

学者文库·教育

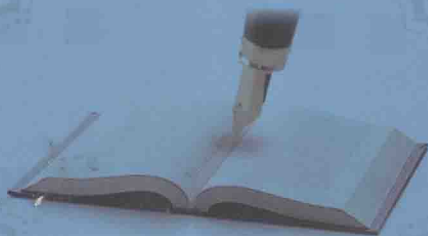
重庆市教育科学“十二五”规划重点课题

“美国公立高校内部问责制质量保障机制研究”

(2014-GX-054)的成果之一

美国公立高等院校 内部问责制研究

袁潇 | 著



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

美国公立高等院校内部 问责制研究

袁潇 著

重庆市教育科学“十二五”规划重点课题“美国公立
高校内部问责制质量保障机制研究”(2014—GX—054)
的成果之一

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

美国公立高等院校内部问责制是指美国公立高等院校为了承担大学的责任,通过在高等院校内部建立一定的规范和管理机制,通过特定的途径和方法,主要向高等院校的利益相关者主动报告、解释、证明和回答有关学校内部教育质量、教育资源的使用及效率等情况,是一个证明高等院校履行自身职责、实现办学绩效及提升教育质量的过程。本书以美国公立高等院校内部问责制为研究对象,梳理了内部问责制产生的背景及发展进程;分析了内部问责制的代表性理论,辨析了内部问责制的专业主义理论视角;探析了内部问责制的构成要素与实施概况;最后通过对内部问责制相关经验、影响与挑战的深入分析,提炼出了对我国高等教育改革的合理建议。

图书在版编目(CIP)数据

美国公立高等院校内部问责制研究:重庆市教育科学“十二五”规划重点课题“美国公立高校内部问责制质量保障机制研究”(2014—GX—054)的成果之一/袁潇著. —天津:天津大学出版社, 2015. 12

(学者文库·教育)

ISBN 978-7-5618-5489-1

I. ①美… II. ①袁… III. ①公立学校—高等学校—学校管理—责任制—研究—美国 IV. ①G649.712

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第318965号

出版发行	天津大学出版社
地 址	天津市卫津路92号天津大学内(邮编:300072)
电 话	发行部:022-27403647
网 址	publish.tju.edu.cn
印 刷	廊坊市海涛印刷有限公司
经 销	全国各地新华书店
开 本	169mm×239mm
印 张	12.25
字 数	279千
版 次	2015年12月第1版
印 次	2015年12月第1次
定 价	80.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

序

当前,高等教育的质量问题已成为各国高等教育领域关注的焦点。美国高等教育领域通过高等教育问责制来有效回应高等教育利益相关方的责任诉求,提升高等教育质量。在美国高等教育走向大众化的进程中,公立高等院校内部教育质量与管理潜在的问题使得公众对高等教育的信任下降,同时公立高等院校面临着高等教育经费有限、市场竞争激烈、教育成本增加等诸多的问题。1972年,美国宾夕法尼亚州立大学教授肯尼斯在其著作《高等教育问责制》中第一次提出了“内部问责制”的概念,此后格拉汉姆·派翠西亚、马丁·特罗、约瑟夫·博克等学者呼吁高等院校加强内部问责制,倡导高校内部评估与改革。公立高等院校内部问责制逐渐成为高等教育问责制的重要转向与发展趋势。

作为自我管理的一项制度和一种实践手段,内部问责制是美国公立高等院校以改进完善为目的的自我评价监督过程与学校内部教育质量保障的自觉行动。内部问责制是公立高等院校内部质量主体基于质量契约而履行责任的过程,其宗旨在于提升内部教育质量。内部问责制的理念与我国倡导提升高等教育质量的理念是契合的。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》均提出“加强高校自我评估,健全高等院校校内质量保障体系”。建立高等院校内部质量保障体系是我国高等教育健康发展的迫切需要。

袁潇博士在攻读博士学位期间对美国公立高等院校的内部问责制产生了浓厚的兴趣,长期关注这一问题,并以美国公立高等院校内部问责制为主题撰写了博士论文。该选题直接回应了当前我国高等院校所面临的高等教育质量问题,该论文也荣获2014年中国学位与研究生教育学会组织评选的优秀博士论文。通读全书,感触颇多,概括起来,主要有以下几点给人留下了深刻印象。

第一,内在结构完整,涉及内容广泛。该书主题明确,结构完整,从美国公立高等院校内部问责制的产生和发展、代表性理论、构成要素、实施状况等几个方面进行了论述,在此基础上详细总结分析了美国公立高等院校内部问责制的经验、影响、挑战,“启示”部分切中当前我国高等教育质量的核心问题。

第二,认识有新观点。该书在研究视角、研究思路方面有一定的新意。国内外学者对美国公立高等院校问责制的研究主要集中在外部问责制和绩效拨款方面,涉及高校内部问责制的研究仍显匮乏和不足,国内学者对高校内部问责制的研究还处于初步探索阶段。在关于高校内部问责制理想模型和发展趋势方面也提出了自己的见

