

创建一所伟大的公立大学： 加州大学共同治理的历史与影响

2023 年 10 月¹

约翰-奥布里-道格拉斯

加州大学伯克利分校

版权 2023 年，John Aubrey Douglass 保留所有权利

摘要

加州大学（UC）是加州的赠地大学，自 1868 年建立第一个校区以来，已发展成为美国第一个多校区系统，如今被公认为世界上最重要的公立研究型大学网络。这篇短文从历史角度简要介绍了共同治理，特别是学术评议会在创建追求卓越和高成就的学术文化方面所发挥的作用，以及学术评议会在履行教学、研究和知识创造以及公共服务三级使命方面所发挥的作用。加州大学从伯克利的一个校区发展到现在的十个校区系统，要理解学术评议会在其中发挥的关键作用，一个关键因素是，从 1879 年开始，加州大学在州宪法中被指定为公共信托机构，这在关键时刻保护了大学免受外部政治压力的影响，使大学能够在学术评议会的指导下发展内部学术文化。到 20 世纪 20 年代，加州出现了独特而创新的公立高等教育体系。加州大学是唯一一所提供博士学位和州政府资助的研究的公立大学，这也有助于解释为什么加州大学系统能够坚持其使命，并制定了所谓的“一所大学”模式。学术评议会在加州大学内部创造了一致性和共同的价值观，以及在全世界大学中独一无二的文化和对教师绩效的期望。本文还对学术委员会过去的影响、目前的地位和未来的作用进行了简要反思。文章的总体意图是为当前的学术界和高等教育学者提供有关教师在大学治理和管理中的过去和未来角色的背景资料。

关键词 加州大学、共同治理、院校自治、大学管理

¹ 本文是早期为加州大学全校教务委员会撰写的论文的更新和扩充版本，于 1998 年 3 月作为 CSHE 研究与专题论文系列一部分出版。John Aubrey Douglass 是加州大学伯克利分校公共政策学院 CSHE 的高级研究员和研究教授。他感谢 Judson King、Robert May、George Blumenthal、Ellen Switkes、Steven Brint、Panos Papadopoulos、Jocelyn Surla Banaria、Monica Lin、Sumei Quiggle、Max Auffhammer 和 Amani Allen 对早先草稿提出的意见。

加州大学（University of California，简称 UC）的历史发展有四大特点，有别于其他主要的公立研究型大学。首先是加州大学作为宪法指定的公共信托机构的特殊地位--只有其他六所美国主要公立大学拥有这一地位，而这些大学在独立性方面的判例法水平不及加州大学¹。

第二个特点是加州大学的共同治理传统，这在很大程度上得益于它的高度自治：即教职员工应共同承担指导大学运营和管理的责任，同时保留校董会最终制定政策的权力。这反过来又形成了一种独特的学术文化，即高度重视教师的卓越表现，包括由教师主导的严格的任前和任后审查以及部门评估过程，这使加州大学在历史上有别于美国其他主要大学。

第三，加州大学率先成为全美第一个多校区系统，围绕独特的“一所大学”（One University）模式建立，所有校区的数量和学术项目随着州人口的增长而增长，并共同承担相同的教学、研究和公共服务使命。

第四个特点是加州大学历来是加州三级高等教育体系中的主要博士培训和研究型大学，该体系包括一系列地区性的教学密集型大学、即现在的加州州立大学 CSU 系统，以及一个强大的地方社区学院网络，这些学院为学生提供了转入四年制本科学位课程的能力²。

加利福尼亚州赠地大学的所有这四个组织特征，再加上纳税人为扩大招生和学术项目所做的大量投资，造就了一个国际知名的大学组织，并为加州人民提供了重要的服务。除了 1879 年州宪法赋予加州大学的自治权之外，所有这些都是由教职员工及其代表机构--学术评议会--深刻塑造的。

在很大程度上，学术评议会在整个系统和校园层面的组织也是加州大学系统在其基本学术实践中建立一致性的主要力量，从招生、教师聘用和晋升、学术规划到共同价值观，这些都有助于将加州这所赠地大学成为世界领先的大学校园网络。

与大学运作的许多其他方面一样，共同治理的概念也随着时间的推移而不断演变，往往是为了应对重大的内部和外部挑战。作为一所不断发展壮大的多校区大学决策动态的反映，当代共同治理理念的根源不仅来自于对学术评议会的正式授权，而且来自于让教师参与管理这所全美招生人数最多、学术和公共服务项目范围最广的赠地大学。

下文简要概述了加州大学共同治理演变的各个时期。其目的是为当前和未来的教师、教务长、学生和管理人员提供有关教师在大学治理和管理中的作用的背景资料。

A. 建立州立大学

1850 年，加利福尼亚州的第一部州宪法规定，立法机构有能力创建一所州立大学。然而，直到 1868 年，加利福尼亚州才通过了建立加利福尼亚大学的法规--恰好赶上了联邦《莫里尔法案》所规定的联邦土地赠款的大好时机。

加利福尼亚的赠地大学与所有美国大学和学院一样，设立了一个校外委员会，负责管理教师和学生们的活动。美国创新的校外委员会提供了一个公共权力机构，消除了宗派主义的影响，将大学的运作与它所服务的社区联系起来，并提供了一种奖励和争取赞助人的手段。但是，校外董事会的设置也造成了一种组织结构的紧张：随着专业院士阶层的崛起，关于教职员工的适当领域的争论经久不衰。

根据密歇根州和爱荷华州等几所相对较新的州立大学的组织结构，加利福尼亚大学的建校法要求成立一个“学术评议会”，由全体教师和院长组成，由校长主持。1868年的《组织法》规定，评议会“设立的目的是管理大学的一般行政事务”。然而，学术评议会的组织及其与大学校长和管理委员会的关系则是董事会的特权³。

19世纪是行政阶层崛起之前的时代，现在行政阶层对大学的运作至关重要。然而，他们那时的权力极其有限。在招生和课程设置等方面，制定教育政策的是董事会，而不是教职员工。在建校初期，董事会几乎没有赋予大学校长直接的权力。持续的资金问题以及董事会与萨克拉门托立法者之间的政治斗争（特别是在19世纪70年代，州立格兰杰会（State Grange）建议将大学改建为理工学院）导致大学校长不断更换，学术项目的发展也因此放缓。

到了19世纪90年代，伯克利分校就像一份东部报纸嘲讽的那样，“是一所拥有大量土地、破败建筑林立、[和]乞丐般捐赠的薄弱机构”⁴。“虽然伯克利有新兴的农业和采矿专业，但在资金、声誉和研究实力上都不及康奈尔大学、约翰霍普金斯大学、密歇根大学和威斯康星大学等美国新型研究型大学。

然而，加利福尼亚州的这所州立大学却最终洗心革面，在内部管理方面进行创新。1879年，主要的董事会作为代表参加了加州第二次制宪会议，帮助起草了一份成功的修正案，该修正案将大学指定为公共信托机构，基本上将立法权限制在信托事务上。加州大学的支持者注意到密歇根州的州立大学早在三十年前就获得了类似的地位，并坚持认为这种自治权将使加州大学免于动荡的二十世纪七十年代的党派政治和猖獗的腐败。

“新宪法规定，”本大学应完全独立于一切政治或宗派影响，并在任命校董和管理校务时不受其影响”。大会的许多代表都是大学的严厉批评者，但他们投票支持修正案，因为他们对立法机构的不信任超过了对董事会的不信任⁵。

随着时间的推移，这种公共信任并不会使董事会和大学免受政治干预的影响，因为董事会成员包括现任州长和副州长，以及政治活跃的董事会。但总体而言，董事会是满足广大公众需求的桥梁，也是大学自治的保护者。

B. 惠勒校长与“伯克利革命”

本杰明·艾德·惠勒（Benjamin Ide Wheeler，1899-1919年）被任命为加州大学校长，标志着加州大学在资金、招生和学术项目方面进入了一个新时代。惠勒同意到伯克利任职的前提是执委会授予他管理伯克利事务的直接权力。董事会同意了，并由此启动了加州大学最终转型为全美一流大学的进程。

惠勒到任后面临着严峻的财务问题：加州人口迅速膨胀，入学需求不断增长，联邦赠地收入减少，州政府拨款微薄，这使他第一次真正考虑设立学费。惠勒在给州长的信中写道：“目前这里的情况，我有时认为是可悲的，有时又是可笑的。当今美国没有任何地方可以与之相比。学生们像雪崩一样涌来。我们的预算没有弹性，无法满足他们的需求。”⁶

惠勒随后获得了旧金山许多富裕精英的财政支持。但也许更重要的是，他成功地说服了立法者，为大学注入了第一笔重要的州政府资金。

根据与州长海勒姆-约翰逊（Hiram Johnson，曾在伯克利就读）政府和州议会达成的协议，州政府对大学的资助将不再以应税财产的百分比为基础（这在当时是州政府的主要收入来源）。此后，拨款将按照加州公立学校的新拨款模式，以入学人数为基础。州政府对大学的持续投资使大学的招生规模急剧扩大，并聘用了大量优秀的新教师。加州大学因此成为全美最大的高等教育机构，其招生人数超过了密歇根大学。

