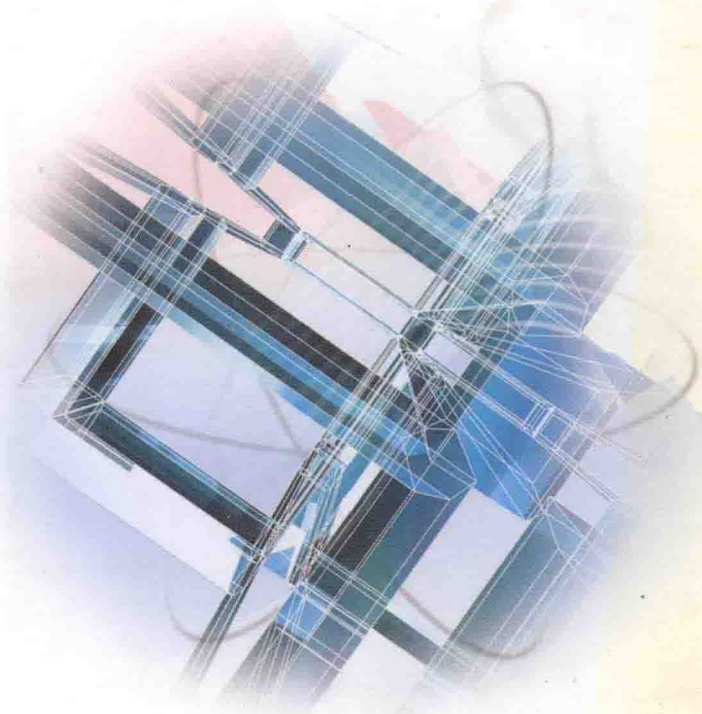


杨晓波 著

美国公立高等教育机制 研究

中国当代
教育学
文库

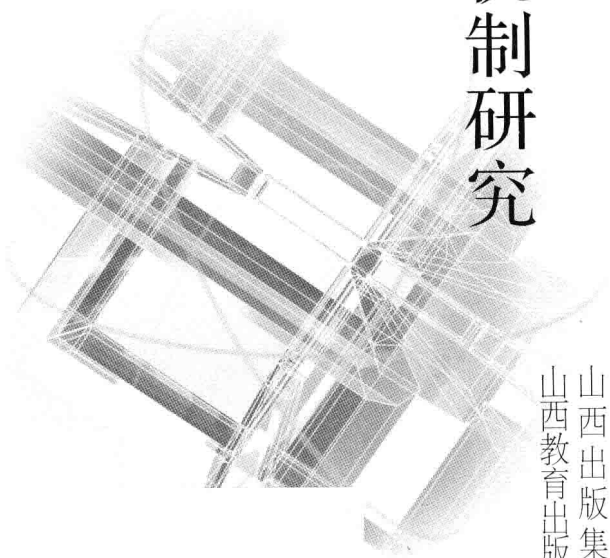
山西出版集团
山西教育



杨晓波 著

美国公立高等教育机制研究

当代
学术
教育
文库
中文



山西出版集团
山西教育出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

美国公立高等教育机制研究/杨晓波著. —太原: 山西教育出版社, 2008. 2

ISBN 978-7-5440-3471-5

I. 美… II. 杨… III. 公立学校: 高等学校-教育制度-研究-美国 IV. G649.712.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 000711 号

美国公立高等教育机制研究

选题策划 张沛泓

责任编辑 张沛泓

复 审 王佩琼

终 审 刘立平

装帧设计 王春生 刘志斌

印装监制 贾永胜

出版发行 山西出版集团·山西教育出版社 (太原市水西门街馒头巷7号)

