

现 | 代 | 教 | 育 | 管 | 理 | 论 | 丛

丛书主编 张茂聪 李松玉

现代大学管理制度改革与创新： 国际比较的视野

张茂聪 李松玉 等著

山东教育出版社

013067507

G647
159

现 代 教 育 管 理 论 丛

丛书主编 张茂聪 李松玉

现代大学管理制度改革与创新： 国际比较的视野

张茂聪 李松玉 等著



北航

C1678404

山东教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代大学管理制度改革与创新:国际比较的视野 /
张茂聪等著. —济南:山东教育出版社,2013
ISBN 978-7-5328-7911-3

I. ①现… II. ①张… III. ①高等学校—学校管理
—对比研究—世界 IV. ①G649.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 132113 号

现代教育管理论丛

现代大学管理制度改革与创新:国际比较的视野

张茂聪 李松玉 等著

主 管: 山东出版传媒股份有限公司

出版者: 山东教育出版社

(济南市纬一路 321 号 邮编:250001)

电 话: (0531)82092664 传 真: (0531)82092625

网 址: <http://www.sjs.com.cn>

发 行: 山东教育出版社

印 刷: 山东德州新华印务有限责任公司

版 次: 2013 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

规 格: 787mm×1092mm 16 开本

印 张: 23.5 印张

字 数: 446 千字

书 号: ISBN 978-7-5328-7911-3

定 价: 48.00 元

(如印装质量有问题,请与印刷厂联系调换)

印厂电话:0534-2671218

丛书编委会

顾 问 顾明远 戚万学

主 编 张茂聪 李松玉

编 委 (按姓氏笔画排序)

王念强 李秀伟 李松玉 张茂聪

张 雷 赵瑞情 葛新斌 谭维智

序 言

教育管理作为研究和阐明科学管理教育事业的学科，在我国已经经历了近百年的发展历程。但自其产生以来，并未真正引起社会各界足够的重视。毛礼锐先生就曾说过，“过去，我们对历史上的教育实践取士制度和教育家的研究比较注重，在管理体制方面从文教政策和学校教育制度方面也有许多探讨，而对教育管理体制、学校管理的经验教训、教育家的教育管理实践与思想等的研究，则较薄弱，至于近现代教育管理方面的重大问题，几乎没有作出专题研究”。直至改革开放以来，教育管理学在恢复与重建的基础上得到了一定程度的快速发展，对这门学科的研究也呈现出良好的态势，表现为研究人员逐渐增多，研究领域逐渐扩展，研究主题也越来越丰富。然而，随着社会与教育的不断深入，教育管理学在其发展过程中逐渐暴露出了一些弊端，不得不引起我们的重视。

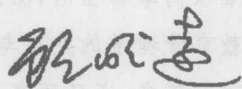
就现代教育管理学的发展来看，其研究主要存在以下三个方面的问题。首先，国际比较视野的研究仍较薄弱，现有的对国外教育管理学研究多数仅停留在简单的理论介绍层面。国外教育管理学起步较早、理论流派较多，借鉴他们的理论对于我国教育管理学的发展具有重要作用。然而，理论是难以简单移植的，必须结合我国的实际。其次，单调的研究方法限制了我国教育管理学的发展与进步。目前的研究多采用思辨方法，解释性和经验性研究较多，实证研究与实地研究较少。第三，研究主要以个体形式进行，缺乏合作性研究，不利于教育管理的创新与突破。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》强调教育管理

体制的改革,提出要完善中国特色现代大学制度、中小学学校管理制度,健全统筹有力、权责明确的教育管理体制的要求。山东师范大学教育管理与政策研究团队主持完成的《现代教育管理论丛》,以现代教育管理为研究对象,选择一些教育管理与政策研究中的前沿问题展开针对性的专题研究,并借鉴一些国家的经验,以解决制约我国高等教育管理、义务教育管理以及学校管理中的问题,是具有很大进步意义的。

