

构建适应于市场经济发展的非政府公共部门政策监控机制

学校编号：10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学 号：9906016

UDC \_\_\_\_\_

## 学 位 论 文

构建适应于市场经济发展的非政府公共部门政策监控机制  
——厦门大学监督工作的实践与经验

尤 国 顺

指导教师：陈 振 明 教 授

申请学位级别：硕 士

专业 名称：行 政 管 理

论文提交日期：2002 年 5 月

论文答辩日期：2002 年 7 月 8 日

学位授予单位：厦 门 大 学

学位授予日期：2002 年 9 月 日

答辩委员会主席\_\_\_\_\_

评 阅 人\_\_\_\_\_

2002 年 5 月

## 构建适应于市场经济发展的非政府公共部门政策监控机制 ——厦门大学监督工作的实践与经验

**[内容提要]** 本文试运用政策科学的政策监控理论对厦大监督工作实践进行“解剖麻雀”式的分析，总结提炼出厦大政策监控的实践经验，进而探讨如何构建和完善适应于市场经济发展的中国非政府公共部门的政策监控机制。本文共分三部分。

第一部分廓清基本概念及基本理论。说明非政府公共部门的性质、特点以及厦门大学非政府公共部门属性的界定，政策监控的内涵及其作用，并对非政府公共部门与政府公共部门政策监控机制加以比较。

第二部分讨论厦门大学监督工作的创新实践。涉及的主要内容有：厦门大学从抓校务公开入手，促进机关作风建设，建立对政策执行进行监控的工作平台；推动和促进机关效能建设，建立政策监控的运行机制；促进党风廉政建设责任制落到实处，完善政策监督和控制机制，建立政策监控的保障机制。

第三部分对厦大监督工作、政策监控工作实践作出理论概括和提炼并提出进一步加强监控工作的措施以及如何建立起非政府公共部门政策监控的工作机制、运行机制、保障机制的有机整体，建立和完善非政府公共部门适应于市场经济发展的政策监控。

**[关键词]**

非政府公共部门

监控机制

构建

## 目 录

引 言 .....	(1)
一、非政府公共部门及其政策监控机制的特点 .....	(1)
(一) 什么是非政府公共部门 .....	(1)
(二) 政策监控的涵义及其作用 .....	(8)
(三) 政府公共部门与非政府公共部门政策监控机制比较 .....	(14)
二、厦门大学监督工作的创新实践 .....	(15)
(一) 抓机关事务公开, 建立对政策执行进行监控的工作平台 .....	(15)
(二) 推动和促进机关效能建设, 建立政策监控的运行机制 .....	(17)
(三) 完善政策监督和控制机制, 建立政策监控的保障机制 .....	(20)
三、非政府公共部门政策监控机制的完善 .....	(23)
(一) 转轨时期非政府公共部门的政策监控主体结构体系 .....	(23)
(二) 非政府公共部门政策监控主体结构体系的完善 .....	(25)
(三) 非政府公共部门政策监控运行机制的完善 .....	(29)
四、结 论 .....	(39)
参考文献 .....	(41)
后记 .....	(43)

## 引 言

随着社会主义市场经济体制的不断完善，我国的非政府公共部门所生产的准公共物品将逐步迈向产业化、市场化，如高等教育、卫生保健、基础设施建设等。随着政府管理逐步退出竞争性领域，政府迟早会给事业单位性质的非政府公共部门“断奶”。准公共物品大都属于服务性行业，而服务贸易是世贸组织协议规定的内容，我国必须对世贸组织践诺，允许国际上相关企业进入我国。所以，提升我国非政府公共部门的市场竞争力至关重要。要做到这一点，非政府公共部门必须练好内功。而“构建适应于市场经济发展的非政府公共部门政策监控机制”对非政府公共部门练好内功具有十分重要的现实意义。

本文试运用政策科学的政策监控理论对厦大监督工作实践进行“解剖麻雀”式的分析，总结提炼出厦大政策监控的实践经验，再推而广之，探讨如何构建和完善适应于市场经济发展的中国非政府公共部门的政策监控机制。

## 一、非政府公共部门及其政策监控机制特点

### (一) 非政府公共部门与厦门大学非政府公共部门属性的界定

#### 1. 非政府公共部门的概念

根据王名在“中国的非政府公共部门”<sup>①</sup>一文的分析，“非政府公共部门(NPO: Non-Profit Organisation ; NGO : Non-Governmental Organisation 即 Non-Governmental Public Sector), 指政府以外的公共部门。它是社会公共部门的一部分, 包括各种形式的开展公益性、互益性活动的非营利组织(有民间非营利组织和政府创办的非营利组织), 国外通常叫NGO或NPO。对这一领域的研究始于 90 年代, 目前在发达国家逐步形成一门新兴学科, 属公共管理学”。

