

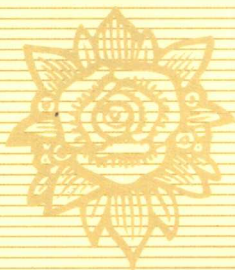
教育前沿问题研究丛书

*jiaoyu qianyan wenti yanjiu congshu*

主 编 陈 洛 副主编 唐晓萍 张进清

# 学校管理制度研究

唐晓萍  
张进清  
李文红  
著



**XUEXIAO  
GUANLI  
ZHIDU  
YANJIU**

本丛书由广西教育学院出版基金资助出版

教育前沿问题研究丛书

*jiaoyu qianyan wenti yanjiu congshu*

主 编 陈 洛 副主编 唐晓萍 张进清

# 研 究 学 校 管 理 制 度

江苏工业学院图书馆

藏 书

唐晓萍  
张进清  
李文红 著

管 理 制 度

唐晓萍  
张进清  
李文红 著

XUEXIAO  
GUANLI  
ZHIDU  
YANJIU



教育前沿问题研究丛书

学校管理制度研究

唐晓萍 张进清 李文红 著

☆

广西教育出版社出版

南宁市鲤湾路8号 邮政编码: 530022

电话: 0771-5865797 5852408 (邮购)

本社网址 <http://www.gxeph.com>

读者电子信箱 [book@gxeph.com](mailto:book@gxeph.com)

全国新华书店经销 广西民族语文印刷厂印刷

\*

开本 890×1240 1/32 4.875印张 116千字

2006年12月第1版 2006年12月第1次印刷

ISBN 978-7-5435-4741-4/G·3778 定价:9.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与承印厂联系调换

## 作者简介



唐晓萍 北京师范大学教育经济与管理专业博士，研究员、硕士生导师，现任广西教育学院副院长。出版著作10部，发表论文60余篇。“十五”期间，主持国家社会科学基金项目1项，主持广西哲学社会科学规划重大课题1项、一般课题2项，获省级二等奖2项。



张进清 硕士研究生，1996年毕业于广西师范大学教学论专业（教学管理方向），现为广西教育学院副研究员，西南大学教育学院博士研究生。主要研究方向为教育管理、比较教育等。公开发表论文18篇，出版教材5本，已完成国家级、省级科研课题5项。2005年获广西优秀教学成果三等奖2项。



李文红 硕士研究生、副教授，毕业于广西师范大学，现在广西教育学院从事教学工作。积极开展教育科学研究，发表多篇论文，负责广西教育科学“十一五”规划2006年度委托重点课题《基于学校发展计划下的农村学校与社区融合机制的研究》的研究工作，并参与了广西教育科研“十五”重点课题“中学校长实践能力培训研究”等项目的研究。

## 教育前沿问题研究丛书

### 第一辑

《语文教育论文选》

《学校管理论集》

### 第二辑

《学校隐性管理》

《学科教学理论研究》

《人力资源与人力资本对接论》

### 第三辑

《求实 探索 创新——高校思想政治工作研究》

《网络教育环境下的知识共享——工具、文化  
与评价》

《广西与东盟国家教育服务贸易发展研究》

### 第四辑

《学校管理制度研究》

《中国民族地区教育行政制度研究》

## 编委会

**主任:**丘贵明 (广西教育学院党委书记、教授)

陈 洛 (广西教育学院院长、教授、博士)

**副主任:**唐晓萍 (广西教育学院副院长、研究员、博士)

徐书业 (广西钦州学院副院长、教授、博士)

