

EDUCATIONAL
MANAGEMENT



教育管理学
论纲

司晓宏 著



高等教育出版社

教育管理论纲

司晓宏 著

第1版 (1991) 第1次印刷

本书是作者多年从事教育管理工作的经验总结，也是作者对教育管理理论进行探索的结晶。全书共分八章，主要论述了教育管理的性质、任务、原则、方法、体制、改革等问题。本书可作为高等院校教育行政专业及相关专业的教材，也可供从事教育管理工作的人员参考。

本书由作者独立完成，责任编辑为李某某。

高等教育出版社

北京海淀区

中关村大街

100081

电话：010-64050688

电传：010-64014048

网址：<http://www.hep.com.cn>

高等教育出版社

北京海淀区

中关村大街

图书在版编目(CIP)数据

教育管理学历论/司晓宏著. —北京:高等教育出版社,
2009. 11

ISBN 978 - 7 - 04 - 027539 - 1

I. 教… II. 司… III. 教育管理学历 IV. G40 - 058

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 167117 号

策划编辑 魏延娜 责任编辑 王清云 版式设计 范晓红
责任校对 王超 责任印制 尤静

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010 - 58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	咨询电话	400 - 810 - 0598
邮政编码	100120	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010 - 58581000		http://www.hep.com.cn
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	http://www.landaco.com
印 刷	北京铭成印刷有限公司		http://www.landaco.com.cn
		畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	787 × 960 1/16	版 次	2009 年 11 月第 1 版
印 张	34.5	印 次	2009 年 11 月第 1 次印刷
字 数	550 000	定 价	56.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 27539 - 00

序

教育管理学作为一门独立的学科来研究,一般认为,是19世纪末或20世纪初在资本主义国家开始的。人类进入资本主义社会以后,教育有了很大的发展,学校的数量不断增多,规模不断扩大,教育的内容和方法较封建社会有了很大变化,教育事业与国家的关系日益密切,教育管理工作日益复杂,需要有一套科学的管理方法。于是,教育管理学应运而生。

20世纪30~40年代,我国有些学者出版了教育管理方面的专著。高等学校开设了这方面的课程。如1931年出版的张季信《中国教育行政大纲》(蔡元培作序),同年出版的杜佐周所著《教育行政与学校行政原理》,1932年出版的夏承枫所著《现代教育行政》,1942年出版的罗廷光所著《教育行政》,都是当时有代表性的教育管理学著作。由于教育管理学(包括学校管理学,下同)政策性、实践性很强,那时出版的为数不多的专著,今天看来,参考价值不大;但那些书是中国的专家写的,是中国的经验,中国的语言,没有“照抄照搬别国经验、别国模式”,因而是可贵的。要谈教育管理学的“沿革”,不应该忘记这些著作及其作者。

新中国成立后,我国把教育管理学看成是教育学的一个组成部分,不认为是一门独立学科。这种观点主要来自苏联,对我国影响很大,以致我国高等师范院校编写的《教育学》只有短短的一章来论述“学校管理与领导”,甚至连标题也是相同的,更谈不上把“教育管理”作为一门独立学科来研究。

苏联的教育专家来华讲学时曾说:“学校管理”没有自己研究的特定对象和范围,因而不能成为一门独立学科。这种观点实在太武断,而且漠视现实。据查,苏联在1952年就出版了沃尔科夫斯基主编的《学校管理》一书,1974年出版了齐明、康达科夫等主编的《学校管理问题》,1977年出版了别列兹良克所著《苏联学校管理》和帕纳钦所著《苏联的教育管理》。至于其他发达国家,例如日本学者安藤尧雄1964年出版了《学校管理》一书。可惜以上信息,我们是在改革开放以后才了解到的。^①

^① 萧宗六. 中小学管理研究二十年[J]. 中小学管理,1999,(3,4);教育管理研究[M]. 武汉:华中师范大学出版社,2000.

