



高等教育出版社

社区教育工作者培训丛书

社区教育管理的理论与实务

论

主 编
副主编

陈乃林
黄云龙

张志坤



社区教育工作者培训丛书

社区教育管理的理论与实务

主 编 陈乃林 张志坤

副主编 黄云龙

 高等教育出版社

内 容 简 介

社区教育是极富实践性、实务性和操作性的工作。与社区教育管理相关的理论、制度、方法、典型案例等知识,对开展社区教育工作有重要的指导意义。为此,本书在介绍与社区教育管理相关的管理知识的基础上,阐释了我国社区教育管理的体制和运行机制,并分别从管理的角度,对社区教育的条件保障、规划制定、学习型组织创建、社会团体培育、社区活动组织、社区学校建设、社区教育项目及研究、社区教育信息化,以及社区教育评价与督导等方面进行了论述。

图书在版编目(CIP)数据

社区教育管理的理论与实务 / 陈乃林, 张志坤主编.

北京: 高等教育出版社, 2009.8

ISBN 978-7-04-026828-7

I. 社… II. ①陈…②张… III. 社区-社会教育-教育管理 Ⅳ. G77

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第126201号

策划编辑 肖彤岭

版式设计 宋新士

封面设计 于涛

责任印制 陈伟光

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市西城区德外大街4号

邮政编码 100120

总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

开 本 787×960 1/16

印 张 21.5

字 数 409 000

购书热线 010-58582141

免费咨询 010-58581118

网 址 <http://www.hepsd.cn>

<http://www.hep.com.cn>

网上订购 <http://www.landaco.com>

<http://www.landaco.com.cn>

畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2009年8月第1版

印 次 2009年8月第1次印刷

定 价 29.00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 26828-00

前 言

根据社区教育工作者专业化建设的要求，必须加强社区教育工作者的岗位职业资格培训，《社区教育管理的理论与实务》是社区教育工作者岗位培训教材中的一本，其主要对象是区（县、市）社区教育管理者、社区学校（学院或中心）的教师、街道（乡镇）及居（村）社区教育一线工作者，以及对社区教育关心或有兴趣的人士，也可供社区教育的领导者、研究者和其他人士参考。

本册教材的特点在于：

第一，坚持以一定的理论做指导。社区教育管理，是在一般管理理论的指导下进行的。作为一个社区教育工作者，必须对管理理论的产生与发展以及主要流派与观点，有一个大概的了解与把握。对社区教育各项管理的具体理论（国外又称小理论和扎根理论），这种理论和宏观理论、一般理论比较，不是放之四海而皆准的那种理论，而是比较实用、具体的理论，是源于实践又高于实践的理论，是和实践密切结合，甚至融为一体的理论，是能够指导社区教育实践、并在实践中发展提升的理论，是社区教育工作者必须掌握，也能够掌握的理论。

第二，强调理论与实务并重，这是本册教材最大的特点。社区教育的管理与其他管理比较，突出的特点就在于实践性、实务性、操作性强，因此本书在编写时兼顾理论与实际，并精选社区教育管理中具有真实性、典型性的案例。

第三，尽量体现理论与实际的结合乃至融合。所谓理论与实务并重，并不是说理论与实务是两张皮，而是力求二者结合的紧密度，寻找最佳的结合点，在实践中体现理论的指导性，在理论中反映实践的基石性。

当然，由于我们的理论功底还不够深厚，实践的涉及面还不广，对问题的理

解把握也缺乏应有的深度，所以，许多地方只是起到一个提出问题、启发思考的作用。但是，相信读者可以看得出来，我们是在用心思考和研究，用心和大家交流互动，而不在于简单地给出一个结论。

