

高校教育政策弹性执行的关键要素与理论逻辑

柳菁莹

陕西警察学院, 中国·陕西 西安 710021

摘要: 建立高质量的高等教育体系是实现教育现代化的重要组成部分, 高等教育政策是推动和保障高等教育体系完善的重要抓手。高校教育政策执行的实施是一个复杂的、发展的过程, 涉及多方利益。与基础教育不同的是, 高校有更大的弹性执行空间。因此, 厘清高校教育政策执行的决定因素, 并探索使其更加透明和有效执行的方法至关重要。本研究在分析线下访谈和网络资源的基础上, 运用扎根理论提取出高校教育政策弹性执行的核心要素及其内在逻辑。研究发现: ①外部要素“执行环境”、内部要素“执行主体”、过程要素“执行战略”“执行学习”以及“执行保障”是影响高校教育政策弹性执行的五个在内部各维度上相互作用的关键要素。其中, 执行战略和执行学习可能与有效执行可能构成阶段上的循环交互关系。②执行环境、执行战略和执行主体存在自上而下以及自下而上的动态影响。本研究有助于理解高校教育政策弹性执行背后的理论逻辑, 深化高校教育政策弹性执行的理论体系及内容框架, 为有效执行提供理论依据。

关键词: 高校教育政策; 弹性执行; 关键要素; 理论框架; 扎根理论

Key Elements and Theoretical Logic of Flexible Implementation of Higher Education Policies

Jingying Liu

Shaanxi Police College, Xi'an, Shaanxi, 710021, China

Abstract: Establishing a high-quality higher education system is an important component of achieving educational modernization, and higher education policies are an important lever for promoting and ensuring the improvement of the higher education system. The implementation of higher education policies is a complex and evolving process that involves multiple interests. Unlike basic education, universities have greater flexibility in their execution. Therefore, it is crucial to clarify the determining factors of the implementation of higher education policies and explore methods to make them more transparent and effective. Based on the analysis of offline interviews and online resources, this study uses grounded theory to extract the core elements and internal logic of flexible implementation of higher education policies. Research has found that: 1) External factors such as “execution environment”, internal factors such as “execution subject”, process factors such as “execution strategy”, “execution learning”, and “execution guarantee” are the five key factors that interact internally and affect the flexible implementation of higher education policies. Among them, executing strategies and executing learning may form a cyclic interaction relationship with effective execution at different stages. 2) The execution environment, execution strategy, and execution subject have dynamic influences from top to bottom and from bottom to top. This study helps to understand the theoretical logic behind the flexible implementation of higher education policies, deepen the theoretical system and content framework of flexible implementation of higher education policies, and provide theoretical basis for effective implementation.

Keywords: higher education policies; flexible execution; key elements; theoretical framework; grounded theory

0 前言

联合国教科文组织指出, 2022 年, 全世界有 2.53 亿学生进入大学学习。高等教育是丰富的文化和科学资产, 能够促进个人发展并促进经济、技术和社会变革^[1]。教育政策决定了高等教育的前进方向, 教育政策执行的有效性是高等教育政策和高等教育系统有序进行的基本保障^[2]。

各国政府和国际组织对本国或者地区内高校教育政策弹性执行的研究表明, 高校教育政策执行受内外外部多因素影响。经济合作与发展组织 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 的报告指出, 由于政策

实施的重要性经常被忽视, 因此教育改革的道路上充满了没有被有效实施的好政策。各国政府和国际组织注意到, 政策往往不能按计划实施, 或没有达到预期的结果, 因此开始认识到需要更多地关注执行过程。高校解读教育政策的精准, 采用因地制宜、因材施教的方式, 利用技术细化教育政策的实施路径, 通过执行反馈不断调整执行策略, 进而将政策固化成为可以长期实施的制度, 是高校教育政策弹性执行的关键问题。然而中国对高校教育政策弹性执行的问题关注不足, 缺少对影响高校教育政策弹性执行关键因素的探索。

鉴于此, 本研究基于线下访谈数据和网络资料, 运用

扎根理论提炼高校教育政策弹性执行的关键要素与逻辑,构建了系统性、解释性的动态过程理论。一方面,本研究有助于深化学界对高校教育政策弹性执行的整体认识,为有效执行通过提供一个系统化的理论框架,本研究丰富了高校教育政策弹性执行过程的机理研究,同时拓展了该政策执行的理论体系。另一方面,本研究立足中国、面向国际,寻找各国高校教育政策弹性执行中存在的共性问题,为中国高校教育政策弹性执行提供参考。

