

政策驱动高等教育改革的背后

王建华

(南京师范大学 教育科学学院, 江苏 南京 210097)

摘要:40年来,我国高等教育改革的显著特征是“政策驱动”。虽然不是每一项政策都会驱动改革,但每一次改革背后毫无疑问都会有政府的政策驱动。政策驱动改革的背后,既反映了高等教育改革自身的路径依赖,也凸显了国家治理中“政令出于中央”的一贯逻辑。政策驱动高等教育改革的成功得益于行政权力的强制性、锦标赛体制以及对顺从的激励。但随着这种改革模式日益常态化,政策实施过程中“顾此失彼”“制度区隔”“目标替换”“拼凑应对”等层出不穷。由于改革过程中经常政策贫乏与过剩并存,政策驱动改革的效果愈来愈受到质疑。要避免政策驱动改革的局限性,应以治理的现代化和改革的法治化为契机,以高质量的政策和创新的知识驱动高质量的改革,进而以高质量的改革驱动高质量的发展。

关键词:政策驱动;强制性权力;锦标赛体制;拼凑应对;目标替换;制度区隔

中图分类号:G649.21 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-4519(2019)01-0056-09

DOI:10.14138/j.1001-4519.2019.01.005609

不同国家、不同时期,不同国家的不同时期,驱动高等教育改革的工具各不相同。比如,在美国,由于联邦政府缺乏明示的教育权,驱动高等教育改革的主要是市场;而在自治力量强大的欧洲,驱动高等教育改革的主要是大学的内在逻辑。再比如,在我国民国时期,尤其是抗日战争时期,驱动高等教育改革的主要是“战争”。相比之下,改革开放40年来,驱动高等教育改革的主要是政策。政策驱动改革既促进了高等教育的大发展与大提高,也为我国高等教育从大国走向强国埋下了隐患。全面深化高等教育综合改革既要汲取改革开放40年来政策驱动高等教育改革的有益经验,也要注意走出“唯政策驱动高等教育改革”的误区。

一、为何选择政策驱动改革

我国高等教育改革与发展和国家政策密不可分。在政府主导下,高等教育改革和发展的进程对国家政策的出台十分敏感。从建国初期的“院系调整”“取缔私立大学”“高等教育大跃进”“高校停止招生”到改革开放后的“恢复高考”“国家重点大学建设”“国家重点学科建设”“211工程”“985工程”“高校合并与扩招”“双一流建设”等等,我国高等教育的体制、规模、结构、类型、学科、专业、课程,甚至一所大学的兴衰或存亡都受国家政策的左右。那么,是哪些原因导致高等教育改革只能经由国家政策来驱动呢?

一统体制要求“政令出于中央”。“大一统”是历史中国的制度传统,也是中华文明的核心价值观所在。“中国这个‘国’,相比起西方历史上的各种国,一直很特别。她从一开始就不是城邦,也并非欧洲中世纪的封建邦国,也不像马其顿或罗马或蒙古那样没有多少内在政治经济文化制度整合的帝国。”^①从历

收稿日期:2018-12-04

基金项目:国家社科基金教育学国家重大课题:“双一流”建设背景下高校学科调整与建设研究(VIA170003)

作者简介:王建华,河南息县人,南京师范大学教育科学学院教授,立德树人协同创新中心教授,研究方向为高等教育基本理论。

①苏力. 大国宪制:历史中国的制度构成[M]. 北京:北京大学出版社,2017. 7.

史上多元一体的有效政治体到今天“统一的多民族国家”，统一治理和持久同一性始终是中国国家制度创新的努力方向。作为历史中国的制度延伸，中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。《中华人民共和国宪法》规定：“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”《中华人民共和国高等教育法》规定：“国务院统一领导和管理全国高等教育事业。省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业，管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校。”“国务院教育行政部门主管全国高等教育工作，管理由国务院确定的主要为全国培养人才的高等学校。国务院其他有关部门在国务院规定的职责范围内，负责有关的高等教育工作。”作为政治系统的“输出”，政策是“政治通向实践的必由之路”^①。基于此，由国家根据经济社会发展需要出台相关政策以驱动高等教育改革，并经由持续的改革驱动高等教育发展，完全符合我们国家治理的制度逻辑。

