

21

世

纪

校

长

继

续

教

育

文

库

丛书主编◎周德藩 彭坤明 王铁军

教育行政组织的发展与创新

对基层教育行政的个案研究

张新平/著

南京师范大学出版社

21 世 纪 校 长 继 续 教 育 文 库

丛书主编◎周德藩 彭坤明 王铁军

教育行政组织的发展与创新

对基层教育行政的个案研究

张新平/著

南京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育行政组织的发展与创新 / 张新平著. — 南京: 南京师范大学出版社, 2003.6

(21 世纪校长继续教育文库 / 周德藩, 彭坤明, 王铁军主编)

ISBN 7-81047-897-4/G·583

I. 教... II. 张... III. 教育行政组织 - 研究
中国 IV. G526.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 048485 号

-
- | | |
|--------|--|
| 书 名 | 教育行政组织的发展与创新 |
| 作 者 | 张新平 |
| 责任编辑 | 高朝俊 蒋永华 |
| 出版发行 | 南京师范大学出版社 |
| 地 址 | 江苏省南京市宁海路 122 号 (邮编: 210097) |
| 电 话 | (025) 3598077 (传真) 3598412 (营销部) 3598297 (邮购部) |
| 网 址 | http://press.njnu.edu.cn |
| E-mail | nnnnpres@public1.ptt.js.cn |
| 照 排 | 江苏兰斯印务发展公司 |
| 印 刷 | 建湖县人民印刷有限责任公司 |
| 开 本 | 850 × 1168 1/32 |
| 印 张 | 8.625 |
| 字 数 | 214 千 |
| 版 次 | 2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月第 1 次印刷 |
| 印 数 | 1-3000 册 |
| 书 号 | ISBN 7-81047-897-4/G·583 |
| 定 价 | 14.00 元 |
-

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换

版权所有 侵权必究

总 序

周德藩

《21 世纪校长继续教育文库》将由南京师范大学出版社付梓出版,值得庆贺,因为出版供中小学校长提高培训使用的学术丛书是一件十分有意义的事。

当今世界,科学技术日新月异,知识经济初见端倪,国力竞争日趋激烈。针对知识化、信息化、全球化的时代特征,世界各国都在酝酿或正在进行一场深刻的教育改革,都十分重视加强基础教育,十分重视中小学校长队伍的建设和培训,这已成为国际中小学教育改革和发展的一大趋势。也就是说,教育改革和发展呼唤高素质、现代化的中小学校长,也必将培养和造就成千上万的适应时代要求的中小学校长。正因为如此,江苏省在 1994 年底完成中小学校长岗位培训的基础上,不失时机地启动百千万校长培训工程,把校长培训作为在苏南推进教育现代化工程、在苏北推进教育促小康工程的“龙头工程”。通过“九五”期间的校长提高培训及其实践锻炼,造就数百名具有远见卓识、创新精神和科学化、现代化领导艺术及管理技能、办学有显著成效的知名校长;培养数千名德才兼备、教育思想正确、富有开拓进取精神和适应社会发展能力、管理水平高、办学有特色的骨干校长;培训上万名热爱中小学教育事业,能够正确贯彻党和国家教育方针、政策法规,按照教育规律办

学,管理规范化、精细化、不断提高教育质量和办学效益的合格校长。全省已形成以全面提高培训为基础、中青年骨干校长培训为重点、名校长高级研修培训为先导的整体培训格局。

课程作为“整个教育系统的软件”,是时代的一面镜子,总要反映一定社会发展的要求,反映一个国家、一个民族的文化结构,反映受教育者自身发展的需要。课程直接影响着一个国家、一个民族的教育质量。在中小学校长培训中,课程同样处于核心地位。有高质量的培训课程,才能培养出高水平的校长。构建有中国特色的现代校长培训课程体系的任务,已历史地落在我们肩上。《21世纪校长继续教育文库》的编辑出版,正是我们江苏对现代校长继续教育课程体系的积极探索和尝试,它适应了广大中小学校长学习进修的需求,适应了校长提高培训的需要。

