



新世纪高等学校教材

JIAOYU GUANLIXUE JIAOCHENG

教育管理专业系列教材
丛书主编 褚宏启

教育管理学教程

褚宏启 张新平 主编



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

新世纪高等学校教材

教育管理专业系列教材

丛书主编 褚宏启

教育管理学教程

JIAOYU GUANLIXUE JIAOCHENG

褚宏启 张新平 主 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

教育管理教程/褚宏启,张新平主编. —北京:北京师范大学出版社, 2013. 8

(教育管理专业系列教材)

ISBN 978-7-303-16595-7

I. ①教… II. ①褚… ②张… III. ①教育管理-大学-教材 IV. ①G40-058

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 102839 号

营销中心电话 010-58809014
北师大出版社教育科学分社网 <http://jyxx.bnup.com>
电子信箱 jiaoke@bnupg.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 三河兴达印务有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170 mm×230 mm

印 张: 34.5

字 数: 530 千字

版 次: 2013 年 8 月第 1 版

印 次: 2013 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 59.00 元

策划编辑: 郭兴举

责任编辑: 王剑虹

美术编辑: 纪 潇

装帧设计: 纪 潇

责任校对: 李 菡

责任印制: 陈 涛

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

教育管理专业系列教材

编 委 会

丛书主编 褚宏启

编 委 (按姓氏笔画排序)

毛亚庆	文东茅	卢乃桂	司晓宏
刘海波	苏君阳	杜育红	吴志宏
张东娇	张新平	陈如平	陈 彬
杨颖秀	郑燕祥	孟繁华	胡中锋
秦梦群	秦惠民	高洪源	黄 崑
程凤春	程斯辉	曾天山	温恒福
楚江亭	鲍传友	褚宏启	蔡永红

总序 什么样的教育管理知识最有价值？

编写这套教育管理专业教材，是出于一个非常朴素的目的——为读者提供最有价值的教育管理知识。

什么样的教育管理知识最有价值？标准有二：

其一，对个人是否有用？能否更好地满足个人需求？

对读者有用、满足读者需求是本套教材的生命线。本套教材主要有两类读者：一类读者是高校本科生和研究生，他们毕业后或者是继续深造或者是走向职场，本套教材对他们的用处在于为他们继续深造或者走向职场奠定扎实的知识基础。教育管理现象纷繁复杂，高校学生大多涉世不深，教育管理知识是对于教育管理现象的系统认识，本套教材将给予他们观察教育管理现象的理论视角和解决教育管理问题的方法技术，将赋予他们力量、智慧和勇气，当他们面对教育管理的实践问题和理论问题时，不再手足无措，一筹莫展。为学生的未来做充分的知识准备，是这套教材的使命之一。

另一类读者是广大教育管理实际工作者。他们中的多数在职前基本没有受过系统的教育管理知识的科班训练，但是在实践中积累了丰富的管理经验，这个群体不缺经验，缺的是对于教育管理的系统的、有深度的理性认识。本套教材将给予这个实践群体一双理性的眼睛，使他们走出经验型管理的老路，踏上理性化管理的坦途，让他们的管理实践更具科学性。为实际工作者当下的管理实践提供有力的智力支持，是这套教材的使命之二。

教育管理知识对于读者的作用不止于此。本套教材提供的管理理论、方法和技术，同样有助于对于个人和家庭的战略管理、目标管理、财务管理、时间管理等，这些知识会让你更上一层楼，一览众山小，会让你有一个更富智慧、更有效率、更加成功的人生。让读者学会管理自我、创造更美好人生，是这套教材的使命之三。

其二，对社会是否有用？对教育是否有用？能否更好地满足社会需求、满足教育改革与发展的需求？

教育管理知识是有灵魂的，是有强烈的入世精神的。知识是手段，管理

也是手段,教育管理和教育管理知识都是为教育发展、人的发展、社会发展服务的。教育管理的根本目的在于促进人的公平发展、全面发展、个性发展和自主发展,在于促进社会的全面进步。我们所需要的、这套教材所提供的,不是观念滞后、价值陈腐的教育管理知识,而是现代精神所统摄的、充满社会责任感的教育管理知识。我们要兴办的是现代教育,我们要培养的是现代人,我们要建设的是现代国家,因此,我们需要的是现代教育管理,我们要提供的是有助于兴办现代教育、培养现代人、建设现代国家的教育管理知识。

