

比较高等学校管理

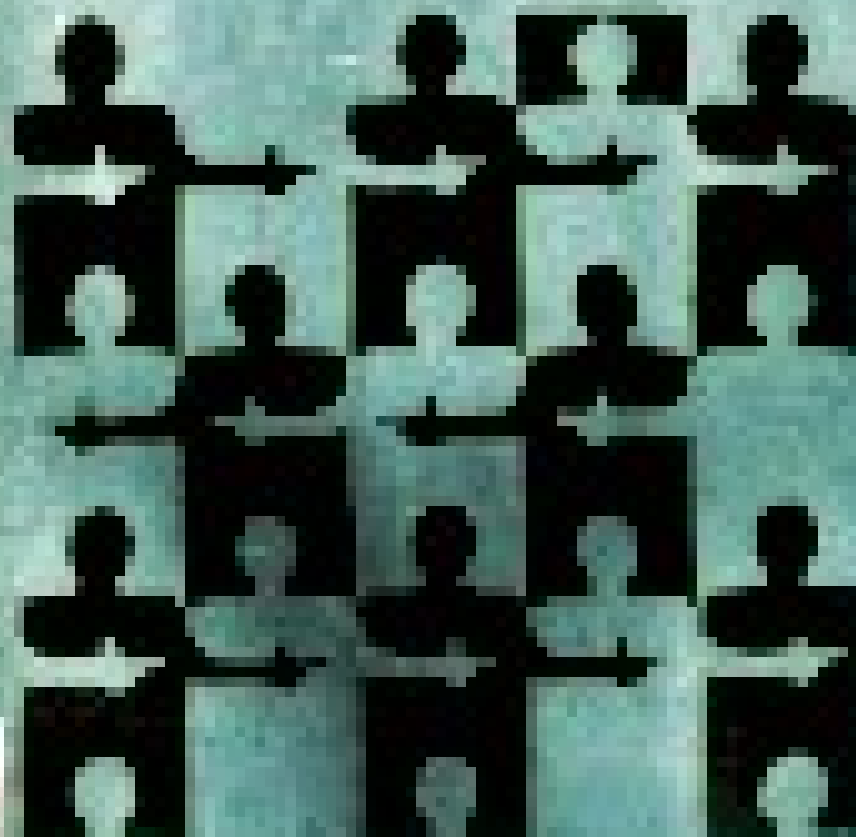
主编 区社能 袁锐镔 谭天健



广东高等教育出版社

比較高等學校管理

1981 12月號 第20卷 第4期



中華民國七十二年十二月

比较高等学校管理

主编 区社能 袁锐鐸 谭天健

广东高等教育出版社

粤新登字09号

比较高等学校管理

区社能 袁锐镔 谭天健 主编

*

广东高等教育出版社出版发行

广东省乳源印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 10.125印张 254千字

1994年6月第1版 1994年6月第1次印刷

ISBN 7—5361—1498—2/G·489

定价：8.00元

编者的话

《比较高等学校管理》一书，作为广东省高等教育局“八五”期间社会科学研究计划的一个课题的科研成果，研究了国外高等学校管理的现状及改革发展的趋势，借鉴国外高等学校管理方面的经验与教训，为我国高等学校管理改革提供参考。这个课题研究由广东省高等教育局副局长区社能、华南师范大学教授袁锐锸、副研究员谭天健三人牵头，组织了广东行政学院副编审杨国强、广东教育科学研究所副研究员蔡昌锡和张凤莲讲师等人共同完成。

本书分上、下两编共十二章，20多万字。上编七章分别叙述英国、法国、原联邦德国、美国、日本、韩国和原苏联的高等学校管理的概况，下编则对上述七国高等学校的办学体制、管理体制、人事管理、教学科研管理和学生管理进行比较分析，结合我国高等学校管理的实际，提出可供我国借鉴的意见。第四、八、九、十一章由袁锐锸撰写，第一、三、七、十章由谭天健撰写，第二、十二章由杨国强撰写，第五章由张凤莲撰写，第六章由蔡昌锡撰写。全书审核定稿，上编由袁锐锸负责，下编由区社能、谭天健负责，最后由袁锐锸统稿。