作 者

2009年1月30日

目 录

第一章 社区教育管理概论	1
第 1 节 管理理论的产生与发展	1
第 2 节 社区教育管理的特征与职能	13
第 3 节 社区教育管理的发展趋势	20
第二章 社区教育管理体制和运行机制	33
第 1 节 社区教育管理体制的基础与定位	33
第 2 节 社区教育管理体制的发展演变与管理行为的基本特点	39
第 3 节 社区教育管理结构模式与运行机制	46
第三章 条件保障与管理	58
第 1 节 社区教育的投入管理	58
第 2 节 社区教育队伍建设与管理	64
第 3 节 社区教育管理的制度建设	77
第四章 规划的制订与管理	85
第 1 节 社区教育规划的内涵	85
第 2 节 社区教育规划文本的制订	92
第 3 节 社区教育规划的实施与改进	101
第五章 社区学习型组织的创建与管理	110
第 1 节 学习型组织与学习型社区	110
第 2 节 创建社区学习型组织的步骤与要求	117
第 3 节 社区学习型组织创建工作评估	123
第六章 社会团体的培育与管理	139
第 1 节 社会团体的概念及类型	139

第2节 社会团体在社区教育中的地位与作用	147
第3节 社区教育中社会团体的培育与管理	155
第七章 社区教育活动的组织与管理	167
第1节 社区教育活动的分类与特征	167
第2节 社区教育活动的策划	177
第3节 社区教育活动的实施	185
第八章 社区学校建设与管理	192
第1节 社区学校的性质与功能定位	192
第2节 社区学校的办学与管理	196
第3节 社区学校的教育教学与制度建设	202
第九章 社区教育研究实施与管理	212
第1节 社区教育研究的地位与特点	212
第2节 社区教育的研究规划与管理	222
第3节 社区教育研究方案的制订与实施	235
第十章 社区教育的项目管理	249
第1节 项目的界定与基本特征	249
第2节 社区教育项目的特点与分类	258
第3节 社区教育项目的实施及管理	264
第十一章 社区教育的信息化管理	278
第1节 教育信息化的含义与重要性	278
第2节 教育档案与统计管理	283
第3节 信息平台建设与网络教育发展	291
第十二章 社区教育评价与督导	302
第1节 社区教育评价概述及指标体系编制	302
第2节 社区教育评价模式	311
第3节 社区教育督导	320
参考文献	330
后 记	333

第一章 社区教育管理概论

本章导读：本章主要阐述了管理理论的发展历程及其本质特点、社区教育管理的特征与职能，指出了现代社区教育管理面临的挑战，展望了社区教育发展趋势。

第1节 管理理论的产生与发展

一、管理的界定及内涵

管理一词英文是 management，是从意大利文 maneggiare 和法文 manage 演变而来的，原意是训练和驾驭马匹。到目前为止，管理学的各个流派对管理的定义还没有一个统一的认识。虽然存在着诸多争议，比较权威的管理定义还是存在的，法约尔（H. Fayol）对管理的定义至今仍是研究者们的基本依据。^①他在 1916 年出版的《工业管理和一般管理》一书中首次指出“管理活动指的是计划、组织、指挥、协调、控制”。自法约尔对管理的定义出现以来，许多教科书仍然在沿用这个定义。

^① 袁勇志，宋典. 管理的定义与管理理论发展——对法约尔管理定义检验及反思. 学术界，2006（6）.

我国管理界对管理定义的主要观点是：

（1）管理就是对组织所拥有的资源（人才、资金、物资、信息、时间等）进行有效的计划、组织、指挥、协调和控制，用最有效的方法实现组织目标的活动。

（2）管理就是在组织与环境之间进行物质、能量、信息的交换中，在组织内部诸要素与组织整体的相互作用中，完成生存和发展的复杂过程。

(3) 管理就是合理组织生产力, 维护一定的生产关系和上层建筑的活动过程。

(4) 管理就是人们组织各种资源, 实现组织目标的活动。

(5) 管理就是管理者为了达到一定的目标, 对某类实践活动进行策划、组织、指导和控制的组织行为过程或特殊实践活动。

仅以上述我国学者所做的工作可以看出, 在西方管理定义的基础上, 我国学者突出了我国的社会、文化等环境因素, 提出了适应中国国情的管理定义, 这是值得肯定的。

具体地说, 管理的目的是有效实现目标, 所有的管理行为, 都是为实现目标服务的, 目标是管理的核心; 实现目标的手段, 是计划、组织、指导和控制, 这也是管理的内涵与要素; 管理的对象是以人为中心的各类资源及其职能活动; 管理的本质是协调关系, 实现主客体之间的良性互动与目标达成; 管理的社会功能具有促进生产力和生产关系发展的双重效用。

