



教育研究论丛
JIAO YU YAN JIU LUN CONG



LI YI JI TUAN YU MEI GUO GAO DENG JIAO YU ZHI LI

利益集团与美国高等教育治理

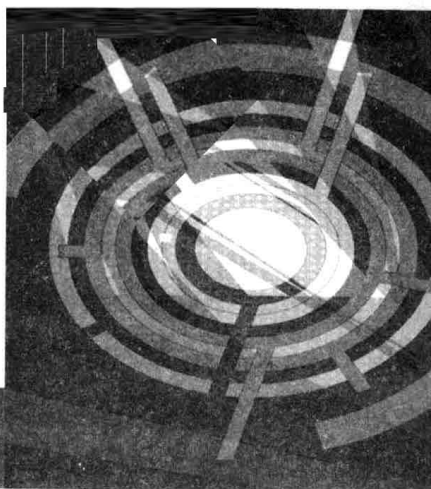
——联邦决策中的利益表达与整合

周世厚◎著



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

教育部人文社会科学青年基金项目“美国高等教育政策形成过程中利益相关者的参与机制研究——基于利益集团理论的分析”成果
辽宁省优势特色重点学科建设丛书
渤海大学教育学学科建设丛书



LI YI JI TUAN YU MEI GUO GAO DENG JIAO YU ZHI LI

利益集团与美国高等教育治理

——联邦决策中的利益表达与整合

周世厚◎著



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

利益集团与美国高等教育治理：联邦决策中的利益
表达与整合 / 周世厚著. — 北京：中央编译出版社，2012.1
ISBN 978 - 7 - 5117 - 1276 - 9

I. ①利… II. ①周… III. ①利益集团—影响—高等
教育—教育政策—研究—美国 IV. ①G649.712.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 000519 号

利益集团与美国高等教育治理——联邦决策中的利益表达与整合

出 版 人：和 葵

著 者：周世厚

责任编辑：曲建文 张丽辉

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京市西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 邮编：100044

电 话：(010) 52612345 (总编室) (010) 52612363 (编辑室)

(010) 66161011 (团购部) (010) 52612332 (网络销售)

(010) 66130345 (发行部) (010) 66509618 (读者服务部)

网 址：www.cctpbook.com

经 销：全国新华书店

印 刷：北京振兴源印务有限公司

开 本：710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数：300 千字

印 张：22.25

版 次：2012 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：55.00 元

本社常年法律顾问：北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题，本社负责调换，电话：010—66509618

内容提要

利益集团是基于共同利益而形成的稳定团体。在民主社会中，结社权是一项受到尊重和保护的公民权利。为了更有效地维护自身权益，具有相同或相似利益诉求的社会成员组成各种利益集团并藉以参与社会生活与政治生活。发展成熟、监管完善的利益集团（不同于为谋取私利而罔顾公义与法制的“特殊利益集团”）既是民主社会的体现与表征，也是维系和促进社会民主的重要因素。美国是一个典型的利益集团政治的国家，其利益集团数量之大、种类之多、分布之广泛、影响之深远，是其他国家无法媲比的。利益集团已经渗透到美国社会生活的方方面面，成为政治过程的基本参与主体。在利益集团政治体系中，公共政策在本质上是对社会利益关系与利益结构的调整。公共政策的制定与实施过程在很大程度上体现为不同利益集团之间、利益集团与政府各机构之间的互动与博弈过程。利益集团政治体系为各利益相关者提供了多元、通畅、有效的利益表达机制和利益整合机制。美国的高等教育领域同样存在着数量繁多、类型多样的利益集团。这些团体是美国高等教育治理的重要力量，并在联邦高等教育政策制定过程中发挥着切实影响。

