy of Universities in the Chinese Mainland

By

Lo, Nai Kwai Cao, Taisheng

Abstract

Since 1978, the key issue in higher education reform in the Chinese Mainland has been to reconstruct the relationship between the state and the universities. One of the major goals of reform is to allow higher institutions more autonomy in pursuing their own development. The emergence of the market and its possible effects on higher education have caused some observers to believe that the "marketization" of higher education would lead to the gradual retreat of the state in the higher education sector. Is this really the situation in Chinese higher education? In attempting to answer this question, this paper focuses on issues in the expansion of institutional autonomy and analyzes the societal context in which universities operate. With a clearer understanding of the societal context—relations among the state, society, and market—the core policy issues in higher education can then be explored. In this paper, we shall first examine salient problems of expanding institutional autonomy as well as their response to this policy-directed phenomenon. We shall finally explore an emerging pattern of power relations among the state, society, and market as they have effected change in the universities. The results presented in this paper will show that the state has not retreated in any way. Conversely, it continues to serve as a strong constraint on the operation of the market and the development of society. We argue that, because of contextual reasons, it will be difficult to alter the relationship between the state and the universities in the Chinese Mainland.

Key words: Institutional Autonomy, the State, Market

Lo, Nai Kwai, Director of the Hong Kong Institute of Educational Research, Chair Professor of Educational Administration and Policy, The Chinese University of Hong Kong

Cao, Taisheng, Ph.D. Candidate in the Department of Educational Administration and Policy, The Chinese University of Hong Kong

壹、引言

中國大陸建立新政權後，通過「接管、接收和接辦」等途徑，對原有各種類型的高等學校（以下簡稱「高校」）進行改造，使之轉為公立，接受教育部和政務院各部委的直接領導（何東昌，1996：32），逐步形成了全國統一的高校招生、分配和管理機制。在這種高度集權的管理體制下，無論教學科研，還是幹部任免、職工調動、職稱評定、經費安排甚至教師的住房分配，政府事無鉅細，無所不包（Lo, 1989, 1991），高校實質上變成政府的附屬機構，教職員工則成為國家幹部或工人。

隨著改革步伐的加快，大陸教育領域發生了很大變化。就高等教育來說，上述由政府包攬的高等教育運作體制開始動搖，中央政府逐漸意識到「政校不分」的危機，並試圖作出變革。同時，市場機制的孕育發展也開始對高等教育產生越來越強的影響，一些學者斷言，大陸的高等教育正在經歷「市場化」的洗禮（程介明，1992；Law, 1995；Mok, 1997, 2000；Mok & Wat, 1998；Williams, Liu & Shi, 1997）。

在各項改革議題中，「擴大高校自主權」（簡稱擴權）最早受到關注。由於該項改革的本質在於強調政府在高等教育管理和運作上的分權行為（decentralization）。故本文試圖用分權的概念從教學組織、人事管理、規畫和結構以及資源配置四個方面（Burki, Perry & Dillinger, 1999: 57）來分析中國大陸高校擴權的教育政策，然後通過對政府、市場和學術界所構成的脈絡進行探討，以求能更加深入地掌握高校擴權的有關問題（Clark, 1983；Williams, 1995）。

貳、「高校擴權」政策的制訂與發展

高度集權的高等教育運作機制是中國大陸計畫體制的重要組成部分，它固然在一定時期裏為國家建設提供了急需人才，從人力資源的方面保障了趕超戰略¹的實施。但同時也為高等教育的發展設置了障礙，如由於對高校管得過死，

¹ 所謂「趕超戰略」是指中共建立政權以後，提出的希望在10到15個五年計畫左右的時間，實現工業、農業、國防和科學技術的現代化，趕超世界發達國家的發展目標。

導致高校主動性和活力喪失，並影響到社會各方面辦學積極性的發揮（郝克明，1998：74）。同時造成高校的學術自主權被剝奪，教學和科研的發展受到影響，以及由於低效率使用資金，人浮於事的惡果也在高校中普遍產生（林正范、吳躍文，1994）。

為糾正上述偏差，尤其是使教育能夠適應社會主義市場經濟體制下政府職能的轉變和經濟、科技體制改革進一步深化的需要，中共中央、國務院開始重視推進高等教育管理體制改革，尤其是擴大高校辦學自主權，重新理順政府與高校之間的關係。

一、高校擴權政策的演變

根據中國大陸高等教育管理體制改革的特點，可以將高校擴權政策的演變分為三個階段進行論述。

第一階段（1978—1984）為擴權的初步嘗試。在此階段，國家教育部和地方政府推行了一些簡政放權的措施，如在學校內部進行教師職稱制度和工資制度改革，以調動學校辦學和教師的積極性。在這方面，上海交通大學是個典型例子，它通過定編定員，實行崗位責任制，推進校內工資改革，大大調動了教師工作的主動性和創造性（Lo, 1989）。

第二階段（1985—1991）以1985年5月頒布的《中共中央關於教育體制改革的決定》（以下簡稱《決定》）為標誌，表明高等教育體制改革的全面展開。《決定》明確指出「在加強宏觀管理的同時，堅決實行簡政放權，擴大學校的辦學自主權」。尤其是要擴大高校「在計畫外接受委託培養學生和招收自費生」、「調整專業的服務方向，制定教學計畫和大綱，編寫和選用教材」、「接受委託或與外單位合作，進行科學研究和技術開發，建立教學、科研、生產聯合體」、「提名任免副校長和任免其他各級幹部」、「具體安排國家撥發的基建投資和經費」、「利用自籌資金，開展國際間的教育和學術交流」等6項自主權。同時提出，「對不同的高等學校，國家還可以根據情況，賦予其他的權力」（教育部研究室，1999：35-36）。

1986年3月和12月，國務院分別發佈《高等教育管理職責暫行規定》和《普通高等學校設置暫行條例》，強調加強對高等教育的宏觀指導的同時，要擴大高校自身的管理權限。1988年3月國家教委頒發的《關於部分高等學校充實、整頓工作的意見》中，直言政府有關部門對高校管得過死，斷送了學校活力，

