

教育管理学导论

JIAO YU GUAN LI XUE DAO LUN

北京高等教育精品教材

修订版

傅树京 著



原子能出版社

教育管理学导论

修订版

傅树京 著

原子能出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育管理学历论/傅树京著. —3版. —北京:原子能出版社, 2007. 4
ISBN 978-7-5022-2087-7

I. 教… II. 傅… III. 教育管理学—高等学校—教材 IV. G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 051491 号

内 容 简 介

本书积淀了作者十多年的教学经验和科研成果。该书从整体角度介绍了教育管理学这门学科的研究对象、性质和特点;考察了教育管理理论的产生与发展;阐述了教育管理的基本原理——教育管理的科学管理原理、行为科学管理原理和系统科学管理原理;深入探讨了教育管理的职能——决策职能,组织职能,领导职能和控制职能;具体论述了学校管理的体制和方法。提供了当今教育管理发展的新理论、新内容。

教育管理学导论

出版发行	原子能出版社(北京市海淀区阜成路 43 号 100037)
责任编辑	张 梅
责任校对	冯莲凤
责任印制	丁怀兰
印 刷	保定市中画美凯印刷有限公司
经 销	全国新华书店
开 本	850 mm×1168 mm 1/32
印 张	9
字 数	240 千字
版 次	2007 年 4 月第 3 版 2007 年 4 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5022-2087-7
印 数	1—3000 定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究

网址: <http://www.aep.com.cn>

前 言

教育管理学的研究从作为一门独立学科进行研究到现在,不过 100 年左右的时间,我国在建国后又曾经一度中断过对它的研究,这使得教育管理学在我国还不够成熟,学科体系不够严密。因此,为了不断完善这门学科,促使其更加科学化,有必要进一步加强探索和研究。另外,随着政治、经济体制改革的发展和教育的改革,不断给教育管理提出新问题,需要新的教育管理理论给以解答;教育改革中的新经验需要从新的理论高度加以总结;教育管理实践也需要新理论从更高层次上加以指导。为了适应教育管理工作的发展,必须对教育管理学进行深入探索和研究。

在使教育管理理论科学化的过程中,从多种角度来对教育管理问题进行探讨是必要的和有益的。多种不同观点或理论体系的提出、并存及其相互融合和相互补充,有利于促进教育管理理论的进步与发展。另外,教育管理学是一门应用性极强的学科。它的研究成果应对教育管理工作有指导价值。显然这就要求教育管理学不仅应告诉人们怎样做,而且还应告诉人们为什么这样做。要从理论上探索问题的来龙去脉,就得讲明教育管理思想,揭示教育管理过程的一般规律,探讨教育管理的原理、原则和方法,并使其形成有机整体,而不能仅仅着眼于或局限于叙述教育管理中的每一个具体事项,更不能停留在现象的描述上,也不能给人以简单的断语。本书就是在这种指导思想下进行的一种尝试。

本书是作者多年来教学、科研成果的结晶。在撰写过程中,参考了大量国内外研究成果,总结了我国教育管理的新经验,探讨了教育管理的新课题。力求做到:科学性与思想性相统一,理论性与应用性相统一,学术性与可读性相统一。既注意反映教育管理学的学科体系,强调各部分之间严密的内在逻辑性,又注意把握一些有突破性的

内容;既注意反映国内外的最新研究成果,又注意基础理论知识的阐明。

作者以理论阐述和探索教育管理规律为主线,以使读者掌握教育管理基础知识、基本理论为基础,构建教育管理学学科体系、结构和内容。本书的目的不是提供解决教育管理问题的现成答案,而是提供一种思想,提供一种观察问题的方式。本书也不可能对教育管理的所有问题逐一详加论述,而是有所选择、有所舍弃;本书也不可能在每一部分都有所创新,而是在吸收了众多现有成果并把逻辑上相关联的各方面成果有机组织起来的基础上,提出了一些新思想。

