

XUEXIAOMINZHU
GUANLI ZHIDU
YANJIU

学校民主
管理制度研究

韩保来 著



河北大学出版社

学校民主 管理制度研究

XUEXIAO MINZHU GUANLIZHIDU YANJIU

韩保来 著

河北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

学校民主管理制度研究/韩保来著. —保定: 河北大学出版社, 2007.1

ISBN7-81097-128-X

I. 学... II. 韩... III. 学校管理: 民主管理—管理体制—研究 IV. G471

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第039702号

装帧设计: 王占梅

责任印制: 李晓敏

责任编辑: 徐树林

电话: 0312-5079576

手机: 13932226898

邮箱: xls000@126.com

出版: 河北大学出版社(保定市五四东路180号)

经销: 全国新华书店

印制: 保定天德印务有限公司

规格: 1/16 (787mm × 960mm)

印张: 15

字数: 156千字

印数: 0001~2000册

版次: 2007年1月第1版

印次: 2007年1月第1次

书号: ISBN7-81097-128-X/G · 553

定价: 25.00元

序

我的弟子韩保来撰写了一部《学校民主管理制度研究》学术著作,他让我写序,深感荣幸,看到如此有价值的研究成果,可贺可庆。

民主是人类社会发展的一个共同的价值取向。民主是社会主义社会的一个最重要的本质特征。党的十六大明确提出要“健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权”。但是,社会主义民主政治建设,绝不仅仅是将民主作为抽象的政治信念和理想追求束之高阁,而是要通过不懈努力,使民主具体化、制度化、法律化。因此,十六大进一步强调“扩大基层民主,是发展社会主义民主的基础性工作”。学校是社会基层单位,学校民主化管理制度的建立是整个社会民主化的组成部分。

学校不仅是传播科学文化知识的场所,也是培育公民良好的民主文化、民主意识、民主行为习惯等民主素养的养成所。因此,学校教育是传播民主的价值观,推进社会民主持续稳定发展的最重要的因素,是推动“草根民主”生长的重要力量。作者的文笔再现了其对民主的思考和追求。他首先从对民主的历程回顾总结中分析了民主实现的条件。之后,从教育的功能出发,谋求实现教育对民主

成长的基础性贡献。

但事实上,无论价值取向也好,国家制度也好,民主的理想与现实之间总有着很大的差距。人们常常对民主敬而远之。作者用质的研究方法,力求对支配人们民主行为取向的潜意识根源加以挖掘。事实在一定程度上验证了社会或者具体像作者所关注的学校范围内民主生活中交易成本的存在,而交易成本的居高不下则大大限制了人们在民主方面的作为。民主作为人们的一种基本权利,或者讲民主是国家保障公民权利的一种制度,是学校共同体的一种基本的管理方式。学校共同体成员在日常工作中,对民主采取敬而远之的态度并非处于对民主的好恶或故意不作为,而是对交易成本权衡利弊后的一种行为选择。作者以新制度经济学的理论与方法,主张以规范的制度安排,通过降低民主过程中的交易成本的办法,以达到民主在学校管理工作中的逐步实现。

我们无意说,作者做出了一项完美的研究,但确实是一项开创性的、很有意义的工作。作者标新立异的研究视角,反映基层被压抑、被忽视、被无视的“民间的声音”,让人们看到了学校管理中的真实一面。大量有价值的资料,朴实无华而又简洁明快的语言表达都给我们留下了难忘的印象,在当前学术浮躁的大背景下,我们该为作者卓然的学风叫好。但愿作者在该领域的研究工作能给人以更多启示,更希望作者在该领域做出更宽广、更深入的研究工作。也希望广大学校校长阅读此书,定会获益匪浅。

靳希斌

2006年10月

摘 要

本书研究关于依靠制度保障中小学校实现民主管理的问题。从古希腊算起,人类的民主文化渊源已有 2500 多年的历史。时至今日,民主已成为世界各国人们共同的价值选择。学校教育作为传播民主价值观,从而有助于推动人类社会民主稳定、持续发展的一个重要因素,越来越受到人们的广泛关注。学校管理民主化已成为社会民主化发展的必然要求。

