

美国大学与政府的权力 关系变迁史研究



Study on the Historical Changes
of Power Relation between
American Universities and
Government

陈文干 / 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

美国大学与政府的权力 关系变迁史研究

*Study on the Historical Changes
of Power Relation between
American Universities and
Government*

陈文干 / 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国大学与政府的权力关系变迁史研究/陈文干著. —杭州: 浙江大学出版社, 2015. 1

ISBN 978-7-308-14182-6

I. ①美… II. ①陈… III. ①高等教育—行政干预—研究—美国 IV. ①G649.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 295802 号



美国大学与政府的权力关系变迁史研究

陈文干 著

责任编辑 张琛 吴惠卿

封面设计 续设计

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排版 杭州金旭广告有限公司

印刷 浙江良渚印刷厂

开本 710mm×1000mm 1/16

印张 12.75

字数 207 千

版印次 2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-308-14182-6

定价 36.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcb.tmall.com>

前言

拙作是在笔者的博士论文基础上略作修改而成的。虽然在浙江大学教育学院求学 10 年有余,但鄙人较为愚钝,学术能力低浅,因此,对拙作即将付梓出版一直信心不足,生怕错漏多多而贻笑方家,所以自 2007 年博士论文答辩后,一直未将它出版。但毕竟笔者在博士论文写作中也耗费了大量心血,如果不能让其面见世人,似乎对不起自己曾经的努力,也愧对导师的指导,家人的期望。如今母校出版社给予了一个出版的宝贵机会,何不乘机了却心愿呢!

美国大学与政府的权力关系的课题,是在导师徐小洲教授的指点下选择的,记得当初徐老师给我一本北师大和震的博士学位论文《美国大学自治制度的形成和发展》让我看看,建议我是否可以写写跟大学自治相关的题目。显然,在新世纪之初,大学自治在我国高等教育领域是个热门话题,导师的推荐是学术研究前沿课题。然而,我该怎么继续研究这一热门话题呢?一开始自然心里一片茫然。虽然自己在浙江大学求学期间也思索过教育管理类的问题,也看了不少高等教育方面的书籍和文章,但是深知自己理论水平上还准备不足,承担这样的课题研究,对于我而言是个巨大的挑战。但又想,学术研究没有坦途可走,作为学术能力的一次历练,我应该鼓起勇气面对,所以最终决定迎接这个挑战。

我开始大量搜集和阅读相关资料,包括从浙江大学图书馆、浙江大学教育学院的图书资料室、浙江大学教育学院比较教育研究中心的资料室、华东师范大学图书馆、北京大学图书馆、国家图书馆、网络上相关文献数据库及一些相关网站等,尽我所能地去查找相关资料,但是我没能亲自去美国作一番实地调查,这是很大的不足。在搜集、阅读、翻译和整理大量相关资料后,我逐渐理清了写作思路,并经过数月的撰写与修改,也基本成文了。

然限于自身的理论水平和思考能力,对该课题的理解和认识还不够充分,所以在文后我列了大量的参考文献,愿能为后继研究者的深入研究提供帮助。博士论文答辩中,答辩委员们也提出了一些很好的建议,有的是之前自

己也察觉到的,比如针对美国大学与政府之间权力关系变迁的各种原因的分析还不多,国内学者熟知的美国最大的公立大学系统即加州的高等教育系统在大学和政府的权力关系没有在本文中得到深入地分析等。进入杭州电子科技大学工作后,我本想进一步探究、充实和改进自己的博士学位论文,由于教学上的压力和对科研的松懈等原因,未能及时地做更多的补充。所以拙作出现的种种不足,希望能在今后的本人研究中或者其他学者同仁的研究中能得到弥补。

拙作中有笔者对美国大学与政府权力关系变迁按历史发展脉络进行的整理和展现,也有笔者对美国大学与政府权力关系变迁的一点认识,如美国大学虽有自治的传统,美国政府基于美国文化传统和宪法、法律的束缚,忌惮对美国大学进行强有力的控制,从没有敢让大学成为政府机构,但是美国历史的发展进程还是向我们展示,美国政府一直不断地寻找各种方式加强对大学的干预,如制定政策法规来规范、以财政资助来诱导、以信息咨询来引导、以第三方中介来监督等。美国大学与政府之间在动态中实现了二者之间的权力平衡,特别是二战之后,然而美国大学在这种日趋加强的政府干预下形成了世界上最强大最优秀的大学群体。