当前我国学界对美国高等教育的研究虽已比较全面，但在利益集团

政治体系内对美国联邦高等教育政策制定过程的研究却尚且薄弱。在我国建设和谐社会的历史阶段，鉴于推进我国高等教育管理向治理转变的需要，探究并完善我国高等教育领域的利益表达机制与利益整合机制尤具现实意义。因而，选择利益集团政治较为完善、利益集团最活跃的国家为对象国，研究其高等教育政策制定过程中的各利益集团及其相互作用机制，在实践领域和认识领域都具有重要意义。为了揭示美国联邦政府高等教育政策制定过程中各利益集团之间、利益集团与相关政府机构之间的互动与博弈机制，本研究综合采用了系统论、博弈论、利益集团理论三种理论构建分析框架。

本书的主要内容包括如下部分：

引言部分主要包括问题界定、文献综述、研究设计、选题意义、创新之处与概念界定等内容。

第一章从整体上呈现了美国利益集团政治的特征与体现、形成与发展的环境以及公共政策的本质与政策形成过程。美国的利益集团已经渗透于社会生活的各个方面，并在政治体系中具有独特地位。美国特殊的社会、政治与文化环境为利益集团政治的形成、发展提供了其他国家所不具备的优良“土壤”，美国的利益集团政治是这种特殊环境的产物并依存于这种环境。在利益集团政治体系中，公共政策实际上是对社会利益关系与利益结构的调整，公共政策制定的各个环节都存在着相关利益集团的参与、互动和博弈。

第二章把关注范围从美国利益集团政治的宏观图景集中于高等教育领域。各种高等教育利益集团使美国高等教育领域实现了利益聚合和利益调节，而这正是高等教育利益集团参与联邦高等教育决策过程的基础。本章首先分析了高等教育利益集团的利益聚合过程、组织结构与运作机制，然后呈现了高等教育利益集团对内部成员利益的调节机制，最后分析了不同高等教育利益集团之间的利益调节机制。

第三章从历史纵向的角度，对美国高等教育利益集团参与联邦高等

教育政策制定的演变历程加以梳理和分析。本书将这一过程分为四个阶段：19 世纪后期和 20 世纪中前期，高等教育利益集团开始形成并初步参与联邦决策；20 世纪 60 年代，高等教育利益集团由分立转向联合，积极寻求对联邦决策的参与；20 世纪 70 年代中前期，高等教育利益集团在参与联邦决策中遭受挫折并开始反省与改革；20 世纪 70 年代后期以来，高等教育利益集团对联邦高等教育决策过程的参与逐步成熟。

第四章从横切面的角度，对美国高等教育利益集团参与联邦高等教育决策的过程加以分析。首先，本章呈现了联邦高等教育政策制定过程的参与者及其权限与立场；其次，分析了高等教育利益集团参与政策制定过程的必要性与必然性；然后，呈现了高等教育利益集团参与政策博弈过程的规则；最后，分析了高等教育利益集团表达利益诉求、参与政策博弈的手段与策略。

本书的结语部分对美国高等教育利益集团参与联邦教育决策的意义与局限性进行评价与反思。高等教育利益集团参与联邦高等教育政策制定过程是美国高等教育的一个鲜明特色，有利于优化联邦政府的决策过程，有利于维护高等教育自治，有利于相关利益群体表达利益诉求并寻求利益诉求的合理整合，但也并非尽善尽美。

目 录

Contents

引 言	1
一、问题提出	1
二、文献综述	8
三、研究设计	20
四、研究意义	25
五、概念界定	27
第一章 美国的利益集团政治与公共政策	38
一、美国利益集团政治的现实表征	39
(一) 利益集团的社会渗透与组织	39
(二) 利益集团的政治参与和影响	47
(三) 利益集团的特殊地位与意义	56
二、美国利益集团政治的“生态环境”	63
(一) 社会维度的分析	63
(二) 政治维度的分析	68

