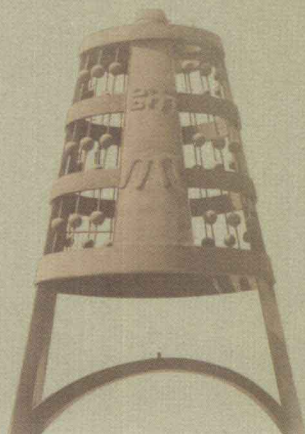


京師 高等教育管理论丛
JINGSHI GAODENG JIAOYU GUANLI LUNCONG

毛亚庆◎主 编

GAODENG JIAOYU
ZHENGCE GONGJU FENXI



高等教育 政策工具分析▶

吴合文◎著

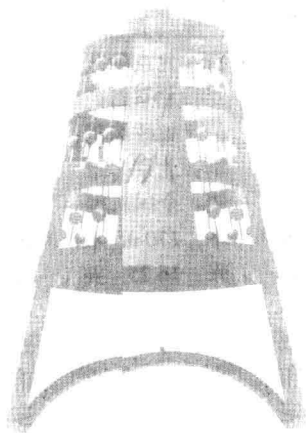


北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

京師 高等教育管理理论丛
JINGSHI GAODENG JIAOYU GUANLI LUNCONG

毛亚庆◎主 编

GAODENG JIAOYU
ZHENGCE GONGJU FENXI



高等教育 政策工具分析▶

吴合文◎著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育政策工具分析 / 吴合文著. —北京: 北京师范大学出版社, 2011.7

(京师高等教育管理论丛)

ISBN 978-7-303-12150-2

I. ①高… II. ①吴… III. ①高等教育 - 教育政策 - 研究 - 中国 IV. ① G649.20

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第 025417 号

营销中心电话 010-58802181 58808006

北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>

电子邮箱 beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 北京市易丰印刷有限责任公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170 mm × 230 mm

印 张: 16.25

字 数: 252千字

版 次: 2011年 7月第 1 版

印 次: 2011年 7月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

策划编辑: 郭兴举

责任编辑: 陶 虹

美术编辑: 毛 佳

装帧设计: 毛 佳

责任校对: 李 菡

责任印制: 李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010 - 58800697

北京读者服务部电话: 010 - 58808104

外埠邮购电话: 010 - 58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010 - 58800825

编委会(按拼音顺序)
B
I
A
N
W
E
I
H
U
I

别敦荣	陈洪捷	董泽芳	龚 放	顾建民
洪成文	胡建华	韩延明	黄福涛	李 奇
刘念才	刘宝存	刘海峰	卢晓中	雷 庆
毛亚庆	戚业国	施晓光	史静寰	史秋衡
吴 岩	文东茅	项贤明	徐小洲	阎光才
易连云	姚 云	张应强	张男星	周 川
周作宇	周海涛			

• 总 序

20 世纪的后二三十年是世界高等教育发展的转型期，高等教育的管理体制面临着巨大的变革。在西方国家，这一时期高等教育经历了“高校管理革命”^①后，走上了市场化和商业化的道路。由于 20 世纪 70 年代以来，随着大学获取公共资金额度的逐渐减少，寻求更有效的管理方式和经营方法以促进大学的发展成为了改进大学管理模式的重要手段。1972 年美国一名市场学教授（Richard Krachenberg）在《高等教育月刊》上发表了题为“给高等教育带来市场营销的理念”的研究文章，率先提出高等教育要进入市场，要接受市场竞争的考验，认为在当时的时代背景下“不管以什么名义、由谁实施或者发生在机构的哪个部分，总之大学正在进入市场”^②。

在我国，1985 年中共中央作出了《关于教育体制改革的决定》，明确提出了我国高等教育管理体制的弊端之一，就是“在教育事业管理权限的划分上，政府有关部门对学校主要是对高等学校统得过死，使学校缺乏应有的活力；而政府应该加以管理的事情，又没有很好地管起来。”在这个决定里第一次明确提出了“扩大高等学校的办学的自主权”。此后，随着我国经济体制改革的目标确定为建立社会主义市场经济体制，高等教育的改革发展也进入到了新阶

① Keller G., Academic Strategy: The Management Revolution in American Higher Education [M]: Baltimore, the Johns Hopkins university Press: 1983: 15.

