

司法部重点科研课题
西南政法大学青年基金课题

高等政法教育管理研究

主 编 赖明才

成都科技大学出版社

高等政法教育管理研究

主 编 赖 明 才

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

文明维	吴钰鸿	钟天行
胡庆明	赖明才	廖海峰
谭丽华		

成都科技大学出版社

高等政法教育管理研究

主 编 赖明才

责任编辑 薛小都

*

成都科技大学出版社出版发行

西南政法大学印刷厂印刷

*

850×1168mm/m 开本:1/32 印张:11.5 字数:288千

1997年8月第一版

1997年8月第一次印刷

印 数:1—1000

ISBN7-5616-3504-4/G·670 定价:25.80元

(川)新登字 015 号

前 言

半个多世纪的风风雨雨,我国的高等政法教育事业经历了一个曲折发展的过程。党的十一届三中全会以来,在党和政府的关怀下,我国的高等政法教育事业取得了令人鼓舞的成就。目前,正处在一个前所未有的历史发展时期。

改革是一场深刻的革命,它涉及社会生活的各个方面。随着经济体制改革和政治体制改革的不断深入,高等教育体制改革势在必行。作为高等教育子系统的高等政法教育改革也迫在眉睫。

关于高等政法教育改革的核心问题,众说纷纭,法学理论工作者和法学管理工作者在这方面的意见和分歧也较大。从我国高等政法教育半个多世纪以来的经验和教训看,我认为,高等政法教育管理体制的改革,既是高等政法教育改革的起点,又是高等政法教育改革的关键和核心。

高等政法教育管理研究作为一门新兴学科,至今还没有一个公认的、稳定的和较为科学的科学体系。究其原因,大致有这样两个:一是机械地搬用普通高等教育管理学的一般原理,不能反映出也没找出高等政法教育自身的特殊性,因而也就不能真正发现高等政法教育管理自身的本质和规律;二是在管理理论研究上缺乏系统性和整体观念,没有把高等政法教育管理所涉及的诸多方面作为一个整体完整地加以研究,因而也就无法建立起高等政法教育管理自身的学科体系。

目前,我国的高等政法教育既面临着前所未有的发展机遇,又面临着巨大挑战。在新的历史时期,高等政法教育要适应社会主义市场经济建设和民主法制建设的需要,我们深感研究高等政法教

育管理理论的紧迫和重要,于是壮着胆子写了这本书,就高等政法教育管理的若干问题提出一些肤浅的意见,旨在总结建国以来特别是党的十一届三中全会以来我国高等政法教育丰富的经验和教训的基础上,尽可能地反映我国高等政法教育的本质和规律;并努力把马克思主义教育基本原理同我国高等政法教育的实际结合起来,初步探索出一条符合我国国情的社会主义高等政法教育管理体制。

本课题从立项到成果问世,历时3年。其间,我们通过调查、去函等方式搜集了大量的我国法学高等教育的有关资料,先后发表了5篇阶段性研究成果。在此,我们谨向北京图书馆、司法部属5所高等政法院校和有关综合大学法学院等单位给予的帮助和支持一并致谢。

在本课题的研究过程中,我们查阅、借鉴了大量的文献资料,出于篇幅有限,未一一列出。在此,谨向有关文献资料的作者表示深深的谢意。

本研究课题,得到了司法部法学教育司的直接指导,并承蒙霍宪丹副司长在本书出版时热情作序;西南政法大学科研处、教务处给予了大力支持;成都科技大学出版社,西南政法大学印刷厂为本书的顺利出版做了大量的工作。在此,一并表示衷心的感谢。

参加本书编写的作者是:赖明才(1、2、3、4、5、7、8、9章)、廖海峰(6、15章)、文明维(10、12、13章)、文明维、吴钰鸿(11章)、文明维、谭丽华(14章)、胡庆明(16章)、钟天行(17章)。赖明才负责全书的统稿、定稿工作。

编者

1997年8月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 高等政法教育管理研究的对象、任务	(1)
第二节 高等政法教育管理研究的科学依据	(7)
第三节 高等政法教育管理的现状	(13)
第四节 高等政法教育管理研究的方法	(17)
第二章 高等政法教育管理的原则和目标	(23)
第一节 高等政法教育管理原则的制定依据和特点	(23)
第二节 高等政法教育管理的基本原则	(30)
第三节 高等政法教育管理的目标体系和制定依据	(38)
第四节 高等政法教育管理目标的基本特征和作用	(43)
第三章 高等政法教育管理的过程	(47)
第一节 高等政法教育管理过程概述	(47)
第二节 高等政法教育管理的决策过程	(51)
第三节 高等政法教育管理的执行过程	(58)
第四节 高等政法教育的审查过程	(63)
第四章 高等政法教育管理的组织	(68)
第一节 组织机构与管理	(68)
第二节 组织理论与组织设计	(74)
第三节 高等政法教育组织机构设置的原则	(79)
第四节 高等政法教育管理的组织技术	(83)
第五节 对我国高等政法教育管理机构改革的	

