

我国地方本科高校转型发展困境的新制度主义分析

周维莉¹ 蔡文伯^{1 2}

(1. 华中科技大学 湖北 武汉 430074; 2. 石河子大学 新疆 石河子 832003)

摘要:地方本科高校转型发展成为一种重要而强烈的趋势,分析地方本科高校转型困境的原因对于推动和促进地方本科高校转型发展具有重要的现实意义。从新制度主义的视角来看,我国地方本科高校向应用技术大学转型发展的困境在于“在规制性要素方面,地方本科高校办学的制度惯性与政策规制供给的不足;在规范性要素方面,研究型大学规范的固化与应用技术大学规范的缺失;在文化—认知性要素方面,研究型大学的神话与职业教育的认知偏见”。重构地方本科高校转型发展的合法性,应系统构建地方本科高校转型发展的政策体系,实现应用技术大学的角色期待,凝聚应用技术大学共同认知。

关键词:地方本科高校;转型发展;新制度主义

中图分类号:G647

文献标志码:A

文章编号:1003-2614(2019)12-0060-05

地方本科高校转型发展既是劳动力市场与产业结构的现实需要,也是调整高等教育结构、转变高等教育发展方式的内在要求,更是化解部分地方本科高校办学危机的应然之举。然而,地方本科高校转型发展是多维、全面、系统的改革,任重而道远且充满复杂性,从学术型大学向应用技术大学转型并非地方本科高校某一方面的转型,而是地方本科高校多重维度的转型,这一转型过程必将受到制度环境的诸多变量的影响和制约。为此,我们采用新制度主义视角,试图分析地方本科高校转型发展困境的原因与相应的对策。

一、我国地方本科高校转型发展的困境表现

推动地方本科高校转型发展是国家深化教育领域综合改革和优化高等教育人才供给侧结构性改革的重要内容。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》首次提出重点扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模;2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》明确提出引导一批普通本科高校向应用技术类高校转型;2015年,教育部、国家发展改革委、财政部印发了《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》,地方政府出台相应实施意见和通知,地方本科高校转型发展逐渐步入实践。

通过政治动员的方式,地方本科高校在相对较短的时间内展开了转型试点,但具体实施却面临诸多的困境。鲁昕曾提出地方本科高校转型发展中存在“转变观念难、学校理念

转变难、教材建设难、专业建设难、师资队伍建设难、学校布局难”的“六大难题”^[1]。也有学者分析了地方本科高校转型发展中面临地方大学自我认同隐藏危机,行政统一规制与大学多元发展出现矛盾,不同类型院校转型面临分歧,应用型教师队伍建设遭遇瓶颈等^[2]。还有学者认为地方本科高校转型理念上未达到自觉行动的内化阶段;在理论上,应用型高等教育理论体系尚未形成;在实践上,地方本科高校转型发展陷入新的路径依赖,乏于创新而长于借鉴^[3]。实质上,地方本科高校处于“强大的体制压力”和“高度结构化”组织场域,地方本科高校转型发展必将困难重重。

二、新制度主义的分析框架:制度环境与组织行为

组织是开放且依赖环境的开放系统,会受其所处的环境影响。新制度主义提出,组织至少要面对技术环境和制度环境两种不同环境的假设:在技术环境中,组织生产和控制技术,提高生产效率满足社会需求;在制度环境中,组织遵守规则、规范、信念、文化和价值来获得支持和合法性。新制度主义强调组织与个体行为受制于组织场域中制度环境的影响,强调对制度进行一种认知和文化的解释,认为文化认知框架为制度形式提供了更深层次的基础^[4]。

新制度主义的核心分析主题是合法性机制,通过合法性机制来解释制度环境与组织行为之间的互动关系。合法性机制是指诱使或迫使组织采纳具有合法性的组织结构和行为的观念力量^[5]。合法性机制对组织具有强大的约束力,使

收稿日期:2019-10-18

作者简介:周维莉,华中科技大学教育科学研究院博士研究生,主要从事高等教育研究;蔡文伯,华中科技大学教育科学研究院、石河子大学师范学院教授,主要从事高等教育、教育政策研究。

