

西部高教论坛

DOI:10.15998/j.cnki.issn1673-8012.2024.05.005

我国西部高等教育政策的演进 逻辑及高质量发展



李清煜,王书琴

(中国人民大学 教育学院,北京 100872)

摘要:政策是主导西部高等教育发展的核心因素,高质量政策是西部高等教育高质量发展的前提与保障。基于历史制度主义的分析框架,可将西部高等教育政策的变迁历程分为以规模扩张与“外部输血”为特征的政策探索期(2001—2013年)、以质量提升与“输造结合”为特征的政策发展期(2013—2020年)、以内生发展与优化赋能为特征的政策完善期(2020年至今)3个阶段。其中,政策变迁背后的深层结构是区域经济不协调与区域协调发展战略不断推进的经济结构、行政体制改革与政府职能转变的政治结构,以及“西部”身份标签不断固化的文化观念结构;阻滞变迁的锁定效应包括政府主体政策选择的锁定与高校主体发展方式的锁定;推动变迁的动力是促进高等教育区域协调发展、服务西部经济社会发展和提供优质高等教育资源。高质量强调政策演进需要从问题解决与价值取向的维度对现有政策进行完善、升级或重构。立足新时代新阶段新要求,要以高质量政策推动西部高等教育实现高质量发展,超越单向赋能,探索循环发展;扭转悲观预期,强化特色发展;突破锁定效应,促进内生发展;激活长效动力,实现协同可持续发展。要在政策系统中重新认识和处理好高等教育全局与西部、西部内部、东西之间以及教育内外部4对重要关系,统筹兼顾当前和长远发展需求,办好人民满意的西部高等教育。

关键词:西部高等教育;高质量发展;政策变迁;历史制度主义

[中图分类号]G644 [文献标志码]A [文章编号]16738012(2024)05006014

致谢:向中国人民大学教育学院刘复兴教授、田浩然博士在论文撰写过程中给予的帮助及匿名审稿人提出的宝贵修改意见表示感谢。

修回日期:20240305

基金项目:国家社会科学基金项目“西部高等教育全面振兴的内生力研究”(20BGL238)

作者简介:李清煜,女,山西太原人,中国人民大学教育学院博士生,主要从事教育政策与管理研究;

王书琴,女,山西吕梁人,中国人民大学教育学院博士生,主要从事教育政策与管理研究。

引用格式:李清煜,王书琴.我国西部高等教育政策的演进逻辑及高质量发展[J].重庆高教研究,2024,12(5):6073.

Citation format: LI Qingyu, WANG Shuqin. The evolutionary logic of higher education policy in western China and its high-quality development[J]. Chongqing higher education research, 2024, 12(5): 6073.

一、问题提出

习近平总书记在中共中央政治局第五次集体学习时强调,“要坚持把高质量发展作为各级各类教育的生命线,加快建设高质量教育体系”“建设教育强国,龙头是高等教育”^[1]。西部高等教育作为我国高等教育体系的重要组成部分,其发展水平在相当程度上影响着西部全面振兴及区域协调发展战略大局,事关教育强国建设的整体实现。二十余年来,我国陆续发布十余份以促进西部高等教育发展为目标的政策文件,在政策引领下,西部地区的普通高校数量明显增加^①,基本办学条件不断改善,正在迈向高质量发展的新阶段。从人均规模上看,西部高等教育与东部已经大致相当,其差距集中体现在质量与结构方面,以及高等教育对外部经济社会发展的适应水平上,二者均制约着西部高等教育的高质量发展^[2]。从内部视角看,西部高等教育本身在层次结构优化、学科建设与转型、科技创新平台供给结构、高层次创新人才引育秩序等方面仍有较大发展空间^[3]。从外部视角看,东西部地区之间高等教育对经济增长的贡献率差距较大^[4],东部为4.87%,西部为2.71%^[5]。

西部高等教育政策在顶层设计层面规定了一定时期内西部高等教育事业的发展目标及具体措施。可以说,早期的规模扩张性政策目标已经达成,而在高质量发展阶段,面对新任务新要求,政策的基本价值取向、内容侧重点、政策工具选择、政策行动者思维乃至政策间的协同协调等,都需要更加契合西部高等教育高质量发展大局。已有研究指出,西部高等教育在实现高质量发展过程中所面临的内外部问题,在很大程度上是由不考虑西部内部差异性的“齐步走”政策扶持措施,以及对政策红利的路径依赖不断强化所致^[6-7]。因此,能否解决政策内部存在的问题,切实解决西部高等教育高质量发展面临的现实问题,构建西部高等教育高质量政策体系,直接关系到能否更高效、更高精度地推进西部高等教育实现高质量发展。

高质量发展是西部高等教育走向全面振兴的必由之路,其内涵与特征具有时代性,面临的问题需要从顶层设计出发,统筹引领、系统解决。从现有研究看,一方面,学者们已经意识到当前西部高等教育高质量发展面临诸多困境,并从扭转发展思维、优化办学资源等角度提出具体建议。一是强调西部高等教育自身要扭转既往政策造成的“资源依赖”思维和对东部高校的“追赶、模仿”思维^[5-6],树立服务经济社会发展的“不可替代”思维^[3]。同时,政府也要转变扶持方式,由注重“输血”向“输造结合”转变^[5]。二是在西部高等教育已初具规模及基本办学条件的情况下,提出通过优化西部高等教育学科布局^[8]、激活西部高校智力资本^[9]、促进学科建设、科研平台建设及人才队伍建设的循环互动^[3]等来实现高质量发展。已有研究提出的举措,在一定程度上已经触及政策研究的边缘,但其分析逻辑与提出的解决措施往往较为具体甚至碎片、零散,尚缺乏对背后政策逻辑的系统反思,也少有涉及西部高等教育政策改进。另一方面,探究西部高等教育政策如何突破现有局限,从而更好地服务于西部高等教育发展十分必要。学者们基于多种政策文本分析,对现有政策的变迁历程进行阶段划分,如李素敏等将政策变迁划分为碎片化政策支持、整合性政策融合和“造血式”战略布局3个阶段^[10];张钧等指出,西部高等教育的执行政策工具类型主要为强制性和混合型,缺乏自愿型工具^[11]。此外,部分研究聚焦于分析某项重要政策的价值意蕴与实施成效,如采用“工具—目标”分析法和双重差分法对《关于新时代振兴中西部高等教育的意见》的实施效果进行评估^[12-13],或从不同层面解读中西部高等

