

美国大学治理准则的兴起及作用

马玉玉, 王绽蕊, 陈菲

北京工业大学文法学部高等教育研究院, 北京

收稿日期: 2024年3月12日; 录用日期: 2024年4月11日; 发布日期: 2024年4月18日

摘要

由高等教育协会组织制定和颁布的美国大学治理准则是大学治理的原则和标准, 它是介于政府颁布的法律法规和大学内部自治性规则之间的中介性规则, 主要以声明、指南、宣言、程序等形式呈现, 在制定主体和准则性质上呈现出鲜明的特色。美国大学治理准则兴起于19世纪末20世纪初, 其核心内容主要包括维护大学教师学术自由的准则、推进高校内部共同治理的准则、高等教育认证准则以及规范治理主体行为的准则等, 各种类型的治理准则发展速度不同步, 都有其独特的历史发展进程。美国大学治理准则在大学治理实践中不断得到认可和应用, 尽管其作为一种软法有其不可避免的缺陷, 但仍实实在在地对美国大学治理产生了积极的影响。

关键词

大学治理准则, 高等教育协会组织, 美国大学治理

The Rise and Function of American University Governance Guidelines

Yuyu Ma, Zhanrui Wang, Fei Chen

Institute of Higher Education, Faculty of Humanities and Social Science, Beijing University of Technology, Beijing

Received: Mar. 12th, 2024; accepted: Apr. 11th, 2024; published: Apr. 18th, 2024

Abstract

The American university governance guidelines formulated and promulgated by the higher education associations are the principles and standards of American university governance. The university governance guidelines are rules between the higher education laws and internal rules within universities, mainly presented in the form of statements, guidelines, declarations and pro-

cedures, showing distinctive characteristics in the formulation subject and the nature of the guidelines. American university governance guidelines rose at the end of the 19th century and the beginning of the 20th century, and their core contents mainly include the guidelines of protecting academic freedom of university teachers, promoting shared governance within universities, higher education accreditation standards and guidelines for regulating the behavior of governance subjects and so on. All kinds of governance guidelines have their own unique historical development process. American university governance guidelines have been recognized and applied in the practice of American university governance. Although they have their inevitable defects as a soft law, they still have a positive impact on American university governance.

Keywords

University Governance Guidelines, Higher Education Associations, American University Governance

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

美国大学治理准则是大学治理的原则和标准，它是高等教育协会组织对大学治理组织与运作的专业建议，是大学治理主体的行为指南[1]，在美国大学治理中产生了不可磨灭的影响。在高等教育现代化的进程中，美国在大学治理上形成了“政府 - 高等教育协会组织 - 高校”的三元治理结构[2]。种类多样的高等教育协会组织不仅向政府传递高校和社会的利益诉求，通过游说政府工作人员、利用媒体等形式影响高等教育政策的制定，更是根据组织自身的宗旨、目的，通过颁布声明、指南、程序、宣言的形式传达协会的治理理念，形成了形式和实效兼具的大学治理准则体系。自上世纪至今，由高等教育协会组织制定和推行的美国大学治理准则不断演变发展，至今已成为美国大学治理不可或缺的治理规则，和美国高等教育法律法规、高校内部治理制度等一起构成了美国独特的大学治理制度。

这些治理准则蕴含的大学治理价值理念也反映了大学治理内部的利益诉求，具备较强的公信力。与此同时，作为介于政府颁布的法律法规和大学内部自治性规则之间的中介性规则，虽然它们是一种“软法”，不具备硬法的强制性力量，但是基于利益导向机制的影响，仍然成为了作用于美国大学治理的现实力量[3]。对美国大学治理准则的兴起和发展进行探索，可以更深入地了解这一第三方规则塑造美国大学治理自律意识形态的过程，同时也可以为我国大学治理制度的建设提供一定的启示。

2. 美国大学治理准则的发展历程

19 世纪末 20 世纪初，美国高等教育在欣欣向荣、迅速发展的同时，也伴随着矛盾与冲突，如教师群体与董事会、以校长为首的行政人员的冲突加剧、高校数量的迅速增加和类型的愈发多样使得高校质量监管变得越发困难。基于高等教育快速发展的进步趋势、混乱无序的高等教育治理状况和社会、经济、文化、政治等多种因素，专业的高等教育协会组织陆续登上美国高等教育的舞台，协会组织试图通过建立自我规范来对大学治理进行约束。自此，大学治理准则开始在美国大学治理中发挥作用。由于美国大学治理准则体系非常庞大和复杂，本文以大学治理准则所涉的重要治理事项为划分维度，对美国大学治理准则的发展历史进行了梳理。

