



教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

现代教育管理专题

XIANDAI JIAOYU GUANLI ZHUANTI

邬志辉 主编

中央广播电视大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代教育管理专题/邬志辉主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2004.12

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

ISBN 7-304-02925-0

I. 现... II. 邬... 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 (2004) 第 133921 号

版权所有, 翻印必究。

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

现代教育管理专题

邬志辉 主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部: 010-68519502 总编室: 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 来继文

责任编辑: 马浩楠

印刷: 北京市银祥福利印刷厂

印数: 42001~62000

版本: 2004 年 11 月第 1 版

2005 年 12 月第 4 次印刷

开本: B5

印张: 27.75 字数: 497 千字

书号: ISBN 7-304-02925-0/G·952

定价: 35.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前 言

现代教育管理专题是中央广播电视大学与东北师范大学合作开办的公共事业管理（教育管理）本科专业的一门专业必修课程。

在中央广播电视大学与东北师范大学合作开办的公共事业管理（教育管理）本科专业的所有课程体系中，本门课程是与众不同的。从课程名称上看，本门课程是“现代教育管理专题”而不是传统的“教育管理学”。为什么呢？因为本门教材的使用对象是专科起点的公共事业管理（教育管理）专业的学员，在专科教育阶段，他们已经学过教育管理学。在以前的公共事业管理（教育管理）专业“专升本”的教材体系中，许多学员反映专科阶段的教育管理学与本科阶段的教育管理学大同小异，重复率高，没有反映生动活泼的教育管理改革实践和富有时代气息的教育管理理论的最新进展，学生学习教育管理学有一种无力感，觉得没有意思，是浪费时间和生命。因此，在教育部“人才培养模式改革和开放教育试点教材”的所有课程中，只把本门课程拿出来作为开放课程改革的试点，希望把本门课程建设成与传统的教育管理学相区别的具有探讨性的专题性课程，以提升本门课程的时代性。

中央广播电视大学是中国远程教育的第一大学，在远程教育的人才培养模式和课程建设上有着丰富的经验。本门课程恰恰是改革与探索的一种反映。我们也希望通过本门课程的初步改革，能探索出开放教育课程建设的新的成功模式，为远程教育的人才培养作出应有的贡献。

教育管理学是一门年轻的学科。虽然在 1875 年美国入佩恩（W.H. Payne）就出版了第一本教育管理著作《学校视导》，但学术界普遍认为 20 世纪五六十年代美国教育管理“理论运动”（The Theory Movement）的兴起，才使教育管理学成为一门独立的学科。虽然冯世德于 1903 年出版了中国学者自己编写的第一本教育管理学著作《学校管理法》，甚至在 20 世纪的三四十年代还掀起了教育管理学发展的一个小高潮，但由于历史和政治的原因，中国的教育管理学曾一度中断。现代教育管理学的恢复与发展还是在改革

开放之后。在 20 世纪 90 年代之前,中国教育管理学基本上处于译介与经验摸索阶段,之后又经历了一个短暂的高原期,直到 20 世纪末,中国教育管理学才出现新的勃兴态势。当代中国教育管理学的发展,一方面深刻地受到中国教育改革实践的促动,因为实践领域的许多新探索,诸如教育股份制、校长职级制、公办学校转制、财政转移支付、学校品牌策划、教师专业发展等,迫切需要教育管理理论作出回应;另一方面又受到全球化背景下世界教育变革潮流和理论发展的影响,诸如校本管理、有效学校、新公共管理、新自由主义、后现代主义等,也促进了教育管理学的深入思考。同时,中国传统“两分式”教育管理,即教育行政学与学校管理学的分立,开始在系统论和复杂理论的影响下向“一元化”整合,它作为第三股力量,也在推动着中国教育管理学的重新建构。

在以上三种力量影响下,当代教育管理的理论和实践出现了一系列新特征。本书正是从以上三维视野着眼编写的,在设计上突出体现了以下四个特点:

