

© 王保华 著

变革中

的

Biangge Zhong
de Gaodeng Jiaoyu

高等教育

山东大学出版社

变革中的高等教育

王保华 著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

变革中的高等教育/王保华著. — 济南:山东大学出版社, 2016. 11

ISBN 978-7-5607-5674-5

I. ①变… II. ①王… III. ①高等教育—文集
IV. ①G64-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 311203 号

责任编辑:傅 侃 李昭辉

封面设计:张 荔

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:济南新科印务有限公司

规 格: 720 毫米×1000 毫米 1/16

23.5 印张 430 千字

版 次:2016 年 11 月第 1 版

印 次:2016 年 11 月第 1 次印刷

定 价:48.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

自序

高等教育在社会经济发展中的作用越来越重要。在世界范围内,联合国教科文组织共召开过两次国际高等教育大会,每次大会均强调了高等教育在应对全球性危机以及实现人类可持续发展中的重大作用。2009年召开的高等教育大会指出,高等教育作为构建包容性与多样性的知识型社会和促进研究、创新及创造力的主要力量,在历史上从未有任何一个时期像现在这样凸显出对高等教育投资的重要性。

在人类社会的发展中,高等教育在其功能和内在形式方面也在不断变化。高等教育的功能在最初主要体现为人才培养,后来其科学研究和社会服务的职能逐渐得到发挥,并得到了广泛的认可。其实高等教育功能的变化就是高等教育社会作用被社会高度认同的过程,而高等教育的内在形式也在不断变化,由原来的“高等教育”(higher education),到后来的中学后教育(post-secondary education),以及现在的第三级教育(tertiary education),高等教育的形式已经更加多样化。

正是由于高等教育所肩负的使命,进入20世纪,尤其是21世纪以来,世界各国的高等教育都在进行创新与变革。其主题大致为:学习机会、经费投入、体制机制、教育质量等。作为世界高等教育体系中的一员,中国高等教育也不例外。

据报道,2016年8月31日,十二届全国人大常委会第二十二次会议听取了教育部新任部长陈宝生受国务院委托所作的《国务院关于高等教育改革与发展工作情况的报告》。陈宝生部长明确指出:“总体看,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》确定的阶段性目标如期实现,我国形成了世界上规模最大的高等教育体系,人



才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新能力显著增强,高等教育质量明显提高。”与此同时,陈宝生部长还介绍到:“我国高等教育取得了长足发展,但大而不强、活力不够等问题仍然比较突出,与国家发展需要和人民群众期盼相比仍存在较大差距。”从教育部部长所披露的信息可以明显地看出:我国高等教育所取得的成就是巨大的,但不容置疑的是问题依然严重。

高等教育改革和发展的30年,也是笔者自己见证和研究高等教育发展的30年。作为一名研究者,笔者亲身经历了改革与开放的过程。在这30年中,笔者的研究工作与国家的发展、高等教育的发展密切相关。作为一名研究者,笔者经历了高等教育从计划经济到市场经济的变革,这其中自然有自己的思考与探索。

30年来,我始终在教育战线,先后在国家教育行政学院、中国传媒大学工作。

在国家教育行政学院工作的20多年中,由于所在单位的特殊性,使得自己有幸了解了高等教育变革的重大过程,如高等教育的扩招等。国家教育行政学院是一个教育培训院校,由于工作的关系,我接触了很多高校不同层级的领导者,有富有理论和实践经验的校级领导,也有年富力强的中层干部。作为一个培训院校的教师,必须具有复合型的素质,这要求我们要像领导一样思考问题。因此,作为研究者可能不仅在某一方面具有专长,更需要具有宽阔的知识面和解决问题的能力。

中国传媒大学是一个具有艺术气息的院校。我在将近10年的工作实践中,参与了学校“十一五”和“十二五”发展规划的制定与实施。这些工作促使我进一步加强了对国家高等教育宏观政策的了解,以及对学校自身实际情况的把握。

我是幸运的,首先是赶上了一个好的时代——改革开放的时代。其次自己的最大兴趣是研究,而研究的领域恰恰是高等教育。30多年来,虽然自己行政工作和学术都兼顾,但是自己对研究工作更情有独钟。尽管与造诣较高的理论工作者相比,自己的文章好像理论色彩不够浓,但是很多思考均是实践经验的总结,即多了一份“接地气”的

