

教育管理学教程

◆ 主编 周强 汪滨琳

哈尔滨工程大学出版社

教育管理学教程

主 编 周 强 汪滨琳
副主编 王俊一

哈尔滨工程大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育管理学教程/周强,汪滨琳主编. —哈尔滨:哈尔滨工程大学出版社,2003
ISBN 7-81073-493-8

I.教… II.①周…②汪… III.教育管理学-高等学校-教材 IV.G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 058190 号

内 容 简 介

教育管理是 21 世纪人类社会普遍关注的重要问题之一。本书以现代教育管理为主要研究对象,从管理学视角阐述了现代教育管理的特点和管理模式。主要内容有:教育管理学的产生与发展,高等教育管理体制,教育法规与教育政策,教育经费管理,学校人力资源开发与管理,学校计划与目标管理,学校的教学管理,学校的财务管理,学生管理,学校德育管理,高等学校科研管理,教育设施管理,21 世纪的教育与教育管理等。全书以现代管理理论和传统的教育管理相结合,突出现代教育管理的特点,构筑了较完整的现代教育管理学体系。

本书适合高等学校教育管理专业教学使用,也可作为从事教育管理研究和实际工作人员的参考用书。

哈尔滨工程大学出版社出版发行
哈尔滨市南通大街145号 哈工程大学11号楼
发行部电话:(0451)82519328 邮编:150001
新华书店经销
黑龙江省教育厅印刷厂印刷

*

开本 850mm×1168mm 1/32 印张 9.25 字数 229 千字

2003 年 11 月第 1 版

2003 年 11 月第 1 次印刷

印数:1—1 000 册

定价:15.50 元

前 言

在 1998 年国家教育部正式颁布的本科专业目录和专业介绍中,把原来的教育管理专业归并到“公共事业管理”专业之下,并隶属于管理学门类。这说明原有的教育管理专业的课程设置与教育内容要进行调整,按照国家对教育管理专业的新要求,要削减不适应新要求的课程和教学内容,增加现代管理类的课程和内容。据此,我们在设计本教材体系和内容时,主要考虑以下几个方面。

一是将过去教育管理专业分设的两门课程:教育行政学和学校管理学合二为一。按照新思路重新设计了教育管理学内容体系,使这两部分内容有机地结合在一起,避免了内容的重复。

二是将现代管理学理论方法融合在教育管理学体制之中,使教育管理学体现现代管理思想、方法和手段,即体现以现代管理理论为基础的现代教育管理理论体系。

三是考虑到新世纪教育改革与发展的新趋势,收集了大量的近十年来教育和教育管理科研成果,将其中有价值的既丰富教育管理学理论,又对教育管理实践具有良好的指导作用的科研成果纳入本教程的体系之中。

总之,我们认为教育管理学既要包括传统的教育管理科学成分,更要吸纳有价值的、新的科研成果,既要借鉴国外的教育管理理论与实践经验,也要体现中国的教育管理理论、经验与特色。在不断地完善教育管理学学科体系前提下,使教育管理学更适合现代教学、管理实践和新世纪的教育管理学的要求。

作为一部教材,本书力求体系完整,适合于高等学校公共事业管理专业的本科生教学使用,也可供从事教育管理研究的人、教育管理人员和工作人员参考使用。

本书由周强、汪滨琳担任主编,王俊一担任副主编。参加本书编写的有哈尔滨工程大学、哈尔滨商业大学、东北师范大学等高校教师。具体分工如下:第一章周强;第二章王俊一;第三章周强;第四章王俊一;第五章周强、李天鹰;第六章周强;第七章汪滨琳;第八章侯雪筠、汪滨琳;第九章曾卫明、吴岚;第十章、第十一章汪滨琳;第十二章曾卫明;第十三章周强、赵镇、王俊一。

本书在2002年9月初开始会审,并由周强对有关章节进行了修改,最后由周强对全书定稿。

本书在编写过程中,很多人给予了热情鼓励和帮助,为我们提供资料、提供意见,特别是得到了从事教育工作多年的老教师、专家们的指导和帮助,使本书撰写工作顺利完成。在此,一并表示衷心的感谢。

