

jīcéngjiàoyùguǎnlǐ

基层教育管理



武汉工业大学出版社

PDG

基层教育管理

主 编：许 剑

副主编：侯晓明

郝礼明

邹象斌

武汉工业大学出版社

基 层 教 育 管 理
许 剑 主 编

武汉工业大学出版社出版发行
湖北省监利县印刷厂印刷

*

开本 787×1092 1/32 印张 9 字数 200 千字
1988年9月第1版 1988年9月第1次印刷
印数 1—10,000
ISBN 7-5629-0071-X/G·0013
定价: 2.30元

目 录

序.....	(1)
引论.....	(8)
第一节 教育改革与教育管理.....	(8)
第二节 教育管理的层次与主客体.....	(7)
第三节 教育管理的特点与职能.....	(10)
第四节 教育管理的一般程序与基本内容.....	(13)
第五节 教育管理的原则与方法.....	(17)
第一编 基层教育体制.....	(21)
第一章 基层教育的社会环境.....	(21)
第一节 基层教育与政治.....	(23)
第二节 基层教育与经济.....	(26)
第三节 基层教育与文化.....	(31)
第四节 基层教育与人口.....	(35)
第二章 基层教育大系统.....	(39)
第一节 基层教育的约束条件.....	(41)
第二节 基层教育的结构系统.....	(47)
第三节 努力提高基层教育的整体效益.....	(53)
第三章 基层教育管理体制.....	(60)
第一节 基层教育管理体制概述.....	(60)
第二节 基础教育的管理体制.....	(63)
第三节 职业技术教育的管理体制.....	(67)

第四节	成人教育的管理体制	(71)
第四章	基层教育管理机构与职能	(75)
第一节	基层教育管理机构的沿革	(75)
第二节	县教育行政管理机构与职能	(77)
第三节	乡教育行政管理机构与职能	(85)
第四节	加强基层教育管理机构建设	(87)
第二编	基层教育的宏观管理	(94)
第五章	教育发展规划的制定与实施	(94)
第一节	教育发展规划概述	(94)
第二节	基层教育发展规划模型系统	(99)
第三节	制定基层教育发展规划的程序与方法	(106)
第四节	基层教育发展规划的实施与控制	(114)
第六章	教师队伍建设和管理	(118)
第一节	教师队伍建设的根本任务和目标	(118)
第二节	师资的调配和管理	(122)
第三节	师资的培训与提高	(125)
第四节	教师职务的评审与聘任	(131)
第七章	教育经费的筹措与分配	(136)
第一节	教育经费概述	(136)
第二节	地方教育经费的来源渠道与筹措方式	(143)
第三节	地方教育经费的分配与管理	(152)
第四节	教育财物的审计与监督	(158)
第八章	各级各类学校招生工作	(161)
第一节	招生工作的层次和类别	(161)
第二节	招生工作的基本环节	(164)
第三节	我国招生制度的改革	(171)

第四节	县级招生机构的几项经常性工作	(174)
第九章	教育法规的制定与执行	(180)
第一节	教育法规概述	(180)
第二节	我国教育法规体系	(183)
第三节	教育法规的执行与监督	(194)
第四节	加强我国教育法规建设	(202)
第十章	基层教育科研管理	(203)
第一节	基层教育科研管理的任务	(204)
第二节	基层教育科研机构及其职能	(207)
第三节	基层教育科研管理的内容与方法	(212)
第三编	基础教育的微观管理	(222)
第十一章	学校管理体制	(222)
第一节	学校管理体制概述	(222)
第二节	学校内部管理机构及职能	(225)
第三节	学校管理体制改革	(231)
第十二章	学校督导与学校评价	(233)
第一节	建立系统的教育督导与评价制度	(233)
第二节	学校督导的基本任务和原则	(242)
第三节	学校督导评价的主要内容	(247)
第四节	学校督导与评价的一般方法	(256)
第十三章	学校自我管理的指导	(261)
第一节	教育行政指导在学校自我管理中的 地位与作用	(261)
第二节	学校自我管理的基本内容	(268)
第三节	努力提高学校自我管理质量	(277)
后记		(283)

