

doi:10.11835/j.issn.1005-2909.2025.01.004

欢迎按以下格式引用:李春林,乔佳楠.“十四五”时期中国省级政府高等教育的政策方向及优化[J].高等建筑教育,2025,34(1):25-36.

“十四五”时期中国省级政府高等教育的政策方向及优化

李春林, 乔佳楠

(燕山大学公共管理学院, 河北 秦皇岛 066004)

摘要:“十四五”时期,高等教育进入新发展阶段,各省级政府作为高等教育建设的关键主体,纷纷发布政策加快推进高等教育发展。本文通过构建“政策主题—政策工具”的二维分析框架,对各省级政府出台的“十四五”教育事业发展规划进行了量化分析。研究发现:省级政府的高等教育政策主题覆盖全面,但在政策供给上存在差异;各种政策工具均得到使用,但缺乏科学的互嵌关系;政策工具和政策主题的交叉组合耦合度较低。未来政策调整应弥补政策供给的短板,充分发挥大学的基本职能,综合利用政策工具,并优化政策工具间的互嵌关系,同时注重政策主题与政策工具的耦合,以激发高校的发展活力。

关键词:省级政府;高等教育;政策主题;政策工具

中图分类号:G647

文献标志码:A

文章编号:1005-2909(2025)01-0025-12

一、研究缘起

2021年7月28日,教育部印发《关于“十四五”时期高等学校设置工作的意见》指出,“十四五”期间,我国高等教育进入普及化阶段的发展期,也是高等教育高质量体系建设的加速期,因此,要加快构建一个更加多元、更高质量的高等教育体系。省域高质量高等教育体系是国家高质量高等教育体系建设的重要基础^[1]。“十四五”时期是各省开启新时代现代化强省建设新征程的关键时期,为着力推进高等教育事业高质量发展,全面提升核心竞争力和整体办学水平,各省以《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《中国教育现代化2035》等政策为依据,制定并颁布了各省域的“十四五”教育事业发展规划(以下简称规划),并对高等教育发展的目标、主要任务和保障措施作出了部署安排。

针对省域高等教育,既有研究主要集中在三个方面。一是省域高等教育评估研究。黄海军等运用PLS结构方程模型方法评估了省域高等教育综合发展水平^[2]。刘卓瑶等对广东省“冲补强”提升计划的整体效应进行了评估^[3]。二是高等教育强省建设研究。吴立保等总结了江苏高等教育强

修回日期:2024-05-26

基金项目:国家社会科学基金教育学一般课题“中国建设世界一流大学政策变迁:特征、逻辑与优化策略”(BIA210179)

作者简介:李春林(1981—),男,燕山大学公共管理学院教授、博导,博士,主要从事高等教育政策与管理研究,(E-mail)51962632@qq.com。

省建设的历史经验^[4]。陈伟总结了广东省高等教育发展模式的创新经验^[5]。三是关于省域“双一流”建设研究。李春林等基于政策工具和政策主题二维研究架构分析了中国省域“双一流”政策的特征^[6]。徐吉洪分析了府际治理对省域“双一流”建设的逻辑解释力与场景适用性^[7]。

对以上文献分析发现,学者们对省域高等教育进行了一定的研究,但仍然存在以下不足。一是研究多集中在定性分析上,而定量研究相对较少,这导致研究结果缺乏足够的支撑,从而影响了结论的可靠性。二是大多数研究工作倾向于对省域高等教育的发展历程进行回顾,而对省域高等教育发展规划的分析和展望显得不足,这限制了研究的前瞻性。三是应用政策工具及其分析框架来研究省域高等教育政策文本的文献数量有限,研究视角单一,对政策文本的深入剖析还有待加强。基于此,本文以中国省级政府发布的规划为研究对象,构建了一个“政策主题—政策工具”的二维分析框架,通过对政策文本进行编码和量化分析,剖析政策工具的选择偏好和互嵌关系,揭示在不同政策主题下政策工具选择和使用情况,基于研究结论提出优化对策。

二、研究设计

(一) 研究样本

本文所选取的政策文本均来源于各省级政府官方网站公开发布的政策文件。鉴于新疆、西藏未公布规划,本研究最终收集到29份规划作为分析样本,如表1所示。值得注意的是,为确保研究更聚焦,本文主要研究普通高等教育、职业教育、成人教育等,其他高等教育类型不在研究范围之内。

