

*Public Administration
& Public Policy*

公共管理与公共政策丛书

竺乾威 朱春奎 主编



控制与自治： 美国政府与大学关系研究

刘虹 著

 复旦大学出版社

公共管理与公共政策丛书

竺乾威 朱春奎 主编



控制与自治： 美国政府与大学关系研究

刘虹 著

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

控制与自治:美国政府与大学关系研究/刘虹著. —上海:复旦大学出版社,2012.7
(公共管理与公共政策丛书)

ISBN 978-7-309-08877-9

I. 控… II. 刘… III. 高等学校-政府控制-研究-美国 IV. G649.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 080363 号

控制与自治:美国政府与大学关系研究

刘虹著

责任编辑/孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

大丰市科星印刷有限责任公司

开本 890×1240 1/32 印张 9.5 字数 218 千

2012 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08877-9/G·1073

定价:23.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

丛书序

我国改革开放以来,几乎没有哪一门学科(经济学可能是唯一的例外)像公共管理学一样与国家的进步和发展结合得如此紧密,没有哪一门学科像公共管理学一样获得了如此快速的成长。公共管理学自改革开放后从无到有、从小到大、从弱到强,其每一步的前行都记录了这个国家进步的轨迹。在这个过程中,国家的进步与学科的成长交相辉映、相得益彰,展示了新时期的一幅灿烂绚丽的图景。复旦大学公共管理学科身置其中,其自身的成长与进步是国家的进步与学科成长的一个缩影。

复旦大学版公共管理与公共政策丛书在某种程度上是复旦版MPA系列教材和公共管理译丛的延伸,这是我们十年前计划的复旦版公共管理丛书的一部分。我们当时的计划是出三套系列丛书——一是教材,二是译著,三是专著。我们希望这三套系列能够丰富和拓展我国公共管理学科的研究领域,推进公共管理学在我国的发展。我们的教材系列是最先开始酝酿并进行写作的,时值我国MPA刚刚发端,赶上了公共管理这一学科在我国大发展的时期。十年过去了,我们的一套主要针对公共管理硕士的教材系列至今已经出版了20余本,其中的一些教材被一

些兄弟院校使用，有的则被作为研究生考试的参考书目。此外，译著系列共8本也在几年前面世，提供了西方学者在这一领域里较新的研究成果。

三套系列中最难的是专著系列，这不仅需要时间，更需要对这一领域有较深刻的领悟和对公共管理问题有常人不及的洞见。所幸这十年见证了我国在公共管理方面进行的巨大的变革和发展，这为公共管理这门学科的发展提供了强大的动力，为中国公共管理问题的研究提供了广阔的舞台，也为研究中国公共管理问题的管理学专著的产生提供了难得的机遇。这十年同时见证了我所在的复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系的壮大和发展，见证了一批青年才俊的成长，如今他们都活跃在公共管理研究的舞台上，其中有些已成就斐然。学术专著系列“公共管理与公共政策丛书”中有不少就是他们的贡献。

本丛书第一批共有8本，分别是：《建设服务型政府与完善公共服务体系》（竺乾威），《政策网络与政策工具：理论基础与中国实践》（朱春奎），《行政伦理两难的深度案例分析》（李春成），《政府间网络治理：垂直管理部门与地方政府间关系研究》（李瑞昌），《中国环境政策工具的实施效果与优化选择》（杨洪刚），《风险感知、社会学习与范式转移：突发性公共卫生事件引发的政策变迁》（张毅强），《中国公共政策过程中利益集团的行动逻辑》（陈水生）和《控制与自治：美国政府与大学关系研究》（刘虹）。

本系列著作的一个主要特点是多数作品都是对本土问题的关注，这一点从著作的题目中就可以看出。这是我国公共管理学研究的一个比较可喜的现象。在经历了早期主要移译西方经典之后，我们已经把主要的目光投向本土问题的研究，尽管在分析的过

