杨文明　著

美国州政府对州立大学治理模式的实证研究

商務印書館
The Commercial Press
创于1897

美国州政府对州立大学治理模式的实证研究

杨文明　著

商務印書館
创于1897 The Commercial Press
2015年·北京

图书在版编目（CIP）数据

美国州政府对州立大学治理模式的实证研究/杨文明著. —北京：商务印书馆，2015

ISBN 978-7-100-11008-2

Ⅰ. ①美… Ⅱ. ①杨… Ⅲ. ①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（2015）第 011490 号

所有权利保留。
未经许可，不得以任何方式使用。

美国州政府对州立大学治理模式的实证研究

杨文明 著

商 务 印 书 馆 出 版
（北京王府井大街36号 邮政编码100710）
商 务 印 书 馆 发 行
印刷厂印刷
ISBN 978-7-100-11008-2

2015 年 5 月第 1 版 开本 787×960 1/16
2015 年 5 月北京第 1 次印刷 印张

定价：42.00 元

目　录

导　论 …… 1
第一章　美国州级高等教育治理的概念、相关研究与本书框架设计 … 6
　第一节　概念界定 …… 6
　第二节　美国州级高等教育治理的相关研究 …… 11
　第三节　研究框架与方法…… 31
第二章　美国州级高等教育的治理历史与模式 …… 55
　第一节　州政府对州立大学治理的历史 …… 55
　第二节　州政府在州立大学治理中的作用与定位 …… 68
　第三节　州级高等教育治理组织的定位与职能 …… 71
　第四节　州政府对州立大学治理模式的分类 …… 74
第三章　个案研究 1：威斯康星州州政府对州立大学治理的规范性制
　　度分析 …… 84
　第一节　威斯康星州州立大学的发展 …… 85
　第二节　威斯康星州州政府对大学治理的基础和机制 …… 91
　第三节　威斯康星州大学系统与州高等教育组织架构 …… 96
　第四节　《威斯康星大学使命》与大学董事会的角色职责 …… 102

第五节　威斯康星州高等教育政策与大学的管理发展 …… 108
第四章　个案研究 2：俄亥俄州州政府对州立大学治理的规范性制度分析 …… 114
第一节　俄亥俄州州立大学发展概况 …… 115
第二节　俄亥俄州州政府对大学治理的基础和机制…… 123
第三节　俄亥俄州高等教育的治理结构 …… 129
第四节　俄亥俄州高等教育董事会主席和州立大学的使命与角色 …… 135
第五节　俄亥俄州高等教育政策与大学的管理发展…… 139
第五章　个案研究 3：密歇根州州政府对州立大学治理的规范性制度分析 …… 145
第一节　密歇根州州立大学发展概况 …… 146
第二节　密歇根州州政府对大学治理的基础和机制…… 156
第三节　密歇根州高等教育的治理结构 …… 161
第四节　密歇根州州立大学校长理事会及密歇根大学的使命与角色 …… 169
第五节　密歇根州高等教育政策与大学的管理发展…… 173
第六章　三个个案规范性制度的比较分析 …… 179
第一节　三种规范性制度的并置比较 …… 179
第二节　符号系统的比较分析 …… 184
第三节　关系系统的比较分析 …… 186
第四节　惯例的比较分析 …… 190
第五节　人工器物的比较分析 …… 193
第七章　研究结论与思考 …… 198
第一节　个案研究揭示的州级高等教育治理模式…… 198
第二节　州政府对州立大学治理的规范性制度的内涵与特征 … 206

第三节　治理模式与规范性制度的关系 …… 210
附　录 …… 215
附录 1. 威斯康星大学系统董事会官员（WG）访谈录音资料 … 215
附录 2. 威斯康星大学麦迪逊分校政府关系官员（WR）访谈录音资料 …… 228
附录 3. 威斯康星大学麦迪逊分校大学委员会官员（WC）访谈录音资料 …… 240
附录 4. 俄亥俄州高等教育董事会行政官员（OG1，OG2）访谈录音资料 …… 243
附录 5. 俄亥俄州立大学政府关系官员（OR1，OR2）访谈录音资料 …… 256
附录 6. 密歇根州立大学校长理事会官员（MA）访谈录音资料 …… 269
附录 7. 密歇根大学董事会官员（MB）访谈录音资料 …… 277
附录 8. 密歇根大学政府关系官员（MR）访谈录音资料 …… 287
参考文献 …… 298
后　记 …… 309

