

Gö4f.
1-29



汉译世界高等教育名著丛书

国际高等教育 政策比较研究

HIGHER EDUCATION POLICY
An International Comparative Perspective

[荷兰] 弗兰斯·F·范富格特 主编
王承绪 等译

■ 浙江教育出版社



A1007361

图书在版编目 (CIP) 数据

国际高等教育政策比较研究 / (荷兰) 范富格特主编;
王承绪译. —杭州: 浙江教育出版社, 2001. 12

(汉译世界高等教育名著丛书)

ISBN 7-5338-4283-9

I. 国... II. ①范...②王... III. 高等教育-教育
政策-对比研究-世界 IV. G649.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 089214 号

责任编辑 张丽琴
装帧设计 王大川
责任出版 温劲风

汉译世界高等教育名著丛书
国际高等教育政策比较研究
[荷] 弗兰斯·F·范富格特主编
王承绪 等译

*

浙江教育出版社出版发行
杭州体育场路 347 号 邮政编码: 310006
杭州富春电子印务有限公司排版
杭州富春印务有限公司印刷
开本 850×1168 1/32 印张 15.125 插页 5 字数 320000
2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

*

ISBN 7-5338-4283-9/G·4253
定 价: 21.00 元

《汉译世界高等教育名著丛书》总序

经历了千年风雨后,西方大学成为现代社会中最重要的组织机构之一,并且其重要性仍在与日俱增。在现代社会里,大学被誉为人类社会发展的“动力站”。知识的保存、传授、传播、应用和创新,文明的传承和进步,人才的发掘与培育,科学的发现与技术的更新,社会的文明与理智,不同文化间的交流与沟通,无不依赖大学作为基础。当然,从某种意义上说,大学的发展既是社会进步的产物,也是社会进步的组成部分。社会的进步为大学的发展提供了合适的土壤。

自从19世纪以来,尤其是20世纪50年代以来,学术界关于大学自身及高等教育的研究不断增加。这一现象与同一时期高等教育规模不断扩大、大学作用不断提高的趋势是相吻合的。学者的研究涉及高等教育发展的许多问题,包括它的历史、作用、职能、理念、体制、政策及所面临的困境,等等。有关高等教育的学术研究,极大地丰富了人们对高等教育发展规律的认识,并对政府制定高等教育政策和大学自身的改革发展产生了积极的影响。

原杭州大学比较教育研究中心从20世纪80年代早期就开始比较系统地研究国外高等教育的理论,并联合原杭州大学高等教育研究所组织翻译了《高等教育哲学》、《高等教育新

论——多学科的研究》、《学术权力——七国高等教育管理体制比较》和《高等教育系统——学术组织的跨国研究》等高等教育研究名著。在较大规模的高等教育研究工作刚刚起步的阶段,这项研究工作对推动国内高等教育研究起了积极的作用。

近些年来,国内有关高等教育的研究工作已经取得了长足的进步:有关高等教育研究的组织纷纷建立,高等教育研究的博士点、硕士点不断扩大,研究高等教育的学术队伍已颇具规模,有关高等教育研究的学术期刊也日益成熟起来。相比之下,对国外高等教育理论的研究仍然显得比较薄弱。国外许多有关高等教育研究的重要著作——无论是几十年前的还是近些年的——目前在国内仍知之不多。这种状况不利于国内高等教育研究的进一步深入和发展。为此,浙江大学教育系比较教育研究中心和浙江大学高等教育研究所在原有工作的基础上,又选择部分国外高等教育的名著,供国内同行和广大高教工作者研究参考。

对研究、翻译和出版国外高等教育名著这项重要工作,浙江教育出版社自始至终给予大力支持。在《汉译世界高等教育名著丛书》出版之际,谨向浙江教育出版社表示由衷的谢意。

王承绪 徐 辉 徐小洲

1999年6月

译者前言

本书是国际大学联合会和珀格蒙出版社联合出版的“高等教育问题丛书”之一。丛书主编是国际大学联合会秘书处研究部主任、原伦敦大学比较教育教授、著名比较教育专家盖伊·尼夫(Goy Neave)。

尼夫教授在 1993 年介绍出版本丛书的时代背景和目的时曾经指出,20 多年来,高等教育在各国政府的议事日程上占有很高的位置,高等教育已成为国运的中心。高等教育系统发生了巨大的变化,高等教育研究已经涵盖了 20 多个学科。高等教育政策的比较分析对了解各国高等教育改革的背景非常重要,随着“国际化”的加速,高等教育政策分析获得了新的意义。他还指出,本丛书的目的在于考察高等教育政策领域的问题,和检验高等教育政策领域的理论。既注意先进工业国的高等教育,也注意发展中国家的高等教育。在研究方法上,强调比较的观点和国际的观点,鼓励独创性研究。

本书是德国贝特尔斯曼基金会在 1991 年发起的一个“高等教育政策的国际比较”项目的研究成果。本项目对德国、澳大利亚、美国(加利福尼亚州)、丹麦、法国、日本、荷兰、加拿大(安大略省)、瑞典、瑞士和英国 11 个国家的高等教育政策进

行比较研究。荷兰特文特大学著名的高等教育政策研究中心在范富格特教授领导下承担这个项目的研究任务。

本项目采用问卷和分国撰写国别报告,并由项目承担单位撰写总论和结论的方法。首先由特文特大学高等教育政策研究中心根据贝特尔斯曼基金会提交的项目中所提出的要求,结合该研究中心在比较高等教育政策研究的领域所形成的一些指导概念和理论观点如高等教育中的调节、驾驭和控制;政府、市场和院校三要素的作用;院校自治和学术自由;联邦主义和中介机构,拟订一个研究框架,制成问卷。然后请课题组中有关国家的专家填写问卷。再由有关国家的专家单独或会同特文特大学高等教育政策研究中心的专家撰写 11 个国家的国别报告。

问卷共分四个部分。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、教职员人数、流生率等等),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,集中在国家立法的性质和影响,有关教学和科研计划的自主权和控制的问题,学校管理和经费筹措。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,这是分析的中心内容。第四部分,高等教育政策、结构和立法对高校运作的影响。

特文特大学高等教育政策研究中心的研究人员和项目顾问委员会和有关各国专家对国别报告提出的各国高等教育政策的原则、结构、履行和趋势的比较分析交换意见,并评估比

较分析的优点和缺陷。研究报告经各国专家和顾问委员会成员在研讨会上详细讨论后提交德国高等教育政策代表。最后由贝特尔斯曼基金会出版社于1992年出版德文版的国别报告和评估,珀格蒙出版社于1993年出版全书英文版。

正如本书第一章有关全书结构的叙述中指出的,为帮助读者既能了解各国别章的内容,又能对各国高等教育的发展便于比较,各章前三部分的结构尽可能按问卷的思路安排,第四部分乃是国别报告撰写人的个人观察和解释。本书最后一章对各国高教系统的主要趋势和问题进行总结,并提出了全部国别报告中所凸显的一些关键问题,它们是高等教育系统的多样性、权力、政策手段、质量和责任制,以及各国高等教育转变的状况。

本项目承担单位特文特大学高等教育政策研究中心的研究人员指出:“高等教育政策并不是一个静态的现象——它和社会一样是动态的,高等教育乃是社会的一部分。因此,任何分析政策的尝试,充其量提供在一个特定时间的一个适合的图景中。在撰写分析的最后报告和出版这个报告之间的时间差内,政策可能有改变,新的政策可能已引进。在我们课题进行过程中曾经发生。例如,新近在丹麦、荷兰、加拿大(安大略)和瑞典,已经有了新的发展。”

但是,本书作者也指出:“我们深信,本书不仅在它所提供的图景方面饶有趣味,而且在有关诸如多样性、驾驭、自主权、调节等概念已经被用来分析高等教育政策中的趋势和问题的方式方面也是饶有趣味的。我们希望论证我们应用这些概念的方式可能有助于在任何高等教育系统解释在一定时间的政

策发展。结果,本书不仅对所涉及的 11 个国家是有关的,对任何高等教育系统,其中主要管理者试图了解和影响高等教育政策,也是有关的。”

基于同样的认识,我们引进了这本书,供广大读者参考和借鉴。

王承绪

2001 年 11 月 10 日

前 言

今天,工业化国家的教育和高等教育的质量比过去任何时候更加重要了:它越来越决定着一个社会的发展潜力,而且,用经济学的话来说,影响国际的竞争和工业地位的选择。从20世纪80年代早期以来,一场有关高等教育改革的争论已经在整个西欧重新兴起,现在,在90年代早期,很多西方国家的高等教育系统正经历一个转变的阶段。德国高等教育机构的结构,与很多其他国家的比较,已经证明相对地僵硬,德国高等教育所面临的问题,不但在量的方面,而且在质的方面,近年来已经到达危急的关头。科研和教学的质量直接受到公共资金削减、学生人数不断增加的影响,与此同时,高流生率和长时期学习,在社会费用方面付出了重大代价。高等教育机构本身的组织和管理结构不能现代化,而且这肯定是因为什么现在对这种院校的绩效表示怀疑的一个原因。

结构的改善和发展,只能通过国家高等教育政策的根本重新估价和学校的改革达到。高等教育政策的最重要的目标之一必须是使这些院校能够对社会的变革和发展适当地作出反应。在多数国家,这将意味着结构的根本改革,在高等教育的部门的所有层次促进更大的竞争力和绩效的方向,以及明确界定的政策目标。就院校本身来说,同现代的行政结构和

专业管理一起,必须实行高度的自治和责任制。

作为它的活动的一部分,贝特尔斯曼基金会多年来以增进效率和改进绩效为目的,致力于为包括高等教育在内的公共部门开发组织概念和管理手段。1990年卡尔·贝特尔斯曼奖(Bertelsmann Foundation, 1990)“高等教育发展”表明,这种改进并不仅仅总是一个提出完全新的解决方法的问题,而是从事一个学习的过程,即对于在其他国家已经证明是成功的那些概念和策略的一次批判的评估,而且,如果合适的话,以一种修改的方式履行这些概念和策略(Mohn, 1991; Empter, 1991)。

正是在这个背景上贝特尔斯曼基金会在1991年发起这个“高等教育政策的国际比较观”的项目。通过把德国的高等教育政策和在其他国家应用的有关的方法、概念和手段进行比较,这个研究试图阐明高等教育政策的潜力,考察这种政策对被卷入的院校的效益的影响,并寻找对完成国家、中介机构和院校本身之间的有效合作的问题的适当的解决方法。而且,这个研究寻求在德国国内引起公众对早该实行的改革过程的注意。

11个国家的高等教育系统的比较分析是由荷兰特文特大学著名的高等教育政策研究中心在范富格特教授领导下进行的。项目小组得到以莱因哈德·莫恩(Reinhard Mohn)为主席的顾问委员会的支持。顾问委员会的成员有:邦迪教授爵士(Hermann Bondi, 英国剑桥大学),格罗特梅耶教授(Karl Grotemeyer, 原德国比勒费尔德大学校长),普特利茨教授(Gisbert Freiherr zu Putlitz, 德国海德堡大学),施吕博士(Konrad Schily, 德国私立维滕赫尔德克大学校长),扎伊德尔教授

(Hinrich Seidel, 德国汉诺威大学校长, 日内瓦大学校长副校长常设会议主席), 泽尔迈伊尔博士(Gerhard Selmayr, 德国卡尔斯鲁厄大学校长), 齐蒙教授(Dieter Simon, 原德国科隆科学委员会主席)和范富格特教授。特文特大学高等教育政策研究中心的研究人员与顾问委员会和有关各国的专家密切地交换意见, 进行 11 国高等教育政策的原则、结构、履行和趋势的比较分析, 与此同时评估分析的成功和缺陷。

1992 年 6 月, 研究有了结果。经过与各国专家和顾问委员会成员在研讨会详细的讨论以后, 最后提交给 1992 年 11 月在比勒费尔德举行的一次专题讨论会上的德国高等教育政策代表。贝特尔斯曼基金会出版社用德文分别出版了德文版的国别报告和评估。(Goedegebuure et al., 1992, 1993)

我们很高兴, 珀格蒙出版社已经决定把最后的项目报告列入它的目录, 使更多的高等教育专家和政治决策者能够读到这个报告。我们相信, 这个国际比较肯定也将为其他高等教育政策提供促进因素, 而且我们希望它将为全世界的高等教育的发展作出贡献。

我们要对荷兰项目小组的全体成员, 高德格伯勒、凯塞尔、德维尔特和他们的澳大利亚同事米克, 特别是对两位项目组长, 范富格特教授和马森, 对他们超出对项目的关心的亲密合作, 表达我们的感谢。特别要感谢各国的专家, 他们乐意撰写报告, 并参加讨论, 对研究的成功作出了重大的贡献。他们是有本辉教授(日本广岛)、巴凯(Poul Bache, 丹麦哥本哈根)、布伦南(John Brennan, 英国伦敦)、福克斯博士(Warren Fox, 美国加州萨克拉门托)、弗拉克曼博士(Edgar Frackmann, 德国汉诺威)、琼斯(Glen Jones, 加拿大安大略多伦多)、尼夫教授(法

国巴黎)、斯瓦伊弗尔德博士(Goran Svanfeldt, 瑞典斯德哥尔摩)和韦伯教授(Karl Weber, 瑞士日内瓦)。

莱因哈特·莫恩

顾问委员会主席

贝特尔斯曼基金会

斯蒂芬·恩普特

贝特尔斯曼基金会“经济学

和社会政治学”组主任

(王承绪译)

汉译世界高等教育名著丛书

编译委员会

总主编 王承绪 徐 辉 徐小洲

编 委 (以姓氏笔画为序)

刘 力 杨 明 吴雪苹

何曙荣 汪利兵 张民选

张维平 郑继伟 顾建新

黎学平

目 录

译者前言	王承绪	
前言		1
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		1
第二章 澳大利亚的高等教育政策	L.米克	17
第三章 美国加利福尼亚州的高等教育政策		
..... W.福克斯		63
第四章 丹麦的高等教育政策	P.巴凯、P.马森	107
第五章 法国的高等教育政策	F.凯塞尔、G.尼夫	133
第六章 德国的高等教育政策		
..... E.弗拉克曼、E.德维尔特		167
第七章 日本的高等教育政策 ...	有本辉、E.德维尔特	206
第八章 荷兰的高等教育政策		
... L.高德格伯勒、F.凯塞尔、P.马森、E.德维尔特		240
第九章 加拿大安大略省的高等教育政策 ...	G.琼斯	273
第十章 瑞典的高等教育政策	G.斯瓦伊弗尔德	303
第十一章 瑞士的高等教育政策	K.韦伯	333
第十二章 英国的高等教育政策 ...	J.布伦南、T.夏赫	364
第十三章 国际高等教育政策的趋势和问题		
L.高德格伯勒、F.凯塞尔、P.马森、L.米克、F.范富格特、 E.德维尔特		396

附录一 作者简历·····	441
附录二 参考文献目录·····	443
致谢·····	464

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,Becher and 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)

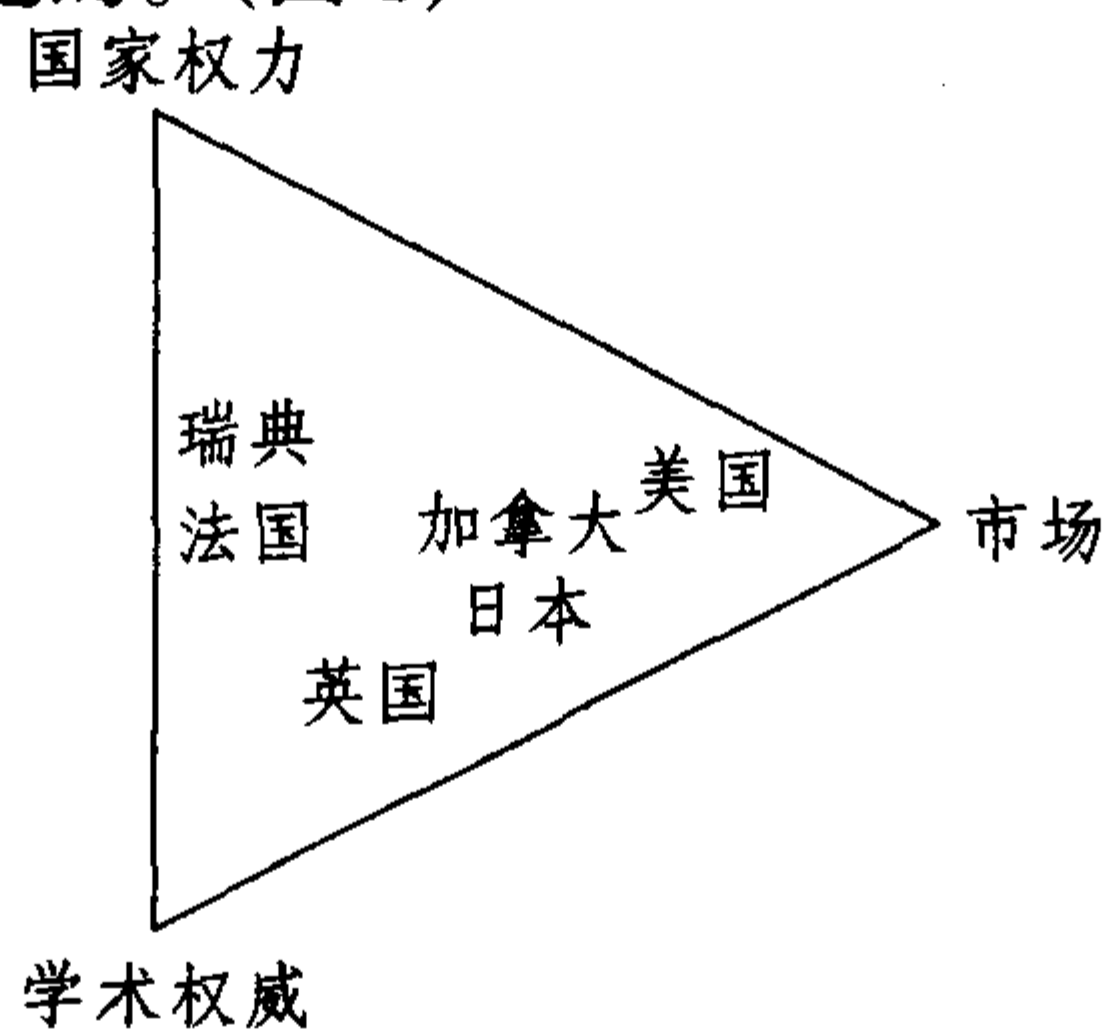


图 1 若干国家在协调三角形内的位置

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)、一所大学和它的环境之间的关系(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”行为和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。”(Birnbaum, 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唯一手段,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,而且在不同的国家,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,了解是否在于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。这些干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(CNAA)。

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,即(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。

第一节 高等教育系统的结构

教育系统

图 1 列出了澳大利亚教育系统的结构。儿童在 5 岁或 6

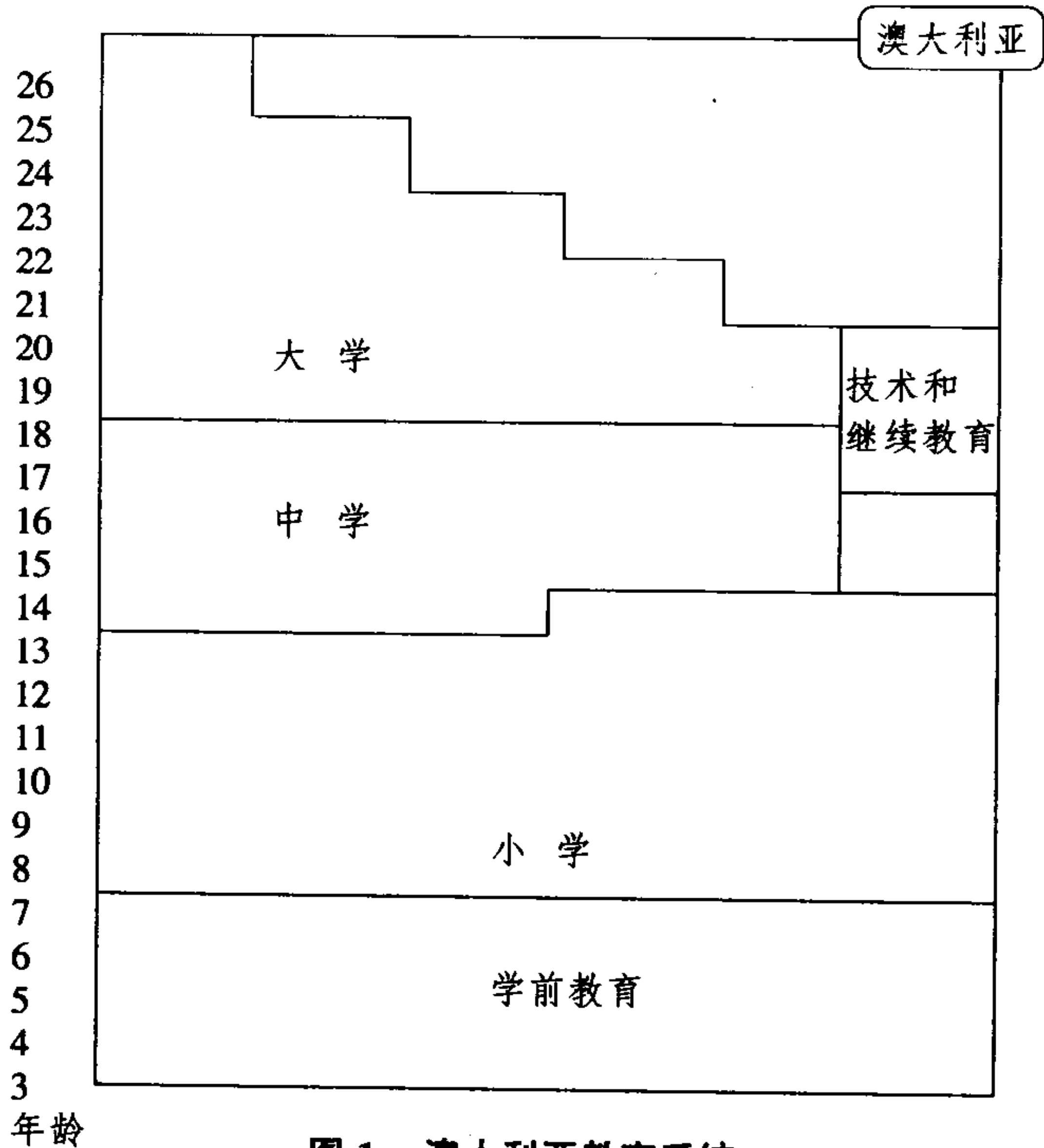


图 1 澳大利亚教育系统

岁正式进入小学。6岁至15岁的教育是义务的。初等教育从一年级到六年级,共六学年,其中不包括学前的幼儿园。

中等教育或中学继续延续六学年,它在整个系统中始终如一。中学的最后两年为高级阶段,结束时学生参加全州统考。如新南威尔士高级中学证书考试或其他州的同等考试(考试名称各州不一,为方便起见,在此我们把所有考试统称为高级中学证书考试)。学生的这类考试分数被高等院校用来作为选拔新生的依据(详见下述)。

高等教育系统:历史和基本原理

就高等教育系统来说,可以说,无论从哪一点来看,目前澳大利亚高等教育系统中只有大学,这是政府大规模重组高等教育所带来的一个新的现象。高教重组中的一项措施就是废除了高级教育学院(CAES,类似于英国多科技学院),代之以统一的国家高等教育系统(UNS)。

到二次大战结束时,澳大利亚的高等教育一直极为稳定。除了师范学院和少数几所基金贫乏和平庸的技术学校(由州教育部管辖)外,高等教育由六所州立大学组成,这些大学均创建于19世纪或20世纪上半叶。在二次大战期间,联邦基金破天荒地投入大学,这是出于人力训练或其他适应战时需要的目的,也许更为重要的是由于政治家们和社会提高了对科学技术的社会价值的认识。1946年,共有25,500名学生进入澳大利亚大学。战后不久,联邦政府创建了澳大利亚国立大学,以推进科研和研究生教育。1949年,新南威尔士政府创建了悉尼的第二所大学:新南威尔士大学(简称NSW技术大学)。1954年,新英格兰大学学院从悉尼大学中独立出来。

1958年,莫那什(Monash)成为墨尔本的第二所大学。由此,到1960年为止,澳大利亚共拥有十所大学,在读学生达53,000人。

在60年代早期,对高等教育进一步扩展的政治和社会压力加剧。1961年,澳大利亚第三级教育未来委员会(马丁委员会)受命核准澳大利亚高等教育发展方针。马丁委员会的1964—1965年报告建议创办高级教育学院,作为大学扩展的一个替代。马丁和他的委员会的报告从功能上区别了学院和大学:一方为职业和教学型的学院,另一方为学术和研究型的大学。后来仿效英国先例的被称作双重制度的实质在于这一原则。双重制的尝试一直持续到1988年。

尽管马丁认为高等教育的扩展将主要在高级教育部门发生,但是到70年代中期,五所另外的大学加入了这一系统。1973年和1974年,惠特拉姆工党政府作出了三项对高等教育具有深远意义的决定:(1)学生学费被取消,代之以国家学生援助计划;(2)为投入资金之目的,州教育部管辖的师范学院将划为高级教育学院(为使联邦能投入资金,师范学院必须独立于州教育部);(3)联邦政府将承担几乎所有高等教育资金投入的责任。

建立于60年代中期的高等教育双重制度在实施了十年后变为“三重”制。尽管新成立了一些高级教育学院,但大多数曾是与州教育部或州立师范学院相联系的技术院校。这留下了一大堆中学后的残余和高级教育学院的抛弃物,很多涉及学徒制和成人教育。由于学院放弃了它们在次文凭领域的许多责任而转向学位和研究生教育,技术和继续教育在向更高的学术标准和计划迈进的同时也弥补着学院留下的较低层

次的教育空缺。联邦第三级教育委员会(CTEC)于1977年创立,它是以协调包括技术和继续教育在内的第三级教育的一个部分。

从70年代后期到80年代早期,一些政治家、工业发言人和其他的公共评论家们越来越对高等教育的透彻性提出质疑。1978年,威廉斯委员会(教育与培训调查委员会)主持对高等教育作出了一次重大回顾,并建议高等教育系统要合理化,但必须限于双重结构内。威廉斯委员会的重要建议没有受到广泛注意。1981年,弗雷泽保守党政府仅仅通过宣布30所高级教育学院或者合并,或者不再接受联邦资金,取消了咨询过程,这一命令主要是一种节省费用的举措。到1983年,除了四所指定的院校外所有的学院均已合并。1985年下半年,联邦第三级教育委员会建立了一个委员会,由休·哈德逊任主席,以考察高等教育的效率和效力。委员会于1986年9月出版了一份报告,建议对该制度作重大修改,尽管仍限于多部门结构中(《效能和效力考察》,1986)。1987年上半年,联邦第三级教育委员会建议建立一个委员会来考察未来的双重制。不过当时的就业、教育与培训部长约翰·道金斯和工党政府感兴趣于立即行动和更为彻底的改革。

1987年12月,绿皮书《高等教育:一份政策讨论书》出版,建议进行深层的变革。高等教育将要更好地适应和满足社会需要和需求,并将更有助于带来经济腾飞,从而使澳大利亚在世界市场中确保竞争地位。为此,设计了入学率实际增长的十年计划。政府无法承受全部额外费用,但它也许能够找到更多费用“促使其他党派赞同实施高教结构改革和其他目前所需的改革”。高等教育发展的代价包括另外一系列的院校

联合措施。政府征集了对绿皮书的反响和反应,有时展开了有关政府的宗旨和重组改革的激烈讨论。1988年7月,白皮书《高等教育:政策陈述》出版,体现了政府有关高等教育系统在未来方向的根本上没有变化的观点。白皮书力主在教育利益的基础上巩固机构,但主要集中在来自更大组织单位的行政效率。由于改革政策:在鼓励性和非鼓励性结构中,机构规模有着重要作用,因而“更大更好”成为澳大利亚规范。紧接着的大量机构合并,使1987年前的19所大学和44所高级教育学院下降至35所高等教育机构(大学),构成了目前的统一国家系统。本章最后两节将详细讨论这些变化。

统一国家系统中的大学不是由官方按照功能或任务来划分的,尽量鼓励它们主动地发展各自的教育特点。几乎所有的高等教育机构都是公立的。尽管一所私人投资的天主教大学正在珀斯创办,其他的倡议也在讨论中,但昆士兰的邦德大学(1989年首次招生)仍是一所发展私立大学的惟一重要尝试。

在上述澳大利亚高等教育系统的历史和基本原理的简短介绍之后,我们将更详细地描述这个系统的一些重要特征。

学位和正式学习年限

总的来说,所有大学均提供相同的学位:学士和硕士学位以及哲学博士。目前尚存为数不多的几门本科文凭和证书课程,但这些不是高等教育计划的重要方面。第一级学位——文学士或理学士——三年全日制学习之后授予,较有才能的学生修完第四年后有机会获荣誉学位。本科荣誉学位获得者可直接攻读博士。教育学士和工程学士一般需四年全日制学

习,医学则需六年,包括临床实习部分。硕士学位可以是全研究的,全课程学习的,也可以是两者相结合的;学习年限一般为一到二年全日制学习不等。博士学位是一种三年的全日制研究学位,在这最后的三年中,许多大学采用一种专业的博士学位(EDD),类似于北美的专业博士学位,它包括课程学习和研究。教育学博士学位一般需二年全日制学习。应当指出,许多澳大利亚学生修学部分时间制,凭经验估计,他们完成一个学位所需的时间是全日制学生的一倍。

其他中学后教育形式

在澳大利亚,除了高等教育,另一种主要的中学后制度是技术与继续教育。技术与继续教育的实施程度和组织特征,各州(和地区)各不相同。技术与继续教育是澳大利亚职业、辅助专业人员和学徒训练的主要承担者。在全国的职业和技术学校中,有大约 100 万的技术与继续教育的学生在约 220 所主要机构或另外 1000 所附属机构和其他机构中学习(大多数是部分时间)。此外,技术与继续教育向另外 50 万学生提供短期课程的成人教育(消遣/闲暇)。

招生与选拔

在传统上,澳大利亚的高等教育机构的招生是根据不同的州或地区的中学证书考试(或类似的考试)的学业成绩进行的。但是近年来出现了其他入学方法,例如,超龄申请人作为特殊的一类来对待,一些机构则依据学校的评估而不是中学证书考试成绩来选择中学毕业生。同时,对那些希望从技术与继续教育转向高等教育的申请人也比较重视。

高等教育和其他教育形式之间的关系中,最为重要的因素之一是越来越多的中学保留了12年级,从中学直接进入高等教育的学生数量也相应地增加,从而实质上改变了入高等教育的学生的特征。在80年代初,保留12年级的约35%;到1991年,这一数字全国平均超过了70%,在一些州甚至更高。从1979年至1989年,超龄的新本科生数量增加了24%,从1979年的52,000增加到1989年的64,600。但是攻读学位的超龄学生比例却下降了,这是因为许多直接从中学进入高等教育的本科生在攻读学位。

入学选拔是澳大利亚高等教育的一个显著特征。尽管各州有统一的机制以控制选拔过程,但个别的机构——学院和系科——确定了它们自己的选拔标准。这类机构,如新南威尔士大学招生中心,本身就是大学的“造物”而不是政府机构。所有机构都收到政府规定的一笔按学生名额的拨款,由于申请人远远超过了名额,许多具有最低限度入学资格的学生失去了上大学的机会。据估计,在1992年初,约50,000名有资格的申请人不能跨入高等院校之门。有最低限度入学资格的学生可以自由选择他们希望学习的院校和系科,但他们是否能实现第一或别的志愿则无保证。在统一的申请表上,学生一般列出一系列的专业和院校志愿;他们是否能实现第一或别的志愿要看竞争结果。各院校根据学习领域,将按申请人的中学证书考试成绩排列名次,然后择优录取,直至名额招满为止。因此,竞争相当激烈,尤其是那些名额少又热门的学科,如医学。

学生、教员和辍学率

从表 1 可以看出,澳大利亚高等教育入学的学生数在过去十年中有大量的增长。该表还提供了辍学率情况。在澳大利亚有两种关于本科生“流失”的重要研究:一种是根据 1961 届攻读大学学位课程的学生情况的研究,另一种是由威廉斯委员会进行的研究,它考察了 1971 届大学学生和 1974 届高级教育学院学生的情况。

表 1 统一国家系统中学生和教职工的数量

	学生			完成学业的学生	教职工	
	全日制	部分时间制	新生		学术教师	辅助教职人员
1980	176,297	147,751	/	/	24,026	31,830
1985	204,339	165,677	138,960	73,435	24,276	32,262
1988	253,413	1567,437	168,916	86,859	25,935	34,918
1989	272,101	168,975	181,102	90,482	28,830	37,751
1990	299,511	185,564	201,440	94,399	30,659	39,370
1992	339,204	220,161	210,599	120,000	32,642	41,917

尽管两个研究的结果在院校和课程有很大不同,从两个研究得出的一般结论是,一般而言约有三分之二的全日制本科生完成了他们的课程,相比之下,40%的部分时间制的校内生和校外生完成课程。1986 年的《效能和效力考察》报告了 1982 年不同学习领域和不同入学类型攻读学士学位大学生的合格率(见表 2)。合格率被界定为指定年中通过的学科/单元的数量与当年学生入学的学科/单元比。通过学科的合

格率并不与完成率完全相关。学生因各种原因中止了他们的高等教育,学业成绩只是其中一个原因。但表 2 的确提供了一些证据,说明本科生阶段高等教育制度缺乏进展可能不是一个严重的问题。不过必须牢记,材料是有时间性的,尤其是依据高等教育政策自修正以来发生重大变动的材料更是如此。由于学生必须承担一部分高教经费(下文详述),出现了有趣的现象,最短时间的完成率提高了。

关于研究辍学率的确凿材料也很少。1986 年的《效能和效力考察》考虑了可获得什么材料,得出结论,有关研究生完成学位所花的时间方面存在着严重问题。70 年代中期开始的联邦研究生学业成绩的一项研究表明,只有一半人花了六年时间完成学业,是规定的正规时间的两倍。最近的一些以机构为单位的研究报告了更为令人鼓舞的结果。但是政府和机构都认识到研究生进步无起色,这是一个严重的问题,正在采取措施予以改善,如上文提及的专业性博士学位(教育学博士学位)。

表 2 不同学习领域和入学类型学士学位大学生的合格率,1982 年

学习领域	全日制%	部分时间制%	校外生%	总计%
农 学	86	/	/	86
建筑学	89	71	54	87
艺 术	79	76	71	78
商 业				
经济学	80	69	60	78
口腔学	94	/	/	94
教育学	88	80	74	85

学习领域	全日制%	部分时间制%	校外生%	总计%
工程学	86	80	/	85
法律	87	79	77	86
医学	94	/	/	94
理学	81	77	74	80
兽医学	96	/	/	96
其他	87	79	59	85
总计	84	75	71	82

资料来源:《效能和效力考察》,1986年。

师生比例

拨款机制和其他管理框架都不能详细说明某一种师生比。当然,一种“规范的”师生比源于这一事实,即政府拨款主要根据学生拨款。十年来,在学生数大大增加的同时,学生平均经费却减少了。以1983年至1991年为例,每一个有效全日制学生单元(FETSU)经费减少了约12%,即从10,390美元跌落到9161美元。由于学生负担加重,政府现已相应地增加了拨款。

从表3中可以看到,在不同的学习学科领域中有很大量的差异。

表3 主要学术组织单位中学生与学术教师的比例

卫生学(含医学)	10.5	农学	7.5
商学、经济学和法律	22.1	人文学	15.2
建筑环境(含建筑学)	13.8	社会科学	17.0

数学/计算机	16.9	科学	10.5
影视和表演艺术		教育学	16.9
工程学	12.7		
总 计	14.8		

注:根据有效全日制学生单元中教学人员和教学—科研人员数量,不包括单纯的研究人员,1991 图表。

高等教育结构的特点

1. 职能和目标

有关各类高等教育的职能和目标/任务的问题首先需要进行历史的解释。统一的全国系统没有为院校详细说明不同的职能和目标,不过,在 1988 年之前的高等教育双重结构中,据推测大学和高级教育学院已被明确地规定了不同的职能和目标,而且它们的差别,在拨款政策和其他高教机构与政府(州和联邦)之间的法定关系中得以表述。但是双重结构及其基础理论证明既不稳定,又自相矛盾。首先,双重制度所依据的“平等而有差异”原理(假设高级教育学院与大学地位平等但教育职能不同)所产生的结果与想要达到的结果相悖。双重制区分的两种院校在教育职能上趋于彼此平等,但在地位上仍不相同。其次,双重制度否定了院校等级的现实,即大学处于最高层次,享受最高地位、最大特权和最好福利。

高级教育学院,尤其是较大的技术学院,在高级教育部门的地位使它们资源少且从事与大学相应的科研和研究生教育的机会小,为此它们感到愤愤不平。正如政府认识到的:“一些较大的不同类别的院校先前不允许提供高级学位或得不到

研究拨款,而今逐步发展了必要的教职员和资源,从事这两项传统上大学独有的职能。”(《关于研究商业化的任务实施报告》,1989:1)这些院校开始向政府大力施加压力,要求它们承认它们为大学。接着又向联邦大力施加压力,要求它们按大学拨款。1986年12月,西澳大利亚州立法机构率先破格承认西澳大利亚技术学院为柯汀技术大学(Curtin)。起初,联邦第三级教育委员会拒绝承认州立法机构的做法,继续把柯汀当作一所高级教育学院来拨款。但是,不久其他州的规模较大的高等教育学院仿效柯汀的先例。鉴于澳大利亚高等教育的状况,就业、教育与培训部部长于1987年宣布结束双重制度(见上文),主张未来的高等院校将从教学的目的出发,根据它们相应的教育状况而不是机构名称来拨款。研究资源是根据院校的工作情况在整个高等教育系统竞争的基础上提供的。

一般地说,目前属于统一国家系统的院校的职能和目标是教学、研究和服务。政府并不规定不同种类或类型的院校的不同目标,而是期望各院校通过政府与院校的双边谈判过程发展它们特定的目标和使命——它们的教育轮廓。根据绿皮书:“教育轮廓及相伴的协议……所覆盖的教育方面可以包括学生学习领域的负担、毕业目标和科研情况。教职员安排和具体的资源分配是操作上的事,最好留给院校通过它们自己内部的计划过程来处理……”(澳大利亚,1987年)

在院校将发展它们自己特定的任务的同时,政府已详细说明了应当构成任务的一部分的特定目标。它们是:增加对高等教育的参与,尤其是学校毕业生;把学生的一些负担转向以科学技术为基础的学习领域;增加研究生阶段的产出;增加研究成果的技术转让和商业化;使教学与研究和工业的联系

更密切;改善管理体制的效益;改善与其他教育类别的联系,尤其与技术和继续教育;增加社会底层集团对高等教育的参与。本质上,统一国家体系的目标是大学和高等教育学院过去的目标的混合体。

2. 科学研究的位置

澳大利亚在研究与发展(R&D)上投入的国民生产总值百分比要比大多数经济合作与发展组织国家少;不过,政府在研究与发展上的拨款与其他经济合作与发展组织国家相比,其总研究与发展拨款的百分比相当高。联邦在研究与发展上的全部拨款一半分给了高等教育机构。高等教育之外的惟一公共研究组织,即联邦科学与工业研究组织,创建于20年代。高等教育是澳大利亚科学研究的主要承担者。过去以大学为基础受好奇心驱使倾向于基础研究,而今则强调应用那些将产生重要的商业结果的研究计划。过去的高级教育院所进行的研究一般被认为具有应用性特点。

第二节 高等教育系统内的职权力

一、高等教育立法

由于高等教育立法是一项州级的立法工作,因此,联邦议会对各高等教育机构拥有很少立法控制权。一个例外是澳大利亚国立大学,由于它位于澳大利亚首都地区,因而直属于联邦立法。不过联邦议会法案中有两个重要方面影响着高等教

育:协调与财政。

1. 协调

无论联邦政府希望什么样的国家高等教育协调结构,它都能对此作出立法。1987年,政府取消了联邦第三级教育委员会——一种法定的“缓冲”式的组织——代之以国家就业、教育和训练委员会(NBEET),这是一个部级的咨询机构。同时,各种政府分别也合并为就业、教育和训练部(DEET)。鉴于过去大学与联邦第三级教育委员会交往,它们现与就业、教育和训练部和就业、教育和训练委员会谈判它们的教育事务。在学术圈中有人提出批评,认为第三级委员会的取消对院校自治构成了威胁,但很少或没有证据支持这一论断。第三级教育委员会对高等教育采取了一种非常正规的态度,这是目前的争论中常常被忽略的一个事实。第三级教育委员会的转让所失去的是那些投身于国家高教政府问题的群体的知识和专门知识。

联邦可以使用其立法权来创设或取消各种其他直接与高等教育机构交往的组织。例如,在竞争的基础上向个别大学教师分配基金的主要组织之一——澳大利亚研究委员会投身于国家就业、教育和训练委员会门下,更换了原先的澳大利亚研究拨款计划。有许多其他联邦研究基金组织依照有关学术研究的联邦立法建立起来。联邦立法也涉及学生;例如,为了新近采用的高等教育贡献计划(HECS)的授权立法是以为大学毕业生设立的租税为形式,涉及联邦税制法案的修正建议。

2. 财政

由于联邦政府对大学没有直接的法定权力或控制权,因此它只能通过宪法的第96款来产生影响。该款允许它为了

具体的目的可向州拨款——由此可为高等教育的目的拨款。

1998年前的所有19所大学都是依据各自的州议会法案建立起来的,这些法案为它们提供了相当大的机构自主权;但是大多数高级教育学院并非都是依据各自的州的议会法案建立的。由于这几年进行的大规模重组,几乎每一所高等院校或者依据新的州立法建立,或者使现行法案得以修正。立法必须按合并协议进行修改。

目前的立法在机构与机构间有点不同,主要因为具体的合并谈判协定的特性之故,但一般法案都是相似的。此外,目前的大学法案与过去的法案并无显著差别。联邦政府竭力争取更为现代化的高等院校管理与决策结构,这体现较小的管理机构,和较大地授权给主要执行官负责和管理。不过,除了少数情况下规模的缩小及管理机构的扩大外,大学法案尚未有重大变化。

具体的法案提供了院校运行的“框架”,它们并不提供具体的规则。澳大利亚拥有一种被称为双层制的学术管理制度。一般立法将合法权力和责任交给一个管理机构来管理大学(如新南威尔士的管理委员会或别的州的理事会),这种机构拥有较高比例的“非专业性”成员。立法也为管理机构提供机会把学术事务责任移交给一个学术委员会或评议会。至于有关学习课程、学位授予、学术人员任用、考试、招生要求等事务,管理机构通常按它们的学术委员会的建议行事。

二、教育计划的控制

大学不是在一个计划一个计划的基础上得以作为机构而获取资金的,它们总是有很大程度上的批准新课程或计划的

自主权。在一个复杂的学术委员会体系中,通常最终由学术委员会/评议会向理事会/委员会提出建议,从而在内部完成了课程的认可。如果一门新的课程涉及新的学习场所,政府可能不提供资金,但大学有很大的自由度来批准和认可它们自己的学习课程。为了在某些职业领域中注册的目的,外部的职业团体对课程的内容与结构可能具有重大影响。

高等教育设有国家课程,国家课程的引入会受到大学的激烈抵制。不过,政府正在干预这一领域。现已建立了一个委员会(迈耶委员会)来对“重要的能力领域”提建议,这些能力领域应当有助于构成年轻人在学校或技术上与继续教育中接受的教育或培训部分。对于高等教育,政府已要求统一课程的时间长短与名称。一些学科(如工程学),已得以在国家的层次上考察。在1991年末,部长要求国家就业、教育与培训委员会调查如何最佳地将质量控制机制引入高等教育系统;不过有人担心对履行的质量与标准的评价的国家机制会导致国家课程之类的东西出现(本章下文将更详尽地讨论质量控制问题)。为了改进全国高等教育系统,部长已号召各州统一中学的证书考试,不过,除了发展州际申请者均等的程序外,这方面几乎没有什么新的变化。

三、研究计划的控制

上文已提及,澳大利亚大学的研究传统上是受好奇心驱使,因个别的大学教师或大学教师群体的兴趣而着手的,因而是这些人控制着研究计划。不过我们也可以从拨款程序的机制中看出对计划的其他影响。过去,大学通过经常性拨款来获得基金,这是依据这样的假设,即所有的大学教师将用四分

之一的时间致力于研究(高级教育学院不受研究拨款)。除了包含于经常性拨款中的研究基金外,大学还曾经(并仍然)在竞争的基础上寻求从各外部的研究基金机构获得研究基金。一般这些机构用一种或另一种形式的同行评议来评价申请者的业绩,据此分配拨款。在过去的大约十年中,联邦政府留出了对创建大学中特殊或重要的研究中心的拨款;这些重要的中心变成了国家优先的领域,但它们仍通过同行评议在竞争的基础上分配经费。尽管政府可能要求院校或者排列它们的建议,或者只允许提一个建议,但院校一级的建议还是被提出。因此,院校在决定进行什么研究计划和由谁来进行方面起着一定的作用,但同时院校也依赖于它的教师们的兴趣与专业知识,以产生建议。

在特殊研究中心领域方面的最近的建议是建立合作研究中心(CRC)计划。合作研究中心计划由总理在1990年5月宣布,其目标为:进一步支持那些以实现国家目标为目标的科学和技术研究;加强研究和它的商业及其他运用之间的联系;通过促进与工业的合作研究建立研究中心;通过高等教育外的研究者积极参与毕业计划、毕业生参与主要的研究计划来刺激教育与培训。有50个中心将获得基金,到1993/1994年,政府将每年拨出几亿美元。不过政府将只拨出建立和运行每个中心的成本的50%,其他成本来自于参与的院校。每个中心有一个或多个高等教育伙伴,以及来自联邦科学与工业研究组织、其他政府机构以及工业的伙伴。合作研究中心计划是政府通过其财力帮助决定研究计划的一个很好的例子,也是一个更为普遍的政策转化为被认为是国家经济优先的领域进行研究拨款的目标的例子。不过除了这种类型的政府干

预,澳大利亚大学进行的大量研究仍是受好奇心驱使的、大学教师所倡议的研究。

四、院校的管理与控制

院校法案规定的双层学术管理结构已在上文作了描述。不过,除了这一一般结构,法案允许个别院校有很大的自由度来建构它们自己的管理结构。整个系统中的一个普遍趋势是许多院校已将决策权(包含财政决策)下放到学院和系一级,这样,立法在决定院校管理结构中控制权受到相对的限制。

立法在人事政策领域中的作用已十分明显。近年来,澳大利亚的大学教师已从“自治的专业人员”的惯常地位转变为雇员的地位,至少在工业立法运用于学术关系和条件的情况下是如此。大学教师联合会和政府都推进了这一转变。在所有的工业领域中,澳大利亚长久以来就有集中工资制的传统。至于高等教育,在大学教师联合会着手国家工资制时,构成委员会的三个部分是大学教师联合会、雇佣组织以及作为工资支付者的政府。通过漫长而复杂的过程,这三方就工资及其他相关的工业问题达成一致的协议,这些工业问题包括雇佣的关系与条件,如终身教师与非终身教师之比。达成的协议并不详细说明教职员的数量,并合法地使各方承担责任。

这些协议的许多方面都加强了院校的管理权,采用的术语是管理上的。但必须记住,大学教师联合会中的大学教师是协议的一方。同样,协议在很大程度上只是罗列了业已被接受的实践。现在,院校在工资制度方面比过去更为自由;国家工资制具体说明了具体类型教师的最低薪水,但院校可能支付得更多。不过这种情况并没有大规模地发生。

从合法地位方面来看,教职员是院校的雇员,而不是公务员,可由院校雇佣和解雇,尽管实际上几乎没有大学教师被解雇过。

五、院校的拨款

1. 核心拨款

在统一的国家高等教育系统中的所有院校的核心拨款机制都是一致的。院校的预算由政府决定,它是标准拨款和院校与政府间讨价还价的混合物。标准的拨款方面是学生负担驱使的经常性拨款特征,属联邦政府采用的“成比例的拨款模式”。在这一模式中,教学成本因学科和课程水平而不同,学生负担也相应地不同。这种学生负担驱使的特征在未来有多大程度的变化尚待观察。拨款模式中的讨价还价方面可能从有关教育事务的谈判过程中看到,在这个过程中学生的负担被确定。

和学生负担驱使模式一样,经常性拨款也包括一个以竞争性拨款指标为依据的研究成分。这一指标体现了研究负担部分,包括研究生数量、竞争性研究拨款、其他来源的研究拨款。按这一指标进行的拨款分配相当于总的经常性拨款的6%。

近几年来,政府已将流动资金的一小部分转变为特定基金。从1989年起,政府向所有院校每年拨出了基本流动资金中的1%,用以建立保留基金。保留基金每年根据院校对具体的联邦倡议或明确的国家优先领域的反映进行分配。保留基金中的资金在竞争性的基础上分配。另外,资金从先前大学的流动资金转由澳大利亚研究委员会(ARC)进行竞争性的

重新分配:1988年500万美元,1989年2000万美元,1990年4000万美元,1991年亿万美元。政府答应不再继续将大学流动资金转归为澳大利亚研究委员会。澳大利亚研究委员会在进行研究计划拨款的同时,还为研究生奖学金和各种研究基础设施拨款。

经常性基金是以三年为一轮的滚动式基金。1990年,高等教育从政府中获得总数33.6030亿美元的拨款,包括30.3003亿美元的流动基金和1.6240亿美元的基本建设经费。

目前经常性流动基金一次支付给院校,这取代了以前零碎的拨款安排。基本建设经费按照一个一个计划分配,但从1994年起,基本建设经费将被囊括于流动基金之中。院校被允许投入它们的基金并保留利息,它们还可为大规模投资的筹措资金作出判断。

虽然院校目前可控制核心基金,但还须记住它们也受历史惯例抑制。大约70%到90%的经常性拨款用于教职员的工资。因此,除非院校获得了追加学生贷款(这必须在教育事务操作框架下谈判),它在致力于新设想时几乎没有自由动用核心基金,不过,在追加基金方面情况则不同。

2. 补充基金

政府已明确表示,院校必须寻求非政府基金来源。这可从不同的方法来实现:从工业和其他私人来源得到的研究经费、对海外学生的全额收费、有时向澳大利亚学生收取的费用。院校正在谋求捐款,比过去更多地从事于短期教学和出售短期课程、咨询服务及其他类似做法。每一所大学都已建立起它自己的公司来出售学术产品,尤其是研究成果。

上文已提及从公共来源的研究拨款是在竞争的基础上分配的。在过去的几年中,已有大量的公共资金注入研究中,例如,澳大利亚研究委员会的预算将从 1988 年的约 89 亿美元上升到 1993 年的 250 亿美元。用于大学为单位的研究的来自工业的资金数都令人失望。由于种种原因,工业对投资研究与发展迟疑不决,政府通过诸如上文描述的合作研究中心等举措试图来刺激工业对研究与发展作出更大的投资。

在很大程度上,澳大利亚的高等院校已接受了谋取非政府基金来源的挑战。总的来说,约 30% 的基金源于学费及其他来源,如捐款、投资收入和贷款(见表 4)。不过,表 4 也表明,院校在获得非政府基金来源的能力方面有很大的不同。

表 4 1990 年高等院校基金来源

	所有院校 百万美元 %	%	%	跨度 %	跨度 ⁵
联邦					
循环	2607	54	/	34.77	41—66
基本工作	/	152	3	0—18	0—18
其他 ²	/	322	7	1—18	1—18
州 ³	/	242	5	0—53	1—18
学费 ⁴	978	20	8—46	11—46	
其他 ⁵	/	554	11	2—27	3—27
总计	4855	100			

1. 年收入大于 2500 万美元的院校;
2. 主要为研究基础;
3. 包括州提供的幼儿教育基金;

4. 学生的费用及服务的费用;
5. 包括捐款、遗赠、投资收入等等;
6. 不包括那些极不典型的 ANU 和 NTU。

来源: Karmel, 1992。

3. 院校内部基金分配

内部预算分配各院校间均不相同,但如前所述,许多院校正在建立分权管理结构。有许多明显迹象表明,国家政策所采用的分配模式也被院校用来分配内部预算(形式上稍作修改),尽管政府反对那样做。新英格兰大学的做法可以作为这一现象的一个例子。新英格兰大学从联邦获得基于成比例拨款模式的总预算,然后又在这所多校区大学的各校区中均分。各校区有相当的自治权。在新英格兰大学的亚密代尔校区(Armidale),总预算按一种修改过的成比例的拨款模式在学院中均分,然后各学院还需支付校行政机关的服务费用。学院还用一部分预算作为它们的运行成本。剩下的资金根据基于学生贷款和研究部分所作出的程式在各系科中分配。到1994年为止,各系科将获得的预算75%基于学生贷款,25%基于研究/咨询指标。除掉行政费用后,系科保留任何通过企业活动所积累的资金,如对全额付费的海外学生的教学。系科在如何分配它们的预算方面有很大的灵活性。这是高等院校内部如何将国家分权管理渗透到系一级的一个例子。即便在1994年初,新英格兰大学将解体,这仍是一个恰当的例子。

第三节 高等教育政策

一、高等教育政策的目标

从政府的政策观点中,可以识别若干高等教育的“核心”目标。首先,也是最重要的一点,政府把高等教育视为宏观经济改革和未来经济繁荣的重要力量。正是政府的意图:“认为总的高等教育资源中,更多部分应投入与工业发展、与经济重建这一国家目标最为相关的那些研究领域。”(澳大利亚,1988)

政府正越来越多地参与高等教育工作,并正在取得成功。1987年的绿皮书中指出的目标是:“增加总入学率,包括高级学位,要从1987年的475,000—495,000增加到2001年的530,000—550,000;增加所有的毕业生数量,从1986年的约88,000增加到2001年的100,000。”(澳大利亚,1987)两个目标均于1991年实现,比计划提前了十年。政府还希望增加研究生数量,为此,已极大地增加了联邦研究生奖学金数量。研究生(即通过研究而非课程学习的攻高级学位的学生)的数量从1987年的4,019上升到1991年的6,965。在经济重组中,政府需要受过更高教育的有技术的劳动力,而高等教育似乎有助于实现这一目标。

政府还相信,“高等教育的利益,在未来须更广泛、更平等地得以分享。”(澳大利亚,1988)各种增加入学机会和参与的

策略或者被纳入正轨,或者正在被研究。例如,为那些在某一研究领域中,不足最低资格的学生提供预备课程的院校被允许把那些学生看作它们的政府拨款的学生负担的一部分。

政府始终强调增加高等教育效率的必要性,尤其是管理结构和资源利用方面。在最近“合并背后的部分原理是改进管理效率和降低单位成本。此外,政府还鼓励院校谋取非政府的基金来源”。在政策目标中尚未规定固定的非政府基金比例,尽管最近的一份报告建议到1996年底为止,应当要求各高等院校从工业谋取相当于总的联邦研究基金的50%的基金。此外,应当拨出至少10%的澳大利亚研究委员会经费和10%的国家卫生和医药委员会经费,投入到从工业谋取商业赞助的计划(关于研究商业化的任务动力的报告,1989)。

目前,一些学术团体担心过于强调与商业相应的应用研究,以至于高等教育传统的基础研究每况愈下。同样,有人担心强调了与职业相应的学习领域会损害普通的“学术”教育。不过这种观点在一个已扩展到所有领域和学科的体系中是难以持续下去的。

二、高等教育政策的转变和关键问题

1987年以来高等教育目标与政策问题的主要转变可归纳如下:

——取消所谓的双重制。这种制度使大学和高级教育学院两者在作用和拨款方面有明显的界限,已由一个新的统一的国家高等教育系统取代;

——极大地巩固了那些通过合并构成更大单位的院校;

——持续增长招生名额,尽各种努力提高学生的进步率

以提高毕业生数量；

——不断强调诸如应用科学、技术、计算机科学和商学等领域,把它们视为经济复苏和经济增长的至关重要的因素；

——研究经费有更多的选择渠道,不断强调国家优先课题的研究,并持续增加研究拨款；

——改变政府机关的组成,使它们更像公司的委员会,并加强大学和学院的管理,尤其赋予首席执行官更大的权力和权威；

——极大地改变了教职员配备,其主要目的是提高院校的灵活性,改进教职员的工作,使院校能更成功地参与优先领域的师资招聘；

——使得高等教育系统变得有更大的效率和效益,包括降低单位教学成本,改善声望转移,以及使内部学习合理化；

——将一些高等教育的财政负担转移到个体和私立单位,鼓励院校产生它们自己的收入。

与早些年相比,上述改革是因高教扩展以及将高等教育与国家经济增长与发展更紧密地结合的愿望而激发的。显然,澳大利亚正经历着高等教育由精英制向大众制转移的过程。

上述政策改革仍在进行和评价当中,尚存在着高等教育所面临的关键问题。我们可以列举如下：

——质量及其测量,包括绩效为指标的运用；

——高等教育所允许扩展的程度,以及随后学生从技术和继续教育中职业倾向课程向高等教育转移；

——技术与继续教育的未来作用和结构以及它与高等教育的关系；人们常讨论技术与继续教育应当成为国家拨款的

制度,而这会产生事实上的新双重制度;

——根据国家优先考虑的事实而非好奇心驱使的研究计划使科学商业化,并建立科学/研究计划;

——保持高等教育系统内部的多样化,建立有助于多样化的报酬制度;

——在一定程度上以一定的速度缓解对制度的管理。

三、政策发展与实施:澳大利亚高等教育的主要行动者

有许多行动者参与高等教育目标的确定和政策的发展。有些行动者的影响(如州政府),在不同的时间和环境下大小不一,因而常常难确定哪一个个体和群体力量最大,影响最深。但可以肯定,院校本身及其学术师资在确定高等教育目标和发展政策中起着重大作用。在院校中,惟一最具权力和最有影响的人物是副校长,许多有关高校的法案不仅指定副校长为首席执行官,而且也是学术带头人。不过人们也常指出,副校长已超越了自己的权限,实际权力和正式权利均可受大学管理传统抑制。副校长还通过澳大利亚副校长委员会(AVCC)来产生影响。该委员会于1935年创建,为由大学补助的私立团体。在新近的改革之前,澳大利亚副校长委员会被视为“精英俱乐部”,但目前已是更大和更有权力的团体,代表着全国统一的国家高教系统中的院校。

高等教育政策倡导的成败根本上依赖于属各系和学科的大学教师的行为,他们的影响难以测量,但它是决定性的。大学教师还通过他们的联合会来产生影响,国家一级的最重要的联合会是联邦澳大利亚大学教师协会。

高等教育政策网中另一个显著的关键行动者是联邦政

府。就业、教育与培训部长及其下属高等教育与就业服务部长就高等教育向内阁和议会负责。我们不难发现,部长对高等教育政策和目标的影响和权力是相当大的;不过其他各政府部门也对高等教育感兴趣。

政府或它的下属机构不时建立专家委员会来调查高等教育的实施状况,这些委员会的报告通常具有直接的政策意义。过去曾最具影响力的一些报告是默里(Murray)委员会 1957年、马丁(Martin)委员会 1964/65年和威廉斯委员会 1979年提出的报告。政府在 1988年宣布了这么一个意义深远的政策改革,而没有事先任命一个调查委员会,这是不合常规的。但另一方面,这些政策中有一些已在以前的报告中预示过。

不过,确定高等教育政策和目标的另一个关键行动者是社团,作为毕业生的主要雇主社团对高等教育政策有着明显的兴趣,并越来越希望在政策讨论中有发言权。就研究和研究生培养方面已建立了各种计划,将高等教育与工业联系起来,现有许多有关高等教育的论坛均有社团参加。

有学识的大学教师可能试图影响政策,尤其在研究方面。在工程学、医学和其他专业领域中,鉴定机关在微观层次上对课程发展更有影响力(而不是权力)。

影响高等教育政策和目标的行动者也许远不如上述这些。所必须避免的是思想上的“我们/他们”,这种想法把高等教育视为高校与政府之间激烈斗争的结果。所幸的是这要远远复杂得多。

四、鼓励、计划和院校自治

在澳大利亚有一个极强的鼓励结构促使高等院校关注国

家优先考虑的领域。在教育事务谈判方面,政府更有可能对它认为符合国家优先考虑的事,即学生负担拨款。在研究领域,有与国家优先考虑的事有明显联系的领域,澳大利亚研究委员会拨出预算的约 20% 作为列为优先领域的计划的基金。目前研究的优先领域是:物质科学和矿物加工、认知科学、科学仪器和仪器制造学和澳大利亚的亚洲环境。政府本身利用保留基金使高校关注某些国家优先领域。

在计划国家级的高等教育系统中,国家就业、教育与培训委员会和就业、教育与培训部起着重要作用。国家就业、教育与培训委员会的功能是调查并提供信息,向就业、教育与培训部长提出建议,主要是响应部长的正式委托。同样,就业、教育与培训部在其高校评估计划中指定了各种学科,其结果可能就会反馈到计划过程中。州和地区通过联合的州/联邦咨询委员会参与计划过程。不过,除了维多利亚,各州/地区的高等教育办公室已日薄西山。就教育事务的实施,也许会制订出主要而详细的计划。换言之,高校各自比过去拥有更大的自由和责任来计划未来。

当教育事务机制最初引进时,学术团体中的一些人把它视为对高校自治的一种威胁。不过事实似乎并非如此。在目前体制下,我们可以发现在一所大学中的不同分校,会有平行的学术性系科,如开办两个工商管理硕士计划和两个法学院。这种情况很难说明高校自治受破坏这一假设,尽管它可能会对高校理性计划的程度提出疑问。

第四节 对结构、权力和高等教育政策对高校控制和管理的影响的思考

一、变革的动力

没有一个高等教育系统是完全按“市场”原则运行的。不过,澳大利亚的高等教育政策受到许多与市场相关的概念的影响:管理效率和强大的行政领导;单位成本效益;高校对社会经济需求的反应;技术转让与研究成果的商业化;资源(尤其是学术师资)的有效利用;拨款的多样化,尤其是与非政策资金来源相关采用使用者支付原则。

根据克拉克的三角协作关系(1983),澳大利亚正向市场这一端持续发展。如果我们看一下在过去的四五十年中发生的变化,可以发现,在克拉克的图表(1983)中,澳大利亚的大学从接近于英国的地位出发,然后以弓形前进,先向州权力方

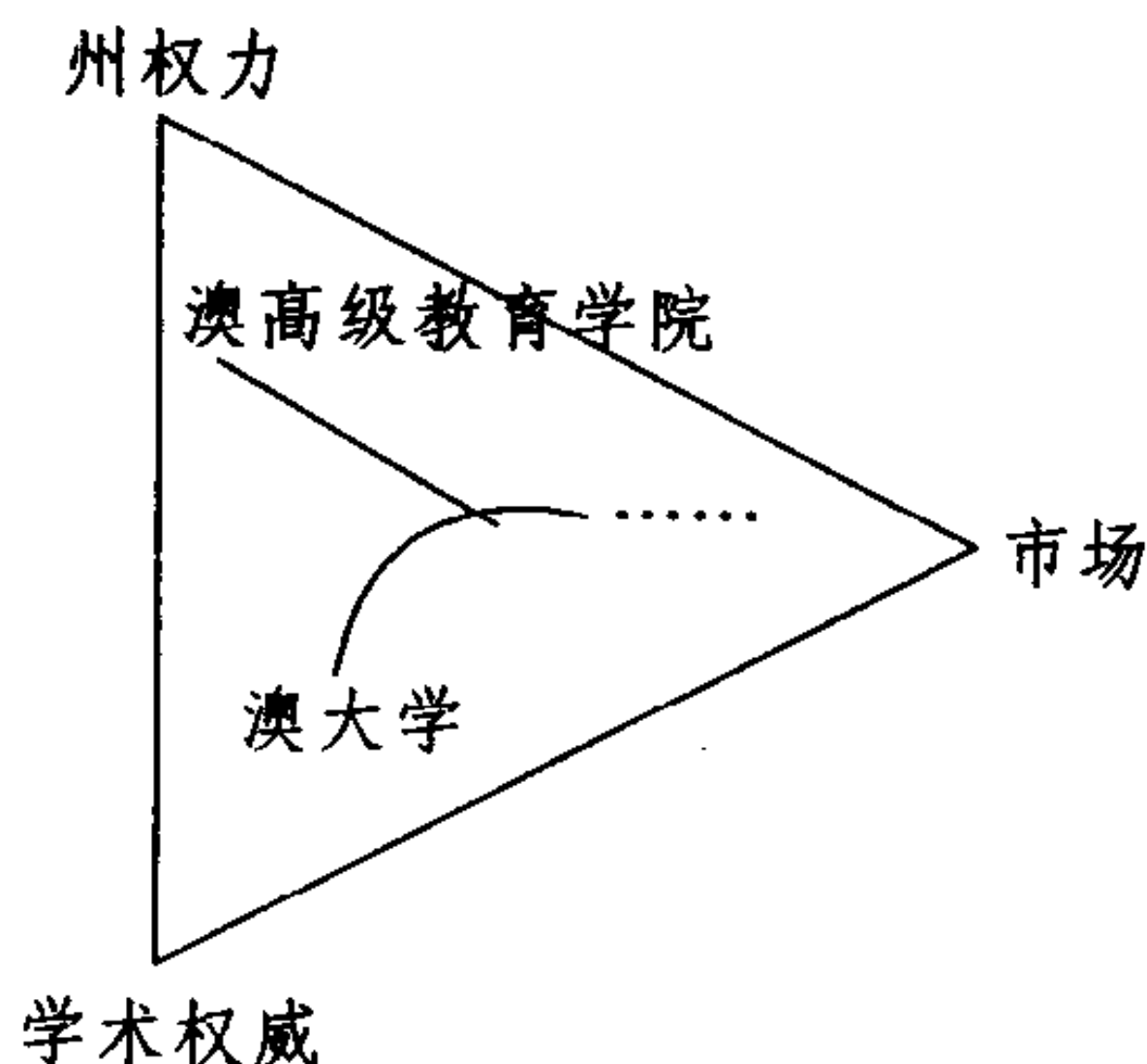


图2 澳大利亚高等教育的发展

向发展而后转向市场发展。高级教育学院从州权力这一端附近出发,然后或多或少地以直线发展,直至与大学会合。统一的国家高级系统有可能更进一步地朝着市场方向发展。

任何政府都将发现越来越难以为高等教育的迅猛发展提供基金,政治观念和现实必要性都迫使政府鼓励选择性的、非政府的基金策略。澳大利亚的高等教育的确正处在从精英制向大众制转轨的阵痛中。现在似乎没有逃避这一现实的机会了,尽管大学教师们并不喜欢这一强加给他们的转变。

但是在澳大利亚高等教育政策背景中,像“迫使”(force)一类的词必须慎用。澳大利亚的学术团体仍处在相当突然和显著的变化带来的压力之中,这种情况常常被认为所发生的一切均仅仅因为政府的意愿之故,但事实并非如此,在某种意义上,澳大利亚的高等教育正因为它的成功而遭受变革。因为相当大的人口希望参与高等教育——因为高等教育被认为是国家和个人富裕和繁荣的一个重要角色——因此高校不得不对新的环境影响作出反映。根据伯顿·克拉克(Burton Clark)(1983:236):“尤其在任务和权力广泛分配和分散的制度里,结构变化具有重要的意义。结构变化改变人由谁在正式的基础上干什么,由谁定期决定谁干什么。组织严密的改革为什么不能持续进行,一个有力的原因是它们没有改变真正运转的下层基础。通过改变结构进行的改革改变了一个制度的根本基础,改变了决定计划和操作程序中体现的观点和权力的源泉。”

政策改革与双重结构的让位改变“真正运转的下层基础”的程度对高级教育学院来说要比大学深,高级教育学院并入大学的情况更是如此。在大学与高级教育学院合并的学校

里,似乎仍盛行大学一贯做法背后的规范和价值观在大学价值观尚未盛行的情况下,合并学校的前景受到威胁。

双重制度的让位是高等教育领域中的另一些重要人物强加给政府的。不过,双重结构不是唯一理想的事物。联邦第三级教育委员会提供的高度控制的高等教育抑制了一些大的有声望而令人生畏的大学的雄心。副校长和院长希望在师资任用与条件、借贷与储备资金以及在高级教育学院内部赞同和认可方面拥有更大的自主权。从广义上可以认为,院校的领导至少在一定程度上接受了政府决策根据的同样受市场驱使的思想准则,并赞同政府的观点。澳大利亚制度还应发展为更能顺应潮流、更有竞争力的制度。这一假设有一些经验主义证据来支持(Meek 和 Goedegebuure, 1989)。

不过,对于政策引导高等教育发展的方向,广大教师可能没有院校领导那么热情。首先,政策试图扩大首席执行官对教职工的权力,再者,它们使大学和原学院的教师在合并成一校后相互不和。较高的师生比例还增加了学术工作量,尽管这并不是最新政策实施的直接结果。虽然人们抱怨“工作福利”,却几乎没有一致的行动阻挠改革,而有一些心照不宣的支持迹象。例如,没有一所大学/高级教育学院在没有大学学术委员会的认可下合并。1989年大学教师联合会赞同提高二级工资,其中包括生产能力条款,它们赞同以1991年工资标准来确定雇佣的条件。高等教育中发生了变革和冲突,但它们不是政府政策的惟一结果。

重要的不仅是院校领导的态度与政府政策背后的哲学之间的表面一致,而且还在于院校领导的规范与价值观、政策内容、政府采纳的主导策略等的相互交错。合并是这些因素如

何相互交错产生变革的一个很好的例子。政府并不提供有计划的合并的行动计划,而是改变了制度运行的有限条件,详尽说明了最低学生负担,作为参与到制度中的标准。最低负担标准说明小院校为什么合并——这是一个生存问题——却不说明许多院校为什么不顾最低负担而尝试通过合并尽可能地发展壮大,在一项关于澳大利亚和荷兰高等教育变革的比较研究中建议(Goedegebuure 和 Meek, 1991:25):“对此我们可以找到解释,如果我们假设高等院校……已理解这一重新组合及相应的向更市场化、更有竞争力的高等教育系统发展的变革。也就是说,它们通过表现战略行为已预计到变化的环境。在一个竞争的制度中,院校的权力基础被界定为‘带来珍贵的资源或妥善处理危急的偶发事件的能力’(Pfeffer, 1981:131),它是一个根本的因素,因为它很大程度上决定了战胜对手的机会,即在此环境下战胜另外的高等教育机构。当我们考察那些试图巩固或加强某所院校现行权力基础而进行的合并过程时,我们很容易识别大多数院校所表现的公开的战略行为。当我们注意那些合并不是绝对必要的院校时……我们可以发现它们已通过合并使‘它们的产品多样化……’可以认为,大的院校加入合并行列是为了(1)在规模上保留竞争优势,从而确保它们从主要提供者(政府)那里获得稀少资源的能力;(2)多样化为了涉及尽可能多的学科领域以便能够妥善处理危急的偶发事件。”

“高等教育”与“政府”间的冲突没有院校之间和内部冲突多。所谓的双重制度的瓦解动摇了澳大利亚高等教育的结构,现在所做的是重组制度,在此制度中,通过竞争稀少资源的复杂过程,各院校将得到相对于别的院校的“等级”定位。

旧的双重制明确地将澳大利亚大学置于院校等级制度的顶端；令人感兴趣的是观察过去的常规对未来澳大利亚高等教育的地位分化的影响程度。可以预料，那些曾受益于过去高等教育的定义的院校将试图永远保留它们。

对于院校操作的新政策、政策手段和立法作出任何明确评估，目前还太早。很显然，在特殊情况中，一些政策实施证明不很成功。因院校扩大规模的需要和欲求导致的一些合并可能会失败，但是这种联姻将不是由政府而是由个别院校的意愿来强迫取消。地处邻近或比较邻近的院校的合并几乎不太可能中止。但是事实证明，一些相距甚远的学院所达成的一些合并协议是不可行的，其结果往往只是合并成一个名称。这使政府为巩固高等院校所提出的主张受到质疑，政府认为合并有以下好处：

——向学生提供更广更深的课程；

——有利于教师有更广的职业指导和教学/研究安排的选择；

——行政及其他费用更经济；

——院校拥有更坚实的发展基础。

认为院校合并具有的一些好处业已实现，尤其是那些地处邻近的院校合并已得以巩固，但对于整个系统来说，这些好处是否得以实现尚值得怀疑。

政府政策在一些方面也证明是相互矛盾的。政府希望看到一个更为形式多样的高等教育系统，其中的每一所院校均发展自己独特的任务、目标以及在高等教育“市场”中的地位。同时，政府的拨款模式却又促使各院校在某些方面相互模仿。在联邦拨款研究方面越来越多的活动都体现出来未来拨款的

方向,于是每所院校都希望发展一种研究性教育。对研究生的拨款比例要比其他学生的高,因此统一的国家高教系统(原来的高级教育学院)中的新院校都在发展研究生计划,并以此方向来转换更多的学生负担。中央工资固定/工业关系制度促使较高程度地统一了学术工作的条件。

不过几乎没有人会怀疑,高等院校已在很大程度上迎接了政府提出的挑战,这一挑战也是它们自己帮助提出的。随着管制规范的不撤消,人们将饶有兴趣地考察该制度对作为市场竞争的可能结果即“破产”的忍受程度。

和其他地方一样,澳大利亚政府将整个地放弃它对高等教育的控制。在向一种更为自动调节的制度发展的同时,更加强调责任心:质量控制制度的发展、绩效评价、积极和消极刺激的利用,在教学和研究中确定国家优先考虑的事等等。

个别院校在教育事务、任务上与政府谈判的方法已被提及,并将在关于中介机构的论题中作进一步讨论,但首先应详细谈谈质量与自治问题。

二、质量与责任

从一开始,首金斯的整套改革强调质量控制机制。1989年,政府委托考察高等教育的行动指标,并已建立了一系列的机制来评价高等院校的工作。合作研究中心已将一个评价部分写入合同中,澳大利亚研究委员会正为控制研究质量而发展一个综合评价战略。特殊研究中心和重点教学研究中心目前正得以考察,并已完成了一些学科考察。不过,直到1991年10月高等教育与就业服务部部长彼德·鲍德温阁下所作出的政策陈述中才把质量问题正式置于高等教育的议事日程

中。鲍德温的报告题为《高等教育:90年代的质量与多样性》(澳大利亚,1991年)。

在质量控制机制问题上,部长宣称:1992年起保留基金的拨款要促使高等院校建立质量管理机制;1992年用保留基金建立国家优质教学中心;委托国家就业、教育与培训委员会的高等教育委员会考察高等教育质量的特征;根据委员会关于质量参考标准的报告,建立一个独立于政府的国家质量保证结构,负责高校层次的报告和评论质量管理安排充分与否。政府打算继续支持进一步发展定量绩效指标,但也指出,它“无意规定绩效指标让高校采用,也将不根据比较的定量指标重新分配正式的滚动拨款”(澳大利亚,1991:4)。不过,财政刺激将与质量和行为紧密联系。政府将引导1992年后保留基金的拨款用于鼓励和奖赏好的教学实践,拨款额将达250,000美元;此外,计300,000美元的拨款将提供给旨在提高教学质量的高校活动:“政府与质量相关的首要行为是决定从1994年起每年向质量保证与提高计划(建立于1993年初)提供8千万美元的额外拨款,相当于流动拨款的2%。这些追加于流动拨款的经费……期望成为一种催化剂,促使高等院校为最大的限度提高质量而安排总资源。拨款将根据利用所有可能获得资源实现最佳质量的良好行为来安排,最佳质量包括实现共同目标,考虑诸如质量管理实践等因素,学生人口的组成及在实践合并和贷款转移安排中发展的程度。”(澳大利亚,1991:33)

整个质量讨论,部长的陈述进一步宣称,政府无意干涉院校的自治权:“由院校来决定它们的任务,针对它们自己的目标界定质量及绩效标准的意义,识别和提供测量它们的成功

及满足它们的各种经费提供者的依据。发展它们自己特定任务的管理结构,也是院校的职责。与一些主张相反,政府并不试图强加给高等教育系统一种统一的合作管理模式,也不损伤权力共享之概念。”(澳大利亚,1991:31)

部长的陈述中以下引文与这一报告尤为相关联:“大多数经济合作与发展组织的国家均为高等教育的质量保证作了一些安排,在大多数情况下,质量评估都考虑到拨款决策。其他地方,特别是英国、法国和荷兰所采用的一些方法在涉及中央干涉方面与我们的高校自治传统相左。”(澳大利亚,1991:34)

并非澳大利亚的所有学术团体都乐于接受部长的话。不过,虽然像澳大利亚副校长委员会这样的团体对质量手段应走得多远表示关注,但总的来说这一概念本身并无强烈的反对。有人认为,大学教师的绩效作为质量的一个组成部分已通过和任用制度得以较好的控制。不过,人们一般赞同高校自治与公共责任之间必须保持一种平衡。

就质量控制机制将如何真正运转,目前评价还为时过早。在我看来,真正的危险不在于院校自治的问题上,而与统一有关。政府将不是因糟糕的行为而处罚高校,而将是因良好的行为而奖赏高校。这一点本身并没有错,但会导致高校互相模仿别人的“良好行为”以便取得与之相关的奖赏——我们已在研究领域及研究生教育领域中见到了这种现象。不管采用了什么质量管理机制,在确保质量的同时也必须有必要确保多样性,而这两个概念可能并不总是相协调。事实上,多样性与质量和行为的高水平测量之间可能存在着相逆的关系,尤其在财政奖赏成为质量模式的一部分的情况下。

三、自治与学术自由

澳大利亚的大学总是享有高度的自治。政府的一整套改革并没有威胁到大学的学术自由或自治,而是明显增加了原高级教育学院的自治,并增加了所有高等院校的程序上的自治。

当然,人们可以提出反对的观点,即被现存大学合并了的高级教育学院失去了所有院校自治权;这种观点还可以进一步提出,即使是合并成一所新大学的高级教育学院也失去了它们先前院校特性。这些固然正确,但必须记住,各院校商谈各自的命运——并非政府的直接干预强加它们的。要是政府更直接地干预具体的合并谈判,一些基于私利而不是合理的教育与行政原则的较“不合理”合并就有可能不会发生。政府通过“合并任务约束”(Task Force on Amalgamation)的确尝试通过奖赏合作院校,以财政冻结威胁顽固的院校来引导合并过程;但《合并任务约束报告》的大部分建议只不过反映了正在发生的事。政府甚至不能用其“拨款指挥棒”来实现它认为特别好的合并,如合并 Murdoch 和西澳大利亚大学,ANU 和堪培拉高级教育学院(这些合并都未曾发生)。此外,正如上文提及的,一些放弃自己的自治权加盟各学院大学的学院有可能在不远的将来会收回自己的权力——但这将通过地方院校策略而发生,而不是通过政府的直接干预,要知晓自治的澳大利亚高等院校的数量也许尚需一段时间。

人们不会把自治视为一种绝对的东西,而是会视其为一种有联系的问题,一方面涉及院校与政府的权力平衡,另一方面涉及院校内部行政与学术的权力平衡。我觉得对于学术自

由的直接威胁与内部的行政与学院管理的权力平衡有更为密切的联系,而不是外部干预,尽管高校的行政权力可能会代表政府当局来行使。高校自治并未为学术自由提供绝对的保护。不过尚无迹象表明,澳大利亚的学术自由受到内部或外部力量的直接威胁。当然,各种刺激结构正影响着个体学者的教学与研究——学者们将倾向于那些有钱的领域。不过,澳大利亚的学术自由原则几乎没有或一点没有受损,除非有人认为政府为国家优先事项领域的研究拨出一部分公共经费是过度的政治干预。不过这并不意味着政府的刺激结构和其他政策手段不具有学术自由的含义。

关注的一个方面是,在推进大学/工业联合研究项目的更为商业化的环境中维持科学自由。有各种刺激,如上文提到的合作研究中心计划,鼓励研究者和大学与工业一起从事联合的商业冒险。像知识产权之类的问题对这些冒险的冲击还未明确陈述。大学教师总是坚决地认为拥有自己的博学和科学的财产,但从传统来看,与财产相关的所有权通过出版物来公开显示。不过,出版物会与商业利益相矛盾:重要的研究结果可能需要为商业理由而保守秘密,或保护专利权。这些问题不仅仅涉及有关的学术利益,而且还影响了整个科学交流的模式。科学研究和大学从事的信息和思想传播受到了商业利益的限制,不仅使学术社团的规范而且使公共获得信息的权利受到损伤。虽然澳大利亚尚无迹象表明有这种现象,但人们已阐述了担忧之心。例如,澳大利亚副校长委员会正在起草知识产权指南;不过,来自政府的威胁可能并不比来自一些学术研究者的抱负的威胁大。如果大学教师们要在市场环境中自动调节,那么他们将有必要发展他们自己的行为准则。

大学负有说明其花费的公共经费的责任。和所有公立院校一样,大学在法律上有义务服从外部的财政审计。由于大学极大地依赖于公共经费,它们必须按政府确定的宏观框架运行。不过,联邦政府很少直接干预具体院校的事务。在工业关系方面,高校必须在法律上遵守国家协议。不过有必要记住,大学教师通过他们的联合会和各高校通过澳大利亚高等教育产业协会(AHEIA),均构成这些协议的各方。

在澳大利亚环境中,程序上的自治已得以增加。高等院校在诸如购买、投资、资本利用等等问题上拥有很大程度的控制权。在真正的自治方面,大学有选择教师和学生、决定课程内容和学位标准、对不同类支出的经费安排的自由。当然也有一些约束,如一些专业协会对特殊领域的课程的影响;如果没有拨款跟上,像决定学位等问题的自治可能没什么益处。不过一般而言,真正的和程序上的自治原则已得以扩展,不仅针对于各高校,而且也针对至少一些高校内部的学院和系。高校本身正将预算和学术决策的控制与责任移交给学院和系。这常常增加了大学教师的工作量,但它几乎不对他们的自治和自由构成威胁。

联邦政府可以通过中止拨款的威胁来强迫高等院校做违背它们意志的事。正如已提及的,弗雷泽政府在80年代初十分有效地运用了这种威胁办法强迫一些院校合并。霍克工党通过运用更为狡猾的策略实现了更多的院校合并。但是,正如已经讨论过的,院校的理想和与政府相关的根据规模拨款已导致新一轮的合并。不过,情况有可能是联邦政府会比现在更多地直接干预具体院校的事务,但它受联邦政治制度中直接的立法干预。联邦对澳大利亚国立大学的确拥有立法控

制权,并曾运用或尝试运用过它的立法及其他权力来干预澳大利亚国立大学的内部管理。政府眼下正通过将约翰·柯丁医学研究学院的拨款从澳大利亚国立大学转给卫生、住房和社区服务部来剥夺澳大利亚国立大学对学院的行政和财政控制权。从立法的角度来看,政府可以通过拨款法案来实现财政转移。不过,就是联邦政府自身也并不总是能照其方针行事。1989年,部长希望看到澳大利亚国立大学的合并,然后是堪培拉高级教育学院的合并,并用立法来保障其生效,但立法被上院的自由党和民主党否决。我觉得我们从中可以看出任何高等教育制度中权力平衡的重要性。最近,澳大利亚有人建议用立法来促使高等教育从州转向联邦——但这会对学术自由和高校自治带来重大损害,特别是今后高校与联邦政府间将没有任何中介机构了。

四、中介机构

联邦第三级教育委员会是作为高校与政府的中介法定权力机构。它由三个委员会组成——大学、高级教育学院和技术与继续教育——就拨款及其他高校需求向政府提供建议。它拥有一些来自学术团体和其他社会领域的脱产和兼职委员和一个秘书处。根据澳大利亚高级教育家、联邦第三级教育委员会常任主席彼得·卡米尔(Peter Karmel)的看法,联邦第三级教育委员会的调解工作有一些优点:“高校受到保护免遭直接的政治干预,它们远离政府。委员会向它们提出的建议及说明建议的理由是公开的。决策也是公开而公平的。委员会了解了高校、理解它们的抱负和运转。它们对它们的反应很敏感,并付诸行动支持它们。委员会只是行使了对高校的相

对轻度的控制权,主要是通过资本计划和赞同重大发展……教育部在委员会涉足的领域几乎不发挥作用,部长并不愿意过多介入。”(Kavmel, 1989, 11 - 12)

卡米尔也许为联邦第三级教育委员会描绘了一幅乐观的图画,而政府在 1987 年取缔了它也是有一定理由的。大学和高级教育学院都觉得联邦第三级教育委员会采用的拨款机制没有什么优势。到 80 年代中期,联邦第三级教育委员会本身也已有点政治化了,主席与部长之间也产生了一定程度的对立。联邦第三级教育委员会寿终正寝之时正是内阁部长席位和公共服务部的重大调整之际,这些重组活动形成了所谓的超级内阁和超级部。霍克工党政府期望更直接的经济管理,而不希望看到在此政府与经济之间有多余的政府部门或法定权力机构。教育成为就业、教育和培训联合一体的部,融合了先前的教育、就业和劳动几个部以及先前的科学部中若干单位。

国家就业、教育和培训委员会对联邦第三级教育委员会的取代,取消了高校与联邦政府之间的中介。国家就业、教育和培训委员会及其四个委员会——学校、高等教育、就业和技术培训、澳大利亚研究委员会——与就业、教育和培训合并为一体。至于就业、教育和培训部到何时结束,国家就业、教育和培训从哪里开始则无明显界线。其中一个结果是高校在构想未来时必须与政府的部交往。当这些决定最初宣布时,在澳大利亚学术团体中引起了巨大恐慌,担心高校自治会被严重破坏;但是,正如上面所述的,尚无迹象表明自治被破坏,对构成未来的批评则只具有醒世作用。澳大利亚副校长委员会支持“已被精确明了的教育状况概念,并每年考察一次,取得

最新情报,而不是像先前的联邦第三级教育委员会那样‘列出希望’,然后每三年访问一次”。(澳大利亚第三级教育委员会,1990)

对就业、教育和培训部与国家就业、教育和培训委员会的批评并不过多涉及高校一级的自治,而是更多地谈到它们对联邦政府缺乏独立的建议,要求建立一个专家团体来提供建议。国家就业、教育和培训委员会,显然还有就业、教育和培训部都在部长的直接控制之下,但国家就业、教育和培训委员会及其高等教育委员会(HEC)可能会极力声称它们向政府提供了独立的和无偏见的建议,它们将被视为政府的工具。和许多政府部门一样,高等教育委员会规模较小,其成员在国家就业、教育和培训委员会与就业、教育和培训委员会内部定期流动。这与高等教育领域中专家组的建立情况相反。由此似乎有必要建立某种形式的国家级的教育法定机构,不是去威胁高校自治,而是向政府和高校提供独立的专门的建议和长期的计划。

五、联邦制

我们已经谈了大量的澳大利亚联邦政治结构的情况,但还有几点尚值一谈。甚至在最近的改革之前,大多数州立高等教育协调机构的作用还在减少,目前,在大多数州,高等教育的官员们在十分小的范围内行使职权(维多利亚例外)。不过,不少迹象表明,各州有可能更为感兴趣于高等教育。实际上可能有两个因素使它们产生兴趣,越来越大的未实现的需求和技术与继续教育的升格。

