

独立学院转设中强制性制度变迁的政策议程探析 ——基于多源流理论的视角

王佳丽¹ 王一涛²

(1. 内蒙古鸿德文理学院 科研处, 内蒙古 呼和浩特 010000; 2. 苏州大学 教育学院, 江苏 苏州 215123)

摘要:独立学院转设呈现出明显的强制性制度变迁的特征,而多源流理论可以解释独立学院转设被纳入强制性制度变迁的政策议程。独立学院的体制弊端和民办教育新法新政带给独立学院的合法性挑战构成问题源流,专家、智库的推动以及媒体的舆论引导构成政策源流,党和政府执政理念的转变以及重要决策者对独立学院的判断与认知构成政治源流,三大源流实现耦合使“政策之窗”最终开启。我国教育治理体系和教育治理能力现代化的内涵要求之一就是革除已有教育体系和教育制度中与人民群众的需求和教育发展方向不相符的弊端,而这往往需要强制性制度变迁来实现。

关键词:民办高等教育;独立学院;转设;多源流理论;制度变迁;强制性制度变迁

DOI: 10.3969/j.issn.1671-2714.2023.05.004

独立学院曾经是我国高等教育的重要制度创新,为推进高等教育大众化作出了重要贡献,但也存在产权不清晰、内部治理不完善、校名存在混淆等诸多问题。除终止办学外,转设为真正独立设置的公办或民办高校,是新时期独立学院发展的基本路径。从2008年9月教育部批准哈尔滨商业大学德强商务学院转设为哈尔滨德强商务学院、沈阳师范大学渤海学院转设为辽宁财贸学院、东北大学东软信息学院转设为大连东软信息学院和吉林艺术学院动画学院转设为吉林动画学院算起,至今,独立学院转设经历了诱致性制度变迁和强制性制度变迁两个阶段。一般而言,强制性制度变迁会引起利益相关者的抵制和反对^①,但就目前来看,强制性制度变迁下的独立学院转设进程总体较为平稳,相关利益群体并没有采取过激的行为。本文深

入剖析独立学院转设从诱致性制度变迁向强制性制度变迁转变的因素是什么,即政府为什么要推行带有强制性质的教育制度变迁?回答好这个问题,既能对独立学院的转设过程进行较好地总结,也能对民办教育政策的制定和实施提供一些参考。

一、独立学院转设:由诱致性制度变迁向强制性制度变迁转变

诺思认为:“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范。”^②制度变迁是一个演进的过程,包括制度的创立、替代、转换与消失。林毅夫于1994年提出了诱致性和强制性制度变迁的分析框架。诱致性制度变迁是由市场主体自我进行的制度变迁,强制性制度变迁

收稿日期:2023-02-09

基金项目:江苏省高校哲学社会科学研究重大项目(2019SJJZDA087);教育部人文社会科学研究青年基金项目(15YJC880098);内蒙古自治区教育厅人文社会科学研究重点项目(NJSZ23031)

作者简介:王佳丽,女,辽宁沈阳人,副教授,研究方向为高等教育管理。

①丰雷、郑文博、张明辉:《中国农地制度变迁70年:中央—地方一个体的互动与共演》,《管理世界》2019年第9期,第30-48页。

②道格拉斯·C. 诺思著,陈郁、罗华平等译:《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店、上海人民出版社1994年版,第225页。

是由政府强制推行的制度变迁^①。这两种制度变迁分析框架被很多学者所采用,成为研究制度变迁的基本范式。根据制度经济学的观点,独立学院的创立也是一个制度变迁的过程,它建立在广大高中毕业生接受高等教育的强烈需求上。21世纪初,我国高等教育资源紧缺,公办本科高校无法提供足够的高等教育名额,而民办本科高校的学校数量和办学水平有限,不能完全满足高中毕业生接受本科高等教育的需求。在这种情况下,由社会力量与公办高校合作举办的独立学院就成为高中毕业生升学的备选路径之一。独立学院不仅满足了高中毕业生的求学诉求,也满足了社会力量投资方和母体高校的利益诉求,因为两者都可以从独立学院获得一定的“合理回报”。政府对独立学院这一制度创新作了确认,使其成为我国高等教育的重要组成部分和富有中国特色的高等教育办学形态。

独立学院转设是指独立学院脱离母体并成为独立设置的本科高校的过程,其中一个重要表现是转设后的高校校名中不再包含母体高校的校名。早期的独立学院转设是诱致性制度变迁的过程。当与公办高校合作举办独立学院的投资方羽翼丰满并具备独立举办本科高校的能力之后,就会与母体高校进行谈判,将独立学院转设为独立设置的民办本科高校。转设的不利之处是校名中不再冠有母体高校的校名,有利之处是每年无须再向母体高校缴纳占学费15%~30%的“冠名费”或“管理费”,使投资方可以将更多的资金投入学校的发展或获得更多的“合理回报”。因此,部分独立学院的社会力量投资方对转设持积极态度。阙明坤等(2019)发现,独立学院转设后,这些学校的人才培养质量有所提升,内部治理日趋完善^②。尽管如此,2008—2020年只有68所独立学院完成了转设。实践证明,仅依靠诱致性制度变迁,无法顺利推动独立学院转设进程。这是因为,独立学院的直接利益相关者均对独立学院转设持抵制态度。第一,投资方是推动独立学院转设的主要力量,但是一些投资方缺乏独立管理学院的经验和信心,希望继续借助母体高校的校名

