

比较高等教育丛书

高等教育 规划论

郑继伟 著

杭州大学出版社

GAODENG JIAOYU
GUIHUALUN

G64

比较高等教育丛书

高等教育规划论

郑继伟 著

RBD35/09

①

杭州大学出版社

高等教育规划论

郑继伟 著

*

杭州大学出版社出版

(杭州天目山路34号)

*

浙江省新华书店经销 浙江诸暨印刷厂印刷
850×1168毫米 1/32 6.25印张 150千字
1991年2月第1版 1991年2月第1次印刷

印数：1—1000

书号：ISBN 7-81035-090-0/G·038

定 价：2.80 元

序

研究不同经济体制条件下的高等教育规划的理论
和实践，是国家“七五”教育科研规划重点项目“各
国高等教育比较论”的子课题之一，《高等教育规划
论》一书就是这一子课题的研究成果。

高等教育规划是随着战后各国高等教育的大发展
而兴起的新的研究领域。70、80年代以来，由于高等
教育的外部环境发生了重大的变化，高等教育规划乃
至整个教育规划从理论、方法到实践都碰到了不少困
难。“教育规划向何处去？”已成为迫切需要加以解
决的难题。本书从国际比较入手，对高等教育规划的
兴起和发展作了比较全面的总结，对高等教育规划的
理论和实践作了相当深入的评析；同时，作者对我国
有计划的商品经济体制条件下的高等教育规划提出了
自己的构想。本书达到了较高的学术水平，对教育规
划工作具有一定的参考价值和指导作用。

本书在内容方面有以下几个特色：

首先，系统地总结了国际高等教育规划的兴起及
其动因，对高等教育大发展所引起的质量下降、人才
外流、文凭病等现象作了深刻的分析；根据高等教育
失控发展的事实和教训，提出了看待高等教育规划的正
确态度。

其次，采用比较研究和个案分析的方法，对计划经济体制、市场经济体制和第三世界国家的高等教育规划的理论 and 实践，作了有根有据的比较分析。作者始终把教育受制于社会经济发展的基本原理，确认在不同的经济体制下，高等教育的原由、发展和方式各不相同，但一般说来，经济体制和一般经济规划的程度决定了高等教育规划的性质和方式。

第三，较为全面地剖析了几种主要的规划方法论，指出教育规划对于教育决策的最大可能贡献在于揭露教育过程中的矛盾和失调，分析各种教育政策的效应和得失，提供交通的发展道路。强调了人才需求预测仍然是教育规划的主要基础，正确地指出了方法论研究中的主要问题是研究与应用的脱节。对综合教育规划模式和紧缩条件下的教育规划，本书也有所涉及。

第四，从我国经济体制和教育体制改革的实际出发，提出由中央规划、区域协调和院校规划为构模要素的高等教育规划模式；同时还提出了泛化规划的概念，滚动式的规划方式，参与规划等设想。

本书有材料有观点，对开展教育规划的研究工作作了大胆和有益的探索，许多分析和结论对普通教育的规划也是适用的。

王承绪

1990年12月1日

前 言

以高级专门人才的需求预测为基础的高等教育的发展规划，是高等教育适应劳动市场的需求进而服务于经济社会发展的重要调节机制。我国经济体制的转轨和高等教育体制的改革，使高等教育的规划面临许多新的情况和新的问题。现行的适应集中计划产品经济体制的高级专门人才需求预测和高等教育规划的概念、程序和方式，严重束缚高等教育适应经济社会发展的需求的主动性和能力。因此，亟需转变传统的高等教育规划概念，改革现行规划的程序和方式，建立灵活的和有较大回旋余地的新模式。

本书试图运用比较的方法，分析国际高等教育规划兴起的社会条件和所处情境的变化（第一章），揭示和概括不同经济体制（社会主义计划经济和资本主义市场经济）条件下以及第三世界发展中国家的高级专门人才需求预测和高等教育规划的理论、实践、经验和教训（第二章），剖析和探索各种高等教育规划的方法论（第三章），并结合我国实际，思考和构想有计划的商品经济体制条件下的高等教育规划模式（第四章）。

本文试图表明，世界高等教育在经过战后几十年失控的发展之后，遭遇到恶劣的外部社会经济条件。各种触发并推动高等教育规划发展的有利外部条件大多已不复存在，甚至走向了反面，高等教育规划本身的意义和作用受到了挑战。世纪末高等教育发展的紧缩条件和不确定前景，呼唤高等教育规划的变革。

