

中国学术期刊全文数据库(光盘版)全文收录

高等教育评论

中南财经政法大学高等教育评估与研究中心

HIGHER
EDUCATION
REVIEW

2013年

第1卷

(总第1卷)

张中华

论财经类高校高水平特色化发展的路径选择

吴汉东

基于培养卓越法律人才视角下的法学专业教育综合改革研究

周光礼 董伟伟

一个区域公共政策的诞生——美国加利福尼亚州高等教育总体规划的形成

黄明东 武陈金莲 黄俊

美国高校教师法律救济制度探析

王璇 李志峰 郭才

高校青年教师发展阶段论



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

高等教育评论

中南财经政法大学高等教育评估与研究中心

HIGHER
EDUCATION
REVIEW

2013年



(总第1卷)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

高等教育评论. 2013 年. 第 1 卷. 总第 1 卷/吴汉东主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2014. 1

ISBN 978-7-5097-5339-2

I. ①高… II. ①吴… III. ①高等教育-文集 IV. ①G64-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 278726 号

高等教育评论 (2013 年第 1 卷 总第 1 卷)

主 编 / 吴汉东

副 主 编 / 刘可凤 卢现祥

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 经济与管理出版中心 (010) 59367226

责任编辑 / 张景增 于 飞

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 甄 飞

项目统筹 / 恽 薇

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 889mm × 1194mm 1/16

印 张 / 11.75

版 次 / 2014 年 1 月第 1 版

彩插印张 / 0.375

印 次 / 2014 年 1 月第 1 次印刷

字 数 / 267 千字

书 号 / ISBN 978-7-5097-5339-2

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

高等教育评论创刊致贺

深化高等教育改革

给力高等教育发展

潘懋元

二〇一三年

十月

高等教育评论

Higher Education Review

2013 年第 1 卷 (总第 1 卷)



目 录

题词 潘懋元

发展战略

论财经类高校高水平特色化发展的路径选择
..... 张中华 / 1

一个区域公共政策的诞生
——美国加利福尼亚州高等教育总体规划的形成
..... 周光礼 董伟伟 / 8

大学战略规划有效实施的主要驱动因素
分析 陈 明 / 30

我国高校扩招后高等教育对国民经济增长的
贡献率 吴振球 孙雪玉 吴世杰 / 43

课程与教学

基于培养卓越法律人才视角下的法学专业
教育综合改革研究 吴汉东 / 53

语言沟通课程的“仿真”教学情境研究与
实践 李军湘 / 63

复合创新型人才培养目标下教学现状探析
..... 中南财经政法大学“通识课程
教育质量调查”研究组 / 73

主 办

中南财经政法大学

高等教育评估与研究中心

编委会

主 编 吴汉东

副主编 刘可风 卢现祥

编 委 吴汉东 刘可风

卢现祥 雷 磊

郭华桥 胡瑜芬

骆 美 黄容霞

投稿邮箱 gdjypl@126.com

投稿网址 中国集刊网在线投稿
http://www.jikan.com.cn/

电 话 (027) 88387377
(027) 88387331
(027) 88386020

致作者

投稿给本刊的稿件(论文、图表)自发表之日起,其网络传播权即授予本刊。有特殊要求者,烦请来稿时说明。未声明者,本刊即视为同意。本刊所付稿酬包含刊物内容上网服务报酬,不再另付。特此说明。谢谢合作!

