

普通高校 现代管理概论

PUTONG GAOXIAO
XIANDAI GUANLI GAILUN

主 编 白香芝
副主编 初 阳 潘佳卉

东北林业大学出版社

普通高校现代管理概论

主 编 白香芝

副主编 初 阳 潘佳卉

东北林业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

普通高校现代管理概论/白香芝主编. —哈尔滨: 东北林业大学出版社, 2008. 6

ISBN 978-7-81131-267-6

I. 普… II. 白… III. 高等学校—学校管理—研究 IV. G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 097216 号

责任编辑: 郑国光

封面设计: 彭 宇



NEFUP

普通高校现代管理概论

Putong Gaoxiao Xiandai Guanli Gailun

主编 白香芝

副主编 初阳 潘佳卉

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路 26 号)

哈尔滨市工大节能印刷厂印装

开本 850 × 1168 1/32 印张 10 字数 250 千字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—1 000 册

ISBN 978-7-81131-267-6

G · 420 定价: 15.00 元

前 言

高等学校管理学是一门新兴的学科，是高等教育学的分支学科。它研究的对象是高等教育系统，逻辑起点是高等教育系统。学术管理是高等教育管理的根本特征。在我国，系统地研究高等学校管理是从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，高教管理的研究队伍也迅速壮大起来，各种规模的高教管理研讨会相继召开，有关高教管理的研究论文大量涌现，系统性的专著也出版了十几种。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重要标志。因此，从一开始，广大理论工作者就对高等教育管理学理论体系的研究倾注了大量心血，并取得了令人瞩目的成果。我国最早公开出版的专著是李冀主编的《普通高等学校管理》（1982年）。作者认为高校管理学的研究对象是“学校组织管理的现象及其规律”，并把它落在普通高等学校的管理上。由于其研究的重点放在学校工作和各项工作所涉及的办学条件上，因此，高等学校管理学的学科体系就其主干来说，包括了高校的领导体制和管理机构、高校的发展规划、高校的教学管理和科研管理、高校思想政治工作的管理、高校的人事管理和财务管理，力图以高等学校管理学的目标、原则、内容（人、财、物、事）、过程、方法、制度、管理者这七个要素作为基本组成部分。

随着新世纪的到来，我国的经济发展和教育实践已发生了深刻的变化。

首先，经济全球化和科学技术的飞速发展，特别是信息技术、网络技术、数字技术的飞速发展，日益深刻地改变着人类的

生产、生活和学习方式，并引发了教育领域的一系列“革命性”变革。

第二，我国经济工作“两个根本性转变”已经取得巨大进展，具有中国特色的社会主义市场经济体制正在日益健全和完善，集约式经济增长方式逐渐占据主导地位，政府、高校、市场、社会之间的相互关系正在新的探索中形成和发展。

第三，在“共建、调整、合作、合并”八字方针的指导下，我国高等教育管理体制的改革取得了重大进展。在办学体制、投资渠道、招生就业制度以及学制制度等方面的改革给我国的高等教育事业注入了新的巨大的活力，为新时期高等教育管理从思想观念到内容、方法的创新，提供了前所未有的新动力。

第四，我国加入 WTO 后，高等教育面临国际化的新机遇、新挑战，这将对高等教育管理提出更高的要求。这些变化深刻地影响着高校管理理念、方式和方法的变革，促使研究者在新的视野下审视高校管理。

本书编者从事高等学校管理的实践和研究已十多年，在十多年的管理实践与学术研究中，一直坚持以邓小平“三个面向”和江泽民“三个代表”的重要思想为方针，深入落实科学发展观，以社会主义高等教育学和现代管理科学为学科基础，以高等教育的规划、组织和控制三大职能为主线，运用系统论、信息论、控制论及运筹学、心理学等理论与方法。本书以普通高校的内部管理为研究对象，按照“教育学体系”来安排各章节，以高等教育学的体系为基础，将管理学的一般原理运用到高教领域，从高等教育规律出发来探讨高教管理的方式、方法，紧密联系我国高等教育改革和发展的实际，注重理论与实际结合，宏观管理与微观管理结合，论述了高等教育管理理论和实践的主要问题。因此，形成这部既有前沿理论特色，又有一定应用价值的著作，具有较强的可读性和实践指导作用。

