

·高校管理与研究·

结构性矛盾与本土主义 ——特朗普政府高等教育政策的双重动因

刘晓凤¹ 李 研²

(1.湖北经济学院 财政与公共管理学院,湖北 武汉 430205 2.暨南大学 力学与建筑工程学院,广东 广州 510632)

摘要 2017年-2020年间,特朗普政府时期的高等教育政策强调自由性、竞争性和本土主义,政策的实施具有双重动因,其中结构性矛盾为主导变量,本土主义为中介变量,以美国优先为主,具有政策的持续性、手段的多变性和内在的抵触性等特征,该政策给中国高等教育发展带来一定的战略压力,中国需要在精准认知其内在特征的基础上沉着应对,基本思路是直面挑战、巧于疏解压力、重在中国高等教育自身建设。

关键词 特朗普高等教育政策;双重动因;本土主义;结构性矛盾;美国优先

中图分类号:G649 文献标识码:A 文章编号:1009-1548(2021)05-0042-10

The Structural Discrepancy and Nativism: Double Motivations of Higher Education Policy of Trump Government

LIU Xiao-feng¹, LI Yan²

(1.College of Public Finance and Public Administration, Hubei University of Economics, Wuhan 430205, Hubei, China; 2.School of Mechanics and Construction Engineering, Jinan University, Guangzhou 510632, Guangdong, China)

Abstract: Between 2017 and 2020, Trump Government carried out the higher education policy which emphasized freedom, competitiveness and nativism. Double motivations of the policy includes the structural discrepancy and nativism. The former is the dominant variable and the latter is the mediating variable. Higher education policy of Trump Government advocates the idea of American First, featuring policy continuity, changeability in means and internal repelling. This policy brings about some strategic pressure on Chinese higher education. China is supposed to react calmly on the basis of discerning the inner feature accurately and the basic countermeasure is to face the challenge, relieve the stress skillfully, and emphasize the self construction of Chinese higher education.

Key words: higher education policy of Trump Government; double motivations; nativism; structural discrepancy; American First

一、引言

特朗普在任美国总统后,对前任总统奥巴马的内外政策批的一无是处。他曾毫不客气的指出:奥巴马政府搞砸了教育,在教育上全然失败,推行的教育公平政策的结果常常不公正,不讲质量的

公平永远是夸夸其谈。2017年美国教育部部长贝琪·德沃斯(Betsy DeVos)提出:本届政府优先考虑高等教育机会和可负担性。2019年美国特朗普的女儿、白宫顾问伊万卡表示,要实现高等教育体系的现代化,让高等教育更具可负担性和灵

收稿日期:2021-07-02

基金项目:本文为教育部人文社科规划基金项目“高等教育财政投入的空间分布特征及其对高校竞争力的影响研究——基于复杂网络分析视角”(19YJA880037)湖北省高等学校教学研究项目“财经类高校国际化人才培养模式的研究与实践”(2020569)湖北经济学院校级教学研究项目“财经类高校国际化人才培养模式的研究与实践”(2019004)湖北经济学院研究生教育优秀教学成果培育项目“财经类高校专业硕士应用型人才培养的双轮驱动模式研究”的阶段性研究成果。

作者简介:刘晓凤(1974-)女,湖北经济学院财政与公共管理学院副教授,北卡罗来纳大学教堂山分校中国城市研究中心访问学者,主要从事教育经济与管理方面的研究。

活性。特朗普政府的高等教育政策已引起国内外的广泛关注。

媒体对特朗普政府的高等教育政策从多方面进行关注,学界也有研究出现。相关学术研究主要包括4个方面:

第一,关于特朗普政府高等教育政策的内容。有研究从政治^[1]、经济^[2]、法律^[3]和公平^[4]的角度诠释了特朗普政府高等教育政策的内容。有研究从高校录取政策^[5]、学生贷款^[6]、残障人士^[7]、职业教育^[8]、黑人高校^[9]、STEM^[10]、国际学生^[11]等方面探讨特朗普政府高等教育政策的实施方式。

第二,关于特朗普政府高等教育政策的背景和目标。有研究从应对世界格局变动与替代奥巴马政府的高等教育政策^[12]、移民^[13]、校园安全^[14]等方面的需要解读特朗普政府高等教育政策形成的背景,并从形成风险规避网络^[15]、构建高校治理的法律干预机制^[16]、形成有利于美国的人才培养体系^[17]等方面讨论其目标;有研究认为,特朗普政府的高等教育政策意图实现三个目标,即调整高等教育格局的需要^[18]、应对党派之争的压力^[19]、实施市场化战略的需要。^[20]

第三,关于特朗普政府高等教育政策的动力和局限。有研究认为,特朗普政府实施的高等教育政策面对多种挑战,如使美国与其他国家高等教育竞争矛盾更凸显、国际学生与少数族裔对高等教育招录政策的担忧、战略目标与财政支持不匹配、战略设想目标间存在冲突;^[21]有研究综合考量美国对高等教育机会认知与学生贷款制度的变化及特朗普政府改变奥巴马政府高等教育政策的阻力;^[22]有学者从特朗普政府对国际高等教育体系、美国利益及美国STEM人才培养优先等问题的认知诠释美国高等教育政策的内在动力,并从实施难度和国际高等教育竞争两方面探究其面临的制约。^[23]

第四,关于特朗普政府高等教育政策对中国的影响和中国的应对。有研究认为,特朗普政府的高等教育政策可能会加剧中美关系的复杂性与竞争性、向其盟友与伙伴释放错误信号、促使其他英语国家加强自身高等教育实力和扩展高等教育国际势力范围,因此中国需要继续发展自身高等教育、继续推进双一流建设、加强创新能力、增进对国际留学生的吸引力、以合作与竞争的方式处理中美高等教育关系。^[24]

现有研究包含了特朗普政府高等教育政策的各主要方面,为深入理解美国高等教育政策做出

一定贡献,但也存在一些亟待完善之处。

第一,未能正确解析特朗普政府和奥巴马政府高等教育政策的关系。这方面的问题主要有两类:一类是将奥巴马政府高等教育政策视为特朗普高等教育政策的初级版。二是将特朗普政府高等教育政策看作是对奥巴马政府高等教育政策的拨乱反正。

