

我国地方高校转型发展政策研究

——138份中央与省级政策文本的分析

魏署光,王 坤,张晓慧

(华中科技大学 教育科学研究院,湖北 武汉 430074)

摘要:本研究基于138份政策文本,构建“政策工具-政策内容要素”二维分析框架,考察地方高校转型政策工具的组合方式和不同政策内容要素的受重视程度。研究发现,转型政策过于依赖能力建设性政策工具,政策工具组合方式有待优化;政策内容呈现碎片化倾向,政策之间尚未形成发展合力;政策内容要素与政策工具的适配性不足,政策制定的科学性有待提升。基于此,我国应以新一轮审核评估为参照,提高应用型高校建设政策与评估政策的协同效应;出台高水平应用型高校支持计划,发挥政策示范效应;加强高校分类研究与设计,建设高质量应用型高等教育。

关键词:地方高校;高校转型;应用型高校;政策工具;政策内容;政策文本分析

中图分类号: G640

文献标志码: A

文章编号: 1673-8381(2024)01-0113-12

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



一、问题提出

2015年10月,教育部、国家发展改革委、财政部联合印发《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》(以下简称《指导意见》),推动地方普通本科高校(以下简称地方高校)向应用型转变。其实,在《指导意见》印发前,安徽、湖北、陕西等省份先行一步出台了本地的地方高校转型发展指导意见,为全国及其他省份转型政策的制定提供了参考借鉴。在先行省份及《指导意见》的双重驱动下,中央政府先后出台了一系列配套政策,各省份相继出台或完善了本地的地方高校转型发展政策。地方高校转型发展政策的执行需借助一系列政策工具,政策工具的应用特征又以政策文本内容的形式体现出来。政策工具的组合方式与政策内容的体现程度直

接反映了不同层级政府在地方高校转型政策选择方面的偏好,影响着政策的执行效果。基于此,本研究拟构建“政策工具-政策内容要素”二维分析框架,考察地方高校转型发展政策的推进情况,以期后续地方高校转型发展政策的出台与完善提供一定参考。

二、文献综述

随着地方高校转型政策的出台与完善,学界展开了诸多探讨,相关研究主要集中在以下三个方面。

1. 有关地方高校转型发展政策的研究。一类研究主要考察了中央或省级层面综合性较强的转型发展指导意见。如有学者对国家层面的《指导意见》进行了经验性解读,发现地方高校转型发展政策随着政府、高校与市场“三角协调关

收稿日期: 2023-03-01

修回日期: 2023-11-28

基金项目: 国家社科基金(教育学)一般项目(BIA220089)

作者简介: 魏署光,副教授、博导,教育学博士,从事院校研究、高等教育管理研究。

网络出版时间: 2024-01-02

网络出版地址: <https://link.cnki.net/urlid/32.1774.G4.20240102.1544.003>

系”的变化而变化,具有一定的灵活适应性^[1]。随着研究的进一步深入,政策层级也拓展到省级层面^[2],但相关研究主要是对政策文本的外部特征或是政策文本中的高频词进行描述性统计,对政策文本内容的挖掘深度不够。另一类研究重点分析了主题相同的转型发展配套政策。这类研究关注到了政策文本内容,同时借助政策工具理论考察转型政策在不同阶段的执行手段。如有学者对2010—2021年产教融合政策工具的使用特征进行了逐年分析,发现政府部门对施策主体的实际激励不足,存在较大改进空间^[3]。但相关研究多停留在国家层面的相关政策上,省级层面转型发展政策工具的使用特征如何,学界对此尚缺乏关注。

2. 地方高校转型发展进度的省际分析。有学者在进行多地调研后发现,在落实转型政策上,各地执行情况差别较大,山东、河南、云南等省份态度积极,主动开展转型发展试点,也形成了一些地方特色,但也有一些省份至今尚未出台专项政策文件^[4]。为何会出现这种情况,有学者认为是国家层面前后出台的政策一致性不够,影响了地方政策的执行效果^[5];也有学者通过统计不同省份转型政策的出台情况及总体要求,将原因归于各地区的发展特点和需求存有差异^[6]。对于转型政策的执行效果参差不齐与政策制定主体、执行主体有何种具体关联,已有研究关注较为有限。

3. 地方高校转型发展路径的案例研究。此类研究较为充分地呈现了某一高校转型发展的动因、面临的困难与有益经验。关于地方高校转型发展的动因,学界已基本达成共识,主要有两方面原因:一是外部政策的引导或者政府推动;二是高校自身的发展需求^[7]。关于转型发展的困难与经验,研究重心呈现阶段性变化特征。起初,相关研究主要通过分析先行院校的发展经验,为其他同类院校的转型发展指明方向。随着转型工作的持续推进,学界对典型高校转型发展内涵建设的经验给予了较多关注。如学者们介绍了常熟理工学院专业集群^[8]、东莞理工学院现代产业学院^[9]、合肥学院“双元制”融

合育人模式^[10]等的发展经验。但这两类研究均聚焦微观层面的单个案例,从宏观或中观层面关注地方高校转型发展政策的研究有所不足。

综上可见,已有研究为我国地方高校转型发展的理论研究和实践探索提供了有益启发,但仍存在进一步探究的空间。第一,就研究视角而言,现有研究多针对同一类型政策展开探讨,缺乏对不同类型政策文本的统筹分析,难以整体分析转型政策的推进效果。第二,就研究资料而言,已有研究关注的多是2019年之前国家或省级层面的转型政策,对“十四五”时期各个省份出台的新政策关注不足,政策文本量明显偏少。第三,就研究方法而言,现有研究多采用案例研究法,以呈现不同高校转型发展的经验,规范的政策分析比较缺乏,难以深入探究影响地方高校转型发展的关键因素。

