

谁在大学当党委书记

郭晓伟，郭俊，曾伟

在行政科学中，政治与行政二分。在中国大学治理模式中，实行主体为校务权力与行政权力制衡的二元治理结构，书记(和党委)是重要的决策者，校长是重要的执行者。大学领导体制从“党的一元化领导体制”到“校长负责制”最终发展到“党委领导下的校长负责制”，党委书记作为高等学校党的基层委员会的负责人，对于高等学校的改革与发展起着至关重要的作用。然而，因为党委书记作为中国大学的特色，政治意识色彩较浓，所以对大学党委书记的研究相对较少且主要停留在定性分析和逻辑演绎层面，如韩春虎等研究了大学党委书记的角色、陈信等分析了高校党委书记的工作特性、杨柳等探讨了大学党委书记的素质，实证研究和定量分析相对匮乏。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，高等教育作为中国特色社会主义事业的重要组成部分，其改革与发展离不开党的领导。大学党委书记是中国所特有的高等学校系统的高级管理职位，是大学的重要领导者，是大学的政治核心和领导核心，其群体特征得到了广泛关注，然而鲜有学者对其进行研究，仅罗云、姜华对其素质现状进行过调查分析。目前关于大学领导群体特征的研究主要集中在大学校长方面，如美国教育理事会(America Council on Education)先后在1986年、1990年、1996年、1998年、2002年、2006年进行了6次全美大学校长调查，牛维麟、张光进、姚利民等对中国大学校长的群体特征进行了研究，同时蓝劲松、徐文、史万兵、尚冠军、樊华强、郭俊等对中国大学校长的学术背景、教育背景、知识背景、职业背景、任期、国际化等开展了专门探究。基于此，本研究对中国大学党委书记的基本情况数据进行调查与统计，以自然特征、教育背景、学术背景、职业背景、任期特征为指标，对大学党委书记的群体特征进行研究与探讨。

一、研究对象与资料来源

结合信息技术发展的情况和研究条件，本研究主要通过各高校官方网站、新华网、人民网等渠道获取了中国“211工程”高校党委书记的基本资料，检索时

间截止 2011 年 12 月 31 日。其中，第二军医大学、第四军医大学、国防科学技术大学、中央民族大学、厦门大学的党委书记资料不完整或因调整暂时空缺，不作为本研究的分析对象，因此，本研究的研究对象为 110 名大学党委书记。为方便统计和分析，36 名“985 工程”高校(下称“985”高校)党委书记用“I”标记，74 名非“985 工程”其他“211 工程”高校(下称“211”高校)党委书记用“II”标记，整个研究对象的 110 名“211 工程”高校党委书记用“III”标记(见表 1)。

表1:样本大学类型分类表

单位:所

类型	综合	理工	师范	农林	财经	语言	医药	其他	合计
I	19	13	2	2	0	0	0	0	36
II	20	26	7	6	5	3	3	4	74
III	39	39	9	8	5	3	3	4	110

二、调查分析与现状探讨

(一)基本特征

第一，大学党委书记的性别。根据表 2 统计可知，110 名高校党委书记中仅有 10 名女性，其中“985”高校 4 名，“211”高校 6 名，仅占总数的 9.09%，虽与大学校长中女性占 1.74%的比例相比，女性在高校中担任党委书记的比例有所提高，但与世界上最好的 100 所大学中女性领导者占 15%和美国大学中女性领导者占 23 %的比例相比，中国“211”高校党委书记女性群体所占比例偏低。

第二，大学党委书记的民族成份。110 名中国高校党委书记中，少数民族的仅 2 人，占总数的 1.82%，其主要担任民族类院校或者少数民族聚集地区高校的党委书记，其中延边大学党委书记李勇为朝鲜族、青海大学党委书记乔正孝为土家族。美国高等学校中，少数民族者担任大学领导的占 13.6%（2006）。

第三，大学党委书记的政治面貌。党委书记作为中国共产党高等学校基层委员会的主要领导者之一，主要职责是支持校长按照《中华人民共和国教育法》的规定，积极主动、独立负责地开展工作，保证教学、科研、行政管理等各项任务的完成。110 名高校党委书记均为中共党员，其在一定程度上反映了书记在党内资历中占有优势，体现了党委书记职务政治性的特点。

第四，大学党委书记的年龄。110 名高校党委书记首次当选校党委书记时的

平均年龄为 51.59 岁，其中最小年龄为 43 岁，最大年龄为 61 岁，“985”高校党委书记的平均年龄(53.44 岁)大于“211”高校党委书记的平均年龄(50.69 岁)。同时，大学党委书记的平均年龄要高于大学校长的平均年龄(49.5 岁)，这在一定程度上反映了党委书记比校长有更多的磨炼。

第五，大学党委书记的籍贯。国内外学界在研究中国政治精英时，对其地域属性的判别存在着“出生地”、“初期成长地”和“职业生涯集中地”等三种不同的标准，本研究主要采用出生地的标准。根据图 1 可知，110 名高校党委书记主要来自 25 个省(市/自治区)，其中山东、四川、江苏是拥有大学党委书记最多的省份，山东 13 人、四川 9 人、江苏 8 人，占总数的 27.27 %。

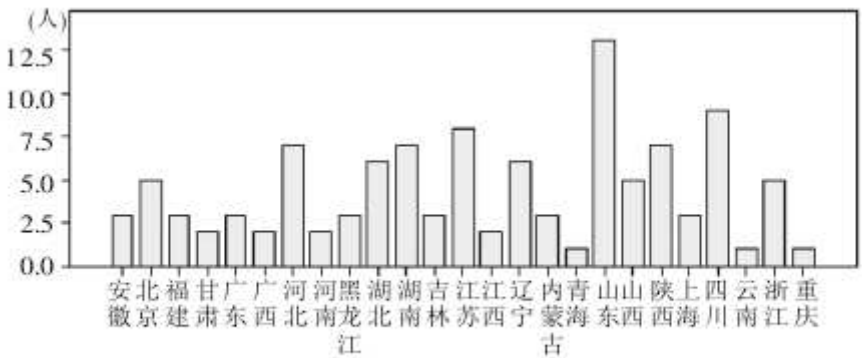


图1 大学党委书记的籍贯分布图

同时，单因素方差分析显示，在 5%的显著性水平下，性别、民族、政治面貌等因素在“985”大学党委书记和“211”大学党委书记之间没有显著性差异，平均年龄因素在二者中具有显著性差异。

(二)教育背景

第一，大学党委书记的最高学位层次。根据 SPSS18.0 统计分析可知，110 名高校党委书记中除 1 人为大学专科肄业学历外，其余均拥有学士及以上学位，其中学士 28 人，占总数的 25.45%，硕士 40 人，占总数的 36.36%，博士 41 人，占总数的 37.37%，在一定程度上反映了研究生学历是担任大学党委书记的重要条件。

第二，大学党委书记的毕业学校。本研究中的名校主要是指“985”高校、中国港澳台地区部分高校、国外知名高校。名校具有良好的学习氛围、深厚的文化底蕴、较好的师资队伍，同时拥有较多的资源和良好的硬件设施，对求知者的成长具有较大的影响。根据统计分析 110 名高校党委书记中有 104 人毕业于名校，

占总数的 94.55%。

第三，大学党委书记的海外求学经历。高等教育国际化已经成为高等教育发展的重要课题，海外求学经历是国际化的重要指标之一。110 名高校党委书记中仅 16 人拥有海外求学经历，占总数的 14.55%，（“985”高校 7 人，“211”高校 9 人）。

第四，大学党委书记的毕业大学数量。110 名高校党委书记中 62 人所获得的学位来源于同 1 所高校，占总数的 56.36%，说明大部分大学党委书记求学学校比较单一，38 名大学党委书记有在 2 所高校攻读学位的经历，占总数的 34.55%，10 名高校党委书记毕业于 3 所大学，其中“985”高校党委书记求学学校的多元化比例略高于“211”高校党委书记。

第五，大学党委书记与现任职大学的关系。校友资源是大学的宝贵资源和财富。110 名高校党委书记中 58 人为现任职高校校友，占总数的 52.73%，其中“985”高校中 18 所大学的党委书记是现任职高校的校友，“211”高校中 40 所大学的党委书记是现任职高校的校友。大学党委书记毕业于现任职学校，对学校熟悉，便于管理，但在一定程度上也有“近亲繁殖”的弊端。

第六，大学党委书记的最高学位类别。根据表 2 统计可知，110 名高校党委书记的最高学位涉及到了 10 个大的类别，主要以工学、文学、哲学、理学、经济学为主，其中工学为突出，其一定程度上与大学党委书记在接受高等教育时中国高等教育模式受前苏联高教模式影响密切相关。

表2：大学党委书记的最高学位类别统计表

类别	工学	理学	经济学	文学	农学	管理学	医学	哲学	法学	教育学
I	13	5	4	2	0	3	0	4	3	2
II	14	8	8	15	4	6	1	10	2	6
III	27	13	12	17	4	9	1	14	5	8

（三）学术背景

第一，大学党委书记的学术职称。根据表 3 可知，110 名高校党委书记中 70 人为教授，占总数的 63.64%，其中，“985”高校 28 人，“211”高校 42 人，尚未获得教授学术职称的大学党委书记多为从政府机关等行政系统转入高校。同

时，110 名大学党委书记中博士生导师寥寥无几，无一人为两院院士，仅华东师范大学党委书记童世骏教授为拉丁美洲科学院院士。单因素方差分析显示，在 5% 的显著性水平下，显著性概率 Sig. =0.032，说明学术职称因素在“985”大学党委书记和“211”大学党委书记之间具有显著性差异。

第二，大学党委书记的海外访学经历。海外访学或研究是高等教育国际化战略的重要组成部分。110 位大学党委书记中有 89 位没有海外访学或研究的经历，占总数的 80.91%，其中“985”高校党委书记占 26.36%，“211”高校党委书记占 54.55%。仅 21 名高校党委书记有海外访学或研究经历，其访学或研究的国家主要是在欧美等高等教育发达国家。单因素方差分析显示，在 5% 的显著性水平下，海外访学或研究经历因素在“985”高校党委书记和“211”高校党委书记之间没有显著性差异。详见表 3。

表3:大学党委书记的学术背景

项目	教授		海外访学或研究经历	
	是	否	有	无
I	28	8	7	29
II	42	32	14	60
III	70	40	21	89
F 值	4.740		0.004	
显著性(Sig.)	0.032		0.948	

(四)职业背景

第一，大学党委书记曾工作单位的性质。根据研究统计可知，大学党委书记曾工作的单位呈现多元化的特色，主要有高校、政府机关、研究机构、企业、新闻传播系统等，其中尤以高校和政府机关比较突出。本研究对大学党委书记是否有在政府机关工作的经历进行了研究统计，49 名大学党委书记有在政府工作的经历，占总数的 44.55%，其中“985”高校 23 人，“211”高校 26 人，主要来自中央组织部、教育部、国防科工委等中央党政部门和省委省政府、教育厅、科技厅等省级党政机关。

第二，大学党委书记的海外工作经历。高等教育国际化要求大学加强国际交

流和合作，参与国际事务，培养具有国际竞争能力的创新型人才。大学党委书记在海外工作的经历有助于其培养全球意识和开放意识，推动大学逐步走向世界。110 名大学党委书记中仅 6 人有海外工作经历，占总数的 5.45%，其中“985”高校 2 人，“211”高校 4 人，工作的国家主要在欧美等高等教育发达国家。

第三，大学党委书记担任副职的经历。在副职岗位上锻炼对领导干部的成长具有重要的作用。110 名大学党委书记中 103 人有在高校担任副校长、副书记等副职的经历，其中“985”高校 32 人，“211”高校 71 人，仅 7 人没有在大学担任副职的经历，直接从政府机关调入。

第四，大学党委书记的他校工作经历。110 名大学党委书记中有 59 人有在其他高校工作的经历，占总数的 53.64%，其中 16 名“985”高校的党委书记有在他校工作的经历，43 名“211”高校的党委书记有在他校工作的经历，在一定程度上反映大学党委书记的职业历程主要以内部流动为主。

第五，大学党委书记的社会兼职经历。大学领导从事有意义的社会兼职有利于协调好与政府、企业和其他社会组织的关系，营造和谐的外部环境，为大学发展赢得良好的空间。110 名高校党委书记中有 61 人在各种科研社会团体或协/学会或政府组织或企业组织中担任一定的社会职务，占总数的 55.45%，其中“985”高校 18 人，“211”高校 43 人。

同时，根据表 4 单因素方差分析显示，在 5%的显著性水平下，海外工作经历、担任副职经历、他校工作经历、社会兼职经历等因素在“985”大学党委书记和“211”大学党委书记之间没有显著性差异，政府机关工作经历因素在二者中具有显著性差异。

表4：大学党委书记的职业背景统计表

项目	政府工作经历		海外工作经历		担任副职经历		他校工作经历		社会兼职经历	
	有	无	有	无	有	无	有	无	有	无
I	23	13	2	34	32	4	16	20	18	18
II	26	48	4	70	71	3	43	31	43	31
III	49	61	6	104	103	7	59	51	61	49
F	8.591		0.001		2.025		1.815		0.637	
显著性(Sig.)	0.004		0.974		0.158		0.181		0.427	