《21世纪校长继续教育文库》,包括《邓小平教育理论与基础教育改革策略》、《教育现代化论纲》、《给校长的建议——101》、《特色学校发展与校长个性》、《学校管理新视野》、《校长现代教学视野》、《校本管理:理念·运作·经验》、《现代教育评估:理念·方法·技术》、《现代校长培训:理念·操作·经验》等10余部著作和教材。这些著作和教材力求反映当今教育改革的新理论、新观点,研究学校管理中的新经验、新问题,以开拓广大校长的教育视野,促进他们教育观念的转变和心智结构的更新。我相信,《21世纪校长继续教育文库》的出版发行,会受到广大校长的欢迎。衷心希望广大读者和学界朋友提出批评和建议。

在《21世纪校长继续教育文库》付梓的时候,我特别要感谢南京师范大学出版社的热情支持,感谢各位编辑卓有成效的工作。

1999年5月

序

张新平博士写的《教育行政组织的发展与创新——对基层教育行政的个案研究》一书即将出版。作者将该书的打印稿寄给我,嘱我阅读一遍,并写几句话放在卷首。

这本书是在其博士论文的基础上修改而成的。作者告诉我,本书保持了论文的原貌,改动的主要有两处:第一个是改了题目,原来的题目过于平直,这次加了一个主题——教育行政组织的发展与创新,把原题改作了副题。这样的改动是确当的。每项研究工作都不可能是面面俱到的,一项研究实际上关注的只是一两个中心。作者到基层考察一个县的教委工作,关注的是在行政组织的改革方面。改了标题就更突出了研究的中心。

第二个重要修改是作者经过反思,对他所运用的研究方法作了比较系统的明确的说明。张新平在制定博士论文的研究计划时,深感思辨研究之不足,试图用新的方式方法去研究教育行政问题。他决定到一个县去调查县级的教育行政组织——县教委是在怎样工作的,研究其行政改革的业绩及今后的发展趋势。我认为,课题是很有现实意义的,支持他去从事这项研究。这种研究方法应冠以什么名称,应当怎样进行,当时是相当模糊的,姑且称之为“质的研究”。研究工作是逐步深入的,遇到过不少困难,既

有经验也有教训。在撰写论文时,他关注的重点是研究成果的呈现,对研究方式方法是述而不详。这次对研究方式方法作补充说明是必要的。

在书中,张新平博士对思辨研究和实证研究谈了自己的看法。他认为,这两种方式各有特点,各有长处和不足,又有着“相同的设定和本质”,“他们都强调找普遍性、一致性、统一性、相似性、精确性,都宣称从研究客观的、外在的教育行政现象入手揭示教育行政的规律”。但是,张新平博士认为,要解决现实中的问题,“仅靠思辨研究、实证研究就完全不够了”,要另找出路,而实地研究是一种较为理想的方式。这就是他搞实地研究的理由。

这几年,用质的研究方式去研究教育的人逐渐多起来了。但是,这方面的经验还是不多的。张新平根据他的经验认为,质的研究方式的核心是实地调查,研究者至少要在研究基地呆上相当长的时间,几个月,一年,甚至几年。我想这是有道理的,不在实地搞调查,又何能称之为质的研究呢?实地调查怎样进行,作者提出实地研究的基本步骤有七步。这是他的经验,值得研究人员注意。

研究人员在完成一项研究任务之后,认真地反思其研究的过程及运用的研究方式方法,总结经验教训,这是十分重要的。它是研究人员学术上成熟的一个组成部分。张新平同志做了这一步工作,对其研究方式方法作了分析,这是一个可喜的成果。

在这里需要补充说明的一点是关于研究人员的态度问题。研究人员的态度是除了选题和研究方式方法之外,关系到研究工作成败的一个关键问题。对于质的研究来说,研究人员的态度更为重要。研究人员到实地去调查,总会遇到各种人和事,对这些人 and 事都要有一个正确的态度,处置不当就根本不可能了解到真实的情况、真实的思想、真实的经验和问题,也就达不到研究的目的。