首先,前沿性。在内容选择上,以问题为专题设立内容,一章一题,各章之间相对独立,不求传统意义上教材体系的内在完整性,但求突出每章内容在理论和实践上的相对前沿性,以突出教育管理理论与改革上的新进展为重点,并着重以新的视角审视传统的教育管理概念与理论,突出对问题的思考和对现实的感受。

其次,应用性。教育管理学是一门应用性学科,它既要讲道理,还要讲操作。在各章内容中,本书除了理论阐述外,还突出了具有实践操作性的方法和工具,鼓励教师运用案例教学,并明确提出“行动学习”和“行为训练”目标,鼓励学员寻找机会,把自己所学的理论知识付诸实践,并在实践中反思自己所学的知识。

再次,探索性。本教材不是给学生“句号”,而是给学生“问号”。对于现实性和前沿性问题,尽量把正反两方面的争论都呈现给学生,不作定论,给学员留出自主思考的空间,鼓励学员对一些观点、思路和分析方法进行讨论,着力培养学员的创新精神。同时,考虑到学员的差异性,在教学目标上又区分了底线目标和拓展目标,对于学有余力的学员,引导他们进行延展性学习。

最后,可读性。传统教材的编写,大都是“板起面孔讲道理”,注重知识本身的逻辑顺序,忽视读者的心理顺序。本教材力图从学员出发,改变教材的“无人化”局面,努力使教材生动、活泼、有趣。为此,在教材编写中,我们尽力辅之以案例、故事、事件、寓言、文件、图表等信息,促使读者参与其

间,激发读者与文本进行对话与交流。

全书共分九章,第一章讨论的是现代教育管理的基本理论问题,它以历史为线索,阐述了现代教育管理理念的变迁,当代教育管理的时代背景、面临的挑战和需要研究的课题,并对未来的教育管理进行了定位。第二章讨论的是现代教育管理的体制变革问题,它从市场经济条件下教育管理体制变革的基本趋势入手,阐述了中国多元化办学体制改革的实践模式、西方校本管理体制、中国现代学校制度以及校长职级制改革。第三章讨论的是学校组织的生存、发展与变革问题,它从学校观的变迁出发,阐述了学校组织生存与发展、稳定与变革的悖论,以及制定学校发展战略、提升学校效能、重建学校文化、建构学习型学校的策略。第四章讨论的是教育政策分析的基本理论与实践问题,它从教育政策是资源的观念出发,阐述了教育政策的内涵与本质,分析了教育政策分析的整个过程,并选择了大家关心的两个政策问题进行了分析。第五章讨论的是教师与校长的专业发展问题,它从人本视野出发,阐述了学校从传统人事管理向现代人力资源管理的转变,彼得原理、优势理论和帕雷托定律在人力资源管理中的作用,以及促进教师与校长专业发展的管理策略。第六章讨论的是教育经费的多元筹措问题,它从当今世界教育经费管理的三大研究主题入手,阐述了中国教育经费面临的问题,以及财政转移支付制度、多元投入体制、财务管理制度、“一费制”、教育成本分担、民办教育政策等改革。第七章讨论的是教育策划与学校发展的问题,它从教育策划的基本概念、要素、功能和教育策划的独特性入手,阐述了教育策划的基本原则与方法,并分析了学校品牌策划的任务与工具,以及教育策划的未来发展问题。第八章讨论的是教育公共关系的基本理论与实务问题,它从教育公共关系的基本表述入手,阐述了教育组织的形象诊断和对外传播策略,学校与社区的互动关系,教育行政机关和学校的危机管理。第九章讨论的是教育管理的方法论问题,它从“实事求是”的方法论意义入手,较系统地阐述了教育管理工作、教育管理研究、教育管理创新的方法论问题。

