

关于中外合作办学运行机制的思考

——以上海纽约大学为例

◆民盟上海市委课题组

摘要: 中外合作办学是我国对外改革开放的新事物,是在经济全球化背景下,为发展我国高等教育事业,培养具有国际视野、通晓国际规则、适应多元文化的高素质人才的必要选择。本文结合对宁波诺丁汉大学、西交利物浦大学的实地考察,从学校内外部环境反思中外合作办学运行机制中存在的若干问题,并以上海纽约大学为例,提出完善中外合作办学运行机制的建议。

关键词: 中外合作办学; 中外合作大学; 独立设置

近年来,中外合作办学在我国呈现出繁荣的景象。早在上个世纪80年代,我国就已经开始探索各种形式的中外办学。30年来,中外合作办学成绩斐然,截至2011年9月30日,经教育部审批的中外合作办学机构有32个,中外合作办学项目有474个。^[1]在办学层次上也突破了以往本、专科的层级。本文所指的中外合作大学是指具有独立法人资格、独立设置的一类。目前我国仅有所三所,即西安交通大学和英国利物浦大学在苏州建立的西交利物浦大学、宁波万里学院和英国诺丁汉大学在宁波设置的宁波诺丁汉大学,以及正在筹建的由华东师范大学和美国纽约大学在上海设置的上海纽约大学。

相比于非独立设置的中外合作办学项目,这些独立设置的中外合作大学在我国中外合作办学的进程中仍是新兴事物。即使是最早创办的宁波诺丁汉大学从2004年创办至今也仅7年之久,因而这些独立设置的中外合作大学目前仍处于探索阶段。为了更好地推进这一新生事物,有必要反思中外合作大学运行机制中存在的若干问题。

一、中外合作办学运行机制中存在的问题

1. 校内问题

(1) 教育主权的被动和开放的不足

中外合作办学的直接目的是引进国外优质教育资源,为我国社会主义建设事业培养出专业精深、具备国际视野、通晓国际规则的高质量人才。在目前中外合作办学运行模式中,中方基本负责学校的行政工作,对教学安排、课程设置、师资配置、学术研究等涉及学校教育的关键内容关注较少。在某种程度上,中外合作大学的中方在教育主权方面的意识有所淡化,导致教育主权的被动,并使中方在中外合作大学的教材选择、教学安排、课程设置等方面难有话语权,以致在文化课程的设计上难以贯彻民族文化和民族精神的培养。如西交利物浦大学和宁波诺丁汉大学的课程设置、师资遴选、教学实施、学术研究等均在外方的掌控之下,而中方人员对具体的教学事务难以插手。这对于正在筹建的上海纽约大学来说也应引起注意。如何把握与美国纽

约大学合作中中方的教育主权以及与加大改革开放力度之间的平衡是不可回避的问题。

(2) 质量评估体系的欠缺

中外合作大学旨在创办世界一流大学,为我国社会主义建设培养一流人才。这一目标的达成需要相应的质量评估体系作为保障条件。质量是大学的生命线,如何科学评价中外合作大学的办学成效对中外合作大学的发展至关重要。但目前在西交利物浦大学和宁波诺丁汉大学尚未看到相关教学质量评估体系的出台,他们对办学成效的评价仍停留在有多少学生进入国际一流高校留学以及国内外的就业情况和学生家长的反馈上。就这两所学校培养的几届毕业生来看,大多数毕业生选择了出国留学,如宁波诺丁汉大学2008-2010届本科生共计1431人,其中升学975人,就业456人,各占总毕业生数的68.1%和31.9%。毕业生出国深造是值得肯定的,但比例如此之高并且将其作为学校办学效果的评价标准,带来的一个直接问题就是对我国中外合作大学办学目标旨在“为国外高校输送生源”的质疑。对就业而言,虽说大多数学生在国内就业情况都较好,但由于不少学生都来自于社会中上层家庭,因此其毕业后的就业是否有家庭背景的因素值得研究。由此可见,目前中外合作大学办学质量的评价尚缺乏科学的指标体系。

