

美國高等教育行政管理 體系及其啟示

黃茂樹* 楊振昇**

摘要

本文的目的旨在探討美國高等教育的行政管理體系及其對我國高等教育的啟示。除了運用美國高等教育發展的一手文件資料外，且結合作者在美國大學工作超過 30 年，期間並擔任系主任、院長、研究生學院院長、首席副校長、及校長等各級行政主管的豐富資歷，有助於提升本文內容之可讀性與價值性。文中探究美國大學「共同治理」的理念，析述了董事會及教授參議會的角色與職權，在這框架下，大學享有充分自主權，催化不斷創新、追求卓越、及自我提升的原動力，並能依據其辦學宗旨及願景，在董事會授權與督導之下，在校園裡建立一套有效率的管理制度，在「學術權力」和「行政管理權力」之間互相監督和制衡並能發揮各自專長，建構「教授治學」和「校長領導的行政管理團隊治校」共治共贏的校園。文末也就落實新任董事的訓練與學習過程、重視校長候選人的募款能力、提升院長的職權、及強化國內高等教育行政主管的培訓等提出美國高等教育對我國的啟示。

關鍵詞：大學董事會、共同治理、高等教育、教授參議會

* 黃茂樹，環球高教諮詢集團總裁

** 楊振昇，國立暨南國際大學教育政策與行政學系教授兼教育學院院長
電子郵件：seegate.huang@yahoo.com; csyang@ncnu.edu.tw

來稿日期：2014 年 9 月 29 日；修訂日期：2014 年 10 月 29 日；採用日期：2014 年 11 月 20 日

The Administrative Management System of the United States Higher Education and Its Implications for Taiwan

Allen Huang* Chen Sheng Yang**

Abstract

The purpose of this article is to explore the administrative system of higher education in the United States and the implications for Taiwan. The author examined and analyzed first hand literature and documents, and integrated his more than thirty years of experiences as the department chair, dean of college, dean of graduate school, provost and university president in the United States to provide insightful arguments. This article illustrates the concept of shared governance and analyzes the rules and responsibilities of the board of trustees and the faculty senate, which serves as a cornerstone of effective administrative management system in the United States higher education institutions. Besides, the author also examines the check and balance of academic authority of the faculty members and the administrative management authority of the professional administrative team led by president and empowered by board of trustees. Finally, the implications for Taiwan's higher education system, including to improve the training and learning process for new boards, to enhance the ability for raising money of presidential candidates, to increase the power of dean, and to emphasize the cultivation of higher education administrators are proposed.

Keywords: board of trustees, shared governance, higher education, faculty senate

* Allen Huang, President, Global Higher Education Consulting Group

** Chen Sheng Yang, Professor & Dean, Department of Education Policy and Administration, National Chi Nan University

E-mail: wangds168@taichung.gov.tw; wiwi07168@yahoo.com.tw

Manuscript received: October 11, 2013; Modified: January 5, 2014; Accepted: August 14, 2014

壹、前言

高等教育的發展攸關國家人才的培養與競爭力的提升，且大學在創新知識、傳承知識上扮演著極為重要的角色，其重要性不言可喻。誠如 Porter (1990) 指出，國家擁有豐富的天然資源固然是一種競爭優勢，然在激烈的國際競爭中，高級而專業化的人力資源尤顯重要。

近年來，隨著知識經濟 (knowledge economy) 時代的來臨，以及受到全球化 (globalization) 趨勢的影響，加上社會的快速變遷，對大學的治理產生明顯的衝擊。可以預見的是大學的經營與管理將更加困難，如何有效因應值得大學經營者審慎面對；而就主管教育行政機關來說，高等教育的革新也就成為一項嚴峻的考驗。

美國強調民主，注重求新求變，其高等教育的發展也廣受肯定。所謂「他山之石，可以攻錯」，基於此，本文主要探討美國高等教育的行政管理體系及其對我國的啟示。特別要說明的是，有鑑於以往國內相關的文章雖介紹美國高等教育行政管理的概況，但往往欠缺對美國高等教育行政管理體系的深入觀察與直接參與；為彌補此不足，本文作者之一藉由在美國大學工作超過 30 年的經驗，具有擔任各級行政主管的豐富資歷，包括系主任、院長、研究生學院院長、首席副校長、校長等，並提供美國高等教育發展的一手資料，提升本文內容之周延性與完整性。全文主要分成三大部分，首先分析美國高等教育的發展脈絡，其次則探究美國高等教育行政的管理體系，最後則提出美國高等教育行政的管理體系對我國的啟示。

貳、美國高等教育的發展脈絡

美國的高等教育發展起步比歐美國家晚了好幾百年。但在 19 世紀中因為工業革命對社會造成深遠的影響，1862 年美國《莫里爾法案》(Morrill Act of 1862) 授權行政部門把聯邦政府的土地捐贈給州政府，催生了全國興建「公立大學」的熱潮。《莫里爾法案》更進

