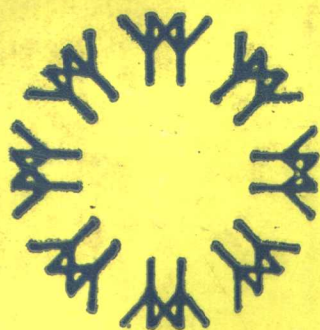




PUTONG XUEXIAOGUANLIXUE

# 普通学校管理学

宋载铭 林昌华 陈祖植 著



四川教育出版社

# 普通学校管理学

宋载铭

林昌华

陈祖植

四川教育出版社

一九八六·成都

责任编辑：伍 尧

封面设计：何一兵

版面设计：顾求实

### **普通学校管理学**

四川教育出版社出版

(成都盐道街三号)

四川省新华书店发行

渡口新华印刷厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 12.75 字数 298 千

1986 年12月第一版

1986 年12月第一次印刷

印数：1--1,000册

书号：7344·611

定价：2.46 元

# 前 言

《中共中央关于教育体制改革的决定》指明了教育改革的方向，为我国社会主义教育事业的发展，绘制出了宏伟的蓝图。现在摆在全国人民面前的任务，是如何组织好施工。我们编写这本《普通学校管理学》，就是希望在中、小学学校管理领域，为这项施工贡献微薄的力量。

本书以上述中央决定《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》和“教育要面向现代化，面向世界，面向未来”为指针，力图吸收近几年国内学校管理科学的最新成果，总结我国中、小学管理实践的新鲜经验，探讨学校管理改革中的新问题，以适应广大的基层教育行政部门干部和中、小学校领导干部脱产轮训或在职进修的需要。

本书以普通学校实际的管理工作为体系。全书共分十四章：一至五章，阐述学校管理的基本理论；六、七两章，着重论述学校领导干部的自身管理和对教师的管理工作；八至十四章，探讨学校几个方面的实际工作的管理。为了开阅读者眼界，使其理解学校管理学的科学基础，专章编写了“管理科学简介”；为了加强学校的行政管理工作，列有“校务行政工作管理”专章；为了适应当前管理体制改革的迫切需要，全书以“学校管理体制”，

“教学工作管理”，“思想政治教育工作管理”和“教师工作管理”四章为重点，企图在理论和实践的结合上，回答一些现实问题。

本书由宋载铭同志牵头，三人分工编写，共同统稿完成。具体的编写分工是：林昌华编写一、四、八、九、十章；陈祖植编写二、三、十一、十二、十三章；宋载铭编写五、六、七、十四章。

本书编写过程中，得到四川省教育学会的大力支持和教育行政领导部门一些同志的具体帮助，参考了若干同行的研究成果和全国各地已出版的（包括内部发行的）学校管理学专著，吸收了一些中、小学管理的先进经验。在此，表示衷心感谢。

我国学校管理科学正在创建过程中，许多新问题尚待进一步探讨，兼以我们的水平有限，本书的缺点和错误在所难免。敬请读者给予指正。

作 者

一九八六年十月

# 目 录

## 第一章 绪论

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第一节 学校管理学概述·····    | 1  |
| 第二节 学校管理学研究的对象····· | 14 |
| 第三节 研究学校管理学的意义····· | 19 |
| 第四节 研究学校管理学的方法····· | 22 |

## 第二章 管理科学简介

|                        |    |
|------------------------|----|
| 第一节 古典管理科学理论·····      | 27 |
| 第二节 行为科学管理理论·····      | 35 |
| 第三节 现代科学管理理论·····      | 46 |
| 第四节 借鉴管理科学,改进学校管理····· | 55 |

## 第三章 学校管理规律与原则

|                  |    |
|------------------|----|
| 第一节 学校管理的规律····· | 59 |
| 第二节 学校管理的原则····· | 60 |

## 第四章 学校管理目标和过程

|                 |    |
|-----------------|----|
| 第一节 学校管理目标····· | 75 |
| 第二节 学校管理过程····· | 88 |

