

民办高校内涵式发展与政府支持的策略互动

——基于协调博弈的分析框架

叶忠 杨淑娟

(南京师范大学教育科学学院, 江苏南京 210097)

摘要:民办高校走内涵式发展道路是当下的迫切需要。民办高校的内涵式发展离不开政府的各种支持,但政府支持和民办高校发展模式转变在目前情况下又面临着风险。基于协调博弈理论的分析框架,参与博弈的政府和民办高校为了规避风险,会选择安于现状策略,无法实现民办高校内涵式发展和社会利益最大化的目标。因此,必须通过加强政府和民办高校之间的合作关系,发挥外部社会评价机构监督促进政府和民办高校双向沟通的作用,提高相互信任程度,形成共同信念,最终实现政府支持和民办高校积极进行内涵式发展的互动效果。

关键词:民办高等教育;民办高校;内涵式发展;政府支持;策略互动;协调博弈

DOI:10.3969/j.issn.1671-2714.2013.05.002

近年来,我国民办高等教育由于受到外部环境变化的影响,依靠规模和数量的外延式发展已不能适应其可持续发展的需要。随着与经济发展相适应的高等教育毛入学率在以后一段时间内趋于稳定,适龄入学人口又处于拐点并有下降的趋势,高考生源数量势必将有所下降,这就使得我国民办高校与公办高校的生源竞争将变得异常激烈;同时,中外合作办学蓬勃兴起,也与民办高校展开竞争。这种发展趋势意味着民办高校采取以“规模和数量”为核心的外延式发展模式将难以为继。在教育机会供给大幅度增加的情况下,民办高校的扩张优势正在随着高等教育资源紧张状态的缓解而消失,而学生的选择面更广了,会更注重教育品质。然而,在实际的办学过程中,仍然有相当一些民办高校只注重学生数量的增长,忽视教学质量和管理水平,无法彰显民办高校的办学特色。相对于公办高校而言,这些民办高校不能形成差别性竞争优势,不能形成自身的核心竞争

力。更有甚者,通过做虚假广告滥招生,滥发文凭和证书,长此以往,将对民办高校的社会声誉和整体形象造成不良影响。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》确定了“提高质量是高等教育的生命线”的重要方针,党的“十八大”报告也对新时期教育改革作出了“着力提高教育质量,推动内涵式发展”的战略部署,因此,作为我国高等教育重要组成部分的民办高校,迫切需要实现从重视规模和数量的外延式发展向注重质量和效率的内涵式发展的转变。

有研究者将民办高校内涵式发展模式的特点概括为处理好四种关系,分别为政府和社会(市场)的外部关系、办学规模和质量的关系、局部利益和全局利益的关系、眼前利益和长远利益的关系,其本质是充分发挥办学主体意识,实现民办高校的可持续发展。^①也有学者指出,由于产权、办学主体和大学治理结构等方面的不同,民办高校和公办高校在内涵建设上也存在差别,民办高校

收稿日期:2013-04-10

在线优先出版日期:2013-09-12

作者简介:叶忠,男,安徽桐城人,教授,教育学博士,研究方向:教育经济与管理。

①任万钧:《中国民办高校的战略选择:走内涵式发展道路》,《管理观察》2009年第4期,第56-57页。

的内涵建设是一个长期的过程,多属精神和意识层面的建设,其成果难以量化,具有内隐性,并由于办学经费问题,民办高校内涵建设更具艰巨性。^① 这些论述不仅指出了民办高校内涵式发展模式的内容具有丰富性,也指出了民办高校内涵式发展过程的艰巨性。由这些观点也可以看出,民办高校内涵式发展不仅是民办高校自身的任务与要求,也离不开政府和社会给予必要的配合与扶持,特别是政府的各种支持。那么,政府与民办高校能够通过良好的合作,共同推动民办高校内涵式发展吗?依据经济学中的“囚徒困境”原理,理性地追求最大化利益的个体行为可能会导致公共利益受损。目前,政府和民办高校由于各自的利益目标函数不一致,恰恰从各自利益最大化出发采取行动,出现了“个人理性与集体理性之间的矛盾”现象,结果是民办高校内涵式发展变成了一句口号。这是不是说只要政府和民办高校都是理性的,就无法通过策略互动使民办高校朝内涵式发展方向“改进”呢?本文试图通过协调博弈分析框架,探讨政府对民办高校进行投入、给予制度保障与民办高校进行内涵式发展之间的策略互动,以及其间的激励机制。

