

第一篇

教育管理 学总论

第一章

管理、教育管理和教育管理学的

第一节 管理的意义和特性

管理是人类社会最普遍的现象

毫无疑问，管理是人类社会最古老、最普遍的现象之一，自从有了人类社会，就有了人类的管理活动。在我国古代，很早就有关于管理实例的记载。例如，战国时代成书的我国古代典籍《周礼》中，专门有关于行政管理制度和责任制度的具体叙述。在《孟子》和《孙子兵法》中也含有计划、组织、指挥、用人等方面的精辟的管理思想。尤其是孙武的《孙子兵法》，更被国际学术界公认为古代东方的管理学杰作。书中所谈到的有关谋略，直到今天仍有参考价值。此外在《论语》、《韩非子》、《史记》、《资治通鉴》等古典名著中，也都可以找到与管理有关的论述或思想。我国的官僚机构，也早在公元前一千年就发展成为层次分明、等级森严的管理体制。另据国外有些学者研究，我国古人早在公元元年就已通晓劳动分工和组织部门化的原理，如从一段刻在古代瓷碗上的文字可知，当时生产瓷碗的工场已有会计、安全与生产三个职能部门之分。^①在古巴比

参见丹尼尔·A·雷恩著 孙耀君等译：《管理思想的演变》 中国社会科学出版社 1986年版 第16页。

伦、古印度、古埃及、古希腊罗马，也都到处可见人类管理活动的踪迹。古埃及的金字塔就是前人给我们留下的最好的管理现象的见证。很难想像，没有出色的管理制度和管理方式，人类能在当时如此简陋的技术水平和低下的生存环境中创造出足以使整个人类文明引以为自豪的建筑奇迹。甚至对西方文明产生最深远影响的宗教经典《圣经》中，也有大量的管理活动的记载。管理现象是如此古老和普遍，以致有研究者断言，人类的文明、管理和社会阶层制度三者在历史上是同时产生的。

既然管理是人类社会最基本的现象之一，那么什么是管理？对此人们有着种种不同的解释：管理是“这样的一种活动，即它发挥某些职能，以便有效地获取、分配和利用人的努力和物质资源，来实现某个目标”；^②管理是“为在集体中工作的人员谋划和保持一个能使他们完成预定目标和任务的工作环境”；^③管理是“以最少的时间、金钱、原材料或最少的劳累为代价”^④来达到目标。本书对管理的解释是在组织中，有关人员对各种资源进行适当领导、组织和安排，以完成预定的目标和任务。不管怎样解释管理，我们都可以看到，谈到管理总是要联系到这样一些要素：^①组织。管理只有在集体或组织中进行，单枪匹马无所谓管理；^②目标。管理的目的不是别的，就是为了实现某个目标，盲目的行动也无所谓管理；^③资源。包括人力资源、财力、物力资源，没有资源管理就无法进行下去，管理就是以这些资源为中介进行的；^④效率。管理所追求的就是出效率，付出最少，得到最多，这样才能体现管理的功用。上述四个要素缺一不可，其中组织是管理活动的场所，目标是管理活动的方向，资源是管理活动的依靠，效率是管理活动所要追求的结果。四者有机结合，就构成了管理活动

^① S. Piggott (ed.), *The Dawn of Civilization*. New York: McGraw-Hill Book Co., 1961.

丹尼尔·A·雷恩著 孙耀君等译：《管理思想的演变》第2页。

^④ 哈罗德·孔茨等著 黄砥石等译：《管理学》中国社会科学出版社 1987 年版 第 11、13 页。

的大致含义。

管理和行政

在认识管理含义的时候，常常会提到另一个概念——行政。很多情况下人们甚至把这两个词连在一起称为“行政管理”，由此就引出了一个问题，如何理解管理和行政这两个概念？

管理和行政是不是相同，这要看从什么角度看待行政。通常可以从两个角度解释行政。首先是从狭义角度看待行政。这一观点最典型的解释是：“行政乃是为完成或为实行一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动。”^①“行政是国家的组织活动。”^②在这里，行政的概念跟国家和政府的职能密切联系在一起。行政限定在国家或政府的职责范围内，代表国家行使权力，执行国家的意志，从事国家的管理活动。简言之，行政就是履行公务，施行政事。根据这一解释，行政的概念就和管理的概念有所不同，因为管理活动并非都由国家或政府组织。有学者据此概括出行政的几点特性：①行政必属于国家；行政的权限由法律所规定；③行政行为必须依据法规；④行政必须是处理公务；⑤行政必须以维护和推进公共利益为目的。

