



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



新世纪高等学校教材

教育学基础课系列教材

陈孝彬 高洪源 主编

# 教育管理学

第三版



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

JIAOYU  
GUANLIXUE

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

新世纪高等学校教材

教育学基础课系列教材

# 教育管理学

第三版

JIAOYU GUANLI XUE

陈孝彬 高洪源 刘淑兰 张东娇  
蔡永红 乔锦忠 朱科蓉 等编



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

---

图书在版编目(CIP)数据

教育管理学的(第三版)/陈孝彬、高洪源等编. —北京:北京师范大学出版社,2008.4(2009.1重印)  
ISBN 978-7-303-00986-2

I. 教… II. ①陈…②高… III. 教育管理学的 IV. G46

中国版本图书馆CIP数据核字(95)第17980号

---

---

出版发行:北京师范大学出版社 [www.bnup.com.cn](http://www.bnup.com.cn)  
北京新街口外大街19号  
邮政编码:100875

印 刷:唐山市润丰印务有限公司  
经 销:全国新华书店  
开 本:170 mm×230 mm  
印 张:29.75  
字 数:491千字  
印 数:10 001~20 000册  
版 次:2008年5月第3版  
印 次:2009年1月第2次印刷  
定 价:42.00元

---

责任编辑:郭兴举                      装帧设计:高霞  
责任校对:李菡                        责任印制:李丽

**版权所有 侵权必究**

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58800825

## 第三版前言

又是一个九年过去了，似乎本教材修订得慢了一些。教材修订总得反映一个时期本学科在理论和实践方面的发展和未来趋势。一般来说，在我们这样一个迅速变革的时期，教育和教育管理理论总在发生某种程度的变化，这种变化可能是理论深化甚至取向的改变，也可能是新的研究或实践领域的出现。而这种发展不是马上就能看得清楚的，要通过实践对各种理论假设做出验证，还要经过理论工作者和实践工作者比较长期的讨论和争议，才能把某个理论及其实践的规律梳理得稍微清楚一些、操作性强一些和符合中国实际一些。从写作者来说，必须在这个过程中积累经验和积累思考，才能说出属于自己的话。

这次修改，我们增加了影响教育管理发展的基础理论的解说，主要是对新公共管理和新公共行政学理论的介绍，这两个领域的理论对全球教育事业发展影响很大，也成为观察和思考当前中国教育事业发展的理论窗口。很惭愧，我们对这些理论理解得很肤浅，介绍得也不一定到位，但是它起码表明我们在教材中思考问题的视点。除此以外，本次修改还增加了教育信息的管理与公开和学校建筑管理两个章节。前者是一个比较新的领域，是教育管理向民主化发展过程中技术层面的问题；后者虽然不是一个新领域，但是在我国教育管理教材中始终没有得到反映，似乎它只是建筑学家的专利。学校建筑不仅是物质的建设，更是文化的建设，没有教育界人们对现代教育建筑的理解和参与，学校建筑的实践就可能缺少现代教育的内涵，也缺少个性。

在本次修改中，对学校效能与学校改进、教育财政和教育公共关系等章节进行了整体上的变动，力求反映这些领域的进展。其他一些章节也动了“小手术”，删减了一些被证明不太必要的内容。

本次修订扩大了作者的范围，一定程度可以说是新的集体劳动的成果。新生写作力量的参与是教材新意的来源之一，年轻同志总是对新的领域、新理论与实践保持着敏感，并且他们的写作风格也各有特色。这次修改中有些章节具有一些专题论文的色彩，我们没有强求统一，也许这样的呈现使得对一些问题的讨论会更深入一些。这次修订过程中，张东娇（教育公共关系）、蔡永红（学校效能与学校改进）、乔锦忠（教育财政）、朱科蓉（教育信息管理与公开）做出了他们的贡献。徐志勇和赵树贤也分别参与了教育政策与法

律以及学校领导部分的修改。刘淑兰修订了教育行政体制和教育督导两个部分，高洪源除了编写新公共管理和新公共行政两小节内容外，还写了“学校建筑管理”一章，并且扩充了学校战略规划的内容。

