

农村政策与管理
系列丛书

主编 崔富春

NONGCUN ZHONGXIAOXUE GUANLI

农村中小学管理

成文凯 李印霞 赵永峰 Ⅱ 编著

Nongcun Zhengce yu Guanli
Xiliecongshu

 中国社会科学出版社

农村政策与管理系列丛书

主编 崔富春

农村中小学管理

成文凯 李印霞 赵永峰 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

农村中小学管理/成文凯, 李印霞, 赵永峰编著. —北京:
中国社会科学出版社, 2010.1

(农村政策与管理系列丛书/崔富春主编)

ISBN 978-7-5087-2959-6

I. ①农… II. ①成…②李…③赵… III. ①农村学校:
中小学—学校管理—研究—中国 IV. ①G637

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 214436 号

丛 书 名: 农村政策与管理系列丛书

书 名: 农村中小学管理

编 著: 成文凯 李印霞 赵永峰

责任编辑: 王秀梅 逢玉静

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市优美印刷有限责任公司

开 本: 140mm×203mm 1/32

印 张: 6.375

字 数: 156 千字

版 次: 2010 年 1 月第 1 版

印 次: 2010 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 12.00 元

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主 任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委 员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

农村政策与管理系列丛书编辑委员会

主 任：崔富春

副主任：宗颖生 弓永华 方 亮

成 员：（按姓氏笔画为序）

王金胜 洪坚平 邢国明 李生才

李生泉 李宏全 李国柱 杨 鹏

郭晋平 郭玉明 郝利平 武星亮

蔺艮鼎

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万家社

区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等10大类、1000个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

目 录

第一章 绪 论

- 一、农村中小学管理的重要性 /1
- 二、农村中小学管理存在的问题 /7
- 三、农村中小学管理的基本原则 /14

第二章 农村中小学制度建设

- 一、制度建设的基本要求 /23
- 二、制度建设的基本框架 /26

第三章 农村中小学内部管理体制

- 一、农村中小学校长负责制 /31
- 二、农村中小学教职工代表大会制度 /35
- 三、农村中小学行政管理机构的设置 /39

第四章 农村中小学教学管理

- 一、教学管理的机构职责 /48
- 二、教学管理的目标规划 /50
- 三、教学管理的主要内容 /53

第五章 农村中小学班级管理

- 一、农村中小学班级管理现状 /71
- 二、农村中小学班主任工作 /75
- 三、农村中小学班级常规管理的主要内容 /82
- 四、农村中小学班级管理的方法和要求 /88

第六章 农村中小学德育建设

- 一、德育建设的基本要求 /100
- 二、德育建设的基本方法 /101
- 三、重视养成教育 /106

第七章 农村中小学总务后勤管理

- 一、农村中小学后勤管理的内容和方法 /113
- 二、农村中小学财务管理 /117

第八章 农村中小学安全管理

- 一、农村中小学安全管理概述 /126
- 二、农村中小学安全教育的目标、内容和途径 /132
- 三、农村中小学安全管理具体措施 /134
- 四、农村中小学安全应急预案的制定 /138

第九章 农村中小学教师管理

- 一、农村中小学教师管理存在的问题和管理策略 /146
- 二、农村中小学教师的职责和应具备的素养 /150
- 三、农村中小学教师工作积极性的激励 /159
- 四、农村中小学教师的培养与考评 /163

第十章 农村中小学校园文化建设

- 一、农村中小学校园文化建设概述 /172
- 二、农村中小学校园文化建设的重要意义 /175
- 三、农村中小学校园文化建设的内容和措施 /178

参考文献 /190

第一章 绪 论

一、农村中小学管理的重要性

“百年大计，教育为本。”温家宝指出：教育是国家发展的基石，关系到民族兴旺、人民福祉和国家未来。

2000年之后，国家对基础教育进行了大量的投资，先后实行“贫困地区义务教育工程”、“农村寄宿制初中工程”、“西部两基攻坚工程”、“贫困地区两免一补工程”，直至全部免除了义务教育阶段学生学杂费，农村中小学发展的状况有了较大改观。在这种情况下，农村中小学管理薄弱的问题就显得相对突出，成为制约农村基础教育发展的重大问题。