而政府應該插手的事情又沒有很好地管起來。

第三階段（1992—）以鄧小平南巡講話、中共十四大正式確立「建立社會主義市場經濟新體制」的改革目標以及中共中央、國務院聯合頒發《中國教育改革和發展綱要》（以下簡稱《綱要》）為標誌。《綱要》強調「政府要轉變職能，由對學校的直接行政管理，轉變為運用立法、撥款、信息服務、政策指導和必要的行政手段，進行宏觀管理」；「要按照政事分開的原則，通過立法，明確高等學校的權利和義務，使高等學校真正成為面向社會自主辦學的法人實體」；「要在招生、專業調整、機構設置、幹部任免、經費使用、職稱評定、工資分配和國際合作交流等方面，分別不同情況，進一步擴大高等學校的辦學自主權」（教育部研究室，1999：47-49）。該年8月還頒發了《關於國家教委直屬高校深化改革，擴大辦學自主權的若干意見》，進行高校擴權的試點工作。

1994年發佈的《國務院關於〈中國教育改革和發展綱要〉的實施意見》，對政府的主要職能以及學校的自主權有了進一步明確規定，如重申學校在政府的宏觀管理下，有權自主組織實施教學、科研工作及相應的人、財、物配置。而政府則通過制訂教育的方針、政策和法規；制訂各類高校設置標準和學位標準；制訂教育事業發展規畫和審批年度招生計畫；提出教育經費預算並統籌安排和管理以及建立基金制等方式，發揮撥款機制的宏觀調控作用；逐步建立支持教育改革和發展的服務體系；組織對各類學校教育質量的檢察和評估等，對學校進行宏觀管理（教育部研究室，1999：59）。

1999年1月1日起正式施行的《高等教育法》更是以法律的形式確定了新時期中國大陸高校的管理體制。該法第30條規定：高等學校自批准之日起取得法人資格，並在民事活動中依法享有民事權利，承擔民事責任，該法第32條至38條分別對高校辦學的7項自主權作了明確的規定。

通過上述政策的貫徹實施，中國大陸的高等教育管理體制發生了比較明顯的變化，過去那種大一統的管理模式被逐步打破，高校獲得了一定程度的辦學自主權。

二、高校擴權政策實施效果的分析

我們可以通過以下4個方面進行分析。

（一）教學組織方面：

1. 招生與分配制度的改革。招生制度改革始於1983年，1985年正式打破由

國家教委統一編制招生「專業計畫」和「來源計畫」的體制，將後者中編制分專業的招生來源計畫的權力交由各部門或學校行使（郝克明，1998：86）。同時實行國家任務計畫招生、委託培養學生和招收自費生等三種招收辦法。1992—1997年間完成高校「並軌」工作，新生一律繳費入學。與此同時，畢業生分配制度也發生了變化，先後經歷了指令性計畫階段、以指令性計畫為主和指導性計畫為輔階段、以指導性計畫為主和指令性計畫為輔階段以及自主擇業階段（楊景堯，1995：247），較明顯地表現出政府的分權取向。不過，下放的招生權通常落到地方教育行政部門和物價部門，高校仍然不能自行制訂招生計畫、決定生源分佈和確定收費標準（華中理工大學高教所課題組【簡稱高教所課題組】，1999）。

2. 教學改革。實行學分制或學年學分制的高校日益增多，大多數本科院校選修課的比例已達30%—50%（王偉廉，1997），教材的編寫也出現了「本土化」趨勢。根據有關規定，學校還可以面向社會、根據學校實際情況開設新專業。但弔詭的是，教育部對新專業的審批又嚴格依照全國統一的專業目錄進行。高校普遍反映，由於中央有關部門統一規定教學計畫中的必修課，甚至規定課程名稱、課程教學內容和課時，使學校調整教學計畫、進行課程體系和教學內容改革的餘地很小（高教所課題組，1999）。

(二) 人事管理方面：由於受財政撥款、戶籍管理、計畫體制和所有制關係的約束，大陸高校在人事管理上（包括人員調配、工資福利和升職加薪等）也體現出高度集中的特色，基層部門缺少管理人事的自主權（譚天健，1988）。另外，各單位一般都在本系統或本部門內靠統一分配或內部招工等方式招錄新人，導致很多高校出現嚴重的「近親繁殖」現象（Lo, 1989: 45）。1985年以後，一些高校逐漸擁有管理人事的權力，通過實行教師聘任制、掛牌上課、教分制²、揚長分流、優化組合和成立人才交流中心等改革措施，將競爭機制引進教師的評估和錄用上，破除教師「鐵飯碗」的迷思（楊景堯，1995：175-181）。但在教師職稱評定方面（尤其高級職稱），除少數重點大學獲國家教育行政部門授權可以自行評定外，大多數

² 「教分制」是指按年度設定教學和科研分，實現多勞多得，優勞優酬。

學校要通過各地高等教育管理部門舉行。另外，各校的校長依然由上級指派，學校無權自己選舉產生。

(三)規畫和結構方面：在此主要分析其中的辦學體制改革。隨著以政府辦學為主體，社會各界共同辦學的目標確定以來，社會力量辦學的積極性開始高漲。據有關統計，目前大陸有民辦高等教育機構 1200 多所，學生 120 餘萬人，其中，教育部承認有頒發學歷文憑資格的民辦高校 89 所（張應強，2002：28）。如果說 80 年代悄然興起的民辦高等教育機構和各中心城市舉辦的高等學校，宣告中國大陸高等教育的辦學體制走出了計畫經濟模式的第一步，那麼 90 年代末期，大陸高等教育領域出現的以產業方式運作的教育集團、以各種融資組建的大學城、以改制為主要特徵的二級學院以及公立大學轉制等新的辦學模式，則昭示著中國大陸高等教育多元化辦學模式的基本形成（潘懋元、鄔大光，2001）。但由於文憑發放權仍然歸教育部所有，加之審批手續繁瑣，結果普通高校的發展處處受到牽制，民辦高校更是在夾縫中求生存。