解,反映了作者能运用相关理论方法对专业领域内的问题进行较为系统而专深的研究。

第三,思路清晰,资料新颖,可读性强。该书在资料收集与分析方面做了较为细腻的工作。概述挖掘并利用了大量外文文献,收集并分析了一些最新的书籍、期刊、学位论文、研究报告和统计信息,列举美国数十所公立高等院校内部问责制作为案例进行深入的剖析,始终注重以国际比较的视野审视美国公立高等院校内部问责制的理论与实践发展。

第四,理论联系实际。该书界定了美国公立高等院校内部问责制的概念内涵,在综合已有观点的基础上设计了内部问责制的理想模型,总结了内部问责制的本质属性,预测了内部问责制的发展趋势,并联系我国高等院校发展的实际情况提出了对高校构建内部质量保障体系的合理建议。

该书具有重要的理论价值和现实意义,并具有较强的前沿性。随着高等教育管理体制改革的深化,建立高校内部质量监督保障体系势在必行,对美国公立高校院校内部问责制的研究具有鲜明的时代性和前瞻性。基于国内有关高等院校内部问责制研究从理论到实践还比较滞后,该书在一定程度上能弥补国内这一研究领域的相对不足并为实践提供良好的对策与建议。可以说,该书是对当前美国公立高等院校内部问责制的新探索。该书可供教育科学研究工作者、各级各类学校教育工作者、各级教育行政管理工作者研习,也可作为高校相关专业本科生、研究生参考用书。

徐 辉

2015年10月于西南大学学府小区

目 录

导 论	(1)
第一章 美国公立高等院校内部问责制产生背景及发展进程	(26)
第一节 内部问责制产生的背景	(26)
第二节 内部问责制的发展进程	(33)
第二章 影响美国公立高等院校内部问责制的代表性理论	(41)
第一节 “三角形”理论	(41)
第二节 专业主义理论	(48)
第三节 角色理论	(57)
第四节 行为主义理论	(60)
第三章 美国公立高等院校内部问责制的构成要素	(66)
第一节 内部问责制的主体与客体	(66)
第二节 内部问责制的主要内容	(73)
第三节 内部问责制的核心要素——绩效指标	(78)
第四节 内部问责制的运行机构	(92)
第四章 美国公立高等院校内部问责制的实施状况	(95)
第一节 内部问责制的实施流程	(95)
第二节 内部问责制的实施途径	(103)
第三节 内部问责制的实施效果	(117)
第五章 美国公立高等院校内部问责制的经验、影响与挑战	(122)
第一节 内部问责制的经验	(122)
第二节 内部问责制的影响	(125)
第三节 内部问责制的挑战	(128)
第六章 对我国公立高等院校构建内部质量保障体系的启示	(140)
结 语	(159)
参考文献	(162)
附 录 人物、机构、专业词汇等术语的英汉对照	(176)
致 谢	(187)

导 论

一、选题缘由

当前,高等教育被许多国家视为提升国际竞争力的重要方面,高等教育的质量比数量更受到各国的关注。从世界范围来看,高等教育管理走向高等教育治理的转变是大势所趋。美国公立高等院校通过采用履行高等教育问责制来有效回应高等教育利益相关方的责任与诉求,同时也顺应了高等院校自身生存与发展的内在需要。其中,美国公立高等院校内部问责制逐渐成为公立高等院校内部管理的重要形式,成为美国公立高等院校提升教育质量的一项重要制度。

(一) 高等教育的质量问题已成为世界高等教育领域关注的焦点

当今世界知识经济已见端倪,科学技术日新月异,综合国力竞争激烈,多元文化冲突交融。越来越快的变化不仅比以往任何时候都更为迅猛,而且也更为彻底。这种变化正不断引发和推进教育改革的强大浪潮,重视教育质量成为20世纪世界各国教育改革共同趋势^①。第二次世界大战以后,世界上许多国家都很重视教育事业特别是高等教育的发展改革。20世纪80年代以后,在世界政治、经济 and 科技等多种因素推动下,一场全球性的高等教育改革浪潮正波及世界各国^②,世界高等教育事业也迎来了发展的辉煌时期。首先,西方发达国家完成了从精英高等教育向大众高等教育的转变,发展中国家的高等教育事业经历了从无到有、从照搬照抄西方大国模式到建立自己独立的、独具特色的高等教育体系的变革。其次,高等教育超越了“象牙塔”,与社会发展建立起了密切的联系。在此过程中,高等院校的职能不断扩充、完善,从单一的教学演变成教学、科研和服务三位一体的综合职能,知识的创造、传播及应用成为高等院校的重要使命。高等教育逐步从社会的边缘走向社会的中心,对社会的发展起到了至关重要的和不可替代的作用,同时也成为公众瞩目和批评的焦点。

同时,由于社会经济发展和环境的不断变化,高等教育事业正面临着来自各方面的挑战。联合国教科文组织(United Nations Educational, Scientific and Culture Organization, UNESCO)前总干事费德里克·马约尔(Federico Mayor)认为,“全世界几乎所有国家的高等教育都处于危机之中”。国际高等教育中心主任菲利普·G. 阿特巴

① 陈时见. 当代世界教育改革[M]. 重庆:重庆出版社,2006:28.

