

江苏

江苏省高教学会 编

高教评论 2010

建设高教强省：体制机制创新

J IANGSU
GAOJIAO
PINGLUN

江苏

江苏省高教学会 编

高教评论 2010

建设高教强省：体制机制创新

J IANGSU
GAOJIAO
PINGLUN

苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

江苏高教评论. 2010: 建设高教强省: 体制机制创新 / 江苏省高教学会编. — 苏州: 苏州大学出版社, 2011. 7

ISBN 978-7-81137-728-6

I. ①江… II. ①江… III. ①高等教育—研究—江苏省—文集 IV. G649.285.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 130513 号

江苏高教评论 2010

——建设高教强省: 体制机制创新

江苏省高教学会 编

责任编辑 董 炎

苏州大学出版社出版发行

(地址: 苏州市十梓街 1 号 邮编: 215006)

丹阳市兴华印刷厂印装

(地址: 丹阳市胡桥镇 邮编: 212313)

开本 787 mm×960 mm 1/16 印张 18 字数 298 千

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81137-728-6 定价: 35.00 元

苏州大学版图书若有印装错误, 本社负责调换

苏州大学出版社营销部 电话: 0512-65225020

苏州大学出版社网址 <http://www.sudapress.com>

目 录

一、论文综述

创新体制机制 加快高教强省建设步伐

——2010“建设高教强省:体制机制创新”学术研讨会综述

..... 周长春 季 丽(3)

二、高教管理

竞争性与非竞争性

——政府部门高教经费投入的一个分析框架 王建华(13)

从利益博弈到利益均衡:高考制度变革的新思路 李 峻(21)

高等教育办学体制创新的策略选择 祝爱武(28)

优化高等教育布局 服务高教强省建设

..... 朱 拓 董增川 汪建新 郭以明(36)

深化高校行政管理改革面临的问题及对策 沈召前(42)

略论应用型创新人才的培养:理念·原则·机制 洪 林(50)

坚持特色发展 做强省一级高等教育 吴立保(58)

我国大学内部权力的冲突与协调探析 刘志民 刘国瑜(67)

高校组织改造的结构分析 陈秋苹(74)

论我国高等教育发展的时代吁求与政策应对 何 杰(80)

- 大学生创业中地方政府角色定位缺失与对策 黄美蓉 丁三青(87)
- 高校创新对推进创新型江苏建设的战略思考
..... 文 庠 薛洪汇 葛善为 张宏如(94)

三、院校研究

- 充分发挥地方本科院校在建设高教强省中的生力军作用
——基于对高校分类指导的建议 傅大友 顾永安(105)
- 内涵建设:地方高校“十二五”规划的主旋律 杨春生(112)
- 江苏沿海开发对地方高等教育的机遇与挑战
——以盐城师范学院为例 朱广东(119)
- 关于高水平中医药大学建设与发展的思考 黄桂成 文 庠(126)
- 切实推进高等教育改革 建设高教强省
——关于高等教育体制机制改革的一点思考
..... 陆召军 郑葵阳 刘 莹 徐继承 郝 霏 张 敏 严超凡(131)
- 新建本科院校体制机制创新的实践与思考
——以宿迁学院为例 王宝安(136)
- 在全方位服务中促进地方高校发展 李文虎 周泽民(143)

四、教学研究

- “高教强省”视野下教学型大学教学质量监控研究
..... 张建伟 叶 敏 王 娟(151)
- 对高校创新人才培养模式的思考 杨春生 李 军(158)
- 高教强省视域下的学分互换 张继龙(163)
- 专业文化:应用性本科专业建设的一项重要内容..... 叶泽滨(170)

五、比较教育与教育史研究

- 试论高等教育国际化的核心目标 王国强(179)
- 国际化视野下高校体制机制创新初探 杨博惠(188)
- 现代大学制度“日本模式”的探索
- 日本国立大学法人化改革六年述评 丁建洋(194)
- 以学术性为根本塑造大学精神
- 20 世纪初我国现代大学精神和大学制度确立的再回顾
- 张雪蓉(201)

