

美国 日本 德国 法国 高等教育管理体制改革研究

陈学飞 主编

邢克超 樊建明 陈洪捷 陈学飞 著

教育科学出版社



美国 日本 德国 法国 高等教育管理体制改革研究

陈学飞 主编
邢克超 樊建明 著
陈洪捷 陈学飞

教育科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国日本德国法国高等教育管理体制改革研究/陈学飞
主编;邢克超等著. —北京:教育科学出版社,1995. 10.

ISBN 7-5041-1492-8

I. 美… II. ①陈… ③邢… III. ①高等教育-管理体制-
体制改革-美国②高等教育-管理体制-体制改革-日本③高等
教育-管理体制-体制改革-德国④高等教育-管理体制-体制-
法国 IV. G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 07284 号

责任编辑 张立群

责任美编 王四海

责任印制 郑国强

责任校对 刘永玲

教育科学出版社出版、发行

(北京·北太平庄·北三环中路 46 号)

新华书店经销

河北省阜城县印刷厂印装

开本:787 毫米×1092 毫米 1/32 印张:7.5 字数:157 千字

1995 年 9 月第 1 版 1995 年 9 月第 1 次印刷

印数:00,001—2,000 册 定价:10.00 元

序 言

第二次世界大战后,尤其是 80 年代以来,美、日、德、法等国为了使高等教育适应经济与社会的发展以及国际间竞争的需要,都很重视对本国高等教育管理体制的调整和改革。这些改革因国而异,但其中遇到的有些问题却具有共同性。

一、关于集权与分权问题

这是美、日、德、法四国高等教育管理体制改革的改革中遇到的最为突出的问题之一。国内不少学者认为,集权制与分权制各自取长补短、互相补充是西方国家普遍的发展趋势。但本课题的研究(系指国家教委“七五”重点研究课题“中外高等教育管理体制比较研究”。本文即是该课题中“外国高等教育管理体制比较研究”部分的总结报告)显示,各国近年来所进行的高等教育管理体制改革的改革,均是由各国的具体情况决定的,并非是相互取长补短和补充的结果。尚没有足够的事实说明已经出现了这种普遍趋势,即集权制和分权制互向相反的方向发展与融和。目前似乎也还没有哪一个国家已经找到了既能适当集权,又能适当分权,中央、地方和高等学校协调一致发展的理想模式。

法国是比较典型的所谓教育集权制国家。法国中央政府在表面上对高等教育拥有广泛而集中的权力,但实际上中央

各部、委各自为政，教育部内部各司局界限鲜明。1968年5月全国性学潮以后，议会通过新的《高等教育法》，规定对高等教育施行中央集权与大学自治并存的管理体制。经过20余年的实践，这种体制的弊端越来越明显：中央的权力仍然过于集中，管理方式机械僵硬；大学中的基层组织权力过大，不仅教学科研单位自行其事，甚至实验室、研究小组和教师个人都各自为政。这样就形成了一种困难的局面：每个人、每个单位及每所学校都要求自治，但却因国家集权而做不到自治；国家的集权也因下面的自治而达不到预期的效果。中央的政策往往以如何限制学校为出发点，学校经常从如何打破中央限制的角度去考虑采取何种对策。鉴于存在的种种问题，法国近年来在关于高等教育管理体制改革的讨论中已不再是简单、孤立地议论应该加强中央集权，还是加强学校自治，而是探讨如何根据法国高等教育的历史传统和现实状况，既加强中央集权也加强学校自治，并努力使二者有机地结合起来。

联邦德国和美国则属分权制国家，但两国又有明显的差别。传统上，德国的大学既是自治的社团组织，又是国家的行政机构。在相当长的历史时期内，国家对大学的经费、人事及新学科的设立实行着严格的控制。二次大战后制定的《联邦宪法》规定高等教育管辖权属于州权，联邦无权实施和参与管理。在德国，这种分权制加剧了大学封闭和脱离时代要求的倾向，使大学的保守性和狭隘性得到增强。因此到了60年代中后期，联邦不得不修改宪法，扩大联邦政府在高等教育规划、决策和立法上的权限；建立全国性的规划和协调机构，形成了集权与分权相结合、联邦政府和各州政府相合作的所谓“合作联邦制”。20年来，这种制度也暴露出不少问题。例如由于是

