

文章编号: 2095-1663(2013)06-0029-04

“高教三十条”的形成:一种多源流理论的分析视角

卢旺 张晓霞 张倩

(华中科技大学教育科学研究院,湖北 武汉 430074)

摘要:2012年,教育部出台了“高教三十条”。它的形成是多种因素共同作用的结果。通过运用多源流理论进行分析,我们发现:人才培养质量堪忧、科学研究水平堪虞、社会服务能力堪虑构成了“问题流”;官员和学者呼吁提高高等教育质量构成了“政策流”;科学发展观的提出构成了“政治流”。2011年,胡锦涛同志《在清华大学建校100周年上的讲话》是“高教三十条”形成的“政策之窗”。

关键词:“高教三十条”;高等教育质量;多源流理论

中图分类号: G649.20

文献标识码: A

2012年4月,教育部发布了《关于全面提高高等教育质量的若干意见》(以下简称“高教三十条”)。为了全面提高我国高等教育的质量,它强调应该增强高等教育的职能,并从体制改革、队伍建设、条件保障等方面提出了具体政策措施。毫无疑问,“高教三十条”的意义是重大的。别敦荣教授评价说,“它是我国高等教育谋划世纪中叶发展愿景的战略举措”。然而,“高教三十条”是如何形成的?对此,人们的理解并不全面。目前,许多人仅仅将其理解为“精英的意志”。诚然,精英专家的观念与思想在“高教三十条”形成过程中扮演了重要的角色,但他们绝不是政策形成的唯一影响因素,“高教三十条”的形成是多种因素共同作用的结果。

在这里,我们也可以利用多源流理论对“高教三十条”的形成过程进行全面分析。多源流理论(MS)是理解政策制定的一种有效工具。1995年,金通在科恩等人提出的垃圾箱模型的基础上创立了多源流理论。它的基本要素包括三个方面,即系统性、模糊性和时间性。^[1]具体来说,它提出的是系统的理论框架,解决的是模糊条件下的政策制定问题,强调的是

有效的时间管理。在此基础上,金通又提出了“三源流”,即问题、政策、政治。在一个关键的时间点上,三大源流将汇合在一起。此时,“政策之窗”就会开启。金通认为,多源流理论可以解释为何有些问题会受到决策者的关注并最终形成政策。

一、“高教三十条”形成的问题流

多源流理论的“问题流”,指的是问题为何被政策制定者所关注。金通认为,它主要取决于官员了解实际情况的方法以及实际情况怎样被定义为问题。^[1]他指出,官员了解实际情况的方法主要有三种,即指数、重大事件或危机事件、现行项目的反馈。他还指出,人们的价值观念和信仰在实际情况被界定为问题时发挥了关键作用。我们认为,以下几方面的实际情况是“高教三十条”形成的问题流。

(一)人才培养质量堪忧

人才培养质量不高,已经成为困扰我国高等教育的主要问题。长期以来,我国高等教育的主要矛盾是人民群众日益增长的高等教育需求与高等教育

收稿日期:2012-12-25

作者简介:卢旺(1975—),男,山东莒县人,华中科技大学教育科学研究院博士生,济南大学服务地方办公室主任。

张晓霞(1968—),女,山东宁津人,华中科技大学教育科学研究院博士生,济南大学管理学院党委书记。

张倩(1976—),女,山东沂源人,山东大众文化产业投资有限公司教育项目部主任。

供给不足之间的矛盾。然而,随着高等教育逐渐大众化,这一矛盾已经得到较大缓解。据统计,2010年我国高等教育的毛入学率已达26.5%。^[2]在此背景下,人才培养的质量逐渐成为人们关注的焦点。一方面,创新型人才的培养“举步不前”,是当前高校人才培养中存在的重大问题。2005年,温家宝总理前去看望我国著名物理学家钱学森。钱学森向总理提问,“为什么我们的学校总是培养不出杰出人才”。后来,人们将其称为“钱学森之问”。“钱学森之问”引发了人们对于我国教育质量的广泛讨论。为此,《教育研究》杂志还专门组织了一次笔谈。^[3]近年来,虽然很多高校围绕创新型人才培养积极开展了人才培养模式的改革,但是效果还是难以令人满意。另一方面,大学毕业生就业形势严峻,表明高校的人才培养与社会需求之间严重脱节。随着高等教育逐渐大众化,我国已经成为世界上高等教育规模最大的国家。据统计,2010年我国普通本专科在校生为2000多万人,毕业生达575万人。然而,高校毕业生的就业率却并不令人满意。据麦可思的研究显示,2011届本科生毕业半年后就业率最高的专业门类是工学(92.5%),最低的是法学(86.8%)。^[4]换言之,每年有几十万的高校毕业生没有就业。