从政治动员到官僚体制的转型。除一统体制要求政令出于中央之外，政策驱动改革的盛行还与我国高等教育改革启动之时初始条件的敏感有关。高等教育改革的宏观背景是国家的改革开放，面对的现实是由“文化大革命”所造成的文化和知识的“废墟”中的大学。自1957年至1976年，高等教育的发展不断被政治运动所“绑架”；“革命”话语左右着高等教育政策，国家政策也驱动高等教育从运动走向运动，从革命走向革命。随着十年“文革”结束，国家政策的取向发生了根本变化，经济建设成为中心工作，频繁的政治运动逐渐向常规的官僚体制转型，“改革”也取代“革命”成为了政策的关键词。“运动式治理”开始向“政策驱动改革”转变。根据对《中国高等教育政策史(1949—2009)》附录的“中华人民共和国高等教育重要法规政策一览表(1949—2009)”的统计，在1949年至1976年的28年间，政府出台的各类高等教育重要法规政策总计130项，年均不足5项；而1977年至2009年的33年间，政府出台的各类高等教育重要法规政策总计331项，年均超过10项^②。以1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》为起点，中央政府和教育部不断出台各种冠以《决定》《纲要》《办法》《规定》《方案》《意见》《通知》等名称的政策文件，以持续驱动高等教育改革。几十年来，经过官僚系统的反复运作，政策驱动改革逐渐制度化和常规化，成为政府解决或试图解决问题的“规定”动作。

改革话语的创造性转化。《现代汉语词典》中“改革”作为动词是指“把事物中旧的不合理部分改成新的、能适应客观情况的”。和政府或政策并没有必然的直接关系。“改革”一词在1977年之前的中国政治、经济、社会生活中，也并不常见，更不常用。在西方，根据雷蒙·威廉斯的梳理，reform，在早期大部分用法中，要区别它所包含的下述两种意涵是很难的：恢复原来的形状，制造一个新的形状。在许多语脉里，这两种概念——“将某事物变得更好”与“恢复较早，较不腐败的状态”——息息相关。reform的词义可以是“恢复”，也可以是“革新”。可以是“对之前和忽略的纪律重新建立或恢复”，也可以是对现存的弊病加以纠正”^③。但20世纪80年代以来，在现代化和全球化语境中，“改革”一词常常含有一种积极的标准化的特质，暗示某种值得做的事情^④。这一点在中国尤其明显。“中国的政治文化中，自上而下的政治过程是其主要线索。在这个图画中，自下而上的制度创新时常发生，但只有得到了上面的认可和褒扬才能具有合法性，否则只能以非正式形式半隐蔽形态生存下去。”^⑤其结果，在词性上原本接近“中性”的“改革”被赋予了十分积极的价值色彩，镶嵌于政府的政策系统中，具有天然的正确性。

总之，政策驱动改革既是政府基于国家治理经验的理性选择，也反映了特定时期改革开放对于特定路径的敏感，更体现了话语转型对于社会实践的深刻影响。从过去的“改革驱动发展”到现在的“改革驱

①李均. 中国高等教育政策史(1949—2009)[M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2014. 7.

②同上, 354—381.

③雷蒙·威廉斯. 关键词: 文化与社会的词汇[M]. 刘建基译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2005. 399—401.

④莱文. 教育改革——从启动到成果[M]. 项贤明, 洪成文译. 北京: 教育科学出版社, 2004. 20.

⑤周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学的视角[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017. 46.

动创新,创新驱动发展”,政策驱动改革、改革驱动发展始终是政府赢得统治合法性的重要工具。与西方国家的三权分立不同,在我国行政体制下,政策不仅是政府关于改革任务和目标的阐述,而且要实实在在驱动改革。为了能够驱动改革,并实现改革驱动发展,政府会出台各种各样相互配套的政策,从改革目标的制定到实施办法,从检查验收到奖罚激励,政策背后还有政策,直到实现改革的目的。

二、政策为何能够驱动改革

无论在哪个国家,政策作为权力意志的表达和对价值的权威性分配,都天然蕴含着改革的因子。有时,政策与改革就像是一枚硬币的两面。政策的酝酿期就是改革的准备期。政策的出台就意味着改革的启动。在我国,政策驱动高等教育改革的独特之处,不在于改革背后有政策为其背书,而在于政府的政策始终主导着高等教育改革的进程,决定着高等教育的“命脉”。整个高等教育改革对国家政策高度敏感,改革的每一次推动都离不开政府“精心的政策设计和有效的政策执行”^①。从宏观的高等教育体制到微观的高校教学内容,政府的政策影响无所不在。“后儒家传统与美国典型的反政府政治文化迥异,因为在后儒家世界,大权在握的是政治和政府而不是市场。”“在后儒家体制中,政府对于社会的重要性以及政府的支配地位都是理所当然的。事实上,抛开政府去想象后儒家国家的高等教育(以及社会)是不可能的。如果没有政府的驱动和干涉,高等教育可能还没有开始发展。”^②基于体制的独特性,在我国高等教育是否需要改革,改革能否推进以及是否终止等,都完全取决于政府的政策。那么,何以形成如此局面呢?高校作为办学主体为何完全服膺于政府的政策呢?

