

全国教育科学规划教育部重点课题资助项目

董兆伟
杨朝晖
贾俊礼 著

河北人民出版社

中美高等职业教育 内部治理机制比较研究

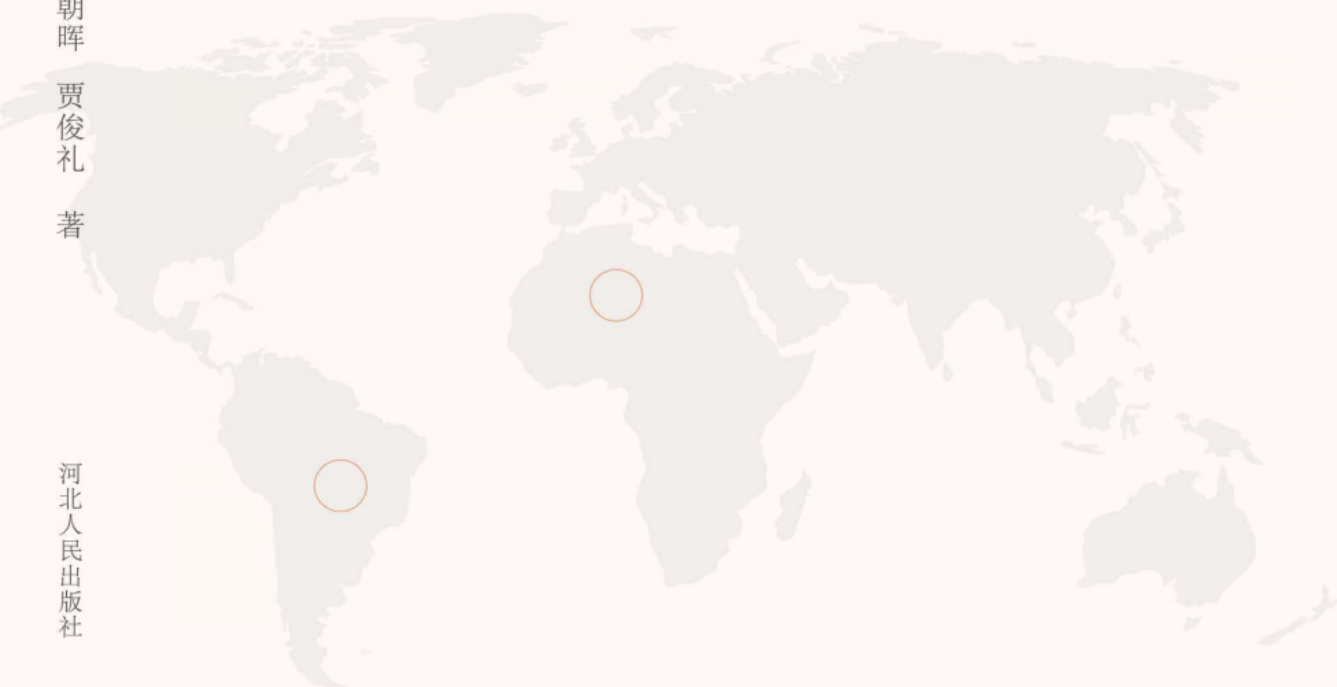
○ 美国部分社区学院内部治理机制比较
美国社区学院的特点

○ 美国社区学院治理理念
美国社区学院章程

○ 美国社区学院的发展历程

○ 中国高等职业教育内部治理机制构建

○ 中国高等职业教育内部管理发展
中国高等职业教育内部治理机制的改革



全国教育科学规划教育部重点课题资助项目

中美高等职业教育内部治理机制比较研究

课题负责人：董兆伟

课题组成员：杨朝晖 付俊薇 刘永红 侯维芝

李玉龙 郭伟锋 石琳玮

课题编号：DDA110202

图书在版编目 (CIP) 数据

中美高等职业教育内部治理机制比较研究 / 董兆伟,
杨朝晖, 贾俊礼著. ——石家庄: 河北人民出版社,
2016. 11

ISBN 978-7-202-11475-9

I. ①中… II. ①董… ②杨… ③贾… III. ①高等职
业教育-对比研究-中国、美国 IV. ①G718.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 289689 号

书 名	中美高等职业教育内部治理机制比较研究 ZHONGMEI GAODENG ZHIYE JIAOYU NEIBU ZHILI JIZHI BIJIAO YAN JIU
著 者	董兆伟 杨朝晖 贾俊礼
责任编辑	王 颖
美术编辑	于艳红
责任校对	余尚敏
出版发行	河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)
印 刷	河北省发展和改革委员会文印中心
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	13.75
字 数	170 000
版 次	2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-202-11475-9
定 价	56.00 元
版权所有	翻印必究

