

# 目 录

---

<b>第一章 教育管理与教育管理学的</b> .....	1
第一节 教育改革发展的	2
第二节 教育管理实践的	10
第三节 教育管理理论的	16
<b>第二章 教育体系与教育管理体制</b> .....	26
第一节 国家教育体系的	27
第二节 教育管理体制的	36
第三节 教育体系与教育管理体制的改革的	49
<b>第三章 教育政策法律</b> .....	64
第一节 教育政策法律概述	64
第二节 教育政策法律现状	71
第三节 教育政策法律的完善	78
<b>第四章 教育行政</b> .....	92
第一节 教育行政概述	92
第二节 教育行政体制现状	102
第三节 教育行政职能转变	110
<b>第五章 学校管理制度</b> .....	118
第一节 学校管理制度概述	119
第二节 学校管理制度现状	126
第三节 现代学校制度建设	132

<b>第六章 教育战略规划</b>	138
第一节 教育战略规划概述	139
第二节 教育战略规划现状	151
第三节 教育战略规划改进	163
<b>第七章 课程教学管理</b>	175
第一节 课程教学管理概述	175
第二节 课程教学管理现状	183
第三节 课程教学管理改革	203
<b>第八章 学生事务管理</b>	210
第一节 学生事务管理概述	210
第二节 学生事务管理现状	215
第三节 深化学生事务管理	224
<b>第九章 教育科研管理</b>	232
第一节 教育科研管理概述	233
第二节 教育科研管理现状	242
第三节 教育科研管理创新	256
<b>第十章 教师管理</b>	271
第一节 教师管理概述	271
第二节 教师管理现状	277
第三节 教师管理制度创新	291
<b>第十一章 教育管理者的管理</b>	307
第一节 教育管理者专业化概述	307
第二节 教育管理者的专业培训	315
第三节 教育管理者专业化的制度保障	327
<b>第十二章 教育财务管理</b>	335
第一节 教育财务管理概述	336
第二节 教育财务管理现状	339
第三节 教育财务管理改革	353

<b>第十三章 教育信息管理</b> .....	362
第一节 教育信息管理概述 .....	363
第二节 教育信息管理现状 .....	369
第三节 教育信息管理发展 .....	376
<b>第十四章 教育督导评估</b> .....	383
第一节 教育督导评估概述 .....	383
第二节 教育督导评估现状 .....	387
第三节 教育督导评估科学化 .....	395
<b>第十五章 教育管理现代化</b> .....	409
第一节 教育管理科学化 .....	410
第二节 教育管理民主化 .....	416
第三节 教育管理法治化 .....	423
第四节 教育管理信息化 .....	425
第五节 教育管理国际化 .....	434
<b>主要参考文献</b> .....	443
<b>后 记</b> .....	447

# 第一章 教育管理与教育管理学的

## ☆ 内容摘要

教育伴随人类社会的发展而日显重要，普及化、公平化、优质化、优先发展成为现代教育发展的主要趋势，教育的多重功能逐步发挥，构成了教育管理的价值追求。从一定意义上讲，教育功能的正负和发挥程度取决于教育管理的水平。教育管理的综合性和实践性、管理目的的指向性、管理手段的中介性、管理主体的合法性和多重性、管理对象的多样性、管理的科学性和政策性，丰富了实践经验。教育管理理论则在与教育管理实践的相互建构中形成了古典组织理论、人际关系理论、行为科学方法理论等学术流派，先进的管理能够对教育系统各要素以及系统与外界关系进行计划、控制、组织、指挥、协调、预算、评估，有效解放教育生产力，提高教育质量和效率。

## ☆ 学习目标

1. 理解教育发展、教育改革与教育管理的内在逻辑联系。
2. 掌握教育管理实践的特征。
3. 了解教育管理主要理论流派的主要观点和应用取向。
4. 理解教育管理学的学科体系。

## ☆ 核心概念

教育发展 教育管理 教育管理学的 学科体系

教育是人类特有的以人自身为对象的社会实践活动，教育发展的根本目标是提高教育质量，促进教育公平发展，满足社会日益增长的多元化需求。教育改革发展需要教育功能的正向发挥，而教育功能的正向积极发挥受到教育系统内外诸要素以及要素之间的关系的影响。教育管理对教育系统内外各种要素以及要素之间的关系进行计划、控制、组织、协调、指挥以及评价，使教育系统内外各要素形成良性结构和教育正向功能最大化，以适应、促进和引领个体的发展以及

社会的发展。

## 第一节 教育改革发展

教育管理的根本价值追求在于促进教育功能的发挥，促进教育改革与发展。从一定意义上讲，教育功能的发挥、教育的普及化、公平化、优质化及教育改革是教育管理追求的自然结果，取决于教育管理水平的提高。

### 一、教育的功能

教育功能是指人类教育活动和教育系统对个体发展和社会发展产生的作用与影响。教育是国计，也是民生。教育是今天，也是明天。尽管在不同的历史时期，教育的形态有所变化，但教育的功能不外乎社会功能和个体功能两大方面，其促进人的身心和谐发展、实现人类社会的全面进步的基本功能从未有根本改变。现代教育既是知识创新、传播和应用的主要基地，也是培育创新精神和创新人才的摇篮。

#### （一）教育的社会发展功能

教育的社会发展功能主要是指教育对社会发展的作用。教育的社会功能是多方面的：社会政治教化，影响民主法制建设；促进社会生产，巩固经济基础；保存、传递以至创造人类文化；促进保护环境、控制人口等。主要可以概括为如下功能。

##### 1. 教育的政治功能

教育一直被人们赋予了深刻的政治含义，特定时期的教育为特定时期的政治服务。教育作为一种有效的政治资源，在影响社会政治发展方面有着独特的作用：培养社会治理人才，培养社会合格公民，传播政治意识，倡导主流政治价值观。

##### 2. 教育的经济功能

随着社会生产技术、手段和方式的飞速发展，教育在社会经济生活中的地位稳步提高，对社会经济增长的促进作用也在不断增强：将可能的劳动力转换成现实的劳动力，成为劳动力再生产的重要手段；创造、保存并传播科学文化知识，提高劳动力的素质；提高妇女受教育程度，增加其就业能力与机会。

##### 3. 教育的文化功能

教育与文化相互包含，相互制约，相互依存，互为目的和手段。教育具有文化传递的功能，使新生代能够经济高效地占有社会文化；教育具有文化选择的功能，选择适合教育过程的文化；教育具有文化更新与创造功能，根据人的发展需要而组织起一种特定的文化，形成了一种新的社会文化因素；教育通过科学研

究从事文化创造,生产新的思想、观念和科学文化成果,成为文化创造的主力军;教育通过输送具有创新精神的各方面人才创造新的文化;开放的教育促进不同文化的交流与融合。

#### 4. 教育的人口功能

第一,控制人口增长。教育能够转变人们的传统生育观念,提高对人口增长与国家发展关系的认识,客观上推迟初婚年龄和生育时间,从而拉大代际年龄差距。第二,提升人口质量。教育可以促进使青少年儿童德、智、体、美和谐发展,增强其创造美好生活与享受美好生活的能力。通过一定的教育,成年人掌握新的知识技能,为后代创造更好的生活环境和成长条件,从而提高人口的质量。第三,改善人口结构。教育帮助人们形成科学的生育观念,从而避免选择性生育带来的性别结构失衡。教育还能改善人口的文化结构和职业结构,使其适应社会发展的需要。第四,促进人口流动。教育能够促进人口的地域分布趋于合理。

### (二) 教育的个体发展功能

人类个体的发展,既是一个随着年龄的不断增长而身心自然生长、发育、成熟的过程,又是个体逐步承担社会角色、不断增强自我意识、丰富人生的过程。教育在人的发展过程中,发挥着促进个体的社会化和个性化、增强个体享用意识和能力的功能。

#### 1. 教育的个体社会化功能

教育可以让受教育者掌握个体所处时代和社会所要求的日常生活技能和职业技能,内化社会价值观念体系和社会规范体系,完善对自身生理、心理及与他人和社会的相互关系的认识。通过角色学习和实践,教育特别是学校教育在青少年个体社会化过程中发挥着基础性的作用,这种作用具体体现在以下两个方面:一是学校教育活动的目的性、计划性和组织性使个体社会化有了充分保障,二是学校教育为个体社会化提供了一个特殊的有利环境。

