

《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》 政策分析与实践对策

伍 宸

(浙江大学 教育学院, 浙江 杭州 310028)

摘 要:《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》是新近推出的旨在加快我国世界一流大学建设进程的公共教育政策。基于教育公共政策分析框架,从政策背景和政策价值导向分析着手,可为相关高校在学科发展层面提出应对之策。各高校可基于本校实际,准确定位学校发展目标,凝练办学特色和发展主线,避免贪大求全的办学倾向。同时,需要充分总结和梳理本校在解决国家和区域重大问题上的客观实情,创新学科组织管理模式,提高学科发展管理水平,加强学科建设绩效管理,关注不同学科绩效评价的差异性。

关键词:《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》;学科建设;政策分析;实践对策

[中图分类号]G520;G64 [文献标志码]A [文章编号]1673-8012(2016)01-0012-06

一、研究背景与问题提出

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央全面深化改革领导小组组长习近平于 2015 年 8 月 18 日下午主持召开中央全面深化改革领导小组第十五次会议并发表重要讲话,会议审议通过了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》(以下简称《总体方案》)。

这一方案的出台意味着新一轮的优质高等教育发展国家战略正式拉开序幕,重点资助一批大学和学科争创世界一流,这对我国全面建成高等教育强国将具有强大的推动作用。《总体方案》是继“211 工程”“985 工程”之后由中央政府直接主导并统筹实施的旨在建成具有世界一流水平高等教育的宏大工程,具

收稿日期:2015-12-07

作者简介:伍宸(1985—),男,四川宣汉人,浙江大学教育学院助理研究员,博士,主要从事比较高等教育、高等教育国际化和高等教育政策研究。

引用格式:伍宸.《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》政策分析与实践对策[J].重庆高教研究,2016,4(1):12-17.

Citation format: WU Chen. The policy analysis and practical countermeasures of “overall scheme to integrally promote the construction of world-class universities and disciplines”[J]. Chongqing higher education research, 2016, 4(1): 12-17.

有规格高、资金量大、涉及面广等特点。作为一项重要的公共政策,《总体方案》在可预见的范围内必将对我国高等教育发展格局产生深远影响。

教育公共政策分析以政策问题解决为核心,主要包括以下基本内容:价值取向分析、执行情况、效度调研和前景预测。政策分析成功与否,就是看分析过程和分析结论对解决现实问题有没有实际效果^[1]。因此,本研究运用公共政策分析的一般方法,在对以往相似政策反思的基础上,对《总体方案》进行审思,以期对我国建设高等教育强国有实际帮助。

本研究主要包括以下内容:(1)分析《总体方案》推出的宏观政策背景,反思以往推行的类似政策。(2)分析该公共政策的价值取向。(3)提出我国高等教育,特别是有望冲击世界一流的大学或学科的可为空间和未来发展方向。

二、《总体方案》出台的背景分析

《总体方案》是继“211工程”“985工程”之后以中央政府名义发起的又一个旨在建设高等教育强国的重大工程,其目标在于帮助一批高校和一批学科提升世界性竞争力,并增强高校和学科对重大问题的解决能力。之所以要在此时推出《总体方案》,有其深刻的现实背景。

(一)“211工程”“985工程”对于我国高等教育内涵发展和质量提升的促进作用愈加乏力

“211工程”是面向21世纪重点建设100所左右的高等学校和一批重点学科、专业,使其达到世界一流大学水平的建设工程^[2]。“985工程”是指为创建世界一流大学和高水平大学而实施的工程,即“世界一流大学建设项目”,其名称源自1998年5月4日,时任国家主席的江泽民同志在北京大学百年校庆上的关于建设世界一流大学的讲话^[3]。两项工程推出的目的均为以集聚资源的方式加快建设具有世界竞争力的高等教育,自推出以来,对我国高等教育产生了深远影响,一批高校和学科得到了长足发展,不少学校已具备了世界性竞争力。但同时,这两项工程自身的制度设计与高等教育尤其是优质高等教育之间的矛盾日趋凸显。

具体问题如下:(1)“211工程”在人文社会学科科研生产效率方面维持在较低水平,理工农医学科科研生产技术效率仍有一定提升空间^[4]。(2)“211工程”在重点学科、软硬件建设等方面的投资结构失衡^[5]。(3)“985工程”科研效率低下,重立项轻研究^[6]。(4)“211工程”“985工程”身份壁垒森严,符号消费倾向严重^[7]。这两项工程所带来的系列问题让我们不得不重构新的大学发展资助计划,《总体方案》的出台有望在解决“211工程”“985工程”问题的基础上,以新的政策建构进一步提高我国高等教育的内涵发展能力,并稳步提高质量。

