

高等教育改革“中层突破”的成功尝试

——1996年江苏高等教育率先扩大招生的政策分析

龚放^a, 范利群^b

(南京大学 a. 教育研究院; b. 信息管理学院; 南京 210093)

【摘要】 1996年江苏省做出高校率先扩招、“每年增招1万”的决策,比全国提前三年启动高教大众化进程。文章对率先扩招政策的形成、引发的系列改革和实施特点进行了分析。认为江苏率先扩招是高教改革与发展中省级政府在基层组织与中央政府间的“中层突破”,期望通过凸显这一成功案例,引发深度反思,获得更多启示。

【关键词】 高等教育改革; 率先扩招; 政策分析; 中层突破; 省级政府

【中图分类号】 G647 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-8418(2013)04-0001-07

【作者简介】 龚放(1949—),男,江苏江阴人,南京大学教育研究院教授、博士生导师,高等教育研究所所长;范利群(1983—),女,江苏扬州人,南京大学信息管理学院助教、硕士。

改革开放以来,江苏高等教育的发展与改革历程,是不断解放思想、大胆探索的过程,是坚持发展、勇于创新的过程,诚如教育部领导所言,是不断“出思路、出经验”的过程^[1],其中值得认真总结和思考的内容相当丰富。我们不仅需要从宏观层面梳理、归纳,而且应该选择若干典型的重要变革举措进行深度分析;不仅需要阐述这些重大决策的形成、出台、付诸实施和评价调整的过程,而且应当努力挖掘更深层的动因与规律,从而为江苏和全国高等教育下一步的改革,为高等教育理论研究的拓展提供更多鲜活的经验。

1995年12月,江苏省委、省政府果断作出决策:从1996年开始,以1995年江苏普通高校招生数为基数,每年增加招生1万人,到2000年,全省普通高校在校生达到35万人^[2]。在当时国家教委三令五申“稳定规模,控制发展”并加强高校招生宏观控制的背景下,江苏省委、省政府因地制宜、根据省情形成这一决策并顶住压力和质疑,果断实施,坚持推进,既需要远见卓识,更显示了魄力和智慧。实践证明,1996年江苏高等教育率先实行扩招,比全国提前三年启动高教大众化进程,是相当成功的:不仅有利于缓解江苏率先发展和加快发展与高层次专门人才总量不足和结构性短缺的矛盾,有利于满足人民群众让子女接受更高层次教育的迫切需求,而且通过增招所采取的对策措施,在高等教育办学体制改革和机制完善方面进行了突破性的探索,为全国高等教育大众化的推进提供了新思路和新经验。

一、江苏高等教育率先扩招政策的形成

1996年江苏省做出高校率先扩招、“每年增招1万”的决策,“这在当时来看确实是个突破性的事情。”2010年5月,我们访谈当时担任江苏省教委主任的王湛(后曾担任教育部副部长等职)时,他仍然颇有感触:“我认为这个政策的提出可以说是时代的呼唤、老百姓的期盼,是江苏经济、社会、教育发展的一个必然抉择。”^[3]确实,这一重大决策从政策问题的确立,到政策议题的进入,到政策的顶层设计与规划,政策的实施与调整,经历了多重波折和多方面的博弈。

(一) 政策问题的确立

在国家教委三令五申强调“稳定规模、控制发展”之时,江苏省仍然决定加快高等教育发展,从1996年起每年增招1万大学生,确实是江苏省委、省政府审时度势、深思熟虑的结果,是基于满足江苏经济、社会、教育发展需要,满足老百姓接受更多、更高层次教育需要的产物。

1. 20世纪90年代初江苏经济出现转型,外向型经济成为新的“增长极”。

90年代(以下所指年代均属20世纪)以前江苏经济发展的增长极是乡镇企业。90年代以后,江苏经济的一个新的增长极是外向型经济。这就需要提高人才的数量、质量并优化结构。但80年代中期以来江苏高等教育发展相对滞后,与经济社会的快速增长形成巨大反差。从1985年到1992年,全省普

通高校在校生数(含研究生)仅从12.0万人增长到16.0万人,8年仅增33.3%;高等教育同龄人口毛入学率仅由1985年的1.9%增长到3.0%^[4]。而同一时期江苏的GDP总量已从1985年的651.82亿元增长到1992年的2136.02亿元,8年间增幅高达226.9%^[5]!1992年2月,小平同志南巡时指示江苏发展应该“比全国平均速度快一些”,这就要求教育特别是高等教育有一个较快的发展,努力为社会经济发展提供充足的人才与智力支撑,而避免成为“短板”和“瓶颈”。

