北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

怀仁怀朴　唯真唯实　　2011 年第 2 期（总第 51 期）

编者按：2011 年 1 月 14 日，新加坡国立大学东亚研究所所长郑永年教授在北京大学中国教育财政科学研究所做了“中国高等教育改革及其未来”的主题讲演（北大财政所“教育、财政与社会发展学术论坛”第三十五期讲座）。征得作者同意，我们整理了讲座发言稿，作为本期简报编发，以飨读者。

中国高等教育改革及其未来

新加坡国立大学东亚研究所所长　郑永年

（2011 年 4 月 6 日）

中国高等教育在量上有很大的成就，这些大家都很清楚，所以本次讲座主要谈一些批评。

对高等教育的批评主要是从上世纪 90 年代高教改革以后开始的，尤其是 1998 年扩招以后。现在的状况是，高等教育不仅满足不了社会的需要，培养不出世界一流的大师，更严重的是，高等教育已经开始拖累中国社会经济的发展，浪费着中国一代又一代的人才。高等教育的成败必将影响到中国未来社会经济甚至政治发展的方方面面，甚至影响到中国文明的进程。

现在整个社会有一个共识，就是高教要改革，没有改革就没有希望，但是关于高等教育究竟怎样改革却没有共识。这么多年，高教改革措施不少，但却有“越

改越坏”的趋势，很多人对高教改革已经失去了信心，觉得“既然越改越坏，那不如不改”。

实质上，中国高等教育改革存在的问题，不能单从高等教育本身来看。因为高等教育只是中国整个社会政治经济体系的一部分，高教不是一个独立的系统，而是其他制度的一个衍生。因此，如果不能从总体制度出发，就会既找不到高等教育问题的症结，更难以发现解决问题的方法。因此，对高等教育改革的评价及其改革的建议，需要区分三类不同性质的问题。

第一类是发展性的问题，表现为教育本身的种种不足，如师资力量不足、教育和科研经费不足等；第二类是体制性问题，表现为资源的配置、激励机制、对高等教育的管理方式等；第三类是政策观念问题，表现为混淆高教改革和一般的社会经济改革，以经济改革的方式推进高教改革，将市场化作为高教改革的方向和手段。政策观念问题经常导致改革观念的错误导向，政策的错误导向进一步使高教改革误入歧途，改革越多，问题越重。

这三类问题都会影响到中国高等教育的表现，但是它们需要不同的诊治方法。基于中国政府对高等教育的重视以及中国社会对高质量高等教育的强烈需求，从长远来看，第一类问题不会成为中国高等教育发展的主要障碍，这类问题不具有本质性，可以通过进一步的发展得以解决。相比较而言，后两类问题更加严重，是体制性和方向性的问题。增加投入可以逐步解决第一类问题，但是不能解决后两类问题，所以后两类问题应该成为我们评价中国高等教育改革的切入点。

一、高等教育体制问题及改革方向

一般从三个方面来评价中国的高等教育体系，包括体制、人才（产品）和知识创新。体制的治理过程、人才培养过程和知识创新过程构成了高等教育三个有机的方面。

中国高等教育管理体制包括两个方面的内容：一是高教和其所依赖的官僚体系之间的关系，即高校和外部的管理体系之间的关系；二是高教内部的管理体制。上世纪九十年代以来，中国过去建立的苏联式的高等教育体系经历了很多改革，但是高等教育管理体制并没有重大的突破。

高等教育管理体制与外部管理体制的关系主要有两个层面，一是和政治的关

系，一是和经济的关系。

（一）高等教育体制存在的问题

1．政治化与行政化

在中国，一个突出的问题是，政府对高校的政治控制和管理导致了高校的行政化、高校领导的官僚化、高校人才培养和知识创新的政治化。

中国的大学校长、党委书记首先是政治人物和官僚，而不是教育家，主要表现是高校的高级管理人员与官僚体系接轨。这就表明高校首先是个政治官僚单位，而非教育科研单位，这也决定了高校领导最重要的议程就是履行行政职务所赋予的政治任务。

第二个负面的结果是作为行政官僚和政治人物，高校领导的任务就是“不出事情”——“维稳”。从这个角度看，高校领导的任务和其他政府官员的任务没有什么两样。这样的结果就是，人才培养和知识创新根本不可能提上高校领导的工作议程。