(二)高校对于解决国家和区域经济社会发展重大问题乏力

在我国经济社会全面转型升级阶段,需要高等教育做出更大贡献。但在此前的高等教育评价体系里,高校更重视自己拥有什么,诸如多少高层次人才、多少博士点、多少国家重点学科以及国家级科研平台、多少科研经费、发表多少高水平论文等,却在一定程度上忽视自己做了什么。例如,在国家重大科技需求上做了什么贡献,在解决国家重大经济发展问题上提出什么有价值的解决方案,在推动社会文明进程上做了什么有益的尝试等。我国高校发展走入了一个面上数据越来越光鲜华丽而现实问题解决能力越来越不尽如人意的怪圈。从本质上看,高等教育三大职能的平衡遭受破坏,高校一味偏向于科学研究职能。相关研究报告表明,中国在2014年度所发表科研论文总数依然位居亚太首位。其中,中国有5家科研机构跻身亚太地区产出高质量科研论文机构的前10强^[8]。但社会服务职能的履行乏力,高校对于解决国家或区域经济社会发展重大问题乏力,科研成果转化成生产技术效率极低,浪费了大量资源。根据新华网的报道,2013年我国科研总经费达到了1.2万亿人民币,其中财政科研经费达到5千亿人民币,但科技成果转化率仅为10%^[9]。《总体方案》的及时出台,就是试图解开这个死结,更加强调高校对解决国家和区域经济社会发展重大问题的能力,更加强调资金的使用效率,更加强调对科研成果的转化能力。

(三)“211工程”“985工程”的政策壁垒与地方高水平大学日益崛起之间的矛盾亟待解决

“211工程”和“985工程”是极度稀缺的政策资源,能入选“985工程”的仅有39所高校,而能入选

“211 工程”的高校也不过百余所。因为入选高校在资金支持、政策支持、社会声誉度等方面都远强于未入选高校,这一方面使入选高校与未入选高校之间发展差距越来越大,另一方面也使部分未入选高校逐步失去进一步发展的动力和空间。但一大批地方高校经过不懈努力,在办学质量和水平上不断取得突破性进展,很多办学指标已经达到甚至超过一些“211 工程”高校,这导致“211 工程”“985 工程”的壁垒与地方高水平大学的崛起之间的矛盾日益尖锐,越来越需要新的政策来弥补这一缺憾,使更多具有发展水平和潜力的高校及其相应学科得到国家层面的认可、资助,进一步做大做强,从整体上实现竞争有序、活力充沛、质量上乘的高等教育办学格局。从新公布的文件可得知,不仅中央直属高校有得到资助的机会,一些有办学特色和水平的地方高校的某一个或某几个学科同样有受到资助的机会。

三、《总体方案》的价值导向分析

《总体方案》是典型的教育公共政策,任务明确,导向鲜明,但决定政策目标达成度的是政策价值。教育政策满足主体需要的性质和程度决定着教育政策价值的性质和价值的大小。教育政策满足主体需要的程度决定其价值大小,程度越高价值越大,反之则越小甚至没有价值^[10]。对教育公共政策价值做出分析,有利于我们判断是否能达成目标,并在实践上有针对性地提出应对之策。

教育政策的价值由实质价值与形式价值构成。马克斯·韦伯社会学方法论的一个重要特征就是区分了价值与事实两个领域,进一步把人类的理性区分为价值理性和工具理性,或实体理性与形式理性^[11]。“实质价值”即为教育政策的目的性价值,或教育政策的“价值理性”,是教育政策将要达到的目的;“形式价值”是教育政策的手段性价值,或教育政策的“工具理性”,是教育政策要遵循的规则和借助的手段。基于此,本研究分别从实质价值与形式价值两个维度分析《总体方案》的价值内涵。

