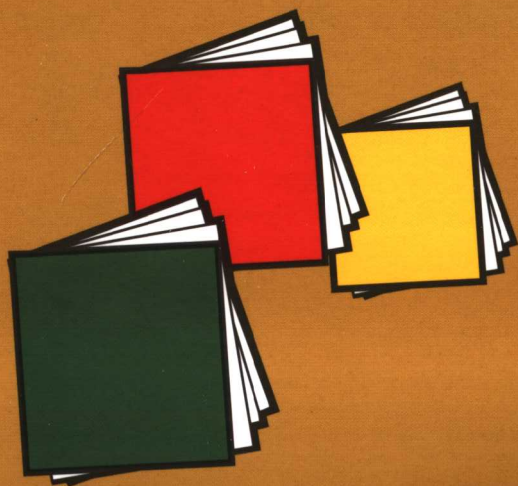


四川省教育厅人文社会科学“十五”重点规划课题

# 大学民主管理理论

DA XUE MINZHU GUANLI LUN

徐远火 著



四川出版集团 四川人民出版社

# 大学民主管理理论

DAXUE MINZHU GUANLI LUN

■ 徐远火 著

四川出版集团 四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大学民主管理理论 / 徐远火著. — 成都: 四川人民出版社, 2006. 11

ISBN 978—7—220—07308—3

I. 大... II. 徐... III. 高等学校—学校管理: 民主管理 IV. G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 141033 号

DAXUE MINZHU GUANLI LUN

大学民主管理理论

徐远火 著

责任编辑  
封面设计  
技术设计  
责任校对  
责任印制

陈小梅  
解建华  
杨 潮  
叶 勇  
丁 青 李 进

出版发行  
网 址

四川出版集团 (成都槐树街 2 号)  
四川人民出版社  
<http://www.scpph.com>  
<http://www.booksss.com.cn>  
E-mail: [scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net](mailto:scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net)

发行部业务电话  
防盗版举报电话

(028) 86259459 86259455  
(028) 86259524

照 排  
印 刷

成都华宇电子制印有限公司  
四川机投印务有限公司

成品尺寸

146mm×208mm

印 张

16.125

插 页

4

字 数

440 千

版 次

2006 年 11 月第 1 版

印 次

2006 年 11 月第 1 次印刷

书 号

ISBN 978—7—220—07308—3

定 价

42.00 元

■ 版权所有 · 侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换  
电话: (028) 86259624

《大学民主管理论》系统阐述了大学民主管理的内涵、依据、原则、特点，与大学发展、人才培养的关系和民主管理制度建设的重要性。详细论述了大学民主管理实践主要体现在大学党内民主建设、教代会制度建设、校务公开制度建设、工会的民主参与实践、学术民主管理、教学民主管理、民主决策、民主监督、民主管理中的关系协调等方面。

本书内容充实，观点新颖，条理清晰，论证严谨，融理论探讨与实践探索于一体，可读性和操作性强，不仅适合高校工会工作者使用，而且适合高校党政领导干部、管理人员、高等教育管理研究人员阅读。

# 大学民主管理论

DA XUE MINZHU GUANLI LUN



## 作者简介

**徐远火**，男，1964年生，四川省简阳市人，研究员，西华师范大学工会、教代会常务副主席，离退休工作处处长。主要从事高等教育管理研究、工人运动研究。主要著作：《21世纪大学的发展》（合著）、《西华师大校史（60周年）》（副主编）、《青春脚步——四川师范学院青年工作五十年》（主编）、《高等学校学生管理学》（副主编）、《大学生教育艺术新论》（副主编）等7部。在《中国高教研究》、《中国教育学刊》、《毛泽东思想研究》、《工运研究》、《工运理论与实践》等刊物上发表学术论文30余篇。其中5篇在中文核心期刊上发表，1篇被中国人民大学报刊复印资料全文转载。

承担省级课题3项、校级课题2项。获省政府优秀科研成果三等奖2项；竞标承担的四川省教科文卫工会课题“四川省中小学教师继续教育问题与对策研究”调研报告获中国教科文卫工会全国委员会2004年优秀调研报告一等奖（执笔人）；参加省委宣传部、省总工会等五部门举办的理论研讨会论文获一等奖1篇、二等奖3篇。1996年，被评为“四川省优秀团干部”；2001年被评为“四川省职工民主管理先进个人”；2003年被评为2000—2003年四川省高校党的建设和思想政治工作“先进工作者”。

