

APPROACH
TO
CANADIAN
HIGHER EDUCATION

走近加拿大高等教育

肖新生 主编



河南大学出版社

APPROACH
TO

G649.711/1

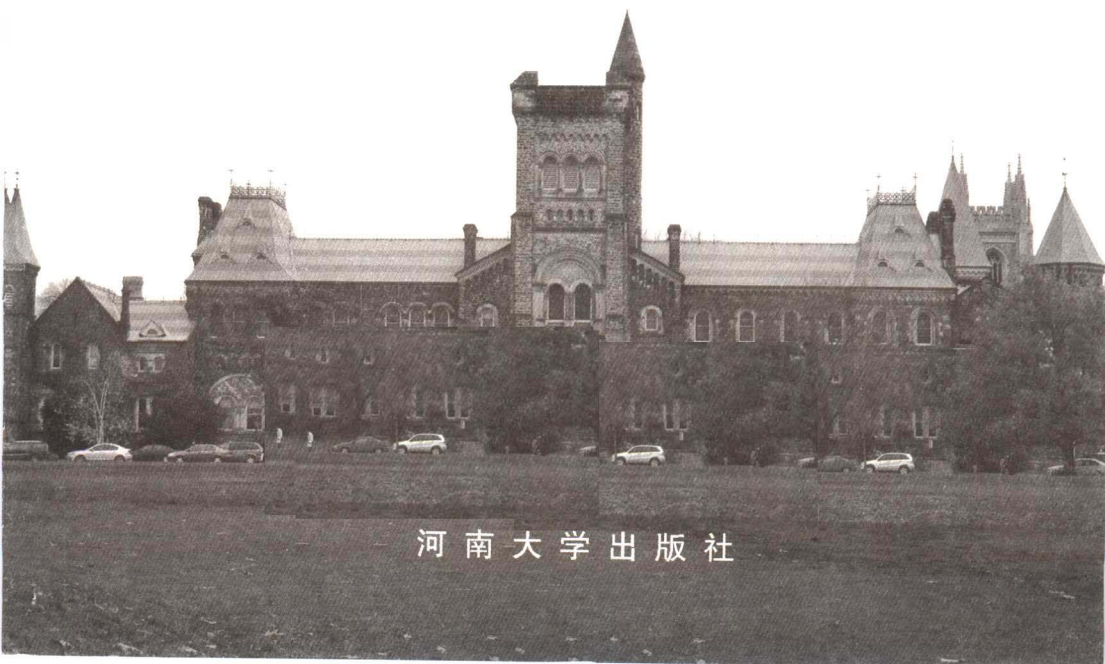
2007

CANADIAN

HIGHER EDUCATION

走近加拿大高等教育

肖新生 主编



河南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

走近加拿大高等教育 / 肖新生主编. — 开封: 河南大学出版社, 2007. 7
ISBN 978-7-81091-605-9

I. 走... II. 肖... III. 高等教育-概况-加拿大 IV. G649.711

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第073533号

责任编辑 马小泉

装帧设计 王四朋

出 版 河南大学出版社

地址: 河南省开封市明伦街85号 邮编: 475001

电话: 0378-2864669 (行管部) 0378-2825001 (营销部)

网址: www.hupress.com E-mail: bangong@hupress.com

排 版 四朋工作室

印 刷 郑州新海岸电脑彩色制印有限公司

版 次 2007年7月第1版

印 次 2007年7月第1次印刷

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 16.5

字 数 214千字

印 数 1-1500册

定 价 66.00元



目 录

关于加拿大高等教育管理的思考（代序）

1



加拿大高等教育概况

15



- | | |
|--------------------|----|
| 一、 加拿大高等教育的历史沿革及现状 | 16 |
| 二、 加拿大高等教育的管理体制 | 20 |
| 三、 加拿大高等教育的特色 | 26 |
| 四、 加拿大高等教育面临的问题 | 32 |

加拿大的本科教育和研究生教育

35



- | | |
|------------------|----|
| 一、 加拿大的本科教育 | 36 |
| 二、 加拿大的研究生教育 | 48 |
| 三、 制订教学大纲的最佳实践案例 | 58 |

加拿大高等教育的质量保证体系

63



- | | |
|------------------------|----|
| 一、 关于质量保证体系 | 64 |
| 二、 加拿大高等教育的评估制度 | 66 |
| 三、 安大略省高等教育质量保证机构及工作程序 | 70 |



