



北大教育经济研究（电子季刊）
Economics of Education Research (Beida)
北京大学教育经济研究所主办
Institute of Economics of Education, Peking

第 10 卷
第 3 期
(总第 36 期)

主编：闵维方；副主编：丁小浩 岳昌君；

编辑：孙冰玉

无序与有序：伯顿·克拉克高等教育分权管理思想之评介

阎凤桥¹

摘要：集权和分权是两种不同的高等教育管理方式。哪一种管理模式在什么条件下具有相对比较优势呢？这是高等教育研究中的一个经典命题。克拉克从历史的角度，对于美国大学的分权模式与欧洲国家大学的集权模式进行了比较分析，指出集权使欧洲大学失去了活力，而分权管理使美国大学有效地适应了变化社会的需求。

关键词：克拉克，分权，集权，美国，欧洲

Clark and His Decentralization Discourse

Yan Fengqiao

Graduate School of Education/Institute of Economics of Education,
Peking University

Abstract: Centralization and decentralization are two major models in higher education administration. In what conditions, which model is more effective? This is a classic proposition in higher education research. By employing historical analysis, Clark contrasts American decentralized model and European centralized model. He concludes that centralized model stifles European higher education, and decentralized model vitalizes American higher education.

Key words: Clark, decentralization, centralization, America, Europe

—

“无序与有序”是已故美国高等教育研究专家伯顿·克拉克（Burton Clark）在进行高等教育国际比较研究过程中发现的一个规律，其含义是：看似有序的高等教育集中管理方式导致无序结果的产生；相反，看似无序的高等教育分散管理方式却导致有序结果的产生。

从对国际高等教育发展规律的这一基本理解出发，克拉克对于美国政府任何试图通过集中计划方式干预高等教育的作法，都抱有一种怀疑态度，担心其对美国高等教育制度产生不利的影响。他认为，虽然美国高等教育具有分权管理和高等学校办学自主权大的历史传统，但是到 21 世纪初，在美国已经表现出与传统相背离的倾向，即出现了联邦政府干预高等教育的迹象，美国教育部已经变成联邦政府一个名副其实的内阁部门，在总统的支持下，试图规

¹阎凤桥（1963-），男，山西稷山人，北京大学教育学院/教育经济研究所教授，教育学博士，从事教育经济与管理研究。

划美国高等教育未来发展的方向。^[1]下面就是一个典型的例子。2005 年 9 月 19 日, 在小布什执政期间, 美国时任教育部部长 Margaret Spellings 宣布成立一个以商业界代表 Charles Miller 为主席的“高等教育未来委员会”(Commission on the Future of Higher Education), 责成其就美国中学后教育改革方向提出战略性的建议。经过近一年的工作, 该委员会于 2006 年 9 月 26 日公布了题为《对于领导的考验: 美国高等教育的未来》的报告 (A Test of Leadership: Charting the Future of U.S. Higher Education)。在该报告中, 委员会提出了四个需要加强的关键领域: 入学、支付能力 (特别是对非传统学生而言)、教育质量, 以及高等学校对于不同人群 (学生、家庭、纳税人、投资者) 的问责制。^[2]这个在其他国家习以为常的政府行为在美国却引起了不同的反响。一向很少对时政发表意见的克拉克认为, Spellings 委员会根本就不了解美国高等教育系统的竞争动力以及由此产生的高等学校的创造性这一国际比较优势。因此, 他提醒到, 那些想要对于美国高等教育系统进行改革的人员应务必清醒地认识到, 国家计划手段和集中科层管理作法会产生一定的负面效果, 尤其是权力垄断可能会对高等教育事业发展带来很大的危害。

总之, 克拉克认为, 美国政府不应该干预高等教育的发展, 大学的自主权不应该被削弱, 反而应该继续加强, 竞争使得大学能够对于外部环境的变化做出适宜的自我调整, 形成有机和良性的发展秩序。换一种说法, 为解决当下问题而采取的某些看似很快见效的作法, 可能会导致产生人们不可预料和不愿看到的长期有害结果。[3]

