



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



利益的博弈

——战后英国高等教育政策的制定过程研究

The Conflict of Interests: the Policy-Making Study of Higher Education in Britain in the Post-World War II

梁淑红/著

光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



利益的博弈

——战后英国高等教育政策的制定过程研究

The Conflict of Interests:

the Policy-Making Study of Higher Education in
Britain in the Post-World War II

梁淑红/著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

利益的博弈：战后英国高等教育政策的制定过程研究 /
梁淑红著. -- 北京：光明日报出版社，2012. 10
(高校社科文库)
ISBN 978 - 7 - 5112 - 3559 - 6

I. ①战… II. ①梁… III. ①高等教育—教育政策—
研究—英国—现代 IV. ①G649. 561. 20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 290439 号

利益的博弈：战后英国高等教育政策的制定过程研究

著 者：梁淑红

出 版 人：朱 庆

终 审 人：孙献涛

责任编辑：钟祥瑜

责任校对：范瑞婷

封面设计：小宝工作室

责任印制：曹 净

出版发行：光明日报出版社

地 址：北京市东城区珠市口东大街 5 号，100062

电 话：010 - 67019571（咨询），67078870（发行），67078235（邮购）

传 真：010 - 67078227，67078255

网 址：<http://book.gmw.cn>

E - mail：gmcbbs@gmw.cn zhongxiangyu@gmw.cn

法律顾问：北京市洪范广住律师事务所徐波律师

印 刷：北京楠萍印刷有限公司

装 订：北京楠萍印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社联系调换

开 本：690 × 975 1/16

字 数：269 千字

印 张：15

版 次：2012 年 10 月第 1 版

印 次：2012 年 10 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5112 - 3559 - 6

定 价：39.50 元

版权所有 翻印必究



序

不列颠作为孤悬于欧洲大陆西北端的富庶岛屿，曾多次遭受来自各方民族的登陆。在刀光剑影、王朝更替中，英国的文化也经历了不断的冲突与融合，最后积淀成一个岛国的文明，形成了不列颠民族稳重守成的心态特征。

教育植根于文化，并受制于文化。英国的教育在文化形态的变迁中也经历了跌宕起伏的发展历程。在走向现代化的进程中，英国教育不仅形成了别具特色的英国模式，同时也留下许多令人费解的问题。例如为什么英国率先成为实现现代化的国家，其教育却一度不可思议地落后于欧洲大陆国家？为什么执掌工业革命牛耳的英国，科学技术教育的发展却步履维艰？……在考察英国教育时，种种现象无不引人深思，而依靠传统的方法往往难以给出令人信服的答案。诚然，不管是马克思还是弗洛伊德的观点，世上没有不可解释的事物，只要沿着因果链条追根溯源，方法对头，就可以发现事物的真谛。但这毕竟不是容易的事情，需要付出艰苦的努力。

近些年来，关于英国教育的专题研究吸引了国内不少学者，特别是年轻学人的眼球，他们精力充沛，视野开阔，学养深厚，纷纷在深入挖掘史料的基础上，利用新方法，借鉴新成果，力图对英国教育的有关问题进行深入研究，作出自己的解释和结论。在英国教育研究的专著中，本人欣喜地看到一部有分量的力作，这就是梁淑红博士的《利益的博弈：战后英国高等教育政策的制定过程研究》。本人感到此书具有以下特点及优点。

第一，突出问题意识，充分借鉴相关领域研究成果，为教育史研究范式的转变作出有益尝试。当前教育史学界备受关注的话题之一，就是教育史研究范式的转变。在各种尝试和探索中，教育问题史成为教育史研究的新宠，预示着一种新的发展趋势。其特点在于突破传统编年体叙事史的惯用范式，将现实的



教育问题作为教育史研究的起点，更加突出研究主题、矛盾冲突的解决过程及途径，以便为现实的教育改革提供有价值的借鉴。本书极具问题意识，以“英国高等教育政策的制定”为研究对象，从制定过程的视角介入，借鉴公共政策研究领域的新成果，展现隐藏在高等教育政策背后复杂的利益和价值观念的冲突。作者的这一努力不仅能够解释英国高等教育发展的深层动因，同时通过再现历史现象背后复杂的矛盾冲突，为理解英国高等教育政策的产生提供了独特的视角。

