

校長管理職能

· 李冀著

高等教育出版社

XIAOZHANG GUANLI ZHINENG

校长管理职能

李冀 著

高等教育出版社

内 容 简 介

本书运用现代管理科学的观点，结合具体实例，对校长管理职能做了系统、详尽的阐述。全书共六章，从加强教育的意义、校长管理的计划职能、选人用人职能、组织职能、控制职能和领导职能等几个方面做了介绍。观点新颖，内容丰富。

作者是中央教育行政学院常务副院长、教育学教授、教育管理研究员，长期从事教育领导工作。近年来又对教育管理问题进行了专门研究。在此基础上，作者结合教学工作对校长管理职能从理论上和实践上做了概括和总结，写成此书。

本书为中央教育行政学院、国家教委教育领导干部培训中心和教育管理函授教育指导中心培训用教材，同时对于各类学校领导提高管理水平都有一定的指导作用，也可作为大学教育管理专业的教材或参考书。

✱

高等教育出版社出版
新华书店北京发行所发行
北京市昌平县印刷厂印装

✱

开本850×1168/32 印张7.375 字数185,000

1989年6月第一版 1989年6月第1次印刷

印数0001—8000

ISBN7-04-002543-4/C·10

定价2.95元

目 录

第一章 校长管理职能是学校管理的核心

第一节 加强学校管理的重要意义	(1)
第二节 管理的概念和管理思想的发展	(13)
第三节 学校管理的特点	(35)
第四节 学校管理的研究方法	(43)
第五节 校长管理职能	(48)

第二章 校长管理的计划职能

第一节 计划是校长管理的职能	(51)
第二节 学校的目标管理	(59)
第三节 学校管理中的决策	(66)
第四节 学校管理中的计划	(80)

第三章 校长管理的选人用人职能

第一节 选人用人是校长管理的职能	(86)
第二节 人才的选拔	(86)
第三节 人才的使用	(105)
第四节 学校领导班子的建设	(118)
第五节 教师工作	(125)

第四章 校长管理的组织职能

第一节 组织是校长管理的职能	(145)
第二节 学校组织的类别和形式	(148)
第三节 校长的权力	(157)
第四节 学校管理的制度	(168)

第五章 校长管理的控制职能

第一节 控制是校长管理的职能	(177)
第二节 学校管理控制的办法和体制	(183)
第三节 信息在学校管理中的作用	(188)

第四节	学校管理中的监督与检查.....	(196)
第六章	校长管理的领导职能	
第一节	领导是校长管理的职能.....	(203)
第二节	领导的主要任务是协调、服务.....	(209)
第三节	端正领导观念,改进领导方法.....	(219)
第四节	领导效果和效率.....	(228)

第一章 校长管理职能 是学校管理的核心

第一节 加强学校管理的重要意义

教育改革要深入，教育事业要发展，每所学校都应该办好。办好一所学校需要相应的人力、物力、财力等条件，这是肯定的。但是，有了一定的条件，学校是否就能办好呢？那不一定。这其间有一个枢纽，那就是管理。一所学校无论有多么好的条件，要使它发挥作用，产生实际效果，关键在于管理。有的学校仅具备有限的条件，潜力并不很大，但管理得好，使有限的条件发挥了充分的作用，从而产生很突出的办学效益；有的学校条件优越，潜力很大，却管理不善，各种条件不能充分发挥作用，就不可能出现优异的办学效果。我们要加强学校管理，正由于它是提高办学效益的枢纽，对深入进行教育改革、发展教育事业具有重要的作用。

一、对校长应具备基本素质的认识过程

加强学校管理的涵义包括：1. 加强学校管理理论的研究；2. 加强学校管理干部的培训，提高学校管理者的管理水平；3. 改进领导工作。这些，有的属于科学研究活动，有的是教育领导机关及干部培训部门的职责，有的则是学校管理者本身的修养问题。而所有这一切最后都必须落在校长身上，即通过校长对学校的管理发挥作用，才具有实际意义。两所条件大致相同的学校，为什么有的管理得比较好，有的管理得比较差；同一所学校为什么某一时期管理得很有成效，而另一时期更换了校长却出