(二) 科学研究水平堪虞

科学研究水平不高,正在成为困扰我国高等教育的又一难题。今天,科学研究越来越成为衡量一所大学,特别是重点大学竞争力的重要指标。20世纪末,为了建设若干所具有世界一流水平的大学,我国先后启动了“211”工程和“985”工程。经过十多年的努力,我国大学已经取得了巨大的进步。然而,与世界一流大学相比,我国大学还有相当大的差距。2011年,邱均平教授对世界一流大学和科研机构进行了评价研究。他认为,中国大学在论文指标、专利指标、学科建设等方面还有较长的路要走。^[5]我国大学科学研究的水平不高,其背后的原因是复杂的。其中,科研体制的弊端是其主要原因。一般来说,大学的科研体制包括管理体制、拨款体制、评价体制、成果转化机制等。谢安邦教授指出,我国大学的科研体制存在着管理缺乏统筹安排、政府主导的科研经费投入比例过大、科研评价激励机制不合理、科研成果转化率低等问题。^[6]科研体制的弊端,逐渐引起了高层领导的注意。教育部部长袁贵仁就曾强调指出,“狠抓落实,完善机制,努力营造繁荣发展哲学社会科学的制度环境”。^[7]尽管如此,我国大学的科研

体制,改革还有一段较长的路要走。

(三) 社会服务能力堪虑

社会服务能力不强,严重制约了我国高等教育快速发展。社会服务是高等教育的一项基本职能,也是高等教育存在的重要基础。1862年,美国国会颁布了《莫雷尔法案》,明确了社会服务是高等教育的一项重要职能。其中,威斯康辛大学是积极服务社会的先行者。在范·海斯校长的带领下,该校为高校服务社会树立了典范。到20世纪80年代,我国学者开始强调,高校应该重视社会服务。潘懋元教授指出,高等学校应当对社会,特别是对当地的工农业生产和文化科学领域各部门起指导或咨询作用,应当采取各种方式,与社会进行广泛的联系,尽可能帮助解决社会发展中遇到的理论和实践问题。^[8]涂成林研究员也指出,科研是大学服务社会的基础。^[9]进入20世纪90年代,我国大学,特别是地方大学开始积极服务地方经济的发展。然而,由于自身科学研究水平不高,严重制约了我国大学服务社会的能力。因此,只有提高我国大学的科学研究水平,才能增强其服务社会的能力。

人才培养、科学研究、服务社会是高等教育的三大基本职能。人们相信,如果高等教育无法履行自身的基本职能,那么其生存的基础就将面临挑战。可以说,这些实际情况将在界定我国高等教育的基本问题时发挥关键作用。

二、“高教三十条”形成的政策流

多源流理论的“政策流”,指的是政策共同体的专家们提出的意见主张。金通认为,政策共同体由官僚、国会委员会成员、学者和思想库中的研究人员组成,他们共同关注某一政策领域中的问题。^[1]他指出,政策共同体的专家们提出的意见主张,需要经过多种方式的检验。其中,只有少数的意见主张会引起人们的高度重视。他还指出,人们选择意见主张的标准包括技术可行性与价值观念的可接受性。我们分析发现,“高教三十条”的政策共同体主要有官僚和学者。

(一) 官僚

众所周知,我国是一个中央集权制国家。因此,政府官员,特别中央政府高级官员的意见主张较容易引起人们高度重视。

1999年,我国启动了高等教育大众化。随着高

等教育规模的迅速扩大,政府官员也对高等教育的质量感到忧虑。2003年,原教育部副部长周远清指出,在扩大高等教育规模的同时,还要建设一个高质量的高等教育。^[10]他强调,“各类、各层次的学校都要把提高质量真正作为自己的生命线”。2007年,教育部部长周济在“质量工程”启动会议上指出,要切实将高等教育的重点放到提高质量上来,进一步深化教学改革,全面提高高等教育质量,努力办好让人民满意的高等教育。^[11]他强调,各级教育行政部门和高等学校的干部职工要“动员起来,共同努力,扎扎实实做好提高质量的各项工作”。