强制性权力。政策由政府部门制定,体现了行政权力对于具体事务的最终决断。政策出台后,首先在官僚系统内部流转,并进行改革任务的“发包”。待政策分工明确之后,从中央政府到地方政府再到基层政府,源于科层的行政权力共同推进政策实施,以驱动改革的深化。整个过程中政策之所以能够驱动改革,和行政权力的强制性密不可分。为了维护一统体制和中央政府的权威性,向上负责、结果导向、一票否决、层层加码以及泛政治化等官场规则和潜规则使得地方政府,尤其是基层政府始终面临上一级政府的巨大压力。当官僚系统的常规权力难以推进某项政策的实施时,中央政府还可以将改革任务或政策的实施定性为“政治任务”。以“政治任务”作为“尚方宝剑”,地方政府可以不惜代价地推进政策的实施。

改革实践中为了维护政策的权威性,官僚系统在推进政策实施时,行政权力很容易突破既有规章制度的约束,以强力的运动式治理来推进政策实施和驱动改革成为一种常态。为了确保政策目标的完成、改革的深化,上级政府对于下级政府“冲出制度笼子的权力”,有时也必须给予“宽容”(睁一只眼、闭一只眼)。若下级政府部门的权力完全被制度束缚了手脚,来自上级的政策目标很多时候难以完成。为了确保政策能够驱动改革,强制性权力的使用一方面展示了中央政府的权威、可以取得预期的政绩,但另一方面也会疏离中央政府与地方政府的关系。面对中央政府划一的政策安排和改革任务,尤其是为了完成那些可能根本无法完成的被作为“政治任务”的硬性指标,政府间在政策执行过程中的“变通”(既有积极意义上的政策变通和制度创新,也有消极意义上的应付和走形式^③)和“共谋”等逐渐成为公开的秘密,从而使改革的效果大大折扣。

锦标赛体制。强制性权力只是确保政策驱动改革的一种策略,反复使用还会诱发“上有政策,下有对策”的机会主义。为了避免机会主义,充分调动中央和地方两个积极性,在强制性权力背后我国政府部门通常还有一套特殊的制度设计,即锦标赛体制。对于官僚系统而言,职务的升迁或人事权是上级部门约束下级部门的“终极武器”。以职务的晋升作为“锦标”,“政治锦标赛”成为处理中央与地方或上级政府与

①周黎安. 转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)[M]. 上海:格致出版社,2017. 2.

②王琪等. 世界一流大学:共同的目标[M]. 上海:上海交通大学出版社,2013. 31.

③周黎安. 转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)[M]. 上海:格致出版社,2017. 51.

下级政府关系的重要治理机制。“政治锦标赛是指处于同一级别的政府官员为了获得政治晋升而相互竞争的博弈,也称为‘晋升锦标赛’。在这种晋升竞争中,竞争优胜者将获得提拔,而竞赛优胜的标准则由上级政府决定,它可以是 GDP 增长率,也可以是其他可度量的指标,如财政收入增长率、招商引资的数量或排污的减少量。”^①在这种“锦标赛体制”下,上级部门为实现某种既定政策目标,倾向以行政权力驱动下级部门进行竞争,以实现整体目标。

改革开放以来的大部分时间里,经济建设一直是政府的中心工作。为了获得政治锦标赛中的“锦标”——职务晋升,经济发展或 GDP 增速成为地方政府各级官员的最关心的政绩。“为此地方政府领导把吸引外资,增加 GDP 作为自己的主要任务,而某些财税大户的大企业,以及某些显示发展经济实力的高层大楼等,往往成为显示地方发展水平的地标。而如今,区域或地方的高等教育发展,尤其是地方重点大学的建设与发展,已经逐渐成为不同区域显示其改革发展新成果,体现经济社会发展新进步,科技文化发展新水平,以及人民群众生活质量新内涵的一个新‘地标’。”^②由此不难理解,在“双一流”建设背景下,高校之间的“人才大战”“排名竞争”愈演愈烈。以广东、江苏、浙江等为代表,全国很多省市都加入了建设高等教育强省的竞争。此外,为匹配经济发展水平,以深圳、宁波、青岛等为代表,很多中心城市对于高等教育的投入也不断创造新高。由政府主导名城引入名校优质高等教育资源正驱动着中国高等教育在强化内涵式发展的同时不断拓展外延。为争夺“双一流”建设的“锦标”,始于 20 世纪 90 年代以土地使用权有偿转让和房地产开发为中心的“经营城市”运动有向以建设“世界一流大学”和“世界一流学科”为中心的“经营大学”转变的迹象。