印 装 山西新华印业有限公司新华印刷分公司

开 本 850×1168 1/32

印 张 8

字 数 194千字

版 次 2008年2月第1版 2008年2月山西第1次印刷

印 数 1—5000册

书 号 ISBN 978-7-5440-3471-5

定 价 16.00元

《中国当代教育学术文库》

学术委员会

主任：顾明远

副主任：荆作栋

委员（以姓氏笔画为序）：

荆作栋（山西教育出版社社长兼总编辑）

王炳照（北京师范大学教授、博士生导师）

叶澜（华东师范大学教授、博士生导师）

汪永铨（北京大学教授、博士生导师）

沈德立（天津师范大学教授、博士生导师）

顾明远（北京师范大学教授、博士生导师）

项贤明（北京师范大学教授、博士生导师）

刘立平（山西教育出版社副总编辑）

鲁洁（南京师范大学教授、博士生导师）

檀传宝（北京师范大学教授、博士生导师）

评审办公室

主任：刘立平（山西教育出版社副总编辑）

大学的公共性

——代序

近年来，随着中国社会经济以及高等教育的改革和发展，特别是在中国高等教育从精英高等教育走向大众化高等教育以后，社会和各种媒体对于高等学校的批评和指责却越来越多，而且这些批评与指责涉及大学的方方面面。例如，有的大学根据自己学校的需要，在学校的食堂里安装了一部并不太高级的电梯，可能由于它正好利用了建筑物的条件而具有一定的观光的功能，但却“因福得祸”，招致了社会和媒体狂轰滥炸般的批评，认为太过于奢侈；又如，某大学要在学校开设一门非常具体的课程，希望由此提高某些专业学生的综合素质，适应社会和工作的需要，却因为这样一门课程的成本比较高，或者它在人们的思维中往往与某些社会阶层联系在一起，而遭到了社会和舆论的指责与批评；还如，有的大学为了适应社会发展和国际交往的需要，在校园兴建了一栋比较高级的酒店，并且按照这所大学的某个景物而命名。没有想到的是，由此也祸起萧墙，据说被认为是“糟蹋”了这所大学的声誉，使得学校那非常神圣的景物被玷污，等等。更有意思的是，本来社会上对于每年大学新学期伊始，特别是新生报到时举家出动，甚至是千里迢迢送子女到学校的现象进行过十分严厉的批评，认为是十分不正常的，而且不利于青年学生的成长；但是，当某所大学恰恰是由于在新生报到时没有给这些新生的父母与家人提供食宿条件时，却又遭到社会的批评，认为是缺乏人情，没有能够做到以人为本，等等。至于大学在建设、改革和发展中出现的其他各种各样的问题与现象，社会议论与批评往往是此起彼伏。这些批评，甚至在一定程度上让人们感到困

惑：今天的大学到底是怎么了？

我这样说，并非大学和今天的高等教育不能受批评，而是希望通过这些批评认识中国大学在发展中的问题与不足。而且，这种认识是十分重要的，不同的认识将产生和带来不同的结果。例如，学校中有的人十分重视这样的批评，而且能够及时地根据社会的批评对象，有针对性地调整和改正学校的工作；也有人认为，这样的批评往往夸大其词，并没有真正了解事情的全部，进而出现一种愤愤不平的感觉，甚至是认为受了委屈；还有的人则对这样的一些批评不予理睬，认为大学应该有自己的独立性，等等。这里，我并不打算就这些不同的具体批评和态度进行分析，我想说的是，这样的一些批评尽管从表面上看，是针对大学建设与发展过程中的一些具体事情，但它实际上往往是“醉翁之意不在酒”，“项庄舞剑，意在沛公”；或者是通过这样的批评透露出另外一种潜意识的不满，折射出一种对大学教育的期望。而这里所谓的“醉翁之意”和“沛公”，以及存在的潜意识和期望，实际上就是大学的公共性，是大学所应该具有和体现的公共利益，是人们对大学的期望。我甚至可以认为，那些具体的批评与指责本身不是最主要的，关键的问题是所有这些批评和指责都不约而同地指向了一个问题，大学的公共性。如果把这些批评和指责进行一种话语的转换，我们可以从中听到另外一个浑厚而震撼的声音：我们的大学的公共性空间在什么地方？它们还能够代表社会的公共利益吗？它们还能够作为社会公共性的表率吗？它们还能够成为我们精神、理想和伦理的家园吗？这才是批评和指责的实质，这也才是这些批评和指责的关键。而且，我们不能不承认，包含和体现这种要求和质疑的批评与指责，也的确是向所有的大学人提出了一个振聋发聩的呼唤：珍惜和维护大学的公共性！

