

限 表

前 言

胡耀邦同志在党的第十二次全国代表大会上的报告中指出：“必须加强经济科学和管理科学的研究和应用，不断提高国民经济的计划、管理水平和企业事业的经营管理水平”。学校管理是管理科学的一个分支。它对于提高学校的管理水平，保证教育质量，促进教育事业的发展，具有重要意义。

为了适应省内各地、县教师进修院校轮训中小学领导干部的急需和满足广大在职干部自学的要求，我们编写了这本材料，内部印发，以供参考。在编写过程中，我们曾参考了许多兄弟单位和专家编著的有关著作和论文，吸收了各家的研究成果，在此谨表谢意。

参加本书编写的有：平阳师范学校彦振权（第一章、第五章）、杭州大学教育系裴文敏（第二章、第四章）、林家俊（第三章）、宁波教师进修学院周立（第七章、第八章）、金华教师进修学院廖正峰（第六章、第九章、第十章）。最后，由裴文敏副教授对全书作了修改和删节。限于我们的水平，加之编写匆促，不妥之处，恳请指正。

《中小学学校管理和领导》编写组

一九八四年七月

目 录

第一章	导 论	(1)
第二章	学校管理的原则	(19)
第三章	学校目标管理	(44)
第四章	学校管理的过程	(63)
第五章	学校领导体制和领导干部	(87)
第六章	教师管理	(118)
第七章	教学质量	(156)
第八章	德育质量管理	(193)
第九章	学校体育工作管理	(218)
第十章	总务后勤工作管理	(233)

第一章 导 论

第一节 学校管理的一般概念

一、什么是学校管理

什么是管理？理论界目前还没有公认的完备说法。有的认为管理是对人而不是对物的管理；有的认为管理就是决策；有的认为管理是为了实现预定目标，组织和使用各种资源的过程。造成这种状况的原因之一，是因管理是个复杂的高层次的上位概念，越是高层次的上位概念，越是不存在更高层次的概念来包容它，因为找不到邻近的种和属差，所以便难于用一、二句话对它下确切的定义。

我们认为管理是人们为达到预期的组织目标而进行一系列的协调活动。管理是从人们生产劳动中出现协作和分工开始的。为了协调人们的行动，客观上就必须有管理。没有管理就建立不起人类社会的必要秩序，人类的生产活动便不能顺利地进行。随着社会协作的不断扩大，分工日益精细化复杂化，对管理的要求也就越来越迫切，越高，越严格。

按系统论的观点，个人是简单的小系统，社会是复杂的大系统；管理就是联系小系统的纽带。当人们组成社会后，它的生产能力就超过了个人生产能力的总和，即起着放大作用，而放大的倍率则主要取决于管理功能的发挥。可见管理的本质就是放大所管理系统的功效。而管理的目的便在于设法提高被管理系统的放大倍率，达到组织目标；当然，如

果违反客观的管理规律，管理的放大倍率的系数也可能小于1。

除了人以外，财、物、时间、信息也都是管理的对象。为了达到提高被管理系统放大倍率的组织目标，管理者可以运用下列的手段和工具：

（一）机构体制。它是使管理对象构成系统的手段；没有机构，不成体统，便无法管理。

（二）政策、法。这是对于信息、人、财、物合理流通的强制性规定，还有鼓励子系统充分发挥主观能动性的作用。

（三）人，即管理人员。他们是管理中最活跃的因素。

（四）信息。管理人员通过它了解情况、与上级联系、向下传达管理意图。

管理和领导是两个既有联系又有区别的概念。管理是特殊的领导，它着重在最合理地利用人、钱、物，着重在放大倍率；而领导则着重在指挥方向。管理比领导更广泛，管理包含着领导。如图书管理员、物资管理员是管理者，但不是领导者。既然一个学校就是一个管理系统，必须进行系统的管理，所以它的每个成员都应该是管理者。而校长则应既是管理者，又是领导者。本书在阐述学校管理时，也包括领导的含义在内。

什么是学校管理？学校管理是管理的一种特殊形式。它在管理的目的、手段、对象等方面与一般的管理既有共性，又有个性。学校管理是在一个具体的学校范围内，有效地利用现有的人财物诸因素，协调各方面的力量，去贯彻党和国家规定的教育方针的过程。

