

第4卷第2期, 2011年4月

(本期译自 Number 63, Spring 2011, International Higher Education, Boston College)

# 国际高等教育

Journal of International Higher Education, Vol. 4, No.2, April, 2011  
Graduate School of Education, Shanghai Jiao Tong University

## 有关高等教育国际化

监察高等教育的国际化.....	41
使用第三方招生代理缺乏透明度: 最根本的困境.....	43
中国的国际教育: 形势和政策的变化.....	46
让毕业生回国: 没那么容易.....	49
后苏联时代的西方化: 博洛尼亚进程的风险和收益.....	51

## 国际问题

英语“共通语”与学术国际化.....	53
从历史角度看大学自治和学术自由.....	56
斯大林和当代高等教育变化: 一个小挑衅.....	58

## 经济发展与危机

全球高等教育学费和学生资助 2010 概况.....	60
英格兰削减高等教育成本的改革.....	62

## 非洲的高等教育

非洲高等教育: 迎接 21 世纪的挑战.....	65
南非为什么不能实施免费高等教育.....	68

## 巴西的高等教育

巴西高等教育的平等之路.....	70
巴西的高等教育成果评估.....	72
巴西大学的战略管理.....	74

## 其他国家和地区的高等教育

德国“资助排名”: 自我管理的工具.....	76
印度的“认定大学”: 混乱不堪.....	79

上海交通大学高等教育研究院 主办

主编：刘念才  
顾问：菲利普·G·阿特巴赫（美）  
副主编：王 琪  
编辑：吴 燕

刊号：沪（K）第 0621 号

编辑部地址：  
上海市东川路 800 号上海交通大学  
高等教育研究院  
邮编：200240  
电话：021-34207986  
电邮：[jihe@sjtu.edu.cn](mailto:jihe@sjtu.edu.cn)  
<http://gse.sjtu.edu.cn/jihe/index.htm>

Editor: Nian Cai Liu  
Advisor: Philip G. Altbach (USA)  
Associate Editor: Qi Wang  
Assistant Editor: Yan Wu

Address:  
Graduate School of Education  
Shanghai Jiao Tong University  
800, Dongchuan Road  
Shanghai, 200240  
China  
Tel: 86-21-34207986  
Email: [jihe@sjtu.edu.cn](mailto:jihe@sjtu.edu.cn)  
<http://gse.sjtu.edu.cn/jihe/index.htm>

## 《国际高等教育》简介

随着高等教育国际化趋势的日益加剧和中国高等教育的持续快速发展，中国与国外高等教育交流的需求与日俱增。《国际高等教育》正是在这样的背景下诞生的，并将努力发挥中外高等教育交流的桥梁作用。

本刊由两部分组成：美国波士顿学院国际高等教育中心（[http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/)）编辑出版的“International Higher Education”的中文版，每年 4 期；由上海交通大学高等教育研究院围绕中国与国外高等教育热点问题编辑出版的专辑，每期一个主题，每年最多出 6 期。

波士顿学院国际高等教育中心编辑的“International Higher Education”每期包含十余篇有关国际高等教育现状和发展趋势的文章以及新书简介。上海交通大学高等教育研究院编辑的专辑则包含世界一流大学、大学评价与排名、研究生教育、科学英才迁移等热点问题的国内外研究论文、研究报告、综述文章、书评以及有关的会议和活动信息。

Journal of International Higher Education (Guoji Gaodeng Jiaoyu) is an online journal with an aim of playing the role of bridge between Chinese and international higher education communities. It consists of 4 issues each year translated from the “International Higher Education” published by the Boston College Center for International Higher Education ([http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/)) in USA and up to 6 issues each year focusing on selected topics of both Chinese and international interests, such as world-class universities, university ranking, graduate education, and migration of academic talents.

Each issue translated from the International Higher Education by Boston College contains more than a dozen of short articles covering major aspects and trends of international higher education and new publications. Each issue focusing on selected topics of higher education contains original studies, preliminary reports, review papers, letter to the editor, book reviews, and up-to-date information on activities and opportunities on the selected topics in China and around the world. The issues focusing on selected topics will be translated into English and published online at <http://gse.sjtu.edu.cn/en/>.

## 监察高等教育的国际化

Eva Egron-Polak

国际大学协会 (the International Association of Universities) 秘书长

电子邮箱: e.egronpolak@iau-aiu.net

高等教育国际化的重要性越来越明显, 所采用的形式也越来越新颖和多样。世界各地也都开始从不同角度和背景去解读教育国际化, 这就好比透过不同的镜头而非只是单色的镜头去观察。国际大学协会自2003年起发起了“全球国际化调查”(the Global Survey of Internationalization), 旨在监察高等教育国际化进程中的主要发展。本文将对2010年9月公布的第三期调查中的一、两项发现进行解读、分析, 重点探讨被调查者如何理解、看待国际化的重要性和其进程中的阻碍以及所关注的风险问题。

问卷采用简·奈特(Jane Knight)在2006年对教育国际化的定义, 即国际化是将国际性、跨文化的和/或全球化的维度整合到高等教育的目的、功能(教学、科学研究和社会服务)及实际操作中。全世界共有6000所大学收到了这份电子问卷。结果分析基于来自115个国家的高等教育机构完成的745份问卷。2005年国际大学协会只收到来自95个国家的526份问卷。虽然这次问卷的反馈率依旧不是很高, 但反馈数量有明显的上升。导致数量上升的因素有许多, 其中包括问卷被翻译成五种世界语言。值得注意的是反馈率最高的地区是位于中东地区的大学, 最低的是拉丁美洲和加勒比海地区, 而在欧洲、亚洲、太平洋地区和非洲, 反馈率则较相似。总体而言, 欧洲高等教育机构所返回的问卷数量最多。

### 国际化: 领导管理的核心方针

世界上许多大学承认国际化已是当今主流, 深植于大学的战略计划中。国际化已不再是难以获得的奢侈品而是改革的重要组成部分。这项调查的结果证实有87%的受访者认为国际化是战略计划的一部分, 78%认为大学的发展方针在过去三年里发生了变化。在大学的高层领导中, 这种意见尤为明显: 校长和副校长们被看作是国际化进程最为显著的内在驱动力。

### 经济危机的明显冲击

国际化并非没有阻碍或风险。近期的调查聚焦各种阻碍并进行历史性的比较, 显示了财政限制现已成为发展国际化的主要障碍。第三期“全球国际化调查”显示, 绝大多数被调查者将缺乏资金列为首要的内在和外在的阻力。这说明博闻的学者们对当下的高等教育机构所面临的经济形势了如指掌。而将这些从2005年起发生的重要变化作为实例列举出来确实非常有用。

引人注目的是, 2005年的调查结果并没有对财政限制着重强调。融资问题当时没有被列入阻碍因素的前三名。在2005年的调查中大学指出的问题反而是教师的兴趣和参与度不高、行政惰性与官僚问题、缺乏指导国际化进程的相关方针和策略。对国际化进程中资金问题的担忧很可能对将来国际化发展产生重要的影响, 从而将高等教育国际化

发展朝商业化 (commercialization) 方向推进。

## 欧洲、区域合作和背景差异

第三期“全球国际化调查”也显示了一些潮流的延续性，准确地考察了国际化进程在不同地域的优先性。欧洲始终坚持推进博洛尼亚进程 (the Bologna process)，此进程于2010年起被称为“欧洲高等教育区域”；欧盟同时也提供各种资金计划鼓励学生交换和合作，因而国际化在欧洲发展优先性排名上位列第一。2005年的情形和现在差不多，调查显示除了北美地区，世界各地之间的地区内部合作均发挥着重要作用。

这项研究是基于将近750份有效问卷而得出结论的，即使很难说这份研究的结果具有全球代表性，但是这份调查统计并分析了全球115个国家对于国际化认识的大学数据，较为独特地提供了一个全球性的观察视角。再者，问卷回复所包含的区域样本足够大，因而从这种鸟瞰式角度可以对数据进行区域分析和比较。通过这些全球调查可以分析并比较非洲高等教育机构是如何看待国际化的，并将结果与欧洲、拉丁美洲以及其他区域的调查结果进行比较。理解区域差异对未

来的国际化进程十分关键，对诠释有关国际化进程的种种认识如何发展、变化以及发展、变化的原因等都起到重要作用。

对商业化、人才流失 (brain drain) 的持续担忧和不正规学校扩张所带来的风险是被调查者们公认的主要风险。然而各个区域调查结果的差异又是如此之大。例如，欧洲、北美的大部分被调查者要么对风险这个问题避而不谈，要么给予否定回答，这说明不同区域在对国际化影响的认识上存在许多不同之处。

## 对未来的警示

就像经济的全球化一样，高等教育的国际化也是大势所趋。大学能否合理定位继而从国际化进程中获利？大学如何追求国际化目标？大学选择合作伙伴的权限如何？大学所处地区不同，对于这些问题的看法也不同。在大学国际化战略的发展中，全局背景十分重要。显著的不公平现象也是存在的。“全球国际化调查”为我们提供了丰富的比较数据，希望也能为政策制定者在思考与全球大学合作问题上提供借鉴，比如应该避免哪些问题，如何保证利益共享。

## 使用第三方招生代理缺乏透明度：最根本的困境

Liz Reisberg Philip G. Altbach

Liz Reisberg: 美国波士顿学院 (Boston College) 国际高等教育中心 (the Center for International Higher Education) 助理研究员

电子邮箱: reisberg@bc.edu

Philip G. Altbach: 美国波士顿学院终身教授、国际高等教育中心主任

电子邮箱: altbach@bc.edu

国际学生流动 (international student mobility) 可谓是宗大生意。每年约 280 万学生出国留学, 同时带来了 500 亿美元的资金流动。许多国际学生来自发展中或中等收入国家, 其中绝大部分来自东亚和南亚, 并大多是自费留学。这些学生给他们就读的大学和国家带来了大笔收入, 同时成为大学国际化的重要组成部分。

如今除了传统的有着精英背景的学生, 越来越多的普通学生出国寻找机会。然而, 他们未必就有很多海外经验, 相比早些出国的几代留学生, 他们所拥有的私人信息来源也较少。这一新的学生群体试图寻找各种帮助也很乐意支付相关费用。于是, 各所大学把这一学生群体看作收入的重要来源和使大学多元化的贡献者。对国际学生的争夺变得异常激烈, 进而导致一些新兴行业应运而生, 以应对日益增长的市场需求。

中介和第三方招生代理机构在高等教育领域并非新人, 他们参与大学录取工作, 这一直备受争议。“代理”有两类: 一类受雇于各大学, 为赞助方大学招收学生; 另一类则受雇于学生, 帮助他们选择、申请高校并提供指导使其能顺利入学。这两类代理之间其实存在着巨大的差异。还没有数据显示有多少公司和个人从事招生代理, 然而据我们所知, 代理的数量正不断上升, 越来越多的大

学也在使用代理所提供的服务。到目前为止, 我们只能获得些非专业统计 (anecdotal) 的信息, 这方面的研究尚未出现。

### 招生代理的工作

招生代理机构或个人的典型角色便是海外大学在各地的销售人员。然而他们并不是大学的雇员, 而是区域招生人员。他们的存在使得赞助方大学在有意出国的学生群体中更为人所知。作为当地的宣传机构, 他们就好比是将国际留学申请运到大学客户的通道。他们所收取的佣金通常是第一年学费的 10% 至 15% (甚至可能高达 25%), 有些代理则每年收取固定费用。这些代理可能会从他们的大学客户那里接受一些专业培训, 但这不是必须的。同时, 也没有正式的机制在项目或政策的基础上保障这些代理的运作。

招生代理也可能提供指导咨询服务, 帮助学生筛选海量的网上信息。他们这样做的动机并不是为了提供客观的信息而是将学生的关注引至特定高校。可是, 来咨询的学生通常并不明白这一点。

招生代理的主要客户是雇佣他们的大学。为了取得成功, 他们必须向赞助方大学保证一定数量的学生会进入该校就读。至于招生代理接受来自学生和院校的报酬究竟有多频繁, 这无法得知, 不过有传言说这份薪

酬着实不低。这关键就在于代理的活动范围、资金来源和服务特征的透明度不高,尤其对于学生而言。

招生代理所提供的服务范围虽无法一一确认,不过这些服务中包括他们试图将学生客户与大学客户进行匹配。许多大学怀疑招生代理有时替学生完成申请和代写论文。尽管不能一概而论,然而据说这些传言已经引起关注和担忧。

### 其他信息来源

越来越多独立的私人顾问向国际学生提供另一类服务。他们根据学生的留学目的、人生目标和学习目标等信息组合,为学生推荐合适的海外学校。私人顾问与大学之间没有任何的合同关系,因而他们的意见不受大学的影响。

为了能成功,这些专业人士必须在当地树立名声,为学生而不是大学提供优质的服务,必须熟知全球各院校的学术项目、入学要求等相关情况。他们乐意与大学建立联系、与大学代表面谈、联络校友,也经常拜访大学校园。事实上,许多大学会选择一些私人顾问,向他们提供可与学生客户分享的信息。这种沟通上的“三角”关系实际上能为每一方都带来好处。

在许多国家,学生可以到一些非营利性组织或咨询中心去咨询并获得大量相关信息,这些中心由英国文化委员会(the British Council)、美国国务院(the US State Department)及其他政府和协会创办、运行,并致力于向学生提供有关自己国家高等教育的一些基本指导,帮助学生获得更有利的资源。然而,由于人力匮乏,这些机构已经无法应对日益增长的国际学生市场。

### 错误动机

招生代理、大学和学生之间的关系不可避免地要受限于形成这种关系的动机和回报的影响。招生代理通过将学生引流到特定大学来获得收入。尽管这种行为可能实现学生与大学的合适搭配,然而其动机却不是保证学生能有一个最佳选择,也就是说不是为了学生的最大利益。

