



中国

高等教育改革

China
Higher Education Reform



中国高等教育改革

中国财政经济出版社

China: Higher Education Reform

Copyright © 1997 by

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

ISBN 0 - 8213 - 1002 - 0

This Work was originally published by the World Bank in English as *China: Higher Education Reform* in 1997.

This Chinese translation was prepared and produced by China Financial and Economic Publishing House. The

World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

中国高等教育改革

© 1998, 版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

本书原版由世界银行以英文出版, 书名为《中国高等教育改革》。中文版由教育部组织翻译, 中国财政经济出版社出版。世界银行不保证翻译的准确性, 也不对本书的解释或使用引起的任何后果承担责任。

图书在版编目 (CIP) 数据

中国高等教育改革 = China: Higher Education Reform/世界银行《中国高等教育改革》编写组著; 教育部财务司组织翻译. - 北京: 中国财政经济出版社, 1998.9

ISBN 7 - 5005 - 3927 - 4

I. 中… II. ①世… ②教… III. 高等教育 - 教育改革 - 中国 IV. G649.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 21818 号

中国财政经济出版社出版

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷

350 × 1168 毫米 16 开 9.125 印张 230 000 字

1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 23.00 元

ISBN 7 - 5005 - 3927 - 4/G · 0050

图字 01 - 98 - 1450 号

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

译者的话

本报告是世界银行“部门研究”考察团在1993年至1994年对中国高等教育进行考察和调研的基础上写成的。经过世界银行内部各有关局多次修改，报告于1997年9月正式出版。这是世界银行首次全面而系统地对中国高等教育进行分析评述。

当前我国高等教育正在经历全面而深刻的变革，广开言路、兼收并蓄，加强国际间信息交流，无疑是十分必要的。世界银行具有汇聚国际优秀专家的能力和掌握国际高等教育最新信息和动态的优势。该考察团用“第三只眼”观察中国的高等教育，提出了一些具有参考价值的意见和建议。因此，我们特将此报告翻译出版，以期教育决策者、管理者、工作者以及学术研究人员提供参考。

由于世界银行调研活动与本报告出版的时间间隔较长，文中所述的许多情况已发生了变化，加之世界银行对我国的社会背景缺乏了解，报告中有的观点和结论可能不一定准确。再者，译者水平有限，不当之处欢迎指正。

教育部财务司

1998年7月

翻译：

许琳	孙玲	周坚	张国连
郁云峰	孙英旭	高文胤	

审校：

许琳	孙玲	张国连
----	----	-----

前言

中国是世界上经济增长速度最快的国家之一，但在改革进程中仍然面临诸多挑战。对中国高等教育部门来说，通过教育和培训年轻一代，使其在不断发展变化的领域里施展领导、管理和开拓的才能是当前十分艰巨的任务。同劳动力市场等其它部门一样，教育改革正努力向市场经济和进一步分权管理方向迈进。

正如这个报告所指出的，中国的教育事业取得了很大的成功，但很多方面仍需进一步深化改革。国家教委和世界银行部门研究考察团一致认为，应该对如下主要相关政策及措施予以关注：高校与政府之间的关系，高校管理体制的转变，高等教育经费和提高教学质量等方面。鉴于这种政策导向日趋明朗化，国家教委对本项研究的要求是，应明确提出高等教育深化改革和加强管理的具体意见，而不是仅限于一般性的咨询研究。针对这一要求，世界银行部门研究考察团与中方专家密切合作，对上述四个方面提出了具体的意见，以供改革决策者和实际工作者参考。

在 1993 年颁布的《中国教育改革发展纲要》中，中国政府已明确指出，在 21 世纪的国际竞争中，战略主动性将掌握在受过良好教育并能面对未来挑战的人手中。学生学习什么与怎样学习同样重要。国家需要培养这样的毕业生：他们既有坚实、广博的知识基础和解决问题的能力，又富于灵活性和创造性，以适应不断发展变化的社会和经济环境。