责任编辑 陈小梅  
封面设计 解建华



四川省教育厅人文社会科学“十五”重点规划课题

## 序

中国高等教育正处在重要的转型时期，高等教育正在由适应计划经济向适应市场经济转变，资源配置正从政府主导型的计划配置转变为政府宏观指导下发挥市场调节作用的配置，发展阶段已经从精英型教育转向大众化教育，从数量的扩张、规模的扩大转向质量、效益的提高。这种转型既是适应国内国际经济、社会发展的需要，也是中国高等教育本身的一种创新。大学作为高等教育的基本和主要组成部分，在这样的时代背景下，改革大学组织管理中存在的日益突出的问题已经成为共识。

实际上，十几年来，我国大学组织管理不断在进行着改革。随着改革的不断推进，我国大学组织管理已经取得了不同程度的进展，改革的观念已经深入人心，人事制度改革、分配制度改革在一定程度上调动了广大教职员工的积极性。然而，到目前为止，一直致力解决的行政管理方面的人事制度、分配制度等问题，依然是我国大学组织管理中存在的严重问题，权力过分集中于校级领导部门也是一个始终没有很好解决的重要问题；在学术管理方面，教师教学科研环境不够宽松，学术权力弱小；在民主体理上，民主体理的作用没有充分发挥出来，监督不力，广大师生员工的积极性仍然没有充分调动起来。

权力问题是管理的核心问题。一般说来，大学权力由行政权力、学术权力和民主体理三部分构成（有不少高等教育管理学专家认为，大学的权力主要由两部分组成，即行政权力和学术权力；也

有的学者认为在大学权力结构中还包括以党委为核心的政治权力)。权力运用的过程也就是管理的过程,相应的,大学管理也就有行政管理、学术管理和民主管理三种形式。在我国大学组织管理研究中,行政管理和学术管理已经引起专家学者的关注,而对民主管理的研究十分有限。理论分析和实证研究表明,我国大学组织管理中的问题之所以长期没有得到有效解决,重要的原因之一就是由于对民主管理的忽视造成的,广泛的民主管理将有效促进我国大学的行政管理和学术管理。因此,大学民主管理研究有其重要的理论和现实意义。

关于大学实施民主管理,党和国家有明确的要求,也有具体的法律法规规定。我们知道,民主是社会主义题中应有之义,民主是社会主义制度优越性的重要体现,民主是社会主义制度的基本特征之一,民主是社会主义现代化建设的政治保证。建设社会主义民主是党的旗帜,是全党的共识。坚持社会主义民主政治,这是我党建设中国特色社会主义的根本目标之一,一切从人民利益出发,使人民真正成为历史主人,这也是中国共产党为之奋斗的最终目标之一。江泽民在党的十六大报告中指出:“我们党历来以实现和发展人民民主为己任。”民主建设是我们党矢志不渝的奋斗目标。从这个意义上讲,大学民主管理是由民主是社会主义的本质特征和内在属性决定的,是落实科学发展观,构建以人为本的社会主义和谐社会的内在需要。

学校既是作为专门从事教育事业的单位而存在,又是整个国家政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的综合反应,无疑是整个国家民主政治建设的重要组成部分,因此其民主建设历来为党和国家所重视。在我国的立法中,国家相应制定了一系列法律法规,《宪法》赋予了教职工作为公民民主管理的权利,《工会法》对职工民主管理有明确规定,《教育法》、《教师法》、《高等教育法》、《高等学校教职工代表大会暂行条例》等法律法规都规定了广大教职员工参与学校民主管理的权利与地位。2004年2月10日教育部

发布的《2003~2007 年教育振兴行动计划》再次提出“高等学校要坚持和完善党委领导下的校长负责制，推进依法办学、民主治校、科学决策，健全学校的领导管理体制和民主监督机制”、“完善校务公开制度”，这些使大学民主管理成为一项法律制度，成为大学内部管理体制的重要组成部分。这既是大学民主管理的重要依据，也是大学民主管理的推动力量，有利于提高大学的管理水平和办学实力，符合高等教育发展规律。

