



全国中小学校长远程培训试用教材

教育部人事司组织编写

学校管理理论与实践

©吴志宏 杨颖秀 程凤春/编著

XUEXIAO GUANLI LILUN YU SHIJIAN



东北师范大学出版社

NORTH EAST NORMAL UNIVERSITY PRESS



全国中小学校长远程培训试用教材

学校管理理论与实践

XUEXIAO GUANLI LILUN YU SHIJIAN

教育部人事司组织编写

©吴志宏 杨颖秀 程凤春 / 编著

东北师范大学出版社

长 春

图书在版编目 (CIP) 数据

学校管理理论与实践/吴志宏, 杨颖秀, 程凤春编
著. —长春: 东北师范大学出版社, 2009.3
ISBN 978 - 7 - 5602 - 5598 - 9

I. 学… II. ①吴…②杨…③程… III. 学校管理—
研究 IV. G47

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 044398 号

☐责任编辑: 张 鹤 ☐封面设计: 张 然

☐责任校对: 黄玉波 ☐责任印制: 张允豪

东北师范大学出版社出版发行

长春市人民大街 5268 号 (邮政编码: 130024)

电话: 0431—85687213

传真: 0431—85691969

网址: <http://www.nenup.com>

电子函件: sdcbs@mail.jl.cn

东北师范大学出版社激光照排中心制版

吉林省吉育印业有限公司印刷

长春市经济技术开发区深圳街 935 号 (130033)

2012 年 5 月第 2 版 2012 年 5 月第 2 次印刷

幅面尺寸: 170mm×227mm 印张: 24 字数: 410 千

定价: 39.00 元

序 言

中小学校长培训作为国家教育干部培训的重要组成部分,自20世纪90年代开始,经过三个五年计划的持续工作,已经取得了丰硕的成果。近年来,面对新世纪全面推进素质教育的新形势,实施基础教育课程改革的新任务,全国农村特别是西部地区广大中小学校长专业发展的新要求,中小学校长培训工作也面临着扩大优质资源、创新培训模式、完善培训体系、充分利用现代化技术手段等新的内容。东北师范大学承担的教育部人事司中小学校长远程培训课程开发项目正是适应这一新形势所力图解决的新课题。这一项目于2004年年初正式启动,经过多位学者近5年的不懈努力,其成果的文本形式——中小学校长培训教材已正式定稿,并经教育部人事司同意,以全国中小学校长远程培训试用教材形式正式出版。这套教材的突出优点是对网络课程的焦点予以放大扩充,适合于多种形式的培训。本套教材共7种,包括《现代教育理论与实践》、《学校管理理论与实践》、《校长专业发展》、《校长与课程实施》、《薄弱学校改造与建设》、《校本培训》、《未成年人思想道德教育》。

本套中小学校长培训教材是全国各有关方面共同努力的成果。首先应归功于教育部人事司的直接领导和全程指导。在批准立项的文件中,明确提出了培训课程的开发依据、建设目标、课程名称、实施办法乃至时间安排。人事司及综合处的领导先后六次在北京、长春、廊坊等地听取项目领导小组、课题组的工作进展和课程开发情况汇报,每次都有重要的指示或建议,全程保证了课程开发的正确方向。二是中小学校长培训、教育专家从开发建设和审查把关等不同角度的广泛参与。前者有来自全国9个省区的上百名教育专家、学者和信息技术人员,遵循“面向全国,公开申报,专家评议,择优立项”的原则参与竞标,其中部分项目组在公平竞争中获准立项,保证了开发建设队伍的专业水准;后者有数十名全国知名校长培训专家、学者严把了从立项、中期检查到结题验收的数道关口,同时有近6000名中小学校长(以西部为主)试看了课程并提出了宝贵建议,保证了开发课程的专业水平和实践标准。三是主持本项目的东北师范大学给予了高度重视,专门成立了项目领导小组和专家委员会。领导挂帅,保证投入,制定管理办法,出台鼓励政策,严格项目管理,确保人事司的要求和专家们的意见落到实处。

本次开发的7门课程有三个鲜明的特点:其一,针对性。首先是课程设置的针对性,两门任职资格培训课程“现代教育”和“学校管理”,都是中小学校长的永久性必修课程;而“理论与实践”的紧密结合,体现着对课程和学习

