

· 国际与比较高等教育 ·

当代美国大学共同治理的困境、变革及其启示

余承海¹, 程晋宽²

(1. 安徽工程大学 教务处, 安徽 芜湖 241000;

2. 南京师范大学 教育科学学院, 江苏 南京 210097)

摘要: 20世纪末以来,美国大学共同治理面临着教师参与度降低、教师与管理者对共同治理存在截然不同的理解及功能蜕变等困境。为此,美国大学试图通过工会化、在院校类型和治理风格间建立联系、加速共同治理决策进程、增进理解与合作等措施来加以改进。其变革过程表明,共同治理依然是美国大学最具学术魅力的制度设计,中国大学应在克服其弊端的同时,以共同治理的理念与制度设计来破解泛行政化的难题。

关键词: 大学治理; 共同治理; 治理变革

中图分类号: G649; G647 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-4203(2014)05-0092-05

Dilemma, Reform of Shared Governance in Contemporary American Universities and Its Inspirations

YU Cheng-hai¹, CHENG Jin-kuan²

(1. Department of Teaching Affairs, Anhui Polytechnic University, Wuhu 241000, China;

2. School of Educational Science, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, China)

Abstract: Since the end of the 20th century, shared governance had been confronted with troubles such as the decline of the teachers' participation, the opposite understanding of shared governance between teachers and administrators, and the degeneration of its function. Therefore, American universities were attempting to improve it by unionization, establishing connections between the institution type and the governance style, speeding up the decision-making process of shared governance, enhancing understanding and cooperation, and so on. The reform of shared governance in American universities showed that it was still the most attractive academic system design. It could resolve the difficulty of pan administration in Chinese universities with the idea and system design of shared governance on the basis of avoiding its shortcomings.

Key words: university governance; shared governance; governance reform

收稿日期: 2014-03-21

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划项目(AHSK11-12D62); 安徽省省级教学研究项目(2012jyxm871)

作者简介: 余承海(1972—), 男, 安徽寿县人, 安徽工程大学教务处副教授, 教育学博士, 从事高等教育管理、比较高等教育研究; 程晋宽(1965—), 男, 安徽寿县人, 南京师范大学教育科学学院教授, 博士生导师, 从事比较教育、教育管理研究。

一、当代美国大学共同治理的困境

共同治理是美国大学悠久的历史传统,其发展过程充满了曲折。^[1]19世纪后半期,共同治理虽然在美国得到广泛的认可,但也仅被许多院校断断续续地执行而非坚决奉行。过去十几年,美国有大量的文章对大学共同治理提出了批评,认为它是过时的神话,不能适应今天的世界。由于对不断产生的新问题回应不力甚至无能为力,美国大学共同治理正遭受各方的质疑与责难,处于两难境地。^[2]

1. 共同治理中教师参与度降低

美国大学教授协会治理委员会(AAUP Committee on College and University Governance)主席拉里·格柏(Larry Gerber)认为,全职教师数量持续下降、兼职教师数量不断增加对共同治理形成了巨大压力,兼职教师数量的不断增长损害了共同治理的效果,破坏了学术自由的氛围。寻找兼职教师参与大学治理的适当方式,成为管理者面临的棘手问题。这既缘于兼职教师比全职教师更易屈服于管理者的压力,也缘于全职教师不愿意向兼职教师让渡权力。^[3]教师不愿有效分享共同治理权力时,其自身就可能成为共同治理的障碍。大量兼职教师逐渐取代全职教师,最终降低了教师在美国大学治理中的参与度,结果是教师不再有强烈的参与大学管理的责任感。某些大学教师评议会(Faculty Senate)开会期间,甚至无法凑齐法定人数。^[4]教师评议会面临着教师对治理事务兴趣下降的困境,其在共同治理中的功能不断弱化,在教师中的影响力大不如前,也不像先前那样富有效率。现在,越来越少的教师愿意投入时间担任教师评议会委员,如某研究型大学教师评议会主席请求教师评议会成员担任委员会委员,仅有4%的人表示感兴趣。^[5]