在新的形势下，为了加快农村中小学教育的发展，深化农村基础教育改革，实施科教兴国战略，体现教育公平，解决“三农”问题，促进农村社会、经济的全面、协调、可持续发展，必须加强对农村中小学管理。

（一）加强农村中小学管理是实现科学发展的关键

党的十六届三中全会提出了“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”。在党的十七大报告中，胡锦涛总书记再次明确指出：科学发展观第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续性，根本方法是统筹兼顾。

观就是观念，是指人的思想观念，是一种认识和处理问题的根本态度和方法。一切经济、社会的发展是由人的有意识、有目的的活动所构成的。由此看来，要实现科学发展，关键是要在人们的思

想上真正树立起“以人为本，树立全面、协调、可持续的”科学发展的观念，协调好人口、资源、环境、发展之间的关系，以解决经济社会发展深层次的矛盾。

科学发展观属于世界观的组成部分。世界观人皆有之，但是，科学的世界观、科学的发展观是不会自发形成的，需要在实践的基础上自觉接受教育，学习科学文化知识，学习马克思主义科学世界观，克服各种唯心主义、形而上学的错误价值观影响，转变主观世界，才能真正树立起科学的世界观、科学的价值观、科学的发展观。

由此可见，教育对于科学发展观的落实具有至关重要的意义。

目前，在我国这个拥有 13 亿人口的国家中，约有 54.3% 的人口分布在农村（见表 1-1）。发展农村基础教育，对于实现科学发展，将人口大国转变为人力资源强国意义重大，而农村基础教育的发展，离不开科学、规范的管理和完善的制度。因此，加强农村中小学管理，创建科学化、制度化、规范化、人文化的育人环境势在必行。

表 1-1 2008 年人口数及其构成（国家统计局） 单位：万人

指标	年末数	比重（%）
全国总人口	132802	100
城镇	60667	45.7
乡村	72135	54.3
0~14 岁	25166	19.0

（二）加强农村中小学管理是科教兴国的必然趋势

国家兴盛，人才为本；人才培养，教育为本。在财富向知识致敬的时代，教育的作用更加凸显。

1995 年 5 月 6 日颁布的《中共中央国务院关于加速科学技术进步的决定》，首次提出在全国实施科教兴国的战略。江泽民在会上指出：“科教兴国，是指全面落实科学技术是第一生产力的思想，坚持

教育为本，把科技和教育摆在经济、社会发展的重要位置，增强国家的科技实力及实现生产力转化的能力，提高全民族的科技文化素质。”同年，中国共产党第十四届五中全会在关于国民经济和社会展“九五”计划和2010年远景目标的建设中把实施科教兴国战略列为今后15年直至21世纪加速我国社会主义现代化建设的重要方针之一。1996年，八届全国人大四次会议正式提出了国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标，“科教兴国”成为我们的基本国策。

落实科教兴国战略就要把“经济建设转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来”。科教兴国思想的核心内容是坚持教育为本、把教育摆在优先发展的战略地位，邓小平同志认为，教育是一个民族最根本的事业，担负着提高劳动者素质和培养专门人才的重要任务。发展教育不仅是经济持续增长、科技发展创新、社会全面进步的必要条件，而且是提高全民族素质、把沉重的人口负担转化为人力资源优势、加快我国现代化建设步伐的一条必由之路。

基础教育是整个教育体系中的重中之重，是一项奠基工程。农村基础教育肩负着教育优先发展、全面推进素质教育，以适应经济社会发展对知识和人才长远需要的重任。目前，相对滞后的农村中小学教育难以担当这样的重任，是基础教育中的薄弱环节，严重影响着科教兴国战略的落实。

切实搞好农村中小学教育需要国家完善相应的政策、法律、法规，需要人力、物力、财力的投入，需要社会各方面的关注和重视，等等。其中，加强农村中小学管理，改善农村中小学校的育人环境是深化农村教育改革，优化农村教育结构，办好农村基础教育，提高农村人口素质，促进农村未来发展向依靠科学技术和素质的内涵式方向转变的必不可少的重要一环。

（三）加强农村中小学管理是实现教育公平的需要

党的十七大报告指出，“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础”。这就表明，促进教育公平，在我们党领导人民全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的进程中，是一项具有全局性、战略性的任务，也是我国教育改革和发展坚定不移追求的目标。