顺从的激励。“锦标赛”的吸引力与夺取锦标的可能性成正比。在锦标赛体制下,上级部门较容易通过晋升控制那些优秀的少数。但无论如何,那些有望获得标标的总是少数,而注定无法获得标标的一定是大多数。“对于晋升机会渺茫的人来说,锦标赛体制将失去正向的激励效应。”^③为了使那些无法获得标标的大多数人不会对上级的政策或改革任务“敷衍了事”,就需要在锦标赛体制的基础上增加其他必要的奖励或激励机制。“国家社会主义的政治逻辑意味着,奖赏政治忠诚以确保国家政策的有效执行。”^④根据我国政治体制的设计,中央政府具有最高权威性,地方必须服从中央。但与此同时,在我国地方的差异性又非常明显。中央的权威需要“令行禁止”,地方的特殊性需要因地制宜。因此,政策的划一性与执行的灵活性成为不可避免的矛盾。过于强调政策的划一性而忽视地方的特殊性会损害政策本身的有效性,而过于强调地方的特殊性而忽视政策的统一性又会损害中央政府的权威性。为缓解中央与地方的矛盾,使下级部门根据地方实际情况,愿意尽最大努力来执行来自上级部门的政策安排,政治忠诚和服从党的路线始终被作为中国官僚制度录用和晋升最重要的标准^⑤。

由于政府和大学之间存在着信息不对称,加之高等教育改革中可以量化的指标不多,且对于改革的成效容易产生争议。在政策驱动改革过程中,政治锦标赛的使用具有一定的局限。对于上级政府,尤其是中央政府的政策,无论改革的最终效果如何,那些积极响应政府政策的高校和地方政府教育主管部门通常更容易得到中央政府或教育部的嘉奖。以正在开展的“深化创新创业教育改革”为例,2016 年 12 月 26 日,教育部公示全国首批深化创新创业教育改革示范高校名单;2017 年 6 月 29 日,教育部公示全国第二批深化创新创业教育改革示范高校名单。两批共计有 200 所高校入选。为有利于实现政策的既定目标,从 2016 年开始,教育部每年均会印发《关于公布 XXXX 年度全国创新创业典型经验高校名单的通

①周黎安. 转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)[M]. 上海:格致出版社,2017. 162.

②谢维和. 高等教育:区域发展的新地标[J]. 中国高教研究,2018,(4):12.

③周黎安. 转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)[M]. 上海:格致出版社,2017. 181.

④周雪光. 城市与生活机遇——中国城市的再分配与分层 1949—1994[M]. 郝大海等译. 北京:中国人民大学出版社,2015. 142.

⑤同上,11.

知》,对落实政策好的50所高校进行公开表彰。

三、政策驱动改革常规化的后果

经过多年来的反复运作,无论是体制的必然还是历史的偶然,政策驱动已经成为我国高等教育改革的路径依赖。不断出台的政策促进了我国高等教育的大改革、大发展、大提高^①,但我国高等教育的基本制度仍然没变。“制度性变迁涉及多种过程,它们在某些领域产生制度变迁,在另一些领域却产生制度继续。”^②40年来,在我国经济领域市场正逐步取代计划在资源配置中起决定性作用,但高等教育领域计划思维和计划行为依然盛行。在改革的名义下,计划行为的不合时宜性被掩盖。现有体制下,只要我们坚持唯政策驱动改革,那么高等教育的计划性就不可避免。而一旦政策驱动改革趋于常规化、制度化,无论发动再多的改革可能都无法诱致高等教育领域计划体制的变迁,而只会维持计划体制的存在。

治理的负荷:顾此失彼。改革的难易和组织或系统的规模密切相关。组织或系统的规模越大,改革越难。我国高等教育实行中央和省(市)两级管理。但在一统体制下,中央政府“统一领导和管理全国高等教育事业”,因此无论地方高校还是部属高校都要接受中央政府的领导和管理,都要执行中央政府和教育部的相关政策,积极落实由相关政策驱动的改革任务。除规模之外,政策的范围与执行的方式也直接影响改革的难易。现行体制下,为了维护中央的权威、便于政策驱动改革,权力集中于顶层。地方政府必须听命中央。为了稳妥或政治正确,所有改革都要等上级政府的文件和命令。其结果,政府在高等教育改革中的治理负荷经常面临“难以承受之重”。由于事无巨细、精力分散,政府的政策越来越多、越来越细,改革的广度越来越宽,深度的变革却很少出现。以高等教育体制改革为例,从1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》到2017年中办、国办印发《关于深化教育体制机制改革的意见》,政府一直努力深化高等教育体制改革,改革的目标也越来越多、越来越细,但客观来看,30多年来我国高等教育体制的根本问题并没有很好解决^③。究其原因,体制创新从来都不是政府推动高等教育改革的唯一目标。很多时候改革的推进以及任务的选择只能根据形势变化进行取舍。由于并非热点,体制改革总是一拖再拖、改一改停一停。但体制问题又是根本问题,不改不行,因此每隔一段时间政府又会重提体制改革。

