

MPA

公共管理硕士(MPA)
教育行政管理系列教材

◎总主编 陈永明

学校管理的理论与 与实务

范国睿 著

华东师范大学出版社

MPA

公共管理硕士(MPA)
教育行政管理系列教材

◎总主编 陈永明

学校管理的理论与实务

范国睿 著

G47-43

1

华东师范大学出版社

总 序



ZongXu

MPA(master of public administration)意指公共管理硕士专业学位,是当今世界最为流行的管理类硕士学位之一,旨在培养高层次、专业化、应用性、复合型的公共管理专门人才。现代公共管理涉及“从摇篮到坟墓”的诸多事务,在社会生活中占有重要的地位。发达国家的MPA(公共管理硕士)关注实际应用而非强调学术性探究,与MBA(工商管理硕士)、JM(法律硕士)共同构建了人文学科高层次职业学位教育的三大支柱。MPA 可谓是一块含有国际权威性的金字招牌,MPA 学位拥有者被称为“公共管理精英”。随着我国公共事业管理领域的不断扩大以及对高层次专业化应用型人才需求的日益增加,在我国加入 WTO 的大背景下启动 MPA 教育是应运而生、适逢其时。

在我国,开展 MPA 教育至少会产生三种积极因素:一是作为一种正规的硕士学位,MPA 则指公共管理硕士学位;二是作为一种新型的研究生教育,MPA 是重点培养在职人员的公共管理硕士研究生教育;三是作为一种新生高学历的干部群体,在我国各级各类政府部门将出现获得公共管理硕士学位的现职行政官员。我国在新世纪第一年启动 MPA 学位制度,这表明国家重视公共管理队伍建设专业化又上了一个新台阶。我国 MPA 的培养目标是政府及非政府公共机构从事公共管理、处理公共事务、制定与执行公共政策方面高层次、专业化、应用性、复合型的专门人才;造就一批具有现代公共管理、公共事务、公共政策素养与能力,精通某一公共管理领域的管理者、政策分析者以及领导者。2001 年,我国 24 所试点高校通过全国联考招

图书在版编目(CIP)数据

学校管理的理论与实务 / 范国睿编. — 上海: 华东师范大学出版社, 2003.1

ISBN 7-5617-3202-3

I. 学... II. 范... III. 学校管理 IV. G47

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 006993 号

◆ 公共管理硕士(MPA) ◆

◆ 教育行政管理系列教材 ◆

学校管理的理论与实务

著 者 范国睿
策划组稿 高校教材策划部
特约编辑 陈卫平
责任校对 郭绍玲
封面设计 黄惠敏
版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社
市场部电话 021-62865537
传真 021-62860410
门市(邮购)电话 021-62869887

http: //www. ecnupress. com. cn

社 址 上海市中山北路 3663 号
邮编 200062

印 刷 者 上海商务联西印刷厂
开 本 890 × 1240 32 开
印 张 16.875
字 数 466 千字
版 次 2003 年 2 月第一版
印 次 2003 年 2 月第一次
印 数 5100
书 号 ISBN 7-5617-3202-3/G · 1666
定 价 27.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社市场部调换或电话 021-62865537 联系)

总 序

ZongXu

MPA(master of public administration)意指公共管理硕士专业学位,是当今世界最为流行的管理类硕士学位之一,旨在培养高层次、专业化、应用性、复合型的公共管理专门人才。现代公共管理涉及“从摇篮到坟墓”的诸多事务,在社会生活中占有重要的地位。发达国家的MPA(公共管理硕士)关注实际应用而非强调学术性探究,与MBA(工商管理硕士)、JM(法律硕士)共同构建了人文学科高层次职业学位教育的三大支柱。MPA可谓是一块含有国际权威性的金字招牌,MPA学位拥有者被称为“公共管理精英”。随着我国公共事业管理领域的不断扩大以及对高层次专业化应用型人才需求的日益增加,在我国加入WTO的大背景下启动MPA教育是应运而生、适逢其时。

