

# 中美高等教育 比较研究



都本伟 王凤玉 著

 高等教育出版社  
HIGHER EDUCATION PRESS

# 中美高等教育 比较研究

ZHONG MEI GAODENG JIAOYU BIJIAO YANJIU

都本伟 王凤玉 著



高等教育出版社·北京  
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

## 内容提要

本书采用历史与逻辑相统一、分析与综合相统一、抽象与具体相统一等方法,对中美高等教育管理体制、入学考试制度、教学管理制度、科研管理制度、经费投入体制、教师聘任制度、师范教育制度、职业教育制度、教育评估制度等的历史沿革和发展特点作了比较深入的分析,有助于扩大读者视野,总结历史经验,促进我国教育事业的健康发展。

## 图书在版编目(CIP)数据

中美高等教育比较研究/都本伟,王凤玉著. —北京:高等教育出版社,2011.5

ISBN 978-7-04-031822-7

I. ①中… II. ①都…②王… III. ①高等教育-对比研究-中国、美国 IV. ①G649.21②G649.712

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第057953号

策划编辑 陈瑜                      责任编辑 王建强                      封面设计 李卫青                      版式设计 范晓红  
插图绘制 尹文军                      责任校对 刘莉                      责任印制 刘思涵

---

|      |              |      |   |
|------|--------------|------|---|
| 出版发行 | 高等教育出版社      | 咨询电话 | 400-810-0598  |
| 社 址  | 北京市西城区德外大街4号 | 网 址  | <a href="http://www.hep.edu.cn">http://www.hep.edu.cn</a>         |
| 邮政编码 | 100120       |      | <a href="http://www.hep.com.cn">http://www.hep.com.cn</a>         |
| 印 刷  | 北京中科印刷有限公司   | 网上订购 | <a href="http://www.landaco.com">http://www.landaco.com</a>       |
| 开 本  | 787×960 1/16 |      | <a href="http://www.landaco.com.cn">http://www.landaco.com.cn</a> |
| 印 张  | 16.75        | 版 次  | 2011年5月第1版  |
| 字 数  | 310 000      | 印 次  | 2011年5月第1次印刷  |
| 购书热线 | 010-58581118 | 定 价  | 38.70元  |

---

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究  
物料号 31822-00

# 序 言

鲁 昕

都本伟、王凤玉同志的《中美高等教育比较研究》一书即将付梓，邀为作序，写下读后的几点感想。

都本伟同志有长期从事高等教育研究和管理工作的经历。他做过大学校长、辽宁省教育厅的副厅长、辽宁省人民政府的副秘书长、招考委和学位委的副主任，并长期在辽宁大学和沈阳师范大学做研究生导师。尤其在2003年至2005年协助我分管全省的教育工作，为辽宁教育事业的发展，尤其是高等教育的改革做了大量工作。使我记忆犹新的是上世纪90年代中期，他较早地带领一批校长赴北美和欧洲考察，回国后，借鉴发达国家高等职业教育办学经验，在全国率先对高职教育进行了全方位改革，取得了良好的办学成效和经验。90年代末期，随着我国高等教育大众化的来临，高校办学条件受到了严峻的挑战，他为辽宁省高校的置换建设做了大量工作，使辽宁许多高校改善了办学条件。本世纪初，他又根据发达国家特别是美国“硅谷”的模式，在辽宁高新技术企业密集的地区推行了软件学院的试点，推动了辽宁的软件学院的迅速发展，为大连软件产业园，沈阳、锦州等高新园区培养了大量科技型适用人才。这些工作经历和业绩，从实践上为他的高等教育研究奠定了实证基础。本伟同志在工作中还善于思考，潜心研究，利用他在沈阳师范大学教育学院作研究生导师的教学研究平台，培养了多名高等教育专业研究生。他的研究方向是高等教育管理和美国高等教育研究，近年来，他撰写了多篇高等教育和比较教育的论文。他的同事王凤玉教授也是一位在高等教育研究上有一定造诣的青年学者，出版和发表了多部（篇）高等教育研究著作（论文），主持过多项全国教育科学规划课题。他们的合作研究，发挥了各自的特长，取得了阶段性的成果，这部《中美高等教育比较研究》就是明显的例证。

本书具有以下几个特点：

一、采用历史与逻辑相统一的方法，对中美高等教育的历史发展做了较深入详尽的考察，使读者较全面地了解了中美高等教育管理体制、入学考试制度、教学管理制度、科研管理制度、经费投入体制、教师聘任制度、师范教育制度、职业教育制度、教育评估制度等的历史沿革与发展脉络，十分清晰地理出了教育改革与发展的线索，使读者一目了然。同时，“史”的考察又紧紧围绕着“论”

