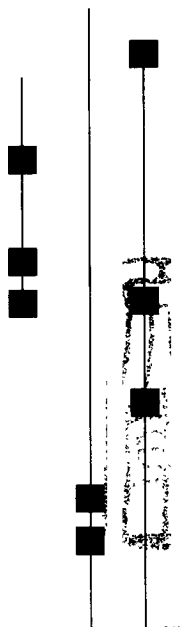


 北京师范大学出版社
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

ZHONGXIAOXUE
JIAOSHI GUANLI
DE ZHIDU FENXI

曾晓东 著

中小学教师管理的制度分析



北京师范大学出版社
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

ZHONGXIAOXUE
JIAOSHI GUANLI
DE ZHIDU FENXI

曾晓东 著

中小学教师管理的制度分析

图书在版编目(CIP)数据

中小学教师管理的制度分析 / 曾晓东著. — 北京:

北京师范大学出版社, 2005.5

ISBN 7-303-07509-7

I. 中… II. 曾… III. 中小学—教师—学校管理—教育制度—分析 IV. G635.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 049735 号

中小学教师管理的制度分析

作 者: 曾晓东

责任编辑: 倪 花

美术编辑: 高 霞

出版发行: 北京师范大学出版社

地 址: 北京市新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

网 址: www.bnup.com.cn

出 版 人: 赖德胜

经 销: 全国新华书店经销

印 刷: 北京东方圣雅印刷有限公司

开 本: 148mm × 210mm 1/32

印 张: 7 字 数: 193 千字

印 数: 1 ~ 1 000 册

2005 年 5 月第 1 版

2005 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-303-07509-7/G·5754

序

近些年来,尽管教育改革措施取得了不少进展,但广大群众包括我们教育界自身,对教育质量仍不满意。为什么会这样?原因当然是多方面的,但不容置疑的是,教育管理,特别是教师管理滞后是重要因素之一。

公正地说,专家学者对教育管理还是做了一些研究,也取得了一些成绩,然而,对教育管理中最活跃、最核心的要素,即教师的管理却很是漠视,为数不多的研究,不仅零散,只涉及个别问题,缺乏整体感,而且,更少有理论深度。因此,从某种意义上说,教师管理研究基本上还是一片有待开垦的处女地。

是什么影响或阻碍了人们对教师管理的探究?教师管理的基本理论和假设前提是什么?教师管理的基本内容和组织架构又是什么?教师管理的手段、方法如何设计?所有这一切,都是我们亟待探讨的教师管理中不能回避的关键问题。

在博士论文基础上修改而成的曾晓东同志的这本专著,以很大的勇气尝试回答上述问题,并取得了令人高兴的进展。

作者指出,中小学教师既是普通的人,又是专业人员,只有将教师的这种双重人格特征结合起来开展研究,才能抓住教师管理的本质特征。这一论断是正确的,是很有见地的。当前教师管理中的许多问题,都源于对教师本质特点认识的偏颇。

作者从新制度经济学和管理经济学的视角,对作为专业人员的教师管理的发展方向,特别是影响教师管理的诸多权变因素和教师管理

制度的内容作了详尽的科学分析。

设计与管理功能相适应的组织结构,是创建新型教师管理模式的关键。作者在分析现行管理模式、组织结构特征和问题的基础上,提出了专业人员框架下教师管理的组织架构原则和具体的组织结构,特别是由授权、绩效评价和激励三大要素组成的三角凳模型构想是很有创意的。

利用制度分析的框架和新制度经济学的某些理论要素探讨教师管理,不仅在教育经济学方法上有所突破,而且拓展了该学科的研究范围。曾晓东同志不仅力图在教师管理的理论研究方面有所创新,更为可贵的是,她从不趴在书屋里查资料,敲推论,而始终坚持理论与实践相结合,以理论指导实践,以实践验证和丰富理论的正确科研方向。几年来,她不仅参与或主持了若干国际组织和教育部有关教师管理的项目,而且,亲自担任几所中学的副校长,开展相关研究和实验,在此基础上提出了多目的、多主体的拼盘式教师绩效评价体系,用以指导中小学教师及其专业发展的管理,取得了明显的成效。这些成果正部分地呈现在书中,成为本书最大闪亮之处。

