责任编辑：戴菁　E-mail:daijing314@163.com　电话：010-62805132　　2014年3月24日

学术管理中的行政与学政

□王海光

大学教育的行政化，是现在被人们诟病最多的事情，认为这是中国大学培养不出人才的一个根本症结所在。这样说教育行政化的弊端问题，当然是不错的。大学教育不按照学术轨道运行，办成了唯唯诺诺的官府衙门，还能称其为大学吗？但是，如果再认真考察一下，这种行政权力独大的情况不仅在大学教育，也不仅是教育领域，而是一个在知识领域中普遍存在的现象。所以，在我们批评大学教育行政化的同时，还要进一步看到，行政管理本身也是有专业化分工要求的，目前大学的教育行政也是一种官本位体制，把社会管理的行政和知识管理的行政搞到了一起，这就把不同行政的不同功能也给搞混乱了。

官位有高低，职业有分途。公共行政和学校行政在职能上有很大的区别。公共行政是与国家权力相联系的管理，要求令行禁止、执行得力、落实到位。“学政”则是专业化的知识管理，是通过开发与整合智力资源，为发扬学术、开发智力、活跃思想、培育人才服务的。一个学校、系科和学术部门的单位领导，乃至中央与地方的教育官员，都可归为“学政”系列。两者一是务“实”之职，一是务“虚”之职。

行政之官与“学政”之官在管理类型的区分上，一是权力型管理，一是权威型管理。前者行使的是国家法度，这是具有强制性的权力之管。后者旨在开发民智，培养人才，需要通过正确的政策引导发挥非强制性的权威之管。两者虽然都是管理，却是两条道上跑的车，管理方式大有迥异。知识管理的目标是为知识的生长提供组织的、物质的、智力的资源保障，属于比较典型的权威型管理。相比于更多地运用强制方式的公共行政管理，学术教育单位的领导者是以搭建起一个知识生长的平台为己任，其行为方式更像是一个经验丰富的会议主席——既要让每位与会者都充分发表意见，又要使大家在知识的交流中相得益彰，能够在众说纷纭中掌握住讨论的方向。

营造好一个有利于知识成长的学术环境，这并不是一件简单的事情。在分工发达的社会，人们对一个著名大学校长的尊重，并不亚于对总统的尊重。甚至认为，一个好的总统，未必能胜任一个好的大学校长。这种尊重，是基于大学校长是学术知识监护者身份的认识，表达的是对文化教育的尊重，也说明社会对两种不同功能的管理差异已经有了普遍的认知。

行政管理活动是通过强制、说服、示范、引导等手段来实现其管理目标的，核心是以权力规范人们的行为。知识本身无疑是一种权威力量，但这属于是影响力的权力，而不是强制性的权力。知识传承和知识创新的活动，是人们探求真理的科学活动，需要自由开放平等理性的学术氛围，彰显的是掌握知识、通达学术的能力。所以，知识管理活动有别于其他行政活动，具有为发扬学术自由、维护知识传承提供条件和保障的服务性质。不能靠强制力进行直接干预，不能以领导方面的意见决定一切，其主导性意见需要通过说服、示范、协调、沟通的方式，形成大家的共识。这是一种指导性的行政管理活动，需要管理者具有良好的知识理念和学术修养。如果不懂得治学之道、教育之方，就无法有效地进行协调和沟通，不能发挥人们知识创造的积极性，甚至会陷入“失语”的尴尬境地。

我们的教育体制受苏联的影响很深，教育行政化的根基比较深厚，迄今仍然还是行政主导的管理模式，仍通行以行政级别来评价一个学府的水平高低。由于学术教育单位的管理是政府行政的延伸，“学政”的职能角色一直是比较模糊，时有不符合知识发展规律的行政干预。这是学界很是有些尴尬的地方。

改革开放前，在“知识分子成堆”的地方，常有“外行领导内行”的言论，这是知识分子对治学之人管治学之事的一种冀望。现在的知识环境已经发生很大变化，各高等学府的领导者不乏高学历、高职称，不少还是有知名度的专家学者。这应当是“内行领导内行”的局面了。但还是不断出现一些“强按牛头饮水”的“教育改革”，假冒伪劣的“科研成果”，学术腐败的程度有增无减，而且有些还出自一些著名学府。这说明，即便是知识分子当政，也不能保证就一定能按知识规律行事。其根本问题，就是要把行政权力和学术权力剥离开来，各行其道。从大的方面讲，这就是在国家层面上如何实现学术发展的问题；从微观方面讲，这就有一个切实保障学术权力的机制问题。

