

成人高等教育

管理



李祖培

毛添玉 编

高等教育出版社

CHENGREN GAODENG JIAOYU GUANLI



成人高等教育管理

李祖培 毛添玉 編

高等教育出版社

内 容 提 要

本书是为适应我国大力发展成人高等教育的需要而编写的。全书共分十五章，前九章集中介绍了成人高等教育的布局、结构、专业设置、领导体制、管理机构、管理干部、发展规划编制与管理、教学管理、教学条件、师资队伍建设和管理、思想政治工作管理工作管理及学生管理；后六章对职工大学、夜大函授、电大、管理干部学院和自学高等教育的地位、特点、管理内容与方法分别进行介绍，有的部分还以附录方式介绍了一些管理实例，力求做到理论联系实际。

本书可供从事各类成人高等教育工作的各级领导干部、管理人员和教师参考，并可作为培训成人高等教育管理干部的教材。

成人高等教育管理

李祖培 毛添玉 编

*

高等教育出版社出版

新华书店北京发行所发行

河北省香河县印刷厂印装

*

开本 850×1168 1/32 印张 12.375 字数 299 000

1988年10月第1版 1988年10月第1次印刷

印数 0001—1,700

ISBN 7-04-000258-2/G·19

定价 3.55 元

前 言

《中共中央关于教育体制改革的决定》中明确指出：“党的十二届三中全会关于经济体制改革的决定，为我国社会生产力的大发展，为我国社会主义物质文明和精神文明的大提高，开辟了广阔的道路。今后事业成败的一个重要关键在于人才”。我们要解决人才问题，就必须坚定地贯彻执行“教育要面向现代化、面向世界、面向未来”的方针，在努力办好普通高等教育的同时，使成人高等教育有一个较大的发展。

当前，在成人高等教育的发展中，需要解决的问题很多，而主要的是搞好各项改革，切实加强科学管理。为此，我们编写了《成人高等教育管理》一书。其目的在于为广大从事成人高等教育工作的管理干部，提供一部参考教材，以便更好地做好成人高等教育的管理工作。

本书共分十五章，各章的执笔人是：第一、七、十一、十五章李祖培；第二、四、十二章荣恒山；第三、十章赵文明；第五章刘云翔；第六、八、十三、十四章毛添玉；第九章张利朋。

本书在编写过程中，得到了辽宁省高教局副局长、辽宁省高教学会副会长陶增骈，辽宁省高教学会副会长赵文明，沈阳师范学院教育科研所所长李放、刘云翔教授，辽宁省高教研究所副所长邓晓春等同志的关怀、支持和指导，其中赵文明和刘云翔同志还参加了有关章节的编写工作，在此一并表示感谢！

1986年3月，全部书稿撰写完后，曾在《冶金高等教育研究》（内部刊物）上发表，普遍征求各类成人高等学校及其主管部门的意见，然后做了较大的修改，并增加一些实例。鉴于我国成人高

等教育正在改革、发展之中，加以我们的实践经验和认识水平所限，书中一定会有很多遗漏、不妥之处，诚恳地期望广大读者提出宝贵意见，以便进一步修改，使它日臻完善。

李祖培

1986年10月于沈阳

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 成人高等教育管理学研究的对象、性质和任务	(2)
第二节 成人高等教育的特点、地位和作用	(10)
第三节 成人高等教育的管理原则	(18)
第四节 成人高等教育的管理方法及其研究	(39)
第二章 成人高等教育的布局、结构与专业设置	(45)
第一节 成人高等教育的布局	(45)
第二节 成人高等教育的结构	(56)
第三节 成人高等教育的专业设置	(66)
第三章 成人高等教育的领导体制、管理机构与管理干部	(73)
第一节 成人高等教育的领导体制	(73)
第二节 成人高等教育的管理机构	(82)
第三节 成人高等教育的管理干部	(87)
第四章 成人高等教育发展规划的编制与管理	(94)
第一节 编制发展规划的意义	(94)
第二节 编制发展规划的指导思想和基本原则	(99)
第三节 编制发展规划的过程、内容及其管理	(105)
第五章 成人高等教育的教学管理	(116)
第一节 成人高等教育的教学计划管理	(117)
第二节 成人高等教育的教学过程管理	(126)
第三节 成人高等教育的教学质量 管理	(136)
第六章 成人高等教育的教学条件建设与管理	(148)
第一节 教材建设与管理	(149)

