

# 学校管理学基础知识

陈孝彬编著

中央教育行政学院  
北京师范大学高等学校干部进修班<sup>印</sup>

## 前 言

现在世界上流行着一种说法：二十世纪是科学技术飞速发展的时期，也是管理科学取得辉煌成就的时期。一个“管理”，一个“技术”成为现代经济发展的两个车轮。国外的例子是：著名的曼哈顿计划，北极星导弹的研制计划，阿波罗登月计划所以能够实现，不仅是因为有先进科学技术去解决技术方面的难题，还因为有了现代化的管理去解决数万家公司、几十万科技人员，几百亿美元之间合理、有效地利用问题。著名物理学家奥本海默说：“使科学技术充分发挥威力的是科学的组织管理”。阿波罗计划的总负责人韦伯博士说：“我们没有使用一项别人没有的技术，我们的技术就是科学的组织管理。”

国内的例子是：我国人造卫星的上天、葛洲坝巨大工程的建成都是技术与管理的结合。我国著名学者蒋一苇说：“我们今天面临的任务，不仅仅是一般地提高管理水平问题，更大的任务还在于要创造一套具有中国特色的社会主义的管理体系。”科学技术的发展需要管理科学。科学技术的进步又推动了管理科学的发展。使得管理思想有了新的发展，管理方法有了划时代的进步，管理技术手段也有了质的飞跃。

今天，“管理”已成为一门独立的、综合性的科学。它借助于技术科学、心理学、社会学、数学等方面的研究成果，发挥了控制论、系统论、信息论以及电子计算机等在管

理上的威力。

对于物质资料的生产需要科学管理，对于精神文明的生产需要不需要管理呢？实践证明，无论是对物的生产还是对人的“生产”都需要管理。现代的科学管理理论打开了教育学家和学校管理人员的眼界。要提高教育质量，建立正常的教学秩序，调动全校人员的积极性，必须改善和加强对学校的科学管理。实践也证明，办好一所学校，一靠教育方针、政策的正确，二靠科学的管理。当前，加强学校管理理论的研究，提高学校管理水平，对实现党的十二大提出的战略目标，解决具有战略地位的教育问题，有着重要的理论意义和现实意义。对于学校管理学，目前学术界有两种看法：一种认为，应以教育学为主，从教育内在规律出发探讨管理问题；一种认为，应以管理学为主，从管理的共同规律来研究提高学校管理质量，效率和效益问题。这两种看法各有长处。本书试图从管理学的角度，探讨学校管理的理论与方法。

今天我要讲的问题带有研究、探讨的性质，其中有些观点和材料是很不成熟的。讲的不正确的地方，欢迎同志们批评指正。

## 前 言

第一章 为什么要学习和研究现代学校的 科学管理.....	(1)
一、现代学校的科学管理是历史发展的 必然趋势.....	(1)
二、对学校进行科学管理,是多快好省地 发展我国教育事业的需要.....	(4)
三、以辩证唯物主义为指导的管理思想要与 现代管理技术相结合.....	(7)
第二章 学校管理的特点.....	(9)
一、什么叫管理.....	(9)
二、学校管理的特点.....	(13)
三、学校管理的工作程序.....	(19)
第三章 影响学校管理质量的诸因素.....	(21)
一、教育法令和法规在学校管理中的作用.....	(21)
二、科学理论在学校管理中的作用.....	(23)
三、学校所在地区的特点对学校管理的影响.....	(25)
第四章 学校管理过程的系统思想.....	(27)
一、什么是系统、系统分析和系统工程.....	(27)
二、用系统的思想管理学校工作.....	(28)
第五章 教职工行为的管理.....	(35)