三、研究设计

(一) 数据来源及政策所属领域

1. 数据来源。本研究的数据主要来源于“北大法宝”“法律之星——中国地方法规数据库”以及中央和省级政府部门官网。具体地,本研究以“应用型”“转型发展”等作为检索词,在“北大法宝”“法律之星——中国地方法规数据库”以及中央和省级政府部门官网中搜集相关政策文本作为研究样本。为保证政策文本的准确性和代表性,本研究按照如下原则进行筛选:一是政策文本主题与地方高校转型发展相关;二是从指导思想、发展目标、建设任务、保障措施等角度选择对地方高校转型工作有重要推动作用的政策文本;三是选择能够直接体现中央和省级政府关于地方高校转型发展态度的政策文本,包括意见、方案、通知等。基于以上筛选原则,本研究共得到有效样本138份(检索时间截至2023年7月31日),其中,中央政策15份,省级政策123份。

2. 政策所属领域。在梳理政策文本的基础上,本研究对138份地方高校转型政策涉及的核心领域进行归纳提炼并加以统计(见表1)。由

表 1 可知,第一,中央层面的政策涉及发展规划、内涵建设、评价评估、经费使用等四个领域;省级层面政策在以上四个领域的基础上增加了试点示范、项目建设、就业创业和招考改革等领域。省级层面新增的四个领域主题更为聚焦,均属于转型发展的后续配套政策。第二,无论是中央层面还是省级层面,发展规划与内涵建设都是转型政策关注的重点。与此同时,省级转型政策对试点示范也给予了较多关注,对评价评估、招考改革的关注相对较少。第三,中央和地方政府部门对高校转型的内涵理解和建设思路尚未达成一致,比如在中央和省级政府有关地方高校转型政策的文本表述中,应用型大学、应用技术型大学、应用型本科等多个概念相互交叉又相互冲突,导致政策执行目标模糊不清,影响了政策的执行效果。

表 1 中央和省级转型政策所属领域、数量及占比

政策层级	政策所属领域	关键词举例	政策数量/份	政策占比/%
中央层面	发展规划	教育改革与发展、职业教育体系、教育强国工程、高质量教育体系、指导意见	9	6.52
	内涵建设	产业学院、教师素质、产教融合	3	2.17
	评价评估	教学审核评估、教育评价改革	2	1.45
	经费使用	经费使用效益	1	0.72
省级层面	发展规划	职业教育、高质量发展、中西部教育、分类发展、综合改革、民办教育、集团化办学	36	26.09
	试点示范	应用型转变、应用技术型、学校转型试点、专业试点、应用型本科	33	23.92
	内涵建设	产教融合、产业学院、学科专业建设、协同创新中心、人才队伍、应用型课程、在线课程、校企合作	27	19.57
	项目建设	高水平应用型、创新型省份、高水平学科、特色应用型、一流应用型	7	5.07
	就业创业	创新创业、职业技能培训	7	5.07
	经费使用	使用效益、转型专项经费	6	4.35
	招考改革	考试招生、招生计划	5	3.62
	评价评估	试点评估、教育职责评价	2	1.45

(二) 分析框架

为研究地方高校转型政策的政策工具组合方式和政策内容选择偏好,本研究构建了基于政策工具(X 维度)和政策内容要素(Y 维度)的二维分析框架。其中,X 维度对政策工具的使用频次、组合方式进行分析,Y 维度对政策的内容要素展开分析,二者共同对不同政策内容要素和政策工具的使用频次和组合方式展开探究。

1. X 维度:政策工具维度。政策工具是政府以政策目标为导向而采用的一系列方法、技术和手段,是政策目标与政策结果之间的桥梁,对政府实现既定的政策目标具有重要作用^[11],因而也是政策研究中的重要聚焦点。由于主客观环境的复杂性,学界对政策工具有多

种划分标准和分类方式。国外主流的划分方式有三种:一是按照政策工具的强制程度,把政策工具分为自愿性工具、混合性工具和强制性工具^[12];二是依据政策工具对目标人群的影响,将其分为命令型工具、激励型工具、能力建设型工具、系统变革型工具^[13];三是根据政策制定主体与实施客体,将政策工具划分为供给型、需求型、环境型^[14]。我国的政策环境具有自身的特殊性,在学习借鉴国外理论成果的同时也应注意基于本国特点与实际情况对理论进行适当修正。为此,国内学者结合本国国情对政策工具进行了分类。如陈振明按照政府利用的资源和技术将政策工具分为市场化工具、工商管理技术和社会化手段^[15];薛二勇等借鉴麦克唐纳尔(Lorraine M. McDonnell)等的

