

中 小 学 管 理 理 论 与 实 践

彭 城 编著

ZHONGXIAOXUE
GUANLILILUN YU SHIJIAN

前 言

《中小学管理理论与实践》一书，是作为高等师范院校的学校管理课程教材而编写的，原稿曾在江西师大教育系和江西省部分县所举办的中小学校长培训班试用，现经中央教科所研究员、全国学校管理研究会首届常务理事兼副秘书长蒋伯惠同志审阅、修改，予以付印。本书可作高等师范院校教育专业和地县教育进修院校的干部培训班之教材，也可作各类师范院校学生学习教育学的参考用书，并可供教育行政干部、中小学行政干部自学之用。

本书是以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，以现代管理理论为基础，从我国中小学管理的实际出发而编写的。在编写时参考了国内外有关学校管理的专著和文献；吸收了部分中小学的先进管理经验；并结合个人多年从事学校管理实践的体会。本书共八章，分为三大部分：前两章介绍学校管理学梗概、学校管理原则和方法体系。第三、四章，主要论述中小学校长应该做些什么；如何建立科学的管理工作程序；如何在学校工作运转中处理各部门的横向关系和进行对有关主要部门工作的领导管理。第六至八章是从中小学领导管理体制、规章制度和领导管理人员方面，分别探讨其中的内在关系，解决如何健全学校管理机制和强化学校管理手段的问题。总的来说，是力求从理论和实践相结合上，论述中、小学校的管理工作。

在本书编写过程中，得到蒋伯惠同志、江西师大教育系和附中的同志的支持、帮助，在此谨表谢忱。对参考的书刊及其中有关同志的究研成果，未能一一注明，谨此说明，以表歉意。由于个人水平所限，错误与不当，恳予指正。

编著者一九八九年一月于南昌

目 录

第一章 学校管理概论	(1)
§ 1 学校管理的一般概念.....	(1)
一 学校管理的含义.....	(1)
二 学校管理手段、职能和对象.....	(2)
三 学校管理属性.....	(5)
§ 2 学校管理学的产生和发展.....	(6)
§ 3 学校管理学的研究对象、内容、任务和方法.....	(12)
一 学校管理学的研究对象与内容.....	(12)
二 学校管理学的任务、特点和研究方法.....	(15)
第二章 学校管理原则和基本方法	(20)
§ 1 学校管理原则.....	(20)
一 学校管理原则的意义和作用.....	(20)
二 方向性原则、系统性原则.....	(21)
三 科学性原则、民主性原则.....	(30)
§ 2 学校管理方法.....	(37)
一 学校管理方法概述.....	(37)
二 学校管理的基本方法.....	(38)
第三章 学校管理职能	(44)
§ 1 学校管理职能概述.....	(44)
§ 2 计划职能.....	(46)
§ 3 组织实施职能.....	(54)
§ 4 检查职能和总结改进职能.....	(57)

§ 5	教育职能	(64)
第四章	学校管理过程	(76)
§ 1	学校管理过程的含义及其重要性	(76)
	一 学校管理过程的含义和基本环节	(76)
	二 学校管理过程的重要性	(78)
§ 2	学校管理过程的主要特征	(79)
§ 3	学校管理过程实践中的基本要求	(83)
§ 4	全面教育质量管理	(87)
第五章	学校部门工作管理	(99)
§ 1	学校部门工作管理概述	(99)
	一 学校部门工作管理的意义	(99)
	二 学校部门工作间的关系准则和部门工作 管理的主要任务	(100)
§ 2	教师工作管理	(102)
	一 教师的地位、作用及其工作特点	(102)
	二 教师工作管理的任务、要求和主要措施	(104)
§ 3	教育教学工作管理	(109)
§ 4	财物工作管理	(118)
第六章	学校领导管理体制和组织机构	(126)
§ 1	学校领导管理体制	(126)
	一 学校领导管理体制的含义、性质及其 重要性	(126)
	二 学校领导管理体制类型和原有体制的 弊端	(121)
	三 学校领导管理体制的新模式和领导活 动方式	(134)
§ 2	学校组织机构	(139)

