

GI

G46 / 3

10

高等教育行政管理

陶增骈 主编

库存书

辽宁人民出版社

高等教育行政管理

陶增骈 主编

辽宁人民出版社

一九八四年·沈阳

高等教育行政管理
Gaodengjiaoyu Xingzheng Guanli
陶增骈 主编

辽宁人民出版社出版、发行 沈阳铝镁设计研究院
(沈阳市南京街6段1里2号) 印刷厂印刷

字数: 288,000字 开本: 850×1168 $\frac{1}{16}$ 印张: 11 $\frac{1}{2}$ 插页: 2
印数: 1-10,000

1984年9月第1版

1984年9月第1次印刷

责任编辑: 刘兆伟
封面设计: 刘兴邦

责任校对: 乔木弓

统一书号: 7090·333

定价: 1.65元

(委托出版)

前 言

高等教育管理，广义地说，包括高等教育事业管理和高等学校管理两个方面，我们通常称之为高等教育的宏观管理和微观管理。有关后一方面，辽宁省高等教育学会于一九八二年编写出版了《普通高等学校管理》一书，以应我省高教战线广大管理干部的急需。然而要办好高等学校，宏观方面的科学决策具有极其重要的作用。高等学校的管理工作者不满足于掌握微观管理的规律，他们渴望了解某种程度的指导与管理高等教育事业的理论知识，以便在掌握宏观管理规律的基础上，更好地运用微观管理的理论，驾驭微观管理的规律。这是十分必要的。

党的第十二次代表大会，把教育提到社会主义现代化建设战略重点的高度，提到建设社会主义精神文明的高度，要求加速发展高等教育，全面提高专业人才培养的质量，建设有中国特色的社会主义高等教育事业。不久前，邓小平同志在给北京景山学校的题词中，高瞻远瞩地指出：“教育要面向现代化，面向世界，面向未来”，这就进一步指明了我国各级各类教育，特别是肩负专门人才培养重任的高等教育的奋斗目标和方向。面对这种新的形势和新的任务，我省各级高等教育行政机关和高等学校的管理工作者，一方面倍受鼓舞和鞭策；另一方面，深感自己的思想水平和工作水平严重地不相适应。什么是解决这一矛盾的唯一有效途径呢？列宁在《宁肯少些，但要好些》一文中作了回答。他说：“为了革新我国的国家机关，我们一定要给自己提出这样的任务：第一、是学习；第二、是学习；第三、还是学习”。①毫

① 《列宁选集》，第4卷，第699页。

无疑问，学习现代的高等教育管理科学的知识，已经成为广大高教战线管理工作者的普遍要求。为了满足学习的愿望，教材建设就成为最迫切的任务。要有一本内容全面、篇幅适当，既有理论高度、又通俗易懂的教科书，以期广大的从事高教管理实际工作的同志们，不必耗费过多的时间，就能一览高等教育管理的概貌。在本世纪二十年代初，列宁为了提高国家机关人员的管理水平，曾大声疾呼：“现在就宣布悬赏征求两本或两本以上关于组织一般劳动和组织行政管理的特别劳动的教科书”。^①到了八十年代的今天，为了振兴我国的高等教育事业，又何尝不是如此急需几本有关高等教育管理的教科书呢！有鉴于这种情况，我们几位从事高等教育管理研究的人员，不揣鄙薄，欣然命笔，编写了这本《高等教育行政管理》，作为《普通高等学校管理》的姊妹篇。我们不图得到奖赏，只求引起专家、同行的评论指教，从而写出更多更好的书籍，共同探讨研究高等教育行政管理的基本理论和规律。抛砖引玉，于愿足矣！

本书采取统一组织，分工执笔编写的方法。各章的执笔人是：绪论、第十五章，李放；第二、五、十三章，邓晓春；第三、十二章，李祖培；第四、九章，荣恒山；第六章，王端庆；第七、十四章，陶增骈；第八、十一章，刘云翔；第十章，吴成烈。参加编写的人员，集体拟定编写提纲，分别执笔编写初稿。然后，集体审稿，分别进行修改。全部修改稿由邓晓春同志协助我统一修改，并最后定稿。