(3) 可持续发展的障碍

与中外合作办学中的一般项目不同,中外合作办学中独立设置的大学更需要考虑可持续发展。就目前来看,中外合作大学的可持续发展存在以下四大障碍:

其一,国际化师资的高流动性与师资队伍稳定性之间的矛盾。中外合作大学师资队伍的主要特点是国际化,即外籍教师在学校师资队伍中占有较大比例。但中外合作大学中外籍师资的高比例也给学校师资队伍建设带来了较大的不稳定性,其主要表现是外籍教师的高流动性,这虽然可以为学校的发展不断补充新的血液,但高流动性同样也给学校教学和科研的正常开展带来相当的困难。

其二,教育投入的长期性与政府投资短期性之间的矛盾。长期以来,政府一直承担着高等教育的投资者角色,即使中外合作大学如西交利物浦大学和宁波诺丁汉大学也是如此。西交利物浦大学和宁

波诺丁汉大学在筹建之初,当地政府都给予了大力支持,如宁波诺丁汉大学自成立之初至今的7年间,浙江省政府和宁波市政府累计投资已达人民币7亿元,苏州市政府对西交利物浦大学的财政支持亦相当大。政府的大力支持为学校的初期发展奠定了坚实的物质基础,但政府不可能永远充当大学发展投资的主体。虽然目前两所学校已实现运行所需收支的基本平衡,但资金仍然是困扰学校进一步发展的难题,能否解决自身发展所需的大量资金投入始终是其可持续发展的一大隐忧。

其三,学科设置的功利化需求与大学课程综合化趋势之间的矛盾。目前,西交利物浦大学和宁波诺丁汉大学在学科设置上基本局限于传统理工类和经管类学科,很少涉及人文社会学科。尽管这两所学校目前的定位不是综合性大学,但放眼世界上一流的理工、经管类大学也都涵盖人文社会学科,如美国加州理工学院就设有社会学科、人类学、历史、语言与文学等等。可以说,西交利物浦大学和宁波诺丁汉大学的学科设置切合我国当前经济发展的需要,但作为一所大学,无论是中外合作还是本土所建,在学科设置上都应综合考虑人才发展和社会各方面的需要,而不宜仅考虑一时的经济发展及功利性的人才培养模式。因此,中外合作大学目前偏重应用学科的设置是否合理、在未来发展中能否经得起社会各方面的考验,仍有待证明。

其四,受制于国外名校的合作办学与长期独立自主发展之间的矛盾。目前的中外合作大学都是在引进国外优质大学教育资源的情况下出现的,这种背景使中外合作大学在发展上存在两大隐忧:即本国的优质教育资源未能发挥影响和中外合作大学独立自主发展的困境。当下的中外合作大学基本上都是在外国名校的掌控之下,而我国的优质教育资源也未能在中外合作大学内部发挥应有的影响力,从而使中外合作大学成为外国教育在华的实验场,没有体现中外合作的教育理念。另外,中外合作大学目前都是在母校的安排下发展的,但作为一个具有独立法人的大学,不可能永远在母校的掌控下发展,因而中外合作大学要实现长久的可持续发展,必须考虑探索一条与母校相对不同的独立发展之路。

2. 外部问题

(1)政府定位失当

受政治模式的影响,我国的高等教育一直处于政府高度集权下的监管状态,即使新兴的中外合作办学机构(包括大学)亦是如此。究其主要原因,是政府对教育事业的管理目标定位不清,政府仅发挥了对教育发展的监控功能,而未体现出服务功能。

