

第二章 美國大學系統之分析

美國多校區大學系統體制的流行，始於一九六〇年代加州高等教育整體發展規劃的推動（The California Master Plan for Higher Education），在加州大學系統前總校長柯爾（Clark Kerr）等的大力倡導下，很多州先後整合其高教機構形成各有特色的大學系統，而加州大學系統模式也被比較教育學者視為美國大學系統的範例。據研究大學系統的權威學者蓋塞（Gerald H. Gaither）推估，目前全美約有一半的公立大學校院（包括二年制短期大學課程的社區學院）係納入在各該州的某一系統中；而就學生人數言，約有百分之八十的公立大學校院學生係在大學系統所屬的學府就讀。由此可見，大學系統已經成爲一種普遍被接受的行政體制。

第一節 多校區大學系統的性質

大學系統爲一些基於資源整合的需要組合而成的高等學府校區及研究機構。大學系統可視爲一種行政層級，但是在各州州議會透過立法對其大學系統的充分授權下，大學系統實際上扮演多項關鍵性的角色：

壹、大學系統為一種管理模式

美國聯邦教育部對各州公立大學事實上只有透過特別法案提供部分研究專案的經費，並無督導的權責；真正行使監督公立高等教育機構並支持年度預算經常費的機關是州政府（尤其是四年制以上大學校院爲然），但是多數州政府的教育廳（State Department of Education），雖然有專設高等教育審議委員會者（如 Illinois Board of Higher Education）或設協調委員會者（如 Texas Higher Education Coordinating Board），對於公立校院的經常性監督，包括預算分配（通常兩年度一次編列）、重要人事的核定、教育品質的管控，實際上係委諸大學系統。所以探討美國大學的經營管理（management & governance）必須熟悉大學系統與各校園間的互動關係。大學系統本身未聘教員、沒有學生，尊重校園自主權（指日常教學活動、學生事務、校園管理、學校預算之執行、人事管理……等等），所以可視大學系統爲各州高等教育行政機關委託授權的管理組織，用以整合系統內

各校園的教學與研究資源，求取較大的行政績效。

貳、大學系統具有一種公法人的身份

美國高等學府自殖民時期就普遍施行法人制度，早期長春藤聯盟的名校皆分別有一跟所屬教會或地方名流關係密切的董事會。稍後各大學自主性擴張後，各校董事會也以傑出校友、平常在財務上支持的人士、企業家、醫師、律師及民意代表為主要成員，形成一種非教育專業人士主導的董事會（所謂 lay board）。十九世紀後半期自土地撥贈法案（一八六二年的 Morrill Acts）開始絡繹成立的州立大學，也相繼仿照私立大學成立法人身份的理事會（Board of Trustees）。最近三、四十年成立的大學系統，皆有系統理事會之設，名稱或有不同，但具有法人身份（Public Corporation）則一。其理事係由州長聘任，有一定任期（通常為六年至九年），部分理事且由州長、副州長、州議會議長、州教省廳廳長或高等教育審議委員會主席、總校長為當然理事，並保留極少數教師代表、學生代表擔任理事的名額（任期通常較短，一或二年）。一般大學系統實際上管理各校區的財產，凡校產重要的處置，包括校地增闢或改變，校園重要建築計劃皆須提經大學系統理事會通過。

參、大學系統為教育品質保證的機制

邇來歐美高等教育的發展，非常重視品質保證（quality assurance）。歐洲國家近年來推動專業化、自主性的品質保證機構。就以美國地區言之，雖自上世紀以來就有專業化認證組織的存在，但各大學系統卻在經常性的品質保證方面扮演很重要的角色，從各機構發展任務（institutional missions）的設定、新設學位課程與學術單位的審核，各校行政績效（accountability）與校長領導才能的評鑑，以及透過資源分配對弱勢單位的挹注與優先發展方案的支持，對各校學術品質的維持與提昇，自有相當的影響。尤有甚者，多數大學系統儘管系統成員的學校規模容有不同，但發展任務則相當一致，所以無形中建立了一種共同品牌。例如加州大學系統九所大學，雖然各校在美國大學排行榜上地位有所高低，但一般學子對加州大學各個校區的學術品質皆有相當信心，且認定各校皆為研究型大學，提到『加州大學』，自然與『加州州立大學』有不同形象的認定。（雖然部分加州州立大學校區，例如 San Diego 校區，規模較若干加州大學為大，但因發展任務有別，能被認為是質一品牌）。此種情形，如同『金石堂』、『誠品』已成為若干