二

克拉克从 20 世纪 50 年代开始其高等教育研究的学术生涯, 从此研究和笔耕不辍, 发表了大量有国际影响的学术论著, 提出了开放式社区学院的“冷却”(cooling out) 功能、文理学院的“组织创奇”(organizational saga) 文化特征、“创业型大学”(entrepreneurial university) 的组织变革路径等具有原创性的学术概念和理论, 不仅奠定了高等教育组织研究的理论基础, 而且为丰富和发展整个社会科学做出了杰出的贡献。

在克拉克的学术论著中, 他坚持“中立”的学术价值观, 采取案例分析方法, 对于具体现象或问题做出深刻的分析, 进而以小见大, 阐释其可能含有的普遍意义。可以说, 他对于上述美国联邦政府具体作法而发表鲜明的批评观点的情况, 是极少见的。他对于这个事件发表自己的观点, 并不是专门针对这个事件本身或其中的某一个具体内容而言的, 而是把它放在一个系统和过程中, 就其可能产生的长远和全面影响, 提出自己对联邦集中管理政策关切的理由。因此, 他关心的不是管理问题, 而是制度问题。他之所以提出如此的看法, 也不是一时兴起的随意行为, 而是建立在他对高等教育进行扎实的国际比较研究和深刻的理解基础之上。他在书中援引 Seymour Martin Lipset 的话, 如果一个人只了解一个系统而没有跨系统的相互比较, 那么他其实什么也不明白。[4]实际上, 他是在批评美国政府对于高等教育发展的历史和国际知识的无知。他认为, 只有将美国高等教育改革的作法与其他国家进行比较后,

才能搞清楚其合理之处或不合理之处所在。

他在讨论高等教育问题和进行高等教育系统国际比较时,始终没有脱离研究对象国社会制度这个大背景。他经常说的一句话就是,“背景就是一切”(context is everything)。他自称自己属于制度学派,这与他接受教育的经历和背景是密切相关的。他早年在加州洛杉矶大学(UCLA)攻读博士学位时,师从组织研究制度学派的创始人萨尔兹尼克(Philip Selznick)。制度学派的一个显著特点是,将问题放在特定的环境背景和历史发展过程中加以仔细考察,而不是孤立地去看待问题。由于他喜欢制度学派研究问题的这一特点,所以他反对就事论事、以偏概全的研究思路和作法。当听到有人依据美国社区学院学生学习成绩不好就判断整个高等教育系统质量低下时,克拉克马上予以驳斥,他对于一些人依据美国教育的“平均”状况而没有顾及美国教育的多样性,就对美国教育总体状况做出“国家处于危机之中”(A Nation at Risk, 美国 80 年代就其教育问题发布的一个国家报告的题目)的判断,也很不以为然,认为他们对于这个国家缺乏系统而深刻的认识。[5]

三

美国高等教育具有怎样的国际比较优势呢?克拉克在 80 年代撰写的《高等教育系统》(The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective, Berkeley: University of California Press, 1983)一书中,提出了协调高等教育系统的“三角形”模型,即存在着科层、市场和学术寡头三种主要理想类型,任何国家都可以在这个“三角形”坐标系中为自己找到一个位置。就国际上主要的高等教育系统看,欧洲大陆国家的高等教育系统属于典型的科层控制型,英国属于典型的学术寡头控制型,美国则属于典型的市场控制型。克拉克提出的“三角形”模型,至今仍然是人们进行高等教育系统国际比较研究时经常采用的一个分析框架。进一步地从高等教育权力配置形式看,欧洲国家是所谓的“两头大中间小”,即政府权力和讲座教授权力相对较大,而大学一级权力相对较小;相反,美国则是“两头小中间大”,即政府权力和教授权力相对较小,而大学一级权力相对较大。因此,也有学者将美国模式概括为“强有力的中层管理”(strong middle management)。