和资源延续“依附式”发展。此外,相当比例的独立学院没有社会力量投资方,是由母体高校与地方政府、国有企业或母体高校的基金会、校办企业等机构合作举办的,这类独立学院更缺乏转设的内部动力。第二,母体高校、独立学院师生和地方政府等直接利益相关者均是独立学院的受益者,母体高校可以通过独立学院获得稳定的收入,独立学院师生可以通过母体高校的光环效应免受社会对民办高校教育质量低下偏见的困扰,地方政府可以通过举办独立学院引进优质高等教育资源,他们均希望维持独立学院这一办学形态。

2020年,教育部出台了《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》(以下简称《方案》),标志着独立学院转设由诱致性制度变迁向强制性制度变迁转变。诱致性制度变迁和强制性制度变迁并不是截然分明的,判断一项制度变迁是诱致性制度变迁还是强制性制度变迁,主要看制度变迁中政府强制力与市场(社会)自发力的方向对比以及政府强制力的强弱。在我国的政治制度下,任何制度变迁都离不开政府的参与,但是政府在制度变迁中所发挥的强制力的方向和强弱是不同的。《方案》的发布和实施之所以标志着独立学院制度变迁模式的转变,是因为其所具有的特征与强制性制度变迁的特征是吻合的。第一,国家推行的独立学院转设政策与该政策直接利益相关者的诱致性利益需求并不一致,多数独立学院的母体高校、合作举办方和师生都有延续独立学院这一种办学形态的倾向,从而对独立学院转设持抵制态度,但是《方案》规定所有独立学院均要实现转设。第二,《方案》对独立学院发展方向的规定与之前关于独立学院的政策所规定的发展方向不同,早期关于独立学院的政策希望独立学院规范发展,试图将独立学院建设成我国高等教育中的一类高校。冯向东(2011)认为,2008年教育部出台《独立学院设置与管理办法》(以下简称“26号令”)成为独立学院从诱致性制度创新到国家推进强制性制度变迁的历史节点^③。从整个独立学院的发展轨迹来看,“26号令”的目的是规

①林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,出自R. 科斯、A. 阿尔钦、D. 诺斯:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海人民出版社1994年版,第371页。

②阙明坤、王慧英、原柯:《我国独立学院转设发展效果的实证研究》,《教育与经济》2019年第4期,第52-59页。

③冯向东:《处在“十字路口”的独立学院》,《高等教育研究》2011年第6期,第36-41页。

范进而延续独立学院这种办学形态,虽然具备强制性制度变迁的一些特征,但是强制色彩并不浓;而《方案》则规定所有独立学院都要实现转设,即要“消灭”独立学院这种高校类型,具备强制性制度变迁的典型特征。第三,政府推动独立学院转设的强制力很大。《方案》提出了转设的时间表和路线图,所有的独立学院均要在 2020 年底制定转设方案。对于不能及时完成转设的独立学院的母体高校,将在本科生和研究生招生指标、学科点建设等方面受到惩罚,此举将独立学院转设与母体高校的重大利益关切捆绑在一起,提高了母体高校推动转设的积极性。《方案》还将推动独立学院转设情况作为地方政府教育履职的考核指标之一,明确了地方政府在推动独立学院转设中的责任。由于具备很大的强制力,《方案》出台后各地独立学院的转设进度明显加快,2020 年有 68 所独立学院完成转设,与 2008—2019 年期间累计完成转设的数量相等(见图 1)。其中,2020 年完成转设的独立学院中有 57 所是在《方案》印发后完成转设的,2021 年前 5 个月,已有 32 所独立学院完成转设,可见《方案》对独立学院转设的推动力度之大。没有转设的独立学院也都在加紧制定转设方案、完善转设条件,准备迎接转设。

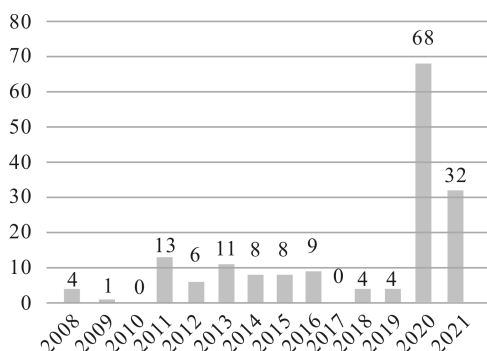


图 1 历年独立学院完成转设的数量^①

二、多源流理论分析框架及其应用

本文尝试采用多源流理论来分析我国独立学院的强制性制度变迁过程。1984 年,美国政治学家金登出版了著作《议程、备选方案与公共政策》,首次提出多源流理论,为政策议程的研究奠