書店共同品牌，亦是品質保證的符號，大學系統亦然。

第二節 美國大學系統的類型

美國大學系統因各州教育行政體制的差異而有相當分歧的類型，下面試舉例說明四種不同的類型：

壹、加州模式

加州系統為典型的功能分層體制（所謂分層隔開管理 Separation of governance by segment）；亦即依高等學府的重點學程層次而將校區分類組成不同的系統，分為有權頒授博士學位的加州大學系統（University of California System 簡稱 UC System），包括九個校區；另一系統為開設碩士及學士課程為主的教學性大學系統—加州州立大學系統（California State University System，簡稱 CSU System），包括廿三校區；以及以社區學院為主體的加州社區大學系統（California Community College System，簡稱 CCCS System），由一百零八所兩年制學院組成。

加州政府不僅對三個系統的任務有所區別：加大注重研究、教學與公共服務的平衡發展；加州大（CSU）側重教學品質的卓越化及師資培育（加州中小學教師有百分之六十自加州大系統的大學畢業）而社區學院系統則重視其過渡功能（the transfer function）及普及化與開放性功能（open access）。而且不同系統有區別化入學（differential admission）的定調，公開指出加州高中畢業生中最優秀的百分之十二進加大系統，較優秀的百分之二十五（Top 25%）進加州大系統，其他合格的中學畢業生則鼓勵先行就讀所在地的社區學院，待到第三學年再行轉入加州大系統的學府。

加州三個公立大學系統的理事會，稱呼亦有差異：加大系統稱為”The Board of Regents”，加州大學系統稱為 ”The Board of Trustees”，而社區學系統稱為”The Board of Governors”。理事任期亦有差異，加大系統理事任期十二年，理事會主席由理事推舉；加州大理事任期八年，理事會主席由州長親自出任，而社區學院系統理事則只有四年。

貳、德州模式

德州 (Texas) 設有七個大學系統，並容許州內四所公立校院及五十所社區學院 (實際上有七十一校區) 獨立存在，未加入任一系統。此七個系統所包括的學校各有其特性：

- 一、德州大學系統 (U.T. System) — 包括九所綜合大學及六個醫學中心，學生人數佔七個系統學生總數的 35%。
- 二、德州農工大學 (Texas A & M System) — 包括十所大學及八個研究機構，以科技大學為主體，學生佔上述總數 21%。
- 三、德州州立大學系統 (Texas State University System) — 包括九所早期師資培育校院轉型的綜合大學，學生佔上述總數 14%。
- 四、德州技術學院系統 (Texas State Technical College System)，包括四所技術學院，學生佔上述總數 6%。
- 五、休斯頓大學系統 (University of Houston System)，包括四所休斯頓地區的大學，學生佔上述總數 6%。
- 六、北德州大學系統 (University of North Texas System)，以德州北部校院組成，學生佔同一總數 6%。
- 七、德州科技大學系統 (Texas Technical University System)，以近年成立的技術型校院為主，學生數亦佔總數 6%。

德州大學系統的特色是大學系統依學府類型組成，且不拘學校規模的大小，故多數系統有旗艦學府 (flagship institution) 的存在，如德州大學系統內的奧斯汀 (Austin) 校區，學生人數多達五萬一千人，(全系統才有十六萬學生)；而德州農工大學系統內亦有德州農工大學，有近四萬七千學生，(較小的校區尚不到四千學生)。上述兩所超大型學府皆為研究型大學，與教學型大學並列同一系統中。