根据经济社会发展的需要规划高等教育，对于所有的国家——无论其推行的是何种经济制度，也无论其一般经济计划的程度如何，都是必要的。然而，高等教育规划的性质和方式受制于经济体制的性质和一般经济规划的程度。总的说来，高等教育规划按其目标而言并不是一个成功的故事。然而，不同经济体制条件下高等教育规划的成败，促使人们重新审视高等教育与经济社会发展的关系，完善和发展各种规划方法论。经验表明，高等教育本身并不能引起经济繁荣和社会发展，高级专门人才的供给是经济发展的必要条件，但不是充分条件。

高等教育规划仍处于艺术的状态而没有成为精确科学，各种规划方法论从不同角度反映了高等教育与经济社会发展的某种联系，难以找到理论上无懈可击又具有很强实用性的单一方法论。同时，方法论研究与实际应用相互脱节。因此，有必要对规划和规划方法论持合理的和现实的态度。作为变通，规划者必须综合运用各种规划方法论，探索特定条件下的规划方法论，以寻求应付未来挑战的战略和策略。

有计划的商品经济体制条件下的高等教育规划模式，决不是计划经济和市场经济条件下规划模式的简单组合。在新体制条件下，高等教育未来发展的不确定成份增加了。高等教育规划必须在众多矛盾关系中作艰难的权衡和选择。作者主张，传统的规划概念应当让位于宽泛的规划概念，在加强宏观调节的同时，规划的结构和功能应当分化；各级规划应当置于与劳动市场的相互作用之中；高等教育规划制度的改革应当与管理体制的改革齐头并进。

本书是在王承绪先生指导下写成的。王承绪先生还在百忙之中为本书作序；金锵老师和李承龙老师为使本书得以出版给予了很大帮助，一并表示感谢。

目 录

序.....	王永绪
前 言.....	(i)
第一章 高等教育规划的情境变化.....	(1)
第一节 规划的界说.....	(1)
第二节 高等教育规划兴起和发展的动因.....	(8)
(一)高等教育的迅猛发展,客观上要求政府 宏观规划高等教育的发展并使之与经济 发展和其他层次的教育发展相协调.....	(9)
(二)经济的恢复与发展,对高级专门人才的 需求,是高等教育规划兴起的根本动 因.....	(12)
(三)教育经济学的发展,为高等教育规划的 兴起,提供了理论依据.....	(14)
(四)国际组织的努力,为高等教育规划的兴 起与发展起了推波助澜的作用.....	(16)
第三节 高等教育规划面临的新情境.....	(19)
(一)恶化的经济社会环境及其对高等教育的 影响——经费紧缩、毕业生失业、人口 问题.....	(22)
(二)高等教育大发展的苦果——质量下降、 人才外流、资格升级、文凭病.....	(26)
(三)高等教育规划的存在危机.....	(30)

结语	.....	( 35)
第二章 不同经济体制条件下的高等教育规划	.....	( 37)
第一节 经济体制的分类和比较的维度	.....	( 38)
第二节 计划经济体制条件下的高等教育规划	.....	( 40)
(一) 基本特征——人力性、强制性、平衡一致、规范化和严密性	.....	( 42)
(二) 苏联的高等教育规划	.....	( 46)
(三) 匈牙利的高等教育规划	.....	( 52)
(四) 问题与启示	.....	( 56)
第三节 市场经济体制条件下的高等教育规划	.....	( 59)
(一) 基本特征——指导性、社会过程、目标多样化、分工与协作	.....	( 62)
(二) 法国的高等专门人才需求预测	.....	( 70)
(三) 英国的高等教育的发展预测和规划	.....	( 72)
(四) 问题与启示	.....	( 86)
第四节 第三世界国家的高等教育规划	.....	( 89)
(一) 发展中国的教育发展与规划	.....	( 89)
(二) 印度的高等教育规划	.....	( 96)
(三) 问题与启示	.....	( 101)
结语	.....	( 103)
第三章 高等教育规划的方法论评析	.....	( 106)
第一节 高等教育规划方法论的变迁	.....	( 106)
(一) “剩余”的发现	.....	( 107)
(二) 国际比较法	.....	( 108)
(三) 人力需求法	.....	( 111)
(四) 数学模型	.....	( 115)
(五) 成本收益法	.....	( 116)
(六) 现在的情况——研究与应用的脱节	.....	( 122)

