

GUOBIE GAODENGJIAOYU ZHIDU YANJIU

China University of Mining and Technology Press

国别 高等教育制度研究

许庆豫
葛学敏

主编

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

国别高等教育制度研究

许庆豫 葛学敏 主 编

中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国别高等教育制度研究/许庆豫,葛学敏主编. —徐州:
中国矿业大学出版社, 2004. 6
ISBN 7-81070-888-0

I. 国... II. ①许... ②葛... III. 高等教育—对比
研究—世界 IV. G649.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 036057 号

书 名 国别高等教育制度研究

主 编 许庆豫 葛学敏

责任编辑 万士才

责任校对 孙 景 张海平

出版发行 中国矿业大学出版社

(江苏省徐州市中国矿业大学内 邮编 221008)

网 址 <http://www.cumtp.com> **E-mail:** cumtpvip@cumtp.com

排 版 中国矿业大学出版社排版中心

印 刷 徐州新华印刷厂

经 销 新华书店

开 本 787×1092 1/16 **印张** 17.25 **字数** 429 千字

版次印次 2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月第 1 次印刷

定 价 25.80 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

目 录

第一章 导论:高等教育制度的内涵、沿革与要素	1
一、高等教育制度的内涵	1
二、高等教育制度的沿革	3
三、高等教育制度基本内容	6
四、高等教育制度发展趋势	18
第二章 美国高等教育制度研究	21
一、美国高等教育制度沿革	21
二、美国高等教育制度现状	34
三、美国高等教育制度特点	37
四、美国高等教育制度制约因素	40
第三章 加拿大高等教育制度研究	44
一、加拿大高等教育制度沿革	44
二、加拿大高等教育制度现状	46
三、当代加拿大高等教育制度改革	58
四、加拿大高等教育制度的特点与启示	62
第四章 英国高等教育制度研究	65
一、英国高等教育制度的历史沿革	65
二、英国高等教育制度现状	71
三、英国高等教育制度的改革趋势	74
四、启示与思考	83
第五章 法国高等教育制度研究	88
一、法国高等教育制度的历史	88
二、法国高等教育的现状	90
三、当代法国的高等教育制度改革	98
四、法国高等教育改革的趋势	104
五、对我国高等教育发展的启示与借鉴	106
第六章 德国高等教育制度研究	108
一、德国高等教育制度的历史传统	108
二、德国高等教育现状	109
三、德国高等教育制度的特点	121
四、当代德国高等教育制度的重大改革措施	122
五、德国高等教育对我国高等教育改革的启示	126
第七章 瑞典高等教育制度研究	127
一、瑞典高等教育制度沿革	127

二、瑞典高等教育制度现状	129
三、当代瑞典高等教育制度改革	136
四、瑞典高等教育制度的未来趋势	139
第八章 俄罗斯高等教育制度研究	140
一、沙皇俄国时期的高等教育制度	140
二、苏联的高等教育制度	141
三、俄罗斯高等教育制度的现状	143
四、俄罗斯高等教育制度的特点	152
五、当代俄罗斯高等教育的重大改革措施	154
六、俄罗斯高等教育改革的启示	158
第九章 澳大利亚高等教育制度研究	160
一、澳大利亚高等教育制度沿革	160
二、澳大利亚高等教育制度现状	162
三、当代澳大利亚高等教育制度改革	171
四、澳大利亚高等教育制度的特点	172
第十章 日本高等教育制度研究	177
一、日本高等教育制度沿革	177
二、日本高等教育制度现状	188
三、日本高等教育制度改革	203
四、启示与借鉴	208
第十一章 印度高等教育制度研究	214
一、印度高等教育制度沿革	214
二、印度高等教育制度现状	218
三、当代印度高等教育制度重大改革措施及其影响	233
四、印度高等教育制度的问题及对我国高等教育发展与改革的启示	236
第十二章 拉丁美洲国家高等教育制度研究	239
一、拉丁美洲高等教育制度沿革	239
二、拉丁美洲高等教育制度现状	242
三、拉丁美洲高等教育制度面临的问题	247
四、拉丁美洲高等教育制度改革	248
第十三章 非洲高等教育制度研究	250
一、非洲社会现状发展概述	250
二、非洲高等教育制度现状与特点	251
三、非洲高等教育制度的改革及其意义	261
参考文献	265
后记	271

第一章 导论:高等教育制度的 内涵、沿革与要素

一、高等教育制度的内涵

界定高等教育制度的内涵,是一项相当复杂的任务。一方面,高等教育制度自身高度复杂,包容着多方面的和具体的制度性成分;另一方面,人们审视高等教育制度的视角是多样性的,基于不同的视角,将会形成形态各异的高等教育制度图景。在这里,我们搁置理解高等教育制度观点的差异,而将关注的重点汇集于现实的高等教育制度的组成内容和运行过程。循着现实的或者实践的思路,高等教育制度是指国家的高等教育方针、高等教育运行规则、高等教育实施机构以及其间的关系。

上述界定概括了高等教育制度的现实状态。然而,比较充分地把握高等教育制度这一概念,需要理解其多方面的特征。第一,高等教育制度是一个流变性的概念。历史上,高等教育制度曾经出现过多种形态。我国古代的高等教育制度与初等教育制度和中等教育制度混为一体,教育内容和学校名称没有严格的教育阶段分别。西周早期,天子开办的学校名为“辟雍”,史称大学,规模庞大,面向王太子和公卿诸侯的长子招生。然而,大学的全部教育内容均为礼、乐、射、御、书、数;天子之下诸侯开办的学校,名为“泮宫”,历史上同样称为大学,教育内容亦为礼、乐、射、御、书、数。那时候,人们很难在整个社会的教育系统中分离出独立的高等教育制度。到了汉代,汉武帝设立太学,面向五品以上官员家庭中年满18周岁的子弟招生。在这一漫长的历史阶段,高等教育制度的基本形态发生变化,招生对象范围扩大,考试制度逐步规范和严格。太学体制延续至唐宋。后者不仅沿袭了汉代的太学,而且增设了国子学。元、明、清三代则是取消太学,继承了唐宋时代存在的国子学。清朝末年我国开始吸收西方高等教育制度,建立专门性的高等教育机构,高等教育制度的专业性质和层次特征开始形成,从而实现了与中等教育制度和初等教育制度的分离。

