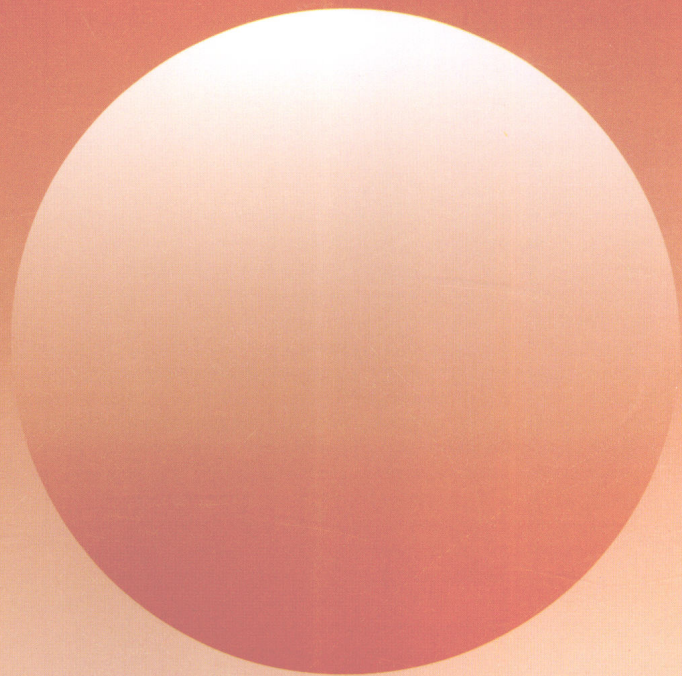


● 研 究 生 用 书 ● HIGHER EDUCATION MANAGEMENT

华中科技大学出版社



姚启和 著

高等教育管理学

高等教育管理学

姚启和 著

华中理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高等教育管理学/姚启和 著
武汉:华中理工大学出版社,2000年1月
ISBN 7-5609-2146-9

- I. 高…
- II. 姚…
- III. 教育管理-高等教育管理
- IV. G40-058

高等教育管理学

姚启和 著

责任编辑:包以健
责任校对:张欣

封面设计:刘奔
监印:张正林

出版发行:华中理工大学出版社

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87542624

经销:新华书店湖北发行所

录排:华中理工大学出版社照排室

印刷:武汉大学出版社印刷总厂

开本:850×1168 1/32

印张:10 插页:2

字数:232 000

版次:2000年1月第1版

印次:2000年1月第1次印刷

印数:1—3 000

ISBN 7-5609-2146-9/G·262

定价:14.00元

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行科调换)

前 言

《高等教育管理学》是在 1995 年出版的《高等教育管理论稿》(姚启和、陈敏等编著,华中理工大学出版社出版)的基础上,作了比较大的修改完善而成的。《高等教育管理论稿》一书曾在华中理工大学高等教育研究所和一些高等学校用作硕士研究生的教材或高校管理干部培训的教材。

作者从事高等学校管理实践和研究 40 多年,近 10 年来一直对研究生讲授“高等教育管理学”课程,本书凝聚了作者多年的管理实践经验和教学、研究的心得,也注意吸收或借鉴近年来高等教育界同行学者的一些研究成果。本书注重理论与实际相结合,宏观管理与微观管理相结合,从我国高等教育改革和发展的实际出发构建体系,力求论述高等教育管理理论和实践的主要问题。

作者在构思本书的体系结构时,主要考虑了以下几点:

一、从我国高等教育管理的实际出发上升到理论分析。当然要注意学科的内在逻辑和理论的系统性,但本书注意理论紧密联系实际,符合认识规律,尽可能反映新的研究成果,回答高等教育改革和发展中提出的新问题,并能适应培养和提高高校管理干部的需要。高等教育管理学还是一门新学科,如何构建高等教育管理学的学科体系,包括找到逻辑起点,学术界正在研究探讨之中。也有学者认为,高等教育学的研究对象极为复杂,难以抽象出一个可以兼容其他的起始范畴,找到一个适当的逻辑起点。每门学科的研究对象有其特殊性,逻辑起点方法不一定适用于所有学科。经济学方法论不一定能在教育学中适用。在自然科学中公理化方法为许多学科普遍采用。公理化方法是从经验事实归纳出公理然