目前,政府对高等教育的监管涉及学校设立、学校内部行政管理和课程教学安排,这种模式也同样适用于中外合作大学,但管什么、怎么管,特别是如何发挥中外合作大学的改革探索作用,这是政府在处理与该类学校关系时必须思考的重要问题。反观我国政府对中外合作大学的管理,其目标定位中存在的突出问题有三个:其一,对中外合作大学的管理缺乏高效统一的机构,注重文件审批而轻视后续管理,以致中外合作大学的各项事务必须层层上报相关部门,效率低下;其二,在学校内部运行的管理上,往往按照传统的高校管理模式,以致政府的行政因素过度渗入,影响了学校的日常管理运行;其三,在中外合作大学的课程和教学安排上没有区别对待,仍然坚持既定规则,如要求设置相关课程且教学时数达到相关标准。这表明,政府在中外合作大学中定位失衡,未能全面履行政府的职责功能。

(2)法律政策缺失

目前,我国与中外合作办学相关的主要法律、文件有《中外合作办学条例》、《中华人民共和国中外合作办学实施手册》、《教育法》等。近年来,政府颁发的相关文件体现了政府对中外合作办学的重视,但就对中外合作办学的管理而言,在法律、政策层面仍不完善。由于中外合作大学既有中外合作办学的性质,又有大学的特殊性,因此在其发展中会遇到以往中外合作办学项目不曾遇到的问题 and 困难。

如在学历认证上,《中外合作办学条例》第34条规定:“中外合作办学机构实施学历教育的,按照国家有关规定颁发学历证书或者其他学业证书。”由于外国高校实行的是学位证书,而中国中外合作大学的研究生在毕业时虽然获得了外国院校的学位证书,却因没有国家认证的学历证书,使其在就业、安置户口等问题上陷于困境。而政府在解决这种问题时,又往往以行政审批的方式来处理,甚至是以

个人的特殊作为来解决问题,未能推动相关法律、条例、文件的及时变更,如宁波诺丁汉大学就曾在毕业生学历认证问题上因政府部分领导的变更而导致前后政策不一。

另外,相关的法律政策对中外合作大学享有的国家政策和扶持也未作出明确规定。如《中外合作办学条例》第4条规定,“中外合作办学机构依法享受国家规定的优惠政策”,但却未在税收、信贷、海关、外籍教师居住等政策上作出相关规定。而中外合作大学面临的另一个由于国家法律政策欠缺而导致的问题就是,对中外合作大学招生中未经过统一高考的生源不给予国家补贴。这些学生虽系我国公民,且接受的是《中外合作办学条例》第3条规定的“中国教育事业的组成部分,是公益事业”的中外合作办学的高等教育,但却得不到应有的国家补贴。政府允许中外合作大学拥有自主招生的权利,但又赋予自主招生的生源与经过统一高考的生源以不同待遇,这反映了国家在某些法律政策上的不足。

(3)社会参与缺失

中外合作办学虽然在我国已经过三十余年的发展,取得了不小的成绩,但由于近年来一些中外合作办学项目的质量问题,使社会对中外合作办学培养的毕业生认同较低,对中外合作大学的举办持怀疑态度,很少参与中外合作大学的合作发展,从而对中外合作大学的招生、就业、社会声誉、社会合作等产生了不小的负面影响。

例如:中外合作大学的办学目标之一是力争成为立足于中国本土的世界一流的国际性大学,这一目标的达成不仅需要世界一流的师资、课程、教学,更重要的是生源质量的高低。由于社会对中外合作大学的怀疑态度,不少优秀学生更多是选择国内著名高校,或者是直接出国接受西方发达国家的高等教育,因而使中外合作大学在招生质量和发展目标之间处于尴尬境地。同时,由于社会对中外合作大学发展的参与积极性的缺失,更使中外合作大学在寻求社会对学校的创办和发展资金上缺乏支持。

社会对中外合作大学的创办、发展缺乏参与的另一重要表现是其对中外合作大学办学的评价、监督不足。这不仅影响到中外合作大学办学效益科学评价体系的建立,而且可能导致中外合作大学办学

