

美國大學治理：組織結構 與權力關係變革的比較研究

Marty Finkelstein (撰) 岳英 (譯)

[提要] 本文通過比較 1992 年和 2007 年在全美展開的學術職業調查結果，論述了近二十年來美國大學治理的變化。作者認為，教師在決策方面的影響力越來越局限於教師的人事聘任方面，而學術中層管理人員的影響在擴大；相應地，教師甚至是核心行政管理層的影響力被削弱。作者同時將這些研究發現同其他 12 個發達國家作了比對，結果表明，在大多數國家中，外部利益相關者都逐漸享有強勢地位。然而，最新趨勢又表明，除美國外的眾多中央政府正逐步增強大學自治權，而相對於其他國家大學治理中權力的不斷下放，美國聯邦政府對高等教育的介入卻越來越多。可以說，全世界每個國家都在尋求達致一種“微妙的平衡”，一方面需要給予大學以自主權來保障其學術質量，另一方面又需要回應公眾對於高等教育巨額投入的問責。

[關鍵詞] 美國 大學治理 組織結構 權力關係

[中圖分類號] G949.22 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2013) 01 - 0149 - 06

一、引言：法人制度——美國大學管理體制的基石

隨著眾多國家將建設世界一流大學確立為提高自身在全球知識經濟中競爭力的戰略，美式大學的成功受到越來越多的關注。目前，美國大學始終佔據各類世界大學排行榜中的優勢地位^①，它們之所以能夠取得如此驕人的成就，要歸功於它的獨特性，即獨具一格的組織結構和相對超脫於政府管制的自治^②。因為採用法人制，美國大學能夠免於聯邦政府乃至州政府的直接干預（私立大學歷來更是如此）：州立大學儘管由州政府特許而創建，但依據章程，大學將最終的合法治理權力委託給自我產生的外行董事會。董事會承擔組織決策——學術決策、財務決策及其他決策^③，擔當最終法律仲裁者的任務。為此，法人獨立使得教師可以免受外來干預與約束，在競爭激烈的學術市場上追求卓越，同時也有利於維護公眾的利益，因為外行董事會成員可以通過採用制衡的方式，來對教師純粹為學術而學術的取向（有人稱之為自我中心主義）加以約束。

在美國大學的組織結構中，擁有至高無上法權的董事會及其指定的代表（大學校長），一方

面在權力頂層與日益強硬的教師群體相抗衡，另一方面又要在底層發揮自己的治理角色，運用專業知識制定科研、學術項目和教師人事等方面的政策。^④在某種程度上，美國大學的治理史就是一部教師與校長或代表董事會的行政機構的鬥爭史，伴隨著衝突，雙方在共同治理大學的過程中又不斷相互協調和適應。因此，美國大學的治理實際上主要是內部治理，各方鬥爭的舞臺也僅限於校園內部。^⑤二戰後，隨著美國高等教育規模的擴大以及大量州立大學的創辦，各級政府資源的注入不斷衝擊著教師與行政機構間的權力平衡，政府的介入又在其中發揮了特定的功能，它通常傾向於大學內部的行政機構，行政機構充當了大學與政治間的“邊界跨越者”。^⑥

由以上描述可見，美國大學體制同世界上很多國家的大學存在眾多差異。在歐洲大陸及亞洲許多國家（德國和日本分別為其典型代表），在大學裡教師處於主導地位。所謂的治理主體一般是指教師特別是教授和教育部（或其他區域實體）之間的博弈，而核心行政管理層（校長）則處於相對弱勢地位，當然他也就更不可能構成校園中一個具有競爭力的權力中心。

基於這種語境，本文首先從大學治理中教師的角色和校內各種關係的再組合方面切入，描述目前美國大學所盛行的兩種基本趨勢；其次，論述高等教育中聯邦政府介入的變化性質，作者深信這種變化對於美國大學一直所引以為豪的獨立於政府的自治具有重要影響；最後，討論在美國之外的其他國家中，現行大學改革以及它們對於美國大學未來發展所具有的借鑒意義。

二、數據來源

以下討論中將要涉及到的數據主要來源於 1992 年卡耐基教學促進基金會所主導的學術職業的國際調查以及 2007 ~ 2008 變革中的學術職業調查 [CAP]。^⑦

