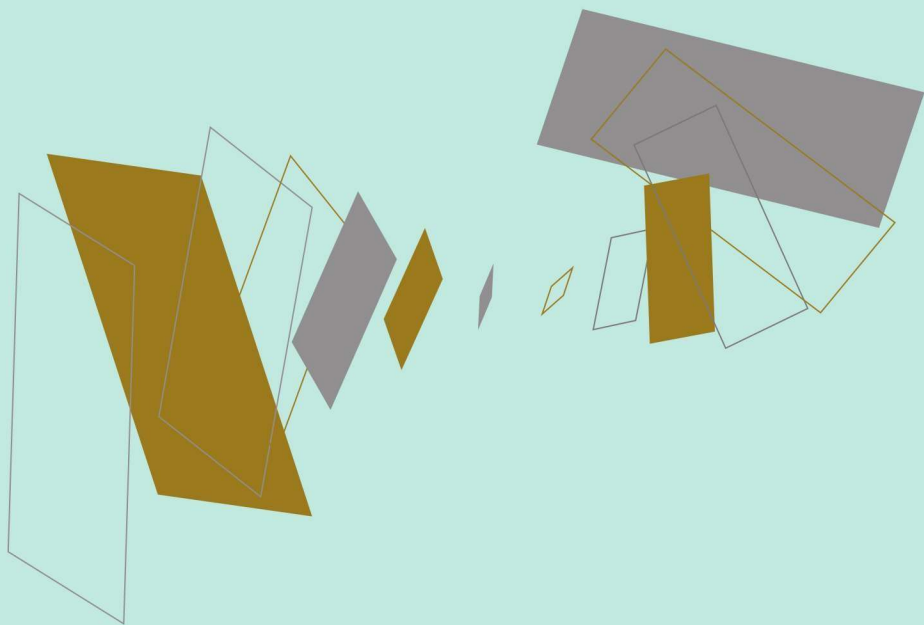


RESEARCH ON
THE GOVERNANCE STRUCTURE OF
AMERICAN PUBLIC COMMUNITY COLLEGES

美国公立社区学院 治理结构研究

杨旭辉 —— 著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

美国公立社区学院治理结构研究

杨旭辉 著

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国公立社区学院治理结构研究 / 杨旭辉著. — 上海 : 上海社会科学院出版社, 2021
ISBN 978-7-5520-3445-5

I. ①美… II. ①杨… III. ①社区学院—学校管理—研究—美国 IV. ①G648.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 072467 号

美国公立社区学院治理结构研究

著 者: 杨旭辉

责任编辑: 刘欢欣

封面设计: 夏艺堂艺术设计+夏商 xytang@vip.sina.com

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315947 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.cn> E-mail: sassp@sassp.cn

排 版: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 上海颀辉印刷厂有限公司

开 本: 890 毫米×1240 毫米 1/32

印 张: 11.875

字 数: 266 千

版 次: 2021 年 7 月第 1 版 2021 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-3445-5/G · 1084

定价: 78.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

社区学院是美国高等教育的重要形式，公立社区学院是美国社区学院的主力军。美国公立社区学院堪称转型发展的杰出样本。从最初的转学教育到后来的职业教育、社区教育职能，美国公立社区学院通过不断转型实现了创新发展。良好的治理结构，是推动美国公立社区学院转型发展的关键原因。研究美国公立社区学院的治理结构，对于推动中国地方本科院校转型发展、加强中国高职院校治理体系和治理能力现代化建设具有重要意义。

美国公立社区学院，是一种特殊的高等教育组织系统、典型的利益相关者组织。新制度主义理论，对美国公立社区学院治理主体的交往关系，有较强的解释力。政府组织是一种预期性利益相关者，非政府组织是一种潜在性利益相关者，受托人委员会是一种确定性利益相关者。美国公立社区学院治理结构的内核是“外—中—内”，受托人委员会作为桥梁，密切沟通起了社区学院内外环境。通过三者的博弈和互动，形成了和谐高效的发展生态。

