

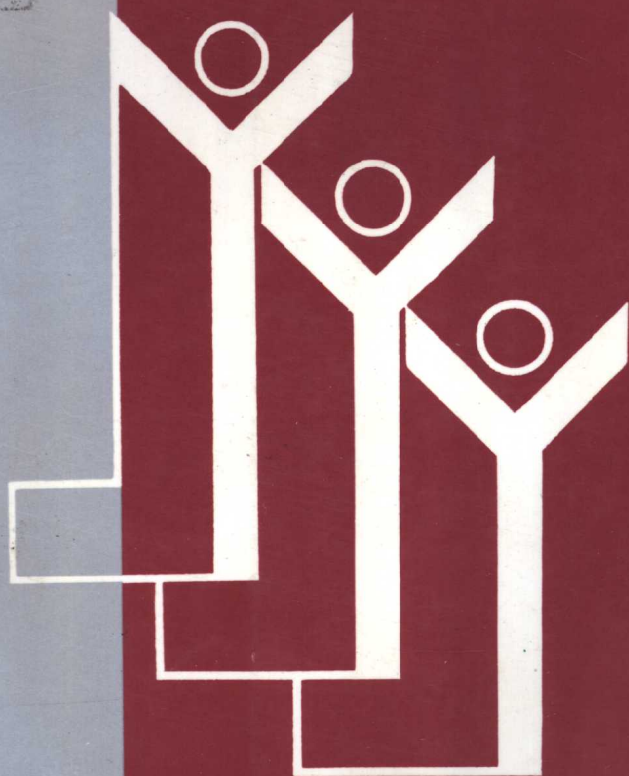


AINIANDAJICONGSHU

中小学领导 管理体制的改革

蒋伯惠 郑旦华 王国林 编

百年大计丛书·百年大计丛书



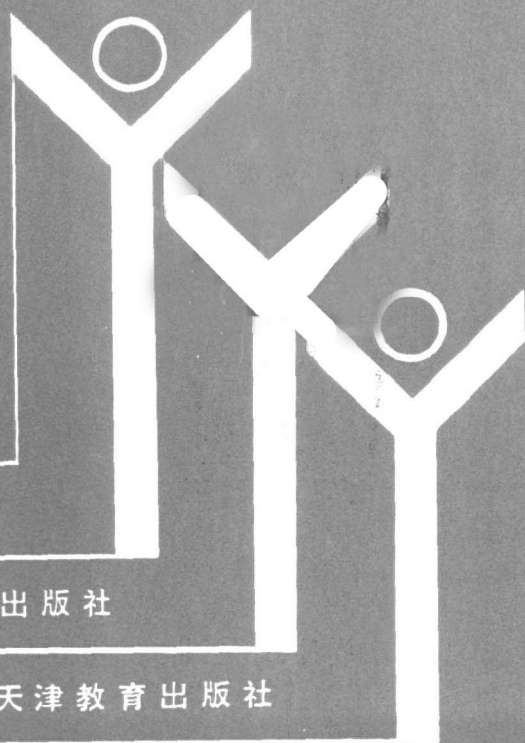
北京教育出版社 河北教育出版社

内蒙古教育出版社 山西教育出版社 天津教育出版社

百年大计丛书

管理体制的改革
中小学领导

蒋伯惠 郑旦华 王国林 编



shui

北教育出版社

版社。天津教育出版社

SAA45/07

351596

中 小 学 领 导 管 理
zhong xiao xue ling dao guan li
体 制 的 改 革
ti zhi de gai ge

蒋伯惠 郑旦华 王国林 编

天津教育出版社出版

(天津市湖北路27号)

北京新华书店发行所发行

天津新华印刷一厂印刷

1990年6月第1版 1990年6月第1次印刷

850×1168毫米 开本1/32 印张5.75

字数：133千字 印数：1—5160

ISBN 7-5309-0931-2/G·731

定价：4.10元

百年大计丛书顾问

张承先 张 健

(以下按汉语拼音音序排列)

安效珍 白 音 崔福泓

宋玉岫 陶西平

百年大计丛书编委

(按汉语拼音音序排列)