1 文献综述

综述部分从高校教育政策及弹性执行、高校教育政策弹性执行的相关因素两方面展开。高校教育政策及弹性执行,主要是对有关高等教育、高校教育政策以及弹性执行的研究进行归纳。相关因素的研究,包括执行主体、执行环境、执行战略、执行学习和执行保障五个方面。

1.1 关于高校教育政策执行和弹性执行的研究

教育政策执行的前提是教育政策的正确设计和对教育文本的准确解读。而教育政策执行理论的发展推动了教育政策的有效执行。鉴于此,一些组织和国家创立了开展专项项目研究高校教育政策的执行问题。高等教育治理体系的创新,需要教育政策的灵活执行,以便根据取得的进展和可能出现的最终问题进行更新和调整。由于教育政策的柔性执行是一个系统问题,需要执行主体在政策的规范内涵下进行把握。

1.2 影响高等教育政策弹性执行因素的研究

论文分别从内部要素、外部要素和过程要素三方面考察相关因素。一方面是执行主体。行政人员是政策执行中的积极因素和关键所在。需要明确的是,不同层级的行政人员因其所处地位不同,对教育政策的执行会持有不同的看法。教师作为教育政策执行的主体和对象,是高校创新改革的重要资源和积极因素。应当重视学生对学校治理和内部质量控制的参与,确立学生的主体地位和关键性作用。教师、学生和行政人员对教育政策的解读十分重要,是差异化融合的制度中介。另一方面,许多学者对执行环境做了有益的探索。良好的制度环境是高校教育政策弹性执行的重要因素。丰富的资源条件是高校教育政策弹性执行的积极因素。通过高校层面的自然资源利用和师生层面的人文资源传承,推动高校建设向纵深发展。经济、文化和社会状况对教育政策的执行具有重要作用。研究者需要对高校教育政策的背景进行深入的理解和考量,进而达成对教育政策的全面解读,最终完成高校教育政策落地。理论研究和实践已经证明,教育政策执行是受内外部多因素影响的过程,既是政策自身特性决定,也是多参与主体与资源、环境等相互作用的过程。再来考察执行过程的三个因素。一是执行战略。其中执行导向、高校层面的联合和产学研结合是高校教育政策弹性执行整体性的规划和布局。二是执行学习。不仅是对已有弹性执行的知

识和经验的习得性学习,还包括对弹性执行的创新和反思。三是执行保障。通过强化执行能力、完善执行制度和提升执行管理能力,保障执行战略和执行学习在高校层面以及师生中得到有效实施。高校教育政策弹性执行是一个系统工程,因此需要各关键要素在逻辑体系的指引下相互作用,才可达良好的执行效果。

1.3 研究述评

综上所述,国内外学者关于高校教育政策弹性执行的研究取得了一定的成果。但同时发现,第一,关于高校教育政策弹性执行的思辨研究偏多,质性研究较少,因此其结论具有主观性和形而上学的特点。第二,对教育政策的执行研究较多,而重点关注高校教育政策执行问题的研究较少。在高等教育的现代化要求迫切需要的情境下,亟需加强此类研究。第三,对影响高校教育政策执行的研究,措施和对策大多针对本国情况,难以产生具有普适性的措施和对策,且提出的措施和对策显陈旧。第四,高校教育政策弹性执行受到家校社以及资源环境等多方面因素的相互影响,是一个复杂的系统过程。但多数研究仅基于单一方法描述某一或者某些因素对高校教育政策的影响,忽视了其他的关键要素以及各要素之间的逻辑关系,高校教育政策弹性执行的重要性没有得到足够重视。因此,本研究基于扎根理论对影响高校教育政策的关键因素进行了归纳,通过对高校教育政策弹性执行的整个阶段以及其与执行成效之间的关系研究,拓展了执行研究的纵深,完善有效执行的框架构建。

2 研究设计

2.1 研究方法 with 数据收集

2.1.1 研究方法

目前,高校教育弹性执行研究在现实背景和实践具有较强的需求,然而在全球化情境下以中国实际为基础的理论研究仍然不足。质性研究能较全面地探究所有潜在范畴,扎根理论通过对质性资料的深入分析,能有效揭示事件的因果关系并构建新的理论。因此,本研究选择了扎根理论的质性研究路径,系统归纳高校教育政策弹性执行的关键要素,并提炼其逻辑。

