

美国加州地区高等教育公共治理结构的特征研究

——基于州教育法案和大学章程的分析

李威, 查自力

(复旦大学高等教育研究所, 上海 200433)

[摘要] 加州地区高等教育体制完整而发达, 是美国高等教育的杰出代表。本文以加州地区教育法案和各大大学章程为基础, 分别研究了加州大学、加州州立大学、加州社区学院、加州私立大学四大教育系统的高等教育治理结构特征。研究表明, 加州地区高等教育公共治理结构具有组织松散、层次清晰、权力制衡、共同治理等基本特征, 未来发展的趋势是进一步提高教育政策的稳定性、治理职责的明晰度、治理理念的创新性、治理行为的透明度和治理结构的简洁度。

[关键词] 加利福尼亚州 高等教育治理结构 教育法案 大学章程

[中图分类号] G649.3 [文献标识码] A [文章编号] 1005-5843(2016)01-0139-06

[DOI] 10.13980/j.cnki.xdjyxx.2016.01.027

21世纪以来,“善治”理论成为全球公共管理研究的热点。纵观国内高等教育治理研究的相关文献,对于国外高等教育治理结构特征的研究甚少。本文选择美国加利福尼亚州的高等教育治理结构为研究对象,以加州教育法案和大学章程为基础,剖析其具体特征和存在的问题并提出改善治理结构的具体建议,企望能为当前我国建立现代大学制度和推动高等教育治理结构变革提供借鉴。

一、加州大学系统治理结构的特征

加州的全称为加利福尼亚州(California State),位于美国太平洋西岸,是全美人口第一大州和面积第三大州,拥有美国各州中最庞大和完整的高等教育体系。如表1所示:全加州地区152所公立大学与71所私立大学并存,大学在校生超过250万,研究型大学、州立大学和社区学院层次分明,研究生、本科生、高职生等不同层次教育和谐

发展。研究加州地区的高等教育治理结构,可窥见美国高等教育治理政策的全貌。

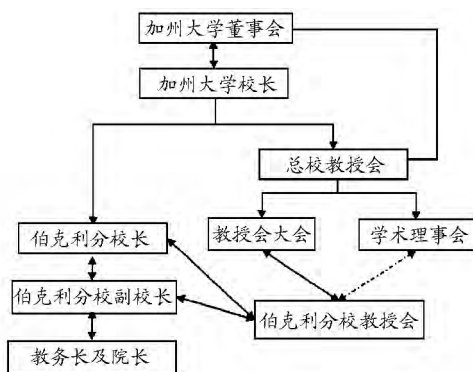
加州大学系统被誉为世界上最成功的公立大学体系。经过历史的变迁和来自大学内外部的不断挑战,最终形成了以教授会为核心、多校区大学动态决策的模式。《1862年组织法》是加州大学系统的总章程,共包含28款条文,涵盖了大学基本的管理和运作规则,在后来的发展过程中又作了一些局部修订。

加州大学系统10所分校中,伯克利分校(UC Berkeley)历史最为悠久,也是美国公立大学中的佼佼者,因此本文首先研究了伯克利分校的内部治理结构。如图1所示,伯克利的治理体系由三部分组成:加州大学董事会、校长为首的行政部门及以教授会为代表的学术组织。董事会负责从宏观上把握学校发展的总方向;校长作为首要执行官员执行董事会的决议并协调教务工作;学术方面的事务则交由教授会处理,确保大学教学与科研协调发展。

[收稿日期] 2015-04-09

[作者简介] 李威(1985-),男,湖北省蕲春县人,复旦大学高等教育研究所博士研究生;研究方向:高等教育管理学与公共治理问题。查自力(1977-),男,湖北省浠水县人,复旦大学高等教育研究所博士研究生;研究方向:高等教育管理学与院校研究。