六、队伍建设

- 我国大学教师专业化的内涵解析
- 基于建设高等教育强国的视角
- 郭桂英 蔡 澄 鲁 烨(209)
- 高校人事制度改革:现实困境与路径选择 赵志鲲 吕 挥(217)
- Z 理论视角下对地方本科院校科研型教师管理的思考
- 王弘颖 顾晓燕(223)

七、高职教育研究

- 服务性高校机制构建之初探
- 以紫琅职业技术学院为例 张荣生(231)
- 关于江苏率先建设“国家高等职业教育改革创新示范区”的研究
- 五议打造“高职强省” 顾坤华(239)
- 区域高职教育办学实践的观察与思考
- 基于“发展极理论”的视角 马广柏(246)

立足专业技能和创业精神的高职创业教育	姬玉明 管德明(253)
论高职教育园区的集聚效益:模式、类型、机制及影响因素 ——产业集聚理论的视角	曹叔亮(259)

八、校企合作

创新型国家建设进程中的政、校、产、研合作探究	孟克 陆连军 王娟 罗君(269)
工学结合环境下高职院校直面校企合作的思考	陈向平(277)
后记	(282)

一、论文综述

创新体制机制 加快高教强省建设步伐

——2010“建设高教强省:体制机制创新”学术研讨会综述

■ 周长春 季 丽

摘 要:通过高等教育体制机制的创新为高等教育的发展创造相对宽松的外部环境,以此调动政府和高校的积极性是建设高教强省的重要途径,可采取区域性突破和渐进式改革同步推进的方式,着重调整好中央政府与地方政府、政府与高校的关系。改革高校获取办学资源的机制,促进高校特色发展;改革大一统教育评价体制,促进高校差异化发展;通过建立服务型的高等教育运行机制,改变行政权力僭越学术权力的弊端,实现高校向学术性组织的回归。

关键词:高教强省;体制;机制;创新

由江苏省高教学会主办、紫琅职业技术学院承办的“建设高教强省:体制机制创新”学术研讨会于2010年8月17日至20日在江苏省南通市紫琅职业技术学院顺利召开。江苏省高教学会领导、各高校领导、专家以及代表共100多人出席了本次年会。与会代表围绕年会主题,对“高等教育体制改革”、“服务型高等教育

运行机制的构建”、“改革教育评价体制”、“行政权力与学术权力的划分”、“改革高校获取办学资源机制”以及“体制机制创新的实践与策略选择”等展开了广泛而深入的交流与研讨。现将各专家学者的观点综述如下。

一、高等教育体制改革可采取区域性突破和渐进式改革同步推进的方式

体制与机制是较易混淆的一对词语。在这里,机制是指高等教育的构造和运作原理即内在工作方式,包括高校内各组成部分的相互关系以及各种变化的相互联系。体制是指高等教育在机制设置、系统内部隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。高等教育体制是高等教育机构与相应规范的结合体或统一体。它由高等学校教育体制、高等教育行政体制、高等学校管理体制三个子体制系统组成。由此可见,体制与机制的运行对于高校的发展有着重大的影响。随着经济体制和社会改革的深化,现行高等教育体制和运行机制已经制约着高校的进一步发展,对高等教育体制机制进行改革迫在眉睫。但是,体制机制改革牵一发而动全身,难度很大。与会专家一致认为,当前,我们可以考虑选择区域性突破和渐进式改革同时推进的方式。如选择有条件的省份作为高等教育综合改革实验区,不失为当今一种可行的方式。但是,在进行区域性突破的同时,全国性的渐进式改革不能够停滞不前。应当及时总结实验区改革的成功经验,不失时机地推进全国性改革,否则区域性突破也是不能够维持的。

二、当前体制机制改革的重点是调动地方政府和高校的积极性

在社会主义市场经济的大背景下,现行高等教育体制机制成了束缚建设高教强省的主要障碍之一。研究体制机制问题的目的是为了给高等教育的发展创造相对宽松的外部环境,调动地方政府和高校的积极性,这是建设高教强省首先要解决的一个重要问题。与会代表一致认为,当前体制机制改革应着重调整好中央政府与地方政府、政府与高校的关系。