现了混乱现象？主要原因就在于校长对管理的枢纽作用发挥得如何。

校长应该具备什么样的素质，才能掌握好这个管理枢纽呢？对于这个问题的认识是有一个历史过程的。从这个历史过程中的经验教训里，将会得到关于加强教育管理的深刻启发。

建国初期，我们强调“外行领导内行”、“政治领导业务”，实际上认为校长应该是一个政治家。当时，派到学校担任校长职务的大多数可以说是职业革命家，是在政治斗争中经过锻炼与考验的人物。这种认识和做法对不对？要做具体分析。就那时的情况看，我们要把旧的教育机构接收过来，加以改造，使其转变成成为社会主义性质的学校，这一历史任务由无产阶级的政治家来完成，是理所当然的。他们坚持了社会主义方向，对知识分子做了大量的团结教育工作，实际效果也是好的。但是，这里也有教训，那就是把政治和业务割裂开来，对立起来，片面地强调了“外行领导内行”。

一般意义上讲“外行领导内行”并不错。因为“内行”是相对的，绝对的“内行”是不存在的，即使一个人知识面较宽，也只是在某几方面内行，一切都内行是不可能的。何况一所学校，特别是高等院校，领导这种单位，不仅需要专业技术知识，而且需要政治、经济、文化等社会科学知识。所以，在某种程度上外行领导内行的情形是经常存在的。这里所谓片面强调“外行领导内行”的内容，是指“左”的路线时期错误地解释“政治领导业务”。那时强调“政治领导业务”是把政治孤立起来，把政治和业务对立起来，把政治涵义解释得绝对化，甚至庸俗化。一个领导人只要政治好，就能领导好。甚至于把有文化、懂业务等同于资产阶级，懂业务的领导被称为是资产阶级专家领导。“文化大革命”中有一种流行的观点：我国三十几年来，在高等学校是资产阶级专了无产阶级的政，资产阶级知识分子统治了学校。这样

专家领导就变成了资产阶级专政。尤其荒谬的是对政治条件的解释：什么叫政治好？政治好就是成份好、家庭出身好。美化没有文化。把不懂业务、没有文化看成是一个人受资产阶级影响少的优势。因此导致一个结果：工宣队领导学校。实践已经证明，工宣队领导不了学校。

粉碎“四人帮”以后，我们总结了教训，提出了领导干部要“四化”，要“内行”领导，把许多有专门知识的人提升到领导岗位。政治好是学校校长应具备的重要条件，但是，不能把政治和业务对立起来，不能把政治孤立出来。这无疑是正确的。正因为这样，我们现在的领导班子和过去相比在各方面都有很大的进步。

当然“内行”的涵义也不是绝对的，片面强调内行领导在实际工作中也不是没有问题的。比如，有的学校实际是把干部“四化”、内行领导，不加分析地当成“专家”领导。似乎是只要是专家就能领导，有的甚至把选拔“专家”当成是简单地物色学历高、学位高的人，好象只要是教授、副教授就可以当个什么领导。于是，有的就把没有领导工作经验和能力，又不适合做领导工作的教师、专家放在领导岗位上。同时把一些领导能力很强，但学历、学位不够的人不加区别地从领导岗位上撤下来。这样，必然会造成一些麻烦。例如，有个大学曾发生要求撤换校长事件。那个大学校长的德、才都是不错的，是学部委员、一级教授、模范党员、先进工作者，工作也很积极。但是，领导能力不行，学校领导得确实不好。这个例子当然是很个别的。但是，类似的情况有没有呢？是有的。业务上的专家不一定是好的领导，专家和好的领导不是一个概念。主张由“内行”领导不等于不加分析地由“业务专家”领导。有关业务技术知识的掌握仅是搞好领导的一个条件——知识化条件。须知，专业教授不等于管理专家。由此我们应该引出又一个结论：作为学校校长，专业知识是非常重要的。

要的，没有专业知识要领导好是非常困难的。但是，有的专家适合做领导，有的专家则未必。

1988年李鹏同志针对实际存在的问题，明确提出：高等学校的校长应成为教育家（对其他各级各类学校的校长的素质也如是要求）。我们上述的两个片面性包含着一个共同错误，即不了解教育、教育管理具有特殊性；是政治所不能包办与代替的，学校校长就应该是教育家、教育管理专家。他除了政治好、有专业知识外，还应该懂得教育规律，有比较强的管理能力。就是说，学校校长应该是政治上能坚持四项基本原则、具有相应的科学文化知识和专业知识，精力充沛的教育家、教育管理专家。对这一问题认识不清，就是对历史上教育工作方面的失误仍缺乏深刻的理解。