① 西部普通高校数量2001年为298所,2023年为763所,占我国高校总数的27.06%。数据根据2001年中国教育统计年鉴及2023年教育部全国高等学校名单统计得出。

教育政策中“省部共建”“部省合建”政策术语蕴含的理念创新、制度变革与成效差异^[14-15]。然而,少有研究将西部高等教育政策看作一个有独立价值的领域,大多是就政策分析政策,鲜有将政策研究与西部高等教育高质量发展新需求结合起来。

西部高等教育政策深刻影响着西部高等教育的发展,兼具特殊性、复杂性与引领性。当既有政策不能满足西部高等教育高质量发展的新需求甚至可能造成一定负面阻碍时,必须积极调适,主动求变,探寻政策优化空间以形成更高质量的政策。只有构建起高质量的政策体系,才能指引西部高等教育稳步实现高质量发展。为此,本研究试图突破以往研究的局限,在研究对象上,选取历年来国家层面颁布且能够彰显改革价值取向的西部高等教育政策,将“西部高等教育政策”从整体性的政策话语体系中独立出来;在理论视角上,采用历史制度主义的分析框架,勾勒西部高等教育政策的发展图景与内在演进逻辑,探究形塑政策的背景性、阻滞性、推动性因素;在研究目标上,基于政策演进逻辑,以西部高等教育高质量发展为锚点,以高质量政策为落脚点,探索未来政策高质量发展的进路。

二、分析框架

历史制度主义是新制度主义的三大流派之一,其将制度分析与“历史”的方法有机结合,关注制度发生的时间顺序与路径依赖^[16],强调在动态的、历史的视角下考察制度变迁背后的结构、权力及利益等^[17],对政策的长期性变迁具有较强的描述力与解释力,对政策的未来选择也颇具建构性意义^[18]。该理论视角兼具历史向度考察与结构特征分析,可以为透视西部高等教育政策变迁、优化西部高等教育发展策略、加强高质量政策供给提供新思路。西部高等教育政策变迁的历史制度主义分析框架可以从影响政策发展的深层结构、路径依赖和动力机制着手,把握我国西部高等教育政策变迁背后的宏观结构性背景、阻滞变迁的锁定效应及推动变迁的关键力量,以凸显政策变迁的内在演进逻辑(如图1)。

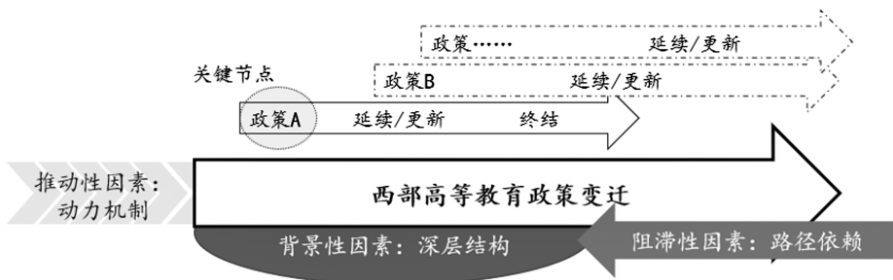


图1 分析框架

深层结构是影响制度形成与变迁的具有重大、决定性的宏观背景性因素,西部高等教育作为西部大开发战略与区域高等教育发展的交集,其政策变迁的深层结构也呈现与宏观的经济、政治、文化观念背景相互交融的特点。路径依赖是影响西部高等教育政策变迁的阻滞性因素,指一种制度形成后会倾向于不断地自我学习和自我强化,其所引致的趋势将越来越难以扭转。一方面,已形成的制度通过行动者来实现;另一方面,随着时间的推移,退出或彻底变革制度的成本将不断提升^[19],特别体现在西部高等教育政策的政策制定主体——中央政府与政策实施核心对象——西部高校的行动中。动力机制作为制度变迁的推动性因素,往往是多重关键因素相互作用的结果。西部高等教育政策的选择过程,本身也是多重利益相关者价值取向相互博弈的过程。

三、我国西部高等教育政策变迁历程及主要特征

我国西部高等教育政策肇始于西部大开发战略的实施,《对口支援西部地区高等学校计划》(2001)、《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》(2013)、《关于新时代振兴中西部高等教育的意见》(2020)是3个关键节点,据此可以将其变迁历程分为政策探索期、政策发展期和政策完善期。

(一)以规模扩张与外部“输血”为特征的政策探索期(2001—2013年)

《对口支援西部地区高等学校计划》是我国首份以西部高等教育为主体的政策文件,标志着西部高等教育的发展进入政策探索期。这一时期的系列政策(见表1)主要服务西部大开发战略推进和国家区域经济协调发展,呈现以外部“输血”为主要手段推动西部高等教育规模扩张的特征。

表1 我国西部高等教育政策一览表(2001—2013年)

发布时间	发布主体	文件名称
2001年5月	教育部	《关于实施“对口支援西部地区高等学校计划”的通知》(关键节点)
2001年7月	教育部	《全国教育事业第十个五年计划》
2004年3月	国务院	《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》
2004年9月	教育部	《2004—2010年西部地区教育事业发展规划》
2007年3月	国家发展和改革委员会	《西部大开发“十一五”规划》
2010年2月	教育部	《教育部关于进一步推进对口支援西部地区高等学校工作的意见》
2012年2月	国家发展和改革委员会	《西部大开发“十二五”规划》
2012年3月	教育部	《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》

第一,系列政策的推进和落实使得我国西部高等教育初具规模。到2013年,西部普通高校数量增长至610所^①。一方面,针对西部大开发战略实施过程中面临的人才队伍总量不足、高级人才紧缺等现实困境,西部高等教育政策以“加快培养急需的高级专门人才”为导向,在政策供给中设置专项经费,支持西部每个省份办好一所高水平大学。另一方面,教育部于2001年实施了《对口支援西部地区高等学校计划》,规定了13对支援高校和受援高校,成立了对口支援协调小组。2009年,受援高校增加到38所,支援高校增加到64所^[20],至此,对口支援计划形成了全方位、多层面的长效机制。在此基础上,教育部进一步实施了“援疆学科建设”“中西部高校基础能力建设工程”“千名中西部大学校长海外研修计划”等具有政策倾斜性的专项工程。

