

管窥高等教育现代化的制度逻辑

——兼论重庆市高等教育布局结构调整问题

刘耀

[摘要] 高等教育现代化是涉及政治、经济和文化领域的一个关系全社会、整系统的过程。用制度分析高等教育现代化的制度逻辑，搭建一个政治赋权、经济驱动、文化建构的高等教育现代化理想模型。用此理想模型考察重庆高等教育布局结构现状，发现重庆在经济、政治、文化领域对其高等教育布局结构在驱动、赋权与建构中的支持与阻力，提出推动高等教育现代化的对策，即强化政治赋权的科学性、提升利益驱动的及时性和注重观念建构的持久性。

[关键词] 高等教育现代化；高等教育布局结构；制度逻辑

一、高等教育现代化及其布局结构的制度分析

高等教育现代化的实现意味着高等教育在促进社会进步、经济发展和人的全面发展等方面发挥了其应有作用。因此，高等教育现代化是涉及社会政治、经济、文化、历史等多因素的综合产物，是使高等教育事业成为一个内部结构完善、外部体系协调、可持续发展的系统的过程。在实现这一举措中，政治、经济和文化的需要是高等教育发展的最根本制度逻辑；而高等教育与社会发展的不同步又决定了内外体系之间固有的阻力与障碍，需要一个贯穿各个领域的分析工具直陈利弊。20世纪90年代以来，新制度主义分析范式已成为超越单一学科，遍及经济学、政治学、社会学乃至整个社会科学的分析路径。制度分析代表一种经验研究方法，它像关注个体行为一样关注社会政治生活的制度基础，强调制度因素的解释性权力。高等教育现代化作为社会系统现代化的一部分，运用这一分析范式可将高等教育纳入社会发展的全系统，考察其现代化进程中的政治、经济、文化等制度元素，以及这些元素如何通过赋权、驱动与建构，促成一种新的适应社会现代化发展的高等教育现代化体系。

据此，我们可以以高等教育布局结构在现代化进程中的发展变化为研究对象，

审视各个制度元素在其间的支持与阻力，管窥其中高等教育现代化制度逻辑，并遵此逻辑搭建一个高等教育现代化的理想模型。因为高等教育布局结构的相对稳定性，它能集中反映高等教育与各个领域之间互动的过程和结果。正如美国管理学家弗里蒙特·E·卡斯特等所指出的那样：“任何组织为了满意地完成其职能，必须保持足够的稳定性，但不能使其变得停顿、过于保守或者忘却了适应变化着的条件的必要性……稳定性和适应性对于生存和发展同样是必不可少的。”高等教育现代化与其布局结构之间相互作用、相互表征，两者互相作用的结果是：一个运转良好的高等教育布局结构充分发挥高等教育在社会现代化中不可替代的先导作用和支撑作用。用制度分析在理论上建构一个高等教育现代化理想模型，然后选取一个地区高等教育布局结构的相关数据，从地域结构、专业结构、办学性质和层次结构四个方面考察高等教育现代化的动力与阻力，验证理想模型中的各种制度元素的作用，归纳出制度逻辑在高等教育现代化中的重要意义，有利于加快高等教育现代化进程。

二、高等教育现代化理想模型的构建

在制度分析中，“现代经济和政治体系中的主要行为者是各种正式组织，其中法律制度和官僚机构是当代社会的支配性角色”。为了实现高等教育现代化，政府、企业、社会组织及其他与高校相关的社会部门等作为社会生活中的制度安排，相互构成政治经济制度、文化教育传统、思想观念及各类组织，通过塑造人的行为动机和偏好方面发挥作用。意即各个领域的制度体系是敦促高等教育现代化的内在驱动力，这种驱动力即“制度逻辑”。在高等教育现代化进程中，高等教育事业以及各高校面对的是一个广义“制度”体系，包括规制性力量、规范性约束以及观念认知框架，这些因素成为高等教育现代化的制度逻辑。