2.1.2 数据收集

论文的数据来源于中国、联合国、世界银行、欧盟、经合组织成员国和国内外高等教育的网站内政策执行的政策、新闻、报告等文本资料,以及西安、上海等多地的线下访谈文本。总共收集 126 份文本资料,其中政策文本 20 份,新闻 80 份,报告 15 份,访谈 11 份。样本数的确定按照目的性进行抽样,并按照理论饱和原则进行多轮抽取。样本筛选遵循典型性、代表性和异质性原则:第一,根据网上公布的资料,以地域为范围从全球到某个地区进行抽样。第二,综合考虑执行主体、执行环境等指标。第三,尽可能覆盖普通高校、师范类高校以及警校等多种高校类型,涉及不同的

培养目标和管理内容。由于访谈受被访谈对象的工作学习时间等限制因素影响,在确认受访者的受访意愿、社会身份和基本信息后,调研小组采用半结构化访谈,参考网络访谈资料并围绕研究主题灵活提问,时长 30~60 分钟。随后转译实地访谈录音,确定了 11 篇实地访谈文本,共 5.5 万余字。

最后,本研究将确定的 126 篇文本资料和线下访谈文本用于扎根理论分析,共计 29.12 万余字,均属于高校教育政策弹性执行的样本。

2.2 编码过程

遵循扎根理论原则,手动筛选文本依次编号(A11-A173),并对提取符码进行开放式、主轴和选择式编码。编码过程中,通过专家意见咨询、反复思考和比较提取概念范畴,提炼核心范畴,最后结合范畴之间的联系自下而上地构建理论模型。

2.2.1 开放式编码

开放式编码是将质性资料逐步概念化和范畴化,通过反复比较形成更多概念和范畴。第一,在不带有主观偏见和预设的前提下将访谈文本逐句概念化,将其编码为自由节点,并尽可能保留原意。第二,剔除与高校教育政策弹性执行关联较小和出现频次小于 3 的节点,合并意义重复的节点,形成了 17 个初始范畴。

2.2.2 主轴编码

主轴编码旨在对开放编码所得范畴进一步归纳和重排,通过类聚分析在不同范畴之间建立联系,并发展主范畴。具体做法是发展范畴的性质和层面,使范畴更严密,并将各独立的范畴进行关联,发现和建立范畴间的潜在逻辑关系。在此阶段,结合已有预防研究成果概念维度的相似性与可能性,将初始范畴进行归纳,形成 17 个副范畴和 6 个主范畴。

2.2.3 选择性编码

选择性编码旨在从主范畴中挖掘“核心范畴”,系统分析核心范畴与其他范畴的关系,从而发展理论框架。通过对主副范畴、访谈资料和网络文本资料的反复思考和比较,发现前述主轴编码得到的所有主范畴均代表不同的特征,缺少任何一个都无法涵盖访谈资料的所有内容。最终,本研究将全部现象归于“高校教育政策弹性执行的关键要素及其逻辑关系”,使其作为核心范畴。

围绕核心范畴,故事线索概括为:高校教育政策的弹性执行,从执行环境、执行主体来探讨弹性执行的关键,通过执行战略、执行学习、执行保障等要素能共同达成弹性执行的效果。其中,执行环境是外部情境要素,执行主体是内在确认要素,执行战略、执行学习和执行保障是实施过程要素。基于“执行主体—环境—战略—学习—保障”,本研究构建了高校教育政策弹性执行的多维模型。

2.2.4 饱和度检验

通过数据收集集中采集的资料,结合之前随机抽取预留的 4 篇网络访谈文本和 3 篇实地访谈文本,检验所构建模型

的理论饱和度。结果表明,高校教育政策弹性执行的关键要素仍在本研究已得主范畴内,未发现新的主范畴和逻辑关系,因此所构建的理论模型已趋近饱和。

3 高校教育政策弹性执行的关键要素与理论逻辑阐释

高校教育政策弹性执行,从执行主体、执行环境、探讨执行的关键,通过执行战略、执行学习以及执行保障等要素能达成高校教育政策弹性执行的成效。其中,执行环境是外部情境要素,执行主体是内在确认要素,执行战略、执行学习和执行保障是实施过程要素。内部要素(执行主体)和外部要素(执行环境)共同影响过程因素(执行战略、执行学习、执行保障)。执行战略和执行学习能互相循环影响,执行保障可以对执行学习和执行战略产生影响。过程要素和执行效果相互之间存在动态的影响。过程要素决定了执行效果的实现程度,执行效果的优劣可以动态调整过程要素的实施。执行环境自上而下的通过执行战略影响执行主体弹性执行教育政策的效果,执行主体自下而上的通过执行战略影响高校教育政策执行的环境。下面将对模型的各个维度进行具体阐述。

