

G a o d e n g j i a o y u G u a n l i x u e

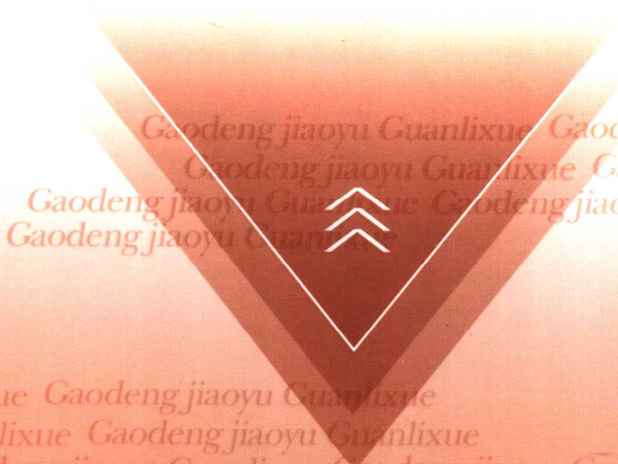
Gaodeng jiaoyu

Guanlixue

高等教育管理学



© 杨德广 / 主编



上海教育出版社

Gaodeng jiaoyu
Guanlixue

高等教育管理学

© 杨德广/主编

上海教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

高等教育管理学 / 杨德广主编. —上海:上海教育出版社,2006.12

ISBN 978-7-5444-1140-0

I. 高... II. 杨... III. 高等教育—教育管理
IV. G640

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 165042 号

高等教育管理学

杨德广 主编

上海世纪出版股份有限公司 出版
上海教育出版社

易文网: www.ewen.cc

(上海永福路 123 号 邮编: 200031)

各地新华书店经销 上海颀辉印刷厂印刷

开本 787×1092 1/16 印张 24 字数 430,000

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5444-1140-0/G·0941 定价: (软精) 36.00 元

(如发生质量问题, 读者可向工厂调换)

前 言

改革开放以来,我国高等教育伴随着社会经济迅猛发展的步伐,蓬蓬勃勃、蒸蒸日上,从精英教育阶段迈向了大众化教育阶段。1978年我国仅有高校598所,在校大学生85.6万人,入学率为3%。至2006年全国高等学校已超过2千所,在校大学生超过2千万人,毛入学率超过20%。高等教育的发展为我国社会主义现代化建设提供了强有力的智力支撑,发挥了巨大作用,并为21世纪新的历史时期的发展奠定了坚实基础。

新时期我国面临三大任务:全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化建设,实现中国民族的伟大复兴。实现这三大任务,必须靠科教兴国、人才强国,而关键是办好教育,培养人才,走自主创新的道路。高等教育在建立自主创新型国家,培养拔尖创新人才、高级专门人才、提高劳动力素质方面具有举足轻重的作用。在新的世纪里,我国高等教育肩负光荣而艰巨的历史重任。为此,我国高等教育事业,还要继续发展,这是我国社会经济发展的需要,是广大人民群众的需要。但是也要看到,我国高等教育长期以来,受传统的教育思想和计划经济体制影响很深,在办学理念、管理体制、教育内容、教学模式、教学方法等方面都留下了深深的烙印,已不能适应市场经济和改革开放的需要。

20多年来,我国社会政治、经济、文化有了长足的进步,人们的思想观念、价值观念、生活方式都发生了巨大变化,原有的国有化的办学体制、条块分割的领导体制、高度集权的管理体制、单一的投资体制,以及以知识为本的教学理念、刚性的教学模式等,已远远不能适应新时期的要求。目前在高等学校从事教学管理工作的人员或多或少都受到了传统教育理念的影响,因此迫切需要编写一本新的《高等教育管理学》,探索用新的教育观念、教育模式、教育方法,提高我国现代化高等学校的办学水平。