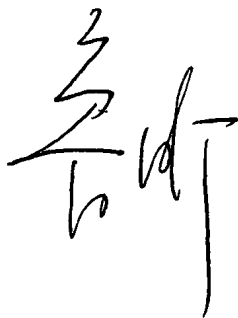
的需要而展开,分析了教育制度变革的阶段性特点和发展规律,总结出正面的经验和反面的教训。

二、采用分析与综合相统一的方法,对中美高等教育的制度体系进行了全方位多层面的比较分析。比较作为思维过程的一个重要环节,是把握事物特殊性进而认识本质属性的必要途径。为了把握中美高等教育制度体系的特殊性和本质属性,也只有进行深入的比较分析,才能从中获得某些深刻而有益的启示。可见,比较分析是途径而不是目的,目的在于总结出带有规律性、指导性的认识和启迪。

三、采用抽象与具体相统一的方法,对中美高等教育发展和变革中的重大事件和历史人物进行了实证研究。书中引述了大量的中外文资料,从而使他们的研究建立在翔实分析的基础上,论据充分,进而总结出了作为高等教育强国的美国的具有借鉴价值的教育思想、教育体制、教育方式方法,合乎逻辑地总结出了应用于我国高等教育改革的实践意义。可见,抽象与具体的结合不仅是自然科学研究,更应是社会科学研究的 methodology。

总之,美国高等教育发展历史比我国早,多元化教育经费投入保障体制适应了美国高度私有化和国际化的国情。开放式的教育管理模式适应了开放化社会人的选择多样化的特点,创新性的教育理念和鼓励个性发展的教学管理机制,适应了人们对未知渴望和勇于探索的人性要求。这些都是我国高等教育应认真吸取的宝贵经验。当然,由于中美两国历史发展路径不同、体制不同、观念不同,对于这些经验不能照搬照抄,而应依据中国国情有选择地借鉴和吸纳。再好的体制机制,只有与本土文化有机适应,才能获得生长并结出硕果。从这方面来说,作者还应拓宽视野,开拓思路,做更深入的研究,我们期待着他们有更多更有分量的研究成果问世。

是为序。



二〇一〇年十月三十日

# 目 录

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| <b>第一章 中美高等教育管理体制的比较</b> .....      | 1  |
| 一、美国高等教育管理体制及院校设置 .....             | 1  |
| (一) 联邦政府的主要职责 .....                 | 2  |
| (二) 州教育部门的主要职责 .....                | 2  |
| (三) 学区教育管理机构的职责 .....               | 3  |
| (四) 学校或教育机构的自身管理 .....              | 3  |
| (五) 美国高等教育的院校设置机制 .....             | 4  |
| 二、中国高等教育管理体制及院校设置 .....             | 5  |
| 三、比较及启示 .....                       | 10 |
| (一) 中美高等教育管理体制的基本特征及成因 .....        | 10 |
| (二) 对中国高等教育管理体制改革的启示 .....          | 14 |
| <b>第二章 中美高等教育入学考试制度的比较</b> .....    | 17 |
| 一、美国高等教育的入学考试制度 .....               | 17 |
| (一) 美国高等教育入学考试制度的兴起 .....           | 17 |
| (二) 美国高等教育入学考试制度的演进 .....           | 18 |
| (三) 美国高等教育入学考试制度的现状 .....           | 21 |
| 二、中国高等教育的入学考试制度 .....               | 28 |
| (一) 中国高等教育入学考试制度的起源 .....           | 28 |
| (二) 中国高等教育入学考试制度的发展 .....           | 29 |
| (三) 新中国高等教育入学考试制度的演变 .....          | 30 |
| (四) 中国高等教育入学考试制度的现状 .....           | 32 |
| 三、比较及启示 .....                       | 35 |
| (一) 美国高等教育入学考试制度的基本特征及成因 .....      | 36 |
| (二) 中国高等教育入学考试制度的基本特征及面临的主要问题 ..... | 39 |
| (三) 对中国高等教育入学考试制度改革的启示 .....        | 41 |
| <b>第三章 中美高等教育教学管理制度的比较</b> .....    | 46 |
| 一、美国高等教育教学管理的历史和现状 .....            | 46 |

