

GAO DENG JIAO YU GUAN LI XIN LUN

高等教育管理新论

●战略规划 ●经费
●自主权 ●评价

林正范 著

山西高校联合出版社

高等教育管理新论

——●战略规划●经费
●自主权●评价

林正范著

山西高校联合出版社

(晋)新登字 8 号

高等教育管理新论

林正范 著

*

山西高校联合出版社出版发行

(太原南内环街 31 号)

浙江煤田地质印刷厂印刷

*

开本:850×1168 1/32 印张:6.75 字数:161 千字

1994 年 12 月第 1 版 1994 年 12 月第 1 次印刷

印数:1—1500 册

*

ISBN 7—81032—595—7

G·29 定价:6.80 元

前 言

在高等教育管理的理论研究与工作实践中,“战略规划”、“经费”、“自主权”与“评价”是特别令人关注的。如何制定既有足够的挑战性、又有充分可行性的高等教育发展战略与规划?如何为高等学校的改革与发展筹措足够的经费?在建设社会主义市场经济、鼓励高校面向社会自主办学的过程中,怎样保证高校享有充分的办学自主权?在政府转变职能,由对学校的直接行政管理转变为运用立法、规划等多种手段加强对高等教育的宏观管理的过程中,怎样有效地运用教育评价的手段来强化对高等教育的管理、提高教育质量?这些既是政府教育主管部门在管理高等教育时经常需要思考的问题,也是高等学校领导与管理工作中面临的一些基本问题。

从研究的角度看,上述四个问题中的每一个均可以成为独立的研究对象。近十余年内,关于高等教育的战略规划研究与高等教育评价研究已有不少专著出版,关于高等教育经费、高校办学自主权的研究,也有大量论文发表。这些研究成果为我们正确认识高等教育的运动特征、对于提高高等教育管理的科学化与现代化程度等,均发挥了良好的作用。

我们假如从高等教育管理的程序角度去看,上述四个问题实际上是有着密切关联的基本问题:

首先,战略规划的制定是高教领导管理的第一步。“凡事预则立,不预则废”,无论是政府还是高校,若对高教未来发展既无战略

思考,也无规划,走一步算一步,这样的管理正如“盲人骑瞎马”,前景令人担忧;

但是,如果制定了战略规划,实践中不能落实,那只是“纸上谈兵”,于事无补。贯彻与落实战略规划,必须解决经费问题,使战略与规划的实施有充分的物质条件予以保障;

制定了战略规划,又有了经费保障,高等教育是否就能健康发展呢?这自然是需要思考的问题。在建设社会主义市场经济的过程中,政府若仍然时时、事事对高校发号施令,高校若处处缩手缩脚,那么,高等教育还是没有希望的。所以,还须给予高校足够的办学自主权,使他们能独立自主地、主动积极地用好经费,贯彻实施战略规划;

最后,高校是否在自主办学的过程中达到了应有的水平?高等教育的质量是否得到保证?战略与规划是否得到很好的落实呢?要回答这些问题,政府与学校双方都需要采用评价的手段,检查、督促、控制整个教育活动过程。

由此可见,我们可以将“战略规划”、“经费”、“自主权”、“评价”共同纳入高等教育领导管理的范畴,予以综合研究。而且,在我国计划经济体制转向社会主义市场经济体制的建设过程中,上述四个问题均需要重新思考。研究这些问题对推动今后高等教育事业的发展将有着新的指导意义。本书正是从高等教育管理的视角出发,将高等教育的战略规划、经费、自主权与评价置于市场经济的新的背景中进行研究,试图通过对这些问题基本方面的探讨,引起人们新的思考,从而推动我国高等教育事业的新发展。

