

中美两国高等教育管理体制对比研究

焦煦惠

莫纳什大学 墨尔本 3000

【摘要】因为历史背景差异、政治体制不同、地理人文差别、宗教背景不同等方面的原因,加上多年以来不断演变的近代人文历史,中国和美国的高等教育中贯彻的管理体制有较为显著的差异。美国角度来说,其主要配备国家干预、当地分权以及校方自治相统一的运转制度;中国角度来说,则是中央政府部门进行统一的领导,由中央人民政府以及省级人民政府予以两级管理,且省级人民政府作为主要管理的体制。针对二者进行分析,能够帮助我国的高等教育管理体制吸取先进经验,实现科学合理的改革和完善,有助于高等教育单位持续性健康发展,给社会输送更加优秀的人才。

【关键词】中外对照;高等教育管理体制;差异探究

我国目前所采取的高等教育体制受到较多家长的诟病,认为其中存在诸多问题,也有较多的教育学专家立足于不同的视角提出了各种各样的改革策略,特别是推崇向西方国家学习的理论非常多;但是,需要注意的是,西方国家,以美国教育界为首,都在针对亚洲各个国家的教育体制进行研究,并且尝试借鉴一些东方国家的教育经验。通常来说,在进行教育活动的过程当中,因为东西方文化差异上的影响,势必会适配明显差异的教学模式,完全照搬任何一方都是不科学的。如今信息化时代背景下面临较多的变革,任何一种教育模式都可能会出现一定的适应性方面的问题,对照不同环境下的高等教育模式,融合中西先进经验,将会在较大程度上促进高等教育的体制深化改革进程。本文将就此展开探究。

1 中美两国高等教育管理体制上的差异对照分析

1.1 政府部门和高等院校

1.1.1 中国视角

对于中国来说,中央政府是国家意志最为直接的贯彻者、社会利益关键性代表者以及高等教育重要决策者,起到主导性的作用,直接拥有管理公共事务的基本资格以及关键权力,在这一过程中高校方面主要隶属其存在,受到中央政府的直接管辖以及管理。究其原因,可以分成下述几个方面:

其一,政府本位历史原因分析。首先,我国在高等教育百年发展史中均属于政府直接办学,例如早前“京师大学堂”,如今清华和北大等,历史悠久,配套的管理制度同样因久远历史而积累下大量的实践经验以及理论基础,很难改变;其次,我国高等教育虽然依托于

千百年的文化底蕴,不过在自治权利上并没有发展起来,不管在哪个历史阶段中,都不可避免地被政党以及政府部门所限制和管制;最后,高等教育一般会和政治学科、哲学学科等有密切的联系,因此不管是政治功能或者是经济功能都无法和政府的指导以及监管相互剥离。

其二,政府本位制度基础原因分析。整体而言,教育事业最终都要面向社会,必须要依法办学并配合民主管理制度。首先,根据我国《高等教育法》当中第40条所提及的内容,“大学校长必须要由上级党委组织部门组织进行,本质上隶属于传统行政领导干部选拔形式”,其选拔程序一般包括下述几个方面,即借助适当的民意测验摸底和审查竞选人、借助小范围推荐活动进行考核、整合结果并提交给主管领导、上级领导做出决策。政府在这一环节中始终起到主导作用,且具备直接任免高校校长的权力,令各级高校均很难自主选拔校长,导致自主办学受限;其次,行政和立法上,虽然高等教育有较为明确的相关规定,不过在实际运行中多少存在着“有法不依”问题,且较多法律缺乏可行性,导致约束性较弱,很多决策都是实施之后才能够立法,导致立法成为行政工具;最后,大学的拨款制度上,基本沿用1986年开始推行的“综合定额+专项补贴”的形式,一般综合定额依照学生的人数进行划拨,弹性不大,专项补贴参考具体项目进行划拨,具备较强的弹性。

1.1.2 美国视角

对美国来说,大学一般是较为独立性的办学实体,其自身占据着主导性的地位,针对政府部门提出的高等教育指导政策具备较强的表决权力,且各个州的政府都不能对高等教育的事务予以直接干预。究其原因,可以

分成下述几个方面:

其一, 学校本位历史原因分析。首先, 在近代哲学历史上“认识论”的相关内容给高等教育发展奠定了理论基础; 其次, 在 20 世纪之后, 美国高度自治属性并没有发生明显的变化, 和社会几乎不发生直接联系, 是和社会相互剥离的“象牙塔”; 最后, 社会整体经济发展和教育规模的扩张, 都增加了政府对于各个高校的各种投入, 不过在完整流程上来看, 政府部门依然属于从属性的地位, 高校自身依然是教育主体。

