

实施国家“211 工程”的非预期效应

Unexpected Effect in Implementing the State “211 Project”

徐枋巍

(北京航空航天大学高等教育研究所, 副教授, 北京 100083)

冯厚植

(北京航空航天大学高等教育研究所, 教授, 北京 100083)

提 要 《中国教育改革和发展纲要》提出实施“211 工程”, 即面向 21 世纪, 重点建设 100 所左右的高等学校和一批重点学科点。这是一个国家重点建设项目。目的是通过计划的实施, 推动高等教育改革和多种形式的联合办学, 促进高校布局 and 结构趋于合理, 提高办学规模效益和教育质量, 使这些学校达到国内或国际一流办学水平, 在人才培养、科学研究和学校管理等方面在全国起示范作用。本文针对实施“211 工程”这个引起全国广泛关注的问题, 分析了实施此项目可能出现的非预期效应及其表现形式, 提出了预防非预期效应的对策。

《中国教育改革与发展纲要》的发布及决定实施“211 工程”, 极大地鼓舞了整个高等教育界, 为一段时间以来相对沉闷的高等教育带来了生机和活力。全国一些有实力、有影响的大学, 特别是重点大学, 都十分重视这次历史性的发展机遇, 相继将力争进入“211 工程”作为跨世纪的发展目标。一时间, 全国上下掀起了一股争取进入“211 工程”, 创办一流大学的“热潮”。有人甚至预言: “我国高等教育事业乃至社会主义现代化建设事业一个辉煌发展时期已经到来”。实施“211 工程”, 意义深远, 影响广泛, 作用不可低估。见诸报刊的大量文章, 已从正面为“211 工程”的划时代作用做了充分、翔实的注解。然而, 当我们怀着赶超世界先进水平的强烈愿望, 高度赞扬这一重大决策, 满腔热情地投入进去的时候, 许多人可能忽略了另一方面的问题, 那就是:

1. 实施“211 工程”存在哪些不确定性? 这些不确定性是否会导致风险?
2. 实施“211 工程”会遇到哪些人为因素的干扰? 会出现哪些负效应?
3. 为保证实现“211 工程”的预期目标, 应排除哪些非预期效应?
4. 为使“211 工程”沿着预期目标健康发展, 除了重视硬条件的建设以外, 对软环境的支撑要提出什么要求?

5. “211 工程”建设过程中, 如何实施控制, 防止方向偏离?

我们提出这些问题并不是想否定“211 工程”, 只不过想通过以下的分析和论述, 引起有关人士的警觉, 起到未雨绸缪的作用。

历史的经验表明, 任何一个时代总是避免不了失误, 就以受到人们普遍赞赏又普遍渴望的“发展和进步”来说, 法国学者皮埃尔·莱昂早有论断: “采用最快速的增长率并不是没有副作用的: 如各种平衡更难维持, 各部门的不协调有加深之虞。”

实施“211 工程”, 除了高等教育系统自身发展的内在需求之外, 还同时受到政治、经济、社会和文化发展的多种因素的影响。在这种环境的约束下, 实施“211 工程”, 既要看到其积极性和创造性的效果, 促使其逼近预期目标, 也要看到可能出现的消极后果和不良影响, 采取有效的措施加以调控、排除, 尽可能减少危害。

一、教育的非预期效应及其普遍性

一般来说, 教育效应的实现总是有限度和有条件的。当教育系统内部结构失调, 或教育系统与外部系统间的能量与信息交换受阻或失常、内部变量与外部环境变量对教育系统的随机干扰没有被及

时屏蔽掉时,教育效应的发挥就会受到影响,导致教育与个体、教育与社会、教育自身之间的失谐乃至冲突,于是就产生了教育的非预期效应。

实施“211工程”应该与社会发展和改革的总目标紧密协调,达到高等教育与社会的供求平衡(即合理的高等教育结构或最佳资源配置)、高等学校之间的投入与产出平衡(即合理的资源分配结构)、人力资源的合理开发与社会发展的平衡,这三种平衡都是动态的。理想的“211工程”目标就是力争达到这三类动态平衡之间的良性循环。我们定义“211工程”的非预期效应是指游离于这三种动态平衡之外,也出乎实施者主观意料的现象和行为。非预期效应一般有两类:正向和反向。所谓正向非预期效应是指教育对政治、经济、文化和社会的发展有促进作用,但原本未预计到的现象或行为;反向非预期效应是指对上述因素有负面影响或构成障碍的现象和行为。本文主要分析反向的非预期效应。

二、实施“211工程”非预期效应的分析和预测

剖析“211工程”的发展进程,可对已出现的和隐蔽的非预期效应作如下归纳:

1. 实施“211工程”在一定程度上是对部门办学体制的强化。我国现行高等教育管理体制,是以教育投资主要来源决定高等学校隶属关系的。投资构成对高等学校的硬约束。在实行社会主义市场经济的条件下,部门办学体制面临着挑战,再一次成为高等教育改革的热点问题。部门办学“这种条块分割的高教管理体制,也是造成‘小而全’、重复设置和效益不高的重要原因之一。随着经济体制改革的逐步深化,其弊端越来越明显,给高等学校带来的困难和问题日益突出,急需按照《纲要》所提出的目标,有步骤地进行改革。”但“211工程”的规划纲要中明文规定,部门所属大学进入“211工程”,部门要承担所需大部分的经费。部门出资必然对所属进入“211工程”的大学构成更强的约束,学校也必然要对行业 and 部门的要求作出更多的承诺。这种强耦合关系势必对改变部门办学体制形成阻力。正所谓:“初看起来的确是好的、有利于调动改革积极性的事情,由于各种因素的作用,往往反过来阻滞了改革。”一方面是要淡化部门办学,一方面又在强化部门办学,两种措施同时强化的结果,很可能带来随机性极大的、无法抗拒的突变,增大体制转换失败的概率。

2. 当前,一些重点大学为迎接“211工程”的项目预审干得“热火朝天”,无论是预审结束的,还是正在准备的,据笔者所知,经费真正落实的没有几所高校。即使一些行业和部门的领导已经做了保

证,但经费的出处仍没有着落。许多人形容“211工程”为“锦上添花工程”,必须靠高投入才能实现。对于那些近几年一直饱尝投资短缺之苦的大学来说,无疑只是纸上谈兵。经费的落实,是实施“211工程”的大前提,也是高教界人士普遍担心的,对于大多数尚未进入经费良性循环的大学,经费是至关重要的。“七五”、“八五”期间,国家曾经把十几所重点大学列为“重中之重”的重点建设项目,但由于经费的掣肘,只有少部分大学实现了重点建设。今天,提出几倍于“七五”和“八五”的建设设想,没有足够的经费支持势难实现已定的目标。如果建设经费不能落实,且不说100所大学为迎接预审所消耗的几百万元经费部分可能付之东流,更严重的是它对高校师生员工的心理打击。热切的期望、良好的祈盼一旦不能成为现实,将进一步动摇他们对国家重视教育的决心、决策的信念。

3. “211工程”可能形成对高等学校发展的某种误导。由于大多数力争进入“211工程”的大学都将其发展目标定为“世界一流”、“世界知名”或“国内一流”这一水准上,在提出上水平的同时,难免相应要上规模,而一些学校又把上规模理解为建成综合性大学和增加在校生人数。于是,一些大学不顾主客观条件,盲目发展,工科大学大上文科、理科,综合性大学发展工科、医科成为热门。此举虽经国家教委领导公开批评纠正,但其势头仍在蔓延。仅以1993年全国高校本科专业增列的情况来看,经济和工商管理类专业增列点数为324个,其中工科院校增列152个,占47%;工科专业增列点数为537个,其中综合性大学和文科院校增列91个,占17%。另据18所重点大学专业增列情况的统计,增列5个以上专业的有10所大学,最多的大学增列11个专业,在所增列的专业中,有7所大学增列3个以上的经济类专业,其中有两所大学分别增列了5个经济类专业。新专业如此大上、快上,师资、办学条件如何保证,不能不存有很多疑问。再从在校学生数增长情况看,今年许多大学大幅度扩招研究生,个别大学甚至比计划数扩招了1000多人,迫使国家教委不得不采取行政干预措施。显然“211工程”对造成上述局面起到了激励作用。

4. “211工程”对实现教育资源优化配置构成干扰。许多年来,由于人为因素和教育行政管理体制的影响,我国高等教育资源配置不尽合理。鉴于教育资源是由学校所隶属的部门按亲疏关系,而不是按竞争原则来配置,这对资源相对短缺的我国高等教育来说,已构成了极大的浪费。实施“211工程”,教育行政管理的隶属关系必将进一步影响高等教育资源配置的决策。而从本部门、本系统利益来配置教育资源,是不会促进高等教育资源优化配置的。

5. 高等教育的结构调整过于形式化。“211工程”的实施,在一定程度上调动了高等学校冲破各种束缚,进行结构调整的积极性。“以联合求发展”是我国高等教育值得提倡的发展道路,本来无可非议。然而,校际间的联合必须从实际出发,实事求是,而不是单纯追求形式,一哄而起。当前,一些学校搞联合,仅仅是为了进入“211工程”,在外部隶属关系未解决,各校内部运行机制又极不相同的情况下,没有一个经过充分准备的磨合阶段,急于求成,不但会使联合的生命力短促,而且对高等教育的结构调整没有丝毫积极意义,反而会加重其无组织状态。