第三个负面的效果是人为制造的纠纷不断。政治的主要任务是控制，教育部门要控制高校，书记、校长要控制院系，院系要控制学生。除了正式的控制机制之外，还要利用人际间的斗争，党政间纠纷就是其中之一。在这种环境下，对教师和学生来说，“搞关系”要比努力做学问、用功读书更重要。

2．商业化

大学校长、书记不仅是政治人物、官僚，而且还是商人或企业家，但不是教育家。因为从财政上来说，国家的教育投入不够，虽然许多年前国家就提出“财政性教育经费要达到 GDP 的 4%”,但这一目标到现在仍没有实现。过去十多年，国家的财政收入取得了两位数的增长，为什么教育领域的财政投入没有相应地增加呢？这是需要我们思考的。校长、书记要去搞项目，教育需要产业化、扩招，这些都是商业行为。校长、书记对大学的管理就像官员对经济和企业的管理一样，拼命追求发展的速度和规模，而不是履行高校应有的人才培养、传播和创造知识的功能。

当行政化、政治化和企业化主导高等教育运作的时候，高校最重要的品质和功能反而就成了现行管理体制的载体。因此，高教体制与政治体制之间是什么关系？我们现在的政府对高校的政治控制如何影响高校的运作？高校和商业世界

关系应该怎样？这些问题都需要我们去思考。要改革高教体制，就必须去政治化、去行政化、去商业化。

（二）高等教育体制改革的方向

1．去政治化

去政治化，就是政府对高校的管理要从政治式的控制转变成法治式的管理。要求高校完全没有政治性，在任何国家都不可能，在各种制度下，政治都会以这样、那样的方式影响高教和整个教育系统。

实际上，现代社会的教育系统承担着很多政治功能，中国的问题不在于高教的政治化，而在于政治控制，教育体制变成了政治控制的工具。政治控制的特点是随意性和主观性，所以高校管理完全取决于“人”。在总体政治控制的过程中，往往有一部分人政治化了，例如高校的校长。校长本来应该以自己的专业谋生，追求的是专业知识，但是实际上并不是这样。中国的校长和书记依靠政治谋生，普通教育工作者也依靠政治谋生，经常可以看到一些中国的学者不是因为学术而出名，而是因为对政治的批评而出名。

关于去政治化的改革措施，中国可以从欧洲的“教教分离”（教育和教会分离）中学到一些经验教训。近代的大学最初是从教会发展过来的，高等教育机构原本是教会的一部分。欧洲的教育和教会分离过程很长、很痛苦。现在欧美大学实行的“终身制”，就是欧洲最初为了保证教授、学者不会因为宗教见解不同而被解聘的制度。教会与教育的关系经过长期的演变才成为西方国家今天的情形。所以中国必须从政治控制转变成法治式管理，在法治之下，让政治和教育找到一个平衡点，让政治和教育达到双赢。

2．去行政化

去行政化，就是让高校系统从国家的官僚系统中脱离出来。由于政治对高校的控制，高校内部的管理不可避免地和政府行政管理机构具有同质性（尽管与其他行政组织比较，高校组织结构还是比较扁平的）。实际上，在高校设置行政级别完全没有必要，世界上没有哪个国家高校有部级、副部级的设置，行政级别不去除，就很难改革高校系统的政治化、官僚化行为。更严重的是，这种制度“有效地”淘汰了真正的领导人才和管理人才。新加坡现在一共4所大学，3所大学的校长是外国人，只要是人才，新加坡就使用。如果新加坡也强调行政级别，就

完全没有办法做到全球招募人才。

3．去商业化

高校还需要去商业化。现在校长、书记、院长甚至学生都要去拉赞助，高校变成了商场，“能否搞到钱”似乎成为很多大学衡量成败的价值标准。“钱搞得越多越有价值”，这实质上就是 GDP 主义在大学的延伸。如果仅仅是经费问题，可以通过发展来解决，但是目前的情况是，中国的高教系统对金钱的追求已经变成了一种商业文化。很多中国大学的基础设施连发达国家的学校都难以比拟。

