

文章编号: 2095-1663(2013)01-0001-06

# 制度学逻辑下的高校大部制改革:缘起、挑战与前瞻

陈 大 兴

(华东师范大学高等教育研究所,上海 200062)

**摘 要:**随着政府机构大部制改革的稳步推进,部分高校也开始实行大部制改革,这是我国高等教育行政体制改革的重要组成部分。从制度学的视野进行分析可以看出高校大部制改革是切中当今高校管理中的实际问题的,但是在改革过程中应该注意其价值的独特性,并且避免改革中的非良性制度依赖,把握改革中的着力点,促进改革的顺利实施,推进现代大学制度的完善。

**关键词:**高校;大部制;改革

**中图分类号:** G647

**文献标识码:** A

## 一、问题的提出

大部制即为大部门体制。2008年中国行政管理体制改革的重点是启动大部制改革,引领新一轮机构改革。“大部制”的提法源于中共十七大报告,报告中提出要加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制。所谓“大部制”,是一种国际通行的政府管理体制模式,就是在政府部门设置上,加大横向覆盖的范围,将那些职能相近、业务范围趋同的事项集中整合在一个部门统一管理,从而有效避免政府部门之间的职能交叉、政出多门以及多头管理等问题。对行政组织内部结构进行自上而下的调整,科学设计行政组织结构,使得官僚部门之间没有任何重复、交叉的职能、权责。与按照政府专业管理职能设置政府机构的“小部制”不同,大部制是一种政府事务综合管理的体制。“职能有机统一”是大部制改革的核心;“宽职能,少机构”是大部制改革的典型特征。大部制改革自提出后即广受各方关注。大部制改革的形式是结构重组和优化,核心依然是政府职能转变。大部制体制的构想,被普遍认为是

政府改革的一个新起点、新突破口。

在政府大部制的积极引领下,现今各个高校也纷纷开始施行大部制改革。近些年来高校大部制先后在武汉大学、山东大学、沈阳师范大学等高校中进行实践,对于大部制改革更多高校则采取观望的态度。本研究中的“大部制”主要是指高校职能部门的“大部制”,而非学部制改革。现实研究中我们需要思考的是,高校大部制是否需要施行?其施行的背景、动机与政府的大部制改革是否相同?如果这种变革具有其合理性,这种改革中需要注意的是哪些问题?其未来发展的着力点应该放在何处?对这些问题的分析将会构成本研究的主要内容。

## 二、高校大部制改革的制度学逻辑

关于制度的内涵,托斯丹·邦德·凡勃伦(Thorstein B Veblen)相当宽泛地定义制度是“大多数人共同的既定的思想习惯”<sup>[1]</sup>。约翰·罗杰斯·康芒斯(Commons, John Rogers)则认为制度无非是集体行动控制个人行动<sup>[2]</sup>。美国制度学派杰弗里·M·霍奇逊(Geoffrey. M Hodgson)则认为制度是

收稿日期:2012-08-07

作者简介:陈大兴(1984—),男,内蒙古通辽人,华东师范大学高等教育研究所博士研究生。

通过传统、习惯或法律的约束所制造的持久的行为规范的社会组织<sup>[3]</sup>。诺贝尔经济学奖获得者新制度经济学家道格拉斯·诺斯(Douglass C. North)从历史的序列出发,认为“制度是提供框架,人得以在里面相互影响。制度确定合作和竞争的关系,这些关系构成一个社会……制度是一套规则……”。T·W·舒尔茨(Schultz)把制度定义为一种行为规则;而V·W·拉坦(Ruttan)则进一步将制度定义为一套行为规则,它们被用于支配制定的行为模式与相互关系。综合分析,我们认为,制度与个人与组织密不可分,体现的是一种规则与约束,可将其构成解析为正式规则、非正式规则与制度实施机制三大部分。正式规则体现的是一种法律、政策等等,以及由其所形成的各种结果。非正式规则体现的是一种观念、文化等等。运行机制作为制度的运行基础,更多的体现出一种实践的操作。此部分将从制度的这三种构成来分析高校大部制改革的兴起。

