

GAOZHUYUANXIAO
GUANLITIZHI
CHUANGXINYANJIU

伍建桥 / 著

高职院校 管理体制创新研究

G
GAOZHUYUANXIAO
GUANLITIZHICHUANGXINYANJIU

 中南大学出版社

高职院校管理体制创新研究

伍建桥 著

中南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高职院校管理体制创新研究/伍建桥著. —长沙:中南大学出版社, 2006. 6

ISBN 7-81105-411-6

I. 高... II. 伍... III. 高等学校:技术学校 - 管理体制 - 研究 - 中国 IV. G719.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 062538 号

高职院校管理体制创新研究

伍建桥 著

☐责任编辑 陈雪萍

☐责任印制 文桂武

☐出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路

邮编:410083

发行科电话:0731-8876770

传真:0731-8710482

☐印 装 长沙瑞和印务有限公司

☐开 本 850 × 1168 1/32 ☐印张 9.75 ☐字数 243 千字

☐版 次 2006 年 6 月第 1 版 ☐2006 年 6 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 7-81105-411-6/G · 121

☐定 价 22.00 元

图书出现印装问题,请与出版社调换



伍建桥 湖南新化人。

现为湖南永州职业技术学院理工电子学院院长、党总支部书记，副教授。多年从事教育、教学及学校管理工作，在学校先后担任过教研室主任、教务科长、永州职院教务处长等职。近年来先后在《中国高教研究》、《高等工程教育研究》、《中国职业技术教育》、《教育与职业》、《中国青年研究》等杂志发表论文 20 余篇，主持省级科研课题 2 项，参与国家和省级课题多项，并获得省级教育科研成果一等奖，出版著作、主(参)编教材多部。

序

高等职业教育是最高层次的职业教育，它与普通高等教育一起共同构成了我国现行高等教育体系。随着高等教育大众化时代的到来，高等职业教育获得了长足发展。截至2003年底，全国有独立设置的高职院校908所，占全国普通高等学校总数的58.15%。高职在校人数，从1998年的117万增长到2003年的480万，增长了3.1倍，占高校在校生总数的42%（马思援：《职业教育怎样实现快速健康持续发展——访教育部部长周济》[N]，中国教育报，2004-06-18）。高职院校在我国高等教育体系中已占据了半壁江山。特别是《职业教育法》的颁布实施、全国职教会议召开、《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》的颁布实施，我国高等职业教育迎来了发展的
大好时机。

在快速发展的过程中，我国高等职业教育面临着许多严峻的问题，如管理体制问题、招生问题、教学改革问题、师资问题、学生就业问题等等，其中以办学机制僵化、教育观念落后、管理体制陈旧的问题尤为突出。因为长期以来，我国职业教育管理体制沿袭的是“条块结合，以块为主”的管理格局，形成了谁办学、谁管理、谁受益的模式；多数高职院校沿用普通高校的管理体制或中专学校的管理体制，直到现在高职院校在设置标准上仍套用专科学校的标准。这种管理体制不利于办出职业教育的特色，不仅妨碍了职业教育管理功能的有效发展，而且与我国的经济发展不相适应。因此完善高等职业教育的管理体制，培养适应社会发展的高级应用型人才是我国教育事业健康发展的关键环节。

制度创新首先是制度知识的创新。随着高等职业院校的迅速发展,有关高等职业院校管理体制创新的著述也开始出现,但总体来说,研究显得零散,缺乏深度。伍建桥同志结合自己从事职业教育管理工作 20 多年的经验,撰写了《高职院校管理体制创新研究》一书,填补了系统研究高等职业院校管理体制创新问题的空白。该书突破了过去较多学者对高职院校管理体制研究只局限在微观层面的做法,不仅从职业院校管理体制的实践层面系统阐述了职业院校管理创新的意义、办学体制、行政管理和教学管理体制等微观层面上的问题,而且还分析了我国职业教育管理体制的权力划分,中央和地方职业教育管理机构、设置形式和这些机构之间的隶属关系、理论基础、理论构架、环境分析等宏观层面上的问题;较为系统地分析了我国高职教育管理体制的现状,提出了高职院校管理体制创新的构想,为高职院校管理体制创新在理论研究上做出了有益的探索,为各级政府和教育主管部门对高职院校管理体制的改革提供了理论依据和政策建议。我相信此书的出版,将对职业技术教育工作者更好地找出一种适合高职院校发展的管理体制在理论和实践上都具有重要借鉴和启迪作用。