教育在法律上是州的事务,初中等教育问题总是强有力

地影响着选民的倾向。如果未实现的需求继续扩大——这意味着将影响更大比例的选民(学生和他们的家庭)——高等教育就有可能在州和联邦层次上更趋政治化。各州政治家们可能被驱使更为感兴趣于高等教育。

政府不仅在尝试升格技术与继续教育,而且还在尝试将高等教育的一些未实现需求纳入其中。同时,政府也希望看到技术与继续教育和高等教育之间更为顺利的结合。目前,联邦政府已建议为技术与继续教育拨款;各州虽很抵触,但显然让各州将技术与继续教育的拨款权转交给联邦有财政上的优势。如果技术与继续教育变得像高等教育那样拨款,则技术与继续教育内部将被强制成为另一类高等教育,类似于政府在1988年摆脱的高级教育学院。如果出现这种情况,州和国家将设有第三级教育制度来提供较低级的职业和技术领域的培训。许多这类培训都是各州所特有的,各州将采取有力措施,以免像高级教育学院那样,在国家技术与继续教育系统内出现同样的学术流失。

结 语

本章考察了新近政府政策对高等教育的影响,并试图指出政策在产生预期变革中的成败之处。但问题依然是政府政策在复杂的形势中是否已根本地转变了澳大利亚高等教育的结构、职能和特征。

对这一问题的回答是肯定的,也是否定的。首先,回答肯

定是因为双重制的让位已明显改变了不同类型的高校之间的界限,迫使它们重新评价它们的相互关系。回答肯定还因为在基本操作层次上,大学教师个体或集体均获得更多的行动自由和责任。其次,回答否定是因为政府的政策已成为变革的主要煽动者,也是高教制度和社会的其他方面发生的变革的反映。变革的主要动机之一是澳大利亚高等教育从较小的精英制向大众制转移。从社会招收少数最为有学术能力者的高等教育精英制度无需担心涉及质量、適切性、对社会经济需求的反映、自治、竞争,甚至拨款,而大众制度则要担心所有这一切。

在澳大利亚,“精英”高等院校有着一席之地;而高等教育的精英制度则无一席之地。政府现在希望根据各高校干什么而不是要它们干什么来拨款给它们。现在,几乎所有的高等院校都叫做大学。传统是一股强大的力量,不稳定的制度趋向于根据过去的想像来重组自己。如果统一的国家高等教育系统的所有大学都像过去那样试图相互模仿,则政府倡导的政策将会失败。

统一的国家高等教育系统并不正式区分各类高校,但一种非正式的“高校等级体系”业已出现,包括至少四种高等院校“类型”,每一类根据自己独特的历史和合并状况构成:

- 较古老的研究型大学(如悉尼和墨尔本);
- 技术大学(如昆士兰技术大学);
- 位于高等教育系统的社会和地位边缘的大学(如迪金大学(Deakin)和新英格兰大学);
- 重新指定为大学的高级教育学院及其合并的学校(如西悉尼大学和查尔斯·斯德特大学)。

不同类型的院校的出现没有任何内在的问题,而恰恰相反,问题在于基于地位等级制的分类制度发展的可能性,对处于等级顶端的院校的模仿成为所有其他高校的主导准则。大众高教制度要求高校的功能与目标多样性和分化性;大众制度必须为形形色色的社会与学生的需求服务。如果统一国家体制趋向于汇集精英高教制度的传统和价值观,不仅社会对高等教育的一些正当期望将化为泡影,而且一些高校将成为更多的“精英”复制的柔弱翻版。政府政策已充分地说明了这一问题,而将技术与继续教育纳入国家领域只会使问题加重。

因高等教育远未实现需求而迫使政府作出政治上的权宜之计,这是促使政府将技术与继续教育升格为国家级的一个因素。但如果这么做了,技术与继续教育将有可能沦为高等院校处置不甚“理想的”求学者的场所。国家技术与继续教育制度将暂时为高等教育补大众高教的一些不太理想的方面,但技术与继续教育也将会有自己的地位与“精英化”的理想,并可料想会开始放弃那些为拥有非学术职业兴趣的学生设计的较低级课程。结果,双重制重新出现,也许还会一时遭遇与原先的双重制相同的命运。损失者将不是高校而是社会,因为它将被局限于选择重要的和可行的中学后教育机会。

(祝怀新译 王承绪校)

第三章 美国加利福尼亚州 的高等教育政策

W. 福克斯

引 言

加州的公立中学后教育起源于 1862 年开办的加州州立师范学校——即现在位于圣何塞(San Jose)的加州州立大学、依照《1868 年基本法条例》创建的加州大学和 1910 年在佛雷斯诺(Fresno)制定的第一个初级学院计划。到 1920 年,已有 7 所师范学校,于是州立法机关决定撤销地方管理委员会并把师范学校更名为师范学院。1935 年,州立法机关决定将师范学院改名为州立学院,并且正式授权扩大课程范围,除师范教育课程外,又增设了自由学科(the liberal arts)、科学以及包括农业在内的各种技术领域方面的课程。

在同一时期,加州大学已从伯克利(Berkeley)的老校址扩展出了旧金山(San Francisco)分校和戴维斯(Davis)分校,自创办之日始它一直享有作为一个受董事会(a Board of Regents)管理的公共托管机构的独特地位——“在财政资助范围之外,不受州长或州立法机关的管辖。”1919 年,加州大学接收洛杉

矾(Los Angeles)师范学校为自己的第四所分校。在此期间,初级学院继续发展了公共学区提供的两年制学术性计划和职业性计划。虽然州立法机关在1921年授权创建独立的初级学院学区,但绝大多数初级学院在整个20世纪前半期继续由中学和统一学区进行管理。

创办于1851年的圣克拉拉大学(Santa Clara)、太平洋大学(the Pacific)以及创办于1852年的密尔斯学院(Mills)都是加州众多独立(私立)中学后教育机构的先锋。与东部各州的同类院校不同,这些院校是在追随一批力量强大、雄心勃勃的公立院校时发展起来的。然而,正是独立院校中这些或大或小的学院和大学以自身的学术成就迅速赢得了国内和国际上的认可。毫无疑问,在现代,《1960年高等教育总体规划》(The 1960 Master Plan for Higher Education)对加州高等教育产生了最重要的影响。到1959年,公立院校围绕学生和计划展开的竞争演变成了加州大学校长克拉克·克尔(Clark Kerr)所言的“真正的无序状态”。为了回应要求发展的巨大压力和发展所需的州资源不足,高等教育系统的领袖们任命了一个“总体规划调查团”来开展这项研究。调查团由来自三个公立系统和各独立院校的代表组成。“总体规划调查团”不仅肯定了当时高等教育已经取得的许多进展,而且提出了几项重要建议。它建议应该让州立学院拥有自己的独立管理委员会,建议应该在未能充分提供服务的地区努力发展初级学院,还建议应该把职能分工继续作为由三部分组成的公立系统的一项指导性原则。调查团虽然重新肯定了大学和州立学院的“免费”政策,但声明它们应该向学生收取一些业务费,还声明一切辅助性服务应由各校自筹资金。

调查团明显违背早期的方案而建议应在 1975 年前将两类四年制系统的低年级入学人数从占入学总人数的近 51% 减少到 40%，应在 1975 年前把 5 万名低年级学生转入初级学院。它还建议州立法机关应设立一个“高等教育协调委员会”，以便向各系统、州立法机关和州长提供高等教育规划与协调方面的意见。

调查团还建议扩大《州奖学金计划》，它制定于 1955 年，而且当时正成为独立院校的一项重要资助渠道和加州为居民就读公立院校实施的“免费”政策的一种平衡政策。

调查团提出的“州立学院委员会”、“协调委员会”（现为“加州中学后教育委员会”）以及每个系统的职能的阐述均应被列入州宪法的建议遭到了拒绝，但是，大多数要求采取立法行动的建议经略加修改后被列入了《1960 年多纳霍法案》（the Donahoe Act of 1960）。因此，在法规和管理行动方面，《1960 年总体规划》成为 20 世纪后半期发展公立、私立高等教育的指导性文件。到 1992 年，加州大学已发展成一个为 16.5 万名学生服务的包括 9 所分校的系统；加州州立大学已发展到为 36 万名学生服务的 20 所分校；加州社区学院则共有为 130 万名学生服务的 107 所分校。

第一节 高等教育系统的结构

教育系统

中等教育同初等教育一样由公立学校和私立学校提供。大概有 85% 的中小學生就读于公立学校。就课程而言,所有

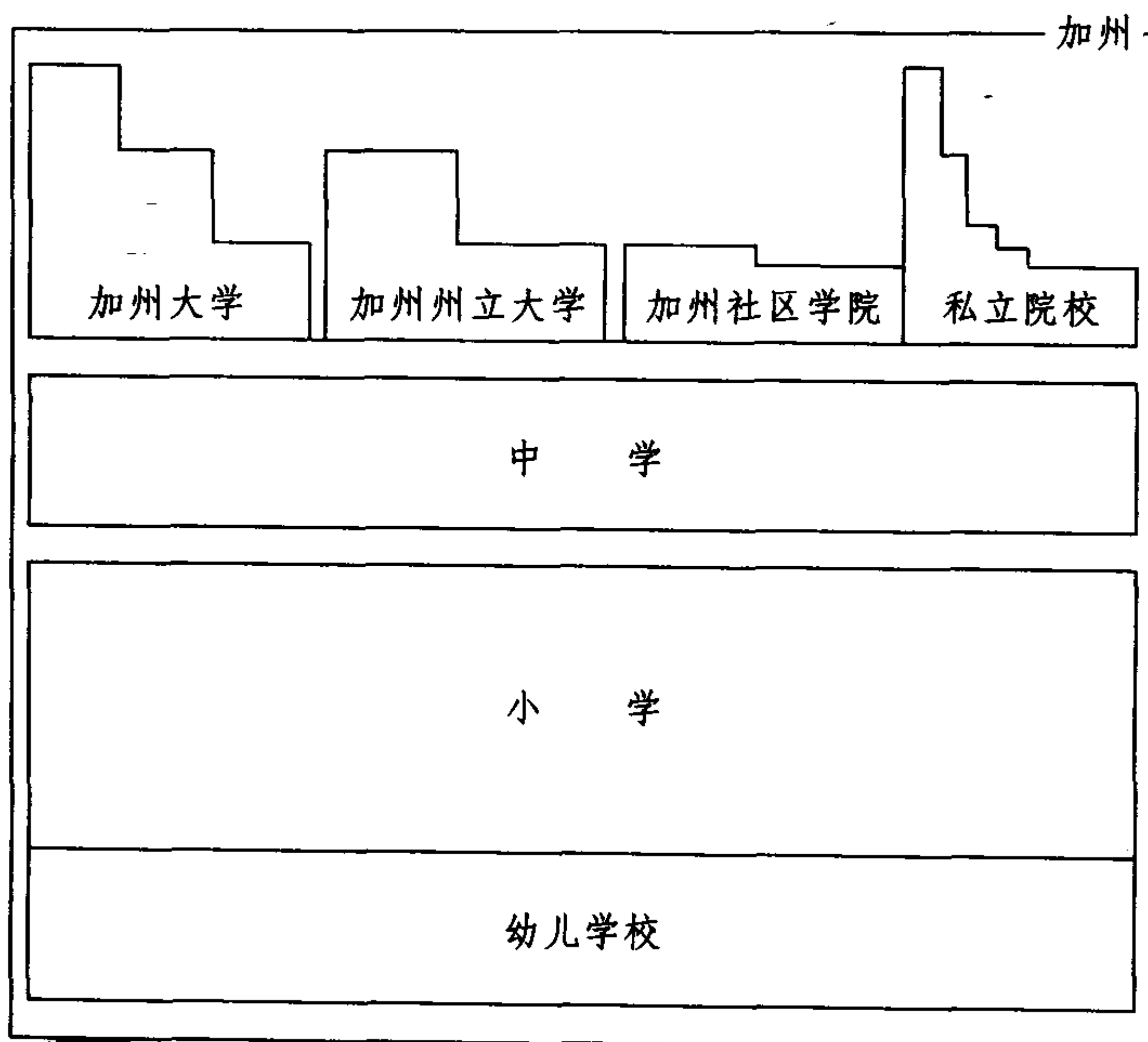


图 1 加州教育系统

中小学十分相似,私立学校往往与宗教有联系。在公立学校中,有吸引力的学校(magnet schools)的观念正在形成,虽然各公立中学提供一种范围广阔的课程,但也可能进行专门化教育,尤其在美术或科学这类特殊领域中开设提高课。尽管如此,总的说来,加州各地提供的中等教育与初等教育计划很相似。中等教育实际上都在(9—12 年级)开设四年制学程。加州教育系统的结构如图 1 所示。

高等教育系统:历史与基本原理

加州有四类各具特色的高等教育系统,三类为公立,一类为私立。《加州高等教育总体规划》中阐述的公立系统的各项使命互为一体,它们在完成加州那些广泛的必需的中学后教育服务时可以相互补充。三类公立高等教育系统是加州大学、加州州立大学和加州社区学院。尽管独立的(私立部门)学院和大学不受州控制而完全实行自主管理并且各自为政,但它们被视为第四类教育系统。

加州大学

加州大学(UC)是加州主要的由州资助的从事研究的学术机构,它在许多领域提供四年制本科生(学士学位)计划和研究生计划。它由州长任命的校外人士组成一个的董事会(a lay Board of Regents)进行管理。按照《总体规划》中对各系统职能分工的部分规定,加州大学是公立院校中惟一有权进行牙科学、法学、医学和兽医学研究生教育的院校。在公立院校中,惟有加州大学有权授予博士学位,此外,它在少数情况下通过与加州州立大学联合的方式共同授予博士学位。牙科学、医学和兽医学一般为四年制计划(在学士学位之后),法学

则为三年。硕士学位计划一般为两年,博士学位计划的修业年限却长短不一。例如:获得化学博士学位大概平均需要五年,而获得人文学科和社会科学博士学位大概平均需要七年。研究期望方面的学科间差异和研究活动所需财政资助方面的广泛差别,可以解释学科间学位学程修业年限中许多长短不一的现象。

按照加州大学招生条件方面的规定,加州大学从名列前12.5%的中学毕业生中招收新生。另外,为了接收来自社区学院系统的转学学生,加州大学必须在本科生入学总人数中保持大约40%的低年级本科生(一、二年级学生)和60%的高年级本科生(三、四年级学生)。转学学生在社区学院就读,完成头两年的本科生计划,然后转到加州大学或加州州立大学攻读学位。最后,虽然存在加州大学是公立院校这一事实,但《加州宪法》几乎把所有不受政府直接控制的自主权授给了该校。

加州州立大学

加州州立大学(CSU)的首要使命是对自由学科、科学、应用领域以及包含教学在内的各类专业的本科生和硕士生进行教学。该校教师可从事与教学这一主要职能相一致的范围内的研究。此外,加州州立大学与加州大学、州内的独立院校共同提供少数博士学位计划。它由州长任命的一个校外人士组成的董事会(a lay Board of Trustees)进行管理。

虽然州立大学迎合了年龄偏大、多靠“部分时间”学习的学生的需要,但它像加州大学一样,提供的学士学位计划为四年,这意味着读完一个本科生学位所需要的实际年限经常会在四年以上。加州州立大学硕士计划通常是两年制计划,而

教师培训计划一般是在获得学士学位之后再修读一年。

按照加州州立大学招生条件的规定,加州州立大学从名列前 1/3 的加州中学毕业生中招收新生。像加州大学一样,为了接收来自社区学院系统的转学学生,加州州立大学必须在本科生入学总人数中保持大约 40% 的低年级本科生(一、二年级学生)和 60% 的高年级本科生(三、四年级学生)。

加州社区学院

加州社区学院(CCC)提供大学前两年的教学。其主要职能是进行职业教育和为转读大学提供预备教育。社区学院颁发各种职业技术证书、文学学士学位和理学学士学位。社区学院现在也逐渐提供了大量成人基础教育计划、补习课程以及面向许多加州移民的英语作为第二语言(ESL)计划。它通过社区服务和成人教育计划开办扫盲教育、健康教育、公民教育、技术教育和普通教育方面的非学分班。许多学院在各类职业领域提供学徒训练。所有社区学院提供符合四年制学院或大学前两年学习要求的计划;有 45% 的社区学院学程能达到转读四年制院校的要求。由州长任命的一个院外人士组成的董事会(a lay Board of Governors)对社区学院进行管理。社区学院系统共有 107 所分校,由全加州的 71 个地区开办。拥有中学毕业文凭或具有同等学历的任何人,或已满 18 岁且能从教学中受益的任何人,都有资格就读于某一所加州社区学院。

加州的私立中学后教育机构

在加州,私立中学后教育由大量各式各样的机构提供。总的说来,在加州开办的 2500 多个非州立中学后教育机构中,仅有 15% 的院校可授予学位。而在这 15% 的院校中,有

不足 60%——大约 195 所——通过了经美国教育部长认可的机构作出的鉴定或准备接受鉴定。其余 40% 可授予学位的院校则依据“加州私立中学后教育委员会”签发的许可证在加州办学。

在加州被鉴定为可授予学位的 195 所私立院校中,有 125 所由地区鉴定机构——“西部学校和学院协会”(WASC)——鉴定,加州的公立学院和大学也由该机构鉴定。其余的私立院校由专门的鉴定机构鉴定。在已通过地区鉴定的 125 所院校中,有 4 所属私人所有(以赢利为目的)。在其他已通过地区鉴定的 121 所非营利院校中,有 64 所是“加州独立学院和大学协会”(AICCU)成员,并且它们从就读于这类院校的学生中招收大约 95% 的学生。实际上,所有的非 AICCU 成员是进行专门化教学的学校,像艺术学院专科学校(the Academy of Art College)、美国电影学院、布鲁克斯摄影学院、加州足病医学院就是其中的一些例子。大多数 AICCU 院校是拥有一整套科目和学科的综合性学院和大学。

在 64 所 AICCU 院校中,有 41 所制定了与加州四年制公立院校相似的招生标准,这一点可以从它们的在校生的平均绩点分(the grade point averages)和选课模式上得到证实。更严格地说,有 21 所制定了与加州大学相似的招生标准,而其余的 20 所则制定了与州立大学更相似的招生标准。应予以注意的是,与加州大学和州立大学相似的这 41 所院校从所有就读于可授予学位的加州私立学院和大学的学生中招收大约 85% 的学生。

除可授予学位的私立院校外,有将近 2500 所院校为学生提供特殊技能训练或为特定职业作预备,它们颁发文凭或结

业证书但不授予学位。在这类与职业相关的计划中,数量最多的是为飞行训练、商业培训、房地产推销员执照培训、整容术开设的那些计划。未通过鉴定的私立院校的人学人数方面的资料零散不齐,因为加州只要求其公立院校每年提供这类数据。因此,加州的政策制定者几乎得不到对未通过鉴定的私立部门有影响的那些决策依据方面的可靠信息。

最近,未通过鉴定的私立院校——能授予学位和不能授予学位的院校——一直是教育工作者和政策制定者继续关注的一个问题。对加州在确保这些计划的整体性时监督不严表现出的忧虑,再加上相应而生的对加州保护“学位工厂”(“degree mills”)的指责,已导致最近出现了一个新的州许可证颁发机构——“加州私立中学后教育委员会”。这个新机构目前正在制定一些规章,它将依据规章开展评论,还将依据它们核准办理这类未通过鉴定的院校,但人们指望那些规章在获准推行之前为所有未通过鉴定的院校提供现场评论。在批准这类院校时,可能会考虑到这样一些正规标准:院校目标、管理方法、教育档案保管、学业规定、毕业要求以及对院校财政稳定状况的评论。州对规定一种固定的教育方法或课程不大有兴趣,但它对设置一般标准有兴趣。私立部门获得的主要好处之一实际上是它的革新能力和设计非传统教育计划的能力。而且,州的兴趣更多地集中在为相关学生提供充分的消费者保障,并确保在处理这类私立院校计划时保持某种基本的严谨性、完整性。

据估计,加州未通过鉴定的院校可能在州内外招收了多达100万名学生;然而,如前文所述,无论是本州政策制定者还是整个教育机构历来很少注意这类院校。结果,几乎找不

到这一部门为实现加州教育目标所作出的全部贡献方面的综合资料。在“私立中学后教育委员会”开始履行其规章并着手建立自己的资料系统之后,许多加州人的希望是对加州教育系统认识方面存在的严重缺陷予以矫正。

招生与选拔

期待读大学的学生采用的典型的预备途径在很大程度上取决于他们所向往的那种高等教育系统。如前文所述,一张中学毕业文凭即是社区学院系统的全部入学条件,但其他系统的入学必备条件实际上更为复杂,而且每个系统各不相同。总体说来,四年制院校所考虑的入学标准可分为三类:

- 中学预备课业;
- 最低平均绩点分(GPA);
- 大学入学考试。

在《总体规划》的大框架范围内,加州大学选拔名列前12.5%的中学毕业生,加州州立大学选拔名列前33%的中学毕业生。院校以确立各自的“合格总人数”(“eligibility pools”)为目标——与《总体规划》中诸目标相一致——独自制定和落实招生条件。州偶尔开展研究,以决定每个系统的招生条件如何相互配合才能为各自赢得适当的中学毕业生名额。如果结果表明某个系统的招生条件实际上限定了过多或不足的合格中学毕业生名额,那么该系统率先调整自己的招生标准。在这些宽泛的指导方针范围内,院校在选拔学生方面拥有广泛的自主权。

学生、教职员与辍学率

辍学率

关于可接受的辍学率没有一个全国性指标。事实上,只有非常有限的辍学方面的单独资料可在加州获得。由于加州学生流动性强、院校之间的转学率高以及学业中断现象(有返校意图的休学)的存在,辍学率一直被看成是只有很少用处的一种东西。然而,加州研究了学位生产力的测量方法(授予的学位在入学总数中所占的比例),还研究了替代辍学统计数据的保持率(学生逐年连续就读的比例)——见表1。

生员比

生员比容易获得,但并没有经常用于预算活动或其他政策目的。1989年的实际生员比如下:加州大学是2.8:1(一些教职员与该大学的教学医院有联系);加州州立大学是22.4:1;加州社区学院是67.5:1;独立院校的比例不详。

表1 加州高校的学生和教职员(专职折合数)

	学 生			教职员	
	全日制学生	部分时间制学生	新生	学术人员	辅助人员
加州大学					
1979				13499	42323
1980	126014	9654	29073		
1985	136479	11478	29544	12733	47085
1987	144337	12994	31290	13335	53046
1989	151639	12966	30496	58322	
1990	154747	11800			

	学 生			教职员工	
	全日制 学生	部分时间 制学生	新生	学术人员	辅助人员
加州州立大学					
1979				11529	14609
1980	191286	122564	69704		
1985	203175	121451	67433	11721	15282
1987	209322	133454	67747	11731	15532
1989	221686	139152	68301		16149
1990	226131	142922			
加州社区学院					
1979				15872	18974
1980	286517	1097551	404843		
1985	261876	911693	298237	14217	18822
1987	269876	911843	329740	15354	18344
1989	305166	1101783	355389		20488
1990	304974	1110103			

注:关于加州社区学院系统,只能获得专职教师的历史资料;比如,社区学院在1987年也雇佣了25056名临时教师和兼职教师。

第二节 高等教育系统内部的权力

高等教育立法

美国不存在全国性的高等教育法规,因为高等教育由各州负责。联邦政府在高等教育的三大领域发挥积极作用:鉴定、学生财政资助、研究资助。

教育计划的控制

鉴 定

联邦政府历来不对高等教育进行直接监督和控制,但它通过不那么直接的鉴定方式提供质量控制方面的保证。联邦政府并不直接对院校进行评判,但它愿意通过美国教育部正式认可各种非政府鉴定机构。出于制定国家质量标准的需要,产生了两种基本类型的鉴定机构:院校鉴定机构、计划或专业鉴定机构。院校鉴定机构对包括教育内容、学生服务、财政状况和管理力度在内的整个院校情况进行评价,它们是一些地区性机构或全国性机构。计划或专业鉴定机构通常评价院校的专门化领域。这类机构一般与某种职业或专业有联系,如法学或医学,而且它们关注的是院校中那些有助于某种专业训练的领域。鉴定的关键之处在于它是一种同行评价程序,鉴定机构的那些负责人本身都是教育工作者,而不是政客或官僚。事实上,鉴定机构在大多数情况下是由有待鉴定的

院校组成的各种协会。一般说来,某个具体的鉴定小组的建立是为了评价某一特定院校或计划,而且评价者是来自该地区其他院校的教师和教育专业人士,他们是为完成院校评价这一特殊目标而来。

可以说,总体上,鉴定程序的效果很好。它鼓励院校在一种缺乏危机感的环境中不断地进行反思和改进,可能更重要的是,它还提供了一种无需政府直接参与而质量可以得到保证的有效机制。联邦政府通过认可各种鉴定机构的方式对高等教育保持了一种间接影响。通过不让政府插足于直接监督却授权教育工作者开展极为重要的同行评价这种方式,鉴定维护了保持质量标准这一公共利益,同时又符合院校保护学术自由的利益。

学生财政资助

联邦学生财政资助依据《1965年高等教育法》筹集资金。一般说来,院校获得这些资金的资格只取决于适当的鉴定或州颁发的许可证以及对联邦非歧视法规的遵守。

这种自由的资格认定政策带来的结果是,联邦政府在很大程度上使自己脱离了对院校活动的直接参与和监督,而把这种责任移交到了鉴定程序和州许可证颁发程序中。

研究资助

联邦参与的第三大领域是对研究活动的资助。虽然联邦政府已采取精心设计的步骤尽量从研究资助程序中消除政治影响,但它是惟一的、最大的院校研究资金来源。资金作为联邦预算程序的一部分被拨给大量联邦机构,以便达到资助各种基础研究活动、应用研究活动的目的。一般通过一种具有竞争性的拨款程序分配这些资金,高等院校(有时是私人研究

机构或公司)在这一程序中提交拨款建议,申请用于具体研究项目的资助。最常见的是,根据“同行评价”给予拨款,获得研究资助的那一领域里公认的专家通过“同行评价”这一程序评价各种拨款建议,并决定哪些建议提供了成功的最大可能性。

除这三个领域外,高等教育政策主要委托给 50 个州,联邦政府进行最低限度的参与。

新学程和计划的审批

批准新学程和计划的程序是高度分权式的,而且权力一般下放到校内的教师个人或各系内部。各校制定一门新学程的具体程序不同,但如果已获得资助,正式的批准一般不必超过系主任或学院院长这一级。在《总体规划》规定的系统任务所确定的总参数范围内,一所院校的预算规模、课程设计和实施完全是教师的职权。

批准一项新学术计划的程序会复杂一些。与新学程一样,在绝大多数情况下教师会首先提议制定一项新学术计划。如果用于计划的资助是从系统的现有预算中拨出或挪用的,而且计划得到了教师的充分支持,那么,院校拥有按照自己认为合适的方式制定、废除、合并学术计划的广泛自由。虽然如此,如果某所院校想申请用于学术计划的州辅助性资助,那么有一个正式的“计划评价程序”,它由“加州中学后教育委员会”代表州对专业的必要性进行分析,并就是否该为计划的制定提供额外资助这一问题向州立法机关和州长提出建议。因此,财权实际上使州获得了确定新计划的否决权,或者至少获得了对院校在现有资源范围内不能或不会进行资助的那些计划的否决权。

没有国家课程或州课程,指定的学生成绩水平或能力完

全由教师决定。在某些高度专门化的领域,如法学和医学,有颁发州许可证的活动,学生在获准开业之前必须通过已被核准的各类考试。即使在这类情况下,各类考试由不受政府控制但被政府认可的专业协会组织和管理。最后,注意到这类考试与专业的许可证颁发有关却与学位的授予无关是很重要的。在与学位要求相关的事项中,教师拥有最终发言权。

研究计划的控制

各位教师几乎可以完全自主地确定、追求他们自己的研究兴趣。大学研究环境在许多方面实际上是催人奋进的。教师们完全自由地追求研究趣味,但相对稀少的研究资金迫使教师们置身于一种竞争环境,在这种环境中,他们的研究方案应该足以让人非信不可,以便在“同行评价”资助程序中赢得支持。鉴于大多数用于研究的资助来源于大学之外,院校管理人员(一般是负责研究工作的院长或副校长)必须评价、批准由自发形成的各教师团体呈交给校外资助方的所有拨款提案。但是,这种院校评价的重点是保证对大学予以周密思考的提案有一定质量;它不反复考虑内容控制或特殊教师呈交特殊提案的任务。各位教师确定他们自己的研究重点并尽力在拨款活动这一市场上为自己获取财政资助。

要指出的一点是,加州大学确实拥有可用于资助教师研究活动的大量内部资金,与用于研究活动的外部资金一样,这笔钱一般通过各种竞争性拨款程序进行分配。然而,尽管内部研究资金的绝对美元数额(in absolute dollars)巨大,但也只够资助加州大学全部研究活动的一小部分。

如果某个教师开展的研究实际上花费不多或能够自筹资

金,那么该教师享有绝对的自主权。如果研究需要外部资助,那么最终发言权取决于由各个公司、基金会、研究人员可能已申请到的政府和院校资助方所作出的联合决定。

院校管理与控制

就公立高等教育系统而言,管理结构有法律依据。州的法律为三类公立系统的每个系统设立了一个管理院校活动的公民委员会。每个管理委员会由得到州长任命、州参议院批准的一批人员组成。他们从加州人的最大利益出发负责管理各自的系统,除此之外,运作方式很像私人公司的董事会。除公民委员外,州长、州议会议长和州参议院临时院长都是三个管理委员会中每一个管理委员会的有投票资格的当然委员。另外,每一个管理委员会中有一名由被认可的学生和毕业生协会推选出的学生和毕业生委员。加州大学由名为 Board of Regents 的董事会管理,加州州立大学由名为 Board of Trustees 的董事会管理,加州社区学院由名为 Board of Governors 的董事会管理。尽管管理委员会实际上推选了系统的总长(CEO)和各分校校长,但它们仍对分校的管理组织行使法定权力;这些委员还对系统和各分校的管理组织施加最直接的控制。

国家立法对分校人事实践的影响只限于这个范围:获取联邦资金的条件是所有分校应该遵守与就业实践相关的那些非歧视政策。州立法和州预算对分校人事实践的影响比来自联邦政策的影响直接得多。1982年通过的州立法确定了一种方法:三类公立高等教育系统的雇员可以自愿组织工会并就劳动合同问题与院校管理部门进行集体谈判。加州州立大学和加州社区学院的教师、辅助人员目前已经成立了工会,谈

妥了合同。尽管加州大学教师屡次放弃了组织工会的种种努力,但大多数辅助人员组织了工会。对于所有公立高等院校雇员来说,不论他们是否组织工会,他们都与院校签订了合同。

由于预算有限,院校受到了主要由自己强加或外部要求的限制,尽管如此,在这些限制的范围内,它们在报酬制度方面拥有不同程度的自由。例如,加州大学已经作出了一项有意识的、自发的决定:调拨大量资金用于业绩薪金调整(MSAS)。这些是与生活费用调整(cost-of-living adjustments)无关,是基于出色表现发给教师和其他雇员的基本薪金调整(base salary adjustments)。重要而又广泛的同行评价程序是加州大学发给MSAS的基础。另一方面,加州州立大学和加州社区学院采用一种更为公平的方式为教职员工提供薪金调整,用于激励目的的资金则相应减少了。被认可的特定院校鉴定机构确定教职员工的最低要求,这类配备员工的最低标准依院校类型和提供的专业不同而相差甚远。然而,重要的是要记住:由于鉴定基本上是一种同行评价程序,上述标准是学者们自己确定的。除了纯粹由某一系统的预算规模强加的那些限制外,教职员工的最大数额不受限制。

高校辅助人员不属于州的文职人员系统,但出于一切实际目的,他们与公务员一样享有同样的权利,受到同样的保护。大多数辅助人员依照集体谈判协定受雇,协定条款类似公务员条款。另外,倘若高等教育系统的雇员离职后进入行政机构,那么他们在高校取得的业绩可以转到州文职人员系统。

教师的雇佣、晋升和解雇由教师中的同事们决定。人事

决定多半在系这一级,终身教授和系主任在雇佣、晋升决定方面有很大影响力。学院院长也对人事事务施加巨大影响。分校校长虽然极少但偶尔可能会涉足人事事务甚至会行使单方面的权力。从技术上讲,某一系统的管理委员会愿意对各类人事事务行使权力;然而,在系统总长和各分校校长之外,从未有人行使过这种权力。

院校资助

本节从两个方面描述州资金拨给加州公立高等教育系统所采用的预算程序:首先,概述加州预算程序;其次,描述和分析加州三类公立高等教育系统的财政预算程序。

州预算程序概况

在加州,几乎一切支出和收入都被纳入到了一个单独的预算法案,它必须由州立法机关在每年6月15日前颁发,自7月1日起开始生效。这种预算制度与其他大多数州和联邦政府的预算制度形成对照,后者通常每年通过几项独立的拨款法案:公路法、健康法、教育法等等。

除社区学院外,加州公立高等教育——不同于其他大多数州的主要预算类型——享受不到法定的工作量和通货膨胀资助增加额。由于大多数预算类目受到这类法定资助规定的保护,可拨给无法定资助方案的那些预算类目(如高等教育)的“总资金”(General Fund)数额进一步受到了限制。

就州的业务费预算(operations budgets)而言,资助方案通常将工作量转化到必须完成该项工作的人员或职位中去,对所有计划来说,每年的预算由前一年的基本预算构成,并依照某些工作量增加方案予以调整,再加上包含通货膨胀增长和

薪金增加在内的附加资金。事实上,所有预算方案通过研究实际支出模式后制定出来,这些支出模式是谈判取得进展或步入低谷的基点。因此,预算方案使目前的支出模式趋于保持不变,如果以前已拿到钱的一个计划的工作量继续保持在某一相似的水平上,那么,它将获得同等水平的资助。

其次,将新计划试点(new programme initiatives)追加到调整后的基数中。多年来,新计划试点在支出资金总额中所占的比例很小。

由于加州采用递增法进行预算,预算程序对各机构最大限度地确定自己的基本预算有很大影响,因为所有新增款项实际上从调整数额流入到了基数中。这种递增预算法也意味着各机构的预算只能略加调整,典型的情况是,基数中现有的资助对象没有得到或只得到了最少的系统评价。而且,预算行为中一个奇怪的特点是,基本预算的调整数额很少被当作真正的预算增加数额。

就公立高等教育预算进行“基线调整”(“baseline adjustments”)所采用的程序而言,被分类为州业务费的计划与通常名为地方资助的计划采用的程序不同。这种划分倒退到了前“第 13 号提案”时代(the pre-Proposition 13 era),地方政府当时对管理、支付地方资助服务和计划负有首要责任。由于加州目前支付绝大多数地方资助计划,投票人赞成的“第 13 号提案”初步方案所引起的财产税锐减已经减少了这些差别。社区学院与其他高等教育系统不同,因为它是惟一受地方资助计划资助的系统。

社区学院的财政

加州资助社区学院的方法与资助两类公立大学系统的方

法相差甚远。产生这种差别的主要原因源于这一事实:投票人赞成的“第 98 号提案”初步方案使社区学院依法获得了一部分州“总资金”收入担保。“第 98 号提案”担保至少可获得与前一年所得数额同等水平的资助,再加上入学人数增加、通货膨胀带来的全部调整数额。

加州立法机关于 1983 年制定了现行社区学院资助分配方案,随着“第 1725 号议会法案”的通过,资助分配条款延期到了 1991 年 7 月 1 日。“第 1725 号议会法案”把“差别型”或“计划型”(differential or programme-based)资助确定为用于社区学院财政支持的资助方法。这一模式确定了五大财政支持类目:(1)教学;(2)教学服务和图书馆;(3)学生服务;(4)维持和运转;(5)院校支持。每种类目为每一类计划确定工作量标准,而且,制定恰当的资助标准,以便决定为资助特定水平的工作量应该给每一类计划分配多少钱。基于这些工作量标准和资助标准,该模式被用来决定用于每个社区学院地区的配额。“计划型”资助模式于 1991 年 7 月 1 日生效。尽管根据计划型资助确定的工作量标准目前还没有得到加州的充分资助,然而,这些标准是未来预算提案的基点。经社区学院估计,加州目前资助了计划型资助模式确定的约 58.6% 的工作量标准。

虽然计划型资助模式融合了两类高层次公立大学的许多资助特点,但预算程序仍然缺乏连贯性,简言之,它们是:(1)社区学院在预算程序中的地位;(2)缺乏全州的教师薪金级别;(3)各类预算配额;(4)缺乏州支出控制;(5)董事会缺乏预算灵活性;(6)与社区学院有关的管理结构。

如前文所述,社区学院以与地方资助预算相同的方式获

得自己的通货膨胀调整。地方资助预算依法规定了必须提供的生活费用调整(CDLA)。两类大学系统的薪金、业绩和物价上涨资助是分开的。社区学院与此不同,它们作为一个整体获得一次性支付的生活费用调整。依照法规,社区学院获得的生活费用调整被定为国民生产总值物价紧缩指标,1988年为3.8%。一旦院校获得资金,各地区有权决定资金的开销——不论是用于全面上浮、晋级,还是薪金以外的增加。在大多数地区,这类决定通过集体谈判方法作出。

基线通货膨胀调整方法导致的结果是,两类大学与社区学院在通货膨胀调整、生活费用调整与业绩薪金调整之间存在着资助差别。在通货膨胀期间,像邮资或公用事业公司股票这类高于国民生产总值紧缩指标的支出项目各属不同的物价类型,这类差别导致社区学院预算出现了明显的资助不足。在低通货膨胀时期或紧缩指标高于大学薪金同一数字时期,相反的结果成为现实。后一种状况——差别有利于社区学院的状况——在后“第13号提案”年代(the post-Proposition 13 years)尚未出现。结果,社区学院预算多年来出现了一种累积性资助不足,其原因不在于明确的政策决定,而在于资助方案的技术性缺陷。

系统获得的拨款 每年5月15日,州财政厅向州立法机关、社区学院院长办公室通报下一个财政年度可望得到的财产税收数目。州立法机关最后通过的《预算法案》会在确定应该拨给社区学院的“总资金”数额时考虑以上预计数。比如:如果州立法机关、州长一致同意有必要支持社区学院15亿美元,5月15日的财产税收预计数为5亿美元,那么,《预算法案》将从“总资金”中拨出10亿美元填补差额。

与两类大学系统不同,社区学院的大多数资金以现金补助方式拨付,它以入学人数为基础,与专任教师折合数无关。除了各类资助计划(如“教育机会计划和服务”),每所学院还可自由获得资金,以用于新教师职位,用于聘请顾问、旅行、公用事业公司股票等等,这要依据最紧急的需求领域而定。由于缺乏正规审计管理,惟一对社区学院的主要配额进行支出管理的是所谓的50%法,它规定每个地区至少有50%的“教育经常费”支出应该用于教师薪金发放。

各地区法定数额的分配 社区学院最近一直在从一种用于测量入学人数工作量日出勤平均数(ADA)的分配制度转向全日制学生折合数(FTE)的分配制度。在这一转变之前,各地区按照每个日出勤平均数获得的经费数额有时被认为是“基本”标准或“收入限制”标准;这种标准随试图实现地区间资助平等、保护其他合法优先事项的各种方案的变化而变化。影响一个地区按照每个日出勤平均数获得的经费数额的“因素”有:学分学程或非学分学程、地区的发展或衰落、地区的规模和资源以及学生数的减少。

年度收入由前一年的基本收入确定,并根据生活费用(以学分学程和非学分学程的全州平均数为基础)、增长(五类计划范围内的增长)予以调整。这种最低资助标准(基本收入+生活费用调整+增长)确定了一种资助标准,它必须与根据“第98号提案”最低资助担保提供给社区学院的可得收入相符。

四年制大学的财政

用于加州大学和加州州立大学的基线调整方法与用于所有州立机构的方法相同,它用于确定通货膨胀增长和工作量

增加所要求的调整。

通货膨胀调整 在确定通货膨胀增长所要求的资助数额时,预算程序包括两类核算:(1)用于薪金和津贴的增加——它包括生活费用调整(COLAS)和业绩薪金调整(MSAS);(2)用于物价上涨。

大学的薪金增加 在教师薪金方面,“加州中学后教育委员会”对被认为可与加州大学、加州州立大学系统相比的全国院校的教师报酬进行了一次年度调查。该委员会随后以调查为基础计算出了为使加州公立大学薪金标准同可比院校提供的标准所要求的增长(或减少)百分比数。这一相同数字则是两校管理委员会为预算要求做准备的基点,也是州财政厅决定提交给州长多少数额的基点。就核算所需提供的业绩薪金调整数额而言,采用经院校和财政厅商议的方案来核算支付教职员工正规业绩增加、晋升所需要的资金数目。方案以对以往院校发展、晋升模式进行的研究为基础,各院校的方案稍有差别。加州大学把获得的业绩资金、晋升资金作为基本收入的一部分,而州立大学依不同职位获得资金。两个系统均有约1%的基本薪金按业绩增加、晋升增加进行分配。一旦州立法机关通过了预算,用于生活费用调整、业绩薪金调整的资金一般归并到院校用于支付雇员报酬的一个单一预算类型中去。依照集体谈判方法,院校(如果有正规的集体谈判,院校会与雇员团体进行商议,如果没有,商议则不那么正式)决定如何分配这笔资金。

大学的物价上涨 由于薪金之外的物价每年秋季上涨,财政部给各州代办处寄发一种名为“物价函件”(“price letter”)的东西,它为各州代办处所能要求的通货膨胀调整提供

当年的标准。对于那些通货膨胀一直特别高的项目,财政厅将设立一种单独的物价类型,以允许获得高出一般水平的通货膨胀调整。

工作量方案 调整程序的第二部分是对工作量变化引起的基本预算进行调整的一种方法。在加州大学和州立大学,工作量方案随每一系统在读全日制学生折合数(FTE)的变化而变化(1991—1992年是社区学院系统转向根据全日制学生折合数测量工作量变化的头一年)。这意味着资助各类支出——从教学到管理——所需的财力与院校入学人数相关。

拉动全日制学生折合数的关键计量单位是学生学分学时(the student credit hour)。一个学生学分学时即是每名学生在上一门课获得的学分(学分一直计算到毕业)。学分学时数(单位)与每名学生在上一门课花费的时间数量相关。比如,需要每周上五天、每天上一小时的一门课一般为一门五个单位课。学生学分学时数可转换成全日制学生折合数,不必考虑学科方面的差别或教学所需的财力。

在加州大学,每45个本科生学季学分单位或每30个本科生学期学分单位等于一个全日制学生折合数。加州州立大学本科和研究生生的学分也按同样的方法计算。在加州大学,每36个研究生学季学分或每24个研究生学期学分等于一个全日制学生折合数。因此,加州大学比加州州立大学拥有更多的财力用于招收研究生。在加州大学,一旦一名博士生已升格为候选人并且不再注册上课,那么每名博士生算作一个全日制学生折合数,这相当于九个学季,此后,他们不能再计算在注册人数之内。

在政策方面,加州大学一贯不鼓励部分时间制的本科生

和研究生入学；它有 92% 的本科生、96% 的研究生为全日制学生。加州州立大学系统正在更加鼓励部分时间制学生入学；它只有 72% 的本科生、23% 的研究生为在册全日制学生。这意味着每个全日制学生折合数所包含的加州州立大学学生数几乎是加州大学的两倍。

加州大学工作量方案 与入学人数相关的加州大学工作量方案比较简单。大学按每 17.61 个全日制学生折合数获得一个新教师职位及有关辅助人员（一旦确定了一个职位，一般按前面描述的方法每年获得生活费用调整和业绩薪金调整）。大学也按每 44.20 个全日制本科生折合数获得一个助教（TA）职位；大学得不到用于全日制研究生折合数的助教资金。该大学方案拿出足够资金付给办公室辅助人员和额外的图书流通人员，还为每个全日制新教师折合数支付雇员津贴。一旦大学获得州的拨款，它就决定如何花销这笔数目：花在教师、职员或教学辅助人员身上。当在册本科生工作量增加导致大学的州“总资金”拨款可能增加时，大学不必把那些资金用于在册本科生，反而灵活地利用它们支持研究生计划。

州立大学工作量方案：模式与标准 与加州大学相比，州立大学工作量方案详尽得多、复杂得多。州立大学很可能有 100 多种用来与州财政厅商议基线调整的不同工作量方案。所有这类方案实际上与入学人数相关。与加州大学相同的是，重要的学术组成部分——新教职员工职位、图书资源等——全都靠全日制学生折合数拉动。与加州大学不同的是，学生服务人员和支出方面的需求不是靠全日制入学人数折合数而是靠以人头数来计量的入学人数（head count enrolment）拉动。就新教师职位而言，州立大学和财政厅采用一种通常

名为模式与标准法(the mode-and-level approach)的系统来计算所需职位数。利用这一方法,州立大学根据不同的教学类型、教学标准对学生学分单位进行加权,并考虑到用于不同教学类型的费用差别。这实际上意味着这一系统利用历史情报(1973—1974 学年以来的情报)评价教师时间的使用方式,然后设计所需职位数,以保持那种针对每年入学人数的财政支持标准。已设计好的权重为高年级学程、研究生学程赢得了比低年级学业更多的专任教师折合数。按平均数计算,该方案的结果是,它为每 18.00 个全日制学生折合数配备一个新教师职位,从历史上看,这一比率一直非常接近加州大学采用的比率。然而,由于采用这种模式与标准法,州立大学可能发现自己陷入入学人数增加而预算减少的境地。在 1985—1986 学年度,当低年级入学人数增加而引发低成本教学的普遍趋势时,就出现过类似情形。由于这一转向,州立大学当时按 86 个专任教师折合数的标准削减了预算。与加州大学不同,州立大学没有获得助教职位,而且工作量方案分别配备了新教师职位、职员职位和辅助人员。模式与标准工作量方案按每新增 1000 个全日制学生折合数给州立大学新增 55.49 个专任教师、15.25 个辅助人员和 15.73 个行政职位。在 1992—1993 学年度,州立大学的模式与标准工作量方案给州立大学每个额外全日制学生折合数平均提供 4400 美元。同模式与标准工作量方案相联系的复杂性和其他细微差别导致的结果是,州立大学目前正与财政厅联手制定一套新方案,以对基本预算中的未来工作量调整进行管理。总体说来,州立大学想拟定出一套不那么复杂,仅以几个方案为基础的工作量方案,而且,它们要与因工作量变化而对加州大学基本预算进行调

整所采用的那些方案更相似。

内部的配置灵活性:内部的资源分配 一旦大学获得州的资金,它们便按照自己认为适于满足当前优先项目、适应学生需要的方式自由地分配资源。资源的重新配置会在以下两种情况的任何一种情况下出现。第一,中央管理部门可能作出在各分校之间重新配置资源的决定。这一般发生在各分校之间入学模式相差很大的时候,而且发生在一所分校入学人数下降而另一所分校入学人数上升的时候。在加州大学和加州州立大学两类系统中,如果一所分校处于入学人数下降时期,那么经常会从其他分校调拨资源支持它。第二,重新配置也会出现在分校层次上:某个系通过入学人数获得的教师和其他资源可能会被分配到其他一些领域,有时是因为这些领域入学人数不足并且需要这种帮助,或因为分校想用额外经费支持那类领域。一般说来,低年级班级使用的资源被重新配置到高年级和研究生的一些领域。

重新配置的内部灵活性问题主要在入学人数下降时期引起争议。如果入学人数下降的幅度很小或下降属于暂时现象,抑或各系需求没有出现参差不齐,那么,这一难题可以得到缓解。然而,如果入学人数持续下降,那么,保住入学人数不足领域的职位所需的行政费用和教育费用会严重不足。在这一情况下,必须决定是尽力增加入学人数还是减少职位。因为终身教师职位基本上属于拥有终身教师的系所有,所以缩小学术计划规模是学生需要发生转向时的一个长期、缓慢的过程。由于这一过程如此缓慢,而且从院校抽调走了这类费用,加州大学和加州州立大学选择了更可取的管理方式:在教师资源总量中保持一部分临时职位,委派那些未能被授予

终身职位或不会被授予终身职位的教师填补这些职位。

就两类大学系统而言,内部的重新配置和需求不一致这一问题出现在院校内部,因为入学总人数一直很稳定或有所增加。

表 2 加州公立高等教育系统预算(1990—1991年,百万美元)

加州大学	
预算内计划	
州总资金	2135
联邦资金	9
大学资金	2417
收入和学费	471
其他资金	55
校外计划	
联邦资金	3064
其他资金	637
总 计	8789
加州州立大学	
州总资金	1653
联邦资金	108
收入和学费	434
其他资金	598
总 计	2793
加州社区学院	
州总资金	1735
地方财产税	791
收入和学费	108
其他资金	159
总 计	2762

补充性资助

高等教育机构通过申请研究基金、接受私人捐款和捐赠以及发展附属机构(书店等)筹措校外资金的行为受到鼓励。学费标准每年被确定为州预算程序的一部分,编制预算时很明显地优先倾向于尽可能压低学费。

在过去的 10—15 年中,各公立院校筹措校外资金的活动出现了大幅度增长。不断增长的各分校预算比例依靠校外收入,各分校从社区、公司和毕业生那里获得资金的策略正变得更加高明。分校经常有一个办公室专门致力于实现这些目的。

表 2 列出了州一级的公立系统预算。

第三节 高等教育政策

高等教育政策的目标

处在变化之中的加州社会的口号是多样性和增长。有充足的文献资料表明,加州正在继续朝这一趋势发展,成为美国大陆第一个无某一种族人口占绝大多数的州。目前,黑人、西班牙裔美国人和亚太地区人的儿童在从幼儿园到八年级的全州在校学生中占绝大多数。从萨克拉门托(Sacramento)向南算起的 17 个县中,20%—50%的儿童在家中讲英语以外的某种语言。

从未来 20 年的人口总数看,加州人口将继续高速增长

——说具体一点,其速度将是全美增长速度的两倍以上。从1992年至2005年间,加州人口将增长近25%,约700万人。为接收新增人口并保持目前的学院模式,公立高等教育在2005年前需要增收70万多名学生。

把增长和种族多样化提得如此重要时摆出的这些挑战具有重大意义,即便在一种良好的预算环境下也是这样。加州的公立学院和大学需要支持性资金保证质量、接纳新增学生。加州提供这些支持性资金的能力将取决于税收收入的可利用程度、相互竞争的各类州预算带来的增长压力以及在州经费开支范围内使用经费的灵活性。州为高等教育提供财政支持不是在真空中进行,而且高等教育将在未来几年内与其他州行政机构争夺有限的资金。如果某一特定预算内的人学人数或工作量比州税收增长得快,那么必须从其他某种预算部分寻求用于这种增长的资助。只要其他预算部分的增长速度低于总税收增长速度就不会引发什么难题,不幸的是,主要依赖州资助的年龄组人数比总税收增长得快。

目前的支出和税收长期预测表明州支出将以年增长率为7.5%的速度持续增长到20世纪90年代,而税收只会增长6.9%。根据这种估计,增长速度高于约6.9%的任何预算都会造成资助困难或从其他预算类型中挤出资金。单是为了资助人学人数增长,高等教育在1992—2001年间必须年均增长约7.5%的支出,用于改进计划或用于克服当前资助不足的任何新资助将在这些费用之外追加。自然而然产生的一个问题是,是否其他预算部分会出现较慢的增长以致把资金重新分配给中学后教育?回答是一声响亮的“不会”。

高等教育政策的转向和关键问题

总体说来,对支出和税收长期预测进行的分析不可避免地引出一个结论:在州行政机构的需求与现行税收结构满足那些需求的能力之间存在着一种不断增大的结构不平衡。按美元计算,“州财政委员会”预测的本年度州预算赤字为49亿—70亿美元,相当于1992—1993财政年度预计总支出的10%—15%。从长远来看,这些同类预测表明这些赤字不会消除,即使出现全面经济复苏也会如此。据此,对十年间的慢性赤字进行了预测,2001—2002年的赤字将高达60亿美元。令人感到震惊的是,这些还只是现有的更为乐观的估计。州财政厅预测了一个不断增大的资助差额,到这十年结束时赤字将高达200亿美元。

只要高等教育比其他预算领域的增长速度慢一些而且不存在针对四年制系统的法定资助担保,那么,这种一方受益而相应导致另一方受损的预算环境有可能使高等教育在未来税收不足的情况下显得极度脆弱。

26%的州预算未获某种形式的资助担保,由于四年制系统属于其中的一部分,所以该系统依靠州年度预算程序确定资助标准。大多数州预算通过那些已剥夺州长和立法机关决策作用的方案获得了法律保护。因此,几乎没有多少预算可用来承担特定年头里由于税收不足或拨款有限可能需要的预算削减。

这实际上意味着,如果出现税收不足我们就完全有理由相信:他们将减少对两类大学系统的资助,而且从技术上、政策上看,减少用于两类大学系统的资助要比减少用于其他预

算部分的资助容易些。这种预算脆弱性是加州州立大学面临的一个特殊问题,因为它的资助结构致使它比加州大学更多地依靠州“总资金”。

加州正进入一个史无前例的增长和多样化时期——一个在现有教育服务中需要扩充而不是紧缩的时期。加州大学估计自己在 2005 年前将需要新增三所分校,加州州立大学估计自己将需要新增五所,社区学院在未来 15 年内将至少需要新增 30 所。同时,各系统对基本预算进行了真正的削减,而且目前在针对通货膨胀进行控制之后经常得不到资助。现在正在大力寻求可能的费用节省和新效率。然而,尽管人们公认存在节省潜力,却没有哪一个人声称高等教育费用处于失控状态。而且,与难以应付的有限州财政交织在一起的人口统计趋势正迫使人们考虑那些众口一词的、有害于高等教育健康的选择。这类讨论目前尚停留在初步阶段,但人们已不可能考虑那些要花钱的改革。

激励、规划与院校自治

制定高等教育目标的主要人物

制定高等教育目标和确定政策的主要人物是高等教育机构内的教师和行政领导。州长和州立法机关也通过预算程序发挥重要作用。他们通过给每一个公立系统分派州资金总拨款的方式决定整个财政参数,每个系统必须在这些参数范围内运转。“加州中学后教育委员会”通过对各系统的短期、长期规划活动进行全州性的批评式分析而发挥积极作用。供职于各类教育政策委员会的立法人员也在他们感兴趣的具体问题上发挥积极作用。

在加州,“加州中学后教育委员会”最像一个中央教育规划机构。然而,该委员会的具体职责是就重要教育规划问题向州长、立法机关和各教育系统本身提供独立意见。它没有直接的管理权力,因此它的大量影响归功于它的独立性、它的分析所具有的说服力,以此对抗任何单方面的决策机构。明确地说,该委员会开展远景规划研究,试图以全州观点明确加州的未来教育需要。另外,该委员会对新分校、校外中心和新学术计划方面的各种系统计划进行评议。然后,它向各系统提供有关规划的改进方法的意见,还向州长和立法机关提供是否应该资助某些新设施或计划的意见。最后,该委员会就与州年度预算或其他教育政策问题相关的各种问题向各系统、立法机关和州长提供近期意见。

第四节 对结构、权力和高等教育政策对院校控制和管理的影响的思考

通过州宪法、法令、预算拨款和行政管理政策形成的加州高等教育系统提供了大量分校层次上的自治和自由。正是州一直有意为高等教育提供整个政策框架而且为它提供导致实现最佳管理的一些资源——即分校校长、学院院长、系主任以及可能完成研究型分校或社区学院院校使命的那些最优秀的教师。美国和加州还有一个历史悠久的、享受法律保护学术自由传统,而且,阻碍各分校按照自认为适当的方式追求自己的使命、设计课程、实施教学、开展研究和进行革新的大量政府规章并不存在。公款用于公共利益,而且公共政策准备

促进这一进程。

尽管院校在以最佳方式追求其使命方面享有广泛自由,但不容忽视的是,这些使命确实对院校活动施加了大量限制。基于入学人数获得资助的四年制系统能够通过招收更多本科生大量增加财政基数,一旦它们的使命使自己受限于规定的合格总人数(eligibility pools),并迫使自己在低年级阶段入学人数与高年级阶段入学人数之间保持40%—60%的平衡。加州州立大学能通过提供博士计划、扩展其研究活动等措施抬高自己的学术声望,但《总体规划》禁止它这么做。社区学院有时提议把自己的范围扩大到提供学士学位,但《总体规划》不容许它这么做。《总体规划》强加的各种限制真正限定了院校能够追求的规模和计划范围。在这点上,州力图建立的平衡是把各系统的使命限定在阻止各公立系统彼此间出现明争暗斗的范围之内,同时州为院校完成倡导革新、支持学术自由的使命提供广泛自由。

加州政治机构历来非常信任教育系统,作为例证之一,重要的是应记住《总体规划》的制定者是由教育系统的领袖自己任命的。制定者不是政治意义上的被任命对象或州官僚主义的产物。在这一意义上,即便《总体规划》最终被确定为法律,各系统使命方面的限制多半是自己强加的。即使冲突长期以来确实存在于各系统与州之间以及各系统之间,采用从长远看的方法一般很有效。总体上看,通过寻求下面总结出的一种策略,州的愿望得到了满足:“确定每一类高等教育系统或每一类高等教育部门,明确阐述各系统必须履行的使命和总的基本原则,为各系统提供足够的财政支持以便它们能够聘请最出色的教师,保持最优质的行政管理,然后让它们相当独

立地发挥功能。”

在本研究引证的“三角协调图”(Clark, 1983年;见图2)这一背景下,前面的讨论表明加州正好处在“市场”与“学术权威”之间的某个地方,“国家”的影响相对弱一些。在某种意义上,州由于控制了公立院校预算而对它们拥有绝对否决权,但实际上,州坚信一种自由、不受束缚的教育系统具有长远效益,这一信念导致它几乎完全放弃了行使那种权力的种种努力。

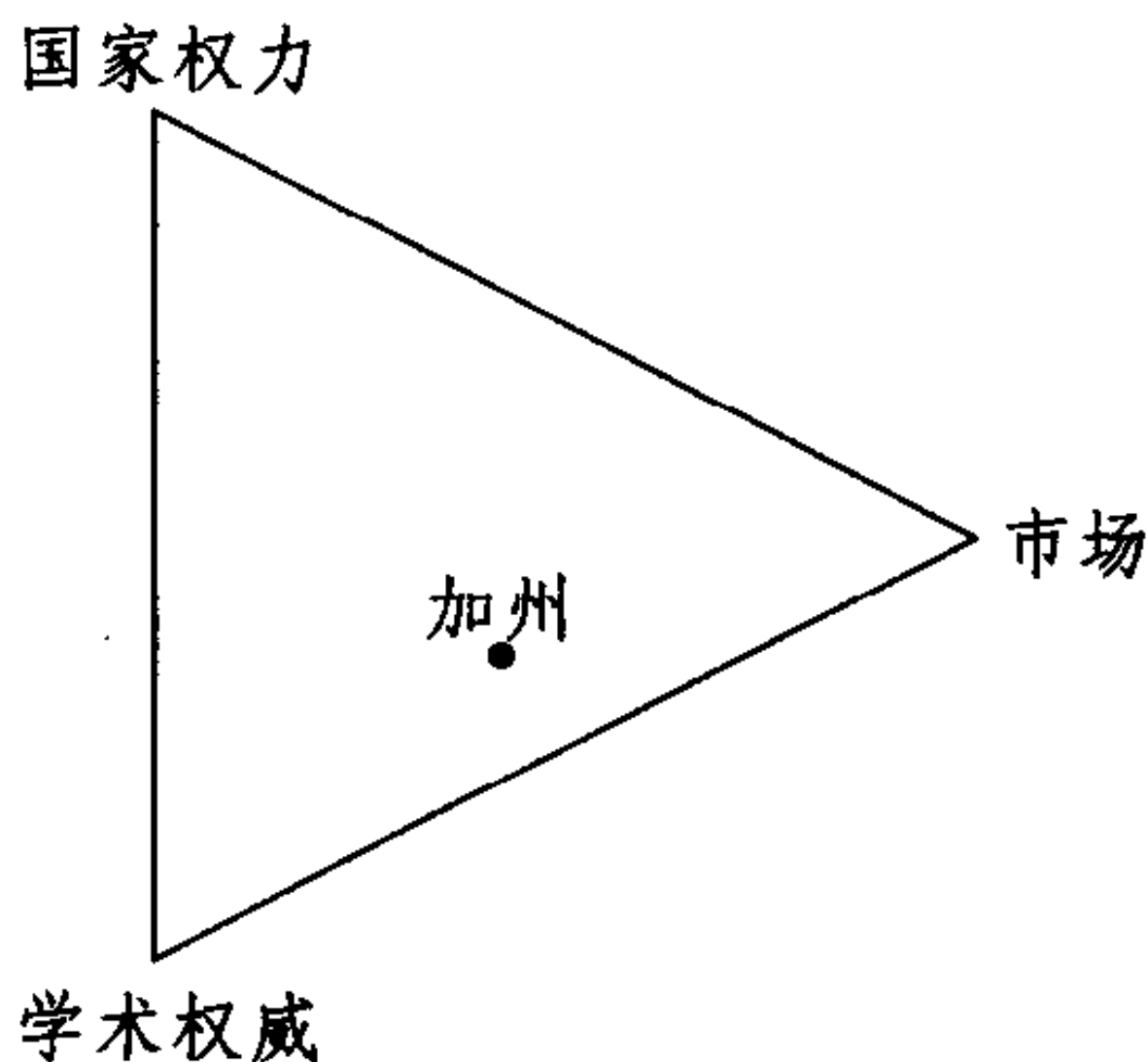


图2 加州在三角内的方位

在全州规划、州财政支持与院校自治之间建立合理平衡是一个复杂过程,其他一些力量也在起作用。人口增长、种族多样化和资助有限正在对教育规划、管理产生影响,这些影响是高等教育不是在真空中进行的明显例证,即便像加州高等教育系统这样的自治系统也是如此。在高等教育内部,这些外力正对形成什么是可能的、什么是不值得考虑的期望发挥着深刻影响。

当各系统为未来作准备时,院校对潜在的可利用资金的认识使各系统的规划假设得以形成。这些假设不可避免地

哪些近期目标和远景目标会逐渐被看作现实目标产生影响,它们甚至可能迫使院校对如何适应更少的基本资源这一情况进行规划。同样,加州高等教育面临的人口激增这一消息对教育规划性质的形成有重大影响。各种活动并未大量集中在那些急需的新计划上,而是集中于如何为不断增加的学生们提供服务。种族多样化趋势正在发挥同样的影响。植根于西欧历史和传统的高等教育系统如何适应和表达同等数量的西班牙裔、亚裔、黑人和白人学生的独特、多样的文化、社会、学术需要?这些是今日加州高等教育面临的紧迫问题。可能惟一确凿的事实是变革。尽管出现了非同一般的增长,过去30年的高等教育基本结构一直相当稳定,但这也可能正在成为过去。这个艰难时期内至关重要的问题是进行合理的教育规划。避免这种环境下实行临时性的转型期管理(crisis management)的惟一出路是在短期预算行为和政策行为中充分体现对院校未来走向的普遍认识。从州的观点看,这意味着向高等教育系统提供自行规划的必要工具,同时支持“加州中学后教育委员会”提供的那种协作式的、覆盖面广的全州规划。下文的讨论概述了假定加州迎接未来十年的挑战时必需的规划程序和州—系统间的交互作用。

作为州与院校交互作用基础的远景规划

在加州,州—院校关系绕转的中心是州预算。州多半不涉足各系统的近期教育政策制定活动。院校所享有的大量自治具有许多优势,但它也会滋生一些难题。当州一级的政治领袖脱身于许多教育政策制定活动时也存在这种危险:他们会长期对高等教育所依存的整体政策框架不那么了解,不那

么敏感。在加州,发现自己正身处急剧增长和财政危机的时期,这是特别危险的。

部分原因出于对这些危险和前面概述的人口统计和预算方面的远期趋势的回应,加州在1988年开始对高等教育系统采用一种综合性的远景规划程序,包括已被鉴定的独立部门。这一程序使分校、系统和全州领袖彼此之间对教育规划和教育政策目前所依据的那些共同假设产生了超乎寻常的理解。在规划程序中的确存在偶然的紧张,但总有可能通过大量的合作、共识的形成达成谅解。通过这种非正式的讨论和协商活动,州试图对高等教育系统的大趋向传达施加某种影响,与此同时,对分校和教育领导人自身拥有的全系统的决策权予以尊重。

为了确立加州这些近期发展所依存的政策背景,以下几个段落概述了院校规划、州一级规划能够并且应该适用的一般领域以及加州有效的近期、远景规划具有的某些特点。然而,这类论述不应被视为规定性的或确定性的某种东西;事实上,这种做法背离了有效规划应有的灵活应变、反应及时的方法。相反,它应被视为这样的一项努力:对有效州规划和院校规划的一些共同内容进行探讨,对规划促进州责任和地方自治的共同目标的程度予以评价。

使规划免遭误解的说明

对产生于远景规划活动的计划的过分依赖潜伏着某些危险。无论规划程序多么有效、多么全面,当更好、更新的信息运用到规划程序中去时,它产生的计划将会(而且应该)随时间的变化而变化。因此,基本的参照框架是这种观点:规划程序本身而非它产生的计划才是有效规划的基本产物。正如德

怀特·D·艾森豪威尔所言：“计划毫无价值，规划即是一切。”

各系统在规模、顾客和院校使命方面差别甚大，虽然这一因素是不言自明的，但在考察和评判各系统的规划工作时应仔细考虑这一额外因素。这些规模、使命方面的差别可能恰好体现在不同系统寻求的具体规划方法中存在的巨大差异之中。例如，一种差别可能是，与管理包括 71 个地区、107 所分校在内的社区学院系统相关的管理复杂性要求一种比包括九所分校在内的加州大学系统必需的规划方法更集权化一些的规划方法。这些差别应该被州一级政策制定者认识到，而且在某些情况下应由他们来鼓励这些差别。

如前文所言，统一的规划方法几乎比不上确保每一个系统具有充分的规划能力重要，规划能力的形成是为了表达和阐明该系统的独特需要和目标。这些根本差别导致的一个结果是，州应该谨防落入一个对系统间规划程序加以比较的陷阱之中，这种比较可能不适当，可能无用。

规划的共同特征

虽然这些免遭误解的说明已深入人心，但充分、有效的各种规划能力对于各系统行使广泛的管理职能的能力而言仍是主要的，其中包括有效阐明目前需要和未来需要的那种能力。由于这一情况的出现，而且无论用于完成规划的具体结构怎样，规划必须在几个院校层次上进行，而且从规划中搜集的信息应该以各种方式应用于支持、扩充院校管理的各个方面。

从这一前提出发，在考察成功的院校规划工作时，几个共同特征就颇为明显。这些相似点不是对规划方式进行的具体描述，而是代表着规划程序的一般特点，它们有利于鼓励、加强前文提及的那种综合的、多维的规划观点。

对未来趋势的预测 最简单地说,规划是对诸如未来入学人数、未来物质设备需求和人员趋势等各种重要因素进行数量估计的一种有效工具。这种院校研究是规划程序的关键之处,这不仅因为院校研究产生的信息具有价值,而且经常因为用于决定该提出哪些问题的程序具有重复性。在各系统规划活动的这部分,州的兴趣是确保正在进行的远景规划的合理性,以及系统之间在恰当方面具有的可比性。

计划与全院校目标的确定与评价 系、院校的学术性目的与发展动向方面的量化资料的结合使得参与规划的人员能够确立现实的、可达到的目标和目的。在规划的这一方面,确立目标的活动在一个宽广的概念层次上进行,它与实现目标而设计的具体策略截然不同。在各系统规划程序的这方面,州的兴趣是确保一种适当的联系,以便把全州主要教育目标(如:接纳合格的申请者、实现各类教育平等目标、保持优质教育等等)融入各系和所有院校的目标确定活动中去。反过来看,这种考察也应该敏感地意识到院校的目标确定活动识别、支持各分校和系的独特局部目的的程度。

与目标相关的院校评估 倘若一所院校不知当前身处何方,它要为未来进行规划是很难的(如果不是不可能的话)。因此,规划不仅是评估未来需要、阐明未来计划的一种重要方法,而且是评价、确定院校目前所处方位的一种重要方法。规划可以也应该被视为院校能将对当前需要、优先事项的系统评估与州、院校的未来政策方向相结合而采用的一种重要方法。在院校规划的评价方面,州的兴趣是确定在全系统和全州层次上通行的广泛教育目标和目的对计划评价和院校评估传达信息、提供指导的程度,与此同时,维持地方自治、自决的

水平,后者是确保各计划和各分校了解、关心和坚持通报自己面临的特殊情况必不可少的。

当前和未来资源需求的评估与阐明 最有效的规划程序创造了各系、各院校的计划 and 资源需求所依据的一个重要分析基础。如前文所述,当前的计划和资源需求的合理性置于这样一个背景下才更为妥当、更具说服力:这个背景由提供现有水平的服务的必要条件和确保系、院校处在决策者所希望的某个未来方位的当前要求构成。另外,有效规划允许院校向州一级决策者提供潜在的未来资源需求方面的“预警”(“advance warning”),同时提高建议的信度,也因此增加它们被最终采纳的可能性。在这方面,州对各系统的规划工作进行了考察,试图确定各部门近期资源需求和远期资源需求在成为实现已被阐明的院校和全州远景目标的一种手段时的一体化程度和合理化程度。接纳预计的人学人数、提高学生保持率、实现教育平等、提高教育质量都是广泛的院校目标的组成部分,它们能够而且应该被直接划归到各系统的近期和远期资源需求评估中去。

策略的制定 明确陈述的学术目标、其他院校目标与实现这些目标必需的专门策略的设计之间存在着重要联系,有效的院校规划常常包含了这种联系。策略的制定也可作为这样一种活动:系和院校对如何缩小计划目标、院校目标与实现这些目标必需的资源之间的差距进行规划。在这种背景下,规划程序也可作为一所院校内各种计划和管理成分(教师、财政、设施规划等)集中绕转的中心,这确保了目标在一种一体化的环境下转换成策略,所有相关操作部门和管理部门都发挥了重要作用。在院校规划方面,州的兴趣是评估具体计划

策略、院校策略的形成与前面概述的广泛的计划目标、院校目标和全州目标之间的联系程度。而且,重要的是评估策略形成活动与分校和全系统的各类构成成分的相关程度,这是确保一种基础广泛的全院校观点对规划程序的这一关键阶段产生影响时必不可少的。

作为一种综合性管理工具的规划 通过把规划与院校内不断出现的计划评议和评价、短期预算管理活动相结合,远景规划依靠对院校地位作出的最新评估获得情报,而且,评价性的短期管理活动依靠对院校远景目标的更好理解获得情报。整合式规划法(the integrated planning approach)也有助于确保规划人员尽快认识到预计入学人数、预算趋势和人员趋势方面出现的任何偏差。在这一方面,州的兴趣集中在各系统内各种规划程序达到的整体水平,特别强调各系、各分校的局部情况为全州规划提供情报的程度,以及前面概述的广泛的全系统目标和全州目标为系、院校的局部规划提供情报的程度。

州对院校规划活动的影响

尽管州立法机关、州长和各种州机构对院校施加的外部影响不属于各系统本身的规划程序的组成部分,但它们对院校规划不是在真空中进行的这一点有明显的提示作用。要记住的是,州对各系统的规划活动的兴趣顺着强加给全州的法规、政策、惯例和传统受到的一种谨慎的、自我批评式的评估扩展了,这种评估对各系统的规划程序可能有积极的或有害的影响。在这方面,州试图认清强加给全州的、各系统的行为受到的任何官方或非官方的限制,这有利于促进或鼓励与有效规划或广泛认同的教育目标的实现不一致的那种院校活

动。例如,如果州预算程序的某一方面引发了系统进行远景财政规划的抑制行为(或没有包含积极的刺激),那么州有必要认清、通报这种不足。

结 论

从州的观点来看,三类公立系统都没有必要,甚至或许不可能以相同方式进行规划。然而,探讨这些问题时采用的相同方式使各地和全州的决策者受益匪浅。规划程序使州一级决策者有机会直接参与影响各系统整个未来走向的活动。而分校和系统的领导仍能灵活地、自主地管理院校和追求院校使命而不受州的过多干涉。这种平衡很难维持,但它必不可少。鼓励州、系统和分校规划者之间密切的、非正式的交互作用,那么这儿所谈的目标即是指达成一种协同意见——最终的计划反映出某种共识、囊括各级领导的关心对象和优先事项的一种协同意见。与此同时,这种活动为州一级政策制定者提供了某条退路,为直接参与高等教育长期政策框架的确定提供了一种方法,然而,同时又减少了对院校进行州一级微观管理的有效途径。这样,产生于协作式远景规划的那些计划代表了比各自为政的人们所能完成的任何水准的产品更好的产品,而且这些计划最终为短期决策提供了更加完善的分析基础。在加州,尽管这种平衡不尽人意,但它一直保持着。假定整个加州尤其是高等教育面临着多种压力,那么,行动过少将会否定系统和州的政策制定者提出的重要深刻见解——

加州中学后教育准备步入 21 世纪时作出的可能性选择方面的见解。

(黎学平译 王承绪校)

第四章 丹麦的高等教育政策

P.巴凯、P.马森

引 言

1479年创办的哥本哈根大学是丹麦惟一的一所延续了几个世纪的大学。皇家文学院和皇家兽医与农业大学均创建于18世纪,技术大学诞生于19世纪初期。随后,相继出现了其他一些属于大学类型的院校。然而,作为第二所大学的奥胡斯大学(Arhus)直到20世纪20年代才问世。

1976年之前,持有中学毕业证书(studentereksamen)的任何人都有资格入读那两所大学中的某一所,而其他高等院校的招生则由于招生总数不足受到了限制。在20世纪60年代和70年代,为了满足不断增加的接受大学教育的要求,丹麦创办了三所新大学(在欧登塞、罗斯基勒、奥尔堡三地)(Odense, Roskilde, Aalborg)。接受中长期高等教育的人数在适龄人口中所占的比例从1960年的14.1%提高到了1975年的26.7%。在大学注册的学生数从1960年的9100人增加到了1975年的54500人。其他高等院校的学生数也一直在增长,

增长速度却慢得多。

1976年,丹麦议会决定在大学实施配额制。另外,议会同意对大学和学院两部门中高等院校的招生数实行全面控制。结果,学生在各门课上的分布状态发生了巨大变化,毕业生劳动力市场上的供求关系也因此得到改善。然而,未被录取的大批申请者带来的问题愈来愈严重。

20世纪70年代中期以来,大学部门之外的高等教育扩充已成为一项重要的中央政府政策,虽然如此,大学部门在80年代接收的受高等教育人数一直在不断增加。尽管职业性院校提供的短期课程预计在90年代会赢得越来越多的学生,但通常规模较小、专门化程度很高的学院一直都不是大学的竞争对手。

第一节 高等教育系统的结构

教育系统

90%以上的丹麦儿童在公立教育系统即民众学校(Folkeskole)中接受九年义务教育。民众学校包括初等和初级中等教育计划,还包括义务教育第九年之后供选读的第十年。主要面向16—19岁年龄组学生的高级中等教育有三种类型:

- 普通高级中等教育;
- 职业教育与职业培训;
- 基础社会教育与健康教育。

普通高级中等教育为高等院校培养合格学生,而另外两类则主要具有职业倾向。在普通高级中等教育阶段,有四种不同的教育计划。第一种是普通中学(Gymnasium),它是从民众学校第九年后开始的一种三年一贯制教育计划。高级中学毕业考试(中学毕业证书)在普通中学结束后进行,它是大学和其他高等院校招生的必要条件。第二种是所谓的 HF 学程,它提供普通教育,也是继续深造之前的一种预备教育。最后两种是 HHX 计划和 HTX 计划,它们具有较强的职业倾向,

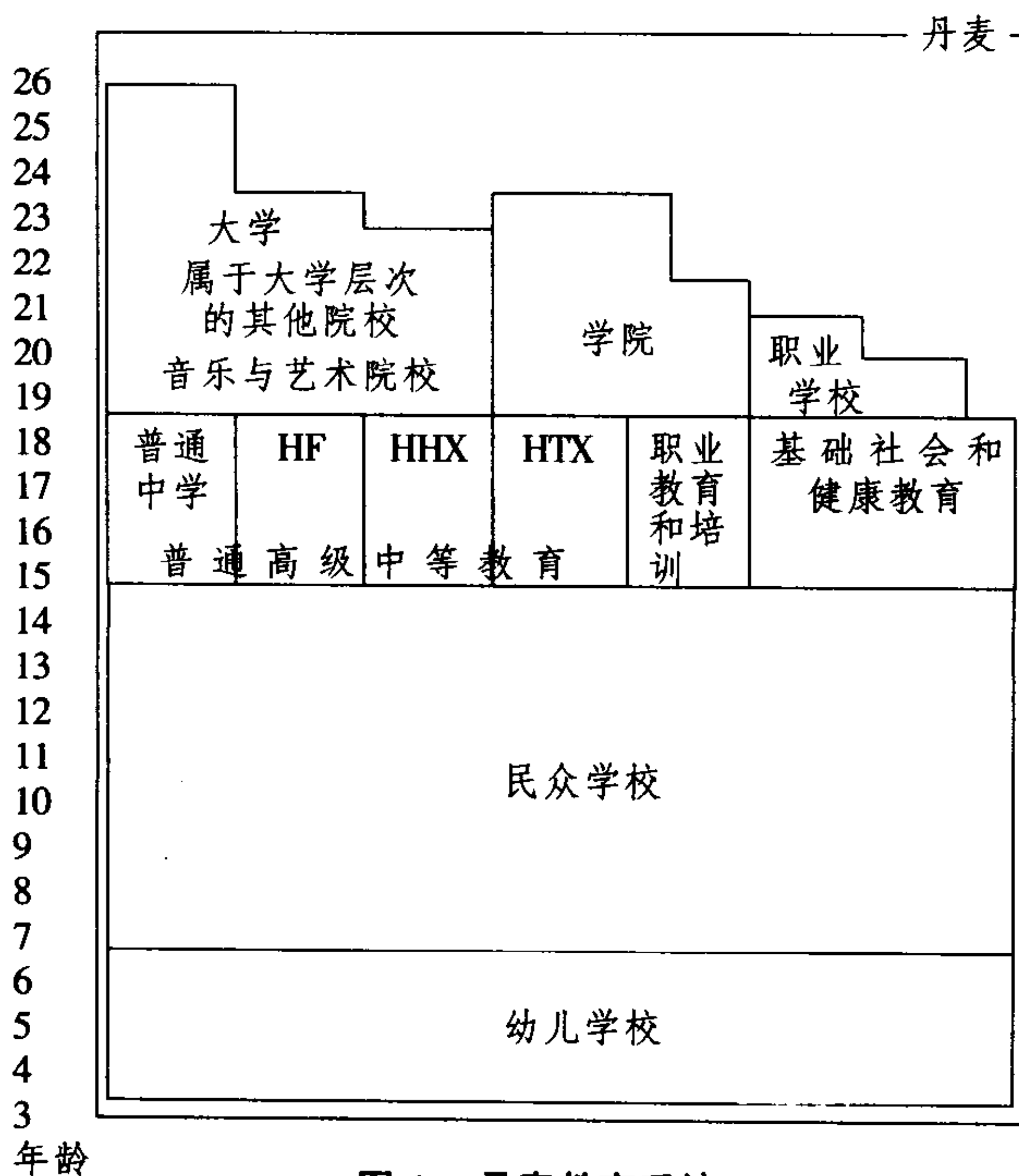


图 1 丹麦教育系统

但也是面向高等教育的预备教育。1991年,完成四种普通高级中等教育后参加考试的总人数有31700人,占年龄组的44%。丹麦教育系统的概况如图1所示。

高等教育系统:历史与基本原理

本章的“高等教育”一般指第三级教育,即指12年初等教育和中等教育结束后的各种正规教育形式。

在丹麦高等教育中,不同层次的教育计划有以下几种:

- 1—2年的短期计划,通常包含实用的职业培训;
- 3—4年的中级计划,例如教师培训、工程学、社会工作和商业研究等;
- 通常在名义上要求学习五年的长期计划,毕业时可获得准硕士(kandidat)学位。

长期计划和中级计划被安排在两类院校中:由五所大学和许多大学层次的院校组成的大学部门实施长期计划和中级计划,由大量规模较小的院校组成的学院部门实施中级计划。短期计划则在职业学校和其他院校实施。

本章将主要探讨学院和大学两部门的高等教育。本章所描述的资助机制、管理方式和教育政策将主要适用于这两个部门。虽然艺术学院、音乐学院和建筑学院都属于大学部门,但本章不涉及到它们,因为这些院校在很多方面不同于其他大学层次的院校。

一些高等院校是国立院校,另一些是正规的靠基金会维持的独立院校。独立院校的正规领导机构是董事会。国立院校虽然可以设置董事会,但通常由教育部任命的校长或由全体教职员工选举产生的一个集体机构进行管理。除此之外,

国立院校与独立院校之间的差别多半只是一些形式上的差别。高等院校可划分为两个主要部门:大学和学院。

大学部门

该部门由五所丹麦大学、十三所大学层次的其他院校(hojere laereanstalter)和八所音乐、艺术学院构成,它们全都集中在丹麦的一些大城市,尤其集中在哥本哈根和奥胡斯一带。在丹麦,惟有这些院校才有资格提供准硕士学位计划和博士学位计划。长久以来,准硕士学位是丹麦大学的第一级学位,并且大学部门的那些院校(其中有少数例外)直到最近才提供比五年准硕士学位计划年限更短的计划(在名义上要求的)。自从1988年以来,大学计划通常由三年学士学位学程和两年准硕士学位(可与硕士学位相比但不尽相同)计划组成。在多数情况下,学位科目都自成一体,学生在学业开始阶段选读那些学位科目。在准硕士学位之上,有面向博士学位的三年研究生计划。最高的学术奖是博士(doktor)学位,颁发给从事独立研究工作的那些人。除这些学位外,一些院校还为学位层次之下的各类文凭提供了一些年限不足三年的学习计划。

学院部门

长久以来,比大学部门的长期学位学程年限更短的高等教育计划一直保留给了专门提供中级教育计划的那些院校。它们共有90所,几乎都是小规模院校,而且只在一个很小的科目范围内开展教学活动。这类院校分布在全国各地。典型的例子有工程学院、教师培训学院、幼儿师范学院、社会工作学院和理疗与工效学院。

其他形式的中学后教育

职业培训学校的主要任务是提供高级中等教育水平的职

业培训和职业教育,但这些学校也开设第三级水平课程。与丹麦各地的大医院有联系的那些学校开设护理专业的第三级水平课程。职业培训学校由地方当局提供财政支持,进行行政管理。

招生与选拔

高等院校的入学条件一般是:

- 入学考试:中学毕业证书、HF、HHX 或 HTX;
- 其他国家提供的同类资格证书;
- 其他相关资格证书(依选定的学习计划类型而定)。

一些学习计划要求更具体的资格证书,通常要求具体科目的某级水平考试。例如,大多数科学和技术领域的学习计划要求数学和物理方面的具体资格证书,它们作为入学考试的一部分或以补充性科目的形式出现。有大约 60% 的高等院校申请者持有从普通中学获得的中学毕业证书。20% 的申请者持有 HF、HHX 或 HTX,另有近 20% 的申请者未参加入学考试,但持有其他资格证书。

尽管高等院校的入学名额在 20 世纪 80 年代后半期一直在增加,但是每年都有大量申请者因高等院校的招生总数有限而被拒绝。比如,在 1991 年,60,000 名申请者中就有 22,000 名申请者遭到拒绝。当某个特定学习计划中符合入学条件的申请者数量超过现有的人学名额时,院校根据教育部确定的标准进行选拔。现有的学额被分成两类定额:第一类定额中的学额留给获得入学考试最高平均分的申请者,而第二类定额的选拔则根据院校对申请者本人进行的资格评估而定。

学生、教职员与辍学率

接受高等教育的学生

20世纪80年代,大学部门的学生数一直在大幅度增长,而学院部门的学生数始终比较稳定。由于大学的学习年限较长,大学部门的学生数量是学院部门学生数量的两倍以上(见表1)。

表1 高等院校中的学生数

	大学部门		学院部门	
	全日制学生	部分时间制学生	全日制学生	部分时间制学生
1980	61400	6600	31000	1100
1985	69400	10100	27900	700
1990	81900	12300	31700	1200

辍学率

大学部门中较高的辍学率被认为是一个令人不安的问题。大学部门的大多数院校正在设法将辍学人数降低到最小程度,因为较低的辍学率意味着更多的政府资助。近年来,这种努力似乎已见成效,因此辍学率有所降低。

下表2中的辍学率是根据每年的跨部类学生行为调查计算出来的。未能通过某种学习计划的最后考试而放弃该计划的学生即被登记为辍学者。其中的一些人可能已转向别的计划或其他院校,他们可能在那儿完成自己的学习计划。

表2 高等院校中挑选出的某些领域的辍学率

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
大学部门(长期计划)							
经济学	42.7	45.1	47.6	49.2	54.3	49.6	50.1

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
语言	69.3	68.1	67.4	70.1	69.5	67.5	65.3
工程学	36.1	33.6	31.7	38.1	31.9	34.3	38.9
建筑学	48.9	42.5	53.4	46.4	54.9	46.6	51.4
学院部门(中级计划)							
教师培训	24.1	26.4	28.7	29.8	28.5	27.5	26.4
工程学	28.4	23.9	23.6	27.1	30.0	28.5	30.9
社会工作	8.4	17.0	18.5	17.7	17.2	18.5	19.8
图书馆							
管理	21.6	23.6	29.0	42.0	39.9	38.5	35.8

资料来源: Undervisningsministeriet, Datakontoret.

高等教育结构的特点

教职员工与预算

1990年,大学和学院两部门获得的政府资助总额为63亿丹麦克朗。其中,提供给大学部门用于研究的核心资助占19%,用于基本建设(建筑物与管理)的资助占22%。

与很多其他欧洲国家一样,削减公共开支一直是丹麦政府的一项重要目标。结果,高等院校的研究资助,尤其是教学资助一减再减。这一变化情况可从下面的表3和表4看出来。

表3 大学部门的全体人员(专职人员折合数)

	学术人员	辅助人员
1985	6600	6000
1990	7100	5700

表 4 高等院校中挑选出的某些学科领域 1982 - 1991 年标准生师比

	1982	1985	1991
人文学科	13.0	13.5	20.6
商业语言	15.0	15.5	20.6
社会科学	20.0	20.0	24.9
商业经济学	17.0	20.0	24.9
科学	7.0	8.5	11.5
医学	13.0	13.5	17.0
工程学	7.5	9.0	12.2

资料来源： Undervisningsministeriet 8.

