



高等教育学博士文库（第二辑）
DOCTORS LIBRARY OF HIGHER EDUCATION

高等教育地方化 研究新视野

New Perspective on the Research on the
Localization of Higher Education

王保华 著



中国海洋大学出版社

高等教育学
博士文库

New Perspective on the Research on the Localization of Higher Education

高等教育地方化研究新视野

王保华 著

中国海洋大学出版社

· 青岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

高等教育地方化研究新视野/王保华著. —青岛:中国海洋大学出版社, 2007. 8

ISBN 978-7-81125-020-6

I. 高… II. 王… III. 高等教育—研究—中国 IV. G649. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 117575 号

高等教育地方化研究新视野

王保华 著

出版发行 中国海洋大学出版社

社 址 青岛市香港东路 23 号

邮政编码 266071

网 址 <http://www2.ouc.edu.cn/cbs>

电子信箱 Mazh816@163.com

订购电话 0532-82032573(传真)

责任编辑 马召辉

电 话 0532-85902342

印 制 日照报业印刷有限公司

版 次 2007 年 8 月第 1 版

印 次 2007 年 8 月第 1 次印刷

开 本 960 mm×720 mm 1/16

印 张 22.75

字 数 304 千字

定 价 36.00 元

版权所有

侵权必究



王保华，1963年生，河南汝州市人，博士。1992—1993年在加拿大阿尔伯塔大学教育学院做访问学者。曾任国家教育行政学院院长办主任、科研处长、教育行政教研部主任等职。现为中国传媒大学发展战略研究中心主任、教授，并担任中国教育学会教育政策与法律专业委员会副秘书长、北京大学教育学院校外博士生导师等社会学术兼职。主要研究领域为高等教育政策与管理、领导科学。曾主持和承担过多项全国教育科学“十五”规划教育部重点资助课题、国家重点课题、福特基金会资助课题的研究工作。参编及撰写专著10多部，曾在《光明日报》《中国教育报》《教育研究》等重要报刊发表论文近50篇，有多篇文章被《新华文摘》和中国人民大学书报复印资料全文转载。曾获国家级教学成果二等奖、省部级教学成果一等奖。

本书得到国家教育行政学院
学术出版基金的资助

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 核心概念	(6)
第三节 研究方法	(10)
第四节 分析框架	(13)
第五节 主要创新点	(14)
第六节 本书的整体结构和安排	(15)
第二章 文献综述	(17)
第一节 公共政策文本分析综述	(17)
第二节 学术研究文献综述	(19)
第三节 现有研究的局限性	(28)
第三章 高等教育地方化:理论基石	(30)
第一节 新公共管理理论	(30)
第二节 权力分割理论	(32)
第三节 发展经济学理论	(37)
第四节 新制度经济学理论	(40)
第五节 公共政策分析理论	(42)
第六节 博弈论	(43)

第四章 高等教育地方化:历史变迁和基本特征	(45)
第一节 高等教育地方化:作为一种管理范式	(45)
第二节 高等教育地方化:“硬核”与“保护带”问题	(49)
第三节 高等教育地方化:历史变迁	(50)
第四节 高等教育地方化:约束条件	(61)
第五节 中国高等教育地方化:基本特征	(80)
第五章 高等教育地方化:“保护带”问题	(100)
第一节 需要澄清的两个基本问题	(100)
第二节 高等教育也需和谐发展	(105)
第三节 地方高等学校“弱”在哪里	(107)
第四节 地方高等学校的发展定位、战略和作用	(113)
第六章 高等教育地方化:实证研究	(122)
第一节 高等教育地方化:境遇与对策	(122)
第二节 正式制度与非正式制度的博弈	(145)
第三节 领先服务	(161)
第四节 政策调整中的博弈	(189)
第七章 高等教育地方化:一种制度分析的视角	(207)
第一节 高等教育地方化:内在制度的分析	(208)
第二节 高等教育地方化:外在制度的分析	(219)
第八章 高等教育地方化:一种政策分析的视角	(245)
第一节 政策分析:研究型分析方法	(245)
第二节 高等教育地方化:政策实例分析	(252)
第三节 高等教育地方化:政策分析	(264)

