

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jy.2021.07.004



欢迎按以下格式引用:李立国,张海生.高等教育项目治理与学术治理的张力空间——兼论教育评价改革如何促进项目制改革[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(5):135-145. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jy.2021.07.004.

Citation Format: LI Ligu, ZHANG Haisheng. The tension space between higher education project governance and academic governance: How to promote the reform of project system in the reform of educational evaluation[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2021(5): 135-145. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jy.2021.07.004.

高等教育项目治理与 学术治理的张力空间

——兼论教育评价改革如何促进项目制改革

李立国¹, 张海生^{1,2}

(1. 中国人民大学 教育学院, 北京 100872; 2. 重庆文理学院 期刊社, 重庆 402160)

摘要:项目制作为一种治理工具,已经内嵌到我国高等教育领域,并逐渐固化为一种常用的治理手段。项目制在带来治理效率和治理效果等正向积极作用的同时,也存在一些违背学术治理规律的空间,致使学术治理与项目治理之间存在一定的矛盾,这其中既包括治理目标的确定性、精准性与不确定性、模糊性之间的矛盾,也包括治理方式的专向性、碎片化与灵活性、整体性之间的矛盾,权力运行机制中自上而下与自下而上之间的矛盾。鉴于此,应通过加强制度建设创新学术评价体制机制,推动项目制改革,将项目治理中不适宜学术评价改革的部分以及不符合学术发展规律的部分,加以调整和优化,进而实现既充分发挥项目治理的独特优势和技术理性,又遵循学术治理和学术评价的内在逻辑和发展规律的统一,在学术治理和项目治理之间始终保持一定的张力空间。

关键词:高等教育;高等教育治理;项目治理;学术治理;教育评价;破“五唯”;张力空间

中图分类号:G647

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2021)05-0135-11

一、问题提出

项目制在各个领域的不断渗透,使得项目治理成为国家治理的重要手段。高等教育也不例外,各种项目在高等教育领域层出不穷,项目制实际上已经成为政府干预高等教育改革发展的重要方

基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“现代大学组织转型与治理改革”(13XNI005);教育部人文社会科学研究青年基金项目“我国高校‘人工智能+新工科’融合发展模式研究”(19YJC880130)

作者简介:李立国,中国人民大学教育学院副院长,教授,博士研究生导师,Email: liligu@ruc.edu.cn。

式。然而,项目制侧重绩效考核、标准评价、短期效益特性,实际上与高等教育组织兼具学术机构与大型社会机构的双重属性之间存在一定的张力空间和矛盾冲突。随着《深化新时代教育评价总体方案》的颁布实施,教育评价改革势在必行,学术评价体系必然需要重构。但项目治理与学术评价改革之间的矛盾冲突能否化解?是不是推进教育评价改革,就必须将项目治理完全弃之不用?事实上,在实践中,项目制已经深深嵌入到高等教育领域的方方面面,也渐渐内化为具有中国特色高等教育治理体系的重要内容。在此背景下,短时期内完全消解项目制的影响并无可能,现实中也未必必要。当下我们需要思考的是,如何在大学治理中既能有效发挥项目制在大学治理中的正向积极作用,又能将项目制中有违学术治理和学术发展规律的成分控制在一定张力空间内,并借助深化教育评价改革、重构教育评价体系这一利好契机,对项目治理进行改革和优化,如可以通过制度(常规化、标准化和形式化)体制机制创新,将制度优势转化为治理效能,进而为高等教育治理体系和治理能力现代化的有效实现保驾护航。

二、高等教育项目制的引入、发展及其局限性

项目是为创造独特的产品、服务或成果而进行的临时性工作^[1],原本是一种事本主义的动员或组织方式,即依照事情本身的内在逻辑出发,在限定时间和限定资源的约束条件下,利用特定的组织形式来完成一种具有明确预期目标(某一独特产品或服务)的一次性任务^[2]。鉴于项目不仅具有生产性功能,还是进行资源配置的有效工具之一,有助于暂时突破常规性组织结构,打破纵向的层级性安排(条条)和横向的区域性安排(块块),能够实现为完成一个专门的预期事务目标而将常规组织中的各种要素加以重新组合,因而被广泛运用到国家治理尤其是公共治理领域,成为实现国家治理体系和治理现代化的重要手段。事实上,当下的项目制已经突破了项目本身的意义和价值——项目制不仅是一种体制,也是一种能够使体制积极运转起来的机制;同时,它更是一种思维模式,决定着国家、社会集团乃至具体的个人如何构建决策和行动的战略和策略^[2]。