1. 明确中央政府与地方政府的职责与权限,加强省级政府的统筹权理清中央政府与地方政府的管理职责与权限这一当下急需解决的政

府内部的关系问题是高等教育体制机制创新的前提条件。政府内部问题解决了,才能正确处理政府与高校的关系。当前,尤其要加强省级政府的统筹权,原因在于省级高等教育是我国高等教育的主体。全国普通高校 94.18% 为省一级(含省所属),91.08% 的普通本专科学生在省一级(含省所属)高校就读。体制机制改革的重点要使省级政府管理高等教育的职责与权限相匹配。例如,江苏省的本科高校数及含本科在内的高校在校生的比例都与江苏省经济社会发展的需要不相匹配,但是,省级政府无权根据自己的实际情况决定本省高等教育的发展,高等教育为地方经济社会发展服务的能力得不到充分发挥。

2. 改进政府行政管理过多过死,高校缺乏自主权的做法

政府不放权,高校特色发展就无从谈起。政府行政管理过多过死造成高校没有特色,高校间同质化的现象很严重。有些事情是完全应该由高校自主决定的,例如专业设置特别是应用型本科和高职院校的专业设置,如果没有自主权的话,那么为地方经济发展作贡献就成为难题。还有学生没有选择权,完全学分制无法实现,提前毕业、弹性学制、转学、转专业等都还停留在领导报告和理论探讨层面。因此,政府要深化管理体制改革,简政放权,把高校办学自主权完全放给高校,要相信高校的领导、教职员工能够把学校建设好。

3. 政府应该承担的职能必须充分履行

政府的主要职责是保障高等教育的办学条件和办学环境,关键是加大政府的投入和解除不应当由高校承担的责任。就目前来看,我国高等教育资源配置中的政府缺位现象是在目前高等教育建设中的最为突出的问题。首先,江苏省的大学生生均经费过低的问题得不到解决,建设高教强省只能是一句空话。其次,政府没有为高校发展提供公平的竞争平台,江苏省是经济大省,要保证对高校经费的投入,不能让大学校长兼当董事长。再次,支持民办高校的发展,不仅仅是要资金投入,更重要的是应该让民办高校与公办高校享有同等待遇,民办学校办好了可以与公办学校进行竞争,保证资源得到最大利用。最后,还有代表认为,高职院校和民办高校目前出现被“边缘化”的现象,政府对此没有很好地重视,对高职院校和民办高校的发展产生了很多消极影响,有些院校领导甚至提出了以后高职院校是否有必要再办下去的疑问。

三、促进高校特色发展是建设高教强省的必由之路

建设高教强省,首先要促进高校特色发展。坚持特色发展是高校发展的内在需要,《中国教育改革和发展纲要》明确提出了高等教育特色发展的要求。

吴立保博士认为我国高等教育已经进入后大众化阶段,特色化发展既是发达国家高等教育的成功经验,也是世界高等教育发展的基本趋势。只有坚持特色发展,才能做强省一级高等教育。

王宝安教授报告了宿迁学院的特色合作办学。合作办学的实质是在没有高等教育基础的地区集聚优质教育资源来创办高校,宿迁学院就是一个很好的例子。宿迁市经济基础薄弱、社会事业落后,面对这样现实的条件,宿迁学院的办学思路是“省市共建、八校联建、合作办学、公办民营”。建院八年来,人才培养质量不断提升,学生在国际、国家、省、市组织的各类科学竞赛中所取得的名次在同类高校中均处于前列。葛锁网会长认为这种模式与中专升大专、大专升本科的传统发展模式比较来看,能够在高等教育欠发达地区快速提升高等教育水平。这种办学规模还应该进一步扩大和拓展,凡是地方需要办的专业,当地本科院校就跟这个专业比较强的高校进行合作探索。

黄桂成教授等认为,中医药高校应以特色建设促进教育质量的提升,并在更高层次上构建与中医药产业紧密联系的新机制,在政策和制度层面建立新型的共建、联合或协作机制,鼓励中医药行业和产业参与、介入和支持中医药特色型高水平大学的改革、建设和发展。这个经验其他类型的高校也可以借鉴。