第二,政策手段以“输血”为主,尚未关注西部高等教育的可持续发展问题。无论是设置专项经费还是对口支援,其实质仍是在行政主导与外力驱动下由东部高校向西部高校输送人力、财力及技术等优质高等教育资源的援助或救助模式。这一阶段的政策设计以为西部大开发培养高层次人才为导向,通过缩小西部与东部高等教育之间的差距,来促进西部经济社会与高等教育的“跨越式发展”。这种偏重外援式的硬投入“输血”策略解决了西部高校的一时之“困”、局部之“难”^[21],在短期内较快实现了其规模扩张与办学条件改善,但也在一定程度上造成东部主导西部的被动局面,长此以往会使西部高等教育陷入主体性不足、可持续发展受阻的困境。

(二)以质量提升与“输造结合”为特征的政策发展期(2013—2020年)

《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》(以下简称《振兴计划》)开启了西部高等教育发展

① 数据根据教育部2013年教育统计数据各地基本情况高等教育学校(机构)数统计得出。

振兴的新篇章。这一时期,西部高等教育政策在延续部分前期政策措施的同时,又呈现新的政策内容,具有政策发展的一贯性和连续性,政策变迁进入稳定发展期。这一时期的系列政策(见表2)主要服务于西部高校特色发展和西部社会可持续发展,呈现以“输血”“造血”相结合来提升西部高等教育质量的发展特征。

第一,政策着力点逐渐由扩张规模转向关注质量。《振兴计划》将促进中西部高等教育办学质量显著提升作为目标,将“发挥主体作用”作为推展的基本原则之一,从高等教育的人才培养、科学研究等基本职能出发,强调西部高校全面的高水平发展及可持续发展。在此原则指导下,第二阶段政策中的“对口支援”形式更加灵活,形成以需求为导向、东部高校支援西部高校、西部受援校支援地方高校的“阶梯式”支援格局。高等职业教育改革更加重视以就业为导向,以区域产业为合作伙伴,支持多方共建行业特色高校。学科专业建设更加突出应用性和特色性,提升社会服务能力。

第二,政策致力于推动西部高校向内特色发展,向外发挥应用服务功能。西部高校由于所处地理位置的特殊性,其改革关乎经济发展、民族团结、脱贫攻坚及内陆地区对外开放等重大战略。该阶段政策开始认识到西部发展的独特意义及其在国家治理体系中的战略地位。一方面,政策强调加强建设与发展涉及西部地域特色文化、边疆文化等专业及民族传统工艺相关专业,提升服务区域发展能力。另一方面,政策充分发挥了西部高等教育的地缘优势和对外开放的战略功能,利用“中国—东盟”“中国—阿拉伯国家”等教育交流平台,拓展与周边国家的教育交流与合作。

表2 我国西部高等教育政策一览表(2013—2020年)

发布时间	发布主体	政策名称
2013年2月	教育部、国家发展改革委、财政部	《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》(关键节点)
2016年5月	国务院办公厅	《关于加快中西部教育发展的指导意见》
2017年1月	国家发展和改革委员会	《西部大开发“十三五”规划》
2019年2月	中共中央办公厅、国务院办公厅	《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》

(三)以内生发展与优化赋能为特征的政策完善期(2020年至今)

《关于新时代振兴中西部高等教育的意见》强调要激发中西部高等教育内生动力和发展活力,推动西部地区发展迈向高质量发展新台阶。这一时期的系列政策(见表3)主要服务新时代背景下西部高等教育的内涵式发展,呈现以优化赋能为主要策略促进西部高等教育内生发展的特征。

表3 我国西部高等教育政策一览表(2020年至今)

发布时间	发布主体	政策名称
2020年2月	教育部	《高校银龄教师支援西部计划实施方案》
2020年5月	中共中央、国务院	《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》
2020年12月	科技部	《关于加强科技创新 促进新时代西部大开发形成新格局的实施意见》
(2020年9月审议通过) 2021年9月	中共中央办公厅、 国务院办公厅	《关于新时代振兴中西部高等教育的意见》 (关键节点)
2023年7月	教育部、科技部、工业和信息化部等10个部委及相关机构	《国家银龄教师行动计划》
2023年8月	教育部办公厅	《关于做好2023—2024学年高校银龄教师支援西部计划有关实施工作的通知》

第一,政策强调优化西部高校布局结构,推动集群式发展。一是提出以地域为划分标准的“西三角”高校集群,并提出西北、西南两个“三角”布局,注重区域特异性。二是形成以相对发达城市为中心的高校集群,以西安、兰州、重庆、成都4个城市为战略支点,发挥高校集群溢出效应和龙头作用。《关于加强科技创新 促进新时代西部大开发形成新格局的实施意见》更是提出着重打造“重庆市环大学创新生态圈”“成都市环高校知识经济圈”“西安丝路起点文化创新圈”等创新创业集聚区,以发挥西部高等教育服务创新驱动发展的重要作用。三是充分考虑西部地区地缘、交通、产业、文化和自然禀赋等独特因素,聚焦区域产业发展急需,形成具有西部特色的专业集群。

第二,政策着力提升西部高等教育内生动力,实现内涵式发展。一方面,政策强调以平台为支撑,实现优质高等教育资源的集中与要素的良性流动,提出建设共建共享优质资源的高等教育创新综合平台,支持西部地区优先布局国家级创新平台和大科学装置,以智能化战略平台建设作为西部自主研发、自产知识的重要渠道。另一方面,政策鼓励西部高校结合自身定位和办学特色,增设地区经济社会发展和民生急需的紧缺专业,如水土保持与荒漠化防治、草业科学、非物质文化遗产保护、粮食工程、藏药学、资源勘查工程、边防管理等专业;再如,青海将建设“生态文明高地”和产业发展“四地”任务与扎根高原建设中国一流大学的目标紧密结合起来。在高校层面,西安交通大学立足西部战略新格局,建设中国西部科技创新港,深化产学研融合,履行好推动西部高质量发展使命;陕西师范大学以“西部红烛精神”为指引,致力于为西部基础教育事业培养人才。此外,在这一时期,退休教师成为对口支援工作的新主体,高校银龄教师支援西部计划开展3年多以来,已选派近千名部属高校、部省合建高校等“双一流”建设高校退休教师开展支教支研工作,政治优势、专业过硬和经验十足的银龄教师成为激发西部高等教育内生动力的重要主体。