1992 年卡耐基教學促進基金會開展了有關學術職業的第一次國際大調查。14 個國家和地區的大約 2 萬名學術人員參與其中，此次調查內容包括職業和工作經歷，教學與科研活動，對於高等教育系統的理解，尤其是對於組織和治理結構的認識。^⑧十五年後，也就是 2007 ~ 2008 年間，在 1992 年卡耐基調查中起主導作用的一批學者，又採用同樣的本框和調查工具展開了一次跟蹤調研。19 個國家和地區的 2 萬多學術人員對此做出了回饋，其中澳大利亞、巴西、香港、德國、日本、墨西哥、荷蘭、韓國、英國及美國等 10 個國家和地區屬於上一次調查的對象。卡耐基調查和 CAP 調查的目標群體主要由專職教師構成，他們都任職於提供學士或更高學位的高等教育機構（經濟合作與發展組織 <OECD> 分類中 A 類或國際教育標準分類 5A 層次 <ISCED-97>）。

2007 ~ 2008 年 CAP 調查圍繞“變革中的學術職業”的 3 個主要議題設計了大量題項：管理主義、國際化和相關性。有關管理主義的題項涵蓋教師對於各種外部和內部機構（包括教師自己）在校內決策、預算政策與實踐、教學與科研的評估以及在各自機構中的權力和影響力等方面的看法。絕對多數題項複製了 1992 年卡耐基調查的問題，這也使得我們可以有效比對跨越 15 年的觀點變化，這期間美國幾乎沒有進行過有關學術治理問題的全國性系統研究。^⑨

三、研究發現：教師地位的下降與院長地位的上升

1992 年和 2007 年的調查提供了一套內容相似的問題，涉及一系列決策領域（教師任命、新學術項目的批准、挑選高層行政人員等），請受訪者對這些決策中主要利益相關者的相對影響力進行評價。為簡便起見，我們重點關注五種決策類型，從純粹的教師聘任與課程決策（一般是由教師負責的範圍）到預算與行政人員遴選（傳統上不屬於教師主導的範圍）這樣一個決策的連續

體，然後試圖比較 1992 年和 2007 年三類利益相關者群體的回饋結果。這三類人群分別為教師（包括教師個體、教師委員會和教師評議會或教師工會），中層管理人員（院長和系主任）以及核心行政管理層（包括董事會和外部組織）。調查結果見表 1。

如果我們對傳統上美國教師主導的兩個領域（新教師選拔以及教師晉升與終身職的決策）加以審視，一個清晰的模式出現了。1992~2007 年間，核心行政管理層和外部組織在以上事務中逐漸喪失了影響力，而院長、系主任和教師則獲得或維持了他們的影響力。2007 年的調查數據表明：教師顯然已經牢牢鞏固了自己在教師聘任中的決策權。在設立預算優先權的決策方面，則呈現了一個截然不同的趨勢。核心行政管理層和外部組織在 1992~2007 年間逐漸失去了這方面的影響力，而以院長和系主任為代表的中層管理人員則獲取了重要的影響力。核心行政管理層依然被認為掌握著預算事務的主要決策權（55.4% 的受訪者認為他們仍是預算事務的主要裁決者），然而相對於教師來說，院長們在此期間獲得了更大的影響力。1992 年，院長和教師在預算管理方面都難以發揮作用（兩者在預算主要影響力的百分比分別為 4.2% 和 9.3%）。到 2007 年，認為院長具有影響力的比例超過 40%，只略低於核心行政管理層。在選拔行政人員方面，核心行政管理層仍然保持著它的主要影響力，院長和教師在這方面都不具影響力。

圖表 1 1992 年及 2007 年調查數據對比

總結：你所在的機構中，誰在以下決策中具有主要影響力（百分比越大代表影響力越大）						
	核心行政管理層和外部利益相關者		院長和系主任		校內教師群體	
	1992	2007	1992	2007	1992	2007
選拔主要行政人員	83.7%	76.9%	11.3%	14.7%	4.9%	8.3%
挑選新教師	17.6%	5.6%	19.8%	33.0%	62.5%	61.4%
決策教師晉升和終身職	31.9%	18.3%	30.9%	30.5%	37.2%	51.1%
決定預算優先權	86.5%	55.4%	9.3%	42.4%	4.2%	2.2%
批准新學術項目	47.4%	47.7%	27.6%	16.6%	25.0%	35.6%

