

21世纪高等教育系列教材

# 教育管理 学

编著 李汪洋 秦元芳等

主审 陈彬

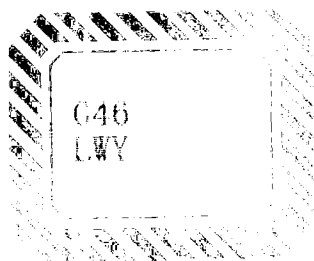
MO YU GUAN LI XUE

南海出版公司

21 世纪高等教育系列教材

# 教育管理学

李汪洋 秦元芳 等编著  
陈 彬 主 审



南海出版公司

海口·2004

## 图书在版编目(CIP)数据

教育管理学/李汪洋,秦元芳等编著. —海口:南海出版公司,2004.7

ISBN 7-5442-2914-9

I. 教… II. ①李…②秦… III. 教育管理学 IV. G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 064989 号

## JIAOYU GUANLIXUE

### 教育管理学

---

编 著 李汪洋 秦元芳 等

责任编辑 张 辉

责任校对 余 勇

装帧设计 水木时代

出版发行 南海出版公司 电话:(0898)65350227

社 址 海口市蓝天路友利园大厦 B 座 3 楼 邮编: 570203

电子信箱 nhcbgs@0898.net

经 销 新华书店

印 制 安徽省蚌埠市方达印刷厂

开 本 880×1230 1/32

印 张 11

字 数 286 千

版 次 2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-5442-2914-9

定 价 19.80 元

---

# 前 言

教育的概念古已有之,在我国历史上第一部教育专著《学记》中就记载了许多当时有关教育管理的基本制度,比如入学、考核等。但教育管理成为一个独特的研究领域,教育管理学成为一门独立的学科,已是20世纪五六十年代的事情了。

现代教育管理学的产生,归因于教育事业的蓬勃发展和伴随发展对教育管理理论的要求在不断提高,归因于相关学科的发展为教育管理学的产生提供了可能,特别是近年来现代企业管理理论和行政管理理论的进步为教育管理学的形成、发展、成熟起到了积极的促进作用。

本书对国内外教育管理理论兼收并蓄,紧密结合我国教育状况的实际,从教育管理原理、教育行政管理、学校经营管理三个方面入手,既阐述、探讨了教育管理理论,又重点分析、讲述了教育行政体制、预测规划、政策法规、督导评价、人事和财务行政等教育行政管理实务,并结合学校管理的实际,对各类学校的目标管理、质量管理、组织管理、公共关系和领导艺术等提出了可行的建议及具体操作方法,采用了融合的教育管理学内容体系。这种体系的特点就是将以上三个方面的内容有机地融合,将理论指导和实际应用结合,对身在教育管理第一线的广大读者有积极的帮助作用,又可对有志探讨教育管理理论的同行人起到抛砖引玉的效果。

在本书的编写过程中,我们立足于我国的教育管理现状,重视国内外教育管理理论的新发展,他山之石,可以攻玉,力图达到与时俱进、推动促进我国教育管理学发展的目的。

在本书的编写过程中,我们得到了华中师范大学陈彬教授的指导和帮助,从全稿的体例建制到观点探讨,都给予了悉心的指

教，并在全稿完成之后进行了审阅，订正了错漏。他的循循善诱，“博我以文，约我以礼”的教诲，都是我们在今后的教学与研究中可以终生受益的。我们还要感谢丁燕呢女士和张辉先生的鼎力支持，使本书得以顺利出版。

囿于我们的水平，本书存在着不尽如人意之处，希望读者给予批评指正，以便在今后的修订时订正。

**编著者**

2004 年 7 月

# 目 录

---

## 上编 教育管理原理

|                              |      |
|------------------------------|------|
| <b>第一章 教育管理学概论</b> .....     | (2)  |
| 第一节 教育的概念和作用 .....           | (2)  |
| 第二节 教育管理学的性质特点 .....         | (9)  |
| 第三节 教育管理学的内容体系 .....         | (15) |
| <b>第二章 教育管理的历史演进</b> .....   | (20) |
| 第一节 古代教育管理的历史演进 .....        | (20) |
| 第二节 近代教育管理的历史演进 .....        | (25) |
| 第三节 现代教育管理的历史演进 .....        | (31) |
| <b>第三章 现代教育管理的基本原理</b> ..... | (40) |
| 第一节 人本原理 .....               | (40) |
| 第二节 法治原理 .....               | (48) |
| 第三节 权变原理 .....               | (57) |
| 第四节 绩效原理 .....               | (62) |
| <b>第四章 教育管理学的的发展趋势</b> ..... | (69) |
| 第一节 21 世纪教育管理的新环境 .....      | (69) |
| 第二节 教育管理学的发展趋势 .....         | (78) |

