

高等教育行政管理体制 深化改革研究

史万兵◎著

Research on the Further Reform of
Higher Education Administrative System



教育科学出版社

Educational Science Publishing House

高等教育行政管理体制 深化改革研究

史万兵◎著

Research on the Further Reform of
Higher Education Administrative System

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 何 艺
版式设计 杨玲玲
责任校对 徐 虹
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育行政管理体制深化改革研究 / 史万兵著. —北京: 教育科学出版社, 2008. 9
ISBN 978 - 7 - 5041 - 4323 - 5

I. 高… II. 史… III. 高等教育—学校行政—行政管理—体制改革—研究—中国 IV. G647. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 143020 号

出版发行	教育科学出版社		
社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010 - 64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010 - 64989421
传 真	010 - 64891796	网 址	http://www.esph.com.cn
经 销	各地新华书店		
制 作	北京金奥都图文制作中心		
印 刷	北京中科印刷有限公司	版 次	2008 年 9 月第 1 版
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16	印 次	2008 年 9 月第 1 次印刷
印 张	13.75	印 数	1—3 000 册
字 数	214 千	定 价	25.00 元

如有印装质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

前 言

改革开放以来，中国社会发生了系统性变革。经济体制改革首开先河，与之相伴而生的是政治体制、行政体制的改革。教育系统作为社会系统的重要子系统，其体制性的改革已经发生，但是，其改革步伐却相对滞后于经济体制改革和其他社会子系统的行政体制改革。其中，作为教育最高层次的高等教育，其行政管理体制改革尤为重要，深化改革亟待进行。

本书以体制改革是社会发展动力的理论、制度相容原理、制度创新理论、制度变迁理论以及社会变迁理论作为宏观理论基础，以公共物品理论、治理理论、重塑政府理论和行政改革理论作为微观理论基础，从深化高等教育行政管理体制改革入手，明确高等教育行政管理体制改革存在的现实问题，加以深刻思考；回顾国内外高等教育行政管理体制的改革历程及态势；论证高等教育行政管理体制深化改革的理论基础；分析高等教育行政管理体制深化改革的动力和阻力。在此基础上，从目标和途径两个层面探讨中国高等教育行政管理体制深化改革的对策问题。一方面，明确高等教育行政管理体制深化改革的政策价值选择，设定高等教育行政管理体制深化改革的目标，使深化改革有了方向性；另一方面，建立一套具有内在逻辑关系、体现改革目标的高等教育行政机制，使深化改革具有可行性。最后，从高等教育管理权能深化改革和高等教育投资体制深化改革两个方面，论述了我国高等教育行政管理体制深化改革的主要内容。

本书运用理论与实践相结合的方法，历史与逻辑相统一的方法，以及分析、综合、比较、归纳等逻辑思维方法，在两个方面有所创新：一、提出市场经济体制下政府对高等教育实施行政管理的崭新角色定位，特别凸显了政

府审计者与协调者的角色；二、提出并尝试在界定价值维度和技术维度概念的基础上，设定高等教育行政管理体制深化改革的目标，以及与这一目标相匹配的行政机制体系，作为深化改革的途径。

本书适用于教育经济与管理专业及高等教育学专业研究生、公共管理专业的本科生及公共管理硕士（MPA）等各层次学生；可作为高等院校教育学院、教育管理学院、公共管理学院、教育科学研究所教学及研究人员的参考资料；也可供教育行政部门的干部及教育管理人员使用。

在写作的过程中，笔者援引和参考了许多政治学、管理学、行政管理学、高等教育学、经济学、教育经济学等领域的成果，在充分吸纳学术界最新研究成果的基础上，试图探究公共管理视野下的高等教育行政管理体制深化改革的路径。为此，在书稿付梓之际，笔者十分感激学术同人成果的奠基作用，谨希望自己能够对我国高等教育行政管理体制的进一步改革尽一份微薄之力。

