

GAODENGJIAOYU
XINGZHENG
GUANLIXUE

高等教育
行政管理学

主编 © 肖玉梅

 中国人民大学出版社

GAODENGJIAOYU
XINGZHENG
GUANLIXUE

高等教育
行政管理学

主编 © 肖玉梅

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育行政管理学/肖玉梅主编
北京:中国人民大学出版社,2006
ISBN 7-300-07095-7

- I. 高…
- II. 肖…
- III. 高等教育-学校行政-管理学
- IV. G647.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 015588 号

高等教育行政管理学

主编 肖玉梅

出版发行 中国人民大学出版社
社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080
电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)
010-82501766 (邮购部) 010-62514148 (门市部)
010-62515195 (发行公司) 010-62515275 (盗版举报)
网 址 <http://www.crup.com.cn>
<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)
经 销 新华书店
印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司
开 本 720×965 毫米 1/16 版 次 2006 年 3 月第 1 版
印 张 25.5 插页 1 印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷
字 数 387 000 定 价 29.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



序

Introduction

肖玉梅教授主编的《高等教育行政管理学》一书，即将公开面世，可喜可贺！

我没有系统研究过高等教育行政管理学，但我在长期的教学、研究工作中，尤其在主持南昌大学行政工作的实践中，深深感到：高等教育的管理太重要了，是一门大学问。

这里，我要从高等学校的职能说起。关于这个问题，历来说法不一，但高等学校的教育职能、科研职能、服务职能这三大职能是全世界都公认的。据有关史料记载：教育职能，大学兴办一开始即有，古今中外，概莫能外。科学研究职能，当然包括哲学社会科学研究和自然科学研究，是1809年普鲁士教育大臣W·冯·洪堡创办柏林腓特烈·威廉大学（今洪堡大学）时提出的，即教育与科研相结合，这是一个重要的创举。后来，这一办学理念在西欧陆续被其他高等学校仿效，逐渐成为办学指导思想。从此，高校增加了一个研究职能。到20世纪初，美国威斯康星大学校长查尔斯·R·范海斯提出了高等学校的第三职能，即服务职能。威斯康星大学是州立大学，当时范海斯提出，既然是州立大学，理所当然要尽最大可能为威斯康星州服务，即派教师与地方联系，根据地方经济建设和社会发展，针对性地开展研究工作，使研究成果为当地服务，从而促进当地各项工作更好更快地发展。继之，各个高校都纷纷借鉴。

时光过去将近100年了，高等学校这三个职能已被全世界所共识。现代的大学，其功用日渐凸显。人们称之是知识的保管者和创造者，是人类文明成果的传播者，更是人才尤其是具有开拓和创新精神的高级专门人才成长的摇篮。美国当代著名教育家克拉克·克尔把高等学校更称之是“多元化巨型大学”和“智力城”。

说归说，但要真正发挥好高等学校的三大职能，绝非易事。这里，管理就显得尤其重要，也就是说，管理不到位，则将一事无成，这是谁都不会怀疑的。大学的管理主要是三个部分，即学术管理、思想管理和行政管理。这三者密切联系，互相制约。学术管理内涵较宽，包括教学和科研工作，这是中心，就像工厂里的生产管理一样；思想管理即思想政治工作，在我国有特殊的重要性，这是由我国的社会主义制度所决定的。

