



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 2 期
(总第 35 期)

主编：闵维方；副主编：丁小浩 岳昌君；

编辑：孙冰玉

高等教育规模可持续扩张的制度保障：

《二十世纪的高等教育：从精英到大众再到普及》读后感

阎凤桥¹

摘要：在美国和欧洲高等教育大众化发展经验比较研究基础上，特罗提出了高等教育规模扩张与制度保障之间关系的理论。当接受高等教育的人群扩大到多数人时，受教育者多样化需求的特征就会自然地表现出来，并要求多样化的高等教育供给与之相适应，高等教育系统只能经过分化才能形成多样化供给的格局，而这个分化过程只有在市场竞争体制下才能有效地进行。相反，在科层制下，则难以完成高等教育系统分化的过程，也因此难以实现通过多样化的供给方式满足多样化需求的目的。在现实世界中，美国和欧洲正好是规模扩张与制度保障正面和反面的两个典型例子。

关键词：高等教育，规模扩张，大众化，制度保障，联邦主义

Institutional Safeguard for Sustainable Expansion of Enrollment in Higher Education: Reflections on Reading Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal

Yan Fengqiao

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

Abstract: Based on the experience of mass higher education in America and European countries, Martin Trow pinpoints a proposition on relationship between higher education enrollment expansion and institutional arrangements. When the majority has opportunity to access higher education, diversity in demand is a necessity. It calls for diversity in supply. This demand-supply matching requires an effective differentiation of higher education system. This can only be achieved by competitive and decentralized market mechanism. To the contrary, centralized and bureaucratic mechanism cannot match demand with supply. In reality, America is a positive case, but Europe is a negative case in this respect.

Key words: higher education, enrollment expansion, massification, Institutional Safeguard, federalism

¹北京大学教育学院/教育经济研究所，教授、博士，研究方向：教育经济与管理。本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大课题“我国综合性大学的环境适应、组织变迁与运行机制研究”（10JJD880006）的成果之一。作者联系方式：北京大学教育学院，邮编，100871。电邮：fqyan@gse.pku.edu.cn，fengqiaoyan@yahoo.com。电话：62763443, 13683243465。

一、引言

2010年,由约翰·霍普金斯大学出版社出版的已故美国学者马丁·特罗(1926-2007)的研究文集《二十世纪的高等教育:从精英到大众再到普及》(Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal)(以下简称“文集”)。该文集汇集了他在不同时期撰写的有关高等教育发展的17篇代表性论著,并且在每一篇论文之前,都配有一位与特罗共过事的学者写的一篇导读短文,介绍该篇论文的写作背景和学术价值。

社会学学术背景、从事公共政策研究的马丁·特罗,最为中国读者所熟悉的是他对于高等教育精英、大众和普及三个发展阶段的划分、对每一个阶段特征的归纳以及具有洞察力的前瞻性预测,其代表作就是于1974年在OECD“中学后教育的未来结构会议”(Conference on Future Structure of Post-secondary Education)上发表的那篇题目为“从精英到大众高等教育转型中的问题”的论文。¹根据美国高等教育发展的经验,特罗认为,高等教育规模扩张和入学机会扩大是社会发展的必然趋势,这种趋势的形成既受到社会经济发展需求“拉力”的影响,又受到人们接受高等教育需求“推力”的影响,所以从精英到大众再到普及是高等教育发展的必经之路。各个国家面临的关键问题是,采取什么样的结构或者说制度才有有效地适应高等教育规模扩张的发展趋势。特罗始终关注高等教育规模扩张在不同国家中的实现途径,他特别地对于欧洲和美国实现高等教育大众化的异同进行了比较,揭示了制度环境对于高等教育规模扩展的影响机制。

制度环境如何作用于高等教育规模扩张呢?对于这个问题,在文集的几篇论文中都有所涉及,特别是“美国高等教育中的联邦主义”一文,²更是集中地讨论了美国高等教育制度的特殊之处及其历史形成过程,并与欧洲国家进行了比较。特罗在高等教育大众化进程的早期就预计到,任何国家都不可能通过精英教育的方式来实现大众教育的目标。以此为出发点,他对于相关的问题进行了长期的研究。他关于规模扩张与制度变革之间关系的理论,还可以进一步分解为以下几个命题:(1)伴随着高等教育规模的扩大,特别是达到某一个阈值后,必然对于调

¹ Trow, Martin (1974) “Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education” in Michael Burrage (ed.) *Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*, pp88-142, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

² Trow, Martin (1983) “Federalism in American Higher Education” in Michael Burrage (ed.) *Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*, pp177-207, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