一步明確規定接受土地捐贈而成立的公立大學，要把大學宗旨著重在實踐農業、科學、軍事科學和工程（但不排除包括古典學研究）。這項指定的辦學方向也打破傳統以古典文學研究為主的高等教育，奠定了美國高等教育現代化的基礎。1944 年為了要讓從戰場退伍下來的軍人能接受高等教育，美國國會通過《退伍軍人重新適應法》（The Servicemen's Readjustment Act），這是大家熟悉的《美國軍人權利法案》（The Government Issue Bill of Rights, 簡稱 GI Bill）（Ingram, 1993）；這法律動用聯邦政府補助獎學金，把成千上萬的退伍軍人送進全國的高等教育校園，也促進了全國高等教育的急速成長。

其次，在使人人能有平等機會上大學的共識之下，1965 年美國國會通過《高等教育法》（the Higher Education Act）（Ingram, 1993），由聯邦政府設立助學金資助清寒學生上大學，也資助對理工、數、科技成績優良的學生給予獎學金，並建立學生貸款條例幫助一些來自中產階級家庭的學生上大學。

經由上述，可知從 1965 年開始，大量的聯邦補助款注入美國公私立高等教育的大企業圈，不僅促進高等教育多元化、現代化，也促成許多頂尖一流大學，故美國高等教育的發展，往往被世界各國所羨慕，並成為競向效尤的典範。根據 2014 世界大學排行榜，美國共有 13 所公私立大學名列在全球大學前 15 名之內（Shanghai Jiao Tong University, 2014）。由於美國大學崇尚學術自由、重視投資科研，並獎勵創新等，故就美國高等教育的發展而言，美國大學享有充分的自主權，各大學因辦學宗旨不同，透過大學最高決策單位——董事會的授權和監督，保持校園學術權力和行政管理權力的平衡並充分發揮各自專長，達到教授「治學」和校長行政管理團隊「治校」共治共贏的校園環境。換言之，美國大學在開放且競爭的市場和社會監督體制下，各自建立有效率的行政管理結構，尊重學術自由，注重學習成果，和執行績效責任制，催化美國大學不斷創新、追求卓越、以及自我提升的原動力（Lombardi, 2013）。

參、美國高等教育行政的管理體系

美國共有 4,495 所經評鑒認可的大學，其中 1,672 所為公立大學，1,624 所為獨立非營利私立大學，和 1,199 所營利私立大學（Almanac of Higher Education, 2011）。以辦學宗旨目標、財務來源、時間長短、及頒發的學位區分，大致可分為公立和私立、營利和非營利、研究型 and 教學型、頒發學位和不頒發學位、及兩年制頒發副學士學位，四年制頒發學士學位和六年以上頒發碩士博士學位及等等。私立以營利為目標的大學其行政管理機制以公司經營制度為主，集結私人資金投資辦學，其目標在於為股東謀取利潤。如美國的鳳凰城大學（Phoenix University）、德萊斯大學（DeVris University）和卡佩拉大學（Capella University）都屬於私立營利型教育機構，在行政管理上董事會對全部持股人負責，以每年發放紅利作為辦學目標。而一般的公私立非營利大學其行政管理制度，大致以美國大學教授協會（American Association of University Professors, AAUP）所倡導「共同治理」（shared governance）的理念架構下，建立的校內行政管理制度。

討論「共同治理」的理念之前，必須先了解美國大學成長演變過程和校園權力結構。早期的大學規模很小，教職員與學生較少，校園佔地不廣，財務結構單純，這階段的大學運作強調「教授治校」，大多以學者兼職管理為主的行政機制。可是自從工業革命以後，隨著大學規模和功能不斷擴展，僅依靠學者兼職行政管理機制，已不能有效率地執行大學日常運轉，學者不能專心致力於教學和研究，也不能確保學者的教學和研究品質。於是校園紛紛成立獨立的專職行政管理部門並聘用專業人才處理日常業務，協調分配資源以便支援教學、研究和服務的功能。這些專職專業人員接受行政職位所委任的權力執行日常校園事務，也就是校園「行政權力」的合法根據。如果校園過度偏重以學者兼職行政管理，將不利於辦學效率的提升和共同辦學宗旨的實現。因為學者們來自不同學術領域，往往只維護自己的微觀利益而忽略整體的目標，有時也因未具備足夠的行政專業能力造成內耗資源（Hendrickson, Lane, Harris & Dorman, 2013）。另一極端是過分擴

