

高等教育管理

邓晓春 著

科学化探索

GDJYGL
KXHTS

职工教育出版社

前 言

赵紫阳同志在十三大报告中指出：“百年大计，教育为本。必须坚持把发展教育事业放在突出的战略位置，加强智力开发。”高等教育担负着培养高级专门人才和发展科学技术文化的艰巨使命，对社会主义建设事业有着直接的影响。因此，加速高等教育的发展，大量培养科类齐备的、高质量的专门人才，是时代的迫切需求。但是，我国目前还处在社会主义初级阶段，经济实力还比较薄弱，还不可能投入足够的经费来满足高等教育发展的需要。这就形成了一对无法回避的矛盾。面对这对矛盾，怎么办？我们唯一的选择只能是：深化高教改革，加强科学管理，提高办学效益，在有限的投资内，尽可能地“多出人才，出好人才”。

应当指出，十一届三中全会以来，特别是《中共中央关于教育体制改革的决定》发布以来，我国高教管理界、高教研究界为实现“教育必须为社会主义建设服务”的方针，达到“多出人才，出好人才”目的，在教育改革和高教管理科学化方面，开展了卓有成效的探索。他们在认真总结和发扬传统的管理经验的基础上，积极致力于新的开拓，努力运用系统论、信息论、控制论等现代科学技术和电子计算机等现代技术手段探求高教管理科学化的途径，并且已经在高教规划、师资管理、教育投资的分配与使用、人才培养效益考核、教育质量评估等方面取得了可喜的理论和实践成果。

为了及时地总结、推广业已取得的成果，为了加速未来高教管理科学化、现代化的步伐，我们以辽宁的探索实践为主要基

础，同时认真吸收了国内同行们的研究成果，撰写了这本《高教管理科学化探索》，希望它能起到抛砖引玉和推波助澜的双重作用。

本书在撰写过程中，得到国家教委西北地区高校干部培训中心主任李钟善同志和国家教委西南地区高校干部培训中心主任钟沔琪同志，以及辽宁省高等教育研究所全体同志的大力支持和帮助，在此向他们表示衷心谢意！

特别值得感谢的是，职工教育出版社副总编、辽宁省高等教育学会理事、高级工程师宋伯生同志在审定、修改并使本书最终成稿过程中，所付出的艰辛的智力劳动。同时，也要衷心地感谢职工教育出版社负责出版、校对、制图的工作人员为本书所做的大量艰苦工作。

由于本人的实践和水平所限，错误和缺点在所难免，敬请读者指教。

邓晓春

1988年2月13日

目 录

第一章 高教管理科学化的意义和进程	1
第一节 高教管理方法科学化的意义	1
第二节 由传统管理迈向现代管理	4
第二章 高等教育规划的必要性、可行性和规划原则	19
第一节 专门人才规划的基本概念	19
第二节 专门人才规划的必要性	21
第三节 专门人才规划的可行性	25
第四节 专门人才规划的原则	31
第三章 高等教育规划的系统方法	38
第一节 专门人才规划的系统构思	38
第二节 专门人才需求预测的方法	44
第三节 专门人才规划的模型构建	79
第四节 规划决策的重要技术手段——规划论	105
第五节 某省高教规划实例	117
第四章 师资队伍动态平衡和合理补充量的确定	129
第一节 确定师资队伍合理补充量的意义	129
第二节 确定师资队伍合理补充量的教学模型	133
第三节 有关参数的确定和测算实例	154
第五章 高教投资合理比例的确定与科学使用	166
第一节 高等教育投资的基本特点	166
第二节 高等教育投资的合理比例	170
第三节 网络技术与高教投资的科学使用	187
第六章 高校人才培养成本的定量考核	207
第一节 高等学校人才培养成本的考核公式	208

第二节 考核高校人才培养成本的作用	217
第七章 高等学校的教育评估	225
第一节 开展高校教育评估的意义和原则	226
第二节 高校教育评估的指标体系	233
第三节 高校教育评估的途径与方法	241
第四节 高校教育评估的组织与实施	276
第五节 评估在高校管理中应用的范例	284
结束语	294
本书使用的各种符号的涵义	294

