

第一章 国际高等教育政策总论

L. 高德格伯勒、F. 凯塞尔、P. 马森、E. 德维尔特

引 言

在很多国家，高等教育的结构和资助基础正经历着巨大的变革。管理和指导高等教育的方法正在进行改革，各大学和学院正被要求从事新的任务和承担新的责任。各国政府在直接干预高等教育以便保证更大的经济效益、成果的质量、学生的入学机会和责任制等当今高等教育决策的重大要求的同时，正在把对教学计划和预算的更多控制权移交给各高等院校。在这一方面，从政府和高等教育之间的关系变化中能够观察到一个国际的趋势 即“各国政府 在越来越把高等教育的发展、革新和多样化的责任转移到各高等院校的同时，保留制定广泛的政策 特别是预算政策的特权的趋势。”

但是 同时应该注意到 以上所发现的变革并非是一切高等教育系统的一个整体特征。在过去几十年内，也存在若干国家，或者在他们的结构安排和协调策略方面显示出非凡的稳定性，或者在上述方面以外的其他方面经历了变革。本书

既包括经历基本的和激进的变革的高教系统的例子，也包括描绘那些非常稳定的特征的高教系统的例子。通过这种选择，试图既验证和分析在这些国家运作的不同的高等教育政策原则、结构特征和工作模式，也根据一般的国际趋势和各国的特殊因素认定和分析它们的共同点和相异点。

本书是荷兰特文特大学高等教育政策研究中心为德国贝特尔斯曼基金会承担的一个科研项目的成果。在这个项目中，分析了 11 个国家高等教育政策最重要的原则、结构特征和职能。所选定的国家是：澳大利亚、加拿大（安大略省）、丹麦、法国、德国、日本、荷兰、瑞典、瑞士、联合王国（英国）和美国（加利福尼亚州）。

为了为这个项目收集有关资料，为每个国家的通讯员提供一份问卷，以指导他们的工作，并保证形成的报告的可比性。这个问卷由荷兰特文特大学高等教育政策研究中心根据本研究特有的若干关键的概念、理论观点和结构特征进行构筑。这些关键概念将在下一节详尽阐述，并形成本书第二章至第十二章所提出的国别描述和分析的核心。在最后一章，将集合不同的线索，试图从国际的观点确定高等教育政策发展的主要趋势。

指导概念和理论观点

高等教育的一般发展和高等教育的特殊政策，可以从众多的观点中进行分析。通过对现有文献快速扫视足以肯定这

种陈述。既然有很多不同的方法来看高等教育政策，把一个国际比较项目安放在一个拱盖的框架之内，以便控制个人的老调，把构成部分的结果的可比性最大化，就变得非常重要了。构成这个以国际的观点研究高等教育政策的基础的框架，是通过把贝特尔斯曼基金会提交的项目中所提出的主要成分，与荷兰特文特大学高等教育政策研究中心过去在比较高等教育政策研究的领域所进行的研究中形成的主要特色和证明可行的成分结合起来构筑的。本章将使用这个框架讨论调节和控制、自治和学术自由、联邦主义和中介机构等概念。通过这种讨论，将既突出国别报告的指导原则，又突出综合的比较分析。

高等教育中的调节、驾驭和控制

在过去几十年间，关于现代民主国家的政府部门应该如何进行调节，争论激烈。一般地说，调节指按照一定的目标，使用一定的工具，试图影响个人和组织的决定和行动，而且就调节本身来说，它是与权力和控制的问题紧密联系着的。调节可以界定为“一个人的活动的选择，受到并非直接的是那个活动的一方或者直接卷入那个活动的实体的有意识的限制”（Mitnick, 1980:5）。沿着这些思路 政府的调节 特殊地说 可以描述为“政府按照政府制定的目标和使用由政府支配的工具，指导特定的社会行动者的决定和行动的种种努力”（Van Vught, 1989:21）。由于每一个国家的高等教育是公共部门的