在效率的名义下,美国大学治理出现了对教师参与的排斥,传统的教师控制消失了。对共同治理批评和变革的潜在意图是减少教师大学决策参与,最具代表性的批评是教师群体决策过于缓慢。1998年美国大学董事会协会(AGB)有关治理的声明指出,美国大学内部治理已变得如此笨拙,以至于它很难作出及时的决策,少数人常能阻碍决策的进程。为提高大学治理效率,董事会协会建议改变教师参与的共享结构。一些大学董事和校长则贬低教师的价值,丑化教师决策,诬陷教师吹毛求疵,要求解散教师评议会,教师被行政人员看成是官僚化的最大障碍。行政权力不断膨胀,决策层级不断上移,美国

大学共同治理由此陷入困境。^[6]

2. 教师与管理者对共同治理存在截然不同的理解

加里·奥尔森(Gary Olson)指出,部分教师认为大学学术事务必须由教师主宰,管理者只需安分守己做好乏味的管理工作即可。管理者却将教师看作是对话的重要贡献者,认为决策是管理者的事,即便共同治理预先假定所有各方拥有平等的话语权,一些人总是比另一些人拥有更多的话语权。管理者更喜欢从学校结构和权力模式方面思考问题,支持自上而下的垂直管理,他们很少理解与支持学术自由原则,认为某些学术决策无须教师的参与。两者对教师的权力和责任、大学面临的挑战和机遇的认识和理解分歧越来越大。共同治理中,教师认为他们能够为大学变革提出建议甚至蓝图,但对管理者而言,教师只是建议者,只有建议权,不管教师的建议多么合理,采纳与否最终取决于管理者,而不是教师,管理者能“自由地接受、拒绝或实质性地更改教师的建议”。^[7]显然,这种治理已失去了其最核心的元素,已不能被称作共同治理了。

3. 共同治理的功能蜕变

二战后,共同治理在服务美国高等教育中发挥了很好的作用。但今天的共同治理面临着网络革命、知识爆炸、其自身内部与外部可渗透性、社会对大学更多的责任、透明性与效率的坚持等诸多挑战。^[8]面对变化的世界,共同治理运行暴露出了一些不足与缺陷,其功能发生了蜕变。共同治理在很大程度上出现了功能不良,无法服务于当今的大学,权力和责任关系被故意模糊;倾向于保护现状,妨碍了对未来的严肃探讨,导致大学发展停滞。^[9]共同治理削弱了校长的领导权,使大学的反应性和适应性变得极其困难。

大学变革的困难在于共同治理使大学在决定优先事项、聚焦使命及学术项目的选择上变得无能。^[10]共同治理固有的缺陷,不断变化的学术问题,使得当代美国大学面临着更加复杂与激烈的挑战,采取行动、改革共同治理的呼声不断增加,治理变革势在必行。

二、当代美国大学共同治理的变革

为回应共同治理面临的批评,摆脱大学治理的困境,美国大学实施了一系列旨在改进和完善共同治理的变革。

1. 通过工会化改进共同治理

比尔·莱恩(Bill Lyne)认为,改进共同治理的最佳选择之一是实施工会化。美国大学治理的历史表明,集体谈判带来了更多的共同治理。工会化模式中,教师与管理者相互倾听对方的意见,去除托词、相互妥协、相互尊重,彼此之间能够理解与合作。集体谈判不是“咨询”烟幕下一方对另一方的胁迫,它能改善教师与管理者的关系,使教师更具反应性并对自己负责。工会领导把自己看作是教师的代表,与教师保持着密切的联系,对教师的关切作出反应。教师相信工会能全力保护他们。工会不会为表现不好的教师掩盖错误,工会能确保教师受到公正对待。工会领导会确保工会工作聚焦于教师与教育。这种制度安排中教师与管理层建立了密切的联系。如西华盛顿大学(Western Washington University)的有效共同治理就是建立在集体谈判之上的。在教师评议会力量薄弱的大学,教师工会在维护教师权益、保护学术自由、平衡学术权力与行政权力方面发挥了一定的作用。集体谈判对共同治理有直接的肯定性影响,能加强、巩固、保护共同治理。^[11]西华盛顿大学的治理实践表明,工会的社会资本使其在维护教师权益上拥有更灵活的机制与效力。通过华盛顿州教师联盟(United Faculty of Washington State),西华盛顿大学工会与9万名成员建立了联系,联盟使工会获得额外的支持。在华盛顿州首府,工会与管理层密切的工作关系强化了校园里教师与管理者之间相互尊重的氛围。^[12]