程中还不时借助西方的分析方法和理论(它们当然是有生命力的),但我们已经开始注意对某些西方的方法和理论进行修正,以更好地用来解释中国的问题。其次,西方的方法和理论的运用也是在我们产生自己的方法和理论之前必须走的一步,知识有一个累积的过程,西方学者对公共管理的研究贡献良多,我们要做的,就是在他们的基础上尽可能推进一步,尤其是在中国的公共管理问题的研究中推进一步,这样我们就不能忽视他们的智慧,创造不可能凭空进行。当然,要建构自己的方法和理论体系是一项富有挑战性的工程,但是,这是我们的方向。不管怎样,我们的专著要对中国的公共管理问题具有解释力。

专著的写作和出版过程也是一个学者成长的过程。本辑著作的作者除我之外都是我系培养的年轻人,都是我曾经的博士生或博士后,其中已经不乏教授博导级与副教授级的作者。对于我来说,当然很高兴他们的著作能够出版,但我更高兴的是他们对学术的坚持,知道这一坐冷板凳的领域可以对这个国家的进步所作出的贡献。尽管他们的著作或许还存在着一些瑕疵、缺点甚至错误,但是我们还是可以看到作者一些智慧的闪光,对问题的一些鞭辟入里的见解。这是我们在阅读中可以得到的愉悦,如果我们还能得到启发和思考,并在此基础上进一步推进相关的研究或有助于实际的工作,那么这些著作就很有价值了。我相信这些作者在未来的岁月里会取得更大的进步。

本辑著作的出版得到了复旦大学国际关系与公共事务学院的大力支持。本辑著作在写作与研究过程中也受益于复旦大学“985工程”公共管理与公共政策创新基地《转型时期公共服务政策创新研究》项目的支持。在此一并表示感谢。同时还要感谢复旦大学

● 控制与自治：美国政府与大学关系研究

出版社邬红伟编辑和孙程姣编辑,他们的敬业和尽责促成了这些著作得以付梓。希望丛书的出版能够推动复旦大学公共管理与公共政策的研究者与国内外同行的交流与合作,共同推进公共管理与公共政策学科的成长,为国家的持续繁荣提供学术支持。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2011年9月28日

目 录

第 1 章	绪论	001
1.1	选题背景与意义	001
1.2	国内外相关研究现状	020
1.3	研究思路与方法	040
1.4	本书结构	042
第 2 章	政府控制与大学自治：美国政府与大学关系的核心问题	045
2.1	政治权力对高等教育领域的介入	046
2.2	美国大学自治制度的形成与发展	059
2.3	政府控制与大学自治边界的形成	072

2.4	小结	096
第3章	政治权力介入的缘由：美国政府	
	目标达成与大学发展	099
3.1	大学在国家形成中的作用	100
3.2	大学在经济发展中的作用	112
3.3	大学与其他政治目标的实现	123
3.4	小结	136
第4章	控制与自治的博弈：美国政府与	
	大学关系的发展演变	138
4.1	殖民地时期政府对大学的管理	139
4.2	美国独立到南北战争时期政府 对大学的干预	152
4.3	南北战争到二战前夕政府对 大学的干预	166
4.4	二战以来政府对大学事务的 大规模介入	182
4.5	小结	199
第5章	控制与自治的平衡：美国政府与	
	大学关系的未来走向	201
5.1	美国政府与大学关系的影响 因素	202
5.2	联邦政府与大学发展	217
5.3	州政府与大学发展	237

5.4 小结	255
第6章 结语	258
6.1 政府控制是政府与大学关系中的主导性因素	258
6.2 政府控制所受的三方面因素影响	260
6.3 法人自治权是政府控制与大学自治的边界	272
6.4 间接性是政府控制大学的主要特点	280
参考文献	285
后记	293

第 1 章

绪 论

1.1 选题背景与意义

1.1.1 问题界定

本书主要围绕美国政府与大学关系中政府控制与大学自治间的博弈展开研究。克拉克·克尔(Clark Kerr)的《大学之用》一书中认为:“大学的无形产品——知识——可以是我们文化中唯一最强大的因素,它影响各种职业,甚至社会阶级、地区和国家的兴衰……大学被要求满足公民和地区的目的,满足国家的目的……为人类服务……还被要求把知识传递给空前广泛的人民大众。”^①大学所担负的这些责任一方面源自大学作为非营利性社会公共组织所具有的公共性;另一方面,也是更为重要的,源自政府力量对大学实施的影响和控制。政府对大学的干预和控制越多,大学的公共性就越突出。政府对大学的控制主要集中在三个方面,而这三方面事实上也是大学发挥功能的三个主要方面,即人才培养、科