为了保持经济的持续增长，中国必须培养大批高素质人才。但是目前高等教育经费投入面临许多困难。针对高等教育支出逐年增长的情况，为维护高校学术水平和机会均等的原则，政府不得不多渠道筹措资金。中国近年出台的收取学费制度是向多渠道、多形式筹措资金方向迈出的重要一步。当然，这种制度仍需进一步发展和完善。同时采取的其它重要措施是：提高资金的使用效益；对来自农村贫困家庭的优秀学生进行经济资助，保证其完成学业，以充分体现教育平等的原则。相对于经济增长迅速的东亚地区来说，中国接受高等教育的人口比例和大学毕业生数量是比较低的，从而可能影响本国经济的持续性发展。本报告采用了有关中国和国际上重要的最新数据，以供决策者参考。

2012/11

在太平洋及周边地区国家中，中国的重要领导作用是毋庸置疑的。这种领导作用和参与义务又与各国双边机构、多边组织和金融机构间保持紧密、有效的合作关系密不可分。因此，本报告不仅可为决策者和实际工作者提供参考，对中国及国际教育界人士也具有借鉴价值，这些人士包括在国有、私营部门，以及学术团体和非政府组织等各部门工作的人员。简言之，包括一切有志于促进中国社会和经济长期发展的人们。

尼古拉·霍普

Nicholas C. Hope

世界银行东亚和太平洋地区

中国蒙古局局长

提 要

中国经济的快速增长和社会发展使国家对高级专门人才和新技术提出了更高的需求。如何为国家的持续发展培养一批能够创造和利用知识的顶尖人才，是整个高等教育机构所面临的繁重任务和严峻挑战。过去十年，中国教育体制进行了一系列创造性改革，并取得了很大进展。但是除了重点大学外，中国大部分高校的管理、财务、学术和技术水平仍不适应经济长期、稳定增长和现代文明社会发展的需求。这些问题正是本报告研究的主要内容。

本报告从宏观社会经济发展变化的角度出发，采用纵向历史性比较和横向国内外比较的方法，对中国高等教育体制和机构的发展做了深入的研究。主要集中在高校与政府之间的关系，高校管理体制改革所产生的影响，高等教育经费和提高教学质量等四个方面。通过查阅资料、实地考察和整理数据，并借鉴其他国家的经验，本报告对中国高等学校的历史、现状、内在潜力以及未来发展方面的优势和不足进行了客观的描述。

致 谢 辞

本报告是在 1993 - 1994 年由世界银行官员和顾问组成的考察团对中国进行考察的基础上形成的。考察团成员包括团长海娜·慕克吉 (Hena Mukherjee), 以及钟宇平、约翰·弗尔登 (John Fielden)、露斯·海浩 (Ruth Hayhoe)、何进、玛佐瑞·莱恩 (Marjorie Lenn)、闵维方和胡文斌等。张延红负责高校数据的搜集, 曹晓南协助相应研究资料的整理, 依博拉黑姆·迪奥恩 (Ibrahim Dione) 协助数据的录入。在此并感谢托马斯·艾斯蒙 (Thomas O. Eisemon), 约瑟芬·杜克西金 (Josephine Douek - Hykin) 和威廉·圣特 (William Saint) 为此做出的认真的审定工作。

这次研究的顺利完成是与国家教委财务司的密切合作分不开的。提供这种帮助的还有国务院学位委员会, 安徽、广东、四川和上海的省 (市) 教委, 以及世界银行考察团所考察的高等院校。本团对他们的支持表示由衷的感谢。在 1995 年 4 月举行的由国家教委财务司和世界银行有关部门联合承办的本报告研讨会上, 中方政府高级官员和学术团体对本报告进行了讨论和修改, 在此也一并表示感谢。