“‘公共部门相对于私人部门而言, 指处理社会的各种公共事务、提供各种公共物品的部门。传统的公共部门主要指政府, 其前提是认为只有政府才是公共物品的唯一提供者。’<sup>②</sup> ‘其实政府从来没有也不可能提供全部的公共物品。早在 19 世纪中叶, 欧洲就出现了慈善组织, 通过开展救济活动向穷人提供政府提供不了的公共物品; 美国南北战争时期有许多民间的消防团、建仓团等’,<sup>③</sup>很象中国古代的义仓, 向人们提供互助性的公共物品。因此, 在政府之外, 存在另外一个公共部门, 即非政府公共部门。

20 世纪 80 年代以来, 随着 NGO 在全球范围内的发展, 人们越来越多地注意到非政府公共部门在社会发展中的作用。1990 年, 美国约翰·霍普金斯大学萨拉蒙(Lester M. Salamon) 教授开始主持一个在全球范围内对非政府公共部门开展比较研究的大型国际合作项目, 简称‘CNP’。

1990-1994 年, 他们在美国、英国、法国、意大利、德国、匈牙利、埃及、日本、泰国、印度、巴西、加纳等 12 个国家进行了大规模的调查; 1995-1999 年, CNP 在总结和充实的基础上, 进一步将调查范围扩大到 41 个国家。<sup>④</sup>

CNP 第一阶段的主要成果集中反映在萨拉蒙(Lester M. Salamon) 和安黑尔

① 王名,《中国的非政府公共部门(上、下)》,载《中国行政管理》2001年第5、6期。

② 鲍德威·威迪逊著,邓立平主译,《公共部门经济学》(第2版),2000年,第44-46页。

③ 萧新煌,《经营利部门——组织与运作》,台湾,远流图书公司,2000年,第7页。

④ 这41个国家中除第一阶段的12个国家之外分别是:阿根廷、澳大利亚、奥地利、比利时、哥伦比亚、捷克共和国、芬兰、爱尔兰、以色列、墨西哥、荷兰、秘鲁、波兰、罗马尼亚、俄罗斯、斯洛文尼亚、南非、西班牙、委内瑞拉、肯尼亚、科威特、黎巴嫩、摩洛哥、巴基斯坦、菲律宾、韩国、坦桑尼亚、泰国、乌干达。

(Helmut K. Anheier) 主编的《崛起的部门》(1994)一书中, 第二阶段的主要成果反映在Salamon、Anheier和其他 4 人共同主编的《全球公民社会》(1999)<sup>①</sup>一书中。综合这两本书的基本观点, 王名把主要结论概括如下:<sup>②</sup>

第一, 在世界上几乎所有的国家, 都存在一个由 NPO 或 NGO 组成的庞大的非政府公共部门, 这个部门的平均规模大约是: 占各国 GDP 的 4.6%, 占非农就业人口的 5%, 占服务业就业人口的 10%, 相当于政府公共部门就业人口的 27%。

第二, 非政府公共部门在不同国家间的发展是不平衡的, 从有酬员工的规模来看, 比重高的如荷兰、爱尔兰、比利时均占到非农就业人口的 10% 以上, 低的如墨西哥、罗马尼亚、斯洛文尼亚均不到 1%, 美国、英国、日本分别为 7.8%、6.2% 和 3.5%。

第三, 在非政府公共部门的就业人口中, 包含大量的志愿者, 其规模大约占到该部门总就业人口的三分之一, 其中西欧和拉美要略高于其他地区。

第四, 在非政府公共部门中, 各个不同领域的发展是不平衡的: 从就业比重来看, 在美国、日本、澳大利亚和爱尔兰, 最发达的三个领域依次是: 保健(35%)、教育(29%)和社会服务(15%); 在西欧, 这三个领域的次序为教育(28%)、社会服务(27%)和保健(22%); 在拉美则为教育(44%)、专业服务(12%)和保健(12%), 而在中欧国家, 这个次序为文化休闲(35%)、教育(18%)和社会服务(12%)。

第五, 从非政府公共部门的收入来源来看, 占比重最大的是服务收费(49%), 其次为来自政府的各种资助(40%), 最低的是各种慈善所得(11%)。服务收费占比重较大的领域是专业服务(88%)、文化休闲(65%)和发展领域(52%); 政府资助占比重较大的领域是保健(55%)、教育(47%)和社会服务(45%)。