② A. R. Krachenberg, Bring the Concept of Marketing to Higher Education, Journal of Higher Education, 43 (May 1972).

段,1993年《中国教育改革和发展纲要》明确指出“在政府与学校的关系上,要按照政事分开的原则,通过立法,明确高等学校的权利和义务,使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体……学校要善于行使自己的权力,承担应负的责任,建立起主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我约束的运行机制。”由此,为适应市场经济体制而建立的具有自我定向、自主运动、自我发展和自我约束的高等教育发展的机制在我国开始启动。

中外高等教育管理体制运行机制的转换,使高等学校在管理上转而对其运作所依赖的环境变化以及自身运行的结果更为关注。这种追求的结果使今天的大学正变得越来越像公司,越来越具有企业的性质。2009年初到密西根大学教育学院高等教育研究中心做高访时,当看到美国加州大学伯克利分校公共政策教授大卫·科伯(David Kirpd)撰写的“SHAKESPEARE, EINSTEIN AND THE BOTTOM LINE”(国内翻译的书名为《高等教育市场化的底线》,北京大学出版社,2008。)就感到一丝的惊奇,书名为何要冠以莎士比亚、爱因斯坦这些举世瞩目的大文豪、著名的科学家,且与高等教育的管理变革纠缠在一起。大致看过以后方才释义,文中分析描述了基于不同类型与层次的美大学在面对市场的残酷性与保持市场中的竞争力时所采取的管理变革措施与“美国大学一直期望想成为学者和自由思想的园地”“市场不能超越它的领地”之间的摇摆不定、内在纠结与矛盾冲突,对这些问题的关注成为了人们关注、议论的焦点,也是美国大学在现实发展的情境中把大学视为一种无政府松散的乌托邦状态,还是将其当做一项投资来加以管理之间的步履维艰与蹒跚前行的真实写照。金钱进来,质量出去,所以赫钦斯写到:“当一所大学决定要挣钱的时候,它必须要放弃它的精神”。^① 这样的话语就是对这种现实的回应。

在这种现实的回应中,大学为了达成在市场中的收支平衡,以收益为中心的大学管理,出现了独霸专权,通过密谋商议预算和升降个人的待遇,导致了“盈亏底线的暴政”^②,校长办公室成为了“克林姆林宫”^③。大学里一切都有

① 大卫·科伯. 高等教育市场化的底线[M]. 晓征,译. 北京:北京大学出版社,2008:33.

② 大卫·科伯. 高等教育市场化的底线[M]. 晓征,译. 北京:北京大学出版社,2008:47.

③ 大卫·科伯. 高等教育市场化的底线[M]. 晓征,译. 北京:北京大学出版社,2008:123.

了它的价格，但人们却忘却了它的价值。大学的管理者不再有吸引他们的伟大思想，有的只是自己与大学存在的需要。对学生而言，世俗化的追求也成为必然。“厌倦了阅读莎士比亚的作品？那就抛弃（通识教育）要求，坐在椅子上，吃着爆米花，看人们的表演吧。”^①

由此可见，世界高等教育的发展正在经历着市场化的洗礼已经是一个不争的事实，难怪就连诺贝尔经济学奖获得者都如此评价高等教育的性质，“高等教育是一个竞争性行业——是一个庞大的、应当比较繁荣的竞争性行业。”^②缘起于20世纪80年代的世界高等教育的管理变革，把竞争机制、效益观念、企业化经营以及顾客导向的服务意识等市场因素引入高等教育的发展之中，导致世界高等教育领域里的竞争在近年来愈演愈烈，对高等教育的发展产生的作用越来越明显。

竞争导致不管什么样的大学在学科的发展上都追求“胜者通吃”的原则，都希望在每一门重要的学科上强大起来。“专业化的教育机构以它们在这个领域的不足感到羞耻：科技学科的大学，比如麻省理工学院，则因为它们在社会科学和人文学科领域不断强盛而沾沾自喜。”^③但现实情景的大学发展竞争中没有任何一所大学，即使最富有的大学也没有足够的资金和能力来雇佣传统艺术和科学的每个领域里最杰出的6个人之一，“世界上最富有的博物馆，也不能得到举世闻名的荷兰画家伦布朗的全部画作；同样，世界上最富有的大学，也不能雇佣所有的精英。”^④因此乔治·斯蒂格勒这位经济学领域诺贝尔奖的获得者在其就如何适应这种大学之间存在的激烈竞争，给芝加哥大学的建议是：努力保持在一打最经久不衰和最基础性的学科上居于领先地位，同时在其他基础学科保持至少是值得尊重的地位。“芝加哥大学不会变成一位街头的应招女

① 大卫·科伯. 高等教育市场化的底线 [M]. 晓征, 译. 北京: 北京大学出版社, 2008: 122.

