

加州大学伯克利分校学术评议会的运行逻辑和运行机制

◆金岳祥

摘要:加州大学伯克利分校作为美国公立研究型大学的旗舰大学,其学术评议会又是美国高校中最有影响力的,对我国研究型大学学术(教授委员会)有效运行具有借鉴作用。从伯克利评议会的运行逻辑来看,在强制性同形上,授权宪法自治、确立合法性基础;在模仿性同形上,实行共同治理、实施民主治校;在规范性同形上,追求学术卓越、坚守学术价值。伯克利评议会的制度性同形过程体现了效率逻辑和合法性逻辑,即外部环境追求宪法自治和追求卓越的协调与融合,内部关系强调民主治校和有效治理的冲突与融通。

关键词:加州大学伯克利分校;学术评议会;运行机制;制度性同形

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2020.07.014

美国加利福尼亚大学(University of California, 简称加州大学)现任总校校长纳波利塔诺(Janet Napolitano)曾担任美国亚利桑那州州长和奥巴马政府国土安全部部长,一上任遇到这么一件事:她对加州大学伯克利分校(UC Berkeley, 以下简称伯克利)提出了一些要求,伯克利学术评议会(Academic Senate, 以下简称评议会)主席迪金(Elizabeth Deakin)回怼她,“教师们不会为她跑腿”:“然后有一次她说,我希望你能在某个日子里完成这件事,我们不得不让她坐下来,我们不为你校长工作。……你可以来我们的评议会,但我们不为你工作,所以这就是我们之间的关系。”^[1]从以上描述中可以看出,伯克利评议会事实上有很强的影响力,大学任何重大问题都要征求评议会意见,评议会在教师聘任、晋升等事宜中发挥主要作用。大学内部治理结构和运行机制呈现鲜明的共同治理特征,必然要求校长和评议会需要通过协商沟通开展工作,既分工协作又相互制衡,增加信任,减少冲突,保障大学功能的实现。加州大学是美国最大的公立大学系统,伯克利是美国公立研究型大学的旗舰大学,之所以能够取

得令人瞩目的成就,要归功于评议会的独特性,即“宪法自治地位和赋予评议会前所未有的权力,是加州大学取得成功的最重要因素。”^[2]因为确立宪法自治地位,大学享有相对超脱于政府管制的自治;董事会赋予评议会前所未有的权力,保障评议会在教师的任命、晋升上发挥主要作用;独具一格的同行评议制度,维护评议会在大学共同治理中的核心作用,保证伯克利不断追求卓越,建设成为享誉全球的世界一流公立研究型大学。伯克利评议会的经验可以为我国教授(学术)委员会有效运行提供可资借鉴。

一、理论基础和分析框架

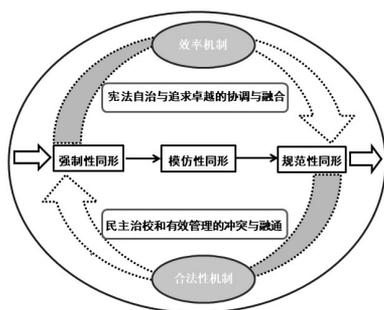
新制度主义认为,组织是社会环境的产物,环境中的社会规则、期望、规范和价值观,构成类似组织类型或组织人群经历的同形压力;同形产生的基础是组织对环境的接受和合法性认可;组织是技术环境和制度环境的产物,技术环境强调组织效率,而制度环境要求组织服从合法性机制,在合法性机制下,组织为了获得制度环境的认同,导致不同组织的同形或趋同。^[3]从制度的角度分析,制度性同形是理

金岳祥/浙江大学教育学院 博士研究生 杭州师范大学继续教育学院副院长 副教授 (杭州 311121)

解现代组织的一个有用工具,组织的制度性同形存在三种发生机制:源于政治影响和合法性问题的强制性同形,源于对不确定性进行合乎公认的反应的模仿性同形,与专业化相关的规范性同形。^[4]

组织对外部环境期望做出积极回应是制度理论的一个关键因素。组织来自两方面的环境压力:一是技术环境,来自市场商品销售和服务相关的技术、经济和物理压力;二是制度环境,来自社会、文化、法律和政治期待对组织的压力。“在强调技术、经济和物质需求的环境中,当组织对环境做出反应时,他们会因效率和效益而受到奖励;而且,这种环境的社会、文化、法律和政治需求更为普遍,组织如果符合政府、宗教和教育等社会机构的期望,就会得到奖励。”^[5]技术环境要求组织有效率,而制度环境要求组织服从合法性机制。