二、管理理论的演变

1. 管理理论的三个阶段

人类的管理活动历史悠久, 在管理学形成之后, 管理理论先后经历了三次比较大的变革, 形成了三个重要的历史阶段。

第一阶段为管理理论的形成阶段 (从 19 世纪末 20 世纪初至 20 世纪 40 年代)。这一期间的代表人物主要有“科学管理之父”泰罗 (F. W. Taylor)、“管理理论之父”法约尔以及“组织理论之父”韦伯 (W. Weber)。

这个阶段的特点是管理从经验型走向科学化。科学管理理论, 又称古典管理理论, 主要包括“三论”, 即泰罗提出的“效率论”、法约尔提出的“职能论”、韦伯提出的“组织论”。

泰罗的效率论。从 19 世纪末到 20 世纪初, 美国德瓦

尔钢铁公司总工程师泰罗致力于企业管理改革的研究，创造了一套科学管理方法，并于1911年出版了理论著作《科学管理原则》，提出以计划、标准化、统一管理作为三条基本原则来管理生产，代替以往的经验法则，从而奠定了科学管理的理论基础，标志着科学管理思想的正式形成，人们称之为“泰罗制”，泰罗也被誉称为“科学管理之父”。泰罗提出了以定额计件工资制为核心的效率主义思想。在他看来，科学管理不是单凭经验办事的方法，它提倡合作，要求最大产出，同时培养每个人发挥其最大效能和获得最多的财富。泰罗的思想展示了工厂生产现场管理的精髓，即合作——效能——最大的产出和个人收入。由于“泰罗制”的推行，使美国当时的劳动生产率提高了2~3倍，对世界的管理产生了巨大的影响。随后，泰罗的追随者也对科学管理作出了重大贡献，主要有亨利·甘特创造了“甘特图”，提出了“劳动报酬奖金制”等；弗兰克·吉尔布雷在建筑业中研究发展科学管理，在动作研究、工作简化方面作出了独特贡献；埃默森著有《十二条效率原则》一书（1912），被称为“效率大师”。

法约尔的职能论。法约尔在其名著《工业管理和一般管理》中，把企业全部活动分为六类，即技术活动（生产、制造、加工）、商业活动（购买、销售、交换）、财务活动（筹集和最适当地利用资本）、安全活动（保护财产和人员）、会计活动（财产清点、资产负债表、成本、统计等）和管理活动（计划、组织、指挥、协调和控制）。法约尔通过对上述企业全部活动的分析，将管理活动从经营职能（包括技术、商业、业务、安全和会计等五大职能）中提炼出来，成为经营的第六项职能。他认为企业的前五类活动都不负责制订企业的总经营计划，不负责建立社会组织协调和各方面的力量和行动。第六类活动组成了另外一种职能，人们习惯叫它“管理”，但对管理的职权和范围却没有很好地确定。据此，法约尔认为所谓的管理，就是实

行计划、组织、指挥、协调和控制。法约尔认为在管理五要素中，计划是管理活动的出发点，也是其他各项管理职能活动的依据；组织是其他各项管理职能赖以发挥职能的基础；指挥、协调和控制则保证组织的各项活动正常进行。由于法约尔认为管理是以计划为中心的各个管理职能交替发挥作用的循环往复的过程，因此他的管理理论被称为管理过程理论。

法约尔是位成功的企业家，他把其所取得的成就归功于 14 项管理原则的应用，分别是劳动分工、权利与责任、规章与纪律、命令的统一、指挥的统一、个人利益服从集体利益、职工的报酬、集权化、等级系列、秩序、公平、保持人员的稳定、首创精神、团结一致。法约尔认为，管理是普遍的一种单独活动，有自己的一套知识体系，由各种职能构成，是管理者通过完成各种职能来实现目标的一个过程。他的管理理论不仅适用于企业，而且适用于一切人类组织，诸如政府、教会、军事组织以及团体等。

