

多源流视域下 地方本科高校转型政策形成探析

薛 珊

(安庆师范大学 教师教育学院,安徽 安庆 246011)

摘 要:地方本科高校转型政策对推动地方应用型大学建设具有里程碑式的意义。基于“多源流理论”,从问题、政策和政治三大源流及政策之窗几个方面对地方本科高校转型政策的形成进行研究,发现地方本科高校结构性矛盾突出等,形成了“问题源流”;内外部“政策企业家”的积极推动,形成了“政策源流”;政治领袖的执政理念,形成了“政治源流”。在三流汇聚过程中,政治源流主导作用的发挥,引发了地方本科高校转型“政策之窗”打开。其启示在于:高等教育政策的出台,需经过严格的政策评估,做好充分的实施准备,并提供备选方案;在高等教育政策议程设置过程中,政府应致力于为我国高校提供包容开放、能进能退的制度环境,强化高等教育“本体性价值”,从“强制的硬工具”转向“激励的软工具”,才能发挥出政策的应有价值。

关键词:地方本科高校;转型;政策;多源流理论

中图分类号:G64

文献标志码:A

文章编号:1009-6051(2023)03-0132-12

DOI:10.13950/j.cnki.jlu.2023.03.017

党的十九届五中全会提出“建设高质量的高等教育体系”,这就要求积极构建高等教育分类体系,推进研究型、应用型 and 职业技能型三大类型高等教育共同发展,其中应用型高校对当前经济社会发展的重要性不言而喻。^[1]2013年12月,习近平总书记在中央经济工作会议上的讲话,标志着我国经济发展进入“新常态”。经济发展新常态背景下经济增长方式从粗放型转向集约型,经济发展由投资驱动转向创新驱动,由此引发劳动力市场人才需求与供给关系的巨大变化。“十三五”规划建议对教育改革发展做出了部署,转型发展成为“十三五”高等教育改革的坐标定向。^[2]对于多数地方本科高校来说,办学同质化倾向严重成为不争的事实,且在办学过程中对企业和市场的变化反应不灵敏,改革步伐缓慢,从而出现了毕业生就业难与企业招工难并存的结构性矛盾。为打破这一困局,在国家转型发展的大背景下,国家逐步出台了相关政策来引导地方本科高校^①转型发展,以解决其办学理念同质化、模式僵化、改革动力不足等问题。概言之,为了助力国家转型发展、化解高等教育结构性矛盾,地方本科高校转型政策的产生既是外部经济社会发展压力等带来的结果,也是地方本科高校探寻发展出路的切实所需。当前,关于地方本科高校转型政策的研究多是分析转型政策和具体内容,却缺少对该政策的整体性透视和审思,也未对该政策的出台背景、制定过

收稿日期:2023-04-07

基金项目:四川省教育科学规划项目(SCJK21A119)

作者简介:薛珊(1988—),男,湖北荆州人,安庆师范大学讲师,博士,硕士生导师,主要从事高等教育经济与管理研究。

程进行深入研究。故而,本研究基于多源流理论对地方本科高校转型政策的形成进行探究,以厘清该政策制定的缘由,进一步推进地方本科高校转型政策更好地落地实施。

一、多源流理论分析框架

多源流理论是在“垃圾桶模型”的基础上进行修正而来,首次由美国公共政策学家约翰·金登(Kingdon, J.W.)提出。“垃圾桶模型”的核心是科恩等提出的四源流,即问题、决策参与者、解决方案和决策的机会。其中,四源流的运行原理是互不相干的力量自由流动,在运作中形成交集。^{[3]61}这一理论可以对“某些问题引起决策者的注意”作出解释。金登指出,“问题源流、政策源流和政治源流三者特定的时间节点上汇聚在一起,共同作用才使一项政策被提上议程”^{[4]21}。问题源流是指会被提上正式议程的相关问题,通过焦点事件的推动,从而引起了决策者对其给予高度关注。政策源流是指有关政策建议的产生,并引起了政府官员的重视。政策建议由“政策企业家”提出,包括高校专家及社会学者、政策研究者等,内外部“政策企业家”会基于个人的立场阐述其政策意见,使政策建议被采纳。政治源流是指政治因素的影响,如领导人的讲话等因素对政策设立有显著的促进作用。三条源流彼此相互独立,任何一条源流的发展和运作都不会对其他源流产生影响。通常情况下,三者汇合在一起的这个节点,被称为“政策之窗”,也使得政策议程最终确立。多源流理论在“垃圾桶模型”的基础上进行了改进,在公共政策的议程设置即决策环节中展现出强大的解释力。^{[3]62}对于任何决策行为来说,政策的产生过程必然依托于一定的政治经济结构和社会环境,政策理念往往基于利益取向,政策形象往往基于认同取向,政策精英往往基于关键领导,他们在问题源流、政策源流和政治源流中占据了深层核心信仰,是源流从内在生成的必备属性。

