

# 参 考 信 息

江苏理工学院图书馆主办      第 12 期      (总 151 期)      2013 年 11 月 5 日

---

## 中美高等教育体制的比较

**编者按：**上世纪90年代，随着改革开放尤其是市场经济体制改革目标的确立，即社会主义计划经济体制转变为社会主义市场经济体制，在1992年全国高等教育工作会议的推动和1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》等重要文件的指引下，我国高等教育体制尤其是管理体制进行了一系列重大而深刻的变革。这些改革基本解决了我国高等教育宏观管理中“条块分割，多头管理”等问题，破除了部门办学，形成了中央和省两级管理、以省为主统筹管理的新体制。在十多年之后，回顾并反思当年改革的背景、历程、贡献及不足，对于深化高等教育管理体制改革的认识，仍有一定的意义与价值。

美国是一个地域辽阔、文化多元的国家，也是一个地方分权的联邦制国家。美国高等教育管理的特色是分权与共治。其高等教育分权具有四种呈现方式：梯次分权、水平分权、形式分权和类型分权。其高等教育共治按照权力交织的特点可分为宏观共治、微观共治、交叉共治和弹性共治。通过科学合理的权力分配和责任分担，美国高等教育达成了多元利益主体的平衡，实现了多元共治的目标，保障了高等教育质量，增强了高等学校的灵活性和适应性。为此，我们选编部分材料，供领导和相关部门参考。

# 世纪之交中国高等教育管理体制改革的历史回顾

## （一）改革的背景

新中国成立以后,我国不但在经济上学习苏联模式,建立了高度集中的计划经济体制,而且在高等教育上也学习苏联模式,建立起仿效苏联的高等教育体系和高等教育制度。其中最突出的就是1952年到1953年实施的院系调整,确立了“培养工业建设人才和师资为重点、发展专门学院、整顿和加强综合大学”的方针,调整的重点是“整顿和加强综合大学,发展专门学院,首先是工业学院”,仿效苏联高等教育的类型调整我国高等教育结构,分为综合大学(设文理学科)和专门学院(按工、农、医、师范、财经、政法、艺术、语言、体育分别设置)两种。在全国范围内,对高等学校的院系进行了调整,对高等教育的资源和布局进行了重组。当时全国主要的大型企业由中央各业务部门直接管理。与这种体制相适应,中央教育主管部门管理综合性大学、理工、师范和外语院校,中央各业务部门也创办并管理主要为本行业、本部门培养专门人才的单科性高等院校。1954年,全国共有高等院校188所,由省、区、直辖市管理的学校只有17所。1955年,全国高等学校发展到227所,全部由高等教育部和中央各业务部门领导。至此,我国学习苏联模式,确立了“部门办学”的体制。与此同时,院系调整的另一个重点是对高等学校内部结构的改造,政府加强了对高等教育的直接控制和具体管理。1952年11月,专门成立了高等教育部,将“全国高等教育的方针政策,进度计划(包括学校的设立或变更,院系和专业设置,教学任务、基本进度和财务计划等)、重要的规章制度(如财务制度、人事制度)、教学计划、教学大纲、教材编审、生产实习事项,进一步统一掌握起来。凡高等教育部关于上述事项的规定、指示或命令,全国高等学校均应执行。如有必须变通时,须经中央高等教育部或由中央高等教育部报转政务院批准。”至此,确立了国家举办高等教育事业,中央政府统一领导和管理高等教育的体制,并形成了中央政府统一领导和管理下的部门办学模式。

从1956年起,随着“三大改造”的完成和社会主义建设高潮的掀起,我国开始反思苏联模式。毛泽东《论十大关系》及中共八大政治报告,已经表明中国开始探索根据中国国情走自己的路。在经济建设方面,当时开始发展区域经济和各地企业。在高等教育方面,各省、自治区、直辖市根据各地经济社会发展的需要,逐步创办并管理一批高等学校。1965年,全国共有434所高等学校,其中由高等教育部直接管理的34所,由中央各业务部门管理的149所,由省、区、市政府管理的251所。全国逐步形成了中央和地方分别举办并管理高等学校的“条块分工”的体制。

1978年,我国进入改革开放新时期,在高等教育宏观管理体制上有选择性地恢复和继承了60年代“条块分工”的体制。1982年,全国高等学校中,由中央48个部委(包括总局和专业总公司)直接管理的高校为237所,在校生330941人,占全国高等学校在校学生总数的29.2%;在中央部门直属高等学校中,重点高等学校为59所,占全国重点高等学校的61.5%。到1993年,全国普通高等学校共有1065所,招生94万人,在校生253.55万人。其中,中央业务部门的直属高等学校325所,占31%;招生31.1万人,占34%;在校生85.3万人,占34%。在上世纪90年代高等教育管理体制改革之前,我国的高等教育管理体制是一种国家集中计划、中央政府各部门(特指“条”)和省级政府(特指“块”)分别投资办学和直接管理的体制。这种体制是与社会主义计划经济体制相适应的,调动了各部门、各

地方发展高等教育的积极性，为我国经济和科技事业的发展，为国家现代化建设，培养了大批人才，做出了历史性贡献。但是这种体制与改革开放的大局、与市场经济体制、与新时期人才培养的要求不相适应，“条”“块”分割的弊端及其所带来的问题日益严重。

