



汉译世界高等教育名著丛书

学术权力

——七国高等教育管理体制比较

ACADEMIC POWER

Patterns of Authority in Seven National
Systems of Higher Education

[加] 约翰·范德格拉夫 等编著

王承绪 张维平 徐 辉

郑继伟 张民选 译

■ 浙江教育出版社



A1007714

图书在版编目(CIP)数据

学术权力:七国高等教育管理体制比较/(加)约翰·范德格拉夫(John H. Van de Graaff)等编著;王承绪等译.
—2版.—杭州:浙江教育出版社,2001.12(2002.6重印)
(汉译世界高等教育名著丛书)

ISBN 7-5338-2955-7

I.学... II.①克...②王... III.高等教育—教育制度—对比研究—发达国家 IV.G649.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第052349号

责任编辑 金燕峰

装帧设计 王大川

汉译世界高等教育名著丛书

学术权力

——七国高等教育管理体制比较
〔加〕约翰·范德格拉夫等编著

王承绪 张维平

徐 辉 郑继伟

张民选 译

*

浙江教育出版社出版发行

杭州体育场路347号 邮政编码:310006

杭州兴邦电子印务有限公司排版

杭州富春印务有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 7.25 插页 5 字数 160000

1989年6月第1版 2001年12月第2版

2002年6月第3次印刷

*

ISBN 7-5338-2955-7/G·2932

定 价:11.00 元

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点和独特点,特别是有关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、法国和联邦德国;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,可称为集体智慧的结晶。

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,分别就每一个国家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

1989年2月

论——多学科的研究》、《学术权力——七国高等教育管理体制比较》和《高等教育系统——学术组织的跨国研究》等高等教育研究名著。在较大规模的高等教育研究工作刚刚起步的阶段,这项研究工作对推动国内高等教育研究起了积极的作用。

近年来,国内有关高等教育的研究工作已经取得了长足的进步:有关高等教育研究的组织纷纷建立,高等教育研究的博士点、硕士点不断扩大,研究高等教育的学术队伍已颇具规模,有关高等教育研究的学术期刊也日益成熟起来。相比之下,对国外高等教育理论的研究仍然显得比较薄弱。国外许多有关高等教育研究的重要著作——无论是几十年前的还是近些年的——目前在国内仍知之不多。这种状况不利于国内高等教育研究的进一步深入和发展。为此,浙江大学教育系比较教育研究中心和浙江大学高等教育研究所在原有工作的基础上,又选译了部分国外高等教育的名著,供国内同行和广大高教工作者研究参考。

对研究、翻译和出版国外高等教育名著这项重要工作,浙江教育出版社自始至终给予大力支持。在《汉译世界高等教育名著丛书》出版之际,谨向浙江教育出版社表示由衷的谢意。

王承绪 徐 辉 徐小洲

1999年6月

目 录

译者前言 王承绪

第一章 导论

..... 约翰·范德格拉夫、多萝西娅·弗思 1

第一编 分国研究

第二章 联邦德国 约翰·范德格拉夫 17

第三章 意大利 伯顿·克拉克 36

第四章 法国

..... 约翰·范德格拉夫、多萝西娅·弗思 48

第五章 瑞典 迪特里希·戈尔德施米特 70

第六章 英国 约翰·范德格拉夫 88

第七章 美国 伯顿·克拉克 106

第八章 日本 唐纳德·惠勒 131

第二编 比较分析

第九章 高等教育体制

..... 迪特里希·戈尔德施米特 161

第十章 学术权力,概念,模式和观点

..... 伯顿·克拉克 185

第一章 导 论

过去的10年,是高等教育变革的10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。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20世纪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。

第一个基本概念等级性,是用来刻画组织的陡平程度的,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的不同组成单位之中。权力通过正式地位,或者非正式的地位,或者有时同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。

另一个基本概念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,将之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惟一途径。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,但像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,像法、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。

研究所或系是第一级层次,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加,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。根据传统的思想,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。大学的组成成分极为不同。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,而亚伯拉罕·弗莱克斯纳比克尔早30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他中等后教育机构,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。虽然其他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19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机构的组成部分。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,联邦制国家与其他国家有重要区别: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,而在其他国家,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被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。一般来说,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被制定,所以当它被提到一定层次正式讨论时,其结果往往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阔的视野和更广泛的标准。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致成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需要和社会的需要及重点,并使两者协调一致。在州政府或国家政府层次,在确定重点方面是困难的,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,除了对每一学科给予支持之外,还有一个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他一些极为不同的国家。一个明显的例子是20世纪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。

(一) 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。从20世纪50年代末到60年代初,在校人数增加了1倍甚至2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的途径得到解决,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、兴趣和动机需求。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,而瑞典在校人数实际上已经下降。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)都认识到了计划的重要性。

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。还有其他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。

(二) 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。20世纪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,甚至还出现研究生失业的问题。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。

(三) 机会均等的观念

越来越多的证据表明,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人学机会问题,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,都导致了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。

20世纪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,并出现了一些新趋势。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其中的一个例子。

(四) 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,使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。

(五) 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、研究与教学分离、研究生教育的发展——都需要大量的经费。过去10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,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。

(六) 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。大学高居教育制度的顶端已有如此漫长的历史,必须对它进行广泛调整,因而不得不丢弃许许多多东西。

上述六种力量与其他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,像德国、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。本书首先研究体制相对纯粹的四个国家——联邦德国、意大利、法国和瑞典,然后研究权力结构较为混杂的三个国家——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,在 20 世纪之前,世界上最好的大学是德国大学。意大利的大学不像德国那样由州政府管理,而是由中央政府管理的,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,是由国家管理的,但中央政府在计划和控制方面负有更大的责任。瑞典的国家计划程度最高,而且决策过程是集权的并且以实用的协商过程为基础的。英国也具有实用主义的政治方式,有一个传统自治的大学体系。而现在,中央的政策,旨在建立一个比过去更有联系的高等教育体系,中央政府对大学的干预加强了。美国是另一个盎格鲁—撒克逊国家,拥有庞大的市场体系,这个市场体系部分受州政府的宽松控制,部分操纵在私人手中。惟一的非西方国家是日本,它的高等教育体制的特征是呈陡峭的金字塔形,顶部是国立自治大学,底部是国家资助的私立大学。这样的安排顺序,便于我们循序渐进地论述主要的研究课题,即国家与市场体系、结构的等级制和社团制、决策的内聚性和社会选择、自治和公共责任等。

(郑继伟)

第一编

分国研究



第二章 联邦德国

一、引言

德国大学的声望至 1900 年左右达到了顶峰。当时世界上许多国家的人都认为德国的大学是世界上最好的大学。和许多人一样,阿什比勋爵认为德国的模式是“19 世纪大学的理想模式”。这种理想模式为瑞典、美国、日本等许多国家所羡慕和仿效。在许多自然科学领域,留学德国学习一段时间被看作是日后取得事业成功的一个必要前提。传统德国大学组织的典型形式是以教授讲座为核心的研究所。虽然后来证明这种结构不能很灵活地适应规模较大、复杂性程度较高的科研工作,但它有效地促进了 19 世纪后半期的德国科学研究的发展。

在德语世界建立的第一批大学是布拉格(1348)、维也纳(1384)和海德堡(1385)大学。德国大学与更早些时候意大利、法国和英格兰创办的大学相比,有一个显著不同点:后者是从松散的学生或教师行会逐渐发展起来的,而前者则是由地方政府计划创建的。德国大学是国家学府,它们为满足国家的需

要服务,从这一点上看,它们不如其他地方的大学有国际性。

在德国每一个主要历史时期都诞生过新的大学。新大学的创建常常表现出有意义的创新和改革。这方面的一个显著例子出现在 19 世纪初德国大学的质量处于低潮的时候:当时统治德国大学的是一种日益过时的、实质上是中世纪的经院哲学,而法国革命和拿破仑战争则迫使 1792 年还存在的 42 所德国大学至 1818 年关闭了一半。1809 年普鲁士创办了柏林大学,决心重振精神,以此弥补 1806 年被拿破仑打败给国家带来的物质损失。这一行动具有极其重要的意义。虽然柏林大学在很大程度上继承的乃是过去中世纪的结构形式,但它有一项意义深远的创新,即确立以研究为大学的首要使命。在 19 世纪上半叶,威廉·封·洪堡(Wilhelm von Humboldt)和其他人提出的科研与教学统一的思想开始与日益依赖专业化和经验的研究方法结合起来。这种以研究为己任的思想对 19 世纪德国大学所取得的巨大科学进步起了很大的推动作用。它使教授集研究与教学于一身,加强了其作为研究所主任和大学管理决策参与者所起的重要作用。

即使在俾斯麦 1870 年统一德国后,尽管普鲁士继续起着一种集权制的影响,德国高等教育却仍由各州负责。政府的控制有时是相当直接的,这取决于各州官员所具有的能力和影响。从其他方面来看,大学也是州立学府,教授和其他领薪人员都是国家公务人员,神学、法律、医学和哲学四大学部训练学生的主要目的是为了让学生作好参加州政府组织的考试的准备。大学毕业生大多也进政府机构工作。

1933 年纳粹分子掌权后,第一次试图对大学管理实行集权化。他们任命大学校长和学部主任,并剥夺了各学术团体的

全部决策权。纳粹分子驱逐了大批犹太籍或持不同政见的教授,给德国科研事业带来了灾难性后果,而他们最终在促使大学教学和科研服从政治目的方面只是部分地达到了目的。

1945年之后,西部三个区的占领军当局作出决定,允许大学恢复1933年以前的传统组织结构。但这时州政府比起纳粹政权以前来已经软弱得多。州的界线亦已重划,因此导致11个州中的大多数丧失了原来较为统一的政治或行政传统。此外,由于在纳粹统治下所出现的政治极端主义,州政府的管理是否明智颇受人怀疑。因此,虽然从理论上说许多州的权力仍然保存着,但实际上大学很容易维护它们的独立性。

德国高等教育的各个组成部分随着时间的变化而变化。非大学机构后来逐渐获得了大学的地位或被并入大学。19世纪时,模仿法国的高等专门学校而创办的多科技术学校发展成了工业大学,到1899年它们被正式承认具有大学的水平。至20世纪60年代,联邦德国共有19所大学和7所工业大学。一所典型的大学共有4至6个学部:神学(天主教的或新教的)、法律、医学、哲学、自然科学、社会科学(包括经济学)。此外,联邦德国还设有一些科技学院(矿业学院、林学院、农学院等)以及大量的师范学院和专科学校等。前者有博士学位授予权,后者则没有学位授予权。除少数规模不大的神学学校(在校学生不足3000人)外,私立学校在高等教育中几乎不起任何作用。

20世纪60年代中期,联邦德国高等教育体制经历了其他重大变化。学生人数在1965年左右稍有下降后,即加速增长,1960年至1974年间,联邦德国新建了18所大学,其中部分是由专科学校升格的。1969年,技术学校开始获得了技术

学院的地位,师范学院也开始获得了学位授予权或被并入大学。有些州还创办了把技术学院、师范学院和其他大学水平课程合并而成的综合性大学。1974年秋,计有大学生(包括工业大学)53.3万人,技术学院(包括艺术学院)16万人,师范学院9.3万人。

(一) 政治化

德国社会往往政治化程度很高,它的许多机构是以极其守法的方式进行管理的。德国大学的政治化来源于这样一个事实,即它们最初是作为州立学府被创建起来的。大学的主要任务之一就是为政府机构及一些由国家支付薪水的职业(如教师和医生)培养所需人才。在整个19世纪中,各州通过兴办教育还对地方人才自给起了一定的作用。必须指出,德国的军事和政治危机一直在推动大学进行改革。20世纪60年代后期发生的政治危机可能会产生深远的影响,因为它促使联邦和州政府重新承担起它们对高等教育所起的监督作用。

在18至19世纪中,德国各州政府对大学教师政治忠诚的要求越来越高。这种要求表现得很含蓄,虽然政府机构有时也强行推行一致性。政府与大学之间的公开的政治冲突很少发生,至少直至纳粹党人竭力推行纯种族化和政治一致化时是如此。的确,教授们是如此直接和广泛地接受国家的控制和期望,以致他们认为自己与整个国家共命运,同兴亡。

德国大学在历史上的绝大多数时期不受政府外的社会经济需求的影响。直至今日,绝大多数学者仍然把国家看作是学术事业惟一合法的赞助人,并强烈抵制在大学事务中给校外人士以一席发言之地。这种态度基于这样一种设想:大学的基

本作用是非职业性的，它追求的是纯研究和纯学术。虽然绝大多数学生也确在为以后的职业作准备，但是专业准备传统上被看作是大学的第二等事务。讲课和研讨班上通常反映的是教授的研究心得而不是学生的职业需要。归根结蒂，在德国，研究被看作是为日后实际生活作准备的最佳途径。

（二）法律主义

德国的政治生活传统上很强调按法律规章办事。个人也好，机构也好，都依靠诉诸法院确保法律为他（它）们提供的地位和待遇不受侵害。为做到这一点，人们经常援引宪法条文，进行各种辩论。这种法律主义为许多机构中的不同思想或政治派别经常发生冲突开了方便之门。

从历史上看，这种法律主义也渗透到大学的行政组织之中。大学由政府颁布的法令加以规定。在起草这种大学法令时，教育部官员有时也与大学协商，甚至有时以大学的建议为基础。1945年后，随着州政府势力的衰落，起草法规的责任主要落在大学身上，虽然州教育部仍拥有最终发言权。除了纳粹统治时期采取的临时措施外，1800～1960年之间大学法令实际上变化很小。此外，法令与法令之间尚留下许多空白，因此虽然大学法令一直在不断增多，大学却越来越依靠那些未见诸文字的惯例和人们共同遵守的做法行事。

这种无系统的做法在德国行政法中是不常见的。它之所以能保持到20世纪60年代中期，最好的解释也许是：德国大学一直继承的是传统的洪堡大学思想和与这种思想相联系的行政结构。作为州立学府的大学和由教授领导的自治的学术团体一直起着很好的作用，至少直到20世纪初是如此。1945

年后德国大学的首要目标就是要恢复和进一步完善原来的做法。由于教授和政府官员都坚持认为传统的大学思想是有效的,因此任何改革动议都以这种思想为前提。只是到了1967年之后,由于学生运动促使新的大学概念得到广泛承认,政府才开始通过起草范围广泛的大学改革法令来维护它们原有的特权。

二、传统的结构

直至20世纪60年代末,德国大学组织与19世纪的大学组织相比相差无几。教授——组织体制的第一级——是大学这一建筑的砌块。在传统上,大学中教授是他的研究领域中的惟一一名讲座持有者,同时也是研究所的惟一的负责人。在他的领域中,研究和教学由他负责。从职能的角度看,美国大学的系起着相同的作用。不过,德国大学的研究所通常范围更小,常常代表的是美国人可能会称之为分支学科的那种领域,如古代史、理论物理学等。研究所是一个独立的研究和教学单位,拥有全部必要的人员和设备,如实验室、资料室、教室和讨论室。研究所(institute)一词在自然科学领域使用得最为普遍;而在人文学科和社会科学领域,传统上设“研究班”(seminar);在医科,类似机构被称为“医学研究所”(clinic),它拥有自己的医疗设施。随着学生人数增多,有时也出现了两个或两个以上的教授同时领导一个研究所的局面,他们每人负责一个方面。不过,在相同领域任命第二位教授时,通常都

为他另设一个研究所。

研究所中的人员是分等级的,不同的人具有不同的地位和作用。在教授下面有两类教学和研究人員。进入较高一级但没有讲座头衔的那一类通常需要取得一种称之为“大学授课资格”(habilitation)的博士后资格,这样他们就有资格作为“编外讲师”(privatdozenten)在大学中独立授课;不过,他们很少是终身的,而且常常不拿薪水。他们能否使用研究所的设施要取决于教授的意见。第二类是助教,他们没有“大学授课资格”,有时甚至没有博士资格。他们的任职由教授推荐,并须与教育部长签订短期合同,因而当然不是终身的。助教的工作完全服从于教授工作的需要,他们通常不被看作是系科或大学中的正式成员。这种正规、复杂的人员等级制在本书所涉其他国家中是见不到的。

第二级是学部,相当于美国大学的学院。典型的战后德国大学有4至6个学部,它包括了所有教授和教授备选资格获得者。学部一般很少集合,其权力也是咨询性质的。惟一真正的决策机构是部务委员会(inner faculty),它由15~40名成员组成。部务委员会由全部教授、部分非教授教师组成,有时也有学生和助教代表参加。它负责总的课程安排、考试和学位授予事宜,更重要的是,它负责向教育部长推荐空缺讲座职位的候选人和教授备选资格获得者。从结构上看,部务委员会对教授来说“既是一个议会又是一个俱乐部”,是一个由地位相同的高级人员组成的松散的大学组织。学部名义上的行政官员是学部主任,他负责处理日常行政事务,很少享有什么权力。学部主任由每年轮流从部务委员会中选出的教授担任。

部务委员会一般给教授以领导研究所、设置课程、安排考

试和从事科研的自由。但在授“大学授课资格”时,学部显得比较积极主动,因此候选人并不完全取决于有关教授的推荐。同样,部务委员会对推荐空缺讲座候选人也控制甚严。这些做法有助于减轻教授对其学术领域的垄断程度。但同时学部又很少插手其教授成员的领域。学部的非等级制的、社团式的结构使它很容易倾向于保守,并使它常常对许多积极的政策性建议作出消极的反应。它常常抵制设立新领域的讲座,尤其是那些跨学科性质的,并对跨学部的协作表示反对。

第三级是大学。在这一级,主要的决策性机构是学术评议会。正像每个学部是一个教授俱乐部一样,评议会是一个由学部主任和教授代表——这种代表每个学部一个,任期有限——组成的俱乐部。此外,评议会还有两三名教授备选资格获得者代表(有时还有若干名助教和学生代表)参加。评议会的权力通常限于学术事务,如课程和考试准则等,但与学部相比,它的权力要小得多。例如,在绝大多数大学中,任命教授的建议由学部与教育部直接联系,根本无需评议会插手。

大多数大学还设有一个大评议会,其成员包括全体正教授和其他教学人员的代表。大评议会惟一重要的职能是选举校长。不过在南部各州的有些大学里,大评议会的权力要大于评议会,后者通常只负责处理日常事务。

大学校长也是教授,同时他是评议会的主席和大学的学术领导人。校长由全体教授选出,任期一年;但通常都继任一年。传统上,校长由一个德高望重的学者担任,选其任校长的目的与其说是出于他的行政事务能力,莫如说是想以他来象征大学的崇高的学术地位。这种管理结构,即所谓的校长政体,是成熟的高等学校的一个鲜明特点。

从上述三级大学内的组织体制的权力分配来看,处于第一级的教授权力很大,这一点与学部和大学一级的机构相对无权直接有关。最低层的具有等级和单一型的研究所,与上两级松散的、社团型的组织共存。在第二和第三级中,由于学部直接负责整个课程的安排及大学授课资格的授予和人员的任命推荐,因此它比评议会更有权力。

学部和大学一级的行政管理机构并不庞大。德国大学里的学术事务和其他事务的分工是由传统确定的。学术事务大多是由大学管理,经费预算、仪器设备和人员事务,则由州政府负责处理。政府一方面依靠单独设立的机构,另一方面依靠委派的学术机构的代表来履行其职责。

这种正式分工在研究所和大学一级表现得尤为明显。教授只在学术事务上服从学部和评议会。作为一名讲座占有者,教授只在很有限的范围内服从学部和评议会。然而,研究所却属于一个国家机构,它要服从于一个总体管理。教授作为研究所负责人,对预算、设施和人员负全面责任,并只服从于教育部的权力。这种非学术性事务一般不在学部和评议会中讨论,而是在大学一级由一名公务员来处理。虽然这种官员有时受到一个小型的教授行政委员会的监督,但他直接向教育部负责,不受校长领导。

因此,大学中所存在的小规模官僚机构,部分受政府领导并部分由公务人员负责管理。这种公务人员通常只受过德国行政管理方面的正规训练,因此他们往往用同样的方式来处理大学事务。这种法律主义常常由于大学设一名律师而得到进一步加强。大学律师通常是一名专职法官或法律教授,他为学校当局提供法律咨询。同样,学术评议会中最重要的特别委

员会通常是负责法律事务(尤其是负责起草和修改大学法规)的特别委员会。这种状况造成的结果是,这些负责大学法律事务的教授专家对高等教育的发展起了一种保守的影响,更有效的现代管理技术得不到发展的机会。

第四级组织体制(即联合大学一级的组织体制)在传统的德国大学体制中不存在,所以接下来谈谈第五级——州政府——的作用。由于大学和研究所被看作是州的机构,政府的权力影响就通过在大学一级负责一般事务管理的官员扩及作为公务人员和研究所负责人的教授身上。各州政府部门就是以这种方式监督大学非学术性事务的管理,包括各种经费预算、人员和一般性工作。

任命教授的过程就说明了这些关系。开始时部务委员会把一份三人候选人名单直接送交教育部。然后教育部官员与未来的讲座持有人就有关问题进行磋商,内容包括他的薪水、研究所配备的人员、设备及其研究经费等。任职教授不仅要与所在州的教育部协商,而且还要与聘请他的那个州的教育部协商。在历史上,正如有人指出的那样,这种面对面的磋商是“推动大学发展的惟一动力”。但是教育部长们很少利用他们手中的权力作有系统的计划,1945年后尤其如此。这种体制加强了教授个人的权力。教育部对教授在薪给、资金和人员等方面的要求则采取一种一步步满足的方式。

在第六级,也就是在国家一级,1949年的宪法规定:联邦政府除有权立法为科学研究提供资助外,不承担任何教育职责。虽然联邦政府逐步增加了它们的作用,但是,高等教育仍旧主要是各州的领域。即便如此,联邦德国各州的教育体制却大体一样,其一致性程度甚至比美国还高。法律主义加强了这

种趋势,因为德国人不仅理所当然地接受政府为各种社会机构所制定的规章制度,而且期望州与州之间保持某种程度的一致性和平等性。绝大多数教师是公务人员,虽然他们的状况在州与州之间有所不同。大学教师的薪水标准与高级文官的薪水标准相联,而且根据联邦立法,他们工作的基本条件也大体一致。同样,不同州之间的大学水平和学习条件也大体相仿。

1948年,各州建立了州教育部长常设委员会(KMK)。在战后初期,该委员会是从结构上协助各州高等教育政策的惟一机构。它没有宪法授予的正式权力,而只是一个——在它自己看来——帮助各州“进行协调”的民间组织。委员会是一个由11人组成的联合组织,其决策不具有法律效力,如要使其决策产生影响,它向州政府提出的各种建议必须通过立法或州的法令加以实施。从一开始起,部长们就大多是就有关行政方面的事达成协议。虽然该委员会对高等教育体制的形式上的一致性也起了一定的作用,但它既不促进结构改革也不制定系统规划。

由于存在这些不足,州和联邦政府经过长期协商后,于1957年建立了科学委员会。该委员会由两个地位相同的委员会组成,一个是由16名学者和6名非学者(主要是企业家)组成,它的任务是负责提出建议;另一个由11个州的代表和6个联邦政府的代表(后者享有11票投票权)组成。与州教育部长常设委员会不一样,科学委员会的决议无需一致通过才能生效,只要有三分之二多数通过就行了。科学委员会的建议有较大的影响,但它的建议仍然必须经过有关的州和大学当局通过方能生效。

虽然科学委员会的工作领域既涉及科学研究又包括高等教育,但它的主要工作是有关后者的。1960年它提出了第一批建议,要求大量增加各级教学人员。由于各方都认识到有必要大量增加教师以适应学生人数日益增长的需要,科学委员会提出的有关目标在大多数州很快就达到了。后来,科学委员会又遇到了质量改革的问题,并从事综合规划的制定。

在20世纪60年代末以前,联邦政府所起的作用是很有限的,其立法范围限制在行政部门等方面。在科学委员会中它和各州一起参与处理学生助学金之类的事务,并共同分担向科研等工作提供资金的任务。联邦政府自己直接办了许多研究所。1969年的宪法修订案授权联邦政府负责制定总体教育规划,负责高等教育的全面发展和确定它的总体结构。很快,联邦政府为适应形势需要第一次成立了教育和科学部。这样,联邦政府在高等教育领域开始发挥积极作用。但从总体来看,主要权力仍掌握在各州政府手中。

有很多团体传统上与高等教育有关,这些团体在各州有分支机构,反映联邦结构。最著名的是联邦德国校长会议,由各大学主要行政负责人代表大学参加会议。由于校长受教授评议会约束,而教授评议会不愿把权力交给全国性组织,联邦德国校长会议难以对政策问题采取坚定立场。要是校长会议有什么主张,首先是为教授讲话,其次才是为大学讲话。同样,大学联合会这个大学教职员的主要组织,限于高级教授,主要代表教授。大学生团体有官方的德国大学生联合会和社会主义德国大学生同盟,他们主要要求改革科研、教学和决策机构的民主化。

还有两个全国性组织机构专门从事研究工作,它们都受

到联邦政府、州政府以及大学、企业和其他社会部门的代表的监督。第一个是马克斯·普朗克协会,它拥有 50 个不同领域的研究所,但其主要工作集中在自然科学领域。研究所设在校外,但其中有许多研究人员也在大学等机构兼职。另一个是德国研究协会,它通过为长期科研规划拨款来资助大学开展研究。德国研究协会的主要工作通过各学科委员会去做,每个学科委员会都由经同行选举出来的学者组成,这些委员会近似于法国、特别是意大利高等教育方面权力很大的全国教授委员会。但是德国的学科委员会,其权力限于研究经费的资助方面,用以弥补各州为教授的研究分配的经费不足。因此,从这点看,德国研究协会的同行检查制度并没有削弱传统德国大学体制中教授在研究所中所拥有的权力。

三、大学结构的立法改革

20 世纪 60 年代初,有几个州的政府开始起草有限度的大学改革立法。许多州政府官员认为,战后一段时期内各大学自身修改其章程的零碎做法在法律依据上留下了很多空白和不一致。起初他们只想填补这些空缺而没有想进行大规模的改革。从当时的情况来看,学生人数在短时期内有可能下降,而迅速落实科学委员会 1960 年增加教师的建议也减少了以前的大发展所带来的压力。

除了来自诸如德国大学生联合会和社会主义德国大学生同盟等学生团体的建议外,根本的结构改革直到 1967 年才被

广泛地提出来并受到认真考虑。伊朗国王的访问导致柏林的大学生们举行游行示威,而在此时,柏林的大学生骚乱已经持续了2年多。当1967年6月2日一名便衣警察枪杀了一名大学生后,学生抗议运动迅速遍及整个联邦共和国。改革的争论一夜间升级,传统大学的基础引起了人们的极大怀疑,传统大学的维护者们也第一次被迫处于一种被动地位。各级组织和决策者,包括州和国家一级的各个党派,纷纷开始为大学起草综合结构改革方案。

学生组织及其同盟者迫使大学认真考虑各种社会问题。学生们要求在更大程度上参与大学的决策。1967年以来,大多数学生组织都提出要求,主张所有决策机构中席位学生代表应占三分之一,助教代表占三分之一,教授等高级教学人员代表占三分之一。而其他改革者,包括许多教授,则要求高等教育体制更有效地满足德国高技术经济的人力和研究方面的需要。他们呼吁加强大学管理,设置任期较长的专职管理人员并加强州的监督,以确保大学完成它的经济使命。这些专家治校论者不反对扩大参与范围,但坚持参与程度应根据不同组织的作用和专长以及特定机构的任务而有所不同。这种设想实质上是要确保在大多数情况下由高级学者实行管理。另一方面,主要政党之间的截然对立的看法激化了争论的政治气息,社会民主党和自由民主党——它们在1969年的全国大选中获胜,并在许多州建立了联合政府——对学生和初级教员要求在许多情况下有三分之一的发言权的呼吁表示同情。相反,基督教民主党则支持专家治校的主张。

从1968年开始,立法的范围进一步扩大,它代表了以传统大学概念向大学使命和结构的新观点的转变。各州的这种

立法活动经历了两个阶段：第一个阶段延伸到 1971 年。有 9 个州立法强调大学应享有更大程度的自主权，学生和初级教员要能在更大程度上参与学校事务的决策和管理。到 1972 年，改革派的乐观气氛开始衰退，代之而起的是较为谨慎的想法。1973~1974 年实施的第二批立法措施减少了学生和初级教员的参与程度，并重新确立了州政府对大学的监督权。

1969 年通过的一项宪法修正案授权联邦政府决定“高等教育的总原则”。在社会民主党和自由民主党联合政府中，联邦教育和科学部 1970 年决定起草一项《高等教育总纲法》，虽然该法的制定花了近 6 年的时间，但后来的各项立法草案在很大程度上影响了各州的立法。高等教育政策辩论上升到联邦政府一级，这一事实不仅加剧了联邦政府与各州之间的紧张关系，而且激化了各政党间的矛盾。基督教民主党领导的各州政府，得助于 1972 年以后比较保守的政治气候，利用它们在联邦参议院占有多数的优势，迫使社会民主党在议案的重要问题上让步。最终达成的协议于 1976 年 1 月成为法律，它在联邦和州政府间保持利益均衡。实际上，该法案的一些比较进步的内容在早些时候不是被抛弃就是被冲淡了。大多数大学群体对基本法提出了猛烈批评，它们一直对州立法详细规定大学的规章体制持怀疑态度。自六七十年代以来，大学的结构已经有了很大改变，在这以后的一段时间内它还将继续改变。下面我们将对这种变革作一总结，说明各州之间的某些重要区别，并对《高等教育总纲法》的可能影响作些分析。

到 1973 年，在所有州中各校内群体（包括非学术人员）都参与了大学的各级决策工作。在这方面，由社会民主党统治的州总的来说比基督教民主党统治的州走得更远。这种差别在

大评议会可以看得最明显。大评议会常被看作是大学范围的议会,虽然它们的权力非常有限。在社会民主党各州,大评议会根据修改了的三分法进行了重组:高级教员占 27%~33% 的席位,其他席位由其他各群体均分。五个基督教民主党的州给高级教员 55%~67% 的席位(但莱茵—法尔茨州只有 38%)。在学术评议会和新设的系(第二级),一般民主化程度要低些:在大多数州,高级教员占 50%~62%,只有三个州该比例只有 40%~47%:柏林、下萨克森(社会民主党掌权)和莱茵—法尔茨,比基督教民主党的州更开朗些。在大多数研究所中,社团领导取代了教授们独行其事的做法。

由于到 20 世纪 60 年代末教授在整个高级教员队伍中的人数少于其他成员,因此他们中有许多人觉得他们的权力已丧失殆尽。数以百计的学者加入了宪法诉讼队伍反对几项州立法。1973 年联邦最高法院否决了下萨克森州有关大学民主参与的主要规定,并为其他各州确立了指导原则。法院规定:高级教员在任何直接处理教学事务的机构中必须占半数席位,在处理研究和人员任命事务的有关机构中要占明显多数的席位。1976 年的《高等教育总纲法》不仅要求高级教员在所有类似上述的机构中占半数以上席位,而且允许教授以多数票对初次投票决定的研究和任命事务实施否决权,及对第二次投票施加自己的决定。由于近些年来高级教员的范围有所扩大,内部作用和地位差别有所减少,因此上述权力分享的目标在很大程度上是实现了。《高等教育总纲法》的规定,将加强高级教学人员的团结,所有高级教学人员都将称教授。

行政方面的一项重要革新是创设系以取代第二个层次的学部。通常的五六个大学学部被划分成 15~25 个系,这些系

在人员、资金和设备的分配方面享有更大的权力。因此虽然第一个层次的研究所以仍然存在,但它们不再独立于学部或大学当局来接受资源分配,有些研究所甚至被合并起来。在少数州,系被正式撤销,研究所被作为独立的行政单位,这种做法只在黑森实行,现在已在多数领域取消。《高等教育总纲法》曾要求组建系,但对最低一级的研究所的事宜则采取不干预姿态。

大学一级也采取措施加强行政管理。《高等教育总纲法》要求大学推选一名专职行政负责官员,至少任期4年,或成立一个设有专职主席的执行委员会。绝大多数州的大学已设立了一名专职校长,由大评议会选举,任职6~9年。校长负责处理大学的学术、行政和经费事宜,他不一定是教授或本校人员。事实上,在汉堡和柏林的两所大学,1969~1970年的三位第一任当选校长都是助教,他们赢得了大评议会中学生和助教选票的绝大多数,而在大评议会中,高级教员只占少数。但自那时来,绝大多数校长都是来自教授阶层。

在上述这种大学体制中,一般还设有一至两名兼职副校长,他们一般必须是从教授阶层选举出来的。新的一班校长行政人员用美国的标准来看是很小的,但与以前校长的一班人相比已算是大的了。大学中除了大评议会和学术评议会外,还设有负责处理计划、预算、研究和课程等特殊事务的各种小型常务委员会,它们在某些情况下也享有正式决策权。上述改革加强了大学在系和学校一级的决策能力。一个明显的学术行政官员阶层,即大学校长和他的工作人员正在形成。

在第四个层次中,有少数州已建立了综合大学,目的在为高等专门学校和大学设立一个共同的行政管理机构。这种合

并的目的是想拓宽学生的选修课程范围,扩大各级课程的转学可能性,减少课程之间的摩擦和重复。《高等教育总纲法》要求设立综合大学,至于是合并有关学校(社会民主党赞成)还是在保持各校独立性的同时以一种“合作”的方式把它们联系起来(基督教民主党赞成)则悉听尊便。因此,联合的多样化无疑将保持下去,甚至社会民主党后来也不愿意再建立综合大学。

当政府决策者开始制定改革立法时,他们也准备给大学以更大的自主权。从某种程度上说他们在这一点上是成功的。柏林、黑森等州授权大学当局内部分配基金的权力,建立新的系和研究所也由大学决定。但是,总的来说,政府的影响仍然是很大的:绝大多数有关大学的重要决策是州政府作出的;法律本身很大程度上是政府的产物,在立法过程中各部官员一般起主导作用;同时他们还对大学执行法律的每一步情况进行监督。比起传统大学法律来,这些法律甚至更为详细。

政府影响的增加还明显地表明在若干政策领域方面。在任命左派学者或马克思主义学者任学术职务时,州教育部极其谨慎,有时还拒绝任用若干这类候选人,以避免有关的系出现所谓的左翼倾向。州教育部重新运用这一权力表明,在政治体制、官僚体制与左派学者之间仍然存在着紧张关系。

正如前面所指出的,联邦政府自20世纪60年代以来开始通过科学委员会参与高等教育的规划工作。1969年的宪法修正案加强了这种参与作用。不到一年时间,修正案就导致成立了联邦—州联合建设规划委员会和联邦—州教育计划委员会,前者负责制定高等教育全部建设的总体规划。规划四年制定一次,但每年都要进行修改扩充。教育计划委员会则负责制

定整个教育体制的总体规划。在这两个机构中,联邦政府和各州政府在权力上平分秋色,所有的建议都需要有四分之三以上的多数票通过才能生效。不过即使如此,教育计划委员会的建议也只对支持它们的那些州有约束力。科学委员会不但为这两个机构提供咨询,而且建设规划委员会采纳的总体建设规划建议通常都是由科学委员会提供的。

综上所述,州政府不顾学者的广泛反对加强对大学的控制是过去 10 年来的一个最突出的趋势。立法从根本上改变了传统的教育结构,以州政府部门起主导作用的大学政体取代了教授起主导作用的空洞的校长政体。大学的确加强了它的行政和决策能力,但这与其说是为了增加大学自主权,不如说是为了使大学成为州政府的更有效的决策伙伴。层层制定规划的做法比起从前教授与部政府官员一件事一件事协商的做法当然要更有效些,但它也往往使扩大参与范围的根本目的化为泡影。新的决策机构并不享有 20 世纪 60 年代末改革者希望它享有的那些权力。1974 年对教师的一项调查表明,大多数回答者认为系里的师生关系一般是好的,只有 4% 的人声称政治分裂使教学受到了很大的破坏。这一 4% 的比例与其他国家相比可能是高的,但它正确反映了德国大学政治化的程度。从长远来看,对德国学术构成严重威胁的是在各州中无处不在的法律主义。

(徐 辉)

第三章 意大利

一、引言

从12世纪到15世纪,是意大利大学发展的重要时期。波隆那大学创办于1158年;帕都亚、那不勒斯、罗马和现代高等教育体系中的其他一些大学,早在1400年以前就已是享有盛名的大学。20世纪中期,意大利所有大学中有三分之二以上是在1600年以前创办的,只有几所如今处于次要地位的大学创办于17世纪至20世纪之间。大学是意大利最古老的重要社会机构之一,其古老程度仅次于教会和公社。当意大利于19世纪中期成为现代工业化国家时,大学早就已经存在了。

意大利大学产生于城市生产以行会为主要组织形式的时代。而早期大学本身就是行会和联盟(guild federation),师生共同维护对来自各地的利益相同的人们的自我调节,以控制小范围的活动和与其他群体抗衡。12世纪至15世纪意大利大学的一个显著特点是学生行会具有很大的权力。作为城邦的外来居民,从意大利各地和外国来的学生需要联合自卫;同

时,他们像教授一样,随意地把大学从一个城市迁移到另一个城市。因此,“居民们和教授们都畏惧这伙人(大学学生),学生们只要采用迁移的办法,就可影响居民们的生意,打破教授们的饭碗”。

但是,一旦居民们和教授们懂得要把大学固定地建在某一地方,他们便再也不怕学生了。到了15世纪,由于永久性校园的建立,由于教授成为城市公职人员和当地青少年成为大学的主要生源,城市中的元老和教授确立了对学生的支配权,学生掌权史最重要的一页便告结束了。从那以后,教授行会为争取特许令的斗争,和与教会、国家的行政管理的对立,成为重要的权力斗争。教授行会与国家的斗争特别重要,因为国家在资助和控制它所赖以存在的手工业行会和商会的同时,资助并经常试图控制学术行会。意大利大学从15世纪以来便同各城邦及其统治者有重要的联系,因而可视之为“省立大学”。

古老的意大利大学,原来是专业训练的中心。如同法国和西班牙大学一样,在几个世纪中致力于律师、医生和公共政务官员的培养。1500年至1800年,是意大利大学发展的低潮时期,也是意大利半岛文化的衰退时期。在漫长的时期内,大学的活动实际上被简化为仅仅培养律师,大学的研究领域也大大缩小。较之北部欧洲的大学,意大利大学难以容纳和发展新的研究领域以适应不断变化的社会需要。科学的遭遇尤其不妙,内部的阻力和外部的阻力紧密配合——意大利统治集团对发展科学兴趣不大,天主教会在反宗教改革运动中是责难有加。18世纪至19世纪初,大学的状况进一步恶化,像波隆那大学那样的在前几个世纪吸引了成千远近学生的古老大学,这时也只剩下几百名学生。在大学低潮时期,整个意大利

半岛成了奥地利君主、法国国王和西班牙君主的战场和操场。意大利各城邦没有能组成统一国家,它们不仅自身不和长达三个半世纪(1500~1850)之久,而且还任凭邻国强权的摆布,而这些邻国正试图巩固对欧洲的现代国家和帝国大实体的政治统治。