大学类型		代表院校	学校数量与学生人数
公立大学	加州大学系统 (UC)	Berkeley (伯克利)、Davis (戴维斯)、San Francisco (旧金山)、Santa Cruz (圣克鲁斯) 等	10 个独立校区 (分校), 20 余万学生
	州立大学系统 (CSU)	CSU East Bay (东湾)、CSU Long Beach (长滩)、Cal Poly (州立理工)、CSU Northridge (北岭)、San Jose State University (圣何塞) 等	23 所学校, 40 余万学生
	社区学院系统 (CCC)	Berkeley City College (伯克利城市学院), Los Angeles City College (洛杉矶城市学院) 等	119 所学校, 160 余万学生
私立大学		Stanford (斯坦福大学)、Caltech (加州理工学院)、Southern California (南加州大学)、Lutheran (加州路德大学)、USF (旧金山大学) 等	71 所院校, 30 余万学生



伯克利分校内部治理结构的运行机制可划分为决策机制、协调机制、监督机制、激励机制和申诉机制五个部分。

加州大学董事会的成员包括：州政府官员、资金捐赠者、社区群众代表、杰出校友、校长、教师代表及学生代表等。校内的重要事项都是经各级教授会讨论后，向院长和校长提交意见，最终由董事会批准。教授会可以推选教师代表参加各种行政委员会，来参与学校的民主管理并监督行政权力的执行。总体而言，伯克利分校通过董事会集体决策、教师广泛参与、校行政官员高效执行及全民监督的治理模式，使多元利益主体都能够参与校内事务决策，以缓解决策过程中的利益冲突。通过各利益主体共同参与、相互协调与沟通，以达到各种权力的制衡。这种共同治理结构呈现去中心化、决策权逐渐被分散化的趋势。

在伯克利，各利益主体可以通过简单的协商来化解争议和纠纷，但这种方式要在明确双方责任的前提下进行。其中最重要的就是两种：加州大学总校的协调作用、校长与教授会间的协调作用。第一，在董事会的领导下，加州大学总校长办公室对外负责与州政府制定大学发展规划，并协调大学与州政府的关系；对内通过对行政部门的监督和资源配置，提升大学整体的运行绩效。第二，在加州大学各分校内并不设置董事会，分校内部最重要的权力协调发生在分校教授会与分校长为首的行政机构之间。一方面，教授会担任学术管理的“看守人”角色，对于学术中的分歧和争议，可以向董事会报告并寻求帮助；另一方面，教授会也是行政官员的监督者，协调教师与行政官员之间的权力关系。

伯克利分校拥有较为健全的监督机制。除了外部监督的积极参与外，还具有完备的内部监督体系。其大学教授会章程中明确规定了评估委员会的职责与权力，主要是审议及决策权。评估委员会最重要的职责就是院系评估和教授评估。通过院系评估可以更加了解各院系的现状，分析存在的积极因素和消极影响，并制定今后的发展方向；而对教授的评估通常从教学、科研、专业素质、社会服务四个方面展开。另外，伯克利还有不定期教学评估、研究项目评估、教师薪资评估等等。这些内部评估机制是伯克利监督机制的重要构成部分，有力促进了大学教学质量和学术研究成果的提升。

加州大学董事会对教师工资采取竞争制。为保持一流师资的结构, 伯克利大学制定了严格的教师

绩效评估与激励机制。每隔 2~3 年学校就会对每位教师进行全面评估，而评价结果将与教师的职务和薪资晋升直接挂钩。在人才使用方面不拘一格，对于有一流才华的教师，学校尽力为他们提供充分的发展空间和薪资待遇。另外，学校还通过授予克拉克·科尔奖、伯克利教师服务奖等荣誉来激励教师，并为此设立专门委员会来监督奖励的授予及发放。通过运用层次分明的激励机制，稳步提高大学教学质量和科研水平，使大学始终充满勃勃生机。

