

单位制与项目制:高等教育资源分配的制度逻辑及反思

游玉佩,熊进

(1.中南大学 公共管理学院,长沙 410083;2.华中科技大学 教育科学研究院,武汉 430074)

【摘要】 单位制与项目制是两种高等教育资源分配的制度机制。单位制下的高等教育资源分配以计划与指令为方式、以单位整体为对象对高等教育进行宏观建设。项目制下的高等教育资源分配以竞争为方式、以项目为对象对高等教育进行微观建设。伴随国家治理模式由计划向市场的转轨,高等教育资源分配制度逐渐从单位制向项目制转换,并在两者互动下决定了高等教育系统格局。单位制度对高等教育资源的“初次分配”与高等教育整体的“初次分割”决定了项目制度下高等教育资源分配格局;项目制度对高等教育资源的“再次分配”与高等教育整体的“再次分割”接续了单位制度下的高等教育格局。受单位制下分配格局的影响,作为当前高等教育资源分配的典型制度模式,项目制度下的高等教育资源竞争实质是演绎了一场“确定论替代概率论、重复博弈可能性几近为零”的竞争形态,其结果只不过是完成了对高等教育的地位传递与再制。

【关键词】 单位制;项目制;高等教育资源;资源分配;制度互动

【中图分类号】 G640 **【文章编号】** 1003-8418(2017)02-0021-05

【文献标识码】 A **【DOI】** 10.13236/j.cnki.jshe.2017.02.005

【作者简介】 游玉佩(1980—),女,河南南阳人,中南大学公共管理学院博士生;熊进(1987—),男,湖南汉寿人,华中科技大学教育科学研究院博士生。

新中国成立以来,伴随经济社会管理体制由计划经济向市场经济转轨,高等教育资源分配方式也随之发生了深刻变化。从制度安排的视角看,我国高等教育资源分配方式经历了从单位制到项目制的制度变迁。当前,项目制不仅是一种新的国家治理体制,也成为一种新型的高等教育资源分配机制。概而言之,作为计划经济体制下高等教育资源分配制度的单位制与作为市场经济体制下高等教育资源分配制度的项目制,二者共同勾勒出了60余年来高等教育资源分配的制度变迁图,由此也框定了高等教育资源分配格局与高等教育系统整体发展态势。

一、单位制与项目制:高等教育资源分配的两种制度机制

纵览新中国社会发展,单位制和项目制不仅是两种国家治理制度模式,同时也是两种主要的高等教育资源分配制度。单位制下的高等教育资源分配以计划、指令等方式对高等教育进行宏观建设,项目制下的高等教育资源分配以竞争为特点对高等教育进行微观建设。在国家治理体制由

单位制到项目制的变迁过程中,高等教育资源分配方式也发生了从以单位制为主向以项目制为主的制度转换。项目制已成为当前高等教育资源分配的典型制度模式。

(一)单位制度下高等教育资源分配的表现及其特点

新中国成立后,计划、控制是国家治理的典型手段,通过单位制模式或思维完成国家对社会的治理是计划经济体制下的制度特征,并嵌入高等教育领域内。对于高等教育来说,单位制不仅是一种国家治理高等教育的制度安排,也是一种对高等教育资源分配的制度机制。单位制思维对高等教育资源的分配主要表现在新中国成立至改革开放后的一段时间内对高等教育的宏观建设上,亦即重点大学与“211”“985”工程大学的建设。其分配与建设特点主要有两个方面:

第一,单位制下高等教育宏观建设(以重点大学建设为代表)以计划、指令等为方式。新中国成立后,国家治理高等教育的突出表现是根据国家意愿在全国范围内进行院系调整和重点建设。经过1951—1953年院系调整,为适应国家经济、政

治需要,国家开始在高等教育系统中确定重点高校。如1954年发布的《关于重点高等学校和专家工作范围的决议》确定了北京大学等6所院校为重点高校;而1959年发布的《关于在高等学校中指定一批重点学校的决定》明确重点建设北京大学等16所高校;1963年,又增加浙江大学等4所学校为重点高校。单位制下高等教育宏观建设(即重点建设)的形式,对20世纪90年代“211”“985”工程的确立产生了影响。虽然“211”“985”工程身处市场经济体制时代,但其在很大程度上实现的是与先前重点建设结构的吻合。如有学者所论,新中国成立以来,我国优质高等教育资源的形成及分布格局的变化是与重点大学制度的建立和完善同步的。重点大学制度的实行以及在重点大学制度创新基础之上开展的“211工程”大学和“985工程”大学建设对新中国成立以来我国的优质高等教育资源分布产生了重要影响^[1]。单位制下重点建设的高等教育宏观安排是政府指令性、计划性的设计,没有经过申报、评审等竞争性环节,并影响了后续“211”“985”工程的确认。随着单位制下重点大学建设以及“211”“985”工程的推进,高等教育宏观结构由此框定。