分类方式,将政策工具分为强制性政策工具、引导性政策工具、能力建设性政策工具和组织建设性政策工具^[16]。

对政策工具进行分类需要综合考虑其科学性与有效性,尤其需要关注政策情境及可行性。薛二勇等参照已有政策工具分类理论,在充分考虑我国教育政策制定、执行、评估及完善全过程的基础上对政策工具进行分类,有助于政策制定者明确政策工具的可选择范围,理解不同政策工具之间的差异及可能导致的结果。因此,本研究依据薛二勇等提出的分类方法,结合地方高校转型发展政策的文本内容,将转型政策工具划分为强制性政策工具、引导性政策工具、能力建设性政策工具、组织建设性政策工具。强制性政策工具主要体现为采取强制性举措来规范政策目标群体的行为,强调服从规定、禁止不合规定的行为,高度体现了决策者的意志及对政策目标、建设标准、建设效果的追求,政策话语上常表现为“必须、最低、要求、退出”,政策规定刚性较强。强制性政策工具包括设定目标、标准要求、评估考核等子工具。引导性政策工具主要表现为采取资金、政策等激励性规则刺激政策目标群体的行为,政策话语上常表现为“鼓励、支持、倾斜”,政策规定较为柔和。引导性政策工具包括资金支持、政策倾斜、鼓励倡导等子工具。能力建设性政策工具主要体现为通过提升人力资源能力、优化资源配置、持续改善政策环境等来提升政策执行主体、对象的能力,体现了决策者对政策执行效果以及政策执行可持续性的关注,政策话语上常表现为“加强、利用、总结经验”。能力建设性政策工具包括能力培育、资源保障、宣传推广等子工具。组织建设性政策工具主要体现为采取强制性或引导性举措来推动组织理念调整、组织结构变革以及制度环境的持续改善,政策规定刚性与柔性兼而有之,政策话语上常表现为“建立、设立、转变”。组织建设性政策工具包括理念转变、制度建设、结构改革等子工具。地方高校转型政策工具类型及其含义详见表 2。

表 2 地方高校转型政策工具类型及含义

工具类型	子工具名称	工具含义
强制性政策工具	设定目标	对政策内容要素的某个维度,如教学创新团队、师资、专业群等提出明确的数目要求
	标准要求	对转型高校的内部治理结构、实践教学课程、师资队伍结构等提出最低的比例要求
	评估考核	对转型高校开展成效评估,对进展缓慢、成效不显著的高校实行退出机制
引导性政策工具	资金支持	对转型高校给予转型经费、专项资金、资金补贴等支持
	政策倾斜	扩大转型高校办学自主权,对转型高校的专业、课程、师资建设给予优先支持,在教育政策方面给予倾斜
	鼓励倡导	鼓励转型高校融入区域经济发展、产业振兴和技术进步,通过融合职业教育、高等教育和继续教育提升其社会服务能力
能力建设性政策工具	能力培育	通过加强应用型学科专业和师资队伍队伍建设、优化人才培养内容和模式、推进中外合作办学等提升政策执行主体的能力
	资源保障	利用行业企业资源,引导其参与共建实验实训实习基地与实习实训中心,加强实践教学资源建设,同时注重以信息化手段扩大教育资源的覆盖面
	宣传推广	通过选树典型、示范引领等方式总结梳理转型高校发展经验,持续改善转型发展的政策环境
组织建设性政策工具	理念转变	转变地方高校的办学理念,明确应用型办学定位,确立应用型人才培养路径
	制度建设	调整考试招生制度,建立健全评价制度和信息公开制度等
	结构改革	引导行业企业参与到学校管理、人才培养和绩效评价中来,推动建立合作办学、合作治理机制

2. Y 维度:政策内容要素维度。政策工具维度对地方高校转型政策的一般性特征进行了描述,但无法对转型政策进行针对性分析。为了进一步探究地方高校转型政策的建设内涵和内在规律,本研究从政策内容要素维度展开分析。依据张大良^[17]、潘懋元^[18]等学者对地方高校转型重点建设任务的理解,本研究归纳得出地方高校转型工作以理念和内部治理结构转变为先导,以师资队伍建设和学科专业建设和人才培养模式转变为抓手,共同服务于区域经济社会发展(即社会服务),五大要素相辅相成、密不可分。通过进一步

阅读搜集到的地方高校转型政策,本研究发现政策文本均涵盖了学校治理、学科专业建设、人才培养模式、师资建设、社会服务等五个方面。因此,本研究将上述五个方面的内容要素作为地方高校转型政策文本的分析维度,具体含义参见表 3。

表 3 地方高校转型政策内容要素及其含义

政策内容要素	含义
学校治理	引导地方高校明确自身的办学理念、教育实践和管理办法,完善内部治理结构
学科专业建设	通过技术开发、科研项目管理、高层次平台建设等开展应用型科学研究,根据社会市场需求,建立紧密对接的相关学科专业体系
人才培养模式	以提升实践能力为引领,在课程体系、教学内容、教学方式、学业考评、招生考试、协同育人等方面进行重构,建立产教融合、协同育人的人才培养模式
师资建设	调整师资队伍结构,改革教师聘任、培养与管理办法,逐步使教师既具有较高的理论水平,又具有较强的实践能力
社会服务	依据产业升级、技能深化、城市融入等实际需求,通过提升创新能力、开办继续教育等服务区域经济社会发展

3. 基于 X-Y 维度的二维分析框架。结合地方高校转型政策分析的 X 维度和 Y 维度,本研究构建了我国地方高校转型政策的二维分析框

架,如图 1 所示。

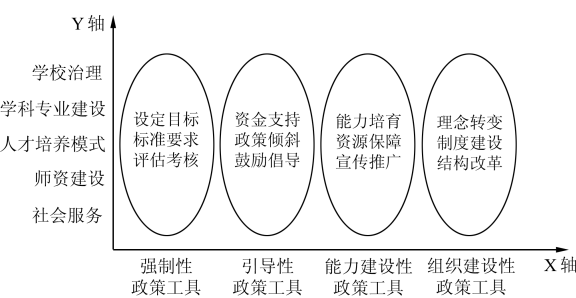


图 1 地方高校转型政策的二维分析框架

(三) 编码方法

政策文本是本研究的分析对象,本研究以每条款款作为分析的基本单元,按照“政策文本序号-政策内容要素-政策工具类型”的格式对筛选出的 138 份政策文本逐级进行编码。例如“01-1-4-1”的具体含义为“第 1 个政策文本-第 1 项政策内容要素(学校治理)-第 4 类政策工具(组织建设性工具)-第 1 个政策子工具(理念转变)”。为了保证编码的准确性,本研究先让两位研究者分别独立编码,编码结束后检查两人的编码结果是否一致,如果一致则确定;如若不一致则两人协商统一,最终得到 958 条政策文本分析单元,示例见表 4。