5. 行之有效的申诉机制

教授会采用多种方式解决教师在校出现的冲突。冲突可能是由于规章、政策、程序的解释及意见不同或学术分歧引起的。第一，特权与终身职位委员会是通过正式听审解决冲突的机构，负责处理三类案件：申诉案件，如教授会成员申诉其职权与特权遭受损害；违纪案件，如教授会成员被控告违背教师行为准则；违约案件，如质询教授会与非教授会教师是否同意提前中止合约。第二，监察办公室作为非正式的解决冲突和相关事件的工作场所，凡管理者与职员间所涉及的沟通、待遇、职业声望及其他工作事宜都可以秘密地在这里讨论，大学其他人员如校友、家长、申请人等遇到困难，也可以适当的方式非正式地解决纠纷。

二、加州州立大学系统治理结构的特征

加州地区目前有 23 所州立大学，规模和名气较大的是加州州立理工大学（CSU Poly）和北岭州大（CSU Northridge）。州立大学，是美国联邦教育体制下的特色，它是指由州政府提供办学经费和直接管理的四年制大学或学院，一般为地区综合性或理工特色院校，为当地学生和民众提供教育服务。从治理体系来讲，加州州立大学系统成立和治理的法律依据为美国加州教育法第一章第 5 条，共 9 个条款。其治理结构有如下特征：

1. 外部治理结构：政府助推

美国联邦政府对于州立大学的发展直接干预不多，主要功能是为高等教育发展提供资源与创造良好的外部环境。根据联邦宪法规定，教育是联邦下属各州政府的“保留权力”。事实上，美国州政府承担的主要角色是最大的投资者、管理协调者以及顾客支持者。加州政府不但要为各州立大学提供发展经费，还要负责协调州立大学与州内其他高等教育机构的关系，以及本州高等教育机构与州外高等教育机构之间的联系。

加州州立大学系统教育治理结构的职能主要包括结构与组织、经费投入与事务服务、人力资源、教育项目规划四个方面。在治理权力的分配上，则由联邦政府、州政府和学区三方共同参与治理。

表 2 加州州立大学系统治理涉及的政策工具^[1]

治理层次	治理工具的类型
联邦	联邦法令
	联邦法院的命令
	教育部报告条例
	教育部经费条例
	其他部门条例
州	州提案
	投票提案
	法律
	州立法委员会的政策
	州教育部门报告条例
	州法院命令
学区	其他部门规定
	学校委员会决策
	协商性劳动协议
	学区办公室规定
其他社团等	投票方式
	协商性的劳动契约
	改革项目的赠款

2. 内部治理结构：权力制衡

大学内部管理方面，加州州立大学通过持续努力，对之前权利过于分散的管理模式进行了改进，建立了权力较为集中的理事会。理事会对于州立大学的管理负全权责任，这表明州立大学获得了相对较高的自治权，其自主性已能与加州大学董事会相当。州立大学董事会囿于其加州政府的影响，比起私立大学董事会所承担的责任要轻，其权力也较小。州立大学的章程内容更多地是规定董事会的义务，同时也把加州政府的意图渗透其中。

共同治理的理念在加州州立大学系统内也深入人心。在这种共同治理的体系中，不同的股东都有权参与决定学校事务。治理并非一个等级森严的体系，而是一个通过多方对话、协商达成新的价值观与决策的过程。加州州立大学的治理总体上具有公开与透明性，尽力避免基于效率的新公共管理主义行为。从内部治理结构来看，共同治理赋予了教授团体在学术事务决策方面的首要权力，这种权力和终身教职制度一起构成了加州州立大学保障学术自由的制度基础，最大限度地避免了董事会在学术事务方面的直接干预和

行政权力对于学术权力的侵蚀。

三、加州社区学院系统治理结构的特征

加州地区目前共有社区学院 119 所，名气较大的是伯克利城市学院和洛杉矶城市学院。社区学院的概念最初是由美国芝加哥大学校长哈泊于 1896 年提出的，学制一般为两年，其目的主要在于为学生升入大学提供转学教育。加州社区学院系统成立和治理的法律依据为美国加州教育法第一章第 6 条，共 10 个条款，其治理结构有着自身的特点：