目 录

前言	(1)
----------	-----

第一编 高等教育的战略与规划

第一章 战略与规划研究的一般特征	(3)
------------------------	-----

1.1 战略、规划与未来	(4)
--------------------	-----

1.2 制定战略规划的原则	(8)
---------------------	-----

1.3 战略规划的参照系统	(14)
---------------------	------

1.4 作为过程的战略规划研究	(17)
-----------------------	------

第二章 高等教育发展战略规划——宏观战略规划研究	(19)
--------------------------------	------

2.1 制定宏观战略规划的意义与依据	(19)
--------------------------	------

2.2 宏观战略规划的基本要素	(24)
-----------------------	------

2.3 高等教育发展战略规划的类型与特点	(31)
----------------------------	------

第三章 高等学校发展战略——组织战略规划研究	(35)
------------------------------	------

3.1 高等学校发展战略规划管理的意义	(35)
---------------------------	------

3.2 SWOT 分析与高校发展战略规划的制定	(39)
-------------------------------	------

3.3 高校发展战略规划的贯彻与控制	(50)
--------------------------	------

第二篇 高等教育经费

第四章 高等教育经费的现状及其性质	(55)
-------------------------	------

4.1	高等教育经费的现状	(55)
4.2	高等教育投资的多价值性	(62)
第五章	高等教育经费的国际比较	(69)
5.1	国际高等教育经费的发展变化趋势.....	(69)
5.2	高等教育经费构成的国际比较.....	(75)
5.3	对国际高等教育经费现状与趋势的思考.....	(82)
第六章	经费困境中的高等学校行为选择	(86)
6.1	校长职责新说.....	(86)
6.2	“危机”或是“希望”——校企合作与高校创收.....	(90)
6.3	开源与节流.....	(96)

第三篇 高等学校自主权

第七章	“自主权”——政府与高校的权力分配.....	(103)
7.1	高校办学自主权的客观规律性	(104)
7.2	高校办学自主权的时代性	(109)
7.3	高校办学自主权的相对性	(113)
第八章	高校办学自主权的范畴.....	(118)
8.1	关于我国扩大高校办学自主权的述评	(118)
8.2	确定高校办学自主权范畴的主要因素	(126)
8.3	高校办学自主权的范畴——功能的认识与内容的认识.....	(127)
第九章	高校办学自主权与约束机制.....	(135)
9.1	高校办学约束因素的构成	(136)
9.2	办学主体——约束机制的作用对象	(143)

9.3 约束机制的作用体系与作用方式	(145)
--------------------------	-------

第四篇 高等教育评价

第十章 高等教育评价概述.....	(152)
11.1 教育评价的产生、发展及其功能	(153)
10.2 教育评价的要素与原则.....	(161)
10.3 教育评价的一般过程.....	(166)
第十一章 高等教育评价的类型与内容.....	(170)
11.1 不同评价主体的评价类型.....	(170)
11.2 不同评价对象的评价类型与内容.....	(176)
第十二章 高等教育评价中的若干关系.....	(190)
12.1 学校工作的过程评价与目标评价.....	(190)
12.2 高校教学评价中的几对关系.....	(194)
12.3 评价主体与评价对象的价值判断关系.....	(200)

第一篇

高等教育的战略与规划

第一章 战略与规划研究的一般特性

过去的十余年内,我国对社会、经济、科技文化、教育等方面的发展战略与规划进行了一系列研究,制定了许多富有价值的战略与规划;同时,许多学者对战略与规划研究中的理论问题进行了颇有意义的探讨,为人们科学地制定发展战略与规划提供了有益的帮助。

作为行业发展战略与规划研究的重点之一——高等教育发展战略与规划的研究,近些年也颇受人们的重视。从国家教委到各个省(市),都对九十年代高等教育发展的战略与规划进行了具体的研究,不仅提出了许多很有价值的战略指导思想,而且制定了一些切实可行的发展规划。现在,人类即将进入 21 世纪,在这世纪之交的历史阶段,人们对新世纪社会经济的发展更加注目。如何以正确的观念及方法手段,制定出面向 21 世纪的科学的高教发展战略与规划,是我们需要认真予以思考的重大问题。为使高等教育发展战略与规划的研究在以往的基础上获得提高,我们有必要对战略与规划研究的一般特征进行分析与探讨。

1.1 战略、规划与未来

“战略”这一概念,最初源于军事用语,主要是指对战争全局的筹划与指导;指挥战争的领导者,需要依据敌我双方的军事、政治、经济、地理、社会心理等诸多因素,洞察战争全局的各个方面、各个阶段的关系,从而规定未来军事活动的方向、作战力量的准备与运用,确定进攻、防守的重点,安排与战争发展过程相适应的有关条件的准备与采取各种相应的行动步骤。现在,人们谈到战略这一概念时,已远远超过狭隘的军事用语的局限,而是泛指对社会政治、经济、科技文化、教育等各种领域的带有全局性的、长期性的思考与谋划。以教育发展战略为例,它是指人们对教育现状进行全面的分析、诊断后,在对未来较长时期内影响教育发展的各种重要因素、有关的条件进行预测的基础上,从关系教育发展全局的各个方面出发,考虑和制定教育发展的未来目标、为实现目标所应重点采取的措施、所应予以保障的条件等。与战略相比较,规划则是战略的具体化。规划是预先决定人们做什么、如何做、在什么时候做,以及安排由哪些人去做等,它是从愿望到现实这一鸿沟之间的桥梁;规划是一种运用智力的过程,是人们依据战略所确定的指导思想、总的行动方向与总体要求,设计各种较为明确、具体的行动方案,以及确定为实现方案所必须准备的各种条件等。战略是制定规划的前提,而规划则是战略的延伸。由于战略与规划两者之间的紧密关联,因而人们常常将两者连为一体,在研究表述时,常常将“战略与规划”用作为一个完整的概念。当然,有时为区别,也会将“战略”与“规划”分开来单独应用。