|   |            |
|---|------------|
| (一) 美国高等教育教学管理的历史 .....                 | 47         |
| (二) 美国高等教育教学管理的现状 .....                 | 55         |
| 二、中国高等教育教学管理的历史和现状 .....                | 60         |
| (一) 中国高等教育教学管理的历史演变及其阶段性特点 .....        | 60         |
| (二) 中国高等教育教学管理的现状 .....                 | 69         |
| 三、比较及启示 .....                           | 72         |
| (一) 中美高等教育教学管理的比较与分析 .....              | 72         |
| (二) 可资中国高等学校教学管理吸取的有益借鉴 .....           | 75         |
| <b>第四章 中美高等学校科研管理制度的比较 .....</b>        | <b>78</b>  |
| 一、美国高等学校的科研管理 .....                     | 79         |
| (一) 美国高等学校科学研究的职业化进程及研究取向 .....         | 80         |
| (二) 第一次世界大战期间美国高等学校的科研及管理 .....         | 82         |
| (三) 第二次世界大战期间美国高等学校的科研及管理 .....         | 83         |
| (四) 第二次世界大战后美国高等学校自然科学的科研及管理 .....      | 84         |
| (五) 第二次世界大战后美国高等学校社会科学与人文科学的研究和管理 ..... | 88         |
| (六) 美国高等学校内部的科研管理 .....                 | 89         |
| 二、中国高等学校的科研管理 .....                     | 91         |
| (一) 政府部门对高等学校科研的管理 .....                | 92         |
| (二) 高等学校内部的科研管理 .....                   | 94         |
| 三、比较及启示 .....                           | 98         |
| (一) 中美高等学校科研管理的比较与分析 .....              | 98         |
| (二) 对中国高等学校科研管理的启示 .....                | 102        |
| <b>第五章 中美高等教育经费投入体制的比较 .....</b>        | <b>107</b> |
| 一、美国高等教育经费投入体制 .....                    | 108        |
| (一) 美国高等教育经费投入体制的历史演进 .....             | 108        |
| (二) 美国高等教育经费投入的来源与渠道 .....              | 110        |
| (三) 美国高等教育经费投入体制的特点 .....               | 115        |
| 二、中国高等教育经费投入体制 .....                    | 116        |
| (一) 中国高等教育经费投入体制的历史演进 .....             | 116        |
| (二) 中国高等教育经费投入的来源与渠道 .....              | 119        |
| (三) 中国高等教育经费投入体制的特点 .....               | 123        |
| 三、比较及启示 .....                           | 124        |
| (一) 中美高等教育经费投入渠道的对比与分析 .....            | 125        |
| (二) 对中国高等教育经费投入体制改革的启示 .....            | 128        |
| <b>第六章 中美高等教育教师聘任制度的比较 .....</b>        | <b>133</b> |
| 一、美国高等教育教师聘任制度 .....                    | 133        |

|                            |            |
|----------------------------|------------|
| (一) 美国高等教育教师聘任制度的形成与发展     | 133        |
| (二) 美国高等教育教师聘任制度的基本内容      | 138        |
| 二、中国高等教育教师聘任制度             | 145        |
| (一) 中国高等教育教师聘任制度的历史回顾      | 145        |
| (二) 中国高等教育教师聘任制度的基本内容      | 148        |
| 三、比较及启示                    | 153        |
| (一) 中美高等教育教师聘任制度的对比与分析     | 153        |
| (二) 对中国高等教育教师聘任制度改革的启示     | 157        |
| <b>第七章 中美高等师范教育制度的比较</b>   | <b>162</b> |
| 一、美国的高等师范教育制度              | 162        |
| (一) 美国师范教育的发展及制度建设的进程      | 163        |
| (二) 美国的教师资格认证制度            | 168        |
| 二、中国的高等师范教育制度              | 171        |
| (一) 中国高等师范教育的产生与发展及制度建设的历程 | 172        |
| (二) 中国的教师资格认证制度            | 177        |
| 三、比较及启示                    | 180        |
| (一) 中美高等师范教育制度的差异          | 181        |
| (二) 对中国高等师范教育制度改革与完善的启示    | 187        |
| <b>第八章 中美高等职业教育制度的比较</b>   | <b>192</b> |
| 一、美国社区学院的历史与现状             | 193        |
| 二、美国社区学院的合作伙伴              | 197        |
| (一) 社区学院与政府                | 197        |
| (二) 社区学院与社区                | 199        |
| (三) 社区学院与企业                | 201        |
| 三、美国社区学院职业人才的培养模式          | 203        |
| (一) 多样的培养目标                | 203        |
| (二) 灵活的专业设置                | 204        |
| (三) 综合的课程体系                | 206        |
| (四) 开放的培养途径                | 208        |
| (五) 适应性强的师资队伍              | 210        |
| (六) 公开的管理体制                | 211        |
| 四、比较及启示                    | 213        |
| (一) 中美高等职业教育的比较与分析         | 214        |
| (二) 对中国高等职业教育改革的启示         | 219        |