第二,混淆了特朗普政府出台高等教育政策的背景、动机和目标。政策出台的背景指制定该政策的环境,如国内国际的政治、经济与社会等环境、国际形势与各国高等教育实力对比等。政策出台的动机指各种主客观条件影响决策者的主观认知进而采取某种政策倾向的因素。政策出台的目标指决策者期盼经由制定与实施该政策达成某种主观结果。已有的一些研究未能正确领会与区别三者的关系。

第三,未能明示相关因素怎样推动或制约特朗普政府的高等教育政策。任何事物都是在多方面的推进或阻碍因素作用下出现和发展的,特朗普政府的高等教育政策也是如此。但只罗列出部分相关因素不能全面阐明其动力或阻力问题,说服力不强。因此,对特朗普政府高等教育政策的动力和阻力问题,要在悉数考量各种因素的基础上明确其主导性影响因素,并清楚的揭示这些因素发挥推动或阻碍作用的机理。

研究着眼于完善已有研究的缺憾,同时着重探究特朗普政府高等教育政策的主要动因。基于新古典经济学理论,认为体系层面与国内层面的因素对特朗普政府高等教育政策共同发生作用,其中结构性矛盾是主因,本土主义是诱因,高等教育政策是结果。

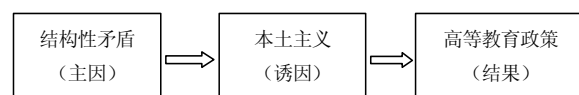


图1 特朗普政府高等教育政策的分析框架

研究在全面阐释结构性矛盾与本土主义的内涵和构成要素的基石上,呈现两种因素对特朗普政府实施的高等教育政策的推动作用及作用机理,进而整理特朗普政府高等教育政策的主要内容,并探析其内在特征和中国的应对思路。

二、体系因素:结构性矛盾与新自由主义

新自由主义理论倡导古典自由主义理论关于完全自由竞争的市场机制及资源配置的有效性,以为政府的过多干预是所有市场弊端的根源,应回归到自由竞争的市场,市场机制是唯一能够实

现资源最优配置的制度,每个人的期望都能得到满足。新自由主义理论反对政府控制高等教育,注重个人自由与高等教育内容多元化在知识发现中的作用与地位,主张高等教育的市场化、私营化运作等,强调高等教育的自由性、竞争性等特征,但也引发了高等教育的结构性矛盾。

(一)投入产出维度的结构性矛盾

特朗普政府治理之下,忽视教育培养批判性公民的作用。教育能培养人的创造性,为个人成长带来更多的可能性,这一教育观也受到了漠视。在公司权力和威权主义的影响下,教育在正式或非正式的场合中扮演着服务于谎言、种族主义、站不住脚的市场价值、攻击公共价值、批判性思维的角色。而且新自由主义阻碍高等教育打造民主氛围,把高等教育视作一种金融投资活动,唯一的目标是确保年轻人能在全球经济中立足,这样高等教育就成为职业化教育。

这种反民主的倾向发端于1980年代,新自由主义把教育塑造成公司势力的附属,市场力量的附庸,新自由主义还认为商业关系掌控着社会生活的方方面面。所有的观念、社会关联、价值、机构、知识都是经济化的产物,是商品、品牌或公司势力的观念附庸。

随着新自由主义的发展,高等教育开始以传授商业准则和公司价值为主,高校管理者也被视作CEO。许多高校逐步麦当劳化的,课程知识就象快餐店菜单里的商品,无视课程的人文价值,忽略课程在培养有责任感的公民方面的作用。在这个充满不确定性的时代,大多数教师只能兼职代课拿低薪,失去了对自身劳动的掌控,担心会失去工作,不敢在课堂中就社会问题发表评论,在学术界没有了言论自由和学术自由。大多数老师由于低薪过着捉襟见肘的生活。教师被当作产业工人。学生被视作客户,过得也不如意。学生受到新自由主义的竞争性、私有化、市场驱动价值观的冲击,不得不承受过高的学费、天文数字的债务,还难以找到高薪职位。

第一,政府拨款趋于下降。政府对公立高校拨款的绝对值在增加,从2007-2008学年的133725.38千美元增加到2016-2017学年的158890.64千美元,但是占比在下降,从2007-2008学年的48.97%下降到2016-2017学年的40.66%,4年制公立高校政府拨款比重下降比较大,从2007-2008学年的44.43%下降到2016-2017学年的35.5%,但2年制公立高校政府拨款比重略

有上升,从2007-2008学年的69.45%上升到2016-2017学年的71.94%,反映出政府更加重视职业教育。

第二,学生学费趋于上涨。与政府拨款减少相对应的是,学生学费在大幅提高。公立高校学费从2007-2008学年的11,573美元涨到2016-2017学年的17,237美元,上涨了48.94%,其中四年制公立高校的学费从2007-2008学年的13,429美元增加到2016-2017学年的19,488美元,上涨了45.12%,2年制公立高校学费上涨幅度稍小,从2006-2007学年的6,975美元增加到2016-2017学年的10,091美元,上涨了44.67%。^[25]

第三,就业前景不佳。高校毕业生的赋闲率(没就业、没继续上学的人口比率)从2006年的8.7%上升到2019年的9.8%,2019年高校毕业生的失业率5.1%,处于次级贷危机前水平,高于2006年的4.56%,也高于2000年充分就业经济下的失业率水平4.0%,但已是近年来就业形势最好的一年。2019年高校毕业生的就业不足率9.9%,比2011年高峰时期的17.38%有所好转,但仍高于2006年的8.6%,也高于2000年的7.1%。2019年高校毕业生的就业率为77.06%,低于2006年的79.87%,也低于2000年的80.5%。2019年高校毕业生的工资水平为\$20.74/小时,即\$43,100/年,略高于2000年的\$19.77/小时,即\$41,084/年,在过去40多年间,高校毕业生的工资增长一直非常缓慢。1989到2019的30年间,平均工资只增加了13.9%,平均每年增加不到5%,如果不是由于1990年代末期和2000年经济的繁荣,短缺的劳动力市场,今天的高校毕业生平均工资不会超过1989年的水平(\$18.43/小时)。上个经济周期顶峰的2007年的工资水平(\$19.58/小时)低于2000年的工资水平。由于次贷危机的发生,高校毕业生遭遇了薪资损失,自从2012年起,高校毕业生的工资开始逐步增长,超过了2000年的水平。在今天劳动力紧缺的情况下,可以预见工资水平会继续上涨。但只有紧缺劳动力的情况持续相当长的时期,才能抵消高校毕业生遭遇的工资停滞所带来的累积损失。^[27]

