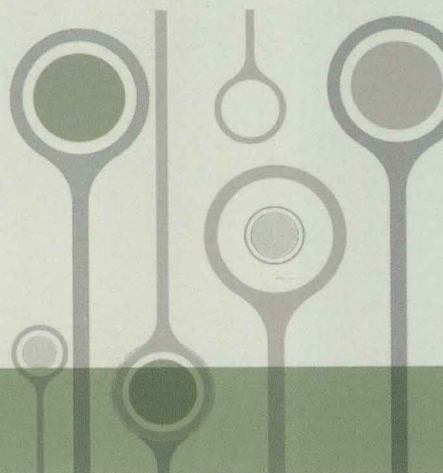




教育研究论丛
JIAO YU YAN JIU LUN CONG



*Accountability in Higher Education:
International Perspectives*

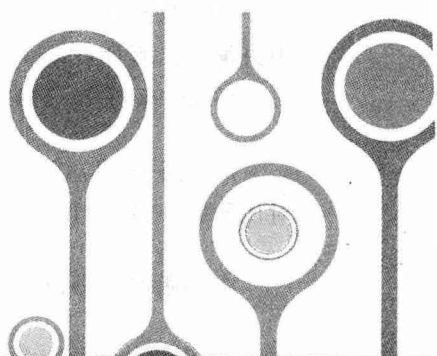
高等教育问责制度 国际比较研究

陈欣◎著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

国家社会科学基金“十一五”规划教育学国家青年基金课题“高等教育问责制度国际比较研究”(课题编号:CDA070214)成果



*Accountability in Higher Education:
International Perspectives*

高等教育问责制度 国际比较研究

陈欣◎著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育问责制度国际比较研究 / 陈欣著. —北京 :
中央编译出版社, 2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5117 - 1813 - 6

I. ①高… II. ①陈… III. ①高等教育—教育制度—
对比研究—世界 IV. ①G649. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 240942 号

高等教育问责制度国际比较研究

出版人: 刘国清

出版统筹: 覃洁

著者: 陈欣

责任编辑: 张静

责任印制: 尹珺

出版发行: 中央编译出版社

地址: 北京市西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 邮编: 100044

电话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612363 (编辑室)

(010) 66161011 (团购部) (010) 52612332 (网络销售)

(010) 66130345 (发行部) (010) 66509618 (读者服务部)

网址: www.cctpbook.com

经销: 全国新华书店

印刷: 北京振兴源印务有限公司

开本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

字数: 405 千字

印张: 23.25

版次: 2014 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

定价: 65.00 元

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话: (010) 66509618

前 言

20 世纪 90 年代以来,随着我国民主化与法制化的推进,一度出现了针对重大事故和灾难事件的“问责风暴”,从而使“问责”以“责任追究、过失惩治”的姿态进入国内公众的视野。这一特殊的“出境”方式容易导致公众对“问责”的误读,从而忽视了“问责”更为丰富的内涵。通常而言,在民主社会中,问责可以被理解为问责对象向问责主体(利益相关者)说明资源的使用情况及其效能与效果,并接受后者的监督、质询与评判。问责不仅仅是一种行政手段,更是一种植根于社会责任与义务的社会治理机制,在提高公共政策的透明度与合法性、约束权力滥用、保障效率和效益、实现社会公平和公正等方面素有卓效。尽管存在着某些误读、扭曲、敷衍抑或抵制,但问责制度在我国的发展依然令人称道,开始从偶发形态的问责转向常态化问责,从针对特定事项的问责转向对公共管理整个领域的问责,从随意性问责转向制度化问责,从政府主导的行政性问责转向利益相关者共同参与的社会问责。正是在这一背景下,高等教育问责日益成为学术领域与实践领域共同关注的前沿热点问题。

如果置之于国际视野中,可发现高等教育问责并非新问题。随着高等教育与社会发展、国运民生的联系日益紧密,问责制在 20 世纪 70 年代成为英、美等诸多发达国家高等教育改革的热点问题。20 世纪 90 年代,这些国家的政府和公众对高等教育问责重视有加,以至于有学者称高等教育改革已经进入“问责时代”。但就具体区域而言,高等教育问责在不同国家和地区的发展并不同步。有些国家已经形成了设计完善、运行通畅的高等教育问责制度,有些国家的高等教育问责建而未毕,也有些国家正处于观望、争议或酝酿阶段。当前,我国高等教育正处于大改革、大发展时期,机遇与挑战、成就与问题并存,政府与公众既对高等教育寄以厚望又不乏批评和质疑。作为我国社会公共服务体

