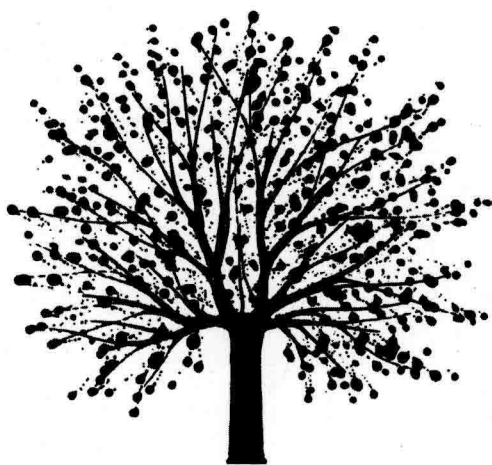




中小学校长管理制度研究

◇张国骥 赖阳春 著

湖南师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中小学校长管理制度研究 / 张国骥, 赖阳春著. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2010. 3

ISBN 978 - 7 - 5648 - 0212 - 7

I. 中… II. ①张…②赖… III. 中小学—校长负责制—研究
IV. G637.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 045859 号

中小学校长管理制度研究

张国骥 赖阳春 著

◇责任编辑: 宋 瑛

◇责任校对: 黄 晴

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731. 88853867 88872751 传真/0731. 88872636

网址/http: //press. hunnu. edu. cn

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 长沙瑞和印务有限公司

◇开本: 787 × 1092 1/16

◇印张: 16

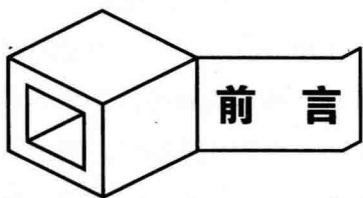
◇字数: 238 千字

◇版次: 2010 年 4 月第 1 版 2011 年 7 月第 3 次印刷

◇书号: ISBN 978 - 7 - 5648 - 0212 - 7

◇定价: 35.00 元

* 著作权所有, 请勿擅用本书制作各类出版物, 违者必究。



随着我国教育事业不断深入发展，校长成为了重要的人力资源，校长专业化成为校长队伍建设的大趋势。中小学校长是所有学校校长中规模最大、人数最多、十分重要的一支队伍。推进中小学校长专业化，探索新的中小学校长管理制度很有意义。

我们对中小学校长管理制度开始进行研究的时间，是在2004年上半年。当时我是湖南省教育厅的副厅长，负责教育人事工作管理，而赖阳春同志是湖南省教育厅的人事处处长。我们到一些市州进行调研时，发现中小学校的一个突出问题就是优秀的中小学校长不多，甚至有不少不合格的校长，这深深地影响了中小学教育质量的提高，也妨碍了中小学校教育的改革。于是，我们在广泛调研的基础上，起草了一个文件，力图加强湖南省中小学校长的管理和质量要求，这就是后来由中共湖南省委组织部、湖南省教育厅颁发的《关于加强普通中小学校长队伍管理的若干意见》，该《意见》已发全省贯彻执行。接着我们又发现，仅有这个《意见》还不够，有不少问题并没有搞清楚，于是，我们想对这个关系到中小学教育的核心问题进行深入的研究。后来，我调任湖南师范大学党委书记，赖阳春同志调任湖南信息科技职业学院党委书记，虽然工作十分繁忙，但对此研究并未停止，这未曾放弃的研究成果就是呈现在读者面前的《中小学校长管理制度研究》一书。

《中小学校长管理制度研究》是湖南省教育科学“十一五”规划重点



课题“中小学校长管理制度”的最终成果，该课题由我和赖阳春同志共同主持，历时5年完成。

我们对中小学校长管理制度的探索，是建立在对校长角色认识和当前国内外关于校长研究成果的基础之上的。本研究有一个一以贯之的观点就是中小学校长专业化。围绕校长专业化这一核心问题进行了6个方面的探讨，即中小学校长资格制度、中小学校长选拔任用制度、中小学校长负责制、中小学校长评价制度、中小学校长培训制度，中小学校长级别管理制度，这就是本书的6章。

第一章：中小学校长资格制度。校长资格制度是一种校长所特有的专业资格准入制度，校长角色和素质结构解决了什么样的人才可以担任校长的问题。通过对美国中小学校长资格制度的借鉴和我国中小学校长资格制度的分析，探索完善我国中小学校长资格制度的方向，并提出该制度建立的保障。

