

国家振兴中西部高等教育政策变迁的制度逻辑：基于历史制度主义的分析

李素敏, 米志旭

(天津师范大学, 天津 300387)

摘要:自2001年以来,国家振兴中西部高等教育政策历经碎片化政策支持、整合性政策融合和“造血式”战略布局等三个阶段。基于历史制度主义的分析视角,政府决策、经济发展的底色、传统“西部意识”思维的制约是政策变迁的重要影响因素;受制于“回报递增”和“体制锁定”机制,政策变迁存在明显的路径依赖。2010年“中西部高等教育振兴计划”的首次提出及2017年其升级版的出台是政策变迁的关键节点。政策变迁在一定程度上促进了中西部高校整体实力的增进;同时,引导中西部高校在发展思路上实现了转变。

关键词:中西部高等教育;政策变迁;历史制度主义

中图分类号:G649.20

文献标志码:A

文章编号:1003-2614(2023)05-0069-07

DOI:10.19903/j.cnki.cn23-1074/g.2023.05.006

中西部发展事关国家发展整体水平,事关我国社会主义现代化总体进程,中西部高等教育是中西部发展的战略内生力量,在很大程度上影响着中西部全面振兴大局,影响着党和国家事业发展全局^[1]。加快推动中西部高等教育改革发展,实现中西部高等教育振兴一直以来是我国教育发展的战略重点。对此,国家先后出台了多项政策对中西部高等教育振兴予以指导、支持,如2001年开始施行的“对口支援西部地区高等学校计划”、2010年提出的“中西部高等教育振兴计划”以及2019年的《中国教育现代化2035》都对中西部高等教育振兴提出了具体要求和相关政策规定。经过20年的政策扶持,中西部高校在教学科研、社会服务、学生培养等方面都得到显著提升。

即便如此,国内相关的学者认为中西部高等教育仍然存在“振而不兴”、发展不充分的问题,而这一问题部分原因是由于国家振兴中西部高等教育政策主要是以扶贫扶弱式的‘输血’模式为主^[2],没有充分发挥中西部地方政府和高校的积极性、主动性和创造性。对此,我们不禁提出疑问:“我国振兴中西部高等教育政策是如何演进的?哪些因素决定了最初政策的样态?政府振兴中西部高等教育政策何以保持扶贫扶弱的‘输血’模式而历久不变?政府政策突破的关键节点是什么?多年来政府振兴中西部高等教育政策产生了什么样的效益?”因而从政策变迁的视角来分析国家振兴中西部高等教育政策的演进过程,归纳总结其内容及演进逻辑,对于我们解决以上问题或许具有一定的启发意义。

一、历史制度主义的理论基础及分析框架

(一)理论基础

历史制度主义作为一种“研究政治的取向”^[3]兴起于20世纪90年代初期,它与理性选择制度主义、社会学制度主义并称为新制度主义三大流派。从一般意义上来讲,历史制度主义代表着这样一种尝试,“它力图解释政治斗争是如何‘以其所发生的制度情境为中介而进行的’”^[4]。在历史制度主义的视域中,制度“包括对行为起着构建作用的正式组织与非正式规则和程序”^[5],诸如法律、公共政策、各种社会规范、习俗都被纳入制度的范围内;此外,历史制度主义在制度分析的实践中表现出三个基本特征:一是将历史分析引入制度变迁的视域之中,“从历史长时段发展过程的事件序列来分析制度变迁所受到的动力影响以及制度变迁本身表现出来的复杂特征”^[6];二是相较于先前的理论,历史制度主义更加关注中观层面的制度,比如政党制度、选举制度等,“并将这些制度视为宏观政治体制与政治或政策结果之间的中介变量,分析其作为中间连接环节如何增大或减缓宏观制度结构对具体的政治或政策结果的影响”^[7];三是“问题驱动的案例研究”,“历史制度主义往往都是从一些非常重要的问题或困惑开始展开研究的”^[8]。

(二)分析框架

收稿日期:2021-08-25

作者简介:李素敏,天津师范大学教育学部教授,博士研究生导师,教育学博士,研究方向:比较高等教育和外国教育史;米志旭(通讯作者),天津师范大学教育学部博士研究生,研究方向:外国教育史。

