



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

现代教育管理专题

(第二版)

邬志辉 主编

中央广播电视大学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

现代教育管理专题

(第二版)

邬志辉 主编

中央广播电视大学出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

现代教育管理专题/邬志辉主编. —2版. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2008.12

普通高等教育“十一五”国家级规划教材. 教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

ISBN 978-7-304-04187-8

I. 现… II. 邬… III. 教育管理学-高等学校-教材
IV. G46

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第188794号

版权所有, 翻印必究。

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

现代教育管理专题(第二版)

邬志辉 主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部 010-58840200

总编室 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路45号 邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 来继文

版式设计: 袁 鹏

责任编辑: 马浩楠

责任校对: 王 亚

责任印制: 赵联生

印刷: 北京诚顺达印刷有限公司

印数: 0001~11000

版本: 2008年12月第2版

2008年12月第1次印刷

开本: B5

印张: 28.75

字数: 498千字

书号: ISBN 978-7-304-04187-8

定价: 36.00元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前言

“现代教育管理专题”是中央广播电视大学与东北师范大学合作开办的公共事业管理（教育管理）本科专业的一门专业必修课程，也是本专业的最后一门课程。

在中央广播电视大学与东北师范大学合作开办的公共事业管理（教育管理）本科专业的课程体系中，本门课程是与众不同的。从课程名称上看，本门课程是“现代教育管理专题”而不是传统的“教育管理学”。为什么呢？因为本门课程的学习者是专科起点的公共事业管理（教育管理）专业的学员，在专科教育阶段，他们已经学过教育管理学。在以前的公共事业管理（教育管理）专业“专升本”的教材体系中，许多学员反映专科阶段的教育管理学与本科阶段的教育管理学大同小异，重复率高，没有反映生动活泼的教育管理改革实践和富有时代气息的教育管理理论的最新进展，学生学习教育管理学有一种无力感，觉得没有意思，是浪费时间和生命。因此，在教育部“人才培养模式改革与开放教育试点”的所有课程中，只把本门课程拿出来作为开放课程改革的试点，希望把本门课程建设成与传统的“教育管理学”相区别的具有探讨性的专题性课程，以提升本门课程的时代性。

中央广播电视大学是中国远程教育的第一大学，在远程教育的人才培养模式和课程建设上有着丰富的经验。本门课程恰恰是改革与探索的一种反映。我们也希望通过本门课程的初步改革，能探索出开放教育课程建设的新的成功模式，为远程教育的人才培养作出一定的贡献。

教育管理学是一门年轻的学科。虽然在 1875 年美国佩恩（W.H.Payne）就出版了第一本教育管理著作《学校视导》，但学术界普遍认为 20 世纪 50~60 年代美国教育管理“理论运动”（The Theory Movement）的兴起，才使教育管理学成为一门独立的学科。虽然于 1903 年冯世德出版了中国学者自己编写的第一本教育管理学著作《学校管理法》，甚至在 20 世纪的三四十年代还掀起了教育

管理学发展的一个小高潮，但由于历史和政治的原因，中国的教育管理学一度中断。现代教育管理学的恢复与发展还是在改革开放之后。在 20 世纪 90 年代之前，中国教育管理学基本上处于译介与经验摸索阶段，之后又经历了一个短暂的高原期，直到 20 世纪末，中国教育管理学才出现新的勃兴态势。当代中国教育管理学的发展，一方面深刻地受到中国教育改革实践的促动，因为实践领域的许多新探索，诸如教育股份制、校长职级制、公办学校转制、财政转移支付、学校品牌策划、教师专业发展等，迫切需要教育管理理论作出回应；另一方面又受到全球化背景下世界教育变革潮流和理论发展的影响，诸如校本管理、有效学校、新公共管理、新自由主义、后现代主义等，也促进了对教育管理学的深入思考。同时，中国传统“两分式”教育管理学，即教育行政学与学校管理学的分立，开始在系统论和复杂理论的影响下向“一元化”整合。它作为第三股力量，也在推动着中国教育管理学的重新建构。