四、我国西部高等教育政策变迁的演进逻辑

西部高等教育政策既肇始于西部大开发战略的实施,符合区域协调发展的趋势,又遵从教育政策的基本演进逻辑。其深层的经济、政治、文化观念等背景性因素,路径依赖的阻滞性因素和动力机制也影响着制度变革(如图2)。

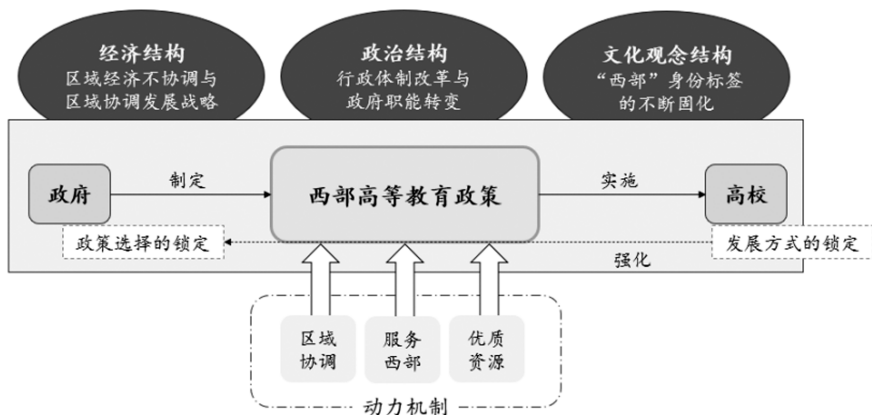


图2 我国西部高等教育政策的演进逻辑

(一) 深层结构

西部高等教育政策变迁背后存在经济、政治、文化观念三重宏观结构。经济结构与我国区域经济

发展不协调的历史及区域协调发展战略的推进紧密相关,政治结构与我国行政体制改革及政府职能转变关系密切,文化观念结构则涉及“西部”作为一种身份标签的不断固化。

1. 经济结构:区域经济发展不协调与区域协调发展战略的不断推进

20世纪90年代以来,随着市场经济宏观管理体制的实行,我国经济体量迅速增大,与此同时,东西部之间的经济发展水平差异不断显现,区域经济格局分化的加剧逐渐成为我国经济持续健康发展的阻碍。1999年西部大开发战略强调实现西部地区经济发展,推动东西部均衡发展,是我国系列区域协调发展战略的起点^[22],同时也是西部高等教育作为一个独立对象进入国家政策顶层设计的关键节点。为快速扩大西部经济规模,西部大开发战略实行之初普遍倾向采取粗放式政策扶持、资金投入、税收支持等“输血”手段^[23]。随着西部地区经济发展水平的提高和经济结构的不断优化,西部大开发战略的政策效果逐渐减弱^[24],甚至抑制西部的区域发展和产业结构升级^[25-26]。立足新时代,面向新发展阶段,2020年5月17日《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》正式出台,实现高质量发展成为西部地区经济社会建设的时代主题。西部高等教育政策延续了西部大开发“先输后造”“先规模后质量”的发展模式,呈现渐进优化的特点。

2. 政治结构:行政体制改革与政府职能转变

改革开放后,经济高速增长成为国家治理的首要目标,以经济职能和社会职能为重心的政府职能结构逐步形成^[27]。党的十八大以来,经济建设型政府开始逐渐向监管型、服务型政府转变,行政体制改革实现了由经济导向朝治理导向的转型^[28]。西部高等教育政策变迁深受我国行政体制改革特别是政府职能转变的影响。计划经济时代的政府是管制型、强权型的,即使是在21世纪初,政府仍未能彻底从“大家长”的角色中走出来,这使得早期政策格外强调资源倾斜、中央政府加大投入等经济支援手段的重要性,呈现很强的中央政府主导特征。2008年,党的十七届二中全会首次强调了中央政府和地方政府的职责差异性,2013年发布的《振兴计划》随之特别强调“加强省级统筹”。2018年以来的相关政策,也更加关注西部高等教育的主体性,政策措施越来越精准,政策对象越来越具体。

3. 文化观念结构:“西部”身份标签的不断固化

“西部”原本是一个中性泛指的地理概念。我国区域发展不平衡,西部大开发战略的形成和长期推进使得“西部”成为我国特有的经济分区概念。西部大开发战略及其配套政策在客观上致力于缩小东西部经济差距,然而在文化观念层面,“西部”——尤其是作为“东部”的反面,在社会心理意义上一度沦为落后、艰苦甚至是无知、闭锁的代名词。随着对“西部”刻板印象的不断固化,“西部高等教育”也成为一种悲观预期,制约着西部高等教育的持续发展。对于政策制定者来说,落后、缺乏内生力的西部高等教育只能靠“输血”性、扶持性政策推进发展。对于西部高校来说,“西部”身份催生了“等靠要”的思维定势,促使已经推行的“造血”政策也反响平平、收效甚微。此外,地域认同度是影响西部欠发达地区核心人才流失的最重要因素^[29],如果不从根本上扭转悲观的“西部”意识,激发西部高校、人才的主观能动性和内生动力,“孔雀”最终还是飞离西部这片土地。当前政策强调内生发展和赋能优化,正是试图促使西部高校打破“西部”固化、悲观的身份标签,主动实现“以特色求生存,以服务谋发展”的目标。