由于作者水平有限，可供参考的资料不多，为了尽快出书供当前高校管理体制改革作参考，撰写时间仓促，其错漏之处望读者给予指正，以便第二版时修正。本书撰写过程中，我们曾参考和引用过的文章和专著，都在各章后面加以注明，在这里谨向有关作者致谢！

编 者

序

党的十一届三中全会以来，多次党的重要会议，都把大力发展我国高等教育，列为我国现代化建设的一项重要工程，要求各级党政领导高度重视，做出成效。高等教育的发展和提高，是提高我国劳动者素质和培养现代化建设人才的关键，对整个教育事业的发展和提高有着举足轻重的作用。广东省委和省政府在抓好广东基础教育的发展同时，还于1993年1月作出了《关于加快高等教育改革和发展步伐的决定》，要求在2000年广东普通高等学校的在学人数比1980年翻两番。为了实现这个光荣而又艰巨的任务，广东省委和省政府还决定在第二、三产业的生产总值中，提取1%，主要用于增加对高等教育的投入；并提出社会力量办学，多渠道筹集高等教育经费的意见，使高等教育的投入更为充裕。

当然，在加速发展高等教育方面，国家和社会都要增加投入。但只增加投入，不加强和改善高等教育的管理也不行。因为先进的管理，不但可以提高办事效率和教育效益，更主要的是可以有有效的培养社会主义建设的适用人才。落后的管理，不但内耗大，效率低，还会在人才培养方面造成不良效果，危害国家和社会。我国高等教育管理，从建国以来已形成了一套管理体制、管理模式和管理方法，为我国当时的社会主义革命和建设培养了大批优秀人才。但在计划经济条件下建立的办学体制、毕业分配制度和教学、科研、人事、财政等管理制度，已不能适应当前国内、外市场经济、科技竞争和人才交流的需要，因此，改革原有的高

等教育管理体制，已成为我国教育面临的一项重要任务。我国近十年来所进行的专业技术人员职称改革、工资制度改革、招生分配工作的改革，是这方面改革的一个重要组成部分。广东省高等教育局利用广东省改革开放的有利条件，领导广东省高校率先进行了大胆的改革试验，如办学体制的改革、编制管理的改革等等，取得了很好的成绩。但问题还不少。总的来说，过去所进行的高等学校管理改革，只是局部的，某一方面的，还不深入和全面，还要进行大量配套改革。因此，还有大量工作要做。

要进行高等教育管理改革，不但要遵循党关于教育体制改革的方针、政策，还要认真研究现代管理科学，借鉴外国高等教育有效的管理思想、管理制度和管理方法，结合我国实际，合理地吸收，洋为中用。广东省高等教育局将区社能、袁锐铎、谭天健、杨国强、张凤莲、蔡昌锡等同志的《比较高等教育管理》研究课题列入“八五”科研计划中，给予支持和指导。广东高等教育出版社还将这项科研成果所编写的著述，公开出版发行，使他们的科研成果有机会与广大读者见面，并有利于高等教育管理干部和科研人员进一步研究，为深化我国高等教育管理改革提供参考，这可见广东高等教育行政当局对这项研究的重视和支持。

《比较高等教育管理》这部书，选择了几个高等教育发达，并有不同管理特色的国家作为研究对象，其中选择了英、法、西德三个高等教育建立最早，有传统的管理特色，又有不断发展改革的新思想、新制度，值得我们比较学习；还有日本、美国、韩国等高等教育建立较晚，吸取了欧洲大学的传统管理思想，建立了适合本国政情、民情的现代管理思想和特色的制度，这也是值得我们借鉴和学习的；至于原苏联，作为世界上第一个社会主义国家，它所建立的社会主义计划管理制度，我们在50年代和60年代曾大量移植过来，现在对它进行分析比较，也有一定意义。作者分别概述了这七个有代表性国家高等教育管理思想的发展，管