本书适合于大学公共事业管理(教育管理)专业的本科生学习使用,也适合于中小学教育管理人员和其他对教育管理学感兴趣的人员学习使用。

邬志辉

2004年9月于长春东北师范大学

目 录

第一章 现代教育管理的理论审视	1
第一节 现代教育管理的动态内涵	2
一、现代教育管理思想的两个源流	2
二、现代教育管理的内涵变迁	9
第二节 当代教育管理的背景与挑战	28
一、当代教育管理的背景	28
二、当代教育管理面临的挑战	32
三、当代中国教育管理研究的几个课题	37
第三节 研究型教育管理模式探索	40
一、传统教育管理模式评析	40
二、研究型教育管理模式初探	45
第二章 现代教育管理体制变革	54
第一节 市场经济条件下教育管理体制的变革 ...	55
一、教育管理分权化——政治学视域的审视	56
二、教育管理市场化——经济学视域的审视	59
三、学校管理自治化——社会学视域的审视	64
第二节 多元化的办学体制改革	68
一、多元化办学体制的含义及理论前提	69

二、介于公办与民办之间的多元化办学体制改革	72
三、民办教育内部的多元化办学体制改革	78
第三节 校本管理体制探索	84
一、校本管理的理念与实践	84
二、现代学校制度的建构	89
三、校长职级制探索	94
第三章 学校组织的生存、发展与变革	102
第一节 教育组织理论与学校观	103
一、学校是工厂：古典组织理论指导下的学校观	103
二、学校是家庭：人本组织理论指导下的学校观	105
三、学校是联盟集合体：社会系统理论指导下的学校观	106
四、学校是松散结合系统：权变组织理论指导下的学校观	109
第二节 学校组织的可持续发展	111
一、学校组织生存与发展的困惑	111
二、学校组织“稳定与变革”的平衡	114
三、学校发展的战略规划	117
四、学校效能的提升	122
第三节 重建学校组织文化	125
一、正确认识学校组织文化的功能	125
二、学校组织文化分析	126
三、教育组织的变革与学校文化的重建	134
第四节 学习型组织与现代学校建构	140
一、组织学习与学习型组织	140
二、组织学习的障碍	143
三、学习型学校的建构策略	145

第四章 教育政策分析的若干问题探讨 152

第一节 教育政策的内涵和本质 153

一、为什么需要教育政策 153

二、教育政策的概念 157

三、教育政策的本质 161

第二节 教育政策分析的若干理论问题 162

一、什么是教育政策分析 162

二、教育政策分析的意义 164

三、教育政策分析的类型 165

四、教育政策分析的结构框架 166

五、教育政策分析的四个范畴 168

六、教育政策分析方法 173

七、教育政策分析者的伦理要求 175

第三节 民办学校收费政策分析 177

一、民办学校收费的相关政策规定 177

二、民办学校收费政策实践分析 179

三、完善民办学校收费政策的几点建议 182

第四节 农科教结合政策分析 185

一、农科教结合的现实意义 185

二、实施农科教结合政策的难点 187

三、继续深化农科教结合的几点政策建议 191

第五章 教师和学校长的专业发展 197

第一节 人本视野下的学校人力资源开发 198

一、学校人力资源开发的内涵 198

二、重新认识学校中的人本管理 199

第二节 教师管理与教师专业发展 207

一、教师管理的历史反思 207

二、教师的专业成长规律与教师管理 209

三、教师的专业发展与校本培训	214
四、教师激励与学校教师管理制度的反思	218
第三节 校长专业化与校长培训	224
一、校长专业化概念的提出	225
二、校长的成长规律与校长任用制度	231
三、校长专业发展与校长培训	236
第六章 教育经费的多元筹措	245
第一节 世界教育经费管理研究的课题	246
一、教育经费的公平性问题	246
二、教育经费的充分性问题	247
三、教育经费的生产性问题	248
第二节 中国教育经费面临的问题和管理体制改革	249
一、教育经费不公平与财政转移支付制度	249
二、教育经费不充分与多元投入体制	252
三、教育浪费与财务管理制度	255
四、教育乱收费与“一费制”	261
第三节 教育经费的多渠道筹措	265
一、现代教育经费筹措理念的转变	265
二、教育经费的筹措渠道	268
三、教育经费多渠道筹措中的理论问题	270
第四节 教育经费的效率问题	278
一、教育经费的分配	278
二、教育经费的使用效率	283
第七章 教育策划与学校发展	292
第一节 原因与内容：为什么需要教育策划？	293