1850至1870年,意大利终于实现了民族的统一。从此以后,国家逐渐开始资助和控制大学。新国家的自由领袖们大多是都灵地区的皮埃蒙特人,他们深受法国集权制行政管理方式的影响,开始着手政治和行政管理的中央集权化。他们一步步地向各城市和各地区夺权,把行政权慢慢地集中到日益庞大的、巴尔干化的国家部、局等中央部门手上。此外,他们还想建立一种有助于国家建设的教育制度。这种教育制度要维护国家的统一,消除造成旧城市和各省长期不和的地方主义,平息南部农民和北部工人的不满情绪,抑制教会对征服了罗马教会领地的世俗政府的公开反抗。由于实行了法国那样的一元化的行政管理体制,意大利的所有教育都置于中央教育部的管辖之下。大学不是归属于国家政府的地方长官管辖,更不是隶属于地方或地区政府,而是直接与中央教育部形成上下级关系。

这种集权化的倾向在法西斯统治时期(1922~1945)加速发展。从19世纪60年代到20世纪60年代的整整一个世纪里,国家对高等教育实现了事实上的垄断。1960年,意大利有高等学校30所,其中26所主要由国家资助,牢牢地属于国家教育系统。其余6所是“自由”大学,它们之所以被称为“自由”大学,是因为它们主要借助于城市、省或私人组织的资助。但是,自由大学也必须得到国家当局的认可以便能授予合法

的学位；自由大学在国家的全面监督之下，仿效国立大学的模式办学。上述 30 所大学的在校生占全意大利在校大学生的 98%，因此可以作出这样的结论：在意大利除了大学外没有其他的高等院校，没有真正独立于国家当局的私立高等学校。

意大利的 30 所大学的状况很不一样，这主要表现在：

1. 大学的规模大小悬殊。1960 年，罗马大学有学生 4.5 万人，那不勒斯大学有 2.8 万人；而历史上有名的帕维亚大学、佩鲁吉亚大学和巴马大学学生数都不足 5000；卡梅利诺 (Camerino) 大学和马塞拉塔 (Macerata) 大学之类的大学学生数只有 1000 或 1000 以下。随着 20 世纪 60 年代入学人数的骤增，大学的规模大小也更悬殊了。到了 1970 年，罗马大学学生人数翻了一番，达 9 万人之多；那不勒斯大学学生数也超出了 6 万。相比之下，中小型大学学生数的增加幅度则小得多。

2. 大学内学科设置的不平衡同样是惊人的。意大利的大学共有 12 个学部，其中 9 个学部主要是专业学科，即医学、法学、工程学、经济学与商业（主要是商业）、农业、教育、建筑学、兽医和药学等，其他 3 个学部相当于美国大学的文理科，即文学、科学和政治学。学部在各大学的分布是不均匀的。有些大学只有一两个学部，有些大学是综合性的，实际上包括全部 12 个学部。例如，在 1960 年，罗马大学有全部 12 个学部，而巴马大学有 6 个，锡厄纳 (Siena) 大学有 3 个，马塞拉塔大学只有 1 个。有文科学部的大学可能没有理科学部，有的大学既无文科学部又无理科学部。

3. 各个学部的权限也很不相同。学部的权限可以根据讲座教授的数量这一指标来估量。在 1960 年，医学和法学学部分别有 440 名和 325 名讲座教授，而教育和建筑学部分别只

有 65 名和 40 名讲座教授。中学毕业生直接进入各学部,经过四年、五年或六年学习之后被授予同一种学位——学士(laurea)学位,所有的毕业生都用学者(dottore)学衔。

意大利大学是广泛的选拔尖子结构的一部分。普及初等教育是五十年代实现的,这是第二次世界大战后意大利政府在重建国家和现代化进程中优先发展初等教育的结果。同欧洲大陆其他国家一样,意大利的中等教育也分为英才中学和非英才中学。英才中学包括古典中学和理科中学,它们的毕业生升入大学,而非英才中学的毕业生接受技术训练或师资训练。由于中学具有筛选机制,所以,20 世纪 60 年代末意大利大学的入学率仅占适龄青年的 5%左右。50 年代末到 60 年代初,中等教育有了较大发展,这预示着将会有更多的学生进入 1965 年以后敞开了大门的高等教育。

二、组织层次

意大利传统的高等教育体制属于欧洲大陆类型,其结构层次类似于德国和法国。

讲座和研究所是意大利高等教育的基层单位。在那里,讲座教授兼任研究所所长或研究所主要部门的领导。这种把教学和研究两副担子交给讲座教授的结构,助长了权力个人化。教授们同时还担任其他许多职务,例如在几个讲座(甚至在相距甚远的几个城市)教学,编辑和负责出版杂志,在校外开业、担任和组织地方政府的咨询人员,在中央政府(包括立法机构

和内阁)内任职等等。所有这些角色,一方面加强了教授们的权力,另一方面使教授们只是在部分时间里从事教授工作。如何使他们成为专任教授,是20世纪60年代至70年代初的改革的重要课题。由于教授具有很大的权力,所以,意大利高教体制的基层组织是一元化的、等级制的和排他性的。甚至可以这样说,从上下级关系来看,它是行会式的,由一位师傅直接控制着雇工和学校。

学术组织的第二个层次是学部(facolta)。在意大利共有200个左右的学部。在组织上,由教授和师生组成的学部比大学层次更为重要。就内部机制而言,学部是讲座的集合体,是把持讲座大权的讲座教授的平等组织。由各讲座教授组成的学部理事会(cousiglio di facolta)决定学部范围内的问题。如同德国大学的学部一样,意大利大学的学部也由讲座教授选出学部主任(preside),学部主任也没有独立的行政权力。因此,学部的权力结构不完全是一元化的,更类似于联邦体。由于学部是社团性的组织,所以其结构不是等级制的,学部成员的关系是平等的伙伴式的关系;又由于学部理事会的成员都是各讲座具有相当自主权的领导者,所以,学部的决定深受学术界政治的影响。教授们宛如代表各自领地利益的参议员,操纵立法机构从而决定行政事务。他们在尊重各自既得利益和各自权限的基础上形成多数派;他们有着参议员的谦恭,同时又相互讨价还价,形成联盟,偶尔也玩弄权力。如果说讲座是行会式的组织,那么,学部则是由师傅组成的社团,他们处在平等的关系之中,投票决定共同的政策。意大利大学中的讲座和学部这两个层次,置专制制度于社团组织之中,同时,在独裁者中间又存在社团的关系,等级关系和平等关系共存,而这

正是行会权力结构的特征。

学部上面的层次是大学,大学的组织结构是非常松散的。领导大学的是大学评议会,它由当选的学部主任和部分当选教授组成。20世纪70年代改革之前,大学评议会中几乎没有初级教学人员和学生的代表。

大学的校长不是由政府任命,而是从讲座教授中选举产生的。校长没有超越教授的权力,他只是一个荣誉职务,任期三年。大学的行政主任由政府任命。作为文职人员,行政主任任职年限长,是中央政府在大学的代表。行政主任的职位充分表现出大学组织具有官僚体制的一面。原先,行政主任并没有多大的权力,充其量不过是学部和大学的记录员。只是在最近几年,由于大学体制的扩大以及由此产生的组织与协调的需要,行政主任的权力才日渐增大。即便如此,教授们对大学的事务仍有普遍的权力,他们与校长和行政主任一起组成行政理事会决定大学的事务。可见,大学和学部在组织方面有许多重要的类似之处,最主要的是教授有相当大的权力;而两者的主要区别在于大学的组织结构更松散,学部则具有高度的自治。可以说,意大利大学的结构是松散的联邦式,实际上是联合式的,等级性很弱。

在大学以上层次,意大利没有联合大学式的管理机构(第四层次),也没有如同联邦德国的州政府管理层次(第五层次)。大学与中央政府的联系直接通过中央教育部。中央教育当局有相当大的权力。例如,它规定招生入学政策;它所认可的中学的毕业生保证可以上大学并可在一定大学内选择学部;学位授予权不在大学而在中央教育当局;它负担大学的经费,负担的比例近年来达到了80%。

在法西斯统治时期,意大利的教育集权化加强了,同时,许多规章条例控制着大学中的每一个人。在这一时期,甚至大学课程也国有化了,不仅各个大学学部所开设的课程由国家法规统一规定,而且每一专业开设的课程名称也要求全国统一。总之,无论是入学招生、财务制度、人事政策,还是课程,都做到了统一和中央控制。特别有趣的是,法西斯统治垮台以后,它所制定的众多规章条例并没有随之被废弃或作认真的修改和减少。这些规章和法规仍然是中央政府各个部门行使权力的重要依据。

在意大利高等教育中,有两个关键的结构要素。首先,讲座教授构成了一个关键的群体。他们具有相当大的能量,对从地方到中央的政府机构施加控制和影响。另一个关键的结构要素是全国范围内选举出来的委员会。中央教育当局是与教授组成的委员会交织在一起的,无论是在中央教育部还是在全国科研委员会会内,都有教授组成的委员会,与中央教育部平行的教授委员会在决定同意还是否决任何全国性课程改革方面有重大权限。全国科研委员会中的教授委员会有分配研究经费的权力。讲座教授的任命权掌握在特别教授委员会手里,这个特别委员会负责组织全国性的竞争,从中选出三位获胜者;经过个人之间的磋商和与各学部交换意见,通过常常是极为复杂的程序最后从三位获胜者中选出一人担任讲座教授。所有上述提到的全国性教授委员会都是选举产生的而不是由政府任命的,20世纪70年代早期,大约有3000名教授有资格参加这种选举。

意大利高等教育的基层是教授的一统天下,教授的社团式控制逐渐扩大到整个高等教育的最高层次。当然,中央教育

当局的官员也有一定的权力,许多规章规定了教育当局在财务、课程、人事和其他事务上的权限。政府特别关心的是分配给各省的经费,无论是大学中的还是政府部门的行政官员,都依据所得到的预算经费来估价自己在官场中的地位。但是,在控制和协调高等教育方面,行政部门的权力相对于教授的权力来说,只能居次要地位。教授的影响也扩展到重要的政治部门,他们在内阁和立法机构中任职,在内阁和立法机构的教育委员会中占据着举足轻重的地位。较之教授的身份和地位,常任的政府官员(包括计划者)不过是以平庸著称的公共代理人。众所周知,意大利的公共行政机构在质量和效率方面不及联邦德国、法国和英国。官僚机构的效率低下,要求学术界予以帮助,而与此同时,学术界的特权以行政法规的形式确立了下来,从而反过来加以更进一步的控制。可以这样说,教授是意大利的贵族,意大利是教授们的天下。

意大利公共行政部门的横向控制是虚弱的,但它的垂直控制是强有力的。高等教育的行政管理也具有同样性质,但同时又具有两个独特的性质。第一,最高权力掌握在被认为是位居基层的那些人手里,他们运用专制式和社团式相结合的行会式方法控制高等教育;第二,高等教育的最低操作层次保留着强制性权力,而中央当局对几百个学部和数千个讲座与研究室采取巴尔干化分而治之的政策。

用比较的观点分析学术组织的六个层次,不难发现,意大利高教结构的权力主要集中于底部,其次是在顶部,高教结构的中层组织的权力是极为有限的。位居最低层次的讲座教授,不仅控制着第一层次,而且控制着第二、第三层次。大学和学部的权力在教授手中,他们采取社团式权威与专制式权威相

结合的行会式方法控制着大学和学部。中央政府的各个部门和高等教育的外部群体,几乎不能加以有效的监督。在高教组织的最高层次上,行会式的和官僚式的控制方法交织在一起,教授对这一层次上的控制也异乎寻常地强大。行政官员们关心的是大学和学部之间的协调以及某一区域各大学之间的联系,但是,学部行会与政府官僚的结合最终导致了行政官员的大权的旁落。

三、高等教育的变革

如同其他国家一样,变革的要求猛烈地冲击着意大利传统的高教体系。由于20世纪50年代中等教育入学人数的扩大,迫使60年代的高等教育招收大量社会背景和教育背景比以往更为多样化的学生。60年代初的一些报告对这一问题也有所反映。人们提出种种大学改革的立法建议,所有政党都介入了长时期的争论;人数日益增多的初级学术人员到处游说,要求改革;某些著名科学家也参加了争论,他们谴责传统的高等教育结构阻碍科学的发展,并提出令人惊讶的国际比较和外国人的批评意见。但是,教授集团与某些较保守的政治家一起,在整个60年代抵制改革,尽管有些问题争论了三四年,但没能通过任何重要的法案。意大利中央政府在第二次世界大战后没有建立过一所新大学,一直到1972年才建立了加腊波利亚大学。原有的30所大学不得不承受人数扩大的全部压力,结果,几所大城市大学膨胀为巨型大学。源于16世纪行会

组织的大学第一次面对如此众多的学生。

由于改革遇到阻力,造成了高等教育负担过重,同时,某些重要的大学,特别是罗马大学的正教授的负担也达到了难以承受的地步。一个部分时间在大学任教的正教授有 20 名助手和 1000 名学生。依赖于个人干预的旧的行会式联系不再适应这种情况了。到了 1970 年,人们逐渐意识到高等学校的效率低下。1967 年以后,学生们的不满日益升级,最终导致了愤怒的爆发。他们捣碎玻璃,占据某学部的建筑物达数月之久。但是,由于学生组织的战斗力低下以及内部的派别活动,削弱了意大利的学生运动。

1969 年起,为了安抚学生,有关部门不得不作了某些小的改革。所有不同类型中学的毕业生都可报考所有的学部,取消了只限于精英型古典中学毕业生和获得理科中学的毕业生报考某些专业的按能力分轨的做法。学生有权选择自己的学习课程,这样,国家规定的固定的课程变得相当灵活多样了。考试制度也作了修改,在一定时期内允许学生有更好的机会通过考试。此外,教学人员的工作有了保证,大约 15000 名已经承担了正教授的部分工作的教学人员获得了终身聘任。更重要的是,20 世纪 60 年代发生了权力分布的变化。各种政党、工会和其他外部群体更乐于介入高等教育并形成暂时的联盟。1973 年秋,政府绕过正常的立法渠道,发布了推动改革的政令。政府采取的主要改革措施是在几年时间内把正教授的数目从 3500 人提高到 1 万人。第二项措施是改革全国人事委员会教授委员的产生办法。另一些措施是试图进一步稳定初级教学人员,使他们在学部组织中有更多的代表和参与机会。

同时,意大利的高等教育中的一种有趣的趋势正在加速发展。长期以来,地方当局有先斩后奏的作法——在没取得中央承认之前,就由地方发起由市政府提供经费创办一所大学、大学分部或一个学部。在第一个学生完成全部学位课程之前,地方当局通过疏通的办法使新创建的单位得到批准并获得国家的资助,同时其授予学位的资格也得到认可。这种作法近来越来越多地被使用,特别是在意大利北部,地方当局出于地方发展的需要就采用这种方法。意大利中部长期以来为罗马大学所垄断,近来也建立了基埃蒂(Chieti)大学。上述种种努力,体现了从中央集权控制向区域控制转变的精神。

意大利高等教育的改革,极大地受制于传统高教结构的性质。国家的统一管理削弱了市场力量的杠杆作用,而在这种垄断中教授行会控制又削弱了官僚机构的干预,使计划者和教授分离。此外,保守的地方学术群体阻碍着许多学科的发展,从而使教授的权力也受到限制。

在意大利高等教育的改革中,政治仍然是基本的因素,改革不过是通过政治渐进主义、蓄意的拐弯抹角和有计划的讨价还价实现的调整。政府由于机构臃肿难以全力以赴关注改革。负荷过重的高等教育也为内部冲突所累。初级教学人员和被激怒的外部群体,施加越来越大的影响,倡导改革,反对传统的讲座教授的根深蒂固的权力。

意大利高等教育正试图改变政治色彩浓厚的学术体系的政治性。改变政治性可能导致行政管理上的变革——加强大学的协调,从而有助于把现在的学部联邦或大学转变为现代大学。

(郑继伟)

第四章 法 国

一、引 言

法国的高等教育像意大利一样起源于遥远的中世纪,实际上,巴黎大学是(中世纪)北部大学的原型,就像波隆那大学是意大利各大学的原型一样。不过,法国现代高等教育的既集权又多样化的结构在一定程度上是在法国大革命和拿破仑帝国时期形成的。自1968年以来,法国的高等教育系统进行了广泛的改革,但是实际上直到今天,拿破仑时代遗留下来的僵化的高等教育结构仍占统治地位。

法国大革命初期,旧制度结束时所存在的22所大学都被停办。只有专门化的专业学校继续开办,这些学校是大学校的前身,是法国高等教育中最有名望的尖子部分。在这期间又创建了一些大学校,其中包括现在颇负盛名的理工学院(Ecole Polytechnique, 1794)和高等师范学校(Ecole Normale Supérieure, 1795)。

拿破仑于1808年实行改革,创办了单一的统一组织帝国

大学,主管法国的所有公共教育,包括 16 个(后来为 32 个)称为学区的地区行政单位。拿破仑没有恢复旧大学的体制,而是指定学部(也译学院)为高等教育的基本单位,与大学校并行,其任务是培养律师、医生和教师。共有 5 个学部:神、法、医、文、理,神学部后来被撤销,到 1920 年药学被提高到学部地位,除此之外学部的划分一直未变直到 1968 年被撤销。

在 19 世纪的大部分时间里,学部完全是互相独立的,直接由公共教育部管理。从 1880 年开始,政府通过建立学部理事会和自治代表会给了学部一定的自治权,允许他们自己选举学部主任,并允许它们自己掌管自己的预算。在 1896 年,大学被作为组织单位重新建立起来。在每个学区里,学部组成了大学(这些学部有时甚至不在同一个城市里)。每个大学有一个理事会,由学部主任和其他学部代表组成,由校长任主席,同时又是该学区的学区长。但是到那时为止,学部的权利地盘已被牢固地树立起来,这种变革起不到什么统一作用。此外,学部的职能仍然非常有限。

从 1900 年开始,由于国家和地方迫切需要技术人才和应用性研究,因此,一些致力于专门性任务的新机构建立起来了。这些机构由于受到德国模式的一些影响,发展了与大学特别是与理学部的联系。1920 年,这些单位在大学内获得了正式地位。由于这些学院与学部是平级单位,因此,它们能够承担那些在僵化的学部结构中无法完成的研究和专业教育任务。某些与大学相联系的学院,如国立高等工程学院(ENSI),正式被算作是大学校。

最近的改革是 1966 年建立了短期技术大学(IUT),该学院在电子、计算机程序和管理方面提供两年制的技术培训课

程。大学技术学院在很多方面都仿照大学学校的模式,强化教学和监督,不断进行评价。尽管大学技术学院也位于大学之内,但它在行政上独立于学部,是1920年法令规定的那种结构下的学院。

科学研究主要是学部和大学校之外的那些机构的任务,如法兰西学院和国家科学研究中心(1938)。国家研究中心不仅在学部所排斥的领域建立研究所,而且还通过给学部提供研究人员和服务设施促使其进行更多的研究工作。

因此,总的来说,传统的高等教育体系和研究相当分散地被分为各种具有专门化职能的部门。研究主要是中央研究机构的责任,而传统专业的教育责任则交给了学部,各类行政干部和技术干部是由大学校培养的。广义来看,大学校包括250多所院校,其中20多所是名牌院校,选拔性相当高。所有的大学校都主要是为公立和私立机构、政府和企业培养担负高级职务的人员。有些大学校是私立的,完全是选择性的,只根据全国竞争性考试(concours)或根据其他学术标准招收固定数量的学生。大学校的教学既深又广,学程的时间和内容都有详细规定。很少有人留级,考试连续不断,在班级中的名次对毕业后的任职常常起着重要作用。虽然最好的大学校的教师并不一定在智力方面非常杰出,但是它们的教学水平是很高的。不过,学生学到的是科学的内容而不是科学的方法。尽管大学校的教学很艰深,然而它们长期以来还是吸引了最有才能的中学毕业生,由此常常把本来可以从事学术和研究工作的学生拉走了。

与大学校的选拔性相反,大学除了医学部之外,实际上无条件地向所有中学毕业会考合格持有业士文凭的人开放,业

士文凭是在国立中学中学术性中等教育结束时根据考试授予的。尽管大学的流生率很高,特别是在一、二年级,然而大学所负担的招生人数仍在不断增加。决策人员曾经抱有这样一种希望,即由于短期技术大学能够在大学内提供短期技术教育的机会,因此,它肯定会把学生从传统的学部那里大批吸引过来。可是事实并非如此,学生继续涌向传统学部,正如下表所示。高等教育系统负担过重尤其是巴黎及其附近的大学更是人满为患,这激起了1968年5月的学生风潮,结果导致了《高等教育方向法》的问世,本文后面还将谈到这一点。

1964年和1972年法国高等教育招生人数

类 别	招生人数			
	1964年		1972年	
	人数	百分比	人数	百分比
国立中学的预备班	25720	5.7	32787	3.7
高等技术部(国立中学)	18693	4.1	32189	3.7
短期技术大学			35951	4.1
大 学 校	60000	13.3	80000	9.1
大 学	347933	76.9	698467	79.4
总 计	452346	100	879394	100

注:国立中学的预备班和高等技术部都是法国中学后教育的重要组成部分。

二、高等教育行政的集权制

法国的高等教育结构受到它所置身的政治和行政体制的深刻影响,特别是受到集权化的强烈影响。大多数决策,无论巨细,都是由巴黎的教育部甚至内阁作出的。与此同时,由于权力路线在各官僚部门内是垂直运行的,所以存在着严重的各自为政的局面。如果说在各项政策之间还有可能进行协调的话,那只能在上层进行。法国人抱着怀疑一切的强烈的个人主义态度,在解决社会生活的冲突方面,他们不愿使用面对面的讨论方法,他们对待当局有一种矛盾的心理,这些又加强了决策方面既集权又割据的矛盾状态。结果,在政治方面没有形成广泛深入的参与。相反,全国性的协会大大增加,个人都指望通过这些协会获得政府对自己既得权利的保护。每个团体都要求负责本领域活动的官僚部门保护它的成员的利益。个人主义有助于限制国家独揽大权,但是,由于基层的个人(或院校)不愿意合作,以及在解决争端和调整政策时有愿意诉诸上级政府的习惯,这些都阻碍了集权化。

在法国的中等教育和高等教育中,最能反映其行政集权制特点的是国家考试和竞争性考试制度。学生在考试中激烈竞争,根据成绩的不同,分别进入具有不同地位和名望的技术、管理和政治职位,通过这些作法,加强了个人主义,维护了权力的等级制。最重要的全国性考试是中学毕业会考,这一考试是国立中学和其他中学中的学术性中等教育的顶点。按照

传统,中学毕业会考及格便可获得进入大学各学部的资格。要想进入大学就必须参加各种各样的全国性竞争性考试(concours),只有少数优秀学生才能争得有限的学额。一个中学生在中学毕业会考合格后经过国立中学特别班的2年以上的强化培养,每个人在竞争性考试中所获得的成绩,便可基本上决定他的职业前途了。另一种特别有名的竞争性考试是中学高级教师资格竞争考试(agregation)。那些在大学学习了4年或4年以上的学生可以参加这一考试。最初这一考试提供的是在国立中学任教的资格,但是现在已成为在大学的传统的文理学科领域任教的一般资格。在控制进入那些人数有限的高级职位的机会方面,法国人一贯主张采用公正的、形式上平等的竞争性考试机制,而反对采用那种非正式的、主观性的、可能为个人所左右的作法。

竞争性考试制度同大学校体制相结合,既起到了录取和训练高级技术和管理干部的作用,又起到了选拔国家高级行政人才和政治人才的作用。不过,有人认为这种制度有害于法国科学的发展,因为这种考试的内容强调掌握既定的、有限的现有知识体系,一般是抽象的、理论性的,不利于培养独立思考 and 实际探索的习惯,而这些习惯对于科学事业来说正是必不可少的。竞争性考试所促进的个人成绩不是通向智力或科学创造性,而是通向技术和行政权力部门,这样就进一步加强了法国政府和社会的那种等级性、专家统治论和不参与性。总的来看,这种制度加上专业学院,即大学校,缺少作为高等教育顶峰的研究设施,这在工业化国家中也是独一无二的。虽然自1968年以来的发展稍微改变了这种状况,但是这一变革过程相当困难,相当缓慢。

三、传统结构专业自治和教育部的权力

法国和意大利、德国一样,大学内最低一级(第一级)的学术组织是讲座。最初,主持讲座的教授(*professeurs titulaires de chaires*)实际上是惟一的教师。从19世纪末期开始,增加了一些辅助人员,包括没有讲座的教授(*professeurs a titre personnel*)、高级讲师(*maitres de conferences*,也译成副教授)、讲师(*maitres assistants*)和助教(*assistants*)。所有的高级教育人员,包括高级讲师,都必须拥有国家博士学位,他们都分享有明文规定的权利和义务,这些权利和义务都差不多,不过,只有教授才有全权参与学部、大学和国家的各级决策机构。教授还享有最高级别的工资。在两个最低的职务中,讲师具有终身任职的公务员资格,而助教不是终身任职。这两类人员只能在教授或高级讲师的监督下教实验课或辅导课。因此,对于有雄心壮志的学者来说,获得高级讲师的资格,取得实际上的教授地位,是他们一生中的重要目标。国家博士学位是实现这一目标的必不可少的条件,它的作用同德国的大学授课资格相同。

从传统上看,法国大学教师的主要任务是教学和考试,他们的教学工作量很轻:教授和高级讲师每星期3小时,讲师每星期6小时。德国的教授在研究所内掌管国家直接提供的研究经费和设施,法国的教授与此相反,他们主持讲座而很少拥有研究资源。一般来说,在法国是由学部来控制教育部拨给的

贫乏的经费的。为了发展研究事业,法国的教授需要外部的资源,如国家科学研究中心(CNRS)等。从结构上看,法国的教授一般不控制像德国的研究所那样的研究设施,他们的权力完全依赖于他们对学生和门徒的影响。实际上,他们的主要特权就是自由地使用时间和随心所欲地组织他们自己的工作。由于主持讲座的教授除了每星期必须讲3小时课之外,他的专业之外的活动是不受限制的,因此,按照艾伦(Raymond Aron)的话来说:“除了上帝之外,他就是自己的主人。”

无论是系主任还是院长都无权向其同事下命令或仅仅是指示。法国的教授并不受国家的约束。在大多数方面他们都可以随心所欲,多干或少干一点,修改或不修改他们的课程,行政上的僵化同规章制度内的无政府主义般的自由,这二者的结合是法国政府的典型特点,同时也是学术界(大学)的典型特点。

由于法国高等教育系统的中央集权制的结构特点,尤其是由于人才、资源和学校都集中在巴黎,所以,巴黎各学部里的讲座的工资比较高,威望和影响也都超过各省大学的讲座。巴黎各大学的讲座主持者管辖的人员比较多,他们还能够与其他名牌大学、研究机构和政府机构建立密切联系,尤其是能与国家教育部建立密切联系。这类机构利用它们的影响来巩固自己的地位,并促进追随者的事业的发展。这些追随者是一批学者群,甚至包括了各省大学学部的讲座主持者,他们与巴黎大学学部的主持者具有共同的思想方法并准备互相合作,以便在特定的领域促进研究和教学的发展。

讲座之上是学部(第二级),这是自1808年拿破仑改革以来高等教育系统的主要构成单位。学部几乎完全是由它的教

授来控制的。教授作为一个整体单独组成了学部理事会,同时与高级讲师一起组成了学部评议会(虽然少量初级教学人员也是学部评议会的成员,但是他们只不过起咨询作用)。在两个机构中,学部理事会更有权力。它负责分配教育部拨给的经费,并与中央的大学咨询委员会一起为空缺讲座确定候补人选。尽管在这两项事务上,教育部在程序上拥有最后决定权,然而,只有在咨询委员会同学部的意见存在分歧时,它才能行使这一权力,这种情况极少发生。学部评议会掌管课程事务,也负责向教育部提交学部主任的候选人名单,以求得批准。

学部主任通常是一名教授,任职期为3年,一般都连任。许多学部主任都任职10年或10年以上,因此权力很大,超过了德国的学部主任,至少存在着这样的可能性。巴黎各大学的学部主任权力更大,甚至可以看作是中央集权制行政系统的不可分割的一部分。

在第二级里,除了学部之外,还有自1900年以来发展起来的致力于研究和实际训练的学院。虽然这些学院的人员一般都属于学部,但是它们是在教育部的行政部门的直接领导下工作的。这类机构主要有国家高等工程学院(ENST)以及1966年建立的短期技术大学(IUT),还有学部里按学科设置的系(disciplinary department)。1959年的法令正式授权给学部创办这类系的权力,不过,到1968年,在20多个学部里只建立了大致50个这样的系,而且主要是自然科学方面的。按照1968年的高等教育方向法,许多这样的系和学院都变成了教学和科研单位(UERS)。

大学(第三级)绝大多数只是一个空架子。即使从1896年大学正式重建以后,实际上,所有的重要事务也都掌握在学

部、学部主任和中央政府的手里。在建制方面,大学的惟一机构——大学理事会相当软弱。这个理事会包括学部主任、每个学部选举的两名教授、附属学院的院长和 1~2 名教授以及由学区长指定的 4 名校外人士。学部主任负责主持偶尔召开的会议。虽然这个社团式的理事会同德国和意大利的同类机构相似,但它的权力更小,最关键的是缺乏一个选举产生的具有教授身份的校长担任它的主席和大学的象征性首脑。大学校的规模一般来说比大学小,因此组织比较严密。政府通常任命它们的校长。在理事会中,校外人士作为与公私雇主相联系的环节起着重要作用。

学区是国家下属的政府机构,相当于州或地区行政单位,学区长最好被看作是属于第五级。不过,它们的自治权很小,必须向教育部负责。学区长作为学区的首脑对学区内的所有国家教育机构负责,他们的工作开展得顺利与否主要取决于学区长的威望。虽然他常常是一名正教授,但是是作为政府代言人的身份工作的。学区长由教育部长提名,在议会同意后,通过总统政令任命(用于任命国家高级官员的程序)。在大学事务方面,学区长是部长的直接代表,教育部和学部之间的权力路线和交往路线必须经由学区长。

第六级是中央的国家教育部,它拥有广泛的权力,高等教育司长同教育部长一起主管所有的大学事务。大学的管理结构、课程、学位要求、任命教师的程序,所有这些事情都是在中央一级的,只给各学部和各大学留了很少的自主权。严格的预算规定,包括对任何支出的事先控制,进一步提高了中央政府在行政和政治方面的影响。尽管如此,高等教育政策仍然很难作为一个整体进行协调,因为各个学部、短期技术大学(IUT)

(从 1966 年开始)和国家科学研究中心(CNRS)全部是由教育部内不同的部门领导的,至于由教育部之外的其他部领导的大学校那就更难协调了。

在总理领导下,总计划部(General planning commissariat)及其所属的教育委员会负责高等教育的总体计划,这个教育委员会是由行政官员和部外专家组成的,包括高等教育专家。从 20 世纪 50 年代末开始,这个独立于教育部的教育委员会就试图把人力预测同学生对各种类型高等教育的需求结合起来。可是,由于根本无法指导各类学部招收学生的工作,因此,预测毫无价值,事实证明这类预测常常是极不现实的。

虽然中央级的权力最终掌握在政府官员手里,但是教授们对高级决策有着相当大的影响。在两个重要的高等教育咨询机构里,即高等教育理事会(Council of Higher Education)和大学咨询委员会(Consultative Committee of the Universities),教授占大多数。高等教育理事会,或者确切地说,它的 17 人常务会,负责向高等教育司就总政策,特别是教学内容方面提供建议。大学咨询委员会在所有教学人员的任用和晋升方面都有决定性的发言权。它在各学科都设有常设分委会,几乎全都是由教授组成(三分之二由同事选举,三分之一由政府任命),它们把所有教学人员都列在国家的“人才表”(Lists of aptitude)上,其根据一般是是否拥有(或在攻读)博士学位。在有关的表上占有一席之地是在大学的职位等级中获得相应职位任命的必要条件。在确定讲座教授的人选时,这些分委会一般都提出一个名单供参考,有关的学部要根据这一名单提出自己的名单。当分委会与学部意见不一致时,教育部有裁决权,不过,这种情况很少出现。如果出现分歧,一

一般来说,国家的分委会的建议更重要。因为分委会是一个专家机构,它代表的利益超出了狭隘的地方性,所以,按照法国人的看法,更可能形成公正客观的意见。

这种高教制度像国家竞争性考试一样,往往促使学部的学科结构更加僵化。控制着分委会的那些老资格的教授非常重视传统类型的研究,不鼓励对学科领域和方法进行改革。这种制度对新学科和新方法的抵制是非常明显的。改革几乎全部是在传统的学部之外进行的。无论在教授们能够行使权力的哪个行政级别里,教授们最关心的不是维护他们的自治和既得权力,就是通过培养亲信来扩展他们在专业和学科方面的影响范围。在这两种情况下,教授们的兴趣都很狭窄,很容易形成联盟抵制改革。政府官员最关心的是维护各大学之间的形式上的统一,避免大规模的改革或正式承认主要的新学科,因为,大规模改革和承认新学科就意味着将要改变所有大学和中学的课程。

四、中央主持的结构改革

1968年5月的大规模学生运动使大学处于瘫痪状态,拿破仑式的大学结构无力应付来自工业和技术发展以及入学人数增加等方面的压力,学生运动使这种情况更加突出。当时新上任的教育部长埃德加·富尔起草了一项具有深远意义的改组大学的法律。经过广泛征求有关团体的意见以及政府部门和议会内部的广泛协商,对草案进行了大量修改,1968年11

月议会一致通过了《高等教育方向法》。取得这一成就的关键原因是富尔丰富的政治经验和敏感性,以及戴高乐总统的坚决支持。

按照富尔及其支持者的观点,这次改革有三个主要目的:促进跨学科的合作或多学科性;扩大参与;分权化或加强大学的自治权。《高等教育方向法》是分阶段实施的。首先,解散了当时存在的 23 所大学及其学部。然后,建立了大约 600 个教学和科研单位(unites d'enseignement et de recherche, UERS)。尽管这些教学和科研单位通常都比原来的学部小,有时,大约相当于美国大学的系,但是,它们在法国高等教育系统中仍然代表第二级。最后,这些教学和科研单位又重新组成 360 多所新大学,这两个阶段有时有重叠,特别是在巴黎,在组成教学和科研单位的截止期之后,教育部又决定进一步细致划分,到 1969 年末全国的教学和科研单位总数达 674 个,到 1973 年达 730 个。

这次改革的主要目标是跨学科,即建立起能够促进跨学科合作的大学。这一目标常常被忽略。十几所较小的省属大学,包括自 1962 年以来建立的 7 所,虽然它们的文理学部被划分为较小的教学和科研单位,但是,实际上和改革之前相比并无多大变化。所有的医学部和药学部几乎都保持了它们结构上的完整性,大多数仍然称为学部,仍然分为讲座,由学部主任领导。法学部的情况基本相同。虽然一些持自由主义观点的法学家和社会科学家从法学部退出来组成了自己的教学和科研单位,但是法学部仍然保持了明显的连续性。一些文学部也是以类似的方式改组的。最大的改革是在巴黎进行的,市中心巴黎大学分成了 100 多个教学和科研单位,这些教学和

科研单位最后组成了 7 所大学,其中有些大学只是原来较大学部的一部分。在巴黎郊区又建立了 6 所大学,这就使巴黎地区的大学总数达到了 13 所。

对传统学部之外的从大学校到短期技术大学的各类高等院校的复杂问题,《高等教育方向法》并没有明确规定。这类院校不像传统学部那样,它们自 1968 年 5 月以来大部分都在继续运行。因此,人们普遍强烈要求这类院校免受《高等教育方向法》的束缚。政府内的一个很有势力的集团支持这种观点,包括总理和一些负责自己的大学校(其中包括一些非常著名的大学校)的部长。虽然富尔提交给内阁的《高等教育方向法》草案原则上适用于所有类型的高等院校,但是,他不得不让步,并达成了一项妥协方案。教育部之外的其他部的院校可以不执行《高等教育方向法》;属教育部管辖但是独立于大学的院校可以通过政令分别按照《高等教育方向法》执行;最后,附属于大学的学院和研究所(比较突出的是国立高等工程學院和短期技术大学)大部分在大学内作为教学和科研单位继续运行,尽管《高等教育方向法》对它们的适用性受到限制。国立高等工程學院、短期技术大学和其他一些单位的预算直接由教育部拨给,它们的领导由教育部任命,而不是通过选举。

除了跨学科之外,《高等教育方向法》还有两个目标:扩大参与和加强大学的自治。为了促进更广泛的参与,《高等教育方向法》为大学和教学与科研单位的各种决策机构的组成、任务和责任规定了指导方针。新建立的理事会包括了大学里所有团体的代表——高级或初级教学人员、研究人员、学生、行政人员和技术人员,同时也包括校外的代表。《高等教育方向法》关于各团体的代表席位的规定相当全面。教学人员的席位

至少应同学生的席位一样(教学人员的席位的60%指定由高级教学人员占有),校外人员应在理事会中占六分之一到三分之一。该法没有要求教学和科研单位理事会必须包括校外人员,不过,许多特殊地位的教学和科研单位,如国立高等工程学院和短期技术大学,则必须包括校外人员,以保持它们与它们所为之培养人才的专业之间的密切联系。各大学理事会的席位在实际分配上略有不同,比较典型的理事会有80名成员,包括20名高级教学人员,12名初级教学人员,4名研究人员,25名学生,5名行政和技术人员,14名校外人员。但是,这种广泛的代表性只不过是一种形式,实际上,理事会的出席率很低,所以学术人员,特别是高级学术人员控制了会议程序。学生和校外人士往往对理事会不感兴趣,他们大概认为理事会所讨论的事情与他们所关心的事情毫不相干。此外,研究工作留给了一个另外的机构——科学理事会管理,该理事会完全由学术人员组成,其中大多数是高级教学人员。有关学术人员的任用事宜,无论是在大学一级还是在国家一级,都只限于那些具有等同于所任用的职位资格的人来商讨。

为了加强自治,新大学在控制它们的构成单位方面获得了比以前更大的权力。虽然教学和科研单位有一定的独立性,特别是在组织教学方面,但是,他们的理事会的大部分决策都必须报请大学理事会批准,大学理事会还负责在各教学和科研单位中间分配经费和人员,同时也负责大学的总体政策。

加强大学一级的控制和管理的最重要的措施是采用了校长制。大学校长通常必须是大学理事会的教授成员,由理事会选举,任期5年,不得连任。校长的助理人员包括一个秘书长和一批行政人员,还有从学术人员中选举的一个或几个副校

长,这些副校长通常必须得到校长的支持才能当选。1970年和1971年选举的第一批校长大部分是以前的学部主任,他们在传统的高等教育制度上实际上就相当于校长。不过,学部主任所主管的是同质性的单位并代表他们的同事,而校长所领导的大学是各种各样学科的异质性的集合体,因此校长必须把院校作为一个整体实行平衡性的领导。

