

# Public Management and Local Governance Series

 公共管理与地方治理丛书

## 高等教育协调发展 的政策分析

邓光平◎著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

公共管理与地方治理丛书

# 高等教育协调发展的政策分析

邓光平

武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

高等教育协调发展的政策分析/邓光平著. —武汉: 武汉大学出版社, 2009. 11

公共管理与地方治理丛书

ISBN 978-7-307-07072-1

I. 高… II. 邓… III. 高等教育—教育政策—研究—中国 IV. G649.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 087769 号

责任编辑:舒 刚 漆继明 责任校对:黄添生 版式设计:马 佳

---

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:湖北省荆州市今印印务有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:22.25 字数:316千字 插页:1

版次:2009年11月第1版 2009年11月第1次印刷

ISBN 978-7-307-07072-1/C·1362 定价:32.00元

---

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

# 总 序

---

组织编写出版一套学术著作，以展示中南财经政法大学公共管理学院公共管理研究所研究人员近年的研究成果，以促进研究所成员的学术研究，弘扬研究所的学术特色，是近年来我们致力实现的工作。现在奉献在各位读者面前的《公共管理与地方治理丛书》就是这样的一套丛书。

中南财经政法大学公共管理学院是一个年轻的学院，但也是一个快速成长的学院。2002年学院新成立时专业教师不过20位，公共管理类的硕士点也只有行政管理和社会保障两个。但是短短几年间，学院的师资和学科状况整体向前跨越了一大步。现在学院已经有40位专业教师，其中有博士（含在读博士生）学位的就有32位，占80%。在学科建设方面，经国务院学位办批准，学院已经有了社会保障专业博士点、公共管理硕士学位一级学科硕士学位授予权，所以我们现在设置了4个硕士点，即行政管理、社会保障、教育经济与管理、社会医学与卫生事业管理硕士点，学校的公共管理专业硕士（MPA）也主要依托我院的力量。学院还招收行政管理、劳动与社会保障、公共事业管理三个专业的本科学生。

公共管理研究所是公共管理学院的组成部分，但研究所成立的时间却远长于学院的成立时间。公共管理研究所的前身是我校1991年成立的行政学研究所。当时，在已经开设了5年行政管理本科专业的基础上，我校又获得了行政管理专业的硕士学位授予权，为适应当年开始的硕士研究生培养工作，学校设置了这个研究所。研究所的首任所长是国内知名的政治学和行政学专家刁田丁教授。十几年来，研究所从初创时的6位人员，发展到今天20位研究人员，而且这些研究人员的学历、学源、年龄、职称结构合理，是一个团结、合作、奋进的团队。尤为重要的是，研究所成立以来取得的研究成果丰硕，刁田丁教授在国内首创的地方政府研究已经成为研究所的学术特色。

十几年来，我们对所研究的专业形成了一些基本的共识：

第一，进行公共管理学科的建设，需要依托学校传统优势学科的实力。“公共管理”是新兴学科。在1998年教育部修订公布的本科目录中，管理门类中新增了“公共管理”一级学科，这样的学科设置体现了高等教育宽口径、厚基础的改革方向。而作为理论的“公共管理”，其核心内容却并不完全是新兴的，它是对传统行政学理论的拓展，所以，我们在进行这个新学科的建设时，也不需要“平地起高楼”，依托本校的传统优势学科实力，整合校内资源，促进公共管理学科的发展，应该是一条“捷径”。公共管理学科本身是一个多学科高度交叉、融合的学科，建设它也需要博采众长。我国行政学理论的建立或行政管理学科的新生，首先是建立在政治学科恢复的基础之上的，现在还有许多高校和研究院所的相关研究，是以管理学理论或管理科学与技术学科为基础的，这样正好适应了公共管理学科的多样性要求。我校是以经济、管理、法律为主干学科的综合性大学，1986年开设行政管理本科专业，就是依托了本校比较雄厚的政治学研究基础。而20年来我们建设这个专业，从而到建设公共管理学科，却充分利用了学校的经济、管理、法律三大强势学科所提供的学术平台，现在我们的研究在财政、行政法等领域得到了更广泛、深入的拓展。

