

高等教育

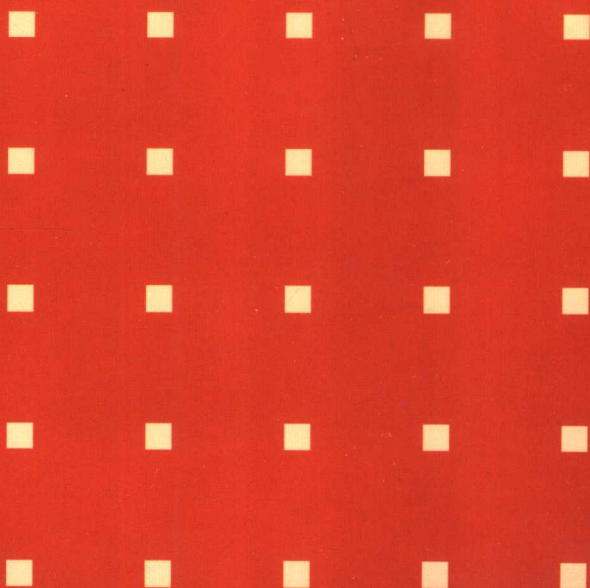
行政管理学



◎姜树卿 / 编著

GAODENG JIAOYU
XINGZHENG
GUANLIXUE

黑龙江人民出版社



高等教育行政管理学

姜树卿 编著

黑龙江人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育行政管理学/姜树卿编著. —哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2006

ISBN 7 - 207 - 06894 - 8

I. 高... II. 姜... III. 高等教育 - 学校行政 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. 0647.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 003129 号

责任编辑: 魏杰恒

装帧设计: 于克广

高等教育行政管理学

姜树卿编著

出 版 者	黑龙江人民出版社
通讯地址	哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮 编	150008
网 址	www.Longpress.com E-mail hljrmcbs@yeah.net
印 刷	黑龙江省教育厅印刷厂
开 本	880 × 1 230 毫米 1/32·印张 9.75
字 数	200 000
版 次	2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7 - 207 - 06894 - 8/G·1617

定价: 26.00 元

(如发现本书有印制质量问题, 印刷厂负责调换)

序

教育行政学与教育管理学属于不同的学科，但行政与管理都是人类的社会活动，其内涵有共性，并不对立。在高等教育领域，常见到的有高等教育管理学，很难寻觅到高等教育行政学，偶然找到一部《中国高等教育行政管理学》，感到对高等教育工作者了解高等教育行政管理工作的益处，尽管这部著作出版于1987年，具体的内容有些已不适宜，但其编写的框架对我们了解和掌握高等教育管理工作还是有借鉴作用的。

目前见到的《高等教育管理学》，其原理和内容对从事和即将从事高等教育管理工作的人员是应该熟知的。但笔者感到只了解上述知识还很难全面把握高等教育行政管理的具体内容。于是，便动手编著了这部《高等教育行政管理学》。

《高等教育行政管理学》一书，参考了有关书籍的框架，根据新时期新形势对高等教育的要求，结合高等教育改革和发展的实际，较全面系统地阐述了高等教育行政管理的原理和内容，并将目前高等教育管理仍在执行的有关文献列于书后，想必会对要学习和掌握高等教育行政管理知识的人员有一定的帮助。

由于本人水平所限和工作繁忙，且成书仓促，不足之处一定很多，欢迎大家多提宝贵意见。本书在编著过程中参阅了诸多文献资料，我的同事和我的家人协助做了大量的资料查询、打字、校对、排版等工作，在此，向所有的原作者和帮助我成书的人表示衷心的感谢。

作者

2005年10月

目 录

序	1
第一章 绪论	1
第一节 高等教育行政管理学研究的对象	1
一、行政与教育行政	1
二、高等教育行政管理学的特征	3
三、高等教育行政管理学研究的对象	5
第二节 学习和研究高等教育行政管理学的意义	5
一、有助于提高教育行政工作水平	5
二、有助于推动高等教育管理的改革	6
三、有助于培养合格的教育行政人员	6
四、有助于促进相关学科的发展	6
第三节 高等教育行政管理学研究的方法	7
一、经验总结法	7
二、比较研究法	7
三、历史研究法	8
四、实验研究法	8