现代精神的本质是人道精神、科学精神、民主精神、法治精神。现代精神是本套教材的价值追求。

教育以育人为本。教育应该让人更幸福,让人更有尊严。教育管理不只是约束人,更要发展人、解放人。陶行知先生自问自答:中国要到什么时候才能翻身?要等到人命贵于财富,人命贵于机器,人命贵于权位,人命贵于一切。只有等到那时,中国才站得起来!诚哉斯言。人有穷人与富人之分,教育应该更多地为穷人服务还是为富人服务?在教育资源的份额中穷人获得的有多少?是谁在占据着优质的教育资源?教育是否在复制甚至强化社会的不平等?我们需要能够有效促进教育公平和社会公正的教育管理(包括政策和制度),教育和教育管理不能势利,不应该摧眉折腰事权贵,越是穷人就越是需要受到关注,须知“野百合也有春天”。

教育管理不能见物不见人、见钱不见人、见权不见人,也不能见“分”不见人。为考而学而教而管,误民误国,伤了学生的元气,也伤了中华民族的元气。学生不仅高分低能,而且身体素质与心理素质也问题多多,可持续发展能力差。学生千人一面,没有个性。学生的学习、成长、发展是被学习、被成长、被发展,他们没有自主的时间和自由的空间,而没有自主和自由,何谈创新?教育管理需要有更强的人道精神,为学生的一生幸福着想,为学生的可持续发展着想,促进学生的全面发展、个性发展、自主发展。

我国封建历史很长,传统管理文化中的现代精神并不丰沛,当前管理现实中的现代精神亟待充实,包括教育管理在内的各级各类行政与管理依然存在不少问题,有些问题盘根错节,甚至积重难返。管理落后是制约中国社会发展和教育发展的关键因素。管理中的非人道化、功利化、随意性、情绪化、一言堂、腐败等现象并不鲜见。对于这些问题,每位读者多多少少都会有些亲身体会,有人深感个人能力菲薄,对改变现状无能为力,以致悲观失望。

我认为大可不必。知识的力量就在于能让人从消沉、无助、失望的状态

中解脱出来,让你冷静、敏锐、理智地看到问题的症结,从而找到解决问题的策略和方法。不要小看个人的力量,不要轻视知识的力量。当你认为知识无用时,那是因为你还没有找到真正的知识;当你认为自己对于改变现状无能为力时,那是因为你还没有掌握真正的知识。我们每一个人、每一位读者都是有力量,我们坚信,无数次小的改变,会带来大的变革。管理的真正变革是非常艰难的,但我们所做的事情越是具有挑战性,越是艰难,就越有价值。人生的光荣与梦想、高贵与尊严,就体现在这种对艰难的征服中、对信念的坚守中。这种决绝的追求,虽败犹荣。我们直面甚至欢迎各种问题,正是这些问题的存在让我们有了用武之地,我们不随波逐流,不怨天尤人,不悲观失望,我们尽个人之力改变现状,我们有热情和激情,但我们不莽撞、不随意、不轻狂,因为我们有必要的知识储备和理性思考,更重要的,我们有深藏在知识之后的、知识内化后所生成的教养和信念。真正有教养的人做管理,管理必定是人道而美丽的,不会是简单粗暴的,更不会丑陋丑恶的。

我们每一个人有力量让我们的教育管理、我们的教育、我们的社会更富现代精神,亦即更富人道精神、科学精神、民主精神和法治精神。至少,当我们自己个人在实践这些精神时,世界就已经与前不同。这套教材无疑提供给读者的是知识,但更重要的,我希望每一位读者都能在此基础上,窥见知识背后的价值取向,形成现代精神,进而以之改变社会人生。