出许多新经验，新成果，均被反映在书中。如山东平度县筹措教育经费和培训师资的基本经验；招生制度改革以及基层教育体制改革的现状和趋势，在书中都有较为扼要的介绍，它可以使读者得到启发和帮助。

长期以来，基层教育管理未受到应有的重视，专门写给县、乡两级教育行政管理人员阅读的书好象尚未见过。正因为如此，本书的出版更有其自身的价值。当前，各地轮训基层教育管理干部正在逐步形成制度，本书对推动教育行政干部的培训工作将会起到有益的作用。

当然，基层教育管理作为一个研究领域和一门学问，在我国还处在起步阶段，其理论体系还需不断地探索总结和完善。

朱定昌

1988.6.27

引 论

教育管理是在教育科学和管理科学交叉结合部分产生的一个综合性研究领域，也是教育实践过程的一个重要环节。基层教育管理是这个领域和环节的一个截面。长期以来，我们没有重视对这一层次教育管理的研究，以至于目前尚无一本供基层教育行政部门领导和干部阅读的教育管理参考书，我们试图在这方面作些初步尝试，从基层教育的社会环境入手，具体分析基层教育的管理体制、管理机构及其职能，具体阐述各项管理工作的基本内容技术及方法，探讨教育行政部门对学校实施管理和指导的有效途径。为了突出本书实用性的特征，关于教育管理的一般理论集中在引论部分加以概括性地阐述。

第一节 教育改革与教育管理

随着教育体制改革的不断深化，教育管理模式也在发生着深刻地变化，具体表现为下述三个方面：

首先，从升学模式向多目标模式的转变。确立正确的目标模式，直接决定着目标管理的出发点与归宿，这是影响教育发展方向的问题。长期以来，我们对基层教育发展方向问题认识不足，在教育体制改革的初期，把教育发展的主要障碍归结为经费问题，进行的教育改革主要是把责和权

放下去，变只由国家出钱办教育为国家、集体、个人都出钱办教育。不容否认，这一改革是社会主义初级阶段经济不发达的必然结果，而且确实改变了多年存在的教育投资不足，基础设施极差的状况。经过几年的努力，大多数地方办教育的硬件问题已基本解决。随着经济与教育本身的发展，原来并不突出的目标模式问题开始凸现出来，“片追”盛行，“跳农门”成风，而且大有愈演愈烈之势，升学模式几乎成了各级各类学校的共同奋斗目标。这种现象的出现，不全是某些人为的因素造成的，而有其深刻的社会历史根源。从根本上说，这是我国现存的城乡差别，工农差别过份悬殊造成的。就个体而言，力图通过升学的途径获得较好的社会地位是无可厚非的。但从国家和人民的整体利益和长远利益看，这种目标模式不仅不能缩小三大差别、而且会不断扩大三大差别。因此，从中央到地方都在抓端正教育思想问题，明确提出教育转轨，要从基层教育开始，建立“以为本地经济建设培养初中级人才和提高劳动力科学技术文化素质为主，兼顾为高一级学校输送合格新生”这样一种多目标模式，并通过各种管理手段使基层教育朝着这一模式健康发展。

其二，从微观管理向宏观管理转变。教育体制改革加速了教育行政部门管理职能的转变。《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出，在教育事业管理权限的划分上，中央对地方，上级对基层，教育行政部门对学校统得过多，统得过死，因而使整个基层教育系统缺乏活力，尤其突出的是教育行政部门对大政方针，对教育事业发展的规模、速度以及教育结构等问题，在宏观上没有管住，而对学校内部的教育运动过程又管得太死，这就意味着行政管理部门的管理职

能必然要从微观管理转向宏观管理。所谓宏观管理，是与微观管理相对而言的，它关心的是整个社会发展过程中教育活动的总图景，具体的说有两个层次的问题：一是考察教育变量与经济社会各部门之间的横向联系，通过对控制一国或一地区教育事业发展的规模与速度，以及调整结构，使教育与经济协调发展。二是考察在教育系统内部如何保证各子系统之间的相互协调关系，如何对有限的教育资源进行合理配置。因此，宏观管理与微观管理是在不同层次上管理教育，两者相互依存，没有宏观控制的微观控制是空泛的。宏观管理的决策一定要通过微观管理才能全部落到实处，我们过去把教育管理的立足点放在微观上，以至使宏观与微观失调成为突出的问题。