在总的政策方面,校长和他的办事机构而不是理事会握有主动权。虽然《高等教育方向法》对校长和理事会之间的权力的划分规定得很不明确,但是教育部在起草他们的条例时为指导大学工作所颁布的法律意见中指出:“任何意图提出信任问题和申请检查的法令都是非法的,法令不得直接或间接地规定校长向理事会负任何责任。”由此,大多数大学都是校长负责制,而不是像1968年《高等教育方向法》的某些制定者所设想的那样由理事会负责。

从某种意义上来说,对学术管理结构的加强使参与目标处于从属大学自治的目标的地位。在大学一级和教学与科研单位一级,选举的学术管理人员都加强了他们的势力。例如,大学校长与教学和科研单位负责人定期会面的讨论政策事项,这是很普遍的。在一些受与《高等教育方向法》影响较小的小型省属大学里,某些教学和科研单位的负责人所起的作用完全像以前的学部主任。学术管理人员特别是校长的这类权力当然来自教育部在制定政策方面一贯所起的重要作用。但是行政影响也有可能被法国的传统特点所加强,法国人一贯避免以实用主义的方式通过面对面的讨论来解决问题,而是常常诉诸于上级。这样,有各方代表参加的理事会所起的作用就是发表不同意见和争论思想问题的场所,他们避免作出

有关具体问题的决策,甚至当中央的方针允许它们这样做的时候,它们也尽量回避。很清楚,近 200 年来使法国的学术生活中中央集权化的行政方式和行政行为的基本因素是不可能轻易改变的。

在学区一级,学区长现在是他的管辖区内的大学的名誉校长。虽然他在某些事务上保留有监督权,并可以出于“重大理由”停止执行大学理事会的决策 3 个月,在此期间等待教育部长的决定,但是他的作用是被大大地削弱了。不过,学区长更经常地提供方便条件加强下级行政单位与教育部之间的联系。《高等教育方向法》规定,地区理事会应包括大学选举的教学人员和三分之一的校外人员,正式规定建立这些地区理事会(11 个地区,每个地区包括 1~3 个学区)的法令是 1972 年颁布的。虽然他们的成员是选举的,但是他们从未开过会,主要原因是,同那些后来建立的管辖范围极为广泛的地区机构相比,地区理事会的作用太不明确了。

在中央一级,虽然参加起草和实施《高等教育方向法》的人赞成分权化,但是它的实施却又加强了教育部的控制,至少短期内是如此。由于《高等教育方向法》的用语是极为原则性、概括性的,所以教育部不得不再制定一系列政令、条例和通知以解释和适用该法。在某些情况下,教育部官员甚至不得不颁布“样板条例”以指导教学和科研单位以及大学制定该法所要求的条例,以使下属的评议会能够根据中央行政部门认为合法的条文采取行动。

1974 年 6 月国家教育部中以前负责高等教育的部门分离出来组成了国家大学部(State Secretariat for the Universities),这是实际上的而不是名称上的高等教育部。到

目前为止这一分离本身对政策并没有产生明确的影响。虽然教授在中央的影响仍然存在,甚至由于高等教育部门以国家大学部的形式出现而得到加强,但是由于国家咨询机构性质的变化,学术权力的特点还是发生了一些变化。只有大学咨询委员会还保持了它对学术人员的任用和晋升方面的传统影响。这个委员会建立了大量的学科委员会(甚至学科分委会),并在每个学科委员会中增加了占四分之一名额的选举产生的初级教学人员。不过,保守派教授仍占上风,由政府任命的占四分之一名额的代表加强了这部分教授的力量。他们的评价标准仍然比较狭窄,例如,仍然重视传统的学科领域的研究课题。新学科、应用学科和技术学科领域的教学人员,以及像短期技术大学这类负担较重的教学和管理工作的院校,在这种体制下仍然处于不利地位。

另外两个主要的全国性机构是新建立起来的。全国高等教育和科研理事会(CNESER)取代了由教授控制的全国高等教育理事会,按照《高等教育方向法》的制定者们的意图,这个新的机构是选举和参与原则向全国范围的发展。它包括由大学的各种群体和某些大学校选举产生的60名成员以及由有关团体任命的30名成员。这个机构任务比较麻烦,一方面它担负着繁重的具体工作——按照法律它必须就教育部采取的所有政策提出建议,另一方面它的内部又存在着尖锐的思想冲突,因为大多数成员都具有明确的政治倾向,为自己的团体说话。

第二个机构是大学校长会议,这个机构与前一个机构不同,它很有影响。《高等教育方向法》并没有明确规定建立一个机构,但是在校长们召开了巴黎大学会议之后,这个手

员会就通过 1971 年法令正式建立起来了。在全国高等教育和科研理事会与大学校长会议之间,教育部一般来说比较重视大学校长会议的建议,这样,在中央一级就使学术行政人员的控制居于那种代表制和参与制机构的上风。很明显,大学校长是大学发展的管理者,教育部认为同他们打交道比同那些想方设法代表各自集团利益的代言人打交道容易得多。全国高等教育和科研理事会常常从政治角度来考虑问题,与此相比,大学校长主要从实际出发来考虑问题。

一般来说,大学校长主张各个大学自治,自治的程度往往由他们在更高一级的机构里所能发挥的影响为决定。不过,校长不一定非得指望教师和学生的支持不可。在 1971 年关于是否用大学毕业文凭(《高等教育方向法》所规定的一种措施)代替国家学位文凭的争论中,大学校长们赞成把国家文凭限制在法学和医学,而把其他学科留给各大学授予它们自己的文凭。各种各样政治观点的学生组织和教师组织都在全国高等教育和科研理事会中为保留国家文凭而战,以保证统一文凭的连续性,减少各大学及其毕业生之间在学术地位上的差别。这些压力十分强大,最后,部长决定保留国家文凭。这一结果表明传统主义在各种政治色彩的学术团体中都仍占有重要地位。当教育部官员和大学校长想要切断大学与中央集权制传统的联系时,他们遇到了顽强抵抗。

改革的另一个主要障碍是经济问题。自 1970 年以来,高等教育的预算就一直落后于通货膨胀,直到不久以前,业务开支的拨款还是以招生人数为基础确定的,增加很慢,基本建设费更是急剧下降。这些障碍限制了大学运用新获得的自由权力的能力,因此保持了它们的情性。尽管大学理事会有权分配

学和科研单位,然而他们很少这样做,因为这样做会过多地侵犯别人的既得利益,各大学开设的一些新专业,特别是可授予大学毕业文凭的那些专业,都是在没有另外经费的情况下建立起来的。这种情况只会加强人们对传统的国家文凭的依赖,从而阻碍改革。

教育部只是为它想促进发展的那些领域提供大量的额外经费,这些经费一般通过合同的方式提供。其中一个领域是继续教育,这项工作的目的是使大学更能适应外界即社会和经济的需要。1971年7月政府颁布了一项促进继续教育的法令,随后,教育部为大学提供经费,支持它们与地方雇主和工会签订合同进行大学后的教育。所有大学都在校长的支持下接受了教育部提供的这项经费。然而,事实证明要想使这项工作富有成效却极为困难。该法令还规定各企业必须拨出一笔经费用于回归教育,但是,由于这些企业不相信大学里那些被称为左派的人,不满意大学的以理论为主的倾向,因此,许多雇主都把经费提供给由他们自己控制的教育组织。反过来,大学也不愿意放弃自主权而按照私立企业的要求为满足雇员的实际需要来设计课程

些大学比另一些大学更适于促进跨学科的专业,或更适于某些类型的改革。所以,很少再强迫它们去模仿其他院校。实际上,各级行政人员都非常注意形成自己院校的特色,如果当前的经济压力有所缓和的话,他们就会在这方面迈出更大的步伐。

更重要的是,大学之间的分化加强了大学内部的面向专业和技术成分。1976年初开始对大学的第二阶段学习(即大学的第三年级和第四年级,通向学士或硕士学位)进行改革,其目的也主要是促进这一过程。这必然要求大学修订它们的课程范围,削减就业前景不佳的专业,发展那些有良好就业机会的专业。大学想要开设的新课程在报请政府批准以前,必须经过由学者和校外有关经济部门的人员组成的委员会的评价。在自1968年5月事件以来最激烈的抗议行动中,教师和学生,再加上大学校长会议,都强烈反对这次高等教育改革的实用主义方向,反对校外人员的参与,同时,对没有增加实施改革的经费或资源也表示强烈抗议。学者们都担心那些传统的学术科目将被轻视甚至被取消。抗议的结果,政府同意对改革的实施问题重新进行评论,大学又逐渐恢复了表面的平静。

虽然大学校并没有直接受到这些发展的影响,但是它们与传统的大学部分之间的差距可能会逐渐消失。原来隶属于大学的各种各样的专业学校,其中有一些被看作是小型的大学校,现在被列为教学和科研单位,尽管它们中的大多数都有着特殊地位,然而它们还是比以前更容易同其他教学和科研单位进行合作了。《高等教育方向法》的规定也可用于把大学校并入大学中作为教学和科研单位,不过,这样做的例子比

较少。

总的来说,法国高等教育正在慢慢地增加对外部社会和经济需要的适应性。从这个意义上来看,自1968年以来就极力主张的跨学科已逐渐实现了。自治的目标还是相当模糊的。政府不愿意让大学自行其是地实行它所期望的改革,这一点是很清楚的。政府的压力激起了1976年的抗议运动。在那些支持抗议行动的大学校长中,许多人是在左翼的全国高等教育联合会(SNESUP)的支持下当选的。这也许是校长转向与政府对抗的一个迹象,表明他们像大多数学生和教师协会那样对大学自治加以防卫性解释。大多数教授仍赞成传统方式的学术自由,而学生们则既想不受任何限制地进入大学,又想获得可以保证就业的统一的国家文凭。这些传统态度仍然是变革的重要障碍。参与是1968年5月事件的第三个主要目标,这一目标的进展最不顺利。高级教学人员控制学术事务和任命学术人员的权力以及控制研究的权力,实际上并未削弱。虽然大学校长有时会代表学生和初级教学人员的利益,但是学生和初级教学人员很少能有效地参加决策过程。

尽管存在着对改革进行不断抵制的情况,然而自1968年以来的发展还是有力地证明了法国大学在逐渐地进行着变革。总而言之,法国已开始摆脱19世纪拿破仑时代的传统。

(张维平)

第五章 瑞 典

一、引 言

在本书所涉及的七国中,瑞典是最小的,人口仅 800 多万;而在种族、宗教和政治等方面,除了日本,瑞典就是最同质的。这些特征在历史上,尤其近几年来,对瑞典教育政策的显著连续性和内聚性起着重要的影响。

20 世纪 50 年代以前,瑞典只有两所大学,即 1477 年创设的乌普萨拉大学和 1668 年创设的隆德大学。19 世纪下半叶,创办了私立的和市立的非大学类型的高等教育机构,以后,这些高等教育机构为国家所接受,也被称之为大学。例如,1877 年在斯德哥尔摩创办的一所学院于 1960 年被正式称为大学;1891 年在哥德堡创办的一所学院于 1954 年获得了大学的地位。乌默奥大学(1964)和林彻平大学(1965~1970)是新近创办的两所大学。目前,瑞典共有 6 所综合大学,3 所附属大学和大约 15 所较专门的高等教育和专业训练的院校,其中只有斯德哥尔摩经济学院是私立的。

追求学术知识,从事学术研究,进而实现个性的解放,是19世纪两所瑞典大学的使命和理想。教授自由地探究知识,学生自由地选择学习科目,国家很少对研究、教学与学习的自由加以限制。大学享有19世纪德国大学那样的学术自治。然而,与德国大学不同的是,瑞典大学从未武断地滥用自治。在德国,大学与国家的关系既是密切的,又常常是紧张的,19世纪上半叶尤其如此;而在瑞典,政治家和教授、政治组织和大学,在价值观和目标观方面保持着广泛的一致。

直到20世纪50年代,瑞典的中学后教育的入学机会一直是由传统中学分轨制支配的。学术性中学的毕业证书是接受高等教育的必要条件。50年代初期,每年约有5000名学生获得这种毕业证书,其中70%能受高等教育。如同实行分轨制的其他国家一样,社会出身是走上通往尖子之路的主要决定因素。而一旦学生进入了高校大门,并没有选择学科的限制,除了那些实行“限额制度”(numerus clausus)的有限制的系科(医学、工程学等)之外。50年代在校人数迅速扩大,大学在校人数从1950年的1.7万人增加到1960年的3.7万人。60年代在校人数继续扩大,1970年达到了11.8万人,其中30%是有限制的系科的学生。然而,从那以后,在校人数开始下降,1974年在校人数为10.8万人。

在所有高度工业化国家,都发生了尖子型高等教育向大众型高等教育的转变,而在瑞典特定的条件下,这种转变有着特定的动力。瑞典是一个工业化相对较晚的国家,农业和林业是经济的重要基础。从19世纪末开始,社会的经济基础发生了变化,一个祖父是农民的民族开始管理一个现代化的工业国。农业劳动力的比重从1954年的约20%~25%下降到

1975年的7%。由于瑞典的经济没有遭受两次世界大战的破坏,机器广泛地取代了人力,这就造成了生产、分配和劳动力市场的整个结构的变化,特别是劳动力所需的训练和素质类型的变化。所有这些变化都对教育产生了重大的压力,迫使它进行改革以适应新的社会需求。

瑞典教育发展的一个关键因素,是民间组织的活动和社会民主的传统。瑞典奉行旨在消除社会差异实现机会均等的政策。为了实现教育机会均等,从20世纪30年代以来,整个教育体制试图向所有的人开放,而这一目标的实现,不是采取革命的手段,而是采取了渐进的方式。实用的社会工程方法——积极而谨慎地对教育改革进行实验、规划、实施和评价——一直是瑞典教育的模式。正是这种被瑞典人称之为“滚动改革”的模式,一步一步地改变着瑞典的教育,使得今日瑞典教育制度完全不同于第二次世界大战以前的教育制度。

20世纪50年代,当其他国家只是朦胧地认识到改革的必要并踟躇不前之时,瑞典就已开始了教育改革。部分是由于起步较早的缘故,瑞典的变化比其他西欧国家的变化具有更深刻的影响,但却又没有法国、联邦德国那样引人注目。

改革首先从分轨的初级中学开始。根据一个由各社会团体和各主要政党的代表组成的政治委员会的建议,议会于1950年一致赞同进行10年试验计划,即进行为期10年的在义务教育时期(至16岁)实行综合教育实验的计划。1962年议会通过了普遍实施九年制的综合学校的法令。接着是对高中教育的结构和课程进行广泛的改革。这一改革于1971年结束。从此约90%的适龄儿童进入提供职业课程和学术课程的综合中学(gymnasieskola)学习2~4年。也是由于改革,有进

人高等教育资格的高中学生数从 1950 年的 7000 人上升到 1970 年的 3.3 万人。从 1970 年起,由于相应年龄组学生人数的减少和可供选择的渠道的增加,这类学校的学生数下降到 3 万人。

瑞典当局较早地预见到,为了容纳日益增多的人学者,必须扩大第三级教育(即高等教育)。改革中学教育行之有效的政策研究过程和统一政治意见的过程,被用来改革高等教育。瑞典的高等教育改革,比 20 世纪 60 年代末学生抗议运动引起的国际高等教育危机还早 10 多年,瑞典比其他国家更早预见到并力图解决。由于社会需要导致的中学后教育入学人数的扩大与有限的吸收受过教育的人力的经济能力之间的矛盾,结果,扩大中等教育和第三级教育的综合结构,根据就业需要和机会制定招生工作计划,成为 50 年代以来高等教育改革的主要动因。

改革的政治过程,深深地铭刻着瑞典民主的某些基本特征的烙印。瑞典民主劳动党(SAP)的影响从 1932 年至 1976 年稳步加强,并控制了政局。在其影响之下,瑞典通过了广泛协商来解决甚至是最根本的政治争端和社会问题。诚如人们所说,“互相让步是瑞典传统的政治技艺”。直至 20 世纪 60 年代末,几乎没有罢工,这是瑞典工业中人与人的关系的主要特征。政治问题常常是由一个委员会首先着手处理,而这个委员会通常是由广泛的社会团体和政党的代表组成的,委员会在经过研究之后以广泛形式提出报告,委员会的报告对最终的决策有强有力的影响,成为各种决定和法令的基础。在议会里,通常还要作进一步的互相让步。

诸如中小学校和高等教育之类的问题,由一位有较高声

誉的官员领导的机构对内阁负责,并接受由政府任命的、广泛的社会团体的代表组成的委员会的监督。在瑞典复杂的制度中,政治气氛取决于政党和民间的意向,最重要的问题是以较保守的团体和政党所能接受的方式来解决的。因此,1976年上台的非社会主义的联合政府没有从根本上背离社会民主党奉行的政策就不足为奇了。总之,在社会和政治生活的大多数领域,瑞典可称为中央集权化的协商式民主国家,其政策是靠上层用说服的方法取得一致同意来决定的。

二、高教传统结构与早期改革

直至20世纪50年代,瑞典大学的内部组织仍类似于德国大学的传统模式,以讲座和研究所为基础。这两者是教学与研究的基本单位,拥有自治权。政府采用漫长的、审慎的和公开的程序任命教授。下面要详细介绍。

1950年前后,典型的研究所是由一位正教授任所长,再加一位副教授或讲师组成的,在自然科学专业,还有几位教学和研究助教。教授领导一个规模不大但却等级森严的单位,他在研究所中的权力是绝对的,很少受到挑战,在所在大学本学科的教学和研究的内容及其组织方面有绝对支配权。人们有时把这种情况称之为“教授封建主义”。

自1958年以来,瑞典的高校教师结构发生了明显分化。一部分教师(教授、副教授、讲师、研究助教等)主要致力于科学研究和研究生(博士)的培养,而另一部分教师(主要是地位

较低的教师)唯一的职责是教学。这种分化是和基本的以职业为方向的课程与研究生课程的分离相吻合的。到了20世纪70年代初,大多数研究所的人数增加,规模扩大,但仍保持着等级结构。在某些研究所,有3名正教授,20名副教授、讲师和教员以及20名以上助教。当学生入学数下降时,许多未被终身聘用的人被解雇了。

犹如欧洲大陆型国家的高教制度一样,学部构成了瑞典高教管理体制的第二个层次。起初,瑞典的大学也像德国的大学一样,设有四个学部:哲学(包括自然科学)、神学、法学和医学。随着体制的扩大,某些学部被分化了,新的学部建立了起来。现在瑞典的大学学部有:人文科学、社会科学、自然科学和数学、技术、经济学、医学、牙科学、药学、法学和神学等。每一所综合大学通常有3个或3个以上这样的学部,而大学水平的各种专门院校由一个学部或一种职业领域构成,如技术、农业、商业、社会工作、兽医、林业和师范教育等。

直到1964年,作为行政单位的学部纯粹是由教授组成的,因而具有平等的社团组织的性质,每个教授代表他的学科和研究所。从教授中选出的学部主任只不过是同事中的居首位者,有一定任期。决策过程以满足各研究所的利益为前提。学部负责提出任命教授的建议,组织博士学位考试,任命讲师(其学术资格高于博士学位,类似于德国的取得大学授课资格的博士)以及其他学术事宜。随着基础课程管理工作的增多和基础课程与研究的分离,决策和管理日益困难。1957年在学部层次建立了由学部主任、三个教学人员代表和三个学生代表(以后又增加了一个助教代表)组成的常设教育委员会。这个委员会讨论有关课程设置、课程大纲和教科书等问题,并就

这些问题提出建议,交学部批准。同时,委员会还负责攻读四年制博士课程的研究者的培养。回顾以往,不难看出,在学部层次建立教育委员会,是调整大学课程的第一步,先在学部这一层次进行调整,然后在全国范围内进行调整。

在大学层次,最高决策机构是评议会议(konsistorium),它的成员包括各学部主任和每一个学部的一位教授。如同第二个层次的学部一样,评议会也是一个联合组织,是解决影响整个学校重大问题的讲坛,通过协商作出决定。与评议会平行的是处理财政事务的预算委员会。校长是评议会的主席和大学的行政首脑,但按照传统只是起象征性的和礼仪性的作用。然而,自从第二次世界大战以来,随着大学的发展扩大,校长的权力和影响也随之扩大。他必须维护大学的利益,充当学部和政府间的纽带和中间人。1964年,取消了预算委员会,每个大学建立了由校长和主任分享权力的校长办公室。校长虽然在大学和大学总监的对话中起重要作用,但是,1964年以来的进一步的中央集权化使校长的作用又缩小了。

瑞典传统高等教育体系中,没有介于大学和中央政府之间的行政层次。直至1964年才由中央政府任命了从全国的教授中选拔出来的大学总监。作为国家和大学的中介人,总监负责监督行政法规的实施和国家基金的使用。然而,总监是一位教授,是大学所信赖的使者,他的主要任务是代表大学的利益。从这个意义上说,大学总监实际上是全国大学的总校长。

20世纪50年代,为使中学后教育适应人力需求,为社会提供足够的受过有效职业训练的毕业生,开始了广泛的中央集权化。1955年任命了一个小型的高等教育委员会,由三位教授、一位政治家和一位中央高等技术教育机构的代表组成。

委员会于 1963 年提出最后报告,这个报告成为国会制定法令的基础,导致了 1964 年的改革。改革的主要措施之一是用瑞典大学总监公署(UK Ä)取代大学和技术学院的双轨管理制度。不受大学总监公署管辖的高等教育机构只有师范院校,由国家教育委员会(S Ö)管理,另有几所职业院校由政府有关部门管理。这时,大学总监不再由大学选举而是由政府任命了。1964 年以后,随着政府不断地集中权力,教育决策也分为两个层次:一是内阁,在教育部长及其下属官员的支持下,负责制定供国会立法的政策或者依据国会法令制定一般政策;二是两个中央机构——大学总监公署和国家教育委员会,负责处理行政问题,实施有关的政策。它们与教育部密切合作,但却又只对内阁负责,各自行使相当大的权力。

瑞典大学总监公署设有一个管理委员会,为非学术性利益团体(主要是商业和劳动)提供直接的渠道,听取他们的意见。大学总监任管理委员会主席,成员中共有 4 名一般代表。其中 1969 年以后设有学生代表 1 人。1964 年建立的那些学部计划委员会负责贯彻 9 个学部基础教育和高级训练的中央计划,它们的管辖范围为:人文科学和神学,法学和社会科学,医学、牙科学和药学,数学和自然科学,技术。每个委员会有 1 名兼职主任,8~12 名政府任命的官员,他们代表政府、企业联合会、工会、职业组织和高等教育中的师生。在计划委员会内高等学校的代表占少数,甚至委员会主任很少是来自高等学校的。因为他们是非学术群体的代表,又是大学总监公署管理委员会的成员,高等学校在中央层次的决策系统中的影响和作用明显降低了。此外,作为政府任命的官员,大学总监现在代表的是政府的立场,而不像 1964 年以前由教授担任的大

学总监那样代表高等教育的利益。各种非学术团体(特别是工会、商业联合会和全国劳务市场委员会)积极参与高等教育的决策,反映了在决策过程中充分考虑社会意见的试图。没有一个国家像瑞典那样,非学术团体在学术事务中起这么大的作用。

瑞典大学总监公署的责任的扩大和机构的调整,标志着20世纪60年代瑞典大学发展的政治责任发生了实质性转变。虽然采取了诸如建立校长办公室之类的加强较低层次管理的措施,但是,大学总监公署对大学财政事务的决定权仅次于政府和国会。从1966年起,它直接接受学部而不是大学的经费申请报告,“以便更有效地估价和协调不同领域的财政需要和预算”。根据各学部的申请,学部计划委员会提出关于经费预算的建议,最后的决定权在教育部和政府。当然某些方面的权限仍由学术界控制,例如教授的任命仍然是一个审慎的和公开的过程,不过程序已被有所压缩,包括3位学部指定的校外教授的书面鉴定和推荐、学部的推荐和大学总监公署的推荐。政府毫无例外批准学部的选择。教授职称以下人员任命是由讲座或学部提出,由大学校评议会批准的。

1964年的法规也扩大了学部的构成。以前,学部是由正教授组成的。从1964年起,学部包括所有任职的研究人员(正副教授)和教学人员,大多数情况下后者占多数。由于学部是由各种不同的讲座组成的,各讲座的现状和利益不同,又由于学部对课程问题不负有直接责任,所以,学部已丧失了平等的社团的性质,其影响和重要性都不如以往了。

三、最近的结构改革

直至 20 世纪 60 年代末,在实现减少社会差异和提高一般生活水平的目标的过程中,政府试图尽可能广泛地开放高等教育。中央当局在大幅度地提高高等教育的容量的同时,采取了一系列步骤,限制大学的学术自治,因而加强了高等教育与劳动力市场、政治体制的联系。

从 1968 年以来,瑞典政府采取进一步的措施推动高等教育的改革。鉴于劳动力市场不能吸收日益增多的高等院校毕业生,决策者们不仅继续实行限制招生数额的制度,而且还建立了定期检查高等院校招生能力、根据可用资源和劳力市场的需求由中央分配学额的制度。特别重要的是政府一方面试图限制应届高级中学毕业生直接升学的人数,另一方面为有 5 年或 5 年以上工作经历的至少 25 岁的报考者(即所谓 25—5 学生)提供继续专业训练或回归教育。大学和学院的传统课程得到补充以适应这种回归教育的需要。这一实验方案在几个领域尤其是人文学科中进行。数据表明,大龄学生的比例有了明显增长。从 1963~1964 学年至 1971~1972 学年,24 岁以上的大学生在大学生中的比例从 14% 增长到 30%。

如今瑞典的第三级教育包括明显不具备大学条件的高等院校,如美术、航海、图书馆学、护理、生理治疗和卫生保健等职业院校。这些院校以往是由各市和中央政府各部门领导的,不受大学总监公署的管辖。它们的扩大及其与高等教育其他

部分的结合,目的是使高等教育更适应经济发展的需求。凡是受过义务教育的人,都有机会接受继续职业教育。高等教育按综合化原则加以组织,就像联邦德国某些州那样。在综合化大学体制内,每所院校,特别是大学,拥有较之中学大得多的自治权。

这一实用主义的重组,远远背离了先前把适应社会需要作为高等教育发展的主要决定因素的政策。新政策试图最大限度地适应职业训练的需要和就业机会。此外,它标志着“重新区分社会价值观念”的尝试。新政策的实质在于尽可能地使中学后教育适合每一个人的需要,因而消除社会差别对待和高等教育的尖子型特征。新的控制入学数额的规定和1975年5月、1977年4月颁布的两个法令,可以视为这一次改革的最新步骤。这些措施刚刚开始实施,所以,这里只能概述1968年以来在四个方面进行的重大改革。

(一) 课程改革

1968年,瑞典国会通过了由大学总监公署提出的关于课程结构、阶段划分和学生评价的指导方针。该指导方针调整所谓自由即尚未受政府规定限制的学部——人文科学、神学、法学以及某些社会科学、自然科学学部——并逐渐灌输职业的方向。起初这一指导方针适用于17个领域,现在已适用于20多个领域。虽然这个类似中小学的统一课程体系未能成功地阻止学生对原先打算攻读的学位的选择,但这毕竟是中央政府对课程之类的原先属于学术界权限范围的问题加强控制的明显例子。

1968年改革时被升格为决策机构的教育委员会,与学部

并列,对课程内容问题有独立的权力。一般认为,教育委员会应积极参与教学大纲的改革,但事实上,大部分委员会主要关注的是中央指示的贯彻、检查课程和考试的实际组织情况,而在课程改革方面一事无成。教师仍有充分权力决定授课内容和考试,而不受外来监督。

(二) 扩大参与

许多学生和教师抱怨说,1968年指导方针是在没有与直接有关的院校,特别是没有与有关的研究所进行充分协商的情况下制定出来,进而强迫各有关院校和研究所接受和执行的。针对这种情况,政府提出了一系列所谓“新参与实验”(ENYS)的参与计划,以便让所有大学内的群体参与决策。政府授权各校试行这些参与计划,试行期至1973年,以后又延期到1977年。

扩大参与的计划主要适用于高教组织的最低层次——研究所。根据1974年的大学法规,研究所的全部决策权属于担任所长的教授,由其余教师和两名学生组成的理事会主要在课程内容方面起咨询作用。1968年政府曾建议把研究所的决策权交给研究所的社团组织——由高级教员、助教为一方,由学生为另一方,各占同等数量的席位,外加几名非学术人员的代表。全国约有三分之一的研究所进行这个实验。实验大多数依据一个模式,即研究所的大部分决策,特别是有关课程问题的决策,由研究所理事会作出。1975~1977年的立法就是基于这一实验模式的。同时规定把三分之一席位让给非专业代表。理事会的主席由研究所所长担任,他仅仅在某些政策上,特别是研究工作政策上有绝对权力。但是,即便如此,研究

所理事会的权力仍然是有限的,因为几乎所有政策基本上是由上级决定的,理事会不过根据上级决定安排经费预算而已。当局要求研究所与学部教育委员会协调一致,由此与大学总监公署学部计划部门在贯彻课程指导方针方面保持一致。除了日常行政工作之外,研究所极少有自主活动;而教授在研究工作的决策方面,尤其是在争取附加的研究经费和条件方面仍起重要的作用。

在学部层次,扩大参与计划仅仅适用于教育委员会,因而仅仅只能影响课程的内容和组织。计划允许增加助教和非学术人员在教育委员会中的代表,但是,学部本身的构成不变,其职责仍然是授予有授课资格的博士学位、聘用人员和管理研究工作等。

在大学层次,扩大参与计划仅仅适用于评议会,主要是增加学生和非学术人员的代表。

决策机构的扩大参与带来了积极的结果,特别对课程领域有积极的影响。但是,这种积极的影响不能过分夸大。扩大了机构实际上只有极为有限的权力,在某些情况下,高职人员仍拥有很大支配权。同时,参与的意义也是有限的。

(三) 招生计划

入学招生程度的改革标志着中央政府控制高等教育的趋势。负责改革准备工作的是高校招生特别委员会。国会于1972年批准了该委员会的总建议,具体的实施法规现在仍有效。攻读学术学位的新生必须符合一定的资格,或是受过高级中学的教育,或是有4~5年的职业经历(年龄至少25岁)。某些专业要求有特殊资格。医学和其他一些专业要求新生有熟

练的实验技能,目前仍采用限额入学制度。大学总监公署的负责招生工作的机构主要通过确定标准(包括学业成绩、客观性测验和职业经历)来控制招生工作。政府每年制定一个全年计划,根据可用资源和人力确定各专业和各院校招生人数的上下限。这个计划由新的大学公署制订,并作为政府预算的一部分。

与此同时,为大学报考者提供咨询,指导他们从报考人数过多的专业转向报考人数不足的专业,因此,即便不受限制的专业的工作也日益为中央所控制了。迄今为止,尚未有什么摩擦,当然,其中也有部分原因是由于1968年以后入学人数下降的缘故。

(四) U68 委员会

1968年教育委员会——又称U68委员会——是由教育部任命组成的负责制订所有中学后院校(除了那些以研究和研究训练为主的院校)的全面计划组织。U68委员会特别注意各院校的能力、地区分布和组织等问题。1973年3月,U68委员会提出了总报告。经过广泛的公开讨论和国会的审议,1975年5月21日国会颁布了未来瑞典高等教育——更确切地说是未来瑞典的第三级教育——的发展的一般框架。1977年4月29日颁布的更详细的法令于1977~1978年度正式生效。下面讨论的五条结构原则是新近改革的基础:

(1) 所有第三级教育机构(中学后教育机构)组成一个综合的结构,农业院校例外。

(2) 为了加强和扩大中央计划,建立了新的全国大学和学院委员会(UH Ä)取代大学总监公署(UK Ä)。根据高校

招生委员会的建议,运用已被大学采用的同样程序来规划第三级教育的课程、招生能力和资源。所有的教学大纲——无论是不是传统意义上的学术课程——不能根据学科的角度来制订,而要首先考虑专业的需要。全国大学和学院委员会建立五个计划委员会负责下列五个专业群的培养和研究:自然科学和技术,司法、经济学和社会工作,医学和卫生保健,数学,文化工作和信息工作。

(3) 为了进一步实现分权,全国共划分为六个高等教育学区。每一学区有一所现有的大学;每一学区建立了若干地方高等教育单位,每一单位包括所在地区所有的国立和市立中学后教育机构,包括大学。只在最大的都市地区可以建立一个以上单位。整个高教系统由 26 个地方单位组成。

(4) 分权化旨在使总计划中的每一所院校都尽可能与地方经济和社会利益相联系,经费大部分仍由市政当局继续提供。这种联系是要在大学和学院委员会制定的总政策范围内加强地方和学区高等教育的自主权。每一学区成立一个管理委员会,委员会的三分之二成员来自各种不同的公众团体,包括学区、地方政府、工业、商业和工会,其中三分之一来自高等院校。学区内各单位的管理委员会的席位分配则相反,高等院校占三分之二,其余团体占三分之一。各团体的代表不仅参加地方教育委员会,还参加各专业的大纲委员会。所有这些委员会的高等院校代表中,都有部分学生和非学术人员的代表。

(5) 虽然强调教育与研究的联系,但法律似乎继续倾向于使之分离。法律强化了研究(以学科为主的创造性研究和研究训练)和教学(对大多数学生进行的以专业为主的类似中学的训练)之间的鸿沟。事实上,研究只能在大学里进行,作为学

区中心的大学与学区内其他院校的人员交换也是很有限的。

许多有关改革——招收不具备传统入学资格的新生入学、教学大纲的中央规划、作为社团的学部与教育委员会的分离、有关群体的代表的参与,所有这些问题都在大学内引起广泛的争论,有时还在公众讲坛进行讨论。许多学者担心,三年的基础课将变为纯实用的、非科学的职业训练,而以牺牲独立思考 and 创造性思维能力的教育目标为其代价。与此同时,学术界也忧心忡忡,认为新的高教体系难以培养出足够的研究者。

从本书的研究角度来看,瑞典高等教育的发展具有重要意义。一方面,几年来由于学部和研究所这两个层次参与的扩大和国家对高教的控制的加强,教授的权力受到了限制;另一方面,一旦教授的权力受到了限制,加上教学和研究的垂直分离,教授在教学方面的权限也得到了控制。

四、结 论

过去 25 年间瑞典高等教育领导体制的发展,概括起来可以说,始于学生人数加速增长的改革,已使大学和学院丧失了越来越多的传统自治。中央政府相当顺利地控制了计划和管理权力,这与其他西欧国家形成鲜明对比。社会基于社会经济政策和教育政策,根据系统规划的需要,一致支持改革者。非学术人员和高等教育外部团体的代表,现在也对高等教育的计划和发展有很大影响。

较之本书涉及的其他国家,瑞典在全国高等教育规划和职业训练的规划方面,在使规划适应难以驾驭的人力市场的需要方面,都先行一步。最近的立法最明显地反映了使计划适应人力市场需求的意图。教育和人力市场的联系问题,是瑞典高等教育政策中存在的许多矛盾。例如,如何使学生入学人数的总计划符合机会均等的社会目标和教育目标?高等教育是否应向所有人开放?很明显,普遍进入大学和学院接受高等教育是与人力市场的需求、与有限的教育资源相矛盾的。然而,瑞典人似乎已经解决了这个矛盾,解决的办法是把高等教育扩展为回归教育和终身学习的综合体系。一方面,在总的招生计划中对入学人数作了限制,另一方面,主要通过为已就业的人提供继续教育来扩大入学的机会。高等教育这两个方面的改革,使瑞典的高等教育比其他国家的高等教育更适应人力市场的需要。当然,改革已付出了代价。迫于高等教育的扩大和面向职业的教学这两个方面的压力,研究和教学紧密联系在一起这一观念已基本不存在了。

瑞典这些比较严密的中央计划、管理和监督的趋势,存在着教育和职业训练官僚化的风险,但同时又伴随着在最低学术层次——研究所、学部和地方的、学区的层次——用民主的领导体制取代传统大学的等资结构的努力。因此,适应大学民主化的政治需要,在组织体制方面采取了相应的措施,这就是扩大师生在基层组织的参与权。

采纳扩大参与计划并使计划得以实现,部分地有赖于决策权是否能真正下放到高等教育各学区和学区内各单位的手里。然而,面对高等教育扩大的现象,面对要求高等教育更合理和更有效发展的社会需要,瑞典当局采取的措施却是加强

中央的计划和领导,实施有力的国家干预。甚至一份半官方的文件也直率地承认:“较之西欧大多数大学体制,瑞典的大学和专业院校在与中央政府的关系方面,几乎不享有什么自治权。”

(郑继伟)

第六章 英 国

一、引 言

与英国其他社会机构部门一样,英国大学的管理体制也是长期发展过程的复杂的产物。英国大学的理想和学术管理结构在很大程度上决定于牛津和剑桥大学的古老传统。此外,于15、16世纪创建的5所苏格兰高等学府所具有的传统在这一方面有时也起了一定的影响。但是,现代形式的英国大学其历史不过百余年。的确,除“牛桥”(“Oxbridge”)和苏格兰大学外,其他英国大学都是在19世纪以后创建的,英国现在的大学中有一半直到第二次世界大战后才获得了大学地位。结果英国大学中就出现了一种矛盾的结合:一方面英国大学极力忠于传统,另一方面它们则具有相当的灵活性和适应性。

牛津成立于12世纪末,剑桥大学的时间稍后,在牛津大学于1209年暂停授课以后。14世纪时,在皇室的支持下,它们巩固了自己在全国性大学的地位,垄断了英格兰的高等教育。起初,它们的结构是模仿欧洲大陆大学的结构划分学部

的,但后来它们的寄宿制学院的地位显得日益突出。随着学院制组织的产生,相应地也出现了使命方面的变化,即学院的使命从从事专业训练转移到从事道德教育,通过建立师生间的密切关系培养国教派的贵族和绅士美德。牛桥学院的这种使命与欧洲大陆普通教育机构的文学部或哲学部的使命相似,但在欧洲大陆,这些学部至少在18世纪前只是从属于各专业学部的预备阶段教育,而在同一时期,牛桥的专业学部却萎缩了。

到18世纪时,牛津和剑桥大学的教育进一步衰退。它们的大门只向少数圣公会上层阶级开放,所有不信奉国教的人都无资格进这两所大学,这两所大学的教育水平也令人怀疑,它主要是非职业性的,并且几乎完全与英国的艺术界和科技界分道扬镳。那些控制学校事务的院士很少从事教学,而且常常并不住校。学术自治的传统实际上处于一种休眠状态达数十年之久。

19世纪创办的高等学校主要是起填补牛桥教育所造成的空白的的作用,为不信奉国教的人提供受高等教育的机会。这些后来成为城市大学的大学学院都是地方性院校,它们的绝大多数学生来自本地区。这些大学学院大多由地方显贵创办,且在某种程度上也是为满足工业发展需要而创办的。它们开设比较专门化的课程,满足中产阶级子弟就业的需要。这些大学学院还具有的一个鲜明特点是:它们都无学位授予权,学生要获得学位就必须参加伦敦大学的校外考试。因此这些新学院往往开设伦敦大学的课程。

