

中小学校 行政与教学管理

赵兴华 徐凤云 著

北京师范大学出版社



中小学校行政与教学管理

赵兴华 徐风云 著

北京师范大学出版社

小学行政与教学管理

赵兴华 徐风云 著

•

北京师范大学出版社出版发行

河北省遵化县印刷厂印刷

开本：850×1168 1/32 印张：7.875 字数：193千

1991年5月第1版 1991年5月第1次印刷

印数：1—10,000

ISBN 7-303-01250-8/G·744

定价：4.30 元

目 录

第一章	绪 论	1
第二章	学校行政领导体制改革	6
第一节	学校行政领导体制改革的基本思路	6
第二节	实行校长负责制	14
第三节	干部实行领导职务任期制	19
第三章	学校的民主管理	40
第一节	学校民主管理的提出	41
第二节	学校民主管理的意义	42
第三节	学校民主管理的内容与形式	48
第四节	全过程的民主管理	56
第四章	学校的决策管理	60
第一节	学校决策管理的必要性	60
第二节	决策管理在学校管理中的地位与作用	63
第三节	学校决策管理的方法	68
第五章	学校的目标管理	79
第一节	学校目标管理的提出	80
第二节	学校目标管理的意义	81
第三节	学校目标管理过程	88
第六章	学校的计划管理	105
第一节	学校计划管理的意义	105
第二节	学校计划管理的种类	111
第三节	学校计划管理的原则	116

第四节	学校计划管理的方法	123
第七章	学校的常规管理	137
第一节	学校常规管理的必要性	137
第二节	学校常规管理的意义	139
第三节	学校常规管理的责任制度	146
第四节	学校常规管理的工作制度	153
第八章	学校的程序管理	165
第一节	学校行政工作的程序管理	165
第二节	学校德育工作的程序管理	171
第三节	学校教学工作的程序管理	177
第四节	教研、教改、教务工作的程序管理	183
第五节	干部考评与教学评价的程序管理	189
第九章	学校的层次管理	193
第一节	学校层次管理的必要性	193
第二节	学校层次管理的意义	196
第三节	学校管理层次的职责	199
第四节	学校管理层次的关系	205
第十章	学校的走动管理	214
第一节	学校走动管理的提出	214
第二节	学校走动管理的作用	216
第三节	学校走动管理的内容	221
第四节	学校走动管理的方法	233

第一章 绪 论

一、行政的界定

行政，国际通用的《社会科学大辞典》的解释是：“行政为国家事务的管理”。马克思认为“行政是国家的组织活动”。这样，我们可以把行政一词解释为国家事务的管理活动。那么，怎样界定国家事务的管理活动呢？一般有以下几种界定：

（一）法律界定说。

凡依法完成国家目标的行为，即为行政。没有法规为依据的完成目标行为，不能称为行政。

（二）组织界定说。

凡政府组织中各级行政机关所管辖的事务或活动，即为行政。所有与政府组织无关系的事务或活动，不能称为行政。

（三）政治界定说。

凡国家政治目标任务的执行，民意的实现，公法、政策及符合人民利益的号召的有系统的推行和执行，即为行政。不符合上述类型的任何执行或推行，不能称为行政。

（四）管理界定说。

凡以集体的努力与合作来实现国家政治共同目标、任务的一种活动，即为行政。凡脱离集体与合作也不为实现国家政治共同目标的任何活动，不能称为行政。

综上所述，行政具有国家属性，是国家性的管理活动。行政具有法律属性，它的权限由法律规定，其行为依据于法规处理公务，以维护和推进公共利益为目的。

行政的种类可以分为两类：国家目的型的行政和社会目的型

的行政。诸如组织行政、军事行政、外交行政、财经行政等属于国家目的型的行政。诸如城市管理、公交管理、环境保护管理、文化教育管理、医疗卫生管理等属于社会目的型的行政。由上可见，把行政仅仅局限于国家行政部门的事务管理活动，或以行使国家权力从事国家事务的管理活动，都不全面。还应包括国家机关及其以外所有企事业单位行政部门的事务管理活动。道理很简单，企事业单位里同样存在大量的为国家的事务与管理。

我们知道，教育行政是国家行政的组成部分。教育行政是为了实现国家的教育目标，对教育事业进行领导管理的活动。同样，学校行政是教育行政的主要组成部分。学校根据国家法规授予的权力，采取行政措施，为推行国家教育方针实现培养“四有”人才目标所进行的教育管理活动，即为学校行政。