第一章 高教管理科学化 的意义和进程

现代科学技术的发展，正在以前所未有的速度推动着管理思想、管理方法、管理手段向科学化、现代化迈进。在这一股管理科学化的洪流中，高教管理科学化以其重要的战略位置而尤为引人注目。

高教管理科学化，其核心是管理方法科学化。因为，任何科学的管理方法，无一不是现代管理思想和现代管理手段相融合的结晶。因此，本书将以高教管理方法的科学化为主线，展开论述。

第一节 高教管理方法科学化的 意义

高等教育管理是一项复杂的系统工程，就其外部环境而言，它要受社会经济、政治、科技、人口、地理条件等诸因素的影响；就其内部环境而言，它要受师资队伍、管理水平、办学条件、教育投资以及基础教育等诸因素的制约。在这样复杂的内、外环境中，如何科学地组织、运用好现有的人、财、物、时间、信息等管理要素，使其各尽其用，实现“多出人才，出好人才”，“多出成果，出好成果”的目的，这其中是大有学问的。

一、实现高教管理科学化的意义

1. 管理科学化有利于高效益办学

从宏观来讲,高教管理方法的科学与否,将直接关系到办学的经济和社会效益。例如,我国高教战线当前存在的一个普遍而又突出的问题,即“投资少而又浪费严重的问题”,就是由于投资分配方法不科学而导致的。在现代科学技术高度发达的今天,如果检查一下我们在投资分配时采用了多少科学方法,进行哪些可行性论证,提出过几种方案比较、模拟等?可以毫不夸张地说,极少!基本上还是掌财权的部门通过“分堆扒块”的办法进行分配。采用这种方法,其结果必然是长线得不倒抑制,短线得不到扶持,缺口得不到填补,在教育投资如此短缺情况下,还不得不承担一大笔因“学非所用,用非所学”而造成的浪费。有人统计,这笔经费约占每年高教投资的 $1/5$ 到 $1/4$ 。如果,我们运用科学的方法,避免了这种浪费,不就等于为高教战线多争取到 $1/5$ 到 $1/4$ 的投资吗?从这个意义上说,方法出效益是恰如其份的。

2. 管理科学化有利于高质量的育人

从微观来说,高教管理方法的科学与否,将直接关系到一所大学培养出来的学生质量高与低。比如,同样是教育工作,方法不一样,培养出来的人,也大不相同,有的“善背书”,有的“善动手”,有的“善思考”,有的则“善创新”。再如,同样是政治思想工作,由于方法不同,有的生气勃勃,广受学生欢迎,对学生产生良好的教育、启迪效果。有的则死气沉沉,学生远而避之,非但起不到教育、启迪的作用,反而引起学生对思想政治工作的偏见,甚至反感,如此等等。显然,以不同方法形成不同特点的高等学校,他们的毕业生在德、智、体、美各方面的成长状况也一定表现出差异;这一点从社会欢迎程度中就可以得出结论。

可见，方法科学化问题，大到宏观管理，小到微观管理，无处不在影响着管理成效。正如中国古代有句名言所说：凡事“得其法者，事半功倍。反之，不得其法，则事倍功半矣！”

二、实现高教管理科学化应遵循的原则

1. 要用历史唯物主义的态度对待传统的高教管理方法

在我国社会主义高等教育管理的长期实践中，已经逐步形成了一整套传统的管理方法。虽然这些方法带有经验性，也还有某些（甚至相当多）不完善的方面，但是，其中确有不少具有我国特色的、好的东西。这些经过长期实践检验，并被证明是行之有效的管理方法，说明它包含着科学成份与因素，对此决不能采用轻率的否定态度，更不能任意抛弃和鄙视，我们应当运用历史唯物主义的立场、观点和方法，对这些凝积着广大教育管理工作辛勤血汗的成果——传统的经验型管理方法进行科学的总结与提炼，使之不断充实、丰富与提高，并在理论化、体系化方面逐步趋于完善。

