

# 高 教 动 态

总第 17 期 2011 年第 2 期

嘉兴学院发展规划处 主办

2011 年 6 月 20 日

---

## 本期要目

### ● 回眸“十一五”展望“十二五”

从外延扩张转向内涵建设

——我国高等教育发展方式及发展战略转变的回顾与展望	.....1
公平与质量：基础教育改革的时代强音	.....8

教育投入与保障：“十一五”回顾与“十二五”趋势展望	14
<b>● 高校内部管理体制改革</b>	
我国高校内部管理体制改革的现状与对策	27
我国公立高校内部管理体制的实践反思与现实选择	34
美国高校内部管理体制的特征及对我国的启示	41

- 回眸“十一五”展望“十二五”

## 从外延扩张转向内涵建设

### ——我国高等教育发展方式及发展战略转变的回顾与展望

上海教育科学研究院 谢仁业

我国高等教育在经历了新世纪首个十年的大发展、大跨越以后，正处在历史发展的转折点、新起点上。新一轮发展阶段的主要特征，是从外延扩张走向内涵建设，由高等教育大国迈向高等教育强国。

新一轮发展面临的发展机遇与挑战，也是前所未有的。包括人口、就业、创新驱动、社会转型、经济结构调整等发展方式转变的宏观背景巨大变化，迫使我们思考，高等教育用过去的发展方式（外延扩张、粗放、超常规、系统生态破坏）能不能实现未来的可持续发展？高等教育以内涵（质量、结构、效益）建设为主的发展方式转变和发展战略调整的理论与实践依据和主要解决的问题、主要着力点（主要抓手）是什么？

#### 一、高等教育“十一五”规划期间取得的成就

##### 1. 高等教育大众化与国际竞争力明显提升

2009年底，我国高等教育在校生总规模达2979万人，高等教育毛入学率达24.2%，高等教育毛入学率比2002年我国刚进入高等教育大众化门槛时的15%提升了9.2%。其价值在于：我国不仅用不到十年时间跨越式走过了发达国家数十年甚至上百年走过的从精英教育到大众化教育的发展阶段，而且顺利越过了南美和非洲部分发展中国家虽先于我国实现高等教育大众化、但高等教育毛入学率普遍停顿在18%至23%的“过渡期”和“停滞期”；北京、上海高等教育毛入学率高达57%，已先期进入高等教育普及化阶段，超过了OECD国家同期高等教育毛入学率平均稍高于50%的水平，江苏、浙江、湖北、陕西、辽宁等高等教育发达地区正迅速接近高等教育普及化；2005年至2009年，我国每十人口高等学校在校生数已从1613人上升至2128人，提升了31.9个百分点，极大地提升了我国人口文化素质和人力资源在国际上的比较优势和竞争力，为我国经济、社会快速、稳步发展提供了“人口红利”。

以建设世界一流大学为目标的“985工程”和“211工程”院校国际竞争能力得到明显提升，

在美国及其他发达国家中中国本科生质量和综合素质得到高度认可，有的院校在国际知名排行评估系统中已进入世界前 250 强，高校为 SGI 论文发表由世界二十名之外上升至世界前五名作出主要贡献，化学、数学、材料科学等部分重点建设学科已进入世界研究所学术排名前一百名。

## **2. 高等教育科研活动发展蓬勃**

2009 年底，我国在学研究生规模为 140.49 万人，其中博士 24.63 万人，硕士 115.86 万人，研究生总规模也先后在“十一五”期间超越俄罗斯、美国，进入世界研究生教育大国前列。

2008 年底，我国高校从事科研活动人数为 39.2 万人。多方面筹措科研经费总额 654.5 亿元，较上年增长 20%。高校主持完成成果中获国家自然科学奖、国家技术发明奖和国家科技进步奖分别占全国总数的 47%、81% 和 37.9%，囊括了国家技术发明全部一等奖。同年，依托高校建设的国家重点实验室、国家工程中心、国家工程研究中心、国家工程实验室、国家技术转移中心分别占全国总数的 63%、39%、27%、33.3% 和 70%，依托高校建设的国家大学科技园达 69 个。

## **3. 高等教育形态布局调整成果丰硕**

经过“十五”、“十一五”期间持续努力，我国高等教育不仅完成了与沿海开放、振兴东北、中部崛起、西部开发战略相呼应和长三角、粤港澳、环渤海区域经济、社会一体化进程与发展水平基本适应的高等院校形态布局，更重要的是形成了与工业化、城市化进程和生产力布局相适应的大学集聚园区和大学科技园区。

各地根据各自的省情、地情优化高等院校形态布局。如北京形成了城区“东、西、南、北”四个大学集聚园区；上海形成了“2+2+X+2”的大学集聚园区格局；广东珠海大学集聚园区不仅吸引了本省大学还吸引了北京的高水平大学举办分校。此举在世界高等教育发展史上，可与美国的赠地运动和“赠地学院”的兴起相媲美。

## **4. 高等职业教育异军突起**

以就业为导向和以应用型人才培养为主的具有中国特色的高等职业教育（高职、高专）在“十一五”期间飞跃发展是中国高等教育对世界高等教育发展作出的独特贡献。2004 年至 2009 年底，是高等职业教育从量变到质变、占据院校数和在校生数半壁江山的转型期。2009 年底 2305 所普通全日制高等院校中，本科院校 1090 所，专科院校（高职、高专）1215 所，院校本专比为 1: 1.1。如加上以职业教育为主的 384 所成人院校、812 所民办院校，普职院校比为 1: 2.2。同期高等职业教育在校生从 595.65 万增至 964.81 万，在校生本专比从 1: 0.8 上升至 1: 0.82，如加上成人本专科和网络本专科总规模则达 1923.43 万人，与普通全日制本科 1179.85 万人的在校生普职比则为 1: 1.63。我国高等职业教育的发展道路不仅与德国（主要是中职）、美国、（主要是社区学院：就业与

升学功能对半) 澳大利亚(主要是 TAFE: 就业与升学功能对半) 完全不同, 而且经受了 2008 年下半年至今世界金融危机爆发对人才、就业市场史无前例的严重冲击考验, 高等职业教育院校平均就业率从 2004 年至 2009 年经历了低于本科、研究生到与其持平、有的地区甚至高出的变化。

### 5. 高等教育国际化进展迅猛

高等教育国际化进展迅猛的主要标志是国际社会对中国高等教育认可。以来华外国留学生学历生规模这一国际公认的指标分析, 2007 年至 2009 年三年, 是来华外国留学生学历生规模从每年 15503 人倍增至 62583 人的快速增长阶段, 净增 3 倍。目前总规模已达 117548 人。其中来自亚洲、非洲、欧洲、北美、南美和澳洲外国留学生学历生分别为 84336 人、8688 人、14471 人、7276 人、1689 人和 1088 人, 比例分别为: 71.7%、7%、12.3%、7%、1% 和 1%。

## 二、高等教育新一轮发展面临的挑战

人口结构变化对高等教育适龄人口的影响。高等教育新一轮发展面临的人口结构变化主要在高等教育学龄人口下降、城市流动人口中学龄人口比例高移和全社会人口老龄化比例上升三个方面。在高等教育学龄人口下降方面, 由于我国 1980 年开始实行计划生育政策的作用, 18-22 岁高等教育学龄人口在 2008 年达到高峰(据笔者对上海市户籍人口抽样调查的统计), 至 2016 年学龄人口总体呈下降趋势, “少子化”趋势在还将持续数年; 而城市流动人口中学龄人口比例高移即将对高等教育学龄人口结构产生重大影响, 在京、津、沪等流动人口集聚城市, 中、小学段学龄人口超过本地户籍学龄人口比例现象已高移至高中和高职高专学段, “移民化”趋势不久即上移至高等教育, 改变高等教育生源结构; 全社会人口老龄化比例上升趋势更为严峻, 京、津、沪等人口集聚省市, “老龄化”人口比例呈现由占总人口 25% 左右向 30% 左右发展趋势, 对高等教育提出了老年人准入和多次教育的新需求。

经济与就业结构变化对高等教育人才培养模式与学科专业调整的要求。经济与就业结构变化主要表现在产业结构高移与产业链拉长两个方面, 即来料加工、代工为主的出口加工导向的生产方式将被具有自主知识产权和高新技术、高附加值为主的生产方式取代, 要求高等教育从低成本人才培养向高新技术、高附加值为主的高素质人力资源开发转型, 包括提升人力资源(劳动者)的文化水平和学历水平。拉长产业链人才培养是高等教育另一个发展重点: 主要是研发、设计、物流、品牌管理和销售等生产服务类人才, 处于中间环节的制造业大量缺乏的是应用性技术人才和高科技技能人才。只有高等教育人才培养模式与学科专业调整得到有效转型, 低成本人才就业供过于求与高素质人力资源供不应求同时存在矛盾、应用型人才需求剧增与高校学术性人才培养比例过大同时存在的两难矛盾才可能得到破解。

城市化进程及社会转型对高等教育改革与发展的要求。我国城市化进程中必然将产生一批包括城市圈、综合性功能和专业功能等分工定位的世界城市或全球城市，必然要求要求区域高等教育体系创新、重构，形成少量综合性、以学术和科研为主导的大学、一大批教学科研并重的多科学院和专业学院、大量以就业为主导的高职高专院校和社区学院的系统布局和院校结构重组；区域经济一体化要求加速高等教育区域发展一体化发展，主要是教师流动、学生流动、课程流动、项目流动，实现资源跨行政区域的共享和合作；社会转型要求高等教育加快对终身教育、移民（流动人口）教育、老年人教育的准入与开放。

后世界金融危机时代趋势对高等教育发展的挑战与机遇。在世界加速全球化进程中，我国因改革开放巨大成功、经济高速增长、经济总量已进入世界第二而被推向世界舞台中心。相形之下，高等教育国际化进程和高等教育国际竞争力水平滞后于国家经济、社会发展的迫切需求。主要面临的挑战与机遇：一是美国高度发达的高等教育体系吸引着全世界优秀青年留学美国，保持创新人才培养制高点上的优势，我国高等教育如何转变人力资源开发上的极端“出超”赤字局面；二是为培养全球化人才，美国、日本、欧洲分别实施 10 万美国学生留学中国、20 万日本学生留学世界和“波罗尼亚宣言”大学生国际流动计划，我国高等教育如何应对和行动；三是欧美高等教育强国为应对“少子化”和世界金融危机对高等教育经费投入递减的影响，主动走向世界办学，尤其瞄准全球最大的高等教育生源市场中国，我国高等教育如何在战略上冷静应对和积极行动。

### 三、高等教育新一轮发展理念转变与使命、责任

#### 1. 高等教育发展观、价值观的转变

高等教育新一轮发展首先要解决为谁发展、发展为了谁的问题，也就是教育价值观向以人为本、以学生发展为中心、以教师发展为主体教育本原的价值回归。主要转变为：

- (1) 从偏重教育的本体发展、功利倾向向以人的发展为本的教育本原、内在价值观转变，发掘人的创造、创新和创业能力；
- (2) 从偏重教育的硬实力即器物、物质内容向注重教育的软实力即制度精神和文化的转变，从偏重发展大楼向发展大师、大爱、大任（使命、责任）转变。
- (3) 从偏重教育的外延规模扩张向依赖质量、结构、效益提高带动高等教育发展质量和水平提高的内涵提升式方向转变；
- (4) 从偏重教育的自我完善、自我发展向教育在学术独立、学术自由和社会批判的传统价值传承基础上，向文化引领、道德引领、精神引领和学术创新，成为全社会（至少是新一代公民）精神、文化家园的发展方向转变。

## 2. 高等教育组织本体性质的转变

高等教育组织自身性质的重新认识和回归，也就是教育的人本位和社会本位双重价值的发现和体现。高等教育组织从诞生之日起，就是由学生行会、教师行会这两个社会组织为载体建立起来的，意大利萨拉诺大学和法国巴黎大学即为典型代表。高等教育新一轮发展必须重新回答高等教育组织性质、功能价值所在，即高等教育组织本身是谁？解决自身发展为了谁？为了自我发展还是社会发展的的问题。实现高等教育组织自身性质和功能价值回归社会、融入社会、服务社会、引领社会。

在实践中，解决以往高等教育发展同质化的问题，解决高等学校发展定位与特色发展、错位发展的问题，解决高等学校由于脱离社会而造成的培养目标、服务对象和依托资源的迷失。如相当一部分学校没有人才培养目标、服务对象的准确定位；相当一部分学校偏离学校原来的人才培养目标定位，定位“工程师摇篮”的学校，纷纷转向培养“科学家”；也有相当部分学校在坚持为抵制历史上教会“宗教结合”、“政教结合”办学体制对学术发展的扼杀、窒息而产生的“大学自治”、“学术自由”宝贵精神遗产同时，或多或少走进了“象牙塔”和“精英教育”阶段的思维定式，脱离了社会发展的实际。

高等教育新一轮发展还要回答并解决发展依靠谁、即谁是发展的内生动力的问题。是继续主要依靠外部资源、物质资源还是主要依靠内部资源、人力资源的战略选择。重新认识教师发展潜力的发掘与发挥是高等教育发展的不竭动力。把一切为了教师的发展、一切依靠教师发展的理念真正落到实处。其中关键的理论和实践问题是我国高等教育发展对高水平师资队伍的提高立足自主培养还是主要靠引进？部分高校全球公开招聘的经验教训表明，在中国高等教育目前发展阶段，世界级高水平教师是全球竞争的聚焦点，也是各国解决自身和全球发展重大科学问题和实践问题的核心竞争力，是无法引进的。真正的大师不可能只依靠引进，只能依靠自主培养，依靠在重大项目实践中锻炼成长。依靠自主培养与按需组团引进相结合的战略，提高引进人才的效率和促进教师队伍转型和管理创新。

## 3. 发展目标、归宿、道路（途径）的转型

高等教育新一轮发展最终要回答并解决发展目标、归宿、道路（途径）问题：即发展怎样的高等教育、发展成什么样的高等教育。近、现代意义上的高等教育发祥于欧洲，我国高等教育在 19 世纪末“西学东渐”进程中起步，整体上属后发、外来、模仿型。但是随着高等教育改革开放以来的迅猛发展，已进入到高等教育大众化发展阶段，北京、上海已步入高等教育普及化发展阶段。在一个人口众多、经济发展不平衡的发展中国家，面临的重大理论和实践问题是史无前例的，也不可能照搬、全部借鉴外来经验，是探索中国特色自主创新的高等教育发展道路，还是停留在后发、外

来、模仿型高等发展道路？我们必须作出选择和转型。

## 四、高等教育新一轮发展的主要实践问题探索

### 1. 高等教育创新人才培养问题

主要是高等学校人才培养模式及学科专业结构调整。回答和破解为什么我国高等院校培养不出国际知名的大师和创新人才的钱学森之间，是高等教育新一轮发展的首要问题，其中关键是高等学校包括培养目标、内容、方法、考核评价等要素人才培养模式亟待改革。以教学内容为例，我国高等院校与世界知名高水平大学的关键差距是课程数量和质量的差距。2002年，哈佛大学课程总量已达8000门，生均0.4门，师均2.3门；同样可比学生规模的国内一所知名高校仅2000门不到，生均不到0.1门，师均0.8门。课程总量前者是后者的4倍。2010年12月，哈佛大学、麻省理工、耶鲁大学等一批在美国的世界知名高水平大学已在互联网上公开通识教育和专业课程，据称将公开其中的30%至40%课程。以教学手段为例，美国普通金融专业二年级研究生已主持或参与30多项科研和实践项目，而我国同类可比较的研究生还停留在学术学位培养模式，绝大多数缺乏科研和实践项目锻炼机会。美国本科生阶段大学生也已大量参与教师承担的科研项目，而我国本科生基本无此机会，尤其第四年论文或实验报告阶段，主要精力是奔波于人才就业市场。