定了理论基础。金登的多源流理论旨在打开介于输入、触发机制和政策输出之间的政治系统的“黑箱”,试图去解释某些问题能够进入政府议程并形成政策而另外的问题并不能进入政府议程的原因^②。在运用该理论解释我国独立学院强制性转设被纳入政策议程之前,首先对该理论进行简要的叙述。

金登将问题、政策、政治三种源流提到了整个政策制定中最重要的位置。每一种源流的界定都与其他两者有所不同,且具有自身的动力和规则。问题源流是指政策问题是否被政策改革者关注,主要是根据指标的变化、重大或危机事件以及现行政策的反馈来识别和界定问题等,推动对问题的关注,且问题本身具有普遍性、重要性和紧迫性等特征。只有被政策制定者所关注的问题才能进入政策制定过程,未被识别的问题则被排除在政策制定程序之外。政策源流是指政策共同体对某些社会问题的关注程度。政策源流强调通过多种方式对政策进行检验和试验,包括召开听证会、撰写论文和组织会谈等。政策往往由政策共同体中的专家们提出,政策共同体由官僚、国会委员会成员和学者等构成,他们共同关注某一政策领域中的问题。一般来讲,可以将技术的可行性与价值观念的可接受性作为将某些问题政策化的标准。政策源流的形成,往往以政策共同体提出明确的解决思路和解决办法为标志。政治源流是指对政策议程设置产生影响的政治过程,包含三个主要因素:国民情绪、压力集团的争夺行动、行政或立法上的换届。政治源流强调“多数人”同意,即实现对公共利益的追求和维护,当然,现实中政治家对何为公共利益的判断会导致政治源流呈现不同的发展方向和特征。三种源流同时具备,才能进入政策问题的“窗口期”,使这一政策问题得到全社会的普遍关注,从而获得彻底解决的可能。政策企业家(policy entrepreneurs)是推动“政策之窗”开启的主要力量,他们是愿意投入自己的时间、声誉、金钱等资源来支持某种主张,以获取物质利益、精神利益和政治利益等某些预期收益的政策倡导者^③。政策企业家既可能是政策共同体

^①2021 年的数据截至当年 5 月底。

^②约翰·W. 金登著,丁煌、方兴译,丁煌校:《议程、备选方案与公共政策》,中国人民大学出版社 2004 年版,第 184 页。

^③保罗·A. 萨巴蒂尔著,彭宗超、钟开斌等译:《政策过程理论》,生活·读书·新知三联书店 2004 年版,第 92—101 页。

的成员(属于政策源流),也可能是高层决策者(属于政治源流),只要他们是某些政策的强力推动者,就能成为政策企业家^①。

多源流理论被西方众多学者广泛运用到政策的制定过程,成为研究政策领域的重要理论工具和分析框架。例如, Henstra (2010) 通过多源流理论对市政应急管理问题进入政策议程的原因进行分析,并解释该问题与相应政策源流相结合的过程^②; Craig 等 (2010) 利用多源流理论的分析框架,研究美国阿肯色州将儿童肥胖问题提上议事日程的原因以及推动此项法案通过政府研究进而实施的内在动力^③; Macnaughton (2013) 在研究加拿大有关流浪人群和心理、精神疾病相关医疗服务政策出台的过程中,重点介绍政策企业家在促进三流汇合以及“政策之窗”开启时的动力作用^④。总之,国外学者对于多源流理论的考察,一方面是对理论的内在层次进行分析,如对政策制定过程的关注尤其是政策议程开启过程的细节研究;另一方面是对多源流理论的应用范围进行考察,在实践层面检验该理论在不同国家的应用程度,在此基础上进行对比案例研究^⑤。在理论的应用范围上,研究者们进一步扩大了多源流理论的应用范围。

我国民办教育政策的基本特点是“先发展后规范”。“发展”的过程可以看作是诱致性制度变迁的过程,而“规范”的过程主要体现强制性制度变迁的特征。在我国民办高等教育发展过程中,政府一开始并没有明确的制度规范,等到问题暴露之后,政府便通过“调整”“优化”“取消”等方式来推进具有强制性特征的制度变迁。例如,教育部2004年出台的《关于取消高等教育学历文凭考试的通知》取消了高等教育学历文凭考试,