那么，什么是高等教育的行政管理？其本质特征和主要任务是什么？肖玉梅教授主编的《高等教育行政管理学》已阐释得清清楚楚，这里不再赘言。但从我的亲身体验中，悟出了一条重要经验，就是高等教育的行政管理必须坚持两条，即一条是要设置必要的组织机构，一条是制定必要的规章制度。对于前者，邓小平说得好：“第一位的是配备好领导班子。……有三个人要选得好。党委统一领导，书记很重要，一定要选好，这是第一个人。第二个是领导科研或教学的人，要内行，至少是接近内行或者比较接近内行的外行。还有一个管后勤的，应当是勤勤恳恳、扎扎实实、甘当无名英雄的人。有了这样的三把手，事情就比较好办了，下面单位的调整，计划的执行等等，就可以比较顺利地进行了。”^①对于后者，我同样钦佩邓小平的一段精彩教诲。他说，加强和改进学校管理，必须实行和完善责任制，“要使责任制真正发挥作用，必须采取以下几方面的措施：一要扩大管理人员的权限。责任到人就要权力到人。……只交责任，不交权力，责任制非落空不可。二要善于选用人员，量才授予职责。要发现专家，培养专家，重用专家，提高各种专家的政治地位和物质待遇。……三要严格考核，赏罚分明。……要有对工作的评比和考核，要有学术职称、技术职称和荣誉称号。要根据工作成绩的大小、好坏，有赏有罚，有升有降。而且，这种赏罚、升降必须同物质利益联系起来。”^②说得何等好啊！肖玉梅教授主编的《高等教育行政管理学》，全书共分13章，阐述了高等教育行政管理的各个方面，而且通篇贯彻和体现了邓小平关于高等教育行政管理的光辉思想，很值得高等学校有关人士一读。

我认识肖玉梅同志是1993年江西大学与江西工业大学合并成立南昌大学

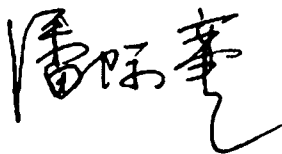
① 《邓小平文选》，2版，第2卷，53页，北京，人民出版社，1994。

② 同上书，151页。

时，我当时从清华大学被吴官正省长聘请来南昌大学主持行政工作，她在教务处任副处长，后任处长，她给人的印象总是那么干脆利索、热情豪放、落落大方，被人称为“女强人”。她工作能力较强，曾主持起草南昌大学学生“三制”方案，即学分制、淘汰制与滚动竞争制，实践效果非常显著，在全国反响很大，后获国家级教学成果二等奖。2003年，她调任南昌大学继续教育学院院长，并任行政管理学硕士生导师，此时的她，工作繁忙、辛劳可想而知。可是，她就是凭着一股惯有的拼劲，奋力而成了洋洋大著《高等教育行政管理学》，实在令人钦佩！

《高等教育行政管理学》是对现今高等教育行政管理研究成果的总结和发展，本书的问世无疑帮我了却了我久思未果的夙愿。玉梅女士诚邀我为之作序，虽勉为其难，仍不揣浅陋，乐而为之，特写以上文字，并以此为谢！

中国科学院院士
南昌大学名誉校长



2005年10月25日于北京



前言

Preface

进入现代社会以来,人类的知识体系又经历了一次新的变革。一方面是众多新兴学科的不断涌现,另一方面则是学科之间的相互渗透,即交叉学科的出现。高等教育行政管理学正是自20世纪中叶以来,从教育学、管理学、高等教育学、行政管理学脱胎而来,且与心理学、人才学、经济学等众多学科有着紧密联系的一门交叉学科。

从20世纪80年代至今,我国的高等教育行政管理学的系统研究取得了快速的发展,学科队伍不断壮大,研究团体纷纷成立,论文专著大量涌现。作为一名该学科的实践者和研究者,我感到非常欣慰。我直接从事高校教育行政管理工作已有20多年,且给研究生讲授这门课也已三年有余。在管理实践和授课过程中,我发现以往的许多教材和论点无法完全体现高等教育行政管理不断出现的新情况、新特点、新问题,因而有必要就这门学科的内容作进一步的丰富和完善。众所周知,近几年来,中国高等教育最大的变革就是从以往的“精英教育”向“大众教育”转轨,传统教育向现代教育转型,封闭教育向开放教育发展。所以,高等教育行政管理的研究者必须适时地把握这种变化,更新观念,才能适应高等教育发展的趋势。由此,我也萌生了一个想法,组织一个团队编写一本能够适应当前社会发展且具有一定的理论深度的高等教育行政管理学的教材。我邀请了自己的学生、同行,在给研究生授课的讲稿和自己撰写的多篇论文的基础上,同时广泛吸收了当前高等教育行政管理学的最新研究成果,完成了此书的撰写,以期对该项研究工作添砖加瓦。

