

国家教育科学“七五”规划项目

高等学校管理的 改革及科学化

王 明 著

主编

王

教育科学出版社

前 言

党的十四大确定我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。高等教育改革要加快步伐,建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的新体制。在这样的形势下,高校管理的改革及科学化已成为高教工作者当前十分关心的问题,需要对此问题做出系统的研究和论述,以利高校改革沿着社会主义方向深入发展。自从我国实行改革开放十多年来,高等学校管理工作有了显著变化和进步。高校管理改革是逐步逐项进行的,也曾随着形势的变化经历过一些曲折,有过一些争论,需要认真地系统地总结经验,以利加快步伐将改革全面推向前进。基于上述需要,在国家教委及中国高教学会的支持下,将高等学校管理的改革及科学化研究列入国家教育科学“七五”规划项目。此书就是根据其研究成果编写的。

党的十四大精神和建设有中国特色的社会主义理论是高等学校管理改革的指导思想。《中国教育改革和发展纲要》及《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》为高校管理改革指出了基本原则。在有了指导思想及基本原则的大前提下,我们的研究工作结合高校管理改革的历史及现状,对高校管理改革及科学化进行了较深入系统的探讨。探讨的目的是找出一些规律性的认识,以利于高校管理的实践。由于改革是不断发展的,各校的情况也各有差异,因此不能把高校管理改

革列为固定不变的条文式的手册。基于这些想法,本书力图以改革为主线,理论联系实际地分析当前高校面临的一些重大改革问题,探索高校管理改革及科学化的规律。

本书从三个方面进行探索:即高等学校管理改革的几个基本问题、高校管理改革的重点及高校管理的科学化、现代化。高校管理改革的基本问题中包括方向、体制、运行机制等。高校管理改革的重点,按照《中国教育改革和发展纲要》中指出的:“积极推进人事制度和分配制度改革为重点的学校内部管理体制改革”的精神,分别论述了师资管理、学生管理及经济财务管理的改革。在科学化管理方面概括了管理的思想理论基础、现代化管理方法及管理信息系统。

此书在编写过程中,曾在调查研究的基础上多次进行集体研讨,然后分工执笔,最后由三位主编统稿全书。撰稿人有:柏士兴、曾平荣、阎凤桥、张同录、李宝林、冯玉成、宋莉、严振华、周立军、王琨、贾世珍、虞汉良。全书由北京科技大学党委书记、中国高等教育管理研究会顾问李静波教授和北京科技大学高等教育研究所所长张兴教授审阅。感谢陕西师范大学李钟善副校长在该书组稿过程中给予的关心和支持,感谢北京科技大学领导给予的大力支持,感谢北京科技大学高教所同志们的辛勤工作。由于我们的水平所限,书中错误和不妥之处在所难免,恳切希望读者批评指正。

编者

1993年10月

目 录

第一章 高等学校管理面临的新形势及新问题	1
第一节 高等学校管理面临的新形势	1
一 高等学校外部环境的变化	1
二 高等学校内部的变化	5
三 高等学校管理的新特点	8
第二节 高等学校管理面临的新问题	11
一 高校高等学校管理与社会主义办学方向	11
二 高校的宏观调控与市场调节	16
三 高校管理体制的改革与教学改革	20
四 高校传统管理方法与现代管理方法	24
第二章 高等学校的管理运行机制	26
第一节 高等学校的管理运行机制	26
一 高等学校管理运行机制的概念	26
二 高等学校管理运行机制的改革依据	27
三 高等学校管理运行机制的体系	29
四 高等学校管理运行系统的功能	33
第二节 高等学校管理运行机制的改革探索	34
一 重视社会主义建设的需求导向	34
二 竞争机制引入高校管理运行机制	37
三 实行多种形式的经济承包责任制	41

第三节 建立高等学校管理运行机制的几个问题	44
一 进一步落实高校的办学自主权	44
二 继续完善竞争机制	46
三 后勤改革的企业化、社会化	48
第三章 高等学校领导体制的改革	51
第一节 我国高等学校的领导体制	51
第二节 确立高校领导体制的原则	57
一 党的领导原则	57
二 校长负责原则	58
三 管理的民主化和科学化原则	59
第三节 正确处理高校领导体制中的几个关系	61
一 正确处理党委领导下的校长负责制同“责、权统一原则” 的关系	62
二 正确处理“党管干部原则”同“管人与管事相结合原 则”的关系	63
三 正确处理党政在思想政治工作上的关系	64
第四节 机构设置与管理改革	65
一 机构设置的原则与机构设置所涉及的几个问题	65
二 机构的分类	66
三 高校机构存在的问题和机构改革的意义	67
四 高校机构改革的措施	68
第四章 高等学校师资队伍管理与改革	71
第一节 高校师资队伍及管理的现状	72