近些年来,高等教育学、高等教育管理学、教育经济与管理学等专业(方向)的硕士生、博士生规模不断扩大,也迫切需要编写一本新的《高等教育管理学》作为教材或教学参考书。

鉴于上述背景,中国高教学会高等教育学专业委员会,在潘懋元教授的指导

下,决定编写一本 21 世纪我国第一本《高等教育管理学》,历时 1 年半时间,本书终于问世了。这本专著与过去出版的十几本《高等教育管理学》相比,无论在体系、结构,还是在观念、内容上都有所不同。这本书力求理念新、内容新、资料新,既适用于高校教师和管理人员需求,又适用于研究人员和研究生需求。

参加本书编写的有:

中国高等教育学会副会长、	
上海师范大学原校长杨德广教授	前言、绪论、第七章
华中科技大学别敦荣教授	第一章、第三章、第四章、第八章
华东师范大学张艳辉博士	第二章
上海师范大学魏志春教授	第五章
华东师范大学陈玉琨教授	第六章
浙江师范大学季诚钧教授	第九章
中山大学陈昌贵教授	第十章
南京大学曹太盛博士	第十一章、第十二章
南京大学冒荣教授	第十三章、第十四章

上海师范大学的张兴博士参加了第四章的撰稿,华中科技大学的别敦荣教授参加了第二章的撰稿。华中科技大学的李静蓉、陈亚玲、康红、王向红,华东师范大学的沈玉顺,上海师范大学的庄丽君,参加了部分章节的撰稿。冒荣教授参加了本书的提纲设计工作,张艳辉博士参加了全书的统稿工作,上海教育出版社的张文忠先生为本书的出版做了大量的工作,在此一并表示衷心的感谢。

编者

2006 年 12 月

目 录

前言	1
绪论	1
第一章 高等教育行政	14
第一节 高等教育行政概述	14
第二节 高等教育行政体制	24
第三节 高等教育行政组织	35
第二章 高等教育政策	43
第一节 高等教育政策概述	43
第二节 高等教育政策制定	48
第三节 高等教育政策实施	54
第四节 高等教育政策评价	58
第五节 高等教育政策个案研究	63
第三章 高等教育法规	66
第一节 高等教育法规概述	66
第二节 高等教育法制建设	73
第三节 高等教育基本法律制度	80
第四章 高等教育规划	93
第一节 教育规划概述	93
第二节 高等教育规划概述	99
第三节 高等学校规划	105
第四节 国内外高等教育规划概览	111

第五章 高等教育财政	116
第一节 高等教育财政概述	116
第二节 高等教育财政体制	121
第三节 高等教育投资与支出	133
第四节 教育贷款	141
第六章 高等教育评估	148
第一节 我国高等教育评估的发展进程	148
第二节 我国高等教育评估发展的成就与问题	166
第三节 我国高等教育评估的改革和发展方向	171
第七章 高等教育改革	175
第一节 高等教育改革的动因	175
第二节 中国高等教育改革的历程	177
第三节 高等教育改革的原则	179
第四节 高等教育管理改革的主要内容	182
第五节 高等教育改革的趋势	184
第八章 高等学校组织管理	188
第一节 高等学校领导体制	188
第二节 高等学校组织结构	196
第三节 高等学校规章制度	206
第九章 高等学校人才培养活动管理	213
第一节 高等学校教学管理概述	213
第二节 高等学校教学管理原则	218
第三节 高等学校教学管理的内容与过程	225
第四节 高等学校课程设置与改革	231
第五节 高等学校招生与就业管理	237
第十章 高等学校科学研究和社会服务活动管理	242
第一节 高等学校科学研究的任务和特点	242
第二节 高等学校科研管理的原则和内容	244