CNP项目所给出的关于非政府公共部门的界定, 包括 7 个基本属性。根据萨拉蒙的定义, 一般将具有如下 7 个属性的组织称之为NGO或NPO。<sup>③</sup>这 7 个属性是: (1) 组织性(formal organization), 指有正式的组织机构, 有成文的章程、制度, 有固定的工作人员等; (2) 民间性(non-governmental), 又称非政府性, 指不是政府及其附属机构, 也不隶属于政府或受其支配; (3) 非营利性(nonprof-it-distributing), 指不以营利为

---

① 该书正由清华大学NGO研究所组织翻译, 预计 2001 年夏天由社科文献出版社出版, 但我在论文写作期间上厦大图书馆网查阅不到该书。

② Salamon, Laster M/Anheier, Helmut K. 1999. Global Civil Society Dimensions of the Nonprofit Sector. U. S. A. The Johns Hopkins University Maryland. P8-27

③ Salamon, Laster M. 1994. The Emerging Sector. U. S. A. The Johns Hopkins University Maryland. P20-25.

目的, 不进行分红或利润分配; (4) 自治性(self-governing), 指有独立的决策与行使能力, 能够进行自我管理; (5) 志愿性(voluntary), 指成员的参加特别是资源的集中不是强制性的, 而是自愿和志愿性的, 组织活动中有一定比例的志愿者参加; (6) 非政治性(nonpolitical), 指不是政党组织, 不参加竞选等政治活动; (7) 非宗教性(nonreligious), 指不是宗教组织, 不开展传教、礼拜等宗教活动。

这个界定在后来的项目实施中作了一定的修改。它被认为是关于 NGO 的权威性定义, 据称联合国将探讨在其统计体系中采纳 CNP 项目提供的关于 NGO 的定义、分类及其体系。这里所列的 7 个属性及其定义为该项目在第一次(1990-1994 年)调查中所使用。”

## 2. 中国的非政府公共部门

根据王名的观点, “在我国, 同样存在非政府的公共部门。尽管到目前为止, 我们还没有翔实的数据来记录和反映该部门的规模及其构成, 但其存在及其对社会发展积极作用的发挥, 已经是一个不容否定的事实。中国的非政府公共部门中, 主要包括社会团体和民办非企业单位两种形式(这里我们使用‘NGO’一词, 将它们统称为‘中国的 NGO’)。

(1) 社会团体。根据我国现行法规, 社会团体(简称‘社团’)是由中国公民自愿组成, 为实现会员的共同意愿, 按照其章程开展活动的非营利性民间组织。<sup>①</sup>其中主要包括协会、学会、联合会、研究会、基金会、联谊会、促进会、商会等社会组织。<sup>②</sup>社团的主要功能是作为一定社会群体的共同意愿或利益的代表而组成, 为实现这些社会成员的共同意愿而开展各种公益性活动; 其社会定位是作为政府与社会相互沟通联系的桥梁与纽带, 负有一定社会行为规范职能的社会中介组织; 在组织形式上其成员来自于不同工作岗位, 是根据自愿原则、承认共同宗旨目的、以会员名义集合而成的松散的组织; 在管理方式上实行民主议事制度; 在工资报酬上大多数社团成员参加其活动基本属无偿奉献。社团通过参政、群体利益表达, 推动政治体制完善和民主建设进程; 通过行业规范和建立自律机制, 推动市场经济体制改革和完善; 通过开展各种公益性及互益性活动, 推动社会各项事业的发展 and 科技、文化、卫生、教育、体育等多项事业的繁荣, 是社会组织的基本形式之一。在各种社团中, 基金会是特殊的部分, 它是以一定的社会赠款为基础、主要通过资金运作开展社会公益活动