在政治领域，制度表现为一种规制性力量。“规制”是覆盖不同领域并具有不同程度效力的协定，是一系列明确或隐含的原则、模式、规则与决策程序，行动者的期望由此在特定领域内融合。政治力量通过赋予高校、各教育主管部门、企业等组织以权力，实现全社会现代化的政治目标。这些权力以不同程度加载于行政命令、政策文件或法律效应中实施。一旦权力被赋予到各类组织，便能在短时间内集合利益相关者的注意力和执行力，并形成趋于一致的选择和期望。政治赋权是高等教育

事业实现现代化进程的首要动力，这里的“权”既包括赋予高校和相关部门实施现代化的权力/权利，也蕴含赋予各类组织行动的合法性。

在经济领域，制度表现为资本形式，是一种具备约束性的规范，用以减少行动者行为的不确定性。由于政治是经济的集中反映，政治赋权也不能不以实现现代化的经济利益为导向；同政治需求相比，经济驱动是最为直接的利益指向。经济利益使制度规范作为资本，支持人与人之间的信用和信任，保障组织与个人在支持私人的短期收益中不受损失并能有所增益。于是政治赋权用强制性的力量“命令”高等教育进行现代化变革，经济领域则通过规范性约束“诱使”各个高校展开实际行动。此时，制度这种资本是受利益驱动的一种共同遵循的规范——高校只有紧跟现代化进程的步伐，才能找到存在的合法性和发展空间，并借由这一规范使各方受益。所以政治赋权是中国高等教育现代化的原始初动力，而经济利益是满足高等教育自身发展的直接驱动力。

高等学校作为文化领域的组织，它的内在发展逻辑显然不止于政治和经济的需求，还要符合文化领域的规律，这些规律体现在行动者根深蒂固的观念中。制度分析中，文化也是制度，观念是这种制度的表现形式，它是影响政策发展和制度选择的决定性变量，是“政治合作的资源、政策行为合法化的手段、政策选择结构的认知框架、政策工具和制度变迁的催化剂”。高等教育现代化最重要的是改变人们的思维习惯，因为制度不仅包括正式的规则、程序或规范，还包括符号系统、认知规定和道德模板。行动者对高等教育现代化概念的理解，是高校组织所拥有的共同价值观和态度，它为组织内的行动者提供模板，提供一个“意义框架”指导行动者行为。在这个框架下的行动者不仅获得实施现代化的合法性，还会主动寻求与之相匹配的行为方式支撑这一进程，并否定、排斥非现代化的事物——这是“支撑”高等教育现代化发展的持久后续力。

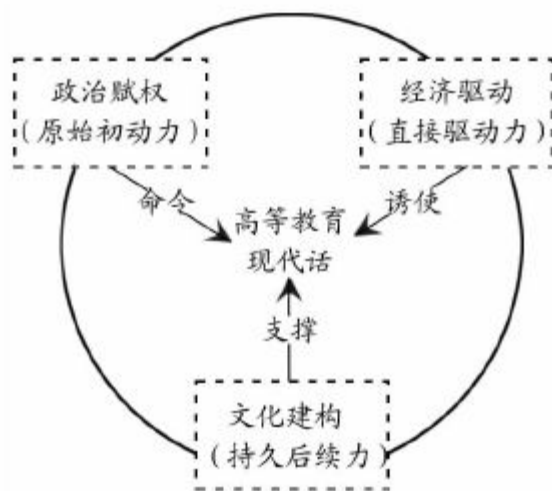


图 1 高等教育现代化理想模型

通过制度分析对高等教育现代化在政治、经济和文化等制度元素的考察，可以看到，高等教育现代化的最理想制度模型，便是政治赋权“命令”各类组织展开行动、经济利益“诱使”高校主动完成现代化、现代化高等教育观念建构“支撑”这一进程长久进行。遵循这种制度逻辑搭建的理想模型如图 1。

