

“双一流”建设中政策工具选择与运用的问题及对策

◆徐 赟

摘 要:本文运用麦克唐纳尔和艾莫尔的政策工具分析框架,通过对政策文本的编码、统计及比较分析,发现“双一流”建设中政策工具的选择与使用具有以下特点:“双一流”的政策工具类型呈现多样化与综合化,但缺乏科学的组合配置;命令性政策工具使用过溢,忽视“双一流”建设中高校间和学科间的差异;政策工具偏向短期效益,不利于实现高等教育强国的长远目标;《总体方案》与《实施办法》的政策工具使用发生明显偏移,系统化程度不高。因此,在今后的“双一流”建设推进过程中,建议优化政策工具之间的组合配置,提高政策工具与“双一流”不同目标群体需求间的契合性,政策工具使用要兼顾的“双一流”的短期效益和长期目标,增强“双一流”政策体系中政策工具使用的系统性。

关键词:“双一流”;政策工具;政策文本编码

一、问题的提出

2015年10月,国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》(以下简称《总体方案》)并明确指出:“教育部、财政部、发展改革委负责规划部署、推进实施、监督管理等工作,日常工作由教育部承担。”2017年1月,经国务院同意,教育部、财政部、发展改革委制定了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法(暂行)》(以下简称《实施办法》)。2017年9月20日,教育部、财政部、发展改革委公布世界一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单。至此,我国世界一流大学和一流学科(以下简称“双一流”)建设正式拉开序幕。然而,政策文本的制定并不代表着政策价值的生成和政策目标的达成。在制定之后的教育政策执行过程中,“双一流”政策还需要经历与教育实践不断互动的漫长而复杂的过程才能真正转化为实践效果。因此,研究和分析“双一流”建设政策如何“落地”,即真正达成“双一流”的政策目标是更为紧迫的课题。

由于政策工具一般被理解为实现政策目标的方

法和手段,要达成政策目标,必然离不开政策工具的选择和运用。迈克尔·豪利特和M.拉米什认为,“政策工具是政府赖以推行政策的手段,是政府在部署和贯彻政策时拥有的实际方法和手段”。^[1]也有人将政策工具理解为连接目标与结果的桥梁,是将政策目标转化为具体行动的路径和机制。^[2]甚至有学者将政策工具理解为实现政策目标的所有活动,认为政策工具是“政策活动的一种集合,它表明了一些类似的特征,关注的是对特定过程的影响和治理”。^[3]由此看来,“双一流”政策从制定向执行的阶段转变后,政策工具的分类及其在此基础上的选择、优化与组合、运用至关重要。

从相关文献来看,2015年《总体方案》印发以来,“双一流”成为近年来教育学界研究的热点话题。学者围绕“双一流”建设展开了大量的研究,主要集中“应不应该建设”和“如何建设”两个方面。关于“应不应该建设”的问题,既有高举旗帜赞成,也有充满疑虑和担忧:赞成者大多对该政策在遴选认定的机制创新、建设管理模式创新等新举措充满信心;担忧者则对新政策能否破解以往“985”和“211”工程建设累积的如身份固化、缺乏竞争、身份交叉、工程思维等问题忧心忡

徐 赟/安徽师范大学教育科学学院 (芜湖 241000)

仲。关于“如何建设”的问题,主要聚焦于“双一流”建设中的本科教育(钟秉林,2016;马陆亭,2016等)、研究生教育(周玉清,2016;耿有权,2016)、学科建设(王洪才,2016;刘川生,2016)、地方院校转型(沈满洪,2017;蔡袁强,2016)及管理 与制度设计(阎凤桥,2016;熊丙奇,2016)等问题,并且从理念和操作层面对“双一流”建设提出了很多中肯的建议。可以看出,当前研究中,无论是“应不应该建设”的探讨抑或是“如何建设”的分析,其研究视角较少从“双一流”政策本身出发。从所查阅到的文献来看,仅有少数学者从政策自身出发进行文本和内容分析:如褚照锋对24个地区的“双一流”政策文本进行分析,研究了地方政府推进“双一流”建设的策略;^[4]吴小玮对省域“双一流”建设政策文本的内容进行了分析。^[5]而从政策工具的视角分析“双一流”政策仅有1篇论文,在文中,习勇生进行了专门性地探讨。他从“双一流”建设政策工具选择的研究意义出发,探讨了政策工具选择的影响因素,并提出了“双一流”政策工具选择的意义。^[6]遗憾的是该文并没有回应“双一流”建设的《总体方案》和《实施办法》中运用了哪些类型的政策工具、呈现出什么样的特点与问题、如何改进等问题。本文基于政策工具的视角,选择“双一流”建设的政策工具分析框架,通过政策文本编码与统计等量化分析,结合定性研究,讨论《总体方案》和《实施办法》中所使用政策工具的类型结构、选择偏向、特点、问题及其分析,提出改进“双一流”政策工具选择与运用的策略。