当然,高等职业教育作为一项全新的事业,与其他教育形式相比,创新的需要更迫切,创新的空间也更大,这一领域中需要研究和急需解决的问题也就更多。因此,书中难免存在一些不成熟的观点和一些尚未涉及的热点问题,有待进一步深入探讨,希望作者继续开展深化研究,以取得更多的理论成果。

田汉族

2006 年 4 月于北京

第一章 绪 论	(1)
第一节 高职院校管理体制创新的含义	(2)
第二节 高职院校管理面临的问题及其体制障碍	(10)
第三节 管理体制创新与高职院校的发展	(22)
第二章 高职院校管理体制的演变及构成要素	(33)
第一节 我国高职院校管理体制的形成与发展	(34)
第二节 高职院校管理体制的宏观构成要素	(43)
第三节 高职院校管理体制的微观构成要素	(47)
第三章 高职院校管理体制创新的理论架构	(67)
第一节 高职院校体制创新的价值取向	(67)
第二节 高职院校内部管理体制创新目标	(74)
第三节 高职院校管理体制创新的基本内容	(85)
第四节 高职院校管理体制创新必须正确处理的 若干关系	(97)
第四章 高职院校管理体制创新的理论基础	(110)
第一节 新制度经济学	(110)
第二节 新公共管理学	(123)
第三节 人力资本理论	(131)

第四节	加拿大富兰的教育改革创新理论	(138)
第五章	高职院校管理体制创新的环境分析	(148)
第一节	市场经济与高职院校管理体制创新	(148)
第二节	高教管理体制变迁与高职院校管理体制 创新	(160)
第三节	我国高职院校调整对管理体制的要求 ...	(166)
第六章	高职院校办学体制创新策略	(181)
第一节	高职院校办学体制创新的含义和目标 ...	(182)
第二节	基于校企联合的办学体制创新	(186)
第三节	基于合并的办学体制创新	(192)
第四节	基于学校质量提升的办学体制创新	(203)
第七章	高职院校行政管理体制创新策略	(213)
第一节	校(院)长角色重塑	(213)
第二节	组织结构扁平化	(219)
第三节	决策、执行、监督制衡	(234)
第八章	高职院校教学管理体制创新策略	(246)
第一节	实践导向的课程管理制度	(246)
第二节	学分制与弹性学制	(260)
第三节	产学研结合的教学管理制度	(274)
第四节	专兼并举的教师管理制度	(290)
参考文献		(301)
后 记		(305)

第一章 绪 论

本书所称的高职院校是指全日制高等职业技术学院或高等专科学校。它有别于普通中专、技校、职业大学和普通高等学校等类型的学校。

高等职业教育作为一个相对独立的教育系统,在国外已有近百年的历史,西方近代社会中出现的形式教育与实质教育的论争,其现代意义就是职业教育与普通教育之争。职业教育从普通教育中分离出来,并逐渐上升到高等职业教育的层面,是高等教育走向大众化过程的产物,它与普通高等教育相比有以下几个特点:①地方性;②行业、部门性;③技术技能性;④职业本位性;⑤市场导向性。

我国近代职业教育的奠基者黄炎培认为,职业教育是“因教育的方法,使人人依其个性,获得生活的供给,发展其能力”。它的目的是“使无业者有业,使有业者乐业”。联合国教科文组织1998年在《国际教育标准分类法》中将其定义为“主要为引导学生掌握从事某一特定的职业或行业所需的实用技能、专门知识和认识而设计的教育”。从国际上看,高职院校的管理体制不外乎四种:以学校为本位的、以企业行业为本位的、以社会为本位的、学校—企业综合的管理体制。这些管理体制与我国的国情均有不相适应的地方。国内的研究者多从微观方面即高职院校内部管理体制的层面上进行研究,本书则从高等职业教育要适应社会经济发展和高等教育大众化的要求出发,以教育规律为研究基础,以当前高级应用型人才严重匮乏

