

美国公立高校 分层管理研究

THE RESEARCH ON THE STRATIFICATION MANAGEMENT
IN AMERICAN PUBLIC UNIVERSITIES

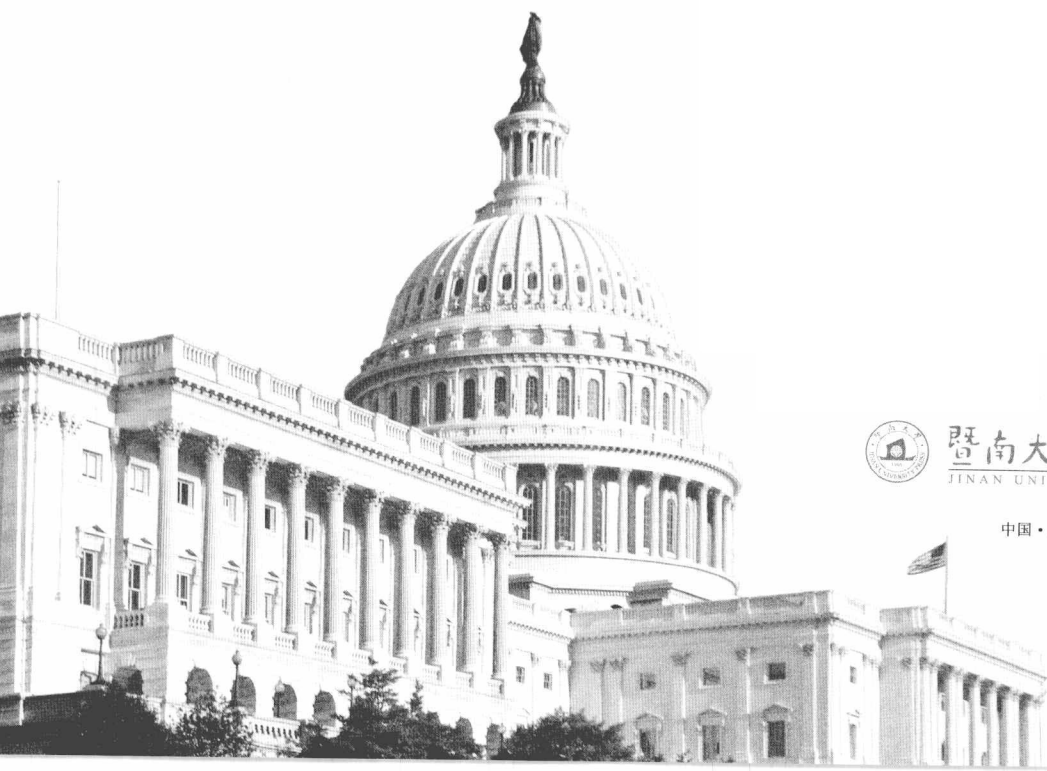
王宇晖 著



美国公立高校 分层管理研究

THE RESEARCH ON
THE STRATIFICATION MANAGEMENT
IN AMERICAN PUBLIC UNIVERSITIES

王宇晖 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

美国公立高校分层管理研究/王宇晖著. —广州:暨南大学出版社, 2016. 5
ISBN 978 - 7 - 5668 - 1660 - 3

I. ①美… II. ①王… III. ①高等学校—学校管理—研究—美国 IV. ①G649.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 257452 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州联图广告有限公司

印 刷: 广东广州日报传媒股份有限公司印务分公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11.5

字 数: 277 千

版 次: 2016 年 5 月第 1 版

印 次: 2016 年 5 月第 1 次

定 价: 28.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

目 录

导 论	1
一、问题的提出与研究意义	1
二、研究状况	4
三、对相关概念的界定	12
四、研究思路与研究方法	16
第一章 美国公立高校分层管理的演进历程分析	18
第一节 美国公立高校分层管理的初期萌芽阶段	18
一、以研究生教育为主的公立研究型大学的创立	19
二、以州立大学和学院为主的公立四年制本科学院的创立	20
三、以社区学院为主的公立两年制学院的创立	25
第二节 美国公立高校分层管理的探索成长阶段	27
一、州政府对公立高校层次结构的探索	27
二、各层次公立高校对办学层次的探索	32
第三节 美国公立高校分层管理的政府规范阶段	37
一、政府对各州公立高校层次结构的规范	37
二、政府对各层次公立高校层次结构的规范	42
第四节 美国公立高校分层管理的成熟发展阶段	47
一、公立研究型大学以科学研究为中心，服务于社会	48
二、公立四年制本科学院以区域为中心，服务于地区发展	52
三、公立两年制学院以社区为中心，服务于社区需求	55
第二章 影响美国公立高校分层管理的因素分析	58
第一节 政府对公立高校分层管理的影响	58



一、以立法影响公立高校分层管理	58
二、以拨款影响公立高校分层管理	63
三、以规划影响公立高校分层管理	71
第二节 市场对公立高校分层管理的影响	73
一、以市场竞争引导各层次公立高校分层定位	73
二、以卡内基分类引导各层次公立高校分层定位	75
三、以认证引导各层次公立高校分层定位	78
四、以大学排行促进各层次公立高校分层定位	83
五、以教育利益集团影响各层次公立高校分层定位	85
第三节 公立高校对分层管理的影响	88
一、各层次公立高校以战略规划确定办学定位	89
二、各层次公立高校以办学使命明确办学定位	96
 第三章 美国公立高校分层管理个案分析	98
第一节 加利福尼亚州公立高校分层管理探讨	98
一、加利福尼亚州三元公立高等教育系统的形成	99
二、加利福尼亚州高等教育总体规划	100
三、加利福尼亚州对公立高等教育的管理	105
四、加利福尼亚州公立高等教育分层管理的发展走向	109
第二节 佛罗里达州公立高校分层管理探讨	110
一、佛罗里达州二元公立高等教育系统的形成	111
二、佛罗里达州高等教育发展规划	114
三、佛罗里达州对公立高等教育的管理	119
四、佛罗里达州公立高等教育分层管理的发展走向	122
 第四章 美国公立高校分层管理模式研究	123
第一节 公立高校分层管理模式分析	123
第二节 美国公立高校分层管理模式分析	125
一、美国公立高校分层管理“自由发展模式”	126
二、美国公立高校分层管理“政府参与模式”	127



