

## 【高等教育理论】

## 英国大学内部治理模式的历史演进路径

王孝武<sup>1</sup>, 朱镜人<sup>2</sup>

(1. 北京大学 教育学院, 北京 100871; 安徽新华学院, 安徽 合肥 230088;

2. 合肥师范学院 教师教育研究中心, 安徽 合肥 230061; 安徽新华学院 大学生素质教育研究中心, 安徽 合肥 230088)

**摘要:**英国大学治理从产生起到目前为止,走过的历史路径大致可以分为三个阶段:单一的“专业人员治理”模式阶段,“专业人员治理”模式与“外行治理”模式并行阶段以及尝试“共同治理”模式阶段。各阶段模式的形成都有其背景原因,前两种与学校的出身有关,第三种与20世纪80年代撒切尔政府削减教育经费以及高等教育大众化和市场化的发展有关。英国大学治理模式的演进历程表明,英国人一直在探索治理大学的最佳模式,他们并不固守传统,而是因势利导适时创新。虽然我国大学所处的社会制度与英国不同,治理模式也当然会有差别,但英国正在探索的合作治理模式值得我们关注和借鉴。

**关键词:**英国大学; 内部治理模式; 历史演进

**中图分类号:**G51      **文献标识码:**A      **文章编号:**1009-413X(2015)04-0107-05

**DOI:**10.13763/j.cnki.jhebnu.es.2015.04.017

大学教育的质量与大学治理的模式关系密切,因为“‘治理所治涉及的是权力’;它与‘谁掌权、谁决策、谁发言以及发言的声音大小’有关”<sup>[1](P4)</sup>。英国大学的教育质量自12世纪以来经久不衰,其秘诀之一在于其大学内部治理。认真研究英国大学内部治理模式(internal governance model)的演进路径,对我国现代大学的治理有重要的参考价值。

英国第一所大学形成于11世纪末12世纪初。之后到19世纪的城市学院(civic college)出现之前,英国的大学,包括英格兰的两所大学和苏格兰的四所建立于中世纪的大学,一直流行的是“专业人员治理”(governed by professionals)模式<sup>①</sup>。19世纪,英国城市学院出现后,英国的大学开始出现第二种治理模式,即“外行治理”(governed by laymen)模式。20世纪和21世纪之交,英国一些院校又在尝试“共同治理”(shared governance)的新模式。因此,英国大学内部治理模式从产生起到目前为止,走过的历史路径大致可以分为三个阶段:单一的“专业人员治理”模式阶段;“专业人员治理”模式与“外行治理”模式并行阶段和尝试“共同治理”模式阶段。各阶段模式的形成都有其背景原因,各模式也都存在不足。

## 一、“专业人员治理”模式产生的原因及问题

“专业人员治理”模式的产生与英国早期大学的出身有密切关系。中世纪时期产生的牛津和剑桥大学,实行“专业人员治理”模式的根本原因在于它们是自然形成的大学。所谓自然成型大学,是指中世纪最早的一批大学不是由国家或教会创立的,而是随着一批师生的聚集而自然形成的,如意大利的萨莱诺大学和博洛尼亚大学和法国的巴黎大学。英国牛津大学的形成也属于这类性质。1096年,牛津镇就有人从事教学。1167年,英格兰国王亨利二世(Henry II)与法国关系闹僵,禁止英格兰学生去巴黎大学读书。英格兰学生便到牛津求学,牛津的教学规模因此迅速扩大。1181年,威尔士历史学家杰拉尔德(Gerald)在牛津开设讲座。1190年牛津招收了第一个海外留学生。相当长时间,牛津大学没有领导机构,甚至没有领导人。直到1201年,学校才有一个领导人,头衔称作“magister scholarum Oxonie”(领导人)。1214年,这一头衔改称为“chancellor”(校长)。1231年,牛津教师群体才被称为“大学”(universitas)或“行会”(corporation)。1249年,牛津建立了它的第一所学院——巴里奥(Balliol)学