在学科专业结构调整方面，关键问题是与社会转型和经济结构调整需求严重脱节。主要表现在新兴学科专业设置、学科复合交叉、陈旧学科专业退出等学科专业调整重组的体制机制尚未形成，造成多年积累下来的老问题，日益成为创新人才培养中的瓶颈性问题和突出矛盾。

### 2. 高等院校发展定位及分类管理问题

由于上述社会转型、经济结构调整和发展方式的变化，高等教育新一轮发展的主要矛盾是如何满足人民群众日益增长的对多样化、高质量高等教育需求与高等教育发展同质化、统一型“、千校一面”办学不能满足需求的矛盾。即从解决人民群众接收高等教育机会“有书读”到满足多样化、高质量高等教育“读好书”的转变。

高等院校发展定位及分类管理的主要依据是以上人才需求和培养目标的类型差别和规格差别。按照联合国教科文组织的分类标准，大致可分为科学（学术）型、工程技术型和职业型三类。其中科学（学术）型人才需求结构中比例最小，而工程技术型和职业型人才在需求结构中比例最大。但是，我国相当部分高校发展定位却盲目趋向科学（学术）型，造成高校人才培养结构与社会需求比例倒挂。由此，高等院校发展定位及分类管理是高等教育新一轮发展必须解决的重大问题，改革与调整的方向是，各类院校都应准确定位、错位竞争、特色发展，各类学校在各自类型上均可创建一流，都有发展空间。这在全国高等教育整体发展格局上形成百花齐放、千帆竞游的和谐发展、合作

竞争、生机勃勃的良性发展生态环境。

### **3. 高等学校评估体系与制度改革问题**

高等院校发展定位及分类管理的改革发展目标能否实现，关键在于改革高等学校评估体系与制度。从上世纪 80 年代开始的我国高校办学水平评估探索，适应了我国高等教育大发展、大跨越阶段的需要，取得了巨大的成就。但是，为适应新一轮高等教育发展的需求，必须反思和改革原有的评估体系和制度弊端，其关键问题是：评价标准和评价主体单一。以政府为主的评价主体和全国单一的评价标准，无法面对办学定位各异、办学类型不同的多样化、特色发展、错位竞争的需求。如果以分类管理的思路和分类主体开展评估，我们就能看到实际存在着原有标准和体系不可能发现的价值结果。如上海有上海音乐学院和中欧国际工商学院已可按国际同行认可的标准分别进入国际十大音乐学院和国际商学院前二十名行列。但是如果按现行的高等学校办学水平评估标准和评估体系，上述两校在国内所有院校发展中的地位和价值完全被埋没。

由此，高等学校评估体系与制度改革的主要方向是，按各校不同的发展定位目标，进行有同行、社会中介组织多种主体参与的分类评估。其基本条件是：各校均应选择明确各自的发展目标、人才培养目标和主要科类发展领域的规划定位；同行和社会中介组织为主体的评价体系和制度形成；各类院校已形成各自分类的可监测的评价标准。

### **4. 政府、高校、社会公共管理与治理结构调整问题**

为解决以上问题和矛盾，高等教育新一轮发展必须以改革为动力，新一轮改革的重点是管理体制和公共治理结构的构建，目的是形成现代大学制度构建所必须的宏观管理制度。其中亟待调整的治理结构有：（1）中央政府与地方政府共建以地方统筹为主的教育综合改革试验区，形成各类地区分类管理的教育管理权力合理配置，符合各地区高等教育发展不平衡的国情，探索发掘中央与地方共同管理高等教育的中国模式宏观治理结构的巨大潜力和独特优势；（2）政府指导、管办分离、社会参与的公共治理结构。在省市区域层面，探索政府以规划引导、分类指导、监督办学、绩效拨款等公共服务为主的职能转移；高等院校探索形成依法自主办学、民主办学的治理结构；社会机构承担需求引导、资源提供和参与评估的职能。（3）高等院校探索形成以大学精神、使命、责任为核心、以规划为引导、以大学章程为依据、学术权利与行政权利相平衡“决策、执行、监督”高效运行、民主办学为基础的治理结构。

### **5. 推进高等教育国际化进程问题**

提升中国高等教育教育的国际地位和核心竞争力、国际影响和国际话语权作为新一轮发展的战略目标。以高等教育的国际化带动其他领域的功能提升和综合信息流动的全球性集聚、辐射的集散

枢纽地位。

全面提升高等教育国际化程度、水平。形成国际化、创新人才的培养目标和办学目标。包括中外合作办学、引进具有国际高等教育经验和背景教师、扩大外国留学生规模等各方面。

优化出国留学全球布局。调整政策，鼓励出国留学的多元文化合理布局，吸收全人类先进的精神、文化和知识财富。集聚、储备、培养和提供大批具有国际理解、国际生存能力和竞争力的国际化人才，发展和扩大中国高等教育在全球领先的独特优势。启动教育走出去战略。走出去举办包括孔子学院在内的各种高等教育办学机构；输送教师讲学、访学、合作科研。

教育发展研究 2011 年第 1 期

## 公平与质量：基础教育改革的时代强音

上海市教科院 汤林春

教育公平是社会公平正义的基石，是建设社会主义和谐社会的重要内容。提高质量是教育改革的最终目的，是教育发展的永恒主题。2010 年颁布的《国家中长期教育改革与发展规划纲要》将“促进公平、提高质量”作为战略重点，这既是在我国经济社会发生深刻变化的情势下，对人们追求社会公平与和谐的回应，也是有特色社会主义基础教育的内在要求。可以说，改革开放以来，尤其是新世纪以来，我国基础教育在“促进公平、提高质量”上下足了功夫，但当我们站在“十二五”的门槛边时，还需冷静自问：形势研判清楚了吗？下一步该怎么办？为此，回顾过去、展望未来显得尤其必要。

### 一、促进教育公平：政府该怎么办？

党的十六大以来，促进社会公平成为党和政府制订政策的核心价值取向。而教育公平是社会公平的基础，基础教育是对国民实施基本的普通文化知识的教育，培养的是公民的基本素养，促进基础教育公平对社会、国家和民族无疑都有着重大而深远的历史意义。政府作为公共利益的代表，促进基础教育公平是其应尽的职责。

#### 1. 普及教育，实现学有所教

实现教育公平，首先要保障就学机会公平，使适龄儿童学有所教。尽管我国在 20 世纪 90 年代通过针对不同地区实施“三步走”策略，达到了“双八五”的规划目标，但其余 15% “两基”未达

标的人口地区主要集中在“老、少、边、贫”地区。

针对这一现实，党和政府又提出了“西部地区‘两基攻坚’计划”，重点针对西部地区和中部地区未实现“两基”目标的县，着力使西部地区“普九”人口覆盖率达到85%以上，青壮年文盲下降到5%以下；同时实施两期“国家贫困地区义务教育工程”，使贫困地区基础教育办学条件得到较大改观，这些措施使得我国“两基”目标如期实现，取得了大成就。在“十一五”期间，我国普及教育水平又有提升。据统计，2009年小学净入学率达99.4%，比2005年提高0.2个百分点，不仅超过2007年世界平均87%的水平，也超过了发达国家96%的平均水平；初中阶段毛入学率达99%，比2005年提高4个百分点，比世界平均水平高19个百分点，接近经合组织国家平均水平。较高的普及水平为实现教育公平提供了基本保障。

## 2. 均衡发展，促进基础教育公共服务均等化

随着社会经济的快速发展，人民生活水平的逐步提高，社会对优质教育资源需求越来越强烈；同时，由于经济社会发展水平、教育资源投入等因素的差异，使得地区之间、城乡之间、受教育群体之间的教育状况出现了过大的差距，教育公平问题逐步成为社会关注的焦点。党中央审时度势，积极应对。胡锦涛总书记于2006年指出：“保证人民享有接受教育的机会，是党和政府义不容辞的职责，也是促进社会公平正义、构建社会主义和谐社会的客观要求。”同年，十六届中央委员会第六次全体会议通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出“，坚持教育优先发展，促进教育公平。建设现代国民教育体系和终身教育体系享有接受良好教育的机会。坚持公共教育资源向农村、中西部地区、贫困地区、边疆地区、民族地区倾斜，逐步缩小城乡、区域教育发展差距，推动公共教育协调发展。党的十七大进一步阐明，教育公平是社会公平的重要基础。

为此，教育部于2005年出台《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》，2006年新修订的《中华人民共和国义务教育法》明确规定：“国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源，促进义务教育均衡发展，改善薄弱学校的办学条件，并采取措施，保障农村地区、民族地区实施义务教育，保障家庭经济困难的和残疾的适龄儿童、少年接受义务教育”，第一次从法律上规定了“义务教育均衡发展”。

促进教育均衡发展，中、西部及农村教育是关键。2003年国务院颁布《关于进一步加强农村教育工作的决定》，对农村教育工作作出全面安排。2006年率先在西部农村实行义务教育免收学杂费政策。2007年，这一政策进一步扩展到全国农村。2008年，全面实现农村免费义务教育。2010年农村小学、初中学生人均公用经费达到300元和500元，农村义务教育阶段家庭经济困难寄宿生的生活补助有所增加。在“两基攻坚”计划中“，农村寄宿制学校建设工程”、“农村中小学现代远

程教育工程”，较好地改善了农村办学条件，使中西部地区也能享受到优质教育资源。通过这些举措，中西部地区和农村学校教育条件逐步缩小了与城市和东部地区的差距。

据统计，从城乡差距看，我国小学大专及以上学历教师比例的城乡差距，2005 年为 25.8 个百分点，2009 年缩小为 18.9；初中本科以上学历的教师比例城乡差距，2005 年为 33.5 个百分点，2009 年缩小为 25.3。初中生均仪器设备值，2005 年城市是农村的 1.2 倍，2009 年缩小到 0.5 倍。2005 年小学和初中生均预算内事业费城市是农村的 1.4 倍，2008 年缩小到 1.2 倍，生均预算内公用经费小学从 1.7 倍缩小到 1.2 倍，初中从 1.6 倍缩小到 1.1 倍。

从东、西部地区比较看，初中本科及以上学历教师比例，2005 年东部和西部相差 12.7 个百分点，2009 年缩小到 9.5 个百分点；小学大专及以上学历教师的比例，东部和西部的差距也从 2005 年的 9.5 个百分点缩小到 4.9 个百分点。2005 年初中生均预算内事业费东部是西部的 1.8 倍，2008 年缩小到 1.5 倍，小学也从 1.7 倍缩小到 1.5 倍。生均预算内公用经费东西差距，初中从 2005 年的 1.7 倍缩小到 2008 年的 1.1 倍，小学从 1.8 倍缩小到 1.2 倍。

促进教育均衡发展，农民工子女教育问题不容忽视。随着我国工业化、城镇化进程的加快，进城务工的农民必将越来越多，其子女受教育的问题直接拷问着教育公平。2001 年国务院颁发《关于基础教育改革与发展的决定》、2003 年教育部、中央编办等 6 部委下发《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》，明确规定“：进城务工就业农民流入地政府负责进城务工就业农民子女接受义务教育工作，以全日制公办中小学为主。”正式确定了农民工同住子女义务教育“两为主”的政策，保障了农民工子女在流入地接受平等义务教育的权利。据统计，2009 年全国义务教育阶段农民工随迁子女达到 997.1 万人，占全国义务教育在校生人数比例的 6.4%，78.2% 的农民工随迁子女在公办学校就读。

### 3. 展望未来“：后普九”时代的选择

不难发现，我国义务教育普及程度已经达到了较高水平，但就基础教育而言，学前教育毛入园率 2009 年还只有 50.9%，离“十一五”规划目标相差 4.1 个百分点，如果不积极应对，这一目标将难以实现；高中教育阶段 2009 年毛入学率为 79.2%，离 2020 年纲要 90% 的目标还相差 10.8 个百分点，以后每年需要提高 1 个百分点，这一任务还相当艰巨。因此“，后普九”时代的普及任务主要是向两头延伸问题，重点在学前教育和高中阶段教育。

最近，国家主要领导人对发展学前教育作出了重要指示，要求明确学前教育的公益性，制订学前教育三年行动计划，确定政府责任，着重解决“入园难”问题。国务院于今年 11 月颁布《关于当前发展学前教育的若干意见》，提出了十条有针对性的措施。可以预见，学前教育的普及水平在

不久的将来会有大的提高。

需要关注的是，不管是学前教育还是高中阶段教育，普及的难点均在中西部和农村地区。同时，随着我国现代化、工业化和城镇化进程的加快，大量人口将从农村进入城镇，势必导致农村教育资源的整合和城市教育资源（尤其城郊结合部）需求的增加，这就要求对城乡教育资源进行重新配置，合理布局。面对普及教育的新情况，必须及早谋划，方能胜算在握。

随着普及水平的提高，基础教育阶段受教育机会公平的问题将逐步得到解决，教育过程与结果公平的问题也将随之凸显。虽然教师和学校对教育过程公平要担当很大的责任，但政府理应提供更为均衡的公共服务，要通过设立课程标准、改革评价考试制度等，为学校和教师创造更为宽松的氛围，引导学校和教师改变教学行为，提高教学效能，使学生获得符合自身实际的充分的发展。同时，未来的结果公平并不是统一标准或统一表现下的公平，而是符合学生自身潜能发展的公平，所以个别化教育或小班化教育理应受到重视。

## 二、提升教育质量：该如何破解？

纵观整个国际社会，没有哪个国家愿意在教育公平和教育质量之间只择其一。作为一个正在崛起的大国，更是如此。这就不难理解为什么《国家中长期教育改革与发展规划纲要》将“促进公平、提高质量”作为战略重点。然而，我们必须面对的是：需要什么样的教育质量？又该如何达到它？根据对这个问题的不同回答，我们可以作出“应试教育”与“素质教育”的分野。“应试教育”唯分数论，考试成绩就是质量；而“素质教育”不否定考试成绩，但以提高学生全面素养为目的，关注学生的创新精神与实践能力，坚持德育为先，能力为重。

### 1. 全面实施素质教育，提升全体学生的综合素养

近 30 年来，我国始终坚持“素质教育”路线，并把它作为教育改革发展的主旋律。1983 年教育部颁发《关于全日制普通中学全面贯彻党的教育方针，纠正片面追求升学率倾向的十项规定》，对应试教育进行了批评，同时强调了能力的培养。1999 年中共中央、国务院颁布《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》，素质教育进入全面实施、重点突破阶段。2006 年全国人大通过新修订的《中华人民共和国义务教育法》，将全面实施素质教育写入法律条文，实施素质教育成为国家意志，标志着素质教育进入依法推进的时期。在 2010 年颁布的《国家中长期教育改革与发展规划纲要》中，将“全面实施素质教育”作为战略主题，并明确指出素质教育的核心是“培养什么人、怎样培养人”的问题，重点是“面向全体学生、促进学生全面发展，着力提高学生服务国家服务人民的社会责任感、勇于探索的创新精神和善于解决问题的实践能力。”