資料來源：2009 年 CAP 卡塞爾國際調查

在新的學術項目審批這一重要領域，也出現了不同的變化趨勢：院長和系主任的影響力減弱，而核心行政管理層和教師群體的影響力穩步增長。行政人員在新學術項目的審批上依然保有最高的影響力，這一現狀表明新項目啟動時資源（預算）的重要性。教師的影響力之所以會增加可歸結為兩個原因：其一，教師堅持不懈地在學術項目事務方面施加影響（傳統上這確實是教師的主導領域）；其二，教師不斷參與企業活動，為新學術項目的開展爭取到大量的外部經費支持。

總而言之，美國大學治理的總體模式是核心行政管理層在預算、行政人員任免和新學術項目批准方面的影響力持續減弱，教師在教師聘任決策方面的權威得以鞏固，而院長和系主任（中層管理人員）在預算事務上的影響力不斷增強。

通過對應分析可知，大學內部行政力量貌似在增強，但這種增強其實主要體現在管理的中間層次，即權力更多被下放到學術單位，而並非在核心行政管理層面。這種行政影響力的增強，可稱之為一種分權式官僚化的形式，它主要的受惠人是學術單位（學系或學院）的負責人。

教師在大學治理的影響力因大學性質和學術領域而異：在大多數享有盛名的研究型大學裡，教師總體上趨於更有影響力（一些大學擁有對教師影響力更為寬容的文化，比如耶魯大學的教

師)；在自然科學領域和諸如醫學、法律等專業領域，教師也更具影響力。一些證據也表明董事會在該方面的影響力被削弱。如弗吉尼亞大學董事會成員不久前開除了校長，引起了教師的反彈，由於眾多教師的抗議或以辭職相要脅，隨後校長又被復職。這一事例足以說明大學教師的權力、聲望和影響力依然至關重要。

美國大學教師的境遇同其他成熟經濟體國家的同行相比，情況如何？2007～2008年“變革中的學術職業”調查數據反映，整體而言，與加拿大、德國、義大利、日本和斯堪的那維亞半島國家的同行相比，美國教師的影響力較弱。^⑩尤其值得注意的是，上述國家的教師在預算、行政人員篩選和學術項目事務等方面都能施加影響，這於美國教師是無法想像的。而且，教師往往會借助自己在公共政策制定過程中的角色，對國家體制治理機制施加影響，如早期的英國大學撥款委員會，法國和德國的各類國家學科委員會，甚至他們也直接對教育部官員施加影響。^⑪

美國大學體制傾向於保護教師免受州政府的干涉，特別是在課程、學術項目、人事和科研方面。然而，隨之而來的後果是大學內部形成了一個更加強大的權力中心——校長。他儘管要受制於董事會，但依然是具有法律約束力的大學決策者。

未來5~10年，處於持續變化之中的兩項新進展需要引起特別關注，因為它們已經潛在地影響著上述所提及的大學治理現狀：（1）美國之外的國家或地區趨於增加大學自身相對獨立於中央政府的自治權。該取向所設定的前提是大學自治是學術質量的重要組成部分，它所仿效的是美國模式，可以預計：隨之而來的將是學校核心行政管理層權力的增長，這種權力增長將威脅到教師的影響力，特別是傳統上行政管理缺席的某些領域；（2）美國大學發展的趨勢是聯邦政府將不斷介入高等教育，這也將會威脅到美國大學引以為豪的自治傳統。

四、美國之外的國家或地區中高等教育治理改革的趨勢

相信大多數人不會反對這樣一種說法：自20世紀90年代中期以來，各國政府在不斷加快國家層面上高等教育體制改革的步伐，投入巨大精力改革的目的是在於下放學術及人事決策權。