一、政府和民办高校参与的协调博弈

协调博弈理论是由美国波士顿大学的经济学教授 Russell W. Cooper 提出的,它并不单纯地考察参与人之间的冲突,而是更多关注信心和预期对博弈的影响。假设两个独立决策的参与人,均拥有安于现状与风险事业(改变但有风险)两个策略可以选择,当两者同时选择风险事业策略时才能获得正的收益,即得利来自于双方的协调而不是冲突。同时,选择的风险评估依赖于博弈历史及其他因素。

按照协调博弈的这个分析框架,将政府和民办高校作为参与博弈的决策人,在实际的双方策略互动中,他们各自的策略有着丰富的含义。如政府的支持民办高等教育发展方面,可以采取财政拨款、政策和制度保障等;民办高校则有对政府拨款和社会捐赠的不同利用方式、对自身发展方

式的规划、经营取向的选择等。安于现状策略是一种基于个人理性标准的风险占优策略,指的是政府从成本收益、民办高校投资的营利性性质以及不规范的治理模式等角度考虑,在政策和配套资金方面,更愿意投给公办高校,而对民办高校发展的支持十分有限。民办高校则鉴于自身权利和义务的不对等、歧视性现实困境等处于竞争劣势,加上不具备相应的实施环境和条件,不敢跨出内涵式发展的第一步。此外,受以往通过扩张规模、短期办学方式而获得经济利益的路径依赖影响,民办高校更倾向于采用外延式发展的策略。风险事业策略是基于集体理性的支付占优策略,指的是在不确定性条件下,参与人选择了高风险系数的高水平行动,获得高收益。即政府选择将有限的教育资源更多地投入体制不健全的民办高校,而民办高校也选择不安于现状,放弃传统的外延式发展模式,在学校内部实行阻力较大的全面变革,走内涵式发展道路。

政府和民办高校在作出相应的决策时,离不开对风险和收益的评估和权衡。如政府在对民办高校内涵式发展是否给予各种支持进行决策时,会对这种选择进行风险评估,考量其在结果上成功与失败的可能性及相应的支付情况,再结合自己的风险偏好形成信念,最后作出选择和决策;民办高校在作内涵式发展决策时,也会把过往跟政府博弈的历史和自身现状进行对比,并对策略选择可能的成功与失败进行评估。如果前期政府和民办高校从事风险事业失败的时候较多,那么后期政府和民办高校就可能不会再参加风险事业,各自不会采取双方合作的行动去寻求民办高校的内涵式发展。一般情况下,安于现状策略会影响其他参与人选择风险事业策略的信念。^② 这也就是说,政府是否选择积极支持策略会影响到民办高校发展模式转变决策时的坚定性;民办高校是否真实地走内涵式发展道路也会影响到政府支持民办高校发展时的决策。只有当政府和民办高校中的一方相信另一方也会选择风险事业策略,即形成共同的信念,安于现状策略才会成为次要影响因素。

因此,对于民办高校内涵式发展与政府支持

①梁瑞雄、刘康生:《民办高校内涵建设的再思考》,《经济研究导刊》2011年第26期,第252-253页。

②张良桥:《协调博弈与均衡选择》,《求索》2007年第5期,第50-52页。

的策略互动,协调博弈理论给出了两个基本观点:一是当其他条件不变时,政府和民办高校相对风险厌恶程度越高,越不愿意选择风险事业而安于现状;二是双方策略互动最终趋于安于现状策略还是风险事业策略,取决于双方相互的信任和信念。要想双方共同合作推动民办高校内涵式发展,就要看政府和民办高校博弈的初始过程是否建立起了双方互信。

二、政府与民办高校合作发展的风险

根据上述协调博弈理论给出的第一个观点,政府和民办高校风险厌恶程度越高,就越不愿意选择风险事业。而双方在策略互动的实际过程中,风险的存在是导致参与双方风险厌恶的诱因,风险的大小直接影响到风险厌恶程度的高低。在推动民办高校内涵式发展过程中,政府积极支持与民办高校办学,二者的利益目标函数不一致,加上缺乏积极有效的沟通机制,民办高校和政府各自面对着相应的风险。

首先,政府专项资助和社会捐赠投入少,民办高校内涵式发展风险大。在一些发达国家,民办高校的资金来源有政府资助、社会捐助以及学费等多种途径,而我国民办高校筹资渠道较为单一,受政府资助和社会捐助较少。根据近年来全国教育经费统计年鉴提供的数据,民办高校办学经费主要来自于学生的学费收入和自筹借贷两种形式,其中90%以上的资金来源是学费。^①如果民办高校转变发展模式,走内涵式发展道路,学校的软硬件都需要不断地更新,包括进行学校文化建设,扩充师资力量,引进先进教学设备、改善教学条件,提升民办高校的科研能力,最终达到提高民办高校教学质量、科研水平以及服务社会的能力等目标,这些都离不开资金的投入。然而国家严格限制民办高校学费的上涨,同时随着学生人数减少的趋势,学费收入降低,不难想象民办高校办学经费将呈现短缺现象。如果没有来自政府的专项资金扶持和社会的捐赠支持,民办高校单靠自身的力量要实现规模和质量并举,承担的风险会更大。从短期来看,会有规模搞不上去的生存风险;从长期来看,以质量和效率为核心的内涵式发