与国内同行相比，我们在教育管理理论上的修养还有很大差距，而这次修改又力图增加一些新的内容，错误和失当之处肯定不少。希望能够听到业内外学者和实践工作者的批评，我们今后努力把教材编写得更好一些。

高洪源

2008年3月

## 修订版前言

本书第一版自1990年出版以来已历经八年，其间我国社会、经济、文化教育形势发生了很大变化，教育领域中的新思想和新实践层出不穷，令人耳目一新。相形之下，原版本的框架已显缺失，且部分内容微泛珠黄之色，故需要做出较大修改。

本书修改之前，三作者达成共识：在科学研究的基础上，尽量包容新的思想观念，反映新的研究成果。求新，不免会有失当之处，也有可能给人不“稳”之感，招致非议。尽管如此，本书还是想说一点有些自己特点的东西，因为千部一腔已是当前教育著作的一大流弊，何况众口之下才更能议出真理，如能抛砖引玉，是作者求之不得的幸事。

这次修改在以下几个方面做了较大变动：第一，各部分加强了对管理基本理论的介绍和评价，除了第一部分做了专章介绍外，其他各章也穿插了对新观点的引述；第二，有意将管理放在更为开阔的视野中加以理解，所以加写了几章对此内容的论述；第三，补充了第一版中遗漏的内容，如学校的组织管理。

本书第二版撰写上的分工仍如第一版，第一编由陈孝彬执笔，第二编由刘淑兰执笔，第三编由高洪源执笔。

此次修改，仍会有许多不能尽如人意的地方，望读者提出中肯的批评。

作者

于1998年秋

# 第一版前言

教育管理是高等师范院校教育系教学计划中的一门重要课程。党的十一届三中全会以后，这门课程才得到了恢复与发展，并取得了一定的成绩。但是学术界对于这门学科中的某些概念及学科体系的看法并不统一。其中有些问题已经构成这门学科的“误区”，需要认真加以研究。

## 一、“标准”环境下的管理

教育学中讲的是一种“标准”环境下的管理，而这种“标准”环境在现实生活中是不存在的。“标准”环境下的教育组织，是一种非现实的封闭系统，它极力排除外界环境中各种非教育因素的影响，把复杂的社会环境系统和教育系统都简化为若干个基本要素和相互间的关系。如果仅仅从理论分析上看，还是有道理的，也可以说是正确的。但是现实生活中，按照这种理论指导工作，几乎是行不通的。

## 二、对象的模糊性

书是写给人看的，所以写一本书首先要明确读者是谁。现在有些教材的简介泛泛地讲，本书可供各级教育行政干部、中小学领导干部、师范院校师生和广大教育工作者阅读。对这种简介要做具体分析。事实上，一本教材很难适应不同类型人的需要。教育行政人员和教育理论工作者在分析和研究教育管理现象时有共同之点，也有不同之点。正如当代著名教育家、瑞典皇家科学院院士托尔斯顿·胡森（Torsten Husén）所分析的那样：

作为行政人员提出来的研究课题，不一定被学者承认是有学术价值的课题，而学者们拿出来的科学成果，也不一定被行政部门所采纳，因为他们之间的地位不同，看问题的角度也不同。

行政人员要求解决议事日程中亟待解决的问题。然而哪些问题才算是最重要、最迫切的问题，行政人员和学者的看法往往是不一致的。行政人员习惯于以一种政治家的眼光看问题，重视社会效果，而学者往往对行政人员的选择难于理解。

学者们善于通过科学研究手段，把收集到的材料，经过加工上升为一种明确的科学概念或原则，甚至建成一个数学模型。而行政人员根据他们的体验对这些概念、术语、公式的真实性、可行性表示怀疑，甚至把这些看成是搞文字游戏。

学者们认为科学研究是一个过程，总要花费时间，不能急于求成，限定的时间也应宽松一些。而行政人员对待任务的态度，往往像对待“急件”一样，要求立竿见影，对科研成果的周期太长不能理解。