第二，运用新的研究方法，对影响英国高等教育政策的诸因素及其相互关系进行了深入研究。据本人所知，过去有关研究者对影响教育政策制定的原因分析，主要按照传统的分析方法，即从政治、经济、军事、文化等方面构建分析框架。本文则借鉴新制度经济学的制度变迁理论及政策制定过程理论——支持联盟框架，将影响政策制定的因素放在一个系统动力学的框架之中，在考虑传统因素的同时，更加注重微观层面的因素，并动态展现这些因素的相互影响、相互作用过程，对各利益集团的态度、观点以及行动过程、对政策精英的意识形态和个性特征都给予了解释空间。事实上，政策的制定一方面取决于外部环境，更重要的还在于人的决策方式，政策精英、利益集团、政府机构的文职人员以及民众的心理等都是影响政策制定的重要因素。面对相似的教育问题，不同国家，不同决策者和不同利益集团会影响政策走向不同的方向。作者在这些方面进行了独到的分析。

第三，另辟蹊径，提出了利益驱动是英国 20 世纪后半期高等教育发展变迁的深层原因。在 20 世纪的后半期，随着英国高等教育与政府的关系越来越密切，教育政策成为推动高等教育进程的最直接动力。在这种背景下，对影响政策制定的各种利益集团、公众舆论、政党的态度进行研究就具有更加重要的意义。本书认为，教育政策的制定过程就是利益集团通过游说、选举、资助竞选等各种活动影响政策精英的态度，并最终使政策向着有利于自身利益方向发展的过程。争夺教育利益的动机决定着教育政策的价值导向，进而决定了高等教育的发展方向。也就是说，高等教育发展的深层原因就是利益驱动，是与高等教育利益相关的各利益集团、研究机构、公共媒介和官方通过影响高等教育政策的制定而不断博弈，追求自身利益最大化的结果。诚如本书所言，关于英国高等教育制度变迁的深层原因，国内外学者一直见仁见智，本书则从利益博弈的角度入手，分析独到，观点鲜明，能够在一定程度解释这种教育现象。作



者的这一努力十分可贵，有一定的理论价值和借鉴意义。

上述三点尚不足以概括本书的所有特点及优点，但足以显示本书是一部富有创见和新意、不落窠臼的著述，出自一位青年学者之手，更显难能可贵。

梁淑红博士曾是我的学生。她在读时就以熟读深思、学习勤勉给人印象深刻。工作后她仍未止步，积极进取。本书是在其博士论文的基础上修改扩充而成。读罢此书，深感“青出于蓝而胜于蓝”的喜悦，故欣然为之序。

杨汉麟

2012年9月21日于武昌桂子山



CONTENTS 目 录

导 论 / 1

- 一、英国高等教育：绅士般优雅国度里的象牙塔 / 1
- 二、研究源于问题意识、兴趣以及样本的典型性 / 9
- 三、基于已有的研究成果 / 14

第一章 战后高等教育政策的发端：战争与专业人才 (二战后~60年代初期) / 25

第一节 战后重建与高等教育重任 / 25

- 一、社会重建：战后十年英国政府的重要使命 / 25
- 二、发展科技教育和扩招：高等教育重建任务 / 29

第二节 被动的开放：大学的扩招和科技教育政策 / 33

- 一、关于大学传统的论争 / 33
- 二、政府的决策 / 36

第三节 难得的机遇：高等技术教育的政策 / 40

- 一、珍贵的十五年：技术学院的崛起 / 40
- 二、仓促的发展：教师培训学院的重建政策 / 47

第四节 作为“缓冲器”的大学拨款委员会 / 49

第二章 战后高等教育政策的初级议题：规模与结构 (60年代初期~70年代中期) / 55

第一节 高等教育：乐观年代不断增长的需求 / 56



- 一、丰裕时代：乐观和充满希望的年代 / 56
- 二、适宜的催化剂：高等教育政策子系统的变化 / 57
- 第二节 罗宾斯报告：保守党扩招政策的授意 / 59
 - 一、60年代初期英国高等教育的成就与问题 / 60
 - 二、罗宾斯报告的出台 / 63
 - 三、罗宾斯报告的内容与结果 / 69
- 第三节 二元制：高等教育管理体制的重大变革 / 74
 - 一、泰勒报告与威尔逊的演说 / 74
 - 二、韦弗的二元哲学思想 / 76
 - 三、克劳斯拉德的两次演讲 / 78
 - 四、对二元政策的认识 / 86
- 第四节 扩展的框架：短暂的雄心壮志 / 90
 - 一、詹姆斯报告与教育学院改革 / 90
 - 二、1972年的白皮书 / 91

