

沙志平 编著

XIANDAI GAOXIAO GUANLI

现代高校管理

天津科学技术出版社

现代高校管理

沙志平 编 著



天津科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代高校管理/沙志平编著. —天津:天津科学技术出版社, 2006

ISBN 7-5308-4276-5

I. 现... II 沙... 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 (2006) 第 146880 号

责任编辑:焦美红

责任印制:白彦生

天津科学技术出版社出版

出版人 胡振泰

天津市西康路 35 号 邮编 300051

电话(022)23332393(发行部) 23332390(市场部) 27217980(邮购部)

网址 www.tjkjcs.com.cn

新华书店经销

天津市武清开发区腾龙印业有限公司印刷

开本 850 × 1168 1/32 印张 11.5 字数 292 000

2006 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

定价 23.00 元

前 言

江泽民同志曾指出：“大学，应该成为一个摇篮，培养和造就高素质的创造性人才的摇篮；一个前沿，认识未知世界、探求客观真理、为人类解决面临的重大课题提供科学依据的前沿；一个重要力量，知识创新、推动科学技术成果向现实生产力转化的重要力量。”可见，随着知识经济时代的到来，高等教育在一国经济建设与发展过程中发挥着极其重要的作用。一个国家的教育水平、教育管理水平和教育发展的程度，是这个国家综合国力和现代化程度的重要标志。

改革开放以来，我国社会主义建设中的各项事业都有了巨大的发展，高等教育的发展尤为显著。然而，我们必须清醒地认识到，高等教育面临着巨大的挑战，高等教育已逐渐走向市场，高等院校招生规模不断扩大，高校办学与投资形式呈现多元化趋势等。针对这些变化，高校迫切需要用科学的高校管理理论来武装管理部门，培训管理人才，不断提高现有管理人员的管理水平。高校管理者必须抓住机遇，面对现实，大胆借鉴新的管理理念，提高自身管理能力，创新管理工作方法，努力适应时代变化。

本书是笔者长期从事高校运行管理研究的初步成果。本书力求突出以下特点：一是理论性，揭示高校运行及管理的规律；二是系统性，全面论述高校管理的各个方面和各个环节；三是实践性，紧密结合当前我国高校管理工作的实际，剖析高校管理中存在的问题，揭示其成因，探讨解决问题的办法；四是前沿性，探讨了高校数字化管理这一新的管理模式，并进行高校管理的国际比较；五是阅读性。

全书共十二章，包括总论、高校运行管理、高校人事管理、高校

教学管理、高校学生管理、高校科研管理、高校财务管理、高校后勤管理、高校档案管理、高校安全管理、高校数字化管理以及高校管理的国际比较。

在本书的编纂过程中,得到出版社、学校有关领导和专家的热情帮助,从而使本书得以最终付梓。汤丹花、余文、陈虹君、奚永忠、吴继英、杨道建、张瑾等同志提供了部分文字及数据资料,在此一并致谢。

书中引用了一些论著的相关资料以及专家学者的观点论述,多数列出了参考文献,在此我们对这些专家学者表示深深的谢意。由于水平所限,书中不当之处在所难免,恳请读者赐教。

编 者

2006年6月

目 录

■第一章 总论	(1)
第一节 高校管理面临的形势、高校管理的地位 和作用	(1)
第二节 高校管理须处理好的几个关系	(5)
■第二章 高校运行管理	(9)
第一节 现代高校管理思想	(9)
第二节 现代高校的运行机制	(16)
第三节 现代高校的学术管理和行政管理	(29)
■第三章 高校人事管理	(37)
第一节 高校人事管理的特点和规律	(37)
第二节 高校人事工作的过程管理	(41)
第三节 高校的编制管理和工资管理	(53)
第四节 高校人事调配工作管理	(59)
■第四章 高校教学管理	(64)
第一节 高校教学管理概述	(64)
第二节 高校教学计划管理	(67)
第三节 高校教学运行管理	(71)
第四节 高校教材建设	(75)
第五节 高校教学质量控制	(78)