## 第五章 学校管理体制

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第一节 学校管理体制概述····· | 112 |
|-------------------|-----|

|            |                   |     |
|------------|-------------------|-----|
| 第二节        | 校长负责制             | 117 |
| 第三节        | 学校的管理机构           | 133 |
| 第四节        | 学校管理制度            | 141 |
| <b>第六章</b> | <b>学校管理干部</b>     |     |
| 第一节        | 学校管理干部的职责         | 152 |
| 第二节        | 校长的素质             | 156 |
| 第三节        | 学校领导班子的建设         | 165 |
| <b>第七章</b> | <b>教师工作管理</b>     |     |
| 第一节        | 教师的地位和作用          | 176 |
| 第二节        | 教师的特点             | 181 |
| 第三节        | 做好教师工作的方法         | 188 |
| 第四节        | 教师的素质、培养与考核       | 199 |
| <b>第八章</b> | <b>教学工作管理(上)</b>  |     |
| 第一节        | 教学工作管理的任务和要求      | 212 |
| 第二节        | 教学思想的管理           | 216 |
| 第三节        | 教学工作的组织管理         | 222 |
| 第四节        | 教务行政管理            | 231 |
| <b>第九章</b> | <b>教学工作管理(下)</b>  |     |
| 第五节        | 教学工作的质量管理         | 239 |
| 第六节        | 学生学习的管理           | 264 |
| <b>第十章</b> | <b>思想政治教育管理工作</b> |     |
| 第一节        | 思想政治教育工作的任务       | 271 |
| 第二节        | 教育思想的管理           | 274 |
| 第三节        | 思想政治教育工作的组织管理     | 279 |
| 第四节        | 思想政治教育工作的质量管理     | 288 |
| 第五节        | 培养优良的校风           | 305 |

## **第十一章 体育卫生工作管理**

- 第一节 体育卫生工作管理的任务与要求…………… 310
- 第二节 体育卫生工作的组织管理…………… 318
- 第三节 体育工作的管理…………… 323
- 第四节 卫生工作的管理…………… 328

## **第十二章 劳动技术教育工作管理**

- 第一节 劳动技术教育的意义、作用及管理的基本原则…………… 334
- 第二节 劳动技术教育的组织与过程管理…………… 339
- 第三节 勤工俭学活动的管理…………… 344

## **第十三章 校务行政工作管理**

- 第一节 校务行政工作管理的意义和作用…………… 352
- 第二节 校务行政工作的机构和人员…………… 356
- 第三节 校务行政工作的任务…………… 359

## **第十四章 总务工作管理**

- 第一节 总务工作的意义和任务…………… 371
- 第二节 总务工作的特点和原则…………… 377
- 第三节 总务工作的组织管理与常规管理…………… 381
- 第四节 校舍、设备的管理…………… 394

# 第一章 绪 论

## 第一节 学校管理学概述

### 一、管理的概念

#### (一)什么是管理

管理是从人类有领导的协作活动开始的。在人类历史的某一阶段，由于分工和提高工作效率的需要，人们开始建立正式的组织，有意识地指挥和安排，以完成预定的目标，随之产生了专业化的管理。一切有组织的活动都得有管理。政府的、军事的、企业的、教育的以及一切事业团体的组织，都离不开管理。没有管理，就建立不起人类社会的必要秩序，人类的社会生活和生产活动就不能顺利进行。

关于管理的本质含义，马克思在《资本论》里讲过：“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，并执行生产总体的运动——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，一个乐队就需要一个乐队指挥。”（《马克思恩格斯全集》第二十三卷，人民出版社1972年版，第367页）这里，揭示出以下含义：

第一、管理是集体协作的需要。

第二、管理是有领导的活动，其主要职能是指挥。

第三、管理的主要作用是协调，执行集体协作中所产生的一般性职能。

第四、管理的功能是取得高度效益。

马克思在这里所讲的“指挥”、“协调”、“一般职能”，总的说来，就是对集体协作的结合。这种结合，是把一个集体中的各种因素、各种活动融成一个整体。这个整体一经形成，就可以产生这个整体形成前各个部分(各因素，各活动)单独活动所不能产生的功能。这正如马克思所说：“单个劳动者的力量的机械总和，与许多人手同时共同完成同一不可分割的操作(例如举重、转绞车、清除道路上的障碍物等)所发挥的社会力量有本质的差别。”(《资本论》第一卷，人民出版社1975年版，第362页)恩格斯也说：“许多人协作，许多力量融合为一个总的力量，用马克思的话来说，就造成‘新的力量’，这种力量和它的一个个力量的总和有着本质的差别。”(《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社1972年版，第166页)这里所指的“社会力量”、“融合”，就是管理的结合功能。这种“结合”，使人的力量产生了质变，达到了高度的效能。这就是古希腊先哲亚里士多德所断言过的“整体大于部分之和”。用数学式表达，就是 $1+1>2$ 。这个命题与数学命题“整体等于部分之和”是相悖的。但这个富于哲理的命题，却恰当地表达了管理的实质：结合——能量增值。