自新中国成立以来,我国在很长一段时间里实行的是高度集中的高等教育管理体制,高校的办学自主性受到政府很多限制。当今,许多有识之士呼吁政府减少对大学的控制,给大学更多的办学自主权,政府也意识到了问题,在我国《高等教育法》中明确了大学与政府的权力关系的改革方向。由于中国和美国的国情不同,两国的政治制度、文化传统等有差异,我们不能照搬美国的做法,但是,美国大学与政府之间实现动态的权力平衡的一些经验还是值得我们参考的。

在拙作即将面世之际,在此特别感谢父母对我多年的支持,特别感谢导师徐辉教授和徐小洲教授的教育和指导,感谢在浙江大学教育学院陪我一同成长的老师和同学们,感谢杭州电子科技大学和杭州电子科技大学马克思主义学院给予的支持!

陈文干

2014年8月18日

摘 要

大学与政府的权力关系问题是高等教育领域里历久常新的课题,也是近些年来国内外高等教育管理体制改革的热点问题。与世界其他国家相比,美国大学享有较大的自治权,美国大学自治与美国大学的繁荣昌盛关系密切。然而,美国政府干预对大学的发展同样具有重要意义。研究美国大学自治与政府干预的历史演变,总结美国大学与政府的权力关系特点,我们发现美国大学与政府权力关系的演变规律,不仅具有重要的理论价值,也对当前国内高等教育改革具有重要的现实意义。本文的美国大学泛指美国各类传统的学院和大学,不包括虚拟大学和营利性私立大学。

大学自治与政府干预对立统一,探讨大学自治势必需要探讨外界的干预,特别是政府的干预。本研究试图从大学自治与政府干预两个方面来考察美国大学与政府权力关系的历史演变,进而总结美国大学与政府的权力关系特点及发展趋势。

殖民地时期的北美,在各种因素的影响下,殖民地学院形成了以法人地位为基础的外行董事会掌管大学的自治模式。殖民地政府对殖民地学院虽有一些干预,但总体而言,殖民地学院基本上是自治的。美国建国初期,达特茅斯学院案判决结果巩固了大学自治的地位;美国公立大学的自治模式是效仿私立大学的,但公立大学之间自治程度相差很大。建国后,美国实行州管教育的制度,州政府的立法、司法和行政部门都卷入了对大学的控制。宪法上没有明确赋予联邦政府管理教育的权力,但基于社会发展对高等教育的要求,联邦政府仍通过立法、赠地资助成功地介入了高等教育事务。第二次世界大战后,在各种因素的推动下,联邦政府加强了对高等教育的干预,干预的方式包括制定政策法规、运用财政拨款和资助等。二战后,各州政府也加强了对高等教育的治理与协调,方式上与联邦政府类似,但干预的程度更深。二战后,美国大学内部自治虽然出现一些新变化,但外行董事会法人自治的模式并未发生重大改变,大学自治在与政府干预的互动过程中,也形成了一

些自治维护机制。

在大学自治与政府干预互动的长期历史演变中,美国大学与政府之间的权力关系呈现如下几个重要特点:大学的外行董事会法人自治模式的稳定性、政府干预的社会动因主导性、政府干预的差异性等。美国大学与政府关系的发展趋势将是:政府干预的总体趋势增强,但美国大学外行董事会法人自治模式仍将不会改变;大学自治与政府干预的协调必将是永久的任务。

关键词:美国大学;权力关系;大学自治;政府干预

ABSTRACT

The power relationship between universities and governments is not only a lingering and changing problem in higher education field, but also a hot issue of the reform of higher education system both at home and abroad in recent years. Comparing with universities of other countries in the world, American universities have more autonomous power, which is closely related to the boom and prosperity of American universities. In the meantime, the intervention of U. S. governments is very significant to the development of American universities. Therefore, the following research not only has the significant theoretical value but also the important practical meaning in the current background of domestic higher education reform: to elaborate the evolution of university autonomy and government intervention, to conclude the characteristics of the power relationship between American universities and governments, and to induce the inherent evolutionary law. American universities in this dissertation refer to all the traditional colleges and universities, exclusive of the virtual colleges and universities and the for-profit private colleges and universities.