## 中编 教育行政管理

|                         |      |
|-------------------------|------|
| <b>第五章 教育行政体制</b> ..... | (84) |
| 第一节 教育行政体制概述 .....      | (84) |
| 第二节 教育行政组织 .....        | (91) |
| 第三节 教育行政体制改革 .....      | (99) |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| <b>第六章 教育预测计划</b> ..... | (106) |
| 第一节 教育预测规划概述 .....      | (106) |
| 第二节 教育预测 .....          | (109) |
| 第三节 教育计划 .....          | (113) |
| 第四节 教育计划编制方法 .....      | (119) |
| <b>第七章 教育政策法规</b> ..... | (128) |
| 第一节 教育政策法规概述 .....      | (128) |
| 第二节 教育政策 .....          | (130) |
| 第三节 教育法规.....           | (138) |
| <b>第八章 教育督导评价</b> ..... | (149) |
| 第一节 教育督导评价概述.....       | (149) |
| 第二节 教育督导.....           | (153) |
| 第三节 教育评价.....           | (162) |
| <b>第九章 教育人事行政</b> ..... | (171) |
| 第一节 教育人事行政概述.....       | (171) |
| 第二节 教师的任用.....          | (175) |
| 第三节 教师的考核.....          | (180) |
| 第四节 教师的培训.....          | (184) |
| 第五节 教师的待遇.....          | (188) |
| <b>第十章 教育财务行政</b> ..... | (194) |
| 第一节 教育财务行政概述.....       | (194) |
| 第二节 教育财务行政的基本制度.....    | (205) |
| 第三节 教育经费的筹措和有效使用.....   | (219) |

## 下编 学校经营管理

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| <b>第十一章 学校目标管理</b> ..... | (234) |
| 第一节 学校目标管理概述.....        | (234) |
| 第二节 学校目标的确定.....         | (243) |
| 第三节 学校目标的实现.....         | (248) |

---

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| <b>第十二章 学校质量管理</b> ..... | (253) |
| 第一节 学校质量管理概述.....        | (253) |
| 第二节 学校全面质量管理.....        | (260) |
| 第三节 学校工作质量评价.....        | (266) |
| 第四节 学校工作质量控制.....        | (276) |
| <b>第十三章 学校组织管理</b> ..... | (280) |
| 第一节 学校组织管理概述.....        | (280) |
| 第二节 学校组织管理机构.....        | (287) |
| 第三节 学校规章制度建设.....        | (293) |
| <b>第十四章 学校公共关系</b> ..... | (299) |
| 第一节 学校公共关系概述.....        | (299) |
| 第二节 学校公共关系活动的原则.....     | (305) |
| 第三节 学校的公共关系活动.....       | (311) |
| <b>第十五章 学校领导艺术</b> ..... | (323) |
| 第一节 学校领导艺术概述.....        | (323) |
| 第二节 学校领导者.....           | (327) |
| 第三节 教职工的激励.....          | (333) |
| 第四节 学校领导班子的建设.....       | (339) |
| <b>主要参考文献</b> .....      | (344) |

# 上 編

## 教 育 管 理 原 理

# 第一章 教育管理学的概论

教育管理学是研究教育管理活动及其规律的一门科学。它是随着近现代教育管理的发展而产生和发展起来的。本章主要是对教育管理学所涉及的基本概念、学科性质与特点以及内容体系进行分析,以求对教育管理学有一初步的轮廓。