(一) 实质价值

1. 以提高高校解决国家和区域重大需求的能力为导向

我国高等教育经过近 20 年的跨越式发展,各方面都取得了长足进步,特别是在科研方面,无论是科研论文发表数量还是科研工作者的数量,均已堪称世界科研大国。但科研的表面繁荣并没有带来相应的经济效益,也没有提升对国家和区域重大问题的解决能力。科研成果转化率低,高校和科研工作者参与产业发展力度不够等问题依然普遍存在。《总体方案》提出:“以国家重大需求为导向,提升高水平科学研究能力,为社会发展和国家战略实施作出重要贡献。”“深化产教融合,将一流大学和一流学科建设与推动经济社会发展紧密结合,着力提高高校对产业转型升级的贡献率,努力成为催化产业技术变革、加速创新驱动的策源地。”这正是政策对高等教育功能进行调适的体现。高等教育的现实危机要求我们必须全面分析、深刻认识其功能失调现象,并在遵循历史规律和发展趋势的基础上,为功能的调适与优化寻找合理路径。因此,《总体方案》首要的价值导向就在于强调高校在解决国家和区域重大问题方面的能力。

2. 以提高高校自我发展能力为导向

在高等教育全面深化改革和高校办学自主权不断扩大的过程中,越来越要求高校有自我发展能力。这种自我发展能力不仅包括形成成熟的内部体制机制,还包括对各种办学资源的拓展能力。因此,《总体方案》明确要求入选高校和学科一方面要深化体制机制改革,成为改革排头兵,另一方面要加强与社会合作,争取更多的社会资源,增强自我发展能力。从高校的组织属性上看,大学发展受学术、政治和市场三重力量制约,使之具有学术、行政和产业属性。在高校竞争日趋激烈、政府投入日益减少的现实背景下,高校组织的产业属性日益凸显。这就要求高校利用自身所具备的人才培养、科学研究和社会服务功能与社会开展更多的物质交换,从而获得更多的办学资源。因此,提高高校自我发展的能力,是《总体方案》的价值旨归之一。

(二) 形式价值

1. 以提高高校办学绩效为导向

绩效管理是现代管理学中的一个重要概念和一种管理方式,被普遍应用于企业、政府、营利性非政府组织等。所谓绩效管理,从狭义上理解即是利用绩效评估信息帮助组织建立绩效目标,分配并优先配给资

源,通知管理者核实或改变目前的政策或项目方向,并报告是否成功达到预设目标。从世界高等教育发展的经验看,近20年来绩效管理已成为发达国家政府向公立高等教育拨款的重要方式。我国财政部从2004年开始就逐渐加强对绩效预算的探索,并陆续发布了《财政支出绩效评价管理暂行办法》《绩效预算管理工作规划(2012—2015年)》等一系列文件。教育部于2012年发布的《国家教育事业第十二个五年规划》也提出,要构建以绩效为导向的高等教育资源配置机制。

相比之下,《总体方案》更注重对高校办学绩效的考核:(1)在资金分配上更多地考虑办学质量、学科水平、办学特色等因素,重点向办学水平高、特色鲜明的学校倾斜,在公平竞争中体现扶优扶强扶特。(2)完善管理方式,进一步增强高校财务自主权和统筹安排经费的能力,充分激发高校争创一流,办出特色。(3)建立健全绩效评价机制,积极采取第三方评价,提高评价的科学性和公信力。(4)在相对稳定支持的基础上,根据相关评估评价结果、资金使用管理等情况,动态调整支持力度,增强建设的有效性。(5)对实施有力、进展良好、成效明显的高校,适当加大支持力度;对实施不力、进展缓慢、缺乏实效的高校,适当减小支持力度。

2. 以学科为基本资助单位

拥有高水平的学科或学科群是高水平大学的基本标志。纵览世界一流大学,普遍拥有处于顶尖水平的学科,例如加州理工学院的航天航空类学科,芝加哥大学的经济类学科,哈佛大学的商科、文理学科、医科等。由于大学办学资源的有限性与学科发展的无限性之间存在天然矛盾,任何大学无论其资源多丰富、办学能力多强,皆不可能“面面俱到”,而只能选择某些学科作为重点发展的方向并逐渐形成特色、比较优势和竞争力。与此同时,拥有高水平学科也是高校实现其几大职能的基本载体:有高水平的学科才能开展高水平的科研活动,取得高水平的科研成果;有高水平的学科才能开设高水平的专业,丰富专业内涵,保障人才培养质量;有高水平的学科才能与国家和区域重大需求相对接,提高高校的社会服务能力。因此,以学科资助代替学校整体性资助,一方面有利于促进高校专注于学科内涵发展,并推动学校选择合理的学科发展方向以形成优势特色;另一方面也有利于高校提高办学水平,夯实学科基础,实现成为高水平大学的发展目标。