大学当然有许多的功能和价值，包括它的教学、研究和社会

服务，它可以培养社会经济文化发展所需要的各种人才，它能够通过自己的科学研究，不断为社会提供新的知识和理论，同时，它还可以凭借自己的优势，为社会大众提供广泛的服务等。但是，大学最重要的功能和价值应该是它的公共性，包括它作为社会道德的楷模，成为公共利益的代表、人类理想的寄托以及精神与文化的家园。参考有关学者关于公共流通量的研究（中山大学郭振林《走出公共管理主义的泥淖》，社会科学报，2006、5、11），我认为，大学的公共性以及由此所代表和体现的公共利益至少应该表现在以下几个方面：第一，大学应该根据社会经济和文化可持续发展的原则，积极维护和发展那些关系到人的生存、健康与幸福及其实现条件的基本价值观念；第二，大学应该把提供公共服务和产品、不断促进公民的积极参与作为自己的公共责任，积极维护和发展关系到公民权利与公共生活的质与量的价值观念；第三，大学应该根据法治与德治的社会秩序，维护和促进关系到整个社会与个体安全的价值观念；第四，大学应该积极维护和发展关系到社会和谐以及社会精神文化生活的价值观念，努力促进社会的公平与正义。当然，关于大学的公共性可能还有其他各种不同的定义，但无论如何，这种公共性应该是大学最基本的特征。其实，这种大学的公共性，早已成为了高等教育建设的一个基本观念。正如杨晓波的著作中所介绍的那样，当托马斯·杰弗逊（Thomas Jefferson）于1819年建立弗吉尼亚大学时，提出“为国家功用而建立的机构必须满足公共需求”的观点，从那时起，这一观点成为美国公立高等教育的座右铭。而且，美国州立大学及学院联合会（AASCU）也从入学、学术水平和教育质量、公共服务和科研、责任和义务、公共财政支持以及管理协调方面，比较具体地提出公立高等教育必须坚持的若干原则。

所以，虽然大学可以做许多事情，但是，这种公共性和对公共利益的维护与发展才是社会和公众对大学的最根本的期望。不

言而喻，这样一种期望可以通过不同的方式得到生动的诠释，例如：人们对大学教授的肃然起敬；文学作品对于大学的形象比喻；企业对大学发展的大方慷慨；以及社会对大学的尊重礼拜。同样，这样一种期望也可以通过社会各个方面对大学的“苛求”和批评反映出来，似乎同样一件事情，社会中其他部门和人可以做，但大学或者大学教授却不能做；其他人做了以后似乎可以无所谓，而大学或大学教授做了则会受到十分激烈的抨击与指责。所以，我们甚至可以认为，这样一种公共性，已经成为大学的“原罪”，或者说成为大学的一种“道德宿命”。

而且，我还想说，随着高等教育的大众化以及社会的民主化程度不断提高，过去常常被认为是属于大学内部或者自身的事情，今天却受到社会如此的关注。它实际上反映了一个十分重要的变化，即现代社会的高等教育发展不再可以独自“清高”了，它与整个社会经济的关系，以及与老百姓的联系，已经越来越密切了。正好比诗人刘禹锡在《乌衣巷》中所写的那样：“旧时王谢堂前燕，飞入寻常百姓家。”换句话说，过去让人们肃然起敬，甚至是望而生畏的大学，如今也已经逐渐地“世俗化”了。随着接受高等教育的人越来越多，高等教育的涉及面越来越广，大学与老百姓的个人利益也具有更加密切和直接的关系，大学也越来越被人们所了解和关心。十分重要的是，这种对大学的了解和关心，已经不仅仅是寻常百姓能够落落大方地出入于大学的校园和某些过去常常是“闲人免入”的场所，而且寻常百姓也能够对于大学的发展提出自己的意见与要求了。显然，大学已经不再神秘，大学已经或者正在成为“大家”的大学了。也正是在这个过程中，大学的公共性也已经不仅是社会和人们的诸种外在期望，它正在表现为一种更加实际的关注与必要的干预。