随着项目制的发展,其作为一种自上而下的资源配置形式^[3],已经溢出财政领域,成为其他许多领域中自上而下推动任务部署的一个重要形式^[4]。项目制作为一种新型的治理模式,一方面影响和塑造了稳定的制度安排,另一方面也诱发了各层次上相应的政府行为,成为认识国家治理运作过程和政府行为的一个新维度^[2]。高等教育作为典型的公共治理领域的代表,自然也深受项目制的影响和渗透。自20世纪90年代中期以来,在高等教育领域不断渗透的项目制逐渐成为政府支持高校在教学、科研、人才、学科等方面发展的一种特定的经费与制度安排,旨在提升我国高等教育的整体实力^[5]。随着项目制在高等教育领域的渗透,大学治理中学术权力与行政权力的博弈也主要围绕“项目”而展开,进而重构了“政府—大学—教师”之间的关系链条——一种基于“项目”的制定、申报、审核、检查、评估、结项的互动过程^[6]。同时,高等教育作为资源高度依赖型组织,其发展必然会受到政府等外部利益主体的社会问责,尤其是在“强政府-弱市场”办学体制下,高等教育发展所需的绝大部分资源和经费来自各级政府及其设定的各类项目或计划这种独特的办学体制,在很大程度上决定了中国高等教育发展会烙上各种项目的印记——一方面,国家和各级政府通过各种重点建设项目或计划进行资源配置,并推动世界一流大学建设;另一方面,又通过一系列的基金项目 and 人才计划对学术资源进行配置,将个体的兴趣与经济社会发展、国家民族复兴结合起来。

在实践中,高等教育项目制集中体现在国家及其教育行政主管部门的政策文件与规章制度中,

包括“211工程”“985工程”“2011协同创新计划”“中西部高等教育振兴计划”“双一流”“六卓越一拔尖”计划等,也体现在高等学校的各种规范性文件中,包括高等学校人才引进办法中对各级各类人才项目的重视、科研成果奖励制度中对获取人才项目与科研项目的物质激励、职称评定条件中对科研项目的硬性规定等,如此就在高等教育领域逐渐形成一个作为“尺度”和“标准”的高等教育项目制。在这个尺度和标准下,高等教育项目制得以形成,并建构出一个关乎身份、资源、地位、资格、职称、关系和声誉的制度运行空间,进而塑造着高等教育中的“二元对立”“等级”与“边界”^[7]。事实上,在高等教育领域,项目制已固化为一种常见常用的大学治理模式,并逐渐走向了“项目治教”的路径依赖,影响着政府组织以及高等学校对于大学学术衡量与评价的价值观、认识论和方法论的整体变迁。正是由于这种项目式管理方式与资源配置方式紧密结合,因而在高等教育领域中尤其是对于高校教师的考核评价过程中,过度坚持项目治理的独特价值和治理效率,而忽视了高校教师本身的工作属性和岗位特征,进而形成了所谓的评价考核“唯论文、唯项目、唯职称、唯帽子、唯学历”的顽疾。

当前,项目制作为一种高等教育管理体制和运行机制,已经成为国家支持、引导和规范大学发展方向的重要技术手段。虽然这种管理方式确实能够打破高等教育管理条块分割的弊端,集中资源办大事,将国家相关的战略意图加以贯彻落实,也能在很大程度上有效避免相关政策被歪曲的风险,提高资源配置的效率和效果,然而这种治理方式确实也存在明显的不足,如过分强调短期效益和治理效果,缺乏长期的整体规划;强调结果导向忽视建设过程,过分注重显性指标的达成而忽视良好高等教育生态环境的打造;容易带来高等教育发展的恶性竞争和马太效应,造成高等学校的身份固化和同质化发展;过于聚焦某一具体目标的实现,忽视项目职权范围以外的事项处理,造成资源的浪费和治理的碎片化;容易将治理手段变成追求的目标等。由此也就强化了高等教育评价过程中的外部问责、量化指标和目标达成——此种评价方式就在很大程度上忽视了高等教育作为围绕高深知识而活动的学术机构的本真,将所谓的“项目”“荣誉”“身份”“地位”奉为圭臬,而忽视了高等教育发展的基本规律和学术评价考核的自身特性,使得唯论文、唯帽子、唯职称、唯学历、唯奖项在高等教育评价中大行其道。事实上,形成该局面的主要原因在于,在高等教育发展过程中,没能准确将项目治理与学术治理把握在一个均衡状态,过分依赖项目治理的技术理性和治理效率,而忽视了学术发展的价值理性和评价规律,致使治理的天平失衡。