三、美国公立高校分层管理“政府主导模式”	129
四、美国公立高校分层管理“共同作用模式”	130
第三节 美国公立高校分层管理模式的运行特性及时代功能	131
一、美国公立高校分层管理模式的运行特性	131
二、美国公立高校分层管理模式的时代功能	134
 第五章 美国公立高校分层管理对中国的启示	140
第一节 中国公立高校分层管理现状分析	140
一、中国公立高校分层管理的演变历程分析	140
二、中国公立高校分层管理显现的问题及原因探析	147
第二节 美国公立高校分层管理对中国的启示	152
一、以地方管理为主，形成清晰的分层定位格局	152
二、培育鲜明的办学特色，服务地方经济建设	155
三、建立高校分层分类标准，对分层定位实行分类引导	156
四、创建高校评估体系，引导各层次公立高校形成独特的办学定位	157
五、加强各层次公立高校的衔接与沟通	158
 附录一 加利福尼亚州公立高等教育系统各高校建立年表	161
附录二 佛罗里达州公立高等教育系统各高校建立年表	163
 参考文献	165
 后 记	177

导 论

一、问题的提出与研究意义

高校的生存与发展取决于是否适应和满足社会经济发展的需要,以及在推动社会进步和发展中的成就与贡献,在高校漫长的发展过程中,高校与社会经济的关系经历了一个从相对割裂到相互融合的过程,其所承担的办学职能和作用也相应地发生了巨大变化。在高校不断发展与演变的同时,它所承担的社会责任也在相应扩大,改变办学形式和办学职能以适应不断变化的社会政治经济环境已成为高校办学的核心所在。工业革命之前,高校与社会经济之间的联系较为疏松,高校办学的职能和类型较为单一。工业革命以来,高校逐渐打破原有的自我封闭状态,逐步融入到社会经济中,社会经济发展对高校的学术需求随之产生和发展,此时的高校逐步转变为为社会提供各种知识服务和社会服务。伴随着高校为社会服务深度和广度的不断扩大,高校办学类型开始由单一化向多元化发展。随着知识经济时代的到来,高校的作用日益增强,社会地位逐步提高,与经济社会的关系进一步密切。同时,社会经济发展和人才培养需求的多元化,使院校类型越来越趋向于向多样化发展,各层次的高校也越来越具有多样化的办学目标和办学特色,各类高校之间关系互补,彼此不可替代。这种多样化的办学类型体现在高等教育的结构上,即表现为高校的层次、类型、能级和形式越来越丰富,多样化的办学层次、办学格局已成为不可逆转的发展趋势。在高等教育结构寻求多样化的形势下,世界主要发达国家和部分发展中国家都相继采取措施,在注重公平、效率的前提下,就如何更好地实现多样化,进行了很多有益的探索,逐步摸索出符合自己国情的教育发展多样化之路。

在高等教育多元化实现的过程中,很多国家逐步认识到,单一的缺乏层次的高校体系不仅不能满足社会经济的发展要求,而且这种局面的长期存在将在一定程度上制约一个国家政治、经济、文化的发展。作为实现高等教育多样化的重要方法和途径的高等教育分层管理,开始出现并被逐步采用,并取得了较好的效果。系统论认为,结构决定功能,一定的高等教育结构决定着一定的高等教育功能。美国著名的高等教育学家伯顿·克拉克认为,现代高等教育结构多样化的一个十分重要的表现,是高校在高等教育系统中存在着层次地位上的不同。从宏观上分析,这种层次地位的不同,关系到一个国家合理的高等教育结构的形成,或者说是关系到一个国家高等教育结构的调整和优化问题。也就是说,高等教育系统结构的形成是以高校在高等教育系统内的分层定位为基础的。从微观上分析,这



种层次地位的不同,是高等教育系统内部各高校为适应高等教育结构,从社会发展的需求和各高校在战略管理中对各自发展的自主抉择出发而进行的一种应然状态的选择,其目的是为了适应高等教育系统结构的合理化。因此,研究公立高校分层管理可以帮助人们进一步明晰对世界高等教育结构的认识,并更加清楚地认识到合理的高等教育结构需要的体制和政策环境、实现的途径和方式,从而为加快高等教育大众化进程,构建起精英大学与大众型高校相互促进、分工协作的世界高等教育体系发挥应有的作用。