三、研究结论与启示

大学党委书记作为大学的主要领导者和掌舵人,其群体特征和素质结构对大学善治(good governance)的实现起着至关重要的作用,因此在高等教育大众化和国际化的背景下研究大学党委书记的群体特征具有重要的理论和现实意义。

(一)研究结论

中国大学党委书记群体特征呈现四个方面的显著特点。第一,基本特征方面:大学党委书记以东中部发达地区或经济教育大省出身的具有党员身份的中年汉族男性为主。第二,教育背景方面:绝大部分大学党委书记拥有现任职高校的理工科背景的硕士和博士研究生学位;部分大学党委书记的国际化程度和教育多元化程度相对较低。第三,学术背景方面:大学党委书记以教授为主但工作后赴海外进行访学或研究的经历相对较少。第四,职业背景方面:大学党委书记的职业经历和工作单位较为单一。工作经历在一定程度上可以反映大学党委书记的综合能力。部分大学党委书记有担任副职、他校或政府机关工作、社会兼职等经历,但海外工作的经历相对缺乏。

(二)启示

如何定位大学党委书记的角色,通过研究,有如下几个方面的启示和思考:第一,大学党委书记到底是采用内部选拔模式还是外部选拔模式是值得进一步研究的课题。目前主要实行上级组织直接考察、任命的选拔机制,决定了党委书记在很大程度上对上级负责,难以产生教师为本的管理理念和学术为本的治校理念。第二,根据精英二分理论(Elite Dualism),中国大学实行党委领导下的校长负责制,校长具体负责教学、科研、学生事务管理等,那么大学党委书记是否一定需要优秀的学者担任也是值得进一步思考的问题。世界最好的 100 所大学中,其主要负责人既有诺贝尔奖获得者,也有在学术领域没有取得过什么成就的人。大学党委书记应掌握学术发展规律,服务于学术发展。第三,到底是学校内部职业经历还是学校外部职业经历对大学党委书记有效治理高校更有利也是值得进一步探讨的问题。学校内部职业经历,有助于大学党委书记理解大学精神,

掌握高等教育规律、学术发展规律、人才培养规律，但其职业背景单一易造成其宏观视野局限，驾驭复杂问题能力不足。学校外部经历，有助于锻炼其综合素质，协调政府、企业和其他社会组织的关系，为高校争取资源，营造良好的发展环境，但其是否能科学把握大学发展规律值得考量。大学党委书记应努力成为懂教育的政治家和懂政治的教育家。第四，大学党委书记的任期是否应该“一刀切”也是值得讨论的问题。大学党委书记的任职到底多长时间最合适、最有利于其治校理念和办学理念的形成并影响大学的科学发展，是理论界和实践界普遍关注的问题。如何完善大学内部领导体制，探索和制定大学章程，建立现代大学制度，保证中国优秀的大学党委书记在任时间更长，保证其有足够的时间贯彻其教育和办学理念，开展具有深远意义的改革，是中国大学走向世界、走向一流的关键问题。

（本文作者曾伟系中国地质大学（武汉）政法学院副院长，教授。）

同型比较

西方五国内部治理架构经验及其借鉴

莫甲凤

英国高等教育管理专家迈克尔·夏托克指出：“人们往往把成功的大学之所以成功归因于出色的教学和科研，而不是其管理。但是良好的管理的确可以为教学科研的兴旺发达提供合适的条件。反之，不良的管理会影响教学科研的正常发展，从而导致大学的衰败。”十八届三中全会提出，加快事业单位分类改革，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，创造条件，逐步取消学校的行政级别。在这一新的政策框架中，完善高校内部管理构架是建立中国现代大学制度的突破口，也是高校在现有体制内能有所作为的领域。

一、中国高校内部管理构架不完善的表现

1. 校院两级权责关系不对等

中国高校的权力集中在学校高层，院系赖以生存的人权、事权、财权缺失，形成了“倒金字塔”式权力结构。权力上收，责任下放，严重压制了基层学术组织的活力。这与国际惯例越到组织高层，岗位设计、职责划分、权力行使越规范明确，越到组织底层，岗位设计、职责划分、权力行使越灵活多样的情形相背离。这是因为：一方面，由于高校是“目标模糊”、“底部沉重”的学术组织，行政系统与学术系统是松散耦合的矩阵结构，使得高校管理具有科层化与专业化的双重属性。正是科层体制的纪律与控制和专业技能与自主权二者之间的冲突未得到有效化解，导致高校行政管理无限压倒学术管理。另一方面，由于深受高度集权的政治体制和管理模式的影响，高校缺乏自治传统，学术体制化程度较低。如学者梁明伟所言：“西方的学术体制化的最主要特征是学术场域的自律，而中国大学科层体制弊病的关键原因在于学术场域与非学术场域的界限模糊不清，学术场域缺乏自治性和自身的游戏规则，缺乏自觉抵制外来干涉的力量。”

2. 机构设置行政化

中国高校内部管理构架的最大特点是“行政化”。机构设置效仿政府系统，各项资源分配、事务管理的话语权大部分掌握在有行政职务的人员手中，教师的身份与一名普通雇员相差无几。这就是为什么行政部门领导招聘时，诸多教师趋之若鹜的根本原因。正是“学而优则仕”的“官本位”盛行强化了教师对行政的依附性，损害了他们的群体独立意识和学术精神。由此导致学人浮躁、学术异化成为高校常态。去行政化已成为高校内部管理改革必须解决的严峻问题。

3. 问责机制缺失

不受监督和制约的权力必然导致权力的滥用和腐败。当前，高校内部行政系统很少受到制度和规范的监督，管理者既不习惯受人监督，也不明白要承担什么责任。相关部门出台的各种关于工资福利、提级晋升、招生录取、经费分配、采购招标、评价机制等政策大多倾向自己利益集团的利益，缺少相应的监督和问责机制来对其进行约束。在“自律”不足而“他律”缺失的情况下，高校普遍存在人浮于事，滥用权力谋取私利的问题。

4. 管理专业化程度低

高校内部管理包括行政管理和学术管理，具有很强的专业性。其核心是学术管理，这是它区别于其他管理工作的一个根本特性。现实的情况是：行政管理专业化程度不高，学术管理行政化严重。一方面，高校中的“双肩挑”人员大量存在，结果是教学科研与行政管理容易顾此失彼；一方面，行政权力膨胀，无限挤压学术自治空间，导致学术精神沦丧，学术管理“行政化”：学术评价机制不是按照学术规则操作，而是以官场规则运作。正是由于行政管理对学术事务的自以为是，常常导致错误决策的制定，严重阻碍了学术的发展。

二、西方五国大学内部管理构架的经验

1. 英国模式：以牛津大学为例

牛津大学和剑桥大学最早创立学院制，自创立伊始便拥有教学、科研、人事、招生、财政等方面的自主权。如伯顿·克拉克所言，“垂直维度来看，英国模式中最强的权威是处于底部的行会形式的控制”。大学与学院的关系主要表现在：(1) 学院属于大学，但不由大学管理，学院由院长及院士共同自主管理。校长是荣誉

职位，只具有象征意义，不具有行政管理的具体职权。(2) 大学与学院既有分工又有联系:学院拥有独立的财产和收入，按照大学章程委任自己的人员、自行招生；大学负责考试与颁发学位等。牛津大学内部管理构架包括教职员全体大会、大学理事会、校长、副校长及学部。学部是牛津大学管理构架中的一大特色，包括人类学部、医药科学学部、数理与生命科学学部以及社会科学学部。学部是自治的法人团体，设有学部理事会，学部主席全权负责学部活动的所有事务，有权对学部的教育及常务事务作出决定和进行管理，享有预算和财政的权力，但在一定程度上受牛津大学章程的制约。学部下属的学院有相当大的自治权，享有对课程、教学、科研、招生、人员聘用等事务的权力。

2. 美国模式:以加州伯克利大学为例

美国大学是一个典型的科层组织，实行的是董事会领导下的校长负责制。加州大学作为美国公立大学的典范，其内部管理构架包括董事会、校长及评议会(又称教授会)。校长由董事会推选产生，是大学的最高行政长官，拥有对学校日常事务的大部分管理权。评议会接受董事会的领导，负责学术事务的管理。在伯克利分校，校长全权负责整个大学的日常事务和运行管理以及大学所有正式典礼的主持，7位副校长(包括1位执行副校长兼教务长)分管预算与财务、经营与管理、设施服务、科研、学生事务、大学关系。以校长为核心的各行政机构均有健全的组织章程，有明确的职权划分及议事程序。伯克利的评议会是教师群体的组织，享有对学术事务的决策权，由学院评议会和33个常务委员会构成。近年来，美国大学尤为注重内部管理的专业化，如格瑞斯所言：“校长期望与其同事以现代专业主义的方式立联系，而不是以经验主义的方式来与同事打交道……专业人员和校长都授权于专业文化。学校应该由有能力的专业人员群体来领导和管理。”

3. 法国模式:以巴黎大学为例

法国是高等教育高度中央集权的国家。1968年《高等教育指导法》颁布之前，大学权力一直集中在学院院长手中，学院可以绕过学校与国家教育部直接对话。1968年之后，政府相继出台了《富尔法案》、《萨瓦里法》、《大学自由与责任法》。根据法律规定，大学的组织结构由原来的“大学—学院—讲座”三级模

式转变为“大学—教学与科研单位”两级模式。从巴黎大学的情况来看，改革以前大学中各学院基本上是各自为政，学院下设理事会和评议会。理事会由全体教授担任，有权决定本院的行政管理、财务开支和教师晋升以及制定内部章程，评议会则负责教学、科研等方面的事务。改革后，形成了以校长为核心的校务委员会和以教学与科研单位主任为核心的理事会。大学同时下设校务委员会、学术委员会以及学业和生活委员会。这三个委员会在学校重大事务的决策中发挥重要作用。由于基层学术组织自我管理的观念早已深入人心，教学与科研单位至今仍然可以保持比较大的独立性，教授等在学校管理中依然拥有无可争辩的权力。

4. 德国模式:以哥廷根大学为例

德国公立大学实行“大学—学部—讲座/研究所”三级管理模式。大学内部管理重心在于基层讲座。讲座教授是基层学术组织的绝对核心，全权负责本讲座或研究所的招生、人员聘任、课程设置、教学、学位授予、科学研究、财政预算等事务。随着大学规模的扩大和教授权力的膨胀，德国大学开始对学术组织进行扁平化改革，形成“大学—学系/研究所”两级结构；延长系主任任期，强化他们的职责，弱化院级机构，加强系的自我管理。在哥廷根大学，大学的最高权力机构是全体成员代表大会和评议会。全体成员代表大会由130人组成，其中教授为70人，学生20人，学术性辅助人员20人，其他成员包括从事行政管理和技术辅助的人员20人，其职责是选举校长和2名副校长，审议学校章程。评议会由13人组成。校级行政部门下设9个处，分管一般事务与开支、教务、房地产、计划与统计、人事、财务、总务等。在哥廷根大学的内部管理中，教授席位占有绝对多数，教授以外的其他团体成员只是参与有关事务的讨论，最终决定权还是保留在教授手中。

5. 日本模式:以东京大学为例

日本国立大学法人化之前，大学内部管理构架是“大学—学部—讲座”三级模式，学部(相当于中国大学的学院)下设教授会。大学管理重心落在各个学部的教授会，是学部最高权力机构，由所在学部的教授、副教授和其他职员组成，学部长任教授会议长。教授会“拥有决定所在学部的预算分配、新任教官的遴选、

所在学部教官的升迁、课程设置、各学科或讲座的教学和科研计划、学位颁发等权力。可以说，在极大程度上，日本国立大学的内部管理与运作主要依靠各学部的教授会执行”。法人化之后，根据《国立大学法人法》，东京大学制定了《东京大学宪章》和《东京大学基本组织规则》，将大学分为三个校级管理机构：一是由校长和理事组成的董事会，负责审议学校重大事项的决策；二是经营协议会，负责审议有关学校管理的事项；三是教育研究评议会，负责审议教育研究的相关事项。值得注意的是，东京大学在学部一级仍设立教授会作为学部的最高决策机关，审议学部长的人选，教师的录用与晋升，教育课程设置，学生入学、毕业、学位授予等整个学部的重要事项。在基层学术组织自我管理权限方面，东京大学强化了院系在学校管理运营中的地位，如学校赋予以院长为代表的院系以人事管理和财务管理权限，使行政权力与以教授会为代表的学术权力各司其职，达到动态平衡。