2. 要用辩证唯物主义的态度对待现代管理方法

要重视继承和发扬传统的、行之有效的高教管理方法，但不能固步自封，不能无视传统方法的局限和不足之处。同时，还必须正视国外管理科学飞速发展的现实，以发展的眼光来看待以往的经验，以“面向世界”的态度，来学习、借鉴国外现代管理中的科学方法。当前，电子计算机、运筹学、系统论、控制论、信息论等现代科学成果和技术手段已经广泛地进入管理领域，并取得引人注目的经济效益。这是值得认真研究和对待的问题。当然，由于各国的国情、各校的校情都不相同，因此，在实现管理方法现代化时，必须从本国、本校的实际出发，特别是对于现代科学成果和技术手段的运用，既不能置若罔闻，也不能操之过急。

总之，继承和发扬传统的高教管理方法，同运用现代科学成果

和技术手段是相辅相成的。从这一角度来看,我们既先进又落后。先进在于,我们有一套国外没有的符合中国国情,体现社会主义办学方向的传统管理方法;落后在于,现代科学成果和技术手段在我们的高教管理中运用得还很有限,甚至还有许多空白领域。为了改变这种现状,使我们在高教管理方法上先进加先进,必须以辩证唯物主义的观点和方法为指导,把对我们自己的传统方法的继承与发扬,同对国外现代管理方法的引进与吸收,有机地结合起来,这就是我们在建立具有中国特色的高教管理方法体系方面所面临的根本性任务。

第二节 由传统管理迈向现代管理

一、高等教育的传统管理

早在建国以前,我们党就积累了领导解放区教育事业的宝贵经验和一系列独特的管理方法。全国解放以后,又经历了30多年领导与管理社会主义高等教育的实践,在摸索中逐步形成了一整套完备的管理思想和管理方法。客观地说,这套管理方法,基本上属于传统的经验型管理方法。这套管理方法主要包括:行政的方法、思想政治教育方法、经济的方法和咨询的方法。

(一) 行政方法(又称为行政手段)

行政方法,就是依靠各级高等教育的行政机构,采用行政命令、决定、制定规章制度和下达任务等行政手段管理高等教育的一种方法,它是我国高教管理中采用最为普遍的一种方法。

行政方法具有权威性,或称为法律的约束性。它能起到“令行禁止”的作用。对于实行计划经济的社会主义国家来说,行政的方法是保证实现“全国高等教育一盘棋”的必不可少的手段。

例如审批高等学校的程序，就是一种行政管理方法。它对于保证新建立高等学校的条件、保证全国高等教育的布局 and 结构的合理性，具有重要的作用。再如，招生计划和毕业生分配计划也是一种行政管理方法，国家教育行政部门正是通过这种方法，来实现专门人才的有计划培养以及科学合理使用的。正是因为行政方法具有权威性，所以在使用这种方法时，应当尽量使之符合教育发展的客观规律。因为违反教育规律的东西，一旦以行政方式下达之后，就会给高教事业带来全局性的危害，这一点，我们是有过深刻教训的。

为了保证行政方法符合高等教育的客观规律，在具体实施时通常辅之以下方法：

1. “从群众中来到群众中去”的方法

通过广泛的调查研究，听取专家、学者及社会各阶层人士，包括国外有识之士的意见，把其中合理的意见，集中起来，再以某种形式回到群众中去，然后再集中上来，最后形成行政命令下达。这种方法既能起到集思广益的作用，又能起到舆论先行的作用。由于事先反复酝酿，等于吸收了更多的同志参与决策，所以这样的行政指令在贯彻时，拥有雄厚的群众基础。

2. “解剖麻雀，以点带面”的方法

一切经过试点，通过试点，解剖麻雀，暴露矛盾，解决矛盾，取得经验，逐步推广。例如实行校长负责制的问题，这一方向，已经肯定了，但是，实行时，不是一轰而起，而是选择一些条件成熟的单位（全国共100多所大学）进行试点。在试点中，一边实践，一边总结，不断完善。同时，创造条件，逐步推广，直至全面实行。这种“水道渠成”的方法既积极、又稳妥，实行起来有条不紊。