政府决策行为产生的政策理念,引发了不同利益团体的利益分配不均问题,产生问题源流;相关利益团体提出了政策方案建议从而形成了供决策者参考的政策形象,产生政策源流;高层领导人重视公共议题并对政策的产生发表了观点从而成为政策精英,产生了政治源流。由三个要素形成的三个源流都占据了深层的核心信仰,在中国特定的政治经济环境中,使三个源流有了新的生命阐释。^{[3]32}对于我国的政策过程分析而言,考虑到政治体制与西方国家存在较大的差异性,即政治源流的地位居于主导地位,对此可以对多源流理论进行适当修正(如下页图1)。在中国特色的政策语境下,在问题源流、政策源流、政治源流持续发酵过程中,倘若缺少政治源流主导作用的发挥,便不能引发“政策之窗”的打开,即领导人的意志和执政理念是“政策之窗”打开的导火线。多源流理论在创业教育、《民办教育促进法》等政策的研究中应用较多,能帮助公众更好地理解政策产生的过程。例如,张洋磊基于多源流理论,探索了创业教育为何上升到国家行动,又经历了什么阶段而形成政策^[5],吴会会基于多源流理论,对《民办教育促进法》修订的政策过程进行了系统研究^[6],吕武基于多源流理论,对学前教育政策的变迁过程进行分析,并探索了政策变迁的动力^[7],由此可见多源流理论在教育领域也多有应用。多源流理论也可以“解释国家为何不用其他方案,而要采取特定的政策行动或计划”^[8]。在日益复杂的社会环境下,教育政策从产生到付诸实践的过

程需要基于一定的分析框架才更为科学、完整,多源流理论恰好适用于教育政策分析,且能对政策实施产生影响的各种因素进行分析。地方本科高校转型政策作为一个典型的教育政策,运用修正后的多源流理论研究该政策的形成与实施具有适切性。

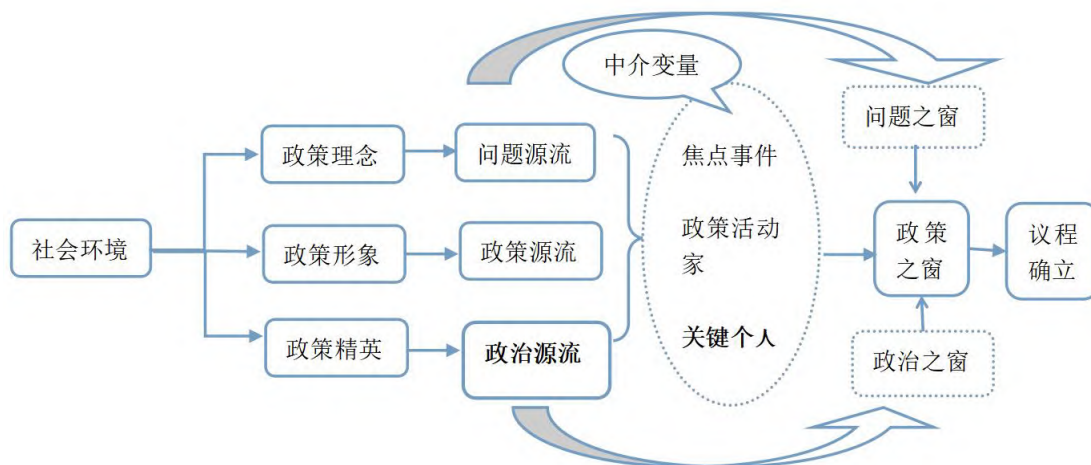


图 1 多源流理论的修正

二、地方本科高校转型政策“三源流”及其形成

(一)问题源流

问题流是“三流耦合”的逻辑起点,常借助确定的、普遍的和有影响的指标,通过焦点事件和象征性符号来推动或阐释。^{[9]32}通常,问题流是对政策理念的切实反映,是基于公众和政府层面信息反馈的结果,伴随着其他相关政策才进入决策者的视线,进而演变为政策问题。地方本科高校转型政策问题流中的象征性符号主要包括以下三个方面:

1.高等教育结构性矛盾突出。

随着高等教育的大规模扩招,我国现已进入高等教育大众化向普及化迈进的关键期,高等教育结构性矛盾突出,高等教育分类发展政策体系不完善,分类管理机制不成熟。一是人才培养类型上的结构性矛盾。较长一段时间以来,我国普通高等教育培养的理论性知识型人才偏多,而高等职业教育培养的实用技能型人才偏少,连续多年出现了本科高校大学生就业难现象,并且目前还在持续恶化。据统计,21世纪以来,我国新建本科院校发展迅猛,在2015年学校数量已达678所,全国普通本科院校的比例达到55.6%,占据我国高等教育的“半壁江山”。^[10]与此同时,大学毕业生规模快速增长(如表1),2020年,全国大学毕业生规模达874万,就业形势依然严峻。而我国已经是现代制造大国,正在向制造强国迈

表 1 2009—2020 年大学生毕业人数统计

年份	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
毕业人数(万)	610	631	660	680	699	727	749	765	795	821	834	874
增长率	9.1%	3.3%	4.8%	3.0%	2.8%	4.0%	3.0%	2.1%	3.9%	3.3%	1.6%	4.8%

资料来源:中国教育在线.2020年高校毕业生就业形势分析 <https://www.eol.cn/html/c/2015gxbys/index.shtml>.