鲍 霁 蔡 克 刘克琦

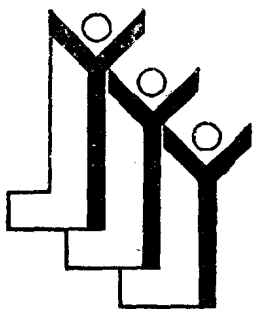
鲁仲文 任兆文 孙致中

吴恩扬 吴坤定 徐学文

张凤瑞 赵明大

百年大計
教育為本

李瑞璣
九九年夏月



总序

这套丛书之名，取自“百年大计，教育为本”的国策。顾名思义，这套丛书的内容，则是关乎当前我国社会主义教育事业发展的系列重大问题，诸如教育的战略地位，教育方针，九年制义务教育的普及，农村教育改革趋势，少数民族教育，乃至中小学校的体制改革，教师的聘任制与结构工资制，新时期的班主任工作，中小学生的思想品德教育，中小学生能力的发展与培养，通俗文艺对青少年的影响与引导，等等。

近年来，教育类图书的出版似乎有所偏颇，书店的橱柜里和台架上摆放着的，几乎一律是教材以及层出不穷的工具书、复习资料、练习册、寒暑假作业册，偶有所见的其他品种又多为以往的中外教育家传记和他们的遗著，至于从当前我国社会主义教育事业改革实践出发而命题立论的著作，却难以寻觅。但是，针对当前我国社会主义教育事业改革实践过程所提出的种种问题，恰恰是全国人民，特

别是各级教育工作者普遍关注的。怎样认识这些问题，解决这些问题，不仅关系着教育事业本身的发展，而且关系着中华民族的未来，也即所谓“百年大计”。——正是基于以上观察和思考，出于义不容辞的责任感，1989年9月在北京，我们华北五省市（区）的教育出版社召开了联席会议，并一致决定：通力协作，以组织出版这套“百年大计”丛书；联合成立丛书编委会，统筹协调丛书的选题安排和出版、发行等各方面的工作。

丛书编委会首先在北京、天津、石家庄、太原和呼和浩特等地召开了一系列座谈会，征询意见和选题，并征集书稿。我们的出版设想，得到了与会专家、学者、中小学校长和教师的热烈赞赏和支持，得到了全国人大常委会、国家教委的有关领导同志及华北五省市（区）教育厅（局）领导同志的热情肯定和关怀；中共中央政治局常委李瑞环同志特为丛书题词；与会的《光明日报》、《中国教育报》等报刊的记者，也纷纷表达了他们的殷切期望，愿为这套丛书的出世“敲锣打鼓”。广泛的肯定和支持，对我们既是莫大的鼓舞，也是有力的鞭策。我们从中强烈地感受到肩负责任的份量，随即日夜兼程地进一步开展工作。经过近一年的努力，终于有了今天的收获。

丛书第一辑共14种。其作者，都是对有关课题积累了丰富的实践经验和进行过长期深入研究的专家。因此，它们无一是一时即兴之作，而都是“瓜熟蒂落”的研究成果。其中若干种，更是“十年磨一

剑”而成的国家科研项目。它们还有一个共同的特点，那就是：不作泛泛之论，而尽力在理论和实践的结合上提出问题和解答问题。至于对丛书的开本，版式，封面装帧设计和出版质量，我们也尽了力，期望与丛书内容的价值尽可能相称。

丛书问世的时候，将值一年一度的我国教师节。谨以此丛书，作为我们奉献给尊敬的人民教师的一份节日礼物。

“百年大计”丛书编委会

一九九〇年三月十八日

前 言

1985年5月中共中央发布了《关于教育体制改革的决定》。在《决定》中明确提出：“逐步实行校长负责制，有条件的学校要设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会，作为审议机构。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。学校中的党组织要从过去那种包揽一切的状态中解脱出来，把自己的精力集中到加强党的建设和思想政治工作上来；要团结广大师生，支持校长履行职权，保证和监督党的各项方针政策的落实和教育计划的实现”。中共中央的《决定》为我国中小学校领导管理体制的改革提出了明确而又具体的要求，为中小学领导管理体制的改革指明了具体的方向。

为了积极而稳妥地推行校长负责制和贯彻中共中央关于中小学校领导管理体制改革的全面要求，我们在调查研究的基础上，力求贯彻理论联系实际的原则，编写了这本《中小学校领导管理体制的改革》的书籍，以适应中小学校领导管理体制改革的的要求，作为中小学校党、政领导干部和普通教育行政机关有关的同志参考。同时也可作为在教育学院的