3. 总结、交流的方法

为了及时掌握各部门、各学校对有关行政指令的贯彻执行情

况,了解群众中有哪些创造,以及执行中还存在哪些问题,各级教育行政部门和高等学校通常定期或不定期地召开一些总结、交流会议,例如高等教育改革座谈会,文科教学改革经验交流会等。通过这种方法,来执行管理的检查、监督、反馈、调节职能。

(二) 思想政治教育的方法

思想政治教育的方法,就是对广大教育工作者、学校的教职员工,进行丰富多采的思想政治工作、调动他们社会主义积极性、主动性和创造性,培养他们光荣的“人类灵魂工程师”的责任感和义务感,齐心协力,同心同德地献身社会主义教育事业的一种方法。

思想政治教育的方法,是社会主义高等教育所独有的方法,它是由社会主义方向性和“德智体美全面发展”的教育方针所决定的。

思想政治教育的方法,具有感化性,能起到春风化雨的作用,它主要通过细致入微、循循善诱的工作,来培养人的远大理想、高尚品德与情操,进而转化为献身教育的强大物质力量。

在以“知识密集”和以生产“精神产品”、“知识产品”为基本特征的高教战线,开展思想政治教育具有不同于其它单位、部门的内容、方式和特点。经过长期的高教管理实践,我们基本上已经形成了一个我国特有的高教战线思想政治教育的方法体系。这个体系包括:

系统的马列主义理论教育的方法;

从知识分子特点出发,树立“教书育人”的标兵,进行典型示范的方法;

理论教育、品德教育和形势教育有机结合的方法;

思想教育和行政手段(乃至必要的经济手段)有机结合的方法;

党的组织与行政系统密切配合的方法;等等。

上述这些方法,至今仍以旺盛的活力,作用在高教管理的各

个领域，并有力地推动着高教战线在社会主义物质文明和精神文明建设中作出特有的贡献。

列宁曾经指出：“社会主义应该按照自己的方式，用自己的方法——更具体些说，按照苏维埃的方法——来实现前进的工作。”^①坚持思想政治教育的方法，并把它作为我国高教管理方法中不可缺少的重要组成部分，这正是用我们“自己的方法”，具体地说，就是用社会主义中国的方法，来促进高教管理事业的发展。

目前，我国教育战线正在深入总结传统思想政治教育工作经验的基础上，认真引进心理学、社会心理学、教育学、管理心理学等多学科的重要科研成果，并注意借鉴国外行为科学中科学的成份，为加速建立思想政治教育工作的科学的方法体系而努力。

（三）经济方法

经济方法，就是通过一定的经济手段，或发挥经济杠杆的作用，鼓励先进，鞭策后进，激励学校和个人努力提高办学经济效益，提高“出人才，出成果”的质量和水平的一种方法。

经济方法在我国高教管理中运用曾经历了一个认识过程。过去由于“左”的思想影响，在一段较长的时间里，我们把行政方法、思想政治教育方法与经济方法看作是相互对立的東西，结果吃了大亏。在实践的教育下，特别是邓小平同志指出：“注意经济效益是各项工作的一条十分重要的方针”之后，我们认识到，办学也要讲究经济效益，人才培养也要讲成本核算，因此，开始重视并运用经济方法，并取得了良好的效果。

目前，在高教管理中运用经济方法的范围已经日益广泛，例如：

改革教育事业费的管理办法，由“主管部门核定预算，年终

^① 《列宁全集》第27卷，第226—227页。

结余收回财政”的办法，改为实行“预算包干，结余留用，超支不补，自求平衡”的管理办法；

鼓励学校发挥知识密集的优势，对社会开展科技服务和咨询活动，用其创收补贴教育经费，同时改善教职工的生活福利；

依据教育评估，对办学质量高，教学效果好的校、系、教研室（或学科）及个人，实行重点扶持、重点投资。如被确定为重点学校、重点系、重点学科或学术带头人，就在经费方面给予优先保证。此外，还应实行精神加物资奖励；

