

教 · 育 · 新 · 导 · 向

教育管理学

于海 编著

远方出版社

教育新导向

教育管理学的

于海 编著

远方出版社

责任编辑:李燕

封面设计:车艳

教育新导向
教育管理學

编 著 者	于海
出 版	远方出版社
社 址	呼和浩特市乌兰察布东路 666 号
邮 编	010010
发 行	新华书店
印 刷	北京市朝教印刷厂
版 次	2005 年 9 月第 1 版
印 次	2005 年 9 月第 1 次印刷
开 本	850×1168 1/32
印 张	500
字 数	5000 千
印 数	5000
标准书号	ISBN 7-80723-074-6/G·46
总 定 价	1250.00 元(共 50 册)

远方版图书,版权所有,侵权必究。

远方版图书,印装错误请与印刷厂退换。

前 言

面对 21 世纪科学技术的发展和经济的全球化,如何培养具有良好素质和竞争力的新一代,是事关国家前途和民族命运的大事,也是基础教育义不容辞的责任。其中,课程改革是基础教育的核心,也是实施素质教育的核心。

基础教育课程改革是顺应时代要求,振兴我国教育事业,实现社会主义现代化目标和中华民族伟大复兴的客观要求。

根据基础教育课程改革的指导思想,新课程的培养目标要全面贯彻党的教育方针,全面推进素质教育,体现时代的要求。要使学生具有爱国主义、集体主义精神,热爱社会主义,继承和发扬中华民族的优良传统和革命传统;具有社会主义民主法制意识,遵守国家法律和社会公德;逐步形成正确的世界观、人生观、价值观;具有社会责任感,努力为人民服务;具有初步的创新精神、实践能力、科学和人文素养以及环保意识;具有适应终身学习的基础知识、基本技能和方法;具有健壮的体魄和良好的心理素质,养成健康的审美情趣和生活方式,成为有理想、有道德、有文化、有纪律的一代新人。

《教育新导向》从中国基础教育改革的实际出发,运用现代教育科学的相关知识,考察了当前中国基础教育面临的困难,分析了中国基础教育改革体制和教育战略的得失,探索并

发现了解决教育理论与实践中的误区的途径。因此,每一个勤于思考基础教育问题的读者都将从这套丛书中受到有益的启发。

本丛书融理论阐述与案例分析于一体,内容丰富、观点新颖、结构严谨,富有鲜明的时代性和实用性。

限于时间紧,编者知识有限,本套丛书在编写过程中难免会有不足之处,还望广大读者及教育工作者斧正,以便我们更好的修订。

编 者

目 录

第 1 章 管理、教育管理和教育管理学的

- 第一节 管理的意义和特性…………… (1)
- 第二节 教育管理活动的概述…………… (7)
- 第三节 教育管理学科分析 …………… (15)

第 2 章 教育管理实践和思想的历史转迹

- 第一节 我国历史上的教育管理实践和思想 …………… (21)
- 第二节 西方国家历史上的教育管理实践和思想 …………… (34)
- 第三节 现代管理理论和教育管理发展 …………… (48)

第 3 章 教育管理体制

- 第一节 教育管理体制概述 …………… (61)
- 第二节 从宏观层面看教育管理体制 …………… (67)
- 第三节 从学校层面看教育管理体制 …………… (77)

第4章 教育组织机构

第一节	组织及组织理论概述	(85)
第二节	教育行政组织机构及其建设	(93)
第三节	学校组织机构及其建设	(101)

第5章 教育政策和教育管理

第一节	教育政策概述	(109)
第二节	教育政策制定的理论模式	(114)
第三节	建国以来的教育管理政策	(120)
第四节	教育政策与教育管理	(123)

第6章 教育法律与教育管理

第一节	教育与法律	(134)
第二节	教育法与教育行政	(140)
第三节	教育法与学校管理	(147)

第7章 教育领导者及其管理

第一节	领导者与教育领导者	(159)
第二节	领导理论与教育领导者	(165)
第三节	教育领导者的决策和沟通行为	(172)
第四节	教育领导者的管理	(179)