第二节	图书资料建设与管理	(155)
第三节	实验教学条件建设与管理	(161)
第四节	电化教学手段建设与管理	(165)
第七章	成人高等教育的师资队伍建设和管理	(174)
第一节	成人高等教育师资队伍的基本要求	(174)
第二节	成人高等教育师资队伍的培养与提高	(177)
第三节	成人高等教育师资队伍的管理	(183)
第八章	成人高等教育的思想政治教育工作管理	(193)
第一节	思想政治教育工作管理的重要意义	(193)
第二节	思想政治教育工作管理的主要任务和内容	(196)
第三节	思想政治教育工作管理的基本原则	(205)
第四节	思想政治教育工作管理的机构和队伍	(210)
第九章	成人高等教育的学生管理	(214)
第一节	成人高等教育学生管理的任务和原则	(214)
第二节	成人高等教育学生管理的主要内容和方法	(219)
第三节	成人高等教育学生管理的组织实施	(234)
第十章	职工大学的管理	(252)
第一节	职工大学的特点	(252)
第二节	职工大学的性质与任务	(256)
第三节	职工大学的管理	(260)
第十一章	夜大学和高等函授教育的管理	(274)
第一节	夜大学和高等函授教育的性质和任务	(275)
第二节	夜大学的管理	(277)
第三节	高等函授教育的管理	(283)
第十二章	广播电视高等教育的管理	(304)
第一节	广播电视高等教育的特点和性质	(304)
第二节	广播电视高等教育各级组织及其任务	(307)
第三节	广播电视高等教育的管理内容和方法	(316)
第十三章	管理干部学院的管理	(333)

第一节	管理干部学院的特点与性质	(333)
第二节	管理干部学院的任务与类型	(338)
第三节	管理干部学院的管理内容与方法	(342)
第十四章	自学高等教育的管理	(352)
第一节	自学高等教育的地位与作用	(352)
第二节	自学高等教育的性质与特点	(355)
第三节	自学高等教育的管理内容与方法	(359)
第十五章	国外成人高等教育的发展趋势和借鉴	(368)
第一节	国外成人高等教育的发展趋势	(368)
第二节	对我国开展成人高等教育的借鉴	(377)
编后语	为成人高等教育管理现代化而奋斗	(385)

第一章 总 论

我国的高等教育事业，历来坚持“两条腿走路”的正确方针，在认真抓好普通高等教育的同时大力发展成人高等教育。可以预料，随着我国经济体制改革的不断深入，国民经济的迅速发展，成人高等教育这条腿必将日益茁壮起来。党的十二大把教育列为我国经济发展的三大战略重点之一，把智力开发放在突出的重要位置。赵紫阳总理在第五届全国人民代表大会第一次会议上所做的《政府工作报告》中进一步提出：“采取广播电视大学、函授大学、夜大学、管理干部学院、教师进修学院等多种形式发展高等教育”，这方面的招生人数五年后增长2.8倍；并明确指出：要从政策上、组织上采取措施，创造条件，鼓励自学成才，有计划地轮训中青年干部，壮大各方面的专家队伍。可见，党中央、国务院对办好成人高等教育寄予多么大的期望，赋予多么重要的任务。因此，开展成人高等教育管理的理论和实践的研究，逐步建立成人高等教育管理这门学科的科学体系，并使它作为教育科学中的一门独立的应用学科而存在，这对于办好成人高等教育，指导成人高等教育的发展，提高民族素质，多出人才、出好人才，加快我国社会主义现代化建设的进程，具有十分重要的战略意义。

第一节 成人高等教育管理学研究的 对象、性质和任务

一、成人高等教育管理学的对象

成人高等教育，一般是指利用脱产、半脱产和业余时间对18岁以上的成年人进行的高等教育。它的范围包括职工高等教育、农民高等教育、干部高等教育和非在业成人的高等教育。成人高等教育管理学就是研究成人高等教育管理和领导的一门学科。它来源于成人高等教育管理和领导工作的实践，并指导、应用于实践。

成人高等教育管理学是教育学的一个分支，它以成人高等教育的系统管理为对象，根据理论与实际相结合的原则，研究成人高等教育宏观和微观管理的特殊规律。这门学科，是高等教育学与现代管理学互相交叉、互相渗透而形成的一门新兴的应用学科。它是管理的一般规律与成人高等教育规律相结合的产物。高等教育学揭示了高等教育包括成人高等教育的一般规律，而管理的一般规律则是由现代管理学来阐述的。现代管理学是从企业管理发展而来的，它的研究对象是企业的生产实践，作为成人高等教育管理学应以成人高等教育的活动实践为对象。但是，现代管理理论的基本思想，即反映人类管理活动的最一般的规律，同样也适用于成人高等教育的管理。为此，我们有必要对现代管理学的形成和发展及其基本原理有一些了解，^①这样才能更好地把成人高等教育规律与管理的一般规律结合起来，自觉地按规律做