政府组织和非政府组织是美国公立社区学院的外部治理主体。在政府组织中，联邦、州、地方三级政府组织对公立社区学院发展改革各司其职、相互配合，形成了治理合力。非政府组织中，群体性组织、认证组织、基金会组织根据各自定位也对公立

社区学院发展起到了关键作用。受托人委员会是连接外部治理和内部治理的关键桥梁，也是社区学院主动、高效地服务社会的根本原因。选举机制和强调法治，是受托人委员会高效运行的制度基础。社区学院的内部治理，是管理层、教师群体以及教育工会组织的博弈过程。

政府组织为美国公立社区学院提供了规范性，认证组织为美国公立社区学院提供了发展性，社区学院群体性组织为美国公立社区学院提供了先进性，受托人委员会为美国公立社区学院提供了随动性，内部协商治理为美国公立社区学院提供了凝聚力。美国公立社区学院的转型发展，正是这五个方面综合作用的结果。

研究美国公立社区学院治理结构，对中国高职院校治理体系和治理能力现代化建设的重要启示是：治理结构更多的不是结构性的，而是组织性的；应该加强高职院校的绩效评估，并强化结果运用；完善职业教育标准体系，做优职业教育质量评价组织。

目 录

前言	1
第一章 绪论	1
第一节 选题缘由	1
第二节 研究综述	6
第三节 概念界定	33
第四节 研究设计	42
第二章 美国公立社区学院治理结构的理论分析	48
第一节 美国公立社区学院治理结构的理论基础	48
第二节 美国公立社区学院治理结构中的利益博弈	68
第三节 美国公立社区学院治理主体的协调整合	72
第三章 美国公立社区学院治理结构的历史演进	75
第一节 美国公立社区学院治理结构演进的历史分期	75
第二节 美国公立社区学院外部治理主体的历史考察	77
第三节 美国公立社区学院内部治理主体的历史考察	95

第四节	美国公立社区学院的职能拓展与治理结构沿革	103
第四章	预期型利益相关者：政府组织	110
第一节	联邦政府	110
第二节	州政府	122
第三节	地方政府	157
结束语：	政府组织的利益及其对美国公立社区学院规范 性的促进	171
第五章	潜在型利益相关者：非政府组织	173
第一节	非政府组织概况	173
第二节	群体性组织对美国公立社区学院发展方向的 治理性影响：以 AACC 为例	177
第三节	认证组织对美国公立社区学院教育质量的治理 性影响	192
第四节	基金会组织对美国公立社区学院的治理性影响	201
结束语：	非政府组织的利益及其对美国公立社区学院先进 性的促进	212
第六章	确定型利益相关者：受托人委员会	215
第一节	社区学院受托人委员会的起源与构成	215
第二节	社区学院受托人委员会的职责与运行	232
第三节	社区学院受托人委员会的案例与分析	263
第四节	社区学院受托人委员会的特点与评价	281

结束语: 受托人委员会的利益及其对美国公立社区学院 随动性的影响	289
第七章 美国公立社区学院的内部治理结构	292
第一节 美国公立社区学院内部治理的主体与互动	292
第二节 美国公立社区学院内部治理过程	305
第三节 美国公立社区学院内部协商治理的评价	310
结束语: 内部利益博弈及其对美国公立社区学院凝聚力的 促进	317
第八章 美国公立社区学院治理结构的特点与启示	320
第一节 美国公立社区学院治理结构的特点	320
第二节 美国公立社区学院治理结构的启示	325
结束语: 贯彻以人民为中心的发展思想, 完善高职院校 治理体系	335
参考文献	337
后记	370