非市场竞争:制度区隔。由于政策与政治具有密切的关系。政策驱动改革为政治干预高等教育提供了方便之门。一方面政治可以转化为政策,直接左右高等教育改革的走向,另一方面政治可以根据它自身的需要随时终止一项政策,并出台新的政策,从而对高等教育改革和发展产生显著的影响。与西方国家不同,在我国判断一所高校的好坏有时不是根据其教学科研水平的高低,而是看其在国家政策驱动的改革中所获得的政策性身份。现行体制下,决定一个组织社会地位的仍然主要是政治权威而非市场机制。无论个人还是组织其地位变迁对于国家政策都极其敏感。国家政策可以通过改变资源配置的份额、扩大或减少机会等方式对于所有社会群体、机构,甚至个人产生巨大影响。在高等教育领域从“国家重点学科建设”“211工程建设”“985工程建设”再到“双一流”建设,能否顺利入选相关名单始终是决定高校和学科发展的最关键因素^④。

因为政策的原因,我国高校被制度性区隔,所谓的竞争是不公平的或扭曲的。不公平的政策有时虽然可以终结,但由于政策所造成的身份等级却难以消除。比如,现在国家重点学科政策取消了,但很多高校仍然以拥有国家重点学科来自我标榜,比如,“211工程”建设和“985工程”建设的相关文件废止了,但

①周远清.大改革 大发展 大提高——中国高等教育30年的回顾与展望[J].中国高教研究,2008,(1):1.

②周雪光.城市与生活机遇——中国城市的再分配与分层1949—1994[M].郝大海等译.北京:中国人民大学出版社,2015.188.

③周川.高等教育管理体制改革的反思[J].北京大学教育评论,2018,(2):177.

④栗晓红.国家权力、符号资本与中国高等教育的等级性和同质性——以新中国成立后的三次重点高校政策为例[J].北京大学教育评论,2018,(2).

“211 高校”和“985 大学”的身份依然是金字招牌。近年来,政府推出“双一流”建设,目的是要破除“211 工程”和“985 工程”建设中的身份固化、竞争缺失、重复交叉等问题。教育部、财政部、发改委也特别指出:此次遴选认定所产生的是“建设”高校及“建设”学科,重点在“建设”,是迈向世界一流的起点,而不是认定这些学校和学科就是世界一流大学和一流学科,能否成为世界一流大学和一流学科还要看最终的建设成效。但“一个权力不受约束的强大政府通常难以给出一个可信的承诺。”^①实践中,“双一流”高校和非“双一流”高校间的制度鸿沟正在形成。“世界一流大学”建设高校和“世界一流学科”建设高校正在成为一种新的政策性身份。

政策的变形:目标替换。政策驱动改革就意味着政府掌控改革。改革目标的确立主要反映的是中央政府的意志,而改革目标的实现则取决于地方政府和基层政府的努力。就高等教育改革而言,政府可以出台政策提出改革的目标,但目标要落地,就需要地方政府和高校的配合。而地方政府和高校和中央政府会有不同的利益诉求,为了照顾地方的特殊性,很多时候政策文本的内容只能是原则性的,以确保策略空间足够大。由此,政策变形或目标替换不可避免。比如,“985 工程”的目标是“建设若干所具有世界先进水平的一流大学”。第一批入选的高校只有北大和清华,以北大、清华的实力,配合中央政府的资助,建设世界一流大学的政策目标或可以实现;但由于种种原因,“985 工程”建设的名单不断扩大,先是增加了 7 所,然后又陆续增加了 30 所。由于名单不断扩大,入选高校的水平在不断降低。经过十几年的建设,大部分学校并没有成为“具有世界先进水平的一流大学”。某种意义上,“985 工程”建设的最大成果不是建成了“若干所具有世界先进水平的一流大学”,而是制度化地塑造了“985 工程大学”这一中国特色的高校群体。再以正在推进的“双一流”建设为例,从《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法》(暂行)到《关于高等学校加快“双一流”建设的指导意见》,很多内容都是原则性的。政策目标表述中的“若干”“一批”“更多”“行列”“前列”等措辞都极富弹性。为使抽象的“双一流”建设政策可操作化,最终量化和排名的原则被引入。以近年来我国高校对“双一流”建设政策的应对措施与成效来看,相关高校及学科正在收获各种排行榜上好名次,但最终能否实现“一流大学和一流学科的数量和实力进入世界前列,基本建成高等教育强国”的目标尚未可知。