二、学校行政管理的类型与职能

行政管理是国家行使权力的一种管理形式，是行动中的政府，是国家通过法律、法规、命令、指示、行政规定、条例、守则、章程等规章制度在全国范围内施行的管理。由上可知，行政管理不仅存在于国家行政机构之中，而且也存在经济、军事、教育、科技文化等所有从中央到地方的系统和部门单位之中。有人把行政管理分为四大部类：

- (一) 政府行政部门的管理。
- (二) 各种部门与行业的管理。
- (三) 国家政治系统其他部门的管理。
- (四) 各种企事业单位的管理。

教育行政管理是国家行政管理的组成部分。学校行政管理是教育行政管理的主要组成部分。

学校行政管理可以分为两种：学校外部行政管理和学校内部行政管理。当然，这两种也不能截然分开，而是相互联系的。诸如对教育目的、教育制度、教育法规等具体落实与管理，对教育

计划、教学大纲等执行与管理，主要属于学校外部行政管理。诸如学校行政组织管理、校内人事管理、机构设置与管理、工资管理、学校基建管理、教学设备管理等主要属于学校内部行政管理。

下面谈谈学校行政管理职能：

学校行政管理职能分为两种，一种是专门职能，一种是基本职能。

学校行政管理专门职能或职责任务是：制订学校发展规划，建设教职员队伍和干部队伍，组织学校基建和改善办学条件，组织教学研究和对一切工作进行指导，完成国家规定的学校教育教学各项任务。

学校行政管理的基本职能是：调查研究、规划、组织、用人、指挥、控制等。

三、学校行政管理原则

（一）政策性原则。

无论是领导层的行政行为、管理层的行政行为，还是操作层的行政行为，都必须以国家政策和法制为准绳。按照四项基本原则，按照党的教育方针政策和国家法律、法令等规范性文件，指导组织和调节自己的行政性活动。以此保证和促进学校行政管理健康发展。

（二）效益性原则。

学校行政各项活动必须明确为学校广大师生服务的方向。这样，如何服务好就成为服务方向的核心问题。显然，只有讲求效益，节约学校有限的人力、物力、财力、时间等资源，使人、财、物、时、信息、空间能更多更好地服务于全面贯彻党的教育方针、全面提高办学效益，才算服务好。所以，效益性原则就成为学校行政人员改进管理工作的努力方向，也是学校行政管理的根本目的。学校行政人员不能满足于一般水平的服务，而要争取

少投入、多产出，省人力、省财力、省物力、省时间并且保证质量。

（三）参与性原则。

如何提高领导层行政行为有效性，这同样是学校行政人员所追求的目标或任务。这个问题不仅取决于领导层自身的素质、能力和内部协作关系，而且也取决于领导层与管理层、执行层之间的关系。如果只注重纪律和制度，忽视下属与教职工的能动作用，就很难达到目标，很难提高领导层行政行为的有效性。20世纪以来，公共行政与企事业管理经验表明，尽量扩大群众的参与机会乃是调动下属的积极性或者叫做提高行政行为有效性的主要方法，切不可忽视。

（四）监督性原则。

学校行政管理的特点同样是行使管理公务的权力，并且这种权力随着学校内部管理体制改革的深化将逐步向集中方向发展。校长是学校法人代表。校长拥有管理学校的一切行政权力。但是，失去监督制约的权力都难免滥用权力，导致权力变异。因此，对学校行政组织从机构到个人，都必须要有控制监督系统。经验证明，这种监督必须保持相对独立性，不能满足于或停留在自我监督上。自我监督的重要性不能表现在淡化非自我监督上。

四、学校行政管理作用

（一）支配作用。

学校行政主体依照政策法规、管理权限和管理需要对学校的人、财、物、时、信息、空间等具有使用上的支配作用，并依靠这种作用进行新的组合以达到完成任务提高效益的目的。

（二）限导作用。

学校行政主体根据教育方针法规、职业道德和形势发展需要，可以倡导一种集体行为，也可禁止一种行为，可以确定一种权力和义务，也可解除一种权力和义务，从而保证行政主客体在

实现目标过程中所需软硬件的各种条件。

（三）协助作用。

学校行政主体对学校行政客体的主要活动或开拓性工作给予业务上的指导、建议或提供必要条件，或解决干群关系上所产生的新问题，以此保持或提高人人组合、物物组合、人时组合等最优状态。

