

# 高校改革与发展参考

09年第11期（总第13期）

中国矿业大学发展规划处

二〇〇九年九月三十日

---

## 【编者按】

改革开放 30 年来，我国高校内部管理体制改革大体经历了改革酝酿与尝试阶段、改革启动和全面探索阶段、改革逐步深化阶段和改革全面推进并取得突破性进展的阶段。30 年来高校内部管理体制改革取得了重大成就，积累了宝贵而丰富的经验，但也存在一些亟需在发展中解决的问题。高校内部管理体制改革应以提高高等教育的质量为核心；逐步建立现代大学制度；不断完善高校的内部资源配置机制、优化动力机制、完善监督机制。当前高校内部管理体制的相关改革也在积极的探索中，2009 年北师大、浙江大学、天津大学等高校先后开始探索大部制改革，这是高校内部管理体制改革的创新之举，但改革的成败最终还需要接受实践的严格检验。本期《高校改革与发展参考》继续关注相关话题，以期起到拓宽视野、学习借鉴作用。

# 本期目录

我国高校内部管理体制改革 30 年——历程、经验与发展趋势·····	3
大部制改革对高等教育体制改革的启示·····	13
大部制与高校内部管理体制研究 ·····	22

## 我国高校内部管理体制改革 30 年——历程、经验与发展趋势

戚业国 王徐波

30 年来，高校内部管理体制改革一直是我国高等教育体制改革的一项重要内容。改革的目的是要使高等学校内部管理体制更好地适应高等学校使命和任务的变化，适应社会主义市场经济体制逐步建立对高等学校内部管理体制的要求，更好地实现高等教育的社会职能。高等学校内部管理体制是高校运行的内在基础，主要包括学校内部领导体制、内部人事制度，特别是教师管理制度、内部财务管理和分配制度、后勤服务制度等。笔者就这一改革历程进行全面的回顾，在总结主要经验、分析存在问题的基础上对未来的发展趋势予以展望。

### 一、30 年来我国高等学校内部管理体制改革的历程

#### （一）酝酿与尝试阶段（1978—1985 年）

这一阶段从 1978 年实施的《全国重点高等学校暂行工作条例（试行草案）》（简称《条例》）开始，在拨乱反正中各高校逐步恢复和理顺了内部管理体制。由于《条例》是在 1961 年颁发试行的《教育部直属高等学校暂行工作条例》（即《高校六十条》）的基础上修改而成的，实施中表现出新的不适应，各高校酝酿并尝试新的改革。这时期，学校内部管理体制改革主要集中在以下 3 个方面：调整高等学校领导班子；恢复教师职称评审制度，建立高等学校教师考核、培训制度和机关干部岗位责任制；恢复和改进校内分配制度后勤管理制度。总体来看，这阶段在学校内部管理体制方面主要还是恢复和重建，改革主要是小范围试点以及单项改革。这一阶段的改革成果最终反映在 1985 年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》中。

#### （二）启动和全面探索阶段（1985—1993 年）

1985 年 5 月 27 日颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》对我国教育体制改革进行了系统设计，高等学校内部管理体制的改革也进入启动和全面探索阶段。这一时期主要进行了以下探索：进行校长负责制的试点；实行教师职务聘任制度；建立以岗位责任制为中心的管理制度，试行浮动岗位津贴制；以高校后勤服务社会化为改革总目

标，推行高校后勤经济承包责任制；进行高校综合改革和内部管理体制  
改革试点。这一阶段试点探索的成果集中体现在 1993 年发布的《中  
国教育改革和发展纲要》。该纲要发布之后我国高等学校内部管理体制  
改革进入新的发展阶段。

### （三）逐步深化阶段（1993-1999 年）

国家教委于 1993 年 2 月 8 日发出的《关于普通高等学校内部管  
理体制改革的意见》，1993 年 2 月 13 日党中央、国务院正式颁布的  
《中国教育改革和发展纲要》，标志着内部管理体制深化改革阶段的  
开始。从总体上看，在这一阶段，高校内部管理体制深化改革步伐明显加  
快，改革内容不断深化，并且，逐步由单项改革向综合配套改革发展，  
要求相互配合、整体协调进行高校内部管理体制深化改革也开始涉及教学  
改革领域，特别是涉及加强跨世纪的高校领导班子、教学科研带头人  
队伍、学校党政管理干部队伍建设等方面。这一阶段以 1998 年《中  
华人民共和国高等教育法》颁布和 1999 年《中共中央国务院关于深  
化教育改革全面推进素质教育的决定》颁布为阶段结束的标志。

### （四）全面推进并取得突破性进展阶段（1999 年至今）

继 1998 年 8 月 29 日《中华人民共和国高等教育法》颁布，党中  
央、国务院 1999 年 6 月召开的改革开放以来第三次全国教育工作会  
议和《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》  
颁布之后，我国高等教育出现了深化改革、加快发展的趋势，为建立  
与社会主义市场经济体制相适应的高等教育体制，高等教育体制改革的  
整体步伐大大加快，高校内部管理体制深化改革也进入全面推进阶段，  
并取得整体突破性进展。在这一时期，中央和高校的改革热情很高，  
地方党委和政府及其教育行政部门也积极行动，他们对高校内部管理  
体制改革给予高度重视和切实推动。这个时期的改革主要集中在：精  
简高校内设机构和管理人员，开始建立教育职员制度；调整或重组教  
学组织，理顺校院系关系；普遍推行岗位津贴制度；高校后勤社会化  
改革取得突破性进展。

## 二、我国高校内部管理体制 30 年改革经验与问题

### （一）主要特点与经验

1. 高校内部管理体制的改革是改革开放事业的重要组成部分。高校内部管理体制的改革作为中国社会全面改革开放的重要组成部分，其主要动力来自社会改革的推动和高校自身发展的需要，因此改革的特征、进程、重点与社会改革基本保持了同步。作为改革开放前奏的“解放思想”，高校发挥了重要作用。改革的启动是从建立责任制、下放权力开始的，围绕下放权力自主办学、引入竞争强化责任、利用市场适应需求、优化体制科学组织等关键方面，循序渐进地不断地推动改革的深化。从总体看，30年高校内部管理体制改革的每一个阶段关注的主要问题都能看到当时社会改革热点的影子，而且通常是“滞后”社会改革一段时间，因此，认识和总结30年高校内部管理体制的改革，必须放到中国社会全面改革开放的大环境中，充分注意到“自上而下”和“由外及里”这样的特征。在未来比较长的一段时间里，这样的特点还将继续。因此，高校内部管理体制的改革应当结合社会改革进行，充分考虑改革的社会环境条件和基础，背离了社会大环境、滞后或者过度超前的改革是难以取得成功的，这应当是30年高校内部管理体制的改革的一条重要经验。