可见,美国高等教育发展中,政府投入的减少,造成高校不得不通过学费的提高来弥补,高校毕业生不得不通过提前消费的方式来完成学业,而高校毕业生就业前景并不是一片光明,存在投入产出的矛盾。

(二)政策意图维度的结构性矛盾

从政策意图的维度看,依照一国的政策意图可把政策分为维持现状政策和修正主义的政策,而判断政策意图的依据通常为该国的政策措施。这里力图以此反映对特朗普高等教育政策的认知,并聚焦特朗普政府官员对高等教育政策的态度与认知而非美国学术界的观点,因为官方言论更能体现特朗普政府的高等教育政策意图。

第一,特朗普政府对高等教育的态度。特朗普政府对高等教育政策的认知历经了一个由漠视到关注、由消极到积极的演变历程。2017年1月20日特朗普总统在就职演讲中,认为美国高等教育系统中充斥着钱权交易,剥夺了许多年轻人的学习机会,提出从美国家庭和美国工人的利益出发,制定相关税收、移民政策。反映特朗普刚上任之初,政府没有过多关注高等教育。2018年1月30日特朗普总统在国会上发表的首次国情咨文中,提及要大力发展职业教育,让劳动者掌握技能,发挥潜力。但在2018年国家预算中削减了职业教育经费。2019年2月5日特朗普的国会国情咨文中,强调打击非法移民,严格移民政策。进而会影响国际留学生。2019年6月26日美国教育部部长贝茨·达沃斯承认教育不是特朗普总统的重要议事日程,但特朗普总统支持教育部的高等教育政策。

第二,特朗普政府对助学贷款的态度。2018年11月27日贝茨·达沃斯在联邦助学贷款培训会上指出,联邦助学贷款已经失控,从1965年到2007年的42年间,联邦助学贷款规模增加到5千亿美元,从2008年到2013年的6年间,联邦助学贷款规模翻了一番,增至1万亿美元。从2014年到2018年联邦助学贷款的规模达到1.5万亿美元,占联邦政府财务的1/3。只有24%的贷款人在偿付本息,近20%的贷款处于违约状态,是信用卡违约率的7倍。自从2010年起70%的贷款增加缘于个人借款者债务累加,30%的贷款增加缘于贷款人数的增多。43%的贷款处于紧张状况,自从2010年起美国联邦助学贷款以年增8%的速度增长,是高校入学人数增加的3倍,是经济增长率的5倍,学费、杂费、食宿费用增长率是通货膨胀率的2倍,是中位收入增长率的2.5倍。联邦助学贷款占国家债务的1/10。为解决助学贷款的债务问题,教育部财权多种措施,在学生助学贷款网(StudentAid.gov/repay)为学生提供还款计划帮助信息,利用社交媒体实施回答学生还贷问题,为学生还贷个案提供咨询。教育部还通过未来一代联

邦助学贷款项目(Next Gen FSA),帮助学生更好的管理助学贷款债务。2019年底,教育部会引入理财能力和借款人告知工具,有诸如贷款仿真器,帮助贷款人进行贷款场景试测,制定还款目标,进行财务管理。在政府的努力下,联邦助学贷款违约率从2015财年的10.8%降到2016财年的10.1%,下降了6.5%。

第三,特朗普政府对国际教育的态度。2018年9月5日贝茨·达沃斯在20国集团教育部长会议上,阐明在世界各国相互关联的今天,教育和经济是不可分割的,动态发展的经济需要动态发展的教育,每个学生作为独立的个体,没有通用的教育方式,每个学生有不同的学习体验、学习需要、学习模式和理想,教育要具有针对性和个性化。2018年10月30日贝茨·达沃斯在中美州、省教育对话会上指出,美国高校始终坚持,言论自由开放,研究主题无禁忌,尊重知识产权,高标准的学术诚信,在国际合作和交流中也是如此。美国政府鼓励高等教育的跨国交流、合作,在年轻人、学术界、商界领袖和政府部门中形成永存友谊,愿意以开放的态度保持持续的交流。2019年8月12日特朗普指出要采取必要的措施,确保非美国公民能自足,不会滥用美国社会福利,保障美国公民的利益,要求绿卡寻求者必须能够证明自身不是美国的负担,如果绿卡寻求者使用了美国的医疗救助、食品券或其他政府救济,就不能拿到绿卡。特朗普政府建立边境墙,快速清除非法移民,提议终止链式移民制度,取消签证抽签制,采用择优移民制度,以提高美国公民的安全和繁荣程度,帮助新公民融入美国社会,得到发展。

第四,特朗普政府对STEM和职业教育的态度。2018年3月2日贝茨·达沃斯指出STEM(科学、技术、工程和数学)是教育部的优先事项,要加大对STEM的资助力度。2018年3月20日贝茨·达沃斯在2019年预算陈述中,提出要采取多种方式帮助劳动者能够应对当前工作、新兴工作和未来的工作,扩大学徒教育,改革无效的教育,创新职业开发项目帮助更多的美国人掌握相关技能、获得高薪岗位。2018年12月19日贝茨·达沃斯在美国教育委员会会议上,指出,随着经济繁荣,失业率持续下降,但许多雇主称由于教育与经济间的不匹配,找不到合格的劳动者,高等教育认证要帮助高校提升教育质量和学生历练,明确高校的职责,支持创新,减少学生和纳税人的风险,关注学生发展。

特朗普高等教育政策意图为修正主义,高等教育政策总体上是市场化的。同时,由于美国高等教育在全球的优势地位,美国对高等教育的发展政策更接近于竞争性的市场化政策。总之,投入产出对比和政策意图两方面的因素使美国高等教育政策产生体系层面的结构性矛盾,从而引发美国的高等教育质量焦虑。出于保守的政治性和商人的市场观的考虑,特朗普必然在高等教育领域实施以产出为导向的政策。