第二，研究公共管理问题，要以中国的国情为出发点。“公共

管理”的概念是“舶来品”，“原产”西方的公共管理研究将注意力更多地集中在实现公共利益问题上，而且比较多地吸取了经济学、管理学，甚至社会学的理论和方法，这些对我们的研究有很大的启发和借鉴作用。不过中国公共管理领域的研究还是要以中国的基本国情为依据。在研究公共管理的理论和实行政府改革时，东西方最显著的区别就在于西方国家有成熟的市场经济体制，有相对成熟的市民社会，而我国还只是初步建成了社会主义市场经济体制，公民的权利意识正在复苏。一句话，西方国家的新公共管理运动，是要使公共管理适应变化了的时代和社会，同时要能够推动时代和社会的发展，而我们面临的主要工作，是完善社会主义市场经济体制，同时用法律和制度规范政府工作。正如有的学者指出的，西方国家要解决“后韦伯时代”的管理问题，而我们则需要尽快真正进入“韦伯时代”。这样的基本国情表明，一方面中国的公共管理研究要从许多最基础、最基本的工作做起；另一方面，我们的研究不能满足于“拿来主义”，简单照搬西方的概念和方法，往往会南橘北枳。

第三，公共管理的研究领域大于传统的行政管理研究领域，但也不是包罗万象的。现实中公共管理主体与客体的活动领域及其活动方式，是公共管理的主要研究领域。公共管理是一个新兴的边缘学科，所谓“边缘”是因为它介于多个传统的、成熟的学科之间。在确定公共管理学科的研究领域，使之既不与其他学科过多交叉，又充分体现本学科的新兴、多样的特点方面，我们的做法是以公共管理的主体与客体为主线，展开我们的研究领域。公共管理的主体当然是公共组织。西方国家的公共组织主要分为政府组织和非政府组织两类，而我国却不同，我国的公共组织却要划分为政府组织和非政府公共组织两类。我国的非政府公共组织的状况十分复杂，由事业单位、社会团体、民办非企业单位三类组织构成。这些非政府公共组织从形式上看，具有非政府性、非营利性、公益性和组织性等特点，所以可以称之为“公共组织”。不过实践中，它们与政府有千丝万缕的联系，有一些直接就在代行政府职能，所以我们又不能简单地将它们称为“非政府组织”。具体看，我国的事业单位是

国家机构编制管理部门审查批准的，人员列入国家事业编制，财产及活动经费列入国家资产，并由国家财政拨款的组织。我国社会团体的属性也不是单一的，社会团体中有一部分实际是由国家比照事业单位进行管理的，其工作人员也是进入国家事业编制的。事业单位和比照事业单位进行管理的社团中的相当一部分，实际是在代行政府部门的职权。所以，这些组织虽然没有进入政府序列，但也决不可以因此简单地称其为非政府组织。民办非企业单位是中国特有的概念，尽管这种公共组织形式在其他国家并不鲜见，但中国的民办非企业单位在组织性质、活动方式等方面也有中国的特色。在中国，由于改革是政府主导的，所以，政府职能转变的程度和速度直接影响事业单位的改革、社会团体和民办非企业单位的发展成熟程度。我们认为，有关政府、事业单位、社会团体和民办非企业单位的自身发展与改革，以及它们的活动方式都是我们的研究领域。

