

HUNHE SUOYOUZHI ZHIYE YUANXIAO FAZHAN YANJIU
JIYU DULI XUEYUAN CHANQUAN DE SHIJIAO

湖北职业教育发展研究院基金资助项目

混合所有制 职业院校发展研究 ——基于独立学院产权的视角

万 卫◎著

HUNHE SUOYOUZHI ZHIYE YUANXIAO FAZHAN YANJIU
JIYU DULI XUEYUAN CHANQUAN DE SHIJIAO

混合所有制 职业院校发展研究

——基于独立学院产权的视角

万 卫◎著

GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS
广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

混合所有制职业院校发展研究：基于独立学院产权
的视角 / 万卫著. —桂林：广西师范大学出版社，
2016.2

ISBN 978-7-5495-7937-2

I. ①混… II. ①万… III. ①民办高校—产权—
研究—中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 038603 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码：541001)
网址：http://www.bbtpress.com

出版人：何林夏

全国新华书店经销

衡阳顺地印务有限公司印刷

(湖南省衡阳市雁峰区园艺村 9 号 邮政编码：421008)

开本：787 mm × 1 092 mm 1/16

印张：15 字数：230 千字

2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷

定价：42.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与印刷厂联系调换。

目 录

1	绪论	1
1.1	研究背景与意义	1
1.2	核心概念	5
1.3	研究设计	9
2	产权与独立学院产权	16
2.1	产权及其意义	16
2.2	独立学院产权及其影响	29
	小结	38
3	独立学院产权政策的形成与特点	40
3.1	独立学院的发展历程	40
3.2	独立学院产权政策的形成	50
3.3	独立学院产权政策的特点	57
	小结	63
4	独立学院的产权主体及其关系	64
4.1	独立学院的产权主体及其构成	64
4.2	独立学院产权主体之间的关系	72
4.3	独立学院产权主体的权益诉求与博弈	76
	小结	85
5	独立学院的产权结构	86
5.1	独立学院产权结构的种类及其特征	86

混合所有制职业院校发展研究

5.2 独立学院产权结构存在的问题及其成因	99
小结	108
6 独立学院的产权分割	109
6.1 独立学院产权分割的逻辑与方式	109
6.2 独立学院产权分割的问题与障碍	118
6.3 独立学院产权分割的现实矛盾	124
小结	132
7 独立学院产权政策的调整与保障措施	134
7.1 我国独立学院产权政策调整的主要任务	134
7.2 保障措施	146
小结	155
8 余论 独立学院治理的改革	156
8.1 治理与独立学院治理	156
8.2 独立学院治理的历史演进	167
8.3 独立学院治理的现状分析	172
8.4 独立学院治理改革的策略	181
后记	189
参考文献	191
附录	202
附录1 《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立 学院管理的若干意见》	202
附录2 《独立学院设置与管理办法》	206
附录3 《中华人民共和国民办教育促进法》	215
附录4 《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》	224

1 绪 论

《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出,到 2020 年,我国要建设具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系。激发职业教育办学活力,是实现这一宏伟目标的重要途径。探索发展混合所有制职业院校,则是激发职业教育办学活力的重要举措。然而,混合所有制职业院校的发展还面临一系列的突出问题,特别是产权问题。产权清晰是混合所有制职业院校发展的经济基础,独立学院是混合所有制职业院校的重要组成部分。一方面,独立学院是混合所有制办学的典型代表;另一方面,独立学院正在向应用型本科转型。因此,对独立学院产权问题的研究,将有利于混合所有制职业院校的发展。

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

2012 年 5 月,一则新闻引起了笔者的注意:“湖北 5 所独立学院转设成功,26 所面临教育部转任大限。”原来,2008 年教育部出台了《独立学院设置与管理办法》(以下简称“26 号令”),要求全国所有的独立学院在 5 年内都要转设为独立建制的普通本科高校,2013 年就是最后的期限。那么,教育部为何要出台“26 号令”?政策效果为何如此不理想?这些问题引起了笔者的思考。另外,我们还有以下考虑:

第一,独立学院是我国高等教育的重要组成部分。

多数学者认为,浙江大学城市学院的成立是独立学院的开端。经过十几年的发展,独立学院已经成为我国高等教育的重要组成部分。

混合所有制职业院校发展研究

根据教育部的统计,截至2010年12月,我国共有独立学院322所(占普通高校总数的13.94%),在校生241.37万人(占普通高校在校生总数的11.25%)。如果将独立学院归于民办高等教育,更是占据了其半壁江山。从某种程度上说,独立学院发展的顺利与否,关系到我国高等教育的未来。

第二,“独立”是我国独立学院发展面临的一道难题。

自诞生之日起,独立学院就面临着“独立”的问题。2008年2月,随着“26号令”的出台,它再次走到了风口浪尖。根据“26号令”的安排,独立学院前面有三条路:继续办独立学院;转设为民办高校;终止办学,并入“母体”高校或其他学校。国家的政策意图在于,通过强制性的制度安排使独立学院真正走向“独立”。然而,四年多过去了,政策效果并不理想。2011年北京大学教育学院课题组对浙江、四川、陕西等地的调查显示,落实“26号令”还存在一些根本性的困难,包括与私企合作会带来不可调和的利益冲突、新建校区会带来新一轮的债务、强制性政策会破坏已经形成的稳定格局等。^①换言之,在目前的政策环境下,独立学院还难以“独立”。

第三,产权模糊是我国独立学院难以“独立”的关键。

独立学院之所以难以“独立”,根本原因在于产权模糊。归属不清、流转困难、收益“非法”等现状导致独立学院在“独立”问题上颇为踌躇。事实上,产权模糊一直制约着我国独立学院的发展。一方面,它是独立学院面临各种非议的根源。批评者主要来自民办高等教育阵营。黄藤教授指出:“我国近年来一些地区举办的国有民办二级学院,有相当一部分学校在实际的办学行为中存在许多问题……不仅对母体普通高校的教学声誉和教学秩序产生了消极影响,最主要的是严重扰乱了全国高等教育的发展秩序,严重冲击了民办高等教育的健康正常发展。”^②另一方面,它给独立学院的发展带来了诸多困难,如办学成本难以保障、法人治理结构不完善、规范设置难度大、资产过户工

① 陈学飞,等.独立学院地方性发展实践的政策启示——基于浙江省独立学院的实地调查[J].复旦教育论坛,2011(1):56-60.

② 黄藤,王冠.关于发展独立学院的政策思考[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2004(6):200-202.

作进展缓慢等。^①

第四,产权明晰是我国独立学院走向“独立”的基础。

只有产权明晰,独立学院才能顺利走向“独立”。产权明晰的前提是建立较为完善的产权制度。独立学院产权制度完善的特征是:归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅。政策属于正式制度,从政策的角度看,其中的一项重要内容便是实现资产过户。毫不夸张地说,资产过户能否完成事关我国独立学院的“生死”。正如别敦荣教授所言,“资产过户与否是独立学院是否能够真正走向独立的基础,只有资产过户到独立学院名下,学校才具备了真正独立地履行法人义务的经济基础”。然而,从现实来看,独立学院的资产过户还比较缓慢。那么,背后的原因究竟是什么呢?

综上所述,产权问题已经成为独立学院继续发展必须解决的一道难题。由于独立学院发展的历史尚短,世界上也没有可以借鉴的成熟经验,理论上的研究也还比较匮乏,因而迫切需要对其进行研究。要想解决独立学院的产权问题,从根本上说,必须建立完善的产权制度。产权政策是独立学院产权制度的主要内容。那么以下问题的探讨就显得异常重要:独立学院的产权现状如何?如何从政策上对独立学院的产权现状进行解释?如何解决独立学院的产权问题?但是,目前对于这些问题的研究还鲜有人涉及,更缺乏系统的研究。因此,在独立学院发展前景尚不明朗的背景下,从政策的角度对其产权问题进行考察,显得尤为重要。

1.1.2 研究意义

虽然独立学院只有短短十余年的历史,却为我国满足人民群众日益增长的对于优质高等教育的需求、实现高等教育大众化作了突出贡献。产权问题涉及我国独立学院的生存与发展,为社会各界所广泛关注,同时也是吸引学者深入探讨的理论问题。本研究的意义主要表现在以下几个方面:

第一,有助于保障独立学院出资者的权益。

独立学院的兴起,离不开出资者的积极参与。在较短的时间内,

① 樊哲,钟秉林,赵应生.独立学院发展的现状研究与对策建议——我国民办高等教育改革与发展探析(二)[J].中国高等教育,2011(3/4):24-27.