② 王英杰. 当今世界高等教育发展危机与改革趋势[J]. 中国高等教育,1999(5):8-11.

赫(Philip G. Altbach)认为,大学面临着空前的挑战,世界各地都在探讨关于高等教育的公共资助问题,政府很勉强并且很不情愿地为不断上涨的大学预算拨款,大学面临着如何应付严重的财政问题的局面^①。从高等教育的历史发展来看,质量问题一直是高等教育不能回避的重要议题。在高等教育逐渐游离于“象牙塔”之外的今天,各种高等教育质量管理术语纷纷出现,并被应用到实践中,如高等教育质量评估、问责制、检查、认证、审核、保证、控制、改进、监控等,充分体现了世界各国对高等教育质量的调控与担忧。

尽管到目前为止学术界对“高等教育质量”(Quality of Higher Education)还没有一个统一的界定,但不少学者仍然给出了自己的观点。南非开普半岛科技大学的博士西奥多(Theodore Clive Shippey)在其学位论文《高等教育的质量与标准》(Standards and Quality in Higher Education)中指出,试图界定“高等教育质量”是很困难的、复杂的和带有价值判断的,这意味着需要提供测量工具、标准与被认可的模型作为基础^②。英国伯明翰城市大学副校长戴安娜·格林(Diana Green)在著作《什么是高等教育质量?》(What is Quality in Higher Education?)中指出,高等教育质量是一个多维的变化着的概念,通过一套详细的指标体系来衡量一所高校的质量,其本质是满足群体、个人和社会显性或潜在需求能力的特性总和^③。高等教育质量往往通过教育者、受教育者和社会发展所要求的目标、规范、水平和成果等一套绩效指标体系表现出来;高等教育的质量保证是指特定的组织依照一定顺序,根据一套质量标准体系,对高等院校的教育质量进行控制、审查和评估,并向公众提供有关高等教育质量的信息,其基本理念是对社会和学生负责、坚持和提高高校的教育质量水平、促进高等教育整体发展。联合国教科文组织认为,高等教育质量是一个多维的概念,它应包含其所有的功能和活动:教学和学术活动,研究、奖学金、教师队伍建设、学生、基础设施,社区服务和学术环境等。透明的内部自我评价和外部评价对于保证质量是十分重要的。国内学者一般将高等教育质量分为高校的教学质量、科研质量与社会服务质量。综上,高等教育质量是高等教育机构在遵循教育发展规律与科学发展逻辑的基础上,在一定的社会条件下创造的知识、培养的学生以及提供的服务符合学校教育目标、满足社会发展需要和学生个性发展需要的程度。

2009年联合国教科文组织世界高等教育会议(The 2009 UNESCO World Conference on Higher Education)将“公平、机会与质量”(Equity, Access and Quality)作为其

① [美]菲利普·G.阿特巴赫.比较高等教育:知识、大学与发展[M].人民教育出版社教育室译.北京:人民教育出版社,2000:10.

② Theodore Clive Shippey. Standards and quality in higher education[D]. Cape Town: Cape Peninsula University of Technology, 1994:5-8.

③ Diana Green. What is quality in higher education? [M]. London: the SRHE and Open University Press, 1994:3-21.

大会主题之一。联合国教科文组织呼吁,构建高等教育质量保障体系应该鼓励高等院校改善学生的学习过程,以适应不同类别的学生。大会提出:高等教育的质量保障需要有一个监控的体系,包括自治与问责制。

2011年5月16日至17日,联合国教科文组织、经济合作与发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)及世界银行(World Bank)联合组织召开了“联合国教科文组织全球论坛:高等教育排名与问责制”(UNESCO Global Forum: Ranking and Accountability in Higher Education),联合国教科文组织总干事伊琳娜·博科娃(Irina Bokova)在论坛开幕致辞中指出,全球高等教育的需求量急剧扩大,据统计,2000年全球高等教育的入学人数不到1亿,而到2025年这个数字将会超过2.5亿。高等教育入学率的增长与高等教育资源特别是财政资源的有限性使得高等教育的质量问题成为全球关注的中心,而高等教育的排名(Rankings)和高等教育问责制(Accountability)无疑成为问题中的焦点。

提升质量同样是我国高等教育发展的灵魂和生命线。2010年7月29日,国务院正式发布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《纲要》),这是进入21世纪之后中国的第一个教育规划纲要,是今后指导我国教育改革的纲领性文件。《纲要》第七章第十八条规定:全面提高高等教育质量。《纲要》指出,提高质量是高等教育发展的核心任务,是建设高等教育强国的基本要求。到2020年,建成一批国际知名、有特色、高水平的高等学校,若干所大学达到或接近世界一流大学水平。高等教育的质量问题已成为当前世界高等教育改革的重要主题与各方关注的焦点。

