

从财政学到财政社会学： 高等教育项目制研究的理论转向

熊 进 林陈原野

(南宁师范大学,广西 530299)

内容提要:作为一项高等教育财政拨款制度,项目制于20世纪80年代以来的高等教育历史与实践不断发展与强化,在人才培养、科学研究、高层次人才引进、学科建设等事关高等教育改革与发展的重大事项上发挥了巨大支持作用,由此也引发学界诸多讨论。检视现有研究文献,发现高等教育项目制研究因在总体上把项目制作为一个独立的研究主体和研究对象而强调其政策性、资源性、效率性、绩效性等特征,从而构建了一种财政学的研究范式与进路。然而,财政学式的研究进路聚焦于项目制本身而忽视了其与国家、大学、教师等主体间的关联机制所塑造的高等教育治理意涵等财政项目制之外的方法论议题,有可能会狭窄高等教育项目制研究的论域空间。因此,有必要实现研究从财政学向财政社会学的转变,让项目制成为一面理解高等教育治理中系列命题的透镜。高等教育财政项目制的完整诠释仰赖于财政学与财政社会学这两种研究进路能否合二为一:以财政学的论述为基础,迈向财政社会学的深度拓展,以达成研究的完整性与深刻性。

关键词:财政学 财政社会学 高等教育项目制研究 理论转向

中图分类号:F810 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)11-0024-10

自20世纪80年代以来,在《中共中央关于教育体制改革的决定》(1985)、《中共中央关于科学技术体制改革的决定》(1985)、《高等教育财务管理改革实施办法》(1986)等政策文件及相关宏观制度改革推动下,高等教育财政拨款方式开始从“基数加发展”模式向“综合定额加专项补助”模式转变,由此萌生了一种称之为项目制的高等教育财政拨款制度与方式,并在此后的高等教育历史、政策与实践逐渐发展与强化。由于作为高等教育财政拨款方式的项目制在人才培养、科学研究、高层次人才

引进、学科建设等事关高等教育改革与发展的重大事项方面发挥了巨大支持作用,因而也引发了学界诸多讨论,探讨诸如“985工程”“211工程”“国家青年科学基金项目”“长江学者奖励计划”等高等教育财政项目制类别中的诸多成就与问题,并取得了丰硕的研究成果,为相关高等教育政策、制度的改革与完善以及实践的推进提供了诸多有益参考。然而,在前人研究的基础上,需要思考的是:当前关于高等教育财政项目制的研究在总体上表现为何种特征?是否存在理论变革空间以及理论变革空间在

[收稿日期]2021-08-23

[作者简介]熊进,教育科学学院讲师,教育学博士,研究方向为高等教育理论与政策;林陈原野,教育科学学院硕士研究生,研究方向为高等教育管理。

[基金项目]国家社科基金教育学2019年度西部课题“项目制支持中国高等教育发展的基本经验与推进策略研究”(编号:XIA190300)。

何处?为了回答上述问题,文章试图在财政研究范式的社会学转向所给予的智识资源启示下,对高等教育项目制研究进行学术史的梳理与检视,试图找寻高等教育项目制研究可能存在的理论变革空间。

一、从财政学到财政社会学:财政研究的范式转向

在财政研究的历史谱系中,主流的财政学范式是英美财政学传统及其国家观与欧洲大陆财政学的综合,其鲜明特征是毫无保留、无可置疑的借鉴经济学范式,尤其是其中的科学化、形式化和实证主义等,这种几乎不加选择的吸收与借鉴很自然的后果是不仅建构了财政学作为经济学分支学科的地位^[1],还使财政学演变为关于资源分配与利用、政府在资源配置中的角色、财政收入与支出等命题的学问。一直以来,我国财政学研究主流基本都遵循这种研究范式与框架。需保持警醒的是,主流财政学虽然形式规范,但在时代发展与学术变迁的脉搏中,这种范式所能建构出的研究主题、问题意识、研究对象等都稍显狭窄,研究方法也难以适应人类财政行为的复杂性,应主张实现财政学的跨学科研究转向,反对因追求科学化和形式化而损害对人类复杂财政行为的实际认知^[2]。而要实现研究范式的转换,必须厘清有关财政学研究的两个前提性设问:第一,财政研究的覆盖面问题,即主流研究所关注的“财政资源配置与管理”等技术性问题是否构成财政研究所应关注的全部对象与问题?第二,当代主流财政学研究范式,是不是人们研究和认识财政问题的唯一视角?

传统的财政研究侧重于经费分配、投入、支出等财政学、经济学的内涵,类似于“保证国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例不低于4%”这种政策性表达以及如何将财政经费分配至不同的组织、群体与个人,如何调整政府间财政收支关系等。这种范式是一种以系列财政数字、财政技术等为中心的“金钱活动与运作”,算计与计算着“管理钱”这一中心任务。比如,当从财政学视域对政府税收行为展开研究时,就会面临传统财政理论在税收职能解释上的局限性。因为这种研究所依赖的是经济学(福利经济学)的一套方法与技术,税收的职能

