

PUTONG
GAODENG
XUEXIAO
GUANLI

李 冀 主编

普通高等学校管理

辽宁省高等教育学会

普通高等学校管理

主 编

李 冀

副 主 编

(按姓氏笔划为序)

王端庆 孙华旭 李 放

杜 进 赵文明 邓晓春

辽宁省高等教育学会

1982年12月

前 言

《普通高等学校管理》一书是应我省高教战线广大管理干部的要求而编写的。

在本书编写过程中，党的第十二次代表大会胜利召开，为我们编辑此书进一步指明了方向。十二大把教育列为实现2000年宏伟战略目标的三大战略重点之一，并突出强调提高管理水平，提高经济效益的重要性。这对我们是一个巨大的鼓舞和鞭策。同时，也进一步增强了我们搞好高等学校管理问题研究的信心和勇气。本书竟稿，仅仅是我们研究高等教育管理的一个开始。我们还将不断地总结新的经验，虚心地向在高校管理研究方面起步较早的兄弟省市和院校学习，吸取他们的宝贵经验，以推动我省高校管理工作向科学化迈进。

本书是采取统一组织，分工协作的办法编写的。由各章执笔的同志组成编委会。各章执笔人是（按章节顺序），绪论：李放、刘云翔；第一章：何瑞琨；第二章：庄志刚；第三章：

王端庆、毛添玉；第四章：李祖培、徐景南、杨春林、项德镛、李玉兴、朱 诚；第五章：庄青、李爱梅；第六章：王立业、宋芳春、关永琛；第七章：杜 进、邓巨兴；第八章：王端庆、毛添玉；第九章：李富明、姜正新；第十章：李 放、刘云翔。责任编辑，绪论、第一、二、十章：孙华旭、王端庆、杜 进；第三、四、五章：赵文明、李 放、邓晓春；第六章：孙华旭、吴成烈；第七章：孙华旭、邓晓春；第八、九章：赵文明、杜 进、邓晓春。

本书在拟定大纲、审议一、二稿时，得到张知远、康敏庄、饶 浩、吕其岗、赵泽五等同志及东北工学院、大连工学院、辽宁大学、沈阳农学院、中国医科大学、大连海运学院、沈阳师范学院、沈阳机电学院许多领导、干部和教师的关心、帮助，吸取了他们许多好的意见和建议，在此一并表示感谢！

由于水平、实践所限，本书不当之处一定很多，恳请读者多提宝贵意见。

李 冀

一九八二年十一月十六日

目 录

绪论	(1)
第一节 研究高等学校管理学的意义.....	(1)
第二节 高等学校管理学的科学依据.....	(6)
第三节 高等学校管理学与相关科学.....	(13)
第四节 高等学校管理学的任务和内容.....	(16)
第五节 高等学校管理的基本原则.....	(19)
第六节 学校管理学的研究方法.....	(27)
第一章 高等学校的领导体制和管理机构	(29)
第一节 领导体制.....	(30)
第二节 管理机构.....	(37)
第三节 管理干部的素质.....	(48)
第二章 高等学校的发展规划	(54)
第一节 编制发展规划的意义及指导思想.....	(54)
第二节 编制发展规划的基本原则.....	(60)
第三节 编制发展规划的基本要求及内容.....	(65)
第四节 发展规划的管理.....	(74)
第三章 高等学校的教学管理	(78)
第一节 教学管理概述.....	(78)

第二节	教学计划·····	(83)
第三节	教学过程的组织管理·····	(94)
第四节	教学质量管理的·····	(113)
第四章	高等学校的科学研究管理·····	(126)
第一节	高等学校科学研究的特点和任务·····	(126)
第二节	科学研究过程的管理·····	(136)
第三节	科研队伍的组织和校办研究所的管理 ·····	(151)
第四节	学术活动和学术刊物的管理·····	(156)
第五节	学位研究生的培养和管理·····	(161)
第五章	高等学校思想政治教育工作的管理·····	(172)
第一节	思想政治教育工作的意义和作用·····	(172)
第二节	思想政治教育工作的任务和内容·····	(174)
第三节	思想政治教育工作的规律和原则·····	(188)
第四节	思想政治教育工作的机构和队伍·····	(195)
第六章	高等学校的人员管理·····	(199)
第一节	人事管理的任务与原则·····	(200)
第二节	教师队伍的管理·····	(206)
第三节	行政人员的管理·····	(225)
第四节	工勤人员的管理·····	(232)
第五节	学生管理·····	(234)
第七章	高等学校的财务管理·····	(237)