另一种观点则从广义的角度看待行政。持这种观点的人主张，从目前行政管理工作的实际状况来看，行政显然不应只局限于国家或政府部门，也不宜仅仅把行使国家权力、从事国家管理活动称为行政。在实际生活中，人们往往把各种组织中的内部管理活动都称为行政。如《现代汉语词典》中对行政的解释之一是：“机关、企业、团体等内部的管理工作。”很多非政府企业和公司设有“行政科”，其人员也被称为行政人员，但它们并不一定在代表国家行使权力。所以，行政和管理之间并没有本质上的区别。“严格地说，行政与管理在一定意

转引自彭和平著：《公共行政管理》，中国人民大学出版社 1995 年版 第 4 页。

《马克思恩格斯全集》第 1 卷，人民出版社 1965 年版 第 479 页。

王健刚著：《行政领导学》，山东人民出版社 1985 年版 第 24 页。

义上是同等概念。管理这个词广泛应用于工商企业中，指企业的组织、领导活动等。后来，随着工商企业的管理经验在国家行政领域的推广，管理这个词也被列入国家行政领域。近年来，我国很多人将行政与管理这两个词结合起来使用。在这种情况下，过分强调行政与管理在层次高低、自由裁量权有无方面的区别，已无重要意义。^①在日常生活中也是如此，一般人并不过于推敲管理与行政的差别。很多情况下，这两个词是交替使用的，不少人干脆将两词合起来称“行政管理”，可见它们之间的差别并非像有些人所认为的那样泾渭分明。本教材也倾向于从广义角度看待行政，即在提到“行政”含义的时候，既有可能指政府部门的管理活动，也可能指一般的管理活动。

管理活动的意义

在日常生活和工作中，为什么要进行管理？对于这个问题，我们先来看看下面的案例。

【案例 1-1】 张校长新官上任

张校长上任后，面临的学校实际情况是：1. 学校每年经费 80 万元，而学生数稳定在 600 人左右，教职工 70 多人，教育效益明显不高；2. 职责不清，大事、小事都找校长。校长穷于应付本该由教务、总务部门管的事情；3. 人浮于事，劳逸不均；4. 校内普遍存在埋怨情绪。张校长通过问卷调查、谈话和座谈，发现大多数教职工有改变学校面貌的强烈愿望，并把这个愿望寄托在自己身上。于是，他决心对学校来一番大调整、大改革。在随后的几个月里，他采取了下列措施：第一，在全校范围内建立全员岗位责任制及其他相关的制度，使每一个教职员明确自己的责任、权利和义务。第二，在校领导班子和教师反复讨论商量的基础上，拟定出学校的奖励制度，彻底打破以往的平均主义。第三，对校内的机构、部门作了必要调整，管理权限适度下放，让校

长从事务堆中脱出身来，集中精力考虑学校的改革大事，诸如学校的发展目标、办学特色、教学质量的提高等。第四，挑选社会活动能力强的教师，减少他们的教学工作量，让他们着手考虑如何在不违反现有政策法规的前提下，适当开发校园经济，以改善办学条件。在张校长的努力和全校教师的支持下，半年多下来，学校的工作大有起色，张校长的威信也一天天树立起来。

透过上面这个案例，不难明白为什么要进行管理。首先，管理是一个组织能够正常运转，并最终完成组织任务的根本条件，缺乏管理的组织不过是一盘散沙。其次，有效的管理是提高工作绩效的最主要手段。再次，通过有效管理能够提高众人的士气，这对维护组织生存至关重要。第四，制定有效的管理措施能使组织成员职责分明，减少扯皮和推诿。除了这些最基本的意义外，还有研究者提出，通过有效管理，可以使组织机构内信息更为畅通，可以较合理地分配社会资源，可以缓解组织中的矛盾冲突，可以保持社会和组织的稳定等等。总之，在现代社会中，管理的重要性是显而易见的。

