



教育博士文库

教育管理决策新论

JIAOYU GUANLI JUECE XINLUN

——教育组织决策机制的系统分析

孟繁华 著

教育科学出版社



教育博士文库

G46
M53

教育管理决策新论

JIAOYU GUANLI JUECE XINLUN

——教育组织决策机制的系统分析

孟繁华 著

教育科学出版社

·北京·

责任编辑 李 东 郑庆贤
版式设计 贾艳凤
责任校对 曲凤玲
责任印制 滕景云

图书在版编目 (CIP) 数据

教育管理决策新论：教育组织决策机制的系统分析/
孟繁华著. —北京：教育科学出版社，2002.5

教育博士文库

ISBN 7 - 5041 - 2272 - 6

I. 教... II. 孟... III. 教育管理学：决策学
IV. G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 025836 号

出版发行	教育科学出版社		
社 址	北京·北三环中路 46 号	邮 编	100088
电 话	62003339	传 真	62013803
网 址	www.esph.com.cn		
经 销	各地新华书店		
印 刷	中国科学院印刷厂		
开 本	787 毫米 × 1092 毫米	1/16	
印 张	15.75	版 次	2002 年 5 月第 1 版
字 数	163 千	印 次	2002 年 5 月第 1 次印刷
定 价	22.00 元	印 数	00 001 - 5 000 册

(如有印装质量问题，请与本社发行部联系调换)

目 录

导 言	(1)
一、选题缘起	(1)
二、逻辑结构与主要意图	(3)
三、核心概念界定	(5)
四、研究方法	(7)
第一章 问题提出：教育组织决策理论与实践演进	(9)
一、教育组织决策理论发展的脉络和轨迹	(12)
二、教育组织决策实践的现实图景	(27)
三、问题提出	(44)
第二章 哲学思考：教育组织决策的思维范式	(54)
一、教育组织决策的机械思维范式	(54)
二、教育组织决策的适应思维范式	(64)

第三章 合理标准：教育组织决策的质量判别	(79)
一、决策合理性	(79)
二、教育组织决策的合理性标准	(83)
第四章 事件识别：教育组织决策的科学性层次	(92)
一、教育组织决策中不确定事件序列	(93)
二、教育组织决策科学性的层次分析	(98)
第五章 系统分析 I：教育组织决策结构	(103)
一、教育组织决策系统要素	(104)
二、教育组织决策系统分解和协调	(109)
三、教育组织决策权的来源和分配	(129)
四、教育组织决策集权分权的选择和测度	(135)
第六章 系统分析 II：教育组织决策运作模型	(140)
一、教育组织决策目标模块	(141)
二、教育组织决策环境模块	(150)
三、教育组织决策功能模块	(159)
第七章 典型案例：2010 年高等教育发展目标	(170)
一、案例 I：应用“计划—规范模型”制定 高等教育发展目标	(171)
二、案例 II：应用“可能—满意模型”制定 高等教育发展目标	(180)
三、案例 I 和案例 II 的比较分析	(196)

结 语	(201)
主要参考文献	(218)
后 记	(230)

导 言

系统科学的理论与实践告诉我们，良好的系统运行机制导致满意的系统行为。因此，教育组织决策系统良好的运行机制是保证其决策行为正确的必要条件，换言之，没有一个良好的运行机制就不可能做出正确的决策。问题引发理论和方法，而在构建理论和方法的过程中，又会遇到一系列更深层次的制约性问题。本文以这些深层次的问题为核心，试图解决这些问题，以达到对教育组织决策机制进行系统分析的目的。

一、选题缘起

从施泰因（L. V. Stein）首先对教育管理问题进行系统研究到现在已有一个世纪。在这漫长的岁月里，教育管理理论研究从零散到系统；从尊重人到侧重物又到更高层次的尊重人；从单要素到全方位；从教育系统内部到教育系统外部，内外协调沟通与互相合作，不断丰富、发展和完善，进而形成了今天

百花齐放、百家争鸣的繁荣景象。外部社会环境的变化引起教育系统内部教育教学和经营管理活动的内容与结构调整,环境和教育系统的综合与交互作用促进了教育管理思想、内容、方法和体制的改革创新。

21世纪将是不同学科融合的时代,信息技术与“知识经济”的发展必将导致整个教育体系的重新构建。计算机网络和模拟技术将用于普通教育和继续教育,人才的素质和技能已成为知识经济的重要构成要素和主要特征。这就要求新世纪学校和其他教育机构培养的人才必须有宽厚的基础,能娴熟地掌握现代科技的最新成果,具有很强的能力、特别是管理能力,还必须把培养学生独立选取知识的能力作为重点,使其在工作岗位上能不断地、有效地更新与掌握所需要的科技知识和管理知识,具有极大的适应力和应变力。