到19世纪末,除苏格兰的老大学外,英国有6所名副其实的大学。伦敦大学这时虽也开始承担教学职能(1836年它

获得大学特许状时完全只是一所考试和学位授予机构,根据1898年议会通过的法案,伦敦大学有教学职能),但仍主要是一个考试机构,其他5所大学都是某种形式的学院联合体,由若干学院联合组成。这5所大学是:牛津、剑桥、达勒姆(1832)、威尔士(1893)和维多利亚大学(1880,校部设在曼彻斯特)。维多利亚大学和威尔士大学各有3所学院设在不同的城市,它们所代表的联合结构在许多人看来是提高其他地方性大学学院地位的一条适当途径,它可以促使这些学院在确保教学质量和避免出现过分分裂局面的同时摆脱伦敦大学校外考试的束缚。1900年伯明翰大学经议会法案批准后正式成为一所单一性大学,接着利物浦也申请脱离维多利亚联合大学,获得与伯明翰大学一样的地位,至此,单一结构与联合结构的问题尖锐化了。为了考虑利物浦的申请,首相任命了枢密院委员会下属特别委员会进行调查研究。该委员会建议分解维多利亚大学,为未来确定一种单一结构的大学模式。1900~1909年期间有6所大学学院获得皇室特许状,成为独立的单一型大学。这些大学的质量标准由担任校外考官的外校教授维持。

在两次世界大战间隔这段时间内,只有一所地方性学院被提升为大学(里丁大学,1926)。然而,中央政府开始逐渐增加它对大学的经费资助。从1889年开始,中央政府任命了一系列特别委员会,为经过选择的大学或学院提供拨款。1919年,中央政府建立了一个常务性质的组织——大学拨款委员会(UGC),它主要由学者组成,该委员会归财政部领导,这并不是因为这样做比置于教育主管部门之下更能确保大学享有自主权,而是因为财政部的权力范围包括整个联合王国,而教

育署(the Board of Education)当时只负责英格兰和威尔士的教育。开始时人们并无意使大学拨款委员会仅仅成为财政部的基金分配渠道,但该委员会最初所做的工作的确以推动大学制定更全面的发展计划为目标。例如,1925年,大学拨款委员会督促各大学努力制定一项明确的政策,并“根据这项政策对未来大学发展的许多问题作出考虑和决定”。在各种需要考虑的因素中,包括“国家的总的需要和整个大学的利益”。1946年,全国大学正副校长委员会(CVCP)强调说,各大学乐于从政府那里得到更大程度的指导。此后,政府很快扩大了大学拨款委员会的职责范围,使它能够制定和执行为满足国家发展所需的大学发展规划。

第二次世界大战结束时,大学拨款委员会的拨款在大学总收入中的比例上升到二分之一左右,而在1920年这个比例只有三分之一。至1967年时,这一比例进一步上升到四分之三左右。1946年接受大学拨款委员会资助的大学有60所,包括威尔士的1所和苏格兰的4所。到1962年又有6所大学学院获得皇室特许状成为大学,从1961年授予苏塞克斯大学皇室特许状起,6年之内共有8所崭新的新大学被建立起来。1964~1967年,有10所科技学院获得了大学地位,其中绝大多数是从1957年创办的高级技术学院发展而来的。还有2所大学通过分校脱离母校发展而来(纽卡斯尔脱离达勒姆,敦提脱离苏格兰的圣安德鲁斯)。这样,到70年代初,英国共有42所名副其实的大学(包括威尔士联合大学和苏格兰的6所大学)。到1973年秋,这些大学共有全日制学生24.5万人。

按照正规的说法,大学被称之为高等教育的“自治部分”。因为它们拥有皇室授予的大学特许状,享有合法的自主权。此

外,英国高等教育体制中还存在一个规模很大且非常多样化的“公立部分”或非大学部分。它们由中央政府制定总政策,但日常管理主要由地方政府负责。公立高等教育系统自1965年政府宣布高等教育实行双重制以来发展很快。在公立系统中,30所多科技术学院是顶尖院校,它们是1969~1970年通过合并60多所主要的技术学院形成的。这样做的目的是为了能够把非大学院校的学位水平的工作集中在这些各科学技术学院中进行。

目前,非大学高等教育主要由两大部分组成:多科技术学院,攻读大学水平学位的有近一半是在这些学院中;大量的技术学院和其他学院,它们拥有的攻读学位和其他高级课程的学生人数各校之间很不相同。师范学校原来在非大学高校系统中所占的比重很大,现在大多逐渐与多科技术学院和技术学院合并起来。

之所以难以总结非大学高校系统的特征还与下面这一事实混合在一起:除了迅速消失的师范学院外,非大学高校系统被正式看作是继续教育的一个组成部分。继续教育是一个广泛的系统,它包括约700所开设各种不同水平的课程——既有学位水平和高级水平的,也有中学水平的院校,此外还加上几千所夜校。到1970年,继续教育学院各级水平的学生(包括部分时间制和全日制的)超过了200万人,其中有8.8万名全日制学生攻读高级课程和学位课程。在全部高等学校的所有全日制学生中,非大学高等学校的学生人数刚过半数,且在当时这个比例还有继续增长的趋势。

从上述英国高等教育历史发展的简单回顾中,有几点对于研究学术管理具有特别重要的意义。首先,英国大学传统上一

直受校外人士的影响,其影响程度只有美国的高等学校才能超过。19世纪创建的大学最初很少有教学人员参与管理,这种情况与牛桥当时的学术自治相对处于休眠状态是相一致的。校外人士在新院校的董事会、校务委员会和理事会中占绝大多数,他们的影响也很大。今天,虽然校外人士的影响明显减少,但他们在董事会之类的机构中仍占多数,有时他们还起着决定作用。随着校外影响衰落、学者影响兴起,学校管理方面也出现了新的结构模式:这一模式最初在伦敦大学学院成型,因为该校于1832年建立了一个评议会。然而真正的里程碑是1870年曼彻斯特欧文斯学院创立的一个实质上是校外人士和本校学者共同参与管理的现代模式,该模式后来很快就成为英国的一种典范。

这种两层管理结构的第一层是一个规模虽然庞大,但却很少开展活动的校务委员会和一个规模小一些的执行理事会。它们都有若干学者参加,但校外人士占会员的多数。校务委员会和理事会形式上负责所有校务,理事会(其中多数成员是当地人士)的主要作用是争取私人和当地机构的经费资助。第二层是学术评议会,它由校长(后来包括副校长)和各科(即后来的各系)教授组成。20世纪以来,评议会“开始获得了正式的决策权,而且更重要的是,开始获得了决策方面的广泛的惯例权”。任命一名强有力的副校长常常为这种权力的转移提供了方便,正如19世纪和20世纪交替之际掌握实权的美国大学校长有效地减少了董事会的权力,同时为加强教授的权力铺平了道路一样。

牛桥影响的另一点表现是,大学是一个以道德教育为主要任务的团体这样一种英国人所特有的大学概念被保存下来

了。理想的学府——像牛桥的学院——是小规模的、寄宿制的，“师生在共同的寄宿生活中保持密切的接触”。尽管今天情况有所改变，1966~1967年全部英国大学中仍有三分之一以上的人住在学院或其他住所。系通常都很小，师生比保持在传统的1:8。每所大学都有一个校友会，它对大学的发展有可能发挥潜在的影响。

由于英国大学一直重视道德教育，因此职业训练往往只在大学使命观中占次要地位，虽然一种职业性和技术性的课程自19世纪下半叶以来已在英国大学中占一席之地。当大学摆脱了地方性后，它们就往往放弃这种低水平的课程，因为在越来越多的技术学院中，这些课程可以教得同样好。要想与牛桥平起平坐，就不能强调专业教育。虽然高水平的技术教育在大学中已占有一席之地，但这些大学的首要使命仍然是进行绅士教育。总的来看，大学与工业的关系一直比较疏远，即使在19世纪，校外人士热心创办新兴城市学院时这种关系也没有特别密切过。无论何时，大学从来没有对英国的经济发展作出过有意义的贡献。而这无疑是20世纪60年代中期政府决定建立高等教育双重体制，强调在多科技术学院中独立开设专业和工业课程的一个因素。政府觉得，由于大学存在着突出的非职业传统，这些课程的要求也许永远不可能由大学来满足。

牛桥的再一点遗产是大学体系的国家性。尽管城市大学最初诞生时具有地方性，但绝大多数影响大学发展的主要措施却是在中央采取或作出决定的。例如，牛桥的第一所真正替代性高等学府就建立在伦敦（伦敦大学学院），为新大学授特许状总是由政府决定。其次，大学拨款委员会的建立及其作用

的日益扩大,也是中央决策的趋势加速发展的一个证明。然而很清楚,与欧洲大陆大学相比它们受国家控制的程度要小得多。

二、管理层次

英国大学结构中最低一级层次是系,一个系一门学科,这种情况与美国大致一样。在苏格兰中世纪大学和德国大学的影响下,19世纪新创设的院校发展起了这种学科结构。和德国一样,一门学科的权力通常是授予一名讲座教授。当比较正式的组织成型后,讲座教授一般都任系主任。

自第二次世界大战结束以来,非教授教学人员结构变得标准化了。它现在包括副教授(reader)、高级讲师(senior lecturer)和讲师(lecturer)。1973年,教授占全体教学人员的12%,副教授和高级讲师占22%,讲师占63%。虽然现在副教授与高级讲师领取同样的薪水标准,但其任命往往是基于他们的科研成果,声誉也往往稍高于高级讲师,而后者通常是基于其教学能力从内部人员中提升的。这两种职称都是终身的,刚任讲师的人通常有3年的试用期,然后才能获得终身职务。

在一个系里,系主任教授享有正式的最高权力。也有些系由非教授人员担任系主任。此外,绝大多数教授都在系里与另一名教授共事,因此,全体教授中约有半数是无系主任头衔的。从传统来看,英国大学的系的权力等级不如德国或意大利森严,决策比较民主。绝大多数系都设系务委员会,它由全体

教学人员组成,有时也有学生代表参加。

和欧洲大陆一样,英国大学结构中的第二级是学部,它由相关的系组成。学部的划分方式与欧洲其他国家相似。从组织上看,决策机构是部务委员会,它通常包括全体教授,非教授系主任,有时也包括全体副教授和高级讲师。此外,部务委员会通常还有其他教学人员的代表参加,这种代表的人数可能与当然代表一样多。因此,部务委员会的规模可能变得很大,在较大的大学中其成员可能达50~100人之多。

学部主任由委员会选举产生,他是该委员会的执行人员兼主席。通常该主任由教授担任,绝大多数任期2~3年,主任下面可设一、二名副主任帮助主任工作,他们一般由非教授人员担任。

第三级是大学。大学一级的组织是复杂的,它比欧洲大陆的大学复杂,其特征与美国的结构相似。它包括四个主要机构:头两个是校务委员会和理事会,它们属较高一层;评议会是第二层;副校长,作为大学教务和行政官员中的最高领导人,是上述两层结构的联系人。

校务委员会:在许多大学特许状中,校务委员会是形式上的最高权力机构,虽然它的职能在很大程度上是仪式性的。校务委员会的规模从50~600人(后者如谢菲尔德大学)不等,平均250人。其成员包括地方显贵,市政官员,各种协会和组织的代表及校友、教师和学生的代表。通常一年举行一次会议,它的最重要的作用是确保与地方明达的舆论保持联系。

理事会:在大学管理上,理事会比校务委员会更重要。通常理事会的平均规模约30人,其中绝大多数为校外人士。不过,学者在其中的比例正在增加,从未经改革的城市大学的

20%到一些新近成立的大学的40%不等。理事会一年开6~10次会议,开学期间通常一月开一次会。它的主要职责是筹划经费、制定计划和维修设备。此外,它正式批准教师的任命。理事会的大部分工作通过各委员会去做,其中最重要的通常是规划委员会,它常常与评议会联合组成。大学通过理事会中的校外人士及理事会各下属委员会(还有正副校长)与外界保持联系。

评议会:在大学一级,除了副校长外,评议会是惟一的直接与各学部和系打交道的管理机构。它实际上享有制定大学学术政策的全部权力。从这点上说,它与德、意等国的学术评议会大致相近。评议会通常由大学的全体教授、非教授系主任和某些当然成员,及若干从非教授教学人员中选出的代表组成。与部务委员会一样,评议会的规模也可能相当大,从50~200人不等。现在的趋势是朝缩小规模、扩大代表性发展。具体做法是把当然代表限制在一个很少的人数范围内,扩大当选代表的范围。评议会开会的次数与理事会差不多,并且也是通过各种委员会来完成它的大部分工作。这些委员会中常常有一个执行委员会,它由副校长任主席,成员包括部务委员会主任和由评议会选出的其他各种成员。执行委员会的工作是准备和处理评议会的各种评议。

副校长:根据大学特许状,大学副校长是“首席学术和行政官员”。副校长在学术方面所起的作用是很重要的。虽然有段时间出现了较多地从校外人士中聘请副校长的趋势,但在20世纪60年代中期,四分之三以上的在职副校长仍是从学者中聘请的。总的来看,与美国大学校长相比,英国大学副校长更像一名学者而不像一名行政官员。副校长通常由一个有

评议会成员参加的理事会委员会(或一个评议会—理事会联合委员会)提名,最后由理事会任命。不管在什么情况下,副校长必须得到理事会和评议会双方的支持才能当选。副校长年龄一般为50多岁,而现在40多岁的正越来越多,任期不限,至65岁退休为止。这种情况有助于使副校长成为“大学中的最重要的人物”。

副校长的影响和权力并非来自大学章程中的规定,而是来自其他许多方面:首先,作为评议会主席及其下属委员会主席,他“在很大程度上是一个作出决定的执行主席,而不是一个争论各方之间的仲裁人”;作为行政首脑,他是大学各方交往的汇集点。这一点尤其表现在他是评议会与理事会之间的主要联系人。在理事会中,他是学者观点的主要代言人,同时他还可望得到校外人士的支持,因为他们在他的任命中起很大作用,因此他们也把他看成是自己的代表;在财政预算过程中,副校长也起着关键作用,因为他通常是理事会财政委员会的关键成员。此外,他还负责本校与其他大学及外校各种组织之间的联系,包括大学拨款委员会和全国大学正副校长委员会。

最后,这里想就课程、任命和预算等其他方面的工作简单提一提。课程和考试主要由系负责,但为了维护学位标准,每项学科都有一名校外考官,由他对考试最后说了算。课程的设置(包括学程和学位结构)要由学部和评议会批准,通常学部对系的建议检查较严,因为绝大多数部务委员会委员都来自相关领域。

教授的任命通常由理事会的一个下属委员会提出建议,并需得到大多数学者的同意。非教授教学人员的任命一般由

一个评议会的委员会负责,但这方面系主任的发言权也很大。

预算工作分为两个步骤。首先,各系提出预算建议,为大学每5年向大学拨款委员会提交的经费预算计划作准备。各系的打算首先在学部一级接受审查,然后由大学负责官员——包括评议会一个下属的委员会——审查。一旦知道了大学拨款委员会的拨款数目后,一个相反的过程就开始了,先是理事会把可用基金分为学术活动经费和非学术活动经费,然后由评议会把学术活动经费分为一般性开支和各系经费,那些享有最大行政管理权的大学成员——教授系主任、学部主任、副校长和其他大学高级官员——在财政事务方面所起的作用比在一般学术事务方面所起的作用更大。

在决策过程方面,前剑桥大学副校长阿什比勋爵曾作了如下生动的解释:

“学术事务……从下向上流动。最初它由系或部务委员会提出,然后它作为建议上升到评议会。评议会可能留下它也可能退回它,但很少改变这种建议……最后(中间可能还有好几级)它到达理事会,作为一项建议等待批准。和评议会一样,理事会可能留下它也可能退回它;如果理事会对它作出改动的话,那将是严重地违反常规。”

第四级是联合大学。英国有两所联合大学:威尔士大学和伦敦大学。威尔士大学的组成单位(即分校)实际上是完全自由的,而且由于它们如此分散,甚至连构成一个非正式系统也说不上。伦敦大学由44个单位组成,1968年时学生达31500人。它作为英国国内外各高等学校的考试机构的作用正在消失,虽然1968年它仍拥有近3.4万名校外学生。

第五级,即地区一级的大学管理机构在英国并不存在。在

第六级,即国家一级,权力是在教育和科学部(以前称教育部)与大学拨款委员会之间分享的,虽然设在教育和教学部之下的许多自主的研究委员会也为大学和其他院校提供大量资助。大学拨款委员会(1964年它从财政部转由教育和科学部领导)传统上在政府和大学之间起一种缓冲作用,帮助大学维护自主权。大学拨款委员会约由20人组成,其中四分之三来自大学,其余四分之一的一半来自其他院校,另一半来自工业界,委员任期5年,也可续任,由政府与大学拨款委员会主席协商后任命。除了主席是专职的外,其余委员都是兼职的。委员只代表个人,不代表他们任职的机构或单位。比较引人注目的是,在大学拨款委员会的任职常常能走向大学副校长职位,这也许是通往副校长职位的惟一一条途径。

大学拨款委员会的主要职责是,将中央政府的资金拨给大学作经常性开支和基本建设开支。此外,它也就政策的各个方面向政府和大学提供咨询和指导。因此,自1919年正式成立以来,它就对英国的大学规划起了极其重要的(虽然也是微妙的)作用。这在20世纪60年代英国高等教育的大发展中表现得十分明显。通常大学拨款委员会每5年拨一次款。在大学建议的基础上,大学拨款委员会向教育和科学部提交一份详细的计划,并从后者那里获得一笔5年拨款。然后,大学拨款委员会在各大学之间分配这笔拨款。由于大学拨款委员会与教育和科学部的关系是保密的,因此教育和科学部在分配拨款中所具有的影响程度也很难了解。财政部,作为基金提供部门,在这方面也起一定的作用。

各大学都获得一笔5年总拨款,原则上它们可以自由地按自己的意愿使用这笔拨款,但曾几何时大学拨款委员会也

开始提供一些指明用途的拨款资金,它只能用于该委员会所希望加强的学科领域。从某些方面看,有人认为大学拨款委员会似有变成一个政府部属厅局的趋势。

大学拨款委员会只负责大学系统,非大学高等教育则处于中央和地方的复杂管理之中。

全国大学正副校长委员会,大学教师协会和全国大学生联合会等组织,与大学拨款委员会和政府争夺对大学影响的倾向越来越明显。但直到最近,大学拨款委员会作为中立的大学主张的倡导者仍具有很高威望,从而使得其他组织在争夺对大学的影响方面相形见绌。大学与政府的关系主要还是通过大学拨款委员会保持的,由于政府与大学拨款委员会的关系是保密的,因此其他组织会发现很难插得进脚。大学拨款委员会与大学副校长的联系也很密切,这是因为该委员会中的学者都是他们大学中的精英。此外,正如前面提到的,以前的大学拨款委员会成员后来常常任大学副校长。

三、结构演变和政策变化

正如前面所指出的,在过去 10 年中,学校内部结构变革的步伐加快了,这尤其表现在扩大学术管理的参与范围方面。尽管这些变革产生了巨大的效果,但它们是逐渐地、以一种典型的英国方式产生的,正式的文件规定总是落在实际的发展后面。

无论在老大学还是在新大学中,学术权力在更大程度上

实现民主化的趋势是共同存在的,这种趋势从某种意义上说代表了前面提及的治校权从校外人士向校内学者手中转移的倾向。虽然 20 世纪初的大学特许状几乎完全把学术方面的治校参与权保留给教授——即使其他教学人员数超过了教授人数时也是如此,但随着非教授教学人员代表首先参加各种委员会,然后参加各主要大学组织机构,治校民主化的趋势也在逐渐增长。从全国来看,大学教师协会——它的会员非教授教学人员越来越占绝大多数——对民主参与施加了主要压力。今天,非教授教学人员的代表虽然有限,但在学部一级他们的影响最大,因为学部一级中他们常常占全部成员的一半左右。在大学一级,许多新的大学特许状取消了教授在评议会中的当然成员的位置,减少了评议会的规模,以使它成为一个更有效的机构。在绝大多数系中,集体决策的做法也已消失,取而代之的是一种等级制的系结构。

20 世纪 60 年代中期以来,学生要求参与治校的呼声日益高涨。绝大多数大学都通过允许学生代表参加各种委员会(包括特别建立的师生联合团体和评议会、理事会的各种常规委员会)来减轻来自学生的压力。这种做法使绝大多数学生感到满意,并孤立了激进的学生领袖,避免了冲突。现在,绝大多数大学理事会和评议会都有学生成员参加。

总之,非教授教学人员和学生的权力已明显有所上升,教授的权力则因此而有所下降,校外人士和行政官员的地位也比以前模糊。虽然校外人士在理事会中仍占多数,但作为一个整体他们明显失去了权力。但是,由于大学非学术性事务的日益复杂化,在许多方面单个的校外人士还能起很大影响,以便为大学提供校外专家咨询。因为同样的理由,专门化的专职大

学行政管理人员的影响也在扩大。他们在英国大学中所起的作用总是比欧洲大陆大学同样人员所起的作用重要得多。在欧洲大陆大学里,许多行政管理工作都是由直接向政府负责的文官或公务人员承担的。然而即使在英国,对行政人员的作用的怀疑也很普遍,英国几乎没有人愿意把他们所起的作用扩大到美国大学行政人员所起的作用那样大,总的来看,传统的在业余的教授寡头集团辅助下由副校长负责管理的体制仍然存在,虽然这些大学精英必须越来越多地对校内其他团体的愿望加以考虑。

新大学尽管在很大程度上为创新而设,但其管理结构却谈不上有什么新颖之处。新大学中最令人感兴趣的变革是大学以下的层次。在第二级,新大学以学群取代了学部体系,以加强跨传统界线的跨学科教学。从理论上说,这种学群继承了传统的系和系主任所具有的部分或全部权力,并进一步改变了传统的初级教员服从一名教授的现象。但是,这些变革实际上常常效果不大。当学群规模较大时,像系一样的特殊意义(particularism)就在其中正式或非正式地发展起来了,如兰卡斯特大学,“学群不过是和传统的学部一样的各个自主的系的联合单位”。当学群相对较小时,它们就与规模较大的系相差无几。

六七十年代的主要创新是开放大学。该大学1971年开始授课,当年学生有2.5万人。从结构上看,它是一所名副其实的国家一级的大学,由教育和科学部而不是大学拨款委员会直接管辖。因此,它的发展速度完全取决于教育和科学部及财政部提供的预算经费。虽然开放大学主要按报名先后录取学生,但它也授予完全符合英国标准的大学学位。

在国家一级,政府作出了一系列发展整个高等教育的政策决定。这些决定提高了非大学高校系统在政府面前的地位,降低了大学在高等教育中的突出地位,使得大学作为自治系统的传统地位受到了严重影响。

20世纪60年代学生人数的增长是与罗宾斯高等教育委员会相联系的,该委员会于1963年发表报告,提出了“所有有能力、有资格并愿意接受高等教育的人都应该获得高等教育”的原则。这一原则马上为当时的保守党政府及后来的各届政府所接受。然而,在罗宾斯高等教育委员会之前,大学拨款委员会和教育部就已经预见到高等教育人数必然会扩张,并在60年代以来就一直在为此做准备。罗宾斯高等教育委员会的主要职能在于将它合法化。

但是,罗宾斯高等教育委员会的许多建议最后被否定了。该委员会建议成立一个独立于教育部的科学和大学部,以维护大学的独立性,但政府却建立了一个负责各级各类教育的教育和科学部,并把大学拨款委员会置于该部之下归它领导。后来,大学的财政账目向议会公共账目委员会(Public Accounts Committee of Parliament)和审计长公开,接受他们的检查。虽然高级技术学院按计划被提升为大学,但在此后10年中并没有按照罗宾斯高等教育委员会的提议继续把高级技术学院提升为大学。相反,教育和科学部创办了30所多科技术学院作为非大学系统的带头院校,并禁止它们被提升为大学。虽然罗宾斯高等教育委员会提议成立一个负责审批未来的高级技术学院提升为大学的机构,教育和科学部后来成立的这一机构——全国学位授予委员会——却主要是为了负责审批多科技术学院开设的学位课程的。教育和科学部没

有像罗宾斯高等教育委员会提议的那样把师范学院并入大学,而是决定把它们并入多科技术学院或其他高等学校,学生在学习两年普通教育课程的基础上再攻读新设的高等教育文凭。

从教育和科学部的情况来看,它越来越因为工作过分保密和缺少协商而受到人们的批评。经济合作和开发组织的一个检查小组虽然对英国教育和科学部的规划技术质量之高表示赞赏,但对它与各利益集团的协商之少及不愿意公开作为其决策基础的资料提出了尖锐批评。

这是英国人依赖精英人士之间非正式交往作为决策基础的一个消极方面。这样一种决策过程在很大程度上依赖有关人员之间的相互信任和相互理解。大学拨款委员会和各位主要的大学副校长很容易维护大学的利益,只要这些大学有利于财政部和教育部就行。但是随着近来大学地位的下降,他们作为捍卫者的作用也被削弱了。留给大学拨款委员会支配的拨款额在全部高等教育经费中所占的比例日益减少。现在有一点似乎是清楚的,那就是:政府有权改变高等教育的基础而不必作出事先通知。

(徐 辉)

第七章 美 国

一、引 言

美国的高等教育是在与英国及欧洲大陆国家相当不同的条件下发展起来的。当时的美国殖民地人口稀少分散,没有古老的城市,没有中世纪的传统,缺乏资源,以哈佛学院(1636)、威廉和玛丽学院(1693)、耶鲁学院(1701)为首的最初的学院就是在这样一个殖民地上建立起来的。它们是一些今日称为文理学院的小型学院,而不是大学。这种学院的形式来源于英格兰,在那里,一群学院组成了牛津和剑桥大学。但是,美国的形式比较独特,是单一的独立开办的学院。这些学院是由各种各样的宗教团体,如公理会、长老会、浸礼会等举办的,是经过批准获得特许状的法人,这是从英国本土借用来的一种形式,由院外人士控制。管理人员不是学术人员,也不是政府部门的人员,但必须是创办团体的人员。由此建立的控制机构是董事会,后来,甚至一些公立院校也采用这种形式,在董事会中,董事们代表“公众利益”。董事们雇佣一个校长和少数教授。因

此,这种组织是自上而下地产生的,即由创办该院校的团体建立一个上级机构——董事会,它拥有所有权力,然后按照它自己的意愿把权力委托给校长和教授。掌握着控制权力的董事会是由地方名流组成的,因此,它不仅在物质上而且在思想上都与学院有着密切联系,能够并且愿意对他们所雇用的人在政策方面施加影响,并对他们的行动进行检查,以免其偏离政策。这种由地方团体创办,由校外人士控制的方式完全不同于当初的欧洲的组织方式。在欧洲,教师(有时是学生)组成行会,实行社团原则,并想方设法同关系疏远的宣称有广泛权力的国家和教会官员进行对抗。

在独立战争之前的殖民地时期,共建立起9所学院。虽然有些学院在最初阶段与政府有联系,但即使是这样,同欧洲那些由政府教育部控制的院校相比,或同美国后来那些由各州直接提供经费的公立院校相比,这些学院仍然基本上是独立的。19世纪前半叶,建立这类学院出现了高潮。随着人口向西部的迁移,特别是在东部州和南部州的西部地区和那些构成今天西部州和边界州的新领地中,一些小社区和宗教团体都各行其事地建立了遍及全国的这类学院。在这个时期,这类分散的建立于农村或小城镇的小学院,使美国民间资助高等教育的模式变为制度化。任何团体或教派都可以尝试。不过,这些美好的意图和高尚的愿望常使许多办校团体的资源入不敷出,由此,一批批分散的小学院不断地建立,与此同时,又一批批地停办。自1800年至1860年间由各州批准发特许状建立了500多所这样的小学院,其中只有四分之一生存下来。但是在这场达尔文所说的适者生存、不适者淘汰的斗争中,这种小学院的形式逐渐得到加强。从1650年到1800~1850年的

150~200年间,逐渐地建立起了私立董事会的控制机制,在具有慈善托拉斯法律地位的这样的院校中,董事会管理捐赠、财产和业务等工作。由于商业和工业在19世纪后半叶中积累了大量的私人财富,这就使这些小学院能够从依靠个人、家庭的永久性捐赠和每年的捐助来维持转为依靠私有经费作基础再加上学生的学费来维护。在许多董事会中,企业家取代了牧师,这就使这些学院在摆脱政府官员纠缠的同时,也削弱了教会的影响。到1900年,小型的私立学院已发展到近900个,遍布全国各地,在新英格兰、中部大西洋各州和中西部比较密集,在西海岸比较稀少,在这些地方,公立高等教育运动从一开始就声势浩大。

在美国,大学的建立比较晚,在波隆那大学、巴黎大学和牛津大学经历了几百年的盛衰发展之后,直到1876年才建立了第一所大学——霍普金斯大学。其他院校是在19世纪中逐渐由学院发展成为大学的,其中耶鲁大学是在19世纪50年代建立起研究生专业的,并在1861年授予了美国第一个哲学博士学位,哈佛大学在19世纪70年代建立起一个研究生系。其他的私立学院——普林斯顿、哥伦比亚、布朗和康奈尔——也紧紧跟上,组成了一批名牌私立大学,与19世纪90年代加入的芝加哥大学和斯坦福大学一起,到19世纪末20世纪初之时已形成自己的阵容。在这个时期里,校长负责制盛行起来,从伊利奥特(Charles W. Eliot)在哈佛的统治开始(1869~1909),包括吉尔曼(Daniel Coit Gilman)在霍普金斯大学、哈珀(Willian Rainey Harper)在芝加哥等的企业家精神。这些人都是学术泰斗,是四处活动的领导者,他们多方筹集经费、招聘教授、配备行政人员,到处宣传自己学校的优势地位。

在德国大学重视研究风气的影响下,美国的自主性的大学也着手发展为大型的研究性大学,在这个过程中,风行于美国学院中间的竞争机制又有了一个大发展。

与此同时,出现了公立大学。虽然由各州政府资助的第一批大学早在1800年之前就已建立起来了。但是,直到南北战争以后至19世纪末,公立大学才确立了自己的结构和地位,其部分原因是联邦政府通过著名的《莫雷尔赠地法》为各州提供了资源。公立大学的发展首先是在中西部,然后是在加利福尼亚州。这些大学宣称要为普通老百姓即工人和农民的子女服务,同主要集中在美国东部的那些私立大学和英才主义性质相比较,公立大学更具有大众性。它们是现代开放性大学的先驱。由于这类大学同群众的资助密切相关,因此,它们招收学生不那么具有选拔性,本科生的教学更加注重消费者的需要和本州的人力需求。这类大学像综合中学一样,强调综合性,试图使每个学生都有所收获。它们无所顾忌地进入从事农业、林业、工程这类领域,后来,还为那些将来从事家务的女学生们开设了家政课。

但是,公立大学像私立大学一样,通过在本科学院的基础之上建立研究生院和专业学院的做法,把德国的专门研究和高级训练模式同英美古老的自由教育模式结合起来了。研究生院和专业学院这些较高的层次采用选拔性招生的方法,进行高级训练,并以研究为中心,特别是研究生院更是如此。研究生院成为研究人员之家,它的标准反映了世界著名教授的兴趣。这样州立大学就具有了杂交性,把广泛的职业学科同自然科学、社会科学和人文科学联系起来,形成了一种面向各种各样需求的结构。这样,像密歇根州立大学这样的大学就不

但可以根据它为该州的本科生所提供的教育而得到州立法机关的支持,而且可以根据它为具有研究才能的教师和学生提供的进行研究生教学工作的丰厚条件来提高自己在国内和国际上的地位。为了发展和协调的目的,许多公立大学建立起了独立的行政机构,甚至比私立大学还普遍。这种行政机构由董事会授权的一名校长领导。

随着私立学院、私立大学和州立大学的发展,其他类型的院校也出现了。到1900年之前,建立起了一批独立的公立师范学院。这批师范学院最初称为师范学校,与各州的整个教育结构有着密切联系,它们对将来要担任小学教师的学生进行几年的训练。到20世纪初,由于这类师范学校获得了授予学士学位的权力,并担负起为中学培养教师和行政人员的任务,因此,它们改名为师范学院。在两次世界大战期间,许多师范学院开始超出师范教育的范围发展为当前的公立综合性学院的形式,其本科生的教学范围几乎同大学一样广泛,只不过高深的学术性专业少一些,而职业性专业多一些罢了。这些州立学院中许多都获得了州立学院大学的称号,或直接称为州立大学。自第二次世界大战以来,它们发展得很快,当先前建立的州立大学在招生方面日益走向选拔性时,这些后建成的州立大学则只具有中下等程度的选拔性。

还有其他一些类型的大学也发展起来了,其中包括理工(或技术)学院和大学,最著名的是麻省理工学院(1861年建立)和加州理工学院(1891年建立)。由于创办高等院校的权力分散于政府和私人手中,所以,建立起的中学后高等院校多种多样,五花八门,包括业主院校,非营利性的院校以及各种各样的专科院校等等。到1960年,官方统计数字表明,共有授

予学士以上学位的院校 300 多所,包括各种神学学院、艺术学院和独立的专业学校。此外,在 20 世纪还出现了一种短期的被称为初级学院的独特院校,这类院校在教育结构中逐渐形成了自己的地盘。初级学院是在中学毕业后再读一至两年,它的课程既包括一至两年的终结性课程,也包括相当其他授予学士学位的四年制学院的前两年的课程,并可以转到四年制学院继续学习。尽管二年制的学院既有公立的又有私立的,然而随着社区学院概念的盛行,公立的部分占据了主要地位。最早的几所公立院校是在 1910 年之前建立的,之后,到 20 世纪 20 年代和 30 年代,初级学院运动势头猛烈,尤其是加利福尼亚州,这为第二次世界大战后迅速发展的大众化高等教育奠定了组织基础。到 20 世纪 70 年代的这种类型的高等院校已发展到 1000 多所,明显成为美国高等教育中的开放部分。虽然美国整个高等教育已变得不那么具有选拔性了,但是,这种社区学院却起到筛选作用,使其他类型的高等院校相比之下仍具有一定的选拔性。

私立大学逐渐在数量上屈居于公立大学之后,它的学生数与公立大学的学生数之比为 1:4。不过,从全国来看,私立大学的类型仍然多种多样。私立大学至少有 3 种类型:以研究为主的大学,这类大学拥有很高的名望并且面向全国,如芝加哥大学、哥伦比亚大学和耶鲁大学;世俗的为城市服务的大学,这类大学的名望较低,主要面向地方,如波士顿大学、纽约大学、乔治·华盛顿大学和辛辛那提大学;天主教性质的地方大学,名望较低,既为地方服务,也为天主教服务,如波特兰大学、戴顿大学、塞顿·霍尔大学和圣约翰大学。800 多所私立学院在性质和任务上也同样是多种多样的:世俗的英才主义

的文理学院,可以同名牌大学相媲美,如斯瓦斯莫尔学院(Swarthmore)、里德学院(Reed)和阿姆赫斯特学院(Amherst);中等水平的院校,一般都保持一定的宗教性质,如圣·欧拉夫学院(St. Olaf)、包尔文—瓦雷斯学院、威斯敏斯特学院;默默无闻的一些学院,它们正在为取得或维持合格地位而奋斗,这类院校常常为教派委员会或独裁的校长们所把持,如罗伯兹学院(Oral Roberts)、里欧·格兰德学院(Rio Grande)和鲍伯琼斯学院(Bob Jones)。位于学院名单尾部的学院,往往不如一所好的中学,它们只不过是名义上的学院罢了。

公立院校的类型也同样多种多样,大学、州立学院、社区学院,由于公共控制的分散性,在目的、课程和学术性质方面产生了极大的不同。密西西比大学在性质上不同于伯克利大学;西肯塔基大学在规模上不同于布鲁克林学院或旧金山州立大学;郊区的福特希尔社区学院(加利福尼亚州落阿特市)是学术方面的样板,完全不同于芝加哥的卢普学院和洛杉矶市立学院,后两者是市区的社区学院,学校规模庞大(约2万多名学生),其中大部分学生都来自贫困家庭,在开设了允许转到四年制院校的学术性课程的同时,也开设了几十门一至两年的终结性课程。

各种类型院校之间及其内部的多样化的发展早在第二次世界大战之前就导致了全国高等院校的多样化。美国高等教育的这一特点是同其第二个特点,即院校之间在寻求经费、人员和用户方面的激烈竞争相互作用的。不仅私立院校之间要相互竞争,而且公立院校之间也要相互竞争。这种竞争已成为习惯,不但各州的公立院校之间要公开尖锐地互相对抗,而且

同一州内的各院校之间也要对抗。例如,密歇根州立大学同密歇根大学互相对抗,加州大学洛杉矶分校同加州大学伯克利分校互相对抗,南伊利诺大学同伊利诺大学互相对抗等等。

美国高等教育制度的第三个特点是规模庞大,无论从整体还是从主要部分来看都是如此,特别是通过国际比较这一点就更加明显。第二次世界大战以后美国高等教育经过了25年的大众化高等教育的迅速发展,到1970年,官方统计表明有2500多所院校和800多万学生。到20世纪70年代中期,纽约州形成了拥有64所高等院校和32.5万名学生的庞大的州高等教育系统;纽约市有自己的高等教育系统,拥有11所院校和25万名学生。纽约州的整个高等教育系统仅次于加利福尼亚州,居于美国第二位,加利福尼亚州立大学有9所分校(12.2万名学生),州立学院有19所(29.1万名学生),社区学院103所(75.7万名学生),总的招生人数已超过了137.2万名。

由于美国高等教育系统规模庞大,形式多样,因此很难用一种模式来概括,尤其是难以同其他国家相比较。为了使比较更加可靠,本文的论述仅限于公立大学,并按照本书共同的组织层次进行。

二、组织层次

美国大学组织的最低一级标准单位是“系”。为什么美国的大学以系为基础而不是以一个人的讲座为基础,这在历史

上没有记载。也许自上而下的组织形式,类似于企业的结构和把权力委托给非个人化办公机构的官僚授权方式,是系的主要形成原因。那些古老国家的行会形式,给予大学基层组织的师傅,即主持讲座的教授以很大的权力,这种形式在美国的大学从来没有立足之地。1825年系在哈佛学院出现,1900年系在全国的大学和学院里都已占有牢固地位,成为适应专业化需要、划分更大的结构的基本单位。

同讲座及其所属的研究所相比较,系的权力比较分散:首先是在正教授中分配,其次在副教授和助理教授中分配。系主任是一个非个人化的职位,一般每3年由高级人员轮换一次,而不是由一个人固定占有这个职位。在有些问题上系主任必须同其他正教授商讨,也许还要同聘为终身职的副教授商讨。在有些问题上,系主任必须同全体教学人员商讨。在这类会议上,少数服从多数是进行决策的主要原则。因此,系首先是一个社团式机构,即一个围绕某一学科的共同利益而组织起来的相对统一的机构,在垂直结构上具有不太严格的等级性,其职称等级是正教授、副教授、助理教授(有时也有讲师)。

不过,系也是一个官僚单位,系主任是学术管理体系中的最低一级。他向一个或几个院长负责,并向一个或几个校部的官员(校长、学术副校长、教务长)负责。系主任比讲座的主持者在更大的程度上既要向组织等级中的上级负责,同时又要向组织等级中的下级,即具有同等地位或接近同等地位的同事负责。系主任通常是由行政部门同系的成员商讨之后任命的,他按照校本部的官员的旨意工作。因此,在讲座制中教授个人统治比较强的那一级别里,在美国的系制中官僚权力和社团权力是紧紧地交叉在一起的。偶尔,由于系是由强有力的

