

高等教育与全球化丛书

HIGHER EDUCATION IN THE DEVELOPING WORLD
CHANGING CONTEXTS AND INSTITUTIONAL RESPONSES



发展中国家的 高等教育 环境变迁与大学的回应

——【美】戴维·查普曼 安·奥斯汀◇主编 范怡红◇主译——

本书提出了发展中国家高等教育机构在面对环境变化时必须解决的五项关键议题：寻求政府与大学之间新的平衡；实施自治；在扩大高等教育规模的同时，确保公平、提高质量、控制成本；应对新的责任压力和责任形式；支持大学教师的新角色。

本书根据不同国家的情况并结合议题，给出了相关的实际案例，解剖成功案例中教育决策者的应对策略和方法，并寻求其中的共性问题，为关注高等教育创新与变革的人士提出了相关的建议。



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

发展中国家的教育

环境变迁与大学的回应

[美] 戴维·查普曼 安·奥斯汀 主编
范怡红 主译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京市版权局著作权合同登记号 图字：01-2006-0782

图书在版编目(CIP)数据

发展中国家的高等教育：环境变迁与大学的回应/[美]戴维·查普曼，
安·奥斯汀主编；范怡红主译. —北京：北京大学出版社，2009.7

ISBN 978-7-301-15367-3

I. 发… II. ①查…②奥…③范… III. 发展中国家—高等教育—研究
IV. G649.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 097193 号

Translated from the English Language edition of *Higher Education in the Developing World*, by David Chapman, originally published by Greenwood Publishing Group, Inc., Westport, CT, USA. Copyright © 2002 by the author(s). Translated into and published in the Chinese Simplified Character language by arrangement with Greenwood Publishing Group, Inc. All rights reserved.

书 名：发展中国家的高等教育：环境变迁与大学的回应

著作责任者：[美]戴维·查普曼 安·奥斯汀 主编 范怡红 主译

责任编辑：周 英

标准书号：ISBN 978-7-301-15367-3/G·2621

出版发行：北京大学出版社

地 址：北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 站：<http://www.jycb.org> <http://www.pup.cn>

电子信箱：zyl@pup.pku.edu.cn

电 话：邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62767346

出版部 62754962

印 刷 者：北京汇林印务有限公司

经 销 者：新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 15.75 印张 300 千字

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

定 价：35.00 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：(010)62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

总 序

当今世界,全球化似乎是一个无所不在、无所不包的现象。全球化可以理解作为一种流动的现代性——物质产品、人口、标志、符号、资金、知识、技术、价值观、思想以及信息跨国界和跨时间的流动,这种流动反映了各国之间与日俱增的联系和相互依赖的特征。通过“时空压缩”、“远距离操纵”、“即时互动”等途径,全球化不断地整合与分化着全球的各种力量和利益关系。它给我们带来各要素在全球范围内自由流动和相互联系的同时,也凸显了霸权主义及其意识形态的全球扩张。全球化的主宰力量不仅仅局限于各国政府,还有跨国集团、中介组织、文化与媒体机构、公民组织以及宗教团体等。全球化的过程实际上就是各种力量的交汇、碰撞与融合。

由于各国历史、传统、文化、社会发展重点的差异,全球化在世界范围的实际影响是不平衡的。通过市场整合以及由发达国家及其机构操纵的国际组织及其制度安排,全球化很可能(实际上已经)加剧不同社会阶层和利益群体之间的分化,导致社会冲突和矛盾加剧,并形成反全球化的力量。20世纪90年代以来的全球化发展表明,各国之间的跨国互动与影响变得极为复杂,难以预测和掌控。这个世界并没有因为全球化而变得真正“扁平”!

大学作为现代社会培养人才、创造与传播知识的轴心机构,必然受到全球化的影响。斯科特从三个方面分析了全球化给大学带来深刻影响的必然性:第一,大学负有传播民族文化的责任;第二,信息、通讯技术的发展和全球性的研究文化网络的形成,促进了大学教学的标准化;第三,全球化市场动摇了作为大学主要收入来源的福利国家公共财政的基础。^①加拿大学者奈特进一步概括了全球化趋势的不同要素对高等教

^① Peter, S. (2006) Globalization and Higher Education; Challenges for the 21st Century, *Journal of Studies in International Education*, 4(3): 5-6.