现在通行一种说法:在从事质的研究时,研究人员在研究过程中应当严守“价值中立”的原则。对此我没有深究过。但近两年里

我校的几位研究生在做质的研究时经常为怎样理解“价值中立”、如何保持“价值中立”这两个问题所困惑。他们的疑惑引发了我的思考。在我想来,研究工作是离不开价值观指导的。“价值中立”不应该是研究人员可以没有价值观为指导,而是要求研究人员不以自己所固有的价值标准作为衡量客观事物的惟一标准,以致曲解真情实况。具体来说有这样几个方面:

第一,研究过程中不可能排除价值观的影响。研究过程中的研究者和被研究者都是活生生的人,都是有着一定的价值观的。他们都以一定的价值观去观察人和事,去处理问题。研究者是在一定价值观的指导下去研究问题的,例如为了研究改革问题才去实地调查。被调查者是在一定价值观指导下向研究人员介绍情况、申述意见的,如有的对改革充满激情就会反应强烈;有的比较消极,很少思考改革问题。整个研究过程是一个各种价值观念冲突、交锋的过程。

第二,研究人员在处理同被研究者的关系时,研究人员不能以自己的价值观强加于被研究者,要求他们按照自己的价值标准思考问题、回答问题。在研究过程中,研究者和被研究者是平等的。不同的人有不同的价值观是正常的。研究者要接纳被研究者的价值观,而且要设身处地,理解被研究者所持的价值观。这大概就是平时所说的“移情”。相互承认对方的价值观,才有“对话”的可能,研究者才能走进实际的情景和被研究者的内心世界。

第三,在处理研究所得的各种资料时,研究者不能以自己的价值标准为取舍的标准,合意的留甚至加以夸大,不合意的或删除、或改、或隐瞒。这样才能保证材料的真实性和科学研究的科学性、准确性。

第四,在研究过程中,研究者要不断反思、修正自己对研究问题、研究对象所持的价值观和价值标准。在研究工作开始时,研究者头脑中并不是空白一片的,他有着一些初步的设想。在同被研

究者交谈过程中,有些观点会得到支持,有些观念会受到批评、反击,研究者要善于听取各方面的意见,在这基础上校正自己的看法。整个研究过程,可以说是研究者思想剧烈斗争、不断变动的过程。

最后的研究报告是研究者思考的结晶,是他所思、所悟的成果。报告所讲的内容是在宣传调查之后形成的价值观。因而,它也可以以情感人,启发人们接受作者之所悟,从而改变自己的、原有的价值观。这也就是质的研究的魅力所在。

以上几点是我同几位从事质的研究的研究生的交流中悟到的一点想法。究其实质,我感到也就是要有一种“实事求是”的态度和“实事求是”的学风。这是老话,但要真正做到又确实不易。我们应以这种态度去研究学问、处事、待人。

就我所知,张新平博士在研究过程中遇到过各种困难,最难的大概也就是如何接纳不同的观点,如何真实地反映当时当地的实际及今后的趋势。他是以实事求是的态度去对待的,如实地反映实际,如实地说出自己的看法。这也就能为各方面所接受、理解。在论文答辩时,嘉鱼县原教委主任李群知同志来到华东师范大学,他认为这篇文章反映了他们的真实情景,反映了他们的所思、所做。能得到当事人这样的肯定是很不容易的。

嘉鱼县教委的工作只是一个个案。读者并不能从中得到值得普遍推广的具体做法,但可以从中得到感悟,得到启发,从而针对自己的实际作出适当的结论。这也正是质的研究所期望的。

以上是读后感,写下来谨供读者参考。

金一鸣

2003年5月于华东师范大学

目 录

总序	周德藩(1)
序	金一鸣(1)
第一章 导 论	(1)
一、研究缘起与理论取向	(1)
二、传统研究范式的反思与实地研究构想	(9)
三、实地研究对象的选择	(22)
四、系统分析下的文章结构	(28)
第二章 环境对县教委工作的影响	(35)
一、环境释义	(35)
二、自然环境:水灾与人口出生率变化对县教委工作的影响	(36)
三、政治环境:县委、人大及政府对县教委工作的影响	(44)
四、经济环境:基本经济状况与教育投入	(57)
五、社会心理环境:农民的行政心态、人才与教育观念	(67)
六、不同主体对县教委工作环境的认知及其差异	(76)