由于我们的水平和实践经验有限，本书难免有疏漏和错误之处，恳请读者批评指正。

陶 增 骈

一九八四年四月十四日

^① 《列宁选集》，第4卷，第703页。

目 录

第一章 绪 论 1

第一节 高等教育行政管理学的对象

性质和任务..... 1

- 一、 高等教育行政管理学的对象..... 1
- 二、 高等教育行政管理学的性质..... 6
- 三、 高等教育行政管理学的任务..... 7

第二节 我国高等教育行政管理学的科学依据..... 8

- 一、 辩证唯物主义哲学..... 8
- 二、 马克思主义教育原理和高等教育学.....10
- 三、 马克思主义管理学说和管理科学.....11
- 四、 高等教育管理的实践经验.....17
- 五、 高等教育行政管理学的相关学科.....20

第三节 高等教育行政管理学的

原则和研究方法.....23

- 一、 高等教育行政管理学的原则.....23
- 二、 高等教育行政管理学的研究方法.....25

第二章 高等专门人才的预测与规划30

第一节 迎接新的挑战 加强人才预测.....30

- 一、 新技术革命向高等教育提出的挑战.....30

二、	立足“三个面向”,加速高等 教育的发展与改革	32
三、	总结经验教训 加强人才预测	34
第二节	人才预测的意义与方法	34
一、	专门人才预测的意义	35
二、	人才需求预测的方法	36
三、	提高预测的准确性	42
第三节	高等教育发展规划的制订与管理	45
一、	高等教育发展规划在高教管理 中的地位和作用	46
二、	编制高等教育发展规划的方针和原则	47
三、	高等教育发展规划的编制与执行	49
四、	高等教育发展规划的综合平衡	53
第三章	高等教育制度与结构	55
第一节	我国的高等教育制度	55
一、	我国近代的高等教育制度	55
二、	新中国成立后的高等教育制度	58
三、	我国现行的高等教育制度	62
第二节	我国的高等教育结构	66
一、	我国高等教育结构的演变过程	66
二、	我国高等教育结构的现状	69
第三节	我国高等教育结构的调整改革	72
一、	国外高等教育结构的发展趋向	73
二、	调整改革我国高等教育结构的指 导思想和基本原则	74
三、	建立合理和优化的我国高等教育结构	81