通过对英、美、法、德、日五国大学内部管理构架进行比较发现：(1) 大学管理重心均落在基层学术组织，享有高度自治权。(2) 通过建立紧缩型扁平式组织，使大学内部管理变得灵活、敏捷、高效。如法国大学实行“大学—教学与科研单位”两级结构，英国大学建立“大学—学群”两级结构，德国大学实行“大学—学系/研究所”两级结构，美国大学形成“大学—项目委员会”两级结构。而中国的情况是，如中国工程院院士刘经南所言：“综观国外一流大学，都是小机关、大学院。二级学院才是高校教学和科研的实体，拥有相对独立的人、财、物的管理权，学校的财力 80% 都在学院。而在中国，大多数综合性大学还是由学校直接掌管人、财、事大权，这样不可避免会导致机构臃肿、效率低下、‘跑部钱进’等问题，而学院这一教学、科研的主体活力不足。”因此，借鉴西方大学的成功经验，重新调整校院两级组织构架是建立现代大学制度的一个突破口。

三、完善高校内部管理构架坚持的原则

1. 效率原则

效率是高校建立现代管理制度的一个基本价值追求。效率的高低，反映了行政管理水平的高低。对完善高校内部管理构架而言，就是要建立扁平式组织架构，

避免机构重叠、职能交叉；提高决策执行力，降低管理成本。

2. 民主原则

《高等教育法》规定：高校应当实行民主管理。坚持民主原则要求高校管理重心下移，提倡和鼓励师生主动参与管理，同时不断完善民主监督机制，在知情环节、沟通环节、反馈环节上建立健全相关制度，畅通民主监督的渠道，营造民主管理的良好环境。

3. 学术本位原则

大学是一个追求真理的学术组织，学术本位是高校管理的基本原则。行政管理的出发点和落脚点应是服务学术自由和促进学术发展，打造学术本位型高校组织文化。

4. 最低权限原则

这是指系统内的每个个体在执行授权的任务时，赋予其所需要的最低许可。在高校内部管理中，可以由系/中心一级自主决定的事务绝不让学院一级插手，可以由学院一级自主决定的事务绝不让学校插手。高级行政管理人员从常规决策中解脱出来去处理规则外的特例，可以大大减少决策执行的时间，消除大学对院系各项事务大包大揽的弊端。

四、完善高校内部管理构架的路径选择

1. 推进学部制改革，赋予基层学术组织自治权，激发学术心脏地带的活力

泰德·塔玻曾指出，“牛桥体系中最持久、最有影响力的信念是：大学是自我管理的学者社团。”“任何地方的专业文化都贬低所有的外部控制，强调个人自主和学院自治”。大学作为一个底部沉重的学术组织，强调基层学术组织自治符合大学发展的内在逻辑。规范保障院系等基层学术组织的自治权是激活学术心脏地带的需要。学部作为高校基层学术组织的一种形式，是落实院系自治权和教授治学的重要载体，可以实现学科整合和提高管理效能。学部制是指针对高校学科布局分散、管理跨度大的问题，在校、院之间增加学部一级学术性组织或管理机构，以整合学术资源，促进学科交叉融合。推行学部制改革，使院系成为实体单位，要求尊重高校的“底部沉重”特性，树立“学院办大学”理念。

近年来，北京、浙江等高校均不同程度地进行了学部制改革。如中国人民大学根据学科性质，组建了人文学部、社会学部、经济学部、法政学部及理工学部；浙江大学成立了人文学部、社会科学学部、理学部、工学部、信息学部、农业生物与环境学部、医学部等七大学部。实践证明，凡是把院系权力上收的高校，改革基本失败；凡是把学校权力下放学部的高校，改革基本取得积极成效。后者的成功之处在于，在学部下保留了精干高效的院系机构，每个学部一般由一位副校长全面负责，通过副校长，将学校大部分的人权、事权、财权下放到学部。因此，激发基层学术组织的活力应以学部制为载体，扩大基层学术组织自治范围，充分调动院系和广大教师的积极性，推动院系的自我完善和自我发展。

2. 推行大部制改革，建立扁平式组织架构，实现管理重心下移

高校大部分的人权、事权和财权下放到学部后，有必要整合剩余的行政事务，推行大部制。大部制即大部门体制，是指在高校行政机构设置中，将那些职能相近的部门、业务范围趋同的事项集中由一个部门统一管理，减少和规范行政审批，简化办事手续和环节，提高决策执行力。大部制改革就是按扁平化的组织模式来设置机构，通过破除高校自上而下的垂直高耸的“金字塔”结构，精简管理层次，增加管理幅度，明确岗位职责，缩短工作流程，建立一种紧凑的横向组织，推动高校内部管理体制改革的破解当前高校行政化弊端的路径选择。

十八届三中全会提出“推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化”，进一步为高校大部制改革提供了政策环境。山东大学于 2009 年开始试点大部制改革，撤销原科技处、社科处、学术委员会办公室、校友办等机构，新组建学术研究部和合作发展部为学校机关管理机构，如今机关部门由 22 个减少到 15 个。复旦大学通过实施校、院系决算管理改革，改变以职能部门为主、按“条”分配资金的预决算管理模式，将院系作为预决算执行主体，赋予院系更多的资源调配权和经费支配权，最大限度增强院系办学活力，形成以“微观激活、宏观调控”为特征的校、院系两级管理体制。

3. 建立问责与激励机制，把权力关进制度的笼子，加强民主管理与监督

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》明确提出了“依法

办学、自主管理、民主监督、社会参与”的要求。高校建立问责制要在这一政策框架中展开。问责制是对高校各方所承担的职责和义务的履行情况，实施并要求其承担因行为失当或违法读职、失职等造成责任后果的一种责任追究制度。问责制就是把权力关进制度的笼子，遵循“规范授权—明确责任—实施问责—责任追究”的思路，建立权力清单制度和对责任承担者的问责体系，形成用制度管权、用制度管事、用制度管人的机制，防止行为失范、决策失误、权力失控(饶桂生，2008)。激励机制是对问责制的重要补充。在学部和大部制的构架下，应积极构建学术管理体制和激励机制，推动基层学术组织创新。此外，还要加强民主管理与监督，允许、提倡和鼓励师生参与管理。在国外，教师是高校学术水平的捍卫者，而不只是具体学科中的一员。各国大学章程规定，教师有参与各种议事会的权利和义务，对大学和院系的重要人事任免发表意见，对大学的战略规划和重点学科建设提出建议。

近年来，教育部遴选的 27 所试点高校在积极探索建立现代大学制度的过程中，民主管理机制和激励机制在制度建设上有了一定的创新和突破。如同济大学健全《同济大学校务委员会章程》、《同济大学董事会章程》，修订了《同济大学教职工代表大会实施办法》，组建了新一届校务委员会，调整了学生申诉处理委员会并研究建立教职工申诉处理委员会。中国政法大学通过建立健全教职工代表大会制度、学代会制度、党代会代表列席常委会、教代会代表列席校长办公会等多种形式，畅通意见表达渠道，最大限度地保障利益相关者的知情权和参与权。南开大学深化人事改革，明确了与聘用制相适应的薪酬分配激励机制，进一步深化模拟绩效工资改革并启动以水平和贡献为基础的岗位调整，全面创新多样化的绩效考核评价方式，以人事管理制度的创新促进其他方面的制度机制创新。

(本文作者莫甲凤系中国人民大学教育学院博士生。)

同型比较

合肥学院建设应用型高校的成功之道

周飞，储召生，俞路石，俞水

从 2003 年提出“地方性、应用型、国际化”办学定位，合肥学院砥砺前行十年，在建设应用型大学的道路上，成功转型突围。

曾经，安徽省一些大企业的董事会做出过决议，合肥联合大学（合肥学院的前身）的学生一概不要，这是合肥学院人心中永远的痛。如今，国家级骨干软件企业科大讯飞，点名要合肥学院的学生，近几年累计录用了 100 多名毕业生。学校的学生还没毕业，就被全国著名建筑装饰企业录用。

曾经，合肥学院的学生参加各类学科竞赛，能拿个省级奖项已属不易。如今，与一流大学的学生同台竞技，他们照样摘金夺银：全国大学生机械设计大赛一等奖、电子创新设计大赛一等奖、化工设计大赛一等奖、工业设计大赛一等奖、全国计算机仿真大赛一等奖、全国信息技术应用水平大赛特等奖……近 3 年，该校学生获国家级奖项 239 项，其中国家级一等奖以上奖项就有 40 项。

是什么让合肥学院这样一所地方本科院校发生如此巨大的变化？从 2003 年提出“地方性、应用型、国际化”办学定位，合肥学院砥砺前行十年，在建设应用型大学的道路上，成功转型突围。

一、 瞄准德国经验找准办学定位, 应用型大学建设必须系统设计

在合肥学院的发展道路上，一直有一个模仿、学习乃至追赶的目标——德国的应用科学大学。

早在 1985 年，中德两国决定开展政府间合作，按德国应用科学大学办学模式在中国开展应用型大学建设。或许是因为白纸上更容易作画，合肥联合大学这

所 1980 年才由中国放射化学奠基人杨承宗先生创建的学校，居然被德国人选中，成为安徽省和德国下萨克森州协议共建的对象，与德国 5 所应用科学大学开展合作。一穷二白的合肥学院，就此踏上了应用技术型大学办学之旅。

共建的好处是显而易见的。德国下萨克森州无偿援助学校 400 万马克，帮学校建立了 10 个工程类专业实验室。更重要的是，学校先后派出近百位教师赴德国学习进修，近距离感受德式教育。他们成为后来学院人才培养模式改革的中坚力量。

但是，影响远不止于此。

2002 年，以合肥联大为主体，合肥教育学院、合肥师范学校与合肥联大合并组建合肥学院。新学校、新起点，如何才能走出一条属于自己的发展之路？这成为学校上下思考的一个重大问题。

“那个时候，大多数新建本科院校都面临办学趋同化的问题。人才培养目标、培养方案都向重点大学看齐，抓重点学科建设，办研究生教育。我们就想，与德国应用科学大学合作这么多年，能不能借鉴他们的办学经验，办出自己的特色？我们开始思考、总结。”合肥学院党委书记蔡敬民说。思考的结果，2003 年学校提出了“地方性、应用型、国际化”的办学定位。

“我们发现，德国应用科学大学主要服务周边 200 公里以内的企业和地方经济发展，这和我们的理念显然不同。我们把它叫作地方性。德国应用科学大学人才培养目标、定位、路径显著区别于普通院校，强调理论与实用维度，有系统和完善的实践教学体系，强调真题真做，到一线就能干，我们把它叫作应用型。至于国际化，不仅仅指交流规模，更重要的是研究、提炼国际上一些人才培养的成功经验、关键要素为我所用。”蔡敬民如此解释。

新的办学定位在学校内外引起不小争议。有人讲，大家都放眼全国，你为什么要把自己给包起来？有人讲，一所地方本科院校，哪儿来的条件国际化？直到

2009年12月，学校接受教育部专家组调研时，一位重点大学的校长还问蔡敬民：“研究型大学提国际化，你们怎么也提国际化？”

于是，蔡敬民不得不在不同的场合，多次阐释他自己的理解：“地方性、国际化，强调的都是一种开放性，都服务于应用型人才培养、应用型大学建设这个目标。开放办学，就是要在服务地方中谋求发展，在国际比较中找到适合自己发展的路径。”

搁置争议，埋头做事，看准了的路，就坚定地走下去。这是合肥学院的处理方式。

很多人认为，应用人才的培养，就是要加强实践教学环节，提高动手操作能力，这样的理解其实是不全面的。“真正的应用型大学建设，一定要围绕学生这个核心，进行一体化的设计与改革。要建立一个体系，这个体系不仅包括人才培养方案、专业建设、课程改革、师资队伍建设，还要调动学生学习的积极性，建立完善的实践教学体系和质量监控体系。”蔡敬民说。

一场艰难却大刀阔斧的改革，就这样拉开了帷幕。

二、模块化教学突出应用能力培养，把“教师要讲什么”变成“学生能干什么”

万事开头难！应用型大学建设，从哪里破题？

德国应用科学大学的人才培养强调理论应用与实用的维度，要求学生到一线就能干。“我们的目标，就是要培养应用型人才。”蔡敬民说。

服务于这一目标，应用型人才培养模式必须发生根本性的变化，由“知识传授为主”转向“能力培养为主”，重在培养学生的知识应用能力、实践能力和创新能力。基于此，从2005年开始，合肥学院开始研究制定体现应用型特点的人才培养方案，做好人才培养的“顶层设计”。

各个院系纷纷行动起来。针对不同专业学生的就业去向，到行业企业调研，分析岗位能力要素，确定能力培养目标，然后根据培养目标进行具体的能力培养方案设计，把每一项能力转化成一个个的教学模块。每个模块都是围绕特定主题的教学单元，可能是一门课或一门实验，也可能是几门课或几门实验的整合。这就成了合肥学院围绕学生核心能力培养而大规模开展的模块化教学改革。

计算机系主任袁晔和她的团队针对软件工程专业原课程体系的不足，走访了大量 IT 企业用人单位，了解企业需要合肥学院的学生去做什么，确定企业对学生能力和素质的要求，最后概括出软件工程专业的 7 项核心能力及 39 项子能力，在此基础上重新编排构建软件工程专业教学模块，把企业工程能力和工程素质培养融合到专业基础模块和专业模块中去，一个或若干个模块可培养学生必需的一项能力，并且 4 年的模块教学过程中都是与企业工程师共同完成的。学生通过对这些规定模块和选修模块的学习，走上工作岗位就能很快上手。

