

美、英、日三国地方高校内部治理结构特点比较研究

田 锋

摘 要:美、英、日三国地方高校内部治理结构特点各不相同,主要表现在大学治理的最高权力机构、大学治理的参与者、内部治理的管理层级、学术权力与行政权力的关系等四个方面。文章对这四个方面的比较分析,最后还归纳了三个国家地方高校内部治理结构的特点,以期对我国地方高校进行“双一流”建设具有一定的启示意义。

关键词:美、英、日三国地方高校;内部治理结构;特点

2015年11月,我国政府印发了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,这为我国世界一流大学建设注入了新动能。然而,无论政府和高校的热情多么高涨,归根结底,还是需要落脚在如何建设一流大学这个问题上。一流大学建设,基础设施建设首当其冲,这里的基础设施,不仅包括那些以物理形式存在的建筑物等基础设施,也包括以文字形式存在的内部治理制度等基础设施。本文所要探讨的基础设施建设属于后一种,美、英、日三国地方高校内部治理结构框架具有非常鲜明的特点,试图通过研究这些特点,以期为我国地方高校进行“双一流”建设提供有益的启示。

一、美国地方高校内部治理结构的特点

大学治理的最高权力机构是董事会或理事会(The Board of Regent)。这些最高权力机构负责制定或决定大学发展的宏观政策和方向。如华盛顿州立大学的监管机构为大学董事会,其职责在于监督、协调、管理和调控整个华盛顿州立大学系统,这是由州的法律所规定。该董事会由10名成员所组成,其中一名是学生。加州大学河滨分校实行董事会制度,董事会既是加州大学同时也作为河滨分校的最高

权力机构,董事会有成员26名,其成员由校外人士组成。董事会的职责包括:确立大学性质、制定大学政策以及长远发展目标、任免大学校长、为大学筹集资金,拥有所有事务的最终决策权,包括审批检查教育计划和公共服务计划,沟通学校与社会的关系等。

多方参与大学治理。大学董事会等一些重要的治理机构来自于不同的组织,董事会或理事会成员大多来自校内外,涵盖社会的各个阶层。如德克萨斯州立大学董事会是由选举产生并经议会批准的9名成员和州长任命的1名学生成员共同组成。2015年该董事会主席Dr. Jaime R. Garza,来自德克萨斯州圣安东尼奥健康科学中心,其他成员则分别来自公司、研究机构、公共组织等,这9名成员的任期是交错开的,其中的3名成员由州议会确定每2年更换一次,学生成员不具备投票权,任期为1年,董事会每年任命1名学生成员。密歇根州立大学董事会由八名成员构成,任期为8年,这8名成员均来自校外,在担任董事会成员期间不领取任何报酬。总之,校外人员在决策机构中占了绝大多数,在董事会中各类角色相互关联、相互作用,共同构成了治理权力相互交叉的结构网络。

大学内部治理采取二级管理层级。美国地方高校的二级管理层级表现为“大学-学院”形式,如华盛顿州立大学由董事会进行宏观方面的决策、大学的资金分配以及重要的人事任命,如任命及管理校长、教务长及主管副校长等高级管理人员。在教务长兼副校长管理着众多二级学院,包括农业、人类和自然资源科学学院、艺术和科学学院、卡尔森商学院,传播学院、教育学院、护理学院、药学院、卫生与医药学院、工程和建筑学院、研究生院等等,每个学院具体负责本学院的教学科研等方面的工作。而大学的职能管理机构负责对大学与学院、学院与学院之间的各种关系进行有效协调与管理,确保整个大学有效运转。加州大学河滨分校以校长为首的行政机构负责制定落实董事会重大决策的指引原则,并管理一些涉及分校核心公共使命的活动;分校的行政系统为例,大学校长总体负责大学的行政事务,根据董事会的授权设立必要的组织机构,配备相应的人员设施,控制与协调大学的运作;教务长及其他副校长作为具有某一或几个领域管理专长的管理者,分管学校一个或几个方面的具体事务,他们相互分工,彼此配合,协同工作。

大学学术权力与行政权力的关系为互补与协调。美国大学管理的基本原则是学术权力属于学术群体,行政权力才属于管理团队,并建立相应的各级学术权力机构,例如在马里兰州立大学(帕克分校)大学一级,教授评议会是一个校内的学术事务立法性质的机构。一般说来,教师的参与通常是通过上面提到的教授评议会和各种各样的专门委员会来实现的。教授在美国大学治理中,参政议政较多,参与程度深入,影响力大,是大学管理的主要力量。由此形成美国大学各层级中学术权力与行政权力的分权与制衡。^[1]但总体上来说,在美国大学的决策过程中,这种分权管理体制允许学术管理与行政管理并重的二元结构存在,重视学术权力和行政权力的互补与协调,学术权力决策注意吸收行政人员参加,行政权力决策注意吸收学术人员参加。

