

协商治理的教育实践

——高教结构调整议题的政策审议

张 衡*

摘 要：本文以协商治理为视角，通过还原多元行动者在“高教结构调整”政策议题上的治理参与活动，展现了这一教育政策议程设置中的政策审议。借此揭示协商治理作为教育决策新范式的价值意义，并为政策议程优化、教育治理现代化推进提供启示。

关键词：协商治理 教育治理现代化 政策审议 地方高校转型

一 研究背景及问题缘由

倡导地方新建本科院校转型发展，这一被坊间喻为“教育界的大地震”的改革举措，自2014年“浮出水面”后，“一石激起千层浪”，引发了社会热议。目前，相关研究多从技术性角度出发，比较而言，政策议程设置、治理参与角度的分析尚不多见。相较于围绕“转型发展”的是非判断，更应关注的是此项教育政策的出台究竟受到哪些因素影响，以及各方行动者“多元共治”的现状。从“案例”进入“问题”，或者说从围绕转型这一“事情”本身的探讨转向对政策“事件”的分析，从“就事论事”的技术性分析转向治理性命题研究，命题转换无疑利于明晰教育治理现代化的现实境遇与未来路向。

随着我国经济进入新常态，发展方式面临深刻转变。新技术革命带来全方位变革，人口和劳动力结构变化，从制造大国向制造强国转变，把人口红利转变为人才红利，从高教大国向高教强国转变，解决大学生就业难、应对技工荒等，对教育系统的人才培养乃至结构调整提出了新的时代诉求。

* 张衡，男，河南南阳人，教育学博士，浙江师范大学田家炳教育科学研究院副研究员、硕士研究生导师。

针对地方本科院校发展定位不够明晰、学生就业质量不高问题,政府部门开始倡导地方新建本科院校转型为应用技术大学。但这一政策议题在不同程度上遭遇质疑,激辩表现为:是否真能有效解决学生就业难题;^[1-2]会否导致大学本体价值丧失,沦为“就业培训机构”;^[3]应用技术大学是不是高职,转型是不是转向职业教育;^[4-5]新建本科院校是否只能选择技术技能型;^[6]是不是地方本科院校全部转型;^[7-8]是否考虑到地方本科院校转型中的排异反应;^[9-10]会否阻碍高职院校发展;会否引致瓜分资源——争取招生指标、项目经费、研究生学位授予权等投机行为;^[2]转型手段方式上,以“一刀切”行政手段推进,是否存在干预高校办学自主权,有无尊重市场机制在高校竞争发展中的决定性作用;有否考虑政府自身的转型——相对于“只约束高校,而不约束政府部门自身的越位、乱作为”,如何避免改革的随意性等。^[2,11]

上述激辩,部分尚停留于“就事论事”,但后几条已经开始从深层面反思政府与高校关系。与以上分析角度不同,本文主要将之视为一场治理参与事件,侧重考察在高教结构调整议题上,政策之争反映出既有政策制定模式面临何种新的挑战;各方利益诉求是通过何种渠道得以反映的;决策精英与社会各方的价值理念与利益诉求如何有效协调。同时,更在于透视危机背后的现有治理模式弊病,揭示它能为教育治理现代化建设提供何种启示。

二 认知分化:各方视角

地方本科院校转型议题遭遇激辩,实际上反映了多元行动者间的认知分化。考虑本次事件中各方影响,下文简要从政府部门、新建本科院校、高职群体、学界四方面分类剖析各方认知取向。

(一) 政府部门

政府部门主要基于科技进步加速、打造中国经济升级版的需要,意图通过高等教育多样化和教育体系现代化,完善高教分类体系,推动产教融合。基于此,以教育结构调整为手段,以现代职业教育体系建设为载体,以解决就业结构性矛盾为目的,以地方本科高校的转型为突破口的政策取向得以确立。同时,希望借此对普通高中教育的多样化发挥导向作用,促进基础教育改革。

(二) 地方本科院校

转型态度上,地方本科院校并非“铁板一块”。有的院校认为政策尚未明确,采取观望态度;有的考虑好不容易从专科升本,担心划归职教体系会降低学校身份;也有院校基于现实考量,如认为在传统学术型院校体系中竞争并无优势,加之就业形势逼人、生源难以为继等,转型发展不失为巩固“本科”声名(相较于专科高职)的可取选项。^[12]当然,像一些已在积极探索技术本科道路的高校,如上海电机学院等发起的技术本科联盟,则将新倡议视为获得政策确认,因可能获得经费、学位、国际合作办学等政策支持而倾心支持。