五、学校行政管理与教学管理关系

显然，不包括、不研究教学管理的行政管理是存在的，但这不是学校行政管理。学校行政管理必须包括教学管理并且是其主要内容，是决定学校行政管理性质、任务、目标和方向的要素。因此，学校行政管理与教学管理具有内在联系性、统一性或共同性。但是，学校行政管理又不同于更不等于教学管理，它们之间又有特殊性。本书着重探讨的还不是它们的特殊性，而是共性，这有利于认识学校行政管理与教学管理的普遍规律。

六、学校行政管理改革

学校行政管理改革是学校综合整体改革的组成部分，是综合整体改革的前提。学校行政管理改革的内容，人们不是一下子都认识清楚的，随着改革深入所提出来的问题才使人们对它的认识趋于完善。在目前，学校行政管理改革应围绕以下内容进行：建立并完善干部领导职务任期制，建立并完善行政领导班子指导型自组建制，建立并完善校长用权制约机制，建立并完善教育教学目标责任制，建立并完善教职员聘任制，建立并完善全员优化组合机制，建立并完善全员工作的考评制，建立并完善校内结构工资制，建立并完善校办企业实行校长领导下的厂长（经理）负责制。

第二章 学校行政领导体制改革

第一节 学校行政领导体制改革的基本思路

一、学校行政领导体制的界定

学校的行政领导体制不是别的，它是关于学校行政的机构设置、隶属关系和权限划分等方面的体系和制度的总称。

传统的组织理论认为：学校是与世隔绝的封闭系统。它不随时间变化，也不依赖外界影响，更不需要人的任何干预而具有稳定的自我生存能力。这种传统的组织理论由于否认了学校是一个有组织的社会单位，因而也就不承认学校有其复杂多变的内外部环境，致使学校领导体制在长达几个世纪的漫长日子里没有被高度重视，没有得到健全完善与科学化。这种观点至今不无影响。

（参见《展望》1984年第1期）

现代组织理论认为：学校是开放系统。外部环境对学校有影响，学校对外部环境有反作用。学校与外部环境之间（包括学校内部诸要素之间）存在着不可间断的物质、能量和信息的交换。学校为适应内外部环境，必须进行必要的物质、能量和信息的交换，必须发挥学校的经济功能、建设精神文明功能和发展科学的功能。学校需要有进行这种交换并发挥这种功能的物质载体。否则，学校的领导管理、组织负责就只是一种观念形态，领导者的指示、命令等就将无法贯彻执行，领导管理的任何活动也都将无法进行。那么这种物质载体是什么呢？这种物质载体不是别的，就是领导体制。

学校的行政领导体制，是关于学校的机构设置、隶属关系和

权限划分等方面的体系和制度的总称。学校的领导体制的外部部分主要指学校与中央、地方政府的教育行政部门的隶属关系，即确定学校在这个总体中的位置、领导内容、领导范围以及与其他有关部门的关系。内部部分主要是指学校中的党、政、工之间的正确关系等。学校的领导制度主要是指学校领导管理权限、管理职责等方面所规定的行为模式和办事的程序规则等。概括起来讲，学校的领导体制就是正确地解决学校同国家之间关系以及学校内部党、政、工各方面正式组织之间关系的有关组织领导的各种章法和制度。领导体制有时也叫做管理体制。学校的领导体制是国家整个教育体制的一部分。具体来讲，主要有以下三个方面的内容：

（一）国家对学校的具体领导制度。这就是国家如何具体地领导和管理学校，如何规定国家和学校的职责、国家对学校采取什么领导管理方式和方法等。现行的国家教育体制使政府有关部门对学校统得过多，管得过死。从人、财、物的分配使用到校舍建筑，统统由政府部门决定，使学校缺乏应有的权力，严重地挫伤了学校的积极性。这是需要改革的。国家应该管关系全局的大事。例如学校发展战略规划、方针和政策，教育立法，教育质量评价等。坚持“大政方针必须集中统一，具体办法应该灵活多样”的指导思想，就不致于使国家在宏观上对学校失去控制。国家应当有权统一部署全国的教育体制的改革，有权协调各部门的教育工作，有权作出关系学校发展的重大决策。

（二）学校本身采取的具体领导制度。这就是学校的管理决策和实施指挥是采取何种领导制度，学校的领导权是如何行使并实现的，学校领导层的职权和关系是如何确定的。这是学校领导制度的核心。

