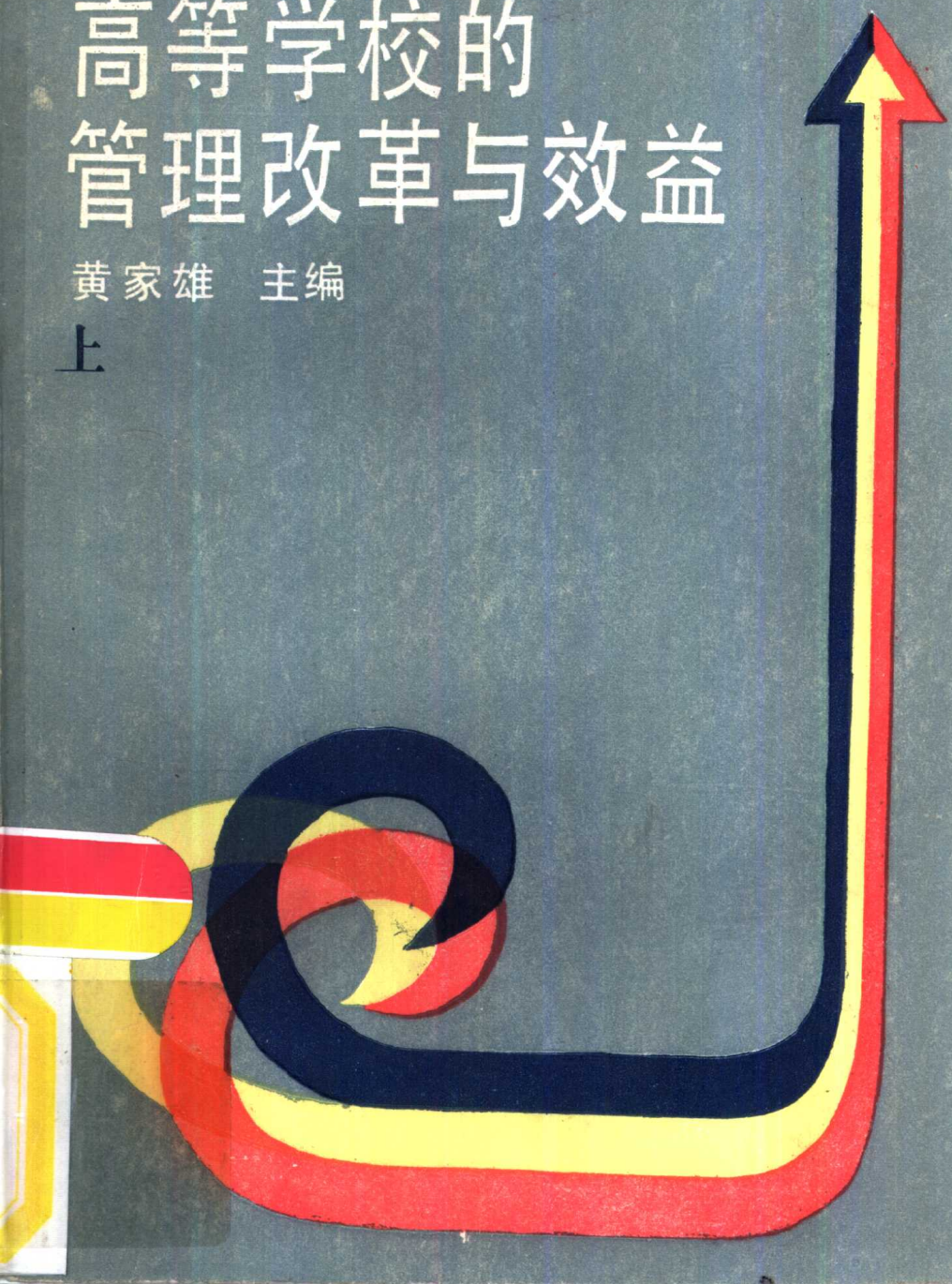


高等学校的 管理改革与效益

黄家雄 主编

上



高等学校的 管理改革与效益

(上册)

主 编 黄家雄

北 京 出 版 社

高等学校的管理改革与效益

(上册 下册)