中共十五大报告指出,调整和完善所有制结构,即“公有制为主体,多种所有制共同发展,是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度”,“建设有中国特色社会主义的经济、政治、文化的基本目标和基本政策,有机统一,不可分割,构成党在社会主义初级阶段的基本纲领。”《中国教育改革和发展纲要》提出:“随着经济体制、政治体制和科技体制改革的深化,教育体制改革要采取综合配套、分步推进的方针,改革包得过多、统得过死的体制,初步建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制。只有这样,才能增强主动适应经济和社会发展的活力,走出教育发展的新路子,为建立具有中国特色的社会主义教育体系奠定基础。”这些精神对我国教育组织决策必将产生以下重大影响:首先,教育决策者必将具有社会主义市场经济体制下的决策观

念和思维方式；其次，陈旧的教育组织决策方法和模式将被淘汰，一些适应新形势的方法和模式将应运而生。

教育组织决策，既要考虑到思维方式问题，也要考虑到具体方法问题；既要考虑到形式问题，也要考虑到本质问题；既要考虑到强度问题，也要考虑到方向性问题。这些方面必须有机地结合起来，否则，必将导致教育组织决策的失误，影响教育事业的发展。因此，在以信息、知识为特征的社会经济形态即将到来的今天，努力适应时代要求，构建一个适应当代社会发展的教育组织决策机制，使教育组织决策适用而有效，对于保障教育事业健康、顺利发展有着重大的理论意义和现实意义。

二、逻辑结构与主要意图

本文除引言外包括七章，分为三个部分。

第一部分包括第一、二、三、四章。主要研究教育组织决策的思维范式和方法，虽然层次不同，但都可以看作本文的理论支撑。第一章考察了教育组织决策理论的研究状况，从历史和现实、国内和国外对教育组织决策理论和方法进行简要回顾和分析，理清前人关于与本课题相关内容的研究和实践情况，从而确定本文研究的核心问题和研究起点。第二章从哲学高度，对于教育组织决策的思维范式进行了较深入的考察，提出了关于解决教育组织决策问题的两大思维范式：机械思维范式和适应思维范式。本文认为，教育组织决策者自觉不自觉地都不能脱离这两种思维范式，随着时代发展，我们应扬弃机械思维范式，倡导适应思维范式。以此奠定本文哲学层次的理论基

础。第三章研究了教育组织决策的合理标准问题,这是关于教育组织决策质量判别的内容。通过考察和分析,提出了判断一项决策是否具有合理性应看其是否符合可行标准、效用标准和创新标准。第四章探讨了教育组织决策第一阶段的事件识别方法。本文另辟蹊径,从决策事件所具有的科学性层次切入,对于决策事件进行了分类,以此可对决策事件进行恰当的认识。

第二部分包括第五、六章。这一部分用系统分析的方法,研究了教育组织决策机制的核心问题。第五章研究了教育组织决策的基本问题,主要是各个要素的关系,即结构,这是本文的中心内容之一。结构优良是实现既定教育决策功能的必要条件。本文通过探讨系统的分解与协调、决策权的来源与分配,以及集权与分权程度的选择与衡量测度,希望能较好地说明和体现教育组织决策各个要素之间的关系。第六章从思维范式的转变角度切入,以系统目标、系统环境和系统功能为形式,通过三大模块(目标模块、环境模块及功能模块)和六个模型(计划—规范模型、可能—满意模型、动力—均衡模型、动力—适应模型、行政/服务—机能模型及整合/创新—适应模型)的研究,可望能体现教育组织决策系统运作方式的本质规定性。

第三部分是第七章。这一部分为案例实证分析。其目的是根据本文提出的某些理论观点和具体模型,以2010年高等教育发展目标制定过程为案例,进行具体的研究,以印证本文的一些理论观点。