一部分——尽管事实上在许多国家，一个重要的私立部门和公共部门并肩存在——有关调节和控制的争论这里也成为一个问题。越来越以不同程度的猛烈性提出的问题是关于政府对高等教育的合法的关怀，政府的调节威胁削弱高等教育中重要的教学和科研的职能的程度，以及政府的压力迫使高等教育发展‘经营的运作模式’和‘事务式的行为’的作风等方面的问题。从卷入对驾驭和控制争论的那些人所持的价值观来看，这一类问题可以解释为对高等教育的基本特征的十足的误解从而可以看做是一次对学术界的正式的攻击或者这类问题可以看做在一个社会的变化中的高等教育的作用和职能的一个迹象，这种社会似乎越来越依靠越来越大的受过高深训练的经济发展和福利所需要的专业人员群体。我们现在这个高等教育政策的比较研究项目无意体现以上的价值判断，然而，这些相反的判断的存在突出了关于高等教育的基本目标和职能的驾驭和控制问题的重要性——这种重要性反映在这些问题在高等教育的文献中受到越来越大的注意（例如，Becherand Kogan, 1992; Clark, 1983; Lane, 1990; Maassen and Goedegebuure, 1991; Neave and Van Vught, 1991; Premfors, 1984; Van Vught, 1989; Watson, 1987）。

观察和分析驾驭和控制的问题有很多方法因而如果有人感兴趣，可以确定一系列关键的因素、手段和行动者。但是，撇开很多特异的方法，也似乎存在一个中心的范式。看来分析和了解高等教育系统内部运作的协调机制主要的观点是这种机制乃是各种势力、利益或行动者之间相互影响的结果。对于本研究，这种在特定的高等教育系统内部运作的不同势力之间的相互影响，是描述和分析的关键观点之一。

就这些势力本身来说，是否应该从一个四边形的、三角形的，或者金刚石型的图解进行研究多少并不相关（注意：Becher and Kogan, 1991; Clark, 1983; Neave, 1991）这些势力的确实数量很可能是各国特有的因素的问题；但是，重要的是有若干势力，通过相互作用，在一个特定的方向，又推又拉高教系统这样一个概念。为了简明起见，采取克拉克（1983）所开发的类型学作为一个出发点可能是有益的。在他最初的论据中，克拉克区别了国家权力、市场和学术寡头作为通过它们的相互作用，决定协调高等教育系统的方法的三种势力。他把这些势力合成一个图形称为协调三角形。三角形的每个角代表一种形式的极度和其他两种形式的最低限度，三角形内部的位置代表三个因素的不同程度的结合（Clark, 1983: 136 - 181）。了解克拉克将把本研究所包括的一些国家放在什么位置是令人感兴趣的（图 1）

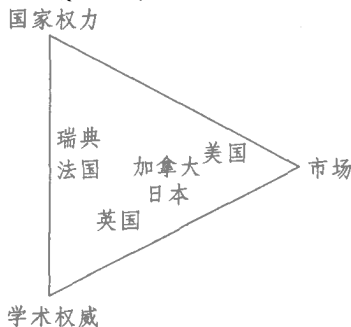


图 1 若干国家在协调三角形内的位置

当然 克拉克所提到的那些国家的位置 应该根据新近的发展重新考虑。如果目前要把本研究所涉及的国家在三角形内的位置决定下来，正如以后各章所证明的，将会出现一个完

全新的图形。但是在提出改变的问题以前 稍微再花一点时间确定和界定构成一个特定的高等教育系统的协调范式的“推和拉的因素”是有用的。

政府、市场和院校

在每一个高等教育系统，政府在计划和协调这个系统方面发挥一定的作用 但是，一个政府卷入高等教育的实际情况可能有很大的差别。作为一个政府的作用的极端形式，可以在所谓‘起促进作用的国家’和‘起干预作用的国家’之间作出区别 (Neave and Van Vught, 1991)。“起促进作用的国家”的概念指一个政府赞同高等教育作为为那些具有正式资格进入高等教育的人提供一个机会，并不实际指挥高等学校的核心。如 参与的模式、内部的管理、学术计划的开发和权力等方面的政策。另一方面，“起干预作用的国家”指一个政府积极地卷入试图影响诸如学生产品的性质 (例如 增加技术方面的毕业生)学校的内部事务 (改进效率)一所大学和环境之间的关系 (和工业更加密切的联系)等方面的工作 (Neave and Van Vught, 1991: xi - xii)。