第二节	主要规划方法论评述·····	(123)
(一)	人力需求法剖析·····	(126)
(二)	成本收益法剖析·····	(136)
(三)	社会需求法剖析·····	(140)
第三节	高等教育规划方法论的探索·····	(144)
(一)	综合教育规划模式·····	(144)
(二)	紧缩条件下的高等教育规划·····	(148)
(三)	规划高等教育的规划·····	(154)
结 语	·····	(159)
第四章	有计划的商品经济体制条件下的高等教育规 划·····	(160)
第一节	新的经济体制下的高等教育·····	(161)
(一)	计划与市场·····	(162)
(二)	公平与效率·····	(164)
(三)	需要与可能·····	(165)
(四)	教学、科研与服务·····	(166)
第二节	现行高等教育规划分析·····	(168)
第三节	新模式的思考与构想·····	(174)
(一)	模式的要素·····	(175)
(二)	构模要素的相互作用·····	(177)
(三)	模式的存在条件·····	(181)
结 语	·····	(184)
参考文献	·····	(185)

第一章 高等教育规划的情境变化

高等教育规划的兴起,是50年代以来高等教育大发展的客观要求,也是战后经济社会发展对各种高级专门人才的迫切需求的必然结果。时至今日,高等教育的发展面临着与当初完全不同的历史情境和社会条件。作为高等教育规划的起因的各种有利条件大多不复存在,甚至走向了反面;高等教育规模的迅猛发展变为适度发展甚至近乎于停滞发展;高级专门人才的严重短缺变为劳动力市场的饱和过剩。面对高等教育茫然未知的未来,高等教育规划本身的意义受到了挑战。挑战促使人们重新审视高等教育与经济社会发展的关系,促使人们进一步发展和完善高等教育规划的方法论。出路似乎只有一条:改变传统的规划概念、方式和程序去适应变化了的情境。

第一节 规划的界说

规划是人类理性活动的一种形式。在各种文献中,规划的定义大多强调合理的思维。例如:戴克曼(Dyckman, 1978)把规划看作是旨在改善和改革的看待问题的方式或利用信息的态度,强调规划的使命在于确保活动的规范标准的合理性;曼海姆(Mannheim, 1947)把规划看作是一种思维的形式,因此,他把所有规划都纳入理性过程的框架;法卢迪(Faludi, 1978)强调规划是理性的,合理性是规划的标志和本质。规划

不是“算命”，而是帮助人们发现问题和解决问题的方法，本身是一种学习的方法。沃兹贝克 亨 (Ozbekhan, 1969) 把规划定义为作用于一个客体 (对象) 并使之变为比现在的状态更符合期望的状态的过程。在这里，“更符合期望的”是指“改良、改善或进步，它们本质上是社会的”，因此，规划是为未来定向的过程，是有意识的和合理的，它必然会引起社会环境的变化。规划的关键在于引起复杂的动态环境的有控制的变化 (Gordon, 1984)。

即便是教育规划，人们也同样强调合理性。萨卡罗普洛斯 (G. Psacharopoulos) 曾提出一个把信息作为分类变量的教育规划分类法。他把无需信息的教育规划分为惯性的 (其实不能算作规划) 和政治的 (以政治价值观念而不是以信息为基础)，把经典的人力需求方法和社会需求方法称之为需要信息的教育规划。他认为，只有需要信息的教育规划才是理性的规划，因为信息的使用总要求合理的加工处理行为 (Psacharopoulos, 1980)。

不少人曾试图为规划下定义或列举规划过程的基本要素。在国际教育规划文献中最常被引用的是多尔 (Dror) 在研究行政科学时提出的规划定义。他认为，规划是“制订一套有关未来活动的决定的过程，旨在通过最优途径实现目标” (Anderson and Bowman, 1967)。这一定义包含了规划过程的三个不可缺少的要素，即与未来有关，与活动有关，与有意识的努力有关。帕纳斯 (H.S. Parnes) 从另一角度提醒人们注意规划定义中的两个基本要素，其一是规划的目标，目标构成了规划过程贴切性的标准，规划者必须作出的决定和必须考虑的因素只能根据规划必须指向的目标；其二是规划的时间维度，这意味着规划不仅依据目标的性质，而且有赖于将决定转变为必要行动所需的时间 (Parnes, 1967)。