---

① 陈冬东, 1998, 《中国社会团体组织大全》(全 3 卷), 北京, 专利文献出版社。

② 陈金罗, 1997, 《社团立法和社团管理》, 北京, 法律出版社。

的非营利、非政府组织。根据民政部提供的最新资料显示，截止 2000 年 10 月底，我国经合法程序登记注册的县以上各级各类社团共约 13.6 万家。

(2) 民办非企业单位(简称‘民非’)。民办非企业单位是由企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的、从事公益性社会服务活动的非营利民间组织。<sup>①</sup>其中主要包括各种民办的学校、医院、福利院(敬老院、老年公寓等)、社区服务中心(站)、职业培训(介绍)中心、研究所(院)、文化馆(所)、体育设施等。民办非企业单位的主要功能是面向社会，为满足人们的社会需要而开展服务；其社会定位是凭借专业知识和技能服务于社会的非营利组织；其组织形式是具有一定专长的单位成员，根据双向选择的原则和一定组合形式，建立稳定型的单位实体；其管理方式是实行岗位责任制；其工资报酬形式是单位成员实行按劳取酬。各种形式的民非主要是伴随我国社会主义市场经济的逐步成熟，在近十年里产生和发展起来的。据估计，目前我国约有这类组织 70 万家左右，<sup>②</sup>从 2001 年 4 月起，各级民间组织登记管理机关在全国范围内对它们实行统一的登记确认，使它们转变成成为具有法人地位的‘民非’。

总的来说，中国 NGO 的上述规定和国际上关于 NGO 的讨论特别是前述 CNP 的定义在内涵上是基本一致的，比如非政府性、非营利性、非政治性和非宗教性。在 CNP 界定中，还有另外三种属性，即组织性、自治性和志愿性。笼统地说，这三种属性在我国社团和‘民非’的定义中都不同程度地有所反映。换言之，CNP 界定中所强调的 7 个基本属性，大体上都体现在我们所讨论的 NGO 的内涵之中。但严格来看，特别是在组织性和志愿性方面，上述三种形式和 NGO 的概念之间存在较大的差异。在上面的解释里实际上是把组织性归结为‘合法性’，即合法社会组织，这就在外延上把没有进行合法注册的大量社会组织排除在外。同时，NGO 概念所强调的志愿性在社团和‘民非’身上都很难体现出来，中国的绝大多数社团和‘民非’都不使用志愿人员，而动员和使用志愿人员开展活动的很多组织却往往不属于社团和‘民非’。

(3) 政府创办的非营利性组织——事业单位。笔者认为，中国的非政府公共部门应该还包括非政府、非企业的事业单位。事业单位的社会定位是政府牵头创办的、

---

③ 陈冬东，1998，《中国社会团体组织大全》(全 3 卷)，北京，专利文献出版社。

② 吴忠译，1999，《我国 NGO 的发展现状及其管理》，清华大学 NGO 研究中心编《中国非营利组织管理干部培训班报告集》(内部)。



社会各界志愿捐赠资助协办的，凭借专业知识和技能服务于社会的非政府、非企业的非营利组织，主要提供政府公共部门无法提供的公共服务产品，如，科、教、文、卫、体的各种所、馆、校、院。其组织形式是接受政府主管部门行业监控的法人实体；其管理方式是员工纳入国家公职人员队伍管理，单位在执行政府主管部门政策的前提下自主决策、自主管理，具有相对独立的资源配置权；其工资报酬形式是参照国家公务员工资体系执行，采用定级和绩效相结合的结构工资。同样具有非政府性、非营利性、非政治性和非宗教性以及组织性、自治性和志愿性。符合非政府公共部门的定义。

中国的非政府公共部门一般都得接受政府主管部门的行业监控和指导，确保非政府公共部门不反对中国共产党的执政地位，把握中国社会的社会主义发展方向。

### 3. 大学的非政府公共部门属性

我国的大学（民办大学除外）都是事业单位，具备非政府公共部门的有关特性，属于非政府公共部门。

根据陈振明在《公共管理学——转轨时期我国政府管理的理论与实践》<sup>①</sup>对“公共物品”的界定，高等教育属于准公共物品。因为公共物品是指具有消费非竞争性和非排他性、自然垄断性以及收费困难等特征的物品。世界银行《1997年世界发展报告》：“公共物品是指非竞争性的和非排他性的货物。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应，非排他性是指使用者不能被排除在该物品的消费之外。这些特征使得对公共物品的消费进行收费是不可能的，因而私人提供者就没有提供这种物品的积极性”。<sup>②</sup>

公共物品可以从不同角度加以划分。其中一种划分方法是将之分为纯公共物品和准公共物品。凡是能严格满足消费上的非排他性等特征的物品是纯公共物品。国防是一种典型的公共物品，其消费没有排他性。国防服务被供给，其消费便是全社会的。公共安全、外交、法规政策、环境保护、基础研究、空间技术等也是纯公共物品。凡是不能严格满足消费上的非排他性等特征的物品是准公共物品。如道路是典型的准公共物品，它具有某种程度上的消费排他性特征，在一定限度内，你上路不影响别人上

---

① 陈振明主编：《公共管理学——转轨时期我国政府管理的理论与实践》，中国人民大学出版社，1999，第36-37页。

② 世界银行：《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》，中国财政经济出版社，1997年版，第26页。

