

# 行政驱动与自主变革： 地方本科院校转型发展路径选择

刘信阳

(华东师范大学 高等教育研究所,上海 200062)

摘要: 地方本科院校转型发展既离不开政府资源及政策等外部条件的支撑和引导,又少不了高校自身对转型发展的认同与探索。理论与实践证明,单纯依靠内部或外部力量皆难以获致顺利转型。理顺政府高校关系,实现行政驱动与自主变革相结合,充分调动院校转型发展积极性,辅之以政府精准按需供给是实现有序转型的必由之路。

关键词: 地方本科院校; 应用技术型大学; 政府; 转型发展

中图分类号: G649.20

文献标志码: A

文章编号: 1003-2614(2017)08-0013-04

从2013年6月在教育部指导下包括山东交通学院等35个院校在内的应用技术大学(学院)联盟成立,到2013年11月《地方本科院校转型发展实践与政策研究报告》发布,再到2014年以来《关于加快发展现代职业教育的决定》《引导部分地方本科高校向应用技术型高校转型发展改革试点的指导意见》等文件的出台<sup>[1]</sup>,众多的教育活动无一不是在为地方本科院校向应用技术型大学转型蓄势,转型发展成为大“势”所趋。然而,行政驱动的转型发展是否具有合理性、正当性和可行性,能否实现转型发展的初衷,依然值得我们深思。

## 一、地方本科院校转型发展实质

1. 地方本科院校转型发展的实质是其寻求社会环境的主动适应性行为

教育是一种永恒的社会现象,但教育的性质、形态、结构等却是历史的、具体的、可变的。高等教育及其载体——高校作为教育系统的组成部分,亦时刻处在变化之中。转型的核心要义即是“变”相较于“变革”“改革”“革命”“变迁”等术语而言,转型更侧重于事物相对稳定的内部结构和存在方式的变化,强调转变的方向性和整体性。组织转型发展首先涉及的是组织功能和目标的转变,而组织功能、目标的转变是组织系统内外部诸要素相互作用的结果。如若将教育视为组织系统,以考察教育转型与社会变迁。按照《春秋公羊传》划分,社会发展呈现出据乱世、升平世与太平世等三种形态<sup>[2]</sup>。在不同的社会发展阶段,教育作为社会活动有着不同的目的、内容、方法、手段。简而言之,据乱世之中,教育首要目的即为军事活动服务。军事活动以及为其提供物资支持的“耕战”知识成为最有用的知识。教育内容主要围绕劳动

技术、军事教育和法制教育而展开。可以说乱世的教育是“谋生”的教育。身处太平世的教育则表现出与其截然相反的态势,为“闲暇”的教育,注重个人的享乐及自由发展,在教育内容上淡化了对军事、耕作技能以及严格的集体纪律的要求,转而围绕个人发展,更加重视个体德性及文学、艺术等方面的教育。升平世的教育则兼有前两者的目的和内容,既注重谋生,也强调闲暇的教育。由此观之,教育组织系统转型发展的过程是其对于社会环境的适应性调整。地方本科院校转型发展的实质是其寻求社会环境的主动适应性行为,如图1。

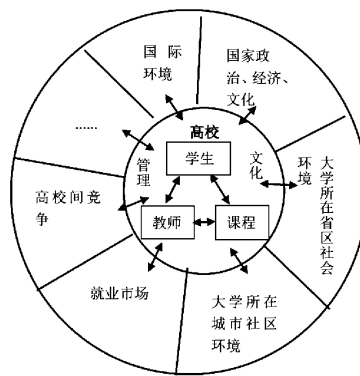


图1 高校组织系统内外环境及转型发展示意图

由图1可见,高校组织在发展过程中既独立又开放。独立是由其学术性及产生方式所决定的。大学缘起于对知识的探求,中世纪大学具有行会性质,是学者们基于兴趣探究知识的场所,是“为知识而知识”的相对封闭和独立的存在。大学组织内部权力源自对高深知识的占有、控制和支配,知识即权力,学术权力主导学校发展。而随着社会的发展,大