后利用演绎推理层层推论。同逻辑起点方法不同的是,公理就不是一个,而是几个。^①这些看法不无道理。高等教育学尚且如此,高等教育管理学的研究对象则更复杂。管理学是实践性很强的学科。国际上许多著名的管理学著作都是管理实践经验的系统总结。美国管理学家切斯特·巴纳德(Chester I. Barnard)不是一位职业理论家;他的著作来源于他30年的实际经验。1937年切斯特·巴纳德在波士顿的洛厄尔学院作了8次演讲,系统地介绍了他的实践经验和基本观点,这些内容后来扩充成《总经理的职责》一书,成为美国现代管理科学的经典著作。^②美国的哈罗德·孔茨(Harold Koontz)所著《管理学原理》一书,现在已出第10版,并被译成16国文字,得到世界各地读者和教育家的好评。本书的最大特点是把“重点放在以正确理论为基础的管理实践上”,“全书都用真实材料说明管理概念和原理”。^③这说明,不能认为实践经验的总结就没有理论,问题在于如何去总结和总结的深度。在当前还没有形成成熟的学科体系的情况下,本书紧密联系我国高等教育发展和改革的实际来安排章节结构,似乎也可以自成体系。

二、力求讲清高等教育管理各方面的特点。适当借鉴外国现代管理学理论是必要的,但要处理好共性与个性的关系,不只是作照搬照抄的介绍。“对于物质的每一种运动形式,必须注意它和其他各种运动形式的共同点。但是,尤其重要的,成为我们认识事物的基础的东西,则是必须注意它的特殊点,就是说,注意它和其他运动形式的质的区别。”^④外国现代管理学理论讲了许多管理的共性问题,高等教育管理学也是一种管理学,当然离不开共性,要借鉴发源于外国的现代管理学理论。但高等教育管理学是高等教育

① 林杰.公理化方法对高等教育学体系建构的启示.上海高教研究,1998(2)

② [美]罗伯特·欧文斯.教育组织行为学.武汉:华中师范大学出版社,1997.48

③ [美]孔茨.管理学.第9版.前言.北京:经济科学出版社,1993.2—4

④ 毛泽东选集(第1卷).第2版.北京:人民出版社,1991.308—309

的管理学,主要应研究高等教育管理的个性即特殊性。高等教育管理学是高等教育学的分支学科,当然要以高等教育学为理论基础。但也不能用高等教育学的基本原理来代替高等教育管理学的理论原则;高等教育管理学的理论原则必须是对高等教育管理实践的系统总结。作者认为,讲理论要能够正确地分析现实和准确地描述现实,而不是用理论去剪裁现实;只有在这样的基础上,理论才能更好地指导实践。因此,本书各章的论述,一般都采取在简单概述所论问题的共性以后,着重论述高等教育管理的个性,力求讲清高等教育管理各方面的特点。

三、既讲宏观管理也讲微观管理。考虑到高等教育宏观管理(高等教育行政)和高等学校管理,除了一些基本原理相同以外,其管理特点有许多不同。因此,本书按四大块分别加以阐述。即:高等教育管理的一般原理,讲述高等教育管理的本质特征、高等教育管理的规律性和基本原则(第1、2、3章);高等教育发展的基本问题,讲述发展观和高等教育的发展方针、发展战略与规划管理(第4、5章);高等教育体系的宏观管理,讲述高等教育体制、市场机制对高等教育管理的作用、政府对高等教育的宏观管理(第6、7、8章);高等学校的办学与管理,讲述高等学校面向社会自主办学、高等学校内部管理体制、高等学校的领导与决策、高等教育管理者的职能和素质(第9、10、11、12章)。另外,作者近几年来研究我国著名教育家朱九思的教育思想已发表的几篇论文和一篇关于华中理工大学40年办学经验的总结性文章(华中理工大学40年校史的“结束语”)作为本书的附录,对研究我国高等学校管理有实际参考价值。全书贯穿高等教育的发展和改革,注意反映和总结我国高等教育发展和改革的经验。国内现有的一些高等教育管理著作,一般都不讲述高等教育发展问题。作者认为,高等教育发展问题(包括宏观上高等教育事业的发展 and 微观上高等学校的发展)是高等教育管理的重要内容,因而本书用两章讲述高等教育发展的一些基本问题。全书共约25万字左右。