① [美] 克拉克·克尔:《大学之用》,高铨等译,北京大学出版社 2008 年版,第 1 页。

学研究和社会服务。政府对大学人才培养的控制体现在政府通过各种方式影响和控制公民的政治社会化过程,从而使大学培养出来的公民认同和拥有主流社会的核心价值观,进而稳定国家制度和社会结构;政府对大学科学研究的控制体现在对学术自由的限制,学术研究是否符合国家利益的需要是政府给予大学学术自由限度的重要依据,同时国家利益还是衡量学术研究价值大小的重要尺度;政府对大学社会服务的控制体现在通过资金投入和政策制定引导大学科技成果向生产力转化,使大学成为社会服务系统中的重要一员。大学自治简单地说就是大学自己决定和管理自己的事情,“从中世纪大学的最早起源,下溯至目前这个世纪,自治或自我管理就一直是大学理念中的一个关键成分。”^①美国的大学从总体上被公认具有高度的自治^②,大学作为一个法人团体享有不受国家、教会以及其他官方或非官方的任何团体和个人干预的自由和权利,大学成员以法人团体代表的资格而非以个人的资格来决定大学自身的管理。大学自治的内容具体来讲包括以下几个方面:“在大学的管理上免于非学术的干预;以大学看来合适的方式自由地分配大学的资金;自由地招收教职员并决定其工作条件;自由地选择学生;自由地设计和传授课程;自由地设置标准和决定评价方式。”^③

从历史上的情况来看,政府与大学间的关系就像钟摆原理所描述的那样,围绕政府控制与大学自治两个核心问题,权力的中心时而偏向政府,时而偏向大学。最初产生的大学,是作为一个由学者行业协会演变而来的社会团体组织,其自治性质非常强烈。在

① Perkins, J. A, "Autonomy" in *The International Encyclopedia of Higher Education*, Vol. 2A, San Francisco: Jossey-Bass, 1978, p. 578.

② [美]德里克·博克:《美国高等教育》,乔佳义等译,北京师范学院出版社1991年版,第3页。

③ E. Ashby & M. Anderson, *Universities: British, Indian, African, A Study in the Ecology of Higher Education*, London: Weidenfeld & Nicolson, 1966, p. 296.

后来的发展过程中大学凭借“特许状”拥有了独立法人地位,进一步强化了自治特征。初期尽管政府在大学发展过程中给予了一定的支持,但大学自治始终在政府与大学关系中占据重心。随着国家与社会权力格局的调整,政治势力不断渗透进各类社会组织之中,大学作为一种资源依赖型组织,其发展需要更多地从外部获取资源。政府是公共权力的行使者,按照戴维·伊斯顿(David Easton)的界定,政府的公共政策作为对全社会的价值的权威分配,实际上也就是对社会资源的权威分配,因而政府与大学间关系的权力重心随着政府力量的强大正在不断向政府控制靠拢。阿特巴赫(Philip G. Altbach)在高等教育的发展模式研究中认为:“传统的大学管理理念是强调自主权。大学一直努力与外界保持适当距离,以免自己受到外部机构的直接控制。然而,随着大学规模的扩展和成本的日益上涨,高等教育的经费提供者(主要是政府)向大学施加巨大压力,希望各大学承担绩效责任。自治与责任的冲突是近年争论的焦点之一。大学自主权无一例外受到了限制。”^①

1997年,联合国教科文组织(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)发表的《关于高等教育教师情况的建议》(*Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel*)中指出,高等教育对个人和社会的发展具有无可替代的作用,同时对因政治力量对大学的渗透所产生的压力表示担忧,认为这会损害到大学作为独立自主法人个体所具备的各类特征,从而严重影响大学的学术自由和独立自主,政府需要重新明确大学作为一个自治机构所拥有的权利^②。