合作制,因此联邦的方针政策能否实施,在很大程度上取决于各州意见一致的程度,而各州又都是依照本州的政治情况进行决策,并且总是防备联邦对自己权利的侵犯。这样就造成决策效率很低,同时对于确定事项的的实施及其产生的问题又难于明确责任的承担者。针对这些问题,联邦现政府明确提出“用竞争代替官僚主义”,给高等学校、教师,甚至给各州更多的自主权,尤其让高等学校在教学、科研和财政等方面享有更多的决定权。

与联邦德国不同,美国自建国以来就一直实行州管教育的原则。联邦政府在总体上对高等教育的介入虽然有所增强,但却始终没有管理或参与管理高等教育的权力。因此,在美国不存在高等教育向联邦集权的倾向。州管教育的情况,因州而异。有些州相对比较集权,如纽约州;有些州相对比较分权,如密执安州。二次大战以来,随着高等教育在经济和社会发展中的地位日益重要,许多州都试图加强对大学的领导和控制,从而导致某些方面在一定程度上的州级集权倾向。

日本介于法国与德、美两国之间,对高等教育实行中央集权、地方分权与大学自治相结合的体制。这种体制相对比较稳定。

从以上的比较分析中,可以得出以下结论:

1. 各国的高等教育管理体制在总体上都是由各国的国情所决定的。德国和日本战后虽然受到外来力量的强大影响,但这种影响也逐步为两国的国情所融解、吸收和改造,成为促成两国建立具有各国特色,符合国情的教育制度的因素。

2. 不同的管理体制有其不同的特点。集权制与分权制的利弊比较明显。法国的集权与自治并存制、德国的“合作联邦

制”暴露的问题日益突出,日本式的中间体制虽然比较稳定,也受到多方面的批评,似乎不存在普遍公认的理想体制。

3. 集权制与分权制都是相对的。法国在表面上是典型的集权制,但这种权力在中央一级就是分散的,整个高等教育系统在某种程度上处于“有组织的无政府状态”。法国在主张进一步集权和放权的同时,则强调两者的协调与配合。德国经过了 20 余年的“合作联邦制”后,则注重高等学校的自治权。美国高等学校的管理总体上在缓慢地向州级控制发展,联邦的影响力也有所增强。因此,目前还不能肯定地说集权与分权互相融合已经成为上述国家高等教育管理体制改革的共同发展趋势。

二、关于社会参与高等学校管理的问题

各国情况不同。

法国:1984 年以前只在国家一级主要的审议、咨询和评估机构中吸收社会人士参加(如国民教育高级理事会、全国高教与科研理事会、全国高教评估委员会等),而大学则“属于国家的公共行政机构”,主要由政府管理。1984 年的《高等教育法》规定大学“实行有全体工作人员、学生和外界人士参加的民主管理”,“大学以外的学校和学院的理事会主席从校外人士中产生;校长为校内人员”,附属于大学的学院和学校“由选举产生的理事会管理”,理事会成员中校外人士的比例为 30—50%,主席需从校外人士中选出。但由于法国的《高等教育法》必须在大学校长签字同意后才能在其领导的大学生效,而大部分大学校长并未赞同 1984 年的《高等教育法》,因而社

会人士参与大学的管理在多数高等学校至今并未实行。

德国：社会力量没有直接参与高等学校的管理。除了全国科学审议会（高教规划与决策的主要咨询机构）有少量社会著名人士外，高等学校管理机构，包括各大学的评议会几乎均没有校外人士参加。