报告的初稿由桑德拉·厄伯 (Sandra Erb) 和曹晓南整理准备。编辑是曹晓南和绍伯哈纳·索萨尔 (Shobhana Sosale)。梅莱狄思·迪鲍恩 (Meredith J. Dearborn) 从事排版工作。研究工作在维奈·巴嘎瓦 (Vinay K. Bhargava) 监督下进行, 并在约瑟夫·哥德堡 (Joseph Goldberg) 全面指导下完成。本报告由尼古拉斯·霍普 (Nicholas C. Hope) 策划, 理查德·纽法莫 (Richard S. Newfarmer) 为首席经济学家。

目 录

前 言	i
提 要	iii
致 谢 辞	iv
概 要	1
第一章 改革进程	11
导言	11
高等教育与经济改革	12
系统指标	15
世界银行的支持	27
报告的性质和结构	28
第二章 高校与政府的关系	29
背 景	29
问 题	30
建议和行动计划	31
第三章 高校管理改革	38
背 景	38
管理问题	39
建议和行动计划	43
第四章 高等教育的经费：多渠道筹措经费	47
当前高等教育财务状况	47
高等教育的财政改革及成果	50
高等教育经费支出的变化：高校前景与预测	53
1995—2020 年高等教育资助政策要点	56

第五章 提高教学质量 66

背景：改革以来的变化 66

问题 70

对未来的展望 72

质量保证 73

第六章 实现改革目标：优先战略 86

附 录 91

概 要

宏观背景

中国是世界上经济增长最快的国家之一，1978年至1994年间的国内生产总值（GDP）以年平均9.8%的速度递增。根据第九个五年计划（1995-2000年），政府制定的2000年GDP目标是1980年的四倍，2010年又将在2000年的基础上翻一番。要实现这个目标，1995年至2000年间每年经济平均增长率应保持在8%，而2000年至2010年间应超过7%。根据中国近年来在经济上的发展势头，GDP要在今后25年中保持以每年7-9%的速度增长是能够实现的。根据研究预测，如果人口增长速度同时也得到控制，2000年人均GDP将达600-700美元（以1996年不变价格计算），2010年达1100-1600美元，2020年可达2100-3500美元。换言之，在近五年内，中国将成为下中等收入水平国家；在今后的25年内，它将跃居上中等收入水平国家的行列。为了保持这种经济发展速度，社会对接受良好教育的人才有很高的需求。

在保证国家经济持续增长和促进社会与环境得到相应发展方面，中国的高等学校应当发挥下列两个重要作用。首先，它应为公共和私人部门提供科学、技术、专业及管理方面的高级人才；第二，作为知识的贮藏器、发电机和传送器，高等学校应促进国家内部的技术进步，特别应在将科研开发成果转换为工业生产力，了解和汲取世界先进科学思想方面发挥重要作用。

这种为中国的发展而培养顶尖人才及创造、利用知识的任务向中国高等教育提出了很大的挑战。中国的高等教育体系在文化大革命（1966-1976年）中遭到破坏，直至70年代后期，才将其恢复重建问题作为促进国家现代化的战略手段之一提到议事日程上来。1978年至1994年间，全日制普通高等学校从598所激增至1080所，全日制本科及短期培训招生数从86万人增至280万人，年增长率为7.7%。研究生招生数从零增至13万人。但在取得这些令人瞩目的成就的同时应当看到，1994年全日制大学生占适龄人口比例为2.4%，仅高于1960年的比例。即使将成人高等学校考虑在内，适龄人口接受高等教育的比例也不过为4%。这个比例不仅与东亚发展较快的国家和地区相比（如印尼10%，泰国19%，香港20%，中国台湾39%，韩国51%）是低的，而且低于象印度这样1993年人均GDP仅为300美元的国家（低于中国的490美元），其同龄人口接受高等教育的比例已达到8%。

根据联合国教科文组织1995年统计年鉴提供的数据，中国25岁以上人口中接受高中后教育的比例为2%，而香港为11%，韩国为14%，日本为21%，前苏联为14%，美国为45%。据美国国家科学基金会1990年作出的估计，在中国每万名就业人口中只有5.6个从事研究和开发工作的科学家和工程师，而这个数字在新加坡是30，中国台湾是38，韩国是37，日本和美国都是