大行政權力的行政制度，將可能導致影響校園學術的自由、正面士氣的發展和減少教授研究創造的績效。現代化的大學校園都努力追求如何在這兩股校園權力之間建立一套合理並有效率的大學共同治理的體制，透過無縫隙的溝通，共同參與，分工又合作，互相監督和制衡，以達成大學造就人才，創造新知識和服務社會的共同目標。

就美國的高等教育而言，大學乃是一個龐大的社會法人組織團體，其主要功能可概分為三大類：（一）提供大學治理的領導；（二）推動教學研究和服務的卓越；（三）保持行政管理的績效。為了要能永續經營，大學依前述三大功能建立校內的行政管理架構，規劃大學策略計劃及制定目標並確保順利執行日常校務事誼；其中，董事會（Board of Trustees）、教授參議會、以及大學的行政管理組織和運作是值得加以介紹的部分：

一、董事會

美國非營利公私立大學都採用法人制，大學董事會是大學最高權力和決策機構，其成員大部來自校外人士，董事職位採榮譽無薪制度。這種董事會的組織結構大致沿襲哈佛大學於 1636 年成立董事會演變而來，但是一直延到 1819 年，達爾摩斯大學（Dartmouth College）與伍德渥（Woodward）的案例，伍德渥提出對大學董事會權力的挑戰，經由美國最高法院（Supreme Court）的判決後，奠定了獨立董事會在大學治理制度上被賦予最高決策權力的法源基礎（Hendrickson, et.al, 2013）。通常一所大學擁有一個獨立董事會，但是有些美國州立大學系統，如加州大學（University of California）和加州州立大學（California State University），德克薩斯大學（University of Texas），和科羅拉多大學（University of Colorado）等都是在一個聯合董事會治理系統下的多所大學。

（一）董事會的成員

從 20 世紀初期以來，由於中產階級的崛起、社會財富的累積、社會對人才的需求，以及政府財務的介入等因素，大學由早期的精英政策漸漸走向目前大學普及化的局面，大學在這變遷的大環境下再也不能忽視來自內外不同利益的利害關係人（stakeholders）。為了生

存和競爭，大學鼓勵來自教授群體、行政管理群體、學生群體、政府和社會群體等五大權力群體，共同參與大學的規劃和管理學校事務。這種現象很明顯地反映在美國各公私立大學的董事會成員的組織、權力和責任規範。董事會成員多寡和大學規模的大小有密切的關係，一般董事會大約由 5 人、7、9 人、11 人或是更多人所組成（Ingram, 1993），其成員大多來自退休的政府官員、企業老板、社會名流、和傑出校友。公立大學的董事皆由各州長推薦並經州議會通過任用，有些公立大學董事需要經由選民直接投票產生。董事任期通常以 3 年為一任或是更長的時間，經過同樣的過程可以繼續連任。為了保持校務運作的延續性，每隔幾年會改選 1/3 的董事。新任董事必須經過一段時間的訓練和學習過程，使新成員了解其責任和權限，並對大學的現況、辦學宗旨、和目標有清晰的概念，更重要的是，如何避免利益衝突和如何把社會資源引進校園並促進大學發展，例如應避免介紹自己的配偶或親戚進入學校參與學校的教學或行政工作，或者是董事會成員本身或親戚承包學校的營繕工程或採購作業。

此外，董事會成員也可以從「全美大學治理協會」（Association of Governing Boards of Universities and Colleges, AGB）出版的論文和文獻中，或參與協會所辦的董事訓練營獲得完整的必要知識。除了上述的董事會基本成員外，董事會還包括沒有投票權的校內列席成員如校長、教授代表、和學生代表等。董事會設有主席，副主席，和秘書，主席則由董事會基本成員推選而出。

（二）董事會的責任和權力

大學董事會擁有對大學事務的最高決策權力，其職權涵蓋五大領域：1. 領導權（Leadership）；2. 宗旨（Mission）；3. 財政（Finance）；4. 對外聯繫（External relation）；和 5. 自我評審（Self Assessment）（Hendrickson, et al, 2013）。而全美大學治理協會（AGB, 2009）更進一步明確列舉董事會職責如下：1. 選派校長；2. 支援校長；3. 監督評審校長工作績效；4. 勾畫大學辦學宗旨；5. 審核並通過長期策略目標；6. 監督學術課程；7. 確保財務完整及償債能力；8. 保持大學獨立自主；9. 提高校譽；10. 充當校內上訴法庭；11. 評審董事會的績效。由此可以了解董事會主要在決定大學的大政方向，如聘任和評審校

長、加強大學對外關係、監督財務和學校資產管理等宏觀目標。董事會授權校長組織校內行政團隊，以執行董事會所決定的重要議題和例行校務的運行和管理，董事會不能介入校內行政微觀管理。