本卷英文责编:骆 美

“做”经济学:通过以过程为导向的高年级研究
课程提升学生能力

……………〔美〕坎美瑞·麦克德瑞克
〔译〕骆 美 / 89

教师发展

美国高校教师法律救济制度探析

……………黄明东 武陈金莲 黄 俊 / 101

高校青年教师发展阶段论

……………王 璇 李志峰 郭 才 / 110

理论探讨

蔡元培教育独立平等理念与贯彻论析

……………殷修林 / 123

艾米·古特曼的公民共和传统教育辨析

……………崔乃文 / 132

高教管理

高校图书馆人角色研究:研究助手与侍读

书童 ……………徐菊香 / 139

中南财经政法大学研究生培养机制改革绩效评价

——以学业奖学金制度为例

……………周佳玲 石 龙 / 155

科研训练对大学生创新创业能力的影响研究

——以中南财经政法大学“博文杯”项目为例

……………汪 峰等 / 166

《高等教育评论》稿约 …………… / 183

论财经类高校高水平特色化发展的路径选择

张中华*

摘 要：特色是大学的生命线，走特色发展之路已成为世界各国高等教育改革与发展的重要趋势。财经类高校在特色发展时，要处理好“办特色”与“入主流”的关系，既要保持特色传统，又要“入主流”与时俱进；要处理好“办特色”与“创一流”的关系，创建高水平有特色的研究型大学；要处理好“办特色”与强化通识教育的关系，培养厚基础的应用创新型人才；要处理好特色专业与一般专业的关系，提升学科整体实力。

关键词：财经类高校 高水平 特色化发展

2010年7月，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010～2020年）》（以下简称《纲要》）颁布实施，为我国高等教育未来10年改革和发展指明了发展方向。《纲要》针对当前我国高校存在的发展模式单一和同质化趋势，严重制约人才培养水平的提升和自身优势的发挥这一问题，从国家和高校两个层面提出了促进高校特色发展的要求。在国家层面，《纲要》提出要建立高校分类体系，实行分类管理，发挥政策和资源配置的导向作用，引导高校合理定位。在高校层面，《纲要》要求各高校要明确各自的办学理念 and 风格，克服同质化趋势，努力在不同层次、不同领域办出特色，争取一流。^[1]财经类高校作为行业特色鲜明的一类高校，在国家高等教育体系中占据着重要的位置，那么，与综合性大学和其他类型大学相比，财经类高校应如何充分发挥自身的优势，努力办出特色？本文就高水平财经类高校特色发展的相关问题进行探讨。

一 处理好“办特色”与“入主流”的关系

学校的办学特色，是指一所大学在长期办学过程中积淀形成的特有的、稳定的优质风貌，以及在办学过程中形成的体现一所高校办学优势和特性的总和，它是大学赖以生存与发展的生命力。^[2]在历史进程中形成的办学特色从根本上反映出一所大学的办学理念，也会深刻地影响着学校未来的发展。^[3]

* 张中华，男，湖南岳阳人，中南财经政法大学党委书记，教授，博士生导师。

财经类高校在发展特色时,一方面要继续弘扬学校的优良传统,保持面向行业办学的特色,发挥人才培养实践性强的优势;另一方面,学校要适应社会需求的变化,适时调整与创新办学理念,做到“入主流”。第一,由于现代科学技术的发展,教育信息化、电子化和网络化已成为人们日常生活不可或缺的一部分。相应的,社会对人才的素质也提出了新的需求。遵循现代科学技术发展的趋势,适应社会的新需求,财经类高校需要进行相应的教学内容、教学方法和教学手段的改革。在知识内容上,要反映科学和社会发展的前沿,重视学生信息素养的培养;在教学方法和手段上,要积极利用现代科学技术发展的成果,探索数字化教学等新方法和新手段,以提高教学质量。第二,现在学科发展的特点是既高度分化又高度融合,强调在学科分化的基础上进行高层次的融合,以促进学科的交叉创新。学科的融通发展,也符合大学生身心发展的规律,有利于促进学生的全面发展。而且从国家政策来讲,现在学科学位点的申报、评估,都是以一级学科为口径进行的,这就对学科相对单一的财经类高校形成了挑战。传统上,与综合性大学相比,财经类高校的学科专业划分更为精细,一些学院、专业、课程的设置都深入到二级、三级学科,而且学科之间相对较分散,缺乏充分的交流,这不利于学科的融通和学科生态的发展,也不利于学生的全面发展。因此,财经类高校在人才培养和科学研究方面,以及在学科建设的过程中,要打破学科的壁垒,促进学科融通与交叉创新。例如,西南财经大学依托“大金融学科群”的建设,来带动学科的协调发展;中南财经政法大学在全国高校公共基础课中首先创设了《经济学通论》《法学通论》和《管理学通论》三门必修课程,来推动经、法、管三大学科的交叉、渗透与融合。第三,目前高等教育发展的趋势之一是国际化,很多高校未来的发展愿景是成为国际化大学,这将导致高校人才培养模式、教学内容、教学方法、师资管理制度等很多方面的改革。财经类高校要适应这一潮流,争取“入主流”“创一流”,一方面,要积极探索有利于国际化发展的新的人才培养模式;另一方面,要以更加开放的姿态,面向国际、积极的对社会开放,发挥这些高校在科学研究、人才培养方面应用性强的优势,以合作与服务求发展,探索产学研合作的新途径。第四,现在高等教育更加面向大众,终身化学习已经成为一种趋势,而且知识的更新与发展日新月异,学生不可能在大学学习期间掌握未来工作需要的所有知识。因此,财经类高校要适应这一潮流,改革人才培养方式,要“授人以渔而非授人以鱼”,着重培养学生获取知识和自主学习的能力,而不再是简单地灌输给学生更多的知识。