上述三种模式哪种模式属于更有效的组织形式呢?评价标准不同,对于上述问题的回答也不尽相同。从高等教育系统适应外部变化角度看,市场控制型比其他两种形式更为有效。并且,当一个国家的高等教育处于精英发展阶段时,采取三种模式中那一种的差异似乎表现得没有那么明显;但是,当一个国家的高等教育进入大众或普及发展阶段时,市场控制型的相对优势会明显地反映出来,因为它可以对学生的多样化需求以及外界的需要变化做出及时的反应,在灵活的管理体制下,大学系统可以有效地分化为多个子系统,较好地处理规模与质量之间的关系。相反,如果高等教育系统不能根据外界变化进行适当的分化,则会出现功能性的故障。例如,意大利罗马大学的学生规模曾经发展到 15 万人,法国巴黎大学在划分为十几个分校之前,一个学校内接纳过 20 万学生,单一系统、过大的学生规模对于上述两所大

学的教育质量产生了十分不利的影 响。[6]

为什么在英美和欧洲大陆国家之间会形成不同的高等教育管理模式呢? 要想回答这个问题, 必须从历史角度分析每一个国家高等教育系统的形成和演变过程。简要地说, 英美和欧洲大陆国家在发展历史过程中, 形成了不同的政体, 目前欧洲大陆国家高等教育系统科层管理模式是政府设计的结果, 而美国高等教育系统市场管理模式则是在缺少集中干预情况下自发形成的。下面, 让我们一起看一看克拉克是如何对于欧洲国家和美国高等教育系统历史变化过程进行分析的。

克拉克对意大利高等教育系统研究时发现, 意大利高等教育系统存在的致命问题是政府控制与教师行会控制结合在一起, 使得意大利的高等教育系统成为一个僵硬的体系, 缺少应有的办学活力, 系统的任何变化都难以实现。在他看来, 意大利之所以从世界大学的发源地嬗变为目前相对落后的地位, “国有化” 是一个败笔。一旦形成了高等教育系统国有化的局面, 任何自上而下、整体性的变革方式不仅无助于问题的解决, 反而将情况变得越来越糟。[7] 与意大利相似, 其他一些欧洲国家也在 19 世纪对其高等教育系统采取了国有化的处理措施, 因此存在着同样的问题。

成立于 12 世纪中的意大利 Bologna 大学, 是世界上最早的大学。12-15 世纪是意大利大学发展的重要阶段。那时, “行会” (guild) 是城市中生产和商业贸易的主要组织形式, 具有自治的特点。受此影响, 大学也采取了行会组织形式。意大利大学以 “学生行会” 形式而著称, 以巴黎大学为代表的多数欧洲国家的大学则形成了以 “教师行会” 为主要特征的组织形式。城市经济由于学生群体的存在而得以维持, 教师的收入更是直接依赖于学生缴纳的学费。这种状况后来发生了变化。当教师的工资不再依靠学生而是由市政颁发时, 大学就不再是原来意义上的大学了。在意大利, 这种变化发生在 15 世纪, 此后意大利的大学就变成了 “国家的大学” (state university) 了。[8] 从 1500-1850 年, 意大利大学系统经历了三个半世纪的衰落期。1850-1870 年, 意大利建立了统一的国家体系。受法国的影响, 意大利在政治和行政领域采取了集中化的方式, 科层体系得以建立。在新的体系之下, 教育被看作是团结各种分散力量以形成统一国家的重要形式。于是, 形成了政府与大学之间领导与被领导的垂直关系, 大学失去了与地方之间的直接联系。再到后来, 从 20 世纪 20 年代到 40 年代, 在法西斯的统治下, 意大利形成了政府垄断大学的格局。在政府垄断体系之下, 意大利没有一所私立大学, 只有极少数地方性大学, 绝大多数大学都由中央政府统一控制。政府掌控着大学活动的许多方面, 包括制定招生政策; 只有经过中央政府的认可, 大学才能颁发学位证书; 大学教师属于国家公务员, 其学术级别以及薪资待遇都由政府确定; 课程名称和内容也由政府决定。从大学内部看, 底层的 “讲座教授” 权力很大, 中间的学院更像是一个联盟而不是一级管理层次。大学也就变成了上下两头受约束的空壳子, 没有什么自主权, 不具有什么管理职能, 不能确定学校的发展方向。