綜觀近 50 年大環境變遷，大學因應社會需求急速擴展，已經從簡單的學術傳授變成大學城，包括課程發展多元化，及由於市場的競爭必須依賴政府、社會人士投入財政的資源等；另外，大學行政管理已悄悄地走向企業化經營模式，積極要求教學、學習和研究成果和行政效率，這種傾向使校園專業行政管理人員的權力在現代歐美大學校園漸漸擴大，而教授的學術權力和有效參與行政管理的權力逐步萎縮（Lazerson, 2010）。

此外，董事會透過聘任和評審校長治校績效的程序，才能有效監督和制衡校長及行政團隊權力過分膨脹，以及維護校園的學術自由（Ingram, 1993）。為了達成上述的責任，董事會之下設有不同的工作委員會，一般而言，包括學術課程委員會、財務委員會、募款基金委員會等。董事會的各工作委員會主席可要求校長調派校內行政副校長或相關行政人員支援委員會的討論議題。一般來說，董事會每季（3 個月）由主席召開會議，除非有一些機密事務之外，會議對外公開，而參與者也可以會議前登錄提出問題。

董事會的實際運作有其優點與限制：在優點方面，由於董事會成員並不支薪，較能客觀地著眼於大學正確的辦學宗旨與長遠的發展方向；其次，董事會也能扮演行政團隊與教學團隊之間的仲裁者，例如，可避免校長權力過大以保護教授的學術自由。在董事會實際運作的限制方面，因董事會往往每 3 個月開會 1 次，較欠缺直接督導的機制，遇有危機發生時，也較難掌握時效並無法深入瞭解細節，而有賴校長加以解決。

二、教授參議會

教授從事教學、指導學生學習、領導研究創造新知識，並為社會提供服，是大學的心臟和靈魂其，是大學最終產品的製造者，也是大學資源收入的最重要生產者。教授透過由教授直接選舉出來的參議會（Faculty Senate）直接參與大學共同治理。美國大學教授協會重申

教授擁有對學術課程相關議題的重要權力（*primacy over curriculum*）和參與校內行政管理議題討論的權力（*involvement with internal administrative matters*）。教授參議會不是大學最高政策決策單位，社會對教授參與大學治理所扮演的角色也有不同認知（Burgan, 2009; Lee, 1979）；一般來說，公立大學的教授參議會對大學有關行政管理議題享有較大的影響力，而大部分教授參議會在私立大學校園，其影響力就顯得較薄弱（Minor, 2004），故董事會和大學行政管理單位大都很尊重教授參議會對學術發展的專業權力，也對其參與行政管理議題討論和貢獻意見的權力達成共識；當然，根據不同校園傳統文化，教授參議會在不同的校園有不同的影響力。

（一）教授參議會的成員

每所大學的組織章程均明確規定教授參議會的成員數目、如何選舉參議員、參議員任期以及參議員的責任和權力。教授參議會成員數目會因大學的規模大小和校園文化不同而有所差異，比如德州科技大學（Texas Tech University）教授參議會有 27 席，奧勒岡州立大學（Oregon State University）共有 127 席，一般來說，大部分大學教授參議會都在 30 到 50 席左右。參議員席位是按照學術學院或是學術科系教授人數決定分派席位數目。參選參議員席位的資格包括必須擁有教授、副教授、助理教授、講師或是研究員（Research Associate）等職位，並且該職位至少有 50% 的教學及研究工作任務，一些雖然擁有教授職稱的行政管理人員，如學院院長、副院長、副校長、協同副校長、校長，和其他全職行政人員都不能參選為參議員，也沒有投票權力。通常參議會還會撥出 2 到 4 個席位做為全校不分院系（at large）名額，經提名和全體教授以無記名投票產生，參議員任期一般是 3 年，每年更換 1/3，連選可以連任。大學教授參議會也包括一些列席行政人員如首席副校長（Provost）、學術副校長、財務行政副校長、學生事務副校長、學生會主席等。參議員代表其學術單位所有教授直接參與有關學術政策制訂、教授福利，和其他行政管理議題的討論。教授參議會經由投票選出主席，副主席，和秘書；主席應在學期中每月召開教授參議會會議，會議必須對外公開。

（二）教授參議會的功能和職權

教授參議會是校園全體專業教授直接參與大學共同治理的橋梁 (Melear, 2013)，而大學及社會普遍承認教授參議會對於大學共治理體制的貢獻。基於此，幾乎每所大學在其大學組織章程中均明文規範教授參議會的權限和義務。例如，奧勒岡州立大學教授參議會必須負責建立、維持，和保護有利於學習、教學，和研究創新的優良校園環境；透過參議會向行政管理單位傳達全體教授的意見 (Oregon State University, 2014)。而西北大學的組織章程說明教授參議會應思考、建議和通過對大學有利的政策，包括教學和研究發展、招聘策略、教授進階和永久教授取得的程序和標準 (Northwestern University, 2014)。由此可見，教授參議會的功能包括學術行政政策的發展、制訂和監督，以及保護校園學術自由的環境，並參與校園非學術性的行政管理議題的討論，以及向行政管理單位提供教授觀點的建設性建議，而教授參議會還負有對榮譽博士學位的審核和批准的職責。