风格,少了一份思辨的色彩。我最欣赏的一句话是:“哲学家的任务在于认识世界,而我们在改造世界。”最后是每到一地方工作,我总会遇见好领导、好同事、好朋友。是这些领导和同事的帮助和鼓励,才使自己更加努力地去耕耘、去探索。

高等教育发展到今天已经取得了举世瞩目的成就,但是困扰我们的还有不少现实问题,如高等教育与社会的关系、大学的自治与学术自由、教师职业发展与学生的学习等。在这些关系中,始终都离不开“钱”这个字眼。仔细回顾30年高等教育改革开放的历程,高等教育始终脱离不开经费这个根本性问题。无论是高等教育管理体制和机制的变化还是大学与社会的关系,教师的发展、学生的学习都与经费有着千丝万缕的联系。在某种程度上,经费似乎成为了制约高等教育发展的首要因素。当然,很多人会说:“并不是有了钱就能办好教育,精神的力量也很大。”的确,对这一点,我一点都不否认。但是在当前的社会背景之下,没有经费就会寸步难行。在现实中,我们常常遇到的情况是:有很好的理念、很好的学校规划,但是苦于没有强有力的经费支撑而不了了之。

当我们反思高等教育的发展后就不难看出,我们曾经经历了严重的计划经济时代,然后又经过痛苦的过程,包括思想观念的转变、走向市场经济等,但是我们今天又回过头来讨论“供给侧改革”。这说明:社会也好,高等教育也好,无时无刻离不开供给尤其是充裕的经费,否则竞争的观念将会导致思想的混乱、精神的坍塌。在一个人人都为“挣工分”的年代,利益最大化导向必然将导致“有经济利益就会有更多的人去付诸行动”。尽管我们在倡导社会主义核心价值观,但是在巨大的利益面前人的理性会选择趋利,这恐怕是高等教育发展到今天无法回避的根本性问题。这些问题是社会的问题,但同时又显著地折射到高等教育上来。

高等教育是一项事业,同时又是一种产业。当前,国家人社部对医院和高等学校取消编制的消息,似乎又证明了高等教育的复杂性。

《变革中的高等教育》是笔者从事高等教育研究30年的一个缩影,它记录着笔者的心路历程。本书共分10部分,涵盖了智库建设、



高等教育发展战略、地方高校建设、教师发展、高等教育质量评估、专业与课程建设、民办教育创新、领导力、教育与互联网发展、职业与成人教育等方面的内容。这47篇文章是从80多篇文章中甄选出来的,多为宏观研究的文章,涉及高等教育管理的众多方面。从研究方法来看,多为实证性研究;从内容上看,既有自己的理论研究成果,也有翻译国外学者的研究成果。

在文集选编过程中,为了体现原有成果的初始状态,笔者坚持保留原貌的原则,仅对论文中部分重复的内容进行了删改,同时略去了参考文献和内容摘要等,读者如有需要,可从原文中查询。需要特别说明的是,本书收录的许多文章都是结合有关研究项目和课题撰写而成的,大多是个人的研究成果。也有少部分是与其他同行合作完成的成果,这些同行有张婕、耿益群、张蕊、周廷勇、王景枝、葛自发、何欣蕾等,在此向他们表示衷心的感谢。

本书的出版首先要感谢我曾经工作过的单位——国家教育行政学院和中国传媒大学各级领导和同事对我科研工作的大力支持;其次要感谢我的家人30年来默默的支持,这是我不断前行的强大精神动力;最后还要感谢我的博士生刘立荣在前期所做的编排和文字校对工作。

高等教育在不断地创新,我们期待着新的变化!
是为序。

王保华

2016年9月10日

目 录

“智库”建设

高等教育公平与服务型政府建设	(3)
“智库”与专业化	
——关于高教研究机构作用与发展道路的思考	(11)
走向共赢:院校研究与大学的科学发展	
——兼论院校研究工作的几个关系	(17)

高教发展战略

经济全球化与高等教育管理的政策选择	(25)
重新划分高等教育管理阶段:范式的视角	(31)
中国实施可持续发展战略教育面临的困难和选择	(37)
关于深化高等教育改革的教育经济学思考	(44)
论高等教育以“客户”为导向理念的确立	(49)
高考制度改革与创新能力培养	(56)
21 世纪我国高等学校设置原则初探	(58)
分类发展:高等教育发展的理性选择	(63)
高校定位应遵循市场规则	(68)