由于多年来我国受苏联学者思想观点的影响,加之不了解这门学科的现状和发展趋势,以致在一个相当长的时间里,中断了教育管理学的研究,取消了这门课程,没有公开出版这方面的专著,看不到这方面的学术论文;绝大多数教育行政干部和校长,对教育管理学是陌生的;我国教育管理水平不高,教育事业几经折腾,不按教育规律办学,这不能不说是一个很重要的原因。

党的十一届三中全会以后,我国的教育理论工作者开始进行教育管理学的重建工作。特别是全国学校管理研究会自1983年10月成立以来,每年都举行卓有成效的学术研究活动,教育管理学在我国有了较大的发展。而学校管理学发展更快,高等学校开设了这门课,各省建立了这方面的学术组织,许多教育报刊开辟了“学校管理”专栏,还出现了几种专门的教育管理刊物。

相对而言,教育管理学中的学校管理学发展更快。但是这门学科应包括哪些内容,特别是它的理论体系,则仍处在探索之中。从已出版的专著看,这门学科大致可分为三种类型:一是偏重总结实践经验的。主要谈实际工作的管理,如教师工作、教学工作、思想政治教育工作、体育卫生工作、总务工作等。二是偏重理论的。主要谈学校管理体制、学校管理过程、学校管理原则、学校管理方法、学校管理人员等。三是先谈学校管理的一般理论,再谈学校各项工作的原理。第一种类型是这门学科刚恢复时出现的,理论性不强,但对实际工作者有一定的指导意义;第二种类型吸收了国外企业管理的理论,有一定的理论深度,但联系学校实际较差;此后出版的学校管理专著,大都属于第三种类型,即先谈学校管理理论,再谈学校管理者与被管理者,然后论述学校各项工作的管理。

最近,我高兴地看到陕西师范大学司晓宏教授的新著——《教育管理学论纲》有了新的发展,是一种创新,不落俗套。

改革开放30年来,我国教育管理学的研究,有了长足的进步。但无论在理论上还是在实践中都还存在不少问题。例如这门学科的理论体系,就是困扰学者们的一个问题。本书有针对性地提出应由基础理论研究、体制和政策法规研究、管理主体和管理对象研究、实务研究四大板块组成;在研究方法上,认为应强化“行动研究”、“质的研究”、“叙事研究”等新兴的科学研究方法。这些内容,都是从实际出发,有的放矢,是当前一般教育管理著作中鲜有的。

再如实践中存在的疑难问题和突出矛盾,如教育管理的权力结构问题、办学体制中混合所有制学校问题、民办教育管理规范化问题、教育乱收费问题、学校管理民主化问题、中小学校长负责制问题、依法治教问题等,面对这些问题,实际工作者希望能得到解答,作者没有回避,提出了自己的基本看法和解决对策。

另外,学校管理,应包括大、中、小学校各级各类学校管理。在已经出版的学校管理诸多专著中,几乎都是谈中小学管理,未涉及大学管理;中国的各级学校,都有中国共产党组织,党务怎么管理,没有一本学校管理专著谈到此问题。本书填补了这些方面的空白。司晓宏教授是陕西师范大学党委副书记,曾作为中央国家机关第五批援疆干部在喀什师范学院任副院长,有管理大学和党务的经历和经验,因而他有这方面的发言权。

中国的教育管理者要提高自己的管理水平,除注重管理艺术外,还应置身于国际大背景下,开阔视野,了解国外的教育管理概况。本书第六章第三节专门谈了学校管理艺术,包括决策艺术、行政艺术、用人艺术、协调艺术、调配时间艺术等。第十章扼要地介绍了美国、英国、德国、法国、日本、俄罗斯、印度等七国的教育管理概况,重点地、简要地介绍了七国的教育方针与政策、教育制度、教育管理体制等内容。