第一节	财务管理的目的和任务·····	(237)
第二节	财务管理的主要内容和基本原则·····	(239)
第三节	开展经济活动分析·····	(259)
第四节	建立经济核算制·····	(262)
第五节	建立总会计师经济责任制·····	(270)
第八章	高等学校的教学科研设施管理·····	(276)
第一节	教材建设与管理·····	(277)
第二节	图书馆建设与管理·····	(285)
第三节	实验室建设与管理·····	(293)
第四节	电化教学建设与管理·····	(299)
第五节	校内外基地建设与管理·····	(306)
第九章	高等学校的后勤管理·····	(312)
第一节	后勤管理的重要意义和基本任务·····	(312)
第二节	后勤管理的内容和方法·····	(315)
第三节	后勤工作队伍的建设·····	(326)
第四节	后勤管理发展趋势的探讨·····	(328)
第十章	高等学校的规章制度及其管理·····	(330)
第一节	学校规章制度的意义·····	(330)
第二节	制订学校规章制度的基本要求·····	(332)
第三节	高等学校规章制度的内容·····	(333)
第四节	认真贯彻执行规章制度·····	(339)
附录:	高等学校各项规章制度示例·····	(341)

- 1、《全国重点高等学校暂行工作条例》
 (试行草案)(342)
- 2、《高等学校教师教学工作量和工作日试行办法》
 (367)
- 3、《国务院关于高等学校教师职务名称及其
 确定与提升办法的暂行规定》(376)
- 4、《中华人民共和国学位条例》(380)
- 5、《高等学校学生守则》 (试行草案)(384)

绪 论

党的第十二次全国代表大会提出了全面开创社会主义现代化建设新局面的宏伟目标，确定了党在新的历史时期的总任务。为了实现今后二十年经济发展的奋斗目标，党中央已经把解决教育问题，作为经济发展的战略重点，并把它看作是建设物质文明和精神文明的重要条件。因此，必须大力发展各级各类教育事业，并且要加强管理科学的研究和应用，不断提高教育管理水平和，以便为“四化”培养大批高质量的人才。可见，研究学校管理学，学会科学地管理社会主义大学，是高等学校教育工作者的重要任务。

首先我们将从总体上概括地说明高等学校管理学的意义、研究对象、研究方法，以及高等学校管理学的科学依据和高等学校管理的基本原则，为系统地学习高等学校管理学奠定初步基础。

第一节 研究高等学校管理学的意义

凡是人们集体活动的地方，都有管理。因为，人们在社会的集体劳动中，既要分工，又要协作，这在客观上就需要有管理。这种管理主要表现为确定方案，组织劳动，指挥和协调各个劳动环节等一系列的活动。因此，管理是由人们的共同劳动而引起的。在共同劳动中，人们只有在统一管理之下，各个部门和各个人，才能协调地、顺畅地进行活动。所以，马克思思

说：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能”。并以乐队为例说：“一个单独的提琴手指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥”^①。这里马克思清楚地说明，管理是社会共同劳动中一种不可缺少的社会职能。

管理既然是由于人们的共同劳动而引起的，那么，人们在共同劳动中，劳动社会化的程度愈高，劳动分工与协作就愈精确，管理工作就愈加复杂。因此，我们不仅应了解管理是人们共同劳动的客观要求，还应了解管理的组织、管理的手段都是随着社会生产的发展而不断发展的。

从社会劳动的发展进程上看，个体劳动者是以自己的劳动来实现既定的目标，又是按照既定的目标来协调自己的生活方式，在整个劳动过程中，他既是劳动者，又是管理者，两者是合一的，这里并没有专门的管理。到了手工业工场里，就出现了以分工为基础的协作，劳动过程便有“总体”与“协调”的问题，这就需要从总体运动的观点来协调每个人的活动，于是专门管理便成为经营活动的必要条件。不过，在手工工场阶段，由于企业规模较小，分工与协作还比较简单，因而相对来说，管理的内容和形式也比较简单。同时，由于小生产的条件限制，管理者只看到劳动过程的局部结合，看不到生产的社会联系，经营管理尚有很大的狭隘性、散慢性和盲目性。所以，这时的管理，还不是科学。在社会出现机械化生产以后，特别是在现代化大生产条件下，不仅企业内部分工协作更加细致复杂，而且企业之间的专业化分工与协作也更加发展，社会