2. 经济社会发展是改革的主要推动力量。我国高校30年内部管理体制改革的推动力量可以概括为以下三种：一是经济体制和社会运行机制的改革要求高等学校建立新的运行机制；二是外部对高等教育运行效率的巨大压力要求高校优化自身组织结构模式三是高校自身发展的内在力量要求改变原来由外部安排的高校内部管理制度。改革开放30年，我国从完全的计划经济逐步过渡到社会主义市场经济体制，高校内部管理体制的改革从下放权力、减少审批，到经费包干、自筹经费办学，政府要求高等学校更多地承担自身发展的责任，要更多地独立获得办学资源并减少对政府的依赖，希望高等学校在推动社会经济发展中从市场获得自身发展所需要的部分资源，要“面向经济建设主战场”。这样的变化推动了高校从人事分配制度到组织结构模式，从教学科研业务到后勤体系的全面调整和改革。社会改革的“样板”对高校内部管理体制的改革也起到重要的示范和引领作用。这应当是我国高校内部管理体制的改革的重要特征之一。

3. 循序渐进、试点推广、总结经验、不断完善。与我国 30 年改革开放取得成功一样，我国高校内部管理体制改革选择了注重成效、循序渐进、试点总结后前进、发现问题及时纠正调整的稳妥的改革策略。几乎每一个比较重大的改革问题都是从实践中提出来的，都是在总结个别高校实践尝试的基础上设计并组织试点，试点取得成功后再不断推开，发现问题及时调整和纠正。这样的策略保持了高等学校内部管理体制改革的稳定推进，极大推动了我国高等教育的发展，改革、发展、稳定得到了有机的统一和平衡。这样的策略也是我国高校未来改革应当遵循的原则。

4. 结合国情，尊重地方，调动高校积极性。我国高校 30 年的内部管理体制改革的始终是我国自己主导的，虽然受到外部影响、不断吸收借鉴国际高等教育发展的经验，但总体上是“以我为主”的，始终把适合国情作为改革的重要指导思想和行动原则。纵观 30 年高校内部推进的改革，始终立足国情、立足现状，在改革的总体方向上，重视调动地方支持高校内部管理体制改革的积极性，重视调动高校自身推动内部管理体制改革的积极性，尊重地方和高等学校结合自己的具体情况选择和调整具体的改革策略和时间进度。应当说 30 年高校内部管理体制改革的，尊重地方和高等学校，注重调动地方政府和高校积极性，促使他们结合实际情况推动改革，这是我们 30 年实践中形成的重要经验，应当为后来的改革所吸收借鉴。

5. “自下而上”与“自上而下”的有机结合。我国高校 30 年来的内部管理体制改革的总体上是一个自上而下的推动过程，上级（主要是国家教育行政部门）在改革中发挥主导作用，许多改革是通过行政命令实现的，“统一要求、自上而下、行政推动”是其鲜明的特征。但中国高校内部管理体制的“自上而下”中的“上”，其决策又主要来自基层的实践经验，个别地区个别高校内部管理体制的实践经验和做法被总结、提炼和完善，成为推进全面改革的原则和依据。总体上看这是一个“从群众中来到群众中去”的过程，基本避免了盲目改革和“瞎指挥”的情况，这是改革成功的重要经验。30 年高校内部管理体制改革的实践证明，教育行政部门的强力推动是高校内部管理体制

制改革推进的重要保证，但这样的推进应当坚持尊重学校的现状，决策应当更多地来自于一线学校改革的经验和创造，要特别注意总结群众和一线单位创造的各种经验，充分尊重他们的智慧，只有坚持自上而下与自下而上的结合，才能保证高校内部管理体制的顺利发展。

6. “由外及里”与“由里及外”的充分配合。我国高校30年内部管理体制改革首先是外部社会环境推动，波澜壮阔的改革开放是高等教育改革的主要推动力量，全社会的转型与变革推动了高等教育为适应外部运行环境而进行内部的全面改革，这样的改革被落实到高等学校的内部管理体制改革的改革中。显然这样的改革在最初具有一定的被动适应特性，但随着高校内部管理体制改革的持续推进，其成功做法又推动了整个高等教育体系的深入全面改革，进而影响到整个教育系统和全社会的改革开放。内外结合的改革形成了改革的持续动力，也在改革成功中发挥了重要作用。

7. 在发展中解决存在问题，在解决问题中推动发展。我国高校内部管理体制一直在试图解决影响高校发展的问题，但实践反复证明，任何改革都不可能解决全部问题，改革总是在解决问题中不断推进。高等学校内部管理体系是一个庞大的系统，涉及方方面面的利益、传统和价值观念。改革要满足所有方面的需要几乎是不可能的，只能在不断改革中协调并平衡各方面的关系和利益，通过改革解决发展中出现的问题，才是唯一的出路。这也是我国高校内部管理体制30年的成功经验之一。

8. 始终注意处理好改革、发展与稳定的关系。社会转型中高校内部管理体制面临的困难与问题比较多，推进改革的进程与节奏就显得特别重要。我国高校内部管理体制30年的成功经验是始终注意处理好改革、发展与稳定的关系。30年的实践证明，改革是推动我国高校快速健康发展的重要基础，不改革就无法适应社会的发展，但任何改革的目的是发展，不能为改革而改革。改革中出现的问题如果处理不好很可能会危及发展，进而葬送整个改革；只有及时调整改革节奏解决这样的问题才能够将改革持续推进下去。衡量改革成效的主要依据之一就是高等学校的发展，但所有的改革与发展都必须以稳定

为条件，这方面高校的经验教训尤其值得总结，如果影响了稳定，改革与发展的成果就可能付诸东流。今后一段时期里我国高校内部管理体制必将继续推进，这样的改革必须紧紧围绕推动高等学校的发展，必须注意维护高等学校的稳定和社会的稳定，这是我国高校内部管理体制在实践中总结的经验和教训。

## （二）我国高校内部管理体制带来的非预期效应

我国高校 30 年内部管理体制取得巨大成效，大大推动了高等教育发展，缩短了与世界高等教育发展的差距，但与改革初衷不一致的一些非预期效应在一定程度上影响了改革的成效。这些非预期效应有些是改革本身造成的，但更多是社会环境的影响通过高校内部管理体制改革体现出来的。分析这些非预期效应，以理性思考高校改革，为今后高校内部管理体制提供改革提供具有十分重要的现实意义。

1. 功利化腐蚀了大学的灵魂，动摇了对大学核心精神的坚持。贯穿我国高校 30 年内部管理体制改革的一条重要主线是建立利益机制，通过利益激励调动积极性、提高运行效率。这样的机制极大地激励了广大教职工的积极性和工作热情，尤其是竞争机制的普遍引入，劳动效率得到迅速提高，高校整体办学能力和水平迅速得到发展和提高。但由此带来的负面影响也是十分明显的，对物质利益的过度追求导致一定程度的拜金主义，利益导向导致各种短期行为，大学精神与社会责任在一部分人那里受到怀疑甚至完全丧失。我国现代高等教育是学习西方发展起来的，大学理想和传统本来在我国并不深厚，而物质利益的冲击、急功近利的短期行为，将高等学校沦为“名利场”，从某种意义上讲高等学校距离大学的本质越来越远。