第二节 师资队伍建设的战略目标与管理改革	76
一 确定战略目标的主要依据	77
二 制订师资管理目标的基本原则	78
三 强化改革意识,加强管理改革	81
第三节 师资队伍建设的两个关键问题	86
一 加速培养学科带头人	86
二 加速培养和提高青年教师	89
第五章 高等学校学生工作管理与改革	93
第一节 新时期大学生的特点	93
第二节 高等学校学生管理工作的内容、方法及其改革	
实践	96
一 学生思想政治教育管理	96
二 学生行政管理	99
三 学生学习管理	103
四 学生生活管理	105
五 学生自我管理	107
第三节 新形势下高等学校的学生管理工作	109
一 正确把握管理原则,综合运用教育手段和措施	111
二 确保管理渠道畅通,严明规章制度权威	113
三 发挥“三育”威力,重视学生“三自”活动	115
四 管好三个场所,整顿好三种秩序	116
第六章 高等学校经济与财务管理改革	118
第一节 高等学校经济与财务管理	118

一 改革预算经费管理,实行综合财务计划	119
二 加强预算外资金管理,不断增强高校办学活力	122
三 推行经济承包责任制,实行半企业化或企业化 管理	124
四 建立校内银行机制,提高资金的使用效益	125
第二节 高等学校经济核算与经济效益	126
一 高等学校的经济核算	126
二 高等学校的经济效益	130
第三节 经济活动分析与总会计师经济责任制	134
一 经济活动分析	134
二 建立总会计师经济责任制	136
第四节 高等学校财务监督与审计监督	138
 第七章 高等学校的管理方法	141
第一节 高等学校的管理要以马列主义、毛泽东思想为 指导	141
第二节 高等学校的管理要遵循系统论、信息论、控制论的 基本原理	144
一 管理系统原理	144
二 管理信息原理	147
三 管理控制原理	149
第三节 高等学校的管理要运用科学的管理方法	151
一 目标管理是高等学校管理的核心	152
二 科学决策是高等学校有效管理的关键	156
三 人员管理是高等学校管理的重点	162

四 思想政治工作是搞好高等学校管理工作的根本保证	164
五 全面质量管理是确保高等学校教育质量的重要手段	170
第八章 高等学校的管理信息系统	176
第一节 高等学校建立计算机化的管理信息系统的必要性	176
一 管理现代化取决于信息管理的现代化	176
二 计算机化的管理信息系统	177
三 高校信息管理工作的特点	178
四 高校管理信息系统的作用	180
第二节 高等学校管理信息系统的开发与设计	181
一 开发管理信息系统的原则	181
二 管理信息系统设计要求	184
三 高校管理信息系统的模式	186
四 高校管理信息系统设计要领	189
第三节 高等学校管理信息系统的组织管理与运行 ...	201
一 组织管理的任务	201
二 高校管理信息系统的组织领导机构	202
三 系统的运行与维护	203
第四节 我国高等学校管理信息系统发展现状及对策	206
一 发展现状	206
二 发展对策	207

第一章 高等学校管理面临的新形势及新问题

第一节 高等学校管理面临的新形势

高等学校管理是社会管理的一个特殊领域,它是管理的一般规律与高等学校教育规律相结合的产物。高等学校作为高等教育的主体,其管理必然要围绕高等教育改革和发展的总体目标进行,并为完成这个总体目标开展管理活动。

随着我国社会主义现代化建设的迅速发展,以及经济、政治、科技、教育等体制改革的深化,高等教育正面临着—场根本性的变革,高校的外部环境和内部关系也正在发生变化,这既给高校的管理工作提出了新的要求,也给高校管理工作带来一些新的困难。弄清楚这些变化和要求,把握住学校管理的新特点,对搞好高校管理工作和开展高校管理改革都是十分必要的。

一、高等学校外部环境的变化

高校外部环境的变化,可以概括为以下几个主要方面,它们对高校内部的管理工作,起着直接或间接的影响。

第一,改革开放以来,我国的经济有了很大发展,经济结构发生了很大变化。在所有制结构上,已从单一的公有制,即全民所有制和集体所有制,发展为以公有制经济为主体,个体经济、私营经济和外资经济为补充,各种经济成分长期共存发展的新格局。在产业结构上,则表现在第三产业的兴起,金融、