**主 编:**陈 洛

**副主编:**唐晓萍 张进清

**编 委:**(按姓氏笔画为序)

卫荣凡 王兴辉 韦吉锋 丘贵明 朱家安

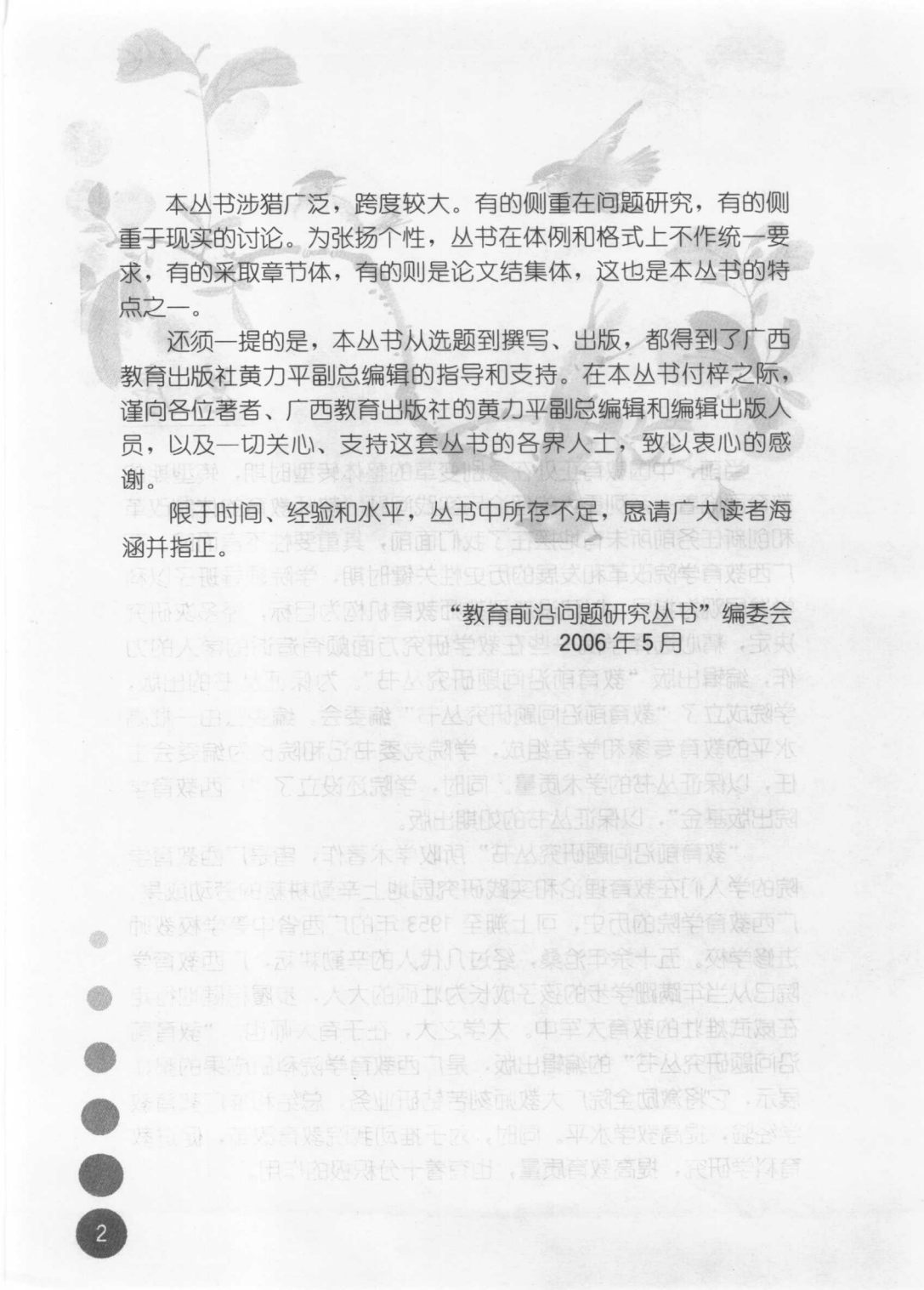
张进清 陈 洛 罗勇岐 徐书业 徐巧英

唐晓萍 梁肇华 彭运锋 潘启富 黎海英

## 总序

当前，中国教育正处在急剧变革的整体转型时期，转型期的教育面临着一系列重大的理论与实践问题。教师教育的体制改革和创新任务前所未有地摆在了我们面前，其重要性不言而喻。在广西教育学院改革和发展的历史性关键时期，学院领导班子以科学发展观为指导，以建设新型教师教育机构为目标，经多次研究决定，精心选择学院一些在教学研究方面颇有造诣的学人的力作，编辑出版“教育前沿问题研究丛书”。为保证丛书的出版，学院成立了“教育前沿问题研究丛书”编委会。编委会由一批高水平的教育专家和学者组成，学院党委书记和院长为编委会主任，以保证丛书的学术质量。同时，学院还设立了“广西教育学院出版基金”，以保证丛书的如期出版。

