

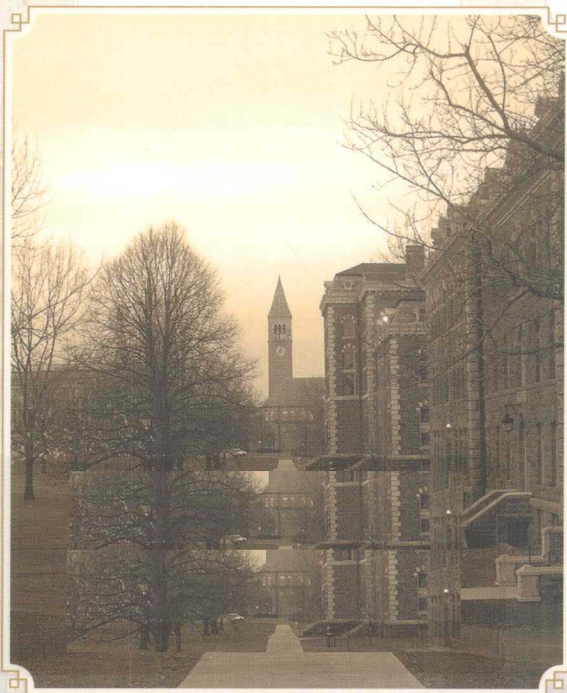
· 北大高等教育文库 ·

管理之道丛书

美国的大学治理

GOVERNING ACADEMIA

现代大学谁主沉浮



[美] 罗纳德·G.埃伦伯格 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

· 北大高等教育文库 ·

管理之道丛书

现代大学 谁主沉浮

美国的大学治理

GOVERNING ACADEMIA

[美] 罗纳德·G. 埃伦伯格 (Ronald G. Ehrenberg) 主编

第一稿译者：张婷姝

第二稿译者：沈文钦 杨晓芳

审校者：沈文钦



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京市版权局著作权合同登记号 图字：01-2005-3734

图书在版编目（C I P）数据

美国的大学治理 /（美）埃伦伯格主编；沈文钦，张婷姝，杨晓芳译. —北京：北京大学出版社，2010.10

（北大高等教育文库·管理之道丛书）

ISBN 978-7-301-14802-0

I. ①美… II. ①埃… ②沈… ③张… ④杨… III. ①高等学校—学校管理—研究—美国 ②高等学校—科研管理—研究—美国 IV. ①G649.712

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第195491号

Governing Academia, edited by Ronald G. Ehrenberg, originally published by Cornell University Press

Copyright © 2003 by Cornell University

This edition is a translation authorized by the original publisher.

书 名：美国的大学治理

著作责任者：〔美〕罗纳德·G. 埃伦伯格主编

沈文钦 张婷姝 杨晓芳译

丛书策划：周雁翎

责任编辑：周志刚

标准书号：ISBN 978-7-301-14802-0/G·2564

出版发行：北京大学出版社

地 址：北京市海淀区成府路205号 100871

网 址：<http://www.jycb.org> <http://www.pup.cn>

电子邮箱：zyl@pup.pku.edu.cn

电 话：邮购部62752015 发行部62750672

编辑部62767346 出版部62754962

印 刷 者：三河市北燕印装有限公司

经 销 者：新华书店

650毫米×980毫米 16开本 17印张 292千字

2010年10月第1版 2010年10月第1次印刷

定 价：40.00元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024 电子邮箱：fd@pup.pku.edu.cn

序 言



我在20世纪90年代中期担任康奈尔大学副校长期间，对研究高等教育机构的治理很感兴趣，并最终促成了这本书。作为高等教育经济学的一名研究人员，我也热心于阅读那些由以前的大学管理者所完成的著作。在这些著作中，对我的管理者兼教师的双重角色产生最深刻冲击的是詹姆斯·O. 弗里德曼(James O. Freedman)的《理想主义和自由教育》(*Idealism and Liberal Education*) (1996年)。因为在该书中吉姆*说——我在拙著《学费上涨》(*Tuition Rising*) (2000a)中也转述了他的这段话——作为一名大学管理者，其最大职能是能够和教授会、行政部门、董事会中的同事共同提出最基本的议题。虽然他们并非总是以他所希望的方式做出反应，但是至少令他满意的是，他知道他们正在认真考虑这些议题。吉姆的话语影响了我的大学管理生涯，促使我继续努力地在教学和研究中提出最基本的议题。