民主的管理方法是否适用于各个领域的管理呢？这需要具体研究。但这种方法适用于大学的内部管理却是肯定的，其道理也并不复杂。因为这里的被管理对象，都有很高的文化水准，一般都具有理性思辨的习惯和特长。这里的教师，特别是那些具有真才实学的资深教授，长期与知识、学问和学生打交道，致力于培养人和教育人的崇高事业，致力于对各自专长领域复杂事物的探究和发现，他们对自己所从事工作的意义的理解，是在这一职业之外的人难以匹敌的，甚至也是许多被定为领导或干部的人难以企及的，虽然不敢保证没有一些例外。干部和领导确实有一些特殊能力和特殊视野。采用民主管理的方法，不是否定他们的作用，也不是用教师、教授甚至用学生或一般的行政人员来取代他们，而是敦促他们同时掌握另外一种方法，也可以说是一种特殊能力，拥有另外一种特殊的视野。他们要借助这些能力和视野，看见教师特别是教授们在大学内部管理中的不同寻常的作用，在尊重知识、尊重人才、尊重创造和尊重劳动方面，为国家、社会和人民带一个好头，树一个样板。

大学实施民主管理具有特别重要的意义，是大学建设发展的内在需要，是现代大学制度的重要组成部分。事物的发展总是内因与外因的相互促进、相互作用。大学民主管理有其内在的必然性。“三个代表”重要思想具有丰富的民主内涵，大学贯彻落实“三个代表”重要思想，内在的要求我们必须加强民主建设。大学的改革和发展，培养合格的建设者和接班人，离不开广大教职员工的积极参与和辛勤工作，必须贯彻落实党的“依靠”方针，确保教职工的主

人翁地位，全心全意依靠教职工办学，而民主建设则是有效的法宝。教职工是国家和高教事业的主人，参与管理国家、管理高教事业的权利，是他们最重要、最根本的权利。大学实施民主管理，让广大教职工拥有知情权、建议权、决策权、监督权，能充分发挥广大教职工的主人翁作用，把他们的智慧和才能都充分发挥出来，这是办好一所学校的关键所在。

不仅如此，大学作为社会的人才中心、知识中心和信息中心，大学师生是具有较高文化素养的公民，对管理国家、社会和学校事务具有较多的知识和较强的能力。充分发挥他们的民主积极性，有利于推动整个社会的民主建设，有利于社会主义建设的顺利发展；反之则不利于社会主义建设的发展，甚至大学会成为社会动乱的策源地。大学民主管理建设的状况如何，对于社会主义民主的发展，对于社会安定团结的巩固，对于整个社会主义建设事业的发展都具有重要意义。大学要做民主建设的先锋和榜样。因而大学民主管理应受到特别重视。另外，大学民主管理的另一参与主体——大学生，是即将走向社会的高级建设人才，并成为我国社会主义建设的主力军。他们在校期间所受的民主教育、熏陶、训练如何，影响深远，意义重大。我们必须使他们在校期间就能树立以马克思主义理论为基础的民主意识，使他们在学校民主管理实践中养成良好的民主习惯、强烈的民主要求和民主精神。这样，他们走向社会后就会成为社会主义民主建设的中坚力量和推动力量，对社会主义民主建设起巨大的推动作用。故而，大学民主管理建设应受到特别重视。各级有关领导部门特别是各级领导人，一定要把大学民主管理建设纳入各级领导工作的重要议事日程，不要只是消极被动地关注大学民主问题，而应采取得力措施积极主动地促进大学民主管理发展。

《大学民主管理理论》，系徐远火研究员承担的四川省教育厅哲学社会科学“十五”规划重点科研项目“大学民主环境与创新人才培养”的结题成果，也是西华师范大学学科建设专项经费资助项目。大学民主管理的研究，近年来在高等教育管理的研究中有所体现，