生物工程专业原来的基础微生物学基础性强，缺乏专业针对性，与其他基础课部分内容重复，应用性薄弱。生物系葛春梅教授介绍，改革后的“微生物学”弱化了微生物遗传、微生物基因工程、微生物生态、传染与免疫等内容，强化了微生物生理，增加了工业微生物应用，强化实验操作训练，突出了学生应用能力的培养。

实践教学与理论教学相结合是模块化教学的一大特色。过去，学校的电子信息工程专业，学生分别学完模拟电子技术、数字电子技术两门课程后，还达不到应具备的设计电子线路的能力。但把两门课整合成现代电子技术模块后，担任该模块教学的谭敏教授，在理论教学的同时，指导学生基于每个理论知识点进行实验模块设计，形成小产品。随着理论学习的深入，设计的小产品越来越多，最后形成一个完整的大电子产品，这样，学生的电子线路设计能力就培养出来了。已经从该校电子信息工程专业毕业的张悦龙，在校期间带领团队设计的“宽带直流

放大器”，参加全国大学生电子设计大赛获得一等奖。“模块化学习让我在校就掌握了设计电子产品的能力，到工作岗位后很快就进入了角色。”张悦龙说。

模块化教学还给学生的个性化选择和自主学习留下空间。各专业在设计课程模块时，在每个大模块下还设计了若干个子模块，学生可以自主选择其中的一个子模块。电子信息专业就把过去的电子信号处理、电子测量、DSP 技术 3 门课程的相关内容整合成信息处理、检测、现代电子技术设计 3 个子模块，学生只要选择一个模块完成学习量即可，既突出兴趣和爱好，也容易学精、学透。计算机科学与技术专业中的软件工程模块共 84 个学时，自主学习时间为 32 个学时，学生可以制作模型、设计课题，自主学习的任务大大增加。

“模块化教学改革打破了长期以来各门学科自成体系、各自为政的格局，在内容上突出应用能力培养，把‘教师要讲什么’变成了‘学生能干什么’。”合肥学院院长张文兵说。

三、把学科导向变成专业导向，一切围绕学生的培养配置资源

在合肥学院的产学研合作大楼，有一家合大环境监测有限公司，公司看上去不起眼，却拥有 80 多项国家标准的环境检测权。这个由学校出场地、社会投资建设的企业，既面向社会经营，同时也是一个“嵌入式”实验室。环境工程专业的学生在这里做实验，所用的标本都是真实的送检样品，实验环节就是真实的检测环节，实验结果也是最终的检测结果。

据合肥学院服务地方办公室主任董强介绍，当初成立这家企业，不少人不理解。现在看来，不仅学校省下了一笔购买实验设备的资金，更重要的是学生能够得到老师和企业技术人员的双重指导。经过“真刀实枪”的实践，学生可以“零适应期”走上工作岗位。

不管是校内资源，还是校外资源；不管是政府资源还是社会资源，一定要服务于学生的培养，一定要满足专业发展的需要，这是合肥学院统筹各种资源配置的准则。

这些年，许多新建本科院校都跟着综合性大学狠抓学科建设，合肥学院却提出了以专业建设为龙头，为什么？合肥学院副院长陈啸说，应用型高校应当以专业统筹人力资源、物质资源以及所有条件。“抓住专业建设这个龙头，就抓住了人才调配、资源调配和人才培养规格、质量的控制这个核心。”

如何抓住专业建设这个龙头？合肥学院立足“地方性”的办学定位，根据合肥市“大湖名城、创新高地”的重大发展战略布局，及时瞄准合肥市的支柱产业和新兴产业，动态调整专业结构，与合肥市的产业布局深度互动，培养地方经济发展急需的人才。

在合肥学院的校园周边，就是全国最大家用电器生产基地，全国每三台家用电器，就有一台产自这里。利用这得天独厚的优势，学校开设了电子信息工程、自动化和动画等专业。2010年，合肥市启动轨道交通建设，学校立即引进人才，组织教学资源，成功申报交通工程专业并顺利招生。随着合肥市国际会展蓬勃发展和国际机场的落成，学校又设置了会展艺术与技术专业，并拟设空乘服务与管理等专业。这些年，合肥市国际化进程日益加快，与德、日、韩的企业合作不断扩大，针对这一需求，学校及时开设德语、日语等专业，培养了大量地方急需的高水平、实用型人才。据统计，合肥学院毕业生每年60%左右在合肥就业，80%左右在安徽就业。2013年毕业生，有1620人在合肥市就业，占毕业生总人数的56.92%，在合肥市经济技术开发区就业的人数就达1050人。

借助企业资源，通过校企深度合作培养人才，是合肥学院的又一探索。计算机科学与技术系2010年首批获得教育部卓越工程师项目以后，实行了校企联合组建专业指导委员会，共同制定“企业阶段培养方案”，并建立了一个集软件需求分析、软件设计、软件实现、软件测试、项目管理、系统集成、认证考试为一

体的软件工程能力实训平台。企业从大一至大三渐进进入课堂，与学校教师共同培养学生工程能力和工程素质，学生大四进入企业，校企共同培养，在真正的企业工程环境下，培养作为未来工程师应该具备的工程应用能力。

已经被科大讯飞录取的计科系 2009 级毕业班的庄纪军说：“通过这样的学习方式，让我有机会到企业边实践边学习，在企业、学校老师的双重指导下，让我在真实工作中收获，让我有机会把学校的理论结合到实践中，让我更能提前适应工作。”

如果说地方性的定位让合肥学院站得更稳，那么国际化的定位则让合肥学院走得更远。正因为拥有了“国际化”的“基因”，合肥学院得以站在巨人肩膀上跨越发展。

合肥经济的发展催生了现代物流业兴起，学校充分利用中德合作的优势，成功申报安徽省第一个教育部审批中外合作办学项目——物流管理专业，该专业同时获得德意志学术交流中心（简称 DAAD）资助。合肥学院采取和德国国际交流学术委员会联办的方式，并得到德国物流协会支持，使德国物流协会合肥分会顺利落户学院。同时引进德国奥斯纳布吕克应用科学大学物流管理专业的培养方案与课程，根据国情加以改造。去年，德国 DAAD 组织专家对这一专业进行了国际评估并给予很高评价，并给予 25 名学生 40 多万元的资助。

德国汉诺威应用科学大学在工业设计方面实力很强，曾主办第四届世界工业设计大会。为办好工业设计专业，合肥学院和汉诺威师生连续 13 年每年做一次联合工业设计，吸引了三星、LG 的首席设计师等参与，成为人才培养的优质平台。去年联合设计中，合肥学院学生设计的老人助力车，赞助企业拿到欧洲市场，几个月赚了 500 万欧元。2009 届工业设计专业学生王红丽获国际知名的创意设计大奖“红点奖”。这些合作极大提升了合肥学院工业设计专业的实力。正是看中这一点，荣事达电子集团总经理夏俊生主动找上门来，把小家电设计中心设在合肥学院。

多年来与德国应用科学大学的深层次合作，让合肥学院受益匪浅。学校现有的 5 个国家级特色专业和 1 个省级重点学科，均是在国际合作基础上孵育发展而来的。2010 年，学校与德国高校共建的“合肥德国应用科学学院”正式成立并对外招生。学校还先后与国外 12 所高校合作承担了欧盟亚洲链、德国联邦教育与研究部、德国学术交流中心等 9 个项目。

四、改到难处是教师队伍建设，强化教师应用能力的培养是关键，改到深处是教学，改到难处是教师

应用型大学建设，教师队伍是关键。一方面，他们要具备宽厚的专业基础知识、扎实的行业实践知识；另一方面，要具备较强的专业应用能力、实践教学能力、应用研究能力和社会服务能力。

“德国应用科学大学要求教师有很强的实践背景，博士毕业后必须在企业工作 5 年以上才能任教。我们做不到这点。青年教师比例过高、教学能力不足，专业课教师缺乏实践背景，产学研合作能力不足，这是众多新建本科院校面临的普遍性问题。所以我们就想出各种办法，提高教师实践教学能力。”蔡敬民说。

化工系胡科研老师，有 10 多年企业工作经历，积累了丰富的工程设计、生产管理和技术研发经验。来到合肥学院后，胡科研把企业化管理和培训模式带进化工工程师之家。在这里，胡科研培训学生 1000 多人，组队参加国家级、省级竞赛并获得省级以上奖 20 多项，去年还捧得全国大学生化工设计竞赛一等奖。

胡科研是学校为了改善教师队伍结构引进的人才。这些年，合肥学院实施“人才引进计划”，重点引进像胡科研这样具有企业经历和工程经验的教师，目前已引进高层次人才 75 名，他们成为学校教学、科研的中坚力量。

校企深度合作是加强教师队伍建设的又一条重要路径。学校实施“应用能力培养计划”，要求专业教师每个任期内必须有半年以上的企业工作经历。通过“双进双培”让学校实践就业基地进企业，企业研发中心进校园，校企共同打造

应用型师资。目前，合肥学院与企业共建的实践基地有 191 个，“嵌入式”实验室 3 个，工程中心 5 个。合肥学院通过实施校企双方“双聘双挂”的举措，把企业工程师请到学校聘为教授，让学校教师走进企业担任兼职工程师；让教师到企业挂职，企业高级人才到学校挂职，以此打造“双能型”师资，培养实践教学能力。目前学校专任教师中，有企业工作经历、行业背景、工程背景和经过行业培训的将近六成。

在合肥学院主教学楼 9 层，全国最大的建筑装饰公司之一——深圳市建筑装饰（集团）有限公司的设计研发中心就在这里。这里有企业投资的最先进的设备，专业教学的很多实践环节都在这里完成，学生只要有需要，随时可以来做设计训练，而且还有老师和企业技术人员的指导。走进设计室，记者看到老师和一批学生正专心致志地为公司新接的项目做局部设计。“在这里教师既教学也担任企业工程师，企业工程师同时也是学生的导师，公司最多的员工是学生。”艺术设计系主任谢海涛说。据深装合大公司总经理胡北南介绍，去年公司投资了 100 万元分批培训师生。

利用国际合作优势，提升师资队伍水平，是合肥学院的又一利器。除了多年来大量选派教师赴国外学习，合肥学院还积极引进国外智力资源。霍恩教授是德国汉诺威应用科学大学汉诺威学院工业设计系教授，2007 年曾被安徽省教育厅聘任为合肥学院副院长，成为安徽省高等教育史上的第一位“洋院长”。他积极推动德国汉诺威应用科学大学等高校与合肥学院的合作，2009 年 11 月，在中德双方的共同努力下，成立了“合肥德国应用科学学院”。霍恩教授兼任合肥德国应用科学学院德方副院长及德方总协调人、工业设计专业协调人。近年来，合肥学院聘请了类似霍恩这样的外国专家 70 多次，他们积极参与专业人才培养方案的制定，促进了学校人才培养模式的改革，也带动了一大批教师的成长。

应用型大学建设是个系统工程，十年探索，合肥学院做的远不止这些。

为了调动学生学习的内驱力，学校开设了专业导论课，增加了认知学习小学期，实行 N+2（N 指过程考核成绩，2 指期末考试和课堂笔记）学业考核制度改革，还以学科竞赛为抓手大规模改造第二课堂。

为了建设完善的实践教学体系，学校创新实验室管理“少台套、大循环”的模式；坚持学生毕业论文“真题真做”；邀请一批实力企业在校内建立“嵌入式”实验室或研发中心；建立了近 200 个产学研合作育人基地。

为了构建完善的质量监控和评价体系，学校制定涵盖课程、教学、实验、实践、毕业论文等方面的一系列质量评价标准，强化对培养方案制定、课程建设、课堂教学、课外活动等教学主要环节的全程监控。

经过十年发展，合肥学院已成为国家首批“服务国家特殊需求人才培养项目”——学士学位授予单位开展培养硕士专业学位研究生 53 所试点学校之一，国家首批承担“卓越工程师教育培养计划”的 61 所大学之一，中德共建示范性应用型本科院校，全国应用型本科高校专门委员会副主席单位，安徽省应用型本科高校联盟常任主席单位。

十年改革，十年探索。合肥学院用闪亮的“成绩单”证明，应用型大学之路越走越宽广！

五、抓住应用型人才培养的根本，大众化背景下的高等教育应该是多样化的教育

一方面，随着经济的转型升级，我国高层次技术技能人才的数量和结构远不能满足市场需求；另一方面，众多地方高校同质化发展，不利于办出特色，提高质量。因而，调整高等教育结构，推动高等教育多样化发展，促进人才培养结构与市场需求的匹配度，已成为当务之急。教育部 2014 年度工作要点明确提出，要引导一批本科高校向应用技术类高校转型。如何转型？本报今日刊发的合肥学院十年转型突围的经验，给我们三点启示。