导　论

1791 年的美国宪法修正案第十条规定，“凡宪法不曾赋予联邦或未限制划归各州的权力，都属于各州或各州人民”。教育正是既未赋予联邦又未限制划归各州的事业，因此治理教育便成为各州的职权。[①] 因此，在分析美国州立大学与政府关系时，主要应考虑和分析与州政府的关系。事实上，美国州政府在州立大学发展过程中所扮演的主要角色是资源提供者、条件创造者、管理协调者以及顾客支持者。长期以来，州政府是州立大学最大的投资者。州政府在州立大学发展中不仅要提供经费，还要负责协调州立大学与州内其他中等后教育机构之间的关系以及本州中等后教育机构与外州中等后教育机构之间的关系。

研究美国州政府与州立大学的治理关系有两个重要的基本假设：（1）州政府具有重要且合法的角色；（2）各州之间在大小、文化、政策及结构上存在差异。[②] 因此在研究美国州政府与州立大学的治理关系时，一方面要重视州政府的合法性角色，在理解大学“学术自由”具有“普遍绝对性”的

① 蒲蕊. 政府与学校关系的重建［M］. 武汉：武汉大学出版社，2009：99.

② 阿尔巴赫，伯巴尔，冈普奥特. 21 世纪美国高等教育［M］. 北京：北京师范大学出版社，2005：182.

同时，也要明白“自主必然是地方性和相对性的”,[①] 因为其中有政府的干预和影响。此外，虽然各州在机构任务与州的结构上来看十分相似，但是各州的历史、文化、政治、经济动力却各自不同，大学与学院作为社会机构的一部分，反映了甚至加强了这些重要但微妙的差异。往往州政府对学费的态度不是通过有意识的政策选择，而是通过多年文化与政治互动所形成。对于各州间差异一个特别有知识性的，不过也具争议性的思考方式，是政治科学文献中对州政治亚文化的讨论。[②] 丹尼尔·伊拉扎（Daniel Elazar）就提出一个政治亚文化的理论，并且根据州的文化和种族将州加以分类，分别是道德主义型（moralistic）、个人型（individualistic）或传统型（traditionalistic）；或者依风气分成“公共导向”或“私人导向”。[③] 由此，在分析美国州政府与州立大学的治理关系时，既要重视州政府的合法性角色，还要重视各州的政策环境。在开展分析时，不仅要分析法律、法规、规范等硬性的制度条件，还要根据各州的亚文化类型分析其政策环境，从而找到关系分析的软环境和软条件因素。

在美国高等教育体系的发展史中，20 世纪 90 年代末期乃至 21 世纪初期，美国州立大学与州政府的关系将会受到五大趋势的巨大影响。这五大趋势包括：其一，社会需求不断增加。这些需求不仅包括学生数量，还包括多元人口对高等教育更高的期望，包括教育和服务。其二，严重的经济限制。即使经济逐渐地复苏，高等教育经费补贴仍然不可能有显著的改变。其三，学术机构内部对变迁的抗拒。在需求增加但是资源减少之时，大学逐渐理解到如果再因循守旧，它们在教育、研究和服务的功能上将会大打折扣，但是由意识到真正改变将是一个长期渐进的过程。大众对于学术界无法回应社会

---

① 阿尔巴赫，伯巴尔，冈普奥特. 21 世纪美国高等教育［M］. 北京：北京师范大学出版社，2005：182.

② 阿尔巴赫，伯巴尔，冈普奥特. 21 世纪美国高等教育［M］. 北京：北京师范大学出版社，2005：183.

③ Daniel Elazar. American Federalism：A View from the States［M］. New York：Crowell，1966：chap. 4.