二、时代要求校长应是教育管理专家

如果研究一下管理发展历史，应该说对这个问题是容易解决的。回顾管理的发展，大体上是经历了下述过程。在小生产条件下，管理的作用很小，就象通常说的，那时的原则是自己管自己，上帝管大家，不需要大范围的管理。随着生产过程社会化的发展，分工协作的发展，管理必要性越来越高。最早的管理者是所有者，也可以是所有者兼管理者。小企业主、小作坊主、小厂长一方面所有者，同时是管理者。他们按自己的意志、水平、经验进行管理，盈亏得失系于己身。

可是，随着生产进一步社会化，科学技术在生产中的广泛应用，工业的发展，工厂的扩大，所有者一般不具备新条件下管理的知识与能力。于是，管理的历史上就出现一个飞跃：所有与管理分离，专门的管理人员开始出现。管理作为专门行业开始形成。这些最初的专门管理人员是什么人呢？绝大多数是所在部门、企业、事业单位有关技术的专家。如纺织厂的厂长往往是纺织专家，化工厂的厂长是化学专家，因为在当时的管理工作中，

技术管理的作用很大，只要技术问题解决了，一般的管理问题也就解决了。可以说，专家兼任管理者，是专业管理者的早期形式。

随着生产过程社会化进一步发展，管理的内容、管理者面临的问题越来越多，内外关系越来越复杂，处理技术问题在管理过程中所占比重下降了，管理工作的内容越来越具有社会的综合性。也就是说，这时的管理者特别是高层管理者要处理的问题，已不仅是技术问题，而且有与协调专业生产相联的大量的经济问题、组织问题、政治问题、人事问题等等。这时，一般技术专家就难以胜任管理工作了。于是，一批适应新形势要求的职业管理专家便应运而生。历史进程已经表明，管理专家的出现是生产社会化过程发展的必然结果。这种情况的出现的时间，在先进的资本主义国家是本世纪20年代。这个时代的管理实践在客观上必然提出一系列相关的要求：管理要成为独立的专业，叫作管理专业；要有专门的人才，叫作管理专家；要有培养这种专门人才的机构，叫作管理学院；要有相应的科学，这就是管理科学。在当今的时代，我们教育部门如不重视管理科学，作为学校的校长如果不是教育管理专家，就会越来越不适应教育事业的进一步发展。

三、加强学校管理的现实意义

1. 从学校领导班子建设看培养学校管理专家的意义

现在我们正面临这样一种形势，即管理作为一个专门行业已成为社会所必需了。不深刻认识这一点，我们就会在干部安排问题上失误，从而影响整个工作。比如，从全国看，高等学校领导班子中的“双肩挑”问题非常突出。从1983年开始调整高等学校领导班子到现在，调整基本完成了。根据860所高等学校领导班子情况调查统计，平均年龄52.14岁，近50%是50——60岁之间，60岁以上干部仅占4.6%，并主要在重点大学中。从文化和

专业知识看，有教授、副教授职称的占25.9%，有讲师职称的占34.9%，二者合计占60.8%；具有大学以上学历的占88.5%，而重点大学领导人中具有大学以上学历的达94.4%。可见，相当数量的领导人是“双肩挑”，他们既做领导工作，又从事科学研究和教学工作。“双肩挑”的好处是领导工作能深入到教学、科研领域里面去，并能改进领导方法，适应教学、科研以及教师特点。但是，在“双肩挑”者身上的确也存在一些问题。除了前述的那位校长，领导工作没做好，业务也受影响之外，还有下述几种情况：一种情况是，有些人专业能力很强，担任校长职务后，工作很努力，领导工作虽然做得不错，但是专业丢了。例如，某大学一位数学专业教授，现在当了校长。他所在学校共有四个校长，都是教授，分工时谁也不愿管后勤，只好他管。一管后勤就出现“回家有人等，吃饭有人陪，走路有人追”的情况。他说自从当校长后，几乎是没有一个晚上没人找。数学教学和科学研究没法搞了，他带的几名研究生，也只好转交给别人。另一种情况是，有的校长是有名的专家，如今当了领导，但实际上却没有“进入领导角色”。如某学校新任校长，一会儿去美国，一会儿去日本，回到学校又要做手术，写学术报告，还要参加其他社会活动，校长的工作实际没做。他在其位而不谋其政，别人还不好管。他自己觉得是很大负担，大家也有意见，对工作也有影响。还有一种情况是，有些人业务水平很高，领导能力也很强，两方面的工作都努力，整天疲于奔命；如果弄得不好也有可能领导工作和业务工作两耽误，他们想长此坚持下去也是有困难的。他们说，从业务上讲，我们和教授比是“负重赛跑”，背着行政工作这个重担和教授们“赛跑”能跑得过人家吗？从领导方面讲，我们是“三心二意”，一方面做领导工作，同时还想着搞专业。领导工作是“无底洞”，即使全部力量都用上也难保做好，“三心二意”又怎能做好领导工作呢？