启示之一，坚守应用型大学的定位。很多地方本科院校都是由专科层次高校和中等专科学校合并组建而成，本身带有十分明显的应用型印记。但是，在发展过程中，很多地方高校总是觉得应用型的办学定位束缚了自身的发展，一心以“综合性、研究型”为目标，以硕士点、博士点建设为龙头，这就不可避免地造成千校一面办学趋同化的困境，学生就业也成了难题。合肥学院的成功，恰恰是在于其对应用型办学定位的坚守。在十年前提出“地方性、应用型、国际化”的办学定位已属不易，更为难得的是，即便引起校内外争议，面临种种困难，也坚持不改初衷。十年探索，十年砥砺，才成就了学校今天的转型与突围。

启示之二，围绕能力培养改进教学。许多地方高校都意识到，只有培养出地方经济社会发展需要的人才，才能求得自身的发展。但是在具体办学过程中，“培养什么样的应用人才”、“怎样培养应用人才”，还是一个有待探索的空间。合肥学院抓住“能力培养”这个核心，在对学生就业岗位充分调研的基础上，分析岗位能力要素，确定能力培养目标，设计能力培养方案，最终把学生需要的每一项能力具体化为一个个教学模块。这种专业课程的模块化教学改革，突出了理论教学与实践教学相结合，打破了各学科自成体系、各自为政的格局，变“教师要讲什么”为“学生能干什么”，最终实现了学生能力与产业需求的“零适应期”。这是应用型人才能力培养的关键所在。

启示之三，紧紧围绕专业配置资源。办学资源相对不足，是我国高校发展过程中的共同难题。特别是对地方高校而言，如何用好有限的资源，关系到学校发展的全局。围绕专业配置资源，是应用型大学建设和应用型人才培养的必然要求。因为应用技术类学生是否符合社会需要，主要是由其专业决定的。教育部明确提出，应用技术类高校要“淡化学科，强化专业”。合肥学院抓住学生培养这个核心，抓住专业建设这个龙头，集中了政府、企业、社会乃至国际等各种资源，为专业的建设服务，为学生的能力培养服务。这是建设应用型大学的坚强保证。

大学生思想政治教育政策的创新

韩丹

政策创新是政策变迁研究中的最后环节，也是不可或缺的重要环节。政策创新是指在旧政策老化、失效的情况下，通过寻求新的、良性的政策方案替代旧的政策方案，从而使政策摆脱困境以适应政策的运行环境。从政策创新的实质来看，政策创新不是政策发明，政策发明是“无中生有”，政策创新是“有中生新”。

政策只有不断实现创新，才能有效地引导理论、规范实践。因此，政策创新对于大学生思想政治教育的发展至关重要。历史制度主义认为，制度界定了通道和机制，正是通过这些通道和机制，新的观念才得以进入政策过程。因此，只有实现制度创新，大学生思想政治教育政策才能够顺利实现科学转型。否则，就会在原有状态中长期存续下去，并最终走向“死胡同”。从前面的分析来看，政策是制度的产物，制度安排推动政策变迁，制度锁定导致政策的路径依赖。因此，制度的合理建构才能带来政策创新。正如邓小平所说的，制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。同时，由于大学生思想政治教育政策变迁过程中始终存在着路径依赖的现象，因此在制度建构的基础上实现政策创新还必须突破对旧政策的锁定状态。

一、新中国大学生思想政治教育政策变迁的制度缺陷

从新中国大学生思想政治教育政策变迁的分析来看，大学生思想政治教育政策是由党中央、国务院和教育行政部门直接制定，或者由专家小组提出方案后由政府部门颁布的，体现了政府的制度安排。这种制度安排长期未变，陷入了制度锁定的状态。由政府对学生思想政治教育政策进行制度安排十分必要。原因在于：如果没有了权力，秩序将不复存在。教育活动同样离不开权力的干预，美国教育家尼古拉斯·马斯特指出：“像教育这样起如此重大作用的社会事业是不被允许在某一政体下任意游荡的。”因此，政府对大学生思想政治教育进行政策

安排是可以理解的。国外学校思想政治教育政策也是政府制度安排的结果。但从我国大学生思想政治教育政策来看,政府因为在大学生思想政治教育政策中拥有绝对的、至高无上的权力,使其他力量无法参与到政策中来,呈现出制度的错位、越位和缺位等缺陷,影响了大学生思想政治教育政策的实效性。

1. 制度错位: 政府的意识形态需要代替大学生的认识需要

新中国成立至今,高校被定位于政治之中的现象有所改观,但惟有思想政治教育作为国家意识形态工作的“身份”没有发生变化,始终服从和服务于社会政治的需要,这在大学生思想政治教育政策中有明显地表现。如,大学生思想政治教育政策目标始终定位于社会本位的需要,立足于使学生具有“爱国主义和国际主义精神,共产主义道德品质”,使学生“热爱中国共产党和社会主义,自觉自愿地为社会主义事业服务,为人民服务”,使学生树立“马克思主义的世界观、人生观、价值观”,使学生成为“有理想、有道德、有文化、有纪律的代新人”等。

因意识形态需要将大学生思想政治教育定位于社会需要符合思想政治教育的基本规律。但是,大学生不同于中小学生,他们经过多年的教育已经积累了一些前识知识(思想基础和价值观念),具备了独立地思考、分析问题的前识能力,他们希望看到新鲜事、听到新观点,以满足求异思维与自我提升的认识需要。从笔者的调查来看,学生不是不喜欢、不需要思想政治教育,而是喜欢和需要那些以“历史知识、社会热点、前沿观点、时政问题、做人之道、职业发展”等为内容的思想政治教育。

马克思说:“任何人如果不同时为自己的某种需要和为这种需要的器官而做事,那他就什么也不能做。”笔者认为,这个观点用来说明大学生思想政治教育的问题恰当好处。可以说,大学生思想政治教育是以满足政府需要为目的,与大学生的需要相关度不大。正因为如此,学生才产生了思想政治教育课“太枯燥”、“太抽象”、“政治色彩强”、“不切实际”、“与高中的政治课差别不大”等认识。同时,由于政府的意识形态需要与大学生的认识需要相矛盾,必然使大学生产生抵触心理,在思想和情感得不到满足的情况下,他们往往会产生新的“情绪追

求”。由此我们得出结论，制度的错位使大学生思想政治教育日益“萎缩”，造成大学生对它的远离、漠视甚至拒斥。

2. 制度越位：政府“权力”代替高校的“权利”

由于高校长期运行于政治化的环境之中，故政府相对于学校的地位是至高无上的，只要是国家行政机关依法发布的行政命令，学校都必须严格遵照执行。从大学生思想政治教育来看，政府向高校输出政策，高校对学生实施政策，如图 1 所示。

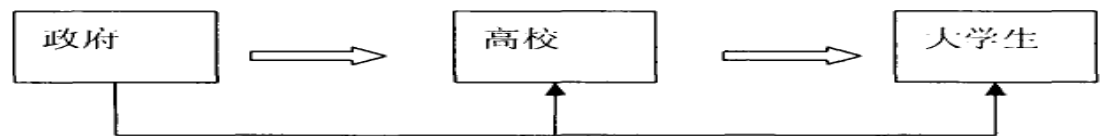


图 1：传统大学生思想政治教育政策的传输方式

这种传输方式存在的问题是，政府部门决定思想政治教育，高校被动接受政策规约。过度的政府权力“会导致低效、浪费和腐败，使各种制度显现动脉硬化症，引发制度危机，造成政府失灵；会导致社会对政府的过分依赖，潜存威胁和直接社会公平和自由的可能”在这种传输方式的作用下，大学生思想政治教育政策在实际运行中呈现出表面化和形式化的特点。以“05”课程方案的实施为例。这次课程调整活动在中央政策层引起了高度重视，最后教材内容定稿由中央政治局亲自审定，但实施起来并没有多大的变化，甚至给相应的教学工作带来了麻烦。如有的教师本专业是马克思主义哲学，并从教几十年，如今不得不重拾马克思主义政治经济学的内容，而本专业是法律的教师，也不得不去讲授思想道德修养。在不熟悉的领域从事教学工作势必不能将道理讲深、讲透，造成课堂教学的尴尬景象。政策运行的表面化、形式化使政策中的主要内容和精神没有落实到教育、教学活动中去，实际的教育活动依然是“新瓶装旧酒”。

表面化和形式化又进一步造成大学生思想政治教育政策实施的残缺化，也就是政策在实施过程中，只部分得到了实施，其余则均被遗弃。从“05”课程方案的实施来看，只是课程的名称发生了变化，教育内容、教育方式、教学方法和管理体制等方面基本没有变化。在这种情况下，让思维活跃、兴趣广泛、易于接受新事物的“90 后”大学生去喜欢思想政治理论课，难度非常大。潘光旦指出，“从

教的立场看，惟有一个真正的民主的政治环境，始能孕育真正或通达的教育”。因此，制度越位必然使大学生思想政治教存政策成为“口头上重要，行动上次要，做起来不要”的“空头文件”，无法产生理想的效果。

3. 制度缺位：政府“权力”代替社会公共参与

政府既是大学生思想政治教育政策的制定者，又是监督者和管理者，缺乏能够抵御政府权力的自由社会空间以及独立于政府权力之外的社会政治实体。美国政治领导学研究的先驱詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯在其《领袖》一书中也提出，“作为公共政策的制定者，如果他们把广大公众的要求和目的作为最紧迫的要求放在心上，他们便能够并且确实带来真正的变革”因此，政策工作需要社会公共参与。

在教育领域，社会公共参与包括两部分，即教育中介组织和社会力量。教育中介组织是指通过教育审议、咨询、评价和鉴定等手段参与政府与学校教育管理过程的非政府公益组织。教育中介组织可以看做是专门从事教育参与工作的机构。我国大学生思想政治教育政策在发展过程中形成了一些组织，如高校马克思主义理论课和思想品德课教学指导委员会、高校思想政治理论课教学指导委员会等，但这些组织不是真正的社会团体组织，只是隶属于政府的组织。因此，我国大学生思想政治教育政策可以看做是由政府大包大揽的，缺乏教育中介组织的有效参与。

社会力量不与教育工作直接相关，但对大学生思想、观念、行为的养成也会产生间接的作用力，如社会中的教育机构、公益部门、企业部门、家庭等。从大学生的成长环境来看，大学生不是孤立存在着的个体，他们的思想、观念、行为始终受到家庭“小环境”和社会“大环境”的影响。但是，政府却将思想政治教育的全部任务都压在学校“肩上”。由于过于强调学校是思想政治教育的主体，以至有人认为，“思想政治教育仅限于在学校课堂中进行，是学校管的事”。同时，由于政府对社会相关部门要承担的责任没有做出明确规定，造成学生在校受到的一点点思想政治教育“化为乌有”。

二、未来大学生思想政治教育政策创新的制度建构

历史制度主义认为,“在既定的政体下,制度既能形构政治行动者的目标,又能影响到政治行动者之间权力的分配”。同时,政策学也认为,“那些规范和制约着公共权力机构与个人行为的各种制度,必然影响着公共政策的制定和执行的方方面面,影响着政策选择、政策内容和政策结果。”因此,制度塑造政治策略,并影响政治产出——政策。

制度不是永远处于稳定状态的,当制度内部既存的矛盾冲突或外在环境的改变到达了临界点的状态,制度内部控制能力或应付外在环境能力降低,制度就会发生改变,以化解内部冲突或外在环境压力的冲击。从大学生思想政治教育政策的变迁来看,制度成为制约政策发展的瓶颈。因此,建构科学、合理的制度是大学生思想政治教育政策创新的前提。结合大学生思想政治教育政策的制度缺陷,学习和借鉴国外学校思想政治教育政策的制度经验,我国大学生思想政治教育政策的制度建构须做到以下几个方面。

1. 定位政府职能,建立服务型政府

在大学生思想政治教育政策变迁的过程中,政府的角色是全能的控制者,课程设置、教学内容、教学计划、教学大纲、学习时间、学分、教学方法、教材、阅读书目等均由政府统一进行刚性规定。如1951年的《关于华北区各高等学校1951年度上学期进行“辩证唯物论与历史唯物论”等课教学工作的指示》、1952年的《关于全国高等学校马克思列宁主义、毛泽东思想课程的指示》、1953年的《关于改“新民主主义论”为“中国革命史”及“中国革命史”的教学目的和重点的通知》、1956年的《关于高等学校政治理论课程的规定》、1961年的《关于1961-1962年度上学期高等学校共同政治理论课安排的几点意见》、1962年的《关于高等学校共同政治理论课教学安排的几点意见》、1980年的《改进和加强高等学校马列主义课的试行办法的通知》、1984年的《关于加强和改进高等院校马列主义理论教育的若干规定》、1985年的《关于改革学校思想品德和政治理论课程教学的通知》、1987年的《关于高等学校思想政治理论课程建设的意见》、1995年的《关于高校马克思主义理论课和思想品德课教学改革的若干意见》、1998年的《关于普通高等学校“两课”课程设置的规定及其实施工作的意见》、

