

(试用教材)

学 校 管 理

张 萍 芳 编 著

福建师范大学教育科学研究所

《学校管理》教材目录

第一章 管理与科学

- 第一节 管理与管理科学
- 第二节 学校管理与学校管理学

第二章 原则与方法

- 第一节 学校管理工作的原则
- 第二节 学校管理的基本方法

第三章 结构与功能

- 第一节 结构的概念及作用
- 第二节 各级组织结构的建立与功能
- 第三节 领导干部的结构组成与功能
- 第四节 对领导者的要求及有关职责
- 第五节 领导体制与功能

第四章 选人与用人

- 第一节 选用人才，要对人有一个科学的认识
- 第二节 知人善任

第五章 决策与指挥

- 第一节 决策的概念
- 第二节 决策的过程

- 第三节 决策者的科学素养
第四节 指挥及指挥系统
第五节 指挥的功能及原则
第六节 指挥的工作次序和工作方法

第六章 控制与协调

- 第一节 控制
第二节 协调

第七章 目标与反馈

- 第一节 目标
第二节 反馈

第八章 质量与管理

- 第一节 质量的概念
第二节 质量管理的基本观点
第三节 质量管理的基本过程
第四节 质量管理的基本方法

第九章 时间与管理

- 第一节 时间管理的重要性
第二节 加强管理者的时间管理
第三节 加强学校各项工作的时间管理

第十章 校风与环境

- 第一节 校风的意义
第二节 校风的培养
第三节 学校环境

第一章 管理与科学

管理是从人们在生产劳动中出现协作和分工开始的一种社会职能。马克思曾说过：“一切规模较大的直接的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——不同于这一个体的器官的运动——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，一个乐队就需要有一个乐队指挥”。（马克思：《资本论》第一卷。P. 367）。他在另一处又说：“一方面，凡是有许多个人进行协作的劳动，过程的联系和统一都必然要表现在一个指挥的意志上，表现在各种与局部劳动无关而与工场全部活动有关的职能上。就象一个乐队要有一个指挥一样。这是一种生产劳动，是每一种结合的生产方式中必须进行的劳动”。（马克思：《资本论》第三卷、P. 431）

管理的职能是由于社会化劳动过程的需要引起的。共同的劳动和活动规模越大，分工协作越为精细、复杂，管理的职能就越显得重要。

现代管理科学是在十九世纪末期首先从生产部门形成与发展起来的。如亨利·艾伯斯所说：“虽然把管理科学作为人类知识的一个分支进行系统研究只是在最近才开始，但是管理的实践活动却同人类一样古老”。

学校管理学过去仅是教育学中的一个组成部分。近年来，它已开始从教育学中独立出来，这已成为教育科学发展

的历史必然。它为中外教育界所重视。学校管理学是一门重要的教育科学。

第一节 管理与管理科学

一、管理的概念

(一) 管理的含义及本质

什么是管理？管理是建立与维持内在环境。使组合中各分子能共同发挥工作效能，而达到各项目的；具体地说，所谓管理，主要指组织者合理组织和使用组织内各种力量（包括人、财、物等）来实现组织预定的目标的决策和行动。

任何管理都是对某一具体系统的管理，管理本身也是一种系统。系统是一些物体或功能的组织，按照某一种相辅相成的关系而结合成的组合。那就是说系统中两个或两个以上的因素间有特定的关系，一个因素的作用也会使另一个因素引起某种反应。系统可分为开环式或闭环式的。开环式的关系是一个单向的‘原因——结果’或是‘决策——执行——结果’的关联；闭环式的系统则包括了结果分析及错误的更正等闭合回路，有效的管理则属于闭环式的范围。

在社会这个系统中，管理是通过信息（各种指令、文件、通知、规定等）促使对能量和物质（主要指人力、财力、设备材料、能源等）进行合理的流通。所以，管理的关键在于流通。任何信息、能量、物质的流通对管理的功效有影响。所谓合理的流通，是指流通的方向、速度、效率、准确性最佳配合。管理正是通过信息，控制人、财、物的流通。

(二) 管理的目的与手段

.....