实践与社会需要的脱节。无论何种大学,其产生、发展必然与其所在社会有着密切的联系,脱离了社会大众的参与支持,大学的发展必然难以把握社会发展的节奏并进行合理的评价;而缺乏合理有序的社会评价机制,也将使中外合作大学无法更好地实现为社会服务的办学目标。

二、完善上海纽约大学运行机制的建议

基于上述中外合作大学运行机制中存在的问题,正在筹建中的上海纽约大学应考虑从以下方面来改善自身的运行机制。

1. 把握教育主权,增强开放力度

中外合作办学是重要的教育文化交流活动,是当代高等教育国际化进程的重要组成部分。大学作为实施高等教育的主要机构,担负着培养社会所需高级专门人才的重任。中外合作大学作为促进国际合作的一种重要形式,亟需在坚守教育主权和扩大开放之间保持平衡,为此,应注意以下几点。

第一,明确依法治教的现代办学理念。与外方的合作应遵从我国法律,对外方涉及我国教育主权的要求、行为应提交至相关司法部门审议,应明确各自在法律范围内的义务和责任。

第二,扩大共识,整合资源,促进多方位、深层次合作。华东师范大学作为一所有着60年历史的师范类院校,是教育部直属的全国首批16所重点大学之一。自2006年起,华东师范大学基本确立了两大发展战略,一是学科交叉融合,二是教育国际化。纽约大学成立于1831年,是美国著名研究型大学组织“美国大学联合会”(AAU)的成员之一。纽约大学在发展中非常重视教育的国际化,其大学发展的目标已从“在城市、属于城市的大学”走向“在世界、属于世界的大学”。为此,应使双方在办学理念上达成共识,促进双方在教学管理经验、教育技术、师生交流、课程建设、科研开发等多方面、深层次的合作发展。

第三,增进国际理解,促进多元文化交流和学术发展。未来上海纽约大学的发展规模是拥有3000多名本科生、研究生,其中多半部分的学生将来自中国本土,同时借助纽约大学的招收系统招收相当数量的国际学生,为在校生创造国际化的学习环境。就读上海纽约大学的学生,在校4年间将有5个

学期在上海上课,3个学期选择到美国纽约大学、阿布扎比纽约大学和纽约大学在全球的16个教学点参加交换生项目。此外,在师资方面,来自美国纽约大学的教师将占三分之一左右,涉及中国人文社会科学的课程将由华东师范大学的教师授课,其他师资则根据课程设置按照美国纽约大学的标准全球选聘。为此,政府和学校应增进文化、民族间的相互了解和理解,增加教育供给的多样性和选择性,减少文化摩擦和冲突,努力培养具有国际视野、通晓国际规则、参与国际事务与国际竞争的国际化人才。

第四,传承并发扬中国优秀传统文化,正确处理国际化与民族化的关系。高等教育国际化要求各国要有开阔的胸襟,开放自己的市场,吸纳他国高等教育的优势和经验。而每个国家的高等教育都根植于一定的民族文化土壤,并受到国情的制约,民族化是国际化发展的基础,也是高等教育得以发展的重要条件,因此如何处理好两者的关系尤为重要。上海纽约大学的创办一方面给我国高等教育的发展注入了活力,带来了优质的教育资源。另一方面也要求我们应坚守和弘扬祖国的优秀传统文化,珍惜和保持我们的民族精神、民族文化和民族传统,这是参与国际合作的重要出发点。

第五,组织相关专家,设立第三方评价、监督机构,科学评价外方引进课程、师资的质量,监督外方教师的教学质量,坚持宁缺毋滥原则,对外方提供的课程、师资、教学采取竞争机制,确保中外合作大学的办学质量,落实我方在中外合作大学中的教育主权,增强我方在中外合作大学中的权益。

第六,切实完善学校理事会和管理委员会等相关机构,加强学校的行政管理、人事管理、学生管理、财务管理、资产管理等相关工作的规章制度建设,确保学校各项工作有章可循,避免因规章制度的欠缺而引起纠纷,导致我方教育主权及经济利益的损失。