一、教育策划的必要性与可能性	293
二、教育策划的内涵	297
三、教育策划的独特性	302
四、教育策划的基本要素	303
五、教育策划的功能	305
第二节 程序与方法：如何进行教育策划？	306
一、教育策划的基本原则	306
二、教育策划的程序	313
三、教育策划的基本方法	318
第三节 工具与任务：如何创建学校品牌？	323
一、为什么要创建学校品牌？	323
二、SWOT 分析：寻找学校品牌创建的起点	325
三、学校品牌策划的两大任务	326
第四节 分析与展望：教育策划实践和 研究中的若干问题	331
一、教育策划实践中的各种失范现象	331
二、教育策划研究中的一些问题	332
三、未来的教育策划应该追求的方向	333
四、教育策划发展的几个前提性任务	335
第八章 教育视野中的公共关系	340
第一节 教育公共关系的基本表述	341
一、教育公共关系的特征和实质	341
二、教育公共关系的构成要素	342
第二节 教育组织的对外传播策略与形象建设	350
一、教育组织的对外传播策略	350
二、教育组织的形象建设	351
第三节 学校要建立与社区的互动关系	359

一、学校要加强与社区互动, 提高整体效益	360
二、学校与社区沟通的策略	364
三、农村学校与农村社区之间的关系	365
第四节 教育组织的危机管理	368
一、教育组织危机事件的含义、特征、 类型与成因	368
二、教育组织的危机事件管理	370
三、政府危机管理和政府教育危机事件的处理	375
四、学校危机事件的处理	379
第九章 教育管理的方法论问题	388
第一节 教育管理的方法论	389
一、教育管理中“实事求是”的方法论含义	389
二、教育管理继承、借鉴与创新的关系	391
三、教育管理中的方法论范畴	393
第二节 教育管理研究的方法论	398
一、教育管理研究范式的演变	398
二、教育管理研究方法论的发展趋势	403
三、教育管理研究的几种方法尝试	410
第三节 教育管理创新的方法论	417
一、教育管理创新的政策制度环境	418
二、教育管理创新的思维策略	420
后 记	431

第一章

现代教育管理的理论审视

学习目标

了解现代教育管理观念的变迁，理解当代教育管理的背景、面临的挑战和需要研究的课题，学会运用历史与逻辑相结合的方法分析传统教育管理模式存在的问题，掌握研究型教育管理模式的内涵与实施策略，并能运用研究型的教育管理方法解决日常教育生活中的管理问题，促进教育不断改进和发展。

教学建议

第一节要突出现代教育管理思想的发展线索与提出背景，以体现现代教育管理含义的发展性和动态性，并适当运用案例分析；第二节要凸显现代教育管理的学术视野，建议采用讲授与研讨相结合的教学方法；第三节要训练学生系统思考问题的能力，建议设计一些实践作业，让学生学会运用。

在日常生活中,“现代”是一个比较宽泛的概念,泛指一切新的、时髦的事物。但在学术话语中,“现代”是一个特定的概念,特指18世纪以来人类从传统的农业社会向现代的工业社会转变的过程。从传统社会向现代社会的转变是一个整体性的过程,在文化思想上表现为启蒙运动所倡导的理性化运动,在经济生产上表现为产业革命所推动的工业化运动,在政治体制上表现为民主革命所张扬的民主化运动。

