

# 美国大学治理对 中国特色现代大学治理体系建设的启示

王亚杰

**摘要:**建立中国特色现代大学治理体系是深化我国高等教育改革的总要求和总目标。美国大学治理经历了董事会法人自治、校长主导治理、利益相关者“共同治理”三个阶段。其主要特征和优势表现在共同治理、信任委托、专门委员会、权责分层四个方面。美国大学治理模式发展历程及共同治理结构的成功经验启示我们:大学治理结构是现代大学制度的基石,建立中国特色现代大学治理体系是一个渐进的过程;完善大学治理结构是实现有效治理的基本条件;建立中国特色现代大学治理体系前提是必须真正落实大学依法、自主、独立办学的主体地位;重点是进一步完善以“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”为内核的中国特色现代大学制度。

**关键词:**大学治理;美国大学;治理结构;现代大学治理体系建设

党的十八届三中全会明确指出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。因此,建立和完善现代大学制度体系,推进高等教育治理体系和治理能力现代化,是深化我国高等教育改革的总目标和总要求。2014年6月,笔者参加了教育部“中西部千名大学校长海外研修计划”第四期赴美研修团考察学习,重点围绕美国大学治理模式发展历程及共同治理经验进行了考察和梳理,形成了构建中国特色现代大学治理体系的基本思考。

## 一、美国大学治理模式发展的历史脉络

美国大学治理经历了一个从董事会法人自治到校长主导治理,再到利益主体“共同治理”的逐步演进与发展过程<sup>[1][18]</sup>。了解这一进程,才能深刻理解美国高等教育共同治理结构的内涵及其确立和完善的历史脉络。

1. 早期殖民地时期到南北战争之前——单一董事会主导大学治理。1636年哈佛学院的创立是美国大学治理问题的开端,全部由校外人士组成的具有法人性质的董事会形式被创造出来。1745年耶鲁学院建立了具有独立法人地位的单一董事会制度;董事会负责财政事务及直接任命大学校长。作为董事会的代理人——校长不一定是董事会成员,但却扮演着多重角色,拥有广泛的行政权力;大学教师基本上不享有参与决策与管理的权力。美国独立到南北战争期间,为适应建立独立完整教育体系的需要,美国的公、私高等教育开始分化,大学的自主权得到进一步强化。

这一时期大学的控制权仍然掌握在董事会及其代理人——校长手中,董事会中占主导地位的宗教人士逐渐让位于熟知公共事务的工商业者;校长的权力出现分化,逐渐由代理人向董事会和教师的调解人过渡;教师参与学校决策权的呼声高涨。单一董事会制度的建立标志着美国高等教育治理模式逐步由政府完全控制模式转变为董事会主导的法人治理模式,大学治理开始逐渐摆脱宗教的影响。

2. 南北战争到20世纪初期——校长主导大学治理。南北战争后,为适应美国社会工业化、城市化、世俗化、专业化的需要,一批新型大学创立;大学向社会各阶层开放,在承担公共服务承诺的同时,开始为普通人提供专业化和实用能力的教育,大学的治理结构随之变化<sup>[1][19]</sup>。工业化、专业化发展的需要使大学董事会中的教会人士逐渐将治理的主导权让给专业群体工商界人士和校友。高等教育的规模扩展使大学校长必须从繁杂的日常行政事务中解脱出来,将主要精力用于研究教育政策和学校的发展战略;大学校长普遍进入董事会,其办学思想和管理能力直接影响和决定学校的发展方向 and 办学质量,校长开始在大学治理中发挥主导作用;以校长为代表的行政系统基本形成,专业行政人员群体快速发展,并从董事会那里获得了管理大学日常事务的权力。董事会将学术事务的治理权逐渐让位给教授,教师群体地位不断提升;大学教授通过学术评议会获得学术事务的立法权和治理权,并随着美国大学教授协会的创立及其保护学术自由原则的确立而加强。随着大学数量的快速增长与