从民主实现的条件看,我国的各种法律、规章似乎已经对学校实行民主管理创造了条件,但理论研究和实践都表明学校民主管理的现状并不令人满意,原因何在,解决问题的路在何方?很显然,回答这些问题,对于学校民主管理的理论和实践都具有十分重要的意义。鉴于参与和

参与权是整个学校民主管理制度的核心内容,因此,完全可以把分析影响学校民主管理参与主体的参与行为的因素作为突破口。本书尝试运用新制度经济学的理论和方法,分析学校管理过程中交易成本的存在及其对学校管理活动参与主体参与行为的影响,并试图说明通过建立和完善有利于学校实施民主管理的各种制度,降低人们参与学校管理活动的交易成本,从而推动学校民主管理的健康发展。

全书共分五章:

第一章在简单回顾民主的发展历程的基础上,分析了民主的概念和民主实现的条件。

第二章从讨论民主与教育的关系出发,分析了教育民主化和教育管理民主化的趋向,进而阐述了学校实行民主管理的必然要求,并以前述民主的理论为基础,尝试对学校民主管理的概念进行了界定。

第三章围绕学校管理参与主体的权利与义务的分析展开。既然权利是民主管理过程中最为关键的一种建筑材料,那么,我国的相关法规对学校管理活动参与主体的权利作了哪些规定,实际状况又如何呢?本章一方面阐明我国法律制度对民主参与学校管理的保证,另一方面分析了我国学校管理过程中教师等民主参与学校管理的现状。

第四章运用质的研究方法,着力分析妨碍人们民主参与学校管理活动的背景原因。通过对校长、教师、学生和家的大量访谈,剖析影响人们行使民主参与学校管理活动的权利的因素,揭示出学校民主管理过程中交易成本太高是影响人们民主参与行为的最重要的因素。

第五章运用新制度经济学的理论,分析了制度可以有效地降低交易成本的功能,看到了制度从降低交易成本的

角度,在解决学校民主管理过程中面对的诸多集体行动困境的价值所在。在此基础上,从我国学校民主管理制度的两种形态:内在制度和外在制度建设的特点出发,尝试对学校民主管理制度建设的具体内容进行了研究分析和结构性的探讨。

结束语部分,简要总结了本书阐述的基本问题和主要观点,并指出了有待进一步研究的问题。

Abstract

This is a thesis on democratic administration institutions in middle and primary schools. Known to all, it has taken more than 2500 years from the beginning of the Athenian Democracy. Up to now, democracy is becoming one of the human being's common choices of value. No one would ignore the most important element in democratization—the school as the primary structure designed for conveying values that are critical in making democracy stable and durable. School administration should be democratized.

Now it might be realized with the help of the laws and policies set out to meet the needs of the school democratic administration. But it's not true. What's the problem?

How can we deal with it? It's meaningful to find the way. Active participation is a key to the realization of the School Democratic Administration (SDA). So we can start our work from this point. It's also demonstrated that transaction cost exist in school administrative activity just like in economic field. So we choose the New Institutional Economics (NIE) as the basic theory and analytical tool of the research, and try to reduce the level of the transaction cost through a set of institutions to promote the development of the SDA.

The dissertation has five chapters.

Chapter one simply reviews the journey of democracy and interprets the concepts and conditions of democracy realization.

Chapter two discusses the relationship between education and democracy, the concept of the SDA. We can find that it's a tide of the SDA.

Chapter three analyzes the participators' rights and commitments which to be protected by the laws in SDA and the real situation we faced.

Chapter four delineates the existence of the transaction cost which affect the participation in SDA through the Qualitative research. The transaction cost plays an important negative role in SDA.

Chapter five analyzes the function of institutions and some other aspects. It tries to build a set of institutions (especially the internal institutions) to make sure that SDA can be facilitated forward.