75. 关于经济增长对高等教育的回报和工资增长的不公平问题, 从香港、中国台湾、马来西亚、印度尼西亚和智利得到的许多证据表明, 如果接受良好教育的人员不能满足社会需求, 则高速增长的经济将会面临技术人才匮乏的威胁。象目前中国接受高等教育人数之少以及技术人才匮乏, 将会降低其对外资, 特别是在中高技术领域对外资的吸引力; 工业化革新的视野会受到局限; 各个部门机构的运行能力受到削弱, 并会在更加自由的劳动力市场之下加大收入的不公平性。

中国政府自 1980 年开始向大学及科研实验室投入了大量资金, 并在相关领域内取得了重要的技术研究成果。但在研究和开发成果转化为劳动生产率的提高方面则做得很不够。1991 年仅有 6.2% 的国内技术交易是由大学和学院进行的 (世界银行 1995)。随着国际交流的不断扩大, 中国将面临来自低工资经济国家 (如越南和孟加拉国) 日益增长的竞争压力。世界经济一体化趋势的增强和全球经济的加速变化, 使依赖于低技术水平的劳动密集型产品在未来的发展中没有出路。中国要在 21 世纪加快自身的发展并提高生活水平, 一个十分紧迫的任务就是要掌握中等技术水平产品的制造技术, 并加快向提供高技术产品和服务的目标过渡。

自 1978 年以来, 中国政府将发展和完善高等教育体系作为教育发展的优先领域, 以期减轻人力资源匮乏对国家经济和社会发展的限制。1985 年政府颁布了《关于教育的决定》, 明确提出要为迅速变化的社会提供多种人才, 提高大学的办学效益、质量和公平性, 以为发展和加强大学以下层次的教育体系而节省资源。近年来, 为了加快由计划经济向市场经济的转变进程, 中国政府在其《教育改革和发展纲要》(1993 年) 中又提出了关于政府政策和制度性实践两个方面的新政策。主要的战略措施为, 在中央保留宏观管理调控权力的同时, 将日常性管理和协调权力下放。这种权力和责任向高等院校的移交也给高等教育领域带来了新的挑战。本报告的目的, 旨在回顾过去十年中国高等教育在 1985 年文件所提出的目标指引下实施改革的进程, 并试图为未来 25 年内继续推动这种改革提出建议。

高等教育体系

中国的高等教育体系包括 1080 所全日制普通大学和学院。它们分别接受下列三个部门的管辖和拨款: (a) 代表中央政府的国家教育委员会 (SEDC); (b) 中央部委; (c) 省和市政府。1994 年, 这类学校共有 1080 所。各类高校在校生的比例分布为: 11% 在国家教委直属的 36 所国家重点大学; 34% 在 331 所中央部委所属大学; 其余 55% 在 713 所省和市属大学。这些公立大学在校生中, 52% 为全日制本科生, 44% 为短期培训人员, 4% 为研究生。这些大学共有员工 104 万人, 其中 38% 为教学人员, 44% 为行政管理及后勤人员, 18% 的人员在隶属于学校管辖的各类机构 (如校办厂、校办企业和研究所等) 中工作。在上述所有教职工中, 只有 2% 的人获得过博士学位, 19% 获得过硕士学位, 49% 获得过学士学位, 30% 为大专毕业或进修过相应水平的课程。如何提高公立大学在数量和质量两个方面的能力是本项研究着重解决的问题。

除此之外, 中国还有 1172 所成人高等学校, 其中包括电视大学、职工大学、教师进修学院、独立的函授学院以及普通高校举办的函授及业余大学。1994 年, 此类大学有专职教师 21 万人 (其中 45% 为教师) 和兼职教师 3 万人, 招收在职学生 235 万人。就读的学生中 90% 接受短期或大专层次的培训, 只有 10% 接受本科教育。尽管本书研究的重点并非是成人教育机构, 但也希望他们借鉴此项研究报告所作出的关于提高高等教育投资效益、质量和公平性等方面的建议。