者与时俱进的本质要求。“校长专业发展”、“校长与课程实施”、“薄弱学校改造与建设”、“校本培训”和“未成年人思想道德教育”5门提高培训课程,也都是中小学校长引领当前基础教育教学改革之急需。其后是课程内容选择与设计针对性,特别设计了“问题导向、案例分析、专家点评”的结构形式,通过典型案例创设意境,引发问题,启迪思考,促进了先进理念、实践策略与创新意识向分析、解决实际问题能力的转换。其二,导向性。课程以政策导向为根本,立足提升中小学校长贯彻执行党的教育方针、全面实施素质教育的能力。两门任职资格培训课程突出了在校长培训课程体系中的基础性和先导性地位,从教育管理学的学科理解、现代教育与管理逻辑内涵和实践规范三个维度,坚持了理论焦点与实践热点的紧密结合,指导学员用先进的理念与开拓的品质,科学履行学校改革发展的领导者、重大问题的决策者和教育教学活动组织者的职责。其三,创新性。课程设置创新,贯彻落实《中共中央、国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》,首次设置“未成年人思想道德教育”为中小学校长培训课程;教学内容创新,注意吸收我国基础教育改革的新鲜经验和典型案例,提出了一些有原创性的观点。项目组尤为关注的是中小学校长培训资源的系统化建设。采用分层递进、学思互动、图文并茂等呈现形式,构建文本教材与网络课程配套使用的现代远程培训资源系统。用内容同一、形式多样、优势互补、便于自学的资源,应对城乡环境与个性化需求的差异,推动培训模式从单向灌输向多向交互、信息供给从知识罗列向资源重组、培训主体从被动接受向主动探究的历史性转变。

校长培训资源的开发建设,要求理念与材料、内容与形式、理论与实践的内在本质统一,是一个动态的持续发展过程。本套中小学校长培训教材的开发虽然取得了积极的成果,但相对各级培训部门尤其是广大中小学校长的要求,肯定还有不小的差距。希望使用本套教材的培训部门和中小学校长,把学习、使用的过程同时变成对教材进行审查和检验的过程,为本套教材的修改和完善乃至更多优质培训资源的生成提供宝贵的实践依据。

中小学校长远程培训课程开发项目课题组长
东北师范大学校长

史学宁

二〇〇九年三月三日

前 言

作为由教育部人事司正式组织的中小学校长远程培训课程开发项目的研究成果,《现代教育理论与实践》、《学校管理理论与实践》、《校长专业发展》、《校长与课程实施》、《薄弱学校改造与建设》、《校本培训》、《未成年人思想道德教育》等七本教材由东北师范大学出版社正式出版,与广大读者见面了。

“十一五”以来,按照党中央大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略部署,紧密围绕基础教育的改革和发展,坚持面向基层,面向农村,面向薄弱学校,全国中小学校长培训工作取得了重要进展和显著成绩,呈现出三个鲜明的特点:一是培训内容从通识性培训向专题培训拓展;二是培训对象从骨干校长向中西部农村校长拓展;三是培训形式从集中面授培训向远程培训拓展。中小学校长培训在任职资格培训、提高培训、高级研修和专题培训等方面,培训规模显著扩大,培训内容不断丰富,培训模式不断创新,培训质量不断提高。中小学校长队伍的综合素质和业务能力得到不断提升。

当前,我国教育事业已经进入从人力资源大国向人力资源强国迈进的历史发展新阶段。全面贯彻落实党的十七大提出的“优先发展教育,建设人力资源强国”的战略任务,对于建设一支高素质专业化的中小学校长队伍,提出了新的更高要求。按照2008年全国干部教育培训工作会议的精神和《全国教育系统干部培训“十一五”规划》的要求,大规模、高质量地开展培训,以推进基础教育改革、全面实施素质教育为重点,以项目推动和长效机制建设为保障,努力构建全方位、多层次、个性化的中小学校长培训模式与资源体系,对于推动中小学校长队伍专业发展与整体结构优化具有重大的现实意义。