日本：社会力量通过舆论和各种压力集团的作用，能够直接或间接地影响到国家教育政策的制定，但在中央一级，起决定作用的力量是政府。日本的大学拒绝社会力量直接参与管理。早在战后初期，文部省就曾向国会提出过《国立大学管理法案》和《公立大学管理法案》。法案规定在大学设置一半委员由校外人士参加的“参议会”，作为学校的咨询机构，试图将大学置于社会的管理之下。而以教授会为中心的大学方面，则一直主张大学的管理应进一步脱离外界的干预实现真正的自治。双方在认识上形成了根本的对立，法案最终未能成立。以后文部省也曾有过类似的举动，但都未能成功。1973年设置的筑波大学之所以引起社会强烈反响，就是因为该校在某些方面实现了文部省的设想。筑波大学设立了全部由校外人士组成的“参与会”，该会可就大学运营中的重要事项接受校长的咨询，同时可向校长提出建议和劝告。文部省计划在其它大学推广筑波大学的模式，但因遭到反对而未获成功。

美国：除少数几所军事院校外，没有由政府直接管理的高等学校。美国的高等学校，从哈佛创始至今，无论是公立大学还是私立学院，都是由校外人士组成的董事会来领导的。一位美国高等教育史专家曾指出：“除了美国和加拿大之外，世界上没有任何国家的现代大学是由校外人士委员会管理的。这一事实的意义在于法律授权校外委员会而不是教授会去制定

学校的政策，聘用或解雇教职人员”。这个委员会是使高等教育与社会相连接的一个中介体，它“意味着美国的学院应当是服务于社会种种目标的机构，而不应当是像牛津和剑桥大学那样成为民间的、工联主义的学者独占的领地。那种学校的经办通常完全无视社会的利益，并难能进行自我改造”。

综上所述，在社会参与高等学校管理的问题上，二战以来，各国并无重大变化。上述四国，随着高等教育大众化与民主化的发展，大学与社会政治、经济、科技、文化以及公众的联系日益紧密，一些社会力量参与高等学校管理的要求似乎在增强。但在欧洲和日本，坚持维护大学传统上的或目前拥有的自治权的力量依然很强大。因此，目前尚没有明显的迹象说明已经出现了社会力量参与高等学校管理的普遍趋势。

三、关于政府管理或调节高等教育的手段问题

采用哪些手段管理或调节高等教育，取决于一个国家的政治制度、经济制度以及教育制度等因素。在不同的时期和不同的情况下，政府采用的手段也可能不同，如采用行政的、法律的、经济的、计划的、市场的、评估的等等。但任何一种手段都有其局限，也不可能一成不变。比较四国管理、调节高等教育手段的情况，有几个问题值得注意：

1. 以法治校问题。前述国家一般都注重以法治校。从国家一级到学校一级都有大量的法规，从而使政府和大学的活动规章化。但法规过多过细，也会造成办事程序繁琐，官僚主义、形式主义盛行，影响学校的活力和效率。以联邦德国为例，官僚程式化问题（指管理过程唯法令法规是依）已被普遍认为

是造成高等学校平庸化、效率低及缺乏活力的根源。这种情况在法国、日本和美国也不同程度地存在。

2. 高等学校经费来源问题。四国除美国之外,国立或公立大学的经费全部或大部分依赖于政府。但 70 年代“石油危机”以后,四国普遍遇到财政经费不足的问题,因此鼓励高等学校拓展经费渠道。法国政府允许高等学校加强与企业界、工业界和地方的联系,通过向外界提供服务的方法,为高校筹集资金。目前,法国高校自筹资金平均已占全部经费的 43%。中央政府给高等学校的经费也已改成以国家与大学签订 4 年发展合同的方式拨发。在德国,政府允许高等学校在财政方面拥有更多的自主权,鼓励高等学校更多地与企业合作,通过委托研究增加收入。日本政府则是鼓励大学进行产业合作研究,以使大学从企业得到更多的研究经费。

