

LILUN YU SHIJIAN

JIYU MINZHU YU XIAOLU DE XIANDAI XUEXIAO GUANLI

# 理论与实践

基于民主与效率的  
现代学校管理



高金岭◎主编

SHANGHAI NORMAL UNIVERSITY PRESS  
上海师范大学出版社

LILUN YU SHIJIAN

JIYU MINZHU YU XIAOLU DE XIANDAI XUEXIAO GUANLI

# 理论与实践

基于民主与效率的  
现代学校管理



高金岭 主编



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

理论与实践：基于民主与效率的现代学校管理/高金岭编. - 桂林：广西师范大学出版社，2006.4

ISBN 7-5633-5978-8

I. 理... II. 高... III. 中小学 校长—学校管理  
IV. G637.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 022216 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市育才路 15 号 邮政编码：541004)  
网址：<http://www.bbtpress.com>

出版人：肖启明

全国新华书店经销

广西地质印刷厂印刷

(广西南宁市建政东路 88 号 邮政编码：530023)

开本：890mm×1240mm 1/32

印张：10 字数：260 千字

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

定价：21.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与印刷厂联系调换。

# 管理教育： 为校长成长铺路（代序）

潘 晔

教育改革的实践和教育管理科学的变革，推动了校长管理教育的产生和发展。随着我国教育管理体制和基础教育改革的日渐深入，中小学校面临更多自主管理、自主发展的责任和权利。面对这些责任和权利，学校管理者需要有相应的知识、能力、智慧和魄力来应对。作为学校领导者的校长更是责任和权利的第一承担者，如何培育足够数量的高素质学校管理人才，是我国管理教育面临的严峻挑战。我们的学校、我们的教育、我们的社会需要一支素质优良的校长队伍。他们应当具有良好的人文精神、职业道德和智力品质；具有坚定的教育信念和为教育事业奉献的精神；具有良好的学校管理技能和艺术，同时也应该具有崇高的教育理想和先进的教育思想，能够带领学校走向发展和壮大。

新世纪学校管理的突出特点是科学化、民主化、效率化。新世纪的学校领导者和管理者在管理活动和管理生活中必须体现这些特点。而校长管理教育更应该体现这些价值取向。管理教育是一个历史范畴，它必须与特定的历史背景相适应。今天的社会发展背景，要求管理教育更加注重管理者素质培养的综合化、教育模式的多元化、教学管理的弹性化和学习方式的个性化。

校长的角色是多元的：学校思想的引领者、愿景的设计者、战略的决策者、组织的协调者、公共关系的构筑者。他应有自己的教育思想、管理艺术和战略眼光，他还需要有让人心悦诚服的道德修养。如此看来，

要成为让教师、学生、家长、社会满意的校长，只有一点闪光是远不能担负这一神圣角色的。现代学校校长的职责和使命要求校长的素质必然趋向融通和综合。

校长管理教育是全社会的责任。政府、各种培训机构以及校长所在社区和学校都是校长成长发展的平台，这些平台应为校长发展提供科学有效的教育方案、课程计划、教育资源等，校长可以根据需要选择适合于自己的教育模式和教育内容。