二、学校管理的重要意义

列宁在十月革命成功后不久，就提出党在夺取政权后，“紧接着就要解决管理这个任务。”当前，国际上一般公认先进的生产技术和先进的管理，是推动现代经济高速度发展的两个车轮。同样，办好学校，高速度质量地培养人材，也有赖于不断地提高管理水平。这是因为：

（一）现代教育事业的发展，要求有与之适应的组织管理水平

当教育处在父子相传、师徒相授的原始阶段时，不存在学校管理的问题。在以个别教育为主要形式的封建社会里，管理问题还不是必不可少的。到了资本主义社会，随着生产的发展，需要教育提供大量有专业知识的技术工人和专家，学校人数增多，教学内容日趋复杂，要求在一定期限内按照一定规格培养出有较高质量的人才。在社会主义社会里，教育更是维护社会主义公有制，发展生产力的有力杠杆。各级各类学校，学校内部各育、各科、各环节之间的联系性、依赖性、制约性、衔接性越来越强，协作更广泛细致，更需统一的指挥调节。在这样的情况下，倘若缺乏管理，或管理不善，就会陷于混乱状态，使培养目标无法实现。这时，学校管理就不是可有可无的了，而是直接决定着学校工作的成败，乃至存在和发展。

（二）从我们学校管理的现状看

工矿企业提出了“向管理要财富”的口号，我们学校也同样要向管理要教育质量，向管理要人才资源。而我国当前的学校管理水平很低，管理上的潜力很大，迫切需要改善和

加强。实践证明：师资、设备、生源等都是办好学校的重要条件；但如不提高管理水平，实行科学管理民主管理，也还是发挥不了这些条件的作用的。有的学校，有较好的师资条件，有较好的生源，有较完善的设备、场地，但是教育质量就是上不去；有的学校，虽然条件差，却能上下一条心，扭成一股绳，创造出第一流的教育质量。原因在哪里？就在管理上。

教育现代化既包括教育内容和手段的现代化，也包括学校管理现代化。两者是密切联系、互相促进的。它们是构成现代化教育发展的两个轮子，缺一不可。实践证明，没有现代化的教育内容、手段，不可能实现教育现代化；而只有现代化的教育内容和手段，没有与之相适应的现代的学校管理，教育现代化也难于实现。从当前的实际情况看，这两方面都很缺乏，特别是管理上的低水平。

（三）实现科学管理所花费的代价，在经济上是最合算的。花费少、见效快、收益大。

有人估计，北京内燃机总厂实行科学管理，就可在现有条件下，提高生产能力百分之五十。同样，对于学校工作来说，掌握科学管理的理论和技术，就可在不增人、增设备、增投资的情况下，把教育质量大大提高一步。

近年来各级教育行政部门狠抓了学校行政干部的培训工作，使学校管理出现了崭新的面貌。许多同志经培训后，顶住家庭、社会、上级及周围环境的压力，抵制片面抓升学率，全面贯彻党的教育方针，极大地提高了管理质量，教育质量。当然，培训是需要一定的投资的，但比之它所取得的教育效益，那是非常合算的。

第二节 学校管理学的研究对象

一、学校管理学的体系和内容

学校管理学是一门新兴的科学。它的研究对象是学校管理中的规律性现象。正因其为“新兴”，所以它的概念，体例、内容等方面都尚处于探索和百家争鸣阶段。但为了开创教育现代化的新局面，提高学校管理的效率，迫切需要建设一门理论化、体系化和科学化的学校管理学。

对于本学科的体系，各家的看法殊多歧见。本书的内容包括总论和分论两大部分。总论探讨学校管理的对象、原则、目标、过程、领导体制和管理者。分论部分具体论述教学管理、思想政治工作管理、体育卫生管理、后勤管理等的过程和规律。