人物控制的,或者由于在选举中采取互相捧场的做法,有的系因此具有很强的独立性,不过,这种独立性和个人化的力量受到社团性机构内的横向控制和系与上级官员之间纵向联系的阻碍。由于存在着双重权力,因此,系的社团性机构和官僚人员之间必然互相监督,这就对系内的独裁行为提供了制约力量。系制的冲突最终都集中到了系主任身上,他是一个处于上挤下压地位的中间人物,既负责教学工作,也负责行政工作,他的权限责任很不清楚。

美国大学结构中由上至下的第二级是学院,如文理学院或医学院、法学院、商学院等。文理学院通常包括基础学科,因此包括了人文科学、社会科学和自然科学所有的系。这个中心学院一般来说既进行本科生教育也进行研究生教育,即除了专业学院之外的所有教育。在美国的结构中,专业学院几乎完全是高级的研究生水平的,这与欧洲的制度不同。在欧洲,医学和其他专业学科的教育都是在中学毕业后就直接开始的,并且是以学部为组织形式的。美国的作为基础的文理学院,或与其密切相关的单位,一般都有一个负责本科生教育的院长和一个负责研究生教育的院长。在大多数大学里,系的教师都是既教本科生也教研究生,因此都同时属于这两个院长的管辖范围。学院的院长一般由大学的最高官员任命,并作为中心行政机构的成员进行工作,这一点优越于系主任。专业学院的院长,尽管有一定程度的自治权,然而大多数仍然是任命的而不是选举的,并仍然具有行政官员的地位。每个院长职位都配有助理院长和其他辅助人员,拥有独立于教授团体的权力,在地位上高于构成这一学院的系。

每个学院还拥有一个或几个团体机构,如文理学院教授

会、本科生院教授会、研究生院教授会等,这些机构不定期开会,听取各自的院委员会报告和院长的报告,并通过集体投票的方式进行决策。因此就存在着一种二元结构,行政官员和教授团体必须在这种二元结构中寻找分工和联合的权限。比较典型的是,行政机构控制预算,教学人员监督课程,二者联合负责学生工作。许多委员会都具有双重身份,有些教授发展了自己的行政本能以及同某些行政人员之间的相互信任的关系,由此成为起桥梁作用的寡头。值得人们注意的是,在大多数大学里,广大的学者团体在关键的人事问题上没有什么发言权。教学人员的雇用、晋升和解雇都由各系决定,它们负责基本的人事工作,在初级教学人员的任命上起主要作用,高级行政官员和教授委员会由行政机构任命,行政机构还负责批准所有的任命,它们在批准费用较大的终身职位时常常是小心翼翼的。

在这一级组织中,行政人员同学者复杂地相互交织在一起,这一特点可以称为学者团体的官僚化联盟。在讲座制的高等教育系统中,与美国的学院相对应的单位是学部。美国的学院同学部一样都是相对平坦的结构,因为它是由一系列平等的以系作为形式的学院团体组成的。在较大的大学里,中心学院(文理学院)的系可达50多个。然而,学院也是一个行政机构,在等级上它高于系,并是更大的行政结构的一部分。在这方面它的官僚权威比传统的大陆制度更强。它可以对各系的事务进行全面干涉,并积极地推行共同的标准。教学人员和行政人员之间权力的互相交叉重叠还使学院难于推行片面的主张。

美国大学组织结构中的第三级是作为整体的一所大学。

美国的大学几十年来就表现出了董事、行政人员和教授之间的权力复杂地交织在一起的特点。在形式上处于控制顶点的是董事会(或评议会),董事会中的校外人员以代表广大社会利益的名义负责对院校的长远发展进行指导。在公立大学里,他们大部分由州长任命,只有几个州规定由公众选举。任职期随各州和院校的不同而不同,短的是2~3年,长的则达14~16年。州长选拔董事的标准很不一致,或者是与其政治观点相同,或者是富有,或者是懂得大型组织的管理,或者是某些团体的代言人,以使董事会取得平衡。同教师和学生相比,董事们一般在政治上比较保守,但是最近的调查表明,他们并不像以前那样只关注买卖和法律了。在私立大学里,董事一般由在任的董事们选举,偶尔也由校友选举,因此具有自我维持董事会的特点。像社会其他部门的这类董事会一样,它们的成员是业余的,也许一个月开一次会,也许一年开3~4次会,不过,其中有些成员(如主席和执行委员会的成员)开会次数多一些,用于院校工作的时间也多一些。董事会最重要的职责是任命大学的行政负责人,即校长,并把许多权力委托给他,与此同时保留其余权力和最终的法律控制权。

当然,委托给校长哪些权力是由董事会和行政机构各自权力的历史发展来决定的。从长期的发展过程来看是从严密的董事会监督向专业行政管理方向发展。正式的行政机构是从建校校长的强有力的统治开始的,以后逐渐在大学这级组织中盛行起来。在美国,不像欧洲大陆的高教系统,也不像世界各地的讲座制,美国形成了一大批行政人员,他们既不是教学人员,不受教授会控制,也不是州教育部的人员,不受其指挥。在招生、保管档案、人事政策、设施管理、图书馆管理、预

算、公共关系、校友事务和大学计划方面,他们是专家,形成了一个行政机构,并在其中按照校长、副校长、财务主任和事务主任的旨意工作。他们的特殊作用和所受的特殊训练使他们容易形成不同于董事、教授和学生的观点。他们一般集中于一个广大的行政大楼里,这样,可以确确实实地加强他们的相互联系和相互了解。

与此同时,学者们也有了一些集体性的代表机构,如学术评议会或常设官员委员会等,这是一些全校性的或包括学校主要部门在内的机构。但是,教学人员的权限范围比行政人员和董事们的狭窄。专业学院的机构通常是从占中心地位的文理本科生学院和研究生学院的教授会分离出来的。统管所有的专业学院和文理学院的全校性委员会一般是由首席行政官员任命并向其负责。

由此可见,美国高等教育结构的这一级与本书所描述的其他国家有很大不同,主要表现在吸收院外人士作为董事,负责总政策并负有最终责任,掌握最后权力,与此同时,又设立了一个行政机构向董事会负责并掌握着受董事会委托的权威、权限和责任。全校性结构像它的下一级结构一样,也是比较平坦的,并且具有较强的社团性,这是因为许多系、学院在许多决策方面都保留了较大的权力的缘故,尤其在人事和课程方面更是如此。不过,这种结构仍然表现了明显的等级性,中心行政官员和董事位居其他人员之上。结果,日常工作就需要把教授、行政人员和董事分而治之的权力形式交织起来。简而言之,美国大学的控制结构是一种社团联盟,按官僚体系指挥,由院外人士监督。如果想要寻找其中的系统的可预见的可靠的联系,那是不难的,但是,这种联系在把两种或三种形式

的权威交织在一起时,或在相互冲突的形式中建立一种分工时,都采取了非同寻常的方式,因此,如果把它们笼统地称为“官僚机构”或“社团”,甚至称为“有组织的无政府机构”,那都不是确切的概念。

超过一所院校之外的更广泛的行政级别,其控制模式更加多种多样。私立大学一般不包括在内,因为它们并不属于大型的正式组织网的一部分,它们自己的董事就是最高的主宰者。外部对私立院校行为的监督微乎其微,一般是由各地区负责对普通院校进行审定的自愿性质的协会,采取定期评价的方式进行;也包括由负责对特殊的专业课程和自然科学课程进行审定的专业协会所进行的定期评价。这种评价除了对那些质量非常低的院校起些作用外,对其他院校没什么作用。几乎全国的私立院校都不是上层结构的一部分,这一事实是私立院校具有相互竞争的必要性和灵活性的原因。

自第二次世界大战以来,公立高等教育部分出现了本书所比较的结构中的第四级机构。在设有多所分校的州立大学中,出现了对几所大学进行协调的机构,如加利福尼亚大学,过去它与伯克利分校实际上是同义语,但是现在成为拥有9所分校的大学,每所分校都与伯克利分校地位平等,而不是位居其下(此外,一批批州立学院和社区学院作为非大学部分,也紧密地结合起来成为拥有多所分校的州立高等教育系统)。握有控制权力的董事会也从单一一所大学上升为全州性的,大学行政机构不断发展,最终建立起了全州性的大学行政机构。中心的行政人员迅速形成为一股举足轻重的力量,他们负责调拨经费,并通过制定统一的标准和检查执行情况来控制各分校官员的决策。拥有多所分校的大学的中心行政机构不

像分校的行政机构那样需要为下面的教学人员服务,可是它们必须对上面的董事负责。因此,一所分校的行政人员和教授在寻求他们自己单位在该系统中的利益时具有共同的目标,而大学范围的行政人员则对整个学校负责,他们完全是按董事们的观点来看问题的。随着这种严密的上层行政结构的形成,控制权力越来越远离了占统治地位的讲座制,在讲座制里,教授的社团式控制在所有的级别里,直到州一级或国家教育部都占统治地位。在大学之上的那一级里,教授的地位无足轻重,一般来说,级别越高,教授的参与程度越低。

因为美国的教育长期以来就是州的责任而不是中央政府的责任,所以本书所比较的第五级结构是美国教育结构的关键。大学和大学系统的董事和主要行政官员都必须从州行政部门(州长,预算和财政官员,有时也包括州教育厅)寻求资助,尽管第二次世界大战以后联邦所提供的补助大大增加,然而依靠州提供经费的状况并未改变。美国的高等教育在各州以一批次政府部门的形式成为公共行政的一部分。由于各州有不同的传统、不同的政治和行政机构,因此,各州的高等教育同州政府一体化的程度有很大不同。在有些州里,州政府对大学预算中较细的项目也负责批准,如教师旅行、购买打字机等,而有些州,宪法规定大学有自治权并采取总付拨款的办法为其提供经费,这样,高等教育就可独立于政府的其他活动了。

在这一级结构里,近年来,为了协调那些由州政府提供大量经费的所有高等院校的工作,一些超级委员会(Super Beard)迅速建立起来,这样就用一个松散的行政结构把州立学院、社区学院和大学都联合起来了。近年来,有人对这种组

织的管辖范围进行了研究,根据集权控制的程度和委员会中来自院校内外的委员人数的不同,提出了四种类型。第一种类型,根本不设州协调委员会,1959年有17个州,到1969年就只有2个州了。第二种类型是自愿组织的委员会,从1959年到1969年间由7个州减少到2个州。第三种类型是正式的协调委员会,由10个州增加到27个州。第四种类型是最严格的“联合控制委员会”,从16个州增加到19个州。由此可见,第三种是发展趋势,它实际上是正式成立的超级委员会,其地位高于当时属于第四级院校的董事会。在这个类型里,趋势是从主要由院校代表构成并只有名义上协调作用的委员会,向主要由公众代表构成并有咨询权力的委员会(11州)方向发展,或者向主要由公众代表构成并有制订规章制度权力的委员会(14州)方向发展。在这些高级的委员会里,教授实际上没有任何作用,超级委员会里的教师代表如果不是根本没有,那也是微乎其微。虽然教授团体的代表偶尔也可能出席会议,但是,如果他们要想对州的控制产生影响,他们还是得依靠自己专业协会的官员,更有效的是依靠自己的工会。

州和地区级的另一类学术组织是非政府性质的负责审定工作的协会,它们负责对各院校及其所授予的学位是否合格进行审查。全国有6个自愿组成的地区协会,负责所有院校的审定工作,如中北部大学和中学审定协会、新英格兰大学和中学审定协会等。各审定协会每年依靠其会员院校所交的会费维持活动,每个协会都有其自己的总部和少量行政人员。每个协会都利用自己的地区内的教授;有时也利用外区的教授,组成特别委员会,对各院校进行视察、评价和报告,一般每五年进行一次。他们的工作具有一定的专业监督性质。每次审定

都要求教学机构和行政机构为视察人员准备一份报告,对自己院校的优缺点进行评价。不过,正像前面所讲的对私立院校所起的作用一样,审定协会只对那些处于最低质量边缘的院校具有压力。此外,如果一所实验院校严重违反了学术界的约定俗成的规矩,那么有时审定协会对其也具有压力。应该指出的是,这些审定协会并不是想使院校之间的水平相等。意大利和法国等欧洲国家的教育部是想使授予国家学位的各种院校的工作达到同等水平,而美国的审定协会在许多重要方面并不是起同样作用的私立机构。它们也不同于英国的那种维持统一的高水平的校外考官制度。美国的审定协会产生于美国分散控制的背景,是保证最低限度竞争机制的机构。它们并不想妨碍已建立起来的院校自行其是。它们承认院校之间的发展相当平衡,但仍然鼓励多样化和院校之间的独立单位在市场上进行竞争。

至于第六级,直到最近美国也没有正式的全国性高等教育组织。美国没有教育部,没有由华盛顿特区下设的任何机构来管理大学,也没有任何常设委员会、理事会或特别委员会进行自愿的协调工作。直到20世纪50年代,美国的国家教育总署还只是收集统计资料和管理几类援助方案,如公立学校和职业教育等,它不敢打扰州教育厅长,更不必说大学校长了。如果抛开战时所进行的拜学研究不谈,联邦政府最近对教育所进行的干预就是“军人法”,该法规定为第二次世界大战及以后的战争中的退伍军人提供经济援助,由退伍军人署实施。在20世纪50年代,全国科学基金会和全国卫生研究所开始以自愿而不是强制结合的方式来影响大学的科学研究和教学。不过,医学院和一些大学的自然科学系却慢慢地越来越依

赖于国家的经费,实质上发展成为公立或私立大学内的联邦补助单位。教育总署也在20世纪60年代成为一个重要部门,既管理对中小学的重要补助,也管理对高等教育的重要补助。

联邦经费是通过几种方式提供给大学和学院的。第一种是以学生为主提供经费的方式,通过这种方式政府把补助和贷款提供给个人,而个人可以用这笔钱在任何地方“购买”他们所需要的教育,包括私立院校的教育。这种方式在美国这种具有市场特点的高等教育中起着极为重要的作用。美国的高等教育正是依靠消费者的选择这种看不见的力量来指导自身的发展的。第二种是以院校为主的提供经费的方式,通过这种方式政府直接把经费提供给院校。像其他国家的由国家控制的高等教育系统一样,通过这种方式提供的经费有为特殊项目提供的专项经费,有供院校自己支配的总付经费。第三种是以学科为中心的,通过这种方式为特殊的系和教授提供研究经费和教学经费,作为研究补助费,或作为改进教学工作的奖励。国家不断提供经费的结果造成了中央政府各局和各种理事会对高等教育越来越多的间接控制。20世纪70年代初期,联邦的卫生、教育、福利部和劳动部决定惩罚那些没有按照联邦政府的种族平衡计划雇用妇女和少数民族的院校,撤回给他们的所有经费,这是联邦政府直接干预教育事业的发端。其他的直接干预行动也在酝酿之中,例如,以国家医疗政策为名,要求医学院制定出培养某种类型医生的目标和定额计划,以作为继续提供联邦经费的先决条件,等等。

可是,美国的大学并不认为它们自己是由国家控制的系统的一部分。从比较的观点来看,它们也确实不是。像意大利、法国,甚至像英国那样存在于国家级的已经基本上制度化的

权力系统,在美国则存在于 50 个州里。尽管联邦系统的地位越来越重要,然而它们的作用仍然是不平衡的并处于次要地位。此外,联邦的一些政策的目的是仍然是想巩固各州的控制权力。1972 年所颁布的一项国家法律要求所有的州都成立某种类型的公立高等教育计划团体(按照该法律的号码称为“1202 委员会”),这样就使超级委员会的影响局限在州的范围内。

按照正式的组织标准来看,美国充其量来说只不过有一个半正式的高等教育系统,主要在广泛的控制和协调方面起间接的影响作用。同第二次世界大战前的情况相比较,美国现在已有一个比较像样的系统了。但是,同大多数国家如今形成的系统相比较,美国的简直称不上是什么系统。以芝加哥大学、哥伦比亚大学、哈佛大学、普林斯顿大学、斯坦福大学和耶鲁大学等为首的私立大学部分,仍然是独立的并且阵容强大。公立大学部分仍然是由 50 个州的公立大学和学院构成,各公立大学和学院在 50 个州内分别控制自己的人员选拔,各院校同各院校相互之间并同私立院校竞争学生和教师。因此,在世界上几个主要的先进国家的高等教育系统中,美国的系统是最缺乏组织的,几乎完全是一种相互之间自由竞争的市场。这种系统完全由可称为“社会选择”的无组织的决策所左右,是与统一的官僚系统相对立的另一极端。不过,以华盛顿特区为中心的各种自愿性质的行政人员和教授协会起到了一定程度的协调作用,一些联邦机构也在产生越来越大的影响,历史的趋势明显地向着有控制秩序的方向发展。但是,市场调节仍然是最主要的因素。国家级的控制没有形成制度,对大学的影响是零碎的局部的,各大学在目的、校风以及规模和资源方面都极为不同。现在保持分权的力量仍然强于使其系统化的力量。

从美国的六个层次的学术控制的性质来看,国家级的正式权力较小;中间级(州,联合大学,大学)的组织较强,董事会和行政部门的权力大于教授的权力;基层(学院和系)在人事和课程方面有很大权力,这是教授们所关心的社团式控制中最重要的领域。各个层次和各种主要形式的权力构成了一套相互平衡和制约的力量。在组织和权力方面,美国的高等教育系统不仅异常庞大和复杂,而且基本上是杂乱无章的。

尽管在 20 世纪 60 年代对学生运动给予很大重视,学生也参与了管理,然而在各个层次的正式的委员会中,学生仍然没有什么发言权。在美国,人们说学生的选票在脚上,即他们可以选择学校和学科,这一点今天仍然未变。同实行人力计划的高等教育系统相比,在美国这种系统中,消费者的需求起着重要作用。消费者掌握着平衡杠杆,而计划者却没有;消费者不仅可以选择进入哪所院校,而且可以随意退出,从一所院校转到另一所院校。由于存在着如此广泛的人学选择权和以后的退学权、转学权,因此各学院和大学的生存或者依赖于满足用户的需要,或者依赖于以自己大学的优秀质量来吸引用户。只有形成自己学校的特色才能吸引用户,雷同则不能,既然如此,许多院校都努力建立自己的特色,而不是被动地接受统一的模式。

三、变 革

如果用美国高等教育系统中的权力分配情况同欧洲大陆

系统相比较,可以看出,在其他国家里通常由中央掌握的权力在美国则由中层机构所掌握。在其他国家里,省和国家的教育部负责行政工作,包括任命人员、支付工资、管理设施、资助学生等,直到最近,也很少考虑用行政手段直接干涉教授们的活动领域。教授们的强大的行会组织也不允许别人干涉。结果,大学一级的行政机构比较软弱,这就形成了欧洲大陆国家高等教育系统的特点。而在美国,历史上的院校自治传统要求大学自己负责全面工作。必不可少的政府管理和行政工作都深深地渗透于董事会和大学行政的权力之中,这种权力独立于教授的活动领域并位居其上。随着行政人员在大学校园里的地位越来越牢固,这个新生的大学官员阶层就需要保持它的地位以维护自己的既得利益,因此,他们不断斗争以防止把权限转到州官僚机构的手中。

20世纪60年代和70年代初的改革力量从几个方面影响了美国这种复杂的控制结构。高等教育的大发展导致了各级机构规模的日益庞大,加剧了对各级机构内外进行协调的需要,因此促进了大型行政机构的发展。大学一级的行政管理(第三级)有了相当大的发展,并且变得越来越专业化,向着采用科学管理技术以加强中心校部的评价和有效的干预的方向发展。州政府一级的行政系统(第五级)也越来越大,越来越强。在大学和州政府之间还形成了一种新的行政系统,称为联合大学系统(multicampus,第四级)。主要发展趋势是这三级行政系统占有控制地位。行政人员的地位越来越重要,他们在指导教育政策的委员会中都占有大多数席位,无论是在公立的还是私立的、国家的还是地方的委员会中,都是如此,这与欧洲主要由著名教授构成的委员会正好相反。虽然联邦干预

有了进一步发展,其本身也具有重要作用,但是,同大学到州一级的行政力量的发展相比,它仍然是微不足道的。在这些行政级别里,重心在明显上升,向着权力和行政集权化方向发展。

近年来,这三级大学行政机构越来越多地受到公众审查和政治压力。20世纪60年代的学生运动促使广大公众更加关注大学事务,此外,不断上涨的经费,对入学机会的关心,大学事业的日益庞大,这些也都推动了公众的关注。即使没有哪些有组织的学生运动,越来越切身的利益也必将引起政界的注意。公众对大学的激进行动表示不满,这促使各级的校外政治团体加强了对大学的干预,原来控制着大学权力的行政人员、董事会和州的官员再也不能保持自己的一统天下了。由此可见,高等教育大发展的第二个主要后果是行政机构同政界越来越紧密地结合在一起了。

然而,这些行政机构只不过是巨大的学术冰山的露出水面的部分,这座冰山的漂浮方向绝不只是由大学之上的行政机构和外部的政治力量所决定的。教学和研究工作仍然是在系里进行,或者在研究所和跨学科专业这类辅助单位里进行。直接与基础工作有关的政策主要是在第二级的学院里作出的,在这些级别里,学院控制仍然占主要地位,它所面临的只是官僚性的各个大学行政权力的挑战。大学系统的这些基层结构基础深厚、牢固,顽强地抵制外部强加的变革。政治团体一般来说无法渗透到这些级别的机构中去,它们的渗透意图不断受到挫折。像加利福尼亚州那样的州常常对州立大学教授用于教学的时间太少而发怒,但是,教授们仍然置之不理,继续想方设法把时间用于研究,教授们的作法常常受到大学

行政官员的保护,以吸引和挽留学术人才。

总的来说,近几十年来知识的增加和对专业人才的需求,使日益庞大的高等教育系统组织内的学科力量得到加强。自然科学和其他科学领域的日益专门化,以及普通劳动部门的上层劳动力的日益专门化,加强了那些以专业特长为基础而掌权的人的势力。20世纪70年代的行政人员,在许多专门化的学术部门已越来越没有资格作出判断了,因此越来越需要依靠专业同行作出判断。尽管系和学院一级面临着上层行政结构的日益复杂化,但它们仍然以各种形式的个人统治和社团统治为主。这样,所有院校的学科权力都得到加强,它同职业的专门化一起构成了国家的高等教育系统。由于各种各样的专家群体得到加强,这就迫使组织结构越来越向多样化和分权化的方向发展。

不过,在如此庞大、内部如此多样化的国家高等教育体系内,各类院校可能向着完全不同的方向发展。在教授权力比较弱的院校里,组织规模的发展更加加剧了教授们的无权感。这类院校里的教学人员,特别是社区学院和州立学院的教学人员,主要致力于教学工作,他们享受不到研究的待遇。在这种情况下,1970~1975年的美国高等教育的收缩使就业和工作保证成了关键问题,教授工会化因此又有了新的飞跃。现在,在高等教育的组织网之上又加上了工会的等级制,对许多学术人员来说,它取代了学术协会的重要地位。从事研究工作的教授不包括在内,由于他们为公众所注目,并可以为自己讨价还价,所以不那么需要工会的保护。在那些董事和行政人员意图削减终身任职保证并有权力这样做的地方,通过参加工会所取得的资格甚至可以取代终身任职的地位。

尽管存在着这些发展趋势,以前院校所据以运行的传统的市场条件仍然占主导地位。私立院校和大学仍然各自筹措经费,招聘教授,吸引学生,借以发展。公立院校虽然处于受控制的系统之内并向上级机构负一定的责任,但是,它们仍然面临着由各自为政的 2500 多所院校所形成的竞争。州协调作用的不断加强并没有清除市场。20 世纪 60 年代期间,行政人员的权力是随着那些年对高等教育经费的激烈竞争而不断发展起来的。州高等教育系统中的那些暴发户,如得克萨斯州、佛罗里达州、亚利桑那州都迫切希望为他们新建的大学或迅速发展的大学收买和储备学术人才。纽约州立大学的布鲁克分校、布法罗分校等一些正在发展的大学想方设法拉走密歇根大学、加州大学洛杉矶分校、普林斯顿大学和芝加哥大学的教授。虽然 20 世纪 70 年代初的经济衰落降低了竞争热情,但是,美国的国家高等教育系统的结构和已经确立的习惯仍然在促使美国形成不同于本书中所述其他国家的竞争。

由于美国学术管理体制中存在着如此复杂和矛盾的趋势,因此,绝不是用简单的描述就可以概括整个国家的情况的。有些研究人员的预见是在州的更多的控制下形成同一性。但是,如果从跨国的观点来看,这个发展趋势是更加多样化。庞大的学校规模加上分权化的体制必将形成种类繁多的权力分配模式。学术控制事宜方面分工的扩大还将形成多样化的权威形式。在美国的大学,教授们的专业权威在基层机构得到加强,而行政人员的官僚权威在中层机构得到加强,董事和其他校外人士的公众权威在州和国家一级得到加强。

这样,美国大学系统的发展,以及美国高等教育作为整体的发展,既是单线性的,同时又是多线性的。单线性的是指向

更大规模的系统发展,给予了上级官员、行政人员以更多的权力,并需要计划人员予以考虑。多线性是指向系统内的多样化发展,是一种松散的控制,在这样的系统里,教授的(专业的)权力是通过各团体对教育专业领域的控制实现的。当前,各级决策人员、行政人员和专家们如何在日益复杂的高教系统中行使自己的权力并协调各自的利益,这是世界性的普遍存在的问题,美国的学术控制不过是其中的一部分。

(张维平)

第八章 日 本

一、引 言

第二次世界大战以后,日本的高等教育系统基本上保持了战前的大学等级制度。在这个等级制度中,几所著名大学在诸如课程、教育政策、管理方式等方面是其他大学的榜样,对它们有强烈影响。在大学同文部省以及学术协会和专业协会相对应的关系中,这些著名大学控制了起沟通作用的主要的高等教育利益集团。它们还吸引了最有能力的学生,这些学生后来占据着社会上最有权势的职位。

在日本大学的等级制度中,标志着一所院校地位高低的指数包括入学考试的难易、考生的多少、录取率、毕业生寻找工作和晋升的情况、预算的多少、大学名望的舆论情况等等。一些商业性质的出版商对这些情况以及各中学的毕业生能否考上一所大学的情况进行研究,并把研究结果提供给考生及其家长。一些公司还进行模拟入学考试。

二、大学系统的发展

东京帝国大学于 1866 年由中央政府建立,是几所帝国大学中的第一所,其目的是“进行文科和理科方面的教学,并按照国家需要开展学术研究”。这所大学是日本其他所有大学的榜样。今天日本大学中两所最著名的私立大学也是早就建立起来的。东京专门学校(Tokyo Semmon Gakko)是由大隈重信(Okuma Shigenobu)辞去政府职务之后建立的,它是早稻田大学(Waseda,1882)的前身,其目的是培养进步的领导人。庆应大学(Keio)是由福泽谕吉(Fukuzawa Yukichi)建立的,其目的是提供现代的开明的实用性的学问。

到 1935 年,日本的高等教育由两个部分构成:国立部分和私立部分。每个部分都包括不同类型的院校、大学、专门学校或学院。在名望方面,国立院校高于私立院校,大学高于学院。这种名望等级过去受到并将继续受到政府政策的有意支持。在分配最重要的资源时,如经费支助、法律认可以及毕业生获得公职的机会等,政府的政策都维护这一名望等级。在第二次世界大战之前,东京帝国大学(即后来的东京大学或东大)在帝国大学的英才俱乐部中占头把交椅。它获得的拨款最多,它的毕业生可以不经考试就进入许多高级公务部门。与此相反,私立院校直到 1918 年才在法律上被承认,几乎得不到什么政府经费。此外,他们的毕业生要想获得公职,必须经过一系列考试。

从政府的观点来看,这两种不同类型的院校之间,在任务方面有明确的界线。帝国大学,特别是东京帝国大学,承担着基础研究和应用研究的任务,包括引进和传播西方学术成果。它们还担负着培养高级专门人才和政府官员的任务。国家级的专门学校培养中级技术人才、专业人才和政府官员。国立院校是为满足国家政府的需要而建立的,由文部省领导。一些地方政府的大学是由都道府县建立的,为地方的特殊需要服务。

私立大学的任务是满足非政府部门的需要,如增加高等教育的机会,满足工业和企业的人力需要等。私立院校的前身是专门学校。它们在法律上具有法人地位,由它们自己的理事会负责。由于私立院校是靠学生的学费来维持的,因此,他们的课程偏重于社会科学和人文科学,偏重于那些可以在容纳很多学生的大教室里讲授的学科。私立院校为了扩大招生,开设了各种各样的学程,以适应不同水平学生的需要。最好的专门学校由于不断增加新的更高级的学程,因此最后取得了大学的地位,成为名牌私立大学。

第二次世界大战以后,日本在美国占领期间对中等教育进行了改革,用单轨制取代了多轨制,这一改革扩大了进入高等教育的机会。帝国大学的地位下降,许多专门学校升格为大学。任何中学的毕业生都可以参加任何大学的入学考试。虽然这些改革开放了进入高等教育的机会,使大学的名望等级趋于平缓,但是,在资源分配政策等方面,政府偏爱某些尖子大学的做法仍在继续,大学的名次基本未变。第二次世界大战以后,入学人数的扩张主要集中在私立院校。

日本高等院校招生人数对比
(1935年和1970年)

单位：%

	1935		1970	
	学生	院校	学生	院校
国立大学				
研究性大学	11	2	6	1
其他国立院校	25	38	14	7
合计	36	40	20	8
私立大学和地方大学				
大规模大学	23	10	40	12
其他私立大学和 地方大学	41	50	40	80
合计	64	60	80	92
	100	100	100	100
总计	人数(人)	189511		1714054
	校数(所)	263		921

三、院校的类型

今日的日本高等教育,按照名望,与国家的关系(国家,地方政府,私立管理)和职能(对研究、教育或训练的重视情况)来分,是由不同类型的院校构成的。

(一) 国立院校

名牌的国立研究性大学是设有大量学科和专业的多学部院校。主要是攻读文学士或理学士的本科教育,而且每个学部还有通向硕士和博士的研究生教育,与此同时进行大量的研究工作。这类大学全部实行讲座制,其他大学的医学部也实行讲座制。

名望最高的是东京大学,其次是京都大学。这两所大学之下是那些过去的帝国大学(东北大学、九州大学、北海道大学、大阪大学、名古屋大学)。名次与它们建立的先后时间相对应。其他几所重要的国立大学主要位于东京,如东京教育大学(现在的筑波大学)、东京工学院、一桥(Hitotsubashi)大学、广岛大学,这些也是名牌研究性大学。

其余的国立大学含有一个到几个学部不等,还含有某些通向硕士学位的研究生课程。所有这类大学都是由过去的专门学校在战后升格为大学的。在日本的47个都道府县中,每个至少有一所这样的国立大学,人口众多的都道府县有两所以上,如东京和大阪。排在这些大学后面的是短期技术学院和

初级学院。

（二）私立院校和地方院校

在第二次世界大战以前,著名的私立院校和地方院校拥有8万多名学生,并全部取得了大学地位。最著名的是早稻田大学和庆应大学,其后是中央大学(Chuo)、同志社大学(Doshisha)、法政大学(Hosei)、上智大学(Jochi)、明治大学(Meiji)、立教大学(Rikkyo)和其他一些大学。每所大学一般都有—些著名的本科学部,并有几个可授博士学位的研究生系。虽然它们的研究任务比名牌国立研究性大学少得多,但是它们之中的那些最好的大学在名望上可以同—些研究性大学相提并论。在日本,还有几所小型的私立大学,如国际基督教大学和三所大型的女子院校,日本女子大学、东京女子基督教学院、津田大学(Tsuda College)。由都道府县和市主办的大学由于地方政府的支持,都保持了相当高的标准,并赢得了很高的名望。

比较小的私立大学和初级学院就不那么有名了。有些是专门学校的延续;有些是战后新创办的院校,资源贫乏。二年制的初级学院主要招收妇女,在院校的名望等级中处于最低层。

（三）影响名望的因素

综上所述,我们可以清楚地看到,有几个因素与名望有密切关系,这几个因素是:创办该院校机构、创办该院校的时间、院校是以研究为主还是以教学为主、本科学部和研究生学部的数量、著名学部的数量、该院校的规模。最著名的大学—

一般是国立的、创办的时间比较早、以研究为主、有大批著名的本科生学部和研究生学部,从招生人数和学部数来看,该院校的规模庞大。东京大学完全具备这些特点,在日本高等教育系统中独占鳌头,在本书所论述的国家中任何一所大学都不能与之相比。

高等院校的这种陡峭的名望等级强烈地影响着招生和就业方式,而招生和就业方式反过来又加强了这一名望等级。简要地说,最好的学生上最有名望的大学,然后获得最好的就业机会。大学又通过可以把毕业生安置在最有前途的公司和政府部门的能力来加强它自己的名望。

把具有不同能力的学生分配给具有不同名望的大学的的基本方法,是通过大学入学考试所形成的竞争。日本青年从小时候起就受到一种强大的压力,即争取进入他们能够进入的最好大学的压力。家长们把这看作是取得生活保障和地位晋升的途径。中学由于把升学率看作是影响它们名望的重要因素,因此也对学生施加压力。国立大学由于学费低,因此深受学生偏爱,但是其招生人数有限,所以竞争激烈(国立大学的招生只占全国招生总数的20%)。

大学入学考试由各大学的学部主持,面向所有中学毕业生。学生一般参加几个他们认为能够考取的著名大学的学部的考试。他们对自己能否考取的判断依据是由牟利机构主持的模拟考试以及中学顾问人员提供的建议。没有考取的学生大多数人在经过一年的自学或在考试预备学校学习之后再参加考试。

把有才能的毕业生分配到关键职位上的基本作法,是由公司每年从选定的几所著名大学的毕业生中雇佣一定比例的

人员,将来在高级或中级管理岗位任职。这些大学尽量争取向最好的公司输送比其他院校多的毕业生,以此来保持它们的名望。那些大公司在雇用哪些大学的哪些人方面相当挑剔。在高级公务部门中,名牌大学的毕业生也很受欢迎,不过,由于任何人都可以参加公务员资格考试,因此,名牌大学不是靠分配比例来取得公务部门的偏爱的,而是靠其毕业生被录取以后能迅速晋升取得的。

这种高等教育系统建立在大学的名望等级、学生的录取、毕业生的就业之间的微妙的平衡关系的基础上,人们普遍认为这种系统公平(以成绩和高度的动力为基础,而不是任人唯亲、裙带关系)、有效率(有一套行之有效的选择方法)、有效果(由于撒网的面很宽,因此可以发现具有高度才能的人)。不过,对书面入学考试成绩的高度重视受到许多批评,认为它太注重死记硬背了,生活的机会过分地依赖一次考试成绩,而很少考虑考试以后的表现。大学的入学考试制度维护了招生和就业的方式,反过来,招生和就业的方式又加强了大学的名望等级。

四、组织的层次

前面所说的四种类型院校——名牌国立研究性大学、其他国立大学和学院、著名的私立大学和地方公立大学、不太著名的私立大学和学院——在决策方面相当不同,尽管如此,对各个层次和各种组织的决策过程的简要分析,仍然可以突出

许多大学所共有的特点。由于名牌国立研究性大学在这些特点方面具有代表性,因此,我们主要以它为例。

名牌国立研究性大学的最小单位是讲座。讲座由讲座主持人负责,他是正教授(kyoju)。讲座还包括一个副教授(jokyoju)和1~3个助教。由于讲座包括几个成员而不仅仅是教授一个人,因此讲座常常被称为“沙发”。讲座基本上是一个进行研究活动和组织知识并向本科生、研究生传授既定知识的单位。它也是为教学和研究(不包括工资)作预算的基本行政单位。讲座有三种类型,各享有不同的但却是固定的补助金。这三种类型的讲座是普通讲座、实验讲座、临床讲座。实验讲座的预算一般是普通讲座的四倍,临床讲座的预算比实验讲座还高。讲座主持人并不一定是他们大学的研究所的负责人(在德国是这样的),但是他们可以在大学讲座之外还有研究所的讲座。

讲座主持人对讲座事务的控制程度随大学学部和具体情况的不同而有很大的不同。一般来说,讲座主持人在那些讲座预算比较高的和可以获得外部研究经费的领域里有较大权力,如自然科学领域和医学领域。在有些情况下,讲座主持人在为其讲座选拔其他人员,包括他的继承人方面,起着决定性的作用。讲座的主持人有权决定讲座里其他人员和研究生的研究课程。不过,比较常见的作法是讲座的成员之间互相协商。

在很多情况下,第一级的决策中心在系(gakka)而不是讲座。对几乎所有的日本大学来说,不论是国立、地方的还是私立的,系都是最基本的组织单位。从前依靠讲座进行的研究经费分配工作和人事决策工作现在都在系一级进行。一般来

说,初级教学人员在这样的系里比在讲座制的国立大学里有更大的权力。

日本大学组织层次中的第二级是学部(faculty)。在几所国立大学里,学部是若干讲座的联合体(像以前的德国、法国、意大利一样)。在大多数大学里,学部是若干系的联合体。学部是一个自主的、独立的教育和行政单位,它有权在文部省制定的比较广泛的限度内制定自己的教育大纲。学部由一个学部主任(由学部成员选举,任期两年)和学部理事会管理,如果是国立大学,则还要有属于文部省雇员的一个行政人员参加。学部主任没有任何额外收入,一般来说还要继续承担教学任务,不过,教学工作量会减少。由于决策是通过集体协商作出的,因此,学部主任没有什么独裁的权力。决策是由学部理事会作出的,有教授、副教授参加,有时也有讲师(koshi)和助教(joshu)参加。那些主管学术工作、学生工作、招生工作的学部委员会常常要依靠文部省的公务员在事务性工作方面提供帮助,来为学部理事会作好艰苦的准备工作。

日本大学组织层次中的第三级是大学校长、大学评议会(国立大学和其他公立大学)或董事会(私立大学)以及事务局。大学校长由学部委员选举,一般第一届任期四年,很有可能再当选一次。日本的大多数大学,特别是大多数名牌大学,都毫不例外地选举它们自己的学部成员担任校长。一些不太著名的国立大学则常常从其他著名大学中选一名著名教授担任它们的校长,这位教授通常都是快到法定退休年龄 60 岁的人。

东京大学评议会的构成比较具有代表性,它包括学部主任(10人)和每个学部另外选举的2名学部代表(共30人),

研究所所长(14人),事务局长(jimukyokucho,他是当然成员)。由大学校长担任评议会主席。评议会的成员被指派担任那些分别负责学术工作、学生工作、图书馆工作的大学委员会的主席。

事务局长由文部省任命并向文部省负责。大学校长在确定人选时也常起很大作用。他在校长的领导下工作,但是在许多事务上也是文部省的直接代表。在文部省内这一职务没有什么威望,也没有什么政治权力。事务局的成员在他们所负责的教育事务方面很少是专家。不过,在私立大学里,事务局在专业化方面和政策首倡权方面近年来有了较大发展。在面临经济问题和学生抗议时确实非常需要事务局成员的高超手腕。