得组织自然而然地采纳它们,以提高其声望、权力和地位,获得支持和认可。

斯科特(Scott, W. R.) 提出具有广泛影响的合法性机制的构成要素,分别是规制性要素、规范性要素和文化—认知性要素。规制性要素强调明确、外在的各种规制过程,规则设定、监督和奖惩活动;规范性要素包含说明性、评价性和义务性的维度,反映共同体的社会责任和道德基础;文化—认知性要素是基于共同理解的信念和意义框架,人们所遵守那些“理所当然”的事实,关注脚本和认知图式^[6]。这三个方面制度基础要素并非独立发挥作用,而是彼此交织、相互作用。

大学在一种相对强的制度环境但相对弱的技术环境中运行,更多关注组织的政治权力和制度合法性,遵循行动适当性逻辑。当地方本科高校处于强大的同构性力量制度环境中,既要关注其在人才培养、学科专业、课程建设、教师队伍等面临的困境,也要考虑诸多体制机制约束以及地方本科高校利益相关者对转型的态度、价值观念和认知。因此,在理解地方本科高校的转型困境时,新制度主义分析具有较强的包容性和解释性。

三、地方本科高校转型困境的新制度主义分析

(一) 地方本科高校办学的制度惯性与政策规制供给的不足

政府是地方本科高校转型的制定者、指导者和推动者,要确保地方本科高校转型发展,中央政府首先出台政策,不但阐述地方本科高校转型发展的基本思路、主要任务、配套政策和推进机制,而且要求地方政府协同推进,制订转型发展的实施方案,以推进转型发展的目标实现。这种自上而下的改革方式赋予地方本科高校转型的政治合法性。

地方本科高校转型发展主要依靠政策规制性要素拉动,中央以及地方政府通过政策规则的激励诱导方式引导地方本科高校转型发展,在专项资金、专业学位设置、招生计划、学科专业、研发平台、省级项目立项、质量工程项目等方面给予大量倾斜政策。诚然,通过行政权威及政策推动了300多所地方本科高校开展转型改革试点,地方本科高校转型发展成为一种重要而强烈的趋势,学校内部也进行了诸多方面的积极改革探索,但地方本科高校主动进行深层次转型发展改革不多,多是表浅性的增量改革,经过一段时间改革后,地方本科高校转型陷入某种“制度锁定”。

长期以来,地方本科高校已经形成固定的制度运行逻辑和稳定模式,对既往的办学形成一种“路径依赖”和遵从的习惯。路径依赖是指历史上某一时间发生的事件将影响其后发生的一系列事件,路径依赖来源于一旦走上某个特定的路径就能强化这一方向的报酬递增机制,改变其发展道路的成本会非常高,即使存在其他选择,原有制度也会竭力设置障

碍^[7]。也就是说,地方本科高校除了受到转型成本的影响以外,还受到高等教育场域原有制度对其牵制和制约作用,这些因素共同导致地方本科高校难以改变其实践逻辑。

政府虽然出台有利于地方本科高校转型发展的政策规则,但某项政策的出台并不能给予充分的制度供给摆脱路径依赖。因为具体的组织实践和结构是嵌入一种实践和程序网络中的,在这种网络中任何某一方面的变革,都要求以很多其他要素的变革为前提^[8]。比如,政府在地方本科高校转型的政策中提出建立高校分类体系和分类管理、深化考试招生制度改革、推动院校设置、学校治理结构等改革,支持产教融合、校企合作,落实和扩大试点高校的考试招生、教师聘任聘用、教师职务(职称)评审、财务管理等方面的自主权等,这些制度错综复杂、彼此关联、相互交织,共同构成了地方本科高校转型发展的“制度网络”。然而,国家未能出台相应的配套政策体系与相关制度保持一致,制度体系间并未形成互补性、匹配性和相互依赖的网络共同实现制度运行的秩序。局部的变革无异于一种单方面毁约行为,各种制度结成的“制度丛”倾向于将这种局部的变革拉回原来的轨道,从而保证制度体系的稳定^[9]。

