

公共政策与高等教育

——高等教育政治学引论

周光礼◎著

Public Policy and Higher Education
——The Study on the Politics of Higher Education

Zhou GuangLi



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

教育部新世纪优秀人才支持计划(编号:NCET-08-0236)研究成果

公共政策与高等教育

——高等教育政治学引论

周光礼 著

华中科技大学出版社
中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

公共政策与高等教育——高等教育政治学引论/周光礼 著. —武汉: 华中科技大学出版社, 2010. 7

ISBN 978-7-5609-5963-4

I. 公… II. 周… III. 高等教育-教育制度-对比研究-世界 IV. G649.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 013126 号

公共政策与高等教育
——高等教育政治学引论

周光礼 著

策划编辑: 陈培斌

责任编辑: 刘 亭

封面设计: 潘 群

责任校对: 史燕丽

责任监印: 周治超

出版发行: 华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编: 430074 电话: (027)87557437

录 排: 武汉正风图文照排中心

印 刷: 湖北恒泰印务有限公司

开 本: 787mm×960mm 1/16

印 张: 12.25

字 数: 243 千字

版 次: 2010 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 28.00 元



本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线: 400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

内 容 简 介

当代高等教育的真正问题在于制度本身,只有经过政策变革,才能从根本上提高高等教育系统的有效性。本书定位于高等教育与公共政策研究的范围,以案例研究为基础,以发展高等教育政策分析的中层理论为目的。本书系统地阐述和运用了政策分析的线性分析框架、历史制度主义分析框架、多源流分析框架、支持联盟分析框架、镜像政治分析框架、新制度主义综合分析框架以及微观政治分析框架,对国家层面和院校层面的教育政策过程进行了深入的探讨。本书集中展示了我国高等教育政治学研究领域的新成果和新探索,对我国高等教育政治学的系统化、理论化有重要的理论意义,对促进我国高等教育决策的科学化具有重要的现实参考意义。

目 录

引论 政治与教育	(1)
第一章 教育政治学与公共政策分析	
——教育政策分析的理论与框架	(7)
第一节 公共政策分析的基本范式	(7)
一、渐进主义范式	(8)
二、理性主义范式	(9)
三、战略规划范式	(11)
第二节 教育政策分析的基本方法	(14)
一、教育政策分析的经济学方法	(14)
二、教育政策的价值分析方法	(16)
第二章 大学生资助政策的形成过程	
——基于得克萨斯大学的个案研究	(20)
第一节 分析框架	(20)
一、议程设置	(20)
二、政策建构与合法化	(22)
三、政策实施与评价	(24)
第二节 案例分析:得克萨斯大学奖学金政策的形成	(26)
一、背景	(26)
二、政策发展的价值定位与政策分析的主要步骤	(27)
三、小结	(32)
第三章 大学治理模式变迁的制度逻辑	
——基于多伦多大学的个案研究	(33)
第一节 引言	(33)
第二节 理论假设与分析框架	(34)
第三节 多伦多大学治理模式变迁的历程描述	(35)

一、1906年多伦多大学法案	(36)
二、1960—1970年治理结构的改革	(36)
三、“一院制”治理模式确立之后的争议	(40)
第四节 多伦多大学治理模式变迁的制度逻辑	(43)
一、制度变迁的微观基础:基于算计路径的分析	(43)
二、制度变迁的动力机制:基于冲突路径的分析	(45)
三、制度变迁的宏观背景:基于文化路径的分析	(48)
第五节 结论	(51)
第四章 变革时代的公立大学转型	
——日本国立大学法人化的政策变迁研究	(53)
一、支持联盟分析框架	(53)
二、日本国立大学法人化的历程描述	(54)
三、政策变迁的支持联盟框架分析	(55)
四、结论	(61)
第五章 镜像政治与学术职业的未来	
——我国大学教师聘任制改革的反思与制度设计	(62)
第一节 理论基础与分析框架	(62)
一、理论基础	(62)
二、分析框架	(64)
第二节 我国学术职业的未来:U/H大学的聘任制改革	(70)
一、U/H大学教师聘任制改革的背景	(70)
二、U/H大学教师聘任制改革的过程描述	(71)
三、U/H大学聘任制改革过程的镜像政治解读	(76)
第三节 走出镜像政治:我国大学教师聘任制改革的制度设计	(80)
一、大学教师聘任制改革的理论视角:学术职业的双重性	(80)
二、大学教师聘任制改革的核心问题:委托-代理难题	(82)
三、我国大学教师聘任制改革的制度设计	(85)
四、结论	(89)
第六章 从平权行动到反向歧视	
——美国平权行动政策变迁的多元流分析	(90)