	一 组织机构概述.....	(139)
	二 中小学组织机构.....	(142)
§ 3	学校组织机构的运行.....	(146)
第七章	学校管理制度	(150)
§ 1	学校管理制度概述.....	(150)
	一 学校管理制度的含义和性质.....	(150)
	二 学校管理制度的作用.....	(152)
§ 2	学校管理制度体系结构和主要规章制度.....	(154)
§ 3	学校规章制度的制订和运用.....	(159)
§ 4	建立优良校风.....	(165)
	一 校风的意义、作用及其与规章制度的关系	(165)
	二 校风的培养和运用.....	(167)
第八章	学校领导管理人员	(171)
§ 1	中小学领导管理人员的作用及其基本条件...	(171)
	一 中小学领导管理人员的作用.....	(171)
	二 中小学领导管理人员的基本条件.....	(173)
§ 2	中小学领导班子的合理结构.....	(180)
	一 班子的合理结构.....	(180)
	二 班子的完善和提高.....	(186)
§ 3	学校领导管理人员工作的有效性.....	(190)

第一章 学校管理概论

学习学校管理学，首先必须对它有一个总的认识，掌握它的有关基本概念，明确学习任务和方法。

第一节 学校管理的一般概念

一、学校管理的含义

“管理”是人们在社会共同劳动或共同工作中，由于分工、协作的需要而产生的一种独立的专门的组织活动。任何一个由群体所构成的社会组织，都具有它的整体目标，并通过所有成员的分工、协作来实现这个目标。为了使分工协作的共同活动具有有效性，就须要进行统一筹划、组织、指挥和协调。这种对组织整体进行筹划、组织、指挥和协调的专门职能活动，就是“管理”。这就是马克思说的：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。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。”（《资本论》第一卷，第367页）。

学校是由全体工作人员，通过分工协作来实现育人目标的社会组织，同样需要有一个统一指挥，以执行学校的管理职能活动。资产阶级教育理论的奠基人夸美纽斯，曾用一个生动比喻来说明学校管理问题，他说：“测算时间的机械，钟，不过

是一些好好地安排着的，好好地设计出来的铁的安排而已，……它能这样有生命似地、连续地、常规地运行，……我们应该……去组织学校，它们在各种方面能够象一座用巨大的技巧做成成功的，用最精细的工具巧妙地雕镂着的钟一样。”（《大教学论》第73—74页）。他所说的设计、安排和组织，就是属于学校管理问题。

学校的整体目标和整体功能与其他企业、事业单位是有所区别的，它既属于一般管理的范畴，又具有它自身的特点。故学校管理的含义可作如下表述：

学校管理是为了实现学校教育目标，从育人的规律出发，采取一切有效的方式和方法，对以教学为中心的各项工作进行统一组织、指挥、协调和控制的过程。

不同社会制度下的学校教育，具有不同的性质，而学校又有不同的类型。从对学校的管理而言，有上级教育行政部门对所属学校的管理，又有学校内部的管理。本书所探讨的学校管理，是我国社会主义的中等、初等教育范围内的学校内部的管理，主要是中、小学校内部的管理。

二、学校管理手段、职能和对象

学校管理的实施，是凭借管理手段，行使管理职能，而作用于管理对象的。现就学校管理实施的这些基本要素分述如下：

所谓学校管理手段，是指学校的管理机构、管理人员、管理制度和信息系统而言的。学校管理的开展，除具备各种应有的办学条件之外，必须把全校成员按照育人工作的需要划分为若干部门和单位，建立起上下左右的联系，设置一定的组织机构把这种联系的方式具体体现出来。机构不是虚设的，而是和

一定的人员相对应的。而机构的设置、机构的职能和相应的人员的职、权、责的规定，以及人员的活动准则，都必须以制度的形式、即以法的形式规定下来。同时建立一个渠道畅通的信息体系，以实现机构、人员间的纵向和横向的联系。只有具备这些条件，学校才能成为一个有组织的、可以指挥控制的有机整体，学校管理者就能运用组织机构、依靠各级管理人员、利用规章制度、通过信息沟通来行使管理职能。因此，机构、人、法和信息是学校管理不可缺少的管理手段。