第一章 导 论

第一节 问题的提出

一、从国际视野来看,高等教育地方化和高等教育全球化已成为中国高等教育发展的两种并行不悖的趋势

世界银行的第 22 辑年度《世界发展报告》(中文版 2000 年 5 月,中国财政经济出版社)提出:任何一个想在 21 世纪获得成功发展的国家,都必须成功驾驭新世纪的两股力量——全球化和地方化。

在科学技术快速发展和经济全球化的大背景下,中国高等教育的发展也呈现出新的格局:高等教育的全球化和地方化。非常有趣的现象是:在高等教育全球化日益加剧的情况之下,高等教育地方化也显示出生命力。在发展中国家,尤其是对于中国而言,在追赶高等教育全球化的同时,高等教育地方化成为一种重要的发展趋势。追赶高等教育全球化的趋势主要表现在:扩大与外国高等教育机构的国际交流与合作;以全球化的视角来看待自己学校的发展,如师生比、学生就业率、外国留学生人数、高等教育毛入学率等。但是,另外一个显著的特征是,高等教育地方化趋势日益形成:地方性高等教育成为中国高等教育发展不可或缺的重要因素。

二、从高等学校的构成来看,地方高等学校已经成为高等教育中的大多数

自从十一届三中全会以来,教育在社会经济发展中的战略地

位逐渐被社会各界所认同。科教兴国战略和可持续发展战略已经成为我们的重要国策。因而,在高等教育研究领域,地方高等教育如何为地方经济发展服务、为地方提供智力和人才支持,地方经济如何为高等教育发展提供强有力的财政支持就成为各界广泛关注的话题。

自 20 世纪 80 年代以来,中国高等教育领域一直在进行着不断的变革,其变革的重心是围绕着权力和资源的分配而展开的。截至 2000 年,中国高等教育经过 20 年左右的改革和发展,在管理体制上已取得突破性进展,已实现“中央全面统筹,地方管理为主”的局面,这在一定程度上意味着中国正在实施“高等教育地方化”的公共政策。有的学者称之为“公共教育权力转移”^①。“这一权力变迁的进程导致权力的分布、资源的配置和利益的分配都出现了新的态势”。截止到 2002 年,普通高等学校数为 1396 所。从管理权限来说,归教育部直接管理的高等学校为 72 所,其中,中央和地方共建者居多;从经费投入来说,经费来源也发生了重大变化,呈现出多元化的局面。在 1396 所高等学校中,除极少一部分高等学校仍归原部委管理外,其余高等学校均为地方管理。因此,如何实行省级地方政府统筹高等教育与人力资源开发的管理体制就成为高等教育地方化的重要问题^②。

高等教育地方化的实质是实行高等教育属地化管理,从而达到高等教育为地方经济服务的目的。据教育部发展规划司 2003 年 3 月 27 日提交的《教育统计报告》显示:2002 年,中国高等教育总规模达 1600 万人,高等教育毛入学率达 15%。从总体上说,我国高等教育已进入大众化阶段。在这种背景下,地方高等教育将承担着更加重要的责任。如何发挥好这些地方高等学校的作用就成为社会各界关注的话题。

① 中国教育与人力资源问题报告课题组:《从人口大国迈向人力资源强国》,高等教育出版社 2003 年版,第 348 页。

② 中国教育与人力资源问题报告课题组:《从人口大国迈向人力资源强国》,高等教育出版社 2003 年版,第 129 页。

三、在现实状况下,公共政策已成为调节社会公共问题、影响事业发展的重要因素,成为人们关注的焦点

公共政策科学自 20 世纪 50 年代诞生以来,已成为“西方社会科学领域里发展最迅速、影响最大、应用领域最广泛、实证性最强、社会效用最明显的学科之一”^①。我国自实行改革开放政策以来,社会各个领域都发生了重大变化,不仅经济领域如此,高等教育领域也概莫能外。分析其发展和变化的原因,可能得出的最多的结论是:公共政策的调整 and 变化。