二、英国地方高校内部治理结构的特点

大学治理的最高权力机构为董事会或理事会(The Board of Governors)。如东伦敦大学董事会在大学治理中起着决策者的作用,负责大学各项大政方针政策的制定和实施,拥有监督大学活动如校长选举及资源使用、人事任命、财务管理等权力。一般校董事会至少1年召开1次会议。大学通过董事会保持与社会的联系。在英国大学的校务委员会、董事会等机构中,外部成员如地方官员、企业家、社会贤达等占有绝大部分的比例,反映出英国大学权力机构中校外权力起着决定作用。

多方参与大学治理。大学董事会等一些重要的治理机构人员由大学内外的相关人员所组成,使得内部权力呈现多元化特征,有利于调动各方面的积极性,也促使各方对大学的发展更有责任感,保证高校决策的科学性与有效性。^[2]整个东伦敦大学董事会由14名成员组成,其中还包括部分东伦敦大学的校友,其他成员则来自于东伦敦议会、地方政府、公司、科研机构与院校等等。南威尔士大学董事会由13名成员组成。校外的代表主要为地方政府官员、公司、其他大学的代表以及校友等;校内的代表主要为大学高级管理人员、学术委员会的代表、教职员代表及在校学生代表等。

大学内部治理采取三级治理层级。三级治理层级表现为“大学-学院-系”的形式,如南威尔士大学的校级治理结构一般可以分为校务委员会、学术委员会、董事会和副校长等。根据英国大学特许状,大学副校长是“首席学术和行政官员”。英国大学副校长的实质性权力主要包括人事任免权力、学术权力和财务权力,大学对下属学院主要是进行宏观的协调与管理。学院以及的治理结构包括商业和社会学部(包括商业学院,法律、会计和财政学院,人类学和社会科学学院),计算、工程和科学学部(包括计算和数学学院,工程学院,应用科学学院),创意产业学部(戏剧和音乐学院、媒体学院、艺术和设计学院),生命科学和教育学部(心理、早期和治疗研究、教育、健康、运动和职

业实践学院,护理科学学院,社区学习中心),而对于学院的一些日常事务,如规章制度的制定与实施、教材的选择、课程编制和一些学术决策等则均由学院负责。院一级的决策机构是学院委员会,学院组织的权力结构依然偏重学术。系一级治理结构表现为每个学院由若干个系所组成,系设有系委员会,由全体教学人员组成,在系主任领导下管理全系教学和科研工作。系主任由校务委员会指定,在系一级享有正式的最高权力。

大学学术权力与行政权力的关系表现为行政权力与学术权力相分离,以学术权力为主导的模式。如华威大学中行政权力主要负责行政管理和教学工作,学术权力主要对大学有关学术方面的重大问题进行决策和审议。大学中的学术权力主体包括教授行会、教职工代表大会、学院及系委员会等。教授行会的权力比较大,教授在大学管理中的作用得到了充分的重视,并拥有很大的独立性。学校在充分尊重教授学术自由的基础上,通过各级各类委员会,积极扩大教授参与行政事务决策的范围,提高教授对大学发展的责任感和使命感。同时,在行政权力不断提高办事效率的前提下,又保证系科发展的独立性,配合系科的学术发展。

三、日本地方高校内部治理结构的特点

日本大学治理的最高权力机构为两个并存的机构。这两个机构表现为并列的关系,分别是管理委员会和学术委员会共同治理,它们各自都有明确的权限和职责。例如,大阪府立大学、宫崎公立大学的最高治理结构为经营审议会和教育研究审议会。经营审议会负责大学有关经营方面工作的审议机构,而教育研究审议会负责大学有关教育研究重要事项的审议机构。总之,双会共管是日本地方高校内部治理的显著特征。

仅仅大学的内部人员参与大学治理。日本地方高校在其决策机构中没有吸纳代表外界或公众利益的人员参与,而全部实行内部人员的“自我决策”。例如,在山口县立大学的经营审议会和教育研究审议会是相互平行的两个

校级管理决策机构。经营审议会是由理事长兼校长、副理事长兼负责人事劳务理事、财务理事、教育理事、研究理事和总务企划理事兼事务部长等组成;教育研究审议会是由理事长兼校长、副理事长、总务企划理事、教育理事、研究理事、人事劳务理事、财务理事以及学校的一些学部部长、研究科长等组成。