生活水平的迅速提高、高中教育的改善，以及州经济发展对熟练技术人员和专业人员的需求，都促使越来越多的高中毕业生进入伯克利学习。惠勒希望满足这些入学需求，不仅因为这将扩大大学在加州社会中的作用，还因为这能成为扩充学术项目提供合理的理由，并为提高伯克利校园的质量和声誉。在惠勒的任期内（1919年结束），尽管制定了更加严格的招生政策，但学生注册人数仍增长了378%，从2533人增至12227人。

惠勒和大学的其他领导和教师，包括教育学院的亚历克西斯-兰格（Alexis Lange）教授，主张采用各种方法减少伯克利的入学需求。其中最重要的是兰格提出的、得到惠勒和主要议员支持的建议，即建立全国第一个公立初级学院网络，毕业生可以在大三时进入伯克利学习。

初级学院的发明为在加州广阔的地域范围内大幅扩大教育机会提供了一种手段。与大学的发展和地区学院运动（即后来的加州州立大学）的兴起相结合，初级学院增加了高中生上大学的人数。到20世纪20年代，加州不仅是美国所有州中公立高等教育入学人数最多的州，也是全美大学入学率最高的州。

加州开创性的三级公立高等教育体系的诞生和发展（稍后讨论），也有意将招生需求从加州大学转移到其他学校，使加州大学能够保持高度选择性的招生政策。这也使得加州大学的管理者、官员和教职员工能够推行相对较新的美国研究型大学模式，即以教学、研究和公共服务为重点，并将这些任务视为共生任务，相互交织，相互促进。

在惠勒的任期内，大学的公共投资和入学率增长为大学内部组织的重大变革提供了背景。惠勒校长接受过德国大学系统的培训，因此在聘用、晋升和解聘教职员工方面提升了学术研究的比重。他还让教师更多地参与管理大学事务。

在此之前，学术评议会和大学教师主要局限于日常事务，如推荐学位和处理学生违纪案件。例如，1881年，董事会大幅调整了大学课程，并空出多个教授职位。

惠勒让董事会们相信，教职员工不仅仅是州的雇员，而是参与教学和研究自由市场的学术团体成员。他回顾了海德堡大学教职员工的角色，认为教职员工应主要负责制定教育政策。惠勒呼吁人数日益增多的教师对大学的行政结构进行重大改革。

惠勒与教职员工合作，并得到了董事会的批准，到1915年，惠勒创建了约20个新系，重组了研究生教育，设立了“研究生部”，并将大学课程分为低年级课程和高年级课程，与州立普通学校和新兴的（开创性的）初级学院系统签订了入学协议，并在教职员工的聘用和晋升方面采用了同行评审制度。惠勒还成立了一个教师委员会来分配研究经费，并成立了一个教师编辑委员会来监督大学出版社，以提高其出版物的质量和数量。

然而，教职员工在大学管理中不断扩大的作用并没有写入大学政策，而是依赖惠勒个人，以及他与董事会的关系。共同管理性质的最重要变化还在后面。1920年，在惠勒任期结束时，在困难的情况下发生了这一变化，并就学术评议会的组织和权力发表了具有历史意义的声明。

美国高等教育史学家称之为"伯克利革命"。惠勒在其任职的前十五年里所表现出的领袖风范开始褪色。首先，他对德国机构的同情，以及对美国加入第一次世界大战的公开遗憾，招致了董事会和教职员工的公开批评。惠勒健康状况的显著恶化也导致了他威望和领导能力的下降。在这种情况下，雄心勃勃的教职员工（其中许多人曾参与了1915年美国大学教授协会的创建）寻求在大学事务中发挥更大的作用。

针对惠勒的衰落和学术评议会领导层提出的正式建议，董事会采取了一条不同寻常的道路：在惠勒任职的最后一年（1918-19），董事会将校长的实际权力交到了"行政委员会"手中，该委员会由三名教师组成，他们都被提升为院长。

事实证明，行政委员会是一场灾难。战后经济衰退的来临，加上返校退伍军人的激增和董事会的混乱，给大学的未来带来了迷茫。为此，学术评议会召开了一次特别会议，并以132票对13票的表决结果通过了一份纪念文件（正式声明），以提交给董事会。它要求赋予教师组织学术评议会和选择其领导人的直接权力；然后赋予学术评议会在教育政策方面更多的正式权力；以及在遴选大学校长时征求学术评议会的意见。

詹姆斯-K-莫菲特（James K. Moffitt）毕业于伯克利大学，是一名律师，也是大学的主要赞助人，他主持了一个摄政小组委员会的工作，该小组委员会通过谈判达成了一项协议，该协议得到了董事会全体成员的认可，并于1920年6月写入了《摄政常务委员会章程》。

该协议正式确定了校长的角色及其与董事会和教职员工的关系。它还为学术评议会提供了直接和间接的共同治理权力。在获得董事会批准的前提下，学术评议会将决定新生录取条件--这些都是教职员工以前拥有的权力。但同时，学术评议会也被赋予了新的职责，更具体地说，是教职员工的职责，这也是目前共同治理制度的关键所在。学术评议会应

- 就教授的所有"任命、晋升、降职和解聘"以及院长的任命向校长提供建议。
- 就"大学教育政策的变化"向校长提出建议。
- 就预算问题向校长提出建议。
- 或许最重要的是，"以其决定的方式"选择自己的委员会和组织。

该协议是美国高等教育总体发展的分水岭，它创建了一种治理组织结构，为其他主要公立和私立大学树立了典范。然而，加州并不是美国第一个将这一结构正式化的大学（英国大学早有先例），但却是走得最远的。

C. 问责、自我完善和培养的学术文化

历史学家沃尔顿-E-比恩（Walton E. Bean）曾解释说，"伯克利革命以及随后加州大学教师通过学术评议会进行的能力建设，创造了一种"非凡的民主学术管理制度"。在这种制度下，加州大学教师"在大学管理的教育方面获得了比美国任何其他教师更大的影响力"。事实上，教职员工几乎成为了行政管理的一部分"。⁷

伯克利革命后，学术评议会进行了重组，包括成立新的委员会来指导和管理大学的招生标准和州立高中的认证（招生和学校关系委员会，简称 BOARS），以及另一个预算和部门内关系委员会（BIR），重点审查所有新聘用的教职员工，并建立终身教职和定期终身教职后审查制度。

在说服董事会采纳终身教职概念的过程中，加州大学遵循了 1915 年新成立的美国大学教授协会的指导方针，将终身教职与学术自由和学术专业的活力联系在一起⁸。

BIR 的工作重点是建立一个对教师的教学、研究和公共服务表现进行定期审查的系统，该系统被称为学术人事委员会更为恰当。不过，在向校长（以及后来的分校校长）提供咨询和建议的过程中，也涉及到预算问题。教师职位是最宝贵、最抢手的资源之一。现在，各院系寻求的新教职都使用教职“阶梯”制度，教师们可以从助理教授晋升到副教授，再晋升到正教授⁹。

1920 年之前，加州大学的教师聘用和晋升程序主要由校长和董事会掌握，没有正式的审查程序--这种模式在大多数公立和私立大学普遍存在，一直持续到 20 世纪 50 年代。在伯克利，随着加州大学招生人数的增加，其他校区也是如此，校长独断专行的时代已经过去。学术评议会很快成为评估教师绩效和招聘的主要途径。

另外三种内部做法也为加州大学不同寻常的学术文化做出了贡献，这三种做法同样得益于大学的自主权以及与董事会和未来校长的合作，特别是罗伯特-戈登-斯普劳尔（1930-1958 年）和他的继任者克拉克-科尔（1958-1966 年）。

首先是较早采用了严格的终身教职后审查程序，其中包括一个“特设”委员会，通常由校园中的五名“同行”成员组成：两名或两名以上来自不同学术领域，并对教师的表现进行多次审查。

大多数大学，无论是公立大学还是私立大学，直到 20 世纪 60 年代，都采取类似于公务员晋升的制度，主要以他们担任教职的时长作为依据。即使在今天，美国和国际上的大多数大学也只是在晋升助理教授、副教授和正教授的关头才采用强化审查。大多数大学虽然声称有终身教职后的评审程序，但往往很少，而且由院长或其他学术管理人员自行决定。在加州大学和其他地方，评审过程在重要关头都需要来自本校以外的教师的推荐信。