本书可作为高等学校高等教育学专业、高等教育管理专业研究生和本科生的教学用书,也可作为高等教育管理干部的自学用书和培训教材。

本书吸收或借鉴了高教界同行学者的一些研究成果,在此一并表示谢意!由于作者水平有限,书中疏漏缺失之处在所难免,祈望专家和读者批评指正。

姚启和

1999年10月

第一章 高等教育管理的本质特征

一、现代管理的一般属性

早在 1884 年,德国学者施泰因出版的《管理学》一书,其中就有一章论述教育行政管理。他认为,教育行政管理的任务,就是把国家权力如何干预国民教育的原理、内容、根据及其界限等解释清楚。他是近代历史上最早用行政学的观点研究教育管理的人,因而被认为是现代教育管理理论的创始人。后来有的学者据此把教育管理学视为行政管理学的一个领域。19 世纪末、20 世纪初,现代企业管理的理论逐步形成并有了很大的发展,形成了各种学派。特别是在美国,企业管理的各个学派在不同时期都对教育管理以很大的影响。到 20 世纪初,教育管理成为学术研究的一个独特领域。此后从美国发展起来的、发源于企业管理的教育管理理论得到迅速发展,但直到二次大战以后,教育管理才逐步成为一门独立的学科。

在我国,系统地研究高等教育管理是 20 世纪 80 年代初开始的。多年来,高等教育管理的研究一直是高等教育研究的热门领域。开始是照搬企业管理理论,进而探索高等教育管理自身的特点;从一般管理理论加部门管理工作的经验总结,到力图构建高等教育管理学的学科体系,但至今还未形成本门学科的完善成熟的体系。我国高等教育事业的蓬勃发展和教育体制改革的深入发

展,提出了大量的高等教育管理的现实课题需要进行研究,从实践问题的研究上升到形成系统的高等教育管理理论,还需要一个探索的过程。

管理是人类在社会生活中特有的现象。不论是行政管理,还是企业管理,都是对社会活动的管理。要弄清什么是教育管理,就必须首先弄清什么是管理。

学术界从不同的角度对管理作了许多说明,但至今管理还没有一个公认的科学定义。在西方,古典管理学派的定义是:“管理就是实行计划、组织、指挥、协调和控制。”科学管理学派将管理表述为:“经由他人的努力与成就,实现团体目标的过程。”行为科学学派认为:“管理就是为在组织团体中工作的人们建立一个有效的环境,以利发挥最高工作效率,而达到团体目标。”系统学派认为:“管理是组织中协调各分系统,并使之与环境相适应的活动。”决策理论学派认为:“管理就是决策。”但比较通用的定义是:管理是“由一个或更多的人来协调他人活动,以便收到个人单独活动所不能收到的效果而进行的各种活动”。^[1]

马克思在《资本论》中揭示了管理的涵义。他指出:“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。一个单独的提琴手是自己指挥自己,一个乐队就需要一个乐队指挥。”^[2]马克思的这一段话,揭示了管理包含着以下几层含义:(1)管理是集体协作劳动的共同需要,即“都或多或少地需要指挥”;管理必然有管理者和管理对象;管理对象主要是协作劳动的劳动者。(2)管理是执行生产总体运动所产生的各种职能。(3)管理的职能主要是指令和协调他人的活动以取得成效。(4)管理的目的是取得比“各个独立器官的运动”之和更大的效益。

马克思还曾指出:“不论生产的社会形式如何,劳动者和生产资料始终是生产的因素,但是二者在彼此分离的情况下,只在可能

性上是生产因素,凡要进行生产就必须使它们结合起来。”^[3]劳动者和生产资料的有效结合,也就是资源的合理配置。

根据马克思的上述揭示,我们可以概括为:管理就是通过组织与协调他人的共同活动收到个人单独活动所不能收到的效果,并配置有限的资源,以实现预定目标的过程。

管理一般具有以下的基本属性:

(1)管理是管理者和被管理者共同的社会实践活动。管理对象是管理活动所施加的对象,包括人、财、物、时间、空间和信息等要素。管理对象各构成要素相互联系、相互作用、相互制约,形成一个系统,为了实现一定的目标,不断地运动变化着。这种运动变化,不仅表现在管理对象各要素本身的质和量上,而且表现在它们的相互关系上。由于诸要素的活动变化,整个管理系统的特性也不断地发生变化。构成管理对象的诸要素中,其核心是人,即协作劳动的劳动者。因为管理是一种社会现象,是人与人之间,人与财、物、时间、信息等等要素之间发生作用的过程。在这些过程的各个环节中,人是主动的方面,管理的核心是对人的管理。人处于管理活动的核心地位。