其实，这种现象也并非单纯的“中国特色”，在世界的其他国家和地区，大学也遭到同样的命运，甚至是有过之而无不及。

且不说某一世界著名大学校长由于言论不慎而不得不引咎辞职；就是某些大学的课程改革这些好像是大学自己的事情，也受到社会与媒体的广泛关注与批评。正如美国著名高等教育研究学者阿特巴赫所说的那样，“大学教员聚在一起，私下讨论课程改变事宜的时代早已过去。现在，一项课程计划的变更都可能放在《纽约时报》的版面，或是成为《华尔街日报》的社论”（《21世纪美国高等教育——社会、政治、经济的挑战》，台湾高等教育出版社译本，2003，第479页）。

当然，我们也不能不看到，大学本身在坚持这种公共性的努力时也遭遇到了越来越大的挑战。而且，中国的高等教育在整个社会从过去的社会主义计划经济转变为社会主义市场经济以后，特别是经历了一系列的改革以后，如何进一步坚持和发展这种大学的公共性，已经成为了坚持大学办学方向的一个根本问题。例如，根据中国教育改革与发展纲要的规定，高等学校应该成为面向社会自主办学的法人实体，尽管这种法人实体的含义是多方面的，也存在不同看法，但大学本身的独立利益却因此而获得了更大的合法性，大学发展中它自身利益的要求也具有一定的合法性。问题在于，大学自身的独立利益和发展这种利益的要求，与其公共性的本质和维护公共利益的职能之间是否存在冲突呢？或者说，我们有什么样的新的机制使得大学既能够继续扮演公共性的角色，又能够发展它自己的利益呢？

又如，大学经费结构的变化也对大学的这种公共性和发展公共利益的责任形成了十分尖锐的挑战。在计划经济体制的时代，大学属于公共财政全额拨款的事业单位和部门，大学的所有经费几乎都是由政府提供的，教师的工资也都是通过财政拨款而获得的。在这种财政体制的基础上，大学履行其发展公共利益的职能，教师扮演其道德角色，坚持它的公共性是没有问题的。但是，目前中国大学的经费已经呈现出多元化的局面，在这种情况下

下，如何坚持大学的公共性，以及如何坚持和进一步维护社会的公共利益，对于大学和大学教师，也是一个巨大的挑战。

在这个方面，更加突出的问题和挑战是，大学如何在新的形势下，坚持为国家和社会，特别是为一些国家重点和重要岗位，包括部分边远与艰苦地区的社会经济发展，培养和输送高水平的专门人才？这显然是大学公共性和维护社会公共利益中最根本的内容和要求。具体地说，这种挑战是：如何在学生的自主择业中，保证能够为关系到国计民生的重要部门和单位，包括国有企业事业单位输送高质量的人才？

众所周知，在改革开放以前的中国高等学校中，大学生的就业完全是按照计划经济的模式安排的；或者说，完全是按照一种指令性的方式，由国家计划部门下达分配方案和计划，然后，高等学校按照这个计划分配毕业生到不同的地方和岗位就业。所谓“一个萝卜一个坑”，就是这个意思。显然，在这种体制下，高等学校完全能够根据国家的需要给各个不同的部门输送毕业生，进而保证国家和社会的利益。但是，在中国高等教育改革的过程中，过去大学生完全按照国家计划分配的模式也发生了变化，新的体制与模式是“双向选择、自主择业”，即毕业生选择自己的就业部门和岗位，同时用人单位也对毕业生进行选择。当然，这对于提高学生的学习积极性，加强对社会实际的联系是十分必要的。但是，这种新的模式也产生了一个问题：毕业生在就业的选择过程中，常常会按照一种利益驱动和导向进行选择，换句话说，他们常常会根据收入的高低，事业的前景，以及个人的兴趣等方面进行择业。由此产生的一个突出问题就是，那些能够体现和反映国家与社会公共利益的机构、部门与企业事业单位，由于收入水平不高，或者是环境与条件不够好，或者是工作比较艰苦，以及其他各种原因，而在大学毕业生的择业中被“边缘化”，不被看好，尤其是那些地处边远地区和艰苦地区的国家重