管理活动的特性

人类社会的管理活动呈现出一些鲜明的特征：第一，这种活动虽然有赖于人的主观能动性和创造性的发挥，但在大多数情况下，它更多地受到一定社会条件的制约。这里所说的社会条件，包括社会生产力的发展水平，社会的生产关系状况，社会的政治制度，社会的文化历史传统等等。有些研究者把管理的这一特点称为管理双重性的体现，即自然属性和社会属性。一方面，生产力的发展要求在生产过程中做到管理井然有序，以获得最大的活动效益，这是管理的自然属性；另一方面，管理是在一定的生产关系状态中进行，必然受到反映生产资料占有状况的生产关系和反映人际权益利害得失的社会关系所制约和影响，这是管理的社会属性。任何管理活动，都必然是这双重属性的统一。“没有不含自然属性的管理，也没有不含社会属性的管理。这是正确认识人类社会管理性质的要点，也是正确把握管理进

程并使之达到管理目的的重要依据。^①

第二，管理活动所指向的对象往往不是单一的，而是多方位的。人类的管理活动其所指对象一般不会是单一的，如仅仅是针对人，因为人总是具体的，生活在一定的时空内，有着种种自身物质和精神的需要，并受到所处时代媒介和资讯方式的影响。正因为如此，通常说到管理，总是要联系到诸多的管理对象，如人、财、物、信息、事、时间、空间等。这其中，管理人，目的是人尽其才，发挥人的潜能；管理财，目的是开源节流；管理物，目的是物尽其用；管理信息，目的是要资讯交流畅通无阻；管理事，目的是要完成任务；管理时间，目的是谋求速度和效率；管理空间，目的是充分利用空间、环境和一切有关的社会因素。

第三，管理活动就整体而言是一种过程，不是一种短暂的、即时性的动作。这一过程根据一些管理学家的分析，大致可包括几个阶段，即规划、组织、领导、协调、控制、决算、报告等。将这些阶段与上面所说的管理对象结合起来，就构成了完整的管理活动的模型图（图 1-1）。

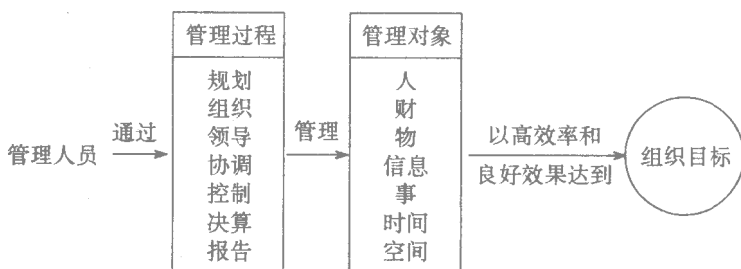


图 1-1 管理活动模型图

第四，管理活动的技术手段和方式，体现出鲜明的时代特征。表现在：19 世纪以前，由于生产力的限制，人类在生产、生活过程中的管理总体上属于一种家族式的专制管理，其特征是管理所凭借的主

要是个人的经验和判断；19 世纪末到 20 世纪中期，随着近代大工业的发展和生产力水平的提高，管理逐步向科学化、标准化发展，科学管理渐渐取代了专制管理；20 世纪后期到 21 世纪，伴随着信息时代的到来，管理开始呈现出民主管理的特征，人们在管理过程中越来越重视人的作用，关注人的素质和人际关系，民主参与决策渐渐成为普遍的行之有效的管理手段。就此我们可以这样断言，人类社会没有绝对的、一成不变的管理方式，时代在变，管理的方式也在发生变化。

以上所分析的仅仅是管理活动的部分特性，事实上管理还有很多其他特性，如管理具有层次性，现代管理是一种法制化的管理等。认识管理的这些特性，有助于我们更全面深刻地领会管理这一概念所包含的全部意义。