其二, 学校本位制度基础原因分析。首先, 美国行董事会负责制度, 在高校中一般校长是直接的最高行政负责人, 其担负较为关键性的大学领导责任, 需要对学校长远规划和持续发展进行核心性决策, 直接受到董事会质询以及任免。当前对美国高校校长进行选拔一般是董事会直接负责的, 其流程大概如下: 由校董事会出面构建委员会、委员会出具校长候选需要具备的资质并借助媒体公示、董事会成员投票选拔校长并予以公示; 其次, 从立法方面来说, 美国实行的是“三权分立”, 大学是较为独立的从事办学的实体, 具备直接处理校内事务权力, 作为政府部门以及相关人士都没有资格予以干涉, 立法和行政之间采用的是立法为先、行政随后, 令每个组织均能够依靠法律对自身的利益进行有效维护; 最后, 拨款制度上, 美国针对教育事业方面的投资主要采用三级经费管理系统, 地方政府、联邦政府、州政府进行三级拨款并管理, 因为美国实行各个州政府分权自治, 各个州在经济情况、历史背景以及贫富差距等方面均有较大差异, 因此高等教育拨款上并没有完整的规律性, 分权化特征非常显著, 一般来说, 美国高等教育进行拨款以国家优先, 先划归研究性质的高校, 有助于培育教育增长点, 并促进大学的入学人数。通常来说, 公立高校获得的资助远远高于私立高校。除此之外, 美国实行多层次教育资助体系, 能够给学生提供丰厚的助学金、奖学金等, 并配合攻读方案, 支持经济能力较弱的学生也能够顺利完成高等教育。

总体来说, 不管是学校本位或者是政府本位, 均满足各自国家的政治环境、经济发展、文化背景以及科技水平等基本条件, 拥有各自的基本特征, 究其根本目的, 都是为了令高校得以更好发展, 且进一步完善高等教育的管理体制。

1.2 学术权力和行政权力

作为在高等院校当中两条较为关键性的主线, 中国和美国的高校存在较为显著的差异。中国高校中行政权力一般会大于学术权力, 对学术的发展空间有一定的限制作用, 学术研究的气氛较单薄; 美国高校坚持二者并行, 高校自治的背景下一般也会较好地协调二者之间的

关系, 令学术研究气氛活跃。

其一, 组织结构。我国多数高校的组织结构呈现出校、学院、系别, 校长对学院以及系别的负责人进行任免, 层级相对较为明显, 除了体现基层权力, 也在一定程度上体现出行政管理具备的特征。另外, 一部分代表兼具学术职责以及行政职责, 另一部分代表发言权模糊, 导致学术以及行政之间的关系界限十分模糊; 美国高校的最高权力部门为董事会, 其直接决策学校的长远目标以及短期目标, 对于财政事务、资产管理等都进行直接处理干预, 和社会各界都构建健康和谐的关系, 较少介入学术以及行政事务, 界限十分清晰, 且职责较为明确。

其二, 管理体系。我国针对高校进行管理的体系大多属于直线型主导的形式, 日常事务的决策当中经常会出现行政力量且十分强势, 导致从事学术研究的教授或者专家很难顺利发挥出决议权, 且在学术活动中自主权也较为狭窄; 美国高校管理体系则是委员会型的, 教授和行政领导一起对学校进行管理和决策, 令行政和学术相互统一且彼此影响, 共同完善并促成高校各项事务顺利进行。

其三, 权力地位。我国高校实行党委领导校长负责制, 在高校中校长始终是最高的权利主体, 并且对各个组织部门起到负责的作用。在校长下为副校长, 和校长共同决策并规划学校教学和科研事务, 权力范围相对比较广泛; 美国则实行董事会负责制度, 校长是行政最高负责人, 并向董事会直接负责, 内部主要处理行政和科研方面的事项, 外部则负责和社会各界交流和沟通并获取社会支持以及赞助等事项。另外, 高校内会设置一些专家和教授构成的教授会或者是评议会, 适当行使一部分职权, 相对来说权力呈现出分散和平衡的特征。

在高校运转当中, 学术以及行政均贯穿其中, 且因不同国家环境的领导体制等方面的差异, 展示不同关系, 有的时候行政高于学术, 有的时候相反或者是二者共行, 不过表现出来的模式最终还是会因为国家之间的制度特征以及文化背景形成差异较大的职能。

1.3 办学自主权力

对于高校来说, “办学自主权”属于中国化的一种概念, 比较接近美国所实行的“教授自治”, 都是针对高校本身和政府部门的关系的定位, 拥有接近的内容, 属于比较特殊的管理组织形态。

其一, 从中国角度来说, 自主办学权在 1972 年末由四名校长所提出, 这之前中国的高校并没有办学的自主权, 经过改革开放之后, 高校教育也得到了进一步的变革, 自主权从“高度中央集权”逐渐转化到了“高校法人地位以及自主办学确立”, 发展过程当中, 从不同的视角入手研究又会产生不同的观点, 不过实质上针对其