2. 在院校类型和治理风格间建立联系而改进共同治理

美国大学的多样化已被广泛认可,但人们对大学治理方式的多样化却缺乏足够的认识。不同院校的文化、结构、学科专业、人力资源和技术均影响到大学的治理结构,影响到院校决策及权力分配方式,对院校治理机制产生了深刻的影响。因此,“共同治理”的讨论应考虑院校的类型及其特征。不同类型院校合理调配“软”治理(Soft Governance)与“硬”治理(Hard Governance),是改进共同治理的重要途径。一般而言,学术为本的院校偏重于“软”治理,市场导向的院校则偏重于“硬”治理。

“硬”治理是以理性为基础的治理,强调权力关系、特定组织程序与等级秩序,鼓励遵守既定政策与程序。“软”治理是以人的相互作用为基础的治理,包括组织中有助于发展与维持个体与群体规范的社会连接与相互作用系统。“硬”治理与“软”治理建立在不同的理论基础上。“硬”治理的理论基础是理性选择理论。“软”治理的理论基础是如何通过人们间

的相互作用来创造组织文化,存在于人们分享看法与理解他们所作所为的认知过程中。^[13]“软”治理是回溯性的,其本质体现在参与者的社会化与期待之中,其依据建立于过去一贯的程序、角色及使命。“软”治理很少被关注,部分是因为“硬”治理常否定“软”治理的重要性,部分是因为没有人知道如何处理“软”治理的变通问题。通过澄清角色改进治理的建议如同通过明确规定产出结果而使院校变得更有效率一样存在问题,都可能导致大学治理的官僚化及基于可行性而非重要性的数据选择,都可能在牺牲“软”治理的情况下强化“硬”治理。^[14]对于学术为本的大学来说,“软”治理才是真正的法宝。

3. 采取措施加速共同治理的决策进程

为使教师与管理者之间更加有效相互作用,快速解决问题,可采取以下措施加速共同治理决策进程。一是审慎界定解决相关问题的标准,就标准的讨论广泛征求教师的意见;二是审慎界定召开教师、行政联席会议的原因及教师在会议上的角色;三是减少既定年份须教师评议会和行政联合提出问题的数量。^[15]这些措施不仅能提高征求意见的有效性及其结果的时效性,而且有助于评议会向外界证明其与行政管理一起有效工作的能力,较少的教师评议会委员和会议能就某些重要问题进行快速决策,使重要学术事务尽快取得满意的结果。

美国大学董事会协会对改进共同治理的建议是,董事会应重申其最终责任与权威,清晰阐明谁有权力就某个特殊领域进行决策或参与决策,建立截止时间以加速决策,明确模糊领域或重叠领域各利益相关者的权力。

4. 通过增进理解与合作改进共同治理

改进共同治理的核心方法是在教师与管理者之间增进理解,培育深厚全面的合作关系。格柏指出,教师和管理者须努力增进内部合作,二者能通过为决策设定时间表来改进教师评议会的功能,管理者须为内部合作开辟更多渠道,加强教师、董事和行政管理之间的相互作用,管理者须充分意识到,任何形式的治理都不是缺乏耐心或部分参与的游戏。董事会与校长间应存在事前通知的合作。校长可自由在董事会会议召开前非正式地就争议性问题向董事会成员咨询。教师评议会主席或副主席是董事会投票成员有助于沟通信息,能提高董事会决策的合法性与可接受性。校长应出席董事会与评议会定期召开的会议。^[16]有效共同治理是建立在参与治理各方的相互理解与合作之上的。

除上述改进策略外,学者们还提出了以下措施:

通过共享的分类系统重新界定治理的概念,在内部治理中引入新的原则。托德·比丁斯基(Todd Pittinsky)强调了轮岗和积极的态度在缓解共同治理的紧张中发挥的作用;罗德里克·克雷默(Roderick Kramer)建议以分布式领导充实共同治理,使人们就治理权力的分配与主导产生新的想法。可见,共同治理变革不可能一蹴而就,而是一个持续的过程,只能在原有基础上使其趋于完善而不可能达到完美无缺。

三、对当代美国大学共同治理变革的反思

美国大学共同治理代表了西方大学治理的发展方向,揭示了大学治理的内在必然性和对于学术文化的不可或缺性。它植根于古老的学术传统,在美国高等教育机构中根深蒂固,不可能被彻底抛弃。