序

在美国,社区学院很多,有各种层次,规模也有大有小,很受欢迎。美国的社区学院是由各州或由当地的社区进行管理。在社区学院就读,有 50%左右的学生可以进入高等学院。社区学院主要目的就是为学生提供接受高等教育的机会,是可以授予各种学位的,包括博士学位。因此社区学院是高等教育的一部分,也是社会教育的一个重要组成部分。

如果说社区学院在不同的发展时期有不同的职能的话,那么社区学院创办初期转学教育是它的主要目标。因为当时评价两年制社区学院运行情况及成就时,其主要的参照物是转学学生的成绩与适应能力,即看他们是否能较快地适应四年制学院和大学中三年级的学习。本书从美国社区学院的起源、发展因素入手,探究了美国社区学院定位、教育教学特点。社区学院经过一百多年的发展,其能蓬勃发展,吸引世界职业教育界的注意力,必然有其独特的治理方式。从办学理念上形成的分享共治,内部运行上的董事会管理、评议会执行,到行政权力与学术权力的有效结合都离不开“大学自治、教授治校、学术自由”这三大高等教育思想源泉。为了更好地了解美国社区学院的治理机制,作者选取了一部分社区学院进行详细的研究,并绘制了治理机制运行路线图,让读者能够很好地了解美国学院的概貌。

在我国高等职业教育发展历程中,教育管理的改革相对比较滞后。2006年,国家大力支持高等职业教育建设,使之有了长足的发

展,提升速度及社会声望都是前所未有的。而今管理的瓶颈也突显出来,是采取跟随普通高等教育的管理方式还是另辟蹊径,采用独树一帜的治理方式?笔者认为一部分有条件的院校可先试先行,解决发展中的管理体制问题,找到符合高等职业教育本质发展的管理模式,带动一批高等职业院校管理模式的转变。本书正是着眼于此,比较了美国社区学院的治理模式及运行机制,不失为高等职业教育管理的创新之作。

谨为之序,以飨读者。

目 录

第一章 美国社区学院的发展历程	(1)
第一节 美国社区学院的出现及因素分析	(3)
第二节 美国社区学院的发展	(4)
第三节 美国社区学院的特点	(9)
第二章 美国社区学院治理理念	(14)
第一节 共同治理	(14)
第二节 教授治校	(21)
第三节 学术自由	(28)
第三章 美国社区学院章程	(46)
第一节 章程制定机制	(46)
第二节 董事会	(49)
第三节 组织架构	(63)
第四节 教师评议会	(73)
第五节 学生协会	(77)
第四章 美国部分社区学院内部治理机制比较	(83)
第一节 美国社区学院概述	(83)
第二节 凤凰城大学	(88)
第三节 休斯敦社区学院	(96)
第四节 麦克琳南社区学院	(100)
第五节 美国加州米拉玛社区学院	(104)
第六节 圣巴巴拉城市学院	(107)
第七节 温德沃德社区学院	(109)

第一章 美国社区学院的发展历程

发展是当今世界两大主题之一,也是人类社会的永恒主题。通观人类社会,就是一部经济社会发展与文明进步的历史。就整体而言,古人的发展意识也许不像现代人这么明确和自觉,然而对于发展的设计与谋划却是相同的。人类富于思维、充满智慧、憧憬未来,总是为自身发展谋划美好蓝图。正因为如此,人类才发展到了今天这样一个物质财富极大丰富、精神文明高度发达的社会。创立于中世纪的大学是一种独特的教育机构,它深深地根植于各自所处的国家之中。起初,大学的目的在于传播知识并为少数关键性行业提供训练,同时大学还具备重要的政治功能。现代大学在为日益增多的各类专业训练方面发挥了关键性的作用。

1809年,由威廉·冯·洪堡(Wilhelm Von Humboldt)倡议建立的柏林大学成为研究型大学的开端。在19世纪中叶,统一伊始的德国利用大学进行国家建设,在威廉·冯·洪堡的领导下,承担了以国家发展和工业化为目标的科学研究职责。与德意志大学不同,美国高等教育以特有的实用主义精神走出了一条极具本土风格的办学道路。1862年,美国国会通过了“摩雷尔土地捐赠法”,以威斯康辛大学为代表的社区大学(学院)不再把高等学校看成是学术的“圣殿”和文化的“象牙塔”,而是强调大学的社区服务性功能。