史子云

2008年8月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 我国高等教育行政管理体制深化改革问题的提出	(1)
一、高等教育行政管理体制改革的政策与举措	(2)
二、高等教育行政管理体制深化改革亟待解决的问题	(11)
第二节 基本概念界定及国内外研究现状	(15)
一、基本概念界定	(15)
二、国内外研究现状	(18)
第二章 中外高等教育行政管理体制改革概述	(24)
第一节 中国高等教育行政管理体制改革及经验	(24)
一、中国高等教育行政管理体制改革的历程	(24)
二、中国高等教育行政管理体制改革的经验	(31)
第二节 国外高等教育行政管理体制改革及对我国的启示	(32)
一、国外高等教育行政管理体制的类型	(32)
二、国外高等教育行政管理体制改革的态势	(37)
三、国外高等教育行政管理体制改革的启示	(39)
第三章 高等教育行政管理体制深化改革的理论基础	(45)
第一节 高等教育行政管理体制深化改革的宏观理论基础	(45)
一、体制改革是社会发展动力的理论	(45)
二、制度相容原理、制度创新理论与制度变迁理论	(47)

三、社会变迁理论	(50)
第二节 高等教育行政管理体制深化改革的微观理论基础	(52)
一、公共物品理论	(52)
二、治理理论	(54)
三、重塑政府理论	(57)
四、行政改革理论	(58)
第四章 高等教育行政管理体制深化改革的动力与阻力	(62)
第一节 高等教育行政管理体制深化改革的动力	(62)
一、高等教育行政管理体制深化改革的外部动力	(62)
二、高等教育行政管理体制深化改革的内部动力	(66)
第二节 高等教育行政管理体制深化改革的阻力	(69)
一、外部阻力与内部阻力	(70)
二、相对阻力与绝对阻力	(72)
三、消极阻力与积极阻力	(72)
第五章 高等教育行政管理体制深化改革的目标	(74)
第一节 高等教育行政管理体制深化改革的政策价值选择	(74)
一、效率优先、效益优化、效果优良	(76)
二、合目的性与合规律性相统一	(77)
三、教育平等与教育正义兼顾	(78)
四、本土化与民族化凸显	(78)
第二节 高等教育行政管理体制深化改革的目标设定	(79)
一、高等教育行政管理体制深化改革目标设定的现实依据	(79)
二、高等教育行政管理体制深化改革的具体目标	(88)
第六章 高等教育行政管理体制深化改革的途径	(90)
第一节 完善高等教育行政立法与执行机制	(91)
一、高等教育立法和法规修订过程中的价值取向	(91)
二、制定和完善高等教育法规应遵循的程序	(93)
三、建立高等教育法规实施的监督机制	(93)

四、完善我国高等教育法规应注意的主要问题	(94)
第二节 建立高等教育行政审计机制	(96)
一、建立高等教育审计的组织机构	(97)
二、完善高等教育审计制度	(98)
三、高等教育审计机制运行过程中应注意的问题	(102)
第三节 创设高等教育行政激励机制	(105)
一、政府激励机制内涵分析	(106)
二、政府在高等教育行政管理体制深化改革中的激励原则 ...	(107)
三、政府在高等教育行政管理体制深化改革中的激励机制 的创立	(108)
第四节 建立高等教育行政协调机制	(114)
一、高等教育行政协调的必要性分析	(115)
二、政府进行高等教育行政协调的优势	(120)
三、高等教育行政外部协调	(122)
四、高等教育行政内部协调	(134)
五、建立高等教育行政协调机制应注意的问题	(139)
 第七章 高等教育行政管理体制深化改革的主要内容	(142)
第一节 我国高等教育管理权能的深化改革	(142)
一、高等教育管理权能界说及研究状况	(142)
二、我国高等教育管理权能深化改革的必要性	(146)
三、我国高等教育管理权能深化改革面临的问题及对策	(149)
第二节 我国高等教育投资体制的深化改革	(162)
一、高等教育投资体制界说及研究状况	(162)
二、我国高等教育投资体制深化改革的价值分析	(167)
三、我国高等教育投资体制改革进程及存在的问题	(170)
四、我国高等教育投资体制深化改革的建议	(184)
 结论	(202)
参考文献	(204)
后记	(210)