实施素质教育，课程改革是核心。20 世纪 80 年代中期，上海、浙江等地对课程改革进行了先

行探索。2001年全国启动了新课程改革，先在38个实验区进行试验，同年全国基础教育工作会议颁布《基础教育课程改革纲要（试行）》，正式启动新中国成立以来影响最为广泛、改革最为深远的新一轮基础教育课程改革。2006年秋季，全国所有小学和初中起始年级全部参与新课改。2004年4个省级高中新课程实验区启动，目前有67%的高中学校进行了普通高中新课程实验。改革既注意继承我国的教育传统，又借鉴和吸收了发达国家的经验，突出培养学生创新精神和实践能力，注重学生的主体性，培育学生创造性思维，发掘青少年的兴趣和潜能，保护学生好奇心和求知欲，使学生成生动活泼主动地发展。新课程方案实施以来，教师教学行为产生重要变化，共同学习、平等交流的师生关系逐步形成，学生更喜欢学校、更喜爱学习了。

实施新课改，师资队伍是关键。百年大计，教育为本；教育大计，教师为本。同样，课程改革没有教师队伍的支撑是不可想像的。为落实素质教育要求，切实推进新课改，我国较早开始了教师专业化进程。1993年颁布《中华人民共和国教师法》，确定了教师资格制度，首次以法律形式肯定了教师的专业性和不可替代性。其后，为了革除教师培训职前与职后分离的弊病，推动了教师教育一体化改革。2003年教育部正式启动“全国教师教育网络联盟计划”，到2007年8所具有远程学历培训资格的师范大学初步实现联合招生及相关课程资源共享，开发学历教育网络课程3000多门，非学历培训网络课程1万多门。“中小学教师继续教育网”建设830门网上课程，在全国31个省（自治区、直辖市）建立了440个教师学习中心，帮助建设40多家地方网站。同时，区域教师教育网络联盟进一步形成。为了稳定教师队伍，促进均衡发展，2008年党中央、国务院决定率先实施义务教育学校绩效工资制度。2010年第二季度，全国义务教育学校绩效工资奖励性部分已经覆盖了在职人员1051万人，退休人员382万人，广大教师工资收入得到了一定程度的提高。

为了扎实推进素质教育，各区域和学校进行了积极探索，涌现了湖南汨罗、安徽铜陵、山东潍坊、江苏南通、辽宁大连、深圳南山、上海闵行及上海一师附小“愉快教育”、上海闸北八中“成功教育”、江苏洋思中学、杜郎口中学等素质教育典型，切实转变了教与学的方式，促进了学生成养的全面提升。

## 2. 展望未来：素质教育体制机制的逐步完善

我们的设想是通过实施素质教育，树立符合素质教育要求的全面质量观，使学生各方面素养得到全面提升，但现状不太理想，据2006年教育部与中宣部、人事部、社科院等部门开展的素质教育系统调研发现：学生课业负担仍然过重、学生思想品德状况存在令人忧虑的方面、青少年身心素质不容乐观、青少年创新精神和实践能力较为薄弱等。原因是多方面的，而民间一句“：素质教育轰轰烈烈，应试教育扎扎实实”却形象地为我们道出了根源。素质教育可能更多地作为一种理念、

一种运动、一种应付上面要求的形式，而应试教育却被作为不离不弃的教育实践形式。这充分反映应试教育的体制在实践中还起着主导作用，而素质教育的体制既不完整且尚未取得应有地位的现实。所以在今后的五年中，应重点完善素质教育的体制与机制，切实确立素质教育的应有地位。

经过近 30 年的实践与讨论，我们对素质教育理论、操作模式等有了较深的理解，之所以难付诸实施，主要是素质教育的导向机制和动力机制不完善，没有形成可以自运行的素质教育机制。相反，由于“应试教育”已经形成一套自运行系统，不管人们如何反对，只要这个机制还存在，它就会继续运行，并把教育带向歧途。所以建立素质教育自运行机制是为当前的紧迫任务。而要做到这一点，构建符合素质教育理念的评价体系则是关键，通过它带动素质教育导向机制、动力机制、实施机制、反馈机制的逐步完善。难点是要合理分解学生的基本素养，然后找到科学检测的办法。目前的纸笔测试存在着非常大的局限，它充其量只能检测基本的知识记忆、初步的理解分析能力，深层次的能力及态度情感价值观等方面，则难以把握。开发这些工具是一个世界性的难题。那么有没有变通的可以实际操作的办法呢？据说经合组织开发的国际学生评估项目（PISA）可以检测到学生面向未来生活的能力素养，那么它有哪些方面值得我们借鉴呢？这需要研究，这是一个考验智慧与意志的课题。如果取得突破，并能用来解决“凭什么让学生升学？”“单位凭什么用人？”等问题，则旨在提高国民素养的素质教育根本不需要什么“轰轰烈烈”，就可以自然地融入百姓生活当中，更全面更高层次的教育质量又何愁不能实现？

教育发展研究 2011 年第 1 期

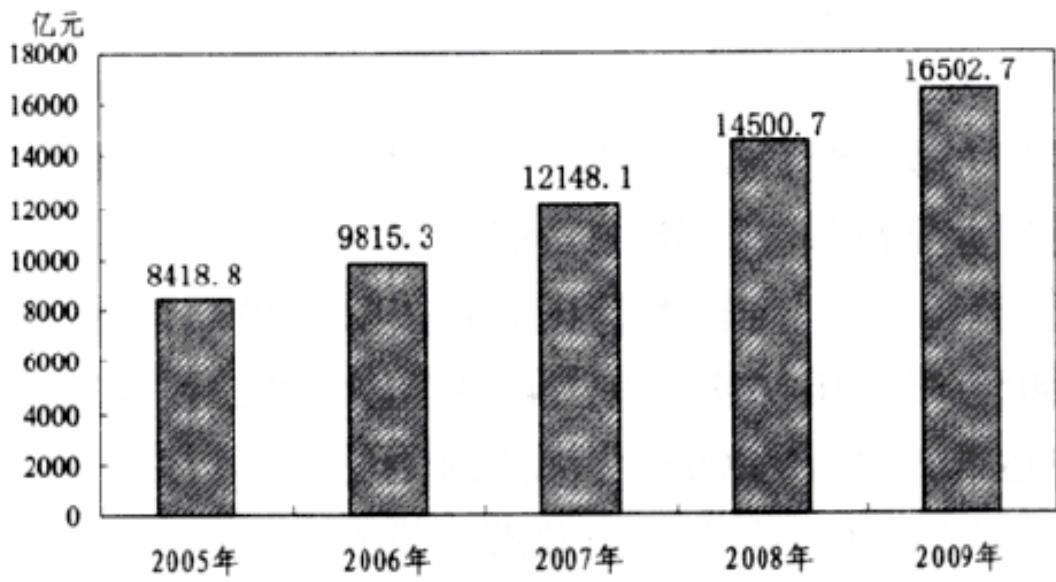
# 教育投入与保障： “十一五”回顾与“十二五”趋势展望

## 上海市教科院 王 红 田 健

### 一、“十一五”期间我国教育经费投入的重大进展与主要特点

#### 1. 全国教育投入总量几近翻番，国家财政性教育经费投入首次突破万亿元

“十一五”期间，在教育优先发展的战略思想指导下，我国各级政府都加大了教育投入，并不断完善教育经费保障机制，使教育经费总投入从“十五”期末（2005年）的8418.8亿元增至2009年的16502.7亿元，增幅达96%，几近翻番。



在国家贯彻落实“三个优先”方针政策和各地区采取多种新举措以增加教育经费投入的推动下，国家财政性教育经费投入在2008年首次突破万亿元并在2009年达到12231.1亿元，比2005年增

长了 137%。2009 年，国家财政性教育经费占国内生产总值的比例达到 3.59%，比 2005 年提高了 0.77 个百分点。其中预算内教育经费也持续增长，2009 年达到 11419.3 亿元，比 2005 年增长了近 145%。

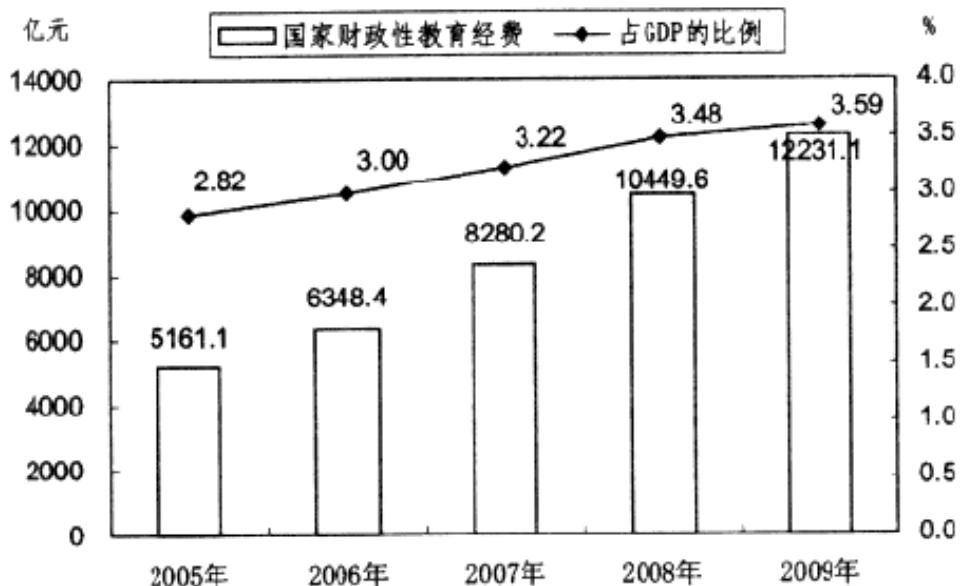


图2 2005-2009年国家财政性教育经费总额及其占GDP的比例

在教育经费各来源渠道及构成上，国家财政性教育经费占总投入的比例快速提高。2009 年，国家财政性教育经费占总投入的比例达到 74.1%，比 2005 年提高了 12.8 个百分点。其中预算内教育经费投入比例为 69.2%，比 2005 年提高了 1.8 个百分点。各级政府征收用于教育的税费比例略有提高。其他非财政性教育经费占总投入的比例为 25.9%。

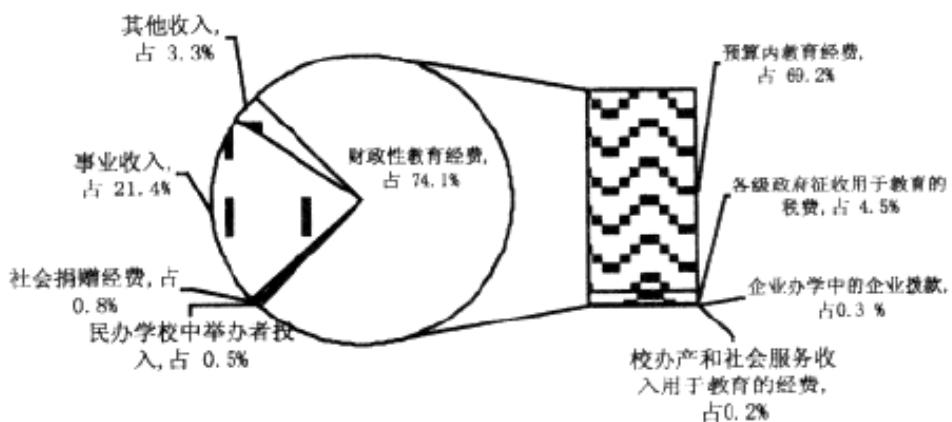


图3 2009年全国教育经费投入结构示意图

2. 义务教育被全面纳入公共财政保障范围，城乡免费义务教育全面实施，公共教育资源向农

## 村和中西部地区倾斜、确保整体质量提升的政策重点进一步凸显

2005 年，农村义务教育保障新机制建立，2006 年免费义务教育政策先于农村开始实施，并快速拓展到城市地区，义务教育全面纳入公共财政保障范围。

2009 年，全国义务教育经费总投入达到 7249.2 亿元，比 2005 年增长了 103.8%。义务教育财政预算内教育拨款保持快速增长，2009 年达到 6357.6 亿元，比 2005 年增长了 151.4%；占义务教育经费总投入的比例持续上升，2009 年达到 87.7%，比 2005 年提高了 16.6 个百分点。

“十一五”期间，中央和地方各级政府推动公共教育资源继续向农村倾斜，确保农村义务教育“重中之重”的地位，农村义务教育经费实现了快速增长。在农村义务教育经费总投入中，财政预算内教育拨款所占比重继续提高，2009 年该比例达到 92.6%，比 2005 年提高 11.8 个百分点；城乡义务教育的生均教育经费之比从 2005 年的 1.7：1 缩小到 2009 年的 1.3：1。

表1 2005、2009年全国义务教育投入情况

指标	总投入		财政预算内教育拨款		财政预算内教育拨款占总投入的比例（%）		
	2005 年	2009 年	2005 年	2009 年	2005 年	2009 年	增减
							百分点
合计	3557.1	7249.2	2529.2	6357.6	71.1	87.7	16.6
城镇	1618.4	2828.7	961.8	2262.9	59.4	80.0	20.6
农村	1938.7	4420.5	1567.3	4094.7	80.8	92.6	11.8

近年来，中央政府继续加大对中、西部地区义务教育的转移支付力度，地方政府也增加了对义务教育的投入，中、西部地区义务教育财政预算内教育拨款显著增长，占义务教育经费总投入的比重明显提高。2005-2009 年，东、中、西部地区义务教育财政预算内教育拨款的增幅分别为 117.0%、156.1% 和 198.7%，中、西部地区义务教育财政预算内教育拨款的增幅明显高于东部地区；义务教育经费总投入中财政预算内教育拨款所占比例，东、中、西部分别达到 81.9%、90.6% 和 92.1%。

除了年度财政预算经费向农村和中西部义务教育倾斜外，中央和地方政府还通过设立、实施一系列的重点项目和工程，促进和提高义务教育质量。如农村中小学现代远程教育工程、新农村卫生新校园建设工程、中西部农村初中校舍改造工程等。

表2 2005、2009年各地区义务教育财政预算内教育拨款总额及其占义务教育经费总投入的比例

单位:亿元, %

地区	2005年		2009年		增长情况	
	拨款总额	占比	拨款总额	占比	拨款总额增长率(%)	占比增减百分点
东部	1055.3	66.0	2289.7	81.9	117.0	15.9
中部	810.1	74.2	2074.2	90.6	156.1	16.4
西部	667.4	76.5	1993.7	92.1	198.7	15.6

为提高农村义务教育教学水平,改善农村教师学历低,教学水平落后的现状,政府加大了教师教育培训方面的经费投入,先后实施了农村中小学教师校长培训、骨干教师培训计划以及农村教师特岗计划,2010年,中央财政又安排5亿元专项资金,支持启动实施“中西部农村骨干教师培训项目”。这些培训项目的实施对农村义务教育阶段教育质量的改善起到了一定的促进作用。

### 3. 中等职业教育发展作为民生工程得以重点推进

“十一五”期间,国家大力发展职业教育,我国中等职业教育发展取得战略性突破。2009年中等职业教育招生总规模达到873.6万人,在校生规模达到2178.7万人,中职招生所占比例首次超过普通高中,普职比达到48.7:51.3。

为适应中等职业教育发展的需要,各级政府进一步加大教育经费投入力度,提高保障水平。2009年,中等职业学校教育经费总投入为1198.9亿元,比2005年增长110.8%。其中,预算内教育拨款为708.6亿元,比2005年增长164.5%,占中等职业学校经费总投入的比例达到59.1%,比2005年提高12个百分点。“十一五”期间,中央政府还投入专项资金100亿元,实施“职业教育基础能力建设计划”,意在加强职业教育基础能力建设,努力提高职业院校办学水平和质量。