二、“双一流”政策工具的分析框架与编码统计

(一)分析框架的选择

关于政策工具的分类,可以从政府资源的运用、工具的强制性程度、政府干预程度、对目标人群的影响等不同视角进行划分。^[7]我国学者在研究教育政策工具时,大多数以麦克唐纳尔和艾莫尔(Mc Donnell & Elmore)、施奈德和英格拉姆(Schneider and Ingram)对于政策工具的划分。前者按照处理一个问题的现有的选择范围、选择方案和潜在的理论前提、问题、目标、选择方案和与之相关的具体执行问题之间的适切性将教育政策工具分为命令性工具、激励性工具、能力建设工具、系统变化工具和劝告工具。^[8]后者则从“公共政策通常总是试图让人们去做他们以别的方式不可能做的事情;或者它能使人们去做他们以其他方式一直没有做

的事情”^[9]为假设出发,进而讨论了人们为什么对那些需要改善的社会、经济或政治问题不采取行动的五个不同的原因,推导出五个政策工具,即权威工具、能力工具、激励工具、符号和规劝工具及学习工具。“双一流”建设中,我国高等学校并不是被动的,“985”和“211”建设的历史表明,在供给优质高等教育资源方面,高校一直以来都是积极主动的。所以说,“双一流”既是政府主导下的国家建设高等教育强国战略安排,更是政府对包括高等学校在内的整个社会对于供给优质高等教育资源问题的回应。显然,“不采取行动”的假设不符合我国高等学校在“双一流”建设中的实际情况。相比之下,麦克唐纳尔和艾莫尔分析框架更具契合性。鉴于此,以麦克唐纳尔和艾莫尔的分类为基础,结合“双一流”政策的特点,将其政策工具分为命令性工具、激励性工具、能力建设工具、系统变化工具和劝告工具。命令性工具具体包括“要求”、“标准”、“评估”、“监管”四种;激励性工具包括“经费”、“奖励”与“惩罚”;能力建设工具包括“引导和支持”、“制度建设”、“政策倾斜”等;系统变革工具包括“体制改革”与“权力重组”;劝告性工具包括“鼓励”和“号召”。

(二)政策文本编码与统计

目前,中央层面的官方政策有两个文件,分别是《总体方案》和《实施办法》。本文把两个政策文件作为“双一流”政策的分析对象。《总体方案》包含五个部分共十八条政策内容;《实施办法》共七章二十九条政策内容。本文依据以上的政策工具分类,对两个政策文本逐条逐句分析,检视政策文本中所包含的政策工具信息,然后确定政策内容的分析单元,并对其进行编码。本研究将《总体方案》拆分为62个分析单元,将《实施办法》拆分为40个分析单元,形成了由102个分析单元构成的政策内容分析编码表(见表1)。

表1 政策文本分析单元编码表(部分节选)