中国高校教育内部的贫富分化非常严重。国外教育机构之间和机构内部拥有资源数之间也有差异，但是差异不大。中国的高校，一面是外部政治体制不让它自治，另一面则是内部财政管理制度的高度分权化，结果就变成了“谁有本事，谁去弄钱”，各个院系在赚钱方面的积极性发挥到了极致。

就这方面的结果而言，中国的高校实际上已经演变成了赚钱的工具，而生产功能，即人才培养、知识创新不再重要。中国高校这种逐渐商业化的状态不纠正，即便经济怎么发展，国家财政给高校多少钱，都难以做到高校的去商业化。当这种做法变成一种文化后，就很难再纠正了，而这个趋势发展得非常快。

二、高等教育人才培养问题

高等教育可以理解为一个生产过程，其产品就是人才。这方面存在两个重要的问题，一是高等教育的产品在国家总体经济社会生产中的定位，二是生产人才所需要的资源。在任何国家，高等教育的首要目的都是培养适合社会经济生产发展所需要的人才，实现这个目标需要合格的师资力量、合适的教材和课程以及相应的科研设备。

1．高等教育和产业发展脱节

中国高等教育目前在人才培养方面存在很多问题，高校毕业生就业率不高甚至大量失业，同时又没有能力培养中国产业升级所需要的技术工人。结果就出现了一方面大学生找不到工作、另一方面企业又找不到有用人才的现象。这已经严重影响了中国产业提高附加值的能力。

我到珠三角做过很多次调查，发现那里大部分企业三十年以前就开始用农民工，三十年之后还在用农民工。国家应该有紧迫感，为什么三十年了还都没有变

化？亚洲“四小龙”，尤其是韩国和新加坡的产业十年就升级一次。中国产业得不到升级，其中一个重要原因就是教育不到位。中国的教育是世界上最“产业化”的，但是中国的教育和产业根本没有关联。高教和产业发展严重脱节，其关键是高教改革的定位错误。中国的工业化仍然处于早期，相应地应当参考发达国家的早期，尤其是德国和日本，还有“四小龙”在经济起飞时期的高教模式。但是中国有关部门制定高教政策时参考的却是发达国家现在的模式。

现在中国的高等教育不仅没能培养出有用的人才，反而演变成一个人才浪费的过程。我观察到大学生和农民工工资拉平的现象，这肯定是个不好的现象。不是说农民工不如大学生，而是中国大学教育的失败。

2．高等教育结构调整不合理

上世纪九十年代中期以来，中国高等教育的结构调整一直不合理，高校合并过程中各个地方“求大求全”，似乎是规模越大教育质量越好。这种学校规模越大、教学质量越好的思想不知道是从哪里来的，据说是领导人从国外考察得来的，但是国外找不出这样的例子。大学不是规模经济，很多优秀的大学都很小，例如普林斯顿大学，很多学科都没有，但是这并不妨碍它成为美国最优秀的大学之一。个人认为，中国高校这种“求大”的风气主要是向国企改革学习的，但只学了国企改革的一半。朱镕基总理上台后，中国的国有企业进行了大规模的改革，就是“抓大放小”，我觉得经济改革很好，很有效。高校改革者把大学也看成了国有企业，“抓大”，把一些高校硬拼在一起做大。人家企业有“放小”，但是高校系统没有“放小”，如果高校当时有“放小”的过程，我想今天的格局也不会是这样。高校合并做大的结果导致教师质量跟不上，学科建设跟不上，科研设备跟不上，师资即人才的软件跟不上，很多学校合并以后问题一大堆。“抓大”之后高校尤其领导班子很难整合，不团结，很多学校现在也没有很好地解决这个问题。

高校“抓大”之后还有一个问题就是追求行政级别的升级风，造成千篇一律的综合性大学，有特色与专长的技术学校受到了漠视。在毛泽东时代，为了满足国家主导的工业化的目标，中国实际上建立了一整套以培养学生技能、技术为主的教育系统，很多专业学院都是在那个时代建立起来的。但是，现在这个系统已经不复存在。如果从工业化和国家经济社会建设来说，中国确实需要这些培养专门技术的学校。