改革的阴影:拼凑应对。40 年来,随着经济社会的发展,政府的规模与支配力也在迅速增长。伴随“政策驱动改革,改革驱动发展”这种模式在越来越多领域取得“成功”,政府对“政策驱动”和“改革驱动”越来越热衷。随着政府政策的增多,改革也不断增加,基层政府对于改革产生了一种矛盾的心理,既期望新的政策驱动新的改革,又恐惧反反复复的改革。期望是因为没有上级的政策来驱动改革很多问题解决不了,恐惧则是因为有时上级的政策目标很难完成。即便通过改革解决了一项问题又会引发其他的新问题,而要解决这些新问题可能又需要更多的新政策来驱动新改革。林德布罗姆提出“拼凑应对”这一行为模型来描述政府官员在其抉择和行动中的行为特征。“拼凑应对”(muddling through)在英文中有临时拼凑、摸索调整、应付完成的意思,与那种有条不紊、按部就班的理性规划下的行为模式形成鲜明对比。在这一过程中,注意力和寻找方案能力有限可能会导致他们对重要解决方案的忽视,而且他们的目标因不断变化的条件和新的信息而不断调整。这些行为特征与大家熟知的理性决策模式相去甚远。在理性决策模式中,决策者有明确的目标和充足信息,在此基础上采取连贯一致的、有预见性的、与目标一致的行动。^②在我国高等教育改革中,地方政府等待中央政府的政策,上面没有政策或政策意向,下面一般不会启动改革。而一旦中央政府的政策下来,为了配合中央政府的政策,地方政府和基层政府都会积极跟进,出台相应措施,甚至层层加码。而无论哪级政府的政策最终都要由高校来落实。为了应对层出不穷的各种各样的政策(改革),高校有时只能以同样的成果通过不同的组合来应对各级政府的验收和检查。

^①周黎安. 转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)[M]. 上海:格致出版社,2017. 126.

^②周雪光. 中国国家治理的制度逻辑:一个组织学的视角[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2017. 239.

毕竟“大多数情况下直接测量特定政策的影响是不切实际的”^①。近年来高校为了顺利完成由各级政府的政策所确定的各项改革任务和建设目标，“拼凑应对”已经成为公开的秘密，也是重要的策略。

四、走出唯政策驱动高等教育改革的误区

在政策驱动改革这种模式下，政策对政策有依赖，改革对改革也有依赖。与西方国家政策仅指“政府实际所做的事”不同，在我国政府打算做或声称将要做的事，都会以政策的形式下发。^②不同的政策，不同的改革，由不同的政策驱动的不同改革盘根错节、相互纠缠。实践中，经常是一个“通知”不能引起重视，就下发另一个“通知”，一个“决定”不能解决问题，就出台另一个“决定”，一个“纲要”不能起作用，就发布另一个“纲要”，一个“意见”和“办法”不能指导实践，就发布“若干意见”和“若干办法”。由此，政策的过剩不可避免。同时，由于政策总是围绕热点问题，经常带有应急的性质，前瞻性往往不够，真正有质量或高质量的政策相对贫乏。对于改革而言，政策越多，政府的精力和注意力就越分散，真正有价值的政策反倒很难出台，有力度的改革也很难推进，对政策的怀疑也就越多。政策与改革之间的悖论逐渐形成。一方面高校真正需要改革的地方，没有好的政策给予支持，另一方面来自上级部门的各种各样的以改革名义下发的政策又多如牛毛，束缚着高校的手脚，蚕食着高校的办学自主权。此外，随着政策驱动改革趋向常规化，官僚系统的自利性和利益集团的相互纠葛开始阻碍高等教育综合改革走向深入。全面深化高等教育综合改革必须走出唯政策驱动高等教育改革的误区。

