

# 国内外教育参考

2013年第2期

主办：北京邮电大学发展战略研究中心

2013年3月30日

## 本期目录

### ● 最新动态

温家宝在政府工作报告中宣告2012年4%目标已经实现.....	1
谢旭人：国家财政性教育投入今年会超过GDP 4% .....	2
盘点2013两会代表委员及百姓关注的“十个热词”.....	3
权威发布：国务院机构改革和职能转变方案.....	6
最新发布：国务院办公厅关于实施《方案》任务分工的通知.....	9
中央编办就国务院机构改革和职能转变答记者问.....	16

### ● 专家访谈

教育部部长袁贵仁谈教育梦：让每个学生幸福成长人人成才.....	25
财政部教科文司司长赵路：后4%时代，教育改革提速.....	29
清华大学公共管理学院院长薛澜：国务院机构改革四大亮点.....	31

### ● 热议两会

张志勇代表建议：政府公开财政性教育经费信息.....	35
政协委员杨文：希望创办一所高水平的民办大学.....	36
车秀兰代表：发展民办职教需从四方面“突围” .....	37
丁烈云委员：大学应树立大质量观和协同创新理念.....	38
韩进代表建议：尽快扭转高等教育大而不强局面.....	39
五位代表委员热议：出国留学“镀金”思想不可取.....	39

## ● 经验借鉴

教授治学的理念与实现路径——纽约大学依靠教职工的经验和启示.....	42
美国公立研究型大学校长遴选的经验与启示.....	48

## ● 最新动态

### 温家宝在政府工作报告中宣告 2012 年 4% 目标已经实现



国务院总理温家宝在十二届全国人大一次会议上作政府工作报告

3月5日，国务院总理温家宝在十二届全国人大一次会议上作政府工作报告时说，国家财政性教育经费支出五年累计7.79万亿元，年均增长21.58%，2012年占国内生产总值比例达到4%。

温家宝说，过去五年，我们加快实施国家中长期科学和技术发展规划纲要，制定实施国家中长期教育改革和发展规划纲要、国家中长期人才发展规划纲要和国家知识产权战略，推动科技、教育、文化事业全面发展，为国家长远发展奠定了坚实基础。

优先发展教育事业。国家财政性教育经费支出五年累计7.79万亿元，年均增长21.58%，2012年占国内生产总值比例达到4%。教育资源重点向农村、边远、民族、贫困地区倾斜，教育公平取得明显进步。全面实现城乡九年免费义务教育，惠及1.6亿学生。实施学前教育三年行动计划，“入园难”问题有所缓解。国家助学制度不断完善，建立了家庭经济困难学生资助体系，实现从学前教育到研究生教育各个阶段全覆盖，每年资助金额近1000亿元，资助学生近8000万人次。实施中等职业教育免学费政策，覆盖范围包括所有农村学生、城市涉农专业学生和家庭经济困难学生。初步解决进城务工人员随迁子女在城市接受义务教育问题，现有1260万农村户籍孩子在城市接受义务教育。实施惠及3000多万农村义务教育阶段学生营养改善计划。完成中小学校舍安全工程。加快职业教育基础能力和特殊教育基础设施建设。义务教育学校实施绩效工资，在教育部直属师范大学实行师范生免费教育，加强了农村教师队伍建设。全面提高教育质量和水平，高等教育毛入学率提高到30%。国民受教育程度大幅提

升，15 岁以上人口平均受教育年限达到 9 年以上。

温家宝强调，将继续推进教育优先发展。目前我国年度财政性教育经费支出总额已经超过 2 万亿元，今后还要继续增加，必须把这些钱用好，让人民满意。要进一步深化教育综合改革，切实解决社会普遍关注的重大问题。着力推动义务教育均衡发展，加快发展现代职业教育，提高各级各类教育质量，进一步促进教育公平，为国家发展提供强大的人力资源支撑。<sup>1</sup>

## 谢旭人：国家财政性教育投入今年会超过 GDP4 %

3 月 5 日下午，国家财政部部长谢旭人在参加青海代表团审议间歇，就政府工作报告中关于教育、房产税等问题接受了新华社记者采访。他表示，国家财政性教育投入占 GDP4 % 的目标今年能实现。

谢旭人说：“今年财政性教育支出，是按照预算‘国家财政性教育投入占 GDP4 %’的目标来考虑的。而公共财政预算、政府性基金预算等全国财政性教育经费支出加起来近 22000 亿元，这就已经超过 4 % 了。”

关于财政赤字的下降，是否意味着积极财政政策在减力的问题，谢旭人表示，积极的财政政策是体现在方方面面的，也体现在保持较大的财政支出的强度。

“今年全国财政预算支出能够增加 14.1 %，这比去年预算的 11.9 % 增幅高了 2 个百分点还多，这就充分体现财政政策积极的一面。”谢旭人说。

谢旭人表示，与此同时，今年要优化财政支出结构，更大的向民生倾斜，促进消费需求等方面。“有了预算以后，当然下一步就是抓好落实。”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 新华社 2013 年 3 月 6 日

<sup>2</sup> 新华网 2013 年 3 月 6 日

## 盘点 2013 两会代表委员及百姓关注的"十个热词"

2013 年跨度长达半个月的两会，是决定中国未来改革发展的重要会议，党的十八大精神化为了一系列重大决策，将对国计民生产生深远影响，而“新老交接”“中国梦”“机构改革”等 10 个“两会热词”令代表委员热议、百姓密切关注，让人们聆听到一次民主进程的足音。

### 【热词一】新老交接

中国国家领导人完成了又一次历史性的新老交接。

在十二届全国人大一次会议上，中共中央总书记、中央军委主席习近平当选国家主席、国家军委主席。根据国家主席习近平的提名，会议决定李克强任国务院总理。

两会期间，还选举产生了新一届全国人大常委会委员长、副委员长、常委会组成人员，国家副主席、国家军委副主席、最高人民法院院长和最高人民检察院检察长等。

参加投票表决的代表们认为，选举和表决过程合法、透明，结果体现了承上启下、面向未来的特点。

### 【热词二】中国梦

“实现伟大复兴，就是中华民族近代以来最伟大的梦想。”今年两会期间，“中国梦”成为代表委员频繁提及的热词。

在代表委员看来，“中国梦”是教育、医疗、养老等社会事业不断改善的“民生梦”，是强国富民、改善环境的“小康梦”，更是追求和平发展、睦邻友好的大国和平崛起之梦。

如何实现“中国梦”？两会期间代表委员积极建言献策：要让群众得到更多看得见、摸得着的实惠；实施创新驱动发展战略，推进经济结构调整；加大生态文明建设，增加环保投入；科技强军等等。

### 【热词三】7.5%

今年的政府工作报告，将 2013 年经济增长的预期目标再次定为 7.5% 左右。

代表委员认为，7.5% 的目标设置合理、客观，符合科学发展观，这个数字背后，突显了中国转型发展的紧迫和必要。

按照政府工作报告的解读：制定“7.5%”的目标，一方面要继续抓住机遇、促进发展。必须优化配置和利用生产要素，保持合理的增长速度；另一方面要切实按照科学发展观的要求，引导各方面把工作重心放到加快转变经济发展方式和调整经济结构上，放到提高经济增长的质量和效益上，推动经济持续健康发展。

### 【热词四】机构改革

十二届全国人大一次会议批准了《国务院机构改革和职能转变方案》。这是

党的十一届三中全会以来，中国第七轮国务院机构改革方案。改革的核心是“职能转变”，旨在继续简政放权、完善制度机制、提高行政效能等。

两会期间，代表委员热议实行铁路政企分开；组建国家卫生和计划生育委员会；组建国家食品药品监督管理总局；组建国家新闻出版广电总局；重新组建国家海洋局；重新组建国家能源局等机构改革内容。与此同时，在转变政府职能方面，减少和下放投资审批事项等十项改革内容也获得代表委员的支持和认可。

### 【热词五】创新驱动发展

“创新”成为今年两会的重要关键词，也是中国未来发展的关键词之一。

习近平在参加上海代表团审议时强调，要突破自身发展瓶颈、解决深层次矛盾和问题，根本出路就在于创新，关键要靠科技力量。

代表委员普遍认为，目前中国科技创新的体制机制仍存在不足，要实现从“要我创新”到“我要创新”的转变，必须彻底转变思想、深化改革。

### 【热词六】城镇化和“城市病”

到 2012 年，中国城镇化水平已超过 52%，但城镇化也遭遇诸多困扰，对城市居民而言“堵车、污染、内涝、房贵”等“大城市病”困扰多多，对农民而言“被上楼”、“半城市化”等问题也仍待解决。

今年的政府工作报告明确提出：“推动城乡发展一体化，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系”，并强调“城镇化是中国现代化建设的历史任务，与农业现代化相辅相成。要遵循城镇化的客观规律，积极稳妥推动城镇化健康发展”。

代表委员们认为，城镇化的核心是“人”，消除“城市病”的关键是以人为本经营城市。

### 【热词七】美丽中国

雾霾、水污染、垃圾围城……伴随经济高速发展，一系列环境问题困扰 13 亿中国人。一些地方“为了金山银山，毁了绿水青山”的情况屡见不鲜，着手解决问题已到了刻不容缓的地步。

党的十八大报告中首次提出“美丽中国”的概念。今年的政府工作报告进一步提出，“下决心解决好关系群众切身利益的大气、水、土壤等突出环境污染问题”，“改善环境质量，维护人民健康，用实际行动让人民看到希望”。与此同时，PM2.5 监测指标也写入政府工作报告。

代表委员提出，“美丽中国”不仅是指绿水青山，也指人们对真善美的精神追求，倡导“美丽中国”应与社会主义核心价值体系建设结合起来。

### 【热词八】网络反腐

网络以其反应迅速、公众参与等特点，一度被网民认为是“反腐利器”。今年全国两会期间，“网络反腐”再成热词。

在今年的“两高”报告中，“积极参与反腐败斗争”和“深入查办和预防职务犯罪”均被明确提及。政府工作报告也指出，坚持反对腐败，做到干部清正、政府清廉、政治清明。

代表委员建言：尽管热热闹闹的“网络反腐”引发“表哥”“房姐”等落网，但这种做法也不排除“信息有误、恶意炒作以及侵犯隐私”等问题。有政协委员呼吁加强反腐立法，将网络反腐纳入法制化轨道。

### 【热词九】新会风

去年12月，中共中央政治局会议出台“八项规定”，对改进工作作风、密切联系群众作出了严格要求。在中央领导率先垂范的带动下，各级党政干部也纷纷行动起来，这股求真务实、厉行节约之风也吹进了2013年全国两会现场。

两会期间，会风朴实成为百姓眼中的看点之一。会场没有鲜花、没有红地毯、没有欢迎横幅……全国政协会议大幅减少会议简报、大会发言报告等纸质印刷品，主要通过委员办公系统平台及官方网站发布。

新会风不是“表面文章”，也实实在在体现于代表委员的口头发言。不少代表委员的建议更加简洁精练，直陈问题要害。

### 【热词十】诚信

今年两会“遇到”了3·15，“诚信”二字引发会内会外共鸣。

此次全国人大批准的《国务院机构改革和职能转变方案》提出，“加强政务诚信制度建设”，构筑覆盖全社会的信用体系，加强政务诚信，力促社会诚信。

而今年的政府工作报告中也提出，推动诚信体系建设，以政务诚信带动商务诚信和社会诚信，形成良好的社会风尚。

代表委员们建议，构建诚信社会，首先应从建立诚信政府做起，进而规范好国有和民营企业的诚信经营。<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 新华网 2013年3月16日

## 权威发布：国务院机构改革和职能转变方案

**国务院机构改革方案摘要**

\* 根据第十二届全国人民代表大会第一次会议审议的《国务院机构改革和职能转变方案》的议案▶

- ▶ 实行铁路政企分开
- ▶ 组建国家卫生和计划生育委员会
- ▶ 组建国家食品药品监督管理总局
- ▶ 组建国家新闻出版广播电影电视总局
- ▶ 重新组建国家海洋局
- ▶ 重新组建国家能源局

**改革后国务院组成部门**

1 中华人民共和国外交部	7 中华人民共和国国家民族事务委员会	17 中华人民共和国住房和城乡建设部
2 中华人民共和国国防部	8 中华人民共和国公安部	18 中华人民共和国交通运输部
3 中华人民共和国国家发展和改革委员会	9 中华人民共和国国家安全部	19 中华人民共和国水利部
4 中华人民共和国教育部	10 中华人民共和国监察部	20 中华人民共和国农业部
5 中华人民共和国科学技术部	11 中华人民共和国民政部	21 中华人民共和国商务部
6 中华人民共和国工业和信息化部	12 中华人民共和国司法部	22 中华人民共和国文化部
	13 中华人民共和国财政部	23 中华人民共和国卫生和计划生育委员会
	14 中华人民共和国人力资源和社会保障部	24 中国人民银行
	15 中华人民共和国国土资源部	25 中华人民共和国审计署
	16 中华人民共和国环境保护部	

根据国务院组织法规定

- 国务院组成部门的调整和设置，由全国人民代表大会审议批准
- 国务院其他机构的调整和设置，将由新组成的国务院审查批准

新华社记者 高峻 编制

根据党的十八大和十八届二中全会精神，深化国务院机构改革和职能转变，要高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照建立中国特色社会主义行政体制目标的要求，以职能转变为核心，继续简政放权、推进机构改革、完善制度机制、提高行政效能，加快完善社会主义市场经济体制，为全面建成小康社会提供制度保障。

### 关于国务院机构改革和职能转变方案

这次国务院机构改革，重点围绕转变职能和理顺职责关系，稳步推进大部门制改革，实行铁路政企分开，整合加强卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理机构。

(一) 实行铁路政企分开。为推动铁路建设和运营健康可持续发展，保障铁路运营秩序和安全，促进各种交通运输方式相互衔接，实行铁路政企分开，完善综合交通运输体系。将铁道部拟订铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部。交通运输部统筹规划铁路、公路、水路、民航发展，加快推进综合交通运输体系建设。组建国家铁路局，由交通运输部管理，承担铁道部的其他行政职责，负责拟订铁路技术标准，监督管理铁路安全生产、运输服务质量和铁路工程质量等。组建中国铁路总公司，承担铁道部的企业职责，负责铁路运输统一调度指挥，经营铁路客货运输业务，承担专运、特运任务，负责铁路建设，承担铁路安全生产主体责任等。

国家继续支持铁路建设发展，加快推进铁路投融资体制改革和运价改革，建立健全规范的公益性线路和运输补贴机制，继续深化铁路企业改革。

不再保留铁道部。

(二)组建国家卫生和计划生育委员会。为更好地坚持计划生育的基本国策，加强医疗卫生工作，深化医药卫生体制改革，优化配置医疗卫生和计划生育服务资源，提高出生人口素质和人民健康水平，将卫生部的职责、国家人口和计划生育委员会的计划生育管理和服务职责整合，组建国家卫生和计划生育委员会。主要职责是，统筹规划医疗卫生和计划生育服务资源配置，组织制定国家基本药物制度，拟订计划生育政策，监督管理公共卫生和医疗服务，负责计划生育管理和服务工作等。

将国家人口和计划生育委员会的研究拟订人口发展战略、规划及人口政策职责划入国家发展和改革委员会。

国家中医药管理局由国家卫生和计划生育委员会管理。

不再保留卫生部、国家人口和计划生育委员会。

(三)组建国家食品药品监督管理总局。为加强食品药品监督管理，提高食品药品安全质量水平，将国务院食品安全委员会办公室的职责、国家食品药品监督管理局的职责、国家质量监督检验检疫总局的生产环节食品安全监督管理职责、国家工商行政管理总局的流通环节食品安全监督管理职责整合，组建国家食品药品监督管理总局。主要职责是，对生产、流通、消费环节的食品安全和药品的安全性、有效性实施统一监督管理等。将工商行政管理、质量技术监督部门相应的食品安全监督管理队伍和检验检测机构划转食品药品监督管理部门。

保留国务院食品安全委员会，具体工作由国家食品药品监督管理总局承担。国家食品药品监督管理总局加挂国务院食品安全委员会办公室牌子。

新组建的国家卫生和计划生育委员会负责食品安全风险评估和食品安全标准制定。农业部负责农产品质量安全监督管理。将商务部的生猪定点屠宰监督管理职责划入农业部。

不再保留国家食品药品监督管理局和单设的国务院食品安全委员会办公室。

(四)组建国家新闻出版广播电影电视总局。为进一步推进文化体制改革，统筹新闻出版广播影视资源，将国家新闻出版总署、国家广播电影电视总局的职责整合，组建国家新闻出版广播电影电视总局。主要职责是，统筹规划新闻出版广播电影电视事业产业发展，监督管理新闻出版广播影视机构和业务以及出版物、广播影视节目的内容和质量，负责著作权管理等。国家新闻出版广播电影电视总局加挂国家版权局牌子。

不再保留国家广播电影电视总局、国家新闻出版总署。

(五)重新组建国家海洋局。为推进海上统一执法，提高执法效能，将现国家海洋局及其中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉

私警察的队伍和职责整合，重新组建国家海洋局，由国土资源部管理。主要职责是，拟订海洋发展规划，实施海上维权执法，监督管理海域使用、海洋环境保护等。国家海洋局以中国海警局名义开展海上维权执法，接受公安部业务指导。

为加强海洋事务的统筹规划和综合协调，设立高层次议事协调机构国家海洋委员会，负责研究制定国家海洋发展战略，统筹协调海洋重大事项。国家海洋委员会的具体工作由国家海洋局承担。

(六)重新组建国家能源局。为统筹推进能源发展和改革，加强能源监督管理，将现国家能源局、国家电力监管委员会的职责整合，重新组建国家能源局，由国家发展和改革委员会管理。主要职责是，拟订并组织实施能源发展战略、规划和政策，研究提出能源体制改革建议，负责能源监督管理等。