本书既可以作为相关专业的教材和参考书,又可以作为广大教育管理工作及爱好教育管理的人的重要读物。

由于作者水平有限,加之编写时间仓促,疏漏、偏颇或不当之处在所难免。诚望同行学者和广大读者提出宝贵意见。

根据当今教育管理的新发展,2002年版中在某些章节进行了适当调整。

傅树京

2002年1月于首都师范大学

目 录

前 言

第一章 绪论	(1)
第一节 行政、管理和教育管理	(1)
第二节 教育管理学的研究对象及特点	(9)
第三节 教育管理学的产生与发展	(19)
第二章 教育管理与管理思想的演变	(29)
第一节 早期管理思想	(29)
第二节 古典管理理论	(33)
第三节 人际关系——行为科学管理理论	(43)
第四节 当代管理理论	(49)
第三章 教育管理与系统科学	(57)
第一节 系统科学的基本概念	(57)
第二节 教育管理的系统思想	(64)
第三节 教育管理的统筹方法	(76)
第四章 教育管理的决策论	(85)
第一节 决策概述	(85)
第二节 教育决策的前提	(90)
第三节 教育决策的过程	(100)
第五章 教育管理的组织论	(108)
第一节 组织概述	(108)
第二节 教育组织机构的设置原则	(114)
第三节 教育组织机构的结构形式	(128)
第四节 教育组织机构的设置	(132)
第六章 教育管理的领导论	(141)
第一节 领导概述	(141)

第二节	领导行为理论·····	(150)
第三节	教育领导效应·····	(157)
第七章	教育管理的激励论·····	(170)
第一节	激励概述·····	(170)
第二节	教育管理与内容型激励理论·····	(173)
第三节	教育管理与过程型激励理论·····	(182)
第八章	教育管理控制论·····	(193)
第一节	控制概述·····	(193)
第二节	教育管理的有效控制·····	(197)
第三节	教育的控制过程·····	(200)
第四节	学校的质量控制·····	(205)
第九章	公共教育管理·····	(214)
第一节	从教育行政到公共教育管理·····	(214)
第二节	公共教育管理的理论基础·····	(217)
第三节	发展多元化公共教育管理主体·····	(226)
第十章	校长专业发展·····	(231)
第一节	校长专业发展意义·····	(231)
第二节	反思型校长专业发展模式·····	(233)
第三节	香港校长持续专业发展·····	(242)
第十一章	校本管理·····	(251)
第一节	校本管理的产生背景·····	(251)
第二节	校本管理的基本理念·····	(253)
第三节	校本管理的运作·····	(260)
第十二章	教师专业化·····	(265)
第一节	教师专业化的内涵及其历史发展·····	(265)
第二节	教师职业的专业化·····	(269)
第三节	教师专业化的策略·····	(275)
主要参考文献	·····	(281)

第一章 绪 论

提高教育质量,实现教育目标,必须借助于科学理论作指导。教育管理学以其科学概念和理论体系,为教育管理实践、教育管理的改革与发展、提高办学效益,提供了理论依据。本章主要就管理与教育管理概念、教育管理学的研究对象、学科特点和研究方法,以及教育管理学的产生与发展作一概述。

第一节 行政、管理和教育管理

一、管理与行政

(一) 管理的概念

1. 管理是一种社会现象

尽管现在对管理的界定不统一,但管理作为一种社会现象已得到共识。

首先,管理是古老的社会现象。把管理作为一门学科进行系统的研究,只是最近一二百年的事。但是,管理实践却和人类的历史一样悠久,从人类社会出现的时候起,就存在管理活动。只不过在相当长的历史时期内,管理还没有成为一种独立的社会活动。管理活动产生于人类社会的共同劳动、集体活动。凡是共同劳动、集体活动,就要有分工,有分工,就要有协作,以某种形式来协调每个人的活动,发挥人们在共同劳动、集体活动中的力量。这种协调过程实际上就是一种管理活动。在原始社会中,氏族的狩猎、农耕等生产活动以及宗教礼仪活动等都涉及到管理,只是当时的管理是与其它社会活动混杂在一起。管理成为一种专门的社会活动是从奴隶制社会开始的。只有当人类社会第一次出现阶级分化,进入到奴隶社会以后,随着生产力的