大学校长权力日益膨胀,大学内部治理的焦点转向了以校长为首的行政人员和教师之间的权力竞争。

3. 从20世纪中期至今——共同治理结构确立。二战结束后美国进入高等教育大众化阶段,高等教育规模不断扩展,结构与职能进一步完善,办学质量与水平大幅提升;受建设资金、研究经费和学费的影响,大学对政府的财政依赖日渐加强,自主性逐渐减弱。大学治理结构也随之进一步发展。从外部看,联邦和州政府、社会的其他资金提供者在决策中扮演更为重要的角色;从内部看,职能的变化和任务的复杂化使得董事会、校长和教师需要相互理解和共同协商应对挑战。几乎所有大学都对董事会的结构进行了调整,将一些利益相关者尤其是学生吸纳入董事会,参与式决策成为董事会决策的新特点;与此同时,联邦政府尤其是州政府开始在大学董事会的基础上建立全州性或全系统性董事会以加强对高等教育的规划、协调与控制,大学决策进一步外化,传统意义的法人自治不复存在。科技竞争与发展的需要使得大学教授的地位与作用显著提升,教师参与决策的范围由学术领域扩展到财政预算、战略规划、外部关系和高级人员任命等方面,学术评议会成为重要决策团体,教师工会的集体谈判成为教师维权的手段;大学与教师之间形成一种正式法定关系,成为利益共同体的成员。现代大学职能与学科的分化及管理的复杂性使得大批管理专家进入大学行政系统,分散和削弱了大学校长在学校治理方面的主导权,大学校长成为协商共治学术共同体中的组织者和引导者<sup>[1]117</sup>。

1966年美国大学教授协会与美国教育理事会、美国大学与学院董事会协会在联合发表的《关于学院与大学治理的声明》中将“共同治理”定义为:“基于教师和行政部门双方特长的权力和决策及责任分工,以代表教师和行政人员共同工作的承诺。”<sup>[2]</sup>该《声明》提出共同治理的总体结构与程序。其原则有两项:一是“凡重要行动领域既需要某些人发挥首创能力,又需要大学所有成员参与”,即大学各种利益相关者均可依据其能力参与大学的决策,由此确立了美国大学治理的全员共同参与原则。二是“大学各成员依据其所承担的不同职责拥有不同的发言权”,即首要责任首要权力原则,或者权责对等原则。自此以后,“共同治理”一直作为美国大学制度安排的基本原则,得到了较好贯彻<sup>[1]117</sup>。

## 二、美国大学治理的主要特征与优势

美国大学共同治理结构可以分为外部治理和内部治理两个维度。外部治理的主要影响因素有政府、

社会组织和市场等;内部治理的主要影响因素有以校外人士为主导的董事会、以校长为代表的行政系统、以教师为代表的学术评议会等,外部治理与内部治理关联互动。董事会(包括其代理人——校长)承担联接内外部治理的主要关系人和协调人的角色,是内外利益相关者互动的枢纽。美国大学的共同治理之所以得到美国大学乃至社会的认可,主要在于它很好地平衡和兼顾了大学蕴含的几对既相互冲突又彼此兼容的核心价值,即学术自由与公共利益,教师民主参与日常行政管理,决策的高质量与执行的高效率的要求。

1. 共同治理,确保大学的学术自由与有效治理。大学是以探究、传播高深知识为使命的学术机构。因此,如何保证大学的教师和学生享有学术自由,促进大学自主健康发展就成为大学治理的首要任务。

从外部治理看,影响美国大学有效治理的最大因素是政府。但无论是公立还是私立大学,在法律地位上与政府是平等的,表现为就学校事务进行沟通、协商而达成一致的“伙伴”关系,政府不能直接插手和干涉大学的具体事务,即便是公立大学,政府也主要通过财政、规划、评估等手段施以影响;这种法律上的伙伴关系保障了大学对教学与研究事务进行决策时必须遵照学术标准而不是外在的行政压力和行政许可,由此,也从根本上确保了大学的学术自由<sup>[1]118</sup>。与此同时,各种中介机构,即对大学的认证和评价的机构代表社会参与大学治理。作为第三方的专业中介机构对大学质量与信誉进行评价,这种评价具有专业性和中立性,评价结果具有真实性和客观性。通过评价建立政府与大学之间的有效连接,一方面促使政府调整对大学政策和资源配置,而不直接干预大学的内部治理,保证大学的学术自由;另一方面引导学校在保持学术自由和自治的同时,按照政府和公众利益要求实施有效治理,撬动政府和社会资源导入学校。

从内部治理看,共同治理结构的一大特色和优势就是赋予了教师团体在学术事务决策方面超越董事会、校长之上的首要权力<sup>[1]118</sup>。这种权力和终身教职制度共同构成了美国大学保障学术自由的制度基础,最大限度地避免了董事会对学术事务的直接干预和行政权力对学术权力的侵蚀。