2011年,中共中央总书记胡锦涛在庆祝清华大学建校100周年大会上发表了重要讲话。他指出,不断提高质量,是高等教育的生命线,必须始终贯穿高等学校人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新各项工作之中。^[12]他强调,我国高等学校要“把提高质量作为教育改革发展最核心最紧迫的任务”。胡锦涛总书记的讲话,意义重大。教育部副部长李卫红评论,讲话“极大丰富和发展了中国特色社会主义教育理论,必将对我国高等教育产生重大而深远的影响”。^[13]

(二)学者

政策研究是政策科学化的基础。可以说,如果没有对教育政策进行充分的研究,就很难获得成功。改革开放后,为促进我国高等教育的健康发展,许多学者积极投身于高等教育政策的研究,较好地发挥了咨询作用。

高等教育大众化的开启,扩大了我国高等教育的规模,同时却也带来了质量问题。当时,我国高等教育界过于急功近利。主要表现为重数量而轻质量。人们较为重视数量化的指标,而对如何提高高等教育的质量漠不关心。例如,学生数、专业数、图书资料数、校园面积等。对此,早在1999年,著名高等教育专家潘懋元教授就表示出担心。他指出,“数量增长是必要的,但从长远办学效益来看,质量的提高更加重要”。^[14]他还强调,必须将急功近利的教育发展观变为可持续的发展观,促使高等教育的规模、结构、质量、效益协调发展。

然而直到2004年,随着高校毕业生就业难等问题的日渐凸显,科学发展观才逐步成为我国高等教育发展的指导思想。同时,学者们研究的热情也开始高涨。例如,刘献君教授指出,要以科学发展观为指导,确立科学的高等教育发展观。他还强调,科学的高等教育发展观包括:树立以人为本的大学理念;

遵循教育规律,按教育规律办事;分类发展;统筹兼顾,协调有序的发展。^{[15]1-5}其中,“协调有序的发展”就意味着在扩大我国高等教育规模的同时,必须将质量问题摆在更加突出的位置。

显然,学者的意见主张,特别是官僚的意见主张引起了人们的高度重视。他们的意见主张,也迅速被人们所接受。原因在于,无数经验已经表明,质量是高等教育的生命线。人们相信,如果没有质量,再大的规模也将无益于我国高等教育的发展。

三、“高教三十条”形成的政治流

多源流理论的“政治流”包含三个因素,即国民情绪、压力集团的争夺行动、行政或立法上的换届(turn over)。^[1]然而,“国民情绪”的概念比较模糊,人们难以操作。在许多国家,由于集权条件的限制,利益集团和立法/行政上的变化也融合为一体。因此,人们对金通“政治流”的三个维度进行了整合,一个新的概念变量——“执政党的意识形态”产生了。中国共产党的执政理念也对“高教三十条”的形成产生了深刻影响。

进入21世纪,科学发展观逐步成为我党的主要执政理念。2003年7月28日,胡锦涛总书记在全国防治“非典”工作会议上的讲话中首次提出了全面、协调、可持续的发展观。2007年,中国共产党召开了“十七大”。在会上,胡锦涛总书记作了《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》的报告。他指出,科学发展观第一要义是“发展”,核心是“以人为本”,基本要求是“全面、协调、可持续”,根本方法是“统筹兼顾”。同时,科学发展观还被写入《中国共产党党章》,成为中国共产党的指导思想。人们评论说,“科学发展观是党的第四代领导集体对马克思主义、毛泽东思想的新发展,是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分”。

在经历大扩招以后,我国高等教育领域弊端丛生。董泽芳教授指出,我国高等教育存在着重物轻人、目标偏颇、盲目攀比、结构失衡,使命模糊、功能失调,体制制约、机制缺失等问题。^[16]如果这些问题不解决,将严重阻碍我国高等教育的发展。从某种程度上说,以科学发展观为指导,将会对我国高等教育的发展产生重要影响。刘献君教授也认为,我国的高等教育正处于新的大发展、大转折时期,急需科学发展观的指导。同时,科学发展观也将拓展和丰富教育改革和发展的内容。^{[15]1-5}

科学发展观的提出,使得人们逐渐重视高等教育的质量。在我国高等教育的发展历史上,“质量主导”和“规模主导”的场景轮番“上演”。显然,对于质量或者规模的忽视,都是走向了问题的极端。以科学发展观为指导,就必须让高等教育的规模与质量协调发展。毫无疑问,高等教育发展观的改变,必将对我国高等教育的发展产生深远影响。