五、案例研究法	9
第四节 高等教育行政管理学的研究任务与 基本原则	10
一、高等教育行政管理学研究的任务	10
二、高等教育行政管理的基本原则	12
第二章 高等教育管理体制	17
第一节 高等教育行政管理体制	17
一、学在官府, 政教不分, 官师合一	18
二、学府和高等教育行政机构结合在一起	18
三、中央与中央业务部门分权	19
四、中央集权	19
五、从统一领导、分级管理到两级管理、以省为主	21
第二节 高等学校内部管理体制	23
一、校长负责制	23
二、党委领导下的校务委员会负责制	24
三、新的校长负责制	25
四、党委领导下的校长负责制	26
第三章 高等教育的行政管理机构及管理干部	28
第一节 高等教育的行政管理机构	28
一、国家教育行政管理机构与职能	28
二、地方教育行政组织与职能	32
第二节 高等教育的行政管理干部	36
一、公务员应当具备的条件	36
二、公务员应当履行的义务	37
三、公务员享有的权利	38
四、公务员的职务与级别	38
五、公务员的录用	39

六、公务员的素质	40
七、干部群体结构的优化	41
第三节 高等教育行政管理干部的管理	43
一、干部的选拔与任用	43
二、干部的考核	45
三、干部的日常管理	48
第四章 高等教育制度与结构	49
第一节 高等教育制度	49
一、高等教育制度的性质	49
二、普通高等教育制度的历史发展	50
三、成人高等教育制度的历史发展	52
四、现行的高等教育制度	53
第二节 高等教育的结构	56
一、高等教育的层次结构	56
二、高等教育的类型结构	57
三、高等教育的学科专业结构	57
第五章 高等教育的规划管理	63
第一节 规划管理在高等教育中的地位和作用	63
一、高等教育事业规划是国家事业发展蓝图的组成部分	63
二、规划管理是高等教育健康持续发展的重要依据	65
三、规划管理是实现高等教育科学管理的前提条件	66
第二节 高等教育规划管理的范围与内容	67
一、规划管理的范围	67
二、规划的主要内容	71
三、规划的管理	73
第三节 高等教育规划管理的原则与要求	74

一、规划管理的原则	76
二、规划管理的要求	76
第四节 高等教育规划的管理过程	78
一、高等教育事业规划的编制	78
二、高等教育事业规划的执行	80
第六章 高等教育的投资	83
第一节 高等教育投资	83
一、高等教育投资的含义与投资效益	83
二、高等教育投资的性质与特点	84
三、高等教育投资体制的形成与发展	87
第二节 高等教育投入的政策法规和经费种类及来源	89
一、高等教育投入的政策法规	89
二、高等教育经费的种类和来源	90
第三节 高等教育投资体制的改革	93
一、高等教育投资面临的突出问题	93
二、高等教育投资体制改革的政策选择	94
第七章 高等教育的法律法规管理	98
第一节 高等教育法律法规的作用	98
一、高等教育的立法	98
二、高等教育法律法规的特征	99
三、高等教育法律法规的作用	100
第二节 高等教育法律法规的制定与修订	101
一、高等教育立法的依据和要求	101
二、高等教育法律法规的修订	102
第三节 高等教育法律法规的实施与监督	104
一、高等教育法律法规的实施	104
二、高等教育法律法规的监督	104