当然,学术自由并不是大学存在的唯一目的,也不是大学有效治理的充分条件。有效治理必须促进学术自由,学术自由则是有效治理的基本条件<sup>[3]</sup>。也就是要求大学在学术发展的同时必须兼顾社会公共利益和决策与运行效率,以实现有效治理。在共同治理的框架下,政府、社会组织和其他利益相关者可以通

过法律、财政、规划、评价等手段协调、监督、控制大学使之实现公共利益;董事会、校长与行政系统也可以通过权力分解和责任分担保证决策与运行的效率。

2. 大学是一种公共机构,是为社会设立的,是为社会的发展进步和公共利益服务的。为保证大学这一公共价值和公共使命的实现,美国高等教育从创建以来,一直沿袭了一个基本制度,就是作为大学法人机关的董事会接受学校创立者的信任委托,托管学校的财产、负责学校的运作、实现学校服务社会公用利益的目标。所以说,董事会是美国大学治理结构的基石,董事会职责是构成这个基石的核心。尽管不同类型的董事会在职责上有差异,同一大学的董事会在不同时期也不尽相同,但其核心职责是大同小异的。一是保持信托的完整。作为受托人,董事会以信托的方式持有学校财产,其首要职责是使受益人利益最大化;这些受益人包括学生、教师、职员以及捐款人等。“基于大学服务于社会公共福祉这一前提,所有大学都享有免税的特权,这就意味着董事会在履行职责过程中必须超越其所在大学的自身利益,充分顾及高等教育乃至整个社会的公共利益。”<sup>[10]90</sup>因此,最能体现大学信托的莫过于大学承担的公共利益使命,而董事会正是大学使命的监护人。二是聘任大学校长。校长是大学的灵魂,遴选大学校长是董事会最重要的职责之一。作为董事会的代理人,大学校长直接向董事会负责,大学其他主要行政人员则听命于校长并对其负责。三是筹措与管理学校资源。争取私人捐赠和公共拨款是董事会的主要职责。此外,董事会还负有审批长远规划和年度预算及教育计划、监控学校的运作、担当学校和社会之间桥梁和缓冲器、扮演上诉法院等重要职责。这些职责的履行,有助于董事会全面监控学校的运行,以及有效平衡社会公共利益需要和学校发展的需要。

美国大学的共同治理结构将代表社会公共利益的董事会置于最高和最终的权力地位,而把代表行政管理权的校长和代表学术自由权力的学术评议会置于董事会之下;除法院和议会以外,没有任何个人和团体对董事会的决策提出合法性挑战。

3. 专门委员会,解决民主参与和决策效率的良方。共同治理面临的一个主要难题就是在内部治理中如何在扩大民主参与度的同时,也能提高决策的效率。在美国,基于“全员共同参与”的原则,每个大学都有较明确体现“共同治理”的分权规则、参与机制和责任分担机制。但是,在实践中,全员共同参与决策既不能保证决策的科学性,也必然导致决策效率不高;因

为基于大学发展的专业化要求,在决策中最有见地的意见可能常常是那些掌握了专门知识、积累了专门经验的少数精英所提出,而全员参与式民主可能恰恰会干扰这种正确意见的吸收。虽然通过选举代表进行决策可以一定程度减少参与决策的规模,提高决策的效率,但并不能完全解决决策民主与效率的两难问题。由此引出了美国大学共同治理的第二条原则:首要责任首要权力原则,也就是说,在大学共同治理中因为拥有不同的职责而享有相应的权力。对于董事会、校长代表的行政系统、学术评议会来说是如此,对于这三个内部治理主体的自身运作也是如此。美国大学通常采用专门委员会的方式解决民主参与和决策效率的问题。如董事会根据不同决策内容,分别设立由具有专长的人士组成的委员会,提出决策咨询方案供董事会全员决策参考等。

4. 权责分层,解决决策质量和执行效率的矛盾。美国大学是“多元大学”,但不是一个拥有共同利益的统一体,而是由校内外利益相关者组成的多种利益的综合体。按照首要责任首要权力原则,这些利益相关者的地位和作用不是完全对称的,并在美国大学的治理结构的权利和责任分配中也有恰当的反映。这个结构中最核心的要素是董事会、校长和教授团体,他们各自拥有治理团体维护自身利益。在决策与执行的过程中,以校外人士为主导的董事会、以校长为代表的行政系统和以教师为主体的学术评议会,既各司其职,又相互依存,从而保证在相互制衡、共同治理架构下决策的科学性与执行的高效率。

