

学术权力

——七国高等教育
管理体制比较

王承绪主编

张维平 张民选 编译 王承绪校
徐 辉 郑继伟

XUESHU QUANLI

ACADEMIC POWER

Patterns Of Authority in Seven National
Systems of Higher Education

John H. Van de Graaff

Burton R. Clark

Dorotea Furth

Dietrich Goldschmidt

Donald F. Wheeler

PRAEGER PUBLISHERS, NEW YORK 1978

外国高等教育丛书

学术权力

——七国高等教育管理体制比较

王承绪主编

张维平 张民选 编译
徐辉 郑继伟

王承绪 校

浙江教育出版社出版

浙江诸暨印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 6.5 插页: 2 字数: 144000 印数: 00001—2000

1989年6月第1版 1989年6月第1次印刷

ISBN 7-5338-0576-3/G·577 定价: 2.00元

序

本书原名《学术权力：七国高等教育的权力模式》，是美国耶鲁大学社会学教授，高等教育研究室主任伯顿·克拉克（现任加州大学洛杉矶分校比较高等教育研究室主任）所领导的研究小组的集体研究成果。这是一本专题性的比较高等教育专著，列入菲利浦·阿特巴赫主编、普雷格出版公司出版的比较教育丛书。

学术权力结构是高等教育领导体制中的一个重要问题，近年来西方出版了很多高等教育的学术著作，但很少关于学术权力的分析研究。本书引用组织社会学，比较政治学和公共管理学等学科的分析模式，对西德、意大利、法国、瑞典、美国、英国和日本七国高等教育的学术权力结构进行了分国专题研究和比较分析。

本书出版于1978年。回顾一下本书写作的经过是有益的。1973年，耶鲁大学社会和政策研究所高等教育史和比较高等教育专业举办了一个跨学科的研讨班，对各国高等教育系统的组织和控制进行比较研究。参加这项研究工作的，是克拉克教授领导的一个集体，其中有两位博士后研究生：约翰·范德格拉夫和唐纳德·惠勒；两位访问学者：经济合作与发展组织教育及训练部高等教育项目主任多萝西娅·弗思和柏林马克斯·普朗克教育研究所所长迪特里希·戈尔德施米特教授。他们在确定专题的同时，选定了对象国，这些国家有一个共同点，就是都是工业化民主国家。他们根据自己的专长，进行了分工，其研

究方法，有以下几个特点：

(1) 在研究内容上，强调突出重点，不求面面俱到。着重研究高等教育学术权力结构四个方面的问题：①各国高等教育系统一般组织上的共同的和独特的特征，特别是权力和集团利益的所在；②各国高等教育结构的历史演变；③有关教育实践和运行的结构的影响；④结构制约改革和时代需求及趋势改变结构的方式。

(2) 在研究步骤上，先进行分国研究，对各个国家进行详尽的描述性研究，积累各国高等教育学术组织和管理的基本文献资料以及可供比较的国际数据和分析，写出专著或专题报告，在这基础上进行比较研究。克拉克教授的《意大利的学术权力：高等教育系统的官僚体制和寡头统治》是分国研究的代表作。本书则是比较研究的第一本专著。

(3) 在研究方法上，个人研究和集体讨论结合。分国研究方面：克拉克教授，美国和意大利；范德格拉夫，英国、法国和西德；惠勒，日本；戈尔德施米特，瑞典。他们的研究成果，先在1974年3月在华盛顿举行的美国比较教育学会年会上进行了交流，后来又在美国、英国和欧洲进行了多次讨论，可称集体智慧的结晶。

本书在结构上，除导论外，分分国研究和比较分析两编。第一编分国研究，对每一个国家分别介绍传统的权力结构和近年的高教改革，便于读者进行比较。第二编比较分析，戈尔德施米特教授论述各国高等教育系统的特征和决策模式的变革。克拉克教授阐明学术权力的基本概念，总结七国学术权力的四种模式，即欧洲模式、英国模式、美国模式和日本模式，并且提出层次分析、整合和分化分析、发展分析和利益分析四个分析观点，有助于加深高等教育系统的认识。 (王承绪)