(二) 路径依赖

国家层面的西部高等教育政策涉及中央政府和西部高校两大主要行动者,中央政府作为政策制

定者,在政策选择时存在制度锁定;西部高校作为政策实施对象,在接受政策后选择发展方式时存在路径依赖,后者对前者又存在持续的强化影响。

1. 政府主体:政策选择的锁定

政府主体是西部高等教育政策的制定者和执行者,在实际工作中掌握主导权,决定政策的价值取向并做出相应的政策选择。政府主体在西部高等教育政策选择的锁定上存在时间、空间两个维度。从时间维度看,政府倾向于保留和延续过去已经实施的政策。既有政策已经消耗大量成本,其配套措施在经年累月的政策推进中逐步完善,且制定新政策所需的成本太高,因此,在已实施政策收益不为负的情况下,政府主体倾向延续现有政策。例如,“对口支援”计划在政策变迁中经历了多次调整仍被保留至今,受援高校与支援高校已经分别增加到 103 所和 119 所。从空间维度看,政府为降低早期政策制定和执行成本,更倾向于选择较为成熟的全国性高等教育政策,或被东部高等教育发展证明行之有效的政策。但在具体的实施中,东西部地区的差异性制约了政策的稳定推进。此外,早期政策在表述上还出现了“使受援高校成为地方经济社会发展的依靠力量”等理想化的目标。2013 年《振兴计划》中提出了“区域急需”“特色发展”的发展目标,2015 年脱贫攻坚战正式打响后出现的“底线思维”“填平补齐”等大量具有西部特色、时代特色的政策表述,均意味着政府主体政策选择的路径依赖逐渐减弱。

2. 高校主体:发展方式的锁定

公共政策的目的是进行全社会范围内的价值分配^[30]。高校作为西部高等教育政策的直接对象,在政府的政策选择锁定效应下,其发展方式既形成依赖外部“输血”的思维定势,又陷入东部发展模式的困局。一方面,西部高等教育初始禀赋较差、发展水平低、缺乏经费,再加上早期政策多采取“输血”性手段,使得它们长期依赖外部支援,形成“等靠要”的积弊,陷入被动发展的恶性循环。高校在发展尚不完备时习惯了“输血”式发展模式,在具备一定规模后又遵循“小象定律”,尽管已具备自主发展能力也不愿意主动发展,反而更愿意继续接受支援性政策,无形中丧失了办学自主性。特别是占比超过西部高校总数 90% 的地方高校,“有权不会用”“有权不想用”的样态并不鲜见,呈现高依赖与低自主的双重组织运作困境^[31]。另一方面,部分西部高校试图在发展过程中复刻东部高校的成功范式——“集中力量办大事”,然而,西部高等教育发展面临的最根本困境正是资源紧缺,许多地方高校得不到政府的经费支持,只能陷于有心无力的困顿和资源共享的博弈^[32]。一味追求与东部一样漂亮的指标,在资源有限且对外竞争力不足的情况下,“东施效颦”只能引致特性失语,“单打独斗”只能造成无序竞争。2020 年以来,西部高等教育政策格外关注高校集群,实现校际的优势互补与合作共赢,西安、川渝等地高校率先响应,日益呈现更加积极主动的发展态势,可以视作高校主体对过去路径依赖的突破。

(三) 动力机制

作为区域性教育政策,西部高等教育政策涉及相关利益主体的三重愿景:以国家层面的区域性教育公平为出发点,要求促进高等教育区域协调发展;要求服务西部经济社会发展;以实现人的发展为基点,要求提供优质高等教育资源。

1. 以促进高等教育区域协调发展为动力的政策变迁

西部高等教育的发展影响着西部全面振兴大局,是我国高质量发展全局的重要组成部分。西部

高等教育政策的制定和变迁以促进高等教育区域协调发展为目标,具体来说,政策变迁不仅经历了扩大规模、提高质量、高质量内生发展3个阶段,更发展出“补齐”和“拔高”两条路径。西部高等教育的“补齐”与脱贫攻坚同步进行,从最困难处和最薄弱环节出发,主要发挥兜底功能。西部高等教育的“拔高”思路存在时间则更长,早在2004年政府就提出要实施“西部高校创新与发展工程”,发挥龙头与辐射作用,2013年出台的《振兴计划》也提出要“加强优势特色学科专业建设”。近年来,西部高等教育政策进一步强调打造高等教育的西部高原高峰。“补齐”和“拔高”齐头并进是西部高等教育政策促进区域协调发展的核心要义,更是新时代西部高等教育事业特色发展的振兴之路。

2. 以服务西部经济社会发展为动力的政策变迁

西部高等教育对于西部大开发战略新格局的形成、西部社会经济新发展点的探寻,以及西部人民受教育权益的保障来说具有重要作用。深度嵌入地方经济社会发展是西部高等教育振兴的重要关切,西部高等教育服务地方经济社会发展是相关政策的核心价值取向,也是其实现内生循环发展的必要前提。一方面,充分发挥西部高等教育社会服务功能始终是政策变迁的一条主线,政策文本中多次强调完善西部高等教育为农服务、为区域经济社会发展服务机制,探索各类人才订单式定向培养新模式。另一方面,西部长期受制于“孔雀东南飞”的困境,何以“留人”是西部高等教育实现高质量发展需要作答的一项重大命题。研究表明,西部地区高等教育规模对科技人才集聚的正效应显著,呈现净“拉力”效果,可见扩容提质本身是一条可行之路^[33]。在观念层面上,“扎根西部”是近年来西部高校人才培养的重要价值取向,如在陕西高校2012—2022年累计培养的337万毕业生中,有72.1%的毕业生扎根西部和基层就业,成为西部地区经济社会发展的一批中坚力量^[34]。

3. 以提供优质高等教育资源为动力的政策变迁

实现西部高等教育高质量发展,让每个人都有机会获得更优质的高等教育资源,能够推动实现个人层面的教育公平。2023年全国普通高等学校名单显示,北京有67所普通本科院校,其中“双一流”建设高校34所,占比高达50.75%;西部地区高等教育资源较好的陕西有57所普通本科院校,其中入选“双一流”建设高校的仅有8所,占比仅为14.04%^①。东西部间、西部内部不同地区间教育资源的明显差距应该引起政策制定者的重视。一方面,在现行的高考招生制度下,高校本地招生名额远多于外地招生名额,地区高等教育发展水平在很大程度上决定了当地考生能获得的平均高等教育质量。为解决这一问题,西部高等教育政策提出持续扩大西部高等教育招生规模的目标,并实施“支援中西部地区招生协作计划”“专项计划”“定向招生”等补偿性政策。另一方面,西部高校师资力量相对薄弱,优质师资、学科带头人紧缺,严重制约着西部高校及学科发展。教育部于2020年开始实施“高校银龄教师支援西部计划”,着力盘活东部优质教师存量,支援西部高等教育发展。立足新时代,如何通过“输”“造”相结合的手段,切实提升西部高校自身实力,从根源上解决优质高等教育资源分布不平衡的问题,仍是西部高等教育政策亟须解决的一大难题^[35]。