首先,高校大部制改革是在中国政府大部制改革的宏观背景下实施的,是国务院机构改革“大部制”路线的延伸与探索。在2000年7月中央出台的《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》就明确指出了转变事业单位人员的管理,逐步取消事业单位的行政级别,取消按照行政级别确定人员的待遇。在2006年出台的《教育部关于全面推进依法行政工作的实施意见》也提出要解决制约我国教育改革与发展的体制与制度性问题,对教育的宏观管理以及有限管理等进行改革。在《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010~2020)》中的第十三章“建设现代学校制度”中就明确提出了“随着国家事业单位分类改革推进,探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策,克服行政化倾向,取消实际存在的行政级别和行政化管理模式”。此内容的规定也反映出了政府对现代大学制度建设中的相关管理问题的重视以及将国家事业单位分类改革推进到教育领域的趋向。

其次,制度中的非正式规则主要体现为文化。此问题在高校中主要体现在高校的行政文化上。由于现有管理体制的影响,高校已经成为了国家行政体系在高等教育领域的延伸,在这种高校外部管理行政文化的影响下,高校内部管理的行政文化也不断加重,脱离了大学文化的本质。高校内部的行政权力在外部管理体制行政化的影响下日趋膨胀,逐渐呈现出“官本位”的干部管理倾向。这使得高校领

导的身份首先是官员,其次才是教育管理者。这种行政文化的膨胀已经严重制约了高校的发展,成为了高校组织模式的重要问题。舒尔·多普森和伊安·莫克内将高校的组织文化模式归纳为四种类型:官僚化模式、团队模式、学院模式和企业模式。高校的职能组织部门在高校外部管理体制行政化的影响下,行政化趋势逐渐加重,这种行政权力的膨胀给高校的管理带来了不良后果。虽然自大学诞生之日起,便存在有别于学术系统的行政系统,但人们并不把官僚主义病症与大学系统直接联系起来。然而,随着现代社会日趋复杂化和大学规模的扩张,大学内部的官僚化问题逐渐开始凸显,并成为现代大学的“病症”。具体表现为:从内容上看,权力过于向行政管理偏移,大学管理的行政化色彩浓厚,行政权力干预或取代学术权力的现象普遍存在;从结果来看,大学行政权力与学术权力缺少平衡,形成了以行政权力和行政文化为价值取向的大学管理体系。这种文化的直接后果就是使教育和管理的实际结果与大学的职能相脱节,甚至是背道而驰。

第三,根据新制度经济学理论,由于有限理性与机会主义的存在,组织运行是需要成本的,所以进行组织模式的选择对于实现成本最小化具有重要的作用。<sup>[4]</sup>高校职能部门运行成本是高校为履行其相关管理职能,在组织高校、高校运行和高校管理过程中所消耗的人力、物力、财力的总和。当前我国高校职能部门中存在的一大弊病就是部门之间职能交叉,权责划分不清,这种现象直接导致了相关职能部门之间协调性差,且部门的利益化倾向严重,在高校进行服务管理时就不免出现类似的问题,例如在学校的校园文化组织管理中,一项活动的组织就涉及到校团委、宣传部以及学校的学生管理部门学生处等等;在学校的就业管理中既涉及到学校的招生就业处也牵涉到学生的教育教学管理部门教务处,而且还牵涉到学校的学生管理部门例如学生处等等<sup>[5]</sup>。这种机构与职能的重合就会使学校在进行各种管理活动的过程中浪费大量的时间与精力。另外,除了各个部门的职能重合外,其部门内部的人员冗沉也制约着现今我国高校管理。据相关资料显示,西北某高校有校内教职员工2300多名,这其中的校内专任教师仅仅1200人,占总人数的一半,而相关行政人员就有1000多名,相关校领导总数加在一起竟达到了300多人<sup>[6]</sup>。并且临时设立的评建办、申博办等类似的机构的膨胀也不可忽视,这种层级繁多、结

构复杂的高校管理组织就增加了高校的管理运行成本,这种成本的上升不仅仅体现了控制力的下降、效率低下等问题;另外也增加了各个部门沟通的信息成本,等等。<sup>[7]</sup>

### 三、高校大部制改革的价值独特性

制度的价值是什么,这是制度学必须认真研究的另一个重要问题。关于这个问题的研究有助于我们在更深层次上理解制度的本质、制度的特性、制度的意义,以及制度的变革。要研究制度的价值,首先就必须搞清什么是价值。在分析了高校大部制改革的制度逻辑之后我们面临的问题是高校的大部制改革是否是政府大部制改革的复刻,其独特的价值应该反映在哪些方面。

