

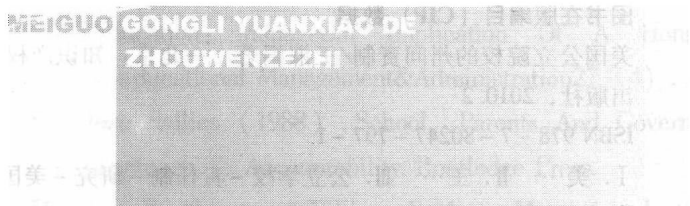
美国公立院校的州问责制

MEIGUO GONGLI YUANXIAO DE
ZHOUWENZEZHI

王淑娟 著

知识产权出版社

美国公立院校的州问责制



王淑娟 著

知识产权出版社

内容提要

目前,美国很多州在逐步建立起面向公立院校的州问责制(state accountability system),它通常由应答性问责(绩效报告)和奖惩性问责(绩效预算和绩效拨款)两种类型的问责政策构成。本文综合运用文献分析和政策分析的研究方法,从内涵、背景、构成、影响和实质等方面对美国公立院校的州问责制进行了初步探讨,认为“州问责制是美国政府公共行政改革在高等教育领域的表现,是政府借助管理主义的手段提升公共高等教育服务公共性的一项制度设计”。

责任编辑:汤腊冬 何薇

责任校对:韩秀天

文字编辑:何薇

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

美国公立院校的州问责制/王淑娟著. —北京:知识产权出版社, 2010. 2

ISBN 978 - 7 - 80247 - 797 - 1

I. 美… II. 王… III. 公立学校 - 责任制 - 研究 - 美国

IV. G571. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 141533 号

美国公立院校的州问责制

王淑娟 著

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

邮编: 100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱: bjb@cnipr.com

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

传 真: 010 - 82005070/82000893

责编电话: 010 - 82000889 82000860 转 8108

责编邮箱: tangladong@cnipr.com

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 9.75

版 次: 2010 年 2 月第 1 版

印 次: 2010 年 2 月第 1 次印刷

字 数: 260 千字

定 价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 80247 - 797 - 1/G · 306 (2644)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

本书为国家社科基金“十一五”规划教育学2007年度青年基金国家重点课题“构建适合中国国情的大学问责机制研究”研究成果

由“2009年度北京市优秀人才培养资助个人项目”资助出版

摘 要

目前,问责已经成为美国教育改革的一个关键词。2001年底,美国颁布基础教育改革法案——《决不让一个孩子掉队》(简称“NCLB 法案”),要求各州建立起一套严格的中小学校问责体系。这一改革思路对高等教育的发展也产生了示范效应,很多州逐步形成了公立院校的州问责制(state accountability system),它通常由应答性问责(绩效报告)和奖惩性问责(绩效预算和绩效拨款)两种类型的问责政策构成。本书综合运用了历史分析、文献分析、比较分析和政策分析的研究方法,从内涵、背景、构成、影响和实质等方面对美国公立院校的州问责制进行了初步探讨,进一步论证了“州问责制是美国政府公共行政改革在高等教育领域的表现,是政府借助管理主义的手段提升公共高等教育服务公共性的一项制度设计,力图借此实现公共行政宪政主义与管理主义的融合,但由于其过于注重绩效、测量、报告、奖惩这些可操作性手段和企业化管理思维,使其最终倒向了管理主义的立场,这也是它未取得预期政策意图的主要原因”这一观点。

论文可分为“问责脉络”“政策构成”和“结论启示”三个部分。

第一章、第二章梳理了问责在美国高等教育领域延伸的脉络与纹理:问责→教育问责→高等教育问责→政府权力、学术权威、市场力量构成的高教问责三角→绩效报告、绩效预算与绩效拨款构成公立院校的州问责制,步步深入,厘清了州问责制在美国高教管理与问责大系统中的位置和作用。

第三章、第四章运用政策分析的框架对“绩效报告”和

“绩效拨款”等政策的运行过程进行了描述。在问责活动中，被问责的一方必须提供有关活动的信息，并为其正确性作出说明，这属于应答性问责行为（answerability），是弱问责的表现形式；如果其行为或解释不能令人满意的话，就会受到惩罚，这属于强制性问责行为（enforcement），是一种强问责。在州问责制中，与这些手段相对应的政策工具就是绩效报告和绩效拨款。对这两项政策执行效果和影响的调查发现，其收效并不大。