在本书编写过程中，参考并吸收了国内外一些专家、学者的理论成果，从中得到了较大的启发。由于编者能力、学识所限，书中难免有缺陷和不足，敬请读者批评斧正。

编 者

2008 年 6 月

目 录

第一章 总 论	(1)
第一节 遵循马克思主义关于人的全面发展学说, 明确高校管理工作的着眼点	(20)
第二节 要总结我国大学管理的基本经验,形成 自己的特色	(24)
第三节 制订发展规划是实施科学管理的一个重要 方面	(29)
第二章 高校的管理目标与管理体制	(42)
第一节 高校的管理目标	(42)
第二节 高校管理的基本原则	(51)
第三节 高校管理的基本程序	(61)
第四节 高等学校的管理体制	(74)
第五节 高校校一级的组织机构及其主要职责	(82)
第六节 高校系一级的领导体制和管理机构	(95)
第七节 高校各级组织机构相互关系中应遵循的 原则	(97)
第三章 高校的发展规划	(101)
第一节 编制发展规划的意义及指导思想	(101)
第二节 编制发展规划的原则	(103)
第三节 编制发展规划的基本要求及内容	(106)
第四节 发展规划的管理	(114)
第四章 高校的各层次教学管理	(118)
第一节 教学管理概述	(118)
第二节 教务管理	(129)
第三节 教学质量质量管理	(146)

第四节	教学质量的影响因素	(151)
第五章	高校的科学研究管理	(164)
第一节	高等学校科学研究的特点和任务	(164)
第二节	科学研究过程的管理	(170)
第三节	科研队伍的组织建设	(183)
第六章	高校的思想政治工作管理	(188)
第一节	学生思想政治教育管理	(188)
第二节	正确地处理教育管理中的几个主要关系 ..	(191)
第三节	教育管理体系和实施环节	(196)
第四节	教育管理的机构设置与队伍建设	(204)
第五节	教师思想政治工作管理	(209)
第七章	高校的体育、卫生工作管理	(219)
第一节	高校体育、卫生工作的意义和任务	(219)
第二节	高校体育工作的管理	(224)
第三节	高校卫生工作的管理	(231)
第八章	高校的人事管理	(237)
第一节	高等学校人事管理的目的、任务与工作 原则	(237)
第二节	高等学校人事工作的计划管理	(245)
第三节	高校师资管理	(254)
第九章	高校的办学条件管理	(261)
第一节	教材建设与管理	(261)
第二节	图书馆建设与管理	(266)
第三节	实验室建设与管理	(271)
第四节	校内外基地建设与管理	(275)
第五节	高校后勤管理	(279)
第六节	高校财务管理	(303)
参考文献		(310)

第一章 总 论

高等教育管理学是教育科学的一个分支学科，是研究高教管理的现象及其规律的一门应用科学。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，探讨高教管理的客观规律。

中国共产党在第十二次全国人民代表大会上提出了全面开创社会主义现代化建设新局面的宏伟目标，把教育作为今后国民经济建设的战略重点之一，并把它看做是建设物质文明和精神文明的重要条件。党的十六大以来，正确认识教育，特别是高等教育在社会主义现代化建设中的地位和作用，研究高等教育管理学，提高管理水平，办好各类高等学校，以适应社会主义建设对人才的需要，不仅具有深刻的理论意义而且具有重要的实践意义。

人类社会的发展，受生产力、生产关系和上层建筑相互矛盾运动的基本规律所影响。毛泽东同志曾指出：我们承认总的历史发展中是物质的东西决定精神的東西，是社会的存在决定社会的意识；但是同时又承认而且必须承认精神的東西的反作用，上层建筑对于经济基础的反作用，这不是违反唯物论，正是避免了机械唯物论，坚持了辩证唯物论。作为上层建筑，一定性质的教育受一定时期的政治、经济条件所制约，而反过来，又给予一定时期的政治和经济以巨大的影响和作用。高等教育是教育事业中极为重要的组成部分。教育在建设现代化国家中所起的作用大小，很大程度上取决于高等教育的水平，办好高等教育是整个教育事业的核心问题。