三、核心概念界定

1. 组织。巴纳德 (I. Barnard) 从行为学角度, 以社会协作系统的观点, 认为组织不是人的简单的集合体, 而是相互协作的关系, 是人相互作用的系统, 是有意识协调两个人或更多人的行为或各种力量的系统。西蒙 (H. Simon) 则认为组织活动包括决策和业务操作两部分, 是人们不同层次的决策活动和权限的分配与组合。因为决策活动是由人的理性的抉择而来的, 故组织不是单纯的机械手段, 而是有欲望、感情和进取心的人的有机组合。明确规定: “组织一词, 指的是一个人类群体当中的信息沟通与相互联系的复杂模式。它向每个成员提供其决策所需的大量信息、许多决策前提、目标和态度; 它还向每个成员提供一些稳定的、可以理解的预见, 使他们能够预料到其他成员将会做哪些事, 其他人对自己的言行将会做出什么反应。社会学家将这一模式称作 ‘角色体系’, 我们大多数人则称之为 ‘组织’。”^①卡斯特 (F. E. Kast) 和鲁森威 (J. B. Rosenwing) 指出, 组织是在与社会环境相互作用下的投入产出系统。

结合教育实际, 笔者认为教育组织是指在共同目标指导下协同从事教育工作的人群社会实体, 它又是通过分工合作而协调配合的人们行为的组合。

本文把教育组织分为教育行政组织和学校组织。其中教育行政组织的决策主体是组织本身, 而决策对象则是所辖教育系

^① H. 西蒙:《管理行为—管理组织决策过程的研究》(导言), 北京经济学院出版社, 1988。

统。

2. 决策。据考证,决策一词首先在 20 世纪 30 年代美国的管理文献中出现^①,称为 Decision-making。此时人们通常用它来说明分权问题。决策这个概念真正在管理界流行起来则是 20 世纪 60 年代,这与西蒙等人的倡导有关。西蒙认为管理就是决策,应把决策理解为对行动目标与手段的探索、判断、评价直至最后选择的全过程^②。现代的管理文献中基本上遵循西蒙关于决策的含义。另外,许多人从不同层面对决策的概念进行了界定,综合之,一是个人决断层面;二是组织决策层面;三是社会过程层面;四是人类社会中与确定行动目标相关的活动层面。无论哪一层面,决策都是对未来实践的方向、目标,以及为达到目标所采取的方法、途径、策略所作出的决断。

在行文过程中,出于语言简约的考虑,除非特别说明,教育决策、管理决策、决策等表达均指教育组织决策。

3. 机制。机制 (Mechanism) 这一概念源于机械工程学科,现已延伸到社会领域。据《The Britannica》^③ (大英百科全书),机制的含义是:(1)指机器的构造和工作原理,如计算机的机制;(2)指有机体的构造、功能及其相互关系;(3)泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式,如市场机制。

理解“机制”这个概念,需要把握两个方面。一方面,事物各个部分的存在是事物存在的前提,这就是说,只要事物各

① <http://www.britannica.com>

② H. 西蒙:《管理行为—管理组织决策过程的研究》,第 3 页,北京经济学院出版社,1988。

③ <http://www.britannica.com>

个部分存在，就有一个如何协调各个部分之间关系的问题；另一方面，协调各个部分之间的关系一定是一种具体的运作方式，机制是借助一定的运作方式把事物的各个部分联系起来，使它们协调动作而发挥作用的。

由此可以认为，教育组织决策机制是协调教育决策各个要素在一定结构中相互关系的一种运作方式。

需要说明，体制、结构和机构这三个概念比较接近，但它们强调的侧重点有所不同。体制指组织方式和组织结构，它与机制的概念密不可分，是选择相应机制的根据，而相应的机制则是实现和发挥体制功能的关键；结构指组成整体的各部分的搭配和安排；而机构是指组织的内部构成。机制概念在外延上比以上三个概念都大，可以说涵盖了它们。体制、结构和机构这三个概念与机制概念的第一方面基本重合，当然强调点和适用范围有所不同。

四、研究方法

本文研究的最终目的是解决问题。与前述三个部分划分相对应，本文分别在三个方法层次上围绕问题对教育组织决策机制展开研究。第一，哲学层次。通过对几百年来科学发展历程的回顾，以及相应科学文化形成过程的历史考察和横向比较，采用逻辑分析和价值分析的方法，希望解决教育组织决策思维范式问题和决策事件的识别问题。这是开展教育组织决策机制研究的基础。第二，一般科学方法论层次。通过对现实情况的考察分析，采用了以系统科学为代表的现代横向科学所提供的方法，即系统分析的方法进行研究。通过对系统结构的研究，

理清各要素关系；通过对系统目标、环境和功能的研究，探索系统的运作模式，以解决教育组织决策机制的核心问题。第三，具体学科层次。采用了逻辑分析、效用分析和科学实证相结合的方法，对本文的典型案例分析“2010年高等教育发展目标”进行了实证研究。同时，也采用了比较分析的方法，以本文观点为基础，对两个典型案例进行了评价。

