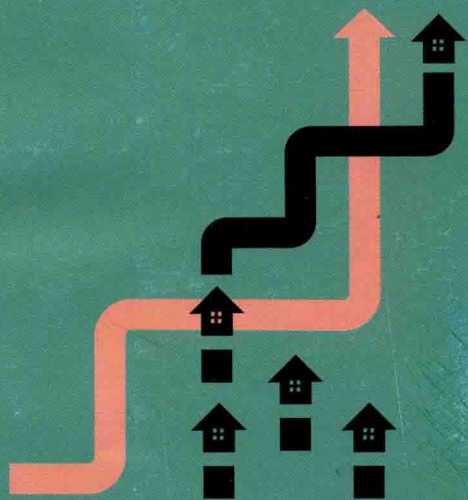


浙江省哲学社会科学规划课题成果



美国社区学院 治理及其理论基础

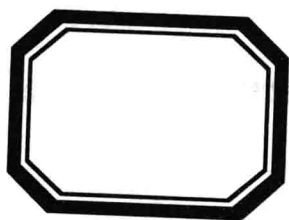
卢洁莹

/ 著

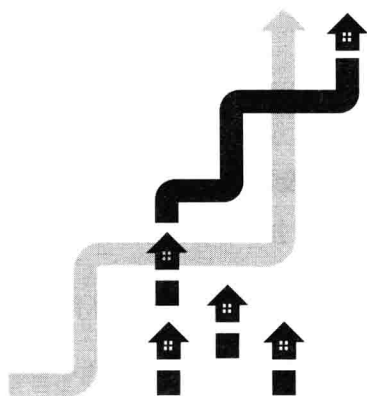
MEIGUO SHEQU XUEYUAN ZHILI JIQI LILUN JICHU



时代出版传媒股份有限公司
安徽教育出版社



课题成果



美国社区学院 治理及其理论基础

卢洁莹 著

APGTIME
时代出版

时代出版传媒股份有限公司
安徽教育出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

美国社区学院治理及其理论基础 / 卢洁莹著. —合肥:
安徽教育出版社, 2011. 12

ISBN 978-7-5336-6413-8

I. ①美… II. ①卢… III. ①社区学院—学校管理—
研究—美国 IV. ①G649.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 246084 号

书名: 美国社区学院治理及其理论基础

作者: 卢洁莹

出 版 人: 朱智润

责任编辑: 程宏业 邵 旻 责任印制: 陈善军 装帧设计: 袁 泉

出版发行: 时代出版传媒股份有限公司 <http://www.press-mart.com>

安徽教育出版社 <http://www.ahep.com.cn>

(合肥市繁华大道西路 398 号, 邮编: 230601)

营销部电话: (0551) 3683010, 3683011, 3683015

排 版: 安徽创艺彩色制版有限责任公司

印 刷: 合肥杏花印务股份有限公司 电话: (0551) 5657638

(如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂商联系调换)

开本: 880×1230 1/32

印张: 9.25

字数: 300 千字

版次: 2011 年 12 月第 1 版

2011 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5336-6413-8

定价: 25.00 元

版权所有, 侵权必究

目 录

第一章 导 言	1
一、高职院校治理的相关概念	2
(一)“高职教育管理”与“高职教育行政”	2
(二)“高职院校治理”与“高职教育管理”	3
(三)“高职教育行政”与“高职教育治理”	4
二、美国社区学院治理研究的现状	6
(一)“美国大学治理”	6
(二)“美国大学制度”	8
三、基本思路、观点与方法	10
第二章 美国社区学院治理的神学渊源及实践	12
一、加尔文主义	13
(一)加尔文神学精神	14
(二)加尔文宗教会的治理	17
二、清教主义	23
(一)清教的起源与清教徒	24
(二)清教徒的信仰	26
(三)清教组织的治理	32