中小学校长远程培训课程开发项目是教育部人事司专门立项,由东北师范大学组织开发,全国部分中小学校长培训机构、专家学者共同参与完成的集体成果和智慧结晶。作为一组新型中小学校长培训资源,它具有鲜明的时代性、针对性、导向性和创新性的特点,理论与实践相结合、任职资格培训与提高培训相结合、系统培训与专题培训相结合的内容体系,“问题导向、案例分析、专家点评”的结构形式,网络课程、光盘与文本资料相结合的呈现形式。这一组由传统文本教材与现代网络课程配套建设形成的校长培训资源,既适合中小

学校长传统培训方式下辅助使用，又适合具备网络条件者与网络课程培训配套使用。东北师范大学对本项目的高度重视，全体参与课程开发建设的专家、学者们付出的大量心血，教育部中小学校长培训中心及项目评审专家的热心关注与把关献策，保证了本套教材的专业水平和实践标准。

课程资源建设是一个动态发展过程，本套教材的开发虽然作出了有益的探索，但相对每一位中小学校长的理想要求尚有差距。希望校长们能在学习实践中用其长，补其短；希望各级校长培训部门能结合区域特点用好这批课程资源，并注意信息反馈；更希望课程的开发建设者能广泛征求反馈意见，不断对课程进行修订完善，努力做到以“活”的资源应对“动”的需求，并启发带动更多、更好的优质校长培训资源建设，进一步推动中小学校长培训工作的创新与发展。

教育部人事司

二〇〇九年三月三十日

目 录

第一编 管理总论	1
专题一 管理和学校管理	1
第一节 管理的性质和意义/2	
第二节 学校管理概述/11	
第三节 学校管理工作的学习和研究/16	
专题二 学校管理的理论基础	22
第一节 学校管理活动的教育学基础/23	
第二节 学校管理活动的管理学基础/27	
第三节 学校管理活动的心理学基础/34	
第四节 学校管理活动的其他理论基础/39	
专题三 学校管理思想	46
第一节 国家管理学校的思想/47	
第二节 科学管理学校的思想/52	
第三节 民主管理学校的思想/59	
专题四 学校管理学及其研究	68
第一节 学校管理学学科概况/69	
第二节 学校管理学学科发展/75	
第三节 学校管理学学科机构与载体/79	
第二编 校长、教师、学生的管理	90
专题一 校长的塑造与管理	90
第一节 校长的地位与作用/91	
第二节 校长的职责与素质/101	
第三节 校长的专业发展与制度管理/113	
第四节 学校其他领导人员的管理/121	

专题二	教师的发展与管理	130
第一节	教师的工作特点与管理理念/131	
第二节	教师的地位、作用、职责及素质/138	
第三节	教师的聘任、评价及培养/150	
专题三	学生的培养与管理	163
第一节	学生的成长特点、教育理念及行为养成/164	
第二节	学生的考核评价与激励约束/179	
第三节	学生常规管理/186	
第四节	学生组织管理/190	
第三编	学校事务管理	202
专题一	学校发展战略管理	202
第一节	学校发展战略的意义和构成/203	
第二节	学校发展战略的制定与实施/206	
专题二	学校组织机构建设	214
第一节	学校组织机构概述/215	
第二节	学校组织机构的模式及其变革/215	
第三节	学校组织机构主要职能部门分析/219	
第四节	学校组织机构的完善/221	
专题三	学校管理制度建设	227
第一节	学校管理制度内涵/228	
第二节	学校管理制度的基本内容/229	
第三节	学校管理制度的建设和实施/232	
专题四	学校文化建设	239
第一节	学校文化的内涵/240	
第二节	学校文化的意义/241	
第三节	学校文化的改造/242	
第四节	学校文化的管理/245	
专题五	学校与外部社会关系的处理与协调	251
第一节	学校与政府关系的处理与协调/252	
第二节	学校与家长关系的处理与协调/253	
第三节	学校与社区关系的处理与协调/256	
第四节	学校与大众传媒关系的处理与协调/258	