根据高校后勤工作的特点，由原先事业化管理改为企业化或半企业化管理，等等。

经济方法在高教管理中的运用，彻底改变了教育管理干部“当家不理财”的旧传统，使他们懂得什么叫“节约每一个铜板”，什么叫“把钱用在刀刃上”，从而逐步学会“当家理财”，学会精打细算，开源节流，使有限的教育投资最大限度的发挥出经济效益。

在高教管理中运用经济方法，必须具有明确的目的性，这就是为“多出人才，出好人才”，“多出成果，出好成果”服务，如果离开了这一宗旨，就有可能步入歧途。

过去，在“左”的思想影响下，用行政方法、思想教育方法排斥经济方法，显然是错误的。但是在今天，如果反过来，用经济方法排斥行政方法、思想教育方法，也同样是错误。正确的态度当是，努力寻求行政方法、思想教育方法和经济方法有机结合的好形式。

（四）咨询的方法

咨询的方法，又称为研究先行的方法，就是在行政决策之前，充分发挥专、兼职高教研究人员的参谋、咨询作用，通过多角度、多方案、多层次的反复研讨，上下沟通、交流，多种方案的分析比较，从而为行政决策提供可行性依据。

“四化要上去，教育要先行。教育要发展，研究要领先”。

这是我们积累多年实践而总结出来的一条基本经验。它是保证教育事业健康发展,避免主观性、盲目性的必要措施。以辽宁为例,省委关于《高等教育改革若干问题的决定》,就是在长期的、反复的进行教育研究的基础上,集思广益而形成的。为了形成这个决定,全省高教战线经历了多次大规模的研究活动,仅省高教学会就先后召开了“人才开发与教育改革研讨会”,“四化建设与教育改革研讨会”,“《经济体制改革决定》向教育提出哪些新课题专题讨论会”,以及“高等教育体制改革研讨会”等四次大型的专题研究活动。实践证明,由于研究工作走在决策之前,它不仅为决策的科学性奠定了基础,而且为决策的顺利贯彻铺平了道路。

“调查研究”,在我们党的工作方法与领导艺术中早就占有重要的位置,毛泽东同志多次强调:“要大兴调查研究之风”,“没有调查就没有发言权”。今天,我们所讲的研究先行,既有对我党优良传统的继承与发扬,又有新条件下的新发展;因为它把现代科学成果和技术手段引进研究活动,使之既能从事宏观的定性研究,又能从事精确的定量分析,从而把调查研究的水平提到了一个新的高度。

建立健全一个上下通达,纵横交叉的全国高教研究网络是实现研究先行的组织保证;完备的国内、外高等教育发展变化的资料、情报是实现研究先行的信息保证;必要的经费投资、必要的研究设备和仪器是实现研究先行的财务保证;给予高教研究人员及其研究成果应有的社会地位是实现研究先行的政策保证。然而实现研究先行最重要的还必须有一个具有战略眼光,能够高瞻远瞩的领导保证。

以上概括了至今仍较常用的、行之有效的四种主要的管理方法,虽然统称之为“传统高教管理方法”,但决不是说这些方法已经陈旧、过时了。相反,这些方法本身就蕴育着许多现代方法

的因素。例如，我们在行政手段中讲到“总结、交流方法”就是一种“信息管理”。再如，研究先行，就是一种“思想库”、“智囊团”等等，所以，不应鄙弃我们自己的管理方法，而应当注意它与国外现代管理方法之间进行比较，扬我所长，补我所短，这样，就会很快地使我们高教管理水平产生一个新的飞跃。

二、高等教育的现代管理

如前所述，我们要以历史唯物主义的态度，继承和发扬经过我们亲身实践、逐步积累起来的、行之有效的传统管理方法；同时，又应当以辩证唯物主义的态度，不断吸收当代最新科学成果和技术手段，丰富和发展我们的高教管理理论，实现高教管理现代化。

