

教育计划和管理

联合国教科文组织教材

陶凤娟 何立婴编译

浙江教育出版社

教 育 计 划 和 管 理

联合国教科文组织教材

陶凤娟 何立婴 编译

浙江教育出版社

责任编辑 潘晓东

教 育 计 划 和 管 理

陶凤娟 何立婴 编译

浙江教育出版社出版

浙江省新华书店发行 浙江新华印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 10.25 字数 213,000

1985年8月第1版 1985年8月第1次印刷

印数 0001—2700

统一书号: 7346·257 定 价: 1.37 元

序

我应陶凤娟、何立婴两同志的要求，为她们编译的《教育计划和管理》一书写一序言，这是由于她们两位在编译这本书的过程中和我讨论了书中的一些问题，使我感到这方面的内容应引起我们社会主义国家教育工作者的重视。随着科学技术和经济建设的日益发展，教育也日益显出它的重要性，从而教育计划和管理科学化也愈来愈受各国教育理论研究者的重视。另外，生产管理的现代化，影响所及，教育工作上也不可能不有所反映。因此，不论是发达国家还是发展中国家，在发展生产、振兴经济过程中势必要发展教育，也势必要重视研究教育计划和管理现代化，以适应新形势的需要。我们是社会主义国家，我国有自己的特点，我们了解当前世界上有关教育计划和管理现代化方面的研究情况，对于我们结合自己的经验，研究具有中国特色的管理科学是有益的。遗憾的是，这方面我们研究得还很不够。我衷心希望有更多的同志来研究这方面的问题，使我们教育科学的内容更加丰富起来！

林传鼎

一九八四年三月

序 言

本书是编译现代西方国家教育管理的材料，它是有代表性的，影响也是比较大的。如教育管理的原则，教育管理的地方分权，教育中人力资源的管理以及教育决策及其工具等等问题，是各国家都需要进行研究的，彼此互相取长补短，以资借鉴，是有裨益的。

近年来教育管理在国际上迅速地发展，我国的教育管理也是在突飞猛进地发展着，因此对于我国的教育管理，必须要详加研究和探讨，对其他国家的教育管理，也必须要有一番了解。而陶凤娟、何立婴两同志编译的《教育计划和管理》一书，正是为了介绍国外教育管理的一般情况。

本书编译成后，我以先读为快，觉得这本书，对于我国的教育管理者，有一定的参考价值，因此写了这篇序言，以资介绍。尚望国内教育管理者，共同研讨之。

刘问岫

一九八四年三月

目 录

第一章 教育计划和管理的基本概念, 教育计划和管理

中应考虑的问题 1

第一节 计划、管理与发展的关系 1

第二节 教育的发展 14

第三节 制定教育计划要考虑人口因素 22

第四节 制定教育计划要考虑经济因素 33

第五节 制定教育计划要考虑社会政治因素 42

第六节 制定教育计划要考虑的教育因素 50

第二章 从制定规划到执行规划 62

第一节 详细阐明教育规划 62

第二节 项目的系统阐述 69

第三节 计划评审技术(PERT)和关键路线法(CPM) 浅说 74

第四节 学校布局 87

第五节 编制预算和财务管理 97

第六节 规划、设计和预算系统(PPBS)引论 103

第七节 计划评价 111

第三节	管理的个人功效和角色功效	282
第四节	决策的风格和监督的风格	287
第五节	激励的管理和有效的意见沟通	293
第六节	合作的管理和冲突的管理	308
后 记		314

第一章

教育计划和管理的基本概念， 教育计划和管理中应考虑的问题

第一节 计划、管理与发展的关系

一、计划和管理的目的是发展

在我们的工作中，最经常使用的三个名词是发展、计划和管理。我们全部工作的最终目的是发展，而计划和管理是达到这个目的的手段。我们可以用以下的公式，来表示这三者之间的关系：

$$D = f(P + M)$$

D 是发展，P 是计划，M 是管理。也就是说，发展是关于计划 and 管理的函数。象所有的公式表示法一样，用这样一个公式来表示这三者之间的关系，是过于简单化了。虽然如此，这个公式对我们来说，仍然是非常有用的。它可以帮助我们清楚地认识发展、计划和管理之间的关系和相互影响。

