

普通學校管理學

(討論稿)

付亞興 編

東北師範大學教育系

一九八二年十月

普通学校管理学

(附 赠 表)

王 凤 编

東北師範大學教務處

一九五六年十月

☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆
☆☆ 普通学校管理学 ☆☆
☆☆ (讨论稿) ☆☆
☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆

付亚宾 编

东北师范大学教育系

一九八二年十月

目 录

绪 论	1
第一章 管理体制	13
第一节 领导制度	18
第二节 管理机构的设置	27
第三节 管理制度	30
第二章 管理干部	34
第一节 管理系统中的干部	34
第二节 领导者队伍的建设	39
第三节 领导者的权限与责任	45
第三章 管理原则	54
第一节 政治管理与业务管理统一原则	56
第二节 以教学为主与全面安排原则	58
第三节 统一领导与民主管理原则	62
第四节 分工负责与相互协作原则	70
第五节 勤俭办学原则	72
第四章 计划管理	77
第一节 管理计划的种类与编制	78
第二节 管理计划的执行	87
第三节 管理活动的总结	96
第五章 教学管理	99
第一节 教学管理在学校管理中的地位和作用	99

第二节 教学管理的基本内容.....	105
第三节 教学管理的基本方法.....	129
第六章 思想政治教育管理.....	151
第一节 思想政治教育管理在学校 管理中的地位和作用.....	151
第二节 思想政治教育管理的基本内容.....	153
第三节 思想政治教育管理的基本方法.....	163
第七章 体育与卫生管理.....	179
第一节 体育与卫生管理在学校管 理中的地位和作用.....	179
第二节 学校体育工作任务及其管理方法.....	182
第三节 学校的卫生保健.....	191
第八章 生产劳动管理	
第一节 生产劳动管理的目的与任务.....	197
第二节 生产劳动的内容与管理方法.....	201

绪 论

一、普通学校管理学的研究对象

任何一门科学都有其特定的研究对象。“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”

（《矛盾论》，《毛泽东选集》第一卷第297页）

学校管理同社会上其它领域的事物一样，有它自身内部发展的固有规律。规律是事物运动变化中的内部联系和发展的必然趋势。学校管理活动只有遵循管理的客观规律，才能取得预期的效果；学校管理学只有研究管理的客观规律才有存在的价值，才能成为一门真正的科学。但是，一门科学的建立和发展，固然需要明确它的研究对象，然而科学发展的历史表明人们对一门科学研究对象明确认识，是随着这门科学的发展而逐步加深的。任何在科学研究上企图一次成功的打算都是不实际的，是形而上学的。因此近些年来，国内一些从事学校管理学研究的理论工作者或实际工作者，对学校管理学的研究对象的认识，持有许多不同的看法，总括起来，大体上有以下几种：

第一种看法：认为学校管理学作为一门独立科学，区别于一般教育行政学，它是以普通学校管理的原则、制度和方法作为自己的研究对象的。

第二种看法：认为学校管理学的研究对象是学校内部管理的

发生、发展、本质、特点，学校管理的诸现象及其规律的科学。是研究以教学为中心的各个环节本身和彼此之间的内在联系和它固有的客观规律的科学。

第三种看法：认为管理科学是一门艺术。是一系列的工作技术，是领导者处理问题的方法，而不是有成套理论为根据的科学。

第四种看法：认为学校管理学就是研究、贯彻执行党的教育方针政策之学。

人们之所以对学校管理学的研究对象有上述不同的认识，是由于人们对规律的认识常常受着自身的立场、观点和方法的限制，受着他现有的科学技术水平和活动空间和时间等条件的限制的结果。有时，人们虽然认识了，但也不一定能立即科学地表述它，也还需要一个深化的过程。

那么，我们怎样来认识学校管理学的研究对象呢？认识学校管理学的研究对象，首先对什么是学校，以及对学校的性质和作用应有个明确的认识，这样，才能进一步地认识学校管理学的研究对象。