被定位于财政、经济等层面上(如财政收入职能、资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能)。以此理论为指导,在改革实践中很多国家都将税制改革视为一个技术性问题,重点关注如何以经济上更有效率的方式实现增加公共收入的目标。由于过度在乎技术化的职能定位,税收与国家治理间的关联(如税收对国家治理能力的提升作用)往往没有被留出足够的讨论空间。事实上,在组织(政府组织、社会组织)、群体、个体等多元主体之间通过协商、互动共同解决社会问题的现代国家治理过程中,税收的职能也在不断突破其经济的原初范畴。因此,在现代国家治理背景下,对税收职能的全方位分析或者说对税收职能的本质性理解不应仅限制在这样一个单一的解释空间,即社会资源如何在公共部门和私人部门之间进行配置及社会资源对经济活动各主体和国民经济总体产生的经济效应,还有必要从政治视角出发,分析出相关效应的形成机理和影响因素^[3]。故而,财政研究若想继续向前发展与突破,还应当关注更广义的“治理”视域与问题^[4],这种从其他层面观测财政现象(财政与政治、社会、文化等的制度性关联)也就是重视财政所具有的社会学意义(财政社会学)。总体说来,财政社会学超越财政乃至经济的范畴或领域,所研究的财政活动、财政政策的内涵并非仅具有经济学的唯一意义,更是对每一个财政行为与活动、每一项财政政策的社会效果与社会意义的考察,也就是外溢至其他领域与其他学科。简而言之,财政社会学就是要突破财政的经济学意义从而彰显财政所具有的社会学意蕴,也就是从金钱之外去寻找金钱的其他社会意义或金钱与其他社会主体行动间的关系。个中逻辑如同在互联网研究中,传统的互联网研究更多关注的是互联网的技术方式和运营模式,表现的是一种纯技术化的经济学的解释进路,而在政治经济学视域中,研究者不去解释互联网的运作结构和赢利模式等问题,而是去找寻互联网发展背后更深层次、更加本质性的制约因素^[5]。或许,财政是表象,而隐匿于财政之后的治理等问题才是财政问题的本质性所在。

从财政社会学思想的传统来说,对政府的研究始终脱离不了对财政的研究。从国家这一层面来

讲,财政的社会学意义便涉及财政与国家治理间的关系,比如不同财政体制机制与国家治理模式、财政史与国家治理转型、财政活动内容(如收入与支出)与国家治理的结构和倾向、财政中的政府与市场等多重命题。财政社会学认为财政问题是社会、经济和政治等诸多问题的根源,这种财政与政治、经济、社会等高度关联模式可能会导致政府嵌入社会而使社会呈现出半政治、半经济的特征^[9]。财政社会学研究从国家财政入手对国家与社会发展的理论和历史研究,包含并具体体现在对财政与社会、经济、政治和文化变化的驱动力、制度、机制、过程和结果的研究之中。^[7]就像预算法中的许多项目属于预算管理问题,同时又属于管理学或公共管理学,即国家治理问题^[8]。具体而言,财政与国家治理间的关联可体现在:

第一,财政体制与国家治理。财政社会学注重解释在不同财政体制下国家的不同政治形态和不同政治形态的国家在财政制度变迁中的社会变化,从而使财政制度成为理解和分析国家形态-社会制度-政治制度三维制度间关系的重要支撑和基础^[9]。简言之,财政体制强调的是政府间财政关系以及由此反映的国家治理模式与样态。譬如,从20世纪80年代到20世纪90年代,我国财政体制经历了从“财政包干制”到“分税制”的变迁。“财政包干制”下,国家治理的总体样态表现出一种分权的特征,地方拥有较大的财权。国家财政汲取能力在这一制度模式下大幅度下降,国家对社会事务的治理表现得力不从心,已经触及到“分权的底线”。而20世纪90年代中期后,中央与地方的财政关系呈现出与“财政包干制”框架下相对立的格局,国家将财权集中收回,地方缺乏足够的财力与积极性治理地方事务,此时的国家治理总体上表现得更加集权,其治理能力也更为强大。这一过程按照财政社会学的观点则意味着,国家收钱、分钱和花钱(也即是国家财政收入与支出)的方式变了,这个国家的政治结构和活动方式就会跟着发生变化^[10]。也就是说,当国家改变资金的筹集、分配和使用资金方式时,实质上就是在改变国家治理制度安排与治理的形态;从某种意义上来说,财政制度的变革与转型可以在很大

程度上促动国家治理模式、方式的变迁。

第二,财政史与国家治理。单纯对财政作历史的梳理只是财政研究的初始阶段,而财政史的更大价值取向在于其“解释”功能的发挥。在某些历史时期,由财政需要和国家政策产生的对经济发展、所有生活方式及文化的所有方面的直接影响实际上可以解释各种事件的一切主要特征。现代财政社会学认为,财政史提供了对政府财政活动和潜在社会结构和安排的理解^[11]。对财政历史的研究能够使人们“洞悉社会存在和社会变化的规律,洞悉国家命运的推动力量,同时也能洞悉具体的条件,特别是组织形式发展和消失的方式……财政是进行社会调查的最好起点之一,从国家财政入手的这种研究方法,在用于研究社会发展的转折点或社会新纪元时,效果尤为显著^[12]。

第三,财政活动(收支)内容与国家治理。财政收入与支出是财政运行中的核心主题,而财政收支又不是简单的收支问题,无论是收入还是支出,其核心是蕴含国家与社会等各个主体间的互动关系。在现代市场经济体制下,公共财政收支是政府参与经济分配、为社会提供公共品和公共服务以及调节经济秩序的主要工具,政府公共财政收支结构和规模的巨变,必然导致政府治理机制和行为逻辑的变化^[13]。因此,财政收支活动效应不止步于经济领域,社会关系、社会结构等均应被纳入其中加以考量。在财政收入结构中,国家与地方、国家与个人两对关系在财政支出进程中也显然存在。公共预算(财政)不仅仅是配置政府资源的技术工具,也是塑造公共生活、国家制度以及两者之间关系的文化建构^[14],而且是塑造某种特定的现代经济、社会文化与价值、公共官僚体制、特定的国家与社会关系的利器,与此同时也塑造着这个国家的人民^[15]。从财政活动内容透视国家治理内容,我们认为财政行为是国家行为的最好表征,比如将预算资金用于A行为而非B行为不仅仅是一个预算问题,更是一个重要的政治问题^[16],表现出了国家对某一领域、某一事务特定的关怀与重视,或者说,某一领域、某一事务在国家的制度框架体系中具有更大的合法性承载,所以才能在诸项事务中脱颖而出获得更多注意力分配。从这

