

# 美国多校园大学系统治理结构探析

——以纽约州立大学为个案

何振海, 陈莉莉

(河北大学 教育学院, 河北 保定 071002)

**摘要:**多校园系统是美国公立大学普遍采用的治理模式之一。作为美国公立大学的典型代表,纽约州立大学在其发展过程中形成了总校与分校互为支撑、互为补充的治理模式,以董事会、校长、教授会等为基础的总校治理结构,与拥有较大自主权的分校治理结构,两者共同为纽约州立大学的发展提供了制度保障。这种治理模式有助于多校园大学系统统筹规划,实现资源共享,提高行政效率,且能够有效协调分校、总校及其与政府之间的相互关系。

**关键词:**多校园大学;纽约州立大学;治理结构

**中图分类号:**G649.1

**文献标识码:**A

**文章编号:**1673-1972(2013)01-0098-06

## 一、美国多校园大学系统与纽约州立大学概述

多校园大学系统(Multi-Campus System)是美国公立高等教育在自身发展演变过程中形成的一种独特的大学模式,这种模式萌生于20世纪初,二战之后开始普及,并逐渐成为美国各州公立高等教育的主要结构模式。目前,美国有超过3/4的州都设有多个校园大学系统,在各州公立院校<sup>①</sup>招收的学生中,约有80%就读于多校园大学系统。<sup>[1]</sup>

在广泛分布于美国各州的公立多校园大学系统中,纽约州立大学是规模最大的一个。纽约州立大学组建于1948年,<sup>②</sup>现已发展成为一个由64所子院校组成的庞大的多校园大学系统。该系统涵盖了州立大学或学院、社区学院、与私立大学合作建设的合同学院等多个层次院校。目前,纽约州立大学各子院校共开设了7000余个学位项目,涵盖了各个学科专业领域,超过40%的纽约州高中毕业生选择进入该大学学习。2010年,纽约州立大学的在校生数量达到46.7万。可以说,纽约州立大学在推动该州

高等教育普及、促进高等教育民主化方面扮演了重要角色。

纽约州立大学还以卓越的办学水平和高质量的人才培养著称于世。并称为纽约州立大学四个大学中心的布法罗分校、石溪分校、宾汉姆顿分校和奥尔巴尼分校均为美国著名的研究型大学,其中布法罗分校和石溪分校是著名的由美国一流研究型大学组成的专业协会——美国大学协会成员,其学术水平和办学质量为世所公认。在纽约州立大学,特别是四个大学中心,汇聚了包括众多诺贝尔奖获得者在内的一大批世界一流的科学家和研究人员,如杨振宁教授就曾在石溪分校任教37年。在60余年的办学历程中,纽约州立大学培养了约280万名毕业生,分布于世界各个国家和地区,其中不乏在各自领域做出卓越成就的知名校友,如斯坦福大学现任校长约翰·轩尼诗(John Hennessy),首位荣获“欧洲物理学奖”的华人科学家、斯坦福大学教授张首晟,《纽约时报》首席执行官罗素·路易斯(Russell Lewis),BT软件开发人、美国著名软件工程师布莱姆·科亨(Bram Cohen),百度公司创始人和首席执

收稿日期:2012-08-19

基金项目:河北省高等学校人文社会科学研究优秀青年基金项目“美国高等教育的州域模式及对我省高等教育结构改革的借鉴”(SKYQ201105)

作者简介:何振海(1978-),男,河北石家庄人,副教授,博士,主要从事外国教育史研究。

①含四年制大学和二年制学院。

②其系统下属的子院校成立时间不一,部分子院校的成立时间要早于大学系统。

行官李彦宏等。

作为一个多校园大学系统,纽约州立大学的组建是在面临社会诸多挑战的背景下公立高等教育寻求适合自身发展需求、应对外部挑战的产物。随着经济全球化趋势的加剧和现代科技的迅猛发展,公立院校不断扩大的招生规模与高校教育资源之间的矛盾日渐突出,公立院校的自治需求与来自政府的管理压力之间的摩擦也不断出现。如何确保公立院校在恰当的范围内获取和运用来自政府的教育资源,进而采取一种高效、稳定和优胜的模式最大限度地降低政府干预与高校自治之间的矛盾冲突,是州政府和公立高等教育须共同面对的历史课题。