2. 江苏省1996年人均GDP达到1000美元,老百姓接受高等教育的需求更加迫切。

王湛认为“人均GDP到1000美元这个阶段,居民的消费需求和消费结构会发生变化。……老百姓希望自己的子女有机会接受高等教育。”同时,到90年代以后,千百万因“文化大革命”而未能上大学的上山下乡知识青年的子女进入了接受高等教育的适龄期。“他们对子女接受高等教育的期望特别迫切。在这种情况下,高等教育的加速发展又多了一层呼声。”^[6]

3. 江苏基础教育发达但高校招生计划有限,“粥少僧多”局面长期存在。

由于江苏人文荟萃,经济相对发达,素有重教乐学传统,基础教育质量在全国堪称一流。但受高校招生计划的限制,多年来江苏的高考录取分数线居高不下(全国统考超过有些省市一百多分),导致一大批有培养前途的青年学生无法获得深造的机会。人民群众和社会各界对此意见很大。江苏省委、省政府领导多次要求江苏省教委想办法解决这一问题。

(二) 政策议程的进入

面对这一局面,江苏省教委曾多次向国家教委反映江苏的实际情况,争取国家多拨招生计划。但针对一度出现的经济发展“过热”和某些不稳定因素对高等学校的干扰,国家教委在90年代初的主导思想是强调“稳定规模”和“控制招生计划”。国家计划殊难增加,只能自己想办法。1992年6月,国家教委下达文件,允许地方适当增加计划外招生指标,用于为农村乡镇企业培养适用的“社来社去”的专科层次人才等。这实际给了地方招生计划管理工作一定的自主权。江苏省教委迅即向省委、省政府主要领导汇报,建议在省政府的职能范围内尽可能“用足政策”。江苏省委、省政府给予了积极回应。

1. 省长强调“解放思想”、“敢闯、敢试”。

1992年8月,江苏召开全省教育工作大会。陈焕友(时任江苏省省长,后任省委书记等职)明确要求“江苏各类教育事业发展速度要高于全国平均水

平”,他强调:从某种意义上说,提倡敢闯、敢试就是中央给我们的一个最大政策,我们不可能什么事情都等上面布置。要坚持从实际出发,及时调整、制定新的政策措施,善于从实际出发,灵活变通,以适应教育加快发展的新要求^[7]。这一讲话不仅扫除了江苏省教委领导的犹豫和焦虑,同时也明晰了思路,为江苏高等教育加快发展“迈大步”增加了底气。

2. 出台《关于加快教育发展及改革若干问题的决定》。

1992年9月,江苏省委、省政府下发《关于加快教育发展和改革若干问题的决定》,提出“省、市属(地方)普通高校招生计划每年递增8%”,除继续争取国家招生计划外,还有三项新的举措:一是“八五”期间全省在国家计划内招收自费生、委培生的计划比例逐步扩大到30%以上;二是拓宽人才通向农村的渠道,从1992年开始每年划出一定计划指标,用于招收“不占国家计划,不转户口,不包分配,学费自理”的“三不一自”学生;三是鼓励社会力量办学,多方筹措教育经费。然而由于部分省区出现了乱招生、乱收费、乱办学现象,在社会上产生了不良影响;另一方面,连续两年扩大高等教育规模也导致一些高校办学条件紧张。对此,国家教委、国家计委对高校扩招“踩了刹车”。1994年,两委核定江苏省地方高校招生计划比1993年实际招生数减少1000多人,同时规定“地方政府不能对部属高校的招生计划进行增加、调整”^[8]。一波三折,江苏高等教育加快发展前景堪忧。

3. 将“科技兴省”充实为“科教兴省”战略,强化优先发展教育的政府责任。

1993年2月,中共中央、国务院颁布《中国教育改革和发展纲要》。1994年6月召开第二次全国教育工作大会。抓住这一有利时机,江苏省委1994年6月作出决定:一要制定省委、省政府关于落实纲要的《实施意见》并再次召开全省教育工作会议;二是从战略高度重视教育,把“科技兴省”战略充实为“科教兴省”战略;三是每年再筹措8~10亿元教育经费,加大教育投入。“科教兴省”战略的确立,进一步强化了加快教育发展的政府行为。由此,江苏高等教育界重新铆足了加快发展、敢闯、敢试的劲头,蓄势待发。