育发展的不同影响：一、知识社会的兴起，导致社会更加注重继续教育、终身教育；持续的职业发展给高等教育创造了新的发展机会；新技能和知识导致新型的大学课程和资质认证，大学研究和知识生产的功能也随之发生变化。二、信息和通讯技术的发展推动了本国和跨国的新型教学方法。三、市场经济的发展，导致本国和国际范围内教育和培训的商业化和商品化趋势。四、贸易自由化消除了经济上的壁垒，也增进了教育服务和产品的进出口。五、新的国际和地区治理结构和制度的建立，改变了政府和非政府机构在高等教育发展中的角色。^① 如果我们认同上述判断和分析，那么这些趋势对中国的高等教育改革意味着什么？

全球化不仅仅是一系列历史力量，更是一种新的精神状态和思维方式。全球化把大学变成变化不定的全球物质、社会经济与文化网络的一个移动点。值得思考的是：中国高等教育的许多政策、管理、心态和理念依然故步自封，其发展依然落后于整个日益开放的社会节奏，此时，我们的这个“移动点”将被带向何方？大学是否还需要思考大学独立性的问题（虽然无论过去还是现在，大学独立性都是奢侈的话题）？

中国日益成为国际上在政治、经济、军事和文化等方面举足轻重的国家，对全球化体系的参与程度与影响也日渐深入。但关于全球化力量的根源、作用方式、影响程度以及世界不同地区的回应，我们还缺乏深入的了解与认识。虽然拥有日益庞大的高等教育体系，但在全球化高等教育市场上，我们还远远不是高等教育强国。中国高等教育的发展经历了多次巨大的“断层”，学术的传统和精神在流经这些断裂过程时不断地丧失。在融入全球化进程中，缺少了学术“原始资本积累”的中国大学，可能需要更多地利用全球化的契机，补上学术传统这一课——我们不能给这个传统设置国界！另外，中国大学应该具有全球化的眼光，但还需要本土化的行动，否则，我们在世界高等教育的地位将很尴尬。

我们希望，本套译丛的翻译和出版，可以为中国读者认识全球化对世界不同地区高等教育的影响及其应对方式打开一扇窗。透过此丛书诸多世界知名学者的文字，我们可以分享他们对相关理论和概念的辨析、对各国和地区政策的反思、对国家和大学个案的评价……同时，我们相信，全球化问题的讨论不能局限于概念的辩论，或者满足于对个别发达国家的全球

^① Knight, J. (2006) Cross-border Education: An Analytical Framework for Programs and Provider Mobility. In J. C. Smart(ed.), *Higher Education Handbook of Theory and Research (Volume XXI)* (pp. 348—349). Dordrecht: Springer.

化境况的了解。既然全球化影响是各国差异性的一个“函数”，那么我们需要洞察世界上更多国家和地区高等教育领域的现实和发生的变化——本丛书特别呈现了许多发展中国家高等教育近年的发展概况。由此，我们可以了解世界高等教育的丰富性，并且发现差异性背后可以共享的思想、处境和使命。

华东师范大学高等教育研究所

侯定凯 李 梅

2008 年 12 月

编者中译本前言

中国高等教育在过去的二十年以惊人的速度发展。这种发展为相当广泛的学生群体开放并拓展了接受高等教育的机会。目前,中国已有2000多所普通高校,每年招收600多万学生。此外,中国还是国际留学生的第六大主要目的地国家。

中国高等教育令人瞩目的成就不仅仅是入学规模的扩充,中国的大学已经成长为一股重要的科研力量。中国是世界最大的科学与工程博士学位授予国,2005年中国用于研究与开发的支出高居全球第三(占全球10%)。

中国高等教育是在高校管理、经费划拨、本科评估等主要方面改革的推动下发展起来的。高等教育责任与管理权进一步下放给院校管理者,在很大程度上改变了高校的运营方式。同时,管理权的下放对高校管理人员的经营与领导技能也提出了前所未有的要求。自高校扩招以来,中国高校教师数迅速增长。因此,高校有必要关注教师职业发展规划与激励机制的效能,以帮助这些学术人员适应他们的新角色。

随着中国高等教育系统的扩充及多样化,很有必要对高等教育系统自身进行更多的研究与分析,以此作为评价相关政策及实践的基础。中国在这方面取得的一个积极进展就是越来越多的人有意将高等教育作为一个重要的研究领域。在中国,有博士学位授予权的高等教育中心与机构已由1990年的4家增长到2006年的16家,这些机构正共同致力于高等教育的科学研究。

尽管中国高校管理者和教学人员目前所面临的问题具有其独特性,但实际上这些也是许多其他国家正在应对的问题。在《发展中国家的高等教育》一书中,我们力求能够分享不同国家的高等教育经验与见解,希望这种分享能够成为人们进行高等教育研究与分析的基础,最终为改善中国及其他国家的高等教育有所贡献。