期待着我们的学校管理者在政府、社会、学校铺就的管理教育平台上能迅速成长，在教育事业的时代舞台上大展宏图。

2006年3月于南宁

# 目 录

## 第一章 智慧的足迹:现代学校管理思想解读

一、人本管理:人文精神与科学精神的融合 >>1

二、民主管理:现代学校管理的基本法则 >>4

三、校本管理:现代学校发展的新机制 >>7

四、全面领导力:提升学校管理效率的法宝 >>9

案例述评 >>11

问题反思 >>14

推荐阅读 >>14

## 第二章 权力与责任:校长与领导团队

一、“认识你自己”:校长角色诠释 >>15

二、“1+1”效应:学校领导团队 >>27

案例述评 >>38

问题反思 >>47

推荐阅读 >>48

## 第三章 导向愿景:学校发展战略

一、学校发展愿景与学校发展战略 >>49

二、高屋建瓴:学校办学思想 >>55

三、学校核心竞争力与学校品牌 >>59

四、学校发展规划研制 >>66

五、学校 CI 战略设计 >>78

案例述评 >>84

问题反思 >>90

推荐阅读 >>91

#### 第四章 规范与效率:学校组织再造

一、学校组织再造的意蕴 >>92

二、学校组织再造的价值 >>94

三、学校组织的构建模式 >>95

四、学校组织再造的策略 >>98

案例述评 >>100

问题反思 >>102

推荐阅读 >>102

#### 第五章 看不见的手:学校有效文化经营

一、“绿色”人文:学校文化经营的追求 >>104

二、曲径通幽:学校文化经营的路径 >>112

三、看不见的手:学校文化的管理意蕴 >>118

案例述评 >>128

问题反思 >>132

推荐阅读 >>133

---

#### 第六章 生命之源:学校人力资源管理

一、知识导航:学校人力资源管理 >>134

二、深谋远虑:学校人力资源规划 >>142

三、知人善任:学校人力资源选聘 >>147

四、潜能开发:学校人力资源培训 >>154

案例述评 >>160

问题反思 >>164

推荐阅读 >>164

## 第七章 反思与变革:学校课程与教学管理

一、反思与构建:迈向新型的学校课程管理 >>167

二、审视与展望:学校教学管理的路径 >>180

案例述评 >>199

问题反思 >>207

推荐阅读 >>207

## 第八章 开源节流:学校财务与资产管理

一、财尽其用:学校财务管理 >>208

二、物尽其效:学校资产管理 >>221

案例述评 >>230

问题反思 >>234

推荐阅读 >>234

## 第九章 提升学校生存能力:学校公共关系

一、生存方式的转变:学校公共关系价值的突显 >>236

二、生存能力的意蕴:学校公共关系的基本精神 >>241

三、生存策略的实现:学校与重点公众关系的协调 >>249

四、生存活动的创生:校长与学校公共关系 >>258

案例述评 >>260

问题反思 >>262

推荐阅读 >>262

## 第十章 “潘多拉盒子”之惑:学校组织冲突管理

一、组织冲突是“潘多拉盒子”吗? >>264

二、“行医”之道:学校组织冲突管理 >>269

案例述评 >>274

问题反思 >>276

推荐阅读 >>276

## 第十一章 立于不败之地:学校持续改进与变革

一、达摩克利斯之剑:学校惰性管理的风险 >>277

二、阿喀琉斯之踵:应对学校发展中的危机 >>282

案例述评 >>291

问题反思 >>293

推荐阅读 >>293

---

## 第十二章 他山之石:国外学校管理变革管窥

一、追求卓越:学校管理变革的根本目标 >>295

二、分权与合作:国外学校管理变革的趋势 >>296

三、校长与教师:国外学校管理变革的着力点 >>303

案例述评 >>307

问题反思 >>313

推荐阅读 >>314

后 记 >>315

# 第一章 智慧的足迹： 现代学校管理思想解读

---

没有“平庸的人”，只有“平庸的管理”。

兵有兵经，但兵无常势；弈有弈谱，但弈无定型。

管理从思想上来说的是哲学的，从理论上来说是科学的，从操作上来说的是艺术的。

管理是一种权力，同时也是一种经验和智慧；管理更是一种艺术，它需要的是谋略。

## 一 题记

当学校管理活动从经验走向科学继而走向科学与人文统合的时候，当教育管理从集权走向分权的时候，管理思想的缺失就成为我国许多校长成长与发展中的短板，现代学校管理和校长领导需要有一个进步的管理思想氛围，如民主、人本、效率等富含现代管理意蕴的思想，这与现代学校教育的使命是密切相关的。为此，校长应在管理实践中自我觉悟并实现跨越。