要企业和事业单位，往往得不到大学毕业生，特别是重点大学的毕业生。这种现象显然是与大学公共性的责任是不相适应的，尤其是与国家重点大学在发挥大学公共性上所应该承担的主要责任不相符合的。而这也是大学的公共性在市场经济条件下所面临的一个重大挑战。坦率地说，这种现象在高等教育领域具有一定的普遍性。

显然，这样的矛盾与冲突已经使得大学在现代社会中受到了越来越多的批评和指责，大学的社会角色也面临着一种新的责任与要求。而这也正是我们在一开始所提到的对大学的各种批评和指责的内在指向和真正目标。因此，上述的那些批评与指责，与其说是对某些具体问题的批评，不如说是对大学的公共性的批评。而且，这些批评与指责的缘起，与其说是这些具体的对象和问题本身的不合理，不如说是基于对大学公共性与社会责任的期望和要求。显然，如果这些事情发生在其他社会机构与部门，或者是由其他的社会角色来说或做，它们肯定不会受到如此尖锐的批评。所以，无视这些批评是自欺欺人；简单地就事论事地检讨和反思这些批评与指责，则是目光短浅；而比较深刻地正视这些批评和指责，则需要对新的历史时期大学的公共性及其维护与发展社会公共利益的责任所具有的含义，具有比较深入和全面的认识方为上策。

首先，坚持大学的公益性和正确的办学方向，是坚持和发展大学的公共性的最根本的体现。人的培养是大学的根本任务，也是大学公共性的重要内容；而人的培养中的方向性，培养社会主义的建设者、接班人和合格公民，则是坚持和发展大学公共性最重要的方面。根据教育学的基本理论，教育活动实际上可以简单地归结为两件事情：一是促使人的转变，即通过教育把一个人从一个生物学的存在，转变为一个真正的社会存在，从一个不成熟的、幼稚的人，转变为一个成熟与合格的社会成员，没有教育以

及由此带来的转变，就没有真正意义上的人；二是引导和保证这种转变的正确方向，即通过教育引导青少年朝着正确的方向转变，并由此保持自己身上已有的好素质，去除那些不好的因素，并且不断学习有价值的内容，进而成为一个合格的社会成员，一个具有社会责任感和道德高尚的人。虽然这两者都同样重要，但相比较而言，后者往往更加关键。因为，就人的转变而言，它往往具有一定的自发性，即使不通过专门的学校教育，个体也可以在一定的自然和社会环境中自发地完成这种从生物人到社会人的转变。但是，就后者来说，则完全不是一个自发的过程，它是需要引导和帮助的，是人为的过程。显然，这种大学中关于人的培养的方向性，正是大学公共性的根本内容。而且，根据我个人的认识，这种对方向的把握和引导，与前者相比较，甚至是大学教育中更加困难的方面。因此，它也是教育更加主要的责任。因此，坚持大学的公共性，首先必须坚持正确的办学方向，特别是人才培养的正确方向。