理制度的变化，以及它们现行的办学体制、管理领导制度、学校内部管理模式，还对上述问题逐个进行分析比较，提出了可供我们高教改革借鉴的意见，这无疑是非常有益的。

这本书的作者，有的是在高等学校从事外国教育史和比较教育方面的教师和科研工作者，如袁锐锬副教授，在北师大研究生毕业后，还赴美进修，对外国教育史和外国教育管理思想有深刻的研究，曾于1991年获得国家教委和人事部授予的全国有突出贡献的留学回国人员称号，现为本书的主编之一。还有长期从事高等教育行政管理，有丰富的管理经验，并在近十年来不断研究和探索高等教育管理改革的管理干部，如广东省高等教育局副局长区社能和华南师范大学人事处原处长、副研究员谭天健，也是本书的主编之一。他们从理论与实践紧密结合的原则出发，研究和比较各国可供我国高校管理体制改革的思想和经验，这种研究方法是值得提倡的。本书所参考的资料可靠，引用的数据较新，概述简明扼要，分析论证中肯，是一本可读性强，有实用价值的书。因此，特向广大读者推荐，尤其是从事高等教育管理的各级干部更值得一读。

王屏山

一九九四年九月一日

目 录

(130)	.....	野管校聘内外事学高国英	廿四第
(133)	.....	野管聘聘外事学高国英	廿五第
(142)	.....	野管校学高本日本	章正第
(145)	.....	野管校学高本日本	廿一第
(147)	.....	野管校学高本日本	廿二第
(151)	.....	野管校学高本日本	廿三第
(158)	.....	野管校学高本日本	廿四第
(158)	上编	七国高等学校管理	廿四第
(161)	.....	野管校学高本日本	章六第
第一章 英国的高等学校管理	.....		( 1)
第一节 英国高等学校管理的发展	.....		( 1)
第二节 英国高等教育管理体制	.....		( 8)
第三节 英国高等学校的教学管理	.....		( 18)
第四节 英国高等学校人事管理	.....		( 24)
第二章 法国的高等学校管理	.....		( 33)
第一节 法国高等学校管理的发展	.....		( 33)
第二节 法国高等教育管理体制	.....		( 40)
第三节 法国高等学校的内部管理	.....		( 49)
第三章 联邦德国的高等学校管理	.....		( 75)
第一节 联邦德国高等学校管理的发展	.....		( 75)
第二节 联邦德国高等教育管理体制	.....		( 79)
第三节 联邦德国高等学校的招生制度和学生管理	.....		( 85)
第四节 高等学校的教学和科研管理	.....		( 89)
第五节 高等学校的教师管理	.....		( 95)
第四章 美国的高等学校管理	.....		( 101)
第一节 美国高等学校管理的发展	.....		( 101)
第二节 美国高等教育的体制	.....		( 109)
第三节 美国高等学校的内部管理体制	.....		( 119)

第四节	美国高等学校的师资管理	(126)
第五节	美国高等学校的教学和科研管理	(133)
第五章	日本的高等学校管理	(145)
第一节	日本高等学校管理的发展	(145)
第二节	日本高等学校的管理体制	(147)
第三节	日本高校的招生制度及经费来源	(156)
第四节	日本高等学校管理改革的趋势	(158)
第六章	韩国的高等学校管理	(163)
第一节	韩国高等学校管理的发展	(164)
第二节	韩国高等教育管理体制	(169)
第三节	韩国高等学校内部管理	(181)
第七章	苏联的高等学校管理	(192)
第一节	苏联高等学校管理的发展	(192)
第二节	苏联高等教育管理体制	(196)
第三节	苏联高等学校的招生和学生管理	(204)
第四节	苏联高等学校的教学和科研管理	(210)
第五节	苏联高等学校的人事管理	(215)