个角度来说,财政体制的财政社会学涵义是:财政体制是国家通过其收支结构和活动范围的划定对权力资源在政治、经济两大领域及各领域不同活动主体,包括中央与地方政府、不同阶级阶层的人群之间的分配,是对不同活动主体基本地位、权利、责任和义务的规定和认可,决定了不同主体活动的空间或“生活机会”。正是由于财政体制的这一内涵,使它对于国家的社会经济发展具有“立宪”层次上的意义。^[17]

从公共财政体制变迁出发,对政府公共收入的结构和规模问题进行历史性考察,可对其中的政治经济意涵进行一定诠释。换言之,国家、组织、个人等社会各行动主体以及社会领域中的各项事务与组成元素均可在财政制度框架中看到各自遭遇,我们也可以借助于此对其中各个行为主体及其相互间关系作出理论阐释。

第四,不完全财政与国家治理。不完全财政是学界用来概括国家财政制度安排的一种方式,其基本内涵是:在财政资源分配上,国家对地方、对社会领域所有事务、对所有社会成员等所提供的财政并不能为他们的经常性(常规性)开支提供充足的财力保障,进而转向以其他财政形式或赋予地方财政自主性进行财政制度安排。这一财政制度安排形式与国家治理的关联体现在两个层面:一是相对于国家的超大规模,国家财力总体上捉襟见肘,所以只能提供部分事务的常规性支出,其他事务的财政支出须以一种不完全财政的形式进行(例如项目制就是一种不完全财政制度空间中的代表),此种财政制度下的国家治理更多表征为一种非常规的治理方式;二是除了这种客观必然性之外,国家以不完全财政的形式所能带来的一个制度优势是调动地方政府、社会组织、个体成员等主体的行动积极性,积极参与到不完全财政框架中,一来可以改进完全财政下组织与个体行动效率低下等制度困境,二来有利于更好地将国家意图贯彻其中。

总体观之,财政社会学的研究进路的好处至少可以体现在三个方面:一是赋予某一事物、概念、命题更为丰富的内涵,有利于获取一个全面、整体的概念认知;二是提供研究方法论上的指导,促进相关研究的理论转向;三是在理论上促成了一个研究

完整性的形成,而这三者最终都有利于概念与理论、范式与视角的转换与发展。

二、高等教育项目制研究的财政学特征

项目制作为 20 世纪 90 年代以后高等教育领域频繁使用的政策工具,从其产生开始特别是在“211 工程”“985 工程”实施后,学界的探讨与政策的持续推进从未停歇,思索路径都指向于如何完善各种不同的高等教育项目,以此建立不同财政项目的绩效。总体而言,学界将高等教育项目制的笔墨着重于财政项目的管理与政策的实践上,高等教育项目制研究表现为一种财政学上的意义与特征,主要是把“高等教育项目制”作为一个客观实在和相对独立的研究主体和研究对象来对待,习惯于在管理学、经济学、政策学等学科的支持中寻找研究议题,其关注的重点是高等教育项目制的政策性、资源性、效率性、绩效性等意涵,在总体上表现为注重“项目资源分配过程中财政支出绩效与问题”式或者是“绩效拨款”式的经验解答。因此,在中国当下语境中,对高等教育项目制研究的一个重要目的在于如何通过管理手段与政策工具的调整实现高等教育项目资源的有效分配并取得良好的绩效。

(一)高等教育项目制的管理特征

第一,资源约束下高等教育项目制的一次性特征。在白思俊的定义中,教育项目的内涵首先与教育资源的有限性密切关联,只不过在此前提下,他运用工程管理等理论,对学校中各项事务及相关工作进行流程化的管理,比如从决策、组织到总结评价,最终希望借此实现教育项目目标的过程^[18];对于高等教育项目的内涵,芦丽君将高等教育项目纳入教育项目整体中考察并将高等教育项目作为教育项目的一种分支,主要用于高等教育中教学、科研、服务或其他相关工作等活动,具有明确目标要求的一次性事业^[19],其界定强调在资源约束的前提下所展开的项目行为,此外高等教育项目还涉及技术、时间、空间、政策等条件性约束。

第二,高等教育项目制的管理与运行。王允修、宗刚^[20]借用项目管理学的知识体系认为,高等教育项目是一种临时性、专门性的组织安排,其典型特

征是高效率的计划和实施,其过程是动态管理与系统管理。从项目临时性、专门性的这个角度上来说,这也是项目制相对于科层制的制度优势。这一管理学视角的审视为了解高等教育项目制治理提供了一个基础性的知识前提,成为研究高等教育项目制治理不可跳过的一个知识来源。