高等教育制度的流变性不仅体现于同一国度的历史纵向之中,而且存在于不同国度的横向比较之中。在我国西周大学出现之际,西方各国没有类似的体制,一些修辞学校和文法学校大致承担着与高等教育相关的教育任务。此外,古希腊思想家柏拉图和亚里士多德曾经建立过专门的哲学学校,通过专门性的教育和比较高深的学问传授,体现出高等教育的萌芽。在中亚文明古国,高等教育的职责主要由附设于王宫的博物馆或图书馆履行。无论是西方的专门学校,抑或是中亚的博物馆和图书馆,都与相同时期的古代中国的官学体制存在巨大的差异。在中世纪,西欧一些国家建立了大学,成为现代大学的滥觞。那时候的大学是松散的、自治的和行会性的,因而,尽管实施文学、法律、医学和神学方面的专业教育,一些大学还先后得到教会、王室的认可和授权,但是,相对独立的高等教育制度并未形成。与大致相同时代的中国的官学制度和书院相比,两者之间的区别也是十分显著的。例如,中世纪的大学是探讨知识和培养专门人才的场所,而中国古代的官学和书院却基本上是围绕科举运行的机器。

第二,高等教育制度是一个实体性的概念。实体性的概念意味着高等教育制度是具体的,包含着特定的现实内容。透过高等教育制度定义,人们实际上能够清晰地看到其实体性特征。人们可以从三个层次上理解现实的高等教育制度。其一,高等教育基本制度。这一方面内容充分显示高等教育制度是整个社会制度和教育制度的组成部分,因而与社会制度和教育制度高度一致。从这一意义来讲,高等教育制度是指国家规定的高等教育方针,包括服务方向、培养目标和人才规格。高等教育基本制度通常表现在国家宪法、教育基本法律或教育基本政策之中。其二,高等教育具体制度。这一方面内容系指高等教育学校制度、高等教育管理制度、高等教育入学制度、高等教育运行规范。高等教育具体制度确立了高等教育活动区别于社会其他活动和其他层次教育活动的性质。其三,高等教育实施机构。这是高等教育制度赖以发挥作用的基础。依托这样的基础,高等教育制度的复杂性、多样性和层次性得以展现,高等教育的价值也是在这样的基础上发挥出来的。高等教育制度三方面的内涵都是现实的和具体的。在这里,没有抽象的和形而上的附着物。越过实体性和现实性,高等教育制度就会上升为观念,从而飘忽不定,难以把握和运作。

第三,高等教育制度是一个社会性的概念。高等教育制度始终扎根于社会,通过适应社会、服务社会、引导社会获得自身存在的价值和基础。具体地说,高等教育制度的社会性特征的集中表现是:其一,以社会为存在基础。社会的政治、经济、科技和文化无一不是通过自身的方式制约高等教育制度的发生、变化和发展。社会的政治制度规定着高等教育制度的性质和方向,经济因素决定着高等教育制度的发展速度和发展规模,科技水平制约着高等教育制度任务的变化和目标的嬗变,文化传统影响着高等教育制度的特征和形态。更为主要的是,社会的这些因素并非分别地对高等教育制度发生不同的作用,提供其存在的基础和空间,而是相互交织、相互渗透,并共同地对高等教育制度发生综合的复杂的作用。其二,以对社会的贡献为自身的评价尺度,调整自己的发展轨迹,获取自身的发展资源,在社会系统中发挥特定的功能。甚至可以说,高等教育制度本身就是社会系统的特定组成部分。其三,以社会活动内容本身为自身的活动内容。社会活动内容包括生产活动、科学实验、政治活动和文化水准,而高等教育制度规定的高等教育活动都是从复杂的社会活动内容中提炼和改造的。其四,高等教育制度结构与社会结构存在着明显的对应关系。社会分为不同的阶层,人们从事不同的职业,享有着不同的社会地位,而高等教育制度结构中的不同质量、类型和声誉的机构在总体上承担着阶层安排、职业分流和声望分配的职责。其五,高等教育制度以自身独特的方式和内容与社会保持互动,为高等教育活动保存、传递和发展特定文化与专门知识提供规制,为高等教育中的人的解释和引导社会观念运行提供准则、刺激和动力,为高等教育机构培养社会需要的专门人才的过程提供标准。因此,理解高等教育制度,应该将其置于特定的社会环境之中,否则,高等教育制度便会成为孤立的抽象物,变幻为难以捉摸的观念对象,而不是现实的和实体性的存在。

第四,高等教育制度是一个专门性的概念。实施专业性质的教育,培养社会需要的专门性人才既是高等教育制度的追求,也贯穿于高等教育制度各个环节之中,从而成为人们评定高等教育制度是否具备独立形态的基本标准之一。专业性质的确立和专门人才的培养,向人们昭示了高等教育制度全部高等教育活动与中等教育和初等教育的本质差别。中等教育和初等教育主要承担着基础知识的教育。与此不同,高等教育是在基础教育阶段之上,依托基础教育,面向受教育者提供专业性质的教育,使其成为社会各个专门领域的专门人才,发挥

独特的专门作用。高等教育的文化和知识的保存、传递与发展功能,实际上也依赖于专业性质的教育和专门人才的培养。正是通过专业性质的教育和专门人才的培养,高等教育才能肩负起中等教育和初等教育无法承担的那种高深知识和特定文化的保存、传递和发展的使命,彰显自身的专业性质和专门人才培养的社会功能。