四、安大略省高等教育的质量标准	74
五、加拿大高等教育质量保证体系的特点	85

加拿大高等院校的内部管理体制

91



一、加拿大高等院校内部管理体制的法律依据	92
二、加拿大大学和学院的内部管理体制现状	94
三、几点启示	105

加拿大高等院校的人力资源开发与管理

110



一、加拿大高等教育的师资概况	110
二、加拿大高等院校教师及其他人员的聘用	111
三、加拿大高等院校教师业绩的评价与监控	121
四、加拿大高等院校教师的学术权力与权益维护	124
五、启示与思考	127

加拿大高等院校的学生管理

132



一、加拿大高等院校的学生管理工作概况	133
二、加拿大高等院校学生管理的特点	136
三、加拿大高等院校学生管理工作的启示	140



加拿大高等院校的国际交流与科研管理

146



- 一、加拿大高等院校的国际交流 147
- 二、加拿大高等院校的科研管理 155

安大略省高等教育改革和发展战略

162



- 一、关于瑞氏高等教育评估报告 163
- 二、瑞氏报告中高等教育改革的目标、策略与措施 169
- 三、瑞氏报告给我们的启示 182

附录一:河南省高校管理人才加拿大培训班 (第三期) 学习总结

188



附录二:多伦多学习散记

220



后 记

255



关于加拿大高等教育管理的思考 (代序)

河南省教育厅党组副书记、副厅长 肖新生



杨国功副部长等领导在预培训会上

2006年9月25日至11月24日，我有幸参加了河南省赴加拿大高等教育管理培训班。通过两个月的学习，我感到收获颇多，现写出来，与大家一起分享。

我省赴加高等教育管理培训班的对象主要是大专院校的领导干部，从这一立足点看高校管理，无非外部关系和内部管理两大部分。外部关系主要是：与政府、社区、企业、其他高校之间的关系及国际交流等。内部管理又有两大方面：一是组织机构及其运作，包括学校



党委（在国外是董事会）、学术委员会、校长与副校长、院长与副院长（系主任），还有学校教代会、工会及学生会等；二是学校管理的方方面面，如教学、科研、人事、财务、后勤、学生等。应该说，这次培训的课程安排与高校管理的各个方面所面临的

问题还是基本吻合的，既有宏观内容，也有微观内容，但主要的还是微观内容。以前不少的出国学习考察，由于时间短暂，大都是走马观花，浮光掠影。这次出国培训，由于时间服从内容，相当系统地解剖了一个“麻雀”。通过学习、比较、分析和借鉴，确实可以全面地提高我们认识和解决高等教育管理问题的能力。但这次培训，我更为关注的还是宏观方面的问题，下面我就着重从宏观方面谈一些学习收获和体会。

一、加拿大高等教育的管理体制

加拿大高等教育管理体制可以简要地概括为三个基本方面：

其一，加拿大对高等教育立法和管理的职权在省级政府。根据加拿大宪法，联邦政府没有教育立法和管理的职权，教育的权力和责任在省级政府。因此，加拿大联邦政府就没有教育部，各省的教育由各

省设立教育行政部门自主管理。联邦政府不能干预省级政府职权范围内的事情,涉及教育的有关事宜则要与各省级政府协商。省际间有关教育的问题通常由省级政府教育部长理事会(CMEC)来协调解决,理事会主席由各省教育部长轮流担任,设立经常性的办事机构。

其二,各省的教育行政部门又分教育厅和高教厅(有的省没有细分),分别管理基础教育和高等教育。高教厅管理的内容主要是:发展规划、财政支持、质量监控等等。省政府主要是通过制定宏观高等教育发展规划,核定各类高校教育成本、保证经费投入,进行办学条件和教学质量评估,建立助学贷款制度、保证教育公平等措施,促进高等教育与经济社会的协调发展,其他方面事务则由各高等教育机构自主讨论决定。

其三,高等教育机构依法实行自治管理。每所大学都有自己的《大学章程》,并依据章程产生学校董事会(BOARD GOVERNORS)。董事会是大学的最高权力机构,任命校长,讨论决定学校建设和发展的重大事项。同时,每所大学还成立学校校务会或评议会(SENATE),研