以上几种情况说明，业务工作与管理工作确实存在矛盾。这是什么性质的矛盾呢？分析不清矛盾的性质就找不出解决矛盾的办法。目前，有的学校基于一定的认识已采取了一些解决矛盾的办法。比如，有的认为是时间问题，为了保证“双肩挑”领导的时间，规定上午上班，下午可以不上班，从事教学科研活动。有的校长在门上贴出处理行政工作的时间表，除表中规定的时间外概不接待。这样虽然解决了一部分问题，但是不能根本解决。因为学校工作中的问题不会完全按时间表发生，长期下午不办公一定会影响领导工作。有的认为是工作人员思想有问题，所以就打通思想，选思想先进的做行政工作。对党员说“你是党员，你要服从党的决定”。做共产党员就要有牺牲，思想先进的就先来牺牲。这样也能解决一部分问题。但是，实际上不仅是思想问题，确有实际困难。这一矛盾的实质是一个人的精力难以应付两副专业重担。人们尚未看到，管理也是一种专业，同样需要付出大量时间和精力才能搞好。为了搞好高等教育管理，领导人中虽然需要一些有教学、科研经验，有学术水平，有威望的业务专家兼任领导职务，但是，还必须有学校管理专家来作主体，他们的任务就是管理学校。

2. 从提高学校管理水平看研究学校管理科学的意义

无论是“文革”前的17年或三中全会以来，我们办教育是有丰富经验的。但是，我们在教育管理工作中还存在许多问题，问题之一就是相当普遍地存在着的个人经验管理。所谓个人经验管理就是：我当领导，就按我的个人经验管理，你当领导就按你的经验管理。经验对管理是很重要的，但是个人经验管理，局限性是很大的。个人经验管理必然带来管理工作不统一、不稳定、个人作用太大、低效率等弊端。

首先不统一的现象很普遍，其表现之一是不论领导指导思想多么明确，贯彻到学校，差别就很大。因为各有各的经验，各有

各的对问题的理解，没有一个反映了学校管理客观规律的理论作为我们理解问题的共同基础，大家都凭个人对事物的认识和经验来管理，当然也就千差万别了。

其次是不稳定，“刮风”就是不稳定的一种表现。一会儿这样办，大家都这样办；一会儿那样办，大家都那样办，摆来摆去，不断反复。之所以出现这种情况，是和我们多年的经验没能很好地积累，教训没能很好地接受有关系，是和没有用由我们自己认真研究之后而获得的管理科学理论指导工作有关系。“刮风”是领导工作中很不好的现象。但是，如果不从学校管理理论上解决，这个问题还是不好解决的。比如，1958年提出15年普及高等教育，甚至出现公社办大学，生产队办大学等荒谬事情。这当然不对。当时我们缺乏经验，出现错误并不奇怪。奇怪的是这个教训在相当长一个时期内并没有为人们从根本上加以吸收，只是遇到挫折后稍有收敛，待有条件以后又继续犯这类错误。如到了“文革”时期，类似错误又泛滥起来，到处都是“七·二一”大学。现在看来可笑，当时确就是如此地刮风。在粉碎“四人帮”后的初期，也有类似苗头。一说要发展教育事业，就一个劲地办大学，于是“三无大学”（没有校舍，没有教师、没有固定设备）又出现了。究其原因还是没有从理论上弄明白，还没有自觉地把经验教训加以总结，找出规律，形成高等学校管理理论，并把已认识到的规律作为理论武装我们的校长，成为指导思想，转化为制度、体制。可见，不把经验教训提高到理论形成指导思想，转化为制度体制，是不可能解决问题的。所以，在学校管理工作中，要使校长摆脱个人经验的狭隘天地，就必须研究学校管理理论，用理论武装校长的头脑，加强学校管理的科学性。