作为新制度主义的重要分支,历史制度主义恪守制度分析的基本传统并在此基础上形成了自己独特的分析视角。根据B.盖伊·彼德斯的观点,新制度主义所关涉的问题涵盖“制度由何构成”“制度怎样形成”“制度如何变迁”“个人和制度如何互动”^[9]等九个方面。历史制度主义在对这些问题进行回答的基础上形成了自己的理论分析框架,即制度变迁理论和制度效能理论。

制度变迁理论把“制度”当作因变量,意在探究制度变迁背后的影响因素,如政治、经济、革命、观念等。同时,历史制度主义在分析制度变迁的过程中发现,制度的生成与变迁在一定程度上可能受到历史上某些重要制度的同质性影响,表现出“路径依赖”的特征。此外,历史制度主义在解释制度变迁时创造出“关键节点”的概念来定义“历史过程中某个特殊的时间节点”^[10],在此节点上发生的重大事件将会对之后的历史发展产生重要的影响。制度效能理论则是把“制度”当作自变量,分析制度变迁和制度本身对各种政治现象所发挥的作用。

(三)历史制度主义的适用性分析

国家振兴中西部高等教育方面的政策作为中观层面的制度,以历史制度主义理论来分析是颇为适当的。首先,历史制度主义侧重分析中观层面的制度,而本文所关注的研究对象——政策——是与其适用对象相契合的;其次,本文所研究的“中西部高等教育政策的演进”“中西部高等教育政策模式何以保持‘输血式’历久不变”等问题都能够在历史制度主义的理论范式中找到依据;最后,历史制度主义自身所具备的极具操作性的分析框架也为分析中西部高等教育振兴政策提供了可能。

由此,形成了国家振兴中西部高等教育政策变迁的分析框架(如图1所示)。首先,通过对国家振兴中西部高等教育政策的历史脉络予以分析,探明不同阶段政策演变的阶段特点;其次,把国家振兴中西部高等教育政策看作“因变量”,在发掘政策生成与变迁背后的影响因素的同时,通过运用“路径依赖”理论和“关键节点”理论分别阐释国家振兴中西部高等教育政策依循固有政策难以突破的掣肘因素和实现突破的变革因素;最后,将国家振兴中西部高等教育政策作为“自变量”,分析其变迁所产生的实际效益。

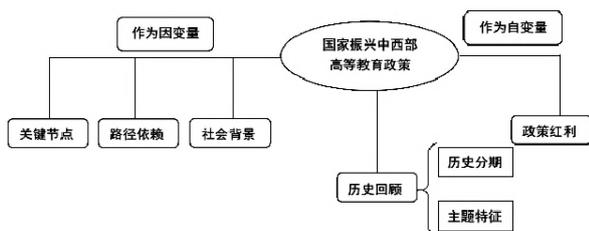


图1 国家振兴中西部高等教育政策变迁的分析框架

二、历史回顾:国家振兴中西部高等教育政策的演变历程

历史是一种动态的过程。以历史分期的方式探寻历史的“量变”与“质变”可窥探“变点”,探究时代的发展特性^[11]。通过回顾20年来国家振兴中西部高等教育政策演变的历史,根据各阶段所呈现的显著特征以及阶段之间的关键性事件,本文对政策演变的历程划分如下:

(一)碎片化政策支持阶段(2001-2009年)

1999年9月,党的十五届四中全会正式提出了实施西部大开发战略。这一战略迫切要求中西部地区的高等教育得到发展,与此同时,它也对高层次人才的培养提出要求。为此,国家相关部委先后出台多项政策,开始了振兴中西部地区高等教育的政策历程。

1.“对口支援”系列计划的推进

“对口支援”系列计划肇始于2001年教育部批准实施的“对口支援西部地区高等学校计划”,该计划明确提出以“一对一的支援—受援方式”来帮助西部地区高校,帮扶领域涉及高校发展的诸多方面,如学科和师资建设、人才培养等。2005年实施的“援疆学科建设计划”是深化“对口支援计划”,提高新疆高等教育质量的一项重要举措。该计划主要侧重点是学科建设,由武汉大学、西安交通大学等重点高校支持在疆高校的学科发展。在“对口支援”计划实施五年之后,国家深感对口支援工作质量方面的重要性,于是在2006年《关于进一步深入开展对口支援西部地区高等学校工作的意见》出台。与此同时,国家在支援新疆高校学科发展之后,加大了支援西藏大专院校的力度,通过35所内地大学的援助实现了西藏全域高校的全覆盖。2007年,国家开始在“质量工程”中设立专项资金,帮助受援高校的教师和管理干部到支援高校开展进修学习和挂职锻炼,此外也重视对受援高校数字实验室建设方面的扶持。2010年,《关于进一步推进对口支援西部地区高等学校工作的意见》出台,强调要更加注重增强受援高校服务区域经济社会发展的能力,并且在支援西部高校方面提出了八项新的举措,如教学资源的共享、在师资方面的定向培养等^[12]。