1. 随着社会主义市场经济体制确立和政府职能的转变，部门办学难以为继。1993年以来，国务院各部门，特别是专业经济部门进行了大规模的机构改革，部分部委改组为企业或经济实体；部分部委改组为事业单位，成立了行业总会；其余仍然保留的部委也开始精简机构，转变职能。国务院机构改革带动了投资和管理方式的一系列变化，对高等学校发展有着重大影响。影响最大的是，政府对各部门的经营性投资由拨款改为贷款；部门的非经营性投资（高等学校的基建投资都列为部门的非经营性投资）大幅度减缩。1993年10月，国家教育发展研究中心组成的课题组对36个部委（共有直属高等学校281所）的教育投资状况进行调查分析，大体可分为以下三类。①最困难的有18个部委（有直属高校127所），占部委总数的50%、直属高校数的45%。这18个部委的直属高等学校的基建经费在连续几年大幅度下降之后，1993年又有较大幅度的减少，不少部委无力拨付教育补助费。②勉强维持办学的部委有11个，占部委总数的31%，共有学校90所，全部是本科院校，占部委本科院校总数的32%。这些部委给高等学校的基建费大体保持上一年的水平，但由于物价上涨因素，实际经费也有较大幅度的下降。③对高等学校的基建投资，当时还能保持往年水平并有一定数额专项补助的部委有7个，占部委总数的19%；直属学校有64所，占部委学校总数的23%。这些部委大多是实行经费大包干，如交通部、铁道部、邮电部和石化总公司等。

2. 造成高等学校的重复建设和教育资源浪费及低水平办学。条块分割，自成体系，各自封闭办学，直接导致部门和地方在低水平上重复设置高等学校和专业，造成资源配置的不合理。中央部门和地方分别办学并直接管理，地方政府中各业务厅局也要自己办学，造成大的条块分割和小的条块分割，乃至大小块块、条条也分割，形成各自“小而全”的封闭体系。在条块分割的体制下，一些已经设置的院校和专业，由于本部门或本地区对人才需要有限而不能发挥应有的作用；而另一些部门或地方又根据自己有限的需要，投资新建同样或类似的院校和专业。这样，使得学校的规模效益降低，办学条件也难以改善。据统计，1992年，13.1%的本科院校在校生不足1000人，15.2%的专科学校在校生不足600人。

3. “条块分割，多头管理”的机制造成单学科性院校过多，学校规模小，办学效率低下。早在1986年，世界银行对我国136所重点高校生均成本和规模效益进行了实证分析，指出中国高等学校存在着规模小、效率低的现象。80年代我国高等教育规模扩大采取了“外延式”的发展道路，学校数量从1978年的598所增加到1986年的1075所，而当时全国高等学校在校生平均规模低于2000人，有的高校甚至只有200-300人，远低于同期发达国家高等学校3000-4000人的水平。

4. 导致人才来源单一化和部门所有制。许多行业包括政府部门干部的来源、工程技术人员的来源单一化，主要来源于它的部属院校。这种近亲繁殖所造成的很多问题对于干部素质的提高、工程技术人员和师资队伍的提高，都带来一种无形的负面影响，妨碍了人才的竞争、人才的交流。导致这一问题的根源是部门所有制。中央部门创办的高等学校以及省级业务部门管理的高校多为本行业、本部门开设学科和专业，学校行业性强，许多学校按产品，甚至按产品的零部件和工艺方法设置专业，或者本来通用性很强的专业带上行

业、部门的帽子，使专业面更窄，导致毕业生知识面狭窄，适应性较差，发展后劲不足。

5. 造成高等教育发展缺乏生机和活力。当时高等教育体制弊端可以概括为“一包、二统、三分割、四封闭”。“包”即国家包办大学，对学校包投资、包经费，对学生包培养、包就业；“包”得过多必然导致政府“统”得过多，高等学校基本上没有自主办学权，毕业生没有自主择业权，缺乏人才流动机制，阻碍了教育竞争，人才竞争；“分割”即条块分割，自成体系；这又必然导致了“封闭办学”，不管办学任务如何，不问需求层次，在各自的地域或部门领域盲目追求专业设置的“大而全”，自成体系。

## （二）改革的必要性

1. 只有改革原有的高等教育管理体制，才能适应建立社会主义市场经济体制的需要。从我国国情出发，高等教育应按照中央和省级人民政府两级管理、分工负责的原则进行规划和组织，更多地面向地方培养人才，同时兼顾行业部门的需要。因此必须淡化和改变学校单一的隶属关系，不断扩大高等学校的办学自主权，自觉调整服务面向，合理利用教育资源，增强高等教育为地方和区域经济服务的力度，以适应社会主义市场经济体制的需要。

2. 只有改革原有的高等教育管理体制，才能顺应现代高等教育的发展规律，避免高等教育的新一轮重复建设。现代科学的发展越来越呈现出综合化的趋势，学科之间的相互交叉、渗透日益增多，经济、社会的发展也越来越需要更多的复合型人才。学校只有具备多种学科的氛围才有利于人才的成长和学科的发展，主要通过改革高等教育管理体制，大力发展多种形式的联合办学或合并办学来解决。

3. 进行高等教育管理体制改革，是深化高等教育体制改革的迫切需要。它不仅涉及高等教育事业本身的结构、布局、发展战略、资源配置、办学规模、效益等重大问题，而且关系到中央、地方政府的很多部门、行业、单位的管理权限、投资体制、利益分配等重大问题。

## （三）改革的主要方面

高等教育管理体制改革的改革主要包括四个方面：第一是要解决部门办学体制问题，实际上是解决“条条”和“块块”的关系；第二是要解决中央与地方的关系，就是如何扩大省级政府发展高等教育的自主权和决策权；第三是要理顺政府与学校的关系，政府和学校双方的责任和权利是什么，怎样将其规范化，总体讲扩大和落实办学自主权；第四是深化学校内部管理体制改革，包括治理结构、人事制度、分配制度改革、后勤社会化改革等。