第8章 教师管理

第一节	教师管理概述	(189)
第二节	教师的任用与评价	(195)
第三节	教师的培训	(204)
第四节	教师的激励	(211)

第9章 学生管理

第一节	学生管理概述	(219)
第二节	学生常规管理	(230)
第三节	学生组织管理	(241)

第1章

管理、教育管理和教育管理学

第一节 管理的意义和特性

一、管理是人类社会最普遍的现象

毫无疑问,管理是人类社会最古老、最普遍的现象之一,自从有了人类社会,就有了人类的管理活动。在我国古代,很早就有关于管理实例的记载。例如,战国时代成书的我国古代典籍《周礼》中,专门有关于行政管理制度和责任制度的具体叙述。在《孟子》和《孙子兵法》中,也含有计划、组织、指挥、用人等方面的精辟的管理思想。尤其是孙武的《孙子兵法》,更被国际学术界公认为古代东方的管理学杰作。书中所谈到的有关谋略,直到今天仍有参考价值。此外,在《论语》、《韩非子》、《史记》、

《资治通鉴》等古典名著中,也都可以找到与管理有关的论述或思想。我国的官僚机构,也早在公元前一千年就发展成为层次分明、等级森严的管理体制。另据国外有些学者研究,我国古人早在公元元年就已通晓劳动分工和组织部门化的原理,如从一段刻在古代瓷碗上的文字可知,当时生产瓷碗的工场已有会计、安全与生产三个职能部门之分。在古巴比伦、古印度、古埃及、古希腊、罗马,也都到处可见人类管理活动的踪迹。古埃及的金字塔就是前人给我们留下的最好的管理现象的见证。很难想像,没有出色的管理制度和管理方式,人类能在当时如此简陋的技术水平和低下的生存环境中创造出足以使整个人类文明引以为自豪的建筑奇迹。甚至对西方文明产生最深远影响的宗教经典《圣经》中,也有大量的管理活动的记载。管理现象是如此古老和普遍,以致有研究者断言,人类的文明、管理和社会阶层制度三者在历史上是同时产生的。

既然管理是人类社会最基本的现象之一,那么什么是管理?对此人们有着种种不同的解释:管理是“这样的一种活动,即它发挥某些职能,以便有效地获取、分配和利用人的努力和物质资源,来实现某个目标”;管理是“为在集体中工作的人员谋划和保持一个能使他们完成预定目标和任务的工作环境”;管理是“以最少的时间、金钱、原材料或最少的劳累为代价”来达到目标。本书对管理的解释是:在组织中,有关人员对各种资源进行适当领导、组织和安排,以完成预定的目标和任务。不管怎样解

释管理我们都可以看到,谈到管理总是要联系到这样一些要素:

①组织。管理只有在集体或组织中进行,单枪匹马无所谓管理;
②目标。管理的目的不是别的,就是为了实现某个目标,盲目的行动也无所谓管理;
③资源。包括人力资源、财力、物力资源,没有资源管理就无法进行下去,管理就是以这些资源为中介进行的;
④效率。管理所追求的就是出效率,付出最少,得到最多,这样才能体现管理的功用。上述四个要素缺一不可,其中组织是管理活动的场所,目标是管理活动的方向,资源是管理活动的依靠,效率是管理活动所要追求的结果。四者有机结合,就构成了管理活动。

二、管理和行政

在认识管理含义的时候,常常会提到另一个概念——行政,很多情况下人们甚至把这两个词连在一起称为“行政管理”,由此就引出了一个问题,如何理解管理和行政这两个概念?

