

高等学校专业设置管理中的权力制衡研究

兰利琼 李茂国

【摘要】 落实高等学校专业设置自主权,是贯彻《国家中长期教育改革和规划纲要(2010~2020)》的重要任务。本文简略分析了美国、英国和我国专业设置管理的历史和现状,归纳总结了高等学校专业设置管理的|般规律,提出了我国改革专业设置管理应遵循的原则,从权力制衡和专业生长的角度设计了我国高等教育的专业设置管理制度,提出了“高校自主设置专业—政府组织专业认定—社会进行专业评价”的管理模式,设计了《国家高等教育专业目录》和《高等学校自办专业目录》的管理手段。

【关键词】 高等教育 高校自主权 专业目录 专业设置 管理权力制衡 专业评价

【收稿日期】 2010年11月

【作者简介】 兰利琼,四川大学生命科学学院副教授;李茂国,教育部高等教育司理工科教育处处长。

高等学校以培养人才为中心,所以培养什么人,怎样培养人就成为高等学校的核心问题。高等学校设置专业是培养人才的一个重要步骤,专业设置权是高等学校十分重要的办学自主权。1999年1月1日起施行的《中华人民共和国高等教育法》第三十三条规定,“高等学校依法自主设置和调整学科、专业。”但是,高等学校如何依法,又如何自主,却是一个长期未能解决好的问题,很大程度上影响了这项办学自主权的落实。

2010年7月29日颁布的《国家中长期教育改革和规划纲要(2010~2020)》第三十九条,落实和扩大学校办学自主权,提出“高等学校按照国家法律法规和宏观政策,自主设置和调整学科、专业。”第二十二条,优化结构办出特色,提出“适应国家和区域经济社会发展需要,建立动态调整机制,不断优化高等教育结构。优化学科专业、类型、层次结构,促进多学科交叉和融合。重点扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模。加快发展专业学位研究生教育。”由此可见,设置专业既是高校办学自主权,又是关系国家和区域经济社会发展的重大问题。高等学校和教育行政部门都面临着如何行使专业设置权的问题。

本文将比较我国和发达国家专业设置管理的历史发展过程,分析不同国家专业设置管理的特点,借鉴发达国家的做法,对我国专业设置管理进行制度设计,提出我们的意见和建议。

一、我国本科专业设置管理的历史过程

(一) 我国本科专业目录的演变。

我国本科专业设置管理是依据本科专业目录进行的,因此本科专业目录意义重大。新中国成立以来先后发布过5个版本的本科专业目录^[1]:

1954年,国家编定了第一版高等教育学科专业目录——《高等学校专业目录分类设置(草案)》,这部目录具有法律效力,可以规范高等学校专门人才培养目标、培养规格,其特点是基本按行业或部门设置。第一版的目录分为11个大类、40个小类、257种专业。

1963年,国家发布了第二版《高等学校通用专业目录》和《高等学校绝密和机密专业目录》,提出了专业设置相关原则,在考虑用人部门所需要的专门人才的种类、业务范围和数量的基础上,同时考虑学科发展的状况。第二版的目录分为11个门类、29个专业类、432种专业(含59种试办专业)。

随着中国共产党十一届三中全会的召开,1980年后的五年间发布了第三版“工科”、“农林”、“医药”、“理科”、“社会科学”、“师范教育”、“体育”七大学科专业目录,其特点是以学科为主,根据学科性质,适当兼顾业务部门的需要。专业口径得到了一定拓宽,加强了新兴边缘学科的专业,第三版目录共设8个门类、77个专业类、702种专业(含50种试办专业)。

改革开放以后,我国高等教育全面转向学习西方发达国家,1993年7月正式颁布实施了比较完整、科学合理和规范化的第四版《普通高等学校本科专业目录》,主要按照学科划分,宽窄并存,实现了各学科领域的完整统一,第四版目录含10个门类、71个二级类、504个专业。

1998年颁布了第五版《普通高等学校本科专业目录》,并沿用至今。该目录分为11个学科门类(增加了管理学门类)、71个专业类、249种专业。然而,根据2009年的数据统计,仅全国目录内专业就有249个,而目录外专业则高达293个(含引导性专业和少数学校试办专业),整体上超过一倍还多,其中理科的目录内与目录外专业同为30个,而工科的目录内专业为71个,目录外专业则多达109个。这说明,高校专业设置管理与学科专业目录二者必有其一出现了严重的不适应。

(二) 我国本科专业设置管理的演变。

我国本科专业设置管理,长期采用的模式主要是“高校申报——主管部门审核——教育部审批”模式。对于高等学校设置、调整目录外专业和国家控制布点的专业,均要严格控制。特别是设置医学类(含专科)、公安类专业,还要由教育主管部门和卫生、公安部门审核,报教育部,再由教育部与卫生部、中医药管理局和公安部共同审批。

随着落实高校办学自主权的缓慢推进,增加了第二种专业设置管理模式:“高校申报——主管部门审批——教育部备案”模式。对高校申报目录内专业,由学校主管部门审批,报教育部备案,但依然存在教育部不予备案的处理方式。

作为落实高校办学自主权的试点,增加了第三种模式:“高校自主设置——教育部备案”模式。教育部批准北京大学、清华大学、北京师范大学、中国政法大学、上海交通大学、浙江大学、武汉大学等7所高校拥有本科专业设置审批权。这些高校除新设置涉及国家安全和政治意识形态等领域的本科专业须事先征得教育部同意外,可依据学校的办学条件和办学需要,自主设置新的本科专业,报教育部备案。