第三节	高等学校知识产权管理和学术活动规范·····	250
第四节	大学生科学研究活动的组织和引导·····	253
第五节	高等学校社会咨询服务活动及其管理·····	257
第六节	高等学校科技成果转化与科技产业管理·····	259
第十一章	高等学校人力资源管理 ·····	262
第一节	高等学校人力资源管理的意义·····	262
第二节	高等学校的人力资源规划·····	265
第三节	高等学校师资的招募与甄选·····	270
第四节	高等学校师资的培训与开发·····	276
第五节	高等学校师资的绩效评估·····	282
第六节	高等学校师资的薪酬管理·····	287
第十二章	高等学校财力和物力资源管理 ·····	293
第一节	高等学校办学经费的筹措·····	293
第二节	高等学校经费的使用和成本核算·····	298
第三节	高等学校图书馆管理·····	303
第四节	高等学校实验室与仪器设备管理·····	308
第五节	高等学校校产管理·····	313
第六节	高等学校校园建设·····	318
第十三章	高等学校发展战略 ·····	325
第一节	战略与战略管理、发展战略·····	325
第二节	高等学校发展定位和目标选择·····	327
第三节	高等学校形象设计和学风建设·····	331
第四节	高等学校的合并·····	337
第十四章	高等学校管理的信息化 ·····	342
第一节	高等学校管理信息系统·····	342
第二节	高等学校校园网络建设·····	361
主要参考文献	·····	375

绪 论

一、我国高等教育管理的沿革

(一) 中国古代、近代高等教育

我国早在夏商周时期起就设有国立高等学校及中央教育行政机构。如周朝在中央设“司徒”掌管全国的教育事业,在王都及诸侯国都设有“国学”。国学分为“小学”和“大学”。

秦汉以后,历代王朝都很重视教育,把学校作为传播统治者思想、培养和造就统治人才的重要场所。西汉在中央设太学,郡设学,县、邑设校,乡设序。并由国家任命各级学官主持教育行政及教学工作,当时可谓“四海之内,学校如林,庠序盈门”。东汉时期的太学是国家高等学府,又是中央最高教育行政机关。太学人数最多时有数万人。

隋唐以后,设国子监取代太学的地位,实行高度集中统一的科举制度。即在全国统一颁布标准教材,统一考试内容和方法,统一选拔人才标准。科举制度,是古代中国在政治制度上的一项伟大创举,实行教育、选才、任官一体化,是世界上最早的较完备的考试任用制度,为中国古代文明、社会进步作出过卓越贡献。但在漫长的封建社会里,随着封建主义腐朽没落,科举制度的弊端日益凸显,阻碍了教育和社会的发展。

腐朽没落、闭关自守的封建王朝导致曾经繁荣强盛、称雄世界的中国逐步衰退。当西方工业革命蓬勃发展的时候,我国仍沉湎于天朝上国的虚幻荣光之中。“落后就要挨打”。1840年西方列强发动鸦片战争,用炮舰打开了古老中国的门户,中国从此沦为半封建半殖民地社会。西方的科学技术以及教育模式、教育制度也随之传入中国。中国自己创办的第一个具有近代高等教育雏形的学校是1862年创办的京师同文馆,1898年7月清政府正式批准建立京师大学堂,为近代中国高等教育之始。在此之前,盛宣怀于1895年筹办了天津西学堂头等学堂(1903年改为北洋大学堂),1896年在上海筹办南洋公学上院(上海交大前身)。20世纪初,官立大学进一步发展,1902年山西奏请设立山西大学堂,是中国第一

所省立近代大学。各省也相继仿效,到1909年全国共计有官立高等学校123所,其中大学堂3所,省立高等学堂23所,其余为高等专科学校。

京师大学堂是我国第一所近代大学。实际上是汉唐以来太学、国子学(国子监)的直接继承者。建校初期,京师大学堂既是国立最高学府,又是中央最高教育行政机关。清政府设置管理大学堂事务大臣(管学大臣)主持京师大学堂校务,并掌管各省学堂。直到1905年清政府仿照日本的文部设立学部,并将国子监并入学部,中国近代教育行政体系才正式形成。