其次，坚持和发展大学的公共性，以及维护与发展社会公共利益的责任，还必须科学认识大学建设与发展中公共性与服务性之间的关系，当然，作为一种非义务教育，大学的教育、科研和社会服务具有一定的服务性，包括大学教育中必要的收费制度，科学研究中的合同约定，发明专利的有偿使用，以及社会服务中的成本核算等。而且，就整个大学的财务管理而言，也从过去计划经济体制下的报销机制，转变为一种具有强约束的成本核算机制。但是，从本质的基本定位而言，大学又是一个公益性机构，具有明显的公共性和所谓的外在性。从表面上看，这两者之间是相互矛盾的。而且，这也是在社会主义市场经济体制下大学公共性的内在矛盾。我个人认为，它们之间的确是有矛盾的，但并非是不可协调的。关键在于这两者并不是相同层次上的问题，公共性是大学的办学方向，而服务性则是大学日常运行和管理中协调

和解决具体矛盾与困难的管理原则和方法。坚持公共性这一办学方向，大学的服务性同样可以得到有效的落实，并且保证和维护了大学本身的利益。而放弃了大学的公共性，大学本身的利益的确可以得到保证，但却丢弃了整个社会的根本利益，或者是大学的根本宗旨。所以，我们既不能简单地以公共性的原则代替学校运行和实际管理中的服务性，更不能错误地以服务性代替大学的办学方向中的公共性原则。

由此可见，大学的公共性作为一个历史的范畴，今天又获得了新的意义和价值。同时，它又是一个充满了挑战的话题和实践，需要一种新的认识。坦率地说，我们对 21 世纪初大学的公共性的认识仍然是不够的，或者说，仍然是比较抽象的。从这个意义上说，杨晓波在她的博士论文基础上所进一步完成的新著《美国公立高等教育机制研究》，通过对美国高等教育中公共性问题的研究和分析，为我们认识这个问题提供了十分有益的借鉴。该书围绕着美国州立大学及学院联合会（AASCU）所提出的美国公立高等教育所坚持的六大公共性原则，从历史与现实、理论与实践的角度，论述了美国联邦和州两级政府如何从管理体制设计、公共政策制定方面来充分发挥政府职能，以保证公立高等教育公共性原则在实践中得以贯彻和坚持。并认为，公立高等教育肩负着促进社会发展和社会民主、维护社会平等的重任，在当今世界，要实现和维护公立高等教育的公共性，必须有政府的立法、政策、管理系统提供的强有力的机制保障。

大学的公共性既是一个久远的话题，也是一个现代教育的热点。大学的公共性之所以具有这种丰富的历史内涵和深远的现代价值，究其根本，就在于它本身就是大学的灵魂，已经内化在大学的各个方面。我们甚至可以说，没有它也就没有真正的大学。

谢维和

2007 年金秋写于清华园荷清苑

中文摘要

本书从历史与现实、理论与实践的角度描述了美国公立高等教育的形成发展历史，论述了美国公立高等教育机制及其运作特点。

在美国社会中，政府作为社会公众利益的代表，投资建设、管理和监督着所有公共机构。作为公共机构的公立高校是政府的主要资助对象和监督对象。因此，美国公立高等教育是通过政府的政策、制度或管理系统来实现、维持和发展的。也就是说，政府的高等教育公共政策、立法规章制度及管理系统构成了美国公立高等教育的运作机制。根据机制运作的不同方向和层面，美国公立高等教育机制可以分为纵向机制和横向机制两大类。纵向机制主要指联邦政府和州政府两级政府高教管理机制和规章制度；横向机制主要指政府在责任与自治、高教财政支持等方面所施行的高教政策。

本研究的结果表明，公立高等教育肩负着促进社会发展和社会民主，维护社会平等的重任。

在当今世界，要实现和维护公立高等教育的基本原则，就必须有政府的立法、政策、管理系统提供的强有力的机制保障。

第一，从历史上看，美国公立高等教育总是根据其社会需求来定位自己的发展方向。在 19 世纪初期，为了满足美国现代农业大发展所带来的对大量技术工人的需求，公立高校培养了大批农业科技人才；第二次世界大战后，为了满足人们对高等教育的强烈需求，帮助大批退伍军人解决未来的就业问题，公立高校实行开放性入学政策，使更多的人有机会接受高等教育。美国公立高等教育系统总是沿着既有利于社会，又有利于个人的道路发