2007年出台的《民办高等学校办学管理若干规定》要求民办高校资产过户。这些政策都具有明显的强制性制度变迁的特征,对民办高等教育的发展产生了深刻影响。

多源流理论在我国也受到了极大关注,被广泛应用于住房、土地、污染防治、群体事件、收容遣送等公共政策的演进中。2000年以后,该理论被引入教育政策研究领域,截至2022年,共有303篇核心文献,包括某一项教育法案的政策制定分析、不同教育层次的教育政策分析等。刘耀 (2010) 利用多源流理论,对“26号令”的生成和发展过程进行分析,发现高等教育改革、民办教育现状及独立学院自身与危机事件政府介入一起,形成了“问题源流”;学者、投资方、高校和政府的政策共同体构成“政策源流”;执政理念、国民情绪和公共舆论形成“政治源流”,三个源流共同作用,打开了“政策之窗”,推动“26号令”的出台^⑥。张洋磊等 (2016) 利用多源流理论来分析创新创业教育何以成为国家行动,发现高等教育规模扩张带来的就业压力和僵化的人才培养体系形成了创新创业教育政策的问题源流,专家学者的政策建议和地方政府的政策支持等构成了创新创业教育政策的政策源流,政治领袖的个人意志、执政党的意识形态等形成了创新创业教育政策的政治源流^⑦。吴会会等 (2018) 则利用多源流理论分析《民办教育促进法》的修订过程,发现民办教育的发展之困、规则含混与法律冲突构成问题源流,分类管理的政策分歧与修法建议构成政策源流,政府话语和公众反馈的相互影响构成政治源流,三流交汇推开了《民办教育促进法》修订的“政策之窗”^⑧。多源流分析注重揭示偶然的社会或政治

①钟秉林、段戒备:《全面振兴本科教育的政策议程探析——基于多源流理论的视角》,《中国高等教育》2019年第12期,第13-15页。

②Henstra, Explaining Local Policy Choices: A Multiple Streams Analysis of Municipal Emergency Management, *Canadian Public Administration*, 2010, No. 2, pp. 241-258.

③Craig R L, Felix H C, Walke J F, et al., Public Health Professionals as Policy Entrepreneurs: Arkansas's Childhood Obesity Policy Experience, *American Journal of Public Health*, 2010, No. 11, pp. 2047-2052.

④Macnaughton, Bringing Politics and Evidence Together: Policy Entrepreneurship and the Conception of the At Home/Chez Soi Housing First Initiative for Addressing Homelessness and Mental Illness in Canada, *Social Science & Medicine*, 2013, No. 4, pp. 100-107.

⑤张城成:《多源流理论视角下“异地高考”政策议程设置研究》,广西师范大学2014年硕士学位论文,第3页。

⑥刘耀:《〈独立学院设置与管理办法〉的多源流理论分析》,《现代教育管理》2010年第1期,第58-61页。

⑦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》,《教育发展研究》2016年第5期,第41-47页。

⑧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》,《教育发展研究》2018年增刊,第38-44页。

事件开启“政策之窗”的可能性,提供了一种研究政策过程的独特视角。文敏等(2022)基于多源流理论分析框架,对独立学院转设政策的变迁进程进行分析:系统指标、焦点事件、评估反馈构成问题源流,使独立学院转设问题得以被识别;政府官员、全国人大代表及政协委员的呼吁、专家学者的学术建议、已有政策实施的经验汇聚成政策源流,使独立学院转设政策变迁层层推进;党和国家教育为民的公共服务理念、国民追求优质高等教育资源的情绪以及利益相关者对独立学院转设的不同诉求组成政治源流,为独立学院转设政策的形成营造政治环境;三流耦合,开启“政策之窗”,为独立学院转设政策的制定与完善提供了优化路径^①。

三、独立学院转设实施方案的多源流分析

多源流理论对社会问题如何被纳入政策议程具有很好的解释力,为回答独立学院转设的强制性制度变迁问题提供了分析框架。为什么政府愿意冒着被独立学院直接利益相关者抵制和反对的风险,通过强制性的行政力量来推进制度变迁?厘清该问题,有助于理解我国民办教育政策的制定和实施过程。“教育政策研究的一个重要目的就是解释国家为何要采取特定的政策行动或计划,而非其他方案。”^②因此,研究独立学院转设这一强制性制度变迁的案例,有助于增强对我国民办教育政策制定过程的整体了解。

(一) 问题源流

政策问题的界定对于政策议程的建立起到至关重要的作用,一旦某一特定问题引起关注,那么该问题被提上政策议程的概率就会大大增加。在加快推进独立学院转设工作的政策议程设置过程中,问题源流主要包括以下两个方面。

一方面,独立学院的体制弊端日渐明显。独立学院曾是我国高等教育的重要制度创新,结合了公办高校和社会力量的双重优势,但随着我国高等教育由大众化阶段向普及化阶段过渡,独立学院的体制机制弊端日渐显现,如产权不清晰、内部治理不完善等。在独立学院的诸多制度弊端