虽然我和吉姆从未谋面，但是因为我开始组织一些论文并最终要完成《美国的大学治理》(*Governing Academia*)一书，所以我很自然地就想到能否请他来撰写一章。这本书的主题之一是大学校长和董事之间的关系以及这一关系在公立和私立大学之间的差异。吉姆曾是一所卓越的公立大学——爱荷华大学(University of Iowa)——的校长，然后又在一所著名的私立大学——达特茅斯(Dartmouth)学院——担任校长，两段经历达15年之久。他还有在布兰代斯大学(Brandeis University)董事会服务的优势，并能够以通信方式收集到校长及董事们的观点。他非常谦和地同意了我的请求。因为他的著述深深地影响了我的行为方式，并且我对他作为学者、高等教育管理者以及公众知识分子的生涯都是赞赏的，所以我还询问吉姆，我是否可以将《美国的大学

* Jim, James的略称或昵称。——译者注

治理》一书题献给他。令我非常高兴的是，他同意了。

其他撰稿人也都是些杰出的学者和大学管理者。他们来自包括经济学、教育学、法学以及政治学在内的众多学科。他们全都以一种非专业化的风格来写作，这使本书可以拥有更广泛的读者。很多文章的初稿都在2002年6月提交给由我负责的康奈尔大学高等教育研究所组织的讨论会，讨论会上的指定发言及广泛讨论使作者们都受益匪浅。

自1995年以来，安德鲁·W. 梅隆基金会(Andrew W. Mellon the Foundation)和(美国)大西洋慈善总会(the Atlantic Philanthropies)对康奈尔大学高等教育研究所提供了大量的经费资助。这一资助使我能够按照研究兴趣自由探索，并为我提供了研究中所需的很多本科生和研究生资源(其中三位康奈尔大学本科生和我共同完成了本书中的一章)，以及组织讨论会，而正是这种讨论会促成了本书的完成。这两个基金会给了我极大的帮助，在此我对他们的支持表示最诚挚的感谢！

导 论

罗纳德·G.埃伦伯格



近几十年以来，无论是美国的公立高等院校还是私立高等院校，本科生的学费增长率都远远地高于通货膨胀率的增长。^①居高不下的学费增长率导致国会在1997年成立了国家高等教育成本委员会（National Commission on the Costs of Higher Education），旨在对本科教育的成本和定价进行广泛调查，并以此作为提出遏制学费增长之建议的基础。学生家长、纳税人以及政府官员都想知道：为何高等教育机构不能像商业机构那样运转——削减成本、提高效益，从而控制住学费增长率。

美国的高等教育机构是如何被治理的，这部分地回答了这一问题，同时也是这本《美国的大学治理》（*Governing Academia*）的主题。在一些州里，协调性董事会负责视察公立和私立的高等教育机构，并帮助他们在学校之间进行合理的课程和学位配置。在其他州，他们仅仅关注公立高等教育的组织和管理。

公立高等教育常形成一个或几个学术机构系统，并具有一个或多个由遴选或任命产生的董事会来治理每个系统或独立的院校。例如，在纽约州，有两个公立系统：纽约州立大学（State University of New York, SUNY）和纽约市立大学（City University of New York, CUNY）。每个多校区系统只有一个董事会，任命各个校区的校长、审批各校区提供的学程、制定整个系统的学费等都是它工作内容的一部分。与此大不相同的是，佛罗里达州的州长和议会最近批准了一项关于如何治理公立高等教育机构的变革，撤销了唯一的全州公立大学系统董事会，并为每个大学校区建立董事会。^②私立高等教育机构始终有董事会。