几点看法	(91)
第五章 高等政法教育的领导	(95)
第一节 高等政法教育领导的含义和职能	(95)
第二节 高等政法教育领导者的素养	(100)
第三节 高等政法院校领导集体的合理结构	(107)
第四节 高等政法教育管理的领导行为	(112)
第六章 高等政法教育的领导艺术	(116)
第一节 领导艺术概述	(116)
第二节 领导艺术的表征	(122)
第三节 领导艺术修养的科学基础	(129)
第七章 高等政法院校思想政治教育与 思想政治工作管理	(136)
第一节 思想政治教育的作用和任务	(136)
第二节 思想政治教育的内容	(143)
第三节 思想政治教育的原则、途径和方法	(152)
第四节 思想政治工作管理	(161)
第八章 高等政法院校教学工作与管理(一)	(166)
第一节 教学过程的一般理论	(166)
第二节 高等政法教育的教学原则	(171)
第三节 高等政法教育的教学形式和教学方法	(176)
第九章 高等政法院校教学工作与管理(二)	(182)
第一节 专业设置	(182)
第二节 教学计划的管理	(185)

第三节	教学大纲和教材的管理·····	(190)
第四节	教学质量的管理·····	(194)
第五节	教学管理的改革·····	(198)
第十章	高等政法院校师资队伍的管理·····	(201)
第一节	高等政法院校教师的地位和作用·····	(201)
第二节	高等政法院校教师的素质·····	(204)
第三节	高等政法院校教师队伍的培养·····	(209)
第四节	高等政法院校教师的考核与管理·····	(218)
第十一章	高等政法院校科学研究工作的管理·····	(225)
第一节	高等政法院校科研工作的特点和作用·····	(225)
第二节	高等政法院校科学研究计划管理和 成果管理·····	(229)
第三节	高等政法院校科研队伍的建设·····	(234)
第四节	高等政法院校学术活动和学术刊物的管理·····	(239)
第十二章	高等政法院校研究生工作的管理·····	(244)
第一节	高等政法院校研究生工作的意义和 培养目标·····	(244)
第二节	高等政法院校研究生工作的过程管理·····	(247)
第三节	高等政法院校研究生工作的质量管理·····	(261)
第十三章	高等政法院校人事工作的管理·····	(266)
第一节	高等政法院校人事管理的任务和原则·····	(266)
第二节	高等政法院校政工队伍的管理·····	(269)
第三节	高等政法院校管理队伍的管理·····	(275)
第四节	高等政法院校人事管理的改革·····	(281)

第十四章	高等政法院校体育卫生工作的管理.....	(285)
第一节	高等政法院校体育卫生工作的地位和任务.....	(285)
第二节	高等政法院校体育工作的特点及管理.....	(287)
第三节	高等政法院校卫生工作的管理.....	(296)
第十五章	高等政法院校图书馆的建设与管理.....	(302)
第一节	图书馆的建设与管理.....	(302)
第二节	图书馆的业务管理.....	(305)
第三节	人员的培养和管理.....	(310)
第四节	图书馆的现代化.....	(312)
第五节	图书情报资料工作的评价.....	(314)
第十六章	高等政法院校财务管理.....	(316)
第一节	财务管理的意义和任务.....	(316)
第二节	财务管理的内容和方法.....	(319)
第三节	财务管理队伍建设.....	(328)
第四节	财务管理的改革.....	(331)
第十七章	高等政法教育的评估工作.....	(335)
第一节	高等政法教育评估的目的和意义.....	(335)
第二节	高等政法教育评估的原则和方法.....	(338)
第三节	高等政法教育评估的改革.....	(346)