混合所有制职业院校发展研究

独立学院已经形成了庞大的规模,在校学生众多。一位受访者向笔者谈到,“我校的基础建设已经超过部分办学历史较长的公立高校,招生形势也比较喜人”。独立学院的出资者比较复杂,既有法人,也有自然人。其中,法人包括国有企业、民营企业、公立高校、独立设置的民办高校、科研院所等。当然,还有热心我国高等教育事业的个人。毋庸讳言,独立学院的出资者获得了一定的经济报酬,也得到了理论上的支持。从经济学的角度看,投资就是为了获利。如果不能获得利益,人们就不可能为其投入资源。然而,从政策的角度看,独立学院出资者的权益并未得到很好的保障。在本研究中,我们将对独立学院出资者的权益继续进行辩护,以推动政策的变革。

第二,有助于改善独立学院的法人治理。

独立学院的发展,离不开良好的法人治理。这里涉及两个问题:一是独立学院为何难以成为独立的法人?二是独立学院如何构建良好的法人治理结构?法人具有自身的构成要件。《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)规定,法人应当具备以下条件:依法成立;有必要的财产或经费;有自己的名称、组织机构和场所;能够独立承担民事责任。依据以上标准,我国还有相当一部分独立学院没有成为真正的法人。资产过户是独立学院走向独立的经济基础。显然,这涉及独立学院产权的调整。那么,制约其调整的原因究竟是什么?这值得我们深思。目前,独立学院的治理一般采用董事会领导下的校长负责制。然而,这一制度并不完善,亟须进行调整。产权是独立学院法人治理的基础。换言之,对产权问题的探讨,将有益于独立学院法人治理的改善。

第三,有助于深化对教育产权的认识。

在教育产权问题上存在着截然相反的两种意见。一是以杨丽娟为代表,主张建立教育产权概念。她指出,教育产权有广义和狭义之分,广义的教育产权基本上等同于经济学上的产权概念,而狭义的教育产权是指围绕教育资本而形成的学校产权,包括有形资产和无形资产。^①二是以曹淑江为代表,他反对引入教育产权概念,其理由是学

① 杨丽娟.关于教育产权若干问题的探讨[J].教育与经济,2000(1):12-16.

校事实上也是一个企业。^① 本研究倾向于前者,采用的是狭义的教育产权概念,即学校产权。诚然,独立学院具有企业的某些特征,例如,获利是其重要的办学目标。然而,我们也应该看到,独立学院不仅仅是一个企业,它还是一种新型的高等教育机构。例如,它为人们创造入学机会,具有非常明显的公益性。本研究将对教育产权的合法性继续进行讨论,这有助于加深人们对教育产权的认识。

第四,有助于我国高等教育政策学的学科建设。

对于高等教育研究,我国一直存在着“学科”与“领域”之争。与世界上其他国家相比,我国的高等教育研究从诞生之日起,就更加重视学科建设。然而,我国高等教育研究的学科建设之路依然“任重而道远”。高等教育政策学是高等教育学下的二级学科,也是高等教育学与政策科学交叉而成的一门学科。本研究将考察我国独立学院产权政策的稳定与变迁,为我国高等教育学的学科建设提供宝贵的素材,促进其发展。

1.2 核心概念

概念是人们对事物本质的认识,也是人们进行科学研究的基础。如果对研究的对象没有清醒的认识,那么研究工作将事倍功半。正如布列钦卡所言:“假如人们对其正在寻找的东西没有清晰的认识,任何观察和实验都会无助于事。”^②因而,拟对研究中涉及的核心概念进行界定。本研究中涉及的核心概念有“独立学院”和“产权”。

