

周 春 华 主 编

中国高等教育 行政管理学

武汉大学出版社

38.827

C2

38.82

7-C2

814838-40

主编 黄 杰 牛太臣 文挽强 哈经雄 耿少柏 陈德清 任珍良

中国高等教育行政管理学



武汉大学出版社

一九八七年五月

中国高等教育行政管理学

主 编 周春华
副主编 黄 杰 牛太臣
文挽强 哈经雄
戴少柏 陈德清
任珍良

*

*

武汉大学出版社出版

(武昌 珞珈山)

新华书店湖北发行所发行 华中师范大学印刷厂印刷

*

*

开本 850×1168mm 1/32 17.75 印张 字数 450 千字

1987年5月第1版 1987年5月第1次印刷

印数: 1—12000

统一书号: 7279·90 定价: 3.00 元

ISBN 7-307-00057-1/C·1

序

夏 书 章

由武汉大学校长刘道玉任顾问、湖北省教育委员会副主任周春华任主编，湖北省教育委员会、武汉大学、华中工学院、华中师范大学、湖北大学等单位的领导以及有关管理部门的负责同志撰稿的《中国高等教育行政管理学》一书，由武汉大学出版社出版。我作为高等教育战线的一名快要退伍的老兵，感到由衷的高兴和欣慰。

这可不是什么“套话”，而是有显而易见的理由的。

当前，举国上下正在进行社会主义现代化建设的全面改革。高等教育领域当然也不例外。然而在高等教育改革中，又不能不涉及高等教育管理方面的改革，如教学管理、科学研究管理、图书资料管理、师资管理、学生管理等方面的改革。但是，最容易被忽视的，大概是行政管理及其改革。这在很大程度上，可能是个认识问题。记得湖北省高等教育行政管理学研究会的同志，要我为研究会主办的刊物写几句话时，我曾经表示过以下意见，这里不妨再复述一次：

行政管理似乎“游离”于各种管理之外，却存在于各种管理之中；好象“超越”于各种管理之上，实际服务于各种管理之间。它不是可有可无，而是非有不可和少了不行，并且事关全局，决不可掉以轻心。高等教育战线也不例外。无论人们意识到这一点与否，其重要地位和作用，是不以人的意志为转移而客观存在的。凡从

事一项重要工作，不加研究而能得到改进和精益求精，未之有也。因此，湖北省成立高等教育行政管理学研究会和出版刊物很有意义。（见《高等教育行政管理研究》1986年第3期）

现在，一部论述、研究这个重要问题的专著即将同广大读者见面，怎能不令人高兴呢！这应该看作是湖北省高等教育界从事行政管理工作的同志们对我国高等教育改革所作出的一项新贡献。

事实上，工作和改革的实践，已经逐步把这一研究课题提到了议事日程。1986年7月间，自发的、“民间”的（即非由上而下号召的）“11所重点高等院校办公室工作研讨会”在杭州的浙江大学举行，便是一个很好的证明。那次研讨会，对全国来说具有首创性，我也应邀参加了。与会者对会议主题所表现出的浓厚兴趣和会议的热烈气氛，给人以深刻的印象，至今记忆犹新。这也充分说明，此项研究确有厚实的基础和很大的潜力。

1986年10月下旬，我在为武汉大学行政管理专业研究生讲课期间，湖北省高等教育行政管理学研究会的负责同志又一次约请发言。那并不表明我有什么可供参考的见解，而是足以表明研究会的同志们真正在做研究工作，远不是象某些“研究会”、“学会”挂牌了事。当时我也获悉此书稿正在统稿之中，现在，这一丰硕的成果已经摆在我们的面前了。

不难看出，此书在定稿以前，是经过认真计划的。上、中、下三编，既有宏观，又有微观方面的阐述；并把普通高等学校和成人高等学校的行政管理加以区别。这个框架比较合理，共性和个性的内容都照顾到了。

另据了解，编委会在成书过程中，发挥了很好的组织作用，尤其是在分头撰写之前，就明确了指导思想、编写工作安排（包括编写提纲的讨论定稿和完成该书初稿、统稿以及出版的时间等）、组织领导、经费来源以及撰稿的技术标准和具体要求等。这

种有条不紊的工作本身，正符合科学化的管理原则，也值得我们学习。

全书很注意理论联系实际，这是应用学科的生命力之所在。各位撰稿人在本职工作中都有丰富的实践经验，是编撰好此书的极其有利的条件，非一般在抽象原则、名词、概念上打转的、空对空的、完全或严重脱离实际的“书生之见”可比。