保险、商业、旅游、咨询等第三产业在产业结构中的比重越来越大,正改变着劳动力市场的需求结构。经济结构的变化必然对高等教育产生重大影响,对高等教育的改革和发展提出新的要求。为适应经济结构变化的要求,高等学校必须对办学体制、管理体制(包括学校内部的管理体制)、投资体制,招生分配体制等进行改革。在办学体制上,变单一国家办学模式为以中央和地方办学为主、社会力量办学为补充的新的办学模式。除政府办学以外,鼓励多渠道、多形式社会集资办学和民间办学,改变国家包办教育的做法。在管理体制上,要变国家高度集中的行政管理体制为国家统筹规划、政府宏观管理,学校面向社会自主办学的高教管理体制,改变国家统得过死,管得太多的管理模式。在投资体制上,要变单一国家投资为国家财政为主,多渠道筹措经费的投资体制。在招生分配体制上,则要改变国家统招统分的制度,建立国家计划与市场调节相结合的招生制度以及毕业生“不包分配”、“不包当干部”,进入人才、劳务市场的自主择业的就业制度。

目前,高等教育的改革还不能说已经适应了我国经济结构变化的需要,高等教育改革的滞后性与我国经济发展的超前性的矛盾还相当严重。主要表现在三个问题上,一是高等教育仍然基本上是国家 and 地方政府以及各级教育行政部门包办,这既导致高校缺乏改革的动力和发展的活力,也由于投资不足、经费紧张,而影响高等教育的发展;二是高校办学的社会化程度仍然很低,这使得社会各方面既没有认识兴办高等教育的责任和义务,又缺乏资助高等教育的途径和方法,不利于多种形式办学和多渠道集资,不利于调动各方面积极性;三是高校缺乏与社会的联系,在适应社会需要方面缺乏必要的

条件和内在动力,致使高校人才培养与现代化建设事业相脱节,不适应社会对人才多层次、多方面的需求。这些问题都给我国高等教育的改革和发展提出了新的要求。

第二,社会主义市场经济体制的逐步建立,为高等教育改革和发展提供了不可多得的机遇,也使高等教育面临严峻的挑战。高等教育如何主动适应市场经济的需要,并与之接轨,已成为高等教育改革和发展的关键问题,它既关系到社会主义现代化建设全局,又关系到高等教育的兴衰。

关于社会主义市场经济。首先要明确所谓市场经济就是以市场调节为基础的经济,或者说市场在资源配置中起基础作用的经济。它既不是经济制度,不能以此区分资本主义经济和社会主义经济;它也不是一种经济形态,不能和商品经济完全等同起来;它也不仅仅是经济机制或经济运行调节方式,而是涉及到经济体制,经济制度,甚至涉及到上层建筑和意识形态诸多因素的社会经济关系。

市场经济是商品经济发展到一定阶段的必然产物。市场经济的内在要求是同商品经济的一般规律密不可分的。价值规律,供求规律和竞争规律是商品经济的一般规律。市场经济也必须按照这些规律办事。

社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的,其主要特征是:1. 在所有制结构上,以社会主义公有制为主体,多种经济并存;2. 在分配制度上,以按劳分配为主体,其他分配方式为补充,逐步实现共同富裕;3. 社会主义国家可在宏观调控下,更好地发挥市场对资源配置的基础性作用,促进社会经济健康协调地发展。

我国社会主义市场经济体制的建立具有巨大而深远的意

义,它标志着我国社会经济生活将建立在社会主义市场经济的新秩序中,高等教育也必须适应社会主义市场经济新秩序的要求。市场经济对高等教育的影响和制约将是极其广泛和深刻的,这些影响主要表现在三个层次上:第一个层次是对教育资源(人、财、物)及其配置方式的影响。高等学校经费、师资、设备等办学资源的配置,必然要受市场经济资源配置方式的影响而要做出相应的改革。这种资源配置的方式又集中表现在高等教育管理体制和运行机制上,市场经济的建立和发展,必然促进高等教育体制改革和高等学校运行机制的改革;第二个层次是对教育结构、教育模式、教育内容和教育方式的影响。高等学校培养出来的学生要进入人才、劳动市场,参与市场竞争,高等学校办学规模、效益、质量、管理方式必然要受到市场无情的检验,因此会给高校带来巨大的压力和动力;第三个层次是对教育思想、教育观念和价值观念的影响。市场经济对高等教育的影响或作用,有积极与消极、有利与不利的两个方面;高等教育与经济虽有紧密的联系,但毕竟是性质不同的两个领域,经济规律与教育规律不能互相代替,教育要适应经济与社会发展需要,要通过教育自身的规律才能实现;高等教育的社会功能也不仅仅是为经济服务,它还要为政治、文化服务。对于这些,我们都要有清醒的认识和恰当的估计,掌握好分寸,才能在高等教育改革和发展中,在高校管理中避免犯“左”的或右的错误。但从当前我国高等教育改革的现状来看,高等教育如何主动地适应社会主义市场经济发展需要的问題,还远远没有解决,还必须在理论和实践上进行研究和探索。无论我们的主观意愿如何,必须认识到,在我国社会主义初级阶段,既然必须通过商品经济,市场经济来发展生产力,