2.“省部共建”高校方案的颁布

2004年,教育部经过慎重考虑,决定与河南省共建郑州大学,这标志着中国第一所省部共建大学的出现;同年决定与中西部无教育部直属高校的省份各共建一所地方所属大学,即省属高校与教育部共建。

作为国家振兴中西部高等教育政策发展的初始阶段,此时期政策的突出特点是以单项的计划、工程、项目为依托,各类政策之间分散、缺乏联系,尚无国家层面的统一规划。同

时,从政策所涵盖的具体举措而言,多以支持中西部高校在人才培养、学科建设、师资队伍、教学科研等方面的发展与提升为目的,还未涉及通过激发中西部高校内在潜力来振兴中西部高等教育发展。另外,由于适应各阶段不同的发展需要和政府对政策认识的深化,往往通过“关于进一步……意见”的方式修正、完善前期的政策内容。

(二)整合性政策融合阶段(2010-2016年)

2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》颁布,在高等教育部分提出以专项资金的形式来促进地方高等教育发展,并计划实施“中西部高等教育振兴计划”^[13]。这标志着国家开始着眼于从整合视角规划发展中西部高等教育发展。

在此背景下,《中西部高等教育振兴计划(2012-2020年)》于2013年2月正式出台。相较于先前颁布实施的中西部高校支援政策,该计划的重要变化是谋求政策资源的整合,“出台实施一系列工程(项目)”,借此来促进中西部高等教育质量的提升与发展^[14]。《中西部高等教育振兴计划(2012-2020年)》是全面支持中西部高等教育改革发展的综合性计划^[15],覆盖范围广,计划对于中西部高校发展的方方面面都作出规定,如中西部学生的入学问题、中西部高校的学科发展和师资建设、中西部高校的教学科研等,并把“省部共建高校”计划、“加强中西部高校基础能力建设”工程、对口支援西部高校计划等政策纳入统一的框架之内,力求实现政策整合的效用。随后,国务院分别在2016年、2017年颁布的《关于加快中西部教育发展的指导意见》^[16]和《国家教育事业发展规划“十三五”规划》^[17]中多次重申“整合工程项目”来推动中西部高校提升办学实力,为中西部各项事业发展提供智识资源。

在此时期,国家振兴中西部高等教育政策的突出特征是整合先期出台的各类计划、工程、项目,力图实现政策融合发展的合力效用。另外,国家也通过单列的政策深化前期项目,2012年启动的“中西部高校综合实力提升工程”是继承上一阶段“省部共建大学”政策的重点大学建设项目,该项目旨在提升无教育部直属高校省份的高校发展实力,通过这些省份选拔一所省域内最优大学予以重点支持。同年启动的“中西部高教基础能力建设工程”是面向中西部行业特色高校的一项扶持计划,该工程惠及面较之前者更为广泛。尽管此时期政策实现了整合,但从政策的方向性质来看,仍是以“外部用力”的“输血式”扶持为主,还未转向“造血式”政策引导阶段。

(三)“造血式”战略布局阶段(2017年至今)