#### 2. 教育的个体个性化功能

人的发展,不仅是个体逐步融入社会的过程,也是个体不断发展自我、凸显自我,进而实现自我的过程。个人在社会化的过程中以不同的方式适应社会,在适应社会过程中形成自己独特的个性。教育对个体个性化的作用和影响具体体现在以下四个方面:一是提出个性发展目标,明确个体个性化的方向;二是充分挖掘个体潜能,为个体个性化创造条件;三是提高个体基本素质,为个体个性化打下基础;四是营造整体文化环境,为个体个性化提供保障。

#### 3. 教育的个体享用功能

这一功能主要体现在人接受教育与获得幸福的关系上。第一,教育能够满足人的本能需要,奠定个体幸福的基础。第二,教育能提升人的认知水准,丰富人的情感世界,给人以体验和感受幸福的功能。第三,学校生活本身是一种幸福生

活,求真、向善、臻美是校园生活的主体价值,学校生活为人们创设了一种体验幸福、感知幸福的良好氛围。

另外,从教育功能的呈现形式看,教育功能具有显性和隐性之分,显性功能是依照教育目的,教育在实际运行中所出现的与之相符合的结果,如促进人的全面发展、促进社会的进步。而教育的隐性功能是伴随显性功能所出现的非预期的功能,如教育复制了现有的社会关系,再现了社会的不平等、学校照管儿童的功能等。显性与隐性的区分是相对的,一旦隐性的潜在功能被有意识地开发、利用,就转变成了显性教育功能。

从教育功能的性质看,教育具有正向功能与负向功能,正向功能是针对教育作用产生的积极的、良好的效果而言,负向功能是针对教育作用产生的消极的、不良的后果而言。

## 专栏 1-1

### 教育的正向和负向功能

20世纪50年代。默顿(Robert Carhart Merton)将社会功能按性质、形态加以划分,得出正向—负向功能这对概念,与此同时还得出另一对重要概念即显性—隐性功能。日本教育社会学家柴野昌山则把这两对概念引入教育领域,构想出关于学校教育功能的理论分析框架,把学校教育功能划分为四类,即显性正功能、显性负功能、隐性正功能、隐性负功能。

[资料来源] 伊焱.论发展中国家教育的负功能[J].江西教育科研,2000(7).

对教育功能的认识,有助于进一步从教育、人、社会三者关系中理解教育传递文化、培养人的本质:教育受社会发展和人的发展制约,又通过社会文化传递积极影响作用于社会 and 人的发展。教育本质由此也可表述为:教育是根据一定社会要求和人的身心发展特点和规律,通过传递人类文化,对人的身心发展施加影响,促使其社会化,进而又反作用于社会的实践活动。

## 二、教育的发展

教育伴随人类发展始终,教育从滞后社会发展到优先社会发展,从边缘到中心,普及化、公平化、优质化、优先发展成为现代教育发展的主要趋势。

### (一) 教育的普及化

教育的普及化主要指教育从属于少数人的特权转变为大众的基本需要,由慈

善事业、教会经营或私人举办为主转变为国家举办为主。德国是最早推行义务教育的国家，1872年实施6—14岁的8年初等义务教育，到1970年后期延长到12年。<sup>①</sup>1999年，世界平均小学入学率为99%，中学入学率59%；到2010年，全世界小学平均入学率为106%，中学入学率为70%；有60多个国家的学前教育的入学率超过60%。<sup>②</sup>发达国家在20世纪60年代开始着手推进高等教育从精英向大众的转变。到20世纪60年代末，美国在校大学生人数超过了适龄青年人口的50%，高等教育开始普及化。2009年有89个国家高校教育入学率超过了15%，其中绝大多数超过了30%，高等教育进入到普及化阶段。

我国教育普及化随着现代化的进程不断加速。1949年，我国80%人口是文盲，小学和初中入学率分别是20%和6%，高中入学率1.5%，高等教育入学率0.3%，高校在校生仅有11.7万。到2010年，文盲率下降到3.5%以下，小学净入学率99.7%，初中阶段毛入学率100.1%，高中阶段毛入学率82.5%，整体水平超过中等发达国家。高等教育毛入学率达到26.5%，高校在校学生人数总规模达3105万，是1949年的265倍，已跃居世界首位。我国用60多年时间走过了西方近百年的普及义务教育之路，用9年时间实现高等教育毛入学率从5%到15%的转变，人均受教育年限从改革开放初的3.5年提高到现在的9.5年，走过了许多发达国家近百年的高等教育大众化之路。

## （二）教育的公平化

教育公平化是教育现代化的重要标志。1948年，《世界人权宣言》宣称：“人人都有受教育的权利。”联合国1966年通过的《经济、社会、文化权利的国际公约》、1989年通过的《儿童权利公约》又对人人享有平等的教育权利加以确认。

### 1. 从教育权利、机会平等到教育条件、过程、结果均等

在19世纪，伴随公共教育制度的建立，受教育权、教育机会均等以法律形式得以确认和保障，起点公平是这一时期教育公平的主要特点。欧美等发达国家把教育条件均等、教育过程均等纳入到教育改革与发展的议事日程，教育设施条件均等化、课程设置的标准化、资源投入的均等化、教育教学过程的民主化渐成主流。20世纪60到70年代，伴随着战后的民主运动，欧美等国和地区开始将推进教育公平的目标转向教育产出、教育结果的平等上面，纷纷建立教育优先发展区，扶持薄弱学校，帮助弱势学生，促进所有学生都能获得一定基准的教育，努力扩大高等教育的入学机会，提倡终身教育，为更多学生的学业成功提供机会。

### 2. 教育公平体系化

从初等教育、中等教育公平扩展到学前教育、高等教育公平，“一战”前，

① 王天一，夏之莲．外国教育史[M]．北京：北京师范大学出版社，1988：63，78．

② 世界银行统计数据[EB/OL]．http://data.worldbank.org.cn/topic/education．



美、英、法、德、日等国家均完成了初等教育的普及工作。20世纪20至40年代各国开始“为所有人提供中等教育”。“二战”后，各国中等教育发展迅速，义务教育年限普遍扩展到9~12年，初等、中等教育基本实现了均等化。1967年，曼彻斯特大学的威斯曼（S. Wiseman）在其主持的调查研究中发现：年龄越小的儿童所受环境影响越大。各国政府开始把发展学前教育作为推进教育公平的重要内容。随着高等教育的大众化，高等教育公平提到了议事日程。

### 3. 教育公平化对特殊群体的倾斜

在公共教育制度确立之后，各国政府开始把关注的焦点转移到弱势群体学生身上。例如，美国开展补偿教育，力争不让一个孩子落后；英国开设教育优先区，改进薄弱学校；法国设立优先教育区，对贫困学生实施救助；日本振兴偏僻地区教育，增加对身心残疾者的支援等。与此同时，各国也关注天才儿童的发展。美国立法规定，天才儿童有权利得到适合自己的教育服务，所有公立学校都开设了“天才与资优教育计划”，各州政府有专门的款项用在天才班这样的特殊教育上，教育公平呈现多样化、个性化趋势。我国的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》亦把促进教育公平作为国家的基本教育政策，把教育公平作为社会公平的重要基础，把义务教育机会公平作为重点，力图实现公共资源向后进地区、困难群体和薄弱学校的公平配置。

### （三）教育的优质化

教育发展日益强调优化教育政策、教育行政、学校管理、办学条件、教师教学、学生学习、教育环境等各要素和系统，全面提高教育质量，促进每个学生的全面发展、个性发展和高水平发展。

在20世纪60年代后，发达国家在继续推进教育普及化、公平化的同时，把提高教育质量作为教育发展的主题。美国在20世纪60年代开展结构主义课程改革，重视基本概念、基础知识和基本技能的教育；1983年发布《国家处在危机之中：教育改革势在必行》，推进综合改革，强调“回到基础”，把提高教育质量作为国家摆脱危机的重要举措；1989年大力推进教育改革，强调教育的优质均等；20世纪90年代，美国教育政策的主要目标是实现教育公平与教育质量的统一，政府开始创建特许学校（Charter School），大力推行小班化教学，支持绩效责任制；2001年后，重点加强教育绩效，加强学校、学区、各州的绩效评价，强调教育的效率和质量，支持教育追求卓越。英国把教育公平、质量和效率作为根本价值取向，而质量一直是其核心。撒切尔政府引入市场机制改革公立教育，提高公立教育的自主性、竞争性、有效性，实施管、评、办分离，成立英国教育标准局等机构强化教育质量督导评估，以效率、质量为中心，通过“城市卓越”计划，为差生、捣乱生和尖子生分别提供特殊帮助，着力提高教育质量。20世纪70至80年代，法国针对教育民主化过快所造成的规模猛增、质量下降问题，