(三) 文化维度的分析	72
三、美国利益集团政治中的公共政策	77
(一) 公共政策的本质与利益结构的调整	78
(二) 公共政策的制定与利益集团的参与	87
本章小结	101
 第二章 美国利益集团政治中的高等教育：利益聚合与利益调节 ...	103
一、高等教育利益集团的利益聚合与运作机制	104
(一) 高等教育利益集团的利益聚合	104
(二) 高等教育利益集团的成员遴选	113
(三) 高等教育利益集团的组织结构	117
(四) 高等教育利益集团的职能设计	126
二、高等教育利益集团内部的利益协调	129
(一) 高等教育利益集团内部利益协调的必然性	130
(二) 高等教育利益集团内部的利益协调机制	135
(三) 利益协调的效果与争议	139
三、高等教育利益集团之间的利益协调	142
(一) 高等教育利益集团之间利益协调的必然性	143
(二) 高等教育利益集团之间的利益协调机制	145
(三) 利益协调的效果与争议	158
本章小结	162
 第三章 高等教育利益集团参与联邦高等教育决策之纵向分析	165
一、集团肇始与自发参与时期（19 世纪后期至 20 世纪	
中叶）	166
(一) 高等教育利益集团形成的历史背景	166
(二) 高等教育利益集团的早期发展与政治参与	172

(三) 高等教育利益集团参与联邦决策的阶段性特征	179
二、集聚联合与协同参与时期(20 世纪 60 年代)	181
(一) 高等教育利益集团的集聚与联合	182
(二) 联邦高等教育决策“铁三角”的雏形	188
(三) 20 世纪 60 年代高等教育利益集团的决策参与	192
(四) 高等教育利益集团参与联邦决策的阶段性特征	194
三、败入困局与反省嬗变时期(20 世纪 70 年代中前期)	196
(一) 溃败: 高等教育利益集团与 1972 年《高等教育法》 修订	196
(二) 检视: 高等教育利益集团的处境与归因	200
(三) 嬗变: 高等教育利益集团的反省与改革	204
(四) 高等教育利益集团参与联邦决策的阶段性特征	209
四、振作奋争与成熟参与时期(20 世纪 70 年代后期至今)	211
(一) 1976 年《高等教育法》的修订	212
(二) 1978 年《高等教育法》的修订	217
(三) 20 世纪 80 年代高等教育利益集团的决策参与	219
(四) 20 世纪 80 年代高等教育利益集团的改革优化	221
(五) 高等教育利益集团参与联邦决策的阶段性特征	227
本章小结	228
 第四章 高等教育利益集团参与联邦高等教育决策之横向分析	231
一、联邦高等教育决策过程的参与主体	232
(一) 仲裁型主体及其权限	233
(二) 参与型主体及其诉求	239
二、高等教育利益集团参与联邦教育决策的必然性	247
(一) 集团成员利益表达的要求	247
(二) 联邦政府教育决策的需要	250

三、博弈规则：对高等教育利益集团政治参与的规制	253
（一）联邦宪法对利益集团活动的保障	253
（二）法律体系对利益集团活动的规制	255
（三）社会规范对利益集团活动的规约	260
四、博弈策略：高等教育利益集团参与联邦教育决策的方式 ...	262
（一）直接游说	262
（二）公共宣传	267
（三）草根游说	272
（四）广泛结盟	279
（五）影响选举	285
（六）其他方式	291
本章小结	293
 结 语 美国联邦高等教育决策中的利益集团政治：评价与反思 ...	295
（一）完善参与机制，优化政策制定过程	296
（二）设置缓冲空间，维护高等教育自治	298
（三）完善民主制度，利于高校利益表达	301
 参考文献	305
附 录	331
后 记	334

引 言

一、问题提出

（一）和谐社会建设与教育中的利益表达与整合机制

建设和谐社会是我国政府在新世纪提出的兼具重要战略意义与现实必要性的执政理念和执政目标。和谐社会的内涵广泛而深邃，然而其基本内涵之一就是化解利益冲突，追求利益均衡，进而实现社会的公平和正义。利益均衡与社会和谐二者密不可分。不同群体之间利益关系的和谐是社会和谐的基础，而社会的矛盾和动荡从根本上说是由利益矛盾和利益冲突所致。就中国目前的状况而言，和谐社会建设亟待形成一种大体均衡的利益格局，保证所有群体、阶层共享社会资源、财富与机遇。否则，和谐社会就无从谈起。社会利益格局的大体均衡是对社会中不同群体的利益合理整合的结果，而利益整合首先需要有效的利益表达与博弈。质言之，和谐社会的前提是建立利益表达、博弈与整合的合理机制。