目 录

序	
第一章 导论	约翰·范德格拉夫、多萝西娅·弗思
第一编 分国研究	(14)
第二章 联邦德国	约翰·范德格拉夫
第三章 意大利	伯顿·克拉克
第四章 法国	约翰·范德格拉夫、多萝西娅·弗思
第五章 瑞典	迪特里希·戈尔德施米特
第六章 英国	约翰·范德格拉夫
第七章 美国	伯顿·克拉克
第八章 日本	唐纳德·惠勒
第二编 比较分析	(146)
第九章 高等教育体制	迪特里希·戈尔德施米特
第十章 学术权力	伯顿·克拉克

第一章 导论

过去的十年，是高等教育变革的十年。其间出版的论战性的学术著作卷帙浩繁，喧嚷不止，然而却很少直接涉及权力问题。诚然，学术界敏锐地感受到并痛惜他们缺乏权力。较保守的人们渴望恢复他们相对于学生、行政官员和政府官员的传统自治；较开放的人们则试图在社会进步的过程中重新限定那种自治；政治家、文职官员和行政官员——他们最关心的常常是经济——力求使大学与当今政府的各项政策保持一致；学生常与初级教师和少数高级教师一起抱怨无权，他们中的激进者则把他们的无权解释为大学屈从于经济势力集团的必然后果，他们认为大学是资本主义制度的堡垒。

在这些论战之中，就学术权力所进行的合乎逻辑的分析和经验主义的研究确是稀少的。本书就是试图填补这一空白的。它集中研究经典社会科学的核心主题——权力，并且在特定的机构背景——高等教育之中研究权力。本书运用组织社会学、比较政治学和公共管理学等众多社会科学领域特有的分析方法，比较七国高等教育制度的权力结构。这七个国家是：联邦德国、意大利、法国、瑞典、英国、美国和日本。每一个国家一章。各章首先描述历史背景，考察高等教育制度的重要特征和基本事实。然后，各章的核心是50年代至60年代初（在某些国家现在仍然存在）改革前的传统大学的权力关系。这一部分论述了高等教育的六级组织，从学术组织最下层的教授或系直至中央政府，既分析了权力和影响的总分布，又分析了专门政策

领域的决策的所在地。最后是结语部分，把整个高等教育置于广泛的社会经济环境之中，从而评价这些权力结构的最新改革与演变。

一、权力结构的特征

在分析各层次的组织结构时，我们运用了两个基本概念：结构的等级性和决策的统一性或内聚性。

第一个概念，等级性，是用来刻划组织的陡平程度的，最陡峭的是独裁结构，最平缓的是学院结构 (collegial structure) 或民主结构。在前一种情况下，权力集中于结构的顶层；而在后一种情况下，权力均匀分布在一定层次不同组成单位之中。权力或者通过正式地位，或者通过非正式的地位，有时通过两种途径而获得。例如，一位系主任可以有广泛的正式权力，但在同事中间他的非正式地位是比较低的，所以他仍不能充分行使他的权力。反之，一位只有有限正式权力的系主任，由于享有较大的尊重，因而也可能行使很大的权力。在评价一定层次的等级性时，要考虑个人、群体和组织单位参与决策的程度，也要考虑那些掌权者之间的关系。“学术界的基本准则是所有成员平等”，从这个意义上说，学术控制形式上是社团性质的。然而，总是有某些学术工作者没有充分的参与权力，而这种人所占的比重及其被排除在决策过程之外的程度，则是等级制的一个要素。

另一个结构特征是决策的统一性或连贯性的程度，它是一个层次的组织采纳和执行统一的政策的程度。罗兰·沃伦提出的结构分类，区分出四种结构类型，即一端是高度内聚的结构，中间是联邦的和联合的结构，另一端是自由的社会选择的