进,企业大量缺乏实用技能型人才,尤其是高级应用型人才,技术技能型企业出现用人荒现象。二是人才培养规模上的结构性矛盾。我国高等教育资源更多地偏向于研究型大学,尤其是在招生、资金拨款等方面,培养学术型人才依然是高校办学的主旋律,而对技能型人才的培养重视不足、投入不够,对地方本科高校、高职院校的关注度不够。三是人才培养层次上的结构性矛盾。“文凭”在劳动力市场上有重要的交换价值,催生了学历教育的进一步发展,本科阶段的学历教育可以延伸至硕博阶段的研究生教育,读研成为当下较多大学生的理想选择。对于大多数学生而言,接受普通高等教育的优越感明显强于接受高等职业教育。并且,职业教育的最高层次是高等职业教育,无法与普通教育进行横向衔接和纵向贯通。

2. 办学同质化倾向严重。

自扩招以来,为了获得更多办学资源,地方本科院校以学术型人才培养为办学方向,向研究型大学靠拢,高等教育办学同质化倾向日益严重,地方本科高校的人才培养陷入了模仿、同质化的泥淖,在培养模式、专业设置上互相模仿,并且纷纷以升级、更名、申请硕博点来争取更多的办学经费,在办学方向上已经背离了社会发展的需求。教育部对2012年毕业生就业率进行统计,排名由高到低依次是985高校、高职院校、211高校、独立学院、科研院所、地方本科高校。^[11]地方本科高校就业率排名低于研究型大学和高职业院校,地方本科高校学生的就业形势较为严峻。当前新建本科院校的师生比总体偏高,仍存在较多高校师生比处于18:1到22:1的临界点边缘。^[12]从学生立场的角度分析,大学毕业生人数增多与岗位供给有限之间形成难以调和的矛盾,加剧了就业岗位的竞争强度,而且与毕业生专业匹配的工作岗位大量缺乏,因此较多学生推迟就业或者等待就业等现象突出。很显然,这反映出地方本科高校已陷入办学同质化、定位不清的泥淖,其育人目标及培养模式与用人单位需求匹配度较低,也与用人单位缺乏深入沟通和合作对接。另外,地方本科高校应以服务地方经济发展为使命,培养应用型人才是其育人宗旨^[13],但实际上应用型人才的培养更多地停留在口号层面,尚未深入下去,很多地方本科高校仍然沿用传统学术型人才培养理念来培养应用型人才,应用型人才培养模式尚未完全成型。在这种背景下,地方本科高校的大学毕业生因缺乏与职业相匹配的专业技能,加上地方本科高校的专业结构与用人市场的岗位结构衔接性差,从而使大学毕业生就业形势越发严峻。

3. 应用型人才供需矛盾。

自“新常态”以来,我国产业结构转型升级加快,经济发展模式产生重大调整,经济发展转型的主要任务是应用先进技术、工艺和装备摆脱传统生产制造的弊端,向现代化、智能化转型,这就要加快培养高级应用型技术人才。同时,我国开始实施创新驱动发展战略,培养创新型人才成为我国高等教育发展的主旋律,但高校人才培养与经济社会发展需求的结构性矛盾日益加深。在社会转型发展背景下,教育也面临着不得不转型的尴尬境地。通过教育所培养的人才应与社会经济发展的需要相符合,而近年来结构性失业风险持续性增大,毕业生就业难和就业质量不高的问题持续恶化,创新型人才培养机制尚未完全建立,人才培

养结构和质量尚不适应经济结构调整和产业升级的要求,恰恰反映出高等教育亟待转型。^[14]从供需平衡来分析,劳动力市场结构特征呈现不匹配、不对等情况,供给方主要表现为:第一,地方本科高校供给的大学毕业生数量多、规模大。第二,大学的学科结构不合理,培养的大学生的知识水平、能力素质普遍不高,应用型、创新型、复合型人才占比较低,与经济社会发展的转型步伐不一致。从需求方来分析,表现为企业大量缺乏应用型、创新技术技能型人才。地方本科高校培养的人才理论知识扎实,但技术技能水平不足,人才规格与工作岗位所要求的技术技能严重脱节,这使企业很难招到满意的人才,成为企业发展的一大“痛点”。

(二)政策源流

政策源流是政策形象的体现,凸显了政策制定的价值倾向。政策源流汇集了不同主体的利益诉求和价值偏好,并在同一政策共同体中得以体现。相关部门官员和相关研究人员、相关高校领导共同组成了这一政策共同体。^[15]

1.相关部门官员。

作为主管国家教育工作的部门,教育部对各类高等教育机构具有审批、管理和监督权。教育部出台的相关政策文件(如表2),在一定程度上反映了教育部门官员对地方本科高校转型的意志。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》明确提出,“建立动态调整机制,不断优化高等教育结构,重点扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模”。这对我国高等教育调整结构、办应用型高等教育、培养应用型人才提出了明确要求和发展方向。^[16]^[22]2012年,《现代职业教育体系规划(征求意见稿)》提出,“发展本科及本科层次以上的职业教育”,发展本科和研究生层次的职业教育既符合时代发展的需求,也是我国实施创新驱动