第一章 绪 论

世界各国普遍地建有社区学院这样的高校形态，但不管是理论层面还是实践层面，人们提及社区学院时，往往首先想到的是美国社区学院。从某种程度上说，美国为社区学院提供了一种优秀样板，社区学院成为美国和美国高等教育的靓丽名片。美国社区学院的实力和影响力不断壮大，得益于转型发展。不断转型实现创新发展，是美国社区学院从小到大、从弱到强、从少数州探索到全美遍地开花直至走向全世界的根本原因。公立社区学院是美国社区学院的主流。根据美国社区学院协会的最新统计^①，截至2019年1月，美国共有社区学院1051所，其中公立社区学院941所，占比高达89.5%。本书对美国社区学院治理结构的研究，主要针对公立社区学院。

第一节 选题缘由

一、对美国社区学院的早期兴趣：学术教育的种子缘何能结出职业教育的果实？

从创办初衷来看，社区学院的前身初级学院是为了学习德

^① AACC. AACC 2019Facts [DB/OL]. (2019-01-01) [2019-05-20] https://www.aacc.nche.edu/wp-content/uploads/2019/05/AACC2019FactSheet_rev.pdf.

国，通过提高大学生源的学术素质来提升美国大学的学术质量。但经过1个多世纪的发展，美国社区学院几乎变得无所不能，在转学教育、职业教育、补偿教育、社区教育、成人教育等领域都做出了重要贡献。美国社区学院成为美国高等教育体系中，对社会需求最为敏感，同时应对最为高效的部分。社区学院作为一颗学术性高等教育的种子，为什么最终会能结出职业性高等教育的果实？这是一个耐人寻味、引人入胜的问题。从中美比较的角度看，这个问题可能更加值得探讨。对美国社区学院来说，是由一颗学术性的种子，结出了职业教育的果实。而中国的情况却恰恰相反，中国的高职教育，种子是职业性的，但却表现出一定程度的谋求学术性的升本动机。中国的高职教育，源自“三改一补”。所谓“三改”，是对高等专科学校、短期职业大学和独立设置的成人高校进行改革、改组和改制。所谓“一补”，是把条件较好的中专作为补充。中国高职教育的肇端，依托的是这四类学校。从性质上看，这四类学校无一例外都是职业性的。但是，在后来的发展过程中，有的高职院校表现出了与兴办高职教育初衷相违背的学术性动机。徐国庆先生认为，学问化是高职教育课程的主要问题，具体体现在6个方面：以理论知识为课程内容主体；按学科分类划分课程门类；以理论知识为学习起点；按知识本身的逻辑组织课程内容；以课堂学习为主要的学习形式；以书面形式评价学生的学习结果。耐人寻味的是，不光中国的高职院校有学问化倾向，英国的多科技术学院也出现了学术漂移（academic drift）问题。值得追问的是，同属西方世界，甚至英国传统构成了美国高等教育的初始基因，为什么英国像中国一样出现了学问化问题，美国却没有？

二、对于美国社区学院的感性认识：社区学院何以打败研究型大学？

美国社区学院是世界范围内高职教育的成功模式和优秀代表。我第一次被美国社区学院的优秀直观地震撼，是在2015年的9月。当时，我带着研究美国合作教育的任务，去位于费城的德瑞克斯大学（Drexel University）调研。调研分为两个部分，一是德瑞克斯大学的主要经验，主要是coops人才培养模式；二是其发展过程中存在的问题。问题之一是萨克拉门托分校区的失败原因分析。萨克拉门托是加州的首府，为了开拓市场，德瑞克斯大学决定在此开辟新校区。德瑞克斯大学2012—2017年战略规划把萨克拉门托校区的建设作为一项重大成就来展示，但到了2015年，德瑞克斯大学宣布关闭萨克拉门托校区，尚未完成学业的学生转入另外一所当地大学就读。用中国人的话说，这叫折腾。为了搞清楚这一事件的来龙去脉，调研的后半程专门去了萨克拉门托，进行了访谈和调研。萨克拉门托校区已经人去楼空，经过查阅当地报纸得知，原因很可能是加州尤其是萨克拉门托发达的社区学院体系。后来，专程赶赴Cosumnes River College（CRC）进行了实地考察。在CRC，参观了学生资源中心（Learning Resource Center, LRC），并在校园内进行了随机的学生采访。让我印象深刻的是几点：第一，很多学生不知道德瑞克斯大学在萨克拉门托有分校；第二，即使有个别学生知道这所大学，他们的反应也通常是：“我为什么要上这样一所收费高又没有多大实际用处的所谓大学？”第三，“CRC才是我的菜，这是我要读的高等教育”。在美国学生看来，自己作选择是基于自己的实际情况，而不是所谓“大学比社区学院层次高”的幻想。