① [美] 菲利普·G·阿特巴赫等:《21世纪的美国高等教育:社会、政治、经济的挑战》,施晓光等译,中国海洋大学出版社2007年版,第19页。

② Statement of UNESCO in 1997, *Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel*, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

1998年,国际大学协会(International Association of Universities, IAU)发表《学术自由、大学自治和社会责任》(*Academic Freedom, University Autonomy and Social Responsibility*)的声明,文中在对20世纪以来大学对人类发展、社会经济技术和文化前进所作出的贡献进行回顾的基础上,也对近年来大学学术自由面临的挑战表示了关注,希望政府和社会能够重新关注大学的自治权力并给予相应的支持^①。1998年联合国教科文组织召开世界高等教育大会,会后发表大会公报《面向二十一世纪高等教育宣言:观念与行动》,其中呼吁世界各国政府不要过度干预大学,要维护大学的办学自主权和独立的法人地位。随后,许多教育组织和协会也呼吁各国政府应当在保障大学学术自由的前提下,基于大学发展更多的经济、政策支持,这种呼吁在近十年间始终没有断绝。2009年7月,联合国教科文组织在法国巴黎召开世界高等教育大会,会后发表的《2009年世界高等教育大会公报》中再次强调了大学对社会和个人发展的意义,“高等教育作为社会公共产品、各级教育战略重点,以及研究、创新和创造力的基础,各国政府必须肩负责任并给予经济资助”,“高等教育作为建设包容、多元的知识社会和推动研究、创新与创造力的主要力量,在任何时候都是最为重要的投入领域”,“高等教育作为公共产品,是所有利益相关者,特别是政府的责任”,“高等教育不仅必须为现在和将来的世界提供扎实的技能,还必须为各民族公民的教育作出贡献,并致力于缔造和平,保卫人权和民主价值观”;同时《公报》中也再次呼吁应当尊重大学的独立自主权,“高校自治是高等教育机构通过保证质量、增强适切性、提高效率、增加透明度和履行社会责任等行动来实现自身使命的必要条件”,“高等教

^① Statement of IAU in 1998, *Academic Freedom, University Autonomy and Social Responsibility*, http://www.iau-aiu.net/p_statements/af_statement.html.

育机构研究、教学和社会服务等核心职能的实现,需要建立在大学自治和学术自由的基础之上”^①。

随着社会公共事务的逐渐增多,尽管政府理念正在从过去的大政府、全能政府向小政府、有限政府转变,但政府对社会各领域的权力渗透客观上却呈现出不断加深的态势,高等教育的扩大和普及使得大学对政府的资源依赖性越来越强。从另一个角度看,正如罗尔斯(John Rawls)对社会总体利益与社会成员个体利益认为的那样,政府作为公共利益的代表,对社会各领域事业利益的实现负有责任,但在整体利益的内部,政府作为资源的权威分配者,对不同领域利益的实现拥有控制权,其对利益的分配是一个动态的过程,分配的依据是基于政治统治的目的^②。同时根据公共选择理论对政府自身利益的研究,在市场经济下,政府作为一个相对独立的社会行为组织,也是多元利益主体中的一个,也有寻求自身利益的倾向,因而政府在制定公共政策的时候,首先是选择利益,选择那些与社会整体利益一致的方面,同时也选择那些与政府自身利益最大化相一致的方面,可以说公共政策在其本质属性公共性之外,也具有明显的倾向性。大学作为高等教育的提供者,在人才培养、知识生产方面有重要作用,对政府公共利益实现方面的积极意义无可替代,正如哈耶克(Friedrich August Hayek)所指出的,“在当代社会,普通教育并非只是——甚至有可能并不主要

① 本公报于2009年7月8日在2009世界高等教育大会闭幕前由来自约150个国家1000多名代表全体通过。公报原文详见:http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/ED/pdf/WCHE_2009/FINAL%20COMMUNIQUE%20WCHE%202009.pdf。

② 罗尔斯认为,所谓社会是为获取共同利益组成的协同事业体,因而各社会成员在通过建立社会及其相互协作、增加利益这点上,具有互相一致的利害关系。至于社会总体所获得的利益,如何向每一个社会成员进行分配,却构成了人与人之间表现在利害关系上的相互对立的态势。所以政府在向社会各成员分配利益时,除了考虑社会的整体利益与政府的自身利益之外,还要充分想到社会各成员之间的利益相关性。