也有一些成果，但散见于论文中。这些研究多是以加强教代会制度建设和工会工作为切入点，当然这也是对的，但高度不够。该成果以“民主管理”为主线，密切关注高等教育管理和高校民主政治建设研究的前沿，将民主管理放在现代大学制度建设和学校内部管理体制改革的框架内来进行思考和研究，从理论与实践两方面对大学民主管理进行了全方位的研究，具有积极的现实意义。《大学民主管理论》一书，从界定大学民主管理的内涵入手，认真分析了大学民主管理的依据、大学民主管理的原则和大学民主管理的特点；分析了大学民主管理的客观必然性、内在必然性和大学民主管理的地位与作用，指出了大学民主管理对大学建设发展的重要意义；从教育与民主的关系入手，分析了大学生民主观教育的途径以及大学民主环境对大学生民主观教育的意义；在对大学民主管理进行历史考察后，分析了大学民主管理存在的问题，而解决这些问题的关键或者说大学民主管理的关键是大学民主管理的制度建设，并指出还要善于向世界一流大学借鉴学习其民主管理好的经验和做法。在大学民主管理的具体实践中，作者指出要加强大学党内民主建设，以大学党内民主推动大学管理民主的发展；要加强教代会制度建设，教代会制度是大学民主管理的基本形式；要加强校务公开工作，校务公开制度是大学民主管理的新发展；要发挥校工会在学校民主管理中的作用，更好地维护教职工的合法权益；要加强学术民主管理和教学民主管理，建立科学、有效的学术民主管理和教学民主管理机制，促进大学的健康发展；要加强民主监督，实现民主决策和科学决策；要正确处理大学民主管理中的各种关系，真正发挥民主管理的作用。尽管研究中涉及的问题、涉及的内容很多，但由于作者长期从事大学民主管理工作实践和大学民主管理理论研究工作，积累了比较丰富的实际工作经验，有着比较扎实的专业理论基础，因而能够从浩繁的相关研究资料中，选取最具影响的材料对相关现象进行探究，并予以合情合理和较为客观公允的分析，并且用一条明确的逻辑主线贯穿起来，使得全书浑然一体，充分展现了该项成果的

重要学术价值。经专家鉴定，一致认为：本课题的研究方法科学，富有创新精神，而且很好地坚持了理论研究和改革实践的结合，因而有较高的学术价值，对大学民主管理实践具有现实指导意义，很好地适应了新世纪我国大学改革、发展的需要，已达到国内同类研究的先进水平。

当然，大学民主管理作为大学内部管理体制的重要方面，作为现代大学制度的重要内容，对其研究探讨还需要进一步的深入，还需要在更大范围、更深层次的研究和实践中得到进一步的丰富和发展，为推进21世纪中国高等教育的全面、协调、可持续发展，为建设大学政治文明，构建和谐大学校园，为培养“四有”新人，为发挥大学在国家创新体系中的作用，为实现中华民族的伟大复兴，作出新的更大的贡献！

唐朝纪

二〇〇六年九月二十日

# 目 录

|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| 序 .....                      | 唐朝纪 ( 1 ) |
| <b>第一章 大学民主管理导论</b> .....    | ( 1 )     |
| 第一节 大学民主管理的内涵 .....          | ( 1 )     |
| 第二节 大学民主管理的依据 .....          | ( 14 )    |
| 第三节 大学民主管理的原则 .....          | ( 22 )    |
| 第四节 大学民主管理的特点 .....          | ( 29 )    |
| <b>第二章 大学民主管理与大学发展</b> ..... | ( 37 )    |
| 第一节 大学组织特征与大学管理 .....        | ( 37 )    |
| 第二节 大学民主管理的必然性 .....         | ( 51 )    |
| 第三节 大学民主管理的必要性 .....         | ( 58 )    |
| 第四节 大学民主管理的作用 .....          | ( 64 )    |
| <b>第三章 大学民主管理与人才培养</b> ..... | ( 74 )    |
| 第一节 哲学视野中的教育与民主 .....        | ( 74 )    |
| 第二节 大学生民主观教育是大学的重要使命 .....   | ( 81 )    |
| 第三节 大学民主环境与大学生民主观教育 .....    | ( 93 )    |