董事会的规模和构成以及董事们是否由任命或遴选产生，这在公立和私立机构中均不相同。例如，佛罗里达州长任命所有州公立大学的董事会成员，但是密歇根大学的所有董事会成员却是每两年一次在全州遴选产生。在普林斯顿大学这样的一流私立高等教育机构中，校友遴选产生一些董事会成员，董事会自身再遴选出另一些成员，而且新泽西州长会任命一名董事会成员。

董事会受托处理高等教育机构中的所有事务。然而，他们通常将他们的大多数职权委托给校长，只负责制定重大的决策。校长则依次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。然后，这些管理者与教员治理系统（a system of faculty governance）协力来监管高等教育机构，其中，教员治理系统对教学人员和管理者共享决策权有着明确的规定。逐渐地，高等教育机构中的其他员工以及学生也参与到决策中来。

教学人员在高等教育机构治理中扮演着重要的角色。他们是新知识的创造者，与学生一起，是教育过程的重要参与者。因此，在教育事务中，教学人员常常占绝对优势。这些事务包括入学标准、课程、毕业要求、教师聘任及晋升，等等。尽管董事会一般会保留对学术事务的最终裁定权，但在实践中，他们极少推翻由教学人员提出的管理建议，于是教学人员的决策对高等教育机构的治理产生重大影响。

这种由董事、管理者和教学人员共同治理的系统常常会导致这样的理解，即没有一方真正掌管高等教育机构。于是，有一个经常被提到的说法是：一个努力去领导大学全体教员的管理者，正如一个努力去“牧猫”的人，他们面对的问题是同样的。其他观察家将高等教育机构描述为“有组织的无政府状态”[科恩（Cohen）和马奇（March）1986]。因此，学术界中的变革迟缓、高等教育机构很难关注经济效益以及成本控制就不足为奇了。

高等教育机构的治理也涉及如何组织这些机构，以及收入、开支如何在各机构内分配。例如，有些大学将自然科学、社会科学以及人文科学设置在一个单独的文理学院中，而有些大学则按三个学科群分别设置学院。组织形式的差异可能对大学内部的决策具有相当大的影响。因此，很多系统在分配收入和开支时常常会受到组织形式的影响。有些机构将自身整体地作为单一的预算单元，而另外一些机构则赋予每个单元以自治权，要求它们自负盈亏。

由于最高法院在犹太大学（Yeshiva）案中的决议，私立的高等院校很少拥有教师工会。^③然而有不少公立高校中，很多教学人员与许多公

立和私立大学中的其他职员一样，都加入了集体谈判的队伍。近几年来，在越来越多的学校中，担任助教的研究生赢得了集体谈判的权利以改善自身的工作条件。

高等教育受制于政府的规制和要求，这些规制和要求对大学的学术治理和决策来说或许可以被称做“非法律的合法影响”（nonlegal legal influences）。政府规制包括环境、非歧视以及移民标准——在移民标准方面，于后者最近对学术界打击最大的是9·11后颁布的爱国者法案（PATRIOT Act），它将增加高等教育的成本并削弱美国高等教育机构录取外国学生的能力。非法律的合法影响包括：知识产权问题、捐赠人在决策中的作用、投保者的要求、认证机构、高等教育的学术联盟和运动协会以及基础资源服务提供者。每一种都会对高等教育机构的成本结构以及运行效率造成重大的影响。

最后，美国高等教育传统上是由非营利的私立和公立院校组成。然而，最近十年来，经过认证的营利性高等教育机构有所发展——一个著名的例子是凤凰城大学（University of Phoenix），这个大学现在是美国最大的私立高等教育机构（依据注册的学生数）。营利性高教机构的治理结构在性质上往往更加公司化，由它带来的日益增长的竞争给非营利和公立高等教育机构带来了压力，这反过来可能影响这些机构的治理方式。

本书各章涉及刚才讨论到的有关高等教育治理的所有方面。每章重点在于社会科学家所应当知道的那些治理方面的内容，或是未来可能着手进行的帮助我们更好地理解如何改进这些高等教育机构绩效的研究。