总之,本书内容丰富而全面,是我国教育管理著作中第四种类型的代表作,是一部力作。

改革开放30年来,我一直从事学校管理的研究和教学工作。1981年我与部分学者在福州发起成立全国教育管理研究会筹备组,1983年10月在西安成立全国学校管理研究会(1987年改名为全国教育管理研究会,不久成立全国教育管理学科专业委员会,现更名为中国教育学会教育管理分会),司晓宏和我都是专业委员会的领导成员。司晓宏对我的经历比较了解,他希望我能为本书写篇序言,我欣然答应。但我说明,我已跨入耄耋之年,2006年轻度中风以后,健康状况大不如前。人老了,说话、写文章往往重复啰嗦,浪费了读者宝贵的时间,很抱歉!但我的思维是清晰的:写序言一定要实事求是,说实话。不是灶王爷上天,只说好话。我对本书的评价,自认为是客观公正的,故愿向读者推荐。

萧宗六

2008年国庆节于武昌桂子山

华中师范大学

目 录

第一章 学科导论	1
第一节 教育管理学的研究对象和学科体系	1
一、教育管理学的研究对象	1
二、教育管理学的学科体系和结构	2
第二节 教育管理学的学科属性与特点	4
一、教育管理学的学科属性	4
二、教育管理学的学科特点	7
第三节 教育管理学的产生与发展	12
一、教育管理学的产生与建立	12
二、教育管理学发展趋势展望	16
第四节 教育管理学的研究方法	19
一、调查法	20
二、经验总结法	20
三、个案法	21
四、实验法	21
五、质的研究法	23
六、行动研究法	25
七、叙事研究法	27
第五节 教育管理学的价值与意义	29
一、从教育所处的战略地位看教育管理学的价值	29
二、从教育管理活动的复杂性看教育管理学的价值	30
三、从教育管理干部队伍的现状看教育管理学的价值	32

第二章 教育管理哲学与基础理论	35
第一节 教育管理概述	35
一、教育管理学的核心概念体系	35
二、教育管理活动的要素、手段、职能和基本要求	45
三、教育的价值与功能	47
第二节 教育管理的哲学基础	52
一、马克思主义与教育管理	52
二、人本主义与教育管理	56
三、后现代主义与教育管理	62
四、系统科学与教育管理	67
五、教育学与相邻学科	77
第三节 教育管理理论的发展及主要流派	80
一、古代的管理思想与智慧	80
二、古典管理理论	83
三、行为科学理论	88
四、现代管理理论丛林	92
五、教育学在当代的新进展	94
第三章 教育管理体制	99
第一节 教育管理体制概述	99
一、教育管理体制的内涵	99
二、制约教育管理体制的因素	101
第二节 教育行政管理体制	104
一、国家教育管理权力结构	104
二、教育行政体制的类型	106
三、我国教育行政机构设置	114
四、我国教育行政管理体制改革	121
第三节 办学体制	123
一、办学体制的类型	123

二、我国当前办学体制改革分析	130
第四节 学校内部管理体制	140
一、学校领导体制	140
二、学校管理组织机构	159
三、学校管理规章制度	173
第四章 教育管理的规律、特点和原则	179
第一节 教育管理规律	179
一、关于教育管理规律研究的现状	179
二、对教育管理规律的初步认识	183
第二节 教育管理特点	188
一、教育思想和办学理念统率教育管理活动的全过程	188
二、教育管理活动的整个过程具有教育性	189
三、教育管理过程是受多种因素影响的开放系统	190
四、教育管理活动周期长	191
五、教育管理活动的成效集中反映在教育质量的提高上	192
第三节 教育管理原则	193
一、依法治教的原则	193
二、动力激发的原则	197
三、系统有序的原则	202
四、反馈调节的原则	203
五、能级分明的原则	207
六、弹性灵活的原则	209
第五章 教育法规与政策	214
第一节 教育法律概述	214
一、教育法律的内涵与特征	214
二、教育法律规范的构成与分类	217
三、教育法律的渊源与效力	218
四、教育法律的制定	222