## 一、人本管理：人文精神与科学精神的融合<sup>①</sup>

纵观教育管理思想发展史，教育管理思想是一个从以“事”为中心向以“人”为中心的发展过程，是一个从经验主义走向科学主义、人文

---

<sup>①</sup> 杨天平、袁发明：《科学管理与人文管理应当走向融合——教育管理价值取向》，《教育与现代化》，2002年第4期，第32～37页。

主义继而走向科学精神和人文精神统合的发展过程。教育管理思想与科学管理、行为科学等管理思想的发展有着密切的联系和渊源。

### （一）科学管理思潮对教育管理实践的影响

科学管理思想及其实践是科学主义在管理领域中的积极反映。自 20 世纪初美国科学管理之父弗雷德里克·泰勒提出科学管理理论始，其效率化、标准化、系统化、科学化的管理思想就一直影响着教育管理思想的发展。

科学管理思想对教育管理的影响主要有以下几个方面。

#### 1. 注重提高教育管理的效率

科学管理的效率思想最初是以移植的方式和偏激的形象出现于教育领域的。美国学校管理研究学者雷德蒙·E. 卡拉汉在其《教育与效率崇拜》一书中，描述了当时美国学校的学监很快接受了当时商界和实业界管理人员的价值观和做法：强调效率，严格执行详细的统一工作程序（如教师教学时间标准）、细致的决算程序等。美国教育家埃尔伍德·P. 卡伯利是管理效率思潮的主要代表人物。他在《公立学校的管理：公共教育组织和管理基本原则报告》中提出，学校是一座工厂，其中的原材料有待于重新塑造和加工成满足不同生活需要的产品。这种观点将学校看成是一个与企业、工厂没有区别的社会组织，校长的角色和企业管理人员的角色也无差别，都是按照标准化、程序化生产自己的产品，教育管理的目的就是为了标准化，并以此达成管理的效率目标。为此，他们要求学校管理人员重视学校的工作效率以及教师的教学效率、学生的学习效率，并把经费的分配与教学成本联系起来。美国芝加哥大学教师博比特提出，要提高学校行政效率，首先要确定学校产品的理想标准，其次需规定学校的生产方式、生产者（教师）必备的资格和工作准则，只有如此，管理人员才能牢固地掌握控制生产成本的规律并懂得如何引进更有效的工作方法，而“效率意味着权力的集中化和监督者对全部执行过程实施明确的指挥”。

科学管理的效率化、标准化、程序化等思想对 20 世纪教育管理实践产生了深远的影响。改革开放之后，泰罗的科学管理思想被引入我国，并逐渐渗透于教育管理领域，例如中小学校长负责制，教师岗位责任制，标准化考试，学生量化评价标准以及教育成本核算等无不隐含其思想的

痕迹。

## 2. 科层管理——学校管理的组织基础

科层管理理论是古典管理理论的一个分支，是由德国社会学家 M·韦伯提出来的。古典管理理论的核心思想是等级链（金字塔）管理模式，等级链是建立在理性——法律基础上并以公平和效率为目标的等级体系。科层管理理论认为，有效的组织应是自上而下垂直权力结构的组织。在我国，不论是教育行政机构，还是学校内部管理机构，大都是建立在科层管理模式基础之上的。

科层管理理论的基本观点包括：①劳动分工，明确规定每个成员的权利和责任，并且把这些权利和责任作为正式职责而使之合法。②权利分层，各种公职或职位按权利等级组织起来，形成一个指挥链或者科层体系。③法定资格，组织中所有的成员都要通过正式考试或者训练和教育；所有担任公职的人都是被任命的，而不是选任的。④固定工资，行政管理人员领取固定的薪金，他们是专职的公职人员。⑤理性关系，行政管理人员要遵守有关的严格规则、纪律，这些规则和纪律将不受个人情感影响，而且普遍适用各种情况。