1. 由 K12 模式转向共同治理

1960 年之前，加州社区学院实施的是 K12 治理结构模式，具有家长式或独裁式特点，由中央集权控制，通常通过科层组织结构执行。随着加州社区学院规模的迅速扩大，亟需得到国家的身份认证，加州政府于 1960 年颁布了《加州高等教育规划》，该规划法案使社区学院系统正式成为加州公立高等教育的重要组成部分，并使社区学院的决策方式实现了从 K12 治理结构向共同治理结构的转换。在 1988 年 9 月，《AB1725 法案》规定，共同治理结构是加州社区学院运行的一种强制性结构。共同治理结构在加州的社区学院，表现为一种新的结构性概念，其意义与教师在学区理事会决策中正式决策的关系非常紧密。从州与学区的层面来看，加强了教师、学生和其他治理主体的作用，同时法案使学区主管人士和理事会实行角色发生了转变，促使他们必须要对政府利益做出反应。

2. 外部：董事会与学术评议会实行复合领导

《AB1725 法案》中规定：学术事务方面，学术评议会具有与董事会同等的地位和权力。也就是说，加州各社区学院的外部治理必须接受董事会与学术评议会的双重领导。社区学院的董事会成员一般为 5 到 7 名，包括社会名流、校长、学生代表等。按法案规定，董事会拥有最高权力，与此相对等，“董事会必须重视评议会的意见，学院事务的决策由董事会与评议会做出联合决议”，并规定评议会的“意见必须被正式接受，除非在例外的环境和难以抗拒的因素下意见才不被接受”，“如果董事会和学术评议会之间的协议不能达成，现存的政策仍具效力，除非该政策给学区的法律责任带来实质性困难”^[2]。综合可知，在此共同治理结构模式之中，学术评议会拥有很大的权力。

3. 内部：学术评议会负主要责任

社区学院的日常运行工作由校长负责。纵向层

次，校长之下分设有行政副校长、教学副校长和学生事务副校长；横向层次，设置有教务部、学生事务部、入学与就业部、资产管理部、财务部等职能部门，以及按学科和专业划分的院系。按照法案的规定，社区学院内必须组建工会，成员一般为德才兼备的教职工，学院工会的职责包括反馈教职工福利方面的意见和制止董事会做出不利于教职工的行为，发挥较强的制衡作用。此外，也有少数学生代表被纳入到董事会当中，他们可以对学院的某些政策提出建议。在学术治理层面，“《AB1725 法案》的目标是提升学术质量，使州教育机关赋予教师更多的权力，以便教师更充分地参与学院的治理过程”^[3]，在教师招聘与解聘、绩效考核和专业计划制定、课程设置等所有涉及学术的事务方面，教师都有权参与决策。

总之，与 K12 模式相比，加州地区社区学院采用多元主体共同治理的结构模式，其优点在于使治理主体的参与面得到很大程度的扩大，通过共同的责任感提高了学院的士气，增强了成员对学院的归属感。然而，尽管近几十年来社区学院得到飞速发展，但公众对社区学院的治理结构也不乏批评之声。

四、加州私立大学治理结构的特征

加州地区的私立大学类型众多，主要分为国际性大学（如斯坦福大学）、区域性大学（如旧金山大学）、专业学院（如加州艺术学院）三类。与公立大学不同，私立大学的章程一般由特许状（Charter）和较细化的内部章程（By law）构成。

以斯坦福大学为例，加州地区的私立大学一般采用法人治理结构。法人治理结构包括外部和内部：外部治理结构的主体是联邦政府、加州政府、基金会和校友会等，内部治理结构的主体是董事会、校长和教师。内外部主体都可以通过各自方式对大学治理产生影响。