第一部分各章涉及州对于高等教育的治理和董事会。该部分以詹姆斯·O. 弗里德曼（James O. Freedman）的一篇文章《校长与董事》（Presidents and Trustees）开始。作者曾在著名的高等教育机构（公立和私立大学均有）担任过校长，现在就职于其他几个高等教育机构的董事会。他独特的经历使他足以胜任这一主题的写作。他的文章阐述了公立和私立高等教育机构董事会所扮演的角色之间的差异以及各种类型的高等教育机构中校长与董事会之间的相互作用。根据以往的经验，他提出了有关董事会如何改进其职能、校长与董事会如何最有效地联合起来领导其机构的建议。

本杰明·E. 赫马林（Benjamin E. Hermalin）长期关注公司和非营利机构中董事会的职能发挥以及董事会如何影响这些组织的运转问题。

在《高等教育董事会》(Higher Education Boards of Trustees)一文中,赫马林指出:对营利公司董事会的研究有助于理解高等教育机构董事会的运作。文章还指出了公司和高等教育机构之间的关键差异,这种差异使得所有与公司董事会相关的调查结果不可能存在于高等教育机构的董事会之中。

唐纳德·E. 赫勒(Donald E. Heller)的文章《州级学术监督》(State Oversight of Academia),首先讨论了各州对高等教育进行治理的历史以及我们的高等教育系统可能具有什么样的社会成果。然后他问各州政府所选择的管理高等教育的方式是否会影响最终的结果。

第二部分的重点是如何组织一所大学以及在各单位范围内收入和支出的分配如何能够影响高等教育机构的产出。

在《对大学进行达尔文医学诊断》(Darwinian Medicine for the University)一文中,苏珊尼·洛曼(Susanne Lohmann)将大学视做这样一种机构:该组织已演化了很长时间来帮助解决知识和责任的问题。她强调:大学的有些方面,在外界观察者看来可能是失败的,如终身教职制度、不能相互渗透的系科分界,但实际上却是精细设计的解决方案,这些方案已经演进到能促进大学目标的实现。正因如此,任何改革大学治理的建议需要在充分理解该大学的历史和环境的情况下非常小心地设计。尽管制度上的治理规则往往已十分明确,但是谨慎地判断它们是否是系统的失败之处,它们是否需要变革或维护从而帮助系统达到它们的目标,则是非常重要的。

托马斯·H. 哈蒙德(Thomas H. Hammond)的《在大学等级中“牧猫”》(Herding Cats in University Hierarchies)一文就大学的正式结构如何影响其决策程序的结果提出了一种“自下而上”的观点。他通过一个大学可能将四个不同的系科组织成两个学院的简单图解,表明分组方法会引起高层管理者对不同知识门类、不同建议和各种争论的关注。组织大学的最理想的方式取决于管理者最最看重哪些类型的信息、建议和争论。

约翰·D. 威尔逊(John D. Wilson)的《大学校园中的蒂布特竞争与政治竞争》(Tiebout Competition versus Political Competition on a University Campus)一文比较了集中预算模式和分散预算模式。分散预算模式将每个单位视做独立预算单元。他指出,在很多情况下,形式上更多地被称为“责任中心管理”(responsibility center management)或RCM的分权预算模式,其产出效率比集中模式更小。他特别指出,集中预算模式为提高教育质量提

供了更好的激励。考虑到现在很多大学要开展迈向RCM模式的运动，他的文章意义重大。

第三部分关注的是大学的共同治理和集体谈判。确定高等教育机构中教师和管理者在各种决策领域共同治理程度的最近一次重要调查是三十多年前由美国大学教授协会(American Association of University Professors)组织的。在《学术之船的航行实况》(How Academic Ships Actually Navigate)一文中，加布里埃尔·卡普兰(Gabriel Kaplan)报告了他在20世纪末21世纪初进行的一项新的有关高等教育机构治理的调查结果。卡普兰发现：尽管全国的教师们都认为他们在治理中的角色随着时间的推移而不断削弱，但是在很多高等教育机构的治理中教师仍扮演着重要的角色，并且他们在自己的专业领域——课程、学位要求以及聘任和晋升方面——享有最高的权威。相比之下，管理者和董事会在编制预算、长期战略以及设备问题上具有更多权威。