开始全面提高教育质量；在2004年10月颁布实施的《为了全体学生成功》报告提出要建设“一个更公正的学校：可信任的学校”“一个更有效率的学校：高质量的学校”“一个更开放的学校：倾听全国的学校”。德国以及欧盟其他国家、日本等无不把教育质量摆在首位，纷纷提出教育质量标准，加强教育质量监控，不断提高各级各类教育的质量。

提高教育质量也成为我国教育改革发展主题，随着基础教育普及化、职业教育大发展、高等教育大众化，我国进一步把提高教育质量作为新时期教育发展的战略任务，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》《国家教育事业第十二个五年规划》《全面提高高等教育质量的若干意见》等文件中都十分强调教育质量问题。

#### （四）教育的优先发展

教育发展是经济增长主要动力的观点在20世纪60年代已被人们普遍认同，许多国家都走上了优先发展教育的道路，展示了教育超前发展对国家和社会发展的积极作用。为了在综合国力的国际较量中占据有利地位，20世纪80年代以来，许多国家尤其是发达国家在制定本国长远发展战略时，运用创新思维和全新的教育理念研究教育的社会功能，对教育投注了更多的力量，将教育视为立国之本，纷纷制定切实有效的政策，增加对教育的投入，加快教育发展的步伐，提高教育质量。

欧盟在《欧洲2020战略》中将教育发展作为未来十年总体发展战略的核心内容之一，以期借助教育培训的发展走出一条“教育—人才—就业—创业”的新路，作为摆脱经济衰退、重塑社会凝聚力的基础。美国高度重视教育在重塑经济中的关键作用，奥巴马总统在四次国情咨文中都特别强调了教育的重要性，明确提出美国要想赢得未来，就必须赢得教育的竞赛；只有解决教育问题，才能使美国在知识经济时代继续引领全球，也才能使21世纪成为又一个美国世纪。通过《改革初等与中等教育法案蓝图》和《2009年美国复苏与再投资法案》等法令，以及美国联邦教育部《2011—2014财政年度战略规划》，美国政府出台了一系列措施保障美国教育的世界竞争力，目标之一是“到2020年，美国将再次成为世界上大学毕业生比例最高的国家”。英国在2010年1月、11月和2011年6月公布了基础教育白皮书《学校教学的重要性》、职业教育战略文件《为了可持续发展的技能》、高等教育白皮书《高等教育：以学生为中心》。2011年11月，又颁布了《2011年教育法案》，将近年来教育政策性文件中的各项主要政策与措施规定法制化。德国2009年的《联合执政协议》历史性地把教育首次写入协议标题，凸显了教育的关键地位，从提升创新实力、减少教育贫困、促进社会团结和实现对外关系利益等方面明确了教育施政纲领和措施。加拿大各省教育部长2008年发表联合声明，发布了《2020年加拿大学习计划》，确立了教育发展的四大支柱

和八大目标，成为指导各省和地区教育发展的框架文件。2011年6月，加拿大部长理事会正式发布了《加拿大各省和地区国际教育推广行动计划》，正式确立了教育的国家品牌。俄罗斯根据2008年11月颁布的《俄罗斯联邦2020年社会经济发展长期规划纲要》，修订了《联邦教育法》，制定了《2011—2015年联邦教育发展计划纲要》，并计划在2011—2015年间投入542亿卢布付诸实施。日本制定《第二期教育振兴五年基本计划（2013—2018年）》，重点关注教育的多样性、社会整体在教育方面的横向协作与联动、面向实现终身学习社会的纵向衔接、中央与地方的协作与联动等。印度计划委员会2011年公布《更快、可持续和更具包容性增长：“十二五”规划战略（2012—2017年）》，以促进教育包容性发展和改革创新作为改革发展教育的指导思想和工作方针，强调创新机制、体制和管理，保障权利，扩大机会，促进公平，提升质量，关注弱势群体接受有质量的教育。

30多年来，我国从中央到地方，日益重视教育的战略作用。在中央和地方政府的文件里，从把教育“列入经济社会发展战略重点”到视为“三大战略重点之一”“放在首要位置”“重中之重”，要走“科教兴国（省、市、区）”和“教育强国（省、市、区）”之路，具有鲜明的阶段性特征。正是有了教育优先发展，才提高了全体国民的科学文化素质，培养了数以亿计的应用型技术人才，培养了数以千万计的专门人才，培养了一大批创新拔尖人才，才能够全面反哺现代化建设，这是教育优先发展战略的创新和伟大意义之所在。教育，既是立国之本，也是兴国之基。

### 三、教育管理的改革

面对教育发展的新形势、新任务，教育管理自身也必然发生新的变革，以改革激发活力，增强动力，进而促进发展、提高质量。从中央政府和地方政府的关系、政府与学校之间的关系、教育与社会（市场）的关系方面分析教育管理改革的趋势。

#### （一）中央与地方：集权化与分权化并存

教育的集权与分权是当前世界各地教育改革的重要内容。美国的教育权是以州为主，但自20世纪80年代以来，联邦政府通过项目资助加强了对教育的干预，地方的权力减少了。英国通过财政资助加大了中央对学校的直接领导。德国也采取措施加强中央对教育的领导。有一点需要注意的是，这些国家并不是直接采取“收权”的方式，而是通过加大经费投入来增加中央政府对教育影响力。而集权制国家如法国也开始强调向地方分权。

在我国，中央对地方的领导是直接的行政领导，随着市场经济的发展，在使用行政权外，也开始综合使用经济、信息、法律、监测、评估等手段，对下级政府施加影响，如近年来采取的财政转移支付制度、督导评估制度。一方面国家实

施“基础教育由地方负责，分级管理”，扩大高等教育的办学自主权，教育管理权力下放；另一方面，国家要加强监督指导，实行动态调控。我国教育管理的走向，总的来说是根据中国教育体制改革目标、社会主义市场经济的内在要求和规律，根据教育活动领域的不同环节、不同层次、不同类型、不同结果、不同区域、不同时期、不同方式，灵活处理教育活动中的集中领导与分散管理的关系，变传统的高度集中的领导管理体制为集中领导与分散管理相结合的体制。<sup>①</sup>

## （二）政府与学校：转变政府职能，强化学校主体

教育改革日益强调政府职能从管理转向服务，强调学校的地位。美国一直实行分权，教育权集中在州。在基础教育方面，州通过法律、政策等实施教育领导。具体的管理依靠学区，学区实际管理教育，教育权并没有下放到学校。20世纪70年代后，学区开始强化学校的办学主体地位，政府监管力度加强，如加强对教育的评估监测。美国的高等教育主要是由州举办，高等院校自主办学。在政府与学校的关系上，在基础教育方面，英国十分强调学校的地位，特别是21世纪以来，学校的权力较大；在高等教育方面，学校是自治体，但接受国家的质量监督。德国的教育权主要集中在州，近年来学校的权力日益扩大。日本的高等院校实行“法人化”，即强化学校的主体地位。

我国在法律上确认了学校的法人地位，但实际上学校的法人地位还没有得到真正落实。政府任命中小学校长，中小学校在人、财和办学等方面权力和责任不对等，责任大，权力小。高校虽然办学权较大，但在很多方面受政府制约，突出表现是政府按照统一的组织人事制度任命高校的领导人，对办学的若干方面进行干预，如重点学科评审、学位点的评审、本科教学评估、学科评估等。近年来，随着“去行政化”呼声逐渐增强，学校自主权呈现扩大的趋势。

## （三）教育与社会：重视社会参与，发挥市场作用

发达国家既重视市场对教育的影响，也重视社会或第三部门对教育的参与。教育有公益性质，社区、社团和个体普遍热心参与教育管理、教育评价，任何重要的教育政策出台都要在媒体上经过广泛讨论和征求意见。尤其是美国，联邦政府的教育管理权弱化催生了教育团体发挥其在全国的引领作用。为提高教育的效率和质量，近年来西方国家把新公共管理的理念用到了教育中，把市场机制引入教育管理促进教育效率和质量提高。

在教育与社会的关系上，我国更重视政府与学校的关系，忽视社会力量、家庭对学校的影响。受市场的冲击，我国办学体制和投入体制呈现多样化趋势。政府大力发展公办教育外，鼓励民办教育的发展。但我国教育的社会参与度比较低，许多教育政策缺乏民意基础，且不重视第三部门对教育管理的参与和评价，

<sup>①</sup> 程远. 新中国教育集权与分权的五十年回顾 [J]. 湖北大学成人教育学院学报, 2001 (1): 40.