路；一旦超过一定限度，出现拥挤或堵塞现象时，你上路就妨碍别人上路了。能源、交通、通讯、城市公共服务、教育、广播电视、社会保障等都是准公共物品。

我国的高等教育，目前尚处于精英教育阶段，高等教育无法做到普及教育，尚不能严格满足消费上的非排他性，但也不是稀缺到成了私有物品，每年都得根据高考分数录取一批，淘汰一批。可见，我国的高等教育是准公共物品，而生产这一准公共物品的普通高等学校都是属于公共部门。厦门大学是全国普通高等学校的一分子，同是高等教育的生产部门，属性相同又相通，所以，普通高等学校即大学的非政府公共部门属性可以从厦门大学的非政府公共部门属性得到例证，可见，生产高等教育这一准公共物品的普通高等学校都是属于非政府公共部门。

#### 4. 厦门大学的非政府公共部门属性

对照 Salamon 教授对非政府公共部门界定的 7 个基本属性和收入来源看，厦大基本吻合。

(1) 组织性。厦大有正式而严密的党政组织机构，实行校院两级管理体制，有 25 个校部机关职能部门和 1 个研究生院 17 个本专科学院、50 多个独立的科研、教育研究所、室、中心，有完善的办学章程和规章制度，有近 4000 名固定工作人员。

(2) 民间性。厦大不是政府的职能部门，也不是政府的副属机构。厦大的建设与发展，除了政府财政资助外，很大程度上是接受海内外各种企业、慈善机构、仁人志士的捐赠、资助。

(3) 非营利性。厦大的办学不是以营利为目的的，对所有资助者不分红不分利。

(4) 自治性。厦大虽接受政府主管部门管理，但有其相对独立的办学自主权，在执行国家的大政方针、政策的前提下有权决定自身的改革与发展，随着政府职能转变和高校办学体制机制改革的深入，这一特点会越来越显著。

(5) 志愿性。海内外各种企业、慈善机构、仁人志士的捐赠、资助均是出自自愿。即使是教育部、福建省、厦门市三级共建厦大，自 2001 年起三年各投资两亿共六亿元人民币，也是地方政府认为必须，出自自愿，非国家强令。如何使用这笔钱，厦大有支配权，只需接受财务监控。哪怕漳州市、龙海市、中银开发区无偿划出 2576 亩给厦大作办学用地，并贴四亿元人民币用于“三通一平”、修路及移民、农田、果树的补贴等，都是漳州市、龙海市、中银开发区自愿的。如何规划、使用这块地，厦大有完全的支配权，不需受任何一级地方政府的干预。因厦大是隶属于教育部行业管理的院校，从严格意义上说，通过教育部划拨的款项，才是国家、

政府的资助，福建省、厦门市、漳州市、龙海市、中银开发区等地方政府、企业的各种支持都只能算作社会支持，不能算作政府支持。这充分说明厦门大学办学资源的集中不是强制性的，而是自愿和志愿的，是社会的厦大，而不是政府的厦大，有明显的志愿性、独立性、中立性。

(6) 非政治性。厦大本身不是政党组织，也不是任何政治利益团体，但它必须接受执政党——中国共产党的领导，在中国共产党的领导下，确保社会主义的办学方向，为社会主义中国培养合格的建设者和接班人。这是中国非政府公共部门的共性和特色。

(7) 非宗教性。厦大本身不是宗教组织，不开展传教、礼拜等宗教活动。但厦大执行中国共产党和社会主义中国的宗教政策，允许教职员工及学生信仰自由。这也是中国非政府公共部门的共性和特色。

从厦大的经费来源结构看，以 2002 年的预算盘子 5.6 亿多元人民币为例，服务收费（包括学生收费、产学研服务所得等）1.2 亿多元，约占 21.4%；国家教育经费拨款资助 3 亿多元，约占 53.6%；省、市政府及其他社会各届捐赠捐助所得共 1.4 亿元，约占 25%<sup>①</sup>。符合Salamon教授和其他 4 人共同主编的《全球公民社会》一书对非政府公共部门收入来源结构的概括。