自党的十九大胜利召开以后,中国特色社会主义进入了新时代,我国社会主要矛盾也发生变化。从高等教育发展来

看,高校之间、区域之间的不平衡仍然是亟须解决的重大问题。

正是基于这样的社会背景,政府开始在振兴中西部高等教育发展方面转变思路,力图朝着“造血式”政策方向转换。2017年12月,陈宝生在教育部直属高校工作咨询委员会上提出“实施中西部高等教育振兴计划”,根据国家主体功能区定位,按照“一省一策、一校一案”的办法,加大支持力度,实现中西部高等教育发展从“输血”到“造血”的转变^[18]。2019年,陈宝生在全国高等教育工作会议上再次重申了以上内容^[19]。2020年9月1日,《关于新时代振兴中西部高等教育的若干意见》经中央深化改革委员会审议通过,通过会议内容可以看出该《意见》延续了之前国家振兴中西部高等教育政策的“造血式”思路,强调要推动中西部高校走内涵式发展道路,同时对于如何实现中西部高等教育内涵式发展作出说明,中西部高校要“主动对接重大区域发展战略,扎根中国大地办大学,突出优势特色、汇聚办学资源、促进要素流动”,以此来激发中西部高等教育内生动力和发展活力^[20]。同年11月,第二届区域高等教育论坛在长沙召开,本次论坛以“中西部高等教育振兴与区域经济发展”为主题,提出中西部高校要积极发挥自身的积极性和主动性,“以实现高等教育中西部发展扶贫扶弱的‘输血’模式变成战略布局的‘造血’模式”^[21]。会上包括教育部副部长林蕙青在内的多位专家学者就中西部高等教育的内涵式发展路径予以说明,包括“对接区域经济社会发展战略,形成优质高等教育集群区、构建区域高等教育协同创新体制以及提升服务地方发展水平”等举措^[22]。

2018年2月,教育部在北京召开支持和提升中西部高等教育发展座谈会,部署启动“部省合建”工作。“部省合建”高校是“省部共建高校”、“一省一校”计划之后教育部出台的第三个支持无教育部直属高校省域高等教育发展的重要举措,入选高校享有等同于教育部直属高校的政策扶持,是中西部高等教育发展的一大利好。“部省合建”是政府在振兴中西部高等教育政策方面的一个巨大转折点,不仅实现了“高等教育管理体制方面的制度创新”^[23],而且是推动中西部高等学校内生性发展的有益尝试^[24],通过“汇聚多方合力、对接地方产业发展、服务国家重大战略、推动协同创新”^[25]等方式,中西部高水平大学得到了有效发展,成为带动中西部高等教育发展的领头羊。

目前,国家已通过多种途径释放出振兴中西部高等教育发展的新思路,即通过“坚持服务全局、转变发展模式、推动协同发展、建设战略高地”^[26]等措施,增强中西部高等教育的“造血功能”,推动中西部高校内涵式发展。在此时期,国家一方面努力朝着“造血式”政策方向转变;另一方面,继续

深化前期各项工程,2019年2月《中国教育现代化2035》及其实施方案先后颁布,方案对于继续实施前期开展的各项计划、工程等内容提出具体要求^[27]。

三、社会背景:国家振兴中西部高等教育政策变迁的影响因素

历史制度主义认为,政策价值观不是游离于社会背景之外的,社会宏观环境等外生性变量对制度变迁起到重要的影响,即制度的形成、发展和终止受制于社会政治、经济、文化等大环境的影响^[28]。

(一)政府决策

从国家振兴中西部高等教育发展的政策变迁来讲,可以看作政府通过合理选择政策工具引导目标群体实现中西部高等教育振兴发展的过程,而不同政策工具的运用正是政府决策的重要表现。著名学者英格拉姆与施耐德(Ingram & Schneider)将政策工具的类型划分为权威、激励、能力工具等五种。这一类型的划分遵循着基本假设,即政府政策的出台必然是期望人们去完成一些当前没有做到的事情;通过洞察人们缘何没有对那些“需要改善的社会、经济或政治问题”采取行动,而只要进行政策引导就可以达成政策目标。不同的人们之所以未采取行动所牵涉的原因(例如他们可能认为法律没有指示或批准他们采取行动)也有所不同,这正是政策工具所要解决的问题以及划分的依据^[29]。就国家振兴中西部高等教育发展的政策来看,主要以权威工具和激励工具为主。权威工具即通过政府合法权威向高校施加影响来实现政策目标,以“对口支援计划”为例,政府从受援高校和支援高校名单的确定、支援内容和完成期限等方面作出规定。通过指示和批准支援高校和受援高校采取特定的行动来实现振兴目标。而激励工具则是以奖励或惩罚的方式来引导目标群体达成政策目标。这一方式在教育领域的运用非常普遍,如“竞争性资金分配、与资金分配关联的评估与考核”等。激励工具一直以来都是政府决策中的一个重要手段,它可以“确保稀缺资源服务于特定的政策目标”^[30]。从“省部共建高校计划”“一省一校”“部省合建”到中西部高校基础能力建设工程都是通过绩效评估、专项资金等激励性政策工具来引导中西部高校提升竞争能力的。