（三）高职群体

高职群体，包括现有高职院校和职教研究群体。对于该群体而言，转型发展是现代职业教育体系构建中的一部分，职教层次实现了上移，纠正了高职专科教育“断头路”（原来的学生“专升本”比例有限，且学生投靠了普教，牺牲了职教）的弊病。但同时也释放了“是教育升级，而非院校升格”的信号，从而堵死了现有高职院校的升格通道。故而，对于转型倡导，高职院校并不完全认同。“给饭碗说”“抢饭碗说”盛行——是给地方本科院校活路，转型导致地方本科院校抢了高职的固有地盘。^[13]担心地方本科院校转型职教体系，会因师资、专业、基地、教材等短板而出现“排异反应”。特别是认为在推进现代职教体系建设上，简单采取本科院校转型发展路径而舍弃现有优秀高职院校的做法过于“一刀切”。

（四）学界

围绕转型政策议题，学界内部大致分为两派——论证辩护派、质疑建言派。论证辩护派，以决策层、“应用技术大学改革试点战略研究”的项目承担者、“地方本科院校转型发展实践与政策研究”课题组、转型联盟顾问专家、部分地方本科院校研究者为代表。论证角度大致体现为：引介欧洲应用技术大学国别研究成果，分析建设应用技术大学的现实意义，论证中国为什么要建；结合本土实践探索，分析院校该怎样转型，为转型提供经验佐证；论证高职院校“升格”时机未到，地方本科院校“转型”是最佳选项。

质疑建言派，并不全然否定高教结构调整议题，主要担心“好事办坏了”。论证角度大致如下：高校分类管理，是否真能使不同类型高校“各安其位”，欧洲高校的“学术漂移”“职业漂移”说明良好的愿望并不保证奏效；解决就业难，单凭高校分类是否能够实现。^[1]外部就业市场瞬息万变，用人部门对通用能力而非专业技能的侧重，毕业就能就业，时时有工作，终身从事一种职业是否可能；专业能否一味紧随市场，大学会否沦为“就业教育”培训机构；^[3]转型发展需要相应配套举措支撑，在院校分类评估、转型条件、验收标准等尚不明晰情况下，仓促推动，很有可能导致投机行为，即相关院校只进行名义上的“更名”，实质是奔着资源、利益而去；改革缘起于历史上教育主管部门对职教的忽视，导致“一条腿长，一条腿短”（普教强、职教弱），再用行政命令主导改革的老办法来“炒回锅肉”，实际上反映的并非市场需求，高校仍然不会与社会打交道，“一刀切”推进，除损害院校办学自主权外，很有可能产生新问题；^[14]政府自身也应转型，扭转行政强力推动的“强迫症”“多动症”^[15]，必须将改革纳入法治轨道，避免改革的随意性。^[11]

对各方分化认知的梳理，实际上只是平面化地回答了为何地方本科院校转型议题会遭遇激辩。深层面看，仅有横断面的分析是不够的。保罗·皮尔逊倡导社会科学研究不能仅问“什么”，还要追问“何时”；研究视角应从“快照”切换到“动画”，以一种历史发生学的视角，弥补忽视时间脉络的功能主义缺陷。^[16]如

此,才能在“A导致了B”之后,进一步去“找寻机制”,回答“A如何导致了B”^[17]。

三 政策过程:酝酿、提出、实施与论辩

在高教结构调整议题上,目前学界多从技术性角度出发围绕转型展开分析。比较而言,政策议程设置、治理参与角度的分析尚不多见。特别是一些问题值得反思:转型议题是2014年突然冒出来的吗?议题为何今天会被提出?为何以该面目(是地方本科院校转型,而不是别的)出现?之前发生了什么?在此政策过程中,谁参与治理了?治理参与效果如何——多大程度影响了政策议程?有何启示?换言之,仅仅知道政策过程中“谁说了什么”还远远不够,“向谁说”“如何说”“有无回应”“影响如何”等有待探究。

鉴于此,后文将结合相关媒体公开报道材料,主要采用内容分析法,以“事件-过程”分析、分析性叙事,揭示多元行动者政策审议(治理参与)对政策议程的影响。取材范围,也不拘泥于转型议题的“就事论事”,而是向前回溯10年,补充“现代职教体系”这一被学界所忽略的命题,以求更全面地描绘出转型议题的来龙去脉、起承转合。

为此,下文粗略地将这一政策过程划分为酝酿准备、议题提出、政策实施、政策论辩与再阐释四个阶段,以展示多元行动者在政策周期不同阶段的治理参与。严格意义上讲,第四阶段嵌套于第三阶段,此种划分既是出于分析叙述的便利,也综合考虑了现实中的政策制定/执行特点(如先出台、后修订等)。