二、发达国家专业设置管理的历史过程

发达国家专业设置管理差异较大,有的国家也是依据专业目录来进行管理的,有的国家专业目录主要起统计作用,但对高校自主设置专业也有指导意义。

(一) 发达国家学科专业目录编制的基本情况。

在美国,所谓的专业(program)与我国的作为办学实体的“专业”并不相同,它是课程的有机组合^[2]。美国最早从1980年开始由国家教育统计中心研究开发并由联邦教育部颁布学科专业目录(Classification of Instructional Programs, CIP),CIP收录专业的标准是:“有独立的特色课程或实践,并且所有课程或实践构成一个有机的整体”。最新版(CIP2000)于2002年4月最后定稿,包含38个学科群、362个学科和1568个专业。美国的学科专业目录是为精确追踪、评估、报道专业和研究领域的完成情况提供一个分类体系,主要用于各类教育统计,广泛应用于教育部的各部门和其它政府机构,并被高等院校所接受^[3]。此外,CIP还在收集、报道、整理有关学科专业目录资料,指导教育规划、资源配置以及教育整体布局等方面发挥作用。

从2002年开始,英国高等教育统计处与大学招生委员会这两个机构通过协作发展了一个具有普适性的学科专业分类体系,简称为JACS(the Joint Academic Coding System)。该体系为研究生教育和普通高等教育通用,由20个学科群组成,下设159个一级学科,654个二级学科^[4]。

在法国,虽然并不存在由官方统一颁布的高等教育学科(专业)目录,但全国教育与职业信息办公室(ONISEP)作为法国教育部管辖的权威机构,与教育界和专业界紧密合作,专门负责收集、处理、加工和发布全国教育机构和相关部门、公司的学科专业信息,供学生、家长和有关组织与个人使用。除此之外,法国工业部和教育部联合成立“工程师教育研究联合会”,建立了cEFI学科分类体系;巴黎10所著名工程师大学学校于1991年成立了联盟,也建立有自己的学科专业分类体系;法国分布在45个城市的60多所工程师大学学校组成网络联盟,建立了称为nPLUSi的学科专业分类体系;拥有226个成员的法国大学校会议每年颁布成员学校设置的硕士专业目录^[5]。

此外,日本、俄罗斯、德国等,也都有自成体系的高等教育学科专业目录,日本在9个领域共设有1250余个专业^[6];俄罗斯2000年的目录包含培养学士、硕士的方向目录,培养文凭专家的专业目录和培养文凭专家的方向目录三部分,共349个专业和方向^[7];德国的专业目录由德国联邦统

计局发布,是各高校的专业开设信息汇总,到2006/2007冬季学期,学士学位3075个,硕士学位2113个^[8]。

(二) 英美专业设置管理过程。

1. 美国的专业设置管理。

根据美国宪法规定,所有教育的管理权限归属各州,各州根据自己的经济发展水平去制定高教发展策略,管理公立大学,包括兴建新大学、设置新专业、培养各类人才等等。特别值得一提的是,各州制定非常全面、详尽、细致的教育法规用以管理、规范各州教育事务,比如加州教育法规(California Education Code)^[9],涉及从学前教育到高等教育的所有细节,总计超过10万条条款。其内容包括行政管理构架(包括与联邦教育管理及其他州教育管理之间的关系)、教育经费、教育构成(比如要对学生环境保护教育、家庭伦理关系教育甚至对怎样保障怀孕少女获得教育等等都有明确规定)、人事管理(聘任、福利、退休等政策)、学生、教学条件等等,可谓无所不包,所以有关教育教学之事宜皆可照章办理。下面,我们以拥有最为发达的公立大学体系的加利福尼亚州为例解剖美国公立高校设立专业的运作过程。

如图1所示,加州的公立大学包括三个系列:一是分布于72个地区的112所社区学院(Community College)系列;二是拥有23个校区的加州州立大学(California State University, CSU)系列;三是由10所大学组成加州大学(University of California, UC)系列。在加州教育法规(CEC)的统领之下,每个系列的管理自成一体。以社区学院为例,由于其数量众多,许多管理事务是分片区进行的。

我们以加州Pasadena城为例,说明有关专业

设置与管理问题。依据加州教育法规第70902章第5条第55600款,加州Pasadena城与分布于其周围城市的8所社区学院联合成立(地方)职业与技术教育专业类咨询委员会(Advisory Committees for Career and Technical Education Programs),咨询委员会成员包括来自企业、工厂、工会和政府的代表。咨询委员会制定了相应的地区政策(编号3600),规定每年的5月30日至9月1日,针对每一个专业至少召开一次咨询委员会会议,对该专业进行论证,讨论是否需要新增或删除或修改课程计划或者是否需要新增或删除或修改该专业。该专业所有的全职教师都要求参加并鼓励兼职教师参加。这种定期审定论证专业的做法,加之咨询委员会会议有社会代表参加,为专业发展与社会需求沟通的及时性、畅通性,也为专业发展适应社会需求提供了保证。

如果有新专业设置的需求,则要填写加州社区学院统一印制的新专业申请表^[10]。值得一提的是,新专业设置申请除包含对该专业的目标、任务、类型描述、背景和申请理由,开设该专业所应具备的图书资料、仪器设备、师资力量等条件,以及课程设置构想、经费预算之外,还必须提供所服务的地区其他学院类似专业的情况、劳动力市场需求信息,特别强调新专业申请必须证明毕业生有就业的机会,这就要求申请材料中要提供有该地区企业代表出席的职业与技术教育专业类咨询委员会会议纪要,出席该会议的企业代表的职位必须是拥有招聘该新专业毕业生的决定权的人,这样就解决了新设专业毕业生的就业问题。例如2008年Pasadena City College通过(地方)职业与技术教育专业类咨询委员会会议的讨论,提出新开设麻醉技师(anesthesia technician)副学士学