该丛书由《现代大学管理制度改革与创新:国际比较的视野》《宽基教育:呈现学校价值力》《公平与均衡:义务教育管理体制改革的制度保障》《学生社团生活:一种学习的新视野》《现代小学教育管理新论》《中小学教师激励与管理》六册著作组成。研究内容涉及现代大学管理制度、义务教育管理体制、学生生活与发展等多个方面。虽侧重点有所不同,但均为我国教育管理领域中的热点问题。在把握当前社会发展趋势的基础上,深刻分析了我国现代教育管理领域所面临的一些新变化和新挑战,并结合了当代大学生和中小学生的需求变化,论证了完善我国现代教育管理方法与措施的必要性。借鉴国外先进的教育管理经验,并与我国的实际情况相结合,探寻适用于我国的改进高等教育与义务教育管理的有效路径。

总的来看,该丛书的特点在于问题意识强,论证观点明确,严谨且清晰,研究内容紧紧围绕国家教育发展中的热点问题,具有一定的科学性、系统性和应用性。该丛书还及时总结现有的研究成果,并吸纳了新颖的管理理念和方法,是教育管理学领域的一次探索和创新。当然,丛书的内容比较分散,尚不够集中、系统,有待进一步研究与完善,但其研究成果值得从事教育管理领域的研究者、决策者和研究生、本科生们阅览,相信对于促进现代教育管理的发展会有所帮助,这也正是丛书作者们力求达成的愿望。



前言

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出完善中国特色现代大学制度的要求。目前,我国大学虽已形成了比较系统的制度体系,但随着高等教育的不断发展,国家和社会对教育的需求发生了明显的变化,许多既有的大学管理制度已经不能很好地适应高等教育发展的形势。因此,构建并完善中国特色现代大学制度,是新时期促进我国高等教育发展与改革的一项重要任务。

构建现代大学制度的基本诉求是进行大学管理制度的改革与创新,秉承科学的价值取向以实现大学内涵式的可持续发展。然而,现代大学制度的建立与完善并非一朝一夕。当下,我国现代大学制度的建设已经取得了阶段性的进展,但仍存在诸多弊端,迫切需要研究改进。《现代大学管理制度改革与创新:国际比较的视野》力求通过系统介绍国外现代大学制度建设实践,借鉴并吸收国外大学制度建设的有益经验,通过分析比较我国在现代大学制度建设过程中的问题与差距,有针对性地提出完善中国特色现代大学制度的合理改革建议,以期对我国高校的制度改革与创新工作有所参考和借鉴。

现代大学制度主要包括大学的外部制度建设和内部制度建设。外部制度建设主要涉及大学与政府以及大学与社会的关系,主要是探讨如何整合权力,以推进我国现代大学外部管理制度的完善。而内部制度建设则主要表现为大学的内部治理结构和运行机制,主要从现代大学的内部治理结构、制度的基本模式出发,通过论述大学的教育问责制、教学质量管理、科研质

量管理、人事管理制度、学生事务管理制度和大学章程的建设与完善等,力求梳理出我国现代大学制度改革与创新的路径。本书不仅详细介绍了国外大学内部管理制度的现状,同时对其改革的历史与实践进行了经验的总结和归纳,从中发现有益于我国现代大学制度建设的启示。

参与本书撰写的主要有付晓斌(第一章)、李明(第二章、第四章)、王录平(第三章)、刘智(第五章)、范晓婷(第六章)、杜文静(第七章)、李松玉(第八章)、张茂聪(前言、第九章),最后由张茂聪和李松玉统稿并定稿。

我们在研究和编写时,参阅和引用了国内外诸多相关文献,谨向这些文献作者表示衷心感谢。现代大学管理制度的改革与创新研究刚刚起步,我们仅仅就某些问题进行初步的比较分析和研究,书中的一些观点表述尚不够深入或全面,错讹、疏忽之处也在所难免,诚恳期盼学界同仁给予批评指正。