^① 参见杭州大学高等教育研究室主编的《高等学校管理基础》，第7页至56页。

好成人高等教育的管理工作。

管理学作为一门科学，它是随着近代大机器工业的产生和发展而逐渐形成和发展的。由于近代大机器工业生产始于西方，所以资产阶级学者和生产管理者较早地开始了对管理理论的研究，并进行了大量的实践，建立了管理的科学理论体系。在十八世纪下半叶与十九世纪上半叶，美国人泰罗建立了近代管理理论。实际上，近代管理理论主要是古典管理学派的理论，着重研究管理人员如何通过计划、组织、控制等来提高工作效率。这种管理理论可分为“科学管理理论”和“古典组织理论”。科学管理理论主要在于研究工人的生产过程与提高工人的劳动生产率，主要代表人物有泰罗等。泰罗于1911年出版了《科学管理原理》一书，提出：“(1)开发一门新的科学，以专门研究工人工作的每一组成部分，并以此取代昔日粗糙的经验法则。(2)科学地选择、训练、教导和培养工人，……(3)管理人员诚心诚意地与工人合作，以确保所有工作都可按照新开发的科学原理去做。(4)在管理人员和工人之间须均分工作和责任。……”泰罗的管理理论，提供了解决企业管理中两个主要环节的方法：一是怎样提高管理人员的工作效率，二是如何提高工人的劳动生产率。他还强调建立各级责任制，并实行“级差计件工资制”。他的理论成为资本主义生产管理科学的基础，被资产阶级管理学者誉为“科学管理之父”。古典组织理论，着重研究行政控制，它研究的中心问题是如何使组织机构合理化，主要代表人物有法约尔等人。法国人法约尔在1916年发表的《工业管理和一般管理》一书中提出了五种“管理要素”，即计划、组织、协调、指挥、控制，认为这是管理的基本职能。他还提出劳动分工、权力与责任、纪律、统一指挥、统一领导、个人利益服从整体利益、人员的报酬、集中、等级制度、秩序、公平、人员的稳定、首创精神和人员的团结十四项“管理的一般原则”。古典管理

学的理论综合是厄威克完成的。他认为管理是一个由计划、组织、控制三个主要职能构成的过程，并提出与三个职能相应的预测、协调、指挥三项指导原则。他还总结出管理的间接目标：秩序、稳定、主动性和集体精神。厄威克与美国人古利克合编的《管理科学论文集》(1937年出版)中，把古典管理学派有关职能的理论加以系统化，提出有名的 POSDCORB——管理七职能论。其中，P(planning)：计划；O(organising)：组织；S(staffing)：人事；D(directing)：指挥；CO(coordinating)：协调；R(reporting)：报告；B(budgeting)：预算。近代管理理论的两大流派，虽然对管理的许多基本问题作出了回答，但由于只是着重于生产过程的分析和组织控制的研究，把劳动者只当作机器(或工作)的附属物，以致让僵化的组织束缚着人们的积极性和创造性。这样，就逐步产生了现代管理学说。现代管理学说，主要是研究人群关系和分析系统工程，它不认为劳动者是孤立的，所以注意研究社会、心理的影响，注意研究激发人们创造性和积极性的方法，并且还注意用一系列科学的方法对与管理对象有关的所有方面进行系统、整体的分析，强调科学地决策，并通过计划、组织、控制等职能过程，真正解决生产和经营等问题。现代管理学说一般包括行为科学和管理科学两大学派。行为科学是本世纪五十年代产生的，以心理学、社会学、人类学为基础的一门新兴的综合性应用科学。由于古典管理学派不注意人的因素，而任何管理工作的主要对象又是人群，人们的状态决定着总的工作成效。所以，在古典管理学派发展的同时，兴起了以研究人为中心的行为科学学派。它在初期被称为“人际关系学说”，首先应用于企业管理，逐渐成为西方现代管理科学的一个重要学派。这个学派侧重分析人的行为、动机和需要三者之间的关系，研究如何充分激发人的积极性、主动性等。它所包括的主要内容有人际关系学说、需要、动机和激励的