最早提出学校组织有许多特征的美国学者 M·阿博特是将韦伯原则引入教育管理领域的学者之一。他认为学校组织具有分工的专业化特点；学校内部有明确和严格的纪律和规章制度；学校管理的理性化程度高；教职员工是按照自己的职务、责任、工作量领取工资。英国著名的教育专家托尼·布什在《当代西方教育管理模式》中所介绍的“正规模式”和“学院模式”正是对这种教育管理思想的实践和理论概括。他认为学校组织结构是客观存在的，学校成员个体在组织中的位置是明确界定的，他们的工作关系受正式职位的影响。上述思想都隐含着—个共同命题：人是物件，根据需要被安排到各个部门行使自己应有的职能。

### （二）人本主义：从“物、事”管理走向“人本”管理

在科学管理等古典管理理论之后，出现的是以人际关系学派和现代行为学派为代表的人本主义管理思想。人际关系学派认为传统古典管理理论主要强调管理组织中的工作技术、组织结构等，轻视人的作用，把工人看作机器的附属品。人际关系学派提出以下基本观点：①组织成员是社会人，是复杂的社会系统的成员。②组织中除了正式团队之外，存

在着非正式团队。③新型的领导能力表现在：通过提高职工的满足度，激励职工的士气，从而达到提高劳动生产率的目的。在行为科学发展过程中，组织管理中“人”的地位日益突显。他们不仅有追求物质利益的欲望，还有追求人与人之间的尊重、安全、归属等方面的需求。新型的领导能力就是要在正式组织的经济目标和非正式组织的社会需求之间保持平衡。这种理论研究人的行为的动机以及行为产生、发展、变化的规律，以预测和控制人的行为，把原来以“事”为中心的管理转变到以“人”为中心的管理，把原来靠规章制度的管理发展到研究人的行为、调动人的积极性的管理。人本主义管理思想力图避免管理中出现的见物不见人的缺陷，将组织中人的发展也看成是组织存在的一个重要理由，克服了传统科学管理中对人的机械化定义的重大人性假设的缺陷，这是管理科学的重大进步。这些进步对于现代学校组织管理具有重大的意义，并对现代学校管理实践产生了重大影响。

在行为科学等理论基础上发展起来的人本管理思想对当今我国学校管理的研究和实践产生了重大影响，民主治校、重视学校和谐人际关系等逐渐成为我国学校管理者治理学校的基本思想。

### （三）科学管理与人本管理的融合

曾长期对立的科学主义思想与人文主义思想，在 21 世纪的今天，已呈现出了彼此开放、彼此吸收和相互融合的景象。反映于管理领域，就是科学管理的效率化、系统化思想和人本管理、民主管理思想在管理实践中逐渐从对立走向融通。在当代学科高度分化、高度融合的趋势下，仅依赖某一思想不足以解决纷繁复杂的学校管理问题，教育管理思想不可避免地要走向融合，即博采众家之长，促进教育管理的民主化、科学化和专业化。

## 二、民主管理：现代学校管理的基本法则

民主管理思想是 20 世纪以来社会民主化思潮和民主化运动在管理领域的反映。在学校管理领域，民主管理已成为现代学校管理的基本法则。

### （一）学校民主管理是现代民主思潮在学校管理中的反映

教育国家化是近几个世纪以来教育发展的主流，它使教育走向系统

和整体，走向规模和效益。但是教育国家化的过度演进却在不自觉地使教育活动本身的性质异化。当现代文明在大张旗鼓地崇尚主体精神的时候，我们的教育却在不断地丧失着主体追求。教育管理权威的一元化倾向剥离了社会成员对教育的参与精神，国家的政治意识形态、国家的政治主张在悄悄地剥离教育活动的本质内涵。20 世纪 80 年代以来出现的教育管理模式的变革正是针对这种异化而兴起的。教育管理的分权精神、教育的民主参与精神等从很大程度上在修正着这种异化。这种教育变革局面的生成，人们可以将其归结为人类的自悟本能。而民主管理思想也正是人类自悟和自组织能力的一个体现。