纽约州立大学所采取的多校园系统组织结构为纽约州高等教育的健康发展奠定了制度基石,而在这种系统中总校和分校的运行机制则是纽约州立大学取得成功的关键所在。

## 二、纽约州立大学的多校园治理结构

纽约州立大学的多校园系统治理结构由总校和分校两个层次组成,总校设有系统董事会、总校校长及其他行政管理机构;分校在其内部也有各自独立的管理体系。这种治理结构一方面有助于在分校间达成平衡,另一方面也有利于以统一的声音与政府机构进行沟通交涉。<sup>[26]</sup>

### (一)纽约州立大学总校治理结构

纽约州立大学总校的治理结构由系统董事会和总校校长及其领导下的专门行政机构组成,如图 1 所示。

#### 1. 系统董事会

董事会是纽约州立大学的最高管理机构,对外代表大学行使法人权力。董事会由 17 名成员组成,其中 15 名董事由州议会批准并由州长任命,另外两名董事分别由大学学生会主席(作为学生董事)和大学教授会主席(作为教师董事)担任。<sup>[9]</sup>董事会的主

席和副主席由州长从董事会成员中选定。董事会下设 8 个专门委员会,由董事会成员组成,分别负责大学各专项工作。

系统董事会的职能包括:任命董事会的官员并确定其职责;任命总校校长和部分高级官员,并对其工作进行监督;任命各州立大学或学院的校长,审批由合同学院、社区学院董事会推荐的校长人选;颁发学生在州立院校学习后所获得的学位、文凭和资格证书,包括荣誉学位;调节学生入学人数,规定学生继续学习的资格;审批建立新的分校;规定州立学院的学费及其他相关费用标准。董事会的日常工作由董事会主席主持,主席缺席或因各种原因无法履行职责时,由副主席代行主席职责。<sup>[497]</sup>

#### 2. 总校校长

总校校长是大学的首席执行官,是行政管理的最高负责人,由董事会推选任命,是董事会的法定代表和执行官员,受董事会委托管理学校各项事务,直接对董事会负责。<sup>[5]</sup>

根据董事会的规定,总校校长的职责是执行由董事会确定的政策,履行董事会指定的工作职责。在大学内部,总校校长有权任命职员和官员,并根据校务管理需要赋予不同职务相应的管理职权。在必要的时候,总校校长可以组织成立专门的委员会或工作机构为其工作和决策提供咨询及建议。每年的 12 月 1 日或之前,总校校长要向大学董事会提交年度工作报告,就大学相关事务的进展情况进行说明,并提出关于下一年度工作的建议。<sup>[9]</sup>作为首席执行官,总校校长是董事会命令的执行者,同时又是大学校务管理的第一责任人,因此,总校校长应该具有较强的外交能力、平衡能力、忍耐能力和保持沉默的能力,<sup>[137]</sup>这是其履行职责,特别是有效处理各种复杂的内外部关系所必需的基本素质。

#### 3. 教授会

教授会<sup>①</sup>是美国大学里最常见的教师权力机构

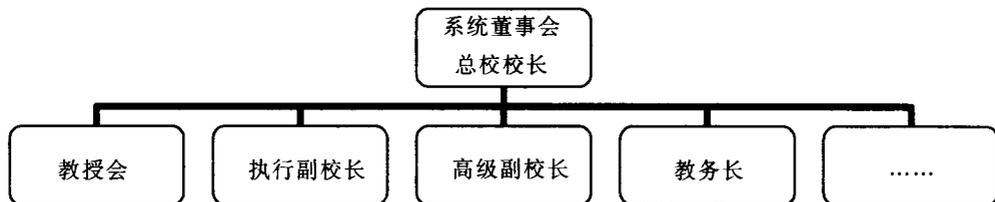


图 1 纽约州立大学总校的治理结构

①University Faculty Senate,或译为“大学评议会”。

之一。纽约州立大学教授会最早成立于1953年,是该校教师参与校务、制定教育政策、管理学术及其他相关事务的最具代表性和权威性的机构。总校校长是教授会的当然成员,其他成员则分别由总校和分校选举产生。教授会每年至少应召开两次会议,就校务管理和学术事务等议题进行讨论,所形成的提案由总校校长转达给大学董事会,经董事会批准后由专门机构审批执行。<sup>[7]</sup>