表1 部分省级政府发布规划情况

| 序号 | 省份 | 政策名称 | 发布时间 |
|----|-----|------------------------|------------|
| 1 | 浙江 | 《浙江省教育事业发展“十四五”规划》 | 2021-06-11 |
| 2 | 海南 | 《海南省“十四五”教育现代化规划》 | 2021-07-08 |
| 3 | 上海 | 《上海市教育发展“十四五”规划》 | 2021-07-26 |
| 4 | 天津 | 《天津市教育现代化“十四五”规划》 | 2021-07-26 |
| 5 | 贵州 | 《贵州省教育发展“十四五”规划》 | 2021-08-14 |
| 6 | 湖南 | 《湖南省“十四五”教育事业发展规划》 | 2021-08-17 |
| 7 | 福建 | 《福建省“十四五”教育发展专项规划》 | 2021-09-03 |
| 8 | 宁夏 | 《宁夏回族自治区教育事业发展“十四五”规划》 | 2021-09-06 |
| 9 | 河北 | 《河北省教育事业发展“十四五”规划》 | 2021-09-17 |
| 10 | 广东 | 《广东省教育发展“十四五”规划》 | 2021-09-23 |
| 11 | 北京 | 《北京市“十四五”时期教育改革和发展规划》 | 2021-09-30 |
| 12 | 山东 | 《山东省“十四五”教育事业发展规划》 | 2021-10-21 |
| 13 | 内蒙古 | 《内蒙古自治区“十四五”教育事业发展规划》 | 2021-10-22 |
| 14 | 广西 | 《广西教育事业发展“十四五”规划》 | 2021-10-22 |
| 15 | 重庆 | 《重庆市教育事业发展“十四五”规划》 | 2021-11-10 |
| 16 | 甘肃 | 《甘肃省“十四五”教育事业发展规划》 | 2021-11-17 |
| 17 | 湖北 | 《湖北省教育事业发展“十四五”规划》 | 2021-11-23 |
| 18 | 辽宁 | 《辽宁省“十四五”教育发展规划》 | 2021-12-27 |

续表

| 序号 | 省份 | 政策名称 | 发布时间 |
|----|-----|---------------------|------------|
| 19 | 云南 | 《云南省“十四五”教育事业发展规划》 | 2021-12-28 |
| 20 | 江苏 | 《江苏省“十四五”教育发展规划》 | 2021-12-31 |
| 21 | 河南 | 《河南省“十四五”教育事业发展规划》 | 2021-12-31 |
| 22 | 青海 | 《青海省“十四五”教育改革和发展规划》 | 2022-01-12 |
| 23 | 黑龙江 | 《黑龙江省“十四五”教育事业发展规划》 | 2022-01-25 |
| 24 | 安徽 | 《安徽省“十四五”教育事业发展规划》 | 2022-01-25 |
| 25 | 四川 | 《四川省“十四五”教育发展规划》 | 2022-03-14 |
| 26 | 陕西 | 《陕西省教育事业发展“十四五”规划》 | 2022-04-01 |
| 27 | 山西 | 《山西省“十四五”教育事业发展规划》 | 2022-04-04 |
| 28 | 江西 | 《江西省“十四五”教育事业发展规划》 | 2022-04-21 |
| 29 | 吉林 | 《吉林省“十四五”教育发展规划》 | 2022-05-26 |

(二) 构建二维分析框架

在“十四五”时期,为确保高等教育发展目标的顺利达成,各省级政府制定了规划,详细阐述了高等教育涵盖的多个关键领域和重点任务。然而,政策的制定并不代表政策价值和政策目标的实现。实际上,政策价值和政策目标的实现需要一个强有力的政策执行过程,将政策转化为具体行动^[8]。有效的政策执行依赖于一系列必要的执行手段,其中政策工具是政府推进政策执行、达成政策目标的关键手段和方法。单一的政策工具很难全面揭示政策文本的内涵。应该依据政策重点内容,将政策主题和政策工具结合起来,深入探究政策文本特征。因此,本文构建了一个“政策主题—政策工具”二维分析框架,其中,横向维度代表不同类型的政策主题,纵向维度代表不同类型的政策工具。通过编码和归类对政策主题的分布特征和政策工具的组合特点进行量化分析,加深对这一政策体系的理解。

1. X维度——政策主题维度

政策主题体现了政策文本的主要内容,通过总结政策主题,可以清晰而简明地理解政策文本内容的结构和任务指向。高校的基本职能包括人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新、国际交流与合作。通过研读政策文本具体内容,立足各省规划中对重点任务分类的标准,以及各省官方网站对政策的解读,结合高校的基本职能,将规划政策主题分为七大主题:人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新、对外交流与合作、教师队伍建设、高等教育综合改革。通过对政策文本的进一步研读,确定了七大政策主题的具体分类,如表2所示。

2. Y维度——政策工具维度

政策工具是达到具体政策目标的手段、方法和措施,是公共政策研究的重要路径之一,反映了决策者的公共政策价值和理念^[9]。不同学者依据不同的划分标准对政策工具进行了分类。对于教育政策工具的分类,代表性有:McDonnell和Elmore将政策工具划分为命令工具、激励工具、能力建设工具、系统变革工具^[10];陈学飞等将政策工具分为权威工具、激励工具、象征与劝诫工具、能力建设工具、系统变革工具^[11]。省域规划作为“十四五”期间各省、直辖市高等教育事业发展的指导性文件,其目的在于促进省域高等教育的高质量发展,并具有明确的目标导向性。该文件与McDonnell、Ingram、陈学飞等学者依据政策工具目的进行分类的内在逻辑相吻合。因此,在借鉴以上政策工具分类方法的基础上,将规划的政策工具划分为五大类,并进一步确定了每种政策工具类型包含的具

