

高等学校文科教材

陈孝彬 主编

教育管理学

● 北京师范大学出版社

教育管理学

陈孝彬 主编

北京师范大学出版社

教 育 管 理 学

陈孝彬 主编

*

北京 师 范 大 学 出 版 社 出 版

新 华 书 店 总 店 科 技 发 行 所 发 行

天 津 宝 坻 第 十 印 刷 厂 印 刷

开本：850×1168 1/32 印张：10.625 字数：255 千

1990年6月第1版

1990年6月第1次印刷

印数：1—15 000

ISBN7-303-00986-8/G·588

定价：2.50 元

说 明

《教育管理学》(原名为《学校管理学》)是国家教委高等学校文科教材办公室编制的“高等学校教育类专业教材编选计划”(1985年—1990年)中的一本,为高等师范院校教育系教育管理专业的教科书。

编写本书时,力求以马克思主义为指导,博采国内外教育行政学和教育管理学研究成果,努力反映我国教育管理改革中一些重大的理论课题和实践经验。

本书大部分章节内容曾在北京师范大学教育系多次试讲过,并受到各专业学生的欢迎。全书分三编共十六章,它是在作者共同讨论的基础上,分头编写的,其中前言和一至四章由陈孝彬执笔,五至十一章由刘淑兰执笔,十二至十六章由高洪源执笔,最后由陈孝彬定稿。

本书在编写过程中,我们参考和利用了近年来国内外有关论著和资料,并得到不少同行专家们的支持和帮助,在此我们表示衷心的感谢。

由于作者水平有限,书中难免有欠妥和错误的地方,请读者们批评指正。

作 者

1990年2月

前 言

教育管理是高等师范院校教育系教学计划中的一门重要课程。党的十一届三中全会以后，这门课程才得到了恢复与发展，并取得了一定的成绩。但是学术界对于这门学科中的某些概念及学科体系的想法并不统一。其中有些问题已经构成这门学科的“误区”，需要认真加以研究。

一、“标准”环境下的管理

教育管理学中讲的是一种“标准”环境下的管理，而这种“标准”环境在现实生活中是不存在的。“标准”环境下的教育组织，是一种非现实的封闭系统，它极力排除外界环境中各种非教育因素的影响，把复杂的社会环境系统和教育系统都简化为若干个基本要素和相互间的关系。如果仅仅从理论分析上看，还是有道理的，也可以说是正确的。但在现实生活中，按照这种理论指导工作，几乎是行不通的。

二、对象的模糊性

书是写给人看的，所以写一本书首先要明确读者是谁。现在有些教材的简介泛泛地讲，本书可供各级教育行政干部、中小学领导干部、师范院校师生和广大教育工作者阅读。对这种简介要做具体分析。事实上，一本教材很难适应不同类型人的需要。教育行政人员和教育理论工作者在分析和研究教育管理现象时有共同点，也有不同点。正如当代著名教育家、瑞典皇家科学院院士托尔斯顿·胡森（Torsten Husén）所分析的那样：

作为行政人员提出来的研究课题，不一定被学者承认是有学术价值的课题，而学者们拿出来的科学成果，也不一定被行政部门

所采纳，因为他们之间的地位不同，看问题的角度也不同。

行政人员要求解决议事日程中急待解决的问题。然而哪些问题才算是最重要、最迫切的问题，行政人员和学者的看法往往是不一致的。行政人员习惯于以一种政治家的眼光看问题，重视社会效果，而学者往往对行政人员的选择难于理解。

学者们善于通过科学研究手段，把收集到的材料，经过加工上升为一种明确的科学概念或原则，甚至建成一个数学模型。而行政人员根据他们的体验对这些概念、术语、公式的真实性、可行性表示怀疑，甚至把这些看成是搞文字游戏。

学者们认为科学研究是一个过程，总要花费时间，不能急于求成，限定的时间也应宽松一些。而行政人员对待任务的态度，往往象对待“急件”一样，要求立竿见影，对科研成果的周期太长不能理解。

行政人员把研究工作视为制定政策的工具，对学术“自由”的要求不能理解，往往对科研成果表现出学者们不能容忍的官僚主义态度。而学者们在传统教育中，也形成了自己的傲慢与偏见，他们偏重基础理论研究，忽视实际应用，他们珍惜自己的研究成果的学术价值，而很少考虑其社会后果。^①