所谓学校管理职能，是指学校管理的职责与功能，即是在整个学校的管理上应该做些什么，应该发挥什么作用。从我国中、小学管理来看，作为学校管理者，必须认真贯彻执行党的教育方针、政策，执行国家的教育法令和上级教育行政部门的计划和指令，从学校实际出发，制定全校教育、教学等工作的蓝图，组织人力、财力、物力付诸实施，并在实施过程中进行指挥、协调、督促、检查、处理各种问题，及时总结改进工作。同时把思想政治工作与各项管理活动结合起来，以共产主义思想教育全体成员，调动人的主观能动性，达到全面提高教育质量，完成学校的教育任务，为社会主义四化培养合格人才。因此，中小学的管理职能，可概括为计划、组织实施、检查、总结改进和教育激励五项。简称计划、实行、检查、总结和教育五项职能。

所谓学校管理对象，是指学校中的人、财、物、事，还包括学校运转中的信息和时间。学校的各种管理职能活动，无一不与用人、理财、管物、治事、沟过信息和支配时间有关，从而其中的人、财、物、事、信息和时间，就构成了学校管理的对象。

学校管理对象中的人，是指师生员工而言的，他们在与学

校最高领导层次的关系上，是处于被领导管理的地位。从学校中每个部门的主管和所属成员的关系、教师与学生的关系来说，部门的主管和教师在一定范围内又都是管理者。社会主义学校的师生员工是国家的主人，在学校中处于主人翁的地位，享有他应有的民主权利，学校领导则是为师生员工服务的。然而学校局部中的人员关系和师生员工的政治地位，并不改变他们都是被领导管理的对象的这一性质，只不过是学校领导要发挥各个部门主管人员在其所属范围内的管理作用，发挥教师的主导作用，尊重教职员工的民主权利，实行民主管理，吸收他们参与管理，对学校工作进行自下而上的监督，同时尊重爱护学生，培养他们自我管理的精神。从而学校管理者，必须充分发扬民主，调动师生员工的积极性、主动性，做到全心全意为师生服务。学校管理对象中的事，是指学校中的教育、教学工作 and 为教育、教学服务的有关工作，其性质基本上是属于从事精神生产的脑力劳动。学校管理中的财、物、信息和时间，都是办校育人中必须具备和利用的有关资源。财物是办学育人的经费和各种物质条件；信息是学校各种活动必须获取和掌握的一切有用的情况；时间则是取得学校工作成果、提高教育质量、完成学校育任务的一个失而不可复得的重要因素。这就是学校的各个管理对象的特定内容。

学校各个管理对象，不是彼此孤立的，它们具有如下的特定关系。一是人、财、物、事、信息和时间是以事为中心的。学校教育目标，主要是通过教育、教学工作来实现的，发挥人、财、物、信息和时间等资源的作用，也是从各个管理职能部门和具体工作部门的工作体现出来，所以学校管理，就是对这些工作的全面管理，统一筹划，统一组织和指挥。明确这一关系，就可避免管理者主次不分、包揽一切。二是人、财、物、

事、信息和时间中，人是主要的方面。由于学校管理是对学校各项工作的全面管理，而各项工作又都是由人来执行的，因此，学校管理就集中反映在对人的管理上。有人说管理就是指挥他人的活动，就是从这种关系而言的。明确这种关系，才能把人的工作放在首位。

三、学校管理属性

学校管理属性，是指它自身所具有的、不同于其他事物的性质和特点。这一属性体现在两个方面，一是体现在学校管理自身活动方面的，它是和分工协作培养人才的共同劳动相联系的，这是学校管理的自然属性；二是体现在学校管理目标方面的，它是和国家的教育目标、社会制度相联系的，这是学校管理的社会属性。因此，学校管理属性是具有二重性。