其三，从经验管理型向科学管理型转变。严格地说，这一转变经历了漫长的历史演变过程，只不过在改革的今天表现尤为突出。在学校这种教育形式出现后的一个相当长的历史时期内，由于受经济社会发展的制约，教育只是作为一种奢侈品为少数社会成员所独占，故学校少、规模小，校与校之间缺少横向联系。因此，学校可以独善其身，学校领导人的实际经验就成为办好学校的唯一依据。在一个长期停滞的社会里，学校的内外环境总是在原有条件下循环。如果说相同的环境和条件使经验管理尚有立足地的话，一旦环境和条件发生变化，原有的经验就会失灵。随着教育事业的发展，学校类型增多，教育结构的复杂和教育大系统的形成，复杂的内外环境要求建立统一管理各种学校的教育行政部门，并制订出一些章程、制度和法令，任命专职的教育行政人员，于是就产生了自上而下的行政管理模式。这种模式

的特点是以行政系统的上级机关下达计划、命令、指标以及会议决议为管理的主要依据。由于重视强制性手段和行政效率，也不乏许多成功之处。现代教育周期越来越长，结构越来越复杂，与国民经济各部门的横向联系越来越密切，教育已经成为一个纵横交错的网络系统，面对如此复杂的系统，仅用经验或行政的管理手段，已无能为力。因此，重视智囊团的作用，运用系统工程的方法、科学预测的方法，规划协调技术、投入产出方法等现代科学手段来调查、研究和分析各种新情况、新材料，并以此作为管理的依据，科学管理应运而生。这也使教育管理有可能从微观转向宏观。当然，这三种管理模式也不是截然分开的，它们各有长处，有成效的经验管理和行政管理也是科学的。

教育管理模式的转变，说明了教育改革在呼唤教育管理科学。对于基层教育而言，这一点表现得尤为突出。首先，自1985年以来，全国普遍推行分级办学，分工管理的教育体制，先是把基础教育，继而把所有的基层教育都交给地方。这一改革必然产生两方面的后果：一是国家必须赋予地方管理本地教育的全权，实行简政放权；二是地方政府必须从本地经济社会发展实际出发，把教育发展纳入本地经济社会发展的轨道，创造出与之相适应的教育管理体制。其次，发挥教育的整体功能，提高教育的整体效益需要实行管理科学化。我国正处在社会主义初级阶段，教育事业的发展必然受各方面条件的限制，学校设备陈旧，教育经费短缺，师资质量不高等问题都只能逐步解决，从目前条件看，大部分县已把财政收入的三分之一投入教育，高的已达二分之一。摆在我们面前的问题是如何通过科学管理，在有限的条件下创造出更高的效率。在现代

社会,科学、技术和管理已成为现代文明的三大支柱。二十世纪既是科技飞速发展的时期,也是管理科学取得辉煌成就的时期,因此,有必要也有可能把现代管理科学和技术引入教育管理。再次,从我国基层教育管理干部队伍的现状看,普及教育管理知识迫在眉睫。在教育体制和干部体制改革的推动下,基层教育行政管理干部队伍结构已发生深刻变化,大体上由三部分人组成:一是长期从事教学工作的优秀教师被选拔到教育管理岗位;二是党政其他部门的干部,抽调到教育管理部门;三是大中专毕业生直接分配到教育行政部门工作。诚然,这些同志都有自己的长处,或有较好的政治素质,或有丰富的工作经验,或有较宽的知识面。但他们中的绝大部分人没有受过比较系统的教育管理理论和方法的训练,对规划论、决策论、组织论、预测技术、规划协调技术、评价技术等现代化管理知识知之甚少,这种状况如不从根本上解决,就难以适应深化教育改革对教育管理干部的要求。