第四章 高等学校的布局与专业设置88

第一节 高等学校的合理布局88

- 一、 建国以来高等学校的发展与布局88
- 二、 高等学校的现状和发展91
- 三、 改善高等学校布局的原则和办法94

第二节 高等教育的专业划分与设置99

- 一、 研究专业划分与设置的现实意义99
- 二、 专业设置的历史和现状 100
- 三、 专业划分与设置的原则 104

第三节 高等学校布局与专业设置的管理 110

- 一、 加强管理的必要性 110
- 二、 高等学校的设置、调整与布局的管理 111
- 三、 专业设置和修业年限的管理 113

第五章 高等教育投资 116

第一节 高等教育投资的性质与社会意义 116

- 一、 高等教育投资的性质 117
- 二、 高等教育投资的经济价值及社会意义 120

第二节 高等教育投资的比例确定及来源 123

- 一、 高等教育投资的合理比例 123
- 二、 高等教育投资的来源 127

第三节 提高高等教育投资的使用率 131

第六章 高等教育领导体制 139

第一节 高等教育领导体制的历史发展 139

- 一、 我国古代高等教育领导体制概述 139

二、	我国近代高等教育领导体制概述·····	143
三、	我国社会主义高等教育领导体制 发展概况·····	148
第二节	高等教育领导体制的现状与改革·····	155
一、	我国高等教育现行领导体制·····	155
二、	国外高等教育领导体制比较·····	157
三、	高等教育领导体制改革方向·····	161
第七章	高等教育的管理机构和领导干部 ····	166
第一节	高等教育行政组织·····	167
一、	中央教育行政组织·····	167
二、	地方教育行政组织·····	169
第二节	高教战线的领导干部·····	171
一、	领导干部的主要职责·····	171
二、	领导干部的素质·····	176
三、	领导干部的管理·····	181
第八章	高等学校视导工作和教育评价 ·····	187
第一节	高等学校视导工作的意义·····	187
第二节	高校视导的原则和机构·····	189
一、	高校视导的基本原则·····	189
二、	视导机构和视导人员的素质·····	192
第三节	高等教育的评价·····	194
一、	高等教育评价的作用·····	194
二、	评价高等教育的标准·····	195
三、	评价高等教育的渠道·····	197
四、	评价高等教育的方法·····	198

第九章 高等教育立法..... 201

第一节 教育立法及其意义..... 201

一、法律与教育立法..... 201

二、我国的教育立法..... 203

三、外国教育立法概况..... 207

四、教育立法的重要意义..... 209

第二节 教育法的制定及其依据..... 212

一、教育立法的依据..... 212

二、制定教育法规应遵循的原则..... 215

三、法规的形成过程..... 217

四、教育立法的程序..... 219

五、高等教育法规的制定..... 221

第三节 用法律方法管理高等教育..... 223

一、法律方法与行政方法..... 223

二、高教法规的执行与监督..... 224

三、运用法律方法进行管理..... 225

第十章 高等教育科学研究 229

第一节 研究高等教育科学的意义..... 229

第二节 高等教育科学研究的

指导思想 and 研究内容..... 232

一、高等教育科学研究的指导思想..... 232

二、高等教育科学研究的主要内容..... 235

第三节 高等教育科学的研究机构..... 237

一、设置研究机构的原则..... 238

二、各级研究机构的主要任务..... 240

三、	高等教育学会·····	241
第四节	高等教育科学研究工作的组织与管理·····	242
一、	加强研究队伍建设·····	242
二、	制订研究工作的总体规划·····	244
三、	做好组织协调工作·····	245
四、	加强党对教育科学事业的领导·····	247
第十一章	普通高等教育的管理·····	248
第一节	普通高等教育在高教系统	
	中的地位和作用·····	248
第二节	普通高等教育行政管理的主要内容·····	250
一、	方针、政策的管理·····	250
二、	事业发展规划的管理·····	252
三、	全面质量管理·····	256
四、	师资工作的管理·····	260
五、	重点院校和重点学科的管理·····	262
六、	招生工作和毕业分配工作的管理·····	264
第三节	普通高等教育的改革·····	266
一、	普通高等教育所面临的改革任务·····	266
二、	普通高等教育改革的实践与方向·····	268
第十二章	成人高等教育的管理·····	272
第一节	成人高等教育的特点、地位和作用·····	272
一、	成人高等教育的特点·····	273
二、	成人高等教育的地位和作用·····	277
第二节	成人高等教育的管理原则	
	管理内容和方法·····	279

一、	成人高等教育的管理原则	280
二、	成人高等教育的管理内容	284
三、	成人高等教育的管理方法	290
第十三章	电视高等教育的管理	294
第一节	电视高等教育的性质和任务	294
一、	电视高等教育的特点和性质	295
二、	电视高等教育的组织形式及各级任务	296
第二节	电视高等教育工作的管理	300
一、	广播电视大学管理工作的目的和要求	300
二、	广播电视大学的编制与机构设置	302
三、	广播电视大学的教学管理	305
四、	广播电视大学的思想政治工作管理	309
五、	广播电视大学的财政来源及提高 办学经济效益的途径	311
第十四章	自学高等教育的管理	315
第一节	自学高等教育的地位和作用	315
第二节	自学高等教育的特点	319
第三节	自学高等教育的管理	323
一、	自学高等教育的计划管理	323
二、	自学高等教育的质量管理	326
三、	自学高等教育的组织管理	330
第十五章	高等教育行政管理展望	333
第一节	高等教育行政管理的发展趋势	333