第五,高等教育制度是一个关系性的概念。高等教育制度的这一特征主要是指,探讨高等教育制度,需要将其置于整个教育系统之中,考察整个教育制度。在这一过程之中,分离出高等教育制度的独立形态,并审视其与教育制度其他组成部分之间的关系。之所以如此,是因为高等教育制度并不是孤立的空中楼阁,而是建基于初等教育制度和中等教育制度之上,并与中等教育制度和初等教育制度密切相关。没有初等教育和中等教育,甚至没有职业教育和学前教育的制度基础,人们不仅在现实中很难确立独立和完善的高等教育制度,在观念中同样也很难把握高等教育制度内容和本质。

二、高等教育制度的沿革

高等教育制度的发展历经了萌芽阶段、初创阶段、形成阶段和成熟阶段。^①

(一) 高等教育制度萌芽阶段

高等教育的萌芽阶段是指高等教育制度已现端倪,却没有相应的和稳定的制度特征。在西方,这一阶段起止于公元前数百年至中世纪;在我国,这一阶段起止于春秋战国时期至汉代。在这一阶段,人类社会出现了一些具有高等教育性质的机构,包括古代中国的“稷下学宫”和古希腊思想家苏格拉底的修辞学校、柏拉图的阿加德米和亚里士多德的吕克昂等。这些机构都是兼容并蓄、学术自由、著书立说、研究辩论的场所。同时,在这一时期,还产生了一批高等教育思想家,例如我国的老子、孔子和古希腊的思想家等。但是,在高等教育的萌芽阶段,高等教育制度没有形成,甚至可以说,人们在这一阶段看不见高等教育制度的最为简单的轮廓。第一,高等教育机构的性质极为模糊。一些具有高等性质的机构实际上与实施初等教育和中等教育的机构混为一体。第二,高等教育职能极为模糊。几乎所有具有高等教育性质的机构和活动,都不仅传播高深学问,而且教授基本的知识。同时,学在官府和政教合一的格局使本来极为稀疏的高等教育职能痕迹进一步淡化。第三,专业教育性质极为模糊。现代高等教育制度的基本特征是高等教育的专业性质。高等教育必须面向社会培养高级专门人才。然而,当时的高等教育没有任何专业特征,而是旨在培养通晓百科知识的人才。第四,教育对象年龄和程度参差不齐,没有特定的教育对象。因此,在高等教育萌芽阶段,高等教育制度没有形成。

(二) 高等教育制度雏形阶段

高等教育的雏形阶段是指高等教育制度具备了特定的轮廓,却没有成熟的制度性质。这一阶段持续至18世纪。在西方,漫长的中世纪压抑了高等教育的进步。在我国,高等教育没有受到宗教的束缚,却深深地隐藏于政治体制之中。尽管如此,高等教育制度仍然在缓慢地发展着,并且在一定的历史时期表现出顽强的生命力。

11世纪后,西欧封建社会生产力得到了发展,商品经济趋向活跃,新兴城市出现,这为大学的诞生提供了社会基础和滋养地。11世纪,在意大利南部城市那不勒斯附近,萨莱诺大

^① 本节中高等教育制度的阶段划分参考了胡建华、周川等著的《高等教育学新论》一书(江苏教育出版社1995年版)。

学在医学学校的基础上诞生,波隆那大学在法律学校的基础上诞生,法国巴黎大学依附于神学院诞生。这些早期的大学奠定了人类高等教育史上最早的高等教育制度形态。

在西方高等教育制度漫长的酝酿过程中,中国高等教育制度形态似乎出现更早。在汉代,太学可以说是一种最早的高等教育制度。太学实行大班上课,推行考试制度,并有学术称谓。唐代更是将这样的制度推向新的阶段,当时,各类学校教育机构齐全。中央设有崇文馆、弘文馆、国子学、太学、四门学、律学、书学、算学、广文馆,甚至连天文、医学、兽医等专门学校也已问世;地方设有县学、乡学、里学。在民间,村学、家学和书院盛行。与学校教育制度平行,唐代中央政府推行科举考试制度。这样,学校层次、教育行政、内部管理和科学考试等一些教育制度的基本要素均已产生。

这一形态的特点是:第一,高等教育的专业性质出现。在西方,萨莱诺大学具有医学院性质,波隆那大学具有法学院性质,巴黎大学具有典型的神学性质。在中国,唐代的书学、算学、律学、天文学和医学等教育机构,同样现出专业性质。第二,具有独特的组织形式。西方早期的大学模仿行会,获得教皇、国王或皇帝的特许,享有广泛的自主权力,可以立法庭、免除税收、免服兵役、辍教罢学、迁移校址。学校内部各系设有主任,学校选举校长。中国古代的高等教育机构同样拥有特定的组织形式,包括教学、考试和中央与地方的教育管理机构。这些特性表明,在西方中世纪后期和中国的汉代以降,高等教育制度已经初具形态。

然而,无论是在西方还是中国,雏形阶段的高等教育制度虽然已经拥有相对独立的机构,但是,各种教育机构之间职能模糊,涵盖面过泛,没有相对独立和明确的以教育程度为标准的教育分工,各种教育机构之间缺少必然的、循序渐进的和内在的逻辑联系。一些专门的教育机构也不是建立在普通教育体系之上的专门教育体系。

综观这一时期人类高等教育制度的特征,可以说,高等教育制度仍然保留了前一阶段相应的特征,只是在此基础上增加了一些新的特点。

(三) 高等教育制度成型阶段

18世纪,高等教育制度进入成型阶段。高等教育的成型意味着产生了专业性质明确、教育对象明确、职能分工明确、管理体制健全的高等教育机构。在西方,这一阶段始于18世纪60年代。在中国,与西方高等教育制度相应的特征并不清晰。因此,在这里,我们仅简述西方高等教育制度的成型特征。在这一时期,西欧开始了声势浩大的工业革命,牵引着整个社会发生深刻变化。