第一节 理论基础与分析框架	(91)
一、理论基础	(91)
二、分析框架	(92)
第二节 从机会平等到反向歧视:平权行动计划的演变历程	(95)
一、机会平等:20 世纪 60 年代的平权行动	(95)
二、优惠性计划:20 世纪 70—80 年代平权行动的发展	(97)
三、反向歧视:20 世纪 90 年代平权行动面临大挑战	(98)
第三节 平权行动计划变迁的多源流分析	(99)
一、问题源流:从机会平等到反向歧视	(99)
二、政策源流:自由派与保守派的政策建议	(103)
三、政治源流:从社会公平到精英主义	(106)
四、政策之窗的开启:贝基案	(108)
五、平权行动争论的焦点及其对美国高等教育的影响	(112)
第七章 路径依赖与制度创新	
——我国高校专业设置政策变迁的历史制度主义的分析	(121)
第一节 分析框架:历史制度主义的理论与方法	(121)
第二节 制度变迁的历程描述:从行业导向的政府控制模式	
到学术导向的高校自主模式	(125)
一、激进性制度变迁(1949—1976 年):计划体制的形成与发展	(126)
二、试误性的制度变迁(1977—2009 年):三次专业目录大调整	(130)
第三节 理论解释:路径依赖与制度变迁	(133)
一、专业设置制度的“深层结构”分析	(133)
二、专业设置政策的路径依赖分析	(136)
三、专业设置政策的制度变迁分析	(138)
第四节 结论	(142)
第八章 高等教育大众化与理工大学的转型	
——我国重点理工大学转型的多案例分析	(144)
第一节 问题与背景	(144)
第二节 分析框架与研究方法	(146)
一、分析框架	(146)

二、研究方法	(148)
第三节 我国重点理工大学的转型:三所大学的案例描述	(148)
一、中国科技大学的精英主义转型	(149)
二、华中科技大学的竞争性转型	(154)
三、西北农林科技大学的特色化转型	(159)
第四节 研究发现	(163)
第九章 微观政治与高等教育	
——我国现代大学制度建构的法律视界	(167)
第一节 分析框架:如何正确理解大学中的学术权力与行政权力	(167)
第二节 高等教育大众化与现代大学制度	(169)
一、法律与高等教育的相关性:一项历史考察	(169)
二、大学治理结构的不完善:我国现行大学制度的困境	(172)
第三节 分权与问责:我国现代大学制度建构的法律视界	(174)
一、授权与问责的有机结合	(174)
二、决策权与行政权的适度分离	(175)
参考文献	(177)
后记	(187)

引论 政治与教育

自古以来,教育与政治就是密不可分的。中国最早的一部教育典籍《学记》中就有“建国军民,教学为先”“化民成俗,其必由学”的说法,阐述了教育是国家政治生活中最重要的事情。在西方历史上,柏拉图是第一个系统阐述教育与政治相互关系的思想家。在其《理想国》与《法律篇》中,柏拉图系统阐述了教育与政治具有不可分割的内在逻辑关系:政治是教育的目的,教育是政治的必要手段。实际上,在东西方的历史上,政治均被理解为伦理道德,政治的最高目的是使人和社会达到最高的道德境界,教育也被理解为伦理道德教化。可见,政治与教育具有高度的相关性。

近代以来,出现了教育独立的思潮,洪堡、费希特、蔡元培、胡适等人试图建立脱离政治的教育学。在高等教育领域,出现认识论的高等教育哲学。该理论认为,高等教育应该而且可以摆脱政治的影响,应该而且可以避免介入现实生活。“追求真理和追求权力是水火不容的,对诸如什么样是最好的社会目的和如何运用权力来实现它们等问题表态,迟早会歪曲和干扰学者的客观性。”^①这实际上是要求在高等教育领域建立超然、独立的专业权威。然而,随着当代教育行政的发展,认识论的高等教育哲学遭到越来越多的批评,政治论的高等教育哲学应运而生。该理论认为,服务社会是高等教育的主要职能之一,大学已经成为当代社会结构中不可分割的部分。“如果高等教育一定要保持价值自由,摆脱价值判断,那么学问就有无人问津的危险。”^②美国学者布鲁贝克指出,“如果大学拥有大量的为社会服务的知识,但缺乏把这些知识用于实践的决心和责任感,那么公众就会认为大学是无用的,失去了存在的根据,因此就不会为大学提供经费了”^③。布鲁贝克进而断言,“绝对纯粹的研究只是一种幻想,因为今天的知识已经不像本世纪初那样了,它成了纯粹的政治权力,完全可以讨价还价”^④。实际上,自第二次世界大战以来,教育中立的理念无论是在理论上还是在实践中都日渐式微,政府对教育的介入无论是