结构。区分结构的重要标准是：根据（某一层次的）全部目标作出决定的程度，全部组织参与决策的程度，实际决策和正式权威所在的位置。在一元化决策的情况下，构成一定层次的单位有完整的组织形式，它们拥有正式的职权，并作出适用所有组成单位的有约束力的决定。在联邦结构中，也存在完整的正式组织，但它与各组成单位分享职权和决策权，各组成单位既追求各自的目标又追求整个组织的目标。在联合结构中，没有正式的组织，只有非正式的协作，但职权和决策权属于各单位，它们主要追求自身的目标。在社会选择结构中，各单位追求各自的目标，意见的一致是各单位朝共同方向发展的唯一途径。在学术生活的组织中，特别是在组织的中间层次，联邦结构具有特殊的重要性，因为这种结构允许系或讲座较为自由地致力于教学与研究，同时保持一定程度的协调，以实现共同的目标。

结构的这两个方面——等级制和内聚决策——是相互联系的，又是各具特色的。例如，等级制结构较之社团的或民主的结构更可能表现一元化决策，但象美国大学里的系这样的社团性质的组织却能实现其成员所接受的内聚决策；相反，象法、意、德的中央教育部这样的等级官僚机构未必能采用具有内聚性的总政策。

二、组织的层次

本书采取六级层次分类法，但这并不是说每一种高教制度都有这六级层次。对每个国家都是按自上而下的相同顺序叙述的，六级层次的先后顺序是：系或讲座、学部（按欧洲的用法，它是指进行专业训练或包含一组学科的组织单位）、大

学、联合大学、州政府和中央政府。传统大学包括前三个层次，后三个层次在它的上面。

研究所或系是第一层次，它通常是一门学科的教学与研究的单位。在欧洲，典型的形式是以教授讲座为中心建立的研究所，同样的结构在英国称为系。然而，一般来说，“系”这个词是按美国的意义使用的，是指由许多职位和地位不同的教授组成的学术单位。典型的欧洲研究所由主持讲座的教授担任所长，并在他的绝对控制之下，相比较而言，美国的系结构更具有社团性质。一般说来，随着各种职位的教职人员数的增长，随着集体决策机构的普遍出现，系和研究所变得难以相互区分了。传统的系或研究所是很小的，包括一名正教授和一两名初级教职人员；而今天，典型的小系也至少有十几名教员，大系则可能有几十名教员，服务于数百名学生。

第二级层次按惯例称为学部 (faculty)，在美国更通常地称为学院 (College或school)。学部的划分可以追溯到中世纪，当时建立了神学部、法学部、医学部和人文学科 (或哲学) 部等四个学部。整个19世纪，欧洲大学主要是这四重结构，而英、日、美的大学很早就摆脱了这一模式。学部 (院) 的传统功能是为高级专业培养人才。可是从19世纪初开始，其中一个学部承受了无私研究的使命，在欧洲特别是德国是哲学部，在美国的是与本科普通文理学院有密切联系的文理研究生院。最低层次的以讲座为基础的研究所和系这两种模式，在历史上是与第二层的两种不同的权力结构模式相联系的。欧洲 (包括英国) 的学部是由全体正教授会议控制的，在正教授中选举出主要是荣誉性质的主任；而美国的学院层次行政官员却有较大权力，负责实际存在的官僚机构。这一层次的组织规模悬殊很大并倾向于急剧扩大，有时也创建小单位加以改革，如德国

的系 (Fachbereiche)，法国的教学与研究单位。

大学本身是组织的第三级层次。就其传统的意义来说，大学只有一处校园。根据传统的理想，大学包容了高深学问体系。即便在这一信念淡薄了的今天，大学仍然被视为形成或解释及运用知识的地方。大学多半是所有成员能参与决策的最高行政层次，尽管有着一两万学生的大学可能已超越了决策上限。大学的组成成份极为不同。有些大学只包括中世纪大学四重学部制中的那些学科；而另一方面，许多大学已变为联合大学。克拉克·克尔曾为联合大学大唱赞歌，而亚拍拉罕·弗莱克斯纳比克尔早三十多年前就为联合大学唱挽歌。本书的研究主要涉及综合性大学。专业技术和职业学院以及低于大学的其它中等后教育机构，仅仅作为整个高等教育制度的一部分加以考虑。