作为管理对象的系统,不仅其内部不断运动变化,而且与其所处的环境密切联系着,它的特性,在很大程度上又是由这种联系的状况确定的。因此,需要从系统的广泛联系中正确地认识管理对象,进行管理活动。这也就是说,管理活动是动态的,不是凝固不变的。

(2)管理过程是管理者为了实现管理目标,通过行使一系列管理职能,与被管理者所进行的双向交流、互相影响的过程,也是使有限的资源得到合理配置的过程。管理的基本职能是:计划、组织、指挥、协调和控制。管理过程的核心是决策,它是执行各项管理职能的基础。

(3)管理是一种有目的、有意识的活动。任何一种管理都是有目的的活动,都要受管理者的观念和价值取向的支配。美国著名

管理学家 P. 德鲁克说：“管理不只是一门学问，还应是一种‘文化’，它有自己的价值观、信仰、工具和语言。”任何管理都是在特定的文化环境中进行的，它同时又是文化的产物。

(4)管理的基本目的，是要使管理对象各构成要素(人、财、物、时间、空间、信息等)各自所具有的功能，经过管理活动的协调，在系统的目标下统一起来，产生更大的综合功能，即达到各自单个所不能达到的效果。管理活动的基本目的包括相互联系的两个重要方面，即提高组织系统的效率和效益。所谓效率，是指完成任务所用资源(人力、财力、物力、时间等)的多少；以最少的资源完成任务就是效率高。效益则是指所完成的任务对社会需求的满足程度。效率和效益的关系是：没有高的效率，就不能取得好的效益；离开了效益来讲效率，则效率就没有实际意义。

高等教育管理也是一种管理，就必然具有管理的上述这些共性。但研究高等教育管理更重要的是研究它不同于一般管理的特殊性。

二、高等教育管理的特点

“对于物质的每一种运动形式，必须注意它和其他各种运动形式的共同点。但是，尤其重要的，成为我们认识事物的基础的东西，则是必须注意它的特殊点，就是说，注意它和其他运动形式的质的区别。只有注意了这一点，才有可能区别事物。任何运动形式，其内部都包含着本身特殊的矛盾。这种特殊的矛盾，就构成一事物区别于他事物的特殊的本质。”^[4]这就是说，事物的本质是由事物内在的特殊矛盾所规定的，是该类事物普遍具有并区别于其它事物的特殊属性。因此，为了弄清什么是高等教育管理，我们不仅必须弄清它和一般管理的共同点，尤其要弄清它的特点，即弄清它和一般管理的质的区别。

我们知道,管理所要解决的特殊矛盾是“把有限的资源分配给难以满足的目的”。^[5]这里说的资源和目的的矛盾,着重强调的是合理配置资源以取得最大的效益,这是管理这一社会现象区别于其他事物的特殊属性即本质特征。高等教育管理的任务是要合理调配和使用有限的教育资源,以达到为国家培养更多更好的人才和创造更多更好的科研成果的目的。这里所要解决的主要矛盾,也是合理配置有限的资源和难以满足的目的的矛盾,但这还只是说明了它与一般管理所具有的共性。为要说明高等教育管理的本质,就必须暴露高等教育管理过程中矛盾各方面的特殊性。下面,我们从管理目标、管理对象、管理过程等几个主要方面来进行分析。需要指出的是,我们一般讲的高等教育管理,包括政府对高等教育事业的宏观管理和高等学校的管理,而搞好高等学校管理是高等教育事业宏观管理的基础和条件。因此下面我们着重从高等学校管理活动的特点来进行分析。

(一)高等教育的主要任务是培养人才和出科研成果,工作性质有很强的学术性和精神因素

1. 高等教育管理目标首先是为了实现教育目标

高等学校的主要任务是培养高级人才和研究高深学问,学术性都很强。保证和提高培养人才的数量质量和学术水平,这是高等学校的教育目标。而高等教育管理目标则是充分利用一定的人、财、物等教育资源,培养出更多更好的专门人才,创造更多更好的科研成果,取得较好的效益。所以制定高等教育管理目标必须以党和国家的教育方针政策为指导,以高等学校的教育目标为主要依据。这是高等教育管理目标最主要的特点。高等学校的领导和管理人员在制定管理目标时,必须首先考虑如何通过有效的管理来组织教育活动以实现教育目标。不顾教育目标而制定的管理