因此,这套教材除为读者未来的学习或者就业做准备、为读者当下的管理实践提供智力支持、为读者学会管理自我提供帮助外,其最重要的使命是:以知识的力量改造我们的教育管理,改造我们的教育,改造我们的社会。我们的教育管理、教育、社会都需要现代精神的滋润和洗礼。教育管理知识应该有责任、有担当甚至有血性!铁肩担道义,妙手著文章。我们不仅需要描述和解释这个世界,我们更需要改造这个世界。我希望这套教材有朝气、有正气、有豪气,给教育管理知识的传播带来阵阵清新之风,带来教育管理的新思想,思想如风,春风又绿江南岸,正是种种新思想给我们的教育、我们的社会带来生机和活力,改变着我们的教育和社会。

基于以上思考和设想,我们组织力量对于本套教材的编写进行了总体设计。本套教材所提供的教育管理知识具有如下特色:

第一,实用性。本套教材以向读者提供最有用的教育管理知识作为首要目标。面向读者的个人需求、教育管理改革的社会需求来把握教材内容的深度和方向,以满足国内高校教育管理专业(或公共事业管理专业)的本科生、

教育经济与管理专业的研究生以及教育管理培训的教学需求。教育管理领域已经积累了大量的知识,我们要求每一位作者精心筛选最有价值的基础性知识,作为教材的基本素材。同时,在编写体例上,设置更为科学、更符合教学要求的体例,如加入“本章学习目标”“本章精要”“案例分析”等,既不影响教材的严谨性,又有利于师生的教与学;既有利于提升学习者的理性思维能力,也有利于提升其应用能力与实践能力。

第二,系统性。本套教材是目前国内种类最齐全、最具规模、内容最新的教育管理专业系列教材,基本涵盖了教育管理的主要知识领域,能为读者全面认识教育管理现象提供系统的智力支持。本套教材共有14本,包括《教育管理学教程》《教育政策学》《教育法学》《教育行政学》《教育督导学》《教育评价学》《学校管理学》《教育组织行为学》《教育领导学》《教育人力资源管理》《教育经济学》《教育政治学》《中外教育管理史》《教育管理研究方法》。

第三,新颖性。教育管理知识增长迅速,各分支学科皆有不少成果问世,理论分析框架和研究方法不断创新,本套教材力求反映国内外教育管理研究的最新成果,力求反映国内外教育管理实践的最新进展,体现教育改革与发展对于教育管理知识的时代要求,让读者站在教育管理研究与实践的前沿思考教育管理问题。

第四,权威性。这套教材的编写是一项浩大的知识工程,非一人或一校所能为,须全国教育管理知识精英鼎力协作方能完成。本套教材共有全国几十家高校的专家学者参与编写,其中多数教材每一本就有十余家高校共同合作完成,这种组织方式突破了一个人、一个学校、一个区域的局限,可以博采众长。这套教材编写的具体组织工作由北京师范大学教育管理学院承担,该学院是我国第一个教育管理学院,由顾明远先生于1985年创建并任第一任院长,2004年我有幸成为第二任院长。长期以来,学院一直致力于教育管理学学术研究,有较好的学术积淀,该学院所依托的学科是教育经济与管理学科,目前我国只有北京师范大学和北京大学的经济与管理学科是国家重点学科。由这个学院担任组织工作,并集结全国之力编撰这套教材,教材的品质和权威性是有保障的。

这套教材的出版是我国学界建立教育管理学学科体系的进一步尝试,是促进教育管理知识体系化的又一次努力。随着教育管理实践与研究的不断发展,教育管理教材的内容也应该不断升级换代,本套教材也需要不断修订完善。欢迎广大读者提出富有建设性的意见。

感谢每一位作者的智力贡献,感谢北京师范大学出版社的大力支持!我们来自五湖四海,之所以走到一起是为了一个共同的目标:筛选、梳理出最有价值的教育管理知识,搭建一个开放并持续改进的知识平台,引导教育管理的教学、培训与研究向纵深发展,进而改善我国教育管理的知识状况,提高我国教育管理的实践水准。