京师大学堂的教学宗旨是:“以中学为主,西学为辅;培养通材,首重德育,并以忠君、尊孔、尚公、尚德、尚实诸端定其趋向。”辛亥革命后,京师大学堂改名为北京大学校。

1903年,清政府颁布《奏定学堂章程》,即癸卯学制。这是中国第一个经中央政府颁布,并在全国范围内执行的学制。其中将高等教育分为普通教育、师范教育和实业教育三类。1905年8月,清政府宣布“立停科举以广学校”,至此,结束了实行1300多年的科举制度。

(二) 辛亥革命以后国民党时期的高等教育

辛亥革命后的10多年间,中国教育有了显著发展。全国的大学,1912年仅4所,1922年有19所,1925年上升到47所,在校学生1912年2千余人,1925年为2万余人。中华民国南京临时政府成立后不久,于1912年1月设立教育部,蔡元培就任第一任教育总长。蔡元培积极推行教育改革,陆续颁布一系列法令,如《大学令》、《专门学校令》、《师范教育令》。1913年,教育部将有关法令和法规综合、修改为“壬子癸丑学制”,一直执行到1922年。

当时高等教育管理体制的主要特点是:(1)中央设教育部统管全国教育,部内设教育司,分管全国大学、专门学校及留学事宜。1917年以后,各省设教育厅,直属教育部领导。(2)大学分文、理、法、商、医、农、工等科。设两科以上者方可称为大学。大学设预科、本科及大学院。预科学制3年,本科3~4年,大学院修业年限不定。(3)大学设校长1人及各学科长各1人。校内设评议会,由各学科长及教授组成,负责评议大学内一切重大问题。(4)经教育部批准立案,可开办私立大学。

在中国高等教育史上具有重要意义、重大影响的改革是蔡元培(1868—1940年)领导的北京大学教育改革。蔡元培1917年就任北京大学校长,通过一系列教育改革,把封建积习深重的旧北大,改造成为生机勃勃的新北大。主要内容和成果有:(1)提出“硕学宏材”的教育宗旨,即大学要培养学术高深、道德高尚的人,学生应以学术研究为天职,教师应以提高学生的学习兴趣、作青年的指导者

为己任。(2) 制定了《教员延聘施行细则》，完善聘任制度，刻意延聘知名学者，淘汰不称职的中外教师，优化教师队伍的整体素质。(3) 改革管理体制，设立评议会、行政会议、教务处和教授会。评议会是全校最高权力机构。行政会是全校最高行政机构。废除各科学长。各系成立教育会，并选举出系主任，负责本系教学工作。(4) 加强学科建设和课程建设，调整学科设置，更改为系。改年级制为选科制和单位(学分)制。建立图书馆，整顿实验室，改善教学、科研的物质条件。(5) 提出“思想自由，兼容并包”，“囊括大典，网罗众家”的理念。蔡元培还大力提倡平民教育。招收学生不问资格、出身，实行严格的招生考试制度。1920年北京大学首次招收女生，开我国大学男女同校的先河。他倡导平民夜校，鼓励大学为社会服务。

清华学堂创建于1911年，是清华大学的前身。美国从《辛丑条约》向中国索取的赔款中拿出部分资金作为“退款办学”，名义上是中国官方自办的学校，由中国外交部管辖，但重大校务实际上操于美国人之手。1917年以前，美国公使馆派有专人掌管清华事务。1917年8月成立“清华学校基金委员会”，下设清华学校董事会，基金委员会由中国外交部总长、次长和美国驻华公使3人组成，董事会中美国人占1/3至2/5的人数。学校权力集中于董事会，而董事会实际上是美国政府控制清华学校的工具。清华学校是留美预备学校，在行政组织方面，董事会、评议会、教授会，均依照美国学校而设。从1925年开始，清华学校逐步向综合大学过渡。1928年改名为“国立清华大学”，基本上结束了留美预备学校的教育模式，但“一切仿效美国”的烙印仍然很深。