管理的目的在于设法提高管理系统的放大倍率。

管理手段是机构、法、人和信息。

机构体制：是使管理对象构成系统的手段。没有机构不成系统，便无法管理。为此，机构体制的组成是否合理，在很大程度上影响管理的放大作用。

政策、法：管理效率的提高在于信息、人、财、物的合理流通。怎样流通才是合理，运用政策、法的形式规定下来。

人：这是指管理人员。机构体制是由人构成的，管理的职责亦由人来完成，而且体制的改革亦由人作出决定。政策、法同样由人制订和执行。因此，人是管理中最活跃的因素。要搞好管理，首先要发挥管理人员的积极性、主动性、创造性和努力提高管理人员的管理水平。

信息：信息是管理工作的基本工具。管理人员通过信息了解情况，又运用信息与上级联系和向下传达管理的意图。在管理中如何正确运用“信息”这个工具是提高管理水平的重要环节。

(三) 管理的对象：有人、财、物、时间与信息等五方面

.....

对象。

人：这里是指被管理人员，对人的高效率管理、民主管理，使人尽其才。

财：计划管理，在管理中必须考虑如何使经济效益增长。

物：对设备、材料、仪器、能源的管理，做到物尽其用。

时间：对时间的管理，反应为速度、效率。

信息：对信息的有效管理，才能使信息成为得心应手的工具。

(四) 科学管理的四个特点。

管理科学化主要表现为以下四个特点：

1、系统化：整体最优化，但并不是各子系统最优化的简单总和。个体最优化不等于整体最优化，有时不是最优化的个体，由于有效组合而成为整体最优化。

2、数量化：把复杂系统中的变量及其相互关系用数学函数关系来表示，构成数学模型或模式，通过分解进行定量分析，方案比较或模拟参数的变换以预测未来或调整方向，从而达到最有效地协调整个系统。

3、信息化：将系统中产生的大量信息，通过现代化的软件系统和信息处理系统进行收集、加工、整理、储存、传递和分析，及时反馈给决策者，使他可能实现最佳选择，进行动态调整。

4、有活力。有效率的组织结构和极大地发挥人在系统中的作用。

现代化管理是以管理科学化为基础，以现代化数学方法为工具，以电子计算机数据通讯系统为技术手段，以最佳的组织结构为保证，充分发挥人的积极性和创造性，借以取得某一系统在正确目标下，整体的、动态的最优效果。

二、管理科学发展的概况

学习管理科学比钻研一门一般学科、技术的难度要大。因为它是一门横断科学的应用科学，涉及的知识面广，需要通晓管理科学的理论和广泛的科技知识，还需要有丰富的实践经验，要有综合、消化古今中外管理科学知识的能力，掌握发展趋势，才能选准目标，采取科学的管理手段和方法，从而有效地指导实践，加强事业的发展。

管理作为一门独立学科出现，是在本世纪初。1911年美国工程师和研究家泰罗（F·W·Taglio）的科学管理理论的发展，标志着管理科学进入了一个新的发展时期。经过几十年的实践，管理科学的地位，越来越高，它的重要性已被更多的人所认识。我国著名科学家钱学森、华罗庚、钱伟长等人近几年都在研究管理科学。人们常说：“三分技术，七分管理”是有道理的。国外学者把科学、技术、管理视为现代文明社会之鼎的三足，美国人把他们从第二次世界大战以后所取得的经济的发展归功于两个因素，其中之一是管理科学的成熟。日本人则把先进的科学技术和先进的经济管理方法称之为经济发展的两个车轮，缺一不可，这些都说明了管理科学的重要性。

从管理理论发展来看，可分为三个阶段，即“早期的管理理论”，“科学管理理论”和“现代管理理论”。

（一）“早期管理理论”：产生于十八世纪下半期，即资本主义发展早期。亚当·斯密的分工理论对资本主义经济管理有重大意义。它可使技能或熟练得到发展；它节约了由于工作变换而损失的时间；当人们在限定范围内努力使作业专门化时，通常会创造出新的机器和工具来。