第三章 战后高等教育政策的次级议题：经费与责任 (70年代中期~80年代中期) / 96

- 第一节 经济危机与高等教育梦想的幻灭 / 97
 - 一、严峻的考验：经济的衰退与社会动荡 / 97
 - 二、理想与现实的落差：高等教育失去信任 / 100
- 第二节 经费削减与大学的收缩 / 107
 - 一、高等教育经费的大幅削减 / 107
 - 二、大学拨款委员会的政策执行过程 / 111
 - 三、对经费削减的反应 / 119
 - 四、削减的后果 / 125
- 第三节 案例：阿斯顿大学的痛苦蜕变 / 128
 - 一、削减对阿斯顿大学的冲击 / 129
 - 二、阿斯顿大学的成功转型 / 131
- 第四节 公共高等教育系统的壮大 / 133
 - 一、公共高等教育的地方属性 / 133
 - 二、中央政府的态度 / 135



第四章 战后高等教育政策的纵深议题：质量与效率

(80年代中期至今) / 142

第一节 效率与责任：撒切尔主义的核心内容 / 143

一、货币主义与经济的持续增长 / 143

二、新公共管理理论与评估型政府：英国意识形态指导思想的变革 / 145

第二节 高等教育的市场化与一元化：高等教育纵深发展的制度保障 / 148

一、高等教育的准市场机制 / 148

二、一元制的建立 / 151

第三节 高等教育政策的纵深发展 / 154

一、教育质量保障政策 / 155

二、科学研究评估政策 / 158

三、学费制度改革 / 159

第五章 战后英国高等教育政策的理论分析 / 162

第一节 战后英国高等教育政策的阶段性与连续性 / 163

一、战后英国高等教育政策在不同阶段的政策主题 / 163

二、战后高等教育政策保持连续性的原因 / 166

第二节 战后英国高等教育政策变迁的动因 / 168

一、高等教育制度变迁动因的几种观点 / 168

二、新制度经济学的制度变迁理论简介 / 171

三、利益驱动是英国战后高等教育政策变迁的动因 / 172

第三节 影响战后英国高等教育政策的因素分析 / 178

一、保罗·A. 萨巴蒂尔的支持联盟框架简介 / 178

二、战后英国高等教育政策制定的影响因素及其作用 / 180

结 语 / 196

一、战后英国高等教育政策制定过程中的利益博弈 / 196

二、关于教育问题史研究的几点体会 / 199



参考文献 / 203

附录一 战后英国高等教育的重要政策及事件 / 211

附录二 二战后至 2007 年期间的英国首相、教育部长或教育国务大臣
及其任期 / 216

附录三 重要机构、组织和专有名词的英汉对照表 / 218

附录四 重要人名英汉对照表 / 221

附录五 图表目录 / 226

后 记 / 227



导 论

一、英国高等教育：绅士般优雅国度里的象牙塔

英国是世界上高等教育历史比较悠久的国家，也是高等教育发展相对缓慢的国家。英国最早的牛津大学诞生于1167年，是中世纪屈指可数的大学之一。从中世纪到二战结束时的英国高等教育发展缓慢，主要经历了以下几个阶段：

第一个阶段：12世纪中期到19世纪30年代。此时英国只有寥寥几所大学，包括英格兰的牛津大学和剑桥大学，苏格兰的圣安德鲁斯大学、格拉斯哥大学、阿伯丁大学和爱丁堡大学，前两所大学距今已有七、八百年的历史，苏格兰的四所大学创办时间稍晚，但也有四、五百年的历史。可以说，在19世纪30年代伦敦大学建立之前，英格兰的高等教育发展史就是牛津和剑桥大学的发展史。从最初的情况看，牛津和剑桥大学与今天的大学概念有所区别，它们和巴黎大学一样规模很小，属于“教师行会”，接受高级教士和有钱人的捐助。大学最初采用教师到学生租住的房间或教堂上课的方式，13世纪的时候大学有了自己的学堂和旅舍，学生开始住宿上学。此后，两所学校的学生不断增加，到19世纪初，它们已经成为世界上赫赫有名的高等学府。悠久的历史也奠定了它们在英国的独特地位，直至二战之前，它们是名副其实的象牙塔，是高贵身份的象征。