(一) 酝酿准备

酝酿准备阶段,时间跨度大致为从2004年至2010年,涉及转型议题被提出的时代背景,行政部门、媒体、学界等多元行动者间的博弈互动。

通过梳理此阶段重要事件,大致可以发现:早期议题,实际上更多是以高职院校为主体,围绕“升格”“独立体系”展开,但行政部门官员、媒体、代表委员观点不一。一方面,媒体、学界已经认识到既有教育结构体系的弊病,以及建设一流高教体系的重要性,官方也明确了高职的类型属性(是高等教育的一种“类型”,而非简单的一个办学“层次”——专科);另一方面,各方在改变思路并未形成一致认识,甚或可以说是分裂的。例如,有提出建立职教独立体系、推动升格试点的(院士、人大代表等),也有媒体质疑是不是必然选择(“升格是职业院校的唯一出路吗”“技术教育大可不必等到本科阶段”^[18-19])。高教司综合考量早期深圳职业技术学院的四年制试点教训——文凭发放、就业保障、社会认可等系列配套制度难度较大,指出“不是所有试点东西都要全面推开”。结合2010年《中国青年报》的报道——“是让三年制高职升格,还是由本科承担”“高职院校‘升本’涉及很多因素”“高职升本

科问题现阶段不争论不动摇”等^[20-21]，实际上已经预知现有高职院校升格之路将被堵死，这就为随后开发利用既有本科院校资源做了铺垫。

（二）议题提出

议题提出，时间跨度大致为从2011年到2014年初。该阶段的主要特点是转型倡议在学界、媒体、官方等不同行动者中相继涌现。

该阶段相关重大事件，实际上回答了政策议题为何会被提出，以及选择地方本科院校转型这一政策方案的原委。2011年1月《光明日报》的文章标题旗帜鲜明地指出“转型”比“升格”更重要。^[22]之后，中国人民大学就业研究所的《中国相关就业群体的就业前景》报告，政协委员、郑永年等专家的建言，进一步将本科院校转型推至“风口浪尖”，在塑造舆论压力的同时，使转型议题进一步扩散，并加速了政策议程。媒体方面，对地方高校在大学、高职“围追堵截”中“错位发展”的强调^[23]，对相关学院转型办学实践的报道，实际上是在营造地方院校转型发展变革氛围。学界方面，“将新建本科院校纳入现代职业教育体系构建”的倡导，对“高职教育升本”和“高职院校升本”的区分、发展高职本科教育的路径对比分析（肯定转型，否定升格）^[24-26]，皆在论证转型的可行性。

需特别强调的是，教育主管部门通过倡导成立交流平台、研究机构（应用技术大学〔学院〕联盟和地方高校转型发展研究中心），确定相关项目研究、调研座谈，起草指导意见，而舆论宣传（在《中国教育报》开设专栏、向各省市级教育厅印发转型交流材料）、论坛交流等扮演了“积极组织者”角色。同时，相关省市级地方政府、教育行政部门也出台了相应举措，积极“府际互动”支持配合转型发展。

民众议程、媒介议程、政府议程逐渐合拢，地方本科院校转型发展议题“呼之欲出”。相关媒体报道，实际上已将转型动议公之于众。^[27-28]不能回避的是，在行政力量主导推进下，该阶段的一些声音不同程度被忽视——如转型遇冷现象，转型“可能存在的困难”“顶层设计欠缺”等^[10,29-30]，这为之后政策议题遭遇激辩埋下了伏笔。

（三）政策实施

政策实施，大致自2014年初开始，随后被不断重申强调。主要特点是转型议题被政策确认，并开始落实，相关行动者主要围绕如何推动它完善并发挥作用。

转型政策实施，以教育部将推动地方高校转型发展列为“2014年度工作重点”为标志，经国务院常务会议讨论通过，由教育部副部长鲁昕在“中国发展高层论坛2014”上向外公布。为推动地方高校转型发展，以“建设中国特色应用技术大学”为主题的首届“产教融合发展战略国际论坛”形成“驻马店共识”，进一步引发社会广泛关注。《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》的颁发，更是凸显了国家意志。在随后的政策文件中，“高职院校原则上不再升格”被继续重申，转型发展更是“木已成舟”，在《现代职业教育体系建设规划（2014~2020年）》《中国制造2025》

《高等职业教育创新发展行动计划(2015~2018年)》《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》等中得到反复强调。

在此过程中,媒体积极参与,通过阐述改革必要性、答疑释惑、经验介绍、困难分析、对策建议等,营造改革氛围,助推政策实施。值得一提的是,转型挑战——“停留于概念层面、动作不大”的揭示,强调不能靠行政强制,不能搞“一刀切”,建议做好“顶层设计”等^[31-32],预示着变革之路仍然会很艰辛。

(四) 政策论辩与再阐释

转型议题由动议到实施的消息,经教育部领导传出后,立刻引发各界强烈反应。政策论辩,大致自2014年3月底开始,之后形成论辩高峰。其中,高校、学界,主要质疑辩驳转型议题的合理性;决策层、转型项目研究承担者和顾问专家等,通过答疑释惑、政策再阐释,以求准确定位政策,赢得各方理解。

