

普通学校管理 理论与实践

北京教育学院 教育管理系编

1995. 11

前 言

这本《普通学校管理理论与实践》是学校管理教研室集体编写的讲授提纲。编写目的是为了把岗位培训班和大专学历班的教学内容统一起来，同时也为准备专升本的学校干部提供一份简明的复习参考材料。

作为教学用的讲授提纲，是学员必须掌握的基本理论知识，教师可以在此基础上丰富和补充。为了贯彻理论联系实际的原则和加强能力训练，教师要采用案例教学法等方式，改革教学方法，不断提高教学质量。通过师生的共同努力，为教材建设和教法改革打基地。

教学安排如下：绪论 8 课时、上、中、下编各 24 课时、考试 4 课时，共计 84 课时。《经验总结与教育考察》是学习《学校管理理论与实践》的重要组成部分，也是相对独立的部分，共计 56 课时。《学校管理理论与实践》的课时分配原则上每章 8 课时，讲授时，在每一编内根据教学需要，可作适当调整。大专班不含经验总结与教育考察部分。

本提纲为了与成人高考辅导相一致，参考了国家教委考试中心编写的《考试说明》和张济正等编著的《学校管理学导论》。

上述说明供教师和学员使用本提纲时参考。

参加提纲编写的有（按编写顺序）：张来、卢元锴、郭振武、何育萍、关鸿羽、李政涛等 6 人。欢迎批评指正。

教学目的和要求

通过学习，基本掌握普通学校管理的一般规律和基本的理论、知识与方法；具有能运用普通学校管理的理论知识对学校管理活动进行分析、综合、判断的能力；具有联系学校实际，能对学校管理中的问题作出正确诊断和组织实施的能力。

为实现上述目的，教学要做到：注意引导学员转变错误观念，自觉树立正确的办学指导思想和教育管理思想，献身教育，作出贡献；要坚持理论联系实际，讲授内容要精，要重视学员主体能力的培养与训练；要采用多种教学方法的结合，根据不同的教学内容，采用不同的教学方法，实现不同的教学目的。

目 录

前言

教学目的和要求

第一章 绪论	1
上编 学校组织与领导人员	8
第二章 学校领导体制	8
第三章 学校组织机构	16
第四章 校长及其学校领导集体	24
中编 学校目标管理与管理过程	31
第五章 学校目标管理	31
第六章 学校管理过程	36
第七章 学校管理原则和方法	43
下编 学校管理工作	50
第八章 学校管理工作要素	50
第九章 教师与学生工作管理	61
第十章 教学工作管理	71
附：经验总结与教育考察	81

第一章 绪 论

一、学校管理的管理科学理论基础

(一) 管理的含义、性质和目的

任何社会活动，都需要管理。普通管理理论是全部管理活动的高位理论概括。管理活动是一种复杂的社会活动，可以从不同角度去研究，也有一个不断深化的过程，因此至今并无统一的定义。

1. 马克思的论述：

“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。”（马克思《资本论》23卷367页）这个论述说明了产生管理的原因，说明了管理的本质在于控制与协调，说明了管理的功能作用。