目 录

第一章 现代大学管理制度问题 / 1

第一节 大学管理制度的内涵 / 1

第二节 大学管理制度研究基本理论 / 9

第三节 大学管理制度的改革实践与探索 / 19

第二章 国内外大学管理制度改革实践 / 32

第一节 国外大学管理制度改革的趋势及特点 / 33

第二节 我国大学管理制度存在的问题及其影响 / 45

第三节 我国大学管理制度改革的现实诉求 / 53

第四节 我国大学管理制度改革创新的多维视角 / 61

第三章 大学管理制度改革创新的基本构想 / 80

第一节 重构政府与大学的关系,落实大学办学自主权 / 80

第二节 重构社会与大学的关系,促进大学依法自主办学 / 96

第三节 整合权力,推进现代大学制度的构建 / 105

第四章 中西方大学内部管理制度的基本模式 / 132

第一节 西方大学内部管理制度的基本模式 / 133

第二节 我国大学内部管理制度改革的基本经验 / 143

第三节 学科组织和融合的大学组织结构改革与创新 / 149

第五章 教育问责制的基本路径 / 167

第一节 国外高等教育问责制 / 168

第二节 我国大学教育问责制的实施及问题 / 185

第三节 我国大学教育问责制的发展途径 / 198

第六章 教学和科研质量管理体系构建 / 204

第一节 教学质量管埋:构建内部教育教学质量保障体系 / 204

第二节 科研质量管理:构建内部科研质量管理体系 / 223

第七章 人事管理制度改革与创新 / 248

第一节 国外大学教师聘任制度现状和特点 / 248

第二节 建立教师职务聘任制度,改革大学教师任用机制 / 264

第三节 我国大学绩效工资制度的创新机制 / 276

第八章 学生事务管理制度改革与创新 / 289

第一节 国外大学学生事务管理模式及特点——以美国为例 / 289

第二节 我国大学学生事务管理的现状 / 306

第三节 我国大学学生事务管理运行机制创新 / 319

第九章 大学章程的制定与完善 / 331

第一节 国外大学章程的内容与特点 / 331

第二节 我国大学章程的历史与现状 / 348

参考文献 / 364

第一章 现代大学管理制度问题

第一节 大学管理制度的内涵

一、大学管理制度的定义

自人类社会产生之时就有了教育。随着人类社会的进步、教育的发展,学校应运而生,因而也就有了学校的管理活动。人类管理学校的经验是随着实践的不断增加而逐渐积累的。随着学校规模的扩大、层次的加深,教育管理的理论逐步完善,管理学校的各个部门和相应的制度也随之建立起来,从而形成了一套较为完善的大学管理系统。大学管理是教育管理的一个重要组成部分。我们不能忽略大学管理理论的研究,这关系到大学人才培养的速度和质量。大学管理的终极目标是培养有利于社会发展的高级人才,它运行得好坏,将直接关系到学校、国家和社会的发展建设。近几十年来,世界先进国家都高度重视高校的管理工作,将工作重点放在高校管理系统的建设上,以建立一套高效的大学管理制度。

现代大学管理制度是现代大学中内部管理制度的一种,是现代大学制

度的下位概念。所以,要弄清什么是现代大学管理制度,首先要明确“制度”的概念。如果进行语义分析,《辞海》中的“制度”解释是:一种“规程”或“体系”;要求成员共同遵守的、按一定程序办事的规程。^① 对于大学管理制度的定义,不同的学者有不同的看法。郭海玉立足于“制度”本身对大学管理制度进行理解,从而将大学管理制度界定为维持大学组织生存和运作的一系列组织行为规则和运行机制的总称。^② 邬大光认为,“大学管理制度一般可以从宏观和微观两个层面进行理解。宏观的大学管理制度是指一个国家或地区的高等教育管理系统,包括了大学管理体制、投资体制以及办学体制等;微观的大学管理制度是指一所大学内部的组织结构与运行机制,它包括了大学组织机构的设计、职能部门划分及职能分工、岗位工作说明、教学管理制度、学生管理制度等等”^③。张俊宗将大学制度分为:政府管理制度、社会参与制度、大学管理制度。大学管理制度指的是大学自身管理的制度,亦称大学内部制度。^④ 大学管理制度是在现代大学制度的指导下,根据一定社会发展的需要以及大学本身所面对的诸多问题,由学校制定的符合大学发展规律以及学术逻辑的一系列行为规范的总和。国内很多学者都认为:现代大学管理制度就是微观层面的现代大学制度,即大学内部管理制度。也就是在现代大学制度的宏观背景下,与市场经济体制和高等教育发展要求相适应的、以学术自由和大学自治为最高价值取向、充分关照大学发展的内在逻辑、规定大学内部管理方式的一系列规章制度。它是在一定大学制度的背景和指导下,根据社会发展的需要以及大学本身所面对的诸多问题,由学校制定,对大学机构、人员、工作中的责权利关系进行界定的规则的总和。^⑤