展目标也无法达到。

其次,民办高校办学不规范,政府投入风险加剧。一方面,民办高等教育服务信息不透明,消费者无法区分高质量和低质量的“教育服务”。由于信息不对称,信息优势方为了牟取自身利益最大化,可能会出现市场逆向选择、劣币驱逐良币的现象,这就使得校方具有了不顾质量的激励,导致民办高等教育提供的产品与服务质量下降,出现“市场失灵”的状况,使得民办高校进行内涵式发展的激励不足。由于大多数民办高校还未形成自己的品牌,又缺乏社会权威机构或官方评估机构对民办高校服务质量的评估,造成信息不对称,政府投入风险也在加大。另一方面,民办高校的内部管理和监督机制的缺位,导致部分民办高校出现财务制度不透明、教学管理难以与现代大学接轨等现象,如任意抽取学校办学资金、发布虚假广告以及发假文凭等事件,证明了部分民办高校在运作过程中无法实现对举办者的监督和对其权力的制约,无法使其具有内涵式发展的动力。再加上缺少对民办高校专款专用的监督机制,导致政府有“财政支持最终是否会流入私人口袋”的担忧,无法为政府投资民办高校提供信心支持。

从我国民办高校发展的现实过程来看,目前政府和民办高校在各自面临风险的情况下,还没有作出共同合作推动民办高校内涵式发展高水平的努力。也就是说,双方博弈的初始阶段还停留在各自选择不努力阶段,对后期推动民办高校内涵式发展进程中政府和民办高校之间的策略互动,不能产生较好的示范作用,导致风险事业策略选择的概率大大降低。一方面,由于政府和民办高校各自存在的风险,使得双方没有足够的动力和积极的态度去改变现状。另一方面,双方各自安于现状的激励程度较大,这是由于政府把民办高校看做是我国高等教育的一个补充,更倾向于把公办高校作为主力军,而在实际的办学过程中,公办高校也确实具有更多的竞争优势;而民办高校外延式发展的路径依赖使其安于现状。依据上述协调博弈理论的第二个观点,双方采取安于现状策略的原因,归根结底还是由于政府和民办高校之间的信任基础比较薄弱,造成政府和民办高校在推动内涵式发展过程中难以形成选择风险事

^①张辉、楚媛媛:《我国民办高等教育可持续发展的路径依赖》,《浙江树人大学学报》2010年第5期,第7页。

业的一致预期,也不利于形成高收益的博弈初始过程,政府和民办高校谁都不愿意迈出第一步,无法推动风险事业策略聚点均衡目标的实现。

因此,由于民办高校内涵式发展过程中存在大量的风险,使得政府和民办高校对选择风险事业缺乏共同的信念,无法形成理性共识和一致预期,趋向于安于现状策略的选择,最终不能达到帕累托最优均衡。

三、结论与政策建议

化解政府和民办高校合作推动内涵式发展的风险是当务之急,增加政府和民办高校之间的相互信任也是双方合作推动内涵式发展非常重要的一环。协调博弈理论认为,博弈前的沟通是增进参与人相互信任、降低协调失败几率的一种方法。其主要的沟通方式有两种,一是单向沟通的廉价商议,二是双向沟通。^①实验结果发现,“一方面,博弈前的沟通可以有效克服协调失败的问题;另一方面,双向沟通比廉价商议要好得多,只有对局双方的声明构成纯策略纳什均衡,即双方声明的一致,每个参与人将采取他声明的策略,就更能保证帕累托最优”^②。这样在双方共同沟通的基础上,形成相同的信念,政府和民办高校就降低了在博弈中存在的对对方背叛行为的担心,取而代之的是对对方在破坏共同信念时将会受到何种处罚以及怎样处罚的明确预见,由此便能够以一种积极的态度进行相互协调,形成合作的稳定预期,共同趋向民办高校内涵式发展策略的选择,以往的博弈历史便成为风险事业均衡选择的帕累托最优的示范。长此以往,通过博弈历史等信息传达,政府和民办高校实现协调合作,最终形成支付占优的聚点均衡,即共同推动民办高校内涵式发展的风险事业策略选择。由此可见,政府和民办高校从事风险事业的信心和信念,是双方共同趋向合作的前提与基础,因而要想改变目前政府不作为、民办高校坚持外延式发展的局面,需要从坚定双方的信念入手,推动双方合作。