管理作为一门科学，虽然已在近代经济理论研究过程中，逐

渐独立出来，但管理是人们参与各种集体活动的必要条件。所以，管理科学目前已广泛应用于工业、农业、第三产业、科学、卫生、教育等各个领域。从教育管理学的形成和发展上看，高等学校管理学的产生，也是社会和教育发展的必然要求。

教育是人类社会所独有的一种社会现象，它随着人类社会的产生而产生，又随人类社会的发展而发展。最初教育并未从人们的社会活动、集体生产劳动中分化出来，成为一种独立的社会活动门类。因而，那时自然也没有独立的教育管理部门。作为进行教育的专门机构——学校，是人类社会发展到一定阶段的产物，据教育史籍的记载：学校的形成大概萌芽于原始社会的后期，到了奴隶社会才正式产生。由于学校的出现和发展，也就有了对学校实行管理的问题。

学校的发展不仅引起学校外部管理的变化，也引起学校内部管理的发展。在漫长的历史进程中，历代统治阶级为了操纵与控制教育，必然要关注学校的具体管理方法，也必然要引起教育工作人员和教育家们的关注和研究。所以，自古以来就有关于学校管理方面的论述，有关专家、学者提出了各种思想和观点。

现代学校管理学研究的主要内容是学校的领导体制、组织机构和学校各项工作（如教学、科研、思想政治教育、体育卫生、财务、后勤和人事等）的管理过程、管理原则和管理方法，着重探讨如何按照教育规律组织和协调学校内部人与人的关系，部门与部门间的关系，充分发挥人力、物力、财力的最大效益，优化培养人才的各个环节，以便实现国家的教育目的。简言之，学校管理学就是研究学校组织管理的现象及其规律的科学。

一般所说的学校管理学，既包括普通高等、中等、初等学校管理工作的科学知识和行动规律，也包括职业、技术、业余、函授、广播等各级各类学校管理工作的科学知识和行动规律，我们这部书要研究的则是普通高等学校的管理学。

高等学校是培养高级人才的重要基地，它的教育质量如何，直接关系到国家和社会的发展。所以，近几十年，各发达国家都十分重视高等学校管理的研究。21 世纪是知识经济时代，我国已进入全面建设小康社会的新时期，高等学校如何为社会主义现代化建设培养更多、更好的人才，这是研究高等学校管理的重大课题。

高等学校有其自身的特点，如高等学校培养的是各种高等专业人才；高等学校不仅要搞好教学，还要重视科学研究，要把学校逐渐办成“两个中心”；高等学校领导和管理机构比较复杂，一般都分校（院）系两级；高等学校教学要反映最新科研成果，除使用统编教材外，还必须大量的自编教材。此外，高等学校的专业设置和招生与就业，需要与国民经济发展相适应，总务、财务、生产、基建等后勤任务又很繁重等。可见，高等学校是一个相当庞大复杂的教育机构。为使其保持最佳的运转状态，加强管理方面的研究就显得十分重要。当今世界，科学、技术、管理是现代文明的三大支柱，先进技术和科学管理，犹如车之两轮，车无轮不行。没有科学管理，便不可能办好社会主义的高等学校，社会主义现代化的宏伟目标也不可能实现。所以，我们要遵循高等学校的管理规律，依照社会主义原则，努力提高高等院校的管理水平，从而培养高质量的人才，为建设社会主义现代化强国服务。

毛泽东同志曾指出：科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。某一学科研究某种现象领域，即具有特殊矛盾性的某种事物。但世界上事物是复杂的，同一事物也可能有不同学科从不同角度去研究矛盾的不同方面，这就构成学科之间的错综复杂的关系，因此，我们有必要联系其他相关学科来研究高等学校管理学。