整高等教育教育结构和制度提出要求, 换句话说, 大众高等教育阶段的结构和制度不同于精英阶段的结构和制度; (2) 学生规模的扩张必然要求和带来高等教育多样化的发展格局, 即高等教育规模扩张与多样化相伴随, 因此, 形成多样化格局是解决规模扩张问题的关键所在; (3) 为了满足多样化的教育需求, 高等教育结构必须进行必要的分化, 只有通过分化才能形成多样化的格局; (4) 有效的结构分化, 只有通过以分散管理和学校办学自主权为特征的市场机制来加以实现, 而集中管理的科层体制则不利于实现系统分化这一目标。

特罗的研究命题在现实中可以找到两个合适且典型的案例-----美国和欧洲, 抑或是, 理论与经验之间的关系是颠倒过来的, 即他基于这些现实案例而提出了他的理论命题。欧洲和美国高等教育在发展过程中有不同的表现, 反映在规模数量、办学质量、结构特征以及办学效益等四个方面。在特罗看来, 美国的社会制度更有利于处理上述四个方面的关系, 从而促进高等教育的和谐发展, 而欧洲的社会制度则不利于处理上述关系, 从而制约了高等教育的发展。特罗借用美国特殊的“联邦政体”代表美国社会制度的主要特征, 并认为它同样反映在高等教育领域。高等教育制度中“联邦主义”(federalism)的本质可以概括为: 联邦政府的作用不是将自己的决定强加给各州、地方、学校和个人, 而是帮助各种团体和个人做出自己的决定, 实现自己的目标。¹或者说, 美国社会制度的基本特征是“自下而上”的动员过程, 这种制度有利于形成灵活和多样的高等教育格局, 这是与复杂和变化社会环境相适应高等教育制度应具备的特质。与此相反, 欧洲国家社会制度的基本特征是“自上而下”的决策过程, 中央政府集中主导甚至垄断了整个高等教育系统, 这种制度不仅不利于形成灵活和多样化的高等教育格局, 反而容易形成一个僵化和同质性的高等教育系统。

二、美国在高等教育规模扩张中的相对优势

我们可以将 20 世纪高等教育发展的历史看成是学生规模不断扩大的历史。在这个历史过程中, 由于各种原因, 不同国家先后有别地在朝着实现大众化和普及化的目标前行。如果将经济和社会条件相近且最为发达的欧洲与美国做一个比较的话, 可以看出两者之间的不同。在以下几个方面, 美国比欧洲表现出更多的发

¹ Trow, Martin (1983) "Federalism in American Higher Education" in Michael Burrage (ed.) *Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*, p186, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

展优势:

第一, 美国比欧洲国家更早地实现了高等教育大众化的目标, 并步入普及化的阶段。适龄人口入学率, 是比较不同国家高等教育发展水平时经常被采用的一个指标。从这个指标看, 美国比欧洲更早地超过了 15% 的门槛标准, 率先实现了大众化的目标。实现大众化的目标, 与高中教育的特征及普及程度有关。在美国高等教育大众化来临之前, 中等教育体系先进行了转型。与欧洲以学术与职业“双轨制”中等教育不同, 美国的综合高中 (comprehensive high school) 表现出更多平等、学生多样化发展的可能。¹精英阶段的欧洲大学主要面向接受过优质中等教育的社会精英阶层的子女, 而美国高等教育则向更广泛的社会群体敞开大门, 从而奠定了大众化的基础。二战之后, 在经历了人口出生高峰之后, 欧美国家普遍地进入了人口低出生率的时期, 于是, 高等学校不同程度地面临着生源不足的问题。在这方面, 具有较长“扩展教育”(extension program) 传统的美国高校也采取了更加主动的措施, 适时地调整了高校入学政策, 向非传统人群开放入学机会, 有效地应对了生源不足的问题。60 年代民权运动在高校表现为“平权运动”(affirmative action), 提高了少数族裔和女性学生的比例, 进一步扩展了高等教育服务人群的范围。

第二, 多样化是美国高等教育的一个显著特征, 它有利于满足不同情况学生选择的需求, 也有利于扩大规模。在世界范围, 特别是美国的教育变革实践, 不断超越传统, 赋予高等教育新的内涵, 先后将大学教育扩展为高等教育、中学后教育、第三级教育和高等教育产业。²从高等学校形式上看, 美国既有研究型的大学, 也有教学型的大学; 既有世俗型的大学, 也有宗教型的大学; 既有公立大学, 也有私立大学和营利性的大学; 既有四年制的大学, 也有两年制的社区学院。美国高等教育系统具有较强的包容性, 将英国的文理教育形式、德国的研究生教育形式与美国独创的专业教育形式有机地融合在同一个机构中进行。美国学生不仅可以比较容易地在同一个学校内部流动, 变换学习的专业, 而且还可以在不同学校之间流动, 从社区学院转到四年制大学。模块课程、选修制、学分制、学分互