參、紐約州模式

紐約州係將所有境內公立校院行政區域劃歸兩個大學系統，其一為紐約州立大學系統 (The State University of New York System，簡稱 SUNY System) 共有六十四個學區，學生達四十一萬人，包括研究型大學如 Albany 校區，Buffalo 校區，Stony Brook 校區等。另一為紐約市立大學系統 (The City University of New York

System，簡稱 CUNY System)，包括十九所紐約市區的校院，以大學本科學程為主，但可至系統中的一研究所中心（graduate center）修讀碩士與博士課程，全系統共有二十一萬學生。

紐約州立大學系統理事會有十六位理事，除其中之一為學生代表外，其餘十五位皆由州長任命，紐約市大系統則有十七位理事，五位由市長任命，十位由州長任命，學生及教師代表各有一位參加理事會。

肆、馬利蘭州模式

美國的馬利蘭州有接近三十萬的高教人口，只有一個馬利蘭大學系統（University System of Maryland），另有三所公立大學校院及十六所社區學院未納入系統。馬大系統包括十一個校區，學生人數約十四萬人，另有兩個研究機構，其中 College Park 校區為美國著名的研究型大學，聲望在其他校區之上，算是旗艦校區。馬大系統的理事會亦稱 The Board of Regents，置有十五位理事，除學生代表一人以外，其餘十四位由州長聘任，任期五年。該系統總校長 Chancellor William E. Kirwin 曾任馬大 College Park 校區校長多年，之前曾任 Ohio State University 校長然後回馬利蘭州轉任總校長，為由校區校長轉任總校長的罕例。

美國的伊利諾（Illinois）州，有七十五萬高教人口，但大學系統勉強算是只有一個伊大系統（University of Illinois），三個校區共有學生六萬七千餘人；雖然沒有系統的名稱，但有一個共同的理事會（Board of Trustees），而且各校區（Urbana-Champaign, Springfield, Chicago）分別置有校長（Chancellor），而三個校區之上有總校長，稱為“President”，總轄全校事權。該州另有一所聞名學府 Southern Illinois University，有兩個校區（Carbondale 及 Edwardsville），亦有合設的理事會（Board of Trustee）。伊州的體制，雖然近似馬利蘭州，但大學系統的規模較小，且只是各校區的聯營而已，性質上不完全相同。

第三節 大學系統的組織架構與功能職掌

美國大學系統的組織架構可分為四部分：（一）系統理事會；（二）總校長辦公室；（三）委員會與諮議會；（四）系統直接營運的單位，分述如下。

壹、系統理事會

系統理事會的英文名稱雖然不盡相同，但其功能相當一致，包括：

- 一、資源分配與預算審核— 美國州政府對州立大學校院的補助，凡有大學系統之設者，皆先分配到大學系統轉撥給各相關校區。因此，各校依例於年度前向系統的總校長辦公室提出預算，此等年度預算經總校長辦公室初步審查作業後，依規定送到理事會審議核定。除年度（通常為每兩年度）預算外，理事會亦評審重大的投資性支出，如建築設施，並分配特別財源，如加州的彩票贏餘收入，指定用在高等教育，亦由系統理事會支配。
- 二、重要的人事遴選與核定— 各系統總校長與副總校長、審計長等的遴選，乃是系統理事會的職掌。通常由理事會指定遴選委員組成求才小組（Search Committee）進行前一階段的遴選作業，待最後二或三位適當候選人產生後，再由理事會決定總校長人選；至於副總校長則依例由總校長推薦人選，但其決定權仍在理事會。

