

文章编号: 2095-1663(2018)01-0001-05

“双一流”背景下高校创新人才培养困境分析

——基于组织分析的新制度主义视角

朱玉成, 周海涛

(北京师范大学 高等教育研究所, 北京 100875)

摘要: 改革行动并非是自发的, 它受外部环境的结构性制约以及内部个体能动性的双重影响, 两者处于一种互构的模式中, 成为创新人才培养“一个硬币的两面”。我国亟须从国家主导型的制度安排走向内外部共同驱动的创新人才培养模式; 既要重视对制度变迁产生影响的外部结构与机会场域, 也要关注行动者利用环境优势寻找合法认同和谋求自身利益的活动。在外部构建政府的权力释放机制、企业的利益诱导机制和典型高校的引领示范机制, 在内部强化高校的内生动力、行动者的制度性利益, 从而真正形成“上有政策、下有动力”的政策传导链条, 实现高校创新人才培养模式的制度化和合法性建构。

关键词: 高等教育; 创新人才培养; 结构二重性; 新制度主义

中图分类号: G645

文献标识码: A

近年来, 面对国家出台的“双一流”计划和创新人才激励政策, 国内高校表现出高度的积极性。但与此同时, 这一改革也为高校的政策制定者、管理人员、教师以及相关利益群体带来极大的挑战, 因为在国内尚缺乏创新型人才培养的成熟经验。国外大学的经验是否可资借鉴, 如果可以又能借鉴到何种程度? 如何才能避免政策执行偏离目标, 使改革“落地生根”并实现制度化建构? 这些问题尚未得到深层次的探究^[1]。要解决上述问题, 除了构建适切的政策制度外, 实现创新人才改革与宏观政策、就业市场以及行动者利益的良好兼容非常关键。因此, 剖析和解释当前高校创新人才培养政策的“执行难”困局, 探究解决问题的可行方案与“最佳路径”, 不仅十分必要, 而且非常迫切。

一、创新人才培养: 为什么许多轰轰烈烈的改革大都无疾而终?

为什么许多轰轰烈烈的改革开展之后都无疾而终? 这是困扰各国教育改革的一个难题。对于这个问题, 人们有不同的解释。一种观点认为, 制度改革之所以没有取得应有的成效, 是因为人们没能“跳出教育谈教育”, 往往只限于制度的改革, 回避了制度背后的“深层结构”。另一种观点则认为, 制度改革之所以难以为继, 是因为大多数改革总是使行动者成为改革的牺牲品而不是变革的主动力量^[2]。第一种观点强调制度环境对改革的约束性, 认为社会结构限定了制度变迁的范围。其代表是各种结构主义者, 如迈耶与罗恩、马奇和奥尔森等。第二种观点则强调个体选择的重要性, 个体是在结构制约下根据嵌入在制度环境中的成本-收益评估做出选择的。其典型代表是博弈论, 支持者包括诺思、奈特和奥斯特罗姆等。近年来, 更多学者在这个问题上采取了一种包容的态度, 认为结构和行动处在“互构”的关系模式中, 关键在于如何把两者结合起来以形成更具解释力的理论框架。

收稿日期: 2017-10-10

作者简介: 朱玉成(1988—), 男, 浙江金华人, 北京师范大学高等教育研究所博士研究生。

周海涛(1972—), 男, 陕西汉中, 北京师范大学高等教育研究所教授, 博士生导师。

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(项目编号: 16JZD048)

制度并非孤立地存在,也不是凭空产生的,而是镶嵌于复杂的组织结构、社会关系以及诸多利益主体的博弈之中。如政策执行环境(政治、经济、文化、制度环境)、政策过滤(组织对政策的理解与利益权衡)以及个体选择(行动者的制度性利益)等。就高校创新人才培养而言,其制度变迁表面上看是人才培养模式问题,即如何教、如何学的问题,而实际上则是社会结构约束和主体能动性的关系问题,是结构制约下行动者如何开展结构化行动的问题^[3]。它主要涉及什么力量推动改革,改革的目标靠什么实现,外部制度如何既制约又促进改革行动,以及个体如何创造、遵守或者抗拒、修正制度等一系列问题。

二、创新人才培养的新制度主义分析

改革行动并非是自发的,它受外部环境的结构性制约以及内部个体能动性的双重影响。制度变迁研究旨在关注改革是在怎样的博弈中产生,是在什么样的限制下运行,以及如果尝试改革现有的制度将会面临怎样的选择和遇到什么样的限制。高校创新人才培养一方面受外部环境的结构制约,另一方面受内部主体的能动性影响。前者决定了改革的方向,后者则决定了改革在这个方向上的力度。