董事会拥有最终责任和最终权力,作为公共利益的守护者,它必须以可以承受的效率和代价,确保决策的质量;同时,它又明确规定谁有权做出或参与某项特定的决策,以及规定目标实现的最终期限,确保决策执行的效率。以校长为代表的行政管理系统有着科层组织的显著特征。校长依据董事会的授权,有意识地将大学的管理职能分化,通过合理授权和分权,将专门的行政事务交由教务长、副校长负责,设立各种行政职能部门履行经常性的管理职责,从而建立起比较完备的层级管理体系,协调、控制大学的运行,开展绩效评估,确保董事会决策目标的实现;大学行政系统的官员均由校长推荐或直接任命,他们都必须直接向校长负责,接受校长的领导和管理,以保证政令畅通和行政执行的高效率。

大学是一个学术权力和行政权力的综合体,它不是一个纯粹的科层组织<sup>[4]</sup>。一方面它必须与其他社

会组织一样追求较高的工作效率,另一方面它又不能以单纯的行政命令维持运行,以行政效率为最终目标,而必须充分顾及大学的学术使命和公共利益使命。以学术事务而言,学术评议会负有首要责任与首要权力,它及其专门委员会的决策质量和运作效率,必须服从于大学通过对高深专门知识的探究、运用、传播而服务社会福祉这个根本目的。以大学发展的重大战略和其他重大工作而言,关键是决策目标要获得各利益群体的广泛理解和认同,从而在执行中顺利实施。

### 三、美国大学治理结构对中国特色现代大学治理体系建设的启示

考察美国大学的治理结构,给我们的启示是多方面的。

1. 建立中国特色现代大学治理体系必须要有正确的思想认识。美国大学治理经验告诉我们:一是现代大学治理体系的构建是一个历史的过程,不能超越我国高等教育发展的水平,而要通过持续改革逐步完善。二是现代大学治理体系构建必须与我国的基本政治制度、社会制度、教育制度相适应,保证教育方针的贯彻、学术的创新与发展、社会服务使命的实现。因此,不能盲目照搬和简单复制。三是现代大学的发展有其内在的、共通的规律;大学治理体系实际上是大学各利益相关方权力分配及有效参与决策的制度体系,我们可以积极学习借鉴美国的大学治理理念和做法,从内外两个方面构建起符合中国实际的包括大学治理结构(治理主体、治理边界、治理权重)、治理过程和治理方式等多个层面的体制机制和制度安排,以提高中国大学的治理水平。

2. 大学治理结构是现代大学制度的基石,完善大学的治理结构是实现有效治理的基本条件。实际上,我们并不缺乏办好大学的理念,而是缺乏把理念贯彻为行动的制度安排。这种制度安排就是大学的治理结构,它解决的是大学利益相关者决策权的配置模式,核心是解决谁参与(治理主体)、参与什么(权责划分)、参与多少(权力比重)和如何参与(治理方式、手段、程序)等关键性问题,目的是构建起大学与政府、社会之间相互支持的关系模式以及大学内部决策权、执行权和监督权相互制衡与促进的关系模式,保证大学达成追求学术真理、实现公共利益的根本使命<sup>[5]</sup>。所以,治理结构问题是一个基础性、根本性的问题。

3. 真正落实大学依法、自主、独立办学的主体地位,是建立中国特色现代大学治理体系的前提。从外

部关系讲,可以借鉴美国的经验,结合中国的实际,围绕落实大学办学主体地位这个核心,建立“管办评”分离的治理结构。一是政府要学会用政策、规划、经费等“杠杆”间接引导调控大学,改变过去直接管理大学事务、介入具体办学行为和管的多、管不了、管不好的管理模式。二是大学在争取独立地位和自主权的同时,要有效自律,积极构建科学的内部治理结构,提升治理能力,避免权力的滥用,而为政府干预提供理由。三是利益相关的社会组织、行业和公众个人要积极参与大学的治理和评价;专门的中介机构接受政府的委托或代表社会通过中立的、专业的、科学的、系统的办学质量与信誉评价,为政府调整政策、配置资源,社会开展监督、参与办学,学校加强治理、提升质量提供指导和依据。