在我国,开展MPA教育至少会产生三种积极因素:一是作为一种正规的硕士学位,MPA则指公共管理硕士学位;二是作为一种新型的研究生教育,MPA是重点培养在职人员的公共管理硕士研究生教育;三是作为一种新生高学历的干部群体,在我国各级各类政府部门将出现获得公共管理硕士学位的现职行政官员。我国在新世纪第一年启动MPA学位制度,这表明国家重视公共管理队伍建设专业化又上了一个新台阶。我国MPA的培养目标是政府及非政府公共机构从事公共管理、处理公共事务、制定与执行公共政策方面高层次、专业化、应用性、复合型的专门人才;造就一批具有现代公共管理、公共事务、公共政策素养与能力,精通某一公共管理领域的管理者、政策分析者以及领导者。2001年,我国24所试点高校通过全国联考招

收了 3506 名公共管理硕士研究生,其中 80% 是政府公务员,生源质量普遍较好。已经正式启动的我国 MPA 教育,为保证质量而规定了统一的联考大纲和考试指南、核心课程和教学大纲,并鼓励试点单位在教学方法上相互竞争和创新,各自发挥优势,努力创办特色。

笔者从 1999 年国务院学位委员会通过《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》之后,作为专家参加了我国如何启动 MPA 专业学位、培养方案的设计和试办的研讨工作,并在专家组会议上多次强调:为了振兴中华民族教育事业,我国一千多万名教师应该成为 MPA 的半壁江山,其主要理由有三:一是国外义务教育机构的公立学校教师基本上属于国家公务员、地方公务员或准公务员之范畴,并在公务员队伍中占较大比重;二是教育事业应该是现代国家中较大的公共管理事业之一,也是未来国家与民族兴衰存亡之关键因素;三是我国“科教兴国”伟大战略能否实现,与承担人才培养教育重任的教师素质能力密切相关。为提高我国教师的学历水平和素质能力,创建具有中国特色、新世纪特征、现代教育特性、师资队伍建设特点的教师教育体制,必须把握我国已经开始全面实施教师资格制度以及启动公共管理硕士(MPA)专业学位的良好时机,把 MPA 视为我国师资队伍专业化建设的重要途径之一。

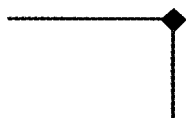
MPA“教育行政管理”专业方向的培养目标是:为教育部门培养具有现代管理理论和政策素养,掌握先进的分析方法和信息技术,精通具体教育政策领域的专业化管理者和政策分析者”。华东师范大学是在全国 MPA 24 所试点高校中唯一设置了 MPA“教育行政管理”专业方向的学校,拥有全国屈指可数的教育学科群。该专业得到几个国家重点教育学科的支持,并聘请有名的学者专家和教育行政官员担任教学。这套“MPA 系列教材”(《教育行政新论》、《教师教育研究》、《教育政策与教育法规》、《定量分析与评价方法》、《学校管理的理论与实务》)作为 MPA“教育行政管理”专业的必修教材,以攻读 MPA“教育行政管理”方向的在职人员为主要读者,并期望在教学相长的实践中能够不断地得到充实与完善。

本套“MPA 系列教材”得以顺利出版问世,应该感谢华东师范大学出版社的大力支持与热情指导。这套“MPA 系列教材”若能为促进我国 MPA 教育事业发展微尽薄力,将深感荣幸。

陈永明

2002 年 9 月 30 日

目 录



MuLu

总 序	1
第一章 学校管理:从理论到实践	1
第一节 管理与学校管理	1
一、管理的涵义	1
二、管理的特征	4
三、学校管理	6
第二节 学校管理理论的发展	11
一、西方学校管理理论的产生与发展	11
二、我国学校管理理论的产生与发展	33
第三节 学校管理的研究与实践	37
一、学习和研究学校管理的目的与意义	37
二、学习和研究学校管理的基本策略	40
本章案例	49
第二章 作为社会组织的学校	51
第一节 现代学校组织的变革与发展	51
一、西方现代学校组织的变革	52
二、我国现代学校组织的发展与变革	60
三、学校组织的未来发展	68
第二节 学校组织的性质	71
一、社会组织及其特性	71