表 4 地方高校转型政策文本内容分析编码(示例)

序号	政策名称	发文时间	政策文本分析单元	编码
01	教育部 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	2015	三、转型发展的主要任务	01-1-4-1
			3. 明确类型定位和转型路径	
			三、转型发展的主要任务	01-5-2-3
	...	...	4. 加快融入区域经济社会发展	
...	...	...	...	...
138	江苏省教育厅办公室关于做好 2023 年本科高校产教融合型品牌专业申报工作的通知	2023	(五) 强化“双师型”教师队伍建设。改革教师聘任制度和评价考核办法,把行业背景和企业实践经历作为教师考核和评价的重要内容	138-4-3-1

四、政策文本内容分析

(一) 基于政策工具维度的分析

本研究通过对 958 条政策文本分析单元所属的政策工具进行归类并统计,得到中央与省级政策文本中政策工具使用情况的分布数据(见表 5)。从表 5 可以看出,四类政策工具的使用具有一定的共性,同时呈现一定的不平衡性。第

一,无论从中央政策还是省级政策来看,能力建设性政策工具都最受青睐,使用频次占比最高,均接近 40%。第二,无论从中央政策还是省级政策来看,强制性政策工具使用频次均占比最低,但相较于中央政策,省级政策对强制性政策工具的使用频次占比稍高,约为中央政策的两倍。第三,无论是中央政策还是省级政策,引导性政策工具和组织建设性政策工具的使用频次

占比均处于中间水平。相较于省级政策,中央政策文本中引导性政策工具和组织建设性政策工具的使用频次占比高出 4~6 个百分点。第四,

在中央和省级政策文本中,评估考核、宣传推广等政策子工具的使用频次占比普遍低于 4.5%,受到的关注度较低。

表 5 中央及省级层面政策工具的使用频次及占比

政策工具	子政策工具	中央政策			省级政策		
		频数/次	占比/%	累计占比/%	频数/次	占比/%	累计占比/%
强制性政策工具	设定目标	1	1.25		74	8.43	
	标准要求	5	6.25	10.00	65	7.40	18.79
	评估考核	2	2.50		26	2.96	
引导性政策工具	资金支持	5	6.25		40	4.56	
	政策倾斜	6	7.50	26.25	62	7.06	21.98
	鼓励倡导	10	12.50		91	10.36	
能力建设性政策工具	能力培育	20	25.00		242	27.57	
	资源保障	8	10.00	38.75	69	7.86	39.76
	宣传推广	3	3.75		38	4.33	
组织建设性政策工具	理念转变	3	3.75		39	4.44	
	制度建设	9	11.25	25.00	85	9.68	19.47
	结构改革	8	10.00		47	5.35	
总计		80	100.00	100.00	878	100.00	100.00

为了更好地把握地方高校转型政策工具使用的现况和发展趋势,本研究进一步分析了 2010—2023 年 12 类政策子工具的使用频次占比情况,如图 2 所示。图中的不同图标代表不同类型的政策工具,图标的大小代表了政策子工具每年使用频次占各类子工具使用总数的比例情况。由图 2 可知,第一,强制性政策工具中评估考核趋势平稳,使用频次占比始终较低,标准要求和设定目标频繁被提及,尤其是从近 5 年的情况来看,设定目标的使用频次有所提升。这说明政府在推动地方高校转型工作时习惯提出一些可操作性强的量化建设目标,以明确的目标来驱动地方高校转型发展,政策刚性较强。第二,引导性政策工具中资金支持整体趋势平稳,而政策倾斜、鼓励倡导呈现先下降后上升的趋势,且政策倾斜近 3 年受到的重视程度有所强化。这说明政策制定者虽注重引导地方高校向应用型发展,但支持举措的连贯性不强。第三,能力建设性政策工具中能力培育的使用频次占比始终处于靠前位置,资源保障整体呈现上升趋势,而宣传推广的使用频次占比相对较低。这说明地方高校转型政策虽注重加强转型高校的内涵建设,

但在宣传推广方面有所不足,存在较大的改进空间。第四,组织建设性政策工具中的理念转变、结构改革趋势稳定,制度建设使用频次整体上呈现逐渐增加趋势。这说明在转型工作中,政府部门不仅重视理念引导,而且注重提供组织与制度保障。

(二) 基于政策内容要素维度的分析

本研究按照政策内容要素维度对 958 条政策文本分析单元进行分类并统计,得到中央与省级政策对不同内容要素的关注频次及占比情况(见表 6)。由表 6 可以看出,地方高校转型政策对不同内容要素的聚焦程度总体差异不大,无论是中央层面还是省级层面,人才培养模式都是政策关注的核心,学校治理、学科专业建设和师资建设受到的关注相对较多,而社会服务受到的关注相对较少。

1. 人才培养模式是地方高校转型政策中最受关注的内容要素。在中央和省级层面的转型政策中,人才培养要素受关注的频次分别为 42 次、392 次,在全部内容要素中的占比均在 44% 以上。这反映出当下已有的人才培养模式与社会需求不相适应,致使地方高校转型政策特别关