中,最明显的莫过于“校名的迷惑性”,而这一弊端决定了通过“修修补补”的方式是无法完善独立学院的运行机制的,只有通过转设的方式才能消除。例如,2017年,浙江高考普通类平行志愿填报中出现了至少5所独立学院最低投档(一段)分数线碾压众多“985”“211”高校的现象,个别考分很高的学生不清楚独立学院与母体高校二级学院的关系,误选了独立学院^③。随着国际之间教育、经济及文化等合作与交流的日益密切,尤其是“一带一路”倡议下国际教育合作的深入推进,国际高等教育的交流愈加频繁,独立学院“校名的迷惑性”被放大至高等教育的国际交往领域。由于独立学院这种办学模式在国际上没有相对应的办学模式,其颁发的学位国际认可度不高。笔者调查发现,在某独立学院与国外大学合作时,国外大学对独立学院的合法性提出了质疑,认为独立学院属于挂靠母体高校的二级学院,没有合作资格。

另一方面,民办教育新法新政使独立学院面临合法性质疑。民办教育的新法新政为独立学院转设提供了制度环境。《民办教育促进法》及其实施条例的修订,标志着我国民办高等教育的制度框架和顶层设计已经形成。新的民办高等教育制度框架是以营利性和非营利性分类管理为基础的,独立学院要么选择营利性,要么选择非营利性,不存在所谓的中间道路和第三条道路。《民办教育促进法实施条例》明确规定,非义务教育阶段的“公办学校不得举办或者参与举办营利性民办学校……公办学校举办或者参与举办非营利性民办学校,不得以管理费等方式取得或变相取得办学收益”。因此,独立学院不能选择成为营利性民办高校;如果选择成为非营利性民办高校,也不能继续以品牌使用或者管理费等形式将部分经费上交母体高校,这就使得目前母体高校普遍收取独立学院15%~30%学费的做法面临违法风险。

(二) 政策源流

独立学院转设的各种意见主张在政策共同体中不断被提出,形成独立学院转设的政策源流。

^①文敏、杨红荃:《独立学院转设政策变迁的多源流理论阐释》,《职教论坛》2022年第12期,第113-121页。

^②曾荣光:《教育政策行动:解释与分析框架》,《北京大学教育评论》2014年第1期,第68-89页。

^③郑雅萍、周婷、陶佳苹:《独立学院转设:必要性、困境及路径设计》,《教育理论与实践》2019年第36期,第7-9页。

政策共同体中的专家和智库识别、发现、提炼、分析独立学院转设问题,媒体既相对独立地讨论和传播独立学院转设问题,也有选择地报道专家和智库的研究发现,以唤起全社会对独立学院转设的关注。政策决策者则在专家和智库的协助下形成政策条文,使关于独立转设的政策文本最终呈现在大众面前。

首先,专家和智库的推动。专家和智库通过直接参与和间接参与两种方式参加政策制定。直接参与包括向决策者上书、委托研究、提交研究报告、受邀参加政府举办的政策咨询会和研讨会等,间接参与包括公开发表文章、接受媒体采访、出版著作、在网络媒体发表评论等^①。在独立学院转设政策的形成过程中,专家和智库积极参与,广泛研究,发挥了重要作用。据笔者初步统计,2007—2022年,关于独立学院转设的学术论文共计355篇,涌现了一批核心学者。他们讨论独立学院转设战略、转设困境与转设路径等议题,使独立学院转设逐步被人们认识和接受,也引起了政策制定者的广泛关注,如钟秉林等(2019)认为,独立学院存在政策预期模糊、法人属性不清、出资方顾虑大、内部治理关系不顺、内涵建设亟待加强等问题,亟须通过转设来解决^②。一些教育智库也将独立学院问题作为重要的研究方向,并向政策制定者提交研究报告和政策建议。例如,北京师范大学、扬州大学等高校的民办教育研究机构成立了独立学院研究团队,对独立学院转设展开持续研究,形成了多项关于独立学院转设的资政报告,这些建议成为教育部制定《方案》的参考意见。

其次,媒体的舆论引导。约瑟夫·普利策曾指出,倘若一个国家是一条航行在大海上的船,新闻记者就是船头的瞭望者,他要在一望无际的海面上观察一切,审视海上的不测风云和浅滩暗礁,发出警告^③。这说明,媒体要始终把揭露真相、尊重事实作为主要原则^④。与西方自由媒体不同,我国社会主义媒体充当党和人民的耳目、喉舌,坚持向执政党负责、向政府负责和向人民负责,具有

向目标受众传播主流价值观的重要使命。选择什么问题进行挖掘和报道,体现了我国媒体的政治智慧和全局意识。近几年,媒体对独立学院的负面报道逐渐增加,如独立学院校名“误导”考生、社会力量投资方与母体高校争吵、开除患癌女教师、教学质量不高等,使社会公众认识到独立学院问题的严重性。媒体的报道压缩了独立学院这一办学形态的合法性空间,强化了公众对独立学院转设紧迫性和必要性的认知。