梳理可发现,在此过程中社会各界众声嘈杂。质疑辩驳大致涉及六个方面:转型内涵、转型范围方式、就业相关问题、办学自主权与国家意志、顶层设计问题、从学校转到政府转(改革应纳入法治轨道^[11],改变行政强力推动的“强迫症”“多动症”^[15])。部分观点可谓针锋相对,但正是在竞相辩驳中,相关方声音得到倾听、尊重,为凝聚共识奠定了基础。

譬如,转型内涵认识开始渐趋明晰。既指出改革演化为身份之争(转型学校是否应归为职业教育范畴)没有意义^[33-34],也回应了转型“遭遇降格、名称不妥”等疑虑。转型范围,考察话语流变,可以发现相关说辞前后已经有了微妙变化——“并不是说所有新建本科,更不是所有地方本科要转型”。^[35]转型方式,政府公开表态不搞运动,改革过于激进的说法得到了回应。此外,决策层开始认识到行政化资源配置潜藏的问题,强调以指导而非指令方式推进改革——转型要有意愿、有条件,试点范围不按隶属关系、不设置时间、不公办民办划线,不靠运动,不“刮大风”等。^[36-38]

就业相关问题,虽说很难达成共识,但官方回应——不纯粹是政府责任,应从教育供给方入手破解就业问题,就业质量是高教质量的体现等^[34,39],某种程度上说,也可谓是对“非此即彼”观念认识的一种纠偏。办学自主权与国家意志之间,相关论述实际上回应了“用行政的方式改变学校的办学方式”的说法,同时也意在纠正两者根本对立冲突的观点。^[33,40]顶层设计方面,针对高校、学界担心改革试点不够,以及缺乏配套政策支撑等质疑建言,在后期答疑解惑、政策制定中,转型标准、学校分类考评、经费支持、招考制度等皆得到了回应,侧面也说明鞭策建言影响到政策议程。难能可贵的是,从“院校转”到“政府转”,学界成功推动了命题的话语转向,“政府转”也得到了现实回应——“以政府转型带动高校转型,避免对高校管得更细”^[41],随后启动了“管、办、评”分离、“放、管、服”推进的巨大变革。

四 政策审议：治理参与评析

政策，是政府、高校、社会互动的逻辑中介。高教结构调整政策事件，为洞悉教育政策变迁中各方治理参与提供了一面镜子，可以管窥现阶段的治理参与特点、成效等。

（一）治理参与特点

1. 主体多元、联盟互动

主体方面，参与方多元。院士、人大代表、政协委员、大学教授、教育研究者、院校长（地方本科、高职院校）、智库、NGO（中国职业技术教育学会、教育与中国未来30人论坛、21世纪教育研究院）、媒体（报纸、学术刊物、网络）等皆参与了政策过程。

政策倡导、论辩中，早期多是“个体式”倡导——以“两会”代表、委员、学界个别研究者为主，后期则有联盟互动特点。以政策网络理论审视，生产者网络（本科职教实施主体）内部，出现了“内生发展”^[10]（高职院校升格）联盟和“转型发展”（地方本科）联盟的方案倡导竞争。此外，政策社群（决策层）、府际网络（中央、地方政府及教育部门）、专业网络（智库、学界）、议题网络（如围绕“是否转向职教”、转型方式等形成的观点群体），无论是在联盟内部还是在联盟之间，网内、网际互动都较为活跃。

2. 审议阶段：动议到实施

尽管多元行动者参与了从议题建构、方案遴选到政策评价的整个过程，但博弈重点在政策周期中的“从动议到实施”环节。这与决策模式高度相关，如相关研究者提出西方主要是“问题导向型”，中国偏“理想导向型”。^[42]比较而言，西方国家的政策审议重点是在方案遴选阶段，而中国决策一般“先定方向”，“争吵”就可能更多出现在“从动议到实施”环节。

本案例中，直到政策正式实施消息扩散后才广受质疑，以致决策层感叹——“改革所面临、所引发和即将到来的问题之多、之难，从某种意义上讲已经超过了最初启动改革研究时的预期”^[39]，呼吁社会给予更多理解、信任、鼓励、耐心^[43]。同时也说明，审议论辩是在政策出台前或后、暗含政策博弈是否充分，深刻影响政策执行的顺利与否。

（二）治理参与成效

本次决策呈现“精英决策”阶段与“共识决策”阶段交替特征。前一阶段，体现出精英主义、技术官僚取向，具有封闭决策、单向动员特征；后一阶段，为打破政策僵局，权力精英和民意不断妥协，反映出共识决策特点。竞相迸发的各种观点影响着政策议程，歧义认知得以廓清，转型思路逐渐明确。