系的重要组成部分，在高等教育中建立一个合理、公正、公平和有效的问责制度已是当务之急。鉴于此，本书在国际比较的视野内，选择了英国、美国、澳大利亚、荷兰、韩国等高等教育问责制度颇具特色的国家为对象国，研究其高等教育问责制度，通过阐述高等教育问责的制度理念和实施机制，分析其特质与问题，可为我国建立和完善高等教育问责制度提供学术性与实践性的建议。

本书的主体内容包括如下部分：

绪论部分阐述了高等教育问责的内涵与外延，分析了高等教育问责制度形成的背景与条件，在整体上呈现了高等教育问责制度的功能和价值。

第一章分析了英国的高等教育问责制度。英国的高等教育问责兴起于 20 世纪 80 年代的新自由主义社会改革，并在此后的运作中不断完善。英国高等教育问责的问责主体多元，机制复杂，重点关注高校的公共利益、教育质量、绩效与风险管理等内容。在问责实施方面，高等教育基金会（HEFCE）是高校外部问责的代表，而从曼彻斯特大学、帝国理工大学中则可以窥视英国高校内部问责制度的概貌。

第二章呈现了美国的高等教育问责制度。美国高等教育问责出现于二战后，形成于 20 世纪 70 年代，并在改革和调整中日臻成熟。高等教育问责制度是美国高等教育治理体系的重要组成部分。美国高等教育问责可以分为高校外部问责和内部问责两个层面。外部问责重点关注高等教育的质量、平等、多元化等问题，其问责主体几乎涉及所有利益相关者。内部问责是以自我改进为目标的内部评估，加州大学伯克利分校的内部问责制度具有典型性。

第三章分析了澳大利亚的高等教育问责制度。澳大利亚的高等教育问责是在新自由主义、高等教育市场化、高等教育大众化等因素的推动下出现的，形成于 20 世纪 80 年代。问责制度是澳大利亚高等教育管理的重要方式，成为高等教育管理科学化的象征。在外部问责方面，澳大利亚的高等教育问责制度在经历了数据审核阶段、高校框架评估阶段后，目前更关注大学使命和契约的履行状况。在内部问责方面，墨尔本大学的内部问责制度具有代表性。

第四章呈现了荷兰的高等教育问责制度。荷兰的高等教育问责制度形成于 20 世纪 80 年代，强调借助评估和认证等手段对高校的教育质量展开问责。无论在外部的问责还是内部的问责中，政府、社会和高校三方力量均共同参与，从特温特大学和海牙大学的问责实践中可以获知其概观。荷兰的高等教育在高校自治和绩效责任之间、政府干预与市场调节之间实现了平衡。

第五章分析了韩国的高等教育问责制度。韩国的高等教育问责制度形成于

20 世纪 90 年代的新自由主义改革，并形成了政治性问责、市场性问责和专业性问责三个层面。政治性问责关注高校财政与教师绩效；市场性问责主要关注教学与科研水平，通过媒体评价、大学信息公开和学生评价等途径实施；专业性问责包括认证评估和高校自我评估等内容。韩国的高等教育问责体现出实效性强、政府主导等特征。

结语部分结合发达国家高等教育问责制度的经验，探讨了我国高等教育问责制度的构建问题。建立完善有效的问责制度是我国高等教育发展的当务之急，但我国高等教育问责制度目前正处于探索与尝试阶段，在法律保障、思想观念、体制障碍等方面存在诸多困境，应该着重从法律体系、问责文化、高校管理制度等方面培育高等教育问责制度的基础，并尝试建立兼具普世原则与中国特质的高等教育问责制度。

目 录

绪 论	1
一、问题提出	1
二、高等教育问责的内涵与外延	2
(一) 高等教育问责的概念及本质	2
(二) 高等教育问责的形式与体现	5
三、高等教育问责的产生与意义	8
(一) 高等教育问责的源起与背景	8
(二) 高等教育问责的环境与条件	11
(三) 高等教育问责的价值与功能	13
四、研究设计	14
(一) 研究目的	14
(二) 研究方法	14
第一章 英国的高等教育问责制度	15
一、英国高等教育概况	15
(一) 高等教育的分类	16
(二) 高等教育的功能	20
(三) 高等教育的行政管理体系	21
(四) 高等教育的学历资格体系	23
(五) 英国高校的内部治理体系	27
二、英国高等教育问责制度的形成与演变	33
(一) 高等教育问责的兴起	34