体政策工具,如表3所示。

表2 政策主题及其具体分类

| 政策主题 | 具体分类 |
|----------|---|
| 人才培养 | 立德树人、研究生教育、本科教育、创新创业教育、学科专业建设、继续教育、人才培养模式改革 |
| 科学研究 | 创新平台建设、繁荣发展哲学社会科学、基础科学研究、前沿技术研究、科研诚信体系建设、交叉融合研究 |
| 社会服务 | 服务区域发展、科技成果转化、高校智库、产学研用 |
| 文化传承与创新 | 通用语言文字、校园文化建设、中华优秀传统文化 |
| 对外交流与合作 | 深化中外人文交流、区域合作、人才培养国际化、推动留学质量提升 |
| 教师队伍建设 | 教师队伍扩量提质、师德师风建设、教师发展保障政策、教师管理综合改革 |
| 高等教育综合改革 | 高等教育信息化、“放管服”改革、教育督导体制机制改革、教育评价改革、依法治教、“双一流”建设、高等教育结构布局、高校分类发展、考试招生制度改革 |

表3 政策工具类型及具体政策工具

| 政策工具类型 | 具体政策工具 |
|---------|---|
| 权威工具 | 要求、许可、策略、支持、法规、标准、评估、监管、禁止 |
| 能力建设工具 | 人才培养、科研建设、文化建设、基础设施建设、体制机制建设、大学建设、学科建设、师资建设、信息化建设 |
| 象征与劝诫工具 | 鼓励、呼吁或号召、授权、象征声明 |
| 系统变革工具 | 组织成立或优化、体制变革、职能界定 |
| 激励工具 | 激励机制、奖励、政策支持、惩罚 |

据此本文最终建立起各省规划的“政策主题(X轴)—政策工具(Y轴)”二维分析框架模型,如图1所示。

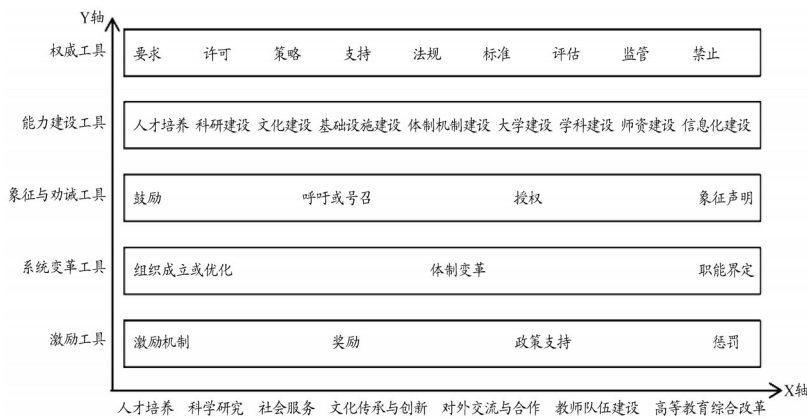


图1 省级政府高等教育“政策主题—政策工具”二维分析框架

(三) 文本编码

将本研究收集的政策文本依次导入 NVivo11plus 软件,根据预先构建的“政策主题—政策工具”二维分析框架建立一级节点,同时在一级节点下建立相对应二级节点。例如,“人才培养”为一级节点,“立德树人”“研究生教育”为其二级节点;“权威工具”为一级节点,“要求”“许可”为其二级节点。为提高研究准确性,运用 NVivo11plus 软件对政策文本进行逐句编码(除一、二、三级标题外),将中

心概念相近的句子编至同一个二级节点。若某个句子的中心概念与两个二级节点都有对应,则参考段落标题,反复研判以确定对应的二级节点,统计二级节点及一级节点的参考点数量,最终形成相关统计数据。

三、实证研究与分析

(一) 政策主题维度分析

根据政策主题维度对政策文本进行编码,统计结果及所占比例如表4和图2所示。总体来看,各类政策主题覆盖比较全面,人才培养、科学研究、社会服务、文化遗产与创新、对外交流与合作、教师队伍建设、高等教育综合改革七个方面均有涉及。其中,人才培养1958个(占36.13%),高等教育综合改革1567个(占28.92%),教师队伍建设562个(占10.37%),对外交流与合作531个(占9.80%),社会服务426个(占7.86%),科学研究219个(占4.04%),文化遗产与创新156个(占2.88%)。可见,人才培养和高等教育综合改革两大政策主题在“十四五”时期受到颇多关注,二者占总数的65.05%。