干训处负责同志在欢迎宴会上

究决定教学与学术方面的重要事宜。这就是加拿大教育界人士常说的高校“两院制”。大学的行政负责人是校长，对学校的日常管理全面负责。学校内部的行政管理和教学事宜均由学校自行决定和实施。

很有必要提及大学院系一级的管理。院系的决策机构是院系委员会，主要由本院系的教授组成，研究决定院系的重要事务。除此以外，还成立有招聘委员会、学术创新委员会、课程委员会、研究生委员会等，分别负责相关事宜。院系的每位教职工至少参加其中的一个委员会。这些委员会都对院系主任负责，而院系主任又对院系委员会负责，并向主管副校长报告。院系具有一定的人事、财务和教学科研管理的自主权。同时，院系教职工都能通过各个委员会的工作发表意见，从而实现了对院系乃至学校工作的民主决策与民主管理。

加拿大大学具有高度的自主权，主要表现在：第一，自主招生；第二，自主设置专业和开设课程；第三，自主制定人事分配制度和聘任教职员工；第四，自主进行联合办学；第五，自主开展国际交流与合作；第六，自主经营处置学校的动产和不动产。大专与大学相比，受政府的干预相对多一些。

由此来看，加拿大高等教育的管理体制基本上是一个分权的体制，联邦政府与省级政府之间，政府与高校之间，在对高等教育管理的职责权力上，都有一个明确的界定，这个界定不是口头的，也不是一般地写在纸上的，而是上升到法律层面的。虽然联邦政府与省级政府之间、政府与高校之间都可以实际地发生一些相互作用和相互影响，但这个职权的大格局是不变的，而且有关各方都在努力维护自己的职责权力不受到削弱和侵犯。我认为，这个高等教育管理的分权体制是适合加拿大现在高等教育管理的实际情况的。加拿大总人口不多（3200万），但其幅员广大（国土面积比中国的还大），人口构成多元化，各省经济社会发展状况极不平衡。因此，由各省从自己的实际情况出发，分别规划管理教育尤其是高等教育，应该说是利大于弊的。

与之同时,政府不去干预高校的內部事务,让高校自主地依法进行管理,也应是明智之举。

应当说,高等教育的管理体制问题是一个比较复杂的问题,是多种多样的因素相互制约和相互作用而形成的结果,因此不能简单而论,但有时做一些单向度的比较还是有益的。总体上看,我国高等教育的管理权力过于集中,国家教育部管得太多,地方教育行政部门缺少应有的自主权;在政府与高校的关系上,政府也管了很多不该管也管不好的事情。虽然搞过多次简政放权,但由于种种原因,特别是没有上升到法律层面,结果不是没有落实,就是经常出现反复。同时,我国的高等院校内部管理尚未形成那种依法治校、民主体管理、自我约束和自我发展的良性运行机制,也是造成上述状况的一个重要原因。所以,扩大高校自主权的问题一定要认真加以解决,但不是教育行政部门简单地放权,扩大高校自主权应是与加快高校内部规范化管理和健全自我约束机制同步进行的。



开学典礼留念

这些年, 我国的各级各类教育, 特别是高等教育发展很快, 需要研究和解决的问题骤然增多, 权力过于集中的教育管理体制日益不适应形势发展的客观要求, 不少地方的高等教育管理都程度不同地处在疲于应付、顾此失彼的状况之中, 因此, 认真研究解决高等教育管理中的这一问题已是当务之急。

二、加拿大高等教育的财政问题

20世纪60年代, 加拿大政府越来越清醒地认识到高等教育在提高劳动力素质、促进科学技术进步、推动经济社会发展中的地位和作用, 于是大力兴办公立大学(在此之前, 加拿大的高等教育机构大部分是由教会举办的, 属于私立性质), 并建立了由各省级政府举办和管理公立高等教育的办学体制。这一重大措施有力地推动了加拿大高等教育的快速发展。以安大略省为例: 自60年代中期始, 安大略省相继扩充和新建了13所大学和22所大专, 到目前为止, 安大略省高等教育机构已达43所, 其中大学19所, 大专24所, 在校生42万人, 高等教育毛入学率已达到50%, 按国际通行标准, 安省的高等教育已进入普及阶段。从目前的情况看, 安省的高等教育仍以较快的速度向前发展。