(四)資源配置方面：1986 年以前，大陸高校事業費按照「基數加發展」的模式批核撥款。1986 年 10 月，國家教委、財政部聯合頒發《高等學校財務管理改革實施辦法》，規定高校年度教育事業經費預算，按照「綜合定額加專項補助」的辦法進行核定。1990 年國家教委對其屬下高校年度預算經費，在上述模式基礎上，採取「接近期規模和任務核定經費，預算總額包干」的辦法進行。這樣，各高校有權按照「包干使用，超支不補，節餘留用，自求平衡」的原則，自主統籌安排預算經費，高校有權將年終餘款留歸學校轉入下年度支配（郝克明，1998：160-161）。除國家財政撥款外，高校還可以通過收取學費、接受捐贈和發展校辦產業等多種渠道籌措經費。對於這些資源，高校可自行預算運用。但這種財務自主權仍然是有限的，因為學校必須接受業務主管部門的財務審查，並一年兩次上報預、決算計畫報表；同時政府對學校重要創收來源的校辦產業（包括科技產業）實行收取利潤所得稅政策，並要求學校每年將 30% 的學費先上繳地方財政，然後由政府計畫回撥。至於教育事業費的下撥，政府甚至是以 1992 年的招生數為基準，對此，各學校雖有怨言，也徒嘆奈何（高教所課題組，1999）。

綜上可見，一方面，計畫體制下由國家統包供給的高等教育管理模式已經

發生了改變，國家同時承擔教育事業的所有者、經營者和管理者等多重職能和角色的現象也得以適當的調整，高校的自主空間有了明顯擴大，體現出大陸政府在高等教育管理上的「宏觀調控、微觀放活」的發展思路。

但另一方面，人們對前期高校擴權政策的實際效果與動機又表示懷疑和不滿。就其效果而言，社會要求擴大高校辦學自主權的呼聲並未停止，人們清醒地認識到高校居於「其主管部門附屬機構的地位」之本質並未根本改變，其法人地位更沒有真正確立（李新柳，1999）。所謂的教育分權更多地停留在地方政府層面，而沒有落實到學校。

這種現象無疑與大陸正在進行的社會結構轉型的現實契合，是大陸政府在改革開放以來權力分散化的縮影，蘇紹智、麥康勉、蕭小明（1992：80）在分析中國大陸現代化改革中集權分散化時指出「集權分散化既沒有促成一個真正的市場經濟，又沒有造成一個多元化的政治。實際上，集權的自上而下的分散（即所謂『權力下放』），僅僅侷限於原有的國家體制結構之內。而這一國家體制及其意識型態，完全是服務於執政黨對社會進行全權化控制和改造的目的」，在這種情況下，所有的改革（包括高等教育擴權改革在內）都充滿著弔詭。

就其動機而言，不少學者指出，80年代以後中國進行的教育分權改革，其出發點並非爲了提高教育質量，滿足教育發展的需要，而是爲了減輕中央政府的財政負擔（Bray, 1999; Chapman, 1998: 617; Cheng, 1997），滿足經濟市場化改革的需求（Hawkins, 2000: 445）。

參、高校擴權政策的脈絡分析

擴權政策的既定目標與實施效果之間的差距，從一個角度反映出當前中國大陸政府、市場以及教育界之間關係的複雜性。反之，欲明瞭該政策何以產生，其落實何以艱難，也有賴於對其所處的脈絡情境作出進一步的探究。

所謂「脈絡」（context），即指事物存在於其中的環境或運作的背景。作爲一種社會現象，教育自然無法掙脫市場、國家和社會等力量的影響，後者分別從各自的角度出發，對教育施加不同的作用力，如市場可能更多地關注勞動力的訓練，國家更關心忠誠、服從、奉獻等精神的培育，而社會則強調積極公民的培養和個性的發展。因此，任何國家教育目標和教育政策在不同的歷史時期發生移位和變化的根本原因就是上述三股不同的動力相互制衡的結果。三者之

關係也就構成了教育政策分析的脈絡基礎 (Peschar, et al., 2000: 6)。與此觀點類似, Clark (1983) 和 Williams (1995) 也根據國家權力、市場權力和學術權力所形成的權力架構, 建立了分析高等教育政策發展的基本理論框架。本文即循此思路, 嘗試將中國大陸高校的擴權政策放在三者組成的關係脈絡裏進行考察。

一、市場對高校擴權政策的影響

文革之後, 中國大陸將工作重點轉到經濟上來, 並於 1979 年從農村經濟改革開始, 拉開了創建市場經濟的序幕。1982 年中共十二大提出了「計畫經濟為主、市場調節為輔」的改革思路。1984 年正式通過《中共中央關於經濟體制改革的決定》, 全面開啓城市的經濟改革。1987 年中共十三大提出, 社會主義有計畫的商品經濟應該是計畫與市場內在統一的體制。1992 年 10 月中共十四大正式提出「社會主義市場經濟理論」, 1993 年中共第十四屆三中全會又通過《中共中央關於建立社會主義市場體制若干問題的決定》, 開始確立市場經濟體制, 建立相應的企業制度。1997 年中共十五大將解決國營企業這個老問題提到議程, 進一步完善社會主義市場經濟的所有制基礎。整個改革進程曲折起伏, 但建立市場經濟成爲中國大陸經濟改革堅定不移的目標和方向, 改革與發展始終佔據大陸政策話語的主流地位。

經濟改革的背景決定著 90 年代中國大陸社會變遷發展的路向和動力, 同時也是人們分析高等教育擴權改革時最受關注的因素 (Hayhoe, 1991; Orleans, 1987; Pepper, 1990)。正是經濟體制的改革導致了大陸的高等教育體制改革, 市場成爲推動高校擴權的真正力量。這股力量首先對高校畢業生分配機制產生衝擊, 並進而影響到招生體制。