表4 政策主题的使用情况

| 政策主题 | 具体分类 | | | | | | | | 合计 | 百分比/% | | |
|----------|----------|------------|------------|----------|----------|---------|----------|--------|----------|-------|-------|-------|
| 人才培养 | 立德树人 | 研究生教育 | 本科教育 | 创新创业教育 | 学科专业建设 | 继续教育 | 人才培养模式改革 | | 1958 | 36.13 | | |
| | 1208 | 177 | 169 | 165 | 129 | 60 | 50 | | | | | |
| 高等教育综合改革 | 高等教育信息化 | “放管服”改革 | 教育督导体制机制改革 | 教育评价改革 | 依法治教 | “双一流”建设 | 高等教育结构布局 | 高校分类发展 | 考试招生制度改革 | 1567 | 28.92 | |
| | 452 | 209 | 201 | 198 | 152 | 115 | 110 | 71 | 59 | | | |
| 教师队伍建设 | 教师队伍扩量提质 | 师德师风建设 | 教师发展保障政策 | 教师管理综合改革 | | | | | | | 562 | 10.37 |
| | 226 | 160 | 99 | 77 | | | | | | | | |
| 对外交流与合作 | 深化中外人文交流 | 区域合作 | 人才培养国际化 | 推动留学质量提升 | | | | | | | 531 | 9.80 |
| | 218 | 124 | 100 | 89 | | | | | | | | |
| 社会服务 | 服务区域发展 | 科技成果转化 | 高校智库 | 产学研用 | | | | | | | 426 | 7.86 |
| | 263 | 69 | 49 | 45 | | | | | | | | |
| 科学研究 | 创新平台建设 | 繁荣发展哲学社会科学 | 基础科学研究 | 前沿技术研究 | 科研诚信体系建设 | 交叉融合研究 | | | | | 219 | 4.04 |
| | 80 | 59 | 33 | 20 | 19 | 8 | | | | | | |
| 文化遗产与创新 | 通用语言文字 | 校园文化建设 | 中华优秀传统文化 | | | | | | | | 156 | 2.88 |
| | 112 | 23 | 21 | | | | | | | | | |

对表4进一步分析发现,在人才培养中,立德树人占61.70%。立德树人是高等教育的根本任务,是高校立身之本,各省主要实施了“三全育人”“五育并举”、思想政治教育,以及学校、家庭、社会三方协同育人的策略。研究生教育占9.04%,本科教育占8.63%,创新创业教育占8.43%,学科专业建设占6.59%,继续教育占3.06%,人才培养模式改革占2.25%。这充分展示了省级政府在全方位推进人才培养方面的坚定承诺。在高等教育综合改革进程中,高等教育信息化占据了28.84%的比重,改革主要聚焦于基础设施建设、信息技术与教育教学的深度融合,以及网络化和智能化教育管

理与服务的完善,从而推进高等教育信息化建设。“放管服”改革占13.34%,主要体现在落实高校办学自主权、创新教育监管方式、优化政务服务等方面。此外,教育督導體制机制改革占12.83%,教育评价改革占12.64%,依法治教占9.70%，“双一流”建设占7.34%,高等教育结构布局占7.02%,高校分类发展占4.53%,考试招生制度改革占3.77%。

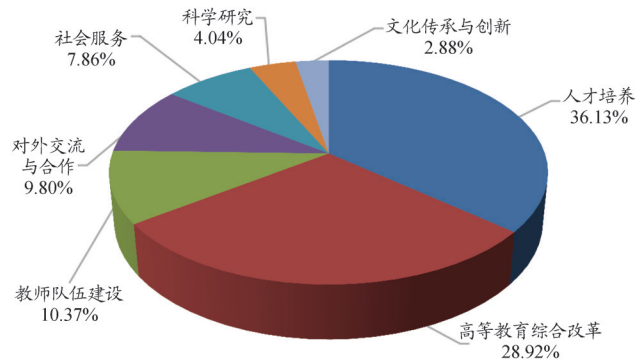


图2 政策主题比例图

在教师队伍建设方面,教师队伍扩量提质占40.21%,这包括引进海内外顶尖人才、培训新入职及青年教师提升教学能力、提高教师培训团队专业化水平等。师德师风建设占28.47%,这表明省级政府在教师队伍提质扩量的同时,将师德师风作为首要考虑因素,致力于推进师德师风建设的常态化和长效化。教师发展保障政策占17.62%,教师管理综合改革占13.70%。对外交流与合作中,深化中外人文交流占41.05%,区域合作占23.35%,人才培养国际化占18.83%,推动留学质量提升占16.76%。深化中外人文交流和区域合作占比之和约65%,这说明省级政府倾向于通过搭建中外人文交流平台、打造中外人文交流品牌,以及校际、校企间的区域合作来促进对外交流与合作。

在社会服务中,服务区域发展占61.74%。省级政府要求高校致力于服务新兴产业发展,利用农业技术攻关服务乡村振兴,办好普通高校少数民族预科班、民族班等。科技成果转化占16.2%,高校智库占11.5%,产学研用占10.56%。在科学研究中,创新平台建设占36.53%,包括做好现有国家级创新平台,布局培育一批创新平台后备力量,鼓励高校发起和参与国际大科学计划和大科学工程。繁荣发展哲学社会科学占26.94%,包括加快中国特色哲学社会科学理论建设、高校哲学社会科学研究队伍建设、人文社会科学重点研究基地建设。此外,基础科学研究占15.07%,前沿技术研究占9.13%,科研诚信体系建设占8.68%,交叉融合研究占3.65%。文化传承与创新中,通用语言文字占71.79%,包括建设国家和省级语言文字推广基地、落实普通话水平测试工作巡检评估制度、提高各省普通话水平测试工作管理水平。此外,校园文化建设占14.74%,中华优秀传统文化占13.46%。