① 《辞海》，上海，上海辞书出版社，1989，485页。

② 郭海玉：《大学管理制度的反思》，西安工业大学硕士学位论文，2011，6页。

③ 邬大光：《现代大学制度的根基》，载《现代大学教育》，2001（3），30页。

④ 张俊宗：《大学制度：范畴与创新》，载《高等工程教育研究》，2004（3），11页。

⑤ 黄瞳山：《基于大学组织特性的现代大学教师管理制度取向研究》，沈阳师范大学硕士学位论文，2011，16页。

二、大学管理制度的任务

(一) 培养国家现代化建设专门人才,实现学术管理科学化

21 世纪的专门人才应具备较强的创造能力和实践能力。这种专门人才的培养离不开学术管理的科学化。学术管理水平的提高,关键和核心因素是学术管理要有一个明确的目标。由于学术管理所涉及的层次和范围较广,无论是人员的培训、学生职业发展还是学校的声誉,都是以学术管理为核心而展开。著名教育家朱九思认为:高等学校管理的三个部分是行政管理、学术管理、思想管理,学术管理的“学术”二字内涵较宽,包括教学和研究工作。三者以学术管理为中心,密切相连、互相制约。可见学术管理在整个学校管理中的核心作用。另外,由于学校是研究高深学问之地,所以,高校的建设和发展无不是建立在学术特色基础之上。理论上,学术权力在学校管理中占主导地位,而在现实实践中,往往出现行政权力与学术权力纵横交错,相互渗透,从而出现行政权力泛化、学术权力弱化现象。大学管理的主要任务之一,就是要规范这两种权力的关系,实现学术管理的科学化和规范化。

(二) 适应社会变革和办学需要进行一系列的结构调整

其中比较重要的有三个方面^①:一是学科结构的调整。学科结构调整主要围绕学院、系和专业三个层次展开。学科调整总体趋势是为了培养社会发展所需要的综合性人才。学科结构的完善和综合,能够适应社会政治、经济、文化的发展。学科结构调整的实现方式多种多样,其中,院校合并就是一种主要的手段,如四川联合大学、南昌大学、扬州大学等。另外一种手段就是在学校内部新增或重组学科。新增就是建立一些学校以前没有的院系机构、引进新的专业或课程;重组就是对原有的学科进行改造。像一些学校的教育与心理科学学院,经过重组和改造,就分为教育学院和心理学院。这种调整能给各学科注入新鲜血液,为学科发展提供充足的动力。另外,现在我们的大学各种专业如雨后春笋般产生,不像以前只是单一的工科学校或