The relationship between university autonomy and government intervention is that of unity of opposites; therefore, it is required to probe into the external intervention, especially government intervention in studying university autonomy. In this study, the historical evolution of the relationship between the universities and the governments in the U. S. are studied from two aspects: university autonomy and government intervention, from which the characteristics and the development trend of the power relationship between the universities and the governments in the U. S. are summarized.

In the colonial period of North America, influenced by various factors, a university autonomy pattern was shaped with the early colleges governed

by a corporation of laymen board of trustees. Although the colleges were somewhat intervened by the governments, they were generally autonomous. After American War of Independence, the status of university autonomy was consolidated by the verdict of the Dartmouth College Case. The autonomy pattern of the public universities modelled that of the private universities. However, the degrees of autonomy among the public universities were far more different. The system of education governed by the states was carried out after the independence of the U. S. ; therefore, the legislative, judicial, and administrative departments of the state governments were all involved in the control of the universities. The Federal Government was not authorized by the Federal Constitution to govern education, but it successfully got involved into affairs of higher education via presenting terra and subsidizing based on the requirements raised by the society for the development of higher education. Impelled by various factors, the Federal Government reinforced the intervention of higher education after World War II. The approaches for intervention included making policies and laws, applying appropriation and funding, etc. All of the state governments also reinforced the governance and co-ordination of higher education after World War II. Their approaches for higher education governance and co-ordination were similar to that of the Federal Government, but their degrees of controlling higher education were deeper than that of the Federal Government. Although some new changes had emerged in the interior governance of universities after World War II, the pattern of the corporation autonomy of the laymen board of trustees had not changed much. Moreover, some mechanisms for protecting university autonomy had come into being in the interaction process of university autonomy and government intervention.

Several important characteristics of the power relationship between American universities and governments have emerged in the long-term history of American universities. They are as follows: the stability of the pattern of university corporation autonomy with the laymen board of trustees as the highest authority in the colleges and universities, the dominance of the intervention agents outside campuses, and the differences of the government interventions.

The development trend of the power relationship between the universities and the governments in the U. S. will be like this: the general trend of the government intervention will be intensified whereas the pattern of the university autonomy based on corporation with laymen board of trustees as the highest authority in the colleges and universities will not change. The coordination of university autonomy and government intervention will be a permanent task.

Key Words: Universities and Colleges in the United States, Power Relationships, University Autonomy, Intervention of Government

目 录

导 论	1
一、研究的缘起	1
(一)大学自治与政府干预的博弈:世界性的课题	1
(二)大学自治与政府干预:美国大学发达的重要因素	3
二、研究的目的和意义	5
三、大学自治的概念界定与内涵阐释	6
(一)大学自治的概念界定	6
(二)大学自治内涵的进一步阐释	9
四、现有研究成果综述	18
(一)国内的相关研究	18
(二)国外的相关研究	21
五、研究的思路与方法	23
(一)研究思路	23
(二)研究方法	24
六、研究的创新与不足	26
(一)创新之处	26
(二)不足之处	26
第一章 殖民地时期:“天然”的大学自治和有限的政府干预	27
第一节 美国殖民地社会的自治传统	27
一、殖民地的自治倾向	28
二、殖民地乡镇的自治特色	29
三、教会的独立自治	30
第二节 殖民地学院自治模式形成的影响因素	30

一、法人理论和组织形式的影响	31
二、欧洲大学学术法人制度的影响	33
三、清教思想的影响	33
第三节 殖民地学院的自治模式	34
一、殖民地学院的法人自治地位	35
(一)哈佛学院法人地位的确立	35
(二)其他殖民地学院法人地位的确立	37
二、外行董事会掌管大学的内部自治架构	38
(一)董事会成为学院最高权威的原因	38
(二)殖民地学院董事会制度	39
(三)校长是学院的最高行政首脑	43
第四节 殖民地政府对殖民地学院的干预	44
一、控制特许状的授予	44
二、安置校董和保留检查权	44
三、通过资助干预	45
小结	47
 第二章 建国后至二战前:有差异的大学自治与 有区分的政府干预	 48
第一节 私立大学自治地位的巩固:达特茅斯学院案判决的影响	49
一、达特茅斯学院案的发生与判决	49
二、达特茅斯学院案判决对大学自治的影响	51
第二节 有差异的美国公立大学自治模式	53
一、公立大学自治地位的变迁	53
二、州立大学的自治程度各异	55
(一)弗吉尼亚大学早期的自治	55
(二)密歇根大学早期自治状况的变化	56
第三节 联邦政府对高等教育的干预:巧妙介入	58
一、创建国家大学计划的失败	58
二、立法资助大学的成功	59
(一)土地法令和西北法令	59