Gaodeng Xuexiao De Guanli Gaige Yu Xiaoyi

主 编 黄家雄

*

北 京 出 版 社 出 版

(北京北三环中路6号)

人民交通出版社印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开本 21.75印张 484,000字

1989年5月版 1989年5月第1次印刷

印数: 1—8,000

书号: ISBN 7-200-00872-9/G·379

定 价: 8.00元

前 言

科技的发展，经济的振兴，社会的进步，都取决于劳动者素质的提高和培养大量合格人才。

当今世界发达国家的实践证明，智力投资是经济效益最高的一种投资。今天的教育就是明天的生产力。百年大计，教育为本。我国要迎接世界新技术革命挑战，必须把发展教育事业放在突出的战略地位。现在，我国与发达国家之间在技术和经济上的差距，主要差在人的科学文化水平上。要发展我国的科学技术事业，振兴中华，就要培养大批适应社会发展需要的合格的各类专门人才。高等学校是培养人才的重要基地。然而，高等教育事业，又是一项单位成本递增的事业。在当前和今后一个相当长的时期，国家财政承受能力有限，投资不足，教育经费紧张仍将是制约高等学校发展的首要因素。如何解决这种供与需的矛盾？既要靠国家逐年提高教育投资比例，也要靠高校自己充分挖掘人才、科技和仪器设备等各方面的潜力，从提高效益上找出路。因此，我们必须从理论和实践上努力探索如何以较少的人力、物力、财力，获取尽可能大的投资效益。

我国正处在社会主义的初级阶段，生产力水平不高，财政比较困难。可是，有不少高校，一方面感到教育经费严重短缺，另一方面却又大手大脚地办学校，管理水平比较低。在人员编制上，机构臃肿、干部超编、师生比例不合理、人浮于事。近几年，国家每年给高等学校增加的经费，几乎全

部用于增加人员发放工资及其他个人费用。此外，许多新建学校师资又严重缺乏，影响教学质量。在办学过程中，不注意经费使用的经济效益与社会效益；在经费预算开支上，铺张浪费现象相当严重。有些学校讲豪华、摆阔气，存在着仪器设备积压和使用效率低、效益差的现象。在校舍建筑中，有些学校追求高标准，讲雄伟、壮观。我国高校的消费水准有时比世界发达国家的高校还要高。在专业设置与招生计划方面，不少学校脱离我国社会主义建设事业发展对各类人才的需要，带有盲目性，不仅占用了大量教育投资，而且使某些毕业生一毕业就得改行，学非所用，造成人才培养上的极大浪费。在改革中解决这些问题的同时，也就挖掘出了高校本身的潜力。

高等学校必须遵循教育规律和经济规律，与我国经济的发展相适应，并为之服务。我国高等学校的投资效益与世界发达国家差距很大。近几年来，由于引入竞争机制，投资效益虽然逐年有所提高，但总体上还很不理想：不仅没有缩小与发达国家高校的差距，也没有达到我国历史最好水平。如何通过深化改革，引入竞争机制，提高经济效益，是摆在高等学校面前的一项重大而艰巨的任务。

本书是在高校深化改革、引入竞争机制的形势下完成的。它以改革为主线，以人、财、物为内容，认真研究和深入探讨了高等学校各项管理制度改革的途径、方法与措施，从微观方面探索了如何提高学校的整体效益和分项(分部门)的社会、经济效益。