行政人员把研究工作视为制定政策的工具，对学术“自由”的要求不能理解，往往对科研成果表现出学者们不能容忍的官僚主义态度。而学者们在传统教育中，也形成了自己的傲慢与偏见，他们偏重基础理论研究，忽视实际应用，他们珍惜自己的研究成果的学术价值，而很少考虑其社会后果。<sup>①</sup>

### 三、忽视人在管理中的地位和作用

教育管理学的研究教育管理过程中的规划、组织、指导、协调和控制等问题。这些都离不开人类行为、人际关系以及人类与其生存环境之间的关系。而人与人之间又有很大差别，这种差别不仅表现在年龄、性别、文化程度、职业上，还表现在态度、习惯、信仰、需要、观念上。所以教育管理学必须反映人的特点。而现在一些教育管理学中所论述的学校组织只能说是一种理性的组织。这种理性组织只强调严格的等级制度和组织的权威性，规定了应该干什么，不应该干什么，而忽视了人在组织中的主动性与创造性。

### 四、没有教育管理行为改造的内容

现在一些教育管理学都把论述的重点放在介绍教育管理的一般原理、原则和规范化的措施、方法上，强调介绍一些已知的、公认的、成熟的知识 and 研究成果。它属于知识传递型的教材，往往忽视有关管理行为改造方面的内容。这种教材就像《游泳》教材一样，读者读后并不会游泳，同样，学了教育管理学的人也不会管理。这个问题的解决，不仅要在教学中加强教育管理实践活动，还要在教材中把行为改造放在一定位置上。

### 五、忽视对未来管理模式的设计

教育管理学应该把研究的重点放在对现实问题的研究上，还是放在对未来的设计上，这是一个需要认真思考的问题。现在有些教育管理学的编写者把重点放在对现行教育方针政策的解释和对已有经验的描述上，也就是说，现在学校里是怎么做的，就怎么写。这样就往往给读者一种错觉，即现行的管理都是合理的，合理的管理则是科学的，因此，现行的管理也是科学的。这种看法是值得研究的。譬如，我们现在对四十年来教育事业的发展与改革的评价，从宏观上、整体上、主流上看问题，无疑是方向正确、成绩显著。但在一些具体教育措施和管理上就不一定是完全正确的、合理的。教育管理学应有战略的眼光，看得远一些。从我国的现实情况出发，改变我国教育管

<sup>①</sup> 华东师范大学教育科学资料中心编. 当代国外教育研究. 上海: 华东师范大学出版社, 1986. 61-81



理落后状况，靠一代人的努力是不够的，这是几代人的大事业。要使几代人之间在理论和政策上保持连续性，就不能忽视对教育管理的未来模式的探讨。

教育管理中的“误区”是在长期教学实践中形成的，它已成为编写者的思维定势和价值定势。现在我们要走出“误区”是很艰难的，这里既要有冲出“误区”的勇气，又要有科学态度，要经受来自理论、实践的双重检验。

本书只在编写过程中提出了这个问题，还没有真正解决这个问题。

本书由三编组成：教育管理的一般原理、行政管理管理和学校管理。在第一编中着重从学科的纵向与横向的结合角度，介绍本学科产生、发展的历史；研究本学科同其他相关学科的内在联系，同时分析了教育管理的本质，教育管理与环境、组织文化之间的关系；提出了按照三维空间理论建立教育管理学学科体系的初步设想。第二编是从宏观的角度，探索影响教育管理诸因素的特点及其内在关系。我们参考了国内外有关资料，对教育立法、教育制度、教育规划和计划、行政管理体制、教育经费、教育督导制以及教育行政组织和人员等问题，从概念的界定、分类、各国教育制度的比较，都作了一些研究，并对如何加强行政管理的建设与改革提出一些有益的设想。第三编是从微观的角度，介绍与分析了学校中目标管理、质量管理、人事管理以及公共关系的管理的意义、作用和工作程序。我们在吸收国内外学者近些年新科研成果的基础上，向大家介绍一些教育管理的新观念和新方法。本书还试图从教材建设的角度突破以部门管理为主线的框架，这是我们的初步尝试。由于教育管理学还是一门发展中的新兴学科，现在还没有一个公认的、比较统一的学科体系。因此，本书中所使用的概念、原理、理论体系和研究方法只是作者的一家之言，难免有些偏颇。我们愿同大家一道，在探索中学习，在实践中完善，在改革中创新，走出“误区”，为创立一个具有中国特色的社会主义教育管理学体系而共同奋斗！