(二) 高等教育问责的改革	35
三、英国高等教育问责制的关系链和质量体系	46
(一) 高等教育问责关系链	47
(二) 高等教育的质量保障	49
四、英国高等教育问责制度概述	60
(一) 高等教育问责的目的	61
(二) 高等教育的问责主体	62
(三) 高等教育问责的领域	64
(四) 高等教育问责的途径	66
(五) 高等教育问责的效果	66
(六) 高等教育问责的改进	70
五、英国高等教育问责在制度层面的实施	73
(一) HEFCE 的问责主体与对象	73
(二) HEFCE 的高等教育问责内容	75
(三) HEFCE 的高等教育问责框架	77
(四) 高等教育机构的问责过程	81
(五) 问责与高校内部风险控制	84
六、英国院校层级问责的案例研究	88
(一) 曼彻斯特大学的内部问责	88
(二) 帝国理工学院的内部问责	93
七、英国高等教育问责制的特点	99
(一) 重视教育质量	100
(二) 问责机构明确	100
(三) 内外问责协调	101
 第二章 美国的高等教育问责制度	 104
一、美国高等教育概况	104
(一) 高等教育类型	105
(二) 高等教育管理	105
(三) 高等教育评估	108
(四) 高等教育的特征	108
二、美国高等教育问责制度的形成与演变	110

(一) 高等教育问责制度的兴起	110
(二) 高等教育问责制度的形成	111
(三) 高等教育问责制度的改革	112
三、美国高等教育问责制度的运作与实施	115
(一) 高等教育问责的环境	115
(二) 高等教育问责的类型	116
(三) 高等教育问责的功能	117
四、美国高等教育外部问责制度	120
(一) 外部问责的主体	120
(二) 外部问责的实施	123
五、美国高等教育内部问责制度	126
(一) 内部问责的目标	126
(二) 内部问责的主要内容	127
(三) 内部问责的实施方式	131
(四) 内部问责的功能	133
(五) 内部问责的特征	134
六、加州大学伯克利分校内部问责的案例研究	136
(一) 内部问责的主要内容	137
(二) 内部问责的实施机制	142
 第三章 澳大利亚的高等教育问责制度	 146
一、澳大利亚高等教育概况	146
(一) 高等教育的管理体制	147
(二) 高等教育的质量管理体系	152
(三) 高等教育的学历体系	157
(四) 高等教育的财政体系	159
(五) 高校内部的治理体系	166
二、澳大利亚高等教育问责制度的发展	171
(一) 高等教育问责制的建立与演变	171
(二) 高等教育问责发展的推动因素	175
三、澳大利亚高等教育问责的制度框架	183
(一) 描述性问责时期	183

(二) 框架性问责时期·····	185
(三) 契约性问责时期·····	192
(四) 问责手段: 高等教育绩效管理工具·····	196
(五) 问责手段: 大学教学和研究质量保障政策·····	199
四、墨尔本大学问责制度的案例研究·····	202
(一) 问责目标·····	202
(二) 问责主体·····	202
(三) 问责机制·····	205
五、澳大利亚高等教育问责制度的特质与问题·····	208
(一) 高等教育问责制度的特质·····	209
(二) 高等教育问责制度的问题·····	211
 第四章 荷兰的高等教育问责制度·····	215
一、荷兰高等教育体系概况·····	216
(一) 研究型大学·····	216
(二) 应用型大学·····	218
(三) 国际教育学院·····	219
二、荷兰高等教育问责制度的历史演变·····	219
(一) 高等教育问责的历史背景·····	219
(二) 高等教育问责的政策变迁·····	223
三、荷兰高等教育问责制度的实施机制·····	226
(一) 实施机构·····	227
(二) 实施内容·····	232
(三) 实施过程·····	239
四、荷兰高等教育外部问责制度·····	244
(一) 制度层面的实践·····	245
(二) 院校层面的实践·····	247
五、荷兰高等教育内部问责制度·····	259
(一) 制度层面的实践·····	259
(二) 院校层面的实践·····	261
六、荷兰高等教育问责制度的特点·····	265
(一) 制度层面的特点·····	265