第二节 教育管理活动概述

教育管理活动的意义

教育管理本身不是目的，而只是一种手段，其目的归根结底是保障全体公民的受教育权利，并为实现国家的教育理念，促进社会教育事业的发展创造条件。在现代社会条件下，为什么要对教育事业实施有效管理呢？

原因之一是，现代教育已构成一个规模庞大的事业。现代教育是在近代公共教育制度上发展起来的，从学前教育到中小学义务教育，从普通高等教育到在终身教育思想基础上发展起来的各类成人教育，现代教育已成为一个人数众多、规模庞大的体系。在我国，与教育活动直接有关并被专家们称为“教育人口”的有 2 亿之多。教育经费在很多国家已成为国家的第一大行政开支，超过了国防开支。面对如此庞大而又耗费资源的事业，对其听之任之，不去进行有效的领导和管理，显然是不可想像的。

原因之二是，为了协调教育的发展。教育的发展要依赖于许多条件，诸如政治条件、经济条件、文化条件、地理条件等。国家愈大，各地

的差异性就愈大，教育实施的主客观基础也就愈不一致，这就需要通过有效的教育管理活动来协调教育的发展。即使在同一地区，学校之间也同样存在差距，因此也还是需要解决协调问题。在教育管理过程中，最常用的协调手段包括经费补助、人员调配、师资培训、技术帮助等。

原因之三是，为了合理规划和利用教育资源。一个国家再怎么富有，教育资源总是有限的。虽然教育不像工厂生产那样能立即产生经济价值，但人总是追求花最少的钱办最多的事的。通过有效的管理，对教育资源进行合理的规划和利用，就能达到事半功倍的效果。

原因之四是，为了服务于教育。教育管理不单单是为了领导教育，更重要的是为了服务于教育。就像有些研究者所指出的那样“学校行政不是为存在而存在，它不过是一种手段，而不是目的……因此，学校行政只是为学生而存在，它的功效，必须通过它对教学作出多少贡献来衡量；它永远必须是教学的仆人。”^①“教育行政是服务于教与学的，是支援教与学的，是导引教与学的。没有教师的教学与学生的学习，教育行政就没有存在的必要。”^②所以，教育管理者既是教育的领导者，又是教育的服务者。

除了以上意义外，教育管理在教育决策、教育行政监督、教育评价、促进教育改革等方面也都起着重要的作用。

教育管理活动与其他管理活动的比较

人们在教育领域所从事的管理活动，就构成了教育管理活动。教育管理活动与其他管理活动相比，既有相通的地方，也有相异的地方。相通的地方在于，像其他管理活动一样，教育管理活动要受到社会历史条件的制约。教育管理的对象，同样是人、财、物、事、时间、空间等成分；教育管理也表现为一个过程，并有其专门的管理职能；其

^① Arthur B. Moehlman, *School Administration*. Prentice-Hall, 1940, p. V.

黄昆辉：《教育行政学》 东华书局 1996 年版 第 21 页。

管理方式也随时代的变化而变化等等。正因为有这些相通的地方，所以管理的一般理论对教育管理也具有重要的指导意义。

然而另一方面，教育事业毕竟不同于其他事业，有其自身的特点和规律，这些特点和规律也必然会在教育管理中反映出来。试看下面一个案例。

【案例 1-2】 谁能去休养

校领导班子开会，讨论本年度参加市教育工会组织的暑期外出休养的教师人选。名额只有 1 个，面对各年级组的提名，校长们议论纷纷。

章副校长说：“暑假休养不是选劳模，条件不能过高，我看就以一年来的教学工作量为标准，以达标为前提，工作量最多的，而且有年级组提名的，我们就让这样的老师去。”

王副校长有点不同意，说：“工作量虽有一定客观性，但完全根据工作量，也有不合理的地方。工作量多的，不一定教学效果好。比如，我是教数学的，工作量标准规定课外每周布置多少习题，老师要全批。我是照办的。而同样教初二年级的林老师，他很有经验，平均每周的课外习题比我少，有时没有全批。但是，他做了很细致的作业分析，又组织学生自我订正。我去听过他的课，效果确实比我好。”