发展和生产活动的复杂化程度的提高,才使得一部分人脱离一般的社会生产活动而专门从事管理工作。

管理是人类生存、社会延续、生产发展、科学文化繁荣的必要条件之一,它在整个社会历史时期都是存在的。就这个意义上讲,管理是一种普遍的永恒的范畴。

其次,管理是普遍的社会现象。管理几乎无所不在,无时不有。人们的日常生活中、工作中存在着各种各样的管理现象,人人都要接触到它。主妇管理家务,家长管理孩子,工厂厂长管理生产,饭店经理管理饮食服务,交通局领导管理公共交通,学校校长管理教育,各级政府机关管理城市和农村。人类社会生活的一切领域都涉及到管理的问题。有对人的管理,对事务的管理,对钱财物品的管理,对时间信息的管理。管理是社会中最普遍的现象。

再次,管理是重要的社会现象。管理是人类得以生存和发展不可缺少的条件之一。假如世界上没有管理,社会就会出现一片混乱,人类所创造的文明就会遭到破坏,社会生产也就无法进行下去。所以,人类社会一天也离不开管理,一时也离不开管理。假如管理不善,也会出现一些严重问题,不仅社会生产力和经济不能迅速发展,甚至可能产生分配不公、贪污、腐败、治安混乱等一系列社会弊病。因此,管理的确是重要的社会现象。

但是人们对管理重要性的认识并非一开始就如此清楚。最初人们崇拜的是暴力、权力和金钱,认为有了它们就能做好一切事。后来随着社会生产力的发展和社会组织化程度的提高,管理越来越显示出了它的重要性。美国著名的曼哈顿计划和阿波罗登月计划,都在科学史上占有重要的地位,这样庞大而复杂的工程之所以能够成功地完成,不仅是因为有先进的科学技术去解决技术方面的难题,还因为有现代化的管理去解决数万家公司的几十万科技人员,几百亿美元之间合理、有效地利用问题。

总之,管理已经成为社会进步的一种强有力的和创新的力量。所以,人们把管理作为现代化社会的三大支柱(科学技术、教育和管理)

之一。

2. 管理概念界定

从词源上以及人们对管理的实际理解上看,管理的解说随着时间的推移而有所变化。据查,我国古代“管”字指钥匙,如《周礼》云:“司门掌授管键,以启闭国门”,后引伸其意义,对人、财、物及诸事的制约和执掌均可称“管”;“理”原意为治,如《说文解字》云:“治玉治民为理”。后其义引伸为整治,治平。概言之,主其事曰管,治其事曰理。

英文中“管理”一词 manage,来源于意大利文 maneggiare,原意为训练或处理马匹,后应用范围逐渐扩大。英文一词的“管理”可以理解为“控制”、“支配”、“操纵”或“处理”。当然今天将“管理”作为一门科学来研究时,这样的理解显然是不够的。

在管理学领域中,由于各学派强调各自的基本点和理论体系的差别,因而对“管理”这一基本概念的理解也就各异,出现了众说纷纭的局面。古典管理理论的代表人物,法国管理学家法约尔认为:“管理,就是实行计划、组织、指挥、协调和控制。”^① 决策理论学派的代表人物西蒙提出“管理就是决策”的观点,认为“将决策一词从广义上予以理解,它和管理一词同义”。^② 行为科学学派则认为管理是:“与个人及群体共事,以达成组织的目标”,即具有“人际的技巧”。^③ 还有的学者从系统理论出发,认为“管理就是由一个或更多的人来协调他人活动,以便收到个人单独活动所不能收到的效果而进行的各种活动。”^④

马克思在《资本论》中分析协作问题时谈及管理、监督和调节职能,概括而形象地指出:“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动,

① 法约尔:《工业管理与一般管理》,中国社会科学出版社,1982年版,第5页。

② 西蒙:《管理决策新科学》,中国社会科学出版社,1982年版,第33页。

③ 赫西、布莱查尔特合著:《行为管理学——人力资源的运用》,大中国图书公司印,第3~4页。

④ 小詹姆斯·H. 唐纳利等著:《管理学基础——职能·行为·模型》,中国人民大学出版社,1982年版,第18页。

都或多或少地需要指挥,以协调个人的活动,并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己,一个乐队就需要一个乐队指挥。”^① 这虽然不是对管理的界定,但是对人们从管理一般职能的产生的角度去理解管理,却是极为有益的。