学校管理的自然属性表明，学校管理自身的活动，必须体现社会化的共同劳动过程的规律和育人的客观规律。对这些规律的认识，随着时代的前进，当前已达到了现代科学水平，并处于日益深化和发展之中。对此，决不能抱残守缺，墨守成规，停留在经验的认识水平上。由于学校管理的自然属性是和社会制度不相联系的，因此，学校管理必须吸收古今中外在这方面的研究成果，特别是要借鉴生产发达的资本主义国家的有关管理科学和教育科学的新成就，为我所用。正如列宁所说的“就是利用这一制度所提供的一切科学的工作方法。”（《列宁文稿》第三卷，第62页）。只有这样，才能更好的认识和掌握学校管理的自然属性。

学校管理的社会属性表明，学校管理是不能脱离国家的教育目标和社会制度的。学校的存在就是为了实现国家所规定的教育目标，而教育目标是和一定社会制度相联系的。在阶级社

会中无不是按照本阶级的利益和意志来管理学校的，其方式是通过一定的路线、方针、政策和教育法规的实施，以及教育、教学指导思想的影响，使培养对象符合一定的社会制度和生产关系的要求。社会主义初级阶段的学校教育是属于社会主义教育性质的，社会主义学校管理就是为了实现党的教育方针，为社会主义经济建设服务，同时以共产主义思想教育广大师生员工，发挥他们当家作主的精神，发动他们参与学校管理。即是社会主义学校管理必须坚持党的四项基本原则，贯彻执行党的教育方针、政策和国家各项教育法令，加强思想政治工作，实行民主管理，才能体现学校管理的社会属性。

学校管理的自然属性和社会属性是相辅相成的，是学校管理属性中不可分割的两个方面。只有对它具有全面的认识，并能体现在学校管理实践之中，才能达到工作的有效性，才能全面提高教育质量。所谓学校管理一靠科学、二靠政策，就是我国学校管理人员，在长期管理实践中对学校管理属性及其作用的科学概括。

第二节 学校管理学的产生和发展

学校管理学是一门研究学校管理理论和方法的新兴科学。它是学校教育在社会生产力和科学水平发展到一定阶段时，根据学校管理的需要而产生的，并在发展中不断趋于完善。就其产生和发展的过程，可分为三个阶段。

一、准备和探索阶段

学校管理理论来自学校管理实践。实践中的经验积累，是人们对其中规律的认知的开端，也是为这一科学的诞生准备条

件。这个准备过程，经历了漫长的岁月。

自从人类社会有了学校，就有学校管理，并在管理实践中取得种种经验。这些经验以往都是交织在教育理论论著之中。两千多年前我国著名的教育文献《学记》，就包括了当时官府学校的管理内容，如招生时间、学习考查、学习年限和学习常规等等。随后在我国有关民间书院的记载中，也无不涉及到办学的管理问题。这些都是资本主义社会以前学校管理经验的积累。至十七世纪西方资本主义社会的兴起，为了适应这一社会制度的需要，学校教育有了新的变化，当时夸美纽斯所创立的班级教学制，为新的学校教育打下了基础，奠定了现代学校的雏型。在他的《大教学论》等教育理论著作中，提出了许多有关学校管理的办法，如学级分段和班级编排制度，课表和时间表的使用，以及学习纪律的规定等。所有这些学校管理经验，都是为建立学校管理学备供选用的基石，还不能构成一座独立的学校管理学大厦。

人们在学校管理中长期积累下来的经验，虽然含有个别的、部分的学校管理规律，但都是在教育理论论著之中出现的有关学校管理方法的记述，还不能称为对学校管理学的探索。直至十九世纪后半期的德国社会科学家施泰因（L·V·Stein），才把学校管理从教育学中分离出来进行研究，先后发表了《教育行政论》、《教育制度论》等研究成果，提出了现代教育行政学的基本结构，从而人们把他称之为教育行政理论的创始人。虽然他的论著尚未形成一门科学的完整体系，但却是对学校管理学进行探索的开端。

二、产生和发展阶段

学校管理学的形成，固然有赖于学校管理经验的积累，同

时还必须借助其他有关科学研究的成果，为它提供必要的理论基础。教育科学的发展是其中的一个方面，另一方面是在资本主义激烈竞争中所出现的管理科学理论，它对学校管理学的形成产生了巨大的影响。从企业管理研究中所获得的一些带有普遍性的管理规律，特别是从企业管理研究为主而形成的管理学，正好为学校管理理论和方法的研究，开辟了宽广的前景。如果说学校管理实践经验是学校管理学产生和发展的土壤，则管理中带有共性的科学理论，就是不可缺少的基本营养。