4. 副校长与教务长

执行副校长由总校校长提名,董事会审批任命。其职责由董事会和总校校长确定。总校校长因故无法履行工作职责时,执行副校长可代行校长之职。

高级副校长由总校校长推荐并由系统董事会任命,对董事会负责,其主要职责是在董事会和总校校长的领导下管理和维持大学财务系统,及完成与此相关的其他工作,如管理大学接受的捐赠金等。<sup>[8]</sup>

教务长的主要工作职责是监管纽约州立大学64个分校的学术计划及其实施,其具体工作机构是教务长办公室,教务长办公室由教务长执行秘书、管理人员助理、秘书等成员组成。该机构通过制定政策、评价学术计划、收集和整理教学及学术数据等方式为系统内的教学和学术工作提供技术支持与相关服务,其目标是促使系统各分校达到由系统董事会、州及联邦设定的最高学术标准。<sup>[4]42</sup>

(二) 纽约州立大学分校治理结构

纽约州立大学的分校分别是州立大学或学院、社区学院、合同学院。在管理模式上,分校保持相对独立,总校一般不直接干预分校的具体事务。分校的管理结构如图2所示。

1. 州立大学或学院

州立大学或学院由各自的理事会管理,其成员由州长任命,并接受系统董事会的监管。此类院校的经费主要由州政府拨付并由总校统一调拨分配,但在经费的具体使用方面一般由理事会负责。分校校长主要负责学术和教学事务,具体工作在校长委员会指导下开展,校长委员会由校长、副校长、院长和其他高级官员组成。

2. 合同院校

合同院校由总校(董事会)和所在私立大学共同管理。总校依法对合同院校进行“全面监督”,其权限主要体现在两个方面:其一是财务监管权,总校董事会依法对合同院校的经费<sup>①</sup>及其使用进行监督;其二是人事管理权,即总校董事会对合同院校所在私立大学提出的校长人选进行审批、任命。除接受总校的监督外,由于合同院校附设于私立大学,因此私立大学对其亦行使一定的监督和管理权。在具体校务方面,合同院校实行的是院长负责制,诸如学科专业、入学标准、学位获得标准及相关学术项目等事务均是在合同院校院长的领导下由专门机构负责处理。以康奈尔大学工业和劳动关系学院为例,学院是康奈尔大学中独立的一部分,纽约州立大学和康奈尔大学签订相关协议,就教学设备、教师雇佣等方面达成相关协商,由院长负责管理。院长下设学术事务副院长、外部关系副院长、对外发展副院长、校友事务和发展主任、扩展运行经理、执行人员助理、管理助理等职务,他们在院长的统一领导下开展具体工作。<sup>[4]52</sup>