2. 管理的含义：

一般认为，管理是管理者按照一定的宗旨原则，采用一定的手段和方法，对一定系统内的人财物等进行组织协调，从而达到预期目标的社会活动过程。

3. 管理的性质：

管理具有二重性，即自然属性（技术性）和社会属性（阶级性），认识二重性有重要意义。

4. 管理的目的：

最大限度地发挥人力、物力、财力等管理资源的作用，提

高工作效率，用最小的代价换取最大的效果。

（二）管理要素

管理要素是指构成管理活动的必要因素（必要组成部分），有不同的说法：

1. 职能要素说：

这是法约尔首先提出的，他认为管理职能有 5 个要素（计划、组织、指挥、协调、控制）。以后又有许多新的说法。

2. 资源要素说：

也有人把管理要素等同于管理资源，即管理系统要有“力”的投入，这些资源（一般认为有人、财、物、时、空、息）构成了管理的基本要素。

3. 过程要素说：

还有的人认为，管理活动是各种因素相互作用的过程。管理者，管理对象、管理手段则是管理过程的三个主要因素。

（三）影响和指导学校管理的普通管理理论

学校管理学从它的形成到发展，始终受到普通管理理论的影响。了解掌握它，有助于学校管理理论的发展。

1. 19 世纪末 20 世纪初形成的科学管理学派：

泰罗（科学管理之父）的科学管理理论；

法约尔的管理职能理论；

韦伯的组织理论。

2. 本世纪 20 年代开始的行为科学理论学派：

梅奥的“霍桑工厂试验”及其重要原理；

马斯洛的“人类需要层次论”；

赫茨伯格的“激励因素——保健因素理论”；

费鲁姆的“期望机率模式理论”；

麦格雷戈的“X理论——Y理论”；

坦南鲍姆和施米特的“领导方式连续统一体理论”；

布莱克和穆顿的“管理方格法”。

3. 主要在二次大战以后出现的管理科学学派；

巴纳德的“社会系统理论”；

西蒙的“决策理论”；

卡斯特和罗森茨韦克的“系统管理理论”；

伯法的管理科学理论。

此外还有“经验主义理论”和“权变理论”等。

二、学校管理与学校管理学的产生和发展

(一) 学校的两个基本工作面

1. 两个基本工作面；

学校管理者、教育者、受教育者三者之间相互关系和作用，形成两个基本工作面——教育工作和管理工作。

2. 三种人员之间的关系；

都处在管自己、管（监督）别人、接受管理（监督）之中。

3. 对学校领导和教师的基本要求；

无论是教育者还是领导者都应具有：一、二门学科的基本理论知识和能力；基本的教育理论知识和能力；基本的学校管理理论知识和能力。具体要求各有例重。

(二) 学校管理的含义和作用

1. 学校管理的含义；

学校管理是学校管理者通过一定的领导体制和组织机构，采用一定的手段措施，带领和引导师生员工，充分利用校内外的办学资源条件，整体优化教育工作，有效实现学校

工作目标的过程。

2. 学校管理的作用：

学校管理是学校相对独立的活动，其作用在于将有限的学校办学资源形成有效的办学力量，提高效率，更多更好地完成培养人才的任务。

（三）学校管理学的产生和发展

1. 萌芽阶段：

人类文明社会产生了学校，同时也就有了学校管理和学校管理思想。中国成书于战国后期的《学记》是世界上记载这种思想最早的著作。这一时期的学校管理思想特点是：（1）是经验性的总结，没有形成体系；（2）产生于学校教育活动之中，与学校教育的论述融合在一起。

2. 形成阶段：

有不同的说法，一般认为是在 19 世纪末 20 世纪初。标志是美国的杜顿、斯奈登合著的《美国教育行政》出版。当时学校的规模和数量有很大发展，暴露了学校管理中的问题需要解决；同时，企业管理先一步发生了变革，产生了科学管理理论，追求效率，取得成功，可供借鉴。

3. 发展阶段：

20 世纪 50 年代以来，学校管理学的研究进入了新的历史时期。这个时期由于学校发展，学科成就，社会要求，促进了学校管理学的发展。也有人认为，在美国直到 1951 年，教育管理才被认为是一门独立的学科。

在我国，产生学校管理思想很早，但确立学科地位较晚，而且首先是引入国外的。其发展过程如下：

1. 清末近代学校产生，开始确立学科地位：

1903年制定《奏定学堂章程》，标明新教育制度的建立，学科地位也由此而确立。所用教材主要是日本的译著和外籍教师讲义。

2. 辛亥革命到新中国成立：

有了国人自己的著作，如产生于30—40年代有较大影响的：杜佐周：《教育与学校行政原理》、罗廷光：《教育行政》。

3. 中华人民共和国成立后：

开始学校管理学没有作为一门独立的学科，直至1978年后，才成为一门热门学科。

三、学校管理学的研究

(一) 学校管理学的性质和研究对象

1. 学校管理学的性质和特点：

学校管理学是研究学校管理活动及其规律的学科。其性质是边缘性的应用学科。主要是教育理论和管理理论的交叉边缘科学。其特点是理论性、应用性、政策性和综合性。

2. 学校管理学的研究对象：

研究对象是学校管理活动和规律。明确对象对研究学习学校管理理论有重要意义。没有对象，学科就没有独立存在的可能。学校管理学研究对象存在于学校教育现象的领域之中，是有关这一领域内的管理方面的矛盾特殊性。