由于我们水平有限,书中难免有些不足之处,还恳请各位专家、学者和读者给予批评指正。

编者

2002年12月

目 录

第一章 教育管理学的产生与发展	1
第一节 教育管理学的产生与发展	1
第二节 现代管理学与教育管理	9
第三节 教育管理发展的新趋势	17
第二章 高等教育管理体制	26
第一节 教育管理体制概述	26
第二节 高等教育的宏观管理体制与运行机制	27
第三节 高等学校的管理体制和运行机制	42
第三章 教育法规与教育政策	53
第一节 教育法概述	53
第二节 教育法与教育行政	62
第三节 教育法与学校管理	65
第四节 教育政策	70
第四章 教育经费管理	77
第一节 教育经费与教育财政	77
第二节 教育经费管理	79
第三节 教育经费的来源、分配及使用	82
第五章 学校人力资源开发与管理	97
第一节 学校人力资源管理概述	97
第二节 校长的管理	104
第三节 教师的管理	113
第六章 学校计划与目标管理	125
第一节 学校计划的制定与实施	125
第二节 学校的目标管理	135
第七章 学校的教学管理	149
第一节 教学管理概述	149

第二节	教学计划管理	151
第三节	教育质量管理	155
第八章	学校财务管理	164
第一节	学校财务管理概述	164
第二节	学校经费管理	167
第三节	学校财务监督	172
第九章	学生管理	179
第一节	学生管理概述	179
第二节	学生常规管理	188
第三节	学生组织管理	194
第十章	学校德育管理	201
第一节	学校德育管理概述	201
第二节	学校德育管理的组织	206
第三节	学校德育管理的过程	210
第四节	学校德育管理的评估	216
第十一章	高等学校科研管理	222
第一节	高等学校科学研究的特点及其管理意义	222
第二节	高等学校科研项目管理	224
第三节	高等学校科技成果管理	231
第十二章	教育设施管理	238
第一节	教育设施管理概述	238
第二节	校园环境建设与校舍管理	240
第三节	校内设备的配置与管理	244
第十三章	21 世纪的教育与教育管理	249
第一节	21 世纪对教育和教育管理的要求	249
第二节	教育现代化	258
第三节	教育管理现代化	268
第四节	中国教育现代化的发展战略	274

第一章 教育管理学的产生与发展

第一节 教育管理学的产生与发展

一、教育的概念及其研究的对象

(一)教育管理

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,凡是许多人在一起共同劳动都必须有管理。管理是以计划、组织、指挥、协调和控制等管理职能对管理对象实施管理的。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各个领域,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活动,其目的是使有限的教育资源得到合理配置,提高教学质量,促进教育事业的发展。

教育管理活动既具有社会管理活动的特点,也有其自身的特点。

教育的社会管理特点是:第一,任何一级的教育组织都存在于社区环境中,社区中各种因素都会对教育组织发生不同程度的影响,其中有积极的影响也有消极的影响。教育的作用就是使教育组织适应社区发展的需要,充分利用积极因素,防止和排除消极因素,在可能的范围内创造一个良好的教育环境。第二,办教育离不开资源。办教育的资源来自于政府、社会、团体、私人志

愿者的投入。教育管理的作用就是充分开发和合理利用有限的资源,通过组合的方式追求最大的社会效益和较好的经济效益。第三,教育管理必须处理好教育事业发展的规模、速度、类型、结构、效益、数量和质量之间的关系,防止出现失衡状态。教育管理的作用就是设计教育事业发展的战略目标,制定教育发展规划和具体的工作计划,建立健全各级教育组织,对教育工作各个方面进行有效地指导、协调和控制,在动态的环境中求得平衡。第四,建立正常的教育秩序和合理的规章制度,是办好教育重要的条件。教育管理的作用就是把分散的、无序的教育因素,变成有序的状况,消除教育组织内各种矛盾和冲突,调动全体教育工作者和学员的积极性。