图 1 所示的圆象征一个理想的高等教育现代化系统，这个系统的运行需要来自政治、经济和文化等领域的支持。其中，政治通过赋权，以行政命令、政策文本、法律条款等规制力量作用于系统，成为高等教育现代化的原始初动力；经济领域将高等教育视为一种资本，通过利益驱动、效益激励、质量监控等方式诱使系统向利益最大化的方向发展，是高等教育现代化的直接驱动力。这两个领域作用得以发挥的前提是尊重文化领域的组织发展规律，在高等教育体系内外建构现代化的观念体系，确保其间的行动者能根据“现代化”意义框架行动，使体系在“后续持久力”的支撑下健康持久地运转。模型包括来自政治、经济和文化领域对高等教育现代化的期待和支持，且需要通过事实数据资料予以验证。

三、重庆高等教育现代化进程的动力与阻力

为了对理想模型进行实证，研究选取重庆高等教育布局结构的相关数据。数据来源主要是纵向考察 1997 年重庆直辖以来官方公布的资料，以及某一时期重庆教科

院高教所通过电话、问卷等形式向辖区内 61 所高等学校横向调查的结果，并按照地域结构、专业结构、办学性质和层次结构四个方面对数据进行了必要处理。

1 重庆高等教育地域结构的调整

成为直辖市之初，重庆高等教育主城区较集中的办学格局十分明显：主城区之外，唯有万州一所本科院校，涪陵和永川各一所师范专科学校——这种格局与重庆现代化发展的需求差距越来越大。一般来说，“后发外生型”现代化的直接动力大多由政治推动，重庆高等教育现代化的原发动力亦在政治领域。直辖之后重庆市委、市府将调整结构布局当作一个重要的历史任务，紧扣经济形势制定格局调整规划——政治赋权与经济驱动两者很快结合，成为重庆高等教育现代化的源初动力，使其布局结构开始经历不尽合理到趋于合理的发展过程。

重庆经济发展格局被称为“一圈两翼”。“一圈”是主城区和渝西地区，这是发展水平最好的地区；“两翼”是渝东南地区和以长江水道串起来的渝东北和三峡库区，这是相对比较落后需要大力发展的地区。为此市政府制定“积极调整‘一圈’高等教育内部格局，大力发展‘两翼’高等教育”的布局结构调整战略。政府首先赋予“一圈”内高等教育布局结构调整的权利，因主城区受狭窄的地势限制，已经没有支持高校扩张的可能。为此，市政府斥资在主城区较偏僻的歌乐山以西、歌乐山和缙云山之间的宽阔山谷地带兴建大学城，目前已有 13 所高校进驻大学城，包括部属院校、军队院校、高职院校和民办高校，成为拥有数十万大学生的聚集区。渝西地区形成“永川职业高等教育为主、合川民办高等教育为主”的特色高等教育发展区。永川发展定位于高等职业教育，兴办“职教城”；合川则是“从无到有”，独立学院和民办高校入住，势在建立“重庆第二高校区”。“一圈”的经济效益很快显示出来，依托人才资源优势，建立了被誉为中国西部“硅谷”的重庆西永微电子工业园区。其次是“两翼”，通过升格两所专科学校为普通本科院校，在万州、涪陵、黔江兴建高职高专，为当地经济发展提供强有力支持。

尽管政治赋权带来巨大原始动力，但仍面临来自经济领域的阻力。高等学校占地广、涉及面大，其校址的调整往往耗资为甚。目前，在渝 61 所高等学校中，仍有 36 所位于重庆市主城区，17 所分布在经济发展较好的渝西走廊；“两翼”高等教育作为薄弱地区，仅 8 所分布在万州和涪陵。这与理想中的高等教育现代化布局结

构有很大差距。经济上的阻力之外，是否具备地域结构现代化观念所带来的阻力与动力也不容小觑。位于主城区的高校教师和学生因为便利的生活条件，不愿意在偏远地方工作和居住，使校区搬迁困难重重；而一旦在人们思想中形成区域布局均衡的观念，其力量就不容遏制。如作为西部教育高地重点建设的本科院校之一的重庆交通大学，2010年启动新校区建设项目，主动将位于主城区的老校区搬迁到外环线上的江津境内。可见，高等教育现代化首先是现代化高等教育观念的更新，然后才是实体组织的现代化。