不再保留国家电力监管委员会。

这次改革，国务院正部级机构减少4个，其中组成部门减少2个，副部级机构增减相抵数量不变。改革后，除国务院办公厅外，国务院设置组成部门25个：

1. 中华人民共和国外交部
2. 中华人民共和国国防部
3. 中华人民共和国国家发展和改革委员会
4. 中华人民共和国教育部
5. 中华人民共和国科学技术部
6. 中华人民共和国工业和信息化部
7. 中华人民共和国国家民族事务委员会
8. 中华人民共和国公安部
9. 中华人民共和国国家安全部
10. 中华人民共和国监察部
11. 中华人民共和国民政部
12. 中华人民共和国司法部
13. 中华人民共和国财政部
14. 中华人民共和国人力资源和社会保障部
15. 中华人民共和国国土资源部
16. 中华人民共和国环境保护部
17. 中华人民共和国住房和城乡建设部
18. 中华人民共和国交通运输部

19. 中华人民共和国水利部
20. 中华人民共和国农业部
21. 中华人民共和国商务部
22. 中华人民共和国文化部
23. 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会
24. 中国人民银行
25. 中华人民共和国审计署

根据国务院组织法规定，国务院组成部门调整和设置，由全国人民代表大会审议批准。国务院其他机构的调整和设置，将由新组成的国务院审查批准。<sup>4</sup>

## 最新发布：国务院办公厅关于实施《方案》任务分工的通知

国务院各部委、各直属机构：

党的十八届二中全会和十二届全国人大一次会议审议通过了《国务院机构改革和职能转变方案》（以下简称《方案》），要求各地区、各部门统一思想，精心组织，认真抓好改革实施。国务院机构改革和职能转变事关重大，任务艰巨，需要统一部署、突出重点、分批实施、逐步推进，通过坚持不懈的努力，用3至5年时间完成《方案》提出的各项任务，加快建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。经国务院同意，现就实施《方案》任务分工和有关要求通知如下：

### 一、2013年完成的任务（共29项）

（一）组建中国铁路总公司。（2013年3月14日已完成企业注册登记）

（二）制定印发国家食品药品监督管理总局、国家铁路局“三定”规定和地方改革完善食品药品监管体制的指导意见。（中央编办、食品药品监督管理总局分别负责，征求财政部等有关部门意见。2013年3月底前完成）

（三）制定印发国家卫生和计划生育委员会、国家海洋局、国家能源局“三定”规定。（中央编办负责，征求财政部等有关部门意见。2013年4月底前完成）

（四）整合房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记的职责等。（中央编办负责。2013年4月底前完成）

（五）严格控制新设行政审批项目，防止边减边增，今后一般不新设许可，因特殊需要确需新设的，必须严格遵守行政许可法的规定，加强合法性、必要性和合理性审查论证。（法制办会同中央编办负责。2013年4月底前提出并执

---

<sup>4</sup> 新华网 2013年3月10日

行严格控制新设行政许可的具体措施)

(六) 制定印发国家新闻出版广电总局“三定”规定。(中央编办负责, 征求财政部等有关部门意见。2013年5月底前完成)

(七) 制定印发机构改革中涉及发展改革委、公安部、民政部、工业和信息化部、交通运输部、农业部、商务部、海关总署、工商总局、质检总局等部门的职责调整通知。(中央编办负责。2013年6月底前完成)

(八) 减少和下放一批投资审批事项。列明取消审批的投资项目(含按照行政审批制度改革原则取消的国家规划内需要审批的项目)、下放地方审批的投资项目(含下放地方的国家规划内需要审批的项目), 列明国务院投资主管部门保留审批的涉及其他地区、需要全国统筹安排或需要总量控制的项目以及需要实行国家安全审查的外资项目。加强对投资活动的土地使用、能源消耗、污染排放等管理, 发挥法律法规和发展规划、产业政策的约束和引导作用。对确需审批、核准、备案的项目, 要简化程序、限时办结。(发展改革委会同工业和信息化部、交通运输部、水利部、农业部、商务部以及国土资源部、环境保护部等有关部门负责。2013年6月底前发布新修订的政府核准投资项目目录, 修改出台投资项目审批、核准、备案管理办法)

(九) 下放一批国家采用补助、贴息等方式扶持地方的项目。国务院部门确定投资方向、原则和标准, 具体由地方政府安排, 相应加强对地方政府使用扶持资金的监督检查。(发展改革委会同财政部、工业和信息化部等有关部门负责。2013年6月底前完成)

(十) 按照行政许可法的规定, 取消和下放一批生产经营活动和产品物品的许可事项, 取消一批对各类机构及其活动的认定等非许可审批事项, 取消一批资质资格许可事项, 相应加强监督管理。(中央编办会同发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、监察部、法制办等有关部门负责。2013年6月底前完成)

(十一) 除法律、行政法规或国务院有明确规定的外, 取消达标、评比、评估和相关检查活动。(人力资源社会保障部会同工业和信息化部、监察部、民政部、财政部、住房城乡建设部等有关部门负责。2013年6月底前完成)

(十二) 减少、合并一批财政专项转移支付项目, 下放一批适合地方管理的专项转移支付项目。相应加强财政、审计监督。(财政部会同有关部门负责。2013年6月底前完成)

(十三) 整合城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗的职责等。(中央编办负责。2013年6月底前完成)

(十四) 提出将注册资本实缴登记制改为认缴登记制等放宽工商登记条件、实行“宽进严管”的方案, 提出修改相关法律、行政法规和国务院决定的建议。(工商总局会同有关部门负责。2013年6月底前完成)

(十五) 取消一批不合法不合理的行政事业性收费和政府性基金项目, 降低收费标准。(财政部、发展改革委分别会同有关部门负责。2013年9月底前完成)

(十六) 减少一批重要领域和关键环节的部门职责交叉和分散。(中央编办

负责。2013年9月底前完成)

(十七)清理工商登记前置审批项目,提出拟取消的前置审批项目和改为后置审批的项目以及加强监督管理的措施,提出修改相关法律、行政法规和国务院决定的建议。(中央编办、工商总局会同有关部门负责。2013年9月底前完成)

(十八)逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩,强化行业自律,使行业协会商会真正成为提供服务、反映诉求、规范行为的主体。(发展改革委、民政部会同国资委等有关部门负责。2013年9月底前提出脱钩方案,确定一批行业协会商会进行试点,同时试点一业多会)

(十九)提出一批实施《方案》涉及的有关法律和行政法规的修订建议。(法制办负责。根据《方案》实施情况同步提出建议,2013年9月底前完成)

(二十)国务院各部门加强自身改革,大力推进本系统改革。(各部门分别负责。2013年9月底前按照《方案》精神和职能转变要求,提出加强自身改革和推进本系统改革的具体措施)

(二十一)规范非许可审批项目的设定和实施。(中央编办负责。2013年12月底前出台具体办法并组织实施)

(二十二)整合一批业务相同或相近的检验、检测、认证机构。(中央编办会同质检总局等有关部门负责。2013年12月底前完成)

(二十三)对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织实行民政部门直接登记制度,依法加强登记审查和监督管理。健全社会组织管理制度,推动社会组织完善内部治理结构。(民政部会同法制办负责。2013年12月底前完成《社会团体登记管理条例》等相关行政法规修订工作,民政部门按新制度加强监督管理,促进社会组织健康有序发展)

(二十四)完善宏观调控体系,强化宏观调控措施的权威性和有效性,维护法制统一、政令畅通。(发展改革委会同财政部、人民银行、监察部、商务部、银监会等有关部门负责。2013年12月底前提出完善宏观调控体系的意见)

(二十五)消除地区封锁,打破行业垄断,维护全国市场的统一开放、公平诚信、竞争有序。(商务部、税务总局会同发展改革委、工商总局、银监会、证监会、保监会等有关部门负责。有关部门在职责范围内严格执行有关规定,完善政策措施。2013年12月底前商务部牵头解决一批突出问题)

(二十六)加强社会管理能力建设,创新社会管理方式。(发展改革委、民政部会同公安部、司法部、人力资源社会保障部、教育部、卫生和计划生育委员会等有关部门负责。2013年12月底前在职责范围内提出加强和创新社会管理的具体措施)

(二十七)公平对待社会力量提供医疗卫生、教育、文化、群众健身、社区服务等公共服务,加大政府购买服务力度。(财政部、发展改革委会同卫生和计划生育委员会、教育部、文化部、民政部、农业部、人力资源社会保障部等有关部门负责。2013年12月底前提出具体政策)

(二十八) 推进国务院组织机构、职能配置、运行方式法治化。(中央编办会同法制办负责。2013年12月底前推进部门组织条例有关试点工作)

(二十九) 加强技术标准体系建设。(质检总局会同有关部门负责。2013年12月底前提出改革完善强制性标准管理的方案,并组织修订一批急需的强制性标准)

## 二、2014年完成的任务(共28项)

(一) 下放一批国家采用补助、贴息等方式扶持地方的项目,相应加强监督检查。出台并实施扶持地方项目及资金使用管理制度。(发展改革委会同财政部、工业和信息化部等有关部门负责。2014年6月底前完成)

(二) 按照行政许可法的规定,取消和下放一批生产经营活动和产品物品的许可事项,取消一批非许可审批事项,取消一批资质资格许可事项。相应加强监督管理。(中央编办会同发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、监察部、法制办等有关部门负责。2014年6月底前完成)

(三) 取消国务院部门对企业事业单位和个人进行水平评价的事项,改由有关行业协会、学会具体认定。相应加强监督管理。(中央编办会同监察部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、法制办等有关部门负责。2014年6月底前完成)

(四) 减少、合并一批财政专项转移支付项目,下放一批适合地方管理的专项转移支付项目,相应加强财政、审计监督。出台并实施完善财政转移支付制度的意见。(财政部会同有关部门负责。2014年6月底前完成)

(五) 基本完成清理不合法不合理的行政事业性收费和政府性基金项目的工作,发布新的行政事业性收费和政府性基金项目目录及收费标准并组织实施。(财政部、发展改革委分别会同有关部门负责。2014年6月底前完成)

(六) 减少一批部门职责交叉和分散。(中央编办负责。2014年6月底前完成)

(七) 整合建立统一规范的公共资源交易平台,有关部门在职责范围内加强监督管理。(发展改革委会同财政部、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、税务总局等有关部门负责。2014年6月底前提出方案,由中央编办对方案统筹协调、提出意见)

(八) 推动建立统一的信用信息平台,逐步纳入金融、工商登记、税收缴纳、社保缴费、交通违章等信用信息。(发展改革委、人民银行会同银监会、证监会、保监会、工商总局、税务总局、人力资源社会保障部、公安部、财政部、工业和信息化部、民政部、商务部等有关部门负责。2014年6月底前提出方案,由中央编办对方案统筹协调、提出意见)

(九) 加强政务诚信制度建设。(发展改革委会同有关部门负责。2014年6月底前提出方案,由中央编办对方案统筹协调、提出意见)

(十) 建立以公民身份号码为基础的公民统一社会信用代码制度。(公安部会同有关部门负责。2014年6月底前提出方案,由中央编办对方案统筹协调、

提出意见)

(十一) 建立以组织机构代码为基础的法人和其他组织统一社会信用代码制度。(发展改革委、质检总局、税务总局会同有关部门负责。2014年6月底前提出方案,由中央编办对方案统筹协调、提出意见)

(十二) 出台并实施不动产统一登记制度。(国土资源部、住房城乡建设部会同法制办、税务总局等有关部门负责。2014年6月底前出台不动产登记条例)

(十三) 出台并实施信息网络实名登记制度。(工业和信息化部、国家互联网信息办公室会同公安部负责。2014年6月底前完成)

(十四) 出台并实施新的现金管理制度。(人民银行会同财政部、税务总局、银监会等有关部门负责。2014年6月底前完成)

(十五) 完善各类国有资产管理制度和体制。(财政部会同国资委、中央编办等有关部门负责。2014年6月底前提出完善的意见)

(十六) 完善依法行政的制度,提高制度质量。(法制办负责。2014年6月底前提出落实方案并组织实施)

(十七) 健全科学民主依法决策机制,建立决策后评估和纠错制度。(法制办、国务院办公厅会同有关部门负责。2014年6月底前提出落实方案并组织实施)

(十八) 严格依照法定权限和程序履行职责,确保法律、行政法规有效执行。(法制办、监察部分别负责。2014年6月底前提出落实方案并组织实施)

(十九) 深化政务公开,推进行政权力行使依据、过程、结果公开。建立健全各项监督制度,让人民监督权力。强化行政问责,严格责任追究。(国务院办公厅、法制办、监察部分别负责。2014年6月底前提出落实方案并组织实施)

(二十) 提出一批实施《方案》涉及的有关法律和行政法规的修订建议。(法制办负责。根据《方案》实施情况同步提出建议。2014年6月底前完成)

(二十一) 出台并实施政府非税收入管理制度。(财政部负责。2014年12月底前完成)

(二十二) 整合一批业务相同或相近的检验、检测、认证机构。(中央编办会同质检总局等有关部门负责。2014年12月底前完成)

(二十三) 逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩。探索一业多会,引入竞争机制。(发展改革委、民政部会同国资委等有关部门负责。2014年12月底前总结脱钩工作、一业多会试点经验,研究提出逐步推开的意见)

(二十四) 通过修订或制定国务院部门“三定”规定,强化发展规划制订、经济发展趋势研判、制度机制设计、全局性事项统筹管理、体制改革统筹协调等职能。(中央编办会同有关部门负责。2014年12月底前完成)

(二十五) 建立起维护全国市场统一开放、公平诚信、竞争有序的长效机制。(商务部、税务总局会同发展改革委、工商总局负责。2014年12月底前完成)

(二十六) 修订《国务院行政机构设置和编制管理条例》，组织开展机构编制法制化的研究工作。(中央编办会同财政部、法制办负责。2014年12月底前完成)

(二十七) 建立健全推荐性标准体系。(质检总局会同有关部门负责。2014年12月底前完成)

(二十八) 完善金融账户实名登记制度。(人民银行、税务总局会同财政部、银监会、证监会、保监会负责。2014年12月底前完成)

### 三、2015年完成的任务(共11项)

(一) 发布新修订的政府核准投资项目目录，并基本完成投资体制改革。根据经济社会发展需要，按照“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”的原则，最大限度地缩小审批、核准、备案范围，切实落实企业和个人投资自主权。(发展改革委同工业和信息化部、交通运输部、水利部、农业部、商务部等有关部门负责)

(二) 基本完成取消和下放生产经营活动和产品物品的许可事项、取消非许可审批事项、取消资质资格许可事项工作，相应加强监督管理。(中央编办会同发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、监察部、法制办等有关部门负责)

(三) 减少一批部门职责交叉和分散。(中央编办负责)

(四) 基本完成整合业务相同或相近的检验、检测、认证机构的工作。(中央编办会同质检总局等有关部门负责)

(五) 推进商务诚信建设。(发展改革委、税务总局会同商务部、工商总局等有关部门负责提出具体办法，有关部门在职责范围内组织实施)

(六) 基本完成行业协会商会与行政机关脱钩。出台实行一业多会的具体办法。(发展改革委、民政部会同国资委等有关部门负责)

(七) 出台并实施政务诚信制度。(发展改革委同有关部门负责)

(八) 出台并实施以公民身份号码为基础的公民统一社会信用代码制度。(公安部会同有关部门负责)

(九) 出台并实施以组织机构代码为基础的法人和其他组织统一社会信用代码制度。(发展改革委、质检总局、税务总局会同有关部门负责)

(十) 基本建成强制性与推荐性标准协调配套、符合经济社会和科技发展需要的技术标准体系。(质检总局会同有关部门负责)

(十一) 基本完成实施《方案》涉及的有关法律和行政法规的修订工作。(法制办负责)

### 四、2017年完成的任务(共4项)

(一) 基本建成集合金融、工商登记、税收缴纳、社保缴费、交通违章等信用信息的统一平台，实现资源共享。(发展改革委、人民银行会同银监会、证监会、保监会、工商总局、税务总局、人力资源社会保障部、公安部、财政部、

工业和信息化部、民政部、商务部等有关部门负责)

(二)基本形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。(民政部、发展改革委同有关部门负责)

(三)基本形成统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制。(民政部、中央编办分别负责)

(四)基本形成权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障的国务院机构职能体系。(中央编办负责)

## 五、工作要求

(一)提高认识,切实加强领导。《方案》经全国人大通过,具有法律约束力,各部门都要高度重视《方案》落实工作,深刻认识国务院机构改革和职能转变的重大意义,准确把握各项改革要求,将落实《方案》作为今后一个时期的重要工作,主要领导亲自负责,精心组织,周密安排,加强新闻宣传和舆论引导,以更大力度,在更广范围、更深层次上加快推进职能转变,确保改革取得实质性进展。

(二)明确分工,形成工作合力。各部门要立即建立落实《方案》的工作机制,按照任务分工,制定工作方案,倒排时间表,分解任务,责任到人,确保按要求完成任务。涉及多个部门的,牵头部门要负总责,其他部门要密切配合、积极支持。落实任务分工需要增加参与部门的,请牵头部门提出并商有关部门确定。

(三)突出重点,逐项抓好落实。要按时完成新组建部门的“三定”工作。“三定”规定要坚持精简统一效能原则,落实职能转变要求,综合设置内设机构,严格控制人员编制和领导职数。各部门都要把职能转变放在更加突出位置,做到该取消的必须取消,该下放的必须下放,该整合的必须整合,真正做到向市场、社会放权,减少对微观事务的干预,同时该加强的要切实加强,改善和加强宏观管理,严格依法监管,提高政府管理科学化水平。

(四)加强督查,务求取得实效。国务院办公厅负责对《方案》落实工作的统筹协调、跟踪了解、督促检查、汇总情况,提出工作意见建议。国务院办公厅将对各部门落实分工情况组织专项督促检查,确保各项改革措施逐一落实到位,以实实在在的改革成效取信于民,树立新一届国务院良好形象。<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> 新华社 2013年3月28日

## 中央编办就国务院机构改革和职能转变答记者问

中央编办负责人近日就国务院机构改革和职能转变回答了人民日报、新华社记者的提问。

**问：**国务院机构改革和职能转变的必要性是什么？

**答：**党的十一届三中全会以来，国务院机构经过六轮改革，形成了基本适应社会主义市场经济体制的组织架构和职能体系，为推动科学发展、促进社会和谐提供了有力保障。当前，我国进入全面建成小康社会的决定性阶段，世情、国情、党情发生深刻变化，面临的发展机遇和风险挑战前所未有，改革进入“攻坚期”、“深水区”。党的十八大确定了全面建成小康社会和全面深化改革的目标，作出了“五位一体”的重大战略部署，并明确提出要深化行政体制改革，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。