五、以高质量政策推动西部高等教育高质量发展

公共政策的本质是对社会利益的权威性分配^[36]。高质量的政策是提升政策绩效的根本原因和

① 根据2023年教育部全国高等学校名单统计得出。

实现资源高效配置的关键性因素^[37],一般具有较强的问题回应性、实施稳健性及目标合理性等特征^[38]。当前,西部高等教育政策回应的问题、服务的对象、导向的目标正在实现西部高等教育高质量发展。因此,本研究提出的高质量政策是一个相对的概念,“高质量”并非衡量政策好坏的量化指标体系,而是从问题解决与价值取向的维度对现有政策进行完善、升级或重构,是政策演进的应然进路。高质量西部高等教育政策的应有之义,一方面在于破除政策长期演进过程中本身存在的路径依赖与制度困境,另一方面更要直接指涉西部高等教育高质量发展的核心内涵。具体而言,高质量要求政策本身超越单向赋能、扭转悲观预期、突破锁定效应、激活长效动力,以高质量政策之力夯基固本,系统绘就西部高等教育循环发展、特色发展、内生发展与协同可持续发展的新蓝图。

(一)超越单向赋能,探索西部高等教育循环发展

当前,西部高等教育政策的着力点之一就是优化赋能,致力于催生西部高等教育主体的内生动力。然而,东部支援和西部高水平引领本身仍是单向赋能的一种表现,如果无法实现“支援—受援”的良性互动,无法落实“引领—带动”的辐射效果,西部高等教育的内生活力就难以激活。“双循环”是“十四五”规划的重要发展思路之一,旨在降低我国经济的对外依赖性,提高“大国经济自生能力”。借鉴“双循环”发展思路,未来西部高等教育政策可以搭建起层次清晰、结构合理、互为补充的“三循环”模式,以实现优质高等教育资源循环累积^[39]。一是率先构建西部内循环,以“需求—供给”循环为抓手,打通高等教育的内外部链接。一方面,要在高校与社会多元主体间搭建立立交桥,实现高等教育与社会的嵌入式互动,提升高等教育服务社会发展需求的能力;另一方面,政策重心要在发挥集聚效应的基础上,鼓励西部高等教育较发达和欠发达的省市、地区、高校、学科间建立长期良好的多层次合作关系,借助西部相似的地理环境与文化特征,以西部促西部,夯实西部高等教育精准、独立、自主培养西部发展急需人才的能力。二是打通东西部循环,以“对口—合作”循环为抓手,不仅东部高校精准支援西部时要将“授鱼”与“授渔”有机结合,鼓励西部高校深度挖掘与开发西部优势,在科研创新等方面主动探求与东部高校开展高水平合作的可能,将东部优秀的实验室、课题组引入西部,并致力于实现优势特色学科成果的对接与转化,以及西部教育、科技、人才的一体推进。三是探索西部与“一带一路”沿线国家和东盟等国的国际循环,以“引进来—走出去”循环为抓手,立足西部独特的政治地位与文化意义,积极寻求具有西部特色的国际化发展道路。政策应关注西部高等教育在融通“一带一路”沿线文化以及增进文明交流中的独特作用,为推动构建人类命运共同体做出积极贡献。

(二)扭转悲观预期,强化西部高等教育特色发展

西部地区有着极为特殊的地理、历史、文化资源,其发展历程具有特殊性。然而,长期以来,相对负面的“西部”身份标签部分消解了西部地区丰富的资源储备和各具特色的文化形态等的重大价值,也形塑了西部弱势、被动的政策主体形象。要想强化西部高等教育特色发展,必须在政策的价值取向上率先摒弃这种悲观预期,扭转西部只能靠支援、“输血”来发展的既有观念。一方面,在西部重点高校、重点学科政策设置上采取“变废为宝”的思路,将以往发展中面临的各方面局限转化为人才培养、学科建设、科学研究以及服务社会的特色化发展的新增长点,如推动西部高校为西部定向培养医疗卫生、农业发展、基础教育等方面的人才,切实解决西部经济社会发展过程中的疑难杂症。另一方面,政策制定前期应广泛开展调研,挖掘、发挥西部比较优势,针对西部民族众多、地貌复杂、自然资源丰富

等东部地区不具备的优势,在政策层面鼓励、支持成立东西合作或传帮带式科研团队和教师队伍,在特色创新的高等教育发展中重新定义“西部”标签,实现共建西部、反哺西部发展、增强西部自信的目标。

(三)突破锁定效应,促进西部高等教育内生发展

西部高等教育政策在长期发展过程中存在外部性、历史性的锁定效应,无论是制定政策的政府主体还是政策实施对象的高校主体,都存在对成功制度模式的路径依赖,这制约了西部高等教育的内生动力与自主发展能力。西部高等教育的高质量发展既不能依靠单向性外部力量扶持,也不能简单模仿某一发展模式,政策行动者的思维定势亟待转变。一方面,中央政府要树立系统思维,尊重西部地区经济社会发展的特征及西部高等教育发展的独特性,在充分研判西部高等教育在国家发展全局特殊地位的前提下,持续加大对其经费投入力度和政策倾斜程度,在国家重大发展战略中为西部高等教育发展谋篇布局。在高等教育改革政策及试点工程中,要对西部高等教育予以重点关注和支持,围绕“两个先行先试”优化对口支援工作。另一方面,作为政策实施的对象主体,西部高校是政策能否发挥实效的关键。在政策导向上应加大力度鼓励支持西部高校抓住发展机遇,把握政策红利,发挥主观能动性,充分研判本校发展优势与前景,夯实基础,突破创新,不盲从东部高校发展经验,主动向外寻求与社会主体的合作机会。在学校建设和人才培养上注重扎根西部,对接地方经济社会发展的现实需求,提高自主发展的能力和意愿。此外,地方政府要深刻意识到高等教育发展对地方经济社会发展的长期战略意义,除了做好“上传下达”的基础工作外,更要依据地方特色,制定专项政策,为西部高等教育的蓬勃发展提供充分的制度和经济支持。