(二) 高等教育问责制是美国提升高等教育质量的重要举措

当前,高等教育问责制已成为美国提升高等教育质量的重要举措。美国田纳西大学的教授格雷迪(Grady Bogue)等人指出,在20世纪末和21世纪初期,问责制已经成为高等教育的主要政策,不管是在美国还是在其他国家。美国学者琳达·麦克尼尔(Linda McSpadden McNeil)等人认为,标准化的、高风险的、以测试为基础的问责制已成为美国最具影响力的联邦教育政策。

20世纪后半叶,在美国高等教育领域中令人瞩目的政策是高等教育入学和问责制问题,尽管在高等教育领域中有其他问题已经摆上了桌面,但不断增加的入学人数和绩效问题引起了人们更为高度的关注^①。20世纪90年代早期出现的经济衰退使得高等教育的财政更为紧张,而公共支出的压缩要求政府与社会对大学做出更近距离的审查。随着高等教育的大众化与普及化的发展,美国公立高等院校的办学成本

^① [美]E. 格威狄·博格,金伯利·宾汉·霍尔著,毛亚庆,刘冷馨译. 高等教育中的质量与问责[M]. 北京:北京师范大学出版社,2009:前言.

呈逐年递增的趋势,并推动学费的上涨和高校预算支出的膨胀,大学生的入学经济负担和高校的财务压力引起了社会各方的广泛关注和不满,人们普遍质疑办学成本递增和学费上涨的合理性,要求有效控制它们的过快增长^①。2006年时任美国教育部部长玛格丽特·斯佩林斯(Margaret Spellings)发表公开讲话,指出美国高等教育变得自满与过于昂贵。高等教育的学费上涨必然引起家长、学生、大学持股者(Stakeholders)的不满,他们质疑大学经费的使用效率,要求更好的教育质量,而联邦政府则希望高等院校能提高政府拨款的使用效率,能更好地完成高等教育发展的政策目标,如大学生入学率、毕业率、学业成果等。

另一方面,随着新公共运动中政府绩效改革的施行,针对高等院校的目标管理、全面质量管理、结果导向管理、绩效测评等逐步提上日程。工商界和政治领袖将高等教育视为增强国家经济竞争力的关键,希望大学也能“简化生产流程”,更加关注输出和结果,如学生成绩、科研实力、社会贡献等。正如菲利普·G.阿特巴赫所言,随着高等院校机构规模的扩大和内部管理的日益复杂化,要求更高层次的专业化管理的压力也将与日俱增。传统的高等院校管理方式受到了越来越多的批评——不仅因为它们过于僵化,而且因为这些规模庞大的科层机构效率低下。高等教育管理将会日益成为一种职业,这意味着在许多国家将会发展起目前尚不存在的“行政阶层”,对责任的需求也会增长并给高等院校带来更多的问题。在日益复杂化和科层化的环境中如何保持大学内传统的并且是有价值的教授治校和根本性的学术决策模式,将是所要面临的挑战。基于高等教育领域内外的各种问题与矛盾的不断积累、暴露,外部利益相关者对高等院校的教育质量与经费使用效率的质疑,美国高等教育问责制逐渐成为美国高等教育改革的一项重要举措。

2001年1月23日,美国总统布什(George Walker Bush)向国会提交的“不让一个孩子掉队”教育改革计划,表达了美国政府对公立学校加大改革的教育信念与期望,随之建立起中小学教育问责制,增强学校对学生成绩的责任制。法案也明确提出深化高等教育问责制的提议。这一改革思路对高等教育的发展也产生了示范效应,美国很多州逐步建立起高等教育问责制。2004年,时任美国教育部部长玛格丽特·斯佩林斯在福特基金会(Ford Foundation)的资助下,联合美国国家高等教育行政署(State Higher Education Executive Officers)成立了国家高等教育问责制委员会(National Commission on Accountability in Higher Education),目的在于提高美国高等教育的绩效表现与问责制效率。以美国得克萨斯州为例,2004年得克萨斯州高等教育委员会(The Texas Higher Education Board)响应州长里克·佩里(Rick Perry)的指示,在全州范围内掀起了实施一个全方位的高等教育问责制的高潮。2008年,美国教育部

^① 徐警武. 美国四年制公立院校办学成本递增的特点与启示[J]. 教育研究, 2008(1): 93-98.

发布的年度高等教育绩效与问责制报告指出,“确保高等教育的入学、可支付性与问责制”(Accessibility, Affordability, and Accountability)是美国高等教育改革的重要目标之一。2011年2月,美国教育部发布了“2010年度绩效报告”(2010 Annual Performance Report, 2010APR),现任教育部长阿恩·邓肯(Arne Duncan)强调:要保证高等教育的入学率、可支付性与有效的问责制,使高校培养出更多优秀的学生。