与意大利相似, 其他欧洲国家也在 19 世纪对其高等教育采取了国家统一管理的作法,

表现在学校属性、财政资助、入学政策、课程体系、国家学位制度、人事制度等各个方面。[9]瑞典、法国、意大利等欧洲国家已经意识到,采取统一的管理体制无法适应大众化高等教育发展的需求,并采取步骤对其高等教育系统进行以分权和放松管制为特点的改革。

相反,美国高等教育系统具有欧洲国家高等教育系统所不具有的一些优势,包括规模大、学校类型多样、学校特色明显、学生选择机会多、教师流动性强等。上述优势,源于美国高等教育具有三个明显的制度特征:分权、自主权和多样性,大学的法人地位及其创新机制,竞争机制。

与中世纪欧洲大学形成的教师行会或学生行会组织特点不同,美国在殖民地时期建立起来的文理学院,是按照“董事会”(board of trustees)形式进行的。董事会具有法人地位,可以对学校的重大事宜做出最终裁决。由董事会来建立学校、聘请教师、任命校长、负责学校的正常运行。董事会这种办学模式从此一直延续下去,无论是 1819 年“达特茅斯案件”判决后形成了私立大学系统,还是“增地法案”之后建立的州立大学系统、20 世纪出现的教师学院以及两年制的社区学院,概莫能外。[10]因此,美国高等教育的特殊发展历史造就了以董事会为特点的治理形式,这种治理形式由董事会、校长、行政管理系统、教授、学生等团体组成。开始时,董事会权力较大,但是董事会的权力逐渐被校长、教师和学生所分担,形成了一种权力分享和权力制衡的“合作治理”(shared governance)格局。在这种格局下,没有任何一个利益团体可以垄断大学组织内部的权力。克拉克得到的一条重要研究结论是,对于高等教育管理来说,最大的威胁来自于权力的垄断,不论权力垄断方是学生、教师或者是董事会。[11]在美国大学中,制度演化成功地避免了权力垄断情况的出现。从比较的角度看,美国大学与现代企业组织形式具有较大的相似性,这是其他国家大学治理形式所不及的地方。

在 19 世纪前半叶,当美国文理学院教师的工作开始分化以应对研究和教学专门化的需求时,出现了“系”(department)这种学院内部的组织建制,这也是美国大学的独特方面。系从建立之初起就是一个管理单位,不同于欧洲国家大学内部的“研究所”(institute)建制。美国大学各种职称的教师没有欧洲国家教授与非教授之间那样森严的等级关系,而是两者都享有比较平等的学术权力。

另外,美国宪法规定了高等教育属于州政府管辖范围,于是形成了由 50 个州高等教育分系统而构成的一个松散联合体。在有些州内(加州就是一个典型的例子),高等学校又可以进一步划分为大学、州立大学和社区学院三个子系统。在三个子系统之间形成了一定分工的稳定格局,大学可以授予包括博士学位在内的各种学位,州立大学从事硕士学位以下的教学工作,社区学院从事两年制的教学工作。根据兴趣和能力,学生有机会在三个子系统之间转学。虽然在大学之上形成一些“超级结构”(super structure),如多校区系统、州级协调系统甚至国家级的协调委员会,但也都是松散型的联合。

虽然出现在其他国家中的“学术漂移”(academic drift)(类似于我国的学校升格)现象在美国不是绝对不存在,但是表现得不是那么明显,没有出现严重的学校之间相互模仿、攀

比和趋同的现象。

通过上面的历史分析我们可以看到,在美国,且不说拥有一个庞大而独立运行的私立高等教育系统,即使是公立高等教育系统本身也从来没有发展成为一个如同欧洲国家那样的统一的国家高等教育系统,甚至也没有制定出一个完整的高等教育发展规划。作为内阁一级的机构,美国联邦教育部直到 1980 年才得以建立,其功能一直限制在比较小的范围内,联邦政府对于高等教育的干预主要集中在教师科研经费资助和学生学费资助两个方面。联邦政府不仅没有削弱学校之间的竞争关系,反而进一步维护和促进了它们的竞争关系。美国曾经就是否建立国立大学有过争论,最后,在反对力量的阻止下,联邦没有能够建立起国立大学。当今,美国拥有数量最多的世界一流大学,而这些一流大学都是国家规划之外的产物,这不能不说是分散管理制度之下创造的一个奇迹,而这种情况在其他管理模式下没有能够或者说很难实现。