从表 3 可以看出,虽然生师比的变化表明学生数增加了,但教职员工总数仅有少量增加。

标准生师比是资助系统中起决定作用的一大因素,它被定义为“学习进程增量”(SSI)数,是全日制活跃学生(active students)折合数除以专职教师折合数(不含研究人员)的一种计量单位。院校不必去雇用一些便于达到生师比要求的教职员工。

正教授和行政管理人员是公务员(tjenestem aelig; nd),受国家立法的直接控制。院校的其他人员则根据政府(财政部)与院校工会达成的协议雇用。这意味着院校几乎不能对薪金、退休条件、工作时间和其他雇用条件产生影响。

大学的研究

有一半以上由公共资金支持的研究在大学部门的院校进行(见表 5)。各大学用于研究的核心预算在公共资金中所占的份额很大,但是,各研究委员会以及其他此类组织提供的补

充性资金所起的作用变得愈来愈重要了。

表 5 用于研究与开发的公共开支(1989 年固定价 % 百万丹麦克郎)

	1979	1989
大学部门	54%	55%
其他政府机构	44%	42%
私人部门	2%	3%
总计	100%	100%
百万丹麦克郎	3197	5354

资料来源: Undervisningsministeriet 9.

第二节 高等教育系统内部的权力

高等教育立法

丹麦的国家高等教育立法由以下几种法案构成:

- 《入学控制法》;
- 《大学行政管理法》;
- 为各类学院制定的各种法案。

《入学控制法》授权教育部长决定各类高等教育计划可获得的学额,并且在申请者数超过学额时为选拔程序制定规则。1976 年以来,每所院校的每一类学习计划可获得的学额每年都由教育部长参照院校的建议来确定。教育部长利用该法领导高等教育事业,然而,近年来,教育部在多数情况下都接受来自院校的建议,并且已从 1992 年起正式授予院校决定大部

分学习计划的招生规模的权力。1991—1992 学年,教育部长仍在技术方面对决定招生规模一事负责。为达到这一目的,学科被划分成三组:

——院校自由决定招生规模的学科,例如,技术科学、自然科学以及技术领域内的学科;

——院校在固定范围内能决定招生规模的学科,例如,人文学科和社会科学;

——仍然由教育部决定招生规模的学科,一般是指像医学和牙医学这类费用很高的计划。

《大学行政管理法》适用于大学部门的院校。该法规定了院校的使命(即开展最高水平的研究和教学),还详细规定了院校行政管理的组织方式和程序,并且授权教育部长为教学计划制定规章。

为各类学院制定的各种法案虽然存在着巨大差异,但它们都包含关于院校组织和管理的规章,还包含各类学院各种学习计划的规章。

教育与研究计划的控制

教学计划

大学部门各院校提供的教学计划的立法基础是《大学行政管理法》,该法授权教育部长为各项教育计划制定规章。这一法案并不包含任何有关教育计划的结构和内容的条款。类似性质的有关框架的那些条款可以在《工程学院法》和《商学院法》中找到。在某些领域,尤其在教师培训这一领域,立法不包含有关各门学程的结构和内容的那些条款。因此教育改革只有在特殊情况下才是一个立法问题。

教育部为各门学程制定教育规章方面的总体性指导意见,它包含有关各门学程的目的、学时、结构、主要内容、考试等方面的条款。就一些学程而言,教育规章包含相当详细的有关学程组织的条款,但是,很大一部分且不断增多的那部分规章都是一些有关框架的规章,它们规定各门学程的总体框架而不包含任何详尽的有关学程组织的条款。在那些规章的框架内,各院校制定描述各门学程内容和结构的课程,这意味着同一学科中的课程方案在各院校都各不相同。然而,比方说,准硕士学位水平的毕业生可能获得了与其他院校同一学科毕业生同等水平的能力。在某些情况下,大学可以不经教育部准许引进新的教学计划。

咨询机构的作用

教育部长利用各种机构获取有关高等教育规模、内容和结构问题方面的建议。有五个很重要的高等教育委员会,一个委员会分别对应以下一个领域:人文学科、社会科学、自然科学、技术科学和健康教育。委员会的委员们都是教育领域和劳动力市场事务方面的专家。劳动力市场的代表们也是委员会的委员。此外,商界、劳动力市场组织、专业团体、官方机构以及教育部门之外的许多人士都对新学习计划的引入起着不同程度的重要作用。这种作用经常具有一种非正式的性质。六个研究委员会充当研究事项方面的顾问并分配研究项目资金。“研究政策委员会”则就整个研究政策和策略提出意见。

研究计划

用于研究的核心资金由教育部分配给各院校。其中,用于具体项目或某类研究之外的那部分非专项资金由学部委员会分配给各研究所。另外,“研究委员会”将专项研究资金分

配给各院校开展具体研究项目,并且,在由政府资助的战略研究计划范围内,特定的筹划指导委员会分配研究项目资金。

在院校层次上,关于研究资金分配和其他研究事项的决定由学部委员会或研究所委员会作出。各位研究人员经常会对这一活动产生重大影响,因为这些资金经常以个人的情况为基础进行分配。

院校管理与控制

大学部门的院校管理

有关大学部门院校管理的条款包含在 1973 年颁布的《大学行政管理法》中。该法授给各院校在科学问题方面的自主权。例如,院校自己确定研究任务,研究人员可以自由选择他们自己的研究项目。该法还包含学术问题方面的一些条款,这些条款保证某些依据专业性教育评估作出的决定不会被教育部否决。根据该法,院校在决策方面的责任由一些经选举产生的机构承担,这些机构由教职工代表和学生代表组成。院校有三个层次的管理机构:

- 以校长为首的评议会(Konsistorium);
- 以一名学部主任为首的学部委员会;
- 学习委员会与研究所委员会。

校长的任期为三年,由评议会和学部委员会的全体成员选出;校长负责院校的日常管理,但其正式权力受到很大限制。评议会和学部委员会由专职教师、学生、技术人员或行政管理人员三方代表按 2:1:1 的比例组成。评议会的首要职责是确定院校管理机构并在教育部规定的框架内制定整体预算方案。长久以来,评议会对财政问题几乎没有什么影响,因为

国家提供的资金划拨给了各学部。

学部委员会由它自己选出的一名主任负责。在学部委员会负责财政事务时,主任经常是大学内部事务方面最有影响的领导人物。该委员会的首要职责是制定预算方案并分配现有资金。教授和其他专职教师的任命以及学位和博士学位的颁发也由学部委员会裁决。这些事务已事先被负有责任的评估委员会研究过。学部委员会无权过问教学或考试事务。

每个学部包括许多研究所(系),研究所由以所长为首的研究所委员会管理。该委员会由所内专职学术人员和来自学生、技术人员或行政管理人员中的代表选举产生。学习委员会由来自一个或多个学习计划中同等数量的教师和学生代表组成;该委员会对与学程组织、教学大纲和考试有关的问题作出决定。

《大学行政管理法》在过去十年受到了越来越多的批评,批评意见主要针对以下几点:

- 许多院校机构的工作所花费的时间;
- 学习委员会这一组织操作不便,那些主要的学习委员会是间接选举产生的,学习委员会在学习方面的责任与学部委员会在资源开发方面的权力之间缺乏协调;
- 研究事务方面的决定经常由那些只有半数成员有能力处理研究问题的机构作出;
- 经选举产生的机构在处理因拨款减少引发的各种情况时存在困难,这可能使削减固定教职员工成为必要;
- 在大学的内部管理事务方面缺少来自社会的代表。

学院部门的院校管理

学院的院校管理受到各种有关各类学院的法案的制约。

一些学院有同大学类似的管理机构,而一些学院却有不同的机构。两种主要类型是:

——靠基金维持的学院,它们由一个董事会进行管理(学院的教职员代表占少数),而且校长由董事会任命;

——作为国立院校的学院,它们由教育部任命的校长进行管理。

院校资助

核心资助

高等教育系统由丹麦政府提供财政支持,而且全日制学生不缴纳任何费用。大学和学院两部门中每所院校的核心预算由以下四个主要部分构成:

——教学资金;

——研究资金;

——用于其他活动的资金(如:博物馆、收藏品、图书馆);

——用于行政管理和建筑物的资金。

教学资源根据每年的“活跃”学生注册数计算得出——“活跃”学生是指通过符合全年学习量所要求的考试的学生。院校依照这种方式获得一个“学习进程增量”(SSI),因此,从这个意义上说,SSI是测量一名学生一年的全日制学习的绩效指标。用每个教师获得的SSI总数除以SSI与学术人员之比的标准值,即可算出从专职学术人员折合数中划出的教师数。采用有关辅助人员的其他标准和其他成本,我们可以得出教学拨款总额。然而,通过这一方法,院校无法获得用于虽在册却不“活跃”的学生的资金。这种教育资助机制会从财政上刺激院校增加招生数和最大限度地扩充在预定的时间内完成学

业的学生数。它对学习计划的职业定向也会产生一种刺激作用,因为院校通常不被允许增加与较高毕业生失业率相关的那些学习计划的招生数。

用于研究的核心资金几乎保持不变。除核心预算外,院校还从其他途径获得补充性研究资金;过去十年来,这类捐款的数量增长迅速。只有大学部门的院校会获得用于研究的资金。

用于其他像图书馆功能和计算机服务中心这类一般活动的预算是整个预算中的独立部分。用于图书馆的资金根据预算案进行分配,而用于其他活动的资金则依照实际成本的估计数。

用于行政管理和建筑物的资金依照院校实际成本的估计数一次性拨付。主要以学生数为基础的常规资助法(a formula funding method)正在筹划之中。国立院校的建筑物和设备归国家所有并由国家提供财政支持;由基金维持的院校拥有自己的建筑物,它们通过贷款获得财政支持。由教育部决定并由议会中的财政委员会批准两类院校的大规模投资。

补充性资助

院校可以从其他途径获得资金,作为核心资助的补充形式。这种补充性资金可能是来源于研究委员会或私人基金会的研究费,也可能是来源于研究合同或出售服务所得的各项收入。院校不能收取普通全日制学习计划方面的学费,但它们可以从面向特定目的的学程以及部分时间制学习计划中获得补充性收入。

第三节 高等教育政策

高等教育政策的目标

长久以来,在丹麦的高等教育政策中有这样一些没有很明确地提出但被广泛接受的目标:

——高等教育应该完全由政府资助,学生不必支付任何费用;

——拥有中学毕业证书或通过中学同等学历考试的任何人原则上都有资格被任何高等教育计划接收;

——大学部门院校的高等教育以研究为基础;

——大学部门院校必须拥有高度的自主权和研究自由。

高等教育政策的转向与关键问题

20世纪90年代初期,关于高等教育政策的政治辩论主要集中在以下几个方面:

高等院校拒绝录取的申请者数额庞大

20世纪80年代,要求进入高等院校的申请者人数从1982年的26,200人上升到了1991年的60,000人。部分增加数可以从高等院校学习计划方面的限制被放宽这一事实进行解释。学额数也增加了,但是仍不足以防止被拒绝的申请者数量会逐步增加。20世纪80年代后半期,各种高等教育计划的招生总数和如何进行扩容已成为周期性的政治问题。

1991年,议会拨付了用于4000个新增学额的资金,而且——在政府与各反对党进行新一轮谈判之后——1992年又追加了5000个。

《大学行政管理法》的修订

经济合作与发展组织1989年评论丹麦的研究政策时提出的建议之一就是必须修订《大学行政管理法》：“有必要为大学提供一种给予它们更多自主权和领导权的组织结构。这意味着必须改善目前有关研究决策的那种过分分享的体制,使大学管理变得更加行之有效。如有机会,应对1973年的《大学和高等院校行政管理法》进行修改,尽量恢复原来的管理体制,科目范围由管理机构中的专业同行确定。这一改变将促进官僚体制中研究‘共用款’的减少,也会使更多可自由支配的资金直接划拨给大学。”(OECD)

这是一系列批评意见中的一项典型建议,它最初由大学外的一些阶层提出,但一些大学校长和知名学者后来也提出了这一建议。一种更有效的大学内部管理体制受到了广泛支持,但学者们在这一体制应该如何实现的问题上几乎没有达成一致意见。

研究生计划改革

迄今为止,博士学位一直授予在教授指导下完成独立研究项目的学生。教育部和研究委员会一直最优先考虑的事项是,设计更加严格的用于训练未来研究人员和大学教师的博士学位计划。教育部长已提交了一份有关研究生研究计划的建议书,议会目前正在展开讨论。它的要点是:

- 采用结构更加严密的博士学位计划;
- 采用由政府资助这类计划的方式(目前还没有获得

研究生资金的大学将让参加这类计划的每个学生获得一笔固定资金)；

——通过从博士生奖学金中扣除一部分款项的方式为资助这类计划提供财政支持,按国际标准,该奖学金一直比较高。

这份建议书遭到了大学非常强烈的反对。人们提出的最常见的批评是,削减后的奖学金数额将会过低,不能把最优秀的学生吸引到博士学位计划中来。

对生产力和效率的要求

20世纪80年代中期以来,丹麦政府要求包括高等院校在内的所有政府资助机构的年生产力增长达到2%,因此,虽然各院校分摊的削减数目并不总是相等,但院校的核心资助每年削减了2%。结果,生师比提高了,高等教育质量也随之受到愈来愈多的关注。

教育的质量和研究所

1990年,教育部提出了一项提高教育质量的计划。作为该计划的一部分,许多教学计划评价已得到实施,高等教育中校外主考人的职能的程序正在被修改。

关于质量的辩论也在院校层次上展开,并且,学生和学术人员在质量问题方面的意识越来越强了。生员比的不断提高已使公众注意到了院校的资源情况以及资源与质量之间可能存在的联系。在某些情况下,教育部出于质量方面的考虑已取消了计划中的生员比提高(例如,技术学院)。

激励、规划与院校自治

大学部门的院校自治

《大学行政管理法》授予大学学术人员研究自由。这是一项不可争辩的基本原则,但学术人员个人的权利与院校管理权力之间的平衡却有待于讨论。重要性不断增强的市场力量给院校领导和规划提出了越来越多的要求,这有可能与个人的学术自由相冲突。

根据《大学行政管理法》,院校可自由决定研究事项,但只有教育部长有权制定有关教育活动的规章。在财政和人事问题方面,院校遵守约束所有丹麦国立机构的一般规章。表6提供了院校在几个重要问题上的自治程度方面的概况。

学院部门的院校自治

没有立法适用于整个学院部门,而且各类学院享有不同程度的自治。一些学院的地位与大学非常接近,技术学院就是一个例子。其他学院则服从于中央政府较细致的领导,但大量行政管理职责近年来已从中央级下放给了校级。由于这一变化,学院部门院校自治的一般模式正变得越来越类似于大学部门的情形,表6表明了这一点。

表6 院校自治程度

决定什么	谁决定
招生数: —多少人? —招收谁?	院校或教育部 院校(但部分学生根据教育部制定的选拔规则招收)
学习计划: —课程	院校

决定什么	谁决定
—计划的框架	教育部
—哪些计划?	院校或教育部
研究:	
—哪些研究?	院校或学术人员
资源:	
—教职员任命	院校(按照中央政府规章确定的程序)
—薪水、退休年龄	教育部
—资金的分配	院校(在预算的主要部分的范围内)
—大型投资	教育部

一个开放的高等教育市场

1991年秋季,教育部长在一份提交给议会的题为《一个开放的高等教育市场》的报告中明确提出了未来高等教育政策的目标。这些目标是:

——在教育供给(对院校)和教育选择(对学生)方面给予更高层次的自由;

——发展作为一个开放的教育网络的高等教育,即增加院校间学生流动的可能性并且扩充部分时间制教育;

——增加第三级教育的学额,尤其是短期学程和部分时间制教育的学额;

——在高等教育中实施简单的“自动计费器”式资助;

——注重高等教育的质量和国际化,注重研究;

——注重院校管理和院校规模(院校合并)。

提出上述目标的这份报告在议会受到了较为普遍的欢迎。结果,1992年6月,政府与各主要反对党在关于高等教育的三个重要决定上取得了一致意见。首先,双方就1992—1996年间高等教育的公共支出和招生总数这一问题达成了

一项总协定。高等教育的学额数从 1990 年的 33,600 名增加到 1992 年的 41,000 名,1993—1996 年间将保持在 1992 年的水平上。近几年的年度预算削减将停止,而且每名学生的资助水平将在 1993—1996 年间继续保持下去。大学将获得用于教学和研究的一次性拨款而非专项资金。院校将有权决定招生规模和选拔学生的方法(在一定限度内)。

其次,博士学位计划改革将在 1992 年 6 月实施,它包括为此目的对大学提供的资助和有关学生奖学金的新原则。最后,在关于 1992—1993 年修订好《大学行政管理法》这一问题上达成了协议。议会在 1993 年 6 月通过的《大学法》加强了院长尤其是校长的权力。经选举产生的机构的数目减少了,而且它们的权力被大大削弱。尽管《大学法》遭到大学特别是学生们的反对,但议会以大多数票赞成通过了该法。

第四节 对结构、权力和高等教育政策对院校控制和管理的影响的思考

变革的动力

院校及其市场

三种市场以不同方式对高等院校施加不同程度的影响:教育市场、劳动力市场、研究市场。

教育市场 在这一市场,院校是高等教育的供应商,对来自(潜在的)学生的需求作出反应。然而,市场力量对高等教育的供求仅仅产生有限影响,因为教育部控制了院校的招生

总数和学习计划。另外,高等教育完全由丹麦政府资助,学生不必缴纳费用。在这一意义上,教育市场上的高等教育顾客不是高等教育的购买者。

某些院校完全不受市场的影响,因为它们提供非常吸引学生的某个领域的学习计划的垄断者。并且,那些入学属于高度选拔的许多其他学部和学习计划(例如,医学、法学和牙医学)较少受到市场的影响。然而,在其他情况下,院校不得不为争取最优秀的学生而竞争;科学和技术领域的学习计划当属这方面的典型,院校在为吸引更多学生而开展的教育革新中发挥了创造性。

1989年实行的面向部分时间制教育的“开放教育”计划在某种程度上建立在市场调控的基础上,因为院校可以自由开设所有适宜市场的部分时间制学程。

劳动力市场 高等院校是劳动力市场所需毕业生的供应商。由于未受雇毕业生几乎一毕业就有权获得失业费,毕业生失业的情景特别引人注目。

教育部一般不允许那些毕业生失业率高的学习计划增加招生数,而且经常削减那些就业前景不看好的学习计划的招生数。虽然劳动力市场的影响是间接的,但它对于那些失业成为一大难题的学科来说非常重要。例如,人文学科、心理学和其他社会科学。这种影响的结果是,大学与企业之间的联系愈来愈多,院校出现了就业指导服务,而且出现了更多面向职业的学习计划。

研究市场 研究资助方面的竞争在20世纪80年代已变得日益激烈。国家研究资金的新增数额几乎全都通过研究委员会或具体研究计划进行分配,而大学的核心研究资助一直

没有什么增长。这意味着大学必须越来越多地从那些委员会和计划中争取资金。另外,与企业的研究合同正在发挥越来越多的作用,因此,大学受到一个日益扩大的“研究市场”的影响。然而,迄今为止,核心资助仍是大学研究预算中最大的一部分。

自治与学术自由

大学自治的悖论

20世纪80年代后半期,教育部长确定的政策一直企图加强高等院校自治,并且以市场调控取代中央政府领导。同一时期,大学经常抱怨中央政府对大学事务的干涉越来越多,而且,教育部甚至被指责具有斯大林主义倾向。关于大学管理的两份最新报告坚持认为,从大学领导和院校管理机构的观点来看,院校受到了教育部过分集中的管制。这一悖论如何解释?

从教育部的观点来看,已经采取了许多加强院校自治的步骤。在招生方面,自1991年起,院校能够按照自己的标准决定招收那些他们想要的学生,只有一部分必须根据中学成绩进行选拔的招生数除外。而且,20世纪80年代后半期,教育部逐渐接受了院校提出的关于各种学习计划招生规模的建议。从1992年起,关于大多数学习计划招生规模的决定权已正式转交给大学。

在学习计划方面,与各种计划的内容有关的具体事宜已脱离中央政府的控制,只有学习计划的总体框架(学时、整体结构、考试总则等)仍受中央政府的指导。在资源方面,虽然用于具体教学和研究的专项资金在20世纪80年代中期经常

被当作核心资助的一部分,但它们已几乎被全部取消并由用于学术活动的一次性拨款代替。

最后,就院校自治的总体情况来看,《大学行政管理法》的最新修订为院校选择“自由大学”的地位提供了可能性。自由大学不受该法案条款的约束,而且可自由建立内部决策机构。教育部已将教育和财政事务方面的高度自由给予那些愿意利用这一可能性来强化管理机构的院校。然而,申请自由大学地位必须获得本校管理机构和教育部的批准,到目前为止,只有一个此类“自由机构”被批准,即奥胡斯大学科学学部。另有两份申请目前正在商讨。

从院校的观点来看,有五大因素可以解释它们的态度。

第一,经常性的预算削减已使院校处在沉重的压力之下。尽管院校在内部资金分配方面正式拥有较高的自由度,缺少资金意味着在院校层次上作出的资金分配决定常常具有一种否定性质。由于这是政府政策的一种结果,它被看作中央政府对院校事务影响的增加。

第二,由教育部发起的改革常常不受院校欢迎。这类改革代表研究和教育活动受到的干扰,因为它们意味着额外的工作和在众所周知的程序方面进行的改革。所以,自上而下的改革常被看作不必要的中央政府干扰,即便其目的是扩大院校自治;而且,影响大学的中央政府改革近年来频频出现。

第三,加强院校自治的中央政府政策与对院校责任的要求联系到了一起。这一要求的表现形式是:对学习计划和研究活动的评价日益增多,对质量控制更加强调,对绩效指标提出了要求。这些革新经常被看作是中央政府集权制的新表现。

第四,教育部的目的始终是加强对院校的中央管理权力。因为许多经选举产生的机构在一个相当松散、底部沉重的院校结构中管理大学,院校顶层“自治”的加强与学部和系一级决策机构的自治之间存在潜在的冲突,所以,从较低的层次上看,院校自治的增加表明了一种可怕的集权化。

第五,市场机制的重要性日益增强可以看作是一种重新伪装后的政府领导。传统的集权式中央政府控制被市场调控取代,一些人却认为这只不过是另外一种更加老练的实现中央政府目标的策略。一些院校可能宁愿采用传统的更官僚化的方法,因为教育部可能被认为更有预见性而且自然对政治问题而非市场更加敏感。

还必须指出的一点是,这幅关于大学对自治和市场调控的态度的图画并没有描绘出整个真实情况。支持加强市场导向的人有校长、学部主任和其他学术人员,然而,他们一直没有站在公开辩论的前线。尽管一直存在关于大学自治性质的不同意见,但教育部和大学一致认为有必要增强高等院校的自治。该目标也得到议会中大多数政党的支持,它们支持强调高等院校自治和将院校管理责任交给校长和学部主任的新《大学法》。人们期待首次获得正规领导权的校长和学部主任们在塑造丹麦大学未来角色的活动中扮演主角。

(黎学平译 王承绪校)

第五章 法国的高等教育政策

F.凯塞尔、G.尼夫

第一节 高等教育系统的结构

教育系统

近年来,法国的初等教育进行了重组。以前的初等教育计划由连续的五年构成,学生六岁入学。法国还有学前教育系统,学生两岁入学。重组后的初等教育包括两个阶段,每个阶段均为三年。第一阶段与学前教育的最后一年衔接,虽然该阶段的第一年不属于义务教育,但大部分儿童进入了这些班级。学前教育的其余部分大致没有什么变化。

中等教育也由两个阶段构成。第一阶段,所有学生都升入为期四年的中学(*collèges d'enseignement secondaire*),但两年以后,一部分学生升入为技术教育作准备的特别班。第二阶段可分为两组:时间长的一组导向中学毕业证书(*baccalauréat*);时间短的一组,主要是技术教育,导向职业能力证书(CAP)。法国教育系统的概况如图1所示。

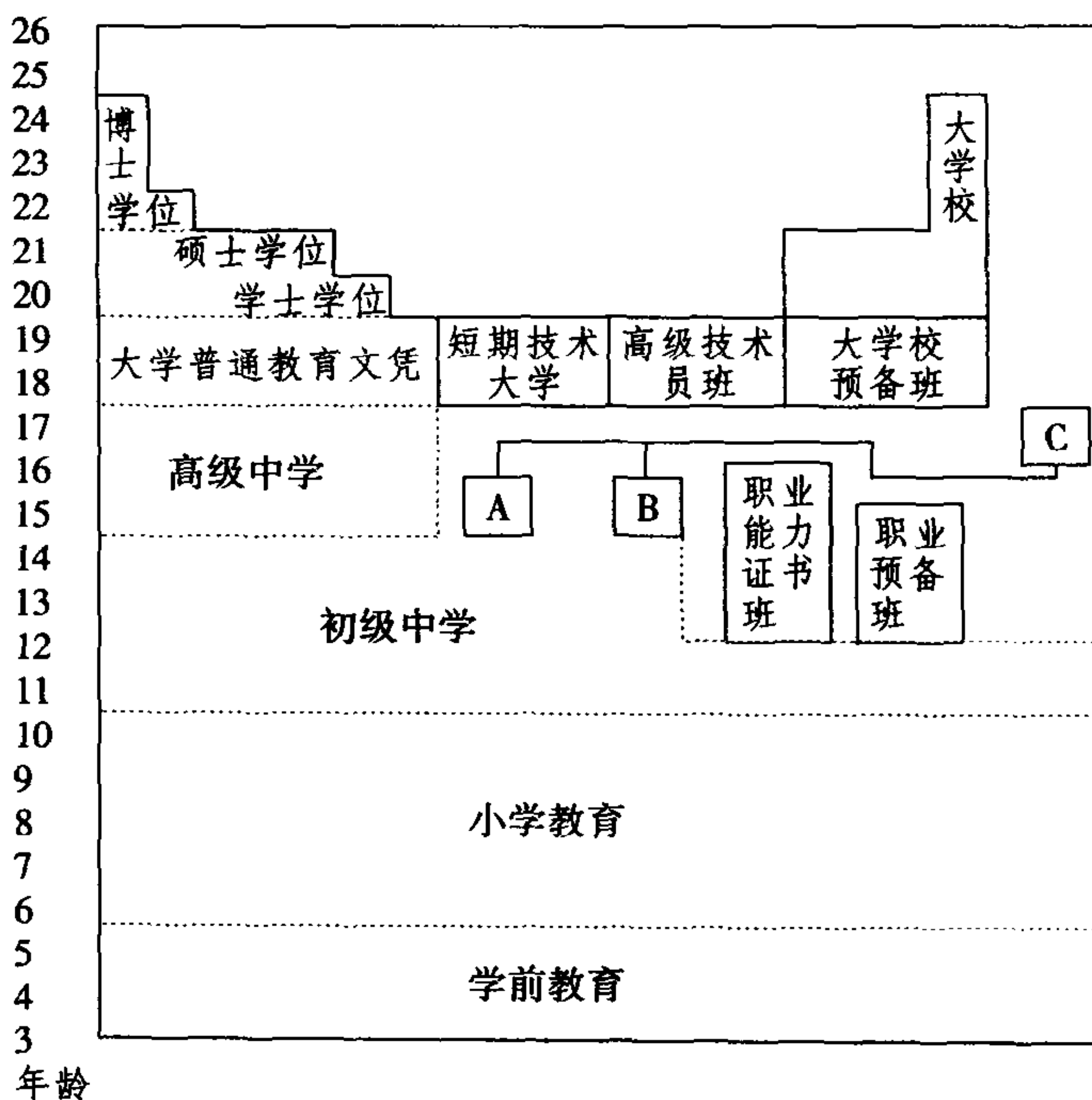


图1 法国教育系统

译注：A：BEP，职业学习证书班；B：CAP，职业能力证书班；
C：Bac Pro，第二条培养途径。

高等教育系统：历史与理论基础

为了理解法国高等教育系统的结构，了解该系统历史的一些基本特点是必要的。

第一个重要特点是法国的高等教育机构有两种基本类型：大学和大学校(GE)。大学校创建于18世纪，目的是为行政机构训练和教育高水平的官员和工程师。19世纪，大学校

的数量增加了,而且扩散到工业领域,后来又进入了商业领域。与其说大学校是独立于大学之外的高等教育机构从而成为法国独特的高教机构,不如说其原因在于它们的历史和重要性(在质量意义上而不是数量意义上)。

第二个特点是大学的历史相对较短。旧时代的大学在法国大革命中被废除了,拿破仑没有恢复这些大学,而是在大学的名义下创建了一个培养中等学校和第三级学校教师的教育系统。19世纪末,发生了一场创建真正的大学的运动。但是,依据1896年的法律建立起来的新型大学仍不是真正的大学。这些新大学是五个学部的集合体(所有的大学都一样),每所大学设有一个没有实权的大学委员会,校长由中央政府任命。从1896年到1968年,学部而不是大学构成了实际上的法国高等教育。1968年的法律赋予大学自治权。

法国高等教育系统的第三个特点是短期技术和职业课程的发展。20世纪50年代,这类课程出现在大学之外(高级技术员班 STS),到了60年代,大学内部(短期技术大学 IUT)也开设了这类课程。

以上述的历史特点为基础,并受法国高教政策对高等教育环境的变化作出反应的方式的影响,法国高等教育系统发展成一个相当复杂的结构。整个系统可分为两部分:大学部分和非大学部分。非大学部分又由两种主要类型的机构或课程构成,它们的入学都是选择性的,但目标不同。

第一种类型的机构是“高等教育的学校”或大学校。这类学校通过激烈的竞争来挑选学生。参加这种竞争需要在特殊的预备班级(CPGE)学习两年。这些竞争激烈的学校的课程主要有两类:文科和理科。传统上,大学校的教育是职业性

的:为公共部门或私立机构培养官员。为了使它们的毕业生在劳动力市场上能保持较好的就业前景,这类学校限制学生人数。但是,有意限制毕业生人数与劳动力市场的要求产生冲突,大学校正在使毕业生人数扩大一倍以求解决矛盾。传统上,大学校不进行任何重要研究,但是,随着它们对市场的反应越来越积极,研究活动正开始发展。

第二类非大学的教育机构是高级技术员班(STS)。这类两年制课程在高中(Lycées)开设,具有高度的职业性,通向高级技术员文凭(BTS)。他们的毕业生,即中级技术人才将进入劳动力市场。

非大学的教育机构除了这两类主要的类型外,还有许多为某些特殊的职业(比如,社会工作者、卫生部门的职业等)培养人才的学校。

大学由两部分构成。第一部分是短期技术大学(IUT)。短期技术大学多少是大学的独立组成部分,它们开设两年制的职业性质课程,具有选择性。短期技术大学本来是想吸引中学毕业会考中水平中等的学生,却吸引了高水平的学生,这被认为是一个问题。人们期望这类大学毕业生(中级技术人才和公务员)进入劳动力市场,但是大部分毕业生获得大学技术文凭(DUT)后继续在大学里学习。

第二部分是大学,也是法国高等教育最大的组成部分。大学的特点是开放,即入学时不对学生进行选择。但是,这样说大学的特点过于简单化。大学的医科在第一年结束时要进行一次选择。在理论上,其他的大学课程在前两年不对学生进行选择,但实际上,大学可能根据自己的能力来限制新生人数,尤其是巴黎的大学不得不限制它们的招生人数。

学位和正规的学习期限

“标准”的大学课程第一阶段为期两年,通向大学普通教育文凭(DEUG)。获得大学普通教育文凭的学生有权继续第二阶段的学习。该阶段又分为两个阶段。第一阶段通向学士学位(licence)(这是在公共部门求职必需的),第二阶段通向硕士学位(Maîtrise)。在整个第二阶段有一种改革的设想是把课程从250门减少到50门。

在整个系统内,标准大学课程的基本结构并非总是一致:在一些高校,在一般的模式之外出现了越来越多的特例。在上面提到的基本结构外,出现了许多专门化的课程。70年代中期出现了一类属于第二阶段的选择性课程,通向专门化的硕士学位,例如,管理信息学硕士、管理科学硕士、应用科学硕士。此外,在第一阶段课程中增加了一个较小的、职业性的分支,通向大学科技文凭(DEUST)。80年代出现了一类高度选择性的课程,通向新硕士学位(Magistère)。1991年出现了最近的一类课程:大学职业学院课程(IUP)。学习大学普通教育文凭的课程一年后,可选修这类三年制的课程。它们是职业性的,每学完一年获得一种文凭。

大学课程的基本结构还包括第三阶段的课程。它有两类不同的选择性课程:第一类是职业性的高级专业学习学位(DESS),第二类是为科学研究作准备的深入学习学位(DEA)。

典型的准备之路

学生为进入高等院校作准备的典型方式是接受长期类型的中等教育,获得中学毕业证书。为了理解当前有关高校入学的各种问题,对这种准备方式有三点必须加以说明:首先,

“长期的”中等教育分化很快,而且通向中学毕业证书的课程门类也增加了;第二,持有中学毕业证书的学生增加了(从1980年到1990年增加了72%),且有可能以较高的增长率持续下去;第三,同时,持有中学毕业证书而要求继续学习的学生也增加了。这三个因素给高等教育的规模和质量都带来了压力。

学生、教师和淘汰率

表1 高等教育的学生数

	1980	1985	1987	1988	1989	1990
<u>非大学部分</u>						
高级技术员班	67315	117766	145053	162057	178523	199084
大学校预备班	40123	47334	53267	57881	62811	67465
大学校	122879	152890	150227	157741	169855	191679
培养医护人员 和社会工作者的 学校	91741	78160	72032	71682	70144	70385
<u>大学部分</u>						
短期技术大学	53667	61905	63780	67101	69894	74293
* 大学	792729	855755	903797	945339	1018637	1080234
其他学校	8376	14087	14974	15276	15425	15576

* 包括医科大学;不包括短期技术大学和国立工程师学院。

上表没有列入大学里的特殊课程(应用科学硕士、管理信息学硕士、管理科学硕士、新硕士、大学职业学院)的学生数,学习这些课程的学生人数较少。

表 2 法国高等教育的新生人数 * *

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
<u>非大学部分</u>				
高级技术员班	61467	66583	75270	84249
大学校预备班	25239	26135	29474	31996
大学校 * * *				
<u>大学部分</u>				
短期技术大学	26704	27146	27103	29369
大学 *	166242	165276	169000	189532

* 包括医科大学,不包括短期技术大学。

* * 和表 1 相对比该表并不完全,因为该表包括外国留学生,另外该表未包括全部高校而只是其中最重要的部分。

* * * 大学校的人学学生在法国高等教育中不是新生,因为他们两年前已进入了高等教育,即大学校预备班。

表 3 高等教育第一阶段的淘汰率

	大学(大学普通教育文凭)	短期技术大学	高级技术员班	大学校预备班 *
院校层次	41	24	30	38
系统层次	15	11	22	?

* 大学校预备班不颁发任何证书,这里的淘汰率指未能升入大学校的学生。

由于法国高教系统的多样性,不同类型的高校淘汰率很不相同。1989 年发表了一份重要的研究报告,报道了三年后仍在学习第一阶段(两年制)课程的学生们的情况。如果在院校一级定义淘汰率(一名学生离开某类具体的高校而没有获得毕业文凭视为被淘汰),淘汰率在 41% 至 24% 之间变化。若在系统的层次定义(一名学生离开高等教育系统而没有获得

毕业文凭视为被淘汰),那么淘汰率就低得多,如表3所示。

大学校的淘汰率较低,部分原因是希望入学的学生必须通过激烈的竞争。

下表所示的教职员人数提供了法国高等教育的相当粗略的情况。由于系统的多样性和不同类型的高校教职员的管理规则不同,要提供关于教职员人数的可比信息相当困难。因此,表4不包括大学校预备班和高级技术员班的教职员人数的统计数字(因为它们是中等教育机构即高中的一部分),也不包括高校自己支付报酬的人员(即高校自己雇佣的人员),也不包括某些大学校和不属于教育部管辖的学校。国家科学研究中心(CNRS)的研究人员也不包括在内。大学里学术人员用于教学的时间平均接近80%。

表4 法国部分高校的学术人员

	1986	1987	1988	1989
非大学部分				
国立工程师学院	1187	1229	1325	1451
其他	2041	2036	2150	2313
大学校 * *				
大学部分				
短期技术大学	5397	5518	5766	5945
大学 *	37194	37014	38329	40566

* 包括医科大学。

* * ENI,国立应用科学学院,ENS,ENSAM,国立工艺博物馆。

表5 法国部分高校的非学术人员

	1986	1987	1988	1989
非大学部分				

	1986	1987	1988	1989
国立工程师学院	1349	-	1525	2254
其他	5968	-	5146	5855
大学 * *				
大学部分				
短期技术大学	3193	-	3101	3049
大学 *	27691	-	27500	25970

* 包括医科大学。

* * ENI, 国立应用科学学院, ENS, ENSAM, 国立工艺博物馆。

高等教育结构的特征

职能与目标

法国的大学有两种职能多少有些矛盾。一方面,它们不得不接纳所有没有或不能进入选择性高校的学生;另一方面,它们又必须保持研究的高水平,训练、培养高水平的研究人员。大学对付这种困境的办法是通过学习过程中的选择来减少学生人数(本科生),但这带来了另外的问题:已经注意到的较高淘汰率。

正如上文已提到,大学校开始涉足过去是大学专有的研究领域。也正发生相反的事情,大学传统上培养、训练教师、研究人员和法律、医学专业的人才,而在过去的十年中,它已开始同时培养其他专业的行政人员,因此成为传统上培养行政人员的大学校的竞争对手。

公共经费资助的科研的场所

公共经费资助的科学研究在大学内外都存在。如果了解数量众多的“大型研究组织”的工作(CNRS, INSERM 等),

就不可能理解这种情况。这些组织有它们自己的法律地位,位于大学之外,但实际上并不存在明确的分离。这些组织与大学内部的“联合研究小组”签订为期四年的契约,通过向它们提供资金和研究人员来资助科学研究。这些联合小组既使用科研组织提供的资源,也使用大学提供的资源。由于学术人员对科研组织的决策过程的影响,大学和“大型科研组织”进一步结合在一起了。

第二节 高等教育系统内的权力

高等教育立法

在过去的 25 年里,高教立法经常变化。1968 年颁布了《方向指导法》(《富尔法》),在自治、多学科、师生共同参与三原则的基础上,大学获得了新的地位。学部的组织形式改变了,大学的管理权转到了代表委员会手里。1984 年通过了一项新法律:《高等教育指导法》(《萨瓦里法》)。该法赋予大学有就教育活动与政府签订契约的机会。此外,管理组织进一步发生了变化。在 1970—1988 年间,大学在利用立法框架提供的机会时常常犹豫,以后将讨论这个问题。1988 年以来,签订契约变得比较平常。

虽然 1984 年的法律具有框架法的一些成分,但它同时也包括许多非常具体的规定,尤其在有关文凭颁发问题方面。因此,从这个角度说,该高等教育法是“混合型”立法。

教育计划的控制

在全国性一致的基础上,大学可以提出新的计划或课程。目前,这类创新必须和高校与政府(及其他各方)签订的契约中所规定的协商和评估的时间计划一致。就通向国家文凭的课程来说,教育部长有最后的发言权。如果院校想提供通向本校文凭的计划,它有完全的自由,但中央政府不资助那些大学计划。在大学,国家统一的课程有大学普通教育学位、学士、硕士、博士四级。

研究计划的控制

1984年的《高等教育指导法》保证研究人员能完全独立地进行研究,它也宣布大学和其他公共科研机构有权完全自主地决定他们的科研政策。可是,如果没有科研经费,这些自主权实际上一钱不值。

院校的管理与控制

大学的行政管理结构是法律规定的。行政结构由三个委员会和校长构成。这些委员会的构成从其代表的成分来看是严格依据法律的,但各类代表所占的百分比有一定的灵活性。

行政管理组织的权限也由国家法律规定。就人事政策来说,它们的权力非常有限。所有的教职员都是国家公务员,由国家的法律直接控制;大学对教职员的地位、报酬和使用年限没有影响。但是,随着契约政策的实施和新的资助体制将于1993年运行,高校的人事政策可能会有更大的选择余地。

院校资助

核心资助

对研究活动的资助具有鲜明的特性。如上所述,最大部分的公共科研是由“大型科研组织”(例如,CNRS)以人员和其他资源的形式资助的。有关研究项目的决策过程上面已介绍过,因此,下面对资助体制的描述不包括这些研究活动,另外,这里只描述属于教育部管辖的高校的规章制度。

主体经费包括三部分:教职员的工资,研究活动的经费,非研究活动的经费。教职员由国家付给工资,因而在高校的预算中没有“教职员”这一项。研究经费由教育部的科研及博士生培养司(Direction de la recherche et des études doctorales)确定,使用的标准与高校就研究活动和教育部签订的为期四年的契约有关。核心资助的最后一部分是最复杂的。1989年以前,基建费用(建筑和维修)由国家决定,因而高校预算中没有这一项。1989年以后,维修费已转属高校,高校也稍有获得建设费的机会。

其余的经费包括以客观标准为基础的三项主要拨款,还有很多数额较小、有特殊用途的拨款。确定这三项主要拨款的标准是:教育设施用地面积、接触时数(以国家标准为基础)、补充性时数。从1989年开始,这三项主要拨款一次性拨给。1991年和1992年是教育部和高校就教学活动协商契约的过渡时期。这段时期末,所有高校都必须签订契约,以便新资助机制在1993年能实行。过渡时期的经费以1988年的经费数额为基础,同时根据入学人数的变化进行调整。

高校使用核心资助的自由度从1988年以来增加了,但仍

很有限。1989年,83%的经费是有规定用途的(大学校是74%)。同时必须记住高校资源的一项主要部分——教职员的工资是由国家确定的,高校对此一点影响也没有。只有在很个别的情况下才允许挪用经费。

辅助性资助

高校可以筹集自己的费用,只要不向学生收取费用。对于通向国家学位的课程来说,学费须根据国家的标准来定。义务性的活动不得加收费用。但是,对于那些通向高校自己的文凭的课程,高校可以自由规定学费。

表6 院校资源的构成(%)

1989	大学(包括短期技术大学)	工程师学校(28)
国家预算教职员	64.4	47.4
核心资助(院校预算拨款)	19.6	24.6
辅助性资助(院校自筹)	16.1	28.0
总计	100%	100%

* 不包括国家科学研究中心提供的科研经费。

第三节 高等教育政策

在高等教育系统以外,有两种力量对制订高等教育的核心目标发挥了重要的作用(主要通过政府):

- (a) 入学人数的迅速增长;
- (b) 对劳动力市场的适应。

高等教育新生人数的持续增长已影响了新生的质量,即

使没有降低新生质量,也增加了新生的多样性。这个问题的另一面是新生趋向于选修最能保证成功的课程。法国高教系统的结构扩大了这些趋势的不良影响,尤其是长期课程的“开放性”和短期课程的选择性。充分适应劳动力市场要求一定的课程“职业化”和大学教师与工业之间建立连续的、更紧密的联系。前者引起了一些问题,因为职业化要求多学科的课程,而这在以学科为基础的大学中难以实现。后者引起了学者的抱怨,保护高等教育不受工业的影响似乎是法国的传统。

部分由于上述两种力量,法国已经开始一个政策规划。在下世纪初,每个年龄组至少有80%的学生达到中学毕业证书的参与率(《2000年的大学规划》)。这项规划包括两个主要方面:

——研究如何提高高等教育的效率。课程和文凭的改革是一个方面,同时,要采取措施解决高等教育第一阶段出现的问题。

——和地方当局的合作。

除了拟议中的使高校的人事政策有可能适应新的目标和实施积极的保持研究高水平的政策之外,《2000年的大学规则》的这些方面是当前法国高等教育政策的关键问题。

第四节 对结构、权力和高等教育政策 对院校控制与管理的影响的思考

“使高等教育适应市场”的概念,或者把高等教育系统从社会需求驱动转变为“市场驱动”,在过去十年左右一直是多

数西欧国家的主题。然而,对这个概念的理解在不同的国家、不同的背景中也有所不同,还常常受政治的和历史的意识的影响,且受现存的管理组织及高校状况的制约——如果不是限定的话。这条普遍原理对法国也适用。然而,现行政策很少是凭空产生的。有一些是对过去的突破;另一些,按照克劳斯威茨(Clausewitzian)的观点,是以其他的方式追求类似的目标。因此,对目前情况的先前的因素应加以注意。采用准历史学的方法有充足的理由。首先,以前的政策,不论成功与否,往往对当前政策的重点产生影响;其次,历史的方法使我们对当前行动背后形成的契机有所认识;第三,历史的观点使我们通过现在与过去所采取的措施的比较来评估当前措施的激进性质(Barracough, 1968)。在评价曾经促进或阻止政府按照他们的意志行动的因素时,对特定国家的不同历史时期进行比较和对特定历史时期内的不同国家进行比较同样有用。

结构、分割与政策类型:法国例外论的方方面面

在法国的背景中值得强调的第一个方面是,直到最近,管理的改革不得不独立地追求使高等教育走向市场的目标。这并不是说,今天两个主题的发展彼此独立。相反,它们紧紧盘绕在一起。但是,把这两股绳子拧在一起,把管理的改革与一种非常具体的“市场理论”联系起来的做法,可以看做法国现行高教政策中最值得注意的方面之一。确实,可以证明,而且已经被证明,虽然也许是间接地证明,为把政治上的审慎和大学内部的反对意见想分离开来的事情结合起来,构建一种可以接受的理论,在这方面,适应市场变化的理论——不管是法

国国内市场,还是更广的欧共同体市场——已经是一个重要的因素。

第二个方面需要强调的是法国高教系统分割的本质。这种分割包含三个维度:院校形式、院校的招生政策、院校与劳动力市场的联系。本文的前面几节已介绍了法国高等教育的结构,区分了选择性招生方式和开放性招生方式、短期学习课程和长期学习课程。记住形成这种院校和课程分化的背景因素很重要,不仅仅因为这种分化是对过去长期的经济及市场变化的反应,而且因为它提供了有关当前大学改革的重点的重要见解。

分割并不限于上述三个维度,它还包括管理的维度。大学、短期技术大学 and 一部分公共的太学校属于教育部管辖,其他的太学校——法国高等教育的精华——则归属于其他的部,如农业部、国防部、公共服务部等。另外还有第三种类型的部门,如美术学院、音乐学院等,归属于各种各样的权力机构——一些属于中央政府,其他的属于地方政府。

这种特定的管理分割维度本身是对过去经济变革的一种非常具体的适应形式的产物。这种改革本质上是增添型的。它包括增建新的、高度专业性的院校,这类院校属于全国的高教系统,但严格说来位于大学之外。专业院校的建立,主要是对公共部门劳动力市场人力需求变化的反应,虽然决不是全部的原因。对法国系统的这种适应方式已提出了许多理由,其中之一是在原有的大学中进行这样的革新难于被接受。第二个解释是比较政治的、法律的,但也是比较符合逻辑的。在一个建立在各部门内部由中央规定的同质性的概念基础上的高教系统内,若要改革,那么,必须在整个部门同时引进、实

行。由于这样的程序要求巨大的政治意志去克服固有的惰性,因而它会引起强烈的变化。所以,当正式的、合法的同质性确保任务、目的和资源具有某种正式的相似性时——这在法国被看作共和政体的平等的试金石——它也倾向于排除在院校一级进行有机的改革。如果必须在院校实施改革,按照院校之间具有法律上的同质性和正式的相似性的理论,如果在一所院校进行改革,就必须在所有的院校进行相同的改革。排斥有机的改革——或者在其他情况下称为的“滚动改革”——是一位社会学家称为的“停滞的社会”的象征(Grozier, 1970)。由此引出的两个后果对法国高等教育的改革机制和法国高等教育的“政策类型”产生直接的影响。就第一方面而言,增添型改革——在大学之外建立与之平行的专业院校——起到了代替在大学部门内部即院校层次上进行有机的改革的作用。就第二方面而言,缺乏院校一级的有机的改革能力足以突出下述事实:当改革来临时,它主要是对由于内部缺乏这种能力而引起的不堪忍受的压力的反应。高教政策因而具有了这样的特征:“在大部分时间内是凝滞固定的,有时又突然发生剧烈的变革——简言之,就是忽冷忽热的政策。”(Premfors, 1981)

两个转变阶段

法国向一种非常特殊形式的“市场观念”猛冲必须放在一种长期的背景之下来理解。广义地说,从60年代中期到70年代中期的10年以惊人的和戏剧性的形式暴露了法国缺乏增添型改革的能力,而且主要以“一次性”系统改革应付与大众化高等教育有关的问题,不仅仅是在高等教育的数量方面,

而且同样重要的在与院校层次的权力、权威、民主参与等有关的问题方面。从这个观点来看,向“市场驱动”的政策类型的转变和作为“市场驱动”的高等教育系统是两个独立的改革阶段的继续。回顾过去,这两个阶段可以看作突出了改革机制的弱点,其根源可以追溯到 19 世纪后期。

1966 年第一批短期技术大学的建立可以看做增添型的改革机制的终结。短期技术大学的使命是提供短期的、终结性的专业训练,尤其是把目标放在私立部门,设计了提供中级管理和技术干部的任务。虽然从法律上讲它是大学的一部分,但从组织上讲,短期技术大学在课程内容、学业结构以及处在教育部更为严密的行政监督之下等方面与大学根本不同。一方面,短期技术大学是实行最后一次“大学之外的增长”,但从另一方面来讲,它们也预示着新生事物的来临,因为它们构成了与经济的明确联系。一旦 1984 年的《高等教育指导法》中对大学内部管理和权力的迫切问题得到了某种形式的平衡,这种联系将越来越成为大学部门的一个特征。

限制因素

一方面是有关管理和权力的许多争议,另一方面是高等教育与私营部门劳动力市场的明确结合,这两方面的分离在法国曾经是一个高度敏感的问题,现在仍旧是一个致命的、隐蔽的存在。它的重新出现对当局来说是一个偶然的紧迫问题。所卷入的紧张关系和在院校一级的权力伴随而来的改革可以通过考察有关“外部人员”的存在的争议来认识。“外部人员”指代表外部团体的利益而被挑选来任大学委员会委员的人。1968 年的《高等教育法》作出了对“校外人员”的规定。

由于激进的学生常常把它理解为把大学拴在工业战车的轮子上,因而该法是有争议的。围绕这样的思想观点周期性地出现两个问题:前一个问题是关于高等教育作为激进的社会政治改革的先锋角色的争议;后一个是关于院校的权力和权威的平衡问题。激进学生和年轻教师认为,由于大学通过从属于工业的需要而不是从属于学生“消费者”的需要扩大了其社会影响,又由于大学决策结构内权力的平衡向高级学术人员倾斜,外部人员加强了大学内保守势力的利益。

有关大学的这种本质上的政治观点可以看作是最近以学生权力为基础的中世纪波伦亚模式而不是以教师权力为基础的巴黎模式的复苏,它可能不再具有它曾经拥有的力量。今天,它也不再把它的能量,耗费在竞争院校内多数已给了不同的利益集团和选区的选民的三个主要管理与决策机构的席位上。然而在保卫学士文凭持有者获得在高等教育内有一个学额的正式权利方面,它仍保持强有力的存在,虽然这种存在常常飘忽不定,不可预测。人们虽然可以争辩说,学生群体的利益不过是另一种形式的法人利益,即保护既得的权利和特权——其中主要是不考虑经济后果而拥有个人选择的自由的学习权利,以及非常低的学费——但是,这是需要认真考虑的一种利益,尽管它可能被看作有助于一个“停滞的社会”。

1984年的《高等教育指导法》最终解决了院校在外部人员存在的程度和教师与学生之间的权力平衡问题,虽然1979年议会临时的干预使权力平衡问题有利于高级教授,这表明无论“右派”还是“左派”对此都非常敏感,给予了高度重视。另外,该法把院校内的管理和权力放在一个把高等教育的驱动力与紧紧依靠市场领域的问题结合起来的轨道上了。

正是在这一点上,应该把为了满足经济技术变革的需要而进行的“课程调整”与更广泛的围绕走向一个“市场驱动”的高等教育系统的问题区分开来。毫不奇怪,课程调整是比较有限的活动,它能够在“自由市场”经济下的一所大学里进行,也完全能够在受控制的经济下运作的高等教育的背景中进行。公认的从一种模式向另一种模式的过渡差不多总会包含巨大的“课程修正”,但是,这方面自身决不能涵盖与更广范围的战略重点有关的所有活动。而且,这种区分与理解通向目前改革背后的改革动力有着特别的关系。

课程调整:第二个转变阶段

法国高等教育中“课程调整”的过程是法国高等教育向“市场模式”机制演进的第二个过渡阶段。第二阶段从1972年到1984年,这个阶段的本质特征是部分抛弃了前面描述的高教改革的“增添型机制”。迄今为止,这种方式的前提是对干预大学保持某种缄默。1968年法律的重点很快克服了这种顾虑。1972年大学普通教育文凭设立,实质上是按已经在短期技术大学建立的两年制模式改组大学第一阶段文凭的学习年限。1976年所有第二阶段的课程被要求必须清楚地表明它们有职业出路。另外,高级专业学习文凭(DESS)的设立鼓励了职业主义的发展。这三方面的发展构成了法国为满足经济的明确要求而对课程内容和结构进行调整的政策基础。

课程调整:有限的成功

从事后的观点来看,很明显,课程调整的政策至少在两方面是对过去的显著突破。第一,在对高等教育的需求持续增

长的时代,既定的院校增添型技术只能满足较少的一部分人对高等教育的要求;第二,课程调整实际上把使短期技术大学的思想改变颜色的职业理论扩展到大学部门,虽然没有对传统的学术科目的分界线进行根本性的重新定义,使“短期大学部门”达到引人注意的程度。课程调整阶段的中心假设,一方面是它的极为有限的性质;另一方面是这样一种信念,认为明确宣布这种文凭所通向的职业类型本身构成了有力的杠杆,促使学生在科目的取舍和课程的学习方式方面发生重大变化。

如果说这种办法是必要的,它本身却不是充分的。虽然一些学生可能会像经济人(homo economicus)行动,但是经济的推测却是冲向学生阶层的主要考虑,恰恰是迫使他们对另一种非常不同的理论作出反应,即延长学习时间以此作为逃避70年代后期的经济暴风雨的一个方法。学生非但不转向职业轨道,反而延长学习时间,实际上把大学作为“停车场”而不是获得宝贵的技能的场所,造成高等教育与劳动力市场的暂时脱节。尽管所提出的办法是可行的,但法国的大学由于学生的不明智行为而在职业化道路上面临着更多的困难。职业性课程,如果太局限于市场的狭窄需要,就会包含高度的内在过时性。从中期的观点看,这可能使高等教育产品质量“不合适”的问题更突出。最后,应该注意,“课程调整”决不是改变控制系统、确认和高等教育与政府间的基本关系。作为一种调整,它是在现存的长期的中央集权制的框架内,在教育部对大学系统进行详细监督的情况下进行的。简言之,70年代的改革遵从一种彻底的专家治国论者的理论,就是说,它来源于这样的信念:在不改变院校结构的情况下,可以从操纵几个

关键的功能中寻求解决的办法。

当前改革的政治维度:起源

在我们称之为两个转变阶段的时期,法国高等教育政策发展的制约因素对新的改革战略和以往比仅仅使产出与工业对合格毕业生的需求相配更加广泛的方式,与高等教育与劳动力市场联系起来的过程中所出现的工作重点有很大关系。在这里可以回顾一下,向这个方向最初的行动并不是削减支出的产物,例如像在英国和荷兰那样。它们同样是一个政治的决策,即坚定地赞同遵循教育机会均等的原则,和继续使具备资格并希望利用高等教育的人能接受高等教育的原则。反过来,这项战略决策依据这样的信念:在经济和职业结构发生重大变化的时代,一个国家要保持竞争的姿态,对其普通人民进行高水平的教育训练是必要的。在操作上和政治上,当前法国高教政策的试金石是于1983年第一次宣布的目标(Bienaimé, 1984):使受高等教育的学生人数增长一倍多,达到约250万。在中等教育阶段,使该年龄组约80%的学生达到相当于中学毕业证书的水平。后一个目标已经在1989年的《教育方向指导法》之中奉为神圣,作为教育的“约柜”(Ark of Covenant),这个目标在今后的十年内一定能实现。

法国市场的状况

法国高等教育扩展的第二次浪潮发生的政治背景明显不同于其邻国的情况。法国的情况与其邻国存在着相似的特征,尤其是在被称为“超负荷状态”的理论方面(Rose & Peters, 1978)。但该理论在法国还有另外的特殊性。第一个方面是

分权政策于 1981 年实行以前早已被提上了政府的议事日程。第二个方面在其他处于“超负荷状态”之下的政治境况中也存在,但在法国的条件下具有某种专家治国论的涵义。这种特征对于法国和其他国家(例如英国)是共同的,它基于这样的信念:在像高等教育这样复杂的系统中,中央机构对大学日常事务的管理进行详细的控制不再是有有效的、有力的。如果政策要向一个方面前进,但是高校不得不在另外一个方向对经济技术的变革作出灵敏的反应,那么就必须授予高校更大的自主权。可以肯定,为了通过减少国家的干预来塑造高等教育,RPR 内部众议院(Chamber of Deputies)的一些组织的确要求对通过从国家的边界退却让市场力量有塑造高等教育的自由作出更为激进的解释,这种态度主要是受美国实践的刺激。虽然这种观点有影响,但只得到了有限的承认。第三方面是政治的和专家治国论的考虑都支持分权政策,追求改革进程本身的非政治化。最近法国高教改革的历史有充分的证据表明集权制的决策集中于政治冲突,而政治冲突反过来使决策瘫痪。一方面是分权政策,另一方面是更大程度的院校自治,两方面相结合,这不仅仅是履行政治改革,也是寻求解决以前的改革所引起的非政治化的尝试。这样,对于完全撇开有关所有大学都具有正式的平等地位的历史上和法律上的虚构,分权政策是对集中规划的很多最受珍爱的假设的重大修正。

作为改革新机制的市场

从表面价值看,这里所涉及的是完全抛弃了一种改革模式——在整个系统范围内同时贯彻由中央管理机构规定的改革模式——并认可我们前面称之为“有机的改革”的概念,改

革渐进地运作,对最接近的当地环境的要求作出反应。市场并不必然是专家治国论的全部替代品,正如前面几节已表明,财政的负担、设定的总目标以及再举一个革新的例子,由一个独立的中央机构进行评估,最后都坚定地^在巴黎安排。更确切地说,在法国的背景中,市场的角色是向高校提供一定程度的自由,允许总的指令很好地和地区或城市的情况协调,以保证全国性的目标能有效地转移到地方环境中。

由此可见,“市场驱动”的高等教育系统的概念在法国的变例与比如说在英国或美国的实践就很不相同。从中央管理机构到地方权力机构再到院校,存在着显著的权力下放,尤其是在校舍的维修、分校的发展、非学术人员的雇佣条件等方面。本质上,市场力量就是中央管理机构界定的那些力量,它们与高等教育联系的方式也是由中央管理机关决定的。这是不仅限于法国的悖论。简言之,应用于高等教育的“市场力量”围绕三个主要的发展领域旋转。这些领域是:责任的分散、广泛的“伙伴关系”的发展、契约资助系统的引进。

政策目标及其说明

对这项一般性的战略决策可以有多种解释,注意这一点很重要。首先也是主要的考虑是到本世纪末使学生人数增长一倍的目标。这项目标已经并且会继续要求巨大的投资。从1984年到1992年的八年间,按现价法郎计算,高等教育的预算增加了约90.5%。相应地,在国内生产总值中所占的比例从0.43%上升到0.50%(Rontopoulou & Lamoure, 1992)。中央政府希望能分散不断增加的重负,至少部分地说明想引进其他“伙伴”——地区权力机构、市政府和工业企业的动机。

地区或中层管理机构的加强在许多方面是明显的:《地方计划总纲》的出现,地区委员会(Regional Councils)对大学的投资不断增加(1989年约20亿法郎),地区权力机构在要求优先发展某些领域以满足地区的需要方面扮演更为活跃的角色。各种组织的建立清楚地表明计划体制的功能的分散,其中之一是对地区范围内所有高教部门的需要与供应进行协调规划的组织,由教育总长(Chief Educational Officer)领导,另一个是为地区权力机构起草前期的投资计划的机构,由县长(Prefect)领导。虽然投资机构发生了重大改革,但分权政策并没有改变高教经费的公共本质,钱仍然来源于公共经费。

承认地区权力机构是高教事业中的合法伙伴,可以看作是1984年《高等教育指导法》所宣布的扩大“外部利益集团”对大学事务的参与原则的进一步扩展。赋予地方当局制定协调性计划的权力和与大学签定契约的权力,意味着它不再仅仅是大学必须与之达成协议的另一个赞助者。如果是伙伴,几乎可以肯定,地方当局是一名“特权伙伴”。由于距离近,其影响一直较大。从中期的观点看,同样显著的是,由于表达了它们对服务、文凭和研究的具体要求,地方当局可能将会成为促使大学多样化的有力杠杆,正如前面已指出的,这一点隐藏在法律上同质性的原则之中。

很明显,在法国的条件下,可能还有其他地方,向市场过渡意味着大学涉及到的投资者与收益者的数量显著增加。这种现象本身对大学管理角色的转换具有重大意义,尤其是对于像法国这样倾向于把高校管理者的作用限制在实施教育部的规章和监督经费的使用方面的系统,更是如此。投资者、行动者或参与的权力机构的增加不是惟一可观察到的过程,还

有另外两个过程,每一个过程对于事情的计划多少都有些影响。第一个过程是赞助者地位的改变,即赋予他们正式的法律上的地位以取代简单的参与权利。第二个过程是决策中心的增加,这使我们回想起从中央分散政治注意力的问题。参与者与决策者最重要的区别是个人或组织能否对他准备得到的资源有支配权,和是否具有他准备这样做的条件。参与者没有这些权力,而决策者有。因而大学依赖的来源越多,外部决策者越分散,它对他们变化中的需求作出反应的可能性就越大。

如果责任的分散,伙伴关系的出现和“契约”原则的发展在地方一级是显著的,那么它们也要求在中央一级进行一定程度的革新,首先是在大学的投资领域。这里,我们看到对高等教育与国家之间传统的关系的根本性重估,对一直潜藏着的教育部与大学明确关系的观念的重估。从正式的观点看,把教学与科研的经费联系起来的观点在1984年的《高等教育指导法》中已初露端倪。这一条款直到1989年才实施,目前仍在大学中进一步贯彻。这里应插入一句,目前这样的契约不包括研究经费,虽然可以设想今后会包括。大学经费也不包括教职员工资,这由国家直接划拨。

契约式资助

“契约式资助”的发展有两点主要特征:第一,中央政府试图进一步摆脱对大学日常事务的详尽管理;第二,作为协商关系的前提,大学被迫制定详细的“任务说明书”(“mission statement”),包括现有的资源、要达到的目标、所要求的资源以及成果的评估方式。原则上,契约式资助迫使大学更主动地评

估自己的力量,计划自己在未来的市场上的位置。实际上,对这条原则有争议,目前法国的许多大学缺乏足够的资源管理系统,这可能会妨碍它们制定明确的目标,更不用说对自己的成果进行自我评价了。

从这里引发出一个基本问题是:大学内部权力的分散将会产生什么样的后果?就我们目前的认识,对这个问题还不能作出明确的回答。它会使权力进一步集中在大学校长手里吗?在法律上,代表大学签定契约、协议正是校长的正式职责。或者,作为另一种可能性,它将会增加培训与科研单位的领导者(Directors of the Units of Training and Research)的影响吗?扩大高校的主动性会带来对校长职责事实上的重新定义,使之与美国的大学总监(American Chief Campus Executive)相类似吗?要知道,美国的大学总监是其他追求市场机制的国家的相似特征。这些都是重要的问题,虽然法国大学资助制度的过渡性质可能认为考虑这些问题为时过早。

大学内部权力结构的大规模重新组合的可能性还没有被认识到。地区委员会(Regional Councils)选出的代表们的态度可能有分量,虽然这种态度自身可能不是这种转移的决定性因素。这大部分决定于校长与当地的政治家之间的关系,也取决于校长与大学内一些成员的关系——校长与他或她结成同盟。不管怎么说,地方政治权力机构的影响将增大。这是否会反过来引起大学采取防御性姿态,并转身保护它自己,只有时间和环境才能回答。

课程的控制与确认

然而,预算的和政治的方法并不是使大学更紧密地联系

其环境的惟一手段,虽然它们是使大学朝这个方向前进的有力手段。在学位认可系统和课程发展与革新的程序方面也发生了实质性的深刻改革。正如一次全国性调查所表明的那样,法国的课程发展及学位认可系统以国家文凭即学位课程的概念为基础,学位课程的质量由国家以教学大纲的形式给予规定。为了获得某种资格,学生必须在预定的年限内修完规定的学时数。在这样的控制下,大学就学位课程向中央管理机构提出建议,在确认它们符合国家规定的标准后,中央管理机构授予大学在规定的领域开设通向国家文凭的课程的权利。大学一直在讲授通向它们自己的学位的课程,但是这种学位并不授予学位持有者参加为获得公职而进行的国家竞争考试的权利。简言之,单纯大学授予的文凭不那么被高度重视,如果它们的确被看作奖品的话!

国家文凭制度引起了许多争议,其重要性既是象征性的,又是操作性的,而且这种重要性在法国很难低估。的确,在许多方面,这种制度都可被看作高等教育集权化操作的核心。国家文凭起初有意不考虑各地的地理因素而通过坚持质量与内容上的相似性来提供均等机会,这样就把大学紧紧地锁上,使之成为不顾地方标准而只顾国家标准的机构。它也把大学锁在公共部门上,因为绝大部分学生把公共部门作为主要的职业选择领域。在这种程度上,国家文凭可以看作把19世纪初原来赋予法国大学的使命继续到后工业社会,即为国家部门提供高质量人才。

这就是说,从消费者的立场看,中央对课程发展与认可的控制不应被看作不受欢迎的强迫。恰恰相反,参加国家文凭考试的权利在各阶层的学生中都得到强烈的拥护。确实,把

国家文凭看作高等教育的“约柜”的等价物并不夸张,为了获得它,即使虔诚的信徒也甘冒风险。总而言之,中央一直非常小心谨慎地追求把课程控制权下放到高校的目标,这是一个有激烈争议的问题,正是因为它很可能引起学生的反对。

三个主要因素刺激了课程控制的分权政策。第一,到这个10年结束时,学生人数将达到250万,这样的目标大大超出了公共部门所能有的容纳能力。第二,当适龄年龄组里15%的学生进入大学时,再也不能设想高等教育系统的动力与能力能在大众化发展阶段之外平稳地运行了。第三,支配国家文凭的数目庞大而又十分复杂的规则接近于不可操作(关于第二阶段的学习引用了250条不同的规则)(Guin, 1990)。

为了满足学生和当地环境的需要,在确定文凭课程方面赋予大学更大的独立性本身暴露了法国高等教育固有的一些矛盾。大学被给予授予本质上是大学学位的自由,同时教育部承认这些文凭具有国家地位,从而保持这些文凭外表上的统一,适应学生的敏感性,维持大学校园的平静。没有能比这种程序上的妥协更能说明隐藏在法国高等教育决策表层下的炉火更加有力的例子了。

由于赋予了大学发展课程的能力,至少在理论上,大学拥有了了解和满足地方对具体课程的要求的手段。其他的政策手段也由大学支配,尤其是在继续教育领域。例如,有权设立公共利益组织(Public Interest Group. PIG)。虽然有许多限制,但允许该组织出售服务,或者是为工业部门开设短期的训练课程,或者是与当地的企业、公司签订研究合同,就是这样的例子。公共利益组织可能只是一个特定时期的产物,而且它们

的负责人由教育部提名。

责任机制的加强

到此为止,我们的注意力一直集中在国家一级和地方一级的政策手段上,我们也考察过在个别大学内部实施的最显著的政策手段。如果不建立起配套的“反馈”机制和责任系统,政策手段就会不那么有效。广义地说,对于高校的教学功能主要有两个现行的评估系统。研究单位的评估隶属于国家科学研究中心(CNRS),且早有定规,我们将不考虑它。

1986年建立了全国评估委员会(National Evaluation Committee),加强了对高校的评估。全国评估委员会独立于预算经费分配过程,它的主要任务是向高校提供全面的评估以使它们能制定未来战略发展的计划。虽然在系统层次,该委员会向共和国总统提交关于高等教育状况的年度报告,但由于高校向公共权力机构报告账单(rendering accounts),因而,严格地说,它不是一个责任机制。

第二个机制更符合对高等教育责任机制的传统解释,且和上述的契约政策有关系。如果每所院校都制定出它们的“任务说明书”,那么它们也就必须考虑同一地区其他高校的活动。实际上,契约式资助理论上也包含正式的高校间的协调工作。根据1989年的《教育指导法》,地方教育管理机构,即地区教育委员会(Regional Education Councils)的权限已正式扩展到高等教育。地方教育总长(Chief Education Officer)作为大学副校长(Chancellor des Universités),其权力也扩展到高等教育,他被要求就本地区的高等教育状况提交年度报告。

结 论

在过去的约八年时间里,法国的高等教育在资助机制、与地方协调发展的能力、赋予大学在教学与科研领域采取主动行动的自由等方面经历了非常重要的变革。这些改革还处在不同的贯彻阶段,而且,正如我们已指出的,它们不仅对学术权力即院校管理的角色、地位和能力以及领导权,而且对整个系统的规模和高校的外部形态——这一点并非不重要——都具有深刻意义。立法者希望引进的比较微妙的和质量上的改革能在高校中生根到什么程度,目前还是预测中的事。学术价值是学科文化的产物(Becher, 1989),也是组织记忆的产物。在大学,这种组织记忆浸透着高度的历史意义。这些因素的确强有力,甚至作为坚定地提倡改革的那些人,也倾向于给它们贴上“抵抗改革”的方便的标签而开除它们。任何执行改革的人都清楚地认识到,立法者和公共权力机构对彻底改革的由衷的热情和承诺并不总能得到必须实现改革和不得不承受其后果的人们的响应。这并不就是说承受改革后果的人没有信心,也不表明那些执行改革的人缺乏承诺。

成绩评估活动也代表了法国目前改革的典范,它的主题是寻求改革能够自行传播,更中肯地讲,是兑现的程序和机制。直到最近,法国面临的基本问题是我们所谓的“增添”的方法如何延伸到大学内部较小的调整,以及自上而下正式的机械的方式如何扩展到整个系统的重大改革。如果操作规模

和所需经费是政治能力和国家预算能够勉强做到的,这样的贯彻政策的机制就可能是有效的。随着大众化高等教育的来临,两种情况都不再适用。

反之,政策的集权性质在不积极鼓励改革的地方有助于对立党派之间(一方赞成改革,而另一方支持维持原状)通过中央决策过程集中它们的努力,以斗争的方式解决问题。地方化、分权化以及高校把握自己命运的权力的增长,都不单纯是把冲突的焦点从中央转移开。它也包含用地方协商取代全国性的冲突,用高校自主的、有机的、逐步增长的改革取代正式的机械的改革。

当然,所有这些争论引出的最终问题是:这些改革所包含的内容和它们将要带来的结果是否可以真正说是构成一个“市场驱动”的高等教育系统?这里,很多取决于人们想像中的模式的纯度,很多也取决于这些方面:资助是一、学费水平是二、学术人员的雇佣条件是三——哪一方面正准备向亚当·斯密(Adam Smith)所谓的“看不见的手”的作用(即自由市场)开放。虽然不一定在法国私立的大学校部门,在大学部门,地方化和资助的契约化还没有大大地减轻公共经费的负担。工业企业的贡献肯定增加了——它们几乎没有别的选择。但在高等教育总预算的汪洋大海中,这仍然只是一滴水而已。虽然提高学费的问题经常引起争论,作为迅速扩大资助的较好手段,它仍然保持了校园里通常的平静。关于教学人员的服务条件,其情况与此相似。为了迎接学生人数增长的挑战,为了取代在未来的5—15年中达到退休年龄的教学人员,国家面临迫切需要扩大大学教师队伍的难题。在这时候提出关于教师终身职位的问题和把教师的工资标准与公共部门文职人

员的标准区分开的问题不仅仅是轻率,而且是十足的愚蠢。

很清楚,如果我们把这三方面看作法国在实际上走向美国式市场系统的程度的指针,那么人们会被迫做出结论,要走的路还很长,而且毫无疑问充满艰辛。但是这忘记了反复提到的使公共辩论带有色彩的“市场力量”所隐含的政治象征意义的重要性。我们前面已经暗示,“市场力量”不是一个绝对的术语。它的意义的获得和作用的显著发挥取决于它运用于其中的政治的、思想的、历史的和技术的背景。改变我们关于激发个人和扩大到社会的驱动力的概念,有两方面的重要作用。第一,它提供在这样的情况下分析高等教育发挥作用的另一种方式的可选择的诊断;第二,它提供了一个合法的办法,否则,这条办法在其他意识形态条件下就可能不被接受。

在法国,为“平民百姓”提供更多机会以便让他们提出自己的要求,让高校在不需要不断向中央请示并获得批准的情况下满足这些要求,地方分权的管理政策与这些情况有密切关系,把二者联系起来的做法已被嫁接到一种与其最初的美原原型显著不同的经济理论上。这样将也许是公正的,在集权制管理——它是高等教育系统和社会之间主要的中介,有些人把它看作拿破仑时代的大学的化身——之外,法国的“市场意识”增添了另外两种中介:地方及其政治权力机构、工业企业及其高级管理。这些后来的机构不是基本的,甚至也不是惟一的协商渠道。正如流行的政治词汇所说的,它们是国家的伙伴,并不代替国家。虽然中央政府选择了与这些机构共享权力的道路,或者制定了自我限制的政策,赋予各个大学可能会逐渐成长的自由,但从概念上讲,中央仍拥有这些机构无法取代的巨大的权力。

在法国的环境中,推行并修改“市场模式”是不寻常的过程。宪法的和经济的模式不能轻易地迁移。模式愈纯粹,像精致可口的葡萄酒那样,一旦被转移到外地或被拔去瓶塞,它保持最初的芳香的可能性就愈小。但这并不否认这一点:引进外部发展起来的模式可能会改变公众对它所应用的机构的概念,从而产生普遍一致的改革气候,而在这以前,改革之路只有最勇敢的人才敢走。正是在这方面,“市场力量”的概念迄今在法国提供了最真诚的服务。

(赵蒙成译 王承绪校)

第六章 德国的高等教育政策

E. 弗拉克曼、E. 德维尔特

引 言

德国高等教育包括两个主要部分：大学和高等专科学校。大学，其中有一些已有几百年历史，是以“德国研究型大学”的传统为基础的。它们代表着洪堡的“研究和教学相统一”的原则。除大学这一部分之外，多多少少类似于大学系统的新机构构成高等专科学校部分，它们是为了满足从本世纪 60 年代初开始的对高等教育日益增长的需求而逐渐建立起来的。在许多情况下，这些学校并不是新建立的，而是由业已存在的专科高等学习机构升格而成，这些机构成为高等教育系统的一部分。例如，全部中层公务员（Gehobener Dienst）现在都是由高等专科学校部门培养的。

除了这两个部门外，在德国关于这两个部门的相互关系和利益也一直进行着连续不断的讨论。这种讨论，在合并这两类学校为综合大学问题上达到高潮。人们曾经期望综合大学成为未来高等教育的发展模式。根据 1976 年的“高等学校

总纲”,高等专科学校的建立被视为朝着高等教育系统一体化改革的一部分。在 80 年代,这一政策改变了,高等教育由两个主要部门组成,强调每一部门都有自己独立的任务和目标。

事实上,德国的高等教育政策由 16 种潜在不同的政策组成,这 16 种政策是根据对高等教育有责任的 16 个州制定的。政府对高等教育的作用,传统上是相当强的,这表现在政府的各种管理权力和国家的拨款机制上。另一方面,学术自由的概念被认为具有极端重要性。重视大学的研究功能,意味着由科学家们决定教学和研究,意味着他们管理大学内部事务的权利受到尊重。80 年代的高等教育政策试图通过引入竞争和质量差异因素来影响这种情形。政府以“差异和竞争”为口号(Wilms, 1983),打算使高等教育在获得研究经费、课程质量和机构的日常运作方面更具竞争性。这些因素如何融入高教政策之中,是目前要考虑的问题之一。而且,学生数量的增长、高学费以及修业年限也是主要关注对象。最后,在讨论高教政策时,东、西德的统一必须加以考虑。

第一节 高等教育系统的结构

大学和高等专科学校是德国高等教育的两个主要部门。作为额外的一个部门,美术和音乐学院也可纳入考虑。大学生通过在大学的学习,或获得由各个大学授予的学士学位,或通过为师范、法律、医学、制药学专业举办的“国家考试”。学生的修业时间一般为 10—12 学期(不同学科之间存在差异)。

大学学习并不举行“中间”考试(例如通向一种合乎劳动力市场资格要求的学位——比如英美两国的学士学位——的考试)。大学这一部门享有授予哲学博士学位和大学教授资格(*venia legendi*)的特权。

高等专科学校授予“高专学士学位”。它要求有8—9个学期的正规学习。高等专科学校以职业教育为方向,这类学校的教授只在某种程度上从事应用性研究。大学教授每学期每周教学时间只有8小时,而高等专科学校的教授则高达18小时。人们希望高等专科学校扮演提供实用的职业性短期课程的角色。大部分课程要求学生在学习期间或在入学之前花一定时间用于实习。拥有高专学士学位的人和拥有大学学士学位的人,其起薪在工业界并无重大差异。但对于公职人员来说,情况就不一样了,在这里,两类毕业生的薪金差距相当大。这样,高专文凭的资格水平事实上被认为低于大学文凭。关于德国教育系统的全貌,参见图1。

原则上,所有那些通过中等教育终结考试(西部入学13年后举行,东部入学12年后举行),并获得普通毕业证书(*the general Abitur*,这种证书就是“普通高校入学资格”,即 *allgemeine Hochschulreife*)的学生都可上大学。那些拥有普通高等学校入学资格的学生有权在任何一类高等学校学习,有权选择他们想学习的任何专业。想进入高等专科学校的学生,必须拥有所谓专科高中(*Fachoberschulen*)授予的专科中学毕业证书(*a specialized Abitur*,这种证书就是“专科高校入学资格”,即 *Fachhochschulreife*)。凭这种资格入学的人,只能根据他(她)资格证书上的分科情况学习相应的专业。1989年,凭专科毕业证书进入高等专科学校的学生中,80%是通过职业训

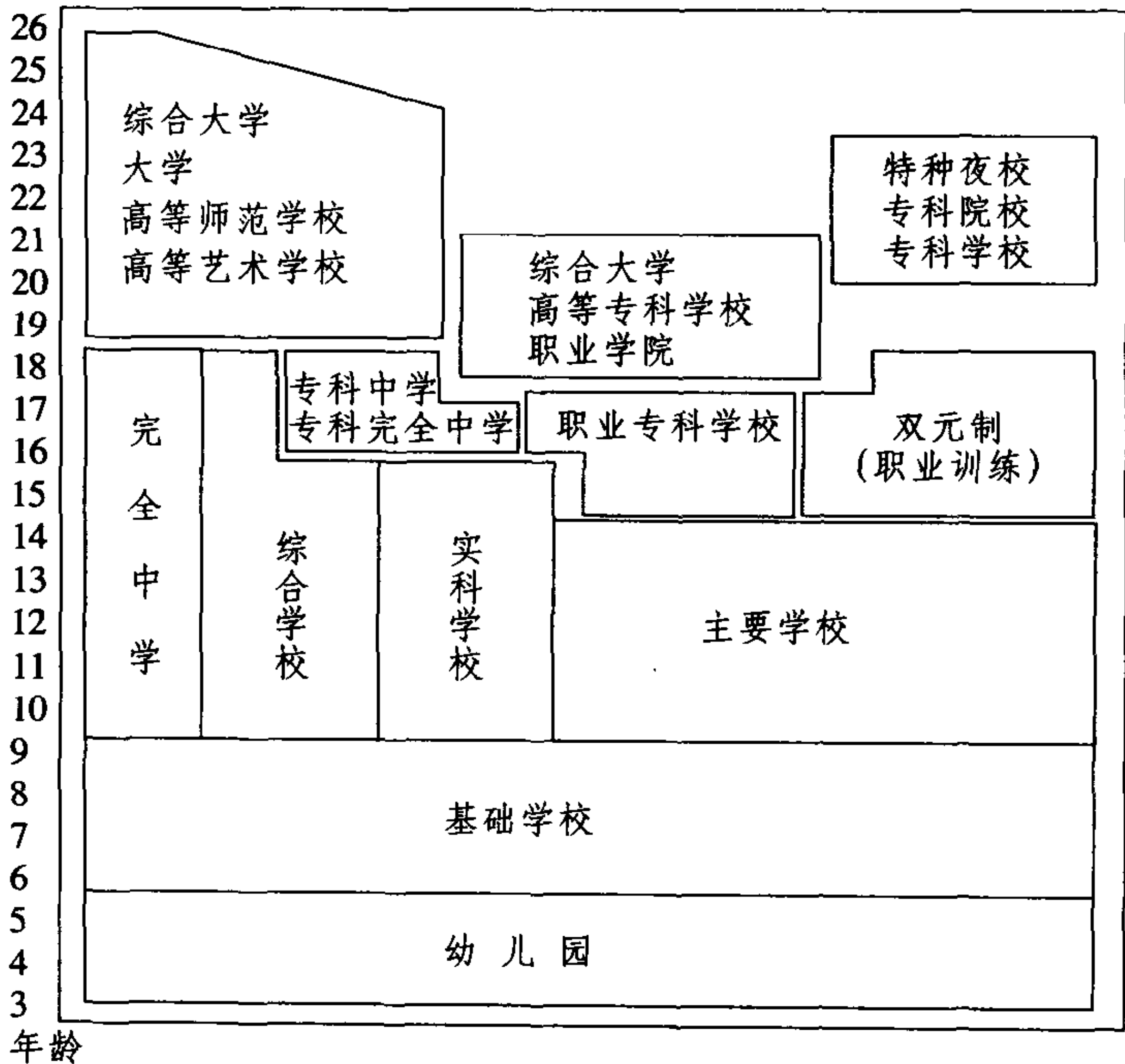


图1 德国教育系统

练系统而得以升学的(BMBW, 1990: 176)。1990—1991年中, 高专43%的新生拥有“普通高校入学资格”, 有这种资格的人有权上大学学习(HIS, 1991: 12)。

德国高教机构的招生, 只在“原则上”是开放性的。高校不得不根据本校各个学科所能得到的学额数量招收学生。学额数目的计算以国家标准(即根据高校培养能力调查条例确定的生员比)为基础。在某些学科领域, 要求入学的学生的一些地区或在全国范围内超过可得到的学额数, 这些学科领域的招生工作由全国高校学习名额调配中心负责。在这种情况下

下,通过各州负责高等教育的教育部长之间的协议,一个学科的招生要么服从限额制,要么服从“配给制”。在“配给制”下,学生必须向学习名额调配中心申请学额,但不一定被“分派”到他们第一志愿所填的学校。在限额制下,中学毕业考试的分数和社会成分(比如“排队等候学额的时间”)决定学生是立即入学还是再等待一段时间入学。医学科的招生,对不同部分的申请者采用了下列标准:完全中学毕业考试分数、考试、入学面谈以及社会性标准等。1977年,当人们还认为80年代中期学生人口会大规模下降时,各州政府首脑决定普遍“开放”高教机构。为了适应学生的要求,高等学校不得不承担15%的超负荷教学(这一数字是根据国家高校培养能力调查条例的标准计算出来的)。如果这种超负荷教学还不能满足学生的需求,那么,称为“超负荷教学金”的额外经费不得不在限定的时间内配置给高校。人口统计学所预期的要求入学的学生数下降的情况没有出现,各州也没有保持对高校的财政拨款,结果,超负荷教学、名额限制以及中央配给制目前仍然得以延续。

学生、教职员工和辍学率

也许由于高等专科学校这个部门还处于“未成熟阶段”,只有四分之一的学生在这部分学校受教育(1989年22.11%的学生在普通高等专科学校学习,2.55%的学生在文职公务员高等专科学校学习。BMBW,1990:139),而其余学生在大学和艺术及音乐学院学习(其中后者所占比例为1.55%)。在西德244所高等学校(东部53所高等学校仍处于向西部学校接轨的重构和调整过程之中)里,有93所是大学,30所是艺

术和音乐学院, 121 所是高等专科学校(其中 24 所只培养文职公务员)(BMBW, 1990 年, 第 136 页)。从学生数看, 高等专科学校的规模通常较小, 而某些大学的规模大得“惊人”(如 1989 年慕尼黑 LM 大学 6 万学生; 柏林自由大学 5.8 万学生; 科隆大学 4.7 万学生; 明斯特大学 4.2 万学生; 汉堡大学 4.1 万学生)。49 所学校是私立的, 但私立学校学生数量很少。除两所大学由国防部办理、一些文职专科学校由联邦内政部办理外, 高等教育机构均由所在州管理和提供经费。在法律地位上, 它们属于公共机关, 同时也是州的一个组织机构。

表 1 高等院校入学人数(人头数)

年份	西德			东德
	大学	高专	总数	总数
1980	841,832	201,953	1,043,785	129,970
1981	896,642	224,650	1,121,292	130,633
1982	951,757	251,364	1,203,121	130,442
1983	996,820	276,129	1,272,949	130,097
1984	1,021,788	292,100	1,313,888	129,628
1985	1,036,380	301,268	1,337,648	129,885
1986	1,055,231	312,468	1,367,699	131,560
1987	1,081,931	328,625	1,410,556	132,602
1988	1,127,292	342,968	1,470,260	132,423
1989	1,151,043	356,981	1,508,024	134,440
1990	1,212,099	372,599	1,584,698	133,335
1991	1,256,982	389,710	1,646,692	127,780

资料来源: Federal Ministry of Education and Science, Basic and Structural data. AKTUELL Bildungswissenschaft: Studenten an Hochschulen, 1975 bis 1991, 7/92, BMBW.