方校长则翻了翻各年级组的推荐名单，发现好几个组推荐教高一语文的刘老师，于是说：“我们确实不能完全以工作量为唯一标准。就拿刘老师来说，这次推荐他的人不少，他的情况我也比较了解。工作量标准规定，每学期命题作文 8 篇，学生自选题小作文 6 篇，并且全部要批改，而刘老师这学期布置的命题作文只有 5 篇，似乎没有达标，可是他让学生自选题小作文有 10 篇。对学生的作文他也不是全部批改，有的重点批改，有的是教师批改和学生互批互改。有一次，重点批改的几个学生重写后，他又进行了认真批改。此外，他还做了许多学校没有规定的工作，如他组织了一个文学作品欣赏小组和影评小组，以扩大学生

视野，提高学习兴趣。他的语文教学效果一直不错。我看这次就让他去吧。”

章副校长说：“我倒没意见，就怕有些教师不服气，因为当初我们布置这项工作时就对老师宣布的，工作量是否达标，是这次推荐暑假休养人选的条件之一。我看还是应该坚持原来的条件。至于工作量标准是否科学合理，我们可以以后再研究。”

章副校长一番话讲完后，一时没有人接上去，大家都在默默地考虑着他的话，方校长也陷入了沉思之中。

从上面这个案例中不难看到，教育管理活动确有其特殊的一面，表现在以下方面。

第一，教育领域中很多东西人们难以定论或把握，如教育目的、教学技能、学习态度、学术氛围等。由于对这些东西缺少定论，致使教育管理工作有时感到很难将它们转化为具体可行的操作方案。这一点和工厂企业有明显不同。工厂企业的目标一般都是确定的、明确的，将这些目标转化为具体的操作方案也是做得到的。

第二，教育完全是一种培养人的事业，而人的发展要受多种因素制约，这就导致教育管理的很多方面难以量化，并直接影响到评判的标准。就像上面案例 1-2 所反映的那样。

第三，教育是价值高度涉入的事业，因此教育管理活动常常会涉及其他管理活动不常碰见的伦理、道德及价值观方面的问题。国外有的研究者就断言，学校是社会上各种冲突的价值观念的中心。^①教育的这一特性，决定了教育管理不是一个单纯的技术问题。举例来说，教育管理的重要任务之一是分配教育资源，但这种分配不能像企业那样主要依据效率原则行事。教育资源的分配，更多的是依据统一标准和公平法则。为体现教育机会均等的理念，我们常常把有效的教育资源更多地分配给一些薄弱学校，而不是分配给条件好的学校，尽管

^① R. F. Campbell & R. T. Gregg(Eds.), *Administrative Behavior in Education*. Harper & Brothers, 1957, p. 125.

前者的办学效率比不上后者。

第四，在教育系统中，教学有日趋专业化的迹象。教学人员往往希望在自己的领域里有更多的自由发挥空间，故教育管理者是在与一群并非十分需要严格控制和管理的专业人员打交道。教育工作的这一特点，导致教育管理人员与教学专业人员之间常常会发生矛盾冲突。事实上，凡专业化程度较高的职业，都会发生这种被管理学家称之为的“科层组织”和“专业人员”之间的矛盾冲突现象。

第五，对教育管理工作成效的评价，比对其他管理工作的评价要复杂得多。例如，你可以根据工厂一年的产值和利润判断其管理业绩，但你却很难根据某中学当年的高考升学率来评价一所学校的管理是否成功，因为这其中的影响因素太多了，很多因素管理者主观上是无法控制的。这种业绩评价的困难，为圆满履行教育管理职能增加了难度。

第六 教育涉及千家万户 容易成为社会关注的焦点。一项教育政策的出台，有时甚至会引起社会的巨大反响。教育的这一特点常常使得教育管理工作趋于保守，在制定教育政策时采取非常谨慎的态度。

