

◎ 本书由广东优秀教育专著出版基金资助出版

高等学校的分层与管理

The Classification and Management of
the Tertiary Educational Institutions

■ 马陆亭 \ 著



广东教育出版社



◎ 本书由广东优秀教育专著出版基金资助出版

高等学校的分层与管理

The Classification and Management of
the Tertiary Educational Institutions

■ 马陆亭 \ 著

广东教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

高等学校的分层与管理/马陆亭著.—广州：广东教育出版社，2004.8

ISBN 7-5406-5461-9

I. 高… II. 马… III. 高等学校—学校管理—研究—中国 IV.G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 053493 号

广东教育出版社出版发行
(广州市环市东路 472 号 12-15 楼)

邮政编码：510075

广东新华发行集团股份有限公司经销

肇庆新华印刷有限公司印刷

(肇庆市郊狮岗)

850 毫米×1168 毫米 32 开本 12 印张 300 000 字

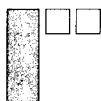
2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

印数 1-4 000 册

ISBN 7-5406-5461-9/G·4840

定价：21.00 元

质量监督电话：020-87613102 购书咨询电话：020-83796440



序

马陆亭所著《高等学校的分层与管理》一书，从分析我国高等教育结构入手，发现当前高等教育改革中的问题，大都与高等学校的分层有关。因而抓住这一关键问题，对分层的理论基础进行了探讨，并采用定性定量相结合的方法，对高等学校层次结构进行了实证分析，定量地给出了我国不同层次高等学校的划分标准。据此，又对我国不同层次高等学校的行为取向、发展战略、管理政策、组织模式和校长特征等问题，进行了规范化处理，为我国高等学校发展政策和管理政策提供了有价值的参考建议。该书不失为一本在教育管理方面理论联系实际的好书。

本书的第一个特点是没有就教育论教育，而是从更广阔的范围，在教育、经济学、系统科学、管理科学等相关研究成果的基础上，进行综合，实现了学科的交叉，在研究上取得了突破。例如，如果把高等学校看作是知识生产和知识服务的场所，就完全可以借助产业组织理论中集中度的概念，对高等学校进行划分，给出较为科学的定量、定性指标，有助于在实际工作中操作。

本书的第二个特点是对高等教育既从外向里看，也从里向外看。首先是跳出高等教育的圈子，从高等教育与社会经济、政治、文化等关系的角度分析问题，从高等教育与基础教育的关系中发现问题；其次是认真分析高等教育内部的演化进程，观察它的时代特征。两相结合，避免了坐井观天或博而不精的治学弊病，把高等学校的分层与社会发展紧密联系到了一起，同时也为不同高等学校的定位指明了方向。

本书的第三个特点是放眼全球，注重国际比较，从各国的经验中吸取营养。不仅从宏观上对多国高等学校分层进行了比较，而且在微观上诸如管理模式选择、管理权限划分、校长角色特征、拨款经验借鉴、管理自主权的区分等方面也作了详细比较。这有利于促进我国高等教育国际化的步伐，为我国深化有关方面的改革，提供了有益的借鉴。

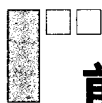
本书的第四个特点是理论密切联系实际，不仅对高等学校分层进行了理论探讨，而且对分层涉及的行为问题、组织问题、管理问题等进行了规范化处理，使之尽可能便于实际操作。高等学校分层是高等教育多样化的重要体现，紧密联系实际分析问题，既有利于客观上分类指导，也有利于不同学校在自身定位上办出特色，这样可以避免宏观指导上的“一刀切”和微观把握上的单一趋同等弊端。

本书已将研究重点放在高等学校分层问题上，但仍不易做到面面俱到，关于信息革命、网络教学等新元素会对高等学校分层产生什么影响，书中没有涉及，如能作出一定的预估和探讨，当然更好。

我们还应认识到，高等学校分层是一个自组织过程，需要外界的刺激和干扰，宏观调控应该适度。这个适度是

指应为分层的自组织创造足够宽松的环境氛围，有充足的时间去研究分层的差异和细节，而没有要求其迅速“成功”的压力。否则，很可能会欲速则不达。这是将本书成果运用到实际工作中时应该特别注意的。至于如何恰当把握，还需我们在实践中探究。本书为我们当今的高校分层实践提供了有益的思路和方法。