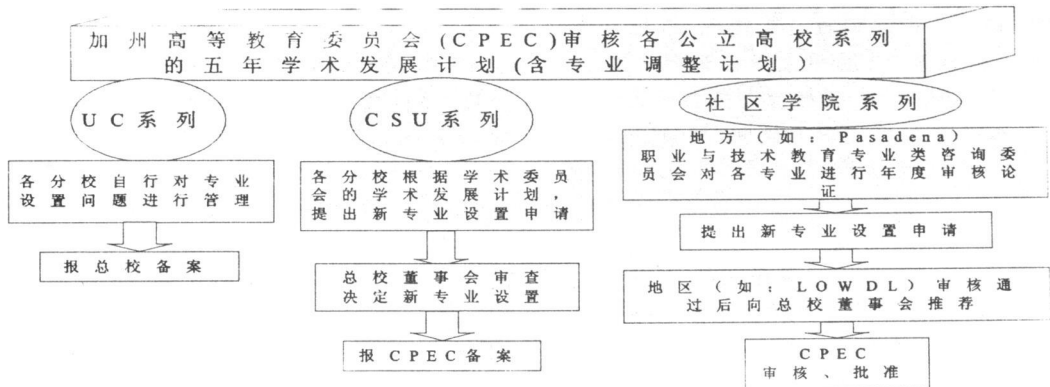


图1 加州公立大学本科新专业设置审批流程

位(Associate's degree)项目的申请,申请材料提交给所属的洛杉矶-橙郡(社区学院)地区联盟(the Los Angeles/Orange County Regional Consortium, LA/OC)审核,审核工作具体由洛杉矶-橙郡劳动力发展领导小组(Los Angeles/Orange County Workforce Development Leaders, LOWDL)负责进行^[11]。LOWDL 由该地区 28 个社区学院职业与技术教育专业 and 经济发展专业的负责人组成,专门负责审核并向社区学院系列的校董事会推荐新开设专业的申请,在审核过程中,该小组着重关注新专业的就业市场情况,同时避免与其他职业与技能教育专业之间的恶性竞争。新专业设置申请如果通过了地区联盟的审核,则提交总校校长办公室(chancellor's office)。

总校校长由社区学院系列总校董事会(Board of Governors)选举并受其委托进行新专业开设申请的审查、批准工作^[12]。加州社区学院系列总校董事会由 17 名成员构成,除来自相关高教系统之外,他们中有医生、有律师,还有其他行业的人员,也包括学术代表,均由州长委任。董事会制定管理整个社区学院系列的政策和措施,并委托总校校长执行对整个社区学院的管理工作,总校校长需在每年召开 7~8 次的董事会会议上汇报相关工作情况。按照加州教育法规的规定(EC § 70901),总校校长根据所管理事务的具体情况,代表董事会与相关咨询委员会(如:学术委员会、学生会)讨论并作出决定。如果一个新的学位计划或专业设置申请最终得到总校校长的同意,即可报请加州高等教育委员会(California Postsecondary Education Commission, CPEC)审核、批准。

CPEC 由 16 位委员组成,包括 9 位社会大众代表(任期 6 年),5 位加州教育系统代表(社区学院、加州州立大学系列、加州大学系列各 1 位代表,私立大学校友代表 1 名,州教育委员会代表 1 名(任期 3~4 年),另有 2 位学生代表(任期 2 年)。根据加州教育法规(§ 66903、66904),CPEC 的主要职责是为确保加州教育资源运用效率最大化而向州立法和行政机关提供有关高等教育的资讯和建议,审核各校专业发展的长期规划(5~10 年),审核新设立公立大学校提案、审核公立大学新设立学位专业以及相关的财政经费预算等是 CPEC 具体执行的主要任务^[13]。

由于每年向 CPEC 提交的新专业(学位)设

置申请多达几百份,自 2009 年 3 月以来,CPEC 对其主要职责任务作了调整,更加强调对各校专业长期发展规划的审定,减少了对具体新专业设置申请的审定工作。CPEC 规定:加州大学(UC)系列和加州州立大学(CSU)系列校区的本科新专业设置通常不需要经过 CPEC 的审批,而社区学院系列的新专业设置申请也只有下面五种情况下才需要提交 CPEC 审核:①该专业是该社区学院系列的首个同类专业;②该专业需要系列间的合作;③该专业需要新的设施,或需要对现有设施做重要改造,或需要超过 100 万美元的州政府经费用于设备购置;④该专业需要设施的联合使用;⑤该专业涉及不止一个地区,或将影响邻近地区的学生注册水平^[14]。

CEPC 在其对新专业设置申请的审核中,着重考查如下几方面的条件:①社会需求;②学生需求;③与学校目标任务的一致性;④该地区已设有的、拟开设的类似专业数量;⑤资金总需求;⑥如何保持和提高质量;⑦知识的先进性等。Pasadena City College 申请新办麻醉技师专业(Anesthesia Technician)副学士学位项目,加州高等教育委员会在其 2010 年 6 月发布的报告中表示:由于该专业将是美国西部第一个此类专业,现有的专业主要是培养普通的卫生保健技师(General Healthcare Technician),而越来越多的医院需要经过专门训练的麻醉技师,在洛杉矶县和橙郡(Los Angeles & Orange County)就有 41 个麻醉技师职位需求,因此推荐该学院设立麻醉技师新专业^[15]。

前面已经提到,CSU 系列学校本科新专业设置不需要向 CEPC 申请,而是由总校董事会(Board of Trustees)最终决定。CSU 总校董事会由 25 位成员构成,其中的 5 名成员是依据职位担任的,他们包括州长(Governor)、副州长(Lieutenant Governor)、州议会众议院议长(Speaker of the Assembly)、公共教育厅长(Superintendent of Public Instruction)和总校校长。校友会推荐一名成员,州长提名一名州学术委员会成员和两名学术会成员,他们的任期为两年。另外的成员来自全州各行各业,包括医生、律师、企业家等等,他们也都由州长任命,任期八年。这样的董事会构成是为了有效汇集社会各方面的意见,确保大学在办学过程中一切决策的民主和科学化,更好地适应各方面的需要^[16]。

对于专业设置问题,总校董事会从 20 世纪 60 年代开始制定新专业设置管理政策之时就意识到,不能让每个分校都成为千篇一律的全科学校(All universities cannot be all things to all people)^[17],因此,将本科各专业分为“基础学科”(Foundation Programs)与“应用学科”(Programs in Applied Fields)两大类予以分别对待,包括人类学、艺术、生物学、化学、经济学、英语、外语、地理学、历史学、数学、音乐、哲学、物理学、政治学、心理学、社会学、演讲与沟通以及戏剧艺术在内的“基础学科”不以社会需求和学生就业前景为专业设置前提;而在基础学科之外的应用学科和职业教育学科则主要以整个州的需要、学校所服务的地区的需要以及毕业生就业机会作为专业设置的基本条件^[18]。