综上所述,只有做到“办特色”与“入主流”的有机统一,才能促进学校整体实力的提升。因为,只有“入主流”,做到遵循规律、符合趋势、走进前沿,学校的特色才有生命力,才不会被快速发展的社会所淘汰,为了特色化而特色化,违背办学规律则是“另搞一套”,有可能导致异化而最终失败;但如果单纯追求“入主流”,而否定或丢掉自身的特色,则会导致学校日益衰落。

二 处理好“办特色”与“创一流”的关系

独特性是特色最基本的内涵要求。特色之所以成为特色,首先在于它的独一无

二。特不在多，不在独占鳌头，而在于人无我有。但是，独有的、稀缺的不一定就是好的，例如疑难杂症。办学特色也一样。对于办学特色中的特色，独有、稀缺自然是它品质的一个重要方面，是它之所以成为特色的前提，但不是决定性因素。决定特色成为特色在于它的质优性。质优性是决定特色品质和生命的东西，是特色的本质和生命内涵。一句话，没有质优，特色就没有价值，就没有生命力，也就不算真正意义上的特色。^[4]

纵观世界高等教育体系可以发现，世界高水平的一流大学基本上都是研究型大学，当然，这并不意味着那些非研究型大学的水平就不高。作为办学历史悠久、积淀深厚、声誉较高的财经类教育部直属“211工程”重点建设高校，这些学校代表了财经界人才培养和科学研究的最高水平。因此，进入21世纪后，这些高校应志存高远，在新世纪实现更高的发展目标。从5所教育部直属财经类高校公布的“十二五”发展规划可以发现，这些高校下一步的战略目标都是建设高水平的研究型大学。

对此，大家也许会疑虑：什么是研究型大学？研究型大学与办学特色有何关系？研究型大学（Research University）一词源于美国，是众多高校类型中的一种。按照国际研究型大学的指标体系，研究生与本科生比例应逐步达到1:1左右，而且科研经费也应占学校办学经费相当的比例。美国卡内基教学促进基金会对研究型大学提出了两个指标：博士学位授予数量和从联邦政府获得的科研经费的数量。^[5]上述特征指标有一些共同的相对量，即较高的研究生比、较高的研究经费比，以及较低的师生比。当然，没有一定的相对量，就很难谈得上是研究型大学。因此，在学生层次结构方面，这几所财经类高校在未来的招生政策上，基本上都是控制本科生规模，同时适度扩大研究生规模，本科生和研究生的数量比例有望逐步接近或者达到1:1。目前，这五所学校的师生比都高达18:1，在“十二五”发展战略中，这几所学校都采取积极引进青年博士教师、海外和国内知名教师、学科带头人的战略，一方面是为了降低师生比，另一方面也是为学校科研的发展，储备高质量的人力资源。但在科研经费方面，虽然这些高校的科研经费在成倍的增长，但既无法与国外研究型高校，也根本无法与国内一些理工科、综合型大学的科研经费相比。这是财经类高校建设成为研究型大学的过程中客观存在的问题，但这并不能成为这些高校发展的障碍。因为经费的绝对量多种多样，研究型大学并没有一个固定的模式，并非所有的研究型大学都需要追求较高的科研经费绝对量，也并非所有的研究型大学都是综合性的。同时，高校不可能在所有领域都达到高水平，也无法全方位地为社会服务，关键是有重点地面向行业，以某些优势学科为重点，办出自身的特色。例如，芝加哥大学以经济学为重点，麻省理工学院以工学为重点，哈佛大学以公共管理为重点，通过各自的优势学科，来为社会提供高水平的服务。伦敦经济学院（简称LSE）是世界公认的高水平研究型大学，也是世界上最优秀的社会科学类大学之一。LSE的独特之处在于，该校并没有刻意去追求达到上述研究型大学的外在量化指标，也没有追求成为综合性大学，而是以其优势学科为依托，面向行业发展，通过为国际经济组织（如世界银行）和政府组织提供经济发展走向、趋势、政策等相关课题的研究，通过为发展中国家、拉美国