三、北美 13 个殖民地的自治实践	38
(一)北美殖民地自治的社会基础	39
(二)北美殖民地的治理结构	45
(三)北美殖民地自治制度	55
第三章 美国社区学院治理的宪政保障	73
一、美国宪政的理论基础	74
(一)人民主权论	75
(二)有限政府论	83
(三)司法独立论	86
二、美国宪政制度的形成	88
(一)权力的博弈	88
(二)权利的言说	96
三、美国社区学院治理中权利的维护	99
(一)社区学院主体权利的维护	100
(二)社区学院师生权利的维护	118
第四章 美国社区学院与政府	130
一、联邦政府与社区学院	131
(一)联邦政府教育管理权的博弈	131
(二)联邦政府对社区学院的资助	134
二、州政府与社区学院	150
(一)州教育立法	150
(二)州政府对社区学院受托人委员会拨款	158
(三)州教育的司法手段	162
三、地方政府与社区学院	163

(一)地方政府参与管理社区学院的途径·····	163
(二)地方政府对社区学院受托人委员会拨款·····	168
(三)社区教育的司法手段·····	173
第五章 美国社区学院与社会·····	177
一、美国社区学院服务社会 ·····	177
(一)社区学院服务社会的传统·····	179
(二)社区学院服务社会的途径·····	182
二、公民个人参与社区学院治理 ·····	191
(一)慈善信托:受托人委员会建立的理论基础 ·····	192
(二)社区学院受托人委员会·····	196
(三)公民个人参与社区学院治理的途径·····	212
三、社会组织参与社区学院治理 ·····	223
(一)参与社区学院治理的社会组织概况·····	224
(二)社会组织参与社区学院治理的途径·····	230
第六章 美国社区学院治理的基本要素·····	245
一、合法性 ·····	245
二、法治 ·····	250
三、多方参与 ·····	257
(一)政府参与社区学院治理·····	258
(二)社会参与社区学院治理·····	271
参考文献·····	278

第一章 导 言

在高职教育理论和实践中,“高职院校办学自主权”、“校企合作”、“行业企业参与办学”、“高职院校如何培养满足行业企业所需要的人才”等问题成为高职教育界讨论的热门话题。《国务院关于大力发展职业教育的决定》(国发[2005]35号)提出,要继续完善“政府主导、依靠企业、充分发挥行业作用、社会力量积极参与,公办与民办共同发展”的多元办学格局和“在国务院领导下,分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与”的管理体制。2011年《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020年)》和《高等职业教育发展规划(2011—2015)》(征求意见稿)提出要“建立现代大学制度”和“营造政府统筹协调、行业企业责任共担、社会认同的良好环境”。高职院校与政府、高职院校与社会、高职院校与市场的关系成为人们关注的焦点和热点。究其原因,可归结为三个方面:其一,高等教育管理中的科层制。长期以来,我国高等教育管理体制更多地强调的是与高等教育管理活动相关的制度体系,主要包括高等教育管理机构的设置、隶属关系、管理权限、管理内容的划分等。如,在宏观管理层面,强调的是在高等教育活动中,中央与地方、政府与高校间的责权利等关系,以及如何对人、财、物、信息等资源进行合理的配置以实现组织目标。^①其二,片面的“管”带来高职院校办学效率低下。在这样的高等教育

^① 潘懋元,王伟廉. 高等教育学. 福建:福建教育出版社,1995:70.

管理体制下,高职院校同样强调“管理”概念中的“管”。“管”的理念全方位影响着我国政府与高校之间的权力关系,“管”的概念中片面强调“行政权力”,“高职教育行政权力”的扩大致使高职院校办学效率低下,如培养的人才满足不了社会发展的需要,不能满足社会企业的需要等。其三,政府、社会和市场不能有效地参与高职教育治理。随着市场经济改革的深入和高职教育的发展,我国传统的高职教育管理体制越来越成为政府、社会和市场参与高职院校人才培养的障碍。行政权力代替社会和市场,越俎代庖。一方面使行政权力作用“错位”或“移位”;另一方面政府对高职院校行政过多干预,割断了社会和高职院校的沟通渠道。高职院校缺乏办学自主权,不能很好地适应市场。社会企业参与高职院校人才培养的主动性和积极性得不到发挥。由此表明,借鉴发达国家高职教育治理模式需要提上日程。