(三) 内部问责制成为美国高等教育问责制的重要转向

高等教育问责制成为美国高等教育领域最重要的一项举措,但这并不意味着高等院校内部的质量状况得到根本改善。20世纪70年代,美国通货膨胀带来美国经济的萧条,财政收入的减少,加之战后生育高峰的结束导致了高等教育入学率的下降,美国结束了高等教育大发展的黄金时代。美国高等教育抛弃了规模越大越好的观念,开始注重高等教育的内部质量问题,尤其是高等院校内部质量及绩效的问题。美国政府和社会组织对高等教育的关注不再仅仅集中在院校资源的利用和管理的效率上。州政府通过把公立高等院校纳入政治审查范围,加大了对高等院校的管理,问责制成了高等院校履行责任的主要方式。经济的不景气使美国联邦政府、州及社会基金组织面临巨大的压力,政府和社会虽然减少了对高校的资金,但是对其的要求却增多。高等院校的压力进一步加大,不仅面临资金的问题还面临激烈的高校之间诸如资金、生源、教师等激烈的竞争。高等院校逐步开始看重基于结果的绩效,而不是仅仅关注财政投入和资源的使用,高等教育领域的问责由关注学校的财政投入开始转向关注学校的产出,注重学校的内部教育质量。

20世纪80年代,美国联邦政府要求公立高等院校履行责任的倾向进一步加强,外部对高校的关注从高等教育经费转移到内部质量,从对公立学校排名的关注最终转向了对高等院校学生学习效果的关注。美国三分之二的州都要求公立高等院校制订和引入评价学生学习效果的计划。美国政府认为,由于它在公立高等教育资金投入中扮演了重要角色,因此,政府有权干预高教内部事务;高等院校是美国社会的中枢组织,应该受到社会公共部门的控制和监督。1983年联邦政府发布了名为《国家处于危险之中》(A Nation at Risk)的报告,这一报告指出美国学校教育存在的几大隐忧,特别是学生学业成绩的降低及国际性学业成绩测验的表现落后于其他先进工业国家^①。这一报告引起了美国举国上下的震动,对学校教育也产生了质疑。随之而来的就是社会对高等院校产生的前所未有的信任危机。各州采取要求高等院校制定一定的措施来评估学生的学习效果。高等教育问责的重点也由关注州的改革转向关注高等院校的进步和发展,以此来证明毕业生所获得知识和技能。至此,美国公立高

^① Joseph C. Burke. Achieving Accountability in Higher Education: Balancing Public, Academic and Market Demands[M]. San. Francisco: Jossey-Bass Press, 2005: 7-9.

等院校内部问责制越来越得到社会各界的重视。

(四) 建立内部质量保障体系是我国高等教育健康发展的迫切需要

20 世纪 90 年代以来,我国通过实施科教兴国战略和人才强国战略对高等教育的改革与发展不断做出新的部署。1999 年,党中央、国务院立足于我国现代化建设全局,做出了“扩大高等教育规模”的重大决策。经过 10 年努力,我国高等教育总规模列世界第一^①。在我国高等教育规模实现跨越发展的背景下,党和政府始终把提高高等教育质量放在重要位置。2010 年 5 月 20 日,教育部部长袁贵仁在第四届中外大学校长论坛上指出,中国正在以更加广阔的视野、更加开放的姿态、更加执着的努力,加快推进创建世界一流大学步伐。站在新的历史起点上,中国高等教育将把提高质量作为改革发展的核心任务,更加关注发展理念的战略性转变,更加关注培养模式创新和体制改革,更加关注质量保障评估的制度建设^②。

随着我国高等教育的大众化改革的推进,高等教育在数量上得到了相当程度的发展,但同时也引发了社会各界对高等教育质量问题的关注,如何保障和提高高等教育质量成为社会各界讨论的焦点。我国高等教育质量保障体系主要以教育部门组织评估的外部保障为主,并没有形成科学完善的内部质量保障体系。对于作为基础的高等院校内部质量保障,教育部门和学校没有引起足够的重视。当前,建立高等院校内部质量保障体系是我国高等教育健康发展的迫切需要。建立以高等院校内部教育质量保障系统为主、国家和社会外部教育质量保障系统为辅的教育质量保障系统,形成“内外结合、以外促内”的系统运行机制应是高等院校教育质量保证机制建立的总体目标^③。高等院校外部质量保障体系对大学教育质量的保证是通过审核、评估等方式进行的,它必须以高等院校内部质量保障为基础。以外部质量保障体系促进内部质量保障体系的建设,成为世界各国高等教育改革与发展的新趋势。高等院校通过内部问责制能使自己建立起内部的自我调节、改进工作、保证和促进教育质量的机制,对美国公立高等院校内部问责制的研究能够给我国高等教育改革带来一些启示与借鉴。

二、概念界定

(一) 美国公立高等院校

美国公立高等院校(Public Institutions of Higher Education in the U. S.)主要指“美国公立学院和大学”(U. S. Public Colleges and Universities)和“美国公立高等学

① 教育部. 把提高质量作为核心任务——我国高等教育改革发展综述[N]. 中国教育报, 2010-7-9.

② 袁贵仁. 把提高质量作为高等教育改革发展的核心任务[J]. 中国高等教育, 2010(11): 6-8.

③ 沈玉顺, 陈玉琨. 中国特色高校教学质量保证模式初探[J]. 中国高等教育评估, 1998(4): 11-15.