借用强制性同形概念,分析伯克利评议会直面的外部环境,考察大学宪法自治地位形成的合法性基础;模仿性同形有助于理解多元主体参与共同治理制度的历史脉络,思考如何提升决策效率;规范性同形可以用来分析大学追求卓越的专业认同和合法性基础,坚守学术价值。理性的组织追求效率和合法性目标,形成组织运行的制度环境和技术环境。伯克利评议会的制度性同形过程就体现了效率逻辑和合法性逻辑,即外部环境追求宪法自治和追求卓越的协调与融合,内部关系强调民主治校和有效治理的冲突与融通。具体可参见分析框架图。



分析框架图

二、制度性同形:加州大学伯克利分校学术评议会的运行逻辑

“正式的组织不仅反映了技术要求及资源依赖,而且还受到更广泛的环境因素的影响,其核心思想是组织乃是深深地嵌植于社会与政治环境之中的,

组织的结构和实践通常是反映了或因应于那些在比组织更大的社会中存在的规则、信念和惯例。”^[6]从伯克利评议会的运行逻辑来看,在强制性同形上,授权宪法自治,确立合法性基础;在模仿性同形上,实行共同治理,实施民主治校;在规范性同形上,追求学术卓越,坚守学术价值。

(一)强制性同形:宪法自治,确立合法性基础

强制性同形主要来自外部压力,组织场域内的组织必须遵守法律和政府环境中正式和非正式的规则。加州大学享有宪法自治地位(Constitutional Autonomy),“既保障大学免受外部政治侵扰,也防范董事会或行政部门可能采取的行动。”^[7]政府还通过财政支持大学发展,加大问责力度,确保政府各类资金得到合理使用。1868年,加州大学成立,《大学组织法》(the Organic Act)授权成立一所公立大学,评议会只负责对“大学进行日常事务管理”,教育内容、教材选用及学位授予等权力属于董事会。^[8]1879年《加州宪法》规定加州大学是公共信托机构,大学应完全独立于一切政治和宗教的影响,大学的组织管理应永远遵照《大学组织法》行事,保证遵守捐赠条款、适当的投资和资金安全。大学也需要积极回应公众对高等教育巨额投入的问责。现在州政府要求大学能合理和高效地使用拨付资金,许多州甚至要求大学能证明资金是如何用在刀刃上的,加强预算使用和绩效指标考核,联邦政府也加大对科研资助和财政援助的问责力度。各州开始收紧预算,加大内部竞争,大学不得不大幅上涨学费,学费上涨触发了毕业率、就业能力以及棘手的学生债务问题。

1899年,惠勒(Benjamin Ide Wheeler)担任校长,他向董事会争取到了教师招聘和解雇、薪酬分配等方面的权力,惠勒把加州大学从资金匮乏的州立大学建设成初具规模的研究型大学,后期惠勒实行独裁统治,教授们逐渐对校长产生不满,1919年7月惠勒辞职,董事会授权行政委员会三人小组管理大学,同时展开物色新校长的工作,并授权评议会参与教师选拔和聘任,自行组建评议会机构和任命官员等。同年10月,评议会召开特别会议,以绝对多数票决通过了提交董事会的备忘录,评议会的大部分主张都写入《董事会会议事规程》,董事会以法律形式授权评议会史无前例的权力。1920年1月24日,董事会表决通过《议事规程》,评议会正式成立。明

确了评议会的组成人员和职责权限,职权包括正式学术权力,即招生和学位授予;决策建议权,即向校长提出“教师任命、晋升、降级和解雇”及院长任命的建议;政策咨询权,校长需与评议会协商有关“大学教育政策的变更”事项;管理建议权,即向校长提出预算、教师聘任、终身教职、教育政策、大学福利的建议;内部自治权,即评议会自行决定评议会主席及其成员,任命所属委员会和内部机构等。