第一,工业革命催生出规范和系统的初等教育制度和中等教育制度。随着工业革命的推进,对劳动力的要求发生变化。科学和技术在生产过程中的运用,需要一大批掌握一定的科学文化基础知识的工人。与这样的要求相适应,初等学校和中等学校形成了制度,这样的制度为高等教育制度的成型提供了最为直接的基础。

第二,科技进步和知识分化,导致高等教育内容趋向丰富。在欧洲文艺复兴前,宗教神学一统文化教育天下,构成最为基本的高等教育学科。恩格斯指出:那时候,“意识形态的其他一切形式——哲学、政治、法学,都合并到神学中,使它们成为神学中的科目”^①。这样的情形表明,人文科学和社会科学的许多理论和知识没有作为独立的学科知识进入高等教育领域,因而,高等教育的内容十分贫乏。不仅如此,自然科学知识和技术更是受到宗教势力的严格

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第255页。

限制。文艺复兴运动高擎抑神扬人的旗帜,人性、人的价值和人的幸福成为人们普遍追问的课题。自然科学和关于人自身的科学获得了巨大的发展空间。恩格斯说:“这是人类以往从来没有经历过的一次最伟大的、进步的变革,是一个需要巨人而且产生了巨人——在思维能力、激情和性格方面,在多才多艺和学识渊博方面的巨人的时代。”^①知识禁锢的取缔和知识自身的进步,使高等教育内容极大地丰富起来,大学内部学科逐步增加,大学承担的职能日益充实。

第三,高等教育内容的增加,促进了高等教育机构内部体制的发育。由于高等教育内容的丰富,大学内部分为不同的专业和学科,并在此基础上形成了相应的内部体制。这些体制保障了高等教育的运行,并使高等教育机构有效地与外部世界发生相互联系。

第四,由于初等教育制度和高等教育制度的建成,高等教育确定了自身特定的教育对象,高等教育的职能由此得到界定。

第五,随着大学学科的增加和高等教育内部体制的丰富,高等教育的社会功能日益显著和强大。人们期望高等教育全面地继承和传播人类的文化遗产,培养社会的统治精英,创造一种与既有的统治秩序相符的意识形态。因而,高等教育成为国家政府关注的对象,并因此获得制度上的促进和确认。高等教育制度的定型正是在上述多方面的因素促进下形成的。

(四) 高等教育制度完善阶段

19世纪中叶以后,高等教育制度进入稳步发展的阶段。这一阶段恰恰与高等教育完善保持同步。与历史上以往任何一个时期相比,在这一历史阶段,高等教育的变化有四个方面:

其一,初等教育制度和中等教育制度获得充分发展。在欧美和日本等国,义务教育制度的推行、多种中等教育机构的出现,向高等教育提出了多样化的和高标准的要求。在欧洲各国,传统的学术中学、许多实业学校和介于实业学校与学术中学之间的中等教育机构形成了完整的中等教育体系,这一体系与高等教育相互衔接,使高等教育拥有了制度化的资源和动力输入源泉,为高等教育制度的诞生奠定了直接的基础。

其二,社会上的一些行业,包括法律、医学、工程等,形成了专业认定资格制度,这一制度与高等教育相互强化。一方面,专业认定制度要求希望从事某一专业职业的人士具有高等教育学历;另一方面,高等教育为适应专业认定体制,占有专业认定领域,需要建立更为规范的制度和机制。这样的相互作用助长了高等教育制度的完善。

其三,19世纪晚期,德国进行高等教育改革,建立新型大学,提出“通过研究进行教学”、“教学与科研统一”和“独立与自由统一”的新型高等教育原则,实行了一系列的教育思想和教学方式变革。由此发轫,高等教育具有一项新型职能,这就是在传统的传播高深学问的同时,承担科学研究和创造知识的使命。新的职能使高等教育在整个国家发展的作用和地位大幅度提升。德国的大学成为复兴民族事业、提高国家实力的动力源泉,其办学模式和办学道路也以出色的实绩赢得了赞誉,各国纷纷效仿。大学地位和作用的提升为国家干预高等教育并建立相应的规范制度提供了更为充分的理由和根据。

其四,与德国大学的改革同步,美国的大学开辟了高等教育的另一项新型职能,即高等教育面向地方社会提供服务。19世纪美国声势浩大的“西进运动”和轰轰烈烈的工业革命,迫切需要大学为之培养大批富有实干精神和开拓能力的新型人才。1862年,美国国会通过

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第261~262页。

《莫雷尔赠地法案》，催生了一批依赖赠地建立起来的“赠地学院”。这一新型学院与已有的大学办学模式的区别是，它们将教学和科研引出了校园，并融入社会生活过程。它们建立示范农场，供学生观察、实验和实习之用；担负面向公众传播农业知识的责任，开办短期课程和函授、补习性质的成人高等教育活动。后来，在赠地学院的基础上发展起来的一些州立大学更为鲜明地确立了面向地方社会提供服务的办学宗旨，并形成了“威斯康星办学模式”。这样，高等教育走出了“象牙之塔”，与工业、农业携手，介入了沸腾的社会生活，发挥了更为广泛的社会功能。高等教育社会功能的扩大，无疑将会进一步促使国家和社会关注和重视高等教育，并要求高等教育更为规范化地运行，高等教育自身在承载多方面职能、面向日益纷繁的社会要求、内部系统日益复杂、事业规模日益扩大、外部环境日益广阔的情况下，同样希冀规范和有序地运行。因而，形成国家和社会普遍接受的高等教育制度，并使之日益完善，构成了高等教育自身存在和发展的必要前提。