管理体制改革的最终要归结到政府和学校的关系上来，把这个问题处理好了，高等教育管理体制改革的最后基本上完成。世纪之交的我国高等教育管理体制改革的改革，在上述四个方面都取得了不同程度的进展，但重点放在了当时最为迫切的前两个方面和高校后勤社会化改革，取得了历史性的突破和实质性进展。

1. 基本解决了高等教育的“条块分割”问题，破除了部门办学体制。改革部门办学体制大致分为三个大的阶段。

第一阶段是从1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》到1992年，为酝酿阶段。酝酿包括思想上的酝酿、观念上的变革以及实践当中零星的探索。

第二阶段是从1992年到1997年党的十五大召开，为探索阶段。1992年国家教委正式把解决“条块分割”的管理体制提上议事日程，正式部署开展实施。先后于1994年、1995年、1996年和1998年在上海、南昌、北戴河、扬州召开了四次会议。这一阶段的主要特征

是探索思路、积累经验、制定政策，集中体现是李岚清副总理从“共建、合并、划转、合作办学、企业科研单位参与办学”等五种形式的改革实践中总结并提出的八字方针：“共建、调整、合作、合并”，这实际上也是四个方面的基本改革途径。在这一期间，重要的探索包括一批学校的合并调整，极少数部属高校的先行下放试验。如原国家教委1992年开始与广东省共建中山大学和华南理工大学，原国家教委直属的广州外国语学院下放广东省；再如外经贸部只保留一所部属高校，其余全部放到地方或与其他院校合并。这些都是早期的探索。在这一期间，组建了一批引人注目的综合性或多科性的高校，如四川联合大学、扬州大学、延边大学、南昌大学、上海大学、青岛大学等。

第三阶段为1997年党的十五大召开以后，再具体一点是1998年的扬州会议以后，称为全面推进的阶段。这个阶段的基本特征是加大力度，加快步伐，全面推进。党的十五大报告提出要“加快高等教育管理体制改革步伐”。

这一阶段我们打了三大战役。第一大战役是1998年抓住政府机构改革的契机，对并入国家经贸委的9个部委所属的91所普通高校、72所成人高校以及所属的中专、技校进行体制调整。可以说这次调整是建国以来体制调整的最大动作之一。91所普通高校中的10所高校实行中央与地方共建、以中央管理为主，成为教育部的直属高校；81所学校也实行中央与地方共建，但以地方管理为主，实际上划转地方。

第二大战役是在1998年底1999年年初，实施了对原兵器、航空、航天、船舶、核工业总公司等五大军工总公司所属的25所普通高校、34所成人高校、232所中等专业学校、技工学校管理体制的调整。在这次调整中当时新组建的国防科工委留了7所普通高校，其余学校全部以地方管理为主或划转地方管理。

第三大战役涉及49个国务院部门（单位）、161所普通高校、97所成人高校、271所中等专业学校、249所技工学校，加起来共有778所学校，部门办学体制的改革进入最后的攻坚阶段，数量最多，任务最大。2000年2月15日国务院办公厅召开主管教育的省长、部长会议，李岚清副总理亲自动员部署，正式启动实施。中央部门最多时有336所普通高校，经过“三大战役”的调整，国务院各部门举办和管理的高等学校只剩下不到140所。其中100所集中在教育部，其他还有十几个部门举办不到40所的高校。

经过这一系列的调整，应当说我国长期以来与计划经济体制相适应的部门办学体制基本上解决。划转到教育部管理的直属高校只不过是教育部代表国务院管理这100所最具代表性的高校，这不能说是部门办学，因为这些都是面向全社会的高校；真正的部门办的学校只剩下三四十所，并且都是一些特殊部门，如公安部、国家安全部、外交部、国家民委、国务院侨办等。在我国特定历史条件下形成并长期存在的与计划经济体制相适应的部门办学体制的基本结束，是一项意义深远、影响深远的历史性重大变革，是构建我国21世纪高等教育新框架的重大决策，必将在我国高等教育发展史上留下光辉的一页。

2. 结合高等教育管理体制改革的，对于高等教育布局结构做出了重大调整。在整个管理体制调整过程当中，我们不是仅仅看成一个学校上收下放、这个部门到那个部门的问题，而且还要与布局结构调整结合起来。当时确立了“四个结合”的工作思路：一是把高等教育管理体制与高校布局结构调整结合起来；二是把普通高校的体制、布局调整与成人高校的体制、布局调整结合起来，统筹高等教育资源；三是把高等教育管理体制与高校内部管理体制结合起来；四是把“条条”与“块块”结合起来，但以“块块”为主

统筹高等教育管理体制改革。个别有条件的也可以将高等教育管理体制与科技管理体制结合起来，主要是西北农林科技大学的组建，并入的单位除高校外，还包括中国科学院的研究机构和地方的研究机构，这也可以说是一种试点、一种试验。

当年结合高等教育管理体制改革的，在布局结构调整当中主要做了以下四件大事：第一，高等职业技术教育得到大力发展。1997年到1999年批准成立了92所职业技术学院，这是新中国成立以来的第一批高职院校，高等职业技术教育正逐步为人们所认识。

第二，将本科、高专、中师三级师范教育转变为本科、高专两级师范教育。我们要努力提高国民素质，培养创新性人才，逐步实现高等教育的大众化，首先要把教师问题解决好。中等师范毕业生当教师已经难以适应国家对人才培养的要求，所以在大多数地区中师要逐步停办，资源要重组。