(三) 政治源流

党和政府理念的转变,为独立学院强制性转设被提上政策议程提供了政治基础。

首先,追求公平与高质量的高等教育发展观推动了独立学院转设。一方面,公平的高等教育观推动了独立学院转设。教育公平既是新时代党和国家的庄严承诺与战略决策,更是基本教育制度安排^⑤。在新的政治源流视野中,独立学院这一制度安排影响教育公平,推动独立学院转设被视为促进高等教育公平发展的必要举措。独立学院对民办高等教育领域内的其他民办高校构成了不平等竞争,也对母体高校毕业生造成了一定影响。独立学院在早期颁发的母体高校的毕业证书和学位证书,直接稀释了母体高校毕业生的证书含金量。另一方面,高等教育强国建设推动独立学院转设。高等教育强国是教育强国的重要内容,党的十九大报告特别强调,加快一流大学和一流学科建设,实现高等教育内涵式发展。由此,我国高等教育的主要战略任务由扩大高等教育机会向提高高等教育质量转变。在新的政治源流视野中,独立学院对我国高等教育质量整体水平提升意义不大,甚至存在一定的负面效应,推动独立学院转设则有利于提高我国高等教育质量。独立学院虽然在法律地位上与母体高校相互独立,但由于校名冠有母体高校的名称,存在“捆绑效应”,一旦独立学院出现办学风险,必然会对母体高校的社会声誉造成影响。同时,独立学院教育质量提升也存在一些难以逾越的障碍。例如,独立学

①朱旭峰:《政策变迁中的专家参与》,中国人民大学出版社2012年版,第25页。

②钟秉林、周海涛:《独立学院发展再审视》,《教育研究》2019年第4期,第83-90页。

③转引自张珂:《论“后现代”传媒语境下记者的职业道德》,西南大学2009年硕士学位论文,第1页。

④王明好:《“反转新闻”中的媒体责任与公信力构建》,《中国广播电视学刊》2020年第2期,第72-74页。

⑤刘世清、严凌燕:《把教育公平作为国家基本教育政策》,《中国教育学刊》2019年第9期,第11-15页。

院每年需要向母体高校缴纳数额不菲的费用,减少了能够用于自身人才培养的经费;独立学院内部治理也存在矛盾,主要表现在母体高校与社会力量投资方之间关系紧张,不同的办学动机、办学理念、权力诉求影响了独立学院的健康发展。

其次,重要决策者对独立学院的判断推动了独立学院转设。我国教育政策的演化主要不是由政府更替导致的,而是由执政党及其领导的政府对教育主要矛盾的变化感知而引起的。党和政府会根据人民群众对教育需求的变化而调整教育政策的原则与方向,这些教育政策的原则与方向确立之后,具体的、微观的教育政策就会发生变化。在这个过程中,关键的高层决策者个人的态度、价值和情怀也会对教育政策产生影响^①。徐湘林(2004)发现,我国上层政治领导人对社会经济问题的领悟与认识影响其政治选择和拟采取的政治行动,进而影响我国政治体制改革的内容和进程^②。对于独立学院转设而言,关键决策者的偏好会极大地影响独立学院的转设进程。如,部分媒体批评独立学院,会影响到重要决策者对独立学院的认知。重要决策者对独立学院的判断加快了独立学院转设文件的制定和出台,也加快了行政部门推进独立学院转设的速度。

四、讨论与思考

独立学院转设的问题源流使得该议题得到重视,政策源流使得该问题产生了解决办法,政治源流为解决办法的实施提供了政治环境和气候,在问题、政策、政治三大源流的耦合过程中,政策企业家起到了积极推动的作用^③。在政策企业家——教育部等政府部门的领导人、重要智库和专家学者的推动下,“政策之窗”最终开启,独立学院转设进入了强制性制度变迁阶段。

政策制定者一开始希望推进独立学院的规范发展并将独立学院建设成高水平民办高校。2003年,教育部发布了《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意

见》,这是国家针对独立学院发布的首个标志性政策文件,主要导向是削弱独立学院与母体高校的依附关系,促进独立学院的“规范化”“独立化”。“26 号令”更是这种导向的清晰化与详细化,它制定了独立学院规范发展的时间表,限定了 5 年的过渡期。随着独立学院问题的日益暴露,独立学院转设工作逐渐进入政府的视野。2006 年,教育部在《关于“十一五”期间普通高等学校设置工作的意见》中首次指出,独立学院视需要和条件“可以”转设为独立建制的民办普通高等学校。2011 年,《关于“十二五”期间高等学校设置工作的意见》大体延续了“十一五”期间的表述。2017 年,《关于“十三五”期间高等学校设置工作的意见》表现出更加明显的独立学院转设态度,首次提出“鼓励”独立学院转设为独立设置的本科高校,且明确独立学院既可以转设为民办高校,也可以转设为公办高校。教育部办公厅在关于 2018 年度和 2019 年度高校设置工作的通知中,对独立学院转设的支持态度更加明朗,明确独立学院能转尽转,应转快转。2018 年,教育部启动《方案》的起草工作,但是由于社会各界对独立学院转设的时间表、未及时转设的独立学院的惩罚方式、不同类型独立学院转设存在的潜在风险等问题存在较大争议,直到 2020 年 5 月才最终出台《方案》。《方案》要求所有独立学院在 2020 年底均要制定转设方案,教育部直属高校要率先完成转设。该方案成为政府层面以强制性制度变迁推动独立学院转设的关键历史节点。