---

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| <b>第九章 中美高等教育评估制度的比较</b> ..... | 227 |
| 一、美国的高等教育评估制度 .....            | 228 |
| (一) 美国高等教育评估制度的源起 .....        | 228 |
| (二) 美国高等教育评估制度的发展 .....        | 229 |
| (三) 美国高等教育评估制度的完善 .....        | 230 |
| (四) 美国高等教育评估制度的现状 .....        | 231 |
| 二、中国的高等教育评估制度 .....            | 234 |
| (一) 新中国高等教育评估的前期实践 .....       | 235 |
| (二) 政府主导的高等教育评估制度建设时期 .....    | 236 |
| (三) 政府主导下的民间参与时期 .....         | 237 |
| 三、比较及启示 .....                  | 239 |
| (一) 中美高等教育评估制度异质性的比较与分析 .....  | 239 |
| (二) 对中国高等教育评估制度建设的启示 .....     | 246 |
| <b>参考文献</b> .....              | 252 |
| <b>后记</b> .....                | 259 |

# 第一章 中美高等教育管理体制的比较

体制问题主要关注宏观整体布局和运行机制问题。从语源的角度来看,“体”的本意系指人的身体,兼涉人体的组织形式和基本结构。加以延伸,体又指事物的存在形式,故有物体、球体、正方体、字体、文体等诸多有关事物外在基本形式特点的称谓,都有形式和结构的含义,由此联想到社会的存在形式和组织结构,也可以用“体”来加以概括。“制”系指制度规范。制度主要涉及社会结构的横向分工和纵向分层问题,也就是德国著名社会学家马克斯·韦伯(Max Weber)所说的社会“科层体制”;规范主要是指社会运行的约束因素,通常分为习俗、道德和法律三个层次。习俗、道德属于非强制性的约束,法律则带有强制性。在社会科学中使用的“体制”一词,就是特指国家和社会的组织机构设置以及维系、保障其运行操作的制度规范,就规范而言,其中主要是指法律法规意义上的强制性规范。任何国家的组织机构设置及确保其运作的制度规范都主要是由国家的政治制度决定的,同时也受经济、文化等其他因素的影响。不同国家在社会体制方面既存在明显的差异也有某些共同之处,因而可以相互比较、借鉴和移植。

如果把高等教育作为一种特殊的制度文化来理解,其体制问题既与一般意义上的社会体制相一致,同时又带有本行业领域的特色,主要体现在国家和地方政府对高等教育的职责和高等教育的专门机构设置及其管理运作等几个方面。对中美高等教育体制的比较也是以对体制概念的上述阐释和理解为起点展开的。考虑到中美两国高等教育实体机构具有各自的特色和较大的自主性,在进行比较研究的过程中,对可比较性更大的院校设置问题及内部管理问题应该给予格外的重视。

## 一、美国高等教育管理体制及院校设置

美国教育体制以地方分权为特色,联邦政府和各州的相应政府机构与各学区分别对高等教育承担各自的职责。美国的教育行政管理机构按照自上而下的顺序大体上可分为四个层次:联邦教育部代表国家对整个教育行业实行宏观管理,州教育部代表各州政府管理本州的教育事业,学区教育管理机构负责管理辖

区内各级各类学校的具体事务,学校或实体教育机构对本学校或本教育机构的运作和发展进行自我管理。高等教育的管理也按以上四个层次依次推行。这种体制与中国高等教育领域现行的分级管理的体制相似,但各自的职责与角色却不尽相同。

### (一) 联邦政府的主要职责

美国拥有全世界最为发达的高等教育体系,办学规模之大、质量之高均非其他国家可比。但联邦政府与高等教育的关系并不密切,处于松散状态。

美国联邦教育部位于美国首都华盛顿特区,历史上曾时设时废,属于联邦政府的最高教育行政主管部门,职责范围也稍显狭窄。目前美国联邦教育部的主要职责大致包括四个方面:

第一,为有效实施联邦政府对教育的财政投入制定相关政策,分配政府教育资金,并监督控制政府教育资金的使用、执行情况。美国就政治体制而言属于典型的三权分立国家,联邦教育部提出的有关教育事项的工作思路和项目规划,必须报经国会批准,并由总统纳入法律体系,然后联邦教育部再以此为依据制定出相应的规章条例,用以确定某个项目或具体计划的执行方式及其具体运作过程。