新形势新任务新要求，国务院部门在职能定位、机构设置、职责分工、运行机制等方面还存在不少问题。主要是，职能越位、缺位问题依然突出，对微观经济事务干预过多过细，一些该管的又没有管住管好；职责交叉、权责脱节、争权诿责现象依然较多，行政效能不够高；机构设置不够合理，一些领域机构重叠、人浮于事问题依然存在；对行政权力的制约监督机制不完善等。这些问题，一定程度上制约了社会主义市场经济体制的完善，抑制了经济发展活力和社会的积极性、创造力，增加了生产经营活动非经济成本，同时也容易产生以权谋私、贪污腐败等现象，严重损害党群关系，损害政府威信。必须站在全局高度，以更大的政治勇气和智慧，凝聚力量，攻坚克难，继续推进国务院机构改革和职能转变，通过体制改革和制度机制建设，切实解决好这些问题。

**问：**能否介绍一下国务院机构改革和职能转变方案的形成过程？

**答：**这次国务院机构改革和职能转变，是党的十八大之后的一项重大改革举措，中央对此高度重视。此前，有关部门对深化行政体制改革和国务院机构改革问题进行了大量基础性前瞻性研究。党的十八大闭幕后，中央政治局常委会决定成立文件起草组，负责起草改革方案。

方案形成过程中，文件起草组就机构改革问题听取了党中央、国务院有关领导同志以及相关部门主要负责同志的意见。就国务院部门转变职能、提高效率、搞好服务问题，召开4个座谈会，听取了20个省级政府或其部门负责人同志、10个国务院部门主要负责同志、部分国有和民营企业负责人以及专家学者的意见，还书面征求了党中央、全国人大和国务院46个部门主要负责同志的意见。初稿形成后，向中央政治局常委和其他领导同志作了汇报沟通，听取意见；就职能转变问题，书面征求了88个部门近百位负责同志的意见；就方案有关内容征求了15个省区市党政主要负责同志和地方有关部门主要负责同志的意见。同时，通过网络、报刊等渠道，广泛收集社会各界对国务院机构改革和职能转变的意见建议千余条。经过深入调查研究、广泛听取意见、反复比较论证，形成了改革方案草案。

改革方案草案经国务院党组会议审议后，先后提请中央政治局常委会议、中央政治局会议审议。党的十八届二中全会审议通过了这个方案。二中全会在

审议过程中，对方案具体内容的修改、方案的组织实施和今后进一步深化改革共提出了百余条意见建议。经逐条梳理分析有关方案的具体意见，又对方案作了修改完善。2月28日，中央专门召开党外民主人士协商会，就改革方案向各民主党派、全国工商联和无党派人士通报情况，听取意见。可以说，这个方案是在中央领导下，发扬民主、集思广益、科学决策的结果，凝聚了各方面智慧。

**问：**新形势下深化国务院机构改革和职能转变的指导思想是什么，遵循哪些原则？

**答：**深化国务院机构改革和职能转变的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照建立中国特色社会主义行政体制目标的要求，以职能转变为核心，继续简政放权、推进机构改革、完善制度机制、提高行政效能，加快完善社会主义市场经济体制，为全面建成小康社会提供制度保障。

深化国务院机构改革和职能转变，必须坚持人民主体地位，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业；坚持解放和发展社会生产力，激发市场和社会活力；坚持精简统一效能，优化机构设置和职能配置；坚持创新制度机制和管理方式，提高政府管理服务能力；坚持强化对行政权力的制约监督，确保政府按照法定权限和程序履行职责；坚持从我国现阶段实际情况出发，与经济社会发展和改革开放进程相适应。

**问：**这次国务院机构改革和职能转变总体上把握了哪几点？

**答：**这次国务院机构改革和职能转变，认真贯彻落实党的十八大精神，全面总结改革开放特别是近五年来行政体制改革的经验，深入分析经济社会发展面临的新形势新任务新要求，在全面建成小康社会和全面深化改革开放的大局中通盘研究、统筹谋划。主要把握了以下几点：

一是深入推进政企分开、政事分开、政社分开，加快完善社会主义市场经济体制，从体制机制上加强社会建设，保障和改善民生。

二是把职能转变放在更加突出位置，强调以更大力度，在更广范围、更深层次上加快国务院机构职能转变，重在向市场、社会放权，减少对微观事务的干预，同时改善和加强宏观管理，严格事后监管，努力做到不该管的不管不干预，该管的切实管住管好。这是本次改革的一大亮点。

三是坚持积极稳妥、循序渐进、成熟先行，注重改革的连续性、系统性和前瞻性。抓住重点问题，既巩固以往改革成果，又着力破解重大难题。对条件成熟、形成共识的就先推进，对条件尚不成熟、还需要研究探索的，在进一步创造条件、累积共识后，适时加以推进。

**问：**这次国务院机构改革总的考虑是什么？

**答：**国务院机构改革是一个不断深化的过程，既不能一蹴而就，也不能止步不前，需要适应经济社会发展不断探索，稳中求进。

这次国务院机构改革，一方面，充分利用当前各种有利条件，对一些事关社会主义市场经济体制完善，事关社会体制机制建设，而且有广泛共识、条件比较成熟的，坚定地推进改革。像铁路政企分开、调整食品药品安全监管体制

等方面，就要取得实质性进展。另一方面，充分考虑经济社会发展面临的复杂形势和各种风险挑战，特别是当前经济下行压力仍然较大，维护社会稳定任务依然繁重的实际情况，保持国务院机构的总体相对稳定。对有些长期存在、社会高度关注的问题，通过职能调整解决，或适时通过必要的机构调整解决。

**问：**在实行铁路政企分开方面有哪些考虑？

**答：**铁路是国民经济大动脉，在综合交通运输体系中举足轻重。上一轮改革组建交通运输部，在加快形成综合交通运输体系方面迈出重要步伐，同时保留铁道部，强调要继续推进改革。近些年，铁路实现了跨越式发展，保障了国民经济平稳运行和人民生产生活需要，但也存在一些突出问题，主要是政企不分、与其他交通运输方式衔接不畅等。社会各界对铁路改革呼声很高，有关方面对铁路改革已研究酝酿多年，铁路改革的条件已经具备，时机已经成熟。

这次改革，实行铁路政企分开，将铁道部拟订铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部；组建国家铁路局，由交通运输部管理，承担铁道部的其他行政职责；组建中国铁路总公司，承担铁道部的企业职责。这项改革主要有三点考虑：

一是通过改革，有利于形成政府依法管理、企业自主经营、社会广泛参与的铁路发展新格局。中国铁路总公司成为市场主体，可以落实经营自主权，促进企业内部改革，提高发展内生动力，增强铁路发展后劲，推动铁路建设和运营健康可持续发展。改革后，中国铁路总公司继续保留全路集中统一的管理模式，继续承担相关专运、特运任务，不改变现行铁路运输统一调度指挥机制，不改变现有铁路生产运营体系，这有利于保持和发挥中国铁路的优势。

二是通过改革，明确中国铁路总公司的安全生产主体责任和国家铁路局的安全监管责任，有利于厘清企业和政府角色，有利于从体制上保障铁路运营秩序和安全。

三是通过改革，有利于充分发挥各种交通运输方式的整体优势和组合效率。由交通运输部统筹规划铁路、公路、水路、民航发展，可以加快推进综合交通运输体系建设，推动各种运输方式协调发展和有机衔接，优化布局结构，形成真正意义上的大交通格局。

考虑到铁路仍处于建设发展重要时期，同时承担很多公益性任务，改革后，国家将继续支持铁路建设发展，加快推进铁路投融资体制改革和运价改革，建立健全规范的公益性线路和运输补贴机制。同时，继续深化铁路企业改革，建立现代企业制度，不断提高管理水平，为人民群众提供安全、便捷、优质服务。

**问：**组建国家卫生和计划生育委员会有哪些考虑？

**答：**从体制机制上加强社会建设，是这次国务院机构改革和职能转变的一项重要内容。推动经济社会协调发展，着力保障和改善民生，努力消除制约各项社会事业发展的体制机制障碍，需要不失时机地推进卫生和计划生育、食品药品安全监管等与民生密切相关的管理体制变革，以更好地保障人民群众身体健康和生命安全，更好地满足人民群众物质文化需求。

我国实行计划生育以来，计划生育事业取得历史性成就，有效缓解了人口

对资源环境的压力。近年来，医疗卫生事业取得显著成绩。但目前卫生与计划生育服务体系资源分散、重复建设的问题日益突出。计生部门从中央直至乡镇的服务体系，开展生殖健康、母婴保健等医疗服务，与医疗卫生机构的服务内容相同。同时，在新的形势下，计划生育工作需要继续在继续稳定低生育水平基础上更加注重提高出生人口素质，医疗卫生服务水平也需要不断提高。

为更好地坚持计划生育的基本国策，加强医疗卫生工作，深化医药卫生体制改革，优化配置医疗卫生和计划生育服务资源，提高出生人口素质和人民健康水平，这次改革，将卫生部的职责、人口计生委的计划生育管理和服务职责整合，组建国家卫生和计划生育委员会。同时，将人口计生委的研究拟订人口发展战略、规划及人口政策职责划入发展改革委。

改革后，坚持和完善计划生育政策，继续坚持计划生育党政一把手负总责，继续实施计划生育一票否决制。国家卫生和计划生育委员会需要高度重视计划生育工作，合理设置相关机构，充实工作力量，确保这项工作得到加强。地方各级政府需要继续加强计划生育管理和服务工作，严格执行各项计划生育政策，确保责任到位、措施到位、投入到位、落实到位。

**问：**这次食品药品监管体制改革有哪些考虑？

**答：**食品药品直接关系人民群众身体健康和生命安全。党中央、国务院历来十分重视食品药品安全工作，特别是近年来采取了多种措施不断加强和完善食品药品安全监管。同时也要看到，我国食品安全面临的形势依然严峻，人民群众对食品安全问题高度关注。食品安全目前实行分段监管体制，质量技术监督部门管生产、工商行政管理部门管流通、食品药品监督管理部门管消费。实践证明，监管部门越多，监管边界模糊地带就越多，既存在重复监管，又存在监管盲点，难以做到无缝衔接，监管责任难以落实。多个部门监管，监管资源分散，每个部门力量都显薄弱，资源综合利用率不高，整体执法效能不高。同时，随着生活水平的不断提高，人民群众对药品的安全性和有效性提出更高要求，药品监督管理能力也需要加强。因此，需要下决心改革现行食品药品监督管理体制，将食品安全办的职责、食品药品监督管理局的职责、质检总局的生产环节食品安全监督管理职责、工商总局的流通环节食品安全监督管理职责整合，组建国家食品药品监督管理总局，对生产、流通、消费环节的食品安全和药品的安全性、有效性实施统一监督管理。这样改革，执法模式由多头变为集中，强化和落实了监管责任，有利于实现全程无缝监管，提高食品药品监管整体效能。

改革后，食品药品监督管理部门需要转变管理理念，创新管理方式，充分发挥市场机制、行业自律和社会监督作用，建立让生产经营者真正成为食品药品安全第一责任人的有效机制。需要充实加强基层监管力量，切实落实监管责任，形成队伍集中、装备集中，广覆盖、专业化的食品药品监管体系，不断提高食品药品安全质量水平。

**问：**组建国家新闻出版广播电影电视总局有哪些考虑？

**答：**近些年来，文化体制改革取得重大成就，新闻出版、广播电影电视事业产业快速发展。随着以数字技术、网络信息技术为核心的现代信息传播技术的不断创新和广泛应用，多种媒体综合发展。为进一步推进文化体制改革，统

筹新闻出版广播影视资源，促进新闻出版广播影视业繁荣发展，这次改革，将新闻出版总署、广电总局的职责整合，组建国家新闻出版广播电影电视总局。这样调整，有利于减少职责交叉，提高管理效率，落实管理责任；有利于统筹推进报刊、出版社、通讯社、电台电视台和互联网等新媒体发展，加快构建现代传播体系，提高文化传播能力；有利于新闻出版广播影视业做大做强，增强文化整体实力和竞争力；有利于整合新闻出版和广播影视领域公共服务资源，提高公共文化服务的质量和水平。

**问：**在完善海洋管理体制方面有哪些考虑？

**答：**长期以来，我国海上执法力量分散。国家海洋局的中国海监、公安部的边防海警、农业部的中国渔政、海关总署的海上缉私警察等执法队伍各自职能单一，执法过程中遇到非职责范围内的违法行为无权处理，影响执法效果。每支队伍都自建专用码头、舰船、通讯和保障系统，造成重复建设、资源浪费。而且几支队伍重复发证、重复检查，成本高、效率低，增加了企业和群众负担。海上执法力量分散问题是多年来一直想解决而没解决的老问题，社会各界高度关注。

根据海洋事业发展需要，借鉴国际有益经验，这次改革将现国家海洋局及相关部门的海上执法队伍和职责整合，重新组建国家海洋局，并以中国海警局名义开展海上维权执法。这样有利于统筹配置和运用行政资源，提高执法效能和服务水平。同时，海洋问题综合性强，涉及经济、科技、资源、环境等方方面面，需要加强统筹规划和综合协调，这次改革设立高层次议事协调机构国家海洋委员会就是基于这个考虑。

**问：**在完善能源管理体制方面有哪些考虑？

**答：**我国是能源消费大国，从体制上保证国家能源安全和能源行业发展意义重大。上一轮国务院机构改革，为加强能源战略决策和能源行业管理，设立了国家能源委员会，同时组建发展改革委管理的国家能源局，将能源管理与经济社会发展规划和宏观调控有机结合，实际效果良好。目前存在的主要问题是，电力是能源的重要组成部分，其监管独立于能源局之外，造成电监会与能源局在电力改革、投资准入、项目审批和价格等诸多方面职责交叉，不利于整个能源统筹谋划和推动电力行业发展。这次改革将现国家能源局、电监会的职责整合，重新组建国家能源局，主要是为了更好地统筹推进能源发展和改革，强化能源监督管理，促进能源行业健康发展。

能源问题事关长远和宏观，加强能源管理离不开国家发展战略、规划、投资政策、价格杠杆等宏观政策和手段的综合运用。这次改革，在重新组建国家能源局的同时，明确该局继续由发展改革委管理。发展改革委主要是抓宏观，做好国民经济和社会发展规划与能源规划的协调衔接，能源局主要是发挥在能源发展、改革和监督管理等方面的作用。

**问：**这次改革把职能转变放在更加突出的位置，主要有哪些考虑？职能转变的重点是什么？

**答：**政府职能转变是行政体制改革的核心。改革开放30多年来我国行政体制改革的过程，就是从计划经济条件下政府职能体系不断向社会主义市场经济

条件下政府职能体系转变的过程，也是不断厘清政府与市场、企业、社会组织和个人权界的过程。经过这些年的改革，政府职能转变取得了显著成效，但目前政府权界仍不够清楚，还是管了许多不该管的事，甚至一定程度上还承担了“无限责任”。政府、企业、社会组织、个人在经济社会事务中扮演不同角色，发挥不同作用，承担不同责任。一个社会要良好运转，这四者必须严守分际，各负其责。

职能是机构设立的依据，机构是职能的载体。如果职能不转变，单纯地对机构分分合合，效果是有限的。这次改革突出强调职能转变，抓到了要害。这些职能转变措施真正落实到位，必将进一步激发市场和社会活力，对经济社会发展产生深远影响。

党的十八大提出要推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务和维护社会公平正义转变。按照这一总方向，这次国务院机构职能转变突出了四个重点：一是推进职能转移，着力解决政府与市场、政府与社会的关系问题，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用。二是推进职能下放，着力解决国务院部门管得过多过细问题，充分发挥中央和地方两个积极性。三是推进职能整合，着力解决职责交叉、推诿扯皮问题，提高行政效能。四是推进职能加强，着力解决国务院部门抓大事管宏观不够问题，改善和加强宏观管理，注重完善制度机制。通过推动职能转变，加快形成权界清晰、分工合理、责权一致、运转高效、法治保障的国务院机构职能体系，真正做到该管的管住管好，不该管的不管不干预，切实提高政府管理科学化水平。

**问：**对发挥市场在资源配置中的基础性作用方面有哪些举措？

**答：**转变政府职能的关键，是处理好政府与市场、政府与企业、政府与社会组织、政府与个人的关系。在社会主义市场经济条件下，该由市场发挥作用的应交给市场，上项目、做投资应更多由企业自主决策、自担风险。目前，市场准入和就业门槛较高，企业和个人办事难、成本高的问题仍比较突出。

为从体制机制上最大限度给各类市场主体松绑，充分激发企业和个人创业积极性，这次改革提出：一是减少投资项目审批，最大限度地缩小审批、核准、备案范围，切实落实企业和个人投资自主权。二是减少生产经营活动审批事项，按照行政审批制度改革原则，最大限度地减少对生产经营活动和产品物品的许可，最大限度地减少对各类机构及其活动的认定等非许可审批。三是减少资质资格许可，对不符合行政许可法规定的，一律予以取消；按规定需要对企业事业单位和个人进行水平评价的，国务院部门依法制定职业标准或评价规范，由有关行业协会、学会具体认定。四是减少行政事业性收费，取消不合法不合理的行政事业性收费和政府性基金项目，降低收费标准，建立健全政府非税收入管理制度。五是改革工商登记制度，对按照现行规定需要前置许可的事项，除涉及国家安全、公民生命财产安全等外，不再实行先主管部门审批再工商登记的制度，商事主体向工商部门申请登记，取得营业执照后即可从事一般生产经营活动；对从事需要许可的生产经营活动，持营业执照和有关材料向主管部门申请许可。同时，将注册资本实缴登记制改为认缴登记制，并放宽工商登记其他条件。

活力和秩序历来是一个问题的两个方面。在向市场、企业和个人放权的同时，政府应加强对市场主体、市场活动的监督管理。行政审批是一种事前监管手段，意味着政府责任前移，其效果如何取决于审批后对当事人及其活动的监管力度，监管不到位，再多审批也难以维护好秩序。实践表明，一打审批抵不上一项实实在在的监管。对政府来说，加强事后监管远比审批的要求高、责任大。减少行政审批后，政府应把更多精力转移到事后监管上来，及时发现、有效制止、有力惩处违法生产经营活动；对投资活动，应加强土地使用、能源消耗、污染排放等管理，发挥法律法规、发展规划、产业政策的约束和引导作用，避免重复投资和无序竞争。