3.1 执行主体

高校行政人员、教师和学生是高校教育政策的执行主体和对象。论文所探讨的所有关键要素,最终都要作用在执行主体上。不同执行主体在高校中所处的地位,以及对高校教育政策的理解和态度是影响高等教育政策弹性执行的重要因素之一,但并不能单独决定政策执行的成效。

3.2 执行环境

执行环境(制度环境、资源条件以及经济、社会和文化状况)是影响高校教育政策执行的关键外部因素。论文研究表明,无论是政策制定者、政策执行者还是政策执行对象,都需要考虑和理解特定的执行环境,才可对高校教育政策在横向和纵向层面上进行网格化的全面解读,才可以使教育改革落在实处。

3.3 执行战略

为了确保教育政策有助于学校的有效变革,需要通过制定连贯的实施战略使其具有可操作性。有效的执行战略需要有正确的执行导向,通过高校的内外合力,进行深层次的产学研融合。

3.4 执行学习

联合国教科文组织呼吁建立终身学习生态系统。释放学习的力量,可以改变个体和社会生活。因此,各参与者的不断学习对高等教育政策弹性执行成效的达成,具有积极作用。执行学习包括习得性学习和创新性学习。

3.5 执行保障

执行保障通过强化执行能力、进行制度建设和加强执行管理三方面保证执行成效。针对教育政策执行中存在的问

题,提出应当从构建制度框架、保证合法性和合理性以及形成政府、学校、教师、学生、家长和媒体之间积极互动的网格型执行路径三方面强化教育政策执行。

3.6 高校的成效—预防效果

本研究中,执行效果的表现形式有经济效果、社会效果、个体效果。值得注意的是,这三类效果并不是单独呈现的,往往是几个或者全部效果交织呈现。要实现好的教育政策执行效果的评估仍需要考虑时代背景信息,针对厘清影响执行效果的关键要素及其关系,以期指导实践^[2]。

3.7 逻辑关系阐释

基于多源访谈资料进行扎根分析,本研究构建了涵盖主体、环境、战略、学习及保障等关键要素的高校教育政策弹性执行多维模型。该模型吸收了各类高校教育政策执行研究的理论成果,并纳入新发现的范畴及其关系,其中要素间的逻辑关系如下:

①外部因素是执行环境,虽不能直接决定执行效果,但是可以与内部因素相互能动作用产生影响,也能通过执行战略间接作用于执行成效。根据已有研究,国家振兴中西部高等教育政策的变迁使得西部高校实现了发展思路的转变。例如,专项战略—“慕课西部行计划”—因地制宜(A72)。

②内部因素是执行主体,虽不能直接产生执行效果,但是能和执行环境相互作用,通常通过执行学习或者执行战略,产生叠加效应,从而间接达成执行成效。执行主体的活动是连接执行主体与执行结果必经的中间环节,因此行政人员的主导、教师的积极执行和学生的主体地位,造成执行成效的差异。

③执行战略、执行学习和执行保障是有效执行的过程因素。首先,执行战略对有效执行可产生直接影响,也可以执行学习为中介发生促进作用。高校内部政策执行流程不必在各个机构或机构内部统一:它们必须适应具体活动,并促进教学和研究中的创造力和创新。例如,当教育政策的执行采取因地制宜战略时,通过本地主导产业的反馈提升高等教育的质量,从而获得本地主导产业中企业的认可,拓宽学生就业渠道。其次,执行学习既能直接促进有效执行,也能通过实施与改进执行战略间接促进有效执行。已有研究表明有效执行或者执行学习易受到执行战略的影响。在本研究中,一些执行主体进行了单一或者综合的执行方法,在实施执行战略后取得了较好的执行效果,阐明了执行战略是执行学习到有效执行的关键中介。例如,反思学习—因地制宜—获得技能(A172),创新性执行—科研与实际结合—有利于区域发展(A162)。最后,执行保障可以直接对预防效果产生影响,也可以通过执行学习间接对预防效果产生影响。执行保障要求执行主体强化执行能力,这可以通过执行主体的学习、反思和创新来提高执行能力,以此达成良好的执行效果。例如,战略执行力建设—反思存在的执行问题—促进教育公平(A161)。

④执行战略、执行学习对有效执行可能具有系统论上的动态促进作用。联合国教科文组织指出,人需要终身学习,以发挥学习的最大效能,改变生活和社会。本研究中,执行学习是高校教育政策弹性执行的全过程因素,并通过执行战略对有效执行循环地产生影响。而学习知识、总结经验、反思问题和创新执行是高校教育政策执行战略创制的关键。例如,总结经验—拓展就业平台—提高就业率—反思存在问题—总结经验(A102)