四

无独有偶,克拉克的“无序论”得到了其他学者的支持,或者他也许受其他学者的启发而提出了此理论,包括 Charles E. Lindblom 的“渐进变化”(muddling through)模式[12], James March 和 Michael Cohen 提出的“有组织的无政府”(organized anarchy)隐喻 [13], Martin Trow 用“联邦政体”(federalism)概括美国高等教育制度特征 [14],以及 Joseph Ben-David 指出竞争是美国取代德国成为国际学术中心的制度原因所在 [15]。

克拉克在高等教育国际比较研究中得到的一条重要结论是,分权竞争方式比集权方式更为有效。他研究的一个重要政策含义是“无序合法化”(legitimize disorder),其含义是,如果管理者将“多样化”作为核心目标予以支持时,那么就on应该理性地看待所谓的无序状态,当系统看上去混乱,系统中几乎没有任何一个人可以左右它的局面,没有人能够确切地知道谁在对谁做什么事情,不要认为这是一种异常的状况,反而应该将其视为一种理想的状态。[16]他进一步阐述道:“高等教育系统需要一种‘无序’,在这种无序状态下,个体及团体可以自由地表现,以非正式或半正式的方式相互学习,从而实现正式控制所不能达到的效果。”[17]“我们应该变得更加聪明,有意识地实现无计划变化的意图,通过设计一个宏观的架构,来鼓励高等教育系统的各个组成部分进行自发性的变革,以适应环境变化的需要。”[18]据此,他还提出一些比较具体的政策性建议,比如不要在国家法律中将具体的变化规定下来,否则就是一种僵化的作法,会降低未来行动的灵活性;不要将学术人员纳入普通公务员的系列,否则就会造成论资排辈,减少了对其创造性的激励作用。[19]总之,高等教育市场模式是一种最不容易产生趋同也最难以模仿的协调体制,是与多样化社会需求相适应的高等教育管理模式。

既然分散管理方式具有相对比较优势,那为什么有那么多国家弃而采取集权管理方式呢?主要原因在于,中央政府被认为能够最有效地集中力量,对于共同的社会问题予以快速

解决。政府部门行政人员的尽职行为,使他们有理由相信,有计划的努力比自发性行为的作用更大。在政府力量及其行动逻辑驱使下,集中管理方式仍然会持续保留下去甚至成为一种主导性的方式。在国际化的背景下,竞争范围扩大,竞争趋势加剧,许多国家的政府纷纷将人才和高等教育作为可持续的竞争资源予以重点发展,不断加大对于高等教育系统的投入力度,同时也加强了对于高等教育系统的干预,制定了各种政策,设立各种工程项目,以赢得有利的国际竞争地位。在这种情形下,大学的办学自主权和学术自由存在着被削弱的危险,我们可能正在背离理想,走向反面。越是在这种情形下,历史的经验和克拉克谆谆告诫的作用越发显得弥足珍贵。

参考文献:

^[1] [3][4][5][6] [7][8] [9] [10][11] [16][17][18][19] CLARK B. On Higher Education: Selected Writings, 1956-2006[M], Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008: 474, 475-476, 476, 243, 486, 188, 191, 478, 207-208, 483, 253-254, 253-254, 254, 490, 255.

^[2] http://en.wikipedia.org/wiki/commission_on_the_future_of_higher_education, 2012年7月12日。

^[12] 林布隆.政策制定过程[M]. 北京:华夏出版社 1988.

^[13] MARCH J. and COHEN M. Leadership and Ambiguity: the American College President [M]. New York: McGraw-Hill, 1974.

^[14] TROW M. Federalism in American Higher Education [M]// BURRAGE M. Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010: 186.

^[15] BEN-DAVID J. and ZLOCZOWER A. Universities and Academic Systems in Modern Societies [J]. European Journal of Sociology, vol. 3, no. 1, 1962:45-84.