在国民党南京政府统治下的20多年里，我国高等教育发展十分缓慢，国民党政府强化“党化教育”，规定中国的教育是“一个主义、一个党、一个领袖”的教育，政府高度集权，加强对高等学校控制。高校设置、变更必须经教育部核准，高校教师资格一律由教育部审查决定，高校课程设置也由教育部统一管理。高校普遍实行学院制，下设若干系，校内组织机构设教务处、训导处、总务处。教务长、训导长、总务长秉承校长指令，分别主持三处事宜。

“国立西南联合大学”是抗日战争时期由北京大学、清华大学、南开大学在昆明联合组建而成的。西南联大的最高领导机构是常务委员会。由三校校长和秘书长组成，梅贻琦任主席。常务委员会下设教务处、总务处、训导处，各院、处长列席常委会。

根据国民党政府1938年颁布的《大学组织法》，西南联大设校务委员会和教授会。校务委员会由常务委员会委员、三长、各院长及教授代表13人组成，负责审议重大校务。教授会由全体教授、副教授组成，不定期开会，听取校方工作报

告,讨论重大校务。

(三) 新民主主义革命时期的高等教育

抗日战争时期,中国共产党在延安创办中国人民抗日军事政治大学(简称“抗大”)以及中共中央党校、中央研究院、马列学院、陕北公学、中国女子大学、延安大学等一批高等学校。“抗大”的前身是红军大学,解放战争时期改为东北军政大学。“抗大”是专门培养军政干部的学校,毛泽东主席亲自担任“抗大”教育委员会主席,并为“抗大”规定了“坚定正确的政治方向、艰苦奋斗的工作作风、灵活机动的战略战术”的教育方针和“团结、紧张、严肃、活泼”的校风。实施“原则化、通俗化、具体化、中国化”的教育内容和教学方法,不尚空谈,面向实际。抗日战争期间共培养军政干部 20 余万人,成为革命大学的典范。解放前夕,我国共有各类革命大学 50 余所,成为新民主主义革命时期教育的楷模。“抗大”等革命大学在管理体制上实行党的一元化领导。教育的基本原则是“理论与实际一致,学与用一致”,革命大学的学风是“应在学校内养成学生自由思想、实事求是、埋头苦干、遵守纪律、自动自治、团结互助的学风”。

延安大学成立于 1941 年 9 月,设有 3 个学院 11 个系,学制 2~3 年,主要培养适应抗战与边区建设需要的政治、经济、文化建设的实际工作干部。在管理体制上,延安大学直属中央文委。校内设教务处、干部处和校务处。校务会议是最高权力机构,由校长、副校长、秘书长、各院院长、各处处长及教员、学生代表各 1 人组成,同学会主任列席校务会议。校务会议每月召开一次,审议、决定重大校务。学生生活采取民主管理方式,校有同学会、班有班委会,由学生民主选举产生。同学会有权代表全体学员参加学校有关会议,在教学上提倡“学与用一致”,“边学边做”,“自学为主、教授为辅”。成绩考核方法灵活多样,以“学而能用,知而能行”为主要标准。

中国共产党领导下的高等学校兼有中国优秀教育传统和外国先进教育经验,探索了一条面向实际、面向革命战争需要的科学的、民主的办学模式、管理模式,为解放后兴办社会主义高等教育奠定了良好的基础。

二、高等教育管理的基本任务和性质

(一) 高等教育行政部门管理的基本任务

高等教育管理的基本任务,是为了完成高等教育的任务。《中华人民共和国高等教育法》第五条规定了“高等教育的任务是培养具有创新精神和实践能力的高级专门人才,发展科学技术文化,促进社会主义现代化建设”。高等教育管理就是为完成这一任务服务的。高等教育管理包括教育行政管理和高等学校管

理。教育行政管理是指国家教育部,以及各省、自治区、直辖市、中心城市教育行政部门的管理。其基本任务是:

(1) 制定和贯彻高等教育发展、改革的大政方针、目标、规划,确保高等教育沿着社会主义方向前进,确保教育方针的执行和实施。

(2) 使高等教育与社会经济发展相适应,设置及调整与社会经济相适应的高等教育机构、专业,审批新建院校及专业、研究生点,建立和健全高等教育管理体制以及各种规章、制度。