⑤执行环境和执行主体之间通过执行战略产生自上而下和自下而上的影响。第一,执行环境自上而下的通过执行战略影响执行主体弹性执行教育政策的效果。有的研究表明,执行政策的背景需要更多的考虑和理解。以期对教育政策进行全面的解读,最终可以使教育改革落在实处。例如,社会状况—因地制宜—学生主动参与(A33)。第二,执行主体自下而上的通过执行战略影响高校教育政策执行的环境。学者们现在倾向于将执行定义为一种反复的政治过程,其中行动者影响政策的产出和结果。政策的制定不是在政府或副校长办公室的正式环境中进行的,它认为执行过程本质上是创造性的,因此也是决策过程的一部分。例如,教师是关键—因材施教—人文资源(A52)。

4 结论与启示

4.1 研究发现

本研究基于扎根理论构建了高校教育政策弹性执行的多维模型,系统地阐释了高校教育政策弹性执行的关键要素与理论逻辑。研究发现:第一,执行主体、执行环境、执行战略、执行学习、执行保障和执行效果六个要素对高校教育政策弹性执行具有重要影响。其中,执行环境是外部情境要素(制度环境、资源条件以及经济、文化和社会状况),执行主体(行政人员主导、教师积极执行以及突出学生主体地位)是内部驱动要素,执行战略(执行导向、内外合力以及产学研相结合)、执行学习(教师的学习与传授、学生的学习与实践)和执行保障(强化执行能力、完善制度建设以及加强执行管理)是实施过程要素。第二,六个要素内部各维度不能孤立存在,不能单独决定高校教育政策弹性执行的成效,而是需要叠加对其产生共同影响。第三,执行学习、执行战略对预防未成年人违法犯罪具有循环交互促进作用。第四,执行环境、执行战略和执行主体形成了自上而下和自下而上的影响。

4.2 研究贡献

4.2.1 研究内容创新

首次运用扎根理论对高校教育政策弹性执行的关键要素及理论逻辑的进行了系统的总结和梳理,阐述现阶段高校教育政策弹性执行的现状,为未来的研究和实践提供参考借鉴。

研究揭示了执行学习、执行战略与执行效果之间的循

环交互关系,有助于进一步理解高校教育政策实施的过程机理。在教育政策执行的成效和影响因素上,学界已有初步探索,但高校教育政策弹性执行的非线性、反复循环特征未被深入挖掘,特别是执行学习和战略之间的动态关系以及执行环境、战略与执行主体之间的互动。因此,已有研究未能揭示执行效果在执行过程中的反馈机制。而本研究发现执行学习与执行战略相互促进,执行环境、战略与执行主体亦有双向影响。

4.2.2 研究理论创新

本研究通过多源访谈资料的扎根分析,构建了“主体—环境—学习—战略—保障”的多维整合模型。基于网络和现场访谈资料,本研究构建的模型揭示了各要素间的逻辑关系和链条,并从系统论角度出发,深入分析主体、环境和战略的交互作用,为高校教育政策弹性执行提供了理论框架参考。

4.3 研究不足与展望

数据主要来源于高校教育政策弹性执行的访谈及相关政策、新闻、报告等文本资料,尽管尽可能全面地收集数据并依据理论饱和原则对数据进行编码,但信息来源的主观性

和侧重点仍不可避免。未来可利用德尔菲法对高校教育政策执行的多维模型进行进一步的验证和补充。同时,尽管论文从实践总结的基础上对高校教育政策弹性执行的关键要素和理论逻辑进行了理论性的探讨,但目前相关的理论研究对实践的指导作用非常有限。而高校教育政策执行是决定高等教育政策有效实施的关键,要实现“加快建设高等教育强国”,仍需提供更多相应的理论指导。

参考文献:

- [1] What you need to know about higher education | UNESCO[EB/OL]. [2024-10-10]. <https://www.unesco.org/en/higher-education/need-know>
- [2] Implications of vertical policy integration for sustainable development implementation in higher education institutions[J/OL]. *Journal of Cleaner Production*,2019(235):733-740.

作者简介:柳菁莹(1986-),女,中国陕西西安人,硕士,讲师,从事公安教育政策法规研究。

课题项目:陕西省“十四五”教育科学规划2023年度课题,“服务于学科建设的公安院校人才培养方法和路径研究”,项目编号:SGH23Y3095。