管理科学理论，就其形成的过程和内容，一般分为“科学管理理论”（亦称古典管理理论）和“现代管理理论”两大类别。

“科学管理理论”的创始人是美国的泰罗（Frederick W. Taylor 1856—1915），理论的中心是提高劳动生产率。十九世纪末至二十世纪初，资本主义逐步由自由竞争进入垄断阶段，科学技术的发展和社会经济的巨大变化，对企业管理提出了新的要求，泰罗的理论与方法（亦称泰罗制），就是适应这一形势需要的。列宁说：“‘泰罗制’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，省去多余的笨拙的动作，制定最精确的工作方法，实行最完善的计算监督制度。”（《列宁选集》第三卷，第511页）。

在同一时期对管理研究具有影响的人物，还有法国的法约（Henri Fayol 1841—1925）。他的研究是侧重于管理组织理论，中心是组织结构的设计、建立和运行的基本原理，以及组织管理的基本职能等，其成果至今仍有影响。

“现代管理理论”是指二十世纪四十年代开始所出现的各种管理学说的总称。时代的主要特征，是资本主义生产有了新

的变化，经济市场变化莫测，企业处于动荡之中，企业规模日大，内部分工日细，生产中的智力因素趋向增长；同时新的科学成就，广泛地用到管理上来。从而各种管理学派，应运而生，其中主要的有“行为科学”和“管理科学”两大学派。

所谓“行为科学”，是指运用心理学、社会心理学、人类学等原理，分析研究企业中的职工在生产过程中的行为及其产生的原因的一门科学。它起源于美国梅奥（Elton Mayo 1880—1949）所主持进行的“霍桑实验”。其论点是承认职工是“社会人”，重视社会心理的因素作用；重视企业中“非正式组织的作用”；以提高职工的满足度来提高士气，达到提高生产效率。随着行为科学的发展，产生了种种学说，如马斯洛（Abraham H. Maslow）的需要层次论、麦格雷戈（Douglas McGregor）的X理论和Y理论都是很有影响的。

所谓“管理科学”，是吸收现代自然科学和技术科学的新成果而形成的一种现代企业的组织管理科学。它是泰罗的“科学管理”的继续，是把操作方法、作业水平的研究提高到现代科学技术水平。其特点有四：一是系统的观点。即是在分析处理管理中的问题时，把企业整体内外的各种因素联系起来，统筹兼顾，全面考虑；二是数学的方法。也就是根据系统或过程中各种因素的关系，建立起相应的数学模式，通过数学模式的运算，来确定各因素对整个系统或过程的影响程度；三是电子计算技术的应用。是把电子计算机等现代科学技术手段，充分运用到企业管理中来；四是决策的目的。现代的企业管理，是处于结构复杂、竞争激烈、兴衰存亡莫测之中，因此，对有关科学理论和技术手段的应用，在于为决策的目的服务，以提高决策的质量，减少决策的失误。从这些特点可知，“管理科学”主要是侧重于现代技术与方法。作为一门管理科学，它还

必须与其他管理理论结合在一起。并且一切管理学派，无不是互相渗透。

上述情况表明，资本主义企业由传统的经验型的管理转向科学管理，是因资本主义进入垄断时期的管理需要而引起的。不言而喻，这一经济形势的变化，必然对学校教育及其管理提出新的要求，加上管理科学所提供的条件，从而使学校管理学的研究进入了一个新的时期，从美国到西欧以至日本，广泛地开展了学校管理理论研究活动，一门新兴的学校管理科学就在这一形势下脱颖而出。1908年美国杜顿（Dutton）和斯奈登（Snedden）合作出版的《美国教育行政》一书，就是这一学科诞生的标志。因此，一般认为学校管理学形成的时期，是在十九世纪末和二十世纪初。第二次世界大战后，现代管理科学已逐渐成为热门科学，有人认为现代的企业是“三分技术，七分管理”。从而各种管理学说，相继出现，各个领域的管理研究，风靡一时，新生的学校管理学也从诞生而进入了发展阶段。