2. 急功近利违背学术发展规律，造成一定程度的学术浮躁。我国高校内部管理体制改革的另外一个鲜明特征是逐步形成了绩效导向的考核制度，这样的考核制度对于充分调动教职工积极性发挥了十分重要的作用。但大学以高深学问的探究和传播为基础，大学从事的学术活动更多是对未知世界的探索，具有很强的不确定性，这种探索的价值往往不一定能立刻显现出来，其“绩效”不容易体现出来；另一方面，高校学术人员的工作积极性更多来自对学术活动价值认同与

兴趣、好奇，单纯的绩效考核能较多地造成工作的压力，却不一定能带来工作的兴趣与动力。高等学校的教学、科研和社会服务都具有绩效难以显现和评价、绩效评价结论的激励作用有限等方面的特点。因此基于绩效的评价和资源配置机制，提高了竞争，也带来了学术活动急功近利等问题，导致高等学校出现学术浮躁，难以取得真正创新性成果等方面的问题。

3. 规模扩张掩盖了内部管理长期存在的效率问题。我国高校内部管理体制初期就已经意识到，人浮于事、机构臃肿、效率低下是我国高校内部管理体制的主要弊端之一，造成高校大部分经费用于“人头”，直接影响教学科研条件的改善，解决这些问题也是改革的重要目标。为此，剥离机构、分流人员、责任包干，直到后来的高校合并，其重要的判断都是要努力实现高校规模效益、提高内部运行的效率。这样的改革持续了多年，虽然痛苦、艰难，但成效显著。随着高校扩招，在校生人数成倍增长，高校教职工迅速从“人员过剩”变成“人员不足”，多数高校几乎所有方面的人员都出现“缺编”现象，大量招用新的人员成为高校用人的关键。这样的变化掩盖了高校人员结构存在的深层问题，导致改革无法推向深入，高校用人制度、人员结构、组织结构等方面的深层问题没有得到解决，能够有效提高运行效率的机制并没有建立起来。

4. 资源配置的行政化进一步强化了官本位意识。我国高校内部管理体制是从要求高校直接从社会获取部分办学资源开始的，随着市场机制的广泛运用，导致高校“创收”冲击教学科研情况的出现，随着我国财力状况的改善，尤其随着对科技竞争认识的不断深化，高等教育投入迅速增加，对于多数高校来说，通过各种途径获得的政府公共财政支持迅速增加。在高校内部，学校控制的教育教学资源总量迅速膨胀，相当部分的资源是通过行政体制分配的，直接导致多数高校内部各类资源的配置中行政权力的影响不断扩大，高校官本位意识不仅没有被削弱，而且有不不断强化倾向，这在一定程度上影响了现代大学运行机制的建立，对高校内部管理体制的改革造成阻力。

5. 学术权力难以对行政权力进行有效制衡，学术自主发展的空

间在减少。学术权力与行政权力是高等学校内部管理中相互制衡的两大基本权力，在制衡中形成大学的主要运行机制。现代大学进入我国比较晚，而且主要是在国家行政权力主导下建立起来的，大学也就被要求更多地服从服务于国家决策，在高校内部学术权力的主导作用没有建立起来。30年高校内部管理体制改革发展过程中，由于各种各样的原因，高校的行政权力始终强于学术权力，学术权力在高校的影响力受到很大制约，这就导致了学术决策中的行政化倾向，学术自主发展的空间不够大，自主探究的气氛不够浓厚。而且这样的倾向随着政府投入的不断增长、高等教育被寄予更大社会期望而变得更加明显，学术发展中的急功近利、浮躁趋利等无不与此有关。

6. 太多的诱惑导致大学师生越来越难以潜心治学，浮躁、趋利的倾向越来越明显。改革开放使我国社会迅速丰富起来，社会经济得到前所未有的大发展，社会财富迅速积累，对科技与人才的渴求转化为对高等教育发展的巨大需求。随着直接参与社会生产和社会生活的程度不断深化，高等学校教职工的收入水平迅速提高、生活得到极大改善，大学教师收入趋向多样化、隐性化，曾经的“清水衙门”出现了众多的利益诱惑，很多教师在参与社会发展中得到较高的收入。这就直接导致部分师生经不住诱惑，难以潜心枯燥艰涩的研究积累，更热衷“短平快”、“市场效益好”的学术活动，浮躁、趋利侵蚀着大学的基本精神和社会责任，影响了大学社会作用的发挥。

### 三、中国高等学校内部管理体制改革的趋势与展望

#### （一）我国高校内部管理体制改革的的外部环境与要求

1. 适应建设社会主义市场经济需要，服务和谐社会建设。我国30年改革开放的重要目标是建立和完善社会主义市场经济体制，在高校内部管理体制中注重效率，体现“效率优先、兼顾公平”。目前我国改革开放事业已经进入新的发展阶段，完善社会主义市场经济体制、建设和谐社会已经成为社会发展的中心目标，高等教育自身也进入稳定发展阶段，高等教育发展既要注重效率，也要重视社会公平与正义，这应当成为内部管理改革的基本指导思想。当前我国经济进入转型期，自主创新是未来经济发展的主要动力，提高创新能力、培养

创新人才是高等教育发展的重点，内部管理体制必须服务于这样的外部要求，服务于从人口大国向人力资源强国的转变，为社会经济发展提供有力支持。

2. 与高等教育宏观管理体制改革的相适应，增强高校适应社会需要的能力。目前，我国高等教育管理体制的改革已经基本完成，办学体制改革、管理体制改革、投资体制改革、招生和就业体制改革也进入相对稳定期，高校内部管理体制的改革需要加快适应高等教育管理体制的步伐。社会对高等教育的需求已经发生很大变化，从高等教育文凭的极度“稀缺”发展到“相对过剩”，“文凭选择”正在迅速过渡到“能力选择”，高等学校面临培养模式转变的巨大压力。随着社会民主化进程的推进和法律体系的不断完善，对教师的聘用、学生的管理都提出依法科学管理的问题。社会资源配置模式越来越建立在竞争基础上，高校内部管理体制的重要目标是提高外部竞争力。高校后勤社会化面临规范管理的压力。所有这些都是未来高校内部管理体制的改革必须认真考虑的问题。

3. 高校内部管理体制的改革应以提高高等教育的质量为核心。我国高等教育经过快速扩招，在很短的时间里实现了大众化，高等教育毛入学率从1998年的9.8%迅速提高到2007年的23%，随之而至的是办学条件恶化、教育教学的设备设施严重缺乏，相对生源质量下降，师资力量严重不足，高等教育质量问题引起全社会的广泛关注。高等学校内部管理体制的改革的内容虽然很多，但中心问题是提高高等教育的质量，未来改革应当围绕提高质量展开。