收稿日期: 2017-06-29

基金项目: 国家社科后期资助项目“大学内部管理体制改革与创新研究——基于国际比较的视野”(编号:16FJK004)。

作者简介: 刘信阳,华东师范大学高等教育研究所博士研究生,研究方向:高等教育基本理论、高等教育管理。

学被赋予知识生产、传播以外的诸多功能,大学由社会边缘走向中心,其为经济社会发展服务的职能越发凸显<sup>[3]</sup>。走出“象牙塔”,主导学校发展的不再是单一学术权力,而是多主体权力,尤其是行政权力侵占着学术权力发挥的空间。大学在遗传基因的继承和社会发展的适应中越发开放,与外部环境的交流更加频繁。高校组织在与外部环境的互动中产生新问题、新境域,为求更好地生存,进而通过自身目标和教师、学生、课程等要素结构调整以应对环境变化,实现转型发展。与上述过程一致,地方本科院校转型发展实质是其寻求与社会环境相协调的主动适应性行为。

2. 地方本科院校转型发展是以人才培养结构调整为基础的本位回归

由上述分析可知,国际、国家、地区范围的政治、经济、文化等社会因素都与高校组织存在双向互动关系,一方面高校发展有赖于社会进步;另一方面,政治、经济等社会各方面的发展也需要高校作用的发挥。在不同的社会发展时期,各因素对高校转型发展的影响力大小不同。当下,政治、文化环境相对稳定,经济发展正处于转型时期,高校转型在很大程度上取决于经济因素的变化。

面对经济全球化深入发展、科技进步日新月异、知识经济方兴未艾的国际环境,我国正加紧产业结构调整和升级以求立于国际先进水平之林。在产业结构升级过程中,资本和技术密集型产业比例提升,劳动密集型产业比例下降;高新技术产业比例上升,低技术含量产业比例下降;高附加值产品比重增加,低附加值产品比重降低;第三产业占比增加,第一第二产业占比下降,由此,对劳动者知识、技能和创新水平等方面提出新的要求。与此同时,高校人才培养结构难以满足社会发展需求:一方面人才供给总量过剩,毕业生就业难;另一方面,企业应用技术型人才缺乏。人才供给与需求在人才培养规格上出现错位。

地方本科院校转型发展是以人才培养结构调整为基础的本位回归。地方本科院校具有地方性,由地方政府财政拨款办学经费、属地方行政单位管辖,为地方培养应用复合型人才、为区域社会经济文化发展服务<sup>[4]</sup>。而由于大学排名、高校评估所采用的标准具有同一性,地方政府和高校自身盲目攀比等原因,出现了地方本科院校发展目标定位不明、办学层次攀高、规模盲目求大、办学模式趋同等问题,致使人才培养不能满足地方经济社会发展需求。因此,地方本科院校转型发展是其定位的回归。地方本科院校既要适应地方社会的发展,又要积极担负起引导并服务地方社会发展的重要责任<sup>[5]</sup>,必须以服务地方发展为宗旨,调整人才培养结构,加大应用技术型人才培养,提高技术应用和科技转化能力,为产业结构升级提供智力支持和技术保障。

二、行政驱动与自主变革: 两条发展路径作用机制

1. 行政驱动和自主变革: 两种不同的转型发展路径

行政驱动的转型即由政府行政力量作为转型发展第一驱动力的发展路径。行政驱动转型路径的实现,得益于行政管控的管理模式。行政管制是政府等行政部门,通过采取指令性政策、制定严格一致的行动计划等方式调和不同利益主体之间的矛盾,维持公共事务运行的管理模式。作为教育管理的手段,其主要特征如下:其一,政府既是教育的举办者,又是教育行政的管理者,还是教育业务的组织者,管理职能范围无所不包,既有宏观政策领域,又有微观业务领域<sup>[6]</sup>;其二,政府处在高等教育系统的权力中心,行政管制本质上是一种自上而下的一元控制格局;其三,层级制度下严密的等级关系,通过政策制定、制度安排层层施加发展压力,并通过“任期责任制”“项目制”等激励诱导手段促进政府意志的推行;其四,行政管制对教育发展既有积极作用,又有消极影响,具体影响的产生要依具体条件而定。行政管制的教育管理方式是计划经济时代教育与社会大环境并生的产物,在我国已有深远的历史和深厚的根基。