学校雇用的招生代理通过为两个群体提供服务来赚钱,这两个群体的利益也许相同,也许不同。回报是通过代理与大学间建立合作关系才获得的,而不是从服务学生中获得。这说明存在潜在的利益冲突;然而,没有专业标准或指导方针能够消除该冲突。事实上,只要动机偏向大学利益而非学生利益,即便有专业标准,作用也会非常有限。

对于私人顾问和非营利性组织或咨询中心而言,就不存在这种冲突。两者的服务都旨在使学生获得最大的利益。

### 错误观点和机遇流失

许多为招生代理辩护的观点在某种程度上显得有些站不住脚。比如,学生可能无法应对或筛选海量的有关国外学习的信息;小规模的学校没有足够的师资和资源推出有效的国际市场计划;既然招生代理不会消失,那么就要有标准来制约他们的行为;市场会清除掉不道德的招生代理。

考虑到申请过程中的投入和结果,学生应当积极参与到选择过程和研究中去。如果学生缺乏合理评判他人建议所需的知识,而让人替自己做决定或在做决策时受到他人的影响,那么这实在是太冒险了。在经济利益驱动下,招生代理成为所有信息的来源,这是不合适的。

尽管很容易对那些不知所措、前来寻求

帮助的学生心生怜悯，然而只要对大学一方有所倾斜，就很难真正地对她表示同情。各个校园里到处是国际学生，如何对他们负责是一项艰巨的工作。大学通过与招生代理共同合作来招收国际学生，这就意味着大学牺牲了大学行政和师资直接负责招生所能带来的种种好处，其中包括保证一些必要信息的获取，比如有关外国文化、外国教育系统和国际学生需求的信息。同样，直接与大学代表进行交流能帮助学生得到最新、最准确的信息。

也有许多其他方案供各院校选择。学院行政人员可以支付一定费用同许多组织国际招生的公司一起出行，并参与、举办国际教育展览。预算有限的大学则已经找到了颇富创意的方法来提高他们在海外的知名度，获得更多的潜在学生申请。其他的成功案例也数不胜数，包括通过海外游学项目、访问学者以及联合招生办和校友会在海外设立办公室或派遣学校代表、网上讲座和其他网上活动来招生等。此外，正如前面所说，许多私人咨询师和顾问（被学生雇佣的专业人士）也很希望能与海外大学有所联系。

我们无法得知到底招生代理告知其客户什么内容，以至于学生（学校）容易受到伤害。企图通过市场来监控招生代理的质量并使那些不道德的招生代理退出是不现实的。“市场”模型首先假定学生（作为消费者）有足够的相关知识和经验去选择最好的服务，然而这种假定并不现实。对招生代理进行适当的监察可能性很小。专业证书只能提供一张“道德的封皮”，制造一种能给大学和学生安全感的假象。

## 结论

国际交换学生日益增长，为了不错失良机，新兴行业应运而生。然而，并不是所有

找到市场的行业都应受到欢迎。各院校所雇用的招生代理由于许多因素造成透明度不高。没有适当的监管措施来约束招生代理的活动以保证学生利益得到保护；没有国际标准来确保、监控招生代理的当地活动；也不能保证大学与代理之间的关系能对学生完全透明化。再者，动机和回报不依赖道德行为。有些人也许会问为什么美国国内招生禁止使用代理，而在国外招生中就可以呢？

有些学校确实投入了大量时间和资源以保持与他们所雇用的招生代理的紧密联系，有些学校为那些坚持道德原则的招生代理做出担保。然而，不同文化对道德行为的理解也不尽相同。当他们故意如此，谁又愿意出来监管和调节，使其遵守原则呢？通过使用招生代理，大学将自己的声誉以及与学生的至关重要的沟通交给了第三方，这是一个严重的错误。

将网上的优质信息、来自有经验的专业人士及非营利组织和咨询中心的公正意见和所在国大学周到的服务结合起来，就能够应对学生所需。收费的招生代理并不是必须存在的，他们站在学校和学生之间，只会阻碍信息的直接交流，起到副作用。

也许最重要的是，有打算留学的学生应该积极参与到选择过程中，发挥主观能动性，提出有建设性的问题，合理决策到哪里去学习。此外，国外大学的校友们可以提供帮助；网络也能提供有用信息；访问教育信息中心或者教育展览会都很有益处；直接与大学进行联系也尤为关键。

代理在许多国家占有市场优势，这确无争议。然而，雇用代理这个话题值得更多的公开讨论，如果轻易放弃这场辩论而依照“如果打不过，就和他们一伙”的想法来行事，那么这将是极为不幸的事。

## 中国的国际教育：形势和政策的变化

蒋凯 麻雪妮

蒋凯：北京大学教育学院副教授

电子邮箱：kjiang@pku.edu.cn

麻雪妮：北京大学教育学院硕士研究生

电子邮箱：st809@gse.pku.edu.cn

2009年中美联合声明宣布美国将鼓励更多的美国学生到中国学习，在未来四年将派遣10万学生来华。联合声明中提到美国正大规模派学生到中国。相比当时在中国的2万美国学生，10万这个数字确实是个突破。事实上，赴华学习的学生数量一直在持续增长。同时，中国的国际教育也引起了广泛的关注。

### 迅速的发展

中国是主要国际学生输出国。2008年有178900名中国学生出国，2009年有229300名。同时，中国的国际教育虽然规模较小，却发展迅速。

中国是少数几个国际学生数量剧增的国家之一。2001到2008年间，来华的国际学生数量平均年增长率超过20%，而年净增长量达30000名。2008年来华的国际学生人数首次超过200000名，比上一年增长了14.32%，使得这一年成为里程碑。2008年来华的国际学生人数是1978年（1200名）的180倍，是1988年（5835名）的38倍，是1998年（43084名）的5倍。

中国的国际教育越来越多样化。非正式项目（non-formal programs）的国际学生通常参加汉语语言培训和短期学习，而这些并不是为取得学位。正式项目（formal programs）

的国际学生比例每年都在增加，而非正式项目的学生比例则在减少。2004年，110844名国际学生中非正式项目的学生占71.5%；而在2008年，这个比例下降到64.2%，学生人数为223499名。同时，正式项目的学生比例从2004年的28.5%上升至2008年的38.5%。

越来越多的机构开始招收国际学生。1979年，有23所学术机构招收国际学生，1984年数量达到55所，1997年达到330所以上，2001年为363所，2004年是420所。而到2008年，招收国际学生的机构数量已达到592所。除了普通高等教育学校，许多研究机构和其他类教育机构也招收国际学生，如中国科学院（the Chinese Academy of Sciences），中国民航干部管理学院（the China Civil Aviation Management Institute）。一些私立大学如北京吉利大学也招收国际学生。

### 增长的重要性

国际教育有利于促进中国和其他国家发展合作伙伴关系。从1950年到2000年，中国已经教育了360000名国际学生，这些学生之后成为他们国家科学技术、教育、外交和行政的专家。赴华学习的留学生中有数名成为总理，有些担任部长级别的职务，数以百计被授予教授或副教授职称，数以千计从事

与中国的贸易、经济、文化合作的工作。简而言之，中国的国际教育对发展和稳固中国与其他国家的政治、外交、经济及贸易合作做出了巨大的贡献，在文化、教育、私人交流方面同样功不可没。

国际教育提升了中国的国家软实力。国际学生成为增进各国人民友谊的桥梁。大部分国际学生成为了教授，致力于推进中国和外国青年人之间的相互理解和友谊。许多国际学生对中国有较好的认识。中国的国际教育通过培养对中国持积极态度的国际学生，增强了国家软实力，将中国的语言和文化传播出去，扩大了国家的国际影响力，提升了国际形象，也在国家管理水平和其他方面有所改善。

国际教育也推进了世界一流大学的建设。中国顶尖大学是招收国际学生的主体。这些国际学生带来了不同的、新颖的观点，深化了大学的国际化。其次，国际教育激励中国的大学提高办学质量、提升国际声誉。

国际教育还增加了经济收入。根据北京大学的专门小组估计，长期国际学生每年为中国直接创收约 9.6~11.5 亿美元，而短期学生创收 9000 万美元。两类学生每年为中国带来约 10.5~12.4 亿美元的直接收入。除了直接收入，其他消费还包括交通费用、住宿租金及奖学金所刺激的消费等。中国的国际教育促进了某些相关领域的经济增长，并创造了许多就业机会。

### 存在的问题

尽管中国的国际教育发展很快，也极具重要性，然而在进一步发展中还存在许多问题。国际教育的学术性相对较低。2008年，正式项目的 80005 名国际学生中本科生占到了 81.1%；而研究生比例相比较低，只占到

国际学生总人数的 6.4%。中国和一些发达国家如美国、英国、德国、法国相比，水平上还有较大差距。例如，美国几乎一半的国际学生参加的是研究生教育项目。

至于学习领域，许多国际学生修读人文社会科学，这个比例达到了 80%。2008年，学习汉语和中国文学的国际学生占 55.7%，其次修读人数最多的专业为西医、经济学、商务、科学、中医和工程。这些国际学生大多来自前 10 个向中国输出学生的国家，其中 8 个是亚洲国家。中国的国际学生主要来自韩国、美国、日本、印度和越南。

中国目前的规定和政策已不能适应国际教育的发展。2000年发布的《高等教育机构接收国际学生规定》(the Regulations on Higher Education Institutions Admitting International Students) 已经过时了，而大学自主招收国际学生目前还不太合适。

### 新政策

为了中国国际教育的发展，政府正在实施以下新政策：

扩大国际学生招收规模。根据中国的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020）》(the Outline of China's National Plan for Medium and Long-Term Education Reform and Development [2010 - 2020])，中国将成为亚洲国际教育规模最大的国家和世界国际学生的主要目的地。若保持 7% 的年增长率，到 2020 年国际学生数量将达到 500000 名。中国政府和大学正在努力采取各种措施为增加校园中国际学生比例创造条件。

扩大政府奖学金的规模和范围。中国将建立奖学金体制并逐渐扩大奖学金规模和范围，而中央政府在体制建设中扮演主要角色。

政府计划在奖学金方面有所侧重：侧重重点大学、重点学科和重点项目。政府也将平衡奖学金在国际学生输出国之间的分配，并鼓励当地政府、高等教育机构和企业设立各类奖学金。

建立基础项目体制。中国正在完善“汉语水平测试”(HSK)考试体制，以便提高国际学生赴华留学前的汉语能力，为他们在华学习做好准备。政府鼓励大学全部或部分使用英文作为国际学生的教学语言。中国已经为本科阶段的国际学生建立了一个项目体系，以保障学生的学习需求。

构建良好的政策环境。政府已经计划修订《高等教育机构接收国际学生规定》，明确规定学生和大学的责任、权利和义务。教育部也已在修改和完善其他相关政策，将国际学生的管理和教育规范化，并保证入学、签证申请、学习、毕业等环节的顺利衔接。

作为关键的国际教育的利益相关者，大学如果缺乏主动，那么新政策的制定和实施便不可能成功。为吸引更多优秀的国际学生和提高中国的国际教育质量，政府和大学应该携手共进，形成政策联盟。

## 让毕业生回国：没那么容易

Philip G. Altbach 马万华

Philip G. Altbach: 美国波士顿学院终身教授、国际高等教育中心主任

电子邮箱: altbach@bc.edu

马万华: 中国北京大学国际高等教育研究中心主任

电子邮箱: hma@pku.edu.cn

有人说如今是“人才交换”的新时代，然而在我们看来，原有的“人才流失”很大程度上仍在继续。一些国家如中国一直努力并试图挽回一些在国外完成深造的本国学者，可真正成功的却不多。事实上，在过去20年中，大部分出国留学的中国（和印度）学生都没有回国。尽管中国的经济和学术水平取得了惊人的进步，愿意回国的学生数量最近却只有稍许增加。

一直以来，各国政府试图说服学者回国的努力很少能取得全面的成功。例如印度，数年来制定了各种各样的计划来吸引定居国外的成功学者回国。面临的挑战之一是能否提供和国外相抗衡的薪水。也许最重要也是最严峻的问题在于印度大学和实验室所提供的学术条件不那么完善。一些被这些特别计划吸引回国的学者回国后发现工作环境和学术文化并不尽人意，便又回到了国外工作。只有印度理工学院（the Indian Institute of Technology）和印度管理学院（the Indian Institute of Management）取得了一定程度上的成功。

中国政府和大学也采取各种措施劝说定居国外的学者和科学家回国，但是成效有限。其他国家也设立一些相似的项目来吸引人才，却同样是白费功夫。中国近期发起了一项计划，通过向在国外工作的中国博士提供

经济和其他鼓励来吸引他们回国。这项计划被称作“111计划”。国家“111计划”由教育部和国家外国专家局发起，预计从100所全球顶尖大学引进1000名杰出学者，继而在中国的顶尖大学里建立100个世界一流的创新基地。在创新基地里，杰出的海归学者和国内专家一起进行高水平研究以提升高科技竞争力和国家的综合国际竞争力。该计划始于2005年，由于表达了中国想要吸引杰出中国科学家回国的迫切渴望，引起了多方对中国的关注。许多中国大学借此机会发起研究项目，创建研究中心。到目前为止，“111计划”选定了662名科学家，其中310名如今在中国的各研究型大学工作。

### 意料之外的结果

然而，“111计划”却导致了一些意料之外的问题。有些中国大学未能充分理解国际学术人才市场，在寻找海外人才时仅仅依靠简历、教育背景、职称、私人联系和推荐等，而没有对候选人及他们的学术成果和影响进行仔细评估。有时候，大学发现同意回国的学者并不是学校最需要的。那些决定回国的学者可能来自排名居中的美国或英国大学，处于学术事业后期，在美国或英国的事业正停滞不前，于是想在中国有一个新的开始，或者期望在国内获得一份报酬还不错的工