不重视家庭对教育的意见，更没有学生的声音。从理论上来说，无论中小学校还是高等院校都必须接受家长、学生、社会各界的监督，社会必须参与到学校管理中，以保证学校办学合理、合法、高效、优质。社会中介组织应参与学校的管理事务，实行重大教育决策的听证制度，鼓励新闻媒体的参与监督。另外，公平对待民办教育，调动社会力量举办民办教育的积极性，对教育事业多样化发展具有重要意义。

在当今中国，深化教育领域综合改革势在必行，<sup>①</sup> 其总体目标在于建立完善和发展中国特色的教育制度，推进中国教育治理体系和治理能力的现代化。现阶段的教育综合改革“以实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益为依归，以立德树人为根本任务，以促进教育公平、提高教育质量为主线，以改进政府教育管理方式、激发释放学校办学活力、构建全民终身学习体系为重点，努力满足人民群众对多样化高质量教育的现实需求。”<sup>②</sup>

## 第二节 教育管理实践

教育管理实践是面向教育活动的管理活动，这种活动具有很强的综合性和复杂性。因此，要理解教育管理实践，就必须从教育管理的性质出发，以历史的观点看待教育管理的演进。

### 一、教育管理的性质

#### （一）教育的本质

管理是人类社会生活中特有的一种现象，也是人类社会得以生存与发展的重要条件之一。管理是管理者依据一定的原理和方法，在特定的环境条件下，引导他人去行动，使有限的资源得到合理的配置，以实现预定目标的一种行为。作为社会现象的管理具有两大职能：一种是组织生产力的职能，另一种是协调和控制生产关系的职能。教育管理是社会管理的特定领域，作为一种教育现象由来已久。教育管理是现代社会“大教育”概念下的产物，它打破了以往那种封闭状态的教育格局，立足于与社会相联系、结合的教育。教育管理是一个国家或地区和学校遵循教育规律，对教育系统及各级各类教育组织（正规的与非正规的）进行预测与规划、组织与指挥、监督与协调、激励与控制，以合理配置有限的教育资源、改善办学条件，提高教育质量。教育管理主要包括教育行政管理和学校管理两个方面。

① 曾天山、吴景松. 深化教育综合改革势在必行 [N]. 中国教育报, 2013-01-14 (3).

② 袁贵仁. 深化教育领域综合改革 [EB/OL]. (2013-11-21). [www.gov.cn/gzdt/2003-11/21/content\\_253161.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2003-11/21/content_253161.htm).

教育行政管理是指国家各级教育行政部门对学校教育的管理。主要内容有：制定教育规章，编制教育规划，实施教育法令，组织和建立国家教育体系，指导教育改革，对教育系统资源进行评估和测算，对教育系统教育效益进行评价、奖励或引导，任用教育部门管理人才，统筹协调教育与社会各种关系。

学校管理通常是指学校的内部管理，主要包括：依照国家教育目的制定学校发展目标和发展规划，制订学校部门计划（科研计划、教学计划），安排教学科研任务，制定学校规章制度，协调学校各部门之间的工作关系，管理学校其他工作，协调学校与社区、学校与社会其他部门的关系。当前，学校与外界社会的关系日益紧密、联系日益广泛，学校管理部门越来越需要协调学校与社会其他部门的关系，以整合社会资源，发挥学校办学的社会服务效益，推动学校发展。

20世纪以来，教育快速发展，教育管理越来越广阔、开放和社会化。教育管理部门需要深刻认识国际教育发展趋势和本土文化社情，因地制宜，采用科学的方法，对各级各类教育组织进行预测与规划、组织与指导、监督与协调、激励与控制，使有限的教育资源得到合理开发和配置，以达到提高教育质量、增进办学效益、稳定教学秩序、改善办学条件、促进教育事业发展的目的。在我国，教育管理就是为实现教育目的，执行党和国家的政策和法律，采取有效的手段和措施，提高教育质量与效益的活动过程。<sup>①</sup>

## （二）教育管理的特性

教育管理面对教育实践，由于教育实践的丰富性、多样性、人文性、社会性，加之管理自身追求科学、讲求效率的特征，使得教育管理具有较为复杂的性质，体现为教育管理的综合性和实践性、主体的合法性和管理主体的多重性、对象的多样性、目的的指向性、运行的科学性。

### 1. 教育管理本质的实践性

实践是人们能动改造世界的社会活动，教育管理具有显著的实践性特征，它以目标为导向，解决在目标达成中遇到的各种问题。实践性体现在解决问题时，管理主体发挥自己的主观能动性，去改造或改革教育系统。教育管理的实践性还体现在教育管理者不能脱离管理的实际状况进行经院式的臆想或推断，教育管理总是现实的、充满着问题情景的管理。<sup>②</sup>

### 2. 教育管理主体的合法性和教育管理主体的多重性

教育管理的主体是国家权力机关授权，依照国家的政策和法律，在其职责范围内对各级各类教育进行管理的社会主体。因此，教育管理主体具有充分的合法性，甚至一定程度上的政治权威性。这种权威性来自法律的赋予和政府的授权。

① 杨颖秀. 教育管理 [M]. 长春: 东北师范大学出版社, 2002: 3-5.

② 黄崑. 教育管理 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 18-22.

同时，教育管理主体呈现多重性特征，教育管理主体的构成相对复杂，它既包括教育行政部门，也包括国家和政府授权的企事业单位或教育中介单位，还包括具有法定管理权的教育工作者，如教师享有班级管理权限，学校董事会或学校党委会享有任命学校职能部门人员的权限。

### 3. 教育管理对象的多样性

在教育管理中，教育管理对象不仅仅面临着物质、信息、财政等“物”的管理，更涉及不同性格、不同类型的“人”的管理，在教育管理以人为对象的管理中，既要面对对成人的管理，也要面对对未成年人的管理，甚至是面对对特殊需要的人群进行管理。管理对象的复杂性使得教育管理活动呈现出极强的综合性。

### 4. 教育管理目的的指向性

任何组织的管理，其主要目的是协调组织成员的活动，以达成组织约定的目标。教育管理的最终目的是提高教育的质量和效益，促进教育公平发展，教育管理者的所有活动都应有助于达到这一目标。但无论怎样调整教育管理职能，采用怎样的管理技术和手段及教育管理行为，其最终目的指向都是实现教育目标。

### 5. 教育管理运行的科学性

教育管理的科学化一直是教育管理改革与发展的重要追求。教育管理的运行必须遵循客观的教育规律与社会发展规律，必须建立在对管理现象及其规律的理性认识上。教育管理的科学性要求教育管理的不断专业化。教育管理主体必须坚持科学育人的原则，具备教育专业的素养并利用这些知识和能力实现管理职能。

## 二、教育的功能

教育是一项大规模的公共事业，是利用和调动社会的人、财、物资源才得以进行的高度组织化的事业，教育的运行不能不依赖科学化的管理。随着市场经济体制的逐步建立，教育管理突出强调保障公平、提高效率、提升质量，因此可以用服务型政府来概括市场经济条件下现代政府管理教育的模式，用依法自主办学反映现代学校管理的主要特征。据此，教育的功能主要有以下几个方面。

### 1. 创设环境

任何一级教育组织都存在于社会环境之中，社会中各种因素都会对教育组织发生不同程度的影响，其中既有积极的影响，也有消极的影响。教育管理的作用就是使教育组织适应社会发展的需要，充分利用积极因素，预防和克服消极因素，同时在可能的范围内创造一个良好的教育环境。

### 2. 制定规划

办教育必须处理好发展中的规模、速度、类型、结构、数量和质量之间的关系，防止失衡、混乱、无序的状态。教育管理的作用就是科学决策，设计教育事

业发展与学校发展的战略目标，制定教育发展与学校发展规划和具体的工作计划，建立健全组织机构，对教育工作各个方面进行有效的指导、协调和控制，在动态的环境中求得新的平衡。