二、学校管理学的学科性质

学校管理学是一门应用科学。它从实践中来，又要回到实践中去。它不仅在思想上、原理上和方法论上对学校管理工作有指导意义，而且在具体管理方式、方法和手段方面有其直接的运用价值。它应该包含一套有实际针对性和可行性的措施，告诉人们如何具体地去做这做那，有点类似工艺学。不谈方法和技巧的管理学是无用之学。但是应用科学并非不要理论，而是要有一定的理论深度。不就事论理，不谈管理思想和理论，就不能从更高的层次上对实际工作起指导作用。

学校管理学是一门边缘科学。社会科学是研究人与人之

同结成的社会关系的，学校是社会的一个分子，因此学校管理学应该是一门社会科学。但是“在自然界和人类生活中有这样一些重要的事物，它们既非天然的自然现象，又非单纯的社会关系。”在学校管理活动中也有上述情况，因此它又不是纯粹的社会科学，就其学科内容来看，它是介于社会科学和自然科学之间的边缘科学，介于管理学和教育学之间的边缘科学。

学校管理学是一门政策性和探索性的科学。所谓“政策性”，是说学校管理学的学科内容同国家在一定时期的方针政策不能截然分开，它要研究政策，反映正确政策的内容和规定，要有助于正确政策的贯彻执行，所谓“探索性”，是说学校管理学的理论虽有指导作用，但无法定的约束性，它不能成为对政策的单纯解释，而必须把它当作学术研究的对象，通过理论探讨，为制定方针政策提供专业理论的依据。

学校管理学是门综合性的科学。学校管理是一种多因素结合的、包括多方面内容的活动过程，进行管理活动需要多种有关的学科知识和理论。学校管理活动的复杂性、决定了学校管理学的学科综合性。

三、学校管理学与邻近学科的区别和联系

在建立一门中国式的科学的学校管理学过程中，我们既要坚持马列主义、毛泽东思想的指导，又要善于从下面的邻近学科中吸取有益的东西，同时还要划清界线，明确自己学科的独特研究对象。

（一）学校管理学与教育学

学校管理学和教育学都是教育科学的一个分支，教育学

的知识是学校管理学的重要理论依据之一，它们都是探讨和揭示教育领域中的矛盾运动规律的。教育学中的许多理论，诸如教育要适应政治经济的要求，适应学生的年龄特征，坚持德、智、体全面发展的教育目的，坚持教学为主，以及教学论和教育论中的许多规律和原则都要广泛地被应用到学校管理学的建设上。但是它们是不同的两门学科，各有其独立性。“教育学主要是从教育与社会生活的关系，教育与儿童身心发展的关系等方面去研究教育工作的规律”（上海师大《教育学》第一页）；而学校管理学则是研究管理学校的原则、制度和办法，揭示学校管理的客观规律。

（二）学校管理学与心理学

科学地领导学校和科学地管理教育过程的主要条件之一，是科学地研究儿童和教师。心理学是研究人的心理活动及其规律的一门科学。学校管理实践中总结了一些经验和规律，如教育和教学要符合大脑神经活动的过程和规律，要符合各年龄阶段学生心理发展的特点等，十分需要普通心理学和发展心理学进一步为它提供依据。教育心理学是研究人在教育过程中的心理活动和规律的科学，学习心理、品德形成心理和教师心理等理论成果也是学校管理学需要利用的。

管理的意义在于组织人力，运用技术，以达成组织目标。在对人、财、物、事、信息的管理中，更重要的在于对人的组织管理，在于对人的心理活动规律的研究。管理心理学就是研究管理过程中人们心理活动的特点和规律的，它为科学地民主地有效地管理学校提供心理学依据。学校管理学要很好地运用管理心理学的研究成果：1. 如何加强个性心理品质的自我修养，改进领导作风，加强集体领导与团结，

並正确运用决策心理、组织心理等规律，以提高领导威信和工作效能；2. 参考企业管理心理学中关于工作效率和人的心理状态等方面的研究成果，运用心理规律调动教工积极性，正确开展评比和实行奖惩制度；3. 科学管理学生，搞好心理卫生；4. 抓好优良校风的培养等。这对提高管理水平，增强学校管理学理论的科学性都有一定的意义。