按照总校董事会的规定,专业设置申报过程分为两个阶段:首先,每学年开始,各分校更新并向总校校长办公室提交学术发展计划,该计划应包括未来五年内拟开设的新专业。总校校长办公室下设有一个专门的机构——专业发展计划办公室(Academic Program Planning, APP)负责初步审核各校计划并将其提交总校董事会审议。董事会一旦通过分校提出的新专业设置计划,专业设置申报就进入下一个阶段——学校向总校校长办公室的 APP 提交正式的新专业设置申请,因为董事会将已通过审议、同意设立新专业的申报审批的具体工作委托给了总校校长全权负责。

正式的申报审批流程大致如下^[19]:新专业设置申请首先必须经过系/院一级教授的讨论,然后提交各分校学术委员会(Academic Senate)相应的课程委员会(Curriculum Committee)对课程设置的合理性、科学性进行审核,由分校学术委员会给出审查意见。当然,申请材料中除了有专业目标、课程组合等学术内容之外,还涉及现有和尚缺的资源(包括师资、图书、设备等),全国、全州范围内同类专业开设情况,拟开设的新专业与本校现有相关专业的关系,社会需求的正式调查文件等内容,也就是说,必须证明新专业开设的可行性和必要性,本科专业还必须特别说明其与社区学院同类专业的区别。通过学校学术委员会审查的申请递呈分校校长(president),分校校长在与学校发展计划委员会(Council on University Planning)就新专业与学校发展方向和目标是否具有- 45 -

如果答案是肯定的,下一步就是将申请提交总校校长办公室的 APP 审查,APP 往往要将申报材料送校外专家审阅,最后综合校外专家意见和申报材料所反映的情况,或者返还申请者要求其进一步完善申报材料,或者就向总校校长推荐同意申请并通知申请学院(系),如果总校校长最终采纳了 APP 的意见,同意设立该新专业,则一方面报 CPEC 备案,一方面通知申请单位开始新专业的建设工作。新专业设立 6 年之后,须按要求进行评估、检查。

UC 系列的 10 所大学中有 6 所排名全美公立大学前 15,UC Berkeley, UC Los Angeles, UC San Diego 等等,都是非常著名、水平很高、规模很大的高校。UC 系列在本科专业设置管理问题上充分尊重各校的自主权,每校每年提交五年学术发展规划报告(新专业设置、现有专业的调整等为其内容之一),总校董事会(The Regents of University of California)对其进行审核,一旦该计划获得认可,各校即有对专业调整进行具体操作的责任和权力。只要不是设立该校该学科的首个专业,只要不涉及跨学科或与研究生教育联合的专业,无论是新专业的设置,还是现有专业的建设、调整,老专业的停办等等,都由各个学校的学术委员会负责审核,由各校校长(chancellor)进行管理,只需最后将实际操作的行动报总校备案^[20]。

当然,与这样的专业设置自主管理相伴行的,是严格的专业评估(The Academic Program Review),专业评估的目的在于加强教学与学术水平,提高教育教学质量。以 UC Berkeley 为例^[21],该校成立了专业评估委员会(Program Review Oversight Committee, PROC)规定每 8 年为一个周期(经费紧张时延长至 9 年)、以系为单位对全校所有的专业进行一次评估,对每个系的评估历时 1 年半,评估专家组成员 30 余人,其中 3~5 人为校外该学科领域专家。评估主要由自查(Self-Study)、规划与分析办公室(Office of Planning and Analysis)统计数据报告、为期一天到一天半的校外专家现场考查三大部分组成,学校的学术委员会对评估过程进行全程监督。学校视评估为举全校之力帮助受评估单位检视现状、评估其面临的机会与挑战、更好地面向未来,永葆 UC Berkeley 之卓越的良好契机,各方面对此均高度重视并积极参与。

UC 系列负责审查各校五年规划的董事会与

CSU 系列的董事会类似,只是组成成员稍多,大部分成员任期更长:由 26 名成员构成,其中 18 名由州长任命,任期 12 年(州长任期为 4 年,一任州长任期只能任命约三分之一的董事,这样便可保证董事会成员结构不会由单一州长所主导)。有 7 名依职权担任的委员,包括州长、副州长、州议会众议院议长、公共教育厅长、加州大学系列校友会会长及副会长及加州大学系列总校长(UC President)^[22],以保证在宏观政策制定、学术发展规划审定中更具有全局性、权威性。

综上所述,美国公立大学专业设置的权限原本主要掌握在州政府手中。州政府可以根据本州的经济和社会状况,调整专业设置,使之最大限度地满足社会对高等教育的需求。但由于各公立大学本身也有自成体系的、严格的专业评估和新专业设置申请审核程序,州政府越来越明显地减少了对专业设置的控制力度(尤其是对那些学术水平、社会知名度比较高的学校),更多地是从宏观的角度对教育发展、教育资源分配等进行掌控(具体体现为审核各高校系列的五年学术发展规划)。当然,我们也应当看到,在另一方面,随着高等教育在经济和社会发展中的重要性日益凸显,联邦政府逐渐改变了原先不直接干预各州教育的分权状态,通过颁布法律和国家级战略文本的方式,引导高等教育的发展。同时,通过资金投入等方式,推动高校着重发展符合国家战略需要的学科专业。在 2006 年 2 月,由美国科学院、国家工程院等机构发表的联合报告《迎接风暴》中,明确提出要通过增加物理学、生物学、工程、数学相关专业本科生奖学金名额的办法,增加这些专业学士毕业生人数,重点发展这些专业^[23]。