当然，正如我们常说的，世界上没有真正十全十美的、无懈可击的东西，此书也会有需要进一步探讨之处。可是，无论从什么角度去看，这都是一次非常有益的尝试。“万事起头难”，光是开这样一个好头，就应当从积极方面来加以肯定。

1987年2月于广州中山大学

目 录

绪论	(1)
第一节 高等教育行政管理的历史发展.....	(1)
第二节 高等教育行政管理学的研究对象和任务.....	(5)
第三节 高等教育行政管理的基本原则.....	(8)
第四节 高等教育行政管理学的研究方法.....	(17)
第五节 建设具有中国特色的高等教育行政管理学的 深远意义.....	(21)

上编：高等教育的行政管理

第一章 高等教育的行政管理体制	(25)
第一节 我国高等教育史上行政管理体制的几种 模式.....	(25)
第二节 高等教育行政管理体制的现状.....	(32)
第三节 高等教育行政管理体制的改革.....	(35)
第二章 高等教育的行政管理机构与管理干部	(44)
第一节 高等教育的行政管理机构.....	(44)
第二节 高等教育的行政管理干部.....	(52)
第三节 高等教育行政管理干部的管理.....	(61)
第三章 高等教育的制度和结构	(68)
第一节 高等教育的制度.....	(68)
第二节 高等教育的结构.....	(81)

第三节	高等教育结构的调整.....	(86)
第四章	高等教育的布局与专业设置.....	(94)
第一节	高等教育的布局与专业设置的变革.....	(94)
第二节	高等教育的布局与专业设置的原则.....	(102)
第三节	高等教育的布局与专业设置的管理.....	(107)
第五章	高等教育的规划管理.....	(116)
第一节	规划管理在高等教育中的地位与作用.....	(116)
第二节	高等教育规划管理的范围与内容.....	(121)
第三节	高等教育规划管理的原则与要求.....	(126)
第四节	高等教育规划的管理过程.....	(132)
第六章	高等教育的投资.....	(141)
第一节	高等教育投资的性质和特点.....	(141)
第二节	高等教育经费的种类和来源.....	(147)
第三节	高等教育的投资管理与经济效益.....	(152)
第七章	高等教育的法规管理.....	(158)
第一节	高等教育法规及其在高等教育管理中的 作用.....	(158)
第二节	高等教育法规的制定.....	(163)
第三节	高等教育法规的实施和监督.....	(167)
第四节	当前高等教育立法的主要任务.....	(169)
第八章	高等教育科学研究的管理.....	(180)
第一节	高等教育科学研究的意义.....	(180)
第二节	高等教育科学研究的机构.....	(182)
第三节	高等教育科学研究管理的任务.....	(186)
第九章	高等教育的评估.....	(193)
第一节	高等教育评估的历史发展.....	(193)
第二节	高等教育评估指标体系的确立.....	(196)
第三节	高等教育的评估试点与实施.....	(201)
第四节	建立我国高等教育的评估制度.....	(213)

中编：普通高等学校的行政管理

第十章 普通高等学校的行政管理体系	(217)
第一节 高等学校的领导体制.....	(217)
第二节 高等学校的行政管理机构.....	(224)
第三节 高等学校的领导干部素质.....	(235)
第十一章 普通高等学校的行政管理目标	(238)
第一节 高等学校行政管理目标的作用与内容.....	(238)
第二节 高等学校行政管理的基本原则.....	(245)
第三节 高等学校行政管理的基本过程.....	(249)
第十二章 普通高等学校的信息管理	(253)
第一节 信息是高等学校进行有效管理的基础.....	(253)
第二节 高等学校的信息管理.....	(259)
第十三章 普通高等学校的计划管理	(265)
第一节 计划在高等学校行政管理中的作用.....	(265)
第二节 高等学校计划管理的基本原则.....	(268)
第三节 高等学校计划管理的任务.....	(269)
第四节 高等学校计划管理的改革.....	(276)
第十四章 普通高等学校的教学管理	(279)
第一节 高等学校教学管理的指导思想和主要原则.....	(279)
第二节 高等学校的学科专业管理.....	(282)
第三节 高等学校的教学计划管理.....	(286)
第四节 高等学校的教材管理.....	(289)
第五节 高等学校的教学质量管理.....	(291)
第六节 高等学校的教学管理系统.....	(297)
第十五章 普通高等学校的研究生工作管理	(303)
第一节 高等学校研究生学位制度的实施管理.....	(303)