“教育前沿问题研究丛书”所收学术著作，皆是广西教育学院的学人们在教育理论和实践研究园地上辛勤耕耘的劳动成果。广西教育学院的历史，可上溯至 1953 年的广西省中等学校教师进修学校。五十余年沧桑，经过几代人的辛勤耕耘，广西教育学院已从当年蹒跚学步的孩子成长为壮硕的大人，步履稳健地行走在威武雄壮的教育大军中。大学之大，在于有大师也。“教育前沿问题研究丛书”的编辑出版，是广西教育学院科研成果的整体展示，它将激励全院广大教师刻苦钻研业务，总结和推广教育教学经验，提高教学水平。同时，对于推动我院教育改革，促进教育科学研究，提高教育质量，也有着十分积极的作用。



本书涉猎广泛，跨度较大。有的侧重在问题研究，有的侧重于现实的讨论。为张扬个性，丛书在体例和格式上不作统一要求，有的采取章节体，有的则是论文结集体，这也是本丛书的特点之一。

还须一提的是，本丛书从选题到撰写、出版，都得到了广西教育出版社黄力平副总编辑的指导和支持。在本丛书付梓之际，谨向各位著者、广西教育出版社的黄力平副总编辑和编辑出版人员，以及一切关心、支持这套丛书的各界人士，致以衷心的感谢。

限于时间、经验和水平，丛书中所存不足，恳请广大读者海涵并指正。

“教育前沿问题研究丛书”编委会  
2006年5月

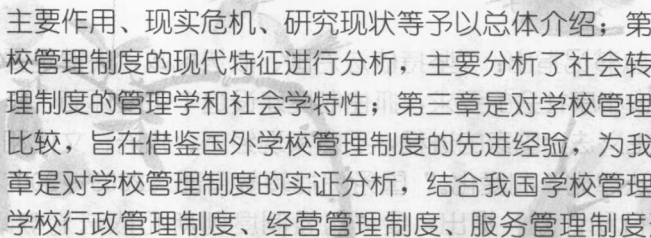


胡锦涛总书记指出：“坚持依法治国、依法执政，关键是要适应全面建设小康社会的要求，抓住制度建设这个重要环节，推进建设社会主义法治国家的进程，不断实现经济、政治、文化和社会生活的法律化、制度化。”国务院批转教育部《2003~2007年教育振兴行动计划》提出，要“加强制度创新和依法治教。……深化学校内部管理体制改革，探索建立现代学校制度。……遵循‘从严治教，规范管理’的原则，加强学校制度建设，逐步形成‘自主管理、自主发展、自我约束、社会监督’的机制。建设‘精简、高效’的学校管理机构”。现代学校制度的建立对于推进教育改革和学校发展无疑意义重大。

“历史，在很大程度上是一种制度演进的历史。”学校管理作为人们社会生活的重要领域，经过了千年的历史演进。随着学校在社会经济发展中发挥越来越大的作用，学校逐步从社会的边缘转移到了社会的中心地带，受到来自社会各方面越来越多的关注和期望。学校在自身不断的发展中，如何解决所遇到的各种矛盾和问题，理顺各种关系，提高管理水平，是其所面临的迫切需要解决的难题。健全有效的管理制度能够较好地规范人与人、人与组织以及组织与组织之间的关系，维护学校良好秩序，激发师生的积极性和创造性，提高管理效率，促进学校发展。探索建立与社会经济发展相适应的现代学校管理制度已经成为我国学校管理实践和研究的重要课题。

基于对学校管理制度的关注，我们开始对社会转型期学校管理制度进行尝试性的探讨，期望通过研究，把我们对于建立现代学校管理制度的理解、认识和倡导进行必要的传递。本书是作者多年从事学校管理理论研究和实践经验的总结。希望该书能够促进学校管理制度理论研究的进步与发展，同时指导学校管理制度实践。