第二节	高等教育行政管理学的理论化体系化.....	339
第三节	现代化手段在高等教育行政管理中的应用.....	342

第一章 绪 论

教育是随着人类社会的产生而产生，随着人类社会的发展而发展，并以其越来越复杂的形式适应着日益发展的社会需要。教育发展到一定的历史阶段，便产生了学校，同时与家庭教育和保留在民间的原始状态的生产劳动教育，以及后来发展起来的社会教育长期并存。而它们又以学校教育为主导，相互促进、相互补充，共同作用于社会发展和人的身心发展，成为社会生活不可缺少的重要条件。适应着这种复杂的教育实践活动的需要，教育理论的研究便逐渐地发展起来。教育在人类社会中乃是一种公共事务，需要予以管理。这样，又产生了教育管理的实践和理论研究，经过长期的经验积累和理论概括，逐步地建立起教育管理这一学科的内容结构和理论体系，并作为教育科学的一门应用学科而独立存在，它来自于教育实践，又推动指导着教育实践，具有着旺盛的生命力。正如斯大林所说的，新的社会思想和理论在社会物质生活的发展中所提出的新任务的基础上，一经产生就会为自己开拓道路，成为人民群众的财富，成为动员、组织群众，促进社会前进的巨大力量。

第一节 高等教育行政管理学的对象、性质和任务

一、高等教育行政管理学的对象

教育管理学是研究教育工作的管理和领导的学科，直接服务于教育行政和学校管理的实践。它在中华人民共和国成立以前，

称为教育行政学，现在称作教育行政与学校管理。这是就广义的教育管理学而言的。它研究的范围很广，既包括教育行政机关对教育事业的管理，也包括它对学校的管理。而狭义的教育管理学，是专指各级教育行政机关对教育事业的管理与领导。因此，又把它称之为教育行政管理学。我们在这里是从狭义方面运用教育管理学这一概念的。高等教育行政管理学是教育科学的一个分支学科，它以高等教育的系统管理为对象，根据理论和实际相结合的原则，研究高等教育的管理工作和行政的特殊规律。从知识系统上看，高等教育行政管理学是教育管理学历史发展的必然结果，而教育管理学则为高等教育行政管理学的形成提供基础理论知识。

目前，学术界对教育管理学有两种看法：一是把教育管理学看作是教育科学体系的一个分支，持有这种观点的人认为应以教育学为主，从教育内在规律出发探讨管理问题；一是把教育管理学看作是管理科学体系的一个分支，它们认为应以管理学为主，从管理的共同规律来研究提高教育管理质量、效率和效益问题。当前我国在教育管理学研究的具体内容和体系上出现的差别，正是这两种不同研究角度上的反映。我们应该对这一问题继续进行研究讨论，俾使求得统一的解决，以加强教育管理学的理论化、体系化。

管理的活动，依据自然的、社会的规律不同而是多种多样的，并具有各自的特点，它的职能作用体现在不同领域中也是各异的。任何管理的职能作用，只有依据各自不同的管理对象，遵循着各自领域的特殊规律，才能得以充分的发挥。在这个意义上说，教育管理学体系的建立，主要是教育科学知识系统化和综合化的产物。这是因为教育目的任务的改变，才能引起管理内容、管理组织结构、形式和方法的改变，也才能体现出教育管理的本质职能。如其不然，就会把教育学仅仅归结为关于组织和管理教育事业的知识体系，而混淆了教育理论和管理理论之间的正确