“现代”教育管理思想产生于西方,而西方的教育管理思想又来自于企业管理。现代教育管理已经走过了一百年的历史,面对丰厚的教育管理历史遗产,今天我们应当如何进行选择和利用?当今时代的政治、经济和文化大背景对教育管理提出了许多挑战,面对挑战,当代中国的教育管理学应该往何处走?面对纷繁复杂的教育管理现实,中国的教育管理实践应该选择一种什么样的模式?这些是处于新世纪征程中的教育管理学者不能不思考的理论问题。

第一节 现代教育管理的动态内涵

“现代”概念常常是与西方联系在一起的。现代教育管理学便诞生于西方,在20世纪100年中,现代教育管理学的巨大发展也得益于西方。那么,为什么现代教育管理肇始于西方而不是东方?在中国的传统文化中是否具有现代教育管理的因素?现代西方教育管理思想发展背后的核心精神是什么?要想深刻回答这一问题,必须回过头来研究现代之前的历史。

一、现代教育管理思想的两个源流

现代教育管理思想有两个重要源头:一是东方的“以德治教”思想,以中国古代的孔子(Confucius, 551—479, B.C.)为代表,一是西方的“依法治教”思想,以古希腊的苏格拉底(Socrates, 469—399, B.C.)为代表。

(一) 东方的“以德治教”源流

所谓“以德治教”,就是运用道德手段进行教育管理。在西周时期,周公鉴于殷商的灭亡,就提出了“敬德保民”的主张。孔子生活于春秋末年,这段时期是我国奴隶制从解体走向灭亡,封建制开始孕育发展的大变革时期,社会动荡,暴政肆虐。孔子深深地认识到“德乃立国之基”。在《论语·为政》开篇

中,孔子就指出:“为政以德,譬如北辰,居其所而众星共之。”认为运用道德进行管理,就像北斗受到众星的拱卫一样,会受到被管理者的拥戴。

孔子的“德治”思想包括两层内容:一是官德,一是民德。他认为,“官有德”是实行有效管理的基础。他说:“政者正也,子帅以正,孰敢不正?”“子欲善而民善矣。君子之德风,小人之德草,草上之风,必偃。”(《论语·颜渊》)“其身正,不令而行,其身不正,虽令不从。”(《论语·子路》)孟子也认为,“上好礼,则民莫敢不敬;上好义,则民莫敢不服;上好信,则民莫敢不用情。”(《孟子·离娄上》)那么如何保证管理者“有德”呢?孔子主张实行“学而优则仕”政策,即只有学习成绩优良、德才兼备的君子才能从事管理工作。

但是,孔子认为只是管理者“有德”还不够,被管理者也必须“有德”,即“民有德”,它是维护传统社会等级秩序的根基。所谓“民德”就是守秩序,守礼义,守纲常。在古代中国,管理的合理性是建立在仁义礼乐之道德基础上的,所谓“礼”,就是外在于人的政治等级制度、伦理道德规范、一切交往礼仪,其作用就是防止社会动乱不安,维护管理秩序。所谓“仁”,就是内化于人心的道德信仰,其目的还是维护既定的宗法等级制度。孔子的学生有若曾说:“其为人也孝弟,而好犯上者,鲜矣;不好犯上,而好作乱者,未之有也。”(《论语·学而》)那么,如何让民有德呢?孔子的策略是“教化”,即把被管理者的思想和行为教育转化为符合礼乐之道,形成一种社会的民风士习,即所谓“化民成俗”。教化的结果就是在社会中建构了一个管理者行为的合法化基础。所以,孔子的“德治”思想是一种政教合一的管理思想,他把管理行为道德化,又把道德行为管理化。