本书共五章。第一章是对学校管理制度的概念、基本分类、



主要作用、现实危机、研究现状等予以总体介绍；第二章是对学校管理制度的现代特征进行分析，主要分析了社会转型期学校管理制度的管理学和社会学特性；第三章是对学校管理制度的国际比较，旨在借鉴国外学校管理制度的先进经验，为我所用；第四章是对学校管理制度的实证分析，结合我国学校管理的实际，对学校行政管理制度、经营管理制度、服务管理制度进行实证分析，力图给广大读者提供一些具有实际借鉴价值的内容；第五章是对学校管理制度评价模型的构建，提出了现代学校管理制度评价的基本理念、主要思路和操作程序，以帮助学校管理实践者进一步丰富学校管理制度改革的思路，拓展工作的视野。

本书为唐晓萍全面策划，由唐晓萍、张进清和李文红共同撰写。其中，第一章、第三章的学校经营制度国际比较部分、第四章的第二节由唐晓萍撰写；第三章的学校服务制度国际比较部分、第四章的第三节、第五章由张进清撰写；第二章、第三章的学校行政制度国际比较部分、第四章的第一节由李文红撰写。

由于学校管理制度研究是个新的研究领域，这方面的成果与实践均显不足，加上作者水平有限，书中难免存在纰漏，敬请读者批评指正。

作者  
2006年9月

# 目录

1

第一章 学校管理制度的一般描述 .....	( 1 )
第一节 制度概论 .....	( 1 )
第二节 学校管理制度的一般描述 .....	( 6 )
第三节 学校管理制度的研究现状 .....	( 11 )
第二章 学校管理制度的现代特性 .....	( 13 )
第一节 学校管理制度的管理学特性 .....	( 13 )
第二节 学校管理制度的社会学特性 .....	( 18 )
第三章 学校管理制度的国际比较 .....	( 24 )
第一节 欧美国家学校管理制度比较 .....	( 24 )
第二节 日本、韩国的学校管理制度比较 .....	( 52 )
第三节 东南亚国家学校管理制度比较 .....	( 72 )
第四章 学校管理制度的实证分析 .....	( 85 )
第一节 学校行政管理制度实证分析 .....	( 85 )
第二节 学校经营管理制度实证分析 .....	( 96 )
第三节 学校服务管理制度实证分析 .....	( 107 )

# 录目

## 第五章 学校管理制度的评价模型 ..... (116)

### 第一节 学校管理制度评价的基本理念 ..... (116)

### 第二节 学校管理制度评价的主要思路 ..... (125)

### 第三节 学校管理制度评价的操作程序 ..... (135)

## 主要参考文献 ..... (142)

(1) ..... 林学研究会编《林学管理》 第二章

(2) ..... 林学研究会编《林学管理》 第一章

(3) ..... 林学研究会编《林学管理》 第二章

(4) ..... 林学研究会编《林学管理》 第三章

(5) ..... 林学研究会编《林学管理》 第一章

(6) ..... 林学研究会编《林学管理》 第二章

(7) ..... 林学研究会编《林学管理》 第三章

(8) ..... 林学研究会编《林学管理》 第四章

(9) ..... 林学研究会编《林学管理》 第一章

(10) ..... 林学研究会编《林学管理》 第二章

(11) ..... 林学研究会编《林学管理》 第三章



## 第一章 学校管理制度的一般描述

### 第一节 制度概论

#### 一、制度的一般定义

制度，是本书研究的焦点。我们需要从这里开始，展开对研究范畴的界定与说明。首先，应当确定什么是制度，即制度的定义是什么，以及怎样理解制度的本质。

制度是什么？

《辞海》对制度的界定为：行为规则；在一定历史条件下形成的政治、经济、文化等各方面的体制；政治体制。意即小至行为规则，大至国家法规、体制，都属于制度的范畴；而在教育活动中，从课堂规则、学生守则到教学制度、学制等都属于制度的范围。

从中国较早的典籍中，可见到诸多关于制度的论述，如《尚书·周官》“考制度于四岳”，《荀子·王制》“明王始主而处国有制”，《左传》隐公元年《郑伯克段于鄢》“今京不度，非制也”，《汉书·元帝纪》“汉家自有制度，本以霸、王道杂之”，等等。上述片段，大多是从国家体制或国家政体方面来论及制度。