**问：**在改革社会组织管理制度、发挥社会组织作用方面有哪些举措？

**答：**中国特色社会主义是亿万人民自己的事业。让人民群众依法通过社会组织实行自我管理、自我服务和参与社会事务管理，有利于更好地发挥人民主人翁精神，推动社会和谐发展。目前，我国社会组织既培育发展不足，又规范管理不够。主要是，成立社会组织的门槛过高，社会组织未经登记开展活动较为普遍，一些社会组织行政化倾向明显，现行管理制度不适应社会组织规范发展需要。为加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制，这次提出改革社会组织管理制度：

一是逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩，引入竞争机制，探索一业多会，以改变行业协会商会行政化倾向，增强其自主性和活力。

二是重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。成立这些社会组织，直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主管单位审查同意。成立政治法律类、宗教类等社会组织以及境外非政府组织在华代表机构，在申请登记前，仍需要经业务主管单位审查同意。

三是坚持一手抓积极引导发展、一手抓严格依法管理，建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制，推动社会组织完善内部治理结构，促进社会组织健康有序发展。改革后，民政部门需要依法加强登记审查，并对社会组织是否依照章程等开展活动进行监管，其他部门如公安、税收、金融等部门，需要依照各专项法律法规对社会组织相关活动进行监管，形成对社会组织人员、活动、资金等的完整监管链条，提高监管效能。对社会组织从事违法活动的，严格依法处理，构成犯罪的依法追究刑事责任。

**问：**在推进向地方放权、调动中央和地方两个积极性方面有哪些举措？

**答：**我国中央和地方政府的权责划分总体上适应经济社会发展要求，但也存在国务院部门管得过多过细问题，既管不了管不好，又不利于地方因地制宜主动开展工作。为更好发挥地方政府贴近基层、就近管理的优势，这次改革提出：

一是下放投资审批事项。对已列入国家有关规划需要审批的项目，除特定情况和需要总量控制的外，在按行政审批制度改革原则减少审批后，一律由地方政府审批；对国家扶持地方的一些项目，国务院部门只确定投资方向、原则和标准，具体由地方政府安排。

二是下放生产经营活动审批事项。凡直接面向基层、量大面广或由地方实

施更方便有效的生产经营活动审批，一律下放地方。

三是减少专项转移支付。大幅度减少、合并中央对地方专项转移支付项目，增加一般性转移支付规模和比例，将适合地方管理的专项转移支付项目审批和资金分配工作下放地方，为地方政府更好地履行职能提供财力保障。

改革后，地方政府需要增强大局意识，更好地肩负起严格执行国家法律法规和宏观政策的责任。国务院部门需要建立有效的制度机制，加强监督管理，确保有令必行、有禁必止，避免发生“一放就乱、一乱就收”的问题。

**问：**在进一步理顺国务院部门职责关系方面有哪些举措？

**答：**目前国务院部门职责分工不尽合理，存在不少职责交叉、资源分散问题，有的长期得不到解决，严重影响行政效率和政府权威。为进一步理顺部门职责关系，最大限度地整合分散在国务院不同部门相同或相似的职责，这次改革提出了三个方面的整合重点：

一是按照同一件事由一个部门负责的原则，将房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记的职责，城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗的职责，分别整合由一个部门承担。

二是整合业务相同或相近的检验、检测、认证机构，解决这些机构过于分散、活力不强的问题。

三是整合分散在不同部门管理的资源。整合工程建设项目招标投标、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易、政府采购等平台，建立统一规范的公共资源交易平台。推动建立统一的信用信息平台，逐步纳入金融、工商登记、税收缴纳、社保缴费、交通违章等信用信息。

对其他职责交叉、分散问题，也要求按照上述原则整合解决。

**问：**在改善和加强宏观管理方面有哪些举措？

**答：**我国是一个有 13 亿人口的大国，地域辽阔，经济社会发展不平衡，改革发展稳定的各项任务十分繁重，需要国务院各部门把更多精力集中到事关长远和全局的重大事项上来，谋大局，抓大事。为改善和加强宏观管理，这次改革提出：

一是强化发展规划制订、经济发展趋势研判、制度机制设计、全局性事项统筹管理、体制改革统筹协调等职能。完善宏观调控体系，强化宏观调控措施的权威性和有效性，维护法制统一、政令畅通。消除地区封锁，打破行业垄断，维护全国市场的统一开放、公平诚信、竞争有序。

二是加强社会管理能力建设，创新社会管理方式。公平对待社会力量提供公共服务，加大政府购买服务力度。

三是国务院各部门必须加强自身改革，大力推进本系统改革。对已明确的改革职责必须坚决履行，对已确定的改革任务必须坚决完成，对已出台的改革措施必须坚决落实。

**问：**改革方案把加强基础性制度建设作为重要内容，主要有哪些举措？

**答：**基础性制度是政府实施有效管理的基础，牵一发而动全身。基础性制度完善了，会推动全社会的良性发展。基础性制度缺乏或不健全，一定程度上会影响改革效果，甚至会导致市场失序、社会失范、治理失效。

这次改革主要强调了三方面的基础性制度建设：一是推进国务院组织机构、职能配置、运行方式法治化。二是建立不动产统一登记制度，以更好地落实物权法规定，保障不动产交易安全，有效保护不动产权利人的合法财产权。三是建立以公民身份证号码和组织机构代码为基础的统一社会信用代码等制度，完善信息网络、金融账户等实名登记制度和现金管理制度。

**问：**改革方案特别强调要推进依法行政，有哪些举措？

**答：**宪法和法律是政府工作的根本准则。全面落实依法治国基本方略、推进依法行政，国务院和国务院各部门肩负着重要责任，必须带头维护宪法法律权威，善于运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定。同时，法治对转变政府职能具有重要的引导、规范和保障作用。这次改革强调要从四个方面加强依法行政：一是完善依法行政的制度，提高制度质量。二是健全科学民主依法决策机制，建立决策后评估和纠错制度。三是严格依照法定权限和程序履行职责，确保法律、行政法规有效执行。四是深化政务公开，建立健全各项监督制度，让人民监督权力，强化行政问责，严格责任追究。

**问：**如何保证改革方案的各项举措得到落实？

**答：**今年是全面贯彻落实十八大精神的开局之年，确保改革方案落实到位意义重大。国务院将对方案实施专门作出部署，建立工作机制，制定配套措施，明确任务分工和工作安排，分清轻重缓急，确定时间节点，逐项抓好落实并加强督促检查。对新组建的部门，将抓紧完成“三定”工作，综合设置部门内设机构，严格控制人员编制和领导职数。对减少和下放审批事项、取消不合法不合理的行政事业性收费项目、整合分散在不同部门相同或相似的职责等重点事项，将抓紧提出具体实施办法，确保落实到位。对实施改革方案需要修改法律的，将抓紧提出有关法律修正案草案，由国务院依法提请全国人大常委会审议，同时抓紧修改有关行政法规。

根据党中央、国务院要求，各地区各部门需要把改革实施工作摆在重要位置。涉及机构改革的部门，需要服从大局，确保机构、职责、队伍和装备等按要求及时调整到位。这次改革突出了职能转变，各部门都需要在一定期限内完成职能转变各项任务，确保职能转变取得实质性进展，同时需要适应职能转变的新要求，创新管理观念改进工作方式，转变工作作风不断提高工作效率和服务水平。<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 新华社 2013 年 3 月 10 日

## ● 专家访谈

### 教育部部长袁贵仁谈教育梦：让每个学生幸福成长人人成才

#### 袁贵仁：我的中国教育梦——政协教育界别联组讨论会

每年的全国两会，教育部部长都会惦记着来自全国各地的政协教育界别的委员们；惦记着这一年，分布在全国各地的教育界别委员们从基层带来了哪些民意，惦记着那些古道热肠的委员带来了什么样的提案和建议。

于是，每年的这个时候，政协教育界别的联组会议上，总会出现教育部部长真诚地向委员们虚心求教的身影。

今年也不例外。按照日程安排，3月7日的联组会议上午9时开始。但是，不到8时40分，教育部部长袁贵仁就早早赶到位于北京会议中心的教育界别委员驻地。

在2个小时的委员发言中，袁贵仁时而陷入沉思，时而伏案不断变换3支红、黑两色的铅笔和签字笔，在随身携带的记录本上写写画画。委员谈到问题的关键处，袁贵仁就会拿起红色铅笔画出重点标记。

#### 义务教育能不能延长？

#### 2020年以前不会延长

近几年，每年的两会上总有代表委员提出将义务教育延长的建议，有的建议义务教育前移至幼儿园阶段，有的建议将高中阶段教育纳入义务教育范围。

“九年义务教育仍然是我们工作的重中之重，”袁贵仁对此两次重申，“去年年底，我们向全世界宣布中国全面普及了九年义务教育，这是中华民族历史上一件了不起的大事。现在，许多委员都提到这件事，普及了九年义务教育后做什么？我可以说不，我们国家的义务教育在2020年以前不会延长。”

袁贵仁坦陈：“现在每个孩子都可以上学了，但我们的普及教育还是低水平的。”择校收费问题、学生课业负担过重、学校安全、农村学校的布局……袁贵仁直面代表委员和社会公众关切的问题，逐一分析，并指出，“这些都与义务教育均衡发展有关”。

在今年政府工作报告中，温家宝总理将“推进义务教育均衡发展”写入对下一届政府的工作建议。袁贵仁说：“今年，中央一号文件明确提出，解决集中连片贫困地区乡村小学和教学点教师的生活补助问题，中央的工作要点，包括着力提升农村义务教育薄弱学校办学水平，这些都事关义务教育均衡发展问题。”

“我们应当把义务教育办得更好。大家都当过学生，可能也做过老师，深知义务教育办好了，会给人的一生长成打下最坚实的基础。”袁贵仁动情地对全场委员说。

虽然义务教育短期内不可能延长，但是袁贵仁表示，高中教育基本普及为时不远，“现在高中毛入学率已达 84%，如果按义务教育的说法，85%算基本普及，今年可能就差不多了”。

袁贵仁说，高中普及离不开现代职业教育的发展。“产业升级，最主要的是依靠劳动者的素质，中国实现工业化，离不开高技能人才。大家可以想象，如果我们中国的孩子进入劳动力市场以前，都接受过高中阶段的教育，其中一部分接受过专业技术技能培训，那么对中国的产业发展，中国的生产力提高，中国避免中等收入国家陷阱，都是一个非常关键的举措。”

### **民办教育有没有出路？**

#### **公办民办校都是为国家培养人才**

对于秦和、俞敏洪和杨文 3 位来自民办教育界的委员提出的民办教育在实际办学中遇到的社会认可和机制体制束缚，袁贵仁说：“任何国家都不可能单靠政府投入就把所有教育办好，这是一条国际经验，也是历史经验。今天，我们的学前教育，接近 50%是民办的，20%的学生就读于民办高校，民办教育对中国的教育普及作出了重大贡献，为中国教育改革作出了积极探索，功不可没！”

袁贵仁说：“现在，我们一些教育管理者的脑子里计划经济思想还是比较浓，误认为公办学校是政府的，民办学校是社会的。实际上，大家要算一个基本账，不管公办民办，都是贯彻党和国家的教育方针，都在为社会主义培养建设者和接班人。只不过一部分是社会经费，一部分是政府经费。作为政府来说，民办教育发展得越好，应该是越值得高兴的事情！”

稍作停顿，袁贵仁有意识地将身体略微前倾，给在座的 108 位教育界委员举了一个例子：“我知道，现在有些地方同志一到教育部来就说，请再批准我们建一所新学校。我就告诉他们，你得算一笔账——办一所公办学校的钱，可以用来奖励、扶持 10 所好的民办学校！为什么我们非要说公办学校是国家的，是培养社会主义建设者和接班人，民办学校就不是培养建设者和接班人呢？我们要更多利用社会资源、民间资本包括企业和个人在内的教育投入。”

### **攻坚期改革怎么推进？**

#### **出路在于综合改革**

“所有这些问题都有一个前提——要改革。”

袁贵仁说，总结 30 多年的经验，教育成就是由改革开放取得的。“现在教育改革到了攻坚期、深水区，管理体制问题、办学体制问题、人才培养机制等任何一项都带有综合性，单兵突进式的教育改革都不可能彻底解决问题！”

十八大报告和政府工作报告提了一个新概念、新理念，就是要深入推进教育系统综合改革。

“什么叫综合改革呢？”袁贵仁向在场委员发问。“综合改革是中国包括教育在内的各项事业改革的阶段性特征。我理解，就是改变过去单打一的方式。各方协调，上下配合加以推进，任何一个方面不支持都做不了。这就是现在政府的难处，也是考验政府水平的时候。”

袁贵仁认为，每一个改革都有综合性，但是最具综合性的改革就是考试招生制度改革，它涉及人才培养模式，涉及教师教书育人，涉及学生全面成长，涉及一个国家怎么选拔人才。

“有人说现在改革是不是慢了，或者力度小了，我认为一个大国制定政策不能仅凭个人感情，快与慢、大与小，都要从实际出发，实事求是，否则可能是欲速不达。”

“不打无准备之仗，也不打有准备无把握之仗！”

“教育改革涉及千家万户，涉及每一个孩子。哪个孩子都伤不起，现在都是独生子女，我们的改革任何错路都不能走，任何弯路都要避免。可怜天下父母心，还有比中国的父母、祖父祖母更疼爱孩子的吗，因此我们哪一项政策做下去都要考虑到方方面面、前前后后。”

袁贵仁将新制度比喻成路：“我们现在就是想设计考试招生制度改革整体目标和基本框架，引导每一个孩子都能有自己的选择空间，有自己理想的发展道路，选了不理想的路还可以岔过去。用通俗的话表述就是要修更宽的路，修多样的路，同时要建立体交叉的路。就像坐了汽车可以换火车，坐了火车可以换飞机，坐了飞机还可以换轮船，最后到达自己理想的目的地。”袁贵仁表示：“这个事情比较复杂、比较敏感，但是这个事不做，大家说的这些问题很可能难以解决。”

### **教育部门怎样转变职能？**

#### **教育部门要向学校放权**

“职能转变的核心就是放权，教育部门放权有两个，一个是使省级政府有更大的教育统筹权，一个是所有政府要向学校放权，特别是高等学校办学自主权。”袁贵仁表示，现在正在起草这两个相关的文件，配合这两个文件还有一个是中国教育现代化指标体系。由此来衡量各省教育发展程度和优势指标，以及过程中的短板。

他表示，给学校放了权也不是学校想干什么就干什么。教育部同时还在做一个人民群众满意的测评，这个测评包括测全国的教育，也测各省市县的教育，也测各学校的教育。这两件事情是一起的，就是要在放权的同时发挥政府的服务和管理职能。

### **办教育是为了谁？**

#### **为学生服务，是我们的天职**

马敏、刘长铭等多位政协委员在发言中谈到了学生的发展，袁贵仁对此很赞赏，他说，“委员们提到的体育、德育、艺术教育、素质教育等建议，归根到底是为了孩子们的健康成长。这是大家站在学生的角度思考问题，要让每一个孩子都成为全面发展的人、有理想的人、有道德的人，堂堂正正的中国人。这就抓住了教育工作的主题，也是科学发展观以人为本的体现，是十八大报告立德树人的要求。”

袁贵仁介绍说，总理的政府工作报告仅教育部分就有 11 处提到了学生，这

就是以人为本，这就是育人为本。

袁贵仁说，教育系统的根本任务是培养人才，要为国家经济社会的发展提供人才支撑。我们所有的工作都要为人民服务，对学校来说，谁是人民？就是我们的学生。为学生服务，以生为本，育人为本，教书育人，是我们的天职！袁贵仁把教育界政协委员看成是一个战壕里的战友。他说，我们大家有一个共同的目的，就是把中国的教育办好，办得更好，越办越好。具体说，是办好人民满意的教育。再具体说，是推动教育事业科学发展，到2020年基本实现中国教育现代化。政府工作报告无论是过去工作回顾还是今后工作建议，讲到教育的主题是相同的：一个是优先发展教育事业，一个是继续推进教育优先发展。教育优先发展受益受惠的是谁，是全中国13亿人民，是我们国家的科学发展、社会和谐、国富民强。所以说，教育是一个民族最根本的事业。中华民族伟大复兴说到底要靠人才、要靠教育！

讲到动情处，袁贵仁对在座的委员们说：“非常感谢大家对中国教育的一片赤诚之心。我们在座的，大都是因为恢复高考才有机会上大学的。如果没有教育，就没有我们的今天！大家今天所提的意见、建议包括批评，我认为出发点和落脚点都是为了办好中国的教育，办好人民满意的教育，推动教育事业科学发展，到2020年基本实现中国教育现代化！”

### 中国的教育梦是什么？

#### 让每个学生幸福成长、人人成才

当孟安明委员问道，现在国家有中国梦，那中国的教育梦是什么？袁贵仁略作思考，然后动情地勾画了一幅自己心中理想的中国教育梦——“有教无类、因材施教、终身学习、人人成才。”

有教无类——不分宗教，不分民族，不分性别，不分地域，不分老幼，每个人都能平等接受教育。

因材施教——不同的学生，有不同的兴趣特长，可以选择不同的学校，接受不同的教育。学校要为每个学生提供适合的教育。

终身学习——所有的人都需要一辈子学习，哪怕你是博士毕业，哪怕你已经是教授。人要活到老，学到老，不断地充实和完善自己。当今的教育就是着手完善终身学习体系，建设学习型社会，实现中央提出的“学有所教”的目标任务。

人人成才——让每个孩子都能成为有用之才。教育要为每一个孩子播种梦想，点燃梦想，最终实现梦想，把自己的梦和中国梦有机地结合在一起。

“这就是我的中国教育梦！”袁贵仁加重语气地说。

对于委员们关切的问题，袁贵仁在回应性发言中，先后4次用“求教”的字眼，他语重心长地对委员们说：“作为教育部，我们愿意多听大家的意见建议，我们希望接受大家的批评监督，我们期待和大家多做沟通交流！”在场的委员和记者们不住地点头。<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> 《中国教育报》2013年3月8日与《光明日报》2012年3月8日两篇文章合编