自二次大战以来,高等教育取得了显著的发展。1975年,马丁·特罗(Martin Trow)提到了在工业化国家中从精英教育到大众教育再到普及型高等教育的转变。20世纪50年代,美国的高等学校招收了

30%左右的适龄青年入学,而欧洲国家大都不到5%;到了20世纪60年代,欧洲国家有5%或更多青年入学;到1970年瑞典的高等学校入学率为24%、法国为17%,而美国此时为50%,接近普及型水平;到20世纪90年代,大多数欧洲国家入学率为30%以上,而美国也增长了几个百分点。由此得知,高等教育的扩充已成为一个重要的趋势。在这种扩充中,高等职业教育的扩充扮演了重要的角色。

美国社区学院的发展起源于19世纪末的初级学院运动,迄今已有一百多年的历史。在这一个世纪的发展过程中,社区学院显示出强大的生命力。两年制初级学院和社区学院的创建,使美国的高等教育发生了深刻的变化,完善了美国高等教育的层次结构,实践着教育民主的思想,推动了美国高等教育大众化的进程。

美国高等教育的历史,从殖民地时期算起,不过300多年,始终是围绕着适应其资本主义政治经济发展的需要而变化发展的。美国高等教育的历史可以分为四个阶段:一、独立前宗主国教育模式移植阶段(1492~1776年)。这一时期美国的高等教育是广泛建立宗教性的殖民地大学,依照英国的牛津大学、剑桥大学办校,其中最著名的有1636年办的哈佛学院,1701年成立的耶鲁学院和富兰克林学院等。当然,这些学校并非完全墨守英国模式的成规,而且削弱了贵族性与宗教性,出现了实用倾向。二、美国独立后至南北战争前教育的改造与初创阶段。这是具有美国特色的教育制度的轮廓开始形成的时期。州立大学纷纷建立,教会也建立了许多高等学校,教学内容上更倾向于重视实际知识。三、南北战争至第二次世界大战前,美国教育制度的创新与确立阶段,具有美国特点的完整的教育制度形成。社区学院亦在此时期出现并得到发展。四、第二次世界大战后至今教育的发展和改革时期。这一时期,美国高等教育一直处于多变的浪潮之中,进行了一次次教育改革。

第一节 美国社区学院的出现及因素分析

美国高等教育在南北战争后沿着两个方向发展:一是向德国学习,建立以科学研究和研究生教育为主要任务的研究型大学,其典型是 1876 年建立的霍普金斯大学和 1892 年建立的芝加哥大学;二是继续讲求实用的原则,通过土地赠予法案,兴办切合工商业发展需要的农业和工艺大学,强调为经济发展服务,向大众开放,从而开始了精英高等教育向大众高等教育过渡的时代。这两个方向的协调与撞击,产生了独具美国特色的初级学院,即社区学院。

美国当时一批著名的大学校长,如哈佛大学校长艾略特、密歇根大学校长塔潘和明尼苏达大学校长福埃尔都深受德国高等教育思想的影响,他们认为美国学院的水平只能相当于德国的文科中学,起码美国学院的前两年是中等教育性质的,“应该把属于中等教育性质的大学前两年的任务交给中学来承担”^①。1892 年芝加哥大学校长哈珀把大学分为一、二年级和三、四年级两部分,前者称为“专业学院”(Academic College),后者称为“大学学院”(University College)。专业学院属大学初级阶段,主要是向高级阶段输送优秀学生。后来,哈珀将这两所学院改名为“初级学院”和“高级学院”。初级学院的毕业生颁给副学士学位。以后,许多学区纷纷效仿。这段时期的初级学院只是中学的延伸,仅为中学毕业生提供一些中学后教育,实质上并不具备当时高等院校的规模与条件。虽然如此,但它的地位已基本确立,意义十分深远。

美国出现社区学院并在 20 世纪 20 年代得到蓬勃发展,除了上述

^① Walter C Eels, American Junior Colleges, American Council on Education, Washington, D. C, 1940.