各大學因辦學宗旨不同，校園文化有別，授予學術專業等級不一，教授參議會和校長行政管理團隊經過討論、協調和談判，制訂適合各校園的行政管理章程，規定不同教授工作量，建立以教授工作績效為基本的薪資分配制和升等標準及執行政序，並以市場供需資料為依據，政府甚少介入大學行政管理決策 (Lombardi, 2013)。教授參議會為達到所賦予的責任，依法成立功能不同的工作委員會包括選舉委員會、學術課程委員會、教授福利委員會，和執行委員會等 (Melear, 2013)。工作委員會的成員由參議會主席分派，也有經過參議員互相選舉產生，各工作委員會設有主席和秘書；選舉委員會負責管理教授參議員選舉和任期事務；學術課程委員會除了教授參議會成員之外，還包括學術副校長或其指派的學術行政管理人員列席參與討論或提供有關資料訊息。這委員會之下常設有大學部課程委員會，專責管理通識教育課程和其他有關學士學位專業課程，研究部學術課程委員會專管碩士博士專業課程和論文標準，這兩個附屬委員會成員大都由選舉委員會接受教授提名，並經大學教授無記名投票選出，而不是由現任大學參議員擔任；學術課程委員會主要功能在保持並監督大學現有專業課程，評審和批准新專業課程，制訂學術課程標準，建立停止專業課程標準和執行政序，向學術副校長推薦新課程或廢除現有課程的決

議。

教授福利委員會主要任務是爭取教授薪資、健康保險、教授工作量、制訂教授升等和取得永久聘任的資格、申請和評選標準。因為教授參議會沒有資源分配權，教授福利委員會極受校園教授的關注。在這委員會以下還設置福利均等委員會（Equity Committee）和教授升等及永久聘任委員會（Promotion and Tenure Committee）。其委員會成員除參議員之外，還包括財務行政副校長或其指派代表列席福利均等委員會，而學術副校長或其指派代表列席升等和永久聘任委員會。有些州如加州和密西根州等有州法律允許大學教授成立工會，這些有教授工會的大學，其教授工會的主要任務是透過集體協商（Collective Bargain）程序與大學董事會和行政管理單位為教授爭取應有的福利，教授工會完全取代教授福利委員會的職責，因此這些大學的教授參議會主要功能旨在學術政策制訂，監督，和有關教學及研究的議題（Hendrickson, et al., 2013；Ingram,1993）。

此外，執行委員會是教授委員會的日常業務執行中心，其成員包括主席、副主席、秘書和其他工作委員會主席。執行委員會核准教授委員每次會議的討論議題和議程，並授權主席對外發表參議會決議案和每年召開全校教授會議等。教授參議會的實際運作有其優點與限制：優點方面，賦予教授參議會在學校教學、課程發展、及學生學習品質上的實質監督權力；限制方面，由於無法參與全校資源的分配，未能看到學校整體發展的全貌，有時會過度保護本身的權益，無法與行政配合或妥協，造成與行政的對立而阻礙學校的發展。

綜上所述，以下歸納美國高等教育行政的管理：

（一）就公私立大學的管理而言，其架構與思維是一致的，董事會、教授參議會與校長扮演重要的角色，即強調「共同治理」的理念，在「學術權力」和「行政管理權力」之間互相監督和制衡並能發揮各自專長，建構「教授治學」和「校長領導的行政管理團隊治校」共治共贏的校園。另一方面，由於各大學的組織文化不同、學校屬性有別，因此在各大學教育行政管理的執行面上則因各校而有不同。

（二）由於美國的非營利公私立大學均採法人制，並且以董事會作為大學最高的權力和決策機構，強調教授的學術權力和校長的行政

管理權力相互制衡，共謀大學的永續發展。此項作法值得未來我國在推動大學法人化政策時加以參考。

(三) 各州政府往往對於公立大學董事會有明文要求，相關作為必須要與各州的經濟發展及人才的儲備與訓練有關連；私立大學董事會則強調依設校方針、宗旨、營利或非營利等方向辦學。

三、大學行政管理的組織結構和運作

美國大學的校長是大學校園最高行政管理首長 (Chief of Executive Officer)。成功的大學校長能鼓舞士氣，創造有活力的校園文化，也能帶領團隊邁向大學未來願景。相反地，不成功的校長會使大學停滯不前，所以遴選校長乃是董事會最重要的任務。

