

负文贤 编著

学校民主管理基础

XUE XIAO MIN ZHU GUAN LI JI CHU



陕西人民出版社

学校民主管理基础

袁文贤 编著

王思孝 审校

张立明

陕西人民出版社

学校民主管理基础

俞文贤 编著

陕西人民出版社出版发行

(西安北大街131号)

西安昆明印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 9.875印张 210千字

1988年8月第1版 1988年8月第1次印刷

印数: 1—20,000

ISBN 7-224-00439-1/G·69

定价: 2.80元

内 容 简 介

全书共四篇。第一篇概论，介绍学校民主管理的产生、性质、地位、职能、任务、原则、方法等。第二篇介绍教代会的组织建设和制度建设。第三篇介绍教代会审议学校重大决策、民主评议监督干部、民主推选行政领导干部、维护教职工合法权益、开展师德教育的指导思想、方式方法、组织领导、具体内容、工作过程等。第四篇介绍中小学校民主管理。

作者俞文贤，曾编著《企业民主管理教本》，主编《社会协商对话引路》。

序

方 明

我国的经济体制改革已经取得重大成就，为社会主义制度注入了新的活力。经济体制改革的深入发展，对政治体制改革提出了愈益紧迫的要求。发展社会主义商品经济，实现社会主义现代化的过程，应该是建设社会主义民主政治的过程。“社会主义民主政治的本质和核心，是人民当家做主，真正享有各项公民权利，享有管理国家和企业事业的权力”。特别是当前处于改革的关键阶段，理顺利益关系，协调社会矛盾，保持安定团结的政治局面，必须依靠工人阶级广大群众积极参与和支持。在大中小学实行民主管理，可以说是经济体制改革、教育体制改革和政治体制改革的共同要求。

党的十一届三中全会以来的实践说明，在大中小学实行民主管理，既需要逐步发展，又需要努力推进。全国教育工会在1979年就从学校的实际出发，在辽宁、上海等地的部分大中小学开展了教职工代表大会（以下简称教代会）制度的试点工作。这在当时，对医治“文革”所造成的创伤，发挥广大教职工当家做主的积极性，不断发展安定团结的大好局面，促使学校领导抓紧解决群众的某些迫切需要解决的问题，促进干群的团结和教育事业的发展，都起了积极的作用。1980年4月，在上海举行了部分省市教代会试点经验交流会。会后，教育工会写了《关于在学校中建立教职工代表大

会制度的试点情况报告》。经全国总工会党组向中央书记处请示，6月中央书记处批示：“可以在各地试点，总结经验，逐步推开。”1981年初，教育部和全国教育工会在北京联合召开了“教代会试点汇报座谈会”，中央组织部派干部到会指导。这次会议充分肯定了试点工作的成果，总结了试点工作的基本经验，明确了教代会的性质、地位、作用和职权，并且在会后由教育部和全国教育工会联合写了《教工代表大会试点汇报座谈会纪要》，上报中央，下发至各省、市、自治区教育行政、各级各类学校及工会，要求从实际出发，切实搞好这项工作。为了使学校民主管理制度化，1985年1月，教育部和全国教育工会又联合颁发了《高等学校教职工代表大会暂行条例》。同年5月，党中央在《关于教育体制改革的决定》中明确指出：“要建立和健全以教师为主体的教职工代表大会制度，加强民主管理和民主监督。”并且要求：“必须紧紧地依靠教师，认真听取他们的意见，充分发挥他们的作用，有关学校自身的重大改革都必须经过教师们充分讨论。”这个决定，实际上把实行教代会制度列为教育体制改革的重要组成部分，也是实行校长负责制这一新的学校领导体制的有机组成部分。正是由于党中央的领导和关怀，由于各级党政领导和工会组织的努力推进，大中小学学校民主管理在广度和深度上都得以不断发展。

在大中小学实行新的校长负责制，是对现行的党委领导下的校长分工负责制带有根本性的改革。它将会有效地克服过去那种领导与负责割裂，责与权分离的互相推诿不讲效益的状况。逐步确立科学的学校领导体制，必须正确认识实行校长负责制的重大意义，旗帜鲜明、坚定不移地推进这一制

度的逐步建立和健全。在这个过程中，需要注意的一个重要问题，在于全面理解和把握校长负责制的内涵。它不同于过去的“一长制”和“一元化”领导，而是由校长对学校事务的全面负责、基层党委的保证监督作用和教职工的民主管理三个互相依存部分所构成；是在逐步扩大学校办学自主权的前提下，在强化校长决策和指挥职能的同时，充分发挥基层党委保证监督、教职工民主管理和民主监督的作用。这种党、政、群三者相互依存、相互促进又相互制约的管理机制，是符合事物矛盾运动的规律的，是学校内部活力的源泉。