新世纪的高等教育管理

- 中国高教管理研究会 2001 年学术年会综述 (70)
- 高校战略管理研究述评与思考 (74)
- 特色大学建设与战略管理
- C 大学战略规划与实施案例研究 (81)

地方高校发展

大学与社会共生:地方高校发展的模式选择

- 从美国相互作用大学看我国地方高校的发展 (93)
- 加快城镇化建设:实施地级城市高教发展的差别化战略 (101)
- 论发展地级城市高等教育 (112)
- 关注地级城市高教发展
- 对全国 73 所高校校长的问卷调查报告 (119)
- 千万别冷落了地方高校 (127)
- 地级市高教应面向地方经济主战场 (137)

高教质量评估

- 高等教育质量文化的反思与超越 (143)
- 高等教育质量传播:价值、内容与策略
- 基于传播学的方法 (154)
- 重建高等教育评价标准——从一元到多元 (165)
- 重视单一评价对高等教育的负面效应 (175)
- 关于高校分类评估的几个理论问题 (177)
- 关于高校分类评估的若干思考 (185)

专业与课程建设

关于特色专业建设的几个理论问题	(197)
政府干预、市场力量与大学自觉的有机结合	
——基于我国高校特色专业建设政策的实证研究	(205)
行业院校特色专业培育:特点、问题与建议	(216)
品牌课程建设的价值取向及实践	
——基于中国传媒大学的实践分析	(221)

教师发展

教师教育的专业化与制度创新	(233)
不确定时代:大学教师职业的困惑与超越	(242)
大学教师:做“文化自觉”的传播者	(249)
高校人事改革到时候了	(253)

领导力

对 21 世纪高校领导者如何有效运用权力的分析	(259)
美国高校实现新校长“软着陆”的策略	(265)
关于美国高等学校在中小学改革中的角色的思考和启示	(272)



教育与互联网发展

治理视角下的教育舆情研究:问题与对策	(283)
互联网对高等教育未来的影响	(291)
慕课(MOOC)正在成熟	
——来自英国商业、创新和技能部 2013 年报告	(303)

职业与成人教育发展

当前高等职业教育发展面临的问题与对策	(317)
加拿大的成人教育	(323)
中加成人教育基本特点的比较	(330)

民办教育创新

研究型分析:一个重要的政策分析方法	
——兼对一个政策文本的分析	(339)
领先服务——西安欧亚学院案例研究	(346)
“变革式”自主创新型大学的范例	
——西安欧亚学院案例再研究	(357)

“智库”建设



高等教育公平与服务型政府建设^①

全面建设小康社会是我们未来的宏伟目标,构建和谐社会是我们的价值追求。和谐社会最关键的是利益关系的和谐,和谐的理想结果就是要实现各尽所能、各得其所、和谐相处的局面。公平正义是和谐社会的重要特征之一,而教育公平是社会公平的基础。高等教育作为一种社会资源再分配的形式,对社会和谐具有重要的调节作用。政府作为高校国有资产的投资主体,作为国有产权的代表,其主要责任是构建教育服务体系。

一、教育公平对政府建设提出了新的要求

我国正处于从传统行政向现代行政和后现代行政迈进的过程中。首先,我们的行政还没有实现真正意义上的现代行政,这就面临着向后现代行政转轨的问题,即面临着双重跨越的问题;其次,我们面临的社会是一个更加复杂化和多样性的社会,冲突和矛盾更加突出,这就是中国行政的现实背景。

传统意味着行政仍然保留着农业社会的痕迹,是一种政治特征极为明显的行政。现代行政是官僚科层组织,是现代工业化的产物。主要的后现代理论家均反对以各种约定俗成的形式来界定或者规范其主义,所以后现代意味着基础假设的不存在。在很大程度上,政府加强公共意识就是要向大多数公民提供基本的公共服务。在高等教育领域,加强政府的公共意识就是要妥善处理好少数与多数的关系、公平与效率的关系、中央与地方的关系、政府与高等学校的关系等。美国著名高等教育专家马丁·特罗认为,高等教育进入大众化教育时期后,其社会属性与意义必然发生根本性的变化,必然要求由精英特权演变为公众权利。^②近10年来,我国高等教育快速发展,实际适龄人口的毛入学率逐年递增,2002年达到15%,2007年为23%。按高等教育大众化毛入学率15%的标准,我国已经进入高等教育大众化时期。因此,在现阶段,接受高等教育已经