2. 拓宽发展思路,实现持续发展

目前,中外合作大学的发展思路仍停留在以往中外合作的非独立型办学和我国高校的传统模式上,因此,只有拓展思路,才能实现中外合作大学的可持续发展,这就需要考虑以下几点:

第一,在师资队伍的建设上,针对中外合作大

学师资的高流动性,一方面应努力引进我国在外国的留学、任职人员回国任教,另一方面派遣中方教师出国研修,增加中方人员的任教比例,避免过高比例外籍师资由于高流动性给学校教学和科研带来的困境。

第二,在学科设置上,中外合作大学不能仅仅考虑一时的经济因素,而需要综合考虑社会发展的需要,坚持“专而宽、精而广”的原则,在坚持当前城市建设需要和自身办校特色的同时,兼顾其他相关学科,实现学校的学科建设同学校发展、专业发展、城市发展、市场需求和国家需要的多重结合。

第三,在经费筹措体制上,改变传统由政府投资的一元体制,拓展筹资渠道,建立政府、社会、企业等多方投资模式,解除中外合作大学资金的后顾之忧。如:可借鉴德国职业教育模式,由中外合作大学利用优质的教育资源以订单式的模式为企业培养后备人力资源,换取企业对学校的投资;也可以在与企业联合培养学生的过程中,利用学校的师资人才优势,让教师带领学生参与企业的生产研究,实现学校人才培养和企业经济利益的双赢,这既可减少学校的教学成本,也可为学校获得发展的资金。

第四,目前的中外合作大学,基本上是以引进外方优质教育资源为主,而我国的优质教育资源尚未发挥应有的影响力。因此,在教育资源的开发和利用上,中方高校应积极发挥自身优质教育资源在合作大学中,乃至对外方所在国家高校的教育影响力。如:正在筹建的上海纽约大学,其中方代表为我国第一所社会主义师范大学、“985”高校的华东师范大学,其教育、人文社会学科实力雄厚,可以在上海纽约大学中开设相关的课程以吸引美国纽约大学的学生来华学习,这不仅可解决生源问题,而且可实现真正意义上的中外合作大学的办学目标。

第五,中外合作大学是由中外高校合作的一种具有独立法人资格的大学,但其从创办到发展都是在创办双方母校的安排下进行的。任何一种事物若想获得持久的生命力,必然要走上独立自主的发展道路。中外合作大学在未来发展中如不能走出一条独立自主的发展之路,势必影响其可持续发展。当然,这里的独立自主并不是说完全摆脱母校的帮助和支持,而是将中外合作大学的地位从中外双方高

校的“嫁接”产物,发展为与母校紧密合作的伙伴关系,走上地位相等且独立的自我发展之路。

3. 设立科学标准,完善评估体系

中外合作大学的生命力关键在其办学的质量,因而设立科学标准、完善评估体系至关重要。但目前中外合作大学办学效益的评价方式尚需完善,至少应考虑以下几点:

首先,坚持评价主体的多元化。坚持评价主体多元,才能从不同视角审视中外合作大学的办学质量,做出的总体评价才更加客观、公正。科学的评估体系的建立,其评价主体的来源应该包括:国家行政管理部门;国内外同类高校;国际教育评价机构;民间评价机构;在校师生(包括毕业生);学生家长、相关企业事业及社会媒体等。

其次,坚持评价标准的多元化。在中外合作大学的评价内容上,应超越其创办之初因特定人才之需的单一性评价标准,实现评价标准的多元化。科学的评估体系涉及的评价标准及内容应包括:人才培养(学校教学质量的高低、毕业生的就业、升学情况);科学研究(学校学术研究的质与量);社会服务(学校对所在地方的各种贡献);精神引领(学校在教育发展上的创新、社会风气上的引领)等。

最后,坚持评价目标的发展性。科学的评估体系的建立,不仅需在评价的实施上注意形成性评价和终结性评价,还需注意后续性评价,以真正发挥评价对中外合作大学持续发展的激励作用。