中小学校长培训部和大学教育管理专业的学生学习的参考。

由于我们理论和政策水平有限，所了解的客观实际情况也有限，因而书中不免存在这样或那样的缺点和错误，敬希读者们提出批评指正。

参加本书编写的有：蒋伯惠（第一章二、四节，第二章，第三章第四节的一部分，第五章、第六章的第一、二节，第七章的第一、二、四节）、郑旦华（第四章和第六章的第三、四节）、王国林（第三章第二、三节，第七章的第三节、第八章的第三节）、钱平青（第一章第三节）冯宗异、潘庚午（第三章第一节和第四节的一部分）、史根东（第八章的第一节）、张复荃（第八章的第二节）、戴汝潜（第八章的第四节）。由蒋伯惠主编，郑旦华、王国林任副主编。本书出版过程中得到史明达、范志兴等同志的支持，在此致以谢意。

编 者

1990年4月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 学校领导管理体制的概念及其地位作用	1
第二节 我国中小学领导管理体制的历史变革	
(一)	5
第三节 我国中小学领导管理体制的历史变革	
(二)	15
第四节 我国中小学领导管理体制改革的必要性及其重要性	24

第二章 中小学领导管理体制改革的应遵循的主要原则	
则	30
第一节 主要原则提出的依据	30
第二节 应遵循的主要原则 (一)	32
第三节 应遵循的主要原则 (二)	40

第三章 实行校长负责制必须重视和解决的几个重要问题	45
第一节 校长的职责和权限	45
第二节 校长的素质和条件	53
第三节 校长的任用和任期	61

第四节 校长的待遇和在职学习	65
----------------	----

第四章 加强中小学校党组织建设, 发挥政治核心和 战斗堡垒作用	70
------------------------------------	----

第一节 加强党的建设和党员的管理教育	70
第二节 加强党对学校行政工作的保证和监督	80
第三节 加强党对团、队、工会和学生会等的领导和 帮助	81

第五章 加强学校工作的民主管理与民主监督	85
----------------------	----

第一节 加强民主管理与民主监督的必要性和重要 性	85
第二节 民主管理和民主监督的主要方式	92
第三节 提高学校领导干部和教师对社会主义民主 的认识	97

第六章 中小学管理机构的改革	105
----------------	-----

第一节 我国中小学管理机构设置的历史情况及其 现状	105
第二节 中小学管理机构改革应遵循的厚则	109
第三节 中小学行政管理机构设置的模式	114
第四节 建立和健全学校各种组织的网络系统	122

第七章 建立和健全学校的其他规章制度	126
--------------------	-----

第一节 “四表”的制定与各种会议制度	126
第二节 逐步建立教师工作评价制度	130
第三节 教师任用制度和工资制度	136
第四节 中小学其他规章制度的制订和实行	142

第八章 学校领导管理体制改革的有关的重要问题 . . . 147

- 第一节 学校领导管理体制的改革与教育教学管理工作的改革 147
- 第二节 学校领导管理体制的改革与引进竞争机制 . . . 151
- 第三节 学校领导管理体制的改革与教育法规建设 . . 162
- 第四节 学校领导管理体制的改革与办有特色的学校 . 167

第一章

绪 论

第一节 学校领导管理体制的概念及其地位作用

一、学校领导管理体制的概念

学校领导管理体制，是指在学校中设置什么样的领导管理机构，这些机构的隶属关系是怎样的，它们之间的权限是怎么划分的等方面的体系和制度。因此，我们不能简单地把学校的领导管理体制只理解是校长负责制，或者是党支部领导下的校长负责制这样一个方面。当然这是学校领导管理体制中一个很重要的方面，是其中的核心问题，或者说是关键性的问题。我们需要进一步了解学校中还有那些领导管理机构，它们之间的隶属关系是怎样的，各自都应有些什么权限，形成了怎么样的一些制度等。

领导管理一般有下列几种主要的方式：

一种是个人负责制，（也称首长负责制，或一长制。）如校长负责制便是属于这一种。

再一种是委员会负责制：即委员会集体领导共同负责。如校务委员会制等。一般说来，群众性的团体，或政治性团体，大多采用委员会集体领导负责制。而一般行政机关、企业、事业单位，则大多

采用个人负责制或首长负责制。

第三种是委员会集体领导与个人负责制相结合的制度。我们普通学校中过去实行的党支部领导下的校长负责制，（或校长分工负责制），实际上是一种党支部委员会集体领导负责和校长个人负责制相结合的制度。但是在实际工作中，由于多年来人们的某种错误观念或旧的习惯势力影响，将党支部领导下的校长负责制在实际工作中变成了党支部书记个人领导下校长负责的一种制度，这是完全不符合党的原则的。毛主席在《党委会的工作方法》一文中明确指出：“支部书记和支部委员不是一种班长和士兵的关系”，而是一种平等的关系，“是少数服从多数”的关系。^①党支部领导下的校长负责制，应该是党的支委会的集体领导，校长对支委会负责。