四、“高教三十条”形成的“政策之窗”

多源流理论的“政策之窗”指的是一个关键的时间点。金通认为,在一个关键的时间点上,当问题流、政策流、政治流汇合到一起的时候,问题就会提上议事日程。^[1]他还指出,时间稍纵即逝,“政策之窗”随时会关闭。因此,提案支持者们必须积极行

动,抓住机会。通常,“政策之窗”是由紧迫的问题或政治源流中的重大事件而“打开”。

我们认为,2011年胡锦涛总书记《在庆祝清华大学建校100周年上的讲话》(以下简称《讲话》)是“高教三十条”形成的“政策之窗”。在《讲话》发表前,提高我国高等教育质量的三大源流已经汇聚到一起。它们有:人才培养质量堪忧、科学研究水平堪虞、社会服务能力堪虑、官僚和学者的共识、科学发展观等。在此背景下,《讲话》强调,“不断提高质量,是高等教育生命线,必须始终贯穿高等学校人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新各项工作之中”。此时,提高我国高等教育质量的“政策之窗”已经开启。《讲话》发表后,教育部开始积极行动起来。2012年,教育部正式出台了“高教三十条”。自此,我国拉开了全面提高高等教育质量的序幕。

参考文献:

- [1] 萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超,等. 译. 北京:生活·读书·新知三联书店,2004.
- [2] 人民网. 我国高等教育的毛入学率达 26.5%. [EB/L]. [2011-03-29]. <http://politics.people.com.cn//GB/1026/14259502./html>.
- [3] 科学大师留下的教育思考——从钱学森 20 年前在《教育研究》发表的文章谈起[J]. 教育研究,2009,(12):3-18.
- [4] 麦克斯研究院. 2012 年中国大学生就业报告[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012.
- [5] 邱均平,马凤. 中国高校在建设世界一流大学过程中的进步和问题[J]. 中国高教研究,2012,(1):17-22.
- [6] 谢安邦,罗尧成. 关于我国大学科研体制特征及改革的研究[J]. 教育研究,2006,(3):54-59.
- [7] 袁贵仁. 大力推进科研管理创新,全面提升高校哲学社会科学研究能力[J]. 中国高等教育,2004,(17):9-13.
- [8] 潘懋元. 高等教育学[M]. 福州:福建教育出版社,1984.
- [9] 涂成林. 大学科研服务社会的模式与机制研究[J]. 教育研究,2011,(12):46-49.
- [10] 周远清. 建设高等教育强国[J]. 清华大学教育研究,2003,(10):9-12.
- [11] 周济. 实施“质量工程”,贯彻“二号文件”,全面提高高等教育质量[J]. 中国高等教育,2007,(6):4-8.
- [12] 胡锦涛在庆祝清华大学建校 100 周年大会上的讲话. [EB/L]. <http://www.gov.cn>.
- [13] 李卫红. 以高水平社科研究支撑高等教育质量提升[J]. 中国高等教育,2011,(10):4-5.
- [14] 潘懋元. 走向 21 世纪高等教育思想的转变[J]. 高等教育研究,1999,(1):1-6.
- [15] 刘献君. 科学发展观与高等教育发展[J]. 高等教育研究,2004,(9).
- [16] 董泽芳,张国强. 科学发展观与高等教育和谐发展[J]. 高等教育研究,2006,(1):1-7.

“Thirty Rules of Higher Education” from a Perspective of the Theory of Multiple Streams

LU Wang, ZHANG Xiao-xia, ZHANG Qian

(School of Education, Huazhong University of Science and Technology Wuhan, Hubei 430074)

Abstract: The “Thirty Rules of Higher Education” were issued by the Ministry of Education in 2012 as a result of many factors. An analysis by the theory of multiple streams indicates several streams leading to their formulation: a problem stream corresponding to public concerns about unsatisfactory training quality, levels of scientific research and capacity for social service; a policy stream corresponding to the demand of the government and academia for a better quality of higher education; and a political stream corresponding to the concept of scientific development. In 2011, Hu Jintao’s speech at the 100th anniversary of the Tsinghua University eventually provided the “policy window” for the “Thirty Rules of Higher Education”.

Keywords: Thirty Rules of Higher Education; quality of higher education; theory of multiple streams