第六节	高校教学管理制度	(83)
第七节	研究生教育管理	(87)
■第五章	高校学生管理	(94)
第一节	高校学生管理的新机制	(94)
第二节	高校学生管理的考核和评价体系	(103)
■第六章	高校科研管理	(114)
第一节	科研管理概述	(114)
第二节	高校科研管理现状	(119)
第三节	完善高校科研管理对策	(125)
■第七章	高校财务管理	(140)
第一节	高校财务管理综述	(142)
第二节	高校财务管理的现状及问题	(150)
第三节	高校财务管理主要问题分析(I)	(156)
第四节	高校财务管理主要问题分析(II)	(171)
第六节	高校财务管理的对策及前瞻性	(203)
■第八章	现代高校后勤管理	(225)
第一节	高校后勤管理概述	(225)
第二节	国内外高校后勤管理现状比较	(231)
第三节	高校后勤管理改革出路及对策	(237)
■第九章	高校档案管理	(249)
第一节	高校档案管理概述	(249)

第二节	高校档案管理模式	(257)
第三节	高校档案管理工作出路——现代化	(263)
■第十章	高校安全管理	(275)
第一节	我国的高校安全管理	(275)
第二节	我国高校安全管理面临的挑战	(279)
第三节	美国的高校安全管理及其对我国的启示	(283)
第四节	高校安全管理的建设	(288)
■第十一章	高校数字化管理	(297)
第一节	数字化管理概述	(297)
第二节	数字化管理在高校的应用	(304)
■第十二章	高校管理的国际比较	(328)
第一节	高等教育的结构比较	(328)
第二节	高校的教学管理比较	(336)
第三节	高校的科学研究管理比较	(343)
第四节	高校的师资管理比较	(349)
第五节	中美高校财务管理体制比较	(355)

第一章 总 论

第一节 高校管理面临的形势、 高校管理的地位和作用

一、高校管理面临的形势

可以说，高等教育是社会中最发展最快、也是最为复杂的社会事业之一。在社会经济、政治、文化、科技等各种因素的作用下，高校管理面临着新的形势。

1. 科学技术的日新月异要求高校管理手段创新 从世界形势来看，以信息科学为先导的新一轮科学技术革命突飞猛进。现代科学技术，特别是信息技术的飞速发展和广泛应用，正极大地改变着高等教育，主要表现在以下两个方面：一是信息化技术的应用为高校管理效率的提高提供了契机，不仅如此，更重要的是通过管理的科学化和民主化，再造管理业务流程，进一步综合集成各种互相联系的管理职能，全面增强管理功能，使管理工作根本改观；二是互联网提供了空前丰富的教育资源，学校教育的模式正在向开放化、网络化趋势发展，网络将成为知识的重要来源。单一的课堂—书本时代一去不复返，多元化接受知识的渠道使得学生对教师的依赖性大大降低，学生学习的自主意识大大增强。这对教学和学生管理工作提出了更高的要求。网络化、信息化使得高校管理效率大大提高，促进了高校办学质量和效益的提高。

面对这些革命性的变化，必然要求高校加速教学管理、人事管理、学生管理、档案管理等创新，要高效利用计算机和网络等手段，为学校的管理工作提供强有力的助手，开拓高校管理工作者的视野，与社会取得紧密联系。让信息化为高校管理体制的改革提供崭新的技术手段，并且通过信息化建设，把信息化和高校管理体制变革相结合，促进高校管理理念、管理队伍素质和管理机构的转变，各项管理活动更加规范、协调。

2. 人本管理思潮要求高校管理理念创新 管理，是用人以治事的活动，说到底是对组织中人、财、物等的管理，而其核心是对人的管理。毫无疑问，在管理活动中人是管理的主体。管理理论经历了一个从尊重人到侧重物又回到以人为本的过程。西方的管理理论起源于对“物”的管理，以孔茨等为代表的一批管理学家对人力资源管理进行了深刻的理论研究后，对人的重视才凸现。接着出现了人本管理思潮。人本管理是基于美国心理学家马斯洛的“自我实现人”的人性假说基础之上的。人本管理就是“以人为本”的管理思想，是指在管理活动中把人作为管理的核心，通过非经济因素来调动人的积极性。强调“以人为本”，就是要求尊重人、关心人和培养人，使人得到鼓励、受到爱护、满足人的成就感，从而使人的价值得到充分的尊重和体现，这样可以极大地激发人的积极性和创造性，为提高组织的效益提供源源不断的动力。