第二,对全国范围内的学校教育机构进行宏观调查研究,把握全国学校教育的发展动态和整体状况,收集并提供与教育有关的各种数据和信息。

第三,探讨评估国家教育发展的主要成就,发现教育发展过程中存在的问题,积极宣传并督促贯彻执行国家有关教育的大政方针,向联邦政府提出教育改革的整体思路和建议。

第四,落实联邦立法,保证联邦政府教育资金分配的公正性、公平性和合理性,保护每个受教育者的平等权益。

### (二) 州教育部门的主要职责

美国各州教育部门是州政府的教育行政主管部门。由于美国各州权力较重,州与州之间又存在一定差异,各州教育部门的职责不尽相同。一般来说,州教育部门的主要职责可概括为以下几个方面:管理辖区内的各类学校,为各级各类学校、教育机构和受教育者个人提供各种所需信息;组织学校或教育机构之间的各种交流活动,对州内各类学校办学状况进行考察评估;协调部门、学校、学生及家长相互间的关系,解决教育纠纷;依法保障学校、教育机构和受教育者的合法权益。

仅就州教育部门对高等教育的职责来看,除了遵照州教育法对州内设置的高等学校进行注册登记、初始办学条件审核之外,还负有对高校的硕士研究生培养计划及其修正案进行全面的综合性审查的责任,还要对接受联邦政府助学金

项目的学校进行有关的资格鉴定,依法确认教师培训规划并制定、改进有关的鉴定和审核条例,对高校的资产出售和所有权变更给予认可及追踪检查,审定学校开办远程教育的资格,为接受州政府助学金项目的学校提供技术帮助,为本州区域内的高校提供相关技术支持,负责各学校毕业证书的印发,评估和注册登记学校新的专业规划及其变更调整,提出本州高等教育发展和进步的规划报告等。

### (三) 学区教育管理机构的主要职责

学区是美国公共教育管理体系中最基础的行政组织。美国全境共划分了 15 000 多个学区,各学区都有专门设立的教育管理机构,是专职的学区教育行政管理部门,职责范围限本学区内各类学校的日常事务管理,通常不涉及学校的设置审批等方面的事项。具体说来,学区管理权利可分为:主要由学区管理人员掌控的权利、主要由学校内最高行政长官掌控的权利、主要由教师掌控的权利以及由教师和管理人员共同掌控的权利。涉及学区管理的事项主要有:学区改革与发展的重要决策,学区内的软件和硬件设施,学区内的人力资源,学生的课业与修习,校庆及员工福利待遇,课程的开发与构建,课程设置及课程实施,教师培训进修,财务运转监察。学区管理中的重大事务主要由行政人员决定。在强调民主的学区,凡涉及诸如办学宗旨、课程设置及教师发展等方面的最重要决策,则都属于共享权利的范围。

美国学区管理中的权利分配也随着时代的发展而变化。在 20 世纪末以来的几十年间,美国学区管理这种特殊体制下的权利分配布局也在逐渐发生变化,其基本趋势是由集权管理向分权管理转变。

### (四) 学校或教育机构的自身管理

美国高等教育事业规模庞大,2003 年高校数量已达 4 236 所,其中,私立学校 2 516 所,公立高校 1 720 所,四年制高校 2 530 所,两年制高校 1 706 所;在校学生总数达 1 660 万人,其中,本专科学生 1 430 万人,研究生 200 多万人。<sup>①</sup> 美国高等学校通常分为研究型大学、综合性大学、传统的四年制文理学院和两年制的社区学院四种类型,其中,既有公立院校也有私立院校,名校多半属于私立性质。由于高校数量众多,差异极大,在内部的自身管理方面也各有特色。如果从美国高等学校自身管理的共性来审视,概括地说就是美国的高等学校在招生、资金筹措、专业设置、课程安排、教师聘任等各个方面都享有较大的自主管理和决策权。就体制而言,绝大多数美国高校实行校董事会监管下的校长负责制,学校

<sup>①</sup> *National Center for Educational Statistics*[EB/OL]. <http://nces.edu/help/sitem ap asp>, 2006-10-22.