历史背景外,还有更为直接的社会因素。根据 F·M·麦克道尔(F·M·McDowell)的调查,其原因有:(1)家长希望子女在家就近读书;(2)学生希望就近接受高等教育,不必住读;(3)当地社区距离正规的学院或大学比较遥远;(4)为了满足当地社区的特定需要;(5)为不能进入四年制高等学校的学生提供两年制终结性的高等教育;(6)为将来进入高一级专业化职业学校做准备;(7)为当地青年提供高于中等教育的职业训练;(8)创办和维持四年制学院财政上更困难;(9)教会希望有机会掌管高等教育。

第二节 美国社区学院的发展

一、社区学院的孕育与发展(1892~1944 年)

南北战争结束后,美国工农业迅速发展。1860~1894 年间,美国工农业发展总值增长 4 倍,由占世界第四位一跃而居首位。经济的迅速发展对教育既提供了强大的物质基础,也对教育尤其是对高等教育提出了更高的要求。因为殖民地时期,美国仿照英国牛津大学和剑桥大学的模式培养人才,把学术性放在最神圣的地位,要求学生阅读艰深的拉丁文,根本不开设自然科学和技术类课程,也培养不出技术应用型人才。另一方面,中等教育的迅速发展给高等教育带来巨大压力。1870~1900 年的 30 年间,美国的人口增加了约 1 倍,而对高等教育的需求却以几何级速率增长,要求接受高等教育的人数日益增多,对精英型高等教育形成巨大冲击。这种要求高等教育由精英型向大众型转变的民主化浪潮,直接导致了初级学院运动的兴起。

1892 年,芝加哥大学校长哈珀(W. R. Harper)把四年制大学分为两个阶段,前两年称作初级学院,后两年称作高级学院。1902 年,伊利诺伊州乔利埃特创办了第一所公立的初级学院。这所学院是在

中学的基础上逐步增设大学课程而创办起来的,是一种中等教育向高等教育过渡的教育,学生在学完两年课程后,即可直接就业,也可不经升学考试进入四年制大学的三年级继续学习,这种初级学院可以说是高中教育的延伸。公立的初级学院设在社区中心,为社区服务,故称为社区学院。

如果说社区学院在不同的发展时期有不同的职能的话,那么社区学院创办初期转学教育是它的主要目标。因为当时评价两年制社区学院运行情况及成就时,其主要的参照物是转学学生的成绩与适应能力,即看他们是否能较快地适应四年制学院和大学三年级的学习。

由于社区学院收费低,入学条件不作严格要求,科目实用、多样化,学生毕业后就业率高,吸引了众多大龄青年及转岗培训的工人。1940年,美国社区学院已有217所,为社区经济乃至全国经济的发展培养了大批优秀的人才。

二、社区学院的蓬勃发展(1945~1980年)

二战后,由于美国远离战场,而且美国实行后发制人,其经济总量激增,综合国力剧升,社会财富丰富,人民生活富裕,接受高等教育的热情空前高涨,尤其是退伍军人。国会立即通过了《退伍军人就业法》,规定由政府贷款,使退伍军人安家立业,并得到在职培训,帮助他们顺利转入平民生活。该法案还资助200万退伍军人上大学,这一措施使高校入学人数猛增,高等教育趋于大众化。

同时,美国科学技术迅速发展,经济持续增长,产业结构出现巨大调整。据统计,第一产业和第二产业就业人员的比例,从1950年的50%下降到1970年的36%;而第三产业的就业人员比例从1950年的50%上升到1970年的64%。同时,产业部门的生产方式也发生了巨大变化,生产向自动化发展,技术密集型企业大量出现。这就对劳动

力的智力层次提出了新的要求。社会要求大量培养在生产一线或工作现场的职业技术人才。据美国高等教育委员会 1947 年报告的分析,在许多行业,大学本科毕业生与二年制社区学院的毕业生合理比例应为 1 : 5。

社会经济的发展与变化促使社区学院转变其主要职能,即从以转学教育为主转向以培养所在地区迫切需要的职业技术人才为主。可以说,社区学院是美国经济发展到一定阶段的产物,而且将随着美国经济不同的发展需要,调整自己的发展方向。

这一阶段美国还开展了轰轰烈烈的“生计教育”(The Career Education)运动。“生计教育”运动主张职业教育与普通教育一体化发展,并将职业教育贯穿于个人发展终身,它反映了美国职业教育思想上的大转变。20 世纪 70 年代美国经济进入“滞胀”状态,失业率不断增加,通货膨胀不断发生。人们对当时的学校教育普遍失去信心,批评学校没有为学生就业做好准备,大量的普通学校毕业生包括社区学院的毕业生没有掌握基本的足以维持生计的职业技能就“赤手空拳”地走向社会。在这种背景下,美国教育总署署长西德尼·P·马兰(S·P·Marland)进行了改良职业教育的新尝试。