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社1972年第1版第367页。

经济联系更为广泛，管理就更加重要，也更加复杂。于是，科学管理就应运而生。由此可见，现代化科学管理是社会化大生产的必然产物。

管理作为一门科学，虽然是近代在研究经济理论过程中，逐渐独立出来的一门科学，但管理是人们各种集体活动的必要条件。所以，管理科学目前已广泛应用于工业、农业、商业、科学、卫生、教育等各个部门。从教育管理学的形成和发展上看，高等学校管理的产生，也是社会和教育发展的必然要求。

教育是人类社会所独有的一种社会现象，它随着人类社会的产生而产生，又随人类社会的发展而发展。最初教育并未从社会活动、集体生产劳动中分化出来，成为一种独立的社会活动门类。因而，那时自然也没有独立的教育管理部门。作为进行教育专门机构的学校，是人类社会发展到一定阶段的产物，据教育史书的记载：学校形成大概萌芽于原始社会的后期，到了奴隶社会才正式产生。由于学校的出现和发展，也就有了对学校实行管理的问题。

人类社会管理学校的经验是逐渐积累的。随着学校的规模、层次、内容和形式的逐渐复杂化，专管学校的机关和相应的制度也就逐步地完整起来。

从我国甲骨文中发现，我国在夏商时期就有了学校，如：“学多口父师于教”，这说明当时已有“父师”这种掌教之人；“戊戌卜雀甬教”，其中甬，有人解释是一种开学典礼。西周有国学、乡学，设有专职教育官，分大师、小师。当时“学在官府”，教师亦即政府的官吏。汉代，有官学和私学，逐步建立了由中央到地方的学校制度。隋唐以来，中央设国子监主管学校，以祭酒为教育最高长官，学校开始确立了专业，如唐代就有医学、天文学一类的学校，分别隶属于太医署、司天台等

部门专管，学校教育制度日趋周详。此后，宋、元、明、清各代从中央一级来说，主管学校的部门基本未变，地方各级的名称有所变化。直至光绪末年，中央始立学部，省级设提学使司、省以下为劝学所，形成层层相属的系统。辛亥革命以后，逐步形成教育部——教育厅——教育局（科）体制，管辖学校。

学校的发展不仅引起学校外部管理的变化，也引起学校内部管理的发展。在漫长的历史过程中，历代统治阶级为了操纵与控制学校，必然要给以关注，也必然要引起教育工作人员和教育家们的关注和研究。所以，自古以来就有关于学校管理方面的论述，提出了各种思想和观点。

我国古代的《学记》是一篇有影响的教育文献。在《学记》中不仅论述了教育目的、内容和方法，而且提出了直接属于管理的课题，比如学校的层次体制，招生考试办法以及如何开学，如何管理学生，如何安排作息时间等。十七世纪捷克教育家夸美纽斯，创立了系统的教育理论，对学校管理，如学制、班级编制、课表、教学秩序等问题，进行了研究。他在《大教学论》中，曾提出要建立起“完善的学校”，“使它们在各种方面能象一座用最大的技巧做成功的，用最精细的工具巧妙地雕镂的钟一样”。但是，学校管理学成为一门独立科学，还是本世纪初才开始的。1907——1908年几个美国人，分析研究学生留级问题，写了一本《美国教育行政》，这是近代研究学校管理的开端。此后，在二十世纪二十年代以后，其他一些资本主义国家也相继地开展了学校管理学的研究，其所以如此，主要是社会化大生产以后，办学与国家的关系愈加密切，资产阶级为抵制工人阶级争取教育权的斗争，需要加强对学校的控制，加上资本主义社会近代学校已发展了较长时间，积累了一定管