二、作为社会组织的学校	74
三、学校组织性质分析	77
第三节 学校组织效能	90
一、学校组织要素分析	90
二、学校组织的功能	94
三、学校效能	100
本章案例	105
第三章 学校管理体制与管理机制	107
第一节 学校管理体制与管理机制概述	107
一、学校管理体制	107
二、学校管理机制	109
第二节 学校管理体制	111
一、我国学校管理体制沿革	111
二、中小学校长负责制的理论与实践问题	115
三、关于深化学校管理体制改革的若干问题	123
第三节 学校管理机制	127
一、以自主办学为核心的经营机制	127
二、以岗位责任制为核心的责任机制	137
三、以全员聘任合同制为核心的竞争机制	141
四、以结构工资制为核心的激励机制	146
五、以校务公开制为核心的监督制约机制	149
本章案例	153
第四章 学校领导与领导者	158
第一节 领导与领导理论	158
一、管理与领导	158
二、领导理论	162
第二节 校长角色与领导行为	175
一、校长角色的演变	175
二、现代校长角色	178

三、校长的权威	183
四、校长的职责	188
五、校长的领导方式	193
第三节 校长的专业发展	196
一、校长素质研究	196
二、校长的成长规律	205
本章案例	208
第五章 学校发展规划	212
第一节 学校发展规划概述	212
一、学校发展规划研究的兴起	212
二、学校发展规划的概念	216
三、学校发展规划的性质	219
四、制定学校发展规划的意义	219
第二节 学校发展规划的结构与内容	222
一、学校发展规划的类型	222
二、学校发展规划的内容结构	223
第三节 学校发展规划的制定	244
一、学校发展规划:从制定到实施	245
二、制定学校发展规划的基本原则	245
三、学校发展规划的操作模式	246
四、学校发展规划的评价	251
本章案例	254
第六章 学校组织设计与建设	259
第一节 组织设计及其策略	259
一、组织设计的概念	259
二、组织设计的目的	260
三、影响组织设计的技术因素	260
四、组织设计的原则	265
五、组织设计的程序	272

第二节 学校组织的结构与职责	276
一、组织的结构体系	276
二、组织结构设计的基本方式	278
三、学校组织结构形式	280
四、我国中小学学校组织机构	287
第三节 学校组织机构改革	291
一、学校决策组织的变革:对校长负责制的挑战	292
二、学生管理组织的变革:政教处还是学生处?	293
三、教师管理组织的变革:教研组还是年级组?	295
本章案例	301
第七章 学校组织文化	304
第一节 学校组织文化概述	304
一、文化概念	305
二、组织文化	307
三、学校组织文化	313
第二节 学校组织文化的结构分析	327
一、学校精神文化	327
二、学校规范文化	333
三、学校物质文化	346
第三节 学校组织文化建设的策略	349
一、理念统整策略	350
二、传统创新策略	350
三、主体参与策略	350
本章案例	351
第八章 课程管理	355
第一节 课程管理制度	355
一、国外课程管理制度	355
二、我国课程管理制度的演变:从国定制到审定制	358
三、三级课程管理制度	362

第二节 学校课程体系	365
一、我国基础教育课程改革的目标与国家课程标准	365
二、我国现代学校课程体系	368
第三节 学校课程的组织与实施	375
一、课程实施	375
二、学校课程组织与实施的工作分析	380
第四节 校本课程发展与管理	389
一、校本课程发展的内涵	389
二、校本课程发展模式	393
三、校本课程发展的类型结构	400
四、影响校本课程发展的因素	405
本章案例	408
第九章 教学管理	411
第一节 教学管理概述	412
一、教学管理的内涵	412
二、教学管理的意义	412
三、教学管理的任务	414
四、校长与教学管理	418
第二节 教学管理的组织与制度	419
一、教学管理组织系统的构建	419
二、教学管理制度的建立与健全	423
第三节 教学管理的基本内容	424
一、教学行政管理	424
二、教学质量管理的	429
三、教学资源管理	439
本章案例	445
第十章 教师管理	451
第一节 教师管理概述	451
一、人力资源开发:现代教师管理的出发点	451