2.1. 维护大学教师学术自由的准则

在 19 世纪末 20 世纪初, 美国大学教授因与董事会意见相左而被解雇的情况时有发生, 教师的学术自由和职业安全问题愈发受到重视, 美国大学教师意识到必须组织起来形成联合的力量来维护自身的权利。1915 年, 美国大学教授协会(Association of American University Professors, 下文简称“AAUP”)应运而生。1915 年, AAUP 颁布了《关于学术自由和终身教职的原则宣言》(1915 Declaration of Principles on Academic Freedom and Academic Tenure, 下文简称“1915 年宣言”), 可以说是第一份正式的美国大学治理准则。该准则指出了学术自由存在的必要性, 首次用文本的形式确立了学术自由的原则, 并为终身教职制度奠定了基石。

从 1915 年到 1940 年这 25 年间, 协会组织通过协商不断完善关于学术自由的治理准则。1925 年, 美国教育委员会(American Council on Education, 下文简称“ACE”)召集了包括 AAUP 在内的一些成员代表, 商讨就学术自由和终身教职发表一份简短的原则声明。美国学院协会(即现在的美国学院和大学协会, Association of American Colleges and Universities, 下文简称“AAC”)和 AAUP 分别在 1925 年和 1926 年批准了在这次会议上制定的声明, 即《关于学术自由和终身教职的会议声明》(1925 Conference Statement on Academic Freedom and Tenure)。1940 年, 经过了自 1934 年以来的一系列会议后, 来自 AAUP 和 AAC 的代表同意重申 1925 年的会议声明, 这一重申即《关于学术自由和终身教职的原则声明》(1940 Statement of Principles on Academic Freedom and Tenure, 下文简称“1940 年声明”)[4]。较之“1915 年宣言”, “1940 年声明”对教师的学术自由进行了更为清晰的界定和说明, 最为重要的是, 该声明成为确立终身教职制度的纲领性文件, 对教师的任期、聘任、解聘程序有了进一步清晰的界定。

在 1940 年后, AAUP 颁布了一系列针对教师聘任问题的治理准则, 作为“1940 年声明”的细化和补充。1958 年, AAUP 和 AAC 的联合委员会共同批准了《关于教师解聘程序和标准的声明》(Statement on Procedural Standards in Faculty Dismissal Proceedings), 对“1940 年声明”进行了补充, 提出了在解雇程序中应遵守的“学术正当程序”[4]。1963 年, AAUP 通过了《不再任用通知的标准》(Standards for Notice of Nonreappointment), 对不再任用教师的通知作出了标准性的说明。1971 年, AAUP 又通过了《关于续聘或不续聘教师的程序标准声明》(Statement on Procedural Standards in the Renewal or Nonrenewal of Faculty Appointments), 维护教师的职业安全。除此之外, AAUP 在 20 世纪 60 年代起还开始关注教师集体谈判问题, 1973 年, AAUP 通过了《关于集体谈判的声明》(Statement on Collective Bargaining), 鼓励教师利用集体谈判的手段解决争端、维护应有的权益。

AAUP 是美国大学终身教职制度的首倡者。20 世纪八九十年代, 面对终身教职制度受到的批评、质疑以及终身教职后评估(Post-tenure Review)的发展态势, AAUP 对终身教职评估的态度由抗拒到妥协。1999 年, AAUP 颁布了《终身教职后评估: 美国大学教授协会的回应》(Post-tenure Review: An AAUP Response), 对终身教职制度的争议进行了回应, 警告终身教职后评估不应以解雇为目的, 提出终身教职后评估良好做法的最低标准, 如评估必须确保保护“1940 年声明”中定义的学术自由、评估不能是“1940 年声明”中定义的终身教职地位的重新评估或重新确认、评估教职员工的书面标准和准则应由教职员工制定并定期审查, 等等[5]。

2.2. 有关大学共同治理和董事会治理的准则

教师、董事会、以校长为首的行政群体等治理主体共同进行大学治理是美国大学内部治理的鲜明特色。AAUP 在推进美国高校共同治理的过程中作出了重要贡献。AAUP 在成立后的第二年就建立了大学和学院治理委员会(the Committee on College and University Governance)。1920 年, 该委员会发布了有关共同治理的第一份治理准则, 内容涉及对高校治理行为的具体建议, 对教师与董事会、校长、院长之间的