第四，公共管理是应用型学科，这个学科特点决定了我们的研究要关注热点、关注前沿。任何理论都肩负着总结实践、指导实践的使命，同时实践也会赋予理论最强大的生命力，公共管理也不例外。当前中国的改革正处在攻坚阶段，今年政府工作报告又把“加快推进行政管理体制改革，进一步转变政府职能”的工作，提到了全面完成“十一五”期间任务前提的高度。这样的历史条件为公共管理的理论研究提出了大量现实的、亟待解决的课题，同时，也为研究提供了丰富、多样的素材和资料。充分利用这个时机，既可以深化我们的理论研究，也可以为改革实践作出我们理论工作者的贡献，其中后者是首位的。正是在这种思想主导下，我们研究所的选题不仅不脱离中国的改革实际，而且是以改革中出现的热点问题、前瞻性问题为重点，同时主要进行对策性研究。

第五，在坚持基础研究的同时，需要进行特色研究，我们的研究要继续彰显地方政府的研究特色。自20多年前，我们的第一任所长、学术前辈刁田丁教授出版全国第一本有关地方政府的专著《中国地方国家机构研究》（1985年）以来，我们公开出版的相关专著和教材已经有《中国地方国家机构概要》（1989年）、《各国地方政府比较研究》（1991年）、《地方政府学教程》（1993年）、

《县级行政管理与农业现代化》(1999年)、《机构改革调控机制研究》(1999年)、《2002中国地方政府改革发展研究报告》(2003年)、《2003中国地方政府改革发展研究报告》(2004年)、《中国乡镇的发展走向》(2004年)。我们将努力沿着前辈开拓的这条学术之路前行。

出于上述几点认识,我们研究所的全体研究人员从各自不同的视角,运用各自不同的研究方法,深入思考公共管理和地方治理方面的理论和现实问题。本套丛书就是对他们的研究所得和学术专长的记录。我们真诚地期待各位读者给我们以宝贵的指导和意见。

公共管理研究所

2007年4月

---

# 目 录

---

第一章 导 言	1
一、高等教育政策的内涵与特点	1
二、加强高等教育政策研究的意义	9
三、本书的研究范式：政策分析	14
四、本书的基本思路与框架	18
第二章 高等教育大众化政策分析	23
一、大众化政策出台的背景与动因	24
二、大众化政策的主要内容	33
三、大众化政策实施的成效	36
四、大众化政策存在的主要问题	41
五、大众化政策的前景展望	49
第三章 国家助学贷款政策分析	53
一、国家助学贷款政策出台的背景与动因	54
二、我国国家助学贷款政策的演进与特征	58

三、国家助学贷款政策的实施成效 .....	64
四、国家助学贷款政策存在的主要问题 .....	67
五、对完善国家助学贷款政策的建议 .....	72
<b>第四章 大学生就业政策分析 .....</b>	<b>80</b>
一、大学毕业生就业政策的历史演变 .....	84
二、大学毕业生就业政策的内容 .....	88
三、当前大学生就业政策实施的成效 .....	92
四、当前大学生就业政策的主要问题 .....	94
五、大学生就业政策的前景展望 .....	103
<b>第五章 高等教育质量评价政策分析 .....</b>	<b>111</b>
一、高等教育质量评价政策的动因与演变历程 .....	112
二、高等教育质量评价政策的主要内容与特点 .....	118
三、高等教育质量评价政策实施的成效 .....	121
四、高等教育质量评价政策存在的问题 .....	127
五、高等教育质量评价政策的前景展望 .....	131
<b>第六章 中外合作办学政策分析 .....</b>	<b>136</b>
一、中外合作办学政策出台的背景与动因 .....	137
二、中外合作办学政策的演变历程 .....	142
三、中外合作办学现行政策的主要内容及特点 .....	145
四、中外合作办学政策实施的成效 .....	149
五、中外合作办学政策存在的主要问题 .....	154
六、中外合作办学政策的前景展望 .....	162
<b>第七章 民办高等教育政策分析 .....</b>	<b>168</b>
一、《促进法》出台的背景与动因 .....	169
二、新时期民办高等教育政策的演变与特点 .....	176
三、民办高等教育政策的主要内容与特点 .....	182
四、民办高等教育政策实施的成效 .....	185