改革是为了效益。探索改革与效益的规律性，需要我们深入研究，反复认识。我们希望这本专著能引起读者广泛讨论，以推动高等教育事业的健康发展和教育质量的不断提高。

本书分上下册，黄家雄任主编，阎达五任名誉主编。黄家雄拟写了大纲并具体负责组织、修改和统稿工作。书中各章的执笔人分别是：第一章：黄家雄（北京联合大学）；第二章：邸鸿勋、叶齐炼（中央教育行政学院）；第三章：黄家雄；第四章：阎达五（中国人民大学）、王耕（北京大学）；第五章：王世新、薛茗茗（辽宁大学）；第六章：张世瑾、孙云志、李振凤（南京大学）；第七章：解新民（湖南师范大学）；第八章一至六节：吴芝祥（北京师范学院），七节：黎文珠（中国人民大学）、王耕；第九章：王宗俊（北京师范学院）；第十章：关毓麟（大连理工大学）、叶迪群（东北工学院）。第十一章：瞿振元、张德（清华大学）、许贵才（北京联合大学）；第十二章：王玉昌（北京联合大学）；第十三章：黄冬有、毕兰芝（中国人民大學分校）、谢林（北京经济学院）、张晓燕（北京大学分校）；第十四章：杨炯（北京大学）、王耕；第十五章：石松（北京联合大学）；第十六章：谢坚诚、张才、朱蒙狄（苏州大学）；第十七章：沈樑（清华大学）；第十八章：冒顺安、李子安（南京师范大学）；第十九章：王生彦、陈杰瑶（陕西师范大学）；第二十章：黄家雄。

本书在编写出版过程中，得到了北京联合大学领导和中国教育经济研究会、北京教育财政（财务）学研究会、全国作文三级训练联合体、北京出版社、交通部印刷厂等单位的大力支持，在此我们表示衷心感谢。

编 者

1988年10月

名誉主编：阎达五

主 编：黄家雄

编 委：杨 嫻 邱鸿勋 王世新

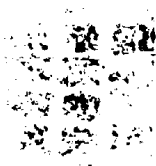
张世瑾 谢坚诚 关毓麟

王生彦 王玉昌 许贵才

瞿振元 冒顺安 黄水惠

黄冬有 王志勋 吴芝祥

王 耕



目 录

前 言	(1)
第一章 概论	(1)
第二章 校长负责制与效益	(21)
第三章 干部人事制度的改革与效益	(69)
第四章 教育成本研究	(113)
第五章 预算管理改革与效益	(151)
第六章 助学金制度的改革与效益	(209)
第七章 物资财产的管理改革与效益	(229)
第八章 后勤管理的改革与效益	(261)
第九章 校医院的管理改革与效益	(315)
第十章 基建投资的管理改革与效益	(333)

第 一 章

概 论

党的十三大报告指出：现代科学技术和现代化管理是提高经济效益的决定因素，是使我国经济走向新的成长阶段的主要支柱。要迎接世界新技术革命的挑战、发展我国的科学技术事业、振兴经济，就需要提高全民族的科学文化素质，需要有大批合格的专门人才。而人才的培养，全民族科学文化素质的提高，需要几十年乃至上百年坚持不懈的努力。我们要下决心抓好教育事业，坚持教育为社会主义现代化建设服务的方针。

我国和世界发达国家在技术和经济上的差距，主要差在人的科学文化水平上。目前，在我国，大学生绝对数量虽然不少，但占全国人口的比例却很低。在美国每20人中有一个在校大学生；苏联、日本是每50人中有一个在校大学生；我国只有千分之一点儿。在我国1800万专业人员中，有不少人在行政机关工作，自然科学技术人员只有860万人；而日本、苏联都在2000万人以上。我国这860万人中，绝大多数又集中在大城市、大单位、大企业，工作在生产第一线上的很少，乡镇企业更少。我国有8亿农业人口，农业科技人员只有32万，平均每万人口中只有科技人员4名，平均每万亩耕地只有2名。据统计，全国每160个乡镇企业，才能平均分到一名科技人员。目前，我国高级人才中，高级技工更是奇缺。在

苏联，高级技工占职工总数的比例为29%，日本是32%，美国是38%，我国只有2%。世界经济发展实践证明，要实现科学技术和管理的现代化，必须使整个经济建设切实转到依靠科学进步和提高劳动者素质的轨道上来。社会要发展，国家要强盛，教育是基础，科技是关键。经济要发展，教育必先行。

第一节 高等学校的发展与效益

一、我国高等学校的发展情况

党的十一届三中全会以来，我国高等学校有了很大发展。1965年，全国有普通高等学校434所；1977年以来，除了44所恢复的高等学校外，新建了564所普通高等学校，特别是最近几年新建高等学校较多：1983年新建高等学校90所，1984年新建高等学校97所，1985年新建高等学校114所，1986年以后又新建高等学校47所。目前我国已有普通高等学校1063所。从招生数量看，1965年为16.4万人；1977年恢复高等学校招生时，招生数为27.3万人，1980年为28.1万人，1984年为47.5万人，1985年为61.9万人，1987年为62万人。高等学校在校学生1965年为67.4万人，1980年为114.4万人，1984年为139.6万人，1985年为170.3万人，1987年为196万人。