无疑,一种新的教师管理模式不是一朝一夕能够完善并得到广泛认可的,但是,本书的出版将有助于推进我国中小学教师管理的理论研究和实践。

曲恒昌

北京师范大学教育学院教授

2004年9月6日

内 容 摘 要

制度分析框架起源于经济学。如今,随新制度主义在全世界的盛行已在公共事业管理、公司治理等领域内得到广泛应用。在教育界,普及义务教育后,中小学教育难以满足人们对优质教育的需求的状况,使教师不得不面对来自社会各个方面的批评,要求中小学教师管理体现“问责”的呼声越来越高。在外界的强大压力下,教育界逐渐形成了专业人员框架下管理教师的制度路径,它一方面强化教师管理对保证教育质量的必要性,另一方面突出教师的专业性对提高教师地位和改善教育质量的重要性。

专业人员框架下的管理教师的路径选择,必然要求中小学教师管理制度在组织架构、激励制度设计和控制手段上体现专业力量在教师管理中的作用,要求按照专业所涉及的内容和标准对教师人员施加管理。本书试图在分析教师的一般人性需要和教师的专业特性的基础上,借用制度经济学和管理经济学的分析框架,对教师管理的权力系统、激励系统和控制系统加以设计。

本书由绪论、正文和附录三个部分组成。

绪论通过比较教师管理与雇员管理在整体逻辑上的不同,阐明在一般人性需要和专业特性基础上架构管理制度的重要性,同时设定了中性的、甚至有点冷冰冰的教师“管理”观,以及建立在这样的教师管理观之上的制度分析和管理学方法。

本书第一章研究了教师管理的历史沿革,在历史发展进程中考察教师管理制度的发展,可以更好地认识教师管理制度目前正在经历着

的变革,以及这种变革的作用和遇到的障碍。

第二章利用博弈理论来研究教师管理目标的形成过程,以此证明将教师作为专业人员进行管理,不是因为我们认为应该这样定位,而是教育领域在外界压力下和教育内部不断相互作用的现时选择结果,它需要在管理的理念下丰富其内容,而不能仅仅将此作为一种号召。

从第三章起,开始尝试在管理的理念下,具体化专业人员框架下教师管理的制度内容,提出了制度架构中的授权、激励和业绩评估的三脚凳模型,并对授权问题进行了研究。首先从国民教育体系扩展的现实出发,研究教师、学校、政府各自需要履行的功能,再分析他们各自的行为特征,从中得出他们履行各自的功能,需要怎样的授权、限制和激励。然后,参考管制经济学的基本原理,按照授权、激励和业绩评估的三脚凳模型,提出与专业人员管理框架相适应的权力结构重构设想。

第四、五章研究在新的教师管理制度架构下的另外两个内容:激励与业绩评估。第四章研究在新的管理制度下的领导问题,主要应用奥斯特罗姆夫妇的多中心理论,将领导定义为激励的寻找与实施,提出“守住底线、促进发展”的领导策略。第五章是多目的、多主体的拼盘式教师绩效评价,是从管理信息系统的角度进行设计的,它从导向功能、诊断功能、信息提供功能三个方面对管理制度提供支持,是管理制度的支撑系统。

最后,在附录部分提供了安徽省霍山县教育局在多目的、多主体的拼盘式教师绩效评价思想指导下自行开发的教师评价方案(讨论稿),该方案遵守中国—荷兰扶贫项目办提出参与和持续发展的原则,由教育局自行制定,本书不给出任何评论。

Abstract

An Institutional Approach to Teachers' Management

Emerging from economics, institutional analysis is now being widely applied to many fields in public administration and corporate governance thanks to the ever-increasing worldwide prominence of neo-institutionalism. In education sector, the fact that primary and secondary education fail to meet people's expectation since the adoption of compulsory education policy, is drawing various criticisms on the education system from the society and as a result the call to hold teachers "accountable" is mounting high. Gradually a professional-based teachers' management system is taking shape, under such pressure, as an institutional path in education circle. While it stresses the need of strengthened teachers' management in ensuring the quality of education, it also maintains that the professionalism among teachers is vital to the enhanced status of teachers and improved education.

The professional-based teachers' management system requires that the management mechanism of primary and secondary teachers reflect the role of teachers as professionals in organizational architecture, incentives design and means of control etc. It requires that the teachers be managed on the basis of the contents and standards which relates to their professions. This book tries to discuss the governance, the incentive and control system of teachers' management on the basis of general human needs and professional features of teachers, by utilizing analysis in institutional economics and managerial economics.