在比较东西方的经济计划时，博恩斯坦（M. Bornstein）明确地对规划与决定、预测、政策和干预等相关概念作了区别。在他看来，决定是在某些相互冲突或相互排斥的方案中作出的选择，而计划由于要实现决定选出的方案而超出了决定的范围；预测是对未来事件的预报，它不必包括任何促进或阻碍未来事件发生的行动（如天气预报），但制定计划常常采用预测的方法，规划人员要预测在没有计划干预情况下可能发生的事件（参考的预测），要确定他们希望发生的事情（希望的预测）和估计计划部门为获得所希望的成果可以作出的努力（计划的预测）；政策是一种固定的计划，而没有政策也可制订计划；干预往往是在全面综合计划的框架之外进行的，而计划可以是摆摆样子的和对政策制定者没有什么约束力的（莫里斯·博恩斯坦，1987）。

为经济和社会发展所作的教育规划，在很大程度上旨在满足社会对受过不同程度教育的人力的需求。因此，教育规划与人力规划有着密切联系。但是，经验表明，由于教育的多样化功能，区分教育规划和人力规划具有现实的意义。

国际教育规划文献中，在两种意义上使用人力规划中的“人力资源”（human resources）的概念。狭义地说：“人力资源”用来指生产过程中人的投入。赫克托·科雷（Hector Correa）在其《人力资源经济学》中提出，“人以两种方式介入经济现象：作为生产要素和作为社会经济过程的最终目标。研究影响人的生产能力的要素及其对生产的影响，即将人作为生产要素进行分析的学科可称为人力资源经济学”（Correa, 1963）。广义地说：“人力资源”等同于人，人力资源的发展包括人的全面发展——作为一个生产者、消费者、公民，作为父亲、儿子、丈夫等，即一个“有能力过美好生活的”德智体全面发展的人。例如，哈比森（F. Harbison）和迈尔斯（C.

A. Myers)认为,“人力资源的发展是社会上所有人的知识、技能和能力的发展过程。从经济上讲,可以描述为人的能力的积累及其在经济发展中的有效投资;从政治上讲,人力资源的发展为人们参与政治过程特别是充当民主社会的公民作准备;从社会和文化的观点看,人力资源的发展帮助人们过较少受传统限制的较充实较丰富多彩的生活。总之,人力资源的发展过程打开了现代化的大门”(Harbison and Myers, 1964)。

不少学者(如帕纳斯)倾向于使用狭义的“人力资源”概念。即便是哈比森和迈尔斯的《教育、人力与经济增长》一书,通篇只涉及作为“人力”或“生产投入”的人力资源,仅仅在其序言中提出了包罗万象的广义概念。广义概念容易导致思维的混乱。如果人力资源的发展实际上意味着使人过美好的生活,那么这种人力规划便与经济规划没有区别了,因为在这种广义概念中,人是社会经济过程的最终目的,而“资源”一词的本意是实现一个目的的手段。

通常,人力资源规划包括两个方面的内容:

第一是关于具体的人的,包括影响工作效率的人的体格、能力和态度的改善。这类人力资源规划的重要因素是保证经济中各种生产活动模式所需要的劳动者的知识和技能,这与教育有关。此外,达到最大生产效率所需的身体活力与卫生保健有关。人力规划还关心劳动者具备与现代工业的要求相一致的劳动态度。

第二是关于劳动制度的,这些制度旨在促使劳动者在生产过程中更有效地配置和使用。例如,提供合适的就业机会,刺激工资结构的合理化,建立就业信息传播网络,满足用人单位的需求,促进劳力的地域流动和职业流动,利用招工、训练、提高上班率、改善劳动积极性等人事政策以期更有效地利用人力等。

如果说人力资源规划关心的是影响生产过程中的人的要素的配置和使用的话，那么，教育规划关心的是为社会经济过程提供所需的受过一定教育的人力（数量、类型和规格）。任何社会中的教育的一个主要功能是为经济培养合格人力，从这个意义上说，教育规划必须运用与人力资源规划同样的人力标准。