1. 重新认识共同治理的独特价值

共同治理作为“美国高等教育推向全球的最有价值的出口”^[17],是美国高等教育独霸全球的关键因素,是对大学功能发挥极为重要的、支撑美国高等教育的核心价值观,是美国大学不断迈向辉煌的核心治理制度。它较完整地体现了《独立宣言》奠定的民主建国精神:分权与制衡。“学术治理过于重要,以至于不能完全置于教授之手,也不能完全置于董事之手。要求双方共同参与。”^[18]

致力于实现大学理想的高等教育机构,将一如既往地珍视共同治理的独特价值。保存真正的学术机构并使其功能充分发挥,共同治理是重要的前提。共同治理是各利益相关者发挥作用的方式,它提高了变革制度的可能性,为异议与辩论创造了平台,允许修改政策与学术计划,鼓励承担责任及教师参与,支持彻底的讨论。缺少教师支持与认可的变革多半不会持久,也不会产生重要的影响。^[19]1966年美国大学教授协会、美国教育委员会(ACE)和美国大学董事会协会发表的联合宣言中阐明的共同治理原则仍适用于大学,是大学达到其无限目标的最有效途径。

2. 合理平衡决策效率与决策质量

针对共同治理的批评有合理之处也不乏谬误。一方面,美国大学共同治理的具体运行实践确实遇到了难以回避的问题,对大学功能的发挥产生了负面影响,降低了大学的治理绩效,需在持续改进中完善;另一方面,这些批评也有不当之处,如批评大学

对外部世界反应不够,过于强调决策速度在学术机构中的价值等。实际上,在高等教育市场化的强力推动下,在激烈竞争的环境中,美国大学在许多方面对外部环境反应出众,满足了不断变化的社会期望。大学治理绩效往往并不取决于速度而取决于其可靠性与信任。任何使好的决策以更快速度成为可能的行动,都同时存在以更快的速度作出拙劣决策的可能。共同治理的教师参与或许延缓了决策过程,但它确保了深入的讨论,为大学提供了秩序和稳定感。大学最大的危险不在于反复征询导致的决策速度过慢,而在于决策速度过快导致忽视大学的核心价值观。“创业型大学必须动作迅速,它没法依赖教师翻来覆去的辩论而行事,以免在我们所生活的迅速变动的商业世界中错失良机。事实上,支撑这种观点的证据相当罕见。审视校园五颜六色的商业活动历史,人们能够很容易地指出由于缺乏耐心的管理者所作出的单方面决策所带来的损失惨重的案例,如互联网项目或浮夸的运动计划,这种损失远远超过由于过度的教师拖延所丧失的有价值的机会。”^[20]立竿见影、快刀斩乱麻式的解决问题的方法,在各种组织中都有局限性,在大学治理中同样难以发挥重要作用。

当然,为有效适应变化剧烈的社会环境,需要避免形式上的民主而导致的无休止、议而不决的拖延,不能一味强调民主和程序而走向另一个极端,需要适当兼顾决策质量与决策效率,在效率与质量之间达到合理的平衡。

3. 背离共同治理的负面影响

美国大学治理的运行实践表明,良好的治理建立在开放的原则与公正的程序之上。违背共同治理、改变教师角色的单方行动都可视为程序不公,会对大学治理绩效产生长远的负面影响。背离教师参与的共享结构,不仅影响教师的学术自由,降低教师身份,使教师与管理者之间的信任和合作水平降低,还会使大学治理的执行力大打折扣。减少或限制教师在共同治理中的作用,使治理“更富成效”的建议往往会降低大学的治理绩效。

共同治理是创造社会资本的重要途径。共同治理的背离阻碍了大学社会关系的发展,减少了大学的社会资本。教师自治、松散连接、学术机构的无政府状态,其本质意味着大学社会资本的匮乏。社会资本能带来信任与合作,社会资本的减少不仅会弱化大学各组成部分的影响力,也会减少大学领导的有效影响力。^[21]抛弃共同治理就是否认大学的学术性质,无视大学的学术性质就会背离大学的核心价

价值观,丧失大学的核心竞争力。

四、对当代中国大学治理的启示

美国高等教育界关于共同治理的争论表明,大学治理的制度安排利大于弊,没有完美无缺的制度设计。共同治理依然是众多治理模式中最具学术魅力的制度设计,否则不会有90%以上的美国大学践行共同治理制度。^[22]对共同治理进行变革,不应传统学术治理原则进行全面颠覆,同时应考虑变革带来的负面影响,因此,变革须是渐进的而不是革命性的。