(一)结构性约束:外部环境的结构限制

制度的形成和变迁是在一个更大的权力和社会结构场域中发生的。在任何一个场域,宏观的社会关系、组织结构对制度变迁都具有至关重要的影响,改革往往受到外部组织结构与权力场域的制约。要对高校创新人才培养的动因与阻力进行分析,首先需要对高校的外部权力结构进行分析。

影响高校创新人才培养的第一个“深层结构”是政府。制度变迁都是在一定的政治背景下进行的,与政府的关系是其中重要的一环,高校也不例外。一方面,尽管近年来高校拥有了越来越多的自主权,但在政府通过行政方式配置资源的框架下,满足政府的期待和需求依然是高校的生存之道。政府通过“压力传导”或“激励诱导”将自己的意志传达给高校,为了赢取合法性与发展空间,高校则需要办学方向、治理结构、人才培养等方面符合政府的要求。另一方面,高校也会主动揣测政府的意图,努力迎合政府的偏好^[2]。事实上,政府的赏识是决定高校发展状况的重要因素。那些能够契合重大国家战略需求(例如国家最近提出的“双一流”计划、“双创”计划)的高校往往被列为典范,得到政府给予的一系列

项目、拨款等优惠待遇。在中央释放建设创新型国家的信号以来,各级政府与高校围绕创新人才培养形成了政策执行的激励约束结构和多层级委托代理链条,这构成了当下高校创新人才培养的重要政策背景。弄清上述权力关系,是高校走向成功的重要因素。

市场是影响高校创新人才培养的权力中心之一。高等教育作为一种特殊的教育服务,需要通过市场才能实现价值。高校最大的资源来源是市场,其毕业生也要输送到就业市场,因此市场就成为影响高校的关键环节。作为利益相关者,市场可通过直接或间接的方式对高校创新人才培养产生实质而深刻的影响。为什么之前我国高校总是培养不出创新人才?因为当时的市场并不需要大量的创新型人才。如果没有市场需求,大多数创新都将无利可图。我国之前长期处于产业链的低端,赢利水平低下导致企业对用人成本敏感。这种市场需求结构导致高校既没有能力,也无心去筹划新一轮的创新人才培养活动。然而,随着近年来产业的转型升级以及企业对于超额利润的重视,市场开始期望高校为其输送具有创新能力的人才。市场需求的变化倒逼高校实施符合其期待的变革,通过转变人才培养模式迎合产业结构升级的需要。

有声望的、处于优势地位的高校也是影响创新人才培养的重要因素。在分析高校的制度变迁时,我们往往容易忽视典范性高校(如“C9联盟”)这个隐形的主体。这些典范性高校在教育场域中占据了有利位置,使其有能力把它们的意志输出给其他高校。当一所高校希望得到更多的额外资源,或者为了提高组织的合法性,为了规避可能的风险和实现最大收益,往往会选择模仿同类别典范性高校的做法。对于这些场域内层级较低的高校来说,与处于金字塔顶端的典范性高校保持某种同步性是保持自身竞争力与实现跨越式发展的有效保证^[2]。当典范性高校开始某项创新人才培养制度改革,而其他高校认为这种改革是有效的,就可能模仿和借鉴这种行为。也就是说,高校在面临复杂的不确定性问题时,为了符合外界所要求的各种文化、规范、强制性规定的要求,都会倾向于模仿、套用或者改良那些已经在别的典范高校被证明是成功和有效的创新方案。

(二)制度性利益:内部主体的能动性表现

行动者不完全是外部结构的被动接受者,也是具有利益期望和自我信念的能动性创造者。组织和

个体采取某一种行为,不仅受到外部结构与机会场域的约束,也必然受到某种信念、期望和利益评估的趋使。一是“制度性利益”^①抉择和“成本-收益”评估,这影响行动者的利益认同;二是基于合法性和价值偏好的共同建构,这决定了行动者的信念认同。