韦伯的组织论。韦伯创立了行政组织设计理论（又称古典组织理论）。他主张建立一种高度结构化、正式的、非人格化的“理论的行政组织体系”，并认为这是对个人进行强制控制的最合理手段，是提高劳动生产率的最有效的形式，而且在精确性、稳定性、纪律性和可靠性方面优于其他组织。他的这些思想体现在其著作《社会和经济理论》之中。韦伯认为，任何一种组织都是以某种形式的权威（力）为基础的，如果没有某种形式的权威（力），组织就不能实现目标。权威（力）有三种被社会接受的纯粹形式，即合理合法的权力、传统的权力和神授的权力。由于传统权力的行使不是按能力挑选的，而是按传统继承的，因而效率较差；而神授的权力则过于带有感情色彩，依靠的是神秘和神圣的启示，因而都不宜作为行政组织体系的基础。韦伯认为，可以作为行政组织体系基础的，只能是符合理性的、合理合法的权力。

效率论和职能论均在一定程度上解决了当时生产、经营中的效率问题，也第一次把管理活动从生产经营实务中分离出来，而且在后来的企业经营实践中，定额计件工资制也一直为人们所遵循、沿用，构成了目前广泛运用的企业现场管理方法的主要内涵。韦伯在《社会组织与经济组织管理》一书中提出了理想的行政组织理论，被称为“组织理论之父”。但是，科学管理理论阶段是建立在“物本主义”基础上的古典管理理论，侧重于从管理职能、组织方式等方面研究效率问题，对人的心理因素考虑很少或根本不去考虑，这是它的最大缺陷。

第二阶段是现代管理理论阶段（20 世纪 40—80 年代）。这一阶段又划分为两个阶段，行为科学学派阶段和管理理论丛林阶段。

行为科学学派阶段主要研究个体行为、团体行为与组织行为，重视研究人的心理、行为等的影响作用。20 世纪 30 年代，受资本主义社会旷日持久的经济危机的影响，欧美许多国家在经济上都陷于萧条之中，生产经营一蹶不振。此时，新伦理推崇的个人自由放任主义受到极大的怀疑，工人的归属感强烈，因此一种以人为中心的新的管理思想——行为科学就应运而生。从科学管理理论到行为科学理论，其最明显的转变是企业管理者们不再把工人或职工看成是单纯追求物质利益的经济人或会说话的机器工具，而是开始视为具有情感需要的“社会人”。

行为科学理论的著名管理学家及其学说、理论，主要有美国哈佛大学研究员梅奥（E.Mayo）在《工业文明的人类问题》一书中创立的人际关系学说，马斯洛提出的《人类需要层次理论》，麦格雷戈在《企业中的人的因素》一书中提出的“X 理论与 Y 理论”和布莱克与莱顿在《新管理方格》一书中提出的管理坐标理论。

行为科学理论的主要论点大致上可以归纳为：①人的需要是多层次的，其中物质利益的需要属于最基本层次，

也是较易实现和满足的需要；除此之外，职工还有感情需要，企业所有者和管理者应设法满足，以激发人们的工作积极性与创造性，其中梅奥提出了一个著名的论点“满意的工人是最有效率的工人”；②人的天性的外在表现可以是懒惰的，也可以是勤奋的，转换的关键是人们的需要能否及时并充分地得到满足，已满足的需要不再成为激励因素，人们的多层次需要大都是部分地得到满足；③人的绝大部分需要是通过正式的组织来实现的，而其余的部分需要由非正式组织来满足，因而人总是具有部分的隐私与结成非正式组织的愿望；④任何工作都是由人来做的，如果职工对工作不感兴趣，那么工作绩效就难以取得，因此好的管理者要把关心职工与关心绩效有机地结合起来。

20 世纪 40—80 年代，现代系统论、信息论、控制论、数学、统计学、经济学等研究方法出现，极大地丰富了管理科学研究。现代管理理论的进一步发展，相继出现了众多的学派，称之为“管理理论丛林”。研究西方管理理论丛林的鼻祖孔茨在 1961 年的名篇《管理理论丛林》一文中把 20 世纪 60 年代初的管理流派分为管理过程学派、人类行为学派、经验学派、社会系统学派、决策理论学派与管理科学学派等六大学派。时隔近 20 年之后孔茨重游管理理论丛林，他惊奇地发现管理理论的丛林不但存在，而且更加茂密，已经逐渐演化成了 11 个学派，即管理过程学派、人际关系学派、群体行为学派、经验学派、社会协作系统学派、社会技术系统学派、系统学派、决策理论学派、管理科学学派、权变理论学派、经理角色学派等。每一个学派作为管理理论丛林中的一部分，都有其研究的对象、基础、方法和代表人物。比较这 11 种学派在研究对象、基础、方法和代表人物方面的不同，有利于我们更深刻地理解管理理论丛林的理论景观（见表 1-1）。