^① 本文原载于《国家教育行政学院学报》2009年第2期。

^② 参见庞青山、刘鸿:《高等教育资源公平及其实现策略》,《现代大学教育》2008年第3期。



由过去的精英特权变为公众的权利。对于学生而言,高等教育的公平一般包括入学机会公平、教育过程公平、教育结果公平。但是,对于我国大部分城市来说,高等教育大众化的发展并不均衡。所以,在一定层面上,高等教育作为公众的权利还只是一种良好的愿望。这就对政府提出了更高的要求。对于高等学校来说,高等教育公平的最大价值就体现在资源配置的公平上。政府作为资源配置的主体负有重要的责任。因此,构建服务型政府就成为工作的重心。

构建和谐社会的目标是实现国家总体发展的协调和可持续性,公平正义是和谐社会的特征之一,因而实现包括高等教育公平在内的社会公平无疑是构建和谐社会的必然要求。而和谐社会公平与正义的价值理念必然体现在政治体制、经济体制和社会体制上。因此,我国改革发展的每一步进展都有赖于政府改革的实际进程。胡锦涛总书记在政治局第四次集体学习时的讲话突出强调了公共服务体系建设的重要性和紧迫性,即“围绕逐步实现基本公共服务均等化的目标,创新公共服务体制,改进公共服务方式,加强公共服务设施建设,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系”。概括地说,服务型政府主要有三大任务:以发展社会事业和解决民生为重点,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系;完善社会管理体系,加强和改进社会管理,保持社会安定有序;创新公共服务和社会管理方式,在服务中实施管理,在管理中体现服务。因此,在构建和谐社会的背景下研究高等教育公平与服务型政府建设具有重大的实践意义。

二、构建教育公共服务型政府要做到“两个重新认识”

(一)重新认识政府职能

政府对高等教育的作用是通过政府职能,即一个社会的行政体系在整个社会关系中所扮演的角色和发挥的作用体现的。政府职能主要由政治职能、经济职能和社会管理职能构成。政府的这些职能决定了它不能无视同国家政治、国民经济、社会稳定与发展息息相关的大学的存在与作用,不能不谋求建立某种它认为对自身统治和职能发挥最有利的“政府与大学的关系”^①,即通过政策、经费投入等手段来影响高校的发展。

弗兰斯·F·范富格特在《国际高等教育政策比较研究》一书中将政府对大学的影响归纳为两种模式:一种是国家控制模式,即“政府试图控制高等教育系统的动力的一切方面:入学机会、课程学位要求、考试制度、教学人员的聘任与报酬等”;另一种是国家监督模式,即“国家所施加的影响是微弱的,很多有关诸

^① 参见张德祥:《市场经济体制下“政府、市场、大学”新型关系的研究报告》,《辽宁教育研究》2004年第9期。

如课程、学位、人员的吸收和财政的基本决策都留给院校自己。国家提出高等教育运作的宽阔的参数,但是有关使命和目标的基本决策乃是系统及其各院校的职权”。从实际运行看,虽然我国政府也在转变职能,试图从“国家控制模式”向“国家监督模式”转变,但目前仍停留在国家控制模式阶段。

1997年,世界银行把政府确保社会经济发展的基础性工作规定为以下几项:建立法律基础;保持非扭曲性的政策环境(包括宏观经济的稳定);投资于基本的社会服务与基础设施;保护承受力差的阶层;保护环境。^①教育特别是基础教育属于基本的社会服务。尽管高等教育不属于非义务教育,但高等教育的公益性是国内外皆知的事实。尤其是随着知识经济社会的出现,高等教育的作用和价值日益受到世界各国的重视。无论是对于国家利益还是对于个人的收益率都是很高的。但近些年来,国际高等教育遇到了共同的危机,即国家对高等教育的投入相对减少所引发的高等教育财政危机,这使高等教育的公共性受到人们的质疑。