第二节	教育行政机关工作人员	105
第三节	提高教育行政组织的效率和效益	114
<b>第六章</b>	<b>教育政策与法律</b>	117
第一节	政策概述	117
第二节	教育政策	120
第三节	教育法与教育行政	125
第四节	教育法体系	129
第五节	教育法的制定与实施	130
第六节	教育改革、发展与教育法规建设	134
<b>第七章</b>	<b>教育计划</b>	137
第一节	教育计划	137
第二节	教育预测	140
第三节	教育计划的结构	143
第四节	教育计划的编制步骤及方法	145
<b>第八章</b>	<b>教育督导</b>	151
第一节	教育督导的意义	151
第二节	教育督导的基本职能与具体任务	156
第三节	教育督导机构与人员	165
第四节	教育督导评估	173
<b>第九章</b>	<b>教育财政</b>	179
第一节	教育财政概述	179
第二节	教育财政体制	187
第三节	教育筹资	199
第四节	教育支出	205
<b>第十章</b>	<b>教育课程行政</b>	214
第一节	教育课程的涵义及编订权	214
第二节	教育课程的内容构成	220
第三节	教育课程实施的指导	230
<b>第十一章</b>	<b>教师人事行政</b>	234
第一节	教师人事行政的涵义与意义	234
第二节	教师职业的专业性	235
第三节	教师的任用	240
第四节	教师的在职培训	244

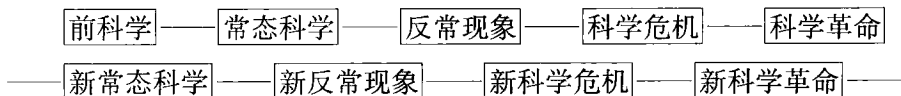




第二节	学校公共关系管理过程	413
第三节	学校公共关系管理对象	420
<b>第十九章</b>	<b>学校领导</b>	<b>438</b>
第一节	领导概述	438
第二节	学校领导者	445
第三节	领导方式与领导的有效性	452
第四节	学校领导班子的基本素质	456
	<b>主要参考文献</b>	<b>459</b>

## 第一章 教育管理学的性质和特点

世界上任何一门学科都有自己特定的研究对象。它是由无数的事实、现象所组成的。学者们在研究这些事实和现象的基础上，把隐藏在事实和现象背后的规律抽象出来，形成了本学科的概念、理论体系和专门的研究方法。这种概念、理论体系和研究方法是对，还是错；是真实地反映事物内在的客观规律，还是错误地或片面地反映客观规律，往往受到研究者主、客观条件的限制。所以，学者之间在对事实的分析及其结论的认识上的分歧和争论是经常发生的。美国科学哲学家库恩（R. Kuhn）在《科学革命的结构》一书中勾画出一个科学发展的模式：



这个模式认为，科学的发展都经历一个科学的前期阶段（又称潜科学阶段），后来在百家争鸣中取得了某种共识，使科学进入到常态科学阶段。这个阶段是比较稳定的，又是发展的。当人们发现了一些违反常态的现象时，采用现有的理论和方法是无法解决的，于是就爆发了科学危机。解决科学危机的办法就是进行科学革命。在科学革命的过程中学者们逐步形成了新的共识。随着科学技术的发展和社会的进步，人类对客观世界和自我的认识就是这样不断地提高，各个学科的理论与方法也就日趋完善，但它永远没有终点。毛泽东说过：“人类的历史，就是一个不断地从必然王国向自由王国发展的历史。这个历史永远不会完结。在有阶级存在的社会内，阶级斗争不会完结。在无阶级存在的社会内，新与旧、正确与错误之间的斗争永远不会完结。在生产斗争和科学实验范围内，人类总是不断发展的，自然界也总是不断发展的，永远不会停止在一个水平上。因此，人类总得不断地总结经验，