表 1-1 西方管理理论丛林的主要流派

序号	管理学派	研究对象	研究基础	研究方法	代表人物
1	管理过程学派	计划、组织、领导、控制等管理过程	管理实践	注意和研究管理人员的职能	法约尔
2	人际关系学派	人与人之间的关系	心理学、社会心理学	在实践中研究	梅奥
3	群体行为学派	群体中人的行为, 各种群体行为方式	社会学、人类学、社会心理学	在实践中研究组织的行为	道格拉斯—麦格雷戈
4	经验学派	成功和失败的管理案例	过去的管理过程, 实例、历史	经验分析	德鲁克和戴尔
5	社会协作系统学派	管理过程	社会学	实践中的组织分析	切斯特·巴纳德
6	社会技术系统学派	企业中的技术系统和社会系统	工业工程问题	把企业中的技术系统同社会系统结合起来研究	特里司特
7	系统学派	管理学研究中的系统方法	一般系统理论	系统分析	巴纳德
8	决策理论学派	决策问题	消费者选择理论、经济学	模型构造和数学	西蒙
9	管理科学学派	数学模型、程序系统	数学、运筹学	建立数学模型, 模拟、求解	伯法(E.S.Buffa)
10	权变理论学派	管理者所处的环境	实际情况	在应用理论和方法时结合实际情况	卢桑斯
11	经理角色学派	经理在管理中的角色	经理的实际工作	观察经理的实际活动, 研究经理角色	亨利·明茨伯格

转引自: 周伟. 管理理论丛林发展研究评介. 社会科学战线, 2008 年第 1 期.

第三个阶段为后现代管理理论阶段。后现代管理思潮源于 20 世纪 80 年代的美国。目前, 后现代管理主要侧重于研究战略管理、组织结构、组织的变革与发展、知识管理、绿色管理、企业的国际化战略与跨文化管理等。后现代管理学说更加注重人性化管理, 是高层次科学管理、变化与多样化和人性化管理的有机结合, 而且管理从本质上正在演变为“以人为本”的管理。

提示:

后现代管理学说的基本特点是高层次、多样化、人性化。

2. 管理理论研究的基本依据和出发点

① 下述相关内容参见张书颖, 杨玉泉《西方管理理论发展主线评析》, 《乡镇企业研究》2003年第3期。

西方管理理论的发展和突破, 几乎都是基于对人的认识的飞跃。各种管理理论的不同, 也是基于对人的认识的不同。^①

西方管理理论的萌芽阶段, 尤其是古典管理理论阶段, 是基于对“经济人”的假设, 提出了著名的“胡萝卜加大棒”的管理观念。“经济人”又称为“理性-经济人”, 也称为实利人。这种假设起源于英国古典政治经济学的奠基人亚当·斯密。亚当·斯密在他的代表作《国富论》中所提出的“每个人的一切活动都受到‘利己心’的支配, 每个人追求个人利益会促进整个社会的共同利益的形成的观点, 既是资本主义早期经济自由主义的基本出发点, 也成为其后的古典管理理论的基本出发点。这种“经济人”假设盛行于19世纪末20世纪初, 它从一种享乐主义的哲学观点出发, 认为人的一切行为都是为了最大限度地满足自己的利益, 工作动机是为了获得经济报酬。具体地说, “经济人”假设可以归纳为四点:

(1) 人因工作诱因引发工作动机, 其目的在于获得最大的经济利益。

(2) 经济诱因由组织控制, 因此人被动地在组织操纵、激励和控制之下从事工作。

(3) 人是以一种合乎理性的、精打细算的方式行事的。

(4) 人的情感是理性的, 他会干预人对经济利益的合理追求, 组织必须设法控制个人的感情。

而行为科学理论认为, 人不仅是“经济人”, 更是“社会人”, 从而建立了一套全新的, 以满足人们的各种社会需要为基本出发点的管理理论。“社会人”假设也可归纳为四点:

(1) 人基本上是由社会需求而引起工作动机的, 而且通过与同事的关系获得认同感。

(2) 工业革命与工业合理化的结果, 使工作本身失去

了意义,因此人只能从工作上的社会关系去寻找意义。

(3) 员工对同事们的社会影响力,比对管理者所给予的经济诱因控制更为重视。

(4) 员工的工作效率随着上司能满足他们社会需求的程度而改变,即员工的社会需求的满足与否决定了其生产率的高低。

现代管理理论阶段,进一步把人看做是“自我实现人”、“决策人”和“复杂人”,因此极力主张实行参与式、灵活多变的管理,以适应日趋民主化、复杂化的管理环境。

“自我实现人”的假设提出了通过满足人的多层次的需要,以不断激发人的潜能的管理方法。这个假设是美国管理学家、心理学家马斯洛提出的。所谓“自我实现”,指的是人都需要发挥出自己的潜力,表现自己的才能。只要人的潜力充分发挥出来,人的才能就会表现出来,人就会感到最大的满足。这种假设盛行于 20 世纪 40 年代末,在马斯洛的需要层次理论中,最高层次的需要即是自我实现的需要,其要点是:

(1) 人的需要层次由低级到高级,其目的是为了达到自我实现的需要,寻求工作的意义。

(2) 人们力求在工作上有所成就,实现自治和独立,发挥自己的能力和技术,以便富有弹性,能适应环境。

(3) 人们能够自我激励和自我控制,外来的激励和控制会对人产生一种威胁,造成不良的后果。

(4) 个人的自我实现同组织目标的实现并不冲突,而是一致的,在适当条件下,个人会自动调整自己的目标,使之与组织目标相配合。

“决策人”假设从有限理性出发,使得管理的质量得到了很大提高。这种假设形成于 20 世纪 50 年代,其代表人物是英国著名的管理学家、经济学家西蒙。他针对西方经济学和西方管理学中所面对的“选优的准则”,做出了一个正确而符合实际的回答。关于这个问题在当时有两种观点:一种是从“经济人”的“完全理性”的观点出发,寻求

“最大化”与“最优化”的准则；一种是西蒙等人从“决策人”和“有限理性”观点出发，提出“令人满意”的准则。“经济人”寻求最优——从可为他利用的一切被选方案中，择其最优者。“管理人”或“决策人”寻求满意——寻找一个令人满意的或“足够好的”行动秩序。“经济人”同“真实世界”的一切复杂事物打交道，而“决策人”则认为，他自己头脑所感知的世界，是对纷繁杂乱的真实世界做过重大简化处理后所得到的一个模型。他在做选择时所利用的是一幅简单的图景，这就是只包含他认为最紧要、最关键因素的一幅图景。

“复杂人”的假设提出了“灵活多变”的管理方式。这一假设是20世纪60—70年代初才提出来的一种人性假设理论。因为前述“经济人”、“社会人”、“自我实现人”等假设都反映出当时的时代背景，并只适合某些场合和某些人，但人的工作动机是复杂的，不能只归结为一两种动机，也不能把所有的人都归结为一类人，而且一个人本身也会因不同的年龄、地点、时期有不同的表现。

因此，美国心理学家和行为科学家沙因提出了“复杂人”的假设，其要点可归纳为：

(1) 每个人都有许多不同的需求，具有不同的能力。人的工作动机不但是复杂的，而且是变化的。人的许多动机处在各种需要层次上，不仅因人而异，也时因时而异。各种动机之间交互作用而形成更复杂的动机模式；

(2) 一个人透过其社会生活会不断产生新的需要，因此一个人在组织中表现出来的动机模式是其原来的动机与组织经验交互作用的结果；

(3) 人在不同的组织和不同的部门中可能有不同的动机模式；

(4) 一个人是否感到心满意足，肯为组织尽力，取决于其自身的动机构造及与组织之间的相互关系；

(5) 人可依自己的动机、能力及工作性质，对不同的管理方式做出不同的反应。