¹ Trow, Martin (1961) "The Second Transformation of American Secondary Education" in Michael Burrage (ed.) *Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*, p76, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

² Peterson, Marvin W. (1999) *ASHE Reader on Planning and Institutional Research*, p5, Pearson Custom Pub.

认制度和转学制度, 既有利于学生的校内和校际流动, 也有利于实行弹性学制, 学习和工作交替进行。为应对学生进入大学时学业准备不足的情况, 在美国大学中普遍地设立了“补习性”(remedy)的学习形式, 帮助学生顺利地完成了从中学向大学的过渡。

第三, 办学经费和办学资源是实现高等教育规模扩张的必要保证。特罗对上世纪 90 年代各国高等教育经费投入数据比较后发现, 美国高等教育经费占国民收入的比例, 要远远高于其他欧洲国家, 美国的比例几乎是其他国家的两倍。它们之间的差异主要是由于来自私人部门的经费不同所造成的。美国有将近一半的高等教育经费来自于非公共渠道, 而欧洲国家高等教育经费渠道单一, 主要依靠公共教育经费。¹美国高等教育办学经费来源渠道广泛, 比欧洲国家主要依靠政府财政拨款更有利于筹集到充足的办学经费。另外, 美国高等教育经费多元化, 并不受学校公立或私立属性的限制, 无论是公立学校还是私立学校, 经费来源都是混合的, 既有公共经费, 又有非公共经费。特别需要强调的是, 政府不将私立学校排除在公共资助之外。

第四, 在规模扩张的同时, 如何处理好数量与质量之间的关系, 是各个国家高等教育发展过程中面临着的一个共同问题。在进步主义和实用主义思想指导下, 美国通过高等教育结构分化与学生分流的方式, 比欧洲更有效地解决了数量与质量关系问题。欧洲国家在扩张高等教育规模时, 仍然是按照精英教育发展模式进行的, 扩大规模是在传统大学中实现的, 因此造成了规模对于已有大学教学质量的冲击。其他学者对此也进行过相关的研究, 支持特罗的观点。例如, 伯顿·克拉克在研究欧洲大学时发现, 由于规模扩大是在现有大学中进行的, 所以对古典大学的教学产生了很大的冲击, 意大利罗马大学的学生规模曾经超过了 15 万人, 法国巴黎大学的学生规模更是超过了 20 万人。²克拉克·克尔也认为, 一些欧洲国家(意大利和瑞典是两个典型的国家)在扩大高等教育规模的同时, 其高等教育结构没有进行适当的调整, 仍然采取同质性高等教育结构来予以应对, 结果出

¹ Trow, Martin (2000) "From Mass Higher Education to Universal Access" in Michael Burrage (ed.) *Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*, p531, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

² Clark, Burton (2008) *On Higher Education: Selected Writings, 1956-2006*, p486, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

现了一定的质量问题。¹相反,美国则分化出多种层次的高校,以应对不同层次的需求,高等教育大众化的目标主要是通过发展公立大学系统和社区学院系统实现的,一些私立性质的文理学院(如韦斯利、瑞德等)和研究型大学(如普林斯顿、加州理工等)仍然保持着较小的学生规模和较低的师生比。因此,美国在进入大众阶段后,仍然保留了精英高等教育。

三、美国高等教育制度的主要特征

欧洲与美国在高等教育规模扩张过程中的不同处境,与各自的制度环境有着密切的关系。特罗认为,在 20 世纪初,美国现代高等教育制度已经基本建立起来,几乎具备了目前高等教育制度的所有特点,为后来的规模扩张奠定了良好的基础。相反,欧洲现代高等教育制度至今仍然没有完全建立起来,还处于不断调整过程中,阻碍了欧洲高等教育大众化的进程。²

下面一些事实,可以帮助我们认识美国高等教育的制度特点。

1、分权体制

“分权制”是美国高等教育制度最显著的特点之一。直到美国独立战争爆发时,在美洲大陆上还没有一个中央政府,也没有一个机构采取统一方式来管理学院。独立革命成功后,根据制定的宪法,教育管理权限没有交给联邦政府,而是下放到各个州政府手里。因此,州政府仍然可以像殖民地时期那样自由地批准成立新学院。