高校管理因其管理者是人、管理对象主要是人、其“产品”也主要是人的这一特殊性，“人”的因素尤为突出。因此，高校管理归根到底是对人的管理，这就要求高校管理必然也要“以人为本”。现代管理理论认为，人们应当在一种有助于自我激励、自我评价、自我信任的气氛中工作。高校管理也一样，学校一切发展都离不开人，学校的发展需要全体师生员工的共同努力，教学、科研需要全体师生员工的共同努力，办学水平、办学质量的提高也需要全体师生员工的共同努力。高校的成员既是管理的主

体，又是管理的客体，因此高校管理应坚持以人中心，一切管理工作都应围绕人来开展，高校管理的关键环节在于创造良好的氛围，让全体师生在快乐中学习、工作，只有这样才能充分调动教职员工和学生的主动性、积极性和创造性，充分发掘其潜能。

因此，人本管理思潮和高校管理的特殊性使得高校管理理念面临新的形势，迫切要求高校管理工作创新工作思路，一切以人为本。

3. 师生多元化意识形态要求高校管理制度化 高校站在时代的前沿，是各种意识形态聚集的地方，是对外开放的窗口和文化思潮相互激荡的阵地。高校有着民主、自由、开放的氛围，百花齐放，推陈出新。随着全球化浪潮和知识经济的到来以及互联网资源的共享，师生的意识形态日益多元化，这给高校管理带来了许多新的冲击和新的挑战。

一所大学的管理理念，通常通过其校训、规章、管理体制、办事程序等具体形式表现出来，它渗透于大学管理的方方面面，对整个大学的运行有着全面而深刻的影响。在这样的形势下，我们必须确立制度第一的管理思想，重视制度安排和政策设计。要用制度来管人和管事，而不是靠人来管人与管事。制度决定了人们的行为选择，在既定的制度下，人们的行为选择一般总会达到制度所允许的边界范围，使自己的效用最大化。制度告诉并强制人们可以做什么，不可以做什么，在制度的范围内，人们的活动具有选择自由，超出这一范围就要受到惩罚。制度是为实现设定的目标而制定的，任何一个制度和政策设计的终极目标都是要最大限度地激发人的积极性，激活各种要素。只有好的制度和政策，才能规范人们的行为，激发人们的积极性和创造性。“最好的管理是感觉不到的管理”，要规范管理，让一切管理制度化，让管理无处不在，无时不有，但让所有的人感觉不到它的存在。因此，必须树立制度第一的管理思想，必须在管理制度和政策设计上创新，才能实现管理创新的目标，才能不断提高管理水平和

管理效益。

二、管理在高校中的地位和作用

建立一流的高校，离不开先进的管理理念。管理就是根据社会的需要，通过计划、组织、决策、控制等合乎逻辑的程序，最合理地分配该组织的人力、财力、物力和信息资源，使之发挥最大的效益，以达到该组织预期目标的过程。管理不仅仅是经验、方法，更是从实践中提升的理性认识，是具有完整理论体系和丰富经验内容的科学。

高校的任何一项工作，都是通过有效的管理来完成的，工作的过程就是管理的过程。管理水平的高低，管理效益的好坏，直接决定着高校的生存和发展。管理不仅是生产要素，更是生产力。当今“全球化”浪潮加剧了国与国之间的教育竞争，知识经济的崛起将大学从社会的边缘推到了中心，高等教育的大众化趋势不可阻挡，高等学校之间对于资源的竞争日趋白热化，政府和社会对高校有了更多、更高的要求。目前我国高校正处在发展的关键时期，既要保证大众高等教育的发展，满足广大人民群众持续增长的高等教育需求，又要确保人才培养质量；既要培养现代化建设所需的高级专门人才，又要积极发展高新技术产业，促进科技成果的产业化；既要积极创新、发展知识，又要满足社会服务的需要。要发挥好高校的职能和作用，高校的管理就不能停留在经验管理的水平上，要从只靠增加数量规模、不求提高效益的发展模式，转向从内涵上挖掘潜力，提高效益。因此，就必须加强高校的管理能力，提高管理水平，增强有效管理，完善内部层级结构和明晰职责，合理配置管理资源，重视管理制度安排和政策设计。有效的管理对激活各种办学要素、调动各方面积极性、提高办学水平和效益意义十分重大。