政府的大部制改革的价值是以公共行政的价值为基础和准则的,通过对公共行政的价值取向的研究发现,其成果中的观点主要分为两派。其中一派主张公共行政的价值应该基于效率和公平。其立论的基础主要是新公共行政学派理论,该理论以乔治·弗里德里克森(George Frederickson)为代表。该理论认为公平向度是不可忽略的重要组成部分,过去传统的公共行政却往往过度地强调效率而忽视公平的价值。其把社会公平纳入到传统的目标与基本原理之中,提出了这种公共行政是否增加了社会公平的追问?其中的另一派主张民主或者民主行政的价值取向,其理论依据往往是发源于赫伯特·西蒙(Herbert Simon)与德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)的争论。这两种价值取向在分析公共行政时都具有其合理性,因为无论是效率、公平还是民主取向都并非相互排斥与悖离的,只是二者的着重点不同,前者为目的指向,后者为工具指向。“政府机构设置的主要目的在于执行国家的职能,有效地贯彻政府的战略意图,保证公共资源配置的高效与公平,以达到‘善治’的目的。政府机构的设置是民主机制作用的结果,但是不能说政府机构改革本身是为了实现民主行政……因此,效率与公平是政府机构改革的基本价值取向”<sup>[8]</sup>。在政府的大部制改革中也主要体现于此种价值取向,即通过大部制改革使设置的机构低成本、快捷地提供公共服务,使得公共资源实现合理整合与均衡配置以实现政府职能。

高校实行“大部制”的价值取向中的效率取向是

毋庸置疑的,这也是建立在我国高校现有机构臃肿问题之上的。但是其公平价值是否应该成为主导价值,其与现今高校职能部门改革的宗旨是否吻合,这是需要进一步探讨的问题。公平理念在高校行政组织中作用不可忽视,然而高校实行的职能部门大部制改革应坚持一种什么理念,基于大学的组织特性来看,其职能部门改革的价值坚守应该更多地体现一种行政与学术的平衡。此种理念应该是大学区别于政府大部制改革的核心价值。在过去很长一段时间内我国高校形成了以党政管理为核心的管理运行模式,这种“官本位”的运行思想导致高校以行政管理模式来构建组织架构。在这种管理的组织架构中高校的学术权力被行政权力所主导与取代,大学的行政化管理倾向十分严重,遮蔽了学术权力的发挥。大学的管理应该是制度化、规范化与程序化的结合体,并作为其基本的目标。因此,进一步规范学术行政两大权力系统的职能和运作在当今的高校大部制改革的价值选择中显得尤为必要。

### 四、高校大部制改革的非良性制度依赖

所谓路径依赖,是指在制度变迁的过程中包含着报酬递增与自我强化机制。也就是说在制度变迁的过程中一旦走上了某一种路径,它的既定方向会在以后的发展中得到这种机制的自我强化。历史在路径依赖中的表现非常重要,在制度变迁过程中其过去的选择将会对现在可能的选择产生影响。在这种情况下,当所选择的制度变迁路径正确的时候,如果沿着既定路径则可以使制度变迁趋近良性循环的轨道,并且使制度得到优化;反之,其可能影响制度朝着最初选择的路径发展,并且可能引起制度被锁定在某种无效率的状态之中。当制度被锁定在无效率状态的时候,如果没有强有力的外部力量则很难进行新制度的选择。这种制度依赖在政府的大部制改革中问题凸显,近年来我国政府机构改革始终无法摆脱恶性膨胀的怪圈,陷入“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的不良循环之中,这种问题的出现是与制度依赖密切相关的。高校大部制改革在这样的一个宏观背景下,要十分注意这种制度变迁怪圈,切实落实高校大部制改革。