不同学派和不同学者对管理从不同角度的上述解释,为我们正确理解“管理”的概念提供了参考价值。如果我们从极其广泛而丰富的管理活动中抽取出最一般的本质规定性,可以给管理作这样的界定:管理是人们按照一定的科学原理和方法,有组织地对人力、财力、物力等资源不断地进行协调,去完成预定目标的活动。这个界定表明了以下几层意思:

(1) 管理具有目的性。管理是围绕着某一个共同目标进行的活动。管理的结果是要实现这个共同目标。它区别于无目的的休闲活动和各有打算的自由活动。

(2) 管理具有客观性。管理是主体对客体不断施加影响的活动,这种活动自然带有主观色彩。同样的管理原理,不同的管理者运用,就会出现不同的管理风格,形成不同的管理结果。但是不能因此而否认管理的客观性,任何有效的管理者都不能随心所欲地进行管理,他必须按照一定的科学原理和方法进行管理。

(3) 管理具有过程性。管理不是瞬间之事,它是管理主体对客体不断进行的一个协调过程。管理贯穿于整个活动过程之中。

(4) 管理具有组合性。管理不是自己去生产或制造什么,而是把人、财、物等因素组合起来,使这些因素发挥各自的功能,从而达到生产或制造产品等目的。

(二) 行政的概念

“行政”一词,最早见于我国古书《纲鉴易知录》中,“召公、周公行政”。但这里所说的行政不是现代意义上的行政,只是“摄政”的意思。

^① 《马克思、恩格斯全集》,第20卷,人民出版社,1972年版,第367页。

英文中的“行政”一词是 administration, 源于拉丁文 administrare, 意为“执行事物”。

在国外,对“行政”一词的解释多种多样。有的说,行政是实现国家目的的活动;有的说,行政为国家意志的执行;还有的说,行政是国家立法、司法以外的政务管理的总称。在中国,人们对“行政”一词的理解也不一致。有的认为,行政是指国家通过各级各类行政机关对国家政治、经济、文化、教育、卫生等各方面事务的管理;有的则认为,行政只是指国家通过各级政府部门对国家政治、经济、文化、教育、卫生等方面事务的管理;还有的认为,行政就是一些事物性的工作。这些解释虽然都涉及到了行政的某方面内容,但是仍不全面,没有揭示行政的真正内涵。

马克思指出:“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因,于是他们把行政措施看做改正国家缺点的手段。为什么呢?就因为行政是国家的组织活动。”^① 马克思的这一论述指出了行政的两个主要特征:第一,行政是一种国家管理活动,而不是一般社会组织对其事务的管理;第二,行政是一种国家组织活动,而不是国家的一切活动,与国家立法和司法等活动不同,它以对国家事物进行直接的组织和执行为主要特征。这就把行政从各种纷繁的社会现象和不同的国家职能中区分出来,使我们明确了行政管理的质的规定性。

综上所述,我们可以给“行政”作这样的界定:行政是行使国家赋予的权力,对国家事物进行管理的活动。这个界定表明:行政是国家的管理活动;这种管理活动是依据国家赋予的权力进行的;它要组织和管理国家事物。与管理相比,行政的范围小于管理,行政仅指国家事务的管理和国家的组织活动,而管理的外延遍及人类足迹所到之处;行政的历史短于管理,行政是随着国家出现而产生的,而管理则随着人类社会的出现而产生。

① 《马克思恩格斯全集》,第1卷,第479页。

二、教育管理

教育管理是指国家为贯彻教育方针,实现培养目标,而对教育系统所进行的计划、组织、控制等一系列有目的连续活动。^① 这一界定表明了教育管理的目标是实现教育目标,即培养人才,这是教育管理的出发点和终极目标。党和国家的教育方针是实施教育管理的依据。各教育行政部门和学校根据相应的科学管理原理,通过对教育系统实施计划、组织、控制等一系列连续活动,达到实现培养人才的目的。