虽然政府对高等教育的影响的作用和性质是能够比较容易确定的事情，这并不注定驾驭和控制的全面的性质。缺乏直接的政府影响告诉我们很少什么是协调高教系统的因素和势力 学校 中介机构 市场 在提出这个问题时 让我们集中在经常使用但仍然困难的市场的概念上。首先要指出的一点

是，我们必须承认这样的事实，关于高等教育，具有特指意义的市场并不存在，既不作为一个纯粹的协调形式，也不作为一个单一的现象。纯粹的市场，作为一个理论的构建多，作为一个经验的现实少。甚至在那些市场看来好像存在的事例，总是有一个对它们进行公共的或政府的控制的成分，例如通过建立反垄断和合并的政策，抵制某一市场诸如垄断权力的可能的负面影响。高等教育并不例外，而且十分可能甚至是这个论据的一个事例。事实上说，像市场的行为 and 存在准市场的结构可能更好。因为，即使我们区别不同类型的市场——例如，消费者市场、劳动力市场和院校市场（Lindblom, 1977）——这些只是近似实际的市场。高等教育的主要过程（教学和科研）的性质、高等教育的积极的外部影响以及高等教育可以被认为是一种准集体的好事，是这样一些事物价值机制并不起作用。反过来，这意味着通过预算机制，因而一定分量的政府影响和控制，支持好事。甚至在常常用来作为一个高等教育市场系统的美国高等教育系统内部，至少在高等教育的公共部分，政府仍旧发挥显著的作用。正如克尔曾经指出：“市场经济的名誉和我们公众的态度也许是十分使人误解的……在我们国家，高等教育常常受到的控制和在欧洲发现的控制并没有很大不同。”（Kerr, 1963:18 这个观点几乎在 30 年以后被伯恩鲍姆重新提出：“如果在私立部门自治以很多方式成为现实，在公共部门的很大部分，自治仍旧是一个院校所指望但是还没有实现的神话。在这两个部门，院校盛行的财政和管理的指导原则是：谁有黄金，谁统治。保留之点是，尽管州的驾驭机制有时可以高度侵入院校事务，多数州的高等教育政策看来好像主要集中在财政的责任，而不是意识

形态或社会政策。”(Birbaum, 1991:137)

所以,一般地说 提到高等教育中的市场的概念 最好集中在像市场的要素 最显著的是竞争 成为高等教育系统全部工作的一部分的程度。这些要素可以通过使用以上提到的不同的市场概念 或者用不同的术语 通过看涉及的不同的行动者进行研究。这方面的例子是 学生在系统中的作用(学生为学额竞争的程度和院校或国家考选机制影响它们的决定的方式 ; 院校由于它们在拨款机制中的关系为学生而竞争的程度)科研的作用(科研资助根据竞争进行分配的程度 系统中包括合约科研的程度 和校际竞争的作用(正式或非正式的等级成为系统的一部分的程度)。比彻和柯根也曾提出切块的市场或像市场的结构的观点 对于高等教育 他们主张市场的双重意义: 按照第一种意义 基本的单位和个人有服务要出售 短期课程、咨询、科研与市场有关的学位计划等等。也可以通过招收更多的学生获得货币。……第二种意义是, 按照这种意义, 名誉是在一个非货币市场运作的通货。名誉是通过良好的绩效产生的 而且可以变为真正的资源 因为正是那些具有良好的名誉的院校, 能获得最多的资源和最好的职业。”(Becher and Kogan, 1991:171)

有关这种要素的名录和估价—— 本书提出的研究的一个主要目的就是产生这样一个名录——能告诉我们像市场的结构在驾驭和控制一个特定的高等教育系统中的影响。

作为驾驭过程中的第三种势力, 学术界本身可以是一个强有力的实体 正如克拉克指出:“在许多高教系统 教授已经把地方权力变为全国性的权力, 从而全国性的教授成为官僚和政治家的可尊敬的反对者, 插手决策的工具”(Clark, 1983:

中译本《高等教育系统》第 174 页)。虽然中介机构并非具有巨大学术影响的惟一手段,它是在很多高等教育系统中能够观察到的一个极其重要的工具。英国大学拨款委员会也许是“中央学院式机构”在高等教育系统协调工作中的作用和影响下的最著名的例子。我们以后将回到这种机构的作用和职能的讨论上来。关于“教授的势力”的其他例子是所谓教师利益组织如工会和联合会,这种组织通过和占优势的社会行动者的各种形式的相互影响,促进他们全体成员的利益。最后但并不是最不重要的一点,作为高等教育的谚语知识就是权力的一个结果,个人或者相对小的个人群体的力量不应该忽视(Clark, 1983 中译本《高等教育系统》第 175 页)。

为了突出以上提出的各种势力在高等教育系统协调中发挥能动作用的方式,和这些势力对我们了解高等教育政策的重要性,举几个有关在本章引言中提到的政府和高等教育之间的变化中的关系的例子看来是合适的。首先,在“市场驱动”的高等教育系统(例如美国)政府正在变得越来越卷入制订高等教育的目标和职能。第二,在那些国家权力传统上支配高等教育调节的系统(诸如在西欧大陆),可以目睹政府地位的根本重新评价。“对调节计划机制和政府协调的优点的坚定的信念,看来为一种哲学所取代,按照这种哲学,政府的作用更加限制在制定界限条件,高等教育系统可以在这个范围内运作,而在院校层次留有更多的调动余地。”(Meek et al., 1991)

这后一种转变,被描述为走向自我调节的系统(Van Vught, 1989)问题还在于走向更多的自我调节和院校自治改变政府和高等教育之间的权力平衡到什么程度。当然,这

种转变并不意味着政府已经丧失它对高等教育的控制。在很多国家 自我调节的政策已经伴随着质量控制的系统 绩效评价,积极的和消极的动机的应用,制定国家教学和科研的重点 削减预算 有条件的契约 卷入院校的内部事务等等的发展 有关这些发展的概观 见 Neave and Van Vught, 1991)。换言之 院校自主权的增加 即不受直接的外部控制的管理的权力已经伴随着强调高等教育责任制,即对政府和其他外部的赞助者现实负责的行为的要求。各国政府坚持这个作用的程度各不相同,在有些国家比在其他国家较为明显。这个研究的主要目的之一就是要描述高等教育和政府各自的作用,并且评估目前在所选择的各国正在发生的变革。为此,以上所阐述的框架被认为是一个可行的工作基础。然而,这个框架对在阐明驾驭的观点的过程中曾经介绍的其他概念的含义进行较为详细的说明可能是有用的。

自治和学术自由

关于什么构成大学中的自治的问题是意义不明确的,而在不同的国家,满足教授的自治的模式非常多种多样。在探索自治的问题时 我们认为把学术自由一方 与程序性的和实质性的自治另一方之间区别开来是有用的。伯达尔 (1990) 把这些术语界定如下:

学术自由是学者个人在他 / 她的教学和科研中寻求真理,无论它引导到哪里 不怕因为触犯了某一政治的、宗教的或社

会的正统观念而受到惩罚或终止工作。

实质性的自治是大学或学院以它的法人的形式决定它自己的目标和教育计划的权利——院校的“什么”问题。

程序性的自治是大学或学院在它以法人的形式决定通过什么手段实行它的目标和教育计划——院校的“如何”的问题。

伯达尔的概念和阿什比的“院校自治的必要成分”(1966: 296)密切相关:(1)选择教学人员和学生并决定他们留在大学的条件的自由;(2)决定课程内容和学位标准的自由;(3)就不同的开支类目分配经费(在可得到的数量的范围内)的自由。