1966年,美国大学教授协会(AAUP)美国大学协会(AAC)、美国大学董事会联合会(AGB)共同发布《学院和大学治理联合声明》。该《声明》首次确认了教师在学术管理中的重要作用,学校在制定重要政策以及进行重大决策时,要保障教师共享学校治理的民主权利,制定了共同治理的两个根本原则:一是院校重要领域的活动应由院校所有成员和机构参与决策;二是不同机构权利的大小应由在问题中各机构所应负的责任大小决定。建议建立教师、董事会、校长之间的长期协商机制,包括实行三方谅解备忘录的机制,建立特别联合委员会和常设联络委员会,以及扩大学校管理委员会和董事会中的教师代表等措施,保持交流渠道的畅通。

(二)模仿性同形:共同治理,实施民主治校

模仿性同形,即当组织目标模糊或者组织环境不确定时,个体组织模仿组织域中的得到广泛认可或已经成功的组织,导致各个组织的形态逐渐趋于相似。19世纪下半叶,大学内部还不足以抗衡外部力量,宪法授予董事会独揽大权,董事会成员组成没有教育界人士,董事会可以自行选拔和解聘校长和教师,决定招生和课程,直接参与大学管理。惠勒上台,面对不确定的组织环境,深感校长权力太小,只是董事会和教师之间的联系人,于是向董事会争取到了教师人事权力,借机扩大校长大学内部管理权,校长逐步取得与董事会共治的地位。惠勒主张扩大评议会权力,教师应参与大学重大决策和学校管理;采用同行评价审核教师的聘用和晋升;成立教师委员会和教师编辑委员会,发挥评议会在资金分配、出版质量监督、职称晋升中的决定作用。但惠勒任职后期,他也是模仿董事会先前做法,实行独裁统治,在不与教师商量情况下自行决定其任用和解聘,他自己选拔任命院长和系主任,个人决定大学经费的使用。此时的评议会处于从属地位,教师只负责教

学和一般管理工作,其职权受到严格限制。教师们逐渐对校长的独裁做法产生了不满,要求改变现状,纷纷通过评议会发声、保障职业安全,直接导致“伯克利革命”。从此,教师获得了至高的权力,评议会要求在校长选聘上征求其意见,校长由评议会选举产生,研究生院和学院院长由评议会选举产生。至此,形成了董事会、校长和评议会“三驾马车”共同治理的局面。

1930年,斯珀罗(Robert Gordon Sproul)担任新校长,他面临经济危机所带来的削减资金压力,要求教师接受减薪,教师和校长之间持续冷战,所幸加州大学最终从《退伍军人法案》中获益,增加了办学资金,建立国防实验室,启动曼哈顿计划参与研发原子弹。但一场“效忠宣誓”引发了董事会、评议会、教师之间的激烈冲突,造成了评议会与教师以及教师与教师之间严重分裂,大学又面临组织目标模糊的情况。1952年12月,南北分区评议会开会,商议成立终身教职特别委员会,制定和执行终身教职办法,持续努力得到回报,1958年,董事会在《议事规程》中明确所有教授、副教授均为终身教职。

1958年科尔担任加州大学校长,他任命学术副校长,下放管理权力,公平分配资金,明确总校和分校权力,重组评议会,成立新的大学系统评议会,明确大学系统评议会大会为最高学术决策机构,学术委员会作为大学系统评议会的执行机构,直接对大学评议会大会和大学系统理事会负责。评议会有权“研究大学普遍关注的问题”,强化其作为与教师沟通的重要机构,校长定期与评议会碰面,磋商教育政策、预算、薪水及人事等事宜。

(三)规范性同形:追求卓越,坚守学术价值

规范性同形,即自觉接受专业化规范的影响,形成专业规范和信念,确立专业认同和合法性基础。^[9]大学是高度专业化的组织,规范性同形要求大学遵循专业规范和信念,教师通过自身专业和工作环境形成专业信念,共同治理、学术自由和专业自主是教师的身份标识。建校初期,教授们宣称他们享有教学自由和科研自由,甚至反对专制的校长或瞎管的董事会,导致教师被解雇事件频发,引发了教师开始关注怎么调查、为什么被解雇以及理由是否合理等问题,最后导致1915年1月1日美国大学教授协会(AAUP)的成立,梅兹格认为这一事件标志着“教授