第二节	高等学校的研究生招生工作管理	(308)
第三节	高等学校的研究生教学管理	(313)
第四节	高等学校研究生的思想教育与组织管理	(322)
第十六章	普通高等学校的科学研究管理	(325)
第一节	高等学校科学研究的地位	(325)
第二节	高等学校的科研队伍与机构建设	(330)
第三节	高等学校科学研究过程的管理	(334)
第十七章	普通高等学校的体育卫生管理	(339)
第一节	高等学校的体育工作任务与管理制度	(339)
第二节	高等学校的体育工作管理	(341)
第三节	高等学校的卫生工作管理	(352)
第十八章	普通高等学校的人事管理	(357)
第一节	高等学校人事管理的任务与原则	(357)
第二节	高等学校的教师管理	(364)
第三节	高等学校的职工管理	(369)
第四节	高等学校的人事管理改革	(371)
第十九章	普通高等学校的学生管理	(377)
第一节	高等学校学生管理的任务	(377)
第二节	高等学校的学生思想教育管理	(379)
第三节	高等学校的学生行政管理	(389)
第二十章	普通高等学校的外事管理	(399)
第一节	高等学校外事工作的任务与管理原则	(399)
第二节	高等学校的外事工作管理	(402)
第二十一章	普通高等学校的后勤管理	(412)
第一节	高等学校后勤管理的原则与队伍建设	(412)
第二节	高等学校的技术后勤管理	(417)
第三节	高等学校的生活后勤管理	(420)
第四节	高等学校的基本建设管理	(428)
第五节	高等学校的财务管理	(433)

下编：成人高等学校的行政管理

第二十二章	广播电视大学的管理	(443)
第一节	广播电视大学的性质与特点.....	(443)
第二节	广播电视大学管理的目标.....	(445)
第三节	广播电视大学的管理组织与职能.....	(448)
第四节	广播电视大学的教学管理.....	(451)
第五节	广播电视大学的人事管理.....	(455)
第六节	改善广播电视大学的办学条件.....	(457)
第二十三章	函授大学的管理	(460)
第一节	函授大学的管理形式与手段.....	(460)
第二节	函授大学的组织管理.....	(464)
第三节	函授大学的教学管理.....	(469)
第四节	函授大学的人事管理.....	(475)
第二十四章	夜大学的管理	(479)
第一节	夜大学的地位与作用.....	(479)
第二节	夜大学的特点与管理体制.....	(482)
第三节	夜大学的教学管理.....	(484)
第四节	夜大学的人员编制与学生管理.....	(488)
第二十五章	职工大学的管理	(491)
第一节	职工大学的管理目标与职能.....	(491)
第二节	职工大学的管理体制.....	(494)
第三节	职工大学的教学管理.....	(497)
第四节	职工大学的人事管理.....	(505)
第二十六章	管理干部学院的管理	(509)
第一节	管理干部学院的发展与作用.....	(509)
第二节	管理干部学院的办学方针与管理原则.....	(512)

第三节	管理干部学院的教育管理.....	(516)
第四节	管理干部学院的建设.....	(519)
第二十七章	教育学院的管理.....	(522)
第一节	教育学院的任务与办学原则.....	(522)
第二节	教育学院的行政管理体制.....	(526)
第三节	教育学院的教学原则与教学质量.....	(527)
第四节	教育学院的学员管理.....	(530)
第五节	改善教育学院的办学条件.....	(533)
第二十八章	高等教育自学考试的管理.....	(536)
第一节	高等教育自学考试的特点.....	(536)
第二节	高等教育自学考试的计划管理.....	(539)
第三节	高等教育自学考试的质量管理.....	(542)
第四节	高等教育自学考试的组织管理.....	(547)
后记		(553)

绪 论

自从有了人类，便有了教育；自从有了教育，便有了管理。

科学知识的宫殿，在我们的前方熠熠闪光，它吸引着求知的人们为之终身奋斗。

社会主义制度的建立，给我们铺平了一条到达理想境界的道路；科学的行政管理，为我们提供了叩开知识宝殿的金钥匙。如何执掌好这把金钥匙？现实给广大的人民教师和各级教育工作者提出了新的课题。