政治源流上,独立学院是在高校快速扩招、经费资源短缺的背景下发展起来的新生事物,为我国高等教育从精英化阶段迈入大众化阶段做出了重要贡献。进入新时代,内涵式发展成为我国高等教育发展的重要使命。高等教育内涵式发展旨在保持高等教育系统规模稳定或小幅增长的情况下,改善和优化高等教育系统结构,提高高等教育系统运行效率和效益,提升高等教育系统办学能力和办学质量,充分发挥高等教育的社会功能^④。

①姚东旻、王麒植、庄颖:《模糊性情形下互动决策的行为探析》,《经济学报》2020 年第 3 期,第 112-140 页。

②徐湘林:《政治改革政策的目标设定和策略选择》,《吉林大学社会科学学报》2004 年第 6 期,第 21-27 页。

③钟秉林、段戒备:《全面振兴本科教育的政策议程探析——基于多源流理论的视角》,《中国高等教育》2019 年第 12 期,第 13-15 页。

④别敦荣:《论高等教育内涵式发展》,《中国高教研究》2018 年第 6 期,第 6-14 页。

可见,优化高等教育结构是实现高等教育内涵发展的关键。现如今,高等教育投入相对充沛,高等教育普及化已经实现,教育规模稳中有进,高等教育进入新发展阶段。政策源流上,社会问题涌现之后还需要被政策共同体所识别和聚焦,并通过相应的立法技术和手段将这些问题政策化与文本化之后,才能形成政策源流。《民办教育促进法》及其实施条例等一系列法律、条例的修订和《民办学校分类登记实施细则》等文件的出台,要求民办学校进行营非选择。在这样的政治源流下,独立学院作为时代的特殊产物,已经完成了相关历史使命,“转设”势在必行。

多源流理论基于美国等西方国家的公共政策实践而提出,在我国的表现具有特殊性。在我国教育政策的制定和实施过程中,问题源流、政策源流和政治源流从一开始就存在紧密的互动,尤其是政策源流和政治源流的互动更为密切。政策源流受到问题源流的影响,即政策源流依据问题源流确定政策议题,同时政策源流也受到政治源流的强烈影响,共同体中的专家、智库、媒体和政策制定者往往根据政治源流所确定的基本价值取向,甄选欲讨论的问题并形成基本观点。政治源流受到问题源流和政策源流的影响,政治源流形成后会反向影响政策源流。我国教育政策制定中,问题源流、政策源流和政治源流三者之间的互动关系如图2所示。

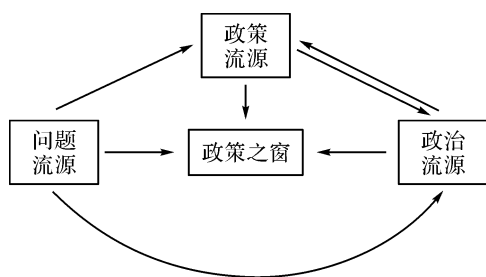


图2 影响我国教育政策制定的三大源流

通过强制性制度变迁来推动改革往往是一个困难的过程,因为强制性制度变迁会影响某些利益相关者的利益从而引起该群体的抵制和反对,但是通过政府的强制力来终止某些过时的制度或

者改变某些制度的演进方向,对于增进社会的整体福祉是至关重要的。教育治理体系和教育治理能力现代化的内涵要求之一就是革除已有教育体系和教育制度中与人民群众的需求和教育发展方向不相符的弊端,而这往往需要强制性制度变迁来实现。马得勇等(2016)发现,在我国的政治环境中,以提高整个政治系统的效率或合法性为导向的制度变革最为可能的方式就是强制性变革^①。笔者认为,我国教育领域的制度变迁与政治领域的制度变迁遵循了同样的逻辑和规律。独立学院的创立主要是诱致性制度变迁的产物,如果没有政府的外力推动,它将长期存在下去,因为其已具备完善的制度生态系统,形成了众多的利益相关者。在强制性制度变迁的推动下,独立学院的转设速度急剧加快,可以预见,在不久的将来,独立学院这种办学形态就会消失。独立学院转设虽然与独立学院直接利益相关者的利益诉求不一致,但由于在更大范围内满足了社会公共利益,这种强制性制度变迁将会获得成功。