② 乔治·斯蒂格勒. 诺贝尔经济学奖获奖者学术精品自选集: 知识分子与市场 [M]. 何宝玉, 译. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2001: 53.

③ 乔治·斯蒂格勒. 诺贝尔经济学奖获奖者学术精品自选集: 知识分子与市场 [M]. 何宝玉, 译. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2001: 54.

④ 乔治·斯蒂格勒. 诺贝尔经济学奖获奖者学术精品自选集: 知识分子与市场 [M]. 何宝玉, 译. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2001: 56.

郎,但我也不希望她变成一位老处女。”^①竞争导致的专业化程度越来越高,同时使专业人士也越来越局限于自己狭隘的研究领域中,其结果使人们被迫承认一个悲哀的事实,“即使一个人最精通一个专业的知识,也不能排除他在其他专业领域里出洋相”。“一个在专业领域里知名的人士,一旦他走出自己的专业领域,他的逻辑能力和证据标准就崩溃了。”“专业化没有造成他的缺陷,相反专业化只是倾向于把他局限在某个领域,在这个领域他的缺陷没有表现出来。”^②

在现代社会的发展中,社会的旨趣已不仅仅是对学术的追问,随着市场化的取向,人们日益把在劳动力市场中具有可操作的、可计算性质的,具有使用价值的知识类型置于优先考虑的地位。在这种知识观的关照下高等教育越来越被视为经济的产物,不仅仅被个人所关注,而且在很大的层面上也越来越被社会关注。由于高等教育所具有的传授知识的作用,在现代社会越来越被看做是一种经济投资,当今高等教育特征的变化,突出地表现在人们日益关心的是高等教育发展的规划、数量、收入、产出、绩效、产品的提供能力以及社会的贡献率,而不是其他。为此高等教育的发展方向就有了一个基本的转化,这一转化突出地表现在高等教育应从培养学生对问题的沉思到对问题的解决。因而在高等教育中出现了一个日渐起到主导作用的观念,它的话语表现就是“操作主义”。它出现的结果导致对高等教育的描述和对学生质量的诉求上,直觉、理解、反思、智慧和批判被淡化了,取而代之的是技巧、能力、输出、信息、技术和灵活性。因此,在高等教育中把知识仅仅视为来自于学科的观点,把知识视为“给予”的观点,把知识解读为关于知识的理解的观点,在操作主义者眼中都是可怀疑的,都是虚妄的。在操作主义者看来,学生应是具有运用知识的能力个体,应是展现操作能力于实际工作中并高效工作的个体。

因此艾伦·布卢姆在其专著《美国精神的封闭》中谈到,现有的大学教

① 乔治·斯蒂格勒. 诺贝尔经济学奖获奖者学术精品自选集: 知识分子与市场 [M]. 何宝玉, 译. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2001: 59.

② 乔治·斯蒂格勒. 诺贝尔经济学奖获奖者学术精品自选集: 知识分子与市场 [M]. 何宝玉, 译. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2001: 18.

学体制除了受市场需求的左右之外，全然不能分辨什么重要和不重要^①。现在的大学教育“失去典籍，使人们变得更加狭隘和平庸。说他们狭隘，是因为他们缺乏生活中最必要的东西，说他们平庸，是因为缺少对事物的解释，缺乏诗意或活跃的想象力，他们的心灵就像镜子，反映的不是本质，而是周围的影像。”^②大学所培养的学生仅仅成为了追求“洞穴影像”的“囚徒”，而不是在“学园”里询问、追求真理的具有批判精神的理性之人。所以大学教育赖以生根的土壤更加贫瘠了，“导致大学生既没有多少文化上的自负，也拒绝对高雅文化表现出礼节性的虚伪恭敬，就此而言，他们活得‘很真实’。”^③“因此，不读好书，既削弱了洞察力也助长了我们最致命的倾向——以为此时此地就是一切。”^④