《美国高等教育中的集体谈判》(Collective Bargaining in American Higher Education)是三名康奈尔大学本科丹尼尔·B. 克拉夫(Daniel B. Klaff)、亚当·T. 凯兹伯姆(Adam T. Kezsbom)、马修·P. 奈戈斯基(Matthew P. Nagowski)和我共同合作的成果。在回顾了社会科学家应当知道教师工会有哪些作用后，我们提出了集体谈判对高等教育职员工资的影响的第一项研究成果，并讨论了研究生工会的形成这一现象。通过资料交换协议我们获得了一组公立研究型大学的资料，运用这些资料，我们调查了研究生工会对研究生助教工资、工作时间以及其他经济收入的影响。我们发现，吸引一流研究生进入主要研究型大学的竞争比集体谈判本身对此的影响更大。

第四部分讨论的是影响治理和高等教育机构如何运转的外部力量。在《高等教育中的非营利治理与营利治理》(Nonprofit and Forprofit Governance in Higher Education)一文中，布赖恩·普瑟(Brian Pusser)和萨拉·E. 特纳(Sarah E. Turner)谈到了高等教育中营利机构的重要性日益增长、营利和非营利机构在治理上存在的差异，以及营利机构日益增长的重要性将如何可能影响非营利机构的治理。他们警告说：营利机构增长的一个影响是非营利和公立高等教育机构可能被迫更多地像营利机构那样运转，结果将减少直接以州拨款的形式或间接地以免税的形式而获得的政府补助。

迈克尔·A. 奥利瓦斯(Michael A. Olivas)在《高等教育中非法律的合法影响的生长》(The Rise of Nonlegal Legal Influences on

Higher Education) 一文中提出了影响高等教育治理的四个非法律因素的案例研究, 这些研究在某种意义上支配了政策反应, 并形成了法定的、提请诉讼的或要求受规章限制的复杂特征。奥利瓦斯所提出的四种情况是保险公司、认证机构、联盟以及唯一供应商*的角色。他指出这些非法定因素引发的法律影响如何广泛深入地影响了高等教育机构的行为。

在结论中, 我概括了本书的主题并展望了未来。我讨论了外界环境的发展趋势: 州政府每次在限定他们对公立高等教育机构的财政支援时入学人数的增长; 很多高等教育机构越来越多地聘用兼职教师、非终身教职轨的全职教师和助理教师; 为高等教育校园里的研究生助教和助理教师所进行的集体谈判的增长。这些在未来几年很可能影响高等教育治理。

* 唯一供应商 (sole-source provider): 意味着仅有一家供应商, 或在某些特殊条件下, 只有一家供应商能满足某客户的要求。——译者注

目 录



序 言·····	(1)
导 论·····	(3)

一、校长、董事和外部治理

第一章 校长与董事·····	(3)
第二章 高等教育董事会·····	(19)
第三章 州级学术监督·····	(35)

二、内部治理和组织

第四章 对大学进行达尔文医学诊断·····	(53)
第五章 在大学等级中“牧猫”：美国研究型大学的 正式结构和政策选择·····	(69)
第六章 大学校园中的蒂布特竞争与政治竞争·····	(106)

三、实践中的治理

第七章 学术之船的航行实况·····	(127)
--------------------	-------

第八章 美国高等教育中的集体谈判·····(160)

四、非营利的挑战和非法律的合法影响

第九章 高等教育中的非营利治理与营利治理·····(181)

第十章 高等教育中非法律的合法影响的增长·····(199)

结 论：展望未来·····(215)

附录：各州中学后治理结构·····(219)

注 释·····(222)

参考文献·····(234)

作者简介·····(248)

英汉译名对照·····(250)