至今,美国仍然没有一个管理高等教育的统一法律和权威机构。按照美国宪法规定,联邦政府不能干预各州制定除与“民权”和“自由”内容相关之外的高教政策,从而确定了各州基本不受联邦政府干预、制定本州高教经费分配方案和其他事务的制度框架。

分权制带来一定的多样性。各州在治理本州高等教育形式上存在着明显的差别。例如,在麻州和犹他州,高等教育协调委员会有很大的权力,统管本州全部的高教事务;在加州,由来自各公立高校代表组成的中学后教育委员会,只有很小的正式权力,只对州政府提供信息和咨询服务;在佛蒙特州和特拉华州,不存

¹ Kerr, Clark (1994) *Higher Education Cannot Escape History: Issues for the Twenty-first Century*, p91, Albany: State of University of New York Press.

² Trow, Martin (2000) “From Mass Higher Education to Universal Access” in Michael Burrage (ed.) *Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*, p527, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

在任何一个法定的协调机构。

分权体制造成美国高等教育系统没有统一的入学标准, 没有统一的教师任职资格要求, 也没有授予学位的统一要求。¹美国分权制有利于提高高等教育系统的多样性, 各个州可以根据自己的具体情况, 安排高等教育系统。相反, 欧洲国家缺少分权制及其带来的多样性。

2、以董事会为核心的大学内部治理结构

美国高校继承了欧洲大学的部分传统, 并根据自己的具体情况, 发展出了一种特殊的治理形式。它借鉴了欧洲大学的法人治理结构, 在政府较少直接干预的情况下, 形成了大学自主办学的品质。与欧洲大学的行会组织起源不同, 美国高校普遍采取董事会治理形式。私立大学由董事会管理。公立大学虽然对政府负责, 但也是通过董事会这个中介组织与政府发生联系, 政府不直接干预大学内部的事务。在获得州政府颁发的办学特许状后, 由校外人士组成的董事会可以按照自己的意愿自由地建设一所大学。董事会任命校长作为学校的最高行政长官, 随之发展出一个强有力的以校长为首的学校内部行政管理系统以及兼有学术和管理两种职能的“学系”(department)建制。

归纳起来讲, 美国大学组织的典型特征是, 联邦政府不直接干预学校的事务, 董事会是最高决策机构, 校长具有较大的权力和影响力, 教授的权力较小。直到 19 世纪最后十年, 当学术工作变成一种“职业”(profession)后, 教师群体(以教授会作为其代表)才开始与校长分享一部分权力。² 这种组织机构和治理形式有利于学校根据市场的需求, 因地制宜, 因时而异, 自主决策, 适时调整, 办出特色。这是大众高等教育所需要的一种组织品质。

3、竞争机制

在一个缺少统一协调机构的高等教育系统中, 发展和变革的主要力量不是来自于行政命令, 而是来自于竞争动力。美国各级政府一贯鼓励和支持学校之间的竞争行为。联邦政府对于高校采取“间接资助”的形式, 即不是直接将经费划拨给学校, 而是通过教师科研经费和学生资助经费形式, 由个体间接地带到学校里

¹ Trow, Martin (1983) "Federalism in American Higher Education" in Michael Burrage (ed.) *Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*, p178, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

² Trow, Martin (1984) "Comparative Reflections on Leadership in Higher Education" in Michael Burrage (ed.) *Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*, p442-444, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

去, 这种间接形式比直接向学校拨款形式更有利于促进学校之间的竞争。

历史上也有过几次赞同平均主义和不利于学校竞争的提议, 但是都遭到了拒绝, 竞争机制得以保留。一次是, 第二次世界大战之后, 杜鲁门总统成立的一个专门委员会向联邦政府提议, 按照平等原则, 向所有公立高校提供一般性的财政资助。但是, 这项提议没有被通过。另外一次是, 1972 年的“教育修正案”(Education Amendment) 关于联邦政府通过无限制的方式直接向高校拨款的努力, 也没有得到通过。

4、对混乱、差异、不平等具有较高的容忍度

多样化、分化、竞争与混乱、差异、不平等是一种共生相斥关系。美国社会崇尚前者, 而对于后者具有较高的容忍度。由于各种原因, 各州高等教育生均拨款水平相差很大。1990 年, 生均拨款最高州与最低州之间的差距是 5:1。如果考虑每一个州的经济水平, 以“生均拨款/人均收入”为指标, 最高与最低州之间的差异仍然是 5:1。¹对此, 联邦政府没有采取济贫性的财政拨款政策、直接向某些投入低的州增加高等教育经费, 甚至也没有鼓励各州去缩小拨款差距。²