第八章 高等教育科学研究的管理	106
第一节 高等教育科学研究的意义.....	106
一、高等教育科学研究的发展.....	106
二、高等教育科学研究的地位和作用.....	108
第二节 高等教育科学研究的体系和机构.....	109
一、高等教育科学研究的体制和体系.....	109
二、高等教育科学研究机构的设置与职能.....	110
第三节 高等教育科学研究管理.....	115
一、高等教育科学研究规划管理.....	115
二、高等教育科学规划课题的管理.....	121
第九章 高等教育评估	126
第一节 高等教育评估的由来与发展.....	127
一、教育教学评估的基本概念.....	127
二、高等学校教学评估的类型、特征及其模式.....	128
第二节 高等学校教学(人才培养)工作水平评估.....	133
一、评估的方针、目的和意义.....	133
二、评估的基本工作程序.....	135
三、评估专家组的组成和职责.....	137
第十章 高等教育的科学和谐发展	140
第一节 科学发展观与建设和谐社会对高等教育的要求	
.....	140
一、科学发展观.....	140
二、和谐社会.....	142
三、科学发展观与和谐社会.....	143
四、对高等教育改革和发展提出的新要求.....	144
第二节 按科学发展观要求高等教育面临的挑战.....	144
一、科学发展观的高等教育意义.....	144

二、高等教育存在的与科学发展要求不相适应的主要问题	
问题	145
三、高等学校科学发展应思考的问题	148
第三节 高等学校的科学定位与持续发展	151
一、定位与高等学校发展定位	151
二、定位的指导思想与定位的主要内容	152
三、高等学校的持续发展	156
附录 高等教育行政管理重要文献	163
普通高等学校本科教学工作水平评估方案(试行)	163
高职高专院校人才培养工作水平评估方案(试行)	177
关于进行第十次博士、硕士学位授权审核工作的意见	196
博士学位授权一级学科点基本条件	200
博士学位授权学科专业点基本条件	202
硕士学位授权一级学科点基本条件	204
硕士学位授权学科、专业点基本条件	206
授予博士、硕士学位和培养研究生的学科、专业目录	208
高等学校本科专业设置规定	223
普通高等学校本科专业目录	229
普通高等学校高职高专教育专业设置管理办法(试行)	
	238
普通高等学校高职高专教育指导性专业目录(试行)	241
本专科专业对应表(供统计用)	273
参考文献	302

第一章

绪论

第一节 高等教育行政管理学 研究的对象

一、行政与教育行政

(一) 行政

从人类组成一定的社会群体起，就有了执行事务的管理活动。随着国家的出现，行政就成为国家最主要的职能之一。在我国，早在距今两千多年前撰写的《左传》中，就有“行其政事”、“行其政令”的记载。显然，这里的“行政”是指管理国家的政务。

在国外，古希腊的哲学家亚里士多德也在类似的意义上使用过“行政”一词。行政为“国家事务的管理”，这是国际通用的看法。

在现实生活中，人们使用行政一词具有多样性。从狭义上说，行政是由政府机关承担的国家职能活动，即为实现国家目的，依法组织和协调各种力量，统筹各项政务事宜，参与制定并主持执行政策的活动；从广义说，还包括其他社会组织的管理活动。在行政学和教育行政学中，主要是从狭义上使用行政一词的。

（二）行政与管理的界说

人们在解释和使用行政一词时，往往习惯地把它同管理一词联系起来。有的将二者连用，统称行政管理；有的认为行政与管理同义，常相互代替或混用；甚至有的行政学和管理学书籍中也存在着许多内容相同的问题。

确实，行政与管理都是人类的社会活动，其内涵有共性，并不对立。但两者也有区别：一是历史长短不同。管理现象比行政现象出现较早，即管理现象产生于人类共同劳动出现之时，而行政现象则出现于国家诞生之后。二是范围大小不同。行政是指国家的组织活动和事物管理，是具有政治性的管理；而管理含管辖、料理和处理之意，存在于人类社会的各行各业之中，其外延比行政宽得多。管理是更大范围的系统，行政是这个大系统中的子系统。或者说，管理是种概念，而行政是属概念。

由此可见，行政和管理两词在使用时一般不宜随意代替，在行政学中，可称国家行政为国家管理；而在企业管理学中，则不称企业管理为企业行政。但在特定情况下，为区别各种不同性质和类别的管理，标以“行政管理”亦非绝对不可。高等教育行政管理学就是一门研究教育行政部门怎样管理高等教育和高等学校，高等学校怎样贯彻党和国家的教育方针与政策，努力办好高等学校的学问。