第二章：中小学校长选拔任用制度。主要是对我国中小学校长选拔任用制度的历史沿革进行了描述，通过对现有中小学校长选拔任用方式的审视，分析了委任制、选举制和聘任制各自的优缺点，并从深化中小学人事制度改革的要求、校长专业化发展的需要和西方国家中小学校长选拔任用制度的启示等3个方面，提出了构建以聘任制为主体和导向、委任制和选举制适当并存的中小学校长选拔任用制度的思想，同时探讨了具体的实施策略。

第三章：中小学校长负责制。主要分析了我国中小学校内部治理结构的历史演变，对现行中小学校内部治理结构的主要形式——中小学校长负责制进行了诠释和界定，然后围绕校长负责制中的核心问题，即校长权力及权力运行问题进行了系统分析，主要探讨了校长负责制下中小学校长权力的特点和有机构成、权力运行中的不良表现和原因以及权力良性运行的对策。在这一章中，我们不求面面俱到，而是围绕核心内容来研究，并结合调查研究和案例来进行分析。

第四章：中小学校长评价制度。对中小学校长评价制度的发展进行

了梳理,同时对我国中小学校长评价制度的状况进行了反思,提出了问题,分析了原因,并从义务教育和高中教育两个不同的发展阶段的不同特点入手,对校长评价方案提出了不同的构建策略。这突破了过去将中小学校长混合在一起进行评价的思想,也是符合我国教育发展阶段和中小学校长特点的创新。在研究中,结合了大量的案例,提出了形成性评价为主和人本性的校长评价思路。

第五章:中小学校长培训制度。中小学校长培训是成人教育的一种,我国自1989年起启动了校长培训工作至今,获得了一定的经验和培训成效。但是,校长培训的有效性开始广泛被人们关注。直面我国中小学校长培训的不足,参考国外中小学校长培训的先进做法,从培训的指导思想、培训体系、培训模式、培训的实施保障等方面进一步完善我国中小学校长培训制度,为更好地发展高质量的校长培训事业做出应有的贡献。

第六章:中小学校长级别管理制度。这一章是从中小学校长管理模式入手来分别进行讨论的,梳理了我国当前共存的行政身份管理、岗位管理和职级制管理3种模式。对它们的各自特点、存在问题和需要的条件进行了探讨,提出了中小学校长管理从行政身份管理—岗位管理—职级制管理的发展趋势。

中小学校长管理制度是一个涵盖理论、政策法规和实践的综合性问题。对教育政策制定者、教育管理实践者和工作在第一线的中小学校长都是一个非常重要的问题,也是我国教育发展不能回避的问题。我们所做的工作力图体现时代性和实践性,即一方面体现时代对中小学校长的新要求,另一方面要体现我国当前的社会经济状况条件下适合我国中小学校长管理制度的选择。值得指出的是,我们的研究主要是针对国家创办的全日制普通中小学,同时兼顾私立和民营的普通中小学。但在很多方面,比如校长资格、校长聘任、校长评价等,二者有很多相同之处。随着教育改革的深入和发展,同一性会逐步扩大。

本研究力图避免纯理论化的研究,在广泛查阅国内外研究文献,吸



纳现有研究成果的同时,积极学习上海、广州等发达地区先进实践经验,并在湖南省内进行了广泛的调研,通过访谈、问卷调查、资料收集等实证方法,获取了大量的关于中小学校长管理的第一手资料,对教育实践中小学校长管理制度构建、实施现状有了较为清晰的认识,从而形成本研究成果。本研究成果是否对教育政策制定者、教育管理实践者和工作在第一线的中小学校长以及教育理论研究者具有启发与参考作用,这就只能由读者去评判、去批评了。

在研究中,湖南师范大学教育科学学院覃兵副教授、长沙民政职业技术学院易希平硕士、湖南大众传媒职业技术学院谭玉涵硕士分别参与了第四章和第六章、第二章和第三章、第一章和第五章的研究工作。湖南师范大学教育科学学院常思亮副教授提供了诸多有建设性的意见。在此,对他们表示衷心感谢。我们还要感谢湖南省教育厅人事处。同时,本书吸取了不少专家学者的研究成果,在此一并致谢。

