

中国教育管理全集

(二)

王亮 主编

飞天电子音像出版社

中国教育管理全集

主 编 王 亮

飞天电子音像出版社出版、发行 新华书店总经销
北京兆成印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 1468.75 印张 3299.40 万字

2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月第 1 次印刷
印数：1-1000 册

ISBN 7-900363-51-1/D·02

定价：4606.00 元

目 录

学校的校本管理	1
校本管理的几种模式	14
校长的自身管理	17
校长的法制管理	37
学校管理的法律问题与方法	54
教育经费来源及其构成	86
学校应收费用的制定	120
教育经营与办学效益	145
教育成本收益分析	173

学校的校本管理

一、 校本管理的实质校本管理是学校管理对传统的外控式管理的突破，是旨在提高学校效能的管理。何谓校本管理，它与传统的外控式管理有什么不同和区别，这是把握校本管理实质时必须首先搞清楚的。校本管理，英文是 school-based management，其字面意思是以学校为本的管理。香港教育研究所郑燕祥先生在其著的《学校管理的改进——理念 变革 实践》一书中对校本管理的理解是：“学校管理以学校本身的特性和需要为出发点进行管理，即学校活动不受外界严格控制，有相当的自主权和资源，能够主动地在发生问题的地方及时将问题解决”。华东师范大学教育学系郑金洲先生在《走向校本：学校教育发展的取向》一文中对校本管理，着重是对“校本”的含义作了这样的表述：

一是为了学校，即以改进学校实践，解决学校所面临的问题为指向，改进是其主要的特征，它既要解决学校存在的种种问题，也要进一步提升学校的办学水平及教育教学质量；

二是在学校中，即学校自身的问题，要由学校中人来解决，要经由学校校长、教师的共同探讨、分析

来解决，所形成的解决问题的诸种方案要在学校中加以有效实施；

三是基于学校，即要从学校的实际出发，所组织的各种培训、所展开的各类研究、所设计的各门课程等，都应充分考虑学校的实际，挖掘学校所存在的种种潜力，让学校资源更充分地利用起来，让学校的生命活力释放得更彻底。对校本管理的理解应是：以学校为本体，以发展为主旨，以人为主体的管理。具体来说，一是校本管理以学校为基点，学校的发展设计、各项活动的展开、各种问题的解决都基于学校本身，而不是来自外部；二是学校管理中应以人为本，即学校一切工作的出发点和落脚点都要把人放到中心位置，做到学校为人、学校靠人，要在管理中发扬民主，和谐合作；三是学校是一个不断改进、适应变化的自组织管理系统。校本管理的核心是学校有自主权。香港教育研究所郑燕祥先生在研究校本管理时，把它与外控管理作了比较，现将其整理列出，以帮助我们更好地理解 and 把握校本管理的实质。

二、校本管理是自组织管理系统在传统的外控式管理原理下，学校管理虽也把它看作是一个系统，但人们更多关注的是如何从外部进行控制的角度对其系统模型作静态性和逻辑性考察，而不是系统本身的

发展。自组织理论则是立足于学校自身来研究学校系统的发展，这就使得人们对学校系统的研究更趋完善。自组织这一概念英文为 self-organization，是指自然界和社会中一般系统从无到有、从简单到复杂、从低组织水平向高组织水平的运动演化过程，这种演化的动力不是来自外界的简单控制，而是由系统内部的非线性相互作用引起的。学校管理是组织管理系统，根据学校是自组织管理系统这一假设，学校管理的改革与发展的动力，应是来自学校内部而不是外部。自组织理论作为从一般系统理论发展起来的理论，它不仅表现在自组织的结构上，而且也表现在自组织的过程上。就其特点而言，它主要表现为：

（1）自组织结构是一个动态的结构：它的维持与发展要依赖于系统与环境之间的物质、能量、信息的交流。在学校管理系统中，虽然过去和现在人们都是把学校作为一个特定的系统去研究，但这种研究也只是把它作为一个静态的有序结构，而没能像自组织理论那样去揭示宏观稳定状态下的微观动态有序结构。