1991年德国统一,总共301所高校中有学生1,774,478人。他们占19—26岁年龄组人口的21.8%,1991年入学的新生占19—21岁年龄组人口的31.8%。东德1988年有高校学生132,423人,新生入学人数占同龄人的百分比为13.1%,与西德的标准比起来要低得多。同其他许多国家一样,德国高等学校学生人数有巨大的增长:1960年西德19—26岁年龄组的青年中仅仅4.3%接受高等教育,而1991年这一比例上升到25.1%,1960年和1989年新生占19—21岁年龄组人口的比例分别为7.9%和29.1%。新生百分比继续增长(1990年,西德33.5%,整个德国为30.1%;1991年,西德35.6%,整个德国31.8%),虽然1990年新生总数比上年有所下降(全德下降3.4%)(BMBW,1990年,新近的数字还没出来)。

表2 高等院校中的教学人员(西德)

年份	大学		高等专科学校	
	全日制	部分时间制	全日制	部分时间制
1980	76,013	33,685	9,221	8,484
1981	78,211	32,249	9,649	9,669
1982	79,544	30,737	10,064	10,402
1983				
1984	81,171	31,973	10,204	11,221
1985	82,639	33,734	10,277	12,362
1986	85,618	33,661	10,437	12,487
1987	88,254	33,385	10,548	13,380
1988	91,447	34,994	10,611	13,929

资料来源: BMBW,《基本结构资料》。

德国高等教育的学生淘汰率在统计方法上表达不够完善。“掌握”准确的数据是困难的。纵向研究表明,淘汰率在

大学平均约为 16%，在高等专科学校约为 15%（HIS, 1990 年，第 326 页）。从方法学的角度看这些数字，可得出这样的结论：高等教育总体上平均辍学 24%—27%（Griesbach, 1992）。从一所学校或一门课程中“消失”（由于变换专业、转校、中断学习等等）的学生比例，当然高于辍学率，学生辍学表明学生放弃了他们获得大学或高专学位的目标。

为高等教育机构提供的科学人员（包括教授、助手、教学和研究领域的雇员以及专职教学人员）的职位，跟不上学生数量的增长步伐。生员比问题相当严重：大学和艺术或音乐学院从 1965 年的 9:1 恶化到 1989 年的 16:1（BMBW, 1990 年，第 205 页）；高等专科学校的生员比改变幅度最大，更令人担忧（从 1970 年的 16:1 上升到 1989 年的 37:1）。

这里应该说明的是，虽然联邦教育部正式公布了这种比率，但高等教育拨款并没有以此为根据；这种比率只是反映了高等教育的人员经费如何下拨。官方所采用的比率或参数表明了政府假定的每个教学人员每一学期每一周投入到每个学生身上的工作时数（所教科目不同，工作时数亦不同）。这种关键的参数被用来计算一定数量的教师能负担的学额与学生需求之间的平衡，以便全国协调地决定是由中央招生办公室通过限制名额或分配机制在全国范围内统一安排学科的招生问题，还是由各院校自行决定。它也被用来确定一所院校的能力，以便决定高校的具体学科组是否有资格获得超负荷教学经费（教学工作量超过 15% 之后才有资格）。

高等教育结构的特点

要想充分了解高等教育在其社会和教育背景中的作用，

就必须考虑它与“竞争者”相比所具有的独特职责。高等教育机构通过发挥教育功能,很显然地完成着为劳动力市场培训学生的任务。

关于这项功能,我们首先必须考虑高等教育系统中的不同任务和“竞争”。高等专科学校有一项明确任务,即在较短时间内通过职业性课程为劳动力市场培养学生。高专学生必须在学习之前或学习期间掌握实际经验,高专的教师在他们大学毕业后必须有5年的高教系统外的实际经验方可被聘用。高专对学生和雇主来说都是十分有吸引力的。虽然高专只拥有高校1/4的学生,但高专新生数量的增长快于大学新生。拥有完全中学普通毕业证书,本来有资格上大学却到高专学习的学生,其数量在1975—1988年之间增长了7%—14%(Lewin and Schacher, 1989: 71);而且前文提到过,40%以上的高专新生拥有完全中学普通毕业证书。1990年,高专招收到的新生占全部高校新生总数的22%,但高专的毕业生却占高校全部毕业生的35%。2/3的工程师毕业于高专,50%或者更多的计算机科学的毕业生拿的是高专学位。在工业的招聘广告中,52%的广告并不区别大学和高专的学位(Wissenschaftsrat, 1991年)。最后一点,高专毕业生的失业率低于大学毕业生。

大学传统上在教学和职业训练方面没有高专那样清楚的自我角色意识。根据德国大学的传统,教育多多少少是研究的“副产品”,教育的进步在于学生而不在于学校。一方面,高专和大学在向学生和劳动力市场提供他(它)们好像越来越希望从高校得到的那些东西方面,似乎展开了竞争。另一方面,大学仍然保持着传统的形象和声誉,即提供学术证书,这些证

书有助于毕业生通向工业社会等级系统中的高级职位,尤其是公职中的高级职位。高专虽然只培养了 1/4 的有学术资格的劳动力(academic labor force),但也许被视为一种安全阀:它替大学吸收了学生数量上的某些压力,因此帮助大学保持了其“精英”地位。高专似乎在有学术资格的劳动力内部预备了某种差异,这种差异也许是,也许不是劳动力市场所要求的,但正是这个理由,这种差异在大学教师中有它的拥护者。结果,不仅在工业界和政界,而且在大学部门内部,人们呼吁扩大和发展高等专科学校部门;这遭到一些人的抱怨,他们说增加对高专的投资势必以牺牲大学为代价。

在这个系统之外,主要竞争者是职业教育。对大多数职业来说,德国职业教育系统是双元制的。初学者(或学徒)与公司有协议,部分训练在公司进行,其他的教学在公立学校进行。德国人对这种双元制比较自豪,这种制度关系到年轻一代中的大部分人。比如 1989 年,72% 的中学毕业生(包括那些持有普通和专业毕业证书的学生)接受了双元制职业教育(BMBW, 1989:64)。德国普遍认为,拥有很高比例的受过很好训练的熟练工人,是德国工业在国际竞争中立于不败之地的根源。双元制职业教育制度有一些“优点”是高等教育系统所无法比拟的:

——它是毕业生的雇主“主权”范围内的事,它由雇主提供经费,这样,雇主的身份和利益得到保证;

——跨公司的、基于雇主和雇员共识的、全国协调的课程,使得这种制度具有高度的应变能力。也就是说,双元制为及时调整课程计划以迎接新的挑战提供了保证,能避免公司专门职业的狭隘训练;

——实行外部考试并对跨公司训练进行监控,同样发挥了保证职业训练质量的功能;

——教学计划中学校一方为学生提供理论教育和普通教育,而公司一方为学生提供广泛的实际经验和理论基础。同时跨公司的训练设施或大型企业的训练模块弥补了小型企业训练设施的不足。

1990年,在高等教育系统中就学的学生(159万)第一次超过了在职业教育系统中就学的学生(148万)(这并不意味着具有学术资格的劳动力比例大于熟练工人比例)。因此,有人抱怨说,双元制职业教育的吸引力——对德国如此重要——由于支持高等教育而正在受到损害。可以开展这方面的辩论,一方面因为就业市场需要多少高等学校毕业生(与职业培训系统毕业生相比较)的问题,还没有取得一致意见(甚至还没有采取什么手段去寻求这种共识),另一个原因可能是这样一个令人担忧的事实:随着高等教育系统越来越多地培养出熟练工人,就业准备的方式正在改变,也就是正在背离德国双元制职业训练那种被证明有效的、基础雄厚的、普遍被接受的方式。

与职业训练系统相比,对高等教育的潜在的不足的这种担忧,可以说明某种压力,特别是来自产业界的压力:他们要求更广泛地建立另一种形式的高等教育,这种形式的高等教育已在巴登—符腾堡州建立起来,在另外两个州已处于发展阶段。所谓“职业学院”所提供的学位,其水平类似于高等专科学校的水平。然而,职业学院与高等专科学校不同,它代表着双元制职业教育系统向高等教育系统哲学观念的转变:其学生与公司订合同,三年制的课程被安排成“三明治式”的,以

便在学校的学习阶段与在各个公司的实际学习阶段交替进行。这种方式的高等教育的主要专业是工商管理 and 工程学。由于职业学院的建立,巴登—符腾堡州大学生的构成,已与全国的大致状态有很大不同:1990年56,317名大学生中,50.78%是在大学学习,29.48%属于高等专科学校,19.74%属于职业学院(HIS, 1991a)。

关于与高等教育比较而言的职业教育系统的重要作用,必须考虑另外一个事实:1989年高等教育入学新生(他们持有普通高校或专科高校入学证书)中,35%已经完成了职业教育,并持有与他们在大学所学专业多少有些联系的某个领域的职业学位(a professional degree)。对那些进入高等专科学校的学生来说,这有点不证自明,但对那些持有普通高校入学证书的学生来说,就有点令人费解了,他们中事先受过职业训练的比例从1985年的15%增加到1989年的24%(BMBW, 1990年)。

研究,特别是基础研究,传统上是德国大学的核心任务。希望将德国大学这种传统角色保持下去的人有一些担心,担心学生数量太多会对大学传统的研究职能产生某种损害。德国似乎存在一种共同的想法,认为大学应该固守基础研究,虽然大学到目前为止,仍然担负着大多数大学生的教育任务。人们所建议的补救办法之一是,在大学研究者和非大学的研究单位这对“竞争者”之间建立更密切的合作。

在与研究紧密相联的这第三个功能方面,大学无对手,无论是高教系统内还是高教系统外:大学以其授予哲学博士学位和大学教授资格的专有权利,为高等专科学校和大学自身以及非大学的研究机构提供未来的研究人员和教授。要获得

高等专科学校的教授职位必须先取得哲学博士学位,而这种学位只在大学能获得。考虑到大学的这种作用以及已经存在的教学超负荷问题,已决定从公共资金的专项经费中拿出一些钱投入到专门的研究生院,以便维护高教系统中大学的这一作用。

第二节 高等教育系统内部的权力

高等教育立法

德国高等教育实行联邦制。高等教育由各州政府负责。联邦政府对高等教育几乎没有任何权力,只有通过预算才能对有关政策产生一定影响。1969年以来,联邦政府提供了高等教育投资的50%,为此“高等学校建设规划小组”作为联邦/州的一个协调组织,根据一年一度的新计划作出全国性决策。对于其他常规的或有限时间内的财政支出,联邦政府也负担一部分;这样,联邦政府就对高等教育有了某种适度的影响。例如,超负荷教学的计划、“新鲜血液”计划(“newblood” programme)、学生资助,等等。

另一方面,联邦必须在各州政府之间进行协调,以便保证高等教育在各州之间的“平等”,这种平等观念在高教系统内的人、高教政策负责人以及普通大众之间似乎是一致的。

平等的基础之一是全国高等教育总纲法(Hochschulrahmengesetz),该法除了要在各州参议院联合会获得通过外,还

要在联邦议会获得通过。高等教育总纲法 1976 年首次获得通过,1985 年得到了或多或少有些重要意义的修正。高等教育总纲法在联邦一级获得通过后,马上被写进 11 个州(东西德统一后是 16 个州)的高等教育法中。

人们也许会把 1976 年总纲法的某些方面视为加强高教机构的一种尝试。以前对高教机构的“双重管理”被取消。双重管理的一方为代表政府管理高校的受到州政府严密监视的中央主管人员(Kurator, Kanzler),另一方为代表所谓“学术自治”的校长(rector,选举产生,任期只有两年)。1976 年的总纲法参照美国的专门术语和美国高等教育模式,规定了校长(president,选举产生,任期 4—8 年)的职责和作用,他是高等教育管理在“法律”和学术两个方面的领导人。这样,秘书长(Kanzler)不再直接向州政府负责,转而向校长负责。然而 1985 年的新法重新将作为高校首脑的校长(rector)职位作为高教机构管理的一种选择。

教育计划的控制

教育规划和高等教育的全国统筹(即州政府和联邦政府之间努力协调目标设置工作)在 1972 年归于失败,从此再无尝试。在高等教育领域,除了经费投入计划外,不存在任何全国一致的计划或设置目标的程序。然而在州这一级上,没有放弃规划工作。1976 年的总纲法规定了州这一级的计划程序,根据该法,各系和院校要向州高等教育计划投入资金。人们认为州计划确定了各个院校在各州的现行角色地位和未来发展,揭示了投给高等教育的资源的框架。

随着总纲法 1985 年的修正,计划部分在总纲法中被全部

删掉了。只是近来,许多州开始发起所谓结构规划(structure planing)。结构规划大概基于这样一种假设:90年代期间,由于大量教授将达到退休年龄,涉及学科组平衡问题和研究领域问题的高等教育的重构将变得易于实行。总之,结构规划被认为是“州的规划”和“政府的角色分派”,这种规划和分派与院校的战略计划形成对照。

1976年的总纲法不仅为了高等教育全国平等的目的,还规定了全国范围内“改革”高等教育课程的程序。在所有州以及在国家这一级,都建立了所有学科的改革研究委员会(studienreformkommissionen),以便发展适合全国的高校课程和制订相当具体的考试规定。由于各州教育部有权核准课程和考试规定,所以这些全国性的规定会限制院校、系和个人在完成院校任务方面的活动余地。不过,研究提出的改革措施并没有被付诸实施,1985年的总纲法赋予院校机构的权限甚至更多。下一部分是就教育事务所能归纳的不同特征。

提供的教学计划

某些通向学位的学科组的教学计划,从整体看,一方面代表着一所院校的特殊角色和任务,另一方面又基于该校基层组织的现有的或将被提供的条件(人员、实验室、设备、服务等)。德国高等教育中一所院校的角色和任务或多或少是被分派给它的。某一计划或学位应不应该由某一所学校提供,其最终决定权在于各州高等教育部长。因为学位建立在考试基础之上,而考试规定建立在全国协调基础之上,所以教学计划反映了国家的某种标准。高等院校灵活而且富有独创性地试图提供非标准的教学计划和学位(例如用语言和工程学的某个领域的结合来代替单一的语言;用两种公共管理的结合

来代替工商管理 and 法律,等等)。这些非标准的教学计划必须再一次请部长核准。对于所有涉及学习和考试的组织以及组织的结构和有关学科结构的决定,国家的高等教育总纲法都规定了“院校和州之间的合作”。这实际上意味着,当院校或州试图确定某种计划时,最终决定权属于州。

课 程

1985年的新总纲法把课程的决定权留给院校。院校(即提供教学计划的各系)有最终的决定权。课程必须报送教育部长,如果课程不符合考试规定的要求,部长可以要求院校改变课程。

考试规定

有两种不同的考试和学位:一是州的考试(教育、法律、医学、药学),二是大学和高专的考试。前者由州政府根据教育部长会议(KMK)的协调机制进行。学位由州授予。后者由大学和高专执行。考试规定必须由教育部长核准,他要检查这些规定在学习期限上和国家标准是否一致。这些考试规定经由教育部长会议和大学校长联合会议通过。

研究计划的控制

除了对院校内下属组织和学科的建立与变更有最终决定权外,除了对特别研究计划提供资金外,州对研究没有其他决定权。研究者个人可自由决定自己的研究计划和重点。在涉及第三渠道经费时,学术团体及其主要研究人员(“学术权威”)在经过同行评议过程之后,对研究和研究课题的选择、研究的方向有重要影响力。

这样,在高等教育的控制问题上,再一次反映了政府和研

究人员之间的平衡。基于法令、法规和最终决定权的政府权力,由于研究者个人赢得政府的尊重和政府给予研究者个人的实际自由而得到调和。

院校管理和控制

院校组织的建构,包括系、研究所或中心单位的建立、调整或关闭,必须得到教育部长的核准。同样,管理和决策机构由各州法律规定,各州法律必须遵循联邦总纲法。通常允许有相互替代的权力机构,以下是四种不同的校长制:rector、rectorate、president、Prasidialkollegium(校长咨询委员会)。president任期长,最少4年,而rector最少只2年。rector必须是在其所在大学的教授。而president更明显地既是行政首脑,又是学术领袖。秘书长(kanzler)向校长(president)负责。学院式的高校管理班子除校长外,还有副校长(vice-president或vice-rector)和秘书长。院校一级的决定由校评议会(Senate)作出,系级的决定由系务会议(departmental councils)作出。以投票方式参与这些决策机构的人,由教授、助教、行政管理人员和学生选举产生。校长亦由选举产生,然而他(她)必须由部长任命,部长可以否定被选举的候选人。关于教授的任命,一个委员会从申请者中选出三个候选人。这三名候选人被按等级编排了次序,名单送到部长手中,他可以同意或否决送上来的名次排列,并最终任命其中一位为教授。教授是终身制公职人员。

要想高等院校组织的决策权力强大到超出个人权力,以便限制讲座教授(chair-holders)的权力,系(Fachbereich)在高等教育机构内部就应发挥重要作用。根据总纲法,系是院校的

基本单位,其责任是在各自学科领域内从事教学和研究。与旧的系(Fakultät)相比,新的系应该规模小一些,更加以学科为中心。另一级,即学院(或研究所)(institute, Wissenschaftliche Einrichtungen),应有足够大,以至不仅仅代表一个讲座。然而实际上,系并没有发展为一个强有力的组织单位,新的校长(president)比旧的校长(rector)也并没有更多的权力,州对高等教育机构的影响似乎也没有随着新的校长权力结构的建立而减弱,而且讲座教授的权力也没有受到限制。在1985年的总纲法修正案中,为了激励各位教授的创业(entrepreneurial)行为,甚至在吸纳和使用研究经费方面给他们更多的权力和活动余地。

关于人事政策,必须考虑到雇员(如行政工作中的雇员)和公职人员(教师和管理人员)之间的区别。雇员的工资由工会(unions)和联邦内政部协商,并以工资协定(称为BAT, Bundesangestellten tarif, 联邦雇员工资表)形式分类确定下来。按工资协定确定的类别,高等院校从州政府获得“岗位”(“positions”)费而不再是人员费。高校教职工晋升意味着从较低工资类“升迁”到较高工资类。公职人员的工资按联邦法律确定和调整。在职位任命协商过程中,教授可以从学校经费或从教育部经费中得到补助。

院校资助

德国高等教育由公共经费资助,高等院校必须遵循德国公共管理预算和会计法规。这些法规虽然由各州自行制定,但在整个国家内相差无几。主要的约束力来源于下列条款:

——单项预算(代表支出类型)先于财政年度而确定;

——必须按预算分类专款专用；

——高等院校人员的开支，不是一次性总付款(lump sum funding)，而是根据岗位进行分配，这样学校就不能把人员经费用于别的目的，即使这个目的被认为是必要的和正当的；

——经费不得转移到下一财政年度。

有迹象表明州政府愿意给高校更多的灵活性来按院校自己的意愿分配经费，预先确定的限制比以前少了。有两个州(巴登—符腾堡州和下萨克森州)让州内所有高校在跨类挪用经费方面有一定的灵活性。在相当多的一些州，正在计划或进行一些“总合预算”(Globalhaushalt，即不分类别的预算)的试验，这使高校在自己安排经费和岗位以及将经费转移到下一财政年度方面有更大的活动余地。

1987年，高等教育总共使用了205.04亿德国马克公共资金。比例是这样的：

——基本经费(basic subsidies):81%；

——额外研究拨款(即“第三渠道经费”，“third party funds”，Drittmittel):9%；

——学生助学金，研究生学生拨款等:10%。

联邦政府只提供上述总经费的16.5%，州政府提供剩余的那些经费，也就是说，州政府为高等教育提供绝大部分经费(Wissenschaftsrat, 1990: 19—20)。

与高等专科学校相比，大学有更多额外的“研究收入”。1986年给大学的经费中，84%被认为是作为基本经费拨给的，16%作为额外研究收入。在这些额外的研究经费中，只有1/4来源于私人(Wissenschaftsrat, 1988: 243)。

1987年德国的全部研究预算(在德国的研究费用)，被分

割到下列不同的几类机构:工业和私立研究机构(70.8%),高等院校(12.5%),公立的非大学的研究机构(13.5%)以及国际性研究机构(3.1%)(Wissenschaftsrat, 1988)。

高校教师为“第三渠道”研究经费开展竞争,这方面的经费平均占大学预算的16%。可得到的经费总量是有限的,想得到这些经费的学校必须申请。通常由同行对申请进行仔细审查,然后由各种基金会或德国研究会基金为研究项目拨款。不过,这不是院校之间的竞争,而是研究者个人之间或研究小组之间的竞争。

高校在公共基金和私人基金方面的主要竞争者,无疑是以公共经费维持的非大学研究机构。科学审议会考察这些机构的研究预算并把它与花在大学的研究经费进行比较之后得出这样的结论:正是在大学不得不承受超负荷教学之时,这两种机构的科研经费比例才发生了变化。1975年德国公共机构研究预算中,大学占47.2%,而1987年只占42.8%,这大概还不是事情的全部,因为投放到研究的资金与投放到高教机构的全部资金是难以截然分开的。非大学研究单位的份额在同期却从43.1%上升到46.3%(Wissenschaftsrat, 1988)。

预算、开支和筹资

由州的一项法律来规定的一年一度的预算,决定了州政府对各个院校的补助。预算中分为若干开支类别和人员职位。预算通常已根据各院校的结构进行了细分,职位已被分配到系和研究所。这样,预算事先决定了本财政年的全部开支程序。院校,也就是教授和研究小组,可以为研究项目筹集第三渠道经费。研究经费的大部分是公共资金。研究人员必须向他们的学校表明自己已接收外部资助的研究项目。资金

和岗位由校方行政机构进行管理;但允许教授接管自己研究项目的资金。一般管理费用通常不从研究项目或赞助者那里开支。教授除完成校内职责外,还可以作为个人吸引资金和合同;但他们必须向教育部禀告这种额外的“工作”(Nebentätigkeit)。在某些地方,从事这种工作的教授必须向所在院校交付一定比例的额外收入。

投 资

关于新建筑物、安装在新建筑物里的设备以及 15 万德国马克以上的其他设备的财政投资,由州和联邦教育部共同支付。州教育部长可以决定由州独立承担这些投资的全部数额。但是,如果他们想接受联邦的投资,就得通过联邦的规划程序来处理,即由科学审议会来审核申请,由州和联邦政府联合组成的一个机构(高等学校建设计划小组)决定是否分配资金。建筑物的建造和维修不由高校自己决定或管理。州政府的一些专门的管理“办事处”(州高层建筑管理处, Staatshochbauverwaltung)负责这些任务。高校只对建筑物的使用进行预算和管理。

第三节 高等教育政策

高等教育系统的目标

德国高等教育应培养多少学生,或有学术资格的劳工应占多大比例,诸如此类的目标并不存在。没有什么明确的政

策决定应向高等教育系统提供多少学额的资助,德国高等教育系统通常由公共经费资助,对学生来说通常是免费的。

所表明的高等教育的惟一全国性目标是按平方米计算的学额。85万学额的目标支配着高等教育中的基建投资,它是由州和联邦政府共同负担的。似乎很明显,160万学生中(西德)85万个学额的数字只是基于“算术计算”的一个“人为的数目”,并不反映客观实际。

高等教育的发展是否遵循明确表达的政治目标,这似乎决定于需求。某些决定性因素是:

- 对于一定时间内有关年龄组的人口统计模式;
- 持有完全中学毕业证书、有资格接受高等教育的人在该年龄组中的比例;
- 决定申请接受高等教育的完全中学毕业证书获得者。

当然,德国各州政府首脑于1977年正式决定,德国全部有资格(即有完全中学毕业证书)并愿意接受高等教育的年轻人都应该有人学机会。受大量社会需求驱动的这个政策受到人口预测的影响,当时预测80年代中期至90年代中期相关年龄组人口将下降(大约40%)。除了这一人口预测外,那些有资格并最终决定接受高等教育的人与获得完全中学毕业证书的高中毕业生的比例也呈急剧下降趋势(从1976年的80%下降到1986年的67%)。

但从那时起一直到现在,也就是几乎处在“人口统计低谷”尽头的1992年,除了在1984年和1985年注册人数停止增长,在1991年新注册学生在人数上(而不是在占该年龄组的比例上)略有减少外,入学要求驱动的高等教育增长模式并没

有发生根本性变化。这种稳定的发展大概可归结为下列原因：

——持有完全中学毕业证书者(即高校潜在的学生)在该年龄组中的比例从 1980 年的 21.7% 增长到 1989 年的 35.8% (BMBW, 1990a)；

——高中毕业生通常并不立即接受高等教育,其中一个重要的原因上文已经提到过,即去接受职业训练课程,这样,在人口统计上得出的相关年龄组人口减少,并不立即影响到高等教育的注册学生数；

——在高校人数下降一段时间后,到 1986 年,许多高中毕业生决定继续他们的教育,即到大学或高等专科学校学习。据对 1990 年的高中毕业生的一项调查,西德 78% 的高中毕业生、东德 76% 的高中毕业生打算在高校学习(HIS, 1991b:2)。所谓学习配额(studierquote)因此再一次达到了 70 年代中期的水平。

超负荷教学政策可能暂时证明是正确的,比如针对间歇的学生数量高峰所采取的“挖地道穿过峰顶”(“tunnelling through the hump”)的政策。现在,由于学生注册人数并没出现下降,德国高教政策(实际上包含基于 16 个州的 16 种具有潜在不同的政策)问题变得更加紧迫:我们期望从高等教育中得到什么?这是个关系到数量和结构的问题。对高等教育来说有许多选择,有些选择被公开地讨论过,有些仍然是“禁区”。这些选择主要包括:

——人们可能继续让人学需求增长而恶化高等教育的教学条件。愤世嫉俗的人们可能想知道人们是否打算抑制对高等教育的需求,而这种抑制是否真的会阻拦潜在的学生。

——关于劳动力市场是否需要更多有学术资格的劳动力问题,只能由政治决策来回答。即使入学需求被放到一边,人们也能从政治上影响有差别的高等教育输出结构。如果高等专科学校毕业生在总体上受到工业界和劳动力市场的尊敬和器重——在政治家、大学教师和工业界人士中确实有这种“信念”的倡导者——那么人们就可以为高等专科学校提供相对大学来说越来越多的学额比例。例如,巴伐利亚州决定建立一些新的高等专科学校;巴登—符腾堡州优先发展高等专科学校,特别是在东部新州。科学审议会建议采用一种政策,该建议得到政治家们的拥护,即在整個高等教育系统重构过程中,大量建立高等专科学校。高等专科学校在高等教育中的比例日益增长(它的注册学生数从1960年的15.2%增长到1989年的23.7%;它的新注册学生数从1960年的21.2%增长到1989年的30.8%)。但是大学仍然是高等教育的主要承担者。由于高等专科学校这部分的大发展,大学得以期望有更好的机会来保持其传统的研究职能。

——为了限制高等教育的学生数,挑选学生时可能更为严格。选择方式之一是名额限制,即大学的“闭锁”(closing)。在这种情况下,以前持完全中学毕业证书即可进高校学习的权利将受到限制。如果政治家们不愿意向高等教育作更多的资金投入,那么这是一项德国大学校长联合会力劝政治家采取的补救措施。如果名额限制在完全中学毕业考试分数基础上“实行”,那么选择权就留给高中了,而且完全高中毕业证书有了惟一地确保高校学习资格的功能。另一种可能的挑选方式是由高等院校举行的人学考试。通过这种考试,高校挑选自己的学生并由此满怀希望地肩负更多的对学生教育发展的

责任。在多年的不情愿之后,高等学校似乎越来越愿意举行考试了。因此,入学考试似乎在政治上变得可行。第三种挑选方式基于课程不及格,导致一定比例的“有意的”(intended)淘汰。淘汰率在德国高等教育中无论在方法论上还是在政治上都没被很好地设想过,“淘汰”在不久的将来将成为高等教育的政治问题之一。政治家乃至高校都不明白为什么招生这么多,又为什么只有这么少的学生在考试中表现出好的成绩。“有计划的淘汰率”在德国高教中并不存在。

——德国学生为取得一个学位而必须学习的时间期限在德国高等教育中被拖得太长(在大学平均要7年)。它不仅是获得大学文凭所要求的正常学习年限,而且也是高教系统中学生们最终花费的实际时间(这个时间大大超过正常学习年限),这促使高等教育在校学生总数和教师工作量的增加。有许多关于如何减少学习年限的建议。其中一个建议是以国际高等教育系统的比较为基础,寻求改变德国通常的学习年限。为什么不应该给学生提供听课和通过考试的机会,让学生比现在早一点有资格进入劳动力市场呢?某些大学(如巴伐利亚州的奥格斯堡大学)似乎确实从本州高等教育部处长处获得了开设通向学士学位试点课程的权力。

——这里要提到的最后一种挑选,还没被认真考虑过。如果社会对高等教育有需求,那政策为什么仅仅由于高等教育使用的是公共经费而决定对入学加以限制或者使入学资格条件越来越高呢?如果高等教育的顾客(学生、父母、雇主)投资于高等教育,供求模式能不能更好地相匹配呢?

除了上面提到的这些问题外,应谈谈高等教育系统的发展概况。德国高等教育不论州别,建立在全国性的平等

(equality)和等值(equivalence)基础之上。关于完全中学毕业考试的协调机制以及关于考试规定的参照系等,保证了高等教育机构、学位等方面的平等和等值。高校及其课程在质量方面也被认为是等值的。德国高等教育表现出的惟一差别,似乎是大学和高专两者之间的差别,这种差别与质量无关,而与被赋予的不同角色有关。1983年联邦教育部长提出了一种主张,即把更多的竞争和区别作为指导机制引入高等教育系统(Wilms, 1983年)。高等教育拨款的整个制度应该加以变革,以促进同类高校内部产生更多的竞争,形成更多的差别。高校至少应准备如何应付日益强烈的生源竞争。1985年,科学审议会遵照联邦教育部长的指示,提出了一份建议(Wissenschaftsrat, 1985年)。该建议的主要精神是,应该使高等学校之间在质量和成绩方面的差别明显起来;给高等教育拨款时,要纳入竞争机制,考虑这些差别。虽然学生在选择院校时对公布出来的院校之间的差异有重大反应(对德国高等教育的教学条件和学习环境作了评论的所谓“Spiegel 排行榜”公开后,一份没有发表的对新生第一志愿的调查显示了这种反应),但是,由于高校对学额的需求仍然超过学额的供给,所以院校学生的竞争未能变成现实。此外,只要拨款机制不改变(德国高等教育拨款的最大特点可概括为拨款的递增性,给高校分配经费甚至不以学生人数或毕业生数为依据),竞争和区别就仍然是80年代中期高等教育讨论中的“流行话题”。在这种情况下,应该注意到在涉及信息技术、重大研究等方面,不同州的高等教育机构之间存在着某种竞争;这种竞争甚至阻碍高教机构之间的竞争,因为它们受到各自州政府的某种“保护”,反对有敌意的环境。

中介组织

以州和联邦政府代表为一方,以联邦共和国总统任命的大学教师为另一方,双方之间最重要的缓冲机构是科学审议会。它:

——在联邦和州联合向建筑物和其他投资下拨经费时,提出自己关于投资应用的建议;在提出这些建议的过程中,科学审议会所做的工作实际上就是评估出德国高等教育中的哪个单位或其下层单位有获得批准的“可能性”;

——评估非大学的研究单位,这些单位由联邦和某个州共同负责财政拨款;

——就高等教育的一些问题提出总的建议,比如:

- 高等教育中的竞争;
- 高等教育中的研究;
- 高校内部资金分配机制;
- 高等专科学校的作用;
- 学习期限以及过长学习期限的补救办法;
- 90年代高等教育展望。

科学审议会也评估东德的科学院和高等教育机构,建议如何将东德教育系统按西德的模式进行调整和再构。

另一个重要的组织是德国研究会(Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG)。1986年投入大学研究活动的“第三渠道经费”中有43%来源于DFG。德国研究会掌管着分割给基础研究的州和联邦的经费。德国研究会的决策机构,也由州、联邦代表以及来自经过推举产生的DFG成员单位的教授代表组成。对申请的科研课题和科研单位进行评审,由从科学团

体选举(成员单位拥有哲学博士学位的每个科学家都有权参与投票)出的权威人士负责。

德国研究会是其他一些重要委员会的“东道主”(host),如图书馆小组委员会和德国计算机委员会(Rechnerkommission)。这个计算机委员会详细考察大宗计算机投资和特别计算机投资计划,并为高等教育中的信息技术投资(如高等教育中的计算机网络建设)提出建议和指导。

此外,德国研究网络(the German Research Network),虽然主要由联邦研究和技术部长资助,但它也是按“自我组织的学术团体”(self-organizing academic community)模式进行组织的。德国研究网络(WIN)的管理者是由许多高校组成的一个成员组织(DFN—联合体)。在这个组织中,各领域赫赫有名的大学教授发挥着重要的影响。

东西德统一和高等教育

德国重新统一对所有的政策问题都有重要影响。一般流行的看法是:东德应具体体现塑造了西德的价值观念和组织结构。对高等教育而言,这意味着东德高教系统应该按西德高教系统模式进行调整。德国并没有以统一为契机来审视本国的高等教育,也没有对高等教育系统的基本价值观念和组织结构开展系统的评论并提出质疑。相反,随着东部教育系统的崩溃,西德高教系统的优点和不足统统被“认可”。统一前夕曾经产生了某些思想,主张利用这个难得的更新机会促进德国整个高教系统的发展。例如在东部至少建立一二所非传统性的、试验性的高等教育机构。但这些思想没有付诸实施。

下面是涉及统一问题的高等教育的主要政策和目标：

——避免人才和学生从东部向西部流动。必须尽快使东部高校同西部高校一样吸引人；

——恢复高教机构的基础研究，建立一些非大学的研究机构，即解散科学院；

——减少东德高校的教职工，使他们的比例与西德的相似。当前，这意味着特别要辞退高校中的管理人员；

——调整课程和教学计划。这意味着必须废除意识形态上的偏见。东德高校的社会科学、经济学、历史学等专业，从西德引进大量教学人员，并任命新的教授。

——调整高教系统的结构。东德并没有高等专科学校，尚存在的工程学校水平低于高教标准。某些大学将变成高等专科学校（降级）。工程学校将升格为高等专科学校或被关闭。专门性（单科性）高等学校将变成普通高等学校。目前正在实施高校合并。

在这个毫无疑问的过程中，虽然东德实施着西德的制度，但下面列出的三个问题可被认为是这个过程的结果，对此德国高教系统不可忽视：

——东德的整个系统（高教系统和科学院）为了获得有关“重构”的建议而接受了由科学审议会组织的西德科学家的评估。这个过程并非没有引起异议，但它证明评估在德国是可能的。这是否暗示着，下一步西德的高等学校和教学计划也将接受评估？

——必须给东德提供多少学额？这个问题既涉及到基建投资也涉及到人力资源。即使我们假设东德和西德的人学率相同，但仍然存在一个问题，这个问题似乎与整个教育系统相

关:与各类物质设备(physical plant categories)相关联的学额被宣布为一项政治目标(85万),与现行注册学生数(西部160万)相比,完全是造作的。这种造作的单位面积(以平方米计)上的学生数比例是否应该加以废除?如若不然,它怎样应用到东德?

——高等专科学校似乎对学生和雇主双方都有吸引力。但现在高专学生数只占全部高校学生数的1/4。随着东德高教系统的重构,将有可能改变这种比例,以利于高专的发展。但是,由于高教结构的最终决定权在各州,所以很难按“计划”的方式达到这个目的。此外,东部的新州正有些急切地盼望有自己的“研究型大学”。

总的来说,统一并没有引起对德国高等教育系统的真正的挑战。将东德高教系统按西德的价值和标准进行调整的任务,使人们忽视了对上述问题的解决以及对西德高教系统优缺点的系统论证。如果说对整个高教系统存在过挑战的话,这些挑战来源于欧洲的背景而不是来源于对内部问题的清楚确认。

第四节 对结构、权力和高等教育政策对院校控制和管理的影响的思考

变革的动力

应该很明显,德国高等教育在90年代所面临的根本问题仍然有待解决。本节将分四点集中讨论这些问题。要找到这

些问题的确切答案是困难的。高等教育也许比任何其他社会领域更倾向于反对变革和抵制外来的价值、文化以及政治程序。所有那些表示要改革高教系统的人,都恰恰卷入了这个系统,都卷入了这个系统内部的过程、价值、文化和政策之中。这样,高等教育改革是一个缓慢的过程,没有耐性就得不到好结果。也许德国必须首先对高教的主要问题达成共识,然后才能开始讨论如何去解决。

数量问题

德国高等教育或多或少是德国社会对人才的数量需求的反映。社会对高等教育的需求,开始于越来越多的父母决定把孩子送入完全中学(可获得完全中学毕业证书)而不是主要学校。越来越多的父母决定让孩子取得完全中学学位,该学位使学生有权进入高校学习。社会对高等教育的需求,是随着越来越多的持有完全中学学位者决定到大学或高专继续他们的学习生涯而继续扩大。社会对高教的需求在德国仍然在增长——虽然统计报告指出了有关年龄组人数的下降,但这对高等教育需求的增长模式并没有影响。教育,从初等教育直到高等教育,对学生个人来说是免费的,政府必须提供必要的经费。

但政府经费的增长不能满足学生数量增长的需要,它不适应社会对教育的需求。因为增长模式不会因人口统计结果而发生变化,出现的问题是,政府分配经费是否更紧密地与社会需求保持一致,政府是否改变社会需求政策,或改变拨款机制以及作为其基础的政策。

高等教育的角色和使命

除了需求引起的这些问题外,高等教育政策还面临某些

基本结构方面的决策。高等教育的“出售物”(offerings)的结构,决定于政治决策,这些决策不仅影响学生需求的方式,而且影响劳动力市场的需求方式。德国高教系统为学生提供三种选择,这三种选择分别有不同的任务和使命、不同的课程和学位以及各个毕业生在以后工作中可能发挥的不同作用:

——职业学院(Berufsakademie),只在一个州的数量(注册学生数)上充当重要角色;

——高等专科学校,占高校学生数的25%;

——大学,培养着高校大多数学生(75%)。

一种有区别的系统恰恰应该维持这种比例吗?靠公共经费维持的高等教育系统应该维持这种比例吗?这种比例考虑了社会需求和有关劳动力的结构性要求吗?

随着年轻一代在高等学校特别是在大学受教育的人越来越多,高等学校不管愿不愿意都必须发挥职业教育的功能。越来越多的学生期望在大学获得未来工作的准备,这种准备超出了为未来研究生涯所作的准备,更超出了为“公职”所提供的第一阶段的准备(有些专业教育,如教育、法律和医学等,是以一次全州的考试而结束的;此后有一个在大学之外接受实际训练的阶段;这个阶段之后,必须参加第二次全州的考试;这次考试之后方可毕业进入工作岗位)。

然而,德国大学有另外一项功能,即从事基础研究和应用研究。不仅如此,研究是德国传统大学的核心功能,塑造了德国大学系统的文化模式、激励模式和职业模式。为日益增多的年轻一代提供职业教育的功能,如何适应德国大学的传统研究模式呢?

如果考虑到教育和公职系统之外就业人员的职业教育需

求,还考虑到德国高等教育一方面以个体研究者的自由为基础,另一方面以政府的指导为基础,那么就产生了这样的问题:如何组织来自职业界的必要的反馈信息?这个问题涉及到有关专业的教学计划、课程和学位方面的情况,涉及到高等教育是定位于理论学习还是定位于实际学习的问题,涉及到学习过程中研究的任务定位,涉及到高等教育研究中“学术性”的含义,涉及到学习内容和学习期限的适应性程度,等等。

高等教育任务和使命问题涉及到高等教育的结构和内容。为了简便起见,结构(即高等教育的部门分化,高校承担不同的任务)决定于州,内容则取决于各个研究者的活动。问题是,高等教育中的这些“协调”机制,是否仍然适应于改变了的德国高等教育系统所需求的结构和内容。建构高等教育的选择性机制——像别国所显示的例子那样——可能有赖于一种“统一的”系统,没有任何部门的差别;在这种系统下,院校的差别决定于各院校的实力,而不由政府决定,质量控制机制超出研究人员或教师个人的努力。

质量和责任

高等教育质量与高等教育是否符合供求双方的价值和目标并满足他们的期望有关。高等教育的“顾客”是学生(一方面是毕业生,另一方面间接地是整个社会,社会对劳动力的教育提出特别要求)。由于高等教育培养着越来越多的劳动力,它必须面对关于教育服务的质量的越来越多的详细考察。

到目前为止,教育质量的责任主要归结于学生,他们必须关心自己的学业进步和职业。教师、研究者更多地是接受外来的评审(同行评议、职业和晋升激励、荣誉模式)。评审的内

容主要涉及他们的研究,对他们教学的考察处于次要地位。教育质量的外部保证机制(诸如由教育部核准考试规定、教师任命、入学资格的调整、能力规定、教学工作量规定等等)主要是定向“输入”,而且它们的主要焦点是保证全国整个高等教育系统的平等和等值。来自劳动力市场的信息反馈主要依赖于教师与工商业的个别联系。

如果有关高等教育质量的资料没有公开,那么质量问题就不能确定。然而,有迹象表明德国高等教育面临质量问题。关于这个问题的讨论业已开始,人们越来越把注意力放在学生修业年限上,他们的修业年限被认为太长。但是,讨论的范围已有点拓宽了,已开始质疑整个教育过程的质量。人们已在呼吁更多地重视教学质量,并采取了实际行动(Frackmann, 1991)。此外,淘汰率作为一个新的问题正开始成为人们讨论的对象。人们似乎没有确切的数据——淘汰率和在学习过程中“辍学”的学生的比例,似乎比目前假定的15%要高。越来越多的学生进入高教系统,但毕业生的数量并没有按同样的比例增加。所有这些现象促使公众更加关心除各个学生应负的责任外高等学院对高教质量应负的责任,对这个问题的讨论引发了“质量控制”问题。

有下列三种质量控制方式:

——市场。学生对高等教育的需求以及与这些市场因素相应的财政上的鼓励和限制(rewards and sanctions),为高等教育提供了外部的质量控制和质量保证。在德国根本没有就这种可供选择的质量控制方式展开讨论,似乎不可能就市场机制达成共识。

——市场“替代”。市场的质量控制功能,为另一些外部

教育质量的控制方式所取代,比如外校同行(peer)的评审(这里“同行”不仅有教师,也有自由职业者)。这种质量控制由两个方面(高等教育为一方,政府和整个社会为另一方)的中介机构进行;不过在德国没有就这种控制展开深入的讨论,虽然人们会认为,科学审议会在德国统一过程中,在某种程度上讨论过这个问题。另一个或一个被加强了了的中央缓冲机构问题,在分权的联邦制度下总算是一种集权化。有关势力并非真的欢迎这一点。

——内部质量控制和质量保证机制。这些机制涉及到各个教师或学院和系的质量控制和质量保证活动。它们有赖于“文化”的转换,有赖于管理的结构,也有赖于改善教育质量的内外部动机。人们也许立即会同意,这种质量控制和保证机制最接近德国高等教育的传统,而且德国许多州的高等教育政策似乎严重地依赖于对内部机制的激励。然而,这些机制是否准备对现存德国高教文化和传统进行足够的变革,这个问题依然存在。

自治和学术自由

随着高等教育职能的增多,复杂性的增强,随着有关结构和内容争论的变化,随着高等教育为更广泛的劳动力市场提供越来越多的职业教育,随着对教育质量的关注,产生了这样一个问题:协调决策(coordination decisions)是否继续一方面依赖于政府的决定,另一方面依赖于各个研究者的自由和动机。

如果政府想分散高等教育的决策权,它可以委托高等院校和系做决定。这将保证决策的结构和程序超出单个研究人员的范围,这样的决策结构和程序就更接近高等教育和学科

问题。

然而,如果想要高等院校的决策比现在更切实,那么高等教育机构内部就需要非常有效的决策结构和程序。院校和系管理水平的不断提高,广泛地被认为是改进高等教育中院校决策的先决条件。

院校和系的管理水平是否能提高,可能取决于下列三个方面:

——适应院校和系管理任务的“行政首脑文化”(chief executive culture)和领导特征(leadership characteristics)。然而德国校长和系主任,被高教社区认为是“平等成员中的第一个”(first among equals),而不是行政首脑。

——责任结构。德国校长和系主任从各自单位内部选举产生。校长虽然由部长任命,但在院校内做重大决策仍有困难。作出困难的而且有时是不同寻常的决定的积极的领导人,往往承担着下一次再也不被同事推选的风险。

——决策权力。决定是由校评议会和系务会议做出的,而不是由校长或系主任做出的。这些学院组织代表着被选举上来的个人,而不代表高等院校或系的学科结构。

像前文提到的一样,高校的自治是德国高等教育的一个讨论话题。一旦高校自治被更确切地界定下来(比如通过立法程序把它固定下来),那么,高校自治的含意将变得显而易见。当这成为事实时,有关人员将会发现反对高校自治的理由和支持现存结构继续下去的理由,因为高校自治似乎并不符合德国高等教育传统。其中可能有下列理由:

——州教育部将在政策执行领域中失去影响,也将失去审核职位的理由。此外,州政府从高校事务中退出去,就可能

冒联邦政府插手进来的危险。

——教授个人已经是自治的。高校和系这一级的决策权力弱小的真正受益人是教授。高校自治将意味着加强院校和系的决策权力,而牺牲“处于最底层”的个人的权利。

——在现行情况下,校长和秘书长也许乐于不会被迫作出一些“令人厌恶”的决定(要么“伤害”这个同事,要么牺牲那个同事)。选择性的不平等的决策可以留给州高教部去做。

——高等教育由政府负责和监督,高校对高等教育的恶劣(超负荷教学)状况可以不负责。只要州政府是高等教育负责的管理者,那么,作为一种补救办法,高校只要恳求拨更多的钱和资源给高等教育,似乎就足够了。

——对学生和产业界(高等教育的顾客)来说,与高校自治和政府从高教的退出相伴而来的可能是要求顾客为高等教育服务付钱。

我们大概可以得出下述结论:德国高等教育以及政治与高等教育的关系在过去的20年中并没有发生重大变化,虽然1976年有了新的立法规定,虽然1985年对旧的法律地位作了部分修订。从立法的成果以及高等教育系统的整个发展来看,甚至可以概括出如下特点:高等教育结构中个人拥有的权力削弱了结构中组织的权力以及个人对组织的责任。

在伯顿·克拉克的高教协调三角形(Clark, 1983)中,德国高等教育管理权力被置于州政府权力和学术权威之间。从法律的结构和规定看,高等教育领域中权力的天平非常倾向于政府这个顶点。但考虑到基于学术声誉的影响和认同情况,可以认为权力的天平比较倾向于学术权威。不仅在各个大学的这个或那个出色的研究“领域”(corner)中,而且在校际的和

联邦的协调以及缓冲组织中,都可以发现这些杰出研究人员和极受尊敬的教授的相当大的影响。那些协调和缓冲组织为德国高等教育系统多少提供了教师自己进行组织的格调。本质上,这个制度反映了政府权力为一方学术权威及其自我调节(更多地涉及研究而不是教育)为另一方的紧张关系,而市场并没有发生作用。

问题是在克拉克列举的三角形权力分配模式中是否应该加入另一个角,即“院校控制”这一角。在这种模式中,院校和系的管理得到加强,而个人的权力受到削弱;同时中间团体将代替市场的外部控制,成为高等教育和学术团体的外部观众。政府的权力将受到代表高等教育中特殊社会利益的机构和中间团体的限制。高校教师个人的权力将为业已增长的系和院校的决策权力所调节。在对高校成绩进行外部的详细审查方面,市场将被中间团体所取代。

我们注意到,在德国的下萨克森州,在高等教育法的修正过程中,高教部的一些官员试图重新审视政府和高等教育机构之间的关系。被概念化了的(至少在修订法律期间所进行的讨论中被概念化了)决策权力,应该从教育部手中移到高等院校和系这一级手中。除了给院校一定决策权外,人们还看到了改善高校决策结构和过程、加强高校和系的管理这一必要性。如果成为现实,那么这种驾驭模式(steering model)将代表克拉克概念中所遗漏的第四个角。

结 论

德国高等教育(以及关于高等教育的公开讨论)似乎包括一些不成问题的设想,其中有些设想代表了协调机制的基本组成部分,体现了德国高等教育系统的特征:

——高校教师是高校所在州的终身公务员。这样,与其说他们对“自己的”院校负责,不如说他们更对州政府负责;

——研究人员/教师的个体自由有深远的组织影响;

——完全中学证书(学位)持有者有权进入高校学习;

——高等教育对“顾客”是免费的;

——大学是“研究性大学”;

——德国高等教育根植于联邦制,在这种制度中,各州对高等教育分权负责。

德国高校教育必须应付一个仍在不断增长的大系统的挑战,必须注意上述设想在多大程度上促成了高教系统的优点或缺点这个问题。这对高教系统适应 90 年代和下个世纪的挑战是必需的。

(万秀兰译 王承绪校)

第七章 日本的高等教育政策

有本辉、E. 德维尔特

引 言

日本高等教育系统的特征之一是它的二元结构:细小的由中央和地方政府控制的公立部分和庞大的由市场驱动的私立部分。高等教育总入学人数中,有四分之一进入公立高等教育机构,多数学生不得不进入花费更多但一般较拥挤、教育条件较差的私立大学。日本高等教育的另一个特征是它的等级的结构。少数大学(既有公立的也有私立的)受到人们敬重,它们的毕业生在社会上获得了有声望的职位。其他类型的高等教育机构根据其地位等级分类为中等的大学和初级学院。技术和科学学院建于 20 世纪 60 年代。

目前,日本的高等教育面临着与日本社会普遍发生的变化密切相关的各种重要问题。这些变化包括国际化、人口的老龄化、生活方式的多样化、信息技术的传播等。在这些变化的背景下,高等教育被认为在社会中起着重要作用。最近发表的文部省的白皮书(1992)指明了高等教育改革的主要方

向。为了达到改革目标,政府对待高等教育的立场将发生重大变化。总的来说,政府倾向于放宽控制以便各个高等院校可以以更多多样化的方式开展它们的教育和科研活动。像自治、独立、放权之类的术语经常在白皮书中使用,对高校自我组织和自我创新能力的呼吁也频频出现在白皮书中。新的控制模式可能接近其他一些国家所采用的模式,但是具有日本自身的特点。

第一节 高等教育系统的结构

高等教育系统:历史与原理

二战前的高等教育系统有三类:第一类由大学和称为高等学校的大学预备机构组成,第二类由学院组成,第三类由高等师范学校和其他教师培训机构组成。模仿西方大学建立的第一所现代高等教育机构——帝国大学依据《帝国大学法》于1886年成立。它的创建通过对原东京大学(建于1877年)的改组而完成。

在随后的几年里,建立和发展了其他大学。1897年,作为国家的第二所大学京都大学创建了。随后建立了其他帝国大学,如东北大学(1907)、九州大学(1910)、北海道大学(1918)、大阪大学(1931)、名古屋大学(1939)等,这些大学享有很高的声誉。作为日本高等教育机构中的核心机构,它们在高等教育和研究中发挥了(或继续发挥着)关键作用(文部

省,1992;Arimoto,1991c)。

当1918年颁布《大学规程》时,一些院校首次被中央政府特许为大学。特许大学为:私立大学包括早稻田大学、庆应大学、明治大学、中央大学、日本大学和拓殖大学;国立大学包括东京商业大学、东京技术学院、冈山大学、医科大学;公立大学包括大阪医科大学、爱知医大和京邦府医科大学。其他国立的、地方公立的以及私立的大学,包括学院和高等学校,在20世纪的头20年里建立和发展起来。

1935年共有45所大学、32所高等学校、177所学院和4所高等师范学校(文省部,1992:7),这些机构的入学人数只占相应年龄组总人数的2.5%,与1990年36.8%的比例相比是一个很小的百分比。

第二次世界大战后,随着经济的迅速增长,高等教育的数量得到了发展。1949年颁布了《教育基本法》和《学校教育法》。多轨教育体系转变为单轨的6-3-3-4制,这导致在随后几年里中等和高等教育得到迅速发展。

目前,高等教育机构分为三部分;大学、非大学和混合部分。

大学部分(本科和研究生课程)作为学习的中心,在专门的学术科目方面进行深入的教学和科研,并向学生提供广博的知识。

非大学部分由短期大学和高等专科学校组成。短期大学旨在专业学科方面进行深入的教学与科研,培养学生职业或实际工作领域所需要的能力。短期大学的课程年限为2或3年。高等专科学校提供工程方面的课程;工程课程为5年,商船课程为5年半。

第三部分由许多专修学校(Special Training school)和各种学校(Miscellaneous school)组成。1975年之前,所有在会计、服装制作、电工等专业提供类似于在学校、学院和大学进行的正规教育的教育机构都被称为各种学校。1975年它们被升格为专修学校,其中的一些提供高级课程,招收高中毕业生。图1提供了日本学制的概观。

表1按照国立、地方公立和私立的类型划分,列出了高等院校的数量。私立院校占大学、短期大学和高等专科学校总

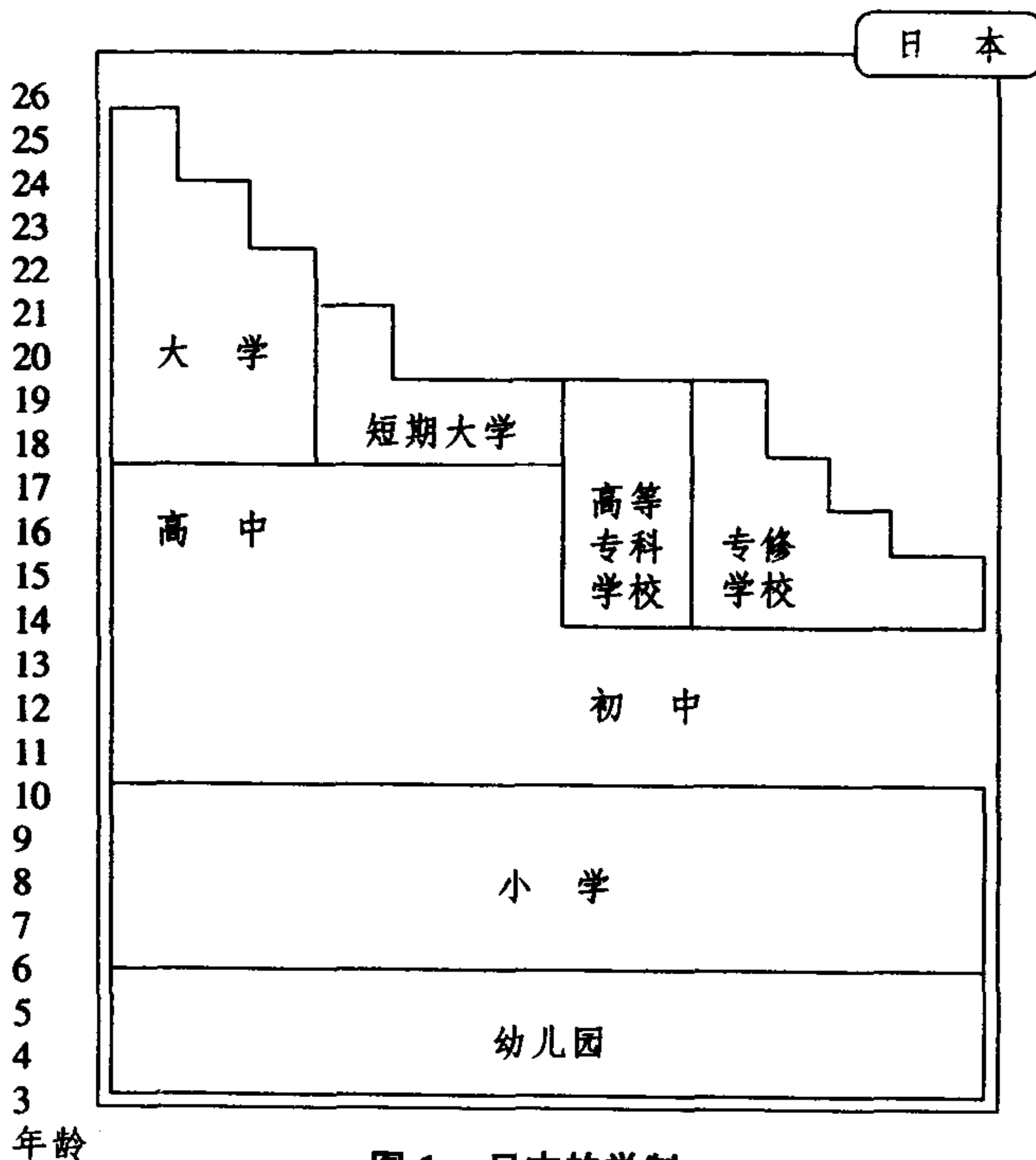


图1 日本的学制

数的 75%。与多数国家相比,这是日本高等教育的一个特征。

表 1 日本各类高等教育机构的数量(1990)

	国立	地方公立	私立
大 学	96 19%	39 8%	372 73%
有研究生院的大学	95 30%	23 7%	195 63%
短期大学	41 7%	54 9%	498 84%
高等专科学校	54 87%	4 6%	4 6%
专修学校	153 6%	170 6%	2408 88%

入学与选拔

大学和短期大学的招生对象是高中毕业生,那些完成了12年学校教育或得到文部省认可具有高中毕业同等资格的人。除了这些具有资格的人之外,还通过学业成绩考试的方式选拔新生。这些考试包括由“全国大学入学考试中心”(the National Center for University Entrance Examinations)组织的全国性考试以及评价学生能力和倾向的测试。近来,采纳只依据高中校长推荐意见的选拔制度的高校数量正在增加,因此,招生政策正变得更多样化。尽管高等专科学校的目标几乎与短期大学相同,但其入学资格只要求初中毕业。

学位与正规学习年限

大学授予学士、硕士和博士学位,而短期大学授予在“大学理事会”建议下最近刚引入的协士学位。在大学理事会的建议下,大学外的正规机构——学位授予机构近来获得了授予博士学位的权力,这在日本高等教育历史上是首次。哲学博士学位设立于 1947 年,它等同于其他 19 个博士学位,包括科学博士、文学博士、教育博士、法学博士、医学博士和工程博士等。自那时以来没有增设新的博士学位。根据大学理事会的建议,各种学士学位,如教育、文学、科学、法律等学士学位被合并作为一个统一的学士学位。

学生、教职人员及辍学率

表 2 表明了各类院校学生数的增加。1990 年,大学本科生的总入学人数(全日制)为 1,989,000,研究生为 90,000,短期大学(2—3 年)为 473,000,高等专科学校(第四和第五年)为 19,000。私立高校的入学人数(不包括研究生)占总数的 78%。有研究生院的大多数大学(占 62.3%)为私立大学,但大多数研究生(64.1%)在国立大学就读。1990 年进入大学、短期大学和高等专科学校(第四年)的人占相关年龄组人数的比例为 36.8%。1990 年进入大学的男性占同龄男性的 33.4%,女性占同龄女性的 15.2%。

表 2 各类高校的学生和教师人数

大学 学生	总数	国立	地方公立	私立
1980	1,835,312	22	3	75

1985	1,848,698	24	3	73
1988	1,994,616	25	3	72
1989	2,066,962	24	3	73
1990	2,133,362	24	3	73
教师				
1980	102,989	46	6	48
1985	112,249	46	5	49
1988	118,513	45	5	50
1989	121,140	44	5	51
1990	123,838	44	5	51
短期大学				
学生				
1980	371,124	4	5	91
1985	371,095	5	6	89
1988	450,436	4	5	91
1989	461,849	4	5	91
1990	479,389	4	5	91
教师				
1980	16,372	5	10	85
1985	17,760	6	11	83
1988	19,264	6	10	84
1989	19,830	6	10	84
1990	20,489	6	10	84
高等专科学校				
学生				
1980	46,348	85	9	6
1985	48,288	84	9	7
1988	50,934	85	8	7
1989	51,966	86	8	6

1990	52,930	86	8	6
教师				
1980	3721	86	9	5
1985	3770	86	9	5
1988	3881	86	9	5
1989	3954	87	9	4
1990	4003	87	9	4
专修学校				
学生				
1980	432,914	4	5	91
1985	538,175	3	4	93
1988	699,534	3	4	93
1989	741,682	2	4	94
1990	791,431	2	4	94
教师				
1980	20,211	4	7	89
1985	24,238	3	7	90
1988	28,780	3	6	91
1989	30,277	3	6	91
1990	31,773	2	6	92

而进入大学和短期大学的比例,男性为 35.2%,女性为 37.4%(文省部,1992:14)。

关于大学和短期大学学生在各主要学科的分布百分比,最高的是社会科学(39.9%),随后是工程(19.4%)和人文(15.5%)、教育(7.1%)、科学(3.4%)、农业(3.4%)、药学与护理(2.2%)、医学与牙科学(2.1%)以及其他学科(7.0%)。国立大学学生多数分布在工程(28.8%)、教育(21.9%)和社会科学(15.6%)这三门学科,而私立大学学生以社会科学

(46.5%)、人文(17.7%)和工程(17.1%)居多(文部省,1992:17)。

1990年各类课程的总注册入学人数达到近3,410,000,包括短期课程、函授课程、广播电视大学课程以及专修学校的高级课程。1990年,中学后教育机构的总入学人数近1,080,000,占这一年龄组53.7%,即有一半以上的18岁青年获得了接受高等教育的机会。

1989年共有376,688名大学毕业生,根据他们的第一次去向,毕业生的流向分布为:6.7%读研究生课程;79.6%就业;1.9%为实习医生;1.0%暂时就业;6.2%失业;其余为4.5%(文省部,1992:27)。对大学生的辍学率没有最新的精确统计数字,但据估计最多约为10%(Arimoto,1991c)。根据1971—1980年间进行的全国性调查,高校学生的辍学率,短期大学在6.5%—9.9%之间,大学为9.8%—17.8%。其中国立大学为4.8%—12.3%,私立大学为10.6%—20.2%;男生为11.0%—19.2%,女生为4.2%—11.4%(Maruyama,1984)。

教 师

教师也像院校和学生一样迅速增加,如表2所示。与其他两类高校特别是私立高校比,国立高校的师生比显然相当低。在大学的数量方面,国立大学占18.9%,私立大学占73.4%(文部省,1992:26)。国立大学中每位教师所教的学生数少于私立大学中每位教师所教的学生数:前者是8.1%,后者是23.6%。

1989年,在120,520名教学人员中,35.2%是教授;23.3%是副教授;13.3%是讲师;28.1%是助教(文部省,1990)。根

据一项全国范围的调查,1986年大学专任教师的平均年龄是45.2岁。就各类高校来说,国立的高校教师平均年龄为44.2岁,地方公立的为44.4岁,私立的为46.2岁(文部省1986)。从这些统计数字中可以预见,学术人员的平均年龄将趋于老龄化。

根据全国性调查,113,932名专任教师中,人文学科教师占15.3%;社会科学占10.7%;科学占11.4%;工程占16.2%;农业占5.2%;健康服务占30.8%;商船占0.1%;家政学占1.2%;教师培训占5.9%;艺术占2.9%;其他为0.1%;未确定的占0.4%(文部省,1990)。健康服务和工程学是教师人数最多的两个学科。

应当指出,在过去的几十年里,尽管女教师参与第三级教育的总数有了很大增加,但女教师在学术专业中仍只起相当小的作用。1989年在所有高校教师中,女教师只占9.0%,女教师只占研究生教师总数的3.8%(文部省,1990)。除了女教师人数少这一问题外,还有一个问题就是外籍教师比例很低:1989年日本大学和短大的专任外籍教师数为1960人,只占专任教师总数的1.6%。

高等教育结构的特征

高等教育机构的社会分层

通过新大学的建立,战前以东京大学居塔顶的高校等级结构变成了战后的等级结构,这使得高校的地位结构更呈明显的金字塔状(Arimoto, 1978)。根据卡内基分类法对研究性大学的分类,70年代研究性大学只有24所,只占当时443所大学的5.4%,其中包括15所国立大学,4所私立大学,5所地

方公立大学(Amano, 1984)。研究性大学,特别是国立研究性大学位于学术声誉阶梯的顶端。然而,最近两年由于参与研究的高校迅速增加,在各类高校和大学之间展开了更多的竞争,从而导致学术声誉地位的流动性。一般来说,私立大学在上升,国立和公立大学在下降。

正如关于高等教育的白皮书(文部省 1991)所指出的,战后高等教育的特征发生了根本性的改变。首先,1947年制定了《教育基本法》和《学校教育法》,从而确立了从幼儿园到大学的单轨学制,把旧的双轨学制改为新的6-3-3-4制,使高等教育和高中教育获得了发展。原则上,每个府都要设一所大学,根据这一原则,1949年成立了69所新大学。

第二,私立学校得到了发展。《私立学校法》的颁布扩大了私立学校的自主权,加强了学校合并法,增加了对私立学校的公共支持。1947年,大学的总数增加到180所,包括70所国立、18所地方公立和92所私立大学。

第三,短期大学的建立增加了妇女接受高等教育的机会。《学校教育法》的部分改革内容适用于原来的高等专科学校。由于缺少成为大学的资格,也不想获得大学地位,因此也就导致了2年或3年制短期大学的产生。通过这次改革,149所短期大学,包括17所公立和132所私立,得到特许建立起来。这种新型机构成为战后妇女接受高等教育的重要机构,并最终于1962年被作为一项永久制度固定下来。除了这种新体制以外,新的高等专科学校也于1962年成立。实行“类似学校教育的教育”的各种学校于1975年被认可为专修学校。上述每一种类型的高等教育都有其自身的功能、目标和任务。一般说来,大学的社会功能是教学、科研、社会服务和校园的

行政管理。《学校教育法》声称“大学的目的是从事艺术和科学方面的深入教学和科研,同时作为学习的中心,向学生传授广博的知识,进而帮助他们发展学生的智力、道德和实践能力。”(《学校教育法》,52条)

《国立学校设置法》于1949年5月制定,由此69所新型国立大学开始运作。此外还制定了《私立学校法》,它有三个主要特征:第一,它高度关注私立学校的自治;第二,本着确保私立学校的公共性质的观点,此法创立了一种新的公共合作方式,目的是创建一所或更多所教育机构;第三,它授权国家和地方政府以不与《日本国宪法》第89条规定相矛盾的方式给私立学校提供拨款补助。该条款规定禁止将公共经费用于不在公共当局控制之下的私立学校(文部省1992:11)。

研究生院,也包含在此部分中,其目的主要是从事教学和理论与应用科学的研究以及对科学的深入探索,进而为文化的发展作出贡献(《学校教育法》第65条)。根据这一法律,日本高等教育史上第一次正式规定了研究生院的作用和使命。

短期大学和高等专科学校从事教学和社会服务。然而,最近一项全国性调查表明:从研究生院到短期大学和高等专科学校,日本高校的大多数学术人员主要指向研究而不是教学(Arimoto,1991)。这一调查结果反映了高等院校男女教师中从事科研的比例占绝对优势。他们越来越相信:作为在学校内外获得更多回报的途径,科研活动要比教学和其他活动具有更高的可见度。

科 研

在日本,公共资助的科学研究既有在大学进行的,也有在大学内外的研究机构中进行的。从事学术与科学研究的机构

包括大学,也包括研究所或下列各种类型的研究中心:大学之间的;那些附属于大学或大学院系的;那些受文部省直接监督的或者由非营利性科学研究公司资助的。私人公司也设有许多自行运作的研究机构。

大学在本科和研究生阶段都承担教学和科研的任务,并将其作为基本和内在的功能。这一事实清楚地表明,与其说日本与法国或前苏联相似,不如说日本与美国更相近。在日常生活中,学术人员趋向于强调科研。他们中的多数人属于3个或4个不同学科的学术团体,这些学术团体在科研活动的评估中扮演着非常重要的角色,因此也就极大地影响着科学的发展。

尽管大学的研究性功能具有相对重要性,特别是在纯科学和基础科学领域,但政府对大学的资助,尤其是对国立大学的资助却减少到导致记者把国立大学称作“大脑的棺材”的程度,因为过去十年国立大学的建筑、设施和装备都极度恶化。

第二节 高等教育系统内部的权力

高等教育立法

1947年制定的《学校教育法》清楚地规定了大学的目标和其他与大学及学部相关的事务。这个法涵盖小学、初中、高中、大学和短大、高等专科学校、盲人学校、聋哑人学校、保育学校和幼儿园(《学校教育法》第1条)。除此之外,还对与学

校设立者(第2条)、学校设立标准(第3条)、大学的目标(第52条)、大学的入学资格(第56条)等相关的事务做了详细规定。文部省控制这些学校。

国立高等教育系统内部的权力可以分为三个部分:高级、中级和低级。高级包括国家政府、文部省和其他部。中级由各种团体组成,例如,国立大学联合会、私立大学联盟、大学认定协会、47个地方自治团体和个别大学与短大(包括与校长,受托人董事会和大学评议会相关的校级权力)等。低级水平的权力建立在院、系和讲座教授的基础之上。

以上一般概述应根据高校是国立、地方公立还是私立而作修正。在国立大学部分,权力结构从上到下依次是:文部省在最上层,接下来是校长、大学行政会议或大学评议会、学院团体、系和讲座教授。在私立大学或短大中,权力的分配从文部省到董事会,再到校长,最后到院和系。地方公立大学或短大的权力结构由文部省、47个府(包括都、道、府、县等)、校长、大学评议会和学部组成。

公立和私立高校权力的最大区别可以从校长的职能看出。在日本,国立(和地方公立)大学的校长作为教授或学部团体的臂膀行使职能,教授或学部系团体以及大学评议会(由教授或院系团体的代表组成)在决策和大学政策的决定方面处于主动地位。私立高校则不同。正如大多数美国私立大学,在日本,私立高校中的董事会和校长在决策方面,包括行政、管理、人事,有时甚至课程、教学、科研等事务的决策,比教授的权力更大。

教育和科研计划的管理

一般在国家一级,那些参与批准新课程和计划过程的都是文部省和相关机构的公务员,他们也是与建立大学和短大相关的各种咨询委员会的委员。在大学和短大一级,参与此过程的主要是教授。

新的科研计划的批准需经过不同的阶段。在最高层面上,文部省制定规划并决定计划的类型——但每种计划需有基金来资助,因此相应地也需要财政部的批准。在大学层面,每个教授可以选择和实施他或她自己的科研计划,而不需与别人商议。但是,在一些领域,特别是在同事以及研究生之间的合作对进行有成果的研究是必不可少的自然科学领域,高级教授通常有权选择研究课题和主题。一般在一些大且古老的传统大学中,尤其是国立研究性大学都设有讲座教授制,由正教授来统治讲座教授职位和相关领域,包括在他或她行政领导下的副教授和研究生。

高校的管理与控制

正如《学校教育法》(第59条)所要求的,每一所大学都应召开全体教师会议,让所有教师,不仅包括正教授,而且还包括副教授和其他学术人员出席。这项法律明确保证每一所国立、公立和私立大学必须举行全体教师会议来讨论重要问题。院系的权利如下:“校长对教师的聘用和晋升的选择应以与全体教师相关会议的决定为基础;校长对系主任的选拔也应基于全体教师相关会议的决定。”(《教育公务员特殊法》第4条,12,25)

与上述不同,筑波大学,作为新大学体制的一个典范,则引入了委员会参与的界定,用来解决由传统的院系会议自主管理所带来的问题。

大学行政委员会或大学评议会,是随着 1949 年《教育公务员特殊法》的颁布,与院系团体同时建立起来的。这一《教育公务员特殊法》将大学评议会明确地定义为与学术人员相关的最高行政机构。评议会可以在只含一个学部的大学中设立。通常它由校长、每个系的系主任、一名普通教育主任、来自每个学部和普通教育学院的两名教授、附属机构的主任和其他居重要职位的人员组成。

大学评议会的权力包括如下内容:院校规章和其他重要规章的制定与废除;预算;学部和重要设施的建立与废止;教职工委任和晋升的标准等。此外,《教育公务员特殊法》允许评议会有如下权力:大学校长的聘用与选拔;校长和教师聘用与提拔的标准和规格;除学院院长之外的机构领导的任命;对校长与教师晋升的评估;对校长与教师降职和解雇的评估等。

与把大学评议会视为校长的咨询委员会的其他国立大学相反,筑波大学则将评议会当作一个协商机构。筑波大学是在前东京教育大学废止之后新建立起来的,它在治理和管理方式上与美国的大学极为相似,然而它与私立大学又完全不同。与国立大学不同,在私立大学中没有关于评议会的法律规定。

传统上,大学崇尚自治以确保学术自由。国立大学自治权的具体内容包括作出关于教学和科研的决定,以及与校长和从事教学与科研的教师相关的人事管理。

高校的资金筹措

中央政府、都道府县、市共同分担公共经费责任。国家补助金和拨款,包括特定的教育补助金和地方税拨款,用于资助都道府县和市。

中央政府的教育经费开支可分为三种:(1)用于国家教育活动的直接开支,例如开办国立大学和学校;(2)对其他机构如都道府县市学校、私立学校和科研机构教育活动的特定补助金;(3)地方税拨款,其中的一部分也用于教育(文部省,1999:46)。

关于中央政府对高等教育的投资,1964年设立的“国家教育机构特殊账目”主张将国家教育机构经费的预算和决算与其他机构的预决算分开。这一账目独立于政府的一般账目,其中绝大部分源自文部省预算的转户。1990年财政年度特殊账目的全部预算是12亿日元,约占国家教育机构总预算的60%,(文部省,1992:67,70)。文部省也向私立院校提供补助,1990年合计为2,619亿日元。

除了资助院校之外,中央政府的经费开支还包括给大学教师和从事科研项目研究的科研人员的拨款。此外政府还通过日本奖学金基金为学生的资助计划提供国家基金。1990年,前者经费支出累计达558亿日元,后者为783亿日元。用于高等教育的中央和地方的公共经费约占国家总收入的0.8%——从国际角度看,这是一个相对较小的数额。

1987年10.44亿日元用于国立大学和短大的教育与科研,其中15%(约1,540亿日元)来自学生的学费。相反,在四年制私立院校,总收入的65%源自学生的各种付费(OECD,

1988:291)。最近学生的学费已涨——在 1990 年,学生学费已占高等教育经费总额的 34%,这一比例是比较高的(文部省,1992:70)。

一般地说来,由于自 20 世纪 80 年代初以来中央政府严重的财政紧缩,高等教育经费,特别是国立院校经费已被减少。这就造成了许多大学在维修和重建陈旧校舍与设施、促进教育与科研活动方面的困难。如何解决这一难题已成为日本面临的主要问题之一。

第三节 高等教育政策

高等教育政策的目标

当日本在约 120 年前的明治维新时期开始现代化进程时,社会各个部分的目标都集中于赶上西方发达国家。如今,这些目标在相当大程度上已经实现,经济和社会发展水平亦可与其他许多发达国家相比。日本现在正经历着各种社会变化,如国际化、人口老龄化、信息技术的传播等。在这种情况下,国家政府和文部省均强调“高等教育在发展科学技术和训练合格人力方面起着越来越重要的作用”。(文部省,1992:122)

基于这种认识,政府关于高等教育未来的理念是:(1)在各院校发展独具特色的多样化的计划,修订国家规定的标准,使其更广阔;(2)减少 18 岁人口的数量,减轻其对高等教育的

影响;(3)迎接国际化和信息时代的挑战(文部省:1992:125-128)。

决策者和机制

在国家高等教育系统的决策过程中,政府各部和各种委员会是主要的决策者。决策权力通过各种委员会代表选拔过程而行使。通常被选出的都是一些倾向于维护中央政府和相关各部的权利和政策的人。

一个特别团结的权力精英集团——由官僚政治、商业和执政的自由民主党(LDP)构成的“三方组合”——被认为在日本的决策系统中是有效的。然而,最近几年这种系统已变得更加多元化,尽管它基本上仍然是精英主义的,即一些决策者对决策过程具有比其他人更直接的影响。詹姆斯·斯科帕(J·Schoppa)称之为“完形的多元主义”(Schoppa, 1991:9)。在这种多元主义中,各部在政策制定过程中起中心作用,因为他们负有草拟法律和进行行政指导的责任。此外,官僚政治的中心角色——自1955年以来一直在选举政治中占有优势的自由民主党,如今则通过国会议员这一有名的非官方特殊化政策集团,加强了对决策过程的控制。

在官僚政治和自由民主党之间,既有亲密的伙伴关系,有时也会有冲突。我们不能忘了把政府各分支机构之间的局部冲突加入到决策的复杂过程中。正如坎培尔(Campbell)所看到的,内部冲突的变化程度可以从各个政府分支机构,特别是在预算过程中发现(Campbell, 1977)。处于政府分支机构冲突中心的财政部,负有在政府财政能力限度内,为许多部提供“均衡”的最终预算的责任。通过这种冲突与合作,在自由民

主党、官僚政治和某些利益集团之间的密切联系便构成了预算和决策过程,而这一过程把反对党和相关的进步利益集团排斥在外。

文部省是典型的官僚政治,其官员都是负责实际起草政策建议的官僚。在实际的决策过程中,这些官僚利用不允许他们克服保守性的书面申请制度和多方交涉酝酿制度(Saito, 1984)。文部省并不具有通过立法的能力,或者在得不到自由民主党支持的领域增加预算的能力。尽管这些事实使文部省成为决策过程中的一个保守机构,但它在政策问题上似乎保持中立的立场和客观的看法。对这一点,我们可以从其通常依赖于一系列咨询委员会这一事实看出;这些委员会对文部省来说非常重要,因为它们使文部省的决策活动具有中立性、合理性以及一定程度的合法性。

1989年4月文部省要求中央教育审议会(CCE, Chuo ky-oiku shingikai)考虑“各类教育系统的改革,以使其与新的时代紧密联系”。关于高等教育的改革,文部省于1987年10月,要求大学审议会(UC,)考虑“在大学和其他高等教育机构中,发展更高水平的、独具特色的、充满活力的教育与科研活动的具体策略”。大学审议会是根据全国教育改革审议会——一个专为日本首相而设的特别委员会给文部省的建议而设立的。全国教育改革审议会提出了目前教育改革的三个基本思想:“实现向终身学习体系的转变;进一步强调像国际化这种当代变化的重要性;向信息化社会发展。”

高等教育政策的转变和关键问题

二战后由各种教育咨询委员会起草的给文部省的一系列

报告都强调关于入学机会、非政府投资、效率等问题的高等教育数量目标。

高等教育的入学

关于招生,大学特许和学校法人审议会(CUC)与大学审议会共同起草了一份关于高等教育总体计划的报告。大学特许和学校法人审议会于1984年草拟了“1986年以后的高等教育计划”(新高等教育计划),内容包括1986—2000年15年的发展计划。到1992年为止的计划指出:开放高等教育机构、促进高等教育的国际化、发展独特的高等教育机构等对于提高高等教育机构的质量是非常重要的。另外还估计,18岁人口——进入高等教育的年龄组——将于1992年达到高峰,随后将有迅速的下降趋势;在入学高峰,注册人数将达35.6%,需在所有高等教育机构的招生名额中外加86,000个名额。

1991年大学特许和学校法人审议会起草了一项新的1993—2000高等教育总体计划。这一计划估计,18岁人口将于1992年达到最高峰,即2,005,000人,到2000年将减少到1,510,000,随后每年将继续减少。关于这一趋势,它预测当整个高等教育系统被迫减少入学总人数时,将通过招收更多的成人学生和外国学生来激发对高等教育入学的新需求。

考虑到经济和人口统计的状况,大学特许和学校法人审议会要求每所大学推出包括自我评估和革新的教育和科研计划,并要求大学适当地考虑关于财政资源的有效分配问题。

非政府投资

关于把非政府投资作为加强财政资源的途径这一问题存

在着许多争论,特别是在那些曾经历过 60 年代和 70 年代初校园骚乱的人们中。然而,由于日益增加的预算削减,过去对私人投资高等教育的敏感性正在减弱,甚至那些传统上对大学和商界的关系特别敏感的国立大学也不例外。最近,许多大学已引入所谓通过捐赠设立的讲座。在这种制度下,甚至国立和地方公立大学也可获得公司以及商界其他机构提供的非政府基金。

效 率

大学评估或严格地说是大学自我监控和自我评价的引入与效率问题相关。由于众多的原因,特别是因为紧缩的预算,政府引入了减少对大学和学院活动控制的政策,在课程及教学与研究的管理方面给高校更多的自由和自治。作为加强大学行政自治的交换,政府已建议所有高校,从研究生院到高等专科学校,引入自我监控和自我评价体系。政府可以根据高校对建议的回应情况从财政上对高校进行奖励或惩罚。这一倾向于下放权力并引入竞争的政策,可能是其他国家正在考虑的、更多地由市场来驱动调控的机制的反映(Van Vught, 1989)。

第四节 结构、权力和高等教育政策对 高校控制和管理的影响的思考

变化的动力

这一节将集中讨论高校行政与院和系之间的实际关系问题。正如前面所谈到的,政府、官僚政治和政党三方面的结合在高等教育的决策过程中有很大的权力,特别是官僚政治具有强大的领导权。

由于结构对高校控制和管理的影响,官僚政治的控制通过立法和推荐各种委员会及其他方式对各校产生影响。一所大学、短期大学或高等专科学校的建立需要得到文部省批准,而文部省在审批时则要根据大学特许和学校法人审议会的建议。大学特许和学校法人审议会则根据文部省规定的设置标准来审查高校的建立。所有的高校都在文部省管辖范围之内,即使这所高校由其自己的董事会控制。

1987年,基于国家教育审议会的一项建议,大学审议会设立一个委员会,负责有关大学、短期大学和高等专科学校的基本事务,例如大学和其他高校的设立标准和高等教育机构的发展规划。

权力,控制和管理

高校类型不同,其控制和管理也就不同;同样,高校类型也因注册人数和教职员数量的不同而有所不同。例如,国立

大学是根据法律规定来管理的,国立大学的建立者是文部大臣;董事会由校长、大学评议会、系主任和教师组成。每所大学的校长通过选举产生。

私立大学以多种方式进行管理,但新建立的私立大学通常采用与国立大学相同的管理方法。私立大学的创办者是学校的法人,由董事长对其负责,而校长则对学校负责。其他负责人,正如国立大学一样,是一个秘书长,一个学生事务主任。董事长是从董事中选出来的(《私立学校法》,第35条-2),但校长和系主任的选拔则没有任何法律规定。即使如此,他们通常也通过选举产生。这一惯例可能与美国不同,在美国校长和系主任很少不通过选举来选拔。

教授会由所有的教授、副教授和讲师组成,某些情况下也吸收其他一些教职工。他们讨论和决定影响教师的最“重要事务”,包括新教师的招聘(《学校教育法》,第59条)。尽管“重要事务”未必明确,但像学生的入学和退学、转学、缺课、毕业等问题都要在教授讨论之后由校长决定(《学校教育实践规则》,第67条)。

广岛大学高等教育研究所(RIHE)进行了一次关于大学控制和管理的调查,并评论如下:

根据我们的调查,很明显,那些在决策过程中起主要作用的日本大学教师都认为他们不但赞成增加决策过程的“参与率”与“效率”,而且需要两者之间的和谐……(但是)目前,日本大学还没有发现同时符合“分权”与“效率”要求的管理(广岛大学高等教育研究所,1976:117)。

这项调查表明日本大学在决策过程中存在着分权和效率的要求,这两种要求有时会导致混乱和斗争。私立大学中,董

事的权力更大。这一事实可能使同时具有领导和效率的严密管理有效,而同样的权力在国立大学中则相当微弱,正如所看到的,校长和大学评议会的权力比教授的权力相对较弱。

质量和责任

大学的评估是质量控制领域最热门的问题。尽管关于大学进行自我评估必要性的许多建议先是由大学评定协会、国立大学协会和私立大学联盟等机构草拟的,但大学评估的引入更多地是通过中央政府而不是各高校的努力实现的。根据大学审议会的建议,文部省改变了有关建立大学和短期大学以及高等专科学校的条例,而且根据这一新政策,一所大学或短期大学以及高等专科学校若没有首先提交一份自我评估报告,则不能进行任何重组,包括院系的合并或取消,或研究生院的设立。

二战后,特许和认可被用来作为建立和评估大学的方法。然而认可却没有有效地发挥作用。目前将自我评估体系引入大学的趋势似乎反映了产生于战后初期阶段的思想。政府已决定放宽对特许的规定,并期望高校的自我评估能保证教学、科研和社会服务的质量。

总之,用克拉克(Clark)的说法,目前的斗争是在政府和寡头政治这两个大的权力集团之间。介于两者中间的是大学评定协会,它本该有效地发挥其作用,但却没有。

原则上讲,每所高校都有责任进行自我监控和自我评估活动。然而最近的一项调查却表明,在全国所有四年制高校中,只有3%建立了自我评估委员会(广岛大学高等教育研究所,1991)。这项调查也指出,在国立(公立)和私立大学中,行

政的上层——校长和董事正在积极考虑这个问题,而在行政的下层,即运作单位、院和系的教授们则对此并不十分关心。从这种趋势中,我们可以看出,学校对大学自我评估这一政府新政策的反应正被一种自上而下的而不是自下而上的方法左右着。下层或运作单位人员对新政策的反应很可能成为决定这一新政策是否真正得到所有学术成员支持的关键。这一调查结果可能会给自我评估在未来能成功地发展到何种程度留下几分消极的印象。

在学术机构中,自我评估所面临的问题之一是重点可能放在满足地方利益团体的需要,而不是整个大学的需求。因此,地方主义有时可能会战胜世界主义,而特殊性有可能会战胜普遍性。如果校长具有较大的领导权,他或她可以建立一个新的半永久性的委员会来实行整个学校的自我评估,因此政府政策就能够通过自上而下的方式渗透到大学的各运作单位。与此相反,如果校长的建议作为一个通常的程序遭到评议会的反对,很明显,在中央政府需求与寡头政治需求之间的不一致就可能进一步扩大。在这种情况下,校长的领导权力便成为日本大学、短期大学以及高等专科学校控制与管理的一个关键因素。换句话说,进一步加强政府和寡头政治之间的中层权力显然是必需的。当然,私立大学会有些不同,因为其校长可能拥有更大的权力。

高等教育政策:问题和难题

日本的国家高等教育体系在相当程度上似乎是成功的。然而把目光转向高校时就可以看出,并不是所有改革都是成功的,这些没有解决的问题分成三部分:投入部分、生产能力、

产出部分。在投入阶段存在着入学的问题;在生产阶段存在着教学、科研和社会服务的问题;而在产出阶段则是学生的就业问题。此外也存在着诸如国际化及学者和学生的国际交流问题。

入学和教育机会均等是重要问题,在这些方面已取得了一些基本成就。妇女受高等教育的人数已增长,短期大学、高等专科学校和其他高等教育机构的总入学人数也有所增长。在国际比较中,日本高等教育的入学率已达到了相当高的水平,入学和教育机会均等的目标也已部分实现。但问题仍然存在,特别是那些来自某些地区、家庭和社会背景学生的高等教育入学问题(kikuchi, 1990)。

在缓解入学考试中的过度竞争和改进各高校选拔大学新生的程序方面所采取的政策已逐渐取得了成功。各所大学,无论是公立还是私立,已试行了独具特色且多样化的新生选拔方法。这些方法包括每个中学校长提交的报告、面试、论文测试和实践能力测试,此外还有由全国大学入学考试中心(NCUEE)主持的学术性测验。在被经济合作与发展组织(OECD)称为学历社会的日本,入学考试的改革已成为关键问题之一。人们希望每所大学都能实现自己的创造性设想。

关于生产,与政府积极的政策尝试相反,各大学、短期大学以及高等专科学校的反应不完全是积极的。前面提到的全国调查报告指出,除了一些正积极处理改革问题的教授之外,许多教授虽承认学校改革的必要性,但行动起来却非常勉强(Arimoto, 1990)。

在过去的几十年,大学、短期大学以及高等专科学校生存的社会、科学和技术环境已发生了急剧变化,这就迫使高校重

新思考他们对于知识、课程和教学方法的探讨。事实上,最近文部省在关于高等教育的白皮书中提出了指导即将到来的教育改革的原则:(1)加强高等教育;(2)在各高等教育机构中发展更具特色的多样化的活动;(3)应付终身学习社会;(4)推行创新性的教育与科研活动,目的是持续且有效地达到(1)(2)(3)个目标(文部省,1992:122)。