实现高教管理现代化，是贯彻邓小平同志提出的教育要“面向现代化，面向世界，面向未来”方针的重要之举，是迎接世界新技术革命挑战的战略性措施。

当代科学技术的发展，在高度分化的同时，又出现高度综合的趋势。这种在更高水平上的综合，不仅为揭示事物之间的纵向联系，而且为揭示事物的横向联系提供了新的方法论武器。正如恩格斯曾指出的那样：“我们现在不仅能指出自然界中各个领域内的过程之间的联系，而且总的说来也能指出各个领域之间的联系了，这样，我们就能够依靠经验自然科学本身所提供的事实，以近乎系统的形式描绘出一幅自然界联系的清晰图画。”^①多么令人钦佩的见解！当代系统论、信息论、控制论所提出的现代科学方法，不正在出色地而又准确地描绘这幅“自然界联系的清晰图画”吗？！

① 恩格斯：《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》，人民出版社1972年版，第36—37页。

十分明显，当代一切领域的管理现代化都离不开“三论”和电脑。高教管理现代化也是一样。目前，我国高教管理领域的许多方面、许多学校，已经大胆地运用现代方法进行了管理的尝试，并取得可喜的成效。概括起来说，我国高教战线现已涉历的现代管理方法主要有：

（一）系统方法

所谓系统方法，就是按照事物本身的系统性把对象（高等教育、高等学校）放在系统的形式之中加以观察的一种方法；也就是从系统的观点出发，始终着眼于从整体（高教系统）与部分（高教系统的各要素，如师资队伍、学生、教学设施等）、整体与外部环境（社会的政治、经济、科技、中小学教育等）之间的相互联系、相互作用、相互制约的关系中综合地、精确地考察对象，以达到高教管理最佳化的一种方法。

1. 系统方法的特点

①整体性。这是系统方法的出发点和本质属性。因为“自然科学证实了黑格尔曾经说过的话：相互作用是事物的真正的终极原因，我们不能追溯到比这个相互作用的认识更远的地方，因为它背后没有什么要认识的了。”^①正是系统内部各要素之间的这种相互作用构成了系统的整体发展。所以“首先要把握住整体”这是系统方法的核心。

②结构性。系统的相对稳定的联系组成结构，并由它形成纵横交错的主体网络。系统方法主张高教管理要着眼于系统的纵向整体化（层次）和横向整体化（科类），着眼于研究系统的结构和层次。

③动态性。任何系统，无论是大系统或是其中的子系统，还是系统内部的要素，统统呈现为动态。动态反映着发展，反映系

① 恩格斯《自然辩证法》。

统在“自己运动”着。系统方法主张，高教管理要探索高等教育自身发展变化的动力、内因、外因及规律，并据以进一步研究其发展变化的方向和规律。只有从高等教育的动态出发，才有可能驾驭这个复杂的系统，使高教管理工作取得特定条件下的最佳效益。

总之，辩证的系统方法一方面继承了传统的哲学范畴（如一般与特殊，原因与结果，整体与局部等等），并且还创造了一系列新范畴，作为思维的工具。如系统（包括大系统、子系统）、要素、多因素、结构（包括横向的水平结构，纵向的垂直结构）、功能等等，不再把事物的动因看作是单一的因果锁链。这样，就扩展并加深了科学思维的领域和洞察能力。^①

2. 系统方法的步骤

①问题阐述。目的是把所要解决的问题及其形成的背景，以及有关原始资料表达清楚。例如，我们要贯彻《中共中央关于教育体制改革的决定》，尽快改变教育与国民经济严重不相适应的现状，建立一个与国民经济发展相适应的高等教育计划和管理体制。这是一个庞大的系统工程。对于这样的问题，从任何一所大学，甚至一个省、市去考虑问题都将难免有其局部性。因此，必须从全国这个整体系统出发，才能得到满意的答案。

②目标选择。目的在于选择具体的评价系统功能的目标函数及确定与其相应的约束条件，以解决上一步提出的问题，并作为评价时的依据。如根据上述问题，我们就可以确立以下目标函数和与其相应的约束条件：

A、目标函数：

高等教育与国民经济、科学技术及社会发展之间相互适应的程度要达到最优化。

① 参看胡克荣《革新教育科学研究方法》，原载《教育研究》1984年第8期。