第三,高等教育项目制的“工程性”。钟柏昌、李艺从教育工程管理的角度展开叙述,其理论视野颇具高度,他们将以“985工程”“211工程”为代表的“教育项目”纳入学科论、本体论、方法论和实践论的学术视域^[21],呈现了一个较完整的研究路径。从学科论的角度来说,他们将“211工程”“985工程”等置于教育工程学的学科体系中,梳理了教育工程学的历史,从研究主体、研究方法、研究对象等方面检讨了教育工程学的研究现状,并从教育工程对象的廓清、教育工程方法的定位等角度论述了教育工程学的研究转向。其次,本体论视角下的教育工程项目则包含了项目的目标、任务、组织和成本在空间和时间上的表现以及教育工程环境的复杂性、教育工程过程的复杂性、教育工程效益的复杂性。从方法论上来论,教育工程项目管理最基本的方法是采用结构化方法(结构分解方法)将复杂的管理对象在目标、工作、组织和成本等诸方面进行结构分解以及将教育工程项目在空间和时间上进行结构整合的方法。实践论视野下,他们以“211工程”为例,探讨了“211工程”投资结构、组织结构、绩效管理、外部监控、风险控制、信息管理方面的问题与对策。或许,从“教育工程”出发实现相关研究范式的转向及提出更为宏观、一般性命题是这一研究所具备的重大学理价值。

第四,高等教育项目制的“工商管理化”批判。从项目管理学的角度出发,王建民重点批判了高等教育项目的工商管理化及其后果^[22]。不论是“211工程”“985工程”等学校层面的建设项目还是指向于高等学校内部事务的项目如长江学者奖励计划、国家杰出青年科学基金、国家“百千万人才工程”、教育部“跨世纪人才培养计划”、教育部“长江学者和创新团队发展计划”、教育部“新世纪优秀人才支持计划”、教育部“青年骨干教师培养计划”、教育部“高等学校本科教学质量与教学改革工程”等各种

“计划”、“工程”,它们构成的是一种“工程化”的高等教育建设模式,具备典型的经济建设项目管理特征。他认为,这种管理模式导致学术竞争行政化、挤占专业时间、资源过度集中、形成学术泡沫和虚假绩效、削弱可持续发展动力以及增加行政成本和管理失败风险等问题,并将其原因归纳为政府对高等教育发展规律认识不足、照搬行政管理模式、简单使用工商管理方法等方面,因此解决之道应该从对项目集中管理、分类实施,简化资源投入程序,强化学术主导力量,创新投资和管理制度等方面着手。

(二)高等教育项目制的政策工具属性

面对同一问题,李津石赋予一个政策工具理论的视角^[23]进行了学理回应。她认为,包括“211工程”“985工程”和“质量工程”等在内的“教育工程”是一种以能力建设为导向的教育政策工具,其推进分别以权威、激励、劝诫等方式进行。同时她以以上三项工程为例,论述了它们在地方政府、高等学校内部中政策工具的表达与执行情况,并探讨了“教育工程”在基层民主、吸纳资金、竞争文化上的工具性优势与公平性、使用效率、使用效益、执行稳定性局限。由于研究很大部分集中于中央政府、地方政府的分析上,对大学的反应方式缺乏足够且尽可能全面的分析,使得对政策工具在高等教育系统中的反响缺乏生动的经验基础。另一方面,她将研究框架和内容的分析建立在政策工具理论上,在政策工具的权威性、激励性、劝诫性等属性以及强制性、直接性、自治性、可见性等特征这些方面具备一定的说服力,但作为中国本土的一个特色产物,对于“教育工程”的属性及其特征分类如果局限于以上方面的分析狭窄了“教育工程”的大部甚或全部内涵乃至最本质性的内涵,并不具备对当下高等教育现实强大的解释力。对于其中所涉及的国家治理态度的变化、国家注意力的分配、“教育工程”历史发展中的变迁逻辑等最为本土化的概念与范畴无从所指。如其本人在论及其研究不足之处时指出,研究定位于对“教育工程”的工具性理解,主要采用政策工具的视角和系统分析的方法,不可能涵盖“教育工程”的方方面面,因而从教育政策研究来看,具有一定的理论局限性。

(三)高等教育项目制的制度成效

当前,学界在关注高等教育项目制的实施成效上主要通过诸种定量的统计与因果分析,提供了基于项目的高等教育成就的证据。改革开放后,中国高等教育在项目支持下取得了较大成效,如“985工程”的实施使这些大学在科研产出规模指标、重大原创性成果指标、高水平师资指标等方面都进入世界前列,在生产效率上都明显优于非“985工程”高校,提升了部分学校的整体实力^[24];“本科教学质量与教学改革工程”的实施促使各高等学校加大对本科教学的投入,部分本科专业的教学软硬件设施得到了明显改善,提升了学生理论联系实际能力,团队协作精神,社会经验的积累,学生的就业能力^[25]。

(四)高等教育项目制的本质问题及其后果

无论是“211工程”“985工程”还是“2011计划”以及其他项目,其共性问题均是行政化^[26],这也是高等教育项目的最本质性问题;正是因为政府主导,所以在“985工程”等建设中,政府掌握着经费资源并决定这些资源的使用方式、投向和目标,以及与此相关联的评估考核模式。频繁的考核与评估,项目资金与科研产出的数量相结合,使学校不得不把学术研究、人才培养当成实现“急功近利”目标的工具。