### 4. 高等教育专项投入重在促进创新和质量提升

“十一五”期间,高等教育投入的重心旨在促进创新和整体质量提升。首先,是为适应创新型

国家建设的战略需求提出建设高等教育强国的目标，在高等教育领域重点部署了“985工程”二期、三期和“211工程”三期的重点建设投入；其次是启动了面向本科院校的教学质量提升工程。

**表3 全国中等职业学校教育经费来源增长及构成变化**  
单位：亿元

来源	金额			构成		
	2005年	2009年	2009年比2005年增长（%）	2005年（%）	2009年（%）	2009比2005年增减百分点
总收入	568.7	1198.9	110.8	100.0	100.0	
预算内教育拨款	267.9	708.6	164.5	47.1	59.1	12.0
各级政府征收用于教育的税费	27.1	97.9	261.4	4.8	8.2	3.4
企业办学中的企业拨款	9.5	6.5	-31.1	1.7	0.5	-1.1
校办产业和社会服务收入用于教育的经费	2.8	1.2	-58.3	0.5	0.1	-0.4
民办学校中举办者投入	3.4	12.8	280.9	0.6	1.1	0.5
社会捐赠经费	1.9	3.9	103.2	0.3	0.3	0.0
学费（含民办）	188.5	277.8	47.4	33.2	23.2	-10.0
其他	67.7	90.2	33.3	11.9	7.5	-4.4

2008年1月，国务院常务会议同意进行“211工程”三期建设，由发改委和财政部各拨款50亿元建设资金，并鼓励地方政府和社会各界继续投入相关资金。“985工程”二期、三期建设也陆续实施。

与此同时，为切实把高等教育重点放在提高质量上，教育部、财政部自2007年初开始实施“高等学校本科教学质量与教学改革工程”（简称“质量工程”）。工程以提高高等学校本科教学质量为目标，以推进改革和实现优质资源共享为手段，按照“分类指导、鼓励特色、重在改革”的原则，加强内涵建设，提升我国高等教育的质量和整体实力。为此，中央财政提供了25亿元的专项支持。

#### 5.关注弱势群体，推进教育公平，各级教育资助体系逐步确立并不断完善

普通高校财政预算内奖贷助学金大幅增长。“十一五”期间，高等教育阶段资助体系进一步完善，新资助政策体系使得每年300多亿元的各级财政资金覆盖全国1800多所高校的400万大学生。2009年，全国普通高校奖贷助学金总额为169.0亿元，比2005年增长167.8%，生均奖贷助学金为1151元，比2005年增加501元；其中，财政预算内奖贷助学金为174.9亿元，比2005年增长242.0%；全国普通高校奖贷助学金中的财政预算内拨款比例为64.9%，比2005年提高了14.1个百分点。

中等职业学校财政预算内奖贷助学金增幅较大。2007年，中等职业学校实行以国家助学金为

主, 以校内奖学金、工学结合、顶岗实习、学费减免等为辅的新的资助政策体系。2009 年, 全国中等职业学校奖贷助学金总额为 141.1 亿元, 是 2005 年的 18 倍, 生均奖贷助学金为 885 元, 比 2005 年增加 806 元; 其中, 财政预算内奖贷助学金为 117.7 亿元, 是 2005 年的 24 倍; 全国中等职业学校奖贷助学金中财政预算内比例为 83.4%, 比 2005 年提高了 21 个百分点; 生均财政预算内奖贷助学金为 732 元, 比 2005 年增加 683 元。中等职业学校财政预算内奖贷助学金大幅增长, 对于帮助贫困学生就学, 扩大中等职业教育规模、促进教育协调发展发挥了重要作用。

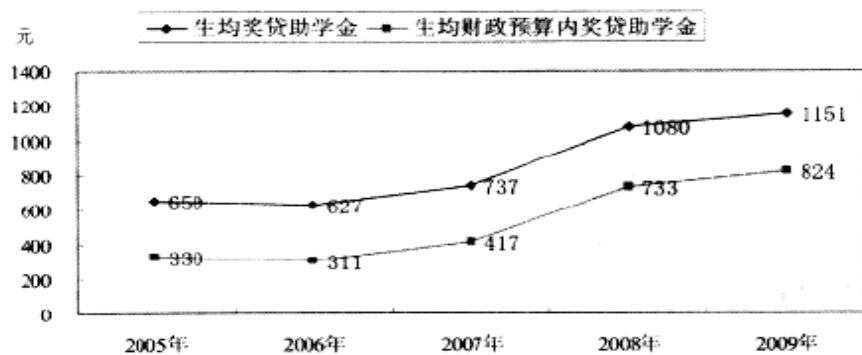


图4 普通高校生均奖贷助学金

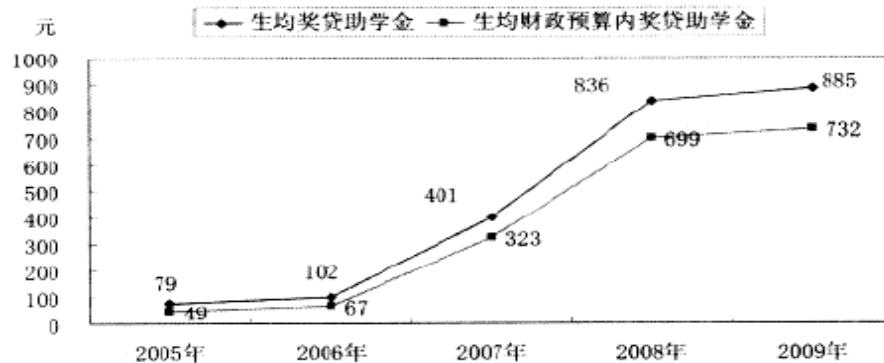


图5 中等职业学校生均奖贷助学金

普通高中财政预算内奖贷助学金大幅增长。2007 年, 普通高中实施中央专项彩票公益金教育助学项目, 该项目是我国首次通过体彩等公益金的形式安排助学资金, 彩票公益金投入教育资助使得高中生奖贷助学金激增。2009 年, 全国普通高中奖贷助学金总额为 20.8 亿元, 是 2005 年的 2.9 倍, 生均奖贷助学金为 84 元, 比 2005 年增加 58 元; 其中, 财政预算内奖贷助学金为 13.4 亿元, 是 2005 年的 5 倍; 全国普通高中奖贷助学金中财政预算内比例为 64.2%, 比 2005 年提高 22.6 个百分点; 生均预算内奖贷助学金为 57 元, 比 2005 年增加 46 元。奖贷助学金的大幅增长大大提高了家庭经济困难学生的入学机会。

2010 年, 普通高中建立以政府为主导、国家助学金为主体、学校减免学费等为补充、社会力

量积极参与的普通高中家庭经济困难学生资助政策体系,从制度上基本解决普通高中家庭经济困难学生的就学问题。

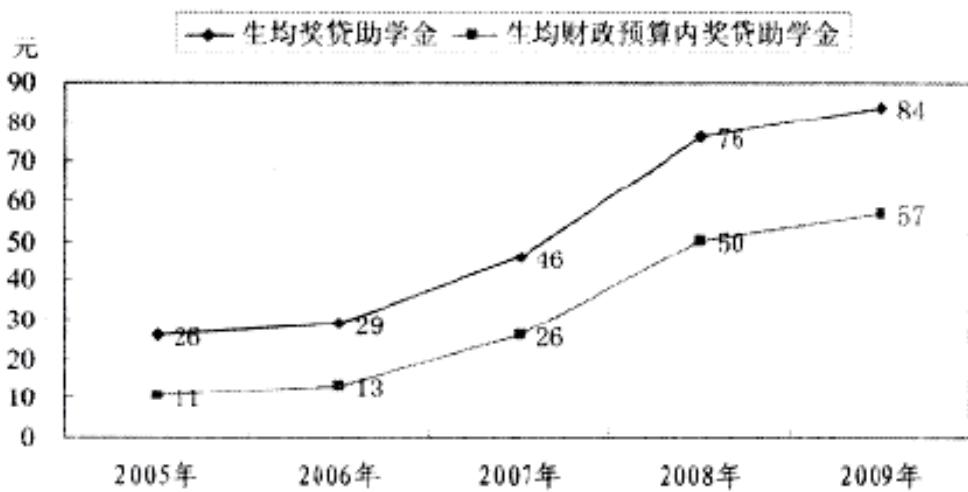


图6 普通高中生均奖助学金

义务教育奖助学金总额增长近 6 倍。2007 年秋季,全国农村义务教育阶段学校在免收学杂费的同时免收教科书费,并对家庭经济困难的寄宿学生提供生活补助。2009 年,全国义务教育奖助学金总额为 207.0 亿元,是 2005 年的 6.3 倍;其中,财政预算内奖助学金为 196.5 亿元,是 2005 年的 7.1 倍。2009 年,全国义务教育奖助学金中财政预算内比例为 95.0%,比 2005 年提高 11.0 个百分点。2009 年,全国普通初中生均预算内奖助学金为 205 元,比 2005 年增加 183 元;普通小学生均预算内奖助学金为 92 元,比 2005 年增加 78 元。义务教育生均奖助学金的显著增长,对于巩固农村义务教育普及率,促进城乡教育公平和义务教育均衡发展意义重大。

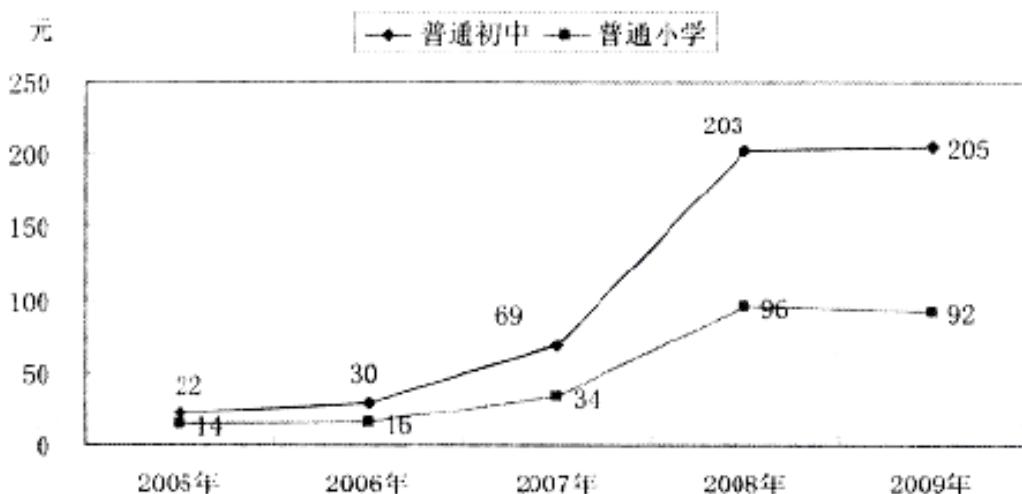


图7 普通初中、小学生均财政预算内奖贷助学金

## 二、“十一五”期间我国教育经费投入中存在的几个问题

### 1. 国家财政性教育经费占GDP的比例仍未达到4%的目标，教育总投入仍显不足，各级教育生均经费仍处于较低水平

“十一五”期间，尽管全国教育经费投入有了很大的增长，国家财政性教育经费突破了万亿元，但与“逐步使财政性教育经费占国内生产总值的比例达到4%”的目标仍有距离。2009年，国家财政性教育经费占国内生产总值的比例为3.59%，与4%的目标相差0.41个百分点，而且仍低于2003年世界各国公共教育投入占GDP4.4%的平均水平，更远低于OECD国家5.2%的平均水平。

生均教育经费指数，即生均教育经费占人均GDP的比值，是一个把教育经费与国家富裕程度综合考虑的衡量指标。2005年经合组织成员国的小学和初中生均教育经费指数分别为21%和24%。2008年，我国普通小学生均教育经费指数为15%，普通初中生均教育经费指数为20%，比2005年经合组织成员国平均水平分别低6个和4个百分点。这表明，我国义务教育经费投入及保障仍处于较低水平。

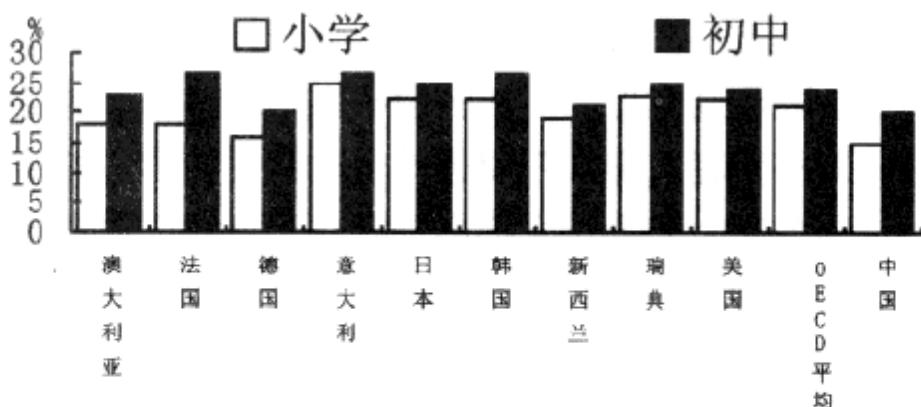


图8 2005年经济合作与发展组织国家和

我国2008年义务教育生均指数

数据来源：除中国之外的其他国家数据均来自OECD：教育概览2008。

## 2. 生均教育经费的城乡差距、地区差距依然明显，教育资源的公平配置仍任重道远

——义务教育生均经费水平区域差距仍存在，城乡差距仍较明显

义务教育地区差距突出表现在中部地区普通小学和普通初中的生均预算内公用经费支出低于东部、西部地区，呈“中部塌陷”之势。而地区内部义务教育城乡差距较为明显的是东部和西部地区。2009年，东部城镇小学生均预算内公用经费支出为1104元，比农村高394元；普通初中生均预算内公用经费支出为1487元，比农村高434元。

——中等职业教育生均预算内公用经费支出地区间差距有扩大趋势

从总体上看，目前中等职业学校的地区间生均预算内公用经费水平差距较大，且地区间的差距有扩大的趋势。2009年中部地区的生均预算内公用经费是东部地区的1/2不到。2005年，中部地区与东部地区的差距为380元，扩大到2009年两者相差894元。因此，迫切需要科学制定生均经费基本标准，加大大部分地区的公共财政投入力度，逐步缩小区域差距，提高办学质量。