在西方各国高等教育制度的进步过程中，我国高等教育制度在很长一段时间内没有明显的变化，相反，在隋唐之后至明清时期，整个高等教育系统处于封闭和萎缩状态。这一状态延续至19世纪末20世纪初，在西方列强洞开中国大门、中国政府睁眼正视世界后，中国高等教育才汇入世界高等教育的发展过程。1902年和1903年，清朝政府先后颁布《钦定学堂章程》（壬寅学制）和《奏定学堂章程》（癸卯学制）。前者未及实施，并为后者替代。因而，标志我国新的包括高等教育在内的整个现代教育制度正式启动始于1903年。新的高等教育制度的诞生是典型的“时势使然”，具体说，是中国被迫图强与自进的一种重要途径。然而，新型学制的诞生却开通了我国高等教育制度模仿、借鉴和吸收西方高等教育制度的通道。走过这样的通道，中国高等教育制度很快脱胎换骨，走出陈腐落后、空洞虚妄的窠臼，传授经世致用之学，探索自然科学知识，追求实用技术运用，从此成为大学主旋律。与此相应，现代高等教育制度亦摆脱了唯先人和尚古训的陋习，形成了兼容并蓄和自觉吸收的格局。虽然这样的努力不可避免地烙有生硬模仿外国高等教育制度的痕迹，然而却是中国高等教育制度缩小时代差距的最为方便的捷径。正是这样的捷径，使中国高等教育制度很快展现出现代高等教育制度的基本特征。

三、高等教育制度基本内容

人类社会进入20世纪后，高等教育制度的内涵丰富纷繁。在制度上，高等教育范围涵盖高等学历教育、非学历教育、全日制高等教育和非全日制高等教育、正规高等学校教育和远程高等教育。高等教育制度范围的这种区分，在世界许多国家得到认同。在西方发达国家，高等教育制度的范围包括完成中等教育后的各种形式和内容教育。由于高等教育形式丰富，内容广泛，因而，中等后教育（Post-second Education）、高等教育（Higher Education）、第三级教育（Tertiary Education）、大学教育（University Education）等概念相继出现。最初，人们提出这些概念的意图是界定高等教育制度的范围和内容，然而，在面对纷繁多样的高等教育形态时，人们逐渐放弃了概念之间的争论，转而自觉地扩大了高等教育制度的概念内涵。我国《高等教育法》同样采用了这样一种“兼容并蓄”的立场和态度。这部法律的第二章“高等教育基本制度”规定：高等教育包括学历教育、非学历教育；高等教育采用全日制和非全日制教育形式；国家支持采用广播、电视、函授及其他远程教育方式实施高等教育。^①这一规定具体

^① 参见全国人大教科文卫委员会教育室：《高等教育法学习宣传讲话》，北京师范大学出版社1999年版，第100页。

地界定了我国高等教育制度的基本要素、教育形式和实施方式。

(一) 高等教育管理制度

在一般意义上,管理是指决策、组织、计划、协调、领导、激励活动。高等教育管理制度是指高等教育管理机关设立、管理规则制定、管理人员配备、管理过程运行及其关系的总和。高等教育的管理机关、规则制定、人员配备和过程运行都是一般意义上的管理在高等教育领域的具体展开。

高等教育管理制度的核心是处理和平衡中央政府、地方政府和高等学校之间的职责、权力和利益关系。世界上每个国家都形成了自己的各具特点的高等教育宏观管理制度。这些各具特点的高等教育宏观管理制度大致上可以分为三大模式:

第一,集权管理模式。典型的集权管理模式是国家政府举办高等教育机构,确定高等教育法规,制定高等教育规划,运用政府计划、命令、拨款、监督、行政手段直接调控全国的教育。在改革开放前,我国大致上实行集权的高等教育管理模式。法国、苏联和东欧一些社会主义国家也大致上运用这一宏观管理模式。在这种模式下,地方政府和高等学校在高等教育管理方面拥有很少权限,高等学校和地方政府与中央政府基本上形成了依附关系。在当代,法国仍然在很大程度上维持着这样的宏观管理模式。法国宏观高等教育管理体制在纵向上分为三个等级,中央政府设有国民教育部,管理全国高等教育;全国范围内分为26个学区,学区总长由总统任命,代表教育部部长管理本学区内的各级各类教育,其中管理重点是中等教育;每个学区内辖数个省,在省级层次上设有督学,管理本省范围内的初等教育。在中央、学区、省级三层管理体制中,中央是核心,而学区和省级教育管理机构只是协助中央管理和处理具体教育事务。20世纪60年代末以来,法国先后多次进行高等教育管理体制改革,在传统的三级划分的教育管理体制外,增设了与三级管理体制并行的三级监督和咨询机关。现在,整个法国的教育管理体制大致呈现管理、监督和咨询三个系统,分布于中央、学区、省级三个层次,形成纵向三个系统与横向三个层次的格局。然而,集权传统大致未变,集权特色依然存在。因此,高等教育的管理权力主要集中于中央政府。

第二,与集权模式相对的分权高等教育管理模式。所谓分权模式,是指高等教育管理权力分散于地方政府和高等学校,地方政府拥有制定高等教育发展规划、分配高等教育资源、制定高等教育管理法规、监督高等教育活动和评估高等教育质量的权力;同时,高等学校拥有相当广泛的自主权力;相形之下,中央政府没有绝对的调控全国高等教育的权力。这样的模式典型地存在于美国。在美国,政府在很长的历史时期内没有设立中央教育部。最初,联邦政府只是内务部、联邦安全署或卫生福利部下设了教育署,而且这种机构没有管理全国教育的权力,其主要任务是沟通信息、交流情报、提供咨询。1979年,美国通过立法成立联邦教育部。即使成立了教育部,包括高等教育在内的教育事务仍然属于地方权限,而教育部的职能主要是促进全国教育的机会平等,分配教育经费以促进全国教育的进步,提供咨询和信息,其主要职责范围没有明显变化。正因为如此,美国50个州的教育系统很少雷同,大都具有自己的特点。

第三,处于集权和分权之间的集权与分权并重的高等教育管理模式。这一模式是指中央政府、地方政府和高等学校共同承担高等教育管理职责,各自行使不同的职能,其中,中央政府发挥宏观协调职能,与地方政府和高等学校共同行使决策权力。日本、英国和德国大致上运用这样的管理模式。在日本,高等学校分为国立、公立和私立三大类型。国家制定全国的