## 财政部教科文司司长赵路：后 4%时代，教育改革提速

连续 11 年列席全国政协会议的财政部教科文司司长赵路，每年两会被问到最多的一个问题就是，4% 账单是怎么算的？

今天，他又一次回答了这个问题后，一位政协委员惊讶地说：“十多年居然净增了近两万亿！”

2012 年，国家的财政性教育经费支出占国内生产总值比例达到 4%。1993 年提出、原定 2000 年实现的这一目标，在迟到了 12 年后，终于被写进了政府工作报告。

4% 是多少钱？按照 2012 年国内生产总值计算，4% 是 21994 亿元。而 2000 年的财政性教育经费只有 2500 多亿元。

赵路对教育界别的全国政协委员晒出的账单是，财政性教育经费约有 96.5% 来自公共财政，3% 来自政府性基金——包括增值税、营业税、土地出让收益等中的教育基金。另有 0.5% 持续萎缩的部分，是校办企业返还的一些利润和国有企业办学经费。

他说，我国的教育支出已是财政中第一大支出，占比在发达国家中仅次于美国。这反映了国家对教育的重视程度。

但是，在全国人大代表、湖北省人大常委会副主任周洪宇看来，4% 仅仅是“及格线”而非“锦标线”。投入虽然增加了，但除以一个 13 亿人口的分母，就很小了。对比世界 4.9% 的平均水平和 OECD（经济合作与发展组织）国家 6.1% 的水平，这仅是一个新的开始而远非终极目标。更何况，我国教育投入长期以来低位徘徊，各级教育合计仍有数千亿元的欠账，未来的教育投入不仅要“建峰”，还要“填谷”。

赵路也对委员们强调，4% 在国际上并不高，尤其从人均来看。但为了达到这个数字，许多省 2011 年、2012 年的教育经费以 30%、40% 甚至 50% 的速度蹿升。

4% 带来的直接效应是免费项目更多了。1.3 亿农村义务教育阶段学生和约 2800 万城市义务教育阶段学生免除了学杂费，从 2012 年开始，中职教育免学费的范围扩大到所有农村学生。按教育部的说法，这笔钱用在了“补短板、促公平、提质量”上。

根据财政部预算安排，资金向农村、贫困、边远、民族地区倾斜，向义务教育尤其是农村义务教育倾斜，向教育发展的薄弱和关键环节倾斜，向家庭困难学生和促进教育公平倾斜。

教育部财务司副司长田祖荫说，对与 4%，义务教育跟非义务教育阶段感受不一样，城市与农村也不一样，这说明财政性教育经费在调整结构。

赵路为 4% 大致画了一张“饼”：义务教育占 52%，高等教育占 21.3%，高中阶段教育占 9.7%，中职占 6.8%，成人、学前等其他教育加在一起是 8.8%。农村义务教育在整个“大饼”中分量最重，有 32%。

一些委员担心，超常规的增长之后，4%能否持久？赵路说，“教育是法定增长，只能往上加砖头。”

4%实现了，但是后4%时代并不轻松。赵路明白：“在某种程度上，用好、管理好资金的任务比实现4%还难。”

在教育经济学家、北京大学原党委书记闵维方委员看来，30年来，中国教育经费长期存在着两个问题，一是额度不足，二是使用效率不高。“现在国家增加这么多钱，更应该提高经费的使用效率。”

在他看来，国内的经费分配方式依然比较粗放。以高校为例，综合定额加专项补贴，还有学生数，最后一乘就是给学校的钱数了。而发达国家采用的是反映教育成本行为的拨款公式，对教育成本进行分解，比如教学支持、工资、业务费、后勤保障费。不同类型的学校在运行中，不同科目发生成本的规律不同。这样的分配更透明。“我们总体还没形成严密科学的反映教育行为客观规律的拨款公式。”

闵维方调研时发现，有的学校实验室盖好了，像宝贝一样锁着，每周就开放10来个小时。“这个效率太低了。”

他建议建立经费使用效率的审计制度和预警机制。他说，我国对教育经费的审计目前只是看是否违规，对使用效率的审计仍然缺位。政府要注意各个学校的经费使用是否在合理范围内。

投入的加大，对教育财务人员提出了更高要求。4个多月前，北京大学教育学院受教育部委托，对教育部直属大学主管财务的副校长、财务处长进行培训。授课教师阵容相当豪华：著名经济学家厉以宁、哥伦比亚大学教育成本效益研究中心主任及国外大学主管财务的校长。

主办方发现，这些重量级学员不缺财务知识，但是未必懂教育，有的连基本的教育效益和效率概念都分不清楚。

赵路说，管理重心应该下移，因为教育经费的大头都在基层，特别是基础教育，基本是县区以下的职权范围。这个层级的经费使用管理任务特别重，制度、队伍、监管手段等很多方面都跟不上去。

在这位财政官员看来，“用好管好”的概念，就是办好人民满意的教育。如今应试教育、择校、行政化、发展不均衡等为人诟病的热点问题不少，“怎么把投入转化为教育的科学发展，转化为综合改革，办好人民满意的教育，用出应有的效益来。这是最难的事情。”

河北师范大学副校长王长华委员说：“经费不能解决所有问题。”

去年，教育部成立了一个以改革命名的司——综合改革司，在国家部委中比较少见。从去年年底，教育部几场党组会集中研究综合改革司提交的综合改革方案。各个司局也都在提交各自领域的综合改革方案。

前不久教育部下发的2013年一号文件还是这个主题——改革。一个更直接的声音是，今后几年，教育部的一号文件都会是深化改革。

改革中，上海市教委主任、全国政协委员印杰关注两个问题：一是教育质

量，二是教育均衡。

若不解决均衡问题，就不难找到这样的对照：相距 2000 公里的湖南省凤凰县稼贤村小学跟北京市东城区史家胡同小学如果站在一起，就像一个皮包骨头的穷孩子跟一个健美运动员站在一起。

一位外国元首参观史家胡同小学之后，在该国数百名市长参加的会议上流了泪。他羡慕，如果该国能有如此好的教育，怎会不富强？

然而直到今天，稼贤村小的现状仍然让见者落泪。大山里孤零零的一栋两层小楼，没有围墙也没有门。里面是一些年代久远的破烂桌椅。

改革开放 30 多年以后的中国正面临这样的情况：孩子们有的在世界上最闹气的校园里吃冰激凌，有的在最寒酸的教室里喝凉水。

4% 能给稼贤村小这样的学校带去温暖吗？有一年冬天，赵路来到一所寄宿制学校，看到窗户上居然没有玻璃。“你舍得让自己的孩子冬天住在学校，没有玻璃么？”

经费充足了，还会发生这样的事情，赵路说，没有玻璃的窗户折射了管理的漏洞，也照出了一些人“对教育的感情”。“义务教育不仅有最低标准，还须有限高标准。”他透露，财政部和教育部近期正在商谈此事。<sup>8</sup>

## 清华大学公共管理学院院长薛澜：国务院机构改革四大亮点

### 建设服务型政府的新突破 国务院机构改革四大亮点

#### ——访清华大学公共管理学院院长薛澜

3 月 10 日，备受各方关注的新一轮国务院机构改革方案提交全国人大审议。这是改革开放以来的第七次重大行政体制改革，其根本目的诚如党的十八大提出的，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。就本次改革方案呈现出的诸多亮点，专访了清华大学公共管理学院院长薛澜教授。

#### 提要：

首次在“政府—市场—社会”这样一个宏观国家公共治理层面来考虑政府的职能转变

首次对行政体制的基础性制度建设提出明确任务

理顺政府与市场、政府与社会的关系，简政放权，释放活力

#### 亮点一

##### 系统设计 有序推进

不仅考虑了政府—市场—社会的相对职能定位，也涉及到了政府体系内部

<sup>8</sup> 《中国青年报》2013 年 3 月 7 日

## 职能、机构和运行方式

“对此次改革方案社会各个方面的关注点主要在国务院机构的调整与整合方面，也就是大部门制的改革。”薛澜指出，国务院机构是中国行政体制运行的中枢，其改革的内涵要远远比大部门制更丰富、更深刻。

从总体来说，这次提出的改革方案首次在政府—市场—社会这样一个更加宏观的国家公共治理层面来考虑政府的职能转变，把政府的行政职能，市场配置资源的基础作用，以及人民群众参与社会事务管理的能力作为一个整体来考虑，而不仅仅是围绕着政府自身来谈政府改革，这种整体设计的思路符合国际公共管理改革的大趋势，也符合中国改革发展的时代要求。

同时，这次改革方案的综合性和层次感也特别分明，不仅考虑了政府—市场—社会的相对职能定位，也涉及到了政府体系内部职能、机构和运行方式；不仅涉及到中央政府各个部门之间的权责界限与分工，也涉及到中央政府与地方政府之间的权责界限与分工。这样就可以把国务院机构的职能转变放在整个政府的大系统内考虑，政府职能转变的内涵更加丰富，其对应的改革措施也更加具体。此外，方案首次对行政体制的基础性制度建设也提出了明确的建设任务，是一个重要的突破，对现代国家制度建设具有重要意义。

此外，在推进的具体步骤和措施方面，本次改革也与当前国际国内形势和中国国情紧密结合。虽然改革方案有一个比较系统全面的设计，但在充分考虑了当前经济下行压力较大、维护社会稳定任务繁重的实际情况下，方案提出应保持国务院机构总体相对稳定。因此，在具体机构调整的实施方面，与1998年和2008年中央政府机构的大幅度改革相比显得更加稳健。这次调整所涉及的中央部门和调整的方向都是社会各界有高度共识的，而对于改革具体方向和措施有不同看法的则先积累共识，再适时加以推进。“这种实事求是的态度也反映出国务院机构改革是一个不断摸索，且与中国经济社会发展实际动态适应的过程。”他说。

### 亮点二

#### 简政放权 释放活力

**明确提出“四个减少”：减少投资项目审批、减少生产经营活动审批事项、减少资质资格许可、减少行政事业性收费**

“本次改革的另外一个突出亮点是理顺政府与市场、政府与社会的关系，简政放权，释放活力。”薛澜表示，深入推进政企分开、政事分开、政社分开，减少对微观事务的干预，向市场、社会放权，最大限度地激发市场和社会的活力；同时改善和加强宏观管理，严格事后监管，做到不该管的不管不干预，该管的切实管住管好，以此从根本上克服政府职能越位和缺位的问题。

虽然改革开放后历次行政体制改革在转变政府职能方面取得了显著成效，但目前政府权责界限仍然不够清晰，管了大量不该管的事情，抑制了社会主义市场经济的活力和创造力。

据报道，全国人大代表、大同煤矿集团董事长张有喜在审议政府工作报告时谈到，同忻煤矿在办理手续过程中，最少需跑33个政府部门及下属单位，先

后要出 147 个文件，盖 205 个公章。无独有偶，今年初广州市政协委员曹志伟曾制作一张项目审批流程的“万里长征图”，显示一个投资项目从立项到审批，要跑 20 个委、办、局，53 个处、室、中心、站，盖 108 个章，共有 100 个审批环节，需 799 个审批工作日。这些繁琐的审批程序和环节不但加重了政府的行政负担，也给一些政府部门创造了权力寻租的腐败空间，为人民群众所深恶痛绝。

为解决这些问题，这次改革明确提出了一系列具体的措施，包括“四个减少”——减少投资项目审批、减少生产经营活动审批事项、减少资质资格许可、减少行政事业性收费，以及改革工商登记制度等举措，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。同时，改革也明确提出要弥补政府职能缺位，加强政府对市场主体和市场活动的监督管理，把加强政府规制等事后监管手段放到一个极其重要的地位来考虑。

在社会管理方面，也存在一个如何简政放权和释放活力的问题。中国特色社会主义是亿万人民自己的事业，让人民群众依法通过社会组织实行自我管理、自我服务和参与社会事务管理，有利于更好地发挥人民主人翁精神，推动社会和谐发展。但目前我国社会组织培育发展不足与规范管理不够并存。其主要原因是，成立社会组织的门槛过高，社会组织未经登记开展活动较为普遍，一些社会组织行政化倾向明显，现行管理制度不适应社会组织规范发展需要。因此，也需要加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。

在广泛收集社会各界的意见建议基础上，这次改革方案提出了一系列具体的措施，包括：（一）逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩，引入竞争机制，探索一业多会，以改变行业协会商会行政化倾向，增强其自主性和活力。（二）重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织；成立这些社会组织，直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主管单位审查同意。成立政治法律类、宗教类等社会组织以及境外非政府组织在华代表机构，在申请登记前，仍需要经业务主管单位审查同意。（三）坚持一手抓积极引导发展、一手抓严格依法管理，建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制，推动社会组织完善内部治理结构，促进社会组织健康有序发展。“相信这些改革措施必将对凝聚社会各方力量，繁荣发展社会组织，推进社会管理和社会创新起到巨大的推动作用。”他说。

### 亮点三

#### 职能整合 科学配置

##### 最大限度地整合分散在国务院不同部门的相同或相似的职责

改革开放以来，国务院历次行政体制改革都围绕着两个主题展开，一是政府职能转变，二是优化政府自身的运行与管理。薛澜认为，这两个主题密切相关，一方面，政府自身运行、管理的结构、机制设计不能脱离政府的职能定位来独自推进；另一方面，政府职能的转变也需要进行相应的机构调整和运行方式变革来实现，“此次改革方案十分强调政府制度机制和管理方式的完善与创新，就进一步理顺国务院各部门的职责关系也提出了‘三个整合’的新重点。”

首先，是要最大限度地整合分散在国务院不同部门的相同或相似的职责；

其次是整合业务相同或相近的机构，如检验、检测、认证等机构；第三是整合分散在不同部门管理的资源。这些改革原则避免了“为改革而改革”的误区，体现了从事务和资源角度，遵循行政科学规律，对机构设置逻辑更深层次的把握，既有利于解决国务院部门间职责交叉、资源分散的问题，又有利于保持国务院机构的总体相对稳定。这次把国家计生委与卫生部的职能合并成立国家卫生和计划生育委员会，把铁路交通管理的职能并入交通运输部，组建成立国家食品药品监督管理总局，组建国家新闻出版广播电影电视总局等，都是这些原则的体现。

在对政府职能体系进行横向调整的同时，此次改革方案在中央与地方行政管理纵向的职权分配方面也提出了改革思路。包括下放投资审批事项、下放生产经营活动审批事项，大幅减少中央对地方的专项转移支付项目，增加一般性转移支付规模和比例。这些改革措施有利于地方因地制宜主动开展工作，能更好地发挥地方政府贴近基层的优势，增强政府对公众需求的回应性，另一方面，能更好地发挥地方政府就近管理的优势，极大地提高行政效率和管理效能。同时，这一改革也将有助于解决中央和地方事权和财权不一致的现象，提高公共财政经费的使用效率。

#### **亮点四**

#### **夯实基础 依法行政**

#### **最根本目标是建立一个完善的现代国家运行体制**

“本次改革的另外一个亮点是提出了加强基础性制度建设的思路，必将对未来行政体制改革产生重要的影响。”薛澜表示，行政体制改革的最根本目标就是为中国特色社会主义建立一个完善的现代国家运行体制。任何国家要想发展，其基本运行体制应该都是比较稳定的，不能来回折腾，而这样稳定的运行体制必须是建立在法治基础之上。他认为，经过30多年的改革，中国已经到了实现国务院组织机构、职能配置、运行方式法治化的时候了。本次改革把这个目标提出来，令人振奋，令人期待。

同时，本次改革还提出了建立不动产统一登记制度和建立以公民身份证号码和组织机构代码为基础的社会信用代码制度，完善信息网络、金融账户等实名登记制度和现金管理制度等。这些制度建设都是适应现代科技发展、完善政府规范运行、促进社会良性发展的基础性工作，是现代政府管理体系的基础设施，是我国实现建立中国特色社会主义行政体制目标的关键环节。

薛澜表示，总的来说，本次国务院行政体制改革颇具新意，亮点很多，但也要看到，推进和实施这些改革所面临的挑战。

首先，任何机构的调整都涉及到职能的整合和人员的变动，应当努力减少由于这种变动给相应工作带来的影响。

其次，本次改革在简政放权方面力度较大，因此，相关的监管规制也必须大大加强。当前我国环境污染、安全生产、产品质量等面临的问题很多，必须高度警惕，避免出现“一放就乱、一抓就死”的局面，保证市场和社会的活力与秩序共进。

最后，本次行政体制改革目标的实现关键在于落实。“如何能把这些改革任务真正落在实处，让人民群众真正感受到改革的成效，享受到改革的红利，还需要各级政府和广大人民群众的努力。”他强调。<sup>9</sup>

## ● 热议两会

### 张志勇代表建议：政府公开财政性教育经费信息

#### “让教育经费在阳光下运行”——张志勇代表

“国家财政性教育经费占国内生产总值 4% 的目标终于在 2012 年实现了，怎样把来之不易的人民群众的纳税钱管好、用好？办法只有一个，让人民群众来监督、管理各级政府的财政性教育经费。”全国人大代表、山东省教育厅副厅长张志勇在审议政府工作报告时说。

国务院总理温家宝在十二届全国人大一次会议上所作的政府工作报告说，国家财政性教育经费支出五年累计 7.79 万亿元，年均增长 21.58%，2012 年占国内生产总值比例达到 4%。

“我国教育经费支出占 GDP 比例终于达到国际标准，但把钱用在刀刃上，杜绝教育资源浪费，保障教育事业持续健康科学发展，是我们更应重视的问题。”张志勇说，他建议各级政府财政性教育经费投入信息向全社会公开，并接受同级人民代表大会的监督。

张志勇认为，人民群众有国家财政性教育经费投入和使用情况的知情权。教育经费信息公开有利于优化教育支出结构，有助于提高财政性教育经费使用绩效。加强对财政性教育经费的监督也是各级人民代表大会的重要职责。

为行使好监督的职责，张志勇认为各级政府的教育投入必须编制科学的预算，向同级人民代表大会汇报，接受人大代表的询问、质询和问责。完善各级政府教育经费财务收支公告制度，向社会公开教育投入和使用情况，出台国家财政性教育经费使用绩效考核办法等。