(三) 政策规划与设计

要实现“2000年全省普通高校年招生数要达到10万人,在校生数达30万人”的目标,必须调整思路,拿出新招。主要的问题是:扩多少?幅度怎么确定?经过慎重研究,江苏省教委提出“每年增招1万人”——这既能保证到2000年实现发展目标,步

子也比较稳妥。这 1 万人的计划指标主要是江苏省内计划,毕业生在江苏省内均可享受普通高校毕业生待遇。“那个时候,每年增招 1 万人有些震撼力。从我们这些决策人角度讲,出一个政策要有震撼力——要为大家增招 1 万。今天看来增招 1 万不多,在那个年代就达到全省年招生量的 15%了。”^[9]

对于江苏率先启动扩招政策,国家教委是有意见的,“曾在一些会议上点名批评”,甚至有领导指责“江苏胡闹”^[10]。对此,时任江苏省省长助理的王珉、省教委主任王湛等多次主动与国家教委领导沟通、陈情;省委书记陈焕友专程向国务院副总理李岚清汇报江苏高校招生的情况以及拟于 1996 年扩招 1 万人的设想。李岚清同志及国家教委主要领导“考虑到江苏的特殊情况,同时又要顾及中央政府政策法规的权威性,最后折中的结果是要求江苏打一份报告申请以试点的名义进行扩招”^[11]。这样,后来国家教委没有在全国通报批评江苏的做法,也没有严肃追究相关责任。总的来说,国家教委“虽然是不高兴这件事情,但还是容忍了这件事情”^[12]。

二、率先扩招政策实施引发的系列改革

面对“每年增招 1 万人”的艰巨任务,江苏省教委在省委、省政府的领导下,从实际出发,科学设计,缜密安排,使率先扩招政策顺利运转并产生效应,同时引发系列改革。

(一) 积极推进招生收费制度改革

“一年增招 1 万人,一年要多投入三个亿。钱从哪里来?”^[13]经费投入是率先扩招政策需要面对的首要问题。扩招是一个连续的过程,需要持续的投入,光靠政府投钱是不现实的。根据《中国教育改革和发展纲要》“学生上大学原则上均应交费”的精神,省里考虑让高等教育的受益者适当分担教育成本。王湛形象地比喻为形成“三个口袋掏钱”(一个是政府口袋、一个是社会口袋、一个是老百姓口袋)的格局。收费标准低于江苏民办高校 1995 年的收费标准,其中本科生为每生每年 4200 元,专科生每生每年 3800 元,师范、农林专业每生每年减半^[14]。事实上,为了保证江苏 1996 年招生改革步子跨得大一点,江苏省属高校本科计划已经从 1995 年开始实行“并轨”,即按国家任务计划招收的本科新生同按调节性计划招收的本科新生一样,执行同一条录取分数线。这比全国提前了两年。1996 年江苏省属高校继续推进本科招生并轨。1997 年,江苏高校实行本专科招生全面并轨。同时,改革毕业生就业制度,缴纳培养费入学的学生,毕业后在国家政策指导下,通过人才市场自主择业。招生收费制

度改革为加速高校扩招创造了有利的条件。

(二) 多方努力挖掘办学潜力

“八五”后期,江苏高校的办学资源总体来说还是有闲置。1996 年迅速扩大高校招生,高校短时间内无力兴建新的教学和生活设施。因此在加大投入扩大教育资源的同时,高校也需挖掘原有办学潜力,努力扩大招生容量,主要措施有二:一是鼓励招收走读生;二是推动高校后勤社会化改革。

(三) 各种途径扩大办学资源

1. 鼓励高校与地方联合办学。率先扩招启动后,江苏省教委积极鼓励和引导高校与有条件的市、县(市)联合办学,开办分部、分院,以快速扩大高等教育办学资源,形成双赢局面。

2. 鼓励高校建设新校区。

3. 在中专校试办高职班。这一举措为后来中专校升格为高职院校(乃至本科院校)奠定了基础。

4. 创办“公有民办二级学院”。早在 1993 年,江苏就已经开始发展民办高等教育。1997 年,中共“十五大”提出“公有制实现形式可以而且应当多样化”,为在高等教育领域尝试“公有民办”形式提供了理论依据。1998 年“一种依附于公办高校、以民间资源为主要经费来源、具有较大办学自主权的民办高等教育的特殊形式——公有民办二级学院便在江苏公办高校中应运而生了”^[15],正式揭开了我国高等教育公有民办二级学院发展的大幕。浙江等省市也纷纷效仿。但当时江苏的这一办学模式创新,并没有得到国家教委的肯定,而且南京大学金陵学院和东南大学成贤学院还被叫停了。但江苏省属高校所举办的公有民办二级学院却在批评与质疑声中逐步站住脚,不仅在江苏高等教育大众化进程中扮演了举足轻重的角色,而且形成各自特色,赢得市场和公众好评。2003 年教育部以“独立学院”的方式认可了这一新生事物。