（2）形成有序结构是系统内要素间相互影响协同作用的结果：外界环境只能是形成有序结构的条件，同有序结构的形成、维持和发展并无直接的关系，

起直接影响作用的是系统内部的自组织能力。

(3) 自组织是一个复杂的结构：在从无序态向自组织态过渡时，其有序结构是在一定的外界条件下“突然发生”的，学校管理系统也同样反映出自组织理论的这一特点。学校管理系统作为人工系统，它离不开人在学校中的参与作用，但从外部力量作用和内部力量作用这两个角度来看，可以分为学校组织管理系统和学校自组织管理系统。如果一个学校的管理仅靠接受外部的影响和指令而进行，如学校只是按照上级教育行政部门的指令去执行任务，那它就是一种组织管理系统，其行为就是一种组织行为，它的体制框架就是“组织-人”。学校自组织管理系统则不是靠外部指令，而是靠学校内部各种要素间的相互作用。如在学校管理中，人员之间通过多维协调形成的人际关系，学校对外部环境的适应力和应变力，学校有效运行机制的建立等，都是自组织行为，它是一种“人-组织”的机制。作为组织管理系统，它不可能形成校本管理，因为它是受外部指令运作的学校管理，是一种不自主的学校管理。形成校本管理必须是自组织管理系统，因为学校组织只有自主性、自控性，才能形成自组织的校本管理。当然，自组织的校本管理说它不靠外部指令，并不是说它不需要同外部进行物质、

信息、能量等的交换活动，而是指不靠外部的强制性指令，由组织自主、主动地同外界环境进行交换，使组织得以生存和发展。三、校本管理是以人为本的管理

1. 学校管理要以人为中心学校管理从其构成要素来看，主要有人、财、物、时间、空间、信息等多种要素，但其中核心要素是人。在学校管理的诸种要素中，人是最能动、最积极、最活跃、最具创造力的因素，学校管理中的各种自在之物，只有通过人的作用才能转化为为我之物，才能进入到学校管理活动领域之中。毛泽东在《论十大关系》中指出：“一切物质因素只有通过人的因素，才能加以开发利用。”所以，作为其他的学校管理要素，如果没有人的存在和人的作用，也就谈不上对其他要素的管理。因此，学校管理主要是对人的管理，是对人的行为的管理。学校管理要以人为中心也是由学校的根本任务所决定的。学校的根本任务是育人，是培养高素质的现代公民。学校管理的一切出发点和归宿都要以人为中心，统筹安排其他各种管理要素。传统的学校管理是受“泰罗效率主义”的影响，其学校管理的理论基础是“X理论”的“经济人”的人性假设，是以事、以工作为中心的管理。这种管理理论认为人天生下来就是好逸恶劳

的，他们的工作动机就是为了获得经济报酬；而以人为中心的管理就是把人作为学校管理的中心要素，学校管理的一切活动都要依靠人。因此，学校管理既不能只见物不见人，也不能把人简单地放到等同于其他管理要素的地位，而要始终把人放到学校管理各要素的中心位置来加以认识，并进行有效的管理。

2. 学校管理要满足人的需要满足人的需要既是我国建设四个现代化的根本目的所在，也是学校管理以人为本的重要思想。学校中的成员有各种各样的需要，有对物质的需要，有对良好人际关系的需要，有对成就的需要，也有成长的需要。马斯洛提出的五个层次的需要从一个侧面反映了人的需要的种类和需要的递进层次。Y理论在对人的管理上，认识到了人的需要的多样性，因而注意了管理中对人的需要的研究，关注人的需要，通过对人的需要的满足，进而调动人的积极性，提高工作效率。学校管理要满足人的需要，一是要看到人的需要的多样性，即不同的人有不同的需要，要在管理中采取有针对性的措施，以满足人的多样化需要。二是要把人的需要和对其需要满足的可能性进行分析，以满足人的合理的需要。需要有合理与不合理之分，需要的满足条件也有可能与不可能之分，因此，要根据每个人需要的不同情况，给

予适切性满足。三是人的需要随时间的变化，需要的类型也会随之变化，这就要及时关注人的需要类型的变化，满足人在不同时期的重点需要，以此调动人的积极性。

3. 学校管理要注重主体人的素质提高学校管理中的人是主体的人，而主体的人的思想、智力和体力等素质，既是开展各项工作的基础条件，更是管理的重要内容。在管理中，一方面要通过学习，提高学校中成员的理论素养；另一方面要不断在实践中锻炼，提高其能力素质。在学校管理中，应把提高教师素质和学生素质放在突出的位置。具体来说，在教师方面，一是要加强师德建设，提高教师的思想品德修养和教书育人的自觉性；二是要加强教师的业务培训，提高教师的教学水平。在学生方面，要全面实施素质教育，坚持以德育为核心，以创新精神、实践能力为重点，促进学生个性全面和谐发展。