正如劳恩格(Leung)所指出的那样:“政策是价值的具体表达,其中包括资源和权力的分配。”^②在近 20 年中,我国正处于社会转型、体制变革时期,因而,政策的制度安排和诱导作用就显得格外突出。近些年,中央教育行政部门为了加强高等教育为地方经济服务,采取了一系列公共政策,如:中央与地方共建高等学校、高等学校设置权下放、高等学校扩招、高等学校重点建设项目启动(如“211”工程、“985”工程)等。那么,哪些公共政策帮助和促进了地方高等教育的发展?哪些公共政策阻碍了地方高等教育的发展?哪些公共政策对地方高等教育的发展是无用的、无效的?已经颁布的政策在执行中存在什么问题?如何调整这些政策?这些问题都亟待给予及时的回答。所以,从政策科学的角度重新审视高等教育问题就变得十分必要。

四、在现实社会生活中,制度作为社会存在的一项人际交往的规则,总是“挥之不去”,起着决定性的作用

尽管现在各种政策在引导着人们的行为,发挥着重要作用,但是,无论你是否承认,总是有一种力量在驱使着你,使你不得不循

① 张国庆:《现代公共政策导论》,北京大学出版社 2000 年版,第 3 页。

② [美]卡尔·帕顿、大卫·沙维奇:《政策分析和规划的初步方法》,孙兰芝等译,华夏出版社 2001 年版,第 30 页。

着它的轨迹运行,那就是——无处不在的制度。它可能是一种正式的制度,也许是一种非正式的制度。因此,只在政策方面花工夫,而不在制度建设方面下手,就只能在制度与政策的博弈中丧失机会。

五、“学术文化”与“决策文化”的分离状态亟待改进

在生活中,我们常常听到这样的抱怨:学者常常认为自己辛辛苦苦研究出来的成果没有得到重视和应用;政府部门的官员和政策制定者又认为学者的研究不管用。这种“学术文化”和“决策文化”^①的分离状态,可谓由来已久。尽管自1951年公共政策科学诞生之后,在西方国家中,这两种文化之间的交流在加强,但是,在我国,公共政策科学的研究和应用却是近几年的事情,两种文化之间的融合仍然是一个需要解决的问题。

据初步了解,对于高等教育地方化方面的研究,多为理论研究,主要集中在以下几个方面:管理体制、招生体制、专业设置、区域高等教育发展战略、地方高等学校发展模式等,至于高等教育地方化的实践进程研究寥寥无几,尤其对于造成高等教育地方化的原因的揭示方面的研究几乎是处于空白状态。

笔者作为一名国家级培训机构的工作人员,在与学员的接触中,深深感到:改革需要理论的指导,有政策研究成果作支撑的指导;理论研究需要“生活”的积累,有参与决策实践的经验作基础。鉴于此,希望通过本书能从理论与实践结合的“节点”上尽一点绵薄之力。

六、学术生涯的亲身经历促使我研究高等教育地方化的问题

在我的学术生涯中,一件事对我影响很大。1992~1993年,我有幸得到加拿大国际开发署的支持,到加拿大阿尔伯塔大学做访问学者,主要研究高等教育管理。值得庆幸的是,加拿大国际开发

^① 袁振国:《2001中国教育政策评论》,教育科学出版社2002年版,第1页。

署是一个国际性组织,凡是接受此项目的学者,均得到比较好的待遇,比如一个月的加拿大文化适应培训,甚至还有平时的文化观光等活动。此项目专门有一位教授带我们参观考察加拿大的高等学校,尽管我呆在加拿大的时间仅有9个月,但是,加拿大高等教育的特色却吸引了我。记忆最深刻的是:加拿大社区学院。这种社区学院学制两年,既可以升学,又可以转学;既可以就业,又可以进行补偿教育,在加拿大社区甚至整个社会都发挥着重要的作用。

困惑来源于现实和实践。中国的高等学校为什么总是千校一面,不能多样化?中国的高等教育为什么总是习惯于由中央统一管理,而不是高等学校依法自主办学?为什么高等教育地方化的步履是那么艰难和迟缓?其中的原因是什么呢,是制度建设的问题,还是政策调整的问题?