推进和完善校长负责制，需要以党的十三大精神为依据，不断地在思想认识上破除“僵化”和“西化”等各种错误观念，认真总结近几年来校长负责制试点工作，包括教代会工作的实践经验，在教育系统内树立起改革观念。同时，要逐步使这一领导体制法制化制度化，形成校长负责制新条件下的校长工作条例、基层党委工作条例和教代会条例。在形成新的教代会条例方面，应该说是比较有基础的。在总结近四年教代会暂行条例贯彻执行的基础上，结合十三大精神和新的校长负责制机制的要求，加以充实完善是不难做到的。只要我们从学校教职工队伍状况的实际出发，充分估计他们对党的方针政策的理解、文化素质的水平、理解和运用社会主义民主的能力、参政议政的素养等都处于较高的层次；充分认识他们肩负着我国民主政治建设先行者的历史重任，能够站在民主建设的前列，新的教代会条例是能够搞好的。新的教代会条例应该包括：确认教职工在学校管理中享有的权利和当家做主的主人翁地位；学校实行民主管理的基本形式是教代会制度，教代会是教职工行使民主管理权力的机构；在学校

行政决策过程中，要有明确的民主化程序，保证教代会讨论审议学校决策的参政议政职能；在学校职权范围内，教代会依法享有维护教职工权益和监督评议各级行政干部执行党的方针政策的职权；明确学校党、政、工和教代会的相互关系。

学校的民主管理，相对于学校的行政管理，必然具有它自身的规律性。提高学校民主管理的水平，充分发挥它应有的作用，需要在实践中不断总结经验，在理论上不断研讨新的问题。陕西省总工会的负文贤同志在这方面进行了有益的探索，他率先地编写了《学校民主管理基础》一书。我相信这一定会引起有志于研究学校民主管理工作的同志的兴趣，使这一研究活动结出更丰硕的成果。希望有更多的同志，包括党、政领导干部，科研工作和广大教育工作者都来关心和研究学校民主管理的新情况、新问题，促进学校民主管理学这门学科的发展，真正建立起具有中国特色的社会主义的科学的学校领导体制。

1988年7月

目 录

第一篇 概 论

第一章 学校民主管理学是一门科学·····	(1)
第一节 学校民主管理学的产生·····	(1)
第二节 学校民主管理学的研究对象·····	(4)
第二章 学校民主管理的产生条件和存在基础·····	(11)
第一节 学校民主管理产生的思想理论基础·····	(11)
第二节 学校民主管理产生的生产力条件·····	(15)
第三节 学校民主管理产生和存在的生产关系 条件·····	(21)
第四节 学校民主管理产生和存在的政治条件·····	(27)
第三章 学校民主管理的性质、地位、职能和 任务·····	(31)
第一节 学校民主管理的性质·····	(31)
第二节 学校民主管理的地位·····	(35)
第三节 学校民主管理的职能·····	(41)
第四节 学校民主管理的任务·····	(47)
第四章 学校民主管理的原则、方法和形式·····	(52)
第一节 学校民主管理的原则·····	(52)
第二节 学校民主管理的方法·····	(58)
第三节 学校民主管理的形式·····	(65)

第二篇 组织和制度

第五章 教职工代表大会 (上) ·····	(70)
-----------------------	--------

第一节	教职工代表大会的性质、任务和 职权·····	(70)
第二节	教职工代表大会的组织原则·····	(75)
第三节	教职工代表大会的法制建设·····	(78)
第四节	教职工代表大会的目标管理·····	(82)
第六章	教职工代表大会(下)·····	(89)
第一节	教职工代表大会的组织网络化建设·····	(89)
第二节	教职工代表大会的工作制度化建设·····	(99)
第三节	教职工代表大会的工作程序化建设·····	(108)
第七章	教职工代表·····	(115)
第一节	教职工代表的产生和构成·····	(115)
第二节	教职工代表的权利和义务·····	(120)
第三节	教职工代表的素质和作用·····	(124)
第四节	教职工代表必备的知识·····	(130)
第八章	教职工代表大会与校长、党组织、工会 的关系·····	(133)
第一节	教职工代表大会与学校领导体制改革··	(133)
第二节	教职工代表大会与校长的关系·····	(139)
第三节	教职工代表大会与党组织的关系·····	(146)
第四节	教职工代表大会与校工会的关系·····	(150)