马兰提出的生计教育概念包括下面的内容:①生计教育不只是对学习职业课程的部分学生而言,而是作为所有学生所学课程的一个组成部分。②生计教育应当贯穿于小学一年级到高中以上程度的各种学校的所有年级中。③中学毕业生,即使是中途退学者,也要使他们掌握必要的赖以生活的各种技能。由此可见,生计教育并不是特殊的职业教育和职业指导,而是试图把职业教育与普通教育融为一体并贯穿于个人一生的全过程。

三、社区学院职能完善阶段(1981 年至今)

20 世纪 80 年代,美国处于“第三次产业革命”的浪潮中,即第四

产业^①从第三产业中分化出来,制造业的收支开始急剧恶化,信息服务产业地位日趋升高,美国经济处于转折期,总统里根上台后提出了“经济复兴计划”,旨在适应新技术革命的浪潮,保持美国经济世界霸主的地位。

产业结构的变化直接导致职业教育功能的调整。美国于 20 世纪 80 年代制定的两部职业教育法案均以提高教学质量、讲求效率为基轴。通过同企业的合作,推进对职业教育学生、企业职工的有效训练。1982 年的《职业训练合作法》指出:“职业训练是对人力资本的投资,不只是出了费用便完事了,而是要追求投资的效益——必须扩大受训者的雇用及其收入,减少对公共福利的依赖。”社区学院历经 100 多年的发展,在不断保持原有职能的基础上增添新的职能。今天大多数的公立社区学院提供三种类型的服务:①升学教育。学生以毕业后升入大学三年级继续深造为目的,这部分学生占 30%左右。②生计教育。学生以职业培训获得证书、学成就业为目的,约占 50%。③社区服务。包括成人继续教育和工商业的培训与再培训,学生以更新知识、充实提高为目的,占 20%。

美国现有社区学院 1200 所,每年有 1000 多万名学生就读。社区学院的学生占美国大学生总数的 44%,新生占美国大学生总数的 50%。从 19 世纪末叶开始发展到 1950 年,美国已有私立和公立的初级学院 634 所,它在美国教育界和社会上确立了应有的地位,成为高等教育的组成部分而发挥其应有的作用。1955 年,美国从事初级学院教育的教育家在撰文论述“初级学院教育领域在过去 5 年中最有意义的发展”^②时,提出以下 9 项具有意义的发展:(1)出现了社区学院这

^① 第四产业:对“克拉克大分类法”(第一产业为农业,第二产业为工业,第三产业是除第一、二产业外的所有其他产业)的延伸,该产业是指对本身无明显利润但是可以提升其他产业利润的公共产业。

^② Junior College Journal, Vol 25, No 8, April, 1955.

一概念；(2)初级学院具有不断增长的、持续的适应性；(3)发展了成人教育项目；(4)发展了广泛的、综合性的课堂设置；(5)发展了范围广泛的职能；(6)在平凡的公众中发现了造就不平凡的人才的可能性；(7)改进了教学；(8)初级学院这一新型学校得到了公众的认可与接受；(9)发现了初级学院本身的潜力。具体来讲,有以下表现：

数量增加。在 20 世纪的前半叶,美国初级学院的发展速度是相当快的,尤其是 20 世纪 20 年代和 30 年代,各增加了 200 余所。特别是从 1925 年到 1929 年的 5 年中,新办的初级学院达 160 余所之多。20 世纪 40 年代由于受到第二次世界大战的影响,新办的初级学院数量不多。20 世纪 40 年代后期,出现了“社区学院”这一新名词取代了“初级学院”和“社区初级学院”的称法。“社区学院”意味着办学目标的多样性和服务的广泛性。20 世纪 50 年代和 60 年代,美国的社区学院得到特别迅速的发展。1955 年至 1965 年间,美国各地平均每星期创办一所新的两年制学院。