自我意识”走向顶峰,学术自由原则被编入法典时代的开端。”^[10]AAUP的成立并没有对独裁的校长或瞎管的董事会产生立竿见影的效果。一战期间,美国教师的忠诚成为一个严重问题,好不容易获得的学术自由权也荡然无存。惠勒校长专断作风引发教师普遍不满,教师对校长产生不信任,要求评议会代表教师与董事会进行谈判,维护教师合法权益。斯珀罗任校长期间,其强调控制力和专断作风在麦卡锡主义盛行时期得到验证,少数不签字教师被加州大学解聘,教师于是将加州大学告上法庭、对簿公堂,虽然两年后法院宣判大学违法,但对教师的忠诚度和自信心是一个严重的打击。20世纪60年代,虽然经历了学生骚乱事件,但是伯克利始终坚守学术价值、追求卓越,保证了评议会在大学共同治理中的核心地位。

伯克利作为美国历史最悠久的公立研究型大学的旗舰大学,把维持学术质量、形成专业规范的教师文化作为大学最高共同价值,一切以学术为重,以科研为先导,管理服务教学科研,实施全过程的教师任命和晋升同行评议。伯克利的教师晋升同行评价和学术项目审查制度,^[11]使其始终站在世界学术的制高点。加州大学是美国高校开展教师同行评议的唯一高校,而伯克利又是这方面做得最成功的。^[12]评议会负责学术项目审查、学术人员任命与提拔、招生标准制定以及其他学术问题咨询和建议,其中最具实质意义的是对教师晋升进行同行评议。这既体现了评议会在共同治理中的核心作用,又能使教师明晰个人职业发展路径,提高教师整体质量。

三、效率机制和合法性机制:加州大学伯克利分校学术评议会的运行机制

组织要适应环境而生存,理性的组织追求效率和合法性目标,形成组织运行的制度环境和技术环境。技术环境要求组织有效率,用最少的投入获得最大的产出;而制度环境要求组织服从合法性机制“如果组织遵从制度化规则,就会常常产生背离效率标准;相反,为促进效率而协调和控制活动,也会破坏组织对仪式符号的遵从,进而损害该组织的有关支持者的利益和该组织的合法性。”^[13]伯克利评议会的制度性同形就体现了平衡互补的效率机制和合法性机制,即外部追求宪法自治和追求卓越的协调与

融合,内部强调民主治校和有效治理的冲突与融通。

1. 民主治校和有效治理的冲突与融通。“大学在走向共同治理的过程中必须同时寻求有效治理,通过提升有效性来增进合法性。”^[14]一方面大学向往“学术共同体”,倡导学术自由、大学自治,实行共同治理。美国大学教授协会在《1940年学术自由和终身教职原则声明》中提出促进参与式治理的目标,1966年的《高等院校治理声明》将共同治理界定为教师与行政部门之间根据专业而形成的权力与决策分工。^[15]伯克利前学术副校长金(Judson C.King)概括了大学民主治校的三条途径:“一是评议会要确保每位教师的声​​音都能及时被听到,二是通过咨询协商制定决策,三是系主任实行任期制,亦通过协商方式开展工作。”^[16]为积极回应外部环境,从20世纪60年代后期开始,学生、董事会等开始参与大学治理,大学决策呈现出参与主体多元、诉求表达多样、参与过程平等的特点,正如米利特(Millett,J)所言,“学术共同体运作很大程度上取决于管理人员、教师、学生和校友等共同体成员达成的共识。”^[21]另一方面,评议会无尽的咨询协商会使事情进展缓慢、时间拉长、过程拖沓、决策效率不高。高等教育环境的快速变化,要求大学积极回应现实环境,实施更加有效的治理。美国学术界就如何保证组织效率又秉持学术价值展开激烈讨论,形成了观点对立的两派:一派以霍林格(Hollinger)、迈纳(Minor)等为代表,认为大学和企业不同,在应对大学外部压力的同时还需考虑学术环境的特殊性,强调由教师来领导治理过程,应对大学日益增长的企业化和市场化;另一派以伯恩鲍姆(Birnbaum)、柯利斯(Collis)等为代表,批评当前治理结构不能有效应对瞬息万变的外部环境,表现出病态、象征意义甚至无效等症状。综上所述,无论是沿用共同治理模式还是采用企业管理方式,改革未能尽如人意的根本原因在于未能取得教师的参与和支持。行政部门和董事会认为评议会运行效率不高,未能表达全体教师意见;同时又压缩评议会权力,弱化评议会功能,降低教师参与治理的意愿。行政部门过度干涉,质疑教师通过评议会进行有效决策,行政部门和教师互不信任,行政部门可能挑选自己信得过的或学术大咖参加评议会,教师不敢轻易反对,必然加大行政部门决策话语权,惠勒任校长后期便是如此。