变革是对事物的性质与面貌做出大规模、根本的改变,是较为系统、明显的“改革”或“改变”。自主变革是以学校自身为发展的主体,通过自我监控机制的建立、反思和发展能力的提高等方式实现教育系统,在此指高校与外部社会环境在交流互动中不断进行自我调适以达到与社会发展步调一致的过程,其是一条积极的变革路径,照应了哈格里维斯和雪利(Hargreaves and Shirley)所提出的组织变革的“第四条道路”,即一种“自下而上建设”和“自上而下指导”相结合的改革<sup>[7]</sup>。这种教育发展方式的主要特征如下:其一,高校变被动为主动,减少政府、市场等外在依赖,成为学校发展的行动者、组织者和实现者;其二,自主变革源于内部需求,是对外部环境的主动适应,是双向沟通过程;其三,变革利益相关者身处“发展共同体”,有共同的发展意愿,是平等的伙伴关系,依靠文化的感召力和组织内部要素能力建设,形成组织变革强大的内聚力;其四,自主变革需要系统外部条件支持,但外因只作为变革的条件而非行动的依据,变革的成功与否取决于多种力量的优化组合。

2. 行政驱动与自主变革两种转型发展路径的比较

行政力量推动下的大学组织变革是一种同构性理论范式,强调变革的动力来自外部环境,是一个自上而下的过程。自主变革是一种同质异形理论范式,试图把二者综合起来,强调大学组织变革是一个自上而下和自下而上相结合的过程<sup>[8]</sup>。自主变革的转型是经济社会发展到一定阶段的必然产物,社会的发展对人才的结构、素质、能力等方面提出新的要求,高校所输出的人才与劳动力市场所需要的人才不再匹配,进而高校在自我反思的基础上优化内部结构实现转型发展。行政驱动的转型是政府认为高校应该做出调整来适应和引导社会发展,进而出台政策、制定明确的发展目标、对资源进行重新配置,引导高校做出发展目标和策略上的调整,高校在政策的响应和追随中实现转型发展。两条发展路径

在目标任务、转型动力、政策取向等方面存在诸多不同。

需要特别强调的是,在自主变革的转型中,政府虽然不再居于核心地位,但在转型发展的环境优化和效果检验等方面依然扮演重要角色,也是转型发展的重要保障。自主变革的政策取向是给高校更多自主发展、自由选择的权利和机会,并创造环境保障其自主转型。行政驱动的转型政策取向是积极干预、多予诱导,前提是政府掌控大量稀缺资源,对响应转型号召的高校通过“项目制”拨款等方式给予更多的资源支持,激励诱导控制高校,拉动其转型发展。此外,两条发展路径并非对立,亦非有优劣之分,需依据具体发展情境做出选择。

### 三、行政驱动与自主变革:两条发展路径的实践困顿

#### 1. 行政驱动路径易造成决策失误、“虚假转型”和“二次同质化”等问题,转型混乱

政府通过动员、试点、指标、项目等各类资源的“选择性配置”或“选择性激励”,增强地方本科院校应用技术转型政策的有效性,彰显了国家合法性动员与物质资源激励双管齐下的实践逻辑。这种实践逻辑在短期内将提高地方本科院校转型利益相关者的积极性,加快地方本科院校转型的速度,确保国家意志在有限的“时间表”内落实<sup>[9]</sup>。然而,转型发展问题涉及多方利益主体、多元目标和多重价值之间的复杂博弈,用行政化、简单化、技术化的手段推动转型不可避免地潜藏着一定的危机。

行政驱动路径采用行政逻辑,简单化、技术化,割裂教育与社会及与人的复杂联系,忽视转型发展的长期性、渐进性、全局性和复杂性,影响决策的科学性。转型发展是通过政策和指令在“中央政府—地方政府—高校—教育工作者”间层层压力传导实现的,其信息和压力传输是单向度的,意味着除了最高决策部门以下的层级均为执行者,与它的上一个层级是没有商谈空间的,不理解可以得到解释,不执行就违背了行政原则。因此,决策者与落实者关系也是紧张、疏离的,最底层的教育工作者出于对政策理解的偏差、对传统的坚守性保护抑或对生硬的改革方式的反感等容易做出对转型发展的怠慢甚至抵制行为。“下达—执行”的简单化行政逻辑,抹去了转型发展的系统性、复杂性和社会制约性,信息的层层传达由于环节较多也容易造成信息疏漏和偏差,最终窄化为课堂教学的革新时已失去改革的整体效果和宏远意指。此外,教育决策者面临的政策环境具有复杂性和不确定性,所获得的信息就很难全面。决策者对宏观教育环境的计算能力、认识能力和把控能力是有限的,不可能无所不知,由此行政部门设计规划的“一刀切”的教育方案在科学性、适应性上就很可能存在欠缺。生硬的行政拉动转型发展,也易使新的发展方式与传统发展根基割裂,与高校发展的文化传统不相融合。