三、高等教育项目治理与学术治理之间的矛盾审视

高等教育项目治理模式及其后果都体现了其独特的治理意图,集中表现为“一事一议”、择优、技术理性与规划控制等方面,这种治理形态和治理方式与高等教育始终作为围绕高深知识而活动的场所的组织特性之间存在一定的冲突。即高等教育项目制在治理目标、治理方式、治理焦点、治理指向、权力结构等方面均与学术治理的特性以及学术评价的规律之间有着很大的差异(表1)。而正是这种差异的存在,使得项目治理与学术治理之间难以融通而显得有些格格不入,且在治理实践中逐渐呈现项目治理钳制学术治理的倾向。

表1 学术治理与项目治理的区别

	学术治理	项目治理
治理目标	不确定性和模糊性	一事一议,事项的确定性和精准性
治理取向	多元参与、协商共治,价值理性	契约合同、外部问责、评价考核与绩效,工具理性
治理焦点	形成共同意志,达成共识	治理效率和效果,目标导向和结果导向
治理指向	整体性、灵活性	专向性、碎片化
权力结构	扁平化、自下而上	纵向等级、自上而下
治理优势	符合学术评价规律,能够有效体现学术权力	治理效率高,效果明显,利于短时期的目标达成
治理局限	治理的效率低;行政化倾向严重	过分追求绩效和短期利益,与学术评价的本真背道而驰

(一) 项目治理目标的确定性、精准性与学术治理目标不确定性、模糊性之间的矛盾

在治理目标上,项目治理与学术治理的重心不一。项目制强调“一事一议”,因而其治理目标更为明确、精准,即在一定时期内,需要解决的问题明确,需要达成的目标能够用数据和指标衡量;相反,学术评价与考核因其成果的生产与应用存在很大偶然性,使得学术治理的目标难以用明确的数字或计划加以明确,存在一定的不确定性和模糊空间。进而言之,这种不确定性主要体现在:一方面,学术科研成果的发现具有极大的不确定性,尤其是原始创新成果的研发和突破,更多是一种偶然的结果——很难由确定性的项目/计划方式来实现;另一方面,学术评价讲求原创性、思想性和知识贡献度,这种特性决定了学术评价的生命周期较长,而不能直接通过短时期的绩效考核来完成,因而不能将学术评价限定在固定的时间范围内,更不能用临时性项目来进行片面考核评估。

以高校各类人才项目的引进与考核为例,当下部分高水平大学对青年教师实行“非升即走”制度,其本质就是一种在短时期内要完成相应的科研指标和教学任务的项目合同。考核期满,如果达到引进合同中的各类项目指标,则可以长聘教职;反之,就需要另谋出路。2018年,武汉大学对首聘期满(3年)的青年教师进行考核,97%的青年教师被淘汰,就是一个典型的案例。当然,从另一个角度看,即从短期效益看,在学术评价中侧重项目治理的目标导向和结果导向,确实能提高效率,激发潜能,实现既定目标。但这种以结果导向和目标导向的考核方式,实际上与学术评价的长周期和生命线(学术质量)相违背。因为数量和指标的有效完成,并不代表学术质量或卡脖子问题的有效解决。

在实践中,大学学术评价往往被项目治理的技术理性主导,目标导向和结果导向日益成为高等教育治理中的主流趋势,学术自主发展空间被日益压缩,各类项目/计划的短期性效益指标的有效完成成为政府有效干预大学及其成员的主要手段,而学术本身的发展规律在更大程度上被忽视。当然,过于强调学术评价的价值理性,即过于强调学术评价的不确定性和模糊性,也存在明显的优缺点。一方面,对于学术评价规律的坚守,确实能为广大的科研工作者潜心于学提供优良环境;但另一方面又会在一定程度上难以把握学术的发展方向和科研效率,大学组织合法性的根基会因外部社会的不断问责而有所松动。因此,如何将项目治理目标的确定性与学术治理目标的不确定性结合起来,并在二者之间形成合理的张力空间,是当下亟待解决的课题之一。

(二) 项目治理的专向性、碎片化与学术治理的灵活性、整体性之间的矛盾

从治理方式看,项目制主要依赖契约治理来实现高等教育资源的分配,尤其是在“委托—代理”

关系下,政府通过项目发包的形式对高等教育资源进行配置,改变以往直接以行政指令式的资源配置方式,用一种更具有竞争意识和激励机制的方式,引导学校及其成员或以组织的名义或以个体的名义经由自由申报、绩效评价等方式,围绕政府提供的优质资源而展开激烈的竞争,进而实现在一定周期内解决某一具体问题(如科学研究项目、人才项目、教学项目等)的治理目标,即任何一个项目都有一个特定的关注点、需要解决的具体问题及其达至的目标。可见,项目治理实际上是一种强调技术理性的治理模式,具有资源配置的专向性和治理方式碎片化的特征。这种专向性的资源配置模式,就由具体化与专项化的问题指向而逐渐导致服务功能分割,进而使得社会组织强功能化、弱联合化,由此就为基层学术组织资源和经费的灵活使用埋下了隐患——在很大程度上限制了此类专项资源和经费效用的发挥,进而会造成学术生态的破坏。因为学术评价和考核的不确定性就在很大程度上决定了学术治理并不可能完全按照预定的目标来进行,而需要根据学科知识发展特性以及外部环境变化来综合确定,由此也就决定了学术治理必须从长远的战略眼光进行统筹规划,治理过程中更需要灵活性,而不能完全按照预先设定的目标加以推进,无视前进的方向是否正确、科学。