表2 关于地方本科高校转型的相关政策文件统计

出台时间及名称	核心内容
2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》	不断优化高等教育结构,重点扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模
2012年,《现代职业教育体系规划(征求意见稿)》	发展本科及本科层次以上的职业教育
2014年3月,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》	针对地方高校服务区域经济问题,进一步明确了转型发展的相关要求
2014年5月,《关于加快发展现代职业教育的决定》	规定了地方本科高校转型的相关任务及保障举措
2014年6月,《现代职业教育体系建设规划》	优化高等职业教育结构,引导一批本科高等学校向应用技术类型高校转型发展
2014年6月,《关于地方本科高校转型发展的指导意见(征求意见稿)》	加强对转型发展工作的组织领导,转型发展改革试点高校的指导,营造转型发展的良好氛围
2015年3月,《中共中央国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》	明确强调加快推进地方本科高校转型
2015年起,河南,吉林等20多个省市出台地方本科高校转型实施意见	为地方本科高校转型实施提供指导意见

资料来源:作者根据教育部官网整理

发展战略的重要部分。2013年,教育部副部长鲁昕率先提出和推动地方本科高校转型,成为转型政策制定的重要人物,她指出,“地方本科高校转型发展改革试点已列入教育部2014年工作重点,推动地方本科高校的转型是必要且可行的”^[17]。其后,教育部加快推进地方本科高校转型发展改革试点工作,于2014年5月出台《关于加快发展现代职业教育的决定》,提出了“引导普通本科高等学校转型发展,重点举办本科职业教育”^[18]。此处用“引导”,而不是强制性要求所有的高校一起转型,表明政策的柔性功能;用“本科职业教育”,说明地方本科高校需要向应用技术本科转型,也要融入职业教育的部分观点和思想,转向举办本科职业教育。地方本科院校也成为“现代职业教育体系”中的重要部分。现代职业教育体系在范围上有了一定的拓展,从单一的中高职层次,延伸到了本科与硕士层次,这样不仅完善了传统职业教育体系,也表明了地方本科院校在一定程度上是传统职业教育的“升级版”。截至2018年4月,教育部连续举办了7期转型发展培训班,河南等20多个省市出台了引导部分普通本科高校转型的文件,从简政放权、师资配置等方面为转型改革提供了政策支持。^[19]

2. 相关研究人员。

随着产业结构转型升级的步伐加快、经济增长方式的大幅转变,高校分类管理的内在需求更加凸显,并且技能人才的结构性需求也呼唤高校的转型发展,地方本科高校转型发展被正式提上议事日程。地方本科高校的转型发展,并非一国的单独行为,而是世界高等教育发展的必经阶段。有研究人员指出:“转型会给地方本科高校注入新的发展活力,率先转型的学校将会得到较大的政策支持和相关优惠,有利于提升学校影响力,有利于占得发展的先机。”^[20]地方本科高校转型对国家和高校来说是一个“双赢”的选择,既是化解当前我国大学生就业问题的一剂良药,也是高等教育人才培养摆脱同质化办学、实施分类管理的必然路径。2013年,我国应用技术大学联盟成立,联盟成员积极开展地方本科高校转型发展的理论研究和实践探索。应用技术大学联盟理事长孟庆国指出,“通过转型发展,能够推动地方本科高校科学定位,使应用型人才培养全面融入区域发展、产业升级中,有效破解我国高等教育重数量轻质量、重规模轻特色等问题”^[21]。地方本科高校转型政策,政府应抓宏观管理,以引导为主,借助高等教育发展的规律性、竞争性及就业情况的反馈对地方本科高校的办学方向进行调整,在政策中要体现政府的审批和监督的角色,不应过分要求地方本科高校转型,高校自主选择转型的道路“如何走”,在政策中要体现政府的审批和监督的角色。顾永安教授研究发现,地方本科高校对待转型发展的态度是不同的,可以分为强烈抵制型、积极参与型、功利型、观望型、畏惧型,积极参与型的占比较低。^[22]中国教育科学研究院孙诚认为,“新建地方本科高校转型还存在一些困难,其中包括普职教育的贯通机制、现行评价机制的制约等”^[23]。因此,转型需要教育部给予较大比例的政策、资金支持,同时地方政府、学校自身也要配套投入,这样就能形成三大主体的共赢合力,产生出较强的转型动力。^[24]