收稿日期:2015-04-16

作者简介:王孝武(1975—),安徽枞阳人,博士生,讲师,高级经济师,主要从事高等教育学研究;

朱镜人(1949—),上海崇明人,教授,研究员,主要从事外国教育史、比较教育研究。

院<sup>[2]</sup>。牛津大学诞生的这一经历,决定了牛津大学从一开始就只能采用“专业人员治理”模式。逻辑很简单:大学是教师们自己建立的,不是国家或教会创立的,教师自己不治理,那谁来治理?牛津大学如此,剑桥大学也是如此。尽管剑桥大学是从牛津大学派生出来的,可以划入“繁殖、衍生型大学”,但它本质上与自然成型大学相似。因此,人们才会认为,“以牛桥大学为代表的传统大学基本上属于中世纪的‘教师管理大学’的类型”<sup>[3](P47)</sup>。英国早期大学能够形成“专业人员治理”的模式还有一些其他因素,如早期学校规模不大,管理的事务不复杂。专业人员在教学之余完全有精力和时间来治理。按照我们现在的的话语来说,即专业人员完全可以“双肩挑”,即一个人同时承担教学和治理双重任务。但是,随着大学规模的发展和大学治理涉及事务的复杂化,大学治理遭遇到许多非学术性问题,面对这些复杂的问题,专业人员会感到力不从心,专业人员治理遭受到了“公开的挑战”<sup>[4](P7)</sup>。这一挑战在20世纪80年代表现更为明显,其时,面对大学经费的削减和人们对效益的关注,出现了“学术人员在形成学校政策方面的作用在某种程度上减少了,他们对大学管理的影响已经下降”的现象<sup>[3]</sup>,专业人员治理压力和困难陡然增大。

## 二、“外行治理”模式产生的原因及问题

19世纪中期之后,英国出现的城市学院(civic college)是一批新型高校。它们的治理模式也与它们的出身有关。这批城市学院也不是由国家或教会开办的,而是由地方热心教育的政治、工商等各界人士开办的,如“达勒姆(Durham)的范米尔德特(Van Mildert)、曼彻斯特的欧文斯,谢菲尔德的弗斯,雷丁的帕尔默(Palmer),伯明翰的梅森,赫尔的弗伦斯(Ferens),布里斯托尔的哈特利(Hartley)和威尔斯(Wills)”等<sup>[5](P279)</sup>,这些地方精英“承担了大部分的办学经费并管理这些初生的大学”<sup>[6](P2)</sup>。因此,城市学院的这一出身也决定了这些大学,从建校之初就没有采取牛津和剑桥大学的传统管理模式,而是创造性地实行了一种新模式,即“外行治理”。学校大权掌握在大学校务委员会(university Council)手中,而校务委员会大多数成员是大学的创办者。由于这些人不是大学的专业人员,因此,被称为所谓的“外行”。校务委员会权力很大,负责校址的选择,雇佣建筑师,聘请教授等。外行建立的学校除了城市学院之外,还有一些是地方政府建立的“新”大学,如

东伦敦大学(University of East London)。这类新大学的学校校务委员会成员和城市学院差不多,也主要是“主办者和地方议员”<sup>[2](P5)</sup>。由于“除了牛津大学、剑桥大学、4所苏格兰古典大学和教会学院之外,大不列颠大部分高等学校是外行建立的”<sup>[8](P4)</sup>,因此,实行“外行治理”模式的大学占了英国大学中绝大多数。但“外行治理模式”在治理方面也随着英国大学教育的发展遭遇挑战。其中一个重要的挑战是专业人员的学术自治(academic self-governance)要求。第一次世界大战后,这些大学的专业人员要求学术自治的呼声日渐高涨。特别是这些高校中一批毕业于牛桥大学的教师,他们期望也能像牛桥大学的专业人员一样,获得较多的学术自治的权力。他们借鉴牛桥学术自治的经验,组建了“学术委员会”(Senate),即一种“学术基尔特”(academic guilds)来争取学术治理权以推动学术的发展。这样,面对学术人员压力,这些大学的校务委员会一改大权独揽的做法,逐渐将一些权力移交给学术委员会,如教师的管理和一些学术事务。可以说,从此时起,“外行治理”的模式已经开始蜕变,完全意义“外行治理”实际上已名存实亡,具有合作治理意义的新模式开始萌芽。形成这种局面的根本原因在于大学是以教学和科研为使命的机构,随着学科和科学的发展,随着教育规模的扩大,专业人员参与学校治理是学校健康发展的必然需求。