(二) 研究型大学规范的固化与应用技术大学规范的缺失

规范性要素,主要指某种约束性期待,反映的是一种社会义务或者说是角色职责。规范系统包含价值观和规范。所谓价值观“是指行动者所偏好的观念或者所需要的、有价值的观念,以及用来比较和评价现存结构或行为的各种标准”;规范是指“规定事情应该如何完成,并规定追求所要结果的合法方式或手段”^[10]。规范过程建立在什么是适当的集体意识的基础上,个人遵守规范是因为他们认为这样做是恰当的。我国高等教育分类评价体系以及相关配套规范尚未确立,地方本科高校只能参照已被认定的“规范的”和“合法的”规则和实践。

1. 在人才培养方案和课程设置方面

地方本科高校没有形成以实践能力培养为导向的人才培养标准体系与课程质量标准体系。地方本科高校的人才培养方案和课程设置明显带有模仿研究型大学“痕迹”,以学科的知识体系为中心,注重学科逻辑的理论知识学习,忽略或不强调应用逻辑的能力实践培养,而后者是应用技术高等教育人才培养一个极其重要的特征属性。没有人才培养方案的真正改革,没有课程的真正变化,没有课堂(实验、实训、实习)的实质性变革,学校的一切教育教学改革都会流于形式、内容空泛,成为浮光掠影、口号式的改革^[11]。

2. 在教师的聘用与评价方面

我国大学尚未为从事应用技术大学教学与研究的教师确立一套可以遵循的规范。地方本科高校在教师引进方面仍然是传统的研究型或教学研究型大学接受过系统学术训

练的硕士毕业生和博士毕业生。因为在现实情况下,企业中的工程技术人员实践经验丰富但学历不高,因学历达不到要求无法纳入人事部门的编制内,故使得地方本科高校在聘用和引进高水平的双师双能教师时面临困难。对地方本科高校教师的评价也是基于学术水平的准则,论文、课题、项目、著作等科研成果起到根本性的作用,教师的实践教学、应用研究成果和社会服务没有给予充分的评价。有学者指出,评价会重塑人们的工作与生活方式乃至观念和信念,一些不当评价会让大学与教师的行动与特色、个性、差异化和多样性渐行渐远^[12]。可以发现,这些规范多是体现学术型大学的价值观和规则,对地方本科高校也指向了同一种规范性期待,甚至已经内化成为地方本科高校理应如此遵循的事情。

实际上,高等教育系统建构了以研究型大学为偏好的规范合法性,在整个高等教育系统内部形成了一套共享的价值体系、规范模式和实践标准,使得高校在人才培养、课程设置、专业评价、声望认可、学术产出、教师聘用和晋升等方面具有同构性。场域中的规范成为组织集体记忆的一部分并通过文化、社会化、专业化、人才招聘不断传递和强化,成为稳定的力量。有利于地方本科高校向应用技术大学转型发展的相关规范尚未形成,地方本科高校只能遵从传统学术研究型大学所建立起来的一套规则或标准以维护自身的结构与行为。

(三) 研究型大学的神话与职业教育的认知偏见

文化一认知则是指制度中所内含的思维方式、认知图式与信念。文化认知要素构成了关于社会实在的性质的共同理解以及建构意义的认知框架^[13]。文化一认知强调集体的理解和共享的信念对个体或组织行为选择产生的影响,行动者做出某种选择被视为理所当然之举。

在社会共享文化观念中,研究型大学有领先的研究,有最好的学术资源,有最好教师和学生,研究型大学的制度要素如神话一般使得地方本科组织广泛认同和模仿,按照研究型大学模式办学成为地方本科高校理所当然的认知,并内化为自身的组织图式。加之,国家不断强化对一流大学、研究型大学的建设,一方面,这种鲜明的价值导向无疑会促进地方本科高校固化这种观念,另一方面,也会导致社会公众对研究型大学愈加认同。政府的政策、地方本科高校的办学行为以及公众的文化认知共同强化了研究型大学的认知合法性,可以说,学术型高等教育在中国高等教育场域中占据主导地位,追求一流大学和研究型大学作为一套制度逻辑和信仰支配着组织场域,构成了行动者行动的基石^[14]。