①②③④ 约翰·布鲁贝克.高等教育哲学[M].王承绪,等译.杭州:浙江教育出版社,1987:18,20,20,21.

广度还是深度都在日趋强化。正是在这种背景下,探讨以政府对教育的管理以及教育政治社会化为中心议题的教育政治学被提上了日程。正如我国台湾学者林天佑所言,“政府的生存和发展与教育发展息息相关,教育理想与实际也有赖于政治体系来达成,两者之间既然不必也不可分离,教育与政治之间相互依存的健全关系为何,便成为一项务实的议题”^①。

高等教育政治学是一门正在发展的新兴交叉学科。高等教育政治学是探讨高等教育领域中做决策的行为,以及取得决策权与人们遵守决策的学科。从时间维度来看,高等教育政治学就是探讨取得决策权、做决策以及使人遵守决策的一门学问。^②任何一个学科,其立足的依据是独特的研究内容,而不是独特的研究方法。但卓有成效的研究方法是学科成熟的标志。就研究内容而言,高等教育政治学的研究范围是:高等教育决策权,高等教育决策过程以及高等教育决策的执行。高等教育决策权是决定高等教育教学行为的权力,包括高等教育目的的拟定,高等教育目标和课程体系的设置,专业设置,办学经费与办学条件的获得以及各种规范教育教学行为的机制与制度。高等教育决策权主要探讨的内容包括:高等教育决策权力如何取得,哪些人拥有高等教育决策权,高等教育决策权如何转移。高等教育政策过程,即取得决策权力者如何发挥影响促使特定政策出台的过程。这是政策分析的核心。其内容包括:权力持有者如何做决策,做决策的过程为何,以及做决策的原则。高等教育决策的执行是广义政策过程的组成部分。除了镜像政治外,大部分的高等教育决策必须执行,而且必须取得实效。这方面的内容包括:执行设计,监督以及政策评估。就教育政治学的研究方法而言,主要有三种研究范式。第一种研究范式是理性主义研究范式。该研究范式基于经济人假设探讨人的选择行为的动力机制。第二种研究范式是文化主义研究范式,主要从文化的角度考察高等教育政策价值观,高等教育的主要价值观包括效率、平等、自由和责任。第三种研究范式是结构主义研究范式。结构主义从社会结构或者说制度的角度探讨人们的政治行为。其核心观点是:人类行为是由外部制度塑造的而非内在目标驱使的。因此,结构主义本体论强调角色和关系,反对强调个体的还原主义。^③近年来,这三种研究范式出现了相互借鉴、相互融合的趋势。新制度主义政治学的兴起为这三种研究范式的深度融合提供了可能性。新制度主义与理性选择的结合产生了理性选择的制度主义分析范式。这种分析范式强调人是在一定的行动舞台上进行选择的,这种选择受到制度的强烈制约。制度的引入消解了理性选择中“个体理性导致集体行动困境”的难题。新制度主义与文化范式的结合产生了社会学制度主义

①② 林天佑,王博弘,吴玉明,等.教育政治学[M].台北:心理出版社,2005:1,6.

③ Jay D. Scribner, Enrique Aleman, Brendan Maxcy. Emergence of the Politics of Education Field: Making Sense of the Messy Center[J]. Educational Administration Quarterly, 2003, 39(1): 28.