家培养国家领袖,为世界培养高水平的诺贝尔奖获得者等,来成为社会经济发展的智库,也为自己在世界高等教育体系中赢得了一席之地,成为世界社会科学类大学的标杆。因此,这些财经类高校在发展战略中设定一些具体的奋斗指标,如扩大研究生的比例、加强科研的比重、分量等,这是无可厚非的,也是必须的。但是,重点应该放在特色建设上,这些高校的特色是有发展比较成熟的经、法、管优势学科,因此这些高校应利用这些学科优势,致力于为社会培养高层次财经管理人才,成为政府、财经行业发展的智库。因此,“办特色”和“创一流”并不矛盾,两者可以相互促进。如果简单模仿其他综合性研究型大学,或追求单纯的指标,追求片面的综合化,去增设一些理工科专业,以及盲目地提高科研投入等,都会导致学校迷失自我。

三 处理好“办特色”与强化通识教育的关系

人才培养、科学研究与服务社会,是大学的三大传统功能,但人才培养是高等教育的根本目标,是高校办学特色形成的终极体现,高校特色发展的理念最终要落实到人才培养方案上。培养高素质的优秀人才不仅是高校所承担的基本责任,更是实现我国人才强国战略和科教兴国战略的重要保障。

财经类高校一直以来主要是面向行业办学,为财经部门输送专业人才,在专业设置上,强调应用性;在人才培养上,强调学生的实践能力。这种面向具体、口径狭窄、高度专门化的人才培养模式无疑适应了当时的国家需求,为计划经济的发展培养了大批人才,但已经无法满足当今社会的新需求。因为随着信息技术和社会主义市场经济的发展,社会的需求越来越多样化,各种不确定性也不断增多。针对一个行业、使学生毕业应聘一个岗位而且一生从事这种职业的传统教学安排已不再适应新形势的要求,而且由于网络化、信息化的发展,现在知识更新的速度加快,学校不可能教给学生所有的知识。因此,现今高校教育的关键是教给学生能力,包括信息获取的能力,独立学习的能力,以及创新的能力。这些能力的获得可以通过以下方式。(1) 需要对学生进行通识教育。通识教育既是大学的一种理念,也是一种人才培养模式。其目标是培养完整的人,即具备远大眼光、通融识见、博雅精神和优美情感的人,而不仅仅是某一狭窄专业领域的专精型人才。在通识教育模式下,学生需要综合、全面地了解人类知识的总体状况(包括主要知识领域的基本观点、思维方式和历史发展趋势),在拥有基本知识和教育经验的基础上,理性地选择或形成自己的专业方向。需要强调的是,这种通识教育不是简单的课程拼盘,而是强调各种知识的融合贯通,强调学生培养的宽口径。(2) 需要对学生进行专业教育。通识教育模式下培养出来的学生不仅要具有高尚的道德情操、独立思考以及善于探究和解决问题的能力,而且要学有专长、术有专攻。换言之,通识教育首先关注的是一个人的培养,其次才将学生作为一个职业的人来培养。财经类高校应继续发挥其特色,面向财经行业的需求,重视学生精深专业能力的培养。只是这种专业能力是建立在宽口径、厚基础之上的。培养的学生既要有广阔的基础知识和合理的知识结构,又要有精深的专业能力,成为富有创新意识、具有创新能力、善于发现的一代,也只有这种创新才能将通