第一章 绪 论

第一节 我国高等教育行政管理体制 深化改革问题的提出

改革开放二十余年来,随着我国社会主义市场经济体制的确立与完善,经济体制改革已经取得了巨大成功,正在向解决深层次、结构性矛盾的方向发展。虽然行政体制改革相对滞后于经济体制改革,但也在稳步推进。作为部门行政的教育行政管理,其体制改革隶属于行政体制改革。公共管理学界认为,教育行政管理体制的深化改革,也将随着事业单位改革的逐步推进而很快展开。另外,“科教兴国”作为我国的一项基本国策,日益深入人心;党的十六大又提出了“人才兴国”战略,表明党和国家对大学的期待。与此同时,随着社会主义市场经济的高速发展,人民生活水平大幅度提高,人们对高等教育的有效需求也日益提高。可以说,我国的教育正处于几千年来发展的最佳时期。此外,还有一个不争的事实,即改革开放以来,经过“211工程”和“985工程”建设,国家投入几百亿元,用于改善大学的基础办学条件和学科建设,使得高等教育迎来了发展的春天。综观全国,几乎所有高校都发生了翻天覆地的变化。目前,高等教育所面临的问题是:内涵建设如何进行,下一步的发展该向何处去,怎样解决管理体制、运行机制以及深层次和结构性的矛盾。这些已经成为迫在眉睫、必须解决的现实问题。为此,

本书试图从公共管理的视角切入高等教育行政管理体制深化改革的研究,将教育定位为公益事业。如果将教育视为公益事业,其提供的产品就是公共产品。教育投入属于公共支出,政府对教育的管理隶属公共管理范畴,高等教育管理是政府实施教育管理的重要内容。

作为公共管理重要方面的高等教育,其社会作用是巨大的,具体表现在政治功能、经济功能、社会文化功能等诸多方面。首先,高等教育在国家政治事务中发挥着重要作用,通过培养政治型人才来影响国家政治生活。其次,高等教育通过培养创新型人才推动经济的进步与发展,是经济社会发展的直接动力。最后,高等教育对社会文化具有传承、保存和创造功能。因而,改善政府对高等教育的管理方式至关重要。高等教育在推动政治、经济和社会进步方面起着举足轻重的作用,而研究高等教育行政管理体制如何深化改革,对于建设和发展我国的高等教育又将具有重大的理论意义和现实意义。

一、高等教育行政管理体制改革的政策与举措

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)中强调:要转变政府职能,改变政府对高校统得过多的体制,政府要加强宏观管理,扩大高等学校的办学自主权。1992年国家教委(1998年改组为教育部)部署开展高等教育行政管理体制改革。1993年2月13日,中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》)又明确提出了高等教育体制改革的目标和主要任务:“在90年代,随着经济体制、政治体制和科技体制改革的深化,教育体制改革要采取综合配套、分步推进的方针,加快步伐,改革包得过多、统得过死的体制,初步建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制。”《纲要》着重指出:“进行高等教育体制改革,主要是解决政府与高等学校、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。”1994年以来,国务院先后在上海、南昌、北戴河、扬州召开了4次全国高等教育体制改革座谈会,旨在推动高等教育行政管理体制改革向前发展。1994年12月在上海召开的全国高等教育体制改革座谈会上,提出了如下改革举措:共建,合作办学,合并,中央部委所属院