三、社会主义学校管理学的初创阶段

社会主义学校管理学的创立，为时较短。虽然在二十世纪四十年代，苏联出版了一些学校管理专著，但都是偏重于管理经验的描述，并且只作为教育学的补充读物。直至1956年苏联教育界前来我国讲授教育学和学校管理课程的人员也还说，学校管理学还不够成熟，是一门未能揭示出一系列概念、规律、原理、未形成完整体系的学科。

我国在新民主主义革命时期，当时苏区革命根据地和老解放区所办的学校，在管理体制上，一开始就与旧的传统有着本质的区别，特别是在思想政治教育、民主管理上有其显著的特

色。但由于战争环境的限制，缺少系统的总结和研究，留传下来的完整资料不多。如1950年出版的程今吾的《延安一学校》一书，就是介绍当时学校管理基本经验的一本难得的著作。

建国以来，我国的教育事业获得了空前的发展，积累了丰富的学校管理经验，特别是以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导和把党的优良传统与行之有效的领导方法应用于学校管理之中，从我国实际情况出发，对办学育人的一系列的新问题进行了有益的探索，从各个方面总结出了许多好的办学经验。毫无疑问，这些经验总结是我国社会主义学校管理的宝贵财富。但是由于文革前“左”的思想影响，使学校管理理论的研究停滞不前，文革时期则完全处于停顿状态。一直把学校管理列为教育学的一章，未能取得独立学科的地位，撰写的专著，亦是寥若晨星，仅仅是1959年发行的郭林的《小学行政领导和管理讲座》和1962年华中师院编写的《学校管理与领导》的内部稿而已。因此，我国社会主义学校管理学的研究，只是在党的十一届三中全会后才广泛开展起来。随着党的工作重点的转移，和教育被列为社会主义四化建设重点之一，“向管理要质量”，已成为了学校的普遍要求。许多教育科研工作者和学校管理人员致力于学校管理理论的研究，已获得了初步成果。根据1983年有关同志的统计，仅短短的几年中，编写和翻译的专著达十六、七种之多，其中公开发行的有六种。1983年十月全国在西安召开了中国教育学会学校管理研究会成立大会及首届学术年会，并汇编了《论学校管理》一书。该会在1987年的年会上又改名为“教育管理研究会”。由于全国和地方的这些学术组织的活动，有力地推动了这一研究的开展。各个高等师范院校，先后开设了学校管理课程，学校管理研究机构，亦广泛成立，至目前为止公开发行和内部使用的《学校管理学》专著，已达

三十来种。由此说明，我国社会主义学校管理学已进入了初创阶段，并将随着社会主义教育事业的发展，日益趋向完善。

第三节 学校管理学的研究对象、内容、 任务和方法

一、学校管理学的研究对象与内容

1、学校管理学的研究对象

任何一门科学，都有它特定的研究对象，这是它存在的前提，也是区别于其他学科的主要标志。毛泽东同志在《矛盾论》中指出：“科学研究的区别，就是根据科学对象所具有的特殊矛盾。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”。可见科学研究对象，是以不同领域中的事物现象及其不同性质的矛盾来区别的。

学校是通过教育、教学活动来培养人才的场所，而教育、教学活动的开展又是不能脱离管理工作的。因此，就学校总体而言，其中所反映出来的各种现象，都是属于学校教育现象领域的，但就教育现象的性质而言，既有教育、教学方面的矛盾，又有管理方面的矛盾。如学校管理手段、管理职能、管理对象以及一切管理活动所表现出来的现象，虽然直接或简接和教育、教学有关，但却都属于学校管理方面的问题，对这些问题的研究，就是属于学校管理学研究的范畴。作为一门学校管理科学，不仅仅是要认识、分析和描述在管理实践中所掌握的各种管理现象，而且要通过这些现象来揭示它的内在规律。事物的外部现象与内在规律，是互相联系而又有区别的，正如马克思所指出的：“如果事物的表现形式和事物的本质会直接合二而