3. 学校管理学科的任务：

以马克思主义为指导研究学校管理活动，揭示学校管理规律，为制定管理学校的方针政策提供科学依据，为顺利开展学校管理工作提供理论指导。

(二) 学校管理学的理论体系和学科分类

1. 学校管理学的理论体系：

学校管理学作为一门独立的学科，不能永远停留在经验总结的描述水平上。按照现代管理科学的“过程要素”理论，我们构建的学科理论体系和基本内容如下：

结论——概述普通管理理论及其对学校管理理论的影响和指导；揭示学校管理和学校管理学的基本概念知识和理论体系及主要内容。

学校组织与领导人员——揭示学校管理主体及其作为管理前提的学校组织形式。主要内容是：

- (1) 学校领导体制；
- (2) 学校组织机构；
- (3) 校长及其学校领导集体。

学校目标管理与管理过程——揭示学校管理思想、手段、方式，及其原则、方法。主要内容是：

- (1) 学校目标管理；
- (2) 学校管理过程；
- (3) 学校管理原则和方法。

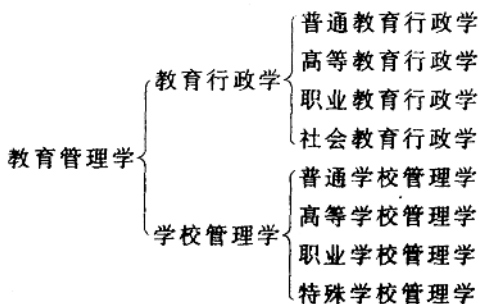
学校管理工作——揭示学校管理的对象和工作内容，并具体阐述对不同对象管理的指导思想和具体方法。主要内容是：

- (1) 学校管理工作要素
- (2) 教师与学生工作管理
- (3) 教学工作管理

2. 学校管理学的学科分类：

学校管理学是对不同层次和类别学校管理的高位理论概括。当代学校教育的发展，形成了不同层次和类别的严密体系，各自有不同的对象和矛盾的特殊性，而且区分出学校内

部的微观管理和学校外部的宏观管理。因此应该有科学的学校管理学学科分类。现在一般的分类如下（参阅人教社，肖宗六：《学校管理学》1988年版）：



（三）学校管理学的研究方法

1. 研究学校管理学的指导思想：

坚持马克思主义唯物辩证法（方法论基础）指导的原则；理论联系实际，坚持中国特色的原则；学习西方管理经验，继承历史遗产的原则；多种相关学科知识综合运用原则。

2. 研究学校管理学的基本方法：

- （1）历史研究法；
- （2）比较法；
- （3）调查法；
- （4）案例法；
- （5）实验法；
- （6）统计法。

上编 学校组织与领导人员

第二章 学校领导体制

一、学校领导体制的概念

(一) 学校领导体制的含义和作用

1. 学校领导体制的含义：

学校领导体制是确定学校内部实行领导的组织原则，反映领导管理力量的地位作用，职权范围及彼此关系的组织制度。其实质是学校领导管理力量的结构。

2. 学校领导体制的作用：

管理结构与管理功能有密切关系，因而学校领导体制直接影响着领导管理人员作用的发挥，影响学校管理的进程和最终效果，对学校的领导管理工作全局起着重要作用。有的认为，它是保证完成育人任务的重要前提；是学校工作协调配合的必要手段；是提高学校管理水平的首要条件。