下编 比较与借鉴

第八章	高等教育办学体制比较	(224)
第一节	公私立高校并举, 提高高教的普及率	(225)
第二节	中央和地方协力, 发展高等教育事业	(231)
第九章	高等教育管理体制比较	(238)
第一节	政府的宏观调控	(238)
第二节	高等学校的办学自主权	(242)
第三节	高等学校的内部管理体制	(249)

3

第一章 英国的高等学校管理

第一节 英国高等学校管理的发展

英国高等教育有700多年的历史，早在13世纪，牛津和剑桥两所著名大学便在英国初步形成。迄今英国高等学校的管理已从简单的原始管理发展成为一个庞大系统的现代化管理体系。根据英国高等学校管理功能、管理体制和管理方式的变化，英国高等学校管理的发展大致可分为四个时期。

一、英国早期高等学校的管理

英国高等学校最早的形成是在牛津和剑桥镇的学院，这些学院都是私立性质，由校长和几个牧师主持，得到高级教士和有钱的贵族资助。它们开始都是租用一些教堂和民房作为教室和学生宿舍，规模很小，早期的学院一般只有几十名学生，在校长、教师的组织监督下进行学习和生活。这个时期的“大学”功能是相当有限的，主要是传授知识，起到保存文化传统的作用。学生都要住在由校长管辖下的宿舍，学习的课程主要是神学、拉丁文、修辞学、哲学和数学等。学生的来源是从教会和王室、贵族中挑选出来的男孩，培养他们具有古典文化知识和进入上层社会所必备的礼仪、道德修养的人才，将来为教会和国家服务，学习年限长达十多年。有些学院由于得到王室的重视，被赐予永久校址和从国库中拨款资助。如1317年成立的英王讲堂，约20年后爱德华三世赐予永久校址，并从爱德华二世起，连续从国库中得到经济

资助。又如1264年在牛津成立的第一所学院默顿学院，就是依靠一个庄园的收入来资助20名学生的学习生活费用的。这种规模小，靠收学费和教会、贵族的资助办学，由校长、教师和学生共同管理的学校，是英国高等学校管理的雏形。

随着社会经济的发展，牛津、剑桥初期的学院，逐步发展成为规模大、课程设置复杂的高等学校，大学增设了很多学院，开设了很多新课程，并得到英皇颁布的法令。譬如英皇对剑桥大学所颁布的《伊利莎白法令》，对大学的管理从原来依靠校长、教师和学生所组成的自治团体管理，变成为依靠掌握实权的大学各学院院长和大学副校长的独裁管理。每一个大学生必须在该大学的一所学院准许入学后，才能在大学注册成为该大学的学生。他们入学后必须由学院的院长指定一名导师指导其学习。学院对导师要求非常严格，不但要求导师学识渊博，而且对他们的道德修养要求也很高，早期的导师还要求是独身男子；他们要对学生的智育、德育和身体健康全面负责，要为所指导的每个学生拟定一份读书目录，每天给学生讲课，批改作业，个别辅导，和学生住在一个宿舍，一起做祈祷，一起去公共食堂，一起讨论问题，每个导师一般指导四、五名学生。但是随着英国资本主义的发展和工业革命对自然科学和工程技术人才的需要，不少具有资产阶级自由思想的哲学家、文学家、经济学家和科学家相继到牛津、剑桥大学任教，大学进一步得到发展，两所大学的规模越来越大，学校的管理又回复了自治的传统。但大学的自治不是回复原始的简单的自治，而是向高级发展的自治。根据英皇所颁布的牛津大学和剑桥大学法的规定，大学设有立法、行政等管理机构，行政领导权从副校长转到大学评议会手中。这些大学的自治管理和对学生实行导师制管理的传统仍沿袭至今，成为牛津、剑桥的永恒特征，并对英国早期建立的大学有深刻的影响。