大学层次的最通常的机构是一个最高行政官（校长或学区长），一个人数不多的执行委员会，一个人数较多的咨询机构（常辅以各种专门委员会）。实行研究所制的大学，讲座教授有很大权力，校长只是个傀儡，以有限的权力主持评议会。而实行系科制的大学，大学层次拥有更多的权力，这从美国大学校长及其行政官员和英国大学副校长（英国大学的副校长权力要比美国大学校长的权力少得多）的权力中可见一斑。由于讲座制大学进行改革以加强学部的权限，进而加强大学的权限，两种模式的区别变得模糊了。

第四级层次是拥有多所分校的高等院校。这是六级层次中最不明确的层次，因为它仍是形成中的层次。虽然其它各国正以这种或那种方式引进这一层次，但目前它只对七国中的美国有重要意义。它是比传统的单一校园大学分散得多而且通常也更大的机构。因此，它与综合大学并不是同义语。例如在联邦

德国，它是指一所包括以前不被承认为大学的训练机构的大学。这一层次包括规模较大的市立的、地区的和州范围内的组织或协调委员会，它们与正式的州政府是有区别的。实际上，第四级组织都是公立大学，私立大学几乎都是单一校园的大学。

第四级组织有四种主要类型。第一种是协调州范围内所有高等教育的组织，联邦德国某些州曾尝试建立这种组织；甚至有协调州范围内所有教育工作的组织，例如纽约州评议会就是这样的组织，它曾被看作是州政府的第四分支。第二种是州范围的协调高等教育各个部分的委员会，如美国加利福尼亚州的分别负责大学，州立学院和社区学院的三个委员会。第三种是瑞典、法国和意大利等国正在建立的对高等教育有一定管辖权的地区委员会，它们与十九世纪英国的联合大学或今天的威尔士大学相似。第四种是大城市高教系统，如纽约市立大学和伦敦大学等。

第五级是州政府。本书论述的七国中只有美国和联邦德国有这一层次，在州政府中设有教育部或高等教育部。如联邦德国11个州的教育部，美国50个州的教育部。在法国，类似的层次是学区，虽然学区只对教育有管辖权，但它完全是法国政府结构的组成部分。即使在有州政府层次的国家，出于利用专家来规划和协调高等教育的需要，也建立了第四级机构，这些机构不同于州政府，它们与大学有更密切的合作，同时又能保证大学的自治。

第六级是中央政府。在这一级里，联邦制国家与其它国家有重要区别：在联邦德国和美国，根据宪法规定把管理高等教育的权力交给州政府，而在其它国家，中央政府直接管理高等教育。然而，联邦政府在高等教育中的作用在过去的20年间大

幅度增长。在日本和美国，由于中央政府的参与，它们的私立大学可以看作是国家高等教育系统的一部分。

本书将分析这六级组织的各种决策机构及其组成情况、卷入的群体、官僚结构的程度和等级制与内聚性的程度。只有研究各级组织的权力和影响模式及其内在的相互联系，我们才能充分理解一定层次的高教管理的结构与活动。

三、政策和决策

层次之间的相互关系的重要性，为进一步的研究所证实。进一步的研究是要分析六大政策领域——总规划与决策、预算与财政、招生方法与入学机会、课程与考试、高级与初级教学人员的聘任、研究的决策模式。政府，至少是州政府，通常直接参与前两大政策领域的决策，后四大政策领域按传统更经常地是由大学来决策的。可是，某一政策领域的决策权很少为某一特定层次所垄断。一般说来，某一层次提出一项政策措施，高一级的层次或者批准，或者否决，或者退回作进一步的考虑和修改，等等。不同层次之间的关系可能是微妙而棘手的。事实上，重要的政策可能在幕后非正式地制定，所以当它被提到一定层次正式讨论时，其结论是一个先前已作出的结论。

本书各章将在可能的范围内评价六大领域的决策模式，而且还将考察结构差别是如何影响政策的性质的。评价所用的标准在必要时随组织层次的不同而不同。研究所或系通常所关心的是使学科有令人满意的进展，使教学与研究保持良好的平衡。而较高层次的控制必定持有更广的视野和标准。大学，无论是单一校园的还是多校园的，都有责任使学科界限不变为研