人才成长的复杂性及长周期性等特点反映到教育管理上来,在确立目标时,既要满足国家当前的需求,又要预测人才的长远需要,同时要考虑人才的个性发展;在组织管理过程时,不仅要充分发挥教育行政部门和学校的管理职能,还要认真协调学校、社会与家庭的关系;在评价管理绩效时,既要考虑到人的成果可量化性,又要考虑到人的行为的模糊性,要把定性与定量分析有机结合起来;在管理形式上,由于思想品德的形成具有潜移默化的特点,知识的掌握具有日积月累的特点,因此一般不采用集中突出、分散指标、学习比赛等组织形式。

一般来说,教育管理包括教育行政与学校管理。

教育行政是指国家对教育的管理。主要是指教育行政机关的活动,包括中央教育行政机关活动和地方教育行政机关活动。教育行政管理的主要内容是:贯彻党和国家的教育方针、政策,制定、推行教育法令,拟定教育规章,编制教育计划,审核、分配教育经费,建立、健全与改进各级教育行政组织,任用、培养教育人员,视察、指导和考评所属教育行政单位和学校的工作,处理各项教育工作上的问题等。

学校管理是学校管理者为实现培养目标,遵循教育管理规律,运用一定原理和方法,对学校所进行的计划、组织、控制等一系列有目

^① 李冀主编:《教育管理辞典》,第2版,海南出版社,1997年版,第16页。

的连续活动。学校管理的主要内容是：德、智、体、美、劳等各育的管理，教学、教研和科研管理，教职工、学生管理，保卫、总务、财务、图书、仪器管理，编制管理和管理机构对自身的管理等等。

三、教育管理的二重性

任何管理都具有二重性，教育管理也不例外。教育管理的二重性是指自然属性与社会属性。

自然属性是指教育管理中与生产力、科学技术联系在一起的管理活动。例如，教育管理要围绕某一共同目标，把人们组织起来共同劳动，协调各个要素之间的关系。这种协调活动与社会制度没有直接的关系。在什么样的社会制度下都要进行劳动协作，在教育系统内部这种协作也是普遍存在的，这就必须加强劳动过程的协调。这是管理作为合理安排各要素的一般职能的共同属性，属于生产力的范畴。再如，某些课程的管理，学校经费、校舍、设备的管理等等，这些管理活动都是与科学技术、生产技术联系在一起，与社会制度没有直接的联系。这些都是教育管理中具有自然属性特点的活动。

社会属性是指教育管理中与社会制度、生产关系联系在一起的管理活动。例如，教育方针、政策，教育管理的指导思想，学校领导体制，教职工及学生的思想政治工作管理等，都要适应社会制度和生产关系的要求。这些就是教育管理中具有社会属性特点的活动。

教育管理的二重性是客观发展的必然反映，社会生产力决定社会的发展，教育管理作为一种社会现象，也必然为生产力的发展所制约。任何社会的教育管理都必须与那个时代的社会生产力、科学技术相适应。生产力作为社会发展根本动力的作用是通过由它决定的生产关系来实现的。教育管理作为社会系统中的一个子系统，它又会受到社会制度和生产关系的制约，因此教育管理又必须与社会制度与生产关系相适应。教育管理的二重性是社会生产力与生产关系运动的必然反映，两者共处于一个统一体中，不可分割。

教育管理二重性的理论对教育管理的实践活动与理论研究都有

重要意义。

(1) 教育管理二重性的理论既有利于认识教育管理与社会之间的内在、本质联系,又有利于认识教育管理系统自身的内在、本质联系,掌握它的客观规律。

(2) 教育管理二重性的理论说明,一方面要学习、借鉴发达国家先进的教育管理经验和方法,以便迅速地提高我国的教育管理水平;另一方面又要考虑中国的国情,不能简单、盲目地运用,要鉴别、改造,与我国的教育管理实践相结合。