(二)经济发展的底色

从国家振兴中西部高等教育政策演变的历程来看,国家经济发展始终作为“历史底色”影响着政策的发展与转变。2001年“对口支援计划”就是为贯彻落实西部大开发战略而启动的一项重要计划,它试图通过支援中西部地区高等教育发展,使中西部高校能够培养各类高层次人才,最终为西部大开发提供人才支持和智力保障。2010年,《关于深入实施

西部大开发战略的若干意见》公布,该意见提出未来十年要深入实施西部大开发战略。而《中西部高等教育振兴计划(2012-2020年)》的实施正是为了回应这一要求。在“振兴计划”的战略意义部分明确指出“振兴中西部高等教育是深入实施西部大开发的迫切需要”。2020年,《关于新时代振兴中西部高等教育的若干意见》由中央深化改革委员会会议审议通过,会议除了对于中西部高等教育的振兴提供了指导意见以外,还提出中西部高等教育应该为西部大开发、“一带一路”倡议等重大区域发展战略做好人才服务^[31]。可见,不同时期国家振兴中西部高等教育政策的出台与国家中西部地区经济发展的推进是紧密相连的。

(三)传统的“西部意识”思维的制约

“西部意识”是指人们(主要是西部地区的人们)受历史基础、地理条件、经济水平、社会环境以及文化氛围等因素影响,对西部高等教育长期发展缓慢或未实现振兴的状况,认为理所当然、安于现状、画地为牢、无能为力、习惯依赖的思维认知。在这种思维影响下,人们习惯于将“西部地区的地理区位因素或经济欠发达作为西部高等教育不够发达或相对落后的首要或重要原因”^[32],这是一种“向外归因”的思维。无独有偶,不仅西部地区的人们普遍存在这种思维,很大一部分政策制定者也秉持着这种观念。因此,在政策制定与内容方面,“中央政府和地方政府都将重点放在资金、项目等资源投入和照顾性政策扶持”^[33]上,如“对口支援”“省部共建”“部省合建”等。

四、路径依赖:国家振兴中西部高等教育政策变迁的阻滞因素

国家振兴中西部高等教育政策长期以来保持着扶贫扶弱式的“输血模式”,究其原因可以归结为路径依赖的作用,而“回报递增”与“体制锁定”在解释路径依赖和制度惯性方面提供了完整的视角。

(一)回报递增机制的内部视角

皮尔逊提出,制度惯性的形成主要是由于制度在发展过程中产生了“回报递增”的效果,它通过三种方式发挥作用,包括制度成本、适应性预期和利益群体的作用^[34]。这里主要涉及制度成本和利益群体的作用。

不论是“对口支援”系列计划的制订,还是“省部共建”方案的出台以及《振兴计划》的颁行,都经过了大量的前期调研、讨论协商程序;在政策颁行之后,为了保证政策的执行还需要建立相应的组织机构、配备一定的人员、拨付一定的经费。以中西部高校基础能力建设工程为例,为了保证工程顺利推进,在国家层面由国家发改委会同教育部对有关“中西部高校基础能力建设工程”的重大事项和政策进行制定、实

施;此项工作涉及面广泛,包括入选“工程”项目的高校数量确定、学校名单的审核以及建设方案的制订、中央各项补助以及“工程”方面的监管等^[35]。而各省发改委和教育行政部门也需要建立相应的工作机制、安排专项资金。高额的前期成本投入使人们在变革政策中需要投入更大的成本,这在一定程度上限制了人们变革已有制度的意愿。

政策的出台都有相应的实施对象,一旦政策落地,就会有相应的利益群体产生,从现有政策中获利的群体必然会强烈要求保持既有政策的稳定性与长存性。国家出台的一系列振兴中西部高等教育政策为广大的中西部高校带来了人、财、物的支持,作为享受政策利好的群体,自然有维持现存政策的意愿。

(二)体制锁定机制的外部视角

这一视角认为,任何一项制度都不是单独发挥作用,而是与其他各项制度相互配合,共同构成制度之网,即制度矩阵。由于制度矩阵中各项制度之间存在依赖关系,各项制度难以摆脱其他制度实现单独变迁,于是多项制度集合而成的制度场域往往具有稳定性特征,这就是体制黏性^[36]。国家振兴中西部高等教育政策作为中西部教育发展政策体系的重要组成部分,其变迁与发展势必与整个政策体系相联系并且受其影响、制约。长期以来,我国在中西部地区教育发展方面的政策往往是以项目、工程、计划等“输血式”支持为主,如西部地区“两基”攻坚计划就是通过国家专项资金投入的方式来实现西部九年义务教育普及和扫除青壮年文盲“两基”目标的;而诸如农村营养改善、薄弱学校办学条件改善等计划也都是以外部资金投入等“输血式”扶持为主^[37]。所以,中西部高等教育政策的变迁往往只能局限于这一矩阵框架内,无法实现大的突破。