高等学校管理学与教育学是一种亲缘关系。高等学校管理学是从教育学中分化出来的。教育学的理论是高等学校管理学不可忽视的专业基础。在高等教育学的内容中,有学校管理和领导问题,这是与高等学校管理学在研究对象上重合的界域。教育学是把学校管理问题作为一般教育理论中的一部分加以研究的,它研究教育的一般规律,主要揭示教育者对受教育者实施教育的过程中所遵循的规律、原则、方法和途径。而高等学校管理学是要运用教育研究的成果,专门从组织领导的角度去探索实施教育中的管理问题。教育学是研究怎样培养人,学校管理学是研究怎样组织好这种培养人的工作。比如管理学不像教育学那样,具体研究学校教学活动的自身规律,也不着重研究教师如何进行教学工作,而主要是研究如何管理教学活动,如何指导和协调教师的教学工作。

高等学校管理学与心理学、人才学也有密切的关系。因为学校管理离不开人,而心理学、人才学也是以人为研究对象的学科,它们从不同的角度去研究人及其活动的规律。因此,高等学校管理学同心理学、人才学都是邻近的学科。比如,心理学要研究人的行为、动机及相互关系,而高等学校管理学则着重探讨教育人才的规划与使用、人才培育工作的组织等问题。

由于高等学校管理涉及学校各方面的工作,因此,高等学校管理学就在不同程度上与这些工作有关的学科发生联系。其中主要有经济学、社会学、卫生学、统计学、建筑学、会计学、人口学、教育经济学等。

今天的学校管理是昨天学校管理的发展。因此,学校管理学也要借助于教育史研究的成果,总结历史上的经验教训,古为今用。

系统论和行为科学对高等学校管理学的影响,也是不可忽视的。运用这些学科的研究方法来研究学校管理,对于实现学校的

科学管理具有促进的作用。系统就是把世界上一切事物看成是由若干个相互区别、相互联系、又相互作用的要素，它们各自处于一定的环境之中，为达到整体目的而组成的有机集合体。高等学校是处在某种层次的系统之中。其每个单位、单位中的每个职能部门、每个个人都不可能是孤立的。它既在自己的系统之中，又与其他各系统发生着各种形式的有机联系，同时还处在一个更大的系统的统一范畴之中。如学校的一个职能部门——教务处（或院务处）及其所属的科室、职工，都不是孤立存在的，或只是个体的简单组合。他们既处于自己的教务处（或院务处）系统之内，又同其他系统，如院务处（或教务处）发生各种形式的有机联系。而他们（教务处与院务处）同时还在学校这个更大的系统的统一范畴之内。因此，为了达到最优化的管理，必须进行充分的系统分析。

系统论除了提供系统的管理思想外，还提供了一系列的管理方法，如教育预测技术。它是建立在系统分析基础上的科学方法，使我们对教育现象的发展趋势或倾向做出科学的估计。计划协调也是一种现代管理技术，是以网络图的形式，把整体计划中各个具体工作项目之间的关系表述出来，以便合理地使用有限的资源，求得最佳运营效果，以提高管理工作的效率。计划的三维结构也是一种管理技术，它是针对管理对象的复杂性和多层次性，改变过去制订计划只以时间或事件为主线的安排方式，采用系统分析和逻辑分析方法，研究知识维、时间维和逻辑维三方面的情况，使教育规划取得可能的最佳决策结果。

高等学校管理学的重要任务之一，就是以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，阐明社会主义高等学校管理的规律，为加强党对高校的领导，制定高等学校办学的方针、政策、原则等提供科学的依据。

高等学校管理学的研究目的是以学校管理的科学思想、理论和方法武装从事管理工作的学校干部、教师和工作人员，使他们懂得按科学规律办事，更有效地管理好学校。

高等学校管理学还是广大高校教育工作者共同拥有的理论财富，应遵循它同心协力地办好学校。因此，高等学校管理学对于高校的干部和教育工作者，都是一门必学的专业理论。

学校管理学的学科体系是以学校工作和各项工作所涉及的办学条件而建立的。高等学校管理学的学科体系就其主干来说应包括以下一些问题：高等学校的领导体制和管理机构；高等学校的发展规划和战略；高等学校的教学管理；高等学校的科学、教学研究管理；高等学校思想政治教育工作的管理；高等学校的人员管理；高等学校的财务管理；高等学校的教学科研设施管理；高等学校的后勤管理；高等学校的规章制度及其管理；等等。