具體來說, 隨著宏觀經濟體制的開放, 重工業部門日漸萎縮, 輕工業部門以及各種非國有部門獲得了迅速發展, 它們對高等教育人才的需求日殷。在這裡, 高等教育分配的舊體制與經濟發展的新需求之間產生了一系列矛盾, 如企業等用人單位要求用人自主, 而國家實行畢業生指令性計畫分配; 企業需求多樣化的人才, 而高校畢業生主要是工程技術人員等。於是出現了企業一方面求賢若渴, 另一方面又抵制國家分配的人才這種怪現象。同時, 畢業生也對統一分配方案不滿意, 他們消極對待分配的工作, 而更希望通過非分配途徑獲得自己滿意的工作。正是這些衝擊迫切要求打破統一的、僵化的高校畢業生計畫分配體制。

在招生體制方面，首先，隨著收入水平的提高和生活的改善，人們對高等教育的需求越來越高，但招收名額的限制使得這部分需求無法得到滿足；其次，國家經濟建設需要大量高等人才的形勢，促使開放之後大陸高校數目和學生人數以倍數增長（程介明，1992：209；Zhao, 1998），從而迫使國家放棄包攬一切的企圖，嘗試多方面吸取資金以滿足高等教育擴展之需；再次，企業不能從計畫分配體制中得到所需人才，所以傾向於通過與學校直接協商來達到目的。所有這些都對高校統一的招生制度提出挑戰。

與招生、分配制度遇到的衝擊一致，為解決高校中「過分專業化」的傾向，而產生了改變課程設置，尤其是設置更多的選修課的需求。同時，為培養經濟發展需要的具有獨立生活和思考能力的人才，也要求學校改變那種生吞活剝而又刻板的教學方式（Orleans, 1987: 194-197）。

毫無疑問，1985年的《決定》完全是為了解決上述矛盾或衝突而制訂的，就高等教育層面而言，其政策核心就是擴大高校在招生、分配、課程和教學以及高校財政等方面的自主權（Hayhoe, 1991）。進入90年代以後，經濟改革的步伐邁得更大，高校需求的辦學自主權也更多，1993年的《綱要》可視為《決定》精神的繼續深化。誠如龔鵬程（1997：282）指出，上述政策的制訂不是中央當局為發展教育事業而提出的，而是「整個社會快速變動之際，教育體制無法配合社會人力供需之要求，故必須改變招生、分配方式；無法提供社會所需要的知識與技術，故必須調整教學內容與教學方式」。

二、教育界、學術界對高校擴權政策的作用

自改革開放以來，中國大陸被嚴重壓抑的社會出現了轉機，開始恢復了部分活力。大致來說，其發展分為三個步驟：第一步是從政治恐怖中開脫，回到文革前的狀態；第二步是社會逐漸擁有一定程度的自主「空間」，主要體現在經濟方面；第三步是逐步和國際社會接軌，使其社會的內涵增添了新的內容，也使其國家與社會之關係發生了變化（李凡，1998）。

文革結束之初，中共黨內「左」的勢力很大，1978年5月以《光明日報》發表「實踐是檢驗真理的唯一標準」為契機，在全國範圍內引起了一場關於真理標準的討論（沈寶祥，1997），但教育部門對此反應相當遲鈍，以至引起廣大教育工作者的不滿（張俊洪，1999）。12月召開的中共中央十一屆三中全會拉

開了政治思想解放的序幕，使中共主流思想從個人崇拜和「兩個凡是」³禁錮中解放出來，鄧小平理論的領導地位得以奠定（龔育之，1999）。該場運動關注的核心問題是體制內部的變革，在此，理論界與權力中心、主流意識型態靠得很近，分別代表不同的政治勢力對主流話語霸權的爭奪。

隨著 80 年代中期理論界出現文化熱，知識分子開始對中國文化進行反思與檢討，在這場嚴肅的學術討論中，知識分子逐漸認識到從前過分依附於政治權力和政治意識型態，導致他們獨立人格和自由思想的喪失，並由此催生了中國大陸的新啓蒙運動，體現出知識分子逐步從體制中心向體制邊緣發展、向民間發展，開始建構起一個民間的思想界的過程。這一空間雖然從發生學上與國家建制存在著千絲萬縷的聯繫，但確實是朝著 Habermas 所說的公共領域的方向發展（許紀霖，1999）。

80 年代相對寬鬆的政治氣氛，為知識分子提供了自由發表意見的土壤，各種民間性質的團體如雨後春筍般湧現，其中不乏以關注教育發展為主題的教育團體，如中國教育學會、中國高等教育學會、中國陶行知研究會等全國性民間組織。這些組織或通過召開學術研討會，或通過出版學術期刊，或通過參加各級人代會和政協代表會議等形式，針對教育弊端提出各項改革建議，其中部分意見可能最終轉化為政府政策。當然，因有前車之鑑，相當甚至是絕大部分知識分子難以忘卻歷次政治運動在其心中留下的痛苦記憶，故毫不奇怪地選取了明哲保身的立場，他們或者實質性地成為政府的喉舌，或者潛意識地無條件地忠誠於當局，依從於主導意識型態。所以，即便國家對知識分子言論的控制有了相當的鬆動，但欲在教育領域中找尋一個明晰的公共空間仍屬為難。不過，要求「政事分開」、「擴大高校辦學自主權」的呼聲仍時有所聞。

早在改革開放之初，這種聲音便從學術界傳出。當時高等教育界急欲大展身手，渴望充分挖掘潛力以為社會多培養急需人才，因此極為不滿嚴重束縛其活動能力的高等教育管理體制。1979 年 12 月 6 日，《人民日報》發表了上海四所大學校長聯名發出的《給高等學校一點自主權》的呼籲，報紙為此加了編者按，指出：學校（包括大專院校和中小學）應不應該有點自主權，應該有哪些自主權，教育體制如何改革才能更好地適應工作重點的轉移，這是很值得探討