对这三个概念，存在着各种不同的理解。人们很难为它们找出一个确切的、统一的定义。这是由于，随着时代的发展，它们的含义，经历了演变的过程。至今我们多数人头脑中保留着的，关于发展、计划和管理的概念，已经是不正确的了。我们有必要重新明确这些概念的含义。

1. 什么是发展

每个时代都有自己的专门用语，如幸福、快乐、功利、价值、平衡、成长等。而在当今世界上，使用得最多的，是“发展”。

“发展”这个概念，曾经有过许多不同的定义。如：

(1) 提高生产力，增加社会产品，满足人民日益增长的物质需要。

(2) 最大限度地利用已经开发的资源，并且保护尚未开发的资源。

(3) 发展应用科学和生产技术，促进社会进步。

(4) 人民物质生活条件的改善和社会地位的提高。

(5) 世界上某些地区的居民，在社会制度、政治、意识形态等方面，取得从较低阶段转向较高阶段的进步。

(6) 进一步实现社会文化的经济价值。

(7) 充分发挥每一种社会能力的作用。

上述每一种看法，都只抓住了社会经济的一个方面，而忽略了其他许多方面。从而使我们联想到盲人摸象的故事。

过去，在讨论国际经济时，人们曾把世界划分为工业化地区和落后地区。后来，人们认识到工业化不一定是进步，于是又用“发展”这个术语来表示物质资源的开发和人力资源开发之间的相关程度。虽然，工业化国家也没有充分地开发资源。但是，在国际经济事务中，人们习惯地称工业化国家为发达国家。称落后地区的国家为不发达国家。再以后，又把落后地区的国家改称为“发达较差”国家。现在，则把它们称为“发展中国家”。

一般地说，发展就是从—个较低的水平或地位，提高到—

个较高的水平或地位。这种提高可以是具体的，也可以是抽象的。例如，我们说农村的发展，一方面指农村的生活条件更加舒适了。这些条件是具体的，物质的。但同时，另一方面指满足精神需要，审美享受，使人们生活得更愉快。这后者就仅仅是可以“感受”到的，而不是可以“看见”的。总之，我们说发展，就是说情况变得更好，有所提高或有所改善。

2. 发展的指标

用什么指标来衡量发展呢？我们经常使用的最主要的指标是社会收入，现在更广泛地被称为国民收入。国民收入，包括国家收入和平均个人收入。在一定历史阶段内，我们在国际经济事务中，以平均个人收入水平作为划分发达国家和不发达国家的标准。人均收入高于这一标准的，就是发达国家；低于这一标准的，就是不发达国家。

比较各国发展情况的最重要的指标，是国民收入增长率和人均收入增长率。

使用人均收入及其增长率来评价发展的水平，这种方法的本身就隐藏着许多问题。例如，增长率高，可能是由于基础太差造成的；也可能是以前极度恶化的经济状况近年来正在恢复造成的。同样，人均收入高，可能只是一小部分人占有十分大量的国民收入，而国内大部分人民的收入却是极其低下的。因此，我们说发展，就不能仅指经济的增长，还必须包括社会的发展。也就是说，要有社会财富的合理分配，把劳苦民众从非正义的桎梏下解救出来。

按照联合国的规定，衡量生活水平有九项指标。包括：保健、饮食营养、教育、就业和劳动条件、居住条件、社会安全水平、服装、身心休息和人身自由。

经济发展指标如下：

- (1) 人均收入；
- (2) 人均年钢产量；
- (3) 人均年发电量；
- (4) 人均年纸张产量；
- (5) 人均占有汽车数(或多少人一辆汽车)；
- (6) 人均占有收音机数(或多少人一台收音机)；
- (7) 人均占有电视机数(或多少人一台电视机)。