专题六	课程与教学管理	262
第一节	校长对课程和教学的领导职责/263	
第二节	学校课程管理/263	
第三节	教学过程管理/267	
第四节	教学全面质量管理的要素/269	
专题七	学校德育管理	274
第一节	学校德育工作的组织体系/275	
第二节	学校德育的活动形式/279	
专题八	学校后勤管理	285
第一节	学校后勤工作的常规管理/286	
第二节	中小学后勤管理改革/295	
专题九	校园安全管理	299
第一节	校园财产安全管理/300	
第二节	校园人身安全管理/314	
专题十	教科研的管理	344
第一节	教科研工作的目的及其管理/345	
第二节	教科研活动内容与组织形式的建构及管理/348	
第三节	教科研工作过程及管理/353	
专题十一	体育和美育管理	357
第一节	体育管理/358	
第二节	美育管理/359	
第三节	学校文体活动管理/362	
本书参考文献		368
后 记		371

第一编

管理总论

专题一

管理和学校管理

学习目标

1. 了解管理活动历史与发展的主要脉络。
2. 理解管理的涵义，掌握管理活动的特性，了解管理活动的意义。
3. 理解学校管理的涵义与特征，掌握学校管理的基本规律。
4. 学习和研究学校管理工作的主要途径与基本原则。

学习建议

学习本章时，建议读者着重了解管理的涵义及管理活动的特点，体会管理特点在学校管理过程中有哪些反应，从而对学校管理的意义、特点和活动规律有一个整体认识，为进一步学习后续各章奠定基础。

第一节 管理的性质和意义

一、管理的产生和发展

（一）管理活动的产生

把管理作为一门学科并对其进行系统的研究，只有近一二百年的时间。但是，作为实践中的管理却和人类历史一样悠久。管理是人类社会最古老、最普遍的现象之一。当人类的祖先在共同劳动和集体生活的时候，他们为了实现某种目标，依靠个人的力量又无法实现，如捕捉体态庞大的野兽，建造房屋。他们就从人群中推选出一个领袖人物，负责组织，指挥和协调工作，以便大家统一行动。这种行为被认为是人类管理活动的开端。

人类历史上可以考证的，最早的管理活动，可以追溯到几千年前。生活在幼发拉底河流域的闪米尔人，早在公元前 5000 年就有了最原始的有关管理活动的记录。在我国古代时期，也有管理实例的记载。3000 多年前，商代国王已经能够统治，指挥几十万军队作战，管理上百万分工不同的奴隶进行生产劳动。朝廷中的管理机构已相对复杂，设有百官辅佐皇帝治理国家。百官大体上分为政务官、宗教官、事务官三类。到了公元前 11 世纪的周朝，已经设有“三公”、“六卿”、“五官”等职位。周朝还制定了许多管理国家的典章制度，提出“明德慎罚”的管理思想。为适应诸侯王国之间政治、军事活动的需要，设立了驿站制度，全国主要都城的道路上每隔 30 里设一驿站，备良马固车，专门负责传递官府文书，接待往来官吏和运送货物等，形成全国性的信息网络，信息传递速度可以达到平均每天 500 里，这可称为世界上最早的管理信息系统。在土地资源管理方面实行了著名的“井田制”。据《孟子·滕文公上》记载：方里而井，井九百亩，其中为公田，八家皆私百亩，同养公田，公事毕，然后敢治私事。成书于战国时代的古代典籍《周礼》中，专门记载了有关于行政管理制度和责任制度的具体方法。在著作《孟子》和《孙子兵法》中，也含有计划、组织、指挥、用人等方面的精辟管理思想。尤其是孙武的《孙子兵法》，更被国际学术界公认为古代东方的管理杰作，书中谈到的某些谋略，直到今天仍具有重要的参考价值。在《论语》、《韩非子》、《史记》、《资治通鉴》等古典名著中，都可以找到与管理有关的论述和思想。

世界上的文明古国如古巴比伦、古印度、古埃及、古希腊、古罗马，也到处可见人类管理活动的踪迹。古埃及的金字塔就是前人给我们留下的最好的管理现象的见证。很难想象，在没有出色的管理制度和管理方式的情况下，人类

能在当时如此低下的技术水平和恶劣的生存环境中创造出足以令整个人类引以为自豪的建筑奇迹。甚至对西方文明产生深远影响的宗教经典《圣经》中，也有大量关于管理活动的记载。