三、内在因素:本土主义与美国优先

特朗普在高等教育中奉行本土主义,这里从政策理念与政策实施两个维度探讨高等教育本土主义的内涵与特点。

(一)政策理念维度的本土主义

特朗普政府的高等教育政策理念主要来自特朗普及其团队的思想,可归为如下几点。

第一,以让美国高等教育再次伟大为政策执行目标。特朗普一直宣称要让使美国再次伟大。让美国再次伟大在高等教育上涵盖包括多方面的内容,如让美国高等教育再次强大、让美国学生再次精通 STEM、让美国科技再次自豪、让美国网络再次安全等。

第二,以美国优先为政策执行原则。高等教育政策方面,为美国本土高校学生保留就业机会与财富,确保美国本土高校学生的工作、工资与安全,开发美国为本土学生带来财富与繁荣的巨大潜力。

第三,以民族、文化、国家本土主义为思想基础。不同社会时期的主流社会群体,从民族、文化与国家角度出发,维护同族、同文与同胞群体及其价值,排斥异族与外来群体。民族本土主义是保护主体民族、排斥非主体民族的运动。美国主体民族为盎格鲁-撒克逊英国后裔,过去曾经因语言、历史等民族认同对欧洲其他国家移民后裔进行排挤,且美国民族本土主义以欧洲白人为主体的排挤非裔、拉美裔、亚裔等。在美国高等教育政策中,民族本土主义主要表现于学生的种族构成、雇员的种族构成,其更深层次的影响则呈现于美国对移民特有的疏离态度中。文化本土主义是守护本土文化、排挤外来文化的运动,在美国高等教育政策中,文化本土主义主要表现在倡导本土教育模式与教育理念,对外来教育模式与教育理念加以摒弃。国家本土主义是服务本土社会、摒弃对移民来源国社会的回馈,在美国高等教育政策中,国家本土主义积极立足于本土社会发展需要,认同横贯

整个国家,无视外国社会发展需要。

第四,以反建制为高等教育管理特色。反建制指反对已有的社会秩序,敌视社会、经济与政治领导者形成的统治阶级的社会、经济与政治原则。在高等教育方面,特朗普“反建制”矛头直接指向美国的教育行政管理机构,主张取消美国教育部,设置教育和劳动力部,使联邦政府采用统一协调的方式应对美国学生与劳动者的教育和技能需求,摒弃重复劳动。

(二)政策实施维度的本土主义

特朗普政府的高等教育政策实施反映其理念及偏好,主要表现为如下几方面。

第一,以服务美国经济、社会为重点。特朗普政府以让使美国再次伟大为目标,遵循美国优先原则,高等教育政策实施重点在美国国内,包括服务经济和社会。在服务经济上,特朗普政府以解决企业人才需求问题为着眼点,期盼以此增多就业与推动经济繁荣,达成美国再次强大与再次富裕。主要思路涵盖:发展 STEM 教育,让所有美国人终身能够获取高品质的 STEM 教育,构建教育机构、雇主与社区间的战略伙伴关系;让学生参与跨学科活动以推动创新,建构计算知识,并通过透明与负责的方式运营,推动职业教育,培养劳动力市场需要的合格人才,帮助用人单位雇佣所需的劳动力,填补用人单位对雇员的期许和雇员实际技能素养间的差距,收紧移民制度,摒除非法移民,削减移民数量,未来 10 年把合法移民人数从当前的 100 万人减少到 50 万人,每年合法难民人数限制在 5 万人,并在美墨边境修建隔离墙等方法防范非法移民,吸引优质移民,取缔链式移民,废弃绿卡抽签制,选用积分制。在服务社会上,特朗普政府重视高校的社会责任。主要思路涵盖:推动高校学费改革,高校通过减少学费、减轻学生助学贷款债务,可获得联邦税减免,加强高校问责,改进高校行政管理,降低行政成本,推进高校把捐赠资金用于学生而非高校自身,支持美国盈利性高校的发展,确保高等教育入学机会的公平,把传统黑人高校(Historically Black College and Universities, HBCU)管理机构从教育部转至白宫管理之下,体现政府对少数民族裔教育权利的重视。

第二,以产出为导向。特朗普政府着眼于美国优先原则,高等教育政策上追求契合美国利益的结果。倾向于弱化多样化与平权法案,鼓励美国高校招录学生时,坚持种族中立态度,不考量种族因素,只考虑学生自身学业、综合素养等情况,这样

高校才能招录到最优秀的人才,也才能为美国社会培养出最需要的人才。2018年7月3日,时任美国司法部部长塞申斯(Jeff Sessions)宣布:特朗普政府计划取缔24项不合时宜的指导方针,其中涵盖高校招生时考虑种族因素的平权法案指导方针。特朗普政府主张联邦学生贷款不应由政府主导,允许私人金融机构介入联邦助学贷款,为学生提供多种融资选择方法与更具弹性的还款方式。

第三,以实力保优势。US News全球性高校2020排行榜中,1250所高校中美国高校占242所,前20所高校中美国高校占16所,美国高校的质量与实力不容小觑,对国际学生的吸引力巨大。为保护本土安全,美国国土安全部的移民和海关执法机构经由学生与访问学者计划项目(Student and Exchange Visitor Information System,SEVIS)对国际学生与学者进行监督与管理,国际学生与学者需要交纳SEVIS管理费用,且这项费用从2019年6月24日起上调至\$350,即使如此,还是有大量国际学生愿意赴美国高校进修深造。特朗普政府强调将继续为高校学生提供科学、技术、工程和数学方面优质教育,构建掌握STEM技能的人才队伍,提高STEM职业从业者的多元化,从而使其具备更好的能力在经济社会中进行创新与竞争。2018年特朗普总统要求为科学、技术、工程、数学及人工智能(Science, Technology, Engineer, Math, Artificial intelligence)的优质教育投资\$2亿。2018财政年度教育部提供的STEM教育经费投入总额达到\$2.79亿。