此外,有些人还主张包括以下指标：

- (1) 国民收入在人口中的分布；
- (2) 土地拥有情况在人口中的分布；
- (3) 生产部门的人口分布(农业、工业、服务,即一级、二级、三级部门)；
- (4) 贫困线以下居民所占比例；
- (5) 居民受教育情况；
- (6) 人均居住面积；
- (7) 医生、牙科医生和助产士与总人口的比例；
- (8) 医院病床、医疗中心、诊所与总人口的比例；
- (9) 每一部电话使用人数；
- (10) 每千人的报纸、书籍用量；
- (11) 知识分子与总人口比例；
- (12) 各级教育机构的在校学生与相应年龄阶段儿童总数的比例,即入学率；
- (13) 教师和学生比例；
- (14) 国家的教育卫生支出,占国家预算或国民收入的百分比；

050010

(15) 社会安全的一般水平。

从这些指标我们可以看到，发展体现在人民生活在量和质两个方面的提高。

3. 影响发展的因素

任何发展都以经济增长为条件。对于目前还普遍存在贫困现象的发展中国家来说，尤其是这样。为了根除贫困，我们要生产人民需要的各种产品，发展各种服务事业。经济增长主要取决于以下四个基本方面：

- (1) 自然资源的数量和质量；
- (2) 劳动力的数量和质量；
- (3) 实际资本的数量和质量；
- (4) 社会科学技术水平。

从经济学的角度看，我们似乎可以用节省目前开支或争取国外援助的办法，来积累资金，提高生产能力。但是，对于贫困的国家来说，人民的生活本来就停留在维持生存的水平上，它们很难为了今后的利益，进一步紧缩开支，增加积累。这就会出现由贫困造成的低收入——低节余——低投资——低收入的恶性循环。

在相对稳定的资本构成和积累的情况下，发展中国家需要争取最大限度地利用现有投资，也就是最大限度地提高资本——产出比例。在资本不变的情况下，要想改变资本——产出比例，只有通过生产技术的革新，来节约生产——单位产出所需要的资本，缩短单位产出所需要的时间。通过革新，降低生产单位产出所需要的资本，叫做“资本节约”；通过革新，使单位资本可以生产更多的产出，叫做“资本深化”。

对于一个国家来说，自然资源的多少是相对不变的。但

是,随着有关这些自然资源的知识的丰富和认识的提高,人们可以更充分地探测和开发这些资源。所以,对于经济增长来说,人力资源的质量是非常重要的。而且,和自然资源相比,人力资源更易于改变和提高。经济增长的速度取决于应用人类的技能和技术与资本结合,开发自然资源的能力。这就涉及社会发展问题。怎样把经济增长过程和社会发展过程结合起来,这是一个重大的政策问题、策略问题。这个问题关系到国家经济发展和社会发展的性质和速度,关系到能否实现发展目标。

二、计划和管理是发展的关键环节

在日常用语中,计划和管理各有许多不同的含义。

计划,作为一种职能,至少包含三层意思:

(1) 不很明确地表示出做一件事的愿望。例如,昨天我曾计划去看望你。

(2) 通过制备图表等方法,对复杂事物的各个组成部分之间的比例和关系作出规定。如,设计师设计建筑蓝图;机械师设计机械加工图。

(3) 为了实现一个预定的目标,制定方案,提出方法,进行程序设计等。

这第三层含义是很重要的。因为我们在谈论发展时所使用的关于计划的概念,就是从这里引伸出来的。

管理,也包含几层意思。

(1) 掌管和控制机构。如,掌管一个企业,甚至掌管家务等。

(2) 熟练地使用各种资源。例如,为达到一个预定目标,通常要成功地克服资源不足的困难。

现在,由于在企业、事业、政府工作中,都广泛地使用了这个概念,它的含义进一步扩大了。广义地说,管理就是通过取得他人(机构内的,机构外的、上级、同级、下级)的合作和帮助,来实现预定目标的科学方法。

管理者是接受委托去实现一个或更多目标的个人。管理则是管理者为了实现目标所采取的保证他人执行指令的方法和途径。

计划和管理都突出强调要达到目标。计划是为了达到目标所做的事前准备;管理是通过指导和控制来实现目标。所以,它们是统一在实现目标活动过程中的两个有机的组成部分,是缺一不可的。作为一个管理者,如果我们会制定计划,但缺少实施计划的熟练技术;或者反过来,我们会实施计划,但不会制定计划。其结果都会影响我们工作的有效性,造成不必要的损失。同样,从教育计划者和教育管理者的职责上来看,缺少任何一方面的才能都是不称职的。