The book consists of preface, text and annexes.

The preface discusses the importance of constructing the management system on the basis of general human needs and professional features by comparing the logical discrepancies between teachers' management and employee's management. It sets forth the neutral or somewhat coldish concept of "management" and elaborates on the methodology of institutional analysis and managerial economics upon which such conception is based.

The first chapter focuses on the evolution of teachers' management. A historical study helps us in understanding the changes we are experiencing, the effect of such changes and the difficulties we are facing.

The second chapter discusses the formation of objective of teachers' management utilizing "the game theory". It concludes that the concept of "managing teachers as professionals" is adopted in response to pressure from outside the education circle and the interactions from within, rather than a whim of mind. The concept ought to be complimented by ideas of management theory, rather than just serving as a call to of inspiration.

From the third chapter onward, the book tries to describe the detailed content of "professional based" management and proposes a three-fold modality consisting of empowerment, incentives and performance assessment. In addition, it also elaborate on the subject of empowerment. It starts by discussing the roles supposedly played by teachers, schools and the Government on the backdrop of the expansion of national education system and their behavior characters. It goes on to explore what empowerment, regulation and incentives that each of them needs to accomplish the role. Further, it assumes the power restructuring accommodating the management framework of

Abstract

professionals, compliant with above model and the principles of managerial economics.

The fourth and fifth chapters deal with incentives and performance evaluation respectively. Chapter four examines the matter of leadership under the new teachers' management framework. Based upon the multi-centric theory by Mr. & Mrs. Ostrom, we define leadership as "searching and implementing incentives" and proposes a "to uphold the baseline and to move on higher" strategy. Chapter five proposes a multi-purpose, multi-participants teachers' performance evaluation system. It was designed to provide performance information for decision-making. This evaluation system supports teachers' management in guiding teachers' behaviors, indicating teachers' performance and providing performance information.

Finally, the annex provides a teachers' evaluation package, which was developed by the Education Bureau of Huo-shan County, Anhui Province based on the principle of multi-purpose, multi-participants teachers' performance evaluation. This package, consistent to the guideline of extensive participation and sustainability proposed by China-Netherlands poverty alleviation project, was formulated by the Education Bureau itself.

目 录

序.....	(1)
内容摘要.....	(1)
Abstract	(3)
绪论:管理与绩效	(1)
一、问题的提出	(1)
二、管理科学:“人性假设”是管理学的基础和激励设计的依据	(4)
三、教育管理:教师道德崇高的判断降低了教师管理的必要性	(7)
四、本书的思路和理论依据.....	(11)
五、研究现状(兼文献综述).....	(17)
六、本书结构.....	(26)
第一章 教师管理的发展	(31)
第一节 教师管理制度的历史进程	(33)
一、中国的轨迹:从契约管理到有组织的松散管理再到大 规模行政管理.....	(33)
二、西欧的脉络:从宗教管理到世俗管理	(35)
三、殊途同归:国民教育持续发展中的教师管理问题	(38)
第二节 20 世纪 80 年代以来教师管理制度的演进	(41)
一、两个阶段:从支持(supporting)到监控(monitoring)	(41)
二、两个层次:管理(management)与治理(governing)	(49)
第二章 确定教师管理的定位	
——在专业人员管理的框架下管理教师	(58)

第一节 教师管理定位的重要性	(59)
一、教师管理实践的混乱决定了定位的极端重要性.....	(60)
二、不断变化的外部环境增加了教师管理定位的重要性.....	(62)
第二节 教师管理制度变迁中的刻点均衡	
——专业人员框架下的管理	(63)
一、教师管理制度的初始形态:以自律为显著特征的 规范管理.....	(65)
二、外部冲击下的均衡路径形成:专业人员管理定位下 的教师管理.....	(71)
三、制度扩散过程.....	(75)
第三节 影响专业人员框架下教师管理的权变因素	(77)
一、影响教师专业人员管理制度实施的权变因素之一:阶段 性与多重目标.....	(78)
二、影响专业人员框架下教师管理制度设计的权变因素 之二:统一性与多样性	(79)
三、影响专业人员框架下的教师管理制度设计的权变因素 之三:底线与最大化	(81)
第四节 专业人员框架下教师管理制度的内容	(83)
一、教师作为专业人员的职业伦理和规范.....	(83)
二、教师教学工作专业性的要求.....	(86)
第三章 与教师管理定位相适应的组织架构	(92)
第一节 国民教育功能的转变与相应的组织架构问题	(94)
一、历史上几种教师管理模式的组织架构比较.....	(94)
二、现行教师管理的组织架构及存在的问题.....	(96)
第二节 专业人员框架下教师管理的组织架构原则.....	(100)
一、按照教师专业性的内容进行多方面架构	(100)
二、对教学实施核心的组织架构	(101)
三、体现与外部的交流:专家权力与技术支持.....	(103)
四、就近评价和具体激励	(104)