关系。教育管理学的核心问题在于要对教育行政和学校教育工作实行有目的有组织的引导。

教育理论的发展，从来是以教育实践活动的需要为前提的，教育管理学的建立和发展，也是以教育管理的实践为基础的。适应着教育管理实践发展的需要，教育管理工作的理论也在逐步地形成和确立。教育管理理论在过去是比较简单的，如我国古代的《学记》，其中只提出了一些诸如学校的层次体系、招生办法以及如何开学、如何安排作息时间、如何管理学生等教育管理的思想和观点；在欧洲，十七世纪捷克教育家夸美纽斯，在《大教学论》中，也只是对学制、班级编制、课表和教学秩序等教育管理课题，进行了一些研究。到二十世纪以后，教育管理学才开始形成，并且日益复杂和提高。其所以如此，除资产阶级需要加强对教育的控制和教育自身发展积累了一定管理经验以及教育科学的深入发展外，还与管理科学的形成与发展相关联。我们知道，管理的实践是有史以来始终存在的，然而管理学的文献著作的历史却只有二百年，而其中最重要的一些著作则是近七十年中间世的。如美国在1910年后，提倡科学管理的效果运动，重视工作的科学分析和数量标准，重视时间和人力物力的经济；1913年后，重视人际关系，提倡民主管理，调整人事矛盾，以提高工作质量；1950年后，提倡行为科学运动，研究调动工作积极性的因素，设法满足人的物质需要与精神需要，这才使教育管理学得以成为一门独立的科学；近二十五年来，管理科学得到承认，它已开始应用工程和数学技术解决复杂的管理问题，并且一直是以强调为系统建立数学模型为其特点的。随着管理科学的发展，教育管理学也日益趋于理论化、体系化。

我国近代的教育管理学和学校管理学一样，作为两门应用的教育学科，都是来自外国的。这种情况是与我国近代社会政治、经济、教育、文化的发展变迁史联系着的。早在十九世纪后半叶就陆续出版了由外籍在华传教士编写的介绍西洋各国教育制度、

学校制度等一类读物，如德国花之安的《德国学校论略》、《泰西学校论略》，美国李提摩太的《七国新学备要》，美国林乐知的《文学兴国策》等，虽然这时还没有较完整形态的教育管理学说在我国传播，但是这些读物对清末的教育制度的建立，具有一定的影响。1898年光绪下诏变法，废科举、兴学堂，并开办官书局印行“中外要书”。因此，教育管理和学校管理的译著，有了空前的增多。如日本寺田永吉著的《各国教育制度》，木场贞长著的《教育行政》，吉林寅太郎纂译的《视学纲要》，以及陈钰辑译的《欧西学校规则纪略》。此外，还有田中敬一著的《学校管理法》，清水直义著的《实验学校管理法》，以及从日本转译出版的《德国学校制度》、《美国教育制度》和《法国教育制度》，等等。这类学说都曾得到清政府的大力倡导，以至下令所属“皆宜多读教育之书”。到了二十世纪初，《教育行政》和《学校管理》已列入师范学校的正式课程，有了更多的专业人员从事这一学科的编译、著作和教学工作。这一期间，我国教育管理学的研究工作，大部分仍然停留在解释清政府颁行的各类教育法规和译述外国有关读物的水平上。惟有张之洞、康有为、梁启超、蔡元培等人有关教育管理方面的主张以及他们从事的各种教育实践的影响，对于推动这一学科在我国建立与发展起了积极的重要作用。

“五四”运动以后，以西方资产阶级的民主主义思想为武器，举起了“民主”和“科学”的旗帜，向封建主义思想展开了猛烈地进攻。在教育管理的理论研究和实践活动方面，也都强调了民主化、科学化。这个时期，我国学术界发表、出版了大量的教育管理（包括教育行政、学校管理）著作和论文，如杜左周的《教育与学校行政管理》、夏承枫的《现代教育行政》、罗廷光的《教育行政》，等等。他们逐步地把所谓的大陆派的“教育行政领域区分论”和所谓英美派的“科学管理论”揉合在一起，形成以教育行政领域区分论为主，辅之科学管理论的内容的教育管理学体