学校管理学还要借助社会心理学中关于社会组织及人际关系等方面的理论，尤其是有关小团体的研究成果，对了解人群关系、团体内个体的行为、意见沟通等都很有帮助。

（三）学校管理学与管理学

对于一般管理和学校管理的共性和个性，上面已作简要分析，这就决定了一般管理学与特殊管理学（学校管理学就是一门特殊管理学）之间有着特殊的关系。一般管理学所揭示的管理概念、性质、职能、过程、原则、方法等，对于学校管理学也就有着普遍的指导意义。

管理学的早期理论产生于十八世纪下半期，代表人物亚当·斯密的关于分工的理论（他认为劳动分工的优点是熟练发展、节约时间、专门化带来创造），在学校管理中也应作认真的讨论。第二阶段是所谓“科学管理理论”，代表人物是泰罗。他的理论有很多弱点（如忽视管理组织“统一指挥”的作用，忽视人的能动作用），而且他的主要方法“动作与时间”的研究不适合于作为脑力劳动者的教师。但是他认为一切管理不能凭经验、个人意志来决定，而是要通过科学实践、分析来确定，这对于每个学校管理者来说，都是很有可取之处的。所以列宁评价它说：“资本主义在这方面的最新发明——泰罗制——也同资本主义其它一切进步的东西

一样，有两个方面，一方面是资产阶级剥削的最巧妙的残酷手段；另一方面是一系列的最丰富的科学成就，即按科学来分析人在劳动中的机械动作，省去多余的笨拙动作，制定出最精确的工作方法，实行最完善的计算监督制等”。与泰罗同时的法约关于管理过程和职能的思想（他把管理分为计划、组织、指挥、协调、控制）、韦伯的行政机构的理论，都可在一定程度上用来分析学校管理过程。管理学理论发展的第三个阶段是以梅奥等人作为代表的人际关系理论。在泰罗制对工人的残酷压榨而激起反抗的背景下，梅奥等人在西方电气公司进行了长达数年的霍桑实验，并得出结论：人是“社会人”，除了物质因素外，还有社会的心理因素，工人的工作情绪，影响人的积极性，他还注意到“非正式组织”的存在。而形成了人际关系学派，为后来的行为科学奠定了基础。从中我们可以提取许多有关建立良好的心理环境、调动教师积极性方面的有益借鉴。第四个阶段是第二次世界大战结束迄今，是以西蒙为代表的“现代管理理论阶段”。西蒙认为只有将泰罗和梅奥的学说结合起来，才能实行有效的管理，他还强调资料的重要作用，强调学习和适应环境，并把高等数学、统计学、电子计算机应用了管理，这对实现学校管理现代化、综合运用各种管理理论都有有益的启发。

（四）学校管理学与其它邻近科学

学校管理学还要利用其它兄弟学科的有关理论作为自己的支柱。例如在学校物质设备方面，一些发达国家广泛应用现代科学技术成就而使学校建筑、教学手段、图书仪器的管理日益现代化、科学化。我们在研究校舍和多种设备管理

①（《苏维埃政权的当前任务》《列宁选集》第三卷第511页）

中，对这些方面都要力求符合少年儿童身心发展特点，有利于他们的健康成长，这就要以教育工艺学、学校卫生学的有关理论、技术和要求为依据。此外，人才学中有关人才的发现、考核的理论、经济学中关于核算的理论、伦理学中关于职业道德的理论以及控制论、信息论、系统论中的有关观点和理论都可为丰富学校管理学理论作出贡献。

第三节 学校管理学的历史发展

管理是从人们生产劳动中出现协作和分工开始的。马克思曾说过：“一个规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，……一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”这就是说，只要有多数人在一起共同劳动，有社会的生产，就需要人来组织和指挥，也就是从事管理。学校是进行教育的专门机构。人类社会发展到一定的阶段，产生了学校，就有了对学校实现管理的问题。人类社会管理学校的经验是逐步积累和发展起来的，它经历了以下三个阶段：

一、萌芽阶段

这个阶段的特点是学校管理学尚未形成一个独立的学科，它的许多经验被总结归纳在许多关于教育的著作中。例如两千多年以前，我国著名的教育文献《学记》，就有入学、考试的记叙，有分年的要求，有“小成”、“大成”的标准规定，有开学仪式、“正业”和“居学”时间安排的论述。