第三篇 内容和职权

第九章	审议学校重大决策·····	(158)
第一节	教职工代表大会审议学校重大决策的 意义·····	(158)
第二节	教职工代表大会审议重大决策的原则	

	和评价决策的标准.....	(163)
第三节	教职工代表大会审议学校重大决策的 程序和方法.....	(167)
第四节	教职工代表大会审议学校重大决策的 内容.....	(175)
第十章	民主评议监督干部.....	(184)
第一节	民主评议监督干部的意义和作用.....	(184)
第二节	民主评议监督干部的原则、内容和 范围.....	(188)
第三节	民主评议监督干部的方式和方法.....	(193)
第四节	民主评议干部的实施步骤.....	(198)
第五节	民主评议干部工作的组织领导.....	(202)
第六节	克服形式主义,提高民主评议干部的 科学性.....	(206)
第十一章	民主推选行政领导干部.....	(211)
第一节	学校行政领导干部应由民主推选与上 级任命相结合的方式产生.....	(211)
第二节	民主推选学校行政领导干部的原则和 条件.....	(216)
第三节	民主推选学校行政领导干部的方式和 方法步骤.....	(220)
第四节	民主推选行政领导干部工作的组织和 领导.....	(226)
第十二章	维护教职工合法权益.....	(229)
第一节	维护教职工合法权益的意义和作用.....	(229)
第二节	维护教职工合法权益的原则和方法.....	(233)

第三节	维护教职工合法权益的内容·····	(238)
第十章	开展师德教育·····	(247)
第一节	教师道德的特点和师德教育的意义·····	(247)
第二节	教师道德规范·····	(252)
第三节	师德教育的原则和教师道德评价·····	(259)
第四节	师德教育的方法和方式·····	(264)

第四篇 中小学校民主管理

第十四章	省市县中小学校民主管理·····	(271)
第一节	中小学校管理的特点和民主管理的特 殊性·····	(271)
第二节	中小学校民主管理的组织形式和组织 制度·····	(275)
第三节	落实中小学校民主管理的职权·····	(279)
第四节	发挥工会工作机构的作用·····	(282)
第十五章	乡镇中小学校民主管理·····	(286)
第一节	乡镇建立教职工代表大会的意义和 作用·····	(286)
第二节	乡镇教职工代表大会的组织和制度·····	(289)
第三节	乡镇教职工代表大会的任务和职权·····	(296)
第四节	加强对乡镇教职工代表大会的领导·····	(302)

第一章 学校民主管理学 是一门科学

第一节 学校民主管理学的产生

一、学校民主管理学是学校民主管理实践的产物

学校民主管理是社会主义学校管理的一个重要特征。它是参考社会主义企业民主管理的经验，结合教育战线的实际而形成的，是落实党的知识分子政策的产物。

我国企业民主管理已经有半个世纪的历史。尤其1978年恢复职工代表大会制以来，我国企业民主管理有了重大发展，开始进入新阶段，在增强企业活力等方面发挥了重要作用。企业民主管理以其充分显示出来的积极作用，提出了能不能把民主管理推广到学校等事业单位的课题。

多年来形成的“左”的观点认为，知识分子不属于工人阶级，因此，在知识分子密集的学校等事业单位不能实行民主管理。党的十一届三中全会以后开展的知识分子阶级属性的讨论，明确了知识分子的“绝大多数”“已经是工人阶级自己的一部分”，为知识分子参加企业民主管理扫清了理论上和政治思想上的障碍。1979年中国教育工会恢复活动以来，在学校进行党委领导下的教职工代表大会制度的试点，取得了显著效果。1981年3月，教育部和中国教育工会签

发了《教工代表大会试点汇报座谈会纪要》，肯定了试点的经验。1981年7月，中共中央、国务院颁发的《国营工业企业职工代表大会暂行条例》的附则规定：“科研、教育、文化等事业单位也要依靠群众，实行民主管理，可以参照这个条例的精神，结合各自的实际情况，制定各自的职工代表大会暂行条例。”1983年党的十二大把建设高度民主作为社会主义建设的伟大目标，提出要把社会主义民主扩展到政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的各个方面，这就进一步大大推动了学校民主管理的进程。据有关省市统计，到1984年底中小学建立教职工代表大会或教职工大会达到60%，大专院校和中等专业学校达到40%。1985年1月，教育部和中国教育工会颁发了《高等学校教职工代表大会暂行条例》。一些省市教育主管部门和教育工会根据暂行条例精神，陆续制定了中小学校教职工代表大会和教职工大会条例实施办法。党中央关于事业单位实行民主管理的政策精神，教育主管部门的工作指导和广大教职工的民主愿望，推动着学校民主管理的深入发展，使之出现了方兴未艾的局面。现在，建立教职工大会和教职工代表大会的中小学校已达到81%，大专院校已达到60%。一些学校正在全面落实教职工代表大会的职权，为办好社会主义学校正日益显示出重要作用。

学校民主管理的产生和发展的实践在客观上要求人们去总结其经验，揭示其运动规律，研究它提出的许多理论问题和实际问题。因此，以马克思主义为指导，把学校民主管理作为一门科学，进行系统地研究和探索，就成为学校民主管理深入发展的迫切需要。