^① 陈希:《试论新时期大学管理的任务》,载《中国高等教育》,1997(Z1),31页。

文科学校。这都是学科调整的结果,为学生的全面发展提供了条件。二是学生层次和培养形式结构调整。由于学生的水平不同,群体构成也不一样,这必然导致学生对教育的需求也有所不同。因此,为满足不同层次的需要,各大学在保证高等教育质量的基础上,又为不同层次学生提供了学习的机会。例如,一些本科院校增加专科类课程,满足部分学生的要求,以体现教育公平。随着学校学生层次发生变化,学校的培养形式也必然需要调整,不应该像以前一样,只是发展某一层次的学生,而忽视其他层次学生的发展。当然这种调整也应该在培养群体上有所侧重,不能一刀切,同等地对待专科、本科和研究生教育。学校应该视发展情况而定,具体问题具体分析,以明确在培养结构调整中专科、本科还有研究生的比例分配。三是组织机构和队伍结构的调整。随着时代和社会的发展,会有许多新的问题出现,学校的发展亦会遇到这样或那样的问题。在遇到新问题、新情况时,学校的组织机构亦应做出调整,因为不同时期的问题具有不同的特点,所以不能以从前的标准来对现在的问题加以评判。另外一点值得注意的是现代学校组织机构的平衡问题,机构臃肿,重复设立现象严重,使组织机构的办事效率大打折扣。因此,精简机构,让各组织机构能在最大程度上实现最优配置,是当前学校组织机构调整的首要任务。至于学校队伍结构的调整,主要是指学校各部门领导、教职工和聘任工作人员的比例调整。这种比例的调整,要综合考虑各方面因素,像学校规模的大小、在校学生人数的多少、学校资源的利用开发程度等等,都是要列入考虑范围之内的。学校队伍的调整不能一蹴而就,要平稳过渡,科学合理地实现人力资源的优化配置。

三、大学管理制度的特征

大学管理与其他行业不同,这就使得大学管理制度具有自身的特性。大学管理是指大学的相关领导依据一定的权力对学校的各种资源进行组织和协调,通过对人力、物力、财力、信息等资源的调整,来达到学校发展的预期目标。当下世界各大学的管理具有组织的松散联合性、权威的双重性、主

客体的相对性等特征。^①

(一) 高等学校管理中组织的松散联合性

关于松散联合性的概念,学者马奇有这样的论述:教育组织并非像人们所想象的那样具有统一而清晰的目标、技术线路明晰、程序规范、每一问题与答案间都存在唯一的适切联系,而其真实情形往往出人预料之外。运用松散联合这个词,意欲表达一种象征意义,即相互联结的事件是容易相互受影响的,但是每一个事件也保留了它自己的特征。^②

大学知识的高度专业化,使得每一所大学都存在着相对独立的知识群体。各个院系习惯于分散地进行各自的工作,因此,每个专业人群都着眼于自己的领域,而不太看重其他群体的工作。各个院系之间的联系趋于松散,形成相对于其他院系的独立性。但这种有组织的松散状态,并没有阻碍学校各个方面的高效运转。因为,这种松散的管理模式是紧紧围绕于学校这一统一体而展开的。这种相对松散的管理模式又恰好与各院系、各部门工作的独立性相适应。大学的这种松散联合性的管理模式具有以下优点:

1. 松散的管理,有利于各院、系、所独立地制定措施和方案,在进行改革和创新的时候不受其他组织部门的干预和控制,从而使学校整体实力于细微处得到提升。

2. 松散的管理,使学校各个部门具有相对的独立性,即使某个部门发生较大事故,也不会影响组织的其他部分。这种相对的封闭性,可以在某种程度上降低部门之间的联系,使各个部门能够在一个相对宽松自由的环境下解决问题,为部门的高效率运转及人才的培养提供可能。

3. 松散的管理,可以提高各部门工作人员的工作积极性,激发其在教学、科研上的主动性和创造性,有利于各级教育人才的培养和科研成果的产生,从而使整个学校焕发活力,高效运转。

(二) 高等学校管理中权威的双重性

这里所说的权威的双重性,是指学校内部的学术权威和行政权威,学术

^① 何旭明,廖才英:《高等学校管理的特性》,载《江苏高教》,2003(2),22页。

^② 程小芳:《大学组织管理中的松散联合模式探究》,载《四川教育学院学报》,2009(10),27页。

权力和行政权力是高校内部两种最主要的基本权力。由于学校既是研究学问之地又是事业单位,因此,学校的管理离不开学术管理与行政管理。学术权力和行政权力的均衡发展,是高校履行学术职能和社会职责的保证。