第三节 专业人员框架下教师管理的组织架构·····	(104)
一、教师教育教学管理的组织架构之一:授权·····	(105)
二、教师教育教学管理的组织架构之二:绩效评价·····	(106)
三、教师教育教学管理的组织架构之三:激励·····	(107)
第四节 专业人员框架下教师管理的权力系统重组·····	(109)
一、内部治理研究理论 ·····	(110)
二、县级教育部门的治理和权力重构 ·····	(120)
三、有相对独立决策能力的学校的治理与权力重构 ·····	(123)
第四章 专业人员框架下教师管理中的激励·····	(125)
第一节 人性、教师特性及其管理意义 ·····	(126)
一、管理学中的人性研究对教师管理的意义 ·····	(127)
二、教师特性及其对教师管理的意义 ·····	(131)
第二节 教师激励的原则:守住底线,指导发展·····	(137)
一、“底线”和底线激励 ·····	(138)
二、指导教师专业发展与发展激励 ·····	(140)
第三节 激励的方法:多中心激励 ·····	(143)
一、奥斯特罗姆夫妇的多中心理论 ·····	(143)
二、专业人员框架下教师管理的多主体评价体现 多中心激励 ·····	(146)
三、多激励来源丰富激励构成 ·····	(147)
四、多中心激励制度的绩效 ·····	(150)
第五章 教师管理制度中的绩效评价·····	(155)
第一节 教师绩效评价的性质和功能·····	(157)
一、两类教师评价的区别和共同之处 ·····	(157)
二、教师绩效评价的功能和作用 ·····	(161)
第二节 教师绩效评价的管理·····	(167)
一、准备阶段的管理 ·····	(168)
二、绩效评价过程中的管理 ·····	(170)
三、信息使用阶段的管理 ·····	(171)

四、教师绩效评价后续工作的管理	(172)
第三节 多主体、多目的、拼盘式教师绩效评价	(172)
一、教师绩效评价的内容	(173)
二、多主体、对多目的、拼盘式教师绩效评价的解释	(182)
多主体、多目的、拼盘式教师绩效评价方案	(184)
参考书目	(204)
后记	(209)

绪论：管理与绩效

裨益随处都决定于进行两个条件：

正确确定一切活动的最终目标；

找出达到最终目标的适当手段。

——亚里士多德

一、问题的提出

从 1994 年起，笔者开始参与中国—UNICEF 基础教育合作项目，项目涉及西部十二个省（区），其宗旨是对贫困地区教育发展提供软件支持，中心工作是教师培训。之所以要强调教师培训是基于这样一种思想：教师教学技能的提高是改善教育质量的核心，而且，在援助项目结束后，它仍能够可持续地在贫困地区的教育发展中发挥作用。

包括联合国教科文组织在内的许多研究都表明，现在虽然教育技术发展很快，但仍不可能取代教师的作用，在基础教育阶段，尤其在贫困地区，教师仍然起着至关重要的作用。因此，通过教师培训为贫困地区的教育提供支持，从理论上讲，是非常有效的支持手段。然而，从项目省反映的情况看，各省均对 UNICEF 将教师培训作为中心工作有异议，他们认为软件支持不如修建校舍实在，教师培训的作用很难发挥出来。为什么从理论上讲教师培训是有效的支持手段，而在实践中却并未起到预期的作用？是项目省的官员隐瞒实际的教育需求，还是项目涉及范围过大，造成培训活动缺乏良好设计和监控而影响培训效果？

后来，笔者又受聘于中国—荷兰扶贫项目办，负责设计、监督实施在安徽省霍山县开展的教育扶贫项目。按照荷兰政府聘请的项目专家提出的框架，教育扶贫项目的中心也要开展一系列教师培训活动。为了避免中国—UNICEF 合作项目中出现的问题，在项目启动前，笔者于 1999 年 1 月在霍山县开展了为期半个月的教育需求调查。从教师