序号	政策条目	政策内容分析单元	编码
《总体方案》			
1	指导思想	高举中国特色社会主义伟大旗帜,……加快建成一批世界一流大学和一流学科,提升我国高等教育综合实力和国际竞争力,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供有力支撑。	1-1-1
2		坚持中国特色、世界一流,就是要全面贯彻党的教育方针,坚持社会主义办学方向,……培养中国特色社会主义事业建设者和接班人,更好地为社会主义现代化建设服务、为人民服务。	1-1-2
……	……	……	……
62	有序推进实施	要强化跟踪指导,对建设过程实施动态监测,及时发现建设中存在的问题,提出改进的意见建议。建立信息公开公示网络平台,接受社会公众监督。	1-18-4
《实施办法》			
63	总则 第一条	为贯彻落实党中央、国务院关于建设世界一流大学和一流学科的重大决策部署,根据《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》(国发〔2015〕64号,以下简称《总体方案》),制定本办法。	2-1-1
……	……	……	……
102	附则第二十九条	本办法自发布之日起实施。	2-29-1

三、“双一流”建设政策工具分析

(一)“双一流”建设政策工具的类型分布

通过对 102 个分析单元进行提炼分析后, 分别归入不同的政策工具类型, 得出“双一流”政策工具分布(见图 1)。其中, 命令性工具使用频次达到 45 次, 占到所有工具总和的 44%, 是“双一流”中使用频率最高的政策工具; 劝告工具使用频次为 20 次, 占工具总和的 19%; 能力建设工具与劝告工具接近, 使用了 17 次, 占比为 17%; 激励性工具使用相对较少, 频次为 14 次, 占比 14%; 最少被使用的是系统变革工具, 使用频次仅为 6 次, 占比为 6%。

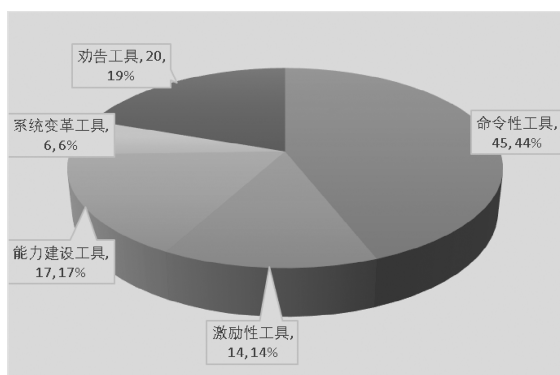


图 1 政策工具频次比例图

同时, 本文分别对《总体方案》和《实施办法》两个政策单独地进行政策工具的归类分析, 得到两个政策工具使用的比较信息(见表 2)。在《总体方案》中, 命令性工具是使用最多的政策工具, 占到该项政策所有政策工具的 30.65%; 劝告性工具和能力建设工具使用也较为频繁, 分别占 27.42% 和 24.19%; 系统变化工具使用较少, 仅使用 4 次, 占有工具的 6.45%。在《实施办法》的政策工具分布方面, 命令性工具使用率较高, 在 40 个政策编码中占据 26 条, 使用率高达 65%。从具体的政策工具分类来说主要是使用“要求”和“标准”比较多; 相比其他具体工具分类, “评估”和“监管”工具使用频次也比较高。激励性工具占比为 17.5%, 平均分布在“经费”、“奖励”和“惩罚”三类具体工具上。劝告性工具、能力建设工具和系统变革工具使用均较少, 分别占 7.5%、5%、5%。在《实施办法》中, “引导和支持”、“政策倾斜”、“鼓励”等具体的政策工具并没有得到使用。

(二)“双一流”建设的政策工具特点与问题分析

1. “双一流”的政策工具类型呈现多样化与综合

表 2 两个政策使用的政策工具比较

政策工具	具体分类	《总体方案》		《实施办法》	
		数量	比例	数量	比例
命令性工具	要求	10	30.65%	8	65.00%
	标准	3		11	
	评估	2		4	
	监管	4		3	
激励性工具	经费	2	11.29%	3	17.50%
	奖励	3		2	
	惩罚	2		2	
能力建设工具	引导和支持	2	24.19%	0	5.00%
	制度建设	12		2	
	政策倾斜	1		0	
系统变革工具	体制改革	2	6.45%	1	5.00%
	权力重组	2		1	
劝告性工具	鼓励	10	27.42%	0	7.50%
	号召	7		3	
总计		62	100%	40	100%