### 3. 资源配置

办教育离不开各种办学资源。教育管理的作用就是充分开发和合理利用有限的人力、物力、财力资源，追求最大的社会效益、教育效益和经济效益。

### 4. 组织协调

建立正常的教育秩序和合理的规章制度，是办好教育的重要条件。教育管理的作用就是把分散、无序的教育因素变得集中、有序，消除教育组织内部的各种矛盾和冲突，调动全体教育工作者的积极性。落实责任分工。对规划提出的目标任务进行分解，明确责任分工，制订实施方案。

### 5. 监督检查

监控、导向、促进、激励和问责是教育管理中不可分割的一个职能。在监督检查中，上级教育管理部门能够了解下级政府教育行政部门、学校及其教师工作的进展情况，发现成绩和不足。在此基础上，肯定优点和成绩，推广先进经验，指出缺点和改正的途径，帮助下级政府教育行政部门改进工作作风、提高工作效率，帮助学校和教师改进教学方法、提高教学水平。

## 三、教育管理的演进

在人类的物质生产领域和社会生活领域，管理活动往往自觉或不自觉地贯穿其中。有了人类的社会生产活动，也就有了人类的管理活动，即便是原始社会的群猎或拓荒，也需要生产者之间进行关系的协调和作物的分配。

### （一）教育管理实践的发生

教育起源于人类社会生活和生产劳动的需要。人类出于个体经验的族群化或把类化的经验传递给新劳动者的需要，产生了教育活动，与之对应，为了更有效地传递这些经验，就产生了相应的教育管理活动。有研究者认为，原始社会的教育还处于以长带幼的较为低级的自然状态，这时谈不上教育的管理，只有国家产生、社会职能分工和社会化以后，正规的教育机构产生，才产生了教育管理活动。<sup>①</sup>实际上，即便是以长带幼的非正式教育状态，也存在着经验的有效传递问题，存在教育者和受教育者关系的协调问题，甚至包括不同教育者之间的关系协调问题。原始社会中单个个体的生产经验不可能丰富到无所不知、无所不能的程度，新生劳动力必然要向不同的长者或教育者学习生产和生活经验，这时，不同教育者之间可能会存在着教育活动中的关系协调和提高效率等管理活动，只不过

<sup>①</sup> 王凤秋：《教育管理通论》[M]。哈尔滨：黑龙江教育出版社，2001：12。



相对正式教育或正规教育，这种教育管理活动往往处于一种更为自发的状态。

## （二）教育管理的发展和教育管理体制的形成

随着社会生产力的进步、社会分工的发生，国家和阶级出现，人类进入阶级社会，与此相应，学校作为正式教育机构也开始出现。学校的出现意味着教育管理活动的正式形成。学校的出现一方面产生了学校内部的教育管理活动，另一方面也产生了专门的学校教育主管部门。《学记》中就记载了我国早期学校管理的一些问题，如学校的层次体系、作息时间安排和学生管理。

近代以来，工业革命发生后，伴随国家和社会对熟练劳动力和不同层次、不同类型人才的需要，世界各国都逐步形成了自己的国民教育体系和相应的国家教育管理制度，教育管理实践快速发展。

进入20世纪，为了适应国家和社会发展的需要，一些国家纷纷改革国家公共教育制度。例如，相继制定和颁布教育法规，重新设计教育结构，重视教育发展规划，增加教育投入，加强教育督导和教育审议制度，强化中央和地方教育行政的职责。而在学校教育管理实践中，改革办学模式、调整学校和政府的关系，使得改革和发展成为学校管理的主题。同时，管理学和社会学等邻近学科的不断发展和成熟，也使得教育管理理论快速发展。

## （三）教育管理的发展趋势

现代教育管理是现代社会的产物，它在继承古代、近代教育管理的基础上有所创新。现代教育管理本身也有一个发展过程。与早期的教育管理相比，“二战”后的现代教育管理有五个特点。

### 1. 由重视学校功能管理转向学校的效能管理

在早期的教育管理中，管理者主要从学校特有功能的角度研究管理问题，即学校的政治功能、经济功能、文化功能、人的社会化功能等。学校管理就是通过教学计划、教育过程、各种教学组织形式、课内外活动等实现学校的功能。自从美国管理学家彼得·德鲁克提出“有效的管理”理论之后，管理学界出现了“有效热”。教育管理学界对如何提高教育管理的有效性发生了兴趣。教育管理者把对教育功能的目标，转向到效能的目标，从“应该做什么”发展到“怎么做最有效”。一个学校组织存在的价值就在于它是否取得成效。现在学校管理中流行的目标管理、质量管理、教育评价等都是立足于效能的大小作为管理行为的出发点。

### 2. 由重视部门优化管理转向整体优化管理

早期的教育管理把工作的重点放在部门上，认为只要各个部门、班组工作搞好了，全局的工作也就自然好了。如果某个部门出了问题，领导就去解决某个部门的问题。这是一种头疼医头、脚疼医脚的方式。这种组织的内部分工是很细的，每个部门承担着不同的职务和责任，拥有不同的权力。这种组织虽具有分工

明确、专业性强的特点，但部门之间的矛盾、冲突时有发生。而当代教育管理理论强调整体目标是最重要的。每个部门在整体中是不可缺乏的，但各自的地位、作用又是各不相同的。为了实现整体目标，领导者在决策论证时，关键部门要提供优惠条件，让它们好上加好，而次要部门只要求维持一定的水平，必要时作出牺牲，把本部门应得的人、财、物转移到重点部门，这样做是为了整体优化。教育管理中的规划论、决策论、对策论都是立足于整体优化，反对平均主义。

3. 由重视教育管理过程的监督、检查的职能转向赋予下级以强烈的工作动机、责任感和成就感

早期的教育管理理论强调管理的职能主要是计划、检查、总结三大类。其中对下级的监督、检查又是经常进行的。而当代教育管理理论认为，质量是师生在教学过程中共同创造的，而不是靠检查逼出来的。教育管理中不能没有监督、检查，而工作的重点放在激励工作人员的自觉性和首创精神，由外部激励内化为内部自我激励。

4. 由重视教育管理制度规范化、制度化转向以权变思想为指导的灵活管理

早期教育管理十分重视管理工作制度化、规范化、标准化，做到有章可循、有法可依。但对于例外事件或非经常性工作的管理重视不够。当代教育管理理论认为，教育存在于复杂多变的外界环境之中，变化着的不稳定因素往往会打破已经形成的秩序和平衡、稳定的状态。教育管理者要适应这种变化的环境、随机制宜地开展管理工作，就必须有权变意识，针对不同类型的人与事，采取不同的处理方法，以求得最佳的效果。

5. 由重视行政管理方式转向行政方式与科学手段相结合

早期的教育管理多采用行政方式的管理，把上级机关的指示、法令法规、会议的决议作为管理行为的依据，重视组织内外的职、责、权、利之间的关系。当代教育管理理论认为，采用行政方式进行管理是必要的，但是这种方式又有其局限性，因此要把行政方式与科学手段结合，把管理对象作为科研对象，采用教育调查、教育预测、教育测量、教育评价、教育统计、教育实验、教育诊断等技术与方法，结合定性分析与定量分析，寻求教育管理的新方案。

相伴出现的趋势是：①逐步强化国家教育管理的职能。当代教育已经从社会边缘进入社会核心，国家和社会面临的许多问题都需要教育的介入、干预，甚至是提供社会发展的指导。因此，现代国家都把教育视为社会发展的重要手段，在行政上都采取了干预教育的措施，强化国家领导教育的职能。②实行集权和分权相结合，注重理顺中央和地方、政府和学校的关系。注重从教育管理实际出发，明晰中央和地方、政府和学校的管理权限，过去具有中央集权性质的国家在教育管理上逐步向地方教育部门切割权力。法国在教育治理上长期实行高度的中心集权制，在教育改革过程中，积极吸纳借鉴地方分权制国家的教育治理经验，将部