至於各校區的校長人選，一般係由各校區組成遴選委員會進行求才作業，因此，各系統理事會對所屬校院主管的行政績效一向被賦有考核權。

- 一、教育品質保證與資訊管理— 一個大學系統的教育品質，如同聯營商店的品牌，關係到該系統的公共形象（public image）與聲譽，所以各系統依照州政府設定的系統任務，（可由各系統的 Mission statement 看出），來評鑑各校區能否達成此一社會期許的任務。系統之外，各校亦依其資源條件與教育屬性訂定一發展任務。所以在每隔兩、三年一度的評鑑中，系統總校長有義務提供系統理事會有關評鑑結果的訊息，包括是否達成政府設此學校付託的任務。平常各校自行進行的內部評鑑，特別是各類學程的評鑑資訊，在理事會完全透明化。
- 二、核定中長程發展計劃— 無論是大學系統擬定的總體方案（master plan）或各個校區提出的中長程發展計劃，均由系統理事會來核定，有些投資性專案或重要研究方案（如設立一卓越研究中心），有時跨越六至十年度，需要每年編列專案預算支持，也須提經系統理事會定案。
- 三、籌措財源與解決財務困難— 系統理事會的成員多為社會名流，也不乏傑出企業家，對財務管理熟悉的專家也不少，所以解決財務困難的責任常落在

理事會身上，有時校區的重要募款活動，也常需要理事的支持。此外，凡涉及校產的增置、處理、移轉，或土地發展等財務上的重大議題，皆須提到理事會上討論。

四、解決或仲裁校區間的財務糾紛與爭議— 系統所屬的校區間偶有爭議，甚至發生糾紛，在所難免。通常先經總校長辦公室的協調、和解；如果僵持不下，特別是涉及權益的爭執，或個別校區對總校長辦公室行政處置的不滿，系統理事會常成爲最後裁量或仲裁的層級。

貳、總校長辦公室

由於系統理事會每兩個月或三個月才開會一次，雖然其下設有若干委員會，分別由理事依專長與興趣加入，但系統的運作主要還是在總校長辦公室。類如加州州立大學系統或德州大學系統，置有職員（包括各類專家、顧問）四百人之多，大多數均在總校長辦公室服務，形成一個龐大的行政單位。審計單位通常直隸系統理事會主席，另有執行長稱”The Counsel and Secretary to the Board”負責安排議程，亦直隸系統理事會，爲理事會與總校長的橋樑。

總校長一方面代表系統理事會，推動其施政方針，執行各項會議決議；另一方面，總校長亦代表系統對外，爭取資源，進行公關（針對州政府、州議會、聯邦政府有關部門、學術認證機構、研究基金會、建教合作企業）。所以總校長的職掌包括：

- 一、執行系統理事會交付之任務與會議決議。
- 二、協助各校區與所屬研究機構解決重大困難。
- 三、協調各校區與機構達成系統任務。
- 四、訂定系統中長程發展方案的草案，構思系統發展策略與成就目標（即發展遠景）。
- 五、提供所屬校區與機構法律方面的諮詢（透過法律顧問小組）與訴訟上的必要支援。
- 六、運用其直接資源支持各校區之優先發展項目或短程方案。
- 七、蒐集各校區學術成就與行政績效的資料、掌控系統各單位全面評鑑資訊。
- 八、主持校長會報及其他諮議性會議，凝聚全體校區的向心力，並疏導校區間可能發生的爭議。

總校長一般配置有四位到九位不等的副總校長，副總校長亦依資歷與地位而有不同等級，分為第一副總校長(Provost and Vice-Chancellor)、資深副總校長 (Senior Vice-Chancellor)、副總校長 (Vice-Chancellor)、助理副總校長 (Associate Vice-Chancellor)。副總校長在業務上通常有如下分工：(一)教務與學術研究；(二)一般行政與對校區之業務協調；(三)預算與財務管理；(四)對外公關與政府關係；(五)專業計劃與資訊管理；(六)校友關係、募款與系統發展；(七)與理事會的聯繫協調。

參、委員會與評議會

大學系統依系統理事會的需要，設有若干常設委員會 (Steering Committee)，例如加大系統設有審計委員會、教育政策委員會、財務委員會、土地與建築委員會、保健設施委員會、投資委員會、能源實驗室監督委員會等。

