



高等教育研究文库

# 美国公立大学 系统治理模式研究

徐来群 著

教育部人文社会科学青年基金项目（11YJC880130）资助



上海交通大学出版社  
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

教育部人文社会科学青年基金项目资助(11YJC880130)

# 美国公立大学系统治理 模式研究

徐来群 著



上海交通大学出版社

## 内容提要

本书探究美国公立大学治理模式,研究指出,美国大学治理理论无论采取科层模式、合议制模式、政治模式、垃圾箱模式还是共同治理模式,都不能很好地解决大学治理实践中的所有问题,其理论都有其特定的适用边界,也都存在某种程度上的理论缺陷。建设和改革我国现代大学治理制度,应深刻理解其理论内涵,掌握其理论不足,廓清这些理论的应用边界。本书对廓清人们对高等教育问题的认识,树立正确的大学观,创新办学理念,为建立适应国际化要求和现代大学发展要求的管理体制和运行机制提供一定的理论依据。

## 图书在版编目(CIP)数据

美国公立大学系统治理模式研究/徐来群著. —上海:上海交通大学出版社,2016

ISBN 978-7-313-14679-3

I. ①美… II. ①徐… III. ①公立学校—高等学校—管理模式—研究—美国

IV. ①G649.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 059447 号

## 美国公立大学系统治理模式研究

著 者: 徐来群

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 韩建民

印 制: 虎彩印艺股份有限公司

开 本: 787mm×960mm 1/16

字 数: 336 千字

版 次: 2016 年 4 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-14679-3/G

定 价: 48.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 19

印 次: 2016 年 4 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 0769-85252189

## 前言

美国公立大学系统承担了美国 80% 的高等教育任务,孕育了密歇根大学、加州大学、威斯康辛大学、佛罗里达大学等多所世界一流大学。美国公立大学系统治理借鉴了欧洲中世纪的学者行会模式,特别是牛津和剑桥大学的学者治理模式,根据美洲殖民地时期师资奇缺、学生稀少、缺乏办学必要资源的现实情况,确立了外部人控制大学财产,内部人具体管理大学的“法人—董事会”模式。大学董事会受托保护大学财产,对大学的所有事务拥有最终决定权。校长是大学的首席执行官,其管理的行政系统负责大学的日常运行。学术评议会是教师讨论学术事务、制定学术政策、为大学董事会和校长提供咨询的机构。三者共同承担大学治理的责任。

按照公立大学系统董事会权力的大小及运行机制,公立大学的治理模式可以分成以威斯康辛大学系统为代表的规制型治理模式,以密歇根公立大学为代表的市场型治理模式、以加州大学为代表的复合型治理模式、以佛罗里达公立大学为代表的无缝隙治理模式。大学内部治理形成了以科层模式、政治模式、合议制模式、垃圾箱模式以及共同治理模式为代表的大学治理理论模式。在大学外部,联邦政府、州政府、各种专业协会和教师工会,也通过各自的渠道影响大学的决策,表达自己的意见和看法。

美国公立大学治理实施“以州为主,联邦为辅”的形式。各州因政治、经济、文化、法律传统的不同,大学法人所享受的法律地位和大学自治权也不尽相同。享有州宪法颁布的法人地位的大学与州政府、州议会、州法院同属于宪法赋权法人,各自之间没有司法管辖权,但宪法一般会规定州政府必须为大学提供经费,议会和州长可通过拨款或任命董事的方式影响大学事务。宪法型大学受到的制约较少,学术水平也较高,但是宪法型大学的自治地位使得该州的公立高校之间的竞争较为激烈,办学成本也随之提高,学费上涨幅度较大,甚至能够赶上美国知名私立研究

型大学。享有普通法法律地位的高校法人受到的约束较大。大学董事会成员一般采取州长任命、议会批准的方式进行选聘,议会也可以通过修改法律的方式改变大学的法律地位、要求大学遵守州议会颁布的各种规章制度,但是由于大学董事会的缓冲作用,大学内部学术评议会对学术事务负责,行政管理对大学行政管理负责的体制,加之设计了董事会、行政管理系统、学术评议会之间的互相制衡机制,使得来自政府的政治影响降低到最小。