中小学校长管理制度建设是一个时代性非常强的命题,需要理论研究者、政策制定者与校长本身等方方面面的人士参与。本研究成果是对这一命题深入探索的诸多成果之一,以期引发更多的后续研究。

张国骥

2010年1月15日

目录

◆第一章 中小学校长资格制度→001

- 一、中小学校长资格制度的界定→001
 - (一) 中小学校长资格制度的含义→001
 - (二) 中小学校长资格制度建立的意义→002
- 二、中小学校长资格制度建立的依据→003
 - (一) 中小学校长的角色定位→004
 - (二) 中小学校长的素质结构→011
- 三、我国中小学校长资格制度的确立→016
 - (一) 我国中小学校长资格制度的分析→016
 - (二) 完善我国中小学校长资格制度的探索→018
 - (三) 我国中小学校长资格制度建立的保障→020
 - (四) 美国中小学校长资格制度及其借鉴→023

◆第二章 中小学校长选拔任用制度→028

- 一、中小学校长选拔任用制度的历史沿革→028
- 二、我国中小学校长选拔任用方式的审视→032
 - (一) 委任制→032
 - (二) 选举制→035
 - (三) 聘任制→038
- 三、构建以聘任制为主体的中小学校长选拔任用制度→041



- (一) 以聘任制为主体的中小学校长选拔任用制度的基本内涵与行动选择→041
- (二) 构建以聘任制为主体的中小学校长选拔任用制度的必要性→042
- (三) 构建以聘任制为主体的中小学校长选拔任用制度的探索→046

◆第三章 中小学校长负责制→057

- 一、中小学校长负责制的内涵→057
 - (一) 中小学校内部治理结构的演变→057
 - (二) 校长负责制内涵分析→060
- 二、中小学校长负责制下校长权力的特征与构成→062
 - (一) 校长权力的特征→062
 - (二) 校长权力的构成→063
- 三、中小学校长负责制下校长权力运行的不良现象→065
 - (一) 权力运行中的权力萎缩→065
 - (二) 权力运行中的权力扩张→069
 - (三) 权力运行中的欠科学性→077
- 四、中小学校长负责制下校长权力良性运行的对策→079
 - (一) 依法放权→079
 - (二) 权责一致→081
 - (三) 合理分权→085
 - (四) 科学用权→091
 - (五) 权力监督→096

◆第四章 中小学校长评价制度→107

- 一、中小学校长评价制度概述→107
 - (一) 中小学校长评价制度的内涵→107
 - (二) 中小学校长评价制度的发展分析→108
- 二、现行中小学校长评价制度的缺陷→111
 - (一) 评价指导思想层面的问题→112
 - (二) 评价实践层面的问题→115
 - (三) 中小学校长评价制度存在问题的原因→119

- 三、中小学校长评价方案的构建→128
 - (一) 中小学校长评价方案构建的思路→128
 - (二) 中小学校长评价方案的主要内容→131

◆第五章 中小学校长培训制度→145

- 一、中小学校长培训的内涵及特点→145
 - (一) 中小学校长培训是人力资源开发活动→146
 - (二) 中小学校长培训应遵循成人学习特点→146
 - (三) 中小学校长培训应符合校长职业的成长规律→147
- 二、我国中小学校长培训成绩及国外经验的启示→148
 - (一) 我国中小学校长培训的成绩与不足→148
 - (二) 国外中小学校长培训的启示→153
- 三、我国中小学校长培训制度的完善→158
 - (一) 确立以校长专业化发展为主导的培训指导思想→158
 - (二) 巩固和完善“三层次”校长培训体系→159
 - (三) 多种培训模式互补整合, 提高培训实效→160
 - (四) 校长培训实施保障→160

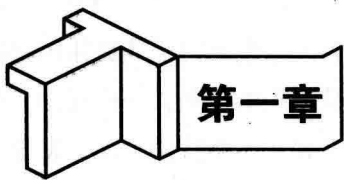
◆第六章 中小学校长级别管理制度→162

- 一、中小学校长管理行政级别制的审视→162
 - (一) 行政级别制的产生及其历史意义→162
 - (二) 行政级别制的弊端→163
- 二、中小学校长岗位管理制→169
 - (一) 校长岗位目标管理的特点→169
 - (二) 岗位目标管理实施的保障条件→171
 - (三) 岗位管理的思考→173
- 三、中小学校长管理职级制的初步探索→175
 - (一) 校长管理职级制概述→175
 - (二) 实施校长管理职级制的制约因素→180
 - (三) 条件创设→184