正如贾德森-金（C. Judson King）在其关于加州大学问责制和质量管理体系的著作中所指出的那样，这种教师聘任和晋升制度的早期发展也许是“大学成功和地位的一个最明显的因素”¹⁰。在斯普劳尔时期，一种广泛的解释出现了，即使强调研究作为一个学者职业生涯中的突出因素越来越受到青睐，教职员工也需要在教学/指导和公共服务方面表现出色，同时考虑到教职员工的不同才能、他们所从事的学科，以及大学对成功晋升的教职员工的绩效要求的不断提高。这就形成了一种持续的激励机制和学术文化，促进教师在其负责的各个领域都取得优异成绩¹¹。

其次，到 20 世纪 50 年代，伯克利和加州大学其他校区与其他许多追求声望的研究密集型重点大学不同，力图在很大程度上填补入门级副教授级别的教师职位，然后再尝试培养人才。除了一些例外情况，如加州大学圣地亚哥分校发展初期，直接聘用高级职位的情况并不多见。最近，这种概念模型有所淡化。

第三种做法是加州大学很早就对所有学术部门和项目采用了定期的“项目审查”程序。伯克利分校和加州大学洛杉矶分校，以及其他新成立的分校，早在 20 世纪 60 年代，或许更早，就通过与学术管理人员（通常是教务长办公室）和评议会校园分部的合作，采用了每八年或更长时间对学术项目（如系和学院）进行定期审查的做法。

D. 加州理念--建立一个连贯的大众高等教育系统和加州大学

如前所述，加州大学作为一个多校区系统的出现，使其获益匪浅的不仅是其不同寻常的自主权，还包括一个由公立社区学院（最初称为初级学院）和地区性教学学院组成的连贯网络。这些教学学院后来成为综合性的本科校园（即今天的加州州立大学系统）。

这种三级体系在 20 世纪 20 年代基本形成，各自承担着不同的使命：地方学院提供文科副学士学位，可转入伯克利分校和后来的加州大学洛杉矶分校的大三学习，并提供职业和成人教育课程；公立地区学院提供教学密集型课程；加州大学作为州立大学的研究生和博士生培养机构，也同样致力于教学/辅导、研究和公共服务。因此，加利福尼亚州是美国乃至世界上第一个设计大众高等教育系统的州，该系统将各个公立教育部门联系在一起，包括学生可以进入当地的初级学院，然后转入加州大学、州立学院或加利福尼亚州的私立院校。加州大学的教师还担任公立高中和初级学院的评审工作。

加州大学的教师和学术领导层是这一体系--我称之为"加州理念"--的主要参与者¹²。加州大学倡导建立初级学院，为了促进转学功能，伯克利的教师们制定了"文学副学士学位"的标准，并且如前所述，将伯克利的课程重组为低年级和高年级。

加州发明的初级学院网络和转学功能极大地促进了社会经济的流动性。随着时间的推移，州政府和地方政府对建立这一三级体系的支持不断增加，在 1910 年至 1960 年期间，每年资助近两所新的社区学院以及新的四年制校园。

到 20 世纪 30 年代到 50 年代，伯克利和洛杉矶校区约有 40% 的本科生是转校生--实际上，甚至在二战后的一段时间里，转校生的数量超过了新生入学人数¹³。

三级制度使加州大学受益匪浅。它证明了加州大学作为研究密集型大学的合理性，与当时其他主要州立大学相比，加州大学在招生方面具有很高的选择性，学生可以在大三时进入大学。那些一开始可能不符合加州大学录取要求的学生，或者因为经济或其他实际原因不愿意去伯克利或加州大学洛杉矶分校的学生，以后还有机会进入加州大学。

对于加州来说，这也是一个既能保证入学机会又能控制成本的高效系统。地理位置分散的初级学院以及后来的州立学院，其运营成本普遍低于加州大学，这将满足加州人对接受高等教育的看似永不满足的需求。由于加州开创性的三级结构，该州的大学入学率一直位居全美前列。

1960 年，加州高等教育总体规划加强了现有的三级体系。许多当代加州高等教育体系的观察家将"总体规划"视为某种现象及事件：美国高等教育的先知克拉克-科尔的神圣创造，是他催生了加州的三级结构。此外，《总体规划》还经常被吹捧为加州首次承诺向所有高中毕业生开放社区学院，以及保证每个人都能够从某种形式接受高等教育。

然而，加州著名的《总体规划》却并非如此。事实上，《总体规划》谈判者最显著的成就是他们保留了什么，反过来说，他们避免了什么：包括州长帕特-布朗在内的心怀不满的立法者威胁要在一个单一的管理委员会下彻底重组加州现有的三级系统，这将从根本上改变加州大学系统的一致性和发展轨迹。

加州的总体规划是该州公立院校代表激烈谈判的结果，最终将众多法规合并为一项（《多纳霍法案》），并在各部分之间达成了约 60 项协议，包括新校园发展计划，从而加强了该州现有的高等教育体系。其中包括

- 保留加州大学在博士教育和国家支持的研究方面的唯一作用，以及其本科生的选择性录取政策。
- 将 "州立学院"（即将更名为 CSU）从加州教育委员会中剥离，并成立了今天的 CSU 董事会。
- 随着加州人口的不断增长，更多的学生转向加州社区学院。为实现这一目标，加州大学的新生录取人数从高中毕业生中约前 15% 减少到目前的 12.5%（根据 BOARS 的定义）。同样，CSU 也将其录取人数从约前 44% 缩减至目前的 33.5%。如前所述，社区学院的生均运营成本要低得多，因此，更加严格的录取标准在很大程度上被认为是降低未来预计入学需求成本的一种途径。

《总体规划》从根本上结束了加州大学与越来越多的州立学院校长之间迅速升级的地盘争夺战。在时任州长帕特-布朗（Pat Brown）的支持下，该计划也结束了许多立法者在不考虑全州长期需求或成本的情况下，越来越倾向于独立寻求新的州立大学校区的做法。加利福尼亚州的大学差点从一个连贯的高等教育体系，相对有序的、与州内总体人口增长相匹配的扩张，转变为一个开放的市场、混乱的决策过程。

《总体规划》折中方案使招生规划和项目扩展恢复了秩序。根据其建议，成立了一个新的协调委员会（后改组为加州高等教育委员会，后被州长杰里-布朗撤资），负责监督计划各方面的执行情况，收集数据并分析各部分的绩效，审核新校区的开发和拟议的学术项目（如新的专业学校），以及协调影响本州公立和私立高等教育的政策和立法。反过来，该计划也有助于巩固州政府对加州大学的资金支持，直到 20 世纪 70 年代初，加州大学的生均拨款一直保持相对稳定。

E. 不断发展的关系--"一所大学"模式的出现

在 1920 年授予的权力基础上，教务长和校长越来越依赖学术评议会来建设一所国际认可的大学。如前所述，随着大学招生人数、师资力量和校区数量的增长，学术评议会在维持高质量学术项目方面发挥了至关重要的作用。1911 年，惠勒校长与时任州长海拉姆-约翰逊（Hiram Johnson）共同促成了以入学率为基础的预算编制创新，在此基础上，新聘教职员工的数量在随后的几十年中迅速攀升，仅在战争和经济衰退时期短暂下降。

1920 年董事会与教职员工之间达成的协议提供了管理大学的总体机制，并确立了 "一所大学" 模式的概念，即加州大学将扩大校区数量，所有校区都将共同承担教学、研究和公共服务的使命，最重要的是，将建立由学术评议会负责的统一管理和质量保证体系。

罗伯特-戈登-斯普劳尔（Robert Gordon Sproul, 1930-1958 年）校长试图梳理加州大学洛杉矶分校的发展过程，以及随着加州人口的不断增长和对大学政治要求的不断提高，大学如何通过新校区进行扩张，他主张采用 "一所大学" 的模式（见附图）。

正如帕特里夏-佩尔弗雷（Patricia Pelfrey）在其 CSHE 论文中对这一模式的历史及其重要性所写的那样，斯普劳尔“担心来自不断增长的南部地区的地方政治压力会将大学分裂成两个独立的机构，一个在伯克利，一个在洛杉矶。”斯普劳尔在他向全州广泛传达的信息中宣称，“大学在地

理位置上可能分散在加利福尼亚州的各个角落，但除了将其视为一个不可分割的学习中心之外，不可能将其视为任何其他东西。拆除任何一部分都会破坏整体的完整性。”¹⁴

加州大学本可以像伯克利校区的许多人所主张的那样，发展成为具有不同角色和地位的校区。但斯普劳尔以及最终的董事会和评议会领导人都认为，每个校区的使命大致相同是有好处的。老校区和新校区都将追求自己的优势和项目，并以加州大学全校学术评议会机构和学术评议会校区“分部”这一新概念所提供的评估程序为支撑。

虽然伯克利分校在加州大学系统内，以及在管理委员会和立法者中仍然拥有相当大的政治影响力，但它并不是一个正式的“旗舰”校区。这也是加州大学多校区系统的一个独特之处，随着招生人数和项目的增加，这一特点很早就出现了。主要从 20 世纪 50 年代开始，其他大多数州基本上都试图对其数量不断增加、任务大相径庭的公立校区进行整合，并将它们置于一个单一的董事会之下。纽约州、宾夕法尼亚州、威斯康星州、得克萨斯州（尽管 UT 和 A&M 系统有独立的董事会）都走了这条路。