《总体方案》基于这些问题和矛盾,创造性地提出坚持以学科为基础,引导和支持高等院校优化学科结构,凝练学科发展方向,突出学科建设重点,创新学科组织模式,打造更多学科高峰,带动学校发挥优势、办出特色等。同时,该方案明确提出有特色和优势学科的地方高校也可以成为受资助的对象,这将极大地激励一些地方高水平大学的办学积极性,使其成为区域甚至国家层面的高水平大学。

四、我国高等教育在《总体方案》中的可为空间和行动方向

在深刻把握《总体方案》实施背景和政策价值取向的基础上,应结合我国高等教育实情及发展目标,务实地提出我们在此计划中的可为空间和行动方向,以抓住本轮国家发展战略出台的重大机遇,加快我国高校一流水平建设,进一步凝练优势学科的办学实力和特色,增强对重大问题的解决能力和高校自我发展的能力。为此,提出以下几点建议。

(一)各相关院校基于本校实情,准确定位学校发展目标,凝练办学特色和发展主线,避免贪大求全的办学倾向

《总体方案》资助对象有三个层次,分别是:(1)拥有若干处于国内前列、国际前沿学科的高水平大学,其目标在于率先进入世界一流大学或前列;(2)拥有若干处于国内前列、在国际同类院校中居于优势地位学科的高水平大学,其目标在于进入世界同类高校前列;(3)拥有某一高水平学科的大学,其目标在于进入该领域世界一流行列或前列。德国哲学家莱布尼茨曾有著名论断:世界上没有两片完全相同的叶子。同理,也可以说世界上没有两所完全相同的大学。办学同质化倾向严重是我国高等教育面临的主要问题之一。同质化带来的后果包括低水平院校重复建设、有学科高原而缺乏学科高峰、同类院校之间盲目攀比恶性竞争、国际竞争乏力等问题。而造成我国高校同质化倾向严重的原因是多方面的,既有政策诱因(如“211工程”“985工程”偏重于对高校整体资助和实力的评估),也有办学理念陈旧落后的原因。一直以来

我们的办学以办学目标“综合性”而自傲,而不是根据各自办学要素禀赋务实地选择特色化道路,造成办学事实上的“综合性平庸”。为改变此局面,潜在受资助对象要以学科特色化发展为基本导向,要坚持有所为有所不为,在发展中凝练办学特色并形成优势,明确发展主线。

(二) 充分认识本校在解决国家和区域重大问题上的客观现实并准确把握将来突破的方向

《总体方案》是一个充满竞争的国家级高等教育资助工程,能获得该项目资助的高校或学科必然会在未来很长时期内得到长足发展。基于前文的分析,不仅部属高水平大学能得到项目资助,一些具有办学特色和水平的地方院校同样能受到项目资助,且实行按绩效动态调整的资助模式。这打破了此前类似政策遴选受资助对象时的身份壁垒和身份固化问题,能激发一些非部属但拥有特色和优势学科的地方高校的办学积极性。因此,各类高校要综合梳理本校相关学科在解决国家和区域重大问题上究竟具备哪些能力,并以此为契机不断汇聚办学资源,提升办学水平,最终成为各自领域内的办学领跑者。

(三) 结合综合改革相关内容,创新学科组织管理模式,提高学科发展管理水平

《总体方案》绝不是简单的“分钱游戏”,而是希望通过此计划激励和敦促受资助对象加强内部治理结构改革,进一步释放改革带来的红利。《总体方案》着重强调受资助高校和相应学科要坚持以改革为动力,深化高校综合改革,着力破除体制机制障碍,加快构建活力充沛、富有效率、更加开放、有利于学校科学发展的体制机制。为此,相关院校要进一步树立起强烈的改革意识,加强学科内部改革,打通学科间壁垒,建立起协同育人、科研引领以及社会服务的体制机制。同时,还需积极学习和吸收世界先进的学科管理经验,构建起具有中国特色的现代学科发展制度。

(四) 加强学科建设绩效管理,并注重不同学科绩效评价的差异性

《总体方案》非常重视对绩效的管理,以办学绩效为标准确定受资助对象和资助额度,建立准入和退出机制。这无疑为受资助高校或学科敲响了警钟,办学绩效不高者可能会被踢出受资助行列。据此,各高校或学科要进一步加强绩效管理,一方面确保每一笔资金投到实处,另一方面要调动每一个教学科研人员的工作积极性。与此同时,要建立科学的绩效考评制度,重视学科差异性。不同学科由于属性差异巨大,其绩效的表现形式也必然存在巨大差异。例如,工科的绩效考核更重视对实际问题的解决能力,理科更重视高影响因子论文的发表,人文艺术学科更重视高质量文艺作品的出版等。现实中“工科理科化”的倾向就是因为绩效评价出了问题,都一窝蜂地强调高影响因子文章的发表,导致一些本来以解决实际问题为核心的工程类学科也以发表高影响因子论文为目标。因此,根据不同属性的学科绩效评估的差异建立不同的评价指标体系,才能调动不同学科教学科研人员的工作积极性,并使其在各自学科领域内取得相应的高质量成果。