从厦大的生源与录取情况看，厦大近三年普通高考招生生源都十分充足，但录取名额总是有限的。1999 年厦大计划招收 2880 名学生，各省报考厦大的生源达 2 至 3 倍，实际招收 2934 名。2000 年录取新生 3163 名，在福建提前批理工类计划招生 92 名，第一志愿报考厦大上重点线的考生达 1293 名，重点批理工类计划招 605 名，第一志愿报考厦大上重点线的考生达 1378 名。2001 年录取本科生 3556 名，由于生源充足，在各省平均分均高出重点线 40 分以上，云南、陕西文史类录取的平均分甚至高出重点线 100 分以上。<sup>②</sup>这说明厦大不能严格满足消费上的非排他性。可见，厦大属于直接生产和提供高等教育（准公共物品）的非政府公共部门。

## （二）政策监控的涵义及其作用

### 1. 政策监控的涵义

根据陈振明主编的教科书《政策科学》<sup>③</sup>的定义，政策监控是政策监督与政策控

---

① 数字来源于《厦门大学 2002 年经费预算方案》。

② 数据来源于厦门大学招生办 1999—2001 年的每年招生工作总结报告。

③ 陈振明主编：《政策科学》，中国人民大学出版社，1998 年，第 370 页。

制的合称，是为了实现政策的合法化与保证政策的贯彻实施而对政策的制定、执行、评估和终结等活动进行监督与控制的过程，其目的在于保证政策系统的顺利运行，提高政策制定与执行的质量，促进既定政策目标的实现和提高政策效率。政策监控表现为一个活动过程，而不是一个孤立的环节，它是由监督、控制和调整等功能活动所组成的动态过程；政策监控具有目标指向，即保证政策系统的顺利运行、提高公共政策的制定和执行质量，促进现实政策目标的实现，提高政策效率。

厦大的办学目标是在本世纪把厦大办成国内外知名的高水平的社会主义研究型大学。为实现这个奋斗目标，近 20 年来，厦大进行了多轮改革，但成效还是不够显著。

近期，在国家把高校办学体制机制逐步转向扩大高校办学自主权，以市场调节为主，国家宏观调控为辅的高校改革浪潮中，厦大党委于 2000 年提出“以学科建设为龙头，以改革为动力，以人才为第一要素，以党建和思想政治工作为保障”的发展思路，达成四个共识（不求最大，但求最好；抓住机遇，看准就上，看准就发展；对现有的人财物采取“有所为有所不为”，进行资源重组；改革是出路，人才是关键），弘扬四种精神（即以陈嘉庚为代表的爱国精神；以罗扬才为代表的革命精神；以陈景润、王亚南为代表的科学精神；以长汀时期厦大人为代表的自强精神），争创四个优势（即学科优势、人才优势、环境优势、区位优势），完成十项任务（即积极争取国家重点建设，这关系到厦大在国内外的地位问题；完成“211”工程一期建设，启动二期建设，这关系到厦大的实力和生存发展问题；千方百计发展产学研，这关系到厦大的造血功能和品牌问题；抓好文科基地建设，争取 3—5 个进入全国重点，这关系到厦大文科的品牌和特色问题；抓好本科教学优秀评估工作，这关系到厦大教学质量认证问题；启动人才工程，实施重点岗位津贴，这关系到厦大人才队伍建设的关键问题；加大后勤社会化改革力度，这关系到厦大师生员工生活、学习环境的改善问题；加强党建和思想政治工作，这是做好一切工作的保障；启动漳州新校区建设，这关系到厦大今后的发展空间问题；办好 80 周年校庆，以此为契机，办好办大，这关系到厦大的影响问题），描绘发展蓝图。

面对国家为适应社会主义市场经济和应对入世所承诺的开放教育服务内容，实行高等教育资源整合，兄弟院校强强合作这样的机遇和挑战迎难而上。困难和挑战大于机遇。

厦大周边无强校可合，历年来产学研的成效不大，缺乏卓有成效的科技成果，

而厦大又是历史上号称“南方之强”的部属重点大学，在国家本轮教育资源整合中，要是厦大没有站稳脚跟，保住名牌，就谈不上实现办学目标。针对这种情况，校领导致力于深化内部体制机制改革，争取部、省、市投入，拓展校区。

那么，如何有效贯彻执行改革政策，最终实现办学目标，主要看政策监控机制是否完善和有效，使其在政策执行过程中能加强政策监督与政策控制，注意目标指向和执行质量，及时进行政策调整，保证政策系统的顺利运行。