3. 相关高校领导。

作为地方本科高校的代表,黄淮学院率先开启地方本科高校的转型之路,是应用技术

大学的先行者和探索者。该校校长介晓磊指出,“黄淮学院坚持地方性、国际化、开放式、应用型的应用技术大学办学定位,走出了一条特色的转型发展之路”^[25]。黄淮学院将转型发展与区域经济转型、地方产业转型升级相结合,形成专业群对接产业链的良好格局,使产学研得到充分结合,人才培养质量得到有效保证。有地方本科院校领导表示,本科院校比职业院校的“帽子”要高的传统观念难以改变,因此转向应用技术型的提法,难免会遭到部分地方本科高校的抗拒。合肥学院党委书记蔡敬民认为,“合肥学院的‘卓越工程师培养计划’是适应学校发展和市场需求的,走出了一条向应用型发展的路子”^[26]。随着大学招生生源紧张、毕业生就业形势不佳等问题的延续,地方本科高校的办学理念和人才培养模式值得反思。在国家高等教育分类体系模糊的背景下,地方新建本科高校长期处于自主发展、自我探索的层次,其办学实力不如部属高校办学实力雄厚,科研转化能力偏弱,也不如职业院校培养的应用型人才专业化,若不转型将面临两面夹击的处境。上海电机学院院长夏建国认为,“办应用技术本科教育是地方本科高校转型的精髓所在,这对于促进地方产业发展升级也具有重要的战略意义”^[27]。按照转型发展的目标,地方本科高校转型后的重点是“举办本科职业教育”,在人才培养上突出应用技术型导向,人才定位为本科层次。但是,很多地方本科高校管理者对于是否转型仍处于观望的状态,即转向职教抑或高教,陷入了“身份”选择困境。^[28]并且,地方本科高校管理者对于“如何转”“转到什么程度”等问题还存在分歧,尚不能达成共识。地方本科高校转型过程中是否有完善的监测与评估方法、有何种程度的支持、转型失败的结果如何应对等一系列问题,都是地方本科高校管理者忧虑的问题。

(三) 政治源流

政治源流与问题源流、政策源流并非互相联系的,也不是截然分开的,通常由政治领袖的执政理念等因素构成。在政治源流中,扮演着核心作用的正是政策精英,政治领袖的执政理念即反映为政策精英的主导。在地方本科高校转型政策议程中,政治领袖的执政理念是政治源流的核心要素。

从国内外政策制定的经验来看,政治领袖的执政理念往往在政治源流中居于重要地位,并直接影响到了政策出台的进度与结果。执政党和政治领袖的执政理念为地方本科高校转型提上议程提供了政治基础。就我国而言,中国共产党是执政党,以习近平同志为核心的党中央,始终把为民作为治国理政的价值归属,把人民的利益摆在最高位置,以实现“中国梦”为目标。我国大学生群体数量多、层次高,是中国特色社会主义建设的接班人,是实现“中国梦”的重要力量。在经济社会发展方式转型背景下,高等教育结构性矛盾未得到有效缓解,大学生供需失衡亟待破除,政治领袖的执政理念为地方本科高校转型政策提上议程提供了政治基础。党的十八大以来,改革创新成为国家发展的主旋律,对于高等教育而言也要转变发展思想和办学理念,提出地方本科高校转型是对“教育与生产劳动相结合”理念的升华,也是地方本科高校破解发展趋同难题、寻求特色发展机遇的必然选择。2014年,李克强总理作为政策精英在政府工作报告中的讲话,成为推动地方本科高校向应用型高校转型政策实施的重要“导火线”,培养高级应用型人才成为时代“最强音”。从地方本科高校转型

发展的政策变迁中不难看出,尽管有不少利益相关者发出反对转型的“声音”,特别是一些地方本科高校的领导不愿“降级办职教”,但在政策精英的大力推动下,使该政策得以出台。

政治领袖的执政理念还体现在以党的十八大报告中以“努力办人民满意的教育”为指导,加快发展现代职业教育、深化高等教育领域综合改革、推动高等教育内涵式发展等方面,促进了地方本科高校转型议程被执政党重视,并正式提上议程。在这个过程中,国家领导人的讲话表明了政治领袖的执政理念,在地方本科高校转型政策的推进中发挥了积极作用。总体来看,在推动地方本科高校转型政策颁布及实施的演变过程中政府意志发挥了主导作用。为缓解大学生就业难、调整人才供给结构的需要、服务国家转型发展的要求,以李克强为代表的政策精英提出转型方案,这也就表明了政治领袖的执政理念推动了本科高校转型政策的出台。^[29]

(四)“政策之窗”打开

地方本科高校转型政策的形成过程展现出“问题源流”与“政策源流”反复动态嵌套、“政治源流”起主导作用的复杂耦合过程(如图2)。在我国地方本科高校转型政策演变过程中,办学同质化倾向严重,人才培养与经济社会发展需求脱节构成了地方本科高校转型的问题源流。相关部门官员、研究人员、高校领导等对地方本科高校转型的建议与解决方案,成了地方本科高校转型的政策源流。一方面,问题源流使得高等教育结构性矛盾突出,人才培养与经济社会发展需求的结构性矛盾恶化这一议题得到重视,并提上议程;另一方面,政策源流使得研究人员、地方本科高校代表等为地方本科高校发展寻找破解之法。2014年,全国职业教育工作会议作出了引导一批普通本科高校向应用技术型高校转型发展的战略部署,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》对转型发展提出了明确要求。随着产业转型步伐升级加快,2014年2月李克强总理提出要“引导一批普通本科高校向应用技术型高校转型”。这个讲话充分体现了政治领袖的执政理念,成了地方本科高校转型的政治源流,但还未能打开“政策之窗”。值得注意的