是——传播知识的问题，其最重要的功能在于使我们的同胞分享一定的基础知识和信念，使民主制度有效运行”^①。因而从这个视角上来讲，政府天然具有控制大学的倾向。

但同时，大学与其他组织相比具有自己明显的独特性，即学术自由的本质及由此衍生出的自治法人组织结构。在国际大学协会《学术自由、大学自治和社会责任》的声明中特别强调：“学术自由和大学自治并不是大学的特权，而是大学作为学术和教学机构天生具有且不可被剥夺的权利，只有尊重大学的这一特征，才能够确保大学实现其对社会的责任。”^②现代大学的理念中无论是创造知识还是传授知识、培养人才并服务于社会，都是以社会价值为目标，以公共利益为取向，保障这些得以实现的基础就是学术自由。大学理念的实现与两个方面紧密相关，其一是大学内部自身的治理结构，其二就是政府与大学的关系。“政府高度管制、政府主导的大学，不是真正意义上的大学，更不可能是真正的研究型大学。”^③因而从这个角度上讲，大学天然具有独立自主的倾向。当然，几乎所有的研究都同意大学自治是一个相对的概念。“自治不是绝对的。”“大学自治的问题没有答案，因为自治概念本身是一个相对的概念。”“大学既不是一个完全自治也不是一个完全受控制的组织。”^④

这样一来，便形成了本书所研究的中心问题：政府控制与大学自治之间的博弈。政府控制与大学自治是政府与大学关系中的

① [英] 弗里德利希·冯·哈耶克：《自由秩序原理》，邓正来译，三联书店 1997 年版，第 160 页。

② Statement of IAU in 1998, *Academic Freedom, University Autonomy and Social Responsibility*, http://www.iau-aiu.net/p_statements/af_statement.html.

③ 张维迎：《大学的逻辑》，北京大学出版社 2004 年版，第 49 页。

④ Philip G. Altbach, *American Higher Education in the Twentieth-first Century*, New York: Prometheus Books, 1981, pp. 47 - 48.

核心问题,对两者关系模式的研究首先需要确定政府控制与大学自治这一对关系的性质,平等抑或是不平等?冲突抑或合作?一般意义上讲,控制与自治是此消彼长的矛盾关系,主体自治力量的增长必然意味着外部控制力量的削弱。就政府控制与大学自治这对关系而言,两者之间必然存在一定的冲突和对抗,政府基于公共利益和政府自身利益的实现,必然实施对大学的控制,而大学基于学术组织的自治属性,必然追求独立自由的发展。同时双方之间又相互依赖,大学的功能使得其对政府实现公共目标具有无可替代的作用,政府需要充分利用和发挥大学的作用,同时在这一过程中必须要保护大学学术组织的基本属性,政府对大学的过分控制会使得大学沦为意识形态和职业教育的训练场,丧失其在社会发展过程中的应有作用;从大学的角度而言,虽然天然就具有摆脱政府控制的意愿,但作为资源依赖型组织,大学在资源获取方面对政府有依赖性,且这种依赖随着高等教育的不断拓展而增强、随着政府对资源分配能力的增加而增强,因而大学不得不在一定程度上接受政府的控制。各种矛盾纠缠使政府与大学之间的关系呈现复杂化的特征,矛盾的发展也使得两者关系的发展过程面临一定的困境,但总体而言,正如前所述,尽管政府希望加强对大学的控制,但却必须把控制约束在一定范围内;尽管大学希望避免政府的控制,但却不得不在一定程度上接受政府的控制。因而,政府控制与大学自治这对关系的性质体现为一种合作关系,相互依存共同发展,尽管在合作的过程中也会形成一定的对抗,但这种对抗是从一种合作模式向另一种合作模式转变过程中的动态调整,最终依然将走向合作,体现为政府与大学关系的平衡。政府控制和大学自治的这一博弈过程,正是本书研究关注的内容。

在美国政府与大学关系中,由于美国宪法将教育权作为州的