从历史和社会的角度来看，学校在有阶级的社会里，它是有目的，有计划、有组织地进行教育活动为占统治地位的阶级培养人才的场所。

教育（学校教育）是一种培养人的思想品德和传递知识，技能的工作。这种知识的传递即包括生产知识，技术知识等的传授，也包括社会历史知识和社会处世知识的传授，而社会历史知识，社会处世知识的传授又往往是同把政治与法的观点和经验，把哲学、道德、艺术、宗教的观点同后一代灌输结合在一起。同后一

代灌输某个阶级、某个社会集团本身的意识形态。因此，居于统治地位的阶级总是控制教育，使它按照自己的经济利益和政治主张行事，根据本阶级的政治原则，制订教育方针，教育政策，建立教育体系，确定教育目的、任务、内容和方法，以便把新生的一代培养成适合其政治、经济所需要的人。而这，又是通过对学校的管理来实现的。从这方面来看，学校管理学必须研究国家的教育方针、教育政策和教育法令对学校管理的制约作用，使学校有一个明确的管理方向。但是，学校管理学不是国家的教育方针、教育政策、教育法令的汇编和解说。国家或执政党，在一定时期根据教育工作的需要，制订教育方针，发布教育政策和法令指导学校的管理是完全必要的。但它却不能代替学校管理的客观规律。斯大林同志对这个问题曾精辟地指出：“一种是科学法则，它反映自然界或社会中不以人们意志为转移的客观过程；另一种是政府所颁布的法令，它是根据人们的意志创造出来的，并且只有法律效力。这两种东西，是无论如何不能混为一谈的（斯大林：《苏联社会主义经济问题》中文版第二页）学校管理规律同其它规律一样，人们只能研究它、认识它、利用它，而不能创造它。因此，普通学校管理学还必须研究普通学校的干部、教师队伍的合理构成及其在学校管理中的地位和作用，科学地分析学校教育，教学活动的客观规律，确定良好的行政管理体系和管理方法，以使学校的各项管理活动有效地开展。

总之，研究国家的教育方针，教育政策，教育法令对学校管理的制约作用，研究学校管理本身的特殊运动形式。这两方面的统一，即党性（阶级性）与科学性的有机结合就构成了普通学校

管理学的研究对象。

然而，国外的一些教育行政学（或教育运营学）著作中，在揭示这门科学研究对象的时候，都极力回避这门科学的阶级性质，以一种所谓的“纯科学”的超阶级的态度来论述这门科学的研究对象。他们认为学校管理学的研究对象只是研究领导行为，管理职能，教育评价组织制度，管理人员的培训，教育视导等。这就回避抛弃了在阶级社会里，占统治地位的阶级总是通过他们的国家机器，或社会团体，或代理人对学校管理按他们的意志和利益进行干预这个基本事实的研究。然而，在客观事实上，学校管理学对这方面的研究，是无法否定的。马克思说：“人们在自己生活的社会生产中发生一定的，必然的，不以他们的意志为转移的关系即同他们的物质生产力的一定发展阶段相结合的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构，即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础。物质生活的生产方式制约着整个社会生活，政治生活和精神生活的过程，不是人们的意识决定人们的存在，相反，是人们的社会存在决定人们的意识。”（马克思《政治经济学批判·序言》）列宁指出：“国家是维护一个阶级对另一个阶级的统治工具。”（列宁：《论国家》）

根据上述马列主义关于生产力和生产关系经济基础和上层建筑，阶级和国家的根本原理。我们认为生产力发展水平，经济制度的性质，国家政权的性质，社会意识形态的特点等等对学校教育的管理都有着重大的影响和制约作用。

例如：在旧中国，国民党反动派统治的二十二年里，先后发

布了四个“整顿学风令”“和一个“防止奸党活动要点”（对中国共产党诬蔑）；对高中以上学生实行军事管理，对初中学生实行童子军管理；在学生中建立特殊式的特务制度——“导师制度”对初等教育实行“政教合一”的新县制的官厅教育制度等等。国民党反动派正是通过这些干预着学校的管理，从而对学生进行奴化教育。这种管理，体现了帝国主义、封建主义和官厅买办资产阶级的意志和根本利益。