本书着重阐述高等教育行政管理学的基本原理,从理论和实践的角度论述其内在的组织架构、运作模式、操作方法,并紧密联系中国高等教育的发展现状,关注前沿的学术动态,力求理论与实践的相互促进,使此教材能够体现时

代性、把握规律性、富有创新性。本书共分为十三章，首章为绪论，介绍了高等教育行政管理学的发展状况及一般特点。第二、三、四、五章重点介绍了现代教育中的高等教育制度、立法等方面的相关情况，从宏观角度阐释了现代社会高等教育行政管理的理念及制度背景。第六、七、八、九章从规划、投资、督导与评估、科研管理四个方面具体阐述其管理的基本理论。而第十、十一、十二章则从普通教育、成人教育、现代技术及远程教育等不同教育类型出发，探讨其管理的理论。最后一章，总结过去，展望未来，就以德治校、民主治校、依法治校提出了自己的见解，同时就高等教育行政管理学的大体发展思路提出大胆设想。

本书由本人负责书稿的策划、统稿、审稿，并撰写了前言、第一章、第四章、第十一章。李茂荣同志撰写了第二、六、八章的初稿，并协助我做了一些统稿、审稿工作。第九、十、十二章的初稿由刘东浩同志负责撰写。欧阳忠明同志撰写了第三、五、十三章的初稿。魏晓巍、钟卫华同志撰写了第七章的初稿。以上同志为本书的撰写付出了辛勤劳动，没有他们的合作，本书就不能够面世。素孚众望的老校长潘际銮院士，百忙之中欣然为本书作序，在此向他致以深深的感谢。此外，本书在撰写过程中参考了一些相关文献和资料，书中许多思想和观点的形成得益于有关文献和亲友、同仁们的大力支持与帮助，恕难一一列出，谨在此致以谢意。

由于时间和笔力所限，本书不当之处在所难免，还有一些问题依然有很大的探讨空间，请专家和读者不吝赐教。

肖玉梅

2005年11月于南昌大学

目录

Contents

第一章 绪论	1
第一节 高等教育行政管理学的发展历史	2
第二节 高等教育行政管理学的研究对象	4
第三节 高等教育行政管理学的学科性质	8
第四节 高等教育行政管理的基本规律	11
第五节 高等教育行政管理的基本原则	17
第六节 高等教育行政管理学的研究方法	24
第二章 现代教育中的高等教育	28
第一节 高等教育的本质	29
第二节 现代大学的理念与职能	35
第三节 高等教育的目的	39
第四节 高等教育目的的体系	43
第五节 高等教育的几个理论问题	50
第三章 高等教育制度与结构	66
第一节 各国高等教育制度概况	67
第二节 我国的高等教育制度	70
第三节 高等教育结构	81
第四节 高等学校的布局与专业设置	87

第四章	高等教育领导体制及高等教育领导	101
第一节	高等教育领导体制概况	102
第二节	高等教育领导体制的现状与改革	107
第三节	我国高等教育行政组织	113
第四节	高等教育领导	119
第五章	高等教育立法	137
第一节	我国高等教育立法及其意义	138
第二节	我国高等教育立法发展概况	144
第三节	我国高等教育立法的完善	151
第四节	我国高等教育行政执法	155
第六章	高等教育规划管理	159
第一节	高等教育规划概述	160
第二节	我国高等教育规划的特点和内容	165
第三节	高等教育预测	169
第四节	高等教育规划的编制步骤及方法	175
第五节	高等教育规划的原则	185
第七章	高等教育投资	189
第一节	高等教育投资概述	190
第二节	高等教育投资的筹措	193
第三节	我国高等教育投资的管理	201
第四节	高等教育投资的效益分析	206
第八章	高等学校督导工作和教学评估	217
第一节	督导工作的发展与意义	218
第二节	高等学校督导工作的原则和机构	221
第三节	高等学校教学评估	227