可见，不论是从宏观或微观的层面上，不管是从古代或现代的意义上去理解，都可以作出这样的判断，制度就是规则，是对社会行为具有相对稳定的约束作用的规范。应当说，这是对制度意义的最一般性的表述，也是对制度的最基本的认识。

#### 二、制度的新制度经济学诠释

新制度经济学是一门新兴的理论，近 20 年间，其代表人物中先后有 4 位获得诺贝尔奖。那么，新制度经济学又是怎样解释制度的呢？



新制度经济学的代表人物诺斯认为：“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范，它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为。”新制度经济学的另一位著名学者布罗姆利则将制度界定为：“确定个人、企业、家庭和其他决策单位做出行动路线选择的选择集的规则和行为准则。”

由此看来，尽管诺斯和布罗姆利的表述略有差异，但他们都把制度界定为行为规则，并且把制度的要义解释得更为具体：“行为”是指追求主体福利或效用最大化利益的行为，即利益行为；“行为主体”包括个人、企业、家庭和其他决策单位，可以是个人人，也可以是群体人；“制度”是规则、程序或规范，制度约束行为主体的行为。

概而言之，新制度经济学家从其特定的角度使我们对制度的基本定义又获得了进一步的认识，即制度是约束个人、企业、家庭和其他决策单位追求主体福利或效用最大化利益的行为规则。或者简单地讲，制度就是被制定出来的关于行为主体的利益行为规则。

### 三、从新制度经济学看制度的本质及特征

应该怎样来理解制度的本质呢？根据新制度经济学的理论，我们可以从四个方面来解读制度的基本意义。

1. 制度的人学意义。“制度是由参与人的策略互动内生的，存在于参与人的意识中，并且是可自我实施的。”“制度的转型意味着参与人策略互动模式的改变。”这是从制度与人（包括个人人和群体人）的联系来揭示制度的性质，即制度的基本意义在于它的产生、存在与转型的主要动因均源于行为主体（或个体或群体）内在的基于互动的需要。而这种需要的关键是行为主体的利益即个体利益或群体利益。其逻辑关系应当是：“约束动机”，行为主体之间出于各自的利益，约束各行为主体的行为；“约束取向”，均衡行为主体之间的利益，追求最大的行为绩效；“约束结



果”，行为主体各自获取新的利益。

2. 制度的社会学意义。“制度可定义为博弈规则”，“是一种博弈均衡”、“一种社会建构”。这是从制度与社会的联系来分析制度的社会建构意义，进而在一个更深的层面上揭示制度的本质其实是实现一种社会均衡，再进一步说，是通过维持不同行为主体的互动均衡来实现社会的利益均衡。

3. 制度的管理学意义。“制度是制约人们相互行为的约束条件。”这是从制度与管理的联系来强调制度的最基本意义，突出制度的最原始力量在于它的约束力。制度的约束功能在保证既定行为的运作规范方面具有根本性的作用，正是制度的存在使得人们的相互行为变得有序并具有可预见性；也正是制度的存在使得管理的实施有了最基本的载体。

4. 制度的经济学意义。“制度构成关键的社会资本”，“制度是经济增长的关键”，也是社会发展的关键。这是从制度与经济的联系来阐释制度在协调行为主体的行为、引导社会发展和影响经济增长方面所具有的重要作用，表明了制度于发展行为主体最大利益上的价值及其不可或缺，进而揭示了有效制度与增长之间的内在联系。制度为利益而生，以利益为归宿，制度的终极结果为利益的增长，而无数行为主体的利益增长即为社会的增长。所以，在某种意义上，增长即为制度的必然属性。

通过以上的分析，我们可以将制度的本质要点概括为：制度源于行为主体的利益需要，制度维持行为主体的互动均衡，制度确保既定行为的运作规范，制度发展行为主体的最大利益。在这一基础上，我们再对制度的主要特征和基本范畴作进一步描述。