(3) 按教育发展的客观规律,调整高等教育内部的各种比例关系,使高等教育的层次结构、专业结构、布局结构趋于合理,使各类高等学校的定位更加合理,确保国家和各地对各类人才的需求。

(4) 编制教育计划、招生计划,审核管辖高校的教育预算,下达教育经费,审批和下达专项、基建经费,组织招生工作和就业指导工作、中介工作。

(5) 对所属高等教育机构的教育和教学质量进行督导、评估、考核,把评估、考核结果与奖惩结合起来。

(二) 高等学校管理的基本任务

(1) 确定学校的地位、目标,并制订近期、中期、长期发展规划,明确办学方向。

(2) 实施对教育、教学质量的管理,对科研、科技产业的管理,建立和健全各项管理规章、制度,开展教育、教学质量评估,稳定教育教学秩序,努力提高教育质量和办学水平。

(3) 做好教师、学生的管理工作。激励教师教学科研、教书育人、为社会服务的积极性,激励学生求知、成才、全面提高自身素质的积极性。

(4) 实施对学校财务、校产、图书资料、实验设备等学校装备的管理,开源节流,提高效益。

(5) 不断提高师生员工的生活水平和生活质量。搞好校园环境、总务后勤管理工作,关心师生、员工的生活。

(三) 高等教育管理学的性质

(1) 高等教育管理学的科学性。传统的教育管理学主要是将企业管理理论套用在教育领域,高等教育管理学是社会学、心理学、经济学、政治学、管理学等社会基础科学在教育领域的延伸,是一门以解决现实教育组织中的管理问题为主的应用学科,而不是理论学科。19世纪以后,随着人文社会科学的迅速发展,教育管理学改变了主要将企业管理理论套用在教育领域的传统思路,而是遵循高等教育规律,运用社会基础学科的理论科学解决高等教育发展中存在的问题,

因而越来越增强其科学性。

(2) 高等教育管理学的人文社会性。管理活动是通过人来完成的,教育管理学的核心是关于人的研究,因此,高等教育管理是由高等教育行政机构的管理人员、高等学校教职员工来实施和完成的。每个人都是生活在一定的社会环境和群体之中的。管理学中对管理的定义是:由一个或更多的人来协调他人的活动,以收到个人单独活动所不能收到的效果而进行的各种活动。由此可见,管理的主要任务是关注人及关注人的工作。这一理论同样适用于高等教育管理。因此,必须关注人,关心人,调动人的积极性,对人的个性、专长、心理、能力、行为等方面进行研究,给每个人以人文关怀。

(3) 高等教育管理学的交叉性。高等教育管理学既是教育学和高等教育学的分支,又是管理学和教育管理学的分支,既属于教育科学范畴,又属于管理科学范畴。所以高等教育管理学是一门交叉学科。高等教育管理是对高等教育进行管理的专门性活动,是高等教育活动和管理活动交叉结合而派生的活动。高等教育管理是以高等教育活动的独立存在为前提,高等教育管理学是从高等教育入手,并以高等教育学所揭示的高等教育特性和规律为理论基础。高等教育管理学是由管理学和教育学、高等教育学交织组合而成的学科,随着高等教育管理的逐步成熟和独立,它与经济学、社会学、政治学、心理学以及行为科学、系统科学等联系越来越密切。

(4) 高等教育管理学的应用性。管理学总是服务于管理的实践,同样高等教育管理学也是服务于高等教育管理实践的。高等教育管理学的应用性,就是指管理学理论在高等教育领域的移植和应用。高等教育管理学要以人文社会科学的研究方法以及管理科学的一般理论为基础,它是管理学的派生物,是管理学在高等教育领域的应用,是一门应用学科,而且是一门实践性、操作性很强的应用科学。如高等教育领域的教学管理、科研管理、信息管理、人事管理、学生管理、装备管理等,都离不开管理科学的指导,其实践性、操作性都很强。