第三，高校在空间、地域上的布局，重心适当下移。“适当下移”这种提法是否科学可以再研究，总的是讲不能把我国的高校集中在省会城市，本科院校、高职院校要逐步向地级市州延伸，培养当地用得上、留得住的人才，其基本目的是为了更好地为农村、农业、农民服务，为地方社会经济发展服务，也是为了更好地适应在改革开放中已经发生并还在进行中的生产力布局的重大变化，所以我们提出本科院校在经济发达地区要逐步向地级市延伸，即使在西部地区的省份，也有相对发达的地级市，也应注意适当发展本科院校。有些地方不是很发达，则要在地区一级部署高等职业院校或高等专科学校，要按照这样一个思路来进行。上世纪末的3年时间，教育部在考核、评议的基础上大约审批了50多所新本科院校，除了10多所在省会城市以外，其他全部在地级市，约16个省、区的30多个地级市（州）填补了本科院校的空白，这对我国高等教育面向21世纪的合理布局起到了重要作用。

第四，在通过合并调整组建综合性大学、多科性大学方面下了很大功夫，这有利于高教资源优化配置，有利于提高人才培养质量，有利于新学科的发展和科研水平的提高。发展综合性、多科性大学有两种形式：一种通过合并调整来解决问题，一种是通过学校自我发展来解决问题。从国家来看，如果每一个学校都通过学校自我发展来解决问题就会形成前面所讲的大规模的重复建设，而且未必在短期之内能收到很好的效果。所以我们认为这两种方式中合并调整是主要的，虽自我发展也是一条路，但不应当成为一种主要的方式。合并调整很重要的一个目的就是在我国比较快地组建多科性大学和综合性大学。

1997年我国共有普通高校1020所，其中本科院校603所，专科院校337所，短期职业大学80所；国家教委所属35所，中央其他部委所属310所，地方所属675所。成人高校1109所。经过合并调整，到2001年，共有普通高校1225所，其中，本科院校597所，专科院校628所；中央部委所属高校111所，其中教育部所属72所，地方所属1114所。成人高校686所。高校合并过程大致如下：1992年到1999年，一共有304所高校合并调整为125所。这304所高校里有228所是普通高校，76所是成人高校；125所中有121所是普通高校，4所为成人高校。2000年到2001年，高校合并工作仍在进行，如，在上述“第三大战役”中形成的教育部直接管理的100所高校合并调整为71所，净减29所。

在高等教育管理体制与高校布局结构调整相结合中主要考虑了四个布局结构问题：第一，当时在实际操作中主要考虑了三个“三”或四个“三”的问题。第一个“三”就是学校的类型应当多样性，以适应社会对人才需求的多样性。由此高校应有三种类型：一种是所谓的研究型大学亦即教学科研型大学，这应当是少数，学校以本科教学为基础，本科与

研究生教育并重；第二种类型是普通的大学，主要以本科教育为主，有条件地适当担负研究生培养任务；第三种类型是高等职业学校，我国目前将其政策界定为高等专科层次，如同美国的社区学院、日本的短期大学等，这类学校培养的岗位性、技能性、操作性很强的人才社会非常需要的。这三种不同类型的高校应当在我们国家同时存在，都应当科学定位，各安其位，办出特色，办出水平，培养社会所需要的多样化的人才。

第二个“三”，一是面向全国服务；二是面向大区、面向若干省服务；三是面向当地服务。让这三类服务覆盖的高校在一定历史时期之内并存也是必要的。

第三个“三”就是综合性大学、多科性大学、单科性院校合乎比例地并存，这也是必要的。我们并不主张只发展综合性大学、多科性大学，而完全不要单科性院校，有些单科性院校培养的人才质量也是很高的，我们不想绝对化。这是三个“三”，如果再加第四个“三”的话，那就是各类高校在东部、中部和西部要合理布局，贫穷、落后的地区高等教育也要有一定的布局。

第二，逐步扩大了省级政府的高等教育决策权和管理统筹权，初步形成了中央和省两级政府管理、以省级政府统筹管理为主的新体制。关于中央政府和省级政府关系问题，经过酝酿，2000年采取了两项重大的改革措施。第一是授权省级人民政府按一定的程序和标准批准设置高等职业技术学校。原来高等学校设置权全部集中在中央，集中在教育部，从2000年开始，按照《高等教育法》的要求授权省级人民政府审批高等职业技术学校以及高专层次的学校，这样对于因地制宜地培养大量生产建设管理第一线所需要的岗位型、技能型、操作型人才会起到重要作用。第二是计划管理体制的改革。从2000年开始，高专层次的招生计划由省级人民政府制订。这两项重大改革加大了省级人民政府发展高等教育的决策权和统筹权，对构建面向21世纪的高等教育管理体制起到了重要作用。

第三，高校内部管理体制的改革同步取得了重要进展。最突出的是高校后勤社会化改革，将当时混杂在一起的管理职能、服务职能、经营职能三者分离，并分别采取不同的方针、办法进行改革，转换机制，重组资源，优化队伍，提高效率，取得了阶段性的突破性进展。

第四，政府与高校关系的改革，尽管1998年颁布了《高等教育法》，规范了政府与高校的关系，但世纪之交这方面的管理体制的改革还只是刚刚破题，并没有多少实质性举措。

长期以来，我国高等教育管理体制中形成的政府权力过于集中、包得过多、管得过死的情况，束缚了学校自主办学的主动性和积极性，使学校实际上成为附属于政府的一个机构。过去我国高等教育管理体制改革的几度“下放”与“上收”，都只是解决学校的领导关系问题，而没有把改革的重点放在使学校具有应有的办学自主权上。结果，换来换去，不过是换了一种依附关系，至今仍然沿用“属”这一很不合时宜的概念，如部“属”高校、省“属”高校，等等。历史的经验表明，学校只有充分享有必要的办学自主权，使学校具有主动适应经济社会发展需要的办学活力和自我发展、自我约束的机制，才能够培养出适应中国特色社会主义事业发展需要的建设者，才能实现在新的历史条件下我国高等教育的科学发展。在世纪之交的高等教育管理体制的改革中，政校关系的改革不是重点，只是有所触及，因而这应当成为今后深化高等教育管理体制改革的主攻方向。