3. 社区学院

社区学院的经费来源主要由州税收拨款、社区

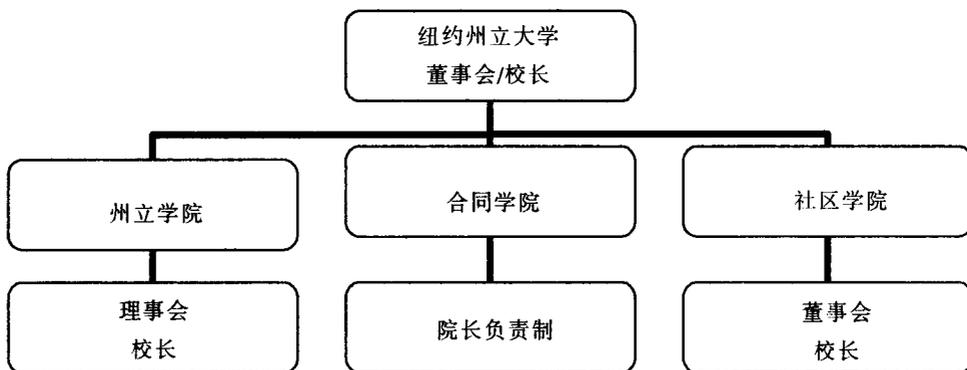


图2 纽约州立大学分校管理结构图

①包括总校系统拨付的经费、学费收入、州政府和联邦政府依法拨付的办学经费、私人捐助等。

资助、学费、联邦和其他基金等部分组成,其中州税收拨款占31%,社区资助占25%,学费占28%,联邦和其他基金占16%。社区学院的校务主要由学院董事会负责,总校干涉得较少,学院有较强的自主权。以手指湖社区学院为例,该校实行董事会领导下的校长负责制。董事会由10名成员组成,5名董事由学校的主办机构安大略县议会任命,4名董事由州长任命,1名董事是学生董事,由学生组织选出。校长作为学校的首席执行官,负责学校的总体管理及运行,主要职责是在各分管副校长的协助下管理校务,对董事会负责。<sup>[9]</sup>

### 三、纽约州立大学多校园治理模式的制度优势

#### (一)有助于在政府与分校之间形成良性的沟通渠道

美国著名高等教育学者、曾任加州大学总校校长的克拉克·克尔(Clark Kerr)认为,多校园大学系统最显著的优势之一在于,在面对政府时,它能够数量众多的高校整合在一起,作为一个单独、完整的系统机构和政府展开对话,以便更好地处理相互之间的关系。<sup>[10]225-226</sup>对于美国各州的公立大学而言,能否处理好与政府之间的关系是至关重要的,因为公立大学在享受政府拨付的教育经费的同时,也必须在一定程度上尊重政府的意志,承担起比私立大学更多的社会责任,但同时,作为一个学术共同体,公立大学同样需要坚守大学内在的办学原则和学术传统。在很多情况下,这两者之间不可避免地会出现矛盾,甚至演变成尖锐的冲突。面对这种矛盾冲突,公立大学的多校园系统凭借其制度优势,可以起到良好的协调作用。它作为“解释者、合伙人、经纪人和缓冲器”,可以在大学(分校)与政府之间搭建起富有效率的沟通与对话渠道,借助这一渠道,大学和政府“之间的‘经常性对话’能继续进行而不需要诉诸武力。……即使他们三方(指政府、多校园大学系统和分校)的对话有时会变得很激烈,有时会很冷漠,甚至有时会出现可怕的沉默,但至少他们都同意一起……来谈话”。<sup>[11]24</sup>在纽约州立大学,总校就设有专门的政府关系办公室,其工作职责就是代表系统与政府交涉相关事宜,例如该机构下属的联邦关系办公室,其办公地点就设在美国首都华盛顿,它作为大学系统及系统64所分校的

①主要是公立大学。

代言人,专门就有关纽约州立大学系统利益的联邦立法、财政和政策等问题与美国国会、联邦政府及其他机构进行经常性沟通,切实满足大学系统的实际诉求。<sup>[11]</sup>多校园系统作为大学与政府间沟通渠道的角色职能由此可见一斑。

#### (二)有助于制定科学合理的战略发展规划

如果说多校园大学是一个合唱团,那么各分校就是合唱团的歌手,承担管理职能的系统(总校)则是这个合唱团的指挥。一个成功的合唱团,不仅需要众多高素质的歌手,还需要一个具有全局意识和丰富经验的指挥,他可以根据歌手的特点,凭借一根指挥棒,就能够充分发挥团队优势,奉献出精彩的演出。对于一个多校园大学而言,总校就扮演着合唱团指挥的角色,而其所依仗的指挥棒,就是大学系统的战略发展规划。在纽约州立大学,每个四年就要制定一份大学发展总体规划,其间每两年还要对规划进行评估和修订。科学合理的发展规划成为纽约州立大学健康发展的可靠保障。

就高等教育而言,一份科学合理的战略发展规划需要顾及来自大学内外各方面的利益诉求和多样化的现实因素。制定大学发展战略规划,除需考虑大学自身的内部因素外,还要充分考虑到纷繁多样的外部因素,几乎涉及社会各个领域。例如,在制定大学招生计划时,要考虑到人口增长趋势、经济发展形势等;制定大学校区建设规划,要考虑到区域人口分布、地理交通和政府财政能力等因素;制定大学专业发展规划,要考虑到大学所服务主要区域的产业结构调整等因素。因此,对于任何一所院校而言,制定科学合理的发展战略规划都是一项复杂浩大且成本极高的工程。从这个角度来看,多校园大学系统在制定战略发展规划方面具有明显的制度优势,具体体现在收集相关数据信息、协调各方利益诉求、兼顾多样化的现实因素、降低规划制定的经费和时间成本等各个方面,这种制度优势显然是单个大学所无法比拟的。