最后一章“结论启示”部分对于政策效果不理想的深层次原因进行了分析，认为现代社会“工具理性膨胀、价值理性衰落”在公共行政领域就表现为管理主义大行其道，宪政主义式微。这对于州问责制造成了极为不利的影响，手段僭越成为目标，人们看到的只有指标、报告、分数、奖惩等管理手段，而忘却和忽略了最终要追求的公共性目标：正义与公平。也正因为此，州问责制受到了院校管理人员与教师的误解，因而政策实施没有得到他们很好的配合，致使绩效信息在各层次管理活动中应用不够，无法实现绩效提升和外部问责的双重目的。

ABSTRACT

Accountability is a key word in today's educational reform in the USA. At the end of 2001, the US passed its basic education reform act——NCLB, which prescribed each state to establish a strict school accountability. This reform approach has a demonstration effect on the development of higher education. Many states are developing state accountability system for public colleges and universities, which consists of two kinds of accountability policies——answerability accountability (performance report) and enforcement accountability (performance budget and performance funding). This dissertation employs many research methods, such as history analysis, literature analysis, comparative analysis and policy analysis, and discusses the meaning, background, factors, influence and substance about state accountability system. By conclusion, “state accountability system is led into higher education field by American public administration reform so as to improve the publicity of higher education delivery in virtue of managerialism instrument. It strives to achieve the integration between constitutionalism and managerialism, but it finally converses to managerialism because of more emphasis on exercisable instruments and corporation management mind, such as performance, measurement, report, reward and punishment. This is also the primary reason why state accountability system can't realize the anticipative policy goals.”

The dissertation consists of three parts, “accountability vein”, “policy components” and “analysis and conclusion”.

The first and second chapters combed accountability skeleton and vein in American higher education field: accountability → educa-

tional accountability → accountability higher education → higher education accountability triangle of state priorities, academic power and market force → state accountability system for public colleges and universities composed by performance report, performance budget and performance funding. By this way, it demonstrates the position and role of state accountability system in American higher education management and accountability framework.

The third and fourth chapters exercised the framework of policy analysis to describe the operation process of “performance report” and “performance funding”. In the accountability activities, the targets must provide some information and explain the correctness, which belongs to answerability accountability, the representation of weak accountability. If the behavior and explanation do not satisfied, they will be punished. This is strong and enforcement accountability. In order to achieve these two kinds of accountability, the policy tools of performance report and performance funding were used, but the investigation found that the policies efficiency isn't optimistic.

The last chapter explored the deep reason why the policy result isn't great. In modern society, “expanse of instrumental rationality, decline of value rationality” in public administration field is leading to managerialism flourish and constitutionalism enervation. It has an adverse effect on state accountability system. Means of management arrogate to ends. What people see is indicators, report, score, reward and punishment, but justice and equity, the ultimate public ends people pursue, is forgotten and neglected. Just because of this, administration staff and faculty misunderstand state accountability system and don't act in concert on the implementation of policies. Finally, performance information isn't used effectively to management action, so as to the double ends-improving performance and external accountability can't be realized.

目 录

导论	(1)
一、选题依据	(1)
二、文献综述	(8)
三、概念界定	(14)
四、研究方法与基本思路	(24)
五、研究难点与创新	(30)
第一章 问责与教育问责	(32)
第一节 问责：多学科的追问	(32)
一、问责的知识考古	(33)
二、问责的知识系谱：多学科的译法和意涵	(40)
第二节 教育问责：含义与要素	(51)
一、教育问责的含义	(53)
二、教育问责的架构要素	(63)
第二章 美国高等教育问责三角中的州问责制	(68)
第一节 美国高等教育问责的三角制衡	(70)
一、大学的利益相关者	(72)
二、美国高教管理中的问责三角	(75)
三、美国高教问责大系统的因素构成	(80)
第二节 州政府对公立院校问责的历史与现状	(90)
一、州对公立高教问责的历史变迁	(91)
二、新型州问责制出现的社会背景	(96)
三、新型州问责制的现状解析	(103)
第三章 应答性问责政策：绩效报告	(115)
第一节 绩效报告政策系统构成分析	(117)