①（《资本论》第一卷第367页）

十七世纪捷克教育家夸美纽斯，创立了系统的教育学理论，对学校管理问题，如学制、班级编制、课表、教学秩序等问题进行了探索。但这时的管理还处于经验管理的水平。管理经验凝结成为“管理艺术”，但未上升为理论。“经验使管理人员在工作中表现出预见性和创造性，能巧妙地发挥人力、物力的作用。”但“经验”总有一定的局限性，世界上不可能有万能的经验和不变的工作情况，过分迷恋以往的经验会妨碍我们事业的前进，有时还会把事情搞糟。

二、酝酿阶段

这个阶段是以近代国家的发展过程为基础，以近代公共教育制度的形成过程为研究内容而发展起来的。现代资本主义大生产的发展，对教育提出了新要求，随着教育事业的发展，单凭管理人员的经验就远远不够用了，从而出现了专门的教育行政机构，实施教育行政管理。行政管理是以行政系统的上级机关下达的计划、工作指标及首长讲话、会议精神等作为进行管理的主要依据。管理不靠个人经验，而需钻研上级的文件和指令。行政手段的管理方法有召开会议、发布指令、填写统计报表、批示文件、奖励惩罚等等。行政管理计划性强，民主集中关系明确，能提高效率，但搞不好会产生官僚主义、文牍主义。这个阶段的代表人物是生活在十九世纪后半期的德国的施泰因（*L. V. Stein*），他被认为是现代教育行政学理论的创始人。（参阅久下荣志郎著《现代教育行政学》21—27页）按他的想法，把国家干预国民教育的原理、内容、根据及其界限等解释明白，就是教育行政学的使命。施泰因开始把学校管理问题从教育学中划分出来单独

地进行研究，这是有功绩的，但那时还没有形成现代观念的“学校管理学”。

三、探索阶段

本世纪初，特别是二次大战以后，随着自由资本主义向垄断资本主义的过渡，企业管理上出现了科学化、系统化向所谓“科学管理理论”，形成了一门新的学科——管理科学。而且这些理论超出企业管理理论的范围，也为学校管理上应用它们开创了广阔的前景。不少人在把教育学与管理学的结合上作了有益的尝试。他们力图运用管理学的理论和方法来处理学校管理工作中的许多问题。引入了诸如统计、调查、情报、预测、设计、实验等，这就是所谓科学管理的阶段。但由于研究历史的短暂、理论上的不成熟、学校管理的特殊性和复杂性，所以一门具有完整理论体系的对实践起指导作用的学校管理学还处于研究、探讨的阶段。

第四节 学校管理学的指导

思想及研究方法

一、马克思主义的辩证唯物主义哲学是学校管理学研究的方法论基础

辩证唯物论的第一个根本论点就是承认物质第一性，意识第二性。在学校管理学上，首先，我们得承认学校管理如同一切物质过程一样，是有它的客观规律的，不管我们承认不承认，掌握没掌握，它总是在客观地起着作用。哲学上的

唯意志论反映在学校管理上就是长官意志、强迫命令、土政策、政治运动大扫荡。违背物质世界的客观规律将受到规律的惩罚。十年浩劫造成的教育界的灾难、教育质量大降低、学校中干群、师生间关系的紧张，就是这种惩罚的集中表现。其次，我们得去调查、研究、摸清学校管理上的现状，才能对症下药，才能在此基础上着手改革。我们现在的情况是：学校管理体制混乱、管理干部水平低、管理手段落后、没有充分理解科学管理的巨大价值。如果我们闭着眼睛夜郎自大，躺在制度优越性上睡觉，是永远迈不开改革的第一步的。第三，我们要加强对研究的依赖。管理的客观规律怎样才能认识、掌握？闭门造车、想当然、善良愿望、行政命令都“造”不出规律。只有抱老老实实的态度，调查、实验、研究，又把结果在实践中反复验证、发展，才能逐步接近对客观管理真理的认识。