我们认为分析高等教育和政府之间的关系,了解是否在干预程序性的或实质性的事情是有益的。前者涉及,例如预先查账以及对采购、人事和基建(大宗)投资的控制。这些于预对院校可能是一种麻烦使人不愉快甚至对效率产生相反的结果,但是通常仍旧并不妨碍院校达到它们的目标。程序性的自治和实质性的自治之间的确切界限可以划在哪里是有问题的。鉴于这些界限各国将不相同,又因为对这些界限的解释要求具有各国具体的知识,我们把这留给各国的作者去判断。目的在于表明被认为影响院校基本的组成部分和运行的通行的规则。

在高等教育政策的争论中注意自治的同时,政府强调了责任制。责任制指要求对作为国家税收资金的提供者的政府表现负责的行动。责任制和自治并不被认为是必然不相容的。在很多国家都试图在给予院校更多的自治的同时强化追求国家的目标和优先考虑的事项。但是,已经经受到两个概念之间的紧张关系。在要求负起更多责任的地方,常常留

下较少的自治。目前旨在通过学术质量和绩效指标的外部判断评估院校成绩的政策问题,正如有些评论家论证,可能对自治形成威胁。各国在自治和责任制之间要达到稳定的和满意的权衡,远远并不明显。这个问题将在以下各章从长讨论。

有关高等教育的政策的许多问题,有规律性地从政府和高等教育机构两个行动者的观点进行研究,好像它们形成一种双边的关系。但是,在很多国家,可以认出其他的权力层次,特别是在那些有联邦结构的国家和中介机构发挥重要作用的国家。有关这些其他层次,这里讲几句就够了。

联邦主义

在本研究所包含的若干国家,作为负责协调高等教育的方式的势力之一的‘国家权力’的概念,必须进一步予以解释,因为有一个以上的政府层次,具有对高等教育的重要的调节责任。

在权力问题上,政府的作用的性质,除其他一些事情以外,视政府是全国性的还是地区性的而定。在民族国家的系统,中央政府以其位于一个或更多中央的部局或立法机构的有关部门是主要的行动者,虽然在不同的国家,不断地作出努力,把高等教育政策的一些方面下放到地区的机构。但是在联邦系统,州或省政府通过一个部局,或可比的机构有司法权和立法权。

在像澳大利亚、加拿大、德国、瑞士或美国这些联邦国家,

性质截然不同的州(比较 Lander, Cantons, States, or Provinces)在他们边界以内,对高等教育都具有宪法上的责任。在有些联邦国家,联邦政府已经发展了行政部门并且扩充他们的司法权到过去惯常属于各个州的立法权的领域。已经发布了关于有关各州的所有院校的法律和法规。似乎不断地把广泛的法律和行政法规的网络和努力之间的重点转移到不是批准具体的立法,而是涵盖更多活动但较少细节的框架法。

民族国家和联邦国家的区别,对于分析政府和高等院校之间的权力关系是一个重要的区别。在理论上可以假定在全国规模上发展高等教育政策和诸如国家课程或中央统一招生政策等的中央集权的努力,可能造成不同政府层次之间的紧张关系。这里更为重要的是发源于不同层次的法规可能以一种不协调的和不一贯的方式发布,导致对院校过度官僚化的危险(例如对院校开支的详细的控制)有关各种安排方式的估价,更可取的是区别程序性的事务和实质性的事务,将是分析的一部分。

中介机构

正如以上提到过在多数高等教育系统中中介机构在传统上是一个关键的学术影响的手段。按照克拉克的说法(1983)这些缓冲组织在历史上可以在院校的发展中在联邦的、联合的或市场的环境中发生的高教系统中找到。根植于国家控制的系统显示更少缓冲。由教授控制的中介机构的著

名的例子是直到最近在英国运行的大学拨款委员会（UGC）和全国学位授予委员会（CNA）。

大体上，一个缓冲组织可以描述为一个正式建立的机构，联结政府机构和独立的或半独立的组织以完成一个特定的公共目的。在高等教育中，一个中介机构或缓冲组织通常指一个建立了联结一个政府机构和若干高等教育机构的组织（ElKhawas, 1991）。鉴于每个缓冲组织能够与政府和高等院校建立不同的关系，不同的职能可以归于这个组织。首先一个职能是关于影响政府政策。一个缓冲组织能够作为一个压力集团行动。在这种情况下，它是院校的代表。第二个职能是关于为履行政府政策承担部分责任。这样一种缓冲组织可以看作一种类政治组织；它接管政府的一部分任务。第三个职能是关于扩充个别服务。在这种情况下，一个缓冲组织作为一个服务组织运作（De Boer, 1991）。