(二) 院校层面的特点·····	269
第五章 韩国的高等教育问责制度·····	273
一、韩国高等教育的历史与现状·····	273
(一) 韩国高等教育的历史·····	273
(二) 韩国高等教育的现状·····	277
二、韩国高等教育问责制度的形成与问责结构·····	279
(一) 韩国高等教育的管理·····	279
(二) 韩国高等教育问责机制的产生·····	284
(三) 韩国高等教育问责的分析框架·····	286
三、韩国高等教育的政治性/官僚性问责机制·····	287
(一) 与政府的财政支援相联系的评价·····	288
(二) 教授的业绩评价·····	293
四、韩国高等教育的市场性问责机制·····	296
(一) 高校的社会评价·····	296
(二) 大学信息公示制度·····	303
(三) 学生的教学评价·····	306
五、韩国高等教育的专业性问责机制·····	309
(一) 机构评价认证制度·····	309
(二) 大学的自我评价·····	315
六、韩国高等教育问责制的特点·····	318
(一) 针对机构(组织)的问责机制更具影响力·····	318
(二) 政治性问责机制处于主导地位·····	322
(三) 问责机制努力适应社会环境的变化·····	324
结 语：中国的高等教育问责制度建设·····	326
一、中国高等教育问责制度建设的现状·····	326
(一) 法规层面的状况·····	326
(二) 实践层面的状况·····	327
二、中国高等教育问责制度建设的困境·····	328
(一) 认知困境·····	329
(二) 法律困境·····	330

(三) 体制困境·····	331
(四) 文化困境·····	332
三、中国高等教育问责制度的建构·····	333
(一) 问责的正名与问责文化的培育·····	333
(二) 高等教育问责法律体系的建设·····	334
(三) 高等教育问责实施机制的完善·····	335
参考文献·····	337
附 录·····	354
后 记·····	358

绪 论

一、问题提出

20 世纪 70 年代，问责制成为诸多发达国家高等教育改革的热点问题，各国高等教育改革的政策文献中频繁出现问责、绩效（performance）和成效（result）等类似术语。进入 20 世纪 80 年代，特别是 90 年代随着知识社会和信息时代的逐步成熟，高等教育对于人类社会发展的作用越来越重要，承载的社会期望与责任也越来越多。在这一背景下，各国政府和公众对高等教育的社会责任问题日益关注，对高等教育“问责”重视有加，以至于有学者称高等教育改革已经进入“问责时代”。当然，在不同的国家，高等教育问责发展是不同步的。有些国家的高等教育问责已经制度化并被广为接受，有些国家的高等教育问责则建而未毕、正在完善，也有些国家处于争议、酝酿或驻足观望阶段。

当前，世界各国均认识到高等教育是与国运、民生息息相关的事业，因此各国不论发展程度与财力如何，都给予高等教育发展以优先支持，同时热切关注高等教育的发展成效与目标达成情况。2010 年，我国《国家中长期教育改革和规划纲要（2010—2020）》发布，根据《规划纲要》的要求，今后我国高等教育的发展任务将定位在以全面提高质量为重点，更加注重提高人才培养质量、提升科学研究水平、增强社会服务能力，特别要求高等教育优化结构办出特色，我们将进入发展理念战略性转变和全方位注重教育质量的新阶段。由此可见，高等教育注重质量的时代已经到来。但是，我国高等教育进入大众化发展阶段后，由于体制改革和制度建设滞后，高等教育一些深层积弊也逐渐显露。高校结构问题、学生培养质量问题、科研产出问题、学术风气问题等严

重损害了我国高等教育的社会信誉和社会形象,公众对高等教育的质疑和不满不断增加,高等教育的公信力明显下降。可见,高等教育作为社会公共服务的组成部分,建立一套合理、公正、公平和有效的高等教育问责制已经具有相当的必要性和紧迫性。

因此,选择美国、英国、澳大利亚、荷兰、韩国等高等教育问责制颇具特色的国家为对象国,通过研究这些国家的高等教育问责制,阐述高等教育问责制的制度理念、功能价值和实施机制,分析其特质和问题,可为我国建立和完善高等教育问责制提供学术性与实践性的建议。

二、高等教育问责的内涵与外延

(一) 高等教育问责的概念及本质

问责(accountability)在不同的语境下有着不同的解读。一般来说,问责可以理解为“向利益相关者报告、解释、说明和证明使用资源的方式、途径与效果的义务和责任”。问责制有助于控制权力滥用,预防腐败发生;确保公共资源为公共利益服务,实现社会公平和公正;提高效率 and 效益;强化政策的透明度与合法性等。下面从多角度加以阐释:

1. 词源角度

英文中的 accountability 来源于动词 account 和形容词 accountable。在发展中,account 的涵义发生变化,其本意为“计算、估算”,后发展为“报告、说明、描述”。在现代用法中,该词的义项还在不断扩展。按照韦氏词典的说法,account 就是“一个人对其行为的解释,并对理由和结果的陈述”。作为形容词的 accountable 意为“有义务给出一种说明,或理应这样做”^①。

accountability 在中文中有多种译法,包括问责、绩效责任、考责、责任制等。尽管这些译法之间存在相似之处,但其区别也显而易见。研究表明,绩效责任出现的频率最高,特别是我国台湾学者多采用这种译法。但最近研究者为了避免和 performance 混淆,更倾向于采纳“问责”这一译法。因此,本研究也采用“问责”译法。accountability 一词源于 account,具有计算、算账和

^① Webster Ninth. *New Collegiate Dictionary* [M]. Mass: Merriam, 1987. 83.

会计的意思,后来又有说明、解释和评价的意思。会计对于账目之计算,本身就要负责,问责的原意也在于此。accountability 在《韦伯词典》中解释为“处于一种解释和负责任的状态”,《牛津英语词典》中将其定义为“具有负责的特性,有说明和回答的责任,忠于职守,履行责任”。由此可见,问责的本意就是要在一定条件约束下履行职责并对成果负责。但在具体运用时,由于学者们的视角差异,对“问责”的界定多有不同,甚至大相径庭。根据我国台湾学者叶连祺的归纳和分析,从内部角度出发的人认为问责是机构基于权威要求个人和团体去审计其行动或自愿、义务地向他人报告,富有良心或道德的责任;从外部角度出发的人认为问责是指科层体制中出现的受限于规则或命令,具有正式程序,作用在于监控和强迫人员坚持应做行为的产物;或是领导、成员和机制之间的关系,成员需要完成任务以获得薪水,外部机制则用以保障。综上所述,“问责”可以被概括为向利益相关者报告、说明、解释和证明使用资源的方式、途径与效果的义务和责任。

2. 理论角度

从理论角度来看,问责制已经从原来的簿记演变成一种政府管理的标志。在专制制度中,问责制是统治者要求被统治者进行说明、解释;而在民主制度中,问责制是政府机构被他们的公民要求进行解释说明。^①

在这一角度上,问责具有三层涵义。一是问责制作为一种标志(icon)。威廉一世统治之后的几个世纪,问责制已经慢慢地脱离它的词源。在现代政治论述中,accountability 和 accountable 不再表示一种乏味的簿记和金融管理,而是廉洁公正的政府的象征。问责制带有修辞色彩,成为许多政治术语的代表,比如透明度、公平公正、民主化、效能、诚实等。二是问责制作为一种社会关系(social relation)。问责制可被定义为一种社会关系,行动者认为有义务向他人解释和证明他的行为。这种简单的定义关系包含着变量,即行动者或者解释说明者(accountor),可以是个人也可以是机构,以及被解释说明者(accountee),是专门的个人或机构,也可以是一个事实整体,比如公共管理者或公众。三是问责制作为一种责任(liability)。“如果有人认为他们应负责任,那么可能有两种结果,当他们做得好的时候则平安无事,反之则要受到惩罚。”问责者十分清楚问责制意味着什么,问责意味着责任,同时也意味着接

^① Ferlie, L. Lynne, C. Pollitt. *The Oxford Handbook of Public Management*[M]. Oxford: Oxford University Press, 2005. 158.