究教学的障碍并激励创新。在制定政策时，大学为了长期的利益，必须全面审视自身的和社会的需要与重点，并使两者协调一致。在州政府或国家政府层次，确定重点方面的困难更复杂，特别是联邦制国家和私立大学占相当比重的国家尤其如此。后者必须广泛地依赖社会选择的机制。对政府当局来说，除了对每一学科保持支持之外，还有应该扶持哪些学科和跨学科的问题，这个问题不可避免地与社会需要联系起来。

四、高等教育最近发展的基本动力

诸如人口、政治、经济和社会趋向之类的环境力量，强有力地冲击着当代高等教育的发展。这些力量决不限于在某个国家起作用，它们可以将一个共同发展结构强加给其它极为不同的国家。一个明显的例子是60年代中后期工业化国家所发生的大学危机。鉴于共同发生的大学危机这一现实，我们要想对各国的结构变化进行比较，就必须探求共同的解析因素。最普遍的因素无疑是经济增长及其由此带来的各种后果，然而，许多特殊因素也使传统大学结构越来越多地受到改革压力。下面我们举了六种因素。

1. 师生人数的扩大

高等教育所受的最重要的一个压力，是众所周知的被概括为“入学人数爆炸”的现象。50年代末到60年代初，在校人数增加了一倍甚至两倍。决策者和学术界逐渐意识到，正在出现的问题不可能仅仅通过扩大学校途径得到解决，也不可能沿用过去的提供“更多的同样机会”的政策。数量的扩大导致了新的质量问题。为少数人服务的高教结构，已不适应不断扩大

的学生群体的广泛的能力、兴趣和动机。学生人数的扩大直接导致教学人员（主要是初级教学人员）的数量的大幅度增长，他们处于服从教授的地位，这种地位造成了矛盾和冲突，在深受讲座制度及其人员等级关系影响的传统结构内难以缓和。数量增长的进一步后果是学术官僚机构的发展。过去几年间，大多数国家的在校人数的增长缓慢了下来，在瑞典则实际上已经下降。在这种情况下，计划的需要变得更为迫切。70年代初，各国基本上（但决非普遍地）认识到计划的重要。

消费者的要求对在校人数的扩大也有不可低估的重要作用。还有其它两种力量调节着由于人数扩大对高等教育结构产生的冲击，其一是公共机构和私立企业对受过高级训练的人力的需求，其二是机会均等的观念。

2. 劳力市场的需求

虽然没有一个西方工业国家可以说它的大学结构主要是由人力需求所决定的，但是人力需求的影响无疑是重要的。60年代初，人们对大学提出种种批评——大学不能为现代经济提供合适的日益广泛的技能和资格，特别是中等水平的技能和资格；同时，大批学生在没有接受任何职业训练的情况下离校，甚至研究生失业也成了问题。结果，强调中学后教育和就业需要的密切联系，加上资源短缺，政府日益加强对效率和责任的关注，成为高等教育多样化的强大动力。多样化意味着发展各种传统大学以外的职业倾向学校，这些学校提供较短期的学习课程，受到政府的严格控制。

3. 机会均等的观念

不断增多的证明表明，在校人数的增长充其量不过稍微减轻了由社会、地域、性别或种族方面的原因所造成的教育参与

率的不平等，由此出现的对机会均等的关注造成了强大的压力，迫使大学为过去不能上大学的群体提供入学和受教育的机会。机会均等的观念不仅关注高等教育的入学机会问题，而且也关注使高等教育适应新近获得入学权利的群体。所以说，机会均等的观念促进了高等教育的多样化。但是，由于短期的、非大学性质的职业性院校具有偏离学生进一步深造学习的趋向，即“冷却作用”倾向，均等主义的倡导者们（例如在联邦德国）有时反对分为不同目的的院校多样化，以免过分限制地位较低的学校的学生的机会。