座谈和访谈的情况看,多数教师并不认为有培训的必要。经过仔细调研,发现教师对形式主义的培训非常反感,他们对教师自己掏钱进行的学历教育的质量也颇有微词。为此,调查得出结论:教师的培训需求弱,说明他们对外界教育教学改革不了解,这正说明教师培训的必要性。教师不是不想提高自己,而是对以往的培训不认可。因此,培训必须经过良好的设计,以发达地区的培训力量来支持贫困地区教育的发展,让贫困地区的教师认识到自己的不足,并通过学习改进自己的教学思想和技能。

根据在安徽省霍山县的调研结果,笔者对教师培训活动进行了精心设计。先后试验了外聘教师培训、大学与中小学合作的双元制骨干教师培训,也学习了其他教育专家在英国援助项目(DFID)中实行的参与式教师培训。以学前教育项目为例,笔者有感于农村地区学前教育小学化的弊端,为他们聘请了全国知名的自制玩教具进行幼儿教育的专家——河北省青县的幼儿师范教师对霍山县的学前教师进行了培训,并请所有参训的学前班教师都制作一个玩教具作为作业。参加培训的教师制作的玩教具也非常富有想象力,从培训班反馈的学员意见看,他们认为这是一次成功的培训。然而,笔者2000年对霍山县学前教育进行的实地考察发现,农村学前教育仍然延续小学化的弊端。为什么一次成功的培训没有带来所希望的结果?

于是,笔者陷入了思考,为什么无论大范围的、涉及十二省(区)的项目,还是仅在一个县的范围内开展的项目;无论是未经良好设计的项目,还是精心设计、由外界专家提供的培训,都遇到同样的问题:教师在培训结束后,一旦离开培训中思考、探究的环境,大多数教师并未在教学实践中身体力行培训中获得的经验,培训效果并不明显。鉴于教师是教育质量的核心问题,笔者围绕以下两个问题进行了长期的研究。这两个问题是:

①为什么大多数教师并未在教育、教学实践中身体力行培训中获得的经验?

②对此,我们能够做些什么?

笔者就前一个问题走访了一些教师，教师们的解释可以归结为两点：一是条件太差，好的经验学不来。农村教育的实际的确如此，也曾经有一些教育官员建议项目再为学校配备一些教具，但“普九”验收时已经配备的教具被搁置的现实，令人怀疑这种解释的合理性。仍以学前教育为例，自制教玩具的材料只是一些树叶、毛线、白纸、破瓶子等，难道霍山县的所有农村都如此相似地穷得连这些东西都找不到吗？因此，有理由相信条件不足只是表现，而非本质。另一个解释是对环境的抱怨，认为当地的教育环境，包括家长的情况、学生的情况、学校内的风气都让人泄气，激发不起实验的动机。这种解释将培训效果不佳归结为培训之外的问题，为笔者打开了一条新的思路，让笔者意识到，在教育领域内，教师是否身体力行培训中获得的经验，主要取决于教师个人的创新动机。霍山县教师们所处的环境不仅没有提供激励，相反，周围的教师或学校领导还时常因为习惯而诋毁创新，学校各项制度的不健全也常常削弱教师的各种努力。结果，教师一旦离开培训中思考和鼓励创新的环境，便不自觉地放弃了尝试改革的动机和勇气。糟糕的管理抵消了培训的效果。

众所周知，现代管理的重要职能之一就是激励个体不断创新与变革，以使整个组织保持活力和竞争力，适应不断变化的外部世界。那么，为什么现有的教师管理制度不能够做到这一点？对这个问题的研究促使笔者将教育管理学与一般管理学进行对比，发现教育管理学虽然也自称是管理学的分支，却充斥着与一般管理学不同的前提与逻辑。一般管理学认为，虽然现代社会人的需要日渐多样化，但绝大多数人最基本的需要仍然是较高的工资和更多的晋升机会，对人的管理仍然要以合理的工资和晋升制度为出发点来设计激励。教育管理学则认为，教师的心理特点是“望生成龙”、追求新知、自尊心强……因此，对教师进行管理时要尊重教师、满足他们的基本生活需要，同时着手进行聘任制改革。将教育管理学的立论方式与一般管理学进行对照，现提出三个问题：为什么教育管理学以教师的心理特点代替基本需要？心理特点是管理制度架构的出发点还是在管理过程中需要注意考虑的因素？