学术权力一词最早由美国学者伯顿·克拉克(1978年)提出,指学术治理的权力,是一种法定权力。高校学术权力主要表现为教学活动、科学研究、学科建设、课程设置、师资培养、学位授予以及就业、招生等方面的权力。行政权力是指由高校各级行政部门和行政人员所拥有的权力,主要表现为校长、处长、科长等行政治理人员的权力。^①

当下,在大学的管理中,普遍存在的一个问题是两种权力的失衡。潘懋元先生指出:“现行大学管理体制最大的弊端是行政权力与学术权力的失衡。”行政权力过分地限制了学术权力的作用,导致其效能发挥失调。具体表现为行政权力的泛化和学术权力的弱化。在大学内部学术与资源如何配置的问题上,主要以行政权力而不是学术权力为主导。例如行政权力跨界干涉学术上的诸多事务,本应当由学术系统解决的问题,基本由行政系统包办,而真正懂得和了解学术事务的教授和专家却受到忽视,这恰恰与弘扬学术自由、教授治校的理念格格不入,使受到排斥打压的学术权威脱离正常的发展轨道,不利于学校的发展和学术权威的树立。真正合理有效的大学管理,应该是学术权力和行政权力通力合作、协调发展。学校的高效运转,离不开学术权威支撑,同样,也依赖于行政部门的参与。学术权威与行政权威应该权责明确,建立一种有效的合作与制约机制。行政部门的领导,应各司其职,明确定位自己,将学术的自由和权力切实回归,以营造良好的学术氛围。大学管理中权威的双重性,要求我们一定要处理好学术权力与行政权力的关系,坚定学校行政管理为学术发展服务的理念,以实现二者的协调发展。

(三) 高等学校管理中主客体的相对性

大学管理中主客体具有相对性。从狭义的角度来说,我们认为学校领

^① 田雪芹,李建华:《正确看待学术权力与行政权力的关系》,载《科技咨询》,2001(34),216页。

导是管理的主体,处于主导地位;而教师、学生是管理的客体,处于从属地位。而在实际生活中,也就是广义角度而言,主体与客体是相对的。在一种情况下是管理者,而在另外一种情况下就可能是被管理者了。就像大学内部的专职管理人员,他们为学校管理规划方案,为教师和学生的行为制定标准,是理所当然的管理主体。与此同时,教师和学生也不是被动地接受管理,他们也对专职管理人员的政策和实施进行监督,积极发挥他们参与学校管理的主动性。由此,我们不难看出,大学管理中,主体与客体相互依赖,共同发展。

在大学管理中,无论是个体还是群体都是学校管理的主体,同时,又是学校管理的对象。所以,针对这种相对性,管理主体与管理客体的角色定位要因时因地而变化,适时地做出角色的转换。无论你在学校中处于什么样的位置,都要时刻有主人翁的意识,以履行管理学校的职责。同时,又要虚心接受各方面的建议和管理。学校的专职管理人员也好,教师、学生也罢,都要相互尊重,相互体谅,加强沟通,以消除冲突和意见上的分歧。大学的专职管理者,在深谙学校的管理规律的同时,也要了解学科建设,切实为学校学术的发展创造良好的环境,使学校真正成为培养人才之地。作为教师和学生,要尽职尽责地搞好学术和学习监督工作,使学校的工作能更顺利地展开。总之,大学管理要充分调动各个部门、群体、个人工作的积极性,在明确各自定位的基础上,使学校管理沿着良性的轨道发展。

四、大学管理制度的意义

大学管理制度的作用就是使大学管理工作得以顺利展开,保证大学的各种科研活动得以有序进行,能够使学校的人力、物力、财力资源得到优化配置,能够给大学的发展目标以明确定位,从而引导学生以社会需求为导向,规范自己的行为。系统科学的管理制度,能够促使大学各项工作有章可循、有法可依。因此,大学管理制度对于学校的管理工作 and 人的行为规范具有重大的意义,它的存在是大学协调、有序、高效运行的重要保障。

(一) 规范约束学校成员的行为,充分发挥制度的约束功能

大学管理制度对于学校的每个成员都具有约束力。一个大学的正常运