第二阶段：19世纪30年代到20世纪初，这是英国高等教育的第一个大发展时期。这个时期的第一个重大成就是建立了伦敦大学。伦敦大学的建立打破了牛津、剑桥大学的垄断地位，扩大了非国教派教徒受高等教育的机会，但在很长时期内，伦敦大学并不是该市的一所教学机构，而只是一个考试委员会，负责为全国很多大学学院的学生授予学位。此时期的第二个成就是19世纪后半期城市大学的兴建，其中包括曼彻斯特欧文斯学院、埃克塞特大学学



院、布里斯托尔大学学院等 10 所。其中的 6 所在 20 世纪初成为大学，1 所在 20 世纪 20 年代成为大学，3 所在二战之后成为大学。这些学院放宽宗教信仰，立足于地方工业，注重技术的研究和开发，实行走读制，必须经过一段考察期才能获得皇家颁发的特许状。此时期的第三个成就是大学推广运动的产生和发展。19 世纪二三十年代，英国的很多城市开始向艺匠和熟练工人提供科技教育，大学在其中扮演了重要角色。它们纷纷兴办工人讲习所，邀请著名学者为工人开设广泛的课程。这个运动不仅推进了教育平等，提高了国民素质，同时还为英国的成人教育和终身教育积累了丰富的经验。

第三阶段：20 世纪初到二战结束。受两次世界大战的影响，这一时期只有一所大学学院获得正式的大学地位，即雷丁大学，但是政府和大学的关系却迈进了一个新时期。1919 年建立的大学拨款委员会成为政府与大学之间的重要纽带，为大学提供经费资助。经过漫长的发展，到二战结束时，英国除了古典大学之外，还产生了城市大学和地方性的学院。此时的高等教育是一种以大学为核心，按照民间兴学传统，奉行学术自由和管理自治原则，重视自由教育，轻视科技教育的精英型高等教育机构。

由于民间办学的传统，二战前的英国大学几乎没有一所是由中央或地方政府创办的，国家也极少为大学提供办学经费。长期以来，英国政府奉行自由主义和不干涉原则，对基础教育如此，大学亦然。再加之当时的大学尚未显示对社会经济的重要作用，所以政府对大学没有太多关注。如果说政府与大学有一点关系，那就是大学的成立需要经过政府的批准，得到获准成立的特许状。之后产生的大学拨款委员会也只是对大学无偿提供经费，政府没有任何附带的要求，大学也坦然接受政府的资助。所以，此时期的大学与其说是国家的大学，不如说是一种民间机构，而且是属于精英阶层的机构。

在这个漫长的时期，围绕大学产生了几次影响较大的辩论。19 世纪初期，知识界围绕“知识的有用性是实用价值还是育人价值”展开了第一次大辩论，就大学的办学目的和办学方向发起对牛津、剑桥等大学的攻击，这场辩论延续了 20 余年。1831 年，第二场辩论达到高潮。辩论内容仍以牛津、剑桥大学为众矢之的，攻击的目标深入到大学的教育内容。经过辩论，对大学的教育目的有了进一步的认识，认为大学不应为获得职业而进行实践训练，而是培养人的文化修养，增进知识。此次辩论的结果是建立了在宗教、课程和办学模式上与传统大学有所不同的伦敦大学。19 世纪中期，第三次辩论围绕什么是真正的



知识展开。纽曼 (John Henry Newman)、斯宾塞 (Herbert Spencer)、密尔 (John Mill) 和著名生物学家赫胥黎 (Thomas Henry Huxler) 进行了激烈的交锋, 最终提高并确立了理科在大学教育中的地位, 进一步发展了大学的内涵。辩论结果认为大学不仅是教学中心, 而且是科研中心, 是“创造知识的地方”。通过上述的简略描述可以看出, 最初的大学是在知识分子的推动下不断前进的, 其中看不到政府的作用。