在人类漫长的文明史上，人们创造了许许多多的奇迹。从某种意义上说，诸多的文明成果和伟大工程，如中国的万里长城、都江堰水利工程、美国的星球大战计划，既是人类创造的结晶，也是管理的硕果。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，一个乐队则需要一个指挥。^①由此可见，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和发展的重要条件之一。那些获得的成就除了依赖不断增长的科学知识和技能以外，很大程度上都须要发挥管理作用。

（二）管理活动是推动现代文明发展的支柱之一

管理实践的历史虽然悠久，但在过去的几千年中，管理始终只是一种零散的经验 and 某种闪光的思想。随着人类社会生产力的发展和社会组织化程度的提高，人们对管理的认识和理解也越来越深，管理成为推动现代文明发展的支柱之一，一个向管理要质量，向管理要效益的时代已经到来。

工业革命以后，随着现代工业技术的广泛应用和工商企业的迅速发展，管理才真正得到世人的普遍重视。全球性的管理发展热潮是在第二次世界大战后形成的，在战争中受到严重破坏的各国，在寻找恢复本国经济的道路中，发现了美国制造业在战争期间产生的惊人绩效，认为学习美国企业的管理方式可能成为复苏本国经济的良好方法，所以纷纷开始学习美国企业管理的理论和办法。在十多年时间内，这股管理热潮席卷了整个欧洲和日本，并取得了举世瞩目的成绩。1960年许多发展中国家和地区如新加坡、韩国、香港，也都先后引进了先进的管理理论和方法，着重培养本国、本地区的管理人才，加强企业的管理工作，并在不同程度上取得了成绩。1970年初，世界性的管理热潮因石油危机而有所冷却，但到了20世纪80年代后，由于全球信息技术革命的兴起，管理对科学技术发展的强大推动力再一次得到实践证明，促使管理浪潮随着信息技术的发展再次波及全球。进入20世纪90年代后，随着信息时代的全面到来和学习型组织及虚拟现实技术在企业中的应用，管理科学又进入了一个新的发展阶段。所有这些管理发展的历史，充分证明了瑞士经济学家肯德在

^① 马克思. 资本论//马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集: 第23卷. 北京: 人民出版社, 1971: 367.

《管理事务的发展和完善》一书中的断言：19 世纪是工业世纪，20 世纪则作为管理世纪载入史册。

改革开放以来，我国也掀起了加强管理理论学习的热潮。全国各地都纷纷成立了企业管理协会，一百多所大学设置了管理专业，许多政府部门组建了专门培训经济管理干部的经济管理干部学院或培训中心。1990 年 10 月，全国多所院校开始试点培养工商管理硕士（MBA），近几年又开始培养公共管理硕士（MPA）。1994 年，时任清华大学经济管理学院院长的朱镕基在清华大学经管学院成立十周年的贺信中说：建设有中国特色的社会主义，需要一大批掌握市场经济的一般规律，熟悉其运行规则而又了解中国企业实情的经济管理人才。1996 年，朱镕基又在自然科学基金管理学部成立大会上呼吁“管理教育，兴国之道”。虽然我国企业管理热潮的到来比发达国家晚了九十年，但它毕竟还是到来了。中国管理热潮的到来不只是由于政府和国家领导人的大力推动，更重要的是由于企业改革和经济发展实践的需求。1990 年后，随着信息时代的带来，学习型组织和虚拟现实技术在管理上的应用，使管理科学又进入一个新的发展阶段。可以预测，随着我国国民经济的飞速发展，管理对整个经济技术的发展以及对我国社会政治文化等各方面的影响必将会越来越大。

二、管理的涵义

管理几乎和人类社会一样古老，但对“什么是管理”这个问题，迄今为止，人们还没有一个统一的认识。当然，这一方面说明管理是一个极为复杂的人类活动之一，另一方面也说明人类在认识管理活动时角度的多样性。但这并没有阻碍人们对管理的认识和研究，而是进一步丰富和促进人们从更多的角度来理解和探索管理的奥秘。

（一）什么是管理

关于什么是管理，不同国家和不同时代的人对此有各种不同的解释。管理是这样一种活动，即它发挥某些职能，以便有效地获取，分配和利用人的努力和物质资源，来实现某个目标。^① 管理是为在集体中工作的人员谋划一个能使他们完成预定目标和任务的工作环境。^② 管理是以最少的时间、金钱、原材料