规划属于人类社会的领导管理范畴,而现代社会的领导体制若从纵向划分的角度去看的话,一般可以划分为三个层——战略规划层、战术计划层、经营管理层。可见,战略与规划是现代社会管理的最高层次,它们对于人类社会的正常运转与未来发展具有关键性的作用。战略与规划本身是面向未来的。它虽然需要在分析、总结过去的基础上,立足于现实社会的环境中,但它却必定是以未来作为其思考的核心。战略与规划对于未来的意义,可以从如下几个方面去认识:

第一,战略与规划确立了未来发展的目标。人与动物行为的根本差别之一,就是人的行为的自觉性、目的性,或者说,人类的行为是一种意志行为。而意志行为的首要特征是行为的目的性。人们确定未来行动的目标,就能够在行动过程中自觉地朝着目标前进,并最终在克服一系列困难后达成目标。所谓“预则立,不预则废”,就说明了人类行为目标确定的重要性。尤其是一个国家、一个地区或一个社会组织,其发展、前进的过程不是单个人的独立行动,而是众多个体的协同行动。无论是国家还是地区、社会机构,假如没有未来奋斗的明确方向与目标,就无法有效地协调人们的行动,难以将众多人的行动统一到基本一致的方向上来。现代社会的活动十分复杂,各种因素之间的联系纵横交叉,如果没有一个能够鼓舞人心的未来发展的目标,社会活动就缺乏相互协调的依据,其整体效率必然降低。

从另一角度看,现代社会发展变化节奏的加快,对战略规划所确定的未来目标更加重视了。古代社会,科学发展程度低下,人类生产技术进步主要是凭借经验的世代积累,整个社会发展缓慢。未来几年、十年甚至几十年后的面貌,大体上不会有什么变化;因此

当时的人们从眼前的现实中很容易想象未来的目标。只要按世代因袭下来的习惯与成规办事,目标就可以实现。所以,那时的社会并不重视战略与规划。然而,现代社会科学技术迅速发展,科技的发展又极大地促进了生产力的发展,社会经济发展的节奏不断加快,社会政治、社会生活等方面的形势也在不断变化,未来发展的目标也变得比以往较难确定了。因此,任何一个国家、一个地区、一个社会机构要前进、要发展,就必须充分估计迅速变化的环境,考虑未来可能面临的挑战;要依靠战略与规划的研究,预测社会事件的发展趋势、确定未来需要努力争取的目标。谁如果因循守旧、固步自封、满足现状,而不作长远的战略与规划的研究,预测社会事件的发展趋势、确定未来需要努力争取的目标,那么,谁就必然因目标不明而落伍,以至被社会发展的进程淘汰。

第二,战略与规划确定了未来发展的阶段。我们所说的“未来”,是一个相对模糊的概念,它可以是今后几年、十几年,也可以是今后几十年以至更长的时间范围。一定的战略与规划,往往有其特定的时间界限。未来若干年后将会是个什么样?这样的想象,是以一个确定的时间点作为依据的。但是,未来的时期是一个不断发展变化的过程,战略与规划的研究就是要把这一过程划分成若干阶段予以思考。某一时间点的目标,不是突然实现的,而是分为几个连续发展的阶段逐渐积累、逐步逼近,最终才得以实现的。因此,一般的战略与规划在思考与设定未来目标时,通常分为“近期”、“中期”和“远期”三个基本的未来发展阶段,每一个阶段都有其相对独立的目标要求,但各阶段之间又是相互衔接的,表现出目标的分阶段性与目标的前后统一性。