大学内部治理采取二级层级。这种二级层级表现为“校-学部”的形式,在大学这一级负责宏观指导,学部这一级则自主决策其内部事务。例如,在山口县立大学中,根据学校章程,在学部就设置了教授会,实行教授治校。教授会是学部的审议权力机构,负责审议各学科或讲座的教学和科研计划、课程设置、讲授课程门类和内容;有关教师的任课和科研任务等事项;有关学生的管理和教育等。教授会议长由学部长担任,并负责主持召集会议。同时,学部长还负责学部的一切行政事务。总之,日本地方高校实行校、学部两级分工决策,双层治理。

大学学术权力与行政权力表现为接近平等的关系。如大阪府立大学和宫崎公立大学的大学内部两种权力在地方高校的内部治理中都有适当的体现。行政权力和学术权力的行使分别通过经营管理机构 and 学术管理机构来实现。这两个管理机构几乎是平行的,经营管理机构负责审议大学运营的重大事项,学术管理机构负责审议大学的重要学术事项。高校内部最高权力机关是教授会及其分委员会,高校的权力也都集中于此,在日本地方高校内部治理中,学术权力得到了充分的体现,与行政权力几近平等,形成了“双轨并行”的内部治理结构。^[3]

四、美英日地方高校内部治理结构的特点归纳

1. 内部治理结构充分体现了不同的治理理念

三个国家地方高校内部治理结构的不同,反映了不同的治理理念,同时也反映了所在国家的文化特质。如美英两国地方高校的内部治理结构充分体现了其“共同治理”的理念。表现

在学校三大权力机构共同参与学校的管理,这三大权力机构分别是以校外人士为主的董事会、以校长为首的行政机构和以教师为主的学术评议会,三者并行,它们既各司其职又互相依赖,共同对分校进行治理,并形成独特的共同治理结构。“共同治理”理念同样也表现在这三大权力机构的人员广泛参与上,校外人士、教师、学生、家长等共同参与学校重要事务的管理。^[4]这样的治理结构能够培养出促进分校发展所需要的共同意识,能将公共协商置于重要位置,强调参与者之间的相互理解与相互作用,培养互相之间妥协和节制个人欲望;还有利于抑制行政权力膨胀,通过更广泛的权力分配。而日本地方高校内部治理结构中仍以高校内部人士为主,全部实行内部人员的“自我决策”,这种内部治理结构由于参与人员对相关情况了解较深,并存在较大的利益关系,固然可以提高治理的效率,避免更多的意见分歧,但却容易造成学校与社会脱节,难以了解社会对学校的最新需求,也不易获得社会的理解和支持,在进行内部改革时,往往会脱离实际,最终导致与社会期待的偏离。美英两国与日本的这种地方高校内部治理理念实际上也是各自文化传统的一种深刻体现。

2. 内部治理机构之间权责关系

美英两国地方高校内部治理结构有清晰的权责关系。三大内部治理机构各有自己的职责,其中董事会负责确立大学性质,制定大学政策以及长远发展目标等重大事宜,为学校的最高权力机构;以校长为首的行政机构负责制定落实董事会重大决策的指引原则,并管理一些涉及分校核心公共使命的活动;学术评议会负责能让全体教师对于涉及总校或任一分校关于某一问题的观点传递到校长和董事会,以便让决策层及时了解一些重要决策的落实情况。它们分别代表学校发展的几大重要领域,虽然三大机构共同参与学校的管理,但是职责却很少重叠,这有利于减少一些推诿;极大地提高了各方面的协同意识,也提高了决策质量和执行效率。而日本地方高校内部治理结构中,大学治理的最高权力机构为两个并存的机

构,这两个机构表现为并列的关系,分别是管理委员会和学术委员会共同治理,它们都有明确的权限和职责,这种“双会共管”是日本地方高校内部治理的显著特征。但是这种“双会共管”的特征往往易造成共同作决策,互相重叠,即管理中有学术人员的影子,而学术中也有管理人员的存在,决策质量难以保证,执行效率难以提高,造成对结果都不承担责任的状况。