识教育与专业技能融会贯通。

但在拔尖创新人才的培养规格方面，综合性大学旨在培养具有广博知识的思想家、哲学家、文学家、政治精英和领袖，以及学术大师。依据财经类高校学科应用型强的特点，在人才培养目标上，财经类高校应侧重培养具有财经特色的应用性拔尖创新人才，继续培养引领财经行业发展的行业精英人才，以及经世致用的实践家。

与综合性大学相比，财经类高校的学科相对单一，在培养拔尖创新人才时，如何提高学生知识的广博度和厚基础，以及如何探索具有本校特色的人才培养模式，这都是财经类高校需要进一步思考的问题。

四 处理好特色专业与一般专业的关系

美国学者伯顿·克拉克曾指出，无论在哪里，高等教育的工作都是由学科（Discipline）和院校（Institution）组成两个基本的纵横交叉的模式。世界上一流的大学，必定会有一流的学科。教学特色的形成需要学科建设的支持，人才培养模式特色与学科建设水平直接相关，科学研究特色更取决于学科建设和特色。因此，高校在形成办学特色的进程中需要把着力点放在学科特色上。^[6]但是，学科结构犹如生态结构，一所大学水平的高低，最终的决定因素不是一两个优势或特色学科，而是整体学科水平的高低。如果高校在特色发展时，把注意力全部放到各自的优势和特色学科建设上，而忽略其他学科的发展，必然会导致学校整体水平不高。这种特色并不是真正的特色，而是一种保守和落后。

财经类高校需要处理好特色专业与一般专业的关系。首先，巩固和提升优势学科。这些高校最大的优势就在于其拥有财经类特色学科，这些学科通常代表着国家先进水平或行业先进水平，是学校核心竞争力的根本体现。高校要重点建设这些优势学科，打造“学术制高点”，要重点办好现有处于或有可能处于全国领先水平的有特色的优势学科，同时注意凝练学科特色。其次，促进学科的交叉融合。高校要以这些财经类优势学科为原点，带动基础性学科的融入，对于那些已经有了一定发展基础，又有良好发展势头的学科，要给予重点学科的待遇，扶持这些学科快速成长。同时，分层次建立由优势学科发展衍生的线性学科群、由与其彼此支持的相邻学科组成的相关学科群、与不同学科交叉产生的交叉学科群，使优势学科与其他学科互相促进，形成高水平的融通。要充分发挥特色学科的辐射与带动作用，积极探索和催生引领行业发展的新兴学科方向，滚动式地拓宽和发展既为社会发展所需要、又能与特色学科形成互补和支撑的新兴学科，进而促进学校学科整体实力和水平的提升。

五 结论

由于事物都有两面性，优势有时也会对事物的发展造成一定的限制。财经类学科是财经类高校的特色，但与综合性大学相比，这些学校的学科结构相对单一，学校在提升整体学科实力、促进学科融通时，难免感到学科的支撑面不够，难以为学校优

势学科提供可持续发展的土壤和保障,这是财经类院校在学科发展时面临的共同困境。同时,作为人文社科类高校,与理工科高校和综合性高校相比,财经类高校在获取国家重大科研项目方面处于不利的地位,整体的科研实力也没有优势,因此,在发展成为高水平的研究型大学时,科研实力的提升将成为这些学校下一步发展的战略重点。需要注意的是,这些财经类高校要想在未来的竞争中赢得一席之地,科研实力固然重要,但切不可为了发展科研,而受限于追求一些科研指标,一味地“求高”“求全”。所谓“求高”,就是盲目追求高层次,盲目申报博士点;“求全”就是盲目扩展学科领域,而逐渐失去自身的特色。毕竟,特色才是核心竞争力,是立身之本。

参考文献

- [1] 国家中长期教育改革和发展规划纲要 (2010~2020 年), 2010 年 7 月.
- [2] 黄爱斌. 浅议校园文化、办学理念、办学特色三位一体 [J]. 思想教育研究, 2007 (2): 54-55.
- [3] 刘尧. 大学特色的形成与发展 [J]. 清华大学教育研究, 2004 (12): 87-91.
- [4] 陈冰玉. 论基于提升大学核心竞争力之特色办学思路 [J]. 重庆工学院学报, 2006 (5): 163-166.
- [5] 孙士宏, 陈武元. 论研究型大学教学与科研的关系 [J]. 化工高等教育, 2006 (1): 79-81.
- [6] 娄延常. 理念·定位·学科——论高等学校办学特色的战略选择 [J]. 高校理论战线, 2003 (4): 32-34.