作为理性组织的高校,会根据自身现状并基于行动效率和收益评估采取选择性的行动。高校对制度的选择和过滤,主要解释来自于制度理论对社会参与行为的分析。在“国家-组织-个人”的三级结构关系中,高校是关键性的中介要素,会对国家层面的制度进行一次选择或过滤的中介过程。宏观层面的制度经过高校的选择和过滤之后,也就成为变量了。在改革过程中,某种路径之所以成为高校的选择,往往是因为其更有效率,自身从该路径获取的利益比其他路径更多。如果高校在进行评估后发现改革违背了组织效率和自身的利益诉求,就不会积极主动地贯彻这些政策,而是对政策讨价还价,或通过特定的“上有政策、下有对策”等方式选择性地予以执行。在我国“双一流”计划和创新人才培养鼓励政策未出台的时期,传统型人才培养模式处于优势位置,新兴的“应用逻辑”或“创新逻辑”处于弱势地位。即使受到了各方的政策和舆论压力,高校也会通过“策略性转化”^②的方式予以化解。随着国家创新人才培养政策的明朗化,政府通过各种压力传导与激励诱导机制予以推进。高校也会发生相应的转变,采取更为有利的行动策略。鉴于实施改革有利于高校获得更好的声誉和更多的利益,同时也有助于巩固高校的自主权,减少政策和舆论压力,这就强化了高校创新人才培养的积极性。

在高校内部,创新人才培养的主体是管理者和教师,他们是制度改革的组织者、参与者,也是推动制度变迁的基础性力量。在高校场域中,各种约束性的制度框架会同时存在,这些制度规范为管理者和教师打造了一个外部约束性情境。但这并不意味着处于制度约束中的个体只能选择服从,在多重情境中个体仍然可以找到适合自己的路径,他们会基于镶嵌在体制环境中的“制度性利益”作出行为选择、理解、协商或妥协^[4]。高校创新人才培养能否在实践中“落地生根”,其关键就在于改革能否获得管理者和教师真正的认可,符合其信念、价值和利益诉求。如果推行某项改革违背其自我信念,所付出的成本及努力(如老师需要重新备课、准备新的课程材料)远大于改革的获利,新制度就可能遭遇管理者和教师的不配合甚至抵制,改革就会步履维艰。

在这种情况下,即使改革目标再先进,管理者和教师也不会选择全身心投入改革行动,大规模的创新行为在实践中便不可能真正发生。从这个意义上看,那些直接影响到管理者和教师的制度改革,必须充分考虑个体的信念认可和利益需求,否则离开了行动者的支持,制度创新便难以真正落到实处。

三、“双一流”背景下创新人才培养的动力机制构建

对于创新人才培养,政府一再呼吁,家长们也表示赞成,专家们异常关注,为什么改革的推进如此艰难?为什么诸多改革大都无疾而终?这是困扰高校创新人才培养的一个大难题。改革行动并非是自发的,它受社会制度的结构性制约以及个体能动性的双重影响。在“双一流”建设的大背景下,我国需要改革传统的“国家主导型”制度安排和“自上而下”的政策执行机制,形成内外部驱动相结合、“上有政策、下有动力”的政策传导链条,既要重视对制度变迁产生影响的外部结构与机会场域,也要关注行动者利用环境优势寻找合法认同和谋求自身利益的活动,真正实现高校创新人才培养的制度化与合法性建构。

(一)构建良好的外部环境:政府放权、企业参与和名校引领相配套

我国高校创新人才培养需要政府、市场、社会、高校多方参与,在多元主体博弈中构建政府“放管服”和多元治理机制,企业参与的利益诱导和责任倒逼机制,以及优势高校的典型示范和引领催化机制,破解人才培养旧体制的制度约束和负面路径依赖,逐步生成一个更扁平化、更有效率、更符合创新人才培养逻辑的外部环境。

第一,完善政府的“放管服”责任机制和吸纳利益主体参与决策的合作机制。当前,虽然我国政府支持创新人才培养的方针是明确的,但与之配套的、具可操作性的制度还不够完善。政府不仅要有褒扬性的激励措施,还要通过约束机制形成一定的外部“压力”,不仅要使参与创新人才培养的高校和企业获得“实惠”,而且要通过“放管服”改革吸纳高校、市场、社会等利益主体参与到相关决策中来。一方面,政府要致力于塑造良好的创新人才培养政策环境,在纠正市场失灵、调动社会资源投入、打造协同育人机制等方面恪尽职守、发挥作用^[4]。包括:完善对企业的税收优惠政策,优化创新人才培养项目的财政资助,健全企业接收学生实习的补贴制度,积极为满

足条件并有合作意愿的高校和企业牵线搭桥,以及通过立法明确企业承担的责任和不作为时的处罚规定等。另一方面,如果政府的教育政策制定始终是“垄断”的状态,利益主体进入相关场域的渠道非常狭窄,那么在执行过程中,它们当然会以最有利于自身发展的方式选择相应策略。撇除利益相关者的政策参与权只能使其选择回避、抵制或“选择性”执行政策,而不是积极主动地谋划和投入改革。想要利益相关者真正认同创新人才培养政策,恐怕首先还是要放松政府对政策制定权的控制。我国亟须放开部分政策制定权,将高校、企业和社会纳入创新人才培养政策的决策过程,使利益相关者体会到政策涉及自身利益,从而使其自愿参与到创新人才培养活动中来^[5]。