但他们的理论是建立在个人的技能和经验的基础上的。在那里，工人们决定自己进行生产方法，凭自己的技能和经验来决定如何去从事他们那一份工作，生产时间与成本则受传统的方法的支配。因此，对资本家来说，所谓“无事瞎忙”和“磨洋工”的现象在企业中是很普遍的。

（二）“科学管理理论”：上世纪末、本世纪初，随着自由资本主义向垄断资本主义过渡而产生的。美国泰罗的科

学管理是从“动作与时间”的研究、试验中提出自己的理论的是从工人中挑选出身体最强壮的、技术最熟练的工人进行最紧张的劳动，记录完成每一个动作、每一道工序所需要的时间及不可避免的耽搁时间。定出“标准劳动方法”，作为给全体工人规定定额的基础，以此作为奖惩的标准。泰罗这种把个人当作机器的一部分来对待的主张，其根本点就在于，他力图利用劳动最高度的专业化来保证最大限度的利润，限制工人的作用。使工人只能完成极其简单的，墨守成规的作业，规定给工人以某种最低限度的劳动报酬，完全把工人排除在生产组织之外。列宁指出，泰罗制度最完整地体现了资本主义生产惨无人道的实质。它在管理制度上的缺点：其一、忽视管理组织的作用，低估“统一指挥”在整个管理系统中的作用；其二、是忽视了人在生产过程中行为的心理动机，但其可取之处即一切管理不能凭个人经验、凭个人意志来决定，而是通过科学实践、分析来确定。由于他第一次使用了“科学管理”的概念，所以，资本主义世界称之为“管理之父”。资本主义企业中实行的许多办法都同泰罗制有联系，例如把各管理职能加以区分，把计划职能单独分出，在定量分析的基础上对企业工作方法和整个生产活动进行详细研究，实现核算工作合理化，把劳动过程分解为若干要素加以研究，采用区别对待劳动报酬制度等等。列宁在1914年对于泰罗的“科学管理”给予一定评价，认为苏联采用此法可使工人工作时间缩短到现在的 $\frac{1}{4}$ ，并保证能享受等于现在四倍的福利。苏联在斯大林时代执行第二个五年计划时就利用了泰罗的方法发起了斯达汉诺夫运动，日本在制订第二次世界大战后的恢复工业的建制中也采用了泰罗制。

以后，法国的法约以管理组织与职能的思想补充了泰罗

的管理·在组织管理中，德国社会学家马克思·韦伯提出了行政机构的理论。

整个说来，“科学管理理论”学派曾经研究过许多的管理组织原则。但是它撇开了管理的阶级实质以及管理赖以存在的社会关系性质。它把人看成是管理机器上的一个小小的螺丝钉，越死板越有用。这个学派没有越出传统的资产阶级意识形态的框框，未能上升为真正的科学管理理论。

（三）“现代管理理论”：从本世纪四十年代至今。由于现代科学技术，如系统工程学、运筹学、计算机科学、现代控制论渗入管理科学后，在管理科学中使用现代科学方法和手段、进行最优决策，最优控制，最优管理；其次，在生产过程中，重视人的因素，研究方法是采用实验方法研究人与人的关系和人的行为动机，从而采取措施，激发人的积极性，以提高生产力。

现代管理理论由于从不同角度，用不同方法来研究管理问题，又分成以下学派：

1、行为学派：以麦郁（G·E·Mago）为代表，主要特点是，用社会学和心理学的观点，用实验方法来研究人的行为动机，发挥人的积极性。在管理过程中，以人的因素为主进行研究，重视人的主导作用。根据霍桑实验得出结论：人是“社会人”（传统管理把人假设为“经济人”，金钱是刺激积极性的唯一动力），除了物质因素外，还有社会的心理因素影响人的生产积极性。生产效率在很大程度上决定于人的工作情绪。这种情绪与个人的家庭、社会生活和企业中人与人的关系密切相关。（传统管理认为生产效率单纯地由工作方法和工作条件所制约）传统管理只注意组织机构，职权