我们在此特别感谢范怡红教授和她的团队为本书的翻译工作所做出的努力,并感谢北大出版社在出版本书中译本的过程中所付出的辛劳。

戴维·查普曼,明尼苏达大学

安·奥斯汀,密歇根州立大学

2009年5月12日

目 录

第一部分 引言与概述

- 第一章 发展中国家高等教育不断变化的背景 (3)
- 第二章 处于转折点的高等教育 (21)

第二部分 寻求政府与大学关系的新平衡

- 第三章 转型中的大学：俄罗斯高等教育私有化、
分权、大学自治政策探析 (41)
- 第四章 逃离自由：巴西联邦直属大学抵制院校自治 (63)
- 第五章 当目标发生冲突时：老挝的高等教育 (85)

第三部分 迎接自治权扩大的挑战

- 第六章 非洲高等教育的复兴——目前的挑战和未来的希望 (99)
- 第七章 蒙古高等教育现状：民主化转型的困境 (117)
- 第八章 面向 21 世纪的中国高等教育：扩招、调整和全球化 (133)

第四部分 高等教育的规模扩张与公平实现

- 第九章 发展中国家高等教育的公平效应：入学机会、
选择权与就读持续性 (151)



第五部分 新的压力与责任形式

第十章 高等教育质量保障：确立发展中国家的有效政策	(175)
---------------------------------	-------

第六部分 支持大学教师的新角色

第十一章 中国高等教育改革的背景：对教师问题的解析	(195)
---------------------------------	-------

第十二章 转型时期的大学教师：角色、挑战 和职业发展需求	(209)
---------------------------------------	-------

第七部分 结论、教训和未来方向

第十三章 平衡压力 促进合作	(227)
----------------------	-------

译者后记	(235)
------------	-------

作者简介	(236)
------------	-------



第一部分

引言与概述





■ 蒙古国立大学校园一角 (诺民其木格 提供)

第一章 发展中国家高等教育不断变化的背景

戴维·查普曼

安·奥斯汀

根据世界银行的报道,全世界高等教育的就读学生中有半数在发展中国家(World Bank, 2000)。据统计,学院和大学的注册学生数将从1991年的65,000,000人增长到2015年的97,000,000人(World Bank, 2000)。毋庸置疑,大部分发展中国家的政府都会把扩大高等教育入学机会和提升高等教育质量作为国家优先决策的重点。人口因素、政治和经济的挑战、人才市场需求的变化以及增强国家自豪感等因素,推动各国政府越来越重视高等教育的发展。同时很多政府也面临着严重的经济困境,其他部门也在竞争公共财政,这限制了政府在大学校园建设、教师工资和学生奖学金和助学金等方面的投入。大部分发展中国家的政府领导人和教育领导人都在积极寻求经济、更加创新的方式,以扩大高等教育的普及率并改善其质量。

然而,领导者们发现,政府部门和高等教育机构对如何进行变革以及大学和学院应该如何运作这两个方面很难达到预期的共识。面临对高等教育进行重塑和改革这一复杂议题,政府官员和教育者都在争取重新确定新的结构、新的规划、新的程序以及政府和高校间新的关系。高等教育的结构和运作方面的每一个变化所引发的连锁效应,都会对高等教育机构、学生、教师、市民以及与政府的关系产生影响。

本书的一个基本观点是:在过去的30年中,国际援助机构对发展中国家高等教育的援助集中在院校这一层次。他们这样做基于一个公认的理念,即有意义的高等教育改革取决于高等教育机构内部如何改善其管理能力。这一理念促使世界各地高校之间建立了一些合作、联合项目,进行教师和管理人员的交流、行政人员的培训和各类实习。这些项目旨在改善参与合作高校的管理机制,提高参与合作高校的教学水平(Chapman &



Claffey, 1998)。这些努力集中在帮助院校完善财务预算系统、学籍注册管理系统、学分制的建立和课程的系统开发和设计等。上述的大部分努力已取得了成效,但仍需要继续努力。同时,在未来的十年中,更大的挑战在于:高等教育机构如何确定和塑造高校与政府部门、高校与广大民众的关系。提高管理者技能,引入新的管理手段将继续是重要举措,但已不足以应对来自复杂的社会、政治、经济等方面的压力,而正是来自这些方面的压力,塑造着发展中国家高等教育的未来。

本书提出了发展中国家高等教育机构在面对环境变化时必须解决的五项关键议题,并给出了相关的实际案例。我们将以系统的观点分析这些案例,并指出高校应对这些议题的举措又如何影响着其他的议题。这些关键议题包括:

1. 寻求政府和大学之间的新的平衡。高等教育转向私营化和分权管理的趋势,标志着政府和高等教育部门间关系在发生变化。在建立新关系的过程中,不同的目标有时会产生冲突,系统的组成部分也在发生不同的变化。管理规划、运行程序和激励机制等方面的冲突会威胁到(甚至阻碍)正在进行的变革。

2. 实施自治。高等教育机构不想放弃对公共投资的依赖,同时还常常希望在大学治理方面能有更多的独立性。政府通常希望大学和学院在财政上能够更加自给自足,但并不想减少在高校运行管理方面的国家权威。于是,寻求政府和大学间的平衡便成为发展中国家高等教育改革最主要的挑战。对双方来说,可以比较清楚地看到的往往是自治的收益而不是成本。

3. 在扩大高等教育规模的同时,确保公平、提高质量、控制成本。我们通常会看到以下几个方面的紧张局面:政治上对扩招的需求;道德上对提高公平性的呼吁;教育上对提升质量的愿望;财政上对控制成本的期望。这些目标相互冲突,有时难免顾此失彼。政府必须具备谨慎的政治态度,重视社会公平性,遵循学术要求,同时做到经济上量力而行。

4. 应对新的责任压力和责任形式。快速的扩招、一些公立院校得到财政自治、私立高校的快速成长和越来越多的网络课程,这些因素导致了教育质量方面的压力,也给教育质量设计和保障制度的建立提出了新的要求。

5. 支持大学教师的新角色。允许(或鼓励)收入较低的大学教师通过提供咨询服务弥补收入的不足,是发展中国家资助高等教育的常见做法。



但是,大学教师工资偏低,也造成大学管理人员很难控制教师的工作时间。教师们不得不利用其他渠道增加自己的收入,这导致大学试图将教师的时间引向改善教学、从事研究和提供服务的努力常常付诸东流。

对高等教育的再度重视

20 世纪六七十年代,大多数发展中国家将高等教育列为本国的优先发展规划。为此,各国政府和国际援助机构(例如世界银行、地区开发银行和双边援助机构)对高等教育进行了大量投资。到了 80 年代,一些国家的优先发展政策发生了变化,国际援助机构也将支援的重点和资金转移到了提高基础教育入学机会和改善中小学教育质量方面(Chapman & Claffey, 1998),对高等教育的支持和投入则相应减少。高等教育国际援助的不稳定,使国内对高等教育投入也相对减少。

有三个重要因素造成过去 20 年间对高等教育投入的减少。第一,在一些发展中国家,20 世纪 60 和 70 年代对高等教育的投入,在促进国家发展方面没有达到预期的成效。人才外流、政府失职、高等教育政治化和一些国家遭遇的经济危机都削弱了高等教育应有的效益。第二,在很多国家,高等教育机构对国内面临的现实问题(比如,食品安全、文盲、疾病预防等等)漠然置之。第三,人们认为基础教育能带来更多“回报”,一个大学生一年的费用可以用来为 20~30 个小学生提供教育机会,而他们学到的基本的识字和运算技能,比大学生学到的知识更能满足劳动市场的直接需求。经济学家和教育学家都认为,对学院和大学教育公共投入对个人的长期收益,要比广义的社会收益大得多。因此,国际援助机构不太愿意资助大学和学院的项目(Chapman & Claffey, 1998)。

虽然现在各国开始重新关注高等教育,但此前对高等教育的忽视还是影响着高等教育的发展。在很多国家,政府和大学的领导人对如何改善大学和学院的运行及如何扩大高等教育的影响,都缺乏清晰、系统和有效的策略。虽然有一些个别成功的例子和个别有远见的领导人,但这些都不是主流。

一些国家的政府和国际组织对高等教育的重新关注基于下述六种趋势的共同作用(World Bank, 1994, 2000)。第一,很多国家在提高小学入学率和保持率方面取得了成功,这些学生在完成基础教育后,形成了高等





教育入学需求的快速增长,使高等教育面临在扩大入学机会方面前所未有的压力。政府部门明白,如果不能为适龄人群提供高等教育机会,就会引起政治危机。很多国家的政府都意识到,不能限制这个日益增长的学生群体和他们家庭的工作和生活机会,不然会形成政府和这一群体之间的隔阂(Chapman & Claffey, 1998)。

第二,在世界上某些地方,过去 30 年间过度偏重小学教育的发展,造成了劳动力市场就业人员技能上的不均衡状态。政府越来越意识到教育体系的产出需要更多的平衡,以保障在越来越技术化和信息化的经济中,有足够的民众有能力吸纳先进技术并有能力参与管理。另外,很多国家的基础教育入学率和教育质量现在已经达到一定水平,有余力更多地关注高等教育。