## 三、“共同治理”模式的萌芽及问题

共同治理又可以称为“合作治理”(cooperative governance),即大学治理由校务委员会、学术评议会或学术委员会与行政执行官(指副校长)合作治理。这一治理模式在20世纪80年代出现,到目前为止还处于探索阶段。这一模式之所以出现以及出现后引起的关注也有其深刻的背景原因。其中,20世纪80年代撒切尔政府对教育经费的削减,高等教育大众化和市场化的发展是重要的原因。在这个背景下,人们开始探讨大学究竟怎样治理才能确保大学的教育质量和大学的教育效益。因此,在理论界,“20世纪末的不列颠,有关治理过程(the process of governance)和治理性质(the nature of governance)的讨论十分热烈”<sup>[9](P1)</sup>,在实践层面,大学开始探索合作治理的有效模式。

在共同治理模式的探索阶段中,有3个因素发挥了重要的推进作用。它们分别是《贾勒特报告》(Jarratt Report)、“全国咨询委员会”(National Ad-

visory Body)和《兰伯特报告》(Lanbert Report)。其中,1985年公布的《贾勒特报告》虽然没有直接涉及学校的治理问题,而只是谈学校的管理,强调副校长(vice-chancellor)应当是学校的首席执行官(chief executive)。但在英国学界看来,《贾勒特报告》具有里程碑的意义。原因有三:首先,它在高等教育领域引进了一个新的概念——“工作效率”(business efficiency)。第二,该报告建议,学校校务委员会和学术委员会共同组建一个联合委员会,负责监督政策的制定、资源的使用和其他关键战略性活动<sup>②</sup>。第三,《贾勒特报告》是英国正在经历的广泛的政策调整的一个组成部分。例如,拟撤销大学拨款委员会(University Grants Committee)(1992年撤销),对高校的科学研究作第一轮效益评估,筹建大学资助委员会(University Funding Council)来取代“大学拨款委员会”以及废除高等教育双重制(1992年正式废除)等。成立于1983年的“全国咨询委员会”(National Advisory Body)在1986年也公布了一个报告,对大学的管理作了分析,“其基本观点与贾勒特报告是一致的”<sup>[10](P8)</sup>。这两个报告共同点之一是对效益问题的关注。强调大学治理的效益必然要求多方面人士参与大学治理,因为“效益”不仅是经济学的概念,要求处理好投入和产出的关系,更重要的还有教育质量的效益问题。这一问题不是能用简单量化指标来表示的,而是需要通过教育的质性评估来衡量。这样一来,大学治理者中的外行、专业人士和行政执行人员三方面人员缺一不可。这是英国大学共同治理模式得以尝试的根本原因。2003年公布英国财政部的《兰伯特报告》对英国大学合作治理的状况十分不满,认为“许多大学的内部治理结构不利于大学的良好治理”<sup>[11](P84)</sup>,理由是在内部治理工作方面,许多大学动作缓慢、官僚主义、决策轻率。在这3个因素的作用下,大学内部合作治理的尝试和改进势在必行。