3. 从巩固、提高、加强学校管理队伍，看加强学校管理研究的意义

这个问题是管理队伍建设和学校管理理论的关系问题。应该

说我们现在的管理队伍有了加强。但是，学校管理队伍仍存在严重的问题。国家教委领导同志在贯彻教育体制改革决定的讲话中指出：“教育体制改革有两个难题，一个是政治工作队伍问题，一个是管理队伍问题。”难在什么地方？至少有三点：一是不适应现在的领导任务；二是不稳定，或叫不安心；三是后继无人。

不适应是和干部调整工作相联系的。调整后的学校领导班子在年轻化、知识化方面有了很大进步，但是专业化问题基本没解决。新的领导班子有三个突出的弱点：第一，缺乏领导经验；第二，马列主义基本理论准备不足；第三，缺乏现代管理知识。现在管理队伍建设的任务主要不是调整，而是提高。有20%的领导同志过去从来没有做过领导工作。在高等学校里有的管理干部不仅系的领导工作没做过，甚至连教研室的领导工作也没做过。一个教员，一下子就做了校级领导，怎么能有领导学校的工作经验？至于科学管理的知识就更为缺乏。因此，有关部门的一个文件草案中讲，要在两三年内，对全国的高等学校领导干部，经过研讨班等多种形式轮训一遍，并认为这是解决当前领导问题，提高领导效率的一个根本性措施。要通过这种方式解决领导干部的马列主义理论和管理理论问题。无论是哪一级的学校干部，如果马列主义理论水平、管理知识经验有所提高的话，学校的领导工作水平就会有大的进步。

其次是“不安心”问题。现有一些学校领导不愿意干，调人调不来；硬调来了工作效果也不很理想。这种情况在高等学校比较普遍，而且不好解决。有的学校甚至采取强硬措施，要求大学毕业留校的一律先当两年辅导员。这个办法现在看并不好。你硬叫他做辅导员，他名义上做，实际上搞专业，准备两年后考研究生。

那么为什么不安心呢？原因大概有三个方面。一个是思想问题，一个是政策问题，一个是我们队伍建设问题。思想问题就是指有的干部在对待工作问题上，不考虑党和国家的需要，过

多的计较个人利益。这样的问题应该通过加强思想教育解决。但不安心不仅是思想问题，应该承认，还有别的问题。如果把一切都归结为思想问题，用思想工作解决，就容易使思想工作简单化了。比如，高等学校有一些青年管理干部说：“我们为什么不安心干，你只要看看前面干过的人（也就是现在50岁左右的管理干部）是什么下场就明白了。他们的现在就是我们的未来啊！他们走过路我们不愿走了。”50年代曾调一批品学兼优的同志当行政工作干部。经过三十几年，同班同学搞专业的成了教授、副教授，做行政工作的用他们自己的话来说是“啥也不是”。搞专业的工资、待遇、荣誉都能得到解决，行政工作由于被认为是从事一种非专业的“万金油”工作，当然谈不到职务资格评定、相应的工资待遇和荣誉也不能正确解决。这必然使多数知识分子不安心于行政工作，即使勉强干上了，也总是留个后手。如某位当大学系总支副书记的同志，就是一方面当总支副书记，一方面搞专业。他说，我有很好的基础，搞专业三年做讲师肯定没问题，五年至十年做副教授、教授是有把握的。这条道看得清，目标明，我只要努力准能达到。达到以后，物质待遇、政治地位、荣誉等都好解决。而做总支工作，三年以后怎样？五年以后怎样？谁也不知道。许多管理干部说我们并不是只想当副教授、教授，主要是各方面的待遇应该平衡，应该有政策保证。这种对物质和精神利益分配方面的按劳分配的要求，是符合社会主义现代化建设时代的原则的，是有利于调动管理者的积极性和发展生产力的，不应予以非难。可见要真正解决上述问题，调动起高校管理者的工作积极性，必须有一个建设学校管理队伍的正规体制，要有相应的政策保证。