行政管控路径,使转型发展异变为地方政府和地方本科院校的短期“寻租”行为,造成“虚假转型”和高校发展的再次同质化。组织是由人构成的,人的“经济人”特性和有限理性往往使其游离于公共利益与自身利益之间,做出“主观为自己,客观为社会”的行为。“任期责任制”“项目制”等转型手段,为政府和高校寻租行为的产生提供了便利。一方面,上下级政府之间具有隶属关系,上级政府要对下级政府的工作政绩进行评价,并作为官员晋升的重要指标,教育发展是衡量其政绩的指标之一,出于对政绩最大化的追求,下级政府容易简单地盲从上级旨意,而忽略其决策的正确性、合理性和正当性;另一方面,在地方政府和地方本科院校之间的关系上,地方本科院校属于地方政府直接管理,需从地方政府获得发展所需经费、师资配置等方面的支持,对地方政府有强烈的资源依赖。面对转型发展带来的资源倾斜等改革红利,由于对功利的追求,以及自身原本发展目标的不明确、不坚定和集体心态的浮躁盲从等原因,会使转型发展变为为其利益的寻租,徒有转型定位,鲜有转型行为,出现政策被虚化、失真和漂移现象。此外,这种盲目的跟风逐利还会引起高校办学行为的再次同质化,致使转型发展无论在价值追求还是在实际效果上都会偏离转型初衷。

#### 2. 自主变革路径受到高校组织内外条件因素制约,难以通达

地方本科院校自身制度不健全,对社会环境的适应能力弱,对政府依赖性强。地方本科院校作为一个复杂的适应性系统,所面临的根本问题是生存和发展,即一个系统自身与所处环境之间相互调整、相互适应和相互生成的过程<sup>[10]</sup>。作为一个生态自组织系统,地方高校理应能够通过外界沟通、生存环境监测等机制的建立,敏锐地对环境变化做出反应,进而调整自身办学理念、发展方式等以适应组织内外部环境。总之,高校可以自主地转型调整,通过加强实训基地建设、师资力量配置与课程变革,凝练校园文化与价值体系,促进一系列与地方本科院校转型相关的体制机制创新,进而合理定位来适应环境变化,且自主转型发展具有一定的优越性,发展性质是高校系统内部自新的行为而非外部强加给系统的修正行为;发展过程是高校的主动适应而非消极服从或应对行为;发展策略更具适切性、多样性;发展主体更富凝聚力、主动性,更懂得教育规律。然而,由于高校内部制度建设不完善、长期受行政管制的影响,对政府形成惯性依赖自身发展活力不足以及对政府改革政策红利的汲汲追求,使得高校自主发展能力欠缺,缺乏对社会环境的主动适应,也难以实现自主转型。

政府对地方本科院校发展有太多的牵制,高校即使有转型发展意愿,也很难突破重围,实现自主转型发展。地方本科院校发展自主权受到政府太多的牵制,大到招生计划和重点学科专业的审批、小到校内课程的开设,涉及人才培养、科学研究到社会服务、文化传播各个领域。学生对知识的探究

(所谓课业成绩)、教师对学术的追求(所谓教研绩点)、管理人员对学校组织运转的投入(所谓管理动因)乃至学校领导层对学校发展的路径选择(所谓目标导向以及布局结构)等一系列原本属于大学组织“内生需求”的事务,却直接或间接地被行政力量指挥、替代或安排了<sup>[11]</sup>。高校发展所需人力、物力、财力等资源皆受政府控制,外加其在对高校进行评价时采用统一的标准,考量以学术成果、特聘教授、国家级及省级重点实验室、重点学科、硕博学位点等的多寡为主,并以评价结果分配教育资源,在“一刀切”评估考核和资源配置下,即使地方本科院校意识到自身发展方向有偏颇,也很难去做适应性调整。