第二,以单位为建设对象。单位是新中国成立后很长一段时期内国家治理社会所采取的一种特殊组织形式,是中国政治、经济和社会体制的基础^[2]。李猛等人认为,单位制确立了所有社会要素所依赖的路径,国家的行政指令、组织的科层等级、资源的封闭控制乃至人们的生活方式等,都由单位制这种主导逻辑来决定。城市内居于再分配体制中心的技术性最差的事业单位、行政单位是最典型的“单位”^[3]。对于高等教育来说,“单位”的确切内涵是指国家对高等教育进行重点建设时,以高校“单位”整体为建设对象,采用一种非竞争性、指令性、封闭性方式,选择一批高校进行重点建设^[4]。单位的身份归属是高等学校在高等教育场域内地位高低的表征。在单位制格局下,高等学校的外在制度环境成为高校组织资源的主要或近乎唯一供给者,从而使得外在制度资源的输入成为高校组织生存的关键因素。高等学校内部任何一个局部(如学科)想要得到发展必须以单位为依托来获取资源。由于是以单位为整体进行“三六九等”的建设,因此高等教育系统形成了典型的金字塔结构,由政府直接控制和维持,在绝大多数情况下,政府严格维护这个系统并使之稳定

不变。

(二)项目制度下高等教育资源分配的表现及其特点

20世纪80年代以来,市场要素逐渐获得了体制性认可。随着市场体制的逐步确立,国家治理体制也渐次发生了变化,项目制式的国家治理体制逐渐确立在高等教育领域。自20世纪80年代以来,随着科研、人才、教学、学科等各个项目的试点、完善与强化,高等教育治理的项目制模式得以构建^[5]。如果说单位制下高等教育资源分配主要表现在以单位为形式对高等教育的宏观建设上,那么项目制下高等教育资源分配则表现在对高等教育的微观建设(对高等教育科研、教学等各个方面进行几乎是无微不至的建设)上。其分配与建设特点体现为:

第一,竞争性思维。项目制对高等教育的最大贡献可以概括为打破僵化的单位制思维,通过激励、竞争等市场元素来重塑高等教育治理格局。在项目制框架下,任何一种项目的实施并非以指令的方式进行资源的配置,而是以一种“强激励”的力量引导高等学校、科研单位、企业主体、金融机构等组织围绕政府提供的优质资源展开激烈的争夺。无论是单位还是个人都可以与不同类别的项目展开自由的互动,经过自由申报、绩效评价等竞争性方式“参赛”。在竞争性制度下,高等学校内部相关制度开始发生变革。以“长江学者奖励计划”这一人才项目为例,在其所规定的“按需设岗、公开招聘、竞争上岗、合同管理”和“以岗定薪、优劳优酬”的制度框架下,高校开始打破旧的思想、观念等束缚,通过设置关键岗位、校院两级管理体制改革,构建适应不同层次、不同类型人才激励方式^[6]。

第二,以具体项目为建设对象。每一个项目都以某一具体问题为指向而非以单位整体进行资源配置与建设,例如科学研究项目、人才项目、教学项目等。任何一类旨在促进科学、技术发展的项目,都有一个特定的关注点^[7]、目标指向与政府倾向,既有单一学科领域或项目的建设,也包括多元的学科、项目或平台的设置。这种资源配置方式发生了显著的变化:对于高校内部组织或成员来说,他们想获得资源或经费支持,都可以通过项目申报的形式进行,而不再是由学校这个单位对资源进行控制与分配。它所反映出来的制度变迁是由单位制时代的总体性治理向项目制时代分散

性、局部性治理的转变,即从“整体—局部”到“局部—整体”的逻辑变迁,试图对高等教育的各个方面以项目的形式展开“各个击破”式的分散性建设,进而实现高等教育的宏观意图与整体目标。

二、制度互动:高等教育资源分配的制度逻辑

从运行实践看,两种高等教育资源分配的制度安排并非独自发生作用,而是在整个高等教育系统发展过程中形成了制度互动的关系模式。单位制度下的高等教育资源分配格局成为后续高等教育资源分配中的先赋性因素,决定了项目制度下的高等教育资源分配状态;项目制度下的高等教育资源分配实现的是与单位制下的高等教育整体格局的对接。