扩大高校改革自主权。40年来，基于政府主导、政策驱动，改革始终是单中心，大学自身的积极性难以发挥。在实现高等教育治理能力和治理体系现代化的背景下，多中心的改革将是顺势而为。由于政治体制的原因，高等教育领域由政策驱动改革的局面在短期内可能仍然难以改变。但政府主导高等教育改革、政策驱动高等教育改革并不意味着大学本身或高等教育界作为重要利益相关方在改革中无足轻重。相反，作为高等教育改革的重要利益相关方，大学自身的改革需求必须被重视，并允许大学进行自主改革。40年来，在我国虽然政策驱动高等教育改革一直是主流，但同样不能忽视，高校自身从来没有停止过“抗争”。从改革开放之初上海四位高校领导人（复旦大学校长苏步青、同济大学校长李国豪、上海师范大学校长刘佛年、上海交通大学党委书记邓旭初）“给高等学校一点自主权”的呼吁，到《国家中长期教育改革和发展规划纲要》（2010—2020）写入“尊重学术自由”；从上世纪80年代刘道玉校长在武汉大学推行教学改革，到近年来朱清时校长参与创办南方科技大学，再到2018年西湖大学正式开始招生。所有这些改革最终能够付诸实践并取得不错的反响，反映了中国大学人以其独特的方式，对于中央政府的高等教育政策以及由政策驱动的高等教育改革产生了不可低估的影响。在政策驱动改革之外，开创了知识驱动改革的新路径。长远来看，那些具有冒险和创新精神的高校知识分子兼具教育思想家和制度企业家的双重角色，在某种程度上或许将会逐渐改变我们的高等教育体制以及政策驱动高等教育改革的固定模式。

重构国家权力与官僚权力关系。现行体制下，政策驱动改革符合官僚系统的利益。由于官僚系统控制着政策的发布、实施、检查与验收，始终是改革进程的实际控制者和既得利益者。“在这一过程中，官僚体制的权力、意志、绩效互为推动，官僚机制随之蔓延和渗透到经济、社会的各个层面角落。”^③通过政府间的“讨价还价”，相关部门以改革的名义，经常可以拥有远超法律或规章所授予的权力。地方政府和基层政府为了完成某些被作为“政治任务”的改革，甚至会突破权力的边界。而为了顾全改革的大局，不影响基层政府落实政策的积极性，上级政府对于下级政府的违规有时视而不见，从而导致各级政府在政策

①周雪光. 城市与生活机遇——中国城市的再分配与分层 1949—1994[M]. 郝大海等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2015. 54.

②李均. 中国高等教育政策史(1949—2009)[M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2014. 1.

③周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学的视角[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017. 435.

驱动改革过程中的“串通”或“共谋”成为公开的秘密。

就像战争的意义太重大,不能完全交给将军们决定一样^①。高等教育改革事关国家最高利益,也绝不能完全交给官僚系统。无论哪个国家,也无论任何时候,重大的高等教育改革必须从国家战略的高度做出。以1999年的扩招为例,当年6月上旬,时任总理朱镕基在国务院办公厅会议上做了大幅度扩大高校招生规模的决策,才终止了国家教委、国家计委长期维持的“严格控制高等教育发展规模”^②“以条件定发展规模”的政策。1977年的高考改革同样如此。若非邓小平同志以最高政治权力介入,以教育部为代表的官僚系统也不可能如此高效率地恢复高考^③。当然,最高权力的介入并不总是好事。相关案例只是表明,改革过程中代表国家利益的政治权力与官僚系统所掌控的行政权力不可避免地存在冲突。作为国家意志的重大政策一旦进入官僚系统,经常会被部门利益左右,从而影响国家政策的实施。所谓的“处长治国论”“司长策国论”绝非空穴来风。“作为‘组织的武器’的官僚体系和作为一个阶级的官僚集团之间存在固有困境。稳定的官僚制度培育了以制度为基础的官僚利益、官僚谈判模式和政治进程中的派系冲突。这些利益削弱了最高领导者们的权威并威胁着国家政策实施的效率。”^④鉴于国家权力与官僚权力之间潜在的必然的冲突,在政策驱动高等教育改革过程中,既要避免行政权力的政治化(政治权力随意介入高等教育改革常态化、运动式治理常规化),又要警惕官僚权力的体制化(官僚系统成为自成一体的经济主体、部门利益和既得利益者阻碍高等教育改革深入推进)。

从政策驱动到改革的法治化。在纪念改革开放30周年大会上,时任总书记胡锦涛第一次提出了“不折腾”,在2011年的“七一”讲话上胡锦涛再次提到“不折腾”;2012年的十八大报告中胡锦涛第三次强调“不折腾”。“不折腾”之所以引起最高领导人的重视,肯定是因为实践中有很多改革实际上是在“折腾”,不符合科学发展观的要求。改革之所以容易变形为“折腾”和“政策驱动”有很大的关系。长期以来,政府热衷于出台政策,很少明确废止政策(2016年教育部、国务院学位委员会、国家语委《关于宣布失效一批规范性文件的通知》宣布382份文件失效。失效文件最早可追溯到1978年,最近的发布于2014年)。实践中,由于前一项政策的废止与后一项政策的出台缺乏衔接,加之领导个人意志的介入,改革有时充满随意性。比如,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》指出:“以重点学科建设为基础,继续实施‘985工程’和优势学科创新平台建设,继续实施‘211工程’和启动特色重点学科项目。”2013年教育部、财政部下发了新修订的《“985工程”建设管理办法》。但2015年11月国务院印发了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,2016年6月教育部才宣布废止与“985工程”和“211工程”相关的8份文件。