展。公立高等教育所代表的公共利益是通过使大多数人能入学、能承受得起大学费用，使更多人能从公立高等教育中受益体现出来的。

第二，联邦政府的高教政策及制度是美国公立高等教育事业的最有力的机制保障。联邦政府通过高教资助政策、税收政策以及各种各样的规章制度影响着美国高等教育事业，使高等教育为国家的各种目标的实现服务。联邦政府通过高教资助政策帮助希望接受高等教育的每个学生实现梦想，扩大了高等教育的入学机会，促进社会向平等、民主的方向发展；联邦政府的大量研究资助使美国高校诺贝尔获得者层出不穷，使美国在生物技术、塑胶聚合、电子科技、通讯技术等新兴科技领域独占鳌头，增强了美国在国际竞争中的实力；联邦政府的高教规章制度强化了高等教育作为社会平衡器的作用，保护了社会弱势群体在高等教育中的利益，进而保护了他们在社会中的利益。

第三，各州政府是高等教育的真正管理者或协调者。州高教管理体制是美国公立高等教育事业的最根本的机制保障。每个州的高教系统设置都是政府与高等教育在其政治、经济、历史、文化环境作用下的结果。而不同的州高教系统设置模式又反作用于高等教育事业，在高等教育的资源配置、高校学费政策等方面都产生巨大的影响，从而影响和决定着公立高等教育公共性的发挥。

第四，责任与自治政策和高等教育财政政策是美国公立高等教育事业的横向机制。公立高等教育作为以公共税收建立和支持的公共机构，从诞生之日就承担着社会责任。政府作为公共利益的代表负责监督公立高等教育履行社会责任、维护大众在公立高等教育中的利益。政府必须在保护社会公众在公立高等教育中的利益的同时，又为高等教育提供一个宽松的发展环境。政府和高校之间应该保持一种相互合作的伙伴关系。政府高等教育财政政

助是美国公立高等教育财政收入的主要来源之一，也是公立高等教育原则的重要保障机制。没有公共投资的保障，不可能维持和提高公立高等教育的质量和平等入学权。

今天，美国公立高等教育正站在它发展道路上的十字路口。一条是指向公立高等教育的私有化道路。随着公立高等教育财政经费从完全由政府提供的状况逐渐向政府和个人共同分担的状况转变，学生所支付的学费在高校经费中所占比例越来越高，根据谁出钱、谁受益的原则，高校不得不更多地考虑学生及其家长消费者的利益，从而增加了公立高等教育的私有化倾向，这条道路将把公立高等教育引向精英主义和经济贫富分化加剧的结果。另一条是公立高等教育的传统发展之道，公立高等教育致力于在更大范围内为更多人提供受教育机会，为社会提供高质量的教育服务，继续发展其科学研究和为社会服务的项目和活动。美国人认识到，在新世纪的今天，要保持和发扬公立高等教育的公共性原则，就必须充分发挥联邦政府及州政府的立法、规章、制度等保障机制。

Abstract

Public higher education in the United State is two hundred years old. Throughout the nineteenth century, the growth of colleges and universities followed the path of westward expansion. In the mid-twentieth century, public higher education underwent an expansion and democratization that extended its benefits to ever-increasing numbers of the population and that multiplied the extent and impact of its research activities. Today, the American system of public higher education is not only by far the world's largest but is generally considered the best and is certainly the most broadly accessible to its citizenry.

In making the investment in the public higher education, America is investing in itself. Public higher education is a public good—accountable to the public for its stewardship and essential to the public for the quality of life it sustains.

Public higher education now stands at a policy crossroads. One road points to a privatization of public higher education. By shifting the historic balance between public support and individual tuition payments, this route leads to individual elitism and economic divisiveness. The other road continues what have always been the mainstream values: greater breadth and quality of public higher education, greater accessibility, and continued expansion of its research and public service activities. These disparate journeys define two different Americas.

Higher education in the United States differs from that in most other countries in that responsibility for it rests with individual states, rather than with the national government. The unique history, poli-