四、美国高等教育制度的形成与演变

在世界范围内, 高等教育大众化的过程主要出现在二战之后, 但是与大众化过程相关的高等教育制度, 却是在此之前就已经逐渐建立起来了。欧洲高等教育制度的建立过程可以追溯到 12 世纪欧洲第一所大学——博洛尼亚的建立, 而美国高等教育制度的建立则始于 17 世纪殖民地时期第一所学院——哈佛学院的建立。

特罗认为, 美国高等教育制度的“联邦主义”特征是在历史演变过程中逐渐形成的。殖民地时期形成了美国高等教育“多样化”的特征, 而独立战争之后则形成了“自由”的特质。³他对于美国高等教育发展历史上发生的若干重大事件进行了制度学的阐释, 使我们看到美国现代大学制度建立的历史轨迹。

1、殖民地时期美国高等教育制度“多样化”特征的形成

与欧洲大学起源于教师或学生行会组织不同, 美国殖民地时期学院的建立是由“外行人员”(lay persons)组成的“董事会”(board of trustees)来创立的。创

¹ Trow, Martin (1983) "Federalism in American Higher Education" in Michael Burrage (ed.) *Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*, p183, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

² 从民权角度出发, 联邦政府设立专门针对少数族裔学生和女性学生的助学金。

³ Trow, Martin (1983) "Federalism in American Higher Education" in Michael Burrage (ed.) *Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*, p186, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

办学院的基本程序是：董事会首先从殖民地政府那里获得办学的“特许状”（charter），具备了创建学校的法律资格；董事会任命校长；校长招聘教师，招收学生，开展各种教学活动。这种创办学校的程序和董事会组织形式，从此就成为创建各种高等学校的基本规范形式，一直延续至今。

美国高等教育系统从建立之初就表现出与欧洲大学系统的不同，是学院自治与社会问责两种制度形式的有机结合。殖民地时期 8 所学院的创立者接纳了中世纪大学“自主法人”的理念，同时根据当时学院缺少设施、没有稳定的收入的具体问题，接纳各个方面提供的资源及其提供者对学校所施加的影响，也包括公立机构在内。因此，对于那个时期建立学院的公立或私立属性，难以下一个简单的结论。殖民地政府或者派代表参加学院的董事会，并行使董事的相应权力，或者保留殖民地政府作为学院“监事”（visitor）的权力，对学校的办学情况进行检查。例如，1766 年 Queen 学院的“特许状”规定，新泽西州长（governor）、议会主席（council president）、大法官（chief justice）和律师（attorney general）是董事会的成员。1748 年，新泽西学院（即后来的普林斯顿大学）的“特许状”规定，州长为学院董事会主席。事实上，政府不时地动用特许状赋予其的权力，对学校施加影响。与上述两所学校不同，哈佛大学 1650 年的“特许状”就示范了自治团体传统与各种世俗和宗教影响之间的折中，采取“两院制”治理形式，学院的自治性由“法人”或“董事会”（corporation）予以保证，对社会影响力量的包容则由“监事会”（board of overseers）予以体现。¹与哈佛学院有些不同，耶鲁学院的“特许状”规定，董事由校长和学院其他成员担任，但为殖民地法院保留了“视需要可以经常检查学院的章程和条例，具有否决的权力。”总之，殖民地时期各个学院的“特许状”赋予殖民地政府一定的干预权力，同时也在一定限度内保护学院的自主权。

从学院治理结构实施形式看，在殖民地时期的学院中，只有哈佛学院和威廉·玛丽学院设有“董事会”和“监事会”两个管理机构，其他学院则只设“董事会”一个管理机构。后一种管理结构成为后来美国高校管理的主导形式。

殖民地时期建立的学院都是公立属性的（public body），由“公共机构”（public

¹ Trow, Martin (1983) “Federalism in American Higher Education” in Michael Burrage (ed.) *Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*, p189, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

authority) 颁发特许状。从办学经费来源看,有一部分经费来自于公立机构,其余的经费则来自于私人捐赠、学生缴纳的学费等非公共渠道。从此之后,多渠道筹措办学经费、公私混合的经费来源构成,就成为美国高等教育中的一个惯常性的作法。