(一) 校長的資格、遴選和職責

美國大學董事會依法組織校長遴選委員會，對外公開徵求推薦，許多大學董事會委託招聘公司做遴選過程的諮詢和初步篩選手續，經由遴選委員決定最理想候選人，經過校園訪問和面談，最後由遴選委員會推薦董事會聘任 (Ingram, 1993)。校長通常應具備下列基本能力：擁有卓越學術學位、良好的人際關係和溝通能力、管理知識和經驗 (Lombardi, 2013)、了解大學事務、校園文化和環境 (Lazerson, 2010)，以及戰略規劃能力和募款策略執行能力等 (Carpenter-Hubin & Snover, 2013)。校長由董事會授權建立和領導行政管理團隊對內推展校務及督導日常行政管理事務，對外代表大學與社會人士團體及政府單位溝通並為大學爭取資源，執行募款的策略和能力，以達成董事會所規劃的短期和長期目標。

(二) 校長的行政團隊組織機構

由於大學的財政資源和學術品質有明顯的關係 (Dickeson, 1999)，近 50 年來，大學因為財政壓力及社會和政府對大學辦學績效的要求和監督，越來越多美國大學校長要花更多時間積極代表學校到社會和政府單位進行溝通，以爭取更大的外來資源，因此校長也必須建立行政管理團隊，充分授權行政團隊有效執行大學事務。

因為大學辦學宗旨不同，規模不一，大學的行政團隊結構也不同，一般來講校長的行政團隊建立在學術、財務、學生發展、基金發

展管理等四大領域。根據其功能，校長組建其行政結構，包括首席兼學術副校長、財務行政副校長、學生事務副校長、和校友及基金發展事務處主席等。上述行政人員是校長最重要的校內行政管理骨幹，直接對校長報告和負責。

1. 首席兼學術副校長職權

首席兼學術副校長（Provost & Vice President for Academic Affairs）在美國大學被稱為學術執行長（Chief of Academic Officer, CAO），統領學術行政團隊從事分配資源、評審獎勵、和監督校園所有教學、學習、研究、與服務的學術事務活動；首席兼學術副校長通常來自學術專業領域，除了具有專業最高學位之外，並擁有被教授認可的卓越教學和學術研究的成就，當然還包括豐富的大學行政歷練（Hendrickson, et al., 2013）。近幾年來的社會大環境變遷，首席兼學術副校長的責任加重、職權擴大（Carpenter-Hubin & Snover, 2013；Hendrickson, et al., 2013；Lazerson, 2010），其學術行政團隊組織涵蓋下列基本行政骨幹：

（1）專業學院院長

專業學院院長包括人文、法學、理、工、商、教育、健康、和藝術學院等，有些規模小和科系比較少的大學為了節省行政費用，大都不設院級行政單位。在正常行政運作上，各專業學院院長經授權後擁有學院財政資源分配和人事任命權，率領包括副院長和專業系主任的學院行政團隊，從事支援和管理教學、教授升等和工作績效評審、依據評審數據核發薪資、以及督導專業科系課程更新提高品質等，使其達到校內外評鑑標準。專業科系系主任乃是校園學術行政最重要的第一線管理者，系主任經由系內教授以無記名投票選出，由學院院長聘任，通常任期為3年，連選可以連任（Hendrickson, et al., 2013；Ingram, 1993）。系主任依法按照系需求和有限資源分派教授工作量，安排授課時間表，透過系課程委員會時時更新課程，經由系教授評審委員從事教授升等和教學研究服務績效的評審，還必須從事準備校內外專業評鑑報告。由此可見，系主任乃大學學術質量重要的把關者，也是學術創新的領導者（Lucas, 2000）。雖然系主任在校園學術領導的重要性受到普遍的認同，美國大學系主任並非全職行政人員，大都

是教授兼職，只依照系的教授和學生人數，享受工作職務減少，工作量減少，但須由系主任和院長協商而確定，大部分系主任的津貼都不高。

(2) 協同學術副校長等行政管理團隊

為推展校園日常學術事務活動並監控學術品質，學術行政管理團隊還包括協同學術副校長兼研究所所長、協同學術副校長兼大學部院長、學術研究協同副校長 (Associate Vice President for Faculty Research and Development)、圖書館館長、推廣部主任、學術評鑑中心主任、師資培訓中心主任、大學數據報告室 (Office of Institutional Reporting)、招生處處長、註冊組主任、資訊和科技管理中心 (Center of Information and Technology) 等，這些行政主管，除圖書館館長外，不直接管轄和評審教授工作績效，而這些學術行政部門都盡力協助教學、研究、和服務品質的提升，是大學不斷追求卓越的重要推手。