一、高职院校治理的相关概念

高职院校治理首先需要界定高职教育管理、高职教育行政和高职院校治理三个基本概念。在有关理论中,“管理”、“治理”和“行政”经常被交叉使用。

(一)“高职教育管理”与“高职教育行政”

在英语里,行政与管理是两个内涵各异的概念,“行政”对应的英文是“administration”,“管理”对应的英文是“management”。《英汉大词典》中,“management”的注释为“管理,处理,经营;(企业、机关等的)管理人员,管理部门,资方;经营手腕,处事才能,手段,技巧;(武器、工具、机器等的)使用,操纵;处置”。“administration”本意主要是“行政”,尤其是指政府部门的行政。在有些情况下,行政和管理

的概念可以作为同义词交叉使用,如,制定目标和实施计划等。但在多数情况下,行政和管理是两个截然不同的概念。从工商管理视角看,“行政”通常是指从事常规的、限制性很强的工作,执行别人制定的政策;管理工作比行政工作更为重要、层次更高,包括制定工作目标、监督员工工作等等。从公共行政学看,管理和行政,即“行政意味着执行确定的任务,与遵循指令有关,行政人员更多地关注行政过程和程序,而非目标完成的程度。而在通常情况下,管理则更多地要求达到目标并为此承担责任”。进行战略规划、作出决策是大学管理的主要任务,高职教育管理在很大程度上是战略管理、决策管理。

(二)“高职院校治理”与“高职教育管理”

高职院校治理和管理的最终目标是实现高职教育的良治、良管(good governance and good management),主要衡量标准是高职院校的治理与管理是否符合效率、效益和经济性(efficiency, effectiveness and economy)要求。管理强调管理者在达成组织目标方面的主动性、创造性、有效性、可持续性,管理者的角色地位、创业能力和办学理念、管理团队之间的相互关系在很大程度上影响着一所大学的管理绩效。治理涉及权力在组织参与者之间是如何分配的以及可能引起这些分配模式变化的因素。“治理”是20世纪80年代末期西方国家和一些国际性组织(如世界银行、国际货币基金组织以及经合组织等)提出的概念,它是基于对政府与市场、政府与社会、政府与公民这三对基本关系的反思,现已逐渐成为公共管理的一个重要价值理念和实践追求。“治理”在《英汉大词典》里的英文是“governance”,即“统治,管理,控制,支配;统治方式,管理方法;统治权;管理权;被统治地位”。全球治理委员会将它界定为“各种公共的或私人的个人和

机构管理其共同事务的诸多方式的总和”，并概括了它的4个特征，即治理是一个过程；治理过程的基础是协调；治理涉及公共部门；治理是持续的互动。“治理”“一般是指在一个大型实体内的各单位之间进行权力与职能划分、各单位之间的沟通与控制方式及其与外部环境之间的关系处理。”虽然国外学术界和国际组织目前对治理的定义不尽相同，但其基本理念有着共同的特征：“治理”强调政府、社会与市场三者角色的定位，以及如何通过相关制度安排实现三者之间协调与合作。治理强调不同权力主体之间决策权配置的合理性，其理论假设是决策权配置模式有助于提高高校治理绩效。G·哈曼指出，“治理概念在广义上被用来指称高等教育系统和大学的组织方式、权力是如何分配和使用的以及高等教育系统和高校与政府之间的关系。”“高职院校治理”研究的就是高职院校各个利益相关群体之间的决策权配置问题，他们之间的决策权配置模式就是高职院校的治理结构。其中，高职院校与外部利益相关者之间的决策权配置模式为高职院校的外部治理结构。因此，在高职教育中，治理模式由成文的和不成文的政策、程序和控制高职院校内部及高职院校之间的资源分配的决策单位组成。

（三）“高职教育行政”与“高职院校治理”

当代许多著名的公共行政学者要么把“治理”一词当作“公共行政”的对应术语，要么试图用“治理”代替“公共行政”这一传统术语。由此可知，“高职教育行政”不同于“高职院校治理”。治理理论强调市场逻辑、民营化、契约外包、交易费用的逻辑和问题网络。“治理理论有助于我们理解当代治理的基本结构和问题网络的起源。每当决策者意识到他们与其他人的关系中能够避免的交易成本增加时，他