大学管理日益复杂，再加上财政困难，进一步提升了学术评议会在大学管理中的作用。例如，在经济大萧条时期，大学的新任校长罗伯特-戈登-斯普劳尔（Robert Gordon Sproul）征求学术评议会的意见并获得同意，包括削减教职员工的工资，以应对来自州政府的大学经费减少 26% 的情况。

第二次世界大战期间，斯普劳尔与评议会领导人合作召开了第一次“全校教师会议”，讨论战后大学面临的挑战。斯普劳尔后来指出，这次会议的目的是“将分散在各地、饱受战争摧残的教员工聚集在一起，使他们能够不慌不忙地思考明智的规划。”¹⁵

来自各校区的教员工代表会议成为每年一度的盛事，持续了约四十年，会议主要讨论的问题包括大学在州经济中的作用、联邦研究经费的增长和方向、博雅教育的未来、大学自治在宪法中的价值以及共同治理在大学事务中的作

Key Elements of UC's One University Model

- UCwide organization: Single governing board (The Regents), systemwide Office of the President and a Northern and Southern section of the Academic Senate (by 1963 reorganized into a single UCwide Senate body, with campus “divisions”).
- UC President acts as the *planner in chief* for the UC system whose office represents UC for budget and policy issues in Sacramento – acts as the public face of the system.
- A Multi-Campus University - Each Campus Shares UC's Mission – teaching/learning, research and public service – and claim on state funding.
- UCwide Academic Personal Policies – hiring and advancement are primarily the role of the Academic Senate, shared with Chancellor/campus Provost.
- UCwide admissions policies – set at the UCwide level by the Academic Senate, administered by each campus.
- Shared student fee, tuition and financial aid policies.

Establishment of UC Campuses

- **Berkeley** – 1968 started in Oakland and opening of new campus in along strawberry creek in 1872.
- **San Francisco** – 1873 absorbs Toland Medical College as an affiliate of Berkeley; 1949 becomes a general medical campus of the UC system
- **Los Angeles** – 1919 absorbing the state teacher's college in Los Angeles as UC's “southern branch”; doctorate programs established in 1936.
- **Santa Barbara** – 1944 absorbing the state teacher's college, becoming a general campus in 1958 offering the doctorate.
- **Davis** – 1951 opening of College of Letter and Sciences; previously an agricultural research station, UC Berkeley experimental farm; becoming a general campus in 1958.
- **Riverside** – 1954 opening of College of Letter and Sciences; previously a citrus research station.
- **San Diego** – 1959 opening of College of Letter and Sciences; previously a marine research station.
- **Irvine** – 1965 opens as a general campus.
- **Santa Cruz** – 1965 opens as a general campus.
- **Merced** – 2005 opens as a general campus.

用--尽管加州大学校长戴维-加德纳 (David Gardner) 曾在二十世纪八十年代召开过一次类似的教职员工会议, 讨论建立最多三个新校区的问题, 但这一传统在二十世纪七十年代已基本失传。

独立自主的学术评议会的成立反映了在不断发展的多校区大学社区中决策权分散的特点, 同时也导致了学术评议会、大学校长和董事会之间的重大冲突, 并引发了教职员工内部的分歧。

其中一次冲突在 1949 年达到了危机的程度, 当时董事会决定将效忠宣誓作为大学聘用的条件之一。在二战后的 "红色恐慌" 中, 董事会根据斯普劳尔校长的建议, 试图在誓词中加入对所有州政府雇员的类似要求。大多数教职员工对在誓词上签字没有什么异议。但许多教师强烈反对大学教师在宣誓成为州政府要求之前就必须宣誓。评议会的一个特别委员会指出, 这将强化大学是颠覆分子天堂的刻板印象。对其他人来说, 这似乎是对学术自由理念和来之不易的终身教职制度的一记重拳。

然而, 董事会无视评议会的建议, 援引了誓言。一些教师指责说, 在政治权宜之计的重压下, 共同治理的理念已不复存在。1950 年, 32 名教师因未签署誓言而被解雇, 许多教师辞职。如前所述, 自 20 世纪 20 年代起, 加州大学就实行了终身教职制, 但教职员工仍持有一年一签的合同--这与当时许多其他主要公立大学不同。激进的教务长们和咄咄逼人的斯普劳尔 (Sproul) 遗憾地试图驾驭这场全州乃至全国范围的反共运动, 却根本无视终身教职的承诺。

戴维-加德纳 (David Gardner) 在研究这场争论时回忆说, 对立不仅存在于教职员工和董事会之间, 也存在于教职员工领导和未签约同事之间¹⁶。罗素-H-菲茨吉本 (Russell H. Fitzgibbon) 在他的学术评议会简史中断言: "关于宣誓的整个令人遗憾的故事是一个混乱和否定、尖刻和痛苦的故事,""有时对程序方面的关注多于对实质方面的关注。伤痕坚硬而持久"¹⁷。由于教职员工暂时接受了自己在大学事务中的作用被大大削弱的看法, 教职员工在学术评议会中的参与度明显下降。

但在斯普劳尔以及后来的克尔的领导下, 出现了一种恢复的模式, 并重新树立了对共同治理的信心。被解雇的教职员工得以复职, 部分原因是诉讼成功。一些被解雇的教职员工后来在加州大学的事业取得了巨大成功, 其中包括未来的加州大学校长大卫-萨克森 (David Saxon), 当时他还是一名年轻的物理学家, 拒绝在忠诚誓言上签字。

全校教职工大会的发明以及斯普劳尔和后来的科尔对教职工协商与合作的重视, 帮助加州大学渡过了快速扩招和重组的时期。克尔就任校长后, 还推动终止了一年一签的合同, 并使终身教职符合 AAUP 规定的做法, 这在一定程度上是因为严格的终身教职后审查程序。

All-Faculty UC Conferences 1944 – 1963

- 1944 – Postwar University Conference
- 1947 – The Relation of the University to the State
- 1948 – How Can the Educational Effectiveness of the University Be Improved?
- 1949 – The University of California in the Next Ten Years
- 1950 – Problems and Opportunities of the Large University – e.g., led to sections for large lecture classes
- 1951 – The Graduate Academic Function of the University
- 1952 – The Function of the Upper Division in the University
- 1953 – The Faculty and the Educational Policies of the University
- 1954 – How to Appraise the Value of the University to Society
- 1955 – The University of California Student: 1945-65
- 1956 – The Role of the University in Higher Education in California
- 1957 – Quality of Education in Relation to Numbers
- 1958 – University of California Retrospective and Prospective
- 1959 – Autonomy and Centralization in the State-Wide University
- 1960 – The Research Function of the University
- 1961 – The University in a Period of Growth
- 1962 – New and Continuing Problems in an Expanding University
- 1963 – The Student and the Quality of His[Her] Intellectual Environment in the University

在加州大学的历史上，还发生过许多关于加州公立大学的运作、作用和未来的激烈争论。1966年，罗纳德-里根州长的当选部分是基于“收拾伯克利烂摊子”的竞选承诺。在担任州长的头几个月，里根和其他董事会一致认为，校长克拉克-科尔（Clark Kerr）应该对抗议的学生采取更强硬的措施。里根还提议将大学经费削减10%，并征收学费。克尔反对这两项提议。在里根担任州长后的第一次会议上，里根和其他董事会以14票对8票赞成解除克尔的职务。

尽管言论自由运动困难重重，但克尔帮助谈判了1960年的总体规划，获得了州政府资金的大幅增长，并帮助重组和下放了校长办公室的权力，包括赋予校长和学术评议会校园分部更大的管理权¹⁸。

克尔的下台以及20世纪60年代动荡的政治环境并没有直接威胁到共同治理的理念。大多数教职员都清楚地认识到，宪法赋予董事会聘用和解雇大学校长的权力。但董事会的行为确实加剧了大学社区内普遍而强烈的不团结情绪。

F. 大学重组

克拉克-科尔是在其任期结束时被解职的，他的任期促进了大学历史上最重大的组织变革，对共同治理进程产生了深远影响。

在克尔的领导下，从1958年到1964年，大学的行政结构和学术评议会的组织结构都发生了变化，使大学的多校区、“一个大学”系统更加协调一致，使校长的教职员在校区一级拥有更多的权力，并使州政府对各校区的资金分配更加公平。其中包括三项一般性改革：

- 预算公平

由于大学作为公共信托机构的特殊地位，加州政府每年为教学和研究（I&R）费用提供一次性拨款。在其他州，立法者对如何在各自的公立大学内分配和使用这些资金拥有更直接的权力。而加州大学，特别是董事会和校长，则拥有自主权，可以按照自己的意愿分配这些资金，限制相对较少。