特朗普政府的高等教育政策理念和实施举措构成了特朗普本土主义的主要内容。特朗普政府在美国优先原则的指导下,为实现让使美国再次伟大目标,一定会择取增加美国高等教育实力而限制他国高等教育发展与影响力的政策,因而特朗普高等教育政策的实施具有其必然性。

四、共同作用:双重动因与高等教育政策

(一)两大动因的作用机理

结构性矛盾和本土主义的共同作用,引致特朗普政府出台高等教育政策,但这两大动因通过不同方式发挥作用。总体来看,结构性矛盾是主导变量,但结构性矛盾需要经由本土主义发挥作用,本土主义是中介变量,通过对结构性矛盾的认知酿成高等教育政策的倾向,进而制定具体政策举措。

一方面,结构性矛盾决定了特朗普政府将助学贷款债务视为高等教育领域最大的威胁来源。在特朗普政府眼中,助学贷款债务危机是其高等

教育安全的首要威胁,损害美国高等教育的质量、影响力与利益,并会扰动美国的安全和繁荣。因此,美国投入产出间的结构性矛盾是特朗普政府出台高等教育政策的主导变量。

另一方面,体系层面的因素需要决策者、决策受众认知后才能发挥作用,而这种作用也是在决策者感知和判定后经由制定对应的政策思路与具体的政策设想呈现出来。具体来看,本土主义是链接投入产出结构性矛盾与高等教育政策的中介因素。特朗普政府基于其高等教育政策理念与实施举措,制定了高等教育政策的优先行动方案:在助学贷款债务方面,提高助学贷款管理效率,帮助学生减轻助学贷款还贷负担;在高校国际化方面,美国采取优质移民制度,吸引更多的优秀人才,服务于美国本土经济发展;在STEM和职业教育方面,美国将维持前沿科技创新能力,加强STEM人才培养,推动与企业合作,增进职业培训力度;在高校行政管理方面,推动高校提高管理效率,降低行政成本,减免学费;在教育市场创新方面,放松对盈利性高校的监管;在高校问责方面,要求高校培养人才时注重劳动力市场需求,以就业为导向,偏向于社区学院、理工科专业,再现美国铁锈地带辉煌。特朗普的优先行动方案体现了特朗普政府高等教育政策的发展思路。因此,本土主义是特朗普实施的高等教育政策的中介变量,而高等教育政策本身是因变量。

(二)特朗普高等教育政策的主要内容

虽然特朗普政府没有公布清晰完整的高等教育政策,但Camilleri(2019)^[28]、Mozammel(2019)^[29]诠释了“自由探索、透明、负责任的高等教育政策”的内涵,讲求自由,学术自由优先,审慎对待公民参与和全球学习;高校力争获得最好的学生、教师、设施和社会声望时,注重个性化、多样化发展、放松规制,崇尚真理,而非政治正确。可见,特朗普政府的高等教育政策涵盖高校学生债务、国际化、STEM和职业教育、行政管理、教育市场创新与高校问责等诸多方面采取的措施。

学生债务方面:特朗普政府在对待学生助学贷款问题方面的政策主要内容是限制与豁免,具体措施涵盖:一是简化还贷手续,设置家长和研究生助学贷款限额,允许佩尔助学贷款用于短期培训证书项目,并采取多种方式帮助劳动者从传统高校之外获得技能。二是实施基于收入的助学贷款偿还计划,本科生在就业后按每年收入的12.5%用于偿还贷款,在还款15年后可免除剩余

贷款债务,研究生贷款者在还款30年后可免除剩余贷款债务,比奥巴马时期的本科生20到25年内每年偿还收入10%的还款计划,更好的解决美国高校的主体本科生的债务问题。三是对永久残疾的退伍军人自动豁免学生助学贷款债务,且退伍军人不需对豁免的债务缴纳联邦个人所得税,虽然特朗普政府鼓励州政府对退伍军人的豁免债务不征收个人所得税,但州政府可能会对豁免的债务征收州个人所得税。^[30]四是保护学生贷款人,让高校承担责任,使学生贷款人明晰自身的还贷额度、还贷方式、还贷选择,降低还贷违约率,维护纳税人的利益。^[31]

高校国际化方面:第一,增进美国高校学生的全球竞争力和文化竞争力,提升高校学生在跨文化背景下的社会情感认知能力和领导力、有效交流与沟通能力,使学生至少能够使用一种外语进行工作学习,对事务能从多维角度进行分析探讨,对国内国际事务有能力进行不同程度的介入,在全球化背景下取得专业成功。^[32]第二,通过与其他国家高等教育的学习交流,推动美国高等教育发展,参与成人能力的国际评估(Program for the International Assessment of Adult Competencies, PIAAC),透析美国高等教育的弱点和优势,以展开深度学习。第三,积极开展高等教育外交,提升美国高等教育国际优先度,通过与世界各国的政府官员、政策制定者、研究人员、教育家、学生及其他专业人员的交往,推进全球稳定与进步,发展一流高等教育,与亚太经合组织、OECD论坛等共同探讨高等教育发展中的挑战,与欧洲信息中心网络等展开合作,加强高等教育资质互认,推动各国高校毕业生在不同国家都能顺利开展工作与学习活动。^[33]第四,2017年12月18日,美国发布《国家安全战略报告》,特朗普提出了一项政策:为了防止外国人侵占知识产权,有必要通过限制STEM专业(科学、技术、工程和数学)学生签证来保护美国的知识产权和高科技。

STEM和职业教育方面:第一,推行STEM教育的美国战略,通过高校、企业、社区间协同合作的STEM生态系统的构建,吸引学生参与跨学科的STEM学习,支持数字化教学平台应用,培养学生的跨学科计算素养,实施公开透明的STEM教育绩效管理制度。^[34]第二,高度重视科技创新,通过STEM教育,培养更多劳动力参与社会的创新与竞争。^[35]第三,实施职业振兴和残疾人教育法,资助残疾人的双重入学、转学和其他高等教育

项目。第四,施行加强21世纪职业技术教育法案,通过改进职业技术教育,让各州更灵活的满足学生、教育者和雇主的需要,帮助学生掌握实用技能,从而可以在社会获得高薪。^[36]