4. 明晰政府权责,排除发展障碍

鉴于我国高度集中的管理体制带来的办学效益不佳的问题,中外合作大学能否健康发展的一个重要因素是政府在与中外合作大学的关系中充当何种角色。中外合作大学作为我国高等教育发展过程中的新事物,政府必须在其中有自身的合理定位,只有明晰政府的权利和责任,才能为中外合作大学的发展排除障碍。具体而言主要有:

第一,政府在对中外合作大学的管理上,需转变观念,树立服务型政府的角色,将促进中外合作大学的健康持久发展作为政府对中外合作大学管理的根本目标。应改变中外合作大学在管理上的“多头管理”,理顺教育行政部门与中外合作大学的关系,提高政府行政部门对中外合作大学的管理效率,从外部行政机制上确保中外合作大学的健

康发展。

第二,政府作为中外合作大学发展的强有力的后盾,在对中外合作大学的投资及各类支持上应建立常态化机制,不仅在中外合作大学创办时予以资金、政策等方面的前期支持,还需在中外合作大学的后续发展中予以各方面的关注和支持。

第三,政府对高等教育的发展观念需与时俱进,应积极推动中外合作办学的相关法律、法规的修订和制定,为中外合作大学的科学管理奠定坚实的法律基础,确保政府部门、学校管理部门在学校的管理运行上真正实现依法办事。

5.加强社会认同,增进民众参与

鉴于民众对我国中外合作大学这一新型高校的不信任感而导致的整个社会对中外合作大学发展的参与不足,当前亟需加强中外合作大学的形象重塑,增进社会的认同,进而推动社会大众对其发展的广泛参与。

在社会对中外合作大学的认同上,一方面,作为中外合作大学的领导者,要为学校树立良好的形象,将办学质量作为学校生存的根本,努力获取社会对学校的信任;另一方面,社会民众在中外合作大学的评判上也应持客观、理性、公正的态度,剔除

某种先入为主的歧视性眼光,用开放和发展的心态来看待中外合作大学的存在。此外,社会各界对于中外合作大学的发展应予以广泛支持,学校也应积极寻找各种渠道加强与社会的联系与合作,尤其是学校与企业在学生培养和校企合作方面的联系与合作。

另外,社会各界和广大民众在中外合作大学的发展中要充当监督者的角色,而政府和学校也应将相应的各项事务透明化,积极接受社会监督,以保障中外合作大学的健康发展。

上海作为国家现代教育改革与发展的综合试验区,创办上海纽约大学这一新型的中外合作大学不仅是我国高等教育国际化迈出的重要步伐,而且应为同类大学乃至中国高等教育提供更具前沿的中国经验和上海经验,从而使中外合作上海纽约大学的创办和健康发展成为我国高等教育发展史上真正具有里程碑意义的大事,为中国高等教育事业的改革和发展做出独特的贡献。

本文系上海市教育决策咨询研究项目“关于中外合作大学的运行机制研究——以上海纽约大学为例”的部分成果,金忠明执笔。

(责任编辑 南 钢)

To Improve the Operation Mechanism of Chinese-foreign Cooperation Universities:

A Case Study of New York University in Shanghai

Shanghai Municipal Committee of China Democratic League Research Group

Abstract: Chinese-foreign cooperatively-run school is a new thing of China's reform and opening up, which is a necessary choice to develop our higher education system and to cultivate high-quality talents with international vision, familiar with international rules and adaptable to the multiculturalism in the background of economic globalization. Combined with the field-work of the University of Nottingham Ningbo, and Xi'an Jiaotong-Liverpool University, this paper reflects some problems existing in the operation mechanism of Chinese-foreign cooperation university from the internal and external environment of the university, and to take NYU in Shanghai as an example, proposes some suggestions on how to improve the operation mechanism of Chinese-foreign cooperation university.

Key words: Chinese-foreign cooperatively-run school, Chinese-foreign cooperation universities, independent set