文部省的这些原则是基于两个重要审议会的建议:一个是国家教育改革审议会,它考察了1984—1987年间日本的整个教育体系;另一个是大学审议会,它正探讨关于“在各高等教育机构中发展高水平的,充满活力且更为独特的教育与科研活动的具体策略”。

关于上面提到的加强高等教育的原则,文部省已形成三项主要政策:(1)改进和加强研究生院;(2)改进学位制度;(3)加强大学的教育功能。关于加强大学教育功能的重要性,文部省(1992:125)承认:

一直以来存在这样的批评,即与其他国家的大学相比,日本的大学没有充分地行使教育功能。大学需严肃听取这一批评意见。大学数量的扩展可能不可避免地带来各大学在质量方面的差异。然而,不可否认,日本的大学过分强调其科研活动,而对发展系统的教学方法没有给予足够的重视。

许多领先的大学早已开始进行旨在改进普通教育、专业教育、课程与教学的改革。大约15年前,作为示范,广岛大学率先引入了称为综合科学部的新型学部,或者说是文理整合的学部,这就牵涉到旧的教养部或两年制普通教育课程与普通、专业教育课程结合的问题。大阪大学也进行了同样的改革,引入了人文科学学部。这种改革也被引入师范学院。由

于小学与中学年龄段学生数量的急剧减少,社会对师范生需求也减少,师范学院被迫把教师训练课程重组为普通教育课程。

针对快速的社会变化,包括信息、科学技术、国际化和人类中心论,许多高校将新的名词引入它们的主题。例如“国际化”、“信息”、“人类”、“普通教育”等。而且,由于最近受大学审议会草案的影响,大多数享有盛誉的原帝国大学(如东京大学、京都大学、名古屋大学和东北大学)都已开始重组学院,或者通过上述的途径,或者通过创造它们自己的革新模式。

许多大学正追随 60 年代和 70 年代在欧洲和美国兴起的学院发展或全体教职员发展运动。从 80 年代末开始,许多教师便更多地关注作为迈向大学改革重要一步的学院发展(Arimoto, 1990, 1991b)。

在日本大学中,研究生院的改革也是迫切需要的。这是文部省在解决加强高等教育问题时的第一个目标。二战前,国家研究生院体制与欧洲国家的相似,是没有从本科教学中分离出来的单层体制。就资源、预算、人事、管理等而论,学院既从事本科生教育,又从事研究生教育。二战后,尽管引入了美国的体制,但旧的体制仍保留下来。研究生院依赖于主要从事本科生教育的本科学院,实际上它们没有自己的设施、设备和教职工。

1990 年的统计数字表明,在 507 所大学中,有 90 所提供硕士学位课程、207 所提供博士学位课程(文部省,1992:42)。研究生院的快速增长是实施各种政策的结果,包括新大学的建立、高校间互转学分的引入、研究生院从本科学院中分离出来,挂牌讲座以及招收 30 岁以上的成年学生。这些学生是对

传统的年龄在 18—22 岁的本科生和年龄在 23—27 岁的研究生的补充。

有待解决的问题

尽管高等教育发展很快,而且引入了一些改革措施,但仍存在许多有待解决和纠正的问题。首先,与欧洲和北美的许多国家相比,研究生院活动规模仍然很小。1998 年日本研究生与本科生的比率为 4.4%,而美国则是 17.5%(1985),英国为 33.9%(1986),法国为 22.2%(1985)。如果我们用每 10 万人中研究生所占比例的数据,日本为 0.7%,美国为 6.9%,英国为 1.6%,法国为 2.9%(文部省,1992:43)。

其次,从学科的观点看,尽管多学科的方法已在某种程度上得到了改进,但我们必须承认:学科之间教授与学生的流动和变动以及高校自身几十年来没有得到改进。讲座教授制在研究性大学中势力仍很强,并且在某些条件下还会阻碍学术的流动性。

根据一项学术市场调查,现在有一种增加流动性的趋势,但障碍依然存在,包括由一些特殊机构对有声望职位的垄断;主要存在于名牌大学的近亲繁殖现象以及在原帝国大学、传统的国立大学、新国立大学、私立大学和其他大学与学院之间教授几乎没有什么流动(Shinbori, 1984)。正如关于科学精神的摩顿模式(Mertonian)所断言,这种被终止的流动与特殊主义而不是与普遍主义相关,它阻止了科学的进步(Merton, 1973)。正如刚才所得到的,讲座教授制是日本大学的一个重要运作单位,特别是在研究性大学中。它是特殊主义气候产生的原因。如何改变这种气候的问题是与改进操作层面教学

与科研的质量相联系的。因为正是在这里,特殊主义拥有允许它抵制来自大学内外改革压力的基础。

结 语

这个小结将讨论变化中的政府与高等教育之间的关系,主要集中在高等教育管理和控制的方式。根据一些观察家的观点(Clark, 1983, Van, Vught, 1989),在影响高等教育管理性质的各种因素中,有三股力量特别突出:国家权力、市场和学术寡头。根据克拉克(Clark, 1983)的观点,这些力量结合成一个协调的三角形。克拉克的模型用下面一段话来描述:

日本,由于其复杂性,很难用简单化的方式来定位:一方面,国家的协调大部分正式留给了文部省官员,而不是留给类似于英国大学拨款委员会的部门;另一方面,混合了忠诚和内聚于小团体的某些日本特征的讲座教授制给予高级教授强大的权力基础。东京大学和京都大学的高地位也给这些机构的学术人员以全国性的影响力和特别大的自治权(Clark, 1983, 144)。

正如克拉克指出的,政府和学术寡头已成为日本高等教育体系中最强大的力量,尤其是在国立和公立部分。最有声望的大学是由政府建立的,因此它们也由政府资助,政府制订了在科学、技术和教育领域赶上发达国家的政策。政府为这些大学提供大量的资源,并赋予其很高的声望。由于受政府资助,这些大学享有比其他国立、公立和私立大学与短期大学

以及高等专科学校更多的学术自由和自治,但与此同时它们也必须同政府的控制抗争,尽管这种抗争的程度比其他类型的高等教育机构要轻。从政府与学术寡头之间的紧张关系看,出现了几个趋势:

第一,除了一些有声望的研究性大学之外,多数国立和公立的大学在相当程度上是由政府的预算和资源分配来管理和控制的,即使处于克拉克三角形中的体制在某种程度上远离了国家权力。然而应该指出,在最近政府的一系列政策中已建议缓解控制,让每所大学有更多的自治权。政府热切期望向自我管理体制转变。可以说,私立大学的情形也几乎同样,但在这一部分中政府的管理不像在国立和公立部分中那样直接。私立大学的董事和校长在有关行政和管理方面比公立大学的教授和学院机构拥有更大的权力。此外,尽管自引入实施1980年提出的财政支援政策后,他们已失去一些独立性,但他们还是与政府的控制保持一定的距离。

更多的自我管理与高校自治的趋势在何种程度上改变了政府与高等教育之间的权力平衡,这还是一个问題。在日本,尽管已引入了缓解控制的政策,但政府似乎仍持有强大权力,因为每所高校如果想在本科生和研究生教育中实施有关建立新的院系和其他变化的计划和改革,就必须向文部省汇报关于目前自我监控与评估的情况。没有这些报告,政府就不会批准任何计划与改革。从这个意义上说,政府仍然管理和控制着高校。

第二,在目前的情况下,最值得注意的趋势是开始向市场驱动的协调转变。正如在一系列决策过程中所看到的,既然国立和公立大学都主要由公共资金来支持,那么责任和市场

竞争就在公立部分中起着重要作用。私立大学更多地卷入了高校的生存竞争中,这种竞争包括争取获得更多更好的学生。私立高校被直接置于一种市场驱动的环境中,当公立高校引入全国通用的第一阶段统一入学考试时,许多没有采用这一考试的私立高校,仍能通过自己的考试来获得优秀学生。最近一些私立大学,特别是在东京和大阪这样的大城市中的大学,设置了比公立大学更难的人学要求。很可能在今后十年中,由于潜在的学生人口数量的减少,公立和私立高校之间的竞争将进一步加剧,并且对责任的强调将增至由教学与科研的实际质量决定高校声望的程度。这就意味着高等教育的协调正朝着市场驱动的方向转变,更加接近于克拉克图形中描绘的美国的情形。

第三,关于自治和学术自由,特别是伯达尔(Bordahl, 1990)定义的“实质自治”和“程序自治”,在日本这种趋势很难用简单的方式来解释。政府的政策似乎是通过缓解控制给各高校更多的实质自治。高校能用一种灵活的方式制订计划,例如,在只要求学生毕业之前获得124个学分的框架规定范围内,把普通教育和专业教育结合在课程中。而且,高校和学术人员现在似乎比以往享有更多的程序自治。然而,政府的管理既可以增强也可以限制自治。文部省在高校自我评估活动中的监控功能便是这一双重过程的典型例子,如果高校的自我评估获得了好的评价,那么程序自治会进一步扩大,但如果文部省对它的评价差,那将导致自治权的减小。结果,一些高校和学术人员将获得更多的程序自治权,而另一些高校和学术人员将失去这种自治权。如果没能得到一个好的自我评估分数,其公共基金和补助金也会被减少,由此,高校将不仅

丧失程序自治权,而且也将失去实质自治权。

尽管日本有 47 个府,但她并不是联邦制。在这种国家体制中,中央政府是通过各部、附属部、局、各种审议会,例如大学审议会、中央教育审议会来行使权力的主要角色。尽管学术人员是由文部省和相关的部委任的,但他们通过其会员身份对这些审议会产生很大的影响。在日本,不存在由来自商业、政府或工业部门的代表取代审议会中学术人员的重要趋势。严格说来,除了最近才成立的大学评定协会和学位授予机构之外,日本没有任何可与英国的大学拨款委员会(UGC)和全国学位授予委员会(CNAA)(它们在英国发挥作用直到最近)相比拟的中介机构。

(吴雪萍译 王承绪校)

第八章 荷兰的高等教育政策

L.高德格伯勒、F.凯塞尔、P.马森、E.德维尔特

第一节 高等教育系统的结构

教育系统

在荷兰,孩子的学校生活始于4或5岁。初等教育八年,儿童在12岁左右开始接受中等教育。荷兰的中等教育有多种形式,并具有从一种类型转到另一种类型的可能性。中等教育可分为五类:大学预科教育(VWO)、高级普通中等教育(HAVO)、初级普通中等教育(MAVO)、初级中等职业教育(VBO)以及高级中等职业教育(MBO)。除了高级中等职业教育,其他的几类中等教育都紧接于初等教育之后。就其功能而言,这些类型的学校或者为学生继续教育作准备,或者为学生直接进入劳动力市场作准备。不同类型的中等教育之间的界限是可渗透的,例如,初级普通中等教育的毕业生可转入高级普通中等教育的高年级,而被高级普通中等教育淘汰的学生也可转入初级普通中等教育的高年级。所有这些类型的中

等教育都通过《中等教育法》得以调节。关于教育系统的概貌见下图。

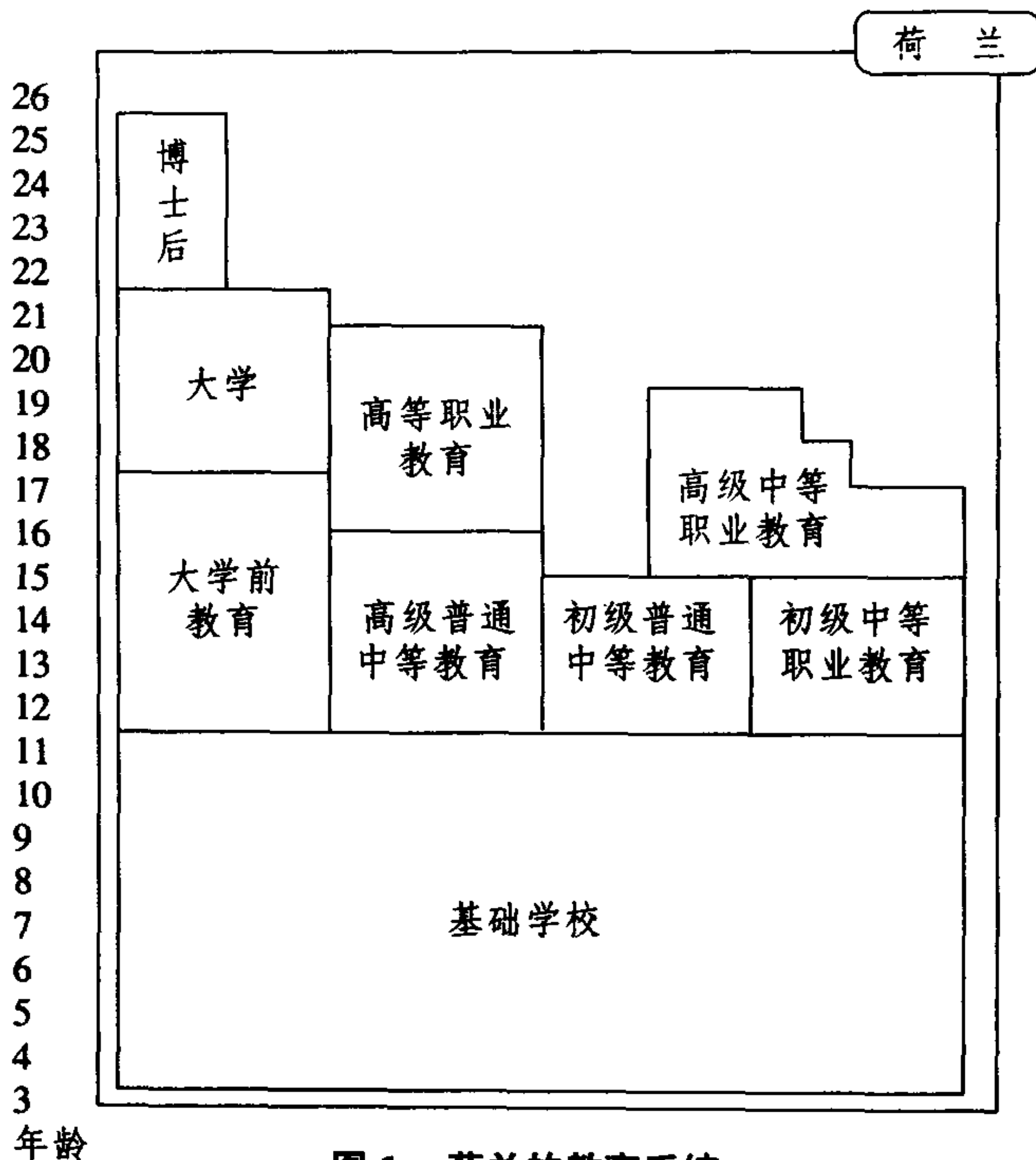


图1 荷兰的教育系统

高等教育系统：历史和理论基础

荷兰的高等教育系统可分为两个部分：大学部分和高等职业教育部分（荷语为 Hoger Beroepsonderwijs, 简称 HBO）。大学和高等职业教育机构的发展环境迥然不同，并且基于完全不同的理论基础。作为一个独立的类型，开放大学是根据《开

放大学法》于 1984 年建立的,它提供大学和得到完全认可的高等职业教育学位课程,而且全部以远距离教学的方式进行,后者先暂且不谈。荷兰有一种正规的双轨制,这种体制是基于两轨机构“平等而又不同”的概念建立的。

大学部分

大学部分的历史可以追溯到 1575 年,当时为表彰莱登市民在反抗西班牙的 80 年战争中所表现的坚韧不拔的精神而建立了莱登大学。随后几年,其他的大学也相继建立,例如格罗尼宁根大学(1614)、阿姆斯特丹大学(1632)和乌得勒支大学(1634)。在以后的几百年中,其他的一些大学也纷纷建立。作为政府为促进落后地区经济发展所采取的明确的政府政策的一部分,近期也建立了几所大学,例如特文特大学(1961年)和林堡大学(1976)、弗洛拉克斯大学(1992)。目前,大学部分共有 13 所大学。

在 20 世纪 70 年代以前,政府或多或少让大学部分自主管理,大学好像按照它自己的目的而运行,对于大学很少政策关注;然而这种情况并没有保持不变。大量的问题产生了,70 年代末最主要的问题就是学生的淘汰率过高,与其他国家相比,荷兰学生为完成其学位所需的时间过长。此外,随着学生数量的激增,所任用的教师在应付即将到来的 10 年的挑战方面缺乏必要的动机和素质(intVeld, 1987),而院校的管理又相当脆弱,不很专业化,因此,大学被视为管理不善。随后为提高大学部分的效率和效益,一些重大的结构改革工作开始了。最重要的便是通过引入所谓的双层结构对大学教育进行结构改革;调整人事结构;采取两项导致一些系科停办和改组大学

所提供的课程的行动；引入附加条件的研究经费资助体制。这些特别的结构改革行动一直持续到 80 年代中期，当时一种新的高等教育体制操作和运行方法被引入。

高等职业教育部分

高等职业教育部分也有较长的历史。大多数旧的机构都起源于 19 世纪，是从行会发展而来的。1968 年，随着国会通过的《中等教育法》的颁布，高等职业教育作为一种独立的教育类型引入荷兰。《中等教育法》把介于初等教育与大学教育之间的所有教育形式进行整顿，这一法案的特点之一以及教育与科学部使用它的方法就是对机构事务进行详细的管理，这样也就严重限制了高等职业教育的进一步发展，当时高等职业教育部分的形式是非常多样和不完整的。

从 60 年代末到 80 年代初这段时间可以看作是高等职业教育大发展的时期。高等教育学生的数量迅速增长，这也造成了在 80 年代一直存在的预算压力。与其他国家的发展一样，由非大学部分承担促进经济增长的绝大部分责任被视为是理想的，因为它（1）比大学部分要便宜得多，而“便宜的教育”即使在那时也被视为一种资产；（2）它提供了部分时间制教育；（3）并且提供了被视为有利于荷兰经济增长的方向。然而，高等职业教育的扩展也引起了关于其内部结构及其与大学之间关系问题的讨论。这些问题讨论的结果便产生了大量具有不同方案的绿皮书和白皮书，然而荷兰政府直到 1983 年才采取决定性的行动。

1983 年，当时的教育与科学部部长发表了题为《扩大规模 重新分配任务 集中资源》的白皮书（简称 STC），提出一

个对荷兰高等教育系统的结构与运作有深远影响的对高等职业教育部分重大的结构改革(详见 Goedegebuure 1992)。部长设想作为白皮书行动计划实施的结果,一批数量有限的多学科、带有相当自主权的中型院校将会产生。然而,合并过程的结果却出乎意料。到 1987 年 7 月,原来的 350 所院校已合并成为 85 所,其中大约 45 所是比较大甚至非常大的有多种目的的院校。这样,就结构而言,荷兰高等教育机构的面貌已大为改观。就功能而言,通过新的《高等职业教育法》(1986)所提供的框架以及新的政府指导哲学的实施而获得增长的自主权。新的《高等职业教育法》终于将高等职业教育带出中等教育领域,正式将其置于高等教育领域中,从而使早已存在的双重结构正规化。

高等教育系统:一些基本的特征

在荷兰的双重教育体制结构内部,大学从事起始的学术训练,承担科学研究,为研究人员和技术设计人员提供研究生教育,以及为整个社会的利益传递知识。高等职业教育机构则从事起始的专业教育,承担与高校的教学相关的研究,并且积极地传播知识。此外,他们还致力于与教学计划相应的专业的发展。在 13 所大学中,8 所大学提供多学科课程,1 所大学提供较为有限范围的课程,3 所大学主要提供技术和工程学科课程,而另一所则是农业专科大学。大学总共约提供 175 种不同的课程,包括部分时间制课程。除了这 13 所传统的大学之外,还有几所“指定的院校”:1 所工商管理大学,4 所神学训练学院和 1 所人文大学,这些院校形式上是高等教育系统的组成部分,但通常不包含在教育统计数字之内,它们只

在有限程度上直接受到整个高等教育政策的影响,因此它们也就不包含在本章对荷兰高教系统的说明和分析之中。高等职业教育院校提供大约 300 种课程,其中包括大量的部分时间制课程。

就法定地位而言,通常所用的公立—私立的区别对荷兰的情况提出了许多问题。上面提到的高等职业院校都是由政府出资兴办的,因此按“公立”的一般定义解释,可以说是“公立”,然而大量的院校,包括大学和高等职业教育院校却是根据私立学校法建立的,并且主要是基于宗教的倾向。这可被视为荷兰高等教育的特征之一。由于这对这些机构的运作几乎没有任何影响,所以这一现象在下面的讨论中也就不再提及。

在荷兰,大学的最初学位大约相当于硕士学位,这一学位经过四年的学习即可获得。紧接其后的便是博士学位,也由大学颁发,大约需四年的时间。高等职业教育院校授予学士学位,作为其学生最多学习四年之后的最初和最终的资格证书,它们并不授予博士学位,但毕业生有资格攻读大学的博士学位,这就要由大学自行决定。最近,高等职业教育院校开辟了通向硕士学位的另一条途径,即提供与英国高等院校相联通的英国硕士学位 1—2 年的课程,作为它们的起始培训后课程的一部分。

在上述许多院校以外,荷兰还有大量的私立教学机构,它们在不同专业领域提供承认的文凭。如会计、行政管理等等。这些大多属于函授课程,只有有限的面对面教学,它们常被称为“校外学习”。

在高等教育第一阶段后,大学与高等职业教育院校已开

发了各种课程,这些课程并非学位课程,一般都有较强的市场定向。

招生与选拔

高等教育的招生可以通过多种途径。对大学教育来讲,典型的招生途径便是直接招收大学预科教育(VWO)的毕业生。对高等职业教育来说,其招生在过去主要依据法律从高级普通中等教育(HAVO)毕业生中选拔,现在则越来越多地招收高级中等职业教育的毕业生,但前者大约仍然占30%,高级中等职业教育的毕业生大约占入学人数的25%,大学预科教育的毕业生约占16%。关于大学入学人数,可以注意到,通过特殊的短期课程而入学的中等职业教育毕业生人数大大增加,这将在本章最后一节详细阐述。对那些并没有所需文凭但又想进入高等教育机构的人来说,参加单独的入学考试是可能的。

在荷兰,除了上面提到的一些正式的入学要求之外,没有其他的选拔机制。这样,原则上讲,如果一个学生具有了法律上要求的中等教育毕业证书的话,他们就可以凭自己的选择进入一所高等院校。对这种自由的惟一限制,便是基于劳动力市场或者一所高等院校的教学能力考虑而制定的录取的最高限额制度。如果采用录取最高限额的办法,学生就需通过抽彩办法进行选拔,这种办法加权时有利于那些在中等教育考试中成绩最优秀的学生。每年的这种抽彩办法要应用于大约10个专业,如医学、牙医术和兽医学等。

学生、教师和淘汰率与毕业率

表 1 大学与高等职业教育院校的学生数

学生(每学年/每历年)				
大学	全日制	部分时间制	新生	未获得文凭的全日制学生
1980	135,300	4035	22,848	11,952
1985	150,168	10,102	26,657	8834
1988	147,929	12,917	32,836	9087
1989	146,900	14,057	34,427	6700
1990	151,609	14,513	34,512	7421
1991	154,880	13,221	35,653	/
1992	151,858	12,442	33,695	/
高等职业 教育	/	/	/	/
1980	131,771	78,438	55,768	13,740
1985	146,087	61,012	58,232	14,298
1988	168,231	54,208	69,569	15,101
1989	179,435	53,305	63,488	16,583
1990	193,733	52,956	65,130	19,260
1991	204,368	49,656	67,399	/

资料来源: CBS: 统计公告, 大学教育统计资料, 高等职业教育统计资料, 教育真值表, 1985—1990, 荷兰教育与科学部, 1993。

表 1 所示的是荷兰高等教育系统中注册学生的人数。大学的拨款机制规定了以学科为基础的学生—教师的比率。对人文学科来说比率是 34.5:1, 社会科学是 30:1, 其他学科是 20:1。高等职业教育院校的学生与教师的比率从 19.5:1(社会工作等)、16.6:1(技术和行政管理/商业课程)、9.6:1(艺

术)到 5.5:1(戏剧)不等。

教师:大学部分

表 2 大学教师(相等于专任教师)

	1983	1988	1989	1990	1991
Hgl	2761	2446	2391	2387	2385
Whm/Uhd	6073	2280	2351	2350	2391
Wm/Ud	6494	6175	5973	6030	6059
Ov. wp	3134	7496	7381	5862	5864
AIO/Ontw		2674	3814	4683	5120
Nwp	20,970	21,294	20,867	20,616	20,946
合计	39,432	42,365	42,777	41,929	42,764

资料来源:荷兰教育与科学部,1990,P269 WOPI,1991,1992

注释:Hgl = 正教授,Whm/Uhd = 副教授(或高级讲师),

Wm/Ud = 助理教授(或讲师),Ov. wp = 其他教师,

AIO/Ontw = 科研培训生,Nwp = 非大学教师。

正如表 2 所示,前面所提到的人事结构的重组对于传统上大多为终身的学术人员职位,即正教授、副教授和助理教授的数量有重大的影响。例如,与 1983 年的情形相比,副教授数量在 1983—1989 年这一段时间就减少了 60% 以上。总体上说教师的人数大约减少了 30%。自 1983 年以来所谓的“其他的学术人员”的人数增长一倍以上,这种教师与新出现的“科研培训生”一样,90% 以上是临时的。

高等职业教育部分

在 1985—1989 年期间,高等职业教育部分的专任教师人

数大约增长了 25%。从表 3 可以看出,自 1989 年以来,教师队伍或多或少一直保持稳定,而后勤人员的数量则已增长。

表 3 主要职业教育院校全体教职工(相等于专任教师)

	1989	1990	1991
全体教师	13,309	12,420	12,540
女教师	3229	3059	3144
全体教职工	19,853	19,323	20,003

资料来源: CBS, 1991。

在目前关于荷兰高等教育系统效率的讨论中,淘汰率与毕业率起着非常重要的作用。然而,有关这方面的详细信息又很不容易获得。比莱佛尔德(Bijleveld 1993)在新近的一个研究中表明 1982—1986 年间大学注册学生的完成学业情况呈一贯模式。平均来说 6% 的学生能在四年内完成其学业, 20% 的学生在 5 年完成学业, 43% 的学生在 6 年后完成学业, 53% 的学生在 7 年后才完成学业。1984 年的注册学生中, 11% 在 7 年后仍未完成学业。倘若按学科来划分,则不同的学科在毕业率上就有很大的不同。在医学学科,大约 80% 的学生都能毕业,而法律、农业和技术科学的毕业率则在 60% 到 70% 之间不等。其他的学科毕业率更低,尤其是一些比较新的学科,如政治学和心理学(分别是 39% 和 45%) (Bijleveld, 1993)。

高等职业教育部分的情况有所不同。从 1992 年的学生材料来看,平均 58% 的全日制学生能毕业(部分时间制 51%);在全日制学生中,学科之间毕业率的差异比大学部分要小。最低的毕业率在语言与文化学科中(51%),而技术学

科的毕业率最高,达到 68%。然而,在部分时间制学习中,这种差别却相当大;技术学科的毕业率为 33%,而保健学科的毕业率最高,达到 79%(荷兰教育与科学部,1993)。

第二节 高等教育系统内部的权力

高等教育立法

最近,议会通过了一项关于整个高等教育新的框架的法律,这项法律将于 1993 年 8 月开始生效。这一《高等教育与研究法》简称 WHW(1992),是把政府于 1985 年开始的全部政策编集成典。当时政府发布了一份题为《高等教育:自治与质量》的政策文件,这一政策连同随后的法律对荷兰高等教育的权力分配产生了深远的影响。为更好地了解这些变革,有必要进行简要介绍。

1985 年,许多来自高等教育系统内部和外部的人都认为高等教育的行政与法律框架在满足高等教育系统未来的需求方面再也不能被看作是令人满意的(荷兰教育与科学部,1985:9)。基本的方面是,政府的控制被认为过于琐碎,政策与驾驭手段显得没有效率,院校的责任被忽略和低估,质量控制发展得不够充分。基于院校的自治与高等教育质量之间存在一种积极的因果联系这一假设,《高等教育:自治与质量》文件中提出了一种新的政策框架。这表明一种新的管理思想和行动的形象。人们指望高等院校更加按照市场的发展运作,

把注意力集中于形象构建、工作的改进、淘汰率的降低、招生来源多样化,并使课程的供应更加适应劳动力市场的需求。为促进院校行为的这些转变,政府的控制不再过于琐碎和过问学科方面的事务,而是更加全面和指向宏观的问题,这就是有名的“遥控”的方法。与此相一致,开发了一项新的两年一次的计划体制。在这一体制中,第一年发布政府关于《高等教育与科研计划》(简称 HOOP)的草案,第二年有两所高校在它们的发展计划中对政府计划作出反应。《高等教育与科研计划》从政府的观点出发,展示高等教育未来发展的蓝图;而高校的发展计划则提出高等院校的观点作为补充。在这种新的计划体制中,突出强调通过以对目的的阐释为基础的对话方式来进行规划。这一方法的最后一个组成部分便是引入一个如今已在大学和高等职业教育部门实施的正规的质量控制系统,我们将在本章后面回到这个新的政策方针的不同部分。

在《高等教育与研究法》中,政府制订规章的能力已被大大削弱。这不仅可以由编集在《法案》中的规章的实际数量得到说明(已从 2000 条左右减到 300 多条),而且还可以通过政府对高等教育系统运行影响的性质得到最好的解释。因为重要的与其说是法规的数量,不如说是具体规定对高校日常工作影响的程度。当前用以表示贯彻《高等教育:自治与质量》的哲学的用语是遥远的,政府的地位或“有选择的”驾驭管理这种用语在质量控制、教育计划、入学选拔等领域最为明显。质量控制基本上留给了高校,但通过督学处,政府又监视着整个系统运作的方式(评估的评估);高校可以自由地开始新的课程计划,但最终还是由政府宏观的层面上负责提供有效的计划。尽管在课程学习期间,高校在“选拔”学生方面已获

得较大自由,例如,如果学生由于分数不够或者未修关键性课程而不适宜学习某一特定课程,这些高校可以通过一种强制的“建议”使其放弃,但不能从开始就进行选拔。《高等教育与研究法》声称每个人只要达到正式要求的中等教育证书,就有人学的合法权利,就是说,高等院校必须接受所有的受过适当中等训练的学生,除非在劳动力市场或在其能力条件上作出必要的限制。

总之,高等院校运转是在这样的立法框架内运作,很大程度在院校的层次存在功能性自由,而政府对大多数分界性的情况保持最终的控制。这将在某些特定的领域进一步讨论。

教学计划的管理

在目前关于加强高校自治和放权过程的讨论中,由谁来管理教学计划的问题是必须考虑的。

在现行的法规中,高校若想建立新的教学计划需要经过教育部长批准。原则上,这是一个十分冗长而且官僚主义的程序。一些校外委员会也不得不提出建议,教学计划先在试验的基础上开始;其最终被教育部长批准并获得官方认可的地位可能花 10 年的时间。

在新的法规中,出现了完全不同的情形。教学计划的整个制定过程大多已转到院校方面。院校可以推出任何它们想要的教学计划,只要宏观上不会导致教学计划供应不足就可以了。为保证这种宏观水平的效率,一个永久性的教学计划供应委员会也将成立。在这种新的程序中,一所高校要开始一项新的计划必须向教育部长登记,登记时必须提交一个永久性委员会的意见,这个委员会就以下三点来评估院校的意

图:(1)全国提供的教学计划;(2)地区的教学计划;(3)具体的院校形象。这一体制预计将以下面的方式开展工作:如果一所院校想设立一项很多其他院校已有的教学计划,而这个教学计划的毕业生在劳动力市场的前景并不很乐观,那么委员会就将予以否定。同样,如果一门特定的教学计划已在某地区的其他院校中开设或者这门学科与院校的整体不一致(例如,一所普通大学想开设一门机械工程学科),委员会也将予以否决。在这样的情况下,就会产生教学计划供应不足的状况。教育部长预计也会同意永久性委员会的建议;如果他不同意,他必须向议会报告。如果建议是肯定的,而且部长也同意,那么此教学计划将被列入新产生的“高等教育教学计划中央登记册”中。这本册子收入了所有由荷兰各高等院校提供、公共基金资助的教学计划,这些教学计划最终将使学生获得公认的学位。修习这些计划的学生们可以获得资助。如果一项教学计划没有被包含在登记册中,一所院校仍可开设,但这意味着不能颁发公认的学位,没有公共资助,学生也没有获得经费资助的权利。

新的情形在以下几个方面区别于现行做法。目前,一所院校必须使部长确信设立新教学计划的必要性和可行性。从1993年8月起,提供证据的责任颠倒过来:部长必须证明一个新的教学计划会损害有效的专业设置,如果他不能证明或者不能有效证明,那么这所院校就可以合法地开设新的教学计划。同样,有关课程内容的事先评估也不再是这个程序的一部分;新课程的质量,作为已建立的质量控制系统的一部分,也将在事后进行评判。最后,如果一个教学计划在旧的程序中具有试验地位,那也就意味着在其得到官方承认前,正如

上面提到的,可能会等上 10 年。任何院校都不得开设这门课程。因为认可的程序已转变为登记的程序,这种相当陈旧的形势已成为过去。基本的期望是通过这一更加便利而快捷的程序,各院校能以一种更加适宜的方式来满足社会的需求。部长的这一新的职责至少也代表了政府远距离控制的想法,要进行更加彻底的评估,我们必须等待这种新体制进展的实践。

科研计划的管理

科研项目的决策取决于项目资助的性质。科研资助可以分四种,根据参与者及决策过程的不同而有所不同。

- 被认为与教学紧密相关的科研活动的资助;
- 大学科研的“有条件资助”体制;
- 研究学会委员会的体制;
- 高等院校与校外客户之间通过合同而进行的研究。

与教学紧密相关的科研活动

谈到与教学紧密相关的科研活动,1982 年引入了一种新的大学资助机制作为整个资助机制的一部分。这些基金由学生人数来决定,并由院校与全体教员控制其使用。

大学科研的“有条件资助”

新的资助机制也引入了一种“有条件资助”体制。这就意味着大学科研的资助从学生人数驱动的公式转变为以质量评估和社会適切性为基础的资助体制。大学不是从政府那里接受一笔科研拨款,而是被迫去“挣得”它们的一部分预算经费。

政府用这种方法的目的是提高质量和促进关于科研重点和资源利用的系统探讨。科研建议要经过校外的评估,如果这一建议得到批准,那么在进行新的评估之前,对一项科研计划的资助就有五年的有效期。用这种方式,这一新的资助体制便提供了一种在大学之间进行预算再分配的手段。大学在争取“有条件资助”项目中所取得的相对成功,在一段时间之后可能会对其全部资助产生影响。科研项目的决策主要由学科代表组成的校外委员会的评估起着主导作用。这是事后评估,而不是事先评估,也就意味着只有等到许多年之后,科研预算的重新分配才成为可能。目前这一体制还待修订,其变化的方向还不明确。除了别的以外,它取决于研究生院所采取的形式。

研究委员会

研究委员会是荷兰科学研究组织(NWO)的一部分,这个组织通过竞争资助由研究者个人或研究小组提出的研究计划。竞争受到研究委员会结构和运作方法的限制。一个指定领域的科学家(同行)以学科为基础分组,寻找一种可以接受的分工,并对资助提出建议。各研究委员会在决定由谁来承担科研项目上有最终发言权。

合同研究

合同研究的客户多数是商业企业,但是公共组织和政府部门也不断增多。很明显,委托此研究的合同伙伴对某一特定项目的性质有重要的影响。

院校的管理与控制

关于院校的管理问题,应该指出大学与高等职业院校之间存在差异。大学的内部结构很大程度上已在《高等教育与研究法》中作了详细的规定,然而关于高等职业院校内部的管理结构,该法很少具体的规定。这种区别,在很大程度上是前面提到的最近高等职业院校升级的结果。由于院校合并,关于院校管理与控制问题的情况仍是变化不定,各院校正试图寻找一种适合由于合并而造成的特殊情况的结构;这意味着并不存在一个统一的管理与控制模式。例如,有关高校内部行政委员会的权力、教师团体的作用和影响,以及董事会与行政委员会之间的关系,差别是显而易见的。目前,大学和高等职业院校的管理结构都是讨论的主题,这将在下一节详细论述。然而,尽管在高等职业教育部分存在不同,但仍可以作出几点概括。

第一,因为大学与高等职业院校主要由政府出资兴办,院校工作人员都是国家公务员;而且,因为政府在宪法上对教育负责,政府对高校管理有相当大的影响。这在人事政策领域最为明显,在这个领域,高校相对来说很少有回旋的余地,因为它们受到教师的公务员地位、国家法规和资助制度中具体规定的约束。

第二,如上文所述,大学的管理结构有详细的规定。目前大学的组织形式是从传统的欧洲大学模式发展而来。在传统的大学中,专业人员与行政管理人员之间存在着显著差异。行政权集中于董事执行会手中;董事会决定着有关物资和人员规定的政策;在执行其任务时也得到一小部分辅助人员的

帮助。学术结构具有若干有大量自主权的教授,他们有他们自己的教学与科研人员,这些教授只在必要时在自愿的基础上参与合作。自 1970 年以来,大学已发展成为一个学院式的民主组织。传统的与学院式组织之间最主要的区别在于:

——在学术结构内,正式的权力已由教授转移到系与学院,关于教学与科研的政策决定由它们的管理委员会作出。

——就行政政策和有关教学与科研政策之间的连接而言,行政与教授之间的严格区分,已为执行委员会与学院之间的协商体制所取代(Frissen, 1986:65)。

现在的结构已在《高等教育与研究法》中正式规定,详见表 4。

表 4 荷兰大学的管理机构

	执行机构	大学行政机构的 学术成员	管理与决策机构	咨询机构
校层次	执行委员会	校长	大学理事会	院长委员会
院层次	学院委员会	院长、多数教师	学院理事会	几个关于教学与科研的委员会
系层次	系行政委员会	教授、主要学术成员	系理事会成员	

从表 4 可以看到,在管理与行政之间是分开的,这可以从机构与权力的具体规定反映出来。这一区分使行政委员会具有了双重角色:一方面,需制订并执行大学理事会的决议;另一方面,又要作为独立的行政实体向教育与科学部长负责,并受其委任。这种双重角色在学院层次在学院委员会重复出现。有关教学与科研内容的决定由大学各系掌握。同时,这

些学院的资源配置则通过行政委员会与学院委员会之间的协商在校的层次进行。在校行政职责上,校委员会当然有其自己的政策目标,这些目标与系或院关于教学与科研的优先目标可能一致,也可能不一致。行政委员会的这种资源配置权为行政委员会以间接方式对院的政策施加影响提供了一个重要工具。这样,特别是在目前强调效率、效益和管理能力的氛围下,反过来可能造成在管理与学术自治之间存在紧张关系的情况。在本章最后两节我们将再谈论这个问题,但在更加密切注意国家高等教育政策的发展之前,必须注意一下荷兰对高等教育机构的资助方法。

高校的资金筹措

大 学

经常性开支。决定经常性开支拨款的方案由两部分组成:一部分是决定人事开支的预算(PGM),另一部分是决定物质支出的预算(OLM)。这一方案的第一部分实际上涵盖所有的教学活动和相当一部分基础科研活动;这一部分部分地由加权的注册人数(学科不同,加权标准也不同;共分6类)、固定的数额以及有条件拨款体制来决定。日常的物质开支预算,部分的由实际开支决定,部分的则由员工人数和场地面积决定。

尽管经常性开支的预决算已分类,但基金多数还是作为一笔总量拨给学校。大学可按其意愿自由使用这笔经费(只在非常一般的情况下)。

政府决定着大学经常性开支的总预算。然而,这一预算要比上述两种模式实际实施的结果低。因此,政府便将一般

的缩减比率应用于这两种模式实施的结果(1989:2.7%; 1990:4%; 1991:6.6%; 1992:6.2%),让这两种模式只成为大学部分内部的再分配机制。

基建支出,根据院校的投资计划,政府制订一项投资计划,其中列出所有将得到资助的计划。这些预算的用途都严格规定。

高等职业院校

经常性开支。人事开支的预算由加权的注册人数和平均工资来决定。注册人数按学习方式(全日制或部分时间制)、淘汰和毕业的人数、淘汰和毕业学生学习的标准化时间以及七种教育课程(以学科为基础)来加权计算。

物质开支的预算,部分由加权的注册学生人数来决定,部分则由学校建筑物的租金和保养的实际开支决定。

拨款机制并不为科研提供活动资金,因为进行科研不被看作是高等职业院校的一项任务。

由于核心拨款没有固定的数目,这便刺激了小型院校的增长(如通过合并方式)。

对经常性开支的拨款机制不固定。通过应用上文所说的模式而得出的预算并不受政府的任何“总的预算决定”的限制。然而,1990年11月政府与院校达成了协议,同意以后四年的固定预算,作为契约或“高等教育君子协议”的一部分。通过固定预算,政府试图控制由于注册学生人数的增长而带来的预算方面的激增。另一方面,院校也获得了在那段时间内,政府不会有什么重要的减少开支决议的保证。然而,如果“标准预算”(应用拨款方案得出的预算)超过固定预算10%以上,全部(“固定”)预算也将随之增长。

基建支出。直到最近,出现了与大学部分一样的情况,然而,最近高等职业院校的学校建筑所有权正由政府转交给院校。这意味着各院校在规划其住房建筑的能力上将有更大的自由。

追加投资

教学。与教学活动有关的一个主要的潜在收入来源便是学费收入。大学与高等职业院校都收取固定的学费。然而,院校并不拥有这些学费,它们被从核心拨款中扣除了。根据新的拨款安排,学费的所有权(不再是固定的)将转移给收取学费的院校。

两类高等教育院校在正规课程以外,都提供以合同为基础的课程。

科研。大学的核心拨款包括两种为科研活动提供资金的方法。除了这两种拨款途径外,大学还有另外两种获得研究活动资金的途径:一是参与荷兰科学研究组织(见前)基础研究基金的竞争;二是与工业或国家/地方当局签订研究合同。后者已成为大学的一个重要收入来源;24%的学术研究人员通过这样的合同获得报酬。

高等职业教育院校不具备开展合同研究的重要基础结构。有些院校已开展科研活动,但这些活动还不是很重要。

其他。除了核心拨款以外,政府还提供严格规定其用途的基金。政府利用这些基金的主要目的是拥有直接进行财政监控的工具(核心拨款的主要部分没有规定其用途;这就使政府只有少量间接的财政监控工具)。这些基金大多数用于那些特定研究领域里促进和革新教学与科研的项目上。部分基金还留作失业补助金和高等院校失业人员的社会安置计划。

最近政府已努力减少这些特定基金的数目以便增加拨款安排的透明度。

私人捐赠在荷兰并不多见,这部分是由于缺乏税收的刺激。政府允许大学与高等职业院校为其他拨款保留一部分核心基金。即:这些储备金可以产生额外的收入来源(利息)。只要是来自于政府的追加的预算都已严格地规定了其用途,并通过政府与院校之间的双边协商来决定其作用。表5概括了院校预算的构成。

表5 高等院校的预算(1988,百分 D6)

核心基金	大学部分	非大学部分
流动资金	3522	1932
基建资金	399	115
小 计	3921	2047
追加基金		
特定基金	145	182
科研合同	915	3
其他来源	43	21
小 计	1103	206
总 计	5024	2253

资料来源: CBS(F-65/1990), 1992, P22—23, 财政计划 1990—1994。

拨款机制的最新变化

以上提到的拨款机制最近已被一种对所有高等教育机构都适用的拨款机制所取代。这种新机制是关于高等教育与科研法律草案的一部分,这一草案曾于 1992 年春在议会辩论

过。然而实践证明,关于拨款机制的讨论要比人们的预想困难得多,因此对新机制的建议也就与主要法律分开讨论。新的拨款机制将教学与科研作了明确的区分(在计算其金额方面)。教学部分以课程学分制为基础,但实际证明在相当短的时间内不可能获得所需要的信息。因此便提出了一种过渡模式。新的拨款机制的基本考虑是:

——创立一种更加简单且透明的拨款机制。

——使不同种类学科的价格综合化。在决定全体教职工的数量上(从此处可以得出预算的主要部分),现行的拨款机制对不同的课程或学科使用不同的“加权”,而在新的机制中只使用两种加权或价格。

——将基建支出转化为流动预算。院校将不得不“买”下它们使用的建筑,并将不得不自己提供经费。在住房建筑上隐藏的财政投入将被废除。

——学费从政府转交给院校(现在的情况是学费从政府拨款中扣除)。

——两种类型的高等教育院校价格相等。预算的决定将基于一些绩效指标。对每一个“绩效单位”,政府都会拨给院校一定数目的钱(取决于学科种类);这种“价格”将同样适用于大学和高等职业教育院校。

除了减少不同学科的加权标准之外,对非大学部门的预算的计算似乎与现行体制非常相似。大学的变化更加剧烈。在决定预算时,教学与科研在拨款机制中是两个独立的部分。教学的部分包括两部分:主要部分以学生数量(只包括那些注册不到五年的学生)和最后的学位为基础,另外是一个“补偿部分”(在这种过渡的拨款机制中,这是一个典型的过渡成

分)。科研活动拨款由四部分决定。主要部分(占全部科研预算的 80%)渐进地由现有的科研预算决定。第二部分提供自主性的基础研究和机构,并且由学生数量和最后的学位决定(教学部分的第一部分);这决定着科研预算的 15%。第三和第四部分是博士论文和得到认可的科研单位的额外津贴。在引入这种新的拨款机制时,对各种类型的高等教育的全部预算不会改变。

第三节 高等教育政策

自 70 年代后期以来,在荷兰高等教育的一般政策发展上可以辨认出一个明显的模式。一方面,70 年代后期直到 1985 年这段时期或多或少已采取了一些特别的结构改革和缩减开支的行动,成为这一时期的特征。例如大学教育引进的双重体制、人事调整、选择性的预算缩减等等。另一方面,从 1985 年起,一种更加全面的驾驭和控制政策开始发展,这一政策从《高等教育:自治与质量》白皮书开始,在一定程度上到 1992 年颁布的《高等教育与研究法》最后定型。尽管新的管理哲学的实施对荷兰的高等教育系统的发展非常重要,但这并不意味着在过去几年高等教育政策仅朝着这一方向发展,也不表示随着《高等教育与研究法》的通过,高等教育政策的发展就停滞不前了。一些关键的政策问题在过去几年一直可以在政策议程中认出来,并保证仍将吸引政府与高等教育院校的关注。这些问题便是:(1)高等教育的效益;(2)毕业生的社会需

求;(3)质量评估和质量控制;(4)分化与选择性。

高等教育的效益

《高等教育与科研计划》(荷兰教育与科学部,1992)中提出的一个中心问题是提高高等教育的效益。这一计划确信通过改善学生完成学业的条件便能实现提高高等教育效益的目标。如改进课程与考试的结构,改善第一学年学习的定向与选择功能。其他方面包括改善对学生的监督,更多地采用教导的方式进行教学以使學生更加积极地参与学习。比如以问题为基础的学习(也见 Committee Wij-nen,1992)。在这种背景下,关于在学习过程的组织上高校应有更大自由问题的讨论就变得更加激烈。这一讨论部分是关于为学生和高校引入财政和其他刺激措施,以缩短学生的注册期限的必要性。对学生来说,这就意味着目前以助学金和名义上是学习期间附加一年时间的额外贷款为基础的混合奖学金制度将会改变。如果一名学生在第一个预备年时没有通过考试,那么这种混合奖学金将改为贷款,直到第一年结束。这一措施目的是减少名义上和实际上的学习期限的不同。另一方面如果高校使课程更加有助于缩短学生学习时间也将得到奖赏。

毕业生的社会需求

最近,高等教育的经济功能引起了决策者更多的关注。训练有素的劳动力被看作是经济增长的一个重要因素。由于最近经济活动出现的下降趋势,高等教育的重要性又被重新阐明。《高等教育与科研计划》(1990)承认由欧共同体咨询委员会提交的关于欧洲技能短缺的报告的重要性(IRDAC,1991),

并支持其主要建议,即增加科学与技术的毕业生人数,更多地投资于终身教育,提高教育系统的生产能力。这是从1992—1993年部长的预算说明中也可看出来的政策立场。

目前关于未来的就业需求的统计材料表明,学生在不同学科的分布与劳动力市场对毕业生的需求这两方面之间的配合不当可能会增加。人文科学和社会科学的注册人数继续增多,而在这些学科失业率又比较高。因此,激励学生学习毕业生短缺的学科(科学与技术),而减少一些就业前景并不好的学科学生的注册人数,这是一个重要的政策问题。政府试图通过为新生提供更充足的就业前景信息来影响学生的选择模式。此外,政府在法律上,也有权限制一些在毕业生人数与劳动力市场需求之间的不一致继续拉大的学科的招生人数。到目前为止,只是一些学科中有配额,其中有医学和教师训练课程。在其他一些毕业生失业率高的学科应用配额也在考虑之中。然而,由于未来就业需求的不确定性,这种“劳动力市场定位”手段的使用,需伴有非常周密的程序。此外,政府旨在改善那些在高等教育中(特定学科)仍未被充分代表的群体的入学率,例如女性、少数民族群体和非传统年龄群体。对最后一个群体来说,继续教育系统应扩大,然而没有数量目标被明确阐述。

质量评估和质量控制

质量控制系统在最近几年得到扩展,尤其是它的两个部分已清晰可见,即由院/系进行的自我评估和同行通过现场访问进行的校外评估。这两个部分是由高校自身发展起来的。在大学部分中,有一半以上的学院已接受访问,而在高等

职业教育部分,访问程序则开始于 1991 年(这一体制的全貌可见 Goedegebur 等,1990)。

政策问题关于:

- 所涉及的行动者的责任;
- 访问委员会结果的利用;
- 校外评估的质量;
- 后续活动。

正如已达成的协议,高校自己对质量控制制度的运行负责。这一制度不仅有助于教育质量的提高,还允许高校公开说明自己的活动。另外还达成一项协议,那就是如果访问报告的结果是需进一步采取行动,那么高校的管理部门必须说明它从这些结果中将引出什么推论。这必须向部长汇报,如果部长认为高校的努力还达不到标准,他就有合法权力采取措施,例如减少拨款或拒绝进一步的课程注册。

就校外评估和后续活动的质量而言,政府的打算是改善整个质量控制制度。一般来说,政府采取一个相当长期的立场。督学团的一个任务便是制订关于如何使质量控制制度发挥作用的政策建议。关于质量控制制度运行效果的研究目前正在进行,以便评估这一制度是否会真正有助于教育的切实改进。来自大学方面的迹象表明,它们在实行第一轮质量评估中所取得的经验是积极的(VSNU,1993)。

分化与选拔

在最近的政策文件中,高等教育的分化问题已被看作是核心问题之一。大规模的行动,例如像前面提到的高等职业教育部门的《规模扩大 任务重组和集中力量》的白皮书,其

目标就是使高校从单一部门发展为提供广泛课程的多元部门。高等教育应以适应各种类型的学生群体的方式来组织。更大的分化将使教育更好地适合潜在的学生的兴趣和才能。根据《高等教育与科研计划》(1992)这一分化不会通过持续的结构分化或院校分化而达到,而是通过以学生个体为中心的方法获得。那就是说,最理想的课程必须根据学生的意愿来设计,而这些学生应该通过这一体制,用一种有效的方法来监督管理。学生在这一过程中扮演着一种积极的角色。与此相关,应该关注高等教育中的选拔过程。现在入学选拔不是一个政策问题。然而在第一个预备年,学生不得不展示他们的学习成果,以便他们选择的课程符合他们的动机、能力和兴趣。这种“选拔”,以个人建议的形式向学生指点特定的课程,因此被确认为有助于防止系统内的资源浪费。除了在特定高校内的选拔,还有人建议改进高校之间的选拔。目前,高等职业教育毕业生在大学继续学习的做法被认为效率不高。如果学生有理由从一类高校转入另一类高校,那就应鼓励他们在早期就采取行动。高校应集中精力于学生第一学年的选择过程。同时,雇主组织和各种访问委员会注意到,尤其在高等职业教育部门,存在着各种各样的专业名称和学科分支,这就使教育市场的透明度不高,因此在教学计划和毕业生之间的区别与相似就变得模糊难辨。这导致了对更为严格的学科组织的反复请求和建议。有关分化的讨论,部分是关于大学与高等职业教育部门的区别。我们将在最后一节讨论这一点。

上述的政策问题表明,指导高校朝某一方向发展的激励因素并不缺乏。新的驾驭手段正在发展过程中,这一方法将以《高等教育与科研计划》的核心概念,即部长与高等院校之

间对话的思想为基础。

第四节 结构、权力和高等教育政策 对高校控制与管理的影响

根据泰克勒(Teichler, 1989)的研究,在西欧最近关于政府与高等教育机构之间关系的变化变化的研究上,荷兰提供了最为有趣的个案。再没有其他西欧国家政府当局会要求国家法规体制变化到荷兰政府所要求的程度。通过这一策略,政府声称要促进高等教育机构的适应能力和灵活性,以回应现代社会迅猛变化中的需求。通过加强高校的自治,政府也要求促进高等教育系统的质量与分化的水平。这种“促进政策”(Teichler, 1989; Van Vught, 1991)由以下几点组成:

- 减少对行政事务和资源利用的直接监督和控制;
- 发展半结构性的干预政策,由此一方面有一个相对结实的结构框架;但另一方面则将决策与机动的自由留给高校;

- 建立一种以标准和程序混合为基础的积极与消极的约束力,由此这些目标部分由政府决定,部分由学术评估的多种原理阐释,部分由高校的政策决定,部分则由市场来决定。

这样的混合政策意味着这种“促进政策”其目的不是严格地划分政府与高校之间的权限。高校的自治是因为它有助于教学与科研的革新得到承认。事实上,这也就意味着自治必须努力争取。

高校的主要行政人员支持这一政策的转变,因为这似乎

为形成一种高校对其运行的重要部分能真正自主和自我调节的局面铺平道路(见 Binshergen 和 Deboer, 1988)。此外,这一朝“遥控”转变的政策出台具有重大的象征性意义,因为它赋予大学把每一种实际的政策措施同这一驾驭哲学相比较的权利。

政府高等教育驾驭哲学的变化的最为深远的影响之一,便是加强了院校中心管理的重要性。首先,因为计划与信息系统的咨询与对话特征。高校行政委员会的作用变得更加看得见,部长和行政人员之间在一些积极的政策问题上经常定期召开一些正式会议。这就意味着行政人员在高校内部传递关键政策问题的信息方面占有越来越重要的地位。第二,政府的政策本身也越来越多地指向高校。由于管理的日趋全面性,政策不再主要指向学院或学科,而是指向作为一个整体的高校。由此,高校董事会就越来越不得不承担起管理的角色和接着而来的责任。这可以从目前关于管理结构变化的讨论中清晰地看到。

与《高等教育:自治与质量》白皮书的宗旨一致,高校被指望变得更加适应环境。因而,新的《高等教育与研究法案》要求高校具有灵活性。同时,大学的行政组织也通过一种单一的一致的方式来进行管理——这种一致性阻碍了管理实践中的多样化,而大学和政府则认为由于院校环境的不同,这种管理实践是必要的。由于高等教育系统中的大多数伙伴都已认识到这种状况的缺点,因此国家开始召开一些必需的关于行政结构和改革的会议,这些对于加强高校管理是必要的。这些会议反过来也就导致了部级委员会的诞生,这一委员会于1991年11月发表了其建议,并随后于1992年6月发表了部

的立场书。

这些讨论的中心内容是加强高校管理的必要性。由于现行的法规,存在着两方面的紧张关系:一方面是学校和学院之间的紧张关系,另一方面是管理和行政之间的紧张关系。目前的结构没有给高校的整体管理留任何余地。为了使高校管理结构更加适合于地方情况和需求,有人提出了“特许状”的概念。特许状将给高校以实施新结构的可能性,而这一新的结构又不同于《高等教育与研究法案》中的正式规定。教育部长已对此建议作出肯定的反应,但目前对这种特许状是否会变为现实,以及何时和怎样使其变为现实仍不清楚。然而讨论却清楚地表明了作为新的政府政策实行的一个结果对加强校级管理的作用与功能的重要性。

然而,与此同时应该强调指出,由于一方面是自治和自我调节思想,另一方面则是同一性和宏观水平的效率,这些政策给系统带来大量的紧张关系。例如,议会已声称开设新学科的自由不应是无限制的,并且应有一些驾驭措施来防止系统的低效率发展以及资源的浪费。因而,荷兰内部存在的关键问题就成为高校是否有能力进行自我调节并对整个系统负责,或者政府是否将用其职权来干预高校事务。

这个问题不能作出明确的回答。正如前面所提到的,政府与高校的权限并没有做出严格的划分。高校的自主权已增长,尤其是关于程序问题(见本书第一章有关此概念的讨论)。政府已减少了对购买和基本建设投资的控制;高校在开设新的课程和发展管理结构上有了更大的自由。例如,高校财政管理领域的行政人员对程序管理的权限已经增大。质量控制系统则通过其中介机构提供高校相当数量的自主权,尽管政

府最终可以通过肯定和否定的约束机制来行使其职权。然而,不对高等教育进行直接控制的政策并不意味着政府就放弃了其驾驭高等教育系统的职责。正如以下两个例子所能证明的,荷兰的权力的划分不能以稳定的方式来设想。

第一个例子是关于大学与高等职业教育部门变得日益相似的双重结构及一般趋势的讨论。政府不相信增长了的主权会导致高校之间差异的增加。在1992年《高等教育与科研计划》引入关于在整个多样化结构框架中划分两个高等教育部门的辩论之后,1994年这一计划则通过进一步强调这两类高等教育机构应存在的差别来表明政府加强双重高等教育体制的立场。同时提出应限制两类高校之间学生的流动性,大学教育或学习的学生人数应该有些限制,大学应加强其课程的学术成分,高等职业院校应招收更多的学生并应加强其课程的专业成分。正是假定通过进一步强调高校运作的分界条件,两类高校之间的这些差别才进一步增加。这一政策对高校决定其目标和计划性质的权力有着深远的影响。

第二个例子是关于法定的学习期限。事实上,高等职业院校和大学的所有专业都是四年制。在过去的几年,技术大学努力证明四年对工程学科的学习是不够的,这也得到了全国雇主组织和专业机构的支持。作为这些压力的结果,政府已在1994年的《高等教育与科研计划》中提出把工程学科的正规学习时间延长为五年。这就意味着,到目前为止支配高等教育的驾驭方式的平等思想有了一个根本突破。

这些事例表明,政府一方面设置了高等教育系统运转的主要参数,由此干预其基本的自治事务,而另一方面又对这一系统的实质变化持开放态度。这种政府驾驭和高校影响的结

合进一步说明了前面所提到的观点,即自治本身不是目标,但必须被看作是改善高等教育系统运行机制的工具。而且它既不是静态的,也不是单维的。在政府的职责是什么或应该是什么与高校的职权范围和责任是什么这两者之间没有一劳永逸地划定界线。它取决于这一系统中不同角色的相互作用即“推和拉”的结果,继续不断地来回移动。这些动力因素最终将在何种程度上导致一种具有适应性、有力、高效的高等教育系统还得等着瞧。然而,如前所述实验早已带来了一些有趣的成果,毫无疑问将继续带来成果。荷兰高等教育系统仍将是研究高校自治与政府驾驭这一复杂问题的比较杰出的案例之一。

(吴雪萍译 王承绪校)

第九章 加拿大安大略省 的高等教育政策

G.琼斯

第一节 高等教育系统的结构

教育系统

安大略学校系统的第一个组成部分,即通常所指的初等学校,覆盖由初级幼儿园到八年级(共10年)。法律规定,儿童必须6岁上学(一年级),但大约75%的4岁儿童就上了初级幼儿园,几乎所有5岁儿童上了幼儿园。例如,1989年94%的小学一年级学生上过幼儿园。

安大略学校系统的第二个组成部分——中学——包括九年级到十三年级。十三年级的正式结构现已取消,代之以安大略学分(OAC)制。许多学生在中学里继续第五学年的学习,以便获得为接受高等教育所必需的安大略学分。

安大略设有两个平行的公共资助的学校系统。大约113个公立学校委员会管理3000所左右的小学和600所中学,而59个罗马天主教学校委员会管理1400所左右的小学和175

所中学。这两个系统既有以英语作为主要教学语言的学校，又有一些以法语作为主要教学语言的学校(安大略教育部，1991)。从图 1 可以了解安大略教育系统的概略。

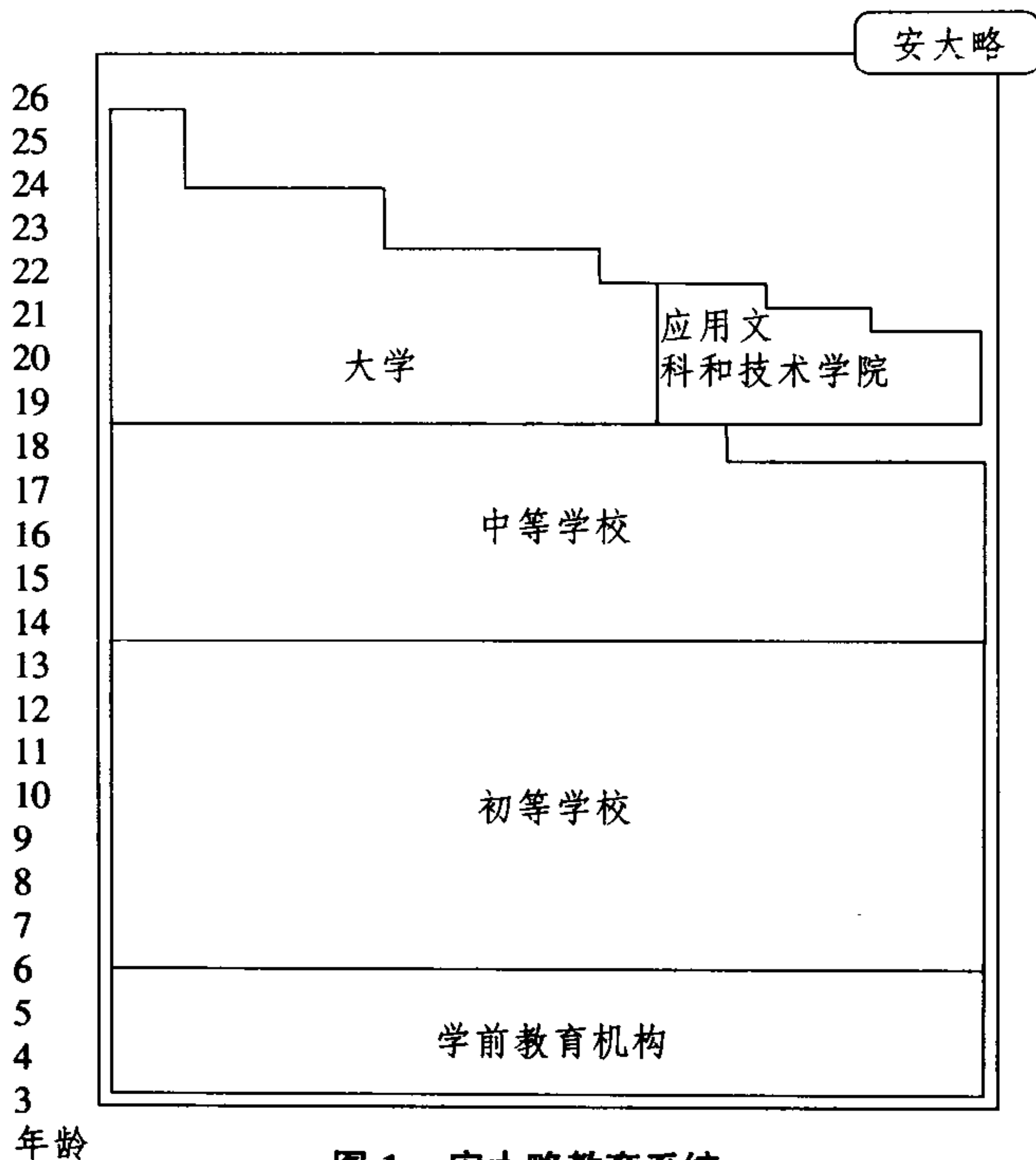


图 1 安大略教育系统

高等教育系统:历史和基本原理

安大略高等教育系统有两大公共资助部门:大学部门和社区学院部门。大学部门包括 15 所大学、赖尔森多科技术学院、安大略艺术学院(OCA)和安大略教育研究学院(OISE)。

除了安大略艺术学院和安大略教育研究学院之外,大学部门的所有院校均有授予学位的法定权力,尽管赖尔森多科技术学院的这种权限受其现行特许状限制。所有这些大学兼有专业性学位计划和学术性学位计划,以及研究生计划和本科计划。获得学位所必需的正规学习年限因计划而异,甚至因校而异。一般而言,本科计划(如文科学士)要求3—4年,硕士学位(如文科硕士)要求1—2年,博士学位(如哲学博士)要求2年或2年以上。但实际获得学位的平均年限常常要长一些。

社区学院部门由23所应用文科和技术学院(CAATS)组成。尽管英语是大多数应用文科和技术学院的主要教学语言,但有几所学院采用双语言教学,法语也是其中的一种主要教学语言。每个学院都设有一批中学后教育计划,正规学习时间1—3年不等。这些中学后教育计划主要有四大类:普通应用文科、商务、健康科学及技术。学生一旦圆满完成教育计划,即被授予文凭或证书。例如,在健康科学这一类中,所有学院都设有护士文凭教育计划(2.5—3年),一些学院还设有其他有关专门健康科学的教育计划。在技术这一类中,学院提供3年制的技师培养计划、2年制的技术员培养计划以及证书计划。每个学院都设置了一些教育计划,其组合各不相同(安大略学院和大学部,1990)。大约2000个教育计划已经得到安大略省政府的认可(Stokes, 1989)。

省政府提供了部分办学经费,从这一意义上说,上述所有院校皆是公立学校。安大略其他授予学位的院校包括皇家军事学院(一所由国防部管理、联邦政府资助的大学),一所有权授予世俗学位的私人资助的小型学院,以及一些设有神学学

位计划的私人教会资助的小型学院。安大略其他不授予学位的中学后教育机构包括四所规模不大的和设有2年制文凭教育计划的农业技术学院、米切纳应用健康科学学院、加拿大纪念按摩学院以及加拿大海岸警卫学院。

其他中学后教育形式

安大略应用文科和技术学院除了设有中学后教育计划外,还提供其他各种教育计划。它们既开设学术深造的预备计划,包括技能开发的基础训练(BTSD)计划,还为许多学徒计划提供课堂培训。许多学徒在学校里花掉了他们训练计划大约10%的时间,而将其余90%左右的时间用于在职培训。此外,应用文科和技术学院也举办由私人企业或政府资助的职业训练(安大略学院和大学部,1990)。

所有私立职业学校必须根据私立学校条例注册,该条例由安大略学院和大学部的一个机构管理。目前已有200多所注册学校(见Webb, 1989: 312—324)。

入学和选拔

安大略大学和社区学院的入学要求和条件取决于各院校。一般而言,学生必须完成中学的学业,以获得就读应用文科和技术学院中学后教育计划的入学资格,就读特定教育计划可能还有另外的要求,而为获得非中学后教育计划(如学徒或其他技能训练计划)的入学资格,则需要非正规教育。大学本科计划的最低入学要求通常包括中学文凭和在一些特定的安大略省学术性学分上取得适当的高分。具体入学要求因院校和学位计划而有些差别。

学生只要具备起码的入学条件,就可任意申请入读任何一所院校(大学或应用文科和技术学院)或任何一个教育计划。高校也可自由决定将获准就读每个教育计划的学生人数。由于申请就读大学教育计划的学生人数常常多于招生人数,招生常常是竞争性的,根据学生在中学或其他教育机构取得的成绩作出取舍。

在应用文科和技术学院及本科大学的招生中,尽管中学成绩是应用最为广泛的因素,但有些教育计划的招生也使用个别面试、文件档案和其他获取候选学生合适性的材料的手段。虽然有些专业教育计划要求使用认可的考试(如法学院入学考试),但加拿大没有全省或全国通用的大学招生考试。如果学生已经上过中学后教育机构,那么在招生过程中可以考虑他先前获得的学分。多数大学在招生时还特别照顾成年学生,这些学生年过 21 岁,但没有通过传统途径获得入学的正式教育资格。安大略应用文科和技术学院没有为升入大学作准备的预备计划,有关转学分问题留待各院校自行处理(Jones, 1991; Skolnik, 1990)。

学生、教师和流生率

以下的表 1 给出了大学部门的学生人数;表 2 给出了就读安大略应用文科和技术学院中学后教育计划(不包括学徒和其他非中学后教育计划)的学生人数。

表 1 大学部门的学生和教师

	学生				全日制
	全日制 ¹	非全日制 ²	安大略省的一年级 ³	一年级 ⁴	教师 ⁵
1980-81	160,217	87,819	27,027	51,521	12,865

	学生				全日制 教师 ⁵
	全日制 ¹	非全日制 ²	安大略省的一年级 ³	一年级 ⁴	
1985 - 86	185,016	96,845	30,767	55,465	13,586
1987 - 88	192,717	98,569	33,574	59,627	13,794
1988 - 89	201,188	101,523	36,406	63,206	14,091
1989 - 90	208,527	102,721			14,402

¹ 资料来源:加拿大统计资料;² 来源:加拿大统计资料;³ 安大略中学毕业并在次年安大略大学全日制本科教育计划注册的学生人数。这些数据表示从安大略中学直升安大略大学的学生数,它们不包括曾中断学业的学生或毕业于外省的学生。来源:安大略省学院和大学部;⁴ 包括在本科计划一年级注册的所有学生,其中含复读生;⁵ 注意这些是全日制教师而不是等量全日制教师(FTE)。来源:加拿大统计资料。

最近五年安大略高等教育的参与率有了提高。1985—1986年度18—24岁年龄组的全日制入学率是25%(其中男性达25.4%,女性为24.5%);1989—1990年度这一数字是28.9%(其中男性达27.4%,女性为30.6%)(加拿大统计资料,1991)。

表1还给出了全日制大学教师的数据,而表2则给出了与中学后教育计划有关的全日制教师的数据。

有关大学部门的辅助人员目前尚无可以得到的公开发表的资料。教职员由学校一级聘用,并有雇员种类的不同分类方法。一些功能性活动在一些院校承包给私人企业,而在其他院校则是大学职员的责任。1989—1990年度,安大略大学的总开支达3,386,936,000元,其中工资开支高达1,992,226,000元,占总开支的58%。教师工资达913,331,000元,占总开支的27%,而其他教学和研究人员的工资达197,728,000元,占总开支的6%,其他人员的工资达881,167,000元,占总开支的26%(安大

略大学理事会,1991)。学院和大学部估计 1989 年秋安大略应用文科和技术学院总共聘用了 16,843 名全日制教职员,包括与中学后和非中学后教育计划有关的人员。其中包括 8356 名教师,2068 名行政人员和 6059 名辅助人员(安大略学院和大学部,1990a)。

表 2 中学后教育计划的学生和教师

	学生				全日制
	全日制 ¹	非全日制 ²	安大略省的一年级 ³	一年级 ⁴	教师 ⁵
1980 - 81	75,780		24,730	40,870	5,651
1985 - 86	94,574	66,454	23,934	45,478	6,019
1987 - 88	95,029	76,498	22,320	46,518	6,975
1988 - 89	94,421	76,076	21,166	45,303	7,054
1989 - 90	93,337	75,844			7,100

¹ 在中学后教育计划(如,不包括职业教育计划)注册的全日制学生。来源:加拿大统计资料;² 在中学后教育计划注册的非全日制学生。1983 年加拿大统计资料开始收集非全日制学生的资料;³ 安大略中学毕业并在次年安大略应用文科和技术学院全日制中学后教育计划注册的学生人数。来源:加拿大统计资料;⁴ 应用艺术和技术学院中学后教育计划一年级新生。来源:安大略学院和大学部;⁵ 与中学后教育计划有关的全日制教师。这些数据不包括与非中学后教育计划有关的教师。来源:加拿大统计资料。

令人惊奇的是,至今对安大略高等教育的流失率很少有研究,并且大多数公开发表的文献存在方法论问题(Dietsche, 1988; Tinto, 1982)。在考察安大略应用文科和技术学院系统中,《2000 年展望》工作组查阅了 1976 年至 1984 年期间进入学院系统的学生流失率,并估计到 1988 年 12 月 43% 的同年级学生没有毕业。在不同科类和年限的教育计划之间流失率

存在显著差异。表 3 给出了 1982 年学生流失率的资料。有关加拿大大学学生流失率的研究表明,各专业学业未完成率高低不等,一些文科本科教育计划高达 50% (Dennison 等, 1982; Gomme 和 Gilbert, 1984),而与专门健康有关的本科教育计划则只有 2.5% (Stewart, 1990)。克拉克(Clark, 1989)最近的一项研究表明,1986—1987 年度各种本科专业的学生流失率显著不同,健康专业的流失率为 3.1%,而普通文理科高达 18.7%。克拉克还报告,除了非全日制本科生外,1976/1977 年度至 1986/1987 年度学生流失率已经下降。根据 1986—1987 年度的“流失率”资料,克拉克发现大约 11.7% 的全日制本科生,47.1% 的非全日制本科生,13.9% 的全日制研究生和 24% 的非全日制研究生,没有完成学位计划。

表 3 1982 年秋安大略应用文科和技术学院不同种类和年限教育计划的学生流失率

教育计划科类	一年制计划	二年制计划	三年制计划	总数
应用文科	35.1	40.6	54.7	43.5
商务	30.4	45.1	47.6	44.4
健康	18.4	22.7	22.9	21.8
技术	23.6	46.1	46.6	45.6
总数	26.8	42.8	44.0	41.7

资料来源:《2000 年展望》,1990a,第 13 页。

生师比

安大略没有由政府政策规定的标准生师比;由于大学和学院都没有计算 FTE 教职员,所以事实上很难获得生师比的准确数据。安大略大学理事会使用平均工资资料和工资开支

的财务资料得出 FTE 估计数,并据此估算出 1989—1990 学年大学部门生师比为 16.9:1(安大略大学理事会,1991a)。

高等教育系统的特征

功能和目标

1979 年安大略大学事务理事会为安大略大学确定了五个基本目标:

- 培养受过较多教育的公民;
- 培养和训练专业人才;
- 提供最高智力水平的学习;
- 实施基础研究和应用研究,包括开发和评估;
- 提供社区服务(安大略大学事务理事会,1979: 11-12)。

后来这一目的和目标的表述得到安大略省政府的认可,并继续被用来描述安大略大学部门的作用(安大略大学事务理事会,1991)。

1965 年赋予新的安大略社区学院的责任是:

- 提供各种高于中学水平或开设不适合于中学环境的课程;
- 满足除了想上大学的任何中学毕业生的需要;
- 满足成人和校外青年的教育需要,不论他们是否是中学毕业生。

1967 年连同下列其他四条原则以指导新的院校:

- 它们必须包括整个教育,即职业的和非职业的,不管正式入学资格,提供完全的纵向和横向的流动;
- 它们必须开发能同时满足学生的文化抱负和职业需

要的课程；

——它们必须尽最大可能与工商业，与社会机构和其他机构，包括教育机构，保持密切合作，以确保课程即使不是超越，也须始终跟上技术社会不断变化的要求；

——它们必须不断研究，不但是课程研究，而且是教学方法和管理研究，为进步作贡献（安大略教育部，1967：32；《2000年展望》，1990：6-7）。

这些表述框定了安大略两个高等教育部门的主要目标。安大略大学提供学术性教育计划，并主要从事研究和服务活动。安大略应用文科和技术学院提供职业发展和基本技能训练的教育计划。

第二节 高等教育系统内部的权力

高等教育立法

加拿大是一个由 10 个省和 2 个地区组成的联邦制国家，宪法规定了权限划分。尽管教育是各省的责任，但在全国高等教育的发展历史中联邦政府无疑发挥了极其重要的作用。例如，二战后，在高等教育运行和基建支持方面，联邦政府曾是高等教育系统快速发展的主要财政资助者。虽然在其他一些联邦制国家（如澳大利亚）中央政府一直在加大对高等教育的影响，但从 1977 年采用既定计划财政（EPF）安排以来，加拿大政府对高等教育政策的影响则逐渐减少。根据既定计划财

政程式,联邦政府将现款和税收无条件转让给各省,以此对中学后教育提供支持。新近联邦预算已经冻结或降低这些转让的水平。不过,联邦政府仍是大学研究、人力资源培训和文化活动的主要赞助者,并继续支持各种由高等院校直接或间接参与的计划。因此,联邦政府继续在加拿大高等教育中发挥作用——但在调控高等教育系统方面,这是一种仅次于各省的作用。加拿大没有联邦高等教育部或联邦教育部,也没有普遍的联邦高等教育政策(Cameron, 1991; Skolnik, 1991)。

因此,各省在高等教育立法和调控中发挥了重要的作用。在安大略,省政府分别不同地处理大学与应用文科和技术学院这两个主要部门。对于这两个部门来说,安大略高等教育系统内部的权力问题可以分别以完全不同的方式进行叙述。

大学部门

大学部门的每所院校都是独立的法人实体,根据学校特定的法令运行。一般而言,这些具有法律效力的特许状记述了法人的权力,并授权给一种内部管理机构,通常是董事会和评议会。根据大学法人特许状,大学具有各种与其他法人相似的权力:他们可以签订合同,聘用教职员,等等。至于15所大学,它们的法人特许状使得他们能够授予学位,并能决定其学术性教育计划和活动的性质,而赖尔森多科技术学院的学位授予权多少受其特许状的限制。换言之,省级立法通过的特许状提供了大学部门院校据以运行的法律框架。

除了这些法人特许状外,其他惟一一项对大学部门产生重大影响的省级立法是1983年获得通过的学位授予法。根据这项法案,安大略省的法人或组织除非根据省级立法获得

明确授权,否则都不能授予学位。这项立法也要求那些想在安大略省提供学位计划的外省院校首先获得学院和大学部的批准。为数不多的外省院校经申请获得了这种认可。

这两类立法——特许状和学位授予法——为大学部门提供了法律框架。一方面,省政府的控制实际上严格限制有学位授予权的院校的数量;另一方面,省政府给安大略大学以高度的自主权。

应用文科和技术学院部门

1965年省政府颁布了框架性法规,准许建立应用文科和技术学院。应用文科和技术学院是根据副省长委员会(lieutenant-governor-in-council)的命令设立的。各学院由董事会管理,由学院和大学部调控。一个由政府委派的成员组成的评议会(Council of Regents)向政府提供学院部门运行的建议。目前各校董事会至少各有一名教师和学生代表,但大多数成员由评议会委派。各校董事会负责选拔和聘请校长,制定学校目标和政策,以及确保学校为地方服务(评议会,1977)。

虽然学院的教职员由学校聘用,但几乎所有非管理人员都是省工会的成员。安大略省有两个重要的工会组织——教师工会和辅助人员工会——它们各自根据学院集体谈判法的条款在全省范围内与评议会进行谈判。尽管有些事务在院校一级协商解决,但多数问题,包括薪水和福利,在省级处理,这样明显制约了院校的自主权。

教育计划的管理

在教育计划方面,大学有权决定每个学位计划的课程,哪

一年开设哪些课程,以及谁可以进入这些计划学习。新课程一般由学系开发,并要得到大学高级学术团体——评议会——的正式认可。新学位计划通常由学系或学院一级开发,并要得到大学董事会的正式认可,尽管所有新的研究性计划和职业性本科计划首先必须得到政府的认可,然后根据拨款公式的规定(见下文)给这些计划划拨招生经费。政府传统上根据安大略大学事务理事会的建议决定是否批准新的教育计划,而这个中间组织的建议则是根据安大略研究生教育理事会(OCGS)实施的教育计划审查过程作出的。这个 OCGS 全部由大学代表组成,对所有相关的新计划包括外界评价进行评议。OCGS 定期对现有研究生计划进行评估,这些计划只有得到肯定的评价,其招生才能继续被计入拨款公式。

尽管学位计划中没有“全省统一的课程”,但一些专业协会无疑对与其专业有关的课程施加了大量影响(例如,医学、法律、工程等)。比如,一些专业协会实行鉴定制度。

应用文科和技术学院运作的中学后教育计划必须得到学院和大学部的认可,这样它们才能通过拨款公式获得资助。这些学院可以自由开发和提供非拨款公式资助的教育计划,并且由学院自行决定。由于许多非中学后教育计划得到了外部机构(如政府和产业界)的资助,这些机构显然在确定这些教育计划的性质中发挥了作用。

研究计划的控制

尽管大学教授必须遵循大学研究道德的政策,但他们可以自由确定自己的研究计划。教授们可以决定他们将要从事哪些类型的研究项目,不过这些决定可能受到能否获得研究

经费的影响。多数大学设有一个研究支持中心,由它传播大学和校外研究资助申请程序的信息。

学院是教学型院校,因而研究不是应用文科和技术学院系统的一个明确要求。但另一方面,研究,尤其是应用研究,则被普遍认为是学院教师的一种可以接受的专业发展形式(Geis 和 Jones, 1990),许多教师从事应用研究或咨询活动(Bell 和 Jones)。只要这些活动不妨碍教师个人履行教学职责,学院就很少加以限制。

院校管理和控制

多数大学设有两个重要的管理机构:董事会负责行政事务,评议会负责学术事务。大学特许状记述了这些机构的组成和权力,管理结构因校而异。一般而言,大学董事会由外行成员(常常占大多数,并通常由省政府指派)、校友及大学团体包括教师团体和学生团体的代表组成,而评议会由教师(总是占大多数)、学术管理人员、学生和外行成员组成。用法律的术语说,董事会任命所有教职员,包括校长。所有教职员都是大学的雇员,有工会组织的地方,工会参与雇员和大学之间的集体协定。有关雇员的薪水、福利、奖励制度,教职员的人数,教职员的聘用和解聘等等的决定,都是在院校一级或在院校内部作出的。像所有法人一样,大学必须按照有关劳动和集体谈判、人权、聘用平等法规办事。

学院董事会的基本结构取决于省政府的条例,但各校董事会在确定学校特定管理结构和政策上有相当大的自主权。如上所述,尽管每个学院负责聘用(和解聘)教职员,但雇主和雇员关系的许多要素取决于全省范围内集体谈判过程。

院校经费

核心经费

大学部门的院校得到省政府以事业费的形式下达的主要经费。每年安大略大学事务理事会这一中介组织向政府建议应该拨给大学部门的经费总额。1997—1998年度政府拨给大学部门的经费略多于安大略大学事务理事会的建议数。大学部门能够得到的经费总数取决于政府。一旦公布事业费总额,安大略大学事务理事会就会建议政府将这笔经费分配给各校。

事业费按照一个公式进行分配。这个公式是以招生人数为基数,同时使用对等量全日制学生(FTE)加权计算程式,尽管这个分配机制还包括基于历史资料的移动平均计算和面向每所学校的经费通道,该通道能严格限制招生人数一时变动对经费分配的影响。一旦政府公布事业费的总量,这个公式就可以被用来确定将分配给各校的数量。按公式分配的事业费意在支持大学的一般运行开支,它们并没有标明任何特定类型的开支。

除了基于公式的事业费拨款外,安大略省还实施基建费和专项经费计划。院校可以向政府申请基建费,政府确定资助项目。专项经费的分配通常根据安大略大学事务理事会经与大学部门代表协商后建议的某种机制作出的。例如,两所北方大学通过北方补助金机制获得资助。这个机制为与地区服务相关的高费用和地区所要求的特定计划提供资助。一些院校开设了以法语为教学语言的学位计划,就可以向双语言补助金计划提出资助申请。每个专项通过理论上适用于所有

高校的分配机制,试图支持顾客群体、院校或地区的特殊需要。

用于应用文科和技术学院部门日常运行的主要经费由省政府提供。政府先确定可用于这些计划活动的总经费,然后根据公式将这笔钱分配给各个院校。这个公式虽然考虑到各种院校因素,包括地理位置和规模大小,但它强调入学人数,因为这是对入学人数增长的反应,各校分享省政府拨款受到应用文科和技术学院部门内浮动入学人数形式的影响。按公式分配的经费大约占到学院总收入的50%。基建项目经费单独管理,政府个别审查学院的基建资助申请。

辅助经费

省政府根据拨款公式的条款有权力具体限定大学能够收取学费的最高数额。拨款公式包括了学费计算法。虽然大学可以自由收取多于公式中确定的学费数额,但多收的部分将从政府的拨款中扣除。最近几年学费的增长速度高于按公式分配的经费。大学可以自由从事增资活动,比如出售服务、征求捐赠或资助,等等。

除了按公式分配的经费和基建费外,学院从各种资助专门技能训练活动的省政府和联邦政府计划中获得经费。它们还可以自由地与私人企业签订协议。这些非公式收入来源日益成为学院总收入的一大部分,目前学院正在不断发掘对教育计划和服务的新需求,并对此作出反应。得到拨款公式资助的中学后教育计划的学费标准是按省政府的规定确定的。学院可以自由从事增资活动。

大学预算

近 10 年来专项经费的比重有了提高,但与按公式分配的事业费相比,它们仍在大学收入中占到较小的部分。例如,1989—1990 年度,安大略学院和大学部共向大学提供了 1,778,430,000 元,其中 83% 是按照公式分配的事业费(安大略大学理事会,1991)。政府拨款占到大学运行总收入的 66% 强。运行收入不包括诸如研究经费和附属企业(如,保本经营的住宿和饮食服务等单位)收入等项目。安大略学院和大学部的其他补助金占到大学运行收入的 9.3%。学分课程的学费约占运行收入的 18.9%。