在“官德”与“民德”之间,中国历世管理者更强调“民德”,更强调通过道德教化对下属或被管理者进行思想和心灵的统治。换句话说,“德”作为一种管理手段,更多是管民的,而不是管官的。因为“民”只能期盼“官有德”,对无德之官在很多情况下是逆来顺受,因为官掌握着权力;相反,官却可以强制地要求“民有德”,对无德之民,既可通过道德合法化所形成的民俗给以道德的审判,也可以通过管理合法化所形成的权力给予行政的判罚。因此,在教育管理过程中所形成的等级秩序,往往使“管者”拥有更多甚至是绝对的权威,诸如“师生如父子”。即使在当代中国,教师对学生仍然拥有着神圣的权威,教师侵害学生基本人权的现象屡见报端就是一个证明。

(二) 西方的“依法治教”源流

所谓“依法治教”，就是运用法律手段进行教育管理。与孔子不同，苏格拉底生活在雅典奴隶制民主制度蒸蒸日上的时期。公元前457年，伯里克利(Pericles)的改革使得以前只有一二等公民享有的当选执政者的权利开始扩大到三四等公民。作为手工业者，苏格拉底的父亲是这一改革的受益者，雅典的民主制度给苏格拉底的父亲带来了政治上的好处，他自幼受到雅典民主制度的熏陶。所以他认为，是国家的法律把他带到了世界上，抚养了他，教育了他，让他和同胞们分享所有的好东西。他热爱雅典，热爱雅典的制度，他甚至说“（我）热爱这一城邦和它的法律甚于其他雅典人”。他自诩“不论在战场上，在法庭上，还是在任何其他地方，你都必须服从你的母邦和国家的命令，……不能伤害你的国家。”^①

苏格拉底主要不是通过话语来论述“法治”的，更多地是通过自己的亲身实践。公元前399年，年近70岁的苏格拉底被人联名控告“不信国家的神而另造新神和腐蚀毒害青年”，在审判大会上，苏格拉底为自己作了长篇辩护，即后来由柏拉图整理的对话集《申辩篇》。虽然最后辩护失败，表决结果以280对221票的微弱多数判定苏格拉底“有罪”并判处死刑，但他并未表现出丝毫的畏惧。他不仅自己遵从法律并坚持别人也要遵从法律，以证明自己对权威的尊重和对国家的忠诚。定罪以后，他的朋友安排了一个逃跑计划，但遭到苏格拉底的拒绝，他的理由是，我“整个的一生都享受了法律的利益，不能在晚年不忠于法律。”^②

那么，为什么在西方“法治”思想如此根深蒂固呢？这大概根源于西方人的“权力观念”。在西方有“天赋人权”之说，即每个人自出生之日起，上帝就赋予了他与其他任何人同等的、不受侵害的权力，因此法律应该遵循上帝的旨令，保护每一个人的天赋权力。人是社会性存在，在每一个人的全部生活中，都包含着“私人生活”和“公共生活”两个部分。与之相对应，天赋的人权中也有“私人权力”和“公共权力”之分。虽然每个人的两部分权力都是天赋不可侵犯的，但是，为了让国家、社会或组织等公共生活形成秩序，每个人都需要把属于自己的权力之中的共性部分（即公共权力）“让渡”出来，交给

① 柏拉图：《苏格拉底的最后日子——柏拉图对话集》，余英时、罗林平译，103页、100页，上海，上海三联书店，1988。

② [美]梯利：《西方哲学史》，增补修订版，伍德增补，葛力译，50页，北京，商务印书馆，1995。

国家的管理者。从这个意义上说,任何管理者并不是先天就有权力的,其权力来自于每一个具有神圣不可侵犯的“天赋权力者”的“让渡”,即所谓的“主权在民”。“被管理者”与管理者之间的关系是一种“委托—代理”关系,其委托—代理的途径就是选举。选举的过程就是决定将自己的“天赋权力”委托给谁的过程,如果被选举的人不能代表甚至违逆了自己的意志,那么选举人可以通过一定的程序弹劾或罢黜管理者,收回自己的权力。经“权力让渡”所形成的社会公共事物的管理关系,是一种契约关系,国家就是社会契约的产物。