第一章 问题提出： 教育组织决策理论与实践演进

现在较公认的看法，教育管理理论诞生于 19 世纪末期，由“现代行政学之父”施泰因（L. V. Stein）首创。教育管理理论之所以在这一时期诞生，有其客观必然性。首先，这同教育发展的客观需要相联系。这一时期，社会对教育有了更大的需求，学校数量、规模迅速扩大，教学内容和方法呈多样化趋势，出现了许多需要解决的管理问题，因而要求有一套管理理论和方法与之相适应。其次，这一时期西方一般管理理论有了重大进展，一般管理理论对教育管理理论影响是重大的，并且在理论上的某些方面二者有一定程度的一致性。同时，西方一些国家教育已经发展到相当水平，积累了一定的管理经验。这也为教育管理理论的诞生和发展提供了客观可能。

一般管理理论起源于工业领域，随着在工业上的成功运用，这些理论迅速渗透到其他领域。教育管理研究的初期以工业管理模式在学校管理中的应用为主要内容。现在的教育管理

理论一些是在教育管理自身中产生的，而大部分是工业管理模式与教育系统特殊性相结合的产物。

有人认为，管理的普遍原理可以应用到所有的组织中，“学校与其他具有成员共享目标的组织，如医院、商业机构和政府部门有许多共同之处。”^①Squire说：“教育管理是极不完善的……要解决这个问题，教育部门急需努力提高自己的管理能力……教育管理是普通管理的一种形式，它与其他行业的管理没有根本的区别……教育管理抵制了普通管理理论而成为不完善的管理，特别是反对目标管理(MBO)这个工业管理手段而使学校管理缺乏效率。”^②这显然忽视了教育的特殊性。

托尼·布什(T. Bush)指出，与其他组织的管理相比，教育管理具有以下七个显著特征^③：(1)与商业组织的目标相比，学校与其他许多服务性组织一样，它的目标难以限定；(2)很难衡量教育组织的目标是否达到；(3)少年儿童是教育机构的核心这个特点又增加了教育管理的模糊性；(4)在各类教育机构中，管理者和教师都具有相同的职业背景。教师与班级关系的性质很难明确，也很难进行管理和监督。作为对决策实施起主要作用的教师应参与学校的决策；(5)教师与学生的关系和其他的专业人员与工作对象的关系在许多方面存在差异；(6)教育机构的管理结构具有断层的特点；(7)在学校中，特别是在中小学，许多具有管理职务的人几乎没有时

① Handy, C. (1984): Taken for Granted? Looking at Schools as Organization, p. 26, Longman, York, for the School Council.

② 托尼·布什：《当代西方教育管理模式》，第10页，南京师范大学出版社，1998。

③ 托尼·布什：《当代西方教育管理模式》，第12页，南京师范大学出版社，1998。

间从事管理工作。托尼·布什的这些观点很有代表性。

现在大部分人认识到了学校教育组织的管理与其他组织的管理相比应有所区别，当代教育组织管理与早期的其他组织管理相比，区别更大。有人指出，“管理理论的理论与实践的发展主要与工商活动相联系，而工商活动与教育机构的活动是截然不同的”^①。Barrell, G说：“教师一听到学校中要实行垂直管理就显得很不耐烦。他们认为把工业管理手段引入到以人际关系为基础的学校是很不合适的。他们说，教师不能容许接受那些以赢利和追求经济效益为目的的工商管理观念。”^②阿尔文·托夫勒(Alvin Toffler)描述了工业时代的教育：学生即原料，学校即工厂，教师即工人^③。认为教育制度的等级是仿照工业体系官僚式的模式发展起来的，把知识组织成永久性的学科是以工业方面的设想为依据的。托夫勒指出，(未来)以工厂为原形的学校难以为继了，以工业官僚机构为基础的行政结构根本不能适应教育体制本身固有特征，并提出了教育组织改革的三个目标——改造教育组织结构、革新课程和更加注重未来。

教育组织决策理论作为教育管理理论的一个重要分支，其环境基础与教育管理理论是相同的。在内容上，二者是包容关系，无论哪一部分内容，其思想和方法具有很大程度的一致性，难怪西蒙认为管理就是决策。以下从与教育组织决策理论

① Taylor, W. (1976): "The head as manager: some criticisms", p. 41, in R. S. Peters (ed.), *The Role of the Head*, Routledge and Kegan Paul, London.

② Barrell, G. (1982): "Accountability in school management", *Education Today*, Vol. 32, No. 2, p. 6.

③ 阿尔文·托夫勒：《未来的冲击》，第335页，新华出版社，1996。