第九章	高等学校科学研究管理	236
第一节	高等学校科学研究的地位与特点	237
第二节	高等学校科学的类型与原则	241
第三节	高等学校科学的体制与组织管理	246
第四节	高等学校科学研究管理的内容	250
第五节	高等学校科学研究过程的管理	256
第六节	高等学校科学研究管理的原则	265
第十章	普通高等教育的管理	269
第一节	高等学校教师管理	270
第二节	高等学校的教学管理	276
第三节	高等学校的招生和就业管理	285
第四节	高等学校的德育管理	292
第五节	高等学校后勤管理	299
第六节	高等学校的图书馆藏管理	304
第七节	高等学校的校园文化建设	308
第十一章	成人高等教育的管理	316
第一节	成人高等教育概述	317
第二节	普通高等学校的成人高等教育管理	324
第三节	广播电视高等教育的管理	330
第四节	自学高等教育管理	337
第五节	成人高等教育的发展趋势	350
第十二章	现代教育技术与远程教育的管理	355
第一节	开放教育的兴起和发展	356
第二节	现代教育技术及其应用	359
第三节	远程教育的管理	366
第四节	中西方远程教育比较	372

第十三章 高等教育行政管理展望	376
第一节 高等教育发展趋势	377
第二节 高等教育行政管理的发展	383
参考文献	391

Chapter

第一章

绪论

高等教育行政管理学是以高等教育的系统管理为对象，以实现高等教育目的为目标，根据理论和实践相结合的原则，研究和探索高等教育行政管理活动的基本规律、原则以及普遍的管理方法、方式、手段的学科。只有正确认识高等教育行政管理学的发展历史、学科性质以及研究对象和方法，掌握高等教育行政管理活动的基本规律和原则，才能学习好高等教育行政管理学，才能给高等教育行政管理实践活动带来指导意义。

第一节

高等教育行政管理学的发展历史

自从有了人类社会，便有了教育；自从有了教育，便有了教育管理。学校和管理都是社会发展到一定历史阶段的产物，高等教育行政管理是伴随着高等教育发展逐步完善的。

我国高等教育历史悠久，其发展之早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5世纪末至公元前3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年就有了较为正式的大学。^①随着大学的产生，对之的行政管理活动亦随即产生。中国古代虽然没有对高等教育行政管理的理论及其实践作系统的研究和总结，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。荀子曾三次担任齐国“稷下学宫”的祭酒（相当于大学校长）。《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等思想和观点。

公元前124年，汉武帝刘彻采纳董仲舒等人的建议，兴办太学，置博士弟子，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，进一步完善了太学的行政管理，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

^① 参见熊明安：《中国高等教育史》，1页，重庆，重庆出版社，1982。

时开始设置中央教育行政部门，主管教育行政长官的任免，并创立科举制度，建立教育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、学籍管理、毕业授官等作了详细的规定。此后，历代相沿成习。

鸦片战争以后，一部分志士仁人为了发愤图强，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经验，制定了新学校的教育制度。光绪三十一年（1905年）清朝政府在中央设立最高教育行政机关——学部，将原来国子监并入。学部内设实业司，分管实业教务，并设有视学官，轮流视察全国各省，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。南京国民政府统治期间，对高等教育管理一直严加控制，在各高等学校设置行政负责人，加强对教师和学生管理。

在国外，近代大学是随着资本主义萌芽而产生的，并随着资本主义社会的发展而发展的。1632年，捷克教育家夸美纽斯（J. A. Comenius）的教育学巨著《大教学论》面世，该著述开创了近代教育理论的先河，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，欧洲大学开始实行奖学金制度，增设近代科学专业，提高教师待遇，加强图书和实验室的建设。在学校的管理权上，美国宪法规定，联邦没有管理教育权，教育由各州专管。英国政府不直接设置和管理大学，只提供总经费的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。

19世纪后期，由于生产发展和社会发展的需要，高等教育事业得到空前的发展。与此同时，高等教育事业的管理同其他各项事业管理一样，由经验走向科学，从而出现了高等教育行政管理学。教育管理学界认为，近代历史上最早用行政学、法学理论研究教育管理的人，首推德国19世纪著名的行政学家、法学家施泰因（Lorenz Von Stein）。他在1884年出版的《管理学》一书中，用一个章节论述了教育行政管理，这是最早的对教育行政管理基本原