关系以及教师群体在教育政策决策、开支预算和院系治理中的作用作出了规定[4]。1938年, AAUP 发布报告, 就共同治理中的具体问题(如教师与董事会的沟通问题)提出了进一步的建议[6]。

1966年, AAUP、AGB、ACE 三个高等教育协会组织联合发表《学院与大学治理的声明》(Statement on Government of Colleges and Universities, 下文简称“1966年声明”), 正式确立了董事会、校长、教师群体共同参与大学治理的原则, 明确了董事会、教师、行政管理人员的职权范围。“1966年声明”引领了美国大学治理的治理方向, 使得美国大学在治理结构上形成了类似于“三驾马车”[7]的治理模式。

与 AAUP 不同的是, AGB 的核心使命是完善董事会治理, 这决定了它在赞同和支持共同治理原则的同时, 更注重从董事会治理的角度去思考美国大学治理问题。1998年, AGB 发表《AGB 关于高校治理的声明》(AGB Statement On Institutional Governance)。根据高等教育 30 年间发生的变化, AGB 提出了大学内部利益相关者参与大学治理决策的指导方针、原则和良好实践做法, 指出董事会对高校负最终责任, 在处理事务时, 董事会应体现出对其他参与主体的期望, 如处理事务时征求校长的意见、并给予各方表达意见的机会等等[8], 但该准则在一定程度上弱化了教师参与治理的重要性。2017年, AGB 又发布了《AGB 董事会关于共同治理的声明》(AGB Board of Directors' Statement on Shared Governance), 以帮助指导董事会及与董事会共同参与大学治理的其他治理主体(those who work with boards)实现和支持健康和高效的共同治理[9]。

2.3. 高等教育认证准则中的治理准则

高等教育认证组织颁布的认证准则是保障高校办学质量的重要标准, 高等院校若想通过, 必须达到认证准则中提出的各项标准。美国高等教育认证标准对大学治理层面的要求经历了一个“从无到有”的过程。

20 世纪初期是美国高等教育认证标准兴起的时期, 这一时期, 各大认证协会纷纷建立认证标准。1909年, 美国中北部地区学院与学校协会(North Central Association of Colleges and Schools, 下文简称“NCACS”)通过了首个院校认证标准, 开启了院校认证的先河。以 NCACS 协会组织颁布的认证准则为例, 在 1909年、1912年颁布的认证标准中并未涉及治理问题, 而后认证准则逐步将治理问题纳入到认证考虑的事项中去。1934年的政策声明提到了对高校行政管理的认证要求, 指出在评价院校的行政管理时应强调各行政部门的运行方式, 认证时还需考虑董事会组成及活动、行政管理体系、学术事务管理等因素([10]: p. 75), 是 NCACS 首次在认证标准文本中正式涉及治理层面。

到 20 世纪后半叶, 认证标准中基本都明确提出了对治理的要求, 治理准则在认证标准中的地位愈发重要。1975年, 在 NCACS 高等教育机构认证委员会颁布的首部《认证手册》中, 关于院校治理的要求被明确、系统地列入在内, 例如, 关于院校分析和自评的五大方面就包括院校的活力即决策和规划过程([10]: p. 138); 对于院校的治理结构, 该认证手册也提出了明确的要求, 如申请候选认证和认证地位的高校, 需要具备的特征均有“拥有一个包括公众代表的治理董事会”、“拥有一位首席执行官(即校长)”([10]: p. 140)等要求。

20 世纪末 21 世纪初, 高等教育认证协会组织不断更新完善认证标准, 在认证组织颁布的各个最新认证要求中, 治理在认证要求中所占比重不断加大, 对治理的要求更加系统、明确。以认证组织最新修订的认证标准要求为例, 在高等教育委员会(Higher Learning Commission, 简称“HLC”, 为 NCACS 在 2014 年重组之后的名称)2022 年最新修订的认证文件中, “认证资格”部分对高等院校治理结构提出了明确要求, 例如, 第三条提出, 高等院校必须具备独立的董事会并具备相应的权力; 第九条指出, 高等院校必须具备由董事会任命的校长和开展业务治理的行政机构; 第十四条指出, 高等院校要具备相应的治理政策和程序。“认证标准”部分共五条, 有两条涉及治理层面, 如标准 2 提出了院校治理的伦理道