(二)制定《莫里尔法案》推动赠地学院运动	60
(三)制定《哈奇法案》等进一步资助农工教育	62
(四)制定《史密斯-休斯职业教育法》等资助高等职业教育	63
(五)资助和规范初级学院的发展	63
第四节 州政府对大学的管理:加强控制	64
一、州政府对私立大学的有限控制	64
二、州政府对州立大学控制的逐步增强	65
(一)控制增强的历程	65
(二)控制的状况	67
小结	71
第三章 二战后:联邦政府对大学干预的加强	73
第一节 历史背景	73
一、二战后美国高等教育的发展与联邦干预阶段的划分	73
二、二战后联邦干预高等教育的理论导向	76
三、联邦政府各部门的教育管理职能	76
第二节 联邦政府加强干预的方式	77
一、制定政策法规干预高等教育	77
(一)干预各时期的重要政策法规及对大学自治的影响	77
(二)制定大量规章干预高等教育	85
二、运用财政拨款和资助干预高等教育	86
(一)给大学科研活动财政拨款和资助	87
(二)给高校国际教育活动资助	89
(三)给学生提供财政资助	90
三、联邦司法的介入	91
四、设置和调整联邦层次的高教管理机构	92
(一)联邦中央教育行政机构及其职能变化	92
(二)建立国家科学基金会和其他科技管理组织	95
(三)建立国际教育交流职能机构和组织	96
五、介入评估和提供信息服务	96
(一)介入高等教育评估	96

(二)提供信息服务影响高校决策	98
小结	99
第四章 二战后:州政府对大学控制的加强	
——集权和分权并存	101
第一节 州政府的高教管理部门及其职能	102
一、州长的职权	103
二、州教育委员会及州教育官的职权	103
三、高等教育治理与协调委员会的类型与职能	104
第二节 州政府加强管理的方式	108
一、加强制定政策法规	108
(一)制定政策	108
(二)立法	110
二、运用财政资助和预算	114
(一)提供大量财政支持	114
(二)积极资助私立高校	115
(三)通过财政预算施加控制	116
三、设置与调整高等教育治理与协调机构	117
四、加强高教规划	118
五、介入高等教育评估	120
六、州司法系统的介入	121
第三节 州政府高教管理的集权和分权趋向	122
一、州政府管理的集权趋向	122
(一)高校系统的联合与协调	123
(二)高校兼并	125
二、州政府管理的分权趋向	126
(一)大学系统的权力分散	126
(二)改变州政府的协调职能	127
(三)增强大学事务控制的弹性	129
(四)推动分权的三种理念	131
小结	133

第五章 二战后:美国大学自治权的分化和维护	134
第一节 美国大学内部自治权的分配变化	134
一、大学董事会仍是大学管理的最高权威	134
二、校长仍是大学的最高行政和学术长官	136
三、大学行政人员权力的增强	136
四、大学教师和学生对大学管理的参与	137
第二节 美国大学自治的维护机制	139
一、董事会的维护作用	139
二、中介组织的维护作用	140
三、办学财源多元化的维护作用	143
四、法院判决的维护作用	144
五、市场竞争的强化作用	146
小结	147
结语 自治与干预的动态制衡	
——美国大学与政府的权力关系特点与发展趋势	148
一、美国大学与政府权力关系的重要特点	148
(一)大学自治模式的稳定性	148
(二)政府干预的社会动因主导性	148
(三)政府干预的差异性	150
二、美国大学与政府权力关系的发展趋势	153
(一)政府干预的总体趋势加强	153
(二)大学自治的特色不会改变	154
(三)自治与干预的协调:永久的任务	156
参考文献	163
索 引	186