## （二）高校内部管理体制改革的目標——建立现代大学制度

现代大学制度是指与社会主义市场经济体制相适应，符合高等教育规律，政府宏观调控，高等学校依法自主办学，管理体制与运行机制相统一的高等学校管理制度的总称。虽然对现代大学制度的认识仍然有比较大的争议，但建立现代大学制度已经为高等教育界普遍接受。

现代大学制度首先是一种“制度”，是关于政治权力、行政权力、学术权力以及政治利益、行政利益和学术利益的规则体系，它将学校

内部不同团体的职、权、利、责做了划分，保障大学在政府宏观调控下的自治，保障大学的学术自由，保障各团体的协调运作和利益共享。现代大学制度的构成要素包括大学理念、管理体制、多元投资、政校分开、依法治校、教育与经济相结合等。现代大学制度的建立，必须以科学的、先进的办学理念和办学思想为指导。首先必须要与科学发展观相适应。坚持以人为本，强调统筹兼顾，促进教育规模、结构、速度、质量、效益的有机统一；要在高校内部正确处理内涵发展与外延发展的关系、质量与数量的关系，要走内涵与外延相结合的道路，走质量数量兼顾、质量优先的可持续发展道路。其次，要建立现代大学制度，必须更加注重现代大学存在的价值基础，充分传承大学精神和理想，积极承担社会责任，坚持真理、尊重好奇、不断创新，将对理想与价值的坚守与服务国家和民族、推动社会发展、满足学生需要相结合，在知识创新中发挥更大作用。第三，要建立现代大学制度，还需要在思想方法上借鉴企业和其他社会团体的管理经验，建设高校的管理文化。在制度架构上，应以质量为中心，整合高校管理制度；在机构设置方面应以过程为基础；建设服务型的高校管理机构，最后达到境界的升华，最终建设学习型高校，提高持续改进的能力。

### **（三）我国高校内部管理体制改革的趋势**

随着高校扩招基本完成并进入质量内涵发展阶段，未来我国高校内部管理体制改革的重点转向机制创新，结合现代大学制度的建设，改善高校内部资源配置机制、优化动力机制、完善监督机制。

1. 完善高校资源优化配置机制。我国高等学校内部资源严重短缺与资源浪费并存，改善资源配置机制是提高质量和运行效益的关键问题。资源配置机制创新的重点是重新调整有关权力与责任关系，其中发挥学术权力的作用、适当引入市场机制是关键。在高校各类资源配置中，最重要的是人力资源配置、物质资源配置和财力资源配置，另外还包括时间资源和信息资源的配置。人力资源配置体现在人事制度改革这在今后一段时间里仍将是我国高校内部管理体制改革的重点之一。人力资源配置将与学术人员的自主发展相结合，一方面体现竞争机制；另一方面要尊重学术人员的自主发展，保护学术自由和学

术创新的环境，发挥每一学术人员的积极性与创造性。

2. 优化竞争激励机制。在高校建立竞争激励机制，关键在于完善考核制度。对教师业绩的考核是一个迫切需要解决但始终没有很好解决的问题，在教学考核中面临质与量的问题，教学的劳动数量比较容易衡量，但教学的质量不仅难以测评，而且受教育观的影响极其难以达成共识。教师科研业绩的考核，争议更大，科研方面的事实、数量比较容易计量，但估算其价值或科研业绩却极其困难。如何设置考核标准才合理，采用什么样的考核方式、手段才能避免考核结果失真，如何避免考核过程主观随意性又适应教师工作难以量化的特点，考核的信息如何反馈利用才能充分发挥激励作用等等都是有待解决的问题。目前越来越多的高校认识到，过度考核和竞争可能导致教师疲于应付各种考核，迎合各类指标，最终失去了对教学和科研的兴趣，丧失了独立思考和创新能力。

3. 完善高校内部的监督机制。我国高校内部管理体系中缺乏有效的监督机制，因此完善监督机制将是未来高等学校内部管理体制改革的重点与难点之一。最基本的监督与制衡需要建立在学术权力、行政权力、党委权力、学生权力的相互制衡上，需要发挥教授会、教代会、纪检与监察、财务与审计等学术的、群众的、行政的、经济的等多种监督机制。

（摘自《中国高教研究》2008年第11期）

## 大体制改革对高等教育体制改革的启示

谭佳音 陈士俊

### 一、大部制改革的内涵

所谓的大部制，即为大部门体制，是为推动政府事务综合管理与协调，按政府综合管理职能合并政府部门，组成超级大部的政府组织

体制。

大部制是在市场化程度较高的西方国家普遍实行的一种政府行政管理体制。西方国家多实行以市场经济体制为主导的经济体制,这种经济体制在客观上要求政府不能过多的干预微观经济,反映在政府体制上就是走大部制的道路。我国改革开放以来,行政管理体制已经历了多次改革,每次改革都是朝着有利于国民经济发展的方向改进。此次改革中,我国明确提出“政府必须更加遵循和体现满足市场和社会需求的导向”,并借鉴西方经验实行大部制改革。改革措施为:国务院将撤消6个部门,重组得到5个部(工业和信息化部、交通运输部、人力资源和社会保障部、环境保护部、住房和城乡建设部),牵涉到15个部门。改革目的在于扩大部级机构的管理幅度,希望能够转变政府职能和理顺部门职责关系,探索实行职能有机统一的体制,合理配置宏观调控部门职能。

可以说,此次的大部门行政体制改革,是以明晰部门间职权关系、协调部门间职能交叉多头管理的现状,从而提高管理效率为改革实质的。而改革的形式则主要是合并横向部门完善纵向结构,加强部门的宏观调控同时赋予下级机构更多的管理权限。

## 二、高等教育体制与政府组织体制相类似

### (一)与经济体制的相互作用关系相类似

所谓经济体制,是经济的组织体系和管理制度的总称。而高等教育体制是指体系化高等教育管理组织制度,是关于高等教育事业的机构设置、隶属关系和职责权益划分的体系和制度的总称。具体包括办学体制、管理体制、投资体制、招生就业体制和内部管理体制。同政府行政管理体制类似,一个国家的教育体制,尤其是其高等教育体制也在一定程度上受其经济体制的影响,并且经济体制的发展与完善也需要教育体制与其相配合。

经济体制影响教育体制。首先,教育活动同其他社会生产活动一样具有投入与产出的经济活动,其投入为其他社会生产活动的产出,即物质资源,而其产出则是其他社会生产活动所必需的生产要素,即依附劳动者存在的人力资本。由此可见,教育体制的规模和结构在一

定程度上是由经济体制决定的。其次,经济活动是教育活动的基础,并且经济条件决定教育发展的规模、结构与速度,并以教材、教学仪器设备等条件形式制约着教学的内容与方法。教育活动在多方面受到经济条件的制约,而这些方面的因素又作为教育体制的管理、决策对象而与教育体制密切相关。由此可以说经济活动对教育体制存在着间接影响。