受惩罚,政治家和管理者参与到更广泛的“责备游戏(blame games)”之中。

当然,对于问责存在着多种理解。罗姆泽克(Romzek, B. S.)从公共管理的视角指出,问责是对绩效的回答能力(answerability for performance)。^①美国匹兹堡大学公共及国际事务教授沙非兹(Shafritz)认为问责是个体就自己的行为(大到在社会中,小到在自己的机构之内)向更高的权力机关作出回答的程度;是一种对于财政、文件或者资金保持准确的记录的义务。^②美国著名的公共行政和公共政策学者斯塔林(Starling)认为对于问责的一种恰当的理解是就是把问责看作一种回应能力,是一个组织必须向组织以外的个人或者团体作出回应的能力,属于绩效评估的一种方式。^③而从事公共管理研究的另一位美国学者卡恩斯(Kearns)认为,任何一个问责体系都应该包含三个核心内容:一个法律规定的拥有监督权的更高的权威;机构向高一级权力传输信息要有一个明晰的报告机制;高一级权力用于评价其附属机构是否符合自己要求要有一种方法或者标准。^④

由此,我们可以得出:问责制由最早的“计算”扩大为“报告”,即对某个人的行为或资源使用情况提供合法的分析或解释,揭示事件的原因、结果、背景和动机或是对一个事实简单的陈述”。关于教育问责制度的定义更是仁者见仁智者见智。《世界教育词典》将其定义为,从效果对应于费用这一观点出发,在依靠市民税款维持的公立学校的教育成果是否符合孩子、父母、地区社会等的期望这一问题上,应该明确学校和教师的责任,提高市民对学校教育的生产性的认识,强调学校对市民负有直接的责任。《西方教育词典》将其定义为,促使教育机构的行政人员和教学人员根据学生的学业成绩和其他衡量标准,以证明其教学方针、程序和开支是正确的活动所使用的术语。通过这些定义可以看出,教育问责制度的核心是对学生的成绩负责,设法提高学生的成绩。

高等教育问责制则是问责制在高等教育领域的运用和体现。高等教育专家

① Romzek, B. S. Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform[J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2000, 66(1): 21-44.

② Shafritz, J. M. *The Harper Collins Dictionary of American Government and Politics* [M]. New York: HarperCollins, 1992. 56.

③ Starling, G. *Managing the public sector* [M]. Chicago: Dorsey, 1986. 231.

④ Kevin P. Kearns. Institutional Accountability in Higher Education: A Strategic Approach [J]. *Public Productivity & Management Review*, 1998, 22(2): 140-156.

马丁·特罗 (Martin Trow) 从高等教育的视角出发, 认为问责就是向他人报告、解释、证明及回答资源的使用方式和效果的义务, 并指出问责的基本问题是谁负责, 对什么负责, 向谁负责, 通过何种手段和方法, 结果如何。^① 高等教育组织的特性决定了其负有社会公共责任的复杂性。依据马丁·特罗 (Martin Trow) 的定义, 可以把高等教育问责制定义为, 高等教育组织要依据法律和道德的要求, 为满足高等教育利益相关者的诉求与自我生存和发展的需要, 通过对自身的调查和研究, 采集和分析各种高等教育的数据信息, 有责任把学校的相关情况向外界说明和汇报。

3. 与相关概念的辨析

问责与认证、评价和质量保证等密切相关, 高等教育问责涉及高等教育机构的认证、评价和整体的质量保证。通常而言, 问责还可译为“绩效责任”, 与资源使用联系密切, 它更加强调外在与内在之互动, 强调问责主体和客体之相互关系, 强调对责任进行说明, 既要求主动报告, 也要求强制性的应答。认证是指高等教育机构内的专业领域或机构, 经评价后显示其已符合认证团体事先制定的标准或准则, 则可获取认证资格, 以彰显其教育质量之水平。评价是一个价值判断的活动, 而教育评价则是对教育活动满足社会与个体需求的程度来做出判断的行为。简言之, 教育评价系指对教育目标、过程与结果之价值与成效进行判断, 并分析此三者与教育投资的资源运用、计划与执行架构间关系的活动。质量保证是指为提供适切之信心, 以使一项产品或服务满足所设定的质量要求, 所需建立的各项必要的规划性及系统性的措施。依此而看, 质量保证是依据外部的标准来评鉴的。

(二) 高等教育问责的形式与体现

问责可以用多种方式、过程和机制来呈现。问责的方式受多种因素的影响。问责实施可以从项目、部门到机构, 具体问责机构可以是整个中等后教育体系框架的一部分, 也可以本身单独成为一个体系。问责可以由高等教育体系本身发起, 也可以由政府或者与高等教育体系相关的机构发起。

罗姆泽克 (Romzek, B. S.) 根据自治程度的高低和期望与控制的来源两个维度, 把问责划分为四种类型, 即等级性问责、合法性问责、专业性问责和

^① Trow, M. Trust, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective [J]. *Higher Education Policy*, 1996, 9(4): 309-324.