（三）学校内部和学校领导层中行政、党组织和教代会、工会的地位作用和职责的划分。其中包括它们之间的横向关系、纵

向关系以及机构设置等等。这是学校领导体制的有机组成部分。

二、学校行政领导体制的地位和作用

学校的行政领导体制是学校的根本制度，是关系学校建设和发展的高效性的决定因素。

一般地讲，领导体制在领导活动中的基本功能有以下几方面。

(一) 重要的领导中介。领导活动是由领导主体、领导客体和领导中介有机构成的动态系统。领导体制作为领导活动中领导权限划分的制度体系，从根本上决定着领导活动的范围和方式，是实施领导的基本手段。

(二) 决定领导效能。领导的决策、指挥、监督和控制需要借助健全、科学的领导体制的贯彻执行。领导体制科学、完善的程序往往决定着领导者能否有效地行使职能并进行有效的领导活动。

(三) 规范基本行为。现代学校和社会联系日益增多和复杂，其活动规模越来越大，活动节奏越来越快，活动内容越来越丰富，这样领导体制所起的基本行为规范作用就越来越重要。

对学校领导体制，应该作两方面的分析。建立健全学校领导体制总是期望它对学校的领导管理起积极主导作用，这是问题的一面；这种领导体制是否一定都能起积极主导作用，这是问题的另一面。事实上，学校领导体制的功能也是各种内外环境条件相互作用、相互制约的结果，并非领导体制就只朝着一个方向发挥作用。况且领导者由对领导体制的价值观所决定的对领导体制的态度总是有积极、中间和消极的区别，这样就有可能使领导体制向着于己有利而于校不利的方向发展。还有，领导体制既是领导者基本行为规范，那么这种行为规范有时就难免定型化。那样，它一方面可以加强对学校领导管理行为的有效控制，另一方面又可能框住学校领导管理的创造性活动而压制领导群体的积极性、

主动性的发挥。所以，我们同时又必须创设条件，充分发挥领导体制的正面作用，抑制其负效应的一面。如果脱离条件而抽象孤立地谈论领导体制的重要性，对领导管理来说并非是一件有益的事。那么，在正常情况下，如何正确地估计学校领导体制的作用呢？

（一）学校行政领导体制是学校的根本制度。

对于学校全局来说，学校领导体制比学校领导者个人作用、个人责任、个人思想、作风更带有根本性。它可以说是学校领导管理的“中枢神经”。因为学校领导者个人作用、个人思想、个人作风等不能不受到领导体制的制约。正如邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中所说的那样：“……制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至走向反面。”

学校领导体制包括学校的组织结构和人事结构，规定了学校党、政、工三者具体的职能关系，机构设置及其相互关系等，确定了学校由谁领导和负责等，因此，它直接左右着学校的主要领导管理工作，是直接影响学校全局工作的关键因素，是办好学校的首要问题。我们决不能撇开学校领导体制去孤立地研究、解决如何办好学校的问题。

（二）学校行政领导体制是发挥学校领导机构管理效应的保证。

学校领导机构管理效应一般表现在以下几个方面：

1. 用人效应。人员选配和使用是否恰当，决定着每个成员主动性、积极性和创造性的发挥。

2. 办事效应。领导者办事的成效如何，关系着学校的发展与提高，而领导者办事成效主要取决于与其职责相应的有关事务的处理。履行其职责，才能取得成效。

3. 整体效应。学校的整体效应是指领导者与被领导者所共

同追求的学校发展目标，而这个目标主要是由领导者的内部协调一致与正确决策来决定的。

4. 时间效应。领导者如何使用和节约时间，会最终影响学校的整体贡献。

保证发挥上面四个方面的领导机构的管理效应，固然与学校领导班子的群体结构有关，与领导者个人的素质、修养、经验、能力有关。但从根本上来说，还是取决于学校的领导体制。因为如果学校领导体制合理、完善，那么，各种组织机构就趋于健全并使上下关系和平行关系正常化，相互配合将更好，在这种情况下，即使领导者个人能力不很强，也能在一定程度上保证发挥上述四个方面的效应。相反，领导体制不合理，组织机构不健全，上下关系和平行关系不协调，内耗不止，扯皮不断，即使领导者个人能力很强，也不能保证上述四个方面政治效应的发挥。