根据《高等教育法》相关规定，必须着力下功夫正确处理政府与高校的关系，真正扩大落实高校办学自主权，落实高校法人地位。要完善高等学校法人制度，保障高等学校法人地位，就必须进一步科学界定、扩大并落实高等学校的办学自主权，进一步扩大和正确

规范高校在招生、学科建设、队伍建设、经费使用、国际学术交流等方面的办学自主权；并在校长任免、内部治理结构等方面进行与时俱进的制度创新。建议不再使用“部属高校”、“省属高校”的概念，而代之以“国立大学”、“省立大学”等，进一步凸显高校的法人地位。规范和引导民办高等教育健康发展，形成“国立大学”、“省立大学”和“民办大学”交相辉映的基本办学格局。建立政府主导的多元参与机制，充分发挥社会相关机构广泛参与高校办学的积极性。发展和规范高等教育中介组织，建立多类型的大学自律组织。这项改革的关键在于能否真正转变政府机构的管理职能，改变政府机关相关机构惯于当“婆婆”的心态，真正实现政府机构依法行政管理，学校依法自主办学。

#### （四）改革的历史评价

正如周远清同志所指出的：“经过几年艰苦的努力，中国传统的高等教育管理体制和高等教育结构、布局发生了历史性的变化，实现了‘把一个体制和结构、布局更加合理的高等教育带入21世纪’的预定目标，并为尽快确立《高等教育法》规定的高等教育实行中央和省级人民政府两级管理、以省级统筹为主的管理体制，同时也为中国高等教育在21世纪更好地发展，特别是为在21世纪培养高素质、高质量的人才创造了良好的外部环境，奠定了坚实的基础。”

回顾90年代的高教管理体制改革，也还存在着某些方面认识不到位、不全面，某些工作带有盲目性和“一刀切”等问题。较为突出的是合并高校问题，个别高校合并之后规模太大，导致管理难度加大，事实上也影响了办学质量。还有一些高校合并后的后续工作不够配套、不够到位、不够细致、不够坚决，导致一些遗留问题长期得不到应有的解决。

另一个问题是，在破除部门办学体制之后，原部门管理的一批高等学校与企业、行业的联系减弱了。原有各业务部门管理与自己业务对口的院校和专业，使学校和对口的科研单位、生产部门直接挂钩，容易实现教学与科研、生产的密切结合，有利于促进教学接近生产的实际，也利于安排学生的教学实习实训。但高校统一划转地方后，虽然也采取了一些措施，但这批高校与企业行业的联系还是有较大弱化。学生的实习难以安排，科研工作与企业需求较过去有较多的脱节，许多科研工作不是为了解决企业实际生产问题，而是单纯地为了发表SCI论文。特别是与行业联系紧密、也迫切需要行业指导的高职院校，改革之后在行业指导方面受到了比较大的削弱，并且在当时的条件下没有采取有效措施对此进行弥补，给高职院校的发展带来了一定隐患。

再一个问题是，趋同性的重复建设并没有因为改革部门办学体制而得到根治，实际上这一问题继续以新的条件、新的形式存在，甚至有的更为膨胀。最后，解决了“条块分割”的管理体制并不意味着可以形“块块分割”的管理体制，如何切实防止和解决好新形势下新形式的“分割”，值得进一步关注和重视。当然，这些问题的出现还有着其他一些复杂的原因和背景，但与当时高等教育管理体制改革的完善、实施存有偏差也有一定的关系。至于由原来的主要以大区布局高等学校（特别是一大批所谓“国家队”的高等学校）转变到基本上以省（市、区）布局高等学校所带来的各种矛盾和问题，解决起来会有一个历史过程；即使在将来，高等教育资源是否应当强调均衡分布于各个省（市、区），显然也需要一个探索的过程。

（摘自：《世纪之交中国高等教育管理体制改革的回顾》中国高教研究 2013 年第 8 期）



## 美国高等教育的分权与共治

美国是一个地域辽阔、文化多元的国家，也是一个地方分权的联邦制国家。多元、异质的高校有效地适应了社会需求的变化，自成一体的学术机构相互竞争，追求卓越。这些都得益于美国极具特色的高等教育治理模式，大学保持精神独立，政府适度介入，社会广泛参与，各种权力彼此制衡、相辅相成。这种分权共治模式有着伟大的力量，既促进了高等教育的多样分化，又维持着高等教育的质量标准，各利益相关主体基于一种共同的理念，在法律规则的约束下，各司其职，各负其责，形成了完美的大学网络和全国性的学术秩序。

### （一）美国高等教育的分权

哈曼指出，治理概念在广义上被用来指称高等教育系统和大学的组织方式、权力是如何分配和使用的。高等教育分权，是指高等教育系统内外各利益相关主体共同分享权力的过程和结果。高等教育分权是政治领域的分权在高等教育领域的体现，教育规划者为了应对自身合法性危机的困境和外部环境的压力，将高等教育权力在不同权力主体如中央政府、地方政府、市场和高校之间进行分化、转移与重组，形成多种维度的高等教育分权。