譬如,转型内涵认识渐趋明晰。指出身份之争没有意义^[33~34],回应了“遭遇降格、名称不妥”等疑虑;转型范围,措辞有了变化——“并不是说所有新建本科,更不是所有地方本科要转型”;^[35]转型方式,行政部门表态以指导而非指令方式推进,不搞运动等;^[36~38]针对缺乏配套支撑等疑惑,决策层在转型标准、学校分类考评、经费支持、招考制度等顶层设计方面做了回应;强调“不能等待制度完善后再来改革,而是要在改革中探索制度创新”^[37],也认识到改革不能一蹴而就,须寻求社会理解信任。通过新闻发布会等澄清歧义认知,在报纸乃至学术刊物上撰文回应质疑,后续政策文件中不断重申政府是“引导”而非“推动”、试点具有条件门槛、高校主体地位、省级政府统筹权等。侧面也说明,鞭策建言影响了政策议程,推动了政策进一步得到完善。

五 超越政策倡议:“多元共治”何以可能

透过高教结构调整政策议题之争这一难得的政策案例,可以发现新时期不同教育群体利益诉求的多元变化及高校办学自主权吁求的日渐彰显,更能管窥精英主义决策模式与教育多元共治的价值冲突。伴随着教育改革进入攻坚期、深水区,教育治理的难度在加大,“管、办、评”分离、“放、管、服”推进,更是提出了重构教育公共治理模式的时代命题。

故而,这一政策案例的意义更在于所引发的罕见公共讨论。这场讨论,实际上是迈向教育治理现代化的一次操练,提供了从对立到妥协、协商互动的参照样本,也预示着协商治理嵌入教育政策实践的可能性。鉴于此,对此展开研究就应超越“就事论事”的政策倡议,从技术性命题转向治理性命题,以之作为协商民主(Deliberative Democracy,也译作“审议民主”)的研究范本,描绘当下教育治理现状,探究多元共治的有效性,给出问题启示等,对推进教育治理现代化就颇有价值意义。下文不揣浅陋,提出几个研究命题,以期抛砖引玉,敦促学界关注并继续深化。

(一) 议题确立

转型议题提出后,社会多方围绕此政策方案展开探讨,一个元命题——“为什么是地方高校转型”则不同程度地被遮蔽了。就政策过程而言,早期主要还是职教界意在完善职教体系,政策倡导包括“独立体系”“高职院校升格”等。何以之后在政策方案遴选,转型发展(方案B)完胜“内生发展”(方案A,“以高职院校为主体”)?

其中,既有对深圳职业技术学院早年试点困境的“历史记忆”,害怕引发高职院校“升格风”,也有部分地方高校转型探索“技术本科”的成功实践,加之决策层不会坐视地方本科院校办学困境不管,政策议题被转换——由方案A转向了方案B。

这可以用历史制度主义来解析。制度源于历史,不同的历史创造不同的制度。“高职院校升格”,面临着强大的“否决集团”和“否决点”。政策企业家实际上也被特定框架(“高职院校原则上不升格”)局限着,只能“一条道里往前冲”。“本科

院校继续本科（但换方向），高职院校仍然专科”，制度的“黏性”由此进一步强化了历史制度的路径依赖。

但问题恰源于此，正是预设了改革路径，导致政策发布后出现各方激辩和政策僵局。理论上讲，对高职院校升格变性的担心走入了误区，地方本科院校转型实际上也表明本科并非只有一种类型，高职从中职过渡而来并未变性，何以到本科就会变性，在逻辑上也说不通。事实上，不乏有学者提出“两条腿走路”（方案 A、B 同步开展）思路，意在避免现有本科院校转型出现排异反应，同时确保高层次职教的办学成效。2015 年 11 月教育部复函天津市政府同意建立天津中德应用技术大学、2019 年 6 月教育部批准全国首批 15 所本科职业教育试点高校，无疑说明决策层已经在调整改革思路。

换言之，对议题控制（政策垄断）所产生的“锁定”效应及其危害须给予足够重视。在涉及议题确立主体、程序、规则等事项上，避免利益相关者参与缺失、完善利益表达聚合、提升协商治理技术手段等仍将是今后努力重点。

（二）治理效力：“多元共治”的有效性

教育协商治理本质上是一种“多元共治”，除关注表层“结构”——“多元主体”外，还需过渡到深层治理“运行”的“效力”分析，明晰不同主体治理参与、作用发挥情况。政府、媒体、智库、NGO、学校、学生及家长等，都是教育治理的利益相关者、治理行动者。基于此事件中相关方的作用效果，此处仅围绕政府、媒体、智库展开初步分析。

1. 政府职责：直接管理或元治理？

方案 A、方案 B 代表着教育结构调整的两种不同政策倡导。问题在于：2004 ~ 2014 年长达 10 年时间里，两种探索方案始终止步于话语竞争，只有公共参与之“发散”，而无利益协调达到共赢之“收敛”。^[44]就业难、技工荒的代价自不用说，实际上也暴露出政府在博弈平台搭建、制度规则建构方面的缺位。