五、当前民办高等教育政策存在的主要问题·····	191
六、民办高等教育政策的前景展望·····	198
<b>第八章 高等教育投资政策分析·····</b>	<b>202</b>
一、高等教育投资政策的演变与特点·····	203
二、高等教育投资政策的主要内容·····	209
三、高等教育投资政策取得的成效·····	211
四、高等教育投资政策存在的主要问题·····	216
五、高等教育投资政策的前景展望·····	223
<b>第九章 国家重点学科建设政策分析·····</b>	<b>229</b>
一、国家重点学科建设政策的历史演变·····	230
二、国家重点学科建设政策出台的背景与动因·····	234
三、国家重点学科建设政策的主要内容与特点·····	237
四、国家重点学科建设政策的成效·····	239
五、国家重点学科建设政策存在的主要问题·····	241
六、国家重点学科建设政策的展望·····	244
<b>第十章 “211工程”政策分析·····</b>	<b>248</b>
一、“211工程”政策的正式提出过程及背景·····	248
二、“211工程”政策的目标与主要内容·····	250
三、“211工程”政策的成效·····	254
四、“211工程”政策存在的问题·····	259
五、“211工程”政策的前景展望·····	262
<b>第十一章 “985工程”政策分析·····</b>	<b>264</b>
一、“985工程”政策出台的背景与动因·····	264
二、“985工程”政策形成的过程·····	270
三、“985工程”政策的内容与特点·····	273
四、“985工程”政策的成效·····	275
五、“985工程”政策存在的主要问题·····	280

六、‘985 工程’ 政策的前景展望 .....	286
附录 重要政策文本 .....	294
参考文献 .....	334

# 第一章

# 导 言

---

## 一、高等教育政策的内涵与特点

新中国成立以来，我国政府颁布的高等教育政策法规众多，涉及高等教育领域的各个层面。高等教育政策在促进我国政府职能转变、增强大学自主办学能力、保障教育机会公平等方面发挥着日益重要的作用，成为影响高等教育系统乃至整个社会能否持续、协调、健康发展的重要条件。近年来，有关高等教育政策问题在教育理论界和实践界已引起了广泛重视。何谓“教育政策”？高等教育政策作为公共领域一项特殊的政策又有何特性呢？加强诸如此类问题的探讨，对于深化高等教育政策本质的认识，提升高等政策制定的科学性与民主性，促进高等教育的协调发展都具有重要的意义。

### （一）教育政策的内涵

目前，国内学者或相关文献对教育政策的阐释主要有：一是将教育政策与一般政策联系起来考虑，认为教育政策只是一般政策中

的一个部门政策，它们之间是特殊与一般的关系。我国教育理论界从政策是“国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动依据和准则”<sup>①</sup>这一概念出发，将教育政策界定为“党和政府在一定历史时期为教育工作制定的基本要求和行动准则”<sup>②</sup>。叶澜教授指出，“政府或政党规定的有关教育的方针、政策，主要是某一历史时期国家或政党的总任务、总方针、总政策在教育领域内的具体体现”<sup>③</sup>；二是将教育政策视为静态的“文件组合”。“把教育政策看成是一个静态的‘结果’，是国家所制定和颁发的方针、法律、纲要、决定、通知、规划、规定、意见、办法、条例、规程、细则、纪要等各种文件的总称。这种观点在解释教育政策的内涵时，采用列举的办法，将一个国家所制定的各种教育政策，诸如基础教育政策、职业技术教育政策、普通高等教育政策、成人教育政策、师范教育政策、少数民族地区教育政策、农村教育政策、城市教育政策，等等，尽可能全面完整地描述出来”<sup>④</sup>；三是认为教育政策是有目的性的动态过程和静态准则的统一。如“教育政策是一种有目的的动态发展过程，是政党、政府等政治实体为实现一定历史时期的教育目的和任务而规定的行动依据和准则”<sup>⑤</sup>；四是强调教育政策是享有公共权威的政府的教育利益分配过程。如，教育政策“是有关教育的权利和利益的具体体现”<sup>⑥</sup>；五是从现象形态、本体形态、过程特点和特殊性质四个维度理解教育政策。认为“教育政策的现象形态是教育领域政治措施组成的政策文本及其总和，教育政策的本体形态是教育利益分配，教育政策过程是动