20世纪60年代初以前，校长办公室逐年分配这些资金，虽然与各个校区的学生入学率有关，但伯克利分校和加州大学洛杉矶分校往往能获得绝大部分资金。

新校区的发展带来了挑战，需要有系统地分配州政府的资金。克尔和董事会们同意采用一种既能为新校区提供稳定资金流，又能保护伯克利分校和加州大学洛杉矶分校的方案。由入学率产生的州政府资金将根据教学水平进行分配。低年级教学获得的州拨款最少；高年级教学获得的拨款较多，硕士生获得的拨款也较多。博士生的拨款最高。其理由是，随着教学水平的提高，费用也在增加。研究生培养的成本最高，这不仅是因为教师需要投入大量时间教学和指导学生，还因为它与大学的研究活动有关。因此，对研究的核心资金支持与大学的教学任务直接挂钩。

从概念上讲，这种模式为加州大学的所有校区提供了一个公平的竞争环境--尽管也有一些为支持校区的特殊需求而设立的注意事项。由于伯克利分校和加州大学洛杉矶分校的研究生入学率已经很高，因此新校区的入学人数激增有助于补贴这两所分校的研究生和研究项目。这种模式也为新校区提供了发展研究生项目的动力，并使其成熟为实力雄厚的研究型大学。

- 全校和校区管理

克尔和董事会们同意将更多的直接权力授予各个校区，包括伯克利、洛杉矶、旧金山校区，以及圣巴巴拉、戴维斯、河滨、圣地亚哥的综合校区，最终还有计划中的圣克鲁斯和尔湾新校区。这包括向各校区移交对其日常运作至关重要的责任和工作人员。由于在伯克利和加州大学洛杉矶分校以外的其他校区设立了校长职位，校长办公室的工作人员在不到两年的时间里减少了 26%，而伯克利和加州大学洛杉矶分校已经设立了校长职位。

现在，各校区的业务官员和院长都向校区校长汇报工作，并可以获得以前由校长和斯普劳尔的长期助理兼负责预算的副校长吉姆-科利（Jim Corley）控制的预算信息。例如，校长现在可以批准研究补助金、合同和资金转账。校区也获得了对研究生教育的控制权，取代了北部和南部院长的行政结构，直接向大学校长报告，并采用了 20 世纪 30 年代成立的学术委员会的结构。

这些组织变革使加州大学校长有更多的精力关注大学面临的重大问题，同时也为发展与校园管理者的合作工作关系提供了新的机制。克尔填补了自 1948 年以来一直空缺的学术事务副校长一职，以帮助扩大与校区行政部门和学术委员会的协商进程，这对指导随后大规模的招生和学术项目扩张至关重要。

从 1960 年到 1975 年，加州大学预计的学生人数将从 49,000 人增加到 130,000 多人。科尔还成立了校长委员会，定期与校长会面，以收集意见和协调活动，并敦促对学术评议会进行相应的重组。

- 学术评议会的部门模式

克尔对学术评议会的组织结构进行了重大改革，以协助制定政策，并反映出更大的权力已转移到各校园。随着大学规模的不断扩大，学术评议会南北分区的做法显得十分繁琐，不仅加剧了伯克利分校与现在的加州大学洛杉矶分校之间的竞争，也加剧了这两个校园的霸权与各分区新兴校园之间的竞争。会议要么在伯克利举行，要么在加州大学洛杉矶分校举行，全校委员会和分校委员会的成员按教职员工人数分配。新校区（如圣巴巴拉校区）的教师甚至不被视为学术评议会的正式成员，因此直到 1955 年才能参加学术评议会。

此外，虽然全校性的委员会负责制定全校性的政策和立场，包括 1950 年为消除分歧而成立的 "学术委员会"，但北部分部和南部分部有时也会陷入重大分歧。正如 1953 年一项关于 "学院自治和行政组织" 的研究报告所指出的那样，今天的学术委员会的前身是 "全州委员会系统的中流砥柱"¹⁹，其职责之一就是仲裁此类分歧。但达成共识的过程往往过于冗长，延误了重要决策。

1963 年，学术评议会领导层在全校教职工大会的指导下进行了广泛的审查，随后纳入了四项重大变革。这些变革为当代学术评议会的组织结构提供了框架：

- 校园分部：学术评议会的北部和南部分部被解散，每个校区都设立了分部，并建立了自己的委员会网络。为了反映加州大学校长作为学术评议会负责人的历史角色（实质上是兼任行政职务的教职员），斯普劳尔主持了北部和南部分部的所有会议。新的分部模式为每个校区提供了一名从教职工中选出的主席，并从全校和校区行政部门获得了明确的自主权。罗素-H-菲茨吉本（Russell H. Fitzgibbon）在其 1968 年的评议会研究报告中指出，加州大学校长的角色及其在评议会事务中的作用 "因此变得更多的是荣誉性而非操作性"²⁰。

- 学术大会：成立了一个新的全校学术大会，由来自各分校的代表按比例组成，有权通过对评议会章程和条例的修改，以及向校长提交决议和备忘录。根据学术评议会重组委员会 1961 年的提议，大会有两个目的：一是 "根据校长的询问或一个或多个校区的意见" 向校长提出建议，二是颁布对章程和条例的修改。大会还应：

不得以任何方式凌驾于各校区之自治之上，也不得损害几位校长的权威。据推测，大会将关注终身教职的定义、大学招生、转学和解聘政策，以及有关学术评议会成员资格和投票权的决定等问题。其成员应努力协调各校区的冲突态度，只要这些态度威胁到全州大学的福祉²¹。

- 平等代表：全校委员会将继续存在，但其数量将有所增加，其成员由各分部的平等代表组成。这些委员会还将每年向大会报告工作，实际上是大会的下属委员会，根据评议会章程和条例的规定，负责在不同的政策领域提供建议。

- 学术评议会的执行机构：成立于 1950 年的学术委员会将继续作为全校学术评议会的执行机构。正如其职责所指出的，理事会将 "研究大学全面关注的问题"，并向校长提出建议。但理事会现在还负责指导大会和全校委员会的活动，其成员包括新成立的各部门主席和选定的全校委员会主席，其成员也在大会任职。

这些改革是在美国历史上的一个重要关头进行的。随着校园规模和自治权的扩大，人们确实担心会出现无政府状态。有人认为，全校学术评议会或许比校长或教务长更能 "维护大学的共同政策和统一标准"²²。

20 世纪 50 年代末和 60 年代初的组织变革为管理大学的多校区系统提供了一个有效的模式，使每个校区都有很大程度的自主权，同时也实现了 "一个大学" 的愿景。

G. 建设新校区--学术评议会的关键作用

正如 1961 年和 1962 年的全校大会所反映的那样，随着加州大学随州人口的增长及其对公立高中毕业生中排名前 12.5% 的学生的社会契约，关键问题之一是如何管理新校区的建立、发展和成熟。新校区在成立之初没有足够数量的教职员工来承担学术评议会在管理学术发展和事务方面的职责²³。

1962 年末，圣地亚哥、圣克鲁斯和尔湾的新校区分别成立了学术评议会的 "特别咨询委员会"，每个委员会包括五到六名成员。他们的任命由科尔校长在 1962 年秋季与评议会委员会协商后作出。除了圣地亚哥分校已经拥有与斯克里普斯海洋学研究所和科学与工程学院（1958 年成立，当时名为技术与工程学院）相关联的学术项目外，其他分校的教职员工均为委员会成员。

这些特别委员会的实际目的是在全校范围内建立一个实体，帮助进行学术规划、教师招聘和聘用以及其他政策领域的工作，而这些工作传统上属于学术评议会的职权范围。在大学权力下放的总体进程中，委员会将帮助在每个新校区建立一个有效的分部，与新校长增加的权力和权威并行不悖。

同时，这些委员会还能让教职员工广泛参与新校区的建设，并将 "评议会从一开始就参与" 的理念融入新校区的文化中。咨询委员会还为改变伯克利分校和加州大学洛杉矶分校在教学计划和人事

过程中的控制权提供了一种战略手段。加州大学河滨分校提供了一个案例，在这个案例中，一个校区（加州大学洛杉矶分校）的指导有时被证明阻碍了新校区的自治和项目建设²⁴。

这种将教师尽早纳入新校区发展的模式为加州大学默塞德分校的 2005 年建校和发展提供了参考²⁵。

H. 加州大学当代的共同治理模式

附图 1 和附图 2 显示了加州大学系统随着时间的推移所取得的巨大发展。虽然这种增长带来了巨大的压力，但如前所述，在很大程度上基于大学共同治理制度的组织结构也为提高整个系统的整体质量奠定了基础，而不仅仅是最古老和最成熟的校区。这是一项了不起的成就，反映在国家 and 全球排名上，更具体地说，反映在全世界从业人员、学者和决策者的关注上。