美国学者道格拉斯·C. 诺思的制度理论在分析官僚机构的路径依赖效应时指出,路径依赖实质上所表示的是一种有效制度实施过程中的阻力障

碍。其在政府组织内制度官僚机构中存在着几大因素导致路径依赖的趋势,这些因素对高校大部制改革具有重要的启示。

首先,是官僚机构的膨胀趋势。在政府膨胀的需求理论中瓦格纳定律表现十分明显,即伴随着社会经济的发展,公共资源的配置也会逐步增加。另外政府膨胀的供给理论中的塔洛克定律也表明公共开支与官僚组织的浪费密切相关。美国经济学家唐斯(downes)认为组织夸张是组织发展的固有倾向,而官僚部门与其他组织相区别的特点是其不受到过多扩张的限制,而且这些限制也难以自动发挥作用。官僚机构规模的增长在一定程度上是公共服务需求增加的表现,但是这种增长更多地表现为一种过度的增长。这种膨胀原理也同样适用于高校的“大部制”改革,也是其制度依赖的组成部分。高校职能部门增长过快必然会导致机构效率的降低,而这种膨胀的趋势也增加并强化了组织机构低效的问题,因为膨胀的机构往往是低效与寻租的机构,如果缺乏相关的约束则高校职能部门的膨胀与低效问题将会逐步加重。

其次,是既得利益集团的控制能力。该理论指出官僚机构的改革将会剥夺机构中一部分人的利益,然而其在旧体制下仍然具有谈判能力,是制度变迁中“自我革命”的对象。虽然这部分人群数量较少,但是其发言权却并没有消失,所以其形成的改革阻力也就很大。其中主要表现为两部分内容,即消极拖延与变相通融。消极拖延是指由于受到外部制度信息不完全等因素的影响使得改革者的政策朝令夕改,从而导致制度变迁缺乏应有的权威性与持续性,改革成果极易丧失。此时改革机构的改革认识将会发生变化,认为与其让改革的成果轻易丧失,还不如干脆不改革,从而对改革采取拖延的态度,这样就直接导致相关的制度变迁错失了改革成本的最低关键期。这对于那些对大部制改革持观望态度的高校来说具有很大的可能性。其次就是变相融通,这种方式是指作为代理人的官僚机构利用“内部人控制”的手段使制度变迁可能不会真实有效地发生。例如仅仅通过名称的改变,以新的面貌出现,但是旧的制度并未发生实质性改变,旧制度的权力仍在运行,新制度的过渡将无法取得实质性进步。

第三,是政治家与官僚机构的存续时间差异。该理论认为政治家与“官僚机构”在制度变迁过程中存在时间差异,二者的区别在于政治家往往受任期

的限制,如果不考虑改革的代际传承的因素,其任期的限制又决定了其所发动的制度变迁的时限。而被改革机构和机构成员却与其不同,他们往往是终身制的雇用,所以对这种变迁的接受度很难达成一致。所以现有的机构便可以利用这种时限的差异,进行短期的虚假制度变迁。在高校的大部制改革中,在很大程度上会出现此类问题。大部制改革有些是任期内的校领导所主导的,这种改革会与信息的完备性,以及外部环境紧密相关,如果高校内部机构缺乏改革的统一认同度,改革的契约又缺乏改革延续性的保障,则很可能会出现一种屈从式与形式化的制度改革。

第四,是非正式制度的固化。该理论指出机构在其交互进程中,由于制度自身的非完备性需要相关非正式制度的补充与完善,主要表现为机构内部人员对自身、制度效率认识基础上所形成的共同行为方式、心智模式、利益观以及思维习惯的文化等等。通过相关制度习惯以及制度惯性的形成与达成从而不断强化与弥补正式制度<sup>[9]</sup>。所以,这种非正式制度的依赖也是影响高校大部制改革的重要内容,如果高校机构的成员在认识、观念、文化等方面不能接受改革所带来的利益格局的变化,面对着众多的不确定性,机构的非正式制度会成为大部制改革的重要力量。

## 五、高校大部制改革的着力点与前瞻

高校大部制改革必须建立在有效的制度构建之上,这也是高校“大部制”能够顺利实施的前提与保障。如果忽视其制度构建的重要性,就很容易走向对高校的相关部门进行简单的合并与整合的道路,将其看成简单的机构改革,从而流于形式,难逃前文所述的精简—膨胀—再精简—再膨胀的恶性循环。所以,高校大部制改革不能仅仅靠部门精简与合并的单兵推进,而要实行系统化与制度化的改革,实现制度权力、制度文化与制度运行相互融合的三位一体式改革。