为了适应我国四化建设对人才的急需，国家还较大幅度地增加了高等学校经费，保证了高等教育事业的发展。1978—1985年八年间，高等学校经费平均每年增长21.7%；高等学校经费占教育事业费的比重，也由1977年的14.6%提高到1985年的19.6%；每个学生每年的平均经费开支，由1977年的1648元提高到2477元，增长50.3%。近三年，高等学校

经费又有提高。

十年间，我国高等教育事业的发展是尽人皆知的。尽管如此，我国高等教育事业的发展仍远远落后于社会主义现代化建设事业发展对培养人才的需要。

由于高等学校的数量越来越多，结构布局不尽合理，再加上历史欠帐较多和物价上涨等因素，教育经费的缺口仍然较大，各高等学校均感到经费不足。随着经济的发展和效益的提高，教育经费要超前增长，逐步提高教育经费的总水平，这是确定无疑的。为了缓解教育经费的紧张，国家还制定政策，争取多渠道筹措办学资金，并采取积极措施，鼓励社会力量集资、捐资办学。

回顾历史，总结经验，今后国家对高等学校的投资，必须在宏观上加以控制。要在进一步深化教育改革中，确定合理的高等教育布局，要加强对高等教育经费的使用和管理，提高高等教育投资的宏观效益。目前，我国高等教育已有一定的规模，在今后一段时期内，发展的重点不是数量，而是如何提高教育质量，要积极调整层次与结构。《中共中央关于教育体制改革的决定》指出：今后高教着重加快发展专科教育，要走老校改革、扩建挖潜、联合发展的道路，近期内一般不建新校。这是完全必要的，是认真总结近十年来我国高等学校发展的经验的重要决策，是保证高等学校健康发展的积极有效的措施。

当前，在国家教育经费不可能增加很多的情况下，要动员各方面的力量，采取多种办学方式，发展教育，开发智力。要注意提高教育的效能和质量，根据社会生产的需要调整教育结构，除了抓好正规教育，更要抓好各种成人教育和职业培训，使高等学校为国家造就一批又一批素质优

良、纪律严明、具有实干精神的各类专业人才。

二、高等学校的发展与效益

党的社会主义初级阶段理论的基本思想是：第一，我国社会已经是社会主义。我们必须坚持社会主义原则，而不能背离它。第二，我国的社会主义社会还处在初级阶段。我们从事一切工作，都必须从这个实际出发，而不能超越这个阶段。正确的思想路线是正确的政治路线的基础。党的社会主义初级阶段的基本路线，是马克思主义和中国实际相结合的产物，它体现了实事求是的精神。实事求是，解放思想，就是要求我们尊重客观规律，认识客观规律，按照客观规律办事。恩格斯说过，自由是对必然的认识。人们认识了必然，认识了客观规律，才能得到自由，思想才能真正解放。发展我国社会主义高等教育事业，是一项极其艰巨复杂的伟大事业。目前，我们对社会主义高等教育事业发展的规律还知之较少，认识不深，我们对高等学校的许多具体的方针、政策、理论等还需要在实践中检验，在改革中修正、补充、发展。我们要破除传统观念，不能把书本上的个别结论当作教条来束缚自己的手脚，也不能把目前在局部范围的实践中获得某些成效或个别学校改革中取得的经验，看成适用于一切院校的完美无缺的模式。

当前，我国高等学校的改革正在进行，既没有现成的经验可以借鉴，也不能照搬世界发达国家高等学校发展的经验与做法。我们要按照我国的国情面对现实，承认现实，认识现实，分析现实，努力去改变现实。目前，我国高等学校发展中的最大现实是什么？一句话，就是效率与效益问题，这是一切问题的根本。