高校行政管理方面:第一,减少对高校的过度管理规定,减轻高校为迎合模棱两可的管理规定所花费的无谓成本,明确教育部对高校的管理要求。第二,审慎设置高校问责方式,高校问责要考虑高校自身的独特使命和学生的需求目标。确保评估机构在评价高校质量时,以高校服务的学生为本,基于高校独特使命展开。第三,鼓励高校限制学生借贷规模,公平对待高校,赋予高校合法程序权利,并对高校的欺骗性活动快速处置。第五,激励高校为学生带来能力的提升,而非只关注新生水平。第四,公正对待具有宗教使命的高校。^[37]

高等教育市场创新方面:第一,终结高等教育认证机构根据地理区域划分认证范围的做法,打造公平竞争环境,如果新的认证机构能更关注学生需求和产出,而非只关注主要有利于教师的学术传统,就让新的认证机构也加入到认证活动中。第二,对教师、行业协会和执照委员会推升某些行业中的高等教育资质入门水平的做法,予以抵制。第三,允许高校和学生使用公司、工会和行业协会的最先进设备设施,学习相关先进技术,从而改进教育品质和教育产出,减轻价格高昂的设备和快速更新的技术带来的教育成本负担。第四,让更多的高校及位于农村地区的高校能够为高中生提供低费或免费的双重入学机会。第五,加快对高校新专业和课程改革的许可批准,以确保学生在学校所学知识跟得上雇主在工作中的职位需要,并让雇主积极参与到专业开发和审核中来。第六,告知学生,哪些专业课程更能让学生符合特定职业的执业执照或证书要求,从而做出合理选择。并实时更新行业规则,以使在美国国外获得资质证书的学生有机会在美国进行部分专业学习,或在入学国家能够在其他高校选修部分课程。

高校问责方面:第一,实施高校积分卡计划,提供高校的年均学费、住宿费、助学金、助学贷款偿还率、违约率、毕业率、一年级新生保留率、毕业后工资水平、学生构成、SAT/ACT成绩、学术研究项目等数据资料,使学生明了专业学习的成本、预期收益状况,做出理性的专业学习选择。第二,采取多种措施,帮助学生尽快以低成本完成学业。第三,鼓励校园言论自由,确保联邦政府资助的学术研究、教学项目符合思想多元化要求,遵循联邦政

府的相关规定。第四,增加对传统黑人高校的资助力度,让少数民族能够公平接受高质量的高等教育,取得学业成功,在各行各业发挥卓越影响力。

五、结语:内在特征和中国应对

特朗普政府的高等教育政策涵盖一些推动与其他国家进行交流合作的内容,但这些交流合作的目的是确保与增进美国利益,恪守美国优先原则并服务服从于让美国再次伟大的目标。且特朗普政府的高等教育政策也与中国有关,这体现出美国压制中国高等教育影响力与抑制中国高等教育雄起的目的。因此,特朗普政府的高等教育政策必将对中国产生重大影响,这需要中国正确认知和恰当应对。应对一项国外政策引发的挑战需对其特征进行正确认知。特朗普政府的高等教育政策主要有如下特征:

第一,政策的持续性。特朗普政府实施高等教育政策的根本缘由为高等教育发展非均衡所引发的结构性矛盾,呈现了美国高等教育优势地位下的忧患感与焦灼感。该政策也反映出美国高等教育优势维护的内部途径和外部途径相融汇的思路,即确保让美国再次伟大、压制中国高等教育雄起。因此,不管美国政坛怎样改变,只要美国高等教育结构性矛盾存在,美国政府皆会秉持内外结合的思路维护其世界霸权的优势地位,只不过具体的实施政策会有些微调。从此视角看,特朗普政府的高等教育政策具有长期连贯性或持续性。

第二,手段的多变性。美国高等教育投入产出对比和政策意图表明,美国高等教育中的结构性矛盾在短期内难以更改,这反映出当前高等教育政策会长期存在。但缘于特朗普本人出尔反尔的性格与务实主义策略,特朗普政府的高等教育政策具有一定的独特性。具体来看,本土主义使特朗普政府在实施高等教育政策相关内容时屡屡三翻四覆、反复无常,造成高等教育政策执行层面的手段多变性。

第三,内在的抵触性。在结构性矛盾与本土主义的交互作用下,特朗普政府的高等教育政策具有诸多内在的相互抵触。一是漠视高等教育与依赖高等教育的相互抵触。美国是高等教育大国也是高等教育强国,美国高等教育投入产出的结构性矛盾决定了美国政府无法忽视高等教育,美国本土的发展绕不开高等教育,要想实现美国再次伟大,就需要借助高等教育的发展来带动美国发展。二是本土主义与高等教育对外交流的相互抵触。特朗普政府推行高等教育政策国际化方面的重要

方式之一是增进与友好国家的高等教育交流与互认,并说合更多国家一道应对中国及其高等教育的雄起。但在把持本土主义的特朗普政府的利益眼中只有美国和外国分别,对友好国家照样施压,且态度和政策变动不定,让许多友好国家进退失据。三是务实主义和美国传统价值观念相互抵触。特朗普具有反建制的人格特质,其执政团队也汇聚了一批反建制的官员,其非常关注现实利益与实际结果。但特朗普政府、国会及共和党内部仍然有建制派政客,其秉持美国传统价值观,推崇国际制度和国际声誉,反对特朗普及其反建制的举措。四是高等教育芜杂内容和人力财力短缺相互抵触。特朗普政府的高等教育政策涉及面广,尤其是助学贷款问题,但面向全球的高等教育政策布局表明美国不可能把所有资源都投到助学贷款上,且教育部是联邦政府中最小的部门,只有约3900名员工,特朗普政府还不断削减教育部的经费,造成政策执行时人员、经费面临双重缺乏的困境。

同时,应对一项国外政策带来的调整需要采取科学合理的对策。不论是特朗普政府高等教育政策,还是现在拜登政府高等教育政策,我国在应对时都应注意:

第一,直面挑战。美国高等教育的结构性矛盾决定了政策的持续性与长期性表明,中国不宜向美国政府退让,作为世界第二大经济体,高等教育规模庞大,有经济实力打造为高等教育强国,单纯的退让不可能使美国减少对中国的戒备。且任意的让步不仅不会让美国正视中国,也会使中国在国际声誉上受挫。因此,中国需一往如前的直面外部挑战,找寻恰当的应对方式,而非回避现实和隐匿问题。^[38]