校”(US Public Postsecondary Schools)。“美国公立学院和大学”主要由公立大学系统和公立社区学院两部分组成。美国公立大学系统多是指四年制公立学院(4-Yr. Public Colleges in the U. S.)和赠地大学(Land-grant Universities),这样的公立大学系统一般由多个校区组成,授予学士及以上学位;社区学院(Community Colleges)主要提供成人与职业教育,一般授予副学士学位(Associate Degrees),根据美国社区学院协会(American Association of Community Colleges, AACC)的统计,目前美国的社区学院有1167所,其中公立的社区学院有993所,独立的有143所,剩余的31所为部落的社区学院。根据美国州立学院及大学联合会(American Association of State Colleges and Universities, AASCU)的规定,该协会的会员是指那些经过地区认证的、能够提供学士及以上学位的且部分或全部由州政府或行政控制的高等教育机构,包括州立大学、学院、大学系统等。

“美国公立高等学校”是“美国公立中等后教育体系”的一部分。美国每个州都有不同的“公立中等后教育体系”(Public Postsecondary Education Systems),这样的公立教育体系是指由州宪法(State Constitution)、立法机构(Legislative Acts)或者两者结合建立的公立中等后教育机构的统称^①。美国公立中等后教育体系包括大型的州立大学(Large State University)、小型的学院(Smaller Colleges)、师范学院(Teacher Colleges)、技术学校(Technical Schools)和职业学校(Vocational Schools)。以得克萨斯州为例,得克萨斯州有70所公立高等学校,包括得克萨斯州农业机械大学系统(Texas A&M University System)、得克萨斯大学系统(University of Texas System)、得克萨斯州立大学系统(Texas State University System)、得克萨斯理工大学系统(Texas Tech University System)等。

美国著名学者丹尼尔(Daniel C. Levy)在其著作《私立教育:抉择与公共政策研究》(Private Education: Studies in Choice and Public Policy)一书中,专章论述了“私立与公立:高等教育中的分歧分析”这个问题,他指出区分美国公立、私立高等院校主要有三个依据^②。一是高等院校的财政来源(Financial Source),这是区分高等院校是公立还是私立的主要依据,凡是由联邦政府、州政府或地方政府所设立或支持的大大学为公立大学;反之,由私人设立或由私人捐赠财产所支持的大大学,均为私立大学,如1862年颁布的《莫里尔法案》为每个州提供了大量的政府土地以支持公立高等教育^③;二是高等院校的控制者(Control),如果一所大学的董事会成员由公民或立法机

^① William A. Kaplin, Barbara A. Lee. The law of higher education[M]. San, Francisco: Jossey - Bass Inc. Publishers, 1986: 433.

^② Daniel C. Levy. Private Education: Studies in choice and public policy[M]. New York: Oxford University Press, 1986: 170 - 192.

^③ [美] 菲利普·G. 阿特巴赫著. 比较高等教育: 知识、大学与发展[M]. 人民教育出版社教育室, 译. 北京: 人民教育出版社, 2000: 82.

关选举产生则为公立大学,反之如果一所大学的董事会成员由私人或民间机构设立则为私立大学;三是高等院校的使命(Mission),公立大学担负着公平给予当地居民接受高等教育机会的使命,为社会服务、为国家服务的意识非常明确,学费较低;而私立大学为了录取少数的优秀学生进行高质量的教育,遵循市场规律,学费相对昂贵。

18世纪后半叶,美国最早的一批公立大学开始涌现,包括1785年创建的美国第一所公立大学——佐治亚大学(University of Georgia)、1789年建立的北卡罗来纳大学(University of North Carolina)、1801年建立的南卡罗来纳大学(University of South Carolina)和1819年建立的弗吉尼亚大学(The University of Virginia)^①。1819年的达特茅斯学院诉讼案是美国公立、私立高等院校发展的分水岭,它结束了州政府试图将私立院校改制为公立院校的尝试,使大学的行政管理权从教会全部垄断到由政府直接管理,公立高等院校随之发展起来。在《莫里尔法案》(Morrill Act)和《退伍军人再适应法》(The Servicemen's Readjustment Act of 1944)等联邦法律的激励下,美国公立高等院校现已成为美国社会最重要的高等教育机构。美国公立学院和大学所录取的学生占美国大学生总数的75%以上,由公立高等院校授予的学位,几乎占美国本科学位的66%,占有博士学位的75%,占全国工程与技术学位的70%。州政府每年为公立学院和大学提供约45%的经费支持;而私立大学通过州立资助项目仅得到3%的资金支持^②。

美国公立高等院校受联邦、州政府和地方财政的资助,同时也受到联邦宪法、州宪法和行政法的约束,是美国实施高等教育问责制的主要机构。在美国高等教育发展史上,公立高等院校具有特殊的地位和意义,它充分体现了一种新观念,即政府有责任与义务为大众提供免费的高等教育(Free Higher Education),它充分表达了美国联邦政府对于公共高等教育事业的重视和信任,体现了高等教育民主、公平的原则。