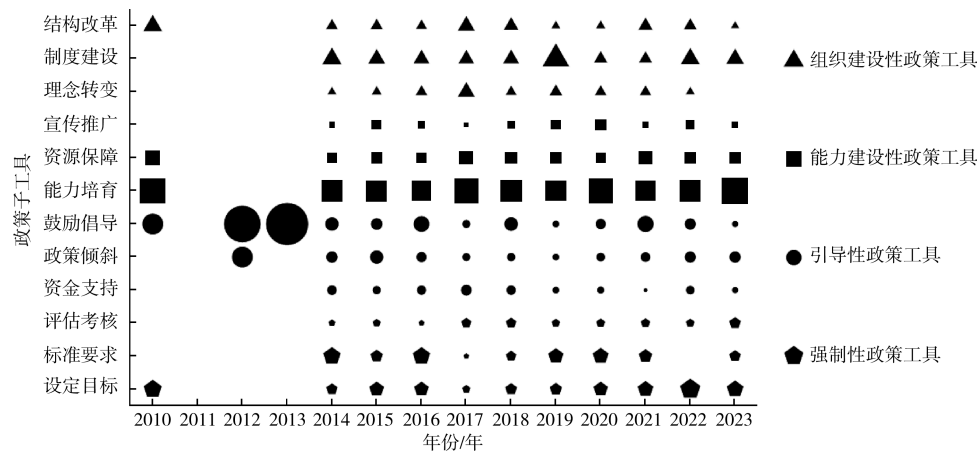


图 2 地方高校转型政策子工具使用频次占比

注人才培养、学业考评、招生考试等内容。如政府部门鼓励行业企业参与高校人才培养方案的制定,以企业技术革新项目作为人才培养的重要载体,大范围推广案例教学、项目式教学等。

2. 学校治理是仅次于人才培养模式的重要内容要素。在中央和省级转型政策中,学校治理出现的频次分别为 12 次、189 次,占比分别为 15.00%、21.53%。学校内部治理结构是地方高校转型发展的组织保障,因此无论是中央政策还是省级政策均特别关注该项内容要素,强调建立有行业企业参与的治理结构,以激发地方高校的内生动力。如黑龙江在地方高校转型政策文件中强调,以培养复合应用型和技术技能型人才为目标,以产教融合、科教融合、军民融合、协同育人等作为转型的突破口。

3. 学科专业建设受到的重视程度较高。在中央和省级转型政策中,学科专业建设出现的频次依次为 8 次、118 次,占比分别为 10.00%、13.44%。与研究型大学不同,地方高校虽有专业建设的基础,但学科建设经验不足。学科建设承载着知识创新的功能,不开展科学研究,专业教学只能受限于他人的研究成果,难以形成自己的发展特色。为此,各地转型政策文本均强调学科与专业建设相互支撑,共同服务于应用型人才培养。

4. 师资建设受到的重视程度普遍较高。在中央和省级转型政策中,师资建设出现的频次依次为 10 次、96 次,占比分别为 12.50%、10.93%。

转型政策对师资队伍结构的调整集中体现在师资聘任、培养与评价等方面,即聘请行业企业内专业技术技能人才、管理人才作为专业建设的带头人,做好师资培训、实践锻炼与海内外学习交流,调整教师队伍的评价体系。师资队伍是人才培养的主体,没有“双师双能型”教师队伍作为支撑,应用型人才培养也将难以实现,因此师资建设在转型政策文本中受到的关注度较高。

5. 社会服务受到的重视程度普遍较低。无论是中央政策还是省级政策,社会服务要素出现的频次占比均不超过 10%。这反映出转型政策倾向于从宏观上鼓励高校开展社会服务,但实施过程中社会服务的载体与抓手在哪里,谁来组织、如何评价,在政策文本中少有清晰明确的表述。可见,在地方高校转型工作中,如何保障与提升社会服务的成效,政策层面的举措尚不完备,这是我们在后续转型建设中需要特别关注的问题。

表 6 中央及省级层面转型政策内容要素使用频次及占比

政策内容要素	中央政策		省级政策	
	频数/次	占比/%	频数/次	占比/%
学校治理	12	15.00	189	21.53
学科专业建设	8	10.00	118	13.44
人才培养模式	42	52.50	392	44.65
师资建设	10	12.50	96	10.93
社会服务	8	10.00	83	9.45

(三) 政策工具维度与内容要素维度的交叉分析

为了从整体上把握政策内容要素的政策工具使用情况,本研究统计了政策内容要素与政策工具的交叉使用情况(见表 7)。由表 7 可知,地方高校转型政策以内涵建设为主,逐步形成了根据政策内容要素配置政策工具的逻辑。

表 7 政策内容要素的政策工具使用情况加权统计

单位: %

政策内容要素	强制性政策工具占比	引导性政策工具占比	能力建设性政策工具占比	组织建设性政策工具占比	累计占比
学校治理	27.36	15.42	15.42	41.80	100.00
学科专业建设	29.37	27.78	36.51	6.34	100.00
人才培养模式	12.90	16.59	51.62	18.89	100.00
师资建设	16.98	13.21	61.32	8.49	100.00
社会服务	7.69	68.14	15.38	8.79	100.00

一方面,地方高校转型工作由初步探索走向持续深化,更加关注转型工作的内涵建设与推进成效。学科专业建设、人才培养模式、师资建设三项内容要素在工具选择上都以能力建设性政策工具为主,注重优化自身办学结构、提升办学质量和整体效益。另一方面,在转型工作中,政府部门逐渐形成依据不同政策内容要素配置政策工具的逻辑。首先,学校治理具有普适性,要求转型高校明确自身的类型定位,完善内部治理结构,故学校治理要素选用的政策工具以组织建设性政策工具为主、其他三类政策工具为辅,这符合该项政策内容要素的建设特性。其次,人才培养模式需要以相应的专业、师资、课程、教材等为依托来提升人才培养质量,还需要相关管理体制提供制度保障,因此人才培养模式要素在政策工具的选择上以能力建设性政策工具为主、组织建设性政策工具为辅。最后,师资建设强调教师能力的提升、相关资源的优化配置以及组织制度保障,政策执行刚柔兼备,因而师资建设要素采用能力建设性政策工具为主、其他三类政策工具为辅的政策工具组合形式。