化, 但缺乏科学的组合配置

从图 1 和表 2 可以看出, “双一流”建设所使用的政策工具基本都覆盖了所有五种类型的政策工具, 并且具体分类的各项工具都有不同程度地使用。特别是在《总体方案》中, 除了命令性工具外, 能力建设工具和劝告性工具也大量使用。这说明“双一流”建设的政策工具呈现多样化与综合化的特点。但同时也可以发现, 激励性工具与系统变革工具使用相对来说比例较小。在麦克唐纳尔和艾莫尔的分类中, 不同的政策工具是基于不同的假设、期待效果、成本、收益及其缺陷的, 因此政策工具的优化组合是基于政策目标并分析政策资源与环境而确定的。在“双一流”建设背景和目标中, 最重要的是简政放权。作为中央政府简政放权在高等教育领域中的体现, “双一流”政策“是要破除束缚高等教育改革发展的体制机制障碍, 进一步向地方和高校放权, 让学校拥有更大办学自主权。”^[10]要“注重改革, 切实扭转单纯依靠加大投入的粗放型发展局面, 通过改革提高建设效益。”^[11]也有学者提出, “全面深化大学的改革, 是解放和发展大学人才培养能力和学术生产能力的根本途径。”^[12]根据麦克唐纳尔和艾莫尔的理解, 系统变革工具则是通过权力的转移来刺激个体和组织的行动, 其期望的效果是组织架构的变化将引起的效率提高或权力转移带来的政治权力的重新分配。^[13]简政放权无疑对应着系统变革工具。以权力变革为内核的系统变革工具使用频次过低则明显与政策目标不相匹配。从具体的政策工具内容来看, 《总体方案》中四次使用系统变革工具主要集中在“基本原则”中的高校综合改革、“关键环节”中的科研体制机制改革及学术评价和学术标准体系建设、理事会制度等方面; 《实施办法》中则主要集中于评审权的重组和支

持方式中要求“有关部门深化高等教育领域简政放权改革”的规定。对于简政放权的关键问题如谁来放、放哪些、如何放等并没有明确的规定或具体举措。如有学者就举例指出,“能否通过放松管制的方式给予高起点民办院校硕士、博士学位授予权,如果没有这项政策,我国要建设世界一流的民办高等教育就很难在现有制度体系下取得实质性的突破”。^[14]这说明政府在选择和使用的“双一流”建设工具之间还缺乏科学的组合配置。

2. 命令性政策工具使用过溢, 忽视“双一流”建设中高校间和学科间的差异

无论是总体上看还是两项政策单独地看, 命令性政策工具在“双一流”建设当中是最主要的使用工具, 其中“要求”和“标准”又是命令性政策工具的主要方式。按照麦克唐纳尔和艾莫尔的观点, 命令性工具意味着权威与强制, 适用政策执行对能力不做太多要求并且政府有相应管制权利, 反映政府对高等教育的直接行政。由于我国高等教育的办学主体是政府, 高校与政府是完全的隶属关系, 所以“直接行政一直是我国政府运用权威工具推行高等教育政策的主要形式”。^[15]从我国以往的“211”和“985”等重大的高等教育政策来看, “政府特别是中央政府是执行‘教育工程’的主体, 并主导其中的核心环节”。^[16]这反映了政府依然是沿着“计划”和“工程”思维来推动高等教育改革与发展。虽然命令性工具在政策执行过程中的使用可以更好地贯彻政府意志, 提高政策效率, 降低执行的成本, “但是容易造成主客体之间的矛盾, 同时一致性的命令要求也会导致对各地方差异考虑不够和对不同情境的忽视”。^[17]

在“双一流”建设中, 明确提出按照“一流大学”和“一流学科”两类布局建设高校, 这意味着政府已经意识到学科与大学之间的特殊关系。我们应该更进一步地认识到, 关于如何建设“双一流”的问题, 在不同层次高校和不同学科之间也存在着差异性。第一, 现有的“双一流”建设高校中, 有少数是接近甚至是初步达到了世界一流大学或世界一流学科的, 有一些高校和学科距离世界一流大学和一流学科还比较远。有不少高校和学科现在还不是世界一流, 但正在朝世界一流方向在努力和发展。^[18]第二, 从学科来看, 自然科学、应用学科与人文社科在学科性质、特点等方面均存在差异性, 是否一流难以有统一性的