根据上面讨论的要点,大学部门(U)与应用文科和技术学院部门(C)分别处于克拉克的三角协调图的不同位置,如图 2 所示。

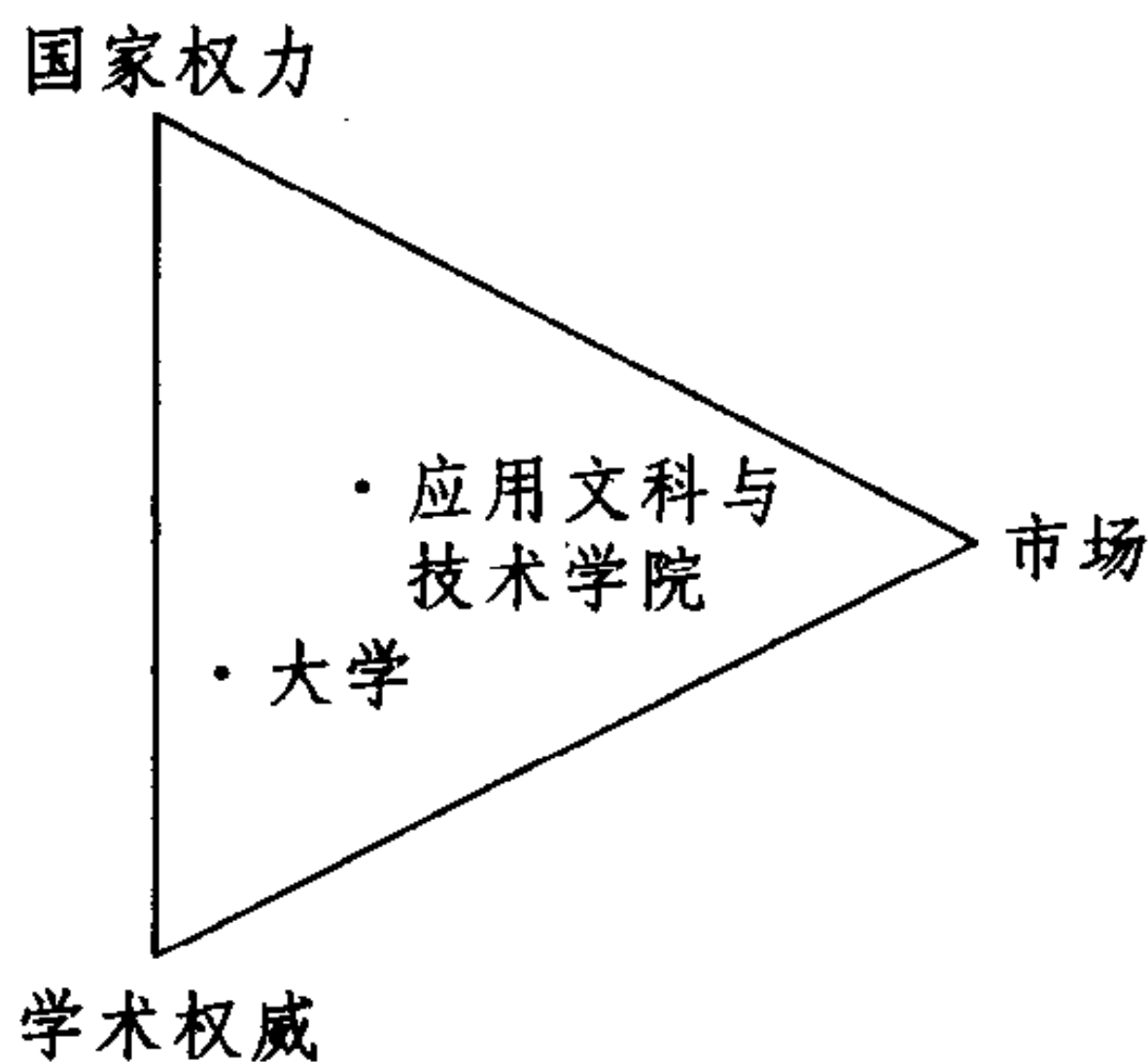


图 2 安大略高等院校在三角协调中的地位

第三节 高等教育政策

高等教育政策的目标

入学机会已经成为两部门高等院校的“核心目标”,就大学本科教育计划与应用文科和技术学院的教育计划而言尤其如此,尽管实际上入学机会常常受到来自供应压力的限制或影响。大学部门的入学机会通常是在学生的入学资格上加以讨论,而大学负责确定谁是合格的。显然,这种选拔受到有关在省政府拨款水平下将接受多少学生的决定(或大学内部的基层单位的决定)的影响。由于学生用学费仅仅支付了其教育费用的一小部分,也由于可分配给高校的省政府拨款的总量并不与招生人数的变化直接挂钩,所以需求方面的市场力量在两部门高等院校中起到了有限的作用。

现在没有关于参与、入学机会或非政府资助的明确的、定量的政策目标。大学部门的经费分配公式中经谈判达成的招生“通道”条款,明显意指对各校的合理招生水平进行评定。鼓励高校寻求非政府的收入来源。

目前安大略经济正处在经历一个大的衰退期,经费是一个重要的政策问题。失业大幅上升,对福利等社会服务的需求急剧增加,而省级税收则下降。安大略省预测 1991—1992 财政年度赤字 90 亿元。在特定的经济环境和省政府预算现状下,1992—1993 年度省政府给大学部门仅增加 1% 的运行

经费就不足为怪了。为了给高校提供一些额外的收入,将允许大学增收7%的学费。在这一经费结构下,毫无疑问至少一些大学将进一步削减或限制一年级本科招生人数。这种经济环境也使得责任、高等教育系统和部门的效率等反复出现的问题再次成为注意的焦点,虽然现在还没有尝试像许多国家那样约定时间提高院校的责任,但政府和高校官员正在商讨这些问题。

经费不是目前正在讨论的惟一政策问题。1990年发表的《2000年展望》是一个工作小组对安大略社区学院部门所作的评论性报告。一般而言,这份报告再次肯定了社区学院的历史作用,但它也建议更多地关注学院与大学之间的转学课程,以及使用高等教育系统内部开发的标准引入某种形式的教育计划评定(鉴定)机制的可能性。现在,这些问题是政府内部和学院内部某些讨论的一个主题。

聘用平等性已经成为某种关注的,特别是大学部门内部关注的议题。目前联邦政府要求所有接受重大联邦合同的高校把聘用平等性政策放在适当位置。一些大学在聘用妇女和少数民族方面已经确定了目标或定额。这个问题已经扩展到全体学生,并且现在一些教育计划专门鼓励妇女进入传统男性把持的专业,如科学和工程。

尼皮辛学院(Nipissing)目前正在寻求地位变化。这所学院现在被看作是劳伦廷(Laurentian)大学的一个校区或分部,它要求获得独立的、有学位授予权的地位。这已经导致了对可能评估这些要求的程序进行评议。最近安大略大学事务理事会已经就此事向政府提出建议。使用某种形式或类型的业绩指标对所有大学的活动进行定期检查,就是其中一条正式

考虑的建议。政府试图确定如何检查和评估有关建立私立、独立、有学位授予权院校的申请,在这个意义上,政府也在审议私立大学的问题。

在这些现行政策问题中,任何问题是否会导致安大略高等教育系统或其某一部门在组织、结构或运行方面的根本变化,目前尚难预料。近 20 多年来,尽管对变革有大量的呼吁,但安大略高等教育系统的基本结构仍然保持相对稳定。

高等教育政策的发展涉及到各种因素。安大略大学和学院部在确定政府的高等教育政策方面发挥了核心的作用,但政府传统上只与利益集团广泛协商后才发挥作用,并且通常尊重或至少容许院校的高度自治,大学部门尤其如此。用政治术语来说,高等教育政策是在普罗斯(Pross, 1986)所说的部门“政策集团”内发展起来的。

大学部门的政策集团是由一些组织的官员组成,这些组织是学院和大学部、安大略大学事务理事会、安大略大学理事会、安大略大学教师协会联合会以及安大略“学生联盟”。其他组织和压力集团不时试图游说以影响政府的高等教育政策。安大略大学事务理事会是一个中间的咨询组织。该理事会由政府指派的成员组成,包括教师、省政府的成员以及至少一名学生,它就经费、政府资助的配置、新的研究生和本科专业教育计划的认可等政策问题向政府提供建议。该理事会通常与大学官员和其他利益集团一起商讨政策问题。安大略大学理事会是一个由大学部门内院校组成的,得到大学支持的组织。它提供各种大学部门范围的服务,包括中央招生办公室和运输系统,并在实施政策问题研究、游说及与媒体有关的活动中代表其成员学校的利益方面,在政治集团中发挥重要

作用。安大略大学教师协会联合会,安大略学生联合会在政策讨论中代表各自集团的利益。由校长代表的院校也参与政策讨论。

应用文科和技术学院部门的政策集团包括安大略学院和大学部、评议会、安大略应用文科和技术学院协会、代表教师和辅助人员的省工会、安大略学生联合会、安大略技能培训部以及各种其他组织、压力集团和政府机构。评议会由政府指派的成员组成,它与两大工会组织商定集体协议,并就应用文科和技术学院部门的政策问题向政府提供建议。应用文科和技术学院协会是一个得到学院资助的组织,它在政策讨论中代表学院的利益。工会和安大略学生联合会代表各自集团的利益。技能培训部是落实在学院内的技能培训计划的主要赞助者,它就与联邦技能培训计划有关的问题与联邦政府进行商谈(见 Jones, 1991: 580)。学院院长和其他高级官员也参与省政府政策讨论。

涉及高等教育两个部门的问题由双方政策集团讨论。虽然跨部门的正式联系结构几乎没有(Skolnik 和 Jones),但最近组建了一些委员会以讨论学院与大学的联系、学分互认等问题。

尽管这些政策集团在影响省政府的高等教育政策方面发挥了重要作用,但必须承认,政府关于高等教育拨款总量的决定反映了整个政府而不仅仅是学院和大学部的工作重点。因而,对其他政府部门和机关的支持的需求,省政府的预算状况,其他各种经济和政治的因素,都将影响拨款决定。

毫无疑问,社会变化至少已经对高等教育政策产生了某种影响。如上所述,安大略经济环境的新近变化已经对省政

府的预算产生重大影响,进而对高等教育经费产生影响。在院校高度自治的情形下,许多政策变化发生在院校权力而不是部门或系统权力的层面上。例如,许多院校已经通过制定和实施新的院校政策,对社会团体和大学组织对诸如聘用平等性和性骚扰等问题的关注作出反应。

在省政府的政策方面,现有各种奖励计划专门鼓励某些类型的活动。例如,80年代后期创设的入学机会资助信封(accessibility funding envelope)提供了专项资助,以鼓励院校对本科入学需求增加作出反应。还有各种研究奖励计划专门鼓励大学与工业的联合,优秀中心计划则支持在一些界定的“战略”领域的研究活动。

安大略高等教育系统不存在中央规划机制。在实施技能培训计划和应付地区培训要求方面,学院部门则有某种中央规划机制。

第四节 结构、权力和高等教育政策 对院校管理和经营的影响

本节试图讨论高等院校与政府的关系,以及政府政策对院校领导和管理的影响。本节由三个相互联系的部分组成:院校自治、对政府政策的讨论以及对这些政策如何与院校管理相联系的讨论。

院校自治与学术自由

安大略最早的大学是由不同教派资助的宗教学校。经过

一个时期不同教派为公开支持高等院校而展开的公开斗争后,1868年安大略政府宣布它只向授予世俗学位的高校提供资助。随后许多年这种政府资助也意味着政府干预大学内部事务。但当1906年对安大略大学的院校管理的评议为大学与政府的关系提供了各方可接受的结构模式时,这些问题大部分得到了解决。弗拉维尔(Flavelle)委员会的作者们认为,大学的决策过程应是自主的,不为政府的政治冲动所左右。公众对这种内部决策过程的兴趣应当委托给由政府指派的公民组成的法人团体,由这个团体承担管理政策的责任。学术事务应是主要由大学成员组成的评议会的职责。由该委员会起草的法律草案吸收了这些基本思想,它很快得以通过立法,这个大框架成为其他许多高校的模式。

在这些结构性的安排下,大学被看作是自治的法人实体,政府拨款问题成为大学与政府关系的核心要素。在二次大战后长期的扩张阶段,这仍是大学与政府关系的核心问题。这个扩张阶段在很大程度上得到了联邦政府的支持,它反映了大学入学需求的增加程度和对高等教育在地方经济发展中的作用的态度的变化,也导致新大学的兴建和现有高校招生人数的急剧增加。省政府下拨事业费和基建费的决定过程日益复杂,于是政府向咨询人员进而向咨询委员会求助。1967年开始引入拨款公式,很快就促使高等院校开发用来审查设置新的研究生培养计划申请的评估机制。到70年代初,现在用以框定安大略大学部门的基本结构和安排开始生效。

60年代末70年代初,安大略各大学对其管理结构进行内部评估。在詹姆斯·达夫(James Duff)和罗伯特·伯达尔(Robert Berdahl)先生(1966)主持完成的全国性大学管理研究

的帮助下,在加拿大大学和学院协会和加拿大大学教师协会的支持下,这些评估过程导致了管理改革,并使其在大学特许状中得到体现。董事会构成发生了变化,允许教师和学生参加,大学评议会被赋予更大的职责,管理过程变得更加开放和透明。那些有利于增加教师和学生董事会和评议会参与度的基本原则常常得到推广,以支持校内其他决策层次的改革。设立新的咨询委员会,以便增加大学成员的信息输入,并且经常修改常务委员会的咨询条件,以使学生和教师有更多的参与。管理过程变得更加分散、更有参与性和更为复杂。改革期间形成的基本结构和管理原则除了一些重要的例外,大部分直到今天仍在使用。

因此,安大略大学可以被称作是高度自治的公共事业单位。每所大学都有实质性的自治权,因为大学有权通过内部管理过程决定其自身的目的和计划。每所大学都有程序性的自治权,因为大学有权决定怎样实现其目的和目标。然而,院校自治受制于这样一个事实,即省政府控制着院校收入的两个最大部分:事业费和学费。院校可以继续决定将做什么以及怎样做,但这些决定明显受到政府资助不足的实际制约。院校可以自主,决定由谁教、教什么以及教给谁。它们也可以自由决定雇用什么人、购置什么东西以及校内如何分配经费。与此同时,这些决定明显受到会计总账中收入栏目的影响,它们影响院校收入的能力则受制于经费分配公式的条款(有助于大学部分的与市场力量相隔离)和省政府对学费的调控。与研究生培养相关的、按公式分配的经费受制于计划评估机制,尽管该机制很大程度上受到大学本身的控制,但它代表了对院校自治的一种约束。

正如加拿大其他省区的大学一样,虽然安大略大学并不是完全自治的,但他们有争议地享有和世界上其他任何公共资助的大学系统同样多的自治权。如斯科尔尼克(Skolnik, 1991: 4)所说的:“每所大学应该只向其董事会负责;省政府几乎不可能干预大学的运行;即使有,省政府也是很少指导大学系统的规划和发展。事实上,加拿大所谓的公立大学比之美国的私立大学,可能更少受到政府对其活动的直接干预。”

省政府的政策

在其他一些权限内,政府试图增加“市场”对高等院校的影响。很明显,安大略政府没有遵循这一路线。事实上,加拿大的省政府一般采取种种措施限制竞争,例如严格限制有学位授予权的学校数,阻止或限制私立高等教育部门的发展,甚至控制或影响大学收取学费的标准。安大略大学部门现行的经费分配公式没有及时反映入学人数的增长,因而没有鼓励各高校争取比招生通道内既定规模更大的市场份额。即使这个公式更多地反映了入学人数的增长,如同在应用文科和技术学院部门的那样,大学面对的仍是一个严格限制的竞争环境,因为是政府而不是公式决定着可用以分配的经费总量。

人们可能把安大略政府处理大学部门政策的方法称为“边际管理主义”(Jones, 1990)。高等院校,特别是大学,继续相对高度自治地运行。政府继续控制将分配给高等院校的经费总量,并且其中大部分经费是按公式分配的,没有附带条件。这个公式是以部门内各高校公认的标准为基础的,它对各个部门内的所有高校一视同仁。换言之,安大略高等教育系统的核心是对权力和责任相对明确的划分——一种检查和

平衡的体系,它允许省政府控制经费分配,但同时不鼓励政府干预自治大学的教学和研究这些中心工作。与此同时,省政府试图促使某些特定政策领域的变化。换言之,虽然其他国家的政府为促使高等教育系统范围内的广泛变化采取了直接的、正面的方法,但安大略所采取的似乎是一种调控边际的新策略。安大略政府通过管理边际,在没有改变高等教育系统的基本结构和直接干预自治院校的事务的情况下,能够鼓励或促使某些类型的活动。

专项资助是管理大学活动边际的最常用的工具。例如,一些研究资助计划专门资助省政府认为是“战略性的”研究领域,或者鼓励省政府认为对经济发展至关重要的大学与工业之间的联合。安大略优秀中心计划也明确代表一种“有条件的合同”协议形式,建立每个中心的合同性协议包括管理法人的目标和评估的条款。双语言主义基金和北方基金试图对特定类型的活动提供专项资助。研究表明,由于参与率的变化和中学系统 13 年級的削減,本科入学需求增加,为此省政府创设一种专项资助机制——入学机会信封,而不是修改经费分配公式中的招生条款。研究经费和基本设施费信封专门为大学研究活动间接的或经常性的费用提供支持。在采用分配机制或竞争机制——就优秀中心计划而言,理论上它是平等对待大学部门的各个院校——的同时,上述每种计划都代表政府支持特定活动的一种努力。这些计划当中的大多数都是试图满足一个或多个部门的院校所提出的“需要”。

安大略社区学院的自主性远不及大学那么大,并且政府通常干预这一高等教育部门。同时,尽管 1990 年在创设以法语为惟一教学语言的新的应用文科和技术学院中,对法语教

育计划入学问题的关注是一个有利的因素,但这个部门的基本结构和特征仍然保持相对稳定。一般来说,过去10年中政府对中学后教育计划的政策几乎没有变化。

由于政府要对安大略应用文科和技术学院新近评估的最终报告所提出的建议和挑战作出反应,不久的将来学院部门无疑将会发生变化(《2000年展望》,1990)。在其他事情上,《2000年展望》报告建议为所有导致学院文凭的教育计划建立部门统一的标准,“所有导致学院文凭的教育计划应当接受鉴定目的的、定期的、全系统的教育计划评估(第170页)。”目前政府正在与学院协商评估这些建议的实施方法。政府也对促进学院与大学之间建立更多的联系,设置更多的合作教育计划感兴趣。

然而,过去几年政府政策中的主要问题一直是经费。省政府面临严重的赤字,经济快速复苏也几无迹象。至今省政府继续以适度的增幅为高等教育系统提供经费(1992—1993年度增幅为1%)。省政府是否继续沿用这种方法,或者它是否会认真考虑重构或“合理调整”高等教育系统或高等教育系统的某一部门,目前尚难预料。很显然,经费仍将是一个重要问题,高等院校不能期望近期政府会大幅增加资助。

政府政策与院校管理

虽然安大略政府不断适度增加对高等教育系统的资助,但这种资助水平仍然远低于大学部门所必需的数额,也远低于中间组织对政府资助提出的较为适中的建议。安大略大学已经从三个方面对这些经费问题作出了反应:首先,大学削减或限制开支的增长。这通常采用分散的方式来实现:学校预

算削减对学院的拨款,而学院则削减对学系的拨款。一般来说,大学不会取消学术计划来应付财政问题,而是紧缩基层单位的预算,并想方设法削减与大学核心服务有关的费用。

其次,大学被迫寻求外部的、非政府的收入来源。大学正在日益强调私人基金筹措,最近一些院校完成了相当成功的基金筹措活动。大学已经反复尝试加强与商界的联系。削减事业费也使得许多大学基层单位提高服务或服务计划的收费价格,尽管学费仍受省政府规定的控制。

最后,大学试图保证高等教育继续被认为是公共开支优先资助的领域。在大学部门的政策集团开展政策问题研究、政治游说和为政府提供咨询中,安大略大学理事会发挥了极其重要的作用。政策集团是高等教育部门的机构和群体之间定期联络和协商的场所,大学部门的政策就是在这个政策集团的环境中形成的。在说服省政府应把大学列为公共开支项目的重中之重方面,这个政策集团不太成功。大学部门内的一些院校和组织在坚持积极参与部门政策问题的同时,已经开始更加重视基层的政治活动。为了动员和增加对高等教育的公共资助,他们广泛参与基层利益集团联盟,鼓励师生在政治过程中发挥积极作用,并创建一个得到安大略大学理事会、商界、公民支持的新的省压力集团。

大学作为相对自治的公共事业单位,也被迫对变化的内外压力作出反应。例如,大学已经尝试修改聘用政策以回应公众和学校内部对性别和聘用平等性的关注,尽管一些批评认为大学反应太慢,新政策没能适当处理这些问题。教学是大学中一种“价值低估”的活动,这种看法已经使得某些大学创设了新的教师发展资源中心,也引起管理结构内部就教师

任期和晋升中教学的相对权重和重要性问题展开讨论。大学在应对其所处的经济环境和大学管理机制高度分权和广泛参与所带来的内外压力中,也面临着变革的挑战。安大略大学现行管理结构能否创设一种得以作出战略性困难决定的环境,是今后 10 年中它们可能必须面临的一个重要问题。

应用文科和技术学院通过审查开支,寻求额外的收入来源,也已经对其所处的变化的经济环境作出反应。对于公共和私人对教育计划和服务的新需求,这些学院已经及时作出反应,并且在集中型内部管理过程的背景下,它们不得不作出战略性的决定,有时涉及取消昂贵的教育计划或调整它们的教育计划组合。

结 论

综上所述,安大略政府继续控制有学位授予权的大学数,根据与入学人数增长相对无关的公式分配经费,以及规定学费,借以限制安大略大学部门内的竞争。虽然政府仍以普通事业费的形式为大学提供大部分财政资助,但过去 10 年使用专项经费资助办法有所增加。最近政府关于大学责任制的政策没有变化。由于大学是一个被看作公共事业单位的自治法人,大学而不是政府一般要承担满足变化的社会需求的责任。安大略应用文科和技术学院相对缺少自主性,院校受到政府规定和全省集体协定的限制。两个高等教育部门的院校都试图通过削减或控制开支,寻求其他收入来源,以应付政府拨款

不足所带来的问题。

安大略高等教育系统作为一个相对健康、公共资助的中学后教育系统的范例,具有高度的院校自主性,政府很少直接干预(特别是对大学部门),以及存在有限的竞争。正如最近一位观察家所认为的那样:“……目前加拿大公立高等教育和私立高等教育之间的平衡很可能与其说是缺点的根源,不如说是优点的根源。从中长期看,大学与政府的即时工具目的或(和)常常作为私人市场需求特征的一时流行风尚保持一点距离——即使或许自相矛盾——但比起采用屈从于这些压力的策略,可能保护对经济作出更为稳定、持久的贡献的能力。即使它反映了含糊和矛盾而不是确定和一致;即使做到这一点更多的是偶然而不是故意;即使它更多的是无知而不是预知所致——不,很可能因为这些特征——加拿大的高等教育管理方式可能代表了一条不仅是可行的而且是有价值的第三条道路。”(Skolnik, 1991: 7)

(顾建民译 王承绪校)

第十章 瑞典的高等教育政策

G.斯瓦伊弗尔德

第一节 高等教育系统的结构

教育系统

瑞典的所有儿童都有权接受学前教育。目前儿童入学年龄为7岁(但20世纪90年代会降为6岁)。瑞典实行九年制综合义务教育已有20多年,此后属于非义务综合中等教育,由2年制或3年制计划组成(将来可能只有3年制计划)。这个教育系统为所有学生至少提供了进一步学习所需的训练。它为半数以上的学生提供了职业训练或准备(目前瑞典正在开发一个比较一体化的由可供选择的学习计划和3年制职业教育计划构成的系统)。纯理论的计划没有职业科目,而3年的职业教育计划可能在将来会允许学生在第三年离开学校到工作场所进行实习。

高等教育系统:历史与理论基础

在 1977 年以前,瑞典的高等教育结构由许多不同的高校组成。最早的高校是 1477 年建立的乌普萨拉大学(Uppsala University)和 1666 年建立的隆德大学(Lund University)。19 世纪,在两个最大的城市斯德哥尔摩和哥德堡,创办了几所私立的学术性学院。19 世纪和 20 世纪初,瑞典还创建了许多不同类型的职业学校。第二次世界大战后,瑞典已出现了大量不同的学校、学院和专业,但总的教育规模还不大。由于民主和福利以及劳动力市场和经济压力的原因,政府采取有雄心的政策和管理措施,以扩大七年级以上的整个教育系统的规模。这导致了中等学校注册人数的大量增加。其结果是大学本科的入学人数的增长速度大大超过 50 年代后期、60 年代初的预见。高等教育的扩大也许比任何一个其他经济合作与发展组织国家都快。尽管财政投入主要是在医学、工程学和自然科学上,但主要的学生数增长却出现在费用较低和容易组织的社会科学和人文学科领域。这导致了 1968 年议会委员会的成立;该委员会在 1973 年的报告促成了 1977 年瑞典高等教育系统的彻底改革。

由于现有的院校不足以容纳剧增的学生,政府接管了私立院校,将其中一些改为大学,重组高教系统,创办新的大学和学术性学院。正如前面已经提到的最终的变化是 1977 年高等教育机构的全面改组。

1977 年的改革包括创建一个新的结构(根据院校的分类),重组教育结构、高等教育的招生制度和教育过程(包括专业、课程和学分制度)。

1983年的改革进一步加剧了分权。这次改革一方面赋予大学和学院更大的自主权以决定其内部的决策结构,另一方面授权外部利益的代表应真正成为管理委员会的一部分。此外这次改革还减少官僚主义化。

自从1977年以来,瑞典已经有了一个一体化的、单轨的第三级教育系统(hogskolan)。这是通过将几乎所有公共部门(政府)提供资金的第三级高等教育集合于同样的组织和基金系统而创建起来的(军事学校、警察学校和一些其他学校不包括在内)。作为1977年改革的一个结果,大学和专门学校合并成了其他类型的中学后专业(如:师范教育)。在大学城外,学术性专业(大多数是文科)与师范学院合并,然后形成“学术性学院”。在斯德哥尔摩,音乐、艺术、戏剧等方面的专业形成了八所独立的艺术学院。而斯德哥尔摩以外同样类型的专业与当地的大学或学术性学院合并。由郡议会管理的护士学校成为第三级教育的一个独立分支,主要由郡议会提供资金(大约四分之一由政府补助)。

今天,公立高等教育系统是由以下部分组成:六所传统大学、一所农业大学(含有林学和兽医学)、五所研究性的专门学校、八所艺术学院以及16所很少科研或不进行研究的地方学术性学院;在每个郡,还有一所或更多的护士学校(全国共有31所)。除了由农业部提供资金的农业大学以外,所有大学和学院由教育部提供资金。此外,还有一所进行大量科研工作的私立商业管理学院(斯德哥尔摩经济学院)以及属不同教会的小型学院和神学院。

农业大学与其他大学有所不同。由于学生人数相当少,它比其他大学承担了更多的科研与发展任务,并且它在瑞典

的不同地区设置了许多系。

各院校的规模很不相同。隆德大学规模最大,在校生为22,000人。它有八个学部,包括一个较大的技术学部。林彻平(Linköping)大学成立于1970年,是最年轻的大学,有9,000名本科生。在维克舍(Vaxjö)和厄勒布鲁(Orebro)的最大的学术性学院各有4000名本科生。但最近在罗纳比—卡尔斯克罗纳(Ronneby-karlskrona)建立的学院只有500名本科生。由于哥得兰(Gotland)郡只有55,000居民,它是惟一的没有一所学术性学院的郡,但它有一个“学院办公室”,用政府的钱从第三级教育购买校外课程与专业。

继续教育是瑞典高等教育的一个重要特征。有相当数量的本科生年龄在25岁以上,参加部分时间制的学习。学生的平均年龄在不同的专业之间有很大不同。对政治目标的追求使人们参加进一步学习永远都不会太迟,而且教育对个人和社会都是重要的资源。

除了建立四所新(小的)的学术性学院外,1980年以来学院结构没有发生大变化。最近,护士学校应由国家管理还是与国立学院合并这个问题被重新提出讨论。需要注意的是在所有类型的学院里(除了护士学校)都提供同样类型的课程,所不同的是学院大小以及是否开展科研活动(例如,瑞典有六个工程学部,三个在大学里,而另两个历史更长久的学部和一个新的学部都是专门学校)。

虽然1980年以来学院结构稳定,但是在第三级教育中还是有一些结构变化。例如:第一年接受技术教育的学生数增加了50%,而在教学专业中的新生人数却减少了近30%。这主要反映了议会所做的决定(例如,一些短期的技术专业的等

级被提高了,它们从中等学校晋升到学术性学院)。尽管还存在一些问题,但综合性的组织使这些变化比如果将技术专业和教学专业资源置于完全不同的学院更容易些。

政府正计划改变高等教育系统。一些大学和学院可能成为私立的非营利组织,而政府的干涉会进一步减少。政府希望建立一个不完全划一的系统,以便促使不同的大学和学院之间展开竞争。

学位和正式的学习年限

本科生教育的专业结构

当本文描述目前系统时,议会正在讨论一种新的系统。下文将进一步讨论。

本科生学制结构是建立在近 120 个本科生学习专业基础上的。此外,在本科生学习体系中还有 25 个——多数属于护理方面——证书后(post-certificate)和研究生专业课程,它们也像其他的专业一样,是经过议会批准的。一个专业也许有几个分支,授予一个水平以上的学位,或根据学生受教育的背景而分成的小组。除了中央决定的专业外,大学和学院还有地方决定的专业(目前不到 10,000 学生就有约 70 种不同的地方专业)。

中央决定的专业包括法律、医学、牙医学、工艺、自然科学和社会科学、人文学科、师范教育等传统专业。瑞典大学也为护士、船长、音乐家、歌剧演唱者、舞台导演和其他群体设置专业。大多数的专业为 3—4 年,但也有一些专业的需要延长或缩短。例如,护士的专业为两年而医生的专业为五年半。经过考试,每一个专业都有一种考试证书或学位来表明其类型

和所代表的水平。如数学方面的理学士、地球科学方面的理硕士、渔业科学和管理方面的大学毕业证书、药学方面的大学毕业证书等等。医学、护理和师范教育常常授予毕业证书或正式的就职合格证书。但从医学专业毕业的学生在完全正式成为医生前还必须在医院里工作 21 个月。

第三级教育也为不同领域中需要进一步接受理论教育的合格的(蓝领)工人设置一些职业技术专业。在与传统大学教育一样的组织中有这种专业也许是独一无二的。同时还为职业技术专业的学生提供成人学习助学金以补偿损失掉的收入。

在多数由中央决定的学习专业,还增补了(地方决定)主要长达 3—10 周的课程。这些课程,或者必修或者选修。许多课程——主要是在自然科学、社会科学和人文学领域——也对没有参加专业学习的学生开放(原则上,大多数专业提供自由组合的课程。1977 年在整个高等教育系统推行相等的学分制以促进这个目标的实现)。与此同时,存在许多独立科目(也称单独科目课程)。这些课程只为继续教育设置。这就意味着有许多学生只修习独立的课程。在这些人中包括没有选择专业或未被某专业录取的年轻学生。但大多数是持有或没有学位的年长的学生(“成人”)。对专业之外的学生开放的课程常常是部分时间制,并在晚上上课。各专业的学生,在某种程度上也可以参加部分时间制或晚上的学习。独立课程也是作为校外课程或将课程压缩成一个月中几天的课程开设的。通过三年以上的独立课程的学生,及参加三个学期以上的一门主科学习的学生可以获得学士学位。这种学位只建立在独立课程基础上,因此,尽管专业系统是稳定的,而且是中

央决定了的,但在这个系统中的学生仍有很大的自由。除了课程外,在学习期间,专业也可以提供一个或几个时期的实践工作。实践经验对修习一些课程是必要的,有时它是成为从业者的必需的先决条件。

瑞典的第三级教育中的教育专业所需时间似乎常常比其他欧洲国家短。由于短期专业能自由选择独立课程或与另一个专业结合起来,瑞典的大学生毕业后又继续修习独立课程是常见的现象。因此,有人认为,瑞典的毕业生与其他国家学术专业一般比较长的毕业生比较,在大学学习的时间并不短。

表 1 主要专业和课程的学习年限与入学人数

	学习年限	新生 (89/90)	入学人数 (89/90)
医学	5.5	863	4210
土木工程和相关专业(15)	4.5	4264	20,327
数学和自然科学	4	1281	2570
法律	4	122	5170
经济和商业管理	3.5	3030	11,907
护理学	3—3.5	4377	7976
后证书专业和研究生专业(护理领域)		2269	2728
小学教师(低年级)	3.5	1381	2226
小学教师(高年级)	3.5—4.5	875	1444
幼儿园教师	2.5	3405	7040
歌剧演员	3.5	20	55
教堂乐师	4	25	106
本科生专业和课程的总人数			164,900
只参加独立课程的人数			55,700

研究生专业

为了更多更好地培养哲学博士,瑞典为所有的系(研究性的)的研究生设置了专门的四年制专业。研究生学习两年后也可能获得硕士学位(有时一年后即可获得硕士学位)。

招生和选拔

招生是瑞典综合高等教育系统另一个典型的方面。例如:原则的规定由议会决定,而细则主要由政府决定。这反映了瑞典的政治目标、权力传统和为学生服务的态度。目前,议会正在讨论有关新规定的建议(见下文)。

招生制度可分五个方面:

——不同专业的招生人数由议会决定(见下文行政当局部分)。

——几乎整个第三级教育共同的一般入学要求是:接受过两年以上的中等教育,学习了两年的瑞典语和英语或者至少 25 岁,有四年以上的工作经验,在中等学校中学习两年以上的英语和瑞典语(25:4 条)。

——具体明确的专业或科目要求:每一个专业和每一个独立的科目有一个指定的要求,要求在中等学校(或相当于成人教育的机构)中参加某些专业的某些科目的学习。

——申请人超过录取名额时如何选择学生的规定。

——各专业的集中招生的规定和组织:学生可以自由申请任何一个他们想就读的专业,而且需向集中招生办公室递交一份申请书,这份申请书最多能填写按意愿顺序排列的 12 个选择。

招生规则的一般目的是要求尽可能公正。同时,专业之

间的具体要求可以有所不同。自然科学、医学和技术的学术专业通常需要在中等学校中学过三年的数学、物理、化学、生物。学习过传统的学校科目的学生大多来自三年制的中等学校。有些学生在 25 岁以上,而且没有学习过在中等学校所必需学习的科目,但他们已完成成人教育课程的具体要求。

另一方面,在第三级教育中还有许多为适应职业需要的专业。它们一般时间很短,学生大多是在中等学校中学习过相应职业方面的专业知识。例如护理、幼儿师范学校的护理专业(paramedical programmes)的许多学生都来自于中等教育的护理组。

独立科目的具体招生要求较低,有些只有一般要求。但有些独立科目的入学要求是已修了几门科目甚至已得到过学位。年满 25 岁,并有四年工作经验的独立科目申请者,可以根据中等学校科目判断自己是否符合这些特定要求。

招生的一般要求由议会决定。议会也表示具体的要求应该是自由的,但不能与学术性评论(academic studies)质量的重要性产生矛盾。直到现在,各专业的具体要求仍由全国大学和学院委员会(National Board of Universities and Colleges)决定。这就意味着到现在所有的大学和学院对某一个专业都有同样的具体要求。但是这些要求将来由大学和学院自己决定;因此,各专业将来可能会有不同的要求。独立科目的具体要求则一直是由院校决定的。

作为 20 年前中等学校改革的延伸(那次改革将不同类型的中等学校合并起来,组成了综合中学系统),将高等教育向所有类型的中等学校专业的学生开放已成为政治目标。以前不符合特定要求的来自理论的和职业的专业学生可以通过

在成人教育中附加科目的学习而达到特定要求。但是要对中等学校中不同专业的学生进行比较是很困难的。解决这个问题的办法是根据学生的教育背景将(某一学院的某一专业的)申请者分成不同的组,然后根据符合要求的申请者人数按比例分配名额(配额制度)。

在这些不同的组中,主要衡量标准是中等学校里的成绩并在某种程度上考虑工作经验。没有中学毕业证书的申请者可根据他们工作时间的长短和性向测验的结果来选择。

专业的选拔制度在 1991 年秋作了改变。约 40% 以内的名额(不同的专业有不同的百分比)是通过一天的学习性向测验(传统的方式)的调查来选定。剩下的名额则根据中学的成绩(仍然在配额制度以内)来选定。25 岁以上并有五年工作经验的申请者所获得的性向测验的附加分。

除美学专业外,瑞典有一个集中的招生系统,几乎包括国家系统中所有的专业。它由全国大学和学院委员会(NBUE)管理。成立这个系统的主要原因是为了避免优生同时被几个专业录取的情况。与此相应的系统是由郡议会管理的幼儿师范学校。集中的招生系统编制了有关本科教育中各专业的需求、申请者以及录取生的大量统计数字。这些统计数字不仅显示出受欢迎的专业,也显示出最不需要的专业。但是,相当数量的学生不参加他们获准入学的专业,这对整个招生系统是一个真正的问题。

每所大学和学院都录取它自己独立科目的学生。起初是在一些中央的规定专业之内,但这些规定在 1991 年都被废止了。议会最近也做出决定,大学和学院从 1993 年秋起应对专业的招生负责,但中央招生系统会以另一种形式保留。目前

还不知道这样的结果会如何,但中央招生系统可能会像其他国家的招生系统一样成为一个纯粹的协调系统。

学生、教师和淘汰率

学 生

对学生进行分类是困难的。因为部分时间制的学生众多,并存在于专业内外。被一个或一个以上的专业录取的学生可能会学习一门独立的科目。而这门科目可能被算在或未算在某个专业之内。在某个专业之外的学生可能以后会被一个专业录取而他原先的学分被承认。一个部分时间制科目的学生可能同时学习另一门科目或专业,而且不一定在同一个大学或学院。一些由大学或学院组织的校外科目的费用是由某公司支付的。虽然这种科目的学分有时在一个学院内受到承认,但它们却不算第三级教育。

被一个专业录取的学生中大约有 1/3 早先在第三级教育中学习过。这些专业的初学者的年龄平均为 21 岁。而所有本科生的年龄平均则为 25 岁。

表 2 本科生和研究生专业的入学人数(1989/1990)

	本科生	研究生
大学(6)	90,000	9300
农业大学	2300	533
开展科研与发展的专门学校(5)	23,400	2700
学术性学院(16)	29,400	—
美术学院(8)	1600	—
幼儿师范学校(34)	7000	—
私立经济学校	1700	100

	本科生	研究生
总数	156,300	12,633

教职工

瑞典的中小学生和大学生的统计数字是非常具体的。它主要以学生登记中心的记录为依据。对教师的统计数字则不那么详细。第三级教育中的高等院校教师(幼儿师范学校除外)大约由 21,000 人组成,其中许多人在研究领域工作。大约有同样数量的后勤人员。

然而,80 年代人员的数字发生了变化。例如,随着学历(如博士学位)水平的提高,教师的比例上升了。也许由于过去几年内对教育潜能的利用改进了,教学也更加有效。

学生与教师的比例

在瑞典,学生与教师或学生与教职工的比例并不用来衡量教育质量。因此,这方面的资料很少,从质量方面也看不出有何值得注意的趋势。统计方面的问题是:大学里许多被归为“教师”的职员主要是或仅仅是研究人员。

政府法令和为学生提供学习假期或在学习期间有机会休学或转变专业的政策都鼓励了继续教育。尽管已有许多统计数字,但是难于准确地定义和计量淘汰率。第三级教育中的时间较短的职业方面的专业的淘汰率一般较低(3%—5%,如师范教育和护理专业),而社会科学和人文学科方面一些传统的学术专业的淘汰率很高(官方规定学生应在两年后完成这些课程,但只有约 50% 甚至更少的学生在这个时间获得学位)。由于这些目标难以实现,情况变化又很大,还没有确定让人接受的淘汰率。

淘汰率在许多场合都被提出来讨论。当因高淘汰率而受到批评时,教师们常常指出学术研究有比完成学位更高的内在价值。而且许多从一个学术专业退学的学生迟早会在另一个专业获得学位。

50年代以来,政府试图通过使博士学位的规定适合现代化的要求(“博士考试”),改善研究生课程的教学,改进奖学金制度来改善研究生的研究。由于这些目标难以实现,许多系的研究生完成学习的时间仍然很长,而且淘汰率很高。

高等教育结构的特征功能与目标

1977年高等教育法明确指出高等教育的三个功能。

- 教学;
- 科研;
- 将研究和开发的结果以及这些结果的潜在用途告知社会。

科研和教学的地位

政府显然想把科研集中于七所大学和五所专门学校。原因是为了科研和教学的利益而尽可能加强十分分散的第三级教育。瑞典约3%的国民生产总值(GNP)用于研究与发展,主要用于第三级教育和大公司。几年前的国际比较数字表明瑞典国民生产总值0.7%用于高等教育部门的科研与发展。这个数字比任何其他的(欧洲)经济合作和发展组织国家都高。

在议会决定的研究结构中,研究委员会在以最有效的方法分配研究资金方面起着重要的作用。委员会还经常请国外专家对研究进行评估。

60年代教学的发展导致了大学教师的缺乏,削弱了数学与研究之间的联系。这也使政治家们易于建议建立新的没有研究功能的学院。1977年后,政治兴趣主要转向了科研与发展。因此,第三级教育的新资源主要流向了研究,正如新的学术性学院的情况一样(虽然并不打算有研究)。改善科研与教学的联系以及提高教师研究能力的兴趣持续上升。为了达到这些目的,政府拨出专门资金。虽然学术性学院没有政府资助,但它们的科研量也不断上升。

为了提高第三级教育的教学质量,三年前政府成立了一个委员会。这个委员会建议将来所有第三级教育教师应学习一门教育学的实践科目。根据另一个建议,应该有参加考试的校外教师。

第二节 高等教育系统的权威

高等教育立法

1977年议会通过了一部关于整个第三级教育的专门立法。从国际上的观点看,这部立法有一个让人感兴趣的规定:除了教育、科研与发展,第三级教育还要报告科研与发展的结果以及如何利用这些结果。

除了这部立法,一个政府条例(共148页)非常详细地规定了第三级教育的组织、决策等等。这个条例涉及各个学术单位的活动。因为第三级教育是由许多不同类型的院校、专

业等组成,条例对不同类型的院校和情况作了规定。实际条例最详细的部分之一是关于招生的章节。这些章节包括一些具体专业的一般规定和特殊规定。这些规定不适用于美学专业;美学专业的委员会,可以根据他们自己的规定招收学生。

1993年会有一部新的立法和条例出台。这部立法的规定会简单得多。它会给予副校长和地方官员更多管理大学或学院的自由。政府提出的这部新法的一个重要部分是学位制度的改革。这项新的国家学位认可制度目的在于将目前的120个学位减少到约47个学位。学习的年限长短由政府规定(多数学位为四年),但如何运用这个时间则由院校决定。这项改革可能促使院校间展开竞赛,这与影响更加深远的建议中的变化是一致的。政府打算允许一些院校成为私立的非营利组织,独立于新的条例之外而自成体系。

第三级教育中的瑞典大学和其他国立院校是正式的国家机关,与其他的国家机关一样,遵守关于职员决策、账目等方面同样的规定。

对教育与研究计划的控制

中央和地方委员会

传统上,瑞典实行的是强势的中央集权管理,同时,在某些部门,又实行地方民主。瑞典政府的一个特点是各部委的规模很小,它们的主要职能是为议会准备议案。中央管理由中央的委员会和办公室执行,他们的工作独立并以立法和条例为依据。

传统上,高等教育是中央集中管理的。这就意味着议会决定大学和学院应设置的专业,而政府根据系里的建议任命

教授。瑞典政府为大学专门设立了中央“办事处”。从1964年起设立全国大学和学院委员会(NBUC)。一段时间来,这个中央高等教育执行管理中心还要负责向教育部提供第三级教育的综合预算建议(根据所有院校董事会和系的预算建议)。

在高等教育扩张时期,主要是1958—1970年,全国大学和学院委员会对不同改革的实施有重要影响。此后,为第三级教育提出预算建议成为其主要职责。在过去十年内,政府有关评估与后续研究的要求越来越强烈。目前,瑞典尚未建立教学质量评估机构。控制教学质量的惟一方法是通过选择新教授来实现的。对研究活动的评估比较普遍。研究委员会的评估相当频繁,但程序并没有制度化,而且财政预算与评估结果也没有联系。后续研究提供了毕业率、设备的使用、学生人数和学生所获学分数信息。

全国大学和学院委员会以外,还有其他一些中央的委员会和机构与高等教育有关。

——国家教育辅助委员会(CSN)管理学生的助学金。

——国家公共建筑委员会(KBS)管理国家所有建设项目,包括大学和学院的建筑项目(这个组织从1993年起有所变更)。

——国家大学设备委员会(UUH)对大学和学院购置设备提供专家建议。

——九个研究委员会负责分配研究经费(来自议会),这些经费主要给大学和专门学校(学术性学院若有较好的研究项目,也可得到资助)。

——一个上诉委员会处理未被第三级教育专业录取的学生的投诉。

——为了准备实行改革和其他变革,政府常常任命一个委员会,其成员由国会议员、大学教师或其他专家以及学生代表组成。

——1937年以来,国家统计局记录了大学的所有学生人数;1977年以来,记录了整个第三级教育的学生人数。统计局收集了有关各专业的招生,不同学院的注册资料,以及专业和学位情况。

从1992年7月1日起,全国大学和学院委员会和国家大学设备委员会将被第三级教育中央服务办公室和上诉委员会(为解决人们对招生和人员任命方面的不满)所代替。服务委员会将管理招生系统,收集第三级教育内的活动资料,向政府提出年度活动报告,也提供学院需要并愿意支付费用的各种服务。第三级教育中的研究与教学将由不同的科学团体来评价。

如上文提到的,政府处理高等教育的分裂问题促成了1977年成立联合的组织。同时,1977年改革旨在地方的分权管理和加强大学城以外的高等教育。为达到这个目的,政治上的妥协促成了瑞典被分成六个高等教育区。各个地区设有一个委员会(“地区委员会”),它须对本地区高等教育的改进提出计划。地区委员会得到的经费用于投入本地区的所有独立科目。地区委员会的大部分代表来自其他地区。显然,这些委员会对1977年开始成立的新的学术性学院起了重要作用。但是,这些委员会也由于机构臃肿而受到批评,所以于1988年被取消。政府认为每个国立院校应有一个学院董事会,其大半成员来自于第三级教育之外(见下文)。

学院管理与控制

条例对学院中等级结构的规定是非常详细的。也就是说,什么董事会、委员会应该建立,它们应如何组成,它们的责任是什么都作了规定。扼要地说,

——学院董事会由副校长推荐,政府任命。通常副校长任主席,并由两名教师代表、两名学生代表以及六名校外人士组成。其主要任务是决定预算和组织。

——副校长是由教师、学生和职员在学院内选出的教师担任,由政府任命,任期六年。政府任命的管理主任协助其工作(1992年后的新的管理主任也许不由政府任命)。

——系和系务委员会由教授和其他合格的教师组成。政府条例规定了系的活动,但系内也可能有若干地方决定的组织。

——专业委员会由教师、学生以及与具体的教育专业或与这些专业相关的工业界代表组成。

——特定领域(如牙医学或药剂学)内也可以组成一个研究与教育专业联合委员会,作为可供选择的组织。

——系科由学院委员会指定。专业学者应该是系的行政领导,由选出的教师、学生以及职工组成的指导小组协助其工作,教授对系内的研究负责。

——学生必须是当地学生会成员,学生会选出学生代表参加各种管理机构,学生会还负责学生福利。

1993年后以上大多数的安排将会改变:但是董事仍然会有大半成员来自校外。

专业和课程的决定

大学和学院的专业(包括名称、目标、种类和年限)由议会

设立。1992年以前,议会不仅决定预算分配,还决定每所大学或学院的每一个专业的新生人数(在某种程度上议会提出一组专业的新生人数,大学或学院在已定框架内决定单个专业的招生数)。

这些专业分为五个职业领域:

- 技术与自然科学(41个专业);
- 经济学、管理学和社会科学(16个专业);
- 医学和护理专业(14个专业);
- 教学(16个专业);
- 文化与信息(27个专业)。

议会在对专业的决定中简要地说明了每个专业的目的和正常的年限,在这个框架内,每所院校可以根据需要自由组织专业(课程、专门化等)。每个专业的有关课程、考试等决定是地方的责任。

每所国立院校从议会获得一笔拨款用于发展独立的课程,地方决定的专业也由这笔钱资助。议会为特定院校对独立课程和地方决定的专业,配置一定数量的特殊科目,折合全日制学额。议会或政府为课程专业(为一定学生群体设置的课程、校外科目等)提供指导方针,但大多数的课程完全由地方决定。地方的专业由院校在其能力范围内建立(地方专业与中央决定的任何专业都可能不同)。

专业和课程的组织决策方法在大学和学院之间可能有很大不同。在大学里,由一个或一组专业有关的系和特别委员会作决定;在一个小学院里,委员会有主要影响。

对考试和学位的控制

除了对博士学位的论文进行评估外,考试并不过度正规

化。大学、学院或系总是在考虑谁有权力和责任考查不同的课程等等。但是对于如何进行考试往往没有任何规定,在大多数情况下只有一个负责教师。各种不同学位的文凭由学院授予,而学院仅仅检查授予学位的所有要求是否已经达到。对于博士生学位论文的要求,在关于公开答辩、认可、出版等的法令条例中作了明确的规定。

对研究的控制

在第三级教育中,研究与发展的拨款方法主要有三种。

第一种方法,议会为大学和从事研究的专门学校的每个系提供核心资助。然后这些经费由系在内部进行分配。这种经费用于发给研究人员以及为研究活动提供一些支持。

第二种方法,研究委员会从议会获得经费,并在竞争的基础上支持研究者和研究项目。委员会让系聘请的专家来检查及评审研究项目。各研究委员会的协调委员(包括非学术界的成员)将资金用于购置研究与发展所需的昂贵的设备。这个委员会也将资金用于跨学科研究以及向公众发布关于研究与研究结果的信息(政府最近提议取消协调委员会,但未能在议会通过)。私人机构也使用与研究委员会类似的方法为研究提供大量经费。

将研究与发展集中于大学和从事研究的专门学校的政策,导致研究与发展资金从各方汇集到大学和相关机构,这是研究经费的第三个渠道。这意味着私人公司、非营利组织和各种不同的机构为第三级教育的科研与发展提供经费。科研与发展不断地需要新的建筑和设备。直到现在,对新建筑的投资主要由议会决定并提供拨款。从1993年起,国家所有的第三级教育的建筑可能都将由一个国有公司来管理。这个公

司像其他地产公司一样,将这些建筑以市场价出租并将贷款投资新建筑。

对新设备的需求是一个长期存在的问题,院校将所有来源的资金都用于此。在 1987—1990 年三年期间,政府同所有商业银行达成协议,每年集体向第三级教育支付两亿瑞典克郎用于购置新设备,而不必对赢利缴纳附加税。

如何决定研究项目的问题不易解决,但大多数研究取决于谁有经费以及必需的物质环境(建筑与设备)。这样,大多数大学教师、系和院校都不断努力从院校的拨款、研究委员会和其他渠道获取研究经费。缺少建筑、设备和合格成员时,即使有经费也会使研究项目中断;但是,如果研究项目紧急,政府、研究委员会或私人公司也会提供这些设施。管理条例规定,外部提供的所有经费要经系领导同意;一定金额以上的每个协议需经学院董事会同意;所有土地捐赠、地产等将来可能需国家开支的都需经政府批准。

此外,管理条例还规定由外部提供经费的所有项目(研究和开发、课程等)必须充分估价。目前,有 12% 的经费用于院校的经常性开支(财政资助不足是第三级教育内部的一个普遍问题)。

人事政策

过去,大学里的任命主要由政府或全国大学和学院委员会(有时甚至议会)决定。随着高等教育规模的扩大,越来越多的任命由院校决定。在高等教育迅速发展时期(主要是 20 世纪 60 年代),助教和职员主要由地方任命。助理教授是特殊的新教师,由中央任命,他们只有为本科生上课的职责。

最后,终身教授由政府任命。这些教授在正常情况下不能被解职的事实,赋予了他们很高的地位。新的终身教授主要由社会决定,这是政治家影响系里研究的少数方式之一。从1993年起,所有教授可能由系里或副校长任命。议会将来也许会为指定的教授提供额外津贴。

第三级教育中的所有人员都是公务员。他们在与其他公务员相同的规定下从事工作。第三级教育中实施与其他部门同样的中央与地方劳动集体合同。工资逐渐成为地方责任,对第三级教育的人员的工资也是如此。过去,所有教授的薪水相近(教龄发补贴),但现在工资由地方决定,工资的多寡按不同群体与个人的资历的市场价决定。最近几年,个人工资已经代替了公务员的一般工资制度。

瑞典除了约1500名终身教授外,学校、各系或研究委员会还任命了约500名额外教授(专职)和“指派的”教授(20%时间)。

院校的拨款

政府拨款主要以建议的预算(常常被政府削减)为基础,总的一次性拨给不同的职业领域和不同的院系。不同数目的确定主要根据历史资料,但根据具体需要也会作一些改变。为了提高质量,政府会提供一些额外经费,但削减经费也是普遍现象。目前,瑞典正在讨论如何制定更完善的制度,为发展提供额外款项。同时也正在讨论一个排除历史差别的确定标准制度。这里考虑的拨款标准部分根据学生入学率与毕业率。一些指定的拨款可能仍旧会出现,例如为创新活动提供的特别拨款。

表 3 1991/1992 年第三级教育经费总数(单位:百万瑞典克郎)

主要经费		
直接拨款		10,260
本科生专业与课程	4609	
科研与研究生研究	3546	
建筑与其他	2105	
补充经费		
通过研究委员会得到的政府拨款		786
课程支出		225
其他政府经费		2105
其他瑞典经费		1400
外国经费		130
其他来源		295
总额		16367

院校可以将未使用的政府拨款用于下一年度,但它们也必须偿还任何亏空。国家款项只能在以适当的方式使用时到位,这就意味着直到出现效果,这些钱才支付给院校。私人渠道来的外部经费常常预先支付,这给规模大的院校带来了财政上的灵活性(它们比小院校能获得更多的外部资金)。由于缺少资金,小院校在必须投资的设备方面往往存在经费问题。用于科研与发展的国家经费也来源于一些国家机关(例如,社会福利、食品与药品、环境、新技术等方面的中央委员会)。

将科研与发展尽可能集中于大学和一些学术性学院的政治目标意味着许多其他学院必须从其他渠道而不是从政府获得他们经费的大部分。例如,向公司和其他组织出售课程(不直接向学生出售,因为第三级教育中很少有学生需要支付学费)。不直接来自政府的经费在高校总收入中的比例因校而

异,其中有些大学高达 24%—50%。

即使这些数字在形式上是准确的,但他们提供的对有关院校内部总的经济活动的评估还是太低。因为这些统计中没有显示捐赠(例如一些设备)和中央委员会直接提供的款项。此外,院校中的一些建立在非政府经费基础上的活动作为独立的商业组织,甚至独立公司来组织。前政府曾试图限制这种“外部经济活动”。

第三节 高等教育政策

瑞典高等教育政策有两个组成部分:理想与经济现实。这两方面都吸引了很大的政治兴趣,并在很大程度上以一种固定的方式相互作用。

对大多政党而言,为个人提供更好的教育机会,改善大城市以外的教育设施,帮助无教育传统的家庭的孩子以及为成人提供新的教育机会,是非常重要的。这些成为二战以来瑞典教育政策的重要动机。

几十年前,瑞典由于受过教育的人缺乏而受到损失,这对经济和福利事业都产生了负面影响。这种缺乏引起了创建有效教育制度的政治舆论。左翼政党比其他党派更支持新教育制度的目标。例如,统一成人教育。经济理论基础对研究的财政资助也非常重要。

因此,许多教育改革都以舆论为基础,或至少是以社会民主党人与一二个非社会主义政党之间的协议为基础。

高等教育政策的目标

一些政治目标需要进行专门的评论。其中一个目标是地区方面的。我们曾经提到瑞典是一个人口稀少的国家,政府对人口最稀少地区(瑞典一半以上地区是如此)的居民提供帮助是非常重要的。常受地方势力资助的学术性学院也开展一些研究项目,以帮助地方学院,并希望其科研和发展最终有助于地方经济的发展。

继续教育作为瑞典教育政策的一个重要目标已经 20 余年了。这在第三级教育立法中作了阐述。学生则以自己的方式加强了第三级教育中的这种学习。

另一个政治目标是努力使男女生的人学人数保持平衡。从这方面来看,1977 年的第三级教育改革既可认为取得了成功,也可认为是失败的。第三级教育的短期中学后专业(主要是护士、学前教师、小学教师)的一体化促使现在大学生中 56% 为女性。但是,女性主要在短期或不怎么受劳动力市场欢迎的专业中。与所提出的政策相反,女性在研究生中的比例仅为 33%,在教授中的比例仅为 5%。

由于经济原因,第三级教育总是不得不面对要求发展技术与自然科学的政治压力。新政府资金主要用于这些领域的教育、科研和发展,但这些专业在吸收新生方面却常常遇到困难。在过去 30 多年里,这个问题一直令人感到困惑。尤其是在 20 世纪 60 年代,瑞典在计算未来需要和提供合格的人力方面做了大量工作;但人力规划却总是失败,这引起了人们对这种劳动力市场规划的极大怀疑。但是,只要由于某种教育群体缺乏或过剩而出现严重问题,社会总会出现对新的人力

规划的需求。然而,目前实际的趋势是政治家们不愿对平衡劳动力市场不同群体的供求负责。目前,他们非常相信市场系统。但是与此同时,政治家们又被迫地负责提供合格人力资源(1977年引进的为计划和投资目的而设的大学教育的五个职业领域从未按预想的方式起作用,而且可能在1993年将被完全抛弃)。

在过去40年里,瑞典的教育改革常由这样的观点支持,即它们会为那些来自没有教育传统的家庭和社会群体的孩子(学生或成人)提供更好的受教育的机会。结果是:来自没有教育传统的家庭孩子的教育水平至少提高四年,这就使第三级教育学生的比例比过去扩大了。越来越多的大学生来自这些家庭。但是,如果现在将某些学术专业与25年前作一些比较,我们会发现它们或者没有发生什么变化,或者甚至今天比60年代更倾向于上层阶级。这至少让一些政治家感到失望。

1977年改革致使教学与研究(包括研究生课程)分开拨款,在理论上,政府和议会全都想在这两个领域单独采取政策。政治家们想找到合理途径对他们资助的研究施加影响,这是一个普遍问题。今天,他们施加影响主要是通过资助各系的科研与发展,指定一些永久的教授职位以及对新建筑的投入。政治家们不总是愿意卷入院系的具体事情,这就是为什么政府不想成立专门的研究所(政府和议会每年还要决定这个研究所的预算)。

第四节 结构、权力和高等教育政策 对院校控制管理的思考

瑞典的 1977 年高等教育改革促成了第三级教育的形成。这次改革有许多组成部分,其中大多数我们已经提到,它们是:综合性组织,新的学术性学院,资助不同职业领域和院系的综合性一次给付的拨款制度,地区规划委员会,向院校进一步放权,一个包含专业和单科的更综合性的系统,在文科中引进专业(以前只有科目课程),第三级教育中更加系统化的活动计划和后续体系,学生、职员、外部社会的更好参与院校管理,更加统一宽大的招生规定。与下放经济和规划责任联系的 1977 年改革引出了许多未曾预见的问题。但主要的批评集中在招生的新规定以及招生缺乏最高限额条款出现的后果。为整个第三级教育作出最高限额条款的决定在两年内出现,招生制度也逐渐改变,1988 年决定了主要改革,并于 1991 年起施行。

改革前,除了法律和神学,所有的专业都有最高限额条款。1977 年改革意欲将限额条款引入整个第三级教育,人数由议会决定。然而,1976 年选出的议会中,新的非社会主义多数派决定三个文理科专业(数学、经济学和社会科学)或者文(理)科的传统领域中的单科不应有最高限额条款。这与更新的入学规定相结合,导致了新生人数增加了 10,000 人。政府没有准备好为这些新生的额外开支提供经费。因此,1978 年议会反对政府的提议,决定从 1979 年开始将最后限额条款

引入整个第三级教育。

对招生制度的反对意见主要是它过于偏向成人学生,与中学生获得的能力相比,它过分重视工作经验。另一个问题是招生规定对中学里短期或比较容易的专业的学生有利,而对自然科学专业的学生不利。因此,1983年政府任命的委员会建议增强已存在的学生性向测验的作用,并建议招生规定可因专业而异(例如,一些专业可招收年轻学生,而其他专业录取学生可按中学后的生活经验为基础)。

1977年改革的许多组成部分现已成为第三级教育的一部分。没有任何关于回到1977年前状态的讨论。一次性给付的拨款、新的学术性学院、全面的学分制、院校董事会的校外成员、更多下放的责任以及更大胆的评价方法都被继承下来并成为高教系统的组成部分。

1990年秋季,瑞典全国的经济问题迫使政府(社会民主党的)提议在公共部门削减经费和进行改革。政府没有提议削减第三级教育的经费,而是提议在管理上改革,推进地方职责:中央决定的专业由中央决定的学位来取代(这意味着地方有组建专业的自由),全国大学和学院委员会随同集中招生工作,评价与管理控制,但不为整个第三级教育作出全面的预算建议。

1991年秋选出的新一届非社会主义者政府主要完成前届政府计划的改革,但它也提议将一些大学和学术性学院变为私立的非营利组织。议会已经决定由一个职责有限制的服务办公室,代替全国大学和学院委员会以及全国大学设备委员会。

1970—1990年,高等教育的主要指导原则是越来越多的

细节与改革应由当地组织内部决定。为了确保决策与改革的政治方向,大量政治干预都集中在第三级教育内部的决策结构以及谁的利益(教师、后勤人员、学生、劳动力市场代表、地方群体等等)应对不同的董事会和委员会产生影响。这种干预方法的成败例子我们可以提一下。政治家加入院校董事会似乎已经产生良好效果。但是,将劳动力市场代表引入所有学院的几百个专业董事会并没有收到预期的效果,因为要找到足够的懂得做什么、如何做和有时间做的代表很困难。

1977年改革后的头十年间,院校董事会的校外代表占少数。大多数的外部代表是政治家(议员或地方官员)。这使这些政治家能更深入地认识高等教育系统,而以前很少人能做到。同时,这又为各不同院校提供了新的有影响力的发言人。例如,高等教育机构直接与议会内的决策者发生联系。还有校外代表从外部社会带来观点和知识,这对院校如何分配经费和更新他们自己的活动产生影响。

在过去的十年里,瑞典出现了经济问题,不同的政府被迫做出不受欢迎的削减经费的决定。但是,第三级教育基本避免了经费的严重削减。议会决定“同样的经费培养更多的学生”,这样,高等教育获得了更多经费用于研究和建立新的学术性学院。这是1977年第三级学院改革的重要结果之一。

当地区委员会于1987年被取消,院校董事长接受了多数的校外代表时,大学内部担心过分受政治影响。作为一种让步,政府答应外部代表主要是“非政治的”,副校长在院校董事会成员的指派上有明显影响。从长远看,这种变化会减少第三级教育与政治领域的接触,而后者可能对第三级教育不利。

从80年代末起,有关第三级教育控制的讨论越来越成为

经济控制的议题。讨论主要涉及第三级教育拨款的不同水平。从技术的观点来看,主要问题是确定一个更好的拨款制度。目前院校的大笔收入不是来自政府,而是来自其他渠道,它们有职员、设备、建筑合同等等。这个拨款制度与今天学院的规模和大量的经费来源比较起来,显得太原始、太过时。为了改变这种制度,政府必须改变政府拨款和报账的规定。这次讨论中受到压力的是学院内对经济规划负责的职员。在过去的几年里,学院的经济管理更适合现代需要,但是,根据对教师成员负责的职责,其效率显得太低。从1993年开始,一种有着现代方法的新的制度将会出台。经济影响的另一方面是一种主要存在于政治家头脑中的看法,即认为学院间应展开更多的竞争,以及政府与学生都应被看作是教育的买方的观点。这种讨论才刚刚开始,但它可能与一些观点原则产生矛盾。而这些观点与原则迄今已成为瑞典政府的教育指导方针(例如:如果不给予成年学生特殊考虑,可能会使成年学生的退学率上升,这又会导致拨款的减少;校外科目会被学院看作是不利的,因为它们昂贵又有较高的退学率等等)。另一个需调整的问题是高等教育的国际化,这涉及不同国家间学生与受过教育者的互动性的增强。在瑞典,这个问题的讨论才刚刚开始。

(徐小洲、殷小琴译 王承绪校)

第十一章 瑞士的高等教育政策

K. 韦伯

第一节 高等教育系统的结构

15世纪,瑞士的第一所大学创建于巴塞尔。直到19世纪,尽管由于法国大革命,高等教育入学机会得以扩大,瑞士大学的变化很小。现存的绝大多数大学创建于自由运动蓬勃发展的19世纪;其中有些大学的前身是神学院。

瑞士高等教育的最近发展历程中的一个决定性阶段始于第二次世界大战以后。在20世纪六七十年代,大学的发展成了国家政治上予以最优先考虑的事项。在此期间,人们制订计划将州立大学转变成联邦大学。与高等教育有关的主要的教育决策与行政管理学院就创建于这一时期。

瑞士共有八所大学和两所联邦技术学院。这十所院校构成了瑞士大学层次的三级教育的支柱。在这核心的周围,存在着大量的非学术性的高等教育机构:高级技术学院、商业和公共管理学校等等。

瑞士的教育政策主要在州这一层次制定。除了少数例外

情况,联邦政府的能力是有限的,因此,整个国家并不拥有一个统一的教育系统。全国有 26 个州教育系统,她们虽然在许多方面是相同的,但也存在巨大的差异。指称不同层次和类型的学校教育的术语不是惟一的,这种情况使得人们难以准确地认识瑞士教育政策,全国的联邦制的、地方分权的教育系统在本报告中只能以简化的方式予以描绘。图 1 的概览并未能适当地全面充分地考虑到教育中存在的各种各样的特殊性。

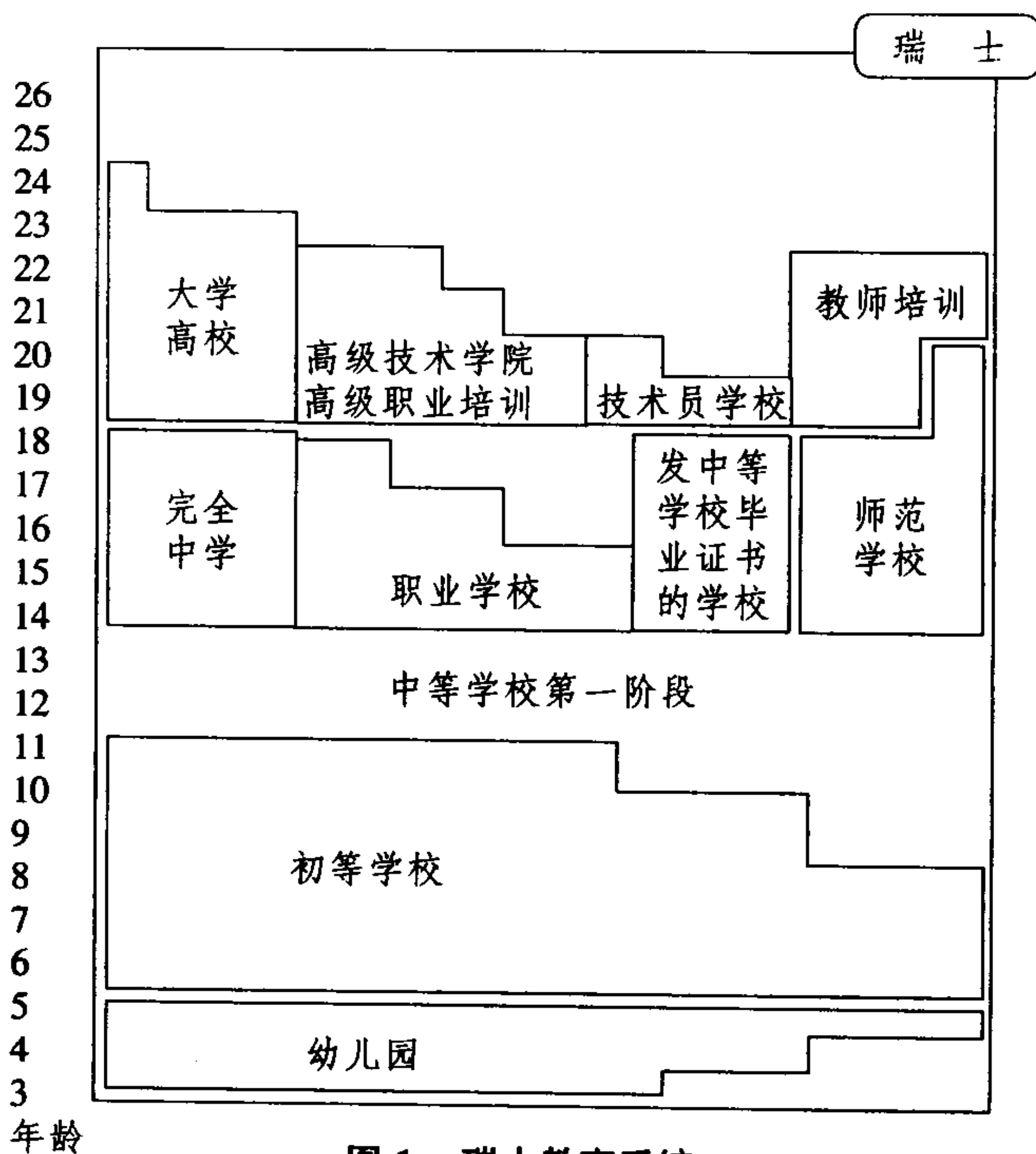


图 1 瑞士教育系统

初等和中等教育

义务教育通常从七岁开始。小学的修业年限在四个州(伯尔尼、巴塞尔城、汝拉、万达)是四年,在另三个州(阿尔高、纳沙特尔、提契诺)是五年,在其余州是六年。

瑞士的中学教育分成两个层次。中等教育的第一个层次处于义务教育(通常为九年,包括小学阶段的教育)的年限内。第二个层次越出了法定的义务教育年限。

在中等教育的第二个层次中可以识别出五种类型的教育和训练。以取得高中毕业证书(*maturité*,入大学的基本条件)为目标的高中、各种类型的终结性学校和教师进修学校都是全日制的学校。职业培训学校和学徒制主要不是由正式的课堂教学活动组成,而是由厂商和事业单位的实际培训活动组成。

第三级教育或高等教育

瑞士第三级(高等教育)教育部门的结构不同于欧洲其他国家。非学术性的高等教育机构占了高教部门的很大一部分。在1989—1990学年,高等院校学生总人数是132,767人。其中83,277人注册于学术性的高校,49,490人从事高校非学术性的学习活动。非学术性的高等教育部门的巨大的比重,可以由瑞士的所有高级技术学院和专业学校都属此部门这一事实加以说明。

非学术性的与学术性的高等教育这两部门起着两种虽不同但互补的作用。在高级技术学院从事的训练通常是在完成职业教育后进行的。高级技术学院提供专门化的技术培训,

旨在满足商业和应用性专业的实际需要。

非学术性的第三级教育

非学术性的高等教育部门的教育机会种类和数量都很多。在课程的内容和设计、修业年限、入学的条件和标准、学校赖以运作的法律和政治框架等方面都是各不相同的。

联邦政府(在瑞士人们通常称之为联盟)通过政府规定的对教学计划和学校的认可的最低标准,而促进各种不同的应用性专业领域的培训的一体化。这些标准涉及课程的内容,学分要求,入学条件,考试、升级与毕业所需的最低成绩等级。此项举措的结果使许多学校和教学计划在近年来变得更有可比性。但是,由于缺乏联邦层次的综合的法律框架,多样性依然是高教系统的一个主要特征。

非学术性第三级教育领域的入学规则依然是十分灵活多变的。所有的学校都要求入学者成功地完成中学教育。有些教学计划还要求学生相应的专业领域从事若干年的实际工作。入学程序包括考试、性向测验、入学面谈、笔迹学测试和其他一些要求。

各种不同的高级技术教育机构构成了非学术性第三级教育的主要分支。在这些机构中,高级技术学院(HTLS)、商业和公共管理学院(HWVS)尤其重要。除此之外值得一提的是高级家政学院(HHFS)、社会工作、社会教育学院(SASS/SAH)以及设计专门学院(HFGS)。非学术性第三级教育领域的教育机构也包括所谓的技术员学院(TSS),是为参加不同领域的高级考试的应考者举办的有组织的教学计划以及一些特殊学校诸如音乐院、戏剧学校、旅馆管理与旅游学校、药剂师学校

和林务员学校。

学术性的第三级教育

瑞士大学的入学主要取决于是否获得高中毕业生证书(maturité)。因此,年轻人获取高中毕业生证书的相对小的比例(1988年在19岁人口中的比例为12.6%)解释了大学生在人口中的低比例(1988年20—24岁居民中的比例为15.3%)现象。

全国的十所学术性高等教育机构是:在苏黎世和洛桑的两所联邦技术学院,在巴塞尔、伯尔尼、弗里堡、日内瓦、洛桑、纳沙特尔和苏黎世的七所州立大学以及以经济学和法学为主要专业的圣加尔大学。

这十所院校提供的教学计划是导向毕业证书(法语称 Licence;德语称 Lizenziat)、学位证书(diploma)或博士学位(doctorate)的学位教学计划。在1989年颁发的12,000个大学文凭中,60%是毕业证书(licenses)和学位证书(diploma),15%是博士学位,其余的25%是研究生证书,所谓的非学术性证书和只需修习大学课程但却不是由大学而是由政府机构或行业协会授予的应用性学位。

入学程序

大学并不在入学程序中推行筛选制,任何高中毕业生证书的拥有者都有资格开始大学的学习生涯(高中毕业生证书是全国统一的,且由联邦政府控制)。政府职能部门与大学行政当局并无权利限制任何一大学或学科的入学学生数,只有在非学术性的大学层次高教机构才通过入学规则和程序对学

生进行筛选(如上所述)。因此非学术性的高教机构可以根据学校的招收能力限制新生人数,但在大学和两个联邦技术学院并不存在这种情形。

瑞士的大学并无配额制。学生不仅可以自由地选择学科,而且可自由地选择想入学的大学。惟一的例外是医科,由于招收能力的限制,学生可能到非第一志愿的别的学校去学习。

学习年限

关于获取第一级学术性学位的最短或最长的修业年限,并不存在全国的指导方针,只在医科和两所技术学院提供的课程是例外。有关实际的修业年限的资料可从瑞士大学信息系统(SHIS)得到,这种资料是联邦统计局公布的。在这些统计资料中,一学年是指相应的春、秋两学期。1989/1990年毕业的学生平均需要花12个学期才能获得学位证书(diploma)或毕业证书(license)。但是在不同的大学、学科和地区这一数字会有很大的差异。

学生人口的规模

在瑞士大学信息系统(SHIS)的资料中,大学生的人数是指统计时(秋季)在瑞士的大学或两所联邦技术学院注册的人数。资料并不允许分析者识别全日制和部分时间制的学生,因为大学自身(它们是原始资料的来源)并不作这种区分。在1980/1981学年瑞士约有61,374名大学生,1990/1991学年是85,940人。

辍学率

瑞士大学信息系统(SHIS)的资料提供了有关毕业生与辍学者的人数的信息。分析的起点是1979/1980学年的第一年学生的人数。人们有兴趣探究这些学生中有多少于1990年秋季学期取得第一级学位。这些数据只指向一个群体,故此数据并不具有高质量。估算的辍学率应当视为近似值。分母(第一年的学生数)相对说来易于确定。反过来说,分子(即毕业生人数)则不能清楚无误地确定。

直到1990年春季学期,53%的第一年学生的人数获得了第一级学术性学位,7%获得了所谓的非学术性学位。此时约有4%的学生仍然未能取得第一级学位而注册在读,其余的36%的人未毕业就放弃了学业。辍学率是39%。

从这些数据中可以得出几个有趣的结果。例如,女生比男生的辍学率高。在1990年春季学期,42%女学生和32%的男学生未能获得学位就放弃了课程学习。但不同大学的辍学率有着巨大的差异,诚如表1所示。辍学的差异是由不同大学的教学计划的差异所致。

表1 几所大学的辍学率

大学	辍学率
日内瓦、洛桑、弗里堡、纳沙特尔、苏黎世	40%—50%
巴塞尔、伯尔尼、圣加尔	30%—40%
联邦技术学院,洛桑	约40%
联邦技术学院,苏黎世	约20%

不同学科的辍学率也有着巨大差异。文科最高(高于60%);神学和历史学高于平均数(50%—60%)。相形之下,

医学和工程学的辍学率为 30%。

生师比

生师比的资料一定程度上又比较缺乏。生师比的趋势只能近似地估算。表 2 说明了 1985 年学年的生师比(瑞士科学委员会,1989 年,第 48 页)。应当指出,近年来生师比逐渐变得更不利。

表 2 生师比(生/师)

(教师以全日制量计算,依据瑞士大学信息系统(SHIS)的类别 I 和类别 II)

	BS	BE	FR	GE	LS	NE	HSG	ZH	EPFL	ETHZ	总数
生	6540	8810	5395	11367	6398	2343	2856	18128	2992	9695	74806
师	192	234	145	319	247	98	53	321	114	275	2013
生/师	34.1	37.6	37.2	35.6	25.9	22.9	53.9	56.5	26.2	35.3	37.2

资料来源:联邦统计局和瑞士科学委员会。缩写字母为:BS(巴塞尔)、BE(伯尔尼)、FR(弗里堡)、GE(日内瓦)、LS(洛桑)、NE(纳沙特尔)、HSG(圣加尔)、ZH(苏黎世)、EPFL(洛桑的联邦技术学院),ETHZ(苏黎世的联邦技术学院)

第二节 高等教育系统内部的权力

本文下面部分提供的分析只涉及学术性部门和两所联邦技术学院。缩小探讨范围的原因是基于这样一个事实,瑞士

并不存在覆盖所有高等教育机构的立法或组织的结构。非学术性部门如前所述是一个独立的世界,且在所覆盖的学科、所有制(公立或私立)以及一定程度上的入学规则等方面存在巨大的差异。因此,高等教育部门可以视为有着松散联系的许多亚系统的复合体。

立法基础

大学层次的教育政策的立法框架建立在三个支柱之上,这三个支柱体现了不同的构建原则。

——联邦宪法的第 27 条授权联邦创办或维持高等教育机构。迄今为止,联邦曾两度行使这种职权:1854 年它于苏黎世创办了联邦技术学院。1968 年它接管了那时的洛桑州立多科技术学院。依据所谓的联邦技术学院法律,所有这些学院几乎完全由联邦政府提供资金。

——一个关于对州立大学系统的资助的联邦法案于 1971 年正式生效。下列大学和高教机构现在正从基于此法案的联邦资助中受益:巴塞尔、伯尔尼、弗里堡、日内瓦、洛桑、纳沙特尔、苏黎世、圣加尔、卢塞恩的神学院、圣加尔的教育学院。法案允许两种形式的资助:基本拨款与投资拨款。不久的将来要生效的 1988 年法案使联盟能对国家利益攸关的优先项目予以特别的补助。

——大学处于州教育部行政当局的管辖之下。州法律与联邦法律是互补的。

上述法律框架——悠久的历史传统的产物——是非常复杂的。州立大学的立法是相应的州法律的组成部分。大学赖以运行的制度框架在不同的州差异悬殊。大学管理的自主权

并非到处都一样。教师的报酬各不相同,这是因为授予大学校长的职权,包括他或她在人事政策领域的自主权各不相同。人事政策实际上受州文职人员规则的强烈影响,在联邦技术学院则受联邦政府的人事政策的影响。各个大学的人事政策各不相同。并不存在有关一定学科或学系的期望的(或有效率的)教师资源的全国性的指导方针。教师通常是由州政府(在联邦技术学院则是联邦委员会)依据大学的建议予以任命(在瑞士使用的术语是“选举”)。教师的任期通常是四年,但此合同可以续签。

教育政策制定者的机动空间

瑞士大学的法律允许联邦政府在下列职责范围(如在联邦技术学院当中)内采取直接的行动。联盟只对州立大学作辅助性的资助。之所以如此,是因为联邦资助依据州的经济地位分成若干等级。在经济状况较差的州,联邦的资助可达大学总经费的60%,而在经济较强大的州则为35%。瑞士缺乏促进大学教育发展的综合的、联邦层次的法律框架(除了两所联邦技术学院范围之外)。目前的规则代表瑞士大学政策中集权制与联邦制两种趋势的一种妥协。

州在大学政策制定中拥有的巨大的自主权,意味着绝大多数学科并无全国统一的课程。统一的和约束力强的课程只有医学、牙医学和药物学,在这些学科领域联邦政府通过规定课程和毕业平均所需的学分绩点以确保教育和训练的质量。在所有别的学科,各个大学的学分和毕业的其他要求各不相同,在某些场合差异巨大。因此不同学科的课程显示了地方的特色。例如,心理学家在伯尔尼和日内瓦接受不同的教育。

同样,瑞士讲德语的地区与讲法语的地区也有很大的差异。在德语区,课程取向是德国;在法语区,课程取向是法国。例如大学讲师授课资格论文(求取大学教师职位的候选人必须在其 CV 中显示的以完成论文方式进行的博士后研究),只在瑞士的说德语地区的大学中存在。

以往在协调教学内容与时间安排等方面的学术课程的过程中曾持续不断地作了不少努力,最近一次尝试是在 70 年代早期。但在瑞士的联邦制中,这些尝试被视为一种不可接受的自上而下的举措,它们总是被认为注定要失败。与此同时,不同的大学提供的教育轮廓的多样性被许多人视为是一个优势;这种多样性可以使不同的高等教育机构发展具有比较优势的领域,并满足地区发展的需要。

教学计划和教学大纲因此是在单个大学的层次上制定的。在州立大学,学系和研究所在这一制定过程中扮演着重要角色。在联邦技术学院,这一任务是由大学校长办公室承担的。这一领域的关键决策,在大学中通常是由州教育部作出的,在联邦技术学院是由学校委员会(Schulrat 即联邦技术学院的委员会)作出的。此外,在某些研究生课程中,两所或多所大学就相应的课程的联合开设与认可达成了协议。但是,这种协议总是自发的和特定的合作的产物,而决非政府强加的,通常它们只限于科学领域及瑞士的讲法语的地区的大学。

科研是通过研究所或讲座的正常预算的资助而定,相应的教师和研究所所长可自由地选择科研项目。正式的科研政策只在两个联邦技术学院才正式界定。因此,在联邦技术学院中,科研委员会依据提交的建议决定资源配置。但学术研

究的资助的最重要的公共资金来源是全国基金会(由一个所谓的科研理事会为联邦政府管理的全国科研基金)。科研理事会依据全国基金会的相关分支部门的建议批准或否决对项目的资助。分支部门依据通常是来自国外的专家意见提出自己的建议。

资助的结构

如果在此阶段认为瑞士的大学系统的资金供应系统是复杂的,人们也许不会感到惊奇。首先必须记住资金的水平是大学与政府部门协商的结果。

在州层次上,此协商过程依据多种多样的规则运作。地方特色和传统起着重要的作用。在某些场合,州政府宣布一个初步的预算,在另一些场合,预算草案是由政府和大学管理人员联合制定的。原则上两个联邦技术学院的预算制定和依据联邦法案联邦对州立大学的资助,是以后一种方式操作的。

在全国层次上,大学会议协调并监督大学发展计划(瑞士的大学会议是负责促成大学间的协调并审定学术研究项目的协调组织)。大学会议以自下而上的方式运作。它组建由教职工和来自大学管理者的代表共同组成的委员会。地方发展计划整合成全国的大学发展计划(瑞士大学会议,1980年)。接着联邦政府运用此计划确定对大学系统的资助(州的资助在此阶段通常已经知晓)。但是实际的联邦资助通常是联邦预算状况的函数,而非以前商定的大学系统的需求数。这意味着联邦政府的经费在大学总经费中所占的比例在不同的年份会有很大差别。

国家层次的大学发展计划的协调工作包括:确定计划的

主要目标和内容;依据时间安排和内容对计划作微调;明确地表达大学间协调的需要,并在不同的大学之间分配任务;共同确定资金的需求。这一工作的指导方针包括由科学委员会每四年一次发布的政策指南(科学委员会是联邦政府负责大学教育与研究的一个咨询机构)。从这一过程的性质上看,并不存在对整个国家有效的、用于提供大学资金的客观的资料。此现象的一个后果是,X大学的一个教授预期教100个学生,而Y大学一个教授教150个学生,被认为是正常的。资金的规划与物资和人员需求的规划通常只在地方层次上松散地联系在一起,这是瑞士大学系统的特征。此外,大的投资项目必须由州议会乃至选民们批准同意。在联邦层次,联邦议会必须批准联邦对大学系统的拨款。

州和联邦的资金构成了大学资金的基本来源(参见表3)。有关大学的地区性发展的决策由州作出。联邦政府没有什么方式可以影响此决策过程——它只在事后发生影响,而非事前发生影响。

表3 1989年大学经费的供给

	千法郎	%
公共资助	2,743,438	94.4
联盟	1,165,616	40.1
州		
(a) 拥有大学的州的数额	1,403,775	48.3
(b) 不拥有大学的州的数额	165,226	5.7
城镇	8821	0.3
收入	163,052	5.6
捐赠与赠与	1,4919	0.5

	千法郎	%
利息收入	7209	0.3
租金收入	5609	0.2
杂费与学费	50,151	1.7
来自学习的收入	53,201	1.8
其他收入	31,963	1.1
总计	2,906,490	100%

资料来源:联邦资金管理处。

学费构成了大学经费的一个可变部分。但通常它是大学资金的一个次要的来源。目前并未为显著提高学费在政治上作出努力,但在继续教育领域存在着提高使用者的付费达到一个足以支付相当高比例的教学成本的高水平的趋势。

表 4 1989 年大学经费类别

	千法郎	包括教学医院的百分比	不包括教学医院的百分比
1. 工资			
所有人员	1,536,223	52.9	62.5
2. 科学设备			
投资和维持费	164,132	5.7	6.7
书籍、杂志等	44,776	1.5	1.8
租金支付	22,012	0.8	0.9
不动产交易	16,840	0.6	0.7
3. 建筑和家具	337,646	11.6	13.7
4. 学生服务(不包括奖学金)	5,671	0.2	0.2
5. 其他各种支出			
材料(教学和研究上)	148,607	5.1	6.0
其他	183,811	6.3	7.5
有效的支出(1+2+3+4+5)	2,459,718	84.6	100

	千法郎	包括教学医院的百分比	不包括教学医院的百分比
大学医学(20%)	446,772	15.4	
总计	2,906,490	100	

资料来源:联邦资金管理处。

第三节 高等教育政策

在 20 世纪 50 年代,高等教育政策成为瑞士政治生活中的一个重要问题。到 60 年代,公众的争论变得更规范。起初,联邦政府开始使用科研基金(随着全国基金会的建立)。到 20 世纪 60 年代末陆续创建了联邦教育与科学部、大学会议及科学委员会。因此,除与苏黎世联邦技术学院有关的政策措施之外,全国层次的高等教育政策并未具有很长的历史。

制度(机构)概览

瑞士的高等教育政策是多个层次的、政府的、多种力量和多种角色相互作用的结果。从联邦层次中可以识别一个行动者的内部圈子:大学会议、科学促进会、联邦教育和科学部、科学委员会和联邦技术学院委员会。这一个圈子的相互作用是频繁密切的。此外还存在一个外部的同心圆:它由瑞士大学校长会议、四个科学院、高中毕业生证书委员会和教育委员会主任(州教育部的首脑)会议等组成。

现在让我们考察这些不同的角色和机构的职责,这些职

责由法律规定或在未来的岁月中逐渐表现出来。

——大学会议是联邦政府和州政府的一个联合机构。其主要任务是促进瑞士大学的合作。它使用的政策手段包括规划、协调和信息。在过去的岁月里,大学会议产生了许多委员会分支机构。这些委员会分支机构负责高等教育的特殊的方面,包括信息科学、医学、图书馆学、继续教育、生态学、建筑设计等方面的事务。大学会议的成员包括来自各个大学、州教育委员会主任、无大学的州的政府、科学委员会、联邦教育与科学部和学生团体的各方面的代表。