在调研过程中，还有一个场景至今在脑海中萦绕。CRC 和大多数美国高校一样，没有围墙，居民可以随便出入。当时看到了祖孙三代（一个约 70 岁的老太太，一个中年男性和他的女儿）来到了 CRC。当时我的第一反应是他们来参观的，或者来享受图书馆的冷空调的。但是意外的是，他们径直走进了 LRC，老太太和中年男性在两台电脑前熟练地坐下，开始了学习。显然，他们来的目的不是参观，而是学习。据介绍，CRC 其实还有专门帮忙带小孩子的机构，如果需要，这祖孙三代其实也可以把小孩寄托在这个机构。

如果说以前对于美国社区学院优秀的认识更多的是靠数据，那么这次参访则使我多了很多感性认识，而且，也使我真切地体会到伯顿克拉克所言：美国的社区学院不管是从平等意义上，还是在优秀意义上都堪称典范。此言不虚。此行的研究任务，主要是研究德瑞克斯大学，更多的不是描述现象，而是分析原因，探寻规律。提交研究报告后，我感觉对德瑞克斯大学算是基本清楚了。但回国后，美国社区学院为什么优秀的问题我一直在思索且没有让自己满意的答案。结合以前的“种子—结果”的问题，我感觉对美国社区学院更加感兴趣了，相应地查阅了一些资料，但真的是“你更多地学习，却感觉懂得更少”。对美国社区学院的问题，似乎越来越多了。

幸运的是，带着这些问题，我在 2016 年 8 月获得了第二次去美国的机会。这次是赴美专门研究社区学院，去了美国佛罗里达州的布劳沃德学院（BROWARD COLLEGE, BC）进行为期 2 周的专题调研。这是一所在全美范围内都堪称顶尖的社区学院。在 BC，我访谈了校长办公室、社区关系部、国际交流部的职员，参

观了实训设施，旁听了课程（一个是护师实训的；另一个是管理学导论），查阅了图书馆中大量关于美国社区学院的外文资料。

国内有一种观点认为，美国社区学院的优秀是因为教师敬业，工作积极努力。经过与 BC 的一些职员推心置腹的长谈，我发现情况并非如此。美国社区学院的教师或职工，并不天然敬业。也许是他们对待工作的规范态度，在中国访问者心中造成了敬业的印象。但其实，和中国教师相比，他们并不天然地敬业，或者在敬业度上没有显著差异。

我在平时的工作实践中，对治理问题渐渐产生了浓厚的兴趣，对于“好的治理能让坏人变好人”有了更多直观和第一手的认识。因为在学校治理层面，有太多人因为某种政策层面的原因而影响到了工作积极性。这使我逐渐认识到，也许从治理的视角出发，是对美国社区学院的转型发展进行归因的合适方法。遗憾的是，国内并没有发现足够多的研究成果。于是，一种基于无知的无畏开始在内心升腾：是否可以对美国公立社区学院的治理结构进行研究？

2017 年上半年，我获得了机会访问加拿大和美国高校。在访谈中，对美国和加拿大社区学院的异同有了一些了解。在调研过程中还偶然了解到，之所以各类基金会组织于美国大量存在，是因为美国的遗产税率非常之高，最高甚至高达 77%。为了避免不把大部分遗产交给政府，很多人的处理方式是成立基金会。因为公益性的基金会，可以少纳税或不纳税。这从一个侧面说明了治理的重要。通过这次美加之行，我进一步认识到了美国社区学院的优秀与卓越，以及从治理的视角出发对美国社区学院进行研究是必要且可能的。但无奈，一则此课题研究难度太大、现有成果