那么高等教育为经济服务的问题,也就必然是通过高等教育走向全社会,面向大市场,主动适应市场经济大环境,适应经济的转轨变型来解决。只有这样,教育才能真正为社会主义建设服务,社会主义建设也才能真正依靠教育。也只有这样,教育才能找到自我生存的基础与出路。高教工作者只有在这个大前提下取得共识,才能在高校管理及改革中思路清晰,工作主动,措施及时,从而提高效率和效益。

第三,我国社会主义现代化建设的需要和科学技术的迅速发展,也给高等教育提出了更高的要求。中共中央、国务院颁发的《中国教育改革和发展纲要》和国家教委《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》都明确的提出九十年代和下个世纪初发展高等教育的任务和指导思想。我国的高等教育要通过改革达到:规模有较大发展,结构更加合理,质量上一个台阶,效益有明显提高,到本世纪末,初步建立起有中国特色的社会主义高等教育体系,并为下个世纪的更大发展和提高打下坚实基础。完成这些任务有赖于国家的社会主义现代化建设和综合国力的增强;为高等教育的改革和发展创造一个良好的外部环境,也有赖于高等教育本身的体制改革和高等学校综合改革的逐步深化。

二、高等学校内部的变化

我国社会主义现代化建设和经济、政治、科技等体制改革,无疑是对我国高等教育改革的强大推动力。改革开放十多年来,高等教育的改革尽管有所起伏,但总的还是取得了了不起的进展。高等学校本身也发生了重大的变化。

首先,高校功能和它的内涵扩大了。高校由原来单一的培

养人才的功能,发展到培养人才、科学研究、社会服务三大主要功能,高校三个基本功能的内涵也有明显的扩展。在培养专门人才方面,根据社会主义市场经济的需要和所有制结构、产业结构、社会化及国际化方面的要求,高等学校不但要为社会主义公有制服务,而且要为其他经济成分服务;不但要培养第一、第二产业的人才,而且要大力培养第三产业所需的各类专门人才;不但要为本部门、本行业培养人才,而且要面向社会培养人才,并要使培养的人才适应劳动变换、职业变更、平等竞争的要求;不但要培养国内人才市场所需要的各类人才,还要培养国内市场与国际市场对接所需要的各类人才。在科研方面,高校既有以促进国民经济发展的主功能,还有促进科学发展和高科技发展,以及促科研成果的商品化、产业化和国际化的功能。在社会科学研究领域,则要具有解决社会主义建设和改革中的重大理论和实际问题的功能。在社会服务方面,高校既具有以其校办产业的产品和经济实力参与国内市场及国外市场竞争的功能,还有以其人才优势发展经济、科技、文教的信息咨询功能。这些功能的充分而协调的发挥,无不需要高校管理的改革和科学化。

其次,高校与国家的关系,高校与社会的关系也正在发生深刻的变化。过去,高校是封闭的,学校无须求助于社会,一切由国家包下来,经费全由国家拨给,设备物资国家供应,干部和师资由国家配备,学生由国家统招统分。现在,这条路逐渐走不通了,国家不可能包揽一切。国拨经费越来越少,难以保证办学的基本要求。学校要生存和发展必须依赖社会,靠自己从社会中获取,以补充国拨经费的不足。当然,高校要面向社会自主办学,不仅仅是由于经济的原因,更为重要的是要改革

传统的、封闭式的高等教育，使高等教育更好的为社会主义现代化建设服务，适应社会主义市场经济的要求。历史的经验表明，培养社会主义的建设者和接班人，没有社会的参与，没有学校与社会的共同努力，仍在“象牙之塔”中培养是难以完成的。