教育法规,重点管理国立高等学校与全国整体利益相关的高等教育事务;地方在中央政府的指导下,依据国家高等教育法规,管理公立高等学校和私立高等学校;同时,高等学校自身拥有一定的自主权力。当然,分权与集权并重的管理在各国并不相同,差别很大。在日本和德国,高等教育管理一方面实行集权与分权并重,另一方面,在日本,权力的重心实际上向中央偏斜,而在德国,虽然同样实行集权与分权并重,权力的重心却偏向于地方。

我国在建国后的很长一段历史时期内,主要实行高等教育的集权管理模式。中央政府统一制定全国高等教育发展规划和方针政策,承担全国高等教育经费,管理高等教育事务。20世纪80年代后,逐步推行包括高等教育管理体制在内的整体教育体制改革。迄今为止,形成了中央政府、地方政府和高等学校共同管理高等教育的体制。1998年颁布和实施的《中华人民共和国高等教育法》规定:国务院统一领导和管理全国高等教育事业。国务院教育行政部门主管全国高等教育工作,管理由国务院确定的主要为全国培养人才的高等学校。省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业,管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校。在这样的方针指导下,国家对高等学校进行了调整、合并和下放,原来的中央各部委所属的高等学校或者划转国家教育部,或者下放地方,或者与其他高等学校合并,改变了原来的条块分割、自成体系、宏观调控薄弱的状况,减少了高等学校重复设置和布局不当的情形,加强了地方政府在高等教育事业方面的统筹职责、管理职责和决策权力。同时,通过立法,明确了高等学校的自主权,使高等学校成为面向社会、自主办学的法人实体。

如果具体地分析,在高等教育事业管理上,中央政府的主要职责是:制定高等教育法规、方针、政策和全国高等教育总体发展规划,制定和颁发高等学校基本学制、专业标准、课程标准、学校人员编制标准、教师资格标准、教职工基本工资标准,设立贫困地区、少数民族地区和一些需要扶持或需要重点发展的高等教育专项补助资金,监督、指导省级教育工作。

省、自治区和直辖市政府负责本地区的高等教育规划,承担本地区的高等教育经费,决定本地区的高等教育规模、招生规模和专业设置,确定本地区高等学校教职员工的工资水平,调整本地区的高等教育布局,管理本地区的高等教育事业。

高等学校享有办学自主权和法人资格。办学自主权是指依法自主决定学校事务的权力;法人资格是指高等学校以自己的名义和财产,独立享有法定权利和独立履行法定义务,依法承担自身行为法律后果的资格。根据办学自主权和法人资格内涵,高等学校有权组织开展教学活动、科研活动和技术开发活动;根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模,制订招生方案,自主调节系科招生比例、学科、专业,自主制定教学计划、选编教材,自主决定教学、科研、行政职能机构和人员配备;按照国家规定评聘教师和其他专业技术人员,依法自主管理和使用高等学校举办者提供的财产、国家财政资助和受捐赠的财产。

(二) 高等教育学校制度

高等教育学校制度是指各级各类高等学校系统的总称,简称高等教育学制,它是一个国家整个学校教育制度的重要组成部分。

高等教育学校制度丰富多样。今天,在世界上任何一个国家,人们都可以看到多种多样的实施高等教育的机构。在我国,实施高等教育的机构包括大学、独立设置的学院、高等专科学校、电视大学、职业大学、教育学院、成人高等学校和其他承担高等教育任务的机构。通常,人们将所有实施高等教育的机构统称为高等学校。严格地说,只有符合法律法定的高等教育

学校设立条件,得到教育行政机关认可,可以实施学历高等教育的机构,才是高等学校,这样的高等学校是高等教育制度最为重要的组成部分。

在制度上,高等学校和经国务院批准的科学研究机构,实际上承担着不同性质、层次和类型的高等教育任务。大学、独立设置的学院和经国务院批准的科学研究机构承担研究生的培养任务,其中硕士研究生的学习年限为2~3年,博士研究生的学习年限为3年;大学和独立设置的学院同时承担本科生的培养任务,学习年限4~5年。高等专科学校实施专科教育,承担专科学生的培养任务,学习年限2~3年。目前,我国的广播电视大学、职业大学和教育学院的主要任务同样是培养专科学生。因此,从层次上看,以上高等学校和科学研究机构分担了研究生教育、本科生教育和专科生教育三大层次。

研究生是我国高等教育的最高层次,这一层次包括博士研究生教育和硕士研究生教育两个部分。前者培养在专业学科方面掌握坚实宽广的基础理论知识和系统深入的专门知识,具有独立从事科学研究工作能力,在科学研究或专门技术上能够做出创造性成果的高级专门人才;后者培养在专业学科方面掌握坚实的基础理论和系统的专门知识,具有从事科学研究工作或独立担负专门技术工作的能力的高级专门人才。本科生教育的目标是培养较好地掌握专业学科的基础理论、专门知识和基本技能,具有从事科学研究或担负专门技术工作初步能力的高级专门人才。^① 专科生教育的目标是面向具体工作领域和职业岗位,培养专业知识扎实和实践能力较强的专门人才。

高等学校是实施高等教育的主要机构,同时也是实施成人教育或继续教育的重要基地。高等教育制度赋予高等学校继续教育任务,其意义是多方面的。其一,高等学校承担继续教育的任务,有利于充分利用高等学校的教育资源,发挥高校优势,提高办学效益,加速高层次人才的培养。高等学校拥有一支高素质的教师队伍,具有人才优势,学科门类齐全,具有知识优势,仪器设备齐全,具有良好的办学条件。因此,高等学校开展继续教育拥有得天独厚的基础。其二,高等学校承担继续教育工作,有利于促进教育、科研和生产的结合,是高等学校联系社会、服务社会的重要途径。高等教育承担培养高级专门人才和发展科学技术文化两方面的重要任务,二者必须紧密结合,相互促进,而开展继续教育,既能够充分利用高等学校的既有资源,广泛吸收社会资源,又能够使接受继续教育的人士接触和掌握最新科技学术成果,并迅速运用于生产和实际工作的第一线,从而同时提高人才培养质量和科学研究效益。^② 正因为如此,世界上绝大多数国家都赋予高等学校承担继续教育任务。