在目前的情况下，以行政权力管理学术固然不可取；完全靠学术力量进行自我管理，也是难以应付单位内外上上下下的各种繁杂事务。最需要既通晓为学之道，又有行政管理之能，能够把学术和行政结合起来的“学政”型管理人才。我们所说的“学政”，是从事知识管理的“内行”领导，在形成行政人员和学术人员分工合作的管理格局中，有居中协调的权威地位和平衡作用。知识管理所要求的行政权力，是为学术自由提供保障的权力，越是能促进知识的进步，其权力也就越有力量。这是一个很高的职业要求。

“学政”固然最好有一定的学术经历，但学术水平的高低，与管理能力并没有太大关系。需要警惕的倒是某些对知识并无诚意的学界人物。不但要以名求权，谋求政治的权位之实；还要以权求名，谋求学术上的权威之名，其危害更甚于一般政客。

“学政”需要通晓为学之道，但大不必以学为能。学术已有所成就的专家学者当政，固然有知识的诚意，但也有向知识管理的角色转换的问题。专家只是通达一门之术的专家，学者于知识管理未必就内行。其角色转换的关键所在，是要区别学界领导与学术领袖的不同。学界领导是知识管理者，不同于学术领袖。学术领袖是引领学术潮流，在学界开宗立派的前沿人物。学界的行政领导则功不在此。就一般而言，从学术改行到行政，也就给他的学术高度划上了终止符。这是职业分途使然。试图官学两得，以官助学，往往事与愿违，把知识创造的高智力活动变成了一种重复性的简单劳作，甚至会形成“武大郎开店”的局面。学界行政领导的职责是发挥整个学术团队的自由思想和创造精神，需要懂得知识管理的藏“拙”之道。所谓藏“拙”之道，一是要有“兼容并蓄”的雅量，能够容纳各种学说观点的生长和发展，不会以行政权力把某家某派某人的意见定于一尊；二是要有“无为而治”的作风，遵循知识创新活动的客观规律，能够为人们创造力的充分涌现提供广大的自由空间。可以说，一个能够使人尽其才，才尽其用的体制环境，就是一个人才辈出的摇篮。

诚然，知识管理是一项专业性很强的管理活动，但也没有太多玄妙可言，就是提供一个能够保障学术自由发展的制度环境。说到底，无非就是我们常说的那些老话：一是要“百花齐放、百家争鸣”；一是要“尊重知识、尊重人才”。其要义就是，尊重知识发展的客观规律，营造以人为本的学术发展环境。邓小平“文革”后重返中央领导岗位，主动请命主管教育科技领域，宣布他的任务就是要为专家学者当好“后勤部长”。这才是政治家管教育，真正懂行的知识管理方式。

（作者单位：中央党校中共党史教研部）

学术评论

□新闻链接：教育部发布的《高等学校学术委员会规程》（以下简称《规程》）于3月1日起实施，这是新中国成立以来首部国家级的“学术委员会规程”。《规程》对高校学术委员会的组成、职责及运行等重要问题分别作了规定，其中明确规定学术委员会中，党政领导不超总人数的四分之一。《规程》的实施，为促进学术权力与行政权力的相对分离、相互配合，探索教授治学，提供了制度保障。

“落实”也是一种能力

□刘庆斌

为政之要，重在实干；实干之要，重在落实。习近平总书记近日在省部级主要领导干部专题研讨班开班式上强调，制定出一个好文件，只是万里长征走完了第一步，关键还在于落实。对领导干部来说，落实不仅是一项重要职责，更是一种重要能力，是政治水平、工作作风和综合素质的集中体现，也是检验其科学决策能力、工作创新能力、解决复杂问题能力、依法行政能力和群众工作能力的重要试金石。因此，领导干部在不断提高决策水平的同时，还要进一步提高落实能力，努力学会如何抓落实、怎样抓落实。只有做到狠抓落实、善抓落实，才能充分调动各方面积极性，才能确保工作实效和预期目标实现。提高落实能力，既是提高执政能力的迫切需要，更是转变领导作风的现实选择。

树立落实观念。“一分部署，九分落实。”从领导工作来说，作出决策和制定政策，事情只能说是做了第一步，更重要的就是努力贯彻实施，真正把决议、政策和措施变成人们的实际行动。领导干部如果没有强烈的落实观念，就不能时刻想落实、抓落实，一切决议、政策和措施难保不成为空话。抓落实，首要的是牢固树立落实观念，坚持把落实作为硬任务，把落实内化为自觉行动，真正从思想意识上做到主动去落实、自觉去落实，心甘情愿去落实。具体来说，就是要深入基层，走进群众，察实情、讲实话，鼓实劲、出实招，办实事、求实效。