第三，高校的经济活动与分配制度也有了很大改变。过去，学校财务部门控制着学校全部财务开支和工资分配。现在，学校财务部门控制和支配的国拨经费所占学校全部经费的比重越来越小。在不少学校，国拨教育事业经费越来越失去往日的独尊地位，而科研和服务的经费收入已成为学校上下不可或缺的财源。其他如办班费、委培费、联合办学费，世界银行贷款、爱国人士捐赠等，也都在学校占有一定的地位。如何统一管理使用好多渠道来源的经费，也是一个过去从未有过的新问题。在分配上，结构工资制度的实施已把过去单一按年头分配的工资制度抛向一边。“大锅饭”和僵化的分配制度被打破，不同地区，不同学校，不同系，不同教研室的工资收入各不相同，即使同一个单位里的教师或科研人员，由于其工作绩效情况不同，实际收入也不同，甚至有天壤之别。国家工资外的收入增多，国家工资在人们心目中的地位逐渐淡薄。学校兴起的第二职业和学生的勤工俭学活动都给学校管理带来新的内容。

第四，改革开放和社会主义市场经济的冲击，人们的价值观念也在发生变化。一方面，市场经济诱发出新的价值观念。市场经济本身具有的平等性、自主性、竞争性、开放性特征，要求人们扩大社会交往，拓宽视野；反对保守，锐意创新；注重效益，不尚空谈，增强了人们的自主意识，平等意识和民主意识。

另一方面,市场经济也对人们的传统价值观念产生强大的冲击,带来诸多困惑和矛盾。比如,如何认识德性和能力,功利与价值,自我性与社会性的矛盾;如何处理上下级关系,个人与集体的关系,人与人之间的关系等等,无不凝聚着计划经济所形成的价值观念与市场经济所形成的价值观念的冲突。这些矛盾都为改进学校的德育和思想政治工作以及改革高校管理工作提出了新的课题。

三、高等学校管理的新特点

高校管理工作的特点,在许多专著中都有详尽的论述,这些特点无疑在实施高校管理和进行高校管理改革中,都具有指导意义,这里讨论的新特点不是否定前者,而是力图探讨一下高等学校外部环境和内部关系发生重大变化的新形势下,高校管理特点有些什么新的发展,或者说对那些与今后高校管理改革成败有关的那些特点予以强调。首先,是高校管理对象的综合化问题。管理对象的综合化是以管理对象的多元化为前提的。从高校的功能看,功能明显的扩大了,各个功能的内涵也有扩展;从管理的内容看,有教学、科研、后勤、产业、思想政治工作和党务等;从管理的范围看,有学校内部的管理和学校外部的管理;从管理的类型看,则有事业化管理、半企业化管理和企业化管理。不同的管理对象,有其不同的运行机制,从而需要有不同的管理方法。所以高校管理对象的多元性是显而易见的,这是其一。其二,管理对象的综合化又是以系统原理为其指导思想的。高校管理的对象都不是一个个孤立的要素,而是一个特定的系统,高校管理无疑是一项系统工程,而系统原理的核心又是系统分析。高校管理要实施系统管

理,就要分析管理对象(要素)间的相互作用和相互联系,就要分析各对象的特定功能以及系统的整体功能。高校系统管理的结果是要出人才质量、科研成果和管理效益。其三;管理对象的综合化还需要多种学科的综合。高校管理中既有行政学、法学的问题,又有教育学、心理学、管理学的问题。各门学科从不同角度来论述和解决学校管理的问题,对不同的矛盾采用不同的方法来解决。

总之,高校管理对象的综合化已是当今高校管理的重要特点,认识这个特点,有利于把握高校管理的系统性,有利于处理高校管理中的复杂问题,发挥其管理功能。

第二,是管理决策的自主性问题。从某种意义上讲“管理就是决策”,决策活动对于高校的领导者来说几乎是天天遇到的事情。过去如此,今后也是如此,只不过今后的决策活动更具有自主性。这种管理决策的自主性主要表现在两个方面,一方面,由于计划经济向市场经济转轨,学校面向社会自主办学,单纯依靠上级的指令管理学校的时代已经过去,面对学校的是市场,包括生源、就业、人才、科技成果等市场。高校领导者的眼睛不仅要盯着上边,而且要盯着市场;既要根据国家发展高等教育的总体规划,又要把握社会市场的需求,结合学校自身的条件来对学校的各种重大问题进行决策。这种决策将越来越多,自主性将越来越强,这就对高校领导者的决策素质提出了更高的要求。另一方面,在决策内容上也发生了很大变化,过去是教育主管部门包办学校,学校主要的是执行性决策多,规划性决策少,短期决策多,中长期决策少,战术决策多,战略决策少。现在学校要面向社会自主办学,显然规划性决策、中长期决策,战略性决策将相对增多。像“211工程”(即面