一、调动教职工积极性的两种模式·····	(35)
二、西方行为科学管理理论的评介·····	(42)
三、坚持以思想政治教育为主，适当利用行为 科学的合理因素来调动教职工的积极性·····	(61)
第六章 学校的计划管理·····	(70)
一、学校计划管理的意义和作用·····	(70)
二、计划管理的要素·····	(73)
三、计划的三维结构·····	(79)
四、教育预测技术和计划协调技术·····	(82)
第七章 学校的组织管理·····	(92)
一、组织理论·····	(92)
二、直接行政领导和上级职能领导·····	(94)
三、管理权的分配·····	(95)
四、管理的宽度·····	(95)
五、学校组织管理中的几个问题·····	(96)
第八章 学校的教学质量管理的·····	(100)
一、教学质量管理的含义·····	(100)
二、教学质量管理的特点·····	(101)
三、教学质量管理的方法·····	(103)
第九章 学校管理的“时差”问题·····	(115)
后 记·····	(122)

# 第一章 为什么要学习和研究 现代学校的科学管理

## 一、现代学校的科学管理是历史发展的必然趋势

自从人类文明史上出现了学校这种教育组织形式以后，也就有了如何对学校进行管理的问题。学校管理的模式大约有三种，各有优点和缺点。最初出现的学校管理模式属于“经验管理”型。办好学校主要靠领导人员或领导班子成员的实际经验。他们办学主要是以前人或自己成功的经验或失败的教训，做为处理事物或人事关系的依据。经验来源于实践，人们容易理解、体会深刻，对改进工作有一定指导意义。因此我们现在还提倡不断总结经验，吸取教训。但经验不同于理论，它有一定局限性，是时代的产物。经验存在于一定时代的一定条件和环境之中，受着它们的制约。在相同的环境和条件下，经验是有效的。一旦环境或条件发生变化，原有经验就不能保证目标的实现。学校管理人员要不断研究新情况和新问题，如果还用五十年代、六十年代的经验，就不能完全适应现在的情况了。只有把经验上升到理论，才有普遍的指导意义。

随着教育事业的发展，学校类型增多，学校结构的复杂，逐步形成了国民教育体系。这时光靠经验办事就不够了，需要制订出一些章程、规章制度、教育法令，设立专职的行

政管理人员等。于是就产生了行政管理这种模式。行政管理与经验管理不同。第一，行政管理是以行政系统的上级机关下达的计划、指令、指标以及会议的决议为工作的主要依据。第二，以各级行政人员的职务和权力为界限的明确分工。权力和职务是不能随便超越的。第三，行政管理是以行政手段作为管理的主要方法。比如召开会议、听取汇报、制定条例、准则、发通报、奖励、处分等。这种管理模式是有章可循，有法可依，有强制性手段，重视行政效率、对于大规模、多类型的学校管理有积极作用。因此我们现在还十分重视行政管理的作用。但是行政管理容易生搬硬套、指令，产生“一刀切”的现象。有时领导者个人的意见与组织的意见难于区分。也会造成真理和权力之间的混淆。权力大的人不一定真理一定在他手里。僵化的教条、法令也会束缚下级的手脚，他们的自主权很小，难于从本地区本学校的实际出发。因此提出科学的管理和民主的管理的要求。

到了本世纪初，一方面由于资本主义工商业的发展和科学技术的进步，社会对人的质量要求高了，劳动者在生产过程的地位和作用发生着变化，对人的智力要求也就高了。另一方面，也由于工人阶级的觉醒，开展了争夺受教育权的斗争。于是世界上各个资本主义国家纷纷实施普及义务教育。普及义务教育给学校工作带来一系列新的问题，靠统一的计划，统一的行政命令，不能适应新的需要。普及义务教育需要一定数量和质量的教师、教材和对学生的质量要求，当这些条件不能达到时，就出现了大量的留级生，有些国家的留级生多达三分之一以上。法律要求他们留在学校里继续学习。而留级生们厌恶学习，就产生了破坏纪律、少年犯罪、