◆附 录→190

- ◎国家教育委员会关于加强全国中小学校长培训工作的意见→190
- ◎国家教育委员会关于颁发《全国中小学校长任职条件和岗位要求（试行）》的通知→194
- ◎中组部、国家教委关于加强全国中小学校长队伍建设的意见（试行）→198
- ◎全国中小学校长岗位培训评估工作指导意见→202
- ◎实行全国中小学校长持证上岗制度的规定→205
- ◎中小学校长经济责任审计实施办法→207
- ◎中小学校长培训规定→209
- ◎人事部、教育部关于印发《关于深化中小学人事制度改革的实施意见》的通知→213
- ◎教育部办公厅关于启动实施“2009—2011年中国移动中小学校长培训项目”有关工作的通知→217
- ◎中共湖南省委组织部、湖南省教育厅关于加强普通中小学校长队伍管理的若干意见（试行）→223
- ◎上海市教育委员会关于2006年开展中小学校长职级评审和认定工作的实施意见→228
- ◎江西省中小学校长管理暂行规定→234
- ◎国民中小学校长主任教师甄选储训迁调及介聘办法（中国台湾）→240



第一章 中小学校长资格制度

随着学校现代化进程，社会需要能胜任学校教育教学和学校管理等方面的专门人才来担任校长一职。中小学校长的这种专业化方向也就要求建立完善的校长资格制度，从制度上规范中小学校长资格标准、资格要求 and 资格证书制度，以此促进中小学校长的专业化水平，提高中小学校长素质，从而在校长的带领下建立起有利于变革和发展的现代学校管理制度，提升办学水平和教育质量。

一、中小学校长资格制度的界定

（一）中小学校长资格制度的含义

所谓资格，是指从事特定的职业和工作所必备的知识、技能及其他条件，是能否从事某种职业的门槛和前提。在欧洲，中世纪就有同业公会授予的相关职业资格。发达国家的职业资格制度产生较早，且已逐步健全和完善。

资格证书制度则是在职业的专业化过程中出现的。它是要求从业人员经过严格系统的教育和培训获得能胜任工作的特殊知识和技能，获取职业资格证书，从而获得从业资格的一种职业管理制度，包括资格认证的程序和证照的管理等方面。



校长资格制度是一种校长所特有的专业资格准入制度，核心是资格标准和资格证书制度。其中，资格标准是国家对专门从事学校教育教学管理的校长的基本要求，也是有志成为校长的人士获得校长工作岗位的法定前提条件。作为校长资格准入条件，世界各国都根据自己的具体情况制定了不同的校长资格标准。这些资格标准都从校长的学历、专业能力、专业培训等方面做出了具体的要求，而且还对校长的思想政治表现、职业道德水平、身体条件和个性特征等方面进行了规定。资格证书制度则是在资格认证程序和证照的管理等方面，对校长进行从业资格的职业教育管理制度。

因此，中小学校长资格制度指中小学校长特有的专业资格准入制度，主要包括校长的资格标准和资格证书制度的规定。

（二）中小学校长资格制度建立的意义

1. 促进校长专业化水平。专业（profession）是职业（occupation）分化和发展的结果，是指需要专门知识和技能的职业。奥斯汀在1989年概括了专业的13项特征，其中4项被看做是最重要的专业特征：一是一套完善的专门知识和技能体系作为专业人员从业的依据；二是对于证书的颁发标准和从业的条件有完善的管理和控制的措施；三是对于职责范围内的抉择有自主决策的权力；四是有相当高的社会声望以及经济地位。随着现代学校的发展日趋成熟，大学、研究院等教育研究机构承担了学校管理的研究任务，专门的现代学校管理的相关知识体系也日渐丰富和完善，这也体现了社会对具有专业的学校管理人才的需求，要求校长必须具备管理学校的专业素质，努力向专业化发展。

校长专业化是指校长职业的专业品质和专业程度不断提高的过程。随着学校的现代化发展，校长专业化将是不可阻挡的趋势，而明确规定校长的准入资格标准，建立规范的资格证照制度，是校长专业化的关键，也是完善校长管理的制度体系的首要环节。