分析范式。这种分析范式强调制度选择中文化的作用,从制度合法性的角度探讨政策变迁。新制度主义与结构主义的结合形成了历史制度主义的分析范式。这种分析范式强调冲突以及政策变迁的路径依赖。值得说明的是,新制度主义的这三种分析范式近年来也有融合的趋势。

二

案例研究是探索难于从所处情境中分离出来的现象时采用的研究方法。对高等教育研究来说,此处所谓的“现象”,指的是高等教育的公共政策。在公共政策研究中,我们一般用案例研究来记录和分析政策的实施过程。公共政策研究中的案例研究不是孤立的经验研究,而是在案例研究之前就提出了理论假设。唯有这样的案例研究才能成为知识积累的一部分。“依靠理论概念来指导研究设计和证据收集一直是成功进行案例研究的最重要的方法之一。这类理论概念可用于探索性、描述性或解释性案例研究之中。”^①理论的功用在案例研究中主要表现在两个方面。第一,升华案例研究中获得的经验。我们知道,案例研究的首要目标是形成初步的概念。为此,惯常的做法是把案例研究与相关的研究文献联系起来,以便将案例研究中获得的经验升华,加深对主题的理解。第二,可以帮助定义分析单位,确定筛选与审查案例的标准,并指出有哪些相关变量,收集哪些数据。^②

案例研究的突出特点是选择典型事件进行研究。正因为如此,案例研究时常要面对方法论研究学者的责难。其中,最常见的责难是:倾向于处理重大问题的做法,有可能将案例研究者们导向在进行研究时“对因变量有所选择”的倾向。^③案例研究的批评者曾经用一些抽象的言辞来表明,“案例研究和小规模的比较历史研究不可能产生出有效的知识,因为案例在这里不是随机选取的,用统计学的术语来说,这里还不存在充分‘随机度’来严格地检验可信的假设。”^④案例研究者用引人注目的方法论来说明“何时和为什么说案例研究和小规模的调查不仅是必要的,而且是理想的”,因为它们能够满足刘易斯·科塞(Lewis Coser)所说的“是否有实质性启示”的检验。刘易斯·科塞于1995年提出了著名的社会科学的最高检测标准:它是否对于理解我们被网结于其中,并在很大程度上限制着我们生活进程的社会结构有实质性的启示。^⑤案例研究完全能够满足这一检验。

人们对案例研究有效性的怀疑集中于其理论检验的可靠性。对社会科学来

①② 罗伯特·K. 殷. 案例研究方法的应用[M]. 周海涛, 译. 重庆:重庆大学出版社, 2009:10, 10.

③④⑤ 何俊志, 任军锋, 朱德米. 新制度主义政治学译文精选[M]. 天津:天津人民出版社, 2007:176, 177, 177.

说,检验理论的基本方法主要有两种,一种是大样本统计方法,一种是案例研究法。长期以来,社会科学学者认为案例研究是两种检验方法中最弱的。其实,这种判断是有问题的。为了说明这一点,我们不妨分析一下理论检验原理。理论检验分强检验和弱检验,一般来说强检验比弱检验更为可取。所谓强检验,就是检验结果只可能由理论的成功或失败而导致,而不可能由其他任何因素产生。强检验评价的预言应该兼具明确性和独特性。所谓明确性,就是预言不能模棱两可,预言越明确,检验越强;所谓独特性,就是并非由其他已知理论所做出的预见,预言愈独特,检验就愈强。^①就明确性和独特性这两个维度而言,预言总是落在零到无限这条系谱上。对明确性和独特性都很高的预言的检验,就是强检验;对明确性和独特性都很低的预言的检验,就是弱检验。案例研究的第一个优点就是通过案例研究而进行的检验通常是强检验,因为所检验的预言具有独特性,即其他已知理论无法做出该预言。尤其是,案例研究有利于对决策者的私下讲话及其著述做出的预言进行检验。一般来说,根据理论做出的这些预言都具有唯一性,其他理论没有预言出与之相同的思想或命题。该预言得到证实,所检验的理论就得到强烈确证。案例研究是抓住这类确证性证据的最好形式。^②因此,案例研究方法在公共政策中常常比大样本统计允许更多、更强的检验。案例研究的第二个优点是,通过案例研究来推断或检验自变量变化如何引起因变量变化的解释,要比大样本统计分析方法容易得多。如果案例研究得到证据支持,调查者就可以进一步研究该案例以便推导和检验关于假设具体细节的解释。不仅如此,研究者还可以追踪案例的初始条件转化为案例结果的过程,考察理论是怎样起作用的。相比之下,对假设的大样本检验在解释理论假设的因果过程方面很少或根本不会提出新的真知灼见,也不会产生可用于推导或检验假设的数据。也就是说,大样本方法仅能告诉我们假设是否可靠,而案例研究不仅能告诉我们假设是否可靠,且能够告诉我们假设为什么可靠。^③