毋庸讳言，当前我国这方面的现实状况并不理想。我国社会资源的分配失衡问题较为严重，而且社会的自我疗治能力较弱。从理论上说，民主国家的政府机构应该担当社会各群体公共利益的代言人和协调者，然而政府对不同群体轻重有别或者代言不力的现象却并不鲜见。更为严重的是，我国社会中各个利益群体的发育程度不同，各群体在争取、维护自身利益的能力方面差别巨大。社会中的强势群体往往在政治、经济资源占有与话语权掌控方面占据巨大优势，而弱势群体在各方面都处于不利地位，在维护与争取自身利益上陷于乏力与无力状态。如果不加以调整，这种情况必然导致利益格局更严重的失衡，成为威胁社会长治久安的隐患。

在当前的现实状况下，建立合理的利益表达、博弈与整合的机制已是当务之急。这种机制应该贯穿于社会的各个方面，而既关系到千家万户日常生活又关系到国家民族发展前景的教育，无疑是其中的重点。在教育中兼顾不同群体的利益，寻求一个能够使各群体适度参与的政策制定机制，是保证社会和谐发展的必要条件。只有保障各种利益需求都具有充分的表达机会，才可能实现不同利益主体间的和谐。不可否认，我国目前的教育管理与教育决策模式尚不尽完善。从理论上说，在教育政策形成过程中，各利益相关者把自己的教育利益诉求输入到政策制定系统中，由政府从社会的整体利益出发，对复杂的利益关系进行选择 and 整合。^① 然而，在我国当前的教育管理体制下，教育行政部门的决策权力过于集中，而多数利益相关群体却缺乏参与决策、表达诉求的有效机制，这种状况在很大程度上导致了教育决策失误、政策实施失真等种种问题。因此，和谐社会中的教育政策制定需要为不同的利益相关群体提供有效的利益表达与整合机制。

在高等教育方面，完善利益表达与整合机制尤其必要。我国的高等

^① 祁型雨：《利益表达与整合——教育政策的决策模式研究》，人民出版社 2006 年版，第 112 页。

教育近年来虽然取得了令人瞩目的成就，但也产生了诸多不容忽视的问题，甚至成为公众诟病与批评的对象。批评之声往往来自于那些与高等教育直接相关的权益受损者，其中既包括高校、教师，也包括学生、家长以及其他社会群体。如果说少数反对声音的存在是难免而且必要的，那么引发社会的普遍不满就值得反省了。导致这种局面的原因固然复杂多样，但决策失误与政策失真及由此引发的不良后果则广受指摘。决策失误既可能是由于决策信息不足而导致的对现实的误判，也可能是由于决策者无视某些群体的利益而做出片面决策。无论如何，利益相关群体无法有效参与决策过程、缺少表达利益诉求的渠道，都是决策失误的重要原因。高等教育治理理念强调利益相关者的共治，重视对不同群体立场与利益的尊重，当前这一理念日益受到推崇并逐步落实于实践之中。我国的高等教育要实现这一点，首先要在高等教育政策制定过程中建立完善的利益表达和整合机制。

（二）利益视角在教育政策研究中的合理性及其缺失

当把“利益”作为研究对象纳入学术研究时，首先应该把作为学术概念的“利益”和日常话语中与“道义”相对、带有私利色彩的“利益”区分开。利益是政治学的一个重要研究对象和研究领域。政治学理论认为，人的需要是利益的自然基础，社会关系是利益的社会基础，人需要的对象是利益的内容和载体。^①概言之，利益在人类社会是客观存在的。无论个人与群体还是民族与国家，只要生存就必然要具备维持生存、追求发展所必需的各种物质的与非物质的条件，而在人类社会这些条件即“利益”。人类必须从事追求利益的各种社会活动以满足生存与发展的需求。马克思曾明确指出：“人们为之奋斗的一切，都同他们的利