第三,经济全球化改变了国家在现代化经济中对劳动人员的知识和技能的要求。国家财富不再仅仅以所拥有的自然资源和工业化程度来衡量。对高等教育的重新重视反映了变化中的国际经济的要求,知识是这一经济制度的新资本,信息是交流的“货币”(World Bank, 2000)。国际交流和贸易越来越技术化,要求工作人员具有高等教育的背景。

第四,世界上很多地区的政治制度经历了从中央集权到民主化的变化,并形成了新的社会机构运作环境(International Renaissance Foundation, 1997)。国家政治环境的变化给高等教育发展带来了新的机遇,提出了新的需求。这些国家必须重新审视和塑造高等教育与政府的关系。

第五,高等教育结构和运行方面的很多变化,是由高等教育与其他公共事业部门越来越激烈的竞争造成的。即便是最希望大力发展教育的倡导者,也意识到环境恶化带来的威胁——如,环境污染、森林遭到砍伐、艾滋病的蔓延、其他疾病的威胁、持续的贫困和不断的城市化等等(Asian Development Bank, 1997; Beyrer, 1998; Bloom & Godwin, 1997; Bruestle, 1993; Chapman, 1998, 2000; Corbin, 1998; Feldman & Miller, 1998; Imai, 1998; Jalal, 1993; Linge & Porter, 1997; Panayotou, 1993; Park, 1995; Rogers, 1993; Tan & Sanderson, 1996; United Nations, 1997)。可见,并不是人们不重视教育,而是政府还有其他更迫切的问题需要解决。

第六,技术的进步为高等教育带来了新的知识传授方式。网络课程的广泛运用,使得各国政府不能再控制国内所有的高等教育课程。高等教育内部新的课程设计和授课方式,迫使高等教育机构重新思考教学组织、教育质量监控以及政府监督高等教育等问题(Burbules & Callister,





2000; Katz & Associates, 1999; Maslen, 2001; Palloff & Pratt, 2001; Phipps & Merisotis, 1999)。

上述种种压力汇集起来,给政府和高等教育机构带来了严重的困境:公众对高等教育机会和人才市场需求的持续增长与财政紧缩之间的冲突;政治环境的变迁;因循守旧的奖惩机制以及组织对变革惯常性的抵制。在当代,如何解决上述冲突,走出困境,将决定发展中国家的高等教育在新世纪中如何获得重塑。在应对上述趋势时,政府和高等教育机构必须考虑改革措施在文化上的适应性、经济上的合理性、操作上的可行性和策略上的有效性。

很多对高等教育国际背景的研究侧重于对所选国家教育体制的组织和运行进行描述。近期发表的一些著作极大地推进了对高等教育发展的理论分析(Ajayi, Goma, & Johnson, 1996; Altbach, 1998; Kempner, Mollis & Tierney, 1998; Postiglione & Mak, 1997; World Bank, 2000)。本书延续了这种分析性的研究方法,并进行了进一步扩展,侧重分析高等教育机构如何应对外部压力以及采取什么样的策略以改善机构的运行,增加产出,加强高等教育与社会需求的紧密结合。

本书基于系统的观点,将高等教育机构看做是由多种相互联系、相互影响的子系统组成的复杂系统(Weick, 1976)。同时,高等教育机构还是国家系统的子系统。任何一个子系统的变革都会波及到其他子系统,有时会产生出乎意料的影响。举例来说,提高入学机会的努力会无意中对某些人群造成不利,从而影响社会公平;采取基于技术的课程体系会增加教育机会,但同时会引起教育质量问题的,对教育机构的信誉产生新的压力;扩大教育机构自治的努力会导致政府支持的减弱,影响教职员工在经济收入方面的安全感,进而可能遭到教职员工的抵制。

一个好的国家规划应该遵循的理念是:规划者必须对所倡导的改革方案在各方面可能产生的影响有清醒的预期,并能采取有效的应对措施。只有政府和教育机构的领导者们认识到学院和大学所面临问题的复杂性,发现改革方案可能产生的相互影响,他们才能够为国家制定正确的方案,发挥有效的领导作用,推动教育质量的提高,促进高等教育更好地为社会服务。

从本质上讲,本书所讨论的五个重要的问题是互相关联的。其中任何一个问题的解决,都会对其他问题产生影响。只有当政府和教育领导者对这些错综复杂的关系有了足够的理解,并有效地预期各种因素的相互作用