作。有些借着在中国新获得的名声，大肆对一系列学术问题作出评价。来自西方顶尖大学的杰出学者通常不愿意回国定居，他们最多同意和一所中国一流大学建立联合关系，定期拜访中国、做一些报告、提供些建议，或与中国的教授合作做些研究。而该方法实际上可能是目前从杰出的海外中国专家那里获得帮助的最优策略。

该计划另一个出人意料的结果是薪水问题，即回国专家的薪资比本国学者要高得多，这经常招人嫉妒，也打击了本国学者的士气。不论是“111计划”的成功还是任何学术部门的成功都离不开学术团队的集体感，而差异明显化的薪水待遇和工作环境设施上对回国者的倾斜会破坏这种集体感。当本土成长的教授发现回国专家并没有他们贡献得多，可能就会拒绝合作，从而影响到整个部门的工作。尽管许多回国学者还是会说中文，然而他们或许无法理解新的中国学术文化。缺乏来自本国同事的协作，重新融入新环境所遇

到的难题都是回国学者们所面临的现实问题。

## 解决方法

有一部分发展中国家和中等收入国家的学者出于各种原因选择定居国外，试图利用他们的才能的确是个值得肯定的目标。然而，即便在当今全球化的时代，想要吸引一些杰出学者回国也不是件容易的事，许多尝试过的计划都失败了。事实是只要各国之间在学术工作条件上存在巨大的差异，包括薪水、工作环境、学术文化、学术自由等等，那么“最棒最聪明”的那群人就不太可能会选择回国。最令人满意的那批学者，即在顶级大学里任职、处于科研生涯中期、科研产出高的学者，却是最不可能回国的。

最好的方法或者一个不错的选择就是与这些学术“明星”建立联系，建立可以获得实际结果的合作关系，这样既不会伤害到本国学术文化，也不会导致不太实际的结果。

## 后苏联时代的西方化：博洛尼亚进程的风险和收益

Arevik Ohanyan

亚美利西亚欧亚国际大学 (Eurasia International University) 质量保证中心 (the Quality Assurance Center) 主任、美国波士顿学院国际高等教育中心“青年教师发展计划”访问学者

电子邮箱: arevik\_ohanyan@eiu.am

博洛尼亚进程可谓是高等教育全球化的重要工具。由欧盟改革联盟 (the Confederation of European Union Reform) 校长会议和欧洲大学协会 (the Association of European Universities) 筹备的《博洛尼亚宣言：一种阐释》 (The Bologna Declaration: An Explanation) 中，将博洛尼亚进程描述为“欧洲面对普遍问题给出的普遍答案”。这份文件着重强调了“协调改革、兼容体制、共同行动”对于整个欧洲应对高等教育中各种挑战的重要性。毫无疑问，博洛尼亚系统是为应对挑战而产生的。然而，一个重要的问题是博洛尼亚进程作为欧洲采取的措施能否有效地解决“后共产主义难题” (postcommunist problems)。

博洛尼亚进程对不太稳定、不够自由民主的国家所产生的计划内或计划外影响并没有得到政策制定者和研究者们足够的重视。博洛尼亚进程作为从上而下 (top-down) 的一种尝试，没能很好地针对后共产主义国家去调和和他们共享的历史遗留下来的一些问题。

### 管理不善

有几个因素影响了博洛尼亚进程在后共产主义国家的成功实施。高等教育领域的管理不善和体制疲软依旧是一个主要挑战。博洛尼亚进程的成功实施建立在以下假定上：

以从下而上 (bottom-up) 为特征的民主有序的文化和分权行政机制 (decentralized mechanisms of administration)。透明度 (transparency) 和问责制 (accountability) 被认为是成功实施改革的基石。不幸的是，后共产主义世界继承了高度中央集权的高等教育体制，其管理也缺乏透明度。有些国家在专制的集权管理、缺乏效率的官僚做派和腐败成风等方面问题突出。俄罗斯公民为在高等教育系统学习占有一席之地，每年用于行贿的资金总额高达 5.2 亿美元。如果要保证学生顺利入学并在 4~5 年修学期间不退学，那么还需支付更多的钱。

在另一个后社会主义经济体亚美利西亚，情形非常相似。这里的反腐败机制和政策没有什么效果。这些机制和政策原旨在减少考试中考生和教师的互动，并为客观评估创造条件。入学考试属于集权化高等教育体制，有些大学采用机考 (computerized test)，而经验显示，机考并非抑制或解决入学考试中腐败行为的理想工具。

### 根深蒂固的学术文化

旨在增加人才流动和人才交换的博洛尼亚进程形成了较为自我主义和欧洲中心主义 (Eurocentric) 的政策，却没能很好地考虑西欧以外签署国的发展需要，因而不如说这个体制其实是支持单边交换和单边发展，并创

造相关条件。而且，欧洲签证规定对吸引和保留来自前苏联国家的精英人才给予了有力的支持。缺乏人才流失和人才交换的平衡机制对小型经济体造成灾难性的伤害。正如2001年在塞拉曼加举行的欧洲高等教育机构大会（the Convention of European Higher Education Institutions）上讨论的那样，“从全世界吸引人才”到欧洲是博洛尼亚进程的主要政策目标之一。

与不断发展和雄心勃勃的欧洲教育计划和重点举措相比，前苏联国家的大学学术文化的特征则是有限的学术自由、低工资、教师和学生缺乏主动性。尚存缺陷的教授补偿体制（compensation system for professors）是造成这些问题的主要原因之一。这些因素抑制创新和个人主动性发展，结果便是欧洲高等教育区域和欧洲科学研究领域对学生和青年学者来说更具吸引力，从而造成前苏联区域的人才持续流失到欧洲。即使学生和学者在欧洲完成学业后会回到祖国，但他们将面临重新融入本国学术环境和当地劳动力市场的难题。

### 专制政策

政府对教育政策和管理的中央集权化是苏联体制遗留下的问题之一。集权化的管理损伤了大学所在地的所有权和创新力，削弱了博洛尼亚改革的有效实施。博洛尼亚进程促进了私立和公立大学间的平等。然而，特别是在亚美尼亚，某些政策支持和加强公立大学的建设却削弱了私立大学：国立大学的学生不用服兵役，国立大学可以公共融资，

私立大学被强制进行认证而国立大学只需提供实例证明即可。尽管如此，亚美尼亚最近的发展还是多多少少带给人们一些希望：通过为建立透明的质量控制机制创造条件和制定对国立大学和私立大学均起作用的先决条件，市场或许能很快恢复公平。

简而言之，博洛尼亚进程的目标与当地现状间的不匹配给有效实施相关政策制造了困难，而改革进度的拖延可能会造成发展上的迟缓。

### 结论

尽管欧洲通过博洛尼亚改革来积极应对高等教育领域日趋激烈的全球竞争，然而前苏联国家对此的反应与欧洲的行动相比，似乎就显得较为迟缓。相反这种较为迟缓的政策变化却大大加快了前苏联国家人才流失到欧洲，同时也没有机制来保证从欧洲引进人才，即反向人才流动。将博洛尼亚进程只作为结构体制上的改革会对前苏联国家的教育体制造成伤害，除非政策制定者们能意识到在大学组织层面上的改革同样很重要。

支持博洛尼亚改革的西方价值体系和前苏联国家遗留问题间的差异导致了国家间在目标、优先性和计划行动上的差异。可以肯定的是，只有大学在作决策时拥有统一的理念和价值观，整个教育系统才能得以有效的、和谐的发展。只有这些国家高等教育体制内或体制外的组织文化保持透视性、开放性，那么改革才能取得成果并产生积极影响，才会对推动极为需要的创新、适应性和可持续发展的组织学习有所贡献。

## 英语“共通语”与学术国际化

Michele Rostan

意大利帕维亚大学 (the University of Pavia) 高等教育体系学习与研究中心 (the Center for Study and Research on Higher Education Systems) 负责人

电子邮箱: michele.rostan@unipv.it

英语被认为是 21 世纪的拉丁语, 在学术国际化过程中扮演重要角色。“学术职业变革”(the Changing Academic Profession) 调查针对五个大洲 18 个国家的 25000 名教师进行调查, 探究英语是否或在多大程度上可被视为当代学术“共通语”, 以及英语是如何促进不同国家的学术职业国际化的。

### 英语作为共通语

从全球来看, 53% 参与“学术职业变革”调查的大学教师在其学术活动中主要使用英语: 其中 17% 的教师母语为英语; 36% 将其作为第二外语。相对于教学活动, 在学术研究中, 英语更普遍地充当共通语角色: 尽管有 51% 的教师搞科研时使用英语, 但实际上仅有 30% 的教师将其用于教学目的。相反地, 用英语作为研究语言的教师是用英语作为教学语言的教师的 2 倍。

### 讲英语的国家和地区

英语在高等教育和学术职业的国际化中扮演什么角色, 取决于一个国家的官方语言。参与“学术职业变革”调查的国家可分为三组: 首先, 有三个国家的官方或主要语言为英语, 分别是澳大利亚、英国和美国。这些国家的绝大多数大学教师的母语是英语, 并用英语教学; 但也有小部分教师的英语为第二语言并用英语教学; 仅少数教师使用另一种非英语语言教学。简言之, 在这些国家中,

实际上几乎所有教师在教学时都使用当代的共通语, 为其所在的教育机构和高等教育体系增加了在全球招生市场中的竞争优势。

其次, 四个国家和地区有特殊的双语或多语环境, 即除了自己的母语外, 英语是其官方语言之一。这些国家分别是: 加拿大、香港、马来西亚和南非。在这些国家和地区中, 英语对大多数教师而言是母语(加拿大)或第二语言(香港、马来西亚和南非)。此外, 少数教师用另一种语言教学, 但仍有少数教师教学时将英语作为第二语言(如加拿大)或主要语言(如香港和南非)。总体而言, 这些国家和地区中, 有 65%~75% 的教师用英语教学。因此, 这些国家和地区在全球范围内拥有很强的竞争优势。

对于刚刚提及的两组国家和地区, 英语作为第二语言所发挥的作用是不同的。其中的三个多语地区, 即香港、马来西亚和南非, 许多大学教师(57%~71%) 教学时将英语作为第二语言。大多数情况下, 这些教师是使用一种非母语语言的本国或本地人士, 因而可以说, 这些国家和地区里的非本族语教师可能会有两个目的: 一是将教学引入国际化维度; 二是给多语环境下的教育提供一门共通语。

在加拿大、澳大利亚和美国, 以英语为第二语言并用于教学的教师中, 约 2/3 的人都是本国公民, 他们可能是小语种群体或者

在其职业生涯中获得了该国公民身份。国际（非本国公民）学者仍为少数，大约占 1/3 左右。这种形势很可能是由这三个国家高等教育体系在国际化方面持久的吸引力、影响力所造成的。在英国，英语为第二语言并以英语为教学语言的教师均为国际学者，其中大多为欧洲人，这也说明了英国高等教育体系的吸引力和影响力。

在英语为官方语言、官方语言之一或主要语言的国家或地区里，英语是几乎所有或绝大多数教师的母语或者第二语言。对于这些地区，用英语作研究不能作为参与国际研究的一个指标。英语则赋予在这些国家和地区工作的大学教师一个得天独厚的语言优势，因为英语是在国际科学领域中占支配地位的交流方式。然而，母语为英语的教师研究时使用英语并不一定意味着已参与国际化研究。另外，英语为第二语言的教师使用英语参与科研可能只是参与国家研究活动的必须要求而已。

### 非英语国家和地区

第三组包括那些英语不是官方语言的国家或地区。根据“学术职业变革”调查的数据，这一组又可以细分为两个子组：一方面，有三个国家，少数但显著的一部分教师（10%~20%）将英语作为教学语言，是为吸引国际学生和/或给国内学生提供语言技能训练而做出的一种努力。这些国家分别是芬兰、南非和挪威。在这三个国家中，几乎所有或大多数用英语教学的教师都是本国教师，他们的母语就是各自国家的官方语言，而非英语。另一方面，在八个语言认同强烈的国家/地区中，不用或很少用英语教学，分别是阿根廷、巴西、中国、德国、意大利、日本、墨西哥和葡萄牙。其中大多国家（中

国、意大利和日本除外）的大学教师属于非英语的国际语言社区。

其中，有四个国家（意大利、芬兰、葡萄牙和挪威）的大多数大学教师做研究时使用英语，而在其他三个国家（德国、南非和巴西），只有显著的小部分教师研究时使用英语。另外，其中四个国家（阿根廷、墨西哥、日本和中国）中，仅小部分教师研究时使用英语。

在英语不是官方语言的国家或地区，对母语不是英语的本国教师来说英语是参与国际研究的一个必需工具。因此，研究时使用英语可视为融入国际研究网络的其中一项指标。基于此，可以将这些国家和地区分为两组。第一组包括英语为第二语言并将英语用于科研的比例高于平均水平的六个国家，分别是意大利、芬兰、葡萄牙、挪威、德国和南韩。这些国家的大学教师都具备一个特征，即他们都很好地融入了国际研究网络。第二组包括英语为第二语言并将英语用于科研的比例低于平均水平的五个国家分别是巴西、阿根廷、墨西哥、日本和中国。这些国家的大学教师并未或还未很好地融入国际研究网络。

### 国际化：结论一二

“学术职业变革”的调查数据支持以下结论：英语是当代学术界的“共通语”；研究是最具国际化的学术活动。此外，基于英语语言在学术职业中扮演的角色，调查也提供了一幅学术国际化蓝图。根据这些“学术职业变革”调查数据，虽然背后原因不同，但大致可以分成：有 13 个国家（澳大利亚、加拿大、德国、芬兰、香港、意大利、南韩、马来西亚、挪威、葡萄牙、英国、美国和南非）的大学教师（占样本的 64%）更国际化，