2005 年的《〈关于进一步加强和改进高等学校思想政治理论课的意见〉实施方案》等。

政府居于高端，虽有利于把握宏观大势，但对于社会底层的信息要么予以忽视，要么由于传递层级过多而失去时效性和准确性；居于社会高端也不利于其掌握具体信息和实际的操作经验。从大学生思想政治教政策的变迁来看，政府居于高端并进行单向传送，使政策被看做是一种外在的强制性约束，各高校无法按照学校的计划、学生的实际情况进行教育。同时，其它参与力量的缺乏，也往往使无效率的政策难以得到改变，好的政策难以得到推行。因此，在大学生思想政治教育政策创新的制度建构中，应定位政府的职能所在，变全能政府为有限政府。要把政府的职能分为“该管”的职能、“不该管”的职能。“该管”的职能能包括日常的工作制度、学生的思想分析制度、政策评估制度、经费投入制度、政策宣传制度、用人制度等。该管的职能要强化，“不该管”的职能要坚决下放给学校和社会。如，课程设置制度、教学质量监控制度、教学管理制度、考试评价制度等。

与此同时，政府应由权能政府转变为服务型政府。作为服务型政府，其职能在于为政策提供各种资源保障。原因在于，任何政策在周期性的运行中都需要耗费大量的人力、物力和财力，如果没有一定的资源投入作为保障，就不可能产生良好的政策效果、政策效率与政策效益。也可以这样说，没有政策资源的支持，政策创新就无法实施。

从大学生思想政治教育政策的运行来看，政府提供的资源保障分硬资源和软资源两种。硬资源是指物力、人力等看得见、摸得着的资源。从物力资源来看，1995 年的《德育大纲》、2004 年的《十六号文件》、2011 年的《高等学校思想政治理论课建设标准（暂行）》等均提出“要合理确定经费投入科目，列入预算，确保各项工作顺利开展”。但从实际情况来看，政府的财政支持主要用于科研和教师培训两个方面，大学生思想政治教育中的理论教育、实践教育、校园文化建设、学校中志愿者服务团队等所获得的支持较小。这样的结果是，思想政治教育学以“大班教学”的形式存在，实践教育和校园文化建设落实在“口头”上，学校中志愿者服务团队的“服务”倾向被淡化。同时，由于缺少财政保障工作，家庭和社会力量无意识、也无力承担对大学生的思想政治教育。

政策运行也需要一定的人力资源，人力分布在政策制定、执行和评估等各个阶段。从人力资源来看，没有专业人员从事大学生思想政治教育政策研究，多是在教育对象中出现严重问题后，再根据问题形成政策。如此决策虽然可以解决大学生思想政治教育中存在的问题，但总有“当消防员”的感觉，大学生思想政治教育政策的重要性被消解。同时，在大学生思想政治教育政策实施后，政策运行得怎样，哪些方面可行，哪些方面不可行，没有专业人员对此进行监督和研究，这使大学生思想政治教育政策在一定程度上存在着随机性和滞后性。

软资源主要：指信息资源。相比硬资源，软资源往往受到忽视，这是有失偏颇的。原因在于，新的政策是为适应变换的政策环境所作出的应然选择，应及时、有效地收集、整理、分析政策系统运行中的数据和资料。对于大学生思想教育政策而言，信息资源更为重要：创新政策需要掌握说服力的信息资源；由于缺乏有效的信息资源，政策制定时往往是按上级领导的意图“拍脑袋”，造成政策脱离实际；政策的对象大学生具有多变性、可变性和复杂性等特点，制定符合大学生需要的政策要有充足的信息。大学生思想政治教育政策的信息资源，不仅掌握在政府手中，在科研机构、社会的咨询机构和大众媒体中都应该存在大量有价值的政策信息。

2. 建构多元合作网络制度

历史制度主义认为，政策选择应是政策网络主体之间博弈的结果。政策学认为，“政府的合法性来源于人民的合意，而不是强制力。”新中国大学生思想政治教育政策是政府集权化的产物，缺乏各种社会力量的参与，无法反映社会的各种利益诉求。因此，需要建立政府与高校、教育中介组织、家庭、大学生合作的多元网络制度，图 2 所示。

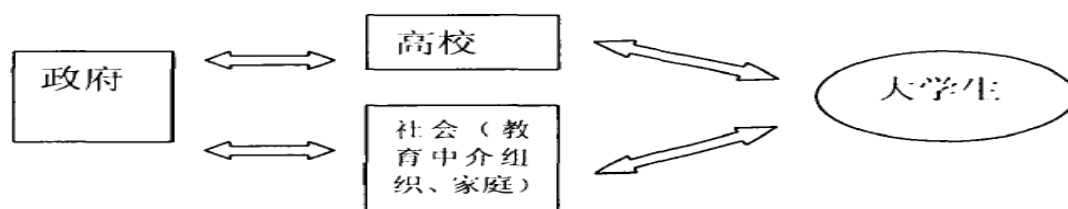


图 2: 大学生思想政治教育政策的多元合作网络制度

(1) 政府与高校的互动。在大学思想政治教育政策工作中，高校只是简单地顺乎政府要求的“应声虫”，这往往致学校对政策理解不透，把握不准，在执行过

程中口头上说要认真“贯彻和落实”，但实际工作中却是“上有政策，下有对策”。同时，由于高校只是被动地接受政策，对于学生的接受状态、政策的效果及改进方向等方面不予以理会。杜威曾提出教育之外无目的，这并不是说教育没有目的，而是指教育的目的不应由学校之外的机构来施加，不管是政府、企业还是别的机构均无此权。因此，政府要适当放权，赋予高校在政策制定、执行、评估等方面的“话语权”。同时，高校也要从政府的“代言人”身份中走出来，切实考虑如何从实际出发对大学生进行思想政治教育。

以大学生思想政治教育的课程改革为例，政府曾规定统一的课程体系、教学内容、教学大纲和教学计划，即使在 80 年代有所放权，但仍要求“教材的内容必须符合官方所框定的课程体系”，这就出现了“校校同课程、师师同教案、生生同书本”的局面。因此，在大学生思想政治教育的课程改革中，应以高校为核心实施校本课程改革。华东师范大学教育学博士郑金洲在《走向校本》中这样解释：所谓校本，一是为了学校，二是在学校中，三是基于学校。从“校本”一词的解释来定位大学生思想政治教育的校本课程，即以学校为本位、由学校自己确定的课程，它与国家课程、地方课程相对应，校本课程的实施在一定程度上满足了社会发展和学生的需求。

那么，如何实施校本课程呢？以《毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论》（简称《毛中特》）为例，这门课程存在的问题主要是：①课程的理论性较强；②课程的政治色彩浓厚，有些部分就是党的文件；③内容体系陈旧，对新的知识与信息反映不够；④与中学阶段所学的政治理论课内容有重复，是中学政治理论课的“扩写本”；⑤反映意识形态的内容较多，对社会的实际问题反映较少。⑥课时量大（共计 15 章），部分章节的内容重复。由于存在上述问题，学生对这门课程的兴趣不高，调查结果如图 3 所示。依据校本课程的理念，笔者认为，对这门课程的改革应以学校为中心，实行教材的“双轨制”，即将教材中具有科学性的内容围绕“国家”、“政府”、“政党”、“社会”四个主题编写成一套“硬教材”，若干年不变；将教材中稳定性较差的时事、政策性内容按年级编写成常变常新的“软教材”。这样，既使学生了解了党和国家的路线、方针、政策，也使大学生了解和认识了社会热点问题，这不仅增强了学生的爱情感和社会责任感，也提升了学生的思想认识。

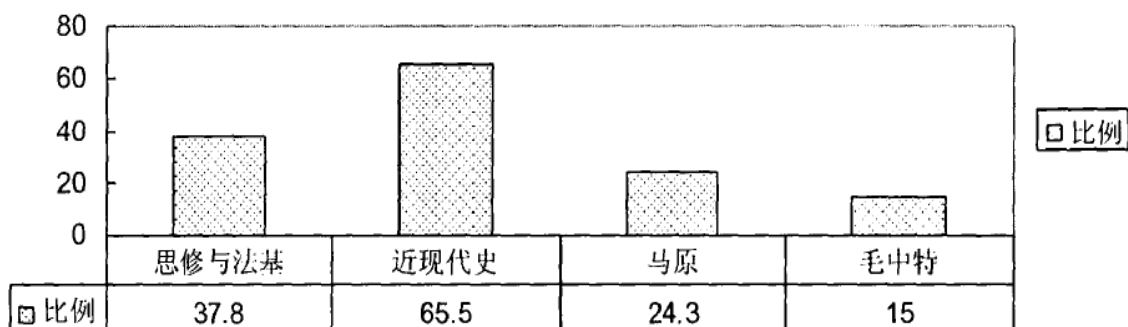


图 3:大学生对思想政治理论课的喜爱程度

(2) 政府与教育中介组织的互动。大学生思想政治教育政策是政府行为，社会团体、用人部门很少有机会参与，结果使大学生思想政治教育仅仅成为政府、教育行政部门和高校应该完成的任务。“没有规范的社会组织来承担，其结果只会导致无政府或弱政府状态”。因此，教育中介组织是多元合作网络制度的重要一环。教育中介组织的作用在于：①有效地缓解政府和学校之间的紧张关系；②协助政府部门形成有效的政策；③代表社会成员以集体的名义监督政策；④监督政府、教育行政部门、学校的教育行政活动。

从世界范围来看，按独立程度划分，教育中介组织可分为三类：一是偏重于政府的教育中介组织，如英国的高等教育基金会、日本的中央议会等；二是偏重于大学的教育中介组织，如意大利的教授委员会；三是偏重于民间的教育中介组织，如美国的卡内基高等教育委员会、大学间的基准协会、法国高教评估所等。我国大学生思想政治教策在运行过程中也有一些组织，如高校马克思主义理论课和思想品德课教学指导委员会、高校思想政治理论课教学指导委员会、高校思想政治教存研究会等。这些组织可以看做是政府的教育中介组织，而第二、第三类教育中介组织是缺失的。因此，成立专门的思想政治教育指导委员会、监督委员会，关心下一代协会、社会教育委员会、校外德育辅导员、家校协会等青少年组织和社会团体是必要的。教育中介组织的职责主要是掌握大学生在认识需要、思想动态、行为表现等方面的数据、资料，并及时向政府反映并形成有效建议。政府应积极听取各教育中介组织的意见，为教育中介组织提供制度和财政上的支持，保证教育中介组织的各项工作稳定、有序地进行。

(3) 政府与大学生的互动。大学生是思想政治教育活动的受动者，也是教育效果的体现者。因此，政策与大学生有着直接关联性。但是，我国大学生思想政

治教育政策主要是表达政府、教育行政部门和学校的声音，学生没有参与的机会。对此，有学者曾说过，“作为‘受教育者’的学生从未被真正视为具有独立人格的‘主体’，从未被允许对各种道德取向进行自己的‘选择’”。

可以想像，如果一个人被限制了表达的权利，被剥夺了选择的机会与空间，只是在绝对的服从中接受各种物质和精神安排，那么这个人只能是在被控制、被训练中“僵化”地生存着。在这样的生活状态中，人很难独立地对问题进行思考和判断。心理学家霍切尔和布雷姆曾做过一项政治宣传实验，他们把被试者分为高控制组和低控制组，两组都阅读同一篇宣传材料，只是材料的语言表达方式不同，只是高控制组的阅读材料中插入了一些带明显控制意图的语句，如“除此之外皆不可信”，“其他意见不足挂齿”等等。阅读后的测试结果显示，50%的人接受宣传资料的观点，10%的人态度没有改变，40%的人态度向相反方面变化。低控制组中“有67%的人接受了宣传的观点，18%的人态度无变化，15%的人态度向相反方向变化。实验结果证明，人是独立的行为体，具有反对他人强加给自己目的的特殊心理，外在的直接要求容易引起人们的逆反心理或对抗心理。

不给学生参与的机会并不代表学生不愿意参加大学生思想政治教育政策工作。从笔者的调查来看，96%的学生希望能够参与到大学生的思想政治教育政策工作中来，表达自己的愿望和心声。心理学认为，一个事物只有与主体的需要和价值目标密切相关的时候，主体才会对事物产生兴趣，并有对其深入观察和改造的行为冲动。因此，政府需要使大学生真正参与到政策过程中来，以满足大学生的需要和利益选择。惟其如此，才能增加他们配合政策运行的自觉性，形成接受思想政治教育的内在驱力。

在多元合作网络制度中，政府的角色主要是定期召集各利益团体进行大学生思想政治教育政策问题的讨论会，以了解和掌握大学生在一定时期内的思想和行为表现、大学生思想政治教育的开展情况、社会对大学生思想和行为的反映，进而有重点、有选择地调整大学生思想政治教育政策。为保证多元合作网络制度的长效运行，政府应对各利益团体积极扶植，给予充足的法律支持。同时，设置专门的督察机构，配备专门人员，开展督办检查工作，制定督导评估的常规制度、计划以及督导评估的标准，避免“走过场”。

3. 建立相关的法律制度

政策学家戴维·伊斯顿认为，公共政策是对全社会价值的权威性分配。它暗含着一个基本的政治学假设，即政策必须具有强制性。政策强制性的维护主要是通过法律来实现的。原因在于：法律制度在一定程度上避免了长官意志对政策的随意变更，也避免了执行层对政策的任意曲解。因此，大学生思想政治教育政策的制度建构还包括相关法律制度的建立。