冯厚植 2004.5



前言

本书对我国高等学校的层次分类问题进行理论探讨、实证分析和专题研究。

首先从当前我国高等教育改革与发展中的一些问题入手，认为它们与高等学校层次不清有着直接的关系，并最终造成了我国高等学校的设置不规范、特色不明显、分工不明确。接着，分析了大众化高等教育阶段，社会经济发展对高等教育的多样性需求。

本书认为劳动力市场分割理论和学校能级理论是高等学校层次分类的基本理论基础。教育科学中的比较教育学、高等教育哲学、教育社会学，系统科学中的结构与功能、竞争与协同、序与系统演化等理论，经济科学中的规模经济与范围经济、产业组织等理论，管理科学中的八二定律^①、组织理论等，对于本研究的深入开展有着重要的指导意义。

通过国际比较和历史回顾等专题研究，我们概括出高

^① 参见本书第二章第二节（第62页）。

等教育的发展应遵循如下规律：国家和社会应能提供多样化的高等教育，以满足受教育者不同的能力需求；不同类型不同层次的高等学校应有合理的分工，具有不同的发展目标、重点与特色；学术性学位与职业性学位对教育资源的共享程度较低，其教育活动应分别在不同的学校进行；各类学校之间应呈现互补关系，彼此不可替代；学校自身需合理定位，注重办出特色，不宜盲目求大求全。并指出高等学校层次分类是经济社会发展的必然要求。

本书构建了进行高等学校层次结构实证分析的数学模型：

$$C_n = \sum_{i=1}^n X_i / \sum_{i=1}^{\text{全部}} X_i$$

式中： C_n ——最大 n 所学校的集中度

X ——模型变量

并将此模型应用于我国高等学校层次结构分类的实证分析。选择博士学位授予数和科技经费获取数两项指标作为模型分析的主变量，硕士学位授予数和国外及全国性刊物发表学术论文数两项指标为辅变量。通过对模型变量集中度的计算和分析，划分出我国目前高等学校合理的层次结构为：20~30 所研究型大学、60~80 所教学科研型大学、500~600 所教学型本科院校、1000 所以上的高等职业学校和社区学院。

在实证分析的基础上，区分了各层次高等学校不同的行为取向、发展目标和特色，确定了高等教育发展的宏观管理政策、高等学校的内部管理模式，对当前高等教育发展的相关热点问题进行了探讨。

本书以我的博士论文《管理科学与工程专业》为基础。

当时的论文答辩曾得到顾明远、汪永铨、孙喜亭、蔡克勇、孟明义、刁正邦、冯允成等著名教育专家、管理专家的肯定。之后，为使这项研究更系统化和理论化，并进一步扩大读者群范围，笔者又以新的体系进行了重写，改写量达2/3以上。目的是尽可能使本书成为主要面向高等教育研究者、管理者的学术专著，而事实上它又对广大高考学生及其家长进行高等学校选择有一定的参考价值。

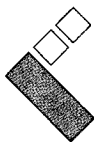


目 录

前言	1
第一章 高等学校分层管理与分层发展的实践基础	1
第一节 我国高等学校结构的现状与存在问题	2
第二节 社会对高等教育的多样性需求	13
第三节 新中国高等学校层次划分的历史回顾	17
第四节 高等学校层次分类的社会进化基础	28
第五节 高等学校的分层管理和分层发展	39
第二章 高等学校层次分类的理论基础	41
第一节 高等学校层次分类的基本理论	41
第二节 高等学校层次分类的主要支撑学科	45
第三节 有关学者对我国高等学校的层次分类	66
第三章 高等学校层次结构的国际比较	75
第一节 部分发达国家高等学校的层次结构	75
第二节 大众化阶段高等教育制度特征的比较	100