五、结论与建议

(一) 研究结论

本研究从政策工具、政策内容要素两个维度构建了地方高校转型政策文本的二维分析框架,并以 138 份中央和省级政策文件为样本进行分析,得出以下主要结论。

1. 地方高校转型政策工具偏向于使用能力建设性政策工具,政策工具的组合方式有待优化。当前,无论是中央层面还是省级层面,转型政策工具的使用都以能力建设性政策工具为主。从政策工具使用频次占比变化图也可以看出,能力建设性政策工具的使用呈现进一步强化的趋势。一方面,能力建设性政策工具实际上是短期激励手段的一种延续,注重在一个较长时期内培育政策执行主体的建设能力,较高的使用频次有利于引导转型高校培育自身实力、明确建设任务、深化建设内涵。另一方面,能力建设性政策工具存在时间久、不确定性大、难以测量等弊端。地方高校转型作为一项长期且艰巨的工程,如果建设目标与任务过多,政策在实际执行过程中很可能会遇到高校难以按时、按量、按质完成规划任务的情况,影响后期工作的推进。如在政策的驱动下,河南、安徽等 20 多个省份出台了转型政策,并号召 300 多所地方高校加入转型试点队伍,但由于转型政策中的发展目标与建设任务设定较多,而试点高校自身办学资源和条件匮乏,限制了其内涵建设与转型发展^[19]。

2. 地方高校转型政策内容呈现碎片化倾向,转型政策之间尚未形成发展合力。一是转型政策的系统性不足。针对地方高校转型工作,中央层面出台了 15 份相关政策,省级层面出台了 26 份一般性指导意见、97 份配套政策。国家及地方政府出台的转型政策越来越多,虽然涉及应用型课程、创新创业、招生考试等,但这些事项被划分到不同的政策领域,有不同的政策制定主体与执行主体,彼此之间尚未形成政策体系。如许多非财政部门出台的转型建设政策都要求地方政府加大财政支出,但如果政策制定主体之间缺少协同、提前尚未达成一致,执行主体在落实政

策过程中往往会因为缺少财力保障而难以执行到位。加上各地转型政策主题分布零散,政策数量参差不齐,总体处于一种不断“分化”而非“综合”的状态,这些政策没有朝着一个方向重点发力,故难以最大化发挥政策的合力及效用。二是转型政策存在结构性失衡问题。从转型政策构成来看,这些政策多聚焦某个领域,如发展规划、内涵建设、经费使用、项目建设等,缺少国家层面更为综合的政策,呈现点状分布的零散状态,使得看似数量丰富的政策存在结构性失衡问题。如在一定时期内,有关转型试点、产教融合的政策较多,而经费使用、评价评估等政策受到的关注较少,各类政策之间缺乏协调配合,容易导致各地转型进度参差不齐,建设质量也难以达到预期效果。

3. 政策内容要素与政策工具的适配性不足,政策制定的科学性有待提升。一是学科专业建设要素对强制性政策工具的使用较多,影响了地方高校的办学自主性。学科专业建设重在引导地方高校在设置学科专业时与区域经济社会发展的需要相契合,因此以能力建设性政策工具和引导性政策工具为主的组合更符合其特性。然而学科专业建设要素使用了较多具有强制色彩的政策手段,累计使用占比29.37%,高于引导性政策工具。转型政策强调以政治势能来推进政策的执行效果,这有助于促使目标迅速达成,具有一定合理性。但过多的目标规划与标准要求会在一定程度上影响地方高校转型发展的积极性与探索的主动性,影响转型发展路径和模式创新。二是社会服务内容要素的组织与制度保障有所不足。社会服务要素旨在引导地方高校服务区域经济社会发展,故政策手段应以观念引导为主,辅之以各类保障措施。但当前社会服务要素使用组织建设性政策工具的比例偏低,社会服务的组织与制度保障尚不完善。在缺少组织引导与政策红利的情况下,地方高校开展社会服务的方向不明、动力不足,容易陷入无所适从或被动参与的窘境。

(二) 对策建议

1. 以新一轮审核评估为参照,提高应用型

高校建设政策与评估政策的协同效应。我国应用型高等教育发展多年,国家及地方政府先后出台了多项有关地方高校转型的引导意见与配套政策,地方高校逐渐厘清了“为何转、转什么、如何转”等问题。然而,在较长一段时间内,国家和省级层面的转型政策偏向于引导地方高校加强内涵建设,忽视了应用型高校的设置标准与评估标准,建设政策与评估政策之间的连接不够,没有实现有效协同。2021年,教育部出台新一轮审核评估实施方案,适用于应用型高校的“评估套餐”才最终确定。为引导应用型高校加强本科教育教学建设,构建并完善内部质量保障体系,中央及地方教育主管部门应以新一轮审核评估为参照,增强建设政策与评估政策的协同效应。首先,转型建设政策应紧扣新一轮审核评估指标,引导地方高校立足自身实际,着力建设本科教育教学质量保障体系,以评促建、以评促强、以评促特。其次,政府部门应健全政策评估结果的反馈处理制度。评估的目的不仅在于发现问题,更在于改进问题。政府部门应继续完善后期配套政策,包括评估结果反馈制度、限期整改制度、推广引领制度、督导复查制度等^[20],帮助高校找差距、补短板,真正发挥评估的改进效用。最后,教育主管部门应引导地方高校加强质量保障体系和质量文化建设,从重视科层制的制度管理发展到重视“自觉、自省、自律、自查、自纠”的文化自觉^[21],真正实现以评促建、以评促改、以评促管、以评促强。