在以上三种力量的影响下，当代教育管理的理论和实践出现了一系列新特征。本书正是从以上三维视野着眼编写的，在设计中突出体现了以下四个特点：

首先，前沿性。在内容选择上，以问题为专题设立内容，一章一题，各章之间相对独立，不求传统意义上教材体系的内在完整性，但求突出每章内容在理论和实践上的相对前沿性，重点突出教育管理理论与改革上的新进展，并着重以新的视角审视传统的教育管理概念与理论，突出对问题的思考和对现实的感受。

其次，应用性。教育管理学是一门应用性学科，它既要讲道理，还要讲操作。在各章内容中，本书除了理论阐述外，还突出了具有实践操作性的方法和工具，鼓励教师运用案例教学，并明确提出“行动学习”和“行为训练”目标，鼓励学员寻找机会，把所学的理论知识付诸实践，并在实践中反思自己所学的知识。

再次，探索性。本教材不是给学生句号，而是给学生问号。对于现实性和前沿性问题，尽量把正反两方面的争论都呈现给学生，不作定论，给学员留出自主思考的空间，鼓励学员对一些观点、思路和分析方法进行讨论，着力培养学员的创新精神。同时，考虑到学员的差异性，在教学目标上又区分了底线目标和拓展目标，对于学有余力的学员，引导他们进行延展性学习。

最后，可读性。传统教材的编写，大都是“板起面孔讲道理”，注重知识本身的逻辑顺序，忽视读者的心理顺序。本教材力图从学员出发，改变教材的

“无人化”局面，努力使教材生动、活泼、有趣。为此，在教材编写中，我们尽力辅以案例、故事、事件、寓言、文件、图表等信息，促使读者出场，激发读者与文本进行对话与交流。

全书共分九章，第一章讨论的是现代教育管理的基本理论问题，以历史为线索，阐述了现代教育管理理念的变迁，当代教育管理的时代背景、面临的挑战和需要研究的课题，并对未来的教育管理进行了定位。第二章讨论的是现代教育管理的体制变革问题。从市场经济条件下教育管理体制变革的基本趋势入手，阐述了中国多元化办学体制改革的实践模式，以及西方校本管理体制、中国现代学校制度以及校长职级制改革。第三章讨论的是学校组织的生存、发展与变革问题。从学校观的变迁出发，阐述了学校组织生存与发展、稳定与变革的悖论，以及制定学校发展战略、提升学校效能、重建学校文化、建构学习型学校的策略。第四章讨论的是教育政策分析的基本理论与实践问题。从教育政策是资源的观念出发，阐述了教育政策的内涵与本质，展示了教育政策分析的整个过程，并选择了大家关心的政策问题进行了政策分析。第五章讨论的是教师与校长的专业发展问题。从人本视野出发，阐述了学校从传统人事管理向现代人力资源管理的转变，彼德原理、优势理论和帕雷托定律在人力资源管理中的作用，以及促进教师与校长专业发展的管理策略。第六章讨论的是教育经费的多元筹措问题。从当今世界教育经费管理的三大研究主题入手，阐述了中国教育经费面临的问题，以及财政转移支付制度、多元投入体制、财务管理制度、“一费制”、教育成本分担、民办教育政策等改革。第七章讨论的是教育策划与学校发展的的问题。从教育策划的基本概念、要素、功能和教育策划的独特性入手，阐述了教育策划的基本原则与方法。分析了学校品牌策划的任务与工具，以及教育策划的未来发展问题。第八章讨论的是教育公共关系的基本理论与实务问题。从教育公共关系的基本表述入手，阐述了教育组织的形象诊断和对外传播策略，学校与社区的互动关系，教育行政机关和学校的危机管理。第九章讨论的是教育管理的方法论问题。从“实事求是”的方法论意义入手，较系统地阐述了教育管理工作、教育管理研究、教育管理创新的方法论问题。