2. 英国的专业设置管理。

英国高校享有高度自治的传统,几百年来,无论是作为神学堡垒还是作为新科学的策源地,英国的高等教育机构一直是学术自由和大学自治的典范^[24]。与高度自治伴行的,是高度发展的高等教育评估体系。

关于英国大学的自治,著名的《罗宾斯报告》在附录中开宗明义地指出,作为独立的机构,英国大学在传统上享有对规模和增长速度实质性的控制权,也有权控制各种来源的收入,进行自主分配。大学在决定教育内容和控制学位标准方面享有完全的自治。每一所大学都能独立地决定教学和科研之间的平衡,选择大学的增长点和研究范

围也是大学自己的事^[25]。具体到专业设置及调整、管理,高校拥有完全的自主权。

然而,完全自治的负面效应在经济的高速发展中逐渐显现出来。受贵族制度强大而持久的影响,英国的传统文化导致其大学素来重文科、轻理工^[26]。随着工业革命的深入发展,学科失衡的问题凸显,与科学技术、社会经济发展明显不适应,为改变这一状况,英国政府和教育界首先从转变观念入手,树立科技教育在大学中的地位;其次,通过设立高级技术学院、多科技术学院等方式,加强理工科教育,以适应经济发展对技术型人才的需求;此外,全国学位委员会及其他专业团体也对学校课程设置等问题起着监督、管理的作用。

20 世纪 50 年代,政府相继发表了著名的《帕西报告》和《巴洛报告》,这两个报告的主要结论是:为了振兴英国经济、改变科技人员数量和质量严重不足的问题,大学和技术学院必须联手大力发展科技教育,中央政府应提供更有力的财政支持。英国政府于 1956 年 2 月颁布了技术教育白皮书,不仅进一步阐明了发展高等科技教育的必要性和紧迫性,而且规划了发展高等科技教育的蓝图。同年,教育部发出通知,决定按地方、地区、大区 and 高级技术学院等四个层次发展高等科技教育;设立 10 所可以开设第一级学位和研究生课程的高级技术学院,提高科技教育的学位。创立和发展多科技术学院则是另一重要举措。在 1965 ~ 1973 年短短几年中,正式成立的多科技术学院有 30 所,这类学校中理工科的学生明显多于文科学生,使英国科技教育得到了很快的发展,文科与理工科学科结构失衡的局面也得以改善。

由此,英国高等教育的双轨制(或称双重制)形成,即高等教育分为两部分:大学——高等教育的私立部分;多科技术学院——高等教育的公立部分。政府认为获得皇家特许状的大学是自治机构,享有独立的办学自主权,独立地管理自己的内部事务。而作为“公立”的多科技术学院,则要受制于地方教育当局、皇家督学团、教育和科学部的直接或间接干涉^[27]。然而,多科技术学院从 1989 年起开始成为自治性公立机构,并从全国学术授予委员会那里获得了授予证书、文凭、本科学位和课程硕士学位的资格。从 1992 年起,多科技术学院根据新颁布的《高等教育与继续教育法》(1992)纷纷易名为大学,从而结束了英国高等教育的双轨制。英国高等教育发展最终保持了高度自治的

特性。作为学术活动重要内容之一的学科专业设置,自然也属于自治的重要内容而由学校自主决定。

然而,进入 21 世纪以后,在现代化、全球化背景之下,高等教育对于社会、经济的影响越来越大,如何保证学科专业设置在高校自治的前提下保证质量、健康发展并满足社会、公众和国家战略需要,避免出现 20 世纪上半叶那种学科发展失衡而影响社会经济发展的局面?英国政府通过进一步建立和完善高等教育评估体系加强对高等教育的干预。英国高等教育质量评估体制包括外部评估和内部评估两方面。

外部评估由成立于 1997 年的高等教育质量保障署(Quality Assurance Agency, QAA)负责, QAA 是一个第三方独立组织^[27],经过十几年的发展, QAA 逐步建立了独特的院校审查制,这一制度主要审查大学保证教学质量和授予学位标准的内部评估体系,它将工作重点放在对高校内部评估的有效性进行再次评估与监督上,而不参与到院校的直接评估之中,这就极大地维护了英国高校的自治传统。

同时, QAA 组织有关专家制定一系列的标准,包括学术资格框架、学科基准、专业规格和实施规则,这些标准不仅仅用于指导评估工作,也用于指导学校的具体工作。比如在实施规则(Code of Practice)的第七部分里面,明确规定了专业设置(Programme Design)、批准(Approval)、管理(Monitoring)和审核(Review)的具体规则,指导学校认真执行,保障专业发展质量。

高等院校的内部评估在保障英国高等教育质量方面发挥着重要的作用,一直受到高度重视。大多数高校都依据 QAA 的评估流程,结合本校实际情况,设立了负责评估的机构,制定了评估流程,形成了校内评估长效机制,对学校的教学质量进行评估,保证了学科专业的发展水平。

三、中美英专业设置管理的比较分析

(一) 我国专业设置管理的特点。

在计划经济时期,我国的高等教育与当时的社会发展是相适应的。国家按计划组织生产和建设,高等教育按计划进行招生培养,对毕业生按培养计划分配工作。由于行业部门参与了办学,高等学校的专业设置和教学活动与生产实践是紧密联系的,人才培养质量是有保证的。再加上高等教育规模小、发展速度相对缓慢,学科专业目录和

专业设置管理与高等学校之间是协调发展的。在计划经济时代,我国高等学校专业设置管理的特点就是指令性管理。专业目录是教育部门和行业部门共同制定的,反映了社会发展的需求。高等学校只需按照国家的指令设置专业,按照国家的指令获得相应的资源配置。

在我国进入市场经济时代之后,行业部门不再参与办学,高等教育和行业逐步脱节,各个行业转而对高等教育提出了多样化的需求,高等学校专业目录和专业设置管理开始显现出不适应市场经济时代社会发展的要求了。我国多次修订专业目录,试图适应多变的市场经济的需要。指令性的专业设置管理也改革为审批性的管理,由高等学校提出申请,教育部按照规定的办法进行审批,高等学校要从多个渠道去争取资源配置。特别是在我国高等教育大规模扩招、高等学校新设专业快速增长之后,我国比较刚性的专业设置管理制度被全线突破,工科的目录外专业增加到目录内专业的 1.5 倍。但是,批评高等学校专业设置不适应经济社会发展的声音仍然不绝于耳。