教育管理的自身特点是:第一,要管理育人。教育管理的功能在于有效地育人,因此,育人就成为教育管理不同于其他部门管理的特点之一。教育管理要创造一个良好的育人环境,其中包括物质环境、精神环境和信息环境。管理育人是指学校一切规章制度、工作条例,各种活动都具有教育意义,有利于学生的身心健康。第二,提高教育质量是教育的中心任务。任何一个教育组织都十分重视教育质量。因为,它是教育组织的生命线,也是其存在的价值的体现。教育质量很差的学校会失去其存在的价值。所以,学校教育组织必须依靠教育质量赢得社会、政府、家长和学生对它的信任、理解和支持。教育质量也是提高学校知名度,争取优质生源的重要条件和扩大学校影响力的基础。第三,调动教师的积极性和创造性是办好教育的关键。各级各类教育组织的成就、质量、效益、秩序都是全体教职工创造的,所以,办好教育必须依靠教师。

《中国教育改革和发展纲要》中指出:“振兴民族的希望在教育,振兴教育的希望在教师。建立一支有良好政治业务素质的、结构合理的、相对稳定的教师队伍,是教育改革和发展的根本大计。要下决心,采取重大政策和措施,提高教师的社会地位,大力改善

教师的工作、学习和生活条件,努力使教师成为最受人尊敬的职业。”教育管理者的主要任务就是全心全意依靠教职工,把他们在智力和体力方面的潜能充分开发出来,为他们的智慧和才干的发挥创造机会和条件,消除影响教职工积极性、创造性的各种障碍和矛盾。最后,教育要把握正确的教育方向,处理好教育过程中的各种矛盾。我国的教育管理始终是把坚持社会主义政治方向,为社会主义现代化建设服务放在首位,强调学校工作要以教学为主,全面提高学生的素质。课堂教学是教学的主要形式,它要与各种社会活动、文化活动、体育活动、科技活动、生产劳动以及公益性活动相结合。整体思考,统筹安排,这样才能全面贯彻党的教育方针全面提高教育质量,培养出社会所需要的各种类型的合格人才。

(二)教育管理学的研究对象

教育管理学是教育科学的一个分支,它是研究教育管理过程及其规律的科学,它包括教育行政和学校管理两大部分。教育行政是国家行政的重要组成部分,是国家教育行政部门实现教育目的,依法对各类教育事业与所属教育机构所进行的领导和管理活动。所谓学校管理就是教育管理者按照一定的原则,运用一定的手段与方法,建立一定的制度,极大地发挥校内人、财、物诸因素的作用,充分地利用校内外各种有利条件,组织和领导学校全体成员,协商一致地、有效地实施预定工作目标的一种有序的活动过程。教育管理学的两个重要组成部分,即教育行政与学校管理是互相依存不可分割的。教育行政的各项重大措施,要落实到学校管理中;学校内部的各项工作管理,必须取得教育行政部门的大力支持。因此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,它是研究教育行政和各级各类学校管理规律的科学。

教育管理学是一门社会科学。社会是由人组成的一个复杂的开放系统。社会科学研究常常受两类因素影响,一类是确定性因素,这类因素是可以预见的、稳定的、长期起作用的因素,如国家的政策、法规、制度等;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,如市场变化,人们的需求变化,欲望、情感等。这决定了社会科学研究的多变性、多层次性和复杂性。然而,社会是一个有机的整体,它是由若干个相互区别、相互联系和相互作用的要素组成的。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。教育管理学就是研究在一定的社会条件下,考虑社会诸因素对教育系统的影响,如何有效地进行教育管理的活动。因此,教育管理学除了研究教育管理活动的现象和规律外,还要研究教育系统中诸因素的相互作用及其规律。

教育管理学又是管理科学的一个分支。管理科学的理论发展和创新也会影响到教育学的发展,如企业管理学、管理决策学、管理政策学、运筹学、信息论、控制论、系统论等学科都会影响教育学的发展。这将会使教育管理学学科群的出现,使教育管理的分工越来越细,促进教育事业的快速发展。