学说、人性学说以及关于领导的学说。这个学派与古典管理学派的主要不同点在于强调“人的尊严”、“民主”和“自由”，主张逐步用“参与管理”、“目标管理”等方法，让职工有更多的机会“实现和发展自己”。管理科学学派则是在第二次世界大战后，与行为科学平行发展起来的另一个现代管理学派。这一重要学派主要是把现代自然科学和技术科学的最新成果，如各种先进的数学方法、电子计算机技术与通信技术、系统论、控制论和信息论等，广泛地运用到管理上来，形成一系列新的组织管理技术，使管理科学真正纳入到科学化的轨道。管理科学学派主要有三个重要方面：一是运筹学。它是现代管理科学的基础，其内容是一种分析的、实验的和定量的科学方法。它专门研究在人、财、物条件已经确定的情况下，为了达到一定目标，如何统筹兼顾整个活动所有各个环节之间的关系，为选择一个最佳方案提供数量上的依据。它要求能最经济、最有效地使用人、财、物力，作出综合性的合理安排，以取得最好的效果。运筹学的主要分支有：规划论、对策论、排队论、搜索论、库存论和网络模式。二是系统分析。所谓“系统”，就是指一个有机组织的整体，由两个或两个以上互相关联的“个体”或“构成体”或“次系统”所构成；存在于其外在的高级系统之内，而且具有明确的边界。任何系统都有一个整体目标与局部目标的关系，都存在它与外部系统、高级系统和内部的子系统之间的相互关系问题。“系统分析”，就是要求在研究中注意局部的目标不应与整体的目标相冲突，总系统的最优途径不一定是各组成部分的最优途径。系统分析方法的基本特点是从系统的全局出发，通过研究、分析，制定决策，进行组织管理。它的准则和步骤是：(1)必须首先弄清并确定这一系统的最终目标，同时明确每个特定阶段的中间性目标和任务；(2)必须把研究对象看成是一个整体，一个统一的系统，然后确定各局部要解

决的任务，研究它们之间和它们与总目标之间的相互关联、相互影响；(3)探求达到总体目标以及与其相联系的各局部任务可供选择的方案；(4)确定标准，对供选择的方案进行分析、比较，从中选出最优方案；(5)组织实施。三是决策科学化。当代决策理论最著名的代表人物美国西蒙教授认为计划本身就是决策，组织、控制等都离不开决策；不仅最高管理阶层要决策，而且各级管理人员都是决策者。从这个意义上讲，决策过程就是全部的管理过程。所以，西蒙认为“决策”就是“管理”的同义语。他还把决策分为常规性决策和非常规性决策两大类。一般说来，越是上层领导，遇到非常规性决策越多；越是下层管理者，则面临的绝大多数是常规性决策。目前，古典管理学派、行为科学派和管理科学派这三大学派有走向一体化的趋势，而且将朝着四个方向发展。一是继续重视对系统理论的研究，并使它以及控制论、信息论共同构成管理理论的基础；二是将重视研究现代组织结构的发展；三是对组织中的人性行为进行研究，如社会心理学、组织管理心理学等学科的研究；四是日益注意变动或革新的管理。

当前，成人高等教育管理作为一门新兴学科还正在探索、形成之中。我们极其梗概地介绍西方管理理论的形成、发展及其主要流派，对于我们研究成人高等教育管理是十分有益的。但是，在借鉴上述各流派管理理论的时候，既要注意这些管理实践和理论的社会性、阶级性，又要实事求是地吸取其中合乎规律的科学内容。我们应以我国成人高等教育管理的自身特征为依据，决不能简单地用现代管理学的研究来代替成人高等教育管理的研究。这就要求我们必须^在在马列主义、毛泽东思想的指导下，把现代管理学、高等教育学和教育心理学作为成人高等教育管理学科的专业基础理论，并注意吸收哲学、政治经济学、社会学、系统论、控制论、信息论等相关学科的知识；同时重视系统地总结我国成

人高等教育管理的经验，并上升为理论。这样，通过不断探索、实践和研究，逐步形成这个学科比较成熟的科学体系，才能建立起具有中国特色的社会主义的成人高等教育管理学。因此，我们这本《成人高等教育管理》只不过是提出建立这门学科的一个雏型而已。