高等学校的设立是高等教育学校制度的重要内容。因此,世界上许多国家都对高等学校的设立进行了具体规定。例如,日本制定了《研究院设置基准》、《大学设置基准》、《短期大学设置基准》、《高等专科学校设置基准》等一系列法规。我国同样从法律上规定了高等学校的设置标准。这些标准的具体内容包括:

其一,规定高等学校设置原则。任何机关或机构设置高等学校,都必须遵守三项原则,即高等学校的设置与国家高等教育发展规划相符、设立高等学校应当符合国家利益和社会公共利益和设立高等学校不得以营利为目的。这些原则是教育行政机关和相关专家机构评估

^① 参见全国人民代表大会常务委员会:《中华人民共和国学位条例》,载全国人大法制工作委员会研究室:《中华人民共和国教育法辅导讲话》,教育科学出版社1995年版,第213~214页。

^② 参见全国人大教科文卫委员会教育室:《高等教育法学习宣传讲话》,北京师范大学出版社1999年版,第117页。

是否批准高等学校设立的重要因素。需要说明的是,规定高等学校设置原则,并不意味着国家严格控制高等学校的设立,事实上,我国发展高等教育的一项重要政策是倡导和鼓励社会各界参与高等教育办学。

其二,规定高等学校设立条件。在我国,设立学校的基本条件是办学主体应当具备组织机构和章程,具备合格的师资,具备符合规定标准的教学仪器和设施,具备必备的办学资金和稳定的经费来源。这些规定明确了各级各类学校的一般设立条件。设立高等学校的具体条件比之各级各类学校设立的一般条件更为严格,这种严格性集中表现为要求高等学校在具备设立学校的一般条件的基础上,具有较强的教学、科研能力,较高的教学和科研水平,合适的规模和效益。

其三,规定申请设立高等学校的材料。这些材料充分说明了高等学校的设立基础、设立根据、办学宗旨、办学规模、学科设置、教育形式、经费来源、师资构成、管理体制等事项,为教育行政部门和相关专家机构判定高等学校设立的可行性提供说明。

其四,规定设立高等学校的审批程序。我国高等学校的审批程序极为严格。国家法律规定,国家教育部和省辖市人民政府审批高等学校的设立;在审批过程中,教育行政机关将聘请专家评议。专家评议意见将构成教育行政机关的重要审批依据。

(三) 高等教育学历制度

学历,是指人们在教育机构中接受科学技术、文化知识和能力培训的学习经历。^①通常,无论人们在何种层次、类型的教育机构中接受教育,无论以何种方式接受教育,都会拥有相应的学习经历。但是,高等教育制度中的学历是一个专门的法律术语,它是指具备法定条件的教育机构发放给学业成绩符合法定标准的受教育者的学习经历。与之相应的学历证书,是指具备法定条件的教育机构,授予符合法定学业标准的受教育者的学历证明。我国为了保证高等教育质量和规格,维护高等学历教育制度和学历证书的权威性,保障受教育者权益,专门制定法规,明确高等学校的办学活动和质量标准。这些规定构成了高等教育学历制度的基本要素。

高等教育学历制度并不排斥非学历高等教育,后者实施的目的并非授予受教育者学历证书,而是提供符合受教育者需求的专门训练,同时颁发相应的专业、技能、能力方面的资格证书或培训证明。近几年来,一些新兴的高等教育机构,尤其是一些民办高等教育机构,虽然实施高等学历教育,但尚未具备符合法定标准的办学条件和力量,未经国家教育行政部门批准享有学历证书的授予条件。在这类机构中接受教育的受教育者如果希望获得学历,必须参加国家成人高等教育考试以取得国家承认的学历证书,或者接受教育行政机关认可的同类高等学校颁发的学历证书。

无论是高等学历教育还是非学历高等教育,都可以从学习时间安排这一角度分为全日制高等教育和非全日制高等教育。前者要求受教育者以全部或绝大部分时间接受教育,后者则是面向受教育者提供非全日制形式的高等教育。

换一种角度,从空间方位划分,高等学历教育和非学历高等教育可以分为正规学校教育和远程教育两大类。前者是指受教育者以全日制的形式,在高等学校接受的教育,后者则是在学校教育基础上发展起来的、运用传播媒介完成教学任务的教育,在这种教育方式下,受

^① 参见全国人大教科文卫委员会教育室:《高等教育法学习宣传讲话》,北京师范大学出版社1999年版,第101页。

教育者与教师在空间上处于相对分散的状态。这种教育方式在地区广阔和人口众多的国家广为应用,一个主要原因是其教育成本相对较低。随着现代通讯技术的飞速发展,远程教育拥有越来越大的发展空间。

高等教育三大层次面向不同的对象招生。高级中学教育毕业或者具有同等学力者,经考试合格,由高等学校录取,取得专科生或本科生入学资格;本科毕业生或具有同等学力者,经过考试合格,由实施相应学历教育的高等学校录取,取得硕士研究生入学资格;硕士研究生毕业或具有同等学力者,经过考试合格,由相应学历教育的高等教育机构录取,取得博士研究生入学资格。

(四) 高等教育学位制度

学位是评价个人学术水平的一种尺度,也是衡量一个国家学术水平高低的一种标准。因此,学位具有极其显著的权威性和严肃性。这样的权威性和严肃性集中表现于学位制度的运行过程之中。学位制度就是国家和高等学校出于保证学位的权威性和严肃性,通过建立明确的学术衡量标准和严格的学位授予程序,授予达到相应学术水平的受教育者一定学位的制度。