大学评议会(国立大学)拥有广泛的正式权力,不过,这些权力大部分都授给了一个非正式的更容易管理的机构,这个机构叫学部长联席会(Gakubucho Kaigi)。学部长联席会一般每周开一次会,而大学评议会每月才开一次会。看一个大学校长是否称职的主要标准就是看他在各学部长中间取得协商一致的本领。实际上,除了靠学部长协商一致之外,没有其他合法手段可以作出重要的综合性决策。如果一个学部长反对,甚至如果一个学部长缺席,都会使决策无法通过或拖延很长时间。

私立大学的董事会在结构上与国立大学的大学评议会相同,其职责也类似。董事会主要包括校友、大学的支持者,更多的是学部成员。大学的上层管理人员一般都是董事会的成员。在日本,无论是私立大学还是国立大学,都不主张让那些代表外部利益或公众利益的人进入控制机构。他们认为外部人员

永远不能理解一所大学的特殊复杂性。在这个理由的背后,实际上是他们担心外部人员会使取得协商一致的过程更加困难,不过,在私立大学中,内部人员的概念包括代表学校创办人或创办集团利益的人员,如宗教团体等。

私立大学的董事会常设委员会(Jomu Rijikai)一方面类似于国立大学的学部长联席会,表现在常委会先取得协商一致然后报董事会批准,另一方面它又不同于学部长联席会,表现在它的主要成员是校长的忠实助手,帮助校长制定并实行政策。虽然董事会常委会的委员都是学部成员并且大部分没有受过行政管理方面的训练,但是他们和校长却都是专职行政管理人员。由于常委会委员直接承担管理和财政方面的最高责任,因此,他们一般拥有比国立大学的校长和评议委员更大的权力(也需要如此)。私立大学不能指望文部省来帮助它们渡过危机。

第四级,在日本也有一些拥有几个分校的大学,即联合大学,但是,其控制方式与大学内的其他学部没有什么不同,它们是半自主的单位,通过参加大学评议会(国立)或董事会(私立)来代表自己的利益。有两个比较有代表性的例子。东京大学的设施遍及日本。它的普通教育学部是为本科生进行头两年教育的机构,这个学部距大学本部约有16千米之远。高年级学生、研究生和大部分研究所都位于本部。在大学评议会中,普通教育学部有自己的代表。日本最大的私立大学是日本(Nihon)大学(有8万名学生),它有好几个分校,在董事会里都有自己的代表。不过,在这种情况下,每个分校在财政方面都有很大的独立性。

第五级是文部省。第二次世界大战之前,文部省对高等教

育的控制是直接的、全面的。只有帝国大学受到特殊照顾,拥有自治权和学术自由权。这么做,其中抱有这样一种信念,即不受限制地进行探索,从长远的观点来看会对国家作出更大的贡献。帝国大学的学部成员可以选举他们的学部长和校长,它们的学部理事会有独立的权力。其他国立高等院校在自治和学术自由方面没有权力。虽然私立大学有独立的董事会并具有法人地位,但是它们也要受到国家的定期审查。在第二次世界大战期间,所有各种类型的高等院校的内部事务都受到直接干预。

第二次世界大战以后,美国占领军成功地削减了文部省的权力,使高等教育管理分权化。这些改革受到了大学、进步政党、新闻界、公众舆论的热烈支持。这表明,由于第二次世界大战期间政府滥用大学,因此激起了人们对政府干预大学内部事务的强烈不满。

美国占领期间的改革通过 1947 年的宪法第二十三条变成了国家政策,这条宪法宣称“保障学术自由”。这些改革也写进了教育基本法(1947)和学校教育法(1947)。其他一些法律确定了建立新大学体制的指导方针。由于大学界和公众对政府干预大学内部事务表示强烈反对,因此直到 1969 年,文部省都未能通过任何有关控制大学内部事务的法律。正如 1964 年教育白皮书所说:“在战后期间,大学是在没有弄清大学行政机构、它的教学人员同其他雇员之间的关系,也没有制定出关于如何顺利合作的规定的情况下运行的。教授会的权限、规模、与学部长和校长之间的关系,大学的自治权与教师个人的政治自由的关系,大学作为教育机构的监督权与学生的自治活动之间的关系,像这样的一些问题都乐观地留给了将来去

解决。”

这种情况有助于说明战后期间日本大学进行决策的那种无计划的非常官僚方式。文部省经常试图用一种特别的方式来施加它的影响。权力的界限是不明确的,这对大学有利,如果界限明确,大学的自治权就会削弱。文部省在行使自己的权力方面受到相当大的限制,其原因很多,包括没有法律授权以及大学界和公众的反对等。在大多数情况下,文部省同大学官员之间通过充分的互相协商来解决问题。

由于美国占领军对高等教育改革的结果,政府对那些已经建立起来的院校的标准不再进行审定,也不再进行监督。为了维持标准,大学成立了大学审定协会。不过,审定协会不能强制实施审定标准,对那些在审定之后又降低了标准的院校也不再审查。

虽然战后文部省的权力大大削减,但仍然不可轻视。特别是对那些负有直接责任的国立院校来说更是如此。文部省有权制定国家对高等教育的政策。它可以通过大学设置审议会创办和撤销院校。它可以建立新的讲座、学部和研究所。在取得大藏省同意的情况下,它可以决定整个高等教育和各院校的预算以及工资和学费。它负责批准大学关于教员晋升的建议以及关于学部成员、学部长和校长的任命的建议。它负责确定学位标准。文部省还可以通过确定学位要求对课程开设进行控制,但不能控制课程内容。

文部省通过各种方式来行使它的权力。文部省是在执政的自民党(除了战后的几个短暂时期外一直掌权)的强烈影响下制定高等教育的政策的。它委托自己的内部咨询机构——中央教育审议会研究高等教育并提出建议。中央教育审议会

强烈地反映了日本经济界的观点,由于这一原因,也由于文部省牢牢地控制了它的议事日程、程序和报告,因此,大多数学者,特别是具有自由倾向的学者,拒绝在其中任职。日本教师联合会、国立大学协会、各种私立大学协会、日本科学院和大学校园里的各种学生和教师的政治团体都坚决反对中央教育审议会的总政策。因此,其政策的实施相当困难。名牌国立研究性大学在控制自己的内部日常事务方面有相当大的自治权(有时通过抵制),它们比其他国立大学更有办法对付文部省的胡萝卜加大棒的办法。私立大学可以通过大棒,但是由于它们的经济状况不佳,因此,很容易受到胡萝卜的诱惑。

文部省的创办新院校的权力得到充分运用。大学设置审议会(如果是私立大学就是私立大学设置审议会)必须审查所有的申请者。在这一过程中,审议会就对学部的人数和种类、学部开设的学科、甚至学部的名称等政策施加影响。例如,几年以前,审议会就曾拒绝批准和光(Wako)大学的人文科学学部。

战后的大部分时间里,大学设置审议会的质量标准很不严格,有时一些没达到最低标准的新大学也被批准建立。一位学者认为,社会需要大学扩大招生人数,工业界需要低成本的掌握熟练技能的人力,为了满足这些要求,文部省的政策有意识地鼓励私立大学扩大招生,结果对教育质量造成灾难性的影响。

对现有院校提出的建立新讲座、新研究所、新学部、新分校的要求,文部省有选择地加以批准,以此影响高等教育的发展。例如,在苏联第一颗人造卫星的影响下,文部省改变了它的科学政策,随后,东京大学的工程学部的讲座数迅速增加。

东京大学能够利用这一政策来维持它在高等教育中的突出地位,但是,所付出的代价是破坏了以前的人文科学、纯理论科学与应用科学之间的平衡。

文部省在预算方面的自由决定权是很有限的,主要限于对它所批准建立的新院校的资助以及在老院校中建立新讲座、新学部、新研究所、新分校。文部省在改善预算项目时,必须在预算送交国会之前,报更有权力的大藏省批准。大部分高等教育经费都是在每年固定的经费的基础上再加上规定的每年增加的经费。

大学关于教员晋升的建议和关于任命学部成员、学部长和校长的建议须报文部省批准。文部省的这一权力可以影响大学对候选人的选择,不过,文部省很少行使否决权。

五、决策的特点:协商一致 和避免冲突

(一) 决策的基本特点

对高等教育各级正式组织的简单描述并不能使我们知道多少关于日本大学是如何决策的情况,这与本书所介绍的其他国家的情况不同。原因是,尽量在各级组织之间取得广泛协商一致是日本大学决策的核心角色,还有,非正式的居间调解组织在这过程中起着重要作用。竭尽全力避免公开冲突,在这种决策方式中很难确定一个决策的主要源头在哪里。

首先,我们通过在一所国立大学建立新讲座的情况来分

析这一过程。建立新讲座的建议由讲座主持者或系提出(第一级)。然后,所有的请求都在每个学部(第二级)的教授会上讨论。它们排出先后顺序表提交学部长联席会(第三级)讨论。学部长联席会按照文部省(第六级)的要求排出新讲座的先后顺序表。虽然在会上也将讨论所要求建立的每个讲座的有利条件以及文部省批准这一请求的可能性,但是实际上在学部长联席会上确定先后顺序的关键因素是“该轮到谁了”,根据以前所批准建立的讲座情况决定。在先后顺序表确定之后,大学校长(第三级)就去试探文部省,以弄清什么样的新讲座容易得到批准。然后大学校长向大学评议会提出这些新讲座的建议,大学评议会正式提出请求,而这些讲座一般来说都会得到批准。

这种协商一致形成决策的过程有下面一些突出特点:

(1)在制定重要决策时,每一级组织的领导人都必须参加。每一级领导人都必须在自己那一级取得协商一致。然后,它们同其他级的领导人一起取得各级之间的协商一致。一个人在组织中的资格和地位,可以决定他参与决策的范围和他能坚持自己观点的程度。最理想的结局是,所有参与者都支持领导人,而领导人又根据参与者在组织中的不同地位把所有意见考虑在内。不过,在大学决策过程中,学生不是一个独立的角色。学生被看作是各学部成员的徒弟,或者被看作是学部的学生工作委员会的顾客。学生自治会的正式责任是学生事务,而不是大学事务。

(2)每个单位都通过它的一个上级单位对其要求进行审查。这个上级单位协调下级的所有要求,在这一过程中,学生还没有资格参加。

(3)各级组织之间能在一个建议上取得协商一致,在很大程度上要靠这个建议沿着等级线上下往返多次。当一个建议提出时,这条等级线就出现了,并存在于整个决策过程中。甚至在取得协商一致、决策已经作出之后,这条等级线仍然存在。

(4)像学部长联席会这类非正式的单位,一般先做工作,取得协商一致,再提出正式建议,以求得官方机构顺利通过。官方代表之间的非正式谈判,如大学校长和文部省官员之间的谈判也很重要。

(5)像大学评议会这类正式决策机构,对已经取得的协商一致,一般不会有什么异议。

同一级组织的不同单位之间,除了各单位的领导要在像学部长联席会这类会议上碰面解决他们所代表的单位之间的分歧之外,很少有什么来往。同一级组织的各个单位为了赢得上级单位的青睐,经常互相竞争。这样,在大学内部的学部和系之间常常存在着裂痕和冲突。不过,由代沟和思想差别所产生的裂痕(二者有时交织在一起)跨越了学部和系的界限,威胁着取得协商一致的机制。传统派(一般是担任负责人的资深教授)的目标在于取得全体一致同意(目的形式主义),为此它们在各级之间进行协商时,每级都只允许高级人员参加。现代派反对传统派的全体一致同意的价值观,他们认为没有充分考虑他们的意见。他们迫切要求采用正式的民主程序(手段形式主义),如书面的议事日程、会议公开、少数服从多数等,这样就可以摧毁现在的以及各组织领导人之间的以一致同意为基础的协商一致——形成决策的过程。实际上,传统派为了避免因改变程序而削弱他们的控制,常常在很多问题上对现代

派作出让步。学部里的那些新左派激进分子反对这种零敲碎打的改革,常常拒绝参与。战后,现代派在人数上和影响上都逐渐占了上风,参加决策的人员成分也越来越广泛。

(二) 避免冲突的机制

在争取协商一致的同时,还存在着几种控制冲突的重要机制。首先,要求下级组织在被征求意见之后,服从所达成的一致意见。那些可能不服从的团体,如学生,则被排除在决策过程之外。其次,为了消除单位之间的分歧,要沿着等级系统上下往返几次进行非正式谈判。

再有,如果同一个单位既要负责消除分歧,又要负责批准决策,那就会造成冲突,而正式决策机构同非正式决策机构之间的分工则可以避免这种冲突。非正式单位由于不受政府审查,因此可以调和分歧并提出一致的建议。正式机构可以支持并正式批准它们所收到的建议。在西方高等教育制度中,非正式协商一般是在特别情况下在个人之间进行的,而不是定期的集体会议。在日本的大学中,通常的作法是把正式决策过程同各级的定期的非正式协商过程结合起来。

最后,为了尽量减少利益冲突、个人矛盾和思想分歧,还要力求遵守既定的决策准则。这些准则尊重传统的权威,那些适用于某一具体性情况的先例受到尊重,学部中那些高级成员最通晓这些先例并知道如何适用它们。“人人有份”原则也有利于控制冲突。每个单位都有平等的权利获得它自己的一份资源(不一定是同样的份额),只不过需要等待轮到它的机会而已。一个集团的资格和名望可以决定它所能得到的份额多少和得到这一份额的时间。协商是根据既定的程序进行

的,以防对程序问题提出异议。不过在习惯上,程序随场合而有所不同。在这种情况下,还是有关集团的高级成员根据有关先例所作的解释最令人信服。

大学决策的这种协商方式在促进教学和研究人员的交流、参与和团结方面起了很好的作用,使来自各级的受到人们信任的领导人能够在各级之间取得协商一致。与此同时,各个单位只要不干涉其他单位的事务,也有很大自主权决定自己的事务。在各大学与文部省的关系方面,协商方式尽管作用还不那么明显,但也是很重要的。

协商方式的决策过程也有严重缺陷。从效率的观点来看,它很浪费时间。此外,决策的时间,甚至决策的内容,主要依赖于集团过程的复杂需要,而不是依赖必须作出决策的那个问题的需要。从效果的观点来看,协商过程中的反对专业化和分工的偏向,反对依靠外部人员的技术特长的偏向,常常导致没有充分根据的决策。从广泛参与的观点来看,虽然在决策之前向所有有关方面都征求了意见,但是最后仍然是各级领导决定协商结果。一旦决策作出之后,公开表示不满就被认为是不忠诚的表现。

1968~1969年东京大学的争论可以具体说明对协商一致——形成决策过程的重视。当时,东京大学校长大河内一雄(Kazuo Okochi)没有诚意处理学生的不满问题,对这一点,教师和学生以及出版界和公众都表示强烈不满。在他被迫辞职以后,新的代理校长加藤一郎(Ichiro Kato)答应会见学生并在解决争端中让他们也参加。他赞成协商思想,这使他试图既满足学生的要求又满足文部省的要求。加藤一郎首先接触了“全学斗”(Zenkyoto,全学共同斗争会议),一个左翼学生团

体。这个团体的要求得到了学生的广泛支持,而他们的校外联系很少,不会影响它们的协商立场。与全学斗达成协议毫无疑问会分裂他们的松散组织,并有利于削弱与其竞争的左翼学生组织“民青”(Minsei,日本民主青年同盟)的影响,因为他们被排除在协商过程之外。然而,全学斗拒绝让步。这使加藤一郎别无他法,只好接受民青所提出的一个比较温和的解决办法,从每个学部选择一些学生代表和大学一起达成一项协议,提交公众会议批准。民青实施了他们的计划,学生代表和校长在一份协议书上签了字,过了几天,校长叫来了警察清除全学斗的学生。文部省认为学生代表与大学之间签定的协议没有约束力。校长坚决为这一协议辩护。但是逐渐出现了一些明显的漏洞。表面上,所有的重要当事人都得到了他们想要得到的东西,但是实际上事情远远没有解决。全学斗坚持不让步,并想把斗争扩大到其他学校,但是在东京大学(Todai)的失败和一些人被逮捕的代价太高了。民青虽然因为达成协议赢得了信誉,但是最后并没有赢得多少让步。校长解决了这一争端,但是后来并未能把其转变为大学的改革。文部省抵制了民青想在校园形成更大势力的行动,但是它本身并没获得什么影响。实际上什么都没有解决,只是决策的协商方式被保存下来了。

六、危机和变革

上面的例子揭示了造成协商式决策过程缺点的力量。其

他造成缺点的力量还有行政机构、教育设施和教育活动方面的负担过重、经费来源不足、学生和教师不满、不断的学生运动,等等。

在 20 世纪 60 年代后期,在战后第一批婴儿出生高潮期出生的学生大批涌进大学校园,他们具有新的民主思想和很高的志向,因此朝气蓬勃。同他们的上一辈相比,它们有相当不同的经历。他们没有直接经历过在第二次世界大战中战败后的荒芜和羞辱。他们是在战后的教育制度中受到的教育,他们的教师反对战时体制或保持沉默。持续不断的经济增长使人们对改革充满乐观和希望。由于这些原因,对教授身上的“封建主义”残余和行政人员在答复学生的要求方面的“封建主义”残余,这些学生都非常敏感。到 20 世纪 60 年代末期,一些大城市聚集了大批心怀不满的大学生。当时有三个左翼学生运动组织,即民青在 20 世纪 60 年代反对安全条约斗争时期发展起来的新左派、好战派和全学斗,这些组织在斗争方式上各不相同,在思想上互相对立。如果大学生爱好政治活动的话,他们可以通过这三个组织之一来表达他们对改革的意见和希望。

校园争端使长期以来对大学的抱怨更加突出。起初,相当多的公众同情罢课学生的目标。许多教师赞同学生对大学的批评。校园争端为主张改革的教师提供了一个着手进行基本改革的机会。文部省的中央教育审议会已着手建立大学改革模式。

到 20 世纪 70 年代末,共有 300 多项改革计划被提出,其中大部分是由为了改革而建立的大学改革委员会提出的。然而,执行计划却远没有制定计划那样热火朝天,这有几个原

因。首先,公众舆论已不再支持罢课学生,他们认为应先恢复秩序,然后再考虑改革。其次,由于校园争端已经解决,而新左派学生运动组织又筋疲力尽,四分五裂,不断受挫,因此,改革的势头急剧低落。1969年8月3日经过国会批准政府推出了战后第一部大学控制法。这个法的名称是《大学管理临时措施法》,该法要求大学自己解决争端,否则文部省将出面干涉:首先是警告,如果在6个月之内争端没有解决,就直接接管大学,如果仍不见效,最后就撤销该大学。该法出台后立即引起反响,校园争端迅速增加,不过,文部省将要进行干预的威胁却足以促使大学官员把警察请进学校,而大部分争端在几个月之内也就都解决了。第三,在大学改革的目标方面有关各方意见不一。政治上的鹰派成员认为这是他们控制大学的好机会。而绝大多数教师则希望通过有效的行政管理,以减轻大学管理的日常负担。另一方面,许多学生认为关键问题是教育要更适合需要,以及学生可以更广泛地参与大学决策。大学行政人员所担心的是,如果允许更多的人参与决策,那就会落入日本共产党的手里,陷入其所提倡的温和改革策略之中。第四,许多改革都涉及与文部省建立更密切的关系,而对这一点人们没有什么热情。

然而,确实进行了一些改革。20世纪60年代末期兴起了一场“改革热”,它促进了以协商为主的决策过程的改革。随着大学行政辅助人员的增加,一些大学的行政出现了官僚化(也译科层制)的趋势。大学行政人员越来越需要经过精心选拔和培训,尤其是私立大学。再有,大学学部长和校长建立了各种顾问团体,在行政方面,他们越来越依靠这些团体为他们提供行政技术方面的帮助。大多数大学部设立了负责公共关系和

收集情报的工作人员。

在这种越来越复杂的情况下,为了给取得协商一致的过程提供更多的必要的帮助,一批新的校园政治家应运而生,这些人可以称为协调人。有时,协调人是由校长或学部长任命的特别调查组的成员,有时没有任何官方的头衔,不过,起的作用是相同的,即收集和分析决策信息,进行跨越代沟和思想分歧的交流,在幕后同某些人谈判等。

由于重要的行政业务一般都加到了各位教授的身上,因此他们所负的责任越来越官僚化了。实际上,由于初级教学人员的广泛参与,各种学部委员会的人数急剧增加,随之而来,作出决策的时间也加长了。

在日本,像在本书中所论述的其他国家一样,关于学生更多地参与决策的问题是教师和学生所关心的一个重要问题。不过,除了参加选举大学校长这种表面现象之外,在学生参与方面几乎毫无进展。究其原因,除了教师不想使决策过程再因学生参与而更趋复杂之外,就是学生自己也对他们自己的参与效果持有怀疑态度,文部省也反对学生参与。再有,大学行政部门也不愿意同怀有各种各样政治动机的学生团体打交道,因为这些团体没有代表性,与任何一个团体的接触都会引起其他团体的强烈反对。大多数行政人员为了限制这类学生团体的影响,就把参与决策过程的人员限制在教授和副教授范围之内。

1971年6月,日本中央教育审议会提出了一套《教育改革基本方针》。其中,有关高等教育结构改革的主要建议几乎遭到了大学的普遍反对,因为这些建议的目的看起来都是为了加强文部省对大学的控制,而牺牲了大学的自治权,结果,

那场结构改革陷入僵局。大学陷入大辩论之中,秩序一度混乱,但是辩论一平息,大学就立刻回复到辩论之前的模式上去了。

由于政府在高等教育结构改革方面无力实行基本改革方针,因此,它采取了其他措施。文部省在大学辩论的压力下,认识到私立大学的财政困境,它在大藏省的支持下,同意为私立大学教学人员的工资费用提供一半的补助。以后又逐步发展到同意为私立大学的日常费用提供一半补助。这笔补助费由私立学校促进会掌管,这个促进会是一个包括绝大部分私立大学代表的半官方机构。不过,既然政府提供了钱,那么它就必然会加强它的控制,包括那些为接受最高经费的大学制定更严格的质量标准。

到目前为止,由文部省创办的最重要的新学术机构是东京郊区的筑波科学城。它将包括许多研究性院校,其中包括一些与联合国大学有联系的院校。科学城的中心是筑波大学,建立于1974年10月。筑波大学是东京教育大学的一些领导人创办的,他们想摆脱东京教育大学校园的狭隘束缚而创办一所新型大学。教师在迁校的问题上产生了分歧,但是文部省坚决支持迁校的人。筑波大学的组织采取了许多实验性改革,而这些改革文部省无法在其他大学实行。筑波大学实行强有力的集权制行政,不设半自治性的学部。大学由各种类型的研究和教育群组成,这种学群按照美国的学院群模式,由教授委员会进行协调。

如果说半自治性的学部过分保护了学部成员的利益的话,那么,看起来筑波大学所试行的委员会方法就对他们保护得太少了。原东京教育大学的许多持不同意见的教师,特别是

人文科学和社会科学的教师,在1978年该大学停办之后都辞职了。筑波大学未能吸引大批的高质量教师,人们认为建立筑波大学的决策违反了协商的准则,同时认为它削弱了学部的传统权力,对这些做法存在着普遍的不满情绪。

文部省的种种功绩中间包括它创办了空中大学,该大学提供文学士学位。文部省计划批准成立新的医学部,以便到1980年时47个都道府县每个都至少有一个医学部。它计划建立几所新的师范院校,但是将会遇到日本教师工会的强烈反对。然而,在1975年文部省通过了限制建立新高等院校和新学部,以及限制私立院校扩大招生人数的法律。这反映了保守派想要限制对私立院校进行补助的愿望,但也反映了提高教育质量的愿望。

文部省现正在考虑东京大学和其他名牌大学的要求,要求的内容是,允许它们建立在行政上独立于现有学部的研究生院。这通过授给新学部的特许状,建立新讲座,提供经费就可以办到,而不必特别立法,几个团体在这个要求上的利益是一致的。文部省和许多教授都想提高研究和研究生教育的地位。此外,许多教授都想摆脱本科生教学,这个要求的有利条件还包括不需要重建现有的任何学部,而重建学部几乎是完全不可能的。

尽管基本结构改革陷入僵局,然而正如W·卡明斯(Cummings)所说:“大学的危机标志着日本高等教育进入一个转折点。”很清楚,如果没有大学的合作,政府就无法进行高等教育的基本结构的改革。可是政府同大学的对抗在高等教育方面已暴露出许多裂痕。经费危机迫使他们必须作出抉择,或者是停止高等教育的大发展,或者为其确定一个合理的限

度并提高质量,二者必居其一。

对大学问题的注意使人们普遍认识到有必要改革考试制度和招生政策,提高教育质量,促进高等教育国际化,在转学和接受其他院校的学分方面采取更灵活的政策,并使课程适应不断变化的社会需要。

在 1968~1969 年的大学辩论期间,在文部大臣坂田通也(Michiya Sakata)领导下的文部省发生了重大人事变动,这为教育政策向自由主义方向改革铺平了道路。再有,保守派和进步派之间在高等教育方面的对抗有所缓和,在激烈的改组肯定不会出现之后,前次官天木勇雄(Isao Amagi)在一个新的咨询机构(1972)——高等教育圆桌会议中的领导,对缓和作出了很大贡献。把以前是教授并是鸽派成员的长居道夫(Michio Nagai)博士任命为 1974 年至 1976 年的文部大臣也起到了同样的作用。

对私立大学的补助不断增加,国立大学的标准化入学考试(第一次选拔)也在 1976 年实施,文部省积极支持在课程国际化方面所采取的重大措施(学习外语,聘请访问学者)。虽然这是一些可能得而复失的微小收获,但是现在的安定和不断改革的局面却是令人鼓舞的。

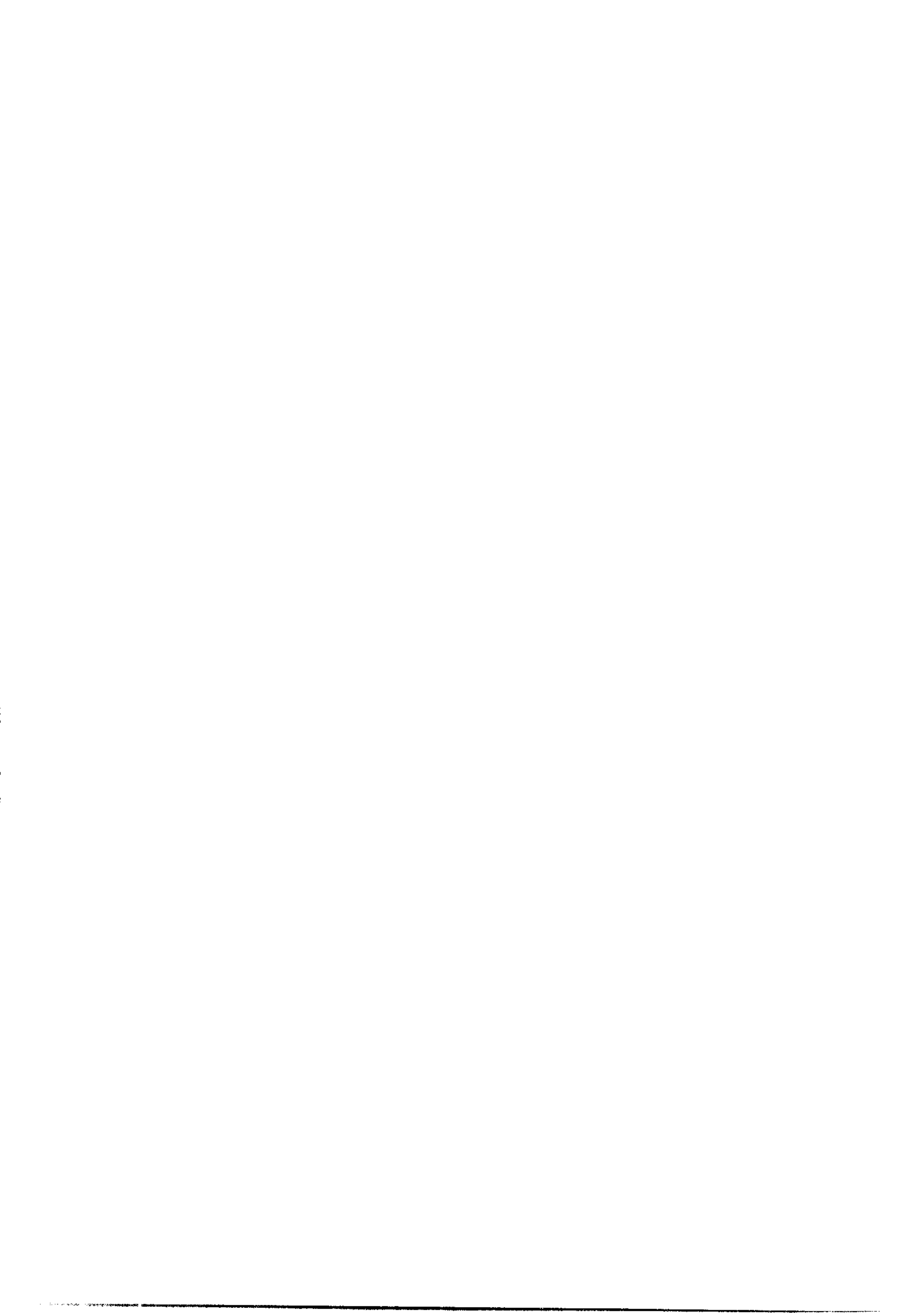
总之,日本大学体制正在逐渐由比较传统的模式转变为比较现代的模式(从不断提高效率 and 越来越广泛的参与来看),从尖子高等教育转变为大众高等教育。不过,控制和决策的基本形式没有什么变化。虽然大学已经能够抵制文部省对它们权限的侵犯,但是许多必要的改革仍未进行。文部省由于在现有大学中进行结构改革的尝试受到挫折,因此,它转为利用经济刺激的方法来实现它的目标,同时,它也主动建立了一

些新院校。从长远来看,这些作法很可能对日本高等教育的发展产生重大影响。

(张维平)

第二编

比较分析



第九章 高等教育体制

在社会、经济和政治等基本力量的重压之下,高等教育已经由小规模、选拔性的、关系松散的集团,发展成为具有重大社会经济意义的庞大系统。我们将从这一点的认识出发,对七个工业国高等教育系统的权力和决策结构方面的种种改革进行分析。

本章集中论述以教学人员及其学术机构为一方,以国家各级权力机关、各种利益团体以及市场力量为另一方的权力平衡问题。这之间的关系,决定着大学自治的程度,也决定着政府和社会能在多大程度上监督大学,使大学对社会负责;能在多大程度上规划大学的发展,使大学不断创新。

一、各国高等教育体制的特点

与公共生活的其他领域一样,在科学和学术方面的国际联系也日趋复杂。但是,过去 30 年中朝着群众性高等教育方向发展的运动,才是各国高等教育体制发展中最突出的特点。各国的历史特征表现在各国的教育体制中,各国的教育体制

又把一代代新人引进各国的文化和经济体系。科学有国际性的特点,但高等教育的职能却由各国决定。当高等教育中英才教育的特征削弱后,这种对比就更加鲜明了。各国的历史、文化、经济制度以及各种权力结构和非正式的信息交流作用,都在这七国的某些共同特点上施加了不同程度的影响,诸如相对的专业独立,国家的监督管理和全面规划等等。

(一) 联邦德国:政治化的墨守法规

联邦德国的高等教育体制表现出浓重的墨守法规和政治化的色彩。在政治辩论中运用宪法条文和联邦法院的解释已习以为常,运用法律规章处理院校中的紧张关系和矛盾冲突也已司空见惯。在宪法条款认可的几乎从不修订的基本权力中,包括了保障科研和教学自由。而这一条已成了关于在大学中扩大参与范围、关于自由选择教育和职业的权力这两大争论的中心问题。这两大争论又直接影响到大学如何录取学生这一更为棘手的问题。不仅如此,在过去10年中,高等教育政策和结构的各个方面,都受到了州和联邦两级无所不包的法律和行政性规章制度的制约。而且,这些法律还派生出许多具体案例。

这些旨在处理长期以来政治和思想意识方面紧张关系的规章制度,有多大的效力,这还有待于继续观察。总的来说,联邦德国各州的权力比以前大了,它们越来越多地在大学的实力、师资和课程问题上,进行监督管理。

(二) 意大利:世袭的政治传统

本书所研究的七个国家,在历史上都曾使教授们有过极

大的影响力,都经常地采用德国的讲座模式。但是,没有哪个国家像意大利那样,教授们竟能完全控制高等教育的所有层次,而且还是用世袭的政治的方式来控制。意大利教授们以贵族方式决策大学的科研、教学和人事问题。当然,大学都在罗马的教育部控制之下。但是,在那里,教授们又作为中央各委员会的成员支配着政策的制定。他们的影响,因为他们在国会中的力量,以及这个国家作为一个整体的软弱,而更加强大。政治上的宿怨深仇,削弱了国会及执政机构的力量,而财政危机又阻碍了对超负荷地接纳了众多学生的教学设备进行改善。

意大利在 20 世纪 70 年代开始了一系列不断增长的变革。它朝着形成一个更加多样化、更有适应性的体制发展。变革将学阀手中的一些权力转移到高等教育系统内外的其他集团手中。意大利的改革往往是间接、微妙的,并经常还需通过错综复杂的导致零星调整的政治协商来实现。而德国是靠广泛的立法实施改革,法国则是靠宏伟的规划来实现改革的。

(三) 法国:行政管理上的集权主义

在本书研究的各国中,都出现了在扩大高等教育规模的过程中,加强集中控制的趋势。然而没有哪个国家像法国的中央集权那样,国家行政管理的集权原则是如此牢固地扎根于对国家的传统态度之中。巴黎是法国绝对的政治和行政轴心。

1968 年颁布的《高等教育方向法》试图通过分散权力、大学的结构改革和扩大地方组织和大学中各团体的参与,以满足高等教育扩展后在组织和职能方面多样化的要求。但是,该法案仍然保留了集中控制的关键成分。譬如,高等教育仍然垂

直地划分为几个不同部分,包括大学、大学校(*grandes écoles*)和研究所。还保留了需要标准课程的全国竞争性考试;法案也保留了巴黎在人们心理上和社会上的显赫地位,巴黎仍然是法国的决策源地。与此同时,大学的代表们还面对着一个持专家治国论观点的官僚政治机构。

(四) 瑞典:协商一致与国家规划

在这几个国家,无论是全国范围还是在州的范围中,政府都对高等教育的发展作了某些规划(意大利政府做得最少)。但是瑞典,这个面积最小,结构单一的国家,却是广泛地发展了教育规划。与其他国家相比,它最早开始规划,实施规划也最有连续性。它实施所谓“滚动式”(rolling)的改革。

在瑞典的规划过程中,有两点一直处于中心位置。第一点,基本政策和重大改革只有经过各有关方面的广泛协商之后,国会和执行机关才会采纳,才会由具有无尚权威的中央官方行政机构实施。第二,规划者和政策制定人总是注意把高等教育与劳动就业体制更为密切地结合起来。没有哪个国家像瑞典那样,把高深学问的研究如此直接地服务于培养专业人才和职业训练;也没有哪个国家像瑞典那样制定如此彻底的规划,把传统的大学机构改造成为一个普通的第三级教育体制。瑞典人规划高等教育的精确程度极高,与教授权力过度增大的意大利形成鲜明对比,形成两个极端。

尽管这些措施已广为人们接受,但一些学生和教授对此仍持有怀疑。他们认为,这样的规划不仅限制各院校的自治权力,而且,由于对院校任务的分工,还使科研与教学相脱离。规划还限制了学生和教授们传统的学术自由。

(五) 欧洲大陆国家的体制

以上四国都有高等教育方面的国家体制。其他国家的政府确实也出钱,向高等教育提供大量资金:美国由各州政府出资,英国和日本由国家政府拨款。但是,除了日本的国立大学,这些国家的大学都拥有法定的独立自主地位,在经费和人事方面,都享有充分的自主权,并且能从各方面得到资金。

相比之下,欧洲大陆国家的大学,不管在组织形式上有多大差别,从根本上说,都处于政府当局的领导之下。他们的经费几乎全部来自政府拨款,这就有利于中央政府的计划和指导。而且各院校通常有直接依照一项项具体预算得到的资金,而这又与国家在人事方面的特殊权力一同实施,这就使国家有可能对高等教育进行具体的监督和管理。这样,从比较的观点看,大学自治就只有相对的意义了,这就是德国历史上曾特别强调的自治。这种自治也就是许多国家根据各自不同的历史情况,允许科学和学术发展所享受的不同程度又有明确规定的自由。

第二次世界大战以来的种种改革,一方面限制着这种自治,一方面又维持着这种自治。国家在总体的组织和专业方面,逐渐地控制了课程;在这种控制之下,往往只留给大学大量具体的实施细节问题。由于科学研究和培育研究人员的越来越昂贵,科研和人员培训也就越来越受到更严密的财政监督的影响。但同时,各国又都继续维护着一定程度的自治。

国家对培养国家公务人员和中小学教师的教育在课程方面的影响已超出了这种正式的监督,受到了国家的严密控制,虽然一些学者作为国家考试委员会的成员也参与了,但是,这

并不削弱国家的影响。政府的影响在欧洲大陆国家高等教育体制中是最大的。这些国家的大学,在历史上就是国家的机构,它们(指意大利、法国、瑞典、德国的大学)比其他三国(日、英、美)的大学向公务机构输送了更多的毕业生。说得过分一点,国家的教育机构一直就是致力于国家福利事业的国家事业单位,应该尽量满足公共事业和公认的专业需要。

然而,这四个国家高校招生人数的激增,近年来在法国、瑞典这些国家发生的变革,公共事业、工业和工会的代表参与高等教育,似乎表明大学将面向更广泛的社会需要。

(六) 英国:在国家体制中自治

英国的大学是经皇家特许的独立的法人,在传统上享有很大的自治权力。大学的自治,在很大程度上,有赖于大学与政府双方的代表,基于对公众利益的共同认识,协商实际政策的能力。由于受到这种心照不宣的共同认识的庇护,教师们在传统上享有极大的独立性,他们可以不受政府和大学官僚机构的约束。

但是,由于教育发展和开支上涨,经济危机和预算等原因,政府开始通过加强中央计划和财政监督,对大学的自治进行限制。尽管如此,大学教师还能在学生选拔、教师任命、课程及考试等方面作出自己的决策。为了承受高等教育体制的扩展,英国创办了一批新大学,它们维护了所有大学和大学内部组织的小型化。从20世纪60年代中期起,非大学高等教育机构,或者称为高等教育的公立部分扩大了,上升(与大学一起)形成了有争议的“双重体制”,也引起了相当紧张的关系。

一些人怀疑大学自治,怀疑英才教育传统和大学学术性

理论性的发展方向。而另一部分人——尤其是那些大学中的人——则对发展面向地方主要致力于职业训练的学院表示怀疑,认为其背后存在社会主义倾向,他们还反对政府在财政上优先考虑非大学高等教育机构。他们认为,办多科技术学院费用昂贵,却不能达到人们所期望的水平。英国教育和科学部正逐渐肩负起国家教育部的职责,悄悄地破坏大学管理长期以来所根据的传统常规。