五、关键节点:国家振兴中西部高等教育政策变迁的变革因素

长期以来,在振兴中西部高等教育政策的制定与颁布方面,政府一直充当着主要行动者的角色。受制于路径依赖的影响,政策的方向只能依循于固有的路径而无大的改变,然而,国外学者斯蒂芬·克拉斯纳(Steven D. Krasner)在其“断续平衡”理论中指出制度的长期稳定发展也会在特定的时间节点由外部环境变化所产生的危机所打破,最终导致制度的突发性变迁。据此可以看出,“关键节点”与制度变迁紧密相关,其间发生的重大事件、作出的重要决策,将直接决定下一阶段制度发展的方向和道路^[38]。在具体的制度分析过程中,“关键节点”往往通过一种特殊的情境产生作用,即在相对较短的时间范围内结构(涉及经济、文化、意识形态结构等)对政治行为的影响减弱,它通常导致政治行为者可选择

的范围大大扩展^[39]。

中西部高等教育政策演进的过程中存在两个关键节点:第一个“关键节点”是2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》的颁布,提出了实施中西部高等教育振兴计划。受此影响,主要行动者(政府)开始突破前期阶段在政策内容上以单一的工程、项目、计划为重点的行动策略,通过整合前期分散的政策项目,以统一的政策规划来振兴中西部高等教育。第二个“关键节点”是2017年12月教育部直属高校工作咨询委员会第27次全体会议的召开,在会上,陈宝生提出了“实施中西部高等教育振兴计划升级版”。在此影响下,政府政策选择的范围得以扩展,除了继续沿用前期的“输血式”政策以外,还寻求中西部高等教育发展从“输血”到“造血”的转变。

六、政策红利:国家振兴中西部高等教育政策变迁的实际效益

(一)促进中西部高校整体实力的增进

受制于中西部自身的自然地理条件、经济地理区位以及历史传统等因素,中西部地区高等教育一直以来都落后于东部沿海地区的发展。自2001年国家“对口支援计划”开始至2020年《关于新时代振兴中西部高等教育的若干意见》的通过,中西部高等教育的整体面貌发生很大改观。以中西部高校数量为例,从2000年的544所高校增加到2014年的1363所,增加了1.5倍,中西部高校数量占全国的53.9%^[40]。不仅如此,中西部高等教育的优质性也得到了提升,以省部共建高校为例,截至2018年年底,省部共建高校共计81所,其中,中西部地区所占比例为61%。

(二)引导中西部高校发展思路的转变

国家振兴中西部高等教育政策变迁经历了最初的碎片化政策支持到整合性政策融合直至如今的“造血式”战略布局。在这一过程中,中西部高校发展的思路也由原先依靠国家政策红利和扶持为特征的外力推动转向了主动对接区域发展战略、适应地方经济社会发展的内生驱动。在政策初始阶段,中西部地区高校在接受国家政策扶持的情况下,在人才培养、学科建设等方面都得到了显著提升,由此导致中西部地区高校产生了依赖政策红利来发展自身的思路,“主动寻求社会资源、赢得发展空间的动力不足,发展的主动性、积极性逐渐消解,自我发展能力欠缺”^[41]。一旦外在的资金投入和政策扶持出现弱化或者减持,中西部高校就会受到严重制约。伴随着国家政策向“造血式”战略布局阶段转变,中西部高校开始寻求服务区域经济发展,发掘自身办学特色,优化学科布局,对接产业需求,推动产教融合,以此实现高校内生发展。高等教育发展的程度与质量一方面受制于国家政

策的支持;另一方面,决定于高等教育自身在服务国家经济发展和进步方面的作用。

七、未来展望

上文已对国家振兴中西部高等教育政策变迁的历程、政策发展的社会背景、政策变迁何以依循固定的路径以及政策变迁的关键性事件、政策变迁的实际效益作出分析。据此,我们对国家振兴中西部高等教育政策为何出现振而不兴有了一定的认识。为了突破这一困局,我们应该从以下两个方面着手:

(一)顺应社会背景的发展趋势,及时作出政策调整予以回应

国家振兴中西部高等教育政策的变迁深受政府决策、经济发展与传统思维意识的制约与影响,这些因素构成了政策变迁的社会大环境。为此,在政策制定与规划的过程中,既要回应社会背景的合理需求,对于那些造成政策效果难以有效实现的不利因素,也要予以积极调整应对,如上文提到的传统“西部意识”的思维,就是制约中西部高等教育振兴的不利因素,这就需要我们破除“西部意识”的影响。

(二)准确把握政策变迁的关键节点和遵循路径依赖的固有规律,以此来促进政策的转变与突破

关键节点是造成政策变迁的重要事件,我们在政策调整过程中务必对此有一定的敏感度,充分利用这一契机完成政策的转变与过渡。同时,我国振兴中西部高等教育政策存在路径依赖现象,一直以来以扶贫扶弱式的“输血”支持为主,这就要求我们在政策调整的过程中不能忽略这一现象。综合考虑,这就需要在振兴中西部高等教育政策制定过程中要坚持引导中西部地区高等教育转变发展思路,充分发挥自身的主动性和积极性,努力建立“造血式”的政策机制,同时也需要继续以“输血式”政策扶持为辅助,“输血结合”,精准扶持,不断增强中西部高等教育自主发展能力^[42]。

参考文献:

- [1] 中国日报中文网. 2020年区域高等教育改革与发展专题论坛成功举办[EB/OL]. (2020-11-10)[2021-01-10]. http://www.chinadaily.com.cn/edu/2020-11/10/content_37540889.htm.
- [2][33][41] 包水梅. 全面振兴西部高等教育:困境、根源及其突破[J]. 中国高等教育, 2020(12):41-47.
- [3][美] 斯文·斯坦莫, 李鹏琳, 马得勇, 编译. 什么是历史制度主义?[C]//李路曲, 主编. 比较政治学研究:第11辑. 上海:学林出版社, 2016:70-92.
- [4][5][美] 凯瑟琳·丝莲, [美] 斯文·史泰默, 张海青, 等, 编译. 比较政治学中的历史制度学派[J]. 经济社会体制

比较, 2003(5):44-52.

- [6][10] 刘圣中. 历史制度主义:制度变迁的比较历史研究[M]. 上海:上海人民出版社, 2010:3, 157.
- [7][8] 马得勇. 历史制度主义的渐进性制度变迁理论——兼论其在中国的适用性[J]. 经济社会体制比较, 2018(5):158-170.
- [9][美] B. 盖伊·彼得斯. 政治科学中的制度理论:新制度主义[M]. 上海:上海人民出版社, 2016:2.
- [11] 潘懋元, 朱乐平. 高等职业教育政策变迁逻辑:历史制度主义视角[J]. 教育研究, 2019(3):117-125.
- [12] 教育部关于实施“对口支援西部地区高等学校计划”的通知[EB/OL]. (2001-05-10)[2021-01-09]. http://www.moe.gov.cn/s78/A08/gjs_left/s5174/moe_744/tnull_728.html.
- [13] 国家中长期教育改革和发展规划纲要工作小组办公室. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[EB/OL]. (2010-07-29)[2021-01-09]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html.
- [14] 中西部高等教育振兴计划(2012-2020年)[EB/OL]. (2012-09-03)[2021-01-09]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/s6236/s6811/201209/t20120903_141509.html.
- [15] 教育部、国家发展改革委、财政部关于印发《中西部高等教育振兴计划(2012-2020年)》的通知[EB/OL]. (2013-02-20)[2020-12-09]. <http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7056/201303/148468.html>.
- [16][37] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院办公厅关于加快中西部教育发展的指导意见[EB/OL]. (2016-06-15)[2020-12-09]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/15/content_5082382.htm.
- [17] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院关于印发国家教育事业发展“十三五”规划的通知[EB/OL]. (2017-01-19)[2020-12-09]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/19/content_5161341.htm.
- [18] 写好高等教育“奋进之笔”——陈宝生同志在教育部直属高校工作咨询委员会第二十七次全体会议上的讲话[EB/OL]. (2018-04-12)[2020-12-09]. <http://wlb.scu.edu.cn/info/1020/1287.htm>.
- [19] 教育部党组书记、部长陈宝生在教育部直属高校工作咨询委员会第二十八次全体会议暨全国高等教育工作会议上的讲话[EB/OL]. (2019-04-28)[2020-12-09]. <http://sport.hzau.edu.cn/info/1061/3384.htm>.
- [20] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十五次会议强调 推动更深层次改革实行更高水平开放 为构建新发展格局提供强大动力[EB/OL]. (2020-09-01)