第四章 我国高等学校层次结构的实证分析	113
第一节 分析模型的构建	113
第二节 数据处理与计算	124
第三节 我国高等学校的层次结构分类	137
第五章 各层次高等学校的行为选择	147
第一节 基本行为选择	147
第二节 发展行为选择	157
第三节 多样化的高等学校	170
第六章 高等学校的组织与管理	177
第一节 21 世纪我国高等学校管理模式的 基本特点	178
第二节 各层次高等学校的组织结构设计	192
第三节 各层次高等学校的具体管理权限	207
第四节 各层次高等学校校长的角色特征	219
第五节 关于进一步完善高等学校双梯阶机制的 思考	229
第七章 高等教育的宏观政策	239
第一节 高等教育的发展政策	240
第二节 高等教育的财政拨款政策	255
第三节 高等教育的科技政策	269
第四节 高等学校的宏观管理政策	281
第八章 有关高等学校分层与管理的几个实践问题	287
第一节 三年持续扩招加剧着高等学校层次不清的 矛盾	287

第二节	在开放与竞争中建设一流大学和学科	302
第三节	经济腾飞与短期高等教育的发展	312
第四节	在大学合并中凸显学科群发展的根本目的 ..	319
第五节	大学评估需要官方与民间的结合	325
第六节	建设多样化高校的外部推动力	333
补录		345
参考文献		351
后记		363



第一章

高等学校分层管理与 分层发展的实践基础

恩格斯指出：“社会一旦有技术上的需求，则这种需求就会比 10 所大学更能把科学推向前进。”^① 对高等学校层次结构的研究也是如此，社会上存在着促使高等学校分层发展和分层管理的现实需求。

1999 年《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》指出：“通过多种形式积极发展高等教育，到 2010 年，我国同龄人口的高等教育入学率要从现在的 9% 提高到 15% 左右。”同年，国务院批转的教育部《面向 21 世纪教育振兴行动计划》也明确提出，到 2010 年，高等教育毛入学率接近 15%。2001 年开始实施的全国教育事业“十五”发展规划更是将实现 15% 的高等教育毛入学率目标提前到 2005 年。事实上，2002 年我国已达到 15% 的目标，2003 年达到 17%。现计划到 2010 年达到 23%。按照美国教授马丁·特罗（Martin Trow）对高等教育发展阶段的界定，毛入学率达到 15% 意味着高等教育从精英教育

^① 《马克思恩格斯选集》，第 4 卷，第 505 页，北京：人民出版社，1972 年。

阶段进入大众化教育阶段。大众化所带来的高等教育体系上的变化是全方位的,包括高等教育功能的拓展及多样化、办学模式的多样化、管理上的自主化与分权化、资源筹措的多元化、教育机会的开放化、教学制度的灵活化、高等教育机构的社会化、院校的个性化、结构的合理化(层次与科类结构符合社会需求)等一系列重大变化。

早在1993年,《中国教育改革和发展纲要》即明确提出:“高等教育的发展,要坚持走内涵为主的发展道路,努力提高办学效益。要区别不同的地区、科类和学校,确定发展目标和重点。制定高等学校分类标准和相应的政策措施,使各种类型的学校合理分工,在各自的层次上办出特色。”时至今日,这一问题尽管已得到人们的关注,但并没有得到有效的解决。而从目前高等教育存在的问题及社会对高等教育的需求看,这些问题均与高等学校的层次类别密切相关。因此,对高等学校的层次进行合理分类,实施分层发展和分层管理的策略,是提高整个高等教育效益、满足社会需要的有效形式。

第一节 我国高等学校结构的现状与存在问题

我国高等学校的结构分类,可以从四个方向来看。第一,按学科门类划分,如理工大学、农业大学等,有很强的专业方向。这不是本书讨论的重点,且随着近年来高等学校综合化的浪潮,这种类别的界限已开始出现模糊。第二,按人才培养层次划分,可分为培养研究生高校、本科院校和专科院校。第三,按高等学校的隶属关系划分,分中央管理和地方管理高校。第四,按重点建设与投入划分,

如确立全国重点高等学校，这带有计划经济的色彩。后三种划分与高等学校的层次有着密切的关系。

一、我国高等学校层次结构现状

目前我国的大学尚没有一个非常明确的层次划分。梳理其脉络，可以从如下三个方面进行。

1. 按人才培养层次划分

可分为培养研究生高校、本科院校和专科院校。2003年全国共有高等学校2110所，其中普通高等学校1552所。在普通高等学校中，有研究生培养高校407所（其中设研究生院的高校53所），在校研究生数61.75万人；本科院校644所，在校本专科学生数751.03万人；专科院校908所，在校学生数262.68万人。此种分类的最高层次是设有研究生院高校。