1.2.1 独立学院

独立学院是一个历史范畴。独立学院经历了由小到大的过程,人们对独立学院的认识也经历了从不清晰到逐渐清晰的过程。国有民办二级学院是独立学院的前身。起初,人们主要是从经费的角度对国有民办二级学院进行定义。赵蒙成、周川认为,国有民办二级学院是以财政拨款之外的社会资源为主要经费来源、拥有较大的自主权和独

① 曹淑江,范开秀.也谈关于教育中的产权问题——兼与杨丽娟同志商榷[J].教育与经济,2001(4):15-19.

② 布列钦卡.教育科学的基本概念——分析、批判和建议[M].上海:华东师范大学出版社,2001:11.

混合所有制职业院校发展研究

6

立性、依附于国有大学的综合性二级学院。^① 这一定义指出了国有民办二级学院的两个基本特征:一是经费来源为财政拨款之外的社会资源;二是具有更大的自主权。此时,国有民办二级学院由公办高校在校内举办,实际上就是“校中校”。它的经费来源主要是学费,属于财政拨款之外的资源。另外,国有民办二级学院相对“独立”,具有较大的办学自主权,因而它也被认为是“我国高等教育体制改革的重大创新”。

其后,人们开始用“新机制、新模式”来定义独立学院。随着时间的推移,独立学院的固有矛盾逐步暴露出来。张国华认为,独立学院的产权“非公非民”,使得产权认定出现困难,并且与法律、政策之间形成了一定的冲突。^② 在这样的背景下,教育部出台了《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》(以下简称“8号令”),对独立学院的相关问题进行了澄清,并首次提出了“独立学院”的概念。它指出,独立学院是指由普通本科高校按新机制、新模式举办的本科层次的二级学院。它还指出,一些普通本科高校按公办机制和模式建立的二级学院、“分校”或其他类似的二级办学机构不属此范畴。原教育部部长周济说,这一概念揭示了独立学院的三个基本特征:①“优”。独立学院的举办者是普通高校,社会力量积极参加,因而是公办高校和社会力量的有机结合。②“独”。独立学院的办学和管理相对独立,即“六个独立”:独立的校园和基本办学设施,相对独立的教学组织和管理,独立进行招生,独立颁发学历证书,独立进行财务核算,独立法人资格。③“民”。独立学院采用民办机制,建设、发展所需的经费及其他相关支出均由合作方承担或以民办机制筹措解决。^③ 然而,这一概念本身并不十分科学。其一,新机制、新模式没有体现独立学院的本质特征且语焉不详;其二,认为独立学院是普通本科高校举办的二级学院,容易造成人们认识上的混乱,影响独立学院成为独立的法人。

① 赵蒙成,周川.论公有民办二级学院的发展前景[J].高等教育研究,2000(4):63-66.

② 张国华.“国有民办二级学院”办学体制质疑[J].教育发展研究,2002(3):16-19.

③ 周济.促进高校独立学院持续健康快速发展[J].教育发展研究,2003(8):1-4.

现在,人们基本上明确了独立学院的特征。由于“8 号令”存在缺陷,2008 年教育部在“26 号令”中对独立学院的概念进行了优化。它指出,独立学院是指实施本科以上学历教育的普通高等学校与国家机构以外的社会组织或者个人合作,利用非国家财政性经费举办的实施本科学历教育的高等学校。这一界定比较科学:其一,它指出独立学院投资主体是多元的,即两个及以上;其二,它强调了独立学院的经费来源,即为非财政性经费;其三,它明确了独立学院的法人地位,即实施本科学历教育的高等学校。然而,在现实中,部分地方政府积极参与举办独立学院。更为重要的是,部分独立学院是依赖于财政性经费创办的。本研究将我国教育部承认的独立学院均纳入自己的考察视野。截至 2010 年底,我国有独立学院三百余所。