二、学校民主管理学是学校管理和民主管理科学发展的结果

科学的研究表明：在科学发展的历程中，存在着两种趋势，即学科的不断分化和不断综合；这两者既密切联系，又紧密结合，它们之间相互交替、渗透和促进。学校民主管理学也是学校管理和民主管理学发展到一定阶段分化与综合的结果。

学校管理问题最初被包容在教育科学之中。自古以来，不少教育学论著都提及教育管理问题。在近代国内外的一些教育学专著和教科书中，也往往列有“学校管理和领导”一类的章节。这就是说，学校管理问题一直是教育学的研究内容，是教育学的一个组成部分。随着学校管理研究的不断深入和精细，内容日益增多和广泛，发展到了教育学不能容纳的地步。于是，学校管理学就从教育学的母体中脱胎而出，成为一门独立的分支学科。在学校管理学的专著和教材中，有的把民主管理或民主办学作为学校管理的一条原则，体现在学校管理的各个方面；有的在学校领导制度的章节中，把民主管理作为其中的内容作了介绍。这些论著和教材，对民主管理的介绍都很简略和概括。但是由于学校民主管理实践的不断深入，需要对其进行系统的理论概括。这就使学校管理学到了不能再完全包容学校民主管理的地步。于是学校民主管理学作为一门独立的分支学科，从学校管理学的母体中分解出来便成为必然趋势。

那么学校民主管理是否可以被容纳在一般民主管理的学科中？回答是否定的。因为民主管理是一个内容十分广泛的范畴，横的方面，它与各项专业管理相对应，应该包括企业

民主管理、科研民主管理、医院民主管理、学校民主管理，纵的方面，它与人民群众当家作主的广度和深度，与社会主义民主发展进程相联系，应该包括村民委员会和居民委员会群众自治，党政机关的群众监督和管理，工会参政议政等。我们不能要求建立一种包纳如此广泛内容的学科，回答包括学校民主管理在内的各方面的问题。因此至今没有这样的专著；即使有，也只能提供民主管理的一般原则和方法。

作为民主管理分支的学校民主管理与企业民主管理，无论组织形式或活动内容和活动方式，都有许多相似之处。因此，学校民主管理学可以而且应该借鉴企业民主管理学的方法。但是它们互不包容，互不代替；正如企业管理学不能代替学校管理学一样。因为学校管理与工厂企业管理无论在管理对象、管理内容、管理方法等方面都大不相同。由此决定学校民主管理学的对象、内容和方法与企业民主管理学的对象、内容和方法也不尽相同。因此，没有道理认为有了企业民主管理学就不必建立学校民主管理学。

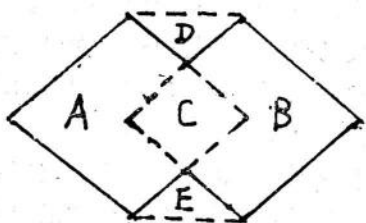
总之，在近代科学发展历程中，许多学科在不断分化。这种分化是在同其它学科的联系中进行的，往往在几门学科之间产生一种边缘性学科。学校民主管理学就是在学校管理科学和民主管理科学的边缘地带发展起来的。当然，它正处在非常稚嫩的阶段，本书只能作一些初步的探索。

第二节 学校民主管理学的研究对象

一、学校民主管理学的学科性质

研究学校民主管理学的对象，首先需要了解它的学科性

质和特点。一些学者对科学作了如下图表示的分类。其中A



加C是自然科学领域；B加C是社会科学领域；C是社会科学和自然科学交叉的共同科学领域；D是哲学；E是数学。B领域是研究人与人之间结成的社会关系的。

学校民主管理，是社会主义生产关系在学校管理上的反映。它的本质内容是协调和处理人与人的关系，最大限度地调动人的积极因素，达到办好社会主义学校的目的。它与企业管理学、学校管理学不尽相同。企业管理学、学校管理学，除了研究人的社会关系外，也研究自然现象，研究生产力的布局问题，而学校民主管理学研究的是社会关系问题。虽然它是在多学科的发展中产生的，属于边缘科学，但是在边缘科学中，它更接近于社会科学。因此，如果说学校管理学属于C领域的话，那么学校民主管理学基本属于社会科学B的领域。

明确学校民主管理的学科性质，目的在于明确学校民主管理学研究对象的范围，也就是说学校民主管理学研究对象着重是关于人的管理，着重是调节人与人的关系的。

学校民主管理学具体有以下几个特点：

1. 实践性 学校民主管理学是一门应用科学。它是学校民主管理实践发展到一定阶段的产物，接受学校民主管理实践的检验，反过来又指导学校民主管理实践的发展。学校民主管理学要研究实践问题，总结实践经验，研究管理技巧、方法