事实证明,现代高等教育是一项规模宏大的、需要巨额投资的事业,任何国家单靠一种经费来源都是难能长久维持它的。法、日、德等国拓展高等学校经费来源渠道的努力,正是反映了现代高等教育事业的这种客观需求。

3. 计划调节与市场调节问题。四国都是实行市场经济的国家,但对属于公共事业的高等教育来说,政府也都制定有某种形式的战略性的长远规划或年度计划。例如,日本政府为了有计划地发展高等教育,于 1972 年设立了高等教育恳谈会。该恳谈会于 1976 年提出“关于有计划地整建高等教育”的报告,即提出了 1976 年到 1980 年高等教育发展的前期计划和 1981 年到 1986 年的后期计划。后又设立了大学设置审议会。该会于 1979 年提出“关于后期计划”的报告,1984 年又提出“关于 1986 年度以后有计划地整建高等教育”的报告。美国对

高等教育的管理是典型的分散控制,市场体制。但在美国,绝大多数州也都制定有州的高等教育发展规划或计划;在州际之间,还设有若干高等教育协调委员会来协调州际之间高等教育的发展。在法国,中央政府制定有全国性的高等教育规划和计划。联邦德国在70年代曾广泛应用计划手段对高等教育进行管理。

值得注意的是,近年来上述各国在继续采用和改善计划手段的同时,都不同程度地出现了注重市场作用的倾向。在德国,高等教育的市场竞争原则,已被广泛地认为是提高高等学校效率、促进办学活力的重大动力,是摆脱高等教育平庸状态的唯一途径。法国60年代以来三次重大高等教育改革的主要目标之一,在于扩大市场的作用。正如1986年法国政府所认为的,高等学校必须拥有自主权和竞争力,没有自由和竞争,就无法提高教育质量。日本文部省在1987年发表的审议报告中提出“要打破过去划一的封闭性事务主义的教育管理,以利实施重视个性的、生动活泼的、行之有效的教育,加强各校、各教育委员会的自主性、独立性的责任体制,确立自由、自律、尽职、尽责的原则”,并建议“为了搞活大学,有必要在财政上扩大大学的自主权,使大学具备能在自我经营方面发挥积极性的条件”。

总之,四国高等教育管理体制所面临的问题和改革趋向都是在各国特有的社会背景下出现的,带有各国明显的特色。有些问题具有一定的普遍性,值得我们进一步研究和探讨,以便总结和吸取经验教训,促进我国高等教育管理体制的改革和高等教育事业的发展。

目 录

序言	(1)
第一章 美国高等教育管理体制	(1)
一、美国高等教育管理体制的沿革	(1)
二、美国现行宏观高等教育管理体制及其特征	(45)
三、美国高等学校内部的管理体制及其特征	(69)
第二章 日本高等教育管理体制	(85)
一、战前的高等教育管理	(85)
二、战后的高等教育管理	(95)
三、日本高等教育管理的新趋势及其特点	(123)
第三章 联邦德国高等教育管理体制	(127)
一、联邦德国高等教育管理体制的发展与演变	(127)
二、联邦德国高等教育的管理体制	(141)
三、联邦德国高等教育管理体制的特征及问题	(150)
第四章 法国高等教育管理体制	(159)
一、法国高等教育管理体制的演变	(159)
二、国家的高等教育管理体制	(173)
三、法国高等学校内部的管理体制	(188)
四、法国高等教育管理体制的特点与改革	(203)
注释	(220)
后记	(227)

第一章 美国高等教育管理体制

一、美国高等教育管理体制的沿革

(一) 英属殖民地时期美国学院的管理体制

美国在 1776 年宣告建立一个独立国家以前,是英属殖民地。殖民地时期的高等教育始于 1636 年。是年,在来自英国的清教徒的影响下,马萨诸塞殖民地总法院批准并拨款 400 英镑建立一所学院,用以“推进学习并永传后世,以免在世牧师去世后,教会牧师都目不识丁了”。1639 年,把该学院命名为“哈佛学院”,以纪念慷慨捐资的青年牧师约翰·哈佛。