分权力下放给地方，地方教育行政分为大区、省和市镇三级治理，大区负责高中和一些专科学校，省负责初中，市镇负责小学和幼儿学校。③加强教育管理民主化。民主化是 21 世纪社会变革的趋向，追求民主、人本、科学的管理是教育管理中的一个显著趋势。教育管理民主化其最终是要把从管理中的“人治”转化为“法治”，转向依靠教育法治建设上。加大教育法律规范力度，使得管理“有法可依”“有章可循”，是教育管理民主化的基础。教育管理民主化还需要加强教育的审议咨询制度建设，建立科学的审议制度、咨询制度和民意发布制度。教育的审议咨询制度能为教育决策提供利益相关者的不同声音，能对教育管理过程中所出现的问题及时进行调整。良好的教育审议制度和咨询制度的建立也是教育决策科学化重要保证。④促进教育管理的科学化。教育管理的科学化是提高教育管理水平，增进教育管理成效的必然要求。管理科学化水平的提高意味着效能和效率的提高。在追求高质量教育过程中，教育管理的科学化更是具有重要地位。教育管理科学化发展趋向集中体现在：科学制定教育规划和教育计划，加强教育科研引导，注重教育投入产出绩效核算。教育计划是对教育事业发展的规划和设计，是国家对教育事业管理的一种基本手段。设立专门的教育规划和制度机构是“二战”后世界主要国家的通行做法。美国联邦教育部设置了计划和预算司，法国教育部设置了计划委员会，日本文部省设置计划科室，我国教育部设置了发展规划司，以便协调并研究教育与国家经济、社会发展的关系。“二战”后，各国也都纷纷重视教育决策研究，设立专门的教育研究机构，以提高教育管理的科学化水平，如美国的国家教育研究所、日本的国立教育政策研究所、中国的教育科学研究院和国家教育发展研究中心等。⑤教育管理的专业化趋势。随着社会的发展，社会对教育的需求越来越多元化，社会对教育的要求和期望也越来越高，教育发展也不断面临着新问题和新任务，教育管理也不断地面临着挑战，对教育管理者的专业水平要求越来越高。

### 第三节 教育管理理论

现代教育管理学的产生和发展具有时代背景，主要包括以下几方面。第一，管理科学诞生。18 世纪 60 年代到 19 世纪 40 年代间，西方国家经历了划时代的工业革命时期。经济高速发展，社会结构巨变，国际之间的竞争也更加激烈。剧烈的国际竞争使得各国产业界致力于降低成本、发展生产力和提高生产效率，管理科学在泰勒（Taylor）的科学管理运动中应运而生，给教育家及教育管理人员以极大的启示。第二，行政学产生。工业革命促成了中世纪封建政权的瓦解和新型国家的建立，为了管理好社会，就必须建立一套规范的行政制度。于是以研究行政制度的建立与完善为取向的行政学得以产生，教育行政则是现代国家行政职

能扩大化的产物。第三,教育事业自身的发展呼唤教育管理理论的诞生。生产力的发展为教育的发展带来了契机,也推动着教育的发展。工业革命以后,西方国家经历了工业化、都市化、世俗化、教育普及化、法制化的过程。教育由“私人”的事务变成了社会公共事业的一部分。对教育事业进行统筹规划、资源配置,保障社会和国民对教育的需求,成为政府不可推卸的责任,对教育事业发展的规模、速度、类型、结构、布局、质量、秩序、效益等问题进行研究和决策就成为宏观教育行政管理研究的重要内容;教育事业内部也存在着质量、效益、秩序以及人际关系等问题,这些问题的解决都需要通过科学研究的方法,结合理论与实践做出回答。第四,现代科学技术的进步为提高教育管理的水平提供了可能。随着现代科学技术的进展,调查、统计、测量、评价、预测、诊断、实验、预算之类的理论和方法广泛应用到教育管理之中,管理者力图通过定性和定量相结合的方法使有限的人、财、物等教育资源产生尽可能高的教育管理效益,教育管理的现代化、科学化水平得以不断提升。

涓涓细流汇聚成海,有关教育管理的浅显经验、零散思考和片段研究不断得到深入而系统的整合,教育管理于19世纪末20世纪初的欧美萌芽,在20世纪60年代兴旺,21世纪后进入教育管理理论大发展的“丛林”时代。

## 一、思想源流

教育管理实践产生于古代社会。社会教育管理实践出现较早,在原始社会就已出现。相对于社会教育管理实践,学校教育管理实践的产生是教育管理实践的一个重要性事件。奴隶社会的学校教育活动,无论是在规模上,还是形式上都较为简单,因而,教育管理实践相对比较简单。随着社会的发展,学校教育取得了较大发展,出现了众多的办学形式,班级授课制也逐渐形成,但是此时现代意义上的国家教育管理系统仍没有形成,但体系化的国家教育管理体制仍不够健全。近代以来,国家逐渐开始关注教育,教育的思想发展迅速。

### (一) 我国教育管理思想源流

我国教育活动源远流长,教育管理思想丰富多彩。老子思想中的“道法自然”“无为而治”对教育管理中的生态管理、民主管理、人本管理产生了深刻影响。孔子的“仁”“义”“礼”“智”“信”“和”“中庸”的思想对后世的行政管理更是产生了深远的影响。管子的“天地为心”“以民为本”“与时变”的思想对后世教育管理中的人本管理、创新管理思想影响巨大。

在漫长的封建社会时期,我国历代统治者多推崇儒家思想治国,尊师重教是我国社会的优良传统,教育管理思想成就突出。特别是统治者出于对管理人才的需要,形成了较为系统的人才培养和人才选拔思想,形成了科举制这种有效的教育选仕制度,对教育中的人才选拔产生了深远的影响。

近代以来,教会学校、洋务学堂等一批新式教育机构的出现,激发了知识分子对现代教育管理知识的内在需求,西方教育管理思想不断被引入。当时,罗振玉、王国维均提出过教育管理学研究的重要性,陶行知、李建勋均开设了教育行政课程。同时,西方教育制度不断被引入,逐步形成了完整的近代教育制度。1901年,我国首本与教育管理相关的图书《学校管理法》问世。

## (二) 西方教育管理思想源流

早在奴隶社会时代,古希腊、罗马即设有奴隶主贵族学校,如体操学校、文法学校。中世纪封建时代,有教会学校、行会学校等,但大多数仍是个别施教方式,学校管理比较简单,国家和社会教育管理也相对简单。

16世纪以后,随着资本主义的发展,入学人数增多,出现了班级授课制,学校管理问题也开始提到议事日程。捷克教育家夸美纽斯(Comenius, Johann Amos)在其著作《大教学论》中对学校的编班、学制、课程安排都有所论述。在法国,基督教学校兄弟会创建人拉萨尔(Ferdinand Lassalle)出版了《学校管理》一书。在该书中,拉萨尔主张以班级授课制代替当时盛行的个别化教学,主张将学生按能力分层教学,同时还规定了教学内容以及奖励和处罚学生的标准。但是这些都只是早期积累的教育教学管理经验,散见于古代以及近代的思想家和教育家著述之中,专门化、系统化的教育管理理论还没形成。

近代以来,各国政府逐渐开始干预教育,客观上要求人们开始关注教育管理研究。在德国,法学家、社会学家施泰因(Willan Howard Stein)出版了《行政学》一书,系统阐述了他的行政学理论,并以其理想化的社会理论和国家理论为基础,阐述了教育行政理论。在施泰因看来,国民教育应属于国家的公共事务,国家应通过行政和法律手段介入学校教育,才能改变教育机会和制度上的不平等以及阶级差别。施泰因的理论为德国乃至欧洲的教育行政理论奠定了基础,对教育管理理论的建立产生了一定的影响。

总体而言,学校管理研究大致可以分为观念形态时期、规范时期、行为科学时期、辩证时期四个阶段,如表1-1所示。

表 1-1 西方学校管理研究的发展阶段

时 间	发展阶段	研究重心	研究基础	研究引擎
1820—1900	观念形态时期	哲学	宗教	价值观
1901—1945	规范时期	管理	行政职能	实务知识
1946—1985	行为科学时期	社会科学	学术性学科	理论知识
1986—	辩证时期	学校改进	教育	应用知识

[资料来源] 范国睿. 西方学校管理理论的产生与发展 [G]//熊川武,郑金洲,周浩波. 教育研究的新视域 [M]. 沈阳:辽海出版社,2003:446.