——科学促进会(创建于1990年)是高等教育政策规划中的最年轻的机构。其任务是协调研究和科学。它特别关注八所大学和两所技术学院的发展的协调。该委员会促进国际的科学交流,并制定全国科学政策的发展战略。

——联邦教育和科学部是政府科学政策的执行机构。它实施有关大学发展的立法;它也在国际科学合作中发挥作用,并参与长期的能源与空间研究计划;它约有50个工作人员。

——科学委员会是联邦政府有关大学教育和研究事宜的一个咨询委员会。它评价大学系统的中期和长期发展计划,每四年制定政策指导方针,代表政府就大量的大学项目发表意见。科学委员会由科学家、政治家和私人部门(商业)代表组成。

——联邦技术学院委员会是两个联邦技术学院及其附属研究机构的管理机构。该机构制定政策,确定目标与战略,并执行两个联邦技术学院的协调职能。同科学委员会一样,该机构由科学家、政治家和私人部门(商业)的代表组成。

外部的圈子的行动者在此将不会同样详细地予以描述,

因为其中许多行动者也是内部圈子的代表(机构的重叠作用)。但人们应当记住,内部圈子的行动者与外部圈子的行动者定期在所谓的协调会上碰面,协调会由瑞士政府的内务部长担任主席。但这个机构致力于信息的交流,它并不拥有决策的职能。

规划与合法性间的两难困境

在高等教育政策领域不存在一个一致的框架和目标分层系统这一事实,是在时间长河中形成的瑞士体制的历史的、法律的和制度条件下的产物。然而在此体制中存在着可称为目标与观点的因素。这些目标与前景由上面论述的机构清楚地表达出来,最主要的是通过以自下而上方式运作的大学会议和以自上而下方式运作的科学委员会表达出来。大学会议和科学委员会是瑞士高等教育的政策的两个首要的机构。

在《瑞士高等学校的地位——1995年展望》的报告(出版于1989年)中,科学委员会识别了五个主要的目标:

——显著地改善教学条件(通过大学在力所能及范围内利用付诸行动的各种储备与机会);

——大学对社会的需求作出更积极有效的反应(例如,增加女科学家的人数、减少接受大学教育的机会的地区差异、提高技术和工程学科的毕业生的人数、促进继续教育的发展等等);

——积极地培养科学干部以满足90年代的需求;

——向欧洲开放(学生交流、互相承认文凭及同等学历);

——识别研究中的关键领域。

在《瑞士的高等学校:1992—1995年》(1990年版)中,大

学会议强调三个优先的目标：

——考虑 90 年代可预期的大学教授人口的年龄结构变化,增加合格的研究人员的数量,并提高女性在此群体中的比例;

——加大下列领域的教学与研究的力度:瑞士在欧洲和世界的地位、伦理学、通讯学和环境科学;

——提供新一代的技术设备和现代计算机设施。

大学会议和科学委员会一致同意,联邦政府在将来不得不大幅度地增加对大学系统的资助。然而,迄今为止没有一个机构力图实现此目标。

这两个机构提出的达成目标的做法目前正成为政治讨论的课题。参加这场讨论的机构包括联邦教育和科学部、大学会议、联邦技术学院委员会、全国基金会和科学委员会。

联邦政府并未规定瑞士大学系统的一致目标。但它清楚地表达目标,以说服议会授权提供给联邦技术学院和大学以资金,这些目标使政府的预算请求合理化。但它们不应解释为直接的政府行动的目标,因为联邦政府缺乏在州层次付诸行动的工具。联邦政府只有在州一致同意的基础上才能起作用。

今日高等教育政策争论的主要议题是联盟和各个有大学的州的资金供应的瓶颈问题。迟至去年——即选举前夕——联邦政府许诺对大学和研究尽更大的义务。两个月以后,许诺成了空文,预算的缩减付诸实施。在今后几年,大学将在紧张的预算约束中运行。对有些有大学的州,如日内瓦和伯尔尼来说,州立大学的资金问题与联盟的资金问题一样严重。可以预计累积的负面效应。例如,伯尔尼的大学现在正在审

查和重新确定教学和研究方案的优先顺序,一些方案领域和项目将被放弃。其他一些大学正在学会在零增长预算的环境中运行。联邦政府正在对一直允诺提供资金的规定优先方案提供越来越少的资金。

此外,科学委员会特别提出了与欧洲高等教育争论相关的一些议题。它们包括减少课程分量、缩短修业年限、评价社会科学研究的成就及组织高等教育等议题。大学成就的评价问题在过去断断续续地讨论过(例如关于苏黎世的联邦技术学院和巴塞尔大学展开的讨论)。目前的讨论主要集中在怎样将评价的概念引入联邦制系统中来。

在瑞士教育政策制定的背景中,科学委员会——就其作为政府咨询机构而论——在决定争论的议程中起重要作用,这是合乎情理的。但是,从提出与阐明问题到寻找解决问题的对策,其间过去了许多年。例如,科学委员会早在1984年就提出继续教育的问题,并预期90年代会遇到学术人员瓶颈等问题,但迟至1990—1991年才开始采取对策加以解决。

毋庸置疑,近年来五个发展问题成了重要的政策讨论议题:欧共体的科学政策;技术科学在经济竞争中的崭新的核心作用(特别是生物技术、信息技术及新材料的发展);相关联的工程师的短缺;大学和企业部门之间的新的有实效的合作;在科学和大学领域女性日益高涨的期望。

在一个制衡系统中高等教育政策的谈判

四年一度的规划周期始于重新陈述教育政策目标。由科学委员会和大学会议完成准备性工作,并由联邦委员会批准的政策目标,是在一个制衡系统中的协商过程的产物。

此系统可以用下述对立两极的关系来描述:大学的自治对他治,集权制对联邦制。自治的概念是指每个大学拥有的体制方面的自由活动空间。他治的概念是指大学依赖于政治机构(州和联邦政府)。联邦制意味着这样一个事实,州政府在大学的形成与发展中起关键作用,而联邦政府只起次要的、从属的作用。最后,集权制是指联邦层次的机构在多大程度上影响州立大学。依据问题的不同,此四极可以形成各种不同的联合。例如,联邦技术学院有代表参加大学会议中的规划委员会。但该委员会的决定对这些学院来说并非是强制性的,因为对学院资助的法律不是联邦法,而是联邦技术学院法。

人们也许会说,在上面描述的制衡系统中,科学委员会(一个主张集权制观点的机构)赞同建立一个(目前并不存在的)瑞士国立大学。因此它清楚地表达了上面已提到的发展观。这些观点会被州立大学严肃认真地予以考虑,并且科学委员会的观点正有选择地被采纳。大学会议中的规划委员会反过来在考虑各个大学的特殊性的基础上,将州立大学的发展计划整合进瑞士的全国发展计划中,但这种作用之所以具有一种添加的性质,是因为大学会议只有一种协调的功能,它不能通过命令来实施优先性发展战略。每一个州都可以否决其建议。

大学会议的确是高等教育政策讨论的最重要领域。个中的奥秘是瑞士大学生活的所有行动者都有代表在其中,因而它被视为联盟和各州的一个联合机构。但不难看出,因为“每一个实体”都有代表在其中,大学会议不能推行真正创新性的和长远的政策。维护各个州和大学的利益总是在会议的讨论

中占据中心位置。因此,这一机构中存在着持续不断的紧张也就不足为奇了。一方面,这种紧张存在于科学委员会的代表和联邦教育和科学部的代表之间,另一方面,它存在于州政府的代表和大学代表之间。在这一复合体中,州政府保持对高等教育的管辖权的目标不断地被重申,但在州层次也同样存在着冲突,它主要源于大学管理者与州政府机构的冲突。

联邦政府的新手段

现行的法律(特别是联邦法)使得联邦政府几乎不能引进从全国的观点看是必需的对州立大学的变革。依据联邦法对大学提供基本资助和投资资助手段预先假定联邦政府以辅助的方式支持州的努力。有关大学基建项目的决策基本上在州政府中作出。联盟只在主要的项目中保留发表项目优先性的观点的权利,通常这些观点只导致州项目的微小的变革。因此近年来联盟的传统的促进发展的工具得到补充和完善。

所谓的特殊措施这一手段使联邦政府能通过提供目标规定的、特殊资助而影响某些领域的发展,但这些特殊措施在时间上是有限的。它在州层次上产生了如下问题,即在联邦的推动力结束后谁来继续承担投资的职责,因此特殊措施得到的反响各不相同。某些经济实力较雄厚的州(如苏黎世)对此持十分怀疑的态度。

特殊措施迄今在下列领域采取:信息科学、继续教育、师生的流动、保证90年代足够的科学家储备的措施。这些措施促进了大学的新发展,假如没有这些措施,就不会有大学的新的的发展。但现有的特殊措施使大学面临要么为完成某些任务而使用某些资金,要么放弃新的资金的抉择。

自 1992 年以来,在与培训和教学相关联的特殊措施之外将新增核心的研究项目(依据研究法案)。现正在准备考虑生物技术、信息科学、环境科学等方面的项目。

毋庸置疑,通过运用两类手段诸如特殊措施和核心研究项目,联邦政府能推动州立大学的某些变革。就大学为获取对继续教育的资助且必须提交对项目的建议而言,政府也因此可在大学系统中引进最低数量的竞争。上述手段不仅代表对联邦法的相对有限的调控能力的反应,而且为了获取来自联邦议会的足够的资金,这种手段一般说来可能是必需的。议会的议员想知道他们授权资助的具体项目的实际情况。

第四节 对结构、权力和高等教育政策对高校控制和管理的影响的思考

如果人们想讨论教育政策影响大学系统的方式和高教机构如何对新的政策刺激作出回应,人们就必须回忆目前形成瑞士高等教育的若干基本条件。这些条件是以往的政治决策的结果,它们将在塑造瑞士大学系统今后的演变中起重要作用。

吸引人的一般外貌

瑞士大学的教学与科研的图景是色彩斑斓的。在同一学科中,既有较短的课程计划,也有较长的课程计划。不同大学的课程内容各不相同,在某些场合所提供的教育非常适合地区的需要。除大学系统而外,还存在一个商业取向的、应用性

的和分化的非学术性的第三级教育部门。因此,瑞士高等教育的一般的图景是现代的、灵活的、新型的,人们可以发现它对任何需要几乎都作出某种反应。无须惊奇,国外的教育家和教育规划者正对瑞士高教系统作研究。他们的研究兴趣能得到确证吗?让我们首先在较狭窄的范围审察大学。

瑞士高等教育系统的差异性

有许多因素导致瑞士高等教育系统的差异性日益扩大,这里我们将探讨两种因素。首先,两所联邦技术学院和经济实力雄厚的州(如苏黎世和日内瓦)的大学比其他大学的资源状况更好。这并不是说这些院校的生师比必然更好些,而是指它们的科学潜力肯定更高。这可以通过对教师人数及助理教授人数、实验室装备的精密程度和研究中的专业化水平等方面的比较分析显示出来(韦伯/尼德伯格,1984)。

其次,各大学间的有目共睹的差异是单个学系层次和学科层次的差异的累积的结果。一般说来,工程学和自然科学的资源状况比人文学科好些。如果人们审视不同大学面临的问题,这是千真万确的。但各大学彼此间差异的程度不同,经济状况较差的州的文科学系的资源状况特别差。

诚然,这些不平等现象不是高等教育政策制定过程所期望的。它们既不是不同院校的竞争的结果,也不是大学层次有意识的管理决策的产物。这些不平等现象是在一个所属的州拥有高度的独立性的国家中,采用联邦制的高等教育政策结构的并非故意的产物。州立大学扎根于地方的传统中。它目前的发展状况是大学与州行政当局长期协商过程的结果。此协商过程中的决策模式受许多制衡因素的影响。这一事实

并非无可争议,因为科学反过来正日益依照全球接受的原则组织和运行。不同大学的发展可能性是相应州的经济状况的函数。

不论是州立大学还是联邦技术学院在过去的 20 年中都没有改革其法律基础。自 1968 年以来,大学系统的结构依然如故:教授终身制、教授的地位和作用依然强大;不同的学系视自己为教学和科研的质量的护卫者;文科和法学等领域的学系尚未实现现代化(在这些学科中科研并未分化),如此等等。在州层次上的大学改革迄今尚不可能。

大学扎根于地方传统中也可解释大学自治和学术自由的问题何以未能取得如别国那样的显著位置。在州这一层次,政治的和学术的决策过程相互作用。自治依据日常工作特别是非正式的面对面交往的框架而重新作了实用主义的解释。况且在瑞士这样的小国家,科学的自我利益较之别处更少予以清楚的表达,这尤其可在小州的小的大学中观察到。这种现象也许还存在结构上的原因。无须惊讶,在瑞士教育政策的背景中,自治这一术语更少指向瑞士大学的自治,而更多地指向州教育部的自治。规模小有规模小的代价:由于各学科和各学校内部和彼此之间的不平等条件,竞争几乎难以产生。相反,存在教学与科研的分割现象。例如,大学之间的人员交流是非对称的。来自苏黎世大学的一位助理教授在较小的纳沙特尔大学获得一个正讲座教授是非常正常的。但相反的情形却不会发生。

这些差异表明了如下事实,教育政策倾向于对经济上和技术上有竞争力的学科给予特殊的待遇。人文学科错失了 1960 年存在的扩大人力资源的良机。很显然,人文学科中的

各学科不仅缺乏自身现代化的动机,而且也缺乏来自外部的压力。事实表明上述差异正在变得越来越重要。不论它们得自公共资助还是得自私人资助,国际合作与科学和继续教育的项目的重要性的日益增强,正在加强联邦科学和教育管理机构的地位和作用。同样的过程也在增强应用研究与发展及一般说来科学和工程技术职业的地位。两个联邦技术学院及苏黎世和日内瓦的大学在这一进程中特别有利。因此,不可避免的结论是一个多等级的高教系统可能正在形成之中。

但必须指出,同样存在着与上述方向相反的趋势。对欧洲的新的观点不仅巩固了联邦高等教育政策规划机构的地位,而且它意味着需重新评价接近于边境的大学的作用。例如,与以往相比,巴塞尔大学更紧密地与弗莱堡大学(FRG)和卡尔斯鲁厄和斯特拉斯堡的院校合作;日内瓦大学与里昂大学和格勒诺尔布大学合作;纳沙特尔大学正在与贝桑松大学建立联系。大学对外界的开放在未来会产生更艰巨烦难的内部协调问题,它也会改变大学的国内实力的分配情况。也许在未来的某些时候,大学若由于地理位置的关系不能与国外的大学伙伴建立联系,且未达到重要的办学规模,就会处于不利的境地。属于此类的院校有伯尔尼大学、弗里堡大学和洛桑大学。

总而言之,许多迹象表明如下效应,即瑞士高等教育系统正处在不断分化的进程中。人们可以识别出与单个高等教育机构不对等的五个部分的轮廓。它们的相应的产生是每一种情形独一无二的逻辑发展的结果。

第一部分的特征是教学与科研的国际化。它包括绝大多数自然科学系科和医学院,并且特别存在于两所联邦技术学

院及苏黎世和日内瓦的大学,以及伯尔尼、巴塞尔和洛桑三所大学的医科。

——第二个部分是应用性的和国际取向的大学,除了其他方面以外,它们旨在满足化学工业的需要。某些工程科学属于此部分,一些现代的“交叉”科学如生物技术也属于此部分。

——第三个部分在范围上是全国性的,它通常是文化取向的(人文科学、社会科学和法学院)。在此部分中,教学比科研更重要。

——第四个部分旨在满足地方的需要。它尤其包括大学层次的师范学院。

——第五个部分正在形成中,它包括非学术性的第三级教育机构。

由此我们可得出结论:瑞士高等教育系统由具有不均等的规模和科学能力的大学组成。人们实际上可以谈论大学的等级制。大学系统作为一个整体依照国际标准只是在缓慢地增长,也许因此之故,学术机构的合法性未受怀疑,学术人员的失业几乎不存在。大学教育依然是就业市场中的主要资产。这就是几乎没有来自劳动力市场的促进高等教育革新的压力的原因。资源拥有量的不平等以及与此相关的组织和结构条件基本上可解释大学内部的协调——通常是联邦机构向往并宣布的——总是面临困难的缘由。成功的协调要求所有的参与者从联合的行动中获益,而不是相反地大家只是单干。但在一个参与者不平等的系统中,必定会有得者与失者。同样,业已阐明的结构性条件使得引进大学间的真正竞争存在困难。

知识与科学政策的制定

我们有趣地注意到,较之规模相当的其他国家,人们对瑞士的大学和高等教育政策并未形成多少系统的知识(参看Weber,1988)。瑞士并无高等教育研究中心,社会科学并未在正常的基础上将大学作为研究对象。这种情形可视为人们很少感到有必要获取高等教育的政策过程的系统知识的必然结果。

在我们的自我管理的大学和政府的教育主管部门中,现在存在并将继续存在着依赖非专家寻找解决新问题的对策的趋势。人们要求现有的人员提出新的问题,而不管他们的资格如何。同一个人通常既作为规划者又作为决策者。在地方层次上,政治家和大学管理者非正式的相互作用、面对面的交往是习以为常的,因为大学和地方行政当局的决策路径似乎是短的和透明的(大学学系和研究所直接向相应的州教育委员会提出问题),人们并不需要有关大学系统的知识。用通俗的话说,在地方层次上,在教育和管理的决策上,人际关系的质量比对这些决策的发生的科学的洞察力更为重要。

处理高等教育事务的政府机构不论在联邦层次还是在州层次上都是小的和低度专业化的。两个联邦技术学院由联邦政府(与学院内部的管理机构相反)使用极小的人力予以管理。在此条件下,对高等教育政策论题难以形成系统的知识。因此,政府机构与大学的合作是绝对必需的。

通过组织的分化能使政策制定的状况改进吗?

毋庸置疑,观察者和使用者对大学系统的期望正增大。

首先,许多人主张大学应当更好地自我组织以便增强创新的能力(参见科学委员会,1989)。实际上人们正在作出努力将更大的自治和权力转移给大学管理者。在若干所高等院校,校长任职的年限正在延长(如伯尔尼和苏黎世),管理人员的数量正在增加。但要知晓这些变革将对大学产生何种影响尚为时太早。

其次,人们已采取制定高等教育政策的更有效措施。在瑞士高等教育政策舞台上可以观察到组织的分化过程。大学会议组建了处理新的事务的分委员会。联邦政府组建了科学促进会,促进会的主任是国务秘书。大学校长会议的机构已扩大,且负责采取特殊措施促进人员流动性。

组织结构的分化允许招收新的专家掌管新的委员会。不同的观点正被整合进决策过程中。例如,学生在许多委员会中拥有代表,但不可忽视的是,上述分化的过程提高了人们所需的沟通与协调的努力程度。只要不能作出所需的额外的努力,观点和立场的分割现象就会随之而来。此外,新的委员会和机构产生了大量半是科学半是政治性质的文件。处理教育政策问题的联邦机构正在形成对国际科学政策论题的相当详细认识(教育政策讨论的国际化的一般趋势加快了此进程),但上述委员会与机构可能不具备必需的手段将新获得的知识转变成国家教育政策决定。

因此,在瑞士高等教育系统中,为解决新的和不断增多的问题的外部压力的应对策略是组织的分化。近年来,没有一个组织单位被废止,还创建了许多新的组织单位。但分化的过程并不伴随着功能的清理——相反的情形却日益变为现实,组织结构和决策过程正变得越来越复杂和模糊。也许人

们可以提出一个假设,即分散的和不同质的系统沿着缺乏透明度的轨道前进。显著的效应是联邦的权威在削弱,而州的自主权在扩大,州政府力求能对他们的选民表现其权威影响。

人们会认为,上面所描述的组织分化是代价高和浪费的,但实际情况并非如此。在一个具有大量的和不断增长的差异,且有必要将许多高等教育政策要素交由选民讨论和确认的联邦系统中,有着对公共的和委员会层次的讨论的大量的需求。讨论面临的挑战是克服特殊主义,维护公共利益,确定几乎可由全体成员认同的核心目标,追求学术机构的社会收益,并因此使核心决策者的期望和利益沿着现实的路径运作。在此意义上,高等教育讨论是保证高等教育领域的和平和形成大众对支持大学系统的一致性看法的重要工具。

瑞士大学系统能胜任未来的挑战吗?

瑞士大学系统的分权的结构在过去运行得很好,但我怀疑它现在能否应付未来的压力,其理由如下述。

首先,在诸如见诸瑞士的分权的教育系统中,教育系统的成功首先取决一个条件,即资源不断增长,且各州之间的社会经济差异并不太大。迹象表明这些条件在将来并不能得到实现。一方面,某些州的经济状况并不允许他们能满足高成本的科学研究的需要。另一方面,联邦结构并不允许他们集中搞一些优先项目。

其次,在过去四年里,联邦技术学院法和联邦法已作了修正。两个法律的修正案需若干年才能完成。教育政策决策中的烦难的、一致性取向的组织仍然原封不动,机构重叠及同一个人既在不同的规划机构中又在决策组织中也一如既往。

第三,关于“瑞士高等教育何去何从”的讨论正在积极开展并做得很好。科学委员会提出了许多问题(如修业年限、第三级教育部门的组织等等),但决策结构并不允许全方位地处理这些问题和一心一意地实施这些改革。问题并不在于缺乏思想,而在于缺乏保证变革的实施的权力。

第四,欧洲问题在教育政策讨论中起重要作用。目前的潮流是赞同重新评价非学术性第三级教育机构和学习计划的作用。瑞士教育委员会主任会议采取了这方面的创新举措,但现在并不清楚在何种程度上它将导致非学术性高教部门的国内机构的有效更新进程。

结 论

瑞士高等教育部门的一般外貌是现代的和崭新的,这可以从系统的观点、计划关联的观点、结构的观点多维度地予以分析。观察到的多样性并非主要是国家层次所作的政策决定的结果。在瑞士的构架中,多样性主要是联邦层次的行动者和团体在教育政策制定中的软弱,以及反过来州在此领域的强大的直接表现和结果。

但高等教育需要一定程度的“现代化”,如果要使模式的消极方面不至于变得太大的话。有必要特别突出强调下述变革的要素:管理高等教育机构入学机会的规则;大学和非大学部门的多样化结构;各大学资金状况均等化的需要以及高等教育机构管理的专业化。

精选的文献目录

[1] Garke, Esther(1991), 瑞士, 载于 Wickremainghe, Walter 主编, 世界教育手册, 美国大学服务出版社, 休斯敦, 第 751 至 758 页。

[2] Müller - Marzohl, Alfons(1992), 瑞士的教育政策和知识政策, 瑞士大学生协会, CIVITAS 第一期, 巴登。

[3] 瑞士大学会议(1990), 瑞士的高校: 1992—1995 年, 伯尔尼。

[4] 瑞士科学委员会(1984), 促进未来科学家的培养, EDMZ, 伯尔尼。

[5] 瑞士科学委员会, 促进继续教育。EDMZ, 伯尔尼。

[6] 瑞士科学委员会(1989), 瑞士高校的地位——1995 年展望, EDMZ, 伯尔尼。

[7] Karl Weber, Niederberger, J. Martin(1984), 从下一代到支柱政策, EDMZ, 伯尔尼。

[8] Weber, Karl (1988), 瑞士高校研究的地位, 载于 Oehler, C. Webler, W.-D. (主编) 高校社会科学研究中的研究潜力, 德国研究出版社, 魏因海姆, 第 51 至 62 页。

[9] Weber, Karl(1992), 种子发芽了: 已定的和未定的科学政策, 载于瑞士 1991 年会讲演集, 精神和社会科学学会 (SAGW) 主编: 伯尔尼, 第 7 至 15 页。

(杨 明译 王承绪校)

第十二章 英国的高等教育政策

J. 布伦南、T. 夏赫

引 言

人们一向认为英国的高等教育系统受到中央政府的影响是有限的。基于根深蒂固的学术自由的观点,对这种教育系统的驾驭和控制很大程度上有赖于大批院校和它们的缓冲机构。在过去的十年中,这一原则发生了明显转变,政府正愈来愈多地试图影响本国的高等教育,这种转变产生的结果之一,就是英国的高等教育系统正处于一个变革时期,改革的后果目前还不得而知。因而,本章中我们对近年来的发展所作的评论和评价也只是临时性的。除此之外,还应该一提的是苏格兰、英格兰和威尔士的教育系统之间存在着实质性的结构差异。我们在本章讨论的一般趋势适用于整个联合王国,但细节性的分析则只是针对英格兰的高等教育。

第一节 高等教育系统的结构

教育系统

图 1 是英国教育系统结构的大概。孩子们从五岁开始接受小学义务教育。英国的学前教育形式多种多样,从民办的游戏活动学校到政府或私人办的全日制保育院和幼儿园。约有 50% 的儿童接受某种形式的学前教育。

小学为六年,一般分为幼儿班(5—7 岁)、小学班(8—10 岁)。孩子们 11 岁时进入中学学习。战后出现的文法学校、现代中学和技术中学这样三类正式中学的区分,到 60—70 年代已被综合中学取代。现在地方教育当局采取各种各样的教育形式,最近政府颁布了法律使个别的公立学校脱离地方政府的控制,如果综合化的动力是机会均等,那么最近政府政策的动力则是多样化和更多的家长选择。

义务教育到 16 岁取得中等教育普通证书(GCSE)为止,大多数中学提供某种形式的“第六学级”教育通向高级(A)水平的普通教育证书(GCE)。第六学级学院是另一种模式,提供综合性的第六学级课程,学生来自一些 11—16 岁的中学。这样,所有中学,正式的学习年限是五年,取得 GCSE 证书,年龄是 16 岁,再花两年时间取得 GCE 高级证书。这额外的两年时间在有些学校是正常的,而在另一些学校是例外,视学校的类型和所在社区的环境而定。

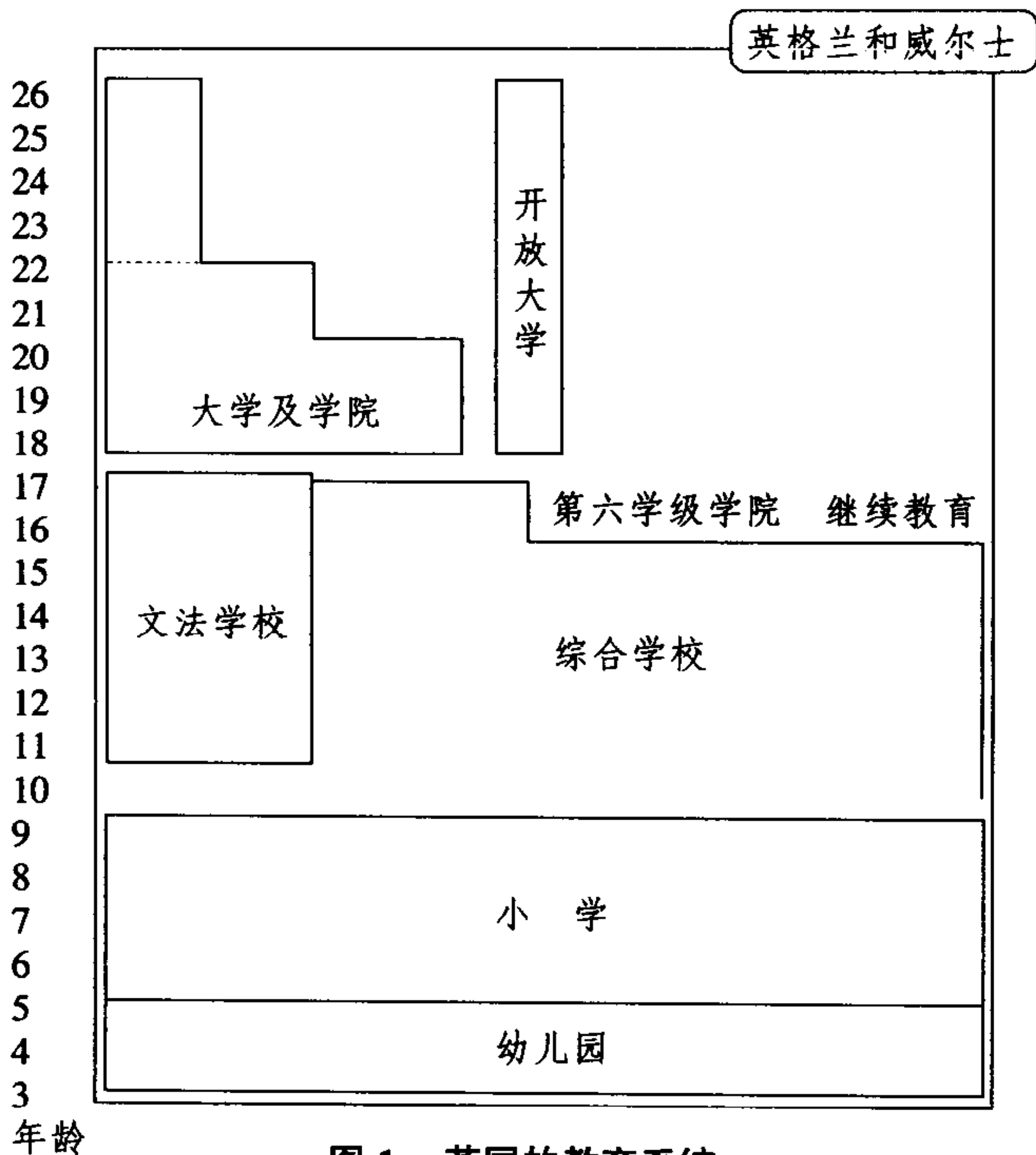


图1 英国的教育系统

目前,在整个义务教育阶段,所有的公立学校都必须教授国家的“核心”课程,这有助于防止不同学校不同传统的教育上产生差异。在某种程度上,国家课程将中学文法学校和技术学校传统结合在一起,代表了英国为全国儿童确保共同的教育基础的首次尝试。

除了公立学校之外还有大量的对学生收费的私立“公学”,这些学校在规模、声誉、教学水平上相差很多,但大都效仿传统的文法中学。

高等教育系统的历史和基本原理

尽管英国某些大学如剑桥、牛津的历史可追溯到 12、13 世纪,而现行的高等教育体制直到二次大战以后才成形和明确起来。尽管理论有时也自相矛盾,但它总在不断地发展。战后由于学生个人及社会对高等教育的需求越来越多,高教系统就有了大规模的拓展。首先,把一些大学学院升格为正式的大学,创办高级技术学校和新的大学,并且通过现有大学扩招学生以扩大规模。但是在 50 年代末,人们发现这种方式并不能产生所要求的扩展——大学提高他们的入学条件以对付需求的增长,而不是在现有的基础结构接纳更多学生。(Fulton, 1991)在系统内外的压力日益增长状况下产生了罗宾斯委员会,负责研究未来英国高等教育。1963 年发表的罗宾斯报告明确阐述了这一原则,即“所有在能力和造诣方面有资格学习全日制课程的青年应该有机会接受高等教育”。(Robbins Report 1963:49)此后这一原则成为英国高等教育体制发展的指导原则。

然而与罗宾斯委员会的建议相反,高等教育进一步扩张,大部分并未发生在大学以内(“自治”的部分),而是通过建立第二个高等教育部门,即多科技术学院和其他学院,或“公立”的高等教育部门。1965 年,教育部长克罗斯兰,在他的沃立奇(Woolwich)演讲中提出双重制原则,并在 1967 年的兰开斯特(Lancaster)演讲中进一步加以阐述。在白皮书《多科技术学院和其他学院发展计划》中正式形成。这一政策性文件规定高级技术学院(如巴思、布拉德福、布鲁内尔、拉夫巴勒等校)升格为大学,冻结现有大学的数量,通过合并以往的艺术、

教育、技术学院,建立 30 所多科学技术学院,并将所有公立高等教育部门其他院校(包括学院和高等教育学院),归地方教育当局管理(包括多科学技术学院)。当时公立高等教育部门存在着英国高等教育体制的另一原则,即高等教育各部门“平等存异”。大学保持自己传统的学术任务,包括进行基础研究,而公立高教部门必须发展职业高等教育和相关类型的高等教育,并满足不同学生群体的需求,特别是向他们提供部分时间制的副学位课程。正如我们下面要谈到的,多科学技术学院是以一种比较复杂的眼光来看待它们在高教系统中的作用,通过所谓“在学术上的倾斜”过程(Pratt and Burgess, 1974),努力变得更加平等,和根据有些人所说,缩小和大学的差别。

到 80 年代末,多科学技术学院和其他学院部门,若不是在地位上,那么就是在规模上可与大学匹敌。1987 年,多科学技术学院不再由地方教育当局管理,1992 年他们被授予“大学”的名称。如果说双重制并未完全废除,但已发生很大的变化,74 所左右的大学拥有 90% 的学生,另外 143 所各类学院拥有剩余 10% 的生源。但是,多科学技术学院获得了大学地位,他们已经发生的变化和将要发生的变化以及将来会有什么样的变化,并不明朗。另一种观点认为,英国人对“大学”一词的理解扩大了,许多历史悠久的大学可能发觉他们自己在压力下呈现了“多技术的”特征。

学位和正式的学习年限

正如我们上面提到的,过去 25 年,英国的高等教育系统是双重制的结构。必须强调指出,尽管说起双重制习以为常,但从国际标准来看,大多数高等院校无论其双重制的起源是

什么,都提供类似的高等教育。实际上所有院校都开设三年制学士学位课程,多数院校也提供研究生课程,授予硕士和博士资格。一般学院特别为研究生学位而开设部分时间制课程,以前的多科技术学院和其他学院还提供水平较低的资格,特别是二年制课程授予商业和技术员教育委员会(BTEC)的文凭和证书及其他职教证书。

虽然各院校之间没有严格的区别,但是它们的侧重面各不相同。这些区别与从前的双重制结构有关。以前多科技术学院招收更多不脱产学生,授予更多工读(Sandwich)交替的学位,和开设更多与职业和就业相关的课程。“旧”的大学的教育更加可能侧重于传统学科,而且相当大的部分是研究生课程。

需要说明的是,传统的三年制荣誉学位的主要变种是开放大学提供的部分时间制远距离教学。这里也是把学士学位作为标准,但本质上是多科性的,而且多年来实行部分时间制远距离教学。近几年来,开放大学越来越发展成为继续职业教育,它们率先采用的一些教学方式已经推广到高教系统的其他部分。

除白金汉大学之外,英国的所有大专院校都是公立的。

其他中学后教育形式

其他主要的中学后教育的形式有:

——继续教育和成人教育。

继续教育学院是指为 16 岁以上的学生提供各种形式的教育的地方学院,特别是职业教育及与学徒训练有关的课程。多数学院还开设普通教育证书(GCE)的课程,特别是部分时

间制的夜校的形式。继续教育学院开设的具体课程,根据各地中等教育体制及有关第六学级教育政策有很大不同。有些开设三年制学位课程甚至还有研究生课程的继续教育学院所提供的继续教育就变成高等教育。虽然这种课程有所增加,但是这些课程只占继续教育学院课程的一小部分和高等教育课程的一小部分。英国近年高等教育扩张较快的一个领域是继续教育学院中的经特许的课程。这些都是学位课程,或者更为常见的是大学一二年的课程,由地方继续教育学院经特许提供。英国近年高等教育扩张,其重大部分是通过特许。

传统意义上成人教育指的是由大学校外教育部门的工作和由工人教育协会此类机构开设的课程。这些课程并不授予资格,反映教育的自由、人本主义的特点,这种教育通常针对没有受过高等教育的成年人。现在成人教育一词被加以拓展也指在大专院校里为成人学生提供的高等教育。这样,开放大学及大专院校所提供的大多数部分时间制课程都可以认为是成人教育。

各种不同教育形式之间的关系

希望接受高等教育的学生在 16 岁以后继续受中等教育,到 17、18 岁时参加 GCE 的高级水平科目考试。修习学位课程最低标准是两门高级水平科目通过,这是全系统统一的要求。但是还有其他的途径修习学位课程。其一是通过获得职业资格,例如上面提到的 BTEC 证书,另一途径限于年纪大的学生,在他们工作或学习经验的基础上,评估他们并不显然可见的从学位课程“得益的能力”。这些学生中的一小部分在修习学位课程以前要以申请参加一般为期一年的专门的“入学”

前的课程,没有获得高级水平证书的学生在全系统中是少数,在一些过去是多科技术学院的“新”的大学里,此类学生可能占 50%左右。

学生的录取比例视申请人数而定,各学院规定通过 GCE 高级水平的等级要求,这些要求根据不同专业、不同学院要求的水平有很大不同。在这一供需比例的背景下学生可以完全自由选择他们喜爱的学校和学科。有些专业领域比如师范教育,政府对指定的学科和院校并没有严格的招生限额。但是根据院校向基金委员会提出的学术计划,通过对院校的拨款机制进行调节,提供经费。

学生、教师和辍学率

英国高等教育学生和教师人数的统计表见表 1。虽然拨款的方法直接影响生师比,但是标准的生师比(SSRS)并没有特别明确规定。实际上生师比各个时期很不相同。70 年代末大致是 12:1,今天确切的统计是 16:1,在一些地方是 20:1 以上,近年来因为生师比例的下降特别影响了以前的多科技术学院和其他学院,反映了这些院校对拨款方法和学校地位变化的反应。在某种程度上,这也是对新得到的“自由”的一种反应。

表 1 高校师生统计表

	大 学			多科技术学院和其他学院		
	全日制 学生	部分时间 制学生	教员	全日制 学生	部分时间 制学生	教员
1980	307,000	101,000	34,000	228,000	192,000	89,000
1985	310,000	120,000	31,000	290,000	217,000	39,000

	大 学			多科学技术学院和其他学院		
	全日制 学生	部分时间 制学生	教员	全日制 学生	部分时间 制学生	教员
1988	334,000	135,000	31,000	311,000	251,000	94,000
1989	351,000	143,000	31,000	338,000	262,000	90,000

资料来源:1991 英国教育统计。

科学研究

在大学里进行的科学研究大部分由公共资金扶持,一些特殊的研究领域也有专门的科研院所,但总体上学术研究是在高等教育系统内进行的。牛津、剑桥、伦敦三所大学在研究领域享有声誉也因此获得了大部分科研资金。但是在英国没有单独的研究型大学,而是每所大学都有科学研究的功能。

第二节 高等教育系统内部的权力

高等教育立法

1991年5月,政府发表了《高等教育新框架》白皮书,并在第二年立法。立法允许多科学技术学院和全国学位授予委员会认可的一些其他学院有权授予学位,并包含一项有关这些院校采用“大学”称号的规定。立法产生了英格兰、苏格兰、威尔士三个基金委员会,分别在各自领土上为全部高等教育提供资金。立法还建立了新的高等教育质量保证机构,

名为高等教育质量委员会。此外,基金委员会还要负责教学质量的评估。

在这以前,最新的立法是1988年的教育改革法。它的一个主要特征是地方教育当局不再控制多技术学院和多数其他学院,建立新的基金委员会,即多技术学院和其他学院基金委员会(PCFC),负责对这个部门的院校分配政府资金。与此相应,为大学部门设置了大学基金委员会(UFC)替代原大学拨款委员会。两个新的基金委员会都对政府教育和科学部负责。从而,1988年教育改革法标志着所谓“自治的”大学部门和地方控制的多技术学院和其他学院部门在教育和科学部的总的职责的一次重大集中。(在苏格兰和威尔士,虽然总的趋势相同,特征有所不同。)

1988年教育改革法也标志着院校管理上的若干变革。在多技术学院和其他学院,董事会承担院校领导和管理的新的权力。院长在实际上有些是称号上成为行政长官,而各院校本身的学术委员会的权力一般都被削弱。董事由负责高等教育的部长主要从地方社区中任命。在大学里,变化不是那么大,但是,在这里,大学理事会(相等于多技术学院的董事会)拥有比较大的权力,副校长更像首席执行官(但是从来没有采用这个称号),大学评议会的决策权有点被削弱。

虽然上面这样讲,但英国的高等教育曾经而且仍然标志着相当程度的院校自治。

教育计划的控制

大学批准新课程和计划的权力全部授予评议会。课程基本上由授课教师设计,不存在全国统一课程。所以,一所学校

开设的经济学课程可能和另一所学校开设的经济学课程大不一样。但一些课程(如工程学)例外,课程内容需要得到专业团体的认可,专业同行详细规定课程的具体内容,但应该指出的是外部的影响并不限制院校的自治。这种影响涉及外部对专业课程的认可,大学完全可以不顾专业团体的责难,而对它所提供的无论什么课程授予学士学位。但是很明显,如得不到同行的认可可能会大大降低从事该专业学习的人的就业机会,这并不出人意外。专业团体的影响程度,与一些特殊部门的就业的控制的程度直接成比例。

在政府根据 1991 年发布的高等教育白皮书《高等教育新框架》立法以前,多技术学院和其他学院的大部分学位课程必须事先经全国学位授予委员会(CNAA)批准。委员会单独批准各种开设的科目,虽然对科目具体内容不作规定。委员会对各校课程小组提出的建议作出反应,与系统内使用学术人员和委员会内专家现行的建议对照,考查他们的思想和能力。但是在 1987 年,委员会采取了“鉴定”政策,课程的审批授予权由各院校自己进行。一旦委员会认为学校具有有效的审核各项课程的机制,包括外部的同行评议,他们就会授权各学院的学术委员会审批各门课程。

虽然这些控制着授予大学地位的状况业已消除,但在院校内部仍留下质量控制程序和文化的遗产。所有大学和学院现在都面临着外部监督和责任制系统,如果说不是外部的控制,这些将在以后叙述。

科学研究的控制

大学教授被指望从事科学研究,高等教育基金委员会根

据各系的科研能力分配部分资金。这部分科研拨款一般并未指定专门用途,它使大学教师能从事科学研究,做什么研究由有关教师自己决定,有时也根据系或学院的重点或使命进行协调。

科研经费的另一主要来源是(以学科为基础的)各种研究委员会。这些研究委员会资助院校的科研项目,也资助研究生的学习/研究课题。教授们设计项目,提交给委员会审批,实际上所有申请都经过同行评议的过程。这些委员有时会宣布特定的创意和重点课题,指定专项资金;但是,各学院也能在他们自己选择的领域提交研究课题。

个人基金会、政府部门、工业部门也提供大量丰厚的研究资金,但这些研究多为实用性和政策驱动的。拨款单位也可拟定项目建议,向经过选择的院校招标。

院校管理和控制

院校的管理越来越受到强调“高等教育事业”内部的效率和管理主义等概念的外部影响。有关管理企事业方法的最明确的表述,无疑是1985年的贾勒特报告(Jarratt Report)中所包含的有关大学管理实践的改革的建议。该报告规定大学副校长应该是学校首席行政官,应该制定一个共同计划。在计划中,大学理事会的非专业性成员应和副校长及其高级管理团队制定大学的目标,各系的权力应由比较共同的规划所取代(Bechet and Kogan, 1991:69)。报告的建议,寻求消除既有集体利益又有高度的个人利益的学术生活的机能上的两重性。报告规定领导的角色不容置疑。这个观点,很多人认为这是建立在不充分的组织分析基础上的没有经验的管理主义。

全国多科学技术学院咨询委员会(National Advisory Body)的优良管理实施组(Good Management Practice Group)在1987年为当时的多科学技术学院发布了一个相应的文件。但是,这个文件包含一个有点不同的院校管理观点,文件表达一个信念,认为控制不应该是惟一中央集权的手段,而应该在整個学校,各系、分部及个人放弃控制。

毫无疑问,这两个报告,以及此后的教育改革法对学校管理的作用和功能都有影响,但是影响的程度还是一个有争议的问题。毋庸置疑,首席执行官式的行为有所增加,强调院校内的管理职能。另一方面,Becher和Kogan(1991:182)指出,在制订目的和分配任务中,中央和个人创新之间的传统的平衡,仍旧是很多院校运作的方式。管理方式的不同部分地反映着新、老大学不同的传统和文化,尽管在一些院校有很多例外。

1988年教育改革法带来的一个主要变化,是从那以后取消了大学雇佣合同的终身制,现在合同是在普通的劳工法框架之内,现聘用合同多以双方协商及个人表现而定。全国性的集体讨价还价的制度越来越解体,赞成地方协商的协议与绩效相联系的协议。这些改革均得到了中央政府的鼓励,因此,在传统上,劳动合同得到中央的同意,但是现在越来越被看作是院校的事情。所以,关于报酬制度,院校越来越有自由。虽然拨款的方式明显地对学校发生很大影响,但没有明文规定学校最多或最少人数。职员并不是公务员,职员的招聘乃是各院校的责任。

院校经费

核心经费

在英国为大学提供经费的方式经过很大的变化。按传统做法由大学拨款委员会(UGC)每五年一次总拨款,作为各大学经常费,原则上由大学自由支配。经费的多少主要决定于学生人数,但是大学可以作出校内的资源分配的决定。非大学的院校,就经费而论,按公式拨给经费,预算项目只能在有限的程度上争取到经费。

但是,1988年以后,两类院校的拨款体制有了很大的变化,总拨款中分配给大学的科研经费被单独分开,交由科学研究委员会支配。大学必须向科学研究委员会提出特别的申请(参见以下“辅助经费”),根据高等教育基金委员会对大学科研能力的判断,确定分配给大学的科研经费。

关于教育活动的经费是根据各校向基金委员会提交的预算建议分配,但是,基金委员会在考虑学校提出的预算时,已经越来越引进竞争的因素,联系到学生的需求、价格和质量。

各基金委员会每年保证按每个要素(学科门类、教学方式、层次)的实际费用,以高百分比给各院校拨款,这个百分比由政府制定各基金委员会年度拨款时根据要求高等教育机构的效率增益决定。核心拨款首先根据政府对国内生产总值和扣除通货膨胀因素指数的估计的相关因素后增加前年的拨款,然后根据预测的效率增益减去这个指数来决定。减少的水平根据各院校基金委员会对每个本国学生和欧洲共同体学生在每门学科和教学方式的平均拨款单位而有所不同——具有最低平均拨款单位的院校的拨款将减去得最少。

除了核心经费以外,各基金委员会每年还考虑因为每一学科门类、每个方式和水平增加学额所需增加的经费。学校根据自身的发展计划而使用这些经费。

购买设备以及不指定用途的零星工程的基本建设经费按学年分配。分配购买主要计算机设备的经费则是基金委员会中的联合信息系统委员会(Joint Information Systems Committee)的责任。

辅助经费

经常性经费中越来越重要的部分来自于学生的学费,但大多数学生能从地方教育当局获得偿还,而地方教育当局的资金来源于财政部。在过去的几年里,经费中学费所占比例有意地得到增长,许多院校,特别是一般学院和多科学技术学院招收了大量除学费以外并没有任何资金的学生,从而降低了平均经费单位。

研究经费除核心经费之外,有两个主要来源,一方面是由研究委员会提供;另一方面是由私人基金会、有关政府部门、工业部门提供,这在前面“科学研究的控制”一节中提到过了,表2表明在一个学年中各项来源的研究经费。

表2 科研经费(89—90学年度)(单位:百万英镑)

	大学基金 委员会部分	多科学技术学院基金 委员会部分
核心经费	860	20
研究委员会	260	10
外部资助/合同	500	40
合计	1620	70

资料来源:MCVicar 1992。

由于院校积极鼓励从事筹措经费活动,以补充其核心经费出现了很多其他的补充资助形式,其中多数是合同教学、捐赠等等。和美国不同,较少强调校友捐赠,表3是高校预算的分类细目表。

表3 高校经费预算(占%)

	大学部分 (1988/89)	多科学技术学院部分 (1987/88)
核心经费	53	75
学费	15	14
研究委员会拨款	7	1
外部经费/合同		
其他	25	10
合计	100	100

资料来源:Williams, 1991。

第三节 高等教育政策

过去13年来,英国高等教育最重要的一件事是1979年5月撒切尔夫人竞选成功,保守党上台执政。这个政府的施政纲领可以概括为“市场”、“花钱值得”、“节约、效率、效益”、“私有化”和“减少政府预算”等等。高等教育系统没有避免这些倾向,政府对高校的拨款大幅度减少。这种少花钱、多办事的趋势是高教政策背景压倒一切的特征,而且为主要行动者急剧改变政策创造条件。虽然过去十多年来,在高等教育和高等教育的政策中改革和对改革的外部压力不变,政府对这个

问题的态度有两个不同的阶段。

第一阶段,即 80 年代的前半期和撒切尔夫人执政的头几年,可以看到政府和高等教育之间相当大的互相憎恨。学术界一般对抗政府的价值观和目标。公立高等教育部门的相当大的一部分是政府怀疑及对抗的对象,这一阶段的主要标志就是政府对各院校的工作试图进行大量的干预,如对在课程中的马克思主义倾向以及拙劣的不规范的教学提出指控和调查。1981 年对大学拨款大幅度减少就源于这一时期。正如 Becher 和 Kogan(1991:42)所描述的:“1981 年是政策急剧变化的一年。大学学额的首次明确的削减已不可避免。政府要求大学拨款委员会(SUGC)的成员作出痛苦的决定,是减少学生人数还是减少经费单位……在一次备受批评的决定中……他们决定减少学生人数约 20,000……各校削减的金额各不相同……大学拨款委员会的分配很重要,因为它意味着与学校的质量评估相结合,从而开始将大学或系分等级,这在 1986 年履行研究等级测试中极为明显……在五年时间里,14%左右的大学拨款委员会的经费必须依据这些等级所建立的评价等级进行分配。所有英国大学形成一个精英集团的概念被表示值得怀疑。”

大学学生人数的减少对非大学部门的招生产生了明显的影响,多科技术学院和其他学院以大扩张回应对高等教育的需求。五年内增加了 30%,通过满足增长的上学需求,同时也是因为这样做还降低了单位成本,公共高教部门获得了相当大的政治上的声誉。在 80 年代前半期大学和公立高教部门另一区别是他们与计划部门的关系。正如 Fulton(1991:597)所讨论的:当大学和计划部门(大学拨款委员会)处于交

战状态时,多技术学院和其他学院于 1982 年第一次获得这样的部门:

全国咨询委员会(National Advirsory Body, NAB)是一个异乎寻常的组织上的混合体,一个具有两层的机构,下层是代表学术和其他利益的规划层,上层是由地方教育当局代表组成的决策层,负责高等教育的部长任主席……尽管这种体制所产生的最终不可调和的矛盾,但是 NAB 在保持大多数院校的信心和促进他们的利益方面是卓有成效的。NAB 所以能做到这一点,一方面主要通过对任何它的规划文件采用简单的非英国式的完全避免秘密的方法;另一方面在有关资源的争论中总是公开地坚决地站在院校一边。

在后面的两个方面 NAB 和 80 年代早期,UGC 的做法大不相同,伴随着政府在这个时期的关于高等教育的效益和效率的批评性的看法,它更加关注在两个高教部门在可接受的标准方面的教学质量。这种关切在 Lindop(1985)和 Reynolds(1986)的两个报告中可以证明。但是,发展中的教育质量问题,可以看作是整个 80 年代后半期政府对高等教育的地位、角色和职能的改变中的观点的象征。

80 年代后半期是保守党政府对高等教育关系的第二阶段,这是一个改革的时期。多技术学院和其他学院不再受地方教育当局控制,采用了新的经费分配制度。总的目标看来好像是使高等院校更加有效和对广大社会的需求更能做出积极的反应。达到这两个目标的工具是市场机制。第二阶段标志着政府和高校之间的关系是比较积极的关系,虽然在经费问题上并没有标志着任何可以感觉到的慷慨行为,但政府已经说了很多赞扬的话。

特别是对多技术学院说了很多赞扬的话,这些学院在80年代发展迅猛,在发展过程中大大减少单位经费,在诸如商业和管理等职业领域扩张尤为显著,但这使最钟爱多技术学院的政府实行既扩张又压缩经费的政策。

扩张的政策主要受到可以见到的经济发展的需要的驱动。扩大贫困阶层受教育的机会是一个比较次要的主题,虽然在有些院校的使命声明中热情地采用这个主题。成人的继续教育——包括再训练教育设施成为政府部门所赞成的强调终身教育与灵活性的重要部分。

必须强调指出,当今政府对高等教育的政策指示已到最低限度,相信通过市场操纵高等教育的发展。政府和基金委员会都没有作出详细的学术计划。多渠道资金来源旨在保证了高等教育按学生、雇主和科研承包人的决定所界定的社会需求发展。政府相信达到有效扩张的真正关键是加大对资金和学生的竞争。这也是打破大学和多技术学院之间变得越来越人为的和没有用的障碍的基本原则(《高等教育新框架》1991)。

因此,政策机制乃是解除控制和市场,而政策目标则是有效的扩张和对社会需要的更加热烈的回应。应该指出,绝大部分资金来源最终来自国库,尽管通过不同的渠道。大部分学生学费由政府偿还,同时政府各部门乃是科研的主要承揽人。所以在一定程度上,这个市场是人为的,但政府的资金就是越来越在一种竞争环境中通过他们的顾客和用户转移到各院校。

政府曾试图以几种方式影响这个市场的运作。已经有为数不少的专门的主动行动来引发整个高教系统产生一些特有

的变革。如就业部为发展大学毕业生的事业性品质而设计的“高等教育创新事业”和“Alvey 信息技术计划”,后者就是一个旨在促进英国信息产业的企业、学术团体和研究机构的联合体。对于含有政府拨款的这些和其他创新事业,各院校必须竞争投标。虽然这些资金作为整个高等教育预算的比例相对较小,但是看来在促使高校改革和创新方面是非常成功的。它们肯定已经把“投标文化”引进高等教育系统,这项计划的一个目的(并未取得完全成功)是从私人企业获得投资。虽然由于对这些创新事业缺乏检查而很难作出强有力的结论,这方面的许多目标看来并未实现。

市场转变的第二方面是政府对质量的态度。这一部分反映在早期阶段政府对高教的不信任和干涉,但另一方面也反映出政府认为在高等教育这个活动领域,市场力量不一定保证质量。因此,政府责成基金委员会在处理投标时考虑价格和质量,这就提出了:如何评估质量的好坏,特别是教学质量好坏的很多问题。一直以来这样认为,如果向用人单位提供更多的信息,特别是有关特定高校及课程相对质量的信息,市场能有效地运作。另一方面,政府对解除控制的承诺要求由各院校和于1992年5月继续教育及高等教育法出台后新成立的高等教育质量委员会(Higher Education Quality Council, HEQC)来负责教学质量。HEQC是一个有担保的有限公司,为高等院校集体所有。它为多科技术学院和其他学院取代独立的全国学位授予委员会和大学学术审计组织。HEQC通过它的质量审计部门对全英国各院校进行质量审计。1992年的继续教育和高等教育法规定,各基金委员会有义务对它们依法提供或被为提供财政资助的院校提供的教育质量进行评

估。各基金委员会还要对项目、课程进行评估。因此,尽管政府强调各院校的责任和市场竞争的效益,院校的质量受到两种形式的外部监督。当时任教育和科学大臣的 Kenneth Clarke 于 1991 年为未来高等教育的资金筹措提出以下几个主要原则:

第一,应该有一种方法能清楚地阐明指望院校将提供什么作为公共资金的回报,应该质量和效益兼顾。第二,要有适当的方法对教学、科研的质量都进行评估。第三,需要有对院校的效率进行测量和奖励的安排。第四,资金分配应考虑各院校的不同使命,并能保证各院校维护和扩大其最佳特色的需要。这种使命的发展也许历时很长一段时间,但拨款方法不应鼓励突然的变化,或发展到有关院校没有自然利益的领域。第五,形成的选择性和资金分配应强调适中,要考虑到学术和财政的可行性,特别是资金分配不能导致学校收入超出院校所能合理地协调的年复一年的财政上的巨大变化。

总之,在资助机制中还没有一种中央计划,而只是靠引入一种激励结构来确保“市场”运作,驾驭着高等教育向着期望方向发展。

第四节 结构、权力和高等教育政策 对院校管理和经营的影响

80 年代曾出版了两个对于高校管理的很有影响的报告,第一个是《大学效率研究管理委员会报告》,这是由 CVCP (Committee for Vice Chancellors and Principals) 在 1985 年发表,

第二个是公共高教全国咨询委员会(NAB)的《优秀的管理实践》。两个报告都反映了政府正致力于使公共部门的各种组织在使用“公共资金”方面取得更高的效率。这同样也表现在诸如社会保障服务及国有工业等领域的类似的革新措施。这些报告中和在当时政治背景下所提出的改革表明大学的管理和经营从学院式转向经营式的运动。在 CVCP 发表的报告中, Middlehurst(1991)提出:

公立高教部门中改革的政治影响是要求更高的效率和钱花得值得;要求更负责任地使用公共资金和服务设施;要求在获得资金及市场时增加创业精神,以及要求在个人和学校绩效的质量方面的效益。

Middlehurst 等人注意到这些变革在各院校产生的后果,要求更强的领导以及管理权力的集中。这意味着在大多数院校中学院权力结构与经营管理结构之间权力的平衡的转移,经营管理结构越来越得到院校非专业性董事和理事会的支持。在实践中,这意味着:

增加高级人才,采用内阁式政府机构,使之处于管理的中心地位,并充分发挥各人的专长,使他们肩负战略管理的重担并担任领导工作。

要求更多的教师首先要把自己当作管理者。虽然选举和更换学校领导的实践一直没在全英国普遍采用(大学副校长和多科学技术学院院长采用专任终身制),在大学趋向于增加永久性的第二、第三层的领导人(如代副校长、教务长)。在多科学技术学院,长期以来正是这种情况,虽然由于在多科学技术学院缺乏一个和学术结构分离的坚强的中央行政机构(即大学的注册主任办公室),这种类似的情况并不确切。但是,事实上

总的结果是在所有院校建立一个明确的管理队伍——执行委员会或高级管理群体,主要包括副校长或代理副校长、注册主任、各系主任。一般在院校的管理团队和学术委员会机构之间没有正式的联系,它们往往是通过在两个机构中具有双重身份的成员和通过院校领导的首席执行官和学术委员会或评议会主席的联合角色来进行联系。

在一所多科技术学院,这种改革的影响正如院长描述的那样,强化了学术委员会和系务委员会的学术性。过去他们往往讨论任何一件事,但现在他们的任务比较合适地集中在学术政策的问题上。

根据 Middlehurst 的报告,这些改革倾向受到了高级管理人员以及非专业性董事的欢迎,他们报告说:“对管理采用更为专业性和开放的方法,更密切地关注计划及财政控制,并在校、系或基层单位更为明朗的管理权力。”很多学术人员提出下降的趋势,他们看到学术人员较少参与决策和较少对政策进行磋商。“有些学者明显地害怕传统的大学自治和学术自我管理的价值观受到分割,虽然另外一些人认识到,响应变化中的时代和环境,这需要改革。”(Middlehurst, 1991)

院校管理的第二个明显的趋势是决策——包括财政的控制——越来越移交给基层单位,包括院或系。这符合当前的管理思想,提倡操作管理责任制,更多地委托给与有关工作和任务的领域最有密切联系的那些人。这一移交的结果使更多的学术人员——大多数是各系的主任人物,对经营任务投入了更多的时间。

第三方面——和前两个方面密不可分的——由院校改变了的生存环境直接引起。对资金筹措的更大的选择性,各校

之间的竞争的增加,更大的责任感,所有这些以及环境中的其他一些特征要求各校具有有效的决策结构,他们必须尽快作出决策,提供充分的证据和信息支持决策,那种进化式的改革和“习惯及做法”的混合制不再起任何作用。

获得资金和分配资金

“收支平衡”也许是院校领导最关心的问题;在一个越来越多元化的筹措资金的制度下,这也是在院校内各个学术层面和管理时间所关心的一个问题。

在一所多科学技术学院里,教务长和各系负责人把预测学生人数和决定“投标”价格上报给基金委员会作为他们最重要的任务。科研的选择性已经成为大学领导关注的问题,科研活动越来越致力于取得优良的“分数”而不是科研的本质的目的。虽然这个制度无可否认地鼓励把重点放在研究的可以量化的结果上,当然两者并不必然有矛盾。多渠道筹集资金越来越成为各校的一件大事,且需花大量时间,这也会产生各种矛盾。尽管大学教师为了进行科学研究申请拨款,但过分关注收支平衡的院校却会用不同的眼光看待这件事。大多数学校对大学各项服务的费用——一般管理费的“提取精华”和资助收入的其他费用都仔细检查。在最近一份报告中,Williams指出一个一般的趋势,降低服务费因而把教学和基础研究活动核心的经费资助的服务被收缩。Williams(1992:73)认为,资助应来自于其他渠道。争论还涉及到大学的使命等基本问题:

在什么时候一所提供咨询和类似服务的大学能成为一个也开设一些学位课程的咨询公司?在什么阶段慈善机构的竞

争对其他在类似领域运作的其他事业变得不公平?

在谈到学校的投标过程时, Williams 提出成本—效益的比率一般都是正常的, 虽然这掩盖了一个事实, 即对大多数学校来说, 成功的机会太低以至觉得对一项研究的报价似乎不值得。应该指出, 报价是一项多学科的, 甚至院校范围的事(例如高等教育创新事业), 它比一个研究员申请研究补助的花费多得多, 在有些案例中, 它需要几个月时间草拟报价。

关于基金委员会所采用的资助教学的方法, 有一个问题是在不同的程度上, 它们要求院校扩大招生数, 而且以每一学生较低的费用扩张。例如, 有些大学, 过去曾经扩大招收(低费用)自费生, 委员会就给予奖励, 让他们扩大招收交纳全部费用的学生人数。对于大学来说, 如果它能通过科研选择性评判, 除非能获得大量的研究资金, 只有这样, 它才能真正走出“扩大规模, 削减费用”的循环。据预测这种制度迟早将会导致产生小部分优秀的研究型大学。在基金委员会和学生的学费收入之间的变化中的平衡有利于后者的情况下, 已经鼓励很多院校大量招收自费生。这种做法进一步降低每个学生的平均费用, 基金委员会在制定下一年的计划时就体现了这一点, 因此实现了扩大招生和降低平均费用的循环。

到 1992 年底, 中央政府削减经费使这种循环有所缓和, 但未得到彻底改变。目前边际资金主要用于支持过去招收的学生的“内在”的扩大, 而没有继续扩大招收新的学生。对各院校的激励机制并没有改变。

各院校面临的拨款制度的另一问题是内部的经费分配过程。对移交资金和创收的强调使得效益好的系科很重视他们的收入并且不愿意放弃。这样, 各院校对校内与学校的中心

目的有关的各种不同的活动进行交叉资助的能力减少了。有时有压力把效益好的部门(如商业学校)单独分开,成立单独的公司。Williams(1992:73)指出:“在系科的经费成本中心以及院校管理层的讨论和紧张关系中,其话题通常集中在价格政策、剩余经费的分配,可随意支配的经费的使用,最主要的是创收活动职员的配备。”

在大学里,从非核心拨款资金支付工资的专任教师人数从1981/1982年的24%上升至1987/1988年的35%。这些教工中的许多人不再有获得永久终身的职位的良好前景,他们的任职期限和服务条件用Williams的话来说:相当于出现知识分子中的无产阶级。

自治和学术自由

从政府的观点来看,学校向不同的买方出售服务的制度就是学校自治增强的表现。按照这个观点,只要存在一个单个或占主导地位的买主,即国家,那么学校自治及学术自由就会受到威胁,但是,像已经指出的很多“买主”实际上都是乔装的国家。实际上发生的事情是政府用财政上的激励作为影响高校活动模式的比行政干预更为有效的手段。市场的“自治”已经取代了大学中渐进的年度拨款的学院式管理制度及多科学技术学院和其他学院的一条线预算的官僚式的管理制度(Williams, 1992)。此外,许多大学正采取内部市场机制,各系之间相互买卖服务或各系和学校中心管理机构进行服务交易。

目前体制的一个特点是一些相对较少资金支持的创意对整个系统能产生重大的影响。Williams描述了四个特殊的政

府新创意:①关于信息科技的 Alvey 项目;②工程和技术项目;③高等教育的事业创新;④交叉学科的研究中心。四个项目只占高等学校经费收入总数的 3%。但要获得这些资金,要求这些研究项目按照资助机构宣布的详细说明书进行竞争报价。所有这些发展体现了对学校内部学术的发展的外来驾驭,而且看来都产生重大影响。有鉴于学院和学术人员不愿意回应行政指令,现采取的财政激励和处罚制度似乎使大家更加愿意接受。

所有这一切等于学校越来越被市场力量塑模成型。用一位系主任的话说:解除控制提供了破产的自由。很多事实表明,这种命运几乎已经发生。小学院因为担心资金问题不得不与大的学院合并,一所新大学学生/教工比率已经是 25:1,学校认为,它未来的生存在于急剧扩张,未来五年内学生人数还将翻一番。由于历史的原因,在任何一所大学,每个学生的平均花费几乎是最底的。未来学校扩大的主要途径是招收自费生,其后果将进一步大幅度减少学生平均费用,如果学校不大量扩招就意味着减少学校的教职工配置,而正是因为这一“威胁”使教师们不得不接受恶化的工作条件和“改变”学校内部的质量的含义。

虽然可以论证,除非迅速扩大学校规模,经费分配方案给各校很少的选择余地,但是也许有“管理效力”起作用,当最大增长率和市场占有率成为管理的主要目标时,学校就能得到来自企业界的非专业性董事的大力支持。当然,很多中高级管理人员看来以极大的热忱接受他们的新工作的定义。按照一位学校高级领导人的说法,英国社会在撒切尔夫人执政时期文化所发生的变化,至少在一所大学已深入到管理的首脑

中去。

为适应环境的压力而产生的加速学校体制改革的需要不仅影响了学校的管理结构也影响了学术结构。以前根据学术的目的来界定的院系的结构,正越来越被根据财政和管理需要重新组合。为了达到更大的灵活性和为最多的学生低成本教学计划的发展,在许多学校里,教学计划正“模块化”。根据为越来越多种多样的学生群体提供各种各样教学计划的需要,而且有明显的可能性,即传统的以学科为基础的“单科荣誉学位”教学计划,将成为相对少数精英大学的保护区,也部分地证明这种改革是正当的。

使 命

从年度总拨款的资助方式转变到为各种客户的购买服务,要求各校更加明确他们的目的。计划需要目标,政府和各基金委员都明确指出,各院校都是独立的计划单位,资助的决定依据各校自己准备的战略性的发展计划。此外,高教系统的扩张和多样化鼓励这种角色的专门化。

有鉴于一位副校长说他的目标是“吸引最好的学生、最好的教师、研究经费,和社会建立良好的关系,以及收支平衡”(Middlehuid; 1992),一些学校正强调获得入学机会和平等机会的使命。而另一些学校则宣布社会服务的使命。有关这一切,有一定的夸大其辞。很多学术人员可能声称他们与学校的任务使命声明毫无关系。在来自科研的自下而上的学术发展和适合客户需要的学者的利益和与使命有关的发展之间总是存在矛盾——可能是一种创造性的矛盾。

事实上,英国的高等教育可能正从一个以学校地位和作

用正式分割但在学术实践、文化和标准方面具有显著的同—性为标志的系统发展到一个没有正式的分割,但在实践、文化、标准方面存在越来越明显和实际差异的系统。几所大学看来正在尝试成为精英科研和研究生教育中心,留下其他院校成为面向传统中学毕业生的大众化的教学型院校,而另一些院校则集中在城市中的成年和非传统的学生。对教工和学生来说:不同院校之间的流动可能越来越有限。

质量和责任制

保持和提高教和学质量的主要责任取决于各院校,同时,对在高等教育投入的大量公共资金投入中需要有恰当的责任制。作为责任制的一部分,如果要在增长的竞争中得到全部利益,学生和用人单位需要有关质量的正确信息(《高等教育新框架》1991)。

上段引文摘自 1991 年的白皮书,它表明了在一个由市场驱动的高教系统中,质量的不确定状况。保守党政府长期以来对教育的质量和标准表示疑问。理想地说:市场应该通过增加对高质量教育的需求和降低对低质量教育的需求解决这些问题,低质量的教育最终将毫无市场。

政府的政策可以有效地扩大“好的”和消除“坏的”。令人啼笑皆非的是,扩大“好的”但却不投资,好的可能受到损害。政策的手段又是直接或间接的资金分配机制。学院须在价格和质量的基础上投标学生人数。质量由英格兰、苏格兰、威尔士三个新成立的高等教育基金委员会下属的质量评估委员会评定。基金委员会所采用的评估方法的主要因素是院校的自我评价和统计资料,然后由其他院校抽调该学科的专家进行

评估考察。只有据初次印象,学校在被评价的学科中能提供高质量的教育或教育质量太差而有理由关切时,就会进行考察。被认为能提供令人满意的教学的一小批院校也会受到考察。质量好的将受到财政上的奖励,差的将受处罚,奖励和处罚的确切性质还得等着瞧。间接的评估方法是通过基金委员会出版的质量评估对学生需求的影响和各院校联合成立的高等教育质量委员会提供的关于质量的信息。

对高校而言,教学计划的的质量的责任制引起了对高校教学质量保证体制的发展越来越多的关注。在历史悠久的大学,迄今为止,教学质量保证主要由绩效指标驱动,但学术审计似乎引起了重大的反思、发展和更加完善的自我评价体制。在新的大学里,由全国学位授予委员会(CNAA)开发的机制健全的“同行评审”是非常恰当的。但在所有的大学里,这是一个有巨大发展的领域,特别是在学术团体内(同行评审)质量责任制不够强,许多质量保证工作是为适合高等教育的顾客的需要而进行的。

将质量问题上升为政治、学术议题需要重新对一些术语进行定义,区分过程和结果、质量和标准。正如上面所强调的,几乎所有英国高等教育领域的传统的习惯和做法在多数院校里正经历着往往是痛苦的再审查。如果现在的高等教育中学生的经验和以前有所不同,而且各院校的教育有所不同,显然,教育质量如果不是下降了,那就有可能是不同的,许多学校看来认为应对此作重新定义。但是,由于被托管教育质量责任的两方——基金委员会和院校集体,在认定由于他们自己的行动造成教育质量的重大下降时有没有明显的自私自利,新的质量保证机构在研究这些问题时的有效性可能容易

受到怀疑。

评 价

和质量问题相关的是教师的评定和与绩效挂钩的工资问题,前者现在是一个近乎普遍的问题,已经是政府附加新近工资奖励的一个条件。工资与业绩挂钩的做法在许多地方被用于高级学术人员,这往往和要完成的财政目标相联系。

现在要评估教师评定计划的影响以及决定这些计划在多大程度上真正解决教学能力和科研成绩的问题,为时还过早。但是这个过程导致把学生的反馈机制的兴趣作为评价教学和课程质量的信息来源,虽然最近 AAU 在报告中指出这种反馈机制尚处于萌芽状态。政策迫切地需要一种当前通用的方法所无法提供的评价机制,这并不是第一次。

结 论

大学的讲师们为提高科研等级发表文章都感到了较大的压力。为了保持现有的经费水平,他们还要教大批学生。中层管理人员发现他们已成为预算的编制者,他们大部分时间都花在创收的活动中,院校内部变得更加经营化,外部更加以市场及消费者定位。使命陈述精练而又优美。

过去五年里,标志着学生人数大幅度扩大,但并不像以前的扩大一样,没有伴有经费的扩大。学校不仅扩大,而且又做了许多新的事情,满足新的客户,并进入了新的市场。对高等

教育高效率的追求看起来是成功的,以较少的钱做更多的事。尽管目前水准没有下降迹象,但几乎不用置疑已经付出了一些代价;确实,存在的迹象正指向反面。在多数院校,学生和教师的学习、工作环境的条件都有所下降,但正是这些使更多的人能够享受高等教育的好处。

根据政府自己的主张来判断,他们已经取得了预定目标,政府可能看来正在通过更激烈的竞争机制和市场定向达到驾驭高等教育走向,一再扩大和应答各方需要的目的。

所以 90 年代中期,英国以有 74 所大学和 143 所其他院校而感到自豪。90%左右的本科生和所有的研究生都在大学里,大学系统不论是课程,还是学校的使命和文化,都比过去任何时候更加多样化。

多科学技术学院向大学转变是不是预示着加速“学术偏移”的来临,还是对“大学”可能更适合大众高教系统需要进行重新定义,现在下结论还为时过早。同样,了解新的拨款体制和质量保证机制对院校有何影响,也为时过早。也许最显著的事实就是他们都已经存在。对以前的多科性技术学院来说,他们并不再是新事物,和过去的官僚主义恐怖比较可能温和些,对老牌大学来说,他们确实标志着自治的终结,预示着在过去 15 年里它们和政府之间进行的斗争的几乎彻底的失败。

(刘 力译 王承绪校)

第十三章 国际高等教育政策的趋势和问题

L.高德格伯勒、F.凯塞尔、P.马森、L.米克、
F.范富格特、E.德维尔特

引 言

本书第一章略述了 11 国研究的主要理论参照系,接着是国别报告。提出的概念论及这样一些重要的问题,如:变化中的政府/院校的关系;自主权和学术自由;责任制和质量;像市场的势力在形成高等教育系统中的作用;高等教育中的公立—私立和州—联邦的关系;以及中介机构的作用。11 个国别报告中的每一个报告的资料和解释,都以一种或另一种形式讨论这些重要主题。本章的任务在于把各国具体经验中的不同的和有时完全相异的线条集合起来。用这些线条织成了一幅多面的花毯,反映本研究所包括的各国多种多样的历史、文化、幅员、年代以及地理位置。但是通过仔细的观察,发现既展现几个共同的主题,又显示各国具体经验中的巨大差别。

本章将不再概述国别报告。每个报告相当简明,并以它自己的总的看法结束。相反地,我们将集中讨论从国别报告作为一个整体涌现出的主要趋势和问题。讨论将集中在以下

五个方面：

1. 高等教育系统的多样性(系统的、教育计划的和结构的多样性)；
2. 高等教育系统的权力、管理和经营(系统的和院校的层次)；
3. 政策手段(系统的和院校的层次)；
4. 质量和责任制；
5. 转变的状况。

第一节 高等教育系统的多样性

高等教育的文献常常强调大学——和它的各种衍生物——在它漫长的历史上的大部分时间的非凡的稳定性。例如,克尔注意到:

西方世界所建立的机构,到 1520 年为止,大约有 85 处仍旧以可辨认的形式存在,有着相似的职能和没有中断的历史,包括天主教会、马恩岛、冰岛和英国的议会,若干瑞士的州以及 70 所大学。治国的君主,封建领主和陪臣,行会和专利都过去了。但是,这 70 所大学仍旧在原来的位置,有一些相同的校舍,教授和学生做着很相同的事情,以很相同的方式进行着管理(Kerr, 1982:152)。

那么,在多样意即“性质或特性不相像;各种各样,多变

的”(牛津英语词典)的范围内,多样化的概念对高等教育有什么相关呢?