形成了依法自主办学、自我管理、自我负责的机制,对政府部门的依赖程度不高,较少有对外部权势的顺从及附随行为。

### (五) 美国高等教育的院校设置机制

高等院校的设置机制问题是高等教育体制的重要方面和体制特点的集中体现。“审批”在中国是一个使用频率较高的词汇,而在美国,高等院校的设置不存在审批的概念。关于高等院校的设置,美国实行的是“注册”制,而不是审批制。

美国高等教育的办学注册登记由州一级政府负责并履行相应手续,而对办学质量及办学层次的认定则由民间的行业中介评估机构来承担。整个过程可分为三个步骤。<sup>①</sup>

首先,州政府相关部门对高等院校举办者的办学资质进行审核,如审核合格则给予注册。举办者按照州立法和联邦立法的有关规定,向政府部门提出设立高等学校的申请,这些部门主要是州政府教育行政主管部门或消费者事务部门、联邦政府和州政府的财税部门。举办者须同时向州教育委员会或州消费者事务局以及联邦财税局和州财税局提出办学申请。申请需提供的主要材料是州教育部门设计的申请表和学校自定的办学规划,包括学制、办学层次、学校性质、定位等。随后,由州教育部门或消费者事务局依照本州有关法律规定对其办学资格进行初步审核,审查合格后,准许其办理登记注册手续并发给办学执照;同时,联邦政府和州政府的财税局对其进行财税建档并给予相应的账号和税号。举办者在获得办学执照、账号和税号后,即可开始向社会宣传、招生、按规定收取学费,启动日常的教学和行政工作,营利性学校还要依法纳税。初始办学执照的有效期为半年,即一学期。

其次,州教育部有关部门按照法律要求对学校的初始办学条件进行连续五年的追踪核查,如果该学校基本达标后,州教育部门将发给学校长期性办学执照。一般来讲,各州教育部都设有一个“高等教育办公室”,负责本州内高等学校设置的相关工作。在对举办者提出的办学申请登记注册后,该办公室具体负责高校设置工作的人员将对学校进行“考察”,也就是对照州教育法中有关高校设置的规定到学校进行实地查看。首次考察一般在学校登记注册满半年时进行;并将学校有关方面的实际情况做一个记录并存档;如果被考察学校办学条件基本达到有关法律和规章的要求,则由“高等教育办公室”将学校的办学执照有效期由半年延长至一年。期满一年时,州教育部官员再次访问该学校,对照州教育法规定的更高一级的标准对学校进行再次考察,若仍然合格,则将其办学执照

<sup>①</sup> 参见韩筠. 美国高等教育管理体制及院校设置[J]. 中国高等教育, 2003(2).

继续延长一段时间,如果不合格,则向学校提出警告并限期整改。这样不断考察直至期满五年;五年内,每次考察结果都有一个详细的记录,如果每次都有“良性记录”,州教育部就会发给学校长期性的办学执照。

再次,行业认证机构主要对学校是否具备颁发高等学历学位证书的资格进行认证。在高校设置中,州教育部门只是对办学资格的合法性进行审核认定,而对教育质量和高等学历学位证书发放资格的认定则由相应的认证机构完成。依据美国法律规定和其高教运行机制,所有高等学校都要经过认证机构的认证。总体来讲,一般在学校获得办学许可证后,即按照其申办学校的性质、层次(专科、本科、研究生等)及所在地区,选择一所具有权威性的认证机构,递交认证申请。认证机构将根据学校提供的认证申请内容和项目,组织相关的专家组开展认证考察工作。根据专家组的考察报告,认证机构对学校教学质量的高低做出认定、给出排名,并对学校是否具备举办某一层次的高等学历教育的资格做出结论。只有经有关认证机构认证合格的高校,才可发放相应的学历学位证书。

“评估认证”是美国高等学校设置和运转过程中十分重要的环节,是学校生存和发展中命运攸关的大事。“评估认证”的目的是对高校的教育质量和学校发放高等学历学位证书的资格做出评价和认定,为政府部门决策是否给予其财政援助和社会公众决定是否选择其就读提供权威性依据。

## 二、中国高等教育管理体制及院校设置

中国现行的高等教育管理体制及高等院校设置机制是在1949年新中国成立后逐步形成和建立起来的,经历过一个逐步改革完善的过程,其道路艰难而曲折,不同时期表现出不同的特征。

新中国建立至1977年,中国高等教育管理体制随着国家政治、经济管理体制的波诡云谲,也经历了四次重大变革,高等教育的管理权限曾经经历过“两收”、“两放”的过程。新中国建立之初,高等教育领域的第一个举措就是对解放前遗留过继下来的高等院校进行接管和改造。1950年7月,当时的政务院通过了《关于高等学校领导关系的决定》,明确提出全国高等学校以服从中央人民政府教育部统一领导为原则,强调中央人民政府教育部对全国除军事学院以外的各高等院校均负有领导责任。这一文件充分体现了高等教育管理体制的中央集权特点。1953年10月,政务院又颁布《关于修订高等学校领导关系的决定》,按学校性质和任务的不同,对高等学校的隶属关系进行了划分:第一,中央高等教育部直接管理综合性大学和与几个业务部门有关的多学科性工业院校;第二,为某一中央业务部门或主要为某一业务部门培养干部的单科性高等院校,可由高等教育部委托中央有关业务部门负责管理;第三,对过去由地方人民政府