(四)激发长效动力,实现西部高等教育协同可持续发展

西部高等教育在遵循自身发展逻辑的同时,也要与区域协调、地方发展、受教育者个人等不同层面的发展目标深入互动。政策设计只有在把握动力机制的基础上,抓住政策发展的关键节点,把握发展时机,趁势而为,才能激发西部高等教育发展的长效动力。一方面,要构建西部高等教育政策体系的复合系统。西部高等教育的发展从来不只一个面向,而是嵌入经济、政治、文化、社会发展的方方面面。因此,必须将西部高等教育政策置于更大的政策矩阵中考虑,使其与各项政策同频共振,与各方发展目标相互协调,由此来实现西部高等教育的可持续发展。在政策体系建设中,不仅要加大政策供给力度,出台以西部高等教育为主体的专门性政策,更要在如教育强国战略、西部大开发战略、乡村振兴战略、“一带一路”倡议等中体现西部高等教育的“用武之地”,实现整体协同发展。另一方面,要建立多维度的西部高等教育政策机制。实现西部高等教育高质量发展,对全国高等教育事业发展、增进社会福祉和西部地区经济社会长期向好发展都有着重要意义。因此,在政策设计上需着眼构建长效机制,并能够对既有政策进行灵活调整。如既有政策为了防止西部高校的人才流失,不鼓励东部高校在西部“挖人”,这类政策在短期和中期内卓有成效,但也存在人才因担忧难以流动而不考虑在西部发展的隐患。此外,还应在充分评估西部地区区域经济发展现状的基础上,研判西部高校发展诉求,形成“缺什么补什么,需要什么发展什么”的政策响应机制、“发展什么推动什么”的政策引领机制,从而构建西部高等教育服务社会和引领社会的可持续发展机制。

六、结 语

通过分析西部高等教育政策的变迁历程及演进逻辑发现,政策发展中始终暗含着4对重要关系,

这是西部高等教育独特地位与价值内涵在政策层面的反映,是其他教育政策中所不具备的。其一,全局与西部的关系。西部高等教育作为高等教育全局的重要组成部分和薄弱环节,既需要在“大政策”统筹推进中发展,又需要制定突出西部特色、符合西部发展需求的“小政策”。其二,西部高等教育内部的关系。西部高等教育政策的直接目标是全面振兴西部高等教育,政策变迁中解决的是从规模扩张、质量提升到内生发展的问题,并逐步关注西部高等教育资源的集聚与扩散、拔高与补齐、主流与特色等现实存在的辩证问题。其三,东部与西部的关系。在政策发展的语境下,西部是东部的支援对象,东部是西部的追赶目标,这种不对等的互动关系是西部高等教育政策的一种独特基因,需要妥善平衡。其四,西部高等教育的内外部关系。西部高等教育政策不仅蕴含教育逻辑,还蕴含区域协调发展逻辑,提升西部高等教育服务地方经济社会发展能力是高质量发展阶段的重要任务,其关键在于高等教育系统与一定时期的地方经济、政治、文化、社会发展相协调。

教育政策是掌舵教育发展的“看得见的手”,高质量政策是实现西部高等教育高质量发展的“先手棋”和“推进器”。面向西部高等教育高质量发展新阶段新要求,要从政策演进的宏观背景与高质量发展的战略高度出发,在政策系统中重新认识和处理好高等教育全局与西部、西部内部、东西部之间以及教育内外部4对重要关系,统筹兼顾当前和长远发展需求。面向未来,高质量政策需始终聚焦西部高等教育高质量发展这条生命线,服务西部振兴与高等教育强国战略目标,办好人民满意的西部高等教育。

参考文献:

- [1] 习近平在中共中央政治局第五次集体学习时强调 加快建设教育强国 为中华民族伟大复兴提供有力支撑[N]. 人民日报,20230530(01).
- [2] 李立国,田浩然.共同富裕与中西部高等教育发展的新使命[J].河北师范大学学报(教育科学版),2022,24(5):11-19.
- [3] 谢雨宸,王鉴.中国式现代化背景下西部高等教育高质量发展的战略选择[J].重庆高教研究,2024,12(1):86-99.
- [4] 管培俊.全国振兴中西部高等教育的关键环节[J].重庆高教研究,2022,10(5):34.
- [5] 包水梅,陈秋萍.我国区域间高等教育对经济发展贡献率的比较分析:基于近20年中国省域面板数据的实证研究[J].兰州大学学报(社会科学版),2021,49(5):1627.
- [6] 包水梅.全面振兴西部高等教育:困境、根源及其突破[J].中国高教研究,2020(12):4447.
- [7] 李立国,洪成文,蒋凯,等.西部高等教育高质量发展(笔谈)[J].重庆高教研究,2022,10(6):1021.
- [8] 祁占勇,桑晓鑫.新时代西部高校学科布局的国家方略、现实困境与制度供给[J].中国高教研究,2023(6):72-77,100.
- [9] 段戴平,张文婷.西部高等教育高质量发展的困境与出路:基于智力资本的视角[J].高等理科教育,2023(6):90-99.
- [10] 李素敏,米志旭.国家振兴中西部高等教育政策变迁的制度逻辑:基于历史制度主义的分析[J].黑龙江高教研究,2023,41(5):6975.
- [11] 张钧,蔡文伯.西部高等教育政策工具的演进分析与创新策略[J].民族高等教育研究,2023,11(1):1217.
- [12] 米志旭,李素敏.国家振兴中西部高等教育政策研究:《关于新时代振兴中西部高等教育的意见》的“工具—目标”分析[J].扬州大学学报(高教研究版),2023,27(2):110.
- [13] 马浚锋.中西部高等教育振兴计划的政策效应评估[J].湖南师范大学教育科学学报,2024,23(1):8496.