目标,必然使管理目标没有方向或方向不明,也就是没有明确的办学指导思想。所谓端正办学指导思想,就集中体现在高等学校管理目标的制定和组织实施上。当然,科学的明确的管理目标,又是搞好高等教育管理、实现教育目标的保证;没有科学明确的管理目标,就难以办好高等学校和高等教育,教育目标的实现也就没有保证。

2. 高等教育管理目标有很强的方向性,并且受传统文化的深层影响

方向性是各项管理的共性。但由于高等教育的主要任务是培养人才。一方面,培养人才是有意识的活动,是受一定的政治观念、价值取向支配的。高等教育价值观的形成,教育目标的确立,教育内容的选择,教学方法的采用等,都与人的思想意识和价值观念有着密切关系,受传统文化的深层影响。因此,具有政治方向性是高等教育管理目标的一个特点。正如《学会生存》一书中所指出的:“任何教育政策都反映一个国家的政治决策、它的传统与价值以及它对未来的看法。很清楚,教育政策首先是每一个国家的主权具有的职能。”因此,“要保证教育目标服从于全面目标。要从全面的政治政策所准许的目的推演出实际的教育目标。要使教育目标和国家其他部门所采取的目标协调一致。”^[6]另一方面,高等教育要为社会和经济发展服务,由于教育有周期长的特点,为了适应经济和社会发展的需要,人才培养计划必须超前安排。在我国,高等教育管理要坚持社会主义方向,这首先就必须明确地体现在高等教育管理目标中。

3. 高等教育管理目标以社会效益为主,而不以营利为目的

高等教育管理的目的,与一般管理一样,也是要提高效率和取得更好的效益。但是衡量高等教育管理的效率时,必须充分考

考虑高等教育培养人才和进行研究工作特点,教学和研究活动只有依靠这些活动过程的参加者才能有效地管理。因此,要提高高等学校的工作效率,必须依靠调动教师和学生内在的积极性和主动性。高等教育管理的效益,与企业管理以直接生产产品获得经济效益为主要目的是不同的。高等教育管理也要讲究投资效益,这主要是尽可能降低教育成本,少花钱多办事。高等学校有时也搞一些有偿社会服务,或办一些校办产业;但就学校的主要任务——培养人才来说,应以社会效益为主,而不以营利为目的。培养人才的数量和质量才是评价高等教育管理成效的标准。

(二)高等教育管理的主要对象是教师和学生,有其自身的特点

作为管理对象的核心的人,高等学校与工厂企业不同。工厂企业管理者面对的主要是工人。工人生产的是没有意识的物品,它完全听凭生产者摆布。高等教育管理者面对的是教师和学生。教师与工厂企业的工人有着不同的特点。教师既是管理对象(被管理者、操作者,从这个意义上说,与工厂的工人处于相同的地位),又是管理者,因为他们所面对的学生,不同于工厂生产的物质产品。“管理者的绩效是通过别人的工作而表现,而作业者的绩效却是通过他自己的工作而表现”,“假设仅靠自己的力量即可完成某一工作目标时,则此活动只能称为操作,而不称为管理”。^[7]学生是有意识的个体,有主观能动性;学生的主动性对于教育过程和管理过程产生很大的影响。学生既是被教师塑造的“产品”,又参与自身的塑造,参与自身学习和研究活动的操作,从这个意义上说,他们又是教师和学校的管理对象。而且,在学生群体中,我们还提倡加强学生的自我管理,从这个意义上说,学生也是管理者。

作为管理对象的教师和学生,都是主要从事学术性工作和学习的脑力劳动者,这种工作性质决定了他们的工作方式个体化程

度很高,需要进行创造性思维。高等教育管理对财力、物质资源的配置是否合理,也无不与教师和学生及他们的工作和学习相联系。因而高等教育管理的一个十分重要的任务,就是要调动教师和学生自身的积极性和主动性,并为他们创造有利于独立思考、自由发挥的环境和条件。

研究和从事高等教育管理,必须十分重视研究和了解教师和学生们的这些特点。

(三) 高等教育管理过程是以知识为中介的人际关系活动过程,存在着大量的学术管理

1. 高等教育的教学、科研是分专业、学科进行的,其管理过程有很强的学术性

高等学校的基本职能就是传授知识、创造知识和应用知识。不论教学活动还是科研活动,都是以知识为媒介的。“知识材料,尤其是高深的知识材料,处于任何高等教育系统的目的和实质的核心。”^[8]高等学校里的人际关系问题,许多都涉及一些学术问题,处理起来要特别慎重。对人、财、物等资源的合理配置,许多也与学术问题有关。在高等教育管理活动中,既有行政管理,更有大量的学术性管理。学术管理有其不同于行政管理的特点和规律,而且学术管理和行政管理往往又交织在一起,很难划分。