管理者进行管理活动(结合)时，工作的对象是：人(人尽其才)，财(开源节流)，物(物尽其用)，事(符合科学规律)，时(速度、效率)，空(环境、社会因素)，信息(情报交流)等。

任何管理都是有目标的。管理者为了在实现预定目标的活动达成最大功效，要运用以下手段和工具：

第一、机构。使管理对象构成系统的手段。没有机构，不成体系，便无法指挥。

第二、法。即政策、法令、规章、制度。是对人、财、物、事、时、空、信息合理流通的强制性规定。不仅使流通的方向、速度、效率和准确性获得最佳的配合，对管理功能起到放大的作用，还可以鼓励子系统充分发挥主观能动作用。

第三、人。即管理人员，能称职尽责，充分发挥人的潜力。

第四、信息。搜集各种情报、资料，建立起自上而下的意见沟通系统和自下而上的信息反馈系统，以不断协调管理活动。

综上所述，我们可以说：管理是为了实现预定的目标，采用有效手段（机构、法、人、信息），对各种因素（包括人、财、物、事、时、空、信息）实行最佳结合（包括计划、组织、协调、控制、指挥等），以达成最大功效（即“放大”了的功效，可用 $1+1>2$ 来表示）的过程。

整个管理活动过程可图示如下：

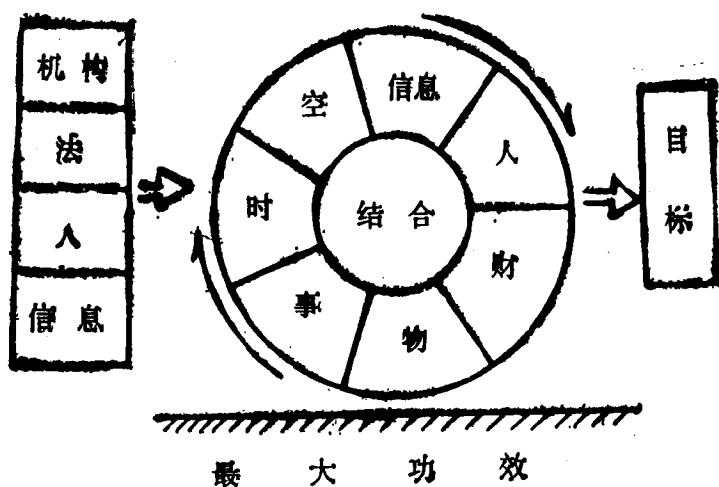


图 1.1

## (二)管理的基本职能

管理的结合功能，具体体现为管理职能。

前面引述马克思在《资本论》中对管理实质的阐述，已涉及到管理职能的问题。在管理科学发展中，第一个阐述管理职能的人，是H.法约尔。他提出管理有五大职能：计划、组织、指挥、协调和控制。从那以后，六十多年来，许多人对管理职能进行过研究，提出了多种主张。最少的，有人提两种职能(计划、控制)；最多的，有人提八种职能(计划、组织、用人、指导、协调、流通、控制、预测)。其实，管理的基本职能，可以概括为以下三点：

### 1. 计划

计划是规划未来。这是管理的最基本的，也是最重要的职能。没有计划，就没有管理。企业可以有各种不同的计划，不论哪种计划，都是在对有关事件如技术、市场、能源、材料、价格等现状进行分析并预测未来的基础上，确定目标，然后根据目标制定实施计划。

### 2. 组织

组织是建立一个适当的管理系统，使人、财、物得到合理的安排使用。其中关键的是人力的组织，保证人尽其才，才尽其用。组织是计划能否付诸实施的重要保证，包括机构设置、人事安排、职权划分等。使集体活动中每个成员各得其所，各司其职，各尽其能，协同动作；使财力、物力发挥最大效益，以圆满完成任务。

### 3. 控制

控制是为了使各项工作都能按计划进行并达到预定要求，在事前提出规范、原则、制度，实施超前控制。管理者根据计划和这些规范、制度的要求，在工作过程中进行指导和监督，充分调动下属人员的积极性。工作告一段落时，进行检查，作出分析判断。对正确的部分加以肯定、巩固。对偏离计划的部分，采取相

应措施，立即加以纠正，以保证计划的实现。还要进一步研究新情况，提出新问题，制定新目标，以改革创新，面向未来。一般所指的指导、检查、协调、激励、总结均属控制职能。

以上三种职能有时重叠，有时互容，总是联系在一起的。三者有机统一，缺一不可。管理活动实现了这三种基本职能，就可以作到有秩序的管理，达到科学管理的基本要求。（详见本书第四章第二节）