本书适合于大学公共事业管理（教育管理）专业的本科生学习使用，也适合于中小学教育管理人员和其他对教育管理学感兴趣的人员学习使用。

邬志辉

2004年9月于长春东北师范大学

第二版前言

我们生活在一个急剧变化的时代。自本书第一版出版发行以来，虽然只有短暂的四年时光，但无论是中国社会、中国教育，还是《现代教育管理专题》这本书，都切身地感受到了这种变化。

就中国社会而言，党的十七大召开，科学发展观深入人心，建设社会主义和谐社会成为当代中国的重要主题；“5.12”汶川大地震对汶川地区人民是一场灾难，但同时也提升了民族凝聚力、激发了国民的仁爱之心；北京奥运会的成功举办，不仅彰显了中国天人合一的文化气质，更凸显了和平友爱的中国价值。

就中国教育而言，政府的教育作为进一步加强，从“农村义务教育经费保障新机制”的实施到“两基攻坚计划”的顺利完成，从农村免费义务教育到城市免费义务教育，从《中华人民共和国义务教育法》（修订稿）的颁布到《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的研制，从“教育优先发展，建设人力资源强国”的教育发展目标再到“上好学，办让人民满意教育”的民生教育理念，中国教育发展取得了历史性的新成就，实现了历史性的新跨越。

就本书而言，出版四年销量就达八万余册。不仅如此，2006年本书被中国大学出版社协会评为第七届全国高校出版社优秀畅销书，2007年获得全国教师教育优秀课程资源奖，2008年又被评为普通高等教育“十一五”国家级规划教材，得到了读者和专家的广泛认可与好评。

从社会到教育，再到本书的成绩，都是在这四年中取得的。以上变化遂成为本书第二版修订的重要背景。尤其要指出的是，为了对本书进行修订，我们利用中央广播电视大学的教学渠道，对本教材的使用者——任课教师和电大学员进行了广泛的调查，他们在对本书给予褒奖的同时，也提出了非常中肯的意见和建议。对这些建议我们进行了认真的研究，并提出了一系列有针对性的修订意见。

本书修订后为八章内容，变更主要体现在以下三个方面：

第一，突出了政策性进展，彰显了时代性。在第一版时，办学体制改革、

教育政策探讨、教育经费筹措等一些热点问题,近年来有的在制度层面已基本得到解决。如教育部叫停了转制学校、明确提出义务教育均衡发展,建立了义务教育经费保障新机制,实施了“农村特岗教师计划”和“农村中小学现代远程教育工程”,实现了城乡全部免除学杂费的义务教育。本书在修订时,重点考虑了以上进展,并在第二章、第四章、第六章中体现了这些变化。

第二,增加了案例性内容,增强了可读性。第一版中虽然已经有了很多案例,但对于一些前沿性的理论问题,任课教师和电大学员还是普遍感到有一定的理解难度,希望能再多增加一些案例。为此,我们补充了一些新的案例,并对难以理解的概念和内容以脚注的方式加以解释和说明,使教材的可读性更强了。在案例的选择上,我们除了继续保持传统的故事、事件、寓言外,还增加了与电大学员日常教育管理实践密切相关的一些案例,强化了教材内容与日常工作的联系。

第三,深化了学术性探讨,体现了前沿性。前沿性问题大多是没有定论的。第一版时我们提出的一些前沿性学术问题,几年来有了很大的发展,在认识上也更加成熟。为此,我们在第二版中把学员们普遍反映的大家已经知道或者与教育管理现状关联不大及有问题的章节删除了,比如第三章的第一节“教育组织理论与学校观”、第四章的第三节“民办学校收费政策分析”和第四节“农科教结合政策分析”、第九章“教育管理的方法论问题”。在第二章增加了“公办教育内部的多元化办学体制改革”、第四章增加了“教育政策制定与执行”、“教育政策的评估与创新”、“我国公办中小学转制改革的政策分析”,第七章增加了“品牌策划与学校发展”等内容。同时还对原有一些问题加深了讨论的层次,如公立学校转制改革、集团化办学体制、学校发展战略规划、学习型学校、人本管理、教师专业成长、校本研究、“两免一补”、品牌策划等。