四、机制改革的切入点是建立服务型的高等教育运行机制

建设高教强省必须改变现行的学生围绕教师转,教师围绕校长转,校长围绕教育行政部门转的局面,建立政府为学校服务,学校为教职员服务,教职员为学生服务,整个教育为经济社会发展和人的全面发展服务的运行机制。

当今时代,高校的发展与社会的发展呈现出了紧密依存的态势,高校要培养人才,为经济建设服务,必须从思想上贯彻服务的理念。建设服务

型高校的办学理念和思路应适用于各级各类高校,充分发挥高校的服务职能,这种理念与思路不应限定在民办高校中。杨春生教授认为,高校要建立服务导向,树立双赢才是最佳效果的理念,实现自身发展与经济社会发展的协调一致。紫琅职业技术学院张荣生教授认为建设服务型高校是建立现代大学制度和做强高等教育的基本要求和必由之路。他指出,各级各类高校如果要更好地培养人才,更好地为地方经济建设和社会服务,就应该对从理念变革到机制创新实施全面规划,构建起服务性高校的新机制、新模式。紫琅职业技术学院是一所民办高职院校,其建设服务型高校的理念给与会代表留下了深刻印象。在“学生有出路,紫琅才有出路”的理念指导下,紫琅职业技术学院进行了一系列的实践和探索:将整个行政管理系统改变为行政服务中心,并在此基础上构建了“以人为本”的教育教学服务机制、创新人才培养模式的运行机制、提升学生就业创业核心竞争力的工作机制、学校主动服务地方经济社会的动力机制、服务质量的内部控制和外部评估机制、高等教育服务质量的行政宏观调控机制等。这些服务机制的形成,明显提高了办学水平和教育教学服务能力。葛锁网会长指出,这种办学理念非常值得各个高校学习,特别是他们将这种理念贯穿在办学的过程中,贯穿在学校建设的方方面面。“服务型高校”这个概念虽不是紫琅学院首先提出来的,但贵在他们切实地去践行了。

五、改革大一统教育评价体制,促进高校差异化发展

高等院校情况各异,现有的评估体制却以一概全,束缚了高校的差异化发展。有学者提出,教育评估工作应该由第三方进行,可以借鉴或引进国际上通行的合格评价模式和绩效评价机制。郭桂英教授等指出,现有的评价体制造成教师,特别是青年教师短视的功利行为,而且使教师的科研与教学产生了矛盾。教师的专业化水平得不到充分发挥,从而影响了教学质量,因为没有科研的支持就不能将最新的知识转化为课堂内容。然而现实是没有行政职务的青年教师几乎没有希望申报科研课题,因此他们对于教学的热情受到很大影响。傅大友教授等认为江苏地方本科院校在建设高等教育强国与建设高等教育强省大格局中扮演着重要角色。另一方面,它们在发展中却面临着资源、资金、人才等方面的困境,面临着

与全国部属院校和重点院校一样的评价标准,并且处于政府资源配置和公共高教资源分配的边缘。对此,政府和教育主管部门应坚持分类指导,推进地方本科院校科学发展。葛锁网会长认为高教强省必须要有世界一流的高校,也必须要有一流的学科。但是这样的学校毕竟是少数,其他的学校也应该做强,各级各类高校都应该在各自的层次上办成一流,提升自己的服务能力,培养各级各类人才以适应社会发展需要。重点学校、工程要支持,但是政府的阳光雨露更应该惠及到各个高校。

六、改变行政权力僭越学术权力的现状

行政权力与学术权力共存于高等教育中,共同服务于高校的整体目标、推动高校的发展,两者是相辅相成的关系。但是,在高等教育内部管理中,过分行使行政权力必然会影响学术水平的提升。因此,我们需要科学划分高等教育的行政权力和学术权力,重点改变行政权力僭越学术权力的现状。

