

G46/14

《求是》丛书

学校教育管理系统分析

主编 金含芬



21243150



陕西人民教育出版社

1243150

(陕)新登字004号

《求索》丛书

学校教育管理系统分析

主编 金含芬

陕西人民出版社出版发行

(西安长安路南段376号)

陕西省新华书店经销 安康印刷厂印刷

850×1168毫米 1/32开本 11.25印张 3插页 290千字

1993年7月第1版 1993年7月第1次印刷

印数: 1—2,000

ISBN 7—5419—4986—8/G·4290

(平)定 价: 7.25元

《求索》丛书编委会

顾问：刘佛年 于友先 赵喜民

主编：钟启泉 杜殿坤 杨玉厚

编委：（按姓氏笔画为序）

杜殿坤 沈勉荣 陈绪万

李其龙 李 峰 李宝生

张先华 杨玉厚 钟启泉

胡学增 袁明仁 郭 强

高 华 廖广洲

序 言

《求索》丛书是在国家教委“七五”重点科研项目——《战后国外教育思潮研究》与《国外现代教学论流派研究》成果的基础上扩展而成的。

战后，世界性科学技术的革命性进步给经济带来巨大的发展，一场全球性的产业革命——被人们称为“第三次浪潮”冲击着所有的传统堡垒。教育被许多国家视为第一战略产业，革新教育探索21世纪未来教育、教学的新模式，成为世界性的潮流。而这种世界性的教育变革，首先是以教育观念、理论的变革为其先声的。四十多年来，各种教育思潮迭起，流派纷呈，她多变、丰繁而富于魅力。

纵观战后教育科学的走向，她的显著成就表现在以下三个方面：其一，教育科学从其他人文科学、自然科学的各个领域里汲取营养而日趋丰满，许许多多新的教育学分支例如教育人类学、教育社会学、教育经济学、教育技术学……如雨后春笋般地从传统教育学这块丰腴的理论土地上生长起来；其二，现代哲学、心理学的许多新的研究成果，正在为人类探索“心中的宇宙”提供了有力的武器。例如：以斯金纳为代表的新行为主义理论，以皮亚杰为代表的认知结构教育理论和以奥康纳为代表的分析教育哲学理论，以及以罗杰斯为代表的人本主义教育理论是很值得重视研究的代表性教育理论；其三，教学论和课程论的研究是战后教育科学的主要目标。在教学论领域，由布鲁纳的结构主义教学论和以苏联达维多夫的发展教育论、瓦根舍因的范例教学论作为代表；在课程理论领域，则是以学问中心课程和人本主义课程作为战后两大崭新的课程理论出现在新的历史舞台上的。

站在这世纪性的潮流中，探索她的源头，把握她未来的趋势，

正是我们这套丛书所追求的目标。

《求索》丛书力图把握战后教育科学的历史走向,向读者展示世界教育科学若干分支的新进展,尤其是教学科学和课程理论的新成果。而在纵向的描述中,丛书又选择了苏联、美国和联邦德国作专卷介绍。因为,这三个国家的教学论流派正代表当代世界教学论发展的主流。

在引进吸收国外先进的教育理论的同时,我们还比照我国自己的教育发展的历史和现实,从现代教育科学理论的高度,对学校课程的沿革、教学论研究的基础理论以及若干有特色的中小学改革经验进行了概括和总结,力图为我国的教学和课程改革提供一点新的构想。

我们正站在二十世纪的最后一个台阶上,眼前,是充满希望的二十一世纪。为二十一世纪的发展奠定基础,我们的教育应当从今天就开始进行。我们已经失去过多次机会,而历史给我们的机会不能是无限多的,因此,当我们在踏上二十世纪的最后一级台阶时,必须作出比80年代更加紧张、更加理智的行动来。

无论是在课题的研究和丛书的编纂过程中,我们始终得到我国著名的老教育家、华东师范大学名誉校长刘佛年教授的指点,还得到了中共河南省委常委、宣传部长于友先同志、陕西人民教育出版社社长、总编辑赵喜民同志的鼓励和帮助。我们还衷心感谢陕西人民教育出版社的编辑们,是他们的辛勤劳动,才得以使这套丛书能顺利地同广大读者见面。

我们谨以《求索》丛书,献给所有为探索我国现代化教育理论和体制的人们。

但愿本书有更多的良师益友。

《求索》丛书编委会

1992年4月于上海

前言

改善教育管理是一项重要的任务。只有改善教育管理才能普遍地提高教育质量。

1988年，我们向国家自然科学基金会申报了一个项目：教育管理的比较研究，获得了批准。现在项目已经基本完成，写出了一批论文。这次陕西人民教育出版社计划出版一套《求索》丛书，我们就将这批论文编辑成书，取名《学校教育管理系统分析》，列入丛书出版。