在本事例中，转型议题这一政策创新，作为一种“外生性制度”，主要遵循的是外生力量驱动、强制性变迁逻辑，区别于由高校自身内生性力量驱动的制度变迁（“内生性制度”、诱致性制度变迁）。该项创新的扩散、延续，除高层态度这一关键性变量外，还受地方本科院校、高职院校、学界、社会态度倾向的影响，支持与否直接影响此项政策创新能否顺利由外生性制度转化为内生性制度。换言之，正是因为政府介入过深、动员色彩较浓、动作幅度较大，它才遭遇质疑非难。

当然，从更长远说，这实际上也提出了政府如何实现从“直接管理”向“元治理”跨越的时代命题。即政府不再直接参与管理，而是就各种倡导方案是否充分博弈展开管理。“元治理”要求政府转换角色为平台搭建者、博弈组织者、制度规则设计者，目前来看，尚不能说政府已经具备了清晰应对思路，未来仍需加强探索。

此外，从社会质疑到教育部门召开媒体新闻发布会辟谣、再阐释，时间间隔长达

3 个月之久。危机公关,可以说既暴露出教育治理能力现代化中的短板,也向政府部门提出了如何与民意、媒体沟通互动的课题。

2. 媒体角色:倾向报道者或争辩设场者?

媒体具有议程设置功能,不但框定读者“想什么”,还能影响读者“怎么想”。媒体通过问题察觉、表达扩散,使问题发酵、显性化来设定政策问题,影响议程设置。政策制定中,方案选择涉及政策论辩。媒体扮演意见平台角色,通过被传媒中介化的公共性^[45],可以对“协商不平等”^①现象予以纠偏,使各方诉求得以表达,增强政策可见度、公共性,利于优化方案,实现理性决策。政策执行评价环节,媒体功能除体现在营造政策认同舆论环境外,还有政策执行监督、效果评价,反馈运行信息,促成政策纠偏或终结。^[46]

本次事件中,媒体治理参与渗透政策过程各阶段,对政策议程产生了重要影响。从报道风格看,部分媒体已显现出综合各方观点的特点,一篇文章的采访对象往往涉及多方主体。粗略统计,全国人大代表、教育部官员、地方教育行政部门官员、地方高校和高职院校领导、联盟理事长和顾问、智库人员、教育家、大学教授、高教和职教研究者、高教学会、职教学会、中华职教社、21 世纪教育研究院等的观点皆有呈现。这无疑有积极的一面,利于决策层、社会把握各方立场、倾向。

但问题在于,其报道客观性如何,有无偏见报道,是否组织起有效讨论,是为既定观点提供支撑,还是客观呈现不同声音间的观点辩驳。仔细分析,不能不说与理想尚有不小差距。像主流报道框架多呈现“应该转型,如何转型”“转型比升格好”等“一边倒”倾向。舆论争辩设场者角色的缺失,除不利于平衡不同群体诉求外,也影响决策层对社会认可度的判断。无疑也降低了媒体帮助优化政策方案、实现理性决策的功能。

哈贝马斯的双轨制审议民主理论,强调将“强公共领域”(政治公共领域)的意志形成(制度化决策)建基于“弱公共领域”(市民公共领域)的公共舆论审议过程之上,以提升参与效果和决策质量。这与协商民主精神刚好契合,彰显了民间非正式的“审议”之于高层正式政策制定、执行之价值,特别是合法性认可等。^[47]当然,这就对媒体的教育治理参与提出了相当高的要求。

3. 智库职责:在技术分析 with 政治分析、精英治理与协商治理之间

智库是提升决策科学性的重要因素,但当它成为精英决策模式——“政府授意、专家论证”的一环时,也就先天地暴露出自身缺陷。特别是如果政策受众成为“沉默的大多数”或“被代表者”,那么技术分析在增加政策选择“客观性”的同时,无疑就忽略了政策是关乎“谁获益、谁受损、谁生存、谁死亡”的政治过程。特别是在议题确定性不高、价值共识低等决策情景下,以技术论排斥政治论、精英论凌驾民主论,就可能走向误区。换言之,缺乏对政治过程的关注,只会促成狭隘的纯粹技术性分析,高估智库报告的说服力,而低估政策受众和社会价值观的重要

性。^[48]

在本案例中，应用技术大学和地方高校转型课题研究，总体上旨在为转型议题提供可行性论证。但技术论证之外，智库更应认识到政策的政治过程本质。智库不仅仅要“观点倡导”，更应为利益相关者的利益聚合提供支持，为公众参与表达创设平台，兼顾相关方的利益价值诉求。理性、客观地直陈不同方案的利弊得失，拓展决策层选择。如此才能跳出技术统治论、精英化倾向的“迷墙”，走出替社会做价值判断的合法性危机。事实上，转型议题遭遇激辩，与过于倚重智库技术论证而对社会诉求预判缺失不无关系。