匮乏而自己手上又一片空白；二则工作繁忙，研究时间和精力实在无法保证。所幸的是，尽管艰难，我内心深处一直并未放弃对美国社区学院治理结构的研究兴趣。

第二节 研究综述

一、关于政府组织对美国公立社区学院的治理性影响

尽管治理理论创始人之一詹姆士·N. 罗西瑙（James N. Rosenau）提出了“没有政府的治理”的概念，认为治理“既包括政府机制，同时也包含非正式、非政府的机制”，而且借用一位愤怒的分析家所言“治理的位置已经被政府所侵占”^①，但无论从历史还是从逻辑的角度看，政府都是世界各国高等教育治理的不可或缺的重要力量，美国也不例外。

事实上，美国公立社区学院治理实践中也大量地存在非政府治理现象。但这不构成否认政府组织重要性的充分证据。詹姆士·N. 罗西瑙的贡献在于拓展人们对于治理问题的研究视野，而并非否定政府组织的重要作用。研究美国公立社区学院的治理主体，政府组织始终是不可避免的重要方面。中外很多对美国公立社区学院治理主体的研究，正是从政府组织开始的。

（一）国内研究

国内相关的研究基本上可以归为两类。

第一类，关于美国高等教育治理结构的研究。这些研究不直接针对公立社区学院，而是把美国高等教育作为一个整体进行考

^① 詹姆士·N. 罗西瑙主编. 没有政府的治理 [M]. 张胜军, 刘小林, 等. 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 5.

量,探讨政府组织在高等教育治理中的地位和作用。比如,左崇良、潘懋元(2016)^①认为,美国高等教育治理按照“团体格局”的图式来运转,包括联邦、州、高等院校等3个层面。所谓团体格局是基于制度而成的“机械团结”和基于文化而成的“有机团结”。袁利平(2017)^②认为,美国高等教育外部治理的主体主要有政府、市场和中介组织。关于政府治理,他认为联邦政府负责宏观调控、州政府负责资助资金和治理高校、地方政府负责社区学院治理。吴越(2017)^③认为美国州级高等教育治理的历史演进脉络是由分权趋于集权、集权分权相互演替以及以绩效为导向的多元治理,州政府角色经历了由高等教育资源提供者与高等教育期望的调节者、规制者以及消费者支持者向掌舵者角色的转变。这类研究数量较多,对解析美国社区学院治理结构提供了很好的基础。

第二类研究是针对社区学院治理的,主要研究焦点是社区学院治理模式的理论基础、演进方向、主要特点等。国内较早对社区学院进行系统研究的是毛澹然,其专著《美国社区学院》(1989)^④专门辟出第9章讨论美国社区学院的行政管理问题,主要包括州层面和社区层面。王廷芳(1995)^⑤简要介绍了州、学区的行政管理。这些研究多笼统涉及美国社区学院面上的情况为研究,多为专著的相关章节。研究成果较为粗线条,有时仅为几

① 左崇良,潘懋元.美国高等教育治理的核心要义与内外格局[J].江苏高教,2016(6):24.

② 袁利平.美国高等教育外部治理结构分析[J].现代大学教育,2017(3):27.

③ 吴越.美国州级高等教育治理的权力结构演变与政府角色定位[J].高等教育研究,2017(4):101.

④ 毛澹然.美国社区学院[M].北京:高等教育出版社,1989.

⑤ 王廷芳.美国高等教育史[M].福州:福建教育出版社,1995:232.