无论是人力需求还是机会均等的价值观念，都导致对教学与训练的更大重视，造成了本科生和研究生教育的分离，以及雇用只担任教学工作而不参与研究的人员（例如瑞典）的趋势。

60年代后期以来，由于经济形势的变化，教育部门本身人员需求的下降，以及许多内部改革得到巩固等因素，某些趋势更为明显，又出现了一些新趋势。总而言之，大学越来越反映外界的压力，日益关心终身教育或继续教育便是这种反映的一个例子。

4. 知识爆炸

科学的高速发展以及知识在整个社会发展中的中心作用，迫使高等教育承担更大的责任和更多的相互冲突的任务。来自大学的压力导致知识按学科不断分化、教育的专门化和研究生教育的迅速发展。研究不断和教学分离，在某些情况下甚至完全脱离了大学。近年来，作为对知识的极端零碎化和过度专门化的反作用，逐渐形成了对多学科和跨学科学习的要求，形成了对问题或设计为主的研究与教学的需要。这种发展的基础是寻

求新的组织知识的方式，以使其知识更有用、更适合社会的需要。

5. 费用的提高

所有这些发展——学生人数尤其是教师人数的扩大、院校多样化、研究与教学的分离、研究生教育的发展——都需要大量的经费。过去十年间，大多数工业化国家高等教育的经常费用和基建费用的增长迅速，确实比教育总费用、公共总费用和国民生产总值的增长还迅速。在当前预算紧缩的情况下，政治势力正强有力地阻止单位费用的提高。大学不得不提高效率，充分利用各种可用资源，在大学需要自主权同政府、公众要求大学承担更大责任之间，大学感到左右为难。

6. 政治化

就其最根本的意义而言，政治化意味着高等教育“成为”经济和社会政策的关键因素，因而意味着结构多样化的需要和整个中学后教育中新颖的或迄今未被重视的院校的升级。高等教育作为国家头等重要的事业，其活动原则必须符合国家需要和广泛接受的社会标准。

就其狭义而言，政治化不仅指政党、政治家和政府官员参与高等教育的决策的合法化，而且也是指大学内（学生、初级教学人员、非学术人员）外（工会，雇主协会）以前从未卷入的群体参与决策的合法化。这种参与，无论是非正式的还是通过正式民主决策过程制度化的，都可能与高等教育中的尖锐的意识形态冲突和政党冲突相联系。对高等教育结构和使命的任何重大评价，特别是在政治和集团压力条件下的评价，都注定是悬而未决的，至少对大学是如此。大学高据于教育制度的顶端

已有如此漫长的历史，它必须进行广泛调整，因而不得不丢弃许许多多东西。

上述六种力量与其它许多不是至关重要的因素的会聚作用，强有力地影响着高等教育的权力和组织的模式。传统的决策过程，大多基于政府官僚机构和由高级教授组成的社团性质的、行会式的组织之间的相互作用。这种决策过程，无论在合法化还是在效率方面都受到了挑战。在这种决策结构同不灵活的机构模式——这种机构模式缺乏足够的多样化形式，因而难以应付日益增长的人力需求和新生入学浪潮——结为一体的时候，象德国、法国和意大利那样，危机是极为明显的，导致了对高等教育的使命的重新估价，导致了对这种控制模式的种种改革尝试。与上述各国不同，美国在历史上形成了空前多样化的院校和灵活分权的决策机构。至于何种决策制度最终能经受住冲击，以焕然一新的面貌出现，则完全是另一码事。这里很难作出判断，由结论部分去完成这一任务吧。

五、本书研究的组织安排

按照国家一国一国地进行研究，可以揭示各种不同高等教育制度的特征。本书首先研究四个体制相对纯粹的国家——联邦德国、意大利、法国和瑞典，然后研究三个权力结构较为混杂的国家——英国、美国和日本。首先研究联邦德国，是因为联邦德国的高等教育体制是以经典的讲座为基础的（虽然由若干州政府管理）；而且人们普遍认为，直至本世纪，世界上最好的大学是德国大学。意大利的大学是由中央政府管理的而不象德国那样由州政府管理，但意大利的高等教育体制也依赖于讲座结构，就这点而言类似德国。法国的体制与意大利一样，是由