在很多國家，學術人員的僱傭及工作環境方面確實出現了權力不斷下放的跡象。因國家而異，各種權責轉向學術場所：中介化即權責由中央政府轉向中介機構；地方化即權責由中央轉向地方權威；本土化即權責轉向當地雇主的管制和當地的集體談判；個性化即權責轉向學術人員與機構代言人之間的單獨談判。薪水、教學工作量以及其他時間和資源分配因素變得更加靈活或者可根據機構和個人條件進行再組合。^⑫

通常，權責的向下轉移也伴隨著績效考核制度的加強（質量保障標準與流程），以及地方和大學層面上行政人員的增加。有人甚至認為，這種所謂增加大學自治（當然也包括問責）的努力，其實僅僅導致了“再官僚化”——只不過是官僚化由中央政府轉移到地方或高校層次上而已。^⑬

雖然Enders的分析對象是歐洲，但日本國立大學也許可以算是這一趨勢中最極端的例子。2002年，新的立法規定，日本的99所國立大學成為准獨立實體，由自治理事會成員管理（當然是由文部科學省任命）。權力下放的同時，日本政府開始減少大學的整體開支，建立績效撥款機制以資助“卓越中心”的形成，聘用具有固定合同的職員。這個為日本精英國立大學所設計的美式計劃，是否果真能如其設想得那樣得以執行？或者即便能夠得以準確地貫徹實施，它是否可以取得預期效果——瞄準績效撥款、鼓勵競爭以及提高質量？現在回答這些問題尚為時過早。歐洲的改革成效也是如此。目前的問題是很多地區的大學治理都在效仿美國的分權管理模式，然而與

此同時，這種美國模式自身也在悄然發生著變化，原因就是聯邦政府在美國高等教育管理中扮演著越來越強硬的角色，甚至達到令人窒息的地步。

五、高等教育治理中美國政府角色的變化

無論是 2002 年（爭議始於美國國會對於《高等教育法》的修訂）還是 2006 年（經美國教育部長瑪格麗特·斯佩林斯批准的《美國高等教育未來委員會報告》），都可以被視為一個重大的分水嶺，它標誌著一個聯邦政府與高等教育機構之間關係的“新時代”正迅速出現。^④美國聯邦政府一貫的“不干涉”角色（除學生資助和科研撥款外）正演進成一個具有實際管制權的角色。

各種力量促成了美國這樣一個新時代的迅速開啟，包括美國大學不斷攀升的學費開支影響了大多數中產階級支付孩子教育的能力，一大批報告質疑四年制本科生學位的實際功效和經濟價值，某些盈利性私立大學捲入公共醜聞，因為它們僱傭獵頭招生（其中很多學生不具備學術能力）並且幫助這些學生申請數以億計的聯邦助學貸款，結果很多人沒拿到學位或資格證書之前就輟學或者畢業後找不到工作，最終導致聯邦貸款壞賬。另外，還有一個觀點頗為流行：高等教育機構未能給消費者提供其“高昂”服務的充足信息。因此，上述現象讓聯邦政府承受了巨大的政治壓力，促使其不得不介入高等教育，以確保提供給消費者充足的信息，保護聯邦政府學生貸款的投入。由是，便派生出了 20 世紀 90 年代通過的聯邦法律（第一次）以及隨後出臺的大量旨在規範大學認證評估和質量保障標準和過程的新規定。

提到質量保障，在此有必要對有關美國質量保障的背景情況略作補充說明。美國高等教育質量保障的運行原則歷來是行業自律、同行評議和質量改進。在七大區中，專業評價組織由大學和中學自我產生，比如位於大西洋中部地區的中部各州大學院校協會。這些協會聯合制定了寬泛但不失靈活的質量評估標準，並且它們還確立了一項制度，即大學定期自我檢查是否滿足區域協會的標準，與此同時，同行機構評議人也會到大學視察以評估其達標情況，視察團隊會提出改進意見並會對被認證評估大學的地位給予推薦。除了這種自律機制外，美國大學裡還存在一個類似的專業評價流程。在各種國家學科或專業協會的庇護下，美國大學在學術項目、學生入學、職員等級和資質等方面能夠免於政府的約束。過去的五十年，美國政府也確實給予這些地區性職業認證機構的工作以認可，把它們的評價作為註冊學生是否有資格獲得聯邦資金資助的基礎。