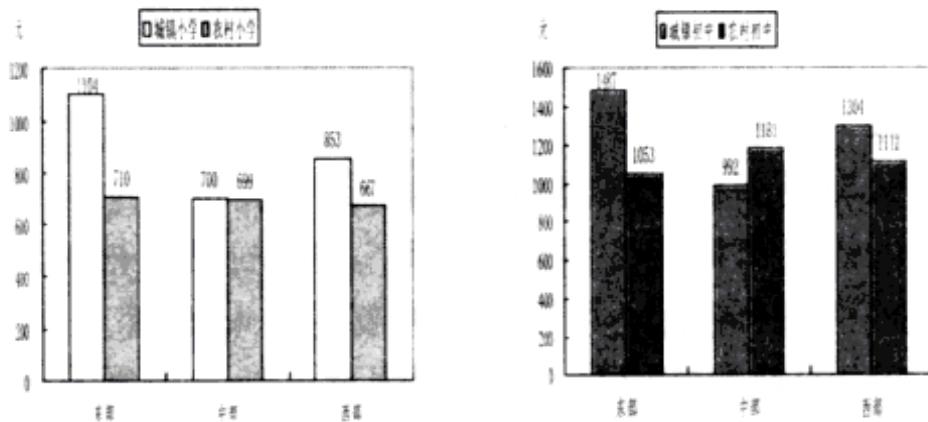


图9 2009年各地区城乡普通小学、普通初中生均预算内公用经费支出

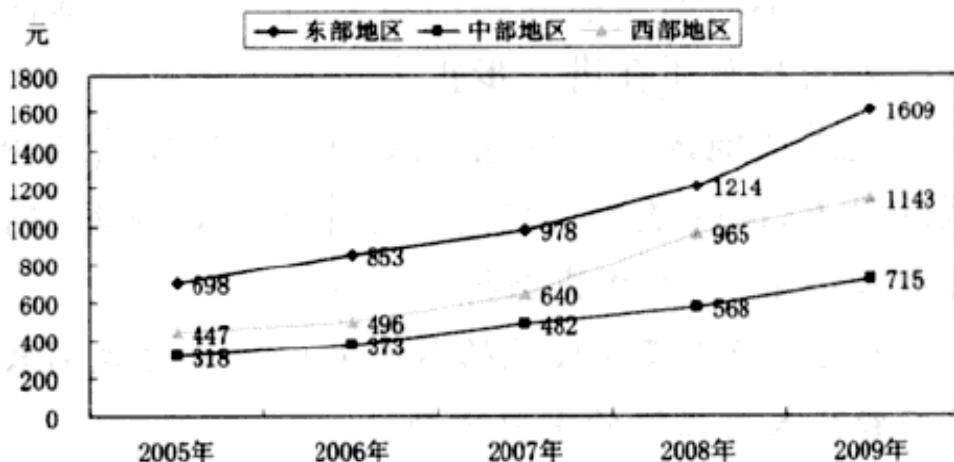


图10 2005-2009年各地区中等职业学校生均预算内公用经费支出情况

——高等教育生均经费尤其是预算内生均公用经费中部地区明显偏低

“十一五”期间，东部地区高等教育生均经费总支出高于全国水平，西部地区有所崛起，中部地区增长较缓慢之势，中、西部地区的生均经费总支出差距扩大。2009年，中部地区高等教育生均经费总支出为13993元，比西部地区低2490元，比东部地区低7545元。

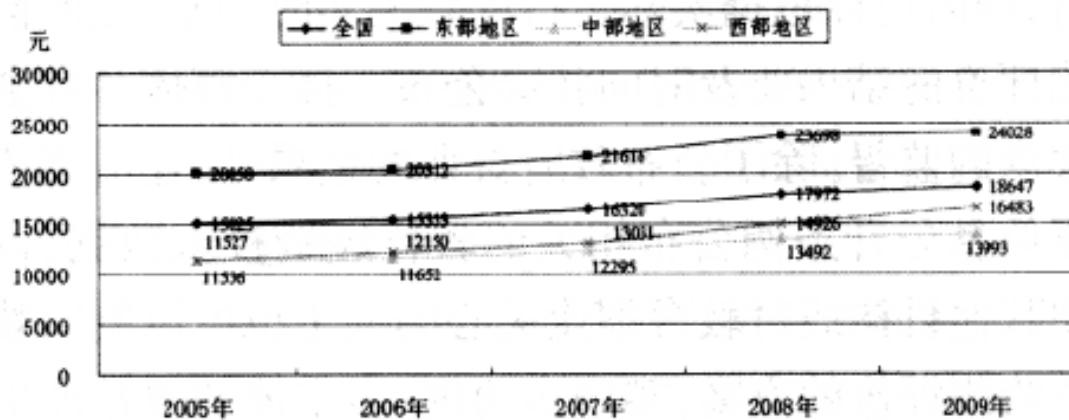


图11 2005—2009年全国及各地区普通高校生均经费总支出

普通高等教育生均预算内公用经费也呈现出同样的趋势。2009年，东部地区生均预算内公用经费为5299元，中部地区为2256元，西部地区为3632元。

### 3. 多渠道筹措教育资金的教育经费机制仍有待完善

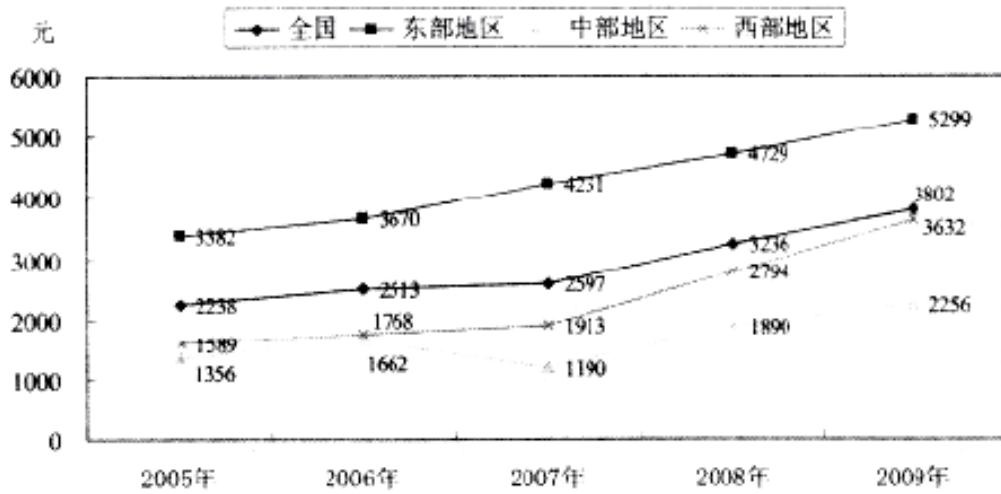


图12 2005—2009年全国及各地区普通高等教育生均预算内公用经费

《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》曾提出要完善教育经费保障机制，在政府增加教育投入的同时，要鼓励和引导社会资金的投入，拓宽经费来源渠道，形成多元化的教育投入体制。而2009年，全国教育投入中社会捐赠经费、企业办学中的企业拨款、校办产业和社会服务收入用于教育的经费的比例与2005年相比均有所下降。

表4 2005、2009年我国教育经费投入结构

单位: %

	2005 年	2009 年	2009 年比 2005 年增减
教育经费总收入	100.0	100.0	—
一、国家财政性教育经费	61.3	74.1	12.8
1. 预算内教育经费	55.4	69.2	13.8
2. 各级政府征收用于教育的税费	4.3	4.5	0.2
3. 企业办学中的企业拨款	0.9	0.3	-0.6
4. 校办产业和社会服务收入用于教育的经费	0.7	0.2	-0.5
二、民办学校中举办者投入	0.7	0.5	-0.2
三、社会捐赠经费	1.1	0.8	-0.3
四、事业收入	31.9	21.4	-10.5
五、其他收入	5.0	3.3	-1.7

《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》提出进一步落实税收优惠政策，积极鼓励企业、个人和社会团体对教育捐赠或出资办学，研究并适时出台对外商投资企业按照国民待遇原则征收教育费附加的有关政策。但是现行的《企业所得税法》相关税收优惠规定，因扣除比例过低，不能真正起到鼓励和促进作用。

### 三、“十二五”期间我国教育经费投入发展趋势展望

#### 1. 政府教育投入力度必将进一步加大，多渠道筹集教育经费的体制也将进一步完善

《规划纲要》“保障经费投入”专章开宗明义，明确指出教育投入是支撑国家长远发展的基础性、战略性投资，是教育事业的物质基础，是公共财政的重要职能，要健全以政府投入为主、多渠道筹集教育经费的体制，大幅度增加教育投入。

一方面，要求各级政府要优化财政支出结构，统筹各项收入，把教育作为财政支出重点领域予以优先保障；保证实现三个增长；足额征收教育费附加，专项用于教育事业；提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例，2012年实现4%的目标。另一方面，也明确提出，要充分调动全社会办教育积极性，扩大社会资源进入教育途径，多渠道增加教育投入；完善财政、税收、金融和土地等优惠政策，鼓励和引导社会力量捐资、出资办学；完善非义务教育培养成本分担机制，根据经济发展状况、培养成本和群众承受能力，调整学费标准；完善捐赠教育激励机制，落实个人教育公益性捐赠支出在所得税税前扣除规定。

相信随着这些条款的逐步落实，我国政府教育经费投入的力度会大大加强，而多渠道筹措教育经费的基本格局也将进一步完善。

## **2. 学前教育将成为未来五到十年教育经费投入的重点领域**

综合分析《规划纲要》提出的未来十年我国各级各类教育事业发展的主要目标，以及完善教育经费投入机制的相关论述，可以预见，在“十一五”期间国家教育经费重点向义务教育和中等职业教育倾斜之后，“十二五”期间，学前教育将成为未来五到十年我国经费投入的重点领域。

按照《规划纲要》提出的目标，2020年学前教育发展提出的目标是：普及学前一年教育，基本普及学前两年教育，有条件的地区普及学前三年教育，学前教育在园幼儿总规模达到4000万人。“十二五”期间要实现的目标是：学前一年毛入园率要达到85%（2009年为74%），学前两年毛入园率要达到70%（2009年为60%），学前三年毛入园率要达到60%（2009年为50.9%）；学前教育在园幼儿的规模要达到3400万人（2009年为2658万人），净增规模达到742万人。规模的大幅扩充，必将对增量教育资源提出很强的刚性需求，包括校舍扩建、教育仪器设备添置、专任教师和保育员等配备以及日常运行经费投入等等。即便是遵循“学前教育建立政府投入、社会举办者投入、家庭合理负担的投入机制”，由于学前教育普及的增量主要集中在中西部农村地区，因此政府的财政性教育经费投入仍将是主要来源。

## **3. 教育经费投入将进一步向农村欠发达地区和民族地区倾斜**

《规划纲要》明确提出，要进一步加大农村、边远贫困地区、民族地区教育投入。中央财政通过加大转移支付，支持农村欠发达地区和民族地区教育事业发展，加强关键领域和薄弱环节，解决突出问题。这将成为“十二五”期间教育经费投入的一个重要任务，尤其是进一步保证这些地区义务教育的均衡可持续发展最为迫切。首先，是农村欠发达地区、民族地区办学条件需要进一步改善。

“十一五”计划实施以来，尽管全国及各地义务教育的办学条件、特别是农村地区的办学条件有了较大改善，但是教育的区域差距、城乡差距仍然较大，义务教育不均衡发展问题仍然突出，在一些地区这些差距甚至还在进一步扩大。其次是需要加大农村欠发达地区、民族地区义务教育教师培训经费的投入，同时还要增加这些地区教师的编制，增加教师数量，引入年青教师。

## **4. 教育经费投入效益的监测评价将成为我国教育经费投入与保障的重要方面**

《规划纲要》提出要加强经费管理，要坚持依法理财，建立科学化、精细化预算管理机制，增强经费分配的科学性，完善学校经费使用内部稽核和内部控制制度，完善教育经费监管机构职能，加强经费使用监督，建立经费使用绩效评价制度，提高经费使用效益。因此，可以说，教育经费投入效益的监测评价将成为我国教育经费投入与保障的重要方面。

如何建立教育经费投入效益监测评价制度需要审慎思考，科学决策，要使得监测评价方案切实可行，同时可以依据实际运行的状况实时调整，政府监测评价的结果要及时向社会公布，接受媒体

和社会大众的监督。除了公布政府自评的结果外，还应当依据信息公开条例公布相关的教育经费投入数据，以便其他机构或对教育事业关心的人士也可以制定效益监测评价的方案，实现多角度、多主体的效益评价体系。一方面，教育经费投入效益是十分复杂的问题，单靠一种方案可能很难全面客观的做出评价，更多角度评价的综合有利于尽可能得出最客观的效益评价，避免了政府既当“运动员”又当“裁判员”的尴尬；另一方面，多元化的监测评价方案也是适应多元化价值观的社会发展的现实需要。

教育发展研究 2011 年第 1 期

# ● 高校内部管理体制改革

## 我国高校内部管理体制改革的现状与对策

郑州大学 张功员 张 峰 赵颖

高等教育承担着培养高级专门人才、发展科学技术文化、促进社会主义现代化建设的重大任务。改革开放以来，我国的高等教育事业取得飞速发展，高等教育在推动科技创新、文化繁荣、经济发展、社会进步和民生改善方面的重要作用日益凸显。党的十七大和《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》均提出“优先发展教育，建设人力资源强国”的战略目标。为实现这一宏伟目标，必须把教育摆在优先发展的战略地位，不断改变教育理念，改换教育模式，改善教育效果，把提高质量作为教育改革发展的中心任务。毫无疑问，促进高等教育的发展当然需要社会各方面的大力支持，但高校自身积极性和能动性亦很重要。高校内部管理体制的改革无疑是促进我国高校良好发展的重要动力。

### 一、我国高校内部管理体制改革的基本思路

#### （一）高校内部管理体制

高校内部管理体制的概念有很多不同的认定，如：廖少纲等提出高校内部管理体制是指高校的管理制度、管理机构设置、管理权限分配及其他内部因素构成的组织体系。其本质是高校内部各个阶层和不同利益群体之间的权力、利益分配及相互协调关系。胡弼成认为高校内部管理体制，是指高校内部的组织结构体系，包括管理机构的设置、隶属关系和管理权限的划分，以及内部管理运行机制。在操作层面上，它主要解决高校内部如何管理的问题。缪鑫平也提出高校内部管理体制是指高校内部的组织结构体系。笔者认为，高校内部管理体制是包括制定管理制度，设置内部机构、分配管理权限和划分隶属关系在内的，通过相互协调、实现共同管理的高校内部完整的组织管理体系。

#### （二）我国高校内部管理体制改革的基本思路

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》和《面向 21 世纪教育振兴行动计划》中明确提出，要大力推进高校内部管理体制改革。改革的目标包括理顺高校内部管理体制，优化管理队伍人员素质和结构；营造有利于教学、科研和人才培养的良好氛围和工作环境；不断提高办学水平、质量和效益，增强高校自身竞争力。在此基础上逐步形成高校内部管理体制改革的基本

思路：以学科建设为龙头，遵循高等教育的基本规律，在学校内部管理模式改革的基础上，合理配置、有效利用教育资源；通过人事分配制度改革，理顺管理体制；破除职务终身制和单位所有制，形成激励和竞争机制，努力为优秀人才脱颖而出创设良好的制度环境，为建设高素质的教师队伍、全面提高教学水平不断努力。

由此可见，相对高等教育管理体制来说，高校管理者和教职工更加关注高校内部管理体制改革，因为这些方面的改革直接影响广大教职员的切身利益。高校内部管理体制改包括管理机构改革，党政机构改革，院系组织结构调整，人事制度、分配制度改革和后勤改革等具体内容。

## 二、当前我国高校内部管理体制改中存在的主要问题

改革开放以来，随着市场经济的发展和管理理念的变化，我国的高校内部管理体制改成果显著，但是由于在内部管理的深层次问题上缺乏突破性思维，高校内部管理体制改依然存在着很多问题，主要表现为：