第一章 绪 论

第一节 高等政法教育管理 研究的对象、任务

一、高等政法教育管理研究的对象

(一) 高等政法教育管理中的特殊矛盾

任何一门科学都有自己特定的研究对象。正确地划定研究对象是一门科学得以成立和发展的重要条件。正如毛泽东同志在《矛盾论》中说：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”^① 可见，每个学科都有自己特定的不同于其他学科的研究对象。我们首先弄清楚高等政法教育管理的研究对象，正是为了深入研究该对象领域所包含的特殊矛盾，从中抽象出高等政法教育管理的本质特征和运动规律。

什么是高等政法教育管理活动中的特殊矛盾？我们认为，这一矛盾就是高等政法教育中现有的各种资源的有限性与高等政法教育的办学质量（或效益）的不断提高之间的矛盾关系。这一特殊矛盾的具体表现形式便是：如何提高办学效益？它涉及到管理者与被管理者之间的协调，管理主体与管理客体之间的协调，管理组织与管理目标之间的协调等一系列具体的活动。

^① 《毛泽东选集》，一卷本，第284页。

一般而言,作为一门学科的研究对象的特殊矛盾是人们进行研究时在理论上对研究对象性质的抽象。在实际活动中的表现形式又呈多样化。因此,在研究高等政法教育管理活动中的特殊矛盾时,我们必须而且事实上应研究高等政法教育管理活动中的管理主体、管理客体、管理目标、管理原则、管理工作中的组织、领导、控制、协调等各方面的性质,以及它们之间的相互关系。这对于提高管理效率、提高办学效益是极为重要的。

管理的活动,依据自然的、社会的规律不同而是多种多样的,并且有各自的特点,它的职能作用在不同领域中也是各异的。从管理学的角度来说,管理人员的活动包括五个既相互联系又相互依赖的方面:(1)确定目标;(2)组织下属人员的工作;(3)评定工作成效;(4)激励和沟通联系;(5)培养管理人才。其中前三项属于工作任务方面的活动,后两项属于人事方面的活动。

高等政法院校现有的资源是有限的,因此,提高资源的使用效率就是高等政法教育管理的重要前提,也是高等政法教育管理研究的基本出发点。高等政法院校办学效益的提高,除了改进资源的利用率之外,还有一个重要方面,就是提高教育质量或者说是社会效益。具体地说,它要求对高等政法教育的发展规模与速度是否适中;培养目标与社会需要是否相适应;专业设置及其结构比例是否合理;培养途径与培养目标是否协调,科研怎样与教学结合并如何适度向经济领域延伸等方面进行深入的研究。就高等政法教育管理活动而言,资源的有限性与高等政法教育的质量和数量的不断提高和发展这一对矛盾具体表现在以下几个方面的高教管理活动中:

(1)在与社会实践紧密结合的过程中不断地调整培养目标,使之更好地适应社会主义市场经济建设和民主、法制建设对复合型、外向型、应用型人才的需要,并且把培养目标转变为行之有效的培养计划与方案,有利于高等政法院校顺利地各种培养任务;

- (2)合理配备各级管理人员,充分发挥高教管理机构的效能;
- (3)有效地组织各种计划的实施工作;
- (4)最优化地领导这些工作的具体实施;
- (5)有效地对高等政法教育的全过程进行监督和控制;
- (6)协调高等政法教育管理系统中的各种因素之间的关系,使之协调一致地发挥各自功能,遵循系统论原则,取得最佳的整体效能。

应当指出的是,必须从管理的整个过程来把握高等政法教育管理研究的对象,要善于分析组成这个管理系统的各种因素的属性及其相互联系,分析它们在管理过程中所起的作用及其运动变化的规律。这样,才可能探索出一条科学合理的管理方法,取得令人满意的管理效果。

(二)高等政法教育管理研究的范围

著名管理学家王亚朴在《高等教育管理》一书中说:“高等教育管理研究的对象主要是管理目标、管理原则、管理机构和管理者、人财物、时间、信息的管理过程、管理制度和方法等。”但我们认为,这样确定研究对象未免过于具体,没有抓住这些具体管理活动的本质——资源的有限性与高等教育质量的不断提高这一对矛盾,来确定高等教育管理的研究对象或范围。如果以此观点来研究高等政法教育的管理,便会得出仅仅把管理活动作为它的研究对象的结论。这样肯定不会把握住高等政法教育管理研究的本质特点。

我们认为,高等政法教育管理作为高等教育管理这个系统中的一个子系统。那么,研究它,就必须研究构成该系统的各个要素之间的关系以及各要素与整个系统的关系,同时还要研究各要素以及整个系统同外部环境的关系。从这个角度出发,就可以把高等政法教育管理的研究范围概括为高等政法教育管理工作中的计划、组织、人员配备、领导、控制与协调等活动及其规律。