褚宏启
于北京师范大学

前 言

本套教材共 14 本,《教育管理学教程》是其中最具基础性的一本。

由于学者们对教育管理活动有不同的理解,不同的作者在编写教育管理学教材时,框架结构也有所不同,但一般比较通用的框架是把教材的整体结构分成三个大部分:教育管理概论、教育行政和学校管理。其中,教育管理概论主要阐述教育管理学的研究对象、研究方法、学科性质,教育的概念、特点、原则、发展趋势,教育管理实践的历史演进,教育管理理论的发展历程等内容。

本套教材中,除《教育管理学教程》外,还有《教育行政学》和《学校管理学》等教材。如果按照教育管理概论、教育行政和学校管理三个板块构建《教育管理学教程》的内容框架,势必与《教育行政学》和《学校管理学》两本教材有较大重复和交叉。

因此,本书除保留教育管理概论的相关内容外,大大淡化了教育行政和学校管理的内容,而大大强化了教育管理原理与方法的论述。本书主要借鉴管理过程学派或者管理职能学派的思想,以管理的职能及其发挥作用的过程为脉络,展开论述。

管理过程与管理职能是分不开的,管理的过程也就是管理的诸职能发挥作用的过程。本书试图通过对教育管理过程或管理职能如从计划、决策、组织、沟通、激励、领导、人事、预算、控制等方面阐述教育管理的基本原理和方法,为学生学习教育行政学、学校管理学和其他教育管理知识,为学生将来从事各类管理实践,奠定一个比较扎实的知识基础。

本书共分 15 章。前 3 章分别为教育管理与教育管理学、教育管理的历史沿革、教育管理的理论演进,属于“教育管理概论”部分。其他 12 章属于“教育管理过程或者职能”部分,其中第四章“教育行政管理体制”和第五章“学校组织结构与管理制度”对应于管理的“组织”职能;第六、第七、第八、

第九、第十章，分别对应于教育领导、计划、决策、沟通、激励等职能；第十三章“教育人力资源管理”对应于“人事”职能，第十四章“教育资源配置与管理”基本对应于“预算”职能，第十五章“教育评价”对应于“控制”职能。

此外，本书第十一章“课程与教学管理”和第十二章“学生管理”，突出反映了教育管理的教育特性和行业特征，是教育管理学知识体系的重要内容。教育管理不是目的，只是手段，是为教学（即教师的教与学生的学）服务的，是为学生的发展服务的。

本书并没有严格按照教育管理过程或者职能的先后顺序呈现各章内容，而是按照读者的阅读习惯做了适度调整，如把体现“组织”职能的第四章“教育行政管理体制”和第五章“学校组织结构与管理制度”放在“计划”之前讲，这样更利于阅读和学习。

全国 14 家高校的学者参加了本书的编写，各章的分工分别是：第一章，南京师范大学陈学军、张新平；第二章，武汉大学李保强；第三章，西北师范大学金东海、沈阳师范大学卢伟、北京师范大学胡慧娟；第四章，华东师范大学魏志春；第五章，陕西师范大学司晓宏、北京师范大学李刚；第六章，沈阳师范大学王刚；第七章，东北师范大学曲正伟；第八章，河北师范大学江雪梅；第九章，北京师范大学褚宏启；第十章，浙江师范大学杨天平；第十一章，北京师范大学徐志勇；第十二章，哈尔滨师范大学温恒福、范魁元；第十三章，华南师范大学赵敏；第十四章，西南大学张学敏；第十五章，湖南师范大学常思亮。全书由褚宏启和张新平确定框架、组织修改并最后定稿。在最后的修改和统稿过程中，江雪梅、卢伟、潘坤坤等协助主编做了大量的事务性工作。本书是集体智慧的结晶，在此对所有的作者和参与者表示衷心的感谢！