2. 宪法自治和追求卓越的协调与融合。克拉克·科尔提出,“加州宪法授予大学自治地位和董事会授权评议会史无前例权力是加州大学发展的两大独特制度优势。”^[18]一是大学自治,宪法授权大学公共信托的自治地位,保障大学独立管理自身事务。1879年,《加州宪法》第九条第九款就确立了加州大学公共信托的地位,实行大学自治。州政府向大学整体拨款,任何人很难通过大学经费预算来干预大学的内部安排,资金的分配和使用大学有最终决定权。董事会的成员构成和任命方式也是为了防止外部政治力量对大学的侵蚀。董事会是加州大学最高权力机构,实行外行领导,董事会有26名董事,其中18名由州长任命,任期12年,可以连任,除非出现犯罪行为,一般不得解聘,任期超过州长,这一安排都是为了他们独立于任命他们的州长。二是追求卓越,即赢得与国内外其他一流大学相比较的“竞争性卓越,^[19]”成就其“公立高等教育的典范”,成为学术界的黄金法则。“伯克利早期的领先地位及其树立的卓越标准做到了任何一个资源充裕的大学也不能保证永久具有全国乃至全球的竞争力。”^[20]伯克利追求学术卓越,体现在创新卓越、推广卓越以及保持卓越三方面:一是创新卓越。在伯克利物理学创立和学术地位确立上,伯克利大力引进国内外知名学者或有培养前途、有潜力的研究人员,相信一流学者最有资格辨识一流的研究,他们能够发现和选择谁最适合从事这些研究。二是推广卓越。加州大学因其1所大学、10所分校的独特办学体制而独一无二,成为世界公立研究型大学建设的典范,10所分校拥有同等发展机会,几乎都跻身世界一流大学行列。2018年,伯克利位列《美国新闻与世界报道》(U.S. News & world Report)公立大学榜首、全球五大研究型大学,伯克利科研、教学和社会服务的质量和规范成功推广到其他分校。三是保持卓越。通过教师任

命和晋升评议以及学术项目审查来实施。研究型大学的核心是创建科研、教学和服务的教师卓越文化,学术卓越意味着把任何事情都做到极致,包含贯穿教师职业生涯的教师任命和晋升的评议,以科研为先导和抉择,到管理服务教学和科研,教师把追求卓越的态度和习惯传递给学生。大学学术的卓越成就更多地归功于评议会的贡献,克尔指出,“评议会在大学共同治理中处于核心地位,尤其是学术人员的任命和晋升评议。”^[21]加州大学是美国高校开展教师同行评议的唯一高校,而伯克利又是这方面做得最成功的。^[22]学术人员是专家,他们比其他人更了解应该教什么以及谁有资格来教,教师在课程、教师任命和晋升及学位授予等方面拥有绝对权力。预算与跨部门关系委员会具体承担这项任务,目的是对新教师的任用、晋升、终身教职的获得、津贴等等相关议案进行审议,有权向校长提出建议和意见。伯克利建立了严格的教师任命和晋升制度,公开晋升条件,每隔2-4年进行同行评议,而且在取得终身教职身份后,教师还需要面临深度评议,评议与教师薪水直接挂钩,激励教师不断追求卓越。评议会对所有教师晋升和任命的评议是保持伯克利优秀教师队伍的最重要因素,^[23]既注重发挥评议会在共同治理中的核心作用,保持学术卓越,又能使教师清楚个人职业发展路径,提高教师整体质量。学术项目审查由评议会和行政部门联合推进,确保高质量的教学和科研项目,满足学生、社会与教学研究需要。

本文系教育部人文社会科学研究规划基金项目“基于大学共同治理的研究型大学教授委员会运行机制研究”(14YJA880026);浙江省优势特色学科培育项目“教育伦理的历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑研究”(18JYXK003)、杭州师范大学人文振兴计划勤慎研究项目的部分成果。