五、教育法律的实施	224
六、依法治教的意义	227
第二节 教育法律的演进及现状	229
一、国外教育立法的考察	229
二、我国教育法的历史发展	236
三、我国教育法制建设的成就与不足	241
第三节 我国教育法制建设的难点和热点问题	246
一、关于公立学校法律地位的探讨	247
二、关于学校办学自主权的探讨	252
三、关于民办学校法律地位及相关权利的探讨	254
四、关于教师的权利及其法律救济的探讨	258
五、关于学生的权利及其法律救济的探讨	264
第六章 学校管理过程和方法	271
第一节 学校管理过程概述	271
一、关于学校管理过程的理论研究	271
二、对学校管理过程理论的评价	273
第二节 学校管理过程的基本环节	274
一、计划	274
二、实行	279
三、检查	283
四、总结	285
第三节 学校管理的常规方法	289
一、行政的方法	290
二、法律的方法	294
三、思想教育的方法	298
四、经济的方法	300
五、目标管理的方法	303
六、学校管理方法的综合运用	306

第七章 学校实务管理(上)	309
第一节 教学管理	309
一、教学管理概述	309
二、教学管理原则	312
三、教务常规管理	320
四、教学质量的管理	323
五、学校领导者管理教学的主要途径和方法	328
第二节 德育管理	332
一、德育管理概述	333
二、德育管理的原则	335
三、德育管理的组织	336
四、德育管理的实施	338
第三节 科研管理	342
一、科研管理的意义	342
二、科研管理的原则	345
三、科研管理的方法	346
四、科研管理的组织与实施	347
第八章 学校实务管理(下)	351
第四节 人事、师资管理	351
一、学校人事管理的内涵和任务	351
二、教师管理的内容和要求	354
三、学校人事制度改革探讨	362
第五节 财务、总务管理	367
一、教育经费管理	367
二、学校财务管理	386
三、学校总务管理	392
第六节 党建、党务管理	405
一、学校党建、党务管理的内涵和意义	406

二、学校党建、党务管理的内容与任务	407
三、学校党建、党务管理的原则	420
第九章 学校领导者研究	426
第一节 有关领导的理论	426
一、领导特质理论	427
二、领导行为理论	428
三、领导模式和类型理论	432
第二节 学校领导者素质	435
一、关于学校领导者素质研究的相关理论	436
二、我国中小学校长应具备的基本素质	440
三、我国大学领导者应具备的基本素质	446
第三节 学校领导者的领导艺术	449
一、决策艺术	450
二、用人艺术	459
三、行权艺术	468
四、协调艺术	473
五、调配时间的艺术	480
第十章 国际教育管理的比较研究	484
第一节 美国的教育管理	484
一、教育方针与学校制度	484
二、教育管理的体制和特征	487
第二节 英国的教育管理	492
一、教育方针与学校制度	492
二、教育管理的体制和特征	496
第三节 德国的教育管理	499
一、教育方针与学校制度	499
二、教育管理的体制和特征	501
第四节 法国的教育管理	503

一、教育方针与学校制度	504
二、教育管理的体制和特征	507
第五节 日本的教育管理	510
一、教育方针与学校制度	510
二、教育管理的体制和特征	512
第六节 俄罗斯的教育管理	516
一、教育方针与学校制度	517
二、教育管理的体制和特征	519
第七节 印度的教育管理	521
一、教育方针和学校制度	522
二、教育管理的体制和特征	525
后记	530

第一章

学科导论

教育管理学作为一门独立学科,已经有上百年的历史了。百余年来,经过无数先贤的开拓和建树,其学科理论体系虽日臻成熟,但与其他较早诞生的人文社会科学比较起来,教育管理学依然只能算作是一门新生的年轻学科,其学科自身建设中的许多内容还有待于进一步的深化、丰富和完善,学科的理论体系和独特个性也待于进一步的建设和拓展。在本章中,我们将重点对教育管理学的研究对象与体系、学科属性与特点、发展进程、研究方法、价值和意义等,加以分析和探讨。