4. 学校管理要促进人的可持续性发展学校管理以人为本，其实质和终极目标是人的可持续发展。可持续发展是一种新的发展理论，它源于生物学家和环境学家提出的协调发展理论，联合国环境与发展组织把它界定为满足自己的发展需要而又不给后代人的发展需要造成破坏。可持续发展实际上讲的是人在发

展中如何与他人、与社会和谐，如何使今天的发展更好地促进未来的发展。学校管理中人的可持续发展，不仅要看其在学校的素质提高情况，更要看其在未来的发展中所奠定的基础和具有的能力，即在注重现实的发展中不能以牺牲未来发展为代价，要全面打好基础。在全面提高素质的同时，要突出能力这一重点，使其具有主动适应社会的各种能力。四、校本管理是主动变革的柔性管理校本管理的核心是权力问题。由于政府部门权力重心向学校下移，学校有了自主管理的权力。学校有了自主管理权，同样也就意味着有自己的责任承担，即要不断提高学校教育和管理质量，形成自己的比较优势，维系学校的生存，促进学校持续健康发展，而学校的生存和持续发展又要取决于学校自身的条件和对外部挑战的有力回应。在学校管理主体多元化和市场激烈竞争的形势下，学校如何把握自己的机遇和优势，如何维持学校的生存，进而保持其继续发展，这就要求学校：

主动适应，要适应已经变化了的环境，主动调整自己的管理方略；

积极变革，要在学校内部进行积极的变革，改变与学校目标不相适应的地方，而不能用冷冰冰的僵化体制和单一的模式去限制人们的自主选择。具体来说

有以下几点：

1. 进行知识管理、知识共享进行知识管理、知识共享，就是运用全体成员的智慧去提高学校对外部环境变化的应变力和创新力。

2. 改进学校管理组织学校管理组织的改进是增强学校自适应的一个基础，是主动适应变化、增强适应能力的重要措施。学校管理组织是学校发展的组织保证，没有组织，就无法协调管理的要素和过程，也就无法进行有序、有效管理，达到预定的管理目标。由于传统学校管理组织是在工业化和计划经济的背景下形成的，因而这种适应工业化管理体制和计划经济模式的层级制、金字塔、垂直性、指令性控制的管理组织就不符合市场经济体制和学校自主权扩大的校本管理的组织要求，就必须进行改革；又由于在校本管理过程中外部环境的不断变化，组织变革的问题也不能一劳永逸，因而要因变而变，随时作出组织结构的调整。学校管理组织的变革，主要有三种不同的类型：一是科学理性的组织变革。这种组织变革，注重的是组织的模式，即运用什么组织结构，是层级制还是扁平制，是单一型还是复合型。其变革的目的是追求组织的功能，通过功能发挥达到提高组织效率的目标。这就是我国学校管理体制改革 50 年的历程中，

学校内部管理体制和组织机构设置几经变化的原因所在。二是注重组织内部的权力结构及利益机制的组织变革。这种类型的组织变革不仅要适应环境变化，同时也要注意权力结构在组织成员中的互动关系，以及组织成员的趋利行为和利益调整机制。三是组织文化型的组织变革。组织变革是组织文化建设的过程，要发掘原有组织文化，融入组织外部文化，通过变革形成学校组织文化特质。上述三种不同类型的学校管理组织变革，各有其特点，也有其不足。作为学校管理组织变革应从以下两个方面加以研究：一是外显的组织形态变革，二是内隐的组织文化变革。外显的组织形态变革是组织系统、框架结构、管理职能过程、管理资源的配置等。在学校管理组织层面，有组织决策、工作流程、人员任用、资源配置与监督控制；在教学组织层面，有课程编制、教学策略、教学方法、教学媒体、课堂管理、教学评价等。内隐的组织文化变革，在学习组织层面，有学习组织方式、学习活动、学习媒体等。其主要是内隐的以价值观为核心的文化体系，是经过管理人员的倡导、组织成员的认同，并在长期的演进积淀过程中逐步形成的。