第三章 组织工作	(87)
一、县教委的历史与现状	(87)
二、县教委的政治经济职能及基本职能与专门职能	(91)
三、教育政策视角下的教育经费筹措	(102)
四、县教委各科室的具体职责	(114)
五、县教委机构设置、职责履行中的若干问题	(126)
第四章 计划工作	(133)
一、县教委计划的类型与内容	(134)
二、县教委计划的制定者	(146)
三、教育管理者对计划工作的不同认识	(150)
四、县教委计划工作中的目标障碍与方法依据障碍 ..	(157)
第五章 人事工作	(162)
一、县教委机关人员的管理:内升制及相关措施	(163)
二、乡镇教育组及其干部的管理:基层权力调整中面临 的新挑战	(176)
三、校长及教师的管理:间接调控	(193)
结 语 基层教育行政在发展创新中走向新世纪	(207)
附录一 基层教育行政工作的调查问卷(一)	(221)
附录二 基层教育行政工作的调查问卷(二)	(245)
附录三 县教委对乡镇教育组及其人员考核细则	(246)
主要参考文献	(256)
后 记	(261)

第一章 导 论

一、研究缘起与理论取向

我国教育行政学初建于 20 世纪初,在 20 世纪 20 年代至 40 年代期间,曾有过一段发展较快的历史。解放后,我国因受原苏联教育学模式的影响,放弃了作为独立学科性质的教育行政学研究,而将其纳入普通教育学的范畴。这个时期,我国教育行政研究被人为地荒芜了,教育行政学成了一门“被人遗忘了的学科”^①。改革开放以后,我国的特殊社会环境为教育行政学的发展繁荣提供了特殊的需求和动力。教育行政学在恢复、重建的基础上,得到了比较快速的发展。教育行政学协同其他教育学科,围绕着深化教育行政体制改革、转变教育行政职能、加强教育宏观调控、提高教育行政效率、强化教育督导制度建设等一系列问题,展开了积极探讨。在 20 余年的时间里,不仅先后发表、出版、翻译了一批有一定质量、有一定影响力的教育行政学论文和著作,教育行政学的学科地位逐渐地得到了人们的认可。而且教育行政学本身的研究也开

^① 这是中央教科所张复荃先生的说法。见张复荃:《重温一门被人遗忘了的学科》,《教育丛刊》,1983 年第 3 期。

始走向分科化、专业化,一些原有的教育行政学研究领域开始为某些新的分支学科所替代,社会中正在学习、运用或研究教育行政学的个人及学术团体、教学科研机构亦在逐渐增加,教育行政研究呈现出一片生气勃勃的景象。这一切不仅推动了我国的教育行政改革,为我国教育事业的健康发展提供了有力的保证,同时也为繁荣我国的教育科学研究做出了不小的贡献。

然而,随着社会改革和教育改革的逐步推进和深入,教育行政学也逐渐暴露出一些弱点和不足。不少人感到,教育行政学研究,无论是在其基础理论、方法论的探讨,还是在重大的教育行政问题的对策研究、纵横比较研究等方面,都亟待加强。一些来自实际管理部门的同志,开始抱怨教育行政理论研究过于笼统、概括和无的放矢。而有些理论研究人员对目前教育行政学的这种状况也感到内疚和自责,提出教育行政学研究应尽快找到一条适合社会需要和自我发展特点的出路。^①

不过,不论这些意见是否准确,有一点是大家都能感受到的,这就是教育行政学中的不适应性、不尽如人意处确实是在与日俱增。教育行政学的这一处境,使得这些年来辛辛苦苦初步确立起来的并不牢固的学术形象和地位受到了不小的冲击。

人们不禁要问,教育行政学何以至此呢?教育行政学为什么就不能像某些学科(如经济学)那样,对教育事业和社会政策发生更多更大的影响呢?这应该从多角度加以分析。从学科发展史看,教育行政学的历史不长可能是其原因之一。须知,把教育行政学作为一门科学来对待,像在美国这样一些国家也只是 20 世纪五