需求而心生不满的结果，将导致政府直接干预的危险。其四，负面的公共意见。负面意见的形成不是因为人们觉得高等教育对个人或社会缺乏价值。相反，真正的问题似乎是因为大众太重视高等教育，认为高等教育似乎被一些与社会优先发展无关的内部议题所引导。其五，州政府政治领导的不稳定。任期制的制度形式与参政的需求，使得州政府的领导产生很大变化，在州议会则特别明显。过去资深州议员所营造的州高等教育的稳定性已经不可复见。[①] 这五大趋势将会为美国州政府对州立大学的治理关系带来新的变化。开展相关研究时，五大趋势成为不可忽视的社会条件和分析因素。

美国的高等教育仍然是世界上最多元的、分权式的系统。不过与国际上其他国家相比较，州政府逐渐扮演了核心角色。事实上，世界趋势似乎是朝向美国所发展出来的公立/私立系统混合制度，其他国家致力于增加高等教育系统中的私立机构，美国数十年来则是朝公立机构增加的方向迈进。[②] 而且，美国州政府实际上在通过问责制和拨款机制干预和影响州立大学的发展，这种对州立大学“学术自由”和“自主性”的影响呈增强之势。

美国作为世界上高等教育最发达的国家之一，其高等教育实行联邦政府宏观引导，州政府协调指导、统筹治理，高等院校自主办学，学术界和社会团体广泛参与的治理体制。美国大学治理的历史早于美国的历史，在州级三种治理模式（统一治理、协调、规划）下形成了不同的大学内部治理机制，具有多样性和先进性，为世界各国发展高等教育治理提供了鲜活的样本和案例，值得研究和借鉴。特别是美国的州级统一治理模式与我国政府对大学的治理具有较多相似性，因此该模式下的州立大学自治与政府干预的权力边际研究具有更直接的借鉴意义。

长期以来，美国高等教育实行联邦政府宏观引导，州政府协调指导、统

---

① 阿尔巴赫，伯巴尔，冈普奥特 . 21 世纪美国高等教育［M］. 北京：北京师范大学出版社，2005：181.

② Clark Kerr. The American Mixture of Higher Education in Perspective：Four Dimensions［J］. Higher Education. 1990（19）：1-19.

筹管理，高等院校面向社会自主办学，学术界和社会团体广泛参与的治理体制。对于高等教育的外部治理，州级高等教育系统治理组织发挥着不可或缺的作用。各州高等教育治理的架构和组织具有多样性，也就代表州政府对大学的治理模式具有多样性。它们一方面代表政府统筹和协调州内高等院校的办学和资金划拨，通过问责和社会评估引导州内高等教育为各州的经济与社会发展服务，另一方面它们代表学校负责与州政府和州议会的沟通，避免政府对高校的行政干预，保证高校办学的自主性和独立性。正因为如此，美国成为世界上高等教育最发达的国家之一。美国高等教育的这种办学体制和机制以及州政府对州立大学的治理模式为世界各国发展高等教育治理提供了鲜活的样本和案例。其中典型的州政府对州立大学的治理模式值得学习和借鉴。

对于大学与政府的关系，现有研究者大多是从管理的视角，以权力为主轴，以“控制”和“自治”为分析维度开展分析。本书将以新制度主义为分析视角，以美国州政府对大学治理的规范性制度为基础，根据新制度主义的理论成果，构建出政府对大学治理模式分析的 4 个载体（符号系统、关系系统、惯例和人工器物）、4 个维度（遵守基础、秩序基础、扩散机制、逻辑类型）的规范性制度分析框架，为大学与政府关系的研究提供新的视角，丰富现有的研究框架和方法。

传统上，分析大学与政府的关系往往从宏观上对权力分配做出研究，放权的多少决定了两者关系的模式。这种研究只能看到两者关系的“外观或轮廓”或表象，看不到两者关系的实质和内涵。本研究拟将大学与政府关系的研究从权力转向制度，而制度可以从微观层面观察大学与政府的互动和相互的影响与作用，使我们看清两者关系的“真相和实质”。