3. 制定以目标为取向的柔性管理制定目标并达成目标是现代学校管理的根本要求。同样，校本管理

也要根据学校自身实际制定学校的发展目标和管理目标,并组织达成目标的活动。在达成目标的活动过程中,传统的外控式管理是一种步调一致的、单一化的机械活动,组织中的人完全是按预定的方针、设计好的路径、模式化的方法去运作。如在学校管理中运用行政的手段去管理,在教学管理过程中按统一的大纲、统一的教材、统一的进度、标准化的考试去运作,并以分数为单一的评价指标,不允许人们在达成目标的过程中有多种方法的运用。可是目标是人们的一种预期结果,学校发展目标和管理目标是学校中的人们对学校发展和学校管理的一种未来期待和预期结果。目标在学校管理中具有导引作用、激励作用和调节作用。它引导人们按照目标方向要求采取相应行动,激励人们在达成目标的过程中不断进取,创造性地开展达成目标的活动,并在这一过程中随时调节自己的偏离目标的行为。因此,人们在达成目标的过程中应是殊途同归,应有多种方法的选择;人们可以根据目标要求和自己的实际情况自主地选择相应的有效方法,而不能统一化、单一化。校本管理的目标达成不是单一化和统一化,而是在达成目标的管理过程中的一种柔性的管理。所谓柔性管理是不同于用强制的行政手段和制度的控制力进行的管理,它是按照人的心理和行为

的活动规律而采用的非强制的软控制，是通过在人们心中产生一种潜在的驱动力，而把学校管理目标变为人们的自觉行动。学校的柔性管理虽也是一种管理的控制，但它不同于刚性的规定、制度和纪律的控制。它的控制是人们的一种自觉的主体性控制。这种柔性管理的特征，一是以信息为基础。学校组织中的成员要能获得作出选择和决定的必要信息，这些信息包括学校的目标、资源状况、环境问题、学校已有成绩等方面的信息；要收集与实现管理目标有关的信息并与学校管理人员、学生家长和学生、学校教师共享这些信息，并通过适当的形式传递信息。二是以激励为手段。在管理中运用激励手段，这在传统的组织理论中就已论及：传统的组织理论基于“X理论”的人性假设，为提高管理工作的效率，在激励方面采用的是恐吓、惩罚和物质刺激的方式；人际关系学说基于“Y理论”的人性假设，在激励方面采用了以奖赏为主的方式；行为科学则是以工作中的奖励为主，发展到

20世纪70年代，便注重以激励的特性为主。从以上激励的发展历程，不难看出其发展变化的轨迹，即由外部控制转向内部引导，由硬性措施转向软性文化，由单一激励转向整体配合激励，由管理者对下属激励转向组织成员自我激励。柔性管理正体现了这种

组织的文化整合的自激励的特点。三是以学习为动力。柔性的学校管理是以个人和组织的持续学习为动力的。学习是校本管理的动力之源。鲍尔·沃尔纳认为：“学习型组织就是把学习者与工作系统地、持续地结合起来，以支持组织在个人、工作团队及整个组织系统这三个不同层次上的发展。”学习型组织是指：“通过培养弥漫于整个组织的学习气氛，充分发挥员工的创造性思维能力而建立起来的一种有机的、高度柔性的、扁平化的、符合人性的、能持续发展的组织。这种组织具有持续学习的能力，具有高于个人绩效总和的综合绩效。”彼得·圣吉在分析学习型组织的特征时指出：组织成员有一个共同的愿望，这种共同的愿望使不同的人聚集在一起，朝着组织的共同目标前进；组织有多个创造性团体组成，团体是学习型组织中最基本的学习单位，团体本身是彼此需要他人配合的一群人，组织所有的目标都是直接或间接地通过团体努力来达到的；善于不断学习，组织中成员养成学习习惯，营造组织的学习气氛，在工作中持续不断地学习。学习是学校中每一个人的事，需要大家全身心地投入学习；学习是全过程的，是学习与工作的共同推进过程；学习是团体的学习，不仅要个人的学习，更要组织成员的合作学习。

4. 制定以责任为保障体系的柔性管理柔性的学校管理不像刚性管理那样是靠权力的作用维系组织的运作，一旦权力失衡，就会导致管理组织的混乱。柔性管理是强调管理中的每个人既是活动的主体也是责任主体，都要对自己的行为及活动的结果承担责任。因此，认清自己的责任，并作出相应的责任承担，这就可以使组织中的每个成员以高度的责任感去创造性地开展工作。

校本管理的几种模式

校本管理的理念引入我国以后，不少学校都在积极探索校本管理的实践模式，就总体来说，各学校在校本管理的实践中都有自己不同的切入点，形成了各具特色的独到模式。

1. 高度参与管理模式一般来说，随着权力下放，学校自主权扩大，一些学校尝试高度参与的管理模式，鼓励教职工参与学校管理和自我管理，通过这一模式运用提高学校管理质量，促进学校的发展。在参与管理的形式上有：

成立学校委员会。由管理人员、教师、家长和社区成员

（有时还有学生代表，其中教师占大多数）组成