精英教育向大众教育的迅速转变, 必然对高等教育的方方面面产生重要影响。政府也感到了巨大的压力, 财政保障越来越成为一个问题。事实表明, 单靠政府是难以支持高等教育如此快速发展的。按照大多数国家的做法, 一是大力扶持私立教育的发展, 形成公立和私立“两条腿”走路的局面; 二是建立教育成本分担机制, 让非义务教育学生承担部分学费, 同时给部分经济困难学生资助。加拿大的实际情况是: 出于多种因素的考虑, 政府不允许在大学和大专层次举办私立

学校。近些年, 安省政府对高等教育的投入相对下降, 为了维持学校的正常运转, 各高校纷纷提高学费标准, 由此导致学生学费的逐年上涨。前约克大学校长 Lan Macdonald 说: 他 70~80 年代任校长时, 政府投入与学费的比例是 85% : 15%, 现在已变为 50% : 50% 了。总体上, 安大略省政府投入与学费的比例是 60% : 40% (不同时期的统计数据差别很大)。学费的上涨遭到社会各界的批评和学生及家长的反对, 政府不得不出面对学生学费进行管制, 加强对学费收费标准和学费使用情况的管理。这又加剧了高校的财政困难并引起学校的不满。总之, 高等教育的发展面临着诸多困难和问题。在这种形势下, 2004 年由前省长鲍勃·瑞 (Bob Rae) 提议并经省长同意, 任命了一个由其主持的委员会, 下设若干小组, 对安大略省的高等教育问题进行专题调研。历时半年多, 最后形成了长达 200 多页的著名的“瑞氏报告”。“瑞氏报告”的出台是加拿大高等教育发展史上的一个重大事件, 它实事求是地分析了安省高等教育所面临的问题, 并提出了一系列解决问题的办法。其中关于高等教育的财政保障方面, “瑞氏报告”提出: 一是必须增加政府对高等教育的财政投入, 二是在办学成本增加, 政府投入不能同步增长的情况下, 要逐步提高学费标准, 三是要加强对高校的监管, 促使其提高教学质量和提高资金使用效率。该报告 2005 年 2 月提交后, 立即得到了政府的积极回应, 安大略省政府承诺在未来四年内新增 62 亿加元用于支持高等教育的发展, 并对学费的管制作了一些调整和松动, 如对研究生的收费标准完全放开; 对就业好、收入高的本科专业, 大学可以根据其办学成本自主确定学费标准。据了解, 有些专业 (如法律和医学) 每年学费高达 25000 加元。与之同时, 政府还采取其他多种办法来缓解高校的财政困难。如鼓励捐赠, 无论是个人还是企业, 只要你给学校捐钱, 都可以按一定比例返还税款。如教育彩票, 政府允许某某大学在 2~3 年内可以发行教育彩票, 其收入专项用于学校基础设施的建设。近几年又采取一些新

办法,如发代金券。政府制定政策支持高校扩招国际学生(如SENECA学院,65%的国际生来自中国,给人的感觉就像是一所中国学校了。国内生每年学费2000加元左右,国际生每年学费则高达12000加元),用于弥补教育经费的不足。尽管如此,加拿大高校的财务收入主要还是政府投入和学生学费两大块。近几年,加拿大的高校为了缓解财政困难,都非常重视争取个人和企业的捐赠,不少学校成立专门机构,聘请专业人员,列出专项经费来争取捐赠,甚至有人把捐赠作为一门学问来研究。

我国和我省高等教育的发展也面临着类似的问题和困难,也是政府大力推动,高等教育快速发展,实行成本分担机制,财政投入相对下降,学费标准相继攀升,政府进行学费冻结,高校运转十分困难等等。所不同的,一是我国鼓励和支持民办教育的发展,二是我国高等教育的发展速度更快。加拿大高等教育的毛入学率从3%到50%用了50多年,我国的毛入学率从8%到21%仅用了7年,若再把两国的人口差距考虑进去,速度问题更为突出。我国高等教育的发展速度更快的一个重要原因,就是允许高校贷款发展。就我省来讲,短短7年,我省高等教育的毛入学率从6%上升到18.4%,在校生从14.6万人上升到97万人;在此期间,我省高校建设贷款余额已达到100多亿。河南的情况在全国很有代表