（一）从数字看效益。目前，我国高等学校的投资效益

是比较低的。1984年我国普通高等学校有902所，平均每所1547人，其中500人以下的学校204所，占22.6%；500—1500人的学校415所，占46%；1501—3000人的学校180所，占20%；3001—5000人的学校64所，占7.1%；5000人以上的学校仅有39所，占4.3%。在902所高等学校中，本科高等学校547所，平均每所在校生1842人；专科学校，职业大学355所，平均每所在校学生1092人。从专业点平均拥有学生人数看，1984年全国普通高等学校有9126个专业点，平均每个专业点为153人。1983年全国有9112个专业点，其中本科6129个，专科2983个，平均每个本科专业点在校学生为151人，每个年级是38人，平均每个专科专业点在校学生是90人，每个年级为30人。这几年虽然进行了调整，但根本状况并没有多大改变。

以上低效益的情况在国外是少有的，与世界一些发达国家相比，1981年苏联高等学校平均在校学生为6000人；美国为4000人；1983年联邦德国高等学校全日制在校学生，平均每所6000人；日本四年制大学，平均每所在校学生为4000人。如果我国高等学校平均在校学生逐步扩大到美国、日本的水平，全国现有普通高等学校在校生可达到400万人，比现有196万人翻一番。

(二)从师生比例看效益。我国高等学校教育经费使用中的严重浪费和低效益，表现在高等学校中教职工与学生的比例极不合理。据联合国教科文组织提供的资料，目前世界上教师与学生的比例，其平均数是1:14。美国大学师生比例是1:20，日本大学师生比例为1:19。我国师生比例是1:5，大大低于世界平均水平。我国高等学校教职工与学生的编制比例，1952年为1:2.64，1957年为1:2.84，1965年为1:2.03，

1980年为1:1.81, 1984年为1:1.74。现在按国家教委规定的比例应该是1:3.3, 而实际上只有1:1.6。我国高等学校教职工与学生比例之低, 在世界上是罕见的。目前我国高等学校平均每一教师担负的学生数, 不仅远远低于世界发达国家, 也低于自己的历史水平。由此可见, 我国高等学校如何挖掘教师潜力, 加快教育事业的发展, 提高高等学校投资效益, 是大有文章可做的。

目前, 出现一种矛盾现象, 一方面高等学校普遍超编, 国家每年给高等学校增加的经费, 几乎全部用于增加人员发放工资及其他个人费用。另一方面许多新建的高等学校师资又严重缺乏, 具有高级职称的教师更是奇缺。有的新建学校兼职教师高达50%以上, 因此教学质量得不到保证。

(三) 从办学形式看效益。我国高等学校办学形式单一, 也是影响教育投资效益的重要原因之一。

目前我国高等学校有三种办学形式: 一是全日制普通高等学校, 二是夜大学, 三是函授。虽然这三种形式并存, 但夜校和函授的学生比重太小, 只占22.5%, 不到我国高等学校学生总数的三分之一。而在苏联, 夜校和函授学生占43%; 在美国, 占40%。很明显, 我国所占的比例过小, 不仅影响社会效益, 也影响经济效益。

(四) 从基本建设投资看效益。我国高等学校基本建设缺乏科学管理, 也是造成教育投资效益不高的重要原因之一。

目前, 我国高等学校已有校舍面积6700万平方米, 基本上达到国家规定的每个学生96—144平方米的定额要求。但是高等学校仍然感到校舍紧张, 为什么会出现这种情况, 原因是多方面的: 一是高等学校生活用房, 尤其是教职工住房,

由于历史欠帐在短时期不能满足需要，所以有些学校的教职工长期占用教学用房，造成教学用房紧张。目前高等学校教职工住房也成为社会问题，在短期难以解决，有待于住房制度改革办法的落实与实施。二是高等学校在住房管理上存在一系列问题。有些学校教职工多占住房；有的调出学校，房子收不回来；有的家里双职工都想依靠学校一方解决；有的是一家老少几代，把住房矛盾全部推给学校；在住房分配上，还有不正之风等。对于这些问题，学校没有切实可行的措施和办法。三是我国大学生住房免费，因此，寄宿住校学生很多，走读生很少。有些学生家住学校附近，也住在学校，给学校增加住房和其他生活方面的困难。据了解，在国外大多数大学生是走读。苏联走读大学生占53%，日本东京大学走读生占52%。四是我国高等学校基本建设缺乏长远规划，建房不配套，因此不适应高等教育事业发展的需要。以上都是造成高等学校校舍紧的原因，也是投资效益不高的具体反映。