第一节 教育管理学的研究对象和学科体系

学习、研究任何一门学科,必须要首先了解这门学科的研究对象和基本体系,只有这样,才能对这门学科形成整体性的认识和印象,把握这门学科的基本轮廓与架构。

一、教育管理学的研究对象

科学是人们在认识客观世界过程中所形成的系统化、理性化了的思维体系,这种思维体系依据其所认识和反映的客观对象的领域不同而被划分成不同的学科。正如毛泽东同志所言:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”^①由此可见,特定的研究对象既是构成一门学科的先决条件,同时也是确定和划分学科的分水岭。

就其学科概念而言,教育管理学是研究教育管理活动现象,揭示其内在规律的一门综合性边缘学科。这一学科概念的内涵和外延,界定了教育管理学的研究对象是各级各类教育机构或教育组织中的管理活动、管理过程和管理规律。人类社

^① 毛泽东. 矛盾论[M]. 北京:人民出版社,1952:12.

会教育机构或教育组织的形式虽然多样,但归纳起来主要的有两类:一是从中央到地方的各级教育行政机构;二是各级各类学校。由此可见,教育管理学实际上是以各级教育行政机构和各类学校中的管理活动及其规律作为自己特定研究对象的。当然,教育管理活动的表现形式和活动载体虽然主要存在于教育行政部门和学校之中,但其受制约的因素却相当广泛复杂,与特定社会条件下的政治、经济、文化、人口等众多因素密切相关。因此,研究教育管理活动、探索教育管理规律、解决教育管理实践过程中的具体问题和矛盾,又绝不能把视野只围囿于学校或教育行政部门的局部空间和范围,而应该从更广阔的背景去研究、去思考。

二、教育管理学的学科体系和结构

1997年我国颁布的本专科生和研究生专业目录中均明确规定教育管理学是一门独立的二级学科,不过其名称被确定为“教育经济与管理”。作为一门二级学科,教育管理包含着许多研究方向(三级学科),如教育行政学、学校管理学、教育督导学、教育法学、教育财政学、教育评价学等。其中,教育行政学和学校管理学是教育管理学的两个基干分支。教育行政学以教育行政部门的管理活动为研究对象,主要研究的是中央政府和各级地方政府对教育及学校实施宏观管理的大政方针及其职责、权限、方法、规律等。学校管理学以各级各类学校内部的管理活动为研究对象,主要研究的是学校内部的管理体制、管理过程、管理方法、管理规律以及教学管理、德育管理、体育卫生管理、人事管理、财务管理、总务管理、党务管理等实体工作内容。由于学校是一个多层次、多类型、多规格的复杂社会组织系统,因此,关于学校管理学的研究也就分化出了若干分支,如高等学校管理学、普通学校管理学、中等专业技术学校管理学、成人学校管理学等。不过,就整体的研究状况和水平而言,学术界认为,目前普通中小学管理和高等学校管理在学科体系上比较成熟,其他门类的学校管理研究目前尚不足以“学”冠之,其学科理论体系有待于进一步的建构、发展和完善。需要说明的是,由于普通中小学是整个学校教育系统中的主体和基干,因此,目前人们通常所言的学校管理学实际是以普通中小学为主要研究对象的,正因为如此,学术界也就约定俗成地把学校管理学狭义地理解为普通学校管理学。

在改革开放之初,学校管理学和教育行政学在我国是作为两个相对独立的“姊妹”学科在研究上齐头并进的。然而,自20世纪90年代末我国进行了学科

专业目录的调整和压缩之后,这两门学科在发展上出现了相互渗透、相互融合的一体化趋势,这种趋势在近几年来尤为明显。

纵观当代教育学的发展状况,可以观察出其在学科整体结构上主要由以下四大板块组成:

第一个板块是教育管理基础理论研究。这部分内容主要探索教育管理活动与社会政治、经济、文化的关系,教育管理的哲学基础及理论依据,教育管理学与相邻学科的关系,教育管理实践和教育管理理论发展的轨迹、现状与趋势,教育管理活动的基本过程和规律,教育管理的基本原则和主要方法,教育管理学自身的研究对象、任务、方法及学科建设等。