在开展教育管理的比较研究时，我们发现各国教育管理的理论和实践是很不一样的，而实践的差异往往是来自理论上的分歧。为了弄清教育管理理论的来龙去脉，我们首先回顾了教育管理理论的发展。教育管理理论又是在一般管理理论的指导下发展的。所以，在第一章里先要解释一般的管理理论，然后说明它们在教育中的应用。

本书在安排章节时，注意到了教育行政和学校管理两个侧面。关于教育行政的章节有：教育立法、教育行政机构的职能分析、教育计划、教育经费、督导制度等，主要是教育的宏观的管理方面。关于学校管理的章节有：校长的职责和学校管理、教师的资格、聘用和待遇，教学系统化及其管理，班级管理的理论与实践，论述的主要是学校内部的管理工作。各章在编写时都介绍了一些有关

的理论，并说明各国是怎样处理这些问题的，有那些经验教训值得我们借鉴。

本书由金含芬主编，分章执笔编写者：金含芬（第一章），郑新蓉（第二章），黄志成（第三章），操宏高（第四章），赵中*建（第五章），石伟平（第六章），石伟平（第七章第一、二节）；高文（第七章第三节），陈永明（第八章），沈晓敏（第九章第一节），王吉庆（第九章第二节），钟启泉（第十章）。

教育管理的国际比较研究是一个需要长期研究的课题。现在奉献给读者的只是反映了我们当前的一些认识，其中有不确切、不妥的地方，敬希读者批评、指正。

作 者

1992 年 3 月

目 录

第一章 教育管理理论的发展	(1)
第一节 教育管理理论产生的背景和发展方向.....	(3)
第二节 教育行政学和教育法学的发展.....	(9)
第三节 古典管理理论及其在教育中的应用	(15)
第四节 人际关系——行为科学的管理理论及其在教育中的应用	(23)
第五节 当前的管理理论及其在教育中的应用	(33)
第二章 教育立法	(43)
第一节 教育法的概念和特点	(43)
第二节 教育法律体系	(49)
第三节 教育法律关系	(54)
第四节 教育法的制定	(61)
第五节 教育法的实施和监督	(63)
第三章 教育行政机构的职能分析	(67)
第一节 教育行政的发展和类型	(67)
第二节 教育行政机构的职能	(70)
第三节 教育行政的发展趋势	(85)
第四章 教育计划	(94)
第一节 教育计划的历史发展	(94)

第二节	教育计划的理论基础	(100)
第三节	教育计划方法和模式	(106)
第四节	教育计划与教育决策	(118)
第五章	教育经费	(120)
第一节	教育经费的筹措	(120)
第二节	教育经费的分配	(134)
第三节	教育经费支出的一般特点	(142)
第六章	督导制度	(148)
第一节	美国的教育督導體制	(148)
第二节	英国的教育督導體制	(159)
第七章	学校管理	(194)
第一节	英国学校管理	(194)
第二节	美国学校管理	(215)
第三节	苏联学校管理	(223)
第八章	教师的资格、聘用和待遇	(234)
第一节	教师的资格和聘用	(234)
第二节	教师的工资待遇	(246)
第三节	教师的在职进修	(252)
第九章	教学系统化及其管理	(269)
第一节	教学系统化思想	(269)
第二节	教学管理的新手段——计算机管理教学	(287)
第十章	班级管理的理论与实践	(304)
第一节	班级编制与学习集体	(304)
第二节	班级管理的概念模型与三种 “班级集体”观	(312)
第三节	班级集体的结构及其功能	(320)
第四节	班级管理的 PDS	(326)
第五节	班级教学·集体思维·班集体权威	(342)

第一章

教育管理理论的发展

对于一所学校、一个教育单位、一个教育系统来说，管理水平的高低是至关重要的。在各种客观条件基本相似的情况下，管理得好，就会有高涨的士气，充分发挥各种条件的优势，克服不足之处，具有很高的效率。管理失当，就会使人心涣散，优势不能发挥，各种矛盾交织在一起，日趋败落。有鉴于此，人们提出了向管理要质量的呼声