（三）教育行政的含义

目前,对教育行政的解释有许多种,比较完整地说明“教育行政”概念,至少应包括活动的主体、客体以及活动的目的等主要因素。概括地说,教育行政是政府的职能,是国家行政的重要组成部分,是国家通过政府的教育行政部门依法对教育事业进行的组织、领导和管理。

教育行政学是以教育行政规律为研究对象的。在教育行政学中,也要涉及学校管理问题,但它只从教育行政主管部门的角度进行研究,不同于学校管理学从学校内部角度进行研究。

教育行政研究是分层次的。总体上分中央教育行政和地方教育行政,还分中等及中等以下教育行政和高等教育行政。但在机构设置和管理上,通常各级各类教育是统归中央教育行政部门和地方教育行政部门管理的。

高等教育是由国务院及有关部委和省、自治区、直辖市人民政府管理的。国务院教育行政部门为教育部,它统管全国的高等教育和其他各级各类教育,直接管理部分直属高等学校。国务院其他部委负责自身所办高等学校的管理。通常,将这些高等学校称为部委院校,部委院校除党的建设和思想政治工作归所在地的地方党委领导、教学等业务工作接受省级教育行政部门指导外,学校的发展和人、财、物等的管理由主管部门负责。省、自治区、直辖市所属高等学校包括高职高专学校均由省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门管理。少数市(地)和省级行业系统所办的高等学校,学校的发展和人、财、物等归市(地)人民政府和省级行业系统管理,业务接受省级教育行政部门指导。

二、高等教育行政管理学的特征

(一) 政策性和科学性

从高等教育行政的本质属性分析,高等教育行政管理学具有政策性和科学性。马克思在《资本论》中提出管理具有社会属性

和自然属性，即具有“双重属性”。一方面，作为国家组成部分的高等教育行政，是同一定的社会制度和政权性质相联系的，它体现了统治阶级的意志和利益。具体说，要为有效地实现国家的总任务和教育方针、教育目的服务，这就是它的社会属性。另一方面，它又必须遵循社会公务活动的客观规律，进而揭示高等教育行政管理活动自身的客观规律。这就是它的自然属性。因此，高等教育行政管理学的内容体现着很强的政策性，同时，要体现科学性，寻求合乎规律的有效组织方式和活动措施。

政策性和科学性是相辅相成，有机结合起来的。

（二）理论性和应用性

从高等教育行政管理学的价值和作用分析，不仅应具有特定的基本理论和基本概念，包括鲜明的目的和总体指导思想以及组织各项活动的基本原理，更应研究和帮助解决教育行政部门和高等学校的实际问题。

高等教育行政管理学既不是纯理论性的学科，也不是纯技术性、工具性的学科，而是一门具有理论性的应用学科。

（三）边缘性和综合性

从高等教育行政管理学在科学体系中所处的位置和相关学科的关系方面分析，它不可能也不应该是孤立的学科。

首先，它既是一门独立学科，又从属于教育学、行政学和管理学，是这些学科门类下的分支学科，同时，又是这些学科在高等教育领域的交叉学科。因此，在教育学、行政学和管理学交叉点上产生的高等教育行政管理学，具有边缘性，这一特性要求高等教育行政管理学体现上述诸学科揭示的规律性知识，但又不是这些内容简单相加的总和。在相关学科的有机结合上，高等教育行政管理学应形成自身的内在逻辑。

其次，高等教育行政管理学的内容极为广泛。为了说明教育

行政的各方面的问题，涉及到多种学科理论知识和应用技术。因此，高等教育行政管理学又具有综合性。

三、高等教育行政管理学研究的对象

目前，我国现有的高等教育行政管理方面的书籍，多为各种版本的《教育行政学》或《高等教育管理学》，但也略见有编著《中国高等教育行政管理学》书籍的。编著《高等教育行政管理学》，有利于了解和学习研究教育行政部门如何通过制定和实施政策法规，加强对高等教育和高等学校的管理与指导，逐步建立中国特色社会主义高等教育体系；有利于了解和学习研究高等学校如何依法办学，通过贯彻落实党和国家教育方针政策，不断提高教育教学质量，努力提高和增强学校的办学水平和实力。