第二个板块是教育管理体制和教育政策法规研究。这部分内容主要研究教育管理体制的基本属性、现状和制约因素,包括教育行政体制、办学体制、投资体制以及各级各类学校内部的管理体制等。教育行政体制研究主要涉及从中央到地方建立哪些教育行政管理机构,每一级机构所行使的职、责、权是什么。办学体制研究主要涉及学校与政府及社会的相互隶属关系,即学校由谁来主办,由谁来投资,由谁来管理等问题。教育投资体制研究主要涉及各级各类学校办学经费来源的主、辅渠道是什么,教育经费在财政支出和 GDP 中应占有什么样的比例,以及对教育投资的效益分析。学校内部管理体制改革研究,主要涉及不同类型的学校应建立什么样的领导体制和组织机构,设置学校领导体制和组织机构应遵循的依据和原则是什么,其各自所行使的职、责、权是什么等。教育政策法规研究主要探讨一个国家应制定哪些基本的教育法律和教育政策,制定教育政策法规的依据、原则和程序是什么,如何监督和确保教育政策法规的有效实施,同时还研究各级各类学校内部应设立什么样的管理规章制度等。

第三个板块是教育管理人员和教育管理对象研究。教育管理人员研究主要涉及教育行政领导和学校领导应具备什么样的观念和素质,其领导的方式、方法和艺术是什么;教育管理对象研究主要涉及如何管理教师、提高教师的行为效能,如何管理学生、促进学生全面发展等。

第四个板块是教育实务管理研究。这部分内容主要探索对学校各项实际工作和具体事物的管理规律、原则和方法,主要包括教学管理、科研管理、德育管理、体育卫生管理、人事管理、师资管理、财务管理、总务后勤管理、党建党务管理等。

透析以上教育管理学的理论体系和基本架构,可以看出,教育管理学目前在

整体上已经发展成为一门研究对象明确、研究内容丰富、学科体系比较完备的独立学科。

第二节 教育管理学的学科属性与特点

学习、研究一门学科,不仅要搞清楚其研究对象,还需要搞清楚其学科属性。所谓学科属性是指一门学科在人类整个科学体系中的门类归属和地位。探讨教育管理学的学科属性,就是要搞清楚它在整个人类科学体系中处于什么位置,隶属于哪一类性质的科学。搞清楚这一点,对于我们从根本上认识教育管理学的性质,把握其学科特点和研究方法极为有益。

一、教育管理学的学科属性

认识教育管理学的学科属性,首先就涉及科学体系的分类问题。而科学分类是一个极为复杂的哲学命题,迄今为止,人们关于科学分类的标准仍难统一。培根曾提出以人类的理性能力作为分类标准。他认为,人类具有三种基本的理性能力:记忆、想象和判断,于是也就相应地具有三类学科:记忆学科(包括历史学、语言学),想象学科(包括文学、艺术)和理智学科(包括哲学和自然科学)。圣西门则对这种主观的分类标准予以了严厉的批评和否定,提出应以学科的研究对象为依据来进行分类。为此,他把科学研究的对象分为天文现象、物理现象、化学现象和生命现象,于是相应地便具有以下几类学科:天文学、物理学、化学、生物学。黑格尔认为,圣西门的客观分类标准陷入了机械主义的泥潭,主张以辩证发展的思想来看待分类,并把学科之间的转化看成是绝对精神自我发展的结果。他认为绝对精神既是自然发展的原因,又是自然发展的结果,而自然发展分为三个阶段:“机械性”阶段、“物理性”阶段和“有机性”阶段。黑格尔认为,相应于自然发展的这三个阶段就存在着三类学科:数学、力学;物理学、化学;地质学、植物学、动物学。恩格斯站在历史总结的地平线上,对圣西门和黑格尔的思想进行了分析与批判,提出了科学分类的客观性和发展性原则,主张按物质的运动形态来进行分类。恩格斯把物质的运动形态分为五种基本类型:机械运动、物理运动、化学运动、生物运动和社会运动,对应于这五类运动形态就存在着五类学科:力学、物理学、化学、生物学和社会科学。除以上几种分类标准外,在学