1. 独立法人与外行董事会模式

加州地区私立大学普遍采用以独立法人制度为基础的外行董事会制度模式。自从 1816 年达特茅斯学院拒绝收归新罕布什尔州公立大学的诉讼获胜，美国私立大学独立于政府权威和资金赞助者的法律地位就得到了联邦政府的保护。法人制度对于维护私立大学的整体性和独立性至关重要，但存在的缺点是可能导致大学与社会变革的脱离。而外行

董事会制度“正是公众权力与大学联系的有效美国手段”，其成员以政府官员、企业家、社会名流、校友等外部人员为主，它掌握着私立大学的宏观政策和发展方向，不仅能及时反映外部要求和吸纳社会资源，而且也能保护学校免受外部直接干预。这种以独立法人为基础的董事会制度，有利于内外部人士的扬长避短，形成了加州地区私立大学独特的治理风格。

2. 高度自治与自主办学

美国的私立大学都具有高度自治权，加州地区私立大学也不例外，学校具有自主办学而不受政府干预的权利。因私立大学不依赖政府拨款，因此加州政府无权派遣政府官员担任私立大学的董事会成员。私立大学的高度自治权体现在多方面：有权决定大学的宗教信仰，有权自行设定大学章程，有权自行任命与解雇校长，有权自行招募教师，有权自行制定入学标准挑选学生，有权自行决定专业设置与课程大纲等。加州政府对私立大学的宏观调控功能主要通过制定法规和办学经费资助等方式来实现，并对大学形成一定联系和影响。

3. 内部与外部相互制约、共同作用

私立大学的多元外部主体对于加州地区私立大学的治理具有制约作用。一方面，州政府教育部门能够通过制定法律法规对大学发展进行规范；基金会和认证协会能够通过提供资金支持和制定认证标准来参与大学的治理；校友会通过捐款、设立基金、校友子女入学等来发挥对私立大学治理的影响。另一方面，加州地区私立大学也都具有完善的内部制约机制，校长是在董事会监督下运行其职责的，董事会控制着校长的遴选和罢免权；各学院院长、系主任负责管理和协调院系的所有行政事务，但对于关键问题的最高决策权，仍然由董事会来掌握；在各院系内部，都建立了由资深教授组成的教授委员会或院系学术委员会，他们对于本院系的学术性事务都具有绝对的发言权。

4. 学术权力与行政权力平衡发展

加州地区私立大学的内部治理结构的特色在于学术权力与行政权力的平衡发展。权力分配界限分明，从学校、学院再到系都形成了二元治理结构，行政机构和学术机构分别管理学校的行政和学术事务。行政体系分为三级，分别以校长、学院院长、系主任为代表，他们执掌着明确的行政权力；学术机构主要是由知名教授为主组成的学术委员会或教授委员会，他们行使着专业的学术权力，使“学术

治校”的功能得到发扬。在治理体系中，两种权力界限清晰但又平衡发展，对私立大学的生存和发展起着核心作用。

五、结论与启示

综合以上研究可知，加州地区的高等教育治理结构具有组织松散、层次清晰、权力制衡、共同治理等基本特征。然而，这些特征对于地区高等教育发展来说并非全是优点，也存在某些潜在风险。从公共管理学原理来讲，评价公共组织的治理结构一般可从政策的稳定性、职责的明晰度、理念的创新性、行为的透明性、结构的简约性等五个方面进行^[4]。研究显示，加州地区高等教育治理结构在这五方面仍有可改善之处，这对于我国的高等教育治理也具有重要启示。

1. 要注重教育政策的稳定性

教育政策的稳定性对于地区教育治理的有效运转至关重要，而加州地区的教育治理结构其稳定性仍有待加强。第一，加州地区公立大学的经费来源有限，主要来自政府财政拨款，缺乏稳步增长的机制，同时加州大学与州立大学、社区学院之间的经费额度存在较大差异。第二，州教育委员会的人事调整较为频繁，委员会85%的职员服务期限不够一个学期^[5]，这使州教育委员会与公立大学之间缺乏稳定的业务联系。第三，随着经济状况的变化，近年来不断修订和增加的教育法案和条例也是造成加州教育政策缺乏稳定性的原因之一。