2. 开发教育管理人力资源。人力资源是指能够推动整个社会经济和社会发展的具有智力劳动和体力劳动能力的人口总称。它主要包括数量

和质量两方面的指标，在现实运作中，主要强调的是质量，即人的智力、体力、知识和技能以及态度体系。合理有效地开发和利用人力资源，能使个人智能转化为资本，使无形资产转变为有形资产，增加经济运作过程中的有效性。我国中小学正职校长总数已经接近 60 万人，如果加上其他职业类中等学校的校长、副校长，我国当前校长总数已经超过 100 万，这是一个巨大的人力资源数字。我们常说，一个好校长就是一所好学校，这足以说明校长在学校发展中的重要性。因此，建立规范化的校长人力资源开发制度，是符合时代要求、符合学校与学生发展要求的，这也将保证符合校长候选人要求的人员能进入到学校，并胜任校长一职。

3. 建立现代学校管理制度。制度是学校管理的基础和保障，把制度创新和管理创新有机地结合起来，将有助于提升学校管理水平。学校管理制度包括学校章程和一般制度。学校章程反映时代和社会对学校的要求，也反映了学校自身发展的内在需求与办学特色，是指导学校办学的纲领性文件。依靠制度，实现文本制度落实在学校文化中，则需要学校的领头人——校长领导全校来共同实现。对于现代学校管理来说，学校制度应该关注产权等经济学标准问题，但更应当回答好“什么教育才是好教育”的教育标准问题。因此，校长的办学思想、办学观念对学校的发展有直接的影响。中小学校长资格制度为严格选拔校长提出了依据，为校长准入进行了制度上的把关，有利于优秀校长领导学校建立起符合时代要求和符合学校内在发展要求的现代学校管理制度，实现学校的办学思想，提高教育质量，提升学校的核心竞争力。

二、中小学校长资格制度建立的依据

谈论校长角色的意义在于对校长进行角色认知。它阐述的是校长的职位性质：什么样的人才可以担任校长，担任校长应具备什么样的素质条件。因此，建立中小学校长资格制度，首先就要把握其建立的依据，



即中小学校长的角色定位与素质要求。

（一）中小学校长的角色定位

“角色”一词，源于戏剧中演员扮演的剧中人物。这种人物以其整体形象牵动着人们的审美情感活动。后来，社会心理学家把它运用到社会心理学研究领域，并赋予其心理学意义，它也就成了社会心理学的一个范畴。社会心理学认为，角色是对群体或社会中具有某一特定身份的人的行为期待。按照拉尔夫·林顿的说法，一个人占有的是地位，而扮演的是角色。

1. 中小学校长角色的形成。从中文构词法看，“校长”就是一校之长，是学校的首长，是学校的管理者、决策者、指挥者。这可以反映出校长在学校发展中的重要地位。

从校长的产生来看，这种职业是人类教育活动进入到学校教育阶段的产物。随着生产力的发展，有组织的教育形式——学校产生后，随之产生了管理学校活动的需要，诞生了专门管理学校的管理人员，校长一职也应运而生。日本学者安藤尧雄分析了校长产生的4个条件：首先是学校教育规模的扩大，其次是学校教育组织的复杂化，第三是学校教育工作的专门化与知识化，第四是学校的职能决定了需要有人承担学校与社会之间关系的调节者。

在我国，夏商周时代就出现了“庠、序、校”等具备教育意义的场所。史载中国到了封建社会的西汉，汉武帝下令各郡国设立学官管理学校，中央太学设太常管理，地方学校原来是由地方官吏管理的，后来也设立学官负责具体管理，并逐渐成为制度。隋唐以后，在中央设国子监祭酒作为教育最高官员，统管中央直属学校。而地方州、县两级学校统一由长史管辖。以后历代的封建王朝基本上沿袭此制。直至清末，中国具有现代意义的新型学堂产生，这种管理制度才发生重大变化。

一般认为，1862年，清朝创办的京师同文馆，是中国第一所按照西方教育模式建立的学校，是中国近代新型学校产生的标志。随后，全国各地纷纷仿效，“废科举，兴学校”，办了许多新式学堂。当时这些学堂的主要负责人名称很不统一，有的称堂长，有的称主事，有的称总教习，