一个缓冲组织与政府和高等教育机构的关系可以看作交换的关系。交换在这种意义上可以描述为在两个或更多组织之间为实现它们的目的产生后果的任何自愿的活动。一个交换的关系是一种讨价还价的形式在这场讨价还价中涉及的每个组织寻求在从其他组织获得资源的优势最大化。一个缓冲组织和两个方面讨价还价即既同政府讨价还价又同院校讨价还价。关于和两方面的关系，一个缓冲组织必须建立并保持多方面的赞助者的支持。为了要像一个真正的缓冲器行动，它必须和两个方面都有合法性。这可能非常困难，因为两个方面的优先考虑的事项和利益一般不会相同。再者，过了一段时间，优先考虑的事项将发生变化，有时对一个缓冲组织的性质和组成发生巨大的影响。

研究方法

以下各章 分析了本研究所包括的 11 个国家高等教育政策的发展，它们是根据有关国家的通讯员准备的报告写的。这些报告乃是按照荷兰特文特大学高等教育政策研究中心设计的问卷中所包含的指导思想起草的。这个问卷的结构反映了以上所讨论的问题 分成四个部分。第一部分 高等教育系统的结构 包括高等教育在全国教育系统中的地位 一些重要的指标 (例如 学生人数、教职员、流生等等) 高等教育系统的历史和基本原理，高等教育系统各构成部分的职能和目的。第二部分 分析高等教育系统内部的权力的概念 除了其他事项以外 集中在国家立法性质和影响 有关教学和科研计划的自主权和控制的问题，学校的管理以及经费筹措。通过这两个部分，为在第三和第四部分分析和考虑高等教育政策以及学校管理和经营作好准备。关于高等教育政策，第三部分高等教育的中心目的、关键的问题、结构和高等教育政策的转变，以及涉及的主要行动者的作用和影响，是分析的中心内容。最后一部分 第四部分 反映高等教育政策、结构和立法对高校运作的影响。就在这一部分把以上所讨论的许多主题集合起来，集中在如高等教育系统的协调机制框架以内的多样性、质量、竞争、使命和轮廓等中心论题。

报告的结构

为帮助读者既能了解以下各国别章的内容，又能比较各个系统的发展 各章的结构尽可能按照问卷思路安排 即每章从高等教育系统的演进和结构开始 接着是有关权力、高等教育政策以及对于影响的思考等部分。应该强调指出，虽然研究小组试图把每章的前三部分的结构尽可能按可比的版式安排，有关影响的思考乃是国别报告撰写人的个人观察和解释。在结论这一章，提出了各个系统可以明确的主要趋势和问题的一个综合以及全部国别报告中所凸显的一些关键问题。这些关键问题包括多样性、权力、政策手段、质量和责任制以及不同的系统本身所处的转变的状况。

(王承绪译)

第二章 澳大利亚的高等教育政策

L. 米克

引 言

应当指出，澳大利亚是一个由六个州和两个地区组成的立宪联邦国家。各类教育的立法职责归州或地区政府。近年来，联邦政府已成为高等教育的主要的政策执行者，它为高等教育提供几乎所有的公共资金，可被视为高等教育系统变革的主要倡导者。联邦政府也加强了它对初等、中等和技术与继续教育（TAFE）的权力和影响。不过，州和地区仍保留正式的教育立法职责，至于州和地区愿意在多大程度上完全放弃它们对教育事务的政策影响或权力，还存在大量争议。就初等和中等教育而言，似乎根本没有放弃，而且目前对技术和继续教育的控制则是一个争论激烈的问题。这些问题将在本章的最后几节进一步讨论。在此提及这些问题以强调两个事实：(1) 澳大利亚教育，尤其是高等教育，正处于不断变化之中；(2) 有关澳大利亚教育的任何描述都必须简略地涉及对州或地区的不同程度的重大差别。