① [美] 丹尼尔 A. 雷恩，管理思想的演变，孙耀君译，北京：中国社会科学出版社，1986。

② [美] 哈罗德·孔茨，管理学，黄砥石译，北京：中国社会科学出版社，1987：11，13。

或最少的劳累为代价来达到目标。^① 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 管理是一种包括计划、组织、激励及管制的程序, 经由此种程序, 运用可用人力与其他资源, 以决定及完成所定的目标。^③

虽然以上关于管理的解释不尽相同, 但从中我们可以看到, 谈到管理的时候总会涉及四个基本要素: ①组织, 管理只有在集体或组织中进行, 单枪匹马无所谓管理; ②目标, 管理的目的就是为了实现某个目标, 盲目的行动无所谓管理; ③资源, 包括人力资源、财力资源、物力资源, 没有资源管理就无法进行下去, 管理就是以这些资源为中介进行的; ④效率, 管理所追求的就是效率, 付出最少, 得到最多, 这样才能体现管理的功能。这四点要素缺一不可, 其中组织是管理活动的场所, 目标是管理活动的方向, 资源是管理活动的依靠, 效率是管理活动的追求结果。这四者的有机结合构成了管理活动的含义。

除了必不可少的几个要素外, 我们还可以概括出与管理活动有关的几个特点:

第一, 管理主要是通过组织其他人去做各项具体的工作, 而不是每件事情都要亲自去做。第二, 管理通常具有一套工作程序, 其中最主要的程序是计划、组织、指挥、激励、协调、分配资源等。第三, 管理总是朝向某个预定目标。现实生活中几乎找不到没有任何目标的管理活动, 实现目标是一切管理工作最根本的任务。第四, 管理归根结底是为了把工作做得更好。检验管理是否有效的标志就是看通过管理, 工作效率是否有了明显提高。

根据管理的要素和特点, 我们认为管理就是在组织中由有关人员对各种资源进行恰当利用, 并按照一定程序去领导、组织和安排他人有效地工作, 以最终实现组织目标的过程。

(二) 管理与行政

很多情况下, 在理解管理含义的时候, 常常会提到另一个概念——行政。有时人们甚至把这两个词连在一起称为“行政管理”, 由此不可避免地产生了一个问题, 如何区别和理解管理与行政这两个概念? 目前主要有两种观点: 一种观点认为, 从国外的研究结果来看, 管理就是行政, 两者的差别是由于翻译的不同而引起的。另一种观点认为, 管理与行政是有区别的, 二者不能等同。但这种差别何在, 后者没有作出有说服力的解释。我们认为在当今的中国探讨管理与行政的关系, 不能仅仅根据西方学者的观点, 而主要应根据中国目前的

① [美] 哈罗德·孔茨, 管理学, 黄砥石译, 北京: 中国社会科学出版社, 1987: 11, 13.

② [美] 斯蒂芬·P. 罗宾斯, 管理学, 黄卫伟译, 北京: 中国人民大学出版社, 1997: 6.

③ 曾繁正, 赵向标编译, 行政组织管理学, 北京: 红旗出版社, 1998: 4.

理论与实践去进行探讨。辨析管理与行政的关系,关键看我们从什么角度去理解行政。通常可以从两个角度解释行政的含义:

首先是从狭义角度理解行政。这一观点最典型的解释是行政是为完成或为实行一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动。^①行政是国家的组织活动。^②在这里,行政的概念是与国家和政府的职能密切联系在一起的。行政限定在国家或政府的职责范围内,代表国家行使权力,执行国家的意志,从事国家的管理活动。简言之,行政就是履行公务,施行政事。根据这一解释,行政的概念就和管理概念有所不同,因为管理活动并非都由国家或政府组织。有学者据此概括出行政的几点特性:①行政必属于国家;②行政的权限由法律所规定;③行政行为必须依据法规;④行政必须是处理公务;⑤行政必须以维护和推进公共利益为目的。^③