(四) 选聘“大学生村官”,打开高校毕业生通向农村之路

为了解决“扩招”后可能引起毕业生就业的困难,陈焕友书记提出:选派一部分优秀大学生到农村当“村官”,由省财政负责担负他们的基本工资。这一思路得到了全省各级党政领导的积极响应^[16]。

江苏高等教育率先扩招政策实施过程中出台的一系列制度创新和政策举措,其意义不仅仅在于成功地保证了率先扩招政策的顺利运转并产生良好效应,更在于带动了江苏高等教育敢于试验、敢于创新的精神风貌。在先后访谈当年的领导和决策者的过程中,我们深刻领悟到以下要义:高等教育的发展与改革是互相依存、互相促进的。发展的前提是要变

革:首先,思想的解放和理念的变革,只有思维定势被突破了,才有新的发展。其次,在一定时间内发展本身就意味着变革,就势必对既有的体制、机制提出调整甚至突破的要求,就会催生新的体制、形成新的机制。最后,改革需要在不断“试错”中推进,江苏率先扩招政策的实施过程告诉我们:虽然在试验、创新的过程中会犯一些错,走一些弯路,但“人民群众生机勃勃的创造性”经过历史的检验和沉淀之后,肯定会留下一些好的东西。

三、江苏高等教育率先扩招政策实施的特点

今天回过头去看1996-1999年江苏高等教育率先扩招过程中的数据,或许觉得并不起眼。但我们评价其成效或意义,绝不能脱离当时特定的历史背景。每年增招“1万人”,在今天看来不足为奇,但在当时已是“石破天惊”。何况,在国家三令五申加强高校招生宏观控制的背景下,江苏高等教育率先扩招政策“打破坚冰、率先试水、开拓新路”的价值,已不是一系列统计数据所能够反映和衡量的。

江苏高等教育扩招的节奏被1999年起全国“疾风暴雨式”的扩招打断,江苏高等教育发展迅即进入一个新的阶段。因此,我们很难明确江苏高等教育率先扩招政策带来的长久效益;也无法假设如果没有1999年增幅超过50%的极速扩招,江苏高等教育的大众化进程是不是更稳妥、更有质量。但我们至少可以说:率先扩招对于20世纪90年代中后期江苏经济、社会的发展以及江苏高等教育平稳迎接全国大扩招并从容跨入大众化阶段,乃至对于全国高等教育的改革发展,均具有重要的意义。

事实上,1996年江苏率先扩招政策得以形成并付诸实施的最重要价值,在于它提供了一个在高等教育领域的改革与发展进程中的“中层突破”成功案例,即地方政府从本地实际出发,从人民利益出发,在与中央某些宏观政策并不完全一致的情况下,依然勇于探索、敢于担当和善于变通,并最终取得突破。江苏在今天之所以能够成为“教育大省”、“教育强省”,与改革开放30年来坚持“解放思想、大胆探索”的工作思路有很大关系。“提倡敢闯、敢试就是中央给我们的一个最大政策,我们不可能什么事情都等上面布置。要坚持从实际出发,及时调整、制定新的政策措施,善于从实际出发,灵活变通,以适应教育加快发展的新要求”,陈焕友的这段话给江苏率先扩招做了最贴切的阐释。

(一) 地方政府:变革创新的“第一行动集团”

90年代中期,教育领域里的计划经济色彩仍然很浓,大家还是习惯于“中央高度集权”的管理模式

和“自上而下”的政策供给。但是中国是一个幅员辽阔、地区发展极不平衡的国家,不同地区的微观主体表现出的利益需求大不相同。这样一种“供给主导型制度变迁方式”既不利于分类指导,也极易在“自上而下”的变革过程中面临障碍。在这种情况下,谁会在区域利益取向的制度变革中扮演“第一行动集团”的角色——既有动机谋取符合当地利益需求的制度安排,也有能力与权力中心“讨价还价”?实行“分灶吃饭”的财政体制改革之后,地方政府“就不再仅仅是一个纵向依赖的行政组织,已逐渐成为一个具有独立经济利益目标的经济组织;另一方面,改革之初推行了行政性放权战略,即权力中心根据决策权的重要性不同,把一部分经过选择的决策权下放到地方或部门,这使拥有较大资源配置权的地方政府获得了实现地方利益最大化的手段……随着行为模式的变化,地方政府作为一级行政代理人,可以利用政治力量主动地追逐本地经济利益最大化,从而相对于微观主体有更强的组织集体行动和制度创新的能力”^[17]。