要提高管理的质量，就要学习管理的理论。教育单位和教育系统也是一样，只有用教育管理理论来指导教育管理的实践，才能使教育管理工作的水平不断提高。

但是，人们对教育管理理论的认识是很不一致的。有一些观点在阻碍着教育管理理论的学习和研究。主要的是以下三种观点：

第一，有的人认为一个教育管理者能否把一个教育单位管理好，主要决定于他是否在所领导的领域里具有很高的专业知识和技能。例如，只有在小学里从事过长期的教学教育工作，经验丰富，成绩卓著的教师，才能成为一个成功的小学校长。在大学里要当好一个系主任，就一定是本专业的学术专家。在教育局里当管理者，至少要在所辖的范围里工作过，是一个行家就能管理好这个领域。据此，往往就自觉或不自觉地轻视教育管理理论的学习和研究。

第二，有的人认为管理是一种艺术，是很难概括出一般规律的。在他们看来，教育管理者的教育单位各有其特殊情况，他们所要处理的问题又是千差万别的，其中很少有共性的东西。一个教育管理者要正确地处理问题，有效地进行管理，主要是凭藉于管理者的经验和机智。这种经验和机智并不是可以通过教学来获得的。

第三，有的人认为目前还没有一种可以称得上是教育管理理论的理论体系。他们大都曾查阅过一些教育管理的书籍和资料，他们认为这些材料或者是局部性的经验总结，或者是从一般管理理论（主要是工业管理理论）中套用过来的，对教育管理的实际工作还缺乏应有的指导作用。

上述三种看法并不是完全没有道理的，只是把问题看得片面了。

一个有效的教育管理者自然应当对教育工作相当熟悉，决不能是“外行领导内行”。但是，优秀的教育工作者并不一定是一位优秀的教育管理者。在实践中是不乏这样的例证的。一些优秀教师、模范的教育工作者走上了领导岗位，由于不熟悉领导工作，在处理各种问题时束手无策，甚至于使领导的单位濒于解体的局面。只有熟悉教育工作又能把握教育管理的规律，才能成为一个有效的教育管理者。因此，教育管理者一定要研究教育管理的理论，掌握领导工作的规律。

教育管理理论所阐明的是教育管理工作的一般规律，它并不能开出处理各种具体问题的处方。教育管理者在实际工作中必须根据具体情况，灵活地运用一般规律才能奏效。在运用过程中，经验和机智确实是不可缺少的。管理理论的研究和学习可以提高工作的自觉性，充分发挥经验和机智的作用。不能否定一般规律对实际工作的指导作用。

至于教育管理理论的发展现状，确实还不是令人满意的。教育管理理论是在19世纪末、20世纪初才逐渐发展起来的，至今不

过一百年的历史。许多教育管理理论基本上是工业管理理论的延伸和具体运用，还很难说已经形成了系统的教育管理理论。对这种状况，我们要作历史的分析。就人类认识发展的历史来看，人们对客观事物的认识总是有一个由浅入深、由低级向高级发展的过程，人们是在实践过程中不断矫正错误的、不完善的认识，逐步向正确的认识逼近。现在我们虽然还不能全面地把握教育管理的规律，但已与一百年前的情况不可同日而语了。历史沉积下来的对教育管理的规律性的认识，尽管尚不完善，也可以启迪我们的思考，使我们能踏在前人的肩上攀向高峰。

本章概要地介绍教育管理理论的发展历程，基本上按照历史的顺序介绍几种教育管理理论。在介绍时，注意到他们产生的历史背景、理论渊源，亦作适当的评价，指出他们的贡献和不足。

第一节 教育管理理论产生的背景和发展方向

一、教育管理理论产生的背景

教育有着悠久的历史。既然有教育按理必然有教育管理，教育管理同教育一样是源远流长的。但是，把教育管理作为研究的对象，对它开展系统的研究，然后形成教育管理理论，却是在19世纪末20世纪初才开始的。

促使管理理论和教育管理理论发展的有如下因素：

1. 生产和经济的发展

18世纪中叶，工业革命就开始了。蒸汽机的发明起着决定性的作用。随之，工厂发展起来了，随着工厂的发展建立了现代的工业城市，工业城市的发展又促进了贸易关系的发展。这种贸易关系使世界上所有国家已结成或正在结成一个经济整体。

19世纪末至20世纪初，资本主义已进入帝国主义阶段。各国之间的经济竞争变得十分激烈，英国要保持它在几十年里形成的垄断地位，德、法紧追不放，美国作为后起之秀亦要争一席之地。