校务委员会领导下的校长负责制，也是一种委员会集体领导与校长个人负责相结合的制度。

有些同志在其著作中，把中央所提出的关于学校领导管理体制的改革，理解为是“三驾马车一齐拉”，把校长负责制说成是校长负责，党支部保证监督，教职工进行民主管理。我们认为这种理解是不太准确的。校长负责制是一种个人或首长负责制。党中央在“教育体制改革决定”中所提出的学校领导管理体制的改革，是包括着下列三个方面的主要内容：其一是：逐步实行校长负责制；其二是实行党政分开，党支部应集中力量做好党的建设和抓好思想政治工作，并对学校行政工作进行保证和监督；其三是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。因此，我们在实际贯彻执行党中央提出的中小学校领导管理体制的改革的时候，不应该只抓某一个方面或某两个方面，而忽视了其他几个方面。应该特

^①《毛泽东选集》第1330页。

别注意防止实行校长负责制后，校长个人独揽学校大权，不重视发挥党支部的重要监督作用、不重视加强教师的民主管理和民主监督，以调动广大教师的积极性、主动性和创造性，我们要使党支部的监督工作充分得到发挥，使教职工的民主管理和民主监督的权利得到发展，这样才能调动广大师生的积极性和主动性，从而更好地贯彻党和国家的教育方针。使我们的普通中小学教育为社会主义现代化建设事业作出贡献，为提高中华民族的素质，为国家培养人才而奠定良好的基础。使我们的中小学教育沿着“三个面向”而奋勇前进。

二、学校领导管理体制的地位和作用

1. 学校领导管理体制是学校中的最根本的制度。学校中有不少制度，诸如人事任用制度、教师考核制度、工资制度、教师聘任制度等等。还有教师请假制度，学生的休学、转学、退学制度、卫生制度等等。在这诸多制度中，学校的领导管理制度，则是学校的最根本性的制度。它对学校其他制度的制订和执行，都有着制约和影响作用。它不但制约着其他规章制度的制订，而且对其贯彻执行起着决定性作用。

2. 学校的领导管理制度对调动教师的积极性有很大影响。教师是学校的主人，学生是学习的“主体”，教师能否发挥其主人翁的态度，积极参与学校中各种事物的管理；学生是否真正成为学习中的“主体”，而不是一个被教师赶着走的羔羊。这都与学校的领导管理体制的好坏有关。校长在工作中，如果不倾听教师和学生的意见，而独断专行，则教师的“主导作用”和学生的“主体作用”就得不到充分发挥。因此，在实行校长负责制时，要注意加强教师的民主管理和民主监督。

3. 对发挥学校中各类各级组织的作用有很大影响，如实行党支部领导下的校长负责制，则行政领导部门在学校管理中的

作用得不到应有的发挥，学校党支部由于陷入在许多行政事务工作中，而不能管好党的建设，党支部的战斗堡垒作用则得不到充分发挥，党员在学校工作中的模范带头作用也会有所削弱。同时，学校党支部也要有更多的精力加强其对青年团、少先队（通过青年团）、工会等的领导和帮助，使各类组织发挥其在学校中的各自应有的作用。党支部的政治核心作用也难以实现。

4. 对提高教育教学质量，提高办学效益，起着很大的促进作用。学校的根本任务是教育青少年一代向着全面发展的方向不断发展前进，并使每个学生的个性得到发育成长。中小学教育的任务是为国家培养各种人才奠定基础，使中华民族的素质得到提高，使中国人民进入世界文明的国家行列，使我们的青少年一代走向世界，走向未来，成为人类的主人。

我们在办学过程中要注意经济效益，要使国家的教育经费得到充分合理的应用，使我国有限的财力、物力发挥更大更好的作用。而这些目标的实现，都有赖于学校的领导管理水平和学校管理的职能作用的充分发挥，这些都有赖于学校各个管理部门的权限充分得到发挥，各类管理人员的积极性得到真正调动，各个管理部门真正各尽其职、各尽其责。而这些职责要能得到充分应用，则又有赖于各个管理部门的隶属关系要很明确，职责权限很分明。因此学校的领导管理体制对教育教学质量的提高、办学效益的充分发挥，是起着决定性作用的。正因为学校的领导管理体制有如上一些重要作用，而且是学校领导管理的根本性制度，所以在进行学校教育教学改革时，人们就常常把它作为学校教育教学改革的“突破口”，我们一定要全面正确理解中共中央关于学校领导管理体制改革的要求，而不要只抓住其中主要内容之一：即实行校长负责制。我们要防