## 第一节 教育的概念和作用

教育管理学是以教育管理活动作为研究对象的,因此,要正确理解教育管理学首先必须正确理解教育、管理、教育管理等基本概念以及教育管理在现代社会中的重要作用。

### 一、教育

什么是教育?对于这个概念,古今中外有不同的认识。

修道之谓教——《中庸》

以善先者之谓教——《荀子》

教,上所施下所效也;育,养子使作善也。——《说文解字》

教育是人的经验的改造。——杜威

教育是对人的天赋能力或力量的和谐发展的一种促进。——

裴斯泰罗齐

英文中的 Education 源于拉丁文 Educare,意思是导出,也就是对人进行引导。所以,所谓教育,就是人类社会一切以培养人为目的的活动。

教育活动大致可区分为两类:一是广义的教育,这种教育是伴随人类的产生而产生,它存在于社会生产实践和生活实践过程中。

凡是一切增进人们的知识、技能、身体健康以及形成和改变人们的思想意识的过程,均可以归属于广义的教育。

二是狭义的教育,通常是指学校教育,它是教育者按照一定社会的要求,向受教育者的身心施加有目的、有计划、有组织的影响,以使受教育者发生教育者所预期的变化的过程。

有人认为,教育是人类社会的遗传机制。这句话不无道理。

## 二、管理

人们对于管理的定义很多。由于不同的人对管理所涉及的侧重点不同。因此,必然有各种不同的关于管理的定义:以下所列举的仅仅是数百种关于管理的定义中的几种。

管理就是计划、组织、指挥、协调和控制。——法约尔

管理就是决策。——西蒙

管理是一种技能,是一种通过别人、并同别人一道完成工作的技能,是使集体成员互相协作完成工作的技能,是排除障碍、有效实现目标的技能。——孔茨

管理就是对人的管理。——阿普莱

管理就是由一个或更多的人通过协调他人的活动,以便收到个人单独活动所不能收到的效果所进行的各种活动。——唐纳利

.....

尽管不同的学者对于管理的定义有所区别,但是也有许多共同的地方。综上所述,我们不难发现:

(1)管理是管理者动员各种资源高效达成目标的活动。

(2)在管理者可以利用的各种资源(人、财、物、信息、时间、空间、士气等)中,人力资源是最宝贵也是最核心、最关键和最后起决定作用的资源。因此,管理者必须树立人本思想。

(3)管理是一种专门化的活动,管理者必须具有优越的管理技能。在现代管理中尤其如此。

综上所述,所谓管理,就是管理者在一定管理价值观的指导

下,通过动员和利用组织内外各种资源来高效达到组织目标的各种活动。

### 三、教育管理

教育管理是教育领域中的管理或者管理在教育活动领域中的具体运用。依据前面对管理所做的定义,我们可以对教育管理进行如下操作性定义。

所谓教育管理,就是教育管理者在一定的教育价值观的指导下,遵循一定的管理原则并运用一定的管理方法手段,通过充分动员和利用人、财、物、信息等各种资源来多快好省地实现预期的教育管理目标的一种人类社会实践活动。

理解教育管理这一概念,应该着力掌握以下几个观点:

第一,教育管理是社会管理的一个有机组成部分,它具有一般社会管理所共有的特点(二重性、目标导向性、价值多元性、低成本高效益等)。

第二,教育管理也是一个社会特殊管理领域的管理活动,它又具有自身的特有的特点(管理过程的育人性,人——人系统,受到教育规律的约束;目的模糊性;管理效益内隐性;权力多重性,特别是行政权力与学术权力之间的矛盾等)。

第三,教育管理主要包括了国家对教育事业的管理和学校对教育教学及与教育活动相关的其他活动的管理,也就是教育管理主要包括了教育行政和学校管理两个层次。

第四,教育管理是一个庞大的管理系统,由于教育系统内部包括了各种层次、各种类型的教育行政单位和各级各类学校,又使得教育管理系统内部可以划分为若干不同类型的管理单元,每个单元的管理都有自己某些特殊的规律性。例如,小学管理、中学管理、大学管理,普通教育管理、职业教育管理、成人教育管理、特殊教育管理、国家教育行政、地方教育行政、基础教育行政等。可见,教育管理是一个广大的社会管理范畴。

#### 四、现代教育管理的重要作用

现代教育管理对现代教育、现代社会和现代人的发展,均有别的因素所不可替代的重要作用。对现代教育管理重要作用的深刻认识,有助于在全社会形成一种重视教育、教育管理和教育管理研究的良好氛围,以推动现代教育、教育管理和教育管理研究的健康持续发展。