强化落实责任。俗话说：“责任重于泰山”。对领导干部来说，权力就意味着责任。领导干部不管职务高低，只有把党和人民赋予的职责看得比泰山还重，才能恪尽职守、求真务实，才能主动抓落实、带头抓落实、敢于抓落实、善于抓落实。否则，抓落实就没有动力、没有积极性，就会出工不出力、抓而不实，一切工作成效都会大打折扣，更不能实现预期目标。因此，各级领导干部必须进一步增强责任意识，要勇于担当、善于担当、敬业勤业，履行职责使命，严格责任考核，提高落实成效。

掌握落实方法。落实是一门重要的领导艺术。工作能否落实到位、取得实效，关键要学会“弹钢琴”，善于抓主要矛盾和矛盾的主要方面。作为领导干部，一方面要分清轻重缓急、处理好主次关系，另一方面要通过抓关键促全局、抓重点带一般。首先要抓好政策落实。政治和策略是党的生命。要充分认识政策在现代经济社会发展中的重要作用，自觉维护政策的严肃性，提高政策的执行力，确保党和国家的各项政策都能落实到位，发挥政策的应有作用。其次要抓好制度落实。抓制度落实，就是要严格按制度办事，自觉提高制度执行力，注重发挥各项制度有效的制衡约束作用。三是要抓好重点工作落实。突出抓好影响本地、本行业发展而又久拖不决的难点问题，涉及对社会安定有重大影响的焦点问题，群众议论较多、反映强烈而又严重影响党和政府威望和凝聚力的热点问题。四是要注意研究落实规律。要提倡创造性地去落实，既要不折不扣、原汁原味不走样，又要不能机械地照葫芦画瓢，要在吃透中央精神、领悟上级政策的基础上，结合实际创造性地抓好落实。要对各项决策和部署进行科学分解，把目标任务落实到单位和个人，以责任制促落实、以责任制保成效。

（作者单位：山东省青州市委党校）

做好群众工作要“多予少取放活”

□陈兴国

“做群众工作，要始终站在人民群众的立场上，真心为群众着想，全力为群众造福。”做好群众工作，重要方式就是“多予少取放活”。

多予，是一种执政理念。执政为民，忧民之忧，乐民之乐，贯穿全程的就是“予之为取”。思想上多予一些引导。群众的思想具有多元、多变的特点，当理想动摇时、观念冲突时、思想困惑时、行为偏差时，我们要及时伸援手，摆事实，讲道理，在交心谈心中使群众坚定信仰，明确方向，解除困惑，稳定情绪。工作上多予一些鼓励。“良言一句三冬暖，恶语伤人六月寒。”群众的工作量有多有少、质有好有坏，我们不能用一把尺子去丈量，不能一捧子打死，不能一味批评指责。我们不妨给批评加点“糖”，用亲切、友善的鼓励，唤起群众对工作的热爱。生活上多予一些帮助。“心系群众鱼得水，背离群众树断根。”小到柴米油盐酱醋茶，大到修路筑桥、读书就业，件件事都要牢记心头，诚心诚意为老百姓解难事、办实事、做好事，才能赢得群众的拥护与支持。

少取，是一种执政境界。“放水养鱼”，取信于民，这是一种执政境界。少一些与民争利。现在的部门利益、既得利益、垄断利益等形形色色的“利益链条”，导致税负增加、学费上涨、房价攀升、医疗费用高居不下，如同毒瘤，正在侵蚀党群关系的肌体。我们要改革创新，努力调整利益分配格局，多一些投入、少一些回报，多一些实干、少一些抱怨，多一些担当、少一些推诿，真正让利于民、藏富于民。少一些形象工程。财政税收“取之于民”，取多，民就寡，取少，民就富。各种“形象工程”、“政绩工程”势必导致人、财、物的巨大浪费。我们要坚持民生导向，通过民意测验、专家论证、集体决策、过程监督等程序，变“形象工程”为民生工程，为群众多送一份温暖、多尽一份职责，为党多赢一份民心、多增一份光彩。