2. 出台国家层面的高水平应用型高校支持计划,发挥政策的示范效应。当前,国家主要通过《指导意见》《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020年)》《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》《国家职业教育改革实施方案》《“十四五”时期教育强国推进工程实施方案》等政策支持应用型高校建设。这些支持举措多散见于各类政策与报告中,政策合力效应微弱。因此,首先,国家应适时出台高水平应用型高校支持计划,以更高层次的统合性政策替代原来碎片化的转型政策,以提升政策之间的协同性。其次,应用型高校的主管部门主要是省级政

府,国家层面针对这类高校出台高水平应用型高校建设政策有助于提高省级政府对应用型高校的重视程度,进而带动省级政府出台实质性的支持举措。最后,我国历来重视重点建设制度,出台高水平应用型高校支持计划有望形成试点、示范、引领和带动效应。

3. 进一步加强高校分类研究与设计,建设高质量应用型高校。一方面,学界应加强对高校的分类研究。《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出,将引导一批普通本科院校向应用技术类型高校转型,重点办好本科职业教育。由此可以看出,政府部门曾尝试将应用型作为职业教育的一个层次。而到了2017年,教育部将高等教育划分为研究型、应用型和职业技能型三大类型,应用型与职业教育相互独立。在新一轮审核评估方案中,接受审核评估的普通高校基本是按照学术型和应用型来划分,并不包括职业本科院校。可见,应用型与职业教育到底是相互独立还是包含关系,无论是政府部门还是学界,尚未形成一致意见。因此,政府部门及学界应加强对高等教育分类体系的研究,厘清应用型高校建设的基本问题,提高地方高校的转型效果。另一方面,政府部门应进一步完善高校分类体系的政策设计,建设高质量应用型高校。一是国家层面应统筹高等教育分类体系的设计,明确应用型高校在普通高等教育、现代职业教育体系中的地位,以人才培养定位为基础建立高等教育分类体系,进而建立更具针对性的拨款标准、质量评估、监测评价等制度^[22]。二是省级政府应结合当地经济、社会及文化发展水平,建立适宜的高校分类体系,对省域内高校进行分类指导,提供更具针对性的政策与资源服务。三是引入第三方评价,加快构建政府、行业企业等共同参与的多元分类评价体系,引导高校分类办学和分类发展。此外,促进高校分类发展,关键在于扩大高校的办学自主权。据此,政府部门应引导高校科学定位、自主定位,努力实现特色发展。

参考文献

[1] 蒋平,张继华.从三角协调关系嬗变透析地方新

建本科院校转型发展政策指向——《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》解读[J].职业技术教育,2016(9):26-31.

JIANG P, ZHANG J H. Analysis on the policy of transformation and development of local newly established undergraduate colleges and universities from the evolution of triangle coordination relationship: analysis on the Guidance of the Some Local General Undergraduate Colleges and Universities Transforming to Applied Colleges and Universities [J]. *Vocational and technical education*, 2016(9):26-31. (in Chinese)

[2] 张洪.地方政府推进高校应用转型的策略与反思——基于部分省市推进高校应用转型的政策文本分析[J].兰州教育学院学报,2018(7):104-106.

ZHANG H. The strategy and reflection of local government to promote the application transformation of colleges and universities: based on the text analysis of some provinces and cities to promote the application transformation of colleges and universities[J]. *Journal of Lanzhou Institute of Education*, 2018(7):104-106. (in Chinese)

[3] 姜红,李师萌,盖金龙,等.基于政策工具视角的中国产教融合政策适配性研究——77份国家层面政策文件的量化分析[J].吉林大学社会科学学报,2023(1):83-99.

JIANG H, LI S M, GAI J L, et al. A study of China's industry-education integration policy adaptability based on the perspective of policy tools: quantitative analysis of 77 national policy documents [J]. *Jilin University journal social sciences edition*, 2023(1):83-99. (in Chinese)

[4] 陈昌芸,侯长林.地方高校发展转型的涵义及出路——基于政策文本的分析[J].职教论坛,2016(22):72-78.

CHEN C Y, HOU C L. The meaning and way out of the development and transformation of local colleges and universities: based on the analysis of policy texts[J]. *Journal of vocational education*, 2016(22):72-78. (in Chinese)

[5] 郭建如.地方本科高校转型发展中的核心问题探析[J].黄河科技大学学报,2017(1):1-11.