尽管目前英国大学中,建立于中世纪的古典大学的治理,仍凸显专业人员治理特点,19世纪末至20世纪90年代建立的大学,仍以外行治理为主,但可以说,目前英国所有的大学在治理形式上都已呈现出“合作治理”态势。表现在:各大学都有校务委员会、学术评议会或学术委员会和行政执行人员,有的学校还有董事会和仲裁庭(court)。但是,在1992年前建立的“老大学”和之后建立的“新大学”之间,合作治理的权力分配、特征和不平衡性是有差别的<sup>③</sup>(见表1和表2)。

表1 英国“新”、“老”大学合作治理方面的“权力”分配差异

	老大学	新大学	
权力分配	执行官与高级职员	弱	强
	专业人员(学术评议会/学术委员会)	强	弱
	公共/社会部门(仲裁庭,court)	有	无
	管理	行政事务和次要工作	管理精心组织
	董事会(board of governors)	规模大	规模小

(资料来源:Pamela Ackroyd, Stephen Ackroyd. Problems of university governance in Britain. The International Journal Of Public Sector Management. Vol. 12. No. 2. 1999. p. 180)

表2 英国“新”、“老”大学合作治理方面的“不平衡性”差异

	老大学	新大学
不平衡性的突出表现	学术评议会过强	学术委员会弱
	对经费缺乏控制/破产/接近破产	不正当使用或滥用权力,过程缺乏干预
	行政弱/行政权力界定不当	行政权力过强
	仲裁庭过于庞大	缺乏由多方成员组成的咨询组织
	校务委员会过于庞大	存在校务委员会主席与副校长关系过于密切的危险

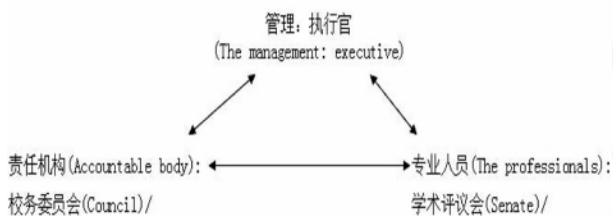
(资料来源:Pamela Ackroyd, Stephen Ackroyd. Problems of university governance in Britain. The International Journal of Public Sector Management. Vol. 12. No. 2. 1999. p. 181)

从表1中,我们可以发现,在合作治理的权力分配中,老大学的学术人员的权力要大于其他人员,而新大学行政权力大于学术权力,致使大学治理中一些问题的出现:一是老大学的行政权力过弱,新大学的行政权力的滥用;二是老大学学术委员会虽强,但却又不能控制经费的使用,新大学的学术委员会因校务委员会主席和副校长关系密切而处于边缘化状态。这些不平衡现象必将影响大学的有效治理。

#### 四、英国大学治理长期争议的问题

上述的英国大学合作治理模式尝试的过程中,出现的权力不平衡现象的问题,实际上与长期以来争论不休且无定论的一个问题相关,即究竟谁能治理好大学或谁应当成为治理大学的主要力量。主张专业人员治理的人强调,尽管因社会的变化和大学的发展,大学在师生规模,经费来源,与政府和企业的关系等方面也发生了很大的变化,但大学是学者的社团,注重学术和创造性的本质没有变,治理者需

要有高度专业化的知识基础,因此,专业人员在大学治理中的作用不可或缺。这一观点以穆迪(G. C. Moodie)和尤斯塔斯(R. Eustace)为代表。他们在著作《不列颠大学的权力与权威》(Power and Authority in British University, 1974)中强调:“只有学者才知道如何治理大学。”<sup>[12](P91)</sup>但也有人认为,由于大学教育的大众化和市场化的冲击,大学发展的环境发生了显著的变化,再想保持大学内部治理的“由学者自治,由学者治理,为了学者而治理(self-governance of scholar, by scholar, for the scholar)局面已经十分困难,因为必须改革大学的治理结构使其保持灵活性和动态性,以应对外部环境的变化”<sup>[13](P91)</sup>。而在这方面,行政人员和外行人员具有优势。对于这一难题,英国学者巴赫(Catherine Bargh)等人在他们1996年出版的《治理大学:需要改变文化吗?》(Governing University: Changing the Culture?)著作中提出了解决方案。他们提出,大学治理应当采取三维模式来平衡权力。所谓三维权力平衡模式,是指参与学校决策的人员由3方面人士组成,分别是:负责管理的执行官(executive);担责任的机构(accountable body),即校务委员会(council)或董事会(board of governors);专业人员机构,即学术评议会委员会或学术委员会(senate/academic board)<sup>[14]</sup>。三维模式本身并不新鲜,合作治理模式从萌芽起执行就是三维模式。但巴赫等人提出的三维模式的特点在于强调三方之间的相互影响或制约,而不是以某一方为主,其他两方居从属地位(见下图)<sup>④</sup>。