共同治理的理念与制度设计对当下官僚化色彩浓厚的中国大学治理来说,具有重要的借鉴价值,是化解愈演愈烈的泛行政化的一剂良方。共同治理是大学健康发展的基本保障,是对不断膨胀的行政权力必要而有效的制约。因为它搭建了限制绝对权力的制度框架,将其弃之不用,贬低和羞辱它终会使大学乃至他们自身付出重大代价。^[23]

共同治理蕴含的协商对话精神、多元主体参与的民主管理机制、追求公共利益最大化的治理目标、公开透明的共同治理决策过程、权责明晰的大学章程规定^[24],对解构家长制与等级制的大学治理结构有着重要的价值。共同治理是去除我国大学治理官僚化这颗“最大的毒瘤”的切入点,是实现治理权力共享与制衡的有效路径。

在建立现代大学制度、完善大学治理结构的努力中,借鉴美国大学共同治理的理念,让广大教职员工参与决策,破解“大学教师在大学重大事务的决策中处于边缘地位”^[25]的突出问题,对于充分调动广大教职员工的积极性和主动性,挖掘广大教职员工的创造潜能,进而提升大学治理绩效,具有重要的意义。大学治理的最大技巧在于实施共同治理,在于认识到教师是大学治理中必不可少的成员。否则,教师就会缺乏主人翁的归属感、责任感、荣誉感及主动性^[26],进而抑制大学的学术生产力,降低大学的治理绩效。

参考文献:

- [1] GALLOS J V. Reframing Shared Governance Rediscovering the Soul of Campus Collaboration [J]. Journal of Management Inquiry, 2009, (2): 136-138.
- [2] 于杨,张贵新. 美国大学“共治”的两难处境及发展趋势[J]. 高等教育研究, 2007, (8): 99-104.
- [3] CRELLIN M A. The Future of Shared Governance

[J]. New Directions for Higher Education, 2010, 151: 71-81.

- [4] 菲利普·G·阿特巴赫,等. 为美国高等教育辩护[M]. 别敦荣等,译. 青岛:中国海洋大学出版社, 2007:254.
- [5][8][15][16] HIRSCH W Z, WEBER L E. Governance in Higher Education: The University in a State of Flux [M]. London: Economica Ltd, 2001: 152, 149, 153, 150-151.
- [13][14][18][20][21] BIRNBAUM R. The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back [J]. New Directions for Higher Education, 2004, 127:5-22.
- [6][23] 王英杰. 论共同治理——加州大学(伯克利)创建一流大学之路[J]. 比较教育研究, 2011, (1): 1-7.
- [7] BALKUN M M. Making Shared Governance Work: Strategies and Challenges [J]. Pedagogy, 2011, 11 (3): 562-569.
- [9] 詹姆斯·杜德斯达,等. 美国公立大学的未来[M]. 刘济良,译. 北京:北京大学出版社, 2006: 138.
- [10][19] ECKEL P D. The Role of Shared Governance in Institutional Hard Decisions: Enabler or Antagonist? [J]. The Review of Higher Education, 2000, 24(1): 15-16, 16.
- [11] DEAS E. Shared Governance in the British Columbia Post-secondary Education System: The Board's Role in Decision-making [D]. University of San Diego, 1998: 23.
- [12] LYNE B. Campus Clout, Statewide Strength: Improving Shared Governance through Unionization [J]. Pedagogy, 2011, 11(3): 558-562.
- [17] PITRE P E, etc. The Globalization of Shared Governance: Implications of the International Study of Higher Education Governance (ISHEG) [EB/OL]. (2008-10-21). http://ednet.kku.ac.th/~edad/research_globalization%20governance.pdf.
- [22] 甘永涛. 美国大学共同治理界说及制度演进[J]. 外国教育研究, 2008, (6): 20-24.
- [24] 刘军仪. 民主、协商、合作:来自美国明尼苏达大学共同治理模式的经验[J]. 外国教育研究, 2011, (12): 57-62.
- [25] 郭卉. 如何增进教师参与大学治理——基于协商民主理论的探索[J]. 高等教育研究, 2012, (12): 26-32.
- [26] 曲铭峰,龚放. 哈佛大学与当代高等教育——德里克·博克访谈录[J]. 高等教育研究, 2011, (10): 19.

(本文责任编辑 骆四铭)