文化导向中对职业教育的偏见引发了对应用技术大学的认知合法性危机。在德国的文化中,职业教育非常受人尊重和认可,这种高度的文化认同支撑了德国职业教育的卓越发展,也是其他国家难以效仿的重要原因。在英国、美国等国的社会文化中,尽管对职业教育也存在不同程度的偏见,由

于招生考试制度、收入分配制度和就业制度的影响,我国对职业教育的偏见可能更强烈于这些国家。因此,对职业教育的偏见不仅源于传统文化中的“重学轻术”的秩序观念,还来源于社会结构中的“制度壁垒”,这种双重叠加效应进一步阻碍人们对应用技术大学的认同。

在高等教育大众化、我国经济社会发展战略转型以及政府合法性动员的现实背景下,地方本科高校其实普遍认同地方本科高校转型为应用技术大学,但是地方本科高校不认可把学校纳入职业教育范畴,甚至有不少管理者、教师表示心理上难以接受学校转型发展成为职业教育。这种矛盾表明地方本科高校转型发展已经超越了经济的调节和政治的制驭,而成为一种“文化冲突”的深层意蕴所左右^[15]。

即使有不少地方本科高校申报并已经开展了转型试点工作,也并非学校主观意愿,有的学校内部之间并没有达成共识,在一定程度上是为了获取政府的资金和优惠政策,有的学校是政府行政强制的方式推进转型,还有的学校是被裹挟而转型。如果不能对转型发展的观念达成共识或者不能确定共同体强烈认可的价值范式,很难实现转型主体的自主自为^[16]。地方本科高校基于现实利益的理性考量,比如权利问题、地位问题、身份问题等,经常心存顾虑和担忧,也对转型预期结果是否得到社会认同的不确定而感到迷茫。显然,地方本科高校转型实施困境的重要原因在于:基于历史、文化所形成对职业教育的认知偏见,致使地方本科高校转型还未获得地方本科高校及教师真正一致性的认可。

四、地方本科高校转型发展的制度重构

制度的变迁取决于合法化的重构,突破地方本科高校转型发展的困境需要为地方本科高校发展提供一种强有力的新的合法性支持,为地方本科高校转型发展构建适应性、有效性和充分的制度安排。

(一) 系统构建地方本科高校转型发展的政策体系

政府在资源的控制、规则的定义、权利赋予和结构性安排方面发挥了极为重要作用,要实现制度的变迁有赖于政府的具体制度规则,进一步来说,为能够有效地促进地方本科高校在多重逻辑的制约与互动中向应用技术大学转型,基于回报递增的制度变迁,政府必须进行全面的系统的改革,在有限条件下尽可能地给予有利于地方本科高校转型发展的行动空间。

地方本科高校转型发展不仅是基于学校内部进行的人才培养制度改革,还包括基于地方本科高校转型发展进行的权力配置、利益分配制度以及管理制度等制度体系改革。首先,把培养区域经济社会发展和创新驱动发展所需要的应用型人才作为重要的一个目标函数,以整体的、系统的视角构建地方本科高校转型发展配套制度体系,使各项制度形成制度联合体,能够引导并使地方本科高校行动者有能力且有动

力采取行动。《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》已经出台,后续需要构建和落实配套的制度体系,建立高等教育分类政策体系,明确应用技术大学定位和功能;构建产教融合发展政策体系,促进教育系统与产业系统的全方位融合;建立校企合作政策体系,推动应用型高校与企业深度合作、协同育人;扩大地方本科高校的办学自主权,增强地方本科高校的能动性、自治性和选择性,推动地方本科高校根据地方经济和社会发展对办学要素做出系统且相适应的制度安排适配与地方情景,实现与地方经济社会发展的松散耦合;完善高等教育管理政策体系,促进多元治理、管办评分离等。如此将制度与制度粘连起来,实现制度的“协调效应”,为地方本科高校转型发展提供强大的动力。同时,政府构建配套政策时尽量明确具体、细化,使之具有可操作性。如在政府颁布的校企合作政策中,合理准确地界定政府、企业和学校在校企合作中的职责义务,明晰界定校企合作的边界,在人才培养、科学研究、社会服务、就业创业等方面提出具体的合作实施办法,提高政策的可行性和针对性,不断改善地方本科高校转型发展的制度环境。