规模扩大。在社区学院的总数不断增长的时候,每所学院的规模也在不断发展,招生人数日益扩大,尤其是公立的社区学院。虽然也受到第二次世界大战的影响,从 1900 年的每所学校平均 12 人增至 1950 年的平均 888 人。到 1960 年,平均每所社区学院在校学生已达 1230 人。1980 年,公立社区学院平均入学人数为 4448 人,其中有 48 所社区学院入学人数超过 15000 人。

办学目标与职能转变。社区学院规模的发展,不仅是招生人数、师资和设备的增长,另一个重要方面是课程和系科设置以及办学目标和职能的发展。创立之初,初级学院是为中学毕业后无法继续升学的学生服务,为他们再提供两年普通教育,或职业技术教育,或为升入四年制学院和大学做准备。到了 20 世纪 30 年代后期,特别是 40 年代,初级学院提供的职业教育、技术教育和成人教育等有了较大发展,课程和系科的设置已经比较广泛。美国第一次全国性大规模有组织地

扩大初级学院的课程和系科设置是由美国初级学院协会在 20 世纪 30 年代后期开始倡导进行的。据 1938—1939 学年度的统计,美国所有初级中学学院的 121573 名肄业的正规学生中,有 34%是攻读职业、技术等终结性系科的。这时的初级学院已具备了四种职能:为转学做准备,进行职业教育,开展普通教育,为社区服务。它的特点是:在学生居住的社区提供费用低廉的中学后教育;提供指导与咨询。

广泛的支持。进入 20 世纪 50 年代后,社区学院的独特职能得到越来越充分的发挥,各地公众对这一新型的高等学校十分关注,积极赞助,使之有助于本地区文化教育事业和经济建设的发展。联邦政府以及许多州和地方的政府逐步以立法的形式对之给予财政等方面的支持。如 1963 年的高等教育设备法案、1965 年的高等教育法案和 1966 年的医务专业教育法案中都给予社区学院应有的地位。20 世纪 60 年代,美国全国有 10 余所处于领导地位的大学,对社区学院的发展予以很大帮助,主要是为社区学院培养行政领导人员和师资。许多基金会也给予大量经费援助。社区学院在发展的过程也与一些卫生、商业、工业、教育和其他领域的专业性组织和机构进行协作,以便更有效地开设有关专业和课程。

第三节 美国社区学院的特点

为想进入和获得大学教育的人们提供接受高等教育的机会。四年制大学学费的高涨,使得公众和政策制定者把目光投向社区学院。失业后再就业以及中学后教育的压力,人们更愿意在社区学院得到学位或职业资格证书。

社区学院成为国家高技能人才和 K-20 教育的关键通道。联邦和慈善基金注入社区学院,并且通过社区学院贸易调整援助及职业训练

专项项目、成就梦想项目、能力优化项目^①进行资助。社区学院需要提高岗位训练及劳动力发展课程的水平,改革延伸到促进学生进步以及课业完成等方面。K-12 学生可以选择社区学院学习,社区学院学生也可以转学到大学学习,三者之间的合作关系紧密,经过三十年的发展,现在社区学院开设了研究生课程,还提供执业资格证书及学者进修课程。

当前,社区学院正在向着市场导向转变。一方面,非传统的学生增加;另一方面,企业的培训和教育计划不断出现。社区学院正在承担一种独一无二的角色,并同时拓展学术和职业两方面的功能。根据美国商业联合会(Business Coalition)对教育改革的研究,典型的社区学院学生目前平均年龄是 29 岁;60%是部分时间制;80%的学生已经工作或在读;50%已经有了中学后的某种证书;28%已经获得学士学位。所以,社区学院的发展需要同时满足学生和雇主的需求。以往社区学院的角色往往是补习教育和转学教育。发展劳动力虽然也包括在其功能之中,但常常效果不佳,其原因是浪费和重复、教学质量低下和缺乏学员进步的信息反馈等。不过,目前这一情况正在改变。随着目标的提升,潜在的就业机会更多,于是在中学后的职业教育中,发展劳动力的角色将成为社区学院短期培训和主流教育之间的桥梁。它包括了多个方面:从福利到工作计划、新员工的部分时间制培训、员工知识技能的更新等。社区学院已成为最受企业技师欢迎的培养者。国际技能标准局的官员表示,技能标准的使用是“社区学院一个主要的机遇”。以往社区学院对工作而言意义不大,而这次正是它改变角色的契机。

正是在这两股力量的共同推动下,产业界和教育走在了一起,为

^① the Trade Adjustment Assistance Community College and Career Training Grant Program, Achieving the Dream, and Compete to Complete.