第三,战略与规划规定了未来发展的重点。社会的未来发展从

总体上看是一种综合的发展,无论是社会政治、经济、文化科技等方面,也无论是整个国家、各个地区、各种各样的社会组织机构的哪个部门,发展是普遍存在着的。但是,任何方面的发展又不可能是均衡的,无论是哪个地区、哪一时期、哪个方面,发展总是有轻重缓急之分的。战略与规划往往规定了发展的重点区域、发展的重点方面,并且随着时期的变化,重点也相应地变化。当然,未来发展重点的确定要非常谨慎,重点选择的错误将导致严重的后果。例如:我国五十年代以来的城市,把建设的重点过分集中在工业生产上,而忽视它与城市建设及第三产业间的紧密联系,轻视城市生活服务系统的建设,结果,在八十年代社会经济迅速发展的时候,城市普遍出现了交通拥挤、住房紧张、环境污染、生活服务设施短缺等问题,严重阻碍了城市经济的发展。但是,正确地确定发展的重点,就能给未来社会带来希望。比如在近十余年我国国民经济的发展战略中,始终坚持把发展农业生产作为重点;同时在区域布局上把发展沿海外向型经济作为重点。这样的战略重点,不仅为我国整个社会与经济的发展建设了稳固的立足点,而且通过沿海省份经济的发展带动了内地经济与生产的发展,使我国经济步入九十年代时呈现蓬勃生机。因此,战略与规划对于未来发展重点的规定,是未来发展中一个颇具关键性的因素,它是战略与规划之生命力的重要体现之一。

第四,战略与规划还确定了未来社会发展资源及其力量的优化配置。在未来的发展中,人们如何运用社会资源、社会力量去实现奋斗的目标,是一个十分值得思考的问题。人类社会的资源是有限的,一个国家、一个地区、一个社会组织机构的力量也是有一定限度的,如何把有限的社会资源与力量应用到社会发展最急需的

环节上去,是战略与规划研究关注的焦点之一。一定的战略与规划,往往要从奋斗的目标出发,并且根据不同的发展阶段与发展重点,可以利用的社会资源和力量作出合理的安排。在一定的时期内优先保证若干重点发展对象的需求,从而使社会资源与力量实现优化配置,使有限的社会资源与力量产生最大的效益,这样,未来的发展才能有所保障。假如社会发展缺乏战略与规划,在发展过程中把主要资源与力量用于次要方面,不考虑各种资源的合理安排,那就只能导致社会资源与力量的浪费,延缓社会的发展,比如,在确定我国未来教育发展的战略规划时,我们必须考虑这样的问题:在我国教育经费十分有限的情况下,教育经费的投入应优先保证九年制义务教育的普及呢还是优先保证高等教育的发展需求?国家高等教育经费的投入应全面照顾各高等学校的需求呢还是相对集中优先保证一批示范性高等学校建设的需要呢?一旦确定把九年制义务教育的普及作为教育经费投入的重点、把扶持一批示范性高校的建设作为国家高等教育经费投入重点,那末,我们有限的教育经费和教育资源的使用就有可能产生较好的效益。

综上所述,战略与规划通过对未来发展目标的设定、对未来发展阶段的划分、对未来发展重点的规定以及资源与力量使用方面的优化配置,有力地保证了未来的总体发展。可以认为,在现代社会,缺乏战略与规划的未来是没有希望的,而科学的、合理的战略与规划,将引导社会走向辉煌的未来。

1.2 制订战略规划的原则

在我们思考制订战略与规划的原则时,首先需要思考把握战

略规划的基本特征。一般说来,战略与规划的特征体现在“全局性”、“长期性”、“层次性”三个基本方面:

“全局性”是战略的第一个本质特征,战略研究无论以何种对象为目标,都是去思考特定对象的整体,从对象的整体结构上去把握全局性的各种要素。假如只是以对象的局部结构、个别要素作为思考的目标,那么,就不能称为战略,而只能被视为“战术”。例如,当我们以高等教育作为战略研究的对象时,高等教育如何调整结构、理顺体制,如何确定总的发展规模与类型等,这是属于战略与规划研究的范围;但是,关于高等学校的教学计划如何制定、学生收费标准如何合理规定等问题的研究,就不能称之为高等教育发展战略研究。

正因为战略与规划是研究全局性问题的,而全局是由各个局部有机组合而成的,因此,分析各个局部之间的关系,照顾到整体内部各个要素的相互联系,也是战略与规划研究的重要特征之一。

“长期性”。任何战略与规划的研究,其着眼点不是当前,而是未来。它要思考一个相当长的时期,比如5—10年、十多年、几十年等。战略与规划比起只在短期内起作用的活动策略和措施来说,具有更为深远的意义。有些事情从眼前看是有利的(比如高校各单位办经济实体)然而从长远看却是大为有害的(校内层层搞创收的长期后果,肯定会导致教师与干部注意力分散,不能集中于教学科研,其结果不利于高校发展学术气氛,不利于教学质量的提高)如果一位校长仅从眼前利益出发拼命发动各系各单位层层搞创收,那就不能被视为战略性思考。当然长远的未来也是要以当前为出发点的,未来发展趋势的推测也要以过去和当前作为依据之一,所以,在战略研究与思考时,有必要照顾当前的现实状况,处理好其