而高职院校面临生存危机的矛盾为切入点,从宏观和微观两个层面对高职院校管理体制创新进行研究。

职业教育管理体制指职业教育领域中关于机构设置、隶属关系以及权限划分等方面的制度。主要包括:国家职业教育管理权力的划分,中央和地方职业教育管理机构的设置形式和这些机构之间的隶属关系,国家对职业教育的管理形式在总体上是集中管理还是分散管理等等。核心问题是中央政府与地方政府职业教育管理部门与职业院校的教育事权的划分问题。宏观管理系统,主要是政府综合管理部门和职业教育的主管部门,包括抓改革导向、法制管理和指导评估,对职业教育的改革发展具体负责;微观管理系统,主要是高职院校自身管理机构,是职业教育管理体制运行机制环节中的执行系统。

第一节 高职院校管理体制创新的含义

一、创新的含义

对于创新,最早的论述出自于美籍奥地利经济学家约瑟夫·熊彼特的《经济发展理论》一书。在该书中,熊彼特认为,创新就是“新的组合”,它包括下列五种情况:①采用一种新的产品,或一种产品的一种新的特性;②采用一种新的生产方法;③开辟一个新的市场,不管这个市场以前是否存在过;④控制原材料或半成品的一种新的供应来源,不管这种来源是已经存在的还是第一次创造出来的;⑤实现一种工业的新的组织。①

① 邢以群,张大亮. 存亡之道——管理创新论. 长沙: 湖南大学出版社, 2000.
137 ~ 138

专家认为,“创新就是新的组合”,创新是将新的观念和理论诉诸实践,创造出与现存事物不同的新东西,从而改善现状的过程。社会创新是社会结构中各主要构成要素的结构性和功能性升级过程。

创新作为个人或集体创造力实现的活动或过程,是一种创造性的行为;创新者把自己的新观念、新方法应用于实践的过程,是一个不断学习的过程,因而,创新也是一种学习行为;作为一种创造力的应用,创新是一种自觉的行为,是来自于人类趋向社会进步的内在冲动,任何强制、命令的行为只能造成服从和模仿,而不会形成真正意义上的创新;作为对现状进行革新的过程,创新还是一种风险行为,一方面创新者需要承受来自社会方面的各种压力,另一方面创新者还要承受创新过程的物质成本,需要创新者具有承受失败的毅力和勇气。

根据创新的一般规律,创新具有知识创新、技术创新和制度或体制创新三个基本类型。知识创新的核心内容是新的思想观念的产生,其直接结果是新的概念范畴和理论学说的产生,为人类认识世界和改造世界提供新的世界观和方法论。技术创新的核心是科学技术的发明和创造,其直接结果是推动科学技术的进步,提高社会生产力的发展水平,进而促进社会经济的增长。制度创新的核心内容是社会政治、经济和管理等制度性的革新,其直接结果是激发人们的创造性和积极性,促使所有社会资源的合理配置。知识创新、技术创新和制度创新是相辅相成的。知识创新是技术创新和制度创新的文化基础,没有新的理论学说的创新,就不可能有技术创新和制度创新,但是,技术创新为知识创新和制度创新奠定必要的物质基础,制度创新则为知识创新和技术创新提供必要的宏观环境;没有技术创新,知识创新和制度创新就是无源之水、无本之木。同时,由

于缺乏必要的技术创新,制度创新出现失败也是实际生活中常见的现象;反之,没有必要的制度创新,知识创新和技术创新也很难取得理想的社会效果。可以说,技术创新是社会发展的“硬件”,而知识创新和制度创新则是社会进步的“软件”。^①

创新对社会进步的作用表现在:一是创新可以改变人们的思维方式和行为方式,激发人们的创造热情;二是创新是科技进步的决定性因素;三是创新直接推动社会的变革。

二、体制的含义

(一)制度

制度(institution)是人类活动的行为规范体系,是“为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约”。^②制度可区分为制度安排和制度结构。制度安排指管束特定行动模式和关系的一套行为准则,制度结构则指在一定范围内所有制度安排耦合而成的制度系统。

(二)体制

体制是被频繁使用的一个概念,但体制概念的使用也是模糊不清的。《辞海》将“体制”解释为:“国家机关、企事业单位在机构设置、领导隶属关系和权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。”^③《辞源》则定义为规定组织的机构和运行纲领。^④《现代汉语词典》对体制的解释是:“国家机关、企