- GUO J R. Analysis on the core problems in the transformation development of local universities and colleges[J]. *Journal of Huanghe S & T University*, 2017(1): 1-11. (in Chinese)
- [6] 张祺午.地方本科院校转型:政府思路与政策设计[J]. *职业技术教育*, 2015(12): 11-16.
- ZHANG Q W. Transformation of local undergraduate colleges: government thinking and policy design[J]. *Vocational and technical education*, 2015(12): 11-16. (in Chinese)
- [7] 杨其勇,张杰.地方普通高校应用转型的动因、历程与出路[J]. *黑龙江高教研究*, 2017(6): 12-15.
- YANG Q Y, ZHANG J. Reasons, history and strategy for local normal colleges and universities application-oriented transition[J]. *Heilongjiang researches on higher education*, 2017(6): 12-15. (in Chinese)
- [8] 张晞,顾永安.地方本科高校专业集群布局与建设的探索与思考——基于常熟理工学院的案例分析[J]. *中国职业技术教育*, 2018(11): 27-34.
- ZHANG X, GU Y A. Exploration and reflection on the layout and construction of specialty clusters in local undergraduate universities: based on the case study of Changshu Institute of Technology[J]. *Chinese vocational and technical education*, 2018(11): 27-34. (in Chinese)
- [9] 孙振忠,黄辉宇.现代产业学院协同共建的新模式——以东莞理工学院先进制造学院(长安)为例[J]. *高等工程教育研究*, 2019(4): 40-45.
- SUN Z Z, HUANG H Y. Research on the new model of co-construction of Modern Industrial College in the perspective of emerging engineering[J]. *Research in higher education of engineering*, 2019(4): 40-45. (in Chinese)
- [10] 蔡敬民,洪艺敏,李德才.德国“双元制”教育在中国的本土化——合肥学院国际“双元制”教育实践探索[J]. *中国大学教学*, 2022(1-2): 96-101.
- CAI J M, HONG Y M, LI D C. Localization of German "dual system" education in China: exploration of international "dual system" education practice in Hefei University[J]. *China university teaching*, 2022(1-2): 96-101. (in Chinese)
- [11] 黄萃.政策文献量化研究[M].北京:科学出版社, 2016: 82.
- HUANG C. *Quantitative research of policy literature* [M]. Beijing: Science Press, 2016: 82. (in Chinese)
- [12] 迈克尔·豪利特, M. 拉米什.公共政策研究:政策循环与政策子系统[M].庞诗,等译.北京:生活·读书·新知三联书店, 2006: 142.
- HOWLETT M, RAMESH M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems* [M]. Beijing: SDX Joint Publishing Company, 2006: 142. (in Chinese)
- [13] MCDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the job done: alternative policy instruments [J]. *Educational evaluation and policy analysis*, 1987(2): 133-152.
- [14] ROTHWELL R, ZEGVELD W. An assessment of government innovation policies [J]. *Policy studies review*, 1984(3-4): 436-444.
- [15] 陈振明.政策科学——公共政策分析导论(第二版)[M].北京:中国人民大学出版社, 2003: 172.
- CHEN Z M. *Policy science: introduction to public policy analysis (second edition)* [M]. Beijing: China Renmin University Press, 2003: 172. (in Chinese)
- [16] 薛二勇,周秀平.中国教育脱贫的政策设计与制度创新[J]. *教育研究*, 2017(12): 29-37.
- XUE E Y, ZHOU X P. Policy design and system innovation of educational poverty alleviation in China[J]. *Educational research*, 2017(12): 29-37. (in Chinese)
- [17] 张大良.普通本科高校向应用型转变聚焦四大重点[J]. *中国高等教育*, 2016(8): 1.
- ZHANG D L. The transformation of ordinary undergraduate universities to application-oriented focuses on four major points [J]. *China higher education*, 2016(8): 1. (in Chinese)
- [18] 潘懋元,贺祖斌.关于地方高校内涵式发展的对话[J]. *高等教育研究*, 2019(2): 34-38.
- PAN M Y, HE Z B. On the connotation development in local colleges and universities: the dialogue with Pan Maoyuan [J]. *Journal of higher education*, 2019(2): 34-38. (in Chinese)
- [19] 吴洪富.探索应用型大学建设的中国方案[N].光明日报, 2020-02-04(13).
- WU H F. Exploring the Chinese plan for the

- construction of application-oriented universities [N]. *Guangming daily*, 2020 - 02 - 04(13). (in Chinese)
- [20] 刘云生.新一轮普通高等学校本科教育教学审核评估:向度分析与学校策略[J].教育发展研究, 2021(19):9 - 18.
- LIU Y S. The new round audit evaluation of undergraduate education and teaching program: dimensional analysis and school strategy [J]. *Research in educational development*, 2021(19): 9 - 18. (in Chinese)
- [21] 张安富,徐 武.新一轮本科教育教学审核评估方案的特征[J].高教发展与评估, 2021(6):1 - 13.
- ZHANG A F, XU W. The characteristics of the new round of undergraduate education teaching audit evaluation program [J]. *Higher education development and evaluation*, 2021(6):1 - 13. (in Chinese)
- [22] 李海萍,郝显露.地方本科高校分类转型发展:进程、反思及其建议[J].湖南师范大学教育科学学报, 2021(4):104 - 112.
- LI H P, HAO X L. The development of classified transformation of local undergraduate colleges and universities: process, reflection and suggestions[J]. *Journal of educational science of Hunan Normal University*, 2021(4):104 - 112. (in Chinese)
- (责任编辑 张丽莎)

Research on the transformation and development policy of local undergraduate universities in China: an analysis based on 138 central and provincial policy texts

WEI Shuguang, WANG Kun, ZHANG Xiaohui

(School of Education, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: Based on 138 transformational policy texts, this study constructs a two-dimensional analysis framework of "policy instruments-policy content elements" to investigate the combination of transformational policy tools and the importance of different policy content elements. The results show that the transformation policy relies too much on the capacity constructive policy tools, and the combination of policy tools needs to be optimized; The content of the policy shows a tendency of fragmentation, and the transformation policy has not formed a synergy for development; The compatibility of policy content elements and policy instruments is insufficient, and the scientific nature of policy formulation needs to be improved. Based on this, China should take the new round of review and evaluation as a reference to improve the synergistic effect of application-oriented university construction policy and evaluation policy; Formulate a national support plan for high-level application-oriented colleges and universities to give full play to the policy demonstration effect; Strengthen the classification research and design of colleges and universities, and build high-quality applied higher education.

Key words: local undergraduate universities; university transformation; application-oriented colleges and universities; policy instrument; policy content; policy text analysis