(二) 政策工具维度分析

省级政府在规划中政策工具使用情况及所占比例如表5和图3所示,兼顾权威工具、能力建设工具、象征与劝诫工具、系统变革工具、激励工具五种类型。在五种政策工具的使用上,权威工具2474次,占45.65%,使用频率和比例最高;能力建设工具1863次,占34.38%,使用频率和比例次之;象征与劝诫工具722次,占13.32%,使用相对较少;系统变革工具267次,占4.93%;激励工具93次,占1.72%。系统变革工具和激励工具两类政策工具使用比例之和不足10%。由此可见,省级政府的规划主要通过权威工具和能力建设工具来引导各省高等教育事业的发展,目的是借助政府的指导和高校自身能力建设,加速高等教育的发展进程。

对表5进一步分析可以更清楚地了解具体政策工具的使用情况。权威工具中,要求占73.69%,支持占15.89%,评估占2.79%,标准占2.43%,法规占2.26%,监管占1.29%,策略占1.29%,禁止占

0.28%,许可占0.08%。可见,权威工具主要指提出强制性规定,要求政府部门、高校等相关主体执行和服从,并辅以物质或精神上的支持,即便没有切实的回报^[12]。能力建设工具中,人才培养占26.68%,体制机制建设占24.15%,师资建设占11.49%,信息化建设占10.20%,文化建设占7.19%,科研建设占6.82%,学科建设占6.76%,大学建设占4.24%,基础设施建设占2.47%。可见,省级政府更注重人才培养和体制机制等基础性能力建设,通过完善基础性建设工作支撑高等教育高质量发展,同时持续加强师资建设及信息化建设能力等。象征与劝诫工具中,鼓励占74.24%,呼吁或号召占14.27%,象征声明占5.82%,授权占5.68%。鼓励这一工具主要指积极引导高校主动开发自身资源、发展校际联盟、深化校企合作等。系统变革工具中,体制变革占54.68%,组织成立或优化占40.07%,职能界定占5.24%。省级政府主要通过教育资源配置机制变革、教育督导评价体制变革、人事制度管理与变革等方式为教学科研主体性工作扫清障碍,激发体制创造活力。组织成立和优化是指成立新型数字化教育服务平台,优化高校内教育资源布局结构、服务办事流程等。激励工具中,激励机制占58.06%,主要指通过高校绩效考核办法和机制,探索适应高校分类发展的薪酬分配制度。奖励占18.28%,惩罚、政策支持各占11.83%。

表5 政策工具使用情况

| 政策工具 | 具体分类 | | | | | | | | | 合计 | 百分比/% |
|---------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----|-------|-------|
| | 要求 | 支持 | 评估 | 标准 | 法规 | 监管 | 策略 | 禁止 | 许可 | | |
| 权威工具 | 1 823 | 393 | 69 | 60 | 56 | 32 | 32 | 7 | 2 | 2 474 | 45.65 |
| 能力建设工具 | 497 | 450 | 214 | 190 | 134 | 127 | 126 | 79 | 46 | 1 863 | 34.38 |
| 象征与劝诫工具 | 536 | 103 | 42 | 41 | | | | | | 722 | 13.32 |
| 系统变革工具 | 146 | 107 | 14 | | | | | | | 267 | 4.93 |
| 激励工具 | 54 | 17 | 11 | 11 | | | | | | 93 | 1.72 |