至於評議委員會 (Councils) 係由總校長主持，其開會研議結論向理事會提出。以加州州立大學而言，有三個評議會組織，其一為每年召開九次 (每月約一次，暑期較少召開) 的行政諮議會議 (Executive Council)，實際上是各校區校長聯席會報，副總校長必須列席，為研擬各類重大措施，協調跨校區事務的會議。另一為學術參議會 (Academic Senate)，為各校區依總教師人數比例選出教師代表組成的教務會議，其主席、副主席係由委員自行推舉。此外尚有校友諮議會 (Alumni Council)，每年才開會一次，設有諮議理事會 (Board of Council)。有些州的大學系統設有學生代表諮議會。

肆、系統直接營運的單位

大學系統所監督的機構除了大學校院的校區外，尚包括學術機構、研究中心、醫學中心及遠距教學的終身教育中心。例如德州大學系統包括六個醫學中心，德州農工大學包括八個研究單位，特別是農業研發機構。紐約州大系統屬下有國際關係與貿易研究所 (University Neil D. Levin Graduate Institute of International Relation and Commerce)。而最普遍的是多數大學系統皆直接營運規模很大的網路教學中心 (如德州大學系統的 UT TeleCampus) 或推廣教育網。此類情形特別是城市大學系統為然 (如紐約市立大學系統、休斯頓大學系統)。

第四節 美國大學系統的觀察

壹、優點

美國各州大學系統的體制相當紛異，就特色言亦可稱多采多姿，難以三言兩語作概括性的論定。一般而言，這些大學系統存在多年，運作相當順暢，展現若干優點：

- 一、由於經營規模擴大，強調資源分享和共享，避免同一地區的學程過於重複，無形中可使有限資源做較大績效的運用，減低投資成本，提高各校競爭力。
- 二、大學系統在品質管制方面扮演主導角色，不僅使各校教學與研究品質公開化，使學生獲得較明確的評價資料，而且總校長辦公室在提升整體效率品質的規劃方面也可透過行政監督與資源分配的運用，從事有效的經營。
- 三、以集體方式與較大聲勢，爭取系統所屬校區所需的資源—包括向州政府爭預算、向州議會溝通、向企業界作公關、經營媒體關係、推動國際合作、塑造公共形象，實踐「團結就是力量」。
- 四、整合各地校區的教學資源，推動終身學習的遠距教學中心；另一方面，運用跨校區的研究人力與菁英，設立特殊領域的研究中心，提攜相關校院的學術研究水準。
- 五、重視系統本身的任務與各校區任務 (institutional mission)，使各校發展目標更爲明確，並於必要情形下，協助若干機構逐步轉型（如加州州立大學系統），使系統間或類型學校間存在著有效的分工，減少各校在不合宜的自我認同驅使下，盲目擴充或執著於升格改制。

貳、問題

然而經初步瞭解美國大學系統似乎也存在若干矛盾或較困擾的問題。例如：

- 一、大型學府與小型學府共處的調和問題。例如德州大學系統，有超過五萬學生的超級大學，也有人數四、五千的小型校區，同時存在一個系統中，固然大學學府對小型學府有提拔學術水準的潛在隱形效能，並在全系統品質管控上有所貢獻，但小型學府常怨大型學府壟斷資源，佔盡風光；而大型學府則覺系統對學校發展幫助有限，且會受到其他校區的牽制與拖累。一般系統的旗艦校區如威斯康新州的麥迪遜校區，馬里蘭州的 College Park 校

區均為研究型大學，需要龐大研究預算，且研究人力耗費頗鉅，成為系統財務的相當負擔。雖然研究經費主要來自聯邦政府、工業界與基金會，但人事費的結構亦因校區規模有不同。

- 二、有些大學系統在大有為的領導作風下，每有侵犯校園自主權的情形，除非州政府高教審議委員會及州議會對大學系統有充分授權，否則各校區難免有多一層行政督導的感受，甚至偶有總校長與校區校長間的摩擦。所以總校長的行政歷練與領導風格以及系統行政主管與校長雙方對遊戲規則的確認，為關係和諧與否的關鍵所在。