6. 在“211工程”的实施策略上,大多数高等学校重视体现其实力和水平的“硬件”建设,轻视体现练好内功的“软件”建设。项目论证时,落笔之处多在学科建设、师资队伍建设、人才培养、科学研究、办学经费的筹措等方面。毋庸置疑,这些有形的资源是必不可少的。然而,学校的战略、体制、结构、模式、主体、机制、办学思想、校园文化等无形因素,在一定意义上比有形资源更为重要。可以这样说,无形因素是对“211工程”深层次的挑战。

7. 实施“211工程”助长了高等学校间非正常竞争。“211工程”构成一种强竞争机制,影响高等学校在人才培养、科学研究和学科建设等方面的行为,并且向所涉及的各个环节渗透。本来,高等学校存在竞争是正常的。“211工程”与学校的地位、声誉、影响密切相关,往往会促使产生非正常竞争行为。当前,在招生、科技成果评奖、科研项目招标或审定等场合,已出现为了维护本校利益,不惜排挤和贬低其他学校的现象;学校统计数字中的弄虚作假、随意浮夸也已出现;在没有真实可靠依据的情况下,对自己成绩拔高,动辄冠以“国内一流”、“世界水平”。这些现象虽属个别,但对高等教育界的影响甚大。它直接损害了学术风气和学术尊严,危及人才培养质量。

8. 最后,还有一个值得我们深思的问题:实施“211工程”的目的究竟何在?从我国高等教育的现实来看,普通高等教育与成人高等教育严重分离的现象依然存在;高等教育是基础性教育还是职业性教育的争论仍缺少起码的共识。公立学校虽有文、理、工、农、医之分,有所谓综合性大学或单科性学院之别,但培养目标、办学模式单一化的问题远未解决,实现高等教育多样化还没有从根本上改观。而据我们所了解的部分情况,各申请进入“211工程”的学校均着眼于科技型和研究型大学。如果未来100所进入“211工程”的大学都是这种模式,大量职业技术型大学及相应的继续教育该向什么方向发展,谁来作为它们的示范?是否会同样误导所有高等学校,不是力求在社会主义市场经济环境下

找准自己的位置,而是盲目地追求雷同的目标,结果使我国的高等教育依然只反映出某种强烈的单色光线,而不是五彩缤纷,最终影响经济和社会的协调发展。

三、实施“211工程”非预期效应的预防对策

预测“211工程”的非预期效应,目的是为了及时补救,限制其扩延。由于非预期效应一般具有滞后迟效性和隐蔽性,而且后果严重,早期往往不易被察觉,因此必须高度警惕,采取必要的预防措施,防患于未然。

1. 适当降低“211工程”的热度

教育管理部门要引导高等学校摆正自己的位置,客观地评价自己,鼓励其办出特色,而不是盲目参与“211工程”的竞争。对于具备进入“211工程”条件的学校,也应制订符合自身发展能力的目标。

2. 建立实施“211工程”的监控机制

虽然“211工程”成为高等教育发展的“重中之重”,但这并不等于此项工程可以涵盖一切、左右学校的各项活动。因此,建立实施“211工程”的监控机制就显得十分必要。应通过拟定“211工程”的合理布局规划,明确任务,制定科学的目标、战略及政策,建立一种运行适应机制,以应付发展运行中变化不定的环境,实施整体超前性调控;通过建立“211工程”的全面质量管理体系、指标统计计量体系、评估体系,实施标准化调控;通过对失控现象的纠正措施,实施追踪调控。

3. 按公平竞争原则配置教育资源

在社会主义市场经济条件下,政府职能应当逐渐转换到宏观调控上来,在教育资源配置上也需降低行政命令的影响。对涉及“211工程”的教育资源,应通过公平竞争来配置,使配置效益达到合理化和最大化。防止教育资源的人为浪费,同时要限制学校在争取教育资源上的非正当行为。

4. 坚持走以内涵为主的发展道路

在实行市场经济的条件和教育资源严重短缺的情况下,进入“211工程”的高等学校在选择发展模式时,要坚持开展面向社会需要的自我调节、自我变革、自我完善的改革。“学校内涵的发展,即学校办学能力的增强,办学水平的提高,是学校最具实力的发展,是学校‘质’的发展,比之外延的发展是更重要的发展,更能增强学校对社会的适应能力,加强学校在社会上的地位,对学校更具长远意义。”

5. 重视学校自身建设

预防非预期效应的关键,在于学校是否有识

(下转第60页)

场既不能内生地限制企业的环境破坏行为,又不能内生地鼓励企业的环境治理行为。然而,人们已日益认识到企业的环境行为所具有的直接和间接的经济含义。这样,将企业环境行为纳入市场,使市场对企业环境行为的选择如同对企业经济行为的选择一样发挥优胜劣汰的作用,有着一定的可行性。