## 2. 政策监控的四个基本作用

### (1) 保证政策的合法化

这里指的是对政策制定活动进行监控以使政策的制定严格遵守法定的程序和原则，并且审查所制定的政策是否符合宪法和有关法规。它由有关的国家机关根据法定的程序和权限对立法活动所作的审查构成，是政策取得合法性的一个重要环节。一般而言，政策合法化的实现是由各国的立法机关来完成的。然而，各国的情况由于历史与现实上的种种原因而有很大的差别，这主要体现在宪法的解释权的归属不同这一点上。在我国，宪法的解释权属于全国人民代表大会常务委员会，因此，人大常委会从法律上来说对政策的合法化负最终责任。此外，由于我国的所有政策既不能违背宪法和有关法律法规，也不能与中国共产党的章程和纲领背道而驰。因此，政策的合法化必须将这个重要因素考虑在内。从以上内容可以看出，通过政策监控以实现政策合法化包括两个方面的内容，即实现政策的形式合法化与内容合法化。实现政策形式合法化就是使政策的制定活动严格遵守法定的程序与规则；实现政策内容合法化就是使政策的目标、方案等不违背宪法和有关法规以及——对有些国家来说——不违背执政党的纲领和章程。即使一项政策从形式到内容都被合法化了，也未必就等于说它已经获得了合法性，因为该项政策仍然可能危害公众的利益，不能满足公众的愿望和要求。

例如，厦大原来校系体制时，学校的财务分配制度是实行创收分成按校系 5: 5，不管人均多少。现在是校院两级体制，实际上是校院系三级，实行的财务分配制度是“上缴比例超额累进制”，<sup>①</sup>人均创收越多上缴学校就越多，而如前所述“院内各

---

① 附：资料来源于《厦门大学财务管理办法》——2002 年以前实施的创收分成比例制度是“按各单位在编人员的人均收入额采取上缴比例超额累进办法”，见下表

系大部分还是各自为政”，各系本来就有意见，留成不多，现又多了一层婆婆，学院还要在系留成的部分中抽取一定比例的管理费，系所得就更少了。这样的分成比例有其科学性，也有局限性，人均创收越多上缴学校越多，这不利充分激发院系办学、创收的积极性、主动性。

此项政策从形式到内容都具备合法性，但因为该项政策不能充分激发院系教职工办学和创收的积极性、主动性。甚至某种程度上说可能危害系和教研室教职工的利益，不能满足公众的愿望和要求。应及时予以政策调整或政策终结。

合理的做法应是定个基数，在这个基数内实行超额累进制，超过这个基数的部分应配合实行超额累退制，激发大家都争取跨越基数，最大限度地激发院系创收的积极性。

另外，1999年以后2002年以前实施的创收管理办法规定“实行校院两级体制改革试点的院系，以学院为单位，将各系创收活动统一纳入学院管理，学校不再与各系办理财务结算，由学院直接与学校发生财务结算关系”。现全校已完成校院两级改革，这条规定却无法完全贯彻实施。怎么办？应以学院为主，兼顾系的利益，实行院长与系主任分权管理，建立院财务核算制，试行校院两级核算，这有利于调动系创收积极性、主动性，同时可以减轻校财务管理的工作压力，提高财务管理的办事效率。

学校领导采纳了这些政策调整的主张。2002年春季学期党委的工作计划按此精神提到要“改革财务管理与分配制度”，“调整经济政策，改革现行的经费分配办法和管理模式，扩大院系办学自主权，建立与学校教育事业相发展的财务

人均创收收入 区间	办班单位分成比例 (%)				公共负担 (%)			学校分成比例 (%)		
	发展 基金	办班 成本	劳务 福利	合计	医疗 基金	上缴 管理费	合计	发展 基金	补充 经费	合计
1万以下部分	4	28	28	60	2.5	1.5	4	4	32	36
1-4万部分	4	26	25	55	2.5	1.5	4	4	37	41
4-7万部分	4	21	25	50	2.5	1.5	4	4	42	46
7-10万部分	4	13	28	45	2.5	1.5	4	4	47	51
10万以上 部分	4	8	28	40	2.5	1.5	4	4	52	56

说明：(1)各单位在校外办班的，可根据对方承担的工作量计算分成比例（省内最高20%，省外最高30%），扣除对方分配数额后，学校与单位按此比例分配。

(2)公共负担的医疗费指按照现行“五、三、二”体制中的“五”及机关部处的“三”部分；上缴管理费系上缴给教育、物价等部门。

管理体制和运行机制”。

## （2）保证政策的贯彻实施

政策只有在被采纳并付诸实施之后，才有可能产生实际的作用并达到预期的目标。但是，由于种种原因，如执行者的认识水平、价值取向、个人及其所代表的利益、偏好等，经常使得政策在执行过程之中遭到误解、曲解、滥用、消极抵制甚至抵抗。在此，政策监控的作用就是根据一定的标准对政策的执行活动进行检查、监督，以保证政策达到预期目标，或者发现预期目标与实现效果之间的反差，及时找出其中原因。如果是因为预期目标太高而根本不可能实现，就必须调整目标以适应现实的条件；如果目标是正确的、可行的却没有实现，问题就必然出在执行过程中，如果是执行不力，则需要加大执行力度；如果具体方法或步骤有误，则需要作相应的调整。