殖民地时期创办的 8 所学院,在学校宗教属性、学生来源构成、学校治理形式上,表现得各不相同,影响了后来其他学院的建立,也奠定了美国高等教育多样化发展的基础。

2、独立战争后美国高等教育制度“自由”特征的形成

殖民地政府对于学院行使权力有三种基本形式:颁发或撤销特许状;特许状赋予政府的管理权力;提供教育经费。《独立宣言》颁布之后,美国开始建立一种新型的政权形式,殖民地政府转变为州政府,在州政府之上,建立了一个具有联盟属性的联邦政府。新政权强调新国家应该由人民大众来统治、政府要尊重个人及团体的自由和创造性。于是,开始在州政府与学院之间建立了一种与殖民地时期不同的新型关系,州政府进一步放宽了颁发特许状的条件,造成 1800 年之后有数百所学院如雨后春笋般诞生。当然,有一些学院能够长久地存活了下来,也有一些学院由于无法获得充足的资源而不久就夭折了。

独立革命后,联邦政府颁布了一系列政策,并产生了实质性的效果,逐步形成了美国高等教育制度的自由特征。下面是特罗从历史制度主义的角度出发,对于五个重要事件及其对美国高等教育制度建立所产生影响的分析。

(1) 乔治·华盛顿总统及其继任者曾经想在首都建立一所国立大学-----美国大学,但是没能兑现。对于美国高等教育发展来说,这是一件幸事。如果这个国立大学建立起来的话,将会在入学标准、课程设置、教学思想和教学形式等诸多方面,对后来建立的数百所小型学院产生阻碍作用。

(2) 联邦最高法院对于达特茅斯学院案的判决及其示范效应。1816 年,新罕布什尔州立法机构通过了一项法律,授予州政府改革达特茅斯学院的权力,学院予以抵制,并将官司打到了最高法院。1819 年,最高法院在判决此案时,站在了学院董事会一边,认定学院的“特许状”属于一种合同,具有法律效力,州立法机构的行为“破坏了合同所赋予的义务”(impairing the obligation of contracts),属于违宪行为。该案件的判决传播了这样一种理念,即政府即使出于公益的目的,

也无权干预学院。从此,在法律上保证了州政府的权力是有限的,对于后来美国私立学院的建立和发展产生了实质性的作用。从此之后,才在美国出现了公立与私立院校泾渭分明的格局。虽然私立学院的成立也需要获得州政府的特许状,但是一旦成立,它就可以掌握自己的命运了。

(3) 1862年1890年两次 Morrill 法案(赠地法案)以及 1887 年的 Hatch 法案。三次法案的相同之处在于,联邦政府只管分配经费,各州自行决定如何使用。联邦政府对于学校类型、学科范围及教学内容没有限制性的要求(唯一的要求是,接受赠予的学校须提供农业、机械和军事战术方面的教学)。由于掌握自主权,所以各州的作法不一,虽然从形式上看显得有些混乱,但是其中也不乏想象力和创造性的体现。

(4) 1944 年的退伍军人法(GI Bill)。这是联邦政府提供经费、让退伍军人可以接受高等教育的一种作法。不同于一般行政性的作法,联邦政府有效地利用了市场机制。退伍军人可以自由选择通过或没有通过认证的高校作为接受高等教育的机构,联邦政府对各州和学校的行为不加任何干涉。从中又一次看出,在理性与多样性两者之间进行选择时,联邦政府偏爱多样性。

(5) 1972 年的“高等教育修正案”关于学生资助的计划。在执行这项学生资助计划时,联邦政府仅仅依据学生的需求做出发放助学金和贷款的决定,而不考虑学生来自什么学校或者学习什么专业。这种作法既有利于学生的自由选择,也有利于学校之间的竞争。

从上面五个事件可以看出,美国高等教育制度的建立,在处理联邦与州之间关系时,向州倾斜;在处理政府与学校关系时,向学校倾斜;在处理学校与个人(学生和教师)关系时,向个人倾斜。因此,有人认为,美国高等教育体制具有“自下而上”的特点,这种说法是具有上述确定含义的。对于诸如此类事件处理的历史积累效果,造就了一个自由而有秩序的美国高等教育制度,可以满足多样化的需求,也有利于高等教育规模的扩张。

五、小结

基于美国和欧洲高等教育的发展经验,特罗提出了高等教育规模扩张与制度保障之间关系的理论命题。当高等教育入学机会扩大到多数人群时,即从精英阶段走向大众阶段时,无论是从自然意义还是社会意义上讲,受教育者多样化需求