2 重庆高等教育专业结构的调整

1998年教育部颁布新的高等学校本专科专业指导目录以来，重庆各高等学校结合实际，开展了学科专业结构调整和学科整合。重庆市委、市府制定《重庆市教育委员会关于加强高等学校本科学科专业建设和结构调整工作的意见》，提出要加快学

科专业结构调整，加大对学科专业的建设力度，每年投入近200万元用于重点学科、重点实验室、品牌专业建设。政治与经济力量相辅相成促成高等教育现代化积极发展。截止2010年，重庆市高等学校的专业设置涵盖专业目录中全部11大学科门类，且多分布在一些应用性学科领域。按照培养规模依次是工学、文学、理学、管理学、医学和农学等，这些专业设置为重庆的经济产业发展适时提供了所需人力资源。

政治经济领域的动力仍然不能抵制来自思想观念的强大阻力。由于从专业设置到人才输送有一定滞后性，需具有超前的专业设置现代化观念。出于经济发展需要，重庆正在壮大汽车摩托车、天然气石油、化工、装备制造、电子信息五大支柱产业，加快发展以信息工程、生物工程、环保工程为代表的高新技术产业。到2015年，重庆人才需求总量将达到546.8万，其中仅电子信息产业就业人数就将达85万人。行业需求就业人数总量庞大，但专业选择也非常明显。相形之下，重庆专业设置尽管覆盖全，但发展不均衡。统计数据显示，重庆2010年的专业设置规模排名前五的本科专业依次是：英语、法学、计算机科学与技术、汉语言文学、会计学。主要集中在一些传统学科领域，前沿性学科领域专业较少，呈现“应用性学科偏多、基础性学科偏少，传统学科较强、前沿学科较弱”的学科结构特征。与市场需求量相比，工科类人才培养所占比例远小于文经管法类人才的需求量。前些年，专业设置缺乏

监控机制，专业设置脱离市场且严重趋同化，老牌的传统专业和培养成本相对较低的应用专业毕业生过度发展，导致专业人才培养和人才市场需求存在较大差距。尽管经济需求十分旺盛，政治赋权也已经落实，但适应现代化的专业设置理念转变依然任重而道远。

3 重庆高等学校办学性质的调整

考察重庆高等学校中普通高等学校和高等职业学校数量和学生数，以及公办高校和民办高校数量与学生数，可以窥探出高等教育现代化进程中办学类型与办学主体的变化。这其中，变化最大的是高职院校。1999年，重庆市委、市政府颁发《关于实施科教兴渝战略、深化教育改革，全面推进素质教育的决定》，明确要求：“大力发展高等职业教育，有计划地将独立设置的成人高校，部分高等专科学校及部分符合条件的中专，调整或升格为职业技术学院。”2000年，重庆市相继出台《关于改革和发展职业教育的决定》和《重庆市职业教育“十五”规划》，要求在全市设置10-12所高等职业技术学院。到2012年，重庆高等职业教育专业设置已覆盖

19大类的280多个专业，专业布点达440多个，其中电子信息类、制造类、土建类、财经类、艺术传媒类、文化教育类、旅游类专业布点占全市专业布点数的80%，与重庆产业布局基本相适应。

但遗憾的是，社会对高职院校、民办院校的认同度并不高，导致民办高校生源不足、新生报到率低。2008年，重庆公办高校数与民办高校数的比值为31:14，民办高校在校生规模、招生比例不足公办高校的20%。因此，民办高等教育和职业高等教育要继续扩大办学规模，在专业设置和人才培养模式上打造自身特色。

4 重庆高等学校层次结构的调整

重庆高等学校在硕士和博士研究生教育两个高层次人才的培养情况值得关注。总体看，重庆高层次人才培养工作基础差、底子薄，影响了高层次人才培养功能的发挥。2011年，重庆高校在校研究生（不含军队院校）为45213人，仅占高等学校在校生总数的5.3%；在校博士生5245人，仅占在校研究生总数的11.6%。研究生教育总量小，尤其博士研究生数量太少。相对全国来说，重庆市研究生培养单位和博士硕士学位授权点较少，现有的研究生培养单位大多是在20世纪80年代获硕