不仅如此,目前中国还开办了 800 多所私立大学(在校生数大约相当于公立普通高校在校生的 1-5%)。然而,仅有 16% 的私立大学得到了政府的认可。由于无法系统地得到私立大学的相关数据,本报告将不研究私立大学问题,但报告中的许多建议已经将私立大学的潜在贡献考虑进去了。

自 1981 年以来,世界银行已在中国实施了八个高等教育项目,贷款总额为 9.1 亿美元。贷款主要投向理科和工程、经济和金融、农业、医学以及教育等专业领域,以支持政府实现提高高科技人才的培养数量及质量的目标。在世界银行第一个部门研究报告(1986 年)中讨论了高等教育管理和经费中的主要问题。此后,这些问题均成为项目涉及的重要内容。世界银行高教项目的总体作用主要在于扩大招生、提高教学质量、增强科研能力、改进管理以及改革课程。这些项目为人员和课程开发、学校管理及科研提供了重要的经验。项目从知名的重点大学开始,直至省属师范和教师进修学院、中央部委所属的农业、林业、医学高校以及短期职业大学。在所有的项目中,都没有将省属综合性大学作为一个系列覆盖进去,而这类学校是本次研究的重点。

高等学校面临的挑战

目前经济和教育改革所面临的最基本的挑战是,如何使高校适应更加开放的社会和劳动力市场。过去建立普通高等学校的目的主要在于满足中央计划经济对专业人才的需求,大学的财政拨款也是按国家计划进行的。近些年以及未来 25 年中高教体制运行环境将具备下列新特点:从计划经济向社会主义市场经济转变;从就业分配制度和在一个单位终身就业向具有更多选择性和流动性的劳动力市场转变,以适应改革对技术人才的要求;从学校完全按中央精神制定政策和工作计划向在管理和经费方面获得更多的自主权转变;从高教系统自身处于封闭隔离状态向与政府、企业、当地社区以及国内外其它高校紧密联系转变。总之,国家的整个体系要从原有的投入-供给模式向产出-需求模式转变,并对学校管理、教师、学生及教学活动产生广泛的影响。

高等学校面临的主要问题是:(a) 国家教委、中央部委、省市政府相应的职责和权力不清晰;(b) 低效率的管理、行政结构和程序;(c) 在利用有效的资源提高教育质量和扩大培养数量方面效益不高。(d) 不能适度利用拨款体系促进办学效益和质量的提高;(e) 难于在与市场紧密联系的专业及基础专业之间取得平衡;(f) 不同地区、省及高校间在管理、经费、教学及科技等方面的能力存在着很大的差异。

面对这种环境和挑战,本报告围绕与改革目标相关的下列四个中心主题提出建议:(a) 政府对于高等学校作用的转变;(b) 高校管理改革产生的影响;(c) 多元化筹资结构、多渠道筹措资金以及资金的利用;(d) 高等教育特别是在师资和课程方面质量的提高。本报告的中心主题和次主题是根据国家教委确定的与改革目标相关的问题而提出的,这些问题针对整个教育体制,重点是高等学校和需要优先解决的问题领域。

建议

为 21 世纪在经济和社会发展方面达到国际竞争所需要的水平,中国在所采取的战略措施中

将教育作为一个重要因素。为了实现这个目标,本报告建议在实施改革过程中强调以下原则:

- (a) 明确政府在制定政策和标准、实行监督和管理中的作用;
- (b) 政府提供“合适的环境”,使高校在管理和经费方面享有更多的自主权;
- (c) 建立全国性的机构,拟在指导省市和高校增强行使自主权的能力方面体现国家的领导作用。