美国公立大学系统治理模式不尽相同,各种治理模式都有其优点,也都存在某种不足。他们的共同点是无论哪一种治理模式,都能够按照大学的学术专业组织特点,最大限度地保护大学必要的自治权和学术自由,以便更好地实现大学教书育人、科学研究和社会服务功能。

美国公立大学系统治理模式在一定程度上可为我国世界一流大学建立现代大学治理制度提供借鉴,以便吸取精华,去其糟粕。

## 目 录

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| <b>第一章 绪论</b>                    | <b>1</b>   |
| 一、概念厘定                           | 2          |
| 二、国内外研究现状和趋势                     | 14         |
| 三、研究意义                           | 17         |
| 四、研究内容和方法                        | 17         |
| 五、小结                             | 21         |
| <b>第二章 美国公立大学系统治理的历史演进</b>       | <b>22</b>  |
| 一、初创期——殖民地学院治理结构的形成              | 23         |
| 二、发展期——公立大学治理结构形成                | 28         |
| 三、改革期——公立大学治理改革                  | 46         |
| 四、小结                             | 73         |
| <b>第三章 威斯康辛公立大学系统治理——规制型治理模式</b> | <b>75</b>  |
| 一、威斯康辛大学系统演进                     | 75         |
| 二、威斯康辛大学系统董事会                    | 79         |
| 三、威斯康辛大学系统学术评议会                  | 84         |
| 四、威斯康辛大学系统行政管理                   | 97         |
| 五、结论                             | 100        |
| <b>第四章 密歇根公立大学系统治理——市场型治理模式</b>  | <b>102</b> |
| 一、密歇根高等教育现状                      | 102        |

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| 二、密歇根大学的发展                        | 104        |
| 三、密歇根政府与大学的关系                     | 108        |
| 四、密歇根高等教育协调委员会                    | 112        |
| 五、密歇根大学学术评议会                      | 117        |
| 六、密歇根大学行政管理                       | 122        |
| 七、小结                              | 127        |
| <b>第五章 加州公立大学系统治理——复合型治理模式</b>    | <b>128</b> |
| 一、加州高等教育发展简史                      | 128        |
| 二、加州政府与大学关系                       | 135        |
| 三、加州公立大学系统董事会                     | 137        |
| 四、加州大学学术评议会                       | 142        |
| 五、加州大学行政管理                        | 157        |
| 六、小结                              | 165        |
| <b>第六章 佛罗里达公立大学系统治理——无缝隙型治理模式</b> | <b>166</b> |
| 一、佛罗里达教育现状                        | 166        |
| 二、佛罗里达高等教育发展史                     | 168        |
| 三、佛罗里达政府与大学关系                     | 172        |
| 四、佛罗里达公立大学系统董事会                   | 174        |
| 五、佛罗里达大学学术评议会                     | 184        |
| 六、佛罗里达大学行政管理                      | 191        |
| 七、小结                              | 192        |
| <b>第七章 美国公立大学系统治理的一般框架</b>        | <b>195</b> |
| 一、大学内部治理模式                        | 195        |
| 二、大学外部治理模式                        | 206        |
| 三、美国公立大学内部制衡机构                    | 212        |
| 四、美国公立大学外部制衡机构                    | 257        |
| 五、学术自由制度                          | 260        |
| 六、小结                              | 270        |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 附录:美国各州教育董事会状况 ..... | 275 |
| 参考文献 .....           | 284 |
| 索引 .....             | 294 |
| 后记 .....             | 295 |



# 绪 论

美国公立大学中有多所世界一流大学,取得了举世瞩目的成就。加州大学系统、威斯康辛大学系统、密歇根大学以及佛罗里达大学系统就是这方面的杰出代表。是什么原因导致以私有制为基础的美国公立大学取得如此杰出的成就呢?除了美国公立大学拥有充足的研究资源、高素质的教师和学生、公众和政府重视教育之外,美国公立大学的治理制度使具有不同背景、不同文化传统、不同法律地位的公立大学,按照学术组织的专业特点维护大学自治和学术自由,也是其成为世界知名研究型大学的一个重要原因。

美国的高等教育系统的治理方式尽管源于欧洲的中世纪大学行会治理模式,但既不同于欧洲由政府控制模式,也不同于英国的行会形式,而是在美国本土实践基础上形成了“法人—董事会”模式。“法人—董事会”模式形成了教授治学、行政人员负责管理、董事会最终决定的治理机制。董事会接受公众委托保护大学利益,成为降低大学外部压力的缓冲器和满足社会需求的反应器。大学同时又是一个利益相关者组织,无论是外部的政府、社会、专业协会还是大学内部的教师、学生、行政管理人员,都根据自己的利益参与大学的治理,形成目前共同治理的局面。