(二) 实现应用技术大学的角色期待

从规范的角度分析制度则强调为具体的行动者确定关于什么是适当的目标和活动的观念,这些观念不仅是对特定行动者应如何行为的期待,还是一种规定即规范性期待^[17]。按照这种观点说明价值观和规范建构了某种角色期待,在一定意义上可以通过价值观的塑造和规范的确立,重塑对地方本科高校规范性期待,引导地方本科高校朝着应用技术大学的角色期待去努力。制度在本质上是与角色捆绑在一起的,在一定程度上,这些角色的预期是十分清楚的,而行动者明确地承担这些角色,那么可以说制度化已经发生了^[18]。

从价值观方面,应用技术大学秉承实用主义的办学理念,应用性既是应用技术大学共享的价值观念,也是其发展的内在逻辑,因此将应用性作为地方本科大学的共同准则和根本利益,从而为地方本科高校的办学提供行动原则。在准则方面,政府要构建分类体系、分类管理的方式促进高等教育场域系统的多样性。首先,针对不同类型的高校确立不同的分类标准,在高校分类中设置应用技术大学这种类型,明确应用技术大学在人才培养、学科建设、课程设置、“双师型”教师、应用型研究、校企合作等方面的标准和规范。其次,构建与应用型大学相适应的评价体系和评价标准,对应用型大学的评价导向应侧重技术型人才培养质量、产学研合作、服务地方与行业、“双师型”教师水平、应用型科研成果、职业资格认证等方面。正如布迪厄指出,不同机构偏好的标准,反映了其成员最热衷付出的类型^[19]。因为任何学术评价与个人学术地位、资源配置、经济收入等有着直接而紧密的联系。最后,政府实施公共财政分类拨款,对应用型大学办学水平进行综合的绩效评估,动态调整财政经费投入,优化资源配

置,推动地方本科高校办出特色。

如果没有分类设置、分类指导和分类评估以及具体的标准和规范打破场域原有制度的规范性基础,地方本科高校不可能自然自觉地从学术型大学向应用技术大学演进,这不只是重塑规范性期待,更关键的是使焦点行动者体验到外在规范制度的实质性压力,进而把期待有效地内化为一种制度性的实践,最终使应用技术大学成为地方本科高校制度化的组织行为。

(三) 凝聚应用技术大学共同认知

新制度主义强调文化系统和认知信念对制度的影响,认为组织的合法性是一个组织能够得到文化支持的程度,已经确立的文化说明系统为组织的存在提供的解释程度^[20]。当地方本科高校理所当然地认为向应用技术大学发展是其最为恰当的发展方式时,地方本科高校转型便获得了深层次的文化合法性。

1. 从国家层面上

政策制定离不开流行的思想观念环境^[21],现在问题的关键是,地方本科高校虽然认同应用技术大学但不认同职业教育性质的应用技术大学,国家是否可以考虑把应用技术大学主要纳入普通高等教育范畴以此增强地方本科高校对应用技术大学的认同感。其实在德国、英国、芬兰等国应用技术大学属于高教体系而不是职教体系,欧洲的二元制是在高教体系之下应用技术大学与传统大学的双轨发展,不是职教体系与高教体系的双轨模式^[22]。倘若政府与主流文化信念相符合的方式推进地方本科高校转型发展,地方本科高校转型发展就可能获得更大程度上的共识。

2. 从院校层面上

政府赋予应用技术大学政治合法性,认知合法性的形成离不开院校领导、高校教师群体、专家学者等制度行动者,他们是思想观念的建构者、传递者或者说是“支配”思想观念的实体,推动这些行动者一方面对应用技术高等教育的理念和理论阐释,表达其制度的优越性;另一方面,对办学经验和实践传播,向行动者提供先进的实践或组织化模式。学校转型发展目标和愿景要在高校组织场域达成共识,内化为院系师生员工的价值认同和认识图谱,形成地方本科高校基于共同理解和共享信念下的自我改革,把办学思路真正转到“培养劳动力市场、地方经济发展和产业结构的转型需求的具有应用和实践能力的应用型人才”以及产教融合、校企合作上。