放活，是一种执政艺术。放活是社会主义市场经济“决定作用”的内在要求，是我们追求的执政艺术。多解放思想。“脚步达不到的地方，眼光可以达到；眼光达不到的地方，思想可以达到。”只要我们勤学习、善思考、勇实践、敢转变，坚持“从群众中来，到群众中去”，就一定能够在互动中解放被束缚的“手脚”，在交流中增强为民服务的意识，在实践中提升为民服务的本领。多改善环境。发展环境是一个地方的最大财富，是取之不尽、用之不竭的巨大资源。我们要舆论上放活，宣传好党和政府的惠民政策；观念上放活，改变“万能政府”形象，切实转变职能；政策上放活，该给群众的利益不截留、挪用，行政方式上放活，减少审批事项，取消乱收费，营造风清气正的环境，激活一切市场主体，调动一切积极因素，克服一切发展困难，让一切创造财富的活力充分涌流。

（作者单位：重庆市綦江区委党校）

基层干部怎样看城镇化建设

□卢　山

党的十八大报告提出要坚持走中国特色新型城镇化道路，提高城镇化质量，实现以“城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展”为基本特征的城镇化。实践中大中小城市建设面临的任务和难点会各不相同，为客观了解分析基层乡镇（街道）党（工）委书记（以下简称“乡镇党委书记”）对当前新型城镇化建设的认知，以及在城镇化建设中面临的难题和政策需求，江苏省连云港市委党校课题组对连云港市乡镇（街道）党（工）委书记“领导能力提升”研修班的学员进行了问卷调查和随机访谈。

调研结果显示，当前影响基层城镇化建设的制约因素虽然因地、因人、因时而异，但突出表现在公共服务质量的提升和城镇化建设亟待改善两方面。

首先，四大因素制约城镇公共服务质量的提高。39.4%的乡镇党委书记认为财政收入不够，难以满足城镇化建设的资金需求；31.1%的乡镇党委书记认为城镇人口数量增长过快，城镇基础设施和服务能力压力较大；22.8%的乡镇党委书记认为政府职能未及时向服务型方向转变；34.7%的乡镇党委书记认为基础设施建设滞后，是制约城镇公共服务质量提高的重要因素。但是，乡镇和街道办事处在“基础设施建设滞后”这一因素上存在较大差异，两者相差20.1个百分点，凸显了当前乡镇加快基础设施建设的重要性。

其次，城镇化建设亟待改善。在“您目前所在的城镇要创建城镇化，您认为哪些方面是最需要改进的”11个选项中，78.5%的乡镇党委书记认为最需要改进的是“加强对城乡空间的规划管理”，余下依次是“以二三产业发展促进城镇自我发育”（67.1%），“完善社会福利和救助体系，改善医疗条件”（53.2%），“提高生态环境保护意识，改善居住环境，保证饮用水、空气质量和食品安全”（48.1%），“购物、就医和就学的方便度”（44.3%），“创业、就业培训及帮扶”（32.9%），“社会（社区）文化的建设和改善”（31.6%），“公共交通”（30.4%），“推行户籍改革”（17.7%），“加强廉租房、保障房的建设”（16.5%），“保证城镇安全”（8.9%）。

从最需要改进的前三项来看，反映出当前城镇化建设科学合理规划的重要性，产业发展的支撑性和公共服务体系均等化建设的保障性。而市区街道办事处与乡镇党委书记对于城镇化建设的需求存在较大差异，乡镇的城镇化建设难点主要体现在规划（街道58.3%，乡镇87.3%），购物、就医和就学的方便度等基础设施（街道33.3%，乡镇49.1%），产业发展支撑（街道50%，乡镇74.5%），公共交通（街道20.8%，乡镇34.5%），这些结论说明乡镇党委书记在城镇化建设中比街道党工委书记面临更多困难和压力。

有鉴于此，促进苏北欠发达地区基层的新型城镇化建设，要提供六个方面的公共政策支持。

一是倡导以人为本、生态为本，摒弃唯GDP的考核办法。城镇化建设是经济、社会、生活、生态、环境等的全面发展。一方面，坚持全面发展观念，提升城镇化发展的质量，实现协调、可持续发展而非单纯的发展速度。另一方面，坚持“集约、智能、绿色和低碳”的发展理念，摒弃唯GDP的考核办法。大多数乡镇党委书记认为当前亟待改善干部考核办法，占比77.2%。因此，应加快干部考核的综合评价体系建设，将生态和民生放在首位，构建生态安全保障区，为建设生态文明的美丽城镇发展模式奠定基础，实现经济、社会和城镇的健康、持续、和谐发展。