³ 「兩個凡是」是指 1977 年 2 月 7 日《人民日報》、《紅旗》雜誌、《解放軍報》社論《學好文件抓好綱》中提出的「凡是毛主席作出的決策，我們都堅決維護，凡是毛主席的指示，我們都始終不渝地遵循」。

的問題。這呼籲雖然在當時並未產生任何效果，但卻被認為是 1979 年教育界發生的「最有意義的一件事」（張俊洪，1999：226）。

政治環境的相對寬鬆，使民主化不僅停留在學者的口頭，而且部分地落實在政治實踐中，尤其是縣級人大代表選舉制度的變化，大大促進了高校師生在校園裏的參政意識，從而產生出要求高等教育進行體制改革的民間觀點（Hayhoe, 1991: 112-113）。

進入 90 年代，整個政治社會氣氛趨向於重新集權，知識分子熱心倡建的公民社會似乎並未如期實現（姚榮偉，1999），知識分子的興趣紛紛從思想啓蒙轉向學術研究，重新回到並日漸依賴於國家建制，80 年代出現的獨立意識發生了改變（許紀霖，1999）。教育領域也不能例外，甚至更趨保守，一度出現的教育分權趨勢幾被遏止，擴大高校辦學自主權的政策出現停滯和搖擺不定的形勢，教育界關於擴權的呼籲並沒有產生預期的結果（Hawkins, 2000）。

三、國家對高校擴權政策的反應

1978 年之後，中國大陸的政治實體之本質處於迅速演變之中，學術界提出數目眾多的概念試圖對其加以概括（王耀宗，2000），雖一時難有主導性典範出現，但在認為中國大陸已經從毛澤東時代的意識型態或革命政權演變成爲後毛時代的「威權主義」政體這一點上，還是基本達成了共識。

在這樣一種政治體制下，國家的角色也正在發生著微妙的變化，過去那種對社會高度滲透並與之合而爲一的全能主義國家失去了存在的基礎和條件，具有相對自主性的社會和市場開始浮現，並對中國大陸的經濟發展和社會運作發生影響，但奇怪的是，這些新生力量並沒有，似乎也不能對大陸的政治體制改革產生作用（姚榮偉，1999）。就行政體制改革而言，雖然以漸進的方式獲得了一定的成效（毛壽龍、李梅、陳幽泓，1998；傅小隨，1999），但相對於經濟改革的步伐仍顯得落後：一方面精簡政府機構和人員作爲改革的一項重要目標，始終脫離不了精簡—膨脹—再精簡—再膨脹的怪圈；另一方面，關於政企分開、政事分開，轉換政府職能也一直作爲改革的重點而屢屢提上議事日程，而效果則難臻於理想。事實上，政府介入市場的程度和範圍並未隨改革的深入而得到遏止，相反體現出「政府行爲市場化、企業化」的特徵（中國戰略與管理研究會社會結構轉型課題組【簡稱轉型課題組】，1998）。也就是說，在現實的中國大陸，國家的力量從根本上依然主導著市場機制的運作，無論企業還是事業單

位都明顯欠缺作為「獨立法人」所應該具備的自主權。

具體到高等教育擴權改革政策的制訂和執行，依然可見國家力量對高等教育領域無所不在的滲透。在這樣一種權力格局下面，大學所能獲得的自主權必然有限，而且那些權力的獲取也不可能一帆風順，而需要經過國家的篩選與合法化的過程。

前已論及，為滿足經濟發展的需要，就要求政府保證高等教育的運作經費，而政府對此已經有心無力（陳承德、馬中方、黃良漢，1989），最終使得教師的待遇和社會地位一落千丈。為了生存，大陸的高校紛紛採用「業餘創收」的策略（Kwong, 1996: 85-194）。這一做法起始受到政策的限制，但隨著經濟矛盾日趨尖銳，業餘創收已勢不可擋。1986年以來，教育主管部門只得放開政策，變限制為支持和提倡，體現出政府推行教育改革時的被動心態。

同時，上述政策的形成與實施過程也表現出一個由「非法」到「合法」的過程，即國家對其從「不認可」到「認可」的過程。當然，並非所有的「非法」措施都有「合法」的可能，而且此「合法化」過程常常以改革者的犧牲和損失為代價（劉道玉，1995）。

另一方面，政府自身在教育改革中的心態也是充滿矛盾的。無論是1985年的《決定》，還是1993年的《綱要》，其提出的改革措施在本質上是一脈相承的，均是「針對過去教育自主之權為國家所奪而做的撥亂反正工作，旨在解除國家對教育的宰制監管，以使教育工作回歸於其自身」（龔鵬程，1997：285）。如《綱要》中明確提出「充分發揮各地區的積極性」、「改革原有國家包辦的單一體制和模式」、「改革原有國家集中計畫和政府直接管理的辦學體制」等。

對於這樣一種要求集權政府放權的訴求，中央政府通常有兩種應對策略：一是通過國家機器的言論建制，將此變革「解釋」成為由當局策畫和主導，亦即上文所指的將有關「非法」的改革論述改變為「合法」的政策；二是堅決制止事態的繼續發展，繼續強化、貫徹國家意志。這種弔詭同樣也體現在大陸高等教育的部門法中，如《高等教育法》雖然體現出國家對學術自由的一定程度的認同，但幾乎所有的「教育分權」都有一定的具約束和限制作用的附加條件，從而使得學術自主的幅度「異常有限」、學校行政只能在黨委畫定的範圍內「自主」、學校評聘教師必須注重其思想政治表現、各高校培養的畢業生依然突出意識型態化的統一的目標等（范利民，1999）。

四、「國家—社會—市場」關係之本質及其對高校擴權政策的交互影響

在中國大陸，1949年後建立的社會體制事實上是蘇聯社會模式的移位。從建國之初到1978年實行改革開放之前，與生產資料公有制的經濟結構相適應，大陸的國家與社會的關係出現了一種新的局面，即社會自治程度逐步減弱，最終被全部取消，而由國家體制全面控制。結果導致國家對社會經濟、政治和文化的控制和滲透能力達到了大陸有史以來的最強程度，從而形成了所謂「全能主義國家」或「總體性社會」(李凡, 1998; 姚榮偉, 1999; 轉型課題組, 1998)。