而其他5个国家（阿根廷、巴西、中国、日本和墨西哥）的大学教师（占样本的36%）国际化水平要低一些。

在英语是非官方语言的国家和地区，英语作为第二语言使用可视为学术国际化的一个明显指标。但在说英语的国家中，使用英语和学术国际化之间的关系却没那么直接。这些国家的高等教育机构和大学教师拥有一个语言优势，即几乎所有或大多教师都使用英语，但使用英语本身并不能视为参与国际研究的一个指标。另外，英语当第二语言用

于教学对于不同国家有不同的意义，取决于一个国家的环境。这个意义可以归结为是大学教师对高等教育国际化所做的贡献、对民族融合的贡献、或者对提升其高等教育体系的国际吸引力和影响力的贡献。

作者注：本文是《国际高等教育》“学术职业变革”项目的系列文章之一，此研究是一项针对世界18个国家大学教学人员态度的调查。

## 从历史角度看大学自治和学术自由

Kemal Gürüz

土耳其高等教育理事会 (the Council of Higher Education of Turkey) 前会长

电子邮箱: kguru@metu.edu.tr

大学自治 (university autonomy) 和学术自由 (academic freedom) 虽联系紧密, 但概念不同: 前者是一种机构权力 (institutional authority), 而后者是指为保障自由追求、传递和散播真理与知识而赋予学者的一种个人特权 (personal privilege)。下面将阐述这两个概念的历史根源, 尤其要阐述大学自治的决定因素是如何随着有关高等教育的概念变化而发展变化的。

### 历史背景

几个世纪以来, 这两个概念以相互增强的方式发展着, 其历史可追溯到 1158 年在博罗尼亚签署的《真正的惯例》(Authentica Habita) 和 1231 年法国教宗颁布的《知识之源》(Parens Scientiarum) 诏书。《真正的惯例》明确指出免除学生的费用和教师的税收, 保护他们不会受到不公正的待遇; 《知识之源》则指出大学作为一个法人团体有权授予学位。

前者是皇帝颁布的法令, 后者是教皇谕旨。诸如此类的法令和谕旨提供了特权和支持, 详细地规定了机构和教师可操作运行的具体条件, 包括教学大纲、毕业和升学要求、馆藏、教学人员和行为规范。向外部权力机关寻求保护、财政支持以及合法性的代价就是责任。

随着时间的流逝, 民族国家替代梵蒂冈和皇帝、国王、王子充当外部权力机关。根据彼得·斯科特 (Peter Scott) 所述, 现代大学和当今的教育体系是 19 世纪民族国家的

创造。

伴随民族国家到来的是两个模式的出现。拿破仑 (Napoleon) 1806 年提出的“法国大学” (Université de France) 实际上是取代当时法国和被占领地的所有大学的国民教育体系。拿破仑战败后, 洪堡 (Wilhelm von Humboldt) 被委任负责复兴德国的大学。他关于大学结构的观点可统称为教学自由 (Lehrfreiheit)、学习自由 (Lernfreiheit) 和教研统一 (Einheit von Forschung und Lehre)。洪堡的诸多观点被认为太乌托邦 (utopian) 了, 他也因此被解雇。但是这些观点不仅是现代研究型大学的基础, 根据大多数人的观点, 这些观点也是现代学术自由概念的基础。尽管“学术自由”仍缺少一个能被普遍接受的定义, 但是此概念已被广泛地认为是现代大学一个不可亵渎的特质, 并且在西方已经完全内化 (internalized) 了。

自十九世纪开始, 欧洲大陆的各政府部门就发挥“调控”作用, 实际调控大学活动的各个方面。大学自治由此被定义为学术界和国家做出关于大学活动各项决定的相对权力。当时, 在盎格鲁·撒克逊世界 (the Anglo-Saxon world) 之外, 市场和社会并不是重要的角色。

几个世纪以来, 大学自治的标准实质上并未发生什么变化。1965 年, 国际大学协会 (the International Association of Universities) 将大学自治定义为做以下决定的权力: 谁来教、教什么、教谁、谁可以毕业以及需要研究什么 (财政方面问题仅一笔带过)。很明显

地, 这个定义与《知识之源》里描述的并无本质区别。

### 调控环境下的自治

20世纪70年代后期, 经济合作和发展组织(the Organization for Economic Cooperation and Development)下属的教育研究和创新中心(Center for Educational Research and Innovation)对欧洲52个高等教育机构的决策制定机制开展了一项调查。“自治相对指标”(relative index of autonomy)的定义是基于20个“自治指标”决策制定的机构权力。这些指标大到教学岗位设置、任命和晋升教职工及准假、任命校长和副校长、教学方法、课程和招生、资源分配和预算管理的各个方面, 小至各个微小细节。英国大学的相对指标得分为100, 荷兰、法国、奥地利、德国和瑞士(联邦)各大学的相对指标得分则处于最低, 分别是43、42、32、29和20。

在很多情况下, 尤其是非央格鲁·撒克逊国家, 公共资源以具体的项目预算方式分配; 许多决定包括诸多学术事宜是由大学外的官僚做出的。监管型政府的典型做法是在定义任务和选择完成任务的方式方面给予这些机构很少的自由空间。

### 评估和全球环境下的自治

自20世纪80年代中期开始, 国家的角色发生了翻天覆地的变化, 用盖·尼夫(Guy Neave)的话, 就是从“调控”转向“评估”。伯顿·克拉克(Burton Clark)的“高等教育的三角协调模式”(triangle of coordination)里有一个很显著的转向, 即从“国家学术寡头轴”(state-academic oligarchy axis)转向“市场与社会”顶点(market-society apex)。2003年经济合作和发展组织展开的大学自治调查反映了全球高等教育不断变化的情景。这次

调查采用的是8个广泛定义的指标, 而非原来20个具体指标。这些指标包括以下几方面的权力: 拥有建筑楼和借入资金、设置学制和课程内容、雇佣和解雇教学人员及设置薪金、决定招生规模和学费水平及根据机构任务和目标花费预算的自由。

与1980年调查采用的反映当时国家扮演调控角色的20个指标显著不同的是, 2003年调查的指标定义更广, 更多地涉及财政和人力资源多样化和方面的问题, 清楚地反映了国家角色从调控向评估转变, 再用盖·尼夫的话来说, 就是“从远处督导”(steering from a distance)和大学管理的“市场力量崛起”(rise of market forces)。

包括墨西哥、日本、韩国、澳大利亚、土耳其、波兰、英国、爱尔兰、丹麦、瑞士、挪威和芬兰等国家评估时考虑的是大学在决策制定方面是拥有完全或有限的自治权还是根本没有自治权, 而不是量化自治。考虑到决策制定机构行为模型, 这些评估结果表明了一个全球趋势: 大学的官僚主义和政治化倾向在减弱而企业化却在增强。但欧洲南部和拉美的国立大学可能是例外。

全球的高等教育越来越国际化, 竞争也愈演愈烈。高等教育提供者和利益相关者或参与者都出现了各种新的类型。当今, 这些高等教育的利益相关者或参与者包括超国家主体组成(诸如经济合作和发展组织和联合国教科文组织[UNESCO])、国际质量评估机构(诸如质量保证机构国际网络[the International Network of Quality Assurance Agencies]、欧洲质量保证注册局[European Quality Assurance Register]、法律程序(诸如博洛尼亚进程)和各种协定(诸如服务贸易总协定[General Agreement on Trade in Services])组成。这些给在快速变化的环境下定义和执行学术自由带来了新的挑战。

## 斯大林和当代高等教育变化：一个小挑衅

Sophia Howlet

匈牙利中欧大学(the Central European University)公共决策系(the Department of Public Policy)、性别研究学系(the Department of Gender Studies)系主任、哈佛大学教育学院(the Harvard Graduate School of Education)访问学者

电子邮箱: howletts@ceu.hu

过去的30年间,大学一直被推动着要“离开象牙塔”,要“脚踏实地”,要追求“创新”。大学教师知道自己应该做些什么:即使得教育更迎合社会需要,更实际,力求课堂以学生为中心,扩展学生数量以提供知识型工作者,并与工作环境相连。

当代高等教育政策已经变成一种教条,这不得不使我们像那些无法在“真实世界”里生存下来的保守派一样去质疑。但是,政策开始变成教条或道德准则之时也是教师应该质疑之际。一个可替代方案就是掌控高等教育行业:无临界距离,仅以国家政策权力形式存在。

此处有个比对的例子,就是前苏联的领导斯大林(Josef Stalin)采纳了与今天相似的政策。这既是一个令人惊讶的历史联系,也是一个共同点。当时,斯大林尝试快速工业化;如今,国家欲向知识经济迈进。斯大林希望大学成为国家政策工具。通过直接和间接控制方法,欧洲的大学所处的局势也逐渐相同。

当时苏联面临的最终结果是:大学直接受国家控制,教研分离,学生快进(招生)快出(毕业),培养学生特定的技术能力,阻碍威胁国家政策价值的学科发展。

### 回溯苏联

1929年斯大林开始实行快速工业化的远

大计划。认识到高等教育对快速工业化的重要性,斯大林从根本上改造了高等教育。工业化需要大量受过教育的人,要求毕业生数量迅速增长,尤其是技术领域的毕业生。因此,从20世纪30年代早期至今,苏联高等教育经历了快速大众化。但是斯大林的计划也要求毕业生一毕业就能够投入到工作中。德国式基础教育(fundamental education)的总体目标已被取消。获得学位的时间变短,学习本身重点关注指定职业领域的技能发展。获取学位的学习时间由原来的5年或5年以上缩短至3年或4年。专业化的学位课程变得日益细化,学生可在短期内完整学到一门技能。

不难理解,高等教育机构数量增长迅速。但是国家主要还是支持大学以外的、能够实现实际功能并满足经济需求的职业学位课程,包括研究所、师范院校和职业技术学校。这些高等教育机构直接附属于某一特殊政府部门或经济企业。现在大家说的研究密集型大学(research-intensive universities)在当时只占整个高等教育体系的一小部分。的确,大学当时将研究排除在外。

过去,在苏联课程体系和课堂设置里,工作本身是整个学习生活不可或缺的一个特征,学习的过程强调实践。最终,随着国家接手主控高等教育发展,课程设置、各专业

要求的知识技能、教材编写，甚至具体课程发展都被逐渐中央集权化（centralized）。这些改革很成问题，其中有些举措很快就消失了。而其他的改革内容则照旧施行，如强调狭隘的技术技能等。这些改革导致了其他学科尤其是社会科学和人文学科的萎缩，日益狭隘的分支学科倍增而最终失去控制，并使苏联教育和科学研究之间的联系出现问题。

斯大林是否实现了他的政策目标？当然，尽管工业化不是很完整，但确实进展迅速。然而，包括在技术学科方面的一些长期科学进步，其进展却并不乐观。国家虽然掌控了工业，但同时也破坏了科学技术发展，而这些科学技术正是国家希望培养的。

## 昨天、今天

今天，快速现代化再次成为当务之急。知识经济已推动转型变化，如里斯本议程（the Lisbon Agenda）和博洛尼亚进程以及个别影响高等教育的国家举措。斯大林的政策开始重新被采用，比如高等教育大众化、重点转向学制短的技能学位课程、强调知识的实际应用、学生实习计划、技术科目推进、小组学习取向、大学与工作实践之间关系的重要性，以及高等教育对国家利益的响应。

当然，这个苏联案例的背后隐藏的是更复杂的、可能更深层次的问题。比如，经济目标的大规模转变是否要求高等教育大规模重组？或者说，这样的转变是否仅仅是为国家重新配置与大学院校之间的权力关系提供的一种机会而已？另外，还有一些具体问题，包括能动教学法（active pedagogy）的好处以及技能性教育（skills-based education）的作用又是什么呢？

斯大林的例子还反映出，被比作“象牙塔”的大学还只是一个童话，正如“创新”这样的修辞一样。高等教育一直以来或多或少是国家政策的一部分。有时，高等教育被提升至为国家服务，如斯大林统治时期。有时，人们也会观念一致，比如洪堡任教育部长时为柏林大学制定的计划。

当代政策思路并非是脱离现实世界的道德准则，也并非是对变化的保守反应。政策只不过是一个国家实现其具体目标的手段而已，是一种实验行为，不管实验本身是好是坏。这里，需要回答几个关于历史与当下的现实问题，包括“被掌控”行业的生产力问题。毕竟，不像斯大林统治下的同僚，当前的大学教师拥有质问的自由。

## 全球高等教育学费和学生资助 2010 概况

Pamela Marcucci Alex Usher

Pamela Marcucci: 加拿大高等教育战略发展联盟 (Higher Education Strategy Associates) 全球  
项目主任

电子邮箱: pmarcucci@higheredstrategy.com

Alex Usher: 加拿大高等教育战略发展联盟主席

电子邮箱: ausher@higheredstrategy.com

自2008年全球金融危机开始以来,关于该危机对高等教育拨款的影响及其是否会加剧成本分担变化的问题都备受关注。尽管在全球范围内各国都已有所行动,但多数国家还没有做出决定。

我们对40个国家和地区的高等教育学费和学生资助情况进行了调查。这40个国家和地区(简称为G40)的大学在校生人数总和以及科研产出总和均占到全球90%以上。尽管G40在全球范围来看数量还相当有限,但理解了这些国家和地区的主要政策,即使没有调查全世界200多个国家和地区也能大致了解全球情况。

### 许多国家政策停滞

调查中发现约有一半的国家和地区没有就学费和对本国学生的资助推出相应的政策,包括阿根廷、巴西、哥伦比亚、埃及、芬兰、法国、香港、印度尼西亚、以色列、意大利、马来西亚、墨西哥、波兰、沙特阿拉伯、瑞典、瑞士、台湾、土耳其和英国。不过,少数国家和地区提高了外国学生的学费,如香港、芬兰和瑞典。