党的十一届三中全会以来，我国的高等教育呈现出一派蒸蒸日上、欣欣向荣的喜人局面，教育在社会主义现代化建设中的地位和作用，日益被人们所重视。《中共中央关于教育体制改革的决定》，又进一步规划了我国教育事业发展的宏伟蓝图。加强高等教育行政管理学的研究，不断提高行政管理水平，科学地管理社会主义教育事业，是历史赋予我们的重任，是培养一代“有理想、有道德、有文化、有纪律”的共产主义新人的需要。

高等教育行政管理学，是以研究高等教育自身的发展规律为基础，以高等教育的系统管理为对象，遵循理论联系实际的原则，从宏观和微观两个方面，对高等教育行政管理的客观规律，进行系统探讨的一门科学。

第一节 高等教育行政管理的历史发展

高等教育行政管理是管理科学的一个特殊领域，是高等教育理论和社会管理原则相结合的一门社会科学。有高等教育的存在，就有高等教育行政管理的存在。高等教育各部门、各单位只有在统一的管理之下，通过计划、组织、指挥、协调、控制等基本管

理职能，有效地利用人力、物力、财力诸种要素，促进它们和谐、协调、顺畅地进行密切配合，才能发挥最高效率，达到预期的目标。正如马克思所说：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥。”^①

高等教育行政管理是伴随着高等教育的发展逐步完善的。

我国的高等教育历史悠久，在世界教育史上居领先地位。如果从殷周时代的大学算起，我国在公元前十五、六世纪就有了大学；如果从春秋战国各个学派的私学算起，我国在公元前五世纪末至公元前三世纪就有了许多私立大学；如果从汉武帝设立太学算起，我国在公元前124年便有了较为正式的大学。^②随着大学的产生，相应的行政管理亦随之产生。中国古代高等教育行政管理的理论及其实践虽还缺乏系统的研究和总结，但从《诗经》、《左传》、《礼记》、《吕氏春秋》、诸子著作及官修史书中仍可见到有关古代大学管理的记载。孔子、墨子是最早私立大学的创立者；荀子曾三次担任齐国“稷下学宫”的祭酒（相当于大学校长）。稷下学宫还制订出了有名的学则《弟子职》（依郭沫若、闻一多等说）。《礼记·学记》是世界上的第一部教育学专著，较系统地总结了先秦儒家办教育的经验，也论及了早期大学的管理问题，如提出了学校的层次体系、招生办法和开学、作息时间的安排以及学生管理的思想和观点。

公元前124年，汉武帝刘彻采纳董仲舒等人的建议，兴太学置博士弟子员，正式设立官办大学。王莽辅政时，太学校舍达万区，能容纳万余名学生。东汉时光武帝刘秀在洛阳立太学，进一步完善了太学行政管理，修内外讲堂、太学博士舍，还亲自视察太学，奖励教学卓有成效的教师。东汉以后，学校类型增多，有太学、国子学、鸿都门学、贵胄学、儒学、玄学、史学、文学等高等学校，高等教育行政管理体制初步完善。唐宋以后，又增设

① 《马克思恩格斯全集》第23卷第367页。

② 熊明安：《中国高等教育史》第1页，重庆出版社1982年第1版

了律学、算学、武学、医学、画学等专门大学，还招收来自边疆少数民族的学生和邻国朝鲜、日本、琉球的留学生，高等教育的组织形式及管理制度进一步完善。从隋文帝时开始设置中央教育行政部门，任免教育行政长官，创立科举制度，建立行政管理系统和管理制度，对学校设置、经费来源、教师选拔、教师职责、教师待遇、学生招收、学生考勤、成绩考查、学籍管理、毕业授官等都有详细的规定。此后，历代相沿成习。

鸦片战争以后，国门洞开，一部分志士仁人为了发奋图强，主张办“洋务”，兴“西学”，创立了学习“洋文”、“洋枪”、“洋炮”、“洋机器”的专门学校，同时注意派遣学生到英、德、法、美、日等国游学。在高等教育的管理上，吸收了国外的一些先进管理经验，拟订出了新学校的教育制度。光绪三十一年（1905年）在中央设立清朝政府最高教育行政机关——学部，并将原国子监并入，内设实业司，分管实业教务，还设有视学官，轮流视察全国各省；学部还委派官员兼理编译图书、学制调查，督理京师学务事宜。