一、政策环境	(117)
二、政策主体	(118)
三、政策客体	(120)
第二节 绩效报告政策系统运行分析	(121)
一、政策制定分析	(122)
二、政策执行结果——报告的形式、目的和指标 系统	(134)
三、政策绩效评估——绩效报告的应用和影响	(151)
四、政策调整分析	(159)
第四章 强制性问责政策：绩效拨款	(171)
第一节 绩效预算和拨款政策的制定：多流框架政策 理论的透视	(171)
一、问题流	(172)
二、方案流	(175)
三、政治流	(176)
第二节 绩效预算和拨款政策的执行	(177)
一、政策概述	(177)
二、政策启动	(188)
三、政策执行过程	(190)
四、用于测量院校绩效的指标系统的特征分析	(204)
第三节 来自目标群体的政策评估：院校的反响	(215)
一、政策目的及其实现	(216)
二、政策价值	(218)
三、指标内容倾向	(219)
四、院校对绩效信息的利用及其影响	(220)
五、绩效拨款面临的困境与变革：院校的视角	(223)
第五章 州问责制本质的哲学分析：工具理性与 价值理性	(230)
第一节 州问责制的架构分析	(231)

一、委托代理关系中的问责施动者和对象	(231)
二、宪政主义与管理主义视角中的问责目标与 手段	(241)
第二节 州问责制的本质分析	(249)
一、价值理性与工具理性	(250)
二、现实的冲突	(256)
三、理想的融合	(262)
第三节 美国州问责制与我国高教评估的比较分析 ...	(271)
一、两国政府评估的对比分析	(271)
二、美国教育问责与州问责制对我国教育改革的 启示和借鉴意义	(275)
参考文献	(286)

导 论

一、选题依据

当代,高等教育已经成为经济和社会发展的发动机,它决定了社会的革新潜力,更决定了国家未来的国际竞争力和工业地位。因此,高等教育的质量保障变得格外重要。在高等教育体系发达的美国,高等教育机构的办学质量评估主要是由地区认证组织来进行的,但是,这并不意味着州政府对院校绩效漠然视之,实际上,它往往以问责(accountability)的形式来评价大学对高等教育政策目标的实施状况,问责是州政府对院校实施管理的一项重要职能和手段。目前,问责在我国教育理论界还是个全新的概念,教育政策与实践领域也鲜见类似的制度和措施,这是个几乎空白的地带。问责在西方国家教育发展的过程中有着较为悠久的历史,但在各国的表现有所不同。在美国,随着2001年底NCLB法案的颁行,建立中小学校的教育问责制度成为美国教育改革的一大方向,以“标准—测验—报告—奖惩—改进”为特征的基础教育问责体系旨在提升美国中小学日益下滑的教育质量。受这一举措的影响,问责的理念也开始波及高等教育领域。问责在高等教育领域的出现也有一定的历史和社会原因。20世纪80年代,美国采取里根主义的经济政策,主张“小政府,大社会”,联邦和州政府纷纷缩减开支,教育与其他社会福利项目成为缩减的对象,州对公立大学系统的拨款出现萎缩;但是,高等教育大众化和优质化发展需要源源不断的投入,经费危机开始显现,大学不得引入雇用兼职教师、提高学费水平和吸引商业界资金等多种市场化手段,再加上本科教育巩固率和毕业率总是徘徊不前,毕业生技能也屡屡

遭到工商界的批评，这就导致政府和商业界更加怀疑高校的运作效率和绩效，公众对高等教育的信心也有所动摇。在这种背景下，问责（accountability）日益成为美国高等教育改革的关键特征，大学学生成绩、教育机会、可支付性、巩固率和毕业率等成为公众和政府共同关心的问责话题。政府、社会和教育界采用了绩效报告、绩效预算、排行榜、满意度调查、学术审查、认证等多种形式的问责手段。总之，问责目前已经成为美国高等教育质量保障领域的一个重要现象，而问责在我国教育界是个空白。教育中的问责究竟是怎样的含义？是否对我国教育管理改革有借鉴价值？这些都值得我们深入研究。