A Discussion of Path Selection for Finance and Economics Universities to Improve Quality and Promote Niche Development

Zhang Zhonghua

(Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan, 430073, China)

Abstract : Being different is the lifeline for universities, and niche development has become an important trend in higher education reform and worldwide development. There are several issues that universities specializing in Finance and Economics need to be dealt with when developing their unique characteristics, such as the relationship between being different and being part of the mainstream so that universities can hold on to traditions while keeping up with the times; the relationship between being different and reaching top notch

status in to building an elite research university; the relationship between being different and strengthening general education in cultivating practical, innovative talents with a sound knowledge base; the relationship between specialty majors and standard majors in improving the overall strength of the disciplines.

Keywords : Finance and Economic Universities; High-Level; Niche Development

(责任编辑:黄容霞)

一个区域公共政策的诞生^{*}

——美国加利福尼亚州高等教育总体规划的形成

周光礼 董伟伟^{**}

摘 要：全球化和市场化加剧了中国不同区域的分化，区域现代化正取代整体现代化成为一个重要的政策概念。高等教育是影响区域现代化最重要的因素，如何通过政策的促进作用实现区域经济与区域高等教育的良性互动是国家和整个社会非常关注的重大问题之一。在世界范围内，1960年“美国加利福尼亚州高等教育总体规划”被视为制定区域性总体规划的一流典范。加利福尼亚州高等教育总体规划之所以能在美国乃至全世界高等教育界取得这么大的成功，关键在于它顺应了区域公共政策的特点以及符合了政策形成过程的科学性。要制定有效的区域高等教育政策，必须从区域出发，从实际出发；必须让利益相关者共同参与；必须发挥校长等关键行动者的作用；必须加强政府与高等教育系统间的协调与合作。

关键词：高等教育总体规划 区域公共政策 多源流分析 加利福尼亚州高等教育系统

一 问题提出

随着中国社会转型的加速，市场力量的缺陷日益暴露，各种区域公共问题日益显现，区域发展问题日益突出。全球化和市场化加剧了中国不同区域的分化，区域现代化正取代整体现代化成为一个重要的政策概念。高等教育是影响区域现代化最重要的因素，如何通过政策的促进作用实现区域经济与区域高等教育的良性互动是国家和整个社会非常关注的重大问题之一。实际上，从区域公共政策的角度探讨区域高等教育

^{*} 本文是国家自然科学基金项目“面向创新驱动发展战略的高校人才模式改革研究”（项目编号：71373274）的研究成果之一。

^{**} 周光礼，男，湖南邵阳人，中国人民大学教育学院教授、博士生导师，中国教育改革与发展规划学会副会长兼秘书长；董伟伟，女，河南省禹州人，华中科技大学教育科学研究院教育学硕士，浙江省宁波市江北区文教街道办事处职员。

规划是一个新的研究领域。区域公共政策是指中央和地方政府制定的,旨在解决区域社会公共问题、维护和协调区域公共利益的策略和措施。^[1]区域高等教育规划是指依据区域经济社会发展的需要,确定区域高等教育发展的目标,拟定相应行动方案的过程。在世界范围内,1960年“美国加利福尼亚州(下文简称‘加州’)高等教育总体规划”被视为制定区域性总体规划的经典案例。国际经济合作和发展组织(OECD)在研究一些国家的高等教育规划时,指定将加利福尼亚州作为一个“国家”进行专题研究,并在1963年的巴黎会议上号召各成员国学习并推行加州高等教育发展模式。作为美国教育史上公认的最重要的区域高等教育政策,加州高等教育总体规划在50年后的今天仍深深影响着加州和美国高等教育的发展。本研究以1960年“加州高等教育总体规划”为案例,以多源流理论为分析框架,探讨区域高等教育政策的形成过程,为中国区域高等教育规划提供启示和借鉴。