#### (三)有助于取得规模效益、实现资源共享

多校园系统的建立,使许多分校能够依靠系统完成仅凭自身所不能完成的大量事务,从而使系统能够取得明显的规模效益,同时亦有助于系统内部实现资源共享,有效降低经费成本。

以转学教育为例,在美国,社区学院往往承担着转学教育的功能,即学生从社区学院毕业后,符合条件的毕业生可以进入四年制大学<sup>①</sup>继续学业。这种转

学教育职能的顺利实现,需要在社区学院与四年制大学之间沟通、协调,在入学标准、学分认可、转学规模及培养方案方面达成充分共识。这是一种涉及高校、学生多方利益的博弈,其过程往往会出现一些难以预见的矛盾。如果将这种博弈纳入统一的多校园系统平台内进行,则可以有效减少相互之间的误解与冲突。以纽约州立大学为例,在总校系统的协调下,两年制社区学院和四年制大学之间能够很顺利地制定出符合院校实际的转学协议和培养方案,这为社区学院的学生接受更高阶段的教育提供了便利的渠道。近年来,纽约州立大学正在尝试将个别校园间的转学协议发展为系统范围内的衔接计划,为系统内的转学教育提供制度上的保障。

从大学经费的获取和使用来看,多校园系统所具有的规模优势也是非常明显的。由系统代表所有分校向州提出总预算,然后再在分校间按实际需求进行分配,这种方式不仅有利于争取到更多的资金,而且可以在一定程度上避免分校之间的恶性竞争和系统内部的浪费与损耗。<sup>[12]</sup>在经费的使用上,多校园系统往往普遍采取集中采购制度,特别是在进行高成本的基础设施建设方面,这种大规模的集中采购,可以有效降低单位成本,提高经费使用效益。

在纽约州立大学,通过系统内部的协调机制,教师能够跨校教学,学生可以跨校选课,各分校间还在教学与科研管理方面开展双向和多向合作,如共同开发、共同使用教学教务管理软件,利用“科研基金”引导各校发展更具竞争优势或团队优势的学术科研项目,合理配置科研经费等。此外,在新学科和新专业的增设,大型科研项目的申报与实施,分校间学生的学分互认,图书、科研仪器和基础设施等资源的开放方面,纽约州立大学也通过系统平台显示出了强大的规模优势。2004年,纽约州立大学成立了专门的效率与效力工作组,其成员包括各分校校长。通过这一机构,各分校校长往往能够围绕资源的有效利用、成本预算的使用等提出更富创意的方案,极大的降低了总校和各分校的运行成本。据统计,纽约州立大学的效率指数为83.3%,高于全国私立院校的平均水平81.6%,更远高于全国公立院校的平均水平71.5%。<sup>[13]</sup>

#### (四)有助于巩固分校的自治地位

纽约州立大学的多校园系统治理模式是建立在充分保障各分校的办学自主权以及分校相对独立的

经济基础之上的。从系统的职能和权限来看,大学总校系统的主要职责是协调总校与分校之间、分校相互之间以及大学与政府之间的利益关系,至于各分校的具体事务,总校一般不会直接干涉,换言之,在管理职能方面,总校对分校只是起到指导和监督的作用。如在纽约州立大学,30所社区学院在关系上隶属于总校系统,但在校务管理方面,社区学院的日常事务是由其各自的董事会具体负责。由此观之,多校园系统的管理机制并没有削弱各分校的自治地位,相反,由于总校系统在现行机制下代替分校分担了来自政府的行政压力,因此在很大程度上进一步确保和巩固了分校的自治地位,而自治恰恰是美国高等教育长期以来一直所珍视的宝贵传统,亦是其辉煌成就的源泉之一。