胡森的以上五点见解虽有一定的道理，但也不是完全正确的。从写书的角度来说要有针对性，使读者从书中真正得到启示和帮助。教育管理学的误区之一就是脱离读者的需要。

三、忽视人在管理中的地位和作用

教育学是研究教育管理过程中的规划、组织、指导、协调和控制等问题。这些都离不开人类行为、人际关系以及人类与其生存环境之间的关系。而人与人之间又有很大差别，这种差别

^① 本文根据胡森《教育研究与教育决策》一文中的有关论点整理而成。详见华东师范大学教育科学资料中心编，《当代国外教育研究》，华东师范大学出版社1986年版，第81—81页。

不仅表现在年龄、性别、文化程度、职业上，还表现在态度、习惯、信仰、需要、观念上。所以教育管理学必须反映人的特点。而现在一些教育管理学中所论述的学校组织只能说是是一种理性的组织。这种理性组织只强调严格的等级制度和组织的权威性，规定了应该干什么，不应该干什么，而忽视了人在组织中的主动性与创造性。

四、没有教育管理行为改造的内容

现在一些教育管理学都把论述的重点放在介绍教育管理的一般原理、原则和规范化的措施、方法上，强调介绍一些已知的、公认的、成熟的知识 and 研究成果。它属于知识传递型的教材，往往忽视有关管理行为改造方面的内容。这种教材就象《游泳》教材一样，读者读后并不会游泳，同样，学了教育管理的人也不会管理。这个问题的解决，不仅要在教学中加强教育管理实践活动，还要在教材中把行为改造放在一定位置上。

五、忽视对未来管理模式的设计

教育管理学应该把研究的重点放在对现实问题的研究上，还是放在对未来的设计上，这是一个需要认真思考的问题。现在有些教育管理学的编写者把重点放在对现行教育方针政策的解释和对已有经验的描述上，也就是说，现在学校里是怎么做的，就怎么写。这样就往往给读者一种错觉，即现行的管理都是合理的，合理的管理则是科学的，因此，现行的管理也是科学的。这种看法是值得研究的。譬如，我们现在对四十年来教育事业的发展与改革的评价，从宏观上、整体上、主流上看问题，无疑是方向正确，成绩显著。但在一些具体教育措施和管理上就不一定是完全正确的、合理的。教育管理学应有战略的眼光，看得远一些。从我国的现实情况出发，改变我国教育管理落后状况，靠一代人的努力是不够的，这是几代人的大事业。要使几代人之间在理论和政策上保持连续性，就不能忽视对教育管理的未来模式的探讨。

教育管理中的“误区”是在长期教学实践中形成的，它已成为编写者的思维定势和价值定势。现在我们要走出“误区”是很艰难的，这里既要有冲出“误区”的勇气，又要有科学态度，要经受来自理论、实践的双重检验。

本书只在编写过程中提出了这个问题，还没有真正解决这个问题。

本书由三编组成：教育管理的一般原理、教育行政管理和学校管理。在第一编中着重从学科的纵向与横向的结合角度，介绍本学科产生、发展的历史；研究本学科同其它相关学科的内在联系，同时分析了教育的本质，教育管理与环境、组织文化之间的关系；提出了按照三维空间理论建立教育管理的学科体系的初步设想。第二编是从宏观的角度，探索影响教育管理诸因素的特点及其内在关系。我们参考了国内外有关资料，对教育立法、教育制度、教育规划和计划、教育行政管理体制、教育经费、教育督导制以及教育行政组织和人员等问题，从概念的界定、分类、各国教育制度的比较，都作了一些研究，并对如何加强行政管理的建设与改革提出一些有益的设想。第三编是从微观的角度，介绍与分析了学校中目标管理、质量管理、人事管理以及公共关系的意义、作用和工作程序。我们在吸收国内外学者近些年新科研成果的基础上，向大家介绍一些教育管理的新观念和新方法。本书还试图从教材建设的角度突破以部门管理为主线的框架，这是我们的初步尝试。由于教育管理学还是一门发展中的新兴学科，现在还没有一个公认的、比较统一的学科体系。因此，本书中所使用的概念、原理、理论体系和研究方法只是作者的一家之言，难免有些偏颇。我们愿同大家一道，在探索中学习，在实践中完善，在改革中创新，走出“误区”，为创立一个具有中国特色的社会主义教育管理学体系而共同奋斗！