认识教育管理的上述特点，对考虑如何开展教育管理活动是有一定帮助的，它可以避免教育管理工作中的主观、武断和片面性。

从经验管理走向科学管理

在相当长时间内，人类社会的教育管理活动呈现出一种经验管理的形态。所谓经验管理，就是管理者在管理过程中凭借个人或某一团体积累的知识和经验来实施管理工作。经验管理所依靠的，主要是个体的亲身感受、直接体验以及传统的习惯定势，因此其局限性是显而易见的。就像一位管理学家所说：“人们往往不理解从经验中学到的能应用到新情况中去的東西，只能是一些基本知识。有许多主管人员所过分依赖的经验，其实只不过是过去曾经存在而将来不会原样地重复出现的一堆问题及其解决办法的大杂烩而已。两种管理在各方面都是一模一样的情况是罕见的。作为一个主管人员，不能假定在

一种情况下适用的恰当方法在另一种情况下也必然行得通。然而，要是主管人员能从过去的经验中取其精华，找出并认清在不同环境下的各种基本的因果关系，那么他们就能够应用这些知识去解决新问题。换言之，如果按照基本原理解决问题，那么问题的解决就容易了。……理论和科学能够解决在变化无常的环境中提出的未来的问题。”^①从古代的教学活动到近代教育制度的建立，人们对教育事业的管理可以说基本上属于一种经验管理的模式。

教育的经验模式，在其发展过程中形成了一系列的基本特点：管理者笃信经验的价值，把自己的个人经验作为教育决策和判断的依据；办教育的水平实际上就代表了教育管理者的经验水平；办学时间愈长，经验就愈丰富，相对来说管理教育就愈得心应手；办学经验始终停留在经验水平层次，难以上升到理论高度，更难以大面积推广；当教育处于较稳定状态时，管理较有效，一旦教育发生剧烈变革，管理就会发生困难。

如果说历史上的学校教育事业因其规模有限，采用经验管理的模式尚能奏效的话，那么到了现代大工业社会时代，随着学校教育规模的急剧扩大，入学人数的大量增加，过去的那种经验管理的模式显然已远远不够。例如，现代学校教育比以往任何时候都深切感受到社会对其的期望，来自各方的知识信息无时无刻不在影响着学校，迫使教育管理者常常要思考一个问题，即究竟让学生学什么才能培养出能适应社会发展的人？在古代，在中世纪，甚至在现代大工业时代到来以前，这一问题也许校长或教师们凭自己感觉就能作出决断，而现在，囿于管理者个人的知识、能力和精力所限，学什么的问题就不得不让位给课程专家去设计。这样，教学内容的管理就从经验管理朝着科学管理迈出了一大步。

大约从 20 世纪初起，教育管理开始逐渐由经验管理走向科学管理。促使这种管理形态发生变化的原因有：大众对教育的需求以及伴

随之而来的公共教育制度的建立；现代心理科学的发展，使得人们对人的学习心理和行为特点有了更多的了解；现代实验教育学的兴起，激起了人们把教育作为一项实验来探究的兴趣，科学的方法由此被引入教育的研究之中；企业管理理论的崛起，促使教育管理者用企业管理理论和方法思考教育管理问题；民主主义思想的传播，使广大教师对专断式的经验管理方法产生怀疑、抵触的心理；现代教育技术的发展，使管理者有可能借助于现代化的技术手段观察和分析教育教学中存在的问题。所有这些因素合在一起，为教育管理模式的转型提供了强大的驱动力。

教育的科学管理模式同样也呈现出一些鲜明的特征：管理过程中更看重管理理论的指导作用，不再盲目轻信于个体的感受、经验；教育管理的机构层次分明 分工明确 制度健全 职权责一致 管理过程中注意运用调查、统计、测量等原本自然科学常用的技术手段来分析教育教学中存在的问题；管理时比较注重民主管理的方法，强调参与决策的重要性；管理的模式具有较大程度的推广价值。有较强的适应性，既能适应稳定时代的教育事业的管理，也能适应变革时代的教育事业的管理。

当然，提倡教育的科学管理，并不是说经验管理的模式一无是处，也不是说现在所有的教育管理都属于科学管理。事实上经验管理的方式现在依然在我们的学校中普遍存在，科学管理的效果也与管理者的个体素质、经验有着密不可分的联系。然而从总体而言，不可否认，教育的科学管理比起经验管理更有其优越性，它无疑已成为当今教育管理的主流。