们有可能通过建立一种非正式的问题网络的方式作出回应。在意识到不断协调和信息沟通的需求之后,政府官员和私人部门的决策者都会发展非正式的,但又是持续和协作的关系。人们可以把网络视为一种对问题的纯粹自然的反应,特别是对公私交界地带协调问题的反应,这种问题是现代治理的固有问题。”“高职教育行政”指的是实施高职教育管理的国家机关对高职院校的管理和控制,它强调是权威和命令机制;“高职院校治理”则是指高职教育利益相关者之间权力资源的配置及其关系的协调。“传统的公共行政强调的是政府机关的管理和控制,很少涉及那些新型的公共活动的管理和运作。在传统的公共行政强调公共机关的内部动态的地方,新型的公共活动则经常涉及与非政府组织之间建立伙伴关系。在传统的公共行政强调权威的等级界限及控制命令机制的地方,新型的公共活动则运用分权化的管理运作以及协商和说服的技术。”^①由“高职教育行政”转向“高职院校治理”,体现出两个方面的变化。一是政府在高职教育管理中的角色发生了变化。政府已很少是高职教育这种公共产品及公共服务的生产者和提供者,而更多地成为实际从事高职教育服务的代理人的监督者;二是高职教育利益相关者之间的契约关系代替了层级关系。从政策到执行的权威链不再存在,代之而起的是契约,契约把高职教育政策的制定者和政策的产出分离开来。高层官员不能对契约方下达命令。他们可以威胁、哄骗或说服,但最终他们只能形成契约方能够做出回应的诱因。权威链中存在着缺口,而这种缺口是由契约来填补。

^① 弗雷德里克森. 公共行政的精神. 张成福, 刘霞, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 74.

二、美国社区学院治理研究的现状

美国社区学院治理模式以其科学、高效和精巧闻名世界。在美国,政府和社会组织如何参与社区学院治理?由什么机构或采取什么决策程序来参与治理?在已有的研究成果中,分别以“美国社区学院制度”、“美国社区学院与政府、社会关系的制度安排”、“美国社区学院与政府的关系”、“美国社区学院与社会的关系”等为篇名,检索中国期刊网全文数据库,文献篇数为零。有关美国社区学院与政府、社会关系的制度安排的研究,主要涉及“美国大学治理”和“美国大学制度”等文献。

(一)“美国大学治理”

以“美国大学治理”为篇名,检索 2000 年至 2011 年间中国期刊全文数据库,发现论文 25 篇,博士学位论文 1 篇。综合分析相关文献,其内容主要涉及美国大学治理结构和大学多元治理方法途径的研究。在论文中,内容主要涉及四方面:

第一,美国大学治理结构研究。研究者主要探讨美国基于学术自由等方面的大学内部治理结构研究。如,周群英的《美国巨型大学治理模式研究》,蒋洪池的《21 世纪美国大学治理面临的挑战及其对中国的启示》和《美国大学内部治理中的教师权力探析》,王保星的《美国大学教师职业忠诚的挑战——基于大学治理企业化视角》。

第二,美国营利性大学治理。如,甘永涛的《美国营利性大学发展及其治理结构特征》。

第三,影响美国大学治理的相关因素研究。论者认为,大学董事会协会、评议会、教师群体和经费等问题是影响大学治理的重要因

素。如,甘永涛的《美国大学共同治理界说及制度演进》、《大学董事会:影响美国大学治理的重要力量》、《相互作用模式:美国市区大学治理结构的一种选择》和《美国大学治理的历史考察及其启示》,郭卉《美国大学治理中的评议会:组织制度与功能分析》,于杨和张贵新《美国大学治理变革及其发展趋势》,刘少保和杨连生的《美国大学代管的国家实验室:委托代理、控制能力与治理机制选择》,曾晓东《大学成本分析与收费治理》。