标准。第三, 从布局来看, 按照两类布局建设的部署, “一流学科”并非都在“一流大学”, “一流大学”里也有“非一流学科”。因此, 过度使用命令性工具必然削弱多样性, 忽略高校与高校之间、学科与学科之间、处在不同高校的学科之间的差异性, 并不契合“双一流”建设的丰富内涵。

3. 政策工具偏向短期效益, 不利于实现高等教育强国的长远目标

能力建设工具其本质上也是经费的投入, 其适用于政策执行者能力的欠缺, 相比激励性工具更关注长期的经费投入, 其期望的效果是未来在知识、技术和能力等人力资源方面的加强, 关注的是长期的回报, 其成本是牺牲短期的效果, 缺点是往往充满着不确定性、无形的、难以测量并且时间遥远。^[19]在“双一流”政策中, 特别是在《实施办法》的政策工具中, 过度使用命令性工具的同时, 能力建设工具只使用2次, 仅占5%的比例。从《实施办法》政策文本的整体篇幅结构来看, “遴选条件”和“遴选程序”占据了政策文本40%以上的篇幅。其重心在于强制性的“要求”、“标准”、“评估”和“监管”, 恰恰忽略了政策本身倡导的“扶持”、“引导”、“差别化”、“特色化”理念。这使得政策看上去更像是“遴选办法”而不是“实施办法”。如前所述, “一流大学”之间的差异性客观存在, 也表明“‘一流’表达的是一个办学水平的概念, 反映的是教学、研究与社会服务的高质量。它不应该是一个层次的概念……如果在‘双一流’建设中仅仅关注高等学校的层次, 则是对‘双一流’政策的一种片面理解。”^[20]实际上, 从实施的角度来看, 对于那些不同层次的有实力达到遴选条件的高校自身来说, 命令的统一性服从是其中一个方面, 想要达到一流大学的建设目标, “关键是靠建设”, ^[21]即是通过引导和支持等政策工具为其在办学定位、特色化和差别化发展等能力建设上提供帮助。从长远利益来看, “双一流”建设有个过程, 参与建设的高校也要形成梯队。^[22]也只有以牺牲短期回报的能力建设工具, 才能带来长期的社会收益, 创造政策价值。究其深层原因, 对命令性工具的过度使用既是政府在我国高等教育发展道路当中探索出来的基本经验和依赖的路径, 也是后发外生型的追赶心态的不得已选择。然而, 这种政策工具的选择偏好往往不利于高等教育强国这一长远目标的实现。

4.《总体方案》与《实施办法》的政策工具使用发生明显偏移,系统化程度不高

在实践中,某一项教育政策在整个政策系统中的地位往往是双重的。某一层次结构的教育政策是更高一级教育政策的政策工具。或者说,教育政策与教育政策工具之间往往是可以转换的。从广义的视角来看,很多政策本身即是政策工具。^[23]在“双一流”政策体系中,《实施办法》作为《总体方案》的落实举措之一,其本身就是“双一流”建设的政策工具。与此同时,作为中央颁布的政策文本,其同样在使用不同的政策工具来推进自身的落实。通过图2和表2的两个政策工具比较不难发现,作为次级教育政策的《实施办法》在落实《总体方案》的过程中政策工具使用发生明显偏移。《总体方案》在政策工具的使用上较为均衡,在政策工具的多样化与综合化方面更为注重。从单个具体工具的频次上来看,较为注重“制度建设”、“要求”和“鼓励”工具。不同工具的使用反映政府在推进“双一流”建设过程中的政策理念:一是希望通过如科研组织模式创新和打造新型高校智库等提升高校自身能力等方面的举措来帮助高校提升教育质量和水平;二是对高校办学提出更多的质量要求;三是承认地方政府和高校在价值层面上与中央政府的一致性,并鼓励其积极主动推进“双一流”建设。