二 分析框架的建构

(一) 对理性决策模型的批判

1. 完全理性决策模型

在完全理性决策模式下,理性的行动者会清楚地界定自己的目标,探索可以实现这些目标的全部策略作为备选方案,进而对这些备选方案进行系统的比较、估算,评估它们的成本与收益,最终选择能够以最小的投入实现其目标的方案。

完全理性决策模型受到学术界激烈的批评,批评指向如下几个方面:首先,在实际中,通常人们不可能清楚地阐明、界定目标,并且很难在目标上达成共识;其次,由于人们知识和理性的有限性,决策者不可能搜集到所有的信息和备选方案,所谓的“最优决策”也就无从谈起;再次,完全理性决策模型依赖于成本—效益分析,而公共政策通常涉及社会、政治、经济、文化等方面的问题,这些很难量化为统一的计算标准。实际上,完全理性决策模型最根本的问题是“它忽略了公共政策的制定本质上是一个政治过程,看不到政策是在目标、价值、利益、偏好的冲突与协调中产生的”。^[2]

2. 有限理性决策模型

赫伯特·西蒙在对完全理性批评和总结的基础上,提出了有限理性决策模型。西蒙认为:“理性是一种行为方式,是指在给定条件和约束的程度内适于达到给定目标的行为方式。”^{[3]150}决策者的行为是有限理性的,其处理信息的能力也是有限的,能力有限的决策者在极其复杂的决策情况下是不可能做出最佳决策的,因此他只能寻求相对满意的管理决策和结果,即“相对最优决策”。同时,西蒙提出了有限理性下决策过程的主要步骤。

较之完全理性决策,有限理性决策模型对人们实际决策行为的解释更切合实际,它为我们更好地理解政策理论和推动政策理论的发展指明了新的方向。

(二) 对渐进主义决策模型的批判

以“有限理性”概念为基础,查尔斯·林德布罗姆(Charles Lindblom)在 *The*

Science of Muddling Though 中提出了渐进主义决策模型。“渐进主义决策模型的突出特点是它认为公共政策的制定和选择是一个政治过程。”^[2]

渐进主义决策模型认为,政策是以小的步子一点点逐渐变化的。通常情况下,决策者很少从头开始去考虑那些项目或问题,而是在对现有情况认可的前提下,对这些行为做渐进的、边际性的小调整、小变化。这样,他们不需要进行太多的详细讨论,也不需要花太多时间去界定目标,而且这些“小修小补”都是在他们的控制范围之中的。与理性决策模型相反,林德布罗姆认为,决策者并不是先确定了清晰的目标再去寻找最有效的手段,而是从实际上可用的手段出发,去考虑可行的目标是什么。

在对政策制定过程的描述和解释上,渐进主义决策模型更真实地反映了实际情况,有助于人们更好地认识备选方案、拟定政策建议,对公共政策研究产生了重大影响。但从方法论意义上看,渐进主义决策模型过于“短视和保守”,越来越多的政策危机要求政策上的创新。

(三) 垃圾桶决策模型的确立

垃圾桶决策模型是迈科尔·库恩 (Michael Cohen)、詹姆斯·马奇 (James March) 和约翰·奥尔森 (Joho Olsen) 在《组织决策的垃圾桶模型》(1972 年)一文中提出的政策模型。该模型认为,组织是复杂的,表现为“有组织的无政府”(又称“有组织的无序”)状态。这种状态的突出特征包括以下几个方面。①未定的偏好。人们往往不能清楚地界定自己的目标。政策制定者经常在不清楚自己将要实现的目标是什么的情况下,匆忙做出决定。这种状态“与其说它是根据偏好来行动的,不如说是通过行动来发现偏好的”^{[4]106}。②技术的不确定。一个“有组织的无政府”团体的成员也许知道个体的工作,但往往不清楚整个组织的运行程序,对组织的了解和认识是“碎片化的”,他们的许多工作都是采用试错法、从经验中学习以及通过实用发明创造完成的。③流动地参与。组织中的人员,无论是参与者还是决策者,都是不断流动的。立法者和官员的换届,部门之间的调换经常使得组织中的人员从一个决策转移到另一个决策。

