

从“双一流”入围名单看高等教育发展的公平和效率

熊丙奇

(21世纪教育研究院,上海 200030)

摘要: 世界一流大学和一流学科(“双一流”)建设高校及建设学科名单日前公布。“双一流”建设究竟是为了促进我国高等教育更加公平的发展,还是强调高等教育建设的效率,对此,存在不同的看法,也由此引发争议。本文基于这一争议,分析政府发展高等教育的责任,提出既重视教育公平,又提高教育效率的改革建议。

关键词: 高等教育;教育公平;教育质量;政府责任

中图分类号: G640 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2017)06-0050-03

Perspective on the Fairness and Efficiency of Higher Education Development as from the “Double First-rate” List

Xiong Bingqi

(21 Century Education Academy, Shanghai 200030)

Abstract: After publication of the list of universities and disciplines for "Double First-rate" construction, i.e. world first-rate university and first-rate discipline, there are different views and thereof triggering controversy regarding whether the "Double First-rate" construction is aiming to promote the fairness development of higher education in China, or to emphasize the efficiency of higher education construction. Based on such controversy, this essay has analyzed the government responsibilities on development of higher education, and hence put forward some reform suggestions that attaching both importance on education fairness and efficiency improvement of education.

Keywords: Higher education; Education fairness; Education quality; Government responsibility

日前,教育部、财政部、国家发展改革委印发《关于公布世界一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单的通知》,^[1]公布世界一流大学和一流学科(简称“双一流”)建设高校及建设学科名单。据悉,本次一

流大学建设高校共42所,一流学科建设高校共95所。

针对这份入围名单,舆论的情绪十分复杂。虽然有关部门一再强调,这只是“建设”名单,而不是说明

这些学校、学科已经“一流”,可是,还是有很多人把这作为“已经一流”对待,于是,入围的学校开始庆贺,地方政府也把入围作为当地高等教育发展的重要成就;而没有入围的学校则陷入极大的失落。各路看客则不嫌事大,开始分析谁是最大赢家,谁是最大输家,哪家最满意,哪家恨不得跳楼;“段子手”也开始显身手,即便根本就不懂学科、专业是怎么回事,也狂编段子,而这些段子居然得以在教育朋友圈里疯传。

“双一流”能引起这么大的关注,是可以理解的,毕竟建设世界一流大学是我国的百年梦想。但没有“建成”,只是“启动建设”,为何就令舆论这么兴奋呢?主要的原因,这是政府部门遴选学校、学科,而入围者将获得相应的重点建设投入,因此,这不仅事关政府部门对学校、学科办学的认可,也关系到具体学校、学科能否获得政府资金的重点投入。对于普通学生来说,则十分在意自己所在学校、学科入围“双一流”给考研、就业会不会带来实际的好处。

有利益,就会有得失,因此,不管入围名单怎样,都会几家欢乐几家愁,有高兴的,也有流泪的,还有失魂落魄的。因此,政府部门反复强调的是做到公平公正,而有关专家则解读,遴选是综合考虑了公平和效率,从公平角度,要考虑对一些不发达地区的高校的支持,这次入围一流大学建设B类的就有云南大学、郑州大学和新疆大学;而从效率角度,要考虑激励学校重视办学质量和效益,因此原来的39所985高校中,湖南大学、东北大学、西北农林科技大学这3所大学入围一流大学建设B类。由于政府部门要兼顾效率与公平,所以不能那么完美。

如何在高等教育发展中,兼顾公平和效率,这是一个值得进一步思考的问题。

一、“双一流”建设的重点是什么?

其实,早在国家出台“双一流”建设方案时,教育界和社会舆论就对如何建设“双一流”有不同的意见,有的认为“双一流”建设应该重视公平,解决高等教育地区分布不均,学校强弱差距太大的问题——这也是985、211工程建设存在的弊端之一;另外的人则认为既然是一流建设,就应该强调水平,谁能建出一流水平,就让谁建设。这一争议,一直延续到入围名单公布之后,期待公平者认为“双一流”分布地区不均衡情况仍然严重,北京的“双一流”大学和学科,优势很明显;期待效率者则认为有的大学明显具有优势的学科却

没有入围,十分“遗憾”和不解。

公平和效率,是我国推进教育改革和发展同时需要面临的两大任务。但完成这两大任务,有时面临冲突,从义务教育到高等教育均存在这种情况:推进义务教育均衡,存在是“削峰填谷”还是“保峰补谷”的争议,很多人担心推进义务教育均衡会影响学校的办学特色;改革高考制度也存在是提高选拔人才的效率还是推进高考公平的争议。推进高考公平者认为,实行单一分数标准录取、取消一切奖励性质加分,最为公平;而提高选拔人才效率者认为,单一标准选拔人才并非科学选才,高考改革应努力建立多元评价体系。

党的十九大报告指出,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。具体到教育领域,这一判断也是准确的,我国教育的主要矛盾,是受教育者日益增长的对更好教育的需求和不平衡不充分的教育发展之间的矛盾。比如,在上海,教育资源已经很丰富,可老百姓的教育焦虑仍旧很严重。最理想的教育局面,是整体教育高位、高质量均衡发展。但达到这样的教育发展目标,任重而道远。2013年,纽约联合国总部举行庆祝“全球教育第一”倡议启动一周年。中国国家主席习近平特别为活动发去视频致辞。习近平在视频中承诺,中国会积极响应联合国的倡议,始终把教育摆在优先发展的战略位置,并努力建设学习型社会,“中国将坚定实施‘科教兴国’战略,始终把教育摆在优先发展的战略位置,不断扩大投入,努力让每个孩子享有受教育的机会,努力让13亿人民享有更好、更公平的教育。”^[2]