在加拿大的大部分地区、美国的一些地区、韩国和越南,学费的提高被资助的提高抵消了,其学生的境遇与那些没有任何变化的国家和地区相似。比如,越南的学费提高

幅度特别大,甚至已达到最高学费标准,但相对的学生资助的提高幅度也比较大。

本调查中,除了巴西以外,没有一个国家和地区降低学费。巴西没有推行任何新的学生资助和学费相关政策,公立教育系统也是免学费的;但约三分之二的学生就读于私立高校,这些学生需要支付高昂的学费。该国有意扩张公立高等教育。这样的话,更大比例的学生只需支付较低的费用。这一趋势可以被认为与学费减免等同。

智利、中国大陆、德国、印度、日本、尼日利亚、俄罗斯联邦和西班牙没有改变学费标准,但提高了学生资助。不过资助提升幅度十分有限。例如,俄罗斯新引入的贷款项目只能覆盖700万学生中的1万人;尼日利亚新建立的奖学金项目只能使其100万学生中的几千人受益。只有澳大利亚真正通过提高学生资助大幅改善了学生的支付能力,该国的青年津贴项目(Youth Allowance Scheme)对于那些需要离家求学的学生尤其有用。越南在学生资助政策方面也有所改革,但是其学费的增长抵消了资助的增长。

亚洲三国和其主要的学生资助削减政策使巴基斯坦、泰国和菲律宾三国学生的支付能力大幅下降。尽管这些国家的学费没怎么涨,但学生资助被削减了30%~45%。对政府

来说,在财政紧张的时候减少对高等教育的支持并不是闻所未闻或者完全不允许的。但是,这三个国家的政府在维持学费的同时减少了对穷人的直接帮助,这的确是一个非常倒退性的政策,最终只是让富人受益而已。

在发达国家中,荷兰和加拿大的亚伯达省都削减了学生资助,并允许学校提高学费。不过,亚伯达的人均收入很高,即使其资助削减的幅度和巴基斯坦、泰国和菲律宾一样,也可能不会导致严重后果。而在荷兰,只有大学四年级以上的学费允许提高,资助降低也仅针对硕士生,这表明新政策对该国入学率的影响几乎可以忽略不计。

在美国的部分地区,由于学费大幅提高而学生资助仅略微增加,学生的学费负担能力也面临困境。最显著的例子是加州:佩尔助学金(Pell Grants)、斯塔福贷款(Stafford Loans)和半工半读(work-study programs)等联邦学生资助项目自动扩大了资助覆盖面,但无法赶上学费增加的幅度。

### 消极的现状

总而言之,尽管受经济危机影响,2010和2011年全球学费和学生资助的情况还是大致维持原状。面对公立高等教育的拮据,许多国家并没有就学费和学生资助采取任何行动。而有些国家采取了相应的政策变动,在这些国家中学费增加了但同时减少了对学生的资助,因而学费净价增加。巴基斯坦、菲

律宾、泰国和美国的一些州(如加州)明显提高了支付能力的门槛。如前所述,荷兰和加拿大亚伯达省虽然增加了学费、减少了学生资助,但似乎不会对入学率造成任何威胁。澳大利亚是唯一在学生支付能力方面采取了有力措施的国家,该国大幅扩增了学生资助项目。其他国家中,许多国家维持了学费额度并增加了学生资助,但资助的增加在许多情况下非常有限。

根据我们的估计,不久的将来这一趋势将越来越明显。尽管哥伦比亚的学生资助提高了,欧洲一些国家也可能出台学费减免政策,但G40中其他国家的政策趋势表明,全球整体正在向消极的方向发展。美国给各州的刺激性拨款以快被用完,中国的通货膨胀也开始表现在学费中,随着一些欧洲和北美政府逐渐适应削减赤字(deficit reduction)和人口持续变化的现实,学生和家所负担的成本有增加的可能性。留给我们的问题是成本增加的程度是否会被学生资助的增加部分地抵消(如越南)还是不会抵消(如巴基斯坦等国),以及高等教育入学机会是否最终会受到影响。

作者注:本文的全文可从以下网址下载:  
[http://www.higheredstrategy.com/publications/2011/Year\\_in\\_Review\\_2010.pdf](http://www.higheredstrategy.com/publications/2011/Year_in_Review_2010.pdf)。

## 英格兰削减高等教育成本的改革

Claire Callender

英国伦敦大学 (the University of London) 教育学院 (the Institute of Education) 教授

电子邮箱: c.callender@bbk.ac.uk

英国联合政府 (the Coalition Government) 应对经济危机的政策中, 有一项是削减公共支出以减少财政赤字、刺激经济增长。与其它的公共服务部门相比, 英格兰的高等教育已经受到这些削减措施的损害。根据 2010 年 10 月的《高等教育拨款和学生财政独立评估报告》(the Independent Review of Higher Education Funding and Student Finance), 高等教育拨款改革将为政府节省开支。但是, 该报告提出的激进改革措施会影响高等教育的性质和目的。

### 高等教育拨款改革

根据该报告的建议, 联合政府将撤回其拨给大学用于本科教学的大部分款项, 但仍将继续资助科学、技术、工程和数学 (science technology engineering and mathematics, 简称 STEM) 四个领域的教育, 不过这部分的资助资金会有所减少。大学的资金缺口将通过提高学费来弥补。在未来, 大部分艺术、人文和社会科学课程不会再获得政府的直接拨款, 而是全部由学费负担。

大学能够收取的学费最高额度由政府限定。从 2012/13 学年起, 现有的学费上限 (3290 英镑/年) 将提高到 9000 英镑/年。到时候, 学生们会像现在这样通过以收入为依据的学生贷款支付学费和一些生活费用。一旦他们毕业后的年收入达到 21000 英镑 (现在的标准是年收入 15000 英镑), 他们就必须偿还贷

款。而未来学生贷款的利率也会增加, 并根据学生的收入情况浮动。在贷款还清之前, 收入高于 21000 英镑的学生将向政府缴纳收入超出部分的 9%。毕业 30 年后 (现在规定 25 年), 所有待结款项将注销。因此, 学生贷款非常依赖政府支持, 而每贷出 100 英镑政府需要补贴 28 英镑。

这意味着高等教育的全部财政预算 (不含研究拨款) 将削减 40%, 到 2014/15 学年降低到 42 亿英镑。然而, 这 42 亿英镑还包括其它面向低收入学生的资助项目, 包括现已存在的生活费救济, 以及将要新建的用于帮助补贴学费的“国家奖学金基金” (the National Scholarship Fund)。因此, 大学的教学拨款到 2014/15 年将降低 80% 左右。

相比之下, 到 2014/15 学年大学的年度研究预算 (现在为 46 亿英镑/年) 将仅削减 9%。不过, 研究经费的大部分可能被注入科学、技术、工程和数学四个领域, 艺术、人文和社会科学依然分文不得。

### 未完成的政策路线

这些伴随高等教育扩张的高等教育经费削减, 是高等教育更稳定的政策路线的一部分。第一条路线与其他许多国家一样, 英格兰的政策已经将高等教育成本从政府和纳税人身上转移走了, 这样一来学生和/或学生家长要负担更多。支持这一“成本分担” (cost-sharing) 路线的包括学习带来的个人

回报以及高等教育获益者必须为其支付费用的理念。事实上，1990年以来的所有重大的学生资助改革都力图重新平衡高等教育的公共投入和其他投入。

第二条路线已经引起人们对于创建高等教育市场的需求。用户选择和教育提供者之间的竞争是前劳工党政府高等教育改革的重点。现在的联合政府正试图完成这一未完成的路线。他们的成本分担改革以刺激大学间的竞争为目的，竞争的范围包括学费标准、教育质量和学生贷款形式的代金券（学生贷款和分期付款计划相似）。这样，学生可以在免费享受高等教育的好处后再为之付款。

如此，大学的大部分资金来源将取决于学生的选择。理论上讲，消费者需求将决定大学提供什么教育。通过学位授予权的自由化政策，诸如私立大学和继续教育学院（与美国的社区学院类似）等新的教育提供者可以合法进入市场；他们同时也会通过提高教育质量并降低价格来赢取竞争效率。所以，学生们将有更好的选择。这也代表了一个激进的改革。当下，英国只有两所私立大学，其中一所还是2010年才获得大学地位的，即阿波罗教育集团（Apollo Global）旗下的BPP专业教育学院（BPP University College of Professional Studies）职业教育本科生院。

## 改革的潜在影响

只通过选择和竞争能否既提高质量又降低价格是令人怀疑的。首先，学生们早就能自主选择自己去哪里求学了，但是他们的选择很少遵循正统的经济逻辑，而且以后可能仍不遵循。第二，现在所有的大学都向学生收取政府设定的最高学费，以后很可能也这样。为了收回大学丧失的政府拨款，大学将需要收取至少7000英镑的学费。时间一长，

学费的多样性将不复存在。第三，大学的教学收入目前还依赖于招生的成功。现在政府实行的教学经费配置机制一方面为高等教育部带来了财政稳定，另一方面也成为公共开支的阻碍。但在一个真正的高等教育市场中，这两方面都会面临风险。事实上，只要政府为高等教育提供拨款，不论是通过为大学提供教学拨款还是为学生提供财政资助，政府将不得不控制学生的数量。大学将没有按自身需求录取学生的自由，学生的选择也将被限制。

不过，这些改革也可能减少高等教育的公共开支。短期内，公共开支将因为政府为学生提供更多的学费补助和贷款而增加。从长期来看，改革很可能造成最终支出部分将大于财政缩减所节省下的部分，因为政府可能误判未来的学费标准和毕业生收入而影响所收回学生贷款的还款部分。由于政府给大学的教学拨款被视为公共借款，这让公共借款总量看上去像减少了一样，但是学生贷款并不会如此。

改革在意识形态和政治理念上所产生的分歧和改革的经济结果一样重要。这一战略暗含的是高等教育目的的激进改变。直到现在，政府还将高等教育视为公共利益（public good）、通过教育和学术判断紧密相连的共同体以及依赖公共拨款的部门。高等教育的使命也与经济稳定和国家富强联系得越来越紧密。

因此，无论何种科目和专业的高等教育都已经被视为联邦政府代表人民做出的适当投资。现在，高等教育不再被视为公共利益而被视为私人投资。与科学、技术、工程和数学四个领域的教育和研究不同，人文、艺术和社会科学明显缺乏公共设施。然而，我们的政治领袖曾经享受过艺术、人文和社会

科学的利益，并利用了一些利益；英国内阁中只有一位成员本科时学习纯科学。根据联合国教科文组织的说法，英国发展最快的是创意产业和文化产业，英国也是世界最大的“文化商品”出口国。然而，这些除科学、技术、工程和数学四个领域以外的学科实际上已经被私有化了，这使其在精英大学之外的未来发展面临风险。

事实上迄今为止，这一激进的改革即使对美国而言，也是一个意料之外的发展。有人认为，大学的公共财政转向对学生的公共资助，这并不是成本分担，而是成本转移，以及大量的成本削减。成本分担的拥护者争论说，来自学生学费方面的财政收入必须是政府对高等教育资助的补充，但不能取而代之。未来的趋势是高等教育成本在受益人之间更平等的分担，而且受益人都清楚私人 and 公共回报之间的区别。

值得注意的是，高等教育在入学机会均等这一点仍保持自由，所有学生（包括最富有的学生）都能得到政府的慷慨资助。然而，要搞清楚学费升高和学生贷款的债务可能对学生录取、学校选择和学生对高等教育支付能力的认知造成的影响，这是不可能的。高

等教育入学机会和录取受到的影响也难以决定，特别是对于那些被要求对未来不确定的经济状况做出推测的低收入学生。

政府和高等教育界的每一个人都对一个充满生机、挑战智力且经济稳定的体制充满渴望。这一不同于以往的新模式可能会动摇高等教育的特质，即它似乎只看重高等教育的私人经济回报，而不珍惜大学作为教学、学习和知识创造中心的价值。有人争论说，这对高等教育是意识形态的袭击；另外一些人则认为这会给学生、毕业生和大学带来好处。毋庸置疑的是，这些变革预示着联邦政府在高等教育财政所承担的责任被撤回来。在变革中，高等教育私人物品的功能取代了高等教育的公共利益功能。变革还反映出一种政策心态：高等教育的公共利益和私人利益是一个零和游戏（a zero-sum game）。高等教育还是需要财政救济的，但是这些救济是否会对社会公平和大学作为公共的、市民的和文化的机构造成长期影响呢？毫无疑问，大学将会适应这些变革并在削减中存活下来——但到那时大学是为了谁、为什么而存在呢？

## 非洲高等教育：迎接 21 世纪的挑战

Goolam Mohamedbhai

非洲大学协会 (the Association of African Universities) 前秘书长、国际大学协会前主席、毛里求斯大学 (the University of Mauritius) 前校长

邮箱: g\_t\_mobhai@yahoo.co.uk

2009年,联合国教科文组织的世界高等教育大会(the World Conference on Higher Education)上提到非洲自上一届大会(1998年)召开以来取得的进步,但是也指出在21世纪非洲会遇到许多挑战。

### 扩招

2007年,撒哈拉以南地区非洲的高等教育入学率只有6%左右,是世界上最底的。因此,非洲决定必须大大提高高等教育的入学率。

然而,在提高入学率的过程中,公立大学的招生人数应该按照招生能力有所节制。现在,大部分非洲公立大学都超额招生。在没有足够基础设施和其他资源的情况下扩大招生,只能让情况更糟糕并影响教育质量。