唯物辩证法认为运动是物质的基本的普遍的属性，事物内部矛盾运动是事物发展的动力，对立统一规律是它的核心。经验管理、行政管理习惯于“平安无事”、“以不变应万变，万世不变”，科学的管理恰恰相反，它的信条是“善于找事”，“积小变为大变，不断完善”。事物发展无止境，始终存在改进的余地。因此，有效的管理要善于捕捉萍末之风，及时作出相应的变革，把矛盾和问题解决了萌芽之中。学校里的人、事、物中，存在着无数对矛盾。人的矛盾如干部与群众、教师与学生、先进分子与落后分子、内行与外行以及兴趣、能力、性格、观点的差异所造成的各种矛盾；事的矛盾如红与专、教学与政治活动、文科与理科、重点学科与一般学科、拔尖与大面积提高、课内与课外、传授

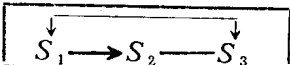
知识与发展智力等；物的矛盾如收入与支出、正式收入与非正式收入、教学支出与非教学支出、工作质量与生活福利、实际需要与潜在可能、实物与现金、节约与质量等。学校管理学的任务就是要研究这些矛盾的双方是怎样互相斗争又互相转化的。

二、新兴的横断科学对学校管理学研究有指导意义

控制论、系统论、信息论是一些年轻而又有生命力的科学群。它们所带来的一切社会的、科学的、和哲学的后果，被认为是当代最重要的科学事件之一。东德的一位哲学家G·克劳斯认为它们“在某种程度上是一种介于哲学和一系列具体科学之间的过渡领域。”（参阅中国社会科学出版社《从哲学看控制论》）三论的概念、关系和规律是通过抽象的方法从实际出现的系统里得到，并把它上升为理想的系统和理想的行为方式。因而它们所揭示的关系和规律不仅可以应用于原来的领域，而且也可应用于一些尚未研究过的领域，并常常成为设计新领域的出发点。它们对于学校管理学的研究也有着一定的指导意义。例如信息论提出了等式“信号 = 信息 + 噪音”。并非所有的信号都是信息，信息在传输过程中存在着干扰和丧失。“噪音”越多，信息越少。造成信息传输障碍的原因有三：一是多层次的传输。管理中的逐级汇报，每个层次都对信息进行主观的过滤、选择和解释，它的正确性当然要打折扣。这里有管理制度问题，也有的人懒于实行面对面的领导，而是凭汇报掌握情况，听见风就是雨，那就是人为地扩大传输层次，增加信息传输障碍。二是个人的态度、倾向的干扰。对上级的指示根据自己的好恶、需要而取

舍，并对它的所谓“言外之意，弦外之音”作种种猜测。有时领导者会变得感情用事而不以理性客观的方式听取下属的意见和申诉。管理者或者不同意信息内容，或者对信息发送者怀有成见，用自己主观的“价值观念”代替对事实的客观评价，结果管理者收到了自己所期待的信息，因而使信息严重失真。三是对信息的“解释能力”。一系列的校内外信息到达领导者大脑，如果他根本不懂管理，信息就碰到了一种完全没有解释能力的结构和组织，它就不能把这些信息表现成一种有意义的形式。

控制论和系统论研究各个子系统联结的各种方式方法，研究动态系统与其子系统的联系。 $S_1 \rightarrow S_2 \rightarrow S_3$ 叫受控

系统，叫受调系统。系统 S_1 控制系统 S_2 ，这种控制的结果是 S_3 ，这是一个受控系统。但如果子系统 S_3 反作用于 S_1 ，则有一个调节系统；这整个的系统可以凭借反作用，把自己调到某一状态，对信息的再输出产生影响，以达到预定目的。一个学校的校长把信息向师生传输，他就应通过检查、监督获得关于领导指挥和计划执行的矫正性信息，而进一步调整自己的领导。

“三论”对于自然和社会现象的整体研究的观点，动态研究的观点，对“正确认识”和“错误认识”的形成和发展规律的研究观点，对学校管理学的理论研究和实践都有着重要的指导意义。

三、学校管理学的具体研究方法

（一）调查研究法

调查研究有全面的和非全面的调查研究。前者为全国学