#### 四、余论

以纽约州立大学为代表的美国多校园大学系统治理模式,是美国公立高等教育在应对社会多重挑战、平衡政府干预与高校自治、协调总校与分校关系领域进行改革探索的有益尝试,并且已经取得了值得肯定的成效。其蕴含的高等教育管理经验、自治理念等内容具有较为普遍的指导和借鉴意义。自20世纪90年代以来,在高等教育规模迅速膨胀的背景下,我国高等教育出现了合并潮,催生出了数量众多的多校区大学。由于此类大学并不是各个大学在发展过程中因自身的内在需要自然扩展形成的,在合校、并校过程中缺乏内在的融合,由此所导致的不良后果已经影响到高校自身的健康发展,如学科乱杂、资源的共享性及有效利用程度低、缺乏统一的发展规划等。尽快捋顺政府与高校的关系,建立现代大学制度,制定科学的院校发展规划,平衡分校之间的经费、学科与专业设置的矛盾,避免重复建设,最终充分发挥多校区大学的体制优势,突出办学特色,提高大学办学水平,已经成为摆在我国政府和高校特别是多校区大学面前的重要课题。尽管我国的多校区大学与美国的多校区大学系统有着显著的区别,在学校管理、政府与学校关系等方面存在诸多质性差异,但就院校发展的统筹规划、战略管理、资源整合与共享、经费配置、院校发展自主地位的巩固与加强等方面而言,以纽约州立大学为代表的美国多校园大学系统及其治理模式的经验还是值得我国政府和大学学习与借鉴的。

## 参考文献:

- [1] [美]杰拉德·盖泽尔. 美国多校园大学系统:实践与前景[M]. 北京:教育科学出版社,2004.
- [2] Donald Bruce Johnstone. Central Administrations of Public Multi-Campus College and University Systems [M]. Albany: State University of New York, 1992.
- [3] SUNY. Board of Trustees:About the Board[EB/OL]. [2012-09-20]. [http://www.suny.edu/Board\\_of\\_Trustees/about.cfm](http://www.suny.edu/Board_of_Trustees/about.cfm).
- [4] 黄莹. 美国州立大学总校管理体制研究——加州大学、加州州立大学、纽约州立大学为例[D]. 厦门:厦门大学,2006.
- [5] 杨文斌,黄崑. 美国多校园大学内部管理探析[J]. 比较教育研究,2007,(2):71-76.
- [6] The State University of New York. The Policies of The Board of Trustees [EB/OL]. [2012-03-10]. [http://www.suny.edu/Board\\_of\\_Trustees/PDF/Policies.pdf](http://www.suny.edu/Board_of_Trustees/PDF/Policies.pdf).
- [7] SUNY. University Faculty Senate[EB/OL]. [2012-03-15]. <http://www.suny.edu/facultySenate/index.cfm>.
- [8] The State University of New York. The Policies of The Board of Trustees [EB/OL]. [2012-03-10]. [http://www.suny.edu/Board\\_of\\_Trustees/PDF/Policies.pdf](http://www.suny.edu/Board_of_Trustees/PDF/Policies.pdf).
- [9] Finger Lakers Community College. Board of Trustees[EB/OL]. [2012-09-19]. <http://www.flcc.edu/offices/board/index.cfm>.
- [10] Clark Kerr. The Great Transformation in Higher Education, 1960-1980[M]. Albany: State University of New York Press, 1991.
- [11] SUNY. The State University of New York Office of Federal Relations[EB/OL]. [2012-09-19]. <http://www.suny.edu/govtRelations/federal/#>.
- [12] SUNY Budget Office. The SUNY Compact:2008-09 Budget Request[M]. Albany: State University of New York, 2008.
- [13] JOHN R R. Achieving Efficiency at the State University of New York[EB/OL]. [2012-09-20]. <http://www.suny.edu/sunynews/efficiency.cfm>.

(责任编辑 苏肖)

## On the Governance Structure of the Multi-campus System in America: A Case Study of the State University of New York

HE Zhen-hai, CHEN Li-li

(School of Education, Hebei University, Baoding, Hebei 071002, China)

**Abstract:** The multi-campus system is one of the major modes in American public universities. The State University of New York, as a typical system, has formed a representative governance structure, in which the headquarters and the branches of the university support and complement each other. The headquarters structure based on the board of trustees, president and academic senate, and the branch structure which is relatively independent, guarantee the development of the State University of New York. The administration of the multi-campus system is not only beneficial to the overall planning, resources sharing and efficiency improving, but can effectively coordinate between the university and the government.

**Key words:** multi-campus university; State University of New York; governance structure