这种组织结构保留了加州大学最大的优势之一：由执委会、学术评议会以及全校和校区行政部门组成的两个总体决策领域，有时还相互重叠。通过这种结构，校长以及全校行政部门对执委会的议程和执委会制定全校政策的过程产生了影响。

到了 20 世纪 70 年代初，一项对加州总体规划的立法审查建议在董事会中增加教师和学生代表，以“提高其在选民中的可信度”²⁶。随后，1974 年的一项宪法修正案赋予了董事会任命学生和教师代表的权力，这是自 1918 年增加校友代表以来董事会成员构成的首次变化²⁷。

今天，加州大学的组织结构和学术评议会的作用反映了加州大学的历史和共同治理体系，这或多或少可以追溯到 1868 年建校、伯克利革命的影响、新校区的发展以及 20 世纪 60 年代出现的分部结构。

图 3 梳理了这些关系，首先是董事会、校长及其办公室、作为各校区学术行政主管的校长。学术评议会由董事会指定，是一个独立的、由教师自行组织的机构，包括作为其立法机构的全校学术大会和作为其执行机构的学术委员

Figure 1: Undergraduate and Graduate Student Enrollment

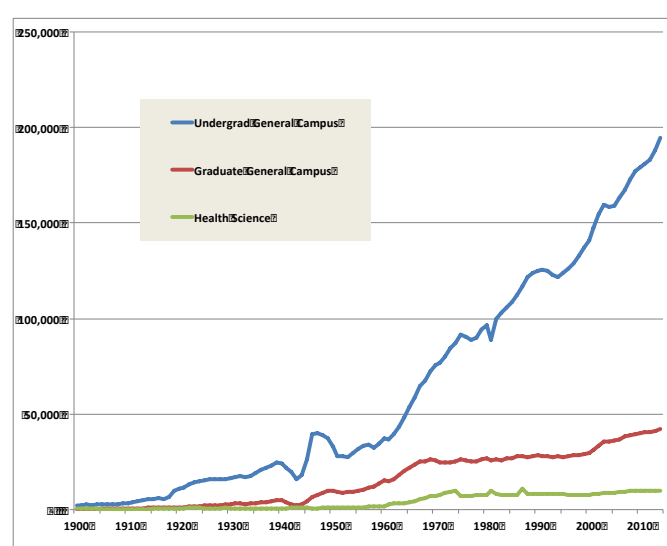
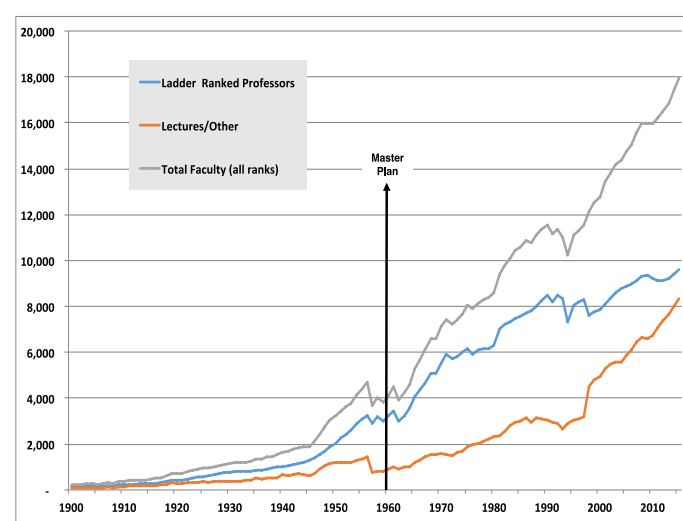


Figure 2: UC Faculty By Rank



会，以及 20 多个全校委员会，这些委员会又包括各校区学术评议会分部的代表。

加州大学董事会保留最终责任和全权，在州政府政策和政府资金授权的限制下决定学校的使命。然而，共同治理的最大意义并不在于教职员工与董事会的关系，而在于教职员工通过评议会与大学校长、各校区校长及其行政部门的关系。

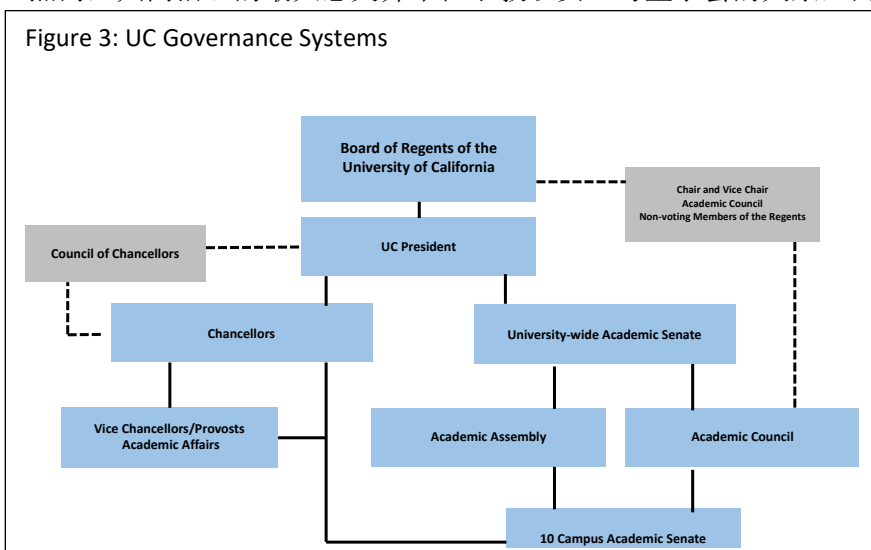
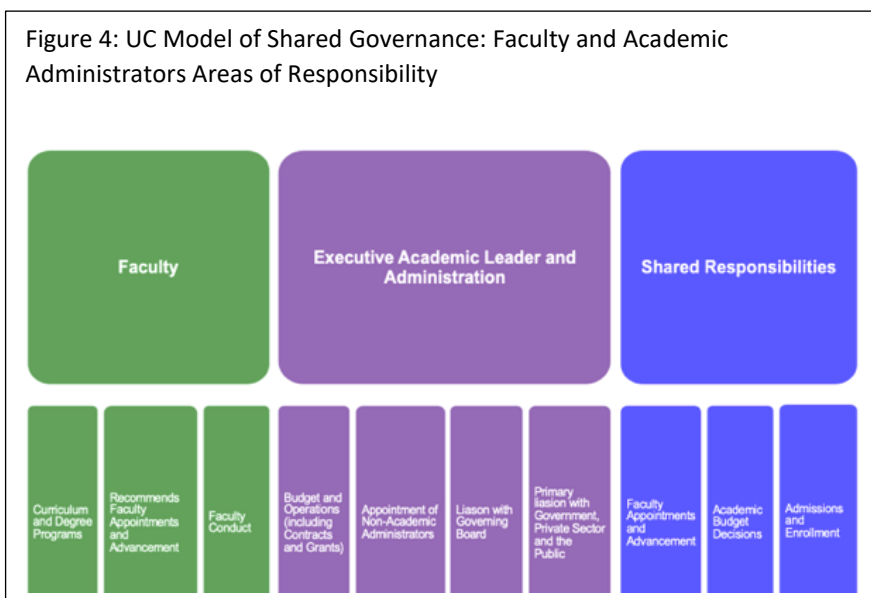


图 4 试图勾勒出这种关系和加州大学的共同治理模式，包括学术评议会和学术管理人员的指定职责，以及共同责任领域。

在这种模式下，学术评议会历来对大学的所有学术活动拥有直接或共同的权力，包括对学术项目和课程的监督、在教职员工任命方面对校区校长的强大咨询能力、在有机构自由裁量权的情况下对招生标准和惯例的决定，以及与学术项目相关的重大预算决策的咨询权。

校区校长和学术管理人员在所有与学校预算相关的问题上拥有主要决策权，并有效管理支持学术活动的大学运作。他们是加州大学校长与利益相关者之间的主要联络人。各分校校长还应提出大学的战略愿景和新举措的设想，但始终要与大学教师和学术界的其他成员进行协



商。

但同样重要的是，教职员工通过学术评议会发挥的作用也有局限性。例如，校长在影响学术项目的预算问题上的咨询，甚至是任命或晋升教职员工的最终决定（这是校园最关键的决定之一），都可能被接受、修改或拒绝。大学管理的复杂性是多方面的。建立在关系、共同目标感和尊重基础上的共同治理有许多微妙之处和细微差别。

I. 共同治理的回顾与展望

对共同治理的长期承诺，以及自我反思和改进的文化，是加州大学成为世界上最伟大大学系统之一的主要原因。这一传统之所以经久不衰，并不是因为它能确保达成共识，而是因为它是慎重讨论大学在社会中的作用以及管理大学重要事务的基础。