随着政府拨款的不断下降、公立大学教师工会化的发展、行政权力的不断扩张导致教师控制学术事务和学术自治的权力受到侵蚀,公立大学的共同治理受到前所未有的挑战。怎样改革和发展公立大学系统治理成为美国公立大学系统治理的关注热点。另外,美国公立大学系统治理的模式有助于为我国以省为基础的省域公立高等教育系统治理改革提供借鉴经验。

## 一、概念厘定

### (一) 治理理论兴起的原因

治理理论的流行已经是一个毋庸置疑的现象,主要有以下几个原因:

#### 1. 现实的不可治理性

治理理论源于市场和国家在社会资源配置中的失效和失灵问题<sup>①</sup>。市场的失效是指市场在限制垄断、克服生产的无政府状态、提高公共产品等方面存在内在局限。政府失灵的问题是指因政府机制的缺陷而引起的资源配置的低效率,无法使资源配置达到最佳的情形,于是人们开始寻找“第三条道路”。治理理论的提出为人们提供了一个新的视角,使人们得以从政府、市场、公民、社会等多个维度和层面解决政府和市场失灵问题。治理理论试图改变传统管理中唯一权力中心以及权力强制性运行方式,通过一些正式或非正式的制度安排,使不同的利益相关者联合行动,共同参与组织事务谋取各方共赢<sup>②</sup>。

#### 2. 全球化

全球化打破了民族国家的社会、政治、文化体系,是一个以经济一体化为主要特征的政治、经济、文化的不断融合过程,急剧改变着传统民族国家的政治经济结构和运行机制。面对全球化对民族国家权力运行方式的影响,学者们开始反思传统的行政管理学理论,对科层模式弊端有了更为清醒的认识,从学术层面推动了治理理论的发展。

#### 3. 公民社会的崛起

治理实际上是国家权力向社会的回归,还政于民的过程。因此,没有高素质的公民、没有成熟的公民社会,就不可能有真正的治理。治理不仅需要公民具有参与社会治理的能力,还需要公民拥有参与的权力,所有这些只有在公民社会才能实现。公民社会的崛起和第三部门力量的壮大,为治理理论的实施提供了现实基础。公民社会治理的主体力量和主要参与者是非政府组织和各种利益集团,他们通过这些组织表达自己的诉求,影响社会决策。

### (二) 治理

“治理”一词在法国 13 世纪就阶段性地流行过<sup>③</sup>,其本意长期与统治、政府、指

① 王诗宗. 治理理论及其中国适用性[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2009: 导言 2.

② 安宗林, 李学永. 大学治理的法制框架构建研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 5.

③ (法)让-皮埃尔·戈丹. 何谓治理[M]. 钟震宇, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 5.

导、指引通用。在17世纪和18世纪,治理是关于王权和议会权力平衡的讨论所涉及的重要内容,在王权实现过程中开始依靠一些新的原则,而从这些原则中诞生了民众权利和市民社会理念。

《现代汉语词典》中,“治理”有两种意思:一是统治,管理,如治理国家;二是处理、整修,如环境治理、污水治理等<sup>①</sup>。治理的英文为“governance”,是由拉丁语“gubernare”演变而来的,意为驾驭,是指政府对公共事务的治理,而不直接介入公共事务管理<sup>②</sup>,强调掌舵而不是划桨。治理改变了韦伯的科层理论,标志着新公共管理的诞生。