2. 高等教育管理过程是管理者、教师、学生三边相互交流的活动过程,人的因素起着重要作用

一般的生产管理都应重视管理者与工人(操作者)之间的双向交流,所以管理活动都体现为人与人的关系,都要重视人的因素、人的行为。高等教育管理则是管理者、教师、学生的三边相互交流的活动过程。这是因为高等学校培养人才的教育过程本身,

就是教师与学生之间的双向交流的活动过程。要取得好的教育效果,教师必须了解学生,启发学生积极思维、主动学习;师生之间要经常交流,教学相长,不能只是单向地灌输。高等教育管理由于有大量的学术管理,要取得好的成效,管理人员必须与各专业、学科的教师加强双边交流;还包括管理人员与学生之间也要加强交流,取得相互理解和支持特别重要。这种三边相互交流活动,说明在高等教育管理过程中要十分重视人的因素。

3. 高等教育管理过程是多种功能交织在一起的复杂过程,有难以控制和评估的特点

高等教育是培养专门人才的工作,具有多种专业,不论什么专业,又都要使培养目标中德、智、体、美多方面的要求综合地体现在一个一个学生身上。高等学校除了培养人才这一根本任务以外,还有开展科学研究,直接为社会服务,传播社会主义精神文明等多种社会职能、多方面的工作,而且各种职能、各方面工作之间又相互联系,相互制约,其运行过程交织在一起。因此,高等教育管理过程是很复杂的,具有综合性的特点。高等教育管理过程的综合性,要求领导者在管理工作中善于调动各方面人员的积极性,依靠集体的力量来推动学校管理过程的有效运转。而且要注意综合地从整体上分析问题,处理问题,防止顾此失彼。

任何管理过程都是一个控制过程。现代企业的生产过程中,各个基本环节往往是由众多的生产者共同进行的,其生产活动形式是清晰可见的,管理者随时可以观察、控制生产中的每一个环节;企业生产的产品是规格化、标准化、定型化的,生产的周期比较短,也能较好地实现对生产过程的管理和控制。高等教育管理过程则有难以控制的特点。这是由于,一是学校教育工作的周期性强,管理效能具有滞后性,它的社会效益要在若干年以后才能显示出来;同样,管理工作若有失误也要若干年以后才能充分地暴露出来,难以及时反馈。二是教师的工作性质决定了其工作方式大多

是个体劳动,具有很大的独立性,不像工厂生产物质产品那样按工序进行严格的分工,对每一环节的生产情况都能随时观察、控制,而只能提出目标要求,检验工作成果,对工作的具体过程很难控制。三是高等学校的“产品”(学生)虽然也有一定的培养规格和质量标准,但较之物质产品,则很难定型化、标准化,培养学生的质量不易检验,受社会供需变化和社会环境条件的影响很大,要经过相当长的时间才能得到真实的反映。而且学生还有很大的可塑性,学生的性格、思想、智能也各有差别,在管理过程中要注意因人、因时制宜,因材施教,这也增加了控制的难度。

(四)高等教育管理受到更多内外环境的影响和制约

高等教育管理要受到社会大系统中各种因素的影响和制约。因为教育是受一定社会的经济、政治、文化、科学技术制约的,又反作用于一定社会的经济、政治、文化、科学技术,并为其服务。高等学校和整个高等教育事业的管理必然要受社会生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的发展变化的影响。例如,一所高等学校规模的大小,就不完全是学校内部管理所能决定的,它要根据国家在一定时期对高等教育事业发展的目标和学校所处的地位来确定。与工厂生产相比,高等教育管理所受到的内外环境的影响要复杂得多,包括经济、政治、文化、科学以及人口、地理条件和自然环境等的影响和制约。除了物质环境之外,人文环境对于高等教育管理的影响尤其重要。培育良好的人文环境是高等教育管理的一项十分重要的任务。因此,我们必须把高等学校和高等教育事业放在整个社会大系统中,作为其中的一个子系统来认识它的种种现象,来进行管理,而不能把它孤立于社会大系统之外。高等教育管理必须充分重视各种环境因素的影响。

上面我们分析了高等学校管理几个主要方面的特点。正如我们在前面所分析的,由于高等教育的主要任务(目的)是培养人和