我们认为,教材的编写是一个多元互动的过程,在一定意义上说,教材的使用者——任课老师和电大学员也是教材的编写者,正是他们的全身心参与才使教材的修订具有意义。在此,我要向那些使用了本教材并对本教材提出了宝贵意见和建议的老师 and 学员们表示衷心的感谢,同时也诚挚地期望你们能一如既往地关心和支持本书,继续对本书提出宝贵的意见和建议,我们会在今后的修订中不断完善。

邬志辉 谨识

2008年9月于东北师范大学南园寓所

现代教育管理专题课程组

课程组长 孙 玫

主 编 邬志辉

编写组成员 邬志辉 梁红梅 陈学军

曲正伟 孙 玫

主持教师 孙 玫

目 录

第一章 现代教育管理的理论审视	1
第一节 现代教育管理的动态内涵	2
一、现代教育管理思想的两个源流	2
二、现代教育管理的内涵变迁	9
第二节 当代教育管理的背景与挑战	28
一、当代教育管理的背景	28
二、当代教育管理面临的挑战	32
三、当代中国教育管理研究的几个课题	37
第三节 研究型教育管理模式探索	40
一、传统教育管理模式评析	40
二、研究型教育管理模式初探	45
第二章 现代教育管理体制变革	54
第一节 市场经济条件下教育管理体制变革	55
一、教育管理分权化——政治学视域的审视	56
二、教育管理市场化——经济学视域的审视	62
三、学校管理自治化——社会学视域的审视	67
第二节 多元化的办学体制改革	71
一、多元化办学体制的含义及理论前提	73

二、公办教育内部的多元化办学体制改革	76
三、介于公办与民办之间的多元化办学体制改革	79
四、民办教育内部的多元化办学体制改革	86
第三节 校本管理体制探索	93
一、校本管理的理念与实践	94
二、现代学校制度的建构	99
三、校长职级制探索	104
第三章 学校组织的生存、发展与变革	112
第一节 学校组织的可持续发展	113
一、学校组织生存与发展的困惑	113
二、学校组织“稳定与变革”的平衡	116
三、学校发展的战略规划	119
四、学校效能的提升	125
第二节 重建学校组织文化	128
一、正确认识学校组织文化的功能	128
二、学校组织文化分析	130
三、学校文化重构	138
第三节 学习型学校组织建构	144
一、组织学习与组织学习的障碍	144
二、学习型组织与学习型学校	147
三、学习型学校的建构	150
第四章 教育政策的若干问题探讨	158
第一节 教育政策概述	159
一、为什么需要教育政策	159
二、教育政策的概念	162
三、教育政策的本质	168

第二节 教育政策制定与执行	169
一、教育政策制定	169
二、教育政策执行	180
第三节 教育政策评估与创新	190
一、教育政策评估	191
二、教育政策创新	200
第四节 我国公办中小学转制改革的政策分析	
一、公办中小学转制改革的意图	207
二、公办中小学转制改革的后果	208
三、认识转制改革后果的几种思路	210
四、转制改革意外后果的形成过程	214
第五章 教师 and 校长的专业发展	222
第一节 人本视野下的学校人力资源开发	223
一、人本管理的内涵	223
二、学校人力资源开发的特点	224
三、重新认识学校中的人本管理	226
第二节 教师管理与教师专业发展	234
一、教师管理的历史反思	234
二、教师的专业成长规律与新入职教师 成长策略	237
三、教师的专业发展与校本研究	243
四、教师激励与学校教师管理制度的反思	248
第三节 校长专业化与校长培训	256
一、校长专业化的内涵	256
二、校长的成长规律与校长任用制度	263
三、校长专业发展与校长培训	268
第六章 教育经费管理的课题与中国问题	278
第一节 世界教育经费管理研究的课题	279