校划转地方政府管理（以下简称“划转”），企业和科研单位参与高校办学和管理（以下简称“协作”）。

对于改革开放后我国高等教育行政管理体制改革走过的历程，笔者从改革的基本政策和具体举措两方面进行了归纳。

（一）高等教育行政管理体制改革的基本政策

《决定》、《纲要》和《中华人民共和国高等教育法》（以下简称《高等教育法》）中明确提出了我国高等教育行政管理体制改革的基本政策，具体包括以下两个方面。

1. 在政府和大学的关系上，主张转变政府职能、扩大高校办学自主权

政府与大学的关系，是世界各国都必须面对的一个棘手问题，因为欲解决此问题就不可避免地涉及一对权力关系，即政府的权力与大学的权力。妥善处理这对关系，绝不仅仅是政府放权还是收权的问题，而是涉及民族文化传统、政治管理体制、经济发展水平等诸多方面的因素。在我国进行高等教育行政管理体制深化改革的今天，探究政府职能转变与高校办学自主权之间的相互关系至关重要。“高等学校应当面向社会，依法自主办学，实行民主管理”的政策已经被写入《高等教育法》，并成为初步改革过程中尝试实现的目标。但就高等教育行政管理体制改革而言，情况并不理想。为此，我国高等教育行政管理体制的改革需要借鉴发达国家的做法。透视发达国家政府对大学实行间接干预的诸种方式，我们得到以下启示与思考。

第一，政府干预大学事务具有客观必然性。这是因为任何社会的教育都受制于该社会的社会关系，即马克思恩格斯在《共产党宣言》中所阐发的“社会关系决定教育”^①的观点。高等教育也不例外，特别是在我国，将高等教育的发展与社会经济的进步紧密联系起来，提高了政府对高等教育的重视程度和干预程度。随着高等教育与社会政治、经济生活的关系日益密切，政府对高等教育的干预也必然加强，因而，分权与放权绝不意味着政府对高校干预的减弱，只是更多地采取了间接的干预方式而已。“权力是权力主体由于

^① 马克思恩格斯选集：1卷[M]，北京：人民出版社，1972：269。

占有某种资源而具有的影响、制约和控制权力客体行为的能力”^①，任何政府都不会完全放弃对大学的领导与干预。

第二，高等学校办学自主权的实现，不能脱离政府的经济支持。政府对高校直接或间接的投入与资助，是高校办学自主权得以落实的先决条件及经济基础。因而，国家的经济发展水平与大学办学自主权的扩大存在着必然联系。事实证明，我国高等教育经费的筹集、高等学校的发展基本上都是国家支持的结果。

第三，理顺政府与高校的关系，转变政府职能，扩大高校办学自主权，还必须通过立法来保证，发达国家的教育现实充分说明了这一点。我国教育法学界的著名学者劳凯声就曾指出：“政府对高校的监控功能并不因为市场对教育的介入而有所削弱。”“要在放权的同时真正确立有效的高等教育法律调控机制，重视法律对调整政府与学校关系的作用，从法律上保证权力、责任、利益之间，集中管理与合理分权之间的协调一致。”^②

第四，转换政府职能、实现大学办学自主权的一个必要条件是，加强对高等教育中介组织的研究，建立一批高等教育中介组织。高等教育中介组织，是指参与政府与大学的教育决策及各层次高等教育管理的高等教育审议会、咨询会、评议会、考试委员会、资格与证书鉴定委员会、学校董事会和家長委员会等高等教育中介性机构。高等教育中介组织可以使政府的高等教育决策趋于民主化、科学化，同时体现高校的自主权。我国对于中介组织的研究起步较晚，对高等教育中介组织的研究则是始于1999年，因而更需要加强该方面的研究，以便使高等教育中介组织起到协调政府与大学关系的作用。

第五，学习一些发达国家的做法，自觉地由政府对学校管理的集权状态向分权与放权的方向发展。政府对高等教育逐步下放权力，使大学办学自主权不断扩大，是高等教育走向现代化的一个重要标志。