本研究以美国公立高校的分层管理作为研究对象,主要是基于如下考虑:第一,美国是世界高等教育发展的强国,高等教育的多样性是推动美国高等教育蓬勃发展的主要动力。美国从1776年7月独立建国之日算起,只有两百多年的历史,但其高等教育却以丰富的多样性而著名。美国高等教育的多样性来自于政府对高等教育的管理理念和方法,以及各个学校不同的办学定位和各自独特的办学使命和宗旨。这种多样性不仅保证美国的高等教育能够适应美国经济和社会发展的需要,而且使美国高等教育成为世界上最具活力和多样性的高等教育系统,成为世界上第一个步入大众化高等教育阶段的国家。不同层次、不同类型的院校在多样化的高等教育系统中,以各自相应的标准展开竞争,合理利用资源,办出特色,在有效促进高等教育质量提高的同时,维持了一个结构平衡、特色鲜明的高等教育系统。第二,美国公立高校在美国高等教育体系中地位显著。在美国历史发展的任何时期,无论是在疆域拓展时期,抑或在农业发展时期或是在向工业社会转变的过程中,还是在两次世界大战期间及以后,公立高校在高等教育体系中都发挥着重要作用,它们对人民不断变化的需要和期望做出回应,为社会提供了规模空前的大学教育机会,它们在经济、文化发展和国家稳定方面发挥着越来越重要的作用。目前,美国公立学院和大学共有1100万在校生,其录取的学生比例占大学生总数的75%以上;由公立大学授予的学位,几乎占有所有本科学位的66%、所有博士学位的75%、全国工程与技术学位的70%。^①公立高校承担着国家大多数科研项目,国家绝大部分的医生、律师、工程师、教师及其他专业人员还有公众领导都是公立大学培养的。美国公立高校的发展使美国高等教育实现了大众化,使几乎所有的居民都享有了接受大学教育的机会。因此,美国公立高校在高等教育中发挥的作用是不容忽视的。第三,高校合理的分层对优化一个国家高等教育系统的结构至关重要。纵观世界各国的高等教育系统结构,美国公立高校的分层管理相对而言是比较清晰合理的。因此,本研究以美国公立高校的分层管理为研究对象,以期对中国高等教育系统结构的调整和优化提供有益经验。美国的公立高校经过两百余年的发展,已经形成一个层级比较分明的层次结构。高等教育系统内部处于不同层次的美公立高校,已经习惯于在激烈市场竞争的环境中追求自身独有的、与众不同的办学特色,努力打造属于自身的办学品牌。当然,美国公立高校分层管理的形成也并非与生俱来,而是在经历了一个不断调整、适应和阵痛的漫长过程之后才逐渐得以明晰。如今的美国,各种类型的公立高校和谐共存,一流研究型大学和社区学院各展所长,在校生数万人的巨型大学与规模很小的学院比肩而立。不同层次的公立高校以自己个性鲜明的服务目标,履行着不同的社会职能,培养着不同规格和类型的人才,服务于特定的受众人群,满足着社会的不同需求。鼓

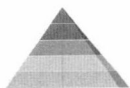
^① 詹姆斯·杜德斯达,弗瑞斯·沃马克. 美国公立大学的未来. 刘济良译. 北京:北京大学出版社,2006.1.



励竞争、办出特色、层次清晰、使命分殊、目标有别的公立高等教育体系已经形成并发挥着明显的作用。

本书对丰富高等教育系统结构理论有着重要意义。研究美国公立高校分层管理的主要目的是揭示美国公立高等教育系统层次结构的形成以及彼此之间的关系。这种对高等教育系统内部层次结构的研究,具体体现于高等教育的功能研究之中,而对高等教育功能的研究不仅仅是关乎高等教育本质的理论问题之一,并且对高等教育结构所起的决定性作用尤为明显。从对美国公立高校分层管理的研究来看,各层次公立高校分工明确、相互促进、相得益彰、共同发展,不仅满足了公立高等教育层次结构的要求,而且使公立高等教育层次结构得到进一步优化。我国高等教育从1999年起开始超常规发展,仅用了短短几年时间,就完成了美国等发达国家需要十几年甚至几十年才能完成的从精英高等教育向大众化高等教育的转变,发展之快为世界高等教育史所罕见。中国高等教育的发展所取得的成效是显而易见的,但是在发展过程中出现的问题也是不容忽视的。特别是中国高等教育规模的迅速扩张,造成高等教育系统层次比例的失调和各层次高等教育特色的缺失,使中国高等教育系统逐步趋于畸形化,培养人才的类型和机构也无法满足产业结构和就业机构对不同层次人才的需求。因此,发展不同层次的公立高等教育,不断优化公立高等教育系统的层次结构就显得尤为必要。正如《中国教育改革和发展纲要》中所指出的:高等教育要适应和加快改革和现代化建设的需要,积极探索发展的新路子,使规模有较大发展,结构更加合理,质量和效益明显提高。为更好地发展我国高等教育,认真研究高等教育系统内部各组成部分之间的合理结构和比例关系,借鉴他国高等院校在层次结构方面的有益经验,调整、优化高等教育层次结构显得尤为紧迫。对高等教育层次结构的研究,不仅决定着高等教育的基本发展方向,体现着高等教育发展的本质要求,更影响着我国高等教育系统的长期发展,这些对丰富高等教育系统结构理论都有着重要的意义。

本研究的选题来自于实践、挖掘于实践,具有厚重的使命感和适切的针对性,研究选题的过程实际上就是一个逐步接近问题和事实、挖掘研究意义的过程,从这个层面讲,本研究的实践意义更为明显。目前在中国高等教育发展中,部分高校存在着层次不清、定位不明、目标趋同、特色迷失等问题,高校之间的竞争秩序混乱,相互之间无序争夺生源,盲目追求办学资源的扩张和办学层次的升格,这种局面不仅造成高等教育资源的极大浪费,而且成为制约高等教育大众化进程的重要因素,影响着我国高等教育的可持续发展。如何引导国内不同类型和层次的高校合理定位,构建起结构优化、层次清晰、分工明确、相互衔接的高等教育系统,已成为当务之急。因此,本研究的实践意义可以从两个层面展开:一是给各级政府、宏观政策制定者和教育决策者提供参照,以期构建一个合理的高等教育分层管理系统,引导高等教育系统内部的资源实现合理分配和流动,促进高等教育系统内部之间的有序竞争,增强高等学校的竞争力,提高高等学校的办学质量。二是给高等学校的办学者提供参照,目的是帮助各高校在分层管理过程中以战略的、动态的眼光审时度势,根据各自的使命、任务、职能和办学特色,作出科学、理性的战略发展决策,在整个高等教育系统中找到自己应有的位置。



二、研究状况

本研究主要从美国公立高校的发展历史、美国政府对公立高校的管理、美国各层次高校的发展等研究专著中搜寻、发现、提炼和总结具有较大参考价值的内容。

从国外现有的文献资料中可以看出,对美国院校分层的研究主要有如下方面:

1. 美国院校分层的基本理论

从已有的研究成果看,伯顿·克拉克提出的“院校分工”理论和马丁·特罗提出的“高等教育分层”理论是美国院校分层管理中的重要理论。

伯顿·克拉克在其所著《高等教育系统——学术组织的跨国研究》一书第二章第三、四节中,专门探讨了“院校的分工”,描绘出了一幅高等教育系统分化的清晰图景。伯顿·克拉克把院校分工分为两种形式,第一种分工形式是高等教育机构内部的分工,他将横向上的联系称为“部类”(sections),将纵向上的联系称为“层次”(tiers)。^①“部类”中最广的组合以学部(faculty)、专业学院(school)和普通学院(college)为主;其后,他又按照教育训练活动的难度,将“层次”划分为从事普通教育的四年制本科生层次和从事专门化教育的由研究生院和专业学院组成的研究生和专业教育层次。这两种不同的层次在美国大学模式中一直占着统治地位。第二种分工形式是高等教育机构之间的分工,伯顿·克拉克将横向上的联系区分为“部门”(sectors),将纵向上的联系区分为“等级”(hierarchies)。^②“部门”主要分为四种形式:第一是单一公立系统中的单一机构部门,这种模式只以“国立大学”一种形式表现出来;第二是单一公立系统中的多重机构部门,这种模式以“大学部门”和“非大学部门”两种形式表现出来;第三是多重公立子系统下的多重机构部门,这一模式“主要出现在实行联邦制的国家中,在这些国家里,在管理上高等教育系统分为许多州级或省级系统,同时又包括多重部门”;^③第四是私立和公立系统并举的多重部门,这种模式表现在私立和公立高等院校中存在多重机构类型。伯顿·克拉克将纵向层次上的“等级”划分为“以任务层次为基础进行高低分等的次第等级和以声望为基础进行分等的地位等级”,^④这种地位等级又被分为“金字塔型”“大梯度型”和“无分等式”。伯顿·克拉克提出的“院校分工”理论被各国高等教育系统当作缓解结构超负荷压力的有效工具而被广泛运用。

马丁·特罗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,这些院校正式地或非正式地在地位和声誉、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上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。^⑤ 马丁·特

① 伯顿·克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究. 王承绪等译. 杭州:浙江教育出版社,1994. 41.

② 伯顿·克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究. 王承绪等译. 杭州:浙江教育出版社,1994. 41.

③ 陈厚丰. 国外高等教育分类研究述评. 高等教育研究,2007(9):14.

④ 伯顿·克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究. 王承绪等译. 杭州:浙江教育出版社,1994. 67.

⑤ 弗兰斯·F. 范富格特. 国际高等教育政策比较研究. 王承绪等译. 杭州:浙江教育出版社,2001. 402.



罗在伯顿·克拉克主编的《高等教育新论——多学科的研究》第五章“地位的分析”中，利用社会学理论深入分析高等院校系统的分层是如何根据名望、财富、权力、地位等进行等级划分的。马丁·特罗认为，高等院校地位的形成主要受客观和主观两方面因素的影响：从客观因素来看，主要指国家法律和相关政策带来的影响，以至于某些类型的高校在一些方面要优于其他类型的高校；从主观因素来看，主要指由于高等院校名望和声誉的差别而造成的不同院校之间不同地位的形成。马丁·特罗认为，每个国家的高等教育系统至少存在着三种不同类型的高等院校，第一种是第二次世界大战之前的老大学；第二种是第二次世界大战之后的新大学；第三种是新的非大学高等教育形式。^① 马丁·特罗随后进一步深入研究指出：“二战”以后，世界各国对高等教育分层问题的态度大致形成以下四种观点，即“英才统一论”“英才多元论”“平等统一论”和“平等多元论”，在这四种观点中，大多数学者还是比较认可“英才多元论”和“平等多元论”这两种观点。“英才多元论”在美国高等教育哲学中占有统治地位。持这种观点的学者一致认为，高等教育的各部门应当和谐共存，他们认为在高等教育地位等级中，大学应该处在最上层，公立高等教育管理中的各高校在职能和地位上可以有差别，不同层次的高校在学位授予、招生标准方面存在一定程度的差别是可以允许的。而持“平等多元论”的学者则认为，“应该允许不同类型的高等教育部门 and 院校存在，并且这些部门和院校必须在声望和地位上绝对平等”。^② 他们认为，虽然事实上存在着不同类型的高等院校，但是这些高等院校之间应该在学位标准、资源、工资津贴、师生比等方面保持平等。持这种观点的学者认为，应该采取措施尽量缩小不同高校之间的差距，逐渐使尖子型院校与其他所有高等院校在资源、学位等方面均达到平等。持这种观点的学者，实际上是把赞成精英高等教育继续存在的现实主义同理想主义的平等原则统一了起来。

2. 影响美国公立高校分层管理的因素

国外学者普遍认为，美国公立院校之所以能够实现院校分层，是与高等教育结构多样化、政府宏观调控、市场竞争等因素密切相关的。

(1) 美国高等教育的结构是多样化的。

持这种观点的主要代表人物为伯顿·克拉克，他在《对高等教育系统的管理》一文中认为，高等教育系统内是存在差别的，这种差别就是高等教育机构的多样化，靠多样化的结构比靠单一的结构能更好地调节高等教育的各项基本任务和各个准则之间的冲突。多样性的全国系统比那些单一的全国系统更能做到和谐一致。各系统在它们的高等学校内部，能够产生而且确实产生了更多适于进行任一层次训练的、并列的领域和系科，能够产生而且确实产生了更多越来越高级的阶梯式训练层次。各系统在它们的高等学校中间，能够增多而且确实增多了学校的类型，能够将这些类型按其作用大小和地位高低加以排列，并使各部分院校之间的界限成为可以逾越的，从而使学生可从一种院校移至另一种院校，获得不同类型和不同层次的训练。高等教育怎样兼顾众多的、应坚持的任务和准则？多样化是解决这一问题的关键。单一性只能导致各种任务和准则之间的对立。^③ 伯顿·克拉克还认

① 伯顿·克拉克. 高等教育新论——多学科的研究. 王承绪等译. 杭州：浙江教育出版社，1988. 138.