^① 参见黄陆和:《关于教育行政管理学的几个问题》,《教育管理研究》1991 年第 1 期;张新平:《教育行政研究的困境与出路》,《上海教育科研》,1996 年第 4 期。

六十年代后的事情。^① 甚至在一本 1982 年再版的《教育组织与行政》一书中,莫尔菲特等人仍明确声称“教育行政学至今还没成为一门科学”^②。我国的教育行政学,是从欧美传进来的。^③ 建国后相当长的时间里,教育行政学基本处于静止状态,不仅没有发展,反而有所退步。20 世纪 80 年代后,因形势需要,教育行政学在“催肥速成”中匆忙上阵。可想而知,这种教育行政学不仅来不及消化、吸收各种外来的教育行政理论、学说,而且对本土也缺乏厚实的了解和把握。显然,企盼这种教育行政学有什么出色的“表演”,这是很不实际的。从研究成果上,我国现有的教育行政研究,不仅概括程度不高,而且理论性也很贫乏。教育行政研究长期徘徊于这种低水平的“高原期”,很难突破和取得新的进展。从研究队伍上看,目前从事教育行政理论研究的人员不仅势单力薄,而且素质也难说理想。在教育学、管理学、政治学、社会学、人类学等方面受过系统正规训练的人员并不多。加上这些年间,研究工作中有一种很浓的“务虚”风气,理论界讨论的不少问题远离实际,对一些应用性强、具操作性的问题则关心不够。在这种背景中建构起来的教育行政学,就好像“芦柴棒”一般,有骨骼,却无血肉。

教育行政学的社会影响有限,追根究底,关键的原因恐怕还是出在人们老生常谈的理论与实际脱节的问题上。

如何看待和处理理论与实际的关系,这并不是中国教育行政

① 参见王圣明:《西方教育管理学的历程》,《教育·管理·社会》创刊号,1993 年第 1 期。笔者以为,作为一门比较严格的教育管理学,其历史只能从 20 世纪 50 年代初期在美国掀起的教育管理理论运动开始算起。在教育管理学的科学化过程中,著名教育管理学家哈尔品、格林菲斯、坎贝尔等学者发挥了至关重要的作用。

② [美]Edgar L. Morphet, Roe L. Johns, Theodore L. Reller. *Educational Organization and Administration: Concepts, Practices and Issues*. Prentice-Hall, Inc., 1982, preface.

③ 参见张复荃:《学校管理学在我国的早期传播初探》,张济正、吴秀娟选编:《学校管理》,人民教育出版社 1988 年版,第 16 页。

界独自面对的一个问题,世界各国也大都面临类似的处境并对此抱有浓厚的兴趣。美国的南佛罗里达州立大学教育学教授奥洛斯基等人指出,因理论与实践关系问题的论争,20世纪七八十年代美国“教育管理研究中,已经出现了不同方式的现象学研究方法”^①。原有的“逻辑实证法、实验法所产生出来的抽象概念,在具体的环境中几乎毫无意义”^②。卡伯特森(Cubertson, J. A.)主张,20世纪80年代首先应考虑的是,建立一种新的框架来发展教育管理的理论,他倡议对教育管理领域的一些原理应展开建设性的批判,要提出一些新的思想和模式。他认为下列方法是20世纪80年代教育行政研究中首先应予以考虑的方法:

- 现场研究和以现场为基础的调查研究;
- 未来主义方法;
- 比较研究;
- 个案研究;
- 分析使用的词汇、符号形式和其他修辞形式;
- 归纳调查法;
- 人种志法;
- 政策研究。^③

在一些我们所见到的欧美学者所撰的教育行政学著作中,经常论及的主题之一就包含有理论与实际的关系。譬如,英国的教育行政专家布什(Tony Bush)就在其《教育管理的理论》一书中,用了近一章的篇幅来讨论该问题。据布什介绍,英国教育理论界与