教育管理的元价值

“元”(meta)现在已成为一个非常时髦的词语，教育学研究中有所谓‘元教育学’的研究 教育管理学界也有所谓管理的‘元价值’的讨论。何谓元价值？按照有些教育管理学者的解释；“元价值是关于这样一种愿望的概念，这种愿望是如此确定、根基牢固，以致似乎谁

也不用怀疑，毋须争议——它常常以不明说的或未经检验的假定形式进入个人或集体生活的普通价值的微分学之中。……元价值不仅根深蒂固并且通常是未经检验的，却又对个人和集体的各个价值层次构成了一种强有力的无意识的影响。它就是这样的一种特殊价值。”^①简而言之，元价值就是超越其他一切价值的价值，是最基本的价值。

个人元价值的范例是生存，学术元价值的范例是理性，^②那么管理的元价值是什么？“在管理与组织生活里，高于一切的元价值是效率和效用。迄今为止，大概没有人主张组织运转应当缺乏效率与效用。”^③试看下面这个案例：

【案例 1-3】 高效益学校

据南方某地教育报报道，该市教育委员会最近出台一项改革措施，审查学校的办学效益，对效益高的学校实行倾斜政策，加大对其教育投资力度。市教委先制定出学校评价的具体指标，包括教学、管理、学生学业、办学条件、设备等，然后依据这些指标，由教育行政部门、教育评估专家、学校三方组成评估小组，对全市各中小学逐一进行评估，评出一定比例的高效益学校。高效益学校评出后，由政府出面对这些学校增加投资力度，以确保有限的教育资源得到最大限度的利用。据市教委有关人士声称，这项措施的出台，将改变以往那种重点学校近水楼台先得月的情况，因为评估的结果很有可能表明，重点学校不一定等于效益高的学校，普通学校也不一定等于效益低的学校。

上述报道中没有具体说明“效益”一词的涵义，是指通常所说的效率，还是指社会效果，或是两者的结合。不过毫无疑问，即使在学校管理中，管理者也总是把效率这一因素放在主要位置上的。不过，需要指出的是，教育管理的效率并不那么容易测定。什么是效率？按照

^{②③} 参见克里斯托弗·霍金森著，刘林平等译：《领导哲学》，云南人民出版社 1987 年版，第 40—41 页。

一般的解释，就是投入与产出的比值，通俗地讲就是以最小的消耗获得最大的回报。但是将这条对企业、公司、商店、银行普遍适用的定律检验学校，就会发现后者的效率绝非那么容易测定。因为学校最小的消耗是可以测算的，尽量节约其一年的教育投入就行了，但最大的回报如何测量？能以学生的考试成绩为测量依据吗？不妥，因为很多因素对此在起作用。教育投入的回报往往是间接的、长周期性的、难以量化的。所以，在考虑效率原则的同时，教育管理也同其他管理一样，还须考虑管理的另一层面东西（即社会效果或称效用、效能等）也就是管理在社会上所起的作用。对这些作用的测定，主要是从“质”的方面而不是从“量”的方面去考查的。教育管理的效率高，有可能社会效果也好，但如果管理不符合教育的社会公共需求或社会利益，则可能出现另一种情况：效率愈高，效果反而愈糟。总之，同其他管理活动一样，教育管理的元价值是效率和效果的统一，离开了这两者，教育管理就没有存在的必要。

教育管理蓬勃发展的事业

教育管理作为人类社会一种专门的管理活动，正处于蓬勃发展的时期。全世界每年有数以千万计的人在从事这项活动。我国号称有百万校长。在美国，大约有 50 万人在各级教育机构中担任行政管理工作的，这一数字相当于同期全美开业医生的数字。在这 50 万人中，大约有 10 万人在担任中小学校长和教育厅、局长，1 万人在担任大学校长、副校长工作，他们身边又有一大批助手在协助工作。^①可以说如果社会缺少了这一大批教育管理工作者的，人类的文明和文化发展将立刻面临灾难。

除了一大批人在从事教育管理工作外，还有一大批人在研究着

^① R. F. Campbell, T. Fleming, L. J. Newell & J. W. Bennion, *A History of Thought and Practice in Educational Administration*. New York: Teachers College, Columbia University, 1987, p. 3.