(二) 问责制

1. 问责制(Accountability)

根据韦氏词典(The Merriam Webster Dictionary)的定义,“问责制”(Accountability)是指某人承担一种责任的状态或性质,特别是义务或愿意承担责任或者考虑自己的行动。美国政府问责制办公室(U. S. Government Accountability Office, GAO)将问责制(Accountability)、完整性(Integrity)和可靠性(Reliability)作为其核心价值理念(Core Values)。问责制很好地诠释了美国政府问责办公室的工作本质,美国政府问责办公室通过问责制监督联邦和国会的计划与行动,确保美国人民的公共利益。美

^① 马万华著. 从伯克利到北大清华——中美公立研究型大学建设与运行[M]. 北京:教育科学出版社, 2004:58-59.

^② [美]詹姆斯·杜德斯达,弗瑞斯·沃马克著. 美国公立大学的未来[M]. 刘济良,译. 北京:北京大学出版社,2006:1-16.

国政府问责制办公室认为,问责制是指问责制办公室的专业人士,包括分析师、会计师、律师、经济学家等,通过财务审计、项目审查、调查、法律援助和政策分析等提高联邦政府工作的经济效益、有效性和信誉的各项举措。

在西方国家,问责制在公共行政领域已经有很丰富的研究成果。虽然“问责制”的概念最初来源于公共行政领域,但这些定义仍然较好地界定了教育问责制的概念与界限。夏弗里茨(Shafritz)认为“问责制”有两种内涵:一是指某人必须就自己在社会或组织中的行为向上一级法人或组织回答的程度;二是保持准确的资产、文件与基金的义务^①。斯塔林(Starling)认为,“责任”是一个很好的“问责制”的代名词,它意味着组织必须对某人或自身之外的某种东西负责^②。保罗(Paul)将“问责制”定义为个人和组织尽可能客观地为衡量绩效负责^③。保罗对“问责制”的定义已经涉及比较广泛的探讨并将重点放在了绩效管理(Performance Management)上。在诸多研究中,美国匹兹堡大学的教授凯文·卡恩斯(Kevin P. Kearns)对问责制的研究较有代表性。凯文·卡恩斯认为,责任的内涵是复杂的,他用“责任立方体”(Accountability Cube)来定义问责的三个维度:一是个体或组织必须对其负有所有责任的权威;二是清晰或模糊的绩效要求;三是组织对于责任环境的战略性反应^④。

综上,虽然不同学者对“问责制”的定义范围不同,但都界定了“问责制”的三个核心问题:一是上级赋予的监督权;二是将信息传递给上级部门的明晰的报告机制;三是上级部门用于评估下级部门的措施和标准。美国公共行政学界也形成了对“问责制”的比较统一的认识:“问责制”包含外部监督(External Scrutiny)、辩护(Justification)、服从(Compliance)、惩罚(Sanction)与控制(Control),意味着个体或组织对绩效负责,而绩效的衡量标准应尽可能客观。

2. 高等教育问责制(Higher Education Accountability Systems)

直到20世纪70年代“问责制”这个词才出现在教育文献索引里。在美国高等教育领域,问责制主要指向公立高等院校,由于私立院校较少接受政府的绩效拨款和绩效考核,所以政府对私立院校的管理权限较小。根据美国高等教育政策研究中心(Institute for Higher Education Policy, IHEP)的定义,高等教育问责制是指通过排名体系(Ranking systems,)、非政府认证制度(Non-governmental Accreditation)与制度质量

① Shafritz J. M. The HarperCollins dictionary of american government and politics[Z]. New York: HarperCollins, 1992:4.

② Starling G. Managing the public sector, Chicago, Dorsey, 1986:123.

③ Paul S. Strengthening public service accountability: A conceptual framework[M]. Washington, D. C.: World Bank, 1991:2.

④ Kevin P. Kearns. The strategic management of accountability in nonprofit organizations[J]. An Analytical Framework, Public Administration Review, 1994, 54(2), 185-192.

措施(Institutional Quality Measures)等方式对高等院校进行定量评估。美国高等教育政策研究中心认为,对美国高等教育问责制的研究应主要集中在:制度质量措施、非政府认证、排名系统、国家协调与治理等。

美国高等教育领域的问责制是一个极其重要的概念,引起了高等教育理论学者的争鸣。美国乔治·华盛顿大学(George Washington University)教授伊尔·卡瓦斯(Elaine El-Khawas)认为,“高等教育问责制这一内涵广泛的术语,是指由政府发起的、旨在对高等教育机构施加新责任(New Obligations)的一般趋势。”尼夫(Neave G.)认为高等教育问责制是在“评估型国家”(Evaluative State)的背景下产生的,主要强调高等院校的绩效(Institutional Performance),例如通过绩效拨款对高等院校实施问责。美国加州大学伯克利分校公共政策研究院教授马丁·特罗(Martin Trow)被认为是研究美国高等教育政策的杰出代表,他指出高等教育领域的“问责制”就是向他人报告、解释、证明及回答资源的使用方式和使用效率的义务。美国匹兹堡大学的教授凯文·卡恩斯在《高等教育机构的问责:一个战略方案》(Institutional Accountability in Higher Education: A Strategic Approach)一文中,对高等教育问责制进行了这样的界定:问责制是指教育机构为了得到上一级教育主管部门的认可和公众的信任而完成任务、维护权威、赢得信誉的义务^①。