海因兹·戴特·迈尔认为,“只有很少的制度变迁是由人类的理性预见和干预所带来的。大量的制度变迁要么是机遇(外部力量)所造成的,要么就是内部的变化所带来的,其中机遇所起的作用比我们通常设想的还要大。不过,假如当人类理性干预的机会出现,我们又希望能更好地把握并加以利用的话,就需要更好地理解那些出现在历史记录中的理性变迁的机制”^[18]。江苏高等教育率先扩招政策的形成受到经济、社会发展等外部力量的牵引,同时也受到教育自身发展变革的推动。内生因素和外生因素结合在一起,已为政策创新(变革)积累了巨大的动力。可谓蓄势待发,一旦触引便是突破!关键是谁来突破,如何执行?国家在1993年《中国教育改革和发展纲要》中确立了“中央与省(自治区、直辖市)分级管理、分级负责的教育管理体制”,随着高等教育管理体制改革的不断深化,省级政府对高等教育的统筹决策权进一步加大。在此背景下,江苏省级政府承担了“突破”的任务,成了政策创新的“第一行动集团”。

(二) 借力变通:突破“壁垒”的有效策略

虽然说江苏地方政府有动机也有一定的能力谋求有利于江苏地方经济社会发展的制度变革,但在国家教委三令五申加强高校招生宏观控制的背景下,还是会遇到很大的阻力。如何向上级国家主管充分反映江苏的实情以获得更多的理解和更大的支持?如何在文本弹性和执行刚性之间找到政策变通的空间?如何突破“体制壁垒”获取政策收益?这

是江苏制定和推行率先扩招政策过程需要着力解决的问题,也是考验人们智慧与韧劲的试金石。

1. 借力变革。

1992年邓小平视察南方,要求江苏发展得“比全国平均速度快一些”。江苏省委、省政府及省教委在向国务院和国家教委主要领导汇报工作或打报告申请增招名额时,通常会把这一条放在首位,以增强说服力。1995年3月和10月,李岚清副总理两次视察江苏,江苏主要领导抓住机会就向他汇报江苏高等教育发展现状以获得支持^[19]。1995年11月7日,江苏省政府致国家教委《关于请批准增加江苏普通高校招生计划的函》,用了很大篇幅强调党和国家领导人、国家教委领导对江苏高教事业的发展“非常关心”,并转述了李岚清对江苏“加快高教事业发展,挖掘高校办学潜力,增加高校招生规模,降低高考录取分数线,以培养更多专门人才”的期待。类似这样主动提出“先试先改”并争取中央领导的认可或批示,或多或少为江苏1996年成功实现率先扩招增添了砝码。

2. 变通执行。

江苏很多创新举措,比如苏南乡镇企业的发展、昆山经济技术开发区的建立,在变革之初都有悖国家宏观大环境,但大家都秉持一种不争论、不张扬的态度“静悄悄地改革”,等待实践来检验政策创新的效应^[20]。江苏高等教育率先扩招政策的出台和施行过程也有这样一些特点。

其一,边说边做。1992年以后,江苏先后出台三个重要文件,其中最主要的是1995年《江苏省国民经济社会发展第九个五年计划和2010年远景目标纲要》提出“从1996年开始,以1995年为基数,每年扩招10000名大学生。到2000年,在校学生达35万人左右”。在这一过程中,江苏一方面不断向国家教委汇报江苏发展现状争取获得更多国家计划,另一方面每年也拿出相当数量的“地方指标”调节需求。这样双管齐下,更有利于问题的解决。

其二,先做不说。第一,虽然江苏每年都会向国家教委打报告申请多增加招生名额,但江苏自己拿的“地方指标”一般在国家教委要求每年上报的《普通高校本专科计划执行情况》中并不体现。江苏还是按照国家教委下拨的江苏地方高校招生计划数上报^[21]。第二,因国家在下拨计划时会打折扣,江苏在打申请报告时一般都提出高于预期的要求。

其三,做了再说。第一,省里每年拿的地方计划虽然在《地方普通高校招生计划执行情况的报告》中不予体现,但在需要用发展数据“震撼”他人的场合,江苏还是会原原本本地拿出每年的实际招生数