例如，基建及修缮工程和大宗物资采购及废品处理招投标政策的实施，学校1999年初制定政策，由基建处和资产管理处具体组织实施，纪委、监审处代表学校党政组织派人参与监督。以前，对“基建及修缮工程和大宗物资采购及废品处理”，职能部门有关决策人或项目负责人可以从工程队或商家获取回扣，也可以暗箱操作，从中谋取私利。对职能部门来说，最好是不公开招投标，更不希望纪检、监审部门介入。所以，由于利益所趋，职能部门刚开始执行招投标政策阶段，会避重就轻或找借口规避招投标，甚至曲解、滥用、消极抵制。学校在政策监控过程中及时发现问题，及时检查监督，并建立和完善体制、机制、制度，及时纠偏。成立由党委书记挂帅，纪委、监审处、学校办公室、基建处、资产管理处负责人组成的学校招投标领导小组，制定《厦门大学招投标管理办法》，将“基建及修缮工程和大宗物资采购及废品处理招投标”实行分权执行，分为校级项目招投标和基层单位项目招投标，明确规定其项目报批程序、招投标操作程序、额度、纪律等加以规范，职能部门不得不要按规定执行招投标。据不完全统计，1999年——2001年，共参加基建与修缮工程招投标项目140项，标的金额人民币9485万元左右，节约资金人民币135万元左右；参加物资采购及废品处理招投标项目136批项，涉及金额人民币8353万元左右和美金105万元左右，节约资金人民币152万元左右。

另，对基建与修缮工程二审，100万元（含）以上工程量的，我校实行委托社会审计机构审核，审计招投标也参照《厦门大学招投标管理办法》制定了《厦门大

学委托社会审计实施办法》。2001 年里，单对嘉庚楼群审计，在基建处一审的基础上，中标的社会审计机构又帮学校审减了 374 万元左右<sup>①</sup>。

可见，从保证招投标政策的实施这一例子看，从为学校增收节支、降低行政成本角度来说，政策监控也是生产力。

### （3）实现政策的调整与完善

客观外部世界总是处在不断的发展变化之中，而人的认识尽管也可能随之而逐渐深化，却必然总是落后于外部世界的发展变化。政策作为人的认识的产物，一旦制定出来并付诸实施之后，都要保持相对稳定不变，此即政策的滞后性。它不仅是指政策的变动滞后于人的认识的深化，而且更是指政策的变动滞后于外部世界的发展变化。尽管如此，如果政策的滞后变化超过了一定的限度，就必然是有害的。因此，政策必须随着外部世界的变化和人的认识的深化而作出调整，只有这样才能使政策目标、实施步骤、执行手段等与现实相符合以便产生良好的绩效。在这方面，政策监控的作用就在于敏锐地捕捉外部世界的发展、认识的深化和政策之间的差距，以便帮助及时作出调整，使之臻于完善。

例如，厦大教师职称评定政策，以往是重论文发表数目，轻实践应用。对艺术类、体育类等术科教师，同样要求英语水平考试和论文发表数目，而忽视其表演、竞技成果；对理工类教师，只重视其论文发表数目和所发表刊物的级别，忽视其科研成果的实际应用和给社会带来的经济效益、社会效益。这必然导致要么师资流失，要么遏制教师的实践能力，导致产学研升级能力萎缩，影响学校事业的发展。纪检、监察部门在执行政策监督过程中发现这一问题，多次向党委和职能部门反映。1999 年，学校在进行机关机构和机制体制改革中，调整了这一政策，以鼓励实践能力和产学研升级能力为主，放宽对英语水平考试和论文发表数目的要求。现在，术科教师纷纷回流、其他各类教师积极争取横向课题的好现象。

### （4）促使政策终结

所有政策都具有时效性这一特征。在政策过程中，政策的时效性是一种常见的现象，即原来适用的政策由于客观条件或政策环境的变化而不再符合现实需要了。其中的许多情况不仅仅是作出政策调整就能解决的。如“文革时期”制定了许多错

---

① 数字来源于厦大监察审计处关于嘉庚楼群 1#、2#、3#、4#、5#楼工程《基本建设工程结算审核定案表》。



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库