总之，对发达国家政府干预大学方式的考察表明，各国在探究政府如何管理高等教育的过程中所选择的道路各有不同，但总的来看，均采取了间接干预而非直接行政命令的方式；不同文化背景、政治体制的国家，都在思考

① 张雷，娄成武．政治学[M]．沈阳：东北大学出版社，2002：30．

② 劳凯声．高教体制改革中如何理顺政府与高校的法律关系[J]．中国高等教育，2001（20）：15-18．

和实践着大学自治、大学办学自主这一关乎大学生生命力的问题。

自1988年开始,我国在对待政府和大学的关系问题上,主张转变政府职能、扩大高校的办学自主权,并且将这一主张写进1999年的《高等教育法》。但是,这一基本政策实施起来却存在着一些问题,具体表现为:政府直接干预大学事务的力度还比较大,在许多方面还表现出直接的行政命令;目前高等教育立法的有效性受到置疑,如何通过完善高等教育立法来加强政府对高等教育的管理,已经成为亟待解决的问题;我国高等教育中介组织的发育还不够充分,在某种程度上阻滞了政府对高等教育的宏观调控,不利于政府职能的转变。

2. 在中央和地方的关系上,采取政府宏观调控、地方自主办学

首先,经济学理论为政府宏观调控高等教育奠定了基础。按照经济学的观点,社会总产品可以分成私人产品、公共产品以及介于两者之间的混合产品。在经济学中,对这几类产品的区分主要是根据产品的排他性和竞争性。如果物品的潜在使用者没有达到潜在供给者提出的条件,它们就可能被拒绝使用该物品或者被排除在该物品的使用者之外,那么,这些物品就具有排他性。竞争性则指的是如果某物品被一个消费者使用,就不能再被第二个消费者使用,即该物品每增加一个单位的消费,其边际成本不为零。那么,这个物品就具有竞争性。当一个产品既没有排他性也没有竞争性时就是纯公共物品。相反,一个产品既有排他性又有竞争性就是纯私人物品。基于这两者之间的具有部分排他性或部分竞争性的产品是混合物品,也称准公共物品。就高等教育而言,接受过高等教育的人的确能够获得个人终身收入提高等私人收益,但同时,整个社会却能从每个受过良好教育的公民身上获益。关于这一点,世界银行的专家在《发展中国家的高等教育:危机与出路》一书中,从高等教育影响宏观经济、开展科学研究和促进公民社会的形成三个方面,说明了高等教育具有巨大的、正的外部效益。而且,高等教育是一种具有不充分的非竞争性和非排他性的物品,因此,我们认为高等教育属于准公共物品。

那么,在市场经济条件下,作为准公共物品的高等教育需不需要政府调控呢?回答这个问题,需要借助经济学有关市场失灵的理论。因为“市场失

灵的存在是政府行为得以合理化的理由之一”^①。市场失灵是指由于现实世界的市场不具备或不完全具备理论假设的完善的市场条件,而导致市场机制在一系列的状况下不能有效地配置资源。在市场经济条件下,具有准公共产品性质的高等教育领域同样存在市场失灵现象,主要表现在以下几个方面:第一,教育是实现社会公平的一条重要途径,而市场机制更强调效率原则,难以实现社会公平;第二,纯粹的市场机制难以带来外部性更大的高等教育产品的有效供给;第三,纯粹的市场机制不能避免高等教育市场垄断的发生,难以实现充分的竞争;第四,高等教育机构的特殊性,使单纯的市场机制难以避免学校为了自身的利益而降低教育资源的配置和使用效率;第五,在现实中,教育市场信息的不完备性、滞后性使教育市场运转的效率降低。正是由于在高等教育领域存在诸多市场失灵现象,才使政府调控高等教育显得尤为必要。因此,政府除了要矫正市场失灵外,还要致力于建立和完善市场基础制度。对高等教育而言,就是要准确把握社会、经济发展对高等教育的需求,妥善引导人们对高等教育的需求,进行高等教育的结构调整,提高现有教育资源的使用效益,建立完善的高等教育行政管理体制及运行机制,使高等教育规模处于合理的发展状态。