① 张江河：《论利益与政治》，北京大学出版社 2002 年版，第 101 页。

益有关。”^①

马克思认为，利益关系是社会关系的本质。个人之间、群体之间、阶级之间、民族之间、国家之间的关系不但含有而且在一定程度上甚至直接体现为利益关系。不同个体、群体之间的利益既有一致性，又存在着利益差别、利益矛盾乃至利益冲突。社会制度、法律、政策、契约、道德规范在一定程度上都是人们协调利益关系、解决利益矛盾和利益冲突的凭借与手段。甚至可以说，一切社会现状都不是自然形成的，而是各种利益角逐与博弈的结果，既存状态背后隐藏着各种利益主体之间的复杂关系。

教育无论作为人类社会的一种特有现象、人类特殊的实践活动抑或是社会大系统的子系统，与利益之间都存在着不可分割的联系。首先，教育是人类生存所必需的“资源”之一，因而也是利益角逐的一个领域。其次，教育是社会利益结构的一个组成部分，何人接受教育、接受何种教育，实际上都是资源在不同主体之间的分配，也是特定利益关系的体现。再次，教育是社会关系再生产的工具，^② 具有延续既有利益格局的功能。总之，同其他社会现象与社会活动一样，教育的背后也隐藏着不同个体、群体之间的利益关系。在这种意义上，教育改革、教育政策从根本上说是对教育中利益结构的调整。有学者曾指出：“教育改革在制度上的变迁或创新，表面上似乎主要是规范教育活动主体的行为，实际上则是对教育方面利益分配的制度化。教育改革就是要改变人们之间在教育资源上的利益分配格局和关系。”^③

可见，教育与利益密不可分，教育中含有必然的利益关系，因而利益视角在教育研究中的合理性不容置疑。马克思曾指出从利益角度认识

① 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集》（第一卷），人民教育出版社 1995 年版，第 82 页。

② 陆有铨：《现代西方教育哲学》，河南教育出版社 1993 年版，第 433 页。

③ 马健生：《论教育改革过程中的利益冲突》，教育科学，2002 年第 4 期，第 1—3 页。

世界的重要性，“‘思想’一旦离开‘利益’，就一定会使自己出丑”^①。即使不能说一切教育问题都是“利益”问题，但绝大多数教育问题都可以从“利益关系”的角度得到合理解释。但在我国的教育研究中，学者长期从文化、政治、经济、社会等方面分析教育问题，而忽视了“利益”这一视角。直到近年来，利益视角才开始受到学界的关注，但研究成果尚显单薄。

（三）美国高等教育决策中具有特色的利益表达机制

在学术研究领域将不同的利益群体纳入研究视野，在实践领域承认并引导不同的利益群体以合理的方式参与社会与政治生活，是保证社会稳定、健康发展的必然要求。如何实现教育中的利益和谐，如何建立教育领域利益表达、博弈与整合的有效机制，是我国社会与教育发展中不可回避的问题。在付诸行动之前，有必要对别国的状况加以了解。尽管由于国与国之间在政治、经济、社会与文化等方面存在着巨大差别，从而使“移植”几不可能，“借鉴”的成功几率亦难以保证，但不能因此否定了解他国状况的合理性。

由于美国特殊的政治体制与社会文化，其高等教育管理具有典型的分权特征。美国联邦政府没有直接辖制高等教育的权力，州政府也赋予高校以充分的自治空间。在政府的高等教育政策制定过程中，为高校以及其他利益相关者提供了众多参与渠道，使高等教育体现出鲜明的“共治”特征。19世纪中叶以后，美国联邦政府开始介入高等教育领域，在20世纪六七十年代达到介入的鼎盛期。美国联邦政府颁布的林林总总的高等教育政策对美国高等教育乃至整个社会的发展都产生了巨大影响。一贯珍视自主、自治的美国高校对于政府权力的涉入必然有所回应，而