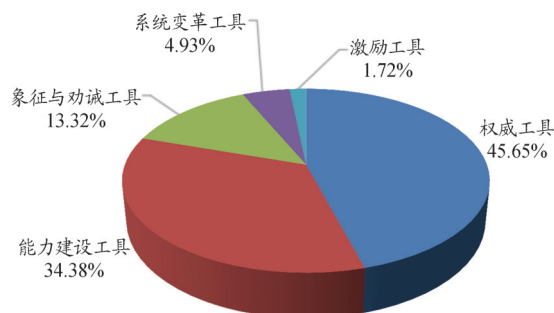


图3 政策工具比例图

(三) 政策主题与政策工具交叉分析

为更综合全面地把握省级政府对高等教育建设的方式和侧重点,基于以上分析,通过“政策主

题—政策工具”二维分析框架对政策文本进行交叉分析,探究每一政策主题中各种政策工具的使用情况。同时,分析每个政策工具在不同政策主题的应用,具体情况如表6所示。

表6 政策主题和政策工具交叉分析

| 政策工具 政策主题 | 权威 工具 | 能力建 设工具 | 象征与劝 诫工具 | 系统变 革工具 | 激励 工具 | 总计 | |
|--------------|------------|------------|-------------|------------|----------|----|-------|
| 人才培养 | 立德树人 | 593 | 406 | 155 | 47 | 7 | 1 208 |
| | 研究生教育 | 31 | 136 | 8 | 2 | 0 | 177 |
| | 本科教育 | 79 | 69 | 8 | 11 | 2 | 169 |
| | 创新创业教育 | 73 | 54 | 19 | 18 | 1 | 165 |
| | 学科专业建设 | 36 | 91 | 1 | 1 | 0 | 129 |
| | 继续教育 | 23 | 8 | 27 | 2 | 0 | 60 |
| | 人才培养模式改革 | 20 | 25 | 4 | 1 | 0 | 50 |
| | 小计 | 855 | 789 | 222 | 82 | 10 | 1 958 |
| 高等教育 综合改革 | 高等教育信息化 | 140 | 241 | 61 | 9 | 1 | 452 |
| | “放管服”改革 | 94 | 22 | 45 | 44 | 4 | 209 |
| | 教育督导体制机制改革 | 129 | 38 | 13 | 19 | 2 | 201 |
| | 教育评价改革 | 126 | 31 | 13 | 23 | 5 | 198 |
| | 依法治教 | 95 | 31 | 12 | 14 | 0 | 152 |
| | “双一流”建设 | 50 | 55 | 6 | 3 | 1 | 115 |
| | 高等教育结构布局 | 66 | 32 | 1 | 11 | 0 | 110 |
| | 高校分类发展 | 40 | 22 | 4 | 4 | 1 | 71 |
| | 考试招生制度改革 | 28 | 11 | 3 | 17 | 0 | 59 |
| | 小计 | 768 | 483 | 158 | 144 | 14 | 1 567 |
| 教师队伍 建设 | 教师队伍扩量提质 | 76 | 119 | 20 | 8 | 3 | 226 |
| | 师德师风建设 | 79 | 71 | 3 | 0 | 7 | 160 |
| | 教师发展保障政策 | 27 | 10 | 15 | 8 | 39 | 99 |
| | 教师管理综合改革 | 40 | 17 | 7 | 10 | 3 | 77 |
| | 小计 | 222 | 217 | 45 | 26 | 52 | 562 |
| 对外交流 与合作 | 深化中外人文交流 | 117 | 24 | 74 | 3 | 0 | 218 |
| | 区域合作 | 75 | 10 | 39 | 0 | 0 | 124 |
| | 人才培养国际化 | 42 | 30 | 24 | 3 | 1 | 100 |
| | 推动留学质量提升 | 46 | 20 | 23 | 0 | 0 | 89 |
| | 小计 | 280 | 84 | 160 | 6 | 1 | 531 |
| 社会服务 | 服务区域发展 | 140 | 68 | 53 | 1 | 1 | 263 |
| | 科技成果转化 | 35 | 13 | 13 | 2 | 6 | 69 |
| | 高校智库 | 17 | 26 | 4 | 1 | 1 | 49 |

续表

| 政策工具 政策主题 | 权威 工具 | 能力建 设工具 | 象征与劝 诫工具 | 系统变 革工具 | 激励 工具 | 总计 |
|--------------|----------|------------|-------------|------------|----------|-------|
| 产学研用 | 26 | 7 | 12 | 0 | 0 | 45 |
| 小计 | 218 | 114 | 82 | 4 | 8 | 426 |
| 创新平台建设 | 30 | 42 | 8 | 0 | 0 | 80 |
| 繁荣发展哲学社会科学 | 19 | 37 | 3 | 0 | 0 | 59 |
| 科学研究 | | | | | | |
| 基础科学研究 | 9 | 20 | 4 | 0 | 0 | 33 |
| 前沿技术研究 | 7 | 5 | 8 | 0 | 0 | 20 |
| 科研诚信体系建设 | 2 | 3 | 1 | 5 | 8 | 19 |
| 交叉融合研究 | 2 | 4 | 2 | 0 | 0 | 8 |
| 小计 | 69 | 111 | 26 | 5 | 8 | 219 |
| 文化传承 与创新 | | | | | | |
| 通用语言文字 | 46 | 45 | 21 | 0 | 0 | 112 |
| 校园文化建设 | 8 | 11 | 4 | 0 | 0 | 23 |
| 中华优秀传统文化 | 8 | 9 | 4 | 0 | 0 | 21 |
| 小计 | 62 | 65 | 29 | 0 | 0 | 156 |
| 总计 | 2 474 | 1 863 | 722 | 267 | 93 | 5 419 |

对每类政策主题中政策工具的使用情况分析发现,人才培养中权威工具使用最多,占比43.7%;能力建设工具次之,占比为40.3%;其他政策工具使用相对较少。规划中主要依据《关于全面加强和改进新时代学校美育工作的若干措施》等相关规定,深入实施各类育人专项行动,为人才培养提供基础设施、机制、师资、环境等能力建设资源。在高等教育综合改革中,使用权威工具占49%,能力建设工具占30.8%,其他政策工具较少涉及。政策文本中有关高等教育综合改革内容多用“规范”“依法”等命令型词汇进行表述,以表明省级政府的立场。教师队伍建设中,以权威工具和能力建设工具使用为主,分别占比39.5%和38.6%,其他政策工具使用较少。省级政府一方面注重落实和完善师资队伍建设的标准和机制;另一方面通过提供相关政策资源来提升师资建设的能力。对外交流与合作中,权威工具使用最多,占52.7%;象征与劝诫工具次之,占30.1%;激励工具使用最少,占0.18%。可见,除规定要求之外,省级政府更多凭借呼吁和鼓励等方式促进各类高校、企业、国际组织交流合作。社会服务中,权威工具使用最多,占51.2%;能力建设工具和象征与劝诫工具分别占26.8%和19.2%;系统变革工具和激励工具使用较少,两者占比之和仅为2.8%。科学研究中,主要使用能力建设工具,占50.7%;其次是权威工具,占31.5%;其他政策工具使用较少。文化传承与创新中,能力建设工具和权威工具分别占41.7%和39.7%;象征与劝诫工具占18.6%,没有使用系统变革工具和激励工具。可见,省级政府多倾向于要求高校等目标群体通过服从上级政府的安排来促进自身能力建设,而很少采用体制变革、激励机制等手段来推动高校的发展。