《国家教育规划纲要》中提出“去行政化”,对此与会学者比较一致地认为“去行政化”不仅仅是大学取消行政级别那样简单,在官本位的社会里,大学取消行政级别会在一定程度上削弱大学在其与政府和社会的互动中吸引资源的能力,反而影响大学的发展。当前要解决的问题是,高等教育中的行政权力不能越位代替学术权力来支配学术资源,应当尊重学术权力对学术事情的支配权,行政权力集中精力做好大学的行政服务。大学本质上是学术性组织,但同时也是一个行政组织,在现代大学综合化发展的过程中,行政权力僭越学术权力是不合理的,而忽视或取消行政权力却也是走向了另一个极端。应该走渐进式的发展道路,随着政治社会的发展,必须还原大学的核心精神。有学者结合高校行政管理的实际经验,提出大学行政管理的泛行政化现象中出现的结构性“过剩”与“缺失”造成的管理效率低下也是影响大学发展的重要因素。

刘志民教授等探讨了对策。他们提出,平衡行政权力与学术权力必须要做到三个方面。一是推进行政权力民主化。二是建立以院(系)为中心的管理体制。三是加强学术权力组织建设。

七、改革高校获取办学资源的机制

现行的高等教育的资源配置机制在很大程度上仍然采用计划经济时代的资源配置方式,这样既不利于高校通过公平竞争获取办学资源和办出特色,也不利于高校多渠道筹措办学资源。当前首先要对政府经费投入体制进行改革。目前我国政府部门在高等教育经费投入方面存在许多问题,一是投入总规模不足,生均经费过低;二是投入主体过于单一;三是投入机制不尽合理。

王建华教授认为,根据大学与政府之间的行政隶属关系,政府部门对于高等教育经费的投入可以分为中央政府对于高等教育的经费投入和地方政府对于高等教育的经费投入;根据政府部门的类型又可以分为核心政府部门(高等教育主管部门)对于高等教育的经费投入与相关政府部门对于高等教育的经费投入。不过,无论是哪一级政府部门,也无论是哪一类政府部门,其对高等教育的经费投入,根据经费的性质和投入的方式均可以分为竞争性经费与非竞争性经费两大类。无论是中央政府还是地方政府,无论是核心部门还是相关部门,非竞争性经费主要用于大学的生存(基本办学条件),竞争性经费主要满足大学的发展(提高办学水平和教育质量)。

非竞争性经费投入可以从两方面进行讨论:投入模式和拨款制度。关于投入模式,我国高等教育经费投入模式改革的最终目标绝不在于单纯地要求政府增加投入,而是必须要建立一个多元化的投入体系。只有在一个多元化的投入体系中,现有的“大的非公共投入,小的非公共部门”的现状才能有所改观。借鉴发达国家高等教育经费投入体制改革的经验,从“大的非公共投入,小的非公共部门”到“小的公共部门,大的公共投入”再到“大的非公共部门,大的非公共投入”应是我国高等教育投入模式改革,甚至是高等教育经费投入体制改革的理想目标。关于拨款制度,为了保障高等教育经费投入中非竞争性经费分配的公平性,效率主导的绩效拨款应该缓行,政府部门首先应该建立起生均拨款制度和转移支付制度。

竞争性经费主要用于大学科学研究和学科建设,以追求高深知识为目的,经费投入原则主要强调竞争性与效率优先。竞争性经费可以分成

三类:面向个人的竞争性经费投入、面向学科的竞争性经费投入、面向学校的竞争性经费投入。为了保障整个高等教育系统内竞争的公平、高效,今后政府部门对于国家重点学科以及重点建设大学的选择应更加公开、公正、透明,对其经费投入也应该始终坚持以学术标准为主,注重效率,并最终实现在竞争性经费投入领域建立起完善的绩效拨款制度。对于竞争性经费投入,政府不应该划定范围和确定明确的指向,应当组织各高等院校进行公平的竞争。对高等教育资源优化配置,就意味着必须完善政府主导的高等教育资源多元配置机制,遵循市场机制,推进高等教育资源配置市场化进程,确立以学术力量为中心的高等教育资源配置制度。

本次年会分析了我省高等教育体制机制亟待改革的现状,提出了具有实际意义的建议与策略,对未来体制机制创新工作的开展起到了促进作用。会议中的交流研讨,对与会代表产生了积极影响和有益启发,将加快我省在建设高教强省的征程上的步伐,推进我省高等教育事业再上一个新台阶。

(作者单位:江苏省高等教育学会、南京信息工程大学)