为了在经济上打败对手，他们都把注意力集中于发展生产方面。

为了在经济竞争中获胜，也为了获取高额利润，有一批人开始致力于管理的研究。他们希望通过改善管理，提高生产效率，降低产品单位成本。泰罗、法约尔和韦伯成了早期的管理理论的先驱。

2. 政治制度的变革

工业革命不仅对经济发展有深刻的影响，而且直接影响到社会的政治制度，促进了封建政权的瓦解和新型国家的建立。当然，各国由于有着不同的历史背景，在政体上有不同的形式，有的是君主立宪制如英国，有的则是总统制如美国，但政权的性质已经根本不同了。这些国家实质上都已经是资产阶级的国家，不再是封建君主的独裁政治。

资产阶级的政治原则同封建主义的政治原则不同，它在法律上承认不管财产、等级和种族方面人与人之间存在着差别，但每个人都有基本的权利。“自由、平等、博爱”成了普遍的政治原则，尽管事实上并不能实现，但宪法上还是作出了允诺。

按照这些原则组织起来的政府有责任把社会管理好，保证公共利益的实现。为了管理国家，19世纪欧洲及英国建立了规范的文官制度。文官以行政管理作为终身职业。在理论上，行政工作是中立的，是技术性的工作，要尽可能的诚实和公正。这样就促使了行政工作的专业化。

文官制度以及各国行政制度的建立和完善，使管理活动同被管理的对象相对分开，成了独立的研究对象。“管理研究的目的，是把行政的方法从混乱的和昂贵的经验主义研究中拯救出来，并把它深深地植根于牢固的原则基础上”。^①

^① 伍德罗·威尔逊：《管理之研究》，载《政治科学季刊》第2卷，第2期（1887年6月号），第197—222页。

德国的施太因是走在行政学研究前列的人，成了行政学和教育行政学的始祖。

3. 教育的发展

工业革命对教育的影响也是非常深刻的。在工业革命前，学校教育为统治阶级所垄断，劳动人民子女根本无法受到学校教育，只能通过学徒制接受职业技能的训练。工业革命起来之后，妇女亦被赶进了工厂，家庭的教育功能降低，工人子女流浪街头，构成了社会问题。学校成了容纳儿童，进行教育的机构。工业革命也对劳动者的素质提出了新的要求，要求新工人在就业前至少掌握阅读、计算、写作的基本技能，即接受起码的学校教育。发展公立学校，实施起码的义务教育成了一种社会的发展趋势。

特别是到19世纪下半叶，发展教育事业，提高公立学校的质量，成了社会关心的热点。

法国和德国由于设立了效率较高的学校和对劳动者普遍进行技术训练，在生产方面取得了显著的成就。人们意识到，经济领域中的竞争者都受惠于他们的教育事业。因此，对在国际经济领域中的新竞争者来说，更要合理地象规划他们的生意一样同时来规划他们的教育和训练。在这种情况下，带有一定限制的，面向劳动者的学校教育在很多地区开展起来。初等教育的目的在于让年青人习惯于基督教徒的生活方式，使他们驯服，让他们在流落街头和工厂两者之间作出抉择。接着，培养职员、管理人员和技术人员的中等教育也需要和初等教育一样发展，然后就是高等教育不可避免的发展。

教育事业的发展，人们就要求官方注意初等和中等教育以及技术教育的效率。改善学校的行政管理，提高学校教育的效率成了社会的要求。这种要求成了促进教育管理研究和教育管理理论发展的动力。

二、教育管理理论发展的方向

19世纪末，一些资本主义国家已建立了比较完备的学校教育

体系。资产阶级的国家开始运用政权干预学校教育事业。教育管理成了一项重要的行政工作，有一定的专业性。教育行政官员和学校领导人经常总结自己的经验，注意的中心是自己是怎样做的，效果怎样。他们向新任的官员、校长，以及师范生介绍自己的经验，作为他们从事行政工作和管理工作的参考。教育管理的研究和理论虽处于经验状态，但已开始萌发。

把教育行政和学校管理作为研究对象，用科学的方法进行研究，是从本世纪开始的。本世纪 50 年代以后，教育管理的研究工作有了明显的增强。

教育管理的研究是沿着两个方向发展起来的。

第一，从行政学、法学的方面去研究教育行政和学校管理。

公立学校建立以后，就产生了国家如何管理教育事业的问题，称之为“教育行政”。在行政学看来，教育行政是行政的一个部门，即关于教育的行政。

任何行政，都是由行政主体对行政客体发生作用。教育行政首先要明确教育行政的主体和教育行政的客体。国家当然是行政的主体，但由国家授予行政权的机构也可以是行政的主体。在教育方面，中央教育行政机构有教育行政权，地方教育行政当局也有教育行政权。在几个教育行政主体之间怎样分配行政权，是一个值得研究的问题。