在实践中,为了实现各类项目的有效完成,很多高校不得不严格按照项目的总体目标和阶段任务来执行,将任务分解到不同的院系和部门,并通过层层加码的形式,达到项目到期(超额)完成预期目标的目的。然而,对于建设周期内项目执行过程如何似乎并不会得到更多的重视,因为大家关注的是项目指标的完成度,而对于该项目实际上解决了什么核心问题,对知识生产和理论创新有什么贡献——这些理应更受关注的点却被忽视,加之项目经费一般是按照项目最初设定的经费开支项目进行年度拨款的,这种专款专用且比例固定的经费使用方式,无疑忽视了学术自主权尤其是资源配置权的灵活性。由此就会出现项目经费“年底突击花钱”现象,并带来“某些领域的专项资金剩余过大而某些领域的经费缺口甚大,但二者之间又不能统筹使用”的两难境地。

此外,从项目制的视角看,项目越专门化、越细化、越具体,就越容易执行,效率也会越高,也就越容易实现线条式控制。然而,项目细化最终解决的只是“具体的工作”而不是“某类型的事项”,更像“头痛医头脚痛医脚”的专项服务而不是行业或领域性的制度建设^[8]。这种具体而琐碎的项目分类,就容易造成组织的碎片化发展,而对组织本身的长远战略和全局规划缺乏统筹安排,因而无法实现学术组织的自主发展与长远进步。即项目治理的单一具体问题指向性特征及其“只见树木不见森林”的治理方式,无法从整体或全局的层面统筹推进高等教育治理现代化的有序发展。实践证明,任何单一项目的改革往往很难获得成功,一个项目制的完成,往往会带来更多的其他问题,随之就会出现更多的项目或计划来对这些问题进行弥补和修正,致使高等教育治理陷入多领域碎片化治理的泥淖。

(三) 项目治理自上而下权力运行机制与学术权力自下而上运行机制之间的矛盾

从权力运行机制看,项目治理带有明显的刚性特征,强调标准化、技术化程序,其中各级政府作为制度设计与运行的掌舵者,实际上不仅控制着项目的运作程序和操作规则,也对大学组织的合法性与生产效率进行有效监督和问责,因而这种遵循自上而下权力运行机制的项目制,带有明显的激进主义和工具理性色彩。将之应用到大学治理中,就会与大学组织中的学术权力运行机制相互冲突。因为学术权力的运行,追求的并不是标准化的专业技术治理,而是对于学术自由精神和学术自治空间的向往,强调学术观点的继承与批判,学术事务处理中的协商、共治,注重利益主体的有效参

与利益诉求表达和相互博弈,其本质上是一种自下而上的权力运作机制,尽管中间由于科层的嵌入,也存在自上而下的权力运作机制,但总体上致使学术组织的稳定性较强,当中任何制度的变迁过程都是渐进的而非突进的。

在高等教育治理实践中,项目制与科层制相互嵌入与合谋进一步强化了中国大学内部治理结构的二元对立格局,所有的行政人员和学术人员均围绕项目而展开工作,均将各级政府的项目意图作为组织发展和个体成长的目标,而无视大学具有底部沉重、决策弥散的组织特征,进而在大学内部乃至高等教育领域形成一种基于项目导向的强制性的恶性竞争机制和模仿机制。因为项目的获得就意味着资源的获得,发展机遇的有效把握,以及政府和社会的认可,进而为项目制嵌套在大学组织中提供合法性基础。在大学内部治理结构中,尽管依然存在着自上而下和自下而上两种权力运行机制,但带有项目制自上而下的运行机制却日益掌握着治理话语权,泛行政化或学术治理行政化的出现,实际上就是项目制这种权力运作机制在大学治理中的强化和定型。