這種社會體制中的國家、市場與社會之間的關係可以表述為：國家對社會高度滲透；社會空間萎縮乃至消失；市場趨近於無。如果將包括教育在內的傳統的事業管理體制放在上述脈絡中考察，便會發現其基本模式具有以下鮮明特徵：國家統包供給，統一所有，統一經營，統一管理，國家同時承擔各項「事業」的所有者、經營者、管理者等多重職能和角色(黃恆學, 2000)。就高等教育而言，市場原則對高校運作發揮的作用微乎其微；包含學術界在內的公共領域趨同於「國家」的聲音，缺乏對教育本質等原則問題的客觀立場(Williams, et al., 1997)。簡言之，此期中國大陸的高校完全淪為國家行政機關的附庸，沒有絲毫的自主性可言。

中國大陸正是在上述國家完全控制社會，市場角色缺失的前提下，拉開了改革開放的序幕，進行了以市場化為導向的經濟體制改革。與之相伴而來，社會領域也出現了「市民社會」的重大變革(李凡, 1998)。顯而易見，在當前的中國大陸，國家、市場和社會三者之間的關係較之從前發生了很大的變化：市場和社會從國家控制下相對分離出來，三者相互作用，形成一個充滿張力的脈絡空間。而這也是本文理論架構賴以存在的現實基礎。但這並不是說，中國大陸的政治、經濟和社會結構已完全趨同於英美模式，「社會」和「市場」可以對「國家」產生強有力的制衡作用，事實上，三者之間關係複雜，「國家」的力量依然在很大程度上支配著「市場」的運作和「社會」的發展。

就國家對「市場」的干預而言，雖然中國大陸經濟體制改革的發展來自體制外的力量(指農村)，但當改革逐步進入體制內階段時，其主導力量就集中到國家身上，從而形成資源配置中國家對市場的功能替代(姚榮偉, 1999)，因此，雖然計畫經濟在中國大陸已經瓦解，但真正的市場機制並未建立起來，發揮主

導作用的其實是一種半市場交換、半「隨意化」行政性干預的「雙軌制」(程曉農, 2001)。從中央政權到鄉政權的、過去行使集權式管理的黨政部門和壟斷性國有機構的組織架構並未解體, 只是作了某些合併, 或更換名稱, 實質上仍然隨時插手日常經濟活動, 出現了政府行為的經濟化和企業化, 或曰「權力的市場化」現象(何清漣, 1998)。就教育領域而言, 關於高等教育如何適應市場經濟發展的需要一直是最受關注的研究課題之一, 90年代學術界關於教育「商品化」、「市場化」和「產業化」的爭論此起彼伏, 要求建立人才市場、技術市場和資金市場的訴求也屢屢見諸於報導, 然而在教育市場化的過程中, 市場機制並不能自由地、充分地發揮調節作用, 行政主導現象依然非常突出。例如1998年開始的連續幾年的高校擴招, 其表面上似乎是將高等教育直接納入市場, 希望通過擴大高校招生以刺激消費、拉動內部需求, 促進經濟發展。但具體的措施卻仍然是通過制訂國家招生計畫, 並以政府的行政力量強制性推行。

就國家與學術界的關係而言, 不僅高校本身應當主動充任社會利益的發言人, 而且各種民間性質的學術團體也應該有利於公共領域的開創和發展。然事與願違, 由於國家對學術界長期以來的強力控制和操縱, 高校知識分子患上了可怕的「失語症」或「功能喪失症」, 獨立自主的意識和「為民請命」的精神正在相當比例的知識分子身上喪失, 一個很明顯的現象就是教育理論研究人員和教育實踐工作者對於國家頒布的各项教育政策的態度是保守的、沉默的和不加批判的(潘藝林, 2000)。在這種學風籠罩下, 即使政府的職能發生了一些變化, 願意騰出空間讓大學面向社會自主辦學, 但「長期習慣於吃大鍋飯的大學, 在高樓深院中的大學, 在書齋中很少接觸社會的大學, 不習慣於、不適應於這種轉軌, 缺乏自主辦學、自我發展、自我約束的能力」(楊德廣, 1999: 331)。有的學校甚至濫用國家賦予的權力, 從而迫使國家不敢繼續放權, 甚至將一些曾經下放的權力重新收回, 如2001年取消原來部分高校擁有的招生計畫2%的調節指標, 以及調整高校招收保送生的有關政策便是典型的例證(儲召生, 2001)。而情況更糟的是, 政府並沒有真正放開政策, 那些崇尚真理、追求學術自由的知識分子常常遭到無端的騷擾(朱九思, 1999), 對學校的管理仍實施計畫經濟體制下的舊有模式, 表現為「既不管又在管, 既要放又不放, 既不增加投入又不放寬政策, (結果使得)學校有潛力發揮不出來」(楊德廣, 1999: 331-332)。

由此可見, 在現實的、處於轉型期的中國大陸, 國家、市場和社會之間的關係的確發生了變化, 「社會國家化」、「市場缺失」的現象已經得到根本的改觀,

但它們還沒有能夠完全掙脫國家的束縛和控制。高校的擴權問題之所以呈現前述狀況，正是這種社會脈絡下的必然結果。

肆、結語

自實行改革開放以來，中國大陸的社會體制發生了有目共睹的變化，全能主義國家不復存在，市場機制和「市民社會」得到一定程度的發展。正是在這樣的歷史脈絡中，中國大陸的高等教育事業經歷了一系列變革，其核心之一就是擴大高校的辦學自主權。

客觀而言，擴權政策的確擊中了中國大陸高校管理體制弊端的要害，因為只有讓大學自主辦學，才能充分發揮其潛力和積極性，才能進一步談「學術自由」和「追求真理」等「大學的靈魂」問題（朱九思，1999：442）。因此，如果從政府歷年來頒布的有關教育政策文件和法律來看，「高校擴權」這一議題的確得到了相當的關注。