2. 財務行政副校長

在大學演變過程中，因大學生源增加，規模擴大，財務管理更趨複雜，尤其在社會和政府參與監督大學辦學成果和成本效益，各大學都競聘有企業管理和實戰經歷的專業人士掌管大學財務規劃、管理財政日常事務活動和確保收支平衡的目標 (Hendrickson, et al., 2013; Ingram, 1993)。財務行政副校長 (Vice President for Finance and Administration) 也被稱為財務執行長 (Chief of Finance Officer, CFO)，每年必須根據大學預算數據和市場需求，向校長和董事會提出學雜費調整的提議；財務行政副校長的團隊包括會計室，其中有收支會計師、稽查員 (Controller)、學生財務補助辦公室 (Office of Financial Aid)、人事處，以及由後勤辦公室管理校園教學樓、學生宿舍樓、餐廳、停車場，和校園園區 (Paulsen & Smart, 2001)。

3. 學生事務副校長

學生事務副校長 (Vice President for Student Affairs) 負責學生所有在校內外的活動事務，其主要任務在指導學生治理委員會 (Council of Student Governance)、指派輔導員指導學生社團活動、管理學生宿舍活動，及鼓勵學生參與校園活動以增進學生全人發展，並提供學生健康和職業生涯的諮詢服務 (Carpenter-Hubin & Snover, 2013)。

4. 基金會兼校友會副校長

大學目前面臨財政壓力和市場競爭，促使各大學都積極向外募款，增加大學財政資源，俾聘請優秀教授和招收優秀學生，以提升大學聲望。基金會兼校友會協助各學院建立校友資料庫並規劃募款策略和尋找可能捐款的校友、家長、私人或公司基金會、與其他社會人士；另外其他重要的任務是有效管理資金等，一些規模較大的大學為了充分發揮兩種功能而分別設立 2 位行政主管（Hendrickson, et al., 2013；Ingram, 1993）。

肆、美國高等教育行政管理體系對我國的啟示

上述對美國高等教育行政管理體系的分析，乃植基於作者長期以來親自參與美國大學各級行政工作的實際經驗。就臺灣而言，有關高等教育的發展也受到主管教育行政機關的重視，例如，教育部對於大學校長的遴選由兩階段改成一階段，一方面減少教育部對於最後決定人選的過度介入，另一方面也尊重各大學校長遴選委員會的決議。另外，有關各大學的學院院長在經費與人事權上也值得重視，避免造成虛級化的情形。他山之石可以攻錯，以下就美國高等教育行政管理體系，提出對我國的啟示：

一、應落實新任董事的訓練與學習過程

誠如前述，美國非營利公私立大學都採用法人制，大學董事會是大學最高的權力和決策機構，其成員大部來自校外人士，且董事職位採用榮譽無薪的制度。新任董事必須經過一段時間的訓練和學習過程，使新成員了解其責任和權限，並對大學的現況、辦學宗旨、和目標有清晰的概念。

目前我國的高等教育中，僅私立大學有董事會的組織，公立大學尚未有董事會；然而就董事會功能的發揮而言，每位董事都扮演極為

重要要的角色。故就我國而言，不論是私立大學現有的董事會或是未來公立大學法人化政策的推動，美國高等教育對大學董事的訓練值得參考，尤其如何積極把社會資源引進校園，並促進大學發展；在消極方面應避免介紹自己的配偶或親戚進入學校參與學校的教學或行政工作，也應避免董事會成員本身或親戚承包學校的營繕工程或採購作業等，此作法皆值得深思。

二、應重視校長候選人的募款能力

誠如前述，美國大學董事會依法組織校長遴選委員會對外公開徵求推薦，校長通常必須具備戰略規劃、募款和策略執行等能力，以達成董事會規劃的短期和長期目標。

就國內大學的治理而言，教學、研究、產學合作、與國際化乃不容忽視的重要工作。質言之，教學品質的提升與研究成效的產出乃大學發展的基礎，產學合作則是增加大學財源的重要途徑；而在促進國際化方面，藉由延攬國外傑出學者，以及結合校長、副校長、教務長、院長、與國際長等的力量，招收國際學生，以增加知名度並拓展財源，也是重要的作法。

就開拓財源而言，不論是產學合作或招收國際生，雖屬可行途徑，但盱衡國內高等教育發展，教師員額與經費往往是校長高度關注的要項，而兩者均與經費有關。近年來，由於政府財政緊縮，就大學校長而言，面對教師升等後增加的人事費、學校建築的修繕與教學設備的需求，以及學費調漲無法受到社會大眾支持等等，使得大學校長由「籌錢」到「愁錢」。基於此，未來的大學校長候選人，除了必須具備應有的學術聲望與領導能力外，也應具備卓越的募款能力，尤其在報告治校理念時，必須提出完整與具體的策略，一旦當選校長，才能積極付諸行動，進而促進校務的健全發展，這也是校長遴選委員會必須強調的重要指標。