虽然“天赋人权”、“主权在民”,但是权力一旦被“让渡”交给管理者之后,它就有可能生成自己的意志,背离“主权属民”的本性。孟德斯鸠在《论法的精神》一书中说:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界线的地方才休止。”^①基于以上认识,限制管理者手中的权力就成了西方“法治”管理思想中的重要内容。在西方人看来,在实际管理过程中,管理者与被管理者在权力上是不对称的,虽然管理者手中的权力是由被管理者让渡出来的,但一经让渡,权力就有可能被滥用,回过头来对权力让渡人造成侵害。所以,“法治”首先不是管“民”的,而是管“官”的。为了限制“官”权的不合理运用,西方又提出了“三权分立”的思想,即把国家权力分为立法、行政、司法三个部分,分别由议会、政府和法院掌管。

(三) 东西方教育管理源流之比较

东西方教育的两个源流在许多方面有着重大的差异。

表 1-1-1 东西方两个教育管理源流对照表

源流	代表人物	管理思想	管理核心	人性假设	管理特点	管理重点
东方	孔子	德治	管民	人性善	上线管理	人的思想
西方	苏格拉底	法治	管官	人性恶	底线管理	人的行为

从总体上看,东方的传统并非不重视“法治”,只不过在“法”与“德”的权衡上,认为“德”是一种更根本的管理。孔子曾说:“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格。”(《论语·为政》)同样,西方的传统亦非不重视“德治”,只不过在“德”与“法”的权衡上,认为“法”是一种更根本的管理。当然在西方也有极端的观点,认为“管理是道德

^① [法] 孟德斯鸠:《论法的精神》,上册,张雁深译,154页,北京,商务印书馆,1961。

准则之外的一个职能”^①。

但是，东西方管理又有许多重大的不同。从管理核心上看，在管官与管民的问题上，东方的“德治”思想更强调管民，强化“民德”，即对民的教化，因为只有这样，百姓才会安守秩序，不犯上作乱。而在西方的“法治”思想中，则更强调管官，即强化对权力的限制，认为只有这样，管理者才不会滥用权力，侵害民权。“德治”思想在东方多为管理者所拥护，因为它维护了统治秩序，相反，“法治”思想在西方更为被管理者所拥戴，因为它维护了被管理者的合法权益。

从人性假设上看，“德治”更相信人性善，相信人性都是向善的，认为每个人都可以通过教化达到道德的境界，从而免去作恶的行为；而“法治”更相信人性恶，相信人性都是自私的，即使不是所有人的人性都是自私的，但在公共活动中，只要有一个人具有自私的本性，也会对其他人的利益构成侵害。所以，“法”针对的就是“恶”，如果认为人性中没有恶，那么我们为什么还需要法呢？

从管理特点上看，“德治”最初在孔子时代还是一种底线道德，但后来逐渐演化成为一种上线道德。上线道德是对人的一种较高要求，它要求人人都是“圣人”，都要具有“雷锋精神”，另外，它把“道德”与“不道德”对立起来，认为没有中间状态，要么你的行为是道德的，要么就是不道德的。在这种情况下，“德”很容易变成“神的道德”，让普通人学不来、做不到。所以，“德治”在总体上是一种上线管理。相反，“法治”主要是一种底线管理，是对人的行为的最低限度的要求。你可以不具备高尚的道德，但你必须守法，否则你就会受到法律的制裁。守法被认为是一种基本的公民精神。

孔子关于底线道德的两个故事

在春秋时期，鲁国有这样一条法律规定，即为了维护鲁国人的尊严，凡是到其他诸侯国旅行的鲁人，若看到有鲁国“籍”人被卖为奴隶

^① [美] R·帕斯卡尔、A·阿索斯：《日本企业管理艺术》，陈今森译，5页，北京，中国科学技术翻译出版社，1984。