第二,巧于疏解压力。一是以谈判和反制并行的方式应对美国的限制。美国政府主要从STEM领域限制中国,拒发STEM领域中国留学生签证,缩短STEM领域的中国公民的签证有效期,若中国学生学习机器人、航空与高科技制造业等专业,签证有效期限限制为1年,中国学生在美国毕业后的专业实习期也缩短为1年。对于美国在STEM领域的限制,中国要以对等为原则,采用谈判和反制并行的方式应对,但不要认为谈判能立马解决问题,还要注意反制的手腕。二是运用内部矛盾分离美国的盟友。美国政府的美国利益优先与务实主义手段,一些盟友对美国政府感到狐疑、纠结、甚至是失落,中国需要在高等教育领域加强与这些国家的接洽与合作。三是发挥自身的影响力与

一带一路沿线国家开展高等教育交流与合作。中国的一带一路倡议,得到许多国家的积极响应,中国与一带一路沿线国家加强高等教育领域的共商、共建、共享,实现共同发展、一道进步。^[39]

第三,重在中国高等教育自身建设。对于大国间高等教育政策上的博弈而言,外部手段只起襄理作用,关键在于解决好中国高等教育自身建设问题,处置好本土化和国际化的关系、STEM和人文社科的关系、双一流建设与非双一流建设的关系。中国高等教育在国际化浪潮中,要注意保有和发展自身的民族特色,才能以自立自强的气势屹立于广阔的世界舞台,中国高等教育国际化的目标是通过广泛的国际交流合作,学习借鉴世界各国高等教育领域的先进经验,补足中国高等教育制度中的缺漏,而非彻底否定我国现有高等教育制度,面对世界各式高等教育制度与理念,不能简单地不加甄别的全盘接收,或过度崇尚,而应依照中国的基本国情、经济社会境况、文化背景与具体的高等教育战略、规模、结构等有选择性的、合理学习别国高等教育建设经验,为国家、民族与地区的经济社会发展提供精神动力与智力支持,培养具有国际竞争力和本土适应力的人才,增进国际理解和地区融合。高等教育应包容多种学科文化,STEM等自然科学和人文社科的划分,只是学科门类的区分,而不是实践的区分,STEM等自然科学和人文社科尽管存在研究对象、研究领域、研究手段等方面的差异,但在客观性与科学性上都要求以事实为依据,以规律为对象,以实践为检验标准。因此STEM等自然科学和人文社科都是科学,两者的差异决定了彼此不能相互取代,两者的相同之处决定了彼此可以相互补充、相辅相成。人文社科需要借助STEM等自然科学的技术手段来拓展全新的物质境界,STEM等自然科学需吸纳人文社科的价值取向与精神积淀,高等教育只有实现STEM等自然科学和人文社科的深度融合,才能为社会缔造更宏大的价值,推动社会的进步与发展。双一流建设战略作为中国高等教育当前的重点建设工程,集中资源建设一批世界一流大学和一流学科,高校要结合国家战略发展需求和自身发展实际,明确自身发展方向,制定切实可行的发展规划,大力发展自身特色,力争从国内一流发展为世界一流,激发自身活力,从国内、国外争资源,增强自身造血能力,实现可持续发展,达成双一流的创建目标。双一流建设的动态性与开放性

为非双一流高校的优势学科提供了公平竞争、错位发展的机遇,非双一流高校通过对自身优势学科的合理定位,经由差异化发展、集群化建设,开展重点扶持,推动人才招纳、科研支持、跨国交流,在优势学科上重点突围,进而带动整个学校的高水平良性发展。^[40]

参考文献

- [1] William Kidder.(En)forcing a Foolish Consistency? A Critique and Comparative Analysis of the Trump Administration's Proposed Standard of Evidence Regulation for Campus Title IX Proceedings [J].Journal of College and University Law, 2019, 45(2): 1-49.
- [2] Timothy Meyer.Saving the Political Consensus in Favor of Free Trade[J].Vanderbilt Law Review, 2017, 70(1): 1-44.
- [3] Sanford Levinson and Mark Graber.The Constitutional Powers of Anti-Publican Presidents: Constitutional Interpretation in a Broken Constitutional Order [J].Chapman Law Review, 2018, 21(1): 133-175.
- [4] 张伶俐,洪明.特朗普时代“为美国而教”计划发展趋势探析[J].比较教育研究, 2019, (08): 27-37.
- [5] David B.Oppenheimer.Dr.King's Dream of Affirmative Action[J].Harvard Latino Law Review, 20(8): 2-35.
- [6] Camilla E.Watson.The Future of Lower-Income Students in Higher Education: Rethinking the Pell Program and Federal Tax Incentives[R].University of Georgia School of Law Legal Studies Research Paper No.2017-17-78.
- [7] Heather Gerken.Playing Cards in a Hurricane: Party Reform in an Age of Polarization [J].Houston Law Review, Forthcoming, Yale Law School, 2017, 76(1): 11-19.
- [8] Khaled Beydoun and Abed Ayoub.Executive Disorder: The Muslim Ban, Emergency Advocacy, and the Fires Next Time[J].Michigan Journal of Race & Law, 2017, 215(8): 1-29.
- [9] Felix Omal.Contestations of Stakeholder Participation in University Governance: A Case of a Historically Black University[J].Social Science Electronic Publishing, 2019, 19(7): 1-20.
- [10] 蒋鑫,洪明.从“NSTC规划”到“CSIS规划”:美国人工智能赋能教育的颠覆与创新[J].中国远程教育, 2019, (07): 27-37.
- [11] Kit Johnson.Opportunities & Anxieties: A Study of International Students in the Trump Era [J].Lewis & Clark Law Review, 2018, 22(1): 413-441.
- [12] Cielo Fortin-Camacho.Plugging the Diversity Leak and Strengthening the Legal Profession: Examining the Importance of Targeting Underrepresented Minorities on the Educational Pipeline to Law [J].Social Science Electronic Publishing, 2017, 5(1): 1-18.
- [13] Kate Andrias.The Fortification of Inequality: Constitutional Doctrine and the Political Economy [J].Indiana Law Journal, 2018, 14(3): 1-25.