改革开放之后，我们学西方先进经验，但是只看到综合性大学，忽视了专门学校。其实美国有些专门学校的学费比哈佛还高，培养出来的学生的收入比哈佛的学生还高。意大利现在是欧洲中小企业发展最好的国家，这和它有众多优良的技术学校培养专门的人才有关。中国现在的情形是高端技术有一点，低端技术很多，中间的技术缺乏，这就是中国教育制度的产物。中国一些高端技术甚至可以与发达国家相提并论，有些甚至都超过发达国家，这并不奇怪。如果国家有足够的资源，高端技术就能得到很好的发展，前苏联就是一个例子。同时中国的低端技术又过低。很多国家，尤其发达国家，技术和知识是不区分的，高端技术毕竟是少数，多数是中间技术，正是这部分中间技术构成了制造业和产业链的基础。世界上最大量的技术创新和改进都来源于中间技术，而不是高端技术。中国缺乏的就是这块中间技术，以及提供中间技术相关创新和培训的学校。

这里要强调的另外一点是，民办、私立学校并没有真正享受到市场化改革的好处。过多、过严的行政控制阻碍了它们发展有特色的教育，所以中国的民办教育发展不起来，或者说有发展但是很肤浅。

总之，中国的高等教育由“求专求精”的苏联模式走向另外一个“求大求全”的极端，很多问题都和“求大求全”的行政模式有关。因此需要深入研究高等教育的结构布局，从这个角度找出高等教育资源配置结构不合理的真正原因，使教育真正以教师为本，以学生为本，为人的发展服务。

3．培养人才所需要的资源

实际上，中国现在这个阶段资源主要不是钱的问题，而是软件的问题，软件包括前面所说的管理体制的问题。举个西南联大的例子。当时西南联大经费极端短缺，没有物质条件培养人才，但是事实上西南联大是中国近代以来培养人才最多的时期，产生了 8 位两弹一星的元勋，170 位中国科学院、工程院院士，包括杨振宁、李政道这些重量级人才，在人文、社会、科学各个领域都有突出的贡献。在那么艰苦的条件下成功主要靠的是软件——学校的自治。现在的中国高校缺乏自治，当政治无处不在的时候，学术思维就没有了任何空间，学术空间没有了，人才也就没有了。

除了政治因素之外，还有商业因素，即学校内部的商业化。高教培养不出来学生，不能说教育的水平不行，而是体制上有很大的问题。当一个硕导或博导带

十几个甚至几十个学生的时候，没有人相信他们能培养出有用的人才。很多学生连老师是谁都不知道，我自己带了两个学生都觉得很吃力了。

三、知识创新问题

除了培养人才的功能之外，高校还应该成为知识和科技创新的重要基地。但是中国高校不仅人才培养方面的表现不太理想，在科技创新方面，高校也没能发挥领导作用。高校不能提供科技和知识创新的良好机制，导致社会整体创新能力不足。很多方面都表明，尽管近期以来中国学者在国内外学术刊物发表论文的数量极其庞大，但是整体上中国仍处于世界知识链的底端，附加值很低。

为什么会产生这种现象？个人认为很多阻碍因素来自具体的制度安排，而不一定都跟“政治”有关。动不动就把责任推给“政治”也不好，把所有的问题都推到“政治”上更是不确切。

1．高校合并

西方有研究型大学，也有教育型大学，中国在上世纪九十年代讨论教育改革时也有把大学分为研究型大学和教育型大学的设想，但是后来实行的教改和这个设想背道而驰。在高校合并过程中，很多教育型大学被强行合并为研究型大学，这就产生出很多问题，这些高校就会做出一些没有质量可言的学术成果。

2．行政化体制

中国高教的行政化严重制约了知识的创新。要追求高的知识附加值，不懈追求的专业精神是根本。在中国的体制下，一个人所能掌握或者所能分配的资源与行政级别是相关的。为了引进人才，有关部门一定会给相应人才特定行政级别，这就导致了两方面的效果。