当然,案例研究有一个很大的缺点,就是它不能说明理论解释的范围有多大,这也就是案例研究不得不回答研究成果的代表性问题。笔者认为,这个缺点可以通过多案例研究予以解决。所谓多案例解决方案,就是通过对不同类型院校的调研和比较,来解决个案研究代表性的思路。

根据研究的目的,案例研究可分为探索性案例研究、描述性案例研究和解释性案例研究。探索性案例研究是一种特殊的案例研究,它以提炼研究问题和建构理论假设为目的。它在最终确定研究问题和提出假设之前,要进行现场调研,收集资料。正如 Glaster 与 Strauss 所言,这种研究可能是凭直觉进行的,经常令人感到烦琐。然而,通过直接观察原始的社会现象来发现理论是该方法的目的。^④当最

①②③ F. 范埃弗拉. 政治学研究方法指南[M]. 陈棋,译. 北京:北京大学出版社,2006:28-29,51-52,52.

④ 罗伯特·K. 殷. 案例研究方法的应用[M]. 周海涛,译. 重庆:重庆大学出版社,2009:13.

最终的研究问题和假设被确定之后,后面的研究就不一定是案例研究了,可能采取别的研究形式。可见,探索性案例研究往往被看做是进一步的社会研究的前奏。^①解释性案例研究收集一系列自变量,然后确定其中哪些是与因变量相关程度最高的,由此认定这些自变量和因变量有因果关系。通俗地说,就是通过资料收集探寻特定个案现象、事件、行为产生的原因,了解某一现象与其他现象之间的联系等。解释性案例研究一般通过回答三个问题来评估具体的理论解释:该解释是否基于有效的共同规律,共同规律起作用的条件——原因和所需的前提条件——在案例中是否能够被观察到,共同规律的中间现象在案例中是否能被观察到。^②描述性案例研究是运用人类学家所倡导的“深描”(thick description),提供有关特定个案的生动描述。与解释性案例研究一样,描述性案例研究也需要理论。虽然描述性理论不是因果关系的一种表达,而仅仅涉及案例被描述的广度和深度,但是案例要描述什么、不描述什么,描述从哪里开始、到哪里结束,这些都要标准。这些标准就构成需要描述什么的“理论”。一般来说,研究者要事先申明该理论,以便接受批评和争论,为以后进行描述性案例研究设计服务。^③

三

本书基本定位于高等教育与公共政策研究的范围。全书以案例研究为基础,以发展高等教育政策分析的中层理论为目的。第一章探讨教育政治与政策分析的关系,阐释了教育政策分析的政治学基础、政治学基础与理论学基础,并在此基础上,论述政策分析的三种范式:理性主义、渐进主义和战略规划。第二章介绍了政策分析的经典分析框架——阶段启发法。作为一种线性分析框架,阶段启发法按时间顺序分为三阶段八步骤。对得克萨斯大学奖学金政策的分析充分展现阶段启发法的分析技巧,对分析我国的高等教育政策具有很大的启发性。第三章探讨了新制度主义的综合分析框架。针对线性分析框架的弊端,探讨了非线性分析框架中相对成熟的制度主义的分析框架。制度主义分析框架包括理性选择的制度主义分析、历史制度主义的分析以及社会学制度主义的分析。笔者试图建构一种综合性的制度分析框架,并用这种分析框架分析了多伦多大学治理模式的变迁。这种分析框架具有很广阔的运用前景,值得关注。第四章探讨了支持联盟的分析框架。实际上是从政治文化的角度探讨教育政治学的文化主义的分析路径,属于社会学制度主义的范畴。笔者紧紧围绕日本的国立大学法人化政策展开相关分析,对各

①③ 罗伯特·K. 殷. 案例研究方法的应用[M]. 周海涛,译. 重庆:重庆大学出版社,2009:71,13.

② F. 范埃弗拉. 政治学研究方法指南[M]. 陈祺,译. 北京:北京大学出版社,2006:13.