管理经验，这都为建立学校管理学，提供了客观的可能性。

到了本世纪六十年代和七十年代，由于科学技术日新月异，各门科学本身不断地进行分化，另一方面，各门科学之间又不断地进行综合，而两者又是结合在一起进行的。随着教育科研的深入和研究管理问题的增多，原先在教育科学体系内的关于学校管理和领导的内容，已经逐渐形成了比较完备的体系，学校管理学作为一门新学科，必然要从教育学中分离出去。同时，随着管理科学的发展，管理学原理与教育学原理，两者互相渗透、互相吸引，这也必然要出现教育学与管理学两门学科间边缘性的新学科，因此，学校管理学进一步得到发展，成为一门较为完整的学科，也是教育科学发展的必然。

学校管理学研究的主要内容是学校的领导体制、组织机构和学校各项工作（如教学、科研、思想政治教育，体育卫生、财务、后勤和人事等工作）的管理过程，管理原则和管理方法，着重探讨如何按照教育规律组织和调整学校内部人与人的关系，部门与部门间的关系，充分发挥人力、物力、财力的效益，最优地培养人才，以便实现国家的教育目的。简言之，学校管理学就是研究学校组织管理的现象及其规律的科学。

一般所说的学校管理学，既包括普通高等、中等、初等学校管理工作的科学知识和行动规律，也包括职业的、技术的、业余、函授、电视、广播等各级学校管理工作的科学知识和行动规律，我们要研究的则是普通高等学校的管理学。

高等学校是培养高级人才的重要基地，它的教育质量如何，直接关系到国家和社会的发展。所以，近一、二十年，各先进工业国家都十分重视高等学校管理的研究。我国当前已进入一个全面开创社会主义现代化建设的新时期，高等学校如何为社会主义现代化建设培养更多更好的人才，这是研究高等学

校管理的重大课题。

高等学校有其自身的特点，如高等学校培养的是各种高等专业人才；高等学校不仅要搞好教学，还要重视科学研究，要把学校逐渐办成“两个中心”；高等学校领导和管理机构比较复杂，一般都分校（院）系两级；高等学校教学要反映最新科研成果，除使用统编教材外，还必须有大量的自编教材。此外高等学校的专业设置和招生与毕业分配，需要与国民经济发展相适应；总务、财务、生产、基建等后勤任务又很繁重等等。可见，高等学校是一个相当庞大复杂的教育机构。为使其保持最佳状态运转，加强管理方面的研究，显得十分重要。当今世界，科学、技术、管理是现代文明的三大支柱，先进技术和科学管理，犹如车之两轮。车无轮不行，没有科学管理，便不可能办好社会主义的高等学校，社会主义现代化的宏伟目标也不可能实现。所以，我们要遵循高等学校的管理规律，依照社会主义原则，努力提高高等院校的管理水平，从而培养高质量的人才，为建设社会主义现代化强国服务。

第二节 高等学校管理学的科学依据

我国社会主义的学校管理学是教育科学体系中的一个组成部分，也是管理科学体系中的一个重要分支，它是一门综合性的应用科学。作为一门社会主义性质的应用科学，它必须以马列主义、毛泽东思想的基本原理为指导，坚持以马克思主义关于管理的性质及其基本职能的论述作为自己的理论基础。

马克思主义者认为：管理包括学校管理，具有两重性，一是由共同劳动而产生管理，一是占有生产资料的阶级为维护本阶级的经济政治利益而产生管理。马克思指出：“资本家的管理不仅是一种由社会劳动过程性质产生并属于社会劳动过程的职

能，它同时也是剥削社会劳动过程的职能。因而也是由剥削者和它所剥削的原料之间不可避免的对抗决定的。”^①在这里，马克思明确地指出，在资本主义条件下，管理既有“按照社会劳动过程”，按照生产力本身的客观规律组织管理生产的科学性一面；同时又有剥削工人阶级，实行“监督劳动”，按照资本主义生产关系本身客观规律组织生产的反动性一面。

认识管理职能的两重性有着重要的意义。其意义在于：一方面管理的社会属性决定了它具有鲜明的阶级性。所以在实施学校管理过程中，就应体现无产阶级的阶级要求，坚持社会主义方向；另一方面管理的自然属性又决定了它的自然科学性，所以在学校管理中既要总结和运用自己的成功经验，也应当有原则地学习外国的管理经验，借鉴外国的先进技术和科学的管理方法。