理的系统论述。他认为,教育行政管理学的任务就是研究和阐述国家政权对国民教育干预的原理、内容、根据和界限。20世纪50年代以后,高等教育行政管理学在国外日趋于理论化、系统化,特别是在美国,高等教育行政管理学被正式认为是一门独立的学科,教育行政管理学的研究著作大量涌现,教育行政管理的院系和专业广泛开办。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、行政管理学中分离出来,并与心理学、人才学、行为学、经济学、卫生学、统计学、会计学、人口学等学科形成紧密的交叉。

在我国,系统地研究高等教育行政管理是从20世纪80年代开始的。随着管理科学、高等教育学等学科的发展,高等教育行政管理的研究队伍也迅速壮大起来,高等教育行政管理研究组织和学术团体纷纷成立,1984年正式成立了中国高等教育管理研究会。各种规模的高教管理研讨会相继召开,有关高等教育管理的论文大量涌现,系统的专著也出版了近20种。作为一门新兴学科,科学理论体系的建立是其发展与成熟的标志。我国高等教育行政管理学理论体系建设经过准备期和初创时期,^①已经展开了新的一页。

第二节 高等教育行政管理学的研究对象

什么是高等教育行政管理学?高等教育行政管理学研究的对象应该包括哪些?这是高等教育行政管理学要成为一门独立学科必须回答的问题。高等教育的行政管理包括两个方面的意思:一是从宏观的角度理解,指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;二是从微观的角度理解,指高等学校内部的行政管理。根据这两个角度,我国学者对高等教育行政管理的概念提出了不同的看法,但是总体趋向还是比较一致的。

一种观点是从宏观和微观的差异性角度,对高等教育行政管理学的研究对

^① 参见薛天祥:《高等教育管理学》,3页,桂林,广西师范大学出版社,2001。

象作出界定。根据这种差异性，有的学者把对宏观角度的研究称为高等教育行政学或高等教育管理学，把对微观角度的研究称为高等学校行政学或高等学校管理学。^① 在陶增骈主编的《高等教育行政管理学》（1984年）一书中提出，高等教育行政管理从广义上说，包括高等教育事业的管理和高等学校管理两个方面，即通常所说的宏观管理和微观管理。作者是从宏观角度去定义高等教育行政管理学的，认为高等教育行政管理学是教育科学的一个分支，它以高等教育系统管理为研究对象，根据理论与实践相结合的原则研究高等教育管理和行政工作的特殊规律。根据这样的定义，该书作者认为，高等教育行政管理学的学科体系应该包括以下内容：高等专门人才的预测与规划，高教体制，高校布局与专业设置，高校投资，高教领导体制，高教管理机构与管理者，高教质量评价，高教立法，高教研究，普通高教和成人高教管理，广播电视高教和自学高教管理。^② 在萧宗六和贺乐凡主编的《中国教育行政学》一书中提到，教育管理学分分为教育行政学和学校管理学，而高等教育行政学又是教育行政学的一个分支。其具体关系如图 1—1 所示。^③

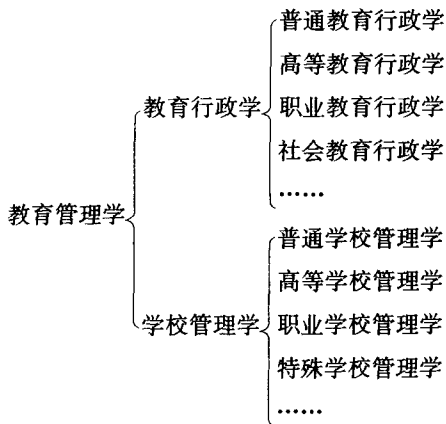


图 1—1 教育管理学分支关系图

从图 1—1 中可以看出，该书作者是从宏观角度对高等教育行政管理学作

① 参见周春华：《中国高等教育行政管理学》，5 页，武汉，武汉大学出版社，1987。
 ② 参见陶增骈：《高等教育行政管理学》，2 页，沈阳，辽宁人民出版社，1984。
 ③ 参见萧宗六、贺乐凡：《中国教育行政学》，3 页，北京，人民出版社，2002。