而 we 希望的“大学是这么一个地方：你选择一个你最喜欢的东西，看看你干自己最喜欢的事情能干的多么出色。这才是检验你才能的一把尺子，也是最好的训练。”^⑤“大学的根本，就是这种心灵的自由。如果你老盯着什么是‘热门’，盘算着什么‘有用’，你的心灵就会像一个总盯着老板脸色的雇员一样唯唯诺诺。”^⑥“大学是一个让探索和哲学开放精神自行其是的地方。它旨在鼓励人们对理性本身的非工具性运用，它提供一种气氛，使统治者意志的道德优势和自然优势不至于吓跑哲学上的怀疑。而且，它维护着滋养这种怀疑的伟大行为、伟大人物和伟大思想的丰富宝藏。”^⑦

① 艾伦·布卢姆·美国精神的封闭 [M]．战旭英，译．南京：凤凰出版传媒集团，译林出版社，2007：15．

② 艾伦·布卢姆·美国精神的封闭 [M]．战旭英，译．南京：凤凰出版传媒集团，译林出版社，2007：16．

③ 艾伦·布卢姆·美国精神的封闭 [M]．战旭英，译．南京：凤凰出版传媒集团，译林出版社，2007：18．

④ 艾伦·布卢姆·美国精神的封闭 [M]．战旭英，译．南京：凤凰出版传媒集团，译林出版社，2007：21．

⑤ 薛涌．北大批判——中国高等教育有病 [M]．南京：凤凰出版传媒集团，江苏文艺出版社，2009：10．

⑥ 薛涌．北大批判——中国高等教育有病 [M]．南京：凤凰出版传媒集团，江苏文艺出版社，2009：11．

⑦ 艾伦·布卢姆·美国精神的封闭 [M]．战旭英，译．南京：凤凰出版传媒集团，译林出版社，2007：204．

因此,对于现实中的高等教育发展来说,虽然高等教育扮演的角色和定位已从“社会中的高等教育”转化到“社会的高等教育”,高等教育在与社会的关系已不能只是凸现高等教育自身地位和作用,强调自身的相对独立性,它须更多地了解社会发展的实际需要,而且已难于游离在社会的现实需要之外独善其身。但高等教育的发展不要简单地满足社会无所不包的需求,对急切变化和盛行一时的事物持反对态度,要比全盘接受他们所冒的风险更小,这是由于社会已对这些事物持开放态度,但这种开放态度导致社会既不检测自己所接受的东西,也不对旧事物给予足够的尊重。在这样的背景下,大学坚持毫不妥协的高标准,要比过分的包容风险更少。“大学必须抵制诱惑,不要试图事事都为了社会。大学是许多利益中独一无二的利益,它必须时时盯着这种利益,以避免与希望它更实用、更现实、更随俗的要求妥协。”^①“大学不捍卫社会,不是因为大学只反映它们自身的利益,而是因为这种社会中各种力量的均衡最需要尽量尊重思想自由,因而也最需要保护思想自由。”^②“最成功的暴政不是武力确保一统天下,而是使人们意识不到还有其他可能性,把还有其他道路可走当做不可思议的事情,使人们失去对外部世界的感受。”^③

因此当看到程星在其文章“管理时尚与大学效率”中所举到的一则幽默时深有感触:公鸡指着一只鸵鸟蛋对母鸡说:“我并不是埋怨你,我只是提醒你注意,亲爱的,你看看人家外国,看看人家是怎样干活的。”^④这则幽默对于大学的管理者而言有着现实的意义。当2006年在翻译马里兰大学帕克学院的高等教育学教授罗伯特·伯恩鲍姆(Robert Birnbaum)的“Management Fads in Higher Education”^⑤一书时,深切地感受到了作者对于美国的“大学母鸡”在从20世纪50年代到90年代的三四十年里为了更好学习“企业鸵鸟”,提高

① 艾伦·布卢姆.美国精神的封闭[M].战旭英,译.南京:凤凰出版传媒集团,译林出版社,2007:209.

② 艾伦·布卢姆.美国精神的封闭[M].战旭英,译.南京:凤凰出版传媒集团,译林出版社,2007:214.