在哈佛学院创建约半个世纪以后,殖民地时期第二所高等教育性质的机构——威廉与玛丽学院创办。该学院是由圣公会发起的,于 1693 年获得了英国王室颁发的特许证。1701 年,清教教派中的公理会教士创办了耶鲁学院。这一时期创办的高等教育机构还有普林斯顿学院(1746)、宾夕法尼亚大学(1749)、英皇学院(1754)、罗德岛学院(1765)、王后学院(1766)、达特默思学院(1769)。

在这些学院中,最高决策机构是董事会或校监委员会(Board of Oversees),有的也统称为管理委员会(Governing board)。这些委员会需经英国王室或殖民地立法机关的特许,拥有管理学校资产、任免校长等项权力以及有为学校的经办募集资金等责任。哈佛最初建立的校监委员会(1637 年经殖

民地总法院批准)由 12 人组成,即马萨诸塞殖民地总监、副总监、财政大臣、三名地方官员和六位教会牧师。1640 年亨利·邓斯特(Henry Dunster)受命任哈佛的首任校长。1642 年,马萨诸塞殖民地总法院重新改组了哈佛校监委员会,使其变为常设的永久性机构,并批准哈佛的校长作为院方的唯一代表参加了该委员会。这种情况说明殖民地初始期学院的创立和经办完全是由社会力量所决定的。

哈佛建校初期所形成的由院外非教育行业人士(layman)决定学校事务的组织管理方式与欧洲传统上的大学自治模式不同。中世纪出现的欧洲大学是学生和教师自愿结合的学者社团(Corporation)。虽然这些大学也需要得到教皇或国王的保护,但它们却努力保持着由学者行会自己管理自己的地位。美国的殖民地学院是由立法机关、教会等外部力量所控制。

美国著名高等教育专家 J. V. 鲍德里奇(Baldrige)等人曾指出,理解校外人士的管理在美国高等教育中所起的作用是理解当代美国学院和大学管理问题的关键。^①另一位美国高等教育史专家 R. 霍夫斯塔特(Hofstadter)写道:除了美国和加拿大之外,世界上没有任何国家的现代大学是由校外人士委员会(Boards of Laymen)管理的。这一事实的意义在于法律授权校外委员会而不是教授会去制定学院的政策,聘用或解雇教职人员^②。这个委员会是使高等教育机构与社会相联结的一个中介体,它“意味着美国的学院应当是服务于社会种种目标的机构,而不应当是象牛津和剑桥大学那样成为民间的、工联主义的学者独占的领地。那种学校的经办通常完全无视社会的利益,并难能进行自我改造”^③。上述现象涉及到

大学为什么而存在的哲学基础问题。美国教授约翰·布鲁贝克认为,大学确立其地位的途径有两种,即存在着两种主要的高等教育哲学。一种哲学主要是以认识论为基础,认为大学之所以存在,目的在于追求纯粹的知识;另一种哲学是以政治论为基础的,即认为大学之所以存在,目的在于通过追求知识来为国家和社会服务。这两种哲学必然都会影响到大学的管理模式。布鲁贝克还认为,这两种高等教育哲学——认识论的和政治论的——交替在美国高等教育学府中占据主导地位^④。可以说,殖民地时期美国高等教育所以存在的哲学基础主要是政治论的。

美国殖民地学院在创建初期所以出现由校外人士而非教授进行管理的模式,主要有以下三方面的原因:

第一,建立马萨诸塞殖民地的清教徒属于加尔文教派(Calvinist)。加尔文教派的基本信条之一就是主张俗人必须参与社会机构的管理与决策。

第二,欧洲的大学是在长期即已存在的学者团体(行会)中逐渐演进形成的,而殖民地时期的美国学院实际上是由种种非学者社会群体创立的。这些社会群体财力十分有限,学院则更不具备维持自治或独立的财政基础,因此他们必须求助于其它社会力量的支持。这种情况促成了社会力量对学校的控制,即使是在学院自身变得更加强大以后,社会力量也不愿放弃这种控制。