本报告认为,高等教育改革对国内各地区的影响并不平衡。除了那些政府拨款较为充足、学术和科研发展水平领先、地处或靠近社会经济发展较快地区的高校之外,大多数高等学校在管理、财政、学术和技术方面,尚未具备促进经济稳定和长期增长,推动社会开放和文明发展所需要的专门力量。这种校际的不平衡也许会成为不稳定因素。为了满足高等教育制度发展的需要和解决普遍的不平衡问题,本报告建议:

- (a) 在新的高等教育法规框架内,必须明确国家对于高等学校的作用,法规应确定国家、省、市政府和高校各自的作用、职责及权力;
- (b) 在改革后的机构里建立职责分明的负责拨款和制定政策的部门;在把行政与学术的责任和权力下放到高校的过程中强调自主的原则;
- (c) 高校有权通过国内外的培训和交往,制定和实施各自的发展战略,加强管理能力。可建立全国性的高等教育管理中心,以协助各省市和院校的运行;
- (d) 指定专门机构建立信息库,负责搜集、整理和公布有关资料,特别是与办学业绩和成果有关的指标;
- (e) 鼓励成立民办或私立院校,按照国家标准严格质量评审程序并支持其改善设施;
- (f) 向贫困地区的省属院校提供关键性的援助,因为这些院校资源紧缺,几乎无法获得专业和技术方面的任何支持;
- (g) 重新审议事业费拨款和基建拨款的方式,鼓励提高效益和资金利用率;
- (h) 拟定政策和措施,鼓励高校通过提供短期培训、企业管理开发,以及多渠道吸收捐款和基金等方式筹措更多的经费;
- (i) 继续推行高校收取学费制,建立贷学金制(启动资金由政府投入),并建立其它资助项目以帮助贫困生、少数民族生和女生;
- (j) 完善科研和培训拨款制度,在注意优先考虑性别和民族条件的同时,调整院校之间和学科之间的不平衡;
- (k) 建立物质和非物质奖励制度,推动院校提高工作质量,如加强科研,发表更高质量的科研文章等;
- (l) 加快和拓展质量认证体系的建设,培训和使用国内外评估专家,建立“质量中心”与国家及省级有关部门共同工作,以帮助省属大学规范质量认证制度。
- (m) 在特定同类领域的已有学科基础上成立为省区服务的“优化中心”,向教师提供学位及非学位的培训,提高其专业水平,并鼓励和协调科研及出版成果。

本报告建议采取五种措施,协助政府有步骤、有选择地进行部门改革。第一,在制定改革计划时,参与面要广泛,以争取支持并加强计划的合理性;第二,计划中应包括明确具体的、可实现的行动目标,同时应确定适当的监控指标;第三,政府应建立有效的信息传播系统,不然计划就变成毫无价值的形式;第四,在建立国家标准的同时,各省和学校的具体目标应根据各自的能力和水平而有所不同。国家标准并不意味着要全部一致。最后,改革目标应与精心设计的奖励与

激励机制结合起来,以推动院校向着实现当地和全国的目标前进。

高校和政府之间的关系

背景

自 80 年代以来,政府逐步改变中央集权的模式。在这种模式下,政府控制高等院校的具体运行管理,它体现在五个方面:提供基本经费、下达各院校的招生指标、任命管理人员、审批所有新的专业设置以及负责学生毕业分配。由于院校和学生数量的增加,政府越来越难于使这种管理适应社会主义市场经济迅速发展的需要。因此,政府开始从建立法规体系,把高校视为独立的法人实体着手,并建立高校可自主管理的运行机制。这样的法律框架允许高校确认各自的战略目标和专业结构,以满足学校所在省和地区的需求,并配置各自的资源。

人们已意识到,国家虽然可以继续提供主要的经费,但不可能再提供所有的经费。因此,国家建立了中国教育科技信托投资公司。其运行类似于专门为教育部门服务的商业银行,可向院校提供以资产作抵押的短期贷款,以便修建校舍及购置设备。但目前还不清楚贫困大学是否有接受这种资助的可能。同时,采取措施鼓励发展非政府举办(或“民办”)的高等院校,民办大学通常聘用附近公办大学的师资。显而易见,这在初期是比较经济和风险较小的做法,能够保证教学质量。但是随着民办学校数量的增加,这种优势将会消失。所以需要政府制定质量监控的程序。目前按照这种程序实行的全国性鉴定工作进展缓慢。