### （二）学校民主管理是世界各国教育管理体制变革的共同追求

在西方，20 世纪中叶以来，民主化管理开始风靡教育领域。从理论上讲，民主管理能加强学校各相关利益者的责任感，有利于提高学校的管理效能和教育质量。首先是提高效能，使教育的决策过程更贴近公共教育服务的消费者；其次是提升教育质量，教育教学是一门塑造人文与科学精神的艺术，集权模式的教育行动决策往往会扼杀教育的活力，教育质量并不能仅仅因为所谓的“精英决策”而得到提高，只有当信息灵通、受过良好教育、富有经验的教师以理论和实践为基础来解决教育中的两难问题时，教育质量才能得以提高。因此，无论是政府的家长制管理方式还是学校领导者的独裁管理，都难以获得民主参与管理的积极效应。目前看来，公共服务的市场调节和分权化服务成为必然，比如来越来越多的私立学校出现，家长参与学校管理的空间不断扩大，他们在选择学校方面有更大的自由，学校内部系统日益民主化，以机构精简为重点的行政改革正在推进等等。这些都为学校民主管理创造了良好的思想氛围和制度环境。

### （三）学校民主管理是塑造学生民主思想的重要途径

学校民主的管理思想、信念和方法行动是学校塑造学生民主思想和行为的重要途径。

在现代学校教育中，民主思想的养成必须反映于塑造学生成为现代公民的目标中，但是，没有民主的学校管理氛围，要达成这样的目标显然是不可能的。当校长和教师的管理沉湎于独裁、热衷于控制时，如何将民主的思想扎根于学生的思想中。民主方法必须反映于学校的整个

管理过程中，如决策、用人、理事、规划、监督等。当然这些民主的行为模式并不意味着学校每个人在任何行为中都有绝对的自由。真正的民主管理，是以理智为基础的。理智是一种解决问题的方法，包含了对手段和目的之间关系的认识和鉴别。当向前看时，理智预设了一种创造性的过程，而不是因循守旧的机械操作。理智有助于“通过行动来决定未来经验的性质”。但是，理智的方法并不是唾手可得的，而是需要有制度和规则来保障的。

在现代学校教育活动中，学校的主要功能是教授学生理智的精神、探究的方法和养成现代公民素质。学校教育过程和管理行为对此必须有统一的体现和反映，民主精神和民主意识不仅指向学校的教育对象，也指向校长、教师和学校所有教育工作者。在传统学校管理中普遍存在的校长和教师的“家长式”与“一言堂”，与其说是管理，倒不如说是强制。在校长的教师管理和教师的班级管理中，如果教师或学生只有被动服从的义务，而没有主动参与的权利，从表面上看来，虽然教师群体或班级也可以秩序井然、纪律良好，但潜在的负面效应却令人担忧，其代价往往是教师或学生的主人翁意识受到制约、创造精神受到束缚和自由自律能力受到压抑。当前，诸如“人治”“家长式”等管理模式，因其显而易见的弊端，正逐渐被淘汰，而随着教育改革的深入，民主管理模式已唱起了主角，焕发出强大的生命力。

学校民主管理思想不是虚空的，它需要由工作制度来保证。随着市场经济的发展和民主法制建设的加强，学校民主管理工作呈现出许多新情况、新特点。因此，学校民主管理工作需要进一步标准化、程序化、规范化和系统化。

在教育改革迅速发展的形势下，如何建立和规范与之相适应的一系列学校民主管理制度，进一步强化学校民主管理工作，成为教育行政部门、学校校长等面对的实际问题。一些在该领域起步较早的地区和学校已经尝试构建学校民主管理质量体系。这些尝试体现了民主管理工作的基础性和标准化，在“常规动作”中贯彻了标准化的原则，体现了学校民主管理与教育工作的相互融合。反映的是教育工作和管理过程中的公开和民主参与，明确了学校党组织、行政组织、工会和教师组织等各方面的职责。在许多学校中所运行的校务公开制度（如《校务公开重大问