但從政策的貫徹層面來看，結果並不盡如人意。通過從教學組織、人事管理、規畫與結構以及資源配置等四個層面的分析，我們承認中國大陸的高校已具有了一定程度的辦學自主權，但遠未達到「獨立法人」的地位。如果仔細分析改革開放之初乃至之前有關高校辦學的政策規定，我們會發現政府在這個問題上的進展並不大。如 1980 年時任教育部長的蔣南翔在教育部工作座談會的總結報告中就明確地指出，學校「可以提出試辦其他新專業」，可以「結合學校特點，制訂適合學校情況的教學計畫和教學大綱」，「允許並鼓勵學校自編教材」，「學校可以採用自己認為合適的教學組織形式和其他教學方式，如實行學分制，開選修課等。學校之間可以自行結合，組織協作」，學校可以「制訂學生管理細則，決定有關學生升留級、跳級、提前畢業，以及記過、勸退以至開除等事宜」。而這些規定甚至早在 1956 年以來便是如此（蔣南翔，1998：1021）。

那麼，為什麼中國大陸高校擴權的進展如此緩慢呢？

本文通過對擴權政策發展脈絡—國家、社會和市場之間的關係—的剖析，認為大陸高校一直沒有獲得真正的辦學自主權的根本原因在於國家仍未退卻，市場和社會只是在國家規限的範圍內發生作用和影響。

具體來說，中國大陸高等教育擴權改革的主要動力來自市場，可以說 1978 年以來的市場取向的經濟改革帶動了整個社會的變化，但耐人尋味的是，其實

施的措施又通常是行政主導的；公共領域因為受制於政府，發出的聲音本已有限，加之從前國家全面滲透社會時在知識分子心目中留下的印記過於殘酷，致使教育理論界在諸如辦學自主、學術自由等關涉自身與國家關係的較敏感問題上更多地採取沉默、忍耐的態度；而國家仍然是包括高校在內的所有事業單位的最主要的依附對象，換言之，國家集高校的舉辦者、管理者和辦學者三種身份於一身的狀況並未根本改善。相對來說，國家更關注自己的意識型態能否有效貫徹在高校教育實踐中，是否有能力將高校的各種活動放在自己監控的範圍之內，至於真正涉及放權、辦學自主等重大原則性問題則表現得小心翼翼、瞻前顧後。因此，當由於市場等外在的力量導致學校突破國家政策的限制，自主作出一些改革時，政府要麼堅決取締學校的有關行為和措施，要麼有限度地將之「合法化」，這也是為什麼「擴權」無法徹底的根本原因。

筆者（盧乃桂、操太聖，2003）在另一篇即將發表的文章中也談到，大陸進行高等教育管理體制改革的嘗試，均需符合當前中共進行公共事業體制改革的兩個基本前提，其一是要適應社會主義市場經濟體制改革的需要（所以要將市場機制引進高等教育領域），其二是維持政治穩定（所以依然主導高等教育的發展）。這就決定了在中國大陸出現的高等教育市場化與西方國家出現的類似現象之間存在著本質的區別，後者崇尚新自由主義的政治哲學，強調市場進入的同時，伴隨著國家的退出，而在中國大陸，市場只不過是國家可資利用的一種比較有效的管理工具，市場化的結果並不意味著政府管理哲學的根本改變。

是故，高校辦學自主權問題的解決不是一件孤立的事件，而是與大陸公共行政和管理體制的改變息息相關的。如果沒有公共行政範式的轉移，高校也就不可能走向真正的自主。

參考文獻

- 中國戰略與管理研究會社會結構轉型課題組（1998）。中國社會結構轉型的中近期趨勢與潛在危機。《戰略與管理》，5，1-17。
- 王偉廉（1999）。中國高校課程體系改造的歷史、現狀及展望。載於陳學飛（主編），《中國高等教育研究 50 年（1949—1999）》。北京：教育科學。
- 王耀宗（2000）。從政治改革到行政改革：中國政治體制改革的宏觀分析。載於王耀宗（主編），《神州五十年：香港的視野》。香港：牛津大學。

- 毛壽龍、李梅、陳幽泓 (1998)。西方政府的治道變革。北京：中國人民大學出版社。
- 朱九思 (2000)。大學生命的真諦。載於汪永銓 (主編)，**面向 21 世紀我的教育觀：高等教育卷**。廣州：廣東教育。
- 李凡 (1998)。靜悄悄的革命：中國當代市民社會。Ont., Canada：明鏡。
- 李新柳 (1999)。高教問題探究。廣州：廣東高等教育出版社。
- 何東昌 (主編) (1996)。當代中國教育 (上)。北京：當代中國。
- 何清漣 (1998)。現代化的陷阱：當代中國的經濟社會問題。北京：今日中國。
- 沈寶祥 (1997)。真理標準問題討論始末。北京：中國青年。
- 林正范、吳躍文 (1999)。論高校辦學自主權的含義、依據與範疇。載於陳學飛 (主編)，**中國高等教育研究 50 年 (1949—1999)**。北京：教育科學。
- 范利民 (1999)。中共《高等教育法》之研析。**中國大陸研究**，42 (2)，19-28。
- 郝克明 (主編) (1998)。中國教育體制改革 20 年。鄭州：中州古籍。
- 姚榮偉 (1999)。國家的體制革新：當代中國現代化的困境及突破點。**戰略與管理**，6，91-95。
- 華中理工大學高教所課題組 (1999)。關於重點高等學校辦學自主權的調查。**高等教育研究**，20 (5)，29-31。
- 教育部研究室 (1999)。中華人民共和國現行高等教育法規彙編 (上、下卷)。北京：人民教育。
- 陳承德、馬中方、黃良漢 (1989)。中國高等教育的出路在於加入經濟運行。**教育研究**，8，65—70。
- 許紀霖 (1999)。另一種啟蒙。廣州：花城。
- 張俊洪 (1999)。回顧與檢討：新中國四次教育改革論綱。長沙：湖南教育。
- 張應強 (2002)。體制創新與建設高水平民辦大學。**高等教育研究**，23，28-31。
- 黃恆學 (2000)。中國事業管理體制改革若干理論問題研究。載於王浦劬、徐湘林 (主編)，**經濟轉型中的政府作用** (頁 213-236)。北京：新華。
- 傅小隨 (1999)。中國行政體制改革的制度分析。北京：國家行政學院出版社。
- 程介明 (1992)。中國教育改革。香港：商務。
- 程曉農 (2001)。全面制度創新 適應經濟全球化：二十一世紀中國面臨的挑戰。**開放時代**，1，5-16。
- 楊景堯 (1995)。中國大陸文化大革命後之高等教育改革。高雄：麗文。
-