吸毒、乱搞两性关系等问题。这时就业问题也很严重。(当然这不完全是因为普及教育带来的,最根本的原因还是资本主义制度造成的。)在这种情况下,原来的各种管理方法解决不了。一些国家的教育局长聘请了教育学家、心理学家来帮助他们解决学校问题。这些教育学家、心理学家到了学校以后,他们没有采取经验管理或行政管理的办法,而是采用了科学研究的手段,比如:教育调查、教育统计、教育实验、教育测验等,用这些科学研究的手段来研究学校的问题,然后提出了改革学校管理的科学依据,提供给领导参考。这就是科学管理开端。从1911年到1925年间,在美国学者爱伦的倡议下,美国各地进行了几百次教育调查。他们提出用客观方法进行教学视导,代替主观方法的检查。到了二十世纪五十年代的时候,美国卡内基基金会请了当时一个有名的学者康南特(原美国哈佛大学校长,化学家)调查研究美国中等教育和师范教育中的问题。他提出了几十条改革学校管理的措施。这些措施正逐步被一些学校校长采纳。在苏联,赞科夫等一批教育家进行教育改革的实验,也取得了成果。苏联政府参考了这些研究成果,缩短了小学的教育年限。美国格里菲斯等人对二百三十一位小学校长管理行为的研究,也成为指导校长工作的依据。苏联巴班斯基对留级生为什么学习不好的原因进行调查分析,提出了解决问题的措施。沙罗夫对现代中学高年级学生类型的研究,他对1039名高年级学生进行测验,划分成六种类型,这对于班级管理和对学生定向指导都是很有价值的。

由此可见,现在世界上有一些国家在学校管理上,重视和科学家合作,用科学研究手段来调查、研究各种情况、材



料，作为改革的依据，所以我们把这种管理叫做科学管理。

二次世界大战以后，由于科学技术的发展，特别是现代数学和电子计算机的发展。为解决复杂的科技管理提供了先进的技术手段。在这个条件下，系统论、行为科学也得到新的发展。系统工程不仅研究工程技术领域的问题，而且也研究组织管理领域的问题。国外有些人把系统工程应用到教育管理上来。他们说：“教育还是一个悬而未决的系统”，“可以用来对现有教育体系进行全面的、批判性的研究，并且还有可能提出一些用科学计算得出来的新的教育模式。”（《学会生存》178页）。他们不仅重视定性分析，还把定性分析与定量分析结合起来。使学校管理的研究由微观范围扩大到宏观范围。这是一个很大的进步。

因此我们说，学校管理的历史就是由经验管理发展到科学的管理。这是历史发展的必然趋势。科学管理是一个有特定含义的概念。不要一说科学管理就把现在的经验管理和行政管理给否定了。它们之间不是对立的。有成效的经验管理、行政管理也是科学的，科学管理是指把学校工作作为研究对象，用科学研究的方法来解决学校管理中的问题。我们应该把这三种模式结合起来，用其所长，避其所短。

## **二、对学校进行科学管理，是多快好省地 发展我国教育事业的需要**

建国以来，我们教育事业有了很大的发展。原来百分之九十以上的人口是文盲，现在人民文化水平有了很大的提高，各级各类学校为国家培养出一大批建设人材。这一点是应该肯定的。

但是，我们国家底子薄，基础差。有一个时期受到左的思想影响，轻视知识，忽视教育。我们有些教育干部既不懂教育理论，又没有科学管理的知识。许多做法违背了教育的客观规律。使得教育上存在许多问题。党的三中全会以来，教育战线拨乱反正，指导思想端正了，出现了一些可喜的现象。但要从根本上解决教育上的问题，正确解决普及教育和提高教育质量的关系，需要我们全体教育行政管理干部掌握先进的科学管理的理论与方法。

我国教育事业的发展同四化建设不相适应。目前我们还掌握不住经济发展的规模、速度和经济结构的变化对各种类型人才的需求的情况。在高等教育毕业生分配上出现了有些专业供不应求，有些专业分配不出去，有些是缺门专业。造成了有些地方人材积压，有些地方人材缺乏。造成人才培养与需要之间不相适应的原因很多。如缺乏长远的人才培养规划，专业设置不合理（专业划分太细与服务对象不明确），企事业用人部门与培养人的部门脱节，使培养工作带有很大的盲目性，分配工作中也存在一些问题，没有鼓励报考急需专业的措施。现在各级学校在招生和培养上还存在一定的盲目性。