学位证书制度是世界通行的高等教育制度的具体组成部分。美国的学位分为四级,包括协士、学士、硕士和博士。协士学位授予两年制高等学院毕业生;学士学位授予四年制大学或学院的毕业生;硕士学位通常授予取得学士学位后接受1~2年研究生教育的学生;博士学位是最高学位,通常授予取得硕士学位后接受3年以上教育,并完成考试和论文答辩的学生。在一些高等学校,博士学位同时也面向取得学士学位后接受4年以上教育,修完规定课程和完成论文答辩的学生。英国的学位同样分为四级,但具体内容却与美国并不完全相同。英国的学位分为学士、硕士、博士和高级博士。学士学位是修业3年后授予的高等教育的第一级学位。硕士学位在学士学位之后,继续完成1~2年或更长时间的高等教育第二阶段学业授予的。英国博士学位的性质大致与美国博士学位性质相同,这里不再赘述。高级博士学位是英国不同于其他国家的学位,这种学位是一些大学授予从大学毕业后若干年,在学术上取得杰出成就,获得或未获得博士学位人士的,是对他们学术成就的进一步确认。法国学位与英美相近,分为学士、硕士、第三阶段博士和国家博士。学士学位授予完成四年大学教育者;硕士学位授予大学四年后继续接受1~2年或更长时间教育、并完成规定学业的人士;第三阶段博士授予硕士学位后接受2~4年教育、并完成规定学业的人士;国家博士学位是最高学位,分布于一些专门领域,其取得过程与第三阶段博士相近,只是学术标准更高。此外,法国还有一种学位称为大学博士学位,这一学位主要面向外国学生授予。在法国大学修业1~2年,经过论文答辩的外国留法学生都有可能取得。但是,这种学位的学术标准低于法国授予本国学生的博士学位。德国只设有博士学位和教授备选两种层次。因为德国的大学教育以取得博士学位,而不是学士学位为方向。取得博士学位的要求大致与英、美、法等国相近。教授备选是授予取得博士学位后具有培养前途的学生的,这些学生在取得博士学位后继续从事学术研究,并因此取得教授备选资格。日本的学位制度分为三个等级,即学士、硕士和博士,其取得条件与美国的学士、硕士和博士相同。

在我国,本科以上层次的高等学历教育面向学生颁发学位证书,并形成学位证书制度。我国的学位制度分为三级,包括学士、硕士和博士学位。学士学位授予本科毕业、成绩优良的学生;硕士学位授予高等学校或科学研究机构的研究生,或具有研究生毕业同等学力、通过

硕士学位课程考试和论文答辩的人员。硕士学位是我国学位结构中独立的一级。攻读硕士学位研究生不仅要学习学位课程,而且还应从事科学研究,撰写学位论文。因此,与前述美、英、法等将硕士学位作为过渡的国家相比,我国的硕士研究生教育学制较长,学术水平较高。近年来,我国根据经济建设和社会发展对不同类型、不同规格高级专门人才的需要,设置了专业硕士学位,这一学位具有特定的职业背景,例如,教育专业硕士、工商管理硕士、法律专门硕士等。

学位领导机关是国务院学位委员会。授予学位的高等学校和科学研究机关及其可以授予学位的学科名单,由学位委员会提出,经国务院公布。由此可以看出,我国实行高度严格的学位控制制度。这一点与西方国家相比,差异很大。在西方一些国家,高等学校是否具有学位授予权限,授予何种学位,是高等学校的学术自主和学术自由范围内的事项,而高等学校授予的学位能否获得社会的承认,受到高等教育市场和人才市场的调节,而不是国家的管理内容。

我国学位授予机关是高等学校和科学研究机构。其中,高等学校授予学士学位,高等学校和科学研究机关授予硕士学位和博士学位。但是,高等学校或科学研究机构学位授予权力是国务院学位委员会委托的。国务院学位委员会正是通过学位授予权的委托,控制学位质量并进行学位管理。一所高等学校或科学研究机构如果希望获得学位授予权,其基本前提是教学和科学研究必须达到学位委员会规定的学位授予标准。因此,许多高等学校为了获得学位授予权,努力加强师资队伍建设,积极从事学术研究,建设学校设施,希望通过师资力量、学术水平和图书设施等多方面条件,取得学位委员会的授权,获得颁发学位的权力。

(五) 高等教育教师制度

高等教育教师制度是指规定高等学校教师任职资格、职务评定、聘任方式等相关内容的制度。高等教育教师具有法律性质。在绝大多数国家,高等教育教师制度都是法律规定的内容。日本、法国和我国在教育法规系统中明确规定了高等学校教育教师制度,在其他一些国家,高等教育教师制度是教育法规、民事法规和行政法规共同规管的内容。在实质上,高等教育教师制度是高等学校的师资管理制度。通过教师制度,高等学校对教师实施管理,同时,通过教师制度,教师明确自己的地位、职责、权利、义务和工作内容,而这既保障了教师的合法权益和法定地位,也是高等学校教师管理的基础。

教师是履行教育教学职责的专业人员,承担教书育人,培养社会主义事业建设者和接班人、提高民族素质的使命。教师这一定义包含了三方面的基本内容:其一,教师必须是取得教师资格的人员,或者说,是具有教师资格的人士。这一内涵强调,教师是一种专业职业,而在现代社会中,从事专业职业,必须获得相应的资格。其二,教师最为基本的工作内容是从事教育教学工作。这反映了教师这一概念的实质性内涵。其三,教师应当任教于各级各类教育机构。其中,高等学校教师是指具有高等学校教师资格,在高等学校任教的人员。^①撇开定义中的我国特定国情特征,那么,上述教师定义及其实质内涵,是当今世界绝大多数国家给予的教师职业解释。

教师职业具有极为悠久的历史。早在高等教育萌芽阶段,世界便已经有了相当专门的教师职业,中国古代孔子、孟子等一批思想家,参与社会政治活动和著书立说的同时,培养了许

^① 参见全国人大教科文卫委员会教育室:《高等教育法学习宣传讲话》,北京师范大学出版社1999年版,第152页。