句话。进入 21 世纪以来,关于美国社区学院治理结构的专门研究逐渐增多。卢洁莹的成果相对较多。卢洁莹(2011)^①在分析美国社区学院神学渊源和宪政保障的基础上,从联邦政府、州政府和地方政府等 3 个层面讨论治理结构问题,认为美国社区学院治理的基本要素是:合法性、法治和多方参与。卢洁莹(2011)^②认为美国社区学院治理结构是精巧、科学和高效的。其主要特点是联邦、州以及社区的教育权力分立与制衡。卢洁莹、马庆发(2012)^③从社区学院与政府和社会关系的视角,分析了美国公立社区学院治理的基本特征。邢广陆(2012)^④从主体的角度研究了美国社区学院的治理结构,认为联邦和州对社区学院的治理方式是运用间接方式对社区学院进行支持、引导和调控,另外,还分析了非营利性组织、认证组织等的作用。朱子君(2015)^⑤在其硕士学位论文中认为美国联邦政府对社区学院没有直接干涉权、直接管辖社区学院的是州政府、所在社区对社区学院进行自治。加利福尼亚州是全美社区学院规模最大的州,全州有社区学院 110 余所,学生规模超过 200 万人。甘永涛(2008)^⑥对其治理结构进行了研究,认为基本脉络是从“政府时代”走向“平民时代”,其全新治理模式具有“无可比拟的优势”。

① 卢洁莹. 美国社区学院治理及其理论基础 [M]. 合肥: 安徽教育出版社, 2011.

② 卢洁莹. 美国社区学院的治理模式初探 [J]. 职教论坛, 2011 (15): 89.

③ 卢洁莹, 马庆发. 美国公立社区学院治理的基本特征——基于社区学院与政府和社会关系的视角 [J]. 职教论坛, 2012 (16).

④ 邢广陆. 美国社区学院的治理结构及启示: “高职院校领导海外培训项目”赴美研修报告 [J]. 青岛职业技术学院学报, 2012 (2): 71.

⑤ 朱子君. 美国社区学院治理结构研究——以加州圣莫尼卡社区学院为例 [D]. 石河子大学, 2015.

⑥ 甘永涛. 美国加州社区学院治理结构的模式转换: 从“政府时代”走向“平民时代” [J]. 职业技术教育, 2008 (19): 86.

(二) 国外研究

国外关于社区学院治理中政府力量的研究主题性非常强。国外研究者多选择切入点很小的问题进行研究,表现出和中国研究者较为不同的研究习惯。概括起来,国外研究有两类。第一,是关于具体问题的研究,比如社区学院转学职能中的政府因素、政府对社区学院的绩效考评体系、政府对社区学院的经费资助模式、政府对社区学院劳动力培养职能的影响等。第二,是相对宏观的研究。这种研究把美国社区学院作为一个整体,考察美国社区学院治理的面上情况。比如,政府因素在美国社区学院治理中的地位与职能演变、全美各州的社区学院治理结构等。

关于第一类研究,代表性的人物是 Randy W. Peebles、Betheny Gross、Mario Martinez、Steven Brint、M. Cohen、John S. Levin 等人。Nancy Joan Edwards (1982)^① 在其博士学位论文中探讨了社区学院的经费问题。Randy W. Peebles (1995)^② 的博士学位论文以加州为案例,说明了州政府对社会学院资助政策的演变过程。就经费资助主题开展研究的还有 M. Cohen, Florence B. Brawer, Carrie B. Kisker (2014)^③。在专著 *The American Community College (6th Edition)* 中,作者辟出专门章节讨论社区学院的经费资助问题,分析了联邦政府、州政府和地方政府的经费承担比

① Nancy Joan Edwards. *The public community college in America: Its history, present condition, and future outlook with special reference to finance* [D]. Claremont Graduate School, 1982.

② Randy W. Peebles. *Interpretive Analysis of California Community College System Finance and Funding 1975 - 76 to 1992 - 93* [D]. Pepperdine University, 1995.

③ M. Cohen, Florence B. Brawer, Carrie B. Kisker. *The American Community College 6th Edition* [M]. Jossey-Bass, 2014.