在全球政治、经济一体化的竞争时代，竞争已是世界性的潮流。现在，大学已取得了“社会轴心机构”的美誉，它在国家发展中所处地位也日益重要，已成为一个国家在国际政治、经济舞台上取得一席之地的“重要法宝”。因此，许多国家都力图通过本国大学实力的提高来促进本国国际地位的提升。在实践上，各国政府都在进行重构政府与大学的关系和放权的改革

尝试，但在处理两者关系的处理策略和制度措施方面缺少理论和实践依据，因此借鉴其他国家所取得的实践经验，并将其运用到重构政府与大学制度关系的实践中去显得愈发重要。比较教育研究就是要探索和发现世界上其他政府与大学关系的模式、实质与内在制度逻辑，为国家高等教育发展提供借鉴，为教育改革服务。

中国高等教育发展很大程度上是移植型产物，走的是后发外生型的发展路线。由于大学发展历史相对较短，特别是长期受到旧体制的影响和束缚，政府与大学的关系还未理顺，治理制度需要完善，而美国州政府对州立大学治理的规范性制度研究则有利于加快这个进程。这对于廓清政府对大学治理制度的内涵与特征，树立正确的大学外部治理观，形成良好的外部治理制度环境，加速现代大学制度建设的步伐起到积极的促进作用。

第一章　美国州级高等教育治理的概念、相关研究与本书框架设计

第一节　概念界定

一、制度与规范性制度

制度是新制度主义理论的逻辑起点。新制度主义（neo-institutionalism，new institutionalism）又称作新制度论、制度主义（institutionalism）或新制度学派（neo-institutional school）。詹姆斯·马奇（James G. March）和约翰·奥尔森（Johan P. Olsen）是新制度主义的创始人，美国的斯科特对新制度主义理论进行了创新和发展。

斯科特（2010）在《制度与组织》一书中，融合了经济学、政治学和社会学的新制度主义对制度的理解和定义，将理性选择制度主义、规范制度主义和社会学制度主义的制度理念具体化，对于制度作了一个综合性的定义："制度包括为社会生活提供稳定性和意义的规制性、规范性和文化—认知性要素，以及相关的活动与资源。"① 其中，规范性制度包括价值观和规范。所谓价值观，是指行动者所偏好的观念或者所需要的、有价值的观念，以及用来比较和评价现存结构或行为的各种标准。规范则规定事情应该如何

---

① W. 理查德·斯科特. 制度与组织——思想观念与物质利益［M］. 北京：中国人民大学出版社，2010：56.

完成，并规定追求所要结果的合法方法与手段。规范系统确定目标，但也指追求这些目标的适当方式。[①] 规范性制度会对社会行为施加一种限制，也会赋予社会某种力量，对社会行动具有使能作用。因此，它们对于行动者既赋予权利也施加义务，既提供许可，也实施命令和操纵。规范也可能引起强烈的情感，这些情感主要包括羞耻感，而对于那些遵守规范的模范行动者来说，引起的情感则是骄傲和荣誉感。[②] 本研究中的制度和规范性制度就是采用斯科特的上述定义。

二、州立大学

本研究中的州立大学指的是美国各州的州立大学。美国州立大学是指由州政府治理的公立大学和学院，为社会提供专业性教育服务，主要具有以下特点：第一，以公共机构的形式建立，并由州政府管理系统控制；第二，采取强调平等就学机会的开放性入学政策；第三，主要由州政府税收资助，采取低学费政策；第四，由州级高教管理机构管理或协调。[③] 根据美国教育部国家教育统计中心 2011 年 4 月统计，全美国有授予学位的四年制州立大学和学院 672 所[④]，其中除有限的几十所大学属于卡耐基教育基金会大学分类中的具有博士授予权的大学或研究型大学之外，绝大多数均属于综合型大学、学院、文理学院。

为研究方便，除特别说明外，本研究中的州立大学指的是美国公立高等教育系统中的州立四年制大学和学院。

---

① W. 理查德·斯科特. 制度与组织——思想观念与物质利益［M］. 北京：中国人民大学出版社，2010：63.