② 伯顿·克拉克. 高等教育新论——多学科的研究. 王承绪等译. 杭州：浙江教育出版社，1988. 167.

③ 迈克尔·夏托克. 高等教育的结构和管理. 王义端译. 上海：华东师范大学出版社，1987. 29.



为,由于各高校的能力大小不同及担负的任务不同,因此,高等教育系统多样化的表现形式其实就是高校中存在的一种地位上的差别,而这种差别即是某种适度的分级,这种“分级可使各高等学校和各类高等教育按其被察觉的素质获得相应的地位,并鼓励它们在此基础上进行竞争”。^①

(2) 多样化的美国高等教育系统内部存在着明显的分层。

持这种观点的学者以菲利普·阿特巴赫(Philip G. Altbach)为主要代表人物,他在《高等教育发展的模式》一文中阐述了两次世界大战期间大学层级的分化,他认为美国大学层次的差别在“二战”期间尤其明显,由于学生数量的大规模扩充触发了质变的扳机,“美国高等教育在大众化时期的发展明显地表现在初等高等教育舞台的初级学院、师范学院以及以市为中心的服务型大学上”。^②师范学院是持续地由各州及地区的师范学校升格而来的;免费的市立大学为地方提供机械、家政、商业及各种中小学的师资培训;如雨后春笋般冒出的初级学院对美国高等教育的结构及目的产生了颇为深远的影响。“将层次的分化予以合理化的是1932年的卡内基基金会名为‘加州高等教育’(State Higher Educational in California)的报告,把加州大学分成伯克利大学、地区性州立学院以及多数的职业性初级学院三种,此报告把各种意见予以明确地重新定义,将高等教育中最具开放的通道指向初级学院,且以初级学院课程作为终结性的课程。”^③在《比较视角中的美国学术模式》中,菲利普·阿特巴赫认为美国高等教育系统在具有多样性的同时,存在着明显的分层。高等教育系统内部的第一个层次是位于顶端的研究型大学,研究型大学在科学研究方面具有先导作用,满足了社会对教育和科研服务的需要。高等教育系统内的第二个层次是四年制文理学院,“其中既包括美国最著名和最富竞争力的大学,也包括公立和私立的四年制学院。这些学院虽然承担了美国大部分学生的教育任务,但它们并没有自命不凡。它们既提供文科基础教育,也提供专业教育和职业教育。其中有一些学院,特别是公立的四年制学院,还提供少量的研究生教育,主要是硕士阶段的教育。文理学院中比较有名的大学都继承了美国高等教育的自由教育传统。尽管这类学院的影响力、质量和资金来源差异很大,但是它们大多都重视通识教育,强调教学和为学生创造富有吸引力的课外活动氛围”。^④高等教育系统内的第三个层次主要是社区学院,社区学院实现了美国人所认为的高等教育要面向所有美国人开放的承诺,在社区学院注册就读的学生人数占到全国入学总人数的三分之一,社区学院为所有具有中学毕业证书的人们提供了进入大学的机会。

(3) 政府宏观调控促成美国公立高校的分层管理。

持这种观点的学者以威廉姆·皮更斯(William H. Pickens)为主要代表人物,他认为:政府对高校,尤其是对公立高校的宏观调控直接促进了公立高校的分层管理。他以加利福尼亚州的分层管理为经典案例,深入探析了加利福尼亚州高校分层管理井然有序的外

① 迈克尔·夏托克. 高等教育的结构和管理. 王义端译. 上海:华东师范大学出版社,1987.30.

② Philip G. Altbach, Robert O. Berdahl, Patricia J. Gumpert 等. 21世纪美国高等教育——社会、政治、经济的挑战. 杨耕,周作宇主审. 北京:北京师范大学出版社,2003.56.

③ Philip G. Altbach, Robert O. Berdahl, Patricia J. Gumpert 等. 21世纪美国高等教育——社会、政治、经济的挑战. 杨耕,周作宇主审. 北京:北京师范大学出版社,2003.57~58.

④ 菲利普·G.阿特巴赫,帕特立夏·J.冈普奥特,D.布鲁斯·约翰斯通.为美国高等教育辩护.别敦荣,陈艺波主译.青岛:中国海洋大学出版社,2007.15.



在动因。他认为,加利福尼亚州政府对加利福尼亚州高校系统的规划与调控使加利福尼亚州高校分层管理方式具备了不同于其他高校的明显的优点:一是使加利福尼亚州的高校系统更加整齐有序。加利福尼亚州政府通过对高等教育系统分层管理的方法使得该州高等教育的发展比其他大多数的州都更为有序。以政府出台高等教育总体规划的方式确定各层次高校的作用和功能后,各院校就再没有公开地扩展其“地盘”及使命,也没有再以公共利益为代价使自己综合化。这一做法也打消了那些大权在握的立法者们想为当地的利益而非全州的需要对所在区域内的学院进行升级的企图。二是建立起一个有利于高等教育系统长期稳定的持久框架。加利福尼亚州高等教育规划中提出的目标和期望在理论上具有挑战性,在实践中又切实可行,给加利福尼亚州教育界的领导和州政府的官员提供了长期的方向和指导。如果没有这些规定,各类院校使命的攀升、扩展院校范围的强烈欲望和获得更高声誉的企图就会无法抵挡。三是提升了研究型大学的作用。州政府调控的分层管理使加利福尼亚大学享有了其他公立高等教育机构所不曾具有的垄断权。这种做法使加利福尼亚州政府能够集中资源建设全美最有名气的公立大学系统。四是加利福尼亚州政府对加利福尼亚州高校的分层管理促进了精英主义与大众化的有效结合。加利福尼亚州高等教育总体规划使加利福尼亚州既做到了门户敞开,又实现了精英教育,使真正优秀的学生能在分层管理的公立高等教育机构注册入学,而较少考虑教学成本方面的负担。^①