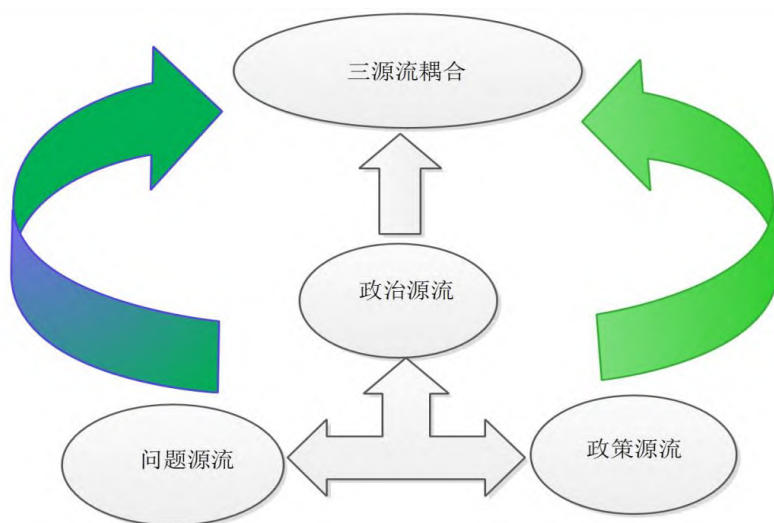


图2 三源流耦合的过程与机制

是,在“政策之窗”打开之前,地方本科高校转型仍需经过试点探索,来证明引导地方本科高校转型的可行性。地方本科高校转型议题经过问题源流和政策源流的持续发酵后,地方本科高校转型政策议题已经十分接近“政策之窗”打开,在政治源流的影响下,一些地方本科高校开始试点探索向应用技术型大学转型。2014年3月,中国发展高层论坛召开,有多所地方本科高校表示愿意转向应用型,重庆的6所高校、广西的19所高校等纷纷开始先行试点。经过一年多的实践探索,这些高校取得了显著成效,证明了地方本科高校转型政策是符合地方本科高校发展和地方经济发展需求的正确抉择。在全面深化改革的关键之年和党的十八届三中全会召开的2015年这个关键时间节点上,地方本科高校转型的三大源流汇聚,政治源流发挥了核心作用,推动了“政策之窗”打开。2015年10月,《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》正式出台。该意见提出,“转型发展高校要把办学思路真正转到服务地方经济社会发展上来,转到产教融合校企合作上来,转到培养应用型人才上来”,并且要从明确类型定位和转型路径、加快融入区域经济社会发展等入手。^[30]该意见提出地方本科高校向应用型转变并非直接提出“转型”,反映了该政策的柔性功能,即坚持办本科层次的教育这一核心理念不变,向应用型转变并不等同于完全的职业教育,这一提法适合我国国情的需要,并且转变存在一个过渡期和探索期,如果直接转型,则容易造成“不敢转”和“转的过多”的尴尬境地,这一政策出台旨在改变高等教育体系原有的路径依赖,鼓励探索新的、多元的应用型人才培养模式和路径。

究其原因,政策之窗之所以会开启是由于三条源流间的相互作用、共同影响,并由政治源流触发政策之窗的导火索。^[31]该意见从顶层向下分级推动,在总体要求、主要任务和措施等方面,对地方高等学校转型政策的实施提供了制度保障,地方本科高校转型发展正式成为一场国家行动。其中,导致“政策之窗”开启的核心动力在于政治源流,中央政府的推动,政治领袖的执政理念等。由此,可以发现在中国特色社会主义制度语境下,多源流理论中的政治源流是三大源流的主导因素,起到了影响全局的作用。一般说来,问题源流和政策源流在较大程度上影响了议程的重要性和紧迫性,而政治源流主要影响了政策建议的有效性。焦点事件在作用范围、作用强度和触发时间上相互作用,起到了“催化剂”的作用^{[32][23]},影响着三大源流的汇合。自2014年以来,中国传统经济增长动力日渐衰减,寻找新的发展动力、推动传统产业转型升级成为新一届政府的紧迫任务,然而却缺乏与产业转型相一致的高级应用型人才,这就为地方本科高校转型“政策之窗”的开启奠定了现实条件。“新常态”下,以创新驱动为主导的“供给侧改革”进入政策议程,在李克强等政治领袖的大力倡导和推动下,“地方本科高校转型”成为优化企业人才供给、助力企业转型升级的“一剂良药”,也成为促进经济结构转型升级的战略性举措,并上升为政治领袖的执政理念。地方本科高校转型“政策之窗”的打开,是打破我国高等教育大众化阶段发展瓶颈的重要举措,也是我国高等教育结构分层发展的必然趋势。从问题源流来分析,地方本科高校转型被纳入公共议程,是国家转型发展的迫切要求。从政策源流来分析,研究人员等“政策企业家”的政策建议,例如政府以引导为主,而不是强制要求转型,为地方本科高校转型提供了参考方案和政

策支持。从政治源流来分析,在中央领导人的直接推动下,转型政策得到了更大范围的认同,在社会各界广泛凝聚共识,推动了转型政策的实施。中央政府的推动即政治源流的主导作用是开启“政策之窗”最为关键的因素。