② W. 理查德·斯科特. 制度与组织——思想观念与物质利益［M］. 北京：中国人民大学出版社，2010：63-64.

③ James JF Forest & Kevin Kinser. Higher Education in the United States［M］. Santa Barbara，California：ABC-CLIO，2002：564.

④ Table 275. Degree-granting institutions，by control and type of institution：Selected years，1949-1950 through 2009-2010［ED/OL］，Digest of Education Statistics，2011［2012-02-16］. http://nces. ed. gov/programs/digest/d10/tables/dt10_ 275. asp.

三、州政府

“政府”作为一个既普通又深奥、既熟悉又陌生的概念，不同的历史时代和不同的人对其理解是有差异的。政府概念都是特定历史时期的产物，政府概念在不同历史时期使用时，其含义有很大的不同，主要有五个层次：一是指制定规则，为居民提供服务的机构，这是最广义的政府；二是指治理国家或社区的政治机关，这是次广义的政府；三是泛指一切国家机关；四是指一个国家的中央和地方的行政机关，这是狭义的政府；五是指中央行政机关的核心部分，这是最狭义的政府。①

在这几个政府内涵层次中，本研究所指的“政府”是第四层次含义的政府，指的是美国的地方政府，即州政府。主要原因在于：由于美国在三权分立之下实行地方分权制，并根据美国宪法第十修正案（Tenth Amendment），即“保留条款”（residual powers）的规定——“本宪法所未授予合众国或未禁止各州行使之权力，皆由各州或人民所保留之”，将实施和管理教育的责任更多地保留给各州政府和人民。美国联邦政府的教育权力非常有限，它仅仅拥有国家宪法中明确规定的权力，因此，美国的教育管理权力主要在各州，而不在联邦政府。所以，本研究将主要关注州政府。美国各州宪法都规定，州政府机构由立法、行政和司法三个部门组成。在本研究中，与高等教育治理相关的州政府主要包括州长、州议会等州的行政与立法部门。

四、治理

治理：英语中的治理（governance）源自希腊语 verb κυβερναω，意思是“掌舵”。柏拉图第一次将其用作比喻的含义。该词后变成拉丁语，然后译成许多其他语言。牛津高阶英语词典（第七版）给出的词条“治理”是指治理国家或控制公司或组织的活动；治理国家或控制公司与组织的方式。世界银行（1991）给出的治理的定义是：行使政治权力并运用机构资源管

① 乔耀章. 政府理论［M］. 苏州：苏州大学出版社，2003：4.

理社会问题与事务。全球治理委员会（Commission on Global Governance）在1995年发表的一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告中对治理进行了界定：治理是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。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它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以为符合其利益的非正式的制度安排。在众多的治理定义中，全球治理委员会的定义最具代表性和典型性。李福华认为："治理实际就是一种制度安排，制度安排是管制特定行为或特定交易关系的一套框架或机制，它包括迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式制度安排。一般而言，制度安排通过三个方面表现出来：一是建立某种组织机构；二是形成某种制约或运行机制；三是上升为某种法律制度。"① 治理的核心特征是"权力在不同层次之间的配置、行使和协调的正式和非正式的制度安排"。② 本研究认为：治理是在机构的不同层级之间配置、行使和协调权力与资源的正式与非正式的制度安排。

美国对大学从微观到宏观的管理和治理，可分为六级，最低的一级为系，第二级为学院，第三级为大学，第四级是相对独立的大学分校所组成的大学群（以加州大学为典型，但这并非普遍存在的一级），第五级为州，第六级为国家。只有第五、六两级是政府，它们的作用是治理性质的。③ 根据张楚廷的六级分类，各州对高等教育系统的统筹、协调与规划属于治理范畴。

五、治理模式

治理模式是由治理和模式两个词组成。"治理"一词已经在前面进行了界说。"模式"是近年来频繁使用的一个词。模式是由"模型"一词转化而

① 李福华. 大学治理的理论基础与组织架构［M］. 北京：教育科学出版社，2008：11.
② 俞可平. 治理与善治［C］. 北京：社会科学文献出版社，2000：31.
③ 张楚廷. 不同的大学治理方式［J］. 大学教育科学，2010（01）：109.