国家需要高、中、初级人才之间应该是有比例的。这种比例关系是受我国现有生产力水平所制约的。从长远的观点来看，又需要有一定数量的人才储备，又不能完全考虑当前生产力发展水平。如有些工业发达的国家认为，招收一名大学生，同时要招15名左右的中专生。这样才能得到较好的经济效果。而我国应该是怎样比例呢？

培养学生国家是要花钱的，这叫智力投资。学生毕业以

后将以他的劳动成效来补偿国家的投资。在人的培养上也应该“投入”少而“产出”多。据苏联教育家卡里宁研究：小学毕业生创造的劳动生产率要比文盲高43%。中学毕业生要比小学毕业生高108%。而大学毕业生的劳动生产率则是中学毕业生的三倍。而我们现在有些毕业生达不到这么高的劳动生产率，一是因为工作安排不当，做不到人尽其材，二是有思想问题，出工不出力。这虽然不只是教育部门的问题，而是劳动人事部门的问题。现在看来教育的成效是与劳动制度、人事制度、工资制度有密切关系的。

教育内部结构不完善。学制太单一化了，缺乏就业之前职业训练。现在不是一般地承认两条腿办学的方针和多种形式办学问题。而是从科学管理的角度认识教育的层次、结构、比例三者关系。使教育事业的调整与国民经济的调整相适应。

教学计划、教学大纲、教科书、管理制度要有质量要求，确定以后，就要相对稳定。经验的积累，质量的提高。必须抱着科学态度积极而又稳妥。

学校中的教师、设备、经费如何合理的使用，也是科学管理问题。如没有明确的岗位责任制，人才流动制度。

总之，现在国家包得过多，统得过死，使得学校各方面的积极性得不到充分发挥。因此学校的管理必须改革。通过改革扩大学校的招生权，用人权和经费数的支配权；通过改革，改变目前教师中“吃大锅饭”的状况；通过改革调动学生学习的主动性。只有管理上进行了改革，教育质量才能搞上去，高质量的人材才能培养出来，教育才能切实地为社会主义现代化建设服务。

### 三、以辩证唯物主义为指导的管理思想要 与现代管理技术相结合

我们党在长期的革命战争和建设的年代里，形成了一套行之有效的管理理论和方法，这是我们党的宝贵财富，也是我们今天研究现代科学管理的基础。我们研究现代管理，不能离开我们自己的管理理论与方法。要以我为主，有批判地吸收国外的东西。各个国家的管理理论有共同的地方，也有本国的特点。各个国家的国情不同，管理上也就有不同的地方。

我们党和国家长期以来形成了一套管理理论。首先我们党以辩证唯物主义思想为指导，一贯强调管理上应该有两个结合，一是“领导与群众相结合”，一是“一般号召与具体指导相结合”。领导要到群众中去，把一般号召与具体指导结合起来。一般号召，是指出方向性的问题，而具体指导是解决具体矛盾的。要使两者结合就必须进行调查研究。毛主席经常讲“没有调查研究就没有发言权”。调查的目的是为了解决问题。不打无准备之仗，也是讲先要搞调查。只有经过调查以后，领导干部才能心中有全局，手中有典型。然后领导要亲自动手，去开现场会，种“试验田”先抓好三分之一。这时要分清重点和一般。没有重点就没有政策。通过重点去带动一般。学会弹钢琴，一切要从整体出发，掌握整个系统。统筹兼顾，全面安排。同时不要见物不见人，政治思想工作是一切工作的生命线。要学会开会。开会一是为了解决问题，二是为了教育干部。开会要先出“安民告示”，要搞“群言堂”，不要搞“一言堂”。我们的干部应该一边工

作，一边学习，“重要的问题是在善于学习”……。我们党传统的管理理论和方法大体上有这样一些内容。这些生动的、丰富的管理理论和方法，是辩证唯物主义在管理学上的具体应用，也是马克思列宁主义、毛泽东思想和群众智慧的结晶。过去我们依靠这套理论推翻了三座大山，建立了新中国，今后我们还要靠这套理论和方法去建设一个具有高度文明、高度民主的社会主义国家。