三、在各种可能的未来中进行选择是制定计划的基础

未来不是命中注定的,而是可以选择的。人们可以按照自己的希望和需要来改变未来。只有建立起上述这样一种信念,我们才能把计划作为一项严肃的任务来对待,才能充分理解它的有效性,才能为争取希望的未来而努力工作。未来取决于今天的行动情况。不仅行动,甚至无所行动也决定着未来。因为无所行动本身,也是一种行动,就是听天由命,不加干涉。制定计划的基本原理,是人们有意识地努力选择可预见的未来,并把今天的行动指向选定的未来。有时,一些事情会超出人们的控制,出现管理科学中所谓的“机遇事件”。那么,未来还能预见吗?在制定计划的时候,计划者是承认存在

“机遇事件”的，而且尽可能把它们考虑进去。计划工作者面临的挑战，正是这方面的问题：未来在多大程度上可以预测？这种预见能准确到什么程度？“机遇事件”会给选定的未来带来什么样的突然扰乱？计划者对这种扰乱有什么准备？

预测未来的方法，属于一个新的学科的研究范围。这个学科叫做未来学。未来学的主要工具是统计和逻辑。用统计的方法，我们可以清楚而简明地记录下从过去到现在的有关信息。这些信息为我们提供了任何一个研究领域的成长模式。例如，要研究一个国家未来的人口状况，我们可以依靠有关这个国家人口的过去的和现在的、各方面的、完整的统计数据，计算出人口出生、死亡和迁移的趋势，从而对未来人口的增长情况，作出一个清晰的估计。再如，我们要分析一个国家的经济状况。这是一个较为复杂的课题。凭借大量的统计数据，我们掌握该国家人口、就业、生产、消费、节余、投资、进出口、货币流通、支付平衡等方面的发展趋势；然后，利用逻辑分析，我们推测出未来的总的经济状况。在利用统计数据推断的基础上，还要从逻辑上进行考察。因为纯粹的数字统计，可能会推导出不合理的结论。

例如，过去和现在的统计指出，某国电视机的生产和购买情况，表现出这样一种趋势，即到公元2000年，每个起居室将有20台电视机。很明显，这在逻辑上是荒谬的。

对于任何一个特定环境的未来，我们都可以运用准确的统计数据和严格的逻辑，作出三个水平上的预测。

(1) 在一般情况的基础上预测未来。根据过去和现在的数据，对未来作一个简单的预测。在预测中，不考虑在未来实际活动中人们可能做出的细节改变。

(2) 在考虑现在一代人和未来一代人为了解决需要和迎接挑战,可能做出的改变的基础上,对未来进行预测。在这种预测中,我们试图去预见人们为改变未来所做出的反应。

(3) 在考虑到可能的“机遇事件”(如流行病,自然灾害,政治动乱等)的基础上来预测未来。这种“机遇事件”不是完全不可预测的。概率论正是用来预测这种现象的有用工具。当我们对过去已经发生过的事件,今后再度发生的可能进行预测时,概率论是有一定的准确性的。

未来学工作者的任务,是描述可预见的未来。他们用科学的方法,指出有意识的行动或机遇事件,在以后的年代里,将如何改变未来的进程。他们还可以提示改变的几种可能模式。但未来学并不关心这些可能模式的选择问题。选择未来的模式,是计划工作者的任务。

下面,我们通过一个例子,来说明对未来的各种可能的模式进行选择。

假设你是一个农村地区的行政领导人,你对这个地区的未来作出什么样的预测呢?

这个地区的情况简述如下:

人口:

1,250 人(200 户)

年龄	0~4 岁	225 人
	5~15 岁	275 人
	16~59 岁	435 人
	60 岁以上	315 人

耕作面积:

490 公顷(占可耕面积 3/5)