(二) 评析一些认识上的片面观点：

学校领导体制作为学校领导管理工作的一种组织制度，必须确立整体的观念，不能有片面性。

1. 学校领导体制与党的领导：

要消除简单地把学校领导体制与党的领导直接等同以至形成党政不分、以党代政的错误观点。要认识到学校领导体制是学校领导管理力量的结构，反映了不同性质的组织和人员的整体作用。而党的领导只是其中的一种重要力量。其性

质是属于政治性组织；其作用主要在于通过党的基层组织实现党的政治领导和思想领导，并发挥党的基层组织的组织作用。但这一切都不能代替行政管理和群众组织的作用。否则就模糊了不同组织的性质，既削弱了行政组织的管理作用和群众组织的民主管理和民主监督作用，也削弱了党组织自身的作用。

2. 校长与体制、决策的关系：

有人说，“只要有个好校长，什么体制无关紧要”，或者说“校长负责制，就是校长说了算”，“校长负责制，学校决策就是校长拍板”等，这些都是片面的观点。从体制上说，都是不能正确认识学校领导体制与领导者个人作用之间的辩证关系。从决策上说，不能正确对待决策过程中的拍板与其他环节的关系，拍板不是决策的全部内容。

二、我国中学领导体制的发展

（一）学校领导体制的制约因素

学校领导体制不是一成不变的。学校自身的发展和主观条件的变化，以及社会政治体制的变化发展，则是学校领导体制变化发展的主要原因。

（二）新中国建立后，中学领导体制的演变

1. 解放初期军管时期的校务委员会制——其含义和内容是：在先进的教职工和学生中产生代表组成校务委员会，贯彻集体负责，民主管理的原则，体现了教职工翻身当家作主人的时代特点。其背景是刚刚解放，需要及时恢复和建立正常的教学秩序，以图逐步巩固和完善。这种体制主要在于突出了教职工的民主管理，但缺乏必要的集中。

2. 50年代初期的校长责任制——其含义和内容是“校长

负责领导全校工作”，“必要时设付校长，协助校长处理校务”。校长由政府（省、市）任命，对内对外全面负责学校工作，并直接对人民政府负责。其背景是学校已恢复正常秩序，需要完善学校的领导制度。这个体制从根本上与七大精神相一致。校长责任制突出了校长对学校的集中统一领导，克服了无专人负责不足，发挥了积极的作用。但许多学校设有建立党的组织，对校长的工作缺乏必要的协助、保证和监督，也就助长了某些校长的个人专断。

3. 50年代中后期党支部领导下的校长负责制——其含义和内容是学校基层党组织“领导和监督本单位的行政机构和群众组织，积极地实现上级党组织和上级国家机关的决议，不断地改进本单位的工作。”学校重大问题要有党支部决定，校长要贯彻党支部的决议并对学校工作负责。其背景是“八大”党章改变了“七大”关于基层党组织与行政机构之间的关系，后来又经过了57年的“反右斗争”和58年的大跃进的推动。1958年9月，中共中央和国务院颁布《关于教育工作的指示》，规定“一切教育行政机关和一切学校，应该受党委的领导”，于是中学开始全面实行党支部领导下的校长负责制。这个体制突出了基层党组织的领导地位，根本上是适应“以阶级斗争为纲”的路线，造成长期以来校长工作中的“权责分离”和“以党代政”、“党政不分”，以及决策层的内外行混杂，不利于领导教育教学工作。

4. 60年代初期的当地党委和主管教育行政部门领导下的校长负责制——其含义和内容是“校长是学校行政负责人，在当地党委和主管教育行政部门领导下，负责领导全校的工作”，“学校党支部对学校行政工作负有保证和监督的责任。”

其背景是经过三年自然灾害，天灾人祸，暴露了“左”的危害。在全国性的总结经验教训中，也对学校领导体制的改革进行了酝酿讨论，由此而产生了这种体制。这个体制较好地改善了学校内部的党政关系，校长的权责关系得到了统一，但是又强化了学校与当地党委和主管教育行政部门的隶属关系，导致长期来学校缺乏办学自主权。