回国之后,笔者撰写了《美国社区学院对中国高等教育发展的启示》的文章,之所以用美国社区学院,而没有用加拿大社区学院,是因为加拿大在很多方面与美国有惊人的相似之处,高等教育也不例外。这篇文章发表后,被人大报刊复印资料《高等教育》全文转载,引起了学者的关注。

在多年的研究中,笔者逐渐发现:我国的高等教育存在一个较大的缺陷,那就是:高等学校与地方经济严重脱节,这种现象不仅存在于研究型大学,而且也存在于众多的地方大学。

2001年,笔者到国家教育行政学院科研处工作,申报了“地级城市发展高等教育研究”课题,在进行大量的实地调研和问卷调查的基础上,对地级城市高等教育的方方面面做了探讨。

值得一提的是,2004年受美国福特基金会中国办事处的委托,笔者作为项目评估专家之一对1989年以来美国福特基金会资助中国社区学院项目进行评估。笔者在工作中感受到:社区学院模式是一种适应于美国的办学形式,对于中国而言,也十分必要,但是在中国推行起来却十分困难。这促使笔者进一步思考中国高等教育地方化问题。

目前,中国的高等教育进入到大众化和普及化相交织的时期,

发达省份,如北京、上海、天津已进入普及化门槛,其他省份均已进入大众化阶段。不同的大学承担着不同的责任,对于中国近几年的急速发展,地方大学对高等教育大众化的实现发挥了重大作用。即使对于中国的未来,特别是建设和谐社会来说,也具有举足轻重的作用。

我国关于高等教育地方化的研究始于20世纪90年代初,大多散见于个别研究,讨论主要集中在高等教育地方化与区域经济的关系、高等教育区域化发展战略、高等教育如何面向农村和地方等问题,至于为什么中国高等教育地方化进展如此缓慢,却很少有人研究。

高等教育地方化问题是我多年研究高等教育给予关注时间最长、花工夫最多的一个问题。经过多年的观察和思考,我觉得很有必要从理论和实践的结合点上加以探究。尽管中国高等教育发展已经进入到大众化阶段,但是,由于现实的压力,中国不得不把更多的精力集中于一流大学建设,而大多数地方高等学校仍然处于“边缘化”的状态,从整体上来说,地方高等学校处于“弱势群体”的地位。然而,近年来的大学“升格”、“合并”,使众多高等学校不仅失去了自我,而且处于无序的恶性竞争之中。

第二节 核心概念

一、范式

范式是一种科学研究方法,意在对事物进行归类,总结其科学规律的方法。范式是由科学哲学的代表人物库恩(Thomas Kuhn)提出来的。库恩在《科学革命的结构》一书的第二版中把范式界定为“观察世界和实践科学的方法”。具体地说,范式是指一套概念体系和一组假设前提。他讲的是自然科学的发展规律,社会科学尽管有其特殊性,可是二者仍然有其相似性。笔者认为高等教育

地方化是一种理论范式。高等教育地方化范式是高等教育管理的第二个阶段,第一个阶段是中央集权化管理范式,第三阶段是未来要建构的范式,即利益相关者管理范式。

二、制度

关于制度,有很多种定义,至今尚未有一个完全统一的说法。之所以对制度给予不同的解释,就在于观察问题的角度不同。正如日本学者青木昌彦所说:“对制度的概括体现了理论家的偏好,而与正确与否无关,它取决于分析的目的。”^①

根据近年来对制度的研究,大致有以下几种看法:^②

第一,新制度经济学的视角。制度是约束人的行为的规则体系或行为模式。这是对制度较为普遍的一种理解。

第二,社会学的视角。制度是一种社会系统或社会体系。马克思、恩格斯在阐发他们关于社会发展基本规律的观点时,常常在社会形态的意义上运用这一概念,即我们通常所说的社会基本制度。

第三,组织行为学的视角。制度是集体的控制活动或行为,或特定的组织、机构。组织学家斯科特把制度定义为:“制度是由认知的、规范的和管制的结构和行为所组成,他们为社会行为提供稳定性和意义。制度是由各种载体——文化、亚文化和日常——运载的,并且他们在多层次力量中起作用的。”^③这个定义包括了各种基本的分析层面:制度因此影响意义(认知),为行为提供指导(规范),限制行为(规制)。