多源流理论虽然能对我国独立学院转设的强制性制度变迁过程作出解释和预测,但其毕竟来自与我国政治制度、意识形态、传统文化存在巨大差异的西方政治实践,在使用多源流理论解释我国教育政策实践时,需要结合实际情况对其进行适度的调整,这种调整将有助于进一步丰富或拓展多源流理论。扎哈里尔迪斯在探讨英法两国石油、电信和铁路三个部门的私有化过程时,曾经扩展和修正了多源流理论,将政治源流中的三个维度整合为一个概念变量——执政党的意识形态,认为这样的整合对于那些拥有相对集权的政治系统和强有力政党的国家来说更富解释力^②。扎哈里尔迪斯关于多源流理论中政治源流的修正也适合我国教育政策的制定,执政党所领导的政府对教育的整体认识对于教育政策的制定和实施至关重要,是我国教育制度变迁的主要推动力量。社会公众和政策企业家的观点只有影响了高层决策者的判断与看法,才能真正推动政策的形成和实施。

①马得勇、张志原:《铁道部体制的社会演化论分析》,《社会科学文摘》2016年第1期,第51-52页。

②转引自保罗·A. 萨巴蒂尔著,彭宗超、钟开斌等译:《政策过程理论》,生活·读书·新知三联书店2004年版,第92-101页。

Analysis of the Policy Agenda of Compulsory Institutional Transition in Transforming Independent Colleges: Based on Perspective of Multi-stream Theory

WANG Jiali¹ & WANG Yitao²

(1. *Office of Research, Hongde Liberal Art College of Inner Mongolia, Hohhot, Inner Mongolia, 010000, China;*

2. *School of Education, Soochow University, Suzhou, Jiangsu, 215123, China)*

Abstract: Independent colleges' transition exhibits distinct characteristics of compulsory institutional change, and the multi-stream theory can explain why the transition of independent colleges has been included in the policy agenda for compulsory institutional change. The problems arising from the shortcomings of independent college systems and the legitimacy challenges brought about by the new laws and policies on non-governmental education constitute the problem stream. The push from experts, think tanks, and media bias in public opinion forms the policy stream, while the transformation of the party and government's governing principles and the judgments and perceptions of key decision-makers regarding independent colleges constitute the political stream. The coupling of these three streams leads to the eventual opening of the policy window. One of the requirements for the modernization of China's education governance system and capacity is to eliminate the institutional shortcomings within existing education systems and structures, that do not align with the needs of the people and the direction of educational development. Often, this necessitates compulsory institutional change to be achieved.

Key words: non-government higher education; independent college; transforming; multi-stream theory; institutional change; compulsory institutional transition

(责任编辑 毛红霞)

(上接第 10 页)

On Mou Zongsan's Philosophy

TAO Qing

(*Institute of Philosophy, Anhui Academy of Social Sciences, Hefei, Anhui, 230051, China*)

Abstract: Mou Zongsan's philosophical views, characterized by his dedication to bridging Confucianism, Buddhism, Daoism, and integrating Eastern, Western, and Marxist thoughts, are intriguing and invite further exploration. Mou Zongsan's research methods and intellectual journey have paved a wide path for the modernization of traditional Chinese philosophy, offering new breakthroughs and growth points in the context of globalization. However, due to Mou Zongsan's ideological opposition to Marxist philosophy and his utilitarian interpretation of Kantian philosophy for his own purposes, his efforts to blend Eastern and Western thought, as well as incorporating Marxism, unavoidably have fundamental limitations and subjectivity. Among these, his interpretation and reconstruction of the concept of "freedom" stand out as particularly noteworthy. On one hand, Mou Zongsan transcends Marxist philosophy's "practice" with the idea of the "subjective root of extremely high moral practice" as the driving force and means to achieve "freedom", leaving the puzzle of "how thoughts can change reality" unresolved. On the other hand, he replaces Kantian philosophy's concept of "free will" with the notion of the "infinite mind of freedom" to demonstrate the objectivity of freedom and moral laws themselves. In doing so, he treads a path already explored by Kantian philosophy, which sought to overcome and transcend both idealistic and empirical moral philosophy. Mou Zongsan's efforts in modernizing traditional Chinese philosophy serve as an inspiration to the world: the constructive interaction and innovation among the Eastern, Western, and Marxist philosophies are the necessary and correct path toward modernizing and globalizing Chinese traditional philosophy. However, while walking this correct path, it is still essential to constantly pay attention to the signposts and milestones along the way, ensuring that the journey on the necessary path remains in the right direction and avoids retracing the mistakes of predecessors.

Key words: Mou Zongsan; philosophical view; Chinese philosophy; Kantian philosophy; freedom; practice; round and kind

(责任编辑 陈汉轮)