经济体制和经济建设的发展需要教育体制的支持作用。我国现阶段建设的目标仍是大力开展经济建设活动,提倡科学技术是第一生产力,提倡知识经济,而教育,尤其是高等教育则做为科学技术和知识诞生的基石而受到高度的重视。与此同时,经济建设活动对高等教育体制的组织形式与职能也提出愿景——期望高等教育体制在与经济体制和经济发展的适应性上能够更近一步。

## (二)有待解决的问题类型相类似

我国的政府行政管理体制之所以需要进行大部制改革,是因为国务院各部门之间存在着职权归属不明确、职能交叉多头管理的问题,要通过大部制改革的形式来梳理部门间、部门内部上下级机构间的权责关系。

与之类似,高等教育组织体系中教育部与相关部委、各级政府、各级教育机构之间也普遍存在着职权交叠的状况,具体来说,有待解决的问题存在于:教育部同其他部委之间关于对高校管理权的划分、中央政府及教育部、地方政府及相关教育管理机构的权责不明晰、各级政府各部委与分属的高校权利之间权责有待明晰等方面。

可见无论是从受现存经济体制的制约这一相似性出发,还是从有待解决问题的相似性出发,政府行政体制改革的方式对高等教育体制改革都有一定指导作用。然而,毕竟教育体制与政府行政管理体制在管理对象、职能、结构等方面都各有不同,因此并不是说解决高等教育体制中存在的问题一定要仿效大部门体制改革的形式,而是要从其改革的目的,从其改革的实质上获得对我国高等教育体制进行改革的灵感和方向。

## 三、我国高等教育体制中存在的问题

自新中国成立以来,我国的高等教育管理体制一直呈现“条块分割”的混乱局面。即政府管理高校存在的两种状况,一种是由中央各部委(条)直接对高校进行管理,另一种则是由地方政府(块)对高校进行管理。将高校的管理权按“条”、“块”划分,表面上看可以明晰教育部和各部委之间的管理分工,明确每一部门的职权,而在实际的管理工作中却没有达到如此的效果。

(一)“条”的管理:教育部同其他部委之间关于对高校管理权的划分不够明晰教育部关于高等教育管理的职权有多个方面,如拟定高等教育的教育方针、政策,起草教育工作计划,编制教育经费预算,审核高校的设置、更名,统筹管理高校的招生、专业的设置等等。这些管理职权由法律赋予,职权的范围也由法律确定,教育部依法履行其职责行使其权利,对高等教育和高等院校进行合理有效的管理。教育部的职权范围并不是局限于对教育部所属高校进行管理,对于其他部委所属高校,教育部同样能够也应当行使其管理权。同时,中央部委对其所属的高校的发展规划、招生及专业设置计划等也具有管理权。这就造成了教育部和其他部委之间存在管理权限的交叉、部属高校由“多头”管理的局面,这种局面的存在干扰了教育部和其他部的管理决策、降低了管理措施的效用,并且增加了管理成本,因而对于教育部、其他部委和高校来说是不利的。

1993年2月中共中央、国务院颁发的《中国教育改革和发展纲要》,明确提出“中央直接管理一部分关系国家经济、社会发展全局并在高等教育中起示范作用的骨干学校和少数行业性强、地方不便管理的学校。在中央大政方针和宏观规划指导下,对地方举办的高等教育的领导和管理,责任和权力都交给省(自治区、直辖市)”的改革措施,即主张对我国部属高校进行合理分流:将一部分部属高校划归教育部管理,一部分划归地方政府管理,只将行业性强需要部门直接管理的高校划由部门管理。自此以后我国高等教育管理“条块分割”开始得到逐步消减。至2007年5月,我国的普通高等学校(包括公办和民办)达到了1867所,其中公办高校1591所。在公办高校中,中央部委所属高校111所,包括教育部直属高校73所和其他部委所属高校

38所,分别占公办高校的4.6%和2.4%;地方政府所属高校1480所,占公办高校的93%。另外共有民办高校276所。

以上数据表明,目前我国中央部委所属高校已得到合理分流,所属高校数目已得到有效缩减,高等教育管理中的“条块分割”的状况已得到了很大程度的改善,“条块分割”已经转变为“块块分割”。然而“条块分割”所带来的多头管理和职能交叉的问题仍旧存在,有待进一步解决。

## (二) “块”的管理:中央与省级高等教育管理

机构的管理职权均未能合理有效地使用

目前有待解决的另一问题来源于高等教育管理中的“块块分割”的状况。我国目前的高等教育管理体制是中央和地方共同对高校进行管理,但以省(直辖市、自治区)一级的政府及所属高等教育机构作为高等教育管理的主要力量。各省级政府负责其辖区内所有高校的管理工作,包括负责本地区所属高校的管理工作以及所在地的教育部门或其他部委所属高校的共建管理工作。同时,省级政府具有审核高等学校的设置、更名、撤销与调整的职权。

发展高等教育对区域经济增长是有一定促进作用的,这已经获得社会各界人士的共识,因此为促使当地经济建设加速发展,为满足当地产业发展的需求同时减少引进所需人才的成本,各省均致力于完善其省区内部的高等教育专业类型。在较短时间内,围绕着地区发展的导向和需求,一些新的高校、新的学院和专业在各省内纷纷出现。

然而从国家发展高等教育的角度来说,这种同类专业、同类学校存在过多的情况和发展趋势无疑会造成一种对有限的高等教育资源的浪费,并且有可能导致高等教育办学水平的滑坡和对其他等级教育经费的侵占。同时,高校盲目升级的现状值得注意。专科院校争升本科,本科院校争办研究生教育,而实际上,国家、区域对于某些类型专科学校的需求并没有得到满足,某些本科的教学水平、科研水平并没有达到能够举办研究生教育的水平。盲目升级的做法容易使各省级政府走入不顾高校的规模和质量,滥用高校设置的审核权,盲目求多求全,为发展而发展的尴尬境地。

我国现行的是以省级管理为主的两级高等教育管理体制,其优点在于中央政府及教育部负责全国高等教育的统筹管理和宏观调控,并将部分权利下移,赋予省级政府更多的管理权限和更广阔的管理幅度,使省级政府能够对省内所有高校进行有效管理。然而这种高等教育管理体制在实际的运行中却存在两个方面的缺陷:一方面是省级政府未能对“合理利用权利”加以把握;另一方面是中央政府没有很好的行使其统筹管理、监督审核的权利,未能对省级政府权利的行使起到足够的监督作用。管理体制缺陷的存在直接为高校的盲目扩校和升级提供了可乘之机,并且也致使中央政府及教育部未能对高校的设置、专业的增加、院校的升级等等申请起到最后的审核和严格把关作用。