民国时期，民国政府公布了新的教育宗旨，颁布了《大学令》、《专门学校令》、《师范教育令》、《大学教育规程》等高等教育法令。从南京国民政府成立到覆灭的20年间，对高等教育严加控制，高等学校内部的行政管理亦逐步加强：第一，设置与聘任各高等学校行政负责人；第二、加强对教师的管理与控制；第三、加强对学生的管理和控制等。

高等教育管理的发展趋势是共同的，因此，研究我国高等教育管理，还必须了解并探讨世界高等教育管理的发展。在国外，近代大学是随着资本主义萌芽而产生，随着资本主义社会的发展而发展的。欧洲早期大学控制在教会手中。夸美纽斯的《大教学论》对学制、班级编制、放假、招生考试、课表、教学秩序等教育管理问题，进行了全面论述。中世纪以后，欧洲大学较早地实行奖学金制度，增设近代科学专业及提高教师待遇，加强图书和

实验室的建设。美国宪法规定,“联邦没有管理教育权,教育由各州专管。严格地说,五十个州没有独立的教育行政和财政制度。”^①英国则由教育科学部及其大臣管理不列颠的大学、学术和文化。此外,还设有大学补助金委员会。英国政府不直接设置和管理大学,只提供大学总经费80%的补助;地方教育机关负责设置大部分的初等、中等学校及大学以外的大多数高等、继续教育机构。日本新制大学的实施,是在美国教育使节团报告书的建议下进行的。日本政府有批准大学的权力,反对对大专学校实行控制,实行师范教育改革,建立四年制大学,将旧制大学原封不动地过渡到新制大学,并将专门学校直接升格为大学。战后日本高等教育有大学、短期大学和高等专科学校三种,在大学的基礎上还设研究生院。大学与短期大学均开设函授部和夜校部,使之充分发挥师资和设备的作用。

高等教育行政管理发展到现在,已作为一门独立的学科从教育学、高等教育学、管理学、行政管理学中脱胎而出,自立门户,成为一种与心理学、人才学、行为学、经济学、社会学、卫生学、统计学、会计学、人口学等学科有着紧密联系的交叉科学。它起源于19世纪末、20世纪初;20世纪50年代以后,高等教育行政管理学在国外日益趋于理论化、系统化。在我国,高等教育行政管理方面的早期著作多从国外翻译而来。我国学者的高等教育行政管理的论述,多夹杂在普通教育行政管理学之中,如夏承枫的《现代教育行政》、罗廷光的《教育行政》等。民主革命时期,我党领导的苏区不仅有教育行政方面的读本,有关学校还开设了教育行政方面的课程。建国以后,我国高等教育行政管理积累了丰富的经验,制定了许多行之有效的政策和法令文献。党的十一届三中全会以后,对于高等教育行政管理理论问题和实际问题的研究,越来越普遍地引起人们的重视。

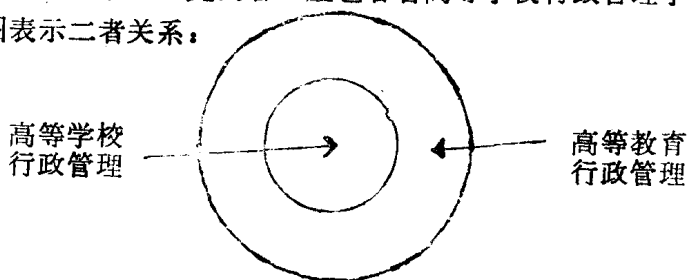
① 《教育行政与学校管理》第1页,人民教育出版社1982年版。

第二节 高等教育行政管理学的研究 对象和任务

一、高等教育行政管理学的研究对象

高等教育行政管理学研究的范围很广。高等教育的行政管理，包括两方面的意思：一是国家和地方政府中高等教育行政管理部门对高等学校的管理；二是高等学校内部的行政管理。对前者的研究称为高等教育行政学或高等教育管理学；对后者的研究称为高等学校行政学或高等学校管理学。从广义的角度理解，高等教育管理学包括高等学校管理学。

当前，学术界对高等教育行政管理学研究对象问题存在着两种意见：一种意见认为，高等教育行政管理学从宏观上来说，是研究国家高等教育管理部门对普通高等教育和成人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和成人高等学校的行政管理工作。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行政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。我们认为，尽管高等学校行政管理学研究的界限主要划在学校内部，立足点在学校范围内，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。可用下图表示二者关系：



由图可见，二者不能机械地分开，在实际中也不可能分开。因为