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| <b>第四章 大学民主管理的历史考察</b> ..... | (104) |
| 第一节 我国大学内部管理体制的演变.....       | (104) |
| 第二节 《高等教育法》中的大学民主管理.....     | (121) |
| 第三节 教代会制度的产生与发展.....         | (125) |
| <b>第五章 大学民主管理的制度建设</b> ..... | (131) |
| 第一节 大学民主管理制度建设的背景.....       | (131) |
| 第二节 大学民主管理制度建设的内涵.....       | (143) |
| 第三节 大学民主管理制度建设的内容.....       | (151) |
| <b>第六章 国外大学民主管理的经验</b> ..... | (159) |
| 第一节 国外大学内部管理的状况.....         | (159) |
| 第二节 国外大学内部管理的科学化.....        | (172) |
| 第三节 国外大学内部管理的民主化.....        | (176) |
| 第四节 国外大学民主管理的启示.....         | (179) |
| <b>第七章 大学党内民主建设</b> .....    | (182) |
| 第一节 建立和健全大学党内民主制度.....       | (182) |
| 第二节 坚持和发展大学党内民主集中制.....      | (187) |
| 第三节 充分发挥大学党的全委会作用.....       | (192) |
| 第四节 扩大学校干部选拔任用工作中的民主.....    | (201) |
| 第五节 坚持和完善党委领导下的校长负责制.....    | (208) |
| <b>第八章 大学教代会制度建设</b> .....   | (217) |
| 第一节 教职工代表大会的性质、任务和职权.....    | (217) |
| 第二节 教职工代表大会的组织原则和制度.....     | (228) |
| 第三节 教职工代表大会与学校党政工的关系.....    | (235) |
| 第四节 教职工代表大会民主评议干部的工作.....    | (245) |
| 第五节 教职工代表大会制度的完善与创新.....     | (255) |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| <b>第九章 坚持和发展大学校务公开制度</b> ..... | (260) |
| 第一节 校务公开的科学含义.....             | (260) |
| 第二节 校务公开的形成和发展.....            | (277) |
| 第三节 大学公开的制度建设.....             | (284) |
| <b>第十章 大学工会的民主参与制度</b> .....   | (296) |
| 第一节 大学工会的性质、地位和作用.....         | (296) |
| 第二节 大学工会的“维权”职能和任务.....        | (308) |
| 第三节 大学工会“维权”的途径和原则.....        | (317) |
| <b>第十一章 大学学术民主管理</b> .....     | (332) |
| 第一节 大学学术民主管理的内涵.....           | (332) |
| 第二节 大学学术管理的运行机制.....           | (342) |
| 第三节 大学学术民主管理的实现.....           | (352) |
| <b>第十二章 大学教学民主管理</b> .....     | (369) |
| 第一节 树立“人本”大学教学管理理念.....        | (369) |
| 第二节 大学教学民主管理中的教师.....          | (377) |
| 第三节 大学教学民主管理中的学生.....          | (383) |
| 第四节 实现大学课堂教学的民主化.....          | (400) |
| <b>第十三章 大学民主决策</b> .....       | (406) |
| 第一节 大学民主决策的意义.....             | (406) |
| 第二节 大学民主决策的条件.....             | (413) |
| 第三节 大学民主决策的实施.....             | (420) |
| <b>第十四章 大学民主监督</b> .....       | (427) |
| 第一节 正确认识民主与监督的关系.....          | (427) |

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 第二节 大学民主监督的地位与作用·····      | (436) |
| 第三节 大学民主监督的途径与形式·····      | (443) |
| <br>第十五章 大学民主管理中的关系协调····· | (463) |
| 第一节 大学内部权力关系与协调·····       | (463) |
| 第二节 民主管理与科层管理的关系·····      | (480) |
| 第三节 民主性与高效性的关系·····        | (488) |
| <br>主要参考文献·····            | (496) |
| 后 记·····                   | (504) |

# 第一章 大学民主管理导论

高等教育肩负着培养具有创新精神和实践能力的高级专门人才，肩负着发展科学技术文化的重要任务，在实现我国社会主义现代化建设的过程中作用日益突出。在这样一种新形势下，尤其在在我国加入 WTO 后，高等教育的发展面临着国际竞争的考验，按照党的十六大的要求和国家有关法律、法规的规定，进一步搞好大学的民主管理，努力提高学校的整体工作水平和办学实力，积极开展教育与教学改革，迎接新的挑战，有着深刻的现实意义。

## 第一节 大学民主管理的内涵

每一门科学都有特定的理论体系，每一种体系都有其特定的逻辑结构，每一个理论体系的构造首先必须确定始点范畴、基本范畴和主体范畴。列宁讲过，范畴是认识客观现象之网的“网上纽结”。研究大学民主管理，涉及几个概念性问题，即民主概念、管理概念、民主管理概念、大学民主管理概念等问题。因此，有必要对这几个关键概念加以界定。

### 一、民主

我们研究大学民主管理，不能脱离人类社会民主化发展的大趋势，不能不关注人类社会民主化潮流对学校实施民主管理的影响。实际上，学校民主管理是人类社会民主化大趋势对学校内部管理方