① 廖才英. 高等教育管理虚实论. 长沙:中南工业大学出版社,2000. 174

② 诺思. 制度:制度变迁与经济绩效. 上海:上海三联书店,1994

③ 辞海编辑委员会. 辞海(缩印本). 上海:上海辞书出版社,1999. 1685

④ 冯子标主编. 国民经济管理辞典. 北京:经济科学出版社,1989. 274

业、事业单位等的组织制度。”^①其本质是把体制界定为一种制度。与此相近的解释有很多,如“体制,事实上指的就是制度,或者说,是体系化的制度”。^②对体制的考察,较为全面的是孙绵涛教授,他认为体制“包含体系和制度两部分,体系指的是组织机构,制度是保证组织机构正常运转的规范”。^③从概念自身的内涵与实践操作来分析,体制不仅仅是一种制度或规范,它应该是体系与规范的有机统一。形象地说,体系是体制的骨架,是体系的“硬件”部分,而制度或规范是体制的血肉,是体制的“软件”部分。我们认为,体制创新就是“体制构成要素的更新或体制结构(要素之间关系)的改变”。完整的体制建设都应包括这两部分的完善。具体到高校内部领导体制的内涵,它同样包括这两个部分,一是高校内部领导体系的完善,二是高校内部领导制度的建设。高职院校内部领导体系是指高职院校内部领导机构的设立及其组织结构,它是一种刚性的结构,一旦确立后就会在一定时期内相对稳定地存在。高职院校内部领导制度是指高职院校上下级之间以及各个机构之间进行行政活动所遵循的各种制度,它是一种柔性的制度,在实际操作中有许多变化。

(三)管理体制

从公共管理学的角度讲,体制问题主要涉及三个层面的内容:一是制度(规则)层面对管理职权划分和职能配置的规定,管理对象及领域的设定,作为管理基本依据的法律法规及

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典(修订本). 北京:商务印书馆,1996. 1241

② 曾冬梅等. 规范高校内部领导体制, 确保高等教育健康发展. 广西大学学报(哲学社会科学版), 1999(4)

③ 孙绵涛. 教育行政学概论. 武汉:华中师范大学出版社, 1989. 128

政策的制定等；二是组织体系层面上管理机构系统的设立，管理组织内部结构的划分和角色定位等；三是机制层面上管理系统模式化运行的过程、程序和方式，管理系统各子系统或要素之间模式化的相互作用等。实际的管理体制是上述三个方面密切互动的有机整体。在不同领域，管理体制包含的内容有所不同，如经济管理体制，“简称为经济体制，它指国民经济的管理制度和管理方法。包括国民经济各部门、各地区的组织管理形式、管理权限划分、管理机构设置、管理方法等”。^①行政管理体制，是“国家行政机关进行行政管理活动的组织形式和有关管理的制度、方式方法等的总称”。^②工业管理体制是“国家组织领导工业经济活动的管理制度、方式和方法的总称。它包括工业的组织形式，管理机构的设置，各管理层次责、权、利的划分与结合，以及管理的基本制度和方法等方面。”^③由此我们可以看出，管理体制是一个拥有比较广泛内涵的概念，主要包含了以下要素：机构设置、权限划分、运行机制等。本书将管理体制定义为：为实现一定的管理目标而制定的体系化的管理制度，包括组织目标、机构的设置、管理权限的划分以及运行机制等。

三、高职院校管理体制的含义

要研究高等职业院校管理体制的含义，我们首先必须弄清楚高等职业教育的含义，必须弄清它与高等教育的关系。20世纪90年代以来，我国高等职业教育进入了一个新的发展时

① 冯子标主编. 国民经济管理辞典. 北京: 经济科学出版社, 1989. 272

② 冯子标主编. 国民经济管理辞典. 北京: 经济科学出版社, 1989. 274

③ 冯子标主编. 国民经济管理辞典. 北京: 经济科学出版社, 1989. 276

期,但人们对什么是高等职业教育并未取得一致的认识。各类报纸杂志关于高等职业教育的文章大都将其描述为“服务地方”,“能力本位”,“应知应会”,“按照职业岗位群设置专业”,“以市场导向选择课程内容”或者“不以学科为导向”,等等。并且在有的人的观念中,成人教育就是高等职业教育。这些对高等职业教育的认识是不全面的甚至是错误的。高等职业教育与我们平常所说的高等教育只有类型之别,而无层次之分,是高等教育体系中互为补充的两类教育。我们可将高等职业技术教育界定为:由高等学校和高等教育机构实施的旨在培养高技术人员的高等教育称为高等职业教育。界定了高等职业教育以后,我们对高等职业院校管理体制的含义的把握就有了一定的方向,可以根据高等教育管理体制的定义来定义高等职业院校管理体制:为实现高等职业院校的办学目标而设置的高等职业院校的组织结构、权限划分及其相互关系和运作方式。它是高等职业技术教育的微观层面,我们可以理解为高等职业院校的内部管理。而宏观层面的高等职业教育管理体制指的是中央、政府、地方政府和高职业院校的关系。