(4) 学术市场竞争和相关政策共同促成美国公立高校的分层管理。

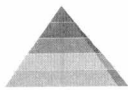
持这种观点的学者以马丁·特罗为主要代表人物,他认为西方社会高等院校的分层反映出的是两种相当不同的分层原则:一种分层原则以各个院校相互竞争为基础,各个院校通过在学术市场中的相互竞争获得分层管理的等级,学术声誉、著名教授、研究经费等在学术市场上竞争的相关因素都将直接提升院校的声望和学术地位,从而决定院校自身在高等教育体系中的层次和地位;另一种分层原则是由政府分配给各院校和高等教育各部门的职能、权利、特权和资源决定的。政府通过政策宏观调控和其他相应措施,将各院校和高等教育各部门所需要的职能、权利、特权和资源分配给高校,政府通过这些政策和措施来控制由其提供经费的院校的名誉和学术地位。马丁·特罗认为,“美国和其他发达国家的公立大学的地位,实际上是由在各种学术市场上竞争的成功与否和政府政策这两个方面联合决定的”。^②

3. 其他对本研究有参考价值的国外文献

从美国国内研究状况来看,对研究美国公立高校分层管理有参考价值的文献可划分为四类:第一类是围绕着加利福尼亚州高等教育发展规划而产生的相关研究成果,如已经翻译出版的美国学者约翰·奥博利·道格拉斯撰写的《加利福尼亚思想与美国高等教育:1850—1960年的总体规划》一书对加利福尼亚州公立高等教育的发展历史进行了系统研究。由于加利福尼亚州公立高等教育系统的建立在美国公立高等教育发展中是具有先河意义的,加之1960年颁布的《加利福尼亚州高等教育总体规划》更是美国公立高等教育系统在分层管理方面争相效仿的榜样。因此,此书对研究美国公立高校的分层管理,尤其是加利福尼亚州公立高校的分层管理具有重要的参考价值。已经翻译出版的菲利普·阿特巴

① 杰拉德·盖泽尔. 美国多校园大学系统:实践与前景. 沈红等译. 北京:教育科学出版社, 2004. 161 ~ 162.

② 伯顿·克拉克. 高等教育新论——多学科的研究. 王承绪等译. 杭州:浙江教育出版社, 1988. 169 ~ 170.



赫和罗伯特·伯戴尔等的著作《21 世纪美国高等教育——社会、政治、经济的挑战》(*American Higher Education in the Twenty-first Century—Social, Political, and Economic Challenges*)、詹姆斯·杜德斯达和弗瑞斯·沃马克合著的《美国公立大学的未来》(*The Future of the Public University in America*)、菲利普·阿特巴赫等主编的《为美国高等教育辩护》(*In Defence of American Higher Education*)、杰拉德·盖泽尔主编的《美国多校园大学系统：实践与前景》(*The Multicampus System: Perspectives on Practice and Prospect*) 等书深入分析了 20 世纪至 21 世纪处于变革中的美国公立大学的发展和改革状况，为本研究了解美国公立高等教育系统及公立高校的管理奠定了一定基础。第二类以伯顿·克拉克在《高等教育系统——学术组织的跨国研究》中撰写的《院校的分工》和马丁·特罗在《高等教育新论——多学科的研究》中撰写的《地位的分析》两篇文章为标志性文献，对高等院校分层的基本理论进行系统梳理，对本研究具有一定的启示作用。第三类是 20 世纪上半叶美国各州对高等教育布局调整的系列书和 5 篇博士论文：汤姆森于 1933 年撰写的《高等教育机构合作》(*Co-ordination in Higher Education*)、查理斯·布雷恩于 1942 年撰写的《高等教育合作》(*Co-ordination in Higher Education*)、赫雷和西蒙斯于 1955 年撰写的《加利福尼亚州公立高等教育机构的合作》(*Co-ordination of Public Higher Education in California*)、乔治·沃克斯分别于 1933 年撰写的《最近的合作计划》(*A Recent Plan of Co-ordination*) 和 1944 年撰写的《州支持的高等教育的合作》(*Co-ordination of State-Supported Higher Education*)、杰姆斯·康乃特于 1947 年撰写的《大学和州》(*The University and the State*)、岛纳德·伯雷斯于 1956 年撰写的《威斯康星州高等教育的管理》(*The Administration of Higher Education in Wisconsin*)、苏森妮·考妮蕾撰写的博士学位论文《从师范学院到州立学院：马萨诸塞州公立高等教育从 1945 年至 1970 年的变化》(*From Teachers College to State Colleges: Aspects of Change in Massachusetts Public Higher Education from 1945 to 1970*)、唐尼·拉森撰写的博士学位论文《美国公立高等教育分权：对新泽西州、伊利诺伊州和阿肯色州公立高等教育的比较个案研究》(*Decentralization in U. S. Public Higher Education: A Comparative Case Study of New Jersey, Illinois, and Arkansas*)、南斯安·罗伯特·密尔撰写的博士学位论文《高等教育是完美的系统吗？1930 年至 1965 年肯塔基州学院和大学的规划设计》(*Higher Education's Perfect system? State planning for colleges and universities in Kentucky, 1930 - 1965*)、莎拉·海蒙撰写的博士学位论文《高等教育的适应性：对佛罗里达州使命分化的个案研究》(*The Adoption of Higher Education: A Case of Mission Differentiation in Florida*)、杰伊·摩登赫勒撰写的博士学位论文《远景和使命：高等教育机构变化和多样性的个案研究》(*Visions and Missions: A Case Study of Organizational Change and Diversity in Higher Education*) 等，这些著作与论文分别对俄勒冈州、加利福尼亚州、威斯康星州、马萨诸塞州、新泽西州、伊利诺伊州、阿肯色州、肯塔基州、佛罗里达州等 20 世纪的公立高等教育发展做出系统研究，为本研究提供了重要的参考价值。第四类是散见于各著作中的关于美国公立高等教育发展的史料以及在网络上查询到的关于美国各州的高等教育的发展规划、政府报告等文献资料：《美国高等教育的历史》(*A History of American Higher Education*)、《美国高等教育 1960 年至 1980 年的巨变》(*The Great Transformation in American Higher Education: 1960 - 1980*)、《变化中的美国高等教育：学院和大学