二、教育学产生与发展

教育学作为一门科学是在 19 世纪后期随着教育事业的发展而产生的。19 世纪后半期,一些主要工业国家在竞争和扩张中逐步认识到教育的作用,认识到只有提高劳动者的文化素质,才能创造更多的剩余价值。这也是工业革命对劳动者的素质提出的新的要求,即要求新工人在就业前至少掌握阅读、计算、写作的基本技能,接受基本的学校教育。发展公立学校,实行基本的义务教育成了当时社会发展的趋势。于是,学校的数量不断增加,规模不断扩大,教育内容越来越丰富,教育方法更多样化,教育管理事务日趋繁杂,公立学校的教育质量成了社会关心的热点。这就需要建立相应的教育管理组织和教育制度,需要研究国家如何管理教育和学校的管理问题。一些国家开始运用政权干预学校的教育事业,教育管理成为一项重要的行政工作。教育行政官员和学校的领导人经常总结自己的经验,他们向新任的官员、校长以及师生介绍自己的经验,作为他们行政工作和管理工作的参考。于是

教育管理应运而生。可以说教育学是在教育管理实践的基础上产生的。

教育管理的建立和发展是沿着两个研究方向进行的。

(一)从行政学、法学方面研究教育行政和学校管理

公立的学校建立以后,就产生了国家如何管理教育事业的问题。对教育行政问题的专门研究,产生了教育行政学。目前,教育行政学是何时产生的,国内外学者有不同的看法。一种说法认为,教育行政学产生于 19 世纪后半期,以德国的施泰因为代表。他在 1884 年出版的《管理学》中阐明了国家权力对国家教育干预的原理、内容、根据和界限。他认为这是教育行政学的任务。他被认为是现代教育行政学理论的创始人,也是“现代行政学之父”。另一种说法认为,教育行政学产生于 20 世纪初,以美国的达顿和斯奈德合著的《美国教育行政》(1908 年)一书的出版为标志。该书被认为是第一本教育管理领域的基本著作,它详细论述了教育管理应讲求社会效果的观点。教育管理要取得好的效果,必须有效地工作,必须合理使用人力、物力和财力,重视专家的作用,使教育管理符合标准化、系列化、程序化的要求。

以上两种方法说明,教育行政学并不产生于同一个时间和同一个国家。这两种理论有很大的不同。德国的教育行政学主张运用国家权力来干预教育、管理和控制教育。教育行政被认为是“依据教育政策与法规,并在法律设立机关,依照法令规定,具体实现教育政策的一种公法权的表现”。由此,教育行政学应研究公共教育制度的建立,用法律约束教育行政活动,以防止任意行使权利的现象。美国的教育行政学主张限制国家权力对教育的干预,强调管理技术和教育管理效果,强调“非权力性管理”,被称为是“职能主义的教育行政论”。德国的教育行政学和美国的教育行政学,对各国都有较大的影响。

从行政学和法学方面去研究教育管理学,是一个重要的方面。在近几十年内,各国都在研究这方面的问题。研究教育法律、法

令、政策的制定和执行,研究对教育方面的违法、违纪问题的处理,研究怎样发挥各级行政组织的作用等等。

(二)从经营管理方面去研究教育行政和学校管理的问题

20世纪出现的企业管理理论不仅为有效地管理企业、提高企业的效益提供了理论依据,而且对教育管理学的发展影响非常大。许多学者开始运用一般管理理论去分析、研究教育管理中的问题,提出了自己的见解。根据美国学者论述,1910年至1935年是科学管理形成的时代,罗伯特·欧文斯在他的著作《教育组织行为学》中指出:“科学管理理论对美国学校的组织与管理方式有着深远影响。”到20世纪30年代至50年代,人们又用行为科学理论研究教育管理问题,出现了以福莱特为代表的“人际关系和教育领导”学派。一些国家注意“学校行政民主化”问题,提出“教师参与管理”的思想和做法。同时深入研究关于人的本性问题,提出各种领导行为方式。这对教育管理研究,以及教育行政和学校管理活动都产生了不同程度的影响。

从经营的角度去研究教育管理较多地注意到微观的方面。研究者把一个学校、一个教育系统作为一个经营单位。研究的重点是怎样充分的利用学校的各种设施、设备,如何调动各方面人员的积极性、相互协调配合、进行有效的教育活动,所追求的是行政工作和管理工作的合理化、科学化和效率。由于这类研究涉及教育的各项具体工作,可以允许不同方案同时并存,学术研究活跃。