教育公平应该包括三个层次的内涵：一是确保人人都享有平等的受教育的权利和义务；二是提供相对平等的受教育的机会和条件；三是教育成功机会和教育效果的相对均等。教育的公平问题已经成为中国社会的焦点问题，关系着广大人民群众切身利益，关系着国家和地区的经济社会发展。

农村中小学教育的相对落后，是制约实现教育公平的重要因素。长期以来，我国农村基础教育发展不均衡，在教育发展水平、普及程度、办学条件、教育投入、教育机会、教育资源等方面都存在着较大的差异性。这种教育发展的不均衡性，对我们所追求的教育公平是一个严重的挑战。而教育的不公平会影响到人今后的就业不公平甚至一辈子的不公平，会引发整个社会的不公平乃至危机。

近年来，随着国家财政保障的日益到位，全国范围内义务教育阶段辍学率不断下降，回流学生增加。但是，农村义务教育阶段学生辍学问题仍然相当严重，农村学生辍学率远远高于城市，而且不同地区、同一地区的不同学校还存在着较大的差异性，有不少农村学校的学生辍学率超过了50%。

在推进教育均衡发展、实现教育公平过程中，必须高度重视农村基础教育的发展。农村中小学也必须按照科学发展观的要求，通过加强内部管理，提高自身的教育教学水平，实现内涵式发展，为广大农村适龄儿童少年提供平等地接受教育的机会，从根本上确保我国农村基础教育持续、协调、均衡地发展，从而保证农村社会的

稳定，为新农村建设和和谐社会建设提供源源不断的较高素质的劳动者，变制约发展的因素为促进发展的基础。

（四）加强农村中小学管理是教育的本质要求

关于教育的本质，不同历史时期、不同国家、不同社会地位的人们有着不同的认识。《中庸》有曰：“天命之谓性，率性之谓道，修道之谓教。”巴格莱认为：“我们把社会进化定义为积累和提炼人类知识的进步过程，在最广泛的意义上讲，教育则是传递这些知识的过程，或者说教育是传递人类积累的知识中具有永久不朽价值的那部分的过程。”《中国大百科全书·教育卷》解释是：“教育是培养人的一种社会现象，是传递生产经验和社会生活经验的必要手段。”

笔者认为：教育是人类文化的一种传承活动和催化活动，是连接过去和未来的中介。从本质上讲，现代教育是以促进人的发展、社会的进步为目的，以传授知识、经验为手段，培养人的社会活动。

据此，以培养和发展受教育者为主要目标，塑造和构建学生个性人格，发展学生主体性是现代教育的本质。新修订的《义务教育法》对实施义务教育的学校提出了更高的要求，在教育教学中，要注重培养学生的独立思考能力、创新能力和实践能力，促进学生全面发展，把受教育者培养成为“能够自主地、能动地和创造性地进行认识活动和实践活动的社会主体”，这正体现了教育的本质要求。

然而，长期以来多数农村地区的中小学教育却处于盲目状态，对于基础教育的本质认识不清、目的不明，把教育的手段——知识的传授当做教育的目的，甚至把考试的成绩作为唯一的目标，受教育的主体——学生成了教师、学校的各种“率”服务的机器。课堂上老师教、学生学，学生之间、学生与老师之间交流机会匮乏、交流模式单一，主体的活力被扼杀。结果，造就了大量的“书呆子”或“厌学症”患者。这是对人的极大不尊重！

要彻底改变这种状况，实现农村中小学教育的科学发展，必须切实加强农村中小学管理，以科学发展观为指导深化教育教学改革，提高办学水平，从而培养和造就具有主体意识、主体能力和主体人格的全面发展的人，适应社会发展对教育的要求。

（五）加强农村中小学管理是解决“三农”问题的根本出路

农业问题、农村问题、农民问题即“三农”问题，始终是关系中国社会经济发展全局的根本问题，也一直是党和政府所关注的重点。就如何从根本上解决“三农”问题，也存在许多不同的观点，诸如“发展乡镇企业”、“土地私有化”、“农业产业化、农村城镇化、农民市民化”等，所谓“仁者见仁、智者见智”。

我们也不妨对“三农”问题作一个简要的分析。一般来说，农业问题就是要解决农产品的生产和供给问题，农村问题就是要解决农村的经济、政治、社会和文化等方面的发展水平和速度问题，农民问题就是要解决农民增加收入的问题。简言之，“三农”问题就是解决农民增收、农业增长、农村稳定的问题。作为一个农业大国，“三农”问题关系到我国的国民素质、经济发展，关系到社会稳定、国家富强。