第四,研究美国大学治理对我国大学治理的经验借鉴。如,焦笑南的《美国、英国、澳大利亚的大学治理及对我们的启示》,牛风蕊《大学治理:美国的经验与启示》和操叔亮《美国大学治理管窥及对中国的启示》。于扬的《治理理论视域下现代美国大学共同治理理念与实践研究》基于治理理论,对美国大学共治理念进行历时态与共时态纵横两方面的分析,研究了现代美国大学共同治理实践之结构、共同治理实践之过程、共治危机及其发展趋势。

在专著中,以“美国大学治理”作为书名的专著共两部。即美国罗纳德·艾伦伯格主编的《美国的大学治理》(2010),和震的《美国大学自治制度的形成与发展》(2008)。前者对影响美国高等教育机构治理的因素,诸如州政府、大学董事会成员的遴选范围和方法、董事会成员、管理者以及教师在校园共治中的角色等等进行了全面研究;后者以美国大学自治制度的形成和演变为主要研究对象,从历史的角度考察了美国的学院和大学自身逻辑与外部主要影响因素之间的相互关系,探讨大学的内在逻辑所要求的自治制度及其在美国的独特性。作者认为,美国的大学自治的核心是“法人—董事会制度”,认为联邦教育分权体制和多权力中心的政治结构是其运行的政治基

础,多元社会参与和市场机制为其提供运行的经济基础和动力,高等教育行业自律与行业自治是其自我的完善,内部分权与教师参与巩固了其内在根据。

(二)“美国大学制度”

以“美国大学制度”为篇名检索文献,总篇数 131,其中重要论文有 16 篇。涉及内容分为如下两类:

第一,从大学与政府、社会关系视角研究董事会制度。如,丁谊丽的《民办大学董事会结构及有效性分析》(2007)、王绽蕊的《董事会制度与美国世界一流大学群体形成关系的研究》(2007)和王宁的《美国私立大学董事会制度的历史演变》(2009)。

第二,从政府依法治教、大学自主办学、州政府与认证机构的关系、政府、市场和非盈利中介机构关系等方面研究美国现代大学制度。如,杨维的《对美国现代大学制度的思考》(2008)、安东的《美国大学的自治制度》(2006)、方乐的《美国政府与高等教育认证机构之间关系的研究》(2005)、徐美银的《美国私立大学产权制度的演化、特点及启示》(2007)、张旺的《美国私立高等教育发展的制度环境分析》(2005)、孙士海、宋华明的《美国大学自治的制度保障探析及启示》(2009)和王成军的《美国大学制度变迁和学术自由的经验性探讨》(2006)等等。

除上述研究成果外,虽然有些研究成果未冠以“美国社区学院制度”之名,但如国内石伟平的《比较职业技术教育》(2001)和吴雪萍的《基础与应用:高等职业教育政策研究》(2007),国外的如美国弗莱克斯纳著的《现代大学论》、加拿大约翰·范德格拉夫等编的《学术权力》(1989)等,都为此研究奠定了研究基础。综合上述研究,论者主

要是以建立我国现代大学制度为立足点,力图建立以学术自由和大学自治为理论基础的现代大学法人治理结构。对美国大学治理的研究主要集中于大学内部治理方面,即解决学术权力、行政权力、董事会、筹资结构和大学文化问题。由此可知,我国教育理论界对美国大学制度的研究非常重视,并且意识到借鉴美国大学制度是我国现代大学制度建设的重要组成部分。从对国外文献资料的研究中可以看到,国外学者把大学治理界定在大学内部权力关系中,而不包括大学外部权力关系(即大学与政府、社会之间的权力关系)。国外学者对大学治理结构的研究,更多关注的是大学内部的各种协会、全体成员、各利益相关者之间权力分配的问题,学术自由与公共利益问题,民主与效率问题,大学使命问题等。从美国社区学院治理的思想资源、宪政保障以及社区学院与政府、社会关系的视角研究美国社区学院是如何治理的研究成果几乎没有。在有研究者看来,这主要是因为“在西方,大学自治已经得到法律认可和保障,大学也建立大学宪章作为主张和维护大学自治权力的手段;另一方面,西方国家大学也早已形成大学自治的传统。”^①但这仍然需要我们去理解和进一步探讨社区学院治理及其理论基础。

笔者在《生存论视阈中的职业教育价值观研究》(2010)和《“学工结合”高职院校专业建设制度论》(2010)的写作过程中,在借鉴美国职业教育价值观和探讨“学工结合高职院校专业建设制度”保障的研究过程中,逐步认识到美国社区学院治理模式具有无限的魅力。在《美国社区学院治理模式初探》(2011)一文中,笔者初步探索了美国

^① 于杨. 治理理论视域下现代美国大学共同治理理念与实践研究. 哈尔滨: 东北师范大学出版社, 2008: 3.