一、教育经费的公平性问题	279
二、教育经费的充分性问题	281
三、教育经费的生产性问题	284
第二节 中国教育经费面临的问题和管理体制改革	286
一、教育经费不公平与公共教育财政制度	286
二、教育经费不充分与多元投入体制	294
三、教育经费不效率与财务管理制度	300
第三节 教育经费的多渠道筹措	309
一、现代教育经费筹措理念的转变	309
二、教育经费的筹措渠道	313
三、教育经费多渠道筹措中的理论问题	315
第四节 教育经费的效率问题	323
一、教育经费的分配	323
二、教育经费的使用效率	330
第七章 教育策划与学校发展	338
第一节 教育策划的需要与可能	339
一、教育策划之需要	339
二、教育策划之可能	343
第二节 教育策划概述	346
一、教育策划的含义	346
二、教育策划的独特性	352
三、教育策划的基本要素	354
第三节 品牌策划与学校发展	355
一、什么是学校品牌	356
二、为什么要创建学校品牌	357
三、学校品牌策划的原则	360
四、学校品牌策划的程序	364
五、学校品牌策划的战略与策略	369
六、学校品牌策划的两大任务	374

第四节	教育策划的问题与展望	379
一、	教育策划实践中的一些问题	379
二、	教育策划研究中的一些问题	380
三、	未来的教育策划应该追求的方向	381
四、	教育策划发展的几个前提性任务	383
第八章	教育视野中的公共关系	389
第一节	教育公共关系的基本表述	390
一、	教育公共关系的特征和实质	390
二、	教育公共关系的构成要素	391
第二节	教育组织的对外传播策略与形象建设	399
一、	教育组织的对外传播策略	399
二、	教育组织的形象建设	400
第三节	学校要建立与社区的互动关系	408
一、	学校要加强与社区互动, 提高整体效益	409
二、	学校与社区沟通的策略	413
三、	农村学校与农村社区之间的关系	414
第四节	教育组织的危机管理	417
一、	教育组织危机事件的含义、特征、 类型与成因	417
二、	教育组织的危机事件管理	419
三、	政府危机管理和政府教育危机事件 的处理	425
四、	学校危机事件的处理	434
后 记		444
补 记		445

第一章

现代教育管理的理论审视

学习目标

了解现代教育管理观念的变迁，理解当代教育管理的背景、面临的挑战和需要研究的课题，学会运用历史与逻辑相结合的方法分析传统教育管理模式存在的问题，掌握研究型教育管理模式的内涵与实施策略，并能运用研究型的教育管理方法解决教育实践中的管理问题，促进教育不断改进和发展。

教学建议

第一节要突出现代教育管理思想的发展线索与提出背景，以体现现代教育管理含义的发展性和动态性，并适当运用案例分析；第二节要凸显现代教育管理的学术视野，建议采用讲授与研讨相结合的教学方法；第三节要强化学生系统思考的方法，建议设计一些实践作业，让学生学会运用。

在日常生活中,“现代”是一个比较宽泛的概念,泛指一切新的、时髦的事物。但在学术话语中,“现代”是一个特定的概念,特指18世纪以来人类从传统的农业社会向现代的工业社会转变的过程。从传统社会向现代社会的转变是一个整体性的过程,在文化思想上表现为启蒙运动所倡导的理性化运动,在经济生产上表现为产业革命所推动的工业化运动,在政治体制上表现为民主革命所张扬的民主化运动。

“现代”教育管理思想产生于西方,而西方的教育管理思想又来自企业管理。现代教育管理已经走过了一百年的历史,面对丰厚的教育管理历史遗产,今天我们应当如何进行选择和利用?当今时代的政治、经济和文化大背景对教育管理提出许多挑战,面对挑战,当代中国的教育管理学应该往何处走?面对纷繁复杂的教育管理现实,中国的教育管理实践应该选择一种什么样的模式,这是新世纪的教育管理学者不能不思考的理论问题。