管理和行政是不是相同,这要看从什么角度看待行政。通常可以从两个角度解释行政。首先是从狭义角度看待行政。这一观点最典型的解释是:“行政乃是为完成或为实行一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动。”“行政是国家的组织活动。”在这里,行政的概念跟国家和政府的职能密切联系在一起。行政限定在国家或政府的职责范围内,代表国家行使权力,执行国家的意志,从事国家的管理活动。简言之,行政就是履行公务,施行政事。根据这一解释,行政的概念就和管理的概念有

所不同,因为管理活动并非都由国家或政府组织。有学者据此概括出行政的几点特性:①行政必属于国家;②行政的权限由法律所规定;③行政行为必须依据法规;④行政必须是处理公务;⑤行政必须以维护和推进公共利益为目的。

另一种观点则从广义的角度看待行政。持这种观点的人主张、从目前行政管理工作的实际状况来看,行政显然不应只局限于国家或政府部门,也不宜仅仅把行使国家权力、从事国家管理活动称为行政。在实际生活中,人们往往把各种组织中的内部管理活动都称为行政。如《现代汉语词典》中对行政的解释之一是:“机关、企业、团体等内部的管理工作。”很多非政府企业和公司设有“行政科”,其人员也被称为行政人员,但它们并不一定在代表国家行使权力。所以,行政和管理之间并没有本质上的区别。“严格地说,行政与管理在一定意义上是同等概念。管理这个词广泛应用于工商企业中,指企业的组织、领导活动等。后来,随着工商企业的管理经验在国家行政领域的推广,管理这个词也被列入国家行政领域。近年来,我国很多人将行政与管理这两个词结合起来使用。在这种情况下,过分强调行政与管理在层次高低、自由裁量权有无方面的区别,已无重要意义。”在日常生活中也是如此,一般人并不过于推敲管理与行政的差别。很多情况下,这两个词是交替使用的,不少人干脆将两词合起来称“行政管理”,可见它们之间的差别并非像有些人所认为的那样泾渭分明。本书也倾向于从广义角度看待行政,即

在提到“行政”含义的时候,既有可能指政府部门的管理活动,也可能指一般的管理活动。

三、管理活动的意义

在日常生活和工作中,为什么要进行管理?

首先,管理是一个组织能够正常运转,并最终完成组织任务的根本条件,缺乏管理的组织不过是一盘散沙。其次,有效的管理是提高工作效率的最主要手段。再次,通过有效管理能够提高众人的士气,这对维护组织生存至关重要。第四,制定有效的管理措施能使组织成员职责分明,减少扯皮和推诿。除了这些最基本的意义外,还有研究者提出,通过有效管理,可以使组织机构内信息更为畅通,可以较合理地分配社会资源,可以缓解组织中的矛盾冲突,可以保持社会和组织的稳定等等。总之,在现代社会中,管理的重要性是显而易见的。

四、管理活动的特性

人类社会的管理活动呈现出一些鲜明的特征:

第一,这种活动虽然有助于人的主观能动性和创造性的发挥,但在大多数情况下,它更受制于社会生产力的发展水平,社会的生产关系状况,社会的政治制度,社会的文化历史传统等等。有些研究者把管理的这一特点称为管理双重性的体现。即自然属性和社会属性。一方面,生产力的发展要求在生产过程

中做到管理井然有序,以获得最大的活动效益,这是管理的自然属性;另一方面,管理是在一定的生产关系状态中进行,必然受到反映生产资料占有状况的生产关系和反映人际权益利害得失的社会关系所制约和影响,这是管理的社会属性。任何管理活动,都必然是这双重属性的统一。“没有不含自然属性的管理,也没有不含社会属性的管理。”这是正确认识人类社会管理性质的要点,也是正确把握管理进程并使之达到管理目的的重要依据。

第二,管理活动所指向的对象往往不是单一的,而是多方位的。

第三,管理活动就整体而言是一种过程,不是一种短暂的、即时性的动作。

第四,管理活动的技术手段和方式,体现鲜明的时代特征。体现在:19世纪以前,由于生产力的限制,人类在生产、生活过程中的管理总体上是属于一种家族式的专制管理,其特征是管理所凭借的主要是个人的经验和判断;19世纪末到20世纪初,随着近代大工业的发展和生产力水平的不断提高,管理逐步向科学化、标准化发展,科学管理逐渐取代了专制管理;20世纪后期到21世纪,伴随着信息时代的到来,管理开始呈现出民主管理的特征,人们在管理过程中越来越重视人的作用,关注人的素质和人际关系,民主参与决策渐渐成为普遍的行之有效的管理手段。就此我们可以这样断言,人类社会没有绝对的、一成不变的管理方式,时代在变,管理的方式也在发生变化。