5. 60年代末“文化大革命”时期的革命委员会制——其含义和内容是实行“一元化”领导的委员会制。学校取消了校长和主任职务，而改为主任、付主任、委员。其背景是文化大革命，及其推行的极左路线，否定解放后17年的成绩和正确做法。这个体制模糊了党、政、群三者的不同性质和地位作用，是一个很大的历史倒退，充其量只能适应“狠抓阶级斗争”，完全不适应领导教育教学工作。

6. 文化大革命结束后（十一届三中全会前）实行的党支部领导下的校长分工负责制——其含义和内容从本质上讲与党支部领导下的校长负责制相同，不同点在于加了“分工”二字，造成在认识上的误解，分不清倒底是谁与谁“分工”，各行其事。其背景是“文革”虽已结束，但还没有“拨乱反正”，左的流毒不可能肃清。但是这个体制及时地否定了“革命委员会制”，把学校从“文革”造成的混乱中解放出来，其历史作用无疑是应该肯定的。1984年3月，中央教育部党组颁发《关于全日制普通中学领导班子调整工作的意见》，至此，中学领导体制实际上已恢复为50年代中后期的党支部领导下的校长负责制。而且许多学校已开始了校长负责制的试验。

（三）学校领导体制的演变给我们的启示

1. 学校领导体制不是一成不变的，其原因主要决定于政

治体制和经济体制的变革；

2. 学校领导体制的变革主要表现在党政关系的处理上，同时反映了对集体领导与首长负责，以及政治与业务关系的认识问题；

3. 要在科学理论指导下，认真总结以往的经验教训。作为学校领导管理力量结构的学校领导体制要正确处理党政群三者的关系，做到要素完整，合理组合，把领导管理的方向性、科学性和民主性很好地结合起来。

三、学校领导体制的改革和建设

（一）学校领导体制的改革

1. 改革的针对性：

学校领导体制的改革是由于“党支部领导下的校长负责制”存在的各种弊端（如前所述），以及学校面临新的形势和任务使原体制不能适应。

2. 改革的指针：

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出的要逐步实行校长负责制。

3. 改革的中心：

形成科学的领导管理力量结构，充分发挥校长及职能部门的作用。

4. 改革的关键：

在学校行政工作中使党政职能分开，正确处理党、政、群之间的关系。

5. 改革的过程：

改革应在正确思想和科学理论指导下，有领导、有目的、有步骤、积极慎重地实践探索，不断深入提高

（二）学校领导体制的建设

1. 学校领导体制建设的指导思想：

学校领导体制是管理的一种组织手段。它的建设是对管理任务和管理环境的适应，目的在于形成科学的领导管理力量结构，充分发挥各方面的作用，提高领导管理工作效率，保证学校领导者对学校工作实行有效的领导。

2. 学校领导体制建设的基本原则：

（1）有利于保证和加强党和政府对学校的领导——体制要有利于贯彻党和政府的路线、方针政策，并加强对事业发展的宏观控制，保证事业发展的方向性和协调性，为社会和经济建设服务。为此要健全法制、政府要转变职能、基层党组织要发挥政治核心作用和监督保证作用。

（2）有利于发挥校长与行政职能机构的作用——校长要职责权统一，实行统一决策指挥，同时实行分级分工管理，协助校长履行职责，进行科学管理，提高管理效率。为此要明确职责分工、坚持权责对应、健全组织机构。

（3）有利于集思广益和民主管理——要贯彻群众路线的民主集中制原则，依靠学校领导集体和广大教职工办学，发挥学校全体人员的积极性，发挥集体领导的作用和教职工的参与管理。为此要健全领导力量的合理结构、健全不同性质的组织机构，并发挥各自的不同作用，如校务会议的审议作用、行政会议的集体领导作用、教代会的民主管理和民主监督作用等。

（4）有利于信息反馈，提高效率——体制不仅要有统一决策指挥的信息输出，而且要有利于执行信息的回归，保证决策中心掌握执行的情况，作出新的附合实际的决策，领导