1.2.2 产权

产权与财产是紧密联系在一起的。因此,要想界定产权,就必须对财产与产权的关系有清醒的认识。现实中,人们常常将财产等同于产权;在理论界,学者们对财产和产权的区分也不甚严格。因此,我们应该首先对财产与产权的关系进行讨论。

从语言学的角度看,人们对财产与产权有着模糊的认识。英语中,财产为 property(法语中为 propriete,德语中为 eigentum)。property 在英文中为多义词,它可以表示财产,也可以表示财产权利。然而,如果在 property 后加上 rights,就只表示为产权了。显然,在英文中,财产与产权还是可以得到有效的区分的。然而,这种区分是相当模糊的。

从法学的角度看,人们试图对财产与产权的关系进行区分,但不甚严格。整个法律体系可以分为两大类,即英美法系和大陆法系。在英美法系中,财产等同于产权。布莱克斯通在《英国法律评论》一书中,就将财产等同于产权。他提出:“财产是一个人在完全排斥任何他人权利的情况下,对世间外部事物所主张与行使的独有的和专断的支配权。”^①在这里,布莱克斯通将财产看成是一种财产权利,即产权。在大陆法系中,人们对财产与产权进行了初步区分。我国采用的是典型的大陆法系。我国《民法通则》中将财产所有权定义为“所有人依

① [英]威廉·布莱克斯通.英国法释义(1765—1769)(第二卷)[M].游云庭,缪苗,译.北京:中国法制出版社,2011:2.

混合所有制职业院校发展研究

法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利”。对于该定义，黄少安教授认为两者的区分是不甚严格的。在《产权经济学导论》一书中，他从三个方面对其进行了批评。^①他还指出，“大陆法系将财产的权利与对财产事实上的占有对立了起来”。

康芒斯是较早对财产与产权的关系进行严格区分的一位经济学家。他在《制度经济学》一书中对正统经济学家进行了批评，认为他们将财产与产权混为一谈。他提出：“既说财富是一种物质的东西，又说它是那种东西的所有权。可是，所有权，至少就无形财产的现代意义来说，意味着限制数量以维持价格的权利；另一方面，物质的东西却产生于利用生产甚至生产过剩的效率来增加东西的数量。”^②在这里，康芒斯已经意识到所有权是人们对财产的权利。

现代产权经济学家们继承和发扬了康芒斯的观点。现代产权经济学认为，产权是因为财产的存在而产生的权利束。例如，德姆塞茨曾说，“一组产权常附着于一项物品或劳务”^③。这就说明，他已经将产权与财产区分开来了。由于产权经济学家的出色工作，“财产”概念的内涵得到了丰富。财产不仅包括有形物品，还包括无形物品，如专利。

那么，究竟何为产权呢？较早对其进行界定的是德姆塞茨。在《关于产权的理论》一文中，他提出：“所谓产权，意指使自己或他人受益或受损的权利……产权规定了人们怎样受益或受损，从而规定了谁需要给谁补偿以改变的行动。”^④诺思则认为，“产权本质上是一种排他性的权利”^⑤。阿尔钦在其论文《产权：一个经典的注释》中指出：“产权是一个社会所强制实施的选择一种经济品的使用的权利。”^⑥E.富

① 黄少安.产权经济学导论[M].北京:经济科学出版社,2004:55.

② [美]约翰·康芒斯.制度经济学(上册)[M].于树生,译.北京:商务印书馆,1962:11.

③ [美]德姆塞茨.关于产权的理论[J].经济社会体制比较,1990(6):49-55.

④ [美]R.科斯,等.财产权利与制度变迁[C].刘守英,等译.上海:上海三联书店,1994:97.

⑤ [美]道格拉斯·C.诺思.经济史中的结构与变迁[M].陈郁,罗华平,译.上海:上海三联书店,1991:21.

⑥ [美]R.科斯,等.财产权利与制度变迁[C].刘守英,等译.上海:上海三联书店,1994:166.