③ 艾伦·布卢姆.美国精神的封闭[M].战旭英,译.南京:凤凰出版传媒集团,译林出版社,2007:204.

④ 程星.细读美国大学[M].北京:商务印书馆,2007:209.

⑤ 罗伯特·伯恩鲍姆.高等教育中的管理时尚[M].毛亚庆,樊平军,译.北京:北京师范大学出版社,2008.

大学的生产效率，而将企业的管理创新理论运用到大学管理实践而发起的七次运动所作的条清缕析的分析^①。在这本书中对于在高等教育管理所呈现的在“某段时间里以超乎寻常的热情所推崇的实践或兴趣”的这些管理时尚来自何处、为何得到采用、有何影响细细道来，使人意识到了大学与工商企业的组织结构是不同的，用“老美的话说，大学和公司实在是两只不同的‘动物’”。^②

很遗憾的是，“‘在本世纪绝大多数关于管理和组织结构这一课题的论著中，通常都含蓄地把组织的机械结构当做统一的模式’——官僚体制、形式化、等级制或与其紧密相关的结构体制。而恰恰相反，大学和学院都是专业的组织机构——是松散结合的系统，在其中管理者们具有相对有限的权力，他们为专家学者们提供支持，而专家学者们在相对稳定的组织结构中从事复杂的研究工作，他们具有相对自治的权力——这两个系统并不是紧密联系的。绝大多数关于高等教育改革的批判都源自对组织结构和运作差异的重要性没有给与足够的重视。”^③ 大学的合法性的基础不是以利用效率和效能作为评价的标准来判定其是否应该继续生存下去。

在中国追求大学组织的效率和效能与西方国家有所不同，在这一追求的过程中演变为市场化和行政化交织发挥着影响作用。一段时间高等教育的管理被描绘为出口是市场化，入口和过程却是太过行政化了。行政化对大学发展产生着独特的作用，大学发展中的“工程”“计划”不胜枚举，现实中中国大学的发展呈现“学术行政化，学校衙门化，学界官场化，学者奴才化”的趋势，大学组织行政化，作风衙门化，职能官位化，品质应试化，内容平庸化，方式填鸭化，思之令人心痛。高等教育管理在一定程度上呈现出政府行政管理的延伸取向，高等教育体制内的评价体系也凸显官僚化的“政绩评价”，高等教育体制也体现出了官僚体制的附属品的性质。不懂教育或者教育理念被官僚化的管理者在评价高等教育时，首要的指标就是所谓的量化的

① 规划—设计—预算法（PPBS）、零基预算（ZBB）、目标管理（MBO）、战略规划（strategic planning）、标杆管理（benchmarking）、全面质量管理/连续质量改进（TQM/CQI）以及流程再造（BPR）

② 程星. 细读美国大学 [M]. 北京: 商务印书馆, 2007: 209.

③ 罗伯特·伯恩鲍姆. 高等教育中的管理时尚 [M]. 毛亚庆, 樊平军, 译. 北京: 北京师范大学出版社, 2008: 115.

学术成果。因此有人笑谈 SCI 的内涵，一些人戏称 SCI 应该真的就是“Stupid Chinese Idea”。因此，在一段时间里大学在量化指标的重压之下，许多学者呼吁要给创新和原创留有充裕的创作时间，要允许“十年磨一剑”，但我们的管理者接着就发问“我怎么知道他是在十年磨一剑，还是在磨洋工呢？”。这种以“政绩观”为导向的评价机制，使人们变得急功近利。最终的结果是导致马克斯·韦伯所描绘的德国大学在教育行政体制与大学长期斗争中所形成的在“国家资本主义”和“官僚制度”的侵蚀下变了质的大学管理的情形，新一代学者被改变成为学术的“生意人”，变成了没有自己思想的体制中的“植物人”。他们陷入一种良心的冲突之中，步入错误的道路，甚至贯穿他们的整个学术生涯，并承担由此而来的痛苦。这样的历史事实我们不能忽视。