首先,推进职能分权,加强学术介入制度建设。由于政府长期以来以行政部门的管理思维与方式对高等学校进行“指令性、同质化与工程化”管理,使得高校内部的各种行政机构一定程度上扮演着政府代理人或者代管人的角色,高校内部行政化严重。<sup>[10]</sup>高校职能部门所建立的运行方式与政府类似,这种

行政权力主导的运行方式极容易出现管理价值的异化与行政化倾向。在高等教育领域,学术管理是学校管理活动中的一项十分重要的内容。我国的法律在规定高等学校校长行使的行政管理工作职权的同时,还使学术权力成为高等学校学术管理工作中的—项正式的制度性权力。《中华人民共和国高等教育法》规定,高等学校设立学术委员会,审议学科专业的设置,教学、科学研究计划方案,评定教学、科学研究成果等有关学术事项。《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国学位条例》等教育法律法规,在涉及学术问题的一些环节上,也都相应地规定了区别于行政权力的权力存在方式和行使方式,使学术性权力成为高等学校学术管理中的法定权力形式之一。但是,在具体的管理实践中,学术权利演变成一种支配力量,是与相应的“制度”以及由这些制度所赋予的“职责”联系在一起的。没有这个中间环节,学术自由仅仅是学者自由表达其学术见解的个人权利。因此我们说,学者的学术自由及相应权利演变为一种对他人的支配性力量,是学术管理中的一个制度性现象。高等教育活动的正常开展,既有赖于高校组织中行政权力所发挥的作用,又离不开学术权力的作用和影响<sup>[1]</sup>。行政权力与学术权力的联系和相互作用是高等教育活动中的重要权力关系。学术权力与行政权力的作用、关系、配置、运行机制和调控,是高校转变管理价值观念,实现多元治理的重要组成部分,也是当今高校大部制改革的重要内容。在改革中要将高校部分职能下放到基层和学术系统,从而有效制约行政力量的扩张,使行政权力让位于学术权力并服务于学术。

其次,强化文化建设,塑造协同性、整体性的制度文化。任何—项制度都体现着某种文化价值理念,反之,任何一种价值理念其客观存在必然体现在相应的制度上。制度与文化价值理念二者密不可分,制度主要表现为表层的行为法则,而后者则表现为深层次的行为信念。良好的文化价值理念对健全的制度设计具有重要的影响作用。文化价值理念的缺失比制度、机制的缺失更为严重,因为文化价值理念的缺失往往是通过“科学化”与“合法化”的形式表现出来的,这种负面影响的持久性更强。制度文化是组织结构、规章制度等所反映出来的文化形态,亦即制度文明。它是以组织、制度等形式反映出来的文化形象,是物质文化和精神文化的中介。制度文化是由组织中的全体成员共同创造的,是一种群体

文化和无形的管理方式。良好的制度文化是管理的软环境,对于塑造主体,培育良好的制度环境,促进制度的发展有着重要作用。长期以来我国高校的管理仍具有官本位观念、特权观念以及人治观念,这种观念深深地影响着高校的各个层级的管理,并影响与制约着各项制度改革。在高校管理中,权力、职位、级别等仍然被看作重要的地位象征,在此思想的影响下,管理中职能人员将会想方设法地增加机构,创造职位,增设级别,从而造成机构的日益臃肿。另外,当前高校内部一些职能部门中存在消极性、抵触性、独立性、狭隘性文化氛围,也会成为高校大部制改革的制约因素。所以在大部制改革的同时要改造职能人员对制度改革的抵触心理,增强其理解与共识,培养和促成支持性文化氛围的形成,打破相互掣肘的条块壁垒,从而避免部门独立性与狭隘性文化,促成部门与部际的优势互补和协调—致。只有高校管理者转变观念与意识,高校大部制改革才能有一个统一的思想保证和基础。如果高校职能人员没有职能要切实转变的观念,甚至仍然停留在旧有的职能观念上,高校大部制改革只能成为“空中楼阁”。这种文化的建设要凸显出—种包容的文化、协同的文化与服务的文化,从而引领与推进高校大部制改革。