二、成人高等教育管理学的性质

成人高等教育管理同普通高等教育管理一样，具有鲜明的阶级性、很强的实践性和反映客观规律的科学性。

（一）阶级性

任何高等教育管理学都是为一定阶级的政治路线和政策服务的。一定国家的政治经济制度和文化教育发展水平，也都制约着它的管理，其中也包括教育管理。所以，在成人高等教育管理中自始至终贯穿着一条依赖于社会关系的主线，也就是说，它具有鲜明的阶级性。在资本主义社会，资本主义管理的一切手段、方法，都是为它自身利益而服务的，都是榨取工人血汗的“科学制度”。整个资本主义经济管理就是以掠夺为其根本目的。尽管使用多么美丽的词藻，但也无法改变他们在管理中的阶级性。广大职工同资本家只不过是剥削与剥削、被压迫与压迫的关系，根本不会有行为科学所倡导的“真正平等”。在资本主义社会，成人高等教育管理虽然是按生产的发展和社会生活以及成人高等教育自身规律去组织整个教育过程，但也是为维护资本主义的生产关系和组织制度而服务的。我们是社会主义国家，它的成人高等教育管理，一定要维护和适应社会主义的生产关系和组织制度，实行社会主义的民主管理，运用思想政治工作的规律，调整人际关系，充分调动人们的积极性，以提高教育质量。与它相适应的管理机构、管理职能、活动范围以及工作内容和方法都应从根本上有别

于一切剥削阶级的成人高等教育管理。以此为基础建立起来的成人高等教育管理学，也必然带有鲜明的无产阶级性。因此，我国的成人高等教育管理学，不仅要与我国社会发展的客观规律相适应，认真总结成人高等教育管理的实践经验，而且必须把成人高等教育管理学的科学性与阶级性高度地统一起来，形成具有中国特色的社会主义的学科体系，更好地为我国社会主义现代化建设服务。

（二）实践性

成人高等教育管理学，作为一门应用科学，它的理论体系必须是在对实践经验的科学概括和总结的基础之上的。所以，我们必须重视总结我国建国以来成人高等教育管理的基本经验，并把大量的、具体的、乃至零散的经验加以整理，使之系统化，从中抽象出有规律性的东西，予以科学概括。同时，在成人高等教育管理学科的形成和发展过程中，都应直接地为管理实践服务，并且接受实践的检验；还应注意发现并吸收成人高等教育管理研究的最新成果，不断充实和丰富管理学的内容，促进这门学科进一步的发展。综上所述，成人高等教育管理这门学科是具有很强的实践性的。

（三）科学性

马克思曾精辟地分析管理的两重性问题。他指出：“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态，而不是表现为独立生产者孤立劳动的地方，都必然会产生监督劳动和指挥劳动。不过它具有二重性。一方面凡是有许多人进行协作的劳动，表现在各种与局部劳动无关而与工场全部活动有关的职能上，就象一个乐队要有一个指挥一样。这是一种生产劳动，是每一种结合的生产方式中必须进行的劳动。另一方面——完全抛开商业部门不说——凡是建立在作为直接生产者的劳动者和生产资料所有者之间的对立上

的生产方式中，都必然会产生这种监督劳动。这种对立越严重，这种监督劳动所起的作用也就越大。”^①列宁在谈到“泰罗制”时也曾说过：它“也同资本主义其他一切进步的东西一样，有两个方面，一方面是资产阶级剥削的最巧妙的残酷手段，一方面是一系列的最丰富的科学成就，即按科学来分析人在劳动中的机械动作，省去多余的笨拙的动作，制定最精确的工作方法，实行最完善的计算和监督制等等。苏维埃共和国在这方面无论如何都要采用科学和技术上一切宝贵的成就。社会主义实现得如何，取决于我们苏维埃管理机构同资本主义最新的进步的东西结合的好坏。”^②根据马克思、列宁的论述，成人高等教育管理学也同其他管理学科一样，一方面它有着鲜明的阶级性，另一方面也还有体现其自身发展规律的科学性。因此，在建立和发展这门学科的时候，既要注意其阶级性，更要重视其科学性，建立自己的理论体系，否则就不能称之为学科。我们要建立自己的理论体系，在借鉴国外管理理论时，一方面应注意鉴别西方资本主义管理的阶级性，另一方面应实事求是地吸取这些管理理论中合乎规律的科学内容及其新成就，使它更好地为制定我国的方针、路线、政策服务，同我们应体现的阶级性有机地结合起来。

三、成人高等教育管理学的任务

《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)中明确指出：“教育必须为社会主义建设服务，社会主义建设必须依靠教育。社会主义现代化建设的宏伟任务，要求我们不但必须放手使用和提高现有的人才，而且必须极大地提高全党对教育工作的认识，面向现代化、面向世界、面向未来，为九十年代以至下

^① 引自《马克思恩格斯文集》第25卷，第431页。

^② 引自《列宁选集》第3卷，第511页。