这种以关注效率而建构设计的大学组织，只会关注对行为进行工具的或者程序的评价标准的建构，它挪走并取代了道德标准，尽管它给组织带来了效率，然而，随着现实大学组织活动的展开，隐含在其中的问题也日益暴露无遗：组织对组织成员的异化，组织中的管理者对组织的盲从，组织的“去道德化”等组织病态问题。因此，英国哲学家齐格蒙·鲍曼认为，在现代组织中的角色被要求承担的只是技术责任，而不是自然类似家庭中的角色，它同时具有道德品质的要求。现代组织作为人类在社会分工和协调中的一项伟大的发明，是一种智慧，是一种文明创造。但组织与家庭、共同体不同，并不要求整个人的加入，个人只是通过角色参与。因而，除家庭外，个人可以历时、共时地加入许多组织，承担许多角色，这些角色可能冲突，与生命历程并无内在的逻辑一致性。这样，个体在社会角色的流变中自我摇摆不定，出现碎片化及分裂化的状态。^①

因此，现代组织被称之为“使人的行为免受行为者个人的信仰和情感影响而设计的新发明。在此，纪律是唯一的责任，他排除了所有其他责任，详细地说明一个人对其组织的职责的伦理准则取代了所偶遇的其他责任和那些可用来处理成员行为的道德问题。”认为“处于官僚主义行为轨道里的人不

① 齐格蒙·鲍曼，生活在碎片之中——论后现代道德 [M]，俞建兴等，译，上海：学林出版社，2002。

再是负责的道德主体，他们得到的主体性被剥夺了，并且被训练成了不执行（或不相信）他们的道德判断的人。”^①在追求效率的组织中，管理者将管理过程变成了技术的操作过程，在操作的过程中，管理者丧失了天然的情感，丢失了自己的道德本性，这种遗失导致了“恶”的产生。由于在现代组织中出现了为实现最终目标的具体手段往往也演变为目标本身的“目标的替代特征”这种现象，在现代组织这种“目标-手段”发生置换的行动的过程中，目标中原有的价值取向被遮蔽、抛去，使得整个组织的行动链丢失了价值缰绳，行为者自身的道德意识与道德意志也悄然隐退与消失，失去道德约束的行为主体就处在作恶的待发点上，只被组织的效率所驱使，一旦行动的方向发生偏差，管理过程中的行为者就有可能踏上恶的历程，且效率越高，速度越快，罪孽越深。^②

现代大学的核心使命在于对知识的责任，对知识的发现、创新、传承，最基本的责任应该是对知识的发现责任，既包括对“真”的发现的追求，也包括对“善”的思索和探究，人类社会赋予现代大学许多责任，但责无旁贷的无疑是用理性的知识揭示真实的世界，用理性的知识指引良序社会的建构，是恪守对知识的责任，是在经济社会中学者坚持的责任。因此，大学的内在逻辑应该是什么？阿什比认为大学的内在逻辑是：大学是探索和传播真理的堡垒；洪堡认为，大学是高等知识的机构，是把科学和学术当做解决无穷无尽任务的工具，他们从事永不停止的探索；赫钦斯则把金钱，即大学愿意承担外部社会机构付钱的任何任务看做是学术界弊端的根源。他警告说：“如果我们认为政府和企业为大学提供经济补助，是毫无私利地追求永恒的而不是一时的真理，那纯粹是自欺欺人。”^③诺斯·怀特海在论述大学的作用时说^④，大学之所以有理由存在，是因为它使老少两代人在富于想象力的学习中，保持了知识与生活

① 齐格蒙·鲍曼·生活在碎片之中——论后现代道德[M]。侑建兴等，译。上海：学林出版社，2002：304。

② 汉娜·阿伦特·耶路撒冷的艾希曼：伦理的现代困境[M]。孙传钊，译。长春：吉林人民出版社，2003。

③ 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，2002：12。

④ 诺斯·怀特海·大学和大学的作用[J]。刘小梅，译。中国大学教学，2002：11。

热情之间的联系。大学提供信息，但它是富于想象地提供信息。一所大学如果做不到这一点，就没有理由存在。大学的任务就是要使想象和经验融为一体。因此，大学的正确作用就是通过想象创造性地获取知识。一所大学不具有想象力，不说一文不值——至少也是没什么用处的；罗伯特·伯恩鲍姆在其专著《大学运行模式——大学组织与领导的控制系统》的中文译序中引用英国诗人约翰·曼斯菲尔德（John·Masefield）充满诗情的语言歌颂过大学：“世间再无堪与大学相媲美的事物。在国破家亡、价值沦丧之时，在大坝坍塌、洪水肆虐之时，在前途暗淡、了无依赖之时，不论何地，只要有大学存在，它就巍然屹立，光芒四射。只要有大学存在，人的自由思想、全面公正探索的冲动仍能将智慧注入人们的行为之中。”^①我想，我们也应该坚信大学是实现年青一代社会化的场所，是批判性文化传统得以延续的场域，是社会得到建设性批判的学园，是追求思想和智慧的家园。