“三农”问题实际上是一个居住地域、从事行业和主体身份三位一体的统一的问题，三个问题必须从整体上考虑。我们不难发现，解决这三个问题的根本是人，即农民的素质，这是“三农”问题的内因，是诸多矛盾中的主要矛盾，“城市化”、“市民化”绝不仅仅是简单的户口等问题，更重要的是需要具备现代“市民”的素质。农民是农村全面建设小康社会的主体，农民素质水平的高低将直接决定全面实现农村小康社会的步伐，是影响农村经济和社会持续发展、构建和谐社会的重要因素。

提高农民素质，离不开教育，基础教育在“农民素质建设工程”中处于不可替代的奠基地位。只有不断加强和完善农村中小学管理，

通过改革,打造符合现代社会发展要求的高素质学校,才能为提高农民素质奠定坚实的基础,才能造就千百万有文化、懂技术、会经营的新型农民,才能建设好“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村,才能从根本上逐步解决“三农”问题。

二、农村中小学管理存在的问题

管理就是计划、组织、指挥、协调和控制的过程。就学校管理而言,涉及教学、科研、学生、班级、行政、后勤、财务、资产等多个方面。农村中小学的发展是我国基础教育的重要组成部分,然而相对落后的管理却成为制约其发展的主要因素。

目前,我国农村中小学管理方面存在着诸多困难和问题。

(一) 师资力量薄弱

教师是学校可持续发展的基本要素,没有一支高素质的教师队伍,就不可能有一个好的学校,但由于历史、地理环境、教育发展不均衡等因素,造成了当前农村中小学师资力量相对薄弱。主要表现在:

1. 教师素质较低

目前,农村中小学的教师中大多是民办教师转聘而来的,年龄结构偏大,而新录用的优秀师范院校毕业生很难补充进来,呈现青黄不接的局面。加之信息闭塞,学习、进修的机会少,导致当前的农村中小学教师中普遍存在知识老化、观念陈旧、教学方法简单、现代教学手段匮乏(某农村初中 33 名专任教师中,只有 2 人初通计算机操作)的问题,严重制约农村中小学的发展。

由于对教师缺乏系统、规范的管理,使得长期工作在农村学校的教师缺乏竞争意识、创新理念,没有危机感、紧迫感、责任感,工作缺乏激情,习惯松散等,导致农村素质教育和新课改工作进程

受到很大的阻碍，教学质量的提高受到严重影响。

2. 教师队伍结构欠佳

除年龄结构老化外，还存在着学科配备失衡、骨干教师匮乏、学历职称“断层”等诸多问题。

——年龄结构老化。据抽样调查显示：某乡镇的初中和小学教师，年龄在30岁以下的只占8.9%；年龄在30~50岁的占37.4%；年龄在50岁以上的占53.7%。

——学科配备失衡。多数农村学校，特别是经济相对落后的边远地区中小学，除语文、数学课程外，其他学科90%以上无专任教师配备，或由所谓“主课”教师兼任，或由行政、教辅人员担任或临时外聘。

——骨干教师匮乏。农村中小学中骨干教师属于“稀有动物”，据抽样调查显示：获得教学能手、骨干教师、学科带头人称号的教师，县级的为5.9%，市级的为0.3%，省级以上的为0%。

——学历职称“断层”。据教育部公布的数据，2007年农村中小学初中、中专任教师学历合格率分别达98.7%和96%，但部分农村地区中小学教师学历合格率仍然不足50%。具有中高级职称的教师相对稀少，数据显示：具有中级职称的只占14.9%，具有高级职称的仅有1.1%。

3. 教师队伍不稳定

令人堪忧的是，由于工资待遇、生活环境、工作条件等原因，农村特别是边远地区中小学，人才流失严重，教师“跳槽”普遍——不是调入城镇学校，就是调离教育系统，或者通过考研、考公务员、下海经商等方式离开教师岗位，还有一些农村教师厌恶教学工作、渴望早退休，这使得本来就落后的局面更加“雪上加霜”，个别地方甚至出现无师可教、无课可上的局面。

农村教师队伍不稳定，尤其是农村骨干教师流失严重，已是不