当然,项目制的权力运行机制对于提升大学治理效率是有促进作用的,但同时也会造成不尊重学术发展规律、违背学术评价特性的刚性制度的形成,造成制度运行成本的增加,诱使传统评价考核方式的制度变迁。当项目制的考核方式施加到学术领域,量化的显性指标就成为进行学术评价的新的指挥棒,数量、级别、帽子、身份、荣誉自然也就成为政府、高校、教师所追逐的目标。即“专业化和分工程度越高,从最初生产到最终消费者的整个生产环节也就越多,考核(考核必然在每一个环节上存在)费用也就越多。组织形式的选择将受到产品或劳务特性以及特定的考核技术的影响”^[9]。因此,如何让项目制有效嵌入学术治理领域,既保有项目治理的有效性和高效率,又能兼顾学术发展规律和科研评价规律,真正落实高校办学自主权,减少政府对高校的直接干预,也是当下亟待解决的问题。

总体而言,在中国大学治理中,项目治理发挥着举足轻重的作用,但也存在违背学术发展规律的治理局限。事实上,要想大学治理有效果、有效率,单纯依靠学术治理是难以实现的,而必须借助项目制和科层制的治理优势;要保有大学组织的学术性本真,过度依赖项目制进行治理,又容易带来大学自治与学术自由传统被日益侵蚀的风险,进而造成大学行政化泛化。因此,如何在现代大学治理过程中,既能保持学术自由和学术自治的传统,又能借助项目制提升组织的效率和效能,并在政府干预、大学自治和学术自由之间保有一定的张力空间,是当下高等教育领域深化教育评价改革需要重点考虑的议题。

四、在项目治理与学术治理之间始终保持一定的张力空间, 以教育评价改革为契机推进高等教育项目制改革

一方面,在项目制已经内嵌到大学治理结构中这一既定事实下,项目治理不可避免,也不可忽视;另一方面,大学作为学术机构的组织特性,要求学术治理并不能直接将用于政府、社会组织 and 经济领域的那种强调绩效评估和目标导向的项目制(刚性项目治理方式)直接照搬移植,而应在充分考虑大学组织特性和评价规律(包括治理的不确定性和模糊性、学术评价的长周期性)的基础上,在项目治理与学术治理之间保持一定的张力空间——既发挥项目治理的目标导向和绩效考核的优势,又能充分考虑大学组织的学术性本真,并通过制度创新和运行机制改革使之更加符合中国大学治理的实践需要,进而将学术治理与项目治理的优势和特长充分发挥出来,进而形成具有弹性空间

的项目治理形式。

当下,正值深入推进教育评价改革的关键期,高等学校理应借此利好契机,不断推动项目制改革,将项目治理中不适宜学术评价改革的部分、不尊重学术发展规律和评价要求的部分,加以调整和优化,通过加强制度建设,不断创新学术评价体制机制^[10],进而实现既充分发挥项目治理的独特优势和技术理性,又遵循学术治理和学术评价的内在逻辑和发展规律的统一。

那么,如何才能做到学术治理与项目治理的统一呢?习近平总书记关于教育、科技和人才评价的系列重要讲话就为新时代教育评价改革定下了基调,而2020年10月中共中央、国务院《深化新时代教育评价改革总体方案》的印发,则进一步为形成科学合理的教育评价体系提供了方向指引。概而言之,就是要通过体制机制创新,在充分遵循学术发展规律和学术评价特性的基础上,更大地继承并发扬学术自由和学术自治的传统,并将项目制的治理优势(如治理效率、标准化、技术化、规划控制等)嵌入到学术评价之中,进而提升学术评价的有效性、科学性和治理效能,使项目治理与学术治理之间始终保有一定的张力空间。

(一) 改革项目治理目标的硬性规定,使之更具弹性空间,提高项目发包资源使用的自主性和灵活性,不断激发基层学术活力

习近平总书记在2016年全国科技创新大会上强调,“要尊重科学研究灵感瞬间性、方式随意性、路径不确定性的特点,允许科学家自由畅想、大胆假设、认真求证。不要以出成果的名义干涉科学家的研究,不要用死板的制度约束科学家的研究活动”^[11]。可见,学术研究的不确定性,尤其是有意义、有价值和有前瞻性的原始创新,并不在于项目计划和规划得多好、多完美,而在于科研人员的自由探索及其学术潜力的充分激发。因此,在教育评价改革和评价体系重构过程中,必须充分考虑并尊重学术发展规律和科研评价特性,将项目治理目标的确定性及精准性进行适当调整,使之更具有弹性空间。而改革的关键在于进一步激发科研人员的学术活力,如在基础研究和原始创新领域,就不能过多地运用项目治理的方式来加以严格控制和硬性规划,而应该给予科研人员更多的自由探索空间,通过为他们营造更为和谐平等的创新环境和文化氛围,助力学术研究(包括科技)的原始创新以及卡脖子问题的解决。