但是也必须看到，现代化的生产，引起了现代生活各个方面的变化。要管理好现代化的经济和教育，光凭上述这些东西，而没有精确的统计，完善的调查，科学的实验和测验就不够了。所以我们应该把传统的管理理论与现代管理方法相结合，也就是说，把前面所讲的一些管理理论和方法与现代预测技术、科学统计方法、计划协调技术、试验设计方法等结合起来。因此，各级学校管理干部都要进行轮训，认真学习马列主义；党的方针、政策；教育科学和现代管理科学的理论与方法。成为有知识、有眼光、有勇气、有魄力的人，做教育改革的促进派。

总之，科学管理是历史发展的必然趋势，是社会化大生产对学校提出要求的反映，也是现代科学技术发展的成果。我们要把这些人类的共同财富继承下来，使我们社会主义学校在管理的质量和效率上都有巨大的进步。

## 第二章 学校管理的特点

### 一、什么叫管理

管理是一种社会现象。它是生产劳动社会化的产物，也是社会存在和延续不可缺少的条件之一。假如世界上没有管理，社会性生产也就无法进行下去，社会秩序就会混乱，人类文明也将要受到破坏。随着社会的发展，社会间各种因素也越来越复杂，劳动的分工和协作越精细，管理工作也更加复杂和重要。因此，国外有人把管理科学称为现代文明的三大支柱之一是有一定道理的。

管理具有两重性。一方面它具有上层建筑的某些特性。各个不同社会制度国家的管理思想和管理制度中反映了占统治地位阶级意志，是为统治阶级利益服务的。社会主义国家的管理原则是社会主义公有制和民主集中制以及有计划按比例发展规律具体表现。另一方面它有生产力或管理对象本身的某些特性。对管理对象进行科学的规划，合理的组织，先进技术手段的指挥和控制。因此，也可以说它是解放生产力的一种手段。这一部分具有科学技术的特点。

管理的特点。简单地说，管理就是负责人应用一定的原理和方法，引导大家的力量去完成预定目标的工作。

1. 管理是为了促进目标的实现。每个人在生活、工作或学习中都有自己的目标。管理者的作用就在于把个人的目标与组织的目标统一起来，将局部的、部门的目标集合为整

体的目标。一个单位无论是工厂、机关还是学校，如果没有明确的共同奋斗目标，也就没有管理可言。因此国外有的管理学家说：“管理就是集合个体而成集体，综合个人目标而成共同目标，统合群体力量，运用有限资源，达到团体的目的。”“管理就是在团体工作人员中建立一个有效的环境，以利发挥最高的工作效率，达到团体目标”。（见《现代管理学》）

管理目标可分为两大类：进攻型和保持型。进攻型的目标是指那些永远不满足于现状，他要把工作质量和效率上升到一个新的水平，形成一个新的阶段。他们具有创业精神，喜欢承担挑战性工作。保持型的目标则认为，创业难，守业更难，要守业就要求工作规范化、程序化、系列化。大家都按步就班地工作。在工作中注重消除工作人员之间的不满情绪。不要去干担风险的事。这两种管理类型是我们在工作中经常遇到的。选准目标类型十分重要。

## 2. 管理是社会劳动过程的一种“特殊职能”。

社会上一切社会性劳动，从简单的协作到社会化大生产都表现为人、财、物、时（间）、空（间）、事（件）和信息七种因素之间的结合。一个优秀管理人员善于按照预定的目标，把人力、物力、财力有效地组织起来，在限定的时间、地点和范围等约束条件下，进行协调与控制以取得最大的效果。人、物、财等因素在缺乏管理的情况下，它们只是在可能性是工作因素，而不能真正构成工作过程。正如马克思在《资本论》一书中所说的：“不论生产的社会形式如何，劳动者和生产资料始终是生产的因素，但是二者在彼此分离的情况下，只在可能性上是生产因素，凡要进行生产就必须使它们