第三,在欧洲,被称为教师行业的社会群体在大学产生以前即已存在。而在美国,首先建立的是学院,而后作为重要力量的教师社会群体才逐渐形成。殖民地学院在创建初期除了校长以外,教师一般都是临时聘用的教士。他们不同于欧洲大

学的教师，并不是专业化的学者社团，因而往往既无兴趣也无志于参与学院的管理与决策过程。

随着时间的推移，上述客观条件虽然在不断地变化，但殖民地初期所形成的学院内外部的组织权力结构却为后来的美国高等学校的行政管理确立了基本的模式。

由院外人士组成的委员会对学院的管理在实施过程中不可避免导致产生了一系列非常实际的问题。由于当时交通条件的不便，校监委员会成员难能经常会面，难能参与繁杂的日常校务问题的处理。校长必须承担学校日常管理的主要责任，但却没有相应的权力。鉴于这种情况，马萨诸塞殖民地总法院在1650年为哈佛颁布的特许状中，授权学院设立一个新的行政管理机构——“院务委员会”。该机构由校长、财务主管人和其他五位评议员组成。

这是一个与学院事务保持经常和直接联系的驻校机构。该机构的成员为终身制。该机构拥有经办学院的所有必要的权力，如有固定的印章，能够聘用教职人员，有权购买资产、接受捐赠，以及享有相应的（法律权利）和承担相应的法律义务等。该机构的设立在一定程度上体现了欧洲大学自治的传统，但学院并没有因此而变成为一个完全独立的机构。特许证同时规定校监委员会对这个新机构拥有监督权及新校长的委任权。这样哈佛就形成了校监委员会与校长为首的院务委员会两个管理机构并存的局面。这种两院制的管理形式一直持续至今。两个世纪以后的哈佛校长查尔斯·艾利奥特（Charles Eliot）曾评论道：这种制度的主要优点在于两个相互监督和制约的机构能够有力地维护学校的利益^⑤。

威廉与玛丽学院在组织管理模式上则明显地受着欧洲大

学自治传统的深刻影响。该学院创建时期由一个 18 位绅士组成的松散的理事会管理。1693 年,英国王室颁发的特许证规定该理事会一俟完成学校创立的任务,即把全部资产权移交给学院的校长和教师。但直到 1729 年当学校成立了由校长和 6 位教师组成的院务会议的时候,理事会才勉强执行了特许证的规定,转变成为一个监督性质的视察委员会(Board of Visitors)。到独立战争时期该学院已基本上实现了接近传统意义上的“自治”。但威廉与玛丽学院这种独立的地位并没有维持多久,美国独立战争以后,弗吉尼亚法院否决了该院的自治地位,使视察委员会重新获得控制学校的权力。

与威廉与玛丽学院不同,耶鲁的创始者们似乎并没有把学校自治作为学院组织管理构架的思想。鉴于当时哈佛学院校监委员会与以校长为首的校务委员会之间种种争斗所带来的混乱,发起创立耶鲁的公理会教士们决心把学院牢牢地控制在自己的手里。结果他们建立了单一的由公理会教士们占据全部席位的学院管理委员会。事实上,由于惧怕学院内部产生有权势的人物,直到获得了 1745 年的特许证以后,他们才不得不允许院长(rector)成为“耶鲁校务委员会”的成员。即使如此,与哈佛、威廉与玛丽学院相比,耶鲁学院的管理制度距离英国的传统管理方式仍然相当遥远。然而,一个世纪以后的耶鲁著名校长蒂莫西·德怀特(Timothy Dwight)仍确信一院制的组织管理形式优于两院制。他认为两院制的主要弊病是负责监督的委员会只能否决而不能制订法规,这就容易导致管理上的优柔寡断或迁就妥协。另外,总是存在着校务委员会(特别是当这个委员会由一部分非教会人士组成的时候)不能完全胜任正确把握学院发展方向的危险^⑥。不管这些评