第三,优化结构,保障制度的高效运行。按照“大部制”的内涵,高校大部制改革应当遵循“合并相近职能,避免交叉重复”的原则来进行。在具体的实施中要根据各项管理工作在全局中的地位与作用进行整合与重组,要将党务、行政以及业务等不同的管理部门改制成相对独立的工作系统与运行机制。同时也要将高校的无职能的服务机构剥离出高校的管理系统,从而使高校的职能机构从“高耸式”向“扁平式”转变。在进行部门间的重组的同时也要考虑到其运行问题。即如果高校进行职能部门合并后只是形式上的组合,其内部仍然是壁垒分明的小部门,则背离了大部制改革的初衷,难以达到最初改革的目标。—些高校过去曾经尝试过内部职能机构的优化改革,例如通过实行团委和学生处合署办公、宣传部和统战部合署办公等情况,这种情况不乏为—种减少职能部门数量从而提高效率的有益尝试,但是这种尝试往往以失败而告终。究其原因,主要是因为部门合并的过程中出现了形合而神离的问题,即原有的管理实务仍然分别以各自名义行事。所以在当今的大部制改革过程中应该摒弃过去根据部门类

别设置科室的做法,通过大部门的职能定位进行重新划分,通过工作团队的设置,真正发挥与提高大部门应有的职能。<sup>[12]</sup>通过这种方式打破原有部门间的壁垒,不断培育高校职能部门之间的协调与配合机制,从而增强彼此间的融合沟通,形成合力,推进制度的高效运行。

大部制改革正处于改革发展阶段的攻坚期,其如何顺利地施行仍需要不断的深入探究。在大部制改革的过程中,必然会涉及高校办学自主权问题。高校的自主办学才能够使高校真正回归自我,按照高效的规律进行管理,这也是高校自主管理的核心

问题。所以高校大部制改革应在办学自主的基础上进行,同时也依赖于办学自主权的真正落实。在高校的制度中,大学章程作为高校的基本制度是对高校性质、任务以及机构构成与活动的原则规定,它是高校办学自主权有效实施的重要保障。所以,在高校大部制改革的实施过程中,应该以大学章程为基础和保障,推进大部制的顺利、高效实施。总之,作为高校一项新的处于起步时期的大部制改革目前仍然面临很多的问题与挑战,改革是否成功也依赖于现代大学制度建设的进一步落实与完善。

#### 参考文献:

- [1] 托斯丹·邦德·凡勃伦. 有闲阶级论[M]. 蔡受百,译. 北京:商务印书馆,1964:139.
- [2] 约翰·罗杰斯·康芒斯. 制度经济学(下册)[M]. 于树生,译. 北京:商务印书馆,1962:87.
- [3] 霍奇逊. 现代制度主义经济学宣言[M]. 向以斌,译. 北京:北京大学出版社,1993:36.
- [4] 彼得·德鲁克. 卓有成效的管理者[M]. 许是祥,译. 北京:机械工业出版社,2007:2.
- [5] 杨练武,吕一军. 高校职能部门实行“大部制”探析[J]. 教育发展研究,2010,(23):11-12.
- [6] 刘君. 大学需要“大部制”[J]. 教育与职业,2008,(16):96.
- [7] 全力. 高校组织模式存在的问题及其重构[J]. 教育发展研究,2011,(3):60.
- [8] 陈天祥. 政府机构改革的价值逻辑—兼论大部制机构改革[J]. 中山大学学报(社会科学版),2012,(2):149-150.
- [9] 锁利铭. 政府转型—动力与实施机制[M]. 成都:四川科学技术出版社,2009:126-128.
- [10] 李立国,赵义华,黄海军. 论高校的“行政化”和“去行政化”[J]. 中国高教研究,2010,(5):2-4.
- [11] 董克用. 公共管理与政策评论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2006:3.
- [12] 杨练武,吕一军. 高校职能部门实行“大部制”探析[J]. 教育发展研究,2010,(23):12-13.

## Reform with a Super-Ministry System from a Systematic Perspective: Origin, Challenges and Prospects

CHEN Da-xing

(Institute of Higher Education, East China Normal University, Shanghai 200062)

**Abstract:** With the steady progress of the governmental super-ministry system reform, some universities have undertaken similar administrative restructuring as a part of China's reform in higher education administration. From a systematic perspective, this reform accurately addresses problems in university management. In the process of the reform, close attention should be paid to its unique value and excessive dependence on defective systems should be avoided so that the reform will be effectively carried out to improve our university administration system.

**Keywords:** university; super-ministry system; reform