内涵均有一个较为共通的理解,即高校的自主办学权是结合自身任务以及特征,为了确保办学活动可以依照内部客观发展规律需求进行的自主决策、执行以及监督,也就是说高校可以结合实际情况展开教育、科研以及后勤服务等项目。这也是一个具备较强相对性以及多层次性的基本概念,是相对的自主,体现出高校和政府部门之间的密切联系、办学主体和校内职工之间的密切联系。

其二,从美国角度来说,自主办学最早来自于中世纪欧洲“大学自治”,其明确提出,大学应该有权力决策自身发展目标,并将计划逐渐投入实施,任何教会、政府部门或者其他的法人机构都不能予以干预或者控制。这些权力一般需要办学权力主体所提出,不过,这并非代表自主办学要完全和政府部门相互剥离,联邦政府以及各州政府依然可以予以适当的宏观管理,且社会中介机构可以从其中予以监督以及协调。首先,宏观管理,一般来说,联邦政府以及各级州政府针对地方教育机构补助拨款展开分配以及管理;制定项目促进高等教育改革;整合并统计各级教育机构所需求的教育资料等;其次,社会中介机构,也可以称作是“中介团体”、“缓冲组织”等,初现 19 世纪末,属于强化政府部门以及各个独立组织之间关联的中性团体,可以较好地协调政府部门和高等院校之间的联系,令中高等教育能够良好衔接,另外,也可以和同行专家进行调查研究,强化办学质量;最后,美国对于“自主办学”提出的规定内容在联邦政府法典中有记录,一般来说,只要是合法范畴,高校就可以展开自我管理以及决策,也有权利针对法律规定权力展开选择,并不会受到政府部门干涉。

不管是高校自主或者是大学自治,在不同国家背景下,不同阶段、不同环境、不同文化的影响都会对办学特色产生影响,令其呈现出较强的多样性特征。

2 中美两国高等教育管理体制差异引起的思考

就中国和美国的高等教育之间的对照和分析来看,美国对于高等教育的理念具备更加鲜明的人性化特征,且管理体制更加社会化,具备较强的自由性,这都是值得我国的高等教育改革事业所重点参考和借鉴的,在日后的高等教育发展和建设中,首先要更加明确人本理念的教育思想,强化人才个性上的全面发展;其次则是要构建和社会更加紧密相连的管理体制,结合实际情况适当接纳公众以及社会结构的管理;最后则是要适当加强自主办学,令各高校有更多的机会发展自身的学术体系,促进全面发展,为社会输送更加优秀的人才。

3 结语

综上所述,针对中国和美国的高等教育管理体制进行对照分析,并非是一定要讨论出其二者之间哪个更加优越,对于不同社会环境和文化背景,势必需要采用不同教育体制。类似本研究的相关讨论,最主要的目的是为了引起教育学研究人员的思考,即在保证满足基本国情基础之上,适当融入美国高等院校的管理理念,是否能够改善我国学术领域中存在的诸多弊端;从学生角度来看,是否能够融入美国的管理理念,更加关注学生全面发展、和他人健康交往和沟通等方面的实际能力的发展,强化其团队精神等,并最终借此是否能够令中国的高校培养出更加具备独立人格以及健康心理的优秀人才,全面提升高等教育的质量水平等,这是需要教育学专家继续关注并投入精力研究的。

【参考文献】

- [1] 赵祥辉.中美两国学生参与大学治理的比较研究——基于历史与现状的探析[J].世界教育信息,2018(15):50-55.
- [2] 蒙良秋,刘旭明.从两个视角看中美日高等教育管理体制特点的比较[J].新学术,2008(02):34-38.
- [3] 包莉.中美两国高校思想政治教育工作日常化对比研究[J].湖北函授大学学报,2018(03):55-56.
- [4] 张玉永,侯建国,刘丽彩.中美两国《高等教育法》的比较研究[J].职业时空,2009(09):137-138.
- [5] 王硕.中、美高等教育管理体制的比较研究[J].遵义师范学院学报,2014(002):88-90.
- [6] 宋园园.中美两国的理工科大学人文素质教育比较研究[J].实验室研究与探索,2018(02):251-256.
- [7] 孙怡,谢鸿全.中美两国高等教育管理体制的对比与分析[J].教育观察,2013(001):89-94.
- [8] 王星,徐影.“互联网+”时代中美两国教育信息化发展规划解读及比较研究[J].现代教育技术,2018(02):33-39.
- [9] 朱彦臻,蒋凯.政府如何管理高等教育?——控制模式与监督模式的比较研究[J].现代大学教育,2019(01):86-94+118.
- [10] 王雁冰.中美基础教育的体制、教学及评价方式对比研究[J].内蒙古师范大学学报:教育科学版,2007(04):43-45.
- [11] 张玉永,侯建国,刘丽彩.中美两国《高等教育法》的比较研究[J].河北职业教育,2009(009):135-136.
- [12] 韩华.中美两国高校创新创业教育体系的对比研究及启示[J].教育现代化,2018(008):111-112.