划分,规章制度等“正式组织”问题。霍桑实验也注意到“非正式组织”的存在。这种组织虽无正式形式,但有特殊的感情、规范和倾向,并有自然的领袖人物。这种组织往往左右成员的行为。麦郁根据霍桑的实验建立了“人群关系”学说。为后来的行为科学奠定了基础。1953年福特基金会邀请哈佛、斯坦福、兰加哥、密执安、北加罗来纳诺大学有关教授举行讨论会,首次提出了“行为科学”这一名称。以后行为学派也成了主要管理学派之一,目前日本、欧洲普遍采用,苏联也开展研究。

2、数学学派:对于各种管理问题均以数学模型处理,特别是应用运筹学进行规划和决策,应用数理统计和电子计算机进行经济预测和经济分析。通过提出问题,确定研究问题需解决的总的目标及效能准则,收集资料提供必要的数据和给定一部分假定的约束条件,在研究分析和求解函数方程的过程中常根据某些已知数据或假定数据作为约束条件,如开始时的初始条件或两端的边界条件,以简化运算,统称约束条件;建立数学模型(是对一件复杂事物采用数学模拟的办法,把它的内在联系近似地表达出来,以便进行数学考察的一种数学方程式);通过电子计算机求解,在初步求解的基础上提出若干个建设方案;进行分析、评价和鉴定,提供领导和执行部门进行优选决策;根据领导意图或进行下一步设计试验和实施,或重新确定约束条件进行修正后的重复演算。在方法中特别需要注意之点是关于效能准则的问题。

3、决策学派:以赛蒙(H·A·Simon)为代表,认为管理就是决策。通过分析、比较,在各种方案中选出最优方案。决策问题事关重大,决策越正确,管理效率越高,效

果越好。近年来电子计算机的引入，使决策条件起了很大的变化。它使决策上所必要的情报的收集、处理予以机械化或自动化，以便使决策之科学分析成为可能；生产计划、库存管理等等日常定型化的决策；可籍电子计算机予以自动化。就这方面而言，机械化可以代替人为决策；由于电子计算机模拟方法的发达，有益于经营方针的变更等战略决策的改善。

4、系统理论学派：把管理对象和管理过程本身看成是一个系统。系统内一个变数的变更就会影响到很多变数。管理系统存在于人与人之间的一种正式的有秩序的复杂关系，总系统与各分系统按变数与常数的不同排列而性质互异。有内在行动与外部联系的问题，有输入与输出的问题。这就有别于一些简单的系统；系统是有组织的。所有各部分都是为了一个共同的特定目标而形成的有机整体，否则，内在的交互关系就失去了意义。它区别于一些杂乱无章、彼此没有共同目标而合成的系统。这样一个有规律、有目的、动态的整体，为了达到理想的目标，必须对任何局部用系统的观点，从整体上加以考虑。并且利用现代科学的理论、方法和手段作出严密的计算和分析，使系统内部各部分配合协调，取得最佳的效果。这个学派综合很多学科来解决系统中的问题。运筹学、现代控制论、信息论、数学、计算机科学等在系统工程中广泛地被综合应用。第二次世界大战后，这个学派发展得很快。在管理方面正在发挥更大的作用。在美国、日本、法国、英国……等许多国家中，有关大学、研究所、经济部门、工业部门、军事部门都开展了理论研究和实际运用工作。我国在粉碎“四人帮”后，系统工程的推广应用出现了新局面，系统工程的学术讨论会及系统工程学会、研究会纷纷成

立。

以上所介绍的“现代管理”各学派从不同方法来进行管理科学研究，他们试图摆脱资本主义生产所碰到的矛盾，从各种方法中得到更有效的解决方案。但是要解决资本主义的基本问题并不是从管理方法去解决，而是要改变这种管理的实质。