同时,一些非洲国家已经采取措施仿造现有大学建立了一些新大学。实际上这并不是正确的做法,因为它已经造成了很多现有大学师资流失和转移的情况。而另一个趋势是简单通过升级技校和技术学院创造新大学。非洲现在需要给大学分级,研究型大学和技术学院需要被分开;大学内部的学位教育也要多元化,以适应学生和国家的不同需求。

在提高入学机会的同时,非洲还必须采取措施保障学生的成功。师资等资源的缺乏常常导致很高的辍学率。完成一个三年制的

学位有时要花五到六年。学生的不安造成频繁的停学,这成为加重辍学情况的第二个原因,阻碍了复兴计划。国家和地方都要慎重考虑这一挑战。

很明显,非洲对高等教育越来越大的需求是不可能通过传统的面对面授课得到满足的。其它的方式,如开放学习(open learning)、远程学习(distance learning)和网络学习(online learning),一定会出现,特别是在成人继续教育领域(continuous adult education)和教师培训(teacher training)方面。现在,一些国家已经新建了开放大学(open universities),一些传统大学也开设了远程教育作为面对面教学的补充。

### 财政拨款

非洲入学机会急剧增长,但公共拨款却没有相应的增加。事实上,花在每个学生身上的公共经费大大减少了,这已经不可避免地造成教育质量的下滑。非洲高等教育面临的严峻挑战包括学生数量的增长、师资需求的提升以及基础设施需求的增加等。然而,公共经费的拨付非常有限。

非洲的生均公共经费要比其他发展中国家高出许多,这意味着超支和资源使用的低效率。要应对经费短缺,节省开支和提高效率必须成为大学改革的第一步措施。改变预算方法是另一个措施。当前,大多数国家政

府拨给大学的年度经费只是在前一年的预算上调整几个百分比而已，同时预算的多少也依赖于公共经费获得难易的程度。诸如按照生均成本拨款的程式化拨款方法，可以促进大学发展并推动发展问责制及保证经费透明度。

如果要保证教育质量，公立大学最终必然将求诸于向学生收取学费。这其中的风险则在于，公立高等教育将最终被视为一项私人事业，从而政府的拨款会越来越来少。非洲的政府应该意识到，高等教育是一个“公共利益”(public good)，而且高等教育必须得到政府支持。在制定学费标准时，学费必须低于真实的经济成本，而且必须辅以恰当的、面向弱势群体学生的贷款计划或奖学金计划。

不过，成本分担措施带来的收入还是不够覆盖基础建设、物质设施所需的巨额成本。基础建设经费在很大程度上还是必须来源于政府。一些国家，比如加纳，已经采取了新措施，他们将国家增值税收入(value-added tax)中的一小部分用于高等教育基础建设计划。

由公共资金支持在大学是永远不能满足高等教育的巨大需求的。私立高校和跨国高校已经在非洲林立，政府应该用多种方式给予鼓励并允许其盈利(beneficial)。然而，许多大学以营利为目的(profit motivated)并且只能提供低质量的教育，这些大学需要规范管理并保障质量。

## 科学研究

非洲大学的研究成果非常少，原因包括：缺乏研究型的教师，人才流失，教学负担过重，兼职工作多，图书馆设施、信息和通信技术基础设施以及装备精良的实验室等资源

的缺乏等。

研究的相关性(relevance)也有问题。大多数教师从事研究的目的是在国际重要期刊上发表，从而升职和增加个人收入。大多数教师独立做研究，这样不足以开展能够解决社会发展问题的跨学科研究。研究多从外部获取资助，资助的额度取决于资助者，并且研究课题可能与国家发展没有什么直接关系。

这项研究成果的发表带来了另一个挑战。许多研究成果被束之高阁，只存在于图书馆的书架上、学位论文和高级学术期刊中，而政策制定者和大众无法读到它们或者理解其中的内容。非洲的研究性期刊已经绝迹了，现在开办的期刊也常常不能持续发展。

为了解决这些问题，非洲需要采取一系列的措施。在国家层面，政府需要为研究提供充分的资助。建立国家研究理事会能盘活资源、确定国家研究的优先次序。在大学层面，大学应该将研究纳入大学战略规划，并且保证教学具有和研究一样重要的地位。每一所大学都应该新建一个研究管理办公室，以协调、促进、帮助和管理研究项目。许多大学开始注重对大学教师研究资质的培养和提高，比如要求教师参加联合培养的教育项目并取得博士学位文凭，这类措施需要继续推进。同时，要在非洲向大众推广学术出版物，就应该对扩大学术出版物的网络获取增加投入。

## 质量保障

高等教育质量保障(quality assurance)是非洲一个相对较新的现象。2007年，52个撒哈拉以南非洲的国家中只有16个国家拥有国家质量保障机构，其中大多数是新建立的。这些机构建立的目的主要是规范高等教

育机构的发展（特别是私立院校），而不是推进问责制发展或改进质量。

非洲高等教育质量保障面临的主要挑战是国家质量保障机构缺乏合格专业人员，员工缺乏相关工作的知识，而且员工不愿意在耗时的数据搜集和分析上投入精力，这些机构还缺乏建立适量保障体制的经费。因此，为了促进质量保障，非洲主要亟需解决三个问题，即如何强化管理、如何促进能力建设以及如何提高经费投入。

## 结论

非洲高等教育面临的挑战，其中一部分可以在大学层面处理，但是大部分问题和挑战需要在国家层面行动，同时也有部分挑战需要在非洲地区层面解决。非洲政府和高校要想应对这些挑战，必须进行规划和创新。这些政策需要所有利益相关者的承诺和合作。非洲国家应该有能力把这些挑战转变成机遇，把高等教育变成一个充满生机、富有成效的部门。

## 南非为什么不能实施免费高等教育

Saleem Badat

南非罗兹大学 (Rhodes University) 校长

电子邮箱: vc@ru.ac.za

南非最大的国家级学生组织“南非学生议会”(the South African Students Congress) 日前组织了一场公共示威游行支持免费的高等教育。不过这一要求被许多人认为很无厘头。

但这真的是无稽之谈吗? 国家应该向有需求的民众提供免费医疗, 应该在经济和社会政策中优先提高全民的就业率、保护个人尊严, 难道这些想法也很荒谬吗? 难道我们应该羞于鼓励人们居住在一个将人类发展和幸福放在第一位的社会吗? 难道我们应该不珍视那些受过良好教育的、有知识和批判精神的公民吗? 免费的高等教育必然是一个不受欢迎的“理想”(ideal) 吗?

### 社会政策变化

关于“南非学生议会”的举动, 其问题在于他们要求立刻对“所有人”实施免费高等教育, 而不是对那些“有需要”的人。考虑到在南非大量的受益人仍然是富人和中产阶级, 因此在这样的背景下, 该组织的想法和举动确实有些奇怪。

然而, 如果免费高等教育更针对那些有需要的人, 它就不会是一个不受欢迎的理想了。事实上, 这个政策在南非和其他地方是可行的。当然, 对于有需要的人实行免费高等教育可能要求人们对于社会目标、社会优先事业以及社会政策进行彻底反思。如果没有这些, 就很难看到那些可能重视这一理想

的人支持或者实现免费高等教育。

### 国家财政

公立大学从政府获得的公共津贴越来越不能覆盖他们的全部运营开支。大学要维持运营, 必须依赖学生缴纳的学费和住宿费, 以及来自投资人、研究和其他活动的收入。

如果全民免费高等教育被引入南非, 政府可能需要在目前 25 亿美元的拨款基础上增加 11 亿美元的大学拨款。如果加上对大学生住宿费的津贴, 需要再加 1.86 亿美元; 而如果算上所有学生的住宿费和生活费, 则还需要增加 30 亿美元。但支出这些拨款可能意味着将消耗救济贫困、增加就业机会、医疗、住房和其它重要社会需求所需的经费。

在全民免费高等教育的基础上来看, 除非政府能提供那些利益, 否则南非大学将崩溃。

### 其他后果

“南非学生议会”似乎还有其他问题没有考虑。南非是地球上最不平等的社会, 诸如巨大的收入差异和其他不平等性。免费高等教育对那些能够负担大学学费和住宿费等相关成本的富人和中产父母亲来说, 可能是一个巨大的福利。事实上, 这可能是对非常富有的中产阶级的过度公共补贴, 并进一步加剧社会不平等。

目前, 南非的私立高校声誉低下。在不增加公共拨款的情况下引入全民免费高等教

育,可能为富人把小孩送到私立院校或海外大学创造肥沃的土壤。高等教育可能导致阶级分化、其它社会分化和社会不平等。

大学教育带来私人利益也能带来公共利益。大学毕业生以多种方式增进公共利益,他们会成为教师、医疗专家、工程师、公务员等。然而,目前他们也通过更好的工作预期、更多的收入、更高的生活标准或获得比未受过大学教育的人更大的生活压力获得个人利益。

考虑到这些,学生们没有理由必须要为高等教育做出财政贡献,那样对他们也不公平。

### 真正的问题

“南非学生议会”领导的抗议行动想要引起大众关注的问题既现实又急迫。成千上万有潜力和才智的工人阶级子弟和来自农村的穷学生发现自己没有进入大学的渠道。同时,南非所需的几百个有潜力的优秀研究生由于没有足够的财政资助而愁容满面。

然而,私人企业和公共服务部门的几千个专业工作机会仍然由于缺乏高素质的毕业生而处于空缺状态。公共基础设施急需的国家投入与国家对市民的投入是不匹配的。

### 其它解决办法

首先,南非应该努力地逐步实现让所有需要财政资助的人获得免费高等教育的理想。其中,国家必须完成许多优先考虑事项。国家支持的“全国学生财政资助计划”(National Student Financial Aid Scheme)对支持贫困生至关重要,这个计划也需要大额资本注入,从而让这些学生在入学机会和学业成功方面获得更好的支持。

那些需要资助的研究生也需要这种计划。南非不能浪费学生的才智,他们可能是下一代学者、科学家、作家、艺术家和有批判精神的知识分子。这一措施对于纠正由历史原因造成的种族和性别不平等也很必要。

政府需要增加对学术发展项目的投入,以期支持大部分黑人学生和贫困生,现今的大学教育仍旧未顾及到这个组群的学生。有入学机会而没有真实的成功机会,对这些学生而言不仅是在浪费本来就很少的资源,也是对他们的一种不公平。

在毕业生能获得个人收益的前提下,那些获得较高收入的学生应该为“全国学生财政资助计划”捐款,这样以后的各届学生都能获得资助。也许,国家机构应该向所有获得较高收入的毕业生征收毕业生税。

### 结论

除了这一途径外,立刻实行全民免费高等教育的号召只能进一步增加社会不平等。社会不平等现象也正是“南非学生议会”所抗议的。

另外,我们应该勇敢地面对当前来自新自由主义(neoliberal)社会经济正统教义派别(economic and social orthodoxies)的反对,否则这一理想在短期内无法得到社会认同也无法达成。

全民免费高等教育真的是一个不可能实现的梦想吗?作为促进社会正义和人类社会持续发展以及留给后代的宝贵遗产,它为什么应该停留在理想层面呢?当然,这无疑也是重塑一个社会的发展目标、优先考虑事宜和制定政策必不可少的一部分。

## 巴西高等教育的平等之路

Leandro R. Tessler

巴西坎皮纳斯大学 (the University of Campinas) 物理学副教授、国际关系部主任  
电子邮箱: tessler@reitoria.unicamp.br

巴西最高法院即将就平权运动是否违宪进行判决。2003年,巴西利亚大学(the University of Brasilia)决定从2004年起为黑人、黑白混血的穆拉托人(brown pardo)和原著民学生(英文缩写为BBI)预留20%的招生名额。这一行动开始以后,一些公立高校自发或遵循国家法律开展了平权运动(affirmative action)。2009年,右翼民主党向巴西最高法院提交了上诉,指控巴西利亚大学的种族配额体制至少违反了宪法的九项基本原则。这一案件的判决将决定巴西平权运动的未来走向。主流媒体和专业媒体都站在各自的立场上呛声。令人惊异的是,所有的文章都“证明”,平权运动对整个巴西高等教育来说既不是解决方案,也不构成威胁。

### 入学考试不可避免的偏见

巴西直到20世纪初才建立了第一所大学。1911年,司法和内政部长通过了一项法律,规定公立高校应该通过全国性考试(被称为vestibular)选拔学生,以解决考生人数远远超过学校录取名额的现象。当时,该法律的目的是在选拔过程中引入平等的理念:大学招收准备最充分的学生;民主和无偏见的过程要保证人人机会平等。尽管教育部长试图实施一个全国性的、诸如美国SAT的考试,但一百多年后的今天,多数大学仍组织和实施自己的招生程序。过去在一些影响下,巴西公众曾以为全国性的考试是一个公平、值得信赖的招生程序。然而,研究表明,即使将考试定位于测

试推理能力、语言能力而不是死记硬背,也会发现来自富有家庭的孩子成功几率更大。一定程度的考试偏见是无法避免的。

### 最好的教育: 私立中小学教育与公立高等教育的结合

从上世纪90年代开始,高等教育扩招主要集中在私立营利性的低质量高校。现在,550万在校生中只有25%是在较高质量的公立高校中。这些公立学校一直不收学费。自上世纪60年代以来,由于缺乏适当的投入,公立中小学教育的质量急剧下降。那些能够承担巨额学费的家庭更愿意将孩子送到昂贵的私立中小学。这些私立中小学的教育帮助学生更顺利地通过全国入学考试,从而成功地进入最好的公立大学。这导致了一个结果,即这一考试模型变成一个社会分化的有效工具。最令人梦寐以求的、最好的公立大学名额,大量地被中产阶级和更高阶层的白人学生占据。在公立学校上学变成社会阶层的标签。