3. 从社会层面上

逐步改变整个社会对职业教育或应用技术型教育的偏见,对职业教育或应用技术型教育逐渐知情、认可以至于认同。2019年,国务院发布了《国家职业教育改革实施方案》,正式提出职业教育与普通教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位,这为增强职业教育的认知合法性迈出重要的一步,更重要的是,中国社会必须打破相关的制度壁垒,建立共

同利益诉求以及相应主体自信基础上更为广泛的社会共识。

参考文献:

- [1]张楠. 教育部副部长鲁昕指出: 黄淮学院对地方高校转型发展具有典型的示范性 [EB/OL]. <http://www.huang-huai.edu.cn/html/800/2014-01-14/content-5478.shtm> 2019-04-03.
- [2]陈斌. 建设应用技术大学的逻辑与困境 [J]. 中国高教研究 2014(8): 85.
- [3]刘彦军. 我国应用型高等教育的发展历程与展望 [J]. 高等工程教育研究 2018(9): 102.
- [4]W. Richard Scott. Approaching adulthood: the maturing of institutional theory [J]. Theory and Society 2005(5): 429.
- [5]周雪光. 组织社会学十讲 [M]. 北京: 社会科学文献出版社 2003: 78.
- [6][10][13][17][美]W·理查德·斯科特. 制度与组织——思想观念与物质利益 [M]. 姚伟, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社 2010: 60-65 63 65 63.
- [7][美]道格拉斯·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 刘守英, 译. 上海: 上海三联书店, 1994: 147-149.
- [8][20][21][美]沃尔特·W·鲍威尔, 保罗·J·迪马吉奥. 组织分析的新制度主义 [M]. 姚伟, 译. 上海: 上海人民出版社 2008: 208, 184, 7.
- [9]尹弘飙. 论课程变革的制度化的新制度主义的分析 [J]. 高等教育研究 2009(4): 78.
- [11]陈斌. 地方高校转型发展建设应用技术大学 [J]. 教育研究 2014(8): 71.
- [12]阎光才. 谨慎看待高等教育领域中各种评价 [J]. 清华大学教育研究 2019(1): 3.
- [14]姚荣. 中国本科高校转型如何走向制度——基于组织分析的新制度主义视角 [J]. 教育发展研究 2015(3): 6.
- [15]贾彦峰, 郭淑新. 地方高校两次转型中的文化断裂与有序演进 [J]. 高教探索 2016(6): 11.
- [16]张伟, 张茂聪. 地方高校转型发展政府行为逻辑及现实隐忧 [J]. 江苏高教 2017(5): 30.
- [18]何俊志, 任军锋, 朱德米. 新制度主义政治学译文精选 [M]. 天津: 天津人民出版社 2007: 248.
- [19][美]米歇尔·拉蒙特. 教授们怎么想: 在神秘的学术评判体系内 [M]. 孟凡礼, 唐磊, 译. 北京: 高等教育出版社 2011: 244.
- [22]陶东梅, 杨东平. 应用技术大学的多样化: 欧洲对中国的启示 [J]. 江苏高教 2015(6): 31.

The Dilemma in the Transformation of Local Universities in China ——Analysis from Perspective of the New Institutionalism

ZHOU Wei - li¹, CAI Wen - bo^{1, 2}

(1. Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China;

2. Shihezi University, Shihezi 832003, China)

Abstract: The transformation and development of local undergraduate universities has become an important and strong trend. The analysis of the reasons for the transformation and development of local undergraduate universities has important practical significance for promoting the transformation and development of local undergraduate universities. From the perspective of new institutionalism, the dilemma of the transformation from local universities to applied technology universities in China lies in the following three aspects. In terms of regulatory elements, it lies in the inertia of local universities in running schools and the shortage of policy regulation supply; in terms of normative elements, it lies in the solidification of the norms of research universities and the absence of the norms of applied technology universities; and in terms of culture - cognitive elements, it lies in the myth of research universities and the cognitive bias of vocational education. To reconstruct the legitimacy of the transformation and development of local universities, we should systematically construct the policy system of transformation and development of local universities, realize the expectation of the role of the university of applied technology, and gather the common cognition of the university of applied technology.

Key words: local undergraduate universities; the transformation of development; new institutionalism