第一节 现代教育管理的动态内涵

“现代”概念常常是与西方联系在一起的。现代教育管理学便诞生于西方,在20世纪100年中,现代教育管理学的巨大发展也得益于西方。那么,为什么现代教育管理肇始于西方而不是东方?在中国传统文化中是否具有现代教育管理的因素?现代西方教育管理思想发展背后的核心精神是什么?要想深刻地回答这一问题,必须回过头来研究现代之前的历史。

一、现代教育管理思想的两个源流

现代教育管理思想有两个重要源头:一是东方的“以德治教”思想,以中国古代的孔子(前551—前479)为代表,一是西方的“依法治教”思想,以古希腊的苏格拉底(Socrates, 前469—前399)为代表。

(一) 东方的“以德治教”源流

所谓“以德治教”,就是运用道德手段进行教育管理。在西周时期,周公鉴于殷商的灭亡,就提出了“敬德保民”的主张。孔子生活的春秋末年,是我国奴隶制从解体走向灭亡,封建制开始孕育发展的大变革时期,社会动荡,暴政肆虐。孔子深深地认识到“德乃立国之基”。在《论语·为政》开篇中,孔子

就指出：“为政以德，譬如北辰居其所而众星共之”，认为运用道德进行管理，就像北斗受到众星的拱卫一样，会受到被管理者的拥戴。

孔子的“德治”思想包括两层内容：一是官德，一是民德。他认为，“官有德”是实行有效管理的基础。他说：“政者，正也。子帅以正，孰敢不正？”“子欲善而民善矣。君子之德风，小人之德草。草上之风，必偃。”（《论语·颜渊》）“其身正，不令而行；其身不正，虽令不从。”“上好礼，则民莫敢不敬；上好义，则民莫敢不服；上好信，则民莫敢不用情。”（《论语·子路》）那么如何保证管理者“有德”呢？孔子主张实行“学而优则仕”的政策，即只有学习成绩优良、德才兼备的君子，才能从事管理工作。

但是，孔子认为只是管理者“有德”还不够，被管理者也必须“有德”，即“民有德”，它是维护传统社会等级秩序的根基。所谓“民德”就是守秩序、守礼义、守纲常。在古代中国，管理的合理性是建立在仁义礼乐之道德基础上的，所谓“礼”，就是外在于人的政治等级制度、伦理道德规范、一切交往礼仪，其作用就是防止社会动乱不安，维护管理秩序。所谓“仁”，就是内化于人心的道德信仰，其目的还是维护既定的宗法等级制度。孔子的学生有若曾说：“其为人也孝弟，而好犯上者，鲜矣；不好犯上，而好作乱者，未之有也。”（《论语·学而》）那么，如何让民有德呢？孔子的策略是“教化”，即把被管理者的思想和行为教育转化为符合礼乐之道，形成一种社会的民风士习，即所谓“化民成俗”。教化的结果就是在社会中建构了一个管理者行为的合法化基础。所以，孔子的“德治”思想，是一种政教合一的管理思想，他把管理行为道德化，又把道德行为管理化。

在“官德”与“民德”之间，中国历世管理者更强调“民德”，更强调通过道德教化对下属或被管理者进行思想和心灵的统治。换句话说，“德”作为一种管理手段，更多是管民的，而不是管官的。因为“民”只能期盼“官有德”，对无德之官，在很多情况下是逆来顺受，因为官掌握着权力；相反，官却可以强制地要求“民有德”，对无德之民，既可以通过道德合法化所形成的民俗给以道德的审判，也可以通过管理合法化所形成的权力给予行政的判罚。因此，在教育管理过程中所形成的等级秩序，往往使“管者”拥有更多甚至是绝对的权威，诸如“师生如父子”。即使在当代中国，教师对学生仍然拥有极大的权威，教师侵害学生基本人权的现象屡见报端就是一个证明。

（二）西方的“依法治教”源流

所谓“依法治教”，就是运用法律手段进行教育管理。与孔子不同，苏格