这种地位无主次的治理结构在理论上似乎可行,而在操作层面却会产生问题,其中一个主要的问题是:谁负责牵头协调?因此,英国学界开始重新界定合作治理的概念内涵和外延。2013年,英国沃里克大学泰勒(Mark Taylor)提出了他的理解。在他看来,大学的共同治理是“通过校务委员会和学术评议会(council-senate councils)组成的由行政执行官(executive)协调的联合委员会来进行。”<sup>[15](P80)</sup>这

一界定是《贾勒特报告》建议的进一步发展,如果按照这种界定操作,行政官(副校长)就要担负牵头责任。但副校长只是牵头,决策权在联合委员会。这就涉及到一个新问题,即联合委员会各类人员的比例问题。联合委员会成员比例的合理性问题也不是一个容易解决的问题。不同时期建立的大学的校务委员会成员比例是不同的。城市学院以及其他从19世纪末到1992年之间建立的大学,大多数成员是学校以外的人员(外行),1992年之后建立的大学里,外行也至少占50%以上<sup>[16](P71)</sup>。只有牛桥等古典大学,校务委员会中,外行所占比例小一些。这种成员比例不均衡的情况使校务委员会内部成员的合作治理难以实现,因为,人多势众的一方必然在决策时占有优势。也正是因为考虑到合作治理模式操作的复杂性,泰勒才认为,“这一模式纸上谈兵容易,付诸实践则要对制度的运行保持高度的警惕和彻底的透明度。”<sup>[17](P87)</sup>尽管在合作治理模式的理论和实践层面还存有不少问题,但英国人已经认识到,“一所大学如果没有学术人员的合作和积极参与,是不可能成功的”<sup>[18](P91)</sup>。因为,将学术人员排斥在决策层之外,会导致学术人员对学校情感的疏远,不利于学校发展战略目标的实现。

## 结语

英国大学治理模式的演进历程表明,英国人一直在探索治理大学的最佳模式,他们并不固守传统,而是能因势利导适时创新。比如,19世纪城市学院的主办者在创办之时没有沿袭牛津的治理传统,把权力拱手让人,而是另起炉灶创造出“外行治理”的治理模式;20世纪80年代后,面对经费拮据,治理事务复杂的情况,他们又在探讨和尝试合作治理的新模式。然而,他们的探索和尝试又是谨慎、务实、有效的,且不盲目,更不玩弄更换概念的游戏。从牛津大学成立到现在的900年左右的时间,英国大学里总共才出现3种治理模式,这足以证明他们的探索是谨慎的。英国大学教育质量的经久不衰也足以证明他们所探索的治理模式是务实有效的。虽然我国大学所处的社会制度与英国不同,治理模式也当然会有差别。但英国正在探索的合作治理的模式值得我们关注和参考<sup>⑤</sup>,比如,公办高校如何建立包括校外人员(外行)参加的治理机构,以及如何发挥校外人士在学校治理方面的作用;民办高校如何真正发挥校内学术人员在学校治理方面的作用等。