##### (一)现代教育管理对现代教育发展的重要作用

现代教育是一个庞大的社会子系统。现代教育的发展多层次化、多元化、多样化、多质化,使教育管理事务日愈复杂,也日愈重要。它不仅担负着为现代教育选择目标、而且担负着对教育事业进行规划设计、确定发展方向规模速度、制定方针政策、建立法律规范体系、构建教育体制、指导教育改革、筹措教育资源等多种职能。现代教育管理是实现现代教育可持续发展的根本保证。在今天的纷繁复杂的时代背景下,面对复杂多元的价值判断和价值抉择,没有科学而有效的管理是难以想像的。由于教育管理过程中所出现的失误或偏差所导致的教育发展受阻或倒退,在中外教育发展道路上是俯首即拾。例如,在“十年浩劫”期间,我们忽视了教育发展的规律,简单地理解马克思主义经典作家的关于教育与生产劳动相结合的论断,片面地理解了知识分子与工人农民相结合就是与工人农民同吃同住同劳动,当时过早地强调了把大学办到工人农民的家门口,在教学内容上忽视了学科知识的系统性而过分实用主义化,因此,造成了我国在文化大革命期间整个教育事业偏离了教育发展所应有的轨道,给我国教育事业甚至社会发展带来无法弥补的损失。从国外看,一些发展中国家在60年代由于受到了人力资本理论的影响,不顾自己本国的国情而大规模超常规地发展高等教育,结果导致了七八十年代的文凭病现象。所有这些都说明,什么时候人们按照教育发展的规律来科学有效地管理教育事业,什么时候教育事业就能够得到健康持续发展,反之,什

么时候人们违背教育发展的逻辑,什么时候教育事业的发展就会受到阻碍,甚至出现倒退现象。所以,在当今教育事业发展中,科学的管理起着至关重要的作用。

## (二)现代教育管理对现代社会发展的重要作用

现代教育管理对现代社会发展的重要作用是通过现代教育在现代社会发展中的重要作用来折射的。在当代社会发展过程中,不论是生产力的发展还是生产关系的改变,不论是经济基础的变化还是上层建筑的更迭,都离不开教育的作用。从教育与经济发展的关系看,教育是提高劳动生产率的主要手段,对国民经济发展特别是对 GDP 或 GNP 增长有明显贡献。国际上教育经济学的研究成果已经表明,教育对国民经济的贡献率为 33%。目前,人类正在向知识经济时代迈进,知识经济是以知识为基础的经济,实际上也就是教育经济时代。教育成为人类参与社会生活的必要前提,在知识经济时代,知识对国民经济的贡献率将在 50% 以上,在知识经济时代教育与经济发展之间的关系更加密切。

教育不仅是经济的加速器,而且是政治发展、文化改造、社会进步的重要桥梁。美国教育家杜威指出,学校是社会变革的基本工具。教育对政治发展的重要功能集中表现在政治社会化、对政治精英的培养以及对国民政治意向的培养与整合上。教育对文化的改造表现在对文化的选择性传承、批判性改造和创造性发展上。文化是一个边界模糊的概念,什么都可以是文化。但是一般而言,可以分为器物文化(技术文化)、行为文化、制度文化和观念文化或者分为物质文化和精神文化两大类。教育对各个层次上的文化都会产生深刻的影响。例如对传统文化的改造、对外来文化的扬弃等。教育正是通过对科技、对经济、对政治和对文化的积极影响以及通过对人塑造来实现对社会进步的推动作用的。

特别值得一提的是,随着教育在社会发展中的作用的扩大,教育管理在整个社会管理中的地位也被相应地突出出来。尽管在凯恩斯理论的影响下,政府加大了对经济的干预程度。但是,由于政

府对经济干预过多同样会造成经济发展的停滞。因此,究竟在多大程度上加强对经济的干预,不同的国家、不同的学者都有不同的看法,这就为政府加强对教育事业的管理特别是寄希望于通过教育发展带动科技、经济、政治、文化等整个社会进步,使得各国都非常重视加强教育管理。借此推动教育事业和社会的持续协调地发展和进步。

### (三)现代教育管理对现代人的发展的重要作用

根据现代化理论家的观点,社会现代化的关键是人的现代化。有人说,教育是社会的遗传机制,而这种遗传机制正是通过对作为不同历史发展阶段、具有不同时代特征的主体——人的塑造来实现的。人类社会进步的根本目的在于人自身的自由和谐的发展,在于使人能够不断超越人类自身的生理限制而实现人类一个又一个奇迹,实现人类理性的不断飞跃。教育对人的作用可以在社会化和个性化两个不同的角度上来认识。一方面,教育是实现个体社会化的基本途径,没有教育,人们就不可能有共同的价值追求和行为规范,就会像动物界的其他动物一样只能像动物那样生存而不会像人类一样生活。当然,直到今天,人类还没有彻底摆脱动物的某些恶劣品行的阴影,但是,我们可以认为,在所有动物当中,人是离动物本性最远的。这就是在教育的影响下通过人自身的不断努力实现的。没有教育,人就不可能成为一个真正的人。教育同样是人实现个性化的工具。在传统社会中,人或者依附于神权,或者依附于皇权,或者依附于族权,或者依附于社会的习惯势力,人或者至少是社会的下层人民只有奴性,没有个性,随着社会的发展和时代的进步,人们才开始逐步摆脱依附地位,成为真正的创造世界、享受生活的主体。随着人类从客体向主体地位的转变。人类的生活理想、对个人未来生活的设计以及对个性的解放的追求就日愈提高。这样,越是到现代社会,越是从一个专制的时代向越来越民主的时代的转变,就越是激发人们对个性自由和个性解放的崇尚。教育不仅可以帮助个体形成、选择和改造自己的