受各种评估、考核等因素的影响,多数项目建设(不论是建设目标还是建设内容)都已深陷同质化的境地,科学研究模仿跟踪多,创新突破少,在关键领域创新能力不足,已成为制约大学发展、社会进步的突出矛盾^[27];即使指望通过管理学理论的指导解决其中的问题,但“211工程”等建设在投资结构(如重点学科结构不合理)、绩效管理(只注重结果绩效而忽视行为绩效)、风险控制(无风险分析和预防措施设计)等多个方面都存在问题,且相关专项经费管理也存在预算编制欠科学、预算执行有偏差、绩效考评不完善等诸多问题^[28],管理学理论的指导似乎所起作用并不明显。

虽然“985工程”等政策带有明显的理想导向型政策制定的特征,并能够起到引导、激励人们为实现项目目标而努力奋斗的作用,但也面临难以计算政策目标实现的代价等多重实践困境。“985工程”政策执行中存在多重委托代理关系,政府与项目学

校之间,项目学校与“平台”“基地”之间,“平台”“基地”与“成员”之间,但这些主体之间因利益目标冲突和信息不对称等因素引发了较为严重的委托代理问题——道德风险问题^[29]。而在现实中,更为显现的问题是高等教育项目引发区域、学校、学科间较为严重的“马太效应”：“千人计划”在“985工程”院校中分布不均衡、高校“千人计划”入选学科分布不平衡、部分院校引才数量较少、自然科学学科较人文社会科学学科比重大、应用学科较基础学科比重大等^[30]。“马太效应”的存在也成为研究者们检讨高等教育项目问题的一个重要切入点。

(五)高等教育项目制的“终结”与“延续”

面临高等教育项目中呈现的诸多困境,“终结”一词被学界提上讨论的议程,但事实上“211工程”“985工程”难以终结,其主要原因在于政策本身的惯性、利益团体的阻碍、社会舆论的压力、终结成本支付等核心因素,因此要解决这些困扰终结的因素,预先做好政策宣传、保留制度中的合理成分、新旧政策同步、做好政策评估、寻求利益平衡、选择有利时机等治理路径,最终推动政策终结的顺利实现^[31]。当然,一类项目的取消并不意味着项目的整体终结,而是会伴随新的替代项目的出现来延续,高等教育项目制也正是依此路径向前发展,所以,康宁等从制度变迁的视角分析了“985工程”的终结与“双一流”诞生的历史逻辑,认为“985工程”蕴含的结构型矛盾、过程型矛盾、体制性矛盾和其面临的竞争化趋势、创新化趋势等挑战使“双一流”的诞生成为大学制度创新的重要转折^[32],也是项目制在高等教育领域不断扩展的制度逻辑。

三、财政社会学转向:高等教育项目制研究的应有之义

(一)其他学科项目制研究的财政社会学启发

20世纪90年代中期分税制改革后,国家财政收入与支出制度发生了根本性变革,这场财政制度变革重构着国家与地方的关系,孕育着国家治理在体制、机制、模式、方法等宏观结构层面上的深层次变迁。伴随财权的上移与事权的下沉,中央政府与地方政府间形成的一个显要矛盾是财权与事权的

不对称,即中央政府层面表现为财权>事权,地方政府层面表现为财权<事权。为缓解地方财力薄弱与事权扩增的显著矛盾,中央政府凭借项目通道的形式向地方政府输入资源、辅以财政支持。伴随项目制规模的扩大及其对社会影响的拓深,项目制在社会各领域的实践早已使其表现出强大的财政溢出效应从而具备多重实践意蕴。对于国家而言,诚如周雪光教授所论:项目制作为一种自上而下资源配置形式与制度安排自20世纪90年代中期分税制改革以来日渐凸显与崛起,并溢出财政领域的实践成为国家治理和贯彻政策任务的一个重要制度机制,项目制不仅集中体现为财政领域中自上而下的资源分配机制与形式,而且已经溢出财政体制,成为自上而下工作部署、任务实施的一个重要形式^[33];或如渠敬东教授将项目制作为一种新国家治理体制而存在的论述:项目制不仅是一项财政制度安排,更是一种体制、一种机制、一种思维模式^[34];抑或是类似于折晓叶、陈婴婴所认为的那样,项目制问题的关键不在于其中的数字,而在于系列数字背后所隐含的国家治理的制度逻辑和行动策略^[35]。

有鉴于此,近些年来,社会科学研究领域大多数研究者也纷纷跃出财政学、经济学的理论框架,转而倾向于将研究焦点放置于探求项目财政、项目数据背后的更为本质性的命题,如相关的控制动员手段、国家治理的合法性、政府内部治理、国家与社会关系、政府与市场关系、基层社会治理,政府与知识界关系等政治学、社会学、组织学命题。即项目制与社会诸领域的互动与互构,政府部门、社会组织、个体成员等都可在项目制中看见各自遭遇,因为项目不仅承载着巨大的资金量,而且承载着一整套经济的、政治的和社会的意图和责任,这便是一种基于财政社会学的立场对项目制展开分析的学术理路,从而赋予了项目制更多的学科身份与理论价值。

(二)高等教育项目制研究的财政学范式:局限及其财政社会学转向

在高等教育领域,项目制的起步身份与初始之义同样也是一种财政学、经济学的理论与实践,是在财政学的学科关怀下存立于高等教育政策实践与学术理论之中。但依循财政社会学的理论旨趣与