- [14] Marc Edelman. The Future of Sexual Harassment Policies at U.S. Colleges From Repeal of the 2011 DOE-OCR Guidelines to Launch of the #MeToo Movement on Social Media[J]. Wake Forest Law Review 2018 ,12(8) :1- 9.
- [15] Nancy Chi Cantalupo. Dog Whistles and Beachheads : The Trump Administration Sexual Violence & Student Discipline in Education [J]. Wake Forest Law Review 2019 ,13(7) : 1- 63.
- [16] Ben Trachtenberg. The People v. Their Universities :How Popular Discontent Is Reshaping Higher Education Law[J]. Kentucky Law Journal 2019 ,106(7) :1- 54.
- [17] Frank T. Manheim. How Donald Trump's 'Jekyll and Hyde' Campaign Revealed Weaknesses in American Society [J]. Social Science Electronic Publishing 2017 6(1) 6- 11.
- [18] Adrienne Pon. The Dreamer Divide :Aspiring for a More Inclusive Immigrants' Rights Movement[J]. Stanford Journal of Civil Rights and Civil Liberties 2018 ,14(1) 2- 14.
- [19] Jonathan Todres. The Trump Effect ,Children and the Value of Human Rights Education[J]. Family Court Review 2018, 56(12) , :1- 25.
- [20] William E. Thro. Embracing Constitutionalism :The Court and the Future of Higher Education Law [J]. University of Daytona Law Review 2019 44(147) 29- 61.
- [21] Ali Lodhi. 'Neoliberalism' and Political Crisis :A Postulate of the Causal Dialectics Behind the Unfolding Trumpian Crisis [J]. Critique 2017 45(4) 519- 547.
- [22] Jonathan Feingol. Diversity Drift [J]. Wake Forest Law Review 2019 ,14(9) 57- 64.
- [22] Khaled Beydoun and Abed Ayoub. Executive Disorder : The Muslim Ban ,Emergency Advocacy and the Fires Next Time[J]. Michigan Journal of Race & Law 2017 215(22) 53- 81.
- [23] Marcus Noland. Protectionism under Trump :The China Shock ,Intolerance and the 'First White President' [J]. Social Science Electronic Publishing 2019 ,16(6) :1- 29.
- [24] 美国教育部教育统计中心网站 <https://nces.ed.gov/>.
- [25] Elise Gould ,Zane Mokhiber and Julia Wolfe ,Class of 2019 College edition [EB/OL]. June 6 2019. Economics Policy Institute <https://www.epi.org/multimedia/class-of-2019-college-edition-2/>.
- [26] U.S. Department of Education. Promoting Science ,Technology ,Engineering or Math (STEM) Education ,With a Particular Focus on Computer Science [EB/OL]. March 2 2018. <https://www.ed.gov/Stem>.
- [27] U.S. Department of Education. Trump Administration to Automatically Forgive Federal Student Loan Debt for Totally and Permanently Disabled Veterans [EB/OL]. August 21 2019. <https://www.ed.gov/news/press-releases/>.
- [28] Mark Anthony Camilleri. Higher Education Marketing : Opportunities and Challenges in the Digital Era [J]. Academia , 2019 ,0(16- 17) 4- 28.
- [29] Soleman Mozammel. Understanding Post- Training Factors and Job Performance Relationship :Review of Literature for Transfer of Training Enthusiasts [J]. Annals of Contemporary Developments in Management & HR 2019 ,1(3) 33- 38.
- [28] U.S. Department of Education. U.S. Department of Education Finalizes Regulations to Protect Student Borrowers ,Hold Higher Education Institutions Accountable and Save Taxpayers \$11.1 Billion Over 10 Years [EB/OL]. August 30 2019. <https://www.ed.gov/news/press-releases/>.
- [29] The White house. Presidential Memorandum for the Secretary of State and the Administrator of the United States Agency for International Development [EB/OL]. August 31 2018. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/>.
- [30] US Department of Education. Succeeding Globally Through International Education and Engagement [EB/OL]. August 1 2018. <https://sites.ed.gov/international/international-strategy-2/>.
- [31] The White house. Chartering a Course for Success :America's Strategy for Stem Education [EB/OL]. December 4 , 2018. <https://www.whitehouse.gov/ostp/documents-and-reports/>.
- [32] The White house. National Artificial Intelligence R&D Strategic Plan 2019 Update [EB/OL]. June 21 2019. <https://www.whitehouse.gov/ostp/documents-and-reports/>.
- [33] U.S. Department of Education. Secretary DeVos Makes Clear Federal Funds can be Used to Support Dual Enrollment ,Postsecondary Options for Students and Youth with Disabilities [EB/OL]. September 17 2019. <https://www.ed.gov/news/press-releases/>.
- [33] U.S. Department of Education. The Strengthening Career and Technical Education for the 21st [EB/OL]. August 2 2018. <https://www.ed.gov/content/>.
- [34] U.S. Department of Education. Rethinking Higher Education [EB/OL]. December 1 2018. www2.ed.gov/admins/finaid/acc-red/rethinking-higher-education.pdf.
- [35] U.S. Department of Education. Secretary DeVos Finalizes Higher Education Regulations that Promote Innovation ,Protect Students and Reduce Regulatory Burden [EB/OL]. October 31 2019. <https://www.ed.gov/news/press-releases/>.
- [36] The White house. Executive Order on Improving Free Inquiry ,Transparency and Accountability at Colleges and Universities [EB/OL]. March 21 2019. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/>.
- [37] The White House. Presidential Proclamation on National Historically Black Colleges and Universities Week 2018 [EB/OL]. September 14 2018. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/>.
- [38] 陈丽媛 ,刘念才. 世界一流大学建设的中国模式及其国际影响 [J]. 教育研究 2019 ,(06) :105- 115.
- [39] 鲍威. 跨越学术与实践的鸿沟 :中国本科教育高影响力教学实践的探索 [J]. 北京大学教育评论 2019 ,(07) :105- 129.
- [40] 周光礼 ,蔡三发 ,徐贤春 ,王顶明. 世界一流大学的建设与评价 :国际经验与中国探索 [J]. 中国高教研究 2019 ,(09) : 22- 29.