## 二、理论流派

现代教育管理理论流派大多产生于西方，这与西方国家政治、经济、社会及文化的发展背景相关。20世纪初，由于西方国家管理学、行政学等理论的发展，研究者把这些理论引进教育管理思想领域，用于教育管理问题的研究，教育管理逐步形成自己的雏形。在学习教育管理的理论流派时，会较多地介绍这些理论发展的影响及一些著名管理学者的思想和观点。

在管理研究领域，研究者们一般把各种理论大致分成三个理论流派：古典组织理论、人际关系理论、行为科学方法理论。古典组织理论围绕科学管理和行政管理思想对行政管理过程和管理功能进行研究。人际关系理论主要是对工作场所中人的社会和心理方面以及对群体行为进行研究。行为科学方法理论试图调节古典组织理论和人际关系理论的不一致。三种管理理论流派的主要区别在于领导、组织、产量、过程、权力、管理、奖励和结构等关键性特征的差异上。总体而言，管理理论从对效能和基本管理原则的关注发展到强调人和心理的因素，并最终发展为社会系统理论和权变理论。

### （一）古典组织理论

古典组织理论出现于20世纪初，它包含两种不同的管理思潮：科学管理和科层制。

#### 1. 科学管理

科学管理在于对工作进行科学的研究分析，其目的在于找到完成任务的最佳方法，并以此提高工作效率，工人的劳动生产率最大化是科学管理研究的主要动因。时至今日，科学管理的代表性人物泰勒（Taylor）、加尔布雷思（Galbraith, John Kenneth）所开创的时间研究和动作研究仍是当前工作效率研究的重要研究方法。随着各国对教育的重视程度和支持力度逐渐加大，义务教育阶段学校的数量和规模不断扩大，政府和社会的教育投入也大大增加，促使政府和社会关注教育的质量和效益问题。学校管理开始接受科学管理的影响。

#### 2. 科层制

科学管理专注于对个体工作效率的研究，而科层制则着重于如何构建整个组织的问题，研究整个组织的管理。法约尔、卢瑟·古利克是组织管理的杰出人物，他们对管理职能各自做了精彩的论述。法约尔（Henri Fayol）认为，所有的管理者要履行计划、组织、指挥、协调和控制职能，同时法约尔认为管理是一个连续的过程，在管理过程中强调14条管理原则，这些原则主要强调管理过程中的指挥链、权力分配、秩序、效率、公平和稳定性。卢瑟·古利克（Luther Gulick）进一步拓展了法约尔的五项基本管理职能，认为管理职能不仅包括计划、

组织、人事、指挥、协调，还包括报告和预算。将科学管理思想引进学校管理，影响较大的学者是美国的弗拉克·斯波丁（F. E. Spaulding），他提出了教学成本的概念，认为教学成本是学校管理中需要控制的关键因素。

德国社会学家马克斯·韦伯（Max Weber）对古典组织理论也有杰出贡献，提出了“科层制”概念，这一概念是建立在一套综合的理性原则之上。韦伯的理想科层制与法约尔的14条管理原则成为当代组织理论的基础。古典组织理论强调组织效能，关注设计有效的工作和组织，但是他们忽略了工作场所的心理和社会因素。韦伯的科层理论引起了当时教育管理研究者的兴趣，在20世纪40年代到70年代，各种教育管理教科书开始专门讨论韦伯的思想及其在教育管理中的运用。尽管韦伯的科层理论在学校中的运用受到了许多质疑和批评，但它的组织体系模式对于学校还是有效的。

## （二）人际关系理论

人际关系理论一般被认为源于埃尔顿·梅奥（George Elton Mayo），梅奥和他的助手的“霍桑研究”，对管理理论产生了重大的影响，“霍桑研究”发现工厂中有一种“社会人”因素在起作用，劳动生产率的提高是由于士气、归属感等这些“人”的社会性因素以及运用了激励、引导、参与决策和有效的沟通等人际交往技巧的有效管理，而不完全是雇主的要求和物理要素导致，非正式组织为其成员规定了他们自己的适当行为标准。除梅奥外，柯特·勒温（Kurt Lewin）、卡尔·罗杰斯（Carl Ranson Rogers）、莫雷诺（Jacob Moreno）、威廉·怀特（William White）、乔治·霍曼斯（George Homans）、斯科特（Ridley Scott）等人对人际关系理论都做出了杰出的贡献。勒温的“场理论”和团体动力学研究以及他关于“专制型”和“民主型”团体领导研究对后续人际关系研究和应用都产生了重大影响。当前，使用团体动力学来改变个体和组织的方法及组织发展的行为研究法都源于勒温的开创性工作。而罗杰斯的人本主义心理思想也对管理中的人际关系理论产生了重大影响，罗杰斯的患者中心疗法在团体组织行为发展方面得到了共识。莫雷诺创立了社会关系计量学，又称为团体成员关系分析法，发展成社会网络分析法，其对群体中的人际关系测量具有重要的方法意义。莫雷诺发现人们与其周围的其他人会产有选择性的亲密性关系，相互之间有融洽关系的人构成的小团体可能会比缺乏这种共同情感取向的群体工作得更出色。怀特采用实地研究方法，对餐饮业内小团体行为的性质和功能进行了研究，他考察了团体间冲突、团体的地位、工作流程。怀特发现小团体成员间有选择的共同偏好是与成员间年龄、性别和外在兴趣的相似性联系在一起。怀特的研究意义在于，他与莫雷诺的社会关系计量学的研究一致；他的研究成果是建立在实际生活情境的观察基础之上，而不是在孤立的实验室条件下进行，研究具有良好的生态学意义。

古典组织理论与人际关系理论的显著差异在于“理性经济人”假设和“社

会人”假设的不同。古典组织理论也承认组织与管理中的人际关系，但是他们认为人际关系的作用一样受到经济刺激和物理刺激的作用。古典组织理论认为，在经济理性人面前，人际关系是不堪一击的。人际关系理论承认管理中的经济刺激和物理刺激，但是他们认为雇员受社会和心理需要驱动，与工作环境的物理条件相比，包括认可、归属感和安全感，个体的需要对决定工人的士气和劳动生产率更为重要；在工作环境中，个体的感知觉、信仰、动机、认知、对挫折的反应，价值观及其他类似因素都会影响到个体行为；工作场所中的非正式社会团体会建立并强化他们独有的行为准则和规范；雇员在支持性的管理之下，会有更高的士气，工作更努力，人际关系论者认为高昂的士气会带来更高的劳动生产率；一个组织中，沟通、权力、影响、权威、动机和控制等都是非常重要的关系。

人际管理理论从一开始就受到教育管理领域研究者和实践者的拥戴，这主要受到杜威的影响。杜威在《民主主义与教育》一书中对于科学管理技术在学校管理中越来越流行的情况表示不满，在杜威看来，学校应当是一个微型的民主社会，师生员工应该生活在一种民主的社会氛围中。

### （三）行为科学理论流派

20世纪40年代至70年代是教育管理思想发展的一个极为重要的时期，一般教育管理著作都称之为“行为管理时期”或“社会科学时期”。

相对于古典组织理论和人际关系理论流派，行为科学理论强调组织管理中的权变性和系统性，注重协调人际关系理论和古典理论之间的矛盾，强调管理理论的实践中的辩证应用。行为科学理论研究者引发了人们对个体及个体与组织联系方式的新兴趣点。目前，行为科学理论仍处于发展之中，大体上，行为科学理论可以从个体和组织关系、管理中的领导两个维度进行考察。

行为管理科学理论流派对个体和组织的关系进行了精彩的论述，切斯特·巴纳德（Chester Barnard）提出了著名的“协作系统”观点，试图把人际关系和古典组织理论的众多原则融合到一个框架之下。他认为只有将组织的目标和个体为组织工作的目标维持在平衡状态，一个组织才能得以运作和存活，这就要求管理者必须既具有处理人际关系的技能又掌握技术上的技能。怀特·巴克（Wight Bakke）认为组织是一种“融合过程”，个体试图利用组织来进一步接近他自己的目标，而组织也会利用个体来接近它的目标，个体自我实现的过程与组织社会化的过程间的融合是通过组织的契约来完成。克里斯·阿吉里斯（Chris Argyris）也持有这种观点，但是阿吉里斯的观点中有着更多的精神分析心理学色彩，他认为个体与组织之间有一种内在矛盾，这种矛盾源于个体不断成熟的个性成长与组织纪律的抑制性之间的不兼容。阿吉里斯认为人都要从一种心理上不成熟的依赖状态改进到成熟独立，但许多现代组织使它们的雇员固定于一种依赖状态，阻碍它们全部潜力的实现。阿吉里斯认为，个体个性发展与组织间的这种不调和的结