分析进路,如若将高等教育项目制研究框限在财政学这一单一的理论视域与学科空间中诠释,恐有窄化其学术与实践内涵、割裂其与其他领域、学科互动关系之嫌,也无法为相关高等教育治理实践变革提供更全面、更有价值的理论参考。在这样一种学术空间中,我们无法把对高等教育项目制内涵、历史、类型等内容的分析作为观测高等教育变革、发展与治理的重要工具,这便可能会导致在高等教育项目制的学术理论建树上不能有所新意与创见,妨碍对高等教育项目制的本质性认识,也有违学术理论研究之要旨;而更为关键的是,事实上在高等教育项目制实践运作中其早已超越财政这一唯一内涵而向外溢出。因此,有关高等教育项目制内涵、影响等内容的更为丰富、全面的分析,须进入至更宽阔的学科构境与理论设想中才能实现。对于学界来说,洞悉、省察财政学项目制身后的理论与实践意蕴既是时代所赋予的一个新兴学术课题与任务,也是一次借以寻觅理论生发点的学术机遇。

由前文的学术史梳理可知,当前学界习惯于将焦点聚集在高等教育项目制的财政学视域,如对项目的立项统计、经费管理与预算、成果产出等。这种以项目制本身为主要研究内容和对象的本体论进路忽视或掩盖了国家财政项目活动中所内蕴的国家高等教育治理实践与国家高等教育治理理论意涵以及高等学校组织实践中的治理意蕴等诸多本体论之外的命题。在项目制嵌入背景下,高等学校全员参与、繁忙、迎检生动地表达着高校的行为方式,如“本科教学质量与教学改革工程”实施后,高校的应对策略与过程是“领导重视—制定管理办法—出台激励措施—检查督导项目的执行”,从上至下全员动员与参与;在“世界一流大学建设工程”推进过程中,以项目指标为依据,高校容易陷入忙于应付各种检查的境地,希望能借满足项目指标的要求以享受项目所带来的政策红利与制度连带效应。这种研究进路有意或无意地对其他学科视角的掩盖也在一定程度上忽视了高等教育项目制研究所具有的方法论意义。

事实上,伴随高等教育项目制实践的发展,与之相应的知识供给与学术关怀似乎难以跟上步伐。

而单纯的财政学上的概念及其逻辑框架并不能解释当下高等教育项目制实践的复杂性及其对高等教育所发挥的强大影响能力。因此,在财政学以及管理学、政策学等学科基础上,研究需要关注高等教育项目制的社会学、政治学、组织学甚至哲学等学科意义(即一种方法论上的学科意涵),以更全面地窥视其对高等教育影响的层面与程度。检视高等教育项目制的研究现状易发现,在高等教育学学科甚至在整个教育学科内,对于治理体制、机制等此类方法论意义上的高等教育项目制的学术感知并没有表现出像社会学等其他学科那样“热闹非凡”,治理视角尤其是将其纳入国家高等教育治理体制的视角明显没有被投放更多学术注意力。或许,在高等教育项目制研究中,对于国家这一行动主体与高等教育学学者们这一研究主体而言,他们已将项目制默认为国家治理高等教育的常规机制,即把项目制的常规化(Routinization)看作情理之中的事情,或者项目制已成为一种不加反思地接受的身边事物^[36]而无须赘墨,所以研究者的跨学科理论分析似乎稍显不足。虽有学者作了初步尝试,但真正从国家治理的角度及其他学科等意义加以关注极为少见。也正因如此,高等教育项目制研究也充分地获得了很大的学术拓展空间,其方法论价值也渐渐凸显出来。换言之,高等教育项目制研究的方法论意义凸显,需借助于社会学、政治学等学科理论。

因此,与把高等教育项目制作为一个独立的研究对象和研究主体的财政学研究进路相异,财政社会学意义上的高等教育项目制研究强调将视线转移至项目制之外,突出“项目制”作为一种研究高等教育治理等宏微观命题的特殊视野、研究范式和切入点,意即要把它作为研究其他主题的一个具体而独特的“场域”,从而更好地理解高等教育项目制实践中的诸多问题。换言之,作为财政社会学的高等教育项目制研究,最突出的特点是其见微知著的“透视”功能——以“项目”来透视高等教育治理中的宏微观问题。其关注的议题可包括“项目制与国家高等教育治理的转型(其中包含国家与大学、教师的互动关系)、项目制与国家高等教育治理逻辑的转换、项目制与国家高等教育治理的绩效合法性

及其路径依赖以及高等教育项目制被高等学校组织、大学教师个体诠释后所具备的社会学、组织学意涵”等,这些议题试图回答的是“高等教育项目制溢出其作为财政制度的原初内涵而具备方法论的透视功能体现在何处以及这种财政内涵的溢出效应传达出对高等教育影响的程度又如何”。

基于此,我们认为有必要将高等教育项目制研究转入国家治理的政治学、组织治理行为的组织学等学术框架中,从政治学、组织学、社会学等学科的视野去省思国家在高等教育领域中的项目治理行动、去设问国家为何采用这种建设模式、这种模式在当前为何成为一种常态模式、它是否应该是高等教育的常态模式等更为本质性的理论命题。事实上,1949年以来的中国高等教育发展史实际上是一部国家如何治理高等教育与高等教育如何反应、应对国家治理行动的治理史。作为现今高等教育改革与发展中一项重要的制度安排,项目制可以说构成了高等教育的一种宏观实践场景。如若不紧跟这一实践“时髦”,不免有缺乏现实关怀的嫌疑,而事实上高等教育学又是一门现实性十分强的学科。

在此前提下,可将其他学科的理论与方法“拿来”作为理论基础并作一定的适切性分析。据此,可以尝试分析或者展开的内容可涉及:高等教育项目制治理转型、逻辑的历史社会学与政治学分析,高等教育项目制治理的组织诠释,高等教育项目制治理与政治学中权力、绩效合法性、治理双轨制等基础性概念与命题的纠缠、高等教育项目制与大学学术场域变迁等等,在政治学、组织学、社会学的宽广学术空间中去寻找国家、大学、教师之间的互动以及对国家治理高等教育行动的检讨与反思。