题建议书》《校务公开重大问题报告书》《校务公开重大问题整改通知书》《校务公开重大问题责任追究建议书》)也是学校民主管理的积极做法。

### 三、校本管理：现代学校发展的新机制

校本管理(School-Based Management, 简称SBM)是20世纪80年代在西方国家被广为推行的学校内部管理体制改革的,也是近20年许多国家的学校改革运动中最流行的策略之一。它体现了这些国家构建公立教育系统和学校管理改革的基本思路。

校本管理,顾名思义就是以学校为本位或以学校为基础的管理。它是一种以权力下放为中心的校管理思想和模式,其核心就是强调教育管理重心的下移,强调教育行政部门给予学校更大的权力和自由,使中小学校成为自我管理、自主发展的主体,学校可以根据国家政策和自身的需要确定自己的发展目标和方向,从而提高学校管理的有效性,创办更有效率的学校。

校本管理模式的产生反映了教育管理哲学从外控式管理向内控式管理的转变。它是针对过去上级教育行政部门对学校管得过多过死,导致一些本该由学校掌管的权力却被牢牢控制在上一级教育行政机构手里而进行的一项改革。澳大利亚学校委员会发表的《卡姆报告》指出:“职权应该尽可能地分化给涉及学校管理的所有人,应与学生家长磋商,在较高层次上,还应征求学生本人的意见……职权只有下放到能尽责完成并能从其经验中获益的人手里才是最有有效的。”这正是校本管理的主旨所在。

传统的外控式教育管理追求教育需求目标一元化,追求数量的发展,认为理性的行政管理、科层结构和集权化是教育管理的基本原理,学校只是一个执行系统,它所要做的就是按照上级教育行政主管部门制定的政策行事。这种外控式教育管理哲学是在农业生产和工业生产时代形成和发展起来的,对公共教育体系的建立和教育规模的扩充起到了促进作用,同时也促进了学校教育整体质量的提高。然而,外控式教育管理也有其局限性,那就是学校缺乏自主权和应变能力,不能根据社会和自身的需要灵活地制定发展政策和策略。

在西方国家，校本管理的主旨是将更多的教育权力与责任转移到学校层面，并由一个相关人员参与的法人团体来负责执行学校管理的权力。从而使学校能够合理地分配和运用资源，提高资源的利用效率，最终满足学生的真正需要，促进学校教育质量的提高。校本管理的理论基础有以下几点：①学校需要一种参与决定变革的机会。②学校是决策的基本单位，因此应该给学校识别学生需要并对之作出反应的能力。③那些对某一主题了解最多的行动者应该有权对该主题作出决策。④与学校系统有关的人有参与决策过程的权利和义务。⑤那些受学校决策影响最深的人（教师、学生和家長）应该在学校事务的决策中发挥重要作用。⑥学生、家長、学校教职员有独特的需求，他们能最好地识别和满足这些需要。也就是说，校本管理强调学校是一个自行管理系统，追求教育需求目标多元化和教育质量的提升。而校本管理的具体含义主要体现在以下几个方面：

（1）权力下放。这是校本管理最核心的问题。

（2）参与式管理。校本管理是一种参与式管理，在校本管理中，共同决策是非常重要的理念。政府、学校领导者、教师群体、学生、社会团体、学生家长、社区都是学校教育决策和管理的有机主体。

（3）校本管理的最终目的应与学习结果的改善相联结。实行校本管理的初衷就是为了改善学校的各种资源不能及时满足学生需要的状况，以此来提高学校的管理和资源利用率，最终促使学生获得良好的学习效果。

（4）校本管理强调学校领导者要从学校实际出发，确定办学理念。

（5）提倡校本培训，提高学校的可持续发展能力。

（6）建立信息共享机制，改善学校的信息沟通状况。

校本管理是一项系统工程，校本管理改革能否取得成功，不仅取决于是否采取了权力下放、共同决策等措施，而且还取决于权力下放和共同决策的程度，取决于教育行政部门和各学校管理主体对校本管理的支持程度，取决于各学校管理主体的角色适应能力和工作技能以及学校管理系统的信息畅通程度。

与国外校本管理改革相呼应，我国早在20世纪80年代中期就开始推行校长负责制。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》指出，