世界观、人生观和价值观,而且可以帮助个体去认识、理解和欣赏别人的世界观、人生观和价值观。它帮助人们了解历史、认识和维护传统,形成社会共同的价值观和行为规范,也帮助人们认识传统思想、制度和文化的弊端,帮助人去不断的超越自我和社会的各种局限,从而使人类获得一种持续进化的机制。正是有了这种能够使个体和整个人类不断克服自身缺陷的持续进化的机制,才使得人类从传统社会走向现代社会,又从现代社会走向未来社会,也才使得个体从一个生物有机体转变为一个社会学意义上的人,从一个生存主体转变为一个真正的生活主体。如果说,劳动创造了人本身,那么,教育帮助人成为了人。

然而,并不是所有的教育都能够使人成为人。有的教育往往是使人成为机器、成为工具,而没有成为真正的人。因此真正的能够使人成为人的教育,应该是弘扬人的主体精神、唤醒人的主体意识、提高人的主体才能和促进主体个性发展的教育,是帮助个体实现主体化的教育。而这种教育的产生不是自然而然的,它需要教育管理者去鼓动、去呐喊,去创造环境,去克服困难并持之以恒才能实现的。因此,现代教育管理在帮助人从一个客体的人向一个主体的人、一个充满奴性的人向积极主动的人、一个生物的人向一个社会的人、一个传统的人向一个现代的人转变过程中具有其他任何因素所不能替代的作用。

综上所述,现代教育管理在教育发展、社会发展和个人发展等方面都具有极其重大的作用。这种作用随着现代社会发展的步伐有不断加强的趋势。正是因为现代教育管理的特殊社会地位,它才因此被越来越多的政府所关注,才为越来越多的学者所研究,也才使教育管理学从一个专门的研究领域逐步发展成为一门具有自己独特的研究对象、理论体系的学科。而它能够列入公共事业管理专业课程之中,也说明了教育管理学的重要性。因为能够登上大学的大雅之堂,说明一门学科得到了社会和学术界的认可。

## 第二节 教育管理学的性质特点

### 一、教育管理学

任何科学的划分都是按照其研究对象的特殊性进行的。教育管理学也同样有自己独特的研究对象,这就是社会的教育管理活动。

研究教育管理活动的目的是为了揭示隐含在教育管理活动现象中的那些内在的、本质的和必然的联系,也就是管理规律。但是,由于人类认识的局限,我们认识的并不一定是事物的规律,而是一种表象。所以,我们不能把人类的认识包括对所谓规律的认识等同规律本身。特别是管理在很大程度上是人类的一种主观意志性活动,是人类有意识、有目的、有计划和有步骤地利用环境条件和现在可能得到的资源来满足人类需要、实现人类目标的活动,这种活动往往没有那种可以普遍适用的规律可以遵循。至少这种规律不像其他自然法则那样,可以重复、可以反复利用。按照马克思主义的观点,规律是客观的,不以人的意志为转移的,人可以认识规律和利用规律,但是不能够创造规律。而管理作为人类的一种实践活动,它恰好是要求管理活动按照人类的意志来实现人类的目标。条条道路通罗马。在教育管理过程中,没有固定不变的管理程序可以遵循。管理有法,但无定法。人们正是在这个意义上认为,管理既是一门科学,也是一门艺术,基于以上认识,我们认为:教育管理学是研究教育管理活动过程及其规律、原理、原则和方法的科学。根据教育管理学研究对象所涵盖的范围不同,我们可以把教育管理学区分为广义的教育管理学和狭义的教育管理学。所谓广义的教育管理学是以整个国家的教育系统的管理活动作为自己的研究对象。而狭义的教育管理学往往是以某种类型的学校作为自己的研究对象。在教育管理体系中,包括了以教育的