从现有资料看,早期的教育管理方面的著作大多是在19世纪末至20世纪初问世的,因此,不妨以此作为教育管理学的初创时期。然而,我国学者刘富城在引用国外资料后又指出:在美国“直到1951年,教育管理才被公认为一门独立学科”。美国罗伯特·欧文斯在他的著作中也有类似的观点。

教育管理学的研究基本上是沿着两个研究方向展开的,一个是从行政学、法学的方面进行研究,一个是从经营管理方面研究教育行政和学校管理的。一般来说,实行中央集权的国家比较注重

行政学和法学方面的研究,而像美国这类实行地方分权制的国家则更侧重于学校的经营方面。尽管如此,各个国家都不能从单方面去研究教育管理问题。

三、我国教育管理学的发 展概 况

我国是一个文明古国,早在四千多年前的夏朝,就有关于学校的记载。我国最早的教育专著《学记》就有关于学校管理方面的论述。其中,由招生考校以及分年要求和标准的规定。1862年,我国清代创办了京师同文馆,相继设立了一批“新式”学校。其中,由外国人主持教务和派出教员的学校,在一定范围内和一定程度上引入了国外管理学校的思想措施。同时由于外国传教士翻译的一批有关教育和学校制度的读物,如《泰西学校论略》、《七国新学备要》等,涉及到教育行政和学校管理方面的一些问题。1898年,光绪帝下诏变法,将“书院”一律改为“学堂”。这时,教育管理方面的书籍被视为“新学”的组成部分,专门译著大量增加。据现有资料,我国在19世纪末至20世纪初,教育行政方面的译著有:寺田永吉著《各国学校制度》,山田邦彦著《日本普通教育行政论》,木场贞长著《教育行政》,同时还有田中敬一的《学校管理法》等一批学校管理方面的论著。此外,还利用教育杂志、地方官报作为媒介,进行传播活动。在这一阶段中,师范学校已经设立,并开始在学堂讲授教育管理方面的知识。

光绪二十九年(1903年),清政府制定的《奏定学堂章程》,是我国近代第一个正式颁布并实行的学制。章程规定初级师范学堂的教育科目中有教育法令和学校管理两科,优级学堂开设学校卫生和教育法令两科。这些科目,在20世纪20年代年变为教育行政,作为师范各系必修的教育课程之一。从有关文献资料可以看出,自1903年起,教育行政学科,不仅是师范学校开设的课程,也是教育管理人员研修的内容。因此,1903年可以作为我国教育管理学科独立设科的正式起点。

辛亥革命(1911年)后,蔡元培任第一任教育总长,提出新的教育宗旨,推行教育革新主张。1913年公布的“课程标准”,规定初级师范学堂和优级师范学堂分别开设学校管理、教育制度、学校卫生、教育法令的必修课。20世纪40年代初,师范学校这方面的课程统称为“教育行政”。20世纪30年代至40年代,我国出版了一批教育行政学专著。如1931年出版的张季信著《中国教育行政大纲》(蔡元培序),同年出版的著作杜佐周著《教育行政与学校行政原理》,1932年出版的夏承方著《现代教育行政》,1942年出版的罗廷光著《教育行政》,都是当时有影响的教育管理方面的著作。不过从内容和体系看,大多模仿或移植国外的论著的观点。

新中国成立后,我国教育管理实践活动进入一个新的历史时期。在中国共产党的领导下,教育管理系统为改造旧的教育,发展社会主义教育事业,做了大量的工作并取得明显的业绩。从根本上改变了教育行政领导权的性质,教育事业成为人民的事业;从上到下建立了教育行政组织系统,制定了一系列教育管理制度;在教育行政实践中积累了许多经验,各地区都有一批办学有成效的教育管理部门。但是,由于当时的教育盲目学苏联,使我国的教育管理的研究中断了。原苏联从20世纪40年代到70年代中期出版的《教育学》认为,教育行政和学校管理是教育学的一部分,不能成为一门独立的学科。这使得在20多年的时间里,我国高等师范学校编的《教育学》沿用原苏联的观点,只有薄薄的一章论述“学校管理与领导”。从建国到20世纪70年代末以前,我国绝大多数师范院校取消了教育行政学和学校管理这门课程,没有公开出版过这方面的专著,看不到这方面的学术论文。