- 楊德廣 (2000)。改制是高等教育走出困境的出路。載於汪永銓 (主編)，**面向 21 世紀我的教育觀：高等教育卷**。廣州：廣東教育。
- 蔣南翔 (1998)。蔣南翔文集 (下卷)。北京：清華大學。
- 劉道玉 (1995)。人生六十始。**華夏文摘 (增刊)**，63。取自 <http://www.cnd.org/HXWZ/ZK95/zk63.hz8.html>
- 潘懋元、鄔大光 (2001)。世紀之交中國高等教育辦學模式的變化與走向。**教育研究**，3，3-7。
- 潘藝林 (2000)。論批判精神對教育研究的重要意義。**清華大學教育研究**，3，43-44。
- 盧乃桂、操太聖 (2003)。中國改革情境中的全球化：中國高等教育市場化現象透析。**北京大學教育評論**，1 (創刊號待發)。
- 儲召生 (2001，5 月 14 日)。「高招」必須公平。**中國教育報**。
- 譚天健 (1999)。高等學校人事管理制度改革淺議。載於陳學飛 (主編)，**中國高等教育研究 50 年 (1949—1999)**。北京：教育科學。
- 蘇紹智、麥康勉、蕭小明 (1992)。中國的公民社會的發展趨勢。載於周雪光 (主編)，**當代中國的國家與社會關係**。台北：桂冠。
- 龔育之 (1999，4 月 19 日)。紀念「五四」的歷史回顧和當代意義。**光明日報**。
- 龔鵬程 (1997)。龔鵬程縱橫談：**當代文化省思**。台北：幼獅。
- Bray, M. (1999). Control of Education: Issues and tensions in centralization and decentralization. In R. F. Arnove & C. A. Torres (Eds.), *Comparative Education: The dialectic of the global and the local* (pp.207-232). Lanham: Rowman & Littlefield .
- Burki, S. J., Perry, G. E. ,& Dillinger, W. R. (1999). *Beyond the center: Decentralizing the state*. Washington: the World Bank.
- Chapman, D. W. (1998). The management and administration of education across Asia: Changing challenges. *International Journal of Educational Research*, 29, 603-626.
- Cheng, K. M. (1997). The meaning of decentralization: Looking at the case of China. In W. K. Cummings & N. F. McGinn (Eds.), *International handbook of education and development: Preparing schools, students and nations for the twenty-first century* (pp.393-403). Oxford & New York: Elsevier Science.

- Clark, B. R. (1983). *The higher education system, academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Hawkins, J. N. (2000). Centralization, decentralization, recentralization: Educational reform in China. *Journal of Educational Administration*, 38(5), 442-455.
- Hayhoe, R. (1991). The tapestry of Chinese higher education. In T. Epstein (Ed.), *Chinese education: Problems, policies, and prospects* (pp.109-144). New York & London: Garland .
- Kwong, J.(1996). The new educational mandate in China: Running schools running businesses. *International Journal of Educational Development*, 16(2), 185-194.
- Law, W. W. (1995). The role of the state in higher education reform: Mainland China and Taiwan. *Comparative Education Review*, 39(3), 322-355.
- Lo, L. N. (1989). The irony of reform in higher education in Mainland China. *Issues & Studies*, 25(11), 12-54.
- Lo, L. N. (1991). State patronage of intellectuals in Chinese higher education. *Comparative Education Review*, 35(4), 690-720.
- Mok, K. H. (1997). Retreat of the state: Marketization of education in the Pearl River Delta. *Comparative Education Review*, 41(3), 260-276.
- Mok, K. H. ,& Wat, K. Y. (1998). Merging of the public and private boundary: Education and the market place in China. *International Journal of Educational Development*, 18(3), 255-267.
- Mok, K. H. (2000). Marketizing higher education in post-Mao China. *International Journal of Educational Development*, 20, 109-126.
- Orleans, L. A. (1987). Soviet influence on China's higher education. In R. Hayhoe & M. Bastid (Eds.), *China's education and the industrialized world: Studies in cultural transfer* (pp.184-198). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Pepper, S. (1990). *China's education reform in the 1980s: Policies, issues and historical perspectives*. Berkeley: University of California.
- Peschar, J. L. (2000). Central issues and changing perspectives in European comparative education. In J. L. Peschar (Eds.), *Education contested: Changing relations between state, market and civil society in modern European education* (pp.1-12). Lisse, The Netherlands: Swets & Zeitlinger.
-

Williams, G. (1995). The "marketization" of higher education: Reforms and potential reforms in higher education finance. In D. D. Dill & B. Sporn (Eds.), *Emerging patterns of social demand and university reform: Through a glass darkly* (pp.170-193). Oxford: Pergamon.

Williams, G., Liu, S. S. ,& Shi, Q. H. (1997). Marketization of higher education in the People's Republic of China. *Higher Education Policy*, 10(2), 151-157.

Zhao, F. (1998). A remarkable move of restructuring: Chinese higher education. *Education Policy Analysis Archives*, 6(5). From <http://olam.ed.asu.edu/epaa/v6n5.html>