四、财政学与财政社会学的结合:高等教育项目制的完整诠释及启示

本质上,现有关于高等教育项目制的研究之所以表现出一定的理论局限性,除了受管理学、政策学等学科范式的影响外,还有一个重大原因则在于缺乏对高等教育项目制历史及其实践形态的细致考察,从而也就没有建立起高等教育项目制实践所具备的跨学科性与更广阔的问题意识。事实上,在高等

教育领域,项目制已成为一个“问题性”十分彰显的板块;对于高等教育学来说,其并非是一个不值得研究的课题,而是与其在社会学、经济学、政治学等学科中的地位一样,同样值得重视。在这样一个学术空白地带,如何将作为一种治理体制的高等教育项目行动进行研究拓开,是一个值得长期思索的话题。现实中,项目制实践已经与高等教育中的系列事务发生勾连,无论是资源获取、收入分配还是学术评价、地位区隔,无论是国家还是高等学校组织,都在项目制场域中各自考量,从而呈现出项目制对高等教育影响的系列样态。实现高等教育项目制研究的跨学科转换、考察高等教育项目制中的社会学、政治学、组织学等跨学科意义,或许能使这一议题变得更有意义。

总体上,现有研究更多停留于对策式的现象考察与讨论,研究也呈现较为碎片的境地,对项目数字以及项目制背后隐含的理论问题也缺乏深度挖掘,有可能遮蔽对高等教育项目制问题中一般性逻辑的探讨,在一定意义上无益于高等教育项目制的理论建构与深刻剖解。当前研究在总体上呈现出一种财政学的学术进路,相对缺乏财政社会学意义上的考量,从而在一定程度上狭窄了高等教育项目制研究的理论空间,从而也无法获得一个完整意义上的高等教育项目制研究。

基于当前分散化、碎片化的研究情势,要突破这一现状,所需要努力的方向就是建立一个统一的高等教育项目制分析框架,促进不同学科之间的交流与合作,实现高等教育项目制研究的扩展性分析与整体性转型,建立一个统合和解释各类高等教育项目的整体性框架,以更好地把握高等教育项目制这一整体。如果说对于高等教育项目制的财政学探讨可被认作为对“高等教育财政内涵”的分析,那么财政社会学的讨论则可被概括为一种对“溢出高等教育财政内涵”的方法论进路的关注,从而使作为财政制度的高等教育项目制成为我们省思国家高等教育治理、大学学术评价与发展等诸多宏观、抽象命题的“透镜”。据此,“溢出高等教育财政内涵”或许能充当起作为一个统一的解释框架的功能。

虽然原有高等教育项目制研究缺乏国家治理等学科视角,我们也可从国家治理等学科角度进行

弥补,但这并不意味着先前的财政学研究对于财政社会学研究的“无效”。相反,财政社会学范式之下的研究还需借鉴财政学范式之下的研究成果,比如有关高等教育项目制的制度成效这一财政学研究可以为分析高等教育项目制治理的绩效合法性这一财政社会学进路提供资料前提,只是财政学与财政社会学的研究成果或研究思路皆可被放置于国家治理等“溢出高等教育财政内涵”这样一个理论命题之下进行诠释。总而言之,财政学与财政社会学两种研究进路的结合,有利于把握高等教育项目制的全貌也更能揭示出当前高等教育治理的真实状态。

“溢出高等教育财政内涵”作为一种解释性命题,为高等教育项目制治理及其逻辑提供了一个分析框架。当然,这一整合财政学与财政社会学命题的提出并不是主观上的理论空想与臆断,而是在实践中有着坚实的高等教育经验基础。更为可贵的是,在理论上如果离开“溢出高等教育财政内涵”这一分析进路,也就是说单从财政学角度出发诠释高等教育项目制、视而不见其他学科尤其是社会学、政治学等视域的分析,那么研究过程与研究结论极大可能不具有对当下高等教育治理实践的批判超越性。而当高等教育项目制研究与社会学、政治学、哲学等学科相遇时,其作用不仅仅是推动高等教育项目制研究的学术生产,而更是赋予高等教育研究更多方法论上的启发。

以上述思维观察当前的高等教育研究,其情形大体上是仅呈现出一种本体论的特征,这种本体论特征没有放置在更宽阔的理论语境与更多的实践关联机制中获取某一研究主题更大的理论价值。由于一直保持在本体论的思维之下,高等教育研究的问题意识与诠释路径显然十分单一,从而导致研究呈现出同质化的困境。因此,在高等教育研究中,要改变研究同质化的情状,实现研究的创新,有必要做到本体论与方法论相结合。本体论关注的问题是“关于这个世界我们能够知道些什么”^[7],比如构成、性质、结构、原则、立场、价值取向等,简而言之即是“就事论事”。从方法论视角来“看”高等教育问题,所注重的是表述、分析问题的方式、切入点和研究路径^[8],简而言之即是“从某一事物看另一事物”。本

体论研究与方法论研究的关系是:本体论分析是基础,在本体论叙述基础上才能将研究推向方法论的层面,从而使研究可能发生范式转换,正是基于本体论意义上的研究,才有了方法论意义上可供拓展的基础;反过来,方法论意义上的研判也不断深化着研究的本体论议题,只有将研究推向方法论的层面,研究才更具理论深刻性。总而言之,在高等教育研究中,应以本体论研究为基础,迈向方法论研究的深度拓展,从而实现两种研究进路的合二为一,以达成研究的完整性与深刻性。