三、應提升院長的職權

經由上文之分析，美國大學中各專業學院院長經授權後，往往擁有學院財政資源分配和人事任命權，率領包括副院長和專業系主任的

學院行政團隊，從事支援和管理教學、教授升等和工作績效評審、依據評審數據核發薪資、以及督導專業科系課程更新提高品質等，使其達到校內外評鑑標準；而系主任則經由系內教授以無記名投票選出，由學院院長聘任。

就國內而言，公私立大學在校長以下的組織架構，可分為行政主管（如副校長、教務長、學務長、總務長、國際長、研發長等）與學術主管（如各院院長、系主任、所長等），其中各學院院長乃一級學術主管，其理念與作為對於各學院的學術發展影響深遠。雖然各專業學院院長的職權不一，但所擁有的資源往往不多，有時也僅負責院級課程、教師升等的審議，更遑論系主任的聘任。有鑑於院長層級的重要性，未來可嘗試提升院長在經費、資源、與人事方面的職權。

四、應強化國內高等教育行政主管的培訓

在美國的高等教育行政管理體系中，除了校長以外，其他包括首席兼學術副校長、財務行政副校長、學生事務副校長、專業學院院長、以及系主任等等，均與學校發展關係十分密切，而各級主管的培訓也受到高度重視。

就此而言，國內高等教育的行政主管雖然多數具有豐富的學術地位，然而少數的主管過去並未有充分的行政領導與管理經驗，匆匆上任，單憑過去從事學術研究的執著精神，在面對強調專業自主的高等教育生態與複雜的業務時，有時容易適應不良。所謂「凡事豫則立，不豫則廢」，故主管教育行政機關應研議辦理大學行政與學術主管的職前培訓，要求現任者，並鼓勵有志者踴躍參與，透過嚴謹務實的課程設計，藉此機會舉辦 3 至 5 天的工作坊或研習活動，傳承行政管理經驗，以提升工作績效。

伍、結語

綜上所述，美國大學沒有全國統一的行政管理體制，在自由民主的基礎上有充分的自主權，雖然表面看來校園權力對立，但是透過一套互相監督制衡的行政管理體制，經過參與討論，異中求同，要求提升教學、學習和研究成果和行政效率，為大學宗旨做出最合理決定。

國內在面對無國界的高教市場競爭、政府補助明顯減少、成本增加的財政環境下，大學的經營必將面臨永續發展的嚴酷挑戰，也因此，有關大學行政管理制度的品質管控與績效提升，乃未來大學發展的重要課題。

參考文獻

- Almanac of Higher Education (2011). Almanac of higher education, 2011-12. *The Chronicle of Higher Education*, 58(1), 31-36.
- American Association of University Professors (1966). *Statement on Government of Colleges and Universities*. Washington, DC: American Association of University Professors.
- Burgan, M. (2009). Faculty governance and special interest centers. *Academe*, 95(6), 15-19.
- Carpenter-Hubin, J. & Snover, L. (2013). Key leadership positions and performance expectations. In P. Schloss, & K. Cragg. *Organization and administration in higher education* (pp.27-49). New York, NY: Routledge.
- Dickeson, R. C. (1999). *Prioritizing academic programs and services*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Hendrickson, R., Lane, J., Harris, J., & Dorman, R. (2013). *Academic leadership and governance of higher education*. Sterling, VA: Stylus.
- Ingram, R. (1993). *Governing independent colleges and universities: A handbook for trustees, chief executives and other campus leaders*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Lazerson, M. (2010). *Higher Education and the American Dream: Success and its discontents*. New York, NY: Central European University Press.
- Lee, B.A. (1979). Governance at unionized four-year colleges: Effect on decision-making structures. *Journal of Higher Education*, 50(5), 565-

585.

- Lombardi, John V. (2013). *How Universities work*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lucas, A. F. (2000). *Leading academic change: Essential roles for department chairs*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Melear, K. (2013). The role of internal governance, committees, and advisory groups. In P. Schloss, & K. Cragg. (2013). *Organization and administration in higher education* (pp.50-65). New York, NY: Routledge.
- Minor, J. T. (2004) Understanding faculty senates: Moving from mystery to models. *The Review of Higher Education*, 27(3), 343-363.
- Northwestern University. (2014). *Faculty Senate Bylaws*. Retrieved from www.northwestern.edu/faculty-senate/the-assembly/bylaws.html
- Oregon State University. (2014). *Faculty Senate Bylaws*. Retrieved from <http://senate.oregonstate.edu/facultySenate>.
- Paulsen. M. & Smart, J. (2001). *The finance of higher education: Theory, research, policy & Practice*. New York, NY: Agathon.
- Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York, NY: Free Press.
- Shanghai Jiao Tong University. (2014). *Academic ranking of world universities*. Retrieved from <http://www.shanghairanking.com/ARWU2014.html>.