第二节 教育管理的层次与主客体

教育管理是一个外延具有极大灵活性的概念,根据管理的主体和客体的不同,可区分为以下三个层次:一是以国家或地方教育行政部门为主体,以整个国民教育系统或地方教育系统为客体的管理领域,可称之为教育的宏观管理;二是以国家或地方教育行政部门为主体,从具体的学校为客体的管理领域,可称之为教育的微观管理;三是以学校领导为主体,学校内部各个系统为客体的管理领域,可称之为学校管理。本书是在第一、二层次上使用教育管理这个概念的。这一领域大体上相当于西方教育行政学的范畴。我们理解的教

育行政包括学校行政在内。

就一般意义而言，教育管理的主体可以是中央、省、地（市）、县、乡等不同的行政层次。本书所说的基层教育管理指县、乡两级教育行政部门对县、乡两级教育系统进行宏观管理，以及对其所辖学校进行微观指导。从行政区划的角度看，县、乡两级是我国行政管理的基层单位，是整个国民教育系统与学校之间承上启下的中介环节。尤其是县，兼有领导与执行双重职能，在政治体制、经济体制和教育体制改革以后更是如此。在分级办学和分工管理的体制实施以后，上级教育行政部门逐步简政放权，把统筹各级各类教育的权力交给基层，使得基层教育管理的主体——县教育局面临着小教育的权力与大教育的观念这样一个尖锐的矛盾。许多县（市）政府为了解决这一矛盾，重新组建县教育局委员会，提高规格，赋予实权，以真正实现统筹基层教育的目标。

严格地说，我国基层教育管理的主体的独立性只是相对的。从总体上说，我国教育管理模式属于中央集权型，是在党和政府的领导下的集中管理，教育的大政方针，发展规划，学制系统乃至教学大纲与教科书均由中央决定，并通过教育行政领导部门垂直贯彻执行。体制改革以后，结束了多年以来仅由教育部门垂直管理教育的体制，各级基层直接承担抓教育的责任，从而使基层教育行政部门同时受条条和块块两个方面的领导。正因为如此，县教育行政部门才兼有领导和执行双重职能。

为了进一步明确基层教育与学校管理的区别与联系，可对这两种管理的任务作一界定，基层教育管理的主要

任务是确定某一地区教育的发展目标，合理配置各种教育资源，并对基层教育系统及各级教育单位的教育活动进行指导、督促和评价。与之相对应，学校管理的主要任务则是确定一所学校的培养目标，为实现目标创造各种条件，合理配置校内的各种教育资源，并对师生的教育活动过程进行指导、督促和评价。前者的主体是教育行政部门，后者的主体则是学校校长。这两种管理的基本目标有其内在的一致性，其根本区别在于管理范围的大小不同。教育行政部门对整个教育系统的宏观控制是学校管理的大背景，其控制方式是通过为学校管理制定若干标准而实现的；此外，为了保证国家教育方针政策的实施，教育行政部门还要直接对学校教育过程进行指导和督促。学校管理就是根据行政部门制定的政策及其指导进行管理的。

教育管理有学校管理涉及不到的广阔领域。正因为它不直接对学校教育过程进行管理，而是对教育系统进行宏观控制，这就要求我们首先要对基层教育的结构及其运行机制进行深入细致的分析和研究，而这一点正是长期以来被人们所忽视的。总的说，分析基层教育系统，可以从该系统的约束子系统、结构子系统和运行机制子系统三方面来考察。从约束系统看，基层教育发展的制约要素仍是经费、师资和基础设施三大系统；从结构子系统看，基层教育已由单一的普通教育系统发展成一个包括普通教育系统、职业技术教育系统成人教育在内的大系统；从运行机制子系统看，可分基层教育的自运行机制系统和调控系统两大部分。正是因为教育管理有如此广阔的领域要考虑，而且还要延伸到每一学校，研究教育管理的客体，阐明客体内部各个系统的内在联系，这