#### 1. 高等教育的梯次分权

美国高等教育的梯次分权，存在着六个层次（见图1），从上到下依次为：中央政府、州政府、联合大学、大学、学部或学院、研究所或系。



图1 美国高等教育的梯次分权

传统大学包括后三个层次，前三个层次在它的上面。最高一级是联邦政府，但由于美国实行的是地方分权制，举办高等教育的权力主要集中在地方，州政府得到联邦政府的法律授权对高等教育承担主要责任。联邦政府与州政府之间的分权，主要体现为在宪法的约

束下各司其职、相互监督的机制。根据美国宪法规定，所有教育的权力隶属于各州，联邦政府不得利用中央权力去控制各州教育的发展，也不能直接管理任何学校（若干所军事院校除外），各级各类学校接受当地政府领导，高等学校也不例外。联邦政府和国会一般只是通过立法手段、财政资助和签订科研项目合同等方式对公立大学和私立大学施加间接影响。1980年，美国正式成立中央教育管理机构——联邦政府教育部，但其职权十分有限，只是负责每年分配部分联邦基金到学校，监督教育法律法规在各州的执行，教育管理权仍由各州执掌。在梯次分权的第二级，州政府根据本州的实际情况，制定州高等教育法和高等教育管理规则，实施对本州高等教育事业的规划与管理。公立大学由州政府或地方政府资助，由州政府领导；私立大学由私人团体、宗教组织、企业公司等共同资助，由主办者领导，并接受州政府的指导。

进一步分析高等教育的梯次分权，可以发现，在美国高等教育系统中，国家级的正式权力比较小，中间级（州、联合大学、大学）的组织较强，基层（学院和系）在人事和课程方面有很大发言权。自成立以来，联邦教育部的功能一直限制在比较小的范围内，其对于高等教育的干预主要集中在教师科研经费资助和学生学费资助两个方面。中间级（州、联合大学、大学）的组织较强，州政府和大学董事会在重大决策中拥有较大权力。在美国的一些州，比如：加州在大学之上具有“超级结构”（Superstructure）联合大学，形成一个多校区系统，但多属于松散型的联合。在大学内部，美国大学采用校、院、系三级构成的组织形式，校长在学校发展中起到外联内治的关键作用，基层（学院和系）在人事和课程方面有很大发言权，但在其他方面权力很小。

美国高等教育系统总体上呈现出“两头小中间大”的权力格局，各层次的权力相互依托，形成一个花瓶型的梯次分权，因此，有学者将其权力配置模式概括为“强有力的中层管理”。进入到21世纪之后，美国高等教育又出现权力分配新趋势：教授们的专业权威在基层机构得到加强，行政人员的官僚权威在中层机构得到强化，董事和其他校外人士的公众权威在州和国家一级得到加固。

## 2. 高等教育的水平分权

美国高等教育系统在水平方向主要存在三个方面的力量：政府、市场和大学。这些力量的相互作用，形成一个动态平衡的协调机制，伯顿·克拉克将之图解成一个权力的协调三角形。三角形的三个顶端分别代表影响大学发展的三种主要力量：国家权力、学术权威和市场。三角形的每个角代表一种形式的极度和其他两种形式的最低限度。

根据美国高等教育新近的发展和相关研究，“三角协调图”颇能反映美国高等教育系统的权力分配及治理结构。在“三角协调图”中，美国的位置处在“市场”和“学术权威”的正中间，“国家”的影响相对较弱，三种力量总体平衡，结构稳定。

美国高等教育的水平分权实现了三权鼎立，相互制衡的稳定格局，政府、市场和大学共同发挥作用。美国的高等教育领导机制采用国家监督模式，政府对于大学采取的是远距离遥控，在大学与市场的互动中起到平衡作用——政府提供宽阔的参数，大学按照自身的逻辑开展活动，市场则发挥激励和调节作用。对于高等教育的六大政策领域——总规划与决策、预算与财政、招生方法与入学机会、课程与考试、教学科研人员的聘用、科学研究的决策模式，美国的政府通常只直接参与前两个政策领域的决策，后四个政策领域多由大学来决策。但是某一政策领域的决策权很少由某一方所垄断，市场和社会公众对高等教育

发展规划的制定、大学招生和科研项目的选定均有较大程度的影响。

### 3. 高等教育的形式分权

美国高等教育的形式分权主要有四种：权力分立、权力分散、权力下放和权力委托。权力分立是指高等教育权力依据法律在不同权力主体之间进行合理配置，是美国高等教育分权的主要方式。权力分立也叫权力分享，它是一种政治分权，权力分立的同时要求责任分担。

权力分立既包括水平分权，也包括层次分权。比如：联邦政府、国会和法院分别拥有高等教育领域的行政、立法和司法权；美国宪法规定了高等教育属于州政府管辖范围，于是形成了一个由50个州高等教育分系统而构成的松散联合体。权力分散是指高等教育管理权力或其他权力从权力中心分散开来，转移到许多不同权力主体，“去中心化”是其显著特征。权力分散是一种结构分权，是美国大学微观治理的表现形式，是不同利益主体按照契约共同参与大学管理，权力分散意味着职能交叉和利益共享。

权力委托是中央当权者把职权“借贷”给较低层级的政府或像教堂这样的半自主组织，或者大学董事会将大学管理权交给校行政管理层，是一种功能分权，委托出去的职权是可以收回的。权力委托意味着一种代理关系，是建立在信任的基础上，权力委托的同时需要有相应的权力监督。权力下放则是高等教育的权力从较高层次下移到较低层次，是一种行政分权，是教育分权的一种更全面的表现形式。财政、管理或教学方面的职权转移是长期的和稳定的，不会因政府官员的一时冲动而被收回。