联邦政府、州政府和社区学院之间的行政权力的分立与制衡机制,认识到这种社区学院与政府关系的制度使美国社区学院治理成为最精巧、最科学和最高效的治理模式,也使美国社区学院教育在世界高职教育发展中最具特色。

三、基本思路、观点与方法

理解和关注美国社区学院治理的执行尤为重要,美国没有中央集权的中学后教育体制,社区教育这种公共物品领域的成就出自于联邦主义政治构架和以人民主权为首的市场背景下的自治行为。制度上没有中央集权的计划编制、宽泛的公共物品概念以及对这些概念多样化的追求方式,都是美国特有的现象,它们已经成为该体制中最具活力的因素,赋予它充足的财政资源,给机构改革以自由,并对社会和经济的需求做出回应。

在美国社区学院治理中,控制社区学院机构的是社区学院受托人委员会,^①但受托人委员会常常将该权威委托给社区学院中的其他人,如管理者、教师以及学生、教职工和校友组成的委员会。美国康奈尔大学前校长弗兰克·罗茨在《创造未来》一书中指出:受托人委员会的任务是治理(governance),在治理和管理(management)之

① 对于 community college trustees 或者 the corporation / board of the trustees of community college,笔者不同意国内有关学者的“董事会”或“……社区学院董事会”译法。西南政法大学朱玉苗博士认为,“……trustees 或者 the corporation / board of the trustees of……应译为‘共同受托人’或‘受托人法人’”。在他看来,只有在大陆法中有财团法人,才可以译为“董事会”。美国法属于英美法系,英美法系没有大陆法系上的财团法人,发挥大陆法系财团法人功能的是信托法。信托法属于财产法,非法律主体制度。——详见朱玉苗,哈佛大学特许状(1650)法理解析,法治研究,2011(11)。

间存在着一个不同的世界。治理包括：批准院校任务和目标；批准院校政策和程序；任命、审查和支持校长，以及对学科点、活动和资源的监督。而管理的职责包括在受托人委员会认可的政策和程序之内使院校有效地运作并达到目标；有效利用资源；对优质的教学、研究和服务的创造性支持。受托人委员会的职责是治理，而不是管理。^①“在现今的大学或学院开始运作之前，它们从州获得一份特许状，该特许状制定了规章制度，并任命‘共同受托人’或‘受托人法人’。学院和大学在州的赞助及支持下从事自身的活动，因为它们被看成是公众的信托者，致力于提高公众的普遍福利。通过治理，公众的托付能够被监控，公众的普遍福利能够得以实现。”^②受托人委员会受托处理高等教育机构中的所有事务。通常他们将他们的大多数职权委托给校长，受托人委员会只负责制定重大的决策。校长则依此任命一个包括核心管理者以及多学院机构中各院长在内的团队。每个学区系统都有受托人委员会，任命各个学校校长、审批各校区提供的学程、制定整个系统的学费等。

本书力图探讨美国社区学院治理模式及其理论基础。主要包括社区学院治理的哲学或宗教思想渊源、宪政基础、美国社区学院与政府、社区学院与社会的关系等。作者综合运用宗教学、政治学、公共行政学、法学和教育学等多学科方法，尝试建构自己对美国社区学院治理模式的理解，解读美国社区学院治理的经验以资为重构现代高职院校治理借鉴。

① 埃伦伯格. 美国的大学治理. 张婷姝, 译. 北京: 北京大学出版社, 2010: 9.

② 埃伦伯格. 美国大学的治理. 张婷姝, 译. 北京: 北京大学出版社, 2010: 127.