在理解高职院校管理体制的含义时,我们首先必须明确高职院校的办学目标,就是必须基于社会经济发展的实际需要,明确其人才培养与普通高等教育及中等职业教育的区别。培养适应时代需要的应用型技术人才,是社会经济发展赋予高等职业教育的根本任务,也是高等职业教育的基本办学目标。高等职业教育的生命力在于突出的地方特色和职业特色。地方经济发展需要什么人才就培养什么人才,使学校成为当地社会经济发展所需实用型人才的培养基地,为当地提供全方位服务。在立足当地的同时,积极参与国内和国际教育市场竞争,在竞争中逐步发展壮大自己,这样才能更好地为地方经济服务。高等

职业教育的职业性就是按照社会职业岗位需要培养学生的职业能力,使学生不需过渡就可以上岗。

四、高职院校管理体制创新的含义

高等职业院校管理体制创新就是要改革旧的管理模式,逐步建立符合我国国情的高等职业教育管理体制。社会观念转变、政策扶持对发展高等职业教育固然重要,但建立符合我国国情的高等职业教育管理体制是个关键问题。高等职业院校管理体制创新涉及到以下几个方面:

(一)高等职业教育的管理体制

高等职业教育的管理体制是指与高等职业教育有关的组织制度、隶属关系、职权划分等方面的体系和制度。早在20世纪80年代地方职业大学出现时我国高等职业教育管理体制问题就已提出。《中共中央关于教育体制改革的决定》明确了实行中央、省、中心城市三级办学的高等教育管理体制,也提出了大力发展高等职业教育的任务。不过在实际工作中,高等职业教育一直没有得到应有的重视,在管理上往往把职业大学视为市办专科学校,使用的是普通高等教育管理体制,直到现在高等职业院校在设置标准上仍套用高等专科学校的设置标准,这样不仅造成高等职业教育管理上的混乱,而且客观上会导致职业大学向学科教育合流的趋势,不利于办出职业教育特色。现在,中央提出了两级管理、以省为主的高等教育管理体制,这对于原来中央高度集中的管理体制来说是一大突破,但对于高等职业教育管理并不完全适应。因为,我国高等职业教育的办学主体,往往并不是省级政府,而是行业组织、企业和省以下地方政府。笔者认为,对高等职业教育管理体制的创新,除要加强中央、省级统筹管理和宏观调控外,还应实行多级办学、

分级管理。在政府管理方面,随着区域经济的发展和政府职能的转变,管理权力必然下移,地方政府的管理职责和社会参与管理的职责将会有所加强。

此外,在落实办学主体管理自主权的同时,必须落实高职院校的办学自主权。办学主体利益的实现,只有通过其所办高校的工作正常运行才能实现。要按照“政事分开”的原则,通过立法明确高职院校的权利与义务,使学校真正成为面向社会自主办学的法人实体,在招生、专业调整、机构设置、干部任免、经费使用、职称评定、工资分配等方面享有充分的自主权。高职院校在满足主办单位和社会各界对人才培养规格要求及面向社会服务中求生存和发展的同时,应逐步建立自我约束、自我发展机制,这是高等职业教育与市场接轨的基本内涵,也是政府转变职能进一步改革高等职业教育管理体制的核心内容。

(二) 高等职业教育体制

高等职业教育体制在这里我们且简单地将其界定为一个国家或地区高等职业教育体系(system)与制度(institution)的综合体,其中体系反映的是高等职业教育系统的总体构成状况,包括各构成要素及其相互关系;而制度则是调整各构成要素之间关系的规则,它监控系统的运作过程,保障其功能的顺利实现。从不同的角度,我们可以对一个国家或地区的高等教育体系进行不同的分析和归类。

(三) 高职院校内部领导体制

高职院校内部领导体制是高等职业教育管理体制中的一部分,明确它在整个高职教育管理体制中的定位,是进一步认识学校内部领导体制的重要前提。在高等教育管理中,高等教育管理从宏观上包括高等教育行政管理与高职院校管理两大部分;而在高职院校管理中,若按管理的基本职能来划分,它又