有鉴于以上两条转型发展路径实施的困局,理顺政府高校关系,实现行政驱动与自主变革相结合,充分调动院校转型发展积极性,辅之以政府精准按需供给,是实现有序转型的必由之路。由此,政府需明确自身职责,树立服务意识,增强治理能力,进一步简政放权,将办学自主权交由学校。同时,权力的下放并不意味着政府权力的削弱或丧失,而是政府与高校的“各就其位”,政府需要在加强对学校办学的合理投入、对学校发展的精确把握与有效调控、科学评估、有效监督以及法制化建设等方面发挥更加积极有力的作用。权力既要“放得下”,又要“拿得起”,在政府权力下放的同时,地方本科院校需要“收权”“用权”。一方面,地方本科院校需明确自身定位,克服依赖惯习,树立自主发展意识;另一方面,通过内部治理体制的建立和完善以增强自主发展能力。在加强自身能力建设的同时,地方本科院校更要主动“出击”,运用自主办学权力,普遍参与社会生活,包括通过与政府、企业、其他高校以及科研院所的合作,通过与社会间的联通、调适,为社会发展带来更加确切的人力资源、科研及文化产品,更加适应地方社会发展的需要,通过参与社会各个领域的公共活动或行业、企业的营利性行为,建立起与社会发

展千丝万缕的联系,在其职能发挥的过程中获得社会影响力,赢得社会的认同。只有汇聚内外部发展动力,实现资源整合,才能使地方本科院校找准发展方向,踏上一条与社会经济发展相协调、与高校办学条件和环境相适切、与高校历史文化相承接和融合的特色转型发展之路。

#### 参考文献:

- [1]王立平,彭霓.地方本科高校转型发展的动力源泉及实现路径[J].黑龙江高教研究,2016(3):70-73.
- [2]刘良华.三世说与课程变革[J].湖南师范大学教育科学学报,2017(2):1-5.
- [3]葛继平,林莉,李正和.行业划转院校发展战略研究[M].北京:科学出版社,2011:28-29.
- [4]蔡娟.地方高校服务社会论略[J].广西师范大学学报:哲学社会科学版,2009(4):93-96.
- [5]范晓婷,张茂聪.服务功能视角下大学资源与社会共享研究[J].山东师范大学学报:人文社会科学版,2017(1):97-104.
- [6]杨丽.中国教育由管制到公共治理的转变路径[J].北京科技大学学报:社会科学版,2013(2):109-113.
- [7][加拿大]迈克尔·富兰.变革的挑战——学校改进的路径与策略[M].叶颖,高耀明,周晓小,译.北京:北京大学出版社,2013:24-34.
- [8]周光礼,黄容霞,郝瑜.大学组织变革研究及其新进展[J].高等工程教育研究,2012(4):67-74.
- [9]姚荣.行政管控与自主变革:我国本科高校转型的制度逻辑[J].中国高教研究,2014(11):29-34.
- [10]倪胜利.生态自组织原理与地方高校适应性生存[J].现代大学教育,2005(5):54-57.
- [11]董云川,罗志敏.尊重“内生需求”,方能提升大学品质[J].现代大学教育,2014(6):14-18.

## Administrative Drive and Independent Reform: Decision in Development of the Local Undergraduate Universities Transformation Path

LIU Xin - yang

( Institute of Higher Education , East China Normal University , Shanghai 200062 ,China)

**Abstract:** The transformation and development of local undergraduate universities can not be separated from the support and guidance of external conditions such as government resources and policies , and it is indispensable for universities to identify and explore their own transition development. Theory and practice have proved that relying solely on internal or external forces is difficult to achieve a smooth transition. Straighten out the relationship between government and colleges , and realize the combination of administrative drive and independent reform , fully mobilize the enthusiasm of the transformation and development of colleges and universities , supplemented by the accurate supply of government on demand is the only way to achieve orderly transformation.

**Key words:** local undergraduate university; application technology university; the government; the transformation of development