2. 按高等学校的隶属关系划分

我国实行高等教育中央和地方两级管理的体制。目前，我国高等教育的管理体制改革已取得了突破性的进展，许多行业部委的高等学校管理体制改革已基本完成，但也还有一些仍处在调整之中。一般而言，在已调整完的高等学校中，教育部直属高校面向全国服务，在整体上水平层次较高，但具体到每一所高校并不绝对。截至2003年止，共有中央各部委所属高等学校111所，其中教育部直属高校73所，地方所属高等学校1441所。

3. 按重点建设项目划分

我国历史上曾经多次提出重点建设一批高等学校，如1954~1979年国家共确立96所高校为全国重点高等学校。20世纪90年代末以来，由于高等学校的合并、调整，重点高校已经有了很大的变化，主要是进行“211工程”大

学建设和一流大学建设。

国家在“八五”规划发展期间，提出了高校的“211工程”建设项目，“九五”期间全面启动。到21世纪，国家重点建设100所左右的高等学校及重点学科，仍是“211工程”建设的基本内涵。已经国家计委批复立项的“211工程”国家重点建设高等学校共99所，后调整合并了8所，2001年定为91所。在这些高等学校中，有教育部所属院校57所、中央部委所属院校11所、省属院校20所、军事院校3所。

1998年5月4日，江泽民总书记在庆祝北京大学建校100周年大会上庄严宣布：“为实现现代化，我国要有若干所具有世界先进水平的一流大学。”为促进一流大学的创建，中央政府决定，从1998年起的中央本级财政教育经费占本级财政支出比例年增长的1%中，设专项资金重点支持若干所大学进入国际先进行列。到2001年，共分批确立创建“一流大学和高水平大学”9所，重点支持“高水平大学和一流学科建设”学校23所，“西部重点支持”大学4所，共36所。

二、由高等学校层次不清所引发的诸多问题

当前，高等教育改革与发展中遇到的许多问题都与高等学校层次不清联系在一起，如高等学校办学模式的混乱、高等教育资源配置的不合理、高等学校面向社会自主办学尚未最终落实、毕业生就业难等，说明高等学校合理的层次结构尚未建立，高校发展的引导机制有不当的地方。

1. 高等学校办学模式的混乱

高等学校设置不规范，特色不明显，未能根据社会有效需求进行学校合理的分工；许多重点大学同时培养博士

生、硕士生、本科生和专科生，致使学校、教师把各种层次的工作交织在一起，精力过于分散，并由此产生许多不可避免的矛盾和问题。

(1) 对高等学校学术型和职业型的分类在认识上混乱。高等学校通常有学术型和职业型之分，但我国的划分尚不明朗。本来对这两类在功能、服务对象上有较大差异的学校，在办学、管理、发展等方面应有不同的要求，但由于教育部门自身管理体制上的原因，对高等教育的不同形式、不同类型、不同层次的管理缺乏合理分工、统筹协调，以致在宏观调控上时有“一锅煮”的现象，该控制的控制不严，该发展的未能得到应有的发展。

(2) 高等学校规格扩张冲动。高等学校规格扩张冲动一直是我国高等教育发展难以走出的误区，比如专科学校热衷于升本，本科院校千方百计增设硕士点，单科学校纷纷向综合性迈进，仅有少量研究生学科点的高校也把办学目标定位于学术上达到“国际一流”或“国内一流”等。很显然，对我国绝大多数学校来说，全面争一流是不可能的。

(3) 高等学校缺乏特色。高等学校盲目攀高的直接后果就是办学模式趋同，缺乏特色。原国家教委主任朱开轩同志就“211工程”学校建设问题在对《瞭望》杂志社记者的谈话中曾尖锐地指出：有些高校建设目标偏高，不少高校办学模式趋同，求大求全；如此下去，很可能造成原有优势的丧失以及新的布局重走老路。因此，高校办学与其分散力量盲目攀高，不如集中精力在某些方面充分发挥各校的优势，以特色创名牌、求发展。

(4) 高等学校办学质量评价标准偏颇。在高等教育质量问题上存在着对“高水平、高质量”的偏见，重视学位