一、研究的缘起

(一)大学自治与政府干预的博弈:世界性的课题

大学自治是高等教育领域里的一个古老话题,是西方大学最悠久的传统之一。自中世纪大学的学者行会自治以来,历史不断证实自治是西方大学的鲜明特点,甚至是其保持生命力的重要条件。人们曾认为正因为大学“那令人眼花缭乱的高深学科及其自身生殖和自治的倾向,大学才变得独一无二”^①。如果大学“失去了自治,高等教育就失去了精华”^②。大学自治一直是大学赖以生存、发展和繁荣的必要品质,是保障高深学问发展、保障大学繁荣壮大的重要武器,也是当前各国大学管理体制改革的敏感问题。

当前,我国的大学自治问题,也就是高校自主办学问题,是我国当前学界关注的热点问题。新中国成立以来,我国在很长一段时间里实行的是高度集中的高等教育管理体制,高校的办学自主性受到政府很多限制。直到1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》才首次提出要扩大高校办学自主权,1986年6月国务院颁布的《高等教育管理职责暂行规定》对高校的管理权限作了较为明确的规定。在1986年《民法通则》颁布之前,我国高校还没有法人资格。但自《民法通则》颁布到1995年颁布的《中华人民共和国教育法》(简称《教育法》)之前,高校是否具有法人资格还没有在法律上明确提出

① [美]伯顿·R. 克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究[M]. 王承绪等译. 杭州:杭州大学出版社,1994:313.

② [美]约翰·S. 布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 王承绪,郑继伟等译. 杭州:浙江教育出版社,2002:31.

来,直到《教育法》颁布之后才首次在法律上明确了高校的“法人”资格,1998年8月29日通过、1999年1月1日开始实施的《中华人民共和国高等教育法》(简称《高等教育法》)进一步确认了高校的法人资格,并明确规定了高校具有七项办学自主权。可以说从新中国建立到1986年的《民法通则》颁布之前,在计划经济体制下形成的高等教育管理体制中,我国高校确实无自主权可言。1995年《教育法》对高校法人地位的明确,1998年《高等教育法》对高校法人地位的进一步明确并对高校办学自主权的规定,可以说是我国在推进高校自主办学上里程碑式的两个重大事件。然而由于种种原因,落实高校办学自主权仍困难重重,“要求落实高校办学自主权的呼声依然不绝于耳”^①。如何落实高校办学自主权成为我国当前高等教育管理体制改革的重点问题,这也促使当前国内学界对该问题的研究蔚然成风。

高校自主办学问题也是当前世界各国高等教育改革所关注的问题,高校自主与政府干预如何协调是一个世界性的课题。综观世界各国的高等教育改革,我们可以看到,近二十年来英国政府与高校的信任关系逐渐转变,英国政府对大学教育的干预程度与日俱增;但同时1988年的《教育改革法》和1992年的《高等教育法》又进一步规定了多种措施来提高学术研究的自治地位,如将所有多科技术学院提升为新大学,以摆脱地方教育当局对高校教学和学术研究活动过多的干涉。德国高等教育传统上是由国家控制和监督的,但近年来希望能“给予高等学校在未来有更多的自治权”,“1998年修订的高等学校框架法的目的,包括绩效导向的高等学校经费拨款、研究与教学的评价、专业设置的授权、学士和硕士专业以及学分制的引入,几乎都是对组织与管理领域里的联邦法规进一步地‘非控制化’,有利于高等学校具有更大更多的自治权、特色化和竞争力”^②。法国高校管理体制反映出浓厚的集权制色彩,中央政府在高等教育方面的权力既广泛又集中,实行统一的领导和管理;但近年来,“法国高等教育的自治权发生了一种戏剧性的变革:宏观上,大学通过教授参加各种咨询委员会和督学机构,使得学校权力在逐渐增加,大学在国家决策中的重要作用越来越突出;而微观上,各教学科研机构的权力却

① 熊庆年.对落实高校办学自主权的再认识[J].复旦教育论坛,2004(2):65.

② 德国联邦教育与研究部.走向21世纪的德国高校[A].国家教育发展研究中心译.发达国家教育改革的动向和趋势(第七集)[C].北京:人民教育出版社,2004:322.