有所发现，有所发明，有所创造，有所前进。”我们对教育管理现象及其规律的认识也是如此。现代教育，特别是现代学校是工业文明的产物，它反映了工业社会对学校的要求，工业社会的一些概念也就渗透到学校生活的各个方面。随着信息时代的到来，教育管理模式必将发生变化，教育管理理论也将随之改变。

目前，我国在邓小平理论的指导下，由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，经济增长模式由粗放型向集约型转变，在教育管理领域中也出现了一些新情况、新问题。这些新情况、新问题依靠现有的教育管理理论和办学模式往往是解决不了的。本章就是在对传统的教育管理模式进行再认识的基础上，保留其精华，更新其过时的理论和方法，试图形成新的教育理念和管理模式。这是时代的要求，也是历史发展的必然趋势。新的时代呼唤着新的教育管理理论。

## 第一节 教育管理学的学科性质

### 一、什么是教育管理学

教育管理学是研究教育管理过程及其规律的科学。按照教育管理对象的特点，我们可以把它划分为广义的教育管理学和狭义的教育管理学两大类。所谓广义的教育管理学是以整个国家教育系统的管理作为自己研究的对象。它是以中央或地方的教育法令、法规为指导，遵循教育的客观规律，对整个教育行政系统和各级各类学校组织进行规划、组织、指导、协调和控制，使有限的教育资源得到合理配置，以实现管理目标优化的一门现代科学。所谓狭义的教育管理学是以一定类型的学校组织作为自己研究的对象，构建学校和社区环境之间的和谐关系，建立和健全学校组织及其运行机制，优化办学资源，调动全校人员的积极性和创造性，以全面提高教育质量，培养合格人才为目标的一门现代科学。

### 二、教育管理学的性质

#### 1. 教育管理学是一门社会科学

教育是一种社会现象，它存在于一定的社会环境之中，社会环境中各个因素对教育的存在与发展有着激励或制约的双重作用。教育管理学就是研究在什么社会条件下，采用什么方法能够激活教育中的激励因素，改变制约因素。此外，在评价教育管理的质量时也是以其社会效益的大小为准绳的。

目前国际科学界有一种偏见，他们只承认自然科学是科学，怀疑社会科

学的科学性。这种偏见除有其意识形态和政治信仰的原因外，主要是受西方流行的“科学主义”文化的影响。他们认为科学必须是精确的、严密的、规范的、逻辑的。采用的方法是实证的、可分析、可控制的。他们对社会、人文科学也提出了同样的要求，成为评价学科科学性的主要标准。这种用自然科学的标准和方法来研究社会问题也就成为一种时尚。如果从学科交叉的角度来看是有意义的，它会促进社会科学研究方法和手段的科学化、现代化。但是，社会现象有其自身的特点，如果我们只是用自然科学的观点来要求它，这是不符合对社会现象研究的真实情况的。理由是：

(1) 社会是一个开放系统。存在于开放系统中的教育，常常受到两类因素的影响。一类是确定性因素，这种因素是可以预见的、稳定的、长期起作用的因素。另一类因素是不确定性因素，是偶发的、不稳定的，也是难以预料的因素。后一类因素的影响往往被人们忽视。这就是我们常说的环境、条件的变化对社会大系统的影响。因此，社会科学研究对象具有不稳定、不规则、不清晰的非线性、复杂性运动现象的特点。<sup>①</sup>人只有在控制住环境、条件中的各种变量的情况下，才能得出比较精确的结论。而现在，教育管理学的水平只能对确定性因素做出回答，还不能控制住不确定性因素。只能回答教育事物发展的各种可能性，而不能说一定如何。