### （三）管理与领导

管理和领导两个概念既有区别，又有联系。弄清这两个概念，对学校管理的理论和实践，有着原则性的重要意义。

管理和领导两个概念的区别，主要在于主体对于对象作用的形式和方法不同。1922年，列宁在《致俄共（布）党中央全会的信》中提出：“要十分明确地划分党……的职权，提高苏维埃工作人员和苏维埃机关的责任心和主动性；党的任务是对所有国家机关的工作进行总的领导，而不是象目前这样进行过分频繁的、不正常的、往往是对细节的干涉。”列宁在这里明确区分党和政府的职权，以把领导与管理区别开来。日本的企业管理，也在把经营（领导）和管理区别开。经营着重制订规划，确定新技术开发方向，开拓国内外市场，偏于全局的、战略的、宏观的方面。管理则偏重于计划管理、人事管理、财务管理、质量管理等局部的、战术的、微观的方面。可见，无论行政的或企业的管理，都要区分开领导和管理两个概念。

根据管理科学和我国的传统，可以把领导与管理两个概念区分如下：

1. 活动方式：领导主要是分析情况，掌握政策，决策问题，使用干部。管理主要是组织力量，落实措施，控制协调，监督执行。

2.对象：领导侧重用人管人。管理除人的因素外，还要对财、物、时、制度等进行安排处理。

3.任务：领导侧重于决策，指明方向。管理侧重于执行，处理相对稳定的事项。

4.范围：领导面对全局。管理限于分工的局部。

5.手段：领导主要是间接实践活动。管理主要是直接实践活动。

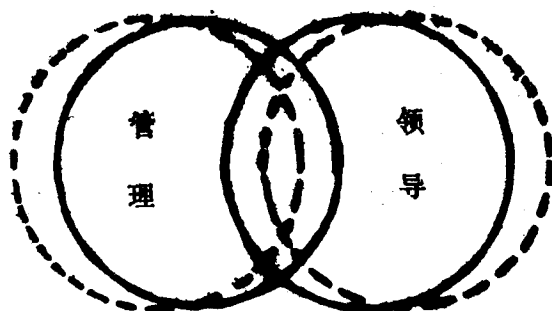


图 1.2

但是，领导和管理两个概念又是有联系的。在实践中，这两者紧密关连。领导者有管理活动，管理者在某个范围内也有领导作用。领导与管理这种交叉关系是动态的：越往上层，交叉越少；越往基层，交叉越多。但最终还是有区别的如图(1.2)。

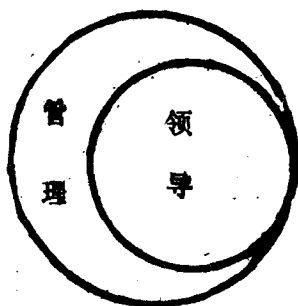


图 1.3

在本书里，我们既要探讨领导工作的规律，也要研究具体的管理工作。

尽管领导科学和管理科学是两门不同的科学，而领导科学是从管理科学中分化出来的。我们学校管理学，是以管理科学为基础，并吸取领导科学的成果的。我们可以把领

导与管理的区别性和联系性结合起来理解,把管理作为领导的上位概念(如图1.3)。只是在各章中具体分析问题时,才分别不同情况,使用“领导”或“管理”两个区别概念。在内容上,则从领导干部的角度来讲管理,同时也将管理人员的具体管理工作包括在内。

#### (四)管理思想的发展

如果说,有集体协作就有管理,那么,人类进行有效管理的历史可能已超过六千年。素以世界奇迹著称的埃及金字塔、巴比伦古城、中国万里长城,其宏伟的建设规模,就是管理和组织能力的生动证明。管理思想的萌芽,散见于古代埃及、巴比伦、中国的史籍中。根据文献记载,希伯来的领袖摩西的岳父耶特鲁,曾经批评摩西处理政务事必躬亲的做法,提出立法、定责、分权等三点建议。我国古代典籍如《周礼》,载有对行政管理制度和责任制的具体叙述。《孟子》、《孙子》等书,对于管理的功能如计划、组织、指挥、用人等,都有精辟的见解。中国的秦始皇、西欧的罗马帝国、罗马教会,中世纪的军队、兵工厂,都曾有过卓越的管理经验和实践。十八世纪下半期,从英国开始,发生了工业革命,有了工厂制度,发展了专业化协作,企业管理也应运而生。1796年以后的十年时间里,C.T.瓦特与M.R.包尔顿在英国伯明翰开办的索毫工程铸造厂中,制定了一些管理制度和管理方法,使今天的管理学者都为之惊奇。1776年,英国古典政治经济学的代表人物亚当·斯密,第一个提出生产经济学的概念,分析了劳动分工的效益,开始动作与时间的研究。1832年,英国数学家C.巴贝奇发表了《机器与制造业的经济学》,在亚当·斯密劳动分工学说的基础上,对专业化有关问题进行了系统研究,并提出专业技术及生产率高低作为工资与奖金基础的原理。尽管这些成果在今天看来也属难能可贵,但整个十八、十九世纪,还没有形成完整的生产经济学