最后，感谢北京师范大学出版社为本书的出版所付出的努力！

褚宏启 张新平
2013年7月

目 录

第一章 教育与教育管理学	1
第一节 教育的内在追求与外部环境	1
第二节 教育管理的过程与内容	16
第三节 教育管理学的学科定位	22
第四节 教育管理学的研究方法	29
第二章 教育管理的历史沿革	38
第一节 中国教育管理发展的历史回顾	38
第二节 西方教育管理发展的历史观览	62
第三节 中西方教育管理比较及发展脉络反思	83
第三章 教育管理的理论演进	92
第一节 中国教育管理思想的演进	92
第二节 西方教育管理理论的发展	115
第三节 当代教育管理理论演进的特点和趋势	131
第四章 教育行政管理体制	139
第一节 教育行政管理体制的性质	139
第二节 我国教育行政管理体制及其职能转变	147
第三节 国外教育行政改革趋势	157
第五章 学校组织结构与管理制度	166
第一节 学校组织结构的设计	166
第二节 学校管理制度的建设	177
第三节 学校领导体制的完善	184
第六章 教育领导	197
第一节 教育领导的本质	197

第二节	教育领导理论	203
第三节	教育领导类型	215
第四节	教育领导者	228
第七章	教育计划	245
第一节	教育计划的性质	245
第二节	教育计划的类别	248
第三节	教育计划制订的技术与工具	260
第八章	教育决策	272
第一节	教育决策的性质与类型	272
第二节	决策模式	276
第三节	决策技术	285
第四节	我国教育决策的科学化与民主化	294
第九章	教育管理中的沟通	304
第一节	沟通过程与沟通障碍	305
第二节	沟通的方式及其选择	312
第三节	教育管理中的信息公开	318
第十章	教育管理中的激励	329
第一节	激励的基础理论	330
第二节	激励的基本原则	343
第三节	激励的主要方法	351
第十一章	课程与教学管理	364
第一节	课程与教学管理的性质	364
第二节	课程研制与课程实施	379
第三节	教学过程管理	386
第四节	教学评价	394
第十二章	学生管理	406
第一节	学生管理的性质	406
第二节	学生常规管理	412
第三节	学生发展阶段与学生管理	420
第四节	学生群体特征与学生管理	430

第十三章 教育人力资源管理	441
第一节 教育人力资源管理的性质	441
第二节 教师的招聘	446
第三节 教师培训	454
第四节 教师评价与薪酬	463
第十四章 教育资源配置与管理	475
第一节 教育资源及其类型	475
第二节 教育资源配置	479
第三节 教育经费	487
第四节 教育设施与设备管理	497
第十五章 教育评价	508
第一节 教育评价的性质	508
第二节 教育评价的种类与内容	511
第三节 教育评价的主体与程序方法	521
参考文献	531

第一章 教育管理与教育管理学

【本章学习目标】

通过本章的学习，将实现以下学习目标：

- 理解教育的含义及其基本要素；
- 了解教育管理环境、教育管理主体与教育管理事务的构成；
- 认识教育管理过程的性质、任务与特点；
- 理解教育的两个基本目的；
- 了解教育管理的研究对象与学科性质；
- 理解教育管理的学科使命；
- 掌握教育管理的研究方法。

教育管理是指在特定的环境中，各教育管理主体从自身职能出发，围绕各项教育事务进行计划、决策、领导、组织、激励、沟通和评价等活动，以提高工作效率，促进学生发展的过程。教育管理学则是以教育管理现象为研究对象的一门社会科学。教育管理的发展与教育管理学的发展相得益彰。

第一节 教育管理的内在追求与外部环境

教育管理的内在追求通过教育管理的目的和教育管理遵循的原则具体表现出来。然而，教育管理内在追求的实现依赖于外部环境所能提供的条件与可能，教育管理主体既应该坚守教育管理的内在追求，同时也应该考量外部环境的制约。本节讨论教育管理的目的、原则、外部环境以及教育管理的主体四个问题。

一、教育管理的目的

教育管理的目的即教育管理的追求、指向或使命。它是教育管理的灵魂。无论是教育管理主体职能的规定、教育管理事务的产生，还是教育管理过程及其任务的安排与实施，都是围绕教育管理的目的而展开的。从常规看，教育管理的目的有两个：一是为了达成教育目的，促进学生的成长与发展；二是为了增进工作效率，提高教育活动的合理性与经济性。