德标准；标准 5 则提出了对院校效率、资源和规划的要求，涉及院校管理层、共同治理、规划过程的考虑等[11]。在中部各州高等教育委员会(Middle States Commission on Higher Education, 简称“MSCHE”) 2023 年最新修订的七条认证标准中，标准七专门就院校治理、领导和管理提出了要求，标准七下设的第一、二条指出候选院校或认证的院校要具备清晰和透明的治理结构、依法成立的管理机构，第三条对校长的任命、任职、权力等提出了相应的要求，如校长要由董事会任命、评估并向董事会报告，第四条要求院校具备明文规定的组织结构、协助校长履行职责的多元利益代表等，第五条要求院校定期评估治理、领导和行政的有效性[12]。南方学院和学校协会学院委员会(Southern Association of Colleges and Schools Commission on Colleges, 简称“SACSCOC”) 2018 年通过的最新认证标准也较为全面地提出治理准则，如认证标准的第四、五、六条分别对董事会、校长、教师群体提出了相应的治理要求[13]。以上足以证明，在目前的认证标准中，对院校治理的要求不可或缺。

2.4. 规范治理主体行为的准则

除了为大学治理提供治理理念的引导，协会组织还颁布了众多规制治理主体的行为规范。在 20 世纪下半叶至今，这些行为守则不断涌现并发挥作用。如 AAUP 在 1966 年通过了《职业道德声明》(Statement on Professional Ethics)，指出教师这一职业群体的特殊性，即教师对学科的首要责任是寻求和陈述他们看到的真理，不遗余力地发展和提高学术能力，为教师在不同角色(教师与学生、教师与同事、教师在学校、教师在社会)上的行为提供了规范，如发展和提高学术能力、鼓励学生自由地追求学习、尊重和捍卫同事的学术自由，等等[4]。1990 年，AAUP 通过了《关于剽窃问题的声明》(Statement on Plagiarism)，反对教师的学术抄袭行为，督促教师坚守职业操守。

AGB 也为高校董事会颁布了相应的行为标准。2009 年，AGB 发布了《AGB 董事会关于利益冲突的声明》(AGB Board of Directors' Statement on Conflict of Interest)，为董事会所涉及的利益冲突管理制定了相关准则和做法指导。2015 年，AGB 颁布了《AGB 董事会关于董事会成员受托责任的声明》(AGB Board of Directors' Statement on the Fiduciary Duties of Governing Board Members)，该准则旨在教育董事会成员了解其受托责任的要素，以及如何将其履行这些责任转化为有效的董事会行为和监督[14]。尽管这些规范治理主体行为的治理准则并非强制性规定，但加入协会组织的成员必须遵守，对规范治理主体行为、完善大学治理起到了重要作用。

3. 美国大学治理准则的治理效果

经历了一个世纪的发展和沉淀，由高等教育协会组织发布的第三方大学治理准则已经成为美国大学治理规则体系不可或缺的一部分。尽管涉及各类事项的治理准则发展速度不同步、力量不均衡，但都对美国大学治理产生了实实在在的影响，大学治理准则也不断被应用到大学治理的实践中去。

例如，AAUP 颁布的“1940 年声明”已得到了 250 多个国家级学术和教育协会的认可[15]。AAUP 在 2020 年发布的报告《关于学术自由、无故解雇、财务紧急情况和项目中断的政策》(Policies on Academic Freedom, Dismissal for Cause, Financial Exigency, and Program Discontinuance)中指出，“1940 年声明”仍然是教师手册和集体谈判合同中关于学术自由的语言表述的主要参照文本，调查显示 73% 的实行终身教职制度的高校都直接以“1940 年声明”为基础制定学术自由政策，超过一半的高校表示该类表述参考了 AAUP 的声明[16]。作为维护大学教师学术自由和终身教职制度的治理准则，“1940 年声明”保护了教师群体的职业安全，在维护教师学术自由上作出了重要贡献。AAUP、AGB、ACE 等协会组织联合颁布的“1966 年声明”也成功引导了美国大学治理的方向，其倡导建立的共同治理模式至今仍是美国高校内部治理的主流，其带来的最明显的改变是教师群体在大学治理中的角色地位越来越受到重视。AAUP 于

2021年发布的美国高校共同治理现状调查数据显示,在过去的五十年中,美国高校教师在晋升和终身教职聘任、专业课程设置、系主任遴选等系或专业层面的决策权一直在稳步增加[17]。“1966年声明”倡导的“权责分明、共同治理”原则不仅保障了教师参与高校治理的权利,也平衡了高校内部董事会、以校长为核心的行政管理人员、教师等群体的关系,在一定程度上缓解了高校内部的矛盾和冲突。