(一)单位制对高等教育资源的“初次分配”与高等教育整体的“初次分割”决定了项目制度下高等教育资源分配格局

单位制下的计划、指令是很长一段时期内国家治理高等教育的手段与态度。新中国成立后,通过院系调整等指令性手段,国家对一批高校进行重点建设,开始了高等教育地位等级结构的初步调整。高等学校的“单位”属性、等级差别对后续高等教育宏观架构产生了“路径依赖”的效应,随着20世纪90年代“211”“985”工程对高等教育宏观建设的推进,高等学校的身份归属由此框定,构造了所谓“好大学”^[8]与“差大学”的高等教育区隔结构与系统。从历史发展来看,我们可以把国家对高等学校单位身份等高等教育宏观建设的安排看成是国家对高等教育资源的“初次分配”。“初次分配”的完成也标志着国家实现了对高等教育整体的“初次分割”,即高等学校被割分为“重点”与“非重点”(如前的“好大学”与“差大学”)的身份差异。在这种非竞争性的高等教育资源配给中,高等教育的初次“中心—边缘”格局由此确立并对后续制度安排产生“被依赖”的效应,从而嵌入于现行各类高等教育项目及其资源竞争中。“好大学”的“初次中心化”与“差大学”的“初次边缘化”开始产生,且这种结构表现出强大的刚性,不仅体现在所谓“中心—边缘”格局的初步确立,更体现在高等教育地位的传递效应上。在传递效应观照下,各种项目竞争结局实现了与初始格局的融合。从高等教育发展实践来看,这种格局的确立基本上也决定了后续高等教育的发展样态与获利状态,高等教育项目资源竞争分布与高等教

育整体的“再次分割”似乎都变得“顺理成章”与具有“可预见性”。

(二)项目制对高等教育资源的“再次分配”与高等教育整体的“再次分割”接续了单位制度下的高等教育格局

如果说非竞争性大学身份属性的划定是国家对高等教育资源的“初次分配”,那么竞争性高等教育项目以“再次分配”的形式实现了国家对高等教育资源的新一轮配置。由各种高等教育项目制造出来的制度性资源(如“人才项目”配置的“项目人才”作为高等教育领域中的新型优质资源)成为我们这个时代争相竞逐的对象,并经此构建了大学校园中的一片“繁忙”景象^[9]与“才子”“才女”的“闹剧”^[10],在高等教育项目供给结构约束下,大学与大学之间、教师与教师之间围绕中央各部门、省市配置的项目开始了新一轮的资源竞争与角逐。

第一,竞争面向全体但竞争的初始禀赋不同。对竞争元素的吸纳激发了高等教育发展的新动力。“项目制”凭借“竞争”等所谓制度优势塑造了强大的制度抱负,开始为高等教育作出自己的贡献,并形塑着高等教育的竞争及其治理模式。任何单位或个人要获得项目,必须参与项目竞争^[11]。各高等学校都可以申请竞争不同类别的项目,申请自愿,获批形式公平,竞争在程序上实现了平等和自由^[12]。不过,这一看似公平的竞争往往因承受太多来自先赋结构性因素的支配从而决定了竞争中行动者所占据的位置。单位制下高等教育资源的“初次分配”,对高等教育整体进行分割,从而决定了后续制度安排中不同位置参与者的获利程度与格局。“985”“211”高校及其他各类高校的分割结构以及由此产生的制度惯性赋予行动者不同的竞争位置与角色,基本上预见项目竞争的终极分配状态,从而影响了高等教育的整体发展态势。

第二,“再度中心化”与“再度边缘化”的“马太效应”:一个“意料之中”的结局。经济领域的相关研究证明,计划经济时期形成的行业、工作单位等集团类别,在市场经济时代得以延续,各种类别集团通过系列策略谋取集团利益,成为改革以来收入分化的主因之一^[13]。而“先富带动后富”战略在初次分配中确实使一部分人“先富”起来,然而再次分配却没能带动“后富”。随着“先富带动后富”战略的失灵,“富者越富,贫者越贫”的“马太效

应”已成实然。与经济领域相比较,高等教育领域中的“马太效应”有过之而无不及。在科技、教育等资源分配中,亦出现显著的集中化现象。似乎科技界的“马太效应”现象比社会上其他领域更为严重^[14]。在“985”“211”初始分割格局约束下,大学竞争的“确定论”对“概率论”的替代使围绕项目引发的竞争及其结局这一概率性事件演变成高度确定性事件,故而以“长江学者奖励计划”“青年千人计划”为代表的项目竞争的最终分布格局尽在众人的“意料之中”。