- [2020-12-09]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/01/content_5539118.htm.
- [21][22][26]中国高等教育学会.第55届“高博会”系列报道之六|振兴中西部高等教育——2020年区域高等教育改革与发展论坛成功举办[EB/OL].(2020-11-14)[2020-12-23].<https://www.cahe.edu.cn/site/content/13698.html>.
- [23]刘海峰.部省合建高校是高教管理体制的重要进步[N].中国科学报,2018-03-27(5).
- [24]陈鹏,李威.中国西部高等教育百年变迁的逻辑路径与审思[J].高等教育研究,2019(4):41-48.
- [25]中国职业教育技术网.中西部高等教育发展再提速——部省合建工作开展三年来综述[EB/OL].(2020-12-28)[2021-11-17].<http://www.chinazy.org/info/1006/6213.htm>.
- [27]新华网.中共中央办公厅、国务院办公厅印发《加快推进教育现代化实施方案(2018-2022年)》[EB/OL].(2019-02-23)[2020-12-23].http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/23/c_1124154405.htm.
- [28]牛凤蕊,沈红.建国以来我国高校教师发展制度的变迁逻辑——基于历史制度主义的分析[J].中国高等教育,2015(5):74-79.
- [29][30]吴合文.改革开放以来我国高等教育政策工具的演变分析[J].高等教育研究,2011(2):8-14.
- [31]中国经济新闻网.中西部高等教育振兴方向愈发清晰[EB/OL].(2020-09-03)[2020-12-23].<http://www.cet.com.cn/wzsy/ycxw/2646450.shtml>.
- [32][42]蒋华林,蒋基敏.破除“西部意识”:西部高等教育全面振兴的思路与策略[J].重庆高教研究,2020(1):105-113.
- [34]李棉管.“村改居”:制度变迁与路径依赖——广东省佛山市N区的个案研究[J].中国农村观察,2014(1):13-25.
- [35]国家发改委,教育部.关于印发中西部高校基础能力建设工程实施方案的通知[EB/OL].(2012-06-21)[2020-12-23].<http://fgc.ahau.edu.cn/info/1016/1218.htm>.
- [36]李棉管,姚媛.回报递增、体制锁定与中国社会工作职业化——一个历史制度主义的分析框架[J].社会工作,2017(2):25-35.
- [38]王晨光.路径依赖、关键节点与北极理事会的制度变迁——基于历史制度主义的分析[J].外交评论,2018(4):54-80.
- [39][英]乔瓦尼·卡波奇,[美]R.丹尼尔·凯莱曼.彭号阳,等,译.关键节点研究:历史制度主义中的理论、叙事和反事实分析[J].国外理论动态,2017(2):14-28.
- [40]中国新闻网.教育部:中国高校数量世界第二,去年毛入学率达37.5%[EB/OL].(20015-12-04)[2021-05-10].<http://www.chinanews.com/gn/2015/12-04/7655876.shtml>.

The Institutional Logic of Policy Changes in Higher Education Revitalization in Central and Western China: Based on the Analysis of Historical Institutionalism

LI Su - min, MI Zhi - xu

(Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China)

Abstract: The national policies of revitalizing higher education in central and western China have gone through three stages since 2001: fragmentation policy, integration policy and “hematopoietic” strategic layout. From the perspective of historical institutionalism, the government decision-making, the background of economic development, and the restriction of traditional thinking of “western consciousness” are the important influencing factors of policy change. Restricted by the mechanism of “increasing returns” and “system locking”, policy changes have obvious path dependence. The first proposal of the “Higher Education Revitalization Plan of Central and Western China” in 2010 and the introduction of its upgraded version in 2017 are the key points of policy changes. To some extent, policy changes have promoted the overall strength of colleges and universities in central and western China. At the same time, guiding the central and western universities in the development of ideas to achieve a change.

Key words: higher education in central and western China; policy change; historical institutionalism