参考文献:

- [1] Feldstein, M. The Transformation of Public Economics Research: 1970-2000[J]. Journal of Public Economics, 2002, 86(3): 319-326.
- [2] 李俊生. 盎格鲁-萨克逊学派财政理论的破产与科学财政理论的重建——反思当代“主流”财政理论[J]. 经济学动态, 2014(4): 117-130.
- [3] 谷成. 现代国家治理视阈下的税收职能[J]. 学术月刊, 2017(8): 88-97.
- [4] 马琚. 财政学研究的不同范式及其方法论基础[J]. 财贸经济, 2015(7): 27.
- [5] 陈世华. 数字资本主义: 互联网政治经济学批判[J]. 南京社会科学, 2017(9): 112.
- [6] Sultan, H. Public Finance and National Economy Sociologically Considered[J]. Bulletin of the National Tax Association, 1935, 21(2): 40-45.
- [7] 刘志广. 新财政社会学研究: 财政制度、分工与经济发展[M]. 上海: 上海人民出版社, 2012: 42.
- [8] 陈共. 财政学对象的重新思考[J]. 财政研究, 2015(4): 4.
- [9] 史锦华. 基于财政社会学中“中国困惑”的深度思考——兼论中国财政学的构建[J]. 地方财政研究, 2016(3): 45.
- [10] 李炜光, 任晓兰. 财政社会学源流与我国当代财政学的发展[J]. 财政研究, 2013(7): 39.
- [11] 刘志广. 财政社会学研究述评[J]. 经济学动态, 2005(5): 100.
- [12] Joseph A. Schumpeter. The Crisis of the Tax State[C]// International Economic Papers. New York: Macmillan, 1958: 17-19.
- [13] 焦长权, 焦玉平. “大政府”的兴起: 经济发展与政府转型——中国政府公共收入水平研究报告(1980-2014)[J]. 开放时代, 2018(3): 168.
- [14] Khan, J. Budgeting Democracy: State Building and Citizenship in America, 1890-1928 [M]. New York: Cornell University Press, 1997: 2.
- [15] 李炜光. 财政何以为国家治理的基础和支柱[J]. 法学评论, 2014(2): 55.
- [16] Key, V.O. The Lack of a Budgetary Theory[J]. American Political Science Review, 1940, 34(6): 1137-1144.
- [17] 刘志广. 中央集权型财政体制与我国古代社会发展的停滞——对我国社会经济发展史的“财政社会学”分析[J]. 上海行政学院学报, 2002(2): 41.
- [18] 白思俊. 现代项目管理[M]. 北京: 机械工业出版社, 2003: 3-43, 85-99.
- [19] 芦丽君. 高教管理创新思维研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2006.
- [20] 王允修, 宗刚. 高等教育项目管理探析[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2005(4): 87-91.
- [21] 钟柏昌, 李艺. 教育工程学新探[M]. 北京: 教育科学出版社, 2012.
- [22] 王建民. 高等教育“工程化”建设中的管理模式: 问题与对策[J]. 高等教育研究, 2008(10): 6-15.
- [23] 李津石. “教育工程”研究: 基于政策工具理论视角[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015.
- [24] 鲍威, 等. 我国“985工程”的运行机制与投入成效分析: 基于国际比较与实证研究的视角[J]. 复旦教育论坛, 2016(4): 11-17.
- [25] 李祥云. 本科教学质量与教学改革工程实施现状、问题与政策建议——基于武汉市9所高校的学生问卷调查[J]. 中国高教研究, 2011(7): 88-91.
- [26] 宋维强, 廖媛红. 大学竞争的政治学分析: 以“985工程”为例[J]. 高等教育研究, 2004(6): 25-30.
- [27] 梁传杰. 对我国“211工程”建设的若干思考[J]. 学位与研究生教育, 2013(10): 49-53.
- [28] 钟柏昌, 等. “211工程”建设的三大问题与对策[J]. 江苏高教, 2009(6): 31-34.
- [29] 陈学飞. 理想导向型的政策制定——“985工程”政策过程分析[J]. 北京大学教育评论, 2006(1): 145-157.
- [30] 赵俊芳, 叶甜甜. “千人计划”入选者学术发展力的计量学研究——基于“985工程”高校前五批入选者[J]. 中国高教研究, 2014(11): 48.
- [31] 许士荣. “211工程”“985工程”终结的障碍与治理路径[J]. 重庆高教研究, 2015(3): 15-19.
- [32] 康宁, 等. “985工程”转型与“双一流方案”诞生的历史逻辑[J]. 清华大学教育研究, 2016(5): 11-19.
- [33] 周雪光. 项目制: 一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代, 2015(2): 82-84.
- [34] 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): 113-114.
- [35] 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): 128.
- [36] 兰德尔·柯林斯, 迈克尔·马可夫斯基. 发现社会: 西方社会学思想述评[M]. 李霞, 译. 北京: 商务印书馆, 2014: 5.
- [37] 王礼鑫, 朱勤军. 政策过程的研究途径与当代中国政策过程研究——从政治科学本体论、认识论、方法论出发[J]. 人文杂志, 2007(6):
- [38] 冯向东. 高等教育研究中的“范式”与“视角”辨析[J]. 北京大学教育评论, 2006(3): 105.

【责任编辑 孟宪民】