如前所述，高等学校的“双肩挑”干部是我们干部队伍一个很重要的组成部分，但是，这不能代替专业管理干部队伍。我们现在需要建立一支以马列主义思想为指导的、以教育管理理论知识武

装起来的、具有管理知识和技能的专业管理队伍。这是一个根本问题。否则，不能从根本上解决管理队伍不安心问题。建立这个队伍，我们认为有三条途径：第一，从现有高等学校领导者中选拔一些专业基础好、能坚持社会主义方向、适合做领导工作、本人也愿意的人，从“双肩挑”状态转化为高等教育管理专家。也就是让一部分既是校长又是专家的校长，做专职校长。使他不再三心二意。这种人最缺的还是管理方面的知识，要解决问题主要是用教育管理理论把这种人武装起来。第二，把现在中层干部中那些有一定政治修养，有一定专业知识，适合在管理方向发展，本人也愿意往管理方向发展的人培养成未来的管理专家。这种方法存在的主要问题也是需要用学校管理理论武装他们。第三，要建立教育管理学院，目的在于按照学校管理干部的规格和要求系统地进行培养工作，使我们的管理工作能有经过训练的、适合做管理工作的干部来承担。所有这些都必须首先解决教育管理科学建设问题。否则就没有高质量的管理学者、教师和教材，也就不可能搞好管理队伍的建设。

在教育管理理论建设的基础上，搞好学校管理干部培养的正规化、制度化，是非常重大的问题。现在学校管理干部的问题，如职称不好评定、待遇不好解决、工作不适应等等，都是三十几年来我们教育管理队伍培养不正规的结果。如果当时我们这项工作做得好，现有的学校管理干部大都会成为教育管理专家，或学校管理理论家，上述的矛盾就根本不会存在。当然，过去我们也不存在解决这个问题的条件，因为长期以来，我们把管理只视为上层建筑，用抽象的马列主义来代替它，未看到它还具有生产力性质，是一门科学，致使我们在管理科学上比西方落后了几十年。现在已经具备了解决这个问题的条件。如果现在不赶快解决这个问题，现有的问题还会恶性发展，学校管理队伍还是建立不起来，学校的管理工作也搞不好。

4. 从深化教育改革看研究教育管理科学的意义

当前，我国教育的中心工作就是发展教育事业，深化教育改革。为了搞好这项工作，要做大量的事情，解决很多问题。有三个很突出的问题是和教育管理科学研究紧密相关的。一个是如何统一思想；一个是如何加强管理干部在改革中的作用；一个是如何坚定改革方向并正确认识和解决改革中出现的问题。

体制改革碰到的问题之一，是思想不一致。虽然关于教育体制改革的决定写得很清楚，但理解却各式各样。思想不一致的情形什么时候都会存在，但应注意有两种情况：一种是在马列主义思想指导下，在科学的管理理论基础上面产生的不一致。这种不一致，往往是缺乏工作经验而出现的，这无关大局，它会经常存在，也容易解决。还有一种不一致，就是没有统一的指导思想或没有共同的理论基础。这样，讨论问题时争论都很困难，因为不在一个平面上，没有交点，各持一端。这种分歧由于带有根本性，不好解决。为了解决这个问题，显然急需有一个总结了我们的经验教训，反映了教育管理规律的教育管理理论。否则，我们就没有共同的理论基础。

另一个问题是：怎样加强管理干部在深化教育改革中的作用。深化教育改革需要动员各方面力量，在各方面力量中，管理干部起着核心的作用。在教育改革过程中，我们的多数管理干部是很积极的。如果一个学校各级管理干部对教育体制改革不那么积极，那么，这个学校的改革就很难进行。如何调动管理干部的积极性呢？这也正是需要教育管理科学给予回答的。

在深化教育改革中必须解决的重要的问题，就是使各级领导干部明确改革方向，正确地认识和处理改革中发生的问题。解决这个问题仍是需要加强管理理论研究。如果从道理上解释不清，说不明白，要想使管理干部都有明确的方向、坚定的行动、正确的态度、有效的措施是不可能的。比如，教育体制改革的一个重