三、高等教育管理的内容和基本原则

高等教育管理的内容很多,有高等学校的体制管理,教学、科研管理,实践实训管理,教师、学生管理,思想政治工作管理,以及人事、财务、体育卫生、实验设备、图书资料、信息、总务、校产、校园等各方面的管理。其中有些内容,我们将在本书有关章节中专门论述。高等教育管理的手段一般有行政手段、计划手段、经济手段、政策和立法手段等。这些内容和手段对不同地区、不同类型的高等教育机构发挥着不尽相同的作用,但都遵循管理的基本原则,即方向性原则、系统性

原则、依法治教原则、民主性原则、效益性原则。

（一）方向性原则

《高教法》规定,我国的高等教育“坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,遵循宪法确定的基本原则”。我国的教育方针是,教育“为社会主义现代化建设服务,与生产劳动相结合,使受教育者成为德智体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人”。高等教育管理的方向性原则就是要贯彻、执行这一规定。要坚持和巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位,把坚定的政治方向放在第一位。

方向性原则还要体现在坚持“育人为本”的教育方向。学校教育要以学生全面发展为本,以学生全面素质的提高为本,要克服见书不见人、教书不育人、重育分轻育能、重育才轻育人的片面的教育观。学校要把“育人为本”贯穿于学校教育的全过程,要关注每个学生的个性和健康发展,要尊重人、关爱人、帮助人,努力把每一个学生培养成全面发展的人。

方向性原则要体现在坚持“德育为先”的教育方向,要确保教育方针的贯彻落实,必须坚持“德智体美,德育为先”。德育为先就是用马克思列宁主义思想理论武装青年学生为先,要确立德育在学校教育中的指导地位、统帅地位,要给德育相对独立的地位,要有健全的专门的德育教师队伍,确保德育的经费、时间、实施等。

高等教育方向性原则,还要体现在各类学校应正确定位,安于本位,不要盲目攀比、盲目拔高。我国社会主义事业的建设和发展需要各类人才,因此,要办好各类教育、各类学校,每一类型的学校有各自的“合适目标”,只要达到“合适目标”就是高质量的学校。

（二）系统性原则

高等教育是一个大的系统工程,由许多子系统组成,如有各种体制、各种类型、各种层次、各种形式的高等教育机构。每一所学校又由许多院、系、学科、部门组成,因此在管理中必须遵循系统性原则,即从整体出发,而不是从局部出发去研究管理中的问题,不把每个单位、每个人看成孤立的,而是看成系统中的一部分,从而通盘筹划,统一指挥,充分利用系统内外资源,取得最佳的管理效果。

系统性原则在高等教育管理中的应用,应把握好五个方面:

(1) 考察和解决问题的目标性。管理是为了达到同一目标而协调集体所作努力的过程,系统管理要以目标为中心,每个子系统、每个人都要为实现既定目标开展活动。

(2) 考察和解决问题的整体性。系统的最大特点是整体的功能大于各部分

之和,每个子系统、每个单位、每个人都是相互联系、相互作用的,都要把自己当作总系统中的一部分,不能仅从各自的利益出发考虑问题、处理问题,而要从维护整体利益,实现整体目标出发。管理者要注意协调各子系统的相互作用,以发挥整体最佳功能。

(3) 考察和解决问题的综合性。综合方法是系统考察和解决问题的最基本的方法。所谓综合,一方面要把高等教育系统看成是由各个不同的要素(如教育机构、组织体系等)有机组成的综合体,而不仅是简单相加的总和;另一方面对系统的要素、构成、作用方式、发展状况、所处环境等进行综合考察,以求得问题的合理解决。

(4) 考察和解决问题的严密性。运用系统方法考察和解决问题,要求有高度的严密性,不仅要进行科学的定性分析,而且要进行比较精确的定量分析。

(5) 实施系统方法要把握好四个环节。即研究制定一个系统的总目标;系统中各个组成部分为实现总目标制订出具体方案;组成系统的各个部分相互联系、密切配合;实现系统与外部环境的相互作用。