在这个时期, 政府与大学的关系比较松散, 政府不到不得已的时候不会干涉大学的发展。虽然从 1863 年开始, 英国国会每年都会讨论大学的问题, 但是没有任何实质目的。1871 年通过的考试法, 规定在牛津、剑桥和达伦大学接受学位、享受毕业生权利, 在大学任职、教课, 开私人学馆都不必宣誓效忠于某个教会, 大学和书院在财务上的关系得到解决。19 世纪 60 年代, 针对公众对牛津大学和剑桥大学的诸多批评, 政府成立皇家委员会予以调查, 于 1877 年颁布了《牛津、剑桥大学法》, 进一步明确大学和书院的关系。1902 年英格兰地方政府开始给大学生提供资助。1916 年成立直接对枢密院负责的科学工业研究部, 为大学科研的发展创造了良好的条件。英国中央政府从 1889 年始向大学提供经费, 1906 年成立拨款顾问委员会, 专司国家给大学、学院拨款之职, 在此基础上于 1919 年成立大学拨款委员会, 但是政府对资金并没有任何回报要求, 大学可以在学校范围内自由支配拨款而无需向政府作任何承诺。二战之前, 政府对大学的拨款呈增加趋势, 也没有干预大学内部太多的事务, 大学拨款委员会一直是大学需求的传声筒和政府政策的执行者, 这一状况延续到 1946 年大学拨款委员会的职责发生改变为止。

在二战后的半个世纪里, 英国的高等教育虽然一波三折, 却成就斐然。高等教育的规模、结构、管理体制、功能等发生天翻地覆的变化, 从遥不可及的象牙塔成为所有适龄青年的学术殿堂, 从精英教育转变为大众教育, 从单一型大学扩充为多样统一的高等教育体系, 从身份的象征成为与社会经济密切相关的经济助推器。归纳起来, 英国高等教育在二战后的主要成就有以下四个方面:

首先, 实现了从精英教育向大众教育的转化。这是英国高等教育在 20 世纪后半期取得的最为瞩目的成就。英国政府对高等教育的扩招计划始于战后初期, 扩大招生在对科技人才的极度需求下成为大势所趋。在 1963 年之前, 高等科技教育在政策支持下迅速发展, 新型的以适应社会需求为导向的大学也开



始建立，大学的精英教育理念受到质疑。真正揭开大扩招序幕的是 1963 年的《罗宾斯报告》，它为之 20 年的英国高等教育扩展构建了宏伟的框架。报告认为英国有能力使全日制高等教育的人数从 1962/1963 年的 21.6 万增至 1973/1974 年的 39 万，直至 1980/1981 年的 56 万人，适龄人口入学率将从 8% 增至 17%。^① 尽管罗宾斯报告的设想被预料之外的经济衰退阻挠，但报告提出的“谁有资格谁受教育”的罗宾斯原则成为指导高等教育发展的基本原则，英国高等教育招生总量持续增加，到 1997/1998 学年，接受高等教育的人数已经发展到 170 万，高等学校的数量增至 190 所，适龄人口入学率由 8% 增至 32%，其中 1987~1992 年的 5 年间，英国高等教育规模扩张十分迅猛，适龄青年入学率由 14.6% 急剧升至 27.6%，完成了从精英高等教育向大众高等教育的转型。

其次，实现了从象牙塔到社会服务站的角色转变。战前英国的高等教育虽历经六百多年，却始终是上流社会的身份象征，牛津、剑桥等名校在长期发展中形成了注重研读高深学问和培养贵族气质的传统。它们就像一座座古老的城堡，几百年来始终按照学术自由和管理自治的原则我行我素，游离于社会发展之外。正如著名教育家阿什比（Eric Ashby）所言：“工业革命是由那些讲究实际的能工巧匠完成的。……在英国工业上升时期，英格兰的大学没有发挥过任何作用，苏格兰的大学也只起过一些微不足道的作用。”^② 第二次世界大战使英国人得到三点启示：教育对儿童的发展负有重要责任；科学技术和培训关系国家的生死存亡；急需建立公正、满意、合理、平等的公立教育制度。^③ 于是，沉睡中的大学被民众和政府唤醒，要求其承担发展科技和繁荣国家的重任。继此之后，英国的高等教育打破了传统大学一统天下的局面，科技高等教育崭露头角：一是大学的阵营里出现了新型的服务于地方经济的实用型大学，这些新大学比传统大学招收更多的理工科学生，更关注社会的需求。二是高等科技院校开始蓬勃发展。战后到 60 年代初期，在珀西报告和 1956 年《技术教育白皮书》的支持下，技术教育的层次得到升级，部分技术学院成为高级技术学院，有资格教授类似于大学技术学位课程的高级技术课程。罗宾斯报告