第二,构建企业参与创新人才培养的利益诱导机制和责任“倒逼机制”。近年来,几乎所有的高校都试图将以学校为基础的教学与以企业就业为基础的培训结合起来,然而,培养模式与社会制度、劳动力市场的兼容性对改革的成败非常关键。在我国,由于缺少创新人才培养的成本分担与利益补偿机制,企业缺乏深度参与创新人才培养的动力,导致这项工作尚未得到良好的运行。我国的企业之所以不愿意参与创新人才培养,原因是此项工作需要高度的企业承诺和投入,企业不能确保从人才培养的投资中获利。出于降低风险的目的,企业更愿意以“购买”而非“投资”的形式来获得创新人才。在现行制度安排下,企业博弈的纳什均衡是相互背叛,每个企业都选择“搭便车”,其结果必然导致集体行动困境。想要充分调动企业的积极性,就需要高校及外部权威机构如国家的介入,纠正“市场失灵”。一方面,我国亟须完善创新人才培养的鼓励政策,建立企业资源的有偿使用和磨损补偿机制,补偿企业人才培养中具有“正外部性”那部分成本^[6]。另一方面,高校要着力提升自身为企业服务的意愿与能力,例如可通过订单式培养等方式采用私有化方案来破解集体行动困境,使高校与企业“双向进入、互助共赢”。

第三,有效发挥金字塔顶端的典范性高校的引领、示范和催化作用。创新人才培养在某种意义上是源于高校间实行错位发展、避免同化劣势的“竞争性”仿效行为。典范性高校往往在场域中占据有利位置,这使得这些高校有能力输出自身的意志。同时,由于自身属性、制度架构和技能形成体系的相似性,典范性高校在确立特色鲜明的人才培养理念、培养适应区域需求的创新人才、建设优秀的创新人才

文化等方面的经验对同场域内的其他高校无疑具有很高的借鉴价值。未来,可尝试支持一批起点高、基础好的典范性高校先行先试,通过择优扶持,打造一批高水平、示范性的创新人才培养基地。当相当数量的创新人才培养基地成形后,国家对创新人才培养的管理和限制就可适当松手。也就是说,可以从直接干预转变为引领示范。当然,我们也要意识到,高校创新人才培养的制度变革受到不同地区产业结构、不同高校自身特点等诸多因素的影响,“组织基模”的确立需要警惕“照搬病”“攀高症”和单一化、同质化的陷阱^[7],而这有赖于高校自身变革能力和特色发展意愿的增强。

(二)设计合理的内部激励:高校自觉行为激励和行动者能动性发挥相结合

创新人才培养是外部政策驱动、市场激励与个人信念、利益期望相互作用的渐进式改革过程,从外部结构压力到内部主体动力之间存在一个复杂的连锁反应过程。纵观发达国家教育改革的历程,改革的实际效果很大程度上取决于中层组织的制度选择以及被该制度所制约的大多数行动者对制度的信念及利益认同。只有建立起有效、持续的动力传导机制,将外部结构压力与个人意愿以及制度性利益结合起来,共同形成高校创新人才培养改革的合力,外生性因素才可能产生内生性影响。

第一,应关注制度经由高校组织过滤后的选择差异,并把政府需求转化为高校的自觉行为和内生动力。高校的政策执行过程是一个改变场域规则和行为的结构化过程,而不是机械地遵守权力中心政策命令的单向过程。事实上,面对招生和就业市场的双重压力,高校为了保证自身在竞争中取得独特地位和优势,必须通过各种方式提高组织效率,增强自己的竞争力。在这种环境下,高校越来越只愿意选择和传播那些被证明是有效的制度,而不再偏爱那些只有着合法性的规则。当前,为普通高校所独有、具有不对称竞争优势的东西还不多,唯有灵活的人才培养机制、多样的人才培养类型、强大的创新驱动力等因素,是普通高校在核心竞争力形成过程中的非对称优势。普通高校的创新人才培养必须立足于“满足企业现实需求,提升课程可雇佣性,增强学生就业能力”的培养目标,从强调“学科-合逻辑性”向关注“就业-可雇佣性”转变,从传统的“学术体系”宰制向“学术体系”与“职业体系”和谐共生的多元化状态转变,使人才培养与社会经济协调发展。