我们知道,对高等政法教育过程进行管理,其根本目的就是要

使高等政法教育能更有效地为社会主义市场经济(本质上是法治经济)的发展服务。这就必须充分考虑如何适应时代的需要,根据社会的政治、经济和文化建设等的需要来确定培养目标。因此,高等政法教育管理研究就必须要从理论上深入探讨培养目标、人才规格、专业设置、培养途径、高校规模与布局等问题,充分研究资源利用与所要达到的目标之间的关系,研究如何组织高等政法教育工作的管理,以便使教育和科研工作进行得更有成效,研究怎样实施和领导这一工作,研究如何控制和评定这些工作。从这个角度出发,高等政法教育管理研究就是要研究如何利用一定的人财物、时间、信息资源以进行卓有成效的教学和科研,并力争获得最佳结果。

哈罗德·孔茨在《管理学》一书中说:“人类活动的领域也许没有比进行管理更为重要的了,因为在各类企业中的各级管理人员的基本任务是设计和维护一种环境,使处身其间的人们能在集体内一道工作,以完成预定的使命和目标”。高等政法教育管理就是要研究如何帮助管理人员来设计和维护这么一种环境,使高等政法教育系统的人们能在一起协调一致地工作,完成预定的使命和目标——提高办学效益,培养合格人才。

高等政法教育管理的实践为理论上的探讨提供了全面而丰富的经验,为科学管理模式的建立提供了坚实的基础。当前,我国正在由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变。这一重大的转折将对整个国家的政治、经济、文化、教育等方面产生十分重大而深远的影响。高等政法教育管理研究必须注意到这些时代的变化特征,以期寻找到能更好地适应社会发展新形势的高等政法教育管理的新模式。

高等政法教育管理研究的对象是高等政法教育管理活动中的“资源的有限性与高教质量的不断提高”这一对特殊的矛盾,其中,既针对具体的高等政法教育管理的实践,也针对这门科学在理论

上的组织结构。

(三)研究对象在宏观与微观领域的相互统一

通常地讲,高等政法教育管理活动可以分为两个领域:一为宏观管理,二为微观管理。前者是指国家总体上对整个高等政法教育活动进行调控和管理。它主要涉及高等政法教育的培养目标、规模、布局、资源分配、专业结构等管理中的一系列重要方面。后者主要是指政法院校内部如何把教学、科研及其他工作等进行的管理,还涉及到政法院校如何把教学、科研工作与社会的实际需要结合的做法。这种宏观与微观的划分方法,主要是从管理活动中的领导层次、管理活动的规模、管理活动的具体性程度等方面来划分的。

但我们没有采用上述这种分类方式,因为它代表了人们的习惯性思维,在理论上并不能准确地反映被分类事物所具有的本质特征,尽管它在实际管理工作中为人们所熟悉和接受。因为,不论是宏观管理还是微观管理,也不论其表现形式如何,其本质上都包含着一些共同的管理特征,即具有以下几个环节:(1)计划;(2)组织;(3)领导;(4)控制;(5)协调。其实质就在于:如何利用有限的资源来达到提高教育质量这一目标。

(四)高等政法教育管理研究的对象与相关学科研究对象的关系

资源的有限性与高教质量的不断提高之间的矛盾概括了高等政法教育管理研究对象的本质特征。与此相比较,高等教育学的研究对象其本质特征在于根据社会的发展和人的发展这两方面的需要来组织和进行人才培养的工作,它主要研究教育与科研活动的规律,研究人才成长的规律。这两门学科都要研究人才培养的最佳途径和模式。但是高等教育学主要是研究高等教育的本质和职能的理论、研究教学和教育的理论、研究人的全面发展学说和高校培养目标等等。而高等政法教育管理都主要是研究如何通过有效的

管理与协调,使高等政法院校的各种资源得到充分利用;使高等政法教育的功能得到充分发挥;使高等政法教育取得最佳的办学效益。

就管理学而言,研究人、财、物、时间、信息等资源的利用,是其本职。管理活动追求的是提高经济效益。因此,管理学必须全面深入地研究管理工作所涉及到的各种资源的充分利用,各种组织结构的功能与效率,各种管理模式与方法的优劣。很明显,它的经济目标是研究如何取得最大的经济效益。在研究对象方面,管理学与高等政法教育管理研究之间有许多共同的地方。但是,应当明白,高等政法教育管理所追求的不只是单纯的经济效益,同时还包括社会效益,也还包括人的潜能的充分发挥。如果人才的培养与社会需要脱节,人的潜能得不到充分开发,那么,高等教育投资便会出现很大的浪费,高等教育对社会发展的促进作用就不能得到充分的体现。从这个角度讲,高等政法教育管理在研究对象上就有别于普通管理学。