归纳起来,我国现行的专业设置管理存在的问题是:高等学校内部专业设置制度不健全,教育行政部门对新设专业审查不严,缺乏对专业设置后的监督——专业评估,专业设置管理改革思路不清。

(二) 美国专业设置管理的特点。

美国专业设置管理的特点,不是政府不管,不是没有审批,不是任由高等学校自主设置,但也不是像我国那样完全由政府部门来审批。以美国加州的公立大学为例,其专业设置审批程序比我国更为复杂、更为严格。

第一,新专业申请要经过本校的多重严格审查。各校必须按照各校专业长期发展规划来提出申请,不能随意申请。新专业设置申请必须经过本校院系和校级学术委员会审查,而且审查得还很全面细致。通过学校学术委员会审查后还要经过校长与学校有关部门的审查。

第二,新专业申请还要经过总校校长办公室的审查,校外专家审查,总校校长审查。

第三,新专业申请要报加州高等教育委员会备案或批准。

第四,新专业设置到规定年限后,须按要求进行评估、检查。

其中,总校这个层次很特别,是我国所没有

的。加州社区学院系列总校董事会成员包括来自高校系统内外的专业人士,均由州长委任。加州州立大学总校董事会成员包括州长、副州长、州议会众议院议长、公共教育厅长等官员,还包括来自全州各行各业的专家,都由州长任命。加州大学董事会与加州州立大学的董事会类似,只是组成成员稍多,大部分成员任期更长。这样一个总校的管理层次把政府、高校和社会各个行业的意见都统筹起来了。总校这个层次对新专业的审查,在一定程度上类似于一级政府部门的审查。

加州高等教育委员会这个层次也比较特别,其16位委员中,包括9位社会大众代表,5位加州教育系统代表,另有2位为学生代表。加州高等教育委员会要审核各校专业发展的长期规划(5~10年),审核公立大学新设立学位专业等等,并向州政府和立法机关提出意见和建议。这个层次的审查可以优化加州的高等教育结构,确保加州教育资源运用效率最大化。

归纳起来,美国加州公立大学专业设置管理的特点是:高等学校内部有严格的新专业设置审查制度,政府、高校和社会各行业共同审查新专业设置,新专业设置后有严格的监管。

(三) 英国专业设置管理的特点。

英国高等学校的专业设置管理可以说经历了曲折的发展过程。由于英国大学几百年来享有高度自治的传统,在专业设置及调整、管理上拥有完全的自主权。当大学与科学技术、社会经济发展不适应时,政府不能及时干预和纠正,只有当这些不适应逐步积累成为严重的偏差时,政府才不得不通过设立高级技术学院、多科技术学院等激烈的方式,来加强理工科教育,改善文科与理工科学科结构失衡的局面,以适应经济发展对技术型人才的需求。

当然,英国高等教育发展最终保持了高度自治的特性,学科专业设置也属于自治的重要内容而由学校自主决定。英国政府为了避免出现20世纪上半叶那种学科发展失衡而影响社会经济发展的局面,通过进一步建立和完善高等教育评估体系来加强对高等教育的干预,甚至把评估结果和教育拨款挂钩,这是对高等学校自治传统的一种强力制衡。英国高等教育质量评估促进了大多数高校建立校内评估长效机制,保证了学科专业的发展水平。

(四) 专业设置管理应该遵循的一般规律。

对中美英专业设置管理的分析表明,高等学校的专业设置不仅是高校内部的问题,也是关系到国家和社会发展的外部问题。因此,高校设置专业必然要受到政府和社会的干预,应该统筹好高校专业设置自主权与政府的管理权和社会的监督权三者的关系。

我国本科专业目录的演变经历了专业种数膨胀、压缩、再膨胀、再压缩的循环,是典型的治乱循环。并且是一严格控制专业设置,就不适应高校学科专业发展和社会需求;一放宽专业设置,就出现高校专业设置的不规范和无序增长。这也是一放就乱、一收就死的典型表现。主要原因就是政府放权的时候,一味强调放权,忽视对高校的监督;政府收权的时候,则一味强调收权,没有对政府权利进行制衡。问题的根源在于高校专业设置自主权、政府的管理权和社会的监督权三者之间失去了制衡。

英国历史上也出现过类似我国专业设置权失衡的情况,但后来英国通过严格的专业评估,很好地平衡了高校专业设置自主权、政府的管理权和社会的监督权的关系。美国加州则通过新专业设置必须经过本校审查、总校审查、加州高等教育委员会备案或批准、规定年限后评估,这种比较综合的方式,很好地实现了高校专业设置自主权、政府的管理权和社会的监督权的平衡。

一般来说,高等学校有自主设置专业的权利,政府有根据国家发展需要干预专业设置的权利,社会有监督高校和政府设置专业的权利。专业设置其实就是高校、政府、社会互相进行权利制衡的过程,当高等学校内部建立了严格有效的专业设置制度、高等教育评估制度又比较成熟时,政府就应该放权。如果尚不具备这两项条件,就不宜完全把专业设置权放给高等学校,而应该可控制地放权。高等学校也不应该要求获得绝对的专业设置自主权,高等学校自主权需要制衡。总之,绝对的权利必然带来绝对的问题,有制衡的高校自主权才能带来高校的健康发展。我国高等学校本科专业目录的演变也从正反两个方面证明了这一规律的正确性。