第二,关注相关利益主体的信念认同和利益认

同,激发管理者和教师的能动性。人们往往将创新人才改革受阻的原因归结为制度的问题,这种判断显然缺乏全面的解释力。某项教育改革之所以难以以为继,往往是因为这些制度总是使执行者成为改革的牺牲品而非变革的主动力量^[2]。一项制度能否得到有效执行,主要看其是否与个体的价值信念吻合,同时是否符合个体的利益偏好^[8]。一方面,只有管理者和教师内化制度认同,并产生制度期待和动力驱动行动,制度的工具性功能和制度化过程才可能得以发挥。从这个意义上看,制度改革必须要充分考虑执行者的参与意愿和价值诉求,确保执行者能够在情感上理解、在价值上认同、在行动上真正参与。否则,如果责任主体缺席,创新人才培养在高校实践中便不可能真正发生。另一方面,作为现实生活中的人,管理者和教师很难做到彻底无私,往往会在既定的制度约束下寻找使个人和群体获利最多的“策略转化”路径^[9]。如果缺乏将改革目标转化为执行者能动性的有效利益机制,创新人才培养就无法真正成为管理者和教师的自觉行为^[10]。只有当一项制度能有效结合执行者的信念认同和利益认同,既能充分激励组织效率,又使个人目标与组织目标、集体利益与国家利益高度重叠,才是一项成功的制度,才能够真正引发深层次的变革。

注释:

① 所谓“制度性利益”,是指在宏观制度环境的约束下,政

策执行者在现有制度框架下可合法谋求的最大利益。

② “策略性转化”是指不直接抵触国家或上级政府出台的某项政策或制度,而是通过特定的“上有政策、下有对策”式的选择性地执行政策,实现制度改革与个体利益的平衡。

参考文献:

- [1] 杨朴,井美莹,蔡瑜琢,等.中国地方本科院校转型的国际经验比较与启示[J].国家教育行政学院学报,2015(2):83-90.
- [2] 周光礼,黄容霞.教学改革如何制度化——“以学生为中心”的教育改革与创新人才培养特区在中国的兴起[J].高等工程教育研究,2013(5):47-56.
- [3] 韦成龙,钟华,刘理.创新型人才培养的内生动力问题刍议[J].高教发展与评估,2012(4):24-29+122.
- [4] 李新亮.宪政视野下大学治理结构研究[D].武汉:武汉大学,2012:50.
- [5] 朱玉成.政府职能转变视角下的高等教育供给侧改革[J].高等教育研究,2016(8):16-21.
- [6] 韩贺金.产学研合作培养人才动力机制构建[J].安徽广播电视大学学报,2012(1):89-93.
- [7] 姚荣.中国本科高校转型如何走向制度化——基于组织分析的新制度主义视角[J].教育发展研究,2015(3):1-10.
- [8] 卢晓中,陈先哲.学术锦标赛制下的制度认同与行动逻辑——基于G省大学青年教师的考察[J].高等教育研究,2014(7):15-20.
- [9] 刘理,韦成龙.高校创新人才培养中的动力机制问题思考[J].中国高教研究,2011(10):63-65.
- [10] 周玉清,黄欢,付鸿飞.以“双一流”建设引领研究生教育的改革与发展[J].研究生教育研究,2016(3):1-6.

An Analysis of the Dilemma Cultivating Innovative Personnel at Universities under the Background of “Double First-Class” Construction: From the Viewpoint of New Institutionalism Based on Organizational Analysis

ZHU Yucheng, ZHOU Haitao

(Research Institute for Higher Education, Beijing Normal University, Beijing 100875)

Abstract: Reform does not happen spontaneously. It is influenced by both structural restriction of external environment and initiative of internal individuals. The restriction and the initiative are in a mode of “mutually dependent structure” and become the two sides of the “coin” in cultivating students into innovative talents. This paper believes that, in terms of innovative personnel training, China should move forward from the institutional arrangement featuring state steering to the joint drive of both internal and external forces. Therefore, this paper proposes that we should keep an eye on the external structure and opportunities that may influence the institutional change while being watchful for the actions that someone might take by making use of the institutional environment to find legal recognition for personal interest. This paper further proposes, externally, improvement of government power release mechanism, enterprise profit-induced mechanism and typical guidance and demonstration mechanism of universities; internally, strengthening endogenous power of higher-learning institutions and institutional interest of people who take various actions. In this way, a policy “transmission chain” can be really forged for dynamic implementation of policies, and the institutionalization and legalization can be realized for the innovative personnel cultivation in the institutions of higher learning.

Keywords: higher education; innovative personnel cultivation; duality of structure; new institutionalism