### （一）高校内部管理行政化特色浓厚

高校行政化，指的是在高等学校的管理和运行中以行政权力为主导、以“官本位”为价值取向、以政府意志和行政级别决定办学资源分配等的倾向，其实质是当前政治体制下行政主导一切的价值观念在教育系统中的延伸表现。高校无论是作为为社会培养专门人才的教育机构，还是进行文化传承和创新的学术研究机构，都不应以行政权力为主导。毫无疑问行政管理是高校系统运行所必需的，但行政化却是万万要不得的。行政化的弊端在于行政权力过多干预了学术权力，大学没有以教师、学生以及学术研究为核心来运作，而是出现了行政权力中心化的越位和错位。主要表现为以下几个方面：（1）行政管理职能扩大化。对院系内部事务，特别是学术问题管理过多，过于死板，一手包办了许多本来应该由院系自主决定的事务，行政权力取代学术权力，并且为管理而管理，对是否有利于增强院系的办学活力，是否有利于院系自身发展考虑甚少，限制了院系的自主性和创造力。（2）行政管理部门集权化。管理者掌握一定的权力本无可厚非，但必须用科学、民主的方法来制定决策。将权力集中在少数人手中，忽略大多数人的意见，不但导致行政权力滥用，做出的决定往往也不合实际。（3）行政管理途径单一。普遍采用行政命令的管理办法，其他手段如公共决策等都被抛弃，严重影响高校自身管理制度的完善。（4）管理架构基本是政府管理模式的翻版。高校内部只有构建充满活力，有效运营的组织体制，才能保证高校日常工作的有序进行并为高校发展提供足够动力。但我国目前部分高校管理者不能够以科学的理念做指导，看不到发展的前景，导致日常工作缺乏应有的独立性与自主性。

### （二）高校内部管理组织体系不够合理

高校内部管理组织体系不够合理主要表现在：（1）管理机构过于庞大。高校是包括教学、管理和后勤等各部门在内的综合体系，本应分工明确，各司其职，才能有效运作，提高效率。但在实际工作中，往往是机构庞大，部门庞杂，效率低下，从而导致工作不能有效开展。究其原因，多是人员结构比例不合理，党政管理干部和教辅人员比例过大，专职教师比例偏低，不利于形成合理、有效的管理组织机构。虽然随着高校内部管理体制改革的不断深入，这些问题已有所缓解，但没有根本解决。（2）行政管理人员非专业化倾向严重。高等教育的管理者应具备一定的专业素养，才能有效地行使管理职责。目前，这支队伍来源复杂，管理水平参差不齐，缺乏专业背景，严重影响了高校管理行政效率的提高。

### （三）高校内部管理效益低下高校作为教育管理的集合体，应提供高效的教育与管理服务

但在实际生活中，我国高校内部管理的效益却相对低下，表现为：（1）缺乏有效管理。高校内部管理是包括很多具体工作在内的复杂工程，需要各部门、各单位及时沟通协调，共同协作努力，才能达到良好的工作效果。但随着高校内部管理体制改革的深入，很多高校内部缺乏有效管理。部门之间工作职能重复交叉，互相推诿、扯皮现象时有发生，机构设置不合理的现象依然存在，严重影响管理工作的高效运转和管理效益的提高。（2）缺乏有效的决策机制。目前我国高校实行党委领导下的校长负责制，提倡在赋予高校办学自主权的同时，使高校校长真正掌握决策权。但是我国目前的高校内部管理体系中存在很多具体问题，如决策过程受到很多非正常因素的影响和牵制；对民主管理和依法治校重视不足，学术权力难以保障；决策透明度差，基层员工缺乏知情权；申诉、投诉渠道不通畅等。

### （四）高校内部管理体制改革缺少压力

缺少压力是我国高校内部管理体制改革面临的普遍现象。随着经济体制的转变和教育理念的变更，公立院校一统天下和国家统一招生、统一分配的局面已不复存在，民办高校和合作办学蓬勃发展，以政府办学为主体、社会力量积极参与、公办教育和民办教育共同发展的良好格局已经形成。高校逐渐作为独立的经济实体参与到市场竞争中来。作为具有部分排他性和竞争性的准公共产品，个人收益率普遍高于社会收益率，除少数学科和专业的学费仍由国家给予补贴外，绝大多数专业的学生要自己缴纳学费，作为高校办学经费的补充。

首先，高校就业和经济压力的增大使高校内部管理体制改革的压力相对减弱。市场经济条件下，高校学生毕业后面向社会自主择业，就业和经济压力增大，形势的变化使社会各界都密切关注大学生的就业问题，高校内部管理体制改革承受的压力相对减少。同时由于中国传统文化对教育的崇尚，即使在就业压力急剧增加的时候，高校招生形势依然一片大好，无形中减轻了高校内部管理体制改革

革的压力。

其次，部分高校内部管理体制改革的方向不够明确，知行不够统一，也导致高校内部管理体制改革缺少压力。目前高校内部管理体制改革作为高校管理制度改革的重要内容，已经引起广泛关注。但是很多高校对管理体制改革的重要性缺乏认识，或者方向不够明确，不明白高校内部管理体制改革的重点和要点，不知道高校内部管理体制改革要改哪里，怎么改，依旧把相当多的注意力放在解决学生就业问题、改善教学质量和提高学生综合素质等方面。也有部分高校在内部管理体制改革方面知行不够统一，表面上似乎认识到内部管理体制改革的重要性，理论认识也达到一定水平，但工作效果却不明显。只是为了应付上级主管部门的检查，或者是为了应付高校评估，往往只停留在口号阶段，或者只是表面的宣传，没有动真格的，缺乏实际工作效果，最终导致高校内部管理体制改革缺少压力，不能深入开展。

#### **（五）高校内部管理体制改革缺乏社会的支持保障**

高校内部管理体制改革处在复杂的外部环境中，现有劳动人事制度中存在的诸多问题已经日益影响高校内部管理体制改革与创新，如在实际工作中只重视管理，不注意创新；只追求稳定，忽视发展；竞争意识不强，以资历和工作年限作为选拔人才的标准，忽略实际工作能力；高校引进相关技术人才后，包括教师和家人在内的户口、住房、工作等都必须由学校出面解决，只有妥善解决这些问题，才可以为高校内部管理体制改革创造良好的外部环境。

高校往往需要负责教师和员工的日常生活及相关方面，如衣食住行、生老病死等。学校在医疗保险、福利、住房等具体生活问题上依然是教职员的主要依靠对象。这些本应由社会承担的公共责任，往往要由高校来承担，加重了高校的负担，暴露出社会保障体系和劳动人事制度的弊端。同时，在我国高校内部管理体制改革的进程中人才培养理念和法律制度的保障也有所欠缺。

### **三、我国高校内部管理体制改革的对策**

高校内部管理体制改革的具体工作可以从以下几个方面展开。

#### **（一）实现职能化的行政管理**

要改变高校内部管理行政化特色浓厚的问题，必须实现职能化的行政管理。实现高校内部职能化的行政管理，关键在于根据需要完善治理结构。建立行政权力与学术权力平衡机制，界定清晰的行政权力与学术权力职责范围，建立健全完善的基层学术权力组织，充分发挥教代会的民主监督功能。在具体的工作过程中要努力按照“用最少的人做最好的事”的原则，合理设置校部机关和各院系基层管理机构，调整好责任与权力关系。应依据学校内部教学、科研和人才培养的实际需要，本着“教学为先，学生第一”的原则，积极保证与教学有密切关系的基本的管理行政部门的设置，并

充分考虑具体的工作开展情况，合理设置其他机构。应按照各部门不同职能合理设置机构，把原来依附于行政部门，职能界线模糊的部门从高校内部机关中剥离，或者逐步改变为服务部门，实现职能转换，做到管理与服务分开，从而改变高校内部管理行政化特色浓厚的现状，努力构建充满活力，有效运转的行政管理模式，合理设置，有效分工，为高校日常工作的有序开展提供足够动力。

## （二）设置合理的管理组织体系

在高校内部管理体制改革的过程中要积极构建适合本校具体情况的、合理的和完善的组织体系，保证高校内部组织管理工作的良好开展。设置合理完善的管理组织体系包括以下几个方面：

第一，合理设置人员比例。设置合理完善的管理组织体系，就是要合理设置专业技术人员、行政管理人员和工勤人员的结构比例。一方面应尝试将一些职能相近的机构、部门合并，将调整与压缩机构作为高校内部管理体制改革的重要工作开展起来；另一方面应密切关注高校内部管理体制改革的具体过程，防止出现人力资源浪费或其他问题，影响高校内部管理体制改革的有序进行。

第二，管理重心下移，给院系更多的自主权。在高校内部管理体制改革过程中，应积极创建以院、系为单位的基层组织，努力实现权力下放，避免出现高校行政部门对一切事务大包大揽的错误做法，保证各基层院系有独立开展教学和科研工作的能力，实现以院系为单位开展高校内部组织工作的基本目标。应充分发挥院系级别的基层组织部门开展工作的积极性、主动性和创造性，保证学生基础教学和教职员基层科研工作的开展，使院系真正成为日常管理和教学、科研的基础单位。

第三，以“大部制”的理念为指导。所谓的“大部制”，又称“大部门制”或“大部门体制”。“大部制”包含四个方面的含义：基本特征是机构合并，人员精简；前提是准确的职能定位；核心是实现决策、执行、监督权力相对独立；根本目标是降低行政成本，提高管理绩效。大部制改革是我国高校内部管理体制改革的重要理念，为我国高校组织体系的构建工作提供了实践指导，对建立完善有力的内部组织体系，指导我国的高校内部管理体制改革有重要意义。实践证明，只有以“大部制”的理念为指导，才能设置合理完善的管理组织体系，推进我国高等教育管理体制改革的顺利进行。

## （三）提高内部管理效益

提高内部管理效益对高校自身发展有举足轻重的作用。作为我国高等教育管理体制改革的重要内容，提高内部管理效益，应从以下方面开展工作：

第一，坚持“以人为本”的管理原则。高校要提高内部管理效益必须坚持“以人为本”的管理原则。在具体的组织管理过程中要充分考虑广大教职员的实际需求，努力消除他们的后顾之忧，为他们提供良好的生活和工作条件，避免出现违背公正理念的行为。在保证高校内部管理体制改革

有效性的同时也要充分体现“以人为本”的方针原则，对教师进行人性化管理，要不断改善教师的工作、学习和生活条件，吸引优秀人才长期从教，制定教师住房优惠政策，落实和完善教师医疗养老的相关政策。在具体的政策制定和执行过程中要适当向教学科研一线人员倾斜，促进高校整体教学和科研水平的不断提高。要努力创新人事管理和薪酬分配方式，为对学校有突出贡献的学科带头人和中青年骨干教师的发展和进步提供更大空间，鼓励中青年优秀教师脱颖而出，为他们在学术界发挥更大作用提供有利条件，为广大教职员潜心提高教学科研水平提供良好的环境。

第二，建立完善的评估体系。要提高内部管理效益，还必须建立完善的评估体系。要建立完善的评估体系、科学的考核体系，完善激励机制，增强聘任制度和岗位管理制度的全面、有效实行，增强高校内部管理的有效性，提高高校内部管理效益。设立专门的检查机构，全方位督促、检查包括内部管理在内的高校各项目日常工作，改善工作效果，提高管理效益。

第三，创建有效的决策机制。高校要创造良好的内部管理效益要求必须建立有效的决策机制。决策机制可以划分为行政决策和学术决策等。行政决策主要涉及“党委领导下的校长负责制”，应明确党委和校长的职责范围，依法落实党委和校长职权，保证决策的科学性和有效性。在学术决策中要积极构建以教授为主体的学术委员会或教授委员会，探索教授治学的有效途径，充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的积极作用。在制定决策的过程中要发扬民主，充分发挥广大教职员的积极性和主动性，积极构建合理的参与机制，健全议事规则和决策程序，如教职工代表大会、党员代表大会和学生代表大会等，使广大师生都能够参与到高校内部管理制度的制定和决策过程中来，发挥群众和团体的作用。应充分保证广大基层员工的知情权，做到决策公开、公平、透明，避免出现非正常因素影响决策制定的问题，实现广大师生员工等对高校内部事务的民主管理。决策之后要制定完善的执行计划，保证决策的顺利实施。

#### （四）正确认识高校内部管理体制改革面临的压力

当前我国经济发展速度较快，社会现实不断变化，对教育发展提出的要求越来越高。高等教育作为教育主体只有不断更新观念，积极适应飞速变化的人才需求模式和人才培养要求，才能够实现自身的良好发展，为社会主义现代化建设培养更多的合格人才。

首先，高校应积极应对严峻的就业形势和急剧变化的经济发展需求，充分认识到高校内部管理体制改革对高校自身发展的重要意义，深刻体会高校自身发展面临的挑战和压力，不断更新教育理念，明确发展方向。

其次，要明确高校内部管理体制改革的方向，为高校内部管理体制改革制定正确目标，创造良好条件，尽量做到知行统一，实现高校自身的良好发展。在内部管理体制改革进程中要使高校充分

认识到内部管理体制改革的重要性，改变高校对内部管理体制改革的错误认识，从思想上深刻认识到高校内部管理体制改革的重要性和必要性，保证改革的深入开展和顺利进行。在改革初期，应明确高校内部管理体制改革的最终方向是实现高校的良好发展，努力借鉴国内外高校内部管理体制改革的成功经验，为高校内部管理体制改革制定科学的、合理的目标和切实可行的计划，在规定的时间内分步骤、按部门完成各项改革工作，将高校内部管理体制改革的具体工作分解为各个短期目标，或者各个相关部门的独立工作，避免因过程较长或者工作量较大影响高校内部管理体制改革的最终效果。同时要加强学习，积极引进先进理念来指导高校内部管理体制改革的顺利进行，形成深入开展高校内部管理体制改革的良好局面。

### （五）完善高校内部管理体制改革的社会保障制度

高校内部管理体制改革，需要良好的环境作为保障。应完善高校内部管理体制改革的社会保障制度。

首先，高校内部管理体制改革的顺利进行要求必须有完善的劳动人事和社会制度作为保障。要积极改善劳动人事制度和社会保障制度中不合理的部分，如制定引进优秀人才的优惠措施，以政府或者社会为主体做好人才引进工作。高校应积极引进海外高层次人才、长江学者和国家杰出青年科学基金获得者，不断将有国际影响的学科领军人才引进高校，提高高校的整体管理水平和教书育人的能力。应努力将高校日常管理工作中本应由社会承担的公共责任剥离出去，由劳动和社会保障部门及相关机构承担相应职责，改变过去由高校承担社会公共责任的做法，使社会与学校责任明确，各司其职，为高校创造良好的科研和教学环境，使学校能够集中精力做好人才培养等各项具体工作。要积极改善社会保障体系并努力解决广大教职员的具体生活问题，如医疗保险、福利和住房等，为他们创造良好的生活环境，使他们的日常生活逐步脱离对学校管理机构的依赖并得到保障。

其次，国家应积极做好高校内部管理体制改革的立法工作。为高校内部管理体制改革制定完善的法律法规，提供有力保障。要密切关注、积极解决高校内部管理体制改革过程中出现的问题，为高校内部管理体制改革的顺利进行提供有力支持。

再次，要为高校内部管理体制改革提供理念保障。在高校内部管理体制改革的过程中，应不断更新人才培养观念，创新人才培养模式，改革教育质量评价体系和人才评价制度中不合理的成分。并积极适应国情和时代要求，建设依法办学、自主管理、民主监督和社会参与的现代学校管理制度，一方面落实和扩大学校办学自主权，明确政府管理的权限和职责，减少对学校的行政审批事项。另一方面积极扩大社会合作，探索高校与行业、企业的共建模式，推进高校与科研院所、社会团体的资源共享，健全社会支持和监督高校发展的长效机制。