(三) 依法治教原则

法是由国家制定或认可并以国家强制力保证其实施的行为规范的总和。依法治国,依法办事,即任何人、任何地区和单位都必须在法的范围内活动,而不能超越法律、法规所允许的范围,这是现代文明社会人人都应遵循的基本原则,也是管理好国家的根本保证。同样,搞好高等教育管理,亦应遵循依法治教原则。

《中华人民共和国宪法》是国家的根本大法和总章程,是国家一切立法的依据,《宪法》以及国家颁布的其他法律,全国各地、各行各业都要贯彻执行。作为特定的高等教育管理,除要依靠宪法等国家法以外,更多、更直接的是依靠教育法。教育法是由国家制定的调整教育活动中各种社会关系的法律规范的总称,是教育行为的规范。目前,我国已颁布的教育类法律有:《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国职业教育法》、《中华人民共和国学位条例》、《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国民办教育法》等。依法治教应从以下三个方面努力:

(1) 增强法治意识。每个教育管理者首先要熟悉各种教育法。法具有程序性、规范性、确定性、强制性的特征,只有懂法才能守法、才能在法的范围内进行管理工作和各项活动。要教育管理人员、教育工作者、师生员工树立法制观念,增加法治意识。

(2) 制定管理条例。高等教育行政部门、高等学校要根据国家颁布的法律条文、方针、政策,结合本部门、本地区实际情况,制定管理条例、规章制度、实施

细则等。

(3) 遵守规章制度。在高等教育管理过程中要严格依法行政,做到任何重大决策都有法可依、有法可循,要建立有关教育的行政处罚、行政复议、教育仲裁等一系列制度,依法保护公民在教育领域内的合法权益。

(四) 民主性原则

随着改革开放和市场经济的不断发展,人们的民主意识越来越强,尤其是知识分子集中的高等院校。因此,在管理中必须注意发扬民主。知识分子思维敏捷、学术造诣深、知识广博、参政议政的意识和能力强,各级领导应认真听取他们的意见,充分发挥他们在办学中的作用。

高等学校是传承和发展知识的课堂,是研究高深学问的场所。高等学校的教学、科研,其本质是学术性活动。因此发扬民主、学术自由是由高等学校的自身特点和任务决定的。如何做到民主管理,应从以下四个方面努力。

(1) 教育行政部门和学校在制订有关高等教育的重大决策、计划、规章、条例时要注意听取广大师生员工的意见,让他们参与决策的全过程,吸纳他们的正确意见,不能由少数人说了算。党委会、校长办公室在讨论工作时,事先要征求广大群众的意见,会上要充分听取每个领导成员的意见,在重大问题决策时,书记、校长只是一票。

(2) 决策制定后,要依靠广大师生员工共同执行,充分调动大家的积极性,发挥他们的聪明才智。

(3) 高等学校要建立以教授为主体的学术委员会,审议重大的教学问题、学术问题,如学科专业建设、教学与科研计划、评定教学、科研成果等。

(4) 学校领导及职能部门要经常召开座谈会或个别访谈,听取民主党派、离退休人员、教职工及学生代表的意见。

(五) 高效性原则

现代管理科学的一个重要特点,就是从效率型管理向效益型管理发展。效率是指单位时间内产品的多少,而效益是指产品的利润,即投入和产出之比。高等教育的办学效益,是指在一定的经费投入下,培养的人才(数量和质量)和提供的科研成果对社会进步、经济发展所产生的作用。当然评价高等教育效益与评价企业的经济效益不同,前者难度大,很难量化,但这不等于高等教育管理没有效益可测,更不等于没有效益原则可循,高等教育管理也必须坚持高效性原则。

(1) 办事效率。教育管理部门、高等院校要建立精干、高效的组织机构,指挥层、管理层、执行层、操作层人员构成呈金字塔型,指挥层的人员要少而精,做到决策正确、指挥灵便、办事高效。