“只有让教育经费在阳光下运行，让人民群众看得见，才能感受到满意的教育，确保我国教育事业健康协调持续发展。”张志勇说。<sup>10</sup>

<sup>9</sup> 《人民日报》 2013 年 3 月 11 日

<sup>10</sup> 新华网 2013 年 3 月 7 日

## 政协委员杨文：希望创办一所高水平的民办大学

### 创办一所高水平的民办大学——

#### 全国政协委员、山东英才学院董事长杨文

我是一个爱做梦的人，尤其是关于教育的梦，我这一生都与教育密切相关。

上世纪70年代末期，当我还是一个被服厂的工人时，就梦想着能进入大学，用知识改变自己的命运，成为一名人民教师。通过自己的努力，我考上了大学，毕业后成为一名高校教师，实现了自己最初的梦想。

但梦想不止于此。1992年，我得到出国留学的机会，到英国诺丁汉大学学习幼儿英语教学法。当看到国外先进的教育理念，我又有了新的梦想，把学到的知识带回国，改进我国幼儿学英语的方法。当别人在度假休息时，我带着面包，到处寻找可以学习的书籍。毕业后，我放弃了留在国外工作的机会，回到了国内，成为山东工业大学的一名教师，我创立了“全息全感幼儿英语教学法”。

后来，我有了更大的梦想，就是要创办自己的教育机构。上世纪90年代中期，我创办了东方英才外语培训学校，先后培训了1万多名学生，是当时山东最大的外语培训学校。

1998年，当看到山东省30万名学生参加高考，却有20万人落榜时，我梦想着能创办一所高校，“圆落榜生的大学梦”，为他们创造上大学的机会。1998年，我联合一批老教育家，创办了山东英才专修学校（山东英才学院前身）。

在党和国家政策的支持下，在社会各界的帮助下，我和我的团队，用15年时间，把山东英才学院从一棵幼苗，发展成为目前学生规模3.6万人的民办高校。在这期间，遇到了许多困难，但是我的梦想始终没变。2008年，经教育部批准，学院升格为普通本科院校，成为济南第一家民办本科院校。

与公办高校相比，民办高校最大的优势在体制创新。我们坚持名家治校、名师执教，聘请了一大批从名牌高校退休的知名专家担任学院领导，从名牌高校聘请曾担任系主任、专业负责人的专家负责二级学院的教学管理业务，加大人才培养力度，先后聘请了150多名专家学者。

2007年，我作为主讲教师的“幼儿英语教学法”被教育部评为国家精品课，是全国民办高校第一门国家精品课。2009年，由我作为带头人的幼儿英语教学法教学团队被评为国家级教学团队，成为全国民办高校中唯一的国家级教学团队。这一年，我还荣幸地被教育部评为全国教学名师，是全国第一个出自民办高校的国家教学名师。

国家和政府肯定了我的工作，给予了我很多荣誉。我先后荣获“中国十大杰出母亲”、“全国三八红旗手标兵”称号。建国60周年之际，我作为山东省妇女界的唯一代表，参与了天安门国庆阅兵典礼。2008年，我还作为火炬手参与了奥运火炬传递仪式。今年，我当选为全国政协委员，成为山东省民办高校第一位全国政协委员，有了更高的平台为民办教育的发展鼓与呼。

这些年，国家越来越重视民办教育，不断出台对民办高校学生的优惠政策。

2010年，国家教育规划纲要颁布，提出要大力支持民办高校的发展。我又有了新的梦想，那就是创办一所高水平的民办大学，为国家的经济建设培养更多的优秀人才。<sup>11</sup>

## 车秀兰代表：发展民办职教需从四方面“突围”

民办职业教育作为中国职业教育的重要补充力量，近年来虽然得到发展，但也遇到一些新问题。对此，全国人大代表、吉林省人大常委会副主任车秀兰指出，民办职业教育是教育链条中相对薄弱环节，若想发展，需从四方面“突围”。

近年来，中国涌现出了一批声誉好、办学质量高、专业建设有特色的民办职业教育学校，受到社会欢迎。统计资料显示，2011年，中国有民办中职学校2856所，占中职学校总数的21.7%；有民办高职学校316所，占高职院校总数的近25%。

车秀兰说，民办职业教育具有贴近市场、机制灵活和经营高效等特点。它的发展，不仅有利于促进民营资本为发展教育服务，也会有力地促进职业教育观念、体制和机制的创新。

车秀兰说，目前，民办职业教育仍是教育链条中相对薄弱的环节，一些老问题尚未解决，在新形势下，又面临生源不足、质量不高、办学趋同、教育供给缺乏质量与特色、可持续发展能力缺乏等一系列问题。

她认为，当前，要促进民办职业教育健康持续发展，应从四方面“突围”。

一是鼓励多元办学。注重开展取得职业资格证书和专业证书的培训。同时，满足特定群体的教育需求，拓展民办职业学校功能。

二是出台相关扶持和管理政策。明确兑现办学自主权政策，保证投资者的政治地位并保障其合法权益。明确减免税费政策，同时，出台相关评估办法，定期开展评估，汰劣奖优。

三是给予公平待遇，明确民办职业学校教师应享有事业单位待遇和受教育者享有合法权益的政策。

四是设立民办职业教育政府专项资助资金，主要用于对那些以社会公共利益为目的、不取得任何经济回报的民办职业学校实行经常性财政资助。<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> 《中国教育报》2013年3月3日第1版

<sup>12</sup> 新华网 2013年3月16日

## 丁烈云委员：大学应树立大质量观和协同创新理念

### 大学应牢固树立大质量观——全国政协委员、东北大学校长丁烈云

全国政协委员，对东北大学校长丁烈云来说是一个全新的人生角色，他把这个角色看作是一份荣誉，更是一份责任，因为角色背后是国家的信任、人民的重托。他表示，作为教育界的政协委员，他将真实反映百姓普遍关心的教育问题，敢于面对热点难点，深入探讨教育的综合性、全局性课题，增强委员意识，提高履行职责的能力和水平，不辱使命，不负重托，履行好全国政协委员的神圣职责。

党的十八大胜利召开后，“让人民满意”成为教育发展的目标。全面提高高等教育质量和推进协同创新是当前高等教育的工作重心，也是百姓的期盼。作为一校之长，这自然是丁烈云最关注的问题。

丁烈云认为，对高校而言，“办人民满意的教育”就是要以全面提高高等教育质量和推进协同创新为重要抓手。大学应牢固树立大质量观和协同创新发展理念。他说，大学的根本任务是育人，而育人的核心是提高质量，质量是大学安身立命的根本。要提高质量，必须着眼于三个方面：一是在教学上以学生为主体，给学生更多的选择权和自主权，促进学生个性发展；二是在办学上以教师为本位，在教学基本要求和培养目标范围内，建立鼓励教师自主创新教学内容和教材的激励机制；三是在资源配置上以学生为中心，强化制度保障和政策激励，确保最优质教育资源进入本科教育。

协同创新是通过外部驱动提升国家创新能力的重要战略，“如何协同”和“怎样创新”是高校推进协同创新的两个核心问题。对此，丁烈云认为，高等院校推进和做好协同创新，既要有直面困难的勇气，又要有攻坚克难的决心；既要有宏观的战略眼光，又要有脚踏实地的态度，要通过深入思考，搞清楚协同创新与产学研、创新基地和企业之间的关系，搞清楚高等学校及参与协同创新的其他重要组成部分在创新链上的准确定位，搞清楚并切实解决协同创新实施的重点和难点，真正建立起适应国家创新体系建设和人力资源强国建设需要的高校可持续创新机制与体制。

作为新当选的政协委员和一个从事高等教育 30 多年的教育工作者，丁烈云对中国的教育事业充满了希望。他表示，在任期当中，他将做到一个字、三个词。一个字是“实”；三个词是“忠实”“真实”“务实”，就是要忠实履行责任义务，真实地建言献策，务实重干地为国家培养高素质创新拔尖人才。

面对未来，丁烈云期待在大学真正营造出关爱学生、尊重学者、崇尚学术的软环境，建设学生的大学、学者的大学、学术的大学；将学校建成世界一流大学，培养一流的学生，拥有一流的师资，产出一流的成果。<sup>13</sup>

<sup>13</sup> 《中国教育报》2013 年 3 月 4 日第 1 版

## 韩进代表建议：尽快扭转高等教育大而不强局面

### 扭转高教大而不强局面——武汉大学党委书记韩进代表

中国已经成为世界高等教育大国，这是来之不易的巨大成就。但我国能够跻身世界一流行列的高校并不多，高等教育大而不强的问题凸显。建议尽快建立高等教育质量评估国家标准，建立健全高等教育质量保障体系，引导高校把工作重心转到提高教育质量上来；鼓励学校办出特色、办出水平，为人才培养、为出名师大师营造宽松有利的环境。

同时，高校也应当有所作为，不能一味贪求大而全，要彰显比较优势，提升学校核心竞争力；提高人才培养质量、教学质量，注重培育学生的自主精神，激发学生的创新精神、探究精神；优化师资，致力于打造一支具有国际竞争力的师资队伍；提升协同创新能力，主动适应国家战略需求，通过打破壁垒，充分释放彼此间“人才、资本、信息、技术”等创新要素活力，实现深度合作，以高水平科学研究支撑创新人才的培养，带动高等教育质量全面提高。<sup>14</sup>

## 五位代表委员热议：出国留学“镀金”思想不可取

### 教育界企业界代表委员——出国留学“镀金”思想不可取

据教育部3月1日公布的数据，2012年，我国出国留学人数达到39.96万，其中国家公派1.35万人，单位公派1.16万人，自费留学37.45万人，成为世界第一留学大国。同时，留学生在海外一掷千金、超速飙车等负面新闻层出不穷。围绕出国热的话题，代表委员各抒己见。目标明确、志向远大的留学受到鼓励，而带有“镀金”思想的留学则普遍不被看好。

### 全国人大代表、江苏淮钢特钢股份有限公司副董事长、党委书记 何达平：出国热应引起社会反思

作为企业家，全国人大代表、江苏淮钢特钢股份有限公司副董事长、党委书记何达平深知人才培养对于企业的重要性，因而格外关注教育。这几年，他发现很多朋友包括企业的中层干部纷纷把孩子送到国外读书，甚至在中学阶段就出国了。

“这种大规模的出国留学热，我认为不太正常！”何达平忧虑地说，一方面，很多孩子早早出国留学，其实并没有学到什么，甚至连生活自理都成问题，个人成长反而被耽误了。另一方面，国内一些名校学生流失太多，国家花了那么多钱培养他们，最后都出国了，有的再也不回来了。

何达平建议，要好好研究一下，看看是不是中国的教育质量比人家差，差在什么地方，怎么提升，同时也要反思我们的人才观念和用人制度，有没有从不同方面评价人才，有没有营造一个任人唯贤、人尽其能的社会环境。

<sup>14</sup> 《人民日报》2013年3月9日

“我们的教育要改进，办出公平的、有质量的教育，满足老百姓的需要。同时，也要加大教育宣传和舆论引导力度，让老百姓看到教育的希望，感受到教育带给他们的实惠。”何达平呼吁。

### **全国政协委员、上海市教育委员会副主任 印杰：教育国际化不等于出国留学**

“对家长而言，这是一个市场的选择。”全国政协委员、上海市教育委员会副主任印杰认为，“出国热反映出我国优质高等教育资源还比较少，不能满足社会的需要。家长会衡量教育的投入和产出，如果他花了很多的时间和精力，发现进的大学还不如国内，他肯定就不会选择出国了。”

上海的教育国际化一直走在全国前列，印杰表示：“中国已经融入了世界，国际眼光和能力肯定是需要的，但是实现的途径有多种，教育国际化不等于出国留学，更不等于把高中办成留学预备班。”

“国际化的作用有两个，一是让学生的视野更加开阔，二是提高他的竞争力。中小学国际化，可以引进国外一些更符合素质教育的理念和方法，也可以做一些学生交流，提高学生的语言能力，在课内课外多涉及国外的知识和文化。每所学校、每个人都应该选取适合自己的方法。”

对于当下一些公立高中热衷办国际班的做法，印杰表示：“短期来看，学校往往追求的是经济利益，而不是为了提高办学水平、培养更好的学生。拿着政府资源做挣钱的事情，这种做法我不太主张。”

### **全国政协委员、山东英才学院董事长 杨文：国外学校不是保险箱**

“我的孩子17岁就出国了，被媒体报道为‘剑桥男孩’。”全国政协委员、山东英才学院董事长杨文有着家长的切身体会，她建议，“家长在识别中介机构 and 国外学校时，要多一些问号，多一些警觉，避免不可挽回的损失，让孩子受到终身伤害。”

“我当时就轻信了中介的宣传，孩子到英国以后发现只是一所三流学校，根本不具有国际招生的资质。后来孩子忍受着孤独和生活的艰苦，最终考上剑桥大学。”杨文认为，这得益于他们平时对孩子独立精神和自理能力的培养。

“大学教育、出国留学是走向社会的最后一站，但如果一个孩子从没离开过家，突然把他扔到陌生世界里，他就会惶恐无助，就会出现各种问题，甚至堕落沉沦。教育者和家长要做孩子成功走向社会的助推者，通过各种模拟的机会、真实的场景，让他去试飞，让他去获得适应社会的各种能力。”杨文说。

杨文注意到，出国的孩子大体分为两类，一类是志向远大、想学一技之长的，另一类是考不上大学，想出去镀镀金的。“这类孩子最容易出问题。我给家长的建议是，在国内不让人放心的孩子，就不要把他放到国外去，国外的学校不是保险箱。”

### **全国政协委员、北京语言大学教授 石定果：出国留学别盲目跟风**

“他们出去叫‘得瑟’，浪费父母的血汗钱，给国外的印象也非常不好。”全国政协委员、北京语言大学教授石定果谈起富二代在美国飙车撞人的新闻不无担忧。

“我们的基础教育和大学本科教育是很好的，我不建议孩子们过早出国。他们在本科阶段之前，心智没有完全成熟，独立生活的能力不足，世界观、人生观还没有完全形成。”石定果说，“出国留学选择专业时，切忌盲目跟风，不要看哪个专业赚钱多就扎堆。家长应该尊重孩子的兴趣爱好，人生设计要有长远目标。”

对于如何吸引留学生回国，石定果认为：“很多孩子在国外上完学，回国后感到不适应，对人际关系很恐惧。要发挥海归人才的创新能力，社会必须有更宽松的心态，要给他时间、空间让他去做。”石定果举了奥斯卡最佳导演李安的例子，“李安在美国留学后，7年都没拍出什么电影，要在我们这里不敢想象，社会就会认为你是一个失败者。”

“我相信，随着中国文明程度的提高，回来的人应该越来越多。”石定果说，“当年，条件那么艰苦，钱学森等一批留学生都能学成报国，今天也要让海外学子自身有这种愿望才行，不能太着急。”

### **全国政协委员、中国人寿保险（集团）公司原党委书记 杨超：企业欢迎有国际视野的人才**

在北京会议中心的楼道里，听说要采访出国留学的话题，原本匆匆前行的全国政协委员、中国人寿保险（集团）公司原党委书记杨超回过头来说：“我就是从海外留学回来的！”

杨超说：“我是上世纪80年代公派出去的，当时国外很看重，希望我们学完就留在那里，他们知道中国将来是个大市场，很需要中国的人才。现在，中国已经走上世界舞台、参与国际竞争，企业很欢迎具有国际视野的人才。我们公司的高级管理层现在25%到30%是‘海归’。我觉得出去过和没出去过的，有明显区别。他的思维、反应、思考问题的方式都不一样。”

“我觉得现在已经放得很开了，中国打开了国门，国外也愿意接受我们的留学生。而且，现在不出国也可以学到国外的技术。”杨超建议，“教育部门应该送学生出去，同时也要吸引更多外国的技术、人才进来。”

谈到“海归”光环背后的就业压力，杨超说：“只要有真本事，就业就不难。除非有个别学生出国是为了镀金，或者轻信中介机构，上了二流学校。”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> 《中国教育报》2013年3月11日第2版

## ● 经验借鉴

### 教授治学的理念与实现路径——纽约大学依靠教职工的经验和启示

**摘要：**“教授治学、学术自治”是现代大学治理的基本方式。实现这一理念的路径选择是多样的。本文以纽约大学为样本，阐述了教授治学的理念和路径，即学术自治是现代大学运行的基础，维护和发展教师权益是大学发展的基础，程序保障则是实现教授治学的基本方式，对我国现代大学制度建设具有借鉴意义。

**关键词：**教授治学，学术自治，改革路径

大学是知识创新和知识服务的高地。对于一所大学来说，教师在任何时候都是学校的主导力量。芝加哥大学第五任校长哈钦斯曾说过：“大学的光明未来，无论是经济上还是教育上，都取决于教职工的出色表现。”教师的发展是大学发展的基础。现代大学制度建设的重要目标就是要激发教师的潜能，而教授治学是保证教师集合体持续健康发展的制度保障。在这方面，世界一流大学为我们提供了许多可资借鉴的经验。本文力图以《纽约大学教职工手册》（Faculty Handbook）作为样本，分析世界一流大学依靠教职工而赢得良好声誉的经验，探寻现代大学坚持教授治学的理念，以及建立教授治学制度的路径。

我们选择纽约大学作为分析的样本，主要基于三方面的考虑：第一，基于纽约作为国际级的经济、金融和艺术中心，上海的城市发展定位和目标与其具有类似性。第二，基于纽约大学“教师和学生已经在法律、医学、科学、政治、艺术和美国人想象力等方面给这个城市提供了显而易见的领导气质”具备与纽约城市功能定位相匹配的国际化一流大学的地位。第三，基于与纽约大学合作筹建上海纽约大学已经在进行之中，了解研究纽约大学的管理运行体制机制不只是一个理论问题，更具有实际操作意义。

成立于1831年的纽约大学有着悠久而辉煌的历史，在19世纪末就形成了较为完备的大学制度。纽约大学关于教职工的规章制度，既体现了纽约大学自身的特点，更显现着深厚的美国传统文化背景。《纽约大学教职工手册》是该校规章制度体系的重要组成部分，主要包括三个部分：第一部分是大学历史和办学理念；第二部分和第三部分分别阐述教师的权利和义务以及纽约大学关于师资队伍建设和教师权益保障的其他校纪校规。该手册具有两大特点：一是内容详尽，对教师权利和义务内容规定全面、翔实，哪些事可以做，哪些事不可以做，一目了然；二是可操作性强，教师如何实现权利、如何保障权利，以及如何实现权利救济等程序性规定严谨且非常明确。可以说，作为大学的规范文本，该手册体现了实体正义与程序正义并重的特点。