鲁普顿和 S.佩杰威齐在《产权与经济理论:近期文献概览》中,对产权经济学的各种各样的定义进行了归纳:“产权不是关于人与物之间的关系,而是指由于物的存在和使用而引起的人们之间一些被认可的行为性关系。”^①他们的定义比较科学:一是指出了产权是一种人与人的关系;二是明确了产权是建立在物的存在和使用的基础之上的。

简而言之,产权即财产权利,也称财产权或广义的所有权。它是人们围绕财产而形成的经济权利关系。表面上,它是一种人与物的关系;实际上,它体现了人与人之间的关系。产权主要包括所有权、占有权、收益权和处置权,即人们通常所称的“四权”。^② 所有权是指产权主体把客体视为自己的专有物,排斥别人侵夺的权利;占有权是指产权主体实际管理、控制客体的权利;收益权是指产权主体使用财产带来收益的权利;处置权是指产权主体将物或对象以某种形式交给他人支配、占有和使用,从而带来财产主体变换的权利。

综上所述,我们将独立学院的产权定义为:人们围绕独立学院的财产而结成的经济权利关系。

1.3 研究设计

产权清晰是独立学院走向独立的基础。目前,产权问题已经成为制约独立学院发展的难题。已有文献多从经济学的角度对我国独立学院的产权问题进行分析,而从政策的角度对其进行的探讨还很少见,本研究拟就此进行分析。

1.3.1 研究目的

产权问题的处理关系到独立学院的未来走向。目前,学者们对独立学院的产权问题已进行了多方面的考察,然而,研究还相当薄弱。本研究的目的在于:描述独立学院的产权现状,解释独立学院的产权问题,提出解决独立学院产权问题的策略。

1.3.2 研究内容

为了达到研究目的,我们将遵循以下的研究思路:首先,从产权的

① [美]R.科斯,等.财产权利与制度变迁[C].刘守英,等译.上海:上海三联书店,1994:204.

② 未经说明,文中的“所有权”是指“狭义所有权”。

混合所有制职业院校发展研究

基本理论出发,明确独立学院产权的重要意义;其次,通过调查和文献研究,把握独立学院产权的现状,解释独立学院面临的产权问题;最后,从政策的角度提出解决独立学院产权问题的策略。研究内容具体安排如下:

第一,产权与独立学院产权。

本章旨在明确独立学院产权的重要性。为此,我们将首先对产权的基本问题进行讨论,如产权的含义、内容、类型、属性和意义等。然后,将对我国独立学院产权的产生、含义、特点及其影响进行分析。

第二,我国独立学院产权政策的形成与特点。

本章旨在从政策的层面来把握独立学院产权的现状,解释其面临的基本问题。为此,我们将首先描述独立学院发展的基本过程,获得对其的历史性认识。其次,分析独立学院产权政策的稳定和变迁,讨论其背后的原因。最后,分析独立学院产权政策的内容及其特点。

第三,我国独立学院的产权主体及其关系。

接下来的三章,我们将从事实的层面来把握独立学院的产权现状,解释其面临的基本问题。本章旨在把握独立学院的产权主体。首先,讨论独立学院产权主体的构成;其次,分析独立学院产权主体之间的关系;最后,讨论独立学院产权主体之间的利益诉求与博弈。

第四,我国独立学院的产权结构。

本章旨在把握独立学院的产权结构。首先,我们将对独立学院的产权结构进行分类,并描述其特征。其次,对独立学院产权结构存在的问题进行描述,并分析其原因。

第五,我国独立学院的产权分割。

本章旨在把握独立学院的产权分割。首先,我们将描述独立学院目前是如何进行产权分割的。其次,对独立学院产权分割面临的问题进行描述。最后,从现实的角度来理解独立学院产权分割的“难为”。

第六,我国独立学院产权政策的调整与保障措施。

本章旨在从政策的角度提出解决独立学院产权问题的办法。首先,我们将提出独立学院产权政策调整的主要任务。其次,对相关保障措施进行讨论。

第七,我国独立学院治理的改革。

本章是本研究的余论。完善的治理是独立学院产权延续的保障。

因此,治理问题是本研究的逻辑延伸。本章首先讨论治理对于独立学院的重要性;其次,从历史的角度对独立学院的治理进行分析,总结其规律;再次,从现实的角度对独立学院治理的现状及其问题进行分析;最后,提出改进独立学院治理的策略。