（1）制定大学生思想政治教育“元政策”的法律制度。“元政策”是指规范与引导政策制定行为本身的准则或指南。元政策决定着哪些组织和个人按照怎样的程序、依据什么原则、采用什么方法来制定政策，它涉及政策制定系统。从大学生思想政治教育政策来看，政策制定缺乏足够的理论依据，仅仅是专家论证走过场，按上级领导的意图简单“拍脑袋”，无法做到按照思想政治教育的规律、政策制定的科学方法形成政策。同时，政策制定者仅仅采取听汇报、看材料的形式，缺乏对高校思想政治教育工作者、大学生、社会公众的深入调查研究，缺少对大学生思想政治教育实际情况的深入了解。

以 2004 年《十六号文件》的制定为例。当时，胡锦涛总书记专门就大学生思想教育作了 3 次重要批示，提出“大学生的思想工作十分重要”，“要本着与时俱进的精神，从培养师资队伍、加强教材建设、改革教学方法、改进宏观指导等方面下功夫，力争在几年内，使公共理论课教学情况明显改善”的意见后，才启动政策的相关工作。从政策的形成来看，胡锦涛总书记 3 次重要批示是其形成的直接原因。这表明，我国大学生思想政治教育政策目前还是依领导人的指示和精神而动的。因此，必须制定大学生思想政治教育“元政策”的法律制度，使大学生思想政治教育政策完成从观念层面向法律层面的转变。

（2）以法律的形式呈现大学生思想政治教育政策。我国政府在形成和实施大学生思想政治教育政策的过程中，往往表现出极大的随意性，这在建国初期至 1961 年《高教六十条》形成之前表现非常明显。比如，随意改变课程设置。1956 年大学生思想政治教育的课程设置为马列主义基础、中国革命史、政治经济学、辩证唯物主义与历史唯物主义等四门课程，1957 年停开四门课程开设“社会主义教育”课程，1958 年再次设置为马列主义基础、政治经济学、辩证唯物主义与历史唯物主义三门课程。再比如，随意改变思想政治理论课测评方式。建国初期确定以考试作为检查学生成绩的唯一标准，1957 年又放弃了考试的方式，只

关注学生的政治表现及平时思想、行动的表现，1961 年则提出一般根据试卷评分，学生的政治觉悟、思想意识和道德品质另作鉴定。从大学生思想政治教育政策的变迁来看，《高教六十条》以后，大学生思想政治教育的发展经历了几年的稳定时期，但时日不长，“文化大革命”时期全部遭到否定“建国十七年”的大学生思想政治教育，呈现出“随意性”。

同时，大学生思想政治教育政策绝大多数使用的是“通知、指示、意见、试用稿”一类的文种，只有极少数是决定、规定。从其本质来看，这种形式属于指导性的行政行为。行政性规范虽然具有普遍约束力和强制力，但其规范性程度远远弱于立法层面的硬性规定，造成大学生思想政治教育政策随政治而动，依领导人的讲话精神而动的特征。到目前为止，也有个别政策提出大学生思想政治教育的制度化和法制化问题。如 1994 年《关于进一步加强和改进学校德育工作的若干意见》提出，学校德育的地位、任务和主要方针、原则要有权威性和稳定性，必须制定相应的法律法规，以保证教育者、受教育者及社会有关方面共同遵循。1999 年《关于加强和改进思想政治工作的若干意见》指出，要抓紧建立健全有关的法律法规和制度，依法加强对社会生活各个方面的管理。但是，大学生思想政治教育政策的法制化并没有真正提上日程。因此，需要把经过长期实践的、比较成熟的相关政策提升为法律。

（3）将大学生思想政治教育政策的执行与监督纳入法治“轨道”。法律是威严的体现。如果没有法律对大学生思想政治教育政策进行规约，政策就没有威严，基层在执行过程中就会按照自身的情况进行自由裁量，政策的实际约束力也无法得到显现。比如，大学生思想政治教育政策在思想政治理论课教学的教师配备、学生人数上都有明确规定。2000 年《关于进一步加强高等学校学生思想政治工作队伍建设的若干意见》明确，影响较大、稳定工作任务较重的高校，原则上可按 1:120~1:150 的比例配备专职思想政治工作人员。2008 年的《关于进一步加强高等学校思想政治理论教师队伍建设的意见》来看，规定思想政治理论教师配备比例不超过 1:350-400，实行不超过 100 人的中班教学。但由于仅仅是规定，学校在运行过程中往往按照各自的情况进行，目前仍是以“大班教学”为主，严重影响了思想政治理论课的教学效果。因此，需要将大学生思想政治教育政策的执行纳入法治化轨道，构筑权责明晰、执行有力的政策环境。

监督是政策落实、政策创新的重要环节。我国政府对大学生思想政治教育政策的执行开展了形式多样的监督检查,特别是2004《十六号文件》和2005年《关于进一步加强和改进高等学校思想政治理论课的意见》下发以后,教育部、中宣部和共青团中央联合派出督查组就各地落实文件的工作进行督导、监察,取得了一定的效果。在教育部《关于做好2005年普通高等学校本科教学工作水平评估工作的通知》下达后,在各本科院校教学的评估中,思想政治教也成为评估工作的重要部分。但是,由于督导和监察工作尚未纳入到法治化、制度化的轨道中来,政策在执行过程中往往存在着形式化、短期化和残缺化等问题。因此,大学生思想政治教育政策要落实监督法治化,形成督导检查工作的长效机制,使监督到位。

三、突破旧政策的锁定状态,实现政策创新

马克思说:人们是在“直接碰到的、既定的、从过去继承下来的条件下”创造自己的历史。这表明,历史对于现在是重要的。历史制度主义将这一观点和制度问题结合在一起,认为“在任何一种制度的设计之时,由于政治家们的认识范围和时间视域的限制,都有可能会存在着一些没有完全解决的问题”,因此,需要循历史的路径认识大学生思想政治教育政策。从大学生思想政治教育政策的变迁来看,政府在形成政策时往往习惯于沿用既有的路径,最终陷入对“初始路径”的锁定状态(第五章已介绍)。因此,政策创新需要突破对旧政策的路径锁定状态,进而使政策变迁进入良性循环的轨道。

但是,历史制度主义认为,“即使当制度面临似乎使他们的功用失效的客观条件时,制度也有能力捍卫其核心价值。”同时,制度学家埃莉诺·奥斯特罗姆也认为,“如果人们觉得现有规则运作得还不错,他们就不会有什么动力去继续寻求更好规则的昂贵的过程。”因此,彻底突破对旧政策的锁定状态是不可能的,而只能在原有政策的基础上进行微调。政策微调是政策变革过程中的一种形式,即在路径依赖的正常时间域内,对政策自身进行适应性地调整,可谓“走小步、不停步”。从政策微调的结果来看,它不会对已经形成的政策网络造成冲击,也不会受到利益集团的阻碍,但能够在一定程度上改变政策的路径锁定状态。从第五章的分析来看,以往的大学生思想政治教育政策过于强调“一”,忽视“多”。因此,突破旧政策的锁定状态,应实现“一”与“多”的辩证统一。

1. 思想政治教育目标的“一”与“多”

大学生思想政治教育是教育系统的重要组成部分，是国家为实现其目标而采取的意识形态手段。因此，大学生思想政治教育的第一位目标是服务于社会需要，形成了大学生思想政治教育的社会目标。但是，学生是思想政治教育的主体，也是思想政治教育过程的终端，教育的本质在于“育人”而非“制器”。因此，大学生思想政治教育在确立社会目标的基础上还应考虑个体目标。

大学生思想政治教育的个体目标是针对受教育者而确立的目标，目的是养成受教育者的健全人格，提升受教育者的个人价值。大学生思想政治教育的个体目标分为思想素质、政治素质、道德素质和心理素质四个子目标。从大学生思想政治教育政策来看，过分强调社会目标，而忽视对个体目标的定位，进而使大学生思想政治教育“沦为政治的工具与政府的附庸”。

事实上，社会目标和个体目标作为两个不同层次的目标，相互联结、相互促进。个体目标是社会目标的来源和实现基础。社会目标是比个体目标更高层次的目标，对个体目标起着主导、支配作用，影响并引导着个体目标的发展方向。大学生思想政治教育政策的个体本位目标不明确，结果会使社会目标成为“空中楼阁”，也造成政策执行的盲目性。因此，有效的大学生思想政治教育政策应使教育目标“从天上回到地下”。但是，提倡大学生思想政治教育的个体目标决不是要抛弃社会目标，而是在社会本位和个体本位的两个向度上形成合理张力。大学生思想政治教育目标的双向选择，决定了大学生思想政治教育一方面要把培养大学生的个人美德、独立人格作为主要价值追求；另一方面也绝不能游离于社会主义的逻辑之外，面临着把大学生推向社会主义事业接班人的发展使命。

根据这一思路，笔者认为，大学生思想政治教育政策在教育目标的规定上应包括三个层次，即基础层次、主导层次、目的层次。基础层次是指关注学生的内心世界和生活世界，帮助学生解决成长道路上所遇到的一些现实苦恼和困惑的教育；主导层次是以“五爱”道德规范为主要内容的社会道德教育，目的是培养大学生尊老爱幼、文明礼貌、诚实守信的道德品质；目的层次是对大学生进行全心全意为人民服务、符合社会发展要求、反映社会发展方向的意识形态教育。

2. 思想政治教育内容的“一”与“多”

在我国，政治教育是大学生思想政治教育的中心内容，其他教育内容都是它的基础上延伸的。政治教育对于政党、国家和社会的发展是必需的。但是，单

一的政治教育易于导致思想政治教育的僵化。从大学生思想政治教育的发展来看，由于过分强调政治教育，使学校德育“成了阶级斗争与政治斗争的‘附庸’或‘政治包租下的娼妓’，从而既违反了客观规律又结出了沉重的恶果。”因此，大学生思想政治教育的内容应是多元的。

但“多”也要有个“度”的问题。从大学生思想政治教育政策来看，将无法划归智育、体育范围内的内容和活动都纳入到思想政治教育的范围之内，试图使思想政治教育成为万能的救世工具。如，2004 年的《十六号文件》提出，高校思想政治教育应包括党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验教育、国情和形势政策教育、历史教育、民族精神教育、公民道德教育、民主法制教育、心理健康教育等内容。对此，有学者讲，“社会需要什么，学生缺少什么，就在德育内容里添加什么，德育好似‘救火车’，疲于应付各种社会问题”。因此，大学生思想政治教育不应“是一个箩筐，什么东西都可以往里装”的状态。内容的庞杂往往使人们无法看到它的“本真面目”。

笔者曾就“应该对大学生进行哪些思想政治教育”的问题进行调查，调查对象是高校思想政治教育行政管理者、思想政治理论课教师、辅导员。统计结果如图 4 所示。

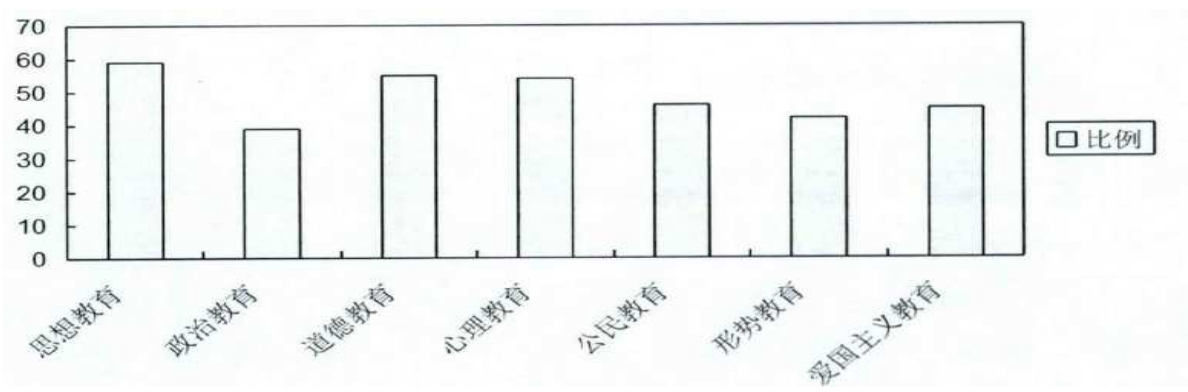


图 4：应该对大学生进行哪些思想政治教育

结合统计结果，笔者认为，大学生思想政治教育应重点突出民族文化教育、公民教育和日常生活教育。

(1) 民族文化教育。大学生是民族文化遗产的主要力量，他们掌握民族文化的态度与程度，直接决定着中华民族未来的性质方向。因此，对大学生进行民族文化教育至关重要。民族文化教育不仅包括传统文化的教育还包括现代以来的革命传统文化教育。从当代大学生掌握传统文化的程度来看，绝大多数只知孔子之