第四,制度伦理学的视角。制度是通过权利与义务来规范主体行为和调整主体间关系的规则体系。

① [日]青木昌彦:《比较制度分析》,周黎安译,上海远东出版社 2002 年版,第 11 页。

② 施惠玲:《制度伦理研究论纲》,北京师范大学出版社 2003 年版,第 10 页。

③ 方卫华:《制度多样性与制度分析的层次性》,载《甘肃社会科学》2005 年第 1 期。

本书所使用的制度概念是一种广泛意义上的概念,界定为:制度是一种社会基本的内在结构,是一种行为规则,是各种社会因素长期博弈的结果。

三、政策

关于政策,也同制度一样,有很多种定义。关于公共政策的定义至今尚未有一个一致的意见。根据大多数政治学者和公共政策研究者的论述,公共政策有几点是为多数研究者所强调的:公共政策的主体主要是政府;实施公共政策必然涉及社会公众利益的分配和调整;公共政策常常表现为政府对社会经济生活的干预,也可以表现为对社会生活的不干预,即所谓不作为的方式;公共政策具有强烈的“目标取向”;公共政策的制定和实施需要有相应的公共政策资源作为支撑。^①

我国有专家指出:公共政策是公共权力机构经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标,以实现公共利益的方案。^②

综上所述,本书所指的政策是一种暂时性的调整社会个体和群体的方案,是一种主要的平衡制约机制。根据制度经济学的理论,从严格意义上讲,政策属于制度的外在制度,本书之所以把它与制度并列使用,主要是由于中国特殊的国情,在某种程度上,政策的重要性甚至要超过制度的作用,在现实中具有强大的平衡机制作用,已经或者正在成为影响社会方方面面的一个重要因素。

四、高等教育地方化

高等教育地方化是一种相对于中央集权化管理的高等教育发展理念、原则和制度管理范式,是建立高等教育发展新秩序的一

① 吴鸣:《公共政策的经济学分析》,湖南人民出版社 2004 年版。

② 宁骚:《现代化进程中的政治与行政——试论公共决策的现代化》(下册),北京大学出版社 1998 年版。

种尝试。它强调的是高等教育的发展以分权为导向,以自由发展作为终极价值目标,以平民论作为理论依据,主张高等教育要面向地方;它强调处理好高等教育发展中的权力分布、资源配置、利益相关者的关系,尤其重视处理好政府与高等学校的关系、社会与高等学校的关系、高等学校与市场之间的关系等,从而实现高等学校能量的最大释放,实现高等学校与社会共生共融的目标和宗旨。

在本书中,高等教育地方化包含以下几层含义:

第一,高等教育地方化是一种高等教育管理范式,它包含一系列高等教育发展的理念、原则和制度。它不仅仅是一种理论上的建构,而且是一种现实的实践活动。

第二,高等教育地方化的外在表现是以分权化作为特征出现的。这是区别于以往的中央集权化管理的一个重要特征。

第三,高等教育地方化追求的目标是实现高等学校的自由发展、高等学校自身能量的释放、高等学校与社会的共生,是一个更具有理想价值的状态或者是制度。

第四,高等教育地方化把大多数高等学校作为自己关注的对象,注重高等学校要面向所在的地方或者是区域。

第五,高等教育地方化企盼解决好各种利益群体之间的矛盾,特别是重视权力分布、资源配置和利益关系。

因此,高等教育地方化既是一个理论问题,也是一个实践问题;既是一个老问题,又是一个新课题。高等教育地方化问题的重新提出,说明它具有建构性和工具性双重功能。所谓建构性是指高等教育地方化是一个建设性的理念、原则和制度,是一个历史的过程。所谓工具性是指高等教育地方化具有明显的当下作用。所以,在一定程度上来说,高等教育地方化属于一种观念形态的东西。在现实中,其建构过程是一个长期的、艰巨的过程,是不易被人们所接受的,甚至是一个缓慢成长的过程,但它的工具性作用却表现得十分明显,如权力的下放、资源配置的分散、自主权的逐步落实等。