二是完善城镇化融资渠道和机制，提供财政倾斜和资金支持。城镇人口的增加必将引致城市社会保障和市政公共设施支出资金需求的大幅增长，资金的短缺成为基层城镇化建设最大的制约因素（96.2%），也是乡镇党委书记最重要的政策需求。调查显示，82.3%的乡镇党委书记在城镇化建设中需要财政倾斜和资金支持，分地区来看，街道党工委书记对此需求占比75%，乡镇党委书记需要财政倾斜和资金支持占比85.5%。为此，需要进一步完善财政转移支付和财政倾斜取向，为城镇化建设提供稳定的资金来源，逐步破解“土地财政”，从源头上遏制拆迁性和征地性群体事件。支持城镇化融资机制创新，逐步建立和完善政府公共投资带动民间投资的新机制，建立企业投入与政府投入相结合、市场运作与政府监管相结合等方式，有效破解城镇化建设资金难题。

三是基层城镇化建设纳入市县统一规划，提供符合城镇化建设需求的土地政策。政府在城镇化发展中的职能，就是制定具有前瞻性的城镇化发展规划，规划中重要的一环就是要建立城镇面积扩大与居民增加成比例的平衡机制。调查显示，74.7%的乡镇党委书记迫切需要提供“符合城镇化建设需求的规划和土地政策”支持，尤其是乡镇党委书记需求更强烈。为此，应科学制定并执行城镇发展规划，提升城镇的总体布局的科学性。一是所有城镇总体规划纳入市统一规划，规划执行方案费用由市（县）财政支持，同时应注重土地利用规划与乡镇规划的科学衔接。二是节约集约利用土地资源，完善土地流转机制，通过土地利用方式的根本性调整，最大限度地发挥出土地要素的生产力。三是相对独立自主的乡镇政策支持，土地、规划手续办理能放权到乡镇人民政府或国土所、规划建筑站，有效破解高度集中的权力与基层权责关系不相适应的时弊。四是完善农民聚居区拆迁建设引导、补偿办法；授权乡镇违建执法权或县级层面加大对乡镇执法的支持力度，以及拆迁过程中的司法保障支持。

四是产业发展政策支持。产业发展是城镇发展和繁荣的重要支撑。调查显示，74.5%的乡镇党委书记需要提供“城镇产业发展政策”支持。产业政策支持的重点和途径一是结合各地城镇资源禀赋、产业基础和比较优势促进城镇特色产业集聚，建立主导产业；进一步搞好镇域产业规划，突出抓好服务业园区、工业园区和现代农业园区发展；各城镇之间应本着集群发展的原则，细分市场、突出特色，在规模化农产品和专业细分的工业产品上形成有特色、有竞争力的产业集群，做到特色化、规模化发展。特别是大力发展农产品加工、资源开发、传统手工艺等镇域工业，加快商业、饮食、服务和旅游等第三产业的发展。二是鼓励扩大发展现代农业，在现代农业产业园的规划、税收和资金方面提供支持。三是鼓励“新市民”创业，对“新市民”创业提供资金和税收优惠支持，完善“新市民”免费职业介绍和免费创业培训。

五是重视城镇基础设施建设，提高城镇综合承载能力和城镇安全预警体系建设。基础设施的完备程度是城乡之间差异的重要体现。调查显示，大部分的乡镇党委书记认为城镇基础设施需上级配套。应切实加强基础设施建设，以加大投资为核心增强小城镇的承载能力。提高防灾减灾能力以及交通、通信、供电、供热、供气、供排水、污水垃圾处理等基础设施水平，建立雨洪、台风、地震等城镇安全预警体系，全面提升城镇生产生活功能。

六是加快基层户籍制度改革，有序推进农业转移人口市民化。由于户籍制度的阻碍，进入城市生活的农民工不能享受同市民一样的社会保障、教育、住房等社会资源，形成了制度上的不平等。但是，调查显示，仅有17.7%的乡镇党委书记认为应该尽快改革户籍政策，没有深刻认识到户籍制度改革对于城镇化建设的羁绊。要有序推进农业转移人口市民化，关键在于以农民工市民化为重点的相关改革到位。努力实现义务教育、就业服务、基本医疗、保障性住房等覆盖城镇常住人口。为此，应加强基层教育培训提高人力资本，建立健全农民工职业培训体系，充分发挥城镇化的人力资本积累效应，破解农民工市民化的内生约束；建立健全职业培训体系，加强政府、培训机构、企业三方合作，形成“政、教、产”积极参与的合作关系；建立职业资格证书制度，有效提高农民工的职业技能水平和就业竞争力。通过政府“点火”，市场“添柴”，实现以“人的城镇化”为根本推动城镇化建设。

（作者单位：江苏省连云港市委党校）

调研报告