当前我国正处在建设法治国家的进程中,十九大报告55次提及“法治”,并成立了中央全面依法治国领导小组,以加强对法治中国建设的统一领导。《中国共产党章程》也明确:“党必须在宪法和法律的范围内活动。”要避免改革异化为“折腾”,法治化是最好的选择。“为了实现高等教育全面深化改革的目标,必须将高等教育改革纳入法治化轨道。要通过制定《高等教育改革法》来界定政府的高等教育改革权力和规范高等教育改革行为,形成高等教育改革的法律问责机制。同时要真正确立高校是面向社会依法自主办学的法人实体的法律地位。”^⑤在法治的框架内,高等教育改革有法可依,改革或不改革不取决于某个领导的意志,而应由法律来规范。政府主导改革也要“从权力的行政性安排走向依法行政和法治化”^⑥。

① 约翰·布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 王承绪等译. 杭州:浙江教育出版社,1998. 32.

② 王建华, 邬大光. 论争与反思——对我国高等教育“前大众化”阶段的思考[J]. 现代大学教育, 2003, (1): 49.

③ 李均. 中国高等教育政策史(1949—2009)[M]. 广州:广东高等教育出版社,2014. 165—167

④ 周雪光. 城市与生活机遇——中国城市的再分配与分层 1949—1994[M]. 郝大海等译. 北京:中国人民大学出版社, 2015. 145.

⑤ 张应强. 关于将高等教育改革纳入法治化轨道的思考[J]. 江苏高教, 2015, (6): 1.

⑥ 周黎安. 转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)[M]. 上海:格致出版社,2017. 145.

法律的强制介入一方面可以提高政策驱动高等教育改革的门槛,使高等教育改革和发展少受不良政策以及领导个人意志的干扰,另一方面也有利于政府部门提高高等教育政策的质量,增强高等教育改革的严肃性。在法治化框架下,政府要发起一项高等教育改革必须是深思熟虑的结果,必须符合法定程序,而不能是“头脑发热”。

总之,对于高等教育,不是不需要政策,也不是不需要改革,更不是不需要政策来驱动高等教育改革。需要的是,当政策驱动高等教育改革时,追问一下,我们需要什么样的政策,什么样的改革,需要政策如何来驱动我们的高等教育改革,以避免“唯政策驱动高等教育改革”。“面对迅速扩大的改革范围,政府必须意识到以政策驱动改革的局限性。”^①为走出改革过程中政策过剩与贫乏的悖论,政府应以治理能力和治理体系的现代化和改革的法治化为契机,在坚持政策驱动改革的同时,给予市场驱动改革、知识驱动改革以更大的制度空间,赋予高校更多的改革自主权,并通过重构政治权力与行政权力的关系,以高质量的政策和创新的知识共同驱动高质量的改革,以高质量的改革驱动高质量的发展。

At the Back of the Policy-Driven Higher Education Reform

WANG Jian-hua

(School of Educational Science, Nanjing Normal University, Nanjing, Jiangsu, 210097)

Abstract: In the past 40 years, an outstanding feature of Chinese higher education reform is “policy-driven”, which means that each reform has been more or less influenced by government policies, though not every policy has actuated reform. At the back of policy-driven reforms are the path dependence of higher education reform and the consistent logic in nation governing, namely, “policy comes from central government”. The coerciveness of executive power, tournament system and stimulation to obedience have all contributed to the success of higher education reform driven by policy. Yet with the routinization of this mode of reform, problems emerge endlessly such as “catch one, lose another”, “system compartment”, “object replacement”, “make up and handle”, and so forth. Due to the coexistence of lack and surplus of policy in the process of reform, the effect of policy-driven reform has been increasingly questioned. Therefore, to avoid the limitation of policy-driven reform, we should take the chance of modernization of governing and legalization of reform and actuate a high-quality reform with high-quality policy and innovative knowledge through the reconstruction of the relationship between politics (national power) and administration (official power), so as to promote the development of higher education.

Key words: policy-driven; coercive power; tournament system; making up and handle; object replacement; system compartment

① 王建华. 政策驱动改革及其局限——兼议“双一流”建设[J]. 江苏高教, 2018, (6): 11.