名，不知孔子思想之实；绝大多数只知儒家文化之名，不知儒家文化之实。笔者曾就“你心中的精神家园”问题对 2008、2009 级大学生展开调查，有 86.5% 的学生认为“无精神家园，无所信仰，倍感迷茫”。与我们对传统文化的忽视相比照，孔子在整个东方备受推崇，美国尊孔子为世界十大思想家之首，德国把孔子和康德共同尊为教育学的奠基人。既然“世人”对我国的传统文化都如获至宝，“国人”特别是“社会主义的建设者和接班人”更应该珍惜这笔丰厚的文化遗产。同时，对传统文化的学习能够增强大学生的个性，提升个人的道德发展水平。正如美国学者鲁贝克所说，“传统的课程在具有精神训练因素的同时，还具有道德训练的因素。”

革命传统文化教育也应是大学生思想政治教育的一部分。革命传统文化是指中华民族在近代同侵略者、在现代同各种经济、社会困难斗争过程中所形成的各种精神，如井冈山精神、长征精神、延安精神、红岩精神、“两弹一星”精神、雷锋精神、大庆精神、抗洪精神、抗“非典”精神、航天精神、新女排精神、青藏铁路精神、载人航天精神、抗震救灾精神、奥运精神等。这些精神展现出中华民族“革命乐观主义、排除万难去争取胜利，严守纪律和自我牺牲，大公无私和先人后己，爱国主义和国际主义，坚持理论联系实际，密切联系群众，开展批评与自我批评”的传统文化。这些革命传统文化是中华民族传统精神在近现代社会的高度提升，大学生作为“建设者”、“接班人”，只有传承这些文化才能实现中华民族的伟大复兴。

（2）公民教育。公民教育与思想政治教育不同。公民教育是以“权利为本，培养公民对国家制度、法律制度合理性的认同，核心是社会主体意识的培养；培养公民责任感和义务感、权利与义务统一的观念；培养民主、平等的现代精神及现代社会生活的基本准则”。思想政治教育在权利和义务关系的认识上，以义务为教育导向，很少谈及个体的责任和权利。这样的教育培养出来的学生，缺乏对所属国家或社会的认同，缺乏参与社会政治生活的意识，缺乏关心国家发展和公共利益的觉悟和责任，也缺乏参与政治生活的能力。

从“我国大学生对公民权利、义务的了解情况”调查来看，结果是不理想的，如表 1 所示。因此，培养大学生的公民意识、社会意识应成为思想政治教育发展中的必需。提倡公民教育，表面上似乎淡化了思想政治教育的政治性，但实际上

却从根本上完成了思想政治教育的任务。可以说，公民教育的实施将会使大学生完成从“学校人”到“社会人”的转变。

表 1：大学生对公民权利与义务的了解情况

学校类别	了解	(%)	一般	(%)	不了解	(%)
高校 (53)	23	43	30	57	0	0
部属高校 (25)	15	60	10	40	0	0
地方高校 (28)	8	29	20	71	0	0

(3) 日常生活教育。日常生活教育是指针对大学生在日常的学习、生活中遇到各种问题时表现的迷茫与困惑进行疏导的一种教育形式。有学者讲，“我们可以设想一个无道德的生活世界，却不能设想一个无生活的道德世界。”因此，大学生思想政治教育要指向学生的日常生活。从现实来看，学生在成长道路上总会遇到一些苦恼，如理想、前途、事业、是非、荣辱、美丑、幸福、苦乐和生死等。同时，一些敏感的社会问题也容易使大学生产生某种政治需求和政治情感。

“真实有效的德育必须从生活出发、在生活中进行并回到生活”。因此，关注学生的内心世界和生活世界，真诚地面对学生的困惑，才能使大学生感悟到思想政治教育的力量。

3. 思想政治教育方式的“一”与“多”

在我国，大学生思想政治教育主要是通过思想政治理论课实现的。从大学生思想政治教育政策来看，对思想政治理论课的地位、作用和教材体系等方面的规定也是最多的。对学生传授必要的思想政治理论知识是必要的，是思想政治教育的前提和基础。有学者讲到，思想政治教育有效性的最根本体现在于个体思维力的形成与提高。

但是，理论教育行使的是“规训”的职能，其目的在于对社会人进行“形塑”，“规训不是教育的一种必然，而是教育中的负向现象，是一种恶，它使个人失去自由和自主的精神气质，失去追求德性的理想。”对此，笔者曾对高校思想政治教育行政管理者、思想政治理论课教师、辅导员进行问卷调查，在“通过思想政

治理论课对学生教育的效果是否理想”问题的回答中,认为“很理想”的占 3.3%,认为“一般”的占 94.7%,认为“不理想”的占 2%。这表明,通过思想政治理论课的形式对大学生进行教育的效果并不是很理想。原因在于,大学生已经具有独立思考问题的能力,在形形色色的理论、思潮、文化价值观的冲击下,思想政治教育的单向传输方式很难使大学生在心灵上产生共振,甚至使大学生产生一种莫名的心理抗拒。因此,单一的课堂讲授对是绝对不够的,需要其它教育方式的补充。

在其它教育方式中,实践活动是必要的。有学者提出,“一个人良好的思想品德,不是单靠课堂传授道德知识所能形成的,还必须在社会实践中,通过不断地确立信念、培养感情、锻炼意志、规范行为,通过不断地总结经验教训、切身体验才能逐渐形成。”我国大学生思想政治教育的实践教学是一个薄弱环节。石云霞教授认为,从理论意义上看,许多学校的“教学实践没有跟上,实际上是打着教学实践的旗号,堂而皇之地削减了中宣部、教育部规定的学时,在加强的名义下削弱了思想政治理论课”。从笔者的调查来看,在课堂上开展的社会实践教育上要是讨论、写作等,在校园内开展的社会实践教育主要是党团教育、班级教育,而社团服务、志愿者服务、企业教育、社区教育等活动基本没有。结合我国高校的实际情况,笔者认为社会实践教育可借鉴天津科技大学的做法。天津科技大学在近日推出一项新的学分管理制度,即将社会公益服务列为必修课,学生必须参加一定时限的社会公益服务,在取得相应的学分后才能毕业。这里的公益服务学分包括很多加分项,如志愿服务、实践能力拓展、校园科技文化活动等。武汉大学也在积极推动社会实践教育,如在湖北荆门等地设立校级社会实践基地,举办关爱农民工子女、农村环保宣传、急救知识培训、爱心募捐、关爱空巢老人、支教支农支医等活动,使学生在活动中提升思想认识。

大学生思想政治教育还应渗透在专业教育和人文素质教育中。长期以来,包括行政人员在内的很多教师对思想政治教育持一种鄙视的态度,甚至于认为思想政治教育可有可无,思想政治教育课可上可不下,在课堂上主要是教专业,忽视

思想、灵魂的教育。学生则认为思想政治教育是无关紧要的，上大学是学知识，学专业的。从笔者的调查来看，认为从专业课中得到思想政治教育的仅有 8%。因此，专业课教师不能只注重传授专业知识，还应该结合专业教育随时对学生进行政治教育、思想教育和道德品质教育。唯有如此，才能使思想政治教育工作变得更加丰富，更加深入。

在绝大多数高校课程的设置中，人文社会科学课程所占的比例较小，思想政治理论课几乎承担了人文素质教育的全部工作。从笔者对某校本科生的学分统计来看，学生四年大约要修 200 学分，其中人文教育课是 25 学分，比例为 12.5%。在人文教育课的学分中，思想政治理论课是 17 学分，比例为 68%。清华大学负责人曾提出，宁可少办一个工科系，也要增办一个文科系，因为文、史、哲等学科不仅是建设社会主义精神文明的基础，也是提高全民素质的基础，而且对于文理相互渗透与营造校园文化氛围都具有深远意义。华中科技大学早在 1994 年就率先在全国开展了大学生文化素质教育，开设人文社会科学选修课程，举办人文讲座，设置文科、管理学科等辅修专业，一些课程使学生深受传统文化和人文精神的熏陶，精神面貌有所改观，直至今日仍受到学生的普遍欢迎。笔者多次参加华中科技大学的人文讲座，在听讲座的过程中发现，每次讲座都是“爆满”的，学生听讲的态度和思想政治理论课的课堂“大相径庭”。因此，大学生思想政治教育政策应改革单靠几门政治理论课进行思想政治教育的教学计划，适当增设人文社会科学课程的比例。苏霍姆林斯基曾说过，“教育者的教育意图越隐蔽，就越是能为教育的对象所接受，就越能转化成教育对象自己的内心要求。”人文社会科学课程的设置就是以隐性的方式对大学生进行思想政治教育。

4. 思想政治教育管理的“一”与“多”

一位学者曾对此做过调查，调查的题目是：“在你的品德、人生观形成和发展过程中，受哪此因素影响最大？”从统计结果来看，回答受父母、家庭和个人经历影响最大的占 46%；受社会生活、政治事件影响最大的占 27.5%；受学校影响最大占 25.9%。这表明，大学生的思想政治教育离不开全社会的关心和支持。但

是，从实际情况来看，政府只强调高校要做思想政治教育工作，对地方、部门、家庭在大学生思想政治教育中的权利和义务没有明确规定，即多元合力被忽视。

忽视思想政治教育的多元合力，必然造成思想政治教育的“单一”和“分散”，使大学生思想政治教育在执行过程中不同程度地打了“折扣”。因此，必须借助于家庭、社会的力量对大学生进行思想政治教育。有学者提出，“家庭德育、学校德育和社会德育是实施德育系统工程的三大支柱或三大主渠道，其中任何一个方面失控，都会导致整个德育出现漏洞，给不良思想道德影响以可趁之机，危害年轻一代思想道德的健康发展。”从笔者关于“哪些渠道能够更好地接受思想政治教育”的问卷结果来看，如图 5 所示，大学生认为社会实践是第一位的，而家庭教育和思想政治理论课的比例则相当。

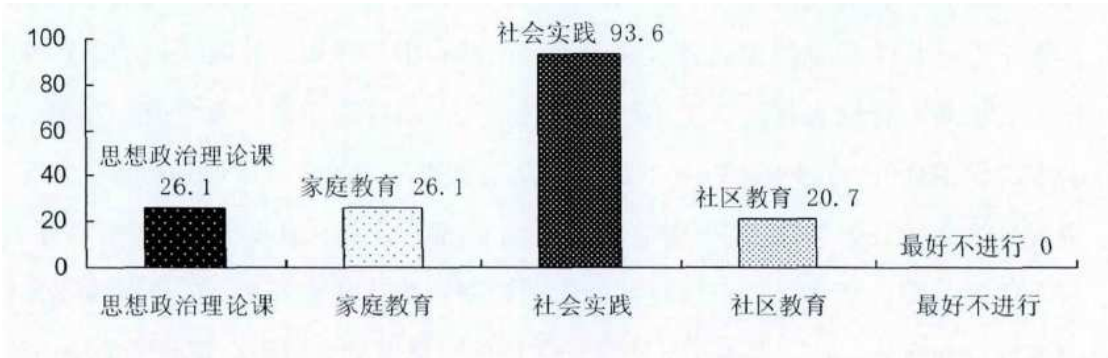


图 5：哪些渠道能更好地接受思想政治教育

有学者讲到，学校德育对道德建设的影响是微弱的，不宜夸大学校德育的作用，对“每一个体而言，社会具有‘现在’的、决定的意义。”因此，大学生思想政治教育要想真正得到落实，就必须在大学生思想政治教育政策中体现出对学校、家庭、社会等各方面教育资源的规定，形成大学生思想政治教育管理的合力。笔者认为，山东高校在探索大学生思想政治教育新模式过程中形成的“千名辅导员访家活动”值得借鉴。

学校在思想政治教育管理中也同样存在“一”与“多”的问题。从大学生思想政治教育政策来看，政府始终强调“三大主体”，即校长、党政、政治理论课教师”。这一规定突显了大学生思想政治教育在学校各项工作中的重要地位，有利于克服高等教育中长期存在的德智分离、教书和育人“两层皮”的弊端。但是，

在实际的运行中，由于各部门的责权利尚未明确，使一些部门、组织、个别的工作人员认为思想政治教育不是自己的本职工作，进而在政策执行过程中因利益纠葛而互相扯皮，导致政策在实施过程中走样。

在学校思想政治教育管理中需要进行第一责任人、第一执行人、牵头部门、一线责任人等多层面的划分。具体来看：党委书记是第一责任人，其工作职责是负责组织党委领导班子讨论、制定学校思想政治教育工作的各项计划、方针和目标，监督各部门对思想政治工作的执行情况；校长是第一执行人，其工作职责是具体组织学校相关部门和人员落实思想政治教育工作计划，并对计划的落实和目标的实现负有全部责任；学生工作部门是牵头部门（学生处、教务处、宣传部、团委、保卫处），在校长的领导下提出、落实思想政治教育工作计划的具体方案，协调、检查和督促各部门开展思想政治教育；辅导员和政治课教师是一线责任人，制定所辖范围内学生思想政治教育工作的计划和活动实施方案，配合学生工作部门抓好社会实践、社会调查、社团活动、校园文化活动、国防教育和军事训练等。

（本文作者韩丹系华中科技大学博士生。）