① [美]D.E. 奥洛斯基等著,张彦杰等译:《今日教育管理》,春秋出版社1989年版,第25页。

② [美]D.E. 奥洛斯基等著,张彦杰等译:《今日教育管理》,春秋出版社1989年版,第25页。

③ 参见黄志成:《近期国外教育管理理论的发展》,《外国教育资料》,1995年第1期。

实践界,在该问题上同样存在两种针锋相对的意见:一种是轻视理论,认为理论与学校实际相差太远;另一种则强调理论对实际大有裨益,理论有助于教育决策的理性化,有助于协调和统一人们在组织机构、个人角色及其相互关系等方面的有关认识,有助于人们在领导及绩效这类问题上达成共识。持这种意见者认为:第一,把事实作为行为的惟一指南的信息是很难令人满意的。要把握日常生活的复杂性,创造一些理论模式非常必要。第二,单凭经验解释事实和进行决策是不够的,实际工作者了解理论研究人员的争论和看法,能增长他们个人的处事经验,更深刻地理解当时当地所要处理问题的实质。第三,当一名实际管理者在不同环境中工作时,如果将经验作为惟一指南,经验就可能用处不大。相反,理论因其本身的概括性特征,对管理者在陌生情境中解释行为可能有较大帮助。^①

无独有偶,美国的一些教育行政学者在他们所写的著作当中,对理论与实际的关系也给予了同样的甚至是更大的关心。美国著名的教育管理学家哈尔品(Halpin, A. W.)在谈及理论与实际关系时,就曾尖锐地批评教育理论,特别是一些教育行政书籍,净是一堆无用的废话。^②而另一位学者霍伊(Hoy, W. K.)则强调理论与实际间的共生关系。霍伊认为,对实际管理者而言,理论至少有三种功能:第一,理论为实行者提供一个参考架构;第二,形成理论的过程提供了分析问题的一般模式;第三,理论指引实际的和理性的决策。^③

① [英]Tony Bush. *Theories of Educational Management*. Harper & Row Ltd. 1986, pp. 13~17.

② 参见[美]霍伊、米斯格著,王家通主译:《教育行政学》,高雄:复文图书出版社1983年版,第33页。

③ 参见[美]霍伊、米斯格著,王家通主译:《教育行政学》,高雄:复文图书出版社1983年版,第31页。

再一位美国学者希维尔(Silver, P. F.)同霍伊存类似看法。她说:“理论在许多方面和实际是有关的。理论补充了每一个行政人员的思而不察的理论,并提供了共同的语言,使专业人员能互相沟通,相互学习。”^①

我国教育界在理论与实际这一问题上,聚讼由来已久。特别是今天,这种争论和冲突尤显尖锐。通常,搞理论的不能很好地了解和理解实际管理者所面对的各种问题,难免有轻率甚至武断之说。对一些困扰实际管理者的重大现实问题,理论工作者常又冷漠待之。理论工作者似乎对建立一个纯粹的知识体系更感兴趣,对外国人写的书、说的话更热衷,有时成天沉迷于从一些基础学科、相关学科,如管理学、政治学、教育学等学科中迁移若干知识符号,用来拼凑、组装教育行政学。本来,教育行政学积极地向这些学科吸取养料,以弥补自身发展的不足,这是众多后发的新兴学科健康成长的有效经验,是符合学科发展的规律的,无可厚非。但是,如果教育行政学仅仅限于这一程度,而不能向前跨越一大步,把理论的研究和前景深深植根于中国广阔的教育行政实际和改革的背景之中,那么,教育行政学最终就极有可能变成一具面孔丑陋、令人恐惧的骷髅。

包括笔者个人在内的不少教育理论研究者,长期在书本中作战,习惯于闭门造车,致使理论研究脱离实际,理论缺乏活力和生命力。不少实际管理者不信任理论工作者,对理论的功能心存疑惑,这恐怕是很顺理成章的了。^②

笔者在湖北嘉鱼县调查期间,接触过不少工作在教育管理第一线的校长、教育组组长、教委机关干部。当笔者问及他们对教育

① [美]Paula F. Silver 著,黄昆辉主译:《教育行政原理》,台湾三民书局股份有限公司1983发行,第22页。

② 参见张新平、肖远军:《思而不学》,《读书》,1997年第12期。