直接管理的院校,视可能条件,逐步改由中央教育部和中央有关部门直接领导。至1955年,全国22所高等学校全部由教育部和中央其他业务部门直接管理,确立了中国高等教育的中央集权管理体制。因此可以说,新中国建立之后所建立起来的高等教育管理体制的主要特征就是中央集权、条块分割、政府办学。

建国之初,由于受学习苏联的政治气候和单一价值取向的影响,高等教育管理体制几乎是全盘照搬苏联的做法,高等学校的设置也仿照苏联的模式,兴起了1952年的著名院系调整运动,只保留了极少数的几所综合性大学,按照理工农医的专业分类和针对社会特定职业岗位而设置了若干专门高等院校,高等教育领域形成了明显的“条块分割”格局。这种状况一直持续到“文化大革命”之后、改革开放之前。此一时期的中国高等教育基本特点是:实行高度集中统一的计划管理,教育计划和国民经济建设计划紧密相连;教育的重心是与经济建设直接相关的工程和科学技术教育,消减综合性大学,以发展专门学院为主;实行“专才教育模式”,按产业部门甚至按产品类型设计狭窄的学院、系科和专业;学生全部免费上学,由国家统一分配工作。

中国共产党十一届三中全会后,中国高等教育进入改革新时期,随着各专门学院和纯理工科大学扩展专业范围、追求综合大学的办学模式的不懈努力,“条块分割”的高等教育格局逐步被打破,形成了“以块为主”的新的高等教育管理体制。在扩大高等院校办学自主权的呼声和持续努力过程中,高度统一的管理体制也有所松动,高校在办学方面获得了虽然有限却十分宝贵的自主权,这使得高等院校与政府部门的关系也发生了很大变化,高校与政府间的“行政隶属关系”开始淡化,将高校与政府之间的关系置于法律基础之上的追求意识越来越明晰而强烈,但实践之路依然漫长而坎坷。

从1978年底到1985年5月《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布之前,中国高等教育管理体制改革尚处于酝酿、启动阶段,当时重点关注的是扩大高校办学自主权和与此相连的高校内部人事管理制度改革的问题。1979年12月6日,《人民日报》发表复旦大学校长苏步青等人的《给高等学校一点自主权》的呼吁文章,引起官方和民间对这一问题的思考和重视。也是在1979年,上海交通大学率先在校内推行以人员流动、岗位责任制和内部工资待遇打破平均主义“大锅饭”为主要内容的改革。1983年6月9日,教育部同意上海交通大学扩大管理权限、增强办学活力的改革举措,随后以管理和人事及分配制度为突破口的高校内部管理体制改革逐步在全国铺开。与此同时,各省级地方政府基于对高等教育的利益关注和介入高等教育管理的强烈愿望,也纷纷出面支持“扩大高校办学自主权”的呼吁,并产生了显著的实际效果。到了1985年,在《中共中央关于教育体制改革的决定》中已明确赋予高等学校六个方面的自主权,即“在

执行国家的政策、法令、计划的前提下,高等学校有权在计划外接受委托培养和招收自费生;有权调整专业的服务方向,制订教学计划和教学大纲,编写和选用教材;有权接受委托或与外单位合作,进行科学研究和技术开发,建立教学、科研、生产联合体;有权提名任免副校长和任免其他各级干部;有权具体安排国家拨发的基建投资和经费;有权利用自筹资金开展国际教育和学术交流。”同年11月13日,国家教委颁布《关于开展高等工程教育评估研究和试点工作的通知》,首次提出建立本国高校评估制度的问题。到1990年10月31日,国家教委14号令又发布了《普通高等学校教育评估暂行规定》,提出建立健全包括“合格评估”、“办学水平评估”、“择优评估”在内的社会主义高等教育评估体系和评估制度。在此期间,高等教育的投资体制和招生制度也发生了变化:一是由少量招收“自费”生转到双轨制并存,再到“收费制”基本确立;二是打破单一的指令性招生计划,试行“指令性计划”和“调节性计划”相结合的新的招生制度,并逐步扩大“调节性计划”的比重;三是从1985年开始,国家将“统一录取”改为“学校单独录取”,由“学校招生,政府录取”的旧体制转变为“学校录取,招办监督”的新体制。这一时期还有一些改变日后中国高等教育管理体制格局的举措:一是副省级城市和部分地级城市举办的“市属高校”的兴起,突破了以往只有中央和省两级政府办高等教育的体制,到1991年,市属高校已占全国高校总数的30%左右,可谓三分天下有其一。二是民办高等教育的兴起,突破了单一由政府办高等教育的体制。三是“一校两制”的兴起,突破了校内所有制的单一化格局。