看似无意的优质资源公正配置却导致了对“好大学”的隐形偏爱与指向。面向全体高校的项目供给在提供所谓形式上公平自由竞争的条件下实质上实现的却是“好大学”对“好资源”的排他性占有与竞争。“好大学”借助于政府,通过政府机构运用公共权力实现了本质上的对高等教育市场竞争的限制或排斥。这种权力既非政治强制性也非经济强制性来选择高等教育竞争中的参与者,从而设计了高等教育市场竞争结构,排除竞争对手并保持对市场的排他性独占,即造成了一种“制度障碍型的边缘化”竞争形态。由于这种边缘化不是在合理的抑或是在受控的高等教育竞争中发生的,所以我们也将其称为“非竞争型的边缘化”。其特点是:从一开始就将一部分成员排斥在外。当国家选择部分高校进行重点建设时,基本上隐含了国家对“211”“985”大学在师资、设备等资源占有上的优先选择权与特别偏爱,从而造成不同高校之间的一种不平等竞争起点。

如果说,指令、计划、以单位为建设对象的单位制模式是对高等教育资源的“初次分配”与对高等教育整体的“初次分割”,那么,项目对高等教育资源的“再次分配”成就了国家对高等教育整体的“再次分割”。在项目的“再次分配”格局中,“好大学”与“差大学”之间进行重复博弈的可能性趋近于“无穷小”的状态,高等教育“再度中心化”与“再度边缘化”的发展趋向不可避免。在项目制与单位制互动配合所形成的累积叠加效应下,经过多重分割,高等教育“多次中心化”与“多次边缘化”所形成的“马太效应”无限放大。因此,在面向国有性优质资源的竞争中,一切都变成了“未卜先知”。可预见的高等教育结构固化出现的必然性大于偶然性。

三、高等教育资源分配制度的省思

考察高等教育资源分配的制度史,其“初次分

配”与“再次分配”过程遵循的是一条与经济学上“初次分配”与“再次分配”过程反向的进路,即“先政府,后市场”(高等教育领域)与“先市场,后政府”(经济领域)的对比。当前,项目制已成为一种新的国家治理体制,亦是高等教育资源分配的主要制度机制,对此制度安排下高等教育资源的分配成为我们反思的着眼点。作为市场经济体制下的制度安排,项目制的设立承载了国家对于高等教育的宏大理想与美好想象,设计着高等教育市场及其运作规则。虽然项目制的治理方式重构了大学激励与竞争结构,然而,如果一切都有稳定的预期,那么竞争只能有名无实了。当确定性增加、不确定性减少时,竞争市场变成了一个可控的市场,原本是一种概率论的事件却演变成了一种确定性事件。在确定性条件下,高校之间“可重复博弈的可能性降低”^[15],高等教育资源竞争也就成为一场“镜像”与“虚构”,高等教育竞争市场走向失灵毫无悬念。正如哈耶克所言,无论在什么地方,竞争之具有合理性,都是因为我们不能事先知道决定着竞争行为的那些事实。在体育运动或考试中,就像政府合同或诗歌奖金的颁发一样,如果我们事先就知道谁是最优者,再安排竞争便是毫无意义的^[16]。

也许,项目制从一开始刻画的就是不同高校层级间职能和资源的匹配关系,遵循的可能完全是一种等级制思维,其所隐含的逻辑是政府对特定群体、组织的偏向。这种制度安排下的高等教育资源分配不过是集权体制下的政府委任制,政府有选择性地项目委托给特定的高校群体(“211”“985”大学),实现资源等级与地位等级的匹配,进而有效完成政府的战略发展目标。在此背景之下,高等教育竞争从起始之时就蕴含了一个不平等的初始禀赋或者说处于一个有选择的竞争状态中。“本质上,市场力量就是中央管理机构界定的那些力量,它们与高等教育联系的方式也是由中央管理机关决定的。这是不仅限于法国的悖论。……‘市场力量’不是一个绝对的术语。它的意义的获得和作用的显著发挥取决于它运用于其中的政治的、思想的、历史的和技术的背景。”^[17]

在“好大学”与“差大学”的“差序格局”约束下,“好大学”遵循“好”的制度惯性,“差大学”遵循“差”的制度惯性,这似乎成为一个不可逆转的定理。在单位制赋予的先赋性结构因素影响下,“差