一是得到行政级别的人才要有大量的时间做行政事务，这消耗掉了大部分的研究时间，很多甚至根本没有时间做学术研究。大家经常提到的“教授治校”就是典型的例子。在中国，哪位教授在专业领域取得了成就，就会被任命为治校的领导，这是中国的悲剧，浪费人才。很多专业人才喜欢、擅长的是科研工作，而不是领导职务，并非每一个专业人才都会治校。国外那些把学校治理得很好的校长，也不都是学问做得很好的，在科研上取得优秀成就的人也不多。中国需要的是一些懂教育的政治家、企业家来治理学校，他们会比教授做的好得多。

二是因为有这个行政级别，人才必须要具有很高的政治意识，也就是科研必须受政治的影响，在社会科学领域尤其如此。政治的特性导致他们不可以有自由的思考，这时知识附加值的提升就变得不可能。

3．专业人才的寻租

专业人才的寻租也阻碍着知识附加值的提升，院士制度就是一例。院士制度本意是为那些生产高知识附加值的研究者提供良好的环境，但是在中国院士制度运作过程中，很大程度上正式规则已经不发生作用，真正主宰院士选拔制度的是潜规则。在潜规则主宰下，院士评比的重点不仅是知识和可能的学术贡献，也是金钱和物质利益的较量。每次院士选举，各高校都会做各种各样的动员，争取自己的人当选，这种动员已经延伸到各个省市地方领导。

4．科研经费分配的利益化

科研经费领域中各种政治权力的介入也使腐败得以滋生。科研经费是国家提升知识附加值和知识创新的重要手段。在科研经费的分配方面，专业精神更加重要，因为只有专业人才才能懂得知识的现在、未来，只有他们才知道应该把经费分配在哪些领域、分配给哪些人。在中国，科研经费的分配已经成为各种既得利益的较量场所，以政治利益分配科研经费是中国的又一个潜规则。科研经费分配制度中的问题不解决，哪怕国家的钱投的再多，都不能促进知识创新。

5．官僚化的评审制度

需特别强调的是高度官僚化的评审制度对知识创新的戕害。中国学术制度的官僚性已经到了令人发指的程度。在学术官僚评审制度的压力下，很多领域的学者都在写些充数的文章，而不是做有意义的思考。而作为科研考核评价制度的SCI排名更是被称为“愚弄中国人的指数”和“愚弄中国人的想法”的缩写。SCI原本是用于帮助科研人员有效地获取信息，但是被引入到中国学术界甚至整个亚洲之后，就被异化了，到今天已经成为学校排名、科研项目评审、科研申报、科研人员评价奖励最重要甚至唯一的评价标准，已经覆盖了所有科研领域。欧洲、美国等地没有一个国家可以找到这样的评审制度。

西方的科学评审制度就是科学研究的一部分，为什么一到中国就马上异化了呢？原因很简单，在西方，各种评审方法和制度只是促进研究者发明研究的工具，而在中国则变成官僚机构衡量一切的有效武器，成了高校体制管理的制度，完全

异化了。类似的评审制度不仅在科学研究部门广为应用，在其他所有教育和研究领域也很流行，例如这些年流行的教育考核制度。很多国家都有教育考核制度，这些工作都是由专业人士来确定和推行的，但是中国各种考核都是教育官僚制定的。加上中国的教育资源大部分都是由教育官僚分配的，这样的结果就是教育评估者和教育资源分配者的合一，导致了教育官僚的专制权力。

尽管现在中国的知识领域很全面，什么领域都有人研究，但是中国与世界知识领域的差距正在加大。计划经济体制下的科学体制曾经创造了了不起的科学成就，现在这种传统体制已经不存在了，新的科研体系困难重重。高教不改革，知识创新只是个梦想。不论从哪个角度来说，中国的高教改革都任重道远。

上期回顾

2011 年第 1 期（总第 50 期）

从当代教育测量学角度看我国高考研究

摘要：高考是我国目前最重要的、对教育和社会具有最广泛和深远影响的考试。本文以当代测量理论为视角，简述我国高考在微观和宏观比较信息质量方面的实证研究现状，并探讨未来发展的可能。

新书快报

王蓉, 魏建国（编）. 中国教育财政政策咨询报告（2005-2010）, 北京：教育科学出版社, 2011.

本《简报》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1600 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

电子信箱：ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

电　　话：010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院大楼 413 室（100871）

传　　真：010-6275-6183