和在校生数,告诉大家:虽然在“控制规模”的宏观背景中,江苏的高等教育仍然保持快速发展的态势,并拥有高校数、在校学生数和年招生数的“三个全国第一”。第二,在一些专题研讨会上,江苏也会以一种先行者的姿态把自己的高等教育发展目标、发展思路、制度创新和政策举措拿出来和大家分享,以小范围内的赞同争取更大范围的认可^[22]。第三,自己不说而借媒体的嘴、群众的嘴“说”。江苏1996年实现“增招1万人”目标后,地方媒体给予了充分报道,江苏各界群众也表达了对政策的欢迎,无形中也在向国家教育主管部门传递信息:江苏率先扩招政策还是切合实际,顺应民意的。当然,顺便指出,“做了再说”的做法“有时也会导致人们对高等教育改革发展史的误读。例如,公有民办二级学院由江苏率先创建,浙江等省市紧跟其后效仿。但‘挑头人’的江苏因担心受国家教委的批评而尽量采取‘做了再说’(当时称为‘只做不说’)的做法——不张扬、不宣传,而跟进效仿的省市却不顾忌这些——结果后来不少人都误以为这一办学模式系浙江首创。尽管江苏并不介意改革‘创新权’的归属,但我们有责任讲清这一历史事实”(顾冠华语)。

(三) 张弛有度:“理性干预”的政策变革

1. 规划:全局在胸、综合考量。

江苏高等教育率先扩招政策的形成,并不是孤立、偶然的。它与江苏经济社会发展的大战略以及江苏教育的整体战略相一致。它是江苏经济、社会、教育事业发展“全局在胸”投下的一枚“胜负手”。

其一,江苏高等教育率先扩招之举是“科教兴省”战略在江苏高等教育领域的体现。“科教兴省”战略为率先扩招的出台提供了良好的政治背景。如果没有1994年“科教兴省”战略的提出,可能全省不会那么快对“在创造一流经济的同时创造一流教育,用一流教育支撑一流经济”达成共识,率先扩招政策的推行可能也就不会那么顺利平稳。

其二,率先扩招政策是推进江苏教育现代化工程的题中应有之意。“教育现代化”既是发展目标,也是江苏教育不断变革发展的过程。1995年底,江苏在全国各省区中率先实现“两基”。高等教育作为江苏教育的重要组成部分,其内容、目标和路径是什么?在已实现九年义务教育、正大力发展高中教育的背景下,江苏提出的高等教育现代化目标是:2000年普高在校生35万,成人高教在校生20万。而要实现这一目标,推行率先扩招政策成为必然。

其三,率先扩招政策是江苏高等教育自身发展的要求。20世纪90年代中期,江苏普通高校67所,与北京并列全国之首,其中部委属院校31所,居

全国第二;成人高校64所。但根据江苏社会事业统计报表分析,1994年江苏每万人普通高校在校本专科学生数仅有28.93人,只居全国第九位。排除江苏人口多的因素,这一数据还是与江苏普通高校数全国第一的地位极不相称。事实上,当时江苏高校都有“挖潜”的可能性,“因为很多学校也就一、二千人的规模,师生比大概只有1:6的样子,办学效益没有得到充分发挥,存在资源闲置的现象”^[23]。优化结构,提升效益,注重质量,做大做强,成为当时多数高校的目标。

2. 执行:契合实际、注重实效。

“率先发展、大胆探索”并不意味着盲目冒进、乱闯蛮干,真正好的政策一定是从实际出发、适应需求、灵活变通的。江苏高等教育率先扩招政策的制定者在做顶层设计的时候注意到了这一点。“增招1万人”听起来是一个口号式、理想型的政策目标,但事实上对这一目标的确定,江苏省委、省政府以及省教委进行了慎重的研究,已经考虑到增招的幅度应与经济增长的速度大体同步,避免因为过度扩招带来的社会问题。对于中专校试办高职班、公办高校引入民办机制试办二级学院等符合当时实际需要且具有可操作性的体制创新,也给予了积极的引导和有力的保护。今天来看中专校升格、公办名校办民校存在这样或那样的问题,但在当时具体的历史情境下,这两项办学体制创新,尤其是公有民办二级学院,为扩大高等教育办学资源,移植规范、成熟的管理模式起到了重要的作用。在中国,直到今天,真正“白手起家”的成熟民办高校很少。任何一项成功的政策都不可能“纯而又纯”,只有契合实际、注重实效的政策才能顺利运转并产生良好效应。

四、案例引发的思考:高教改革期待“中层突破”