在研究高等教育系统时,高等教育学着重分析各种变量对提高教育质量的影响。而高等政法教育管理则着重分析那些影响管理效能提高与否的变量或因素,其侧重点是研究如何提高管理效能,从而促进办学效益的提高。

总之,虽然高等教育学、管理学、高等政法教育管理学这三门学科在各自的研究领域中都要涉及到人的因素、人际关系、人的活动、目标与计划的确定、实现目标的途径、计划的实施、实施结果的评定等方面,但各自的宗旨,或者说是各自所要解决的特殊矛盾是有区别的。

二、高等政法教育管理研究的任务

对高等政法教育管理的理论和实践进行系统研究在国内尚属首次,作为一门新兴学科,尚处于形成的阶段。因此,高等政法教育

管理研究的首要任务,便是建立该学科的理论体系,以提高学科的理论水平。一门学科首先必须有它的基本概念,而后才能运用这些基本概念进行逻辑推理,抽象出学科的原理和定律来。同时,一门学科的理论体系也反映了人们对学科研究对象内在规律揭示的程度。因此我们要深入开展高等政法教育管理的研究,揭示高等政法教育管理的基本规律,概括出它的基本原理和科学定律,为加强党对高等政法教育的领导,制定管理高等政法教育的方针政策提供科学的依据。

当今,高等教育改革方兴未艾,在改革中涌现出许多新经验、新问题,要求通过对高等政法教育管理的研究来给以理论的概括和科学的回答。

高等政法教育管理研究的任务是使学科同广大管理者相结合,即用高等政法教育管理的科学理论和方法武装教育行政机关和高等政法院校的管理者,使科学成为他们对高等政法教育事业实施有效管理的武器。一旦广大的管理工作研究并运用了这门科学,就一定会发现这门学科所阐明的内容,哪些有道理,哪些没有道理;哪些符合实际,哪些脱离实际。这是推动该分支学科向前发展的强大动力。

第二节 高等政法教育管理 研究的科学依据

一、马克思主义哲学是高等政法教育管理研究的方法论基础

我国高等政法教育管理理论的形成与发展,同其他学科的建立一样,都是具有科学依据的。科学发展史证明,任何一门科学,总要以某种哲学思想作为自己的方法论基础。正如恩格斯所说,不管

采取什么样的态度,他们还得受哲学的支配。虽然,每一门学科都有其固有的与其他学科不同的研究对象,也要运用它独特的研究方法,但是,还有一种普遍的科学认识方法,这就是哲学。问题在于:他们是愿意受某种坏的时髦哲学的支配,还是愿意受一种建立在通晓思维的历史和成就的基础之上的理论思维的支配。

高等政法教育管理的理论作为一门科学,不可能也不应该脱离马克思主义哲学的方法论指导。因为马克思主义哲学是以各种科学所提供的生动丰富的事实材料和研究成果作为基础加以总结概括而形成的。高等政法教育管理理论是一套由内部系列和逻辑联系起来的,并反映事物发展逻辑的概念体系。因此,高等政法教育管理理论只有运用马克思主义辩证法来研究高等政法教育管理现象,才可能把它建设成为正确反映高等政法教育管理规律性的科学。

马克思主义哲学这种方法论基础的地位是由它自身规律的普遍性所决定的。马克思主义唯物辩证法的普遍联系、矛盾的对立统一、质量互变、否定之否定规律,概括起来,反映了现实世界所有纷繁现象和过程的本质联系,以及发展趋势中最普遍的东西。因此,研究这些规律在具体条件下的表现,就能正确而深刻地认识这一或那一现象的本质,评价各种因素对这些现象的影响,明了其发展的方向,并在这一基础上推断和预见未来,进而在实际活动中采取措施,以求妥善地解决提出的任务。由此推而论之,按照马克思主义方法论的要求,就可以从运动和发展中,从同其他社会现象的联系中,以及从同社会的变革和发展的联系中来考察高等政法教育管理,确立高等政法教育管理的理论。

总之,自觉接受和运用马克思主义哲学,把它作为建立和发展高等政法教育管理理论的方法论基础,是我们从事高等政法教育管理研究所必须坚持的基本立场。