在我国的社会主义制度下，社会主义的学校教育与旧中国的学校教育从性质上看发生了根本的变化。我国社会主义革命和建设的最终目标是过渡到共产主义，而向共产主义过渡的必要条件之一，是从现在开始逐步解决脑力劳动与体力劳动之间，工人、农民与知识分子之间，城乡之间的本质差别，并为将来消灭这三大差别准备条件，这就确立了我国社会主义学校教育的管理必须对青少年一代的培养坚持德智体全面发展，又红又专，知识分子与工人农民相结合，脑力劳动与体力劳动相结合的教育方针，使之成为全面发展的人。这是我国各族劳动人民的根本利益和意志的体现。

从上述的事实中，我们可以看到学校的管理在阶级社会里必须体现阶级的意志和利益，这是一条不依人们的意志为转移的客观规律，任何在学校管理学的研究中，企图回避、抛弃这方面的研究都是唯心主义的，形而上学的。我们在学校管理学的研究中必须用马克思主义的观点、立场和方法全面地阐述这门科学的一切问题，以保证这门科学的高度思想性和科学性的统一。

在学校管理学研究中，我们强调必须保证这门科学的高度思

想性和科学性的统一，不是反对向外国（包括资本主义国家）学习学校管理的好经验和这方面科学研究的成果，恰恰相反，我们必须注意吸收国外学校管理科学研究的成果。

苏联十月革命之后，对于资产阶级生产组织的经验，列宁不仅重视批判而且也重视研究和利用。他强调指出：“只有那些懂得向托拉斯的组织者学习就不能创造或实行社会主义的人，才配称为共产主义者。因为社会主义并不是一种空想，而是要已经夺取政权的无产阶级先锋队去掌握和采用托拉斯所造成的东西。我们无产阶级政党，如果不去向资本主义的第一流专家学习组织托拉斯大生产的本领，那末这种本领便无从获得了。”（列宁：《论“左派”幼稚性和小资产阶级性》）在管理机关的工作组织方面，他又强调“派几个有学问的切实可靠的人到德国或英国去搜集书籍和研究这个问题。”（列宁《宁肯好些，但要少些》）列宁的这个思想对我们进行学校管理学的研究有着极其重要的指导价值。资本主义在学校管理方面已有很长的历史了，无论在教育制度、教育行政、学校管理等各方面都积累了一定的经验和这方面科学研究的成果，对这些凡符合规律的我们就应重视对它的研究和利用，毛泽东同志在《论十大关系》一文中指出：“外国资产阶级的一切腐败制度和思想作风，我们要坚决抵制和批判。但是，这并不妨碍我们去学习资本主义国家先进的科学技术和企业管理方法中合乎科学的方面。”为达到这个目的，我们要善于判断什么是外国的成功经验，什么是他们失败的教训。要特别注意外国新近提出的教育制度管理理论和方法，有的并不一定都是好制度，好理论，好方法，常常有这样一种情况，某个国家实行某

种教育制度和管理的方法，乍一看似乎合理，但经过一段时间实践的检验，就显露出这种制度和办法弊多于利，不是一种好的制度和办法。例如：美国五十年代末和六十年代的学校课程改革，曾受到人们的高度评价。但经过一段时间的实践检验，就显出矫枉过正的毛病。所以，在向外国学习中必须坚持科学的分析方法。科学的分析方法就是要以马列主义、毛泽东思想的哲学作为方法论，适当运用因素分析、质量分析和数量统计的方法进行研究，以便达到对所研究的问题有一个实质性的认识。这样，对我国学校管理学的研究才会有参考的价值。

二、学校管理学的产生与发展

学校管理学是庞大的教育科学体系中的一个重要组成部分。教育科学包括许多亚门：有理论的教育科学，有应用的教育科学，有技术的教育科学，有关于一般教育的科学，有关于特殊教育的科学，还有教育科学与其它科学结合的边缘科学。学校管理学作为一门独立的应用教育科学，它是随着社会的发展，学校教育的产生，近代学校教育管理的客观需要，逐渐从教育学中分化出来形成一门独立的教育科学。