学术界对高等教育行政管理学研究存在着两种意见：一种意见认为，从宏观上来说，高等教育行政管理学是研究国家高等教育管理部门对普通高等教育的行政管理工作；从微观上来说，主要是研究普通高等学校的行政工作。另一种意见认为，高等教育行政管理学主要是研究国家高等教育管理部门的行政管理工作，不包括高等学校内部的管理工作，因为另有一门独立的高等学校行政管理学。这种意见认为，尽管高等学校行政管理学的研究主要限于学校内部，但在研究中，必然要涉及整个高等教育系统和社会系统对高等学校的影响和作用，所以，高等教育行政管理学的研究内容，应包容着高等学校行政管理学。

第二节 学习和研究高等教育行政管理学的意义

学习和研究高等教育行政管理学的主要意义有：

一、有助于提高教育行政工作水平

各级高等教育行政部门工作人员、高等学校的校长和管理工

作人员，大都接受过高等教育。但未必都学习和研究过高等教育行政管理学，学习和研究与否，其工作水平和工作效果会大不一样。所以，高等教育行政部门工作人员、高等学校的管理者和普通工作人员，以及将要从事高等教育管理工作的人，都需要具备高等教育行政管理学的理论知识，熟悉所从事的专业，提高管理水平，提高工作效率，加快高等教育的改革和发展。

二、有助于推动高等教育管理的改革

长期以来，我国高等教育行政管理中一直存在着一些影响高等教育发展的问题，主要是高等教育行政部门权力过于集中，对高等学校管的过多、过死，致使高等学校依法自主办学的意识差。形成了权力既不想放、也不敢放，一管就死、一放就乱的局面。这就需要我们学习和研究高等教育行政管理学理论，研究高等教育和高等教育行政管理规律。通过学习和研究高等教育法律法规，建立法制教育行政管理机构，推进高等教育管理的改革。

三、有助于培养合格的教育行政人员

加强对现有高等教育行政人员进行高等教育行政管理学知识的培训，同时，还应加强对高等教育专业本科学生和研究生进行高等教育行政管理学知识的培养。这样，就会从根本上改变高等教育行政管理组织的组织结构和知识结构。通过实践者向理论的学习，理论研究者向实践的学习，不断提高从事高等教育行政工作人员的素质，努力做好高等教育行政工作。

四、有助于促进相关学科的发展

高等教育行政管理学与高等教育行政学和高等学校管理学科有着密切的关系，而这两个学科又可按教育管理者和管理活动内容不同，进一步分化为下一层次的研究内容。从而形成教育管理学科群，促进教育管理学科的系列化，并有利于建成具有中国特色社会主义教育管理学理论体系。

第三节 高等教育行政管理学研究的方法

高等教育行政管理学所含内容的广泛性,决定了其研究方法的多样性。采用何种研究方法,应根据不同的研究内容和物质技术条件考察我国高等教育行政管理研究的现实情况,常用的具体研究方法有以下几种:

一、经验总结法

经验总结法是在不受控制的自然状态下,依据教育行政实践所提供的事实,分析和概括高等教育行政管理现象,使之上升到教育管理理论高度的一种普遍采用的有效方法。

通过对高等教育行政管理实践中成功经验和失误教训的总结研究,可以探索其内在的客观规律。一般地说,在实践中反复证明是成功的经验,它反映了一定的规律性。因此,不能认为经验总结法是过时了的老方法。

经验总结法要求在掌握大量第一手材料的基础上,去粗取精,去伪存真,使之从感性经验上升为理论。运用这种研究方法要伴以观察、谈话、调查、搜集和整理书面材料,进行比较、分析、综合、归纳、演绎等。

进行调查研究、总结和推广经验仍是目前各级教育行政部门的重要职责和工作方法之一,为此就需要运用经验总结法,并且同使用其他方法结合起来。

二、比较研究法

比较研究法是根据一定的标准,对某一类教育行政现象在不同情况下的不同表现,进行对照研究,辨别其中的不同之处,从而得出结论的一种方法。

比较研究法是人们认识客观事物的重要方法,也是从事教育