由此可见，高等学校管理学所要研究的问题是比较广泛的。但就研究的内容来说，概括起来，大体可以包括以下几个方面。

目标：办教育，管学校，是一种有目的的社会活动。学校的一切工作都是为了有效地实现某种预定的目标。学校的教育目标和管理目标分别通过教学和管理活动来体现，而最终又以实现教育目标为归宿。教育目标是管理目标的依据，管理目标是学校教育的目的和规格。由于一切管理活动都是围绕目标而开展的，因此学校管理学首先要研究目标问题。目标不明，学科方向也就不清楚。

原则：要使学校管理有效益和效率，就必须按客观规律办事，要根据客观规律制定出指导实际活动的若干原则。因此，管理活动的规律和研究指导管理工作的原则，也是高等教育管理学的主要研究内容。

人、财、物、事：学校管理主要就是管人、管财、管物、管事。管人包括管理师生员工，要调动学校每个成员的最大积极

性。管人的关键就是把人力组织到实现目标的“合力点”上来。理财用物是属于物资条件方面的管理，有许多必要的、繁杂的事务，但要抓住财尽其力和物尽其用这两个关键。管事主要是对学校教学育人的活动和科学研究的事务管理，要突出以教学为主，全面安排，以推动各项工作协调运转。学校各项工作都是为了实现培养人才的目标和向社会提供知识成果。因此，人、财、物、事应作为一个相互联系的整体，从系统论的角度去研究考虑。

过程：学校各项育人工作和科学研究都有自身活动的过程。对各项工作的管理自然也是一个动态过程。学校的管理活动有其连续性，而在连续进行中由一个又一个周期所构成。每一个管理活动周期都有其起点和终点，包含着若干前后联系的阶段和环节，研究管理工作的活动周期及其有效运转的客观规律和条件，是这一学校管理学的又一重要研究内容。

方法：学校管理工作要讲究方法。联系学校管理工作的内容，具体分析是研究管理方法的一个方面。联系管理过程的特点探讨有效措施和手段，说明如何提高时间利用率和信息沟通传递的准确性，发挥人流和物流的最大效能，进行质量分析，是研究管理方法的另一个方面。

制度：学校是有目的的人群集合体，是多种因素结合的活动着的组织。要维系人群，协调活动，必须建立适合自身特点的制度。所谓制度，包括学校管理方面的组织制度和维持正常稳定秩序的规章制度，对二者的研究，是学校管理学的重要内容。

管理者：学校有各级各类管理人员，他们的管理能力状况如何，对学校管理工作的效益和效率，以及育人工作的质量关系极大。管理者的职责和条件、各级管理人员的构成方式和活动方式、管理队伍的建设都是高等学校管理学不可忽视的内容。

以上七个方面构成高等学校管理学的主要内容，是这一学科的基本组织成分。

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，被称为教育行政学，现在称做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和行政工作的特殊规律。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做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做是管理科学体系的一个分支，认为应以管理学为主，从管理的共同规律入手研究提高教育管理质量、效率和效益的问题。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的反映。我们应该对这一问题继续进行研究讨论，务使求得统一解决，以促进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，遵循各自领域的特殊规律，才能得以充分的发挥。从这个意义上说，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。为了适应教育管理实践发展的需要，教育管理工作的理论研究也在逐步形成和确立。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基本思想和观点；在欧洲，17 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探索性研究。到 20 世纪以后，教育管理学才开始形成，并且学科体系和理论水平日益复杂和提高。其所以如此，除资产阶级国家政权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，然而管理学的研究历史却只有 200 年，而其中最重要的一些著作则是在 20 世纪后问世的。如美国在 1910 年后，提倡科学管理的效果运动，重视管理的科学分析和数量标准，重视时间和人力、物力的效益；1913 年后，科学管理的研究方向转为重视人际关系，提倡民主管理，调和人事矛盾，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，至此，使教育管理学得以成为一门独立的科学；20 世纪 70 年代以来，管理科学得到承认，已开始应用工程和数学技术解决复杂的管理问题，并且一直强调作为一门学科系统，管理科学是以建立数学模型为其特点