(七) 美国:分散控制和市场体制

美国的大学和学院是由分散的相互之间毫无联系的行政当局控制的,很容易受市场力量的影响。作为社会和经济的一种调节力量的市场影响,在学生供求、调整课程适应毕业生的就业机会以及研究补助制度方面能发生的影响,在美国比欧洲大多了。

正是因为美国不是用一个行政机构把所有的院校控制或捆绑在一起,所以各院校都能发挥首创精神——只要不与州一级的高等教育发展规划冲突,各院校都能为适应各方面的需求作出及时调整,包括适应政界或公众舆论、适应学生入学申请、适应毕业生就业市场和科技界的发展需求。但同时,这种体制,也给长期性的工作和事业带来了麻烦。而且,经济危机往往还威胁财政力量薄弱的院校和那些无力对市场要求作出及时调整的院校。

在很大程度上,美国大学的官僚机构,取代了政府行政部门的位置。只要供求平衡,教师们在各院校间流动的机会就很多,这是因为大学教师劳动市场的规模和弹性都很大。但是,教师任期没有欧洲那么稳定。美国中学后教育的管理结构多

样化,促进了五花八门的教育方式的发展。然而,近年来,美国高等教育体制也开始朝集中管理和接受政治影响的方向发展。

(八) 日本:院校等级制与双重控制机构

日本有许多高度稳定的社会等级体系以及各类机构的等级制度,高等教育体制也是其中之一。在公立院校和私立院校的双重结构中,各大学和学院凭借各自的威望和地位组成等级秩序。一个以中学后文凭为基础的英才阶层已经发展形成,它使得个人的社会地位和就业机会,在很大程度上取决于每个人求学院校的地位。

国家管理国立大学。国立大学与法国的“大学校”相似,培养国家机关工作人员和私人企业、工业界重要职位的候选人。国立大学是私立大学的榜样。

大部分学生进私立大学,私立大学又有它们内部的等级秩序。一般地说,他们的等级地位远低于国立大学。私立大学的地位完全取决于大学考生的竞争市场、取决于它们的毕业生的就业机会。

在西方发展形成的学术自由观念,很难应用于日本。私立大学与政府的关系很不明确。但同时,在日本,从不成文的权威结构中派生出的、以团体为基础的非正式的协商程序,是正式决策的前奏,这一过程比任何其他国家都显得更为重要。

自20世纪60年代高等教育危机以来,日本高等教育体制中出现了许多改革。中央政府开始有了更大的影响。国家政策的制定者开始消除等级制度在教育、财政和社会方面造成的不平等,另一方面,国家又要确保高教系统作为一个整体

比以前更有效。

二、比较

在过去的 10 年中,这七国的高等教育体制中都出现过几个与权力分配有关的具体政策问题。下面就对这几个具体问题作一番比较研究。

(一) 全面规划与决策

不管是为整个高等教育系统还是为各院校制定长期的总体规划,原则上都要作综合性的基本的决策,而不是作一些具体的决定。然而,规划的过程能极大地影响具体政策所涉及各个领域,如人事、科研和课程等领域。规划过程还常常与预算决策紧密联系在一起。随着学生人数和经费开支的激增,随着大学作为一个政治经济因素的重要性的增强,国家对高等教育进行人力物力发展规划的特征,也已经日趋明显起来。欧洲、日本和美国的行政当局,都已经强化了政府规划的努力,有时它们甚至还用建立独立的规划机构和限制大学的决策等手段,强化政府的规划工作。

在州和国家两级,负责全面规划的组织,因各国集权程度和官僚化程度不同,在结构上有很大差别(美国是分权的极端,瑞典是集权的极端)。中学后教育各部分的一体化程度(法国、英国和日本最分散,瑞典各部分的联系密切),中央政府规划当局是集中决策还是由联邦政府与州政府分层次决策,这

些都取决于该国的集权程度。

甚至像英国这样具有强烈的自治传统的高等教育体制,也不得不在扩展过程中,向中央规划当局屈服。在这样的形势下,大学(日本和美国的私立大学除外)决策的余地就很有有限了。大学往往只有权提出作为规划中的添加物的建议,以及按留下的余地大小订出具体规划。它们只能在全面预算的控制范围内或者在课程和人事指导方针划定的范围内,做某些具体决定。

由于大学失去了自治权,特别是失去了课程方面的自治权,政府当局就必须寻找使它们的政策合法化的办法。瑞典专门任命了“专家规划委员会”,它们的首要职能就在于此。瑞典和法国都试图在保持连续性的基础上,在决策机构中包容一定数量的各种利益集团以及各种势力的代表。

为了与日益扩大的集权化和官僚化相平衡,瑞典、法国等一些国家,还采取一定程度的分权措施,以赢得地方的支持,并刺激这一体制中各机构间的相互合作。强调地方决策的重要性,还代表了使决策民主化的意图,尽管民主化的机构的权限通常是很有有限的。

向集权制的发展在很大程度上没有影响到美国和日本面向市场的那部分高等教育,在这部分高等教育中,全面规划和决策,基本上仍然是各私立院校自己的特权。它们仍然保持着自治。它们的兴衰不由政府规划所决定,而由它们在市场上的特色以及是否符合市场需要来决定。

(二) 预算和财政

在各项预算中提供给各大学使用的大部分资金,如经常

费、基建费和科研费等等,都是用于日常开支或长期任务的。预算决策的过程,通常集中在长期项目、一次性开支或临时项目的“最低限度的资金追加”上。为了争取再增加些经费,学者们和学术机构与负责总体规划及调整所有学术活动的行政当局之间,经常出现关系紧张的局面。这样,外来的增补资金往往能成为干涉政策的工具,在含有独立法人,并面向市场的高等教育体制中,情况尤其如此。美国联邦政府、大型基金会和日本政府,都经常为影响政策而使用这种手段。

在国家集权的高等教育体制中,科研和教学的发展,在实践中都取决于是否国家(或州)预算中的重点项目。当资金来自几个不同方面,院校又作为独立自主团体能处置自己的经济收入之时,院校在分配资金方面的独立性才比较大。就是在这一点上,美国高等教育体制中的公立大学和私立大学才得以区分,英国的大学(不指多科技术学院)才有别于欧洲大陆国家的大学和日本的国立大学。

盎格鲁—撒克逊国家的大学和日本的大学从学费中得到的收入,对大学具有重大的意义。但在欧洲大陆国家,学费已完全免除。这样的学费——吸引着一部分考生,也排斥着一部分考生——表现出一种市场力量,这种力量影响着课程和人事规划等政策领域。

财政独立的真正基础,即捐赠收入,它在传统上曾对盎格鲁—撒克逊国家的大学和日本私立大学的发展,起过重要作用。然而,今天它的作用已大大降低。只有在美国私立院校中,它的作用仍十分重要。但即使在这里,它的作用也在减弱。

由于招生人数的增加和高教机构的增多,预算也增加了。为了避免对总体预算失去控制,一些国家已运用起中央的审

计职能,中央主要审计大学这一级的预算和收支计划,有时也针对更高层次的机构。同时,为了克服官僚机构的异化,一些国家(尤其是法国和瑞典)试图委托下层机构来分配预算。

(三) 入学机会与录取

在录取学生的程度方面,这七个国家的高等教育体制可以按历史传统分为两组:欧洲大陆国家,盎格鲁—撒克逊国家和日本。

在欧洲大陆国家体制中,所有学术性中学的毕业生,传统上都有权进他们自己选择的大学,而且还能够比较自由地制定自己的课程学习计划。学习的期限实际上没有明确限制,院校也没有挑选学生的权力。在所有这些国家,学生的学费都被压得很低。今天大部分学生——除了意大利学生——都得到政府的生活津贴。由于有自由灵活的学习课程,尤其是人文科学和社会科学方面的自由灵活的课程,欧洲大陆国家大学的课程,甚至到现在仍然在很大程度上以讲课的方式进行。因此,各院校的学生容量也都有较大的弹性。只有法国的“大大学”,每年都在各自竞争性考试的基础上,从庞大的考生队伍中挑选数量有限的学生。

学生人数前所未有的激增,给这种传统的体制带来了危机。除了意大利,所有欧洲大陆国家都在介绍一种由政府决定大学招生能力的控制权和相应的招生制度。所有获得学术性中学毕业证书的人,都能自由进大学的做法日前仍流行于法国和意大利。但是瑞典和德国已在用通过政府制定录取办法和政府把学生分配到各院校的办法,以控制学生自由进大学的权力。对某些“难进的”专业学科(主要是医科、牙科和药

科),实行限额招生。

在瑞典,此类措施还得到了进一步的发展,但是1970年以来入学人数惊人的下降,使政府能够在两项原则的基础上,使招生办法具有相当的弹性。这两项原则是:对非限制性的人文科学和社会科学专业采取开放式的录取办法;对诸如自然科学、技术和医学等限制性的学科则采取控制性录取办法,并且优先向具有专业经验的学生提供机会。这样就有可能为没有提出申请的学生和不是从学术性中学毕业的人,提供入学机会。

在联邦德国,大学的招生学额由联邦和州政府共同规划。没有哪个国家像联邦德国那样,拥有那么大批的、稳步增长的、一时无指望进大学的硬学科学习的考生。许多考生都必须等一个时期才能进那些学科学习。虽然解决这一问题的办法尚在讨论之中,但作为各州之间在这些问题上的协调者,作为政府政策的制定人,近年来联邦政府已经大大地增加了它在制定高等教育总政策方面的影响。在法国和意大利,还没有大学入学方面的普遍限制;但法国已经开始在中学里实行选拔性的咨询程序。

在日本和盎格鲁—撒克逊国家,各大学仍然有权按照各自的标准,自由选择学生。各大学——尤其是美国的私立大学——都试图以此来维护自己的特色、自己的教育目标和学术上的特色。在英国、日本和美国,尽管收费的标准不一,但都向学生收费,甚至向获得助学金或奖学金的学生收费。英国广泛的助学金制度,使学费与入学机会并无联系,但在美国和日本,个人支付学费的能力对入学机会仍有很大影响。威望越低的院校,为了吸引考生就越要迎合考生的需要,以吸引他们。

对于考生来说,他们的出身、成绩、爱好以及贫富等情况——在英国只是在很小程度上——将决定他们能否成功,进而决定他们在多样化的、等级森严的高等教育层次中的位置。

(四) 课程和考试

弄清国家集权体制同其他各种体制的区别,有助于分析课程和考试问题。在国家集权体制中,法国和意大利在传统上早已在课程方面建立了全国统一的指导方针,德国和瑞典曾给大学以较多的自由,但近年来,德国和瑞典政府,也开始对学习计划进行严格的规定,降低了学生意见的作用。因此,虽然大学教师在学院和系这两级实施教学计划,但它们的学术自由只局限于“课程指导方针”所限定的很小范围内。由国家主持进入某些专业和政府部门的考试,又进一步削弱了教学自由,这方面最显著的是德国和法国。上述趋势同正在兴起的把高级课程或研究生课程与基础课程分离的倾向,有直接的联系。盎格鲁—撒克逊国家长期以来一直是这么做的。这样,传统意义的个人的学习、教育和科研自由,就逐渐地集中到研究生或本科后学习阶段了。这里,在系、院,即第一、第二两个层次,仍然拥有许多传统的自治权。

英国和美国的情况与国家集权体制正好相反。它们的大学至今仍然对课程和考试有巨大的控制权,主要由第一、第二两个层次实施这些权力(国家或许会规定进入某些专业的标准)。每个学生通常仍有实质性的选择权力,但本科课程都已形成了严格的结构,学习期限也有了规定。英国的校外主考人制度(或全国学位授予委员会之于非大学高等教育部分)和作用更小的英国审定协会,替代国家规定为检查各院校的质量

标准服务。日本正处于中间,日本的课程和考试,在很大程度上按美国模式组织,但国家的规章制度又强而有力。高级研究比其他任何国家都更集中在研究生课程水平。

(五) 学术职位的任命

各国学术职位的任命的决策程序难以比较。对初级职位或非终身职位的任命,一般都在各系或相当于系的单位中进行,通常由系就可作出有效的决定,即使须由上级正式批准,也无甚影响。

对高级的终身职位任命权,很少交给基层机构控制。在这方面,一些具有很高地位的美国大学、学院的某些系,也许是重要的例外。在大多数情况下,由高级教授控制的第二级组织机构,大学中的学院,先对候选人作出评估,然后再提出一个或数个候选人名单,而最终的任命由更高一级机构决定。

在这方面也可以看到国家集权体制同其他体制之间在一定范围内存在的差别,在国家集权体制中,处于第三级或第四个层次的大学机构所起的作用很少,政府官员在国家这个层次进行正式任命(德国在州这一层次)。在意大利,在全国范围内选出的教授委员会有效地控制着任命权。在法国,此类教授委员会一般只提供辅助性意见,由教育部最后抉择。在国家集权体制中,高级职位的任命程序十分烦琐僵化,妨碍了院校间的人员流动,而且还常常要服从有权势的同行教授们的愿望。

与此相反,盎格鲁—撒克逊国家,在一定程度上还有日本,给予大学当局以较大的权力。总的来说,任命的程序比国家集权体制更灵活。虽然这么做也可以同时兼顾大学的整体利益,但这样做主要关心的仍是各系的利益。市场力量,诸如

最新的学术风气等等,能够很方便地发挥实质性的作用。但是,反对政府直接干预的力量一直很强。

从各国在职位任命方面的做法中不难看出,可以说在任何地方,都是两层式的任命程序占优势。也就是说,任命的程序是:基层学术组织提出建议,上级行政当局完成评审的职能。尽管某些评审程序可能有很大争议,但两层式程序似乎还是最基本的。在意大利的体制中,这一点表现得特别清楚,意大利对中央教授委员会作出的任命决定,没有什么有效的制约手段。

(六) 科学研究

随着研究生教育与本科生教育的分离,研究也日益与教学相脱离。这种倾向的具体表现之一就是:大学中的科研项目或研究机构与任何系都无关的现象司空见惯。

只要研究项目不需要特别多的条件和资金,而且能得到一定的预算,研究人员和研究所就能在研究方面保持较大的自由。但是,许多领域的研究都需要许多条件和资金。科研经费来自各个方面,如各级政府、全国性研究组织、基金会和企业公司。科研经费通常需要正式申请,必须专款专用,而且往往拨给应用性研究项目。在我们研究的这些国家中,这类研究资金所起的作用差别很大,美国运用得最为广泛。在意大利,虽然研究经费相对来说非常可怜,国家研究委员会却要协调大多数研究项目,向大多数项目提供财政经费。

这对科研决策产生了两大十分明显的后果。第一,由于研究需要的资金和条件越来越多,而且科研在政治、经济和军事政策方面的地位越来越重要,科学研究出现了更加系统的合

作和规划的趋势,尤其是院校这一级的研究合作和规划。这种趋势部分地取代了研究人员同基金提供者进行个别谈判的传统体制。

第二,众多的资金提供者发挥着日益增长的决策权威作用,当资金提供者企图贯彻他们自己的科研方针时,这种权威作用就特别重大。当科学家和学者在基金组织的咨询机构中充当专家的时候,他们同时也在某种程度上充当了科学利益与公众利益之间的协调人。这样,各院校的自治,也就在日益增长的研究与社会的联系中,发现了自己的局限。

三、决策模式的变革

对过去 30 年各国各政策领域的决策过程的研究表明:几乎在所有国家,决策的权力都在从较低的层次移向较高的层次。不管在全国还是在州的范围内,政府的作用越来越重要了。在大学中(有时在联合大学那一级),配有专职学术管理人员的、主要行政管理和规划的官僚机构扩大了,它们承担着相当一部分制定和实施决策的职责。虽然许多最初的工作仍然在基层进行,但实际决策的地点却在上移。同时,负责具体决策和实施的机构却有一种相反的下移的趋势。政策决策过程正日益正规化,在大型的院校内更是如此。决策方面的其他变革还包括初级教学人员的参与,学生作用的变化,决策过程中社会其他成员的介入等等。下面就对七国全国性体制决策模式和结构方面的变革作一个总结。

由于各国高等教育的发展,各国教育行政结构也有了发展。专职学术行政管理人员——他们在美国长期来有很大影响——正在发挥着越来越重要的作用。在法国和德国,大学校长们已经组织起来。这一发展与另一个趋势相联系:旧式的个人间非正式的交际和决策形式,已经被正式决策过程取代。在用代表制机构代替了“俱乐部”作法的地方,尤其需要正式决策过程。在俱乐部里,高级教授们享受着自动的组织成员的权力;而在代表制机构里,教授们和其他成员都必须授权给自己的代言人来自代表自己。

随着行政机构扩大而来的是,试图在某些政策领域分散决策权。这种分权,被认为是在低层教师中进行积极合作的职能要求。瑞典和法国,就在使它们的体制地区化等有关方面采取了这类措施。在联邦德国,课程改革主要由初级教学人员进行。但是,尽管分权有明确的必要性,并且实现分权所需要的结构改革也已受到了注意,但其正把决策权从上往下放的变动仍不多见。

分权的过程,通常与参与决策的群体增多联系在一起。在传统的国家集权的体制中,学院和大学在消极的意义上视为学术社团性的单位,因为它们排斥地位在正教授之下的教师,维护教授利益。决策组织也较软弱,因为构成决策组织的各个群体——大学中的各个学院、学院中的讲座和研究所——大多数都追求它们自己的目标。在某种形势下,某些领域的进展顺利,但在多数情况下,这些结构有利于维护传统学科的地位。新学科只能处于次要的位置,跨学科协作受到抑制。

在参与决策的新群体中,一般地说,初级教学研究人员最重要,在基层组织中,如在系、所一级,尤其如此。德国和瑞典

就是这样。传统上,欧洲大陆国家的初级教研人员,仅仅被视为高级教授的附庸。在大学里,只有高级教授才对本学科负责。初级教师不参与决策,他们的晋升仍依赖于高级教授。现在,各国的初级教师实际上都有权参与大学的领导机关了。在有些国家,尤其在联邦德国和意大利,大批初级教研人员也获得了教授头衔。随着专业领域和学生人数的日益增多,初级教研人员在教学和科研方面的贡献一定会更大。

在传统上,大学教授们主导大学的决策(除了在美国的大学的大学中)。随着其他群体参与了大学的决策过程,他们的地位下降了。大学及其下属机构中的权力结构的等级性也比以前小了。

参与范围不仅扩大到初级教师和科研人员,也扩大到学生和非学术人员中。法国、瑞典和联邦德国,都承认了非学术人员的参与。不过,他们的参与只是象征性的,对制定政策还没有明显影响,学生的作用要大一些。在法国和联邦德国,学生在决策机构中都有相当的人数。在其他国家,学生在决策机构中的人数还不多。当然,与高级教授的人数相比,在任何国家,学生(及其他非专业人员人数之和)在决策机构中的人数,终究只是少数。德国的情况也是如此。而且学生代表们,往往还被排斥在某些方面的决策过程之外,如他们不参与教师任命和科研规划的决策。瑞典和法国都采取这种做法。盎格鲁—撒克逊国家和日本也在某种程度上增加了学生的参与,但它们只给学生代表很少的位置,或者把它们的作用限制在咨询顾问范围中,或者把它们限制在直接与学生有关的方面。

在所有这些国家中,高等教育结构的改革,包括参与范围的扩大,都受到了20世纪60年代后期学生抗议运动的推动。

这在法国和联邦德国表现得最为明显。在其他国家,学生抗议运动对行政管理的影响不那么直接。学生抗议运动倾向于提出比较彻底的要求。学生希望有新型“批判性”的大学,大学的形式和课程内容,都从对社会的分析批判中引申出来,并有责任去改造社会。实际的发展趋势,即高等教育体制朝着官僚制度合法化的大规模的行政体制的发展趋势,在各方面都是与激进派的理想背道而驰的。具体地说,学生参与的程度,根本没有达到学生中激进的倡导者们的雄心勃勃的要求。然而,哪里学生参与没有中断,哪里学生参与,就因为缺乏力量而成为例行公事,只能为决策作出些不引人注目但具有建设性的贡献。

相比之下,学生们广泛而又潜移默化的影响更加重要。社会形势的变动,青年一代,尤其是学生背景的变化,包括学生年龄的下降,极大地影响着高等教育。譬如,刺激着课程朝着职业需要的方向发展。在美国和日本,学生作为顾客,在挑选适当课程方面的作用,已成为招生人数停滞不前的一个比较关键的因素。总的来说,从英才高等教育到群众性高等教育的转变,已经导致了学习课程的正规化,也使得课程的成功与否,比以前更取决于学生在决定课程目标、内容和结构方面的影响。许多美国院校中由学生提出课程评论的作法,也许是这种影响的更好的证明。

英国的大学,美国的高等院校和日本的私立院校,都主要由校外人员,有时还有各利益团体的代表组成的董事会或理事会管理。在美国,实业界人士,在传统上一直在院校的董事会、至少在私立大学的董事会中发挥着重要作用,公立大学的董事会中,往往包括更多团体的代表。在高等教育第三个层次

的校外人士董事会(在美国有时也在第四个层次),在各方面都为校外势力提供影响大学决策的渠道,包括政治、社会、经济等各方面的影响。

欧洲大陆国家和日本国立高等院校都没有向校外组织提供对决策进行影响的正式机构的传统。校外团体都试图通过政府,或者通过向某些具体项目或某些研究人员提供经费,施加它们的影响,近年来,来自各政治阵营的改革者,都要求重新分配社会价值,都强调科学的社会责任。瑞典和法国已对此作出了响应,采取了措施把校外的团体请到制定高等教育政策的过程中来。瑞典的社会各界代表已经开始发挥作用,在这方面,它在欧洲大陆国家(尤其在增加课程的专业性方面)中首屈一指。在德国和法国,这方面的进展受到了主要来自左翼的有力抵制,左翼人士抵制雇主介入学术政策的制定。

四、结论性观点

决策结构和决策过程的变革,不仅仅是由高等院校和作为整体的高等教育体制的发展引起的,也不仅仅是由有效管理的要求引起的让社会、经济、政治的因素,都以大小不同的程度影响着各国高等教育的发展方面。为了改革课程,使之更有利于就业并符合人才培养的要求,政府提出政府的政策,各利益团体又有它们各自的要求。人们日益强调高等教育的社会责任,则是更为广泛的影响。

在很大程度上,结构改革方面的许多具体措施,都是由校

外强加给高等教育机构的。这在瑞典、法国和联邦德国是通过政府制定的法律条令；在英国，通过教育和科学部制定政策，譬如，教育和科学部决定建立高等教育的“双重体制”；在美国，则通过市场力量。教授们愈是要绝对控制科研和教学，愈是直接地过分持久地抵制改革，认为维护大学的学术标准和学术自由的责任，就是保留他们的传统学术特权，最后冲突就愈加尖锐，解决办法就愈加彻底。

在“历史上”，尤其是国家集权的体制，一直不像躲避可能导致改革的社会力量那样，回避政府的直接影响。这一点，在法国和德国，表现为各种冲突和广泛的法令规章；在日本，表现为国家对学生骚乱采取的措施；在意大利，表现为不断受到挫折的改革尝试。多样化的、面向市场的美国体制更加灵活，也许这是因为它必须不断地适应外界需要的缘故。甚至英国的体制，似乎也在用增设机构、增加高等教育类型，而不是用简单的促进现有机构的发展的办法，来对现代的挑战作比较有效的调整。

然而，非国家集权体制的灵活性越大，学术机构的自治权越大，并不一定能保持教师和研究人员享有的学术自由也越大。国家集权体制和非国家集权体制，都受到政府官僚机构，或者各种政治经济和其他社会力量的监督。

一个更具有根本性的论点是：教学和科研在成为完全自治的活动或受到严厉监督的时候，它们都会受到损害。作为决策者的学者，需要一个对之负责的伙伴。这个伙伴可能是国家官僚机构，或者是学者们自己院校的行政部门，或者是一个基金会——一个学者们必须定期向它证明他们的活动与科学和社会的关系的权威机构。反过来，这个权威机构，又应该向学

者们提供必要的自治和资金,并向他们传递社会的要求。在意大利,特别缺乏这种责任关系。而瑞典,也许走向了另一极端,它限制了教学和科研的自由,给科学的进步带来了危害。

本来已经提出了这几个国家的高等教育体制所共同面临的组织问题,其中有两个问题尤其重要。第一,由英才高等教育向群众性高等教育的转变,产生了传统大学在“中学后教育”这一更为巨大的体制中的位置问题。美国与日本复杂的大学等级与欧洲大陆国家的体制形成了对比:欧洲体制的传统,使各国政府一直在促使每个层次的各个机构获得真正的平等地位,甚至还促使不同层次机构之间的地位趋于平等。在协调处理向大量学生提供中学后教育的需要,与集中资金在少数院校中从事科学研究、培养学者的需要的关系问题上,也许除了美国,各国都还没有找到永久性的解决办法。

随着高等教育体制的扩展,各机构的规模也扩大了;这与其他因素一起又引起了许多本章已作分析的变革。但是它还引出了第二个重大问题,即这些规模如此庞大的机构的科学、社会和经济后果是什么?如果这样的规模是必要的,那么它就会反过来意味着决策过程的官僚化和正规化是无法避免的,意味着决策地位从下层移向上层也是无法避免的。然而在英国,那里机构扩大的速度比其他国家慢,它的部分原因是建立了新大学;那里的决策过程仍然不那么正规,学术行政管理的扩展也一直受到控制。更为系统的比较研究,将会弄清学校的规模及其沟通和决策结构之间的关系。

本书这样的比较研究,也确实能够为高等教育政策的制定者提供实际的研究结果。了解别国高等教育体制中决策结构的长处和短处,能够给人以认识本国体制及存在问题的洞

察力。同时,对各国体制的分析研究也证明,每个国家都必须以适合本国情况和背景的方式去采取措施,以解决所面临的问题。

(张民选)

第十章 学术权力,概念,模式和观点

在本书中,对这七国学术权力的基本结构的描述,都体现了如下特点:确定组织的重要层次;判别各层次中各团体的影响力,以及各层次权力的性质;逐级认定决策的领域,以便确定在各层次哪些团体拥有主要的影响,使用哪些控制手段等等。在这七个学术体制中,权力分配的方式大不相同,各层次的权力在性质上也有重大差别。现代国家的高等教育体制,是发展最快、最为复杂的社会事业之一。研究者需要能够反映事务的复杂性,并有助于理清各种控制线索的一切概念的帮助。因此,我们要问,用以讨论构成学术权力主要成分的最小词汇量是多少?按我们分析七国的方法,从国家高等教育体制最基层开始,逐渐研究到最高层,能够观察到哪些不同的合法的权力统治类型?下面提出的10种权力概念,对某一具体问题可能非常适用,也可能基本适用,或者大致适用,或者完全不适用。不管怎样,这些概念为分析人员提供了一些研究问题的出发点。

一、10种学术权力的概念

(一) 个人统治(教授统治)

现代组织通常以非个人化的、官僚化的领导为特征,但现代组织中似乎仍然都包含着上司对下属的非常个人化的、专断的统治。教授对学生的学业,往往也对初级教学、研究人员的工作,实行广泛的监督。他们的裁判,不受院校机构中官僚统治的严格约束。教授个人统治权的存在有多方面的来源。在历史上,这种权力与早先的学者行会中师傅的优越地位联系在一起;在思想意识上,它受到了“教学与科研自由”学说的支持,在实践中,意味着应该能为所欲为;在职能上,这种权力建立在专门知识和需要有推进创新和科学进步的条件这样一个基础上。另外,由于教授在学术机构和国家官僚机构中获得的稳固地位,他们又获得了强化个人统治的权力——这是一个与建立官僚统治秩序的意图相悖的结果。个人统治权在以讲座为基础的学术体系中,具有极高的地位,特别是在学院监督有名无实,国家监督又鞭长莫及,难以保证学术活动有效进行的地方,个人统治权就更加至高无上。在以系为基础的体制中,个人统治权的地位要稍低一些。就像在美国,那里的权力都正式由一个非个人的单位掌握,并将权力分散给一批终身教授手中。但即使在那些地方,个人统治权仍然存在。最显而易见的是,在高级研究和教学工作中——例如在对研究生的

论文或课题研究的监督中——个人统治就十分厉害。纵然个人化的权力总有潜在的被滥用的可能,但是高等教育体制没有它,似乎就无法有效地发挥作用。因为,它渗透在研究中所必需的个人创新自由和个人教学自由的条件之中。而且,对学生个别化的言传身教,又是培养高级人才的基本方法。所以,没有个人统治权,也应该造出一个个人统治权。

(二) 集团统治(教授统治)

韦伯曾把权力分为三类:传统权力、官僚权力和天赋权力。按这种分类,由地位平等的人组成的团体实行集体控制,是传统权力中的一种古典类型。像个人统治一样,从12世纪初到今天,学术团体统治一直在学术界广泛使用。学术团体统治在“学者团体”、“教学和研究自由”等学说中得到强有力的思想支持。学术团体统治又与专家仲裁的思想相吻合。近几十年中,随着高等教育领域内外各种专业的增多,由同行审察并决定是否增设专业领域的作法,又强化了学术团体控制的影响。在以讲座为基础的体制中,学术团体统治往往是学院及大学两级组织中惟一的协调机制。学术团体统治力量的核心是,从地位平等的人组成的团体中选出领袖人物——这里,从下面的“任命”替代了上级官员或首脑的任命(官僚模式)。从下面的选举,形成了非专业人员的行政管理,但也形成了行政管理与教职员密切的联系。同时,选举团体中的政治行为也经常受到鼓励,因为选举团体在各部门中都必须获得大多数人的赞同。另外,还需要大学评议会的谦虚有礼和默契,这能使集体的统治维持好秩序,使工作正常进行。在以系为基础的体系中,学术团体统治也十分有力,它是教授们喜爱的管理系科

的方式。如果可能,教授们很乐意以这种方式管理规模更大的机构,如学院、大学中的专业学院和大学。

(三) 行会权力

行会权力是前两种统治的混合物。它把学术团体权力和个人自治权混合在一起,每个行会师傅都拥有私人地盘,他在自己的地盘里控制着他的下属;行会师傅们又结成一个人人平等的团体(一人一票),对一个更为广泛的领域实行共同控制。这种混合物在社会的某些部门中,从未消失过,尤其没有从学术体制中消失过。这些体制在最低层,一直保持着某些行会的色彩,个人统治权和集体权力的混合物,甚至普遍地统治着完全国有化了的大学中的基层组织。学者行会还完全进入了由现代工业化国家建立的机关。行会具有在大型政府机构中生存的能力(在高等教育界和教育部),这似乎令人惊讶,但这惊讶主要是因为流行着两种错误的概念:一是认为行会总是在很大程度上独立于政府的;二是认为政府机关都是官僚化的。实际上,在历史上,行会与国家当局曾有过程度不同的联系,有时行会实际上进入政府机关,同时,各种机关官僚化倾向的力量很不相同。另外现代政府还有与官僚化的公正无私相反的趋势,即与行会与社团联系的趋势。

在协调个人统治权与学者专家团体统治的过程中,有时是这一方面占主导,有时是那一方面得优势。譬如,在意大利学者行会中,个人统治就比学者团体统治更占优势;但在英国,集体统治通常比个人统治更有力。个人统治权占主导地位,意味着个人对私人领地事实上的绝对控制;集体统治则制止这种趋势,由一个试图对更大的研究领域,进行垄断控制的

团体进行决策,即使那个研究领域日益成为政府机器中的一个“官方的”部分,并且因此在理论上受制于一般公共政策的控制,也是如此。

(四) 专业权力

官僚与专业已被广泛证明为是政府内外的现代职业活动中的两种主要组织形式。专业权力与官僚控制一样,被认为是扎根于普遍的非个人化的准则之中的,但这种权力的准则主要源于专业,而不是某个直接有关的正式组织。这种权力被认为是以“技术权限”为基础的,以专家为基础的,而不是以“官僚权限”为基础的。“官僚权限”是从正式的等级地位中派生出来的。但是,论述专业权力的经典著作把这种权力过分理想化了,这些经典著作认为,基于服务学说和把专业统治仅限于专家判断,专业生活的主要特征是利他主义。然而,在实践中,专业人员通过个人统治、学术团体控制、官僚化的地位和政治斗争等各种方式施展权力。在诸如医生、律师等专业以及在学术界,专业权力都给予行会组织,即使在今天,各专业的成员都已加入了大型的公立或私立的复杂组织,行会组织的形式仍然存留在这些领域中。由于执行权分散于基层,这些层次本身又采取了个人独断和集团的形式,因此大型专业中的全面控制特别软弱无力。关于专业权力的实际表述存在一些问题,以不同形式表现的专业权力可能是特殊的,也可能是普遍的;可能朝着有利于个人同时又为社会服务的方向,也可能朝着监督学生和部下并为实现理想服务的方向。

这样,现在就只得把专业权力的概念收存起来。它也许在分析学术权力时是有用的,但最好还是把它分为更具体的统

治权力类型。在学者专家的专业统治方面,也存在着巨大的差别。美国比意大利的专业统治更为普遍,英国比日本的专业统治更为普遍。这些差别不是由专业化程度不同而造成的,而与机构的结构不同有关,与影响权力实施的学术人员在结构中的地位不同有关。在谈论政府运用权力时,人们常说:“一个人站在哪里取决于他坐在哪里。”在组织中的地位,决定一个人对待组织决策和权力问题的态度。人们还说,不同的地位不仅影响观点,而且决定着一个人从事政治和行使权力的方式。因为系统化的行为方式,往往能深深地渗透到某一社会领域,甚至渗透到整个社会,所以不同社会的专业人员,在高等教育这样一个复杂的体系中,有不同的施加影响的方式。

(五) 魅力权威

魅力权威这个概念是指:某人由于具有非凡的个人特性(其极端就是天才),一群人就心甘情愿地追随他,接受他的支配。因此,这位首领的权力不是来自于行政结构中的地位,也非出自于世袭的传统权力。但是,魅力权威的实施,一般都与官僚权力或传统地位混合在一起。比如,在美国高等教育中,在学院或大学的院校长这一级,个人的魅力最受人注意,领导人也由此从个人和组织结构两个方面获得权力。如同其他类型的权力一样,魅力权威也直接与当时的处境有关:领导人的个人魅力必须为实际追随者所觉悟,如果失去这种魅力,这种权威便随之消失了。

行会权力在学院、大学和全国体制的行政管理中,强力地反对魅力权威。同时,行会组织中强有力的个人统治又在讲座、研究所和系这一层次,鼓励个人魅力权威。讲座主持者发

挥各种职能、积累各种职能的能力,以及他们与下属间地位上的巨大鸿沟,这些实际上鼓励个人依仗优越而自负傲慢,不断地获得别人的尊重,引导学者采取居高临下的姿态。讲座教授的职务本身,在各种社会中都具有魅力的成分,虽然不及天主教会牧师的职务,但有许多相似之处。这种行会权力与个人魅力权威的关系也表明,一种类型的权力能够在多大程度上,在从一级组织转移到另一级组织时,表现为另一种类型的权力。允许个人权力系统地存在于一个层次或两个层次的组织中,就是为了把常规权力的界限向后推,这种常规权力,往往控制着个人魅力权威的侵入。

个人魅力权威虽然在高等教育中仍有表现,并为领导工作完成使命和改革变动的需要服务,但它已被这个有着很多组织的社会部门的各种更为坚固的权力类型包围起来了。个人魅力权威在地区和全国两个层次已不多见了。因为,那里的关键位置,需要训练有素、能控制复杂体制的管理人员。对个人魅力权威最为开放的管理层,仍然是体制中的院校领导层。例如在美国、英国和日本,那里仍然为处于教授和国家中央官吏之间的一些阶层,提供着某些独立的权力。

(六) 董事权力(院校权力)

董事制度是盎格鲁—撒克逊高等教育中的一种共同的法定权力类型。在日本等其他一些体制中也很普遍。传统上,董事权力指的是,一个由校外人士组成的团体,对学校进行一般的管理和监督。他们基本上不支取工资,兼职,另有要职在身。这些校外人士可能代表一种势力、代表一个公众机构和一般公众利益,也可能代表某一部分人的利益或者代表私立机构

中资助的团体的利益。董事会也可能代表公私两方面的利益。这些董事会,是一所高等院校的长期监护人,掌握着该院校所从事的事业的命运,而且作为一个团体,它们通常都是法定的所有者,或者法定的管理人。

在美国,目前由州或联邦政府控制高等院校的发展趋势,使处于院校一级的董事权力遇到麻烦问题。同时,原本没有院校董事会的欧洲大陆国家体制,都在寻求外国团体参与院校决策的新形式,以便打破旧式的“行会—官僚”控制,从而使高等教学与社会其他部分更好地联系起来。

因此,有必要先探讨有无董事所造成的差别,有必要研究董事会如何制约其他类型的权力,以及董事会与它们的联合与冲突等问题。一直在美国广泛行使的董事权力,是美国体制区别于几乎所有其他国家体制的一个基本方面。它已成为各院校提高地位、获取经费的工具,它把有影响的公民参与与其一部分人和公众的利益同各院校的前途联系起来,使全国高等教育体制的中层机构更加有权。

董事会的组织有公立的或私立的,形式多种多样。董事机构可以被视为一种分散的公众控制形式。董事会有时是某一部分公众的组织,有时董事会仅限于范围狭小的几个家族,但也有一些董事会大到能代表一个州的公众利益,在各院校有代表。在不设董事会的体制中,普通公众的参与更加分散更为间接。但是,那里的公众能通过他们在立法机构和执行机构中的代表,通过他们的政策和政府执行部门的政策,把所有院校作为一个整体加以全面的控制。在这种结构中,公众利益、各利益团体的要求,需经过执政的政府和高等教育系统的平衡发展,才能得以实现。相比之下,董事机构的分散的公众控

制,都能容纳大量特定的、不平衡的发展,能允许小集团优先的原则。

(七) 官僚权力(院校权力)

官僚权力是 20 世纪组织分析中最为人们熟知的概念,这无需多作说明。它包括正式规定的等级制、正式的职务授权、正式的书面沟通和协调,以及在人员聘用、人员评价和分配任务方面的非个人化。官僚权力是个人统治和集体控制的对立面,也是校外人士控制和个人魅力权威在院校这一级的对立面。在官僚结构中,管理专家完全从一个明确规定的职位上获得权力。当然,像其他概念一样,在实践中,也存在着不同程度的官僚权力。因此,有必要按不同的背景来谈官僚权力的发展趋势,并按不同背景确定它的力量,而不能认为仅仅是组织中的个人服从官僚机构的指命问题。

对这七国体制的研究,使我们清楚地认识到辨别谁是官僚以及在大结构中官僚的位置的重要性。在欧洲大陆的讲座中,服从于官僚势力的行政管理人员大量地出现在各个中央部门,这些部门专司整个高等教育系统的分配和协调事务。在这样的体制中,大学和学院一级的官僚权力就非常薄弱甚至近于没有;相反,在美国体制中,官僚权力在院校一级十分强大,直到最近,政府协调部门的权力却一直很小。一个世纪以来,美国模式一直把官僚权力放在实现地方理想和提高院校地位服务的位置上。院校的官员甚至比教授们更关心支持自己的院校,因为大家的工资收入和事业的成功,都直接依赖于整个院校的成功。因此,他们的观点和利益与中央部门的官员们的观点利益有根本的区别,因为院校的官员越来越多地来