3. 内部治理组织中学术权力与行政权力之间的关系

关于学术权力与行政权力之间的关系,三个国家地方高校各有不同,美国侧重于互相协调,英国侧重于一方居主导地位,日本侧重于双方并行。如在美国地方高校内部治理结构中,大学学术权力与行政权力的关系为互补与协调,学术权力属于学术群体,行政权力才属于管理团队,并建立相应的各级学术权力机构,这种分权管理体制允许学术管理与行政管理并重的二元结构存在,重视学术权力和行政权力的互补与协调,学术权力决策注意吸收行政人员参加,行政权力决策注意吸收学术人员参加。而在英国地方高校内部治理结构中,大学学术权力与行政权力的关系表现为行政权力与学术权力相分离,以学术权力为主导的模式。教授行会的权力比较大,教授在大学管理中的作用得到了充分重视,并拥有很大的独立性。同时,在行政权力不断提高办事效率的前提下,又保证系科发展的独立性,配合系科的学术发展。在日本地方高校内部治理结构中,大学学术权力与行政权力表现为接近平等的关系,行政权力和学术权力的行使分别通过经营管理机构和学术管理机构来实现,在日本地方高校内部治理中,学术权力得到了充分的体现,与行政权力几近平等,形成了“双轨并行”的内部治理结构。虽然这三个国家各有不同,但是作为地方高校内部治理结构中的两个主要力量,学术权力与行政权力的关系都会经历此消彼长的过程,最后达到双方都满意的结果。本文比较赞同双方保持一种互相协调的关系,只有这样,双方才能减少损耗,共同促进学校的发展。(下转第75页)

和机器的冰冷世界,“人”在其中仍然扮演着重要角色。无论是进行大学排名机构的研究人员,还是利用大学排名进行院校决策的管理人员,都有其弱点、错觉和错误,而另一头连接的就是人的创造力、直觉和天赋。以往的院校研究以及院校发展决策在运用大学排名的数据方面,主要分析和关注排名的精确结果,忽视了排名的复杂性以及作为全体数据在院校发展中的价值,排名机构也往往被视为冰冷的及其和利益驱使的机构。事实上,指标的设计和变化也从一定程度和侧面体现出市场化和国际化力量的共同推动下高等教育发展的趋势和变化。因此,大学不仅要接受评价机构给出的评价结论,还要透过这些指标和数据结合自身运行实际去预测大学未来的发展。

预测未来最好的办法就是创造未来。对于院校发展来说,要摆脱大学排名数据独裁的困境,需要所有相关个体发挥出“人”的创新能力,不仅是管理者,也包括教师、学生和员工,他们的共同努力将成为创造和实现院校未来发展的坚实基础和推动力。

本文系山东科技大学高等教育研究 2015 重大项目“院校发展的决策依据——基于中美大学排名指标设计和数据走向的比较研究”研究成果。

参考文献

- [1][美]赫伯特·西蒙,管理行为——管理组织决策过程的研究[M].北京经济学院出版社,1988:6.
- [2]张旺.大学排名对高等院校的影响[J].高教发展与评估,2012,(1).
- [3]孟小峰,慈祥.大数据管理:概念、技术与挑战[J].计算机研究与发展,2013,(1):146-169.
- [4]乐国林,张丽.大学排名对高校影响的社会学分析——基于布迪厄场域、资本理论的探析[J].现代教育科学,2005,(3).
- [5]王严淞,别敦荣.排名对院校战略与发展进程的影响:真实抑或错觉? [J].山东高等教育,2015,(7).
- [6][英]维克托·迈尔-舍恩伯格,[英]肯尼思·库克耶.大数据时代[M].盛杨燕,周涛译.杭州:浙江人民出版社,2015:28-29.

作者简介

廖敏:山东科技大学发展规划处(高教研究室)
西南大学教育学部 博士研究生
邮 编:266590

(上接第 62 页) 本文系广东省教育厅 2014 年特色创新项目(教育科研)第 210 号“分类视域下地方本科院校内部治理结构框架与特点研究——以广东为例”(粤教科函 [2015]3 号)和 2013 年广东省教育科研重大项目“广东率先基本实现教育现代化理论、指标体系与实现路径研究”(2013JKZ009)的部分成果。

参考文献

- [1]许晓东,王锦华,卞良.美国公立大学的治理体系——以马里兰大学(帕克分校)为例.山东高等教育,2015(5):39-44.

- [2]李超.曼彻斯特大学内部治理结构特征[J].世界教育信息,2016,(15):26-29.
- [3]丁建洋.学术权力的凝视:日本大学治理结构的历史演进与运行逻辑[J].清华大学教育研究,2016,(1):24-31.
- [4]程北南.美国大学治理结构的启示和借鉴[J].高教探索,2011,(4):55-60.

作者简介

田锋:广东省教育研究院高等教育研究室 助理研究员
邮 编:510035