三、结论及启示

地方本科高校转型《指导意见》的出台过程,反映了政策产生的复杂性以及政策动态嵌套相耦合的特性。动态嵌套的“多源流理论”使得政策的规范性价值、程序性价值结合起来并得到清晰表达,为构建科学、合理的教育法制改革的政策模式提供了良好示范。基于多源流理论对地方本科高校转型政策形成进行研究,发现其具有几个方面的典型特征。

首先,地方本科高校转型的演化历程是高等教育结构性矛盾突出、人才培养与经济社会发展需求的结构性矛盾、高等教育办学同质化倾向严重的三大现实矛盾持续交织、相互作用的过程。三个看似独立的问题源流,却在多种因素的作用下进行相互融合和加速升级,最后共同作用构成了地方本科高校转型的问题源流。其次,地方本科高校转型的政策演变具有“自上而下”和“自下而上”相统一、相结合的特征。一方面,政治领袖的执政理念是打开地方本科高校转型“政策之窗”最为关键的因素;另一方面,相关研究人员等政策企业家对转型政策的持续关注、提出的政策建议等,则使地方本科高校转型政策更受关注,加速了党中央将这项政策转变为现实。再次,地方本科高校转型“政策之窗”的打开,并非问题源流、政策源流相互作用的结果。自2010年以来,尽管一些本科高校已展开应用型人才的培养,开始向应用型高校转型,但未成为国家行动。在这个时间段内,倘若三条源流不能同时汇聚,便无法开启“政策之窗”。只有三流汇合,才能将某一主题牢牢固定在决策议程上。最后,地方本科高校转型政策的演化历程是我国高等教育发展现实需求与社会经济发展对地方本科高校人才培养的现实需要相耦合的过程,二者之间互相作用,进一步推动地方本科高校转型的需求升级,进而上升为国家行动。这也可以反映出,地方本科高校转型政策产生了新的教育理念,也为高等教育与职业教育的融合发展打通了道路。

基于对地方本科高校转型这个“典型”教育政策的形成分析,可对多源流理论与中国特色加以整合。基于多源流理论,从这一政策形成中可以发现,中国教育政策的产生过程具有以下特征。一是问题源流、政策源流以及政治源流虽然具有不同的“生长环境”,也有不同的“生长规律”,但三者“生长”中并非那么地泾渭分明,而是互相作用、互相影响。在政策形成过程中,三大源流在不同的阶段占据不同的主体性,且根据政策制定过程的顺序发挥相应的作用。二是“政策之窗”打开与政治领袖的执政理念高度关联。地方本科高校转型政策的演变过程中,政治源流的作用大大超过了另外两个源流,这就在一定程度上弱化了“政策之窗”的作用,使得“触发机制”也不再那么奏效。三是任何教育政策的出台,都要经过严格的政策评估,做好充分的实施准备和备选方案。地方本科高校转型政策的形成经过了教育主管部门的多次评估,转型的提法在一系列的政策文件中逐步加强和成熟,也做好了试点先行和相关的保障措施,最终使这一政策得以顺利实施。总之,在高等教育政策制定过程

中,政府应致力于为我国应用型大学建设提供包容开放、能进能退的制度环境,强化高等教育“本体性价值”;同时必须高度结合大学发展的内在逻辑和国家发展的意志,加强政策的科学性、可行性分析,从“强制的硬工具”转向“激励的软工具”,才能发挥出政策的应有价值,从而对高等教育生态的发展产生积极正面的影响。

就当前的转型政策实施情况来看,国家已经将应用型高校建设作为高等教育分类管理的重要举措,并支持300多所应用型高校建设,合肥学院、黄淮学院等一批地方本科高校抓住转型发展的机遇期,在转型道路上进行了有益探索,培养了一大批应用技术型人才,受到了用人单位和地方社会的认可。然而当前高校人才培养与经济社会发展的结构性矛盾未能从根本上得以扭转,部分地方本科高校的定位仍然不清、发展特色缺失,另外由于利益机制分配的巨大差异,还不能完全激发出地方本科高校自主发展的活力,也无法实现地方本科高校大范围的转型。因此,应加强顶层设计,营造更加开放的高校办学环境,努力化解高等教育的结构性矛盾,设计合理的利益机制,探索建立分层分类的高校拨款标准、质量评估等制度;尽快建立高等职业教育与普通高等教育的沟通桥梁,构建有助于应用型高校发展的评价指标体系;引导地方本科高校从围绕“学校资源”办学转变为围绕“学生”办学,努力实现人才培养过程与区域人才需求的高度对接;鼓励地方本科高校积极寻求转型的新路子,显著提升其服务区域经济社会发展的能力。

注释:

- ①本文地方本科高校转型中的“地方本科高校”指地方新建本科院校,不包括地方老牌大学,具体是指1999年高校扩招以来,由一个或多个地方专科学校经教育部批准通过合并、升格等方式组建而成的普通本科高校。这些学校与其他本科院校一样具有高等学历资格,但组建和实施本科教育的时间不长,并且有鲜明的地方办学特色,人才培养体现出为区域发展服务的导向,笔者注。

参考文献:

- [1] 周洪宇. 建设高质量教育体系迈向教育发展新征程 [EB/OL].(2020-11-12)[2021-12-24].http://www.jyb.cn/rmtzgjyb/202011/t20201112_372885.html.
- [2] 陈锋. 加快探索地方高校转型发展道路[N]. 中国教育报, 2015-11-30(009).
- [3] 杨志军. 从垃圾桶到多源流再到要素嵌入修正——一项公共政策研究工作的总结和探索[J]. 行政论坛, 2018, (4): 61-69.
- [4] 约翰·W. 金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌, 方兴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [5] 张洋磊, 苏永建. 创新创业教育何以成为国家行动——基于多源流理论的政策议程研究[J]. 教育发展研究, 2016, 36(5): 41-47.
- [6] 吴会会, 薛二勇. 《民办教育促进法》修订的政策过程研究——基于动态嵌套的“多源流理论”视角[J]. 教育发展研究, 2018, 38(Z1): 38-44.
- [7] 吕武. 改革开放以来我国学前教育政策嬗变的动力变迁及其优化路径——基于多源流理论的考察[J]. 现代教育管理, 2018, (2): 45-50.
- [8] 曾荣光. 教育政策行动: 解释与分析框架[J]. 北京大学教育评论, 2014, (1): 68-89.

- [9]托马斯·R·戴伊.理解公共政策[M].彭勃,译.北京:华夏出版社,2004.
- [10]张涛.新建地方本科院校专业实践教学现状与对策研究[D].石家庄:河北师范大学,2020.
- [11]教育部统计显示地方本科高校就业率垫底[N/OL].中国青年报,2013-07-03(03).<http://scitech.people.com.cn/BIG5/n/2013/0703/c1057-22064472.html>.
- [12]黄斯欣.新建本科院校教师队伍建设的三个关键问题[N/OL].中国青年报,2022-06-13(01).<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1735479535929610288&wfr=spider&for=pc>.
- [13]曹晔.地方本科高校转型发展是应势之举[J].河北师范大学学报,2015,(1):62-66.
- [14]社科院预警十三五就业冲击 结构性失业风险明显加大 [EB/OL].(2015-10-08) [2022-02-22].https://www.shadr.org.cn/detail.jsp?main_artid=82499&top_id=220&main_colid=277.
- [15]吴越.多源流理论视野中的教育政策议题形成分析——以《民办教育促进法》为例[J].现代教育管理,2010,(1):23-27.
- [16]王伟宜.高等教育入学机会变迁研究[M].北京:清华大学出版社,2015.
- [17]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)[2022-06-02].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html.
- [18]鲁昕调研河南黄淮学院:积极推动地方高校转型发展[EB/OL].(2014-01-13)[2022-06-28].<http://politics.people.com.cn/n/2014/0113/c70731-24099107.html>.
- [19]教育部发展规划司.部分本科高校转型发展情况介绍[EB/OL].(2018-04-27) [2022-06-02].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20180427/sfc/201804/t20180427_334422.html.
- [20]张兄武,许庆豫.关于地方本科院校转型发展的思考[EB/OL].(2016-09-19)[2022-06-02].<http://gjzx.aku.edu.cn/info/1028/1421.htm>.
- [21]曾茂林.高技能本科:地方高校转型的应有之义及应对之策[J].职业技术教育,2015,36(25):18-21.
- [22]顾永安.新建本科院校转型不能“一刀切”[EB/OL].(2016-09-19)[2022-06-02].<https://fzfg.tit.edu.cn/info/1015/2139.htm>.
- [23]孙诚.中国教育科学研究院孙诚研究员应邀来我校作地方本科院校转型发展专题讲座[EB/OL].(2014-10-24) [2022-06-02].<http://fzgh.haue.edu.cn/info/1079/1094.htm>.
- [24]地方本科高校该转型了[EB/OL].(2014-05-10) [2022-06-02].<https://www.huanghuai.edu.cn/html/803/2014-05-10/content-15010.shtml>.
- [25]段永建.我校召开学习贯彻教育部地方本科高校转型发展座谈会精神会议[EB/OL].(2014-02-18)[2022-05-11].<https://www.huanghuai.edu.cn/html/800/2014-02-18/content-5434.shtml>.
- [26]蔡敬民出席“卓越工程师教育培养计划”启动会[EB/OL].(2010-06-25) [2022-07-23].<http://www.hfuu.edu.cn/6b/3f/c58a27455/page.htm>.
- [27]夏建国.应用技术大学的发展方向就是高水平、特色鲜明[EB/OL].(2015-04-07) [2022-06-15].<http://www.shmbjy.org/item-detail.aspx?NewsID=4751>.
- [28]储召生.地方本科高校转型应走出身份困惑[N].中国教育报,2015-06-17(001).
- [29]曾令发.政策溪流:议程设立的多源流分析——约翰·W·金登的政策理论评述[J].理论探讨,2007,(3):137-138.
- [30]教育部,国家发展改革委,财政部教育部.国家发展改革委财政部关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见 [EB/OL].(2015-10-23)[2022-02-24].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201511/t20151113_218942.html.
- [31]赵秀红.地方高校转型不搞一阵风一刀切[N].中国教育报,2015-11-17(003).
- [32]拉雷·N·格斯顿.公共政策的制定——程序和原理[M].朱子文,译.重庆:重庆出版社,2001.

责任编辑:曲筱鸥