进入21世纪,中国高等教育管理体制改革的某种意义上来说取得了突破性的进展,完成了具有历史意义的深刻变革,已经推进到一个新的时期。三十年来,中国之所以致力于高等教育管理体制的探索与改革,其深层原因在于高等教育积弊甚多,欲求发展,就必须适应“改革开放”带来的社会全方位变化与发展,以便有效地释放既有体制的潜能和活力,进而探索、追求、构建新的体制。与其他行业、领域的体制改革的共同之处是:高等教育管理体制的改革也是紧紧围绕着“放权”和“激励”两个核心问题展开的,具体包括政府部门间权力关系的调整、高校办学自主权的扩大以及多样化办学格局的推进等。

高等教育管理体制改革的总体目标和构想主要是理顺政府、社会和学校这三者的关系,构建既适应社会政治、经济、科技、文化发展需要,又符合高等教育自身发展规律的新体制。对这一问题,1993年2月13日由中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》有过如下的阐述:“进行高等教育体制改革,主要是解决政府与高等学校、中央与地方、国家教委与中央各业务部委之间的关系,逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制。”也就是说,在国家经济体制由计划经济向市场经济转变的大格局下,高等教育体制的改革也应



建立和完善政府统筹规划和宏观管理、学校面向社会依法自主办学的新体制为目标。

中国高等教育管理体制的改革是高等教育体制改革中最核心的环节。《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》)所论及的高等教育体制改革也主要是指高等教育管理体制的改革。如果对《纲要》中所论述的高等教育管理体制的改革目标稍加分析,至少可以划分为三个具体目标:第一,改善和加强中央政府对教育专业的宏观管理;第二,加强省级政府对高等教育的统筹权和决策权;第三,增强高等学校的办学活力。正是追求这三个方面的目标的持续努力和改革,才形成了当下的中国高等教育管理体制的基本格局。

关于中国高等教育管理体制改革的的基本模式,也是在《中国教育改革和发展纲要》中所勾画的基本蓝图基础上形成的。《纲要》曾指出,随着中央业务部门职能的转变和政企分开格局的形成,高等学校的“办学体制和管理体制分别根据不同情况,采取继续由中央部门办、中央部门和地方政府联合办、地方政府办、企业集团参与管理等不同办法。目前先进行改革试点,逐步到位。”其后,1994年、1995年和1996年分别在上海、南昌和北戴河召开了三次高等教育管理体制改革的座谈会,才比较规范地提出了与实践探索过程相吻合的五种改革形式,即“共建、合作、合并、协作、划转”。

其中,共建主要是指省、直辖市一级地方政府与中央政府业务部门共同建设和管理高等学校,又可分为省与部、市与部、部与部及省与市之间的共建,以使学校更好地为区域经济和社会发展服务,调动中央和地方的积极性,共同把高等学校办好。合作是指不同隶属关系的高等学校之间在教学、科研、科技开发、信息享用、后勤服务等方面进行合作以及多学科交叉合作,共同开展学术工作,避免封闭办学和学科低水平重复建设,以期达到资源共享、优势互补、互利共赢的目的。合并是指高等学校之间以及高等学校与其他层次的专业定向教育学校的相互合并,包括科类相同的学校间的合并和科类互补的学校间的合并。协作是指高等学校和企事业单位或科研机构之间多种形式的协作办学,以加强学校与社会或产业、研究部门的联系,增强学校的办学实力。划转是指高等学校在隶属关系上的调整转变,以重点解决区域内高等教育设置重复和分散等问题。

以此为基础,在1998年的扬州高等教育体制改革经验交流会上,又进一步提出了“共建、调整、合作、合并”的八字方针。

1998年,以国务院机构改革为契机,原来由中央业务部门主管的高等学校,大部分以共建方式转由省、直辖市一级地方政府管理,隶属关系随之改变,使高等教育管理体制的改革取得了突破性进展。到2000年,中国高等学校条块分割的局面已经得到根本扭转,中央集权的程度也有所消减,两级管理、以省为主的体