英国政治社会学家罗伯特·罗茨(Robert Rhodes)<sup>③</sup>归纳六种不同的治理意义:①作为最小政府治理。行动上体现为政府大幅削减公共开支,尝试用市场和准市场提供公共服务,重新界定公共管理的范围和形式。罗茨认为这种提法更多的是一种意识形态的宣传。②作为公司的治理,指监督和指导组织的体制,修改后可用于公共部门,对公共治理有一定的启发。③作为新公共管理的治理,是指用市场激励机制和私营部门的管理方法应用于公共服务,包括管理主义和新制度经济学。管理主义指把私立部门的管理方式和方法应用于公共部门,以结果为准绳,强调清晰的绩效和评估标准。新制度经济学把市场激励机制应用于公共服务中,通过竞争和消费者的选择,达到削减公共开支和公共服务部门的目的。④作为善治的治理,采用了世界银行对治理的定义。世界银行认为治理就是使用政治权力管理国家事务。善治成为世界银行向发展中国家贷款政策的主导思想。⑤作为社会调控制度的治理。强调政策结果不是中央政府能单独决定的,需要与地方政府、志愿部门、私人部门互动制定政策和制度,成为互动式社会——政治管理的方式。⑥作为自组织网络的治理。网络中的组织为自己的利益最大化,互相交换资金、信息、技术资源,形成的一种互相依存的链接关系,是一种广泛存在的社会协调方式,是市场和等级制的某种代替。

1995年,全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》中认为<sup>④</sup>,治理是各种公共的或私立的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和;是使相互冲突的或不同利益得以调和并且采取联合行动的持续过程;既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或者以符号为其利益的非正式制度安排。治理

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典[M]. 北京:商务印书馆,1998:1263.

② 尹晓敏. 利益相关者参与逻辑下的大学治理研究[M]. 杭州:浙江大学出版社,2010:2.

③ 王诗宗. 治理理论及其中国适用性[M]. 杭州:浙江大学出版社,2009:38-40.

④ 欧阳光华. 美国大学治理结构研究:董事、校长与教授[M]. 北京:高等教育出版社,2010:12.

的过程在不同的层次上,都要关注怎样达成和解而不是增加冲突。为了达到这个目标,信任是最主要的现代治理过程的成分。除非所有的利益相关者相信治理过程是公平和公正的,否则冲突而不是和解就是治理过程的结果。建立基本的可以依靠的信任关系是治理的基本过程。治理的过程就要最大限度地降低冲突,加强组织各利益相关者的关系,保证治理的结果是为了全体成员的利益,而不是部分组织参与者的利益。

因此,从本质上讲,治理就是权力的轨迹和怎样获得权力以及怎样平衡权力、分配权力和审查权力。这种新的管理模式涵盖所有的正式制度安排和非正式的制度安排,所欲呈现的是一套政策参与者都能接受的组织运作模式<sup>①</sup>。

### (三) 大学治理

大学治理的概念假设大学拥有非常真实和广泛的权力决定自己资源的分配。大学独立控制自己的人事任命、晋升、身份,认同和奖励学术卓越者。还意味着大学在形式上能够处理好公共权力及其代表者以及大学本身之间的关系。

因此,大学治理是指大学内外利益相关者参与大学重大事务决策的结构和过程<sup>②</sup>,包括治理的结构和治理的过程两个方面。结构是一个合法的权力群体和权力关系,是治理发生的形式和安排。过程是关于治理的执行,或者是显性的或者是隐性的。美国大学的治理就是在美国社会制度环境中,用于保证大学组织向各利益相关者提供有效约束激励机制,以增加社会整体福利的一整套制度安排,这种制度安排体现为大学内外部的组织构架、关系以及其中的权利规则<sup>③</sup>。

### (四) 共同治理

#### 1. 共同治理

美国大学教授联合会(American Association of University Professors)是大学共同治理的促进者和主要领导者,他们发起和制定了很多共同治理制度。为促进大学学术治理工作的不断发展,大学教授联合会专设了大学和学院治理委员会负责此项工作<sup>④</sup>。自1934年起美国大学教授联合会与美国学院协会(American Association of Colleges)就建立了联合会议制度,以政治联盟的形式推动大学共同治理。

① 吴慧平. 加州大学的治理变革及启示[J]. 比较教育研究, 2007(3): 50-54.

② 洪源渤. 共同治理: 论大学法人治理的结构[M]. 北京: 科学出版社, 2010: 序.

③ 程北南. 美国大学治理结构的经济学分析[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2009: 23.

④ 甘永涛. 美国大学教授联合会: 推动共同治理制度的重要力量[J]. 高教探索, 2009(3): 10-13.