根据《中国教育经费统计年鉴》的数据,政府投入在高等院校收入中所占比例逐渐下降,政府以外的其他收入来源进一步增长。例如,我国1990年政府投入在高等院校收入中所占比例为87.7%,1997年为78.9%,1998年则下降至64.2%。1999年高校扩招后,由于高等学校规模的扩大、新校园的建设,加之政府投入在高等院校收入中比例的持续下降(见图1),使很多高等学校不得不贷款搞建设、主要靠贷款运行。同时,对于大多数教学型大学来说,由于科研开发能力较弱、自身“造血”能力不强,使学校发展面临很大的困境。这其中一个非常重要的原因就是政府无法支撑庞大的高等教育体系、无力支付昂贵的高等教育成本。

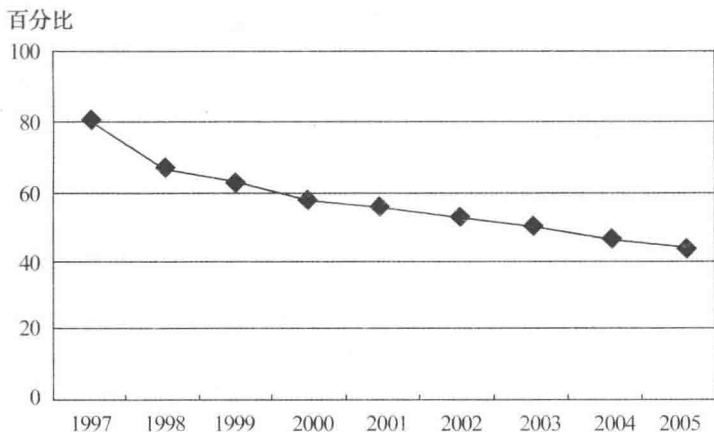


图1 政府投入在高等院校收入中所占比例

① 参见唐贤兴、王竟晗:《转型期公共政策的价值定位》,《新华文摘》2004年第24期。



近些年来,政府对高等教育的投入呈下降趋势。在市场的驱使下,高等教育中的经济主义思潮在全球范围内有所增长,高等教育的公益性受到了极大挑战。特别是当经济发展到一定阶段之后,社会民众对政府公共职能的发挥提出了更高的要求,希望政府不仅要发挥经济职能,还要承担起社会管理的职能,即构建完善的公共服务体系。

(二)重新认识三种意识

政府是人民公共利益的代表。在当今社会,政府急需增强以下三种意识:

1. 增强“纳税人”意识

“纳税人”意识实质上是责任意识。政府是公众的政府,是人民利益的忠实代表。政府运行经费使用的是“纳税人”的税收。政府的经费如何使用,不仅关系到资金的使用效率和效益,更关系到一种其中所包含的责任。但是,在我国的行政界,由于受体制不完善的约束,政府不仅在经费使用上存在着严重的浪费现象,而且还存在着极不公平的现象。这是目前不同类型的高等学校之间意见最大的地方。这就涉及“两级政府”的问题。在资源的分配上,无论是首次分配还是再次分配,都应当体现公平的价值尺度。对于中央教育主管部门来说,主要是首次分配的问题;对于地方教育行政部门来说,是再分配的问题。再分配权力是一个极具争议的话题。新制度主义政策决策模式的代表人物西奥尔·J·卢威在《公共行政与公共事务》一书中指出,再分配政策所关切的事务,“不是资产的使用,而是资产的本身;不是平等的待遇,而是平等的拥有;不是行为的举止,而是本质的存在”。

2. 增强“责任伦理”意识

“责任伦理”这个概念是德国社会学家马克斯·韦伯于1894年在一次演讲时首先提出的。韦伯认为,存在两种不同的政治理念:信仰伦理(以某种终极的信仰和信念作为自己政治行动的指南)和责任伦理(对于某种政治行动的投入是出于某种清醒自觉的内在责任感)。韦伯从政治行动的效果价值和信念价值的角度来讨论责任伦理,并赋予责任伦理更广泛的内涵,比如清明、眼光、激情、与人和事之间的内在超脱、责任感。对于责任伦理而言,首先是政府整体要具有普遍的伦理意识,其次是政府的公务员要具有伦理意识,这两者是相关的。要处理好行政中的责任冲突,对于政府来说主要就是要平衡好效率与公平的关系;对于公务员来说就是要处理好三种形式的行政责任冲突:权力冲突、角色冲突和利益冲突,其中最核心的是利益冲突。近年来,关于高等教育公平与效率问题的讨论主要集中在从高等教育经济学的角度来讨论高等教育成本补偿与高等教育公平及效率的关系、高等教育大众化与高等教育公平的关系、高等教育规模扩