毛主席曾经指出：外国资产阶级的一切腐败的制度和思想作风，我们要坚决抵制和批判，但是这并不妨碍我们学习资本主义国家的先进科学技术和企业管理方法中合乎科学的方面”（《论十大关系》毛选五卷·P·237）。从外国当代管理理论内容来看，是有不少东西可以作为我们借鉴和吸收。我们应根据我国特点，有分析地进行学习和运用管理科学的理论和方法，提高我们的管理水平。

三管理教育发展的简况

世界各国对管理教育十分重视，在教育管理教育方面，苏联师范学校高年级开设《学校管理》专题课，美国在教育管理领域已设置75门独立学科，为教育管理人员在培训教学中提供选择课程。美国一些教育学院、大学也开设教育管理课程；法国有的高等师范院校负责培养督学；日本还为在职校长的提高开设中央级进修讲座班。此外，联合国教科文组织31届国际教育会议不仅发出改进教育管理建议书，提出要研究各种教育行政人员职务要求的资格。重视每一类教育行政人员提高与终身教育一致的原则，而且开始设立国际培训机构。

在企业管理教育方面，世界各国也十分重视在有关的学院开设管理课程。如瑞典的林科平（LingkoPing）理工学院开设四年制的工厂工程专业（或称工厂管理专业）其课程设置专业基础及技术课程（各占25%与40%），其余的

时间为管理课程，如会计学、预算规划、生产管理、国际商业等。该校的其他学院（如机械工程学院、工程物理学院或称电工学院）、计算机技术学院目前也在实行这个教学计划。他们把管理课程列入正规课程的一部分，而不是附加的或可有可无的选修课程。日本早在昭和24年就创办培养最高管理人员的经营讲座，很多公司对高级管理人员（经营人员候补人）施行教育时，也是举办各种管理内容的讲座。

这里值得提出的是美国的管理教育。美国管理教育发展得较早，宾州大学的沃顿学院创建于1881年，可说是美国最早的管理学院。哈佛大学建校于1636年，该校的管理学院则建于1907年。麻省理工学院从1914年起开设管理课程，1952年成立斯隆管理学院，培养管理的专业人员和研究人员、授予学士、硕士、博士学位。美国管理学院大批出现是在本世纪二十年代——三十年代，特别是在第二次世界大战后，这同美国经济发展和资本主义矛盾加剧有关。据了解，现在美国有六百所大学设有管理学院或学科。本科学生70万人，研究生10万人，两者约占全部在校大学生的8%。管理学院学生录取标准一般较高，成绩优良，一般要在75分以上，有一定的工作经验和能力，考试时要考生举出三件自己处理最得意的事，并说明成功的诀窍。

各级管理人员都受过高等教育。经理、付经理一般都有硕士学位，精通本行业务，对国内市场和科技发展情况很熟悉，都以改善经营管理，加强本企业产品的竞争能力，获得最大利润为目标。

我国对管理教育近几年才开始重视，特别是由于“重理轻文”的偏向与长期以来封建主义等级观念、小生产的习惯观念的影响。管理只靠“长官意志”或“个人经验”，认为只要有政

治资历。有政策水平就能管理，不要说管理人员未受过管理教育训练，就是一般文化程度也很低。

第二节 学校管理与学校管理学

学校是进行教育的专门机构，人类社会发展到一定的阶段，就产生了学校，也就有了对学校实行管理的问题。人类社会管理学校的经验是逐步积累和发展起来的。十七世纪捷克教育家夸美纽斯创立了系统的教育理论，对学校管理问题进行了研究，以后许多教育家也对此进行了研究，但成为一门独立的学科还是二十世纪的事。

一、学校管理的含义：

是指学校行政领导合理地组织和利用学校的各种力量，对学校工作各方面以及各种因素（包括可变因素与不变因素）进行决策、组织、人员调派、指挥、控制、协调以达到全面贯彻党的教育方针，有效地实现培养合格人才的目的。