在高等教育快速发展与变革的时代背景下，我们组织编写了《京师高等教育管理论丛》，我们希望这一论丛能够持续下去，也希望有志于对中国高等教育发展与变革进行研究的学者能够将自己的研究心得与学理的思考呈现给我们，以便系统出版，使人们能够分享你的学问和思想。

现在出版的这套论丛的作者大都是获得博士学位的青年学者，是一群致力中国高等教育发展的有志之士，这些作者在各自的研究领域都有自己的思考。做学问最忌的是不着边际的空泛论述，是虚无缥缈的高谈阔论，何况教育尤其是高等教育是直接与社会政治、经济、文化紧密联系，更具有实践的取向。对从事高等教育研究的人来说，始终保持与社会现实、教育现实的密切联系，对不断发展变革着的中国高等教育实际保持研究者应有的关怀和投入的精神，是体现一名教育研究者的胸襟、涵养和品质的重要条件。令人欣慰的是这些作者大都是按着这样的原则去做的，也大都未背离这些条件。

这套论丛的原发点是研究学问的，论丛这一标签的目的是要把学问与思想联系起来，这是我们编辑这套论丛的初衷。做学问而缺乏思想，做的只是死学

① 罗伯特·伯恩鲍姆. 大学运行模式——大学组织与领导的控制系统 [M]. 别敦荣, 主译. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2003: 6-7.

问，作为一个社会人文学者，对中国高等教育的历史与实践的各个层面进行积极的思考是应有之义。作为一名研究学者，我们以文为生这还不够，还需以思考为生。思考是精神层面的，思考不应与世隔绝、隔靴搔痒，思考必须与教育的兴衰、万家的福祉息息相关，并将这种投入与关怀转化为建设性的思考，转化为锐利的思想穿透力，对中国高等教育的发展起到促进作用。

毛亚庆

2011年4月6日于北师大丽泽博士楼

• 目 录

导 言/1

第一章 高等教育政策执行分析的工具视角/6

一、政策工具的渊源	7
二、政策工具的兴起	15
三、基本概念	15
(一) 政策与教育政策	15
(二) 政策工具	23
三、政策工具的研究途径	33

第二章 高等教育政策系统/36

一、高等教育政策环境	36
(一) 全球化	36
(二) 私有化/市场化	40
(三) 知识模式变化	41
(四) 技术变化	45
(五) 财政困境	46
(六) 扩大参与	46
(七) 社会舆论压力	48
二、高等教育政策议题	48
(一) 公平	48

(二) 效率	50
(三) 质量	51
(四) 適切性	52
(五) 学术自由	53
三、高等教育政策目标群体	54
(一) 教职人员	54
(二) 学生	55
四、高等教育政策过程: 目标—工具—结果	55
第三章 高等教育政策工具: 内涵与分析框架/58	
一、高等教育政策工具的内涵与分类标准	58
(一) 高等教育政策工具的内涵	58
(二) 高等教育政策工具的分类标准	60
二、依据行为假设的高等教育政策工具分类	63
(一) 权威工具	63
(二) 激励工具	72
(三) 能力工具	77
(四) 符号和规劝工具	82
(五) 学习工具	88
第四章 高等教育政策工具的评价、区分与选择/94	
一、高等教育政策工具的评价体系	94
(一) 教育政策的价值维度 (评价标准)	95
(二) 教育政策评价维度与教育政策工具评价维度的区别	97
(三) 高等教育政策工具的评价维度	101
二、高等教育政策工具的区分维度	111
(一) 强制程度	112
(二) 直接/间接维度	116
(三) 自动/管理维度	125
(四) 可见性/不可见性维度	131
三、政策工具的选择	134
(一) 经济学模型	135