另一种观点是从广义的角度理解行政。持这种观点的人认为根据目前行政管理工作的实际状况,行政显然不应只局限于国家机关或政府部门,也不宜仅仅把行使国家权力或从事国家管理活动称为行政。在实际生活中,人们往往把各种组织中的内部管理活动都称为行政。如《现代汉语词典》中对行政的解释之一是机关、企业、团体等内部的管理工作。很多企业和公司设有“行政科室”,其人员称为“行政人员”,但它们并不一定在代表国家行使权力。所以,行政和管理之间并没有本质上的区别。严格地说,行政与管理在一定意义上是同等概念。管理这个词广泛应用于工商企业中,指企业的组织、领导活动等。随着工商企业的管理经验在国家行政领域的推广,管理这个词也被列入国家行政领域。近年来,很多人将行政与管理这两个词结合起来使用,在这种情况下,过分强调行政与管理在层次高低、自由裁量权有无区别已无重要意义。^④从我们日常生活和工作中关于这两个词的使用情况也可以看出,这两个词是交换使用的,一般人并不过于推敲管理与行政的差别,不少人干脆将两词合起来称“行政管理”,可见它们之间的差别并非像有些人所认为的那样泾渭分明。本课程也倾向于从广义角度理解行政,即在提到行政含义的时候,既有可能指政府部门的管理活动,也可能指一般的管理活动。

(三) 管理是一种文化

文化是指人类社会历史实践过程中所创造的物质财富与精神财富的总

① 引自:彭和平.公共行政管理.北京:中国人民大学出版社,1995:4.

② 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第1卷.北京:人民出版社,1965:479.

③ 王健.行政领导学.济南:山东人民出版社,1985:24.

④ 罗豪才.行政法学.北京:中国政法大学出版社,1991:1.

和。^① 关于文化有一个经典的定义：文化是一个复杂的整体，它包括知识、信仰、艺术、道德、法律、风俗以及作为一个社会成员所获得的能力与习惯的复杂整体。^② 当人们在考察某个组织的管理行为时，经常会问道：你为什么要这样做？这时我们就会发现隐藏在管理行为背后，支持这种行为的价值观念和文化传统。管理是一种有一定观念形态的文化，是管理者对被管理者施加的一种影响，这种影响体现了文化的作用，任何管理行为都不可避免地受到某种价值观念和文化观念支配。

美国管理学大师德鲁克说：管理不只是一门学问，还是一种文化，它有自己的价值观、信仰、工具和语言。即使在同一类型的社会制度下，不同国家的文化传统的差异，也会带来管理上的差异。德鲁克在对各个国家管理差异研究的基础上提出：各国的管理学不尽相同，受本国传统的影响较大。如美国的竞争对手传统，欧洲大陆的重商主义传统，日本的家族传统，英国的俱乐部传统。美国系统管理学派代表人物之一的卡斯特也曾指出：现代管理者常常要面对许多伦理、规范等问题，而他们之间常常相互矛盾和冲突着。这其实就是由于文化上的差别和冲突导致各种管理思想和行为的变化。我国古代儒家的“仁民爱物”、道家的“无为而治”、法家的“研法律民”等思想都是治国安邦之道，也是管理行为的准则。因此，我们有必要对中西方文化对管理行为的影响作比较。^③

表 1-1-1 中西方文化对管理行为的影响

西方文化下的管理	中国传统文化下的管理
管理的目的：一切为了经济利益	管理的目的：要把政治利益放在首位
采用自由竞争的方式，追求卓越	采用民主协商的方式，追求和谐
强调个人主义是内源性动力	强调集体主义精神的作用
提倡采用科学、实证的管理方法	采取伦理、说服和示范的管理方法
重视理性因素在管理上的作用	重视情感因素在管理上的作用
重视管理过程中追求标准化、规范化	重视在管理过程中策略的发挥

改革开放以来，我们大量地学习和借鉴了西方现代管理思想和方法，它是人类文化的重要组成部分，这对我国社会主义现代化建设、教育事业的发展、学校管理的改革都具有重要的意义。但是，由于中西方历史、经济、政治、文化等多方面的差异，我们不能简单地生搬硬套西方的管理理论和模式，而应

① 辞海。上海：上海辞书出版社，1987。

② 泰勒。原始文化。杭州：浙江人民出版社，1988：1。

③ 陈孝斌主编。教育管理：修订版。北京：北京师范大学出版社，1999：28。