四、我国高等学校专业设置权的制度设计

(一) 我国高等学校专业设置管理改革的现状。

2002年3月,教育部选择北京大学、清华大学、浙江大学、中国政法大学、武汉大学、北京师范大学

大学、上海交通大学等 7 所高校试点,下放本科专业设置自主权。有些高校不仅能够合理地管理本校的专业设置情况,保证教学质量,促进专业发展,而且还依据自身的特点、发挥本校的优势,开设了一些颇具特色的新专业。如北京大学以元培学院为平台,多个院系合作,发展出“古生物”和“政治学、经济学与哲学”(PPE)两个跨学科专业。北大的实践证明,给予高校专业设置自主权的试点有利于创新高校的人才培养模式,得到了学校师生和社会的认可。

然而,正像一些专家所忧虑的那样,在更大的范围内,专业设置管理确实存在“一放就乱、一收就死”的情况。完全放开,确实可能出现某些高校不负责任、随心所欲开设所谓热门专业的混乱局面。比如 2010 年 2 月 25 日,教育部根据国家决定大力发展互联网、绿色经济、低碳经济、环保技术、生物医药等关系到未来环境和人类生活的一些重要战略性新兴产业的部署,发布了《教育部办公厅关于战略性新兴产业相关专业申报和审批工作的通知》(教高厅函〔2010〕13 号)。通知明确要求高校“根据本校的师资队伍、实验条件等实际情况,积极申报与战略性新兴产业发展人才需求相关的新专业”。然而一些高校视其为争赶“潮流”的好机会,无视学校自身的实际情况,盲目申报开设新专业,某所地方高校一次性申报了 10 个新专业,而申报数量在 5~9 个之间的学校也不在少数,短短一个多月的时间里,申报的新专业总数超过 1130 个。从申报材料来看,一些高校对拟开设的新专业既无科学规划又无足够师资和其他相关教学条件,少数申请材料只是将原有专业非常牵强地换了个时髦的名称。

(二) 推进高等学校专业设置管理改革的外部条件。

《国家中长期教育改革和规划纲要(2010~2020 年)》提出,高等教育发展到今天,提高质量应当是其核心任务。根据教育部官方网站提供的资料^[21],目前我国共有 1983 所普通高等学校,其中教育部直属高校 73 所,其他部属高校 38 所,余下 1872 所分属各省、直辖市、自治区。各高校创办的历史、背景和条件各异,发展的轨迹、现状和态势也各不相同,应当根据本校的实际情况,合理确定办学方向、办学层次,形成各自的办学理念和风格,办出特色,争创一流。

非常重要的一点是,学科专业设置管理模式

的改革必须与高等教育体制改革的整体方案相结合,特别是要与《国家中长期教育改革和规划纲要(2010~2020)》提出的“落实和扩大学校办学自主权”、“完善中国特色现代大学制度”、“健全统筹有力权责明确的教育管理体制”、“加强省级政府教育统筹”、“转变政府教育管理职能”等方面的实际改革措施相配合。

推进高等学校专业设置管理改革,还需要具备几项条件:第一,明确高校办学自主权与提高办学质量的职责关系;第二,建立科学、规范的专业评价制度;第三,高校内部建立严格的专业设置审查制度;第四,社会有监督高校设置专业的渠道。

(三) 从权力制衡和专业生长的角度设计我国高等教育的专业设置管理制度。

在专业设置管理上,我们认为必须设计新的制度。新的专业设置管理制度需要遵循两个原则。第一,高校专业设置自主权、政府的管理权和社会的监督权要相互制衡;第二,专业设置管理流程要符合专业的生长规律。依据这两个原则,考虑我国现行的管理体制,我们设计了“高校自主设置专业—政府组织专业认定—社会进行专业评价”的管理模式。

我们认为,高校应该拥有自主设置专业的权力,政府不宜再进行审批。然而如何制衡高校的这个权力呢?当高校新设专业被证明是科学合理的时候,政府每年组织的专业认定就将其纳入《国家高等教育专业目录》,并给予相应支持,反之则不予纳入。作为对政府管理权力的制衡,如果高校新设的专业不被政府纳入《国家高等教育专业目录》,高校依然可以自行开设该专业,当然,政府不会给予相应支持。但是,政府应该从服务的角度,每年将其汇总为《高等学校自办专业目录》,并提供给社会参考。政府应该允许高校自办专业通过统一高考、自主招生、校内二次招生等多种方式招收学生。

社会的监督权力从两个渠道行使,一是参与政府组织的专业认定,政府的专业认定可以由专门的委员会来负责,其成员类似加州州立大学董事会或加州大学董事会成员,包括政府官员、行业代表、高校专家等;二是作为第三方组织机构对专业进行评价。在市场化背景下,第三方组织机构对高校的各类评价,其话语权越来越大,对高校的监督和引导作用越来越大。作为对社会监督权力的制衡,政府要对社会组织机构开展专业评价进

行规范和监管,一般来说,高校接受第三方组织机构的专业评价必须根据自愿原则,但是,必要时政府可以依据《高等教育法》,强制高校接受指定的专业评价。

笔者认为,上述专业设置管理制度的专业设置流程是符合专业生长规律的。高校开设新专业,需要一定的生长期,在未成熟前,由高校自行开办,所以汇总到《高等学校自办专业目录》。一旦发展成熟,这些专业一般都可以进入《国家高等教育专业目录》,所以《国家高等教育专业目录》中的专业一般都是成熟、稳定的专业,故可视为国家开办的专业。

政府组织的专业认定委员会可以定期从《国家高等教育专业目录》删除一些需要淘汰的专业,高校可以停办《国家高等教育专业目录》和《高等学校自办专业目录》中的专业,完成专业的生命周期。可以预料,在具有《国家高等教育专业目录》的大背景下,《高等学校自办专业目录》中的专业点的社会认同度都不会太高,因此,高校一定会慎重开设自办专业,并及时调整效果不好的新设专业,加大专业建设力度,争取进入《国家高等教育专业目录》。

《国家高等教育专业目录》和《高等学校自办专业目录》应该由学科门类、专业大类、专业种类、专业点四级结构组成,可以直接反映全国高校专业设置的全貌。高校新设专业既指开设《国家高等教育专业目录》中从未有过的专业,也指开设《国家高等教育专业目录》中已有但本校从未开设过的专业。政府每年组织的专业认定在将高校新设专业纳入《国家高等教育专业目录》时,需要按照目录中已有专业名称对新设专业名称进行规范,以保证《国家高等教育专业目录》的规范化和标准化。