国内学者也从不同的维度阐释高等教育问责制。高耀丽认为,高等教育问责的目的是通过汇报、解释、证明等方式,来确保政府部门、社会机构或个人对高等学校的资源使用情况及效果进行监督^②。许杰认为,高等教育问责制是一个与资源、效率、效果和绩效评估相关的概念,它要求通过有效的方式证明大学正当、明智地使用所配置资源并达到有效的目标^③。周湘林认为,高校问责就是高校这个实体向其他利益相关者报告、解释、证明和回答有关高等教育资源使用及效果的情况,是一个证明高校自身履行职责、实现办学绩效及教育质量的过程^④。王淑娟认为,问责制可以归纳为四个向度:责任、制度、管理和信息流动。公立院校的州问责制是指州政府或州高等教育协调机构建立起一定的规范和管理机制,通过特定的途径和方法(如绩效报告和绩效拨款)保障公立院校切实承担起对其履行公共责任状况主动交代和接受奖惩的义务^⑤。中国台湾学者也多从责任这个维度来分析教育问责制的含义。台北市

① Kevin P. Keams. Institutional accountability in higher education: A Strategic Approach[J]. Public Productivity & Management Review, 1998, 22(2), 140-156.

② 高耀丽. 英国高等教育问责制及其启示[J]. 高等教育研究, 2006, 26(11): 103-107.

③ 许杰. 论治理视野中高等教育问责制的完善[J]. 教育研究, 2009(10): 54-59.

④ 周湘林. 从政府问责到社会问责: 中国高校问责制的内涵、类型与变革[J]. 高等教育研究, 2010, 31(1): 34-40.

⑤ 王淑娟. 美国公立院校的州问责制[M]. 北京: 知识产权出版社, 2010: 20.

师范学院院长吴清山在《教育绩效责任研究》一书中指出,问责制是教育机构及其相关人员(教育行政机关、教育政策制定人员、学校、学校行政人员、教师和家长)负起学生学习成败的责任^①。

综上,高等教育问责制是一个多维的概念。美国高等教育问责制主要是指联邦、州政府或地方政府等外部利益相关者通过绩效报告、基于政策目标实现状况的财政拨款以及学生学业评价等手段对公立高等院校进行问责,在这一过程中,公立高等院校切实承担起履行公共责任并接受奖惩的义务,问责的前提是基于高等院校的内部评价与问责。

3. 高等院校内部问责制(Internal Accountability in Higher Institutions)

美国公立高等院校问责制根据问责制主、客体的不同分为外部问责制和内部问责制,问责制的主、客体的划分是区分美国公立高等院校外部问责制与内部问责制的重要尺度。美国公立高等院校外部问责制是指联邦、州政府、高等教育行政管理机构、社会组织、公众等外部利益相关者对高等教育或某所高等院校绩效或财政方面的问责;内部问责制是高等院校内部利益相关者之间的问责。

1972年,美国宾夕法尼亚州立大学教授肯尼斯(Kenneth P. Mortimer)在其著作《高等教育问责制》(Accountability in Higher Education)第四章“内部问责制”(Internal Accountability)中指出,高等院校内部问责制是学院与大学的内部政策决议,是学院与大学理事会(The Board of Trustees)迫于外部的压力而授权管理学校行政人员、教师和学生的行为,在这一管理过程中,学院与大学理事会拥有终极权威(Ultimate Authority)并对学校的绩效负有责任(Accountable)^②。马丁·特罗从学校与外部环境的关系层面及责任要求的来源上将美国高等教育问责制划分为外部问责制(External Accountability)与内部问责制(Internal Accountability)。马丁·特罗认为,内部问责制是高校内部的问责体制,它阐明学校各个部门如何有效地履行责任,如何对高校自身的活动进行有效的评价,并检验他们在哪些地方需要改革,如何进行改革等^③。美国纽约州立大学教授约瑟夫·博克(Joseph C. Burke)认为,内部问责制在组织中经常由专业人士控制,集中作用在于专业或道德的标准,如在高校内部问责制成为专业的问责^④。

① 吴清山,黄美芳,徐纬平.教育绩效责任研究[M].北京:九州出版社,2006:3.

② Kenneth P. Mortimer. Accountability in higher education[M]. American Association for Higher Education, 1 Dupont Circle, Suite 780, Washington, D. C., 1972:25.

③ Martin Trow. Trust, Markets and accountability in higher education: A Comparative Perspective[J]. Higher Education Policy, 1996(9):309-324.

④ Joseph C. Burke. Achieving accountability in higher education: Balancing Public, Academic and Market Demands[M]. San. Francisco: Jossey-Bass Press, 2005:3-5.