1966年,大学教授联合会颁布了共同治理的标志性文件《关于大学和学院政府的联合声明》(Statement on Government of Colleges and Universities)<sup>①</sup>。声明充分强调教师、校长、董事会之间沟通和理解的重要性,制定教师参与大学治理的组织原则和制度,保障教师参与学校重要政策和重大决策的民主权利。大学应建立大学系统、分校、学院以及系的学术评议会,作为教师参与大学治理的常设机构,创设大学教师、董事会、校长之间的长期协商机制,共同促进高等教育的健康发展。声明阐述了两条共同治理原则<sup>②</sup>:一是大学重大事项决策既需要首创能力,也需要全体人员的参与。二是大学各组成群体在决策中的权力地位有所不同。谁对具体事务负有首要责任,谁就最有发言权。进一步明确了董事会、校长和教师的权力和责任范围。不仅确认教师对教师招聘、学术项目、教学和研究项目、学生学习等学术事务负有首要责任,而且鼓励和支持教师参与大学使命、预算、行政领导遴选等重大事项的决策。1994年,美国大学教授联合会发表《关于教师治理与学术自由关系的声明》(Statement on the Relationship of faculty Governance to Academic Freedom),论述了学术自由与共同治理的辩证关系,建议将共同治理与学术自由联系在一起,进一步促进共同治理理念制度化。2001年,大学教授联合会、美国教育委员会(American Council on Education)、美国大学和学院治理理事会(Association of Governing Boards of Universities And Colleges)的声明中指出<sup>③</sup>,董事会在管理捐赠、获得必要的资本和基金运作、人员政策等方面拥有最终决定权。在长期的校园建设规划,资源分配、短期内的各种优先事项中需要董事会、管理层和大学教师共同努力。除非出现例外情况,教师负责课程、学科内容、教学方法、科学研究。教师地位以及与教育过程有关的学生生活领域的最终评估和决定权属于董事会。

美国联邦教师高等教育项目和政策委员会(The Higher Education Program and Policy Council of American Federation of Teachers)制定了六条共同治理原则<sup>④</sup>:一是教师和专业人员制定学术标准和课程。特别是那些直接参与教学和研

① AAUP Policies & Reports. *Statement on Government of Colleges and Universities* [EB/OL]. <http://www.aaup.org/report/statement-government-colleges-and-universities>.

② 牛风蕊. 大学治理: 美国的经验与启示[J]. 内蒙古师范大学学报(教科版), 2009(1): 44 - 46.

③ Christopher C. Morphew And Peter D. Eckel. *Private the Public University: Perspectives from across the Academy* [M]. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009: 11.

④ Kenneth P. Mortimer. Colleen O'Brein Sathre. *The Art and Politics of Academic Governance: Relations among Boards, Presidents, and Faculty* [M]. Westport: Greenwood Publishing Group, Inc, 2007: 23.

究的教师和专业人员应该在课程内容、学位和证书要求、教学标准、学生成绩标准、年级和所有的与学生学术项目进步相关的方面担任领导角色。为有效履行这些责任,教师和专业人员必须接近这些信息和资源。二是教师和专业人员要求学术自由。教师和专业人员必须能够在教学和研究的实践中进行独立的学术判断,行政管理人员不能进行干预,除非证明学术不具有竞争性或者有错误。强有力的终身教职系统是保护学术自由反对恐吓性和武断解雇的堡垒。除此之外保护言论自由应该扩展到所有的员工,以便保证公开、客观和具有创造性。三是教师和专业人员应该在学术人事和地位方面具有主要的决策权。他们在学术任命的面试和建议方面、终身教职和晋升、研究支持、学术休假、学术奖励和学术质量评价方面拥有主要的决策权。专业人员应该在他们面试和建议任命他们的职位、促进学术地位和晋升以及其他的专业奖励和专业质量考核方面拥有主要的决策权。行政管理人员应当很少否决这些决定,至少也应具有令人信服的理由,并采用书面的形式接受他们个体和集体的反馈。四是参与治理的范围应该扩展。一个功能良好的大学或学院必须保证所有的教师和所有的职员都能够参与大学的治理。采用合适的安排使他们的声音也能够被听到,在影响大学使命和运行的过程中给他们合适的权重。在预算、专责委员会、决策机构等影响他们工作的领域起主导角色,在招募校长和管理人员的委员会中运用他们的专业知识。五是工会,代表大学和学术评议会都能在共同治理中担任角色。六是认证机构应该支持共同治理概念。