美国大学治理准则产生了一定的治理实效,但因为它是“软法”,不具备硬法的强制性力量,其效力的发挥建立在高校自愿服从的基础上。在规制范围上,治理准则的规制和影响范围只限于协会组织的会员以及为其准则背书的其他协会组织的成员;在制裁机制上,协会组织只能对违反大学治理准则的高校采取公开谴责、公开调查报告等软制裁措施,如AAUP就设立了“谴责名单制度”对严重违反学术自由原则的高校进行谴责,高校对是否改正其行为和遵守准则拥有自主选择权,在制裁效果上存在着约束力有限、滞后性等特点[18]。

4. 结语

百年来,美国大学治理准则作为一种自治性规则在维护教师学术自由、促进共同治理等方面发挥了重要作用,其所提出的学术自由、共同治理等治理原则的价值理念蕴含了美国大学百年治理实践积累的宝贵经验和共识精髓。尽管它是由政府和高校之外的高等教育协会组织缔造的软法,对实际的大学治理产生的规制作用存在着不可避免的局限性,但也在很大程度上弥补了美国缺乏全国统一的大学治理政策和法律的不足。目前我国对于美国这种以“软”代“硬”的大学法治规则体系的研究仍然十分薄弱,值得我们进一步深入研究。

基金项目

北京市社会科学基金项目“市属高校在校生成与北京城市社区互动模式调查研究”(23JYB010)。

参考文献

- [1] 王绽蕊,马陆亨. 大学治理准则:一种高质量治理工具[J]. 中国高教研究, 2023(8): 35-42.
- [2] 熊耕. 解析美国高等教育中的协约性规则[J]. 比较教育研究, 2011(2): 55-59.
- [3] 江必新. 论软法效力兼论法律效力之本源[J]. 中外法学, 2011, 23(6): 1163-1170.
- [4] American Association of University Professors (2015) Policy Documents and Reports. 11th Edition, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- [5] American Association of University Professors (2022) Post-Tenure Review: An AAUP Response. <https://www.aaup.org/report/post-tenure-review-aaup-response>
- [6] American Association of University Professors (2013) Faculty Communication with Governing Boards. <https://www.aaup.org/article/faculty-communication-governing-boards#fbcomm>
- [7] 别敦荣. 现代大学制度的典型模式与国家特色[J]. 中国高教研究, 2017(5): 43-54.
- [8] Association of Governing Boards of Universities and Colleges (1998) AGB Statement on Institutional Governance. Association of Governing Boards of Universities and Colleges, Washington DC.
- [9] Association of Governing Boards of Universities and Colleges (2017) Statement on Shared Governance. Association of Governing Boards of Universities and Colleges, Washington DC.
- [10] 林晓. 美国中北部协会院校认证标准与程序研究[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2010: 75, 138, 140.
- [11] Higher Learning Commission (2023) HLC Policy. <https://www.hlcommission.org/Policies/criteria-and-requirements.html>
- [12] Middle States Commission on Higher Education (2023) Standards for Accreditation and Requirements of Affiliation Fourteenth Edition. <https://www.msche.org/standards/fourteenth-edition/#main>
- [13] Southern Association of Colleges and Schools Commission on Colleges (2017) The Principles of Accreditation: Foundations for Quality Enhancement. <https://www.sacscoc.org/app/uploads/2019/08/2018PrinciplesOfAccreditation.pdf>

-
- [14] Association of Governing Boards of Universities and Colleges (2015) Statement on the Fiduciary Duties of Governing Board Members. Association of Governing Boards of Universities and Colleges, Washington DC.
- [15] American Association of University Professors (2022) Advancing Academic Freedom.
<https://www.aaup.org/our-work/protecting-academic-freedom>
- [16] American Association of University Professors (2020) Policies on Academic Freedom, Dismissal for Cause, Financial Exigency, and Program Discontinuance.
<https://www.aaup.org/report/policies-academic-freedom-dismissal-cause-financial-exigency-and-program-discontinuance>
- [17] American Association of University Professors (2021) The 2021 AAUP Shared Governance Survey: Findings on Faculty Roles by Decision-Making Areas.
<https://www.aaup.org/sites/default/files/2021-AAUP-Shared-Governance-Survey-Findings-on-Faculty-Roles.pdf>
- [18] 李子江, 闻迪, 卢嘉濠. 美国大学教授协会谴责名单制度的变迁[J]. 大学教育科学, 2018(6): 92-97.