教育行政的客体是受作用者，它可以是自然人，也可以是法人。有的教育行政机构、公共教育团体也可以成为教育行政的客体。如地方教育行政机构，相对于中央教育行政机构来说，就是教育行政的客体。要明确教育行政的主体和教育行政的客体，就必然研究各种教育行政机构之间的隶属关系，明确他们的职权和职责。

教育行政是教育行政主体对教育行政客体起限制或者促进的作用。教育行政主体要宣传教育行政的目的，使行政客体朝着一定的目标发展，同时，要通过提供经费资助和技术援助帮助教育

行政客体达到教育的目标。教育行政主体还要按照教育法的规定限制教育行政客体的行为，防止发生违法乱纪的行为。当这种行为发生时，要予以追究处理。

教育行政是与教育立法紧密联系着的。在西方国家，行政、立法、司法三权是分立的。行政权是由法律所赋予的，法律规定行政机构有多大的行政权，它就必须也只能执行多大的行政权。行政是否忠实地履行了法律所规定的权力，又是受到司法部门监督的，由司法部门负责追究法律责任。在教育方面，宪法和教育法规定各级教育行政部门都要为之奋斗的教育目的。教育法还规定各级教育行政机构的行政权，教育行政客体应负的责任等。如何使教育立法科学化、民主化，也是值得研究的问题。

从行政学和法学方面去研究教育管理，是一个重要的方向。在近几十年内，各国都在研究这方面的问题，研究教育法律、法令、指令、政策等的制定和执行，研究对教育方面违法、违纪问题的处理，研究怎样发挥各级行政组织的作用等等。这类研究一般都偏重于宏观方面，其研究成果往往体现在教育法和各种教育条例之中，在理论方面的阐述显得不足。

第二，从经营管理的方面去研究教育行政和学校管理方面的问题。

在一些人看来，一个学校、一个学区同一个企业一样都有一个经营管理的问题。什么叫经营、管理呢？按照古典管理理论的主要代表人物法约尔的看法，经营同管理是不同的，管理只是六种经营活动之一。这六种经营职能活动是：技术活动、商业活动、财务活动、安全活动、会计活动和管理活动。至于管理活动，则又包含五种因素，即：计划、组织、指挥、协调和控制。管理活动对经营活动的正常运行有重大影响，有效的管理可以提高企业的效益。所以许多人都致力于企业管理的研究。

在 20 世纪中，企业管理理论经历了三个阶段：古典的管理理论、人际关系——行为主义理论和科学管理理论。它们都有主要

的理论代表、理论著作，对企业管理发生重大影响作用。

这些管理理论对教育管理的影响也是非常深刻的。许多学者运用一般管理理论去分析、研究教育管理中的问题，提出了自己的系统见解。

从经营学的角度去研究教育管理较多地注意于微观的方面。研究者把一个学校、一个教育系统作为一个经营单位。研究的重点是怎样充分地利用学校的各种设施、设备，如何调动各方面人员的积极性，相互协调配合，进行有效的教育活动，所追求的是行政工作和管理工作的合理化、科学化和效率化。由于这类研究涉及教育的各项具体工作，可以允许不同方案同时并存，学术研究活跃，有丰富的理论著作。

上述两个研究方向是紧密联系着的，起着相互制约相互促进的作用。

对教育行政和学校管理来说，国家的教育法律、法规、政策是至关重要的，是工作的法律依据。没有规矩就不能成方圆。每个教育管理者都会关注着如何改进教育立法程序，如何使教育法律、法规、政策正确、明确，便于实施等问题。他们会积极地参与这方面的研究活动。

但从教育管理者本身的职责来说，主要是要提高本单位的管理效率，达到预期的教育目标。所以，要积极吸收教育经营管理方面的研究成果。

经营管理方面的研究成果，又起着检验教育法律、法规、政策的正确性和有效性的作用。经营管理方面的研究报告往往会在社会上引起强烈的反响，可以促成某项教育方案的成立，也可以加速某项教育方案的废弃。

这两方面的研究是不可或缺的。但是，各国由于传统的原因往往又会自觉或不自觉地侧重于某一个侧面。一般来说，实行中央集权的国家比较注重行政学和法学方面的研究，而象美国这类实行地方分权制的国家则更侧重于学校的经营方面。尽管如此，各