当然,鼓励和支持原始创新和学术突破并非漫无目的,也需要对学术研究的“投入-产出”进行科学评价和社会问责。即需要通过教育评价改革这一有利契机,改变传统项目治理只注重短期效益的局限,推进项目治理与高等教育组织特性以及学术发展规律和科研评价规律相结合。以科研项目为例,可以试点科研经费包干制度,探索首席科学家负责制(PI制)。通过真正落实科研人员的科研自主探索空间和经费使用权限,创新基层学术组织活力,激发科研人员的潜能和创造性。进而言之,一方面,要保障科研项目经费的长期稳定(至少5年),如此方能让科研人员不会为了科研经费而到处活动,使之全身心投入科研事业;另一方面,还要提高项目经费的自主使用空间,突破传统按一定比例的报销方式,简化财务报销流程,可以试点采用年度科研审计的方式,让科研人员真正从繁琐的报账环节中解脱出来。

(二) 完善项目制的设计与相关配套机制,兼顾短期效益和长远规划,提高项目治理的整体性和协调性

项目治理碎片化问题的解决,需要结合学术评价本身的特性,通过相关配套制度的完善,提升项目治理与学术治理之间的融通性。其关键在于通过体制机制创新,推动项目制相关配套制度的

常规化、标准化运行,真正将项目治理的制度优势不断转化为治理效能,进而提升项目治理的整体性和协调性。具体可以从延长项目的评价周期、提高项目考核的评价标准等方面加以尝试。

一是延长项目评价的考核周期。学术评价的长周期性在很大程度上就决定了学术考核和评价不能只注重短期内的学术 GDP 的考核,过度关注成果的数量和规模的急速扩张,而应给予教师更多的自主空间和试错空间,绩效考核不是不可以有,而应将绩效考核的评价周期进一步拉伸,为广大的教师做出原始创新成果提供适宜的环境和弹性空间。即高等教育项目制的考核评价不能过于凸显单一具体项目的绩效考核、结果导向、数量指标,而应从更为长远和整体的视角来评估,通过多个项目的协同攻关和相互配合,以增强评价的科学性、有效性和协调性。

二是提高项目考核的评价标准。如上所述,在进行项目治理改革过程中,无论是项目经费还是考核周期,包括学术环境和文化环境的营造,均可以通过相应的配套制度加以改善和协调,而且这种制度的设计与安排在实践中确实也具有很强的可行性。既然项目经费、考核周期、学术环境等都营造好了,相应地,对于科研人员的评估标准也理应提高,而不能是简单的数数量、看级别。“科学研究是人类的智力竞赛,必须尊重规则、优胜劣汰。一流的科研条件和充分的科研自由,必须由一流的成果来验证”^[12]。因而,必须改变以往那种单纯唯短期效益和数量指标达成的学术考核方式,转而将学术贡献度和取得原创性发现作为主要的评价标准——对于这种评估,国际上通行的做法是通过(国际)匿名同行评议制度,让学术评价真正归于学术,充分发挥国际同行评议的积极作用,通过制度将关系、人情拒之门外。因为一旦关系、人情因素进入学术评价,就会抵消评价的客观性、公信度和有效性。

(三) 坚持分类分层评价,在适合的学科领域保持项目制的治理优势,在不适宜的领域弱化项目制的嵌入和渗透,坚持数量与质量相结合,破除“唯数量”一刀切的弊病

从知识属性看,并不是所有的知识领域都适用于项目治理。不同学科领域和工作岗位有其不同发展规律,所以在高校科研评价中,应按学科门类特点,建立分类评价指标体系和评价程序规范^[13]。实际上,一个学科的知识发展水平和成熟度从根本上决定着学科的等级状态、评价范式和考核标准。比如,自然科学领域的学科劳动分工存在“普遍性的自然等级制”(natural hierarchy of generality),而社会科学和人文学科往往在许多方面是一致的^{[14]217-218}。此外,对于不同层次的大学而言,也应当采取不同的评价标准。在一定程度上,大学的层次与声誉是相对应的,比如享有一定声誉的研究型大学或高水平大学,其教师工作情境似乎更多的是平等分享权力,而管理的、官僚主义的特征却在逐渐减少;相反,社区学院或地方性大学教师则经历着更强烈的制度“管理主义”(managerialism)^{[14]218}。所以,在享有一定声誉的大学评价中,就不能过分地依赖项目治理的方式。以物理学科为例,不同声誉下的高校物理学系中,学系的奖励体系的运作是不一样的。在国内排名较低的学系,教师晋升的衡量标准更可能仅仅看出版物的数量,而排名较高的学系奖励制度取决于研究论文的质量^[15]。因此,对于这种等级制明显、内部结构更具有凝聚性的学科,其有效评价追求的是以“功利主义”为主的方法,强调科学范式和绩效导向;相反,社会科学和人文学科领域的研究成果,因其具有很强的主观色彩^[16],就不能按照这种科学范式来进行评估。