目 录

第一编 总论	(1)
第一章 教育管理学的研究对象及其意义	(1)
第一节 什么是教育管理学	(1)
第二节 学习和研究教育管理学的意义	(6)
第三节 教育管理学中的管理、环境与文化	(10)
第二章 教育管理学的产生与发展	(19)
第一节 教育管理学产生与发展的历史	(19)
第二节 我国近现代教育管理学的产生和发展	(25)
第三节 教育管理学的发展趋势	(35)
第三章 教育管理与现代科学	(40)
第一节 教育管理与马克思主义管理哲学	(40)
第二节 教育管理与系统科学	(43)
第三节 教育管理与行为科学	(59)
第四节 教育管理与教育学	(76)
第四章 教育管理学的学科体系及研究方法	(82)
第一节 教育管理学的学科体系	(82)
第二节 教育管理学的研究方法	(93)
第二编 教育行政管理	(101)
第五章 教育法	(101)
第一节 法的概念	(101)
第二节 教育法与教育行政	(102)
第三节 教育法体系	(106)

第四节	教育法的制定与实施	(108)
第五节	教育改革、发展与教育法规建设	(113)
第六章	教育制度	(116)
第一节	教育制度与教育行政	(116)
第二节	改革教育制度的视点	(118)
第三节	我国现行的教育制度及其改革的侧重点	(122)
第四节	当前国外教育制度改革的动向	(128)
第七章	教育计划	(133)
第一节	教育计划	(133)
第二节	教育预测	(137)
第三节	教育计划的结构	(141)
第四节	教育计划的编制步骤及方法	(143)
第八章	教育行政体制	(152)
第一节	教育行政体制及类型	(152)
第二节	教育行政体制的比较分析	(157)
第三节	我国的教育行政体制及其改革	(160)
第九章	教育督导	(169)
第一节	教育督导的意义与任务	(169)
第二节	教育督导机构与人员	(173)
第三节	教育督导的原则	(177)
第四节	教育评价与教育督导	(179)
第十章	教育经费	(183)
第一节	教育经费的含义	(183)
第二节	教育经费的管理	(187)
第十一章	教育行政组织及教育行政机关工作人员	(200)
第一节	教育行政组织及其职能	(200)
第二节	教育行政机关工作人员	(209)
第三节	提高教育行政组织的效率和效益	(216)

第三编 学校管理	(220)
第十二章 目标管理和学校管理目标	(221)
第一节 学校管理的特征	(221)
第二节 目标管理	(223)
第三节 学校管理目标系统	(231)
第十三章 学校质量管理	(235)
第一节 学校质量管理的意义与特点	(235)
第二节 学校全面质量管理	(239)
第三节 学校质量的分析和控制	(246)
第四节 学校质量评价	(251)
第十四章 学校人事管理	(263)
第一节 对教职工管理的原则	(264)
第二节 教职工队伍的规划、任用与培训	(267)
第三节 调动教职工的积极性	(273)
第四节 对后勤职工的管理	(279)
第五节 对学生的管理	(282)
第六节 学校工资制度的改革	(283)
第十五章 学校公共关系	(288)
第一节 学校公共关系的概念	(288)
第二节 学校公共关系的职能	(292)
第三节 学校公共关系活动的原则	(295)
第四节 学校的公众对象及公共关系的内容	(296)
第五节 学校公共关系的程序	(302)
第十六章 学校领导	(308)
第一节 领导概述	(308)
第二节 学校领导体制	(312)
第三节 学校领导班子的基本素质	(317)

第四节 领导方式与领导的有效性	(319)
主要参考文献	(324)

第一编 总 论

第一章 教育管理学的研究 对象及其意义

第一节 什么是教育管理学

一、教育管理学的含义

教育管理学可以简单地概括为是一门研究教育管理过程及其规律的科学。它是以教育管理的过程及其规律作为自己的研究对象。按照教育管理对象的特点又可以划分为广义的教育管理学和狭义的教育管理学。广义的教育管理学包括教育行政和学校管理两部分。它是以整个国家的教育系统作为自己的管理对象，以教育的法令、法规为指导，遵循教育的客观规律，对整个教育行政系统及各级各类学校组织进行规划、组织、指导和控制，使有限的办学资源得到合理的配置，以实现管理目标优化的一门现代科学。狭义的教育管理学是以一定类型的学校组织作为自己的研究对象，探索社会环境与学校之间的关系和学校内部诸因素之间的关系，以及学校组织如何为提高教育质量，提供必要的环境、秩序和措施，以使学校组织按照教育规律正常运行的科学。