大学”在项目竞争中获胜的概率降低,项目资源竞争及其结果无非演绎了一场对单位制结构下地位的复制与巩固。围绕“身份权利竞争之结果无助于技术进步或资源配置效率之提高,而是在社会成员之间形成身份权利的不平等配置”^[18]。因此,当政府再次提供系列项目时,竞争的结果就尽在“意料之中”。多种优质项目竞争的互动累积,只能使“差大学”多次被边缘化,最终实现的是地位等级与资源等级的匹配与耦合。任何一种补偿项目(如“好大学”对“差大学”的对口支援)的所谓“先富带动后富”战略似乎于事无补,走向失灵的可能性大为增加。在这种体制下,所有名义上的竞争只不过是一场扭曲的激励与低效的竞争。政府生产的制度资源结构偏向造就了稳固的激励结构,即形成了几乎只针对“好大学”的激励。整个项目竞争过程不得让我们怀疑:政府雄心勃勃的项目设计是否仅仅代表某一特殊利益集团(“好大学”)的利益而被特殊利益集团俘虏?^[19]实质上,等级分层而不是分类占主导地位的高等教育结构使弱势高校(“差大学”)无法进入竞争场域,竞争的范围锁定在“好大学”之间。因先赋因素决定了竞争的状态,自致因素又无法改变竞争的格局,“差大学”只能承受隐形的地位结构固化过程。项目制度下高等教育竞争市场的不完全性使“差大学”无法真正参与进来,项目制下的高等教育竞争无法成为“差大学”实现逆袭的制度依靠,无法在根本上触动原有高等教育的地位结构,扭转在高等教育整体发展中的颓势。项目制度下高等教育资源竞争的实质是演绎了一场“确定论替代概率论、重复博弈可能性几近为零”的竞争形态,其结果只不过是完成了对高等教育的地位传递与再制。

【参考文献】

- [1]彭泽平,金燕.我国优质高等教育资源分布格局的百年演变——基于民国以来的历史考察[J].教师教育学报,2015(3):68-69.
- [2]路风.中国单位制的起源和形成[M].//中国社会学:第二卷.上海:上海人民出版社,2003:91-92.

- [3]李猛,周飞舟,李康.单位:制度化组织的内部机制[M].//谢立中.结构—制度分析,还是过程—事件分析?北京:社会科学文献出版社,2010:35.
- [4]李福华.从单位制到项目制:我国高等教育重点建设的战略转型[J].高等教育研究,2014(2):34.
- [5]熊进.高等教育治理的“项目制”及其可能风险[J].教育发展研究,2016(13/14):57-59.
- [6]教育部人事司.出人才、出成果、出机制——教育部实施“长江学者奖励计划”成效显著[EB/OL].(2014-06-06)[2014-12-27].<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s8133/201406/169992.html>.
- [7]安吉拉·吉马良斯·佩雷拉,西尔维奥·芬特维兹.为了政策的科学:新挑战与新机遇[M].宋伟,等译.上海:上海交通大学出版社,2015:343.
- [8]董云川,李雪.好大学与好老师实乃偶遇[J].湖南师范大学教育科学学报,2016(1).
- [9]熊进.大学学术发展中的“国家能力”:表现、限度与释放[J].大学教育科学,2016(2):4-9.
- [10]中南大学课题组.地方本科高校内涵式发展的主要制约因素及其改革建议——以某省20所地方本科高校为例[J].现代大学教育,2014(2):51.
- [11]陈廷柱.“项目体制”与全面深化高等教育改革[J].苏州大学学报(教育科学版),2014(3).
- [12]折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):133.
- [13]王天夫,王丰.中国城市收入分配中的集团因素:1986-1995[J].社会学研究,2005(3):156-180.
- [14]李侠.喧嚣与凝视:透视转型期的科技政策与公共生活[M].北京:科学出版社,2007:47.
- [15]张维迎.市场与政府:中国改革的核心博弈[M].西安:西北大学出版社,2014:42.
- [16]冯兴元.哈耶克的竞争观[J].学海,2014(5):152.
- [17]弗兰斯·F·范富格特.国际高等教育政策比较研究[M].王承绪,等译.杭州:浙江教育出版社,2001:132-165.
- [18]曹正汉,李国武,刘世定.身份权利及其竞争——制约中国民间组织发展的一种机制及其实证检验[C].//第十一届中国制度经济学年会论文汇编,2011:76.
- [19]潘伟杰.制度、制度变迁与政府规制研究[M].上海:上海三联书店,2006:166.
- 基金项目:湖南省哲学社会科学项目“大学主导推动型产学研合作创新机制研究”(09YBB414)。

(责任编辑 邱梅生)