性。所以我国和我省的高等教育面临着更为严重的困难：不仅要在财政投入相对下降和政府冻结学费的情况下艰难地维持学校的运转，而且还长期面临着“还本付息”的巨大财务压力。加拿大的大学校长要用30%的时间和精力去筹款，我国的大学校长恐怕要花更多的时间和精力去弄钱了。在这一方面，我认为加拿大的不少做法可以借鉴。



多伦多市远眺

一是不仅要进一步落实以政府投入为主、多种渠道筹集教育经费的体制,而且还要努力做到“有多少钱办多少事”,不能把高等教育快速发展中的矛盾和问题过多地集中在高校身上。关于这些年高等教育快速发展所形成的贷款,我认为首先是政府要“买单”,因为高校的扩招乃至扩容都是政府推动的,贷款所形成的资产,不是个人或集体的,而是国家的;其次,在目前国家的教育经费主要用于义务教育和职业教育,对高等教育还顾及不到的情况下,是否可以自上而下地协调国家银行把高校的中短期贷款转换成长期贷款并对财务困难的高校给予贴息,以便迅速地缓解高校面临的财政压力,使它们真正能够把主要精力转移到提高教学质量上来;再次,即便是政府要“买单”,我认为也不是说“一股脑儿”全兜下来,而是按规模来限定,按责任来分担,按实效来平衡,等等。总之,要作为一个特殊问题,专门研究尽快加以解决。二是对学生的收费,也不要“一刀切”,如对研究生教育的收费和对某些本科专业的收费,可以在一定范围内由高校按培养成本自主确定或在一定范围内浮动。三是根据中国的国情,研究发行教育彩票的问题。为什么体育彩票发那么多,教育彩票就不能发呢?从高校方面来说,也要参考加拿大高校的经验,重视个人和企业的捐赠问题。政府要制定相应政策,在税收上给予优惠支持,等等。

三、加拿大高等教育的公平问题

加拿大高等教育的一项宗旨,就是保证受教育者不分种族、肤色、性别、经济状况影响而具有平等的接受高等教育的机会,并为此作出了很大的努力。加拿大高等教育50%的毛入学率,已是一个十分耀眼的硬性指标,说明了它的高等教育的普及程度。走进约克大学等高等学府,呈现在我们面前的是办学条件良好、环境幽雅、设施先

进的现代化大学。约克大学的副校长说：约克大学是一所国际性大学，各个国家、各色人种的学生都有。这里的学生讲80多种语言，加上方言，大概有100多种。的确，学生在这里学习，不仅能学到专业知识和技能，不仅能掌握一门语言，而且还能感受和养成一种多元文化相互借鉴、相互包容的精神，这对下一代的和平与发展是十分有利的。

上世纪五六十年代，加拿大的高等教育与其经济社会的发展相比还是很滞后的。为了解决这个问题，特别是二战后“婴儿潮”的适龄人口接受高等教育的问题，加拿大联邦政府和省级政府协商共同出资，扩建和新建了一大批大学和大专，有效地满足了高等教育适龄人口“有学可上”的需求，这是切实解决教育公平问题的一个重大步骤。随着高等教育的快速扩张，大学生数量的日益增多，政府也感受到了财政压力，建立了高等教育的成本分担机制。由于财政投入相对下降，学生学费越收越高，又出现了部分学生上不起学的问题。加拿大政府人力资源部资助的一项专题研究表明，大学生辍学率高的一个重要原因，就是要打工挣钱补充学费。所以，加拿大政府又通过控制学费标准，建立资助体系，尤其是采用助学贷款制度等措施来解决“能上起学”的问题，这又是切实解决教育公平问题的一个重大步骤。据我们了解，加拿大高等教育的资助体系主要有三个部分：一是助学金，以一定的金额资助那些符合条件的低收入家庭的学生，使他们能顺利完成学业。二是助学贷款，凡是独立的大学生（按传统是22岁以上，可视为经济独立）都可以申请助学贷款，在校期间由政府付利息，毕业以后利率高于商业银行2.5%。申请由学校审查协助，银行具体办理，政府承担学生不能偿还贷款本金和利息的风险。实际贷款的学生只占在校生的三分之一。三是勤工助学，通过与企业、社会广泛联系，以及学校内部设置研究生助教、助研等岗位，提供勤工助学机会，资助经济困难学生。总而言之，使家庭经济困难的学生都“能上起学”。