^① 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集》（第二卷），人民教育出版社1995年版，第103页。

非逆顺皆受。在此过程中，各利益相关者积极介入联邦的高等教育政策制定过程，表达各自的立场与诉求，维护自身权益。

美国高等教育政策制定中的利益表达具有一个突出特征，即高等教育利益集团成为利益相关者表达利益诉求重要而有效的方式。利益集团是具有相同或相似的利益要求与目标，并为维护自身利益而向政府以及其他群体施加压力的稳定团体。由于美国多权力中心的政治体系、注重民众自治和结社的文化传统、多元分化的社会结构等原因，美国的利益集团数量巨大，种类繁多，在社会生活与政治生活中都担当着极其重要的角色，从而使美国形成了典型的利益集团政治体系。美国“现代政治学之父”阿瑟·本特利（Arthur F. Bentley）甚至认为，在美国，“除去利益集团现象外，政治现象根本不存在”^①。美国的高等教育领域也存在着为数众多的利益集团，并且成为联邦高等教育政策制定过程的重要参与者。在联邦政府的高等教育政策制定过程中，单个高校和个人难免势单力薄，而结成稳定团体则可以有效提高其影响力。由于众多利益集团的参与，美国联邦的高等教育政策制定过程在很大程度上就成为不同利益集团之间、利益集团与政府相关机构之间博弈互动的过程，而政策则是博弈互动的结果。美国学者杰拉尔德·斯帕菲（Gerald E. Spoufe）曾明确指出，美国教育政策的制定过程就是在不同类别、层次的利益集团中寻求平衡的过程。^②

美国高等教育一直是我国学界的重点研究对象，关于美国联邦高等教育政策的研究业已产生了数量可观的成果。然而，从利益与利益集团的视角研究美国联邦高等教育政策制定过程者并不多。通常而言，完整的政策过程（尤其是公共政策）包括政策制定、政策实施、政策评估。

① Arthur F. Bentley. *The Process of Government: A Study of Social Pressure* [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1908. 222.

② Gerald E. Spoufe. *Interest Groups and Public Policy: A Status Report* [J]. *Education and Urban Society*, 1981, (2): 149—172.

进一步细化则可以分为政策问题—政策议程—方案形成—方案抉择—政策宣传—政策实施—政策评估—政策修正等环节。当前国内最常见的政策研究主要是分析政策背景、介绍政策内容与实施情况以及政策的影响与意义，而对政策制定过程却缺乏深入、微观的探究。之所以如此，无疑与研究政策制定过程的难度较大是分不开的。一般说来，政策文本、政策的实施与效果是公开的，直接呈现于研究者的视野之中，容易观察和研究。而政策的制定过程则不然。政策形成过程是一个策划、协商与变化、调整的过程，很多内容并不为大众所见，因而常被喻为“黑箱”(black box)。对于政策研究而言，“看得见的”固然重要，但“看不见的”则更具有探究价值与现实意义。政治学领域的很多研究者都致力于对“黑箱”内的机制与运作过程进行探究，并提出了一些很有价值的学说与观点。对美国联邦高等教育政策制定的“黑箱”进行解密，探究各利益相关者参与决策、表达利益诉求以及相互博弈的过程，不论是对于增进对美国高等教育的了解，还是探索我国高等教育决策机制的改善，都具有现实和理论上的意义。

(四) 问题的提出与分解

本研究的核心问题是：在美国联邦高等教育政策制定过程中，各种利益相关者如何结成利益集团并藉以表达利益诉求，各种诉求又如何整合？

要探究这一问题，首先要对问题进行分解。笔者将其分解为如下分支问题：

(1) 高等教育政策作为一种公共政策，其本质是什么？

(2) 美国联邦高等教育政策的制定机制如何，并处于怎样的场域与环境之中？

(3) 美国高等教育利益集团何以产生，如何产生？

(4) 单个高等教育利益集团的组织结构、功能与运作机制如何？