因此,大学共同治理就是特定的利益相关者,分配给特定的责任和权利,建立治理的结构和程序,促进高等教育机构内部人员和程序的互动<sup>①</sup>,实现大学组织内的人力资源互相合作而达到目标和目的的一种方式。它通过组织所有的利益相关者对话和讨论,共享权力,并对决策的结果负责。共享权力是共同治理的核心。大学治理强调参与治理的利益相关者合作共享大学权力,但治理权力的分配和获得是一种持续不断的博弈过程和履行谈判契约的过程。大学共同治理的核心就是怎样分配权力。大学共同治理中共享权力主要通过两种途径实现<sup>②</sup>:第一种是把不同利益全体的代表纳入大学董事会。加州大学的学术评议会主席和副主席是大学董事,而且加州大学还有一名学生董事,这样就能充分照顾到大学教师和学生的利益和诉求。第

① Joni Mina Montez. *Developing and Piloting the Higher Education Leadership Instrument: Bootstrapping Theory and Measurement* [D]. Washington State University, 2002: Preface.

② 于扬. 现代美国大学共同治理理念与实践[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010: 68.

二是在大学内部设置各种机构,合理划分权责。大学除董事会之外还有学术评议会、咨询评议会、特别事务委员会,这些委员会有明确的分工并互相制约。

## 2. 对共同治理的批判

共同治理存在两个假设:一是在现存治理制度安排下,大学不能对外界做出有效的反应;二是大学决策效率存在问题。

### (1) 复杂性

大学治理的艺术就是平衡互相竞争的不同部分,通过精细的权衡和细心的妥协,获得明智的报偿。这种复杂性随着大学成分的变化而更加复杂。董事会对大学外围的事务缺少直接的等级控制,模糊的机构边界创造了模糊不清的角色和责任<sup>①</sup>。教师被批评为保护现状,决策缓慢,视野狭隘,并不关注大学事务。教师在停车场、薪水、办公和设备问题以及没有生产力的问题上喋喋不休<sup>②</sup>。同时,共同治理在教师、职员和管理者之间造成了裂痕、政治操纵(Political Maneuvering)、两极化和对立的关系<sup>③</sup>。大学和学院治理理事会认为,共同治理削弱了校长的领导权威,增加了管理者责任,分散了教师的责任,导致教师的决策缺乏效率和效益,使大学适应环境变得更加困难<sup>④</sup>。

美国大学教授联合会在1966年的声明中勾画出教师治理的框架要求,但报告使用了更弱化的术语——共担责任和共同努力。报告没有描述教师治理的结构和他们的管辖领域,但是他们必须在各个层次共担责任<sup>⑤</sup>。上述这些因素都导致共同治理变得更加复杂和更具挑战性。由于这些不足,一些学者认为该模式已经过时。

### (2) 价值和效率悖论

治理理论强调组织的重新定位、治理中的公众参与的同时,放弃了唯一最佳方法和固定模式的追求,主张分权化、多中心、多方参与、多种水平以及多种治理结构并存,多种治理工具并用,将效率和价值看成是并行不悖的。但治理理论最终未能

① William G. Tierney. *Competing Conceptions of Academic Governance: Negotiating the Perfect Storm* [M]. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004: 60.

② Larry G. Gerber. *The Rise & Decline of Faculty Governance: Professionalization and the Modern American University* [M]. Baltimore: John Hopkins University Press, 2014: 169

③ Julie Y. Love. *Faculty/University Collaboration: Differential Perceptions of Shared Governance, Presidential Leadership Style and Decision-making at A Research University* [D]. University Of Houston, 2005: 13.

④ Ibid, Vii.

⑤ Ibid, 8.