的特征都会表现出来。这应是各个国家高等教育制度安排的出发点。从这一点出发,特罗认为,只有通过高等教育多样化的供给才能满足多样化的需求,多样化供给局面的形成需要经过一个系统分化的过程,而分化过程只有在市场竞争体制下才可能有效地完成。可以将特罗的教育发展观简化为如下一个逻辑进路:大众和普及高等教育阶段----多样化需求----多样化供给----高等教育系统分化----市场运行机制。在现实世界中,美国和欧洲正好分别是正面和反面的典型例子。美国“联邦式”或者说“市场型”的高等教育制度促进了高等教育规模的发展,而欧洲“科层式”的高等教育制度则阻碍了大众化和普及化的进程。

无独有偶,特罗的观点得到了其他学者研究的支持。比较有代表性的学者有约瑟夫·本-大卫(Joseph Ben-David)、伯顿·克拉克(Burton Clark)和亨利·汉斯曼(Henry Hansmann)等人。本-大卫的学术研究成果主要反映在《学术中心》¹一书中,笔者曾专文介绍过他的有关研究,²他的主要观点是,德国柏林大学的成功及其洪堡大学模式的广泛传播,从根本上讲得益于竞争机制,而不是人们津津乐道的“教学与研究相结合”的思想,或者是“研究所制”或“讲座教授制”等,世界学术中心于 20 世纪中从德国转移到美国,受到了德国特定的社会结构和制度环境的影响,也与美国自由社会制度有着密切的关系。伯顿·克拉克在《高等教育系统》³一书和其他一些论文中,也对欧美高等教育制度做过比较分析。克拉克的主要研究结论是,欧洲国家的科层制和集中控制方式导致高等教育不能有效地满足社会需求,造成了“无序”状态的出现;相反,美国的市场机制和分散管理方式却能使高等教育有效地适应社会发展的需求,形成一种特殊的“秩序”。汉斯曼认为,公立高等教育存在的理由并非在于其公共产品属性,而是在于可以快速地实现扩展规模的政策目标。但是,缺少竞争的公立高等教育系统的发展面临着很大的挑战。以国家垄断和公立高等教育为特征的欧洲高等教育已经丧失了世界领先地位。如何才能扭转这种局面呢?他提出,可以在不改变欧洲高等教育公立属性的前提下,通过引进竞争机制,来改善其绩效表现。⁴

¹ Ben-David, Joseph (1977) *Centers of Learning: Britain, France, Germany, United States*, McGraw-Hill.

² 阎凤桥,“本-大卫对世界科学中心转移的制度分析”,《高等工程教育研究》,2010 年 4 期,73-81 页。

³ Clark, Burton (1983) *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, Berkeley: University of California Press.

⁴ 汉斯曼,黄丽译,阎凤桥校,“高等教育中国家与市场的关系”,《北京大学教育评论》,2005 年第 3 期,32-40 页。

欧洲国家如果要持续完成扩大高等教育规模的使命,必须对其制度进行变革。从上世纪 80 年代以来,欧洲国家确实在改变着其阻碍规模扩张的制度环境,采取了如下一些作法,并收到了一定的成效。改革措施包括:学生的构成更加多样化,在适龄和全日制学生之外,又增加了一些成人和非全日制的学生;扩大了高等教育机构在课程设置和人员招聘方面的自主权;在模块课程、学分积累和转移方面,进行有益的尝试;对于教师人事制度进行了改革,增加了非全日制教师的数量,以应对资源短缺等不确定性问题的出现。但是,欧洲国家在高等教育制度改革的有些方面却遇到了较大的阻力,包括:英国将大学和多技术学院两部分构成的高等教育“双轨制”体系变成了只有大学存在的“单轨制”体系,削弱了多样化;国家科层和教师行会力量仍然很强大,难以增进学校层面的领导和管理能力;在多数情况下,大学校长仍然是由教师选举产生的,而不是任命产生的,任期较短,缺少领导变革的能力;改革动议主要出自政府部门,目的在于减轻政府的财政负担,而不是解决根本性的制度问题;虽然大家开始接受教育经费多样化的观念,但是进展有限,主要经费仍然由政府部门提供;私立学校少的局面难以得到扭转;向学生收取学费的改革举步维艰。¹