(三) 学校行政领导体制决定着学校里党政关系的正确解决。

学校里党政职能分开最终还是由学校领导体制来决定。只有领导体制明确确定党政职能分开，党组织才可能从繁重的行政工作中挣脱出来，从而更好地发挥对学校行政的政治领导的职能，即对党和国家关于教育的方针、政策等在学校里的贯彻执行起保证监督作用。同时党组织也得以腾出手来，加强党的自身建设，加强对党员的思想政治工作，加强党管干部工作，使党员和干部严格按照党的纪律要求和政治生活准则规范行动。党政分开之后，党组织可以加强和健全民主集中制原则，处理好民主与集中，自由和纪律的关系，使学校里党的工作更加富有生机和活力。同时党组织可以大力抓好群众工作，理顺党和群众关系，通过各种形式把广大师生员工团结在党的周围，充分发挥其积极性，为办好社会主义学校而奋斗。

三、学校行政领导体制改革的目标

学校行政领导体制改革的目标是为了加强和改善党的政治领导，发挥党组织的政治核心作用，保证和监督党的各项方针政策的贯彻落实和国家关于学校教育计划的实现，坚持马列主义、毛泽东思想教育广大师生，使学校真正成为抵御资本主义和其他腐朽思想的侵蚀，建设社会主义精神文明的坚强阵地。为了坚持和达到这个目标，就必须做到：

（一）形成学校领导体制以政治领导为主体的政治领导——行政领导——业务领导三轨制的动态结构。

领导体制类型很多。主要包括政治领导体制、行政领导体制和业务领导体制三种。在领导结构上也可以形成三种主要类型：第一种是以政治领导体制为主体的政治领导——行政领导——业务领导三轨制动态结构；第二种是以行政领导体制为主体的行政领导——政治领导——业务领导三轨制动态结构；第三种是以业务领导体制为主体的业务领导——政治领导——行政领导三轨制动态结构。根据我国政治环境的条件和需要，目前必须选择以政治领导为主体的政治领导——行政领导——业务领导三轨制动态结构。由此决定学校的领导机构，一般包括两部分：一部分是政治领导机构——党总支或支部的组织机构；另一部分是行政领导机构——由校长主持领导的学校行政领导班子。校长是学校行政最高领导人，但必须在党的政治领导之下。如果我们不承认党总支或支部是政治领导机构，那就不能发挥党组织的政治核心作用，就偏离了学校领导体制改革的目标。这是不能允许的。当然在党的政治思想领导之下不能简单地理解为就是接受党总支或支部书记的领导。还应当指出的是，这种领导结构与党支部领导下的校长分工负责制不同。主要表现在党组织不再像过去那样包揽一切政务甚至事务，而必须聚精会神地抓好党的建设和加强思想政治工作；校长也不再像过去那样把书记当作学校最高领导人而不敢发挥行政领导职能。（参见莫吉武主编的《社会主义领

导学》第二章)

(二) 坚持集体领导和个人分工负责相结合制度。

集体领导是指在学校中进行领导活动的是一个特定的集体，而不是某一个人。校长是学校的总负责人，但他是受集体委托的负责人，他是不能离开也无法离开集体而独立存在和发挥作用的。因此，在学校中担负领导使命的是由特定领导成员组成的一个领导集团。这种由领导集团担负领导使命的领导方式就是集体领导。

个人分工负责是指每个领导成员都要把自己所分管的那部分工作切切实实地管起来，并对之负直接责任。要认真贯彻集体的决议，并发挥主动性和创造性。

毛泽东同志指出：“集体领导和个人负责，二者不可偏废。”（《毛泽东选集》第4卷第1344页）因为集体领导与个人分工负责是辩证的统一。集体领导是个人分工负责的前提，没有集体领导，就没有个人分工负责，那只能是家长制。个人分工负责是集体领导的基础，是实现集体领导的保证。没有个人负责，集体领导就如同空谈。

必须指出，学校领导体制改革并不是实行校长个人独裁制。第一，校长和其他领导成员的关系虽然不是一人一票关系，但也不是个人依附关系，仍然是合作的、同志式的关系，只是承担的责任有所不同而已。校长有最后决定权，但也必须在充分发扬民主的基础上才能行使，也就是要经过领导集体的充分讨论。第二，校长是对师生员工和家长负责的。对他们负责，就要接受他们监督。所以，坚持集体领导与个人分工负责相结合的制度，既有利于党组织领导成员和行政领导成员积极性的发挥和责任心的加强，又有利于党政干部的培养、锻炼和使用，也不会因为主要领导者的去留而影响学校整个工作的正常进行。

(三) 抓党的建设。