#### 一、学术自治是现代大学运行的基础

“每一个伟大的学习机构的核心都是教师”，在《纽约大学教职工手册》中，现任校长约翰·塞克斯通非常直白而富有感染力地表达了对教师与学校关系的理解。他认为：“在一个日益复杂的世界，大学只有获得它全部支持者的信任，

才能继续保持在教育和研究领域中的领导地位。”因此，纽约大学视“多年来依靠教职工而赢得的良好声誉”为最为宝贵的财富之一。

约翰·塞克斯通的观点实际上代表了美国几乎所有优秀大学的主张。在任何一所大学里，教师的核心地位反映在学校的政策上，其最为首要和重要的体现就是学术自治和教授治学。建设一流大学，必须充分依靠全体教师的力量，调动教师在学校管理、教学和研究等方面的积极性，重视教师在学校改革和发展过程中的主体作用。坚持教师在大学中的主导作用，必须建立健全一套大学规章制度，一方面采取有效措施保护教师的经济利益、教学和研究自由等；另一方面，建立教师全方位参与大学管理的制度路径。

纽约大学的最高管理权属于大学董事会，但董事会对学术事务干涉较少，只把握大政方针，具体事务则由教授们负责。教授们的学术自治主要表现在两个方面：一是大学的自主管理。早在1893年，纽约大学理事会就通过修改大学章程，寻求新的资金赠与来实现大学的独立和自治。大学自主选聘教师、设定招生政策、安排教学计划，在联邦和州的法律框架内，纽约大学拥有管理大学一切事务的绝对权力，这样大学可以根据实际情况及时调整相关政策，避免与政府打交道时因繁琐而冗长的行政程序而使办事效率低下。拥有绝对的学术自治权力，是纽约大学能够发展成世界一流大学的重要因素之一。二是教师的学术自治。1915年，在美国著名哲学家、教育家杜威的领导下，美国一些大学教师在纽约成立了“美国大学教授联合会”(AAUP)，并发表了著名的《1915宣言》，其中规定的教师学术自治的主要原则为：教师有自由发表言论的权利；除非有道德缺陷或不称职，教师的职位必须得到保证；教师受处分前有申诉的权利，等等。可见，美国大学都标榜教师的学术自治。实现教师的学术自治权利，符合教师进行自由研究和教学以追求真理的客观规律，也是真正依靠教职工保证大学始终走在世界教学和研究前沿的本质表现。在纽约大学，教师的学术自治既表现在作为教职工集合体的学院自治上，也包括教职工个人的学术研究和教学自由。《纽约大学教职工手册》明确规定：“教师在研究和研究结果的公布上享有充分的自由……教师享有在课堂讨论的自由。”教师拥有相当广泛的学术自治权利，对于大学教师来说，其意义是不言而喻的。当然，大学教师的任何观点和言论都只能代表他们个人，与学校无关，因为他们不具有作为所在机构代言人的资格。

保证学术自治，还体现在对董事会权力的严格限定上。大学董事会虽然掌握着很大的管理权限，但大学章程规定了整个大学的教育问题都委托给学院的教师和大学评议会。比如，大学的一般政策规定，每个学院都有责任决定其学院的入学要求，决定需要学习的课程，以及获得学位所必须达到的学术水平；安排课程计划，制定学生指导的强制性规定，并向校长证明及董事会提议，对合格者颁发学位证书和学历证书。这项规定的最大意义不在于给了学院教职工多少自治权利，而是可以由学院最大限度地切合学生实际来安排教学计划，从而促进学生学术研究和创新能力的发展。

学术自治已不仅是教师们的个人权利，也成为现代大学运作的基本原则，这是包括纽约大学在内的世界一流大学管理运行的基础。今天的中国大学面临着改革和发展道路上的许多困难，解决这些困难，要求改革当下的政府与大学关系，对两者的关系合理定位，从目前的半依附状态转变为政府资助大学、服

务大学，大学真正作为具有独立的人格而存在。

## 二、教授在大学管理中居于决定性地位

“依靠教职工而赢得的良好声誉”。因此大学日常运行的各个方面，包括学术研究、教学、管理等，都必须依靠教师的力量来进行。教师在学校发展的各个方面所发挥的重要作用，需要通过制度设计以期得到实现。纽约大学章程明确规定：“大学的学术管理权有下列人员分享：一般的大学工作人员、院系工作人员、很多学院的教师、大学董事会、各大学及学院之间的会议和委员会。”

当然，学术权力不是大学运行的唯一推动力，教师也不是学术管理权的唯一拥有者。但是大学作为学术组织，学术权力是最重要的权力，学术管理权首先是依靠教师进行管理，教授在大学管理中居于决定性地位。当然这个重要的作用不只是通过教授个体的来实现，也是通过学术权力的组织化形式得以确认。纽约大学章程设定了董事会和大学评议会的权限，赋予大学评议会以广泛的权力。“在校长领导下，整个大学的教育问题都委托给学院的教师和大学评议会”。

“大学评议会被授予权力，以解决‘影响多个学院的教育问题以及学术委员会规章’。大学评议会对这些问题的决定取决于全体教职工的决定，除非个别教师对决定提出异议，决议被董事会否决”。“大学评议会也是学校学术规章、结构、程序的审议机构，审议的内容包括学术计划和结构、人事部门及预算政策、学院的发展、大学的委员会，还有学校的科研与教学的关系。大学评议会给校长提供建议，通过校长将大学的政策和实践传达给学校董事会”，等等。

此外，纽约大学还设立了由学院教职工参与大学管理并发挥实质性作用的教授委员会、院长理事会等。教授委员会是一个全校性的由选举出的教授组成的机构，根据每一个学院教职工人数的规模，选举一名或多名代表参加教授委员会。大学章程规定：“教授委员会须考虑任何与教学和管理有关的事务，且必须像大学评议会下的功能委员会一样运行。教授委员会须指定代表参加大学评议会下设的功能委员会。教授委员会认为任何事项需提请大学评议会时，可将该事项提请功能委员会注意。教授委员会希望与校长讨论任何事项时，可以将该事项提请校长注意。教授委员会按照校长或董事会的指定，行使其他教学职能。”

依靠教师首先要尊重教师的参与权。在学院或学校的重要制度安排方面广泛听取教职工意见，取得他们的理解和支持，这是发挥教职工在学院事务中主体作用的具体表现。纽约大学规定，董事会主席在向董事会建议某个学院院长的任命前，应该与这个学院的教师、教授委员会代表或学院代表进行磋商。拥有投票以决定涉及自身利益相关事宜的权利或是参加教师会议进行讨论是教职工参与大学管理的重要体现。在各个学院拥有投票权的成员组成上，学校就规定除了董事会主席、大学校长和学院院长外，所有的全职教授、副教授和助理教授都拥有投票权；另外，所有的学院教职工也都有资格参加教师会议进行讨论。

《纽约大学教职工手册》的各项规定重视体现教师是学校发展之根本的理念。在大学，教师是学校事业赖以发展的中流砥柱，所以大学在制度设计上必须充分吸纳最广泛的教师参与到学校各个级别、各个层面的管理之中。

### 三、维护和发展教师权益是大学发展的基础

现任纽约大学校长约翰·塞克斯通认为，“大学的自我定义”，来自于每一个教师“作为真正的参与者采取行动”，教师“把集体利益内化成为你们个人利益的一部分，从而树立起一个共同的大学理念”。因此，大学与教师的关系之重要内涵，就是要切实维护和发展教师的权益。在维护和发展教师的教育教学和科学研究的权利，民主参与学校管理的权利的同时，维护和发展教师获得薪酬福利的权利、进修培训的权利、休息权和文化生活权利等等。

约翰·塞克斯通宣称：“我们正在建立一所具有独特地位的大学，我们不会妥协，我们有能力请到最优秀的人才加入你们当中”。这一方面体现了学校求才若渴，最主要的还是因为大学给优秀人才提供了最大程度实现个人价值的土壤，这种土壤的重要成分是大学维护和发展教师在各个方面的权益。

对于一所大学而言，除非吸引来并留住最好的教师，否则其他一切都将是白费力气。反之，如果我们做到了这一点，其他的就相对容易了。获得稳定有保障且具有竞争力的薪酬待遇是教职工能够安心进行教学和科研的前提和基础，也是激发教师潜能、为学校发展做出最大个人贡献的保证。芝加哥大学第七任校长比德尔引用洛克菲勒的一句名言“必须雇佣最好的人”来诠释他的理念。纽约大学详细规定了不同类别或职级教师的薪水支付方式、支付时间以及根据法律规定应交的税额和税种等。除了尽量保持并不断提高教职工的薪酬待遇，还设定一些特殊的岗位来保障教职工的经济收入。比如学术终身教职，虽说该职位设立的初衷是为实现教师的教学和研究自由，不至于受外界其他因素影响而开除教师，但学校也强调，学术终身职位聘用是实现某些目的的一种手段，比如提供足够的经济保障，使教学这种职业对有能力的男性和女性充满吸引力。

在休假福利方面，除了正常假期，学校还从为广大教师更好的休息角度出发设立了公休假。公休假是没有补偿金的假期，或是因健康原因的假期，这个假期被定义为以鼓励教职工（包括持有教师职称的行政管理人员）从事学术研究或其他能够提高其学术成就及服务大学能力的活动为目的的假期。学校还对有偿请假和无偿请假进行了区分。个人事假一般都是无薪的，而从法律角度讲，教职工由于怀孕、分娩或其他医疗因素无法工作导致的缺席必须至少与因疾病和残疾导致的缺席一样受到亲切的对待。教职工分娩时，在分娩日前后她可以享受连续六周的带薪产假。另外，根据纽约大学长期残疾保险，完全残疾超过六个连续日历月的全职教职工也可以主张福利。

此外，有的教职工可能面临照顾新生儿或是病重的子女父母等额外要求，此时，这些教职工有权利请求学校给予其减免工作量，但在减免工作量期间，教职工所在学院应继续在财政上对教职工的薪水负责。需要雇佣相应的替代者，则对课堂教学工作量减免的财政支持由大学工作量减免基金承担。这是大学对待遇到特殊情况教职工的一种特殊政策，并为此设立了专门的基金来支持此项政策，可见大学管理者对待教职工经济利益的重视程度。

对于大学福利，《纽约大学教职工手册》专辟一部分进行说明。纽约大学的教职工享有很多福利待遇，包括住房保障、对教职工服务进行认可表彰、以及外出旅游等等。比如，纽约大学规定大学拥有的住房提供给教师和工作人员，

以提高在纽约大学的学术生活质量。这样一方面减轻了教师尤其是年轻教师的生活压力，可以依靠大学公共设施来潜心进行学术与教学研究；另一方面，较近的住房通过把教师、工作人员和学生集中在一起而营造一种校园的感觉。通过增加教职工与学生、与同事、与研究工具的接近程度来支持大学的学术使命。这些维护教师权益，构建大学共同体，支持大学学术使命的理念和制度实践，对于我们构建现代大学制度，同样具有重要的借鉴意义。

#### 四、程序保障是实现教授治学的基本方式

建章立制、依法治校是大学持续发展的基础。大学的发展和运行，不只是依赖于大学管理者的亲历亲为，更有赖于大学每一个成员的有序参与。因此《纽约大学教职工手册》提出了明确的目的，就是“使纽约大学教职工和管理机构中的成员熟悉了解该大学一般的组织结构、机构功能和各项政策、程序和惯例”。一方面，现代大学的必须依靠制度管理运行，校纪校规必须是全方面、立体式，涵盖学校运行发展的各个层面各个领域，注重从实体和程序两个方面保障各种权利义务关系的有效协调。另一方面，大学的组织结构、机构功能和各项政策、程序和惯例必须成为每一个教职工的行为准则，熟悉了解这些制度，是每一个教职工的权利。

纽约大学的每位新进教职工都会收到一本教职工手册。手册的内容具有宣示性和引导性，包括了学校历史文化传统的介绍，有助于大学共同体成员的情感认同。更重要的是，对于涉及教职工的权利义务及其行使权利履行义务的方式途径等都作了明确的规定。详尽具体明确和很强的操作性是《纽约大学教职工手册》的显著特点。这就意味着，作为一个大学共同体的成员，在行为方式和利益追求上具有可预期性。《纽约大学教职工手册》明确了教师的分类，并对终身教职的助理教授、副教授和教授等各个层次职称，以及属于非终身教职的代理教授（acting professor）、访问教授（visiting profess）、研究教授（research professor）、兼职教授（adjunct professor）等的任职资格和任职期限都作了明确规定，并根据不同学院再加以区分。职称任职资格涵盖个人性格、学术、教学能力以及在本领域中的声誉等多个考察项目，任职更高级别职称岗位的时间要求也根据不同学院和学科而有所不同。这些规定使教师清楚了解哪些行为可为、哪些行为不可为，可以对自己的职业生涯进行规划。

程序化和可操作性是衡量大学制度有效性的重要标准。纽约大学设置了较为系统的程序性规范，保障教师行使学术管理权。以教师的聘任制度为例。设置了提前告知程序、任命和解雇程序、权利救济程序。

提前告知程序是指对从其他机构到纽约大学任教的教师，对于到校之前提供的告知性的服务程序。在初步任命生效之前，应由院长将建议呈送大学校长和负责学术事务的执行副校长，以获批准。教师将获得校长办公室和负责学术事务执行副校长的书面通知，告知其先前的服务在纽约大学试用期间是否被认可。

教职工任命和解雇程序环节紧密相扣，最大限度防范院长滥用权力，保证教师的利益不受侵犯。纽约大学规定了教师的任命必须经过部门推荐，由部门领导向由具有终身教职教师组成的咨询机构进行咨询，部门领导将相关的建议转递给相应的院长，院长最终选择同意或否定建议。对于学校不准备聘任的教

师，大学详细规定了相关通知送达到教师个人的时间，一般都在聘期到期的前半年或一年，这就给了受影响的教师一个较长时间的思想与行动上的准备，也是程序设计人性化的表现。纽约大学《关于学术自由和终身职的声明》对终止教师终身任职资格作了详细规定。这些规定包括解雇程序的启动，教职工听证小组进行听证，教师职位委员会听取听证小组的报告，受影响教师上诉到大学职位上诉委员会，以及职位上诉委员会应当采取何种行动，各个小组和委员会组成人员的来源及资格，各个调查环节应当持续的时间和时间节点以及投票方式等等，均给出了实体和程序上的详细规定。目前，纽约大学拥有全兼职教师达4000余人，解雇一名教师要耗费如此巨大的人力和时间成本，实际上真正使用这套程序的并不常见。但从制度建构的角度看，这是从实体和程序两个方面最大限度地保障当事人的合法权益的需要，是必不可少的。

纽约大学设定了一套复杂却又必不可少的教师权利救济程序，主要包括投诉违纪教师的主体、受理机构及其运作、调查审理及听证程序等等。对于所有教职工来说，无论是遭到解雇还是受到违纪投诉，有两个关键的环节将保护到他们的合法权益：一是听证，二是申诉。进行听证的时候，由学校出面邀请包括当事人所在学院教职工在内的相关人员组成听证委员会。听证委员会根据普遍设定好的议事规则，通过讨论最终投票决定听证报告。这个过程是广泛听取各方面意见的过程。通过全面了解事实真相做出的决定，可以避免由于掌握信息过少而做出错误的决定。受影响教职工可以就听证委员会作出的实施惩罚措施的决定进行申诉。申诉应提交给大学校长。申诉的根据应当是该决定没有得到作为整体且记录在案的大量证据的支持，或者是诉讼过程没有完全遵照既定的原则进行。对涉及到学术不端行为的案例，在受影响的学校内启动程序以调查实情的大量证据也应当成为申诉的根据。任何此类申诉都必须在收到听证委员会的决定通知15日内呈送大学校长。校长可能咨询其认为合适的个人或团体的意见。决定申诉的时候，大学校长可能确认或推翻听证委员会的决定，可能将案件退回给同一个或不同的委员会进行重新或进一步调查，考虑到其所认为需要的实体正义，也可能增加或减少实施的惩罚措施。凡是学术不端行为正在审议时，校长可能同样将案件退回给相应学院的院长以要求同一个或新的委员会进行重新或进一步调查。该委员会依照管理此类案例的规则条款而任命。对于教师的申诉程序，《纽约大学教职工手册》专辟一部分进行说明，目的是通过这些程序，保证教职工能够寻求矫正对他们的不利处理。在程序上，学校还规定听证委员会只能对申诉的程序进行审查，尤其是对于一些学术问题，委员会不应判断学术价值，但只需查明程序性保障措施是否得到遵守。这是避免外行人评价内行人学术水准或标准的最好方法。1986年由校董事会制定颁发了《解决学术不端控诉的原则和程序》，对学术不端行为的定性，作出学术不端的评判所要遵循的条件等作了明确具体的规定。程序的设定主要包括从揭发控诉到初步询问，从调查到诉讼等等。甚至解决学术不端控诉的评判过程中什么时间该开始某一项工作，这项工作最多可以持续多长时间，以及权利人如何行使自己的权利以保护自己的合法权益，都有详尽的规定。

大学作为一个学术共同体，需要崇高而明确的价值引导，也需要理性而切实的利益驱动，还需要合理而有效的规范制约。纽约大学以其170多年的文化传统积淀，形成了大学“对合法和合道德的行为的强有力的道德承诺”，同时，形成了“依靠教职工而赢得的良好声誉”的优良传统，这是其保持在教育和研

究领域中领导地位的重要因素之一。另一方面，“所有的教师和员工都应该按照相应的法律和道德原则来履行他们的责任”，“关于大学原则、标准和政策如何应用的问题，都应该提请相关院长和大学管理者的注意”。把原则、标准和政策，化为可操作的应用，成为大学和所有教师员工共同遵循的契约，才使得所有教职工能够为了实现大家心中共同的大学理念而团聚在一起。每位教职工身上所具有的优良品质很大程度上决定着大学的品质，决定着大学取得的成绩。<sup>16</sup>