以上从三方面分析了江苏高等教育率先扩招政策形成和实施过程的特点。之所以这样落墨,并非说江苏率先扩招政策就没有缺憾和失误,而是期望通过凸显这一高等教育改革与发展领域“中层突破”的成功案例,引发深度反思,获得更多启示。

我们最为看重的是:这是一个由地方政府启动政策议程,打破宏观体制壁垒,以支持区域经济社会发展、顺应民众呼声的政策创新。

众所周知,中国的改革正在进入一个全新的阶段——如果说改革开放的前30年的主旋律是对传统、僵化、高度集权的“计划经济”的批判和解构,那么,后一个30年就要转向全面的创新和建构。而要推动一个有13亿人口、幅员如此辽阔、发展极其不平衡的大国建设创新型国家与和谐社会、学习型社

会,实现中华民族伟大复兴的“中国梦”,是亘古未有之事,并无先例可循。在中国这样一个发展极不平衡、有着五千年历史和文化的国家建设现代大学制度,建设高等教育强国,同样无先例可循。

马克思主义告诫我们:应该依靠千百万人民群众的首创精神,应该依靠处在不同发展阶段的地方政府和社会组织“因地制宜”的变革和创新。“群众生气勃勃的创造力是新社会的基本因素。”“生气勃勃的创造性的社会主义是由人民群众自己创立的。”^[24]历史上无数的实践已经验证了列宁的告诫:影响深远的正确决策必定充分尊重和吸收基层的呼声、民间的智慧。

问题之一:基层和民众的创造性如何能够获得全社会的认可?基层的呼声、百姓的期盼如何能够影响高层决策从而转化为政策与策略?如何付诸实施并形成制度变迁和创新,从而影响全局?

中国人民大学的杨瑞龙教授认为,“在中国渐进式改革的初始阶段,权力中心是改革的倡导者和组织者。权力中心的制度创新能力和意愿,是决定制度变迁方向的主导因素”^[25]。但是,当权力中心倡导的“自上而下”的改革面临障碍时,“具有独立利益目标和拥有资源配置权的地方政府”有动机也有能力“谋求有利于当地经济发展的制度安排”,“相对于微观主体有更强的组织集体行动和制度创新的能力”,从而在改革中间扮演着“第一行动集团”的角色。在此基础上,他结合江苏昆山创立自费经济技术开发区的实际案例,提出了“中间扩散型”制度变迁方式的理论假说^[26]。

教育领域里的制度变革也需要这样的“中间扩散”或者说“中层突破”。如果将省、市两级政府视为居于基层组织与中央政府(权力中枢)间的中层组织,那么像江苏率先扩招政策这样由地方政府启动的政策创新就是一种“中层突破”。“中层突破型”的政策创新模式,不仅有利于地方政府根据区域发展不平衡的特点贯彻因地制宜、实事求是的原则,防止简单化、一刀切的政策弊端,又能够支持和保护千百万人民群众的首创精神,并将之转化为政策,在更大范围内实践、推进。

70年代末80年代初安徽凤阳小岗村的“大包干”实践是我国三农领域改革取得“中层突破”的成功范例!我们认为,与其说小岗村18户农民是制度变革的“第一行动集团”,不如说是时任安徽省委书记的万里为首的地方政府是制度变革的“第一行动集团”!因为如果没有万里及安徽省委、省政府的支持,小岗村的变革很可能夭折;而正因为有了万里等同志的胆识、卓见和睿智,通过了一系列博弈,才

将农户的创新转化为制度创新,从而改变了当时“大寨模式”、“公社体制”的一统天下!

问题之二:是不是所有的地方政府都能成功地倾听百姓呼声、汲取民众智慧实现制度变革、取得中层突破?具有什么特质的决策主体才能实现突破?

改革开放以来,地方政府成功实现制度变革的案例很少。虽然地方政府既有动机也有一定能力为谋取有利于区域利益的制度安排而与权力中心讨价还价,但地方政府能否打破“体制壁垒”获得政策收益,还取决于其决策主体的思想水平和能力、谋略。

首先,是把握大局、把握主旋律、把握机遇的能力。诚如王湛所言“我们搞教育工作要把握时代发展的主旋律。在90年代,江苏教育发展的主旋律应该是满足老百姓上学的需求,满足‘江苏要发展得更快一点’的要求……我们要做的就是顺应潮流,把握机遇。要是搞不好,教育就会落后于社会发展。”^[27]