问题

循序渐进的变革方式,既是实际的,又是谨慎的,其中包括由中央部门来确定各级管理部门是否已具备承当新责任的条件。因此,一些高校对自主权下放过程缓慢及对学校自由度和权力界定不清的做法有意见。导致有选择性权力下放的另一个可预见的原因是体制内部存在的非一致性。国家教委与省、市部门对高校的职责界定作出不同的决策,会引起混乱和不平衡的状况。

国家经费投入的变化情况所产生的一个直接的后果,似乎使省政府对高等教育的影响增加。当然由于各省财力和对高等教育的重视程度不同,这种影响还在变化。此外,经济的压力将改变课程设置的平衡状态。高校认为,一些主干学科招不到学生,要把他们保留下来更加困难。就综合大学而言,基础学科和人文学科的生源远低于能取得办学效益的招生人数标准。

至于高校与政府之间的关系,中国正处在从“政府管理模式”转为“政府监督模式”的过程中(常用词汇是从“宏观控制”到“宏观管理”)。很难对国家教委、中央部委和省市政府各自的作用和权限进行界定。如何分配权力才能在政府履行宏观管理职能的同时,又能发挥高校的潜能和积极性尚须进一步研究。

建 议

针对以上问题本报告提出一个行动方案。为了实现方案提出的目标，中央的能力需要大大加强。关于所提方案的实施原则是：(a) 政府的作用应是监控和规范，而不是具体管理；(b) 政府应提供“合适的环境”，使高校能在国家提出的政策、框架或效益目标指导下规划自身的发展；(c) 应鼓励高校制定各自的战略计划，体现如何为所在省或社区服务。

变革对高校管理的影响

背 景

目前高校的运行机制意味着大学校长的管理作用应当加强。然而，事实证明，尽管校长确实保持学术上的自主权，但仍需服从于党委书记。此外，为了促进与社会和地方企业的联系，许多大学成立了董事会。这些董事会发挥的作用很不一样。有些董事会提供与企业的广泛的接触机会及资金，有些强调省、市政府官员参与大学的活动，另一些则积极参与大学内部的实际管理。大学的组织机构正在改变，但大多数新机构似乎作用不明显，许多人仍直接向校长报告。

问 题

既然理事会或董事会已成为大学的组成部分，这就有必要明确国家教委、董事会和校长各自的作用。许多校长在学术领导、管理者及资金筹措者之间陷于两难的境地。有些高级学术人员没有接受过管理方面的训练，他们在两种截然不同的功能之间难以协调。

随着经费的压力增加，校办企业的管理变得日益重要。校办企业的收入被看作额外经费的主要来源。这会带来两个管理方面的问题：(a) 当要求校办企业同时为学术研究和筹措经费双重目标服务时，它是否还能继续运行。因为既要把工厂当作教学研究基地，又要创造利润，两者之间会产生冲突；(b) 在竞争越来越激烈的环境中，是否还应该让那些按学术标准聘任的教师去管理工厂企业。

校长的一个主要任务是提高大学的办学效率。然而，要在学校教职员工队伍结构上作出重大改革时，校长深深感受到制约。他们无权解聘效率低、教学效果差的教师。只要社会期待大学为学校雇员提供全面的福利，而不管雇员对学校的贡献程度如何，那么学校将无法全面提高效率。

校长也无法获得足够的信息支持。现有的管理信息系统(MIS)不能满足与决策相关的信息需要。因此要设计和运行综合性的管理信息系统，面临的培训任务将十分艰巨。

建议：政府行为

一个专业能力很强的中央部门可帮助高校加强内部管理，相应的政府行为是：(a) 在法规里