问责（accountability），中国大陆和台湾学者一般又译作“绩效责任”，是个非常复杂的概念。不同的学科，如哲学、公共管理、行政学对其有着不同的解释。笔者最初接触“问责”是2001年写作硕士论文《美国特许学校研究》的时候，其中有一章就需要论述“特许学校的绩效责任”。当时，翻译“accountability”这个词就感到非常的费解，不知道其究竟与汉语中的哪个词最为接近，它的确切含义又是什么。这也成为笔者选择“问责”作为博士论文方向的最初动因之一：搞清楚英语国家语境中的“accountability”究竟是什么含义；“educational accountability”（教育问责）究竟又意味着什么。^①随着研究的深入，笔者发现“问责”是一个极其复杂的现象，在基础教育和高等教育中有着不同的表现。目前，国内对美国基础教育中的“绩效

① 在本文中，大多将 accountability 翻译成“问责”，因为这样能综合传达动态的“问询”和静态的“责任”两种含义，并能表明问责是一种双向的关系。但是，对于美国基础教育领域中的 NCLB 法案，大陆学者（如赵中建教授）和台湾的学者还是较多地将此词译为“绩效责任”。NCLB 法案要求州政府在全州范围实施涉及所有公立学校和学生的绩效责任（accountability）制度。这一绩效责任制度主要包括各州制定并实施富有挑战性的州级阅读和数学标准，所有三至八年级学生必须参加年度考核，确保所有群体的学生在12年中达到熟练的州级年度目标。

责任”问题已有一定的研究，而对高等教育领域狭义问责问题^①却极少有人涉足。美国私立大学一般都拥有很大的自治权，政府无权干涉其教学和管理等内部事务，问责一般只是针对美国公立高等教育系统。于是，研究范围得到进一步明确：美国公立高等教育中问责的表现方式和实现途径都有哪些？

理论上而言，教育领域的问责行为一般包括三个方面：（1）谁向谁负责？即问责的主体和对象，教育组织所要负责的对象所属类型是问责的关键因素。（2）负责什么？即问责的内容，是问责一方规定教育组织所需担负责任的范畴。（3）如何问责？即问责的方式或手段，问责一方采取何种信息与监控机制考察教育组织责任兑现程度。与基础教育问责的程序和途径有所不同，美国高等教育领域的“问责”是个很宽泛的概念，其基本含义就是政府、高等教育管理和协调机构、公众、认证组织、学生及其家长这些外界实体有权利向大学提出问询，大学也有责任通过一定的途径或方式向这些利益相关实体证明其是否有效地使用了公共经费，是否实现了公共的政策目标等。实际上，有权对公立高等教育机构提出质询和问责的实体（同时又是公立大学所要负责的对象）实在是太多了，包括联邦和州政府、高等教育协调和管理机构、专业认证组织、工商界、市场、学生及其家长等。不同的问责主体对大学所要问责的内容和方式有所区别：州政府借助“绩效报告”和“绩效拨款”，所关心的是政策目标的实现情况；各种媒体、家长和学生通过“大学排名”和“用足投票”，关注的是学校的声誉、教学和学生的成绩；专业同行通过“认证”与“评议”，考查新设院校和新增专业是否具备条件，并保持各类院校的教学和科研水平。对非政府组织的认证和

^① 仅指州政府对公立院校的问责制，而广义的高等教育问责除此之外，还包括学术立场的问责（如认证和评价）和市场的问责（如学生—校友满意度调查和大学排行榜）。

媒体的排行,国内均已有相当的研究;而在美国,大学对政府的责任模式和政府对大学的问责机制正处于大转变之中,由过去那种完全遵从法规指令的体制转向更具竞争力的、基于绩效结果的管理方式,值得我们关注。在某种意义上而言,美国州政府对公立高校的问责,正是一种高等教育政府评估的类型。我国高等教育评估以政府行为为主导,研究美国州政府评估和监控高等教育质量的模式对我国有着更大的借鉴意义。此外,这种外部问责似与高等教育机构一直以来所享有的“学术自由”和“机构自治”相对应,因而,对政府问责的考察也就是对大学与政府关系的一种审视。笔者最终确定研究的问题就是:问责的理念对美国公立高等教育究竟意味着什么?州政府机构对公立高等教育系统的问责主要借助于哪些方式?影响如何?对于我国的高等教育评估具有怎样的借鉴意义?