利益集团的价值追求进行了剖析,充分展现了政策过程的矛盾与冲突,揭示政策执行的复杂性与艰巨性。第五章是综合运用线性分析框架与非线性分析框架的一个尝试。笔者把镜像政治的理论运用于线性分析框架中,试图发挥镜像政治理论的批判性功能和评价性功能,弥补线性分析的不足。然后,又运用制度主义理论的结构功能指导具体的制度设计。正是遵循这样的思路,笔者对我国学术职业的革命进行了深刻的反思,最后提出大学教师聘任制改革的路径选择。第六章全面介绍了多源流分析框架,这一分析框架是建立在“垃圾箱”决策理论基础上的。该章用多源流分析框架分析了美国的平权行动计划,对这一影响深远的政策的形成与发展进行了深入的探讨。第七章运用间断平衡分析框架分析我国高校专业设置政策的变迁。间断平衡框架的理论基础是历史制度主义,历史制度主义能有效地解释一个长时段的政策变迁。该框架主要从路径依赖与制度变迁两个方面探讨我国专业设置政策 60 年的演变。第八章是用多源流分析框架进行多案例分析。多案例的选择遵循“复现逻辑”,而不是“抽样逻辑”。笔者用多源流框架对三所典型的中国重点理工大学的转型进行了描述和解释。第九章从微观政治的角度探讨了高等教育决定权的获得、转移和分配。笔者探讨了大学内外的复杂权力关系,指出了重建大学治理结构是建立现代大学制度的关键;提出用法律来规范大学与政府的关系、大学内部的各组群的关系是高等教育大众化后世界各国建设大学的共同趋势,是现代大学制度的一个显著特征。

总之,高等教育政治学是一门年轻的学科,其探讨的主题与研究方法仍处于讨论过程中。国内尚没有相关的著作,只有零星的讨论,该学科有相当大的发展空间。本书基于国内外的相关研究成果,试图为该学科的系统化、理论化做些初步的工作。

第一章 教育政治学与公共政策分析

——教育政策分析的理论与框架

我国高校管理正处于变革性的转型期,高校办学自主权的逐步落实要求院校管理者熟练运用有关信息进行战略决策。在这种背景下,院校研究人员常常会涉足政策分析,以收集和开发可供利用的资源,为改善高等学校的决策提供服务。政策分析方法是院校研究的主要方法之一,本章主要介绍政策分析方法的基本原理及其在院校研究中的运用。

第一节 公共政策分析的基本范式

自20世纪80年代以来,社会科学发展的一个共同趋势是向政策研究转向,由重视理论建构转变为重视理论的实际应用。政策分析受到普遍关注,并发展成为一个通过信息辅助决策的社会科学分支,为各个学科所普遍运用。^①尽管如此,人们对政策分析并没有统一的定义。有学者把政策分析界定为一种技术性的决策工具。如迈克里和瓦尔德(Macrae Wilde, 1979)认为,政策分析就是“运用推理和证据以做出最佳决策”,高库伦与梅隆(Cochran Malone, 1985)将政策分析界定为“为决策者提供精确而有用的信息的调查研究活动”。^②有学者则认为政策分析不仅是一种技术性的决策工具,而且关涉价值、权力与控制。如柯甘(Kogan, 1975)认为,政策是一件“对价值观进行权威性配置”的事情,是对价值观的可操作性的表述。他认为,政策分析还要讨论在政策制定中谁的价值观是有效的,谁的是无效的。^③我们认为,公共政策不仅涉及理性的决策,而且涉及目的与价值的选择。

作为院校研究的主要方法之一,政策分析方法不仅建立在经济学的基础上,而且建立在政治学和伦理学的基础上。根据政策分析的理论基础不同,我们可以把政策分析的基本范式分为渐进主义范式与理性主义范式,以及综合两者而形成的战略规划范式。

①② 程星,周川. 院校研究与美国高校管理[M]. 长沙:湖南人民出版社,2003:66,66.

③ 斯蒂芬·鲍尔. 政治与教育政策制定——政策社会学探索[M]. 王玉秋,孙益,译. 上海:华东师范大学出版社,2003:1.

一、渐进主义范式

(一) 界定

渐进主义范式遵循政治学和伦理学的分析路径。所谓渐进主义范式,是指在高等学校政策的制定过程中,只有一小部分可选择的政策方案会提供给政策制定者,并且每一个可选择的政策方案只是对现行政策极为细微的改变。

渐进主义范式具有保守性、渐进性与可行性的特点。

(1) 保守性。渐进主义范式在政策制定中的定位是保守趋向的。在这种范式下,人们往往以满意的心态接受过去的各种政策,不希望政策发生急剧的变化。渐进主义者认为,如果一个全新的而且变革幅度很大的政策被采用,高等学校将会为此付出高昂的“成本”。