① 瞿葆奎、金含芬主编：《英国教育改革》，人民教育出版社 1993 年版，第 271~276 页。

② 王承绪、徐辉主编：《战后英国教育研究》，江西教育出版社 1992 年版，第 269 页。

③ 徐辉、郑继伟编著：《英国教育史》，吉林人民出版社 1993 年版，第 280~282 页。



后，高级技术学院提升为工科大学，它们注重知识的应用，立足于地方经济和工业的发展。除工科大学之外，高等技术教育队伍还增加了一个重要成员，即多技术学院。多技术学院作为“公立的高等教育部分”，由全国学位授予委员会（Council for National Academic Awards, CNAA）统一授予学位，在地方政府的资助和管理下，为发展地方经济做出重要贡献。90年代以后，高等教育的准市场化政策彻底扭转了传统大学的发展路径，高等教育的一元制也创建了平等的竞争平台。从此，传统大学和多技术学院以及其他学院在统一的政策框架和竞争机制的调控下，积极投身于促进社会发展的活动中。经过半个世纪的锤炼，英国高校的社会形象发生了重大改变，大学愈益“亲民化”，高级技术类的院校也得到官方和民众越来越多的青睐。

再次，实现了高等教育机构的多样化。二战之前，英国的教育体系专指学校教育，教师教育、继续教育、大学等机构与学校教育没有衔接，它们之间也存在等级和功能的严格区分。大学是研究高深学问的场所，研究成果多数源于研究者的学术兴趣和爱好，与社会的发展没有多大关系。继续教育又称为中学后教育，多为那些接受完公立中学教育、准备就业的人提供职业技能培训，教师教育也属其中之列。大学与继续教育机构等级分明，互不干涉。所以，那时的高等教育机构就是大学。战后，对科技教育的重视加快了科技教育水平的提升。于是，大学队伍里开始出现新面孔，1951年的基尔大学首开先河，开设与社会经济发展相适应的应用性课程，注重学校与社会需求的联系。在大学队伍之外，高等技术教育得到迅速发展。从战后到60年代初期，先后有10所高级技术学院提升为技术性大学，以培养高级工程师和科学家为目标。二元制建立之后，多技术学院和其他学院也被囊括在高等教育的框架内。高等教育因此正式分为两部分，一部分是“自治的高等教育”，即传统的学术性大学，另一部分是“公立的高等教育”，即多技术学院和其他学院。尽管这两部分都属于高等教育机构，但由于在管理体制、学位授予和经费来源等方面的截然分界，公立高等教育一直与自治性大学无法相提并论，20多年来一直屈居二流大学的地位。随着公立高等教育在社会经济发展中日益突出的贡献，以及两个



系统之间产生的“漂移”和“趋同”^①现象，两种机构的界限和等级逐渐模糊。1992年《继续和高等教育法》颁布后，多科技术学院与自治性大学在学位授予、经费来源和管理机构等方面实现了统一，从法律上赢得了平等的地位和待遇。由此可见，在近50年的发展之后，英国的高等教育机构从单一的传统大学转化为包含传统大学、新大学、工科大学、多科技术学院和教师教育学院在内的功能各异形式多样的综合体。