## 注释:

- ① 英国的文献资料中,很少看到“教授治理”的概念,笔者所看到的资料中,都是“专业人员治理”。当然,专业人员包括教授。
- ② 在《贾勒特报告》公布之前,已有不少大学组建了这样的联合委员会,但只涉及颁发荣誉学位一类的事务。而且在这样的委员会里,外行成员的作用不明显。所以,英国学界认为,《贾勒特报告》不仅是在高等教育领域引入一个新概念的问题,而且是强调了联合委员会所有成员的实质性参与的重要性问题。
- ③ 1992年,英国公布《1992年继续和高等教育法》(Further and

Higher Education Act 1992),宣布废除高等教育双重制,将多科学技术学院升格为大学。

- ④ 该图引自 Catherine Bargh, Peter Scott and David Smith. *Governing Universities: Changing the Culture?* The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1996. p. 35.
- ⑤ 现在我国一些高校也建有包括校外人士参加的董事会之类的机构。

## 参考文献:

- [1] [美]罗纳德·G.埃伦伯格.美国的大学治理[M].张婷妹,第一译者.北京:北京大学出版社,2010.
- [2] [EB/OL]. <http://www.ox.ac.uk/about/organisation/history>. 2014.
- [3] 郑文.英国大学权力协调与制衡[M].北京:北京大学出版社,2011.
- [4] Catherine Bargh, Peter Scott and David Smith. *Governing Universities: Changing the Culture?* The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1996.
- [5] 顾明远,梁忠义.世界教育大系[A].王承绪.英国教育[C].长春:吉林教育出版社,2000.
- [6] Catherine Bargh, Peter Scott and David Smith. *Governing Universities: Changing the Culture?* The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1996.
- [7] Catherine Bargh, Peter Scott and David Smith. *Governing Universities: Changing the Culture?* The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1996.
- [8] Catherine Bargh, Peter Scott and David Smith. *Governing Universities: Changing the Culture?* The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1996.
- [9] Catherine Bargh, Peter Scott and David Smith. *Governing Universities: Changing the Culture?* The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1996.
- [10] Catherine Bargh, Peter Scott and David Smith. *Governing Universities: Changing the Culture?* The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1996.
- [11] Mark Taylor. Shared Governance in the Modern University. *Higher Education Quarterly*. Vol. 67, No. 1, January 2013.
- [12] Mark Taylor. Shared Governance in the Modern University. *Higher Education Quarterly*. Vol. 67, No. 1, January 2013.
- [13] Mark Taylor. Shared Governance in the Modern University. *Higher Education Quarterly*. Vol. 67, No. 1, January 2013.
- [14] Catherine Bargh, Peter Scott and David Smith. *Governing Universities: Changing the Culture?* The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1996.
- [15] Mark Taylor. Shared Governance in the Modern University. *Higher Education Quarterly*. Vol. 67, No. 1, January 2013.
- [16] Catherine Bargh, Peter Scott and David Smith. *Governing Universities: Changing the Culture?* The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1996.
- [17] Mark Taylor. Shared Governance in the Modern University. *Higher Education Quarterly*. Vol. 67, No. 1, January 2013.
- [18] Mark Taylor. Shared Governance in the Modern University. *Higher Education Quarterly*. Vol. 67, No. 1, January 2013.

## A historical study of the internal governing model in British universities

WANG Xiao-wu<sup>1</sup>, ZHU Jing-ren<sup>2</sup>

(1. School of Education, Peking University, Beijing 100871, China; Anhui Xinhua College, Hefei, Anhui 230088, China;

2. Teacher Education Center, Anhui Normal College, Hefei, Anhui 230061, China;

Undergraduate Quality Center, Anhui Xinhua College, Hefei, Anhui 230088, China)

**Abstract:** The internal governance model of British universities is divided into three stages, i. e., governance by professionals, governance by laymen, and shared governance. The first two models have very close relations with the origin of the university, while the third is connected with the cutting of expenditures by Thatcher administration for the popularization of higher education. This paper highlights the British constant explorations of governing models of universities.

**Key words:** British university; model of internal governance; historical change