目前這種狀況已經一去不復返。新聯邦立法和法規統一了所有大學必須滿足的標準，甚至包括達到這些標準的統一指標。因此，僅僅制定一個評價學生表現的當地計劃已遠遠不夠，而是要制定一整套適用於所有大學的定量指標。新法規還詳細描述了質量保障的流程，包括誰可能服務於審查委員會。美國教育部的官員負責報告審閱，並對同行評議團隊給出的具體決議或推薦意見提出質疑。^⑤如此以來，聯邦控制自然得以加強，因為如若不然，一個大學就有可能被從認證名單中移除或者個人也可能從認證團隊的名單中被劃掉。這個帶有標準化、官僚化性質以達標為導向的流程，在實質標準、質量保障以及集權式、官僚化的過程中都強調整齊劃一。上述公共政策變化的初衷是保護教育消費者的利益，優化高等教育機構（所有都是公共產品）的質量和信息透明度，但它們也極有可能損害美國大學的自治傳統和學術質量商議方面同行評議至上的原則。

六、大學治理新發展的影響

歐洲和日本權力下放和大學自治權力的擴大究竟會產生什麼作用，美國中央集權的不斷強化

和大學自治權的逐步削減會導致怎樣的後果？現在要對此作出評判還為時過早，因為歐洲和亞洲各國教育主管部門似乎不太可能因此喪失了他們在國家體制中的所謂核心地位，而美國聯邦政府也未必能夠承擔起傳統上教育部所不能扮演的角色。

不過，這些新發展至少表明，目前全球的高等教育體系都在頃刻之間經歷著一次空前的壓力考驗，它們既要提高大學內部的學術和科研創新質量，以確保各自國家在全球經濟中的競爭力，又力圖滿足教育大眾化的需求，保護公眾在大學的投入。這些壓力已經打破了政府干預和大學自治之間的平衡。無論是美國大學體制，還是其他國家，大家都處在一個“再校準”時期。我們需要仔細觀察這些發展變化，不斷地再評估大學與公共利益之間“微妙的平衡”。

①Vildavsky, R., *The great brain race*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.

②Clotfelter, C., *American universities in the global market*, Chicago: University of Chicago Press, 2010.

③公立大學的法人治理制度都極為相似，區別只是董事會成員一般由政府任命還是由公眾選舉產生。然而，在密西根和加利福尼亞等州，州憲法直接賦予大學自治權。

④⑪ Clark, 1983

⑤隨著州立公辦大學制度的出現，單個法人董事會管轄下的傳統“校園”或許已擴大了10至20倍。

⑥但有時也會傾向於教師，因為他們可以獨立掌控政府資源以資助科研和實驗室。

⑦Altbach, P. G. ed., *The international academic profession: Portraits of fourteen countries*, Princeton, NJ: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1996; Cummings, W., & Finkelstein, M.,

Scholars in the changing american academy: New contexts, new rules, and new roles, Dordrecht, NL: Springer, 2011.

⑧Altbach, P. G. ed., *The international academic profession: Portraits of fourteen countries*.

⑨除CAP調查外，自2000年以來在美國只開展過兩次全國性的有關學術治理的調研：一次是由美國大學教授協會贊助的有關教師領導和高級行政人員的卡普蘭研究（Kaplan, 2002）；一次是蒂爾尼和邁納開展的有關教師領導的全國性調查（Tierney and Minor, 2003）。

⑩Finkelstein, M., *American faculty and their institutions: The Global View*, *Change*, 44 (May/June, 2012), pp. 48-59.

⑫⑬⑭⑮Enders J., *Academic staff in Europe: Changing contexts and conditions*, Westport, CT: Greenwood Press, 2001.

參考文獻：

[1] Eaton, J., The future of accreditation, *Planning for Higher Education*, 40 (April-June, 2012).

[2] Finkelstein, M., Ju, M., & Cummings, W., *The United States of America: Perspectives on faculty governance, 1992-2007*, In W. Locke, W. Cummings, & D. Fisher, Dordrecht, NL: Springer, 2011.

作者簡介：Marty Finkelstein，美國西東大學（Seton Hall University）教授。

譯者簡介：岳英，華東師範大學高等教育研究所研究人員。上海 200062

[責任編輯 陳志雄]