很明显，教育除了提供合格人力之外，还有许多重要的社会职能。为经济社会发展规划教育的发展，决不意味着教育可以忽视其它的职能。

高等教育是历史发展和社会需要的产物。在不同的时期和不同的国家，高等教育以不同的途径取得了生存权力和合法地位。中世纪大学以满足社会对医生、律师、教师和牧师等自由职业者的需求而获得了生存权力；文艺复兴后的大学建立在人文主义的抱负之上，自由教育观念使英国式学院合法化；作为启蒙运动的产物的德国大学，以注重科学研究取得了社会和时代的认可；后来美国的赠地大学则以为社会和国家的发展服务获得了合法地位。现代大学几乎承继了传统大学所有特征，同时衍生出众多的新特征和新职能。今天，高等教育除了保存、传授和发展高深知识之外，又担负起为社会服务的新职能。

高等教育的多重职能，在理论上反映在高等教育价值观念的冲突上。按照布鲁贝克（John, S. Brubacher）的说法，高等教育在现代社会中确立其地位的主要途径有两种，即存在两种不同的高等教育哲学——认识论为基础的和政治论为基础的教育哲学。前者力求使高等教育成为“不受价值影响”（Free-Values）的象牙塔，成为人们进行知识探索的自律场所。根据这种哲学，高等教育的政治化会导致学术的贬值，而远离现实是学术研究不可缺少的条件；后者则主张高等教育必须考虑价值问题，通过提供知识和人才帮助解决人类面临的重大问题。

两种高等教育哲学在高等教育的不同发展时期此起彼伏。在约翰·霍普金斯大学建立以前的美国高等院校中，政治论的教育哲学占支配地位；由于德国研究式大学引进美国，基础研究受到重视，高等教育开始转向认识论的教育哲学，“研究生院以不受市场和政界影响为荣，本科生院趋向于成为与世隔绝的修道院式机构”。然后，不断加速的工业革命以及“知识产业”的出现，使高等教育从社会生活的外围变成了社会生活的中心，变成了仅次于政府的社会变革的工具，变成了新思想的发源地、领导者、推动者和交流中心。布鲁贝克告诫人们，在政治论哲学盛行的今天，高等教育“一定不能完全变为商业性质的，不能仅仅生产文凭和知识”（布鲁贝克，1982）。

在高等教育愈来愈卷入当今复杂的社会事务的时候，强调高等教育多种职能和内外目标的协调，无论对于高等教育的规划，还是对高等教育本身的健康发展，都是必要的。卡内基基金会高等教育委员会为美国高等教育开列的目标清单，反映了全面审视和协调高等教育多重职能的尝试。委员会认识到在人们思想中有三个有关教育的哲学概念，它们是：

1. 普遍的价值观念——通过理性或信仰可以发现的，并且在不同时空运用教学方式可以教给所有人的永恒真理；
2. 有用的知识——通过当前经验的分析或实验可以发现、检验并运用于新情境的知识；
3. 完美的未来社会的想象。

在回顾哈佛建立以来美国高等教育三百年历史的过程中，委员会发现在美国高等教育发展史中逐步积累了四大功能：

1. 青年发展——从运用古典著作和道德原理，到通过科学、社会科学和美国民主与社会的教育；
2. 经济发展——从职业（医生、律师等）教育、科学技术、农业和工业的实际教育，到注重研究、经济发展和合格人

力的培养；

3. 政治教育——先是与民主参与、领导和机会均等有关，最近又与社会评价和社会批判有关；

4. 社会服务——首先是为农业服务，然后为工业、职业和政府服务，现在转向为城市服务和环境保护。

在哲学的和历史的分析的基础上，委员会提出了高等教育的五大目标：

1. 为每个学生的理智、审美、伦理和技能的发展提供机会；
2. 发展人的社会能力；
3. 扩大中等后教育年龄组的入学机会，促进教育机会均等；
4. 传递和发展学问与智慧；

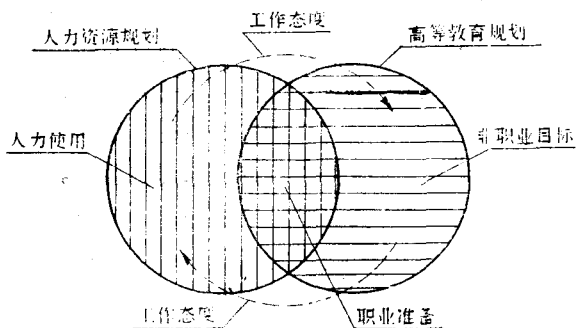


图1 人力资源规划与高等教育规划关系图