权力下放可分为四种形式：（1）权力下放到地方，赋予地方政府更多管理高等教育的权力；（2）权力下放到大学，主要通过一些财政手段把教育经费直接划拨到大学，或与大学签订合同而直接赋权给大学；（3）权力下放到中介机构，由中介机构负责高等教育评估、教育咨询与服务；（4）权力下放到教授和学生，使教授对学术事务具有较高级别的发言权，学生在民主管理和课程选择方面发挥积极作用。

### 4. 高等教育的类型分权

高等教育的类型分权在两个层面展开：高等教育系统的权力类型和大学的权力类型。美国的高等教育系统是一个多中心、多层次的网络结构，各种力量交错纵横，形成多种多样的权力类型。参照伯顿·克拉克对高等教育的权力模式的研究资料，将美国高等教育系统的权力具体分为7种类型，并在表1中加以说明。美国大学的权力分类则主要参考NEA（全美教育协会）和OECD（经济合作与发展组织）的分类方法，在此基础上加以综合，对大学的权力类型进行描述。

比较美国高等教育的类型分权和大学的类型分权，发现两者竟有惊人的相似之处。首先，高层权力都是三权分立，互相牵制，高等教育的政治权力由立法、行政和司法三个部门共同实施，大学的总体规划决策权也由董事会、校长和评议会三方共同实施，大学总体规划涉及内部和外部的各色人等，所有这些人都有需要保护或追求的利益。其次，各种权力分工各有不同，互相补救。政府权力对高等教育进行宏观管理，董事权力对大学重大事务进行决策，院校行政权则对大学进行具体管理。在高等教育系统中，除了大学教授形成的学术权力之外，还有更广泛的行会权力和市场权力。在大学结构内部，财务和资产等事务的决策权力是高层管理的权力范畴，招生、学科与课程设置、研究决策等事务的决策权力则构成大学基层组织的权力范畴。在高等教育的总目标下，各类型权力相得益彰，

各方人员各尽所能，各取其志。这种分权模式是历史形成的，但也有刻意设计的成分。美国高等教育交由地方统管，确保了事权与财权的统一，合理调节了办学规模与生源流量；法人—董事会制确立了大学的办学自主权，同时保证了校外人士的广泛参与和充足的资金来源；大学层级分享较大权力，利于学术机构的自主创新，有益于大学之间有序竞争和院校特色的形成。

表 1 美国高等教育和大学的类型分权

美国高等教育的类型分权			美国大学的类型分权		
权力类型	权力主体	权力内容	权力类型	权力主体	权力内容
政治权力	政府、议会和法院	高等教育立法权、行政管理权、司法权	规划决策权	大学董事会、校长、教授	政策决定权、总体规划权、房屋与设备资产权
政府权力	州政府（主要责任）、联邦政府	公权力，对高等教育进行宏观管理	财务预算权	大学董事会	预算与财政权、借贷权
院校行政权力	大学校长及行政管理层	官僚权力，对大学进行微观管理	教师聘任权	校长、院系负责人	聘任与解雇权、同僚考核权
董事权力	董事会——主要由校外人士组成	大学的最高决策权力	薪资审议权	大学董事会	确定工资标准权、学费水平决定权
学术权力	大学教授	对学术事务和学术活动施加影响	研究决策权	学术评议会、教授会	学术权力，表现为对学术的影响力和控制力
市场权力	评估机构、用人单位、社会公众	来自社会的影响力，决定学校声誉	招生与学位授予权	学术评议会、教授会、校长及行政层	标准制定权，直接面对市场，把握大学的入口和出口
行会权力	大学教授协会、全美教师协会	学者自发形成的保护性力量	课程与考试权	院系和教师、学生	学科与课程设置权、教学程序

## （二）美国高等教育的共治

共治是美国高等教育的治理模式，也是高等教育分权的直接目标。为了达成共同的目标，高等教育系统的各权力主体或紧或松地建立起同盟关系，本着协商一致、彼此分担的精神，妥善处理相互之间的分歧和矛盾，在追逐自身利益的同时采取联合行动。美国高等教育的共治按照其权力交织的特点可分为宏观共治、微观共治、交叉共治和弹性共治四种方式。

### 1. 高等教育的宏观共治

联邦制深刻影响着美国的教育体制，在高等教育中主要表现为两级共治。美国宪法将管理高等教育的权力授予州政府而没有规定联邦政府的义务，但这并不意味着联邦政府在高等教育事业中无所作为。相反，联邦政府对高等教育的影响是广泛而深远的。建国以来，美国联邦政府一直致力于扶持高等教育，从19世纪联邦政府赠地建农工学院，到20世纪设

立大学生学习资助项目，联邦政府对高等院校及学生的影响是多样的，这既源于深厚的历史传统，同时又出于现实的政策需要。如今联邦政府为高等教育提供的经费占高校总经费的15%左右，最主要的有两项经费，一是大学生直接贷款，二是对大学科研及发展的资助。在这两方面，联邦政府的经费远远超过州政府。美国高等教育的两级共治尤其体现在联邦政府和州政府共同致力于州立大学的发展方面。美国是联邦制国家，联邦政府向来不对高等教育进行直接监督和控制，高等教育由各州负责。联邦政府在州立大学发展过程中所扮演的角色主要是资源提供与条件创造者，多为宏观调控而少直接干预，主要通过各种立法与规章制度推动并规范州立大学的发展，同时适时填补一些州政府无法触及的空白。州政府在州立大学发展过程中所扮演的主要角色是资源提供者、管理协调者以及决策支持者，在州宪法的约束下，直接参与州立大学的总体规划与决策。