结合起来”。（《马恩全集》第二十四卷，四十四页）。

管理就是做“结合”的工作。这种结合并不是对人、财、物等因素的简单组合。其“特殊职能”在于把人力、物力等资源的潜力挖掘出来，减少不必要的重复和无效的劳动，减少由于生产过程中安排不当而造成的疲劳现象。疲劳是降低劳动生产率的。

管理还在于协调人与人之间的关系，减少因为人员内部相互摩擦而产生的“内耗”现象。“内耗”现象也是降低工作质量和效率的。

如果我们用数学语言来表示，管理的“特殊职能”就是使 $1 + 1 \neq 2$ ，而是要 $> 2$ 。如果管理不善就会出现 $< 2$ 的情况。凡是年年亏损的厂矿企业，完不成国家任务的单位，教育质量下降的学校都与管理不善有直接的关系。

3. 管理是根据各种情报、资料对自身系统不断进行意见沟通和信息反馈的组织协调的过程。

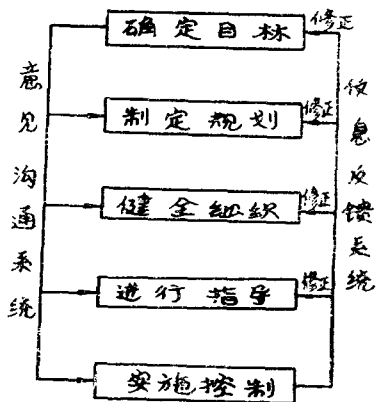
现代化的社会是动态的社会。社会上各种变化着的因素对管理对象发生着影响。正如一位管理学家所说：“管理最重要的实质在于有效地把握住动态的今天，以掌握不定的未来。”（见《现代管理学》）。为了有效地管理，管理人员要了解本单位的过去、现况并能预测未来，在动态的环境中前进。这就需要收集各种情报、资料，建立起自上而下的意见沟通系统和自下而上的信息反馈系统。依靠这些系统来不断调节管理人员的行为。

做为社会管理，它自身和周围都有许多不确定性的因素。从确定目标、制定规划，健全组织直到指导与控制都需要不断地协调，其中任何一个环节有缺陷或失误都可能影响



全局。做为一个优秀的管理者都要清醒地知道，自己的指令、意见、消息能否准确、及时下达，自己制定的规划和计划是否是合理的，组织是否是有效的，指导是否是正确的，控制是否是得当的？这就取决于自身系统的意见沟通和反馈系统是否灵通，对来自管理对象内部和外部的各种情报资料的分析、处理能力如何

（见右图）只要我们意见沟通和反馈系统健全就能把一些新情况、新经验、新问题及时反映上来，把不完善的错误的判断和决策，消灭在问题发生之前。



不完善的管理，往往表现在领导对下边的意见、情况了解得若明若暗，只顾发出各种指令、意见而不了解指令下达后将会产生什么样的后果。对反映上来的问题又不及时处理，一旦问题成堆，就积重难返了。世界上“老、大、难”的问题或单位，在最初的时候都是不老不大不难解决的问题。就是因为反馈系统不灵才造成的。这时候领导机关如果不做自我批评，而去埋怨下级，追究下级的责任就更不应该了。正如我国管理学家何建文同志所分析的那样，目前管理工作中存在的“主要问题是信息缓慢，指标粗放，管理分散，由此产生了一系列的窝工、浪费、重复、积压、效率低和凭主观臆测进行指挥等等问题”。

对反映上来的问题又不及时处理，一旦问题成堆，就积重难返了。世界上“老、大、难”的问题或单位，在最初的时候都是不老不大不难解决的问题。就是因为反馈系统不灵才造成的。这时候领导机关如果不做自我批评，而去埋怨下级，追究下级的责任就更不应该了。正如我国管理学家何建文同志所分析的那样，目前管理工作中存在的“主要问题是信息缓慢，指标粗放，管理分散，由此产生了一系列的窝工、浪费、重复、积压、效率低和凭主观臆测进行指挥等等问题”。