制度是在一定的阈中由利益驱动内生的。内生，是制度产生于行为主体的利益需求。制度的产生与存在需要一定的阈，即环境。在一定的环境中，产生相应的“内生”，就是行为主体在新的博弈过程中的利益驱动。关于制度的内生，需要确定两个基本概念，一是“主体”，即行为主体；二是“行为”，即利益行为。



这是制度分析中最基本的范畴。制度的内生与利益的“主体”及“行为”有直接的关系。

行为主体，就是制度的参与人，制度所约束的行为对象。行为主体可以是个人人，也可以是群体人；行为主体之间可以是双边关系，也可以是多边关系。

利益行为就是制度所约束的行为主体的行为，主要是指与约定利益相关的行为活动，是制度参与人（包括个体与群体）的行为选择。行为实际上是利益的载体，是利益的具体表现形式。

制度内生的本质是利益驱动，是行为主体的利益动机和利益行为所使然。因此，要了解制度，必须探究制度背后的行为主体的利益动机和利益行为。

因此，从最基本的意义上说，制度的内生与利益有着本质的联系，利益驱动仍然是制度产生的最重要的因素。

制度是对利益均衡的确定。均衡，是制度形成于行为主体的利益平衡。“人类的行为，在本质上，可以用两种方式来规范：直接凭借外部权威，靠指示和指令来计划和建立秩序以实现一个共同目标；间接地以自发自愿的方式进行，因各种主体都服从共同承认的制度。”

制度是特定的利益关系的反映，是特定利益关系的凝固化，也是人们对追求利益方式的可能性的规定。制度的形成标志着一定利益关系的确认，代表着一种利益格局的建立。制度的本质是对行为主体的利益均衡的确定。

制度的利益性，决定了它必须反映行为主体的利益；制度的互为利益性，又决定了它必须反映各行为主体的利益，是一种利益的均衡，是一种参与人的利益的共生共存。正因为如此，制度能够驱动或协调不同的利益，从而影响人们追求利益的行为方式。制度的显著特点就在于具有利益驱动、利益协调的作用。新制度经济学家认为，制度是一种稀缺性资源，是合作的前提和沉淀。制度安排，规定了人的选择的维度，提供具有经济价值的激





励式限制。制度变迁意在实现更高的制度效率，表现为对制度均衡的动态寻找。当行为主体的利益关系达到一定的均衡态时，制度随之形成。制度是一种机制，是行为主体之间的行为承诺与利益保护承诺；制度也是一种形态，行为主体之间往往就是通过这一形态来体现不同形式的利益均衡的约定。

制度通过制约来实现利益的保障。制约，是制度运行于行为主体的利益牵制。制度是一种共生行为。在制度运行中，各行为主体互为利益，互为制约。任何一方的不规范行为，都会影响相关行为主体的共有利益。因而，行为主体间的互为制约必然成为行为主体利益保障的有效形式。

“制度为一个共同体所共有，并总是依靠某种惩罚而得以贯彻。没有惩罚的制度是无用的。只有运用惩罚，才能使个人的行为变得较可预见。带有惩罚的规则创立起一定程度的秩序，将人类的行为导入可合理预期的轨道。如果各种相关的规则是彼此协调的，它们就会促进人与人之间的可靠合作。”

惩罚是借助一种力量来约束既定的行为，其更深层次的目的，是为了保障行为主体的共有利益。但惩罚的实施，需要有透明的机制。因为只有公开的监督下，才便于抑制机会主义行为，才能确保共同的利益。为此，在制度运行中，公开、透明的机制往往是制度通过制约来实现利益保障的一种必须的选择。

从制度的绩效可以看到利益的增长。增长，是制度成就于行为主体的利益扩大。增长是一种复杂的社会现象。分析制度可以使我們深入地了解其中许多关键的问题。人类在社会中的相互交往要极大地依赖于人们可信赖的、相当规律的行为模式，不涉及制度就不便于解释增长率上的差异。

新制度经济学理论认为，制度使行为具有可预见性，制度在协调个人行动上发挥着关键作用。人类的相互交往，依赖于某种信任。信任以一种秩序为基础。要维护这种秩序，就要依靠规则。行为有序，可以避免不经济，减少摩擦和不确定性，减少协