尽管罗伯特-戈登-斯普劳尔（Robert Gordon Sproul）校长的管理风格专横跋扈，但他在反思加州大学在“一所大学”模式下的崛起时，深知共同治理对于建立有效的大学领导力至关重要。“他在1953年写道：“大学校长（或校长）最重要的职能莫过于与教师保持密切关系。斯普劳尔指出，随着大学规模的扩大及其在社会中角色的复杂性，学术评议会变得更加重要。如果没有教职员工的强有力的投入、意见和建议，“组织的名义首脑往往会患上类似缺氧的病症，表现为视力衰退，步履蹒跚，左右摇摆，几乎没有前进的动力”²⁸。

除了这些直接影响之外，共同治理还带来了另一个重要的好处：在学术界保持士气和团队精神。约翰-J-科森（John J. Corson）在1941年写道，“协商过程”“增强了对学校的忠诚以及个人的热情和满意度”。

回想起来，共同治理的效果随着时间的推移出现了很大的差异：它为大学的未来提供了和谐的环境，并成为改革的催化剂；而在其他时候，它却成为大学内部分歧和冲突的焦点。一般来说，共同治理往往会在有争议的问题上破裂。学术评议会是一个建立在协商和审议基础上的代表机构，并不总能代表广大且日益增多的教职员工的一致意见。这也是学术评议会领导层在1974年通过州宪法修正案拒绝了董事会提出的在董事会中没有投票权的提议的原因之一；相反，他们同意学术委员会主席今后将作为无投票权的成员参与董事会。

对共同治理理念造成压力或削弱的争议和政策挑战包括：之前讨论过的“忠诚誓言”争议，该争议最终导致在20世纪50年代末制定了更为正式的教师终身教职政策；20世纪60年代中期的“自由言论运动”，该运动导致加州大学校长克拉克-科尔（Clark Kerr）被解雇；越战和民权抗议；20世纪90年代初，加州大学最终在南非撤资，推动了一场结束南非种族隔离制度的世界运动；1996年，董事会不顾加州大学全校学术评议会和领导层的反对，做出了在招生和教职员工聘用中取消性别、种族和民族标准的决定，引发争议。

同样重要的是要注意到，加州大学的共同治理曾招致批评，认为教职工通过评议会拥有过多的权力，而且在审议过程中往往过于缓慢和费力——让人对似乎永无止境的预算困境感到沮丧²⁹。

与此同时，历任学术委员会主席和其他人士最近对加州大学内部共同治理的活力所做的评估是，在整个加州大学层面，与校长办公室和董事会合作的共同治理总体上是健康的，但在校园层面却存在着严重的问题。

自2008年以来，学术委员会主席向加州大学校长提交了一份关于共同治理状况的简要报告。最近的一份报告指出，许多校长及其行政人员在向监管者提交计划之前，往往没有与学术评议会就招生规划等关键战略问题进行商议³⁰。

加州大学洛杉矶分校在2023年决定退出Pac12联盟，这不仅影响到学生运动员，还对其他校区的预算产生了影响，但这一决定在分部和整个加州大学层面都没有得到评议会的参与。应对全球大流行病的挑战、过渡到在线课程和其他缓解措施，以及现在恢复到新常态，也使学术评议会与校园管理者之间的关系时而紧张。在对加州大学教职员工的调查中，COVID的政策对他们从事研究

的能力产生了重大影响，并对指导和教学产生了不利影响³¹。学生的学习和心理健康也受到了影响。从全球大流行病中恢复是一个持续的项目。

规模也是一个重大问题。虽然加州的人口数量似乎趋于稳定，但长期预测仍将增长。作为与州长纽森签订的协议的一部分，加州大学旨在到 2030 年再增收 2 万名学生。

随着加州大学招生人数和课程的不断增加，以及公众对各种服务和在解决社会经济问题方面的作用的要求不断提高，管理加州大学的复杂性将成倍增加。由于学生与教师的比例不断上升，管理一个庞大且仍在不断增长的多校区系统变得更具挑战性。20 世纪 60 年代初，学生与教职员工的比例约为 14:1；如今，学生与教职员工的比例接近 25:1，这是州政府对每个学生的投资长期下降的结果之一。

图 5 显示了两个长期趋势：加州大学本科生的注册人数占所有注册人数的百分比（与同类公立和私立研究密集型大学相比，加州大学的研究生比例最低，约为 22%）；以及阶梯排名教职员工占所有教职员工的百分比，1960 年《总体规划》实施后这一比例保持稳定，但从 1990 年开始出现显著下降，这标志着州政府开始长期减少投资。

阶梯教师比例的下降反映了非编制的讲师人数的快速增长和体制内教师人数相对缓慢的增长。这一趋势遍及整个系统，其中伯克利和洛杉矶的体制外教职员工增长最快³²。

与此同时，女教员的人数也在缓慢而稳定地增长。2021 年，在所有阶梯排名的教职员中，女性约占 38%，各学科之间的差异很大）。

如今，教职员工的背景比大学历史上任何时期都更加多元化，但根据加州快速变化的人口结构，只有约 13.4% 的教职员来自大学指定的少数群体。但必须指出的是，优秀教师和研究生来自世界各地。目前，非美国公民占有所有教职员工的近 29%³³。他们的国际背景和经验极大地丰富了加州大学的内涵，并有助于对多样性有更广泛的理解。

与此同时，与加州大学早期的历史相比，现在行政人员的数量几乎是教职员和其他学术人员的三倍（见图 6）。行政人员数增长的部分原因是教职员的研究生产

Figure 5: UC Undergraduates as a Percentage of All Enrollment and Ladder Rank Faculty as a Percentage of All Faculty

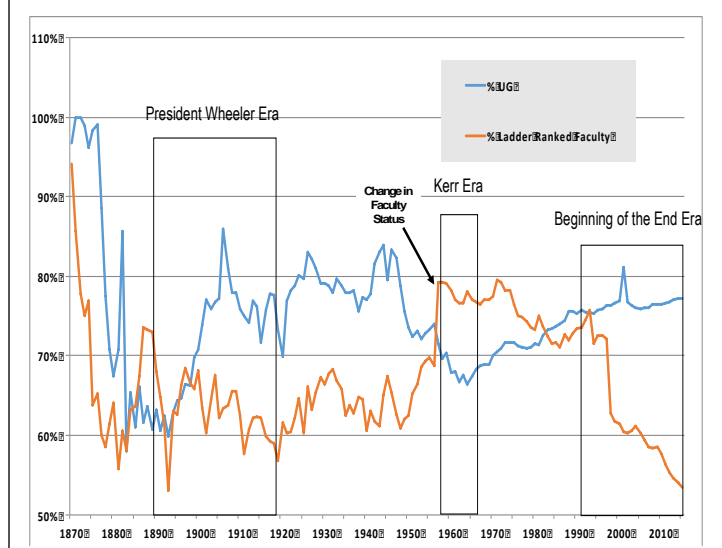
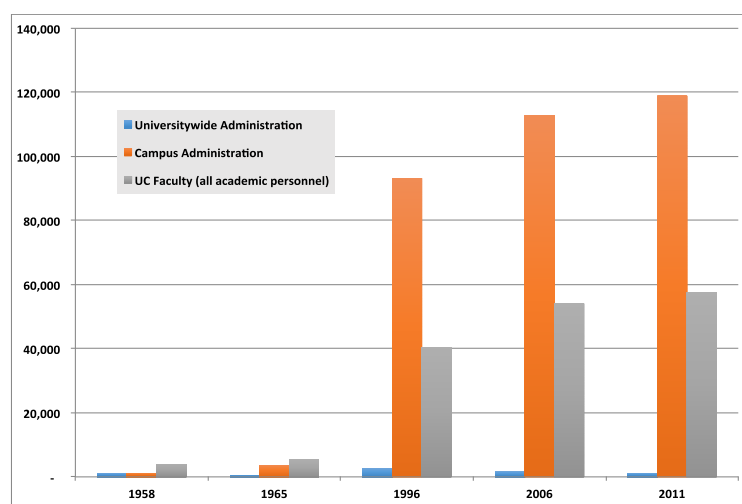


Figure 6: UC Growth in UCwide Administrators, Campus Administration, and Faculty



力不断提高，特别是在需要人员基础设施的科学领域（联邦政府现在是加州大学最大的单一收入来源）。

但是，行政人员和其他员工数量的增长也反映了满足联邦和州监管要求的成本不断增加、学生服务和公共参与部门（如技术转移部门）的大幅增长（约 40 年前还不存在）、资本投资和服务中心及相关人员配备的增加，以及与运营研究密集型大学相关的类似成本上升。

总之，与几十年前相比，加州大学的人员构成发生了巨大变化。不仅教职员工在整个大学群体中所占的比例大大降低，而且行政管理人員和工作人員的激增也是校园行政官僚机构权限和权力扩大的一部分，这往往是以牺牲教职員工的管理为代价的，而且不仅仅是在加州大学。