### 关于平等的辩论

上世纪90年代,开始出现要求公立大学的全国入学考试体制更为平等的呼声。2001年南非德班召开反种族主义世界大会(the World Conference against Racism)以后,公立学校学生名额和黑人、黑白混血的穆拉托人及原著民学生的比例受到很大的压力。很快,全国媒体和学术圈就此议题开始进行辩论,相关讨论呈现明显的两极化。有组织的社会运动,

特别是黑人社会活动家,以奴隶制和种族主义的历史为论据,要求所有的公立大学实施种族配额。然而,那些信仰全国入学考试公平性的知识分子却宣称,实施平权运动对那些成绩好的考生不公平,一定会降低公立大学的学术标准。

最富有争议的问题是,种族是否会被利用而变成平权运动的标准。由于争论的激化,配额在巴西成为平权运动的同义词。据称70%的公立高校实施了某种形式的平权运动,一般是以向公立中学倾斜名额的形式。同时,联邦政府建立了“大学平权计划”。该计划规定,如果私立大学对来自公立中学的许多学生免学费,而且这些学生中有一定比例的黑人、黑白混血的穆拉托人及原著民学生的话,这些私立大学可以获得减税。令人好奇的是,尽管该计划让50万学生受益并确实辅助了公立学校和种族配额,但这一计划从未像公立大学平权运动一样受到猛烈抨击。巴西的精英分子明显把享有声望的公立大学特殊化了。

### 招生选拔的可靠性

将学术绩效纳入考虑后,单独为一定数量的学生预留配额的体制可能让高质量的高等教育招收到准备不足、表现欠佳的学生。一些大学就这一观点提出了五花八门的报告。这些报告多数由意识形态驱动,依赖偏见而不是硬数据,因此很不可靠。最近,一项综合调查将圣保罗的坎皮纳斯大学和巴伊亚的巴伊亚联邦大学(Federal University of Bahia)两校的学生成绩进行比较,结果有所不同。从2005

年开始,前者实施了公立中学学生和黑人、黑白混血的穆拉托人及原著民学生奖学金制度,而后者则为这类学生预留了一半的名额。前者的数据显示,来自公立中学、领取奖学金的学生的平均表现优于他们来自私立中学的同学。这意味着,在平权运动影响下入学的学生事实上要比他们取代的那些学生准备得更好。而在后一所大学里,就像任意一所预留名额的大学一样,没有按照平权运动入学的学生在全国入学考试中的成绩最差。那些通过预留名额进入大学的学生,其学习成绩和退学率与那些在前一年全国入学考试中获得同样(低)等级的学生差不多。

大量在巴西平权运动帮助下进入高校的学生来自低质量的中学。然而,这一政策并不意味着他们缺乏完成高质量高等教育的才智和必要的能力。在一般情况下,来自弱势群体的最优秀的学生在入学一到两个学期后比他们的同龄人表现更好。他们的退学率可能比一些大学的平均退学率高,但是与他们替代的那部分学生比并不会更高。而意外收益是大学变得更加多元化,为学生提供了更好的教育环境。

巴西平权运动对于大学和社会所产生的影响仍然不是很清晰,因为第一届学生还未毕业。不考虑最高法院的判决,巴西平权运动的成功已向人们显示:仅仅按照考试成绩选拔学生远不是一个公平、无偏见、民主和平等的制度。未来几年,整个招生模式必须有所改变。

## 巴西的高等教育成果评估

Renato H. L. Pedrosa

巴西坎皮纳斯大学招生主任

电子邮箱: enato.pedrosa@comvest.unicamp.br

巴西是世界上少数几个建立了成熟的公立和私立高等教育机构评估系统的国家之一。“国家高等教育评估系统”(National System of Higher Education Assessment)于2004年依据联邦法律创建,其前身是始建于1996年的一个系统。目前,“国家高等教育评估系统”由教育部管理。最初,这一系统采用一定的学生样本。但是从2010年开始,被评估专业的所有一年级新生和毕业班学生都要参加评估。大学可以为了各自的目的从该系统获得反馈;但是系统的主要功能是为专业认证和大学认证过程提供信息,在巴西这是政府部门的职责。评估结果被广泛公开和使用(或误用),衍生出一些专业排名和大学排名。

### 系统测量什么

“国家高等教育评估系统”主要分为三个方面,分别是大学评估、专业评估和学生成绩(student proficiency)评估。一年级新生和毕业班学生要参加“全国学生成绩测试”(National Student Performance Exam),测试的目的是评估学生的知识和能力掌握程度。大学和专业评估依据教育部搜集的数据,这些数据主要是大学的自评。这三个方面最后构成了大学的总分:40%是毕业班学生的“全国学生成绩测试”分数,30%是用一年级新生和毕业班学生分数测量的增值指数,30%是专业 and 大学评估分数。对每个参与评估的专业,毕业班学生考试的平均分和最终分数

都会进入报告。对那些低于一定分数的大学,评估委员会将会对之进行访问,并根据他们的分析统计提供一份报告。

### 结果的有效性

教育部已经发表了几个技术报告阐释“国家高等教育评估系统”的方法论。但是到目前为止,还没有任何关于其结果有效性的分析。事实上,已经有人提出异议,暗示该系统如果要符合其目的可能需要进行调整。

首先,所有领域、所有专业和所有大学实施的是同一种计分方法。对不同项目用了相似的处理方式,如师范教育和工程教育;与此同时,所有大学也按照同样的原则进行评估。第二,有人争论说,用于评估特殊领域成绩的30个项目不足以覆盖专业课程的所有相关知识。这一问题也牵涉到内容有效性(content validity),也就是说在目前用考试的形式对所有本科专业教育进行评估的有效性。当学生群体抵制考试的时候,第三个与有效性相关的问题浮出水面。尽管学生的分数没有被计入他们的成绩单,但学生还是不愿意赴考。当学生不得不考试时,他们可能空着卷子或乱写一气,从而降低了系统的可信度。“国家高等教育评估系统”另一个可能的局限性在于用来测量某专业学生成绩的三年周期。对一些专业而言,特别是那些毕业人数较少的专业,很可能需要很长时间、很多重复测试才能得到符合评估目的的、有

意义的结果。

## 使用或误用评估结果

尽管前一节提出了关于评估效度的重要问题,“国家高等教育评估系统”还是为专业评估和大学评估提供了标准。这一系统曾经对快速扩张的营利性高校造成了巨大影响:2009年,巴西600万在校生中有58%位于这些高校。国家媒体会对招生数量削减的专业以及被教育部废除认证的大学进行通报,这种情况越来越频繁,也引起了公众的高度关注。国家也将这些报告作为对私立大学学生财政资助分配的依据:那些分数低于一定程度的大学将不能获得拨款和各类联邦学生资助。不出所料,一些大学,特别是那些营利性高校,便通过公开分数和排名开展招生营销。

## 前方的路

最近,教育部任命了一个专家评估委员会,其职责是分析“国家高等教育评估系统”

的结果,并根据其中的分析结果提供建议,这一举措很受欢迎。人们期望该委员会能帮助酝酿一轮关于此评估内容和结果使用的重要讨论。大学和专家们应该在整个系统的讨论中扮演更积极的角色。人们也期望2011年的评估将会有所变革。已经被提及的变革内容包括:在特定领域增加考试题目;对一年级新生采用新形式的考试;许多大学要求将学生的个人成绩作为其在校成绩的一部分,以减少学生抵制考试的倾向。但是还不清楚这些建议是否会被教育部考虑。

除了以上提到的问题和局限性以外,“国家高等教育评估系统”已经将自身建设成为巴西高等教育图景不可分割的一部分,在认证过程和其它联邦计划中确立了关键地位。对于巴西高等教育体制的运行情况以及体制出现的问题和面临的挑战,可以说这个评估系统是一个很好的信息和数据来源;而对高等教育评估感兴趣的人们也能受益于此系统对巴西高等教育情况的深度分析。

## 巴西大学的战略管理

Cibele Yahn Andrade Jos é Roberto Rus Perez

Cibele Yahn Andrade: 巴西坎皮纳斯大学公共政策研究中心 (the Public Policy Research Center)  
研究员

电子邮箱: cyahn@terra.com.br

Jos é Roberto Rus Perez: 巴西坎皮纳斯大学教育学院 (the Faculty of Education) 教授

电子邮箱: rusperez@uol.com.br

在瞬息万变的时代, 机构做出战略性的思考和反应十分关键。对于知识型机构而言, 管理实践在这个动态的环境中是必不可少的。事实上, 在巴西, 整个高等教育系统和科学技术创新系统在面临新的挑战时, 都需要精心管理和妥善计划。

通过一些数据, 我们可以看到巴西高等教育系统的多样化是基于各方面的差异化, 诸如大学规模、教学和科研质量、学术使命、资金来源和政治监督范围。目前, 巴西的 2314 所高等教育机构共招收 5115896 名学生, 其中大部分教育机构是私立的, 共有 2069 所, 招生 3764728 名。公立大学包括联邦大学 (94 所, 共 752847 名学生)、州立大学 (84 所, 共 480145 名学生) 和市立大学 (67 所, 共 118176 学生)。

尽管巴西高等教育系统规模不小, 然而 2009 年的净入学率估计只有 14%~15%, 即教育部规定的 18~24 岁年龄组中的在校大学生只占到该年龄组人口总数的 14% 至 15%。照这个趋势下去, 作为快速发展经济体的巴西, 其发展需求难以得到解决。

### 更多的自主权意味着需要新机能

针对加大参与度和提高整体质量的迫切需求, 要想快速有效地做出反应, 战略规划 (strategic planning) 是关键。然而, 由于巴

西高等教育的多元化, 公立、私立大学的目标和挑战不尽相同, 单一的方案对于巴西是不适用的。

一些主要事件引起人们对缺乏战略管理能力关注。自 1989 年起, 圣保罗的州立大学被赋予极大的自主权, 这不仅改变了大学与政府之间的关系, 还意味着大学本身承担了更多的责任。责任的转移强调了有效的、专业的大学管理的重要性。其次, 过去 20 年间私立大学的快速发展也使得战略规划成为新的首要议程。显而易见, 高等教育行业面临许多挑战, 诸如竞争激烈、学费收入有限和远程教育的扩张。

然而, 直到 90 年代, 评估和教育质量成为焦点时, 高等教育管理问题才开始受到关注。为了促进“规划文化” (planning culture) 的发展, 2001 年巴西联邦政府要求所有高等教育机构制定“大学发展规划” (Institutional Development Plan), 以取得课程开设和证书授予的许可, 这个规划为期五年, 主要内容包括大学使命和目标、学术和行政机构、教学计划, 活动和学术设施、大学绩效评估和监督以及实施计划。

由于之前没有有效战略规划的传统, 公立和私立大学都面临重重阻碍。只有极少数大学正在形成“规划文化”, 极少数教师具备参与战略规划所需的知识技能, 信息系统尚

不健全，也只有少数系统和人员有能力对战略规划的实施进行监督和控制。

尽管巴西的几所学校拥有发展成为世界一流大学的资质，科研水平也向国际水准看齐，然而在大学融资、大学管理、决策制定和其他方面却还停留在业余水平。在一些大学，研究者确实采用了先进的研究方法，治学严谨，学术工作中也展现出与其经验有关的不凡的敏锐度。这些教授和科学家在巴西大学的行政和管理中扮演着关键的角色，却普遍缺乏相应的知识技能，因而很难良好地完成任。问题并不是智力上的欠缺，而是

缺乏必要的经验和知识。

### 巴西如何应对？

在这样一个大背景下，亟需建立培训大学管理专家的中心，而这些中心也将扮演至关重要的角色。然而，采取何种培训模式还不清楚，特别是无法确保适用于非教育机构的模式也能适用于高等教育机构。

巴西需要学习其他国家的成功模式。要想巴西的高等教育发展跟得上巴西经济的快速增长，那么更好的管理、战略规划、有效监督和互相合作必不可缺。

## 德国“资助排名”：自我管理的工具

Jürgen Güdler

德国研究基金会 (German Research Foundation) 信息管理组负责人  
电子邮箱: juergen.guedler@dfg.de

德国科学研究系统正经历着根本上的转型, 尤其体现在大学日趋明显的专业化 (specialization) 和结构差异化 (structural differentiation) 上。转型发生在系统竞争不断加剧的大背景下, 这就要求大学应该更加自主。德国科学基金会 (Deutsche Forschungsgemeinschaft)、欧盟、德国联邦政府和州政府设立了富有竞争力的研究项目资助, 此外还有德国“卓越计划” (Excellence Initiative) 等重点建设计划和其他资金来源, 这就像催化剂, 推动和保证了转型的持续进行。

德国科学基金会由德国联邦政府和几个州政府共同资助, 其成员主要是研究型大学和许多非大学研究机构。德国科学基金会每年预算 22 亿欧元 (以 2009 年为例), 每年资助超过 2 万个项目, 这些项目大多由德国和国外的大学共同主持, 也有许多是由大学和非大学研究机构联合主持。

“资助排名” (the Funding Ranking) 是由德国科学基金会自 1997 年起建立的一项常规信息服务, 以期支持成员大学, 使其在日益激烈的竞争中, 确认自我优势, 强化其研究型大学的形象。这项服务主要由德国科学基金会资助, 也得到了德国科学促进者协会 (the German Stifterverband) 的资金支持, 该协会一直以来都致力于推动“资助排名”的持续成长和发展。

“资助排名”旨在提供全面而多元化的

有关德国高等教育机构研究前沿的信息, 特别是对于受公共资助的某些学科或领域的研究项目。为了能够发表, 研究信息和质量保障机构在德国科学基金会的委托下进行了一项调研, 调查显示, 五年内 98% 的德国大学教授申请了第三方资助, 其中由德国科学基金会提供资助的占 74%, 其他来源占 24%。因而, 德国科学基金会“资助排名”的各项指标主要基于衡量接受各类资助的金额数目的统计数据, 较全面地描述了德国科学研究活动的状况。