五、结语

万丈高楼平地起,高等教育强国是由各具特色和优势的高校所组成的,世界一流大学同样也由不同的世界一流学科共同支撑。本轮《总体方案》更重视将落脚点放到学科资助和建设上,加强不同学校学科优势特色的凝练与梳理,加强学科对国家和区域重大问题的解决能力,加强学科对大学三大职能的承载能力,可以说找到了建设高等教育强国的命门所在。可以预见的是,如果严格按《总体方案》文件所体现出的精神和指导方针办学,建设高等教育强国路途不会太远。但与此同时我们也必须警醒,在此过程中不能过度强调学科建设的绩效性与国际办学水平的可比性。不同学科有其自身的生长机制和规律,如果盲目地按绩效性和可比性办学,就容易造成新的“同质化倾向”,使我国高等教育失去中国特色,失去对本国具体问题的解决能力以及对本国文化的传承创新能力。因此,要注意办学绩效与不同学科发展规律之间的平衡以及办学水平自我认可与国际可比性之间的平衡,以免因为被绩效和国际可比性牵着鼻子走而失去了方向。

参考文献:

- [1] 严强. 公共政策分析的实质、特点和内容[J]. 南京社会科学, 2010(1): 76-82.
- [2] 百度百科. “211工程”[EB/OL]. [2015-12-30]. http://baike.baidu.com/link?url=DZXadCMqmQkQgwh_

4Ftr46fwKmsHSRwjiLF7niDVV9f_onyBE-mQKdhsrkl2oHeH57NLm5T8OX68ZcXlS9oGAq.

- [3] 百度百科.“985 工程”[EB/OL]. [2015-12-30]. <http://baike.baidu.com/view/59436.htm>.
- [4] 胡咏梅,范文凤.“211 工程”高校科研生产效率评估——基于 DEA 方法的经验研究[J].重庆高教研究,2014(3):1-14.
- [5] 钟柏昌,刘志兰,李艺.“211 工程”建设的三大问题与对策[J].江苏高教,2009(6):31-33.
- [6] 胡庆江,何玮佳,柳锐.基于“DEA”的“985 工程”院校科研效率评价[J].科技进步与对策,2011(19):135-139.
- [7] 焦磊.高等教育的符号消费倾向及其省思[J].教育发展研究,2014(1):75-79.
- [8] 分析测试百科网.2015 自然指数:中国去年发表科研论文总量居亚太首位[EB/OL]. (2015-03-27). <http://wiki.antpedia.com/-1238478-news>.
- [9] 新华网.中国网事:一年 1.2 万亿元研发投入 科技成果转化率低 10%——透视科研经费使用怪现象[EB/OL]. (2014-12-22). http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-12/22/c_1113735406.htm.
- [10] 刘复兴.教育政策价值分析的三维模式[J].教育研究,2002(4):15-19,73.
- [11] 李楠.法律社会学[M].北京:中国政法大学出版社,1999:84-88.

(责任编辑 蔡宗模 吴 妍)

The Policy Analysis and Practical Countermeasures of “Overall Scheme to Integratingly Promote the Construction of World-class Universities and Disciplines”

WU Chen

(College of Education, Zhejiang University, Hangzhou Zhejiang 310028, China)

Abstract: “Overall scheme to integratively promote the construction of world-class universities and disciplines” is a recently-launched public education policy to promote China’s construction of the world-class universities. Based on the analysis framework on public education policies, by analyzing the background and value guidance of policies, some countermeasures are put forward for the related discipline development of the colleges and universities. Based on the reality, each university can precisely set the development objective of the university, run the school with characteristics and development thought. Also, the objective reality for the school to solve the big issues of the country and the local is fully concluded and cleared, the management mode for the discipline should be innovated, the development level should be promoted, the performance management for the discipline construction should be strengthened, and the differences of performance evaluation for the different disciplines should be given enough attention.

Key words: “Overall scheme to integratively promote the construction of world-class universities and disciplines”; discipline construction; policy analysis; practical countermeasures