### (三) 高等院校办学权利的不足

高校吸引资金缺乏政策支持和权利自由。上世纪 80 年代中期,由于教育资源的匮乏和高等教育的高成本,政府对于高等教育经费的全额负担已显吃力。当时有不少学者提出将工业产业的运行机制引入到教育尤其是高等教育中来,后来随着我国经济体制的改革又有人提出教育市场化的理念。这两种提法的思想核心都是希望我国的高校能够部分引入市场的机制,能够吸引多元的投资主体,同时也能对教育资源进行高效的配置。

上世纪 90 年代初期,我国的高等院校开始征收学费,同时也开始从企业方面寻求经济支持,从此结束了政府作为高等教育单一投资主体的历史。这也意味着尽管政府仍提供财政经费作为高等教育的主要来源,但同时政府也将一部分吸引教育经费的权责下放到高校,期望能够依靠高校从其他渠道上获取资金来办教育,减轻政府投资比例,提高政府投资利用效率。

目前,尽管在政府和高校共同努力下,高等教育的投资模式已明显呈现出多元化的状态,学费、企业投资和社会捐助虽然对教育成本起到了一定的分担和补偿作用,但是各级政府投资仍然占较大的比例,未达到政府预期目的。这种情况在一定程度上是由高校所获得的决策权利不足造成的。教育的准公共物品属性决定政府必然要作为教育的提供者,但是政府并不一定要作为教育成本的支付者,政府可以

在适当范围内赋予高校更多的权利,使其在吸引外界资金方面有更大的自由。

民办高校发展未得到足够重视。经济体制的改革还造成了所有制的多元化,也引致了办学主体的多元化。除了政府办学以外,一些民办高校也纷纷涌现。民办高校可以满足一部分人对于高等教育的需求,可以减少政府对于办高等院校的投资,同时还能够引发公办高校的竞争意识,因此对于高等教育的发展是利大于弊的。但是在我国目前的教育体制中,对于民办高校的办学权利、运行机制的规定和相应管理措施仍然很欠缺,使民办高校处于相对劣势地位,不利于民办高校自身的发展,也不利于我国高等教育的全面发展。

#### 四、大部制改革对高等教育体制改革的启示

##### (一)通过部委“共建”解决部属高校多头管理的矛盾

对部属高校进行分流的方法,其解决问题的思路是将部属高校划拨至教育部或省级政府,最终达到避免出现部门间管理职能交叉现象,使高校获得有效的管理的目的。通过对中央部委所属高校进行双向分流,部属高校的数量已经获得大量缩减。尚存的 38 所中央部委所属院校包括国防科学工业委员会下属的 7 所,国家民族委员会下属的 6 所,民用航空总局、新疆生产建设兵团、公安部各下属的 3 所,国务院侨务办公室下属的 2 所,卫生部、国家体育总局、外交部、中国科学院、海关总署等 14 个部门各下属 1 所。这些部属高校均具有很强的行业特色,因此如欲解决教育部同其他部委间职能交叉、部属高校受多头管理的问题,在现有条件下仍旧采用对部属高校进行分流的方法是行不通的。因此应当转变思路,以不同的路径达到同样的目的。在“大部制”改革中,解决部门间职能交叉问题的方法为:一方面将职权相近的部门合并,重新组合为大部门;另一方面对部门机构进行合理调整和机构重设,明晰机构权责,使其易于与同其他部门的同级机构接洽,有效处理事务。同样,解决教育部同其他部委间职能交叉、部属高校受多头管理的问题,也可以依照类似思路,采取多部委“共建”的方式予以解决。早在 1998 年,高教体制改革“共建、调整、合作、合并”的八字方针,成为当时高等教育体制改革的新导向。目前的高校教育

管理体制改革的新要求和新动向,则需要我们对八字方针的内涵进行进一步的诠释,并在今后的改革过程中继续加以贯彻和坚持。在八字方针中,所谓“共建”,应既指教育部与省级政府共同建设、共同管理省级高等院校,以及处于该省的教育部直属高校,也是指教育部同中央其他部委共同管理、建设各部委所属高校。部属高校的“共建”,是要求教育部和中央其他部委对其下属的共建相关机构、部门进行重新设置、调整,同时也要求依法确定各部委、各下属的相关机构、部门的职责所在,以便在“共建”过程中,多头共同管理能够顺利进行。

## (二) 中央级管理机构应有效行使监督和宏观管理的职权

省级高等教育管理机构对于权利的不合理使用,不仅仅是由于其自身的因素造成的,另外还因为中央相关机构没有能够有效行使监督和宏观调控的职权。国务院和教育部担负着拟定教育工作的指导思想、政策、基本法规和重要规章制度的职责。因此,应当首先从立法上明确中央政府与地方政府的权责关系、明确政府与学校间的权责关系,以防在权利下移的过程中,各级政府和学校因为弄不清自己的职责而不能很好的行使自己的权利,以致影响各级机构的工作效率。

国务院和教育部具有编制有关教育事业的发展规划的职能,并且应当指导、协调和监督教育规划、计划的实施。在编制高等教育事业发展计划时,应当结合各地区的实际情况,应当有对各地情况调查研究结果的支持,确保计划的合理性,防止因为制定发展目标过高而使高校盲目追求快速发展而导致教育经费不足和教育质量下降。同时应当注重发挥高等教育评估的作用,在发展中确保高等教育的质量。

尽管中央高等教育管理机构将部分办学、管理权利下放给地方,并且这种办学权利的下发趋势还将扩大,但这并不说明中央政府在办学权管理上的无所作为是应当的。中央政府仍要担负一部分学校办学和升级资格的审批职能。因此尽管由于行政区划造成的同类型学校和专业过多的问题一时无法根治,但是中央政府应当严格审查高校办学资格和升级资格,以防这种趋势的再扩大。这自然也要结合高校评估工作来进行。教育部只保留一些对于国家建设和科技研究具有重大贡献的高校作为其直属高校和其他部委所属高校,而将大部分高校的管

理权下放给地方政府。这些地方所属高校的教育预算经费是由地方政府进行划拨的。尽管如此,中央政府并不因为不再对地方高校进行直接的教育经费输入而丧失对它们的管理权。中央政府除了对于部属高校的固定投资以外,还设立一部分流动经费作为一些科研项目的活动经费和教育成果等评奖活动的奖励经费。中央政府可以加大这一部分经费的比例,利用其对高校的激励作用达到对高校进行有效管理。

### (三)合理赋予高校充分的权利

首先,赋予高校在吸引资金方面的权利。近些年来,许多高校在努力朝着产学研结合发展的目标转型,其目的之一就是为了大力发展高校的科研能力,并且加强高校与产业之间的联系,使科学技术运用于实际生产,通过改进生产技术和生产工具来提高企业的生产效率。从另一方面来说,企业因此也会对高校的教育科研进行经济上的支持,使高校的教育经费获得一定程度的补偿。政府应当做的首先是在政策上给予“产学研”相结合的做法以进一步的支持,接着应该从法律法规的层面上给予高校以合法的“招商引资”的权利。