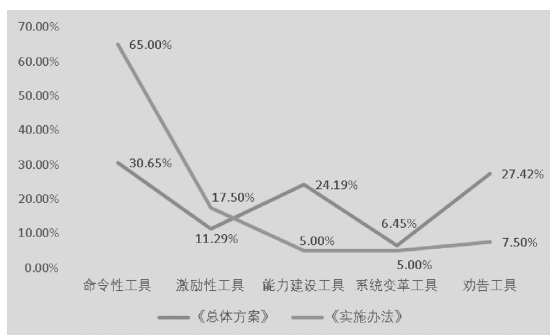


图2 两个政策文本政策工具选择与运用的对比图

如图2所示,相比之下,在《实施办法》中,原本在《总体方案》中使用较多的劝告性工具和能力建设工具均未能得到延续性地使用,使用频率大幅下降,分别从17次降到3次、14次降到2次,比例也从27.42%降至7.5%、24.19%降至5%。从单个具体工具的频次上来看,除了“要求”外,“制度建设”、“鼓励”、“号召”三个工具减幅明显。《实施办法》政策工具则明显倾向于命令性工具的使用,这不仅反映在

比例上,也反映在绝对数量上。其26次的命令性工具使用频次要高于《总体方案》中19次的使用频次。其次是激励性工具的使用频率有所提升。这说明其政策理念层面与上位政策的偏移,即主要是想通过权力的强制要求推进政策执行,同时辅以经费拨付、准入资格等方面的激励。

尽管我们肯定在政策执行过程中进行政策工具创新、重新优化组合以适应教育改革的复杂性,从而更好地实现政策目标。但无论是从时间间隔上来看,还是我国高等教育发展的实际情况来看,“双一流”建设的整体理念、政策目标均没有明显地波动。那么与之相适应地,政策工具的选择应当是系统性的,政策工具的创新也应该是渐进式的。因此,从两个政策的政策工具使用偏好来看,反映了政策工具选择上缺乏系统性地考虑。

四、改进“双一流”政策工具选择与运用的策略

(一)优化“双一流”政策工具之间的组合配置

不同政策工具都有自己的使用条件和前提假设,不同的政策工具之间往往也能起到互相补充甚至是制衡作用。我国高等教育改革的实践表明,过度使用命令性工具直接导致了我国高等教育的行政化,导致高校办学的自主性得不到解放。同样地,过度地使用激励工具,其结果就是“经费激励和工程管理的办法,虽然带来表面的繁荣,却可能孕育了功利主义的潜在危机。”^[24]毫不避讳地说,“双一流”名单公布之际,入围高校之中不乏延续以往的期望“发帽子”“分银子”心态,以至于尚未开始建设就欢呼雀跃。能力建设工具也可能滋生“等”、“要”、“拿”等“只求增量,不激存量”,不主动地创新并寻求改革和发展的保守心态。因此,要认识到政策工具的前提假设和政策工具属性之间存在内在的联系。所以说,单一地过度使用某一类工具都存在政策风险。“双一流”建设要保持政策工具的多样化和综合化,更要注重科学地利用政策工具的不同特性,发挥互补性,打出“组合拳”。

(二)提高政策工具与“双一流”不同目标群体需求间的契合性

如果改革没有立足于对政策目标群体行为假设的正确认识,在实施当中就会偏离当初设定的政策目标。^[25]政策工具本身的特性必须与政策工具的应用背

景相适应,或者说政策工具只有在某一具体背景中针对具体的问题时才会产生效用。美国著名政策学家大卫·K·科恩就曾指出,政策问题的最终解决者是政策实践者。^[26]“双一流”建设最终的落实要靠高校自身对政策的理解与执行,那么政策工具所提供的资源的有效性就取决于高校对资源的使用情况。由于“双一流”政策目标对象间的差异性,导致其实践需求存在差异。不同水平和层次的入围高校、不同的学科门类、非“一流大学”的“一流学科”和“一流大学”里的“一流学科”之间都存在差异。因此,其政策工具的选择与运用要具有针对性,是动态的、权变的,必须综合考虑“工具的特征、所面对问题的性质、政府过去处理相同或类似问题的经验、决策者的主观偏好以及受影响群体对于该选择的可能的反应”。^[27]