其二,是率先意识和创新精神。昆山经济技术开发区的创立、江苏高等教育率先扩招政策的出台等实例告诉我们,地处东部沿海发达地区、身处全国发展第一方阵的江苏,已经形成一种敢为天下先的可贵意识。用陈焕友书记的话说,就是“不等、不靠”,“敢于创新,敢于试验”。“从某种意义上说,提倡敢闯、敢试就是中央给我们的一个最大政策。”王湛的体会则是“在江苏把工作做好了,很多事情都是领全国风气之先的。因此,在江苏工作没有创新意识是不行的。因为别人不可能给你提供现成的东西。”^[28]这样一种精神状态,才可能积极进取,才可能有所创新,有所突破。

其三,是对基层实践的熟悉和对百姓意愿的了解。因为真正知道省情、民意,才可能对“一刀切”的宏观控制提出异议,据理力争。因为真正重视实情、民意,才更注重出实招、见实效,才能做到政策顶层设计时就注意“政策放到底”的问题。

其四,是善于沟通的艺术和灵活变通的智慧。因为我们所指的“中层突破”,其实是要突破某些既定的、现有的、通行的政策,或者是要依据本地实情,实施某些与宏观层面、全局部署有所不同、有所违拗甚至有所冲突的特殊政策。这就需要反复陈情,努力沟通,就需要讲究艺术,讲究变通,就需要尽可能避免莽撞和冒失。从某种意义上讲,中央和高层领导的开明、宽容,实事求是,倡导因地制宜,允许先行先试,甚至允许“将在外,君命有所不受”的相机行事,才可能为更多的“中层突破”提供可能。

问题之三:高等教育领域的改革与发展期待哪些“中层突破”?

其实20世纪90年代至21世纪初的江苏教育可圈可点之处甚多,除了1996年高等教育率先扩招之外,在小平同志“江苏要走得快一点”的要求指引下,江苏1993年即在苏南实施“教育现代化工程”,1995年在全省推开;1998年在全国首创“公有民办二级学院”;在组建职业技术集团和建设大学城等方面,江苏也开全国之先河。这些都提示我们,那些志在建设“高等教育强省”的江苏、山东、广东、湖北等省区,完全可能在“中层突破”方面有所作为。

除了寄希望于省市地方政府有所作为外,我们还寄希望于志在创建世界一流大学或高水平大学的“985工程”、“211工程”院校的校长、书记,成为“中层突破”的第一行动集团。它们在完善有中国特色的现代大学制度、解答钱学森“世纪之问”等方面的尝试、探索,一定有助于我国高等教育改革与发展突破瓶颈,拓展新路!

【参考文献】

- [1][15]顾冠华.解放思想出思路,大胆探索出经验——江苏高等教育30年若干重大改革举措评述[J].江苏高教,2008(6).
- [2]江苏省国民经济和社会发展第九个五年计划和2010年远景目标纲要[Z].1995.
- [3][6][9][10][19][23][27][28]对王湛的访谈[Z].2010—10—18.
- [4]江苏省教育事业统计资料汇编[Z].1985—1992.
- [5]江苏统计年鉴[Z].1985—1992.
- [7]陈焕友.在江苏全省教育工作大会上的讲话[Z].1992—08—21.
- [8]国家教委.关于深化改革,加强一九九四年普通高等学校招生计划宏观管理意见的通知[Z].1994.
- [13]对袁相碗(曾任江苏省教委主任)的访谈[Z].2009—12—23.
- [11][12][16]对陈焕友的访谈记录[Z].2010—06—01.
- [14]陈乃林.关于江苏普通高校增加招生的实践与思考[J].江苏高教,1996(6):12.
- [17][25]杨瑞龙.我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为[J].经济研究,1998(1):6.
- [18]海因兹·戴特·迈尔.高等教育制度变迁中的制度创立者、机遇和预见[J].北京大学教育评论,2006(4):163—164.
- [20][26]杨瑞龙.“中间扩散”的制度变迁方式与地方政府的创新行为[A].中国制度变迁的案例研究(第二集)[C].北京:中国财政经济出版社,2000.
- [21]江苏省教委.关于江苏省地方普通高校招生计划执行情况的报告[Z].1993—1996.
- [22]教育现代化:观念、思路和对策——“江苏省教育现代化咨询研讨会”专家咨询发言[Z].1996—10—04.
- [24]列宁.列宁全集(第26卷)[M].中共中央编译局,编译.北京:人民出版社,1998:269.

基金项目:江苏省高教学会重点资助课题 ZK09343 “江苏高等教育率先扩招:观念突破与政策创新的过程研究”。

(责任编辑 江彦)