士博士学位授予权的。目前全市仅 7 个博士授权单位，国家目录设置一级学科数 81 个（军事学除外），重庆只有 33 个，国家级重点一级学科仅 3 个，其中哲学、经济学、文学、历史学是空白点。因此，积极发展研究生教育，是重庆高等学校层次结构调整的重点。事实上，研究生学位中的科学学位在研究型大学和专门的研究机构进行比较有优势，但专业学位的高层次人才，与市场接轨更紧密的高职院校是完全可以承担的。不仅如此，通过重点学科、重点实验室和重点科研项目成立硕士点和博士点，都不失为高层次人才培养的途径——观念的创新是持久发展的动力。

四、结论与对策

对策之一：强化政治赋权的科学性。政治赋权是高等教育现代化的原始初动力，中国政府领导下的地方政府及其教育主管部门，在高等教育现代化中很好地通过赋权使各高校的行动合法化。政治赋权在中国语境之下是决定性的动力这毋庸置疑，但规制性力量发挥作用也会面对科学性不强的阻力。为此，要重视政治赋权前后的科学论证，尊重高等教育的经济和文化规律。“任何教育政策都必须研究和分析隐含着有关科学与显性模式中关于科学和社会本质的许多隐性假设，即真正上升到认识论高度的具有理论指导的教育政策”。否则政策出台前的“可行性论证”、政策执行后的“不可行论证”不足；政策执行过程中和执行后的正效应评估研究多，负效应评估研究不足。这些只见问题缺少理论的政策与现实脱节，执行起来阻力很大，易朝令夕改甚至流产夭折。高等教育的功用需要较长时间周期，教育本身应具有“超前性”，政策的朝令夕改无助于稳定的高等教育布局结构的形成，也不能发挥高等教育的先导性作用。按照理论模型和实践论证，先解决观念，再确定问题，然后出台政策，最后监督反馈，进行政策执行前、执行中和执行后的全方位评估分析，强化政治赋权的科学性。需要注意的是，并不是出现高等教育现代化的苗头始于政治领域，而是政治力量才能从行动上启动，经济利益是现代化的直接驱动力，要紧跟经济利益对高等教育事业的驱动。

对策之二：提升利益驱动的及时性。随着高等教育现代化的实现，高等学校与经济领域的关系愈发密切。但提升高等教育的经济利益并不是也决不能是高等教育现代化的目的，而是借此提升高等学校组织效益的有效手段，从而更好地完善组织功能，提升产品质量。目前高等教育现代化最大阻力之一，是经济领域对高等教育

现代化的扶持还不够。加拿大政府始终把高等教育作为一种投资而不是支出，这意味着经济领域首先要大量注入资金，然后才能有高等教育现代化的实现，也才能发挥高等教育的功能从而反哺全社会。但高等教育毕竟隶属于文化领域，若只追逐经济效应，有可能得不偿失或者失却高等教育文化本质的生命本源所在；单纯的文化观念建构又容易脱离实践，成为空中楼阁，使高校离社会和市场越来越远。因此，高等教育现代化的实施需经济驱动和文化建构两种动力才能克服利益驱动的阻力。

对策之三：注重观念建构的持久性。在用理想模型考察重庆高等教育布局结构现状与制度逻辑的分析中，发现重庆高等教育现代化进程的最大阻力来自现代化观念的建构。没有现代化高等教育发展观念，便不能认识到高等教育布局结构的超前性和相对稳定性，也就有可能不尊重高等教育的发展规律。观念、文化是高等教育现代化制度逻辑的重要部分，长期存在的价值理念、习惯、风俗等认知网络为高校行动者提供“高等教育现代化”的意义框架，约束人们的行为，才能克服学科专业脱离市场，高职高专、民办高校需求不旺，以及高层次人才培养不足的现代化阻力。因此在实施高等教育现代化的过程中，要重视组织、结构、文化、规范、习俗构成社会行为的过程，以及在行动者之间权力分配的过程和结果，强化现代化高等教育观念建构的持久性。要建立文化思想建构的长久机制，循序渐进，最终在人们的思想认识上形成科学合理的高等教育现代化发展格局和行为模式。