- [14] 徐吉洪. 从省部共建到部省合建: 我国中西部高水平大学建设的理念创新与制度变革[J]. 高等教育研究, 2019, 40(1): 411.
- [15] 付娟, 夏肖影. 新发展格局中的中西部高等教育振兴: 基于“省部共建”到“部省合建”政策成效分析[J]. 重庆高教研究, 2022, 10(6): 2233.
- [16] EDWIN A. Historical institutionalism[M]//AMENTA E, NASH K, SCOTT A. The Wiley-Blackwell companion to political sociology. New Jersey: Wiley Blackwell, 2012: 4756.
- [17] 张晒. 历史制度主义: 从“制度回归”到“路径依赖”——兼论在中国政治学研究中的适用性[J]. 理论月刊, 2014(3): 112116.
- [18] 庄德水. 论历史制度主义对政策研究的三重意义[J]. 理论探讨, 2008(5): 142146.
- [19] 奥菲欧·菲奥雷托斯, 图利亚·费勒提, 亚当·谢因盖特, 等. 政治学中的历史制度主义[J]. 国外理论动态, 2020(2): 112126.
- [20] 教育部“对口支援西部地区高等学校计划”成效显著[EB/OL]. (20091203)[20231204]. https://www.gov.cn/gzdt/200912/03/content_1478949.htm.
- [21] 蔡宗模, 张海生, 吴朝平, 等. 西部高等教育: 一个值得重视的研究领域[J]. 重庆高教研究, 2021, 9(1): 4255.
- [22] 任保平, 张倩. 西部大开发 20 年西部地区经济发展的成就、经验与转型[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 48(4): 4662.
- [23] 涂未宇, 徐细雄, 易娟. 我国西部大开发战略实施效果的阶段性评价与改进对策[J]. 经济地理, 2011, 31(1): 4046.
- [24] 邓翔, 李双强, 袁满. 西部大开发二十年政策效果评估: 基于面板数据政策效应评估法[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2020, 41(1): 107114.
- [25] 刘瑞明, 赵仁杰. 西部大开发: 增长驱动还是政策陷阱——基于 PSM-DID 方法的研究[J]. 中国工业经济, 2015(6): 3243.
- [26] 袁航, 朱承亮. 西部大开发推动产业结构转型升级了吗: 基于 PSM-DID 方法的检验[J]. 中国软科学, 2018(6): 67-81.
- [27] 马英娟, 李德旺. 我国政府职能转变的实践历程与未来方向[J]. 浙江学刊, 2019(3): 7484.
- [28] 宋世明. 中国行政体制改革 70 年回顾与反思[J]. 行政管理改革, 2019(9): 3045.
- [29] 邵建平, 李芳红. 欠发达地区核心人才流失与地域认同度关系实证研究[J]. 科技进步与对策, 2012, 29(13): 2831.
- [30] 刘复兴. 教育政策的四重视角[J]. 清华大学教育研究, 2002(4): 1319.
- [31] 熊继承, 张楚廷, 谢冬平. 依赖抑或自主: 西部地方高校发展的审思[J]. 大学教育科学, 2023(6): 1220.
- [32] 陈翠荣, 占玲玉, 胡玉辉. 博弈论视角下西部地区高校教育资源共享的困境分析与化解策略[J]. 西藏大学学报(社会科学版), 2022, 37(2): 229235.
- [33] 田浩然, 李清煜. 人才是会“流失”还是“集聚”: 中西部地区高等教育规模影响科技人才集聚的实证分析[J]. 重庆高教研究, 2022, 10(1): 92105.
- [34] 立足西部, 十年来陕西高校 7 成以上毕业生扎根西部和基层[EB/OL]. (20220518)[20230531]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jjyzt_2022/2022_zt09/02gdjy/02gdjy_cfx/202205/t20220525_630377.html.
- [35] 魏玉梅, 刘先春. 全面小康社会建设: 西部高等教育入学机会公平的提升[J]. 江苏高教, 2016(2): 7880.
- [36] 戴维·伊斯顿. 政治体系: 政治学状况研究[M]. 马清槐, 译. 北京: 商务印书馆, 1993: 123.
- [37] 宁有才. 公共政策质量的影响要素分析[J]. 湖北社会科学, 2012(7): 3433.
- [38] 胡春艳, 张莲明. “好”政策的执行效果也好吗: 基于容错纠错政策的实证检验[J]. 公共行政评论, 2021, 14(3): 4-23, 196.
- [39] 陈时见, 杨盼. “双循环”视域下中西部高等教育振兴的价值与路径[J]. 国家教育行政学院学报, 2021(5): 5360.

(责任编辑: 杨慷慨 校对: 张海生)

The Evolutionary Logic of Higher Education Policy in Western China and its High-quality Development

LI Qingyu, WANG Shuqin

(*School of Education, Renmin University of China, Beijing 100872, China*)

Abstract: Western higher education policy is the core factor dominating the development of western higher education, and high-quality policy is the prerequisite and guarantee for the high-quality development of western higher education. Based on the analytical framework of historical institutionalism, the change history of western higher education policies can be divided into three stages: the exploration period (2001-2013) characterized by scale expansion and external blood transfusion, the development period (2013-2020) characterized by quality improvement and combination of transfusion and creation, and the improvement period (2020-present) characterized by endogenous development and optimization of empowerment. The deep structure behind the policy changes is the economic structure of regional economic incoherence and the continuous promotion of regional coordinated development strategy, the political structure of administrative system reform and the transformation of government functions, and the cultural conceptual structure of the continuous solidification of the identity label of “west”; the locking effect of the blocking change includes the locking of the policy choices of the governmental subjects, and the locking of the development mode of the university subjects; the driving power for change is to promote the coordinated development of higher education in the region, serve the economic and social development of the western region, and provide high-quality higher education resources. High-quality is the inevitable approach to policy evolution, emphasizing the improvement, upgrading and reconstruction of existing policies from the dimensions of problem solving and value orientation. Based on the new era, new stage and new requirements, in order to promote the high-quality development of western higher education with high-quality policies, it is necessary to go beyond the one-way empowerment and explore the cyclic development, reversing the pessimistic expectations and strengthening the characteristic development, breaking through the lock-in effect and promoting the endogenous development, and activating the long-term motivation and realizing the synergistic sustainable development. It is necessary to re-understand and properly handle the four important relationships: the overall and the western situation of higher education, the interior of the western region, the east and west, and the internal and external aspects of education, taking into account the needs of current and long-term development, and ultimately providing western higher education to meet the satisfaction of the people.

Key words: western higher education; high-quality development; policy change; historical institutionalism