的历史, 1636—1956》(*High Education In Transition: A History of Colleges and Universities, 1636 - 1956*)、《美国高等教育现存的结构》(*Emerging Patterns in American Higher Education*)、《高等教育管理: 对院校和市场影响的平衡》(*Higher Education Governance: Balancing Institutional and Market Influences*)、《公立学院和大学的绩效资助》(*Funding Public Colleges and Universities for Performance*)、《对美国高等教育的思考: 20 世纪 90 年代前后》(*Thinking About American Higher Education: The 1990s and Beyond*)、《谁控制大学》(*Who Rules the Universities*)、《从历史的角度看美国教育》(*Education in the United States: An Historical Perspective*)、《美国的本科教育》(*The Undergraduate Experience in American*)、《加利福尼亚州社区学院的教育质量保证体系》(*Ensuring Access with Quality to California's Community College*)、《伊利诺伊州的高等教育发展规划》(*A Master Plan for Higher Education in Illinois*)、《1998—2003 年的佛罗里达州高等教育发展规划》(*1998 - 2003 SUS Strategic Plan in Florida*) 等为本研究提供了分析美国公立高校分层管理发展及变化方面的帮助。

从国内现有研究中可以看出, 国内学者研究美国高校的分层管理主要有以下几个方面:

(一) 对分层的研究

雷敏认为当今对大学系统的命运最具塑造力的因素就是“分层”, 即“一个大学系统组织形式中最显著和恒定的院校层次性及由此产生的功能结构的层次性。……在过去的半个世纪里, 分层的大学系统已成为美国公立高等教育的主导模式”。^① 宣勇、鲍健强认为, “大学的层次和水平是一个历史积淀的过程, 知识劳动的分类特点和分工趋势, 是大学分层的逻辑依据。大学分层是现代大学发展的必然趋势。”^② 华根球认为目前国内学者对高校办学类型、办学层次和办学定位的研究, 其实质是在研究高等教育系统的分层, 我国高等教育系统分层是“由政府和市场两种力量共同作用的结果, ……高校分层是客观存在的事实, 这种分层现象不仅体现在一个国家的高等教育系统, 同时, 也体现在世界高等教育系统”。^③

(二) 对美国公立高校分层管理影响因素的研究

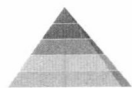
1. “卡内基高等学校分类法”在美国高校分层管理中起着重要作用

研究美国高校分层管理的国内学者一般都认为, “卡内基高等学校分类法”在美国高校分层中起着重要作用。他们认为, 在美国国内, 无论是对高等院校进行评估还是排名都无一例外是以非官方机构——卡内基教学促进会主持的“卡内基高等学校分类法”为依据的, 高校的管理者们也基本上是用“卡内基高等学校分类法”来确定自己大学的声誉和相对位置的。因此, 该分类法在美国国内的接受程度远远超过它诞生之初所预想的功能和效用, 该分类法不仅有效反映了社会的需求, 也满足了公众对高等院校的监督, 同时也避免了政府过度干预高等教育和高等院校的内部事务。以沈红为代表的学者认为, “卡内基高

① 雷敏. 分层视野下的高等教育体系——以美国加州大学系统为例. 高教探索, 2007 (3): 19.

② 宣勇, 鲍健强. 现代大学的分层与管理模式的选择. 高等教育研究, 2005 (2): 52.

③ 华根球. 分层视野下的高校转型. 辽宁教育研究, 2007 (12): 23.



等学校分类法”基本满足了美国高校纵向分层管理的特点。各高校根据学校的任务和作出的贡献,依据“卡内基高等学校分类法”决定自己的层次和地位。这种层次和地位一旦确立就很难再发生变动。如果确实要向上一层跨越,则面临着诸如资源、预算、研究经费等方面的限制。因此,美国高等教育的纵向多元化,是在高等教育大发展的既成事实下,根据卡内基高等教育机构分类法予以明确的,符合高等教育的发展规律,满足了美国社会的需求。^① 金红梅认为,“卡内基高等学校分类法使用比较客观的标准对全美的高等教育机构进行分类,同时也有层次的反映,它所依据的标准并不是单一的,而是综合考虑了高等学校所授学位的等级和数量、联邦科研经费的获得情况以及学科的覆盖面等情况,从而对高等学校的办学行为起到积极的引导作用”。^② 卡内基高等学校分类法在一定程度上确保了高校系统组织结构层次的相对稳定性和功能层次的相互协调性,这种稳定性有利于激励和保证每一层次学校的独特功能、任务,同时使得竞争在相同或相邻层次进行,有利于形成适度竞争和有序竞争的良好局面,也有利于形成“上窄下宽”式稳定、合理的有序结构。