二、英国高等学校管理思想的转变

19世纪以来，英国资本主义随着工业革命和殖民地的扩张而不断发展，英国古典大学的管理思想和管理方式已不适应形势发展的需要。譬如牛津、剑桥大学建立以来都是以招收国教徒和贵族的上层人士子弟为学生，排斥异教徒和女性，很多新兴资产阶级子女被排斥在大学校门之外。这些古典大学的教学内容大多以宗教、古典文学、哲学或其它纯学术研究为主，不能满足工业革命和资本主义对实用科学的需要。而德国威廉·冯·洪堡德于1810年创办的柏林大学，并在其影响下欧洲、美国各地所出现的具有新的教育思想和管理制度的高等学校，对英国近代大学的形成起到了推动作用。英国一批具有新思想的教育人士，倡议在新兴的工业城市里，利用工业城市的财富，举办反映城市在商业、科学和技术所需要的大学，培养各种工程技术和管理工作的人才。伦敦大学的创始人则主张打破社会等级、宗教信仰和性别的限制，使尽可能多的人受到大学教育，并且通过教学、科研，增进多元社会的知识财富，维护学术研究、言论、写作的自由。诚然这些思想在19世纪初的英国是不容易实现的。但是由于医学和法学的传播，在伦敦已建立了一批教学医院，大量培养医学人才，并在法学团体的努力下，建立了培养律师等法学人才的基地，终于在一些开明的贵族和大主教的倡议下，伦敦大学的前身——伦敦大学院和英王学院相继在伦敦建立。1836年根据王室特许状把大学院、英王学院和伯克贝克学院合并成为伦敦大学。它不仅有权授予各门学科的学位，而且有权接纳全国其它学院为自己的附属学院，并给这些学院的学生授予学位。到1851年约有60所医学院和29所普通学院附属于该大学，该大学冲破社会等级、宗教信仰和性别的限制，向能够交学费和能够通过考试的青年授予学位。它不但接纳在校生，还接受校外生。1878年该校成为英国第

一所有女大学生的大学，1912年则在英国第一次任命了女教授。现在该校是英国学生人数最多的大学，它在管理上将大学和学院的关系建立在“散漫的邦联”上，各学院有很大的自主权，在财产管理、教学行政、人事、招生等方面都实行自治。自主，大学主要是组织考试和授予学位，学生一般实行走读制，以课堂教学为主，也提供部分宿舍。

继伦敦大学之后，在人口密集的工业城市又相继成立了一批市立学院，大部分市立学院是得到当地的工业和科学团体的支持而兴建起来的。这些市立学院为当地经济的发展服务，培养新兴工业所需的工程技术和经营管理人才，学院本身也成为当地工业研究的中心。如利兹学院是纺织业的研究中心，谢菲尔德学院是钢铁工业研究中心，利物浦学院是海运业研究中心，伯明翰学院是酿酒业研究中心。这些各有特色的学院为地方经济发展起到了一定作用，得到当地政府和工商界的大力支持，它们在建立之初都不能授予学位，都要依靠伦敦大学的考试，并由伦敦大学为它们的毕业生授予学位。但经过一段时间，短则十多年，长则数十年，逐步完善了结构和管理，都取得了完全大学的地位，而成为英国的新大学。如1900年伯明翰学院取得了完全大学的地位，1903年曼彻斯特学院、利物浦学院，1904年利兹学院都相继成为独立的大学，它们都具有自治权，可以独立授予学位。从此，英国高等学校除原来的六所古典大学之外，又增加了一批新的大学。

三、英国高等学校大发展时期的管理

第二次世界大战之后，英国经济曾一度取得很大发展，英国青年入学人数骤增，原来的古典大学和20世纪初建立的新大学都不能满足广大青年升学的需求。1944年8月英国第一次制定了教育法案，该法案鼓励地方办学，各个地方教育当局应负责建立和维持郡立学院。所谓郡立学院，是指那些经教育与科学国务大臣