十一届三中全会以后,我国教育理论工作者开始进行教育管理学的重建工作。教育管理学是一门应用学科,政策性、实践性很强。必须尽快建立一支研究教育管理学的队伍,集中力量解决这门学科的理论体系以及它在新时期遇到的重大理论问题和现实问题。解决这些问题的主要途径就是成立学术团体,积极开展学术

研究活动。1981年4月在福州举行的全国教育学会研究会第二届年会上,全国学校管理研究筹备和组织成立。1983年正式成立了全国学校管理研究会。1985年成立了全国高等教育管理研究会,下设一些专业委员会。两个研究会举行过多次全国性的大型学术年会和专题讨论会,对我国教育管理学的重建与发展起到了重大的作用。我国已有一支相当规模和较高学术水平的研究教育管理学的队伍,研究成果形势喜人,教育行政学和学校管理学的专著和教材约有几十种版本。此外还有译著、资料性文集、专业辞书、系列丛书和国家机关以及部委科研规划的科研成果。仅仅十多年的时间,我国教育管理学的研究成果取得了重大进展。教育管理是一项复杂、范围广泛的工作,在教育管理等各方面、各领域都有许多值得研究探讨的问题,对这些问题的研究与探讨必将会不断促进教育管理学的完善与发展。

第二节 现代管理学与教育管理

管理是人类的一种理性行为,它是把理性的认识付诸于有组织的活动。教育管理人员的管理行为,既受到他的教育观念的支配,也受到他的管理观念的支配。当他们在制定教育规划,建立教育组织,开展教育督导与评价,以及设计改革方案的时候,他们对规律的理解和价值取向起着十分重要的作用。不同的教育管理人员及价值观念、道德标准、思维方式不同,也就形成了不同的管理模式和管理风格。

现代管理理论,主要是20世纪发展起来的现代管理科学。由于现代管理理论最早出现于工业管理领域,因此也被人们称为工业管理理论;又由于其对社会各行各业的管理都产生了巨大的影响,因此学术界常常称为一般管理理论。关于管理理论的发展阶段,一种意见认为,20世纪以来管理理论的发展可分成三个阶段,

即古典管理理论阶段、人际关系理论阶段、行为科学阶段。另一种意见认为,20 世纪以来管理思想的发展经历了四个阶段:

- (1)工业管理,代表人物泰勒、法约尔;
- (2)人际关系,代表人物梅奥、巴纳德;
- (3)结构主义,代表人物韦伯;
- (4)开放体系,代表人物帕森斯。

然而,对教育管理的影响较大的为四阶段划分法,即古典管理理论、人际关系理论、结构主义、行为科学。

一、古典管理理论

古典管理兴起于 20 世纪初,由于迎合了当时生产力发展的需要,也为现代工厂制度的管理提供了理论依据,因此在 20 世纪 20 年代至 30 年代十分盛行。古典管理学家阵营十分强大,有美国的泰勒,法国的法约尔,德国的韦伯,英国的厄威克等。虽然这些人在论述管理过程时侧重点不同,如泰勒强调管理的技术和手段,法约尔注重管理的一般过程和原则,韦伯考察行政组织的一般特性,古利克和厄威克总结管理的各项职能,但就他们的思想倾向来说却似非常接近的,故学术界把它们归为同一流派。

古典管理学的基本主张是:

- (1)把高效率地完成组织任务视为管理工作的最高目标,认为“原则是衡量任何组织的基础”;
- (2)分工和专业化,认为这是管理活动的最基本手段;
- (3)统一指挥,即组织内部应建立一套自上而下的明确的权力等级系统,每个成员都要严格服从上级的指挥;
- (4)工作标准化,将工作细分成若干部分,使员工依标准程序展开工作;
- (5)注重严格的规章制度,认为这是实现组织目标的根本保证;
- (6)看重经济上的奖励和惩罚制度;