自教授和学生组织。哪里有大批相互影响的院校行政管理人员,哪里就会在教授文化和学生文化之外,形成准自治的管理文化。

简而言之,认为官僚就是官僚、也只能是官僚的说法并不妥当。官僚权力可以被栓在不同的“马车”上。在官僚机构施政的不同组织层次,官僚权力就将以不同的方式在体制中发挥其作用。在分析中,如果把院校级的官僚权力同高级的官僚权力发展趋势分开,那对我们将来的研究和理解是大有益处的。

(八) 官僚权力(政府权力)

在任何时候,只要政府想对高等教育负起某些责任,某些机关就会成为行政管理的执行机构。但是各机关官员介入行政管理的程度却有很大差别。这方面的差别取决于国家与高等教育的历史联系,以及这种关系在最近政策中如何表现。行政部门的高度介入是欧洲大陆体制的先决条件,而且一直得到贯彻。这些体制都把教育部当作掌握整个高等教育的机关。而在英国,在“大学拨款委员会”存在的前40年(1920~1960)中,都是低度介入。即使在国家财政部越来越成为高等教育的主要财政支持者以后,作为中介机关的“大学拨款委员会”仍然不属于任何一个正式的政府部门的管辖范围之内。“大学拨款委员会”只有少量工作人员,而且它在很大程度上受着大学方面人士的控制。

旧式的英国模式是非典型的;欧洲大陆模式却广泛流传于其他国家,而且流传得越来越广。英国、美国和日本的体制都在向欧洲大陆官僚管理模式的方向发展。英国和日本已在

国家一级,美国已在联邦和州两级向欧洲大陆模式靠拢。这些国家政府近年来的政策,导致了集结一批中央教育行政官员,因为国家必须通过制定法律,去处理学生人数增多、机会均等、责任制和培养等问题,就需要比较大的中央机关去分配资金、制定统一的标准、检查执行的情况,另外还需实施各项公共政策。改革带来了行政机构的扩大,包括行政管理层次的增多和长期的专职工作人员的增多。

要想了解高等教育的体制,就必须超越传统的官僚概念来探讨中央行政人员的行为。各国政府机构的工作人员都受到本国文化,尤其是受到通过政治和公众行政管理方式反映出的文化的制约。譬如,可以说存在着一种特别的法国式的官僚行为方式。米歇尔·克罗兹尔指出,这种行为方式会导致僵化和停滞。他的这种观点已经在比较政治和比较行政方面引起了一场关于法国官僚机构、政府的性质和一般国家差异问题的辩论。中央工作人员也会形成某种特殊的、属于他们自己的行政管理中的亚文化。这种亚文化不同于各院校具体执行机构中的亚文化。对现代公共行政管理的研究,已经日益清楚地表明:中央行政人员,不是上级政策的中立的执行工具,而是日益成为政府中的利益集团——这些利益集团以分散的方式,一个机构一个机构,拥有特许的接近方法、既得的权力和自给的观点,每一个官员为他自己的利益而斗争。中央教育机构的官员为了结盟和相互支持的需要,就必须发展与主要立法者、立法委员会的官员、执政机关的政治上的被任命人、各相邻机关的同行、下级董事会和行政人员以及教授等人之间的心照不宣的协作。在欧洲大陆体制中,教育部官员不得不首先与高等教育体制中最主要的教授进行交易。在美国没有这

种情况,其中央官员在远离教授好几层的地方工作,直接与院校官员及董事会打交道。这类官员权力的性质以及政府一般官员权力的性质现在还必须认为是成问题的,需进一步深入研究,对由官僚、行会和政治因素构成的混合物进行解剖。

(九) 政治权力

从大约 800 年前的波隆那大学和巴黎大学起,欧洲的高等教育就面临着受国家和教会控制的问题。随着工业化国家在过去几个世纪中的逐渐强大,它已成了居于统治地位的机构,在今天世界上的大部分地区,高等教育都已成为国家政府中的一个重要组成部分,受到了立法、行政和司法三个部门性质的制约,并且受到了各国政府实施其政治权力的影响。譬如,像意大利那样的联合政府,就难以制定重大的改革法规。为了维护脆弱的协商一致的统治,联合政府只得通过故意转弯抹角和逐渐调整向前发展;而 1968 年以后的法国,戴高乐领导下的比较占优势地位的国家权力,就能够通过一份重要的法案,允诺高等教育方面大规模的改革,尽管后来由于大学的抵制,改革的速度放慢,范围缩小。

由于拥有私立院校、院校级控制和院校自治的传统,直到最近,美国仍然很不愿意承认高等教育是政府管辖的一个部分,也不愿意把高等教育作为政府的一部分进行研究。有关的概念问题长期以来,公共管理的研究和大学管理的研究分开进行,公共管理的研究在政治系和管理学院进行;关于学院管理的研究如果进行的话,主要是在教育学院中进行的。在所有的社会科学门类中,政治学最少介入对教学组织的研究。在所有的国家,对高等教育管理中政治权力的作用都缺乏仔细的

研究。这已经形成了一个真空,这个真空引起人们对特定的英才统治现象随便的推测,例如,左翼人士就指责说,部长们(或者董事们)以及行政官员的保守集团统治着校园。

只有在权力分析中,考虑了州和国家体制最上层的复杂的政治关系网和各层次权力分配问题,这种陈旧僵化的学术权力结构才会被纠正。引用比较公共行政学和比较政治学中的许多概念——如“机关巴尔干化”^①、“官僚附庸”以及政治集权化与中央行政管理中的区别等等——将给权力分析带来很大帮助。

(十) 高教系统的学术寡头权力

在欧洲高等教育体制中,教授一直具有把地区性的寡头权力扩展到全国的能力。作为各国教育部中重要的专业人员群体,教授们有进入中央委员会和中央各机关的特殊通道,他们是上层官僚和政客的重要成分。在英国高等教育的全国组织模式中,一些学术界有影响的高级人士,也在重要的分配资金的中央机构中任职。直到最近,他们实际上仍然排挤中央官僚机构中的成员在决策中发挥作用,自己独揽决策大权。在美国,在全国系统中有影响的学术寡头势力比较小,因为教授们的权力基础比较薄弱,层次较高的协调组织由董事、院校行政人员和政府部门行政人员把持。然而,就是在美国,学者们有时仍具有施加影响的力量,尽管这种力量是零星分散的。国家

^① 把官僚权力分成若干小份,使各占有者互相牵制。巴尔干化原是第一次世界大战前西方列强对巴尔干地区各国实行地区分裂,使各地区互相牵制,以便从中取利的政策。

科学院和学会的领袖为政府提供咨询,科学咨询委员会在白宫中活动,教授和科学家委员会行使同行审查权,这已成为负责为科研和教学分配经费的主要政府机构的正常工作程序。

所以,甚至在美国体制中,少数教授也发挥着影响整个体制的作用。这些作用的强弱大小受到各种因素的影响,如学者的传统地位、高级教授行会的力量、其他利益集团抵消教授力量的势力等等。然而,至少到目前为止,在最上层的控制中,尚未出现明显的削弱著名教授影响的直线发展的趋势。在各国,寻求和利用专家判断的需求都在增长。而且,那些把真知灼见集中起来,吹进现代王子——首席执政官、委员会主席、部门负责人——耳朵的人,很多是学术界的名人显贵。

为了用那些与现实比较接近、对研究比较有用的术语来澄清诸如官僚统治、专业这类模糊的概念,我们还可以对本文研究的10种权力类型作更具体的更多的类型划分,但更具体的划分,将使这些术语变成支离破碎、互不相干的洗衣房的送衣单。我们在评论这七国高等教育界的权力分配时所归纳出来的这10种权力类型,至少可以作为具有敏感作用的概念。当它们被用于观察到的学术组织各层次的权力混合体时,就可以把有关现代权力的主要思想集中起来。

二、学术权力的模式

以更为宽阔的观点去考察学术组织中的权力模式,或许能更清楚地认识各类型权力的作用。下面将逐个论证四种权

力模式:欧洲模式、英国模式、美国模式和日本模式。

(一) 欧洲模式

欧洲大陆国家学术组织的基本结构,是教授与国家官僚机构相结合。从12世纪到20世纪后期,像行会这样的权力一直盛行于基层组织结构之中,即在高等教育六个层次的前三个层次中占主导地位。主持讲座的教授一直是教学领域的主宰,一个多世纪来他们还是科研领域的主宰。他们对本学科领域中的助理人员和学生进行个人控制。这些教授的团体,对学院和大学进行集体统治,主要垄断了课程、教师任用和研究方向等方面的决策权。国家官僚机构则掌握着上层的控制权,通常是在中央政府这一级掌权,例如在意大利、法国和瑞典。几乎所有的大学和学院都处在一个和数个中央政府部门的管理之下。因此欧洲模式就产生了一个国家型的变体,这也是欧洲模式中最普遍的典型。但在欧洲模式中,还有一个联邦型的变体,即德国式的州结构。在德国,各州都有低于国家中央政府的州政府。

国家型与联邦型的区别很重要。因为国家型是单一的垄断体制,联邦型的结构中则含有多种体制和某种竞争。但是,为了强调欧洲模式的共同结构,这种结构主要表现为两个集团的利益,即高级教授与国家,州教育部的官员。把国家型和联邦型称为欧洲共同模式中的两个典型是有益的。反之,如果在比较高等教育中,竭力把联邦德国、美国和加拿大放在一起合称为联邦制,只能模糊这三个国家基本权力结构给予不同集团的影响对高等教育的程度的重大区别。

如果把组织结构视为调动某种倾向、系统地支持某些集

团的价值观念,而排斥另一些价值观念,那么我们会发现,欧洲大陆模式主要使教授和政府一些部门官员的观点得以通行。在现代国家的政治势力和官僚势力的庞大联合体中,教授和政府某些部门的官员,还只是两个比较弱小的利益集团。

因此,在高等教育的下层结构,尤其是在上层结构中,权力争夺主要是在这两个集团中进行。教授们一般地控制着下层,但并不是到处都是这样,也不是不断地控制着每一个位置,例如,部长可以运用他机关的固有的官方力量,不时闯入院校任命系统,按他自己的想法决定讲座主持人的人选。国家官员通常在上层结构中占主导地位。但是高级教授作为上层结构的最有力的构成成分,他们在中央决策中也拥有重要的咨询权。在意大利,教授们还精心设计出决策程序,以确保他们在实施中央控制方面的主导地位。

与美国模式相比,欧洲大陆模式在大学和下属学院这两级的行政管理是非常薄弱的。教授们不需要一个专职的管理阶层,遥远的教育部已经率先提供了服务。这种模式还削弱了院校之间的竞争和特色,减弱了各单位人才竞争或发展特色的刺激。在政府中形成的统一体制,往往企图使各院校一律平等,例如,学位由整个系统统一颁发,而不是由各院校授予;所有教授成员都被任命到同一个公务部门;由一两个中央机构或集体组织系统地在整个系统内,或者在系统的重要部门中,推行统一的标准。

这样,从纵的方面看,欧洲大陆模式在体制的基层布置了有力的行会权力,又在顶端布置了有力的部级官僚机构的权力,尽管部级官僚机构不时地迁就教授行会。但在整个体制的中间层,院校管理的权力比较薄弱,完全没有董事会的控制,

或者只有极其微弱的董事会控制。从横的方面看,典型的欧洲大陆模式,各部分差别无几:私立部分要么被禁止,要么很弱小;在公立部分中,大学占优势(这里最重要的例外是培养英才的特殊地位,英才教育在法国安排了一个小小的非大学部分——“大学校”)。

欧洲大学模式目前面临着两个方面的改革:加强中层管理(强化系主任领导、强化院校负责人和院校长办公室的权力,强化地区性行政管理),同时削弱讲座教授和中央部门官员的权力;形成院校间类型上的差异,或者扩大现有各类型院校内部的差异,以满足现代大众化高等教育内在的越来越多样化的要求。

(二) 英国模式

英国高等教育的学术组织模式,是把教授行会与院校董事及行政管理人员的适度影响结合起来的模式。各学院和大学是获得特许的自治团体,它们自己负责本校的管理,包括录取学生、设置课程、选聘教授、筹集资金(至少是部分地)、支付开支等等。在这样的背景中,行会权力很大,尤其是在牛津、剑桥等大学的许多学院中,教授行会权力兴旺发达。但同时,董事会权力和某些行政管理权(如副校长^①等)也出现了,并且在地区范围内与行会权力相互渗透、融合。

由于英国早期没有发展那种将院校置于某一政府部门管辖之下的欧洲大陆模式,也没有把教师包括在国家公务人员

^① 英国各大学的副校长(Vice-Chancellor)通常是各校实际工作的主持人,因为正校长多为荣誉性质,多由王室成员、女皇、地方长官或社会名流担任。

之中。因此英国高等教育既没有全国性的、也没有地方性的正规组织体制,就是在国家财政成为高等学校主要的财政来源后,大学拨款委员会的拨款,仍然受着高级教授和大学行政官员的重大影响。与欧洲大学模式相比,院校的高度自治鼓励了院校间的竞争和各院校特色的形成。但是与美国相比,牛津和剑桥大学的地位和影响,及其他院校对这两校风格的模仿,又阻碍了这一发展趋势。在英国,形成院校之间相似性的原因是自愿模仿造成的趋同现象,而不是官方命令的结果。

这样,从纵的方面看,英国模式的低层布置了有力的行会权力,这与欧洲大陆模式一致,在中层也有一定的力量。英国模式在院校这一级也为行政部门的领导、校外人士的参与和教授的集体统治提供了一定的机会。政府部门和其他国家机关在传统上没有什么权力,由学术寡头集团提供全国性协调作用。从横的方面看,各部分院校之间也存在着不太明显的差别。师范学院、技术学院在历史上是与大学分立的,它们比大学更多地受地方和国家两级政府的影响。

直到最近,英国高等教育的权力之争仍主要集中在基层结构,即大学本身。这种竞争基本上被控制在一个精心编织的各教授团体的协议网之中,在这个协议网中,各教授团体在各自的领域中占有主导地位。这种竞争也被控制在教授团体和大学管理人员、董事会之间的协议之中。这种竞争不是欧洲大陆上的那种教授与国家官员的竞争;对英国模式来说,政府部门处于从属地位已是核心特点。

英国权力模式改革的基本方向是强化国家的协调作用。在1965年到1975年的这10年中,英国高等教育坚定的走向事实上的国立体制,教育和科学部呈现出大陆教育部的某些

特征,譬如,它已经能够通告某些以前完全自治的机构,要求它们必须加强与其他机构的联系,甚至要求它们关闭,教育和科学部还通过把大学拨款委员会重新安置到政府中的办法,使该委员会直接向教育和科学部负责,也使委员会本身更官僚化,更强大有力。立法机关行政部门的最高政策委员会对全国高等教育有明显的政策,使教育和科学部和大学拨款委员会成为实施国家决策的中央机关,英国教育和科学部具备了更多的欧洲大陆国家教育部的特征,由于近年来英国的这些进展,英国高等教育领域中的权力之争,也逐步转变为欧洲式的教授与国家机器的斗争。

(三) 美国模式

与英国模式相似,美国的学术权力模式,也是由教授行会与院校董事会及院校行政管理当局相结合;但与英国模式相比,教授的统治力量比较弱,而董事会的影响和院校行政官员的权力比较大。千百个独立高等院校都是获得特许状的法人,这种机制被广泛采用,而董事会则对各自的院校全面负责。为了管理,后来又有董事会建立了院校自己的行政班子,从校长以及院长助理,由于教授的势力发展较晚,又只能在董事会和行政官员已划定的范围中发展,因此在美国,教授个人和集体这两类权力,没有取得像欧洲大陆和英国模式中那么大的影响。值得注意的是,在美国,讲座没有成为院校的基石;取而代之的是,作为具体执行机构的系,它既抑制了个人权力,又在大学结构中,把校内学者团体的秩序与校外的联系融合在一起。这样,在大学内部,美国院校的权力就必然比欧洲大陆模式和英国模式更具有官僚的性质。

这就使美国模式地方官僚化了。美国没有全国性的机构发挥重要的作用。各州的教育厅负有管理公共教育的责任,但是它们通常对拥有特许自治权的院校也没有什么影响力。私立院校各走各的办学道路,公立部分实际成为48个或者说50个部分,谁也无法完全控制美国高等教育。其结果是,很不正规的全国体制却促进了院校间的竞争和特色的形成。而且,尽管“常青藤联合会”^①中的那些院校一度是美国高等教育领域中令人尊敬的标兵,但没有哪一两所院校能像牛津和剑桥大学在英格兰那样,对其他大学拥有巨大的影响力。自愿的分化与自愿的趋向,同样是明显的趋势。

这样,从纵的方面看,美国学术组织的结构强调形成一个由院校行政官员和董事会组成的权力很大的中间层次。基层组织如系、多系科学院和专业学院的权力,是行会与官僚相结合的形式,这一级的权力不大,在政府那一方面,权力很小甚至根本不存在权力。从横的方面看,美国高等教育体制中,有无可比拟的分化。美国有私立大学、私立学院、州立大学、州立学院和社区学院等这样一些主要院校类型,在每个类型中又都有五花八门的院校。

美国高等教育改革的一个主要方面,是使其在所有先进国家最混乱的高等教育系统变得更有行政秩序。25年来,美国高等教育领域的权力一直稳定地朝着加强院校行政领导的方向发展,一直朝着精心设计的大力加强上层结构的方向发

^① “常青藤联合会”指美国东北部7所著名大学如耶鲁、哈佛、布朗等大学组成的联合会,这联合会最初为举行体育比赛而组建,后来成为最有学术和社会地位的大学的标志。

展,这个结构包括联合大学的行政管理,各州最高委员会,各州政府的计划和控制,地区协作和联邦政府更为经常更为系统地干预高等教育。

(四) 日本模式

在日本的学术组织中我们可以发现,有许多重要成分都与欧洲大陆、与美国和英国的模式相似,形成一个独特的混合物,日本模式与欧洲模式最相像,因为日本这个体制作为一个整体,一个多世纪以来,一直被少数名牌帝国大学统治着。这些名牌帝国大学又在全国性的国家集权官僚体制中,显示出古典的教授行会权力模式。在帝国大学部分,讲座主持者对下级有很大的个人控制权。讲座主持者在学院和大学中,实行有力的学者团体控制;上层结构中的文部省由官僚组成。在这个国立大学部分,没有董事,中间层的行政管理也比较弱。

但是,其他部分的组建方式就不同了。在庞大的私立院校部分,与欧洲大陆模式毫无相似可言,与美国的私立院校倒有很多相似之处。它们有董事会,有强有力的院校行政管理层,有系一级组织。由于各私立院校必须孤军奋战,以维护其生存力和活力,因此像美国的那些得到捐赠较少的私立院校一样,它们必须在学术市场上展开某些竞争。私立院校部分和公立院校部分的内部,又都存在很大的区别。在院校的分化程度上,七个国家中日本在美国之后,居第二位。

然而,由于一两所威望屹立的院校,日本的模式又与英国模式一样,具有强烈的模仿倾向。东京大学和京都大学甚至比牛津、剑桥大学或者法国的“大学校”拥有更为优越的地位,它们能为自己的毕业生争取到重要的职位。这两所大学的发展

也有保障,因为它们与在政府领导层和企业界领导层任职的大批毕业生,建立了特殊的联系。由于随之而来的地位、权力和资金的集中,各大学自愿地向一个模式的会聚比美国的倾向更为强烈。

这样,日本模式就成了强烈地吸引人的各种组织模式和各种权力类型的混合体。这个混合体允许多样化,适应性很强。但它本身又是冲突和矛盾的结构根源。其表现是,许多官员尤其是对整个国家体制利益负责的中央级国家官员的职能失调。目前,日本改革的进程正朝着建立全国行政管理秩序的方向发展:看起来,私立院校也必须升格,国家机构既为它们制订标准和指导方针,又给它们提供经费;几乎已使它们成为全国正规体制中比较正式的成员了。

各国权力结构的改革方向,由它们各自模式的基本弱点决定。在欧洲大陆模式中,改革的目的是想从上层和基层的权力中拿出一部分来加强在“部管”体制中历史上比较薄弱的中间行政管理层。在德国这个欧洲大陆模式的联邦型变体中,改革的方向是把权力引向一个明确的全国协调层(即建立一个更强大的第二层),同时强化各州教育部以下的协调工作。在英国模式中,改革需要发展一个能够在政治方面和官僚统治方面决定中央政策的中央上层结构,以加强过去不成系统的自治院校的高层次协调。美国的模式也一样,改革的名称可以叫建立行政秩序,但改革仍然要在一个比较复杂的、至少有三个高级协调层的结构中进行(在联合大学、州和全国三个层次);改革还需要加强高等教育发展史上最接近庞大的自由放任的体制的协调和方向。在日本,权力也要向上移,要与英国一样,把权力移到中央政府,而不是像美国以断裂的方式

上移。

三、几种分析方式

本书对高等教育学术权力的许多概念复杂的现实状况所作的研究探讨,既不集中于领导心理学,又不集中于决策本身,也不集中于资金分配的经济学,而集中于权力的组织结构,集中于由各类人员的组织地位所形成的权力。权力结构十分重要,但又不是可以轻易搞清楚的,需要若干分析探索。在我们的研究分析过程中,有四种分析方法得到了发展,这四种分析方法对于在未来的研究中进行有效的描述和形成令人信服的概念,似乎是必不可少的,也是大有希望的。下面分述这四种分析方法。

(一) 层次分析

对教育体制的比较分析表明,必须系统地注意组织的层次。譬如,法国和德国组织中的什么单位可以与美国的“系”相比?美国的哪一级政府可以与德国的州教育部比较?有一点层次意识,就可以帮助分析者避免出现用美国加州的高等教育与法国的高等教育相比较这类糊涂的错误。这种比较忽视了加州的高等教育系统处于一个以激烈的校际竞争和高度的人才流动为特点的复杂的国家背景之中,并与其他地方高等教育系统有着广泛的相互交往。在本书分国研究各章中所运用的六层次结构,使我们可以进行各个相应层次在各国体制

中的位置的比较。这个结构还用既注意国家体制结构中的下层、中层,又重视体制的上层的分析方法,对经验性的资料加以整理。这种结构在注意基层时,防止了把体制的变革仅仅视为上层协调作用的观点,使人们注意到基层执行机构的权力——如讲座、系、学院和大学几个层次中的权力。由于庞大的国家体制的发展,人们不得不注意规划和总体安排,因此人们对基层结构的注意正在减少。

层次分析从纵面上确定了各层次决策的领域、权力的模式,以及这两个方面的交互作用。在诸如财政经费、课程设计和教师选聘这些方面,各层次都会遇到决策问题。这些决策,因为各层次有不同的权力模式而变得形式多样。教师的选聘通常仍是基层的特权,因而就受到教授们集体统治的强烈影响,预算决策日益被提到上层,因此就比以往更受政府官僚和政治势力的影响。由此可见,即使比较简单的层次分析也能使我们认识学术控制中的等级转化;不同的组织层次不仅有不同的职能,而且还有不同的决策类型,并且把决策交给不同类型的权力。甚至对层次问题稍加注意,就有助于分清各种国际观点和特征的矛盾。例如,美国人把法国体制视为官僚体制的纪念碑,法国人把美国体制看作是一个挤满管理人员,因而比法国体制更官僚化的体制。正如我们已见的那样,在法国体制中,行政机构在上层很有力,在中间层次比较弱,在基层最无力;在美国体制中,行政机构在院校和院校内部这两级最强。

(二) 整合分析和分化分析

虽然有组织的社会系统,无论大小,在一体化程度和形式上有巨大的差异;但对组织的研究,却很难把握那些没有严格

制度的组织。分析人员大都乐意研究单个的政府部门或实业公司,而不愿意去研究体系网络本身;分析人员愿意把表面统一的体制,视为官僚和等级调整的问题。以上有关分析方式的偏见,特别不适合于高等教育中学术权力的研究。因为,即使在一所学院或大学中,等级也可能不很明显,协调也可能是松散无序的,权力的实施也许并没有什么官僚性。幸运的是,近年来对组织的研究,人们已经日益认识到松散联系的单位之间的协调和交流的问题。组织研究始于把单个组织与其所在环境联系起来兴趣,现在组织研究已发展到对各个组织之间关系的研究,发展到把组织的整个领域作为分析单位的研究。有关这方面的最新文献越来越切合对复杂的国家和州高等教育系统的研究,所提出的六个层次结构,已超越对大学究竟是一个官僚机构、学术社团还是政治体系等问题的争论了。正如本书导论中所说,罗兰·沃伦已经提出了一个有用的分析方法。他证实了各组织机构在决策方面能相互作用的各种机构。他提出的四种结构类型,包括六个维度,基本上按各组织联系的紧密程度从松散到紧密排列成一个连续的统一体:

- ①一元化结构:在这种结构中,所有组织都是一个包括一切的结构中的组成部分;
- ②联邦结构:在这种结构中,各单位首先都有各自的目标,但为了它们共同的目标,它们又有某种正式的联系;
- ③联合结构:在这种结构中,各组织的目标极为重要,各组织间只有非正式的协作;
- ④社会选择结构:在这种结构中,各组织没有一致的目标,决策由各自组织独立制定。

后三种结构——联邦结构、联合结构和社会选择结构——经常可以在高等教育系统中见到。一所机构复杂而内部分裂的大学,它的运行实际上可能更像一个联邦而不像一个等级性的官僚

体系。一个高等教育协会,如“美国教育委员会”或许更像一个联合组织;自治的私立大学和学院,自由地竞争和相互影响,它们或者组成一个进行校际交流的环境,主要属于社会选择的性质,或者像个市场,但是也许人们之间也有通过长时间发展起来相互默认的协议,使所有组织朝着联合和联邦的方向发展。这四种类型的结构,可以帮助分析人员随着体制变得更加紧密还是更加松散,更加集中还是更加分散,解剖权力的性质。我们在分析政治体制中,获得的关于联邦和联合的知识,可以运用于分析高等教育的各个层次。

在本书研究各国体制的专章中,我们试图说明了各个层次权力整合的性质。例如,指出了在各国体制各层次中分散的学者团体的联邦的或联合的性质。就是在紧密结合的社会系统中,也同样存在着分散与整合两种力量的较量。分散的力量包括,机构负责人的个人偏爱,他们对地方利益的适应,以及他们在把总方针转变为适合地方的行动中遇到的困维。另一方面,现代行政一体化的手段也在增多,包括事先形成下级决策的有关预算和制定规章制度的技巧,用以发现和防止偏离统一规定的行为的汇报和检查方法,各种能够将一个复杂机关全体人员的思想统一为共同意见,并使共同意见形成相似的判断和响应的方法等等。

现代社会中的组织如此繁多,各重要社会组织间的联系如此复杂,简直是一片关系的丛林,这使一些组织问题研究者,力图设计出一套新的关于“有组织的社会复杂性”的思想方法。由于高等教育系统承担的任务越来越多,高等教育系统的权力结构越来越复杂,对高等教育的研究应该吸收这些发展中的新观点,又反过来为这些观点的发展作出贡献。高等教

育组织体制的研究,能够为弄清由各方面专家组成的组织网络的特征,提出重要的提示和提供线索。这些线索可以揭示很多基于专长、个人及同行间关系的权力。这些关系与专家的判断及随之而来的拉平等级差距相一致,也与凭借在公共机关中的地位而获得特权的专业利益集团,抓取零星的公共权力的做法相一致。

对今后学术体制研究特别有价值的一种重要观点,来自关于结构分化作为对组织规模和职能不断发展的反应的一般社会学思想。尼尔·斯梅尔塞(Neil Smelser)在对加利福尼亚州公立高等教育的研究中,首次有效地运用了这种方法。这项研究详细叙述了迅速发展的、可能会出现六种结构反应,证实了实际上已经发生了的三种结构反应,然后提出,各种反应的结合,将促使大学系统“更加成熟老练地对付矛盾,因为大学的结构正在产生一些具有强烈的受剥夺感和不满感的主要集团”。教职员的增加与学生的增加并不同步;助教和研究人员的人数在迅速增长,形成一些巨大的、做关键性工作却得不到正式公民待遇的集团。随着这些辅助人员越来越多地走进教室,有一部分人脱离了本科的教育工作,这又使本科生增强了受剥夺感。在为撰写本书所进行的研究中,我们也在其他国家的体制中观察到类似的过程,而且往往比加州的形式更加尖锐。高级教授们,极为典型地在有限的讲座占据者的圈子中继续占有统治特权。而同时,高等教育规模和职能的扩展,又产生了大量初级教师,这些人做着大量工作而所取的报酬微薄,大批学生距离讲座主持人越来越远。由于未对超量负担作结构方面的改革,初级教研人员的责任与报酬间的巨大鸿沟就出现了,各团体的受剥夺感增强了,终于连高级教授们自己

也感到了这一点。

分化分析直接指向了不断发展中的社会体制,以及不断收缩中的社会体制中权力和机构的命运问题。例如,在一个增长发展的社会中,人员和结构的增长,迫使体制对人员和机构作出必要的调整。这就产生了更大的权力负荷,这个权力负荷既可能被分散,也可能被更平等地分担,也可能更加集中。在美国那一章中,也许大家已注意到,那里可以同时在一个层次增强教授的权力,在另一层次增加行政管理人员的权力,在第三个层次增加董事会或政治势力的权力。权力一方面被引到更大体制的更高层次,以便解决涉及整个体制的问题,维护体制结构的一体化;另一方面权力又在较低的层次被分散和保留,以便在具体执行中有效地决策。这样,在增长发展型体制中,集权与分权的斗争就更为广泛更为复杂了。原先紧密联系的集团,由于专业领地的增加和组织层次的增多,相互间的距离日益扩大。对于更多集团而言,产生了远离决策中心的感觉。由于诸如行政管理方面与有组织的个人之间的集体讨价还价等方式的出现,“我们——他们”的差别就导致了更加正式的利益的结合。

由于整合分析和分化分析的课题太大,因此可以把它分为一个一个研究课题:分裂性力量、一体化方法、各组织之间一体化的差别、在发展体制中的结构和权力的分化等等问题。层次分析也可以作为这一广泛研究中的一个特殊问题,以研究各机构和体制中权力的垂直分化。很明显,把研究的项目围绕分化的概念组织起来,甚至把那些项目简单地排列出来,对学术权力的研究,也是有帮助的。

分化可以是纵向的,也可以是横向的;可以是院校内,也

可以是院校间的。这四个方面的分化,可用于组织任务的研究。譬如,高等教育的最高级训练,即研究生教育,在什么程度上并以什么形式同第一级训练,即本科生教育分离开来?在这类课程的垂直分化中,各大学和各国的机构都有很大差别,涉及如何处理开放招生和选拔招生的问题。在双层结构的体制中,比如在美国,在底层可以名副其实地开放,但在第二层则仍然设有严格选拔的关卡。这种组合就不适用于单层结构。就像许多欧洲大陆国家,进入高等教育同时就进入专业学院。这种分化分析标准,也可以运用于组织人员的研究,以及对他们所偏爱的控制形式的研究。譬如,是同一批教学人员教两个层次(既教本科生也教研究生),还是分成两批人员分别教不同的层次?或者,是否是基础训练主要由行政管理方面控制,高级培训主要由教授控制?以分化和整合的标准去系统比较各国高等教育结构的方法,非常有助于对学术权力进行剖析。

(三) 发展分析

为了避免再犯过去的错误,认清自己的前途和道路,人人都赞成研究历史。但是要掌握系统的研究历史的方法却不容易。在教育界,与现实相联系的历史著作很少,反映现实问题但缺乏历史深度的著作却很多,这就把关于高等教育组织的研究割裂开来了。要改变这种状况我们能做些什么有益的工作呢?

一个办法是,分析构成当代高等教育体制的重要组织和控制形式的历史根源,以及它们的发展过程。分析的单位可以是现实体制结构中的各个部分。研究的目的在于,获得一些问题的历史答案。例如,为什么会产生今天的某种形式?某形式

产生后,为什么还能持续到现在?为什么有些形式能在大动乱大变革中持续几十年甚至几百年?原先的形式怎样在后来的形式出现时制约后来的形式?形式的持续似乎是个中心问题。某些形式的持续,也许在于他们非常有效,即某一种已有的组织形式或控制形式比竞争对手更为有效。也许,某种形式的持续是因为不存在竞争。也许,这种形式在高等教育领域已经发展形成了一个有保障的位置,从未面临其他可能同样有效、甚至更有效的形式的公开挑战。或者,持续也可能是某些社会力量所造成,因为它们已把这种组织视为目的本身,使之成为一种社会结构。参与者有时也力图使某种曾为他们服务、曾保护过他们的形式永世长存。当他们发展具有法定的权力时,就成了一种集体的既得利益,从而发展为传统方法和既得利益辩护的思想意识。这些社会现象似乎就处于组织形式持续性的中心。它们帮助一种组织形式建立起防御其他可能的竞争形式的保护墙,并且使对效率进行比较的合理问题也变得不合理了。它们帮助某些类型的学院、大学和某种学术控制方式形成能够在各种压力下生存,包括在强大的改革力量影响下顽强生存下去的能力。

这种保存现状的力量得到了各种形式的公众组织垄断地位的支持,包括那些参与高等教育的公众组织的支持。在多数国家,高等教育的所有部分都得到了国家政府的庇护。在许多国家,政府在传统上只选用一种高等教育的组织形式,即大学。在另一些国家,在大学形式与其他一两种形式(如师范学院、技术学院)之间有小小的分工,每一种形式都垄断着一个方面的职责。由国家政府提供财政经费的公立大学,在各方面都占优势。因而它们也拥有至高无上的威望。这种状况在欧

洲大陆的高等教育组织模式中最根深蒂固。在这里,大学和高等教育二词已可以交换使用。在这种垄断权与通常的保持现状力量的交互作用中,人们也许可以发现高等教育的组织和控制形式之所以具有顽固的持续性的根本原因。

发展分析还需要包括对国际间相互移植和借鉴组织形式问题的研究。在新建国家和后来才注意到高等教育发展的国家,高等教育的组织形式一般都不是自己发明的,而是从其他国家学来的。在新的环境中建起旧的组织形式,引起了有趣的、关于本国创办者或殖民地创办人的意图问题。不管怎样,被移植的形式必须进行调整以适应不同的环境,并在其中生存。适应了新环境的外来形式,总有一天也会成为传统的形式,成为有组织的利益集团的中心,成为意识形态问题。这一问题与现代化问题及现代社会机构的发展有着密切的联系。在本书分析的几个体制中,借鉴、采纳外来形式,对日本来说似乎更为重要。19世纪末20世纪初,日本的一批官员明确地寻求加速现代化进程的道路,深入西方社会,学会西方社会的组织模式和科学技术。在高等教育方面,他们的讲座组织和控制方法部分地来自欧洲大陆,尤其来自德国。日本的由国家教育部控制的作法也来自欧洲大陆,主要从法国引进。私立学院显然是从美国和英国学来的,而且往往还是由外国传教士开办的。日本本身的特定环境又造成了一套非同一般的陡峭的院校等级制度——这一等级制度受到由中央政府集中投资东京、京都两所大学作为培养政府干部的场地和其他高等院校的榜样的影响。日本的这个体制是包括了公立、私立两个部分的多样化的体制,在这方面,日本在七国中只屈居于美国之后。

对比较古老的国家,在国际影响的问题方面——如何权衡、移植、借鉴、调整外来形式等等——也许还可以作更深的探究,以此作为发展分析的一部分。各个国家有时为了实现抱负,有时为了提高国际地位,有时为了扭转战争败局,会对它们的各种制度,其中包括高等教育的功效问题提出质问,并且试图从国外寻求解决问题的办法。国际性的比较评估,此时就成了向国内的集团控制、垄断形式的一种局部的、长远的挑战。当然,有些职能,特别是科学研究,比另一些职能例如教学,更易进行各国比较,它们也被认为更加直接与国家的福利有关。由于文化和制度方面的原因,各国在研究外国的愿望方面,表现出很大的差异。比如,19世纪和20世纪西班牙都表现出强烈的闭关锁国的倾向。最后,值得注意的还有,当那些从国外模仿学习来的东西,融进一个具有不同利益不同信念的结构时,这些外来的成分都已经被扭曲和改造了。

(四) 利益分析

在认识现代生活中的权威和权力的过程中,关键的问题是在于谁掌握统治权,以什么方式进行统治。谁掌权,用什么方式统治,正在日益受到各团体在组织结构中所处地位的制约。高等教育领域的情况也是如此——高等教育的结构调动某一观念或偏见使某些团体在决策过程中占据首要地位。参与决策和在决策中的分量还只是占有首要地位的部分原因。首先地位的确立,还决定于已有的对组织的决策议题起限制作用的信念和活动模式。如何实施学术权力也十分重要,当然,实施必须由适当的人士通过适当的方式来执行。

与上述认识相一致,本书已采用结构研究方法,对集团控

制权力的层次和方法,作了大量的分析。在欧洲大陆学术组织的基本模式中,我们已描述了讲座教授和教育部行政官员这两个群体,他们都占据着决策过程中的首要地位,组织结构也最清楚地表达了他们自己规定的利益。然而,在美国模式中,董事会和院校行政领导和终身教授占据了重要位置。这种结构研究的方法,是一种对各要求掌权的集团,进行实际评估的方法。这种方法能对以下问题进行检验:各团体在组织结构中是占据了中心位置,还是处于决策过程的边缘?是否进入了一些重要的决策领域(如长期总体发展规划,资金分配和终身教授的聘任)?是否在这些领域占据了关键性的地位?正如我们注意到的那样,在20世纪60年代的学校抗议浪潮中,与初级教职员、行政管理机构和高层次行政机构中的行政官员相比,学生们在这些领域至多只得到很少好处。

要想集中研讨团体利益及其具体表现,就要把组织分析与政治分析结合起来。缺乏这种把组织分析和政治分析结合起来的办法,我们就无法成功地分析各团体的利益及其具体表现,尤其是当各团体采用占据或渗透到行政机构,特别是政府机构中去的办法来维护它们的各自利益时,更不能缺少组织分析与政治分析相结合的研究方法。从事组织研究分析的人,如果不注意权力是如何在各团体中间分配的,那他就没有认识谁掌权这个基本问题。那些探讨现代机构中的权力差别的人,如果不注意组织结构中各团体的位置,那他就没有抓住关键问题,即巩固的地位决定稳固的权力。传统的形成和利益的合法化都是以一个团体的牢固地位为中心的。阿瑟·斯汀考泊(Arthur Stinchcombe)在考察组织发展时曾说过:“组织发展是要详细说明以下问题:是谁继承‘传统’?他们为什么继

承‘传统’？谁的利益已变为‘既得的’？在什么条件下变的？通过哪些措施？谁的‘社会习俗’不能用规章制度改变？为什么不能改变？这个问题是社会学理论的核心。”对教育结构中团体利益的分析，使我们能够把学术权力问题的研究同政治学和社会学理论的核心问题联系起来。

（张民选）

书名页
版权页
前言
目录
正文