果就是导致人的冲突、挫折和失败感，人们通过爬上组织的更高层级、学会使用防御机制来缩小冲突。马斯洛（Abraham Harold Maslow）的需要层次理论对行为科学流派更是产生了重大影响，按照需要层次理论，管理者所要做的工作就是满足雇员的需要，同时也实现组织目标。在马斯洛基础上，达格拉斯·麦格雷戈（Douglas McGregor）提出了有关人和管理策略的假设，即所谓 X 理论和 Y 理论。赫茨伯格（F. Herzberg）将马斯洛的理论继续推进，提出了动机的两因素说，将那些导致或阻碍工作不满的因素称为保健因素，将那些引发或阻止工作满意的因素称为激励因素，保健因素与生理需要、安全需要和社会需要紧密相联，激励因素与尊重和自我实现的需要紧密联系。这些研究为教育管理中的个体与组织的关系拓展了新的视域，注入了新的活力。在教育管理中的学校管理、班级管理中可以见到他们的重要影响。

行为科学理论流派对管理中的领导也进行了详细的研究，得出了一些有启迪意义的理论观点。罗伯特·布莱克（Robert Blake）和简·穆顿（Jane Mouton）提出从对生产的关注和对人的关注来评估管理行为，构建了一个管理网格模型帮助管理者认清他们自己的领导风格。弗瑞德·菲德勒（Fred Fiedler）提出了不同情境下领导行为效能的权变理论，认为绝对情境与有效领导者之间关系有三个变量：领导者与下属间的关系、任务结构和地位权力。保罗·赫塞（Paul Hersey）和肯尼斯·布兰查德（Kenneth Blanchard）提出了情境领导理论：有且只有一种领导风格适合于其下属的成熟度时，这种领导风格才是有效的。情境领导理论主要建立在下属的成熟度、领导者的任务性行为 and 领导者的人际关系行为之间关系的基础上。赫西和布兰查德认为两种成熟度最为重要：工作成熟和心理成熟，工作成熟表明一个人完成某项工作的成熟度，心理成熟反映一个人的成就需要和承担责任的意愿动机水平。<sup>①</sup>

在行为科学理论流派中，维克托·弗鲁姆（Victor H. Vroom）、彼得·圣吉（Peter Senge）、鲍曼（Lee G. Bolman）、迪尔（Terrence E. Deal）、戴明（William Edwards Deming）等人都做出了杰出的贡献。弗鲁姆提出了期望概率模式理论，他认为一个人从事某项活动的动力的大小取决于“该项活动所产生成果吸引力的大小”和“该项成果实现概率的大小”两个因素。彼得·圣吉的《第五项修炼》也广为研究者们所熟悉，他为教育者提供了如何把学校等教育组织转变为自我更新的“学习型组织”的富有洞察力的观点。鲍曼和迪尔提出了重组能力观点，强调从多个角度构建同一情境的能力，应成为 21 世纪的领导者们的核心能力。戴明的全面质量管理原则则使得商业组织、大学以及中小学获得了新的活力。

<sup>①</sup> 弗瑞德·C. 伦恩伯格，阿兰·C. 奥斯坦. 教育管理：理论与实践 [M]. 孙志军，等，译. 北京：中国轻工业出版社，2003：12-13.

行为科学学派的观点角度各异，但是异彩纷呈，他们在既关注组织效能、组织建设的同时，注重人际关系，强调情景、系统和协变，一定程度上就是古典组织理论和人际关系理论的折中与调和。

表 1-2 三种管理理论流派一览表

理论流派	主要贡献者和基本概念
古典组织理论	泰勒：时间研究、动作研究、功能性管理者、计件工资；法约尔：五项基本功能，十四条管理原则；古利克：七项基本功能；韦伯：理想科层制
人际关系理论	梅奥、罗特利斯伯格和迪克森：霍桑研究；勒温：团体动力学；勒温、利皮特和怀特：领导研究；罗杰斯：患者中心疗法；莫雷诺：社会关系计量学；怀特：餐饮业中的人际关系；霍曼斯：小团体
行为科学理论	巴纳德：写作系统；巴克：融合过程；阿吉里斯：理想的实现——组织与个人；盖茨尔斯和古柏：社会系统理论——规范性和个性；马斯洛：需要层次理论；赫茨伯格：保健——激励因素；麦格雷戈：X理论和Y理论；菲德勒：权变理论；弗鲁姆：期望理论；布莱克和穆顿：领导网格；贝斯：事务性领导和变革性领导；圣吉：学习型组织；鲍曼和迪尔：重构组织；戴明：全面质量管理

[资料来源] 弗瑞德·C. 伦恩伯格, 阿兰·C. 奥斯坦. 教育管理学 [M]. 北京: 中国轻工业出版社, 2003: 12-13.

### 三、学科体系

#### (一) 教育管理学的学科归属和内部体系构成

教育管理学的学科体系涉及两个基本问题，第一个问题是教育管理学的学科归属问题。学科归属问题直接影响对学科的本体性认识，进而影响到学科研究对象和所采用的具体方法，以及影响到研究成果的去向和应用问题；第二个问题是教育管理学的内部构成问题，主要涉及教育管理学的研究内容和研究对象，是学科领域内部问题。

在教育管理学科的学科归属上，教育管理学无疑具有交叉性和综合性，但是对于教育管理学到底是归属于教育学还是管理学，学者们有不同观点。有学者认为教育管理学根本属性上是一门管理学科，因为教育组织系统具有其他组织系统的基本特点，也具有与其他管理活动相同或相似的计划、组织、人事、领导和控

制等管理过程，教育管理学也要研究与其他管理学相似的技术和方法问题，如评估技术、控制技术<sup>①</sup>。也有学者认为：“教育管理包括各级各类教育行政机构和各级各类学校的管理工作。教育管理学是教育科学的一门分支学科，它是研究管理工作的科学理论和行政规律的科学。”<sup>②</sup>把教育管理学归属于管理学学科，具有其合理性，主要体现在教育管理学研究的是教育管理问题，而没有研究教育的对象——教育实践。教育实践问题属于教育学的研究对象，而非教育管理的对象。

教育管理学学科体系的内部构成有两种分类方法：一是对宏观与微观的教育管理现象与规律分别进行研究，形成教育行政学和学校管理学；二是把教育管理研究分成基本原理研究、应用性基础综合研究、具体应用研究。

## （二）教育的对象和教育管理学的研究对象

区分教育的对象和教育管理学的研究对象具有重要的学理意义和实践指导价值。教育和教育管理学研究都发生在教育实践中，但是教育管理的对象不是教育实践活动，其直接对象是教育实践中的管理活动，教育管理学通过“管理”这个中介和手段作用于教育实践。因此，教育的对象是各种各样复杂的教育实践和教育活动，教育管理活动是面向教育实践和教育活动而进行的管理活动，教育管理学是对这种管理活动中存在的现象及其运行过程进行理论讨论、方法总结、规律揭示的科学，它的目的指向是高质量、高效率地实现教育目标、完成教育任务。

## ☆ 主要结论和启示

1. 教育在教育中的地位重要，在复杂多元的现代教育中作用日益显著，教育决策的科学化和管理的有效性是实现教育事业科学发展的基本保证。

2. 教育管理实践活动具有丰富的综合性和复杂性，主要包括教育行政管理和学校管理两个方面，主要特性体现为教育的实践性、管理目的的指向性、管理手段的中介性、管理主体的合法性和多重性、管理对象的多样性、管理的科学性和政策性。

3. 教育的主要功能是优化环境、制定规划、合理配置资源、组织实施、监督检查，通过科学有效的管理提高教育效率、维护教育公平、提高教育质量。

4. 教育的发展趋势是重视学校的效能管理，整体优化管理，重视教育管理过程赋予下级以强烈的工作动机、责任和成就欲，重视权变思想为指导的灵活的管理。在管理方法上重视行政方式和科学手段相结合。

① 黄崑. 教育管理学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 5.

② 刘文修. 教育管理学 [M]. 石家庄: 河北教育出版社, 1996: 1.

5. 教育管理学的交叉学科，是以管理学的原理和方法，结合教育特殊规律，运用于教育实践中。其理论流派主要有古典组织理论、人际关系理论和行为科学理论。

## ☆ 学习评价

1. 分析教育管理产生的时代背景。
2. 用自己的语言阐述教育管理的三种理论流派的主要观点。
3. 用一种教育管理理论分析某种教育管理现象。