其次,教育政治学理论为政府宏观调控高等教育提供了基石。教育的基本规律告诉我们,教育一方面受一定社会的政治、经济、文化、科技的制约,另一方面又反作用于该社会的政治、经济、文化、科技,并为其服务。当代高等教育在越来越依赖于社会系统提供资源的同时,对社会的反作用也日益突出。它通过人才培养、科学研究以及直接为社会服务,全方位地促进社会政治、经济和科技文化的进步。当前,这种促进作用比历史上任何时期都更重要、更直接、更有力,它越来越成为国际经济竞争的一项“秘密武器”。任何一个政府为了国家和自身的安全和发展,都不会放弃对高等教育的管理和控制。诚如西方学者布鲁贝克所言:“就像战争意义特别重大,不能完全交由将军们决定一样,高等教育也相当重要,不能完全留给教授们决定。”高等教育传授知识,培养人才,不仅要提高人的劳动能力,还要提高人的思想文化素质,这必然涉及社会意识形态和政治方向。所以教育是有阶级性的,任何一种社会制度都要以它的意识形态来教育和影响学生。

^① 休斯.公共管理导论[M].彭和平,等,译.北京:中国人民大学出版社,2001:113.

再次,政府对高等教育进行宏观调控还具有文化的基础。从某种程度上讲,政府与大学的关系更接近于一种传统。传统体现着历史的内涵,呈现出生动性、丰富性和独特性,这是政治、经济的“刚性”影响所做不到的。因此,只有结合文化和办学传统的“柔性”影响,才能对两者的关系有更深刻的认识。我们先以日本为例,与学术自由、大学自治源于西方文化,并已在漫长的历史演化中内化为西方文化的一部分一样,日本教育与政治的紧密关系,以及在这种关系之下形成的教育思想都根植于日本的历史文化之中。日本吸取了中国的思想文化,与儒学对应而逐渐形成被称为“国粹”的国学(又称“和学”),它提倡日本民族精神——“大和魂”。受这种文化传统的影响,日本于1879年发布的《教学大旨》中突出强调,坚持将灌输儒家思想作为教育的中心任务。“二战”后,在美国资产阶级教育思想直接影响下,日本制定了《教育基本法》,其指导思想的核心是资产阶级个人主义,强调个性的发展。总之,日本教育的现代化过程,是西方文化的影响日益增强的过程,日本吸收西方文化及其教育思想和制度来改造本国教育,使得其教育具有东西合璧的性质。然而根植于历史、具有高度集权特点的政治文化,对当代日本政府与大学关系的影响是非常深刻的。在这样的文化传统之下,要让政府完全放权、大学完全自治,是不现实的。尤其是目前日本的政治体制仍然呈现出集权的特点,政府依然要对大学进行干预。再以美国为例,作为一个文化熔炉,如何使社会背景、宗教信仰、生活习惯、语言文化各不相同的,来自世界各国的移民迅速有效地归化美国,成为美国的公民,既是美国的国策,也是教育历来的宗旨。因此,美国高等学校数量多、层次多、类型多、形式多,但各类高等学校有一定规格,彼此有渗透和交融,并不一刀切,而是有调节的余地,能够适应形式的变化,从而使美国高等教育总体结构比较稳定。

综上所述,政府对高等教育实施宏观调控是必然的,在教育上无论是主张地方分权还是主张中央集权的国家,均认识到政府宏观调控的必要性。因此,在我国采取政府宏观调控、地方自主办学的新的高等教育行政管理体制的条件下,我们应该首先认识到,主张地方自主办学并非放弃中央政府对高等教育的控制,而是要改变控制的方式。