综上所述，在高校内部管理体制改革的进程中，要始终保证教学和科研工作的中心地位，坚持做到各项制度和政策的制定都有利于调动广大教职员的积极性，形成人才的良性流动，实现高校之间的公平竞争。在具体的改革过程中要充分发扬民主，加强监督，调动教职员的积极性，努力使广大师生参与到民主管理的过程中来。要坚持把育人为本作为教育工作的根本要求，把改革创新作为教育发展的强大动力，把促进公平作为国家基本的教育政策，把提高质量作为教育改革发展的核心任务，不断提高我国高校整体的学术和科研水平，实现高校自身的良好发展，完成我国高校内部管理体制改革的最终目标，为社会主义建设培养出更多合格人才。

郑州大学学报 2011 年 3 月

## 我国公立高校内部管理体制的实践反思与现实选择

沈阳师范大学 康翠萍

伴随着我国从计划经济向市场经济的转轨，高等教育体制改革不断深化，市场和社会力量的深度介入，高校投资主体和产权主体呈现多元化趋势，从而也就客观地形成了与社会主义市场经济体制相适应的政府、教师群体、行政人员群体、学生群体以及合作办学者等大学多元利益主体并存的格局。在这一格局中，高校内部管理体制的历史性弊端便显露出来，客观存在的体制性障碍和制度性缺陷制约着高校内部管理的有效运行和健康发展。因此，重新审视我国高校内部管理体制弊端，有效借鉴发达国家的大学内部管理的经验，并对我国高校内部管理实行改革，已刻不容缓。

### 一、体制性障碍：我国高校内部管理体制的历史性弊端

纵观我国 60 多年来高等教育管理体制运行的历程，不难看出，我国高校内部管理体制从初建到探索，再到确立，总是在左右摇摆的样态中演变与发展。

新中国成立之初，依据 1950 年 6 月第一次全国高等教育会议通过的《高等学校暂行规程》的规定，我国大学和专业学院均实行了“校长负责制”，校长领导学校的全盘工作并直接对政府负责，而学校党组织起政治核心作用，它与校行政没有领导或指导关系。这种体制在当时实行社会主义改造的特定时期对稳定学校起到了一定的作用。但党委对校长没有领导权，无法对校行政在执行党的方针、政策和国家计划起保证、监督作用。1958 年为了加强党委在学校的领导作用同时避免校长在高校内部的独断专行，在全国所有高校中实行“党委领导下的校务委员会制”，但在实际操作当

中，由于“左”倾思想的影响，校务委员会则是有名无实，校长不仅不能发挥作用，反而出现了“以党代政”状况，影响了高校办学的正常运行。1961年基于纠偏，中共中央批准试行《教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》（即“高教六十条”），并规定“高校实行党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制，校长和校务委员会在校党委领导下开展工作”，“学校工作中的重大问题，由校长提交校务委员会讨论决定，由校长负责组织执行”。这一体制虽然既体现了党对学校的统一领导，又坚持了民主决策原则，还突出了校长在行政系统中的地位，但党委与校务委员会的双重层次的权力机构并行设置，又缺乏相应的“制衡”机制，在学校工作运行中容易产生“政出多门”，引起党政工作的不协调。尽管如此，这一体制在国家政策层面并没有取消，而且成为高校管理体制的基本模式。

党的十一届三中全会后，我国高校内部管理体制开始进入探索阶段，具体来说经过了四次调整和转换。第一次是，1978年10月《全国重点高等学校暂行工作条例（试行草案）》颁布后，高等学校内部实行“党委领导下的校长分工负责制”。学校内部取消60年代以来实行的校务委员会，凡教学、科研等重大问题经由党委做出决定后由校长负责组织实施。第二次是，1980年12月中共中央组织部、教育部颁发了《关于加强高等学校领导班子建设的意见》，特别强调了高等学校要克服党政不分、以党代政的倾向，实行党政职、责、权、利统一。各高校普遍开展了内部领导体制改革的探索与实践，在遵循1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》的基础上，高校逐步实行校长负责制，有条件的学校还设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会作为审议机构。第三次是，按照1993年2月13日《中国教育改革与发展纲要》要求，高等教育体制改革主要是解决政府与学校、中央与地方、国家教委与中央各业务部门之间的关系，逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制，高校内部实行“党委领导下的校长负责制”。这样从80年代至《高等教育法》的实施前，在全国高校除了少数以外，大多数高校都实行的是“党委领导下的校长负责制”。第四次是，1999年实施《中华人民共和国高等教育法》，高校党委的领导地位和校长行政执行职责权限得到了明确划分，从此，“党委领导下的校长负责制”作为我国高校内部管理的一种领导体制模式才得以固定下来。

应该说，高校实行党委领导下的校长负责制，既是对建国60多年来高等教育管理体制正反两方面的经验总结，也是经过反复探索与实践而形成的高校内部管理模式。然而，随着高等教育体制改革的不断深化，这种体制在实施和现实运作中产生了许多难以调和的矛盾，弊端种种，根源深重。既有体制本身的不完善，也有制度性的摩擦，还有运行机制的阻隔等多方面原因。具体来说，主要表现在以下几个方面。

一是缺乏系统思维和学理性基础。长期以来我国高校内部管理体制改革只是停留在决策体制层面，忽视了学校执行、监督和咨询等系统的改革。因为，从学理上讲，高校内部管理体制是由学校领导或决策体制、学校执行体制、学校监督体制和学校咨询体制等四个子体制所构成体制系统。在这一系统中每个子体制都是相对独立的，但是又是具有一定功能和特性的有机整体，在高校内部管理中共同发挥作用，缺一不可。这就客观要求，我们在改革高校内部管理体制时要有系统思维和方法，用系统的视野来分析和构建体制框架。但在实践中，虽然在《高等教育法》中对学校执行、监督、咨询体制也有一些原则性的相应规定，而在具体操作上往往偏离了这一政策依据，始终在决策体制中的党委和校长的地位、权力关系之间调整和转换，谁的权力和地位弱了就强调谁，哪方面的作用和功能差了就偏向哪一方，一会儿强调党委的领导作用，一会儿强调校长的行政决策权力。因而，也就形成了我国高校内部管理体制始终处于变换不定、左右摇摆的状态下。

二是决策体制不明，制度性磨擦严重。在决策组织形式和制度设计上，长期以来，体制中对党委与校长工作的界定比较原则、模糊，职责权限划分不清，不利于运行与操作。就现行的“党委领导下的校长负责制”来看，“党委领导”、“校长负责”，其本身就是一对矛盾。“你领导我负责”在现实中是一种极不公平的运行方式，容易产生“踢皮球”现象。对外学校校长是法定代表人，在事实层面上，涉及到学校的重大问题理所当然由校长决定和负责，但由于强调党委“统一领导学校工作”，党委一旦真正履行此类职责时，校长实际上是无法履行法人权力和发挥应有作用的，在办学上常处于极为尴尬的境地。在这种状态下，学校内部的管理工作运行只有期待着校长与书记的良好关系了。假如校长和书记关系融洽，或有一种“私人关系”在其中起制衡作用，那么制度上的磨擦就相对小一些；而假如校长和书记关系僵硬，工作中相互拆台和抵触，那么制度性磨擦所带来的严重性后果也就可想而知了。

三是决策主体单一、决策过程封闭。无论是“一元化”式的“校长全权负责制”，还是“二元化”式的“党委领导下的校长负责制”，由于始终在强调“党委”或“校长”的决策权力和地位，而往往忽视教师群体、学生群体、社会各界人士以及行政主管部门参与治校、管校的作用，致使学校决策过程常处于封闭式状态。据我们调查发现，目前有不少高校内部在学校重大问题的实际决策时，表面上是党委集体讨论，而实则是“个人决策”或“少数利益相关者决策”，这与当代多元利益主体格局的高校现实形成了一种极不协调的反差。因此，这种单一或专制决策、封闭决策的局面，使高校内部管理事实上背离《高等教育法》所强调的“面向社会、依法治校、民主管理”方针而走向了相对封闭的“内控型”治校轨道。

四是缺乏对体制发生作用的制衡机制。从功能上讲，体制与机制是互补性的，机制要借助于体

制所规定的范围和要求并以某种方式对活动发生作用。

显然，在高校内部管理改革中，建立某种体制，就要建立与该体制相适用的并能直接对某项管理活动发生作用的机制，以促进某种体制对管理活动发挥更好的作用。反之亦然。然而，在现实管理活动中，长期以来，高校内部管理体制与管理机制是分离的。比如，在决策上，一直强调要明确体制，但决策活动如何高效、科学、合理都没有相应的制衡。还比如，在执行上，一直重视理顺上下关系，但在各种执行关系中当出现执行不力或互相推脱或“踢皮球”现象时，没有相应的问责机制。总之，在体制改革与机制创新上，互补性较差，尤其缺乏相应的机制在一定机构和一定的规范下对决策、执行、咨询、监督等活动发挥应有的作用。

## 二、委员会决策：西方大学内部管理特点及其启示

现代意义上的大学诞生于中世纪的欧洲，大学的初始形态是以学术行会（Universities）形式进行大学内部的组织和维护，而且还依据一定的标准在大学内部设立一些学术管理组织，如以学科性质不同而设立的教授行会“教授会”（Faculties）就是当时行使学术评价和学术引导功能的大学内部管理组织，教授会以教师为主导实行集体决策，有权决定大学的一切事务，包括教师的聘任、学生的录入、课程的组织、学位的授予以及校长的选择，等等。这可谓国外大学“教授治校”的源头。

“教授委员会”在当今欧洲一些国家依然相当推崇，并逐渐演变成大学内部的一种管理体制。

世界大学中心发展到德国柏林大学时代，除了洪堡所提出的“研究与理论结合、精神自由、学生学术的自由、学术研究的公开”等学术思想和大学改革原则对世界各国大学产生了重要的历史性作用外，影响最深刻的还是大学内部的“教授会制”。“教授会”是柏林大学实现学术自由精神的最集中体现，其成员是全体正教授，一般大学学术性事务均由正教授所构成或选出的委员会来决定和处理。随着大学内部管理事物的复杂化，在柏林大学除了“教授委员会”外，还设立有代表大学最高权力机构的“评议委员会”。“评议会”在一定意义上是“教授会”的一种延伸，因此，评议委员会成员的构成原则上大学“教授委员会”是有权决定和参与讨论的。德国柏林大学内部的这两种有效的委员会制形式不断地在各国推广和实施，而且其自主性、独立性、权威性越来越明显，尤其是“教授委员会”在自主管理高校学术事务和监督高校行政事务上有着不可置疑的权威。它是高校学术权力的组织载体，是教授治校、民主管理的有效途径，为大学组织的正常运行提供了制度和环境保障。

20世纪60年代中后期，随着世界高等教育大发展，美国一跃而成了世界大学的中心。欧洲如德、英、法以及日本等国家的高等教育也先后进入了一个急剧扩张的阶段，传统的大学学术组织结构也遭到了摧枯拉朽的巨大冲出。为了适应社会发展和高等教育发展的总趋势，各大学内部的

学术治理结构和管理体制开始实行突破性的改革和探索，一改过去单一趋同的局面，而迅速向多元化方向发展。尽管如此，由于各国文化背景和历史传统不同，各国大学内部管理体制又呈现出一定的差异。比如，美国的大学内部管理体制有三个显著的特点：一是相对独立的校董事会，二是校长负责制，三是教师参与管理。美国公立大学的董事会只是决策系统，其成员来自社会各界，代表社会各界的利益，主要行使大学决策权，董事会下设若干委员会和常设委员会，如大学发展委员会、教授委员会、学术评议委员会、设备委员会、投资委员会、学生委员会等等，校长是大学最高行政执行长官，负责学校一般行政和学术事务的执行和指挥。美国大学受欧洲大学传统的影响很深，坚持学术事务由学者委员会决定，教授参与学校管理。学术评议委员会是学术管理的专门机构，教授团体主要是通过评议委员会参与学校的管理，大学自治的主要执行者是教授委员会和学术评议委员会。英国高校内部管理采用的是“院校制”，其显著特点是“强调决策以民主原则为基础、权力来自专业权威、尽可能通过协商一致完成决策，委员会制被认为是合适的制度”。英国高校的非政府性使得高校内部管理体制存在着一定的差异。比如，从治理角度英国的大学大致有三类，除牛津、剑桥大学外，以 1992 年为界分为“传统大学”和“新型大学”。前者是指 1992 年之前由枢密院颁发的皇家特许准予成立的大学，后者是指根据 1988 年教育改革法设立的大学。无论是“传统大学”还是“新型大学”，其内部治理都实行委员会制，其结构形式大体包括校董事会、理事会、校务委员会、校评议委员会、学术委员会等。一般来说，校董事会属于学校决策机构，其成员不仅有校务委员会成员、教授代表、学生代表，还有地方政府的代表和毕业生代表，其主要职责是决议、评议、通过大学年度报告和财务报告、任命校长等。校务委员会属于学校行政执行机构，其成员包括校董事会指定的委员、学术委员会指定的委员、原任委员共同推选的委员、教职员选举的委员和学生代表以及地方政府代表等。学术委员会属于学校学术执行机构，负责学术事务管理，包括学术战略、促进科学、学术标准、学位授予程序等，其成员主要是学校内部教授构成。校务委员会和学术委员会是并行的两个系统，各负其责，但在相关问题上可通过相互咨询的方式处理。牛津、剑桥大学的治理结构比较特殊，它实行有独立学院体制。除作为大学内部的立法机构的董事会外，还设立有理事会和校务委员会。理事会是英国高校在学校层面协调利益主体、实现多元利益主体诉求的重要机构，其成员一般由教授代表、学生代表、其他院校代表、地方政府代表以及社会各界代表组成，校长担任理事会主席。校务委员会是学校的执行治理机构，主要负责学术和教育政策，包括对教师的考核，保证教学和科研的质量水平等。

日本的高校采取公私并行发展的“双元制”，就公立高校而言，日本公立高校在“大学自治”、“学术自由”的原则下，高校内部管理体制基本上实行的是校长领导下的评议会、教授会体制模式。

评议委员会与教授委员会在大学管理中都是校长的咨询机构，也具有审议和某种程度上的管理职能。同时，在各大学中还设立有“各种专门委员会，作为校长的咨询机构和校务办事机构，如财政委员会、人事委员会、教务委员会、学生委员会等。各委员会的委员有的是专职的行政职员，有的是由各学部（学术基层组织）的教授兼任。”[6]P27 在日本高校内部学术事务管理方面，大学教授代表作为教授会的主要成员，代表教授群体的利益有权审查和审议重要的教学、科研等学术事项，教授及其所代表的教师群体居于办学的主导地位，体现了大学的学术逻辑和学术权力。

另外，当代法国和联邦德国，在内部治理结构上也有明显的特点和可借鉴之处。法国大学内部的最高权力机构是校务委员会，另设有校评议委员会和专门负责学术管理的咨询委员会，咨询委员会下设有科学委员会、大学学习和生活委员会。校务委员会虽然拥有决策审议权，但在大学教学和科研政策上，要听取科学委员会的建议。在法国，很重视教授、学生在大学管理上的发言权，在一定程度上增加了大学内部管理的民主性和科学性，有利于大学自我约束和完善办学自主权。当代联邦德国的大学相当于州一级的国家机构，在大学里设有相当于“议会”的两种机构：一是校代表大会，其成员包括教授、学生、科学工作者以及非科学工作者；二是校评议委员会，又称参议会。两个机构的关系非常密切，比如在选举大学校长时，一般由评议会推荐提出候选人，提交校代表大会选举通过。除此之外，联邦德国大学“在校长或副校长领导下的各种常设委员会是分别在某一专门任务范围内，集思广益、出谋划策的咨询审议机构”。