教职員工对学科的亲和力，以及机构记忆的衰退，也使得提升教职員工对 "一个大学" 的集体意识成为一项挑战。正如一位学术委员会主席在 2022 年指出的那样，有必要 "通过提高学术评议会在校园和全系统的知名度以及恢复对学术评议会服务的承诺来振兴学术评议会。许多分部的学术评议会在填补委员会成员方面遇到困难。虽然学术评议会领导是教职員工选出的代表，但我们的工作往往不为教职員工所知"³⁴。

展望未来，需要考虑的与共同治理相关的问题包括以下宏观问题：预计的加州人口增长、加州的社会经济动态，包括对解决不平等和持续的移民潮的关注，以及加州的经济和政治未来。例如

- 总体规划招生承诺：如前所述，从长远来看，预计加州的人口和劳动力需求都将增长。如果不大幅扩建现有校区，或新建校区，或以新的形式 "提供" 在线教育，加州大学如何继续履行其社会契约，按照总体规划招生，招收全州排名前 12.5% 的高中毕业生？人工智能的发展也可能改变劳动力市场、高等教育需求以及加州大学的教学和学习。这些都是评议会需要审议的问题。

- 多元化的广泛概念：学术评议会可以通过哪些途径，在学生、教职員工和管理人員中实现更大的社会经济、民族、种族、性别、国际、地理、政治和知识观点多样性？

- 一个大学模式：相对于董事会和校长办公室以及各校区的中央权力，"一所大学" 模式将如何发展？³⁵

- 重新评估学术评议会成员：在现代形式下，学术评议会的成员资格在很大程度上将越来越多的研究人员排除在外，而学术评议会对研究人員的评估标准与对教学人員的评估标准相同，同时也将长期讲师和兼职教师排除在外。五十多年来，学术评议会成员的理由和资格从未重新评估过。

- 重振教师参与学术评议会和大学管理：与此相关的是，学术评议会各部门如何才能吸引老中青教师的广泛参与？

- 评议会在管理委员会中的代表权：评议会是否应该重新审视 1974 年做出的决定，即评议会代表在监管委员会中不具有投票权？

简而言之，加州大学的共同治理体系是否仍然适用？

当然，共同治理增加了决策的复杂性。最重要的是，它已被证明是执委会为管理加州大学而建立的一个重要且不断发展的工具--一个在尊重和理解教师、学生、行政人員和执委会的不同角色的氛围中发挥最佳作用的工具。

Endnotes

- ¹ In their 1973 study, Glenny and Dalglish identified seven states (California, Colorado, Georgia, Idaho, Michigan, Minnesota, and Oklahoma) with constitutional autonomy provisions. California, Michigan, and Minnesota, are generally viewed as the “Big Three” in terms of constitutional autonomy. Other states have provisions in their constitutions for selected public universities, but case law in those states has generally determined that that status is limited and granting state legislatures power over policies such as admissions and increasingly curriculum interventions. See Hutchens, Neal H., “Preserving the Independence of Public Higher Education: An Examination of State Constitutional Autonomy Provisions for Public Colleges And Universities” (2009), Educational Policy Studies and Evaluation Faculty Publications. Vol. 1.
- ² Note that the California State University (CSU) network of over 20 campuses was allowed to offer mutually agreed joint doctoral degree with UC as part of the 1960 Master Plan compromise; more recently, CSU was granted authority to independently offer professional doctoral degrees in a few selected areas, including education and audiology, and currently there is legislation offered to now give the CSU Board of Trustees independent authority to offer the doctorate.
- ³ *An Act to Create and Organize the University of California*, California Statutes, March 23, 1868.
- ⁴ *Utica Observer*, October 4, 1901.
- ⁵ See John Aubrey Douglass, *The California Idea and American Higher Education* (Stanford University Press, 2000 and 2007).
- ⁶ Cited in Clark Kerr, “Remarks by President Kerr: Ninety-Second Charter Day Ceremonies,” March 21, 1960, University of California, Berkeley, UCA.
- ⁷ See Eighth All-University Faculty Conference, “The Two Structures: Faculty Self-Government and Administrative Organization,” April, 1953.
- ⁸ 1915 Declaration of Principles on Academic Freedom and Academic Tenure, American Association of University Professors.
- ⁹ By the early 1920s, the committee had, as noted by chemist Joel Hildebrand, “set up criteria for the ranks in the academic ladders” and “what criteria and length of period of service” for each step. Cited in C. Judson King, *The University of California: Creating, Nurturing, and Maintaining Academic Quality in a Public University Setting*, Center for Studies in Higher Education, University of California – Berkeley, 2018.
- ¹⁰ *Ibid.* p. 441.
- ¹¹ Ellen Switkes, “University of California Peer Review System and Post-Tenure Review Evaluation,” *Innovative Higher Education*, Vol 24, No.1, Fall 1999.
- ¹² Douglass, *The California Idea and American Higher Education*, *op cited*.
- ¹³ See John Aubrey Douglass, *The Conditions for Admission: Access, Equity and the Social Contract of Public Universities* (Stanford University Press, 2007) p. p. 89.
- ¹⁴ See Patricia A. Pelfrey, The One-University Idea and Its Futures, Center for Studies in Higher Education, Research and Occasional Paper Series, CSHE 6.16 (June 2016)
- ¹⁵ *Ibid.*
- ¹⁶ David P. Gardner, *The California Oath Controversy* (Berkeley: University of California Press, 1967) 169.
- ¹⁷ Russell H. Fitzgibbon, *The Academic Senate of the University of California* (Berkeley: Office of the President, University of California, 1968) 41.
- ¹⁸ For more on the Master Plan see John A. Douglass “Brokering the 1960 Master Plan: Pat Brown and the Promise of California Higher Education,” a special issue of *California Politics and Policy* focusing on the administration of Governor Edmund “Pat” Brown, 1997.
- ¹⁹ Report of the Study Committee No. 1., “The Two Structures: Faculty Self-Government and Administrative Organization,” chaired by Ewald T. Grether, and presented at the Eighth All-University Faculty Conference, April/May, 1953.
- ²⁰ Russell H. Fitzgibbon, *The Academic Senate of the University of California* (Berkeley: Office of the President, University of California, 1968) 53.
- ²¹ Report of the Study Committee No. 4, “The Reorganization of the Academic Senate,” chaired by Sidney Cameron, and presented at the Sixteenth All-University Faculty Conference, March, 1961.
- ²² *Ibid.*
- ²³ *All-UC Faculty Conference, “The University in a Period of Growth,”* UC Davis, March 27-29, 1961. It was at this conference reorganization of the Academic Senate was proposed, with each campus developing its own Divisional structure with equal responsibilities, and a universitywide Senate structure with representation from each Division and an Academic Assembly.
- ²⁴ In a 1968 interview, Clark Kerr explained that, “There was, in the early times, a sense of jealousy [at] UCLA about Irvine, which may even continue to this day -- also, the same about San Diego. . . UCLA was concerned that Irvine and San Diego might take some of the play way from it in southern California. And also, there was a sensitivity, politically, particularly on the part of the chancellor. He was very conscious of the political position of UCLA, and sort of doubtful whether he wanted the competition

in southern California . . .” Clark Kerr, July 12, 1968, interview with Samuel McCulloch, Center for Studies in Higher Education Archive.

- ²⁵ See John Aubrey Douglass, “Planning New UC Campuses in the 1960s: The Role of Universitywide Academic Senate Special Advisory Committee: Preliminary Brief,” UCwide Academic Senate Office, October 20, 1998.
- ²⁶ Report of the Joint Committee on the Master Plan for Higher Education, California Legislature, 1973; Constitutional Amendment passed November 5, 1974.
- ²⁷ This section of the brief is based on the following report, John A. Douglass, “Brief on the Historical Development of the UC Academic Senate and the Universitywide Administration,” Submitted to the Task Force on Governance: Panel 2 on Shared Governance, August 18, 1997.
- ²⁸ Robert Gordon Sproul, speech before the Eighth All-University Faculty Conference, “The Two Structures: Faculty Self-Government and Administrative Organization,” April, 1953.
- ²⁹ See Daniel L. Simmons “Shared Governance in the University of California – An Overview, 1995.
- ³⁰ Academic Council Chair Robert Horwitz to UC President Michael Drake, “Report on the State of Shared Governance at the University of California, 2021-22, September 16, 2022.
- ³¹ UCwide Academic Senate, “Continuing Impact of the COVID-19 Pandemic on UC Faculty and Instruction in the 2021-22 Academic Year,” September 2022.
- ³² Universitywide Committee on Planning and Budget, “UCPB Report on Faculty Hiring,” UCwide Academic Senate, September 29, 2022.
- ³³ UC Office of the President, “University of California 2022-2023 Advancing Faculty Diversity: Preliminary Report,” September 2022.
- ³⁴ 2022-23 Newsletter: UC Systemwide Academic Senate Overview. Academic Council Chair Susan Cochran, September 14, 2022
- ³⁵ See Pelfrey, “One University Idea” *op cited* for a discussion on past and current debates on the future of this defining model of UC.