(2) 渐进性。渐进主义范式在政策变迁路径的选择上采取“摸着石头过河”的策略。在这种政策范式下,政策变迁由细微的改变开始,取得经验后逐步推及全体。因此,在渐进主义看来,新制定的学校政策只是过去政策的变形。

(3) 可行性。就原则层面而言,由于改革幅度小,对现有的利益格局触动不大,渐进主义政策范式在政治上具有可行性。就技术层面而言,渐进主义者对政策运行过程的关注超过了对政策结果的关注,这在一定程度上也增加了政策的可行性。为了预测政策的可行性,人们常常在决策中试图客观地描述这个政策过程。

(二) 类型

渐进主义政策范式又分为不同的类型,常见的有精英-大众模式、群体模式、多源流模式。

1. 精英-大众模式

精英-大众模式主要基于政治学的精英理论。该模式认为,政策精英们因为能够在一个信息扭曲的环境里有效地运作,所以能够治理绝大部分被动的群众。不仅如此,精英们分享的价值观与一般群众的价值观有明显的区别,院校政策反映了少数精英的价值观,基本上是维持其统治地位的。政策是从高校高层管理人员直到一般的教职员工,高校内部因此分为拥有决策权力的人和没有决策权力的人。也就是说,权力在高校三个组群(行政人员、教师、学生)中的分配是不均匀的,甚至在三个组群内部,权力分配也是不均匀的。在高校内部,精英与大众相比,前者拥有较高的职位、学术水平和影响力。

2. 群体模式

群体模式主要基于政治学的团体理论。该模式认为,任何组织都是由不同的利益群体构成的,院校公共政策的制定受压力集团和利益集团的影响。因此,院校政策体制被看做一个充满各种力量和压力的系统,其中的成员不断互动,进而形成

院校的公共政策。对具体院校来说,它不是一个抽象的利益共同体,而是由不同的利益群体构成的。院校政策的制定是不同利益群体博弈的结果。院校政策名为全体师生的利益,实为利益集团的利益。如在教师聘任制改革中,教师群体与行政人员群体之间常常发生权力博弈。郭卉博士在《权利诉求与大学治理——中国高校教师利益表达的制度化运作》一文中对此作了详细而生动的叙述。^①

3. 多源流模式

多源流模式又称为组织化无政府模式,该模式源于政治学的垃圾箱模型。垃圾箱模型最可能发生在不确定性极高的组织中。这种组织的典型特征是倾向不明、技术不清、参与不稳定。“倾向不明是指充斥于决策过程的态度很模糊。技术不清即是指组织方法效果之间的关系基本上不可能确定:有太多随机的行为发生。参与不稳定即意味着参与者的更替频繁,且时间有限而无法做出任何决定。”^②垃圾箱模型最基本的特征是决策过程既不是以问题为起点,也不是以找到问题的解决方案为终点,决策是组织内一连串相互独立的事件的产物。由于高校具有这种不确定性组织的某些特点,垃圾箱模型在20世纪60年代就被引入高校的政策分析之中。尽管高校不完全符合这种有机的、松散的系统的特点,但该模型的确有助于理解高校的决策行为。因为,在高校中,组织成员不会以非常精确的方式去界定他们关于学校政策与目标的偏好。组织决策的技术与偏好一样不够明确,组织成员完全不理解组织所做为何,组织决策的参与也是极端的不固定,甚至是不稳定的。

二、理性主义范式

(一) 界定

理性主义范式是作为渐进主义范式的对立面出现的。理性主义范式致力于寻找高校中所有被接受的各种价值,并赋予每一种价值一个相关的权重,然后发现所有可选择的政策方案,并知道每一种政策选择方案的所有后果,在此基础上计算选定任何一个特定政策后在机会成本考量上对其余选择方案有何影响,以期在最后能选择一个在成本收益考量下最具有效能的政策选择方案。^③ 理性主义政策范式的理论基础是经济学。

理性主义政策范式具有理想性、创造性和抽象性的特点。

(1) 理想性。作为一种政策的主要建构方式,理性主义范式重视组织结构的

① 郭卉. 权利诉求与大学治理——中国高校教师利益表达的制度化运作[D]. 武汉:华中科技大学教育科学研究院,2006.

② 霍伊,塔尔特. 学校决策者——解决实践问题的案例[M]. 廖申展,译. 北京:中国轻工业出版社,2005:55.

③ 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务[M]. 项龙,译. 北京:华夏出版社,2002:524.