就教育治理现代化而言，智库功能发挥面临着转换——从嵌套于管理主义决策模式到重新整合进参与式治理或者说协商民主体系。亟待应对的还包括：在专家精英决策与大众协商决策间保持张力平衡，确保决策科学化与民主化的统一、资政民主与协商民主的统一。智库角色，从观点倡导者拓展为利益博弈平台搭建者、信息协调者等。结合目前现实，这方面的变革诉求可能还尚待提上日程。

结 语

这场争论，究竟是政府违背民意出台了不该出台的政策，还是以捍卫高校办学自主权为口号的狂热阻碍了教育变革的理性进程？实际上，这种问法本身就潜藏着对立冲突的二分法，不利于产生正确认知。

就政策制定而言，一国的教育政策不该也不可能只按某一套标准来制定。完全坐视教育结构危机而不理是不现实的，也是不应该的。学界应认识到将复杂的教育议题完全直接交由高校、教授决定未必是负责的行为，就像战争太重要了不能完全交由将军说了算一样。当然，质疑者对变革代价、配套建设问题的警示同样功不可没，作为一种对行政强力决策的制约力量更是不可或缺的。问题的关键在于，不能只有支持派要求“为国家”调整高教结构，反对派要求“为高校办学自主权”维持现状，而更应倾听与结构调整利害相关的高校（地方本科院校、高职院校）、民众（学生家长）的声音。

本次争论风波，既凸显了传统封闭决策的弊病，也暴露出不同声音互补机制的阙如，更提出了“协商治理如何可能”的命题。“吵吵嚷嚷”表面上缺乏“效率”，但实际上保障了正反观点都不至于异化，公共决策能够最大限度地符合公共利益。换个角度，它实质上是“政府治教、高校治校何以可能”的时代课题。教育改革进入攻坚期、深水区，从单向度的管理主义转向多元协商共治已经不可逆转。“管、办、评”分离、“放、管、服”改革目前正深入推进，但围绕教育治理现代化的探索仍然任重道远。

注释

- ① 詹姆斯·博曼将公共能力不对称定义为“协商不平等”，表现为机会、资源、能力不平等。有三种类型——权力不对称，影响公众进入公共讨论领域的途径；交流不平等，影响参与机会；公共能力缺乏，使政治资源缺乏的公民难以参与公共探讨。见詹姆斯·博曼《公共协商：多元主义、复杂性与民主》，冯莉、伍剑译，中央编译出版社，2006。

参考文献

- [1] 阎光才：《毕业生就业与高等教育类型结构调整》，《北京大学教育评论》2014年第4期。
- [2] 张应强：《从政府与大学的关系看地方本科高校转型发展》，《江苏高教》2014年第6期。
- [3] 罗志敏：《地方本科高校转型要坚守“育人为本”底线》，《中国教育报》2014年10月10日。
- [4] 李剑平：《应用技术大学不是高职》，《中国青年报》2014年6月9日。
- [5] 聂伟：《还原应用技术大学的职教本质》，《中国教育报》2014年12月1日。
- [6] 别敦荣：《学者：主管部门应答答疑解惑指明方向》，《人民政协报》2014年4月23日。
- [7] 刘海明：《全国一半高校转型职教 量贩式高教改革当缓行》，搜狐教育，<http://learning.sohu.com/20140324/n397061121.shtml>，2014年3月24日。
- [8] 张国：《“600所本科院校转型”说法不实》，《中国青年报》2014年6月27日。
- [9] 张衡：《抗争与彷徨：高职教育层次命题的时代境遇》，《现代教育管理》2013年第1期。
- [10] 姜大源：《职业教育“升级版”构建中的转型发展与内生发展》，《中国教育报》2013年6月18日。
- [11] 张应强：《关于将高等教育改革纳入法治化轨道的思考》，《江苏高教》2015年第6期。
- [12] 方言：《转型，要有门槛》，载《转向应用技术型：本科怎样起步》，《光明日报》2014年8月12日。
- [13] 许正宏：《走向应用技术型：趋势与路径》，《光明日报》2014年12月16日。
- [14] 俞仲文、储朝晖等：《高等教育变革时代600所本科学校如何转型职业教育？》，搜狐教育，<http://learning.sohu.com/20140510/n399384949.shtml>，2014年5月10日。
- [15] 刘振天：《地方高校转型发展要克服恐惧症》，《光明日报》2014年4月8日。
- [16] 保罗·皮尔逊：《时间中的政治：历史、制度与社会分析》，黎汉基、黄佩璇译，江苏人民出版社，2014。
- [17] 郝诗楠、唐世平：《社会科学研究中的时间：时序和时机》，《经济社会体制比较》2014年第2期。
- [18] 凡华：《升格是职业院校的唯一出路吗》，《职业技术教育》2008年第15期。
- [19] 肖隆平：《技术教育大可不必等到本科阶段》，荆楚网，http://news.xinhuanet.com/edu/2008-10/08/content_10165579.htm，2008年10月8日。
- [20] 李剑平：《高职院校升格的诉求与冲动始终难以扼制 谁来培养四年制本科高职生》，《中国青年报》2010年4月19日。
- [21] 李剑平：《教育部定调：高职升本科问题现阶段不争论不动摇》，《中国青年报》2010年9月17日。
- [22] 朱振国：《高职该不该升本科？：“转型”比“升格”更重要》，《光明日报》2011年1月26日。
- [23] 唐景莉、董少校：《大学“堵截”高职“追击”应用型院校错位竞争求突围》，《中国教育报》