---

① 《辞海》，上海辞书出版社 1979 年版，第 3355 页。

② 张焕庭 《教育辞典》，江苏教育出版社 1988 年版，第 763 页。

③ 叶澜 《教育概论》，人民教育出版社 1991 年版，第 148 页。

④ 张新平 《教育政策概念的规范化探讨》，《湖北大学学报》（哲学社会科学版），1991 年第 1 期，第 90 页。

⑤ 张新平 《教育政策概念的规范化探讨》，《湖北大学学报》（哲学社会科学版），1991 年第 1 期，第 91 页。

⑥ 张新平 《简论教育政策的本质、特点及功能》，《江西教育科研》，1999 年第 1 期，第 36 页。

态连续的主动的选择的过程，教育政策的特殊性质”<sup>①</sup>。综合以上的界定，我们不难揭示教育政策本身具有的几重基本内涵：

(1) 教育政策主体主要是享有公共权威的政府部门或社会权威组织，如执政党。

(2) 教育政策是有关教育权利和利益的权威分配过程，在这个分配过程中集中体现了政策主体的价值取向与目标追求。

(3) 教育政策作为一种公共政策具有明显的公益性。

(4) 教育政策反映一定历史时期的政治、经济、文化发展状况，并随整个社会经济条件的变化而不断地进行调整。

(5) 教育政策具体表现为“文本”和“过程”的统一。

## (二) 高等教育政策的特征

政策科学是20世纪50年代兴起的一门综合性的学科，最初主要是对公共政策的研究。随着社会的发展，政策在国家和社会发展中的地位越来越突出，到70、80年代，随着政策科学的发展，教育政策研究也从母体的公共政策研究中剥离出来，并逐渐发展成为相对独立的研究领域和分支学科。教育政策学，特别是高等教育政策分析还是一个新兴的学术领域。尽管其重要性已逐渐被学术界同仁认可，而且当前高等教育改革过程中的政策已经成为学者们关注的焦点，但是在研究和分析方法方面还缺乏系统性和有效的理论指引。高等教育政策研究不同于其他公共政策研究，也不同于其他教育科研，它作为一个特殊的研究领域，有其自身的独特性。

### 1. 政策目标具有含糊性与冲突性

高等教育的政策目标与其他公共政策的目标相比，有其自己的特殊性。因为现代大学组织的最根本使命是培养人，向学习者传递一定的信仰和价值观，进行教养和教育，培养学生为就业作准备，为接受高一级的教育作准备等。高等教育活动与人的发展直接密切相关，这是其他政策所不及的。欧洲教育和社会政策协会、欧洲文

---

<sup>①</sup> 刘复兴《教育政策的四重视角》，《清华大学教育研究》，2002年第4期，第15~18页。

化基金会的主任拉迪斯拉夫·塞里奇（Ladislav Cerych）教授指出，高等教育政策目标具有含糊性和冲突性，主要体现在政策目标的多阶段性和多重性：

一方面，在很多时候，高等教育政策目标的系统阐述一般分几个阶段进行，而且几个阶段的主要目标往往不同。例如，瑞典 20 世纪 60 年代末、70 年代初实行了“25/5 计划”，即为有 5 年或 5 年以上职业经验的 25 岁以上的大学报考者提供继续职业训练或回归教育，而不论其正规教育的背景如何。这个计划“最初是基于经济的考虑，包括把教育作为一种投资和适应经济对受过教育的人力的需求。但是不久以后，填补代沟却成为此计划的主要目标，再以后，上述目标又为社会平等所取代”<sup>①</sup>。由于有关执政党要么不能就较精确的定义达成一致意见，要么是立法者宁可让各种委员会或筹划指导委员会去详细规定目标，作为政策实施的第一步，从而导致高等教育政策确立的目标往往含糊不清。