以上所分析的仅仅是管理活动的部分特性,事实上管理还有很多其他特性,如管理具有层次性,现代管理是一种法制化的管理等。认识管理的这些特性,有助于我们更全面深刻地领会管理这一概念所包含的全部意义。

第二节 教育管理活动的概述

一、教育管理活动的意义

教育管理本身不是目的,而只是一种手段,其目的归根结底是保障全体公民的受教育权利,并为实现国家的教育理念,促进社会教育事业的发展创造条件。在现代社会条件下,为什么要对教育事业实施有效管理呢?

原因之一是,现代教育已构成一个规模庞大的事业。现代教育是在近代公共教育制度上发展起来的,从学前教育到中小学义务教育,从普通高等教育到在终身教育思想基础上发展起来的各类成人教育,现代教育已成为一个人数众多、规模庞大的体系。在我国,与教育活动直接有关并被专家们称为“教育人口”的有2亿之多。教育经费在很多国家已成为国家的第一大行政开支,超过于国防开支。面对如此庞大而又耗费资源的事业,

对其听之任之,不去进行有效的领导和管理,显然是不可想像的。

原因之二是,为了协调教育的发展。教育的发展要依赖于许多条件,诸如政治条件、经济条件、文化条件、地理条件等。国家愈大,各地的差异性就愈大,教育实施的主客观基础也就愈不一致,这就需要通过有效的教育管理活动来协调教育的发展。即使在同一地区,学校之间也同样存在差距,因此也还是需要解决协调问题。在教育管理过程中,最常用的协调手段包括经费补助、人员调配、师资培训、技术帮助等。

原因之三是,为了合理规划和利用教育资源。一个国家再怎么富有,教育资源总是有限的。虽然教育不像工厂生产那样能立即产生经济价值,但人总是追求花最少的钱办最多的事的。通过有效的管理,对教育资源进行合理的规划和利用,就能达到事半功倍的效果。

原因之四是,为了服务于教育。教育管理不单单是为了领导教育,更重要的是为了服务于教育。就像有些研究者所指出的那样,“学校行政不是为存在而存在,它不过是一种手段,而不是目的……因此,学校行政只是为学生而存在,它的功效,必须通过它对教学作出多少贡献来衡量;它永远必须是教学的仆人。”“教育行政是服务于教与学的,是支援教与学的,是导引教与学的。没有教师的教学与学生的学习,教育行政就没有存在的必要。”所以,教育管理者既是教育的领导者,又是教育的服务者。

除了以上意义外,教育管理在教育决策、教育行政监督、教育评价、促进教育改革等方面也都起着重要的作用。

二、教育管理活动与其他管理活动的比较

人们在教育领域所从事的管理活动,就构成了教育管理活动。教育管理活动与其他管理活动相比,既有相通的地方,也有相异的地方。相通的地方在于,像其他管理活动一样,教育管理活动要受到社会历史条件的制约;教育管理的对象,同样是人、财、物、事、时间、空间等成分;教育管理也表现为一个过程,并有其专门的管理职能;其管理方式也随时代的变化而变化等等。正因为有这些相通的地方,所以管理的一般理论对教育管理也具有重要的指导意义。然而另一方面,教育事业毕竟不同于其他事业,有其自身的特点和规律,这些特点和规律也必然会在教育管理工作反映出来。

教育管理活动确有其特殊的一面,表现在以下方面:

第一,教育领域中很多东西人们难以定论或把握,如教育目的、教学技能、学习态度、学术氛围等。由于对这些东西缺少定论,致使教育管理工作有时感到很难将它们转化为具体可行的操作方案。这一点和工厂企业有明显不同。工厂企业的目标一般都是确定的、明确的,将这些目标转化为具体的操作方案也是做得到的。

第二,教育完全是一种培养人的事业,而人的发展要受多种因素制约,这就导致教育管理的很多方面难以量化,并直接影响