(2) 社会科学是人的科学。社会是由人所组成的，人是社会的主体，人又是按照利益不同划分为若干群体。人在研究人自身的行为、人与人之间的关系以及人与环境的关系等社会现象和社会问题时，往往把自己的态度、感情、欲望、需要也带了进去。于是人们有理由对社会科学的研究成果提出了质疑，“这个结论可靠吗、可信吗？”社会科学工作者为了让人们相信他们提出的理论是对的，是真的，于是就强调实践是检验真理的唯一标准。这个实践是指历史的实践、群众的实践。而事实上人们在研究社会实践问题时，面对着两类世界：现实世界和价值世界。在科学体系上也存在着两种体系：一是学科的知识体系，二是学科的价值体系。从某种意义上讲，社会科学就是研究客观世界对人的需要满足的程度，人与社会存在着价值关系，社会科学也就是价值的科学。人的价值观念是研究社会科学的基础和出发点。

(3) 社会科学的整体性。社会是一个有机的整体，它是由若干个相互区别、相互联系又相互作用的要素所组成的。当其中任何一个要素发生变化时必然影响到其他要素的变化。因此，我们研究社会问题时必须从整体出发，处理好局部和整体的关系。社会的整体性又是以某种结构形态表现出来的。社会的发展或变革是和社会结构的调整或变革联系在一起的。

<sup>①</sup> 余长根. 管理的灵魂. 上海: 复旦大学出版社, 1993.10



## 2. 教育管理学是教育科学的组成部分，又是管理科学的一个分支

为什么说教育管理学是教育科学的组成部分之一呢？因为，教育科学是研究教育现象及其规律的科学，是研究教育者如何对受教育者身心所实施的一种影响，以便使受教育者成为社会和教育者所期望的人；是研究如何把人类创造的物质文化和精神文化传递给下一代，使人由自然人发展为社会人，完成由文化的继承到文化的创新过程。教育科学研究的范围十分广泛。如，社会环境与教育环境、教育目标、教育对象、教育计划、教育内容、教育过程、教育方法、教育媒体、教育设备、教育时间和教育空间、教育者、教育经费等。当这些教育因素各自处于孤立的状态时，它们形成不了教育过程，更达不到教育的预期目标。教育管理学就是研究对影响教育质量和效益的诸因素如何进行组合。因此，教育管理学就成为教育科学中一个重要的组成部分。

为什么说教育管理学是管理科学的一个分支呢？因为，管理是人类社会特有的一种现象，它存在于社会生活的各个领域。管理科学就是研究管理者如何应用一定的理论和方法，在特定的环境下，引导被管理者去行动，使有限的资源得到合理配置，以实现预定目标的活动。这种活动适合于社会生活的一切领域，其中也包括教育领域。但是，教育管理又有自己的特点，它不同于其他行业和部门的管理。教育管理学就是把教育和管理结合起来。研究如何按照教育的客观规律来管理教育，对影响教育质量和效益的各个要素进行规划、组织、指导、协调和控制。

如果我们在研究教育管理的时候，只强调按照教育规律办教育，忽视管理的共同规律，就有可能陷入“为教育而教育”的误区。反之，只讲管理学的理论，忽视教育的规律和特点，把企业管理、政府的行政管理、部队管理和教育管理混淆在一起，就可能破坏了教育质量和秩序。

## 3. 教育管理学的文化性

世界各国的教育管理理论与方法有其共同的地方，这一部分的教育管理理论和方法是人类共同的财富。世界各国的教育管理也存在着许多差异。这些差异除了经济与物质条件上的差异之外，主要表现为文化上的差异。也就是观念形态和文化传统的差异。英国教育家阿什比在《科技发达时代的大学教育》一书中，对英国、美国和德国的高等教育管理进行了比较，提出了各国之间在大学理念上的差异。对于我国的教育管理来说，中华民族的文化传统是我国教育管理的基石，是我们处理教育工作各方面关系的基本原则。