二、教师管理的基本过程	452
三、教师管理的基本任务	453
第二节 教师的任用	455
一、教师任用制度	455
二、各国教师任用制度比较分析	456
三、我国的教师任用制度	463
第三节 教师的激励	473
一、激励理论	474
二、教师激励	492
第四节 教师的专业发展	498
一、教师专业:认识及其发展	498
二、教师的专业素质	502
三、教师的成长阶段	506
四、教师专业发展模式	507
本章案例	509
 参考文献	 512
 后 记	 526

第一章

学校管理：从理论到实践

管理活动起源于人类的共同劳动和集体生活,从某种意义上讲,人类社会的诸多文明成果和许多伟大工程,诸如中国的万里长城、古代埃及的金字塔、美国的“星球大战”计划等等,除了依托不断增长的科学知识以外,在很大程度上都需要“管理”发挥作用。马克思在《资本论》中曾这样写道:“一切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,并执行生产总体运动——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。”^①由此,可以说,管理活动是人类社会特有的现象之一,也是人类社会得以生存与发展的重要条件之一。管理既然是人类基本的社会活动之一,就必然渗透到社会各子系统之中,教育系统自然也不例外。

第一节 管理与学校管理

一、管理的涵义

“管理”是人们经常使用的词,譬如说,有人从事管理工作,有人学习工商管理、行政管理等。作为一个基础性概念,很多管理学家、

^① 马克思:《资本论》,《马克思恩格斯全集》第23卷,北京:人民出版社1971年版,第367页。

管理理论工作者也都试图为“管理”一词下定义。但是,人们所使用的“管理”的涵义经常会发生歧义。

随着社会生活的不断发展变化,“管理”一词的内涵多有变化。从词源学上讲,在中国古代,“管理”一词是分开使用的。《左传·僖公三十二年》云:“郑人使我掌其北门之管。”《周礼》中也曾提到:“司门掌授管键,以启闭国门。”这两处提到的“管”,原指竹筒等圆而又细长之物,在这里泛指钥匙。后来,“管”字的含义延伸为对人、财、物、事的执掌与制约,有“管辖”、“负责”、“照管”、“约束”等意义。“理”的原义为“治”。《韩非子·和氏》中说:“王乃使玉人理其璞”;《说文解字》中则说:“治玉治民为理。”后来,“理”字的含义引申为“整治”、“治理”、“处理”、“办理”、“协调”等意义。由此,一般来讲,主其事为“管”,治其事为“理”。在西文中,与汉语的“管理”相对应的有两个词,一个是“management”,另一个是“administration”。“management”一词源于意大利文“managgiare”,意指训练或处理马匹,后来,其含义逐渐扩大,有“经营”、“管理”之意,主要涉及经济领域或企业组织的管理问题。“administration”一词源于拉丁文“administrare”,意为“管理活动”或“服务活动”,尤指公共事务的推行。“administration”一词由前缀“ad”和词根“-ministration”两部分组成,“ad”的含义是“增加”、“添加”,“ministration”的含义是“照顾某人某事的过程”,因此,“administration”的含义一般指为组织成员服务,帮助组织达成既定的目标,照管组织资源,协调组织成员间的活动等等。因而,人们常用“administration”一词来表征公共事业管理,特别是政府机构的管理事务,这个意义上的管理,与控制、纪律或强制性活动有着根本的不同。因此,“management”常用来表征具体的管理活动,而“administration”则常被用于表征行政事务,常被译作“行政管理”。马克思曾指出:“行政是国家的组织活动。”^①