### 资助数据和科研表现

“资助排名”第一期发表于 1997 年, 主要回答了两个问题: 德国每所大学从德国科学基金会那里获得多少数目的资助, 以及资助总款项在单所大学各学科上的分布如何。如今, “资助排名”的数据范围涵盖了约 90% 由公共主体提供的资助款项 (主要来自德国科学基金会、德国政府和欧盟的资助)。这些捐助富有竞争力, 被认为足以证明其资助的项目科研质量高。除了资助指标, “资助排名”还统计杰出科学家人数, 如由欧洲研究委员会 (the European Research Council)、德国亚历山大·冯·洪堡基金会 (Alexander von Humboldt Stiftung)、德国学术交流协会 (German Academic Exchange Service) 资助的国内外专家或担任德国科学基金会评论员的科学家们的科研访问次数。

出版统计数据大多来源于国际期刊论

文。许多学科，尤其是生命科学、自然科学，期刊论文是其主要的出版形式，各类的衡量因子也较好地描述了其研究活动。而在人文学科和某些工程科学领域，主要的出版物包括书籍、篇章或连载期刊。而且，某些学科的研究者习惯用母语发表论文，而出版衡量因子的数据基础的主要来源为英语期刊论文，因而无法准确地反映这些学科的研究表现。另一个问题是从论文被接收到论文发表并收录进数据库的周期时间拖延过长，甚至很久以后论文才第一次被引用。所以，如果目的在于描述当下研究表现，那么引用分析的价值就比较有限。

相反，成功获取外界研究资助是国际公认的、衡量研究表现的绩效指标。如今募集资金的价值在上文提到的调查中已有所阐述：现在申请研究资助不仅在德国，在全世界，都可以看作是“日常业务”。资助数据为高等教育机构（也包括其他研究机构）的研究活动提供了更为全面且不断更新的描述。

### 差异化的研究情况描述

“资助排名”的差异化不仅来源于资金来源的不同，也因为资金被分配到不同的具体学科和主题研究领域。该排名基于一个学科分类系统（a subject classification system），这个系统包含划分在48个学科领域和14个研究领域下的共200个具体学科。对于德国政府资助的研究发展项目和欧盟研究与技术发展项目框架（the Framework Programs for Research and Technological Development）内的资助项目，“资助排名”根据项目主题对这些资助进行分类。这就使得对机构具体学科情况的描述呈现出差异化。比如，中等规模的不莱梅大学（the University of Bremen）不仅仅被认为在自然和

工程科学上具有优势。差异化的学科分类有利于识别和区分大学在一些细分学科上的表现。这样一来，“资助排名”的意义和作用得到了扩展，不再只是指出争夺研究资助机构资金的竞赛中，谁是赢家，而谁又是失败者。

### 创新的可视化技术

除了传统的排名方法，即采用排名榜的形式，德国科学基金会的“资助排名”中还有一项重大举措包括广泛应用创新的可视化技术。他们通过所谓的学科地图来说明一所机构的学科情况。这些地图在基准比对上做出了贡献，因为它们能显示哪些研究机构有相似的学科构成，可能成为竞争对手或是联合研究项目的潜在合作伙伴。

地图技巧还被应用在不同研究机构的合作活动的可视化上。例如，通过可视化发现柏林是人文和生命科学的活跃地，各类合作蓬勃发展，而亚琛周边地区则是工程科学的热土。这些数据显示了哪些高等教育机构积极与非大学研究机构合作，例如普朗克学会（the Max Planck Society）或赫尔姆霍茨协会（the Helmholtz Association），并提供有关成功克服体制阻碍的信息，这些阻碍经常被认为是一成不变的，但事实并非如此。

### 研究系统的全局一览

对非大学研究机构的细致考量是“资助排名”的另一独特之处。专门研究高等教育国际排名的研究机构还未能很好地阐释研究系统的国家特点。然而，“资助排名”通过比较分析不同国家在欧盟框架项目中的参与度，在一定程度上解决了这个问题。分析显示在德国，三大资助接受方所获得的资助数额大致一样，这三大资助接受方包括工业和商务企业、高等教育机构和非大学研究机构。

然而，在法国，不到 15% 的资助接受方为高等教育机构，多达 62% 为非大学研究机构，25% 为工业企业。在英国，高等教育机构占到接近 60% 的比例，而非大学研究机构和工业企业分别占资助接受方总数的 27% 和 13%。

作者注：德国科学基金会“资助排名”，提供德语和英语两种版本，可从 [www.dfg.de/en/ranking](http://www.dfg.de/en/ranking) 下载，可订购免费的纸质版。另一信息来源是在线数据库 Research Explorer ([www.dfg.de/rex](http://www.dfg.de/rex))。

## 印度的“认定大学”：混乱不堪

Asha Gupta

印度德里大学 (the University of Delhi) 印地媒体出版社 (Hindi Medium Implementation) 主任  
电子邮箱: ashagupta3452@gmail.com

印度一些机构学院被冠以“认定大学”(deemed university 或者 deemed to be universities) 的名号, 这些学校的前景扑朔迷离。根据 1956 年《大学资助委员会法案》(the University Grants Commission Act of 1956), 任何高等教育机构若获得大学资助委员会的推荐, 中央政府可授予其“认定大学”称号。这些机构比常规大学在费用结构、入学流程、课程设计和学位授予上享有更多的自主权。这些机构可以是公立的, 也可以是私立的, 其建立不必通过国家或州立法律流程, 但享有和大学等同的地位。

2010 年 1 月 18 日, 政府在最高法院上发布一份宣誓书, 鉴于分布在 13 个州的 44 所私立高等教育学校或机构的招生总人数多达 20 万名, 提议撤回自治大学的称号。在保守党于 2009 年 5 月执掌政府后, 政府设立委员会调查印度的 132 所“认定大学”在运行过程中的种种越轨。该委员会对 127 所自治大学进行了评估, 其中 41 所由政府资助, 86 所为私立大学。评估结果显示只有 38 所学校有资格保留其现有称号。评估还发现 44 所机构在学术课程、研究、管理和基础设施上存在缺陷, 下令其在三年内进行整改。委员会建议取消剩下 44 所机构的“认定大学”称号。另外一所自治大学没有出现在该评估评论中。

根据 1948 年成立的拉达克里什纳委员会 (the Radhakrishnan Committee) 的建议,

大学资助委员会提出并形成了“认定大学”的概念。一些机构由于历史原因或其他条件虽不能成为大学, 但在某些专门的学术领域颇有建树, 因而通过授予其“认定大学”的称号赋予其大学的地位。从 1956 年至 1999 年, “认定大学”只有 37 所, 例如位于班加罗尔的著名的印度科技大学 (the Indian Institute of Science)、位于德里的印度农业研究学院 (the Indian Agricultural Research Institute)、位于孟买的塔塔社会科学院 (the Tata Institute of Social Sciences) 和位于彼拉尼的伯拉科技学院 (the Birla Institute of Technology and Science)。

然而, 1999 年新政府总共向 17 所区域工程学院和其他几所提供专业课程的私立学院授予了“认定大学”的地位, 例如曼尼帕尔学院 (the Manipal Academy)。从 1999 年至 2009 年, “认定大学”的数量从 37 所增加到 127 所。1999 年出台了一条特殊的规定, 重新向在教学科研方法创新上具有“杰出潜力”而不是本身已经杰出的机构学院授予“认定大学”的地位。

### 从“认定大学”到注定失败的大学

然而这些年来, 自治大学授予标准严重“注水”。许多自治大学质量不再杰出, 教学和科研也不再创新。相反, 许多私立学院伪装成慈善信托或建立在 1860 年《印度社会群体注册法案》(the Indian Societies Registration Act of 1860) 下, 实际上却由政客或家族集团控制。事实上, 许多有关大学资助委员会的媒体报

道对学术和基础设施上的不足睁一只眼闭一只眼，其决定仅仅基于临时情况。

大学资助委员会由人力资源开发部（the Human Resource Development Ministry）建立，在其2010年报告中显示脱离正轨的44所“认定大学”中几乎很少有学校实实在在地进行一些严谨而有意义的研究。此报告也发现，大多数情况下一些问题学院的招生数量远远超过其容纳极限，并在未获得允许的情况下开设远程教育项目。许多学校师资薄弱，设施简陋；据说有些学校甚至还非法办学；而有些则利用非工作时间有偿提供教室和实验室。

委员会还发现这132所“认定大学”无视来自委员会和其他一些受委托的常规机构的指导，如印度医疗委员会（the Medical Council of India）。

### 当下之需

人力资源开发部新任部长卡皮尔·西巴尔（Kapil Sibal）认为有必要冻结新“认定大学”的批准，并将现有自治大学置于委员会的强力监管之下。甚至，只有22个成员的雅士帕尔委员会（Yashpal Committee）在其《重整和振兴印度高等教育》（*Renovation and Rejuvenation of Higher Education in India*）的报告中建议现有“认定大学”必须在法规条例的指导下发展成熟。前联合进步同盟政府也没有通过立法来管理私立和国外高等教

育机构在印度的建立和经营。议会目前正在讨论四项议案，这些议案旨在遏制私立高等教育发展中的不端行为，为国外大学在印度办学开辟道路。真正的考验在于如何为鼓励创新并遏制不端行为创造有利环境。

考虑到缺乏有效的法律，最高法院吊销44所违反政府规定的“认定大学”的举措增加了不确定性。这些学校被要求在接下来的三年里整改并证明自己被赋予的特殊地位的价值。同时，大学资助委员会对“认定大学”开设远程学习项目叫停。再者，全印度技术教育委员会（the All India Council for Technical Education）为公司直接建立私立大学提供新的法规指导，使之不用再伪装成慈善信托机构。事实上，如果这些“认定大学”能够真正发挥其精神，着实可以提高学校质量，提升学生就业能力，并鼓励和促进高质量研究以及知识技术型现代经济体所需要的各类发展。

作者注：本文作者参与“私立高等教育研究项目”（the Program for Research on Private Higher Education）。《国际高等教育》每一期都为来自“私立高等教育研究项目”的投稿开辟专栏。“私立高等教育研究项目”总部设在美国阿尔巴尼大学（the University at Albany）。详情见<http://www.albany.edu/>。

# 上海交通大学高等教育研究院简介

为了加快综合性、研究型、国际化的世界一流大学建设进程，上海交通大学于 2007 年 12 月 26 日在原高等教育研究所的基础上，成立了学校直属的“上海交通大学高等教育研究院”（简称高教院）。高教院下设世界一流大学研究中心、研究生教育研究中心、科学与技术政策研究中心以及《国际高等教育》编辑部。

高教院坚持以实证和定量研究为特色，以“世界大学学术排名”(Academic Ranking of World Universities)为标志，在高等教育研究领域已经具有良好的国际声誉；以教育部科技委《专家建议》为标志，在政府咨询方面已经产生广泛的国内影响。

以小规模、创新型、国际化的世界知名人才培养基地为目标，高教院致力于培养高等教育学、科学与技术管理等领域的专业人才。在校硕士生、博士生和在站博士后总人数的规划目标为 80 名，且大部分博士生有出国访学经历，国际学生比例达到国际先进水平。

以小规模、高水平、国际化的世界知名社会科学研究基地为目标，高教院致力于构建具有国际竞争力的学术研究团队，有选择地追求卓越，在世界一流大学研究、研究生教育研究、定量科学与技术政策研究等领域打造国际学术品牌。



The Graduate School of Education (GSE), Shanghai Jiao Tong University was established in 2007. GSE aspires to the highest standards of scholarly and professional practice, emphasizes quantitative research and international comparison, and focuses on applied research, policy studies and consultation.

GSE builds on the tradition of excellence of the former Institute of Higher Education, which was established in 1985. The "Academic Ranking of World Universities (ARWU)", which was first published in 2003 and updated annually, has gained international reputation. Consultation reports on strategies for building world-class universities and science policies, which are provided to Chinese governments on a regular basis, have attracted national attention.

GSE focuses on higher education and specifically on research universities in the context of national and international development. It has three research groups, namely the Center for World-Class Universities, the Center for the Study of Graduate Education, and the Center for Science and Technology Policy. The centers will have world-class research teams, leading international partners, and a highly internationalized student body.

GSE will uphold the best academic values—a commitment to academic freedom and original inquiry, service to the academic community in China and beyond, and provide the best possible education to graduate students in higher education and science policy.

Vol. 4, No. 2, April, 2011

# Guoji Gaodeng Jiaoyu

(Translated from Number 63, Spring 2011, International Higher Education, Boston College)

## Aspects of Internationalization

Monitoring Internationalization .....	41
The Ambiguities of Working with Third-Party Recruiters.....	43
Overseas Education in China: Changing Landscapes .....	46
Getting Graduates to Come Home – Not So Easy .....	49
Westernization in the Post-Soviet World: Risks and Benefits of Bologna.....	51

## International Issues

English as “Lingua Franca” and Internationalization .....	53
University Autonomy and Academic Freedom: Historical Perspectives .....	56
Stalin and Contemporary Higher Education Change: A Provocation .....	58

## Economic Trends and Crises

Tuition Fees and Student Financial Aid in 2010 .....	60
Cost-Cutting Reforms in England.....	62

## Africa Focus

Africa: Facing the 21st Century .....	65
Free Higher Education for South Africa? .....	68

## Brazilian Perspectives

The Pursuit of Equity in Brazil .....	70
Assessing Higher Education Outcomes in Brazil .....	72
Strategic Management in Brazilian Universities.....	74

## Countries and Regions

German Funding Ranking as a Tool for Self-Management .....	76
“Deemed” Universities in India: Confusion Reigns .....	79