4. 建立中国特色现代大学治理体系。目前的重点是进一步完善以“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”为内核的中国特色现代大学制度。目前,最主要的是通过大学章程的制定和配套制度的完善,厘清内部治理主体党委、校长(行政系统)、学术组织、董事会(或理事会)和师生自治组织的责任边界、权力边界和运作方式与程序,形成自我约束、自我规范的内部治理结构<sup>[6]</sup>。一是坚持党委在大学治理中的领导核心地位,探索建立校外利益相关者参与学校决策和决策咨询的制度机制。可以通过大学章程制定和实施,在大学成立董事会或理事会,其人员构成以政府、企事业单位、校友等校外人士为主,在党委的领导下参与学校的重大事务决策、开展决策咨询和进行评议监督,监督和促进学校规范办学行为,提高办学水平,改变决策机构全部由校内人士组成,决策和执行中不能很好体现公共价值及办学权力滥用的问题。二是探索构建党委与校长、校长与副校长层级制的责任与权力体系。进一步厘清党委与校长的责任边界、权力边界和二者的权重边界;落实《高等教育法》等法律法规赋予校长对副校长的提名推荐权,使校长虽然不能决定副校长人选,但有否决谁当副校长的权力,从而构建起行政运行对校长负责、对学校发展负责的责任体系。三是通过建立和完善大学章程、学术委员会章程,明确学术委员会等学术组织的责任与权力边界、运作程序与方式,赋予以教授为主体的学术委员会在学术事务上实际的决策权。考虑到学术事务的专业性、专门性和投票方式民主决策的不完善、不可靠性,应当在学术委员会下设立不同类别的专门委员,就有关学术事务进行充分的学术评议,提出供全委会决策的专业性、权威性的决策建议,从而改变行政权力膨胀、学

术权力萎缩、教授权力边缘化问题。四是进一步明确教代会、学代会等群众组织在大学治理结构中的功能。结合我国大学实际,要在法规政策上进一步明确教代会、学代会的责任、权力边界和运行程序。如教代会是否是学校一切重大事务的最高、最后决策机构,代表的结构组成如何体现科学性、代表性<sup>[7]</sup>;学代会怎样参与学校决策;哪些问题适合民主管理,需要提交教代会决策;代表以什么样的程序和方法参与决策等等。只有这些途径规范、明确,具有可行性,才能激励代表提高参政议政能力,积极履行代表职责,有效参与学校的决策与管理。考虑到代表类别、层次、专业的不同和参政能力的差异性,审议问题的重大性、利益相关性、专业性,应当在教代会建立相关不同类别的专门委员会,将专门委员会的审议和权威性意见与主席团的审议决策、代表大会的审议决策结合起来,以提高教代会参与民主决策和管理的质量与效率。

(王亚杰,延安大学党委书记,陕西延安 716000)

## 参考文献

- [1] 欧阳光华.董事、校长与教授:美国大学治理结构研究[M].北京:高等教育出版社,2011.
- [2] 彭国华,雷涯邻.美国大学共同治理规则研究述评——以《学院与大学治理的联合声明》反思为视角[J].高教探索,2011(01).
- [3] 李晓燕.学术自由、学术规范与学术秩序治理[J].陕西师范大学学报:哲学社会科学版,2010(06).
- [4] 钟秉林,张斌贤,李子江.大学如何协调学术权力与行政权力[N].中国教育报,2005-02-04.
- [5] 万丽娟,陆远航,邵兵家.现代大学治理结构体系建设研究——基于组织的制度设计视角[J].重庆大学学报:社会科学版,2011(02).
- [6] 文新华.聚焦大学章程:党委领导与校长负责如何依法协调[N].中国教育报,2013-12-16.
- [7] 吴昕栋,谢珂珂,李燕,等.大学章程与大学治理——关于大学章程中大学组织架构问题的研究[EB/OL].[2014-07-29]http://www.chinalawedu.com/new/16900a170a2011/201146lifei1682.shtml.

## The Enlightenment of American University Governance to Modern University System with Chinese Characteristics

Wang Yajie

(Yan'an University, Yan'an 716000)

**Abstract:** To establish modern university management system with Chinese characteristics is the total requirement and goal of deepening China's higher education reform. American university governance experienced three stages: board legal autonomy, the principal leading governance, and "co-governance" of stakeholders. Its main features and advantages are the following four aspects: co-governance, trust delegation, special committee, and accrual layered. The development process of American university governance and the successful experiments of co-governance can give us good enlightenments: establish modern university management system with Chinese characteristics must have a correct ideological understanding; university governance structure is the foundation of modern university system, perfecting the governance structure of university is a basic condition to realize the effective governance; The premise of establishing the modern university management system with Chinese characteristics must actually carry out university's subject position of administrating college according to law, autonomy and independence; Further improving the kernel of the modern university system with Chinese characteristics, which are "leadership of party committee, president responsibility, professor's academic governance and democratic management".

**Key words:** university governance; American university; governance structure; modern university governance system construction