二、学校管理的特点

学校管理和企业管理有类似的地方，也有根本不同的地方。一方面，企业管理具有二重性，即具有与生产力、与社会化大生产相联系的自然性；又具有与生产关系、与社会制度相联系的社会性，由于社会生产都是在一定的生产关系中进行的，所以，任何一种企业的管理都不能离开一定的生产关系，都是与之有密切的联系。正如列宁所说的：“资本家所关心是怎样为掠夺而管理，怎样借管理来掠夺。”资产阶级立足于这个目的，建立最有利于他们的管理原理、原则和选择最有利于他们的管理方法。这点与学校管理是相类似

的。另一方面，学校管理与企业管理有其根本不同之处。第一，现代企业管理是生产力发展的产物，是合理组织生产活动的必要手段。在生产过程中，由于机器体系的广泛应用，使得人们不能不受到以自然科学为基础的、同人的意志相独立的机器本身运转规律的支配。而学校“生产”、“加工”的对象是有意识的人，在“生产”、“加工”过程中，目标的确定，计划的执行，教育与教学活动的组织就要受到以社会科学为基础的、同人——教育者与受教育者的身心发展规律所支配；第二、企业生产虽与学校“生产”均受到经济效果，但学校的产品是知识形态的产品和附有一定知识技能的劳动力。从某种意义上说：提高人的“质量”更有利于提高劳动生产率，但它的周期长，不同于企业管理。这些都是学校管理与企业管理不同之处。

三、学校管理学的重要性与必要性

学校管理学是一门不完全新的学科。自古以来，不少教育论著提及学校管理问题，有过出色的分析与阐述，如我国古代的《学记》曾阐述过学校管理问题；十七世纪捷克著名的教育家夸美纽斯在《大教学论》中提出建立“完善的学校”。

“组织学校，使他们在各种方面能象一座用巨大技巧做成功的，用最精细的工具巧妙地雕镂着的时钟一样。”据了解，早在1908年美国已开始有这方面独立的研究。美国的斯奈登（Snedden）和达敦合著的《美国教育行政》一书，被称为研究学校管理的开端。他们借鉴了企业管理方法，总结了学校管理的经验。这本书对教育管理专业的形成有很大的影响。本世纪以来，美国人日益接受泰罗所提倡的管理法，它首先出现在工厂管理上，然后应用到政府和社会工作上，最后应用到学校。我国在光绪辛丑年间（1901）年曾翻译出版过日

本的两本专著。一是山田邦彦著的《日本普通教育行政论》。一是田中敬一著的《学校管理法》。但我们不能以某一国所出的某一本书来作为全世界某一学科产生与形成的“共同标志”，但把学校管理产生的年代划在十九世纪末到廿世纪初，比较恰当。我国在解放前已有罗廷光著的《教育行政》一书及开设过这门课程。解放初期大部分的师范院校也曾开设过这门课程。从“不完全是新的”含义来看，是自古就有，但从现代管理问题研究角度看有新的发展。

它又确实是一个“缺口”。这是就我国现状而言。之所以成为一个“缺口”，是有历史上的思想认识原因，是有历史教训的。由于认为有社会主义计划经济，由国家统管，具体单位就不必再研究什么管理了；还有认为外国管理理论是资本主义的产物，不适合中国国情；另外，认为只要有政治水平与政策就能管理等等。这是对管理科学没有足够的认识。

近两三年来，学校管理科学日益为人们所重视，研究工作也逐步开展起来，这方面的课程也相继开设。也有了一些成果。

学校管理学已逐步由“缺口”变为“热门”，这是有原因的。

（一）研究和建立学校管理是教育科学发展的必然趋势，是学校管理现状提出的迫切要求。

过去教育行政管理与学校管理为教育学的四大组成部分之一。教育学和学校管理学虽然都以培养新一代的教育现象作为自己的对象；但教育学研究的是青少年发展、教育、教学的一般规律，而学校管理研究的是普通学校管理的原理、原则、制度、组织和方法，揭示管理学校的规律。教育学的科学知识是学校管理的重要理论基础，而学校管理的