2. 市场运行机制是美国公立高校实现分层管理的主要动因

部分国内学者认为美国大多数高校“安于本位、办出特色”的主要缘由在于其市场机制所起的作用。市场机制作用的充分发挥,是引导、鞭策学校“安于本位、办出特色”的关键。生源竞争和人才市场选择与高校分层定位具有相当高的关联度,具有不同基础和条件的高校要想在激烈的市场竞争中占有一席之地,必须从自身的特点出发确立办学定位。王义遒等认为,市场运行机制在美国高等教育分层定位中发挥了重要作用,“美国劳动力市场对人才的需求结构呈一个金字塔型:从大量的普通劳动力到从事高、精、尖科学研究的高级人才,分为许多从低级到高级的层次。由于科学技术的突飞猛进和经济的发展,劳动力市场的这一需求结构又总是处于不停的变化之中。与此相适应,美国的大学和高等教育机构都在不断地进行科技发展和经济发展以及人才需求情况的预测,并据此来调整自己的办学方针和专业设置,以满足未来劳动力市场对人才的需求”。^③ 王福友认为,“美国高等教育系统在激烈的市场竞争中表现出了明显的分层,院校流动和院校分层是美国高等教育在竞争中发展的强劲动力。竞争对高等院校会产生‘马太效应’,正是这种看似不太公平的竞争使美国高等教育系统充满了向前发展的活力”。^④ 从美国高等教育发展的历程看,正是市场运行机制充分发挥作用,才使得各高校之间不断竞争,逐渐形成层次分明的分层定位格局。

3. 政府在高校分层管理中扮演着重要的宏观调控角色

史衡衡等认为,美国政府在高校分层管理中发挥了重要的宏观调控角色,“美国政府在高校分层分类的形成过程中,并非一直是‘不作为’的,而总是积极施加影响,并且在战后这种主动进取的态度愈加明显。但是,这种影响和作用并不是采取一种行政性的干预手段,

① 沈红. 美国高等教育的多样化. 高等教育研究, 1999 (1): 87.

② 金红梅. 高等学校分层次办学政策的实施机制研究. 辽宁教育研究, 2005 (10).

③ 王义遒, 闵维方, 史守旭. 美国高等教育的现状与发展趋势——美国大学访问见闻与思考. 辽宁高等教育研究, 1995 (5): 7.

④ 王福友. 美国高等教育: 竞争中发展的历程. 外国教育研究, 2005 (12): 37.



对院校的发展进行直接的指令性的控制,而是在以分权为主的高等教育管理体制下采用一种间接的、宏观的调控手段”。^① 解飞厚认为,高校定位问题是发展中的问题。美国高校在高等教育的成长阶段,其定位也出现了很多问题,但通过政府的宏观调控逐渐找到了自身的定位。他认为,高校在发展过程中适当超越现实的定位有利于高校竞争和高等教育市场的发育,但是,这种竞争应该是适度的和有序的,对于高校定位由于过于趋同和无原则而产生的无序竞争,“政府应当采取以经济手段为主的宏观调控措施,改革政府与高校的隶属关系,引导高校科学定位”。^② 冯典认为,“美国政府在高校分层分类中所起的作用在于顺势而为,……政府作为一股不可忽视的力量,介入到美国高等教育的发展中,联邦政府和州政府都在不同程度上对院校的分层分类产生了影响,特别是以加州高等教育总体规划为代表的、分层理念为核心的州级高等教育规划,影响甚大,成绩显著”。^③ 另有学者认为,美国公立高校分层管理在很大程度上是国家正式法律和政策所起作用的结果,《加利福尼亚州高等教育总体规划》就是成功反映政府干预高等教育系统分层管理的典范。《加利福尼亚州高等教育总体规划》的出台经历了不断的磋商、酝酿和磨合,在整个《规划》出台的过程中,加利福尼亚州政府充分发挥了宏观调控作用,最终实现了加利福尼亚州政府所要实现的目标,取得了较好的效果。雷家彬、张建国认为,美国公立高等教育由于受到国家干预而实现了合理的层次结构。雷家彬、张建国所指的国家干预实际上指的是政府的宏观调控作用,“通过强有力的国家干预,公立高等教育在应对各方日益膨胀的需求的同时,自身得到了完善:以加利福尼亚州伯克利大学、密歇根州立大学为代表的研究型大学跻身一流大学的行列;以威斯康星大学为代表的普通州立大学把为社会服务作为办学理念,成为高校办学的典范;社区学院则挑起了高等教育大众化的重担”。美国大学的成长历程从来都与政府干预息息相关。美国政府调控公立高校发展的历史旨在促进国家经济社会的发展、生产力的提高,满足人们对高等教育的广泛需求,维护高等教育的公平和民主。^④

4. 高校日渐明晰自身在高等教育系统中的地位

研究美国高校分层管理的国内学者多认为诸多的美国高校是通过制定切实可行的高校战略发展规划,在明确自身使命的基础上,充分利用和发挥院校自身的个性参与市场竞争,最终形成不拘一格、纷繁多样的办学特色。

纵观国内外对美国公立高校分层管理的研究,国外研究主要集中在对分层管理的基本理论和对单个州或单个高校发展规划及使命的研究层面,缺乏对美国公立高校分层管理的整体研究。国内研究主要集中在以下两个方面:一是围绕着加利福尼亚州 19 世纪 60 年代制定的高等教育发展规划的经典个案展开研究,缺乏对加利福尼亚州以外其他州公立高校分层管理的研究;二是从“卡内基高等学校分类法”、市场对分层管理的引导、政府对分层管理的干预和高校自身等单一的角度揭示美国公立高校的分层现象,而没有将各种影响因素统筹在一个维度内进行深入研究,研究总体上比较薄弱。

① 史秋衡,冯典. 美国政府在高校分层分类中的作用及启示. 科学与科学技术管理, 2005 (9): 26.

② 解飞厚. 高等学校定位问题辨析. 高等教育研究, 2005 (3): 48.

③ 冯典. 美国政府在院校分层分类发展中的作用机制研究及其对我国的启示和借鉴. 厦门大学硕士学位论文, 2006. 88.

④ 雷家彬,张建国. 美国公立高校发展过程中的国家干预研究——以 1818—1945 年为背景. 中国地质大学学报(社会科学版), 2008 (5): 63~64.