和生产管理的科学理论体系。进入二十世纪,随着生产力的高度发展和科学技术的飞跃进步,管理作为一门科学,才真正蓬勃兴起。

### 1. 科学管理理论阶段

二十世纪初期,自由资本主义向垄断资本主义过渡,随着市场的开拓,工业规模的扩大,工商企业面临种种复杂问题。总结过去的管理经验,使之科学化、系统化,以适应企业发展的需要,成为迫切问题。美国F.W.泰罗首创的“科学管理运动”应运而生。泰罗在企业中研究工厂管理二十多年,进行了一系列试验,提出了较为系统的管理理论。他在1911年发表《科学管理原理》一书,被称为“科学管理之父”。他进行“动作与时间”的研究,规定工时定额,实行“差别计件工资制”。泰罗的“科学管理”,提供了解决企业管理中两个主要问题的方法:一是提高工人劳动生产率,一是提高管理效率。

在泰罗以后,还有C.G.巴思、H.L.甘特、F.吉尔布雷思等许多人继续他的研究。法国实业家法约尔评述和补充了泰罗的管理理论。他在1916年发表了《一般工业管理》一书,对管理学的一般理论进行了深入地研究,除提出五大管理职能的理论外,还论证了管理人员的品质与训练和管理的一般原理,提出了十四条管理原则。他还认为,这些原理、原则,不仅适用于工商业,也适用于政治、军事等其他事业,把管理推向行政方面。这些论点,在六十多年后的今天,还被证明是正确的。

### 2. 行为科学管理理论阶段

1927年,哈佛大学心理学教授G.E.梅奥在霍桑工厂进行试验,到1933年,根据试验结果,写出《工业文明中人的问题》一书,提出与传统管理不同的观点。他认为,工厂如果采纳工人的建议,让工人代表参加决策讨论,工效就能提高。工厂管理人员

搞好与工人的关系，就能提高生产率。这就在泰罗的科学管理之外，开辟了一个新的领域，建立了“人际关系”学说。以后采用“行为科学”一词。行为科学强调从社会学、心理学的角度研究管理，重视社会环境和人群关系对工作效率的影响。

需要和动机的理论，是行为科学的核心部分。它认为：企业管理的首要问题是调动职工的积极性，就是如何激励动机，以支配人的行为。而动机是由人的需要引起的。1955年，美国心理学家A.马斯洛在《动机与人》一书中，提出需要等级理论。1957年，美国麻省理工学院心理学教授P.麦格雷戈，在《企业的人性方面》一文中，提出XY理论。美国行为科学家F.赫兹伯格，在1956年发表的《工作的激励因素》和1966年出版的《工作与人事》中提出“双因素激励理论”，都是行为科学的重要理论。

### 3. 现代化管理理论阶段

现代工业生产的迅速发展，国际资本对世界市场的激烈争夺，生产管理越来越需要把注意力集中于经济前景的预测，以及据此作出的正确决策上。因而，管理科学的研究中心，转向侧重于决策程序或决策管理科学。美国科学家H.西蒙的决策理论，影响很大。他认为，企业管理主要不是生产过程的作业管理，而是决策。决策是管理的关键。没有决策，就谈不上管理。决策理论认为，管理必须有一套科学的决策技术，选择最优的可行方案。为了选择最优方案，需要一系列的数学分析方法。其中，最重要的是运筹学。因此，决策管理又叫运筹化管理。运筹学运用复杂的数学和科学技术，把所有参与决策的问题变换成数学模型，利用电子计算机作出解答，选出最优方案，实现最优决策。

决策论的另一理论基础是系统分析。在现代化大生产的条件下，企业内部之间，企业与企业之间，企业与整个社会之间联系