此外,在进行分类分层评价的制度设计中,还应考虑到性别、年龄、资历对于项目制的影响情况。一般而言,较为年轻、资历较浅的教师,在争夺研究经费上与资历较深的同事相比,遭遇是不一样的^{[14]233}。事实上,无论是“破五唯”教育评价改革,还是其他改革,首当其冲的都是青年教师和青

年学者,而对于资历较深和已获得高级职称或人才称号的教授的影响较小。因此,在教育评价制度设计和安排中,必须充分考虑青年学者的发展境遇,坚持以保障科研人员和教职工的利益为主要原则,如此方能提高广大科研人员对于学术评价制度的认同感,发挥制度的规范作用和激励作用^[17]。

(四) 淡化各种项目与资源挂钩的传统做法,将项目的评审权重心下移,给予高校更大的资源配置权和项目评价自主权,破除“唯帽子”“唯身份”弊端

以教育评价改革推进高等教育项目制改革,就是要通过淡化各种项目与资源挂钩的传统做法,将各种项目的评审权和考核权重心下移,改变政府既是项目资源的发包人又是项目评价考核“裁判”的做法。在实践中,有两种途径可以尝试:将项目的评审权下放至高等学校层面,或通过政府购买部分服务的形式,将评价考核权授权或让渡与独立的第三方评价机构。如此,就能在政府、市场和高校之间建立一种新型关系。此外,需要明确的是,淡化各种项目与资源挂钩,并不是对政府自上而下的资源配置方式的完全否定和彻底脱钩,而是对于以往那种刚性的项目制进行弹性调控的一种手段——只是意味着将更多的资源配置权限下放至高等学校层面,增强并赋予高校更大的项目经费使用自主权、统筹权,以及项目考核、问责的自主评价权,让各种项目所涉及的资源、经费都发挥出最大效用,进而提升项目治理的效能。

以国家各类人才称号项目为例,破除“唯帽子”的弊端,并不是不要各种人才称号,而是要结合评价改革的精神,将各类人才称号回归学术本身,将人才称号的荣誉特征不再与国家的各种激励、资源、地位相挂钩,而将各类人才称号的赋予权和评价权下放至学校,使之转化为一种学术荣誉和精神激励,让学校成为各类人才称号的管理主体和评价主体,进而避免人才尤其是高层次人才之间的盲目竞争和恶性竞争。毕竟,学术水平的高低,学科领域的学者以及校内的同行是非常清楚的,他们能够根据学科领域的发展情况,对研究成果的原创性、思想性以及学术质量进行科学判断——实际上,学术评价是同行共同参与评价的开放过程,而不仅仅是一种对成果数量和级别的简单确认。

此外,还可以探索实行年薪制,将科研人员的收入、福利、待遇与“帽子”“身份”脱钩。即科研人员的收入既不与论文挂钩,也不与“帽子”有任何关联。一流人才要有一流的待遇,要让他们过上体面、有尊严的生活,要通过制度创新留人、待遇福利留人和文化环境引人,而不能完全依靠制度限人、情感留人和情怀留人。由此,就需要通过文化建设和制度创新来营造和谐、平等的学术生态环境和学术创新氛围。这就意味着,不再按照人才荣誉、帽子、身份进行区别对待,而应将所有成员的工作环境、享受的福利和待遇,包括就餐环境、办公室的面积等,进行一致性安排与设计,去除外在的“光环”庇护,让学术真正回归于学术。因为,从某种意义上讲,科学的本质就是怀疑,就是挑战权威,尤其需要有批判性思维。而批判性思维的前提是平等,有平等才有批判^[12],才能让科学向前发展。

五、结语

20世纪90年代以来,我国高等教育治理始终受到“项目治教”的影响^[18]。无可否认,项目治理的数据化、高效率、高技术和专业化,在很大程度上确实保证了学术评价的客观性和科学性,然而这种刚性的管理方式嵌入到学术评价领域,就需要富有更大的弹性空间,通过广泛参与、信息公开、同行评议、社会监督等方式,让项目治理更具人文关怀和制度支持。事实上,对于日益复杂的大学组

织而言,任何单一形式的治理方式都不可能有效解决学术评价这一复杂的问题,而是需要借助不同的治理方式和手段,尽可能做到兼顾各方利益,既尊重学术发展规律和科研评价规律,又能将项目治理的制度优势转化为治理效能,进而提升学术评价的客观性、科学性和认可度。也即是说,并没有一种完美的或一成不变的治理方式可以包打天下,在学术评价改革中亦是如此,我们既不能为了“破五唯”而完全抛弃量化指标,也不能为了追求学术理性而忽视效率和目标的达成,理想的状态应当是做到学术治理与项目治理的统一,即通过强制性制度变迁和诱致性制度变迁相结合的方式,在学术治理与项目治理之间始终保有一定的张力空间。