最后，实现了高等教育的集权控制。自治性大学是崇尚学术自由和管理自治的机构，自从接受政府的经济资助开始，原先掌握在学者手中的权力逐渐丧失，政府干预大学的力度日益加强，大学迫于经费需求不得不割舍沿袭多年的自治传统，逐步受制于中央政府的管制。政府对大学的干预经历了由弱到强、由局部到整体、由被动到主动的过程。二战之前，政府只是单纯地向大学提供经费资助，由大学拨款委员会（University Grants Committee, UGC）负责拨发，没有任何附带要求。二战之后，大学拨款委员会功能不再那么单纯，开始增加了干预大学发展的权力。80年代后大学拨款委员会的功能弱化，失去了大学和政府双方的信赖，大学基金委员会（Universities Funding Council, UFC）取代了大学拨款委员会，对所有的高等教育机构统一管理。大学在经费上越来越依靠政府的过程中也相应地让渡了自身的部分权利，大学的学术自由范围收缩，社会责任意识增强，招生、课程等都不得不考虑政府的要求。如果说大学的集权化过程是从私立到公立的过程，那么公立高等教育的集权化过程就是公立高等教育从地方化过渡到中央化的过程。60年代的二元制规定公立高等教育隶属于地方政府，其资金主要由地方的继续教育储备金库提供，行政上接受地方教育当局的管辖，其课程设置、人员聘用、薪酬、经费使用均受制于地方教育当局。随着公立高等教育的作用愈来愈重要，它与地方政府的矛盾与日俱增，要求脱离地方控制的呼声日渐高涨。在与中央的上下呼应下，地方学院在80年代末脱离了地方当局的控制，90年代初正式成为统一的高等教育体系的

^① 漂移理论认为，高等教育机构为了适应竞争，并不一定永远忠实于创办时期制定的目标，反而会随着社会发展的需求而灵活调整，由此产生漂移现象。持此观点的包括梯若·布杰斯（Tyrrell Burfess）、约翰·普然特（John Pratt）、伯顿·克拉克（Burton Clarke）等学者。趋同理论原指全球化背景下不同文化之间的整合，越来越显示出“相关性”。就高等教育而言，随着全球化的到来，各大学在取能、培养目标、拨款机制、面临的问题等方面都逐步相似，趋向同质。张建新的博士论文就是运用这两种理论解释英国高等教育的二元制向一元制的转化。



一个组成部分。

所以，以二战为分水岭，英国高等教育的历史分为两个迥然不同的历史时期。二战之前，英国高等教育的历史是一部私立教育的历史，政府对高等教育没有任何干预。二战之后，是私立教育的逐步国有化和集权化的历史。在这个时期，传统的自治性大学逐渐听命于政府，新型的公立高等教育也逐步发展壮大，两者与英国政府、英国经济和社会发展的命运紧紧联系在一起，并随着经济、政治的跌宕起伏而曲折发展。

在我国，英国的高等教育是一个有待深入挖掘的研究领域，它在发展高等教育方面的很多特色都值得我们深入研究：

第一，政府与高等教育之间的关系演变。作为学术自由的独特机构，英国的大学在 20 世纪之前一直保持超然的独立姿态，国家既没有责任也没有权利干预大学的发展。随着学校教育的国家化，在 20 世纪之后，政府以经济资助为手段，通过设立各种教育监管机构，开始插手大学的发展。大学拨款委员会就是政府设立的负责反馈大学的资金需求，并对政府拨发的资金进行分配的机构。政府最初只是无条件对大学提供发展资金，在认识到后者在社会经济和科技发展中的重要作用后，开始随资金附加政府的某些要求。随着高等教育与社会经济发展之间的关系日益密切，政府通过大学拨款委员会对大学逐步加强干预力度。政府对大学的态度经历了由不干涉到局部干涉再到强化干涉的转变，大学与政府的关系也从亲密到冷淡再到趋于缓和的过程。政府与大学的关系演变不仅是政府高等教育政策的重要反映，同时也可以折射出高等教育在社会生活中的作用和角色的变化，更能够体现英国稳重守成的民族文化对高等教育的影响。

第二，中央和地方政府利益格局的变动。二战后，科技发展成为关系国家安全的重要议题。原来地位低微、受地方教育当局管辖的属于继续教育系统的技术学院逐步受到政府的重视并加以扶持，地位扶摇直上，最终晋升为大学，成为中央直接管理的高等教育机构。这一个重大变化不仅打破了传统大学一统天下的高等教育结构，而且改变了高等教育的管理体制。原先的多科技术学院隶属于地方教育当局，大学隶属于中央政府，地方当局始终严格防范和戒备着中央政府对地方学院的回收。于是，在 60 年代中期，地方政府说服中央接受了二元制管理模式，为继续保有对学院的管理权赢得制度认同，这一制度一直维持了 20 多年。80 年代末期，在学院和中央的上下呼应下，地方当局的学院