在“有组织的无政府”状态下,政策问题、解决办法、参与者和选择机会这几股源流独立地流入组织机构中;而组织机构又受到净能量承载量、进入结构、决策结构和能量分布四个变量的影响,当选择机会出现时,几大源流经过四大变量的筛选、汇聚,最后产生决策结果^[5]。在科恩等人看来,垃圾桶模型最大的贡献在于提出了“模糊性”假设前提。

(四) 多源流分析框架

在借鉴垃圾桶模型的基础上,约翰·金登 (John W. Kingdon) 提出了多源流分析框架,解释了政策问题是如何出现在议事日程上、可供选择的政策方案是如何被具体化的,并将此理论应用于分析美国联邦政府的政策制定过程。

多源流理论认为议程的建立存在着三种源流:问题源流、政策源流与政治源流,它揭示了在模糊性条件下的政策选择过程,并提出了一条暂时性原则:“具体选择什么样的政策取决于政策制定的时间”。多源流理论回答了三个重要的问题:“政策制定者的注意力是如何分配的?”“具体问题是如何形成的?”“对问题及其解决方法的

发现是怎样的和在哪里进行的？”^[6]

1. 问题源流

现实社会中存在着各种各样的社会问题，这就组成了政策决策过程中的问题源流，但不是所有的问题都能得到政策制定者的关注，从而上升到政策议程的高度。金登认为，问题是否为政策制定者关注，主要取决于：①反映项目情况和重要程度的指标；②重大事件或危机事件；③现行项目的反馈信息。一些重大事件可以引起决策者对某个或某些问题的关注，而现有项目的反馈信息可以推动人们对问题的关注。同时，价值观对问题的分类也发挥了重要作用。这些因素共同影响着政策制定者对问题和合适的解决办法的思考方式，是相关政策被关注并被通过的关键因素。

2. 政策源流

金登认为，问题仅仅引起决策的重视是不够的，还不能完全保证其能够排上决策者的政策议程，这就需要形成吸引人的备选方案和政策建议。

在政策系统中，存在一个由官僚、学者、研究人员、利益团体的分析人员等组成的“政策共同体”（Policy Community），政策共同体中的专家学者们关注同一领域中的问题，围绕这个问题的解决会产生大量的备选方案和政策建议。在这个过程中，备选方案和政策建议不是一次性就能够完成的，它是一个不断提出议案、讨论、修改，然后再提出的反复过程，这个“软化”过程使得人们习惯并逐渐接受他们的政策建议^{[3]212-213}。在政策的选择过程中，有些问题能够得到重视，另一些却会被抛弃。

3. 政治源流

政治源流由国民情绪、利益集团、执政党的更迭、国会议席的重大变化、行政机构的重大人事调整等因素共同构成。在政治领域内，这些因素都能够促使政治家们在考虑问题时调整他们的侧重点，从而影响政策的制定。其中，国民情绪在某些时候更为重要，金登认为，国民情绪可以让某些问题登上政策议程，甚至可以使这些问题居于议程的显著位置。而且，国民情绪和执政党更迭这两个因素的结合，会对议程产生强有力的影响。值得指出的是，在集权主义社会，国民情绪、利益集团、执政党更迭、行政机构的重大变化等变量可以简化为一个变量：执政党意识形态的变化。

政治源流中的各种力量在寻求平衡的过程中，并不是依靠科学地说服来达到平衡，而是通过政治妥协、讨价还价等博弈的方式来完成决策的。

4. 政策之窗

当问题源流、政策源流和政治源流在某一个关键的时间点上汇合时，日常问题就会被提上政策议程。这个关键点就是金登所提出的“政策之窗”，即“政策建议的倡导者提出并推广其政策建议或吸引人们关注特殊政策问题的机会”^{[4]209}。

政策之窗不总是打开的，而且它在开启后会很快关闭，在这种情况下，如果参与者不能及时把握住此次机会，就只能等待政策之窗下次的开启。这就需要“政策企业家”抓住并利用政策之窗开启的机会，促使问题源流、政治源流与他们