批准的、对未来在任何学校和其他教育机构全天上学的青年进行继续教育的中心。法案还规定要为本地区受完义务教育后不能升学的在职青年提供继续教育至18岁的机会。因此各地政府从地方税收中拨出一部分财政支出，兴办了一批进行高等教育课程的教育机构。由于地方负有完成初等教育、中等教育和继续教育三个阶段教育制度的职责，为了解决中、小学师资的缺额，各地都举办教育学院，培养中、小学教师。1963年罗宾斯高等教育报告中提出高等教育要向大众化、职业化和终生教育方向发展，要采取两种高等教育制度的途径发展英国的高等教育，即在发展正规的大学同时，要发展地方举办的公共类高等学校。并提出全日制高等学校的在校学生从1962—63年的21.6万人发展至1980—81年的51万人；高等教育年龄组中，高等学校学生所占比例由8%提高到17%，用于高等教育的开支在国民总产值中的比例也增加一倍，从0.8%增至1.6%。因此，英国高等学校迅速发展，由地方举办的多技术学院，培养应用型的科技人才，在短短十多年内发展至31所；由地方举办的教育学院发展也很快，它们与大学的教育系共同负起培养中、小学教师之责，都被正式列入高等学校管理之列。还有大量的继续教育学院进行高等教育学位课程的教学。这种接受高等教育的公共类高等学校的学生，与正规大学的在校学生几乎人数相等。差距主要反映在正规大学里攻读研究生学位的人数比公共类高等学校多，据1984—85学年度统计，英国大学的在校学生共26.8万人，其中研究生3.1万人，而公共类高等学校在校学生26.6万人，其中研究生1.1万人。两种高等教育制度促进了英国高等学校的大发展。

在大发展期间英国高等学校的管理主要有如下特征：(1) 正规大学有权批准开设课程，有学位授予权；公共类高等学校开设的课程必须经全国学位授予委员会的审查批准，它也没有学位授予权，那些学校毕业生由全国学位授予委员会审查授予学位，或

由伦敦大学按校外学位管理。(2)中央政府对大学的资助,通过大学拨款委员会直接分配经费至大学,每5年分配一次,由大学自行安排使用。公共类高等学校的经费由中央和地方共同负担,中央大学拨款委员会给这类学校的拨款一律通过地方教育当局统筹安排。大学拨款委员会不直接对这类学校拨款。(3)大学实行自治,公共类高等学校受地方教育当局管辖,其人事、财政等管理受地方教育当局诸多约束。(4)大学主要是全日制办学,而公共类高等学校则全日制、部分时间制、工读交替制并举,而以部分时间制为主。(5)大学实行教学、科研两个中心,培养学术性高级人才为主;公共类高等学校实施职业性教育,培养工程技术、中小学教师等中级职业技术人才为主。

1971年全国还开设了一所开放大学,该校采用电视、广播等现代化手段进行教学,不拘学习年限,为失去了上大学机会的成年人提供本科和研究生的高等教育,入学条件不强调是否具有正规学历,凡年龄在21岁以上青年均可报名入学。该大学分设文科、社会科学、数学、物理、技术、教育等六个学院,还有研究生院。学完规定课程,考试合格,由该大学授予学士学位,其研究生院还可授予哲学硕士和哲学博士学位,经费由中央的大学拨款委员会直接拨给。据1973年统计,该大学投资少,收效大,正规大学培养一名本科生要花1200英镑,研究生4000英镑,而该校培养一名本科生只需300英镑,研究生则为1200英镑。

四、英国高等学校收缩期的管理

英国高等学校经过六七十年代的大发展,至80年代却步入收缩期。一方面是由于英国人口出生率下降,适龄入大学的青年逐渐减少,更主要的是英国经济状况不佳,殖民体系的瓦解,使英国失去了在全球的市场,英国工业生产率、金融投资和出口贸易的下降,失业率的增长,带来了英国财政赤字的增加。从80年