其次,扩大招收国外留学生是获得教育经费补偿的一个较为有效的方式。美国作为一个教育输出的大国,在过去二十多年里其招收的外国大学生的总人数翻了三倍,而这些留学生所缴纳的学费、房租、伙食费等费用之和,在1993年就达到了97亿美元,因此美国商业部已将招收外国大学生列为本国第五大“出口行业”。而在中国,政府和高校在招收留学生这一问题上并没有给予足够的重视,这就要求一方面政府要强化相应的政策和法律、法规上相关的规定,另一方面需要高校以积极的态度来行使自己的权利,充分利用这种机会来获得教育经费的分担、学校知名度的扩大、文化的交流和办学经验的积累,可谓一举多得。

此外,中央政府应当调整政策,支持民办学校的办学和发展,初步营造一种公办、民办高校相互竞争求发展的良性环境。

(摘自《安庆师范学院学报(社会科学版)》第27卷第12期)

## 大部制与高校内部管理体制改革研究

廖少纲 许才明

党的十七大报告指出，要加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制。温家宝总理在 2008 年的《政府工作报告》中也提出“探索实行职能有机统一的大部门体制；针对职责交叉、权责脱节问题，明确界定部门分工和权限，理顺部门职责关系，健全部门间的协调配合机制。”2008 年 3 月份国务院第六次机构改革的顺利推进标志着大部制的改革在我国正式拉开序幕，这种改革也必将成为我国公共组织今后一段时期改革的一个重要方向和内容。高校作为一种提供准公共产品的重要公共组织形式，由于历史的原因，高校在一定意义上作为政府的“衍生品”或“附属物”的性质是不容置疑的，其管理体制的“行政化”特点在诸多方面并不逊色于行政机关，暴露出我国政府管理体制类似的弊病。因此，探索如何运用“大部制”改革的相关理念和方法，推进高校内部管理体制改革具有相当的实践价值和理论意义。

### 1 大部制的内涵

大部制又称“大部门制”或“大部门体制”，在西方发达国家大部制改革开展的时间较早，且取得了明显的效果。在我国，自建国后在一定时期的某些部门也曾实行过大部制改革，但真正提上议事日程是从党的十七大开始。关于大部制，在学界并没有一个统一的概念，结合众多专家学者的观点，大部制必须具备以下 4 个方面的内涵。

(1) 机构合并，人员精简是大部制的基本特征。大部制不是简单的机构合并和人员分流，不能简单地以机构和人员数量的减少作为衡量大部制改革成效的唯一标准，机构和人员数量的增减应遵循社会发展的需要。我国政府部门实行大部门体制，主要是要解决因为职责交叉导致了我国政府管理中调控与监管不力、战略管理力度弱、决策质量不高、管理成本偏高、协调困难、执行力不强、难以进行社会统筹等严重问题。

(2) 准确的职能定位是大部制的前提职能是一个组织所承担的职责和功能，机构是职能的载体。职能的改变必然引起机构、人员数

量和规模的变化。建立大部门制的关键就是在充分认清职能的基础上，把职能类似或相近的部门整合在一起，形成一个有机统一的综合性部门，从而理顺职责之间的关系。职责交叉和职责不清已成为影响我国政府机关办事效率低下，行政运行成本持续攀升，政府形象日益受损的一个极其重要的因素。

(3) 实现决策、执行、监督权力相对独立是大部制的核心权责不一是出现众多问题的重要因素，对于实行大部制的改革，就是要通过权力下放，建立决策、执行和监督相对分离又有效制约的“新三权分立”的权力运行体系，以确保“决策科学民主化”和“权为民所用”的实现。“实行大部制最重要的是强化决策职能，而相关的执行职能应当从决策部门分离出来，并且这个执行机制是相对独立，有自己独立规则的，不管决策只管执行。然后监督机制又是相对独立的。这样决策、执行、监督既相互联系，又各自按照这样一个体制去运行，那这个大部门制才能达到目的。”

(4) 降低行政成本，提高管理绩效是大部制的根本目标从官僚制行政理论到当前的民主行政理论的任何一种公共行政理论的范式都特别强调管理体系的优化，以实现管理效率、管理质量、管理水平的提升。降低行政成本，提高政府的管理绩效是国内外所有国家行政管理体制改革的出发点和归宿，这也充分体现了党的十七大提出的要“着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”的根本要求。

大部制的改革是我国行政管理体制改革系统工程的一个重大突破口，大部制改革的理念和实践可以为我国高校内部管理体制的改革提供有益的借鉴和启发。

## 2 大部制在高校内部管理体制改革的现实基础

从一般意义上来看，高校内部管理体制是指高校的管理制度、管理机构设置、管理权限分配及内部因素相互影响构成的组织体系，其本质是高校内部各个阶层和不同利益属性群体之间的权力、利益分配以及权力之间的协调关系。由于主客观因素，于 20 世纪 50 年代形成

的与高度集中的计划经济相适应的高校管理体制的基本特征仍没有根本性地改变，在诸多方面还表现出强烈的“行政化”特性。

(1) 科学化、民主化决策体制尚未形成由于深受传统政府管理体制的制约，致使高校内部出现党政不分、政群合一、高度集权以及责任不清的状况，导致行政决策出现偏离科学化民主化的发展轨道。在决策权力与决策责任上，相互脱节的现象时有发生，比如在责任重大的决策方面，往往会出现决策职能过于分散的现象，一个重大决策，需要几个，甚至十几个部门负责，主要责任主体不很明确，影响了决策的科学化和民主化发展。

(2) 高校基本职能定位模糊主要表现在以下几个方面：一是对高等教育事业的性质定位模糊。受“教育产业化”的影响，对高等教育的基本特性，对教育是“产业”，还是“公益事业”，还是二者兼有还存在认识不清楚、不到位的现象。二是高校自身的发展目标定位和发展方向不甚明确。无论是师范类、财经类、医学类、农业类还是理工类院校，甚至军事类院校，几乎都提出了要把学校建设成为一流的教学科研型的综合性大学发展目标，于是如何争取更多的“办学权”成为领导的主要职责。科研成为众多高校教师的首要任务，教学退居为“副业”，难以正确处理好教学、科研和为社会服务三者之间的辩证关系。

(3) 组织庞大，管理效能低下当前我国高校机构庞杂，运行缓慢，包括党群机构、行政机构、教辅机构、附属单位以及教学单位在内，高校机构高达 50 个左右。同时，非教学人员的数量也急剧膨胀，接近甚至超过教学人员，大多高校的非教学人员的比例达到教职员工总数的 45%~55%，机构和人员的庞杂给学校造成沉重的财政负担。尤其是近年来我国大学规模的扩大，新兴学科、新办专业的大量涌现，使得学校一级的管理层次增加，大学科层化特征愈加明显，人浮于事，权力集中，从而导致管理效能的下降。