将企业的环境行为纳入市场的前提是对环境行为进行经济型价值计量。这种计量包括对环境破坏行为引起的环境成本计量和对环境治理行为产生的环境效益计量。这种计量中,既有对环境行为经济效益的直接计量,又有对环境行为的非经济效益(如社会效果、生态效果等)的间接计量(即替代性计量);既包括对短期效果的计量,又包括对长期效果的计量。大体上说,对环境行为的经济的短期效果的计量,较为准确;对经济的长期效果的计量,误差较大;对非经济型效果的间接计量,则由于价值取向和判断标准的差异,其误差更大。尽管现在的环境经济学已提出许多价值计量方法,如剂量响应法(Dose-Response Approach)、享受型价格法(Hedonic Price Method)、实验法(Experimental Method,即根据受调查者对环境成本问题的偏好,确定环境成本计量)、替代成本法(Replacement Cost Approach)等。但这一切都有待完善和规范化,并使结果具有可比性。

环境行为的经济型价值计量,可以使企业经济活动评价能包括其环境行为,可以使市场中的商品价格能反映生产过程的环境因素,并且为使实物型

的资源核算与环境核算能够与国民经济核算相匹配,创造了条件。然而完成了对环境行为的经济型价值计量,并不意味着已将企业的环境行为纳入市场。如果我们把“将企业环境行为纳入市场”视为是一种改变资源环境外部性并使之内部化的努力的话,那么,这一努力的实现尚待在市场之外建立一个能强有力地表达资源环境外部性的法制系统。

3. 构造表达资源环境外部性的法制系统

资源环境外部性的表达涉及到调查、规划、法规、监督、财政、工程、宣传、教育等众多方面的内容。其中的核心是表达资源环境外部性的法制系统。它包括着资源环境资产的权益法规、资源环境资产的使用规则(使用权与治理保护义务的一致性、环境风险评价、监测、奖惩赔偿政策、资源交易等)、环境质量标准、资源环境税收制度,等等。这一法制系统,一方面从外部制约和引导人类的经济和社会活动,使之符合可持续发展的方向;另一方面促进企业将其环境行为纳入市场,使环境因子在市场内部能有效地对资源配置发挥干预作用。另外,这一法制系统的运行,将会逐步培养和巩固全民的资源环境意识。它将是自然资源和环境管理的思想保证、知识保证和道德保证。一个表达资源环境外部性的法制系统,需要长时期的发展和完善过程,因为它不仅取决于人们的美好愿望,还取决于人类对资源—经济—环境三者间复杂关系的理解程度。

(责任编辑 王宏章)

(上接第 39 页)

别、抵制、转化和自我修复能力,而这些能力又来自学校的整体优势、全面素质、领导决策水平、师生员工的凝聚力及认同感、组织创新机制等。这些都需要日积月累、年复一年的精心建设。许多一流大学的成长经历已经提供了有力的佐证。

6. 强调高等教育的多样化

对能否或应否进入“211 工程”的学校的评审,除应有一定的基础性、具有共性的评价指标以外,尤其要重视其办学特色评价,使进入“211 工程”的学校各具特色,斑斓多彩,真正体现高等教育的多样化,切不可因评价指标的误导,使所有学校都用一个模式做文章。因此,评价指标体系应分成不同类别,且每类中又强调不同特色的表现,这样才能实现正确的引导。

实施“211 工程”,是一场关系本世纪末乃至下一个世纪中国高等教育发展是否有生命力的选择。这一选择是要付出代价的。问题是应以更大的勇气,面对现实,把握机会,以最小的代价实现理想的目标。

(责任编辑 孙立明)

(上接第 53 页)

加快边界资源开发,资金是关键。对于我国边界地区现实情况,提出如下对策:

(1)开拓多层次多方位的资金市场。所谓多层次,就是指建立以人民银行牵头的各专业银行的系统资金市场;所谓多方位,是指参加边界各方以及边界地区外部的资金市场。形成资金纵横交互的“融通网络”,可以更广泛地调剂资金在时间上、行业上、地域上的余缺,使有限的资金在边界地区资源开发中发挥出更大的效益。

(2)筹设边界合作银行。可以由边界地区金融机构共同联合组建,通过信用机制的有效配置,引导资金流向,促进边界地区资金的合理开发。

(3)组建边界证券公司。建立由边界地区各方人民银行领导的,各专业银行和其它金融机构支持的经营债券、股票证券公司,代理发行边界地区资源开发债券、股票,在控制规模条件下,为边界地区开发资源筹集建设资金。同时还可通过该公司买卖证券,为持证券者解决兑现需要。各专业银行对证券公司的债券也可贴现,从而为边界地区横向经济开拓良好的资金融通环境。

(责任编辑 孙立明)