对每类政策工具在政策主题中的使用情况分析表明,权威工具在各个领域均有使用,其中在人才培养中次数最多,占34.6%;高等教育综合改革次之,占31.1%;对外交流与合作占11.3%;教师队伍建设占8.9%;社会服务占8.8%;科学研究占2.8%;文化传承与创新占2.5%。这说明省级政府善用强制性的政策工具对高等教育各方面进行指导建设。能力建设工具主要应用在人才培养和高等

教育综合改革中,分别占42.4%和25.9%,其他依次为:教师队伍建设占11.6%,社会服务占6.1%,对外交流与合作占4.5%,科学研究占5.9%,文化传承与创新占3.4%。这说明政府在高校人才培养、教育体制机制改革等方面投入建设资源较多,对其他方面投入建设资源较少。象征与劝诫工具主要使用在人才培养,占30.7%;在对外交流与合作和高等教育综合改革方面的使用情况大致相同,分别占22.2%和21.9%;其他主题使用较少。这说明政府希望借助鼓励和呼吁等政策手段增强政策的影响力,更好地落实规划。系统变革工具主要应用在高等教育综合改革中,占53.9%,人才培养占30.7%,文化传承与创新没有使用系统变革工具。这说明体制改革、权力或组织重置重组是推进高等教育综合改革的主要手段。激励工具集中使用在教师队伍建设,占55.9%;高等教育综合改革次之,占15.1%;其他主题方面使用较少,文化传承与创新未使用激励工具。省级政府主要通过教师薪酬制度等激励机制和各类表彰体系,不断完善教师激励政策。

四、研究结论与优化策略

(一) 研究结论

本文通过构建“政策主题—政策工具”二维分析框架,对中国省级政府规划中高等教育相关政策进行了系统性分析,得出以下结论。

一是,尽管政策文本涵盖了广泛的政策主题,但政策的供给存在差异。从上述分析可知,七大类政策主题均有所涉及,但差异性依然存在。如,人才培养主题占总数的36.13%,高等教育综合改革占总数28.92%,相比之下,科学研究和文化传承与创新的比例仅为4.04%和2.88%。这反映出在“十四五”期间,省级政府对高校如何培养人才、从哪些方面培养人才作出了规划,同时也折射出其要通过高等教育综合改革来破除高校发展中体制机制问题的倾向。在每个具体的政策主题下,省级政府的关注点分配也有所不同。以社会服务为例,服务区域发展占比61.7%,而高校智库占比11.5%。这说明省级政府更倾向于通过服务新兴产业发展、乡村振兴和民族区域发展来发挥高校的社会服务职能,而对新时期高校智库建设的重视相对较少。

二是,各类政策工具虽已普遍应用,但缺乏科学的互嵌关系。规划中涉及的五大类政策工具都得到了一定程度的使用,但是这五大类政策工具之间的互嵌关系不够均衡。如,权威工具占政策工具总数的45.65%,能力建设工具占总数的34.38%,但系统变革工具和激励工具的比例之和不足7%。这体现出省级政府在规划中主要凭借权威和强制手段对高等教育和高校的建设发展进行行政领导,坚定地表达自己的立场。同时,也更侧重于高等教育的长期能力建设,而对于突发的体制机制变革和短期激励性工具使用相对不足。每大类政策工具下子工具的使用也不够均衡,如系统变革工具中,体制变革工具的使用占54.7%,而职能界定工具仅占5.2%。这反映出省级政府虽强调推动高等教育体制机制变革,但对于以何种形式进行改革、如何对高校建设中的权力进行重新重组分配,缺乏明确的界定。这种不确定性在某种程度上会影响政策工具的准确使用和政策工具间的科学组合。

三是,政策主题和政策工具的交叉组合耦合度较低。例如,在人才培养、高等教育综合改革、对外合作与交流和社会服务等主题中权威工具使用过溢,多以规定性命令为主,长期如此必然会削弱高等教育发展的活力,压抑高校自身能力建设。在科学研究中,偏向长期的能力建设,短期的激励工具和系统变革工具应用偏少。长此以往,由于缺乏短期对政策执行力的培育,很难打破旧体制机制障碍,会在一定程度上抑制高校科学研究的积极性。由此可知,政策主题和政策工具的组合耦合度体现了政策制定者的价值判断,也显示出不同政策工具的使用范围和局限性。

(二) 优化策略

一是,弥补政策供给的短板,以充分发挥大学的基本职能。在规划的政策主题分析维度中,对人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新、对外交流与合作、教师队伍建设、高等教育综合改革及其具体分类下的各个主题的供给,体现了省级政府在“十四五”时期对高等教育的建设倾向。人才培养在政策主题维度比重较大,这表明人才培养是高校最核心的职能,是科学研究、社会服务等其他职能的基础和前提。但高等教育的长期良性建设发展有赖于高校职能的全面发挥。因此,后续的政策调整和政策执行,在持续加强对人才培养政策供给的同时,还要弥补短板领域。如加强基础科学研究、瞄准科技前沿研究、推进交叉融合研究。要积极推动科技成果转化和新型智库建设,为国家和区域经济发展注入动力,还要承担起文化传承与创新的历史使命,以充分发挥大学职能。