## 2. 高等教育的微观共治

美国高等教育的微观共治即大学“共同治理”，主要指大学董事会、行政管理部门、教师、学生等各类成员共同参与大学治理。美国大学微观治理的特色是实行董事会领导下的校长负责制，大学内部领导体制中十分强调董事会和校长的作用——董事会掌控大学，校长是大学的法人代表和执行官。美国的公私立大学，其组织系统的顶端都是董事会。董事会是大学的最高权力机构，拥有广泛的权力，决定学校的大政方针，任命校长和重要官员，制定学校的重要规章制度、发展规划及财政预算。董事会之下的首席执行官是校长，校长是大学的最高行政负责人，向董事会负责，管理学校的各项事务。学术评议会是大学学术管理的专门机构，按院或学科分配名额产生，学术委员会主要由学术人员组成，从助理教授到终身教授，也包括少数行政管理人員和学生代表，他们在委员会皆具相同地位和平等权力。评议会的职责因校而异，一般在大学章程中规定。主要职责包括决定课程计划，确定录取标准和学位标准，决定校内各种教学、科研设施的使用，确定教师与科研人员的聘任与晋升等等。董事会、校长、评议会三方共治，校、院、系三级共治，彼此协调一致、相辅相成，形成一个完整的治理结构。

美国大学治理的另一特色是校外人士参与大学治理，主要表现为董事会成员的介入。董事会成员主要由校外代表构成。其中公立大学的董事会成员往往由州政府任命或由公众选举产生，通常包括州长、州教育长、大学校长、大学事务局长等。私立大学的董事会由前董事和校友会选举产生，大财团、基金会、公司和校友是其主要的成员来源。近年来美国公私立大学的界线日趋模糊，公立大学逐步向社会筹资，政府亦时常给予私立大学经济补助；公立大学董事中，工商界知名人士和企业财团老总等人员在增加，私立大学董事中，政府官员的数量也在逐渐增加。投资主体的增加，导致董事会成员构成多元化，增强了大学的共同治理。

## 3. 高等教育的交叉共治

高等教育的交叉共治是指高等教育治理过程中各种权力的宏微渗透、纵横交错管理。在以前，美国联邦政府和州政府很少介入大学内部事务，大学自治程度较高，尤其是私立高校，由于不存在财政上的直接依附关系，政府对私立高等院校几乎不存在什么影响。然而，从20世纪70年代起，州政府在美国高等教育管理中扮演着日益重要的角色，仅1972年就有47个州建立了高等教育董事协会来统筹全州的高教管理事务，而在此之前，州立高等教育管理系统的传统角色主要是在计划、预算评估、项目评估及管理等方面发挥协调作

用，很少触及影响高校的内部机制，特别是学术自治权。到了90年代，以绩效为导向的高教经费分配政策发展迅速，各州把高教资金的分配与高校业绩相挂钩。截止2000年，已有18个州采取绩效拨款政策，28个州采取绩效预算政策。这些变化表明州政府已逐渐开始介入大学内部治理，在原有的横向协调的基础上，政府与大学之间的关系开始出现更多的纵向控制，政府和大学的交叉共治特征日益显现。

美国高等教育的交叉共治还体现在董事会的权力委托和校内权力的互动方面。董事会管理制度是美国大学的顶层设计，董事会作为大学的最高决策与审议机构，与大学的另外两个权力主体——校长和学术评议会构成权力委托关系。大学董事会将学校内部日常事务的管理权力委托给校长，将校内的学术管理事务权力委托给学术评议会。在校内治理中，学术和行政分别在校、院、系三个层面互动，权力相互交织。以密歇根州立大学为例，在校内治理结构的顶层，董事会不仅与以校长为首的行政治理层互动，也与以教师联络员为代表的学术治理层互动，甚至还与学生联络员互动。在此结构下端，行政治理层则与校学术治理组织（包括校学术评议会、教师执委会、学术委员会和教师委员会）形成互动关系。

#### 4. 高等教育的弹性共治

从国际比较的角度来看，美国高等教育是世界上最为多样化的分权共治和市场导向的系统。美国大学的权力关系是典型的教师、行政管理人员、校外人员和学生共同作用的弹性共治模式。当然，对于不同类型的美国大学，校内外各种人群共同治理的方式和强度是有所区别的。近年来受管理主义风潮的影响，美国大学的行政力量有逐步增强的趋势，行政管理人员对大学内部事务逐渐拥有较为广泛的权力，大学教师的权力有所压缩。

而在一些老牌的研究型大学，教授尤其是终身教授对学校的学术事务和内部治理仍然起着决定性的作用。美国高等教育的弹性共治也表现在高等教育的州际差异和中介组织的弹性参与上。美国各州之间的公立高等教育结构存在较大差异，高等教育机构与形式多样分化，而且也还处于不断地改革和调整之中。同时随着高等教育的外部影响因素增加，各种中介组织在规范高等教育的发展和保证高等教育的质量方面发挥了积极的作用。比如：美国大学协会（AAU）在提升美国大学的研究生教育质量和推进大学科研事业的发展上曾起到了至关重要的作用，美国大学教授协会（AAUP）更是在保障大学自治和教授权利、实现行业自律等方面功不可没。

总之，通过科学合理的权力分配和责任分担，美国高等教育达成了多元利益主体的平衡，实现了多元共治的目标，增强了高等学校的灵活性和适应性。这也启示我们，大学制度设计应该体现对教师和学生的正确价值和行为导向，在治理过程中寻求法人主义和学院式风格间的平衡，各所院校应根据自身的特点寻求适宜的管理模式，没有一个所有院校都可以采纳的模式，高等教育需要异质的、动态化的、处于多样平衡下的弹性模式。

（摘自：《美国高等教育的分权与共治》国家教育行政学院学报第2013年第8期）