首先,政府依法切实支持民办高校发展,坚定民办高校走内涵式发展道路的信念。《国家中

期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》第43条出台了“健全公共财政对民办教育的扶持政策”以及“县级以上人民政府可以根据本行政区域的具体情况设立专项资金,用于资助民办学校”等政策,不过从政策运行的实际情况来看尚不理想。虽然不少省市已有民办专项资金的预算规划,如广东省、湖南省和上海市等,但从民办高校受资助的范围来看,只有少数民办高校能获得政府的直接资助。从国外私立高校的经费来源看,有很大一部分属于社会捐赠。目前我国有关法律法规也是鼓励社会向民办学校捐赠,如《民办教育促进法》及其“实施条例”均明确提出国家鼓励捐资办学,民办学校可以依法接受社会捐赠,政府对捐资者予以税收优惠和其他奖励。然而,现实情况是民办高校所能够获得的社会捐赠寥寥无几。可见法律政策文本中虽有涉及向民办高校捐赠,但具体落到实处还很困难。为了缓解民办高校自身存在的教育财政压力,尽快使民办高校实现内涵式发展,政府必须意识到自身应负的责任,明确必须付出的高水平努力。政府在提供民办高校专项资金的同时,也要出台具体可操作的政策,引导社会教育资源合理规范地流向民办教育,比如政府给予和捐赠人捐赠资金一定比例的配套资金,给予向民办高校捐赠的企业更多的税收优惠等。只有政府付出切实的行动,让民办高校的发展得到真正的支持,才能坚定民办高校内涵式发展的信念而不动摇。

其次,民办高校确实走内涵式发展道路,坚定积极政府支持的信念。政府专项资金的支持和政策上的倾斜是政府单方面的高水平努力,构成保障民办高校内涵式发展的一个方面。为了保证实现支付外溢现象^③,获得更高的收益,民办高校必须克服外延式发展的路径依赖,和政府采取一致的高努力行动,即趋向共同合作,从端正学校举办者的办学思想出发,以不断促进自身内涵发展为导向,采取更积极的行动。否则,不仅会影响到政府的收益,也会使政府和社会对民办高校的资助、扶持中断,对民办高校自身的长远发展不利。因而民办高校一方面要将“内涵发展”作为主题,提

① 庠珀:《协调博弈——互补性与宏观经济学》,中国人民大学出版社2002年版,第3页。

② 葛新权、王国成:《博弈实验研究》,社会科学文献出版社2007年版,第264-266页。

③ 指获得比财政支出目标更多的利益。

出学校建设与发展的目标,挖掘自身的办学潜力,优化资源配置,坚持质量立校,不断提高人才培养水平;另一方面要努力做到信息公开,及时与政府社会沟通,从而坚定政府积极支持其内涵式发展的信念。

最后,发挥社会评价机构的沟通协调作用,增强政府支持与民办高校内涵式发展的信念认同。对于博弈的双方而言,作为中立者角色的第三方力量的出现,有助于双方有效的沟通和协调,增强

双方的信念认同。在实现民办高校内涵式发展的过程中,要积极发挥政府专设鉴定机构、高校间专设机构与专业团队以及社会独立评估机构等中介的评估作用,可以将政府扶持与社会评价相结合,将评估的结果作为民办高校获得政府扶持保障的依据,保障政府对民办高校的持续性投入;并将评估结果向社会公布,以规范民办高校的办学行为,促使其坚持内涵式发展,从而增强双方的信念认同。

The Strategic Interaction between the Connotative Development of Non-governmental Institutions of Higher Learning and Government Support: Based on Coordination Game Theory

YE Zhong & YANG Shujuan

(*Education Science School of Nanjing Normal University, Nanjing, Jiangsu, 210097, China*)

Abstract: Taking the path of connotative development is the urgent need for non-governmental institutions of higher learning, which is inseparable from various government supports though government support and the transition of development mode are facing risk in the present circumstances. Based on coordination game theory, the government and non-governmental institutions of higher learning will choose the status quo policy. By strengthening the partnership between the government and non-governmental institutions of higher learning and playing the role of external social rating agencies to promote the two-way communication, it enhances their mutual trust and forms a common belief, and ultimately, actively supports the connotative development of non-governmental institutions of higher learning.

Key words: non-governmental higher education; non-governmental institutions of higher learning; connotative development; government support; strategic interaction; coordination game

(责任编辑 毛红霞)