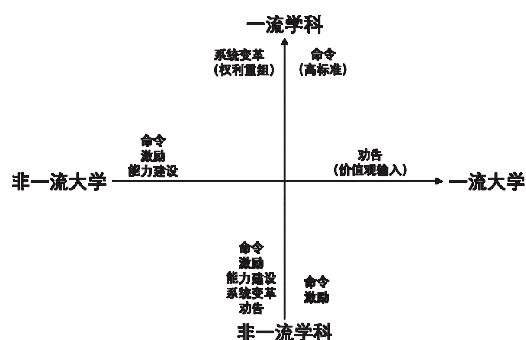


图3 不同学科、大学的政策工具需求

在“双一流”建设的对象需求中,如图3所示,不同的政策执行主体对政策工具的期望是不同的。就大学来说,对于北大、清华等高水平的大学,可能只需要价值观层面输入,过多的命令性工具可能会限制其创新发展;离一流标准较远的大学在强制性要求的同时可能更需要帮助其能力建设。就学科来说,处在高水平大学的学科建设更需要更多的高标准与高要求;处在综合实力较差大学的“一流学科”可能需要更多系统变革工具;非一流大学里的非一流学科则需要综合运用政策工具;一流大学里的一流学科建设则需要更多的命令与激励。

(三)政策工具使用要兼顾的“双一流”的短期效益和长期目标

从“双一流”政策的宏观背景来看,不是单单的

推动一定数量的一流大学和一流学科进入世界前列,更为根本的要实现从高等教育大国向高等教育强国的历史性跨越。高等教育强国应该是能够满足不同层次和类型的人才需要,适应与引领不同地方与行业的发展,以及支撑国家和地方不同战略的实现的高等学校与学科的整体。^[28]从高等教育发展历史看,无论是哈佛等世界一流名校,还是我国目前的高水平、高层次大学,都经历了漫长的历史积淀。即使是快速成长的香港科技大学,也并非一朝一夕练就,“一流大学和一流学科都是长期积累的过程”^[29]由此看来,我们不仅要关注短期内快速追赶的目标,更要着眼于长期的结构性转变。所以,在政策工具的选择上,在使用命令性工具和激励性等短期收益明显的政策工具同时,要更应该通过能力建设工具来获取长期回报,通过系统变革工具来激发制度的活力。

(四)增强“双一流”政策体系中政策工具的系统性

系统化是教育政策科学化和民主化之后的又一应然要求,一项政策往往不能百分之百地彻底解决一个问题,而是一种由多个政策构成的体系对单个政策问题的不对称关系。^[30]尽管同一政策体系中的具体政策会因具体目标的不同在政策工具的选择与组合上有不同的差异性,但应当维持一定的比例协调。毕竟,实践者对政策所使用的政策工具持有一定的期待,并视其为一种承诺和心理契约。一旦政策执行过程中发生大幅度的转变,则会减弱其对政策的理解力,消减其执行意愿。“双一流”政策执行过程中发生的明显偏移,没有体现政策的连续性和整体性,这就可能会使政策实践者的疑惑,进而对政策执行产生不安甚至是不信任,导致政策遭受合理性危机。因此,要扎实推进“双一流”建设,除了在以上三方面加以完善外,在后期制定其他相关配套政策时,既要因政策内容的不同而适时调整政策工具,更要注重政策工具使用的系统性问题。

本文系2016年度安徽省哲学社会科学规划项目“地方教育智库参与政府决策研究”(AHSKQ2016D38)的部分成果。

(责任编辑 翁伟斌)

参考文献

- [1]加拿大·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.上海:三联书店,2006:141.
- [2]陈庆云.公共政策分析[M].北京:北京大学出版社,2006:81.
- [3]美·盖伊·彼得斯,弗兰斯·冯尼斯潘.公共政策工具:对公共管理工具的评价[M].顾建光译.北京:中国人民大学出版社,2006:13-14.