2. 要提高权责划分的清晰度

在高效的治理结构中，治理体系各部分权力界限比较清晰，这有助于各治理主体积极准确地完成职责目标，也能够有效地进行决策整合。研究表明，加州教育治理体系的职责划分的明晰程度仍有待加强。第一，加州地域辽阔，各城市与区域间差异较大，有几百个教育治理组织，存在治理内容交叉的问题，因此要想划清职责范围，本身难度较大。第二，各治理主体之间的信息不对等是造成职责划分不清的重要因素。第三，各治理主体之间一定程度上存在权力配置的错位，这对于治理结构的权责清晰化也具有不利影响。

3. 要提高治理理念的创新性

要能够适应并有效回应内外部环境的变化，治理结构就必须具备较高的创新性与灵活性。研究显示，加州教育治理结构中存在一定的官僚化气息，创新与灵活性仍有不足。一方面，尽管上至州教育

委员会,下至区教育局办公室,都提出各种理念来推动创新,然而资源与人力的不足限制了创新理念的实施效果;另一方面,尽管基层学区的赋权有利于将信息优势和治理权力紧密结合,但是学校自主权随着各方教育组织权力的增强却得到了削弱。所以,虽然加州地区的特许学校数量已达5%,在校学生数量达到2%,但是特许学校政策对促进教育创新却作用甚微^[6]。

4. 要扩大治理行为的透明度

就开放性而言,加州的教育治理仍存在诸多问题。伴随着社会参与的增加,利益相关者获得了更大的权力。但伴随着权力的膨胀,利益集团也开始出现问题。加州的某些教育第三方组织,尤其是教师联盟权力过大,某些团体甚至还能“购买”学校委员会的席位,这些行为对于教育治理体系的运行产生严重危害,直接影响了教育管理的公平性和透明度。

5. 要提高治理结构的简洁度

简洁而高效的治理结构能降低多元治理主体之间的职责交叉和权力内耗。加州地区高等教育治理结构的简洁度有待提高,比如加州的很多学监抱怨州政府和教育部门出台的政策使他们的工作难度进

一步加大,而学区管理者为向学生提供更好的教育服务也要求授予更多的权力^[7]。另外,教育质量是各方资源共同投入所产生的结果,衡量教育效率高低的一个重要指标就是教育资源的利用水平。然而,加州地区教育经费的投入和使用要受到加州法规的多重限制,从而显著降低了学校教育经费利用的灵活性和效率。

参考文献:

[1] Dominic J. Brewer, and Joanna Smith, A framework for understanding educational governance: the case of California [J]. Education Finance and Policy, 2008(1): 23-34.

[2][3] 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, 2009(18): 87.

[4] Joanna Smith, June Ahn, Dominic J. Brewer. Reforming educational governance: lessons for California from Texas and Florida [R]. Los Angeles: Rossier school of education, university of southern California, 2007: 5: 6.

[5][6][7] 马青, 邬志辉. 美国加利福尼亚州教育治理结构解析[J]. 外国教育研究, 2010(7): 71-72.

On the Public Governance Structure's Characteristics of Higher Education in California

——Based on the Analysis of State Education Act and University Regulations

Li Wei, Zha Zili

(Institute of higher education, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: The higher education system of California Area is a complete and advanced system, which is an outstanding representative of American higher education. Based on the California Education Act and the regulations of the University, this paper studies the governance structure characteristics of California higher education, including four education systems: California University, California State University, California Community College, California private university. The research shows that the public governance structure of higher education in California has the basic characteristics, such as loose organization, clear hierarchy, power balance and common governance. The future development of higher education should be further improved the stability of education policy, the clarity of governance responsibility, the innovation of governance idea, the transparency of governance behavior, and the simplicity of governance structure.

Key words: California State; higher education governance structure; education act; university regulations

(责任编辑: 袁海军)