总之,问责在美国教育中是个范围很广的概念,牵涉多个外部利益相关实体,涉及学校管理的方方面面,而本文的分析主要限定在以下框架内:

问责的主体——美国州政府及其高等教育协调管理机构;

问责的对象——州公立高等教育系统;

问责的内容——院校对州高等教育政策目标的实现状况;

问责的方式——绩效报告,绩效预算,绩效拨款。

(一) 研究目的

1. 澄清问责领域的相关概念

“accountability”是个含义极为丰富的概念,目前国内教育界对它的翻译五花八门,如“教学核定制”“责任制”“责任”“问责”“课责”“绩效责任”等。总体来看,“问责”和“绩效责任”比较常见,香港学者多译为“问责”,台湾学者多采用“绩效责任”,大陆学者则两者兼而有之。前者较强调外界对学校的问询和课责,而后者强调学校静态的责任。而且,不同的学

科对它也有自己独特的翻译方式,强调了它不同向度的内涵,使得教育问责的含义更加丰富、更加复杂。教育问责与行政问责有不同之处,中小学与高等教育的问责系统也有所不同,评价和测量与问责有着密切的联系,但也存在不同之处,这些都是本文寻求厘清的概念。本文将对教育问责的含义作深入剖析,希望能澄清一些错误认识,呈现问责本身的深意和实质。

2. 阐释州高等教育问责系统的构成

各州的高等教育问责系统构成要素各不相同,但是透过这些纷繁复杂的表面现象,也存在一些共同的要素,如绩效指标、绩效评价、绩效报告和绩效拨款等。美国对于高等教育问责的研究呈现越来越多的视角,涉及问责的概念剖析、有效州问责体系的建构以及问责与学术自由、问责和治理的关系等。本文试图对这些要素作细致的描述,以对美国教育问责系统的运作有更为近距离的了解。

3. 思索教育问责运动背后的理论基础

问责在教育领域的出现,是强调其责任伦理的一面,还是强调其测量评价的一面?是源于新公共管理运动对传统政府管理模式的颠覆,还是信息经济学对委托代理关系的深化?应该说,对这些问题的回答并非简单的非此即彼,问责的出现是多种因素综合作用的结果,也应该借助于多学科的理论对其进行多维度的分析,政府经济学、公共部门经济学、信息经济学、行政伦理学都为我们对问责进行深入分析提供了崭新的视角。

(二) 研究意义

20世纪90年代以来,美国州政府对公立院校的新型问责制逐渐形成,它既是一种崭新的政府管理和评估模式,也代表一种新型的政府与大学关系。其主要特征为:由关注大学内部的输入和过程转向结果;要求大学向外界公布绩效信息,增加对社会的回应力;州统一对大学生进行通识教育考试,通过测验和评价来

提高学生成绩；将大学绩效与激励性拨款建立某种联系。研究美国州政府对公立院校的评估和问责，在我国高等教育管理模式的改进和政府与大学之间的关系等方面，具有以下意义。

(1) 为建立我国高等教育的评价干预体系的合理构成方式提供参照。

学术自由和社会干预、机构自治和外部问责是中外高等教育机构都面临的矛盾。在我国，目前还没有建立起正式的大学问责体系，但是，高等教育评价在一定程度上起到了问责的作用。我国大学徘徊在机构自治和外部评价之间，所受到的外部干预不断增多，大学自治正受到越来越多的侵犯，而且，这些干预体系的构成方式也非常不合理，多是政府的行政干预，欠缺同行的专业评价和社会消费者的理性干预。在美国，州政府问责制度、专业组织的认证活动和媒体的大学排行榜构成了高等教育的质量保障和评估体系。州的问责能保证州政策目标在高等教育中的实现，专业认证能确保大学的教学和科研保持在一定的水准，而媒体的排行榜则成为家长和学生择校的指南针。来自这三个部门的评价活动，目的和重点各有不同，激励着各高校不断改革进取。我国外部质量保障体系或评价体系需要改进政府的管理职能，增进专业团体和市场力量作用的发挥，对美国高等教育问责的研究可以在这些方面为我国提供一些借鉴。

(2) 为转变政府高等教育评估和管理模式带来启迪，加强对政策目标实现和执行结果的评估。

我国的高等教育评估多注重投入和过程因素，而对教学和科研产出效益的测量还不足。在教学方面，评估多是围绕是否建立和执行了严格的教学规章制度、各主要教学环节的控制以及对教师教案和上课情况的检查等。可以看出，这些评估的内容多属于教育教学过程中的输入性因素，而对学生成绩这种输出性成果还缺少大范围内统一的、可比较性的测量。而在科研方面，对于大学承担的相关科研项目的成果、相关经费的使用成效，缺少相应