(4) 组织架构基本是政府管理模式的翻版高校

本是以学术为主的一个实体，教学和科研是其最基本的职能，但在我国，由于特定的历史和社会背景，大学形成了行政主导的传统和

制度,高校与政府机关一样,习惯于以行政管理模式来建立组织架构,“官本位”现象严重,这种构架带来了一系列的负面影响。学校办学主体本末倒置,机关行政人员成了学校权力的核心,行政管理取代学术管理,占据高校管理的主导地位已是不争的事实。职称与行政级别联系日益紧密,高校内部的学术权力很大程度上为行政权力所取代,在相当程度上影响着学术权力的发挥,导致一些本来应该由学术权力主导的学术事务也受到行政权力的影响和制约。

(5) 依法治校还任重道远我国教育立法近几年取得了可喜的进步,但有法不依,执法不严的现象仍大量存在。而且许多具体制度的不健全、不规范,导致不少“有法难依”的现象。与此同时,由于党政高度一体化,特别是行政权力远远高于学术权力,往往导致相关组织、普通教师不能也不敢轻易对上级权力进行监督。无论是职务的调整、职称的评定、课题的申请、成果的申报还是作品出版专项资金的资助等都难免会打上“人治”的烙印。而一些本有“民主监督”功能的组织也往往成了“橡皮图章”,如有的高校的教代会,只不过是一个群众组织,并无实质上的权力;学校的校务会,只不过是一个咨询机构,也无实权。

以上所提及的种种弊端,应该说是目前我国高校内部管理体制的普遍现象,有些是历史造成的,有些是在发展中难以避免的。但这种弊端带来的最直接和显现的后果就是,行政效率低下,运行成本过高,基本目标发生偏离,使大学教育脱离现实社会发展的需要。因此,结合当前我国行政改革的最新发展趋势,以“大部制”改革的相关精神指导高校内部管理体制改革就具有重要的现实意义。

### 3 高校内部管理体制实行“大部制”改革的基本思路

借鉴国际上的成功经验,结合我国的实际,按照大部制改革的理念和要求来进一步完善高校内部管理体制改革。

(1) 明确高校的历史使命和职能定位,确立正确的价值取向职能的转变和定位是推进大部门制改革的关键,同样也是高校内部管理体制改革的基础和关键因素。高等学校承担着教学、科研、社会服务三大职能。弗兰斯纳认为,大学之别于其他“知识性机构的特点之一,

即在它还是一个着重于教学的地方，是一个造育人才的地方”。教师是学校学术活动的直接承担者，教师的水平直接影响着大学的办学水平。有学者认为，以学术为本，弘扬学术价值，树立学术本位的校园核心价值应成为大学内部管理体制改革的根本价值取向。作为大学管理者应大力弘扬大学精神，强化大学学术性属性，构建大学教师致力于获取斟酌的专家性权力的机制，抑制教师对职位权力的冲动，引导大学教师真正成为“以思想和传授其思想为职业的人”，使大学组织真正成为“传递深奥的知识、分析批判现存的知识并探索新的学问领域”的知识性社会。

按照“精简、统一、效能”的原则，实现高校机构精简，权责分明在机构设置或重组时，按照职能，即按教学、科研、生产经营、后勤服务、人事组织等系统而不是与主管部门对口的原则来建立管理机构和模式。要把原隶属于机关、行政职能界线模糊的部门从校机关中剥离，做到管理与服务分开。内部的党群、行政、教学、学生、科研、总务后勤管理人员和机构实行管理机构分类管理，这既可以避免互相推诿，权责不清的现象发生，也可以简化多重领导结构，提高管理效率，有利于育人活动的开展，有利于建立现代大学管理服务体系。

(2) 完善决策体制，推进科学、民主决策大部制的精神要求把重大决策权集中在组织的最高机构，同时拓宽社会各界参与政治的有效渠道。高校的决策权主要集中在“校”级领导机构，要实现行政决策的科学化和民主化，必须做好以下几个方面的工作。第一，实行党政分开以完善决策中枢系统的建设。党委作为大学的最高决策机构，担负起学校长远发展的战略和重大事件的决策职能，把握学校的发展方向；而校长则具体负责党委会决议的贯彻落实，主抓学校的日常行政管理工作。第二，建立和完善决策咨询机构并充分发挥其作用。目前我国大多高校内部，严格意义上的决策咨询机构并没有建立，各种相关部门和机构成了咨询机构，这些机构无论在信息提供还是在决策选择上都难免会出现“部门利益倾向”而难以“顾全大局”。因此，建立相对固定的重大决策咨询机构是实现决策科学化民主化不可或缺的条件。第三，拓宽民主参与渠道，充分尊重“民意”对决策选择

的偏好。高校应在加大“电子校务”建设和“校务公开”的基础上，在与高校发展密切相关的重大决策中，让教职员工有更多的知情权、参与权，以共同促进行政决策的科学化和民主化。

(3) 积极探索并推进人事制度改革人事制度的改革是管理体制  
改革中的难点，因为改革涉及到人的利益的重新调整与分配。对于高  
校来说，人事制度的改革特别要重视以下两个方面：一是要加强编制  
管理，按“保证教学、激活科研、精减管理层次、优化结的之一是培  
养其创新能力。在做课题的过程中，硕士生往往用自己的习惯思维去  
思考问题，经常会陷入狭小的范围。开展课题论辩会，让不同的课题  
组集中讨论某一问题，集思广益，从不同角度、不同层次提出对问题  
的看法，有益于课题组成员进行开拓性思维，增强其创新能力。

(4) 考察论文应用性论文是硕士研究生毕业的

研究成果，培养单位应加强对论文的应用性的考察，检查论文的  
课题来源是否具有实用性，检查论文的数据是否真实，所得出的结论  
是否与实际推理相符合，不符合要求的令其修改并制定惩罚措施。严  
格考察有利于硕士研究生在一开始做论文时就考虑到应用性，这有利  
于其未来进行的专业性强的实际工作的开展。4 结语硕士研究生的培  
养不同于博士研究生的培养，由于社会对硕士研究生的需求主要是专  
业性强的工作，

因此对硕士研究生的培养应从重新确立符合社会需求的培养目  
标入手，为培养其具有创新能力、应用能力的高层次人才，对课程内  
容设置、教学方式、科研课题及论文进行重新考虑。从过程的角度，  
对以上方面进行界定和整合，以有益于满足社会需求，提高硕士研究  
生的培养质量。

(摘自《科技与管理》第 11 卷第 2 期)

发送范围：校领导

---

主编：丁三青 副主编：谢广元 责编：祁慧勇 执行编辑：杜卉卉

---

电话：0516—83590382, 83590385 E-mail: fzghc@cumt.edu.cn

---