1. 教育管理是为了促进学生发展

我国早期著名的教育管理学者郭秉文在著作《学校管理法》中提到，学校管理法的确定需要依据三个标准：一是“以学校之治安能否维持与校务之进行能否辅助为标准”；二是“以儿童天赋性质之能否修养为标准”；三是“以社会需用之人物能否培养为标准”。且在这三个标准中，学校治安的维持与校务进行的辅助，虽然是管理者的天职，却不是其“本体”任务。管理者的本体任务是运用学校机关，修养儿童天赋之性质与培养社会需要之人物。那种只求学校之治安与校务之进行，而妨碍儿童身心之发育，造就社会之游民废物的态度是不可取的。^① 郭秉文的观点清晰地说明，教育管理是为教育目的服务的，是为了促进人的成长与发展。

具体地，教育管理对于学生发展的促进包含四个方面：

第一，教育管理要促进学生的全面发展。教育的目的在使学生的身心健康、道德品质、智力水平、知识技能以及生活理解与适应能力等诸方面得到充分发展。相应地，教育管理工作也要从课程设置、教育教学活动安排、财物资源配置、教育人员配备与考核、考试内容和形式、升学条件与方式等方面入手，思考如何为学生的全面发展提供引导和支持。

第二，教育管理要促进学生的个性发展。不同个体以及同一个体内部各方面的素质是存在差异的，不可强求统一。所以，教育管理要在全面发展的基础上，促进学生个性的形成。这意味着教育管理：一要有弹性，能够因地、因时、因校、因人制宜，不可简单地要求统一；二要有自由度，授予地方和学校在一定范围内实施自主管理的权力；三要建立多元化的人

^① 郭秉文：《学校管理法》，第3~4页，上海，商务印书馆，1916。

才评价制度，并提供多样化的教育选择。

第三，教育管理要促进学生的持续发展。教育所要实现的是学生的持续发展而非一时发展。首先，这要求教育管理者要有“远见”，即教育管理要避免短视急治，要有预见力、耐心与宽容心，要有长远的规划，要能够识别与挖掘学生的潜力。其次，教育管理也要有“广度”。一方面，教育管理要处理好学校之间以及学生之间的关系，避免恶性竞争减弱学生的可持续发展能力；另一方面，教育管理要为学生打下扎实的基础，只有在扎实的基础之上，学生才有可能实现持续发展。最后，教育管理还要有“深度”。这是说教育管理应避免学生学习浮于外表的现象，要通过各种办法培养学生内在的学习热情与探究兴趣。

第四，教育管理要促进学生的公平发展。教育管理所要促进的也是每一个学生的发展。一方面，它要确保每一个学生的入学机会，使每一个学生都有学可上；另一方面，它还要努力使每一个学生接受适合自己、且水平大致相当的教育，促进教育质量的公平。

2. 教育管理是为了提升工作效率

“在管理与组织生活里，高于一切的元价值是效率和效用，迄今为止，大概没有人主张组织运转应当缺乏效率与效用”^①。事实上，没有对效率的追求，管理就没有存在的必要。因为，没有管理，大多数活动与工作也可以开展，只是这样的活动和工作会变得无序、动荡与盲目。管理的产生与发展，正是为了避免这种无序、动荡与盲目，实现活动与工作的有序、稳定与理性，从而促进活动与工作的有效性。

效率尽管不是教育管理中高于一切的价值，却无疑是非常重要的价值追求。教育管理不仅使大规模的现代教育成为可能，为教育活动提供了相对稳定的秩序，而且在很大程度上可以实现资源的有效利用。教育活动的开展离不开各种资源的支持，而各种教育资源无论在绝对意义上还是相对意义上看都是有限的，不能毫无限制地被使用或浪费。如果不对资源进行合理利用，则可能教育资源已被耗尽，而教育目标却未能实现，或者教育

^① [加]克里斯托弗·霍金森：《领导哲学》，第41页，刘林平等译，昆明，云南人民出版社，1987。