1.3.3 研究方法

研究方向服务于研究目的。在本研究中,我们将选择政策分析作为研究视角,文献法、调查法为具体的研究方法。

(1) 研究视角

本研究选择政策分析作为研究视角。在这里,我们将讨论两个问题:一是为何选择政策分析作为研究视角?二是如何在本研究中运用政策分析?第一个问题,势必要求我们回答政策分析是什么,它是怎样产生的,它关注的焦点是什么。对于第二个问题,我们将说明政策分析在本研究中的运用。

①政策分析的概念

政策研究的历史源远流长,然而作为一门学科却非常年轻。一般认为,1951年,拉纳(Daniel Lerner)和拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)共同主编的《政策科学:范围和方法的最近发展》一书,是政策科学诞生的标志。应该指出的是,在西方,人们经常用“政策科学”“政策分析”“公共政策(学)”和“政策研究”来表示这一学科。^①可以说,它们之间的区分并不明确。

随着政策科学的发展,人们对于“政策分析”一词也有了不同理解。拉纳和拉斯韦尔认为,政策科学是“以制定政策规划和政策备选方案为重点,运用新的方法对未来趋势进行分析的学问”^②。德洛尔指出,政策科学是“把政策制定作为研究和改革的对象,包括政策制定的一般过程,以及具体的政策问题和领域;政策研究的性质、范围、内容和任务是理解政策如何演变,在总体上特别是具体政策上改进政策

① 陈振明.政策科学——公共政策分析导论(第二版)[M].北京:中国人民大学出版社,2003:14.

② Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, The Policy Science: Recent Development in the Scope and Method, Stand, CA: Stanford University Press, 1951, PP.VIII-XI.

混合所有制职业院校发展研究

12

制定过程”^①。S.S.那格尔(Stuart. S. Nagel)认为,政策研究是“为解决各种具体社会问题而对不同的公共政策的性质、原因及效果的研究”^②。邓恩(William N. Dunn)主张,政策分析是“一种应用性的社会学,它使用各种研究和论证方法,产生并转变政策相关信息,以便政治组织解决政策问题”^③。可以发现,不同之处在于,拉斯韦尔、德洛尔关注的是政策方案的选择,那格尔、邓恩却将目光转向了政策过程。相同之处在于,他们都认为:政策科学需要运用多学科的方法;政策科学的研究对象是政策系统与政策过程;政策研究的目的在于改进政策。

因此,我们可以简单地将政策分析定义为:“通过运用多学科的研究方法分析政策系统及过程,探究政策的原因与结果,以达成改进政策的应用性学科。”

②政策分析的兴起

政策分析兴起于20世纪50年代初,它得益于多学科的帮助。如果从理论的角度看,政策分析的发展是与公共行政分不开的。当时,公共行政属于政治科学领域。20世纪40年代,美国成立了大学校际委员会。它的主要目标是开发公共行政的课程资料,其成员包括教授和公共行政的从业者。弗雷德里克森(H. George Frederickson)和怀斯(Charles Wise)评论说:“大学校际委员会的诞生,充分说明了政策分析和公共行政的密切关系。”^④

如果从技术的角度看,政策分析则更多地得到了工程学、运筹学、系统分析、应用数学、经济学等学科的支持。起初,经济学的分析方法被应用于政策分析。我们知道,投入—产出分析法是经济学的基本分析方法。它假定应该以最小的投入获得最大的产出。以此为依据,政

① [美]那格尔,编著.政策研究百科全书[M].林明,等译.北京:科学技术文献出版社,1990:7.

② [美]那格尔,编著.政策研究百科全书[M].林明,等译.北京:科学技术文献出版社,1990:1.

③ William N. Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliff: Prentice-Hall, 1981, P. IX; Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods, JAI Press, Inc., 1986, P. x III.

④ H. George Frederickson and Charles Wise, Public Administration and Public Policy (Lexington, MA: D. C. Heath, 1977).