① 马克思:《评〈普鲁士人〉和〈普鲁士国王和社会改革〉》,《马克思恩格斯全集》第1卷,北京:人民出版社1956年版,第479页。

很多管理学家曾从不同的角度为“管理”一词下定义,如:科学管理之父泰罗(Taylor, F. W.)认为:管理就是“确切地知道你要别人去干什么,并使他用最好的方法去干”。^① 泰罗的定义强调的是:管理就是指挥他人用最好的工作方法进行工作。诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·西蒙(Simon, H.)为管理下的定义成为当代管理学界的名言:“管理即制定决策。”^② 在西蒙看来,一切管理工作归根到底都是在不断变化的现实条件与未来发展面前、在不断变化的环境与员工需要面前不断地作出决策的过程,从而使组织不断运行下去,直到取得令人满意的结果——实现组织目标。相比之下,法国人亨利·法约尔(Fayol, H.)在其名著《工业管理与一般管理》(1916)中给出的管理定义对管理实践与管理理论的影响最为深远。在法约尔看来,管理是所有人类组织都有的一种活动,这种活动由五种要素组成:计划、组织、指挥、协调和控制。^③ 其中,计划包括预测未来和拟定行动计划;组织包括建立一个从事组织活动的人与物的双重机构;指挥是维持组织中人员的活动;协调是使所有的活动与工作相互和谐;控制则是使所有的事情都按照既定的计划和指挥来进行。在法约尔看来,管理等同于计划、组织、指挥、协调和控制。尽管法约尔的定义受到一些现代管理学者的挑战,如日本学者占部都美认为法约尔的定义仅指出了管理的要素,并没有给管理下一个统一的定义^④,但是,法约尔的定义至少说明了管理是一种活动,而且是一种有目的的活动。这种目的性就在于协调人的活动,达成组织目标,“管理就是由一个或更多的人来协调他人的活动,以便收到一个单独活动所收不到的

① [美]泰罗著、胡隆昶等译:《科学管理原理》,北京:中国社会科学出版社 1984 年版,第 157 页。

② [美]赫伯特·西蒙著、李柱流等译:《管理决策新科学》,北京:中国社会科学出版社 1982 年版,第 37 页。

③ [法]法约尔著、周安华等译:《工业管理与一般管理》,北京:中国社会科学出版社 1982 年版,第 10 页。

④ 占部都美:《现代管理理论》,北京:新华出版社 1984 年版,第 78 页。

效果而进行的各种活动”。^① 不仅如此,美国学者罗宾斯(Robbins, S. P.)还将管理与手段和结果联系起来,认为“管理是指同别人一起,或通过别人使活动完成得更有效的过程”。^② 这里,将管理看成一个有输入和输出的系统,管理就是要通过消耗最小的资源成本,求得最大的结果。这里涉及效率(Efficiency)与效果(Effectiveness)两个问题,通俗地讲,效率指的是“正确地做事(Doing things right)”(减少浪费),效果就是“做正确的事(Doing the right things)”,亦即使组织活动达成预定的目标,因而前者涉及活动的方式,后者涉及活动的结果。

通过以上分析,可以为管理下这样一个定义:管理是通过一系列协调性活动,有效地整合、利用组织资源以达成组织目标的创造性实践活动。

由对管理概念下的定义可知,管理总是与组织活动联系在一起的,当我们不能通过单个人的劳动实现一定的目标时,自然会寻求与他人的合作,也就形成了各种不同的社会组织,这时,个人的预期目标也就需要转化为组织目标。管理的目的在于促进组织目标的实现,因此,管理总是与目标联系在一起的,不存在无目标的管理;在任何一个组织中,如果没有良好的管理,组织目标也就难以实现。管理的本质是协调,从结果上讲,协调即使个人的努力与组织的预期目标相一致,从内容上讲,协调的核心是人,任何组织的活动都是人与人之间的相互关系运动。尽管有人说管理的要素是人、财、物、时间、信息,但是,五大要素中,财、物、时间和信息同属于资源,在某种意义上讲,管理的过程,也就是资源配置的过程,而资源的配置又都是以人为核心的。

二、管理的特征

从管理的概念入手,可以看出管理活动的一般特性。

^① [美]小詹姆斯·H·唐纳利等著、李柱流等译:《管理学基础——职能、行为、模型》,北京:中国人民大学出版社1982年版,第18页。

^② [美]斯蒂芬·P·罗宾斯著、黄卫伟等译:《管理学》(第四版),北京:中国人民大学出版社1997年版,第6页。