一、校长、董事和外部治理



第一章 校长与董事

第二章 高等教育董事会

第三章 州级学术监督

第一章 校长与董事

詹姆斯·O. 弗里德曼



美国大学董事会主要由外行人士组成，是颇具美国特色的机构，它与那些已控制着欧洲高等教育的教育部以及教师行会有着很大的差异。在美国，对一位大学校长来说，没有什么关系比他与董事会之间的关系更重要。两者间互相尊重的关系是校长获得支持和力量的源泉。而两者间尴尬或提防的关系会使校长失去很多机会。（在本文中，即使爱荷华州和其他一些州的公立大学董事会的正式名称是“board of regents”，我却始终使用“board of trustees”一词。）

我曾经分别在一所公立大学的董事会和一所私立大学的董事会工作过，发现二者之间存在一些异同，在此我就冒昧地加以阐明。

我先由一个自明之理开始。正如各高校的校长在智力、个性、职位准备、工作风格、教育观和个人抱负等方面相异一样，各高校的董事会也存在诸多差异。考虑到在可能的关系范围内存在着巨大差异，在这些可能的关系范围内存在着特定的诸多变化——毕竟在美国有三千多所大学和学院——如此众多的校长和董事会在这样形形色色的背景下履行他们的职责，尽最大努力地共同工作，证明了董事会这种机构的弹性和限度。

历史上便存在大学的治理权在校长和董事会之间此消彼长的状况。在《哈佛走向现代》(*Making Harvard Modern*) (2001) 一书中，莫顿 (Morton) 和菲莉斯·凯勒 (Phyllis Keller) 对20世纪的哈佛大学做了广泛的调查，指出哈佛董事会这个在19世纪早期具有“传教士联合体”特征的权力实体到19世纪晚期已经演变为“波士顿社会—经济精英的代表，突出地表现为哈佛大学成为他们这一社会阶层的特殊领

地”(p. 18)。几十年过去了，变化甚至更大。

到20世纪上半叶，权力的天平从七人董事会转向诸多强有力的校长(查尔斯·W. 艾略特、A. 劳伦斯·罗威尔和詹姆士·布莱恩特·科南特)，他们在治理上的威信来自于他们充满活力的任职经历。从那以后，正如凯勒所说，哈佛的治理“在实践中对校长之个性和意图的依赖与对可敬的体制结构的依赖一样多”(p. 18)。

另一位哈佛大学的学者亨利·罗索夫斯基(Henry Rosovsky)，曾任文理学院院长，他在《大学：所有者指南》(*The University: an Owner's Manual*)(1990, p. 261)中写道，“治理所涉及的是权力”；它与“谁掌权、谁决策、谁发言，以及发言声音大小”有关。校长与董事紧密相连，位于学校权力的中心。根据我的经验，一方面，董事会成员承诺在学术问题上支持校长，但另一方面，他们又期望在他们认为关系学校治理的事务上能独立于校长，保持他们法定的权威，这两者之间始终存在一种令人不安的张力。而校长却面临着另外一种张力：即使当他没法从董事会的侵犯中保全他所认为的学术权威的基本特权时，他也希望在董事会的建议和同意下处理尽可能多的事务。在寻求行使他们各自的权力时，校长与董事们很难发现能使二者之间保持平衡而又必须遵守的规则。

董事会成员

当我第一次见到爱荷华大学董事会的九个成员时，他们在社会生活中身份的多样性以及中西部人特有的谦逊给我留下了深刻的印象。他们是6位男士和3位女士：一位小城镇的律师；一位前副州长；一位非裔美国人医师，同时他也是一个县的验尸员；一位工会负责人，他是做肉类贸易的企业主；一位乡村农场主；一位职业农场经理；一位家庭农业综合企业所有者以及两位家庭主妇，其中一位曾经担任过本地的学校董事会主席。他们中没有一个人享有全国性的声誉。

他们被州长任命为任期六年的董事，这是非常令人震惊的，他们都是社会的中坚，但没有一个是工业巨头。这是一个由具有常识的男性和女性组成的董事会，他们诚实、可靠、敬业、努力工作，对他们的公共服务责任充满敬畏；每个人都真诚地希望自己能胜任这份工作。

与此形成对照的是，达特茅斯(Dartmouth)学院董事会虽然只是在规模上略微大一点，由13位男士和一位女士组成，但是这些成员的身