(责任编辑 翁伟斌)

参考文献

- [1][7][18][21]Clark Kerr, foreword to Angus E. Taylor, *The Academic Senate of the University of California: Its Role in Shared Governance and Operation of the University of California* [M]. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1998:7, XI, 11, 111-112.
- [2]Lars Engwall. Montesquieu in the University: The Governance of World-class Institutions of Higher Education and Research [J]. *European Review*, Vol. 26, No. 2, 2018:285-298.
- [3][4]DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields [J]. *American Sociological Review*, 48, (2), 1983:147-160, 153.
- [5]Hatch, M. J. *Organization theory: Modern symbolic and postmodern perspectives* [M]. Oxford, England: Oxford University Press, 2006.

- [6][13][美]沃尔特·W·鲍威尔 保罗·J·迪马吉奥,组织分析的新制度主义[M].姚伟译.上海:上海人民出版社,2008:28,41.
- [8]金岳祥.私人生活和公共生活:加州大学伯克利分校评议会的演进逻辑[J].清华大学教育研究,2019,(6):73-83.
- [9]Meyer, J., & Rowan, B. The structure of educational organizations. In M. W. Meyer (Ed), Environments and organizations[C]. San Francisco: Jossey-bass. 1978:78-109.
- [10]Walter P. Metzger, Academic Freedom in the Age of the University [M]. New York: Columbia University Press, 1961: 194.
- [11]McConnell, T. R.; Edelstein, Stewart. Campus Governance at Berkeley: A Study in Jurisdictions [M]. California Univ., Berkeley. Center for Research and Development in Higher Education. 1977: 66-80
- [12][22]Ellen Switkes. Governance at the University of California: An Example of Faculty Involvement [J].in Comparison of University Governance USA, UK, France, and Japan, RIHE International Seminar Reports[R]. Hiroshima, Japan: Research Institute for Higher Education, no. 19, 2013:1-22,16.
- [14]顾建民.大学有效治理及其实现机制[J].教育发展研究,2016,(19):48-53
- [15]AAUP. 1966, Statement on Government of Colleges and Universities [R]. Retrieved, May 25, 2005, [EB/OL] 2020-01-01, <http://www.aaup.org/statements/Redbook/Govern.htm>.
- [16]俞婷婕,睦依凡,朱剑,等.加州大学内部治理结构与运行机制探微——对加州大学总校前教务长贾德森·金教授的访谈[J].复旦大学教育论坛,2019,(5):25.
- [17]Millett, J. The academic community: An essay on organization [M].New York: McGraw-Hill, 1963.
- [19]Neil J. Smelser. Governing the University of California [J]. in Neil Smelser. Reflections on the University of California: from the free speech movement to the global university [M]. Berkeley, University of California Press, 2010: 89-143.
- [20][美]乔治·W·布瑞斯劳尔.加州大学伯克利分校何以久负盛名:历史性动因的视角[J].清华大学教育研究,2011,(6):6.
- [23]Kerr, C. The Gold and the blue: A personal memoir of the University of California 1949-1967 (Academic triumphs, Vol. I) [M]. Berkeley: University of California Press.2001:411.

The Study of the Running Mechanism Logic Based on the Operation of UC Berkeley Academic Senate

Jin Yuexiang

(College of Further Education, Hangzhou Normal University, Hangzhou 311121)

Abstract: As one of the leading Universities in the U.S.A, UC Berkeley's Academic Senate is the one with most powerful authority, which provides learning mode for the effective operation of academy board (Professor Committee) in China. From the perspective of the operation logic of Berkeley Council, there are three types of isomorphism. In the mandatory isomorphism, it authorizes constitutional autonomy and establishes the legitimacy foundation; in the imitative isomorphism, it implements common governance and democratic governance; in the normative isomorphism, it pursues academic excellence and adheres to academic value. The institutional isomorphic process of Berkeley Council embodies the efficiency mechanism and legitimacy mechanism, that is, the external environment pursues constitutional autonomy, the coordination and integration of excellence; and the internal environment emphasizes the democratic governance and effective solving of conflicts.

Keywords: UC Berkeley, academic senate, operational mechanism, institutional isomorphism