参 考 文 献

1. 蒯青:《高等学校学科专业结构调整研究》,厦门大学博士学位论文(2006年)。
2. 刘念才、程莹、刘少雪:《美国高等院校学科专业的设置与借鉴》,《世界教育信息》2003年第12期。
3. 美国 CIP2000 学科专业目录: <http://nces.ed.gov/pubs2002/cip2000/>
4. 许为民等:《英国学科门类设置情况》。
5. 张婷婷:《法国本科学科专业调整浅析》,《外国教育研究》2003年第6期。
6. 西安交通大学研究生院:《日本学科门类设置情况》。
7. 王树国:《俄罗斯学科门类设置情况》。
8. 萧蕴诗等:《德国学科门类设置情况》。
9. <http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/calawquery?codesection=edc&codebody=&hits=20>
10. <http://www.laoerc.com/Projects/6/AppNewProgramCCC-501.doc>
11. <http://www.laoerc.com/apps/comm.asp?§1=6>
12. <http://www.cccco.edu/SystemOffice/BoardofGovernors/ProceduresandStandingOrders/tabid/516/Default.aspx>
13. <http://www.cpec.ca.gov/SecondPages/CommissionHistory.asp>
14. <http://www.cpec.ca.gov/completereports/2009reports/09-16.pdf>
15. <http://www.cpec.ca.gov/completereports/2010reports/10-11.pdf>
16. 许可昭、石鸥:《差距与超越:中美教育管理比较研究》,湖南师范大学出版社2000年版。
17. <http://www.calstate.edu/app/documents/fast-track-pilot-programs.pdf>
18. <http://www.calstate.edu/app/documents/Trustee-Planning-Policy-Fnd-Prgms.pdf>
19. <http://www.calstate.edu/app/documents/proposal-approval-process-flowchart.pdf>
20. <http://www.universityofcalifornia.edu/senate/underreview/Compendiumrevised.pdf>
21. <http://vpapf.chance.berkeley.edu/apr/index.html>
22. <http://www.universityofcalifornia.edu/regents/about.html>
23. Committee on Prospering in the Global Economy of the 21st Century. Rising Above the Gathering Storm: Energizing and Employing America for a Brighter Economic Future. <http://www.nap.edu/catalog/11463.html>
24. 崔爱林等:《英国高等教育质量外部评估体制与指标体系》,《高校教育管理》第2期。
25. 郑文:《英国大学自治的理论基础和发展现状》,《现代大学教育》2006年第4期。
26. 张国昌等:《英国高等教育学科专业设置及其启示》,《学位与研究生教育》2007年第6期。
27. <http://www.qpa.ac.uk/>
28. <http://www.moe.edu.cn>

(下转第111页)

称为学位点。笔者认为,译为学程似乎比较贴切。

参 考 文 献

- [1] <http://www.cmec.ca/About/Pages/default.aspx>.
- [2] Report of the CMEC Quality Assurance Subcommittee, 2007.
- [3] Ministerial Statement on Quality Assurance of Degree Education in Canada, 2007.
- [4] http://www.aucc.ca/qa/principles/index_e.html.
- [5] <http://www.mphec.ca/en/quality/PubliclyFundedInstitutions.aspx>.
- [6] <http://www.aved.gov.bc.ca/degree-authorization/board/welcome.htm>.
- [7] <http://www.caqc.gov.ab.ca/>.
- [8] <http://www.peqab.edu.gov.on.ca/>.
- [9] <http://www.cou.on.ca>.
- [10] <http://www.crepuq.qc.ca>.
- [11] OCGS BY-LAWS AND PROCEDURES, Governing Appraisals, Ontario Council on Graduate Studies, Revised January 2008.
- [12] University of Waterloo: Guidelines for academic program reviews, June 2008.
- [13] University of Toronto: Guidelines for reviews of academic programs and Units, June 23, 2008.
- [14] <http://www.mcgill.ca/tls/>.
- [15] <http://ctl.ubc.ca/>.
- [16] <http://cte.uwaterloo.ca>.
- [17] <http://www.cwsei.ubc.ca>.
- [18] Carl Wieman, Katherine Perkins and Sarah Gilbert Transforming Science Education at Large Research Universities: A Case Study in Progress, Change, the Magazine of higher learning, March-April, 2010, <http://www.changemag.org>.
- [19] <http://www.mcgill.ca/tls/nexus/goals/>.
- [20] http://www.aucc.ca/qa/pro_prog_accrd/index_e.html.
- [21] <http://www2.macleans.ca/>.

Preliminary Study on the Quality Assurance Mechanism in Canadian Universities

Wu Yansun, Liu Shiling

This paper is the preliminary summary for the study tour on the quality assurance practice in Canadian postsecondary education. During the two-month tour, the author made interviews with some 40 individuals including presidents, vice president academic and provost, associate vice presidents, deputy/vice provosts, faculty deans, department chairs, professors, directors for teaching and learning, government officers, QA managers in provincial university councils and professional associations.

(上接第 50 页)

On Checks and Balance of Specialty Management in Universities

Lan Liqiong, Li Maoguo

Implementing the universities' autonomy of specialty set-ups is a key task put forward in Guidelines of the National Program for Medium and Long-Term Educational Reform and Development (2010 ~ 2020). This paper analyzes the history and status of specialty management in America, Britain, and China, summarizing the general law of specialty management in universities and proposing the basic rules for the reform in our country. From the perspectives of checks and balance and specialty development, the paper designs the specialty management system in our country, and proposes a management model of "universities' autonomy in designing specialties—government's verification—Social evaluation." Finally, it designs two guidelines of The Specialty Catalogues of National Higher Education and The Specialty Catalogue of Self-establishing Specialty Catalogues of National Higher Education.