（二）高等教育行政管理体制改革的具体举措

在提高大学竞争力、发挥高校为地方经济服务的作用方面，改革围绕中央与地方政府在高等教育领域的权力和隶属关系而展开。具体表现为对教育部直属部分高校采取“省部共建”的管理方式，将大量部属高校划转地方，以及推行大学合并、合作、协作办学等。

1. 共建大学

我国高等教育行政管理体制改革的具体举措之一，就是教育部、地方省政府及市政府共同建设重点大学，地方教育行政部门对高校具有业务指导作用。这是在投资渠道不变的情况下，实行中央教育部门与地方人民政府对高等教育双重领导、共同建设和管理的制度。追溯起来，这种高等教育行政管理体制一方面是中国社会发展到特定历史阶段，旨在达成高等教育资源有效配置的需要；另一方面也是学习英国高等教育行政管理体制“共管制”的结果。在教育行政体制方面，全世界范围内共有三种形式，即中央集权制、地方分权制、共管制（合作伙伴关系）。英国就是实施中央政府与地方政府共同管理高等教育的典型。在高等教育行政管理体制方面，英国采取中央政府与地方政府共同管理高等教育事务的历史由来已久，中央政府既给予地方较大的高等教育管理权，又未放弃对高等教育的管理权，其中的尺度把握得恰到好处。在世界各国均认识到单一的中央集权高等教育行政管理体制，会导致地方政府办学积极性丧失、大学失去办学自主权，而单一的地方分权的高等教育行政管理体制，又不利于中央政府实现对高等教育的宏观调控，进而造成国家意志无法在高等教育领域实现等弊端时，英国的这种“共管制”高等教育行政管理体制成为了各国学习的榜样。

我国实施中央与地方政府共建大学，更主要的目的是为了形成中央政府、地方政府的合力，集中力量建设一批高水平研究型大学。经过努力，目前的“共建”大学已经形成一定规模（详情见表 1.1）。其中的典型有教育部、福建省、厦门市联合共建的厦门大学；教育部、辽宁省、沈阳市共建的东北大学等。

表 1.1 2007 年教育部共建高校情况^①

(单位: 所)

共建高校类型	省部共建高校	与行业部门共建高校	与地方政府共建高校
数量	16	17	28

2. 下放(划转)大学

所谓下放大学,就是将一些专业通用性较强、地方建设急需的中央部委所属的高校,转交地方政府领导和管理的办法。这种高等教育管理权的下移,一方面,可以调动地方办学的自主性、积极性,使得高等教育更好地为地方经济服务;另一方面,面对国家财力不足的现实条件,又可以减轻中央政府管理高等教育的负担。这在中国目前的经济背景下,不失为一个较具现实性的举措。然而,这种大学下放,并非给大学简单地更换家长,而是要在保持大学已有学科优势的基础上,调整其学科专业,以扩大高校对社会的服务面。除了一些中央部委所属高校划归地方政府管理外,也有一些各省业务厅局所属高校划给省教委管理。这一举措,对于加强地方政府统筹管理,改变中央政府和地方政府在同一省份和地区重复办学现象,避免高等教育资源浪费,合理调整高校布局,均具有重大现实意义。(详情见表 1.2)

表 1.2 2000—2003 年国务院各部委所属高校调整下放(划转)情况 (单位: 所)

年份	2000	2001	2002	2003
数量	161	8	2	3

其中,2000 年对铁道部等 49 个部门所属的 161 所高校进行调整;2001 年调整的高校包括国家体育总局所属高校 5 所,总后勤部所属高校 2 所,中国石油化工总公司所属高校 1 所;2002 年调整的高校包括总后装备部所属高校 2 所;2003 年调整的高校包括国家电力总公司所属高校 1 所,国家天然气总公司所属高校 1 所,总后生产管理部所属高校 1 所。

3. 合并大学

合并大学是提高高等教育国际竞争力的一个改革举措。不仅我国大陆地

^① 根据《2007 年教育部共建高校名单》统计制作,参见: <http://www.agpr.net/bbs/read.php?+id=201357>.