学校的管理两重性，也决定了学校管理有两方面基本职能，既有按教育客观规律合理组织全部教育过程的职能，又具有维护社会主义生产关系，按照思想政治工作的规律，调整好人与人的关系，调动人的积极性的职能，这二者是相辅相成的。这里需要着重说明的是学校是传授知识、培养人才的场所。而人并非是简单的劳动力，在阶级社会里，人总是一定阶级的人。因此，对培养人才的教育及其管理来说，也并非是简单的劳动力再生产的过程，同时还要传授一定社会的思想意识的行为规范，培养具有一定思想观点、道德品质的人，成为维护一定的生产关系的手段。所以，学校管理过程本身就具有十分鲜明的社会性（阶级性）。认清学校管理的上述性质，对于我们全面理解学校管理的内容，划清社会主义与资本主义学校管

^① 《马克思恩格斯全集》，第23卷，第368页

理的界限，坚持社会主义方向，实行学校管理科学化、民主化和效率化，有着重要的意义。

我国社会主义的学校管理学，不仅要以马列主义的管理原理作为自己的理论基础，同时还要以马列主义哲学原理作为自己方法论的基础。因为任何一门科学，总要受某种哲学思想的指导，自觉地以马列主义、毛泽东思想为武器，运用辩证唯物主义的立场、观点和方法，是建立社会主义学校管理学必须坚持的基本前提。

建树我国高等学校管理学，不仅要了解社会主义学校管理学的理论基础，还要认真总结建国三十几年来，办好高等学校的历史经验。因为理论来源于实践，实践是检验真理的唯一标准。

建国以来，我国高等教育取得了巨大的成绩，积累了丰富的经验，也有深刻的教训，这是我们研究高等学校管理学的实践依据。

一九四九年建国后我们接管了旧学校，完成了对旧学校的社会主义改造，废除了反动的教育制度，在学校确立了党的领导，建立了政治工作机构，开设了系统的马列主义政治课，进行了知识分子思想改造，学校的性质发生了根本的变化；在全国范围内进行了教学改革，进行院系调整，制定教学计划，健全教学组织和教学环节，开始建立新的教育体系，把教育工作纳入了国家经济计划的轨道。从此，我国高等教育走上了社会主义道路。这一时期，我们的高等教育事业是在稳步中发展的，成绩是主要的，当时学习苏联是正确的，但也产生了生搬硬套的错误。

从一九五七年反右斗争到一九六六年“文化大革命”之前，这是在曲折中前进的十年。党中央于一九五七和一九八五年明

确提出了党的教育方针：“使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展，成为有社会主义觉悟的有文化的劳动者”和“教育必须为无产阶级政治服务，必须与生产劳动相结合”。这个教育方针是正确的，是符合马列主义基本原理的。但是，由于对教育方针的内容没有作出明确的阐述，在左的思想干扰下，犯了许多错误。如1958年发动的教育大革命。在运动中，把教育为无产阶级政治服务狭隘地理解为就是为政治运动、阶级斗争服务，把教育与生产劳动相结合曲解为就是参加体力劳动，改造思想，并且认为越苦越重的体力劳动越能促进世界观的改造；只强调社会主义觉悟和普通劳动者，轻视“有文化”，学校停课搞运动，在教师中拔“白旗”，在学生中批“白专道路”；学生不断停课劳动，教育发展盲目大上。结果，学校受到全面冲击，教育计划不能执行，教学秩序被打乱，大量教学时数被占用，许多课程被砍掉，教学质量明显下降，学校工作遭到很大损失。

一九六〇年后，中央逐渐发现了这些问题，并采取措施加以纠正。一九六一年总结了前段的经验教训，制定了高教六十条，使我国的高等教育管理工作第一次有了系统的章法。贯彻六十条以后，政治活动过多、劳动过多现象得到了很大的克服；学校的秩序得到整顿和恢复；对被拔“白旗”的同志进行了平反；进一步明确了又红又专的培养目标；调整了教学计划，提出加强“三基”；统编了教材。这期间除组织师生到农村参加“四清”运动外，学校基本上是稳定的，教学质量有了提高，学校工作继续向前发展，并取得一定成绩。

一九六六年“文化大革命”开始以后，整个教育工作受到了严重的摧残，特别是我们的错误又被“四人帮”所利用，被推向极端。这就是：全国教育长期中断，炮制了反动的“两个估