在建设一流大学、一流学科这一问题上,由政府来处理公平和效率问题,是十分困难的,因为从“一流”的本意看,就是重视效率,当其中加入公平因素后,对那些不发达地区的入围学校来说,也有些不公平:我们本来就是靠实力入围,却被认为是“照顾”。要解决这一问题,关键在于明确政府在发展高等教育中的责任究竟是什么。从履行政府责任,以及促进学校办学角度看,政府在发展高等教育时,主要责任应该是促进公平,至于提高效率,则应该通过放权给学校自主办学,以及建立高等教育的市场竞争机制实现。事实上,对于所有阶段的教育的发展,政府的基本责任都应该是保障教育投入、依法监管学校依法办学,而提高办学质量和办学效率则应该放权给学校,推进学校自主办学。这是我国推进教育管办评分离改革的

用意所在。

二、发展高等教育重在营造平等竞争环境

给所有高校平等的竞争空间,是政府部门发展高等教育的首要责任。一方面,各高校平等竞争,才能做到让所有接受高等教育的国民享有相同的政府补贴,如果差异化对待高等学校,会导致在不同高校接受高等教育者获得的政府补贴不同;另一方面,高校平等竞争,会给受教育者接受高等教育更大的选择空间,不是争着进政府投入多的高校,而是不愿意去其他薄弱高校。在我国,顶尖的公立大学,如北大、清华,的学费是最低的,这不吸引所有学生报考才怪;而在美国,顶尖的私立学校,学费是很贵的(对于家庭贫困的优秀学生会有免学费的资助政策),而公立的州立学校,学费则低得多,但这些学校办学质量并不低。因此,有很多学生可以放弃高学费的名校,而进学费低的州立学校,社区学院和职业学院的学费则更低。美国联邦政府教育部的重要责任之一,就是推进公平和救济。

履行这一责任,就要求国家和地方在进行高等教育拨款时,成立国家或地方教育拨款委员会,负责制订拨款预算,并监督政府部门根据预算拨款,这主要避免政府部门不履行投入责任,或者根据与高校的亲疏关系进行拨款。

同时,要减少按项目拨款,而增加基础性拨款,所谓项目拨款,就是政府设立若干拨款项目,高校要获得拨款,需要申请政府遴选。在我国,高等教育项目拨款比重很大,985、211 拨款就是项目拨款,实行按项目拨款,据称是为了激励高校办学,谁办得好,谁就可以获得更多项目经费支持,但这直接带来高校行政化(要获得项目拨款就必须“跑部钱进”,以及按行政指标办学),以及高校办学的“马太效应”,实力雄厚的学校,可以获得更多项目经费,进一步拉大与其他学校的差距。

对此,有人会说,义务教育强调均衡,高等教育为非义务教育,不强调均衡。政府部门不应该均衡配置高等教育资源,要鼓励学校差异化发展。高等教育发展确实不强调均衡,也不要求均衡,但是,这不意味着政府发展高等教育的责任就不注重均衡。政府注重均衡与高等教育发展重视差异是不矛盾的。首先,政府部门给公立学校相对均衡的生均拨款,是保障每个受教育者平等的高等教育受教育权;其次,在基础性拨款之外,还有部分项目拨款(但比重要比以前的较

小),这部分项目拨款,可以体现对不同高校的不同支持;再次,高校实现差异化办学,提高办学质量,应该通过学校自主办学,以及向社会开放办学实现,政府的投入只是学校办学经费的一部分,每所公立高校都应该拓宽办学经费渠道。

我国当前高等教育发展的问题是,政府部门所掌握的项目经费拨款比例大,学校主要办学经费来源单一,除了学费,主要来自财政拨款(常规性、基础性拨款,以及项目拨款,包括教育项目和科研项目),这不但影响高等教育的公平,也严重影响高等教育的效率。与国外一流大学相比,我国公立大学普遍依靠财政拨款,就连北大、清华,社会捐赠占学校经费的比例也不到1%。国家对少数优质大学投入经费过多,影响了对其他学校(以至于基础教育)的投入,影响高等教育的均衡发展,同时,过于依赖财政拨款,导致大学的财政独立性差,财政独立性差又进一步影响学校的办学自主性,大学办学围着行政指标办学,对行政领导负责,而缺乏面向市场,尤其是融入国际高等教育竞争的竞争意识。这也深入影响学校提高办学效率。

三、建设一流,要减少行政计划强化市场机制

政府部门以项目计划的方式,推进高校提高办学质量,从效率角度看,“欲速不达”。我国从20世纪90年代推进的985、211 工程建设,随着建设深入,出现身份固化、竞争缺失,学校办学行政化、功利化的诸多问题,这都与行政部门直接介入办学有关。本来,985、211 工程是为了集中优质资源重点建设若干所学校、一批学科达到世界一流水平,可是,很多进入985、211 工程的高校,看重的是985、211 的身份,却忽视了建设,而为了入围985、211,不少地方政府、学校搞大合并、增加学科,追求“高大全”。在具体的办学中,学校领导为了能尽快出可以展示的政绩,普遍重视学术研究,而忽视人才培养,而且,重视学术研究,主要重视发表论文,这把所有高校教师的精力都导向重视学术研究,用很多时间撰写、发表并没有多大原创价值的论文,追求论文的数量。高校办学急功近利、浮夸浮躁的问题饱受质疑。

985、211 建设存在的这些问题,也引起国家的重视。正是为了解决985、211 建设存在的身份固化、竞争缺失等问题,我国启动了“双一流”建设。对于“双一流”建设,国家有关部门反复强调,要重视“建设”,不

(下转第72页)