## 美国公立研究型大学校长遴选的经验与启示

**摘要：**美国高等教育的多元化，决定了其大学校长的遴选不可能有统一的程序和标准。每所大学根据其公立或私立性质、层次、规模、使命、文化传统及所在州别等不同因素，其具体遴选操作千差万别。文章着重介绍美国公立研究型大学在校长遴选方面比较普遍的做法、经验和挑战。

**关键词：**美国公立研究型大学，校长，遴选

大学校长选拔不能脱离一个国家的政治、经济和文化传统，乃至所在大学的个性和文化传统。想要了解美国的大学校长遴选，必须从其特定政治、经济和文化背景入手进行分析。美国各所大学根据其公立或私立性质、层次、规模、使命、文化传统及所在州别等不同因素，有遴选步骤、过程、标准或侧重点上的区别。

### 一、校长遴选的重要性

校董会是美国各大学的最高领导机构，其成员均为校外人士。公立大学校董会成员的产生方式多种多样：有通过州民选举的密歇根州和伊利诺伊州；通过州长提名、州议会同意的加利福尼亚州和弗吉尼亚州；通过州议会选举产生的明尼苏达州和北卡罗来纳州；也有通过相关学会、校友会推选，州议会任命的宾夕法尼亚州等。

各大学校董会参与校务决策的程度根据校董会组成方式与具体任务之不同而不同，但无论是公立还是私立大学，校长的遴选都是各大学宪章赋予校董会的基本权利，同时，也是校董会必须履行的职责。一旦现任校长任期将满或由于现任校长提出辞呈而出现空缺，校董会就要主持校长遴选的工作。

随着大学功能的丰富、社会地位的提高，大学与社会其他组织的互动越来越广泛、影响越来越大，现代大学已经成为一个相当复杂的组织，大学校长职务的挑战性及重要性与日俱增，“校长遴选过程远远超越了程序上的意义，它是塑造一所院校命运的关键一步”。因而，保证遴选出高效的高级管理者对校董会和整个大学来说都是艰巨而具有风险的任务。密西根大学名誉校长詹姆士·杜德斯达（曾任该校校长）认为，大学校长的遴选就如同一场政治竞选，但遴选大学校长的难度和复杂性要远远超出遴选企业或者政府的负责人。

---

<sup>16</sup> 《全球教育展望》2012年第11期 华东师范大学法律系教授郭为禄华东政法大学外语学院讲师 李家铭

## 二、美国大学校长遴选的基本程序

经过多年的实践探索，美国大学根据自身情况已经制定出比较完善的遴选程序和标准。但每所学校具体操作不尽相同。如纽约州立大学系统虽发布了统一的《州属院校校长遴选指导原则》，但其中专门指出，由于系统内每所学校的使命不同，规模各异，具体遴选细节可根据各自情况商定。

美国大学校长遴选过程相对较长。多数要花费6~18个月，一般包括如下环节：

第一，集思广益，确定校长的遴选标准和任职资格。校董会广泛征询教授、学生、校友会等相关团体的意见，结合大学的发展目标和特点，讨论确定新任校长的任职资格，具体要求往往包括学术背景、个人品质与行政能力等方面。近年来，由于美国公立大学面临经济压力，越来越多的大学在校长选拔中强调校长的行政能力与筹资能力，而对校长的学术成就要求并不太高。

第二，考虑不同利益团体的需求，成立具有代表性的遴选委员会。校董会组建由来自不同利益群体的代表组成的遴选委员会。一般说来，委员会由校董会成员、教授、职工、学生、校友代表及社区代表组成（各校具体组成比例、结构有所不同）。遴选委员会成员可能从未从事过遴选工作，也可能对教育行业毫无了解。一些大学还组织专门的教授、学生征询委员会供遴选委员会征询，但征询委员会无权参与决策。

第三，广泛征集候选人，通过各种途径缩小筛选目标。首先，遴选委员会将遴选标准和任职资格公之于众，在全国著名的杂志、报纸等媒体上发布广告，请相关人员推荐人选或直接动员重量级人选报名，包括委托专业咨询公司寻找符合条件的候选人。有些大学还直接跟一些在教育界或其他领域有较高声望的重要人物进行秘密联系，劝说他们应聘校长。其次，在确定候选人名单后，遴选委员会依照遴选标准，将不合格者剔除，拟订一个范围较大、人数较多的初始候选人名单进行深入考察。这时，有些州甚至会动用调查部门来核查相关情况，如田纳西大学在遴选校长时，就动用田纳西调查署核查候选人的信用记录和犯罪情况。随后，遴选委员会通过多种渠道深入了解候选人的素质，面试候选人，根据遴选标准逐步缩小候选人的范围，经过反复斟酌筛选出一份只有几个人的小名单，这份名单可以是1至2人，也可能3至5人。

第四，校董会投票表决和公布遴选结果。在对入围候选人进行更深入的背景调查、深入面试后，校董会听取遴选委员会主席的全面介绍，面试入围候选人，以全员投票方式选出校长并公布结果。

## 三、美国公立研究型大学校长遴选标准

如前所述，在遴选初期，校董会广泛征求各方意见，结合大学发展战略目标、自身特点和当地经济发展需求等多方面的因素，确定遴选标准，作为招聘新任校长的依据。近年来，由于美国公立研究型大学面临各方面的新挑战，多数院校调整了其校长遴选的标准，更多地强调未来校长领导和管理复杂大型组织的能力；与校园内外不同群体，包括州政府合作的能力；从公私部门及政府筹款的能力等。下面谨以弗吉尼亚大学和华盛顿大学为例介绍美国公立研究型大学校长遴选标准。

## （一）弗吉尼亚大学

弗吉尼亚大学由美国前总统托马斯·杰弗逊于1819年在弗吉尼亚州的夏律第镇（Charlottesville）创建，是知名的公立研究型大学，在全美公立大学中排名第二，仅次于加州伯克利大学。

该校在2009年遴选校长时指出，由于州政府拨款的巨额缩减，新任校长所面临的巨大挑战将是争取更多的资金来源，创建适合公立高等教育的新财务模式。

在具体标准方面，弗吉尼亚大学提出：新任校长应该是一名知名的学者、教师，具有领导公立大学的热情，了解弗吉尼亚大学，善于与学生互动，具有以下特质：一是善于用人，能建立一支致力于不断进步和尊重多样性的有效团队；二是清晰阐述学校未来发展的远见，达成共识并确保有效实施；三是认识到与联邦、州政府以及当地社区建立合作关系的重要性，了解弗吉尼亚州的政治氛围；四是认识到领导医疗中心的复杂性和挑战性；五是在全国及本州范围内为高等教育所面临的挑战呼吁：如多样化、入学机会均等、可负担性、问责制以及为确保财务稳定建立新的财务模式等；六是认识到大学在地区新建学院所发挥的日益重要的作用；七是支持以学术成功、体育精神和竞技实力为重点的大学体育运动；八是拥护大学的核心价值和文化的：学术活力、荣誉、相互尊重、多样化、公共服务以及学生体验。

## （二）华盛顿大学

华盛顿大学位于华盛顿州，是美国西海岸历史最悠久的综合性大学，2012年位列《美国新闻与世界报道》全美综合排名42名，全美公立大学排名第四位。

该校在2010年遴选校长时提出，为迎接21世纪在教育、学术及研究等方面的挑战，新任校长应具备以下特质：领导和管理复杂大型组织的能力；理解并欣赏拥有医疗中心及成功体育运动项目的高水平公立研究型大学的文化和使命；与校园内外不同群体，包括州政府合作的能力；从公私部门及政府筹款的能力；有效沟通的能力；致力于创造鼓励并嘉奖跨学科研究的学术气氛；致力于利用研究资源提高本科教育质量；正直、诚实并致力于培养机构健康、完整的核心价值观；在推动和实施战略变革方面展现出成功的领导力；致力于推动教学质量全面提高。

为方便遴选委员会具体操作，该校围绕以上特质确立了管理领导能力及个人性格品质两类评价标准。在管理领导能力方面要求未来的校长具有以下能力：分析并解决管理类问题的能力；吸引有才能的管理者并与之合作；了解财务管理；理解并致力于本科和研究生教育、研究及创造力、与社会互动、共同管理、跨学科研究、研究与本科教育的结合、教学质量、积极向上的工作环境以及与校园内外的互动；理解并致力于发展多样化及多种文化；向不同观众群，如学生、教工、校友及州政府解释复杂问题的能力；有效地宣传学校及其使命；有向私营部门、公众及公司筹款的丰富经验并致力于此项工作。在性格和品质方面，要求未来校长追求优秀、正直、谦逊、善于沟通和倾听、行为得体、幽默并善于消解压力。

#### 四、美国公立研究型大学校长遴选的特点及面临的挑战

经过多年的实践，美国公立研究型大学建立起了比较成熟和有效的遴选程序和标准，但其遴选程序并非尽善尽美。遴选是遴选委员会代表各利益团体相互博弈、选出能平衡各方利益的校长的过程，因此选出的往往并非是最优秀、最适合大学发展的校长，而是最缺少争议的候选人。正如台湾著名学者林孝信指出，“不加区别地套用政治民主于学术机构，忽视了学术机构具有不同于一般政治领域的运作逻辑，从而增加了学术领导的困难，最终会导致大学品质的滑落”。总体来说，美国公立研究型大学的校长遴选具有以下特点：

第一，受各种复杂因素交织影响，涉及多方力量博弈。从表面上看来，美国大学校长的选拔是学校的自主行为，具有高度自治性，具有“公开、公平、公正”的特点。但这并非意味着学校自身有完全的决策权。杜德斯达认为，公立大学的校长遴选实际上是“高度政治化的过程”。犹他州立大学前校长克米特·霍尔则指出，“外表上公开并不等同于事实上的公开。”

首先，遴选委员会“就像一个大杂烩，有二三打人员之多，包含着行政管理人员、教员、员工代表、学生、校友、政界和当地商业界的代表”，代表着不同的利益团体。在遴选过程中，不同的利益团体都试图以其政治观点和议程来影响遴选的最终结果。有些团体关注如何提高大学的学术质量，其他团体则更关注校长对大学传统体育运动项目、社区服务甚至有争议的政治事件的态度和立场。其次，遴选委员会与校董会面临内部利益团体（教工、学生和管理者）和外部利益团体（校友、赞助者、政客、特殊利益集团以及媒体）强有力的游说。如在初始候选人名单确定后，各相关利益团体都极力推荐自己的“意中人”，力争他们能进入遴选委员会提交给校董会的最终入围名单。此外，媒体通过其报道角度、内容的选取也从某种程度上影响遴选的进程和结果，曾有利益集团通过提供虚假信息给媒体而成功地“阻截”不属于其阵营的竞争对手。最后，校董会成员的个人政治背景和鲜明个性也会影响遴选进程和结果。如校董会成员操控遴选过程，使之对自己“心仪”的候选人有利。再如得州农工大学2007年遴选校长时，校董会最终决定不用遴选委员会的推荐人选名单而另选英明。在遭到多方反对后，校董会主席琼斯仍表示：“大学有共同管理的传统，但遴选校长的权力和职责完全由校董会自身承担。”

第二，规避阳光法案，保持遴选的相对隐秘性。根据美国《公开会议及公开记录法》（俗称“阳光法案”），公立机构应该公开包括校长遴选在内的相关信息供公众和媒体查询，包括对候选人进行公开采访等。但近年来越来越多的公立大学倾向于合理规避阳光法案的有关要求，不公开有关候选人的信息，保护候选人的隐私权。曾任哈佛大学校长的德瑞克·博克表示，优秀候选人常已有满意的工作，不要求求职，如遴选程序公开，许多优秀的候选人会望而却步。因此，挖掘优秀候选人并鼓励他们应聘，是遴选的关键工作，否则遴选委员很容易为大批平庸的申请人忙得团团转。针对这种现象，自1998年以来，已经有22个州修改《公开会议及公开记录法》，将应征公立大学校长职务的候选人排除在应公开名单之外。同时，为了尽量合理规避阳光法案，避免不必要的法律问题，各校近年来普遍建立专门的校长遴选网站，公布遴选委员会组成、遴选标准等内容，并提供公众可发表意见的平台。

第三，校长候选人范围从以学者为主扩大到其他领域。近年来，大学规模越来越庞大，结构越来越复杂，人员越来越繁多，职能越来越扩展，从教学、科研到创收，从学校发展大计到巨额筹款和管理等无所不包，美国大学校长领导的性质发生了变化，董事会对校长的管理理念和能力提出了很高的要求，来自政界、商界等的候选人逐步进入遴选视野。根据美国教育协会（ACE）的最新统计，2011 年全美非学术机构背景的大学校长占 20%，而 5 年前这一比例为 13%。

第四，专业咨询公司在校长遴选中发挥重要作用。根据美国教育协会的最新统计，56% 的美国大学校长是通过专业咨询公司选拔产生的。美国已建立起一支比较成熟的为高等教育遴选高级管理者服务的专业咨询公司队伍，他们有长期从事高校管理层招聘工作的专业经验，掌握一批高校领导人的背景信息和求职意向，熟悉遴选程序，精通与高校领导沟通的技巧，能够帮助临时组成的遴选委员会明晰目标、设定时间表并解决可能遭遇的问题等。杜德斯达指出，专业咨询公司也有其弊端，如过于重视背景核查而忽视了更重要的特质；试图通过强力推荐某候选人影响遴选进程和结果。此外，使用专业咨询公司的花费也相当可观，密苏里大学 2011 年和田纳西大学 2010 年遴选校长的预算分别为 234500 美元和 212375 美元，其中支付专业咨询公司分别为 157500 美元与 16 万美元。为节省开支，伊利诺伊州 2012 年 7 月通过法律，禁止其公立大学在选拔校长之外的高层管理者时雇佣专业咨询公司。

第五，对教授在遴选中应该发挥多少作用争议颇多。美国高教界部分人士认为，在遴选校长中教授的权力与责任应限于学术相关事项，如教授们拥有过大发言权，往往会形成仅重视候选人的学识而忽略其行政能力的局面；此外，教授们作为遴选结果的直接受益者，容易受本位主义的支配导致无谓的纷争。曾任哈佛校长的德瑞克·博克持此观点，他认为教授们的定位首先是专业团体的一分子，然后才是所属学校的一员，他们因限于经验，多乏恢宏之视野。杜德斯达赞成以上观点，认为教授们往往对现代大学校长的职责缺乏了解。

第六，遴选委员会非常关注候选人配偶的情况。虽然根据法律规定，遴选委员会不得对候选人的婚姻状况有歧视，但在实际操作中，很多遴选委员会会相对秘密地了解候选人配偶的有关情况。曾担任麻省理工学院校长的霍华德·约翰逊说，“麻省理工不但选校长，还选校长夫人。”高教界普遍认为，大学校长夫人虽然没有正式的头衔，却被期望担当“筹款者”以及“外交官”等职责，对校长能否成功治校发挥着重要作用。近期，由于佛蒙特大学前任校长夫人干预学校管理，该校董会在其新任校长上任之前对校长夫人的职责进行了规定，“校长夫人没有指导大学雇员的权力，也无权指挥大学雇员的行动”“校长夫人在从事志愿筹款活动时必须得到校董会的批准”。

此外，业界人士还认为，美国的大学校长遴选还存在一些盲点：一是缺乏指导性的实证研究，多数遴选凭经验进行；二是人才库储备不够；业界人士建议开发更多的大学校长培训项目，提前培养大学的学术和行政领导，帮助他们做好职业发展规划，为校长选拔储备足够的人才。

## 五、美国公立研究型大学校长遴选对我国的启示

我国正处于建设人才强国和创新型国家的关键期，大学肩负着艰巨的历史重任。建设和造就若干所世界一流大学和一批高水平大学不仅需要多方面的优质教育资源，更需要能够率领大学向一流目标奋进的杰出校长。在借鉴世界各国经验的同时，我们必须认识到，我国的大学校长选拔制度要具体结合我国政治、经济、文化制度、大学历史背景和发展现状以及每所大学的自身特色。

第一，健全教育法规和相关制度，从制度上保障高质量的大学校长遴选。美国大学校长遴选基于各州宪法或基本法，以大学的办学章程作为主要依据，在大学章程中对校长及其副校长等职务的选拔有着细致的规定。为适应建设世界一流大学和高水平大学的需求，选拔出一批懂教育发展规律、善于管理的大学领导人，必须有坚实的制度基础。建议我国在进一步加强研究的基础上，健全相关教育法规和制度，使校长选拔有法可依、有章可循。

第二，对大学校长角色进行合理定位，建立选拔指标体系。纵观美国一流公立研究型大学，无一不对其校长的遴选标准和职责有清晰的定位。正是由于美国大学在不同的历史发展阶段力求准确地把握了校长的角色定位，并在此基础上遴选出满足大学发展需要的校长，才保证了美国高等教育的蓬勃发展。我国也应根据高等教育现阶段发展状况及各校不同使命，对其“掌舵人”进行合理定位、量体裁衣，并在此基础上建立明晰的选拔标准。

第三，注重大学校长的综合能力，不过分强调学术背景。学术大师往往不能与好的大学领导人画等号。克拉克·克尔（Clark Kerr）说过，大学校长应成为教育家、社会活动家、企业家等。随着大学规模的扩大和任务的日益复杂，大学校长很难“双肩挑”并“双肩都过硬”。大部分美国大学校长在任职内基本上都停止了原来的科研工作。如果大学校长过多关注自己的学术发展，极易导致对学术资源的占有，及对大学管理服务的忽略。建议我国在考察选拔大学校长时，着重考虑其管理能力、协调能力及学术背景等综合因素，选拔出专心于大学管理服务的领导人。

第四，试点开展大学校长选拔，逐步积累相关经验。大学校长选拔是现代大学管理制度的重要组成部分，也是深化高校人事改革的重要环节。我国教育部已于2011年12月启动了公开选拔直属高校校长试点工作，采用专家遴选、面谈形式等，这些都是为完善大学校长选拔办法而进行的探索。我国应在试点过程中积累经验，逐步扩大试点范围，不断完善相关办法，提高选拔的科学化水平，以点带面，为建设有中国特色的大学校长选拔制度提供有益借鉴。<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> 《世界教育信息》2012年第12期 作者：中国驻美国大使馆教育处 周惠