来的。“模型”源于拉丁文“modulus”，其本意是“尺度”、“样本”和“标准”。“模式”的英语是“model”，中文可译成“模型”、“范例”、“典型”，等等。现代汉语词典关于“模式”一词的界定为：“某种事物的标准形式或使人可以照着做的标准样式。”① 由此可见，模式不是一般的具体存在形式，而是更具典型意义的、有代表性的存在物。它是从多样的现实存在中概括而来的，是“定格”的结果。美国两位著名的比较政治学者比尔和哈德格雷夫指出：“模式是再现现实的一种理论性的、简化的形式。”②这一概括有三个要点：第一，模式是现实的再现和抽象概括，来源于现实；第二，模式是理论性的形式，也就是说，模式是一种理论，而非工艺性方法、方案或计划；第三，模式是简化的形式，如：$E=MC^2$是表现能量与质量互换原理的典型简化形式。比尔和哈德格雷夫对模式的定义科学地揭示了模式的本质。根据以上对“模式”的“源”与“义”的分析发现，模式是一种概括化的架构，它比概念化的理论要具体，并具有可操作性；它源于客观事物的原型，但又不是客观原型的简单复现，它是经过人们思维的加工制作出来的一种认知形式，是一种可参照模仿的行为范例。

根据美国杰伊·克斯科尔（Jay Kiskel）的定义，“治理模式（governance model）是三个构成要素相互协调作用形成的结果，其中决策架构（decisioning structures）开展宏观和微观层面的管理控制；运行程序（operating procedures）将无序的工作转化为集体的合力；协作者（collaboration enablers）促进信息在日益膨胀的、全球化的和虚拟化的工作环境中流通”。③ 上述定义表明治理模式有三大构成要件：决策架构、运行程序和协作者，三个构成要件相互协调互动形成治理模式。由此，治理模式中应该包含权力和授权的体制与决策机制，系统运行应该依据一定的程序、规范和制度，相互之间互动和协调需要信息的

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，2005：961.

② 沃纳丁·赛弗林. 传播学的起源、研究与应用［M］. 福州：福建人民出版社，1985：14.

③ Jay Kiskel. Governance Model：Defined［R］. Teaneck：Cognizant，2011：5.

交流与协作，这样才能达到治理的效率和效能。在本研究中，治理模式是决策架构、运行程序和信息协作三个构成要素相互协调互动形成的治理结果。其中，决策架构指的是各治理相关方授权与控制的架构，运行程序指的是治理主体对客体开展治理的操作程序和操作规范，信息协作指的是治理利益相关方之间信息沟通和协作的路径和方式。

第二节　美国州级高等教育治理的相关研究

一、治理与大学治理研究

（一）治理与大学治理的内涵

李福华通过研究“大学治理的理论基础与组织架构”，指出：“治理实际就是一种制度安排，制度安排是管制特定行为或特定交易关系的一套框架或机制，它包括迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式制度安排。一般而言，制度安排通过三个方面表现出来：一是建立某种组织机构；二是形成某种制约或运行机制；三是上升为某种法律制度。”①

湛中乐经过研究“大学治理与大学章程”指出：“治理实际上是一种新的管理模式，它涵盖所有正式制度和规则，同时也包含各种非正式的制度安排。与以往的管理模式相比，治理更注重协调，而不是控制，主张政府组织与非政府组织共同参与公共事务的管理。从控制走向协调，以治理代替管理，已经是世界高等教育改革的趋势。”“简单地说，所谓大学治理就是大学内外利益相关者参与大学重大决策的结构和过程。大学的治理结构是现代大学制度的本质与核心，大学治理是联系大学内部以及外部各利害关系人的正式的和非正式关系的制度安排，以便使各利害关系人在权利、责任和利益上相互制衡，实现大学内外部效率和公平的合理统一。治理涉及学校纵向和

① 李福华. 大学治理的理论基础与组织架构［M］. 北京：教育科学出版社，2008：11.