原始社会，儿童的教育不是在学校里进行的，因为那时并没有真正的学校，也就没有学校的管理之说。儿童的教育是在人们日常生产劳动过程中和日常社会生活中，由长者或有经验的人实行言传身教，给儿童们传授一些简单的生产和社会生活的经验，养成自我保护能力，形成维持社会生活所必需的朴素的社会意识和传统习惯，并发展儿童的一定体力等。儿童的教育是由集体负

贵。

学校的雏形是在奴隶社会形成时期产生的这时人类社会已经具备了以下条件：

(1) 生产力比原始社会有了较大的提高和发展，能为社会提供相当数量的剩余生产品，这就为学校的产生奠定了物质基础。

(2) 体力劳动与脑力劳动有了明显的分工，出现了专门从事科学文化活动的知识分子。

(3) 科学文化有了很大的进步，文字的记载和整理达到了一定的程度，为文化科学知识的传授创造了客观条件。

(4) 阶级对立进一步深化，统治阶级迫切需要通过学校教育为本阶级培养继承人和强化对劳动人民的思想统治。

总之，学校在人类社会的出现不是偶然的、孤立的，它是人类社会生产力发展到一定水平并与之相适应的生产关系所决定的。

随着学校的出现，伴随而来的是对学校进行管理，尽管对学校进行管理最初是很简单的，但毕竟是不可缺少的。人们对学校管理客观规律的认识，是随着学校的发展、管理经验的不断积累逐渐加以认识的。

早在十七世纪，捷克的教育家夸美纽斯（1592年—1670年）在他所著的《大教学论》里，曾用不少篇幅来阐述学制、班级编制、课表、教学秩序等等。但他并没有把学校管理作为一门独立的科学加以研究，而后的许多著名的教育理论家也大多都把学校管理作为教育学的一个重要组成部分加以研究的。学校管理学作为一门独立的科学，人们一般认为产生于近代的资本主义国家。

这门科学产生于近代的资本主义国家不是偶然的，是有其重要的社会因素：

(1) 学校最初是由宗教、社会团体创建并由他们进行管理的。当近代资本主义国家建立之后，为了培养有能力的国民，才逐渐认识到学校的作用和学校的社会性、生产性，这时国家和地方政府开始插手了学校教育，制约学校教育的管理，这是学校管理学（广义的教育行政学）产生的重要因素。

例如：法国早在拿破仑时代就颁布了国民教育法令。学校由国家统一进行管理。依照1806年——1808年的法令，全部学校事业的管理权都委给“大学”，这个“大学”实际上是教育行政管理部门。同时教师变为国家官吏。19世纪中叶之后，在1881年和1882年，颁布了确定法国初等学校的组织法令。1886年的法令确定了直到第一次世界大战结束为止整整一个时代所存在的学校体系。

英国，1870年的法令，奠定了英国初等国民教育事业的法规基础，之后又于1876、1878、1880、1891和1893年又相继地颁布了许多法令，并根据这些法令实施了七岁至十一岁儿童的义务教育。

美国，由于国民教育是建筑在地方分权的原则上的，学校类型、授课计划、课程表以及普遍、免费和强制教育的时间，各州先后都有所不同。初等教育的强制性最初是从十九世纪中叶在个别几个州开始实施的。到十九世纪的末叶，全国各州初等教育已形成了强制的了。

(2) 随着资本主义经济的发展，资产阶级越来越认识到教育

在日益激烈的资本主义竞争中，科学的创见、技术的熟练、生产者的才能等等，带动资本主义经济的起飞，不亚于增加物的资本和劳动者的数量。使教育由边缘地位进居到具有核心影响力的地位，教育不再被视为一种消费，而是一种投资——最有利的投资。而教育的投资与其它投资在性质上有所不同，它不象工业投资以后立刻产生物质财富。它是通过培训和输送有较高的文化科学技术水平的劳动大军来实现的。教育获得经济效益的周期比较长。据计算，培养一代具有中等文化科学技术水平的劳动者大约需要十二年左右，培养高级科学技术人材，需要十六年左右。因此，资本主义教育投资观的建立，连带的问题是也要注意成本分析及效益。这样，资产阶级深感需要有一套良好的学校管理体系，管理原则和管理方法，以适应对人才培养的需要。于是学校管理进入科学化的历程。