- [4]褚照锋. 地方政府推进一流大学与一流学科建设的策略与反思——基于24个地区“双一流”政策文本的分析[J]. 中国高教研究, 2017, (8):50-55.
- [5]吴小玮. 省域“双一流”建设政策文本的内容分析[J]. 中国高教研究, 2017, (8):56-60.
- [6]刁勇生. “双一流”建设的政策工具选择研究[J]. 黑龙江高教研究, 2017, (11):31-35.
- [7]李津石. 教育政策工具研究的发展趋势与展望[J]. 国家教育行政学院学报, 2013, (5):45-49.
- [8]陈学飞等. 教育政策研究基础[M]. 北京: 人民教育出版社, 2011:320-322.
- [9]Schneider H, Ingram H. Behavioral Assumptions of Policy Tools[J]. Journal of Politics, 1990, (2):513.
- [10]黄达人. 我所了解的“双一流”建设[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/zl_2017n/2017_zl46/201709/t20170921_314930.html.
- [11][21]杜玉波. 怎么建设中国特色的“双一流”[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/zl_2017n/2017_zl46/201709/t20170922_315075.html.
- [12]瞿振元. 全面深化改革是“双一流”建设的强大动力[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/zl_2017n/2017_zl46/201709/t20170922_315080.html.
- [13][19]Lorraine M. McDonnell and Richard F. Elmore. Getting the job done: alternative policy instruments[J]. Educational Evaluation and Policy Analysis. 1987, (09):133-152.
- [14]张端鸿. “双一流”:新时期我国院校重点建设政策的延续与调适[J]. 教育发展研究, 2016, (23):67-72.
- [15][25]吴合文. 改革开放以来我国高等教育政策工具的演变分析[J]. 高等教育研究, 2011, (2):8-14.
- [16]李津石. 基于政策工具理论视角的[教育工程]研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015:49.
- [17]周亚, 张振改. 我国学前教育政策工具选择的演变分析[J]. 学前教育研究, 2017, (1):13-22.
- [18][22]刘海峰. “双一流”建设应注重效率兼顾公平[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/zl_2017n/2017_zl46/201709/t20170921_314929.html.
- [20][28]谢维和. “双一流”政策的关键词分析[J]. 教育经济评论, 2017, (4):7-10.
- [23]赵筱媛, 苏竣. 基于政策工具的公共科技政策分析框架研究[J]. 科学学研究, 2007, (2):52-56.
- [24]阎凤桥. 我国高等教育“双一流”建设的制度逻辑分析[J]. 中国高教研究, 2016, (11):46-50.
- [25][美]大卫·K·科恩, 苏珊·L·莫菲特, 西蒙娜·戈尔丁. 政策和实践的困境(上)[J]. 周娟, 陈寅, 张俊华译. 华东师范大学学报(教育科学版), 2010, (9):1-10.
- [27]杨洪刚. 中国环境政策工具的实施效果及其选择研究[D]. 上海: 复旦大学, 2009:39.
- [29]王瑜, 沈广斌. “双一流”建设中的大学发展目标的分类选择[J]. 江苏高教, 2016, (2):44-48.
- [30]谢少华. 政策与政策问题的关系: 教育学的视角[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2006, (10):112-116.

Policy Analysis of “Double Top Construction Plan” from the Perspective of Policy Tools

Xu Yun

(College of Educational Science, Anhui Normal University, Wuhu 241000)

Abstract: Through the coding, calculating and analyzing of the policy based on Lorraine M. McDonnell and Richard F. Elmore’s framework of policy tool analysis, we can conclude that the choice and use of policy tools in “Double Top Construction Plan” have the following characteristics. Firstly, policy tools are diversified and integrated but lack of scientific combination and configuration. Secondly, the use of command policy tools has been excessive, but it has ignored the differences between universities and disciplines. Thirdly, the choice and use of policy tools is based on short-term benefits but ignoring the long-term returns. Lastly, in the process of policy implementation, the use of policy tools is obviously offset and lacking of systematization. As a result, we suggest that government optimize the portfolio allocation between policy tools, fit the character of the policy tools and the demand of policy target groups, enhance the integrity and consistency, and take short-term and long-term returns into consideration when using policy tools in the further implementation of the “Double Top Construction Plan”.

Keywords: “Double Top Construction Plan”, policy tool, policy text coding