二、教育管理学的主要特点

1. 社会性

教育管理学是一门社会科学。它研究的是在一定社会环境下的教育管理，因为任何教育组织的管理思想和行为都离不开社会环境的制约。社会环境是一个复杂的系统，系统中各种各样的因素对教育事业的发展有着不同的影响，如影响较大的因素有国民

经济发展状况，科学技术发展的水平，以及国家在教育方面的方针、政策和一个国家的历史文化传统等等。从我国教育事业的发展来看，建国四十年来取得了辉煌的成就，这是有目共睹的。但是，另一方面也存在着不少的问题，象社会主义教育的优越性尚未充分体现，民族的文化素质还很低，人民的聪明才智也还没有得到充分的发挥，究其原因是多方面的，既有客观条件的制约，也有主观工作上的失误。因此，在总结历史经验教训时，必须考虑的一个重要问题，这就是长时期以来，对我国的国情认识不足。教育管理中所研究的一些基本理论都离不开对特定的社会历史环境的认识，这是它的社会性的一个重要方面。

教育管理学的社会性的另一方面，就是要把教育的社会效益作为评价和考核教育管理工作质量和效率的主要标准。我们在学校管理工作中，经常采用的排名次，打分数，定等级，这只不过是教育管理人员所采用的教育手段和管理方式，不能把它们作为评价教育管理工作的主要依据。

2. 应用性

教育学不是一门纯学理的学科，而是在社会主义教育理论和管理理论的指导下，对教育管理过程进行分析，提出解决教育管理过程各种矛盾的思路、视角和方法，它是一门实用性很强的学科。这门学科应能为学校领导人设计一个良好的教育环境，调动全体人员的积极性，从诸多可能性方案中选择最佳方案提供科学依据。当然，我们强调这门学科的实用性时，并没有忽略它的学理性。任何一个优秀的管理人员，他的管理行为都是在一定理论指导下进行的，行动之前头脑里先要有明确的概念即处理问题的原则和指导思想。在整个教育管理过程中都需要科学理论作指导。

3. 权变性

教育学把各级各类教育组织的活动视为一种开放系统中

的活动。本学科所阐述的管理原理、规则和方法不应该是封闭的、静态的，而应当随着管理环境的变化而变化。因此，教育管理人员在研究教育管理的理论和方法时，要把学校事业发展的外界因素和内部因素都考虑进去，努力去设计和维护一种良好的工作环境，以完成学校的整体目标。

影响教育管理质量波动的有两类因素：一种是系统性因素，一种是随机性因素。系统性因素具有稳定性，是在管理过程中长期起作用的因素，例如，专业或学科的特点、教师队伍的结构、学生的来源和原有的基础等。这类因素采用统计学的方法是比较容易发现的，但改变起来比较难。随机性因素是偶然出现的因素，它具有不稳定性和多变性的特点，是人们难以预料的，也是不容易发现的。这两类因素相互影响，形成了教育管理过程的不确定性和波动性，它易使一些缺乏实践经验的教育管理人员在复杂管理现象面前束手无策。任何一本教育管理教科书都不可能告诉读者如何选择适用于一切情况的“最佳”管理目标、程序和方法。一个优秀的教育管理人员总是善于把教育管理理论，因地制宜、因事制宜、因人制宜地加以改造。从理论上讲我们可以对影响管理质量的各种因素进行系统分析，找出它们之间的关系和联系，而在实际应用时，又要从多种可能性中去选择。因此，我们不能苛求教育管理学也象数学、物理学那样精确。美国著名管理学家孔茨和奥唐奈在他们的著作中总是反复强调：“有效的管理总是一种随机制宜的、因情况而异的管理。”^① 所以，读者在学习和研究这门学科时，必须把书中的结论和动态的环境结合起来，对实践才能有指导意义，这就是这门学科的权变性。