有若干作者论证说,提供高等教育的稳定性的正是高等教育的多样性。论点是,建立在专业知识和专门技能基础上的高等教育中的劳动分工产生多样性结构的分解,这种多样性和结构的分解转过来保护了整个高等教育的平衡。一个国家的高等教育系统也可以看作一系列学科和专业,但是每个学科和专业彼此孤立,各有它自己特殊的一系列规范、价值观和文化。正如克拉克指出:“严峻的事实是,那些处理微生物学的材料的人和那些处理中世纪史的人,并不需要互相帮助开展工作,无论在教学,还是在科研或服务方面。”(Clark, 1983:中译本《高等教育系统》第14页)甚至更加中肯的是这样的事实,高等教育中不断增加的专业和专门化所产生的压力和冲突已经用不断增加的分化来对付,并不是统一。“由于专业越分越细,不同的集团各得其所,因而不必为了同一个任务而你争我夺……”;例如,“如果生物化学家能够把自己的专业发展到足以单独成立一个系的程度,他们就不用跟化学家在同一个系里争夺地盘了。”(克拉克:《高等教育系统》,第243—244页)互相进行潜在的或实际的竞争的集团在他们之间建立边界,以便避免直接的冲突和可能的失败,这个思想是一个主要的社会学的构想(参看涂尔干的近代社会的分工理论)。

多样性的问题所以重要有若干理由,其中一个理由是尽可能完善高等教育应答社会需求的愿望。政府对高等教育的政策的变化有一个鲜明的意图,就是建立对社会需求和经济上优先考虑的事项有较大的灵活性、适应性和应答性的高等

教育系统。复杂的社会和分化的经济市场显示出种类繁多的需求,这些需求恐怕是单独一种类型的高等教育机构所不能满足的,所以需要多样化。比较多样化的高等教育系统,能够更好地回应各种各样的需求。在这一方面,常常有人认为美国高等教育系统的力量在于它的多样性。按照卡内基高等教育政策研究委员会的报告(1987:2),“我们[即美国]赞美多样化,承认我们的高等教育制度是世界的骄傲……。”

但伯恩鲍姆利用一个生物学的比喻沿着另一条思路解释多样化的重要性。分化“导致保护系统本身的稳定性。必须保持物种的多样化,保证系统所依靠的专门化功能,并防止如果一个关键性的元素被除掉所造成的系统的无法预言的崩溃。当组织在可得到的小环境寻找它们的资源时,发生系统的进化;那些最适合一个特定的小环境的组织生存下来”(Birnbbaum, 1983)。斯塔德特曼(Stadtman, 1980)为高等教育的多样化列举六点好处:

1. 多样化增加学习者可以享受的选择范围;
2. 它使每一个人实质上享受高等教育;
3. 它使教育和各个学生的需要和能力相配;
4. 它使院校能够选择它们自己的使命并限制它们的活动;
5. 它回应一个(本身复杂和多样化的)社会的压力;
6. 它成为学院和大学自由和自主权的一个先决条件。

这些好处中的有一些和上面刚提到的理由重叠,另外一些好处似乎是应答性和稳定性的论据的详细阐述。斯塔德特曼推测的多样性的好处事实上是否达到是一个经验主义的问题。但是,多样性显然是一个相当广泛的概念。为了对本研

究中的 11 个国家如何探讨多样性有一个更好的概念,我们从三个角度来看多样性,使用一般多样性概念的三个类型:系统的多样性,工作计划的多样性,和结构的多样性。

一、系统的多样性

这种形式的多样性指各院校之间关于它们任务、规模和控制方面的差异(Stadtman, 1983:45)。本研究所涵盖的高等教育系统关于它们的系统的多样性显示出巨大的差异。而且,所包含的某些国家正经历着它们高等教育系统的根本转变,特别是澳大利亚和联合王国,对它们的系统的多样的性质具有重要的后果。过去十年来,其他国家如瑞典和荷兰,经历着它们高等教育系统的十分广泛的改革,这些改革在最近将来对它们的系统的多样性可能有深远的影响。还有其他高教系统,诸如在加拿大安大略州的高教系统,在这个报告所涵盖的期间似乎非常稳定。

不管稳定与否,不同的高等教育系统所面临的主要问题,是什么任务分配给大学和什么高等教育职能安置在其他“类型”的高等教育机构的问题。尼夫(1983)论证说:“所有高等教育系统都显示出走向整合的动力。”尽管政府的政策可能旨在维持一个不整合的系统,按照尼夫的论述:“仍然有一个无可争辩的走向整合的运动,即使从决策者的观点,这构成向在‘高贵的’[大学]部门所发现的优先考虑事项,价值观和实践的回归。”

本研究所提出的资料不能随意篡改这个“假设”。显然,在有些国家,院校的壮志和系统的分化曾经相互碰撞。澳大利亚和联合王国的双重制,似乎特别是这种情况,这两个国家

的双重制,多半是在非大学院校争取获得和大学资助平等和平等地位的运动的压力之下已经解体。除此之外,在荷兰的双重制,大学和进行高等职业教育的非大学机构之间的关系也受到压力。后者对大学有关传统上分配给大学的某些任务,如进行科研和有权授予硕士、博士学位的垄断提出挑战。与此相对照,加利福尼亚的公共高等教育部门的复杂的三重结构,通过有意识的立法决定结合在一起不破。一个人差不多能够把加利福尼亚的高等教育系统看作三个公共高等教育领域的部门之间共同利益的一个条约。但是甚至在这个相对稳定的系统,在不同类型的院校之间存在着紧张关系,特别是某些加利福尼亚州立大学勇敢进入 1960 年总体规划分配给加利福尼亚大学各校的领域的结果。

多样化高等教育系统的稳定性的关键,也许在于不同类型的院校的作用和任务的合法性。合法性的问题至少有两个方面:一个是有关各院校从集中备用的有限的资源库利益分布的背景中的自我利益,另一个是关于不同类型院校之间的界限的渗透性。例如,在加利福尼亚高教系统,每个类型的院校都从分层的三重结构中得到好处。属于加利福尼亚大学的“精英”的研究型大学与社区学院的大众化需求隔离,同时,社区学院所享受的有些公共的支持至少是基于这样的观念,即一个学生能够从在地方学院所获得的学士文凭,进展到在伯克莱大学获得一个博士学位(即使很多学生能够做到这样)。那个结构的破坏也许将造成对任何一方都没有好处的“大家混战一场”。加利福尼亚的制度对学生是可渗透的,但是对于课程的类型和层次(至少在理论上)是封闭的。在澳大利亚和联合王国,相反的情况盛行。大学和学院/多技术学院讲授

很相同的课程类型和层次,而且或多或少从相同的学生来源招生,但是后者为此得到较少的财政和社会的利益。因此,在这两个国家,反对双重结构的运动并不令人惊奇。将使人感兴趣的,是观察这两国新建立的统一的高教系统是否(如果是这样,如何)开始多样化。

在法国,高教系统的分化并非通过法律强加。多样化得到大学以外的院校的专门化的和专业定向的中心的保护。这些院校在为特殊职业训练学生方面具有明显的自我利益。但是有一些迹象,法国高教系统的稳定性可能受到威胁:大学中流入的“不需要的”大学技术学院(IUT)和高级技术员训练班(STS)的毕业生,与大学(承办政策)和大学校的开始对外开放,可能使法国高等教育的明显的切片的结构弄得模糊不清。

不管高等教育系统是否正式地分化,特罗(Trow, 1984: 132)坚持认为所有高等教育系统都是分等级的:高等教育本身是“一个分等级的院校系统,这些院校正式的或非正式的在地位和声誉、在财富和权力以及各种各样的影响方面分成等级”。此外,各种不同类型的分等级的结构不仅在时间和地点具有非凡程度的稳定性,而且在它们的基本成分上具有大量的相似性,这些基本成分包括“(1)高等教育部门的分等;(2)各部门内部院校的分等;(3)各院校内部单位和系科的分等”(Trow, 1984: 137)。但是,并不总是大学居于“一大队院校的顶点”。例如,在法国,“精英”院校是比较以技术和职业定向的大学校;关于大学校,还有精英中的精英。

德国高等教育的结构也呈现某些令人感兴趣的例子。第一,有趣的是注意到本世纪70年代创办综合大学的实验一般被认为是失败的(Cerych and Sabatier, 1986)。第二,70年代引

进以职业定向的高等专门学校看来已经十分成功。德国大学在传统上享受较高的社会声誉,但是高等专门学校正在增强它们的社会尊敬,因为它们大体上在它们和劳动力市场的关系上比较成功。这两个部门的区别好像是德国高教系统中惟一的分化形式。近年来曾经有过各种结构改革的建议,通过引进院校竞争的因素,刺激同类院校之间有意义的、有差异的发展。由于资金筹措机制和德国高等教育决策的其他方面的原因,直到现在对于这个问题主要还是口头上说得好听。第三,德国的统一提出一些特定的问题,财政是明显的问题之一。但是在结构上,看来统一本身并没有对德国大学的盟主权提出挑战。尽管统一可能曾经给国家提出重新思考整个高等教育的结构和性质的机会,似乎还没有行使这种选择。相反,以前东德的院校正在以传统的西德的大学形象重新铸造。对于高等教育的多样化,历史、传统和既得利益发挥着最重要的作用。

几乎在每一个国家,似乎把大学从其他高等教育机构区别开来的最重要的因素是科研,特别是纯粹或基础研究。虽然在有些国家,非大学院校的某些应用研究可能得到资助,无论哪里,高等教育中花在科研上的经费大部分用于大学。有些国家,如荷兰,甚至正式禁止他们的非大学高等教育机构从事基础研究。科研似乎是有助于支持大学在部门中的盟主地位的一个因素,但是科研的差别也是一把双刃剑。尽管大学可能小心翼翼地保卫它们对科研的控制,其他院校也许怀恨它们占有这个特权,这又接着导致打破大学在部门的盟主权的运动。有趣的是,例如在法国观察到,大学校现在正在承担一些科研的职能,而大学正在为公共事业从事行政管理教育,

这曾是大学校的独有的范围。在日本,各个部门的目标并不区别对待,再者,正如一个全国性调查的结果表明,在所有高等院校,从研究生院到初级学院和技术学院,多数教授较多倾向科研,较少倾向教学。

除科研以外,它们的学生团体的性质把本研究所涵盖的各国大学和非大学院校区别开来,因为最优秀的学生进一流大学。法国是例外,因为最有声望的大学校而不是大学吸引最优秀的学生。甚至在大学和非大学院校之间的正式差异正弄得模糊或者已经消失的国家,如澳大利亚、荷兰和联合王国,老大学仍旧吸引最有才华的学生。

在结束有关高教系统的多样化的讨论以前,值得花时间的是注意在那些已经从部门分化进到统一的高等教育系统的国家,决策者们有点指望院校的多样化将通过市场竞争得到维持。竞争和像市场的势力而不是政策本身可能产生多样性。但是,已经注意到在有些国家,回报结构可能增加院校模仿,而不是多样化,而且,在这个意义上,政策看来自相矛盾(Maassen and Potman, 1990)。我们将在本章后面回到竞争和市场的问题上。

二、教育计划的多样性

这种形式的多样性涉及院校在它们提供教育和科研计划以及服务活动方面的差异,显然,在教育计划的多样性和系统的多样性之间有着密切的相互关系。在高等教育系统内部,存在各种不同类型的高等教育机构,这些不同类型的机构提供类似的教育计划。澳大利亚和英国的高教系统在新近的改革以前看来就是这种情况。与此形成对照,正式统一的高教

系统可以包含在教学和科研方面从事十分不同的事情的院校。这种形式的教育计划的多样性在一些私立的高等教育部门(如在美国)是十分显而易见的。尽管院校可能具有共同的“私有性”——和从属于私立部门衍生的有关的权力结构——在各个院校之间存在着教育计划的层次和类型的巨大的多样性。例如,在加利福尼亚,克莱芒的很多学院(研究生院除外)把它们的教学集中在本科生阶段,并不试图和诸如斯坦福大学或加州理工学院等其他私立院校竞争。

上面已经提到过,在处理教育计划的多样性的方式和系统的分化的稳定性之间,看来有某些关系。但是如果在正式分化的高教系统内部的部门之间不要发生提供课程的类型和层次“向上层偏移”,似乎需要有防止发生这种情况的明白的政府政策。例如,安大略州政府似乎在允许大学较大的自主权和行动自由的同时,对应用艺术和技术学院(CAATS)保持相当严格的统治。

看一下 11 个不同的国家,每个人对在高等教育的不同层次所提供的课程的多样性的程度都有着深刻的印象。例如,在有些国家,护理教育被认为是一门非大学课程,而在其他国家护理教育由大学提供。同样情况适用于例如教师培训计划。

除此以外,在各种不同类型的院校所提供的教育计划时间的长短有显著的差别。例如,在丹麦,只允许学院提供为期三至四年中等水平的教育计划,而大学则既能提供中等水平的,又能提供为期五年的长期的教育计划。另一方面,在荷兰,大学所提供的教育计划的名义上的多年期实际上和为期四年的高等职业教育部门的教育计划相同。这些差别对各国

有关大学和非大学之间的争论有其特殊的影响。在这个问题上,瑞士可以看作另一个有趣味的例子。在非大学部门,在院校之间,例如对教育计划的名义上的年期和招生政策有相当的差别。在大学部门,除技术和医学的教育计划以外,有关课程的年期和性质没有总的指导方针。

三、结构的多样性

这种形式的多样性和院校的法律基础即外部的结构因素上的差异有关,也和院校的管理结构即内部方面的差异有关。各国间在应用于高等教育的立法的类型和立法如何用来指导高等教育存在很大差别。但是,关于立法和管理的问题,留待权力这一节去讨论比较好,这里我们将讨论高等教育的公立和私立以及州和联邦的问题。

尽管所有国家都有某种形式的私立高等教育机构,本书所包含的国家中只有两国具有重要的私立高等教育部门:美国的加利福尼亚和日本。虽然在其他国家,诸如荷兰,有些院校可以正式称为“私立”(通常是有宗教关系的院校),它们实质上是公立院校。而且,德国、法国、瑞典和联合王国的私立院校,至少在规模上,对那些国家的高教系统可以看作有点属于边缘部分(公立院校的私人资助将在政策手段这一节讨论)。

关于具有重要的私立高等教育部门的高教系统,有以下几点看法。第一,并没有真正的“私立”高等教育这种事情。政府和公共部门以多种方式干预私立高等教育。很多私立院校从公共部门得到它们资金的很大部分。例如,斯坦福大学在科研活动大量地依靠联邦政府的科研经费。而且据加利福

尼亚的情况,通常州在私立院校的审批/鉴定方面发挥某些作用。在日本,近年来私立院校已经接受文部省的监督,这意味着每所院校,不论私立和公立,必须通过大学执照委员会的审查并由文部省发给特许状。第二,在实行公立和私立双重制的高教系统,像加利福尼亚,最有声望的私立院校也许和最有声望的公立院校受到同等尊重。但是,私立院校简直很少一贯地比公立院校享受更多声誉。例如,虽然日本有一个庞大的私立高等教育部门,形成地位等级的顶端的是历史悠久的公立大学。第三,看来私立部门比公立部门具有更多不同的院校类型,特别是院校的质量差别很大。加利福尼亚和日本,对它们有些私立高等教育机构的质量很表怀疑。但是,有点自相矛盾的是,在某些高等教育机构,一定范围的质量足以保护整个系统的质量和多样性(参见 Trow, 1974)。

重大的私立部门来源于特定的高等教育系统的历史的发展。但是,“私有化”(这里指在公立高等教育内部“私有”的发展)和像市场的竞争,已经在很多国家的高等教育议事日程上发生,不管主要是在公立部门,还是在双重的公立和私立部门。而且,公立和私立的关系的转变已经导致很多领域的变化,不止是在高等教育内部。例如,中欧和东欧变革中的社会经济关系表明走向大规模私有化的一次重大推动。对于高等教育自己,莱维(Levy, 1991:7)指出:“私有……被看作为从学生到行政人员的行动者的效率提供更多的动机。私有化的支持者在过去 15 年左右的趋势中找到证明。在最发达的国家,这标志着战后几十年不断减少的私有的令人注目的反面。因此,欧洲的公立大学已经开始更加喜欢面向私人资金以增加资源,补偿失去的政府经费和提供给人精力的竞争。”

私有化正在凭它自己的资格作为一种意识形态被接受,而且作为对被看作“公有失败”的事情的一个反应。在政府和高等教育机构之间的关系中很多变化背后,是“经济理性主义”的哲学——一种信念,认为市场的力量而不是国家的干预,将使学校成本效益更高和管理得更好,而且使高等教育系统更加容易变革和响应顾客的需要和需求。市场竞争“成为良好的管理的办法,健康的经济的条件和更好的教育的机遇”(Perkins, 1987:1)。例如,有人论证,1979年以来的私有化已经逐步成为联合王国保守党政府在高等教育和其他领域的主要政策上优先考虑的事项之一(Walford, 1991)。

在本书第一章曾经指出,“纯粹的”市场协调在高等教育上行不通;只能设计准市场在高教部门运行。但是市场协调的思想看来在高等教育决策中已经很流行。在本书所考察的很多国家的高等教育政策看来正倾向提高院校的竞争,并提供院校更多从事创业活动的机会。只有在加拿大,似乎有意识地作出了减少院校竞争的决定。甚至在具有高度集中的高等教育系统的国家,出现有关更大的院校竞争和促进公立高等院校创业活动的谈论(和某些行动)。

私有化和市场竞争也许只是高等教育政策中一时的风尚,但是,从各种不同的方向追求这些趋势,可能使人不这样认为。而且,由于这样的事实,即似乎相似的势力正以类似的方向推动不同的高等教育系统,使人有点相信倾向于竞争,取消规章和创业主义的意义。不同地方的政府似乎对面对它们各自的高等教育系统的问题制定相似的反应。这可能部分的由于对相似的环境情况的相似的反应。经济的不稳定,不断增多的失业,萎靡不振的出口市场,贸易的不平衡和通货膨

胀,不管国界。传统的制造业正在被所谓“知识加工部门”所取代,高等教育表面上对这个部门能作出特定的经济的贡献。社会服务对国库的负担到处在增加,与“削减政府开支和要求公共部门的机构的事业单位提高效率的压力结合在一起”(Harman1989:6)。

如果推向院校竞争,取消规章和私有化是一个普遍性的和长期的趋势,那么这确实是一个令人感兴趣的现象,因为这似乎代表政府对它们和高等教育的关系的态度的反面。特罗指出,在本世纪50年代、60年代和70年代,多数西方国家政府都不愿把完成基本的社会目标托付给私立部门:“第二次世界大战以来,各国政府已经直接干预高等教育系统对入学机会和管理实行民主化,增加学习对经济和就业的迫切性,以及也许首先增加它们自己对高等教育系统的规模、类型、开支和未来方向的影响。”(Trow, 1984: 143)而且特罗继续声称:“总的说来,各州并不喜欢市场原则:这个原则的结果无法预言;它把权力交给学校和它们的成员,或者交给学生和他们的家长,而不是交给社会 and 州的官员。”我们将在讨论高等教育中的权力时比较详细地讨论这个问题。

在本研究所考察的国家中,有五个国家是联邦制国家:澳大利亚、加拿大(安大略)、德国、瑞士和美国(加利福尼亚)。但是,在这些联邦国家中,对高等教育的立法控制并不必然转化为实际的控制。在澳大利亚,虽然高等教育是各州的直接的立法责任,在高教系统的层次,联邦政府通过它的财力的权力,尽量作出重要的决定。就州和国家层次之间权力的平衡来说,德国和瑞士似乎介于安大略和澳大利亚两个极端之间。德国的各州,每个州对高等教育都有相当的控制,但是它们也

通过常设的州文化部长会议集体行动。其他有影响的全国性机构有联邦和州教育规划和科研资助委员会以及科学委员会。瑞士的情况相似,虽然规模较小。高等教育立法主要是各州的责任,而且不存在瑞士高等教育框架法。自下而上的方法深深扎根在瑞士高教系统之中,因为每个州都具有事实上的否决权。但是,近来联邦政府曾经试图把高校推向某些方面,发展了一些特殊的教育计划,对那些被认为具有全国性意义的学科采取了一些措施。这种从州的影响向联邦的影响的转变,涉及校际竞争的因素,那可以看作瑞士高等教育中的一个全新的方面。

加利福尼亚的高教系统也受全国性机构的影响,如对科研的资助,受国家科学基金会的影响,而且受给学生分配联邦资助的机构的影响。在高等教育中的州和联邦的关系方面,似乎难于找到一个一般的趋势。一方面,在联邦的系统,全国性层次的影响有所增加,这种发展在澳大利亚十分明显。另一方面,这种过程在安大略实际上并不存在。显然,有关高等教育中的州和联邦的关系不能形成一个占优势的总趋势。

就学生进入高等教育的机会来说,在澳大利亚和德国,州的界限是十分可渗透的,但是在加利福尼亚,其他州的学生在公立院校需交相当高的学费。

结 论

在本书所涵盖的所有国家中,多样性是一个重要的政策问题。总的来看,维持(加利福尼亚、加拿大、法国、德国、瑞士)或扩大(澳大利亚、丹麦、日本、荷兰、瑞典、联合王国)系统的多样性被认为是可取的。但是,因为意思是指哪一种形式

的多样化常常并不明确,由于出发点各有不同,显然,维持或扩大多样性的目的和手段,以及到现在为止的结果,在所包含的 11 个国家之间显示出显著的差别。

第二节 权 力

人们常常提到,高等教育的权力最终来自知识,而高等教育的管理决定于处理知识的方式。在高等教育方面的权力和高等教育的权力并不是一回事。但是,有一些指望,政府对高等教育的政策应该考虑高等教育的基本特征(Maassen and Van Vught, 1992)。高等教育可以看作一个社会系统,在这个系统中,知识的处理是最关键的活动。从这个核心的活动,可以导出许多组织上的原则。第一个原则是,知识的领域构成一个高等教育机构的“建筑块料”。这个原则导致由仅仅松散地结合在一起的专门化的细胞组成的一个分裂的组织结构。

第二个原则是需要扩散决策的权力。既然大学和学院的基本生产过程是知识集约型的,就有分散权力的需要。因此,一所大学更加像一个联邦系统或者像联合国这样的组织,而不像一个单一的国家。

第三个原则必须和高等教育机构的革新的权力有关。和传统的智慧相反,变革是大学和学院的一个关键的特征。教学和科研这种主要的过程是连续不断地改变的,虽然在多数场合只是渐进地改变。由于任务的分割和决策权力的极端分散,在高等教育机构,重大的、突然的和全面的改革是不常发

生的。

最后一个原则,也是欧洲大陆高等教育的一个典型的原则,是权力分配的方式。传统上,有关主要过程的权力集中在高等教育机构的“下层”,即学术专业人员这个层次。有关程序的事宜的职责在教育部和其他政府机构,这导致院校行政的薄弱。欧洲高等教育中院校层次权力的相对薄弱,在必须进行(战略性的)的院校决策时体现出来了。这种决策过程常常浪费很多时间,涉及大量教师和行政人员,而且常常导致打了折扣的妥协(Maassen and Vught, 1991:10)。

高等教育并非一项统一的只有一个目标的事业,而是一个形形色色的学科和专业的集合体,每一个学科和专业都追求它自己各别的目标、目的和利益。学科是高等教育内部基本的、组织的和政治的单位,每个单位既构建它自己,又被知识所构建。以知识为基础的学术劳动的分工,给高等教育提供它特定的特征,并且既在院校的水平,又在系统的水平,提出专门的有关管理和协调的问题。

高等教育机构和广大系统权力结构之间的关系,明显地影响着诸如变革、质量和结构以及多样性等问题。但是,这种关系的性质以及它的影响,直到最近还没有适当的得到考察。过去有关高等教育机构在广大系统的权力结构的背景中发挥创造性的能力的各种理论,常常被组成一个连续体。在这个连续体的一端,是“自下而上的”类型的系统,在那里,政府的政策跟随而不是领导在系科、学部,或院校层次所发动的一个变革过程;在这个连续体的另一端,是“自上而下的”类型的系统,在那里,高等教育机构仅仅响应国家的权力所强加的由政府引起的政策创新。“自下而上的”系统的特征,是高度的院

校自治和更多加放在竞争的市场上,较少放在国家立法的权力上的控制机制;“自上而下的”的系统特征正是相反。但是,有关变革的这种概念化,具有有限的解释价值(Meek, 1991)。一个国家的高等教育系统在这个连续体上的位置,也许有助于确定个人和群体的相对权力,但是这很少说明变革的动力。

在一个“自上而下的”,由中央提供资金的国家高等教育系统,政府是一个非常重要的行动者,但是没有一个政府具有绝对的权力,或者至少它不能绝对地行使这个权力。政府自己是高等教育的一部分,而且它们的政策或者受到系统内部其他各方的标准价值观和利益的限制,或者受到它们的促进。

在公众活动场所有关变革的另一个观点集中注意政府政策的软弱无能:公共政策的目标无论如何合理或者公正,政策本身常常被受到顽固的院校的传统和既得的利益高度影响的履行过程所拒绝或否定(Wildavsky, 1979; Wurzburg, 1989)。尽管政府和其他部门多次试图改变大学的组织,高等教育领域的很多著作都是关于大学组织所显示的非凡的社会稳定性。

当然,自从大学在中世纪的欧洲发端以来,一直是一个相当稳定,具有社会内聚力和有弹性的机构。但是也有许多场合整个高等教育系统曾经失去平衡,而且发生广泛和根本的变革。在这里,克拉克有关根本变革的定义是有用的:“根本的变革意味着结构的变革,在任务和权力非常分散的系统里尤其如此。一旦结构发生变革,人员和任务的正式安排也会随之得到修正;发号施令者,接受指令者以及指令的内容也会随之改变。”(Clark, 1983, 中译本《高等教育系统》,第 262—263 页)

在一个如高等教育这样的复杂的系统,变革的程度和范围,视有关各方利益,战略的行为标准和价值观,以及意识形态的交叉情况而定。问题并不单独是政府(有效或无效的)干预的问题,而是如何和为什么情况发展到这样的程度,以致系统确实从事于广泛和意义深远的变革的问题。但是,直到最近,似乎几个国家的政府在它们对高等教育的指导战略中不适当地实现了它们只是高等教育的动力中的一个组成部分。

范富格特(Van Vught, 1991)认定在政府领导高等教育中的两个主要传统:国家控制的模式(或在本书第一章所指的干预的国家的模式)和国家监督的模式(或促进的国家的模式)。国家控制的模式把高等教育看作一项同质的事业,政府试图控制高等教育系统的动力的一切方面:入学机会、课程学位要求、考试制度、教学人员的聘任和酬报,等等。这个模式并不承认高等教育的松散结合和多维的性质。

相反,国家监督/促进的模式,国家所施加的影响是微弱的,很多有关诸如课程、学位、人员的吸收和财政的基本决策都留给院校自己。国家提出高等教育运作的宽阔的参数,但是有关使命和目标的基本决策乃是系统及其各院校的职权。国家控制模式在欧洲大陆具有牢固的传统。但是,在若干西欧国家,在高等教育机构和政府之间的关系中有很多变革的迹象。长时期来政府依靠对高等教育的严格控制,对结果已经感到有点失望。因此,这已经导致这样的判断:如果在明确的政府指导方针以内给予院校制定它们自己的使命和目标的责任,高等教育将会更加富有革新精神和易起反应。

对高等教育管理从国家控制的模式到国家监督的模式的变化,看来具有所希望的结果。范富格特提出证据,认为自我

调节和高等教育的革新有着积极的联系,并且主张“自我调节的战略看来更好地切合高等教育的背景”(Van Vught, 1989: 114)。按照范富格特的观点,自我调节是:“承认高等教育机构的基本特征,而且它试图利用这些特征中的有一些特征,以激发整个高等教育系统的创新性。通过把它自己局限在仅仅全面的领导形式,和通过把它的信任放在高等教育机构的专业人员和基本单位的自我调节能力,这种战略具有成为达到很多国家的基本目标的一个有效的方法。”

一、在系统层次的驾驭/调节原则

从本书国别研究的证据表明,若干国家的政府或者愿意考虑从对高等教育的直接控制后退,或者已经采取实质性的措施在这个方向前进。所提出的证据也清楚地表明,没有一个国家的政府打算放弃它驾驭高等教育系统的责任,但是这个趋势是朝向远距离驾驭——为高等教育的发展提出宽阔的参数,而把大部分细节和创始工作留给各院校。与此相伴的是在若干领域解除控制,并像以上所讨论的实行像市场的竞争和私有化。政府政策的变化,在 11 个国家并不一致,所有政策在各国内部彼此也不完全一致,但是这个趋势看来是普遍的。

当然,我们必须小心,不要夸大高等教育中走向解除控制的趋势的程度和意义。首先,对于在加利福尼亚和安大略的高等教育协调机制,使用“运动”和“变革”的词语也许并不恰当。这两个高教系统,传统上对它们的高等教育机构给予大量的自由和自治,特别是对它们的研究型大学。而且应该注意,虽然北美被举出作为市场驱动的高等教育的范式,我们发

现在加利福尼亚和安大略对结构和教学计划实行大量的政府控制。在高等教育的协调中发生变革的地方,并不是以相同的速度发生。澳大利亚、荷兰和联合王国,看来正令人满意地沿着国家监督的高等教育模式的道路走。丹麦、日本和瑞典紧紧地跟在这些国家后面。例如,在日本,政府最近已经宣布一个政策,放弃家长式的仔细的指示和指导方针的战略,走向把基本的决策让给院校的比较宽阔的战略,允许它们以更加灵活和自主的方式发展它们的教学和科研活动。但是,在德国和瑞士,部分地由于联邦结构的结果,方向不那么清楚。直到现在,这些国家的政府似乎已经在口头上而不是在行动上增加院校的自主权。然而,总的来看,政府对高等教育协调和控制的态度的变化是值得注意的,而且这种变化在若干国家十分相似,这个事实表明,在这个领域发现了一个普遍的趋势。

采用国家监督的高等教育协调模式,并不是没有它的权衡的。有些国家的政府正在给予高等教育机构更多的行动自由的同时,要求提高内部管理的效率和效益,以及措施的制度化以保证负责和质量。但是,很少或者没有证据认为政府的行动已经侵蚀实质的自主权(像第一章所界定的含义),虽然看来在若干领域,程序的自主权已经扩充,或者至少已经适应。

任何人可以一方面把自治看作涉及院校和政府之间权力平衡的关系问题,另一方面把它看作涉及行政和院校内部学术职业之间权力平衡的关系问题,而不把自治看作一个绝对的事情。也许,对学术专业人员的实质性自治的直接威胁,与行政部门和社团管理之间内部权力平衡的联系,比与外部干

预的联系更加密切,虽然院校的行政部门可能担当政府官员的代理人。院校的自治并不提供实质性自治的绝对保护。

似乎政府愈走向自我调节和远距离驾驭,它们愈希望加强管理权力。尼夫和范富格特(Neave & Van Vught, 1991: 242)论证,新近席卷高等教育的“管理革命”有很多成分,但是很少成分像从所谓院校管理的政治模式撤退那么重要。这种模式是60年代和70年代早期有关高等教育的政治争论的结果,现在被另一个模式即管理专业化的模式所取代。事实上,管理权力强化的程度可能是实行自我调节的程度的一个指标。自我调节和提高的管理权力的结合,似乎既发生在院校层次具有薄弱的管理传统的国家(多数西欧国家),又发生在院校层次具有相对地比较强的管理传统的国家(诸如英国和澳大利亚)。

正如以上在权力这一节解释过,传统上,在欧洲大陆的高等教育系统,有关基本处理过程的权力集中在系统的“最低”层次,即学术专业人员的层次,而有关程序性事宜的权力则位于系统的最高层次,即国家或州教育和科学部的层次。因此,院校的行政是相当软弱的。看一下这些国家新近高等教育协调的动力,明显地作出认真的尝试,加强“中间层次”即院校行政层次的权力。特别是在荷兰,这些尝试已经导致采取若干措施,增加院校财务和人事管理领域的行政人员的程序性权力。在丹麦,院校的行政也已经加强。在其他国家,例如德国,有关加强院校行政讨论事实上还没有导致在这方面采取实际的措施。

政府驾驭高等教育的方向的变化,不是没有阻力的。在几个国家,一部分学术团体畅言无忌地批评政府的严厉的策

略、过分干预院校事务、侵害院校自主权,等等。如果取消控制和提高院校的自治确实是正在发生的事情,那么,怎么能解释对政府政策的批评呢?关于丹麦这一章提供若干似乎可能的解释,概述如下:

——虽然院校对内部预算分配的自由程度已经增加,削减预算或有关提高学生参与的停滞,使教师和行政人员受到压力。这又转过来导致更加紧内部预算分配。政府作为主计长的吝啬(这事实上也许不是政府的过错),被解释为增加了政府在院校事务中的中央干预。

——来自上面的变化,打乱科研和教育的活动,增加工作负担和破坏众所周知的程序,——即使政策的目的在于提高院校的自主权——在这些地方,这种变化被视为不受欢迎的政府干预。

——政府有关增加院校自我调节的政策,常常和要求院校负责联系起来:学习计划的评估,质量控制的重视,以及绩效指标的推行。关于负责的要求,与穿着新的伪装的政府集中制相等。

——政府设计的强化集中的院校行政的政策并不总是受到欢迎。大学是由若干经选举产生的机构,而且是以分片的和重在底层的院校结构进行管理的,增加在集中的院校行政层次的自主权,与在学院和系科层次的决策机构的自主权是具有潜在的冲突的。校级的自主权可能与系科/学院级的自主权冲突。

——市场调节取代传统的中央集权的教育部的调节,被有些人看作只是为了达到教育部的目标的更加老练的战略。有些院校可能更加喜欢传统的调节方法,因为教育部比市场

更加容易预测,而且肯定对政治上的争论更加敏感。

当然,包括丹麦在内,没有一个国家存在学术界一致反对政府的政策。政府中的改革派在学术界也有着强有力的同盟军。另外,必须牢记,在每一所院校,对任何改革总是有一定程度的保守的反应。

正如上面提出的,高等教育中的实质性改革意味着在基础学术单位层次的改革。很多大学教师所表达的关切心情,一定表明改革正触及他们的日常生活。但是,在某些国家新近的创新措施,是否会大大地改变学术组织的基本的低级结构,还言之过早,而且也还有一个它是否应该改变的问题。然而,哪里改革最明显,很多政策指向那里,那是在院校层次。

二、院校层次的权力和管理

显然,研究有些国家的政府,即澳大利亚、丹麦、荷兰、瑞典和联合王国等,都希望看到大量地强化院校的管理。通过以下一些办法来达到这种强化:改变董事会的组成,把它们改成像公司的委员会;精简院校的决策,为主要的执行官员提供更大的权力和权威;改变民主化的院校评议会和理事会的性质、任务和作用,从控制导向改为指导导向。如果院校必须在像市场的环境中有更大的竞争力,那么,它们大概必须在它们的决策中更加迅速和更加容易引起反应。

看来新的管理专业化模式带来若干特征。一个特征就是在院校层次,在各种组成的利益集团之间,似乎常常产生新的平衡。在若干国家,例如法国和瑞典,“外部的利益”(地区的工商业,社会伙伴)似乎特别获得更大的影响。另一个特征是

在院校层次越来越注意战略的管理方法。扩大的自主权迫使院校为它们自己的战略选择承担责任,并制定长远的计划,以及院校的使命和形象。第三个特征是扩大管理的责任制。新的责任导致院校的管理人员使用复杂的责任制计谋和产出驱动的财政分配模式,从而常常在院校内部引起新的紧张关系。

关于院校管理还有一个问题没有谈到,就是中介机构(“缓冲”组织)的作用。

三、缓冲组织

缓冲组织就它们由学术人员所组成,并且代表学术的利益而论,它们可以看作院校管理的一个集体的延伸。这个模式的典型是英国的大学拨款委员会。这种形式的缓冲组织,在它们存在的地方,有些或者已经改革成为更加直接地为政府的利益服务,例如在联合王国;或者已经被撤消,像在澳大利亚。缓冲组织的改革或撤消常常被解释为政府希望更加直接控制高等教育机构和系统,但是这只是部分正确。很多面临严重的财政问题的政府,正在试图对经济承担更加直接的服务职责,把这种领域的法定的中介机构看作麻烦的、浪费和抑制市场势力充分发挥作用的机构。高等教育缓冲组织的改革或消失,被卷入政府对法定的职权不抱幻想的更加一般的趋势之中——这在澳大利亚、英国以及瑞典,似乎是这种情况。但是很少证据认为缓冲组织的撤消非难了院校的自治——事实上,在澳大利亚,似乎已经确实提高了程序上的自主权。在美国,多数州政府似乎已经拒绝(所谓合并起来的管理委员会的)集中权力的诱惑(Schmidtlein and Berdahl, 1991:8)。多数美国的州似乎更加喜欢承认一个合理的院校自治的层次

的重要性的缓冲组织模式。

由院校的代表所控制的缓冲组织的例子可以在多数国家找到。例如,在荷兰,大学和高等职业教育部门的机构都有它们自己的保护伞组织。高等职业教育部门委员会,在80年代有关高等职业教育部门的改革的讨论中,发挥了重要的中介作用。由于这些讨论导致高等职业教育部门的重大改组,高等职业教育部门委员会也能指望从一个或多或少真正的中介组织改变成一个关心它的成员,即高等职业教育部门机构的利益的组织。

在安大略的大学和应用工艺和技术学院部门,存在若干缓冲组织,其中在大学部门最著名的是安大略大学委员会和安大略大学事务委员会,前者是一个对政府代表大学部门的利益,并促进合作活动的非官办的协会,后者是一个为部长提供有关大学部门的意见的中介机构。在大学和应用工艺和技术学院部门,系统层次的决策过程的性质,使这些中介机构在稳定系统,即防止发生重大和突然的变革方面发挥重要的作用。

总的来看,可以认为高等教育中的缓冲组织是相当脆弱的。只有当一个缓冲器(或者像在安大略,一群缓冲器)能够维持自己作为一个站在政府和院校之间的中立的机构,它才能够在双方看来保持它的合法性。它一旦“倾斜到它的赞助者的一方或另一方”(El-Khawas, 1991: 12)它就将面临合法性危机。例如,像已经发生在联合王国的大学拨款委员会那样。

第三节 政策手段

一、系统层次的政策手段

政府拥有若干政策手段在高等教育内部驾驭和进行改革。最重要的手段是提供资金、规划、评估和调节。我们将扼要地讨论这些手段。

提供资金

提供资金是政府为驾驭和改革高等教育系统和院校可用的最强有力的手段。提供资金是政策的金科玉律；谁出资谁作主。

在11个国家中，在为高等教育提供资金方面，有几个可以看得清的趋势。第一，除法国以外，提供资金，或者保持稳定，或者实际上下降；而在多数国家，招收学生的人数则急剧上升。这给每一个被考察的高等教育系统沉重的压力，并导致提高师生比和恶化基础结构。

第二，多数政府要求它们的高等教育机构寻找非政府的资金来源，并从事各种创业活动。这似乎是取消调节和像市场的竞争的背后的推动力之一。很多院校已经确实能够有效地实现资金基地的多样化，甚至已到令人惊异的程度。

第三，若干国家的政府对经常性拨款，已经从指定款项用途拨款的方法，改为一次性拨款的方法。联合王国甚至更进一步用建立在买卖教育服务的基础上的制度取代一次性拨

款。瑞典也正在考虑一种政府和学生被看作教育服务的购买者的制度。这些做法和允许院校提出它们自己的优先考虑事项和带着财政后果生活的趋势是一致的。同时,科研的拨款已经变得更加把被认为是国家优先考虑的事项的领域作为目标,这是和学术研究对经济发展能作出特殊贡献的指望是一致的。而且,在若干国家,希望工商业更加直接地对科研作出贡献,高等教育和工业形成更强有力的联系。在这方面,有些国家比其他国家更加成功。

第四,在有些国家,正在采用“有条件合同”(conditional contracting approach)的方法(Neave and Van Vught, 1991:244)。各国政府认识到,分配给高等教育部门的公共开支已经到达它的限度。而且,这些政府想要查明高等教育的预算正被用于按照政府假定社会存在的优先考虑事项。在法国的发展特别值得一提。在法国,1984年方向法已经采用合同的手段。1989年合同的原则推广到院校的所有活动。法国的大学通过发展更加长远的目标的合同,和通过协商这些目标保证它们的实现,得到激励。

第五,若干国家正在采用高等教育用户付款计划(user-pays scheme)。美国对于个人对高等教育进行财政捐献的原则一直具有强烈的承诺。但是,在有着“免费”的公立高等教育传统的国家,除德国以外,正在引用提高学费、贷款或毕业税的办法。越来越强调用户付款政策,似乎受两个因素驱动:一个因素是,越来越认识到,从高等教育受益最多的是上层专业人员家庭的子女,而高等教育的资金则来自全社会的税收;另一个因素是提供资金多样化的愿望。而且,在有些国家,相信用户付款计划将提高院校之间为学生展开的像市场的竞

争,从而提高效率和效益。另外,有一种信念认为,如果学生必须在财政上对它们的教育作出贡献,他们将对他们的学习作出保证。

公共高等教育资金的私有化是一个强有力的趋势,很多院校对此抱有热情。总的说来,这是一个应该积极地予以评价的趋势。肯定有证据表明,一个多样化的提供资金的基地将提高院校的自主权和行动的自由。但是,私有化也有它的底线:例如,商业化的科学投机可能抑制科学知识的自由流动,同时用户付款的计划可能不利于社会内部的某些群体。

规 划

走向“远距离驾驭”和国家监督模式的运动,与详细的集中的规划并不相容。集中的规划,建立在政策来自合理地评估一切可以得到的数据的过程的假设的基础之上。正如上面提到过,私有化的趋势,一部分就是得到公众对政府的规划不抱幻想的支持。而且,如果我们看一下集中规划的结果,诸如在有关高等教育的人力规划领域,结果并不令人鼓舞。但是,政府并不完全放弃他们的规划特权。他们只是把他们的传统的规划概念改为“遥控”的形式,从而把规划过程的比较详细的方面转移到各院校。最著名的例子是荷兰,一个建立在“通讯联络的规划”(communicative planning)概念的基础上的新的规划周期新近在荷兰启动。

有些院校,似乎对把规划强加于他们作为又一个行政负担而表示不满。但是,应该别忘记,负责地给自己的未来发给执照是一个民主社会中自治和自由的一个重要方面。

评 估

评估是一个强有力的政策手段。在有些方面,人们相信,

把评估直接拴在提供资金上,甚至可以进一步强化评估,但是另外一些人认识到,评估和提供资金的联系太密切,可能具有消极的后果。首先,如果一所院校相信评估将直接影响第二年的拨款,这所院校将给评估者只提供“正确的”信息。这就使评估作为项目更新和院校发展的一个有效的工具没有价值。

一种形式或另一种形式的评估,在所考察的 11 个国家中的每一个国家的高等教育系统发挥着重要的作用。关于欧洲高等教育,新近各国对评估的兴趣已经被描述为“评估的国家的兴起”(rise of the evaluative state)(Neave, 1988:8)。在有些国家,各种手段(诸如在联合王国使用绩效指标)被用来对不同的系科的科研产出进行评估和评级。有时,任命专家检查委员会对特定的问题和政策进行评估。德国的科学委员会,对进入该国高等教育政策辩论的大量数据进行收集和评估。换句话说,在高等教育和其他领域的评估是现代工业社会的一个重要方面。

在系统的层次,评估被紧紧地拴在质量和责任制的问题上,详细情况在质量和责任制的标题下进行深入的讨论。但是,在这里值得提一下,在有些国家,高等教育的评估正在从着重投入转到着重产出,这就调动了“增殖”(value added)的概念。如果我们暂时能够把学生看作原料,争论就是,进入高等教育过程的是什么并不那么重要,重要的是在高等教育过程的另一头产出的是什么。

调 节

在很多国家,趋势似乎是取消调节(de-regulation)。但是,应该认识到,取消调节并不必然导致增加院校自主权。取消

调节指减少政府以规则和法规形式出现的法律手段。如果被废止的规则和法规被像转译成指标、标准和目标的“力求宏观效率”这种一般战略所取代,而这些指标的法律和政治地位又并不清楚,那么各院校可能面临很多不确定性,实际上他们把他们的自主权看成已经减少而不是扩大。尼夫(1988)曾经为这种现象使用取消管辖权(de-jurisdiction)这个术语。

另外,高等教育受很多政府规章框架的管辖,大量规章不属于在中央教育管理部门。高等教育机构还受反歧视法律,劳资法和协议,机会平等立法,情报自由等规定的管辖。重要的问题是,由于教育部(或者它们的对应部门)不直接控制高等教育机构,各院校自己必须承担处理在社会其他地方制定的法规协议的责任。人事政策是高等教育领域取消调节如何把其他法规要求加给院校的一个好的例子。在过去,教育部任命教授和制定他们的任期和任用条件的案例中(现在有些地方仍旧是这样),院校不必过分关心人事政策;但是当院校变成雇主时,情况就发生戏剧性的变化。

二、院校层次的政策手段

对本书研究的很多国家来说,院校政策是一件有点新鲜的事情。强有力而且非常细致的集中规划倾向于薄弱的院校政策和规划。但是,在走向比较非控制的环境中,院校必须面对政府所对付的相同的政策手段:筹措资金、规划、评估和调节。

筹措资金

在很多情况下,院校现在必须比过去更要自己安排它们自己的预算。全部指定款项用途的提供资金和集中清算账目

的程序,并不要求很多有关预算的专门知识。政府一次性拨款和大量外来资金的管理要求高水平的有关预算的专门知识,看来很多院校只是开始发展这种专门知识,但是如果高等教育走向减少控制的趋势继续下去,复杂的财务管理必然成为很多院校的头等大事。

当然,有些院校已经对财政问题十分熟悉。加利福尼亚的公立和私立高等教育机构已有漫长的历史,懂得美元的价值和如何获得美元。日本的私立高等院校不懂得平衡预算就不能生存。在澳大利亚、丹麦、荷兰、安大略、瑞典和联合王国,除指定的科研拨款以外,一次性的拨款是准则。但是,在其他国家,即法国和德国,主计长——即国家——或者保留明细的预算控制,或者只是新近放弃控制。

总的来看,人们对本研究所涵盖的公立高等院校已经控制它们自己的财务的程度和走向独立于国库的程度,必然具有深刻的印象。例如,澳大利亚的高等教育从非教育部来源获得它的收入的30%,在瑞典,私人对公共学术研究的捐赠相当多。英国的高等院校正变得更加是创业型的,像荷兰的高等院校一样。

有些国家的政府已经把财政的责任和控制从中央转移到地方层次,当然取得了不同程度的成功。在院校的层次,令人感兴趣的是注意到,在有些地方,似乎正在发生同样的情况,即校级行政正在把预算责任转移到院和系。有些院校甚至走得更远,引进内部市场,各系彼此买卖服务,并和校部实行买卖服务。可以指出,不管我们看中央政府层次的责任的转移,或者看院校层次的责任的转移,基本原理是相同的:如果主要负责支出的人也就是负责分配的人,那么预算就管理得更加

有力和效率高。

规 划

尽管看来若干国家的政府已经不再采取明细的集中规划,这已迫使在院校层次进行更多的规划。现在院校必须自己决定它们优先考虑的事项是什么,和它们将如何完成这些事项。对没有进行规划的传统院校,这不是容易的任务。制定优先考虑事项常常是一件费力的事情,因为制定优先考虑事项的过程必须既要估计优先和后果,又要确定未来发展的战略。

这种对院校层次规划的日益加大的注意,引起了战略规划的程序和技术的需要。这里可以强调指出,由于这些程序和技术的特定的特征,高等院校不应机械地采用私营部门使用的战略规划模式。高等教育面临着开发切合这些院校的组织特征的它们自己的战略规划方法的任务。(Maassen and Vzn Vught, 1992)

评 估

在院/系层次的高等教育过程内部的系统评估,对本研究所涵盖的某些国家来说,是一个相当新的概念。但是,这种说法需要有所保留。美国具有一个相当长的内部评估的传统,特别是在教学方面。在所有国家,教学人员为了升等,广泛地通过评估;在研究型大学,个人和集体的科研活动受到同辈的审查(特别是为了资助的目的)。在多数国家,非大学的高等教育机构已经比大学受到更加严格的内部和外部的评估程序。而且,在特别的情况下,诸如当一个系或单位经受特别困难时,不时使用特定的评估程序,然而,对多数国家来说,大规模的评估制度化的思想(特别在教学方面)是一个相当新或者

比较新的思想。

无论如何,由于各院校承担更大的责任制定它们自己的使命、目标以及优先考虑事项,评估呈现更大的重要性。例如,内部的科研管理计划需要根据有关院校内部科研的优势和弱点的评估。显然,有效的内部管理也要求评估院校运作的很多其他领域。

调 节

在全国/州的政策层次减少调节,似乎导致在院校层次增加调节。在这一点上并没有矛盾——如果政府将从直接驾驭高等教育后退,那么院校自己负责从前由中央管理的法规框架。正如上面提到过的,院校越来越被“迫”对诸如以下一些问题负起责任:反对歧视、劳资协议、机会均等、情报自由以及人事政策和人员培训。院校更多地卷入这些领域,有时被解释为丧失自主权,但是这种说法是把自主权和责任制混淆起来了。

第四节 质量和责任制

质量问题(高等教育中各方面的保管人如何保证质量)几乎到处蘑菇似的增长成为高等教育政治日程上的一个优先考虑的问题。但是,虽然一般认识到院校必须对它们活动的质量负责,但关于质量有很多不同的解释。按照伯恩鲍姆(Bimbaum, 1989)的意见是:“抵触的定义提出质量的困境的两个方面。第一个困境是,质量是否可以或者应该或者用绝对主义

的标准或者用相对主义的标准来考虑。第二个困境是,不管所采取的立场,质量的不同方面常常具有抵触的结构上的或程序上的要求。例如,通过使本科生的教学搞得“更好”以改进质量,可能要求利用教授的时间,讲演的制度,行政的支持和财力,而这些将妨碍科研或服务的质量的改进。”(Birnbau, 1989:24)

要解决在追求质量的过程中内在的对不能同时兼顾的因素的权衡所产生的困境,除了建议质量的优先要求和院校的使命应该一致以外,理论帮不了多少忙。但是,关于质量的定义,文献大量地倒向相对主义的观点一边。质量是一个相对的概念:它是多维的,解释的,而且是为背景所决定的。高等教育的质量“只能联系一系列目标予以解释。不能够假定不同国家的高等教育系统的目标是完全相同的,甚至在任何一国的高教系统,目标也不会一致。由于这些原因,有关质量的比较,应该是不同系统的质量的描述,而不能是等级性的评价。在各个系统之间和各个系统内部,质量相似的程度,是一个经验性的问题……”(Brennan et al., 1991:1)从这个观点来看,质量和适切性这两个概念是结合在一起的。质量指的是一所院校完成它的目标的程度,而适切性指的是那些目标可适用于社会的需要和需求的程度。

对一所高等院校达到它所规定的使命、目标和目的的程度进行评估是可能的(而且也是有价值的),对这所院校的活动对社会的需要的适切性进行评估也是可能的。但是,如果有这样的事情发生,这些高等院校的目标和社会的需要必须事先经过详细说明,使它们可以提供评估。而且,在这些院校目标和它们对社会的适切性之间应该有些相应,否则危险的

结果可能是我们以很少適切性的高质量的院校,或者相反,以质量低而適切性高的院校告终。但是,因为有种种具有各种不同和有时背道而驰的观点和兴趣的管理人专心一意地既决定高等教育的目标,又决定社会的需要,说明目标和需要确实变得存在问题。

而且,尽管使高等院校的目标和它们对社会需要的適切性之间具有尽可能高的对应性似乎是合乎逻辑的,过去以任何确切性达到这种对应性的努力,已经证明是完全使人感到凄凉的失败。在多数国家,人力规划及其在构筑高等教育产出中的运用的不好的结果,是一个合理、集中的规划如何可能走入歧途的一个很好的例子。无论如何,一定社会对高等教育的投资、质量和適切性必须得到保证。但是如何能够做到这一点呢?

对于这个问题,没有最后的回答。但是有一些证据认为,有关高等教育的使命和目标的细节最好留给院校本身,而政府的任务在于提出主要的参数——社会的適切性——这些目标应该在参数中寻求。这种方法采用上面所讨论的范富格特所谓国家监督模式(state supervising model),而不采用他所谓国家控制模式:“在一个按照国家监督模式的质量评估系统中,政府应该避免试图完全驾驭高等院校的活动。政府的任务是必须查明各院校将操作一个质量评估系统,在这个操作中,要提到社会的需要,院校回应社会的需求。质量评估系统的实际设计和操作可以留给高等院校本身。它们应该利用它们的自主权讨论(和判断)校内各单位执行的各种教学和科研计划的质量的水平。在这些讨论和判断中,他们当然应该注意社会需要。而且如果他们不能做到,他们将被政府认为负

有责任。”(Van Vught, 1991:47)

按照这个方法,质量控制从院校自我评估开始,自我评估有几个优点。首先,它为那些必须处理质量问题的人提供评估过程的所有者(Kells, 1988)。这应该提高人们对被确认有缺陷的地方改进质量的承诺。第二,自我评估使高等院校的成员既和他们的学生又和社会有更加直接的接触。所有院校的自我评估应该从毕业生和雇主收集有关生产的“产品”的意见。第三,自我评估“迫使”院校在确定他们的目标和使命时超出母亲般的陈述。当然,质量管理过程的测量不应该看作目的本身。评估的数据只作为有关质量的管理决定的输入才是有用的。

最后,自我评估承认建立在知识生产和传布的基础上的高等教育的基本特征。学科专家最能作出有关他(她)的专门知识领域的起始判断。自我评估可以利用特定的学科领域的外部同行;同行审查是学术过程的一个基本的方面。但是,内部的专家必须最后判断他们生产和管理的知识的质量并对质量负责。

一、质量评估和它的目的

并不奇怪,11个国家对于质量评估的解释及其目的,表明和在文献中所发现的同样模糊和缺乏意见一致。但是,在每一个国家的高等教育系统,可以发现有力地强调质量,而且,在有些国家是相当新近的事。质量评估的目的比较难于辨别。在很多国家,担心由于缺乏财政资源和学生人数增加,高等教育的质量已经下降。在有些国家,质量评估——特别是关于外部使用绩效指标——已经被用来确定科研拨款,而

且在有些地方处罚不良绩效。其他国家想使用质量评估提高院校绩效和奖励最优秀的实践。在若干地方,强调质量评估和社会上越来越希望有力和有效的公共开支挂起钩来。在美国,质量评估有一个比较悠久的传统,但是在其他地方,这种词语并不熟悉。这种情况在有些学术界对质量评估产生一些阻力。而且,在存在阻力的地方,阻力是根据这样的观点,认为质量评估是政府用来控制高等教育的一个干涉主义的工具。在英国和其他地方新近的经验相信这种恐惧。最后,在政府已经走向高等教育的竞争和市场调节的地方,似乎有一种认识,市场势力并不必然保证质量。

什么“是”质量评估的目的和什么“应该是”质量评估的目的,是两个十分不同的事情。本书所涵盖的国家中,有许多国家仍在尽力解决这个问题。

二、质量评估机制的制度化

如果我们读一下 11 个国家的报告,质量评估机制的多种多样和地位牢固的程度既是各不相同,又是使人有深刻印象的。在有些国家,质量评估机制的制度化仅仅处于“好的思想”阶段,而在其他地方,实际的制度化过程已经开始。另外一些地方,质量评估的地位非常牢固。例如,在联合王国,绩效指标已经为了科研拨款的目的而用来进行大学系科评级。承担监控大学进行的质量保证程序的学术审计单位已经开发一个复杂的质量评估方法。在荷兰,评估教学和科研的质量的努力,通过采用一个相当成功的大学和高等职业教育质量评估系统,对科学研究的有条件拨款的制度,以及在提供资金的模式中越来越多的产出导向的参数,已经制度化。从 1984

年起,法国的全国大学评估委员会已经对法国各高等教育机构的质量定期进行评估。虽然法国的委员会是一个政府机构,委员会主席由共和国主席任命,而不是由教育部任命。按照推测,这使委员会摆脱了高等教育官僚政治的利益。在斯堪的纳维亚,已经着手努力协调丹麦、挪威和瑞典政府的活动,设置国家高等教育质量评估系统。在日本,看来政府想要维护大学质量评估过程的权力。这种自上而下的方法能否取得预期的效果可以怀疑。

各国质量评估机制的制度化似乎有两个主要问题存在着危险。第一个问题是关于国家(或州)质量评估机构应该独立于政府和高等教育机构的程度。第二,有些担心,质量评估的制度化本身将对高等教育系统强加一致性,因而抑制多样性。

可能高等教育的质量和适切性必须在它的多样性中去找,这种多样性甚至允许有些院校比其他院校具有不同的质量或者较低的质量和适切性。伯恩鲍姆(Birnbaum, 1989: 25)对美国高等教育的质量提出类似的论点。他确认三种质量的观点:精英主义的观点、社会的观点和个人主义的观点。精英主义的观点指质量建立在“学校遵照普遍的专业和学术标准,并使用学术职业作为参照组”的基础上。社会的观点考虑“学校满足重要的集体成分的程度”。“个人主义的观点强调学校对学生的个体成长所作出的贡献。”伯恩鲍姆总结说:“当人们集中注意学校时,有一种趋势,指望它们主要注意精英的价值观。但是,一定有限的可用的资源,这种希望不可避免地要求较少注意质量的其他方面,从而减少系统的多样性。可以论证,如果这三种质量的观点的任何一种观点消失或减少,美国的高等教育系统将会大大削弱。这些观点之间的紧张关系提

供保护和强化高等教育系统的多样性。……继续努力根据普遍的精英主义的标准强化院校也许是重要的;这些努力不会普遍地成功也同样是重要的。”(Birnbbaum, 1989:33)

过分强调质量控制机制和狭隘的適切性和责任制的定义,可能迫使高等教育穿上拘束衣,这对任何人都没有好处。

三、质量和筹措资金

把质量评估紧密地拴在筹措资金的机制上的不合需要,上面已经提到过了。看来在发生这个问题的国家,已经有一个不再把筹措资金建立在质量评估的基础上的运动。然而,似乎如果质量评估必须在系统层次,或者在院校层次认真对待,必然有结果。可能荷兰的方法,在那里对不良的绩效的任何处罚都经过长期的评估和磋商,这种方法提供一个可行的模式。

第五节 转变的状况

本书所考察的所有高等教育系统,从二次世界大战以来,都走过了发展和社会转变的深刻的时期。但是,这里我们所关切的是比较新近的变革,而且在这方面,有些高教系统似乎比其他高教系统更加稳定,但是每个系统都受到来源非常相似的压力。这些压力中的好多已经讨论过了。但是,在看一下各国间转变的程度以前,有关似乎在推动高等教育变革的两个全球性压力,即扩张和后工业社会的到来,需要再说几

句话。

在高等教育的转变中的紧张关系的主要来源之一和扩张有联系,扩张转过来影响着高等教育的各个方面:财政、管理和政府的关系,招收学生和课程,维护学术标准,以及和中学系统的关系。扩张和高等教育的每一种形式的活动和表现都有它的影响。

过去的三四十年来,高等教育大量地扩张,全球范围的人学人数戏剧性地增长。在大学的历史上,自二次世界大战以来,高等教育发生了最大的扩张。根据拉米雷和里德尔的统计(Ramirez and Riddle, 1991:91),“在从1200年至1985年所创办的1,854所大学中,有1,101所(占59%)是在1950年至1985年之间建立的”。老大学的规模也两倍和三倍地增大,比例不断增加的相关年龄组的学生几乎到处在参与高等教育。在1955年“发达国家全国第三级教育人学人数平均占6.0%,在发展中国家占0.9%”。到1985年这些平均数已增长至发展中国家9%和发达国家25%(同前书:95)。多数经济发达国家已经完成大众化高等教育,而且正在迅速地走向普及高等教育。

从精英型高等教育系统到大众型高等教育的转变和然后走向普遍入学的思想来自特罗。特罗的论据是发展和影响高等教育的各种有关的问题不应该孤立地处理。更确切地说,他主张,一系列问题:“作为在每一个先进的社会进行中的一个广泛的高等教育发展模式,从一个阶段到另一个阶段的转变过程中产生一连串问题的不同的表现,可以更好地理解,这种转变就是从精英型高等教育到大众型高等教育,然后走向普遍入学。发展和扩张就展现在这个发展模式之下。”(Trow,

1975:55)

在任何国家,精英型高等教育直接影响着仅仅比较少数学生的生活,而且,即使政府对每个学生提供的资金可能富裕,对社会的总的需求并不大。但是当高教系统扩张,而且变成大众化的系统时,它们接触到越来越多的人的生活,而且也导致基建和经常开支大得多的财政需求。因此,可以理解整个社会对高等学校在做什么,以及他们工作做得怎么样,有更多的话要说。学校内部的动力变了。由于大学教师形成一个大的联合组织的职业,学院的传统不可避免地受侵蚀,也因为学校的规模增大,它们变得科层化和规范化。

有些时候,对于从发展的一个阶段转变到另一个阶段,常常有几分阻力——例如,阻力来自教师协会和学会团体保卫特权,有时来自不愿找到必需的资金使大量的扩张变得可能,还有来自热衷于限制教育扩张和社会流动的特定的社会集团。但是,同时扩张常常得到其他利益和集团的强有力的支持。

于是,从精英型高等教育到大众型高等教育的转变,影响公众对关于入学机会和高等教育职能的认识,又引起学校内部认识的变化。这种转变也导致有关这些问题和有关学术标准的非常大的紧张关系和冲突。

当然,诸如社会公平和文化丰富这种因素曾有助于刺激世界范围高等教育的发展,但是这种大规模扩张的更加基本的原因,必须在社会的全球经济调整中去找。按照珀金斯的意见:“高等教育的前所未有的扩张的原因有二:(1)一个更加复杂和高度契合的经济对应用科学和技术和社会和管理科学对管理大型机构和公司结构的需求;(2)在一个后工业社会为

受过高深教育的人员提供更加复杂的服务、以操作这些服务业并为它们服务的需求。这两个原因都是一个新型社会的产物,这种社会与其说是建立在农业和制造业上不如说是建立在服务业的基础上的人类发展的一个新的阶段。事实上这是第三次工业革命。……并不是正如在工业革命中制造业取代农业那样,服务业已经取代制造业。相反,在后工业社会中正在发生在制造业的事情就是在上一次工业革命中发生在农业的事情。当时食品生产变得那么有效,它能以少数劳动力养活人口的大多数,而且解放大多数人到其他工业工作。现在制造业以自动化和电子技术的帮助,正在变得那么有效,它用少数劳动力为多数人生产货物,以便多数人能够解放出来在其他领域工作。……不但服务业需要专家,而且比较复杂的高技术农业和制造业的操作业需要专家。”(Perkins, 1991:199)

高等教育发生在一个很受变化中的经济模式的影响的背景之中,而且,正如贝尔所谓“知识工人”开始取代工厂工人,政府和工业将要越来越对高等教育感兴趣。事实上,发生在整个 80 年代的几乎全球范围的政府对高等教育系统的改组,并非像一般人常常认为的那样,为对高等教育普遍的不满所造成,而是由于对高等教育的重要性的认识。

一、转变的程度

在所考察的多数国家中,高等教育的转变,或者是实际的,或者是预示的,看来都很明显。问题不在是否有改革,而在改革的程度上。安大略在本研究所论述的系统中似乎是最稳定的。加利福尼亚总体规划已经实行了 30 年,但是预期的学生需求的大量增长将给州的高教系统大量的压力。混乱几

乎是法国高教系统的一个标准的特征,虽然处在一个结构稳定的背景之下。但是如果法国到2000年要完成预期的参与率的大量增长,也许改革将提上议事日程。日本已经达到参与高等教育的高水平,而且人口的负增长可能造成压力;但是其他国家的经验表明,人口统计只是与参与有关的若干因素之一。澳大利亚和联合王国经历了按任何人的标准一次激烈的结构改革,而且很多欧洲国家想要,或者想要放弃对高等教育的很多中央控制。对于常常被自称是一个异常稳定和对改革有抵抗力的事业来说,本书所考察的许多高等教育系统看来具有惊人的灵活性和适应性——虽然没有一个国家改革没有遇到抵抗。

二、走向何处?

未来是无法预言的。在核准像高等教育这样复杂的系统未来的方针时,能够做的最好的事情是根据过去的经验提出少量试验性的假设。无论如何,在这方面我们是幸运的,因为本书所提出的高等教育系统的历史,既丰富又增进知识。

证明的第一个论点是,改革是高等教育中比常常假定的要多得很多的一个常数。而且,由于需求增加(没有证据总的说来将会放慢),而且由于高等教育被要求完成后工业社会的新的需求,改革很可能留在高等教育的议事日程上。

确定改革的方向是一个困难多得多的问题。任何有关不同的系统似乎走向哪里的论述最好可能是试验性的。但是的确看来放松政府控制和强化院校管理和自主权这种双重过程在若干国家将会继续。这个过程似乎将伴随着提高院校的竞争,在为教学和科研提供资金方面有点私有化,和某种程度的

依靠像市场的调节。同时,各院校对它们的质量和 service 更加负责。这些趋势既不是模糊的,也不是普遍存在的,但是很清楚它们的结果将要求细致的检查。

(王承绪译)

附录一

作者简介

有本辉 日本广岛大学高等教育研究所所长、教授。

P.巴凯 丹麦哥本哈根教育和科学研究部高等教育司处长。

J.布伦南 联合王国伦敦开放大学质量支持中心主任。

E.德维尔特 荷兰恩斯赫德特文特大学高等教育政策研究中心副研究员。

W.H.福克斯 美国加利福尼亚萨克拉门托加利福尼亚中学后教育委员会行政官。

E.弗拉克曼 德国汉诺威高等学校情报系统司长。

L.C.J.高德格伯勒 荷兰恩斯赫德特文特大学高等教育政策研究中心高级副研究员。

G.A.琼斯 加拿大安大略布洛克大学教育学院副教授。

F.凯塞尔 荷兰恩斯赫德特文特大学高等教育政策研究中心副研究员。

P.A.M.马森 荷兰恩斯赫德特文特大学高等教育政策研究中心副主任。

V.L.米克 澳大利亚阿米代尔新英格兰大学行政高等教育和成人教育研究系副教授。

G.尼夫 法国巴黎国际大学协会研究主任,教授。

T.夏赫 联合王国伦敦开放大学质量支持中心工作人员。

G.斯瓦伊弗尔德 瑞典斯德哥尔摩教育和科学部研究员。

F.A.范富格特 荷兰恩斯赫德特文特大学高等教育政策研究中心主任,教授。

K.韦伯 瑞士伯尔尼伯尔尼大学继续教育系教授。

(王承绪译)

附录二

参考文献目录

- Amano, I(天野郁夫)(1984) *Nihon no Daigaku Bunrui*(Classification of University in Japan). In Tominaga Keii(ed.), *Daigaku Hyouka no Kenkyu* (Research on University Evaluation), Tokyo: Tokyo University Press.
- Arimoto, A.(有本辉)(1978) *The Academic Structure in Japan: Institutional Hierarchy and Academic Mobility*, Yale Higher Education Research Group Working Paper, No. 27, Institute for Social and Policy Studies, Yale University, New Haven.
- Arimoto, A. (ed.) (1990) *Daigakukyousei no Kaizen nikansuru Chosakenkyu* (Survey Report on Improvement of University Education), Institute for Higher Education, Hiroshima University, Hiroshima.
- Arimoto, A. (ed.) (1991a) *Shogaikoku no FD/SD nikansuru Hikaku Kenkyu* (Comparative Study on FD/SD in Foreign Countries), Institute for Higher Education, Hiroshima University, Hiroshima.
- Arimoto, A. (ed.) (1991b) *Gakuiutukenkyu no Kaizen nikansuru Chousakenkyu* (Survey Report on the Improvement of Academic Research), Institute for Higher Education, Hiroshima University, Hiroshima.

- Arimoto, A. (1991c) Japan. In W. Wickremasinghe (ed.), *Handbook of World Education: A Comparative Guide to Higher Education and Educational Systems of the World*, American Collegiate Service: Houston.
- Ashby, E. (1996) *Universities, British, Indian, African*, London: Weidenfeld and Nicolson.
- Australia (1987) *Higher Education: A Policy Discussion Paper (Green Paper)*, Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Australia(1988) *Higher Education: A Policy Statement (White Paper)*, Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Australia(1989) *Report of the Task Force on Amalgamations in Higher Education*, Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Australia(1991) *Higher Education: Quality and Diversity in the 1990s*, Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Australian Universities Commission(1964 - 1965) *Committee on the Future of Tertiary Education in Australia (Martin Report)*, 3 vols, Canberra: Government Printer.
- AVCC(1990) *Higher Education for the 1990s—Summary of Policies*, Canberra: AVCC.
- Ball, C.(1985) What the hell is quality? In D. Urwin(ed.), *Fitness for Purpose*, Guildford: Society for Research into Higher Education.
- Ball, C.(1989) Introduction. In C. Ball and H. Eggins(eds.), *Higher Education in the 1990s: New Dimensions*, Milton

- Keynes: The Society for Research into Higher Education and Open University Press.
- Barracough, G. (1968) *Contemporary History*, Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.
- Beard, P. (1983) *The Ontario Council on University Affairs: What, Why and How*, Toronto: Ontario Council on University Affairs.
- Becher, T. and Kogan, M. (1980) *Process and Structure in Higher Education*, London: Heinemann.
- Becher, T. and Kogan, M. (1992) *Process and Structure in Higher Education*, 2nd edn, London: Routledge.
- Bell, S. and Jones, G. A., Paid Consulting in Ontario Colleges of Applied Arts and Technology, *Can. J. Higher Ed.* (Submitted).
- Berdahl, R. (1988) *Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British Universities*. Paper Prepared for the 1988 Conference of the Society for Research into Higher Education, University of Surrey, December 19 – 21.
- Berdahl, R. (1990) Academic freedom, autonomy and accountability in British universities, *Stud. High. Educ.*, 15(2).
- Bertelsmann, S. (ed.) (1990) *Evolution im Hochschulbereich—Symposium Carl Bertelsmann-Preis 1990*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Bienaymé, A. (1984) The new reform of French higher education, *Eur. J. Educ.*, 19(2), pp. 151 – 164.
- Bijleveld, R. J. (1993) *Numeriek Rendement en Studiestaking*, Utrecht: Lemma.

- Binsbergen, P. and Boer, H. F. de(1988) *Hoger Onderwijs in de Jaren Negentig*, Enschede: Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid.
- Birnbaum, R. (1983) *Maintaining Diversity in Higher Education*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Birnbaum, R. (1989) The quality cube: how college Presidents assess excellence. In *Quality in the Academy: Proceedings From a National Symposium*, Washington: National Center for Postsecondary Governance and Finance.
- Birnbaum, R. (1991) American and Dutch Higher Education: The myths and realities of steering, leadership and autonomy, *Tijdschrift voor Hoger onderwijs*, 9(3), pp. 134 – 148.
- BMBW (1989) *Der Bundesminister für Bildung and Wissenschaft: Berufsbildungsbericht*, Bonn: Ausgabe.
- BMBW (1990) *Der Bundesminister für Bildung and Wissenschaft: Grund-und Strukturdaten*, Bonn: Ausgabe 1990/91.
- BMBW (1990a) *Der Bundesminister für Bildung and Wissenschaft: Zahlenbarometer 1990/91*, Bonn: Ausgabe.
- Boer, H. de(1991) *Buffer Organizations in Dutch Higher Education*. Paper presented at the 5th International Conference on Higher Education, Edinburgh, August 30—September 1.
- Bourdieu, P. (1988) *Homo Academicus*, Cambridge: Polity Press.
- Breneman, D. W. (1981) Strategies for the 1980s. In J. Mingle (ed.), *The Challenges of Retrenchment*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Cameron, D. M. (1991) *More Than an Academic Question: Uni-*

- versities, Government, and Public Policy in Canada*, Halifax: Institute for Research on Public Policy.
- Campbell, J. C. (1977) *Contemporary Japanese Budget Politics*, Berkeley: University of California Press.
- Carnegie Council of Policy Studies in Higher Education (1987) *A Classification of Institutions of Higher Education*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Cerych, L. and Sabatier, P. (1986) *Great Expectations and Mixed Performance: The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*, Trentham Books.
- Clark, B. R. (1980) *Academic Culture*, Yale University, Higher Education Research Group, working paper no.42.
- Clark, B. R. (1983) Governing the higher education system. In M. Shattock (ed.), *The Structure and Governance of Higher Education*, Guildford: Society for Research into Higher Education.
- Clark, B. R. (1983) *The Higher Education System*, Berkeley: University of California Press.
- Clark, W. (1989) *Student Flows at Ontario Universities*. Paper presented at Symposium 89: Analysis of Data-in-Time organized by Statistics Canada and Laboratory for Research in Statistics.
- Committee of Inquiry into Education and Training (1979) *Report on Education, Training and Employment (Williams Report)*, 3 vols, Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Committee on Australian Universities (1957) *Report (Murray Report)*, Canberra: Government Printer.
- Committee Wijnen (1992) *Studeerbaarheid van Onderwijs-*

- programma's*, 's-Gravenhage: DOP.
- Commonwealth Tertiary Education Commission(1986) *Review of Efficiency and Effectiveness in Higher Education*, Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Council of Ontario Universities(1991) *Financial Report of Ontario Universities 1989/90*(Vol. 1—Universities), Toronto: Council of Ontario Universities.
- Council of Ontario Universities(1991a) *Ontario Universities Statistical Compendium 1970/90*, Part A— Macro-Indicators, Toronto: Council of Ontario Universities.
- Council of Regents(1977) *Guidelines for Governors*, Toronto: Council of Regents for Colleges of Applied Arts and Technology.
- Crozier, M. (1970) *La Societe Bloquee*, Paris: Presses Universitaires de France.
- Davies, S.(1989) *The Martin Committee and the Binary Policy of Higher Education in Australia*, Melbourne: Ashwood House.
- Dawkins, J. S.(1987a) *Government Proposes New Higher Education System*. Media Release, Minister for Employment, Education and Training, 9 December.
- Dawkins, J. S.(1987b) *Higher Education for Australia*. Paper delivered at the Seminar on Higher Education, Sheraton Wentworth Hotel, Sydney, 16 December.
- Dawkins, J. S.(1989) *Amalgamations Should Be Finalised*. Media Release, Minister for Employment, Education and Training, 10 February.
- Dawkins, J. S.(1989) Speech given in Melbourne, 9 February(un-

- titled).
- Dennison, J. D. and Gallagher, P. (1986) *Canada's Community Colleges: A Critical Analysis*, Vancouver: University of British Columbia Press.
- Dennison, J. D., Forrester, G. C., and Jones, G. (1982) Degree Completion at British Columbia's Universities, *Can J. Higher Ed.*, 12(2), 43 – 57.
- Department of Trade (1987) *Australia Reconstructed*. ACTU/TDC Mission to Western Europe, a Report of the Mission Members to the ACTU and the TDC, Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Dietsche, P. (1988) Describing and Predicting Freshman Attrition in a College of Applied Arts and Technology. Ph. D Thesis, University of Toronto.
- DiMaggio, P. J. and Powell, W. W. (1983) The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *Am. Sociol. Rev.*, 48(April), 147 – 160.
- DMES Dutch Ministry of Education and Science (1985) *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit / it*, 's-Gravenhage: DPO.
- DMES Dutch Ministry of Education and Science (1988) *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan*, 's-Gravenhage: DPO.
- DMES Dutch Ministry of Education and Science (1992) *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan*, 's-Gravenhage: DOP.
- DMES Dutch Ministry of Education and Science (1993) *Feiten en Cijfers*, 's-Gravenhage: DOP.
- Duff, J. and Berdahl, R. (1996) *University Government in Cana-*

- da, Ottawa: Association of Universities and Colleges of Canada and the Canadian Association of University Teachers.
- El-Khawas, E. (1991) *Are Buffer Organizations Doomed to Fail? Inevitable Dilemmas and Tensions*. Paper Presented at the 5th international Conference on Higher Education, Edinburgh, August 30—September 1.
- Empter, S. (1991) How can competition be introduced into Higher Education? *Higher Education Management*, 3(3), p. 292.
- European Quality Project (1991) *A Pilot Study into the Comparison of Quality in Higher Education*, Center for Higher Education Policy Studies and Council for National Academic Awards, Enschede and London.
- Florax, R. J. G. M. (1992) *The University: A Regional Booster?*, Aldershot: Avebury.
- Frackmann, E. (1991) *Quality Assurance in German Higher Education* (submitted).
- Frissen, P. (ed.) (1986) *De Universiteit: een adequate onderwijsorganisatie?*, Utrecht: Het Spectrum BV.
- Geiger, R. L. (1988) *Privatization of Higher Education: International Trends and Issues*, Princeton: International Council for Educational Development.
- Geis, G. and Jones, G. A. (1990) *Faculty Development Structures and Activities in Ontario's Colleges of Applied Arts and Technology*. Paper presented at the 10th Annual Conference on Teaching and Learning in Higher Education, Montreal, June.
- Goedegebuure, L. C. J. (1992) *Mergers in Higher Education: A*

- Comparative Perspective*, Utrecht: Lemma.
- Goedegebuure, L. C. J., Kaiser, F., Maassen, P. A. M., Meek, V. L., Vught, F. A. van and de Weert, E. (1992) *Hochschulpolitik international: Trends—Probleme—Lösungsansätze*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Goedegebuure, L. C. J., Kaiser, F., Maassen, P. A. M., Meek, V. L., Vught, F. A. van and de Weert, E. (1993) *Hochschulpolitik im internationalen Vergleich*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Goedegebuure, L. C. J., Maassen, P. A. M., and Westerheijden, D. F. (eds.) (1990) *Peer Review and Performance Indicators*, Utrecht: Lemma.
- Goedegebuure, L. C. J. and Meek, L. V. (1991) The restructuring of higher education, a comparative analysis between Australia and The Netherlands, *Comp. Educ.*, 27(1), pp. 7–22.
- Gomme, I. A. and Gilbert, S. N. (1984) Paying the cost: Some observations on the problem of postsecondary student attrition, *Can. J. Higher Ed.*, 14(3), 97–100.
- Guin, J. (1990) The re-awakening of higher education in France, *Eur. J. Educ.*, 25(2), 123–146.
- Harman, G. (1989) *The Dawkins Reconstruction of Australian Higher Education*. Paper presented at the 1989 Annual Meeting of the American Educational Research Association. San Francisco, 27–31 March.
- Harman, G. and Wood, F. (1990) Academics and their work under Dawkins: a study of five NSW universities, *Aust. Educ. Res.*,

- 17(2), 53 – 76.
- Hermanns, H., Teichler, U. and Wasser, H. (eds.) (1983) *The Complete University*, Cambridge, MA: Schenkman.
- Higher Education Council(1992) *The Quality of Higher Education*, Canberra: Australian Government Publishing Service.
- HIS Hochschul-Information-System (1990) *HIS-Ergebnisspiegel*, Hannover: HIS GmbH.
- HIS Hochschul-Information-System(1991) *HIS Kurzinformation A9/1991*, Hannover: HIS GmbH.
- HIS Hochschul-Information-System (1991a) *HIS-Ergebnisspiegel Baden-Württemberg*, Hannover: HIS GmbH.
- HIS Hochschul-Information-System (1991b) *HIS Kurzinformation A8/1991*, Hannover: HIS GmbH.
- IRDAC(1991) *Skills Shortages in Europe*, Brussels: IRDAC.
- Jones, G. A. (1990) *Comments on the Changing Quality of Accountability and Autonomy*. Paper presented at the conference entitled Canadian Universities: Problems and Opportunities in the 1990s, sponsored by the Institute for Research on Public Policy in Ottawa, November.
- Jones, G. A. (1991) Modest modifications and structural stability: higher education in Ontario, *High. Educ.*, 21, 573 – 587.
- Jones, G. A. (1992) University Governance in the 1990s: An Issues Paper. Unpublished paper prepared for the Association of Universities and Colleges of Canada, Ottawa, Ontario.
- Karmel, P. (1989) *Reflections on A Revolution*, Canberra: AVCC.
- Karmel, P. (1992) *Financing Higher Education*. Paper presented

- at the national conference on Governance and Funding of Australian Higher Education, Australian National University, 10 – 11 February.
- Kerr, C. (1963) *The Uses of the University*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kerr, C. (1982) *The Uses of the University*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kikuchi, J. (ed.) (1990) *Kyoiku to Shakai Idou (Education and Social Mobility)*, Tokyo: Tokyo University Press.
- Kogan, M. (1984) The political view. In B. R. Clark (ed.), *Perspectives on Higher Education*, pp. 56 – 75, Berkeley: University of California Press.
- Lane, J. E. (1990) *Institutional Reform*, Aldershot: Dartmouth Publishing Company Ltd.
- Levy, D. C. (1991) *Problems of Privatization*. Paper prepared for the World Bank's Worldwide Seminar on Innovation and Improvement of Higher Education in Developing Countries, Kuala Lumpur, June 30 – July 4.
- Lewin, K. and Schacher, M. (1989) *Studienanfänger im Wintersemester 1988/89: Trend zum Studium hält weiter an*, Hannover: HIS GmbH.
- Lindblom, C. E. (1977) *Politics and Markets*, New York: Basic Books.
- Maassen, P. A. M. and Potman, H. P. (1990) Strategic decision making in higher education; an analysis of the new planning system in Dutch higher education, *High. Educ.*, 20, 393 – 410.

- Maassen, P. A. M. and Vught, F. A. van (1988) An intriguing Janus-head, the two faces of the new governmental strategy towards higher education in The Netherlands, *Eur. J. Educ.*, 23 (1/2), 65 – 77.
- Maassen, P. A. M. and Vught, F. A. van (eds.) (1989) *Dutch Higher Education in Transition*, Culemborg: Lemma.
- Maruyama, H. (1984) *Daigaku Taigaku nitaisuru Daigaku Kankvo Youin no Eikvo no Bunseki* (Analysis of the effects of Academic Environmental Factors upon the Dropout Students).
- McNicol, D. (1990) *University of Sydney News*, 10 April.
- Meek, V. L. (1988) Institutional mergers in Australian higher education. In L. C. J. Goedegebuure and V. L. Meek (eds.), *Change in Higher Education; the Non-University Sector*, pp. 85 – 110, Culemborg: Lemma.
- Meek, V. L. (1990) The rise and fall of the binary policy of higher education in Australia, *J. Educ. Policy*, 5(3), 282 – 292.
- Meek, V. L. (1991) The transformation of Australian higher education: from binary to unitary system, *High. Educ.*, 21(4) 11 – 43.
- Meek, V. L. and Goedegebuure, L. C. J. (1989) *Higher Education: A Report*, Armidale: University of New England.
- Meek, V. L. and Goedegebuure, L. C. J. (1991) Change in higher education: the Australian case, *Aust. Educ. Res.*, 16(4), 1 – 26.
- Meek, V. L. and O'Neill, A. (1988) Institutional amalgamation and the new binarism, *J. Tertiary Educ. Adm.*, 10(2), 137 –

- 148.
- Meek, V. L. and O'Neill, A. (1990) Organizational change in Australian higher education: process and outcome, *Aust. Educ. Res.*, 17(3), 1 – 18.
- Merton, R. K. (1973) *Sociology of Science: Theoretical and Empirical investigations*, Chicago: University of Chicago Press.
- Ministère de l'Éducation, de la jeunesse et des Sports (1989) *Loi d'orientation sur l'éducation: loi No. 89 – 486 du 10 juillet 1989*, Bulletin Officiel du Ministère, special no. 4 du 31 août, 3, p.5.
- Ministry of Education, Science and Culture (1989) *Education in Japan 1989: A Graphic Presentation*, Tokyo: Gyosei Publishing Co.
- Ministry of Education, Science and Culture (1991) *Outline of Education in Japan 1991*, Tokyo: Asian Cultural Center for UNESCO.
- Ministry of Education, Science and Culture (1992) *Japanese Government Policies in Education, Science and Culture 1990: Toward the Creation of New Structures for Higher Education*, Tokyo: Printing Bureau, Ministry of Finance.
- Mitnick, B. (1980) *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press.
- Mohn, R. (1991) Evolution in Higher Education. *Higher Education Management*, 3(3), p. 306.
- Monbusho (Ministry of Education) (1990) *Monbu Tokei Yoran (Statistical Survey on Education in Japan)*.

- Neave, G. (1983) The dynamics of integration in non-integrated systems of higher education in Western Europe. In H. Hermanns, U. Teichler, and H. Wasser(eds.) *The Compleat University*, pp. 263 – 276, Cambridge, MA: Schenkman.
- Neave G. (1988) On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986 – 1988, *Eur. J. Educ.*, 23.
- Neave, G. and Vught, F. A. van (eds.) (1991) *Prometheus Bound; The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*, Oxford: Pergamon Press.
- OECD(1988) *Changing Patterns of Finance in Higher Education, Country Study: Japan*.
- OECD(1989), *Review on Danish Research Policy*, Paris: OECD.
- Ontario Council on University Affairs(1979) *Ontario Council on University Affairs 5th Annual Report, 1978/79*, Toronto: Ontario Council on University Affairs.
- Ontario Council on University Affairs(1991) *The Establishment and Development of Provincially-Assisted Degree-Granting institutions in Ontario* (Advisory Memorandum 91-V), Toronto: Ontario Council on University Affairs.
- Ontario Department of Education(1967) *Colleges of Applied Arts and Technology Basic Documents*, Toronto: Ontario Department of Education.
- Ontario Ministry of Colleges and Universities (1990) *Horizons—Guide to Postsecondary Education in Ontario, 1991/92*, Toronto: Ontario Ministry of Colleges and Universities.

- Ontario Ministry of Colleges and Universities(1990a) *Higher Education in Ontario: Some Vital Statistics*, Toronto: Ontario Ministry of Colleges and Universities.
- Ontario Ministry of Education(1991) *1989/90 Key Statistics — Elementary and Secondary Education in Ontario*, Toronto: Ontario Ministry of Education.
- Perkin, H. (1991) History of universities. In *International Higher Education*, Garland, New York.
- Perkins, J. A. (1987) *Privatization*. Newsletter (International Council for Educational Development), November.
- Pfeffer, J. (1981) *Power in Organizations*, Cambridge, MA: Ballinger.
- Popper, K. R. (1957) *The Poverty of Historicism*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Pratt, J. and Burgess, T. (1974) *Polytechnics*, London: Pitman.
- Premfors, R. (1981) National policy styles and higher education in France, Sweden and the United Kingdom, *Eur. J. Educ.*, 16 (2), 253 – 262.
- Premfors, R. (1984) Implementation strategies in higher education. In R. Premfors (ed.), *Higher Education Organizations*, Stockholm: Almqvist & Wiskel.
- Pross, A. P. (1986) *Group Politics and Public Policy*, Toronto: Oxford University Press.
- Quality Assessment(1992) Center for Higher Education Policy Studies, Enschede.
- Ramirez, F. O. and Riddle, P. (1991) The expansion of higher e-

- education. In *International Higher Education*, New York: Garland.
- Report of the Committee on Higher Education Funding (Wran Committee)* (1988), Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Report of the Task Force on the Commercialisation of Research, Bringing the Market to Bear on Research* (1991), Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Research Institute for Higher Education (1976), *Research Note*, 26, Hiroshima University.
- Research Institute for Higher Education (1991) *Daigaku Jikohyouka no shuppatuten (Starting point of University Self-Evaluation)*, Hiroshima University.
- Rontopoulou, J. L. and Lamoure, J. (1992) The vocationalization of higher education: continuities and changes, *Eur. J. Educ.*, 27(2) (in press).
- Rose, R. and Peters, F. G. (1978) *The Overloaded State*, Beverly Hills/London: Sage.
- Rothblatt, S. (1988) *The Idea of the Idea of A University and Its Antithesis*. Paper Presented at the Seminar on the Sociology of Culture, La Trobe University, October 7 - 9.
- Saito, T. (1984) *Bunkyo Gyosei nimiru Seisakukeisei-Katei no Kenkyu (Study on Policy Making Process in Educational Administration)*, Tokyo: Gyousei Publishing Co.
- Schmidtlein, F. A. and Berdahl, R. O. (1991) *THE State/Higher Education Interface in the United States of America*. Paper deliv-

- ered at the 5th Annual International Conference on Higher Education, Edinburgh, August 29 – 31.
- Schoppa, L. J. (1991) *Education Reform in Japan: A Case of Immobilist Politics*, London and New York: Routledge.
- Shinbori, M. (ed.) (1984) *Daigakukyoujushoku no Sougoutekikenkyu* (*Comprehensive Study on Academic Profession*), Tokyo: Taga Publishing Co.
- Skolnik, M. L. (1990) Articulation between CAATs and universities in Ontario: issues, problems, and prospects. In G. A. Jones (ed.), *Higher Education Group Annual 1990*, pp. 32 – 48, Toronto: Higher Education Group, Ontario Institute for Studies in Education.
- Skolnik, M. L. (1991) *Odd Country Out: A Speculative Commentary On Possible Causes and Consequences of the Absence of a National Policy Toward Higher Education in Canada*. Paper presented at a symposium on National Policy and Higher Education, Annual Meeting of the Association for the Study of Higher Education, Boston, MA, November 2.
- Skolnik, M. L. and Jones, G. A. (1993) Arrangements for coordination between university and college sectors in Canadian provinces, *Can. J. Higher Ed.* 23(1), 56 – 73.
- Stadtman, V. A. (1980) *Academic Adaptations: Higher Education Prepares for the 1980s and 1990s*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Statistics Canada (1991) *Education in Canada: A Statistical Review for 1989/90*, Ottawa: Statistics Canada.
- Stewart, M. J. (1990) Attrition from health professional schools in a

- Canadian university, *Can. J. Higher Ed.*, 20(3), 43 – 63.
- Stokes, P. (1989) *College Transfer Revisited*. A background paper prepared for Vision 2000, Toronto: Ontario Council of Regents.
- Teichler, U. (1988) *Changing Patterns of the Higher Education System*, London: Jessica Kingsley.
- Teichler, U. (1988) Government and curriculum innovation in The Netherlands. In F. A. van Vught (ed.), *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, London: Jessica Kingsley.
- Teichler, U. and Vught, F. A. van (1989) Introduction. In F. A. van Vught (ed.), *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, London: Jessica Kingsley.
- The Mayer Committee (1992) *Employment-Related Key Competencies: A Proposal for Consultation*, Melbourne: Owen King.
- Tinto, V. (1982) Limits of theory and practice in student attrition, *Journal of Higher Education*, 53, 687 – 700.
- Trow, M. (1974) Problems in the transition from elite to mass higher education, *Policies for Higher Education*, Paris: OECD.
- Trow, M. (1975) The public and private lives of higher education, *Daedalus*, 95.
- Trow, M. (1976) “Elite higher education”: an endangered species? *Minerva*, 1(4).
- Trow, M. (1984) The analysis of status. In B. R. Clark (ed.), *Perspectives on Higher Education*, pp. 132 – 164, Berkeley: University of California Press.
- Trow, M. (1988) *The Robbins Trap: British Attitudes and the Limits of Expansion*. Paper Prepared for a seminar at the University of

- Sussex, July 4.
- Veld, R. J. in 't(1987) *Garanties voor kwaliteit bij sturing op afstand*. In H. J. M. van Berkel and A. E. Bax(eds.), *Inspectie of Interne Evaluatie: waarborgen voor de kwaliteit van het hoger onderwijs*, Amsterdam: Versluys.
- Vught, F. A. van(1989) *Governmental strategies in practice*. In F. A. van Vught(ed.), *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, London: Jessica Kingsley.
- Vught, F. A. van(ed.)(1989) *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, London: Jessica Kingsley.
- Vught, F. A. van(1991) *Autonomy and Accountability in Government/University Relationships*. Paper for the World Bank Senior Policy Seminar on Improvement and Innovation of Higher Education in Developing Countries, June 30 – July 4.
- Vision 2000(1990) *Vision 2000: Quality and Opportunity—The Final Report of Vision 2000, A Review of the Mandate*, Toronto: Ontario Ministry of Colleges and Universities.
- Vision 2000(1990a) *The College System — An Empirical Snapshot*. Background paper for the Vision 2000 Task Force, Toronto: Ontario Ministry of Colleges and Universities.
- VSNU(1993) *Door naar de tweede ronde; voorstellen voor aanpassing van de externe kwaliteitszorg onderwijs*, Utrecht: VSNU.
- Walford, G.(1991) *Changing relationship between government and higher education in Britain*. In G. Neave and F. A. van Vught(eds.), *Prometheus Bound; the changing relationship between government and higher education in Western Europe*, pp. 165 –

- 183, Oxford: Pergamon Press.
- Watson, C. (1987) *Governments and Higher Education, the Legitimacy of Intervention*, Toronto: Higher Education Group, OISE.
- Webb, A. (1989) *Ontario Spectrum: A Handbook of 1990/91 Entrance Requirements for Post-Secondary Education and Training in Ontario*, Toronto: OISE Press—Guidance Centre.
- Wildavsky, A. (1979) *The Politics of the Budgetary Process*, (3rd edn), Boston: Little Brown.
- Williams, B. (1988) The 1988 White Paper on higher education, *Aust. Univ. Rev.*, 2, 2 – 8.
- Williams, B. (ed.) (1989) *Overseas Students in Australia*, Canberra: International Development Program.
- Williams, G. (1983) Of the expense of the institutions for the education of youth. In N. Phillipson (ed.), *Universities, Society and the Future*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Wilms, D. (1983) Hochschulpolitik für die 90er Jahre, *DUZ*, 23.
- Wissenschaftsrat (1985) *Empfehlungen zum Wettbewerb in deutschen Hochschulen*, Köln: Wissenschaftsrat.
- Wissenschaftsrat (1988) *Empfehlungen des Wissenschaftsrats zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren*, Köln: Wissenschaftsrat.
- Wissenschaftsrat (1991) *Empfehlungen zur Entwicklung der Fachhochschulen in den 90er Jahren*, Köln: Wissenschaftsrat.
- Wurzburg, G. K. (1989) TAFE and the reconstruction of higher education. In V. L. Meek and R. Harrold (eds.), *TAFE and the Reconstruction of Higher Education*, pp. 3 – 15, Armidale: Uni-

versity of New England.

Young People's Participation in Post-Compulsory Education and Training (1991), Canberra: Australian Government Publishing Service.

致 谢

高等教育政策研究中心于 1984 年创办在荷兰特文特大学,作为一个集中研究高等教育政策问题的研究中心。当时,在欧洲高等教育政策并不是一个热门研究对象。只有主要定居在英国和瑞典的少数研究工作者曾经专门研究高等教育中的一些宏观和中间层次的问题。把高等教育作为一个社会系统进行研究,主要是对教学和学习的过程感兴趣的教育科学工作者的领域。

过去十年来,对高等教育政策的兴趣大大地增长,在工业化世界高等教育到处发展成为一项重要和巨大的事业。它已经成为一项群众性的活动,关系到越来越多的公民的生活,除了别的以外,还导致对有关驾驭和调节高等教育的方式不断增长的兴趣和关切。结果,特别是在欧洲,对这个问题的研究也越来越从诸如经济学、政治学、工商管理、公共行政和政策分析,以及社会学的学科观点进行研究。高等教育政策研究中心的研究项目就是这种趋势的比较著名的事例之一。

本书提出高等教育政策研究中心研究项目之一的成果。这个项目涉及德国贝特尔斯曼基金会发起和资助的一个项目的第一阶段,于 1991 年 9 月至 1992 年 7 月期间所进行的关于高等教育政策的一个比较研究课题。这个项目的目的是收集能够用来影响公众对德国高等教育的争论。但是,在这个基础课题中,既没有把德国的,也没有把任何其他国家的高

等教育状况用来作为参照框架。相反,我们在本书第一章讨论了我们为分析在若干国家所观察到的趋势和问题所开发的一个一般的概念框架。这个研究所涉及的 11 个国家的选择,根据有关高等教育文献的详细分析,和通过与全世界若干高等教育专家和贝特尔斯曼基金会工作人员的讨论。最后的选择,即澳大利亚、加拿大(安大略)、丹麦、法国、德国、日本、荷兰、瑞典、瑞士、联合王国和美国(加利福尼亚),可以看作一组国家,它们从各种理由可以看作整个工业化世界高等教育政策发展的典型。

在比较研究的课题中,科研工作者往往喜欢依靠现有的文献、有关的文件以及“常识”。这种方法的一个优点是节省费用和时间;缺点是分析和结论不够准确。因此,我们对所有涉及的国家,选择使用各国高等教育的专家。我们通过发给他们一份问卷,要求他们起草一个国家报告。这个问卷包括四个部分,即(1)高等教育结构;(2)高等教育中的权力分配;(3)高等教育政策;和(4)结构,权力,和政策对高等教育系统的运行的影响。使用这种问卷保证了国家报告初稿有科学的结构。高等教育政策研究中心的研究小组把所收到的全部报告写成本书十一章国别高等教育政策。所有报告和有关的文献形成本书第十三章提出的高等教育政策中的趋势和问题的总的分析。虽然这个分析经过与各国专家和贝特尔斯曼基金会的工作人员讨论,所提出的解释和结论完全代表第十三章作者的观点。

必须强调指出,高等教育政策并不是一个静态的现象——它和社会一样是动态的,高等教育乃是社会的一部分。因此,任何分析政策的尝试,充其量提供在一个特定时间的一

个合适的图景。在撰写分析的最后报告和出版这个报告之间的时间差内,政策可能有改变,新的策略可能已引进。在我们课题进行过程中曾经发生。例如,新近在丹麦、荷兰、加拿大、安大略和瑞典,已经有了新的发展,不可能包括在本书之内。但是我们深信,本书不仅在它所提供的图景方面饶有趣味,而且在有关诸如多样性、驾驭、自主权、调节等概念已经被用来分析高等教育政策中的趋势和问题的方式方面也是饶有趣味的。我们希望论证我们应用这些概念的方式可能有助于在任何高等教育系统解释在一定时间的政策发展。结果,本书不仅对所涉及的 11 个国家是有关的,对任何高等教育系统,其中主要管理者试图了解和影响高等教育政策,也都是有关的。

没有贝特尔斯曼基金会,不会进行这个研究。我们非常感谢贝特尔斯曼基金会委员会主席莫恩和基金会经济学和社会政治学组主任恩普特,他们以富有促进作用和内行的方式,不仅发起进行这个研究,而且在这个研究进行的过程中提供很有价值的投入。

当然,各国的专家有本辉、巴凯、布伦南、福克斯、弗拉克曼、琼斯、尼夫、夏赫、斯瓦伊弗尔德和韦伯所作出的贡献,对本书的写作是绝对必要的。贝特尔斯曼基金会已经在本书前言中表示了感谢。我们也要对他们问卷的评论和建议,他们尽力撰写国家报告,他们参加 1992 年 6 月 11 日在荷兰恩斯赫德举行的讨论,以及他们对国别报告各章最后定稿的建议,表达我们的感谢。

我们对台维斯校对本书全部初稿非常感激;这个工作本身就是一个非常艰难的任务。

最后我们要感谢高等教育政策研究中心秘书处。尼乌文

赫乌伊斯和特乌因在我们把大量的资料写成可读的原稿的工作中非常内行地支持我们。

高德格伯勒

凯塞尔

马森

米克

范富格特

德维尔特

1993年9月于恩斯赫德

(王承绪译)

书名页
版权页
前言
目录
正文