二是,综合使用各类政策工具,优化政策工具间的互嵌关系。在规划政策工具维度分析中,权威工具、能力建设工具、象征与劝诫工具、系统变革工具、激励工具及其具体分类下的子工具都应大致均衡使用,发挥各类政策工具的优势,注重相互之间的作用形式。例如,权威工具和能力建设工具的应用,能通过提供必要的强制性约束条件,以及资源、信息与制度,长期稳定地推进高等教育发展进程。但也要辅以短期的激励工具和系统变革工具,调整行动者的行为,为其清除系统痼疾。必要时还可利用象征与劝诫工具提升政策号召力,让政策执行者保持长期建设的积极性,实现政策目标。整体来看,虽然规划中各类政策工具的互嵌性不一定是平均分配,但是政策工具之间的相互补充和制衡才能激发政策本身的活力,推动省域高等教育的持续健康发展^[13]。

三是,注重政策主题与政策工具的耦合,激发高校发展活力。高等教育的建设与发展是政策主题和政策工具共同作用的结果。政策制定者应充分考虑政策主题和政策工具的特有属性和适用范围,并根据政策目标实时评估政策工具在政策主题中使用的科学性,同时尊重高等教育自身的特性和发展规律。例如,在人才培养、高等教育综合改革、对外合作与交流和社会服务等主题中适当减少权威工具使用,应多以象征与劝诫工具和激励工具为主,通过政策支持和激励机制促进高等教育基本职能的发挥。在科学研究中也应注重激励工具和系统变革工具的短期效应,减少长期建设中的不确定性,激发高校的科研活力。因此,理想的政策效果和长远的政策收益应注重政策主题和政策工具的耦合,这样才能激发高等教育发展活力。

参考文献:

- [1] 胡建华. 论省域高质量高等教育体系建设[J]. 中国高教研究, 2022(1): 16-20.
- [2] 黄海军, 孙继红. 我国省域高等教育综合发展水平评价研究[J]. 当代教育科学, 2018(10): 63-68.
- [3] 刘卓瑶, 马浚锋. 省域高水平大学建设的政策效应评估——以广东省“冲补强”提升计划为例[J]. 教育发展研究, 2023, 43(5): 77-84.
- [4] 吴立保, 徐楠. 高等教育强省建设的实践与路径: 江苏的探索[J]. 江苏高教, 2022(7): 43-49.
- [5] 陈伟. 省域高等教育系统的崛起: 动力分析和路径选择[J]. 高等教育研究, 2017, 38(11): 39-45.
- [6] 李春林, 邓寒怡. 中国省域“双一流”政策文本量化分析[J]. 高等工程教育研究, 2019(4): 145-151.
- [7] 徐吉洪. “双一流”建设中的府际网络治理[J]. 学位与研究生教育, 2021(8): 58-66.
- [8] 周付军, 胡春艳. 政策工具视角下“双一流”政策工具选择研究——基于政策工具和建设要素双维度的分析[J]. 教育学报, 2019, 15(3): 84-93.
- [9] 黄萃, 苏竣, 施丽萍, 等. 政策工具视角的中国风能政策文本量化研究[J]. 科学学研究, 2011, 29(6): 876-882, 889.
- [10] McDonnell L, Elmore R. Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments[J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987, 9(2): 133-152.
- [11] 陈学飞. 教育政策研究基础[M]. 北京: 人民教育出版社, 2011.

- [12] 李春林, 槐娇娇. 基于二维分析框架的中国高校“双一流”政策量化分析[J]. 高等理科教育, 2022(2):71-78.
- [13] 关志康. 政策工具视角下我国新时代教育评价政策研究——基于《深化新时代教育评价改革总体方案》的分析[J]. 当代教育论坛, 2021(3):32-40.

Policy direction and optimization of higher education of provincial governments in China during the 14th Five-Year Plan period

LI Chunlin, QIAO Jianan

(*School of Public Administration, Yanshan University, Qinhuangdao 066004, P. R. China*)

Abstract: During the 14th Five-Year Plan period, higher education has entered a new stage of development, and provincial governments, as key players in the construction of higher education, have issued policies to accelerate the construction of higher education. This article constructs a two-dimensional analysis framework based on policy themes and policy tools, and quantitatively analyzes the 14th Five-Year Plan for the Development of Education issued by provincial governments in China. Research shows that policy themes cover a comprehensive range, but there are differences in policy supply. Policy tools are used, but there is a lack of scientific interrelationships. The coupling between policy tools and policy themes is relatively low. Future policy adjustments should make up for the shortcomings in policy supply to fully leverage the basic functions of universities, use comprehensive policy tools and optimize the interrelationships between policy tools, and pay attention to the coupling of policy themes and policy tools to stimulate the vitality of university development.

Key words: provincial government; higher education; policy themes; policy tools

(责任编辑 梁远华)