从以上发达国家高校内部治理结构与管理体制模式来看，无论是古代欧洲大学还是现代美国大学；无论重视“教授治校”、“学术至上”的德国柏林大学，还是强化法人地位的日本大学，都呈现出一个共同的特点，即在大学内部管理体制上实行体现民主特色的委员会制。委员会制实行集体决策和评议，注重信息公开、监督公开、咨询公开，实现和满足了多元利益主体的需求，保障了大学内部的有效运行。尤其是在当代，学校内部实行开放式的、网络式的委员会制，已成为世界各国大学内部管理体制革的一种必然趋势。

### 三、实行“委员会制”：我国高校内部管理体制的现实选择

从我国现代大学内部管理的历史教训和国外发达国家的有效启示中，我们已清醒地意识到，中国高校内部要克服决策主体单一、上下垂直领导、封闭式管理的现实弊端，在当代社会大背景下，首先应在遵循以下基本原则基础上，进行内部管理体制的重新思考和设计。

第一，“国情本土”原则。我国实行的是中国共产党领导的多党合作制，共产党是社会主义事业的领导核心，高等教育的发展和大学内部管理是离不开党的领导和大政方针的，党委的领导在学校工作中仍然应有着重要的决定性的地位和作用。这也是中国公立大学内部管理体制区别于域外大

学的特殊性之所在。中国公立高校是社会公益性组织，坚持和落实党委会领导是由中国特定的历史和国情所决定的。大学管理改革的实践也切实证明，落实党在大学的领导权是有效贯彻党的教育方针，实现高等教育事业持久稳定发展的可靠保证，而且只有党代表广大教职员的利益，完全可以成为多元利益主体维护自身权益的坚强后盾。

第二，“利益制衡”原则。从学理上讲，一定的社会体制实质上体现的是一定利益的体制，是保障、维护和协调不同利益主体间的利益关系的体制。大学内部体制的建构过程实际上是大学相关成员利益分配关系的确立过程，是大学多元利益主体的破旧立新过程。同时，从整个世界范围来看，分权化的社会发展态势正在影响和改变着各国高校内部的生态环境。高校也逐渐走出封闭的“象牙塔”，与社会的相互依存程度不断加深，且关系日益复杂。处于多元利益主体格局之中的中国公立高校，承载着社会不同利益主体的期望，他们以不同的出发点和判断标准，影响着公立高校的办学行为。因此，立足多元利益主体生成与并存的客观现实，遵循利益制衡原则来构建以“委员会制”为基本管理方式的、广泛吸纳大学教授、学生代表、政府与社会各界人士共同参与的大学管理体制模式，不仅是利益主体多元化的内在要求，而且也体现了世界当代高等教育体制改革的发展趋势和必然规律。

第三，“学术至上”原则。大学是一个有着学术逻辑的理性之府，大学是学术或知识性组织，尤其是现代大学，它是以学术或知识创新为核心的“网络化”的智慧性组织。<sup>[8]P25~36, P149~161</sup>学术或知识创新是依赖于大学里直接从事教学、科研、研习活动以及学术服务的“学术人”群体而实现的，可以说“学术人”群体的利益的需求代表大学成员主体利益，它是大学学术管理体制革新的内在依据。

同时，大学组织的学术特性，决定了大学的办学目的，也决定了大学的各种活动如大学发展规划与决策活动、学科建设活动、专业评价活动以及学术管理活动的独特规律和本质逻辑。大学内部的运作，无论是决策还是执行，也无论是规划咨询还是监督评价，都必须遵循大学的学术逻辑，树立科学合理的学术理念。因此，坚持“学术至上”，重视学术权力和学者在大学管理中的作用与地位，是建构大学内部管理体制必须遵循的一项不可或缺的基本原则。鉴于此，我们认为，要创新适应当代中国高校发展需要而且充分体现多元利益主体需求的学校内部管理体制，建立并实行“委员会制”无疑是一种基于现实基础上的合理选择。实行“委员会制”，就是要在管理决策上实行以党委会为主导的大学发展委员会决策，在管理执行上实行以校长为中心的大学校务委员会执行，在管理咨询上实行以专家为核心的大学评鉴委员会咨询服务，在管理监督上实行以政府和社会共同参与的大学监察委员会监督”的体制模式，即建立高校发展委员会决策体制、高校校务委员会执行体制、

高校评鉴委员会咨询体制、高校监察委员会监督体制等四大体制。在这种体制框架下，应遵循学理性与可操作性统一、组织形式与制度规范配套、权责利相称等原则进行我国高校内部管理体制改革，目前最为关键的是，要明确领导或决策体制、理顺执行体制、健全咨询体制、改善监督反馈体制，使学校上下通达顺畅，和谐有序运转。

教育研究与实验 2010 年第 4 期

## 美国高校内部管理体制的特征及对我国的启示

平顶山学院 王 凯

### 一、美国高等教育管理体制概况

美国拥有世界上最复杂、最庞大的高等教育系统。到目前为止，美国的高等教育已拥有超过 1500 万的注册学生以及每年约为 1800 亿美元的费用支出，并拥有 3700 多所高等院校，其中公立 1600 余所，私立 2000 余所。公立高校系统由州立大学、州立学院和社区学院三种基本机构组成，他们一般由地方政府资助并由地方教育当局管理；而私立高校系统则主要依靠学费生存，享有盛名的私立大学还可以获得大量的社会捐助，它们的自治程度较公立大学高，同一等级的高校之间展开着对教育经费、有名望的教师以及优秀学生等教育资源的激烈竞争。

美国高校之间的这种激烈竞争是有其深刻社会背景的。美国社会建立在自由市场经济基础之上，商品经济上层观念和对市场的思考渗透到社会的各个领域，因此就高等教育与社会的关系而言，也意味着存在一种买方和卖方的市场关系。高等学校作为提供“知识商品”和“教育服务”的机构，同样也必须积极参与市场竞争。教育机构的兴衰取决于“市场机制”，因而，高等教育管理机构也是为满足市场需要而设置的。正如美国著名高等教育专家伯顿·克拉克所指出的：“在世界上几个主要的先进的高等教育系统中，美国的系统是最缺乏组织的，几乎完全是一种相互之间自由竞争的市场。”

### 二、美国高校内部管理体制的特征

美国高校内部一般实行校、院、系三级管理。在美国历史上，“院校自治要求大学自己全面工作，必不可少的政府管理和行政工作都深深地渗透与董事会和大学的行政权利之中，这种权利独立于教授的活动领域并位居其上”，这也是美国高等教育管理独具特色之处。

#### （一）校一级的管理

校级管理层主要由董事会和校长组成。1.董事会。美国高校内部管理系统中，董事会处于控制的顶点。董事会中的校外人员以代表广大社会利益的名义负责对院校的长远发展进行指导。董事会的权限载于批准设立该校的特许状或议会的法案中。公立学校的董事会成员通常由州长和议会任命，只有几个州由公民投票选举。董事会成员的任期因州和院校的不同而不同，短的2—3年，长的达4—6年。各州选举董事的标准也很不一致。有的注重政治观点，有的看是否富有，有的要求懂得大型组织的管理，也有的是某些团体的代言人，如此等等。私立学校的董事会成员由学校的创办者或其代理人组成，新的董事由在任董事选举，偶尔也由校友推举产生。像社会其它部门的董事会一样，私立学校的董事成员是业余的。董事会最重要的职责是任命大学的行政负责人，即校长，并把许多权力委托给他，与此同时保留其余权力和最终的法律控制权。在私立学校，董事会完全独立经办学校的权力。公立院校的董事会也具有法人资格，但要服从州的法定管理规章和管理程序，某些管理权力和责任还可能要与州的协调委员会分享。由于董事会制度极大地适应并促进了美国高等教育的发展，因而形成了美国高等教育管理的一个显著特点，以至高等教育专家J.V.鲍德里奇称：“理解校外人士在美国高等教育中的作用，是理解当代美国学院和大学管理的关键。”拥有相对独立的董事会，是美国高校管理内部体制中及其重要的一环。哈佛大学前校长德里克博克认为，美国高等教育有三大基本特征，即自治、竞争和反应能力，而董事会制度是这三大体制的基础。2.校长。校长是董事会下的首席执行官，负责管理学校的各项事务，向董事会负责。校长在有关学校政策、安排协作事宜、法律咨询、与州议会或联邦机构的联络以及与董事会交流信息方面，通常有一至若干名助手。在大学或独立学院一级，至少有4个行政职能部门。虽然并不是所有学校都在这些行政部门设有专门机构和专职官员，但规模较大的学校都有。这些官员的职责一般是：首席学术官员。他们通常是负责学校事务的副校长、院长或教务长，主要负责制定（系统提出或阐释）和贯彻学校的各项方针政策，在聘任教师、确定招生与学位授予条件、提供教育服务和课程、管理科研活动以及在对课程的继续研究等方面与系主任或学院院长进行协调。学校的图书馆馆长通常对首席学术官员负责。

首席行政事务官员。他们通常是行政和财务副校长、行政总管，主要负责管理学校的行政事务和财务，经常向校长和董事会通报学校的财政状况，负责制定和贯彻与学校行政和财务有关的政策，并作校长和董事会在财务方面的顾问。学生服务官员。他们通常是学生事务副校长或学生院院长，主要负责招生、学生档案的管理（在不由学术官员负责的学校）、咨询和保健服务、对学生的财政资助、学生的社会活动和体育活动计划、学生组织、学生出版物、学生就业指导以及有关的辅助事业、专业计划等。开发官员。他们通常被称为开发副校长或开发主任，其主要责任是筹集资金。在

一些学校，开发官员也负责公共关系、宣传、与政府机构的联系、与校友的联系和管理校友档案、与新闻媒介的联系（包括学校出版物和学校的广播等）。开发官员在校外通常代表学校宣传解释有关的方针政策。在作为单一性的大学或学院一级，还有一些集体性的代表学者权益的组织，如主要由教授组成的大学评议会、教师工会等。这些组织虽然不是权力机构，但在确定学校的教育方针、学术和行政人员的任免等方面有着重要的咨询作用。这是美国大学组织具有较强社团性的表现之一。

## （二）院一级的管理

美国大学一般设立学院，有文理学院以及医、法、商、工、教育等学院，其中文理学院承担本科生和研究生的基础教育任务，是大学的一个中心性和基础性的学院，其院长一般由大学的最高官员任命，并作为大学行政机构的成员进行工作。专门学院的院长大多是任命的，也有一些是由教授选举产生的。所有院长均配有若干名负责教学、科研或学生工作的院长助理和其他教辅人员。每个学院都有一个或几个代表学者群体利益和学生利益的组织，这些机构不定期开会，听取各自院务委员会或院长的报告。由于有些问题需要通过集体表决来决定，有些问题可以向院长提出咨询意见，所以在学院一级就存在着权力的二元结构。比较典型的是行政机构控制预算，教学人员监督课程，双方联合负责学生工作。

## （三）系一级的管理

系是美国大学最基层的行政和学术单位。系的负责人是系主任，由终身教授推荐，院长任命。系主任既要向一个或几个院长负责，向一个或几个校部官员（校长、学术副校长、教务长）负责，同时还要向本系具有同等地位和接近同等地位的同事负责。系主任不是一个终身职务，一般每三年由系的高级人员轮换一次，由学校行政部门批准认可。系主任在新教员的聘任、教师的晋升、教学计划的确定、科研项目的申请和实施方面具有重要的发言权但重大问题并非由系主任一个人决定。在有些问题上，系主任必须同其他教授协商，并依据少数服从多数的原则进行裁决。系主任的权力和责任在不同院校很不相同。

由上述可知，美国高校的内部管理体制表现出明显的官僚等级性，但它又不是完全的科层组织，它是一个科层组织与学者行会、官僚权力与学术团体权力复杂交织在一起的组织。

## 三、对建立我国高等教育管理体系的启示

历史以不同的方式造就了形态各异的高等教育管理体制，尽管各国由于政治、经济和社会发展的不平衡，加之社会性质和政治制度的不同，在改革和发展高等教育的具体做法上千差万别。但是，高等教育作为人类的一种永恒现象，具有明显的共性。因而，在各国高等教育的发展过程中，都会面临一些共同的问题，并且寻求一种相似或相近的解决措施。

为此，我们应该在高等教育国际化的大背景下，吸取国外的经验教训，建立起一个适合我国国情的具有中国特色的高等教育管理体系。美国高校内部管理体制，给我们提供了有益的启示。

### **(一) 建立校内审议制度**

党委领导下的校长负责制是我国高校目前最符合国情的领导体制，是保证高校稳定发展的重要组织保证。但这一体制本身也存在需进一步规范和具体实施的问题。<sup>[5]</sup>为此，在校内应建立审议制度。学校的学术委员会、教师评定委员会、学位委员会等应负责对学术方面的政策、规划进行审议，如有关教学、科研、教师职称的评定、学位的授予等的审议。学校领导制定决策应充分考虑审议机构的审议结果。另外，校内其他机构也应建立审议机构，如财务委员会、人事委员会、福利委员会等，分别负责审议有关财务、人事、住房、医疗等改革的措施。总之，审议制度的实施，不仅有利于广大教职工对学校事务的积极参与，实现决策的民主化，而且，可以广泛听取意见，做出科学的决策，以保证教育决策的科学化。

### **(二) 实施校内多维管理，实现高等学校内部管理的民主化**

在内部管理体制上建立由校外人士组成的董事会制度。董事会负责保障学校经费来源的稳定，选聘校长，制定学校的大政方针，不直接插手学校内部具体事务管理，权限下放给校长，校长对董事会负责，负责对学校一切内部事务的具体管理。校所属院、系的行政领导都选举产生，负责本院、系的各项具体工作，建立由教授、副教授、部分优秀讲师及学术带头人组成的学术管理机构，负责制订学校教学和科研规章制度，并对教师的教学进行学术评议。建立由教师、学生组成的评估校长以下职务的行政领导的评议会，并定期公布评议结果，作为校长任免院、系领导的基本依据之一。

### **(三) 应充分发挥各类学术组织的作用，做到行政权力与学术权力并重**

目前，我们虽然很难做到“教授治校”，但起码可以实施“教授治学”，给学术权力以更大的空间，从而让广大教师尤其是教授更多地参与学术事务和教学活动的管理。国内大学比较普遍的情况是，行政权力过多干预或代替了学术权力，没有充分发挥“教授治学”的作用，校、院两极学术委员会往往形同虚设，没能发挥应有的作用。许多学术委员从未参加任何相关会议和活动，往往只是一种荣誉头衔。对此，我们应该考虑让学术委员会一类组织充分发挥其职能，诸如学术标准制定、学术道德评价等问题，均应交由学术委员会根据相应的规则处理。同时，在制定这些规则时，也要充分听取教授的意见。对于职称评定和招聘教授一类事情，也最好能够由教授委员会一类组织先行讨论，然后再由行政给予认定，这样，可以更好地掌握学术标准、聘到真正称职的人才。

总之，大学管理一定要调动多方面的积极因素，重心下移，充分发挥广大教师和学生的主人翁精神，才能真正做到校务公开、民主办学，才能建立起指挥便捷、高效灵活的大学组织系统实现大

学体制的现代化、规范化，实现新时期建设一流现代化大学教育改革的目标。

江西金融职工大学学报 2010 年 10 月