（五）从毕业生看效益。从大学毕业生的情况看，高等学校不少专业的设置与招生计划脱离我国社会主义建设事业发展对各类人才的需要，带有一定的盲目性，不仅占用了大量教育投资，而且造成大学中的某些专业毕业生“过剩”，而有些专业又远远不能满足社会实际需要，再加上长期来我国大学毕业生分配和干部人事制度管理上的某些弊端，导致一些专业的大学生一毕业就要改行，造成人才培养上的极大浪费。据1979年统计，三十年来，我国高等农业院校培养的毕业生共73万多人，实际留在农业第一线的只剩下25万人，改行率高达65.7%。据一些企业统计，大学毕业生学非所用、转业改行的高达20%以上。据悉，1987年全国被用人单

位退回过的大学生达5000人之多。

教育事业，特别是高等院校的教育事业，是一项单位成本递增的事业。目前，我国正处在社会主义的初级阶段，生产力不高，经济比较落后，高等教育事业也不够发达，要把高等学校的教育事业搞上去，做到多出人才，出好人才，多出科研成果，无论在当前或今后一个相当长的时期内，国家财政上承受能力都有限。高等教育事业的发展与投资不足的矛盾，将会长期存在，经费紧张将是制约高等学校发展的首要因素。因此，除了国家和社会各方面的努力外，各高等学校自己也必须下功夫从理论与实践上，积极研究与探索如何以较少的人力、物力、财力，取得尽可能大的投资效益与社会效益。

第二节 深化改革以适应商品经济发展

一、改革必须适应商品经济的发展

我国生产力水平不高，是一个贫穷的社会主义国家。可是我们有不少高等学校一方面感到经费紧张，另一方面却大手大脚地管理学校。目前，我国高等学校管理水平是很低的：人员超编，设备积压、使用率低、损失浪费严重。说到底，这是由吃国家“大锅饭”造成的问题。长期以来，高等学校单纯伸手向国家要钱，而在办学时又不注意经费使用的经济效益与社会效益。教职工吃学校的“大锅饭”，这种状况，影响了教职工工作积极性和聪明才智的充分发挥，工作效率很低。社会用人单位吃国家和学校的“大锅饭”。国家和学校免费向用人单位分配大学毕业生的政策，鼓励了用人单位只管伸手要人，不考虑人才积压的浪费。大学生吃国家和学

校的“大锅饭”。学生一迈入大学校门就由国家统统包下来，免费注册，免收住宿费、水电费、享受公费医疗，还有80%以上的大学生享受助学金，致使许多大学生缺乏学习动力。

社会主义初级阶段，实行的是有计划的商品经济体制。高等学校应以自身的改革适应商品经济发展的需要，商品经济的发展也在催促着高等学校改革的步伐。商品经济要求高等学校适应价值规律。例如，商品经济的发展，必然要出现劳务市场。社会对人才的需要，将在很大程度上需要劳务市场来调节。“大学毕业生分不出去”，“研究生毕业没有地方去”，已成为唤醒高等学校加快改革的警报。高等学校多少年来第一次产生了危机感。它面临着严峻挑战。

其实，随着我国社会主义现代化建设高潮的兴起，城乡经济体制改革的不断深入，各行各业对专门人才的需求量将会大大增加。我国的大学毕业生、研究生不是多了，而是远远不够。据统计，我国培养的500多万大学毕业生在全国1亿多职工队伍中，仅仅占百分之零点几。据1982年全国人口普查统计，有大学以上文化程度者只占人口总数的0.44%，加上1982年以后毕业的大学生人数，也不到0.6%。在苏联，目前已有1500多万大学毕业生，占职工队伍总数的10%。据悉，1988年全国有大学毕业生46万人，但全国共申报需要毕业生数为70多万。北京市属院校有毕业生6000人，而市属单位的需求量是9000多人。煤炭部今年需求量是1.3万人，部属院校只有毕业生7000多人。农牧渔业部所属院校毕业生近7000人，需求量是1万多人。以上需求量还不包括全国农村和为数众多的乡镇企业迫切需要的各类专门人才。为什么会出现既需要又“过剩”的矛盾现象？这是因为我国高等教育