为此,我国的教育评价改革,一方面必须在遵循评价普遍规律的基础上充分体现中国国情,特别是在评价思想和评价导向上必须彰显中国特色——项目制就是具有中国特色的治理方式;另一方面必须以我国大学的特殊性为基础来构建富有时代特征、彰显中国特色、体现世界水平的高等教育评价体系^[19],充分尊重学术发展规律和学术评价规律。而评价的有效性和科学性的达成,在于尊重科技创新特别是基础研究的自身规律,要按照科学发展的规律办事;相反,如果背离科技创新的基本规律,即便经费项目再多、规章再多、制度再严、考核再频繁,恐怕也会适得其反^[12]。

参考文献:

- [1] PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. 项目管理知识体系指南(PMBOK 指南)[M]. 第6版. 北京:电子工业出版社, 2018:4.
- [2] 渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5):113-130,207.
- [3] 周雪光. 项目制:一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代, 2015(2):82-102,5.
- [4] 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):126-148,223.
- [5] 熊进. “项目化”:项目制影响高校组织的实践表达及理性审视[J]. 高校教育管理, 2019(6):80-87.
- [6] 姚荣. 大学治理的“项目制”:成效、限度及其反思[J]. 江苏高教, 2014(3):12-16.
- [7] 熊进. 高等教育项目制的组织阐释与大学学术场域变迁[J]. 高教探索, 2019(4):23-29.
- [8] 王向民. 中国社会组织的项目制治理[J]. 经济社会体制比较, 2014(5):130-140.
- [9] 道格拉斯·C. 诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁,等译. 上海:上海人民出版社, 1994:43.
- [10] 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):33-40.
- [11] 习近平. 在全国科技创新大会、两院院士大会、中国科协第九次全国代表大会上的讲话[J]. 科技管理研究, 2016(12):1-4.
- [12] 赵永新,刘诗瑶,谷业凯. 看北生所如何做原创性基础研究[N]. 人民日报, 2021-03-02(18).
- [13] 李立国. 建立符合高校教师工作特点的学术评价体系[J]. 清华大学教育研究, 2019,40(1):10-12.
- [14] 帕翠西亚·冈伯特. 高等教育社会学[M]. 朱志勇,等译. 北京:北京大学出版社, 2013.
- [15] COLE S, COLE J R. Scientific output and recognition: a study in the operation of the reward system in science[J]. American Sociological Review, 1967,32(3):377-390.
- [16] 许心,蒋凯. 学术国际化与社会学评价体系:以SSCI指标的应用为例[J]. 重庆高教研究, 2014(6):104-108.
- [17] 李立国,赵阔,王传毅,等. 超越“五唯”:新时代高等教育评价的忧思与展望(笔谈)[J]. 大学教育科学, 2020(6):4-15.
- [18] 姚荣. 从政策思维走向法治思维:我国高等教育治理现代化的核心要义[J]. 重庆高教研究, 2019(3):49-60.
- [19] 张应强,赵锋. 从我国大学评价的特殊性看高等教育评价改革的基本方向[J]. 江苏高教, 2021(2):1-8.

The tension space between higher education project governance and academic governance: How to promote the reform of project system in the reform of educational evaluation

LI Ligu¹, ZHANG Haisheng^{1,2}

(1. School of Education, Renmin University of China, Beijing 100872, P. R. China;

2. Periodical Office, Chongqing University of Arts and Sciences, Chongqing 402160, P. R. China)

Abstract: As a governance tool, project system has been embedded in the field of higher education in China, and gradually solidified into a common means of university governance. Project system not only brings positive effects such as governance efficiency and governance effect, but also violates academic rationality and academic rules, resulting in certain contradictions between academic governance and project governance, including the contradiction between the certainty, accuracy, uncertainty and fuzziness of governance objectives, the specificity, fragmentation, flexibility and integrity of governance modes, and the contradiction between top-down and bottom-up of power operation. Thus, we should innovate the academic evaluation system and mechanism by strengthening the system construction, and promote the reform of project system. We should adjust and optimize the part of project governance that is not suitable for academic evaluation reform and that does not respect the law of academic development. Then we can not only give full play to the unique advantages and technical rationality of project governance, but also follow the internal logic and development law of academic governance and academic evaluation, so as to maintain a certain tension space between academic governance and project governance.

Key words: higher education; higher education governance; project governance; academic governance; education evaluation; the “five standards for profession elevation”; tension space

(责任编辑 彭建国)