2011年11月2日。

- [24] 聂伟:《关于将新建本科院校纳入现代职业教育体系构建的探讨》,《中国高教研究》2012年第11期。
- [25] 杨旭辉:《高职教育类型定位的政策意蕴》,《职业技术教育》2013年第1期。
- [26] 李晓明:《产业转型升级与高职本科教育发展》,《教育发展研究》2012年第3期。
- [27] 李剑平:《地方本科高校就业率垫底 应用技术大学联盟成立》,《中国青年报》2013年7月3日。
- [28] 李薇帆:《教育部官员称地方本科大学将向应用技术大学转型》,《重庆日报》2013年10月22日。
- [29] 焦新:《加快地方本科院校转型服务社会经济发展——〈地方本科院校转型发展研究报告〉负责人答记者问》,《中国教育报》2013年12月31日。
- [30] 焦新:《地方本科院校转型发展呼唤顶层设计——访〈地方本科院校转型发展实践与政策研究〉课题负责人孟庆国》,《中国教育报》2014年1月6日。
- [31] 侯长林、罗静:《地方本科高校的转型与回归》,《中国青年报》2014年9月1日。
- [32] 练玉春:《准确定位 建设应用技术型大学——访四川大学锦城学院邹广严院长》,《光明日报》2014年6月3日。
- [33] 黄达人:《准确理解本科应用转型的内涵》,《中国青年报》2014年6月16日。
- [34] 储召生:《地方本科高校转型应走出身份困惑》,《中国教育报》2015年6月19日。
- [35] 梁国胜、葛道凯:《本科转型 媒体表述不科学》,《中国青年报》2014年6月23日。
- [36] 赵秀红:《教育部负责人就部分本科高校转型发展答记者问》,《中国教育报》2015年11月16日。
- [37] 唐景莉:《访陈锋:引导部分本科高校转型发展有多重意义》,《中国教育报》2014年10月20日。
- [38] 张大良:《把握“学校主体、地方主责”工作定位 积极引导部分地方本科高校转型发展》,《中国高等教育》2015年第10期。
- [39] 陈锋:《关于部分普通本科高校转型发展的若干问题思考》,《中国高等教育》2014年第12期。
- [40] 杨士龙:《明晰政府和大学的权力边界——访应用技术大学联盟顾问黄达人》,《〈瞭望〉新闻周刊》2014年6月9日。
- [41] 王烽:《地方高校转型应避免哪些倾向》,《光明日报》2015年12月22日。
- [42] 陈学飞:《理想导向型的政策制定——“985工程”政策过程分析》,《教育发展研究》2006年第5期。
- [43] 孙诚:《加快应用技术大学建设》,《光明日报》2015年1月6日。
- [44] 李亚:《利益博弈政策实验方法:理论与应用》,北京大学出版社,2011。
- [45] 陈堂发:《新闻媒体与微观政治——传媒在政府政策过程中的作用研究》,复旦大学出版社,2008。
- [46] 张衡:《集体行动与秩序生成——高职学制政策变迁的政策网络分析》,博士学位论文,华东师范大学,2013。
- [47] 谈火生、吴志红:《哈贝马斯的双轨制审议民主理论》,《中国人民政协理论研究会会刊》2008年第1期。
- [48] 张衡:《教育智库何以可能》,《教育发展研究》2014年第13~14期。

Deliberative Governance on Education

—Policy Deliberation on Policy Agenda of Higher Education Restructuring

Zhang Heng

Abstract: From the perspective of deliberative governance, through returning the governance participation of the multi-actor on the “high education structure adjustment” policy issues, this paper shows the policy deliberation in this educational policy agenda setting. Thereby reveals the value of deliberative governance as new paradigm for education policy, and provides enlightenment for optimizing the policy agenda and promoting the modernization of education.

Keywords: Deliberative Governance; Modernization of Education Governance; Policy Deliberation; Transition of Local University