另一方面，高等教育政策目标因多重性而导致目标的相互冲突。在现实中，单一的精确目标不一定能保证更好地实现，而多重的目标往往具有更大的适应性。因为，在许多情况下，改革政策的实施所实现的往往是未曾料及的或不期望的目标。例如瑞典“25/5 计划”，没有实质性地提高社会经济地位较低阶层就读正规学位的学生的比例，反倒提高了进大学只修一门课程的学生数量。高等教育政策目标的多重性难免造成目标之间的相互冲突，而这种看似冲突的多重目标却是政策达成一致所必需的。正如塞里奇所言，“相互冲突的目标之所以不可避免，其原因正如目标的含混不清一样。因为，如果不是这样，某一政策就不能或难以达到一致”<sup>②</sup>。

### 2. 政策执行具有复杂性与缓慢性

塞里奇认为高等教育政策实施之所以困难重重，而必须采取缓

---

<sup>①</sup> 伯顿·克拉克 《高等教育新论——多学科的研究》，王承绪等译，浙江教育出版社 2001 年版，第 251 页。

<sup>②</sup> 伯顿·克拉克 《高等教育新论——多学科的研究》，王承绪等译，浙江教育出版社 2001 年版，第 252 页。

慢贯彻的策略，才有可能达成预期政策目标，其原因在于：

一是高等教育系统比较复杂，权力分散。“在高等教育系统中，有很多相对自主的行动者，权威遍布整个结构和各种类型的机构中。”比如“在高等教育系统内部，有法律、建筑、教育、企业管理、物理学、社会学、古典文学以及医学方面寻找自治的专业人员。即使在中央集权的国家，高等教育作为一个系统或组织，也如伯顿·克拉克所说的那样，是‘底部沉重’的，这种情况较之其他社会亚系统和低层次的教育，则更为明显”。所以，政策实施变为相互作用，而对政策实施的分析变为研究各自的相互作用。由于高等教育系统权力的分散，一项政策的执行必然受到多方面力量的掣肘而难以顺利实施，从而加大了高等教育政策活动的难度和复杂性。

二是高等教育的目标和功能含糊不清。“虽然高等教育主要涉及的是知识，但自从20世纪60年代以来，它承担了许多与其发展和传递知识的传统职能没有直接联系的新功能。”<sup>①</sup>如提供更多的职业训练，成为地区发展的中心，日益适应成人的需要等。但这些新功能并不能为人们普遍接受。因此当这些新功能成为特定的政策目标时就立刻受到质疑，从而引起公开争论。现代高等教育的目标和功能日趋含糊不清，必然使政策实施变得更加复杂化。

三是高等教育利益群体众多。高等教育“改革政策的实施不仅受直接与改革有关的群体的影响，而且受高等教育系统内与该改革无关的群体的影响”。这些利益群体“把改革政策看做是对他们现有地位的潜在危险还是有利条件，这常常对那些直接与改革有关的人的行为有着决定意义”。此外，“一些高等教育系统之外的群体对高等教育改革政策的实施也起着重要的作用，尤其是新学校或不同教育模式培养出来的毕业生的雇主们（或可能的雇主）”<sup>②</sup>。

---

① 伯顿·克拉克 《高等教育新论——多学科的研究》，王承绪等译，浙江教育出版社2001年版，第247页。

② 伯顿·克拉克 《高等教育新论——多学科的研究》，王承绪等译，浙江教育出版社2001年版，第254~255页。