(3) 教育管理二重性理论表明,在教育管理中,既要重视自然属性,又要重视社会属性,因为两者是辩证统一的。如果忽视它的任何一面,必然造成教育管理整体的破坏。

四、教育管理职能

管理职能是指管理在社会活动中所具有的职责和功能。最早将管理职能加以概括和系统论述的是法国管理学家法约尔,他在 1916 年撰写的《工业管理与一般管理》一书中提出,管理是由计划、组织、指挥、协调、控制这五种职能组成的活动过程(具体介绍见第二章)。在法约尔之后,许多管理学者对此又进行了探讨,提出了多种划分管理职能的主张(详见表 1-1)。

从表 1-1 可以看出,对各职能,专家们虽然见仁见智,但几乎所有学者都把计划、组织、控制列为管理职能。从而形成了管理理论界对基本职能的共识。

教育管理职能是指教育管理系统的职责与功能。教育管理职能又分为基本职能和专门职能。教育管理的基本职能是:决策、组织、领导、激励和控制。这五个职能将在第四至第八各章中详细论述。至于教育管理的专门职能由于篇幅所限,暂不具体论述。

表 1-1 各代表人物的管理职能一览表

年份	管 理 职 能 的 划 分 人 名	计 划	组 织	指 挥	协 调	控 制	激 励	人 事	调 集 资 源	沟 通	决 策	创 新
1916	法约尔	△	△	△	△	△						
1934	戴维斯	△	△			△						
1937	古利克	△	△	△	△	△		△		△		
1947	布 朗	△	△	△		△			△			
1949	布雷克	△		△	△	△						
1949	厄威克	△	△			△						
1951	纽 曼	△	△	△		△			△			
1955	孔 茨	△	△	△		△		△				
1964	艾 伦	△	△			△						
1964	梅 西	△	△			△		△			△	
1964	米	△	△			△	△				△	△
1966	希克斯	△	△			△	△			△		△
1970	海曼和斯科特	△	△			△	△	△				
1972	特 里	△	△			△	△					

注：△表示各代表人物主张的管理职能划分。

第二节 教育管理学的研究对象及特点

一、教育管理学的研究对象

任何一门学科能独立存在的决定性因素之一，是它有不为任何其它学科所能替代的专门的研究对象。研究对象是构成一门学科的

主体与核心,可以说,全部理论分析都是围绕着这一核心展开的。对于研究对象明确到什么程度,标志着这一学科的成熟与发展状况。学科的研究对象反映了该学科自身的特殊矛盾与性质。“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。^①不同学科都是在不同的侧面或领域探索着客观世界运动和发展的规律。正是由于它们的研究对象不同,才表现出学科之间的根本区别。

教育管理学的研究教育现象及其规律的一门社会科学。它主要研究教育行政和各级各类学校管理工作的指导思想、原理、原则、制度和方法,揭示并运用教育管理的规律,科学地组织和调整教育系统内部的人际关系,协调各机构和部门之间的相互关系,充分发挥人力、财力、物力的作用,为实现教育目的创造良好的条件。这表明,教育管理学既要研究教育行政机关对教育事业的管理,又要研究学校内部的管理。即教育管理学包括教育行政学和学校管理学。

教育行政学是研究教育行政管理活动及其规律的科学。它主要研究教育行政管理的基本原理、一般规律、主要内容和科学方法。具体来说它要研究下列问题:国家各级教育行政机关的职权范围,领导关系和工作方法的问题;各类教育法规,教育制度,人才培养规划的制定、执行、与监督等问题;普及教育,教育结构,教育事业发展问题;各级各类教育行政人员和教师的任免、考核、调配与培训的问题;教育经费的管理使用,教育评价、教育视导等问题。

学校管理学是研究学校内部管理活动及其规律的科学。它主要研究学校管理的目标、过程、原则、方法、体制、机构、制度,以及各项具体工作的管理和领导班子的建设等。着重探索各类管理活动的内在联系,以及它们之间的本质关系。

教育行政学与学校管理学又可以分为若干子学科,具体如图1.1所示。本书重点研究普通教育行政学和普通学校管理学。

^① 《毛泽东选集》,第1卷,第284页。