(3) 学校管理学是一门实践性比较强的科学。自十四世纪之后，欧洲许多工商业城市的兴起，资本主义生产关系在封建社会内部逐渐形成，文化上也开始反映了资产阶级的利益和要求。不仅学校的数量、类型比过去任何历史时代都要多，而且从学制、班级编制、课表教学内容、教学方法以及教学秩序等等，都为进行科学的管理积累了丰富的经验，这就为学校管理学的产生提供了客观条件。

总之，社会的需要，学校教育的作用，是学校管理学产生和发展的根本原因。

在我国，学校的产生据考证和历史文献记载是从原始社会末“虞舜”时期开始至奴隶社会的夏商两代逐渐形成的，其间经历

了一个漫长的历史发展过程，大约是在公元前两千年左右，早于欧洲两千五百多年。

我国奴隶社会的学校管理是“政教合一”、“官师合一”，学校实际上是政权机构的组成部分，据文献记载，西周就设有师氏、保氏、大司乐、大司徒等官吏，分别执掌国学和乡学的管理。到奴隶社会的后期，随着奴隶制度的没落和瓦解，“学在官府”的局面被打破了，私学大量出现，呈现了我国古代文化教育“诸子百家”“百家争鸣”的生动局面，这是我国古代文化教育大发展的黄金时代。在这个时代里，产生了许多伟大的著作。《学记》可以说是中国教育史甚至世界教育史上第一篇非常辉煌的有关教育理论和方法的伟大著作。它阐明了教育的目的，教学的任务与作用，古时的教育制度，视学与考查学生学业成绩的方法；述及教与学的相互作用，正课学习与课外作业的相互结合，教育上的得失原因，以及问答方法的运用；提出了教师在教育中的重要作用和遵师重道的必要性等等。尽管这篇伟大的著作，还不是论述学校管理的专著，但从它所提出的有关学校教育的这些重要内容，对我们今天研究学校管理、建树我国现代学校管理学仍有着重要的借鉴价值。

封建社会，在我国经历了一个相当长的历史时期。秦汉搞的是养士教育，由“三老掌教化”（《汉书·百官志》）；魏晋南北朝，由于连年战乱，使得教育有名无实；隋唐比前朝任何一个时期学校教育都完备，乡学是以养成官吏为目的，为实施儒家教育的机关，里学，给一般儿童以教育，为实施普通教育的机关；两宋搞的文武结合，政教结合的教育制度；元代多采用宋制；明

代“丁亥诏天下立社学（明史卷三《太祖纪二》），以教民间子弟；清代搞义学直到清末才采用新学制。

由于我国长期处于封建社会，封建生产关系束缚了生产力的发展，也阻碍了我国科学文化的发展。鸦片战争之后，我国又沦为半封建半殖民地的社会，至使我国没有形成一套完整的学校教育制度，这样就不可能产生我国学校管理学说。我国在中华人民共和国成立之前，在学校管理方面大多都是介绍欧美、日本等国的有关这方面的学说。中华人民共和国成立之后，我国的社会主义制度为这门科学的研究开辟了广阔的道路。我们党为这门科学的研究指明了方向。

早在土地革命时期，在《中华苏维埃共和国小学制度（暂行）条例》的总纲中，第一条就明文规定“在工农民主专政下的小学校教育，是要训练参加苏维埃革命斗争的新后代，并在苏维埃革命斗争中训练将来共产主义者。”这是我国在当时的历史条件下，学校管理的根本指导思想。

从1949年10月中华人民共和国成立到1956年，我们党领导全国各族人民有步骤地实现了从新民主主义到社会主义的转变。在这个时期，国家接管和整顿了旧有的公立和私立学校，接办和裁并了接受外国津贴的教会学校，收回了国家的教育主权，废除了国民党反动派对学校的法西斯管理制度与特务统治。为了加强对普通学校教育的管理，使之有一个明确的方向，1952年，中央教育部颁布了《小学暂行规程（草案）》和《中学暂行规程（草案）》。在这两个规程（草案）中，明确了普通学校管理的方向，即“根据新民主主义的教育方针和理论与实际一致的