第二节 高校管理须处理好的几个关系

一、正确处理学术本位与行政本位的关系

所谓学术本位是指在作为学术组织的大学中,位于最基层的决定教学科研的学术权力,是学校权力的基础,为教学科研服务的学校行政权力归根到底是为学术权力服务的。二者发生矛盾时,行政权力服从于学术权力。所谓行政本位是指大学权力结构中以行政管理机构为中心,行政权力凌驾于学术权力之上,学术权力服从于行政权力。行政本位与学术本位的重要差别表现在:行政本位的校长、院长及职能部门视自己为学校的管理者,学校一切事务尽在行政管理之中,忽视了大学组织的学术特点;而学术本位真正体现出“管理就是服务”,教师与科研人员是学校的主体,他们的学术权力必然会得到足够的尊重,而行政只是为教学科研服务的。

我国著名教育家朱九思先生曾说过:大学是研究高深学问和培养高级人才的场所,大学的根本特征可以概括为两个字:学术。大学活动的本质是传播、融合和创新。也就是说,大学区别于其他社会组织的关键就是其学术价值。大学组织的职能和属性决定了学术权力是大学权力的基础,行政权力是为学术权力服务的。然而在我国,行政级别和官本位在高等教育管理中占据主导地位。校长的地位和权力远远高于教授。校长、院长和处长的主要精力是从事行政而不是教学科研。在很多方面,行政性代替了学术性,造成了大学校园内学术本位与官本位的价值冲突。行政意志成为支配学校的主导。于是,更多的人关心的是权力而不是学术,追求的是行政级别而不是学术真理。这样学术权力的发挥十分有限,学术组织机构的职能没有到位,严重阻碍了学术的发展。

我们要强化学术本位,淡化行政本位,改革我国现行高等教育

管理中的权力配置,从行政本位向学术本位转变,让教师真正成为学校的主人。建立学术本位管理的理念,首先就是要明确人们在大学中进行的主要是文化传承和文化创造等人文活动,其中也包括了人类用以认识和改造自然的自然科学知识的传授和创新,因而大学管理工作最根本的特性应当是人文性而不是经济性或其他什么特性。其次,建立学术本位管理的理念,不仅意味着在大学中应采取人文性的管理方式,而且还意味着这种管理必须遵循学术生产与经济生产不同的特殊规律和特殊性质。再次,建立学术本位管理的理念,我们应当放弃权力的淫威,对真理以及求真的精神心怀仰慕和敬畏,从而在学术管理过程中与受管理者一同为探求和传授真知努力工作。

二、正确处理法治和人治的关系

高校的管理方式可以分为两种:一种是按照国家和学校的规章制度办事,使学校按一定的规范运转,这是一种法治的管理方式;另一种是依靠部门领导即时研究并决策,这是一种人治的管理方式。

人治、法治以及两者的结合都是一种治理方式。由人治走向法治,是人类社会发展的必然趋势和社会文明进步的重要标志。没有从人治向法治的转变,就没有现代化的实现;而现代化实现的速度,又在很大程度上取决于法治的速度。法治是社会发展的必然趋势,但人治可以弥补一些法治的不足。

我国高校管理的人为因素较多,规范化程度较低,人治大于法治。淡化“人治”色彩,实现从人治到法治的过渡,要做到以下几点:首先,制定大学章程,形成制度,依法照章管理,完善高校内部权利制衡机制,如形成以科学、民主决策为核心的领导体制和组织健全、职权清晰的校内管理体制;建立以校务公开、教教职工代表大会制度为基础的健全的民主监督机制等;其次,建立科学、民主的选聘机制,完善党委领导下的校长负责制,明确决策权限分工,健

全和完善党委会、行政委员会、学术委员会等决策机构,并明晰党委权力、行政权力及学术权力的决策权限分工;最后,要实现高校管理的法制化,还必须建立一个管理法治系统。这个系统应该包括:法治的主体系统——民主系统、法治的思想观念系统、法治的教育系统、法治的辅助系统、法治的信息反馈系统和监督系统。前者包括国家和学校相关部门的内部反馈系统以及校刊、广播站等外部反馈系统;后者包括国家、政府的监督,校长、党委的领导监督以及民间社团、校内外传媒等的社会监督。