解决民主的双重困境等由来已久的问题,甚至也未能最终解决公共行政学中的效率和价值矛盾,反而有走向实用主义的可能。

### (3) 价值取向冲突

1966年,美国大学教授联合会在《大学和学院政府声明》(The Statement on Government of Colleges and Universities)中主要关注大学董事会对学术自由的不合理干涉,认为美国的大学和学院已经到了共担责任和学术机构不同组成部分合作行动的阶段,应该促进大学结构建设性的合作和行动,对抗不合理入侵。坚持教师有权参与预算、分配资源、长期规划的制定、招聘校长的过程。这些问题与美国教育委员会(The American Council on Education)和美国大学和学院治理理事会(The Association of Governing Boards of Universities and Colleges)看法不同。1998年,美国大学和学院治理理事会发表了治理声明,提出了大学的最大责任都集中在董事会的观点。这种观点不同于1966年理事会与美国大学教授联合会、美国教育委员会的联合声明,迅速在学术界引起广泛讨论。1999年,《高等教育纪实》(The Chronicle of Higher Education)出现了两篇重要的批判文章,第一篇是大学教授联合会主席詹姆斯·理查德森(James T. Richardson)2月份发表的《教师治理受到攻击》(Faculty Governance Under Attack),第二篇是凯瑞·尼尔森(Cary Nelson)写的《与教师的战争》(The War Against The Faculty),发表在四月份。二者对治理理事会的观点进行了批评,认为这种观点会侵蚀教师在高等教育决策中的影响力<sup>①</sup>。

在大学内部,董事会和教师对共同治理的合法性的看法也有很大差别。教师认为董事会在学术人员、学术项目上拥有有限的权力,教师们能够决定和批准这些项目。在谁应该教、教什么、怎么教等方面,教师希望拥有最终决定权。这种观念还包括教师成员需要很高程度的自治来做他们自己的学术专业工作。因为学术专业不仅需要自由地发表奇怪的或者不受欢迎的观点,而且根据他们自己的判断,组织和决定研究工作或者日常工作的结构和过程,是专业人员的职责,而不是由政府领导、董事会、管理者制定什么是可以接受的,什么是不可以接受的绩效标准,决定什么是高质量的和什么不是高质量的教学和科研成果。

董事会认为这些观念很难理解,如学术项目存在明显重复,不断膨胀的通识教育要求,过度的自由探索问题,让那些具有商业经历的董事感觉很别扭。

<sup>①</sup> Dennis John Gayle, et al. *Governance in the Twenty-first Century University: Approaches to Effective Leadership and Strategic Management* [J]. Wiley Periodicals, Inc, 2003: 33.



### （五）利益相关者

利益相关者一词英文为“stakeholders”，最初是指那些没有其支持组织就无法生存的群体，包括股东、雇员、顾客、供货商、债权人和社会。大学作为非营利性组织是一个典型的利益相关者组织，没有像企业那样严格意义上的股东，不能分配大学利润，没有人或群体单独行使大学的控制权，也没有任何一部分人对大学的行为负全部责任<sup>①</sup>。大学的利益相关者是指凡是与大学发生利益关系的人或集团都可被视为大学利益相关者，狭义的利益相关者是那些与大学有着直接契约利益关系的人或集团，他们影响大学组织目标的实现或被组织目标的实现所影响。在美国，任何大学的利益相关者都寻找影响大学的政策和规则路径。

大学利益相关者分为内部和外部的利益相关者。外部利益相关者是指现存的大学治理之外的利益代表者。外部利益相关者能够使高等教育更加积极地对外部要求作出反应并进行变革。大学的内部利益相关者主要包括教师、学生及行政管理职员。如果我们以大学教授的利益最大化作为政策的目标，那么大学将逐步走向封闭，教授们各自为政，一盘散沙，大学将不是大学。我们也不能以学生利益最大化为决策依据，中世纪的大学不能持续发展就是一个历史教训。为避免大学权力被某一群体垄断，大学的决策必须在大学的各利益相关者之间寻求一种权力均衡，而且在任何时候都不能以大学现有人员的利益作为大学追求的目标。

#### 1. 学生

对于学生来讲，大学的角色最可以符号化的就是授予学位的权力，大学生的心灵应该得到培育和锻炼，从而能够面对最大、最持久的挑战。大学最基本的职能目前依然是培养社会所必须的有教养的高素质公民。因此，学生是大学的主要利益相关者，他们已经获得了参与大学从校园生活到大学校长遴选的各方面事务的决策权。目前，他们最关注的还是教育的成本和他们毕业后的就业问题。

#### 2. 教师

大学内另一个重要群体就是教师。他们的质量决定着一所大学的质量。从学术界的观点来看，任何大学都是一切由教师并为了教师的一切(run by the faculty, for the faculty)而治理。教师在美国大学的学术事务中承担重要角色，特别是在院系这个层次，教师几乎参与了所有学术事务的决策以及非学术事务咨询建议权。尽管董事会和校长拥有学术决策的最终决定权，但这种否决权很少使用。他们经

<sup>①</sup> 尹晓敏. 利益相关者参与逻辑下的大学治理研究[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2010: 31.