也有的称总理、总监等。孙中山先生推翻清王朝成立民国政府后，委任蔡元培为教育总长。蔡元培随即对封建的旧教育体制进行改革。当时的教育部颁发的《普通教育暂行办法》规定：“从前各项学堂，均改称为学校，监督、堂长应一律统称为校长。”至此，中国的专门教育机构正式命名为学校，而以管理学校为主要责任的最高行政负责人——校长，不但有其规范的称呼，而且也有其规范的职责了。

在美国殖民地时期，学校的规模一般很小，往往只有一名教师来负责全部的教学工作，少量的监督和管理工作的则由“外行”的教育董事会来负责。当时，还没有出现专职校长一职。到了18世纪后期，随着美国人口的扩张，进入到学校特别是中等学校学生人数的增多，一些人口相对集中的城镇多组织班中学，并让多个教师在同一所学校从事教学工作。学生和教师数量增多的现状，要求有专门的人员来协调全校的教学和后勤工作。另一方面，由于学校工作日益复杂化，“外行”的董事会也无法处理好学校的各项工作。因此，专门管理学校事务的“首席教师”（head teacher 或 principal teacher）应运而生。据记载，美国的中小学校长的正式选派发生于19世纪中期的辛辛那提市。但是，正像美国早期研究人员皮尔斯指出的，在1850年以前，“首席教师”们的职责具有“办事员”的特征，他们并不是美国中小学的真正领导人和专职的校长。

19世纪末，美国中小学校长已经从保管学校记录转向“学校的组织和一般管理”，他们在学校的管理工作中开始承担越来越多的职责，拥有了较大的权力。至此，美国中小学校长已开始成为学校工作的“管理者”。

20世纪以后，随着美国中小学的不断发展，学校规模扩大，教师人数的增多，校董事会发现教学监督工作越来越困难，不得不把教学监督的权力交给校长，这样就促使了作为“教学领导人”的美国中小学校长角色的出现。除此之外，美国中小学校长还承担了学校的“组织与管理”、“教学监督”的职责，并且参与“学校—社区关系”的事务。此时，美国中小学校长对内负责、对外代表学校的角色已经建立起来了，并具备了三项基本职能：学校的组织和管理、教学的监督和领导、学校—社区关系的协调和维护。



当学校发展到现代,社会结构和教育结构的复杂性,使得校长的角色作为一种特定的社会角色也与之相适应——校长不再是单一的角色扮演者了。正如亨利·明茨伯格所认为的,人的社会角色包括“人际关系类、信息类、决策类”这三类,所有的管理者在工作中都担当了不同的角色,形成一个“角色丛”或“角色集”。

目前,我国中小学校长至少涵盖了以下角色:

(1) 校长是学校的行政负责人。长期以来,我国的中小学校长是由上级领导机关任命产生的,并受党和国家以及教育主管部门的委托对学校的行政工作全面负责。校长是学校行政领导的核心,其职责就是贯彻党的教育方针,把握好学校发展的方向,做好学校的行政管理工作,以及教育教学的管理工作。

(2) 校长是言传身教的教育者。学校是育人的专门组织机构,校长这一角色与其他社会角色相区别的关键在于,校长所处的环境——学校本身在性质上、职能上等方面的特殊性。与教师一样的是,校长也是言传身教的教育者,与之不同的是,校长是全体教师的带头人,是“师者之师”,提高学校整体的教育质量是校长工作的重点。

(3) 校长是学校集体的组织者。学校集体是有一定目标、通过一定的教育组织关系而结成的、各成员团结一致的共同活动的群体。校长对学校集体最基本的组织是:根据学校条件,制定出学校组织的目标,形成学校发展的蓝图,通过合理利用和组织人力、物力和财力来实现这些目标和决策;形成和谐的人际关系和心理气氛,创建优良的校园文化环境等。

(4) 校长是学校的经营管理者。我国公办中小学教育经费来源的主要渠道是国家财政拨款。然而,在市场经济条件下,校长不仅要管理好学校的一切事物,也要懂得如何去创建、经营一流的学校。因此,在学校硬件建设、教学质量等方面,仅靠国家财政拨款还不够,还需要校长多方筹集教育经费。因此,校长也是部分教育经费的筹措者。美国经济学家舒尔茨在其创立的人力资本理论中提出“教育成本投入——教育程度提高——教育成本增值”的公式。他首次提出了教育产业的概念。在我