从以上两个方面可以看出,欧洲高等教育改革表现喜忧参半、步履维艰,表明制度变革具有一定的艰巨性和长期性。

他山之石可以攻玉,特罗对于欧美高等教育规模扩张与制度保障关系的研究对于中国有什么借鉴意义呢?首先,在认识层面具有一定的参考意义。应该说,特罗对于欧美高等教育系统的分析,采取的是一种制度分析思路,不同于管理分析思路。制度分析的特点是将注意力放在整体分析方面(给出整体性的思路),而不是局部分析方面(解决具体问题)。我们应该在这个前提下来领会他研究结论的含义。因此,不是特罗某个特定的研究结论(比如董事会、校长权力等),而是他对于欧美社会制度及高等教育制度形成过程和运行机制的分析,对于我们具有较大的参考价值。克拉克曾经说过,由于自然演化特性使然,美国高等教育制度最不具有可复制性。²其实,任何一种成功作法,比如文中提到的美国的研究型大学、

¹ Trow, Martin (2000) "From Mass Higher Education to Universal Access" in Michael Burrage (ed.) *Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*, pp529-531, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

² Clark, Burton (1983) *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, p200, Berkeley: University of California Press.

社区学院、私立大学、教师聘任制、校长权力、董事会治理、收取学费的办法等，都无法离开特定的社会背景和条件而孤立存在。在美国特定社会背景下和高等教育系统中产生了积极作用的作法，如果照搬到另外一个社会环境中，可能效果不佳，甚至弄巧成拙。倒是美国高等教育制度中表现出来的自由、自主、竞争、多样性等系统性的特征，对于我们理解高等教育运行机制和开展实践活动具有重要的参考意义。过去，我们已经形成这样一种思维定势，即混乱就是无序，就应该被予以消除。特罗的研究告诉我们，混乱孕育着变革和创新，可以用肯定的眼光去看待甚至欣赏所谓的混乱。虽然道理容易讲，但是实施起来却不见得容易。在现实中，简单模仿和照搬的作法屡见不鲜，原因在于明确的特定作法容易被学习和掌握，并且容易满足行动者见效快的政治需要；但是，研究的真正价值却往往在于，实践者在真正理解基础上所采取的系统性和创造性活动，这样的建议往往由于要求高而难以立竿见影。一些研究的政策含义甚至是无为而治，提醒实践者不要随意采取行动，但是由于它无法满足行动者的政治需要而不能得到应有的重视。

其次，在我国高等教育中长期发展规划中，确定了规模、结构、质量、效益协同发展的思路。特罗的研究对我们提供的一点启示是，除此之外，我们还应该关注制度问题。虽然“制度”与“结构”有同义之处，但两者的着重点却不尽相同。我国已经实现了高等教育大众化的目标，将继续向普及化目标前行，制度性约束会进一步凸显，比如，高等教育多样化需求表现形式如何？高等教育系统如何分化？如何解决教育资源配置问题？如何建立大学与政府和市场之间的关系？如何看待民办高等教育的作用？对于这些问题，需要从理论和实践两个方面进行探索。

第三，特罗对于有些具体问题的分析思路，也值得我们参考。比如，关于高等教育发展过程中的数量与质量关系问题，是近期经常被提及的一个政策议题。中国政策部门一直在考虑，是不是可以为了保证质量，先将办学规模停下来。美国的经验告诉我们，可以在发展过程中解决质量问题。特罗在文中引用了下面一段话，“有总比没有强。让未来去解决质量标准问题吧！目前，我们能够做的事就

是,为尽可能多的人提供尽可能好的教育。”¹这种说法虽然不无偏颇,但却表达了一种乐观主义的教育发展观。再比如,如何看待高等教育中的公平问题?我国与欧洲作法相似,采取了几乎统一的入学标准(甚至某些专业的研究生入学考试也采取统一方式)、统一的国家学位制度、统一的人事制度(甚至考虑将民办学校教师也纳入事业单位编制系列)。是否可以改变这种整齐划一的作法呢?在操作层面,我们遇到了很多具体问题,其中最大的顾虑就是对公平性的顾忌。虽然美国非统一性的作法未必完全适合我国,但是在一个规模几乎与我国同样庞大的高等教育系统中,美国的非统一却达到了某种稳定的秩序,即使是世界上一个特例,仍然值得我们参考。最后,大学行政化也是最近为社会所诟病的一个方面,但是行政化具体指什么?如何去行政化?在理论界和政策领域,却语焉不详。参考特罗欧美比较研究,我们是否可以说,我们去掉的应该是政府对大学行政化的管制,而不是去掉提升学校内部组织和管理能力含义的行政化。笔者今年在日本参加一个学术会议时,日本学者有本章就提出,大学管理的“科层化”(近似于中国语境下的“行政化”)是从传统走向现代的必由之路,2004年开始的日本国立大学法人化改革就是这个思路的具体体现。

¹ Trow, Martin (1992) “Class, Race, and Higher Education in America” in Michael Burrage (ed.) *Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*, p221, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.