三、正确处理学校本位与政府本位的关系

所谓学校本位是指国家从法律上规定在政府与高校关系中大学处于主导地位,大学是独立的办学实体,大学的权力和利益必须得到充分的尊重,当然大学也要承担自身的责任。所谓政府本位是指在政府与学校关系中政府处于主导地位,政府是高等教育的主要决策者,政府与学校是上下级关系,学校必须接受政府的领导和管理。

随着高等教育重要性日益显著,政府在大学发展中的行为越来越突出。政府管理与学校自主管理内容的不确定性,又使得政府大量地介入大学的具体办学行为之中,使大学的管理权和办学权过多地集中于政府一面,极大地影响了大学的自主办学。目前,我国政府对高等学校的控制无处不在,无时不有,高等学校成为政府教育主管部门的附属机构。高等教育的组织形式采取超经济的行政垄断和办学垄断合为一体,高等学校的很多活动都是由上级主管部门所颁发的形形色色的条文框定了的,学校领导仅仅是循规蹈矩的执行者,办学自主权无从谈起,全方位地压抑着高等教育多种功能的活力。

实际上,政府对社会事务承担着两种职能:一是管理职能,一是服务职能。在市场经济条件下,政府应当从经济、社会和教育发展的需要出发,更多地考虑公众的需求,以最有效最便捷的形式来

履行公共服务管理职能,从服务出发进行管理,或者说管理的目的是为了更好地服务。高等教育必须明确这样一种管理体制:所有权归国家,办学权归学校,管理权归政府。政府的管理主要体现在执法、规划、协调、监督和服务等方面。高等学校作为有独立法人地位的办学实体,行使办学自主权。换言之,政府对于高等教育的管理应实现三个转变:由直接管理转变为间接管理,由具体管理转变为整体管理,由刚性管理转变为弹性管理。具体表现在:其一,政府不应直接管理和控制高等学校内部的运行环节与过程,不应插手、干预高等学校内部的日常事务,不应在学术领域里滥用长官意志和行政命令;其二,政府的管理职能应该主要地体现在高等学校系统内外部的宏观关系方面,体现于高等教育事业的方向和质量标准方面;最后,将过去由政府承担的部分职能转移到社会中去,由社会组织代行完成。

参 考 文 献

- [1]黄瑶.高校人本管理及其模式研究[D].湖南大学学报, 2003
- [2]花亚纯,颜霜叶.高校管理中存在的问题分析与改革思考[J].高等农业教育,2005(4):3~5
- [3]叶腾凤.浅谈高校管理的几个关系[J].牡丹江教育学院学报,2005(4):37~38
- [4]项贤明.论学术管理理念与高校内部管理体制改革的[J].北京师范大学学报社科版,2004(6):5~11
- [5]李泽.高等学校与政府关系的两个问题[J].厦门大学学报社科版,2001(1):102~108
- [6]张俊宗.高等教育管理的现代走向:西方国家的改革与探索[J].天水师范学院学报,2004(3):51~56

第二章 高校运行管理

第一节 现代高校管理思想

在知识经济时代,社会主要利用高科技及知识,特别是信息技术,使一系列知识积累及应用,成为一种生产力,推动劳动生产率的提高,使知识信息化、政治格局多元化、经济全球化、文化多元化等。这些变化从根本上影响着社会关系和社会生活的各个方面。那么,作为培养国家英才和高素质建设者的高校,应该在知识经济时代,充分运用现代管理思想,持续不断地培养满足我国各个行业、各个层次的职业需要,使受教育者能够在现在和未来工作中实现个人发展,以便为各高校和受教育者在未来社会中实现双赢打下坚实的基础。

一、高校的深刻变革呼唤管理思想现代化

“高校是遗传和环境的产物”,高校的发展总是处于外在环境与高校传统的动态平衡之中,高校管理的实质就是谋求两种力量的平衡,保持必要的张力。外在环境和社会需要的变化,迟早要引起高校内部结构和文化传统的变化,高校的管理思想也会随之而变。中世纪高校作为一种以保护学者利益、促进学术发展为目标而形成的“学者行会”,其组织结构比较简单,管理活动也很单一,学术管理是高校管理的唯一取向,学者是高校管理的唯一主体,形成了“高校自治”“学术自由”“学者治校”等管理观念或思想。近代