4. 双边性

教育管理学把教育管理过程视为管理者和被管理者的双边活

^①(美)孔茨、奥唐奈：《管理学》，中国人民大学外国工业管理教研所译，贵州人民出版社1983年版，第28页。

动过程。因此，这门学科既要研究管理者一方的活动及其行为规范，又要研究被管理者一方的态度和行为。学校领导人通过学校行政组织对学校工作进行规划、组织、指导、协调和控制，对全校教职工和学生实施一种影响，使他们按照学校设计的目标去行动，改变自己不符合总目标的行为。因此，教育管理学必须论述为什么要对各级各类教育组织进行管理，管理什么，怎样进行管理等问题。在教育管理过程的双边活动中，广大教职工和学生在接受学校组织的管理时，并不是消极的、被动的去听从指挥和监督，而他们在工作中表现出来的精神状态、责任感、成就欲和“角色”意识对于教育、教学工作质量有很大的关系。被领导者对学校领导人也会施加一种影响力。这种影响力中有积极成分，也有消极成分。积极成分的影响力可以使上级或同级人员增强信心，正确对待面临的困难，促进正确决策的实现。消极成分的影响力会使上级人员丧失信心、怕担风险或坐失良机。

5. 双向多元性

教育管理学的结构是双向多元的。所谓“双向”是指这门学科研究的范围，既有纵向的连贯性，又有横向的交叉性。纵向连贯性指的是这门学科的一些原理、内容、方法、手段都有一个产生、发展、变化的历史过程，它经历了萌芽期、草创期、形成期、成熟期几个阶段。我们知道了这个历史发展进程，并进行了纵向比较，就可了解教育管理的历史和传统经验，其目的并不是为了欣赏过去，迷恋昨天，而是为了在昨天和今天的基础上展望未来，使教育管理学不是停留在过去的水平上，而要适应90年代和下个世纪初的需要。实际情况也正是如此，一位学校管理人员如果不懂得过去的经验和教训，也就很难真正地追求未来、开拓未来。学习这门学科的历史和对现实的研究，可以增强管理者在管理过程的科学意识和理智成分，可以摒弃在追求未来、开拓未来过程中某些不切实际的空想和感情因素。横向交叉性是指研

究这门学科既要以教育科学的基本理论和方法为基础，又要利用相关学科（如法律学、社会学、经济学、行为科学、数学等）的理论和方法。系统科学的产生和发展为各学科之间的横向交叉架起了一座桥梁，打开了教育管理人员的眼界，改变了他们的思维方式。这种横向交叉性充实、丰富、补充和修正了原有学科体系中的不足，使教育管理学发生了划时代的变化。本世纪中期以前，在各种版本的教育管理学中，对许多问题的分析或论证往往停留在传统教育学的知识框架中。60年代以后，由于这门学科引进了其它社会科学、自然科学和技术科学的新概念和新方法，才改变了教育管理学的结构和范围。

教育管理学的理论特征是多元的。什么是“元”呢？“元”是一种哲学范畴，从本质论或方法论的角度讲，它是对客观事物本元的最高概括，体现了事物自身的矛盾对立的统一性。从系统理论的角度讲，“元”是更大范围的系统。本书所讲的多元性，主要是指教育管理学的学科本元已不是一种，而是多种学科的综合。如行政学、法学、社会学、心理学、人类学、管理学、教育学、技术学等都是独立的学科，它们又都有和教育管理学相关的部分。各个学科从各自的角度，运用自己的概念和方法，说明和分析教育管理问题。美国学者卡斯特（F.E.Kast）和罗森茨韦克（J.E.Rosenzweig）在其所著的《组织与管理》一书中提出，一切组织，其中也包括学校，分解为五大系统：目标与价值分系统、技术分系统、社会心理分系统、结构分系统。这四个分系统都与管理分系统相交叉，构成一个组织的整体，并与外界环境大系统保持平衡。各个分系统之间相互进行材料、能源和信息的交流。日本教育管理学家高野桂一在其所著的多卷本《学校经营的科学》一书中，采用了同样的分析方法。他从四个方面研究学校管理的科学结构：一种是教育行政学、法学系统，一种是社会学系统，一种是心理学系统，一种是技术学系统，这四个系统又被管理学系