就与研究其主体有着同等重要的意义。当然，主客体之间的联系方式也是一个至关重要的方面。

第三节 教育管理的特点与职能

管理是人类社会赖以存在和发展的重要条件之一。当人类在共同生活、共同劳动的过程中，为了实现某种共同的需要，只凭借个人的力量不足以实现预期目标时，就需要通过管理把分散的力量集成整体的力量，通过对有限的人力、物力、财力和时间的优化配置，以争取最大的效果，这就是一般意义的管理。要对“管理”这一概念下确切的定义是十分困难的。以泰勒为代表的古典管理理论派认为“管理”就是对人的管理”；美国管理学家西蒙认为“管理就是决策”，而法国著名管理学家法约尔干脆就以职能来代替定义。这些说法虽各具特点，但并不完全科学和周延。因此，我国管理学者大都采用描述的方式给出“管理”的一般定义。如上海翟立林教授指出：管理是通过组织、计划等行动，把一个机构拥有的人力、物力、财力充分地运用起来，使之发挥最大的效果，以达到机构的目标，完成机构的任务。随着社会的不断进步，共同劳动的规模越大，分工越重要。当代社会的每一大规模攻关工程，无不体现着管理的巨大作用。如美国生产原子弹的曼哈顿工程、阿波罗登月计划、我国的葛洲坝水利工程，以及正在实施的欧洲尤里卡计划，都说明了这一点。正是在此意义上，苏联学者波波夫指出：“管理是我们生活中不可缺少的一个组成部分，如果不缩小热力函数，不提高组织水平，不利用管理杠杆，人类就不可能向前发展”。

可以说，管理是管理者施于某一系统的社会行为，无论是对何种社会系统的管理，都具有以下共同特征，并能引伸到教育管理之中：

一、管理是以目标为中心，促使目标实现的过程。每一社会系统都有一个特定的目标，没有目标就没有管理。管理始终是围绕着目标在运行。基层教育是一个大系统，各子系统必须从大系统的目标进行合理组合，才能形成新的效能，实现整体目标优化。基层教育整体目标应该是主要为本地社会主义建设培养人才，兼顾升学。但普通教育系统封闭办学，职业技术教育名不副实，成人教育盲目追求学历的现实，恰恰说明基层教育系统的运行也具有上述特征。首先是确立正确的目标模式，然后才是围绕目标模式建立灵活的运行机制，否则就会出现两种不良情况：一是目标偏差，运行机制创造负效益；二是目标正确，运行机制低效益。

二、管理是对有限的资源进行合理配置，优化结构，提高效益的过程。一切社会性劳动，从简单协作到社会化大生产，都表现为人力、物力、财力、时间、空间等重要因素的结合，结合方式的优劣，直接影响生产的效益。在现代社会中，资源的稀缺性也迫使人们考虑合理配置问题。在基层教育管理中，除生源具有丰裕性之外，师资、经费、基础设施都具有极大的稀缺性。在教育基础条件一定的前提下，资源配置方向，结构模式都是影响效益的关键因素。在基层教育系统内部，是优先发展职业技术教育，还是优先普及九年制义务教育，教育系统是采取“分流”模式还是采取“渗透”模式，这些战略性的选择都体现了合理组合和结构优化的特征。

三、管理是生产专业化过程中分离出来的一种相对独立的社会活动，这种活动有其自在的职能。早在本世纪初，法约尔就把管理分为计划、组织、指挥、协调和控制五种职能。后来有人把这些职能作了不同的搭配应用于物资生产领域，有人筛选出三种职能：计划、指导、控制；有人筛选出四种职能：计划、组织、协调和控制。就教育管理而言，其任务职能包括哪些内容，尚无定论，我们认为至少应包括以下几个方面。

1、计划。任何管理周期都是从提出目标，确定任务开始，这表现为计划职能。具体地说就是要加强调查研究，在了解经济社会发展前景和搞好人才预测的基础上，进行教育发展战略研究，选定适应本地社会发展的战略目标和战略重点，制定中长期规划，使教育事业发展的规模、速度和结构比例与经济社会发展协调一致。

2、完善组织。要如期完成教育计划，必须建立和完善适应客观环境变化的组织系统。具体说有两个方面：一是宏观管理系统；二是教育机构的内部组织结构。

3、协调。各级各类教育机构之间存在着十分复杂的相互联系与相互作用，应通过合理配置资源和优化结构使之协调一致。

4、控制。为监督、保证、检查党的教育方针与教育发展规划的落实，可制定地方的政策与法规，通过教育督导和评价制度予以保证。

除从管理的一般特点可引伸出教育管理的上述特点外，教育管理还有两个十分突出的特点：

1、教育管理的客体是教育系统，其专门职能是保证教