目 录

导 言	(1)
一、问题的提出	(1)
二、选题的目的	(6)
三、文献综述	(7)
四、研究的方法与运用的主要理论	(9)
(一)质的研究方法	(10)
(二)新制度经济学的理论和方法	(14)
(三)集体选择分析理论	(21)
第一章 民主的视界	(27)
一、民主的历程	(27)
(一)西方民主历程	(28)
(二)中国的民主历程	(33)

二、民主的概念	(39)
(一)什么是民主	(39)
(二)什么不是民主	(45)
三、民主实现的条件	(55)
(一)公民对共同体事务平等而有效的参与 ..	(55)
(二)法治价值社会化	(58)
(三)人们对公共事务享有充分的知情权	(61)
(四)社团组织的发达	(61)
(五)知识分子群体是推动民主发展的 重要力量	(63)

第二章 学校民主管理

——教育民主化的必然要求

(66)

一、教育与民主的关系

(67)

(一)教育服务于民主政体，
 为民主政体提供人才支持

(67)

(二)民主政治思潮对教育民主和社会民主产生了
 巨大的推动作用

(69)

二、教育民主化的改革与实践

(72)

三、教育管理民主化是教育民主化向纵深发展的 一个重要体现

(77)

(一)教育民主化发展的一个趋向
 是教育教学民主

(77)

(二)走教育管理民主化的道路

(80)

四、学校民主管理是实现教育管理 民主化的必然要求

(83)

(一)学校民主管理和学校民主管理
 制度的内涵

(83)

(二)学校民主管理的意义	(84)
第三章 学校民主管理参与主体的	
权利、义务与现状	(89)
一、学校民主管理主体及其权利与义务	(90)
(一)学校的权利与义务	(91)
(二)教师的民主权利与义务	(92)
(三)学生的民主权利与义务	(95)
(四)家长的民主权利与义务	(98)
(五)社区的权利与义务	(101)
二、学校民主管理的现状	(102)
(一)在学校管理中,教师参与程度的	
状况分析	(103)
(二)在学校管理中,教师参与内容的	
状况分析	(104)
(三)调查说明的问题分析	(107)
第四章 学校民主管理过程中的交易成本	(109)
一、学校民主管理活动中的交易成本	(110)
(一)不确定性	(110)
(二)不完全合同(契约)	(115)
二、学校管理过程中交易成本存在的	
具体表现	(116)
(一)交易成本对教师行为的影响	(116)
(二)交易成本对学生及家长行为的影响	(127)
(三)交易成本对校长行为的影响	(148)
三、学校管理过程中交易成本存在的	
普遍性问题	(152)

第五章 学校民主管理的制度诉求	(156)
一、制度的功能	(157)
(一)制度有利于增进协调和信任	(158)
(二)对个人自由权利的尊重与约束	(160)
(三)制度可以防止和化解冲突	(161)
(四)制度以选择机制抑制权势	(162)
二、有效制度的本质特征	(164)
三、学校民主管理内在制度	(166)
(一)内在制度的重要性	(166)
(二)内在制度的形成有赖于国家 和民族的传统	(168)
(三)养成教育对内在制度形成与发展 具有重要促进作用	(169)
四、学校民主管理外在制度	(173)
(一)外在制度	(173)
(二)我国学校民主管理外在制度 对内在制度建设的影响	(176)
五、学校民主管理制度建设	(179)
(一)民主的校风建设	(181)
(二)权利与义务教育制度	(183)
(三)鼓励学生建立自治组织的制度	(186)
(四)完善教职工代表大会制度	(189)
(五)校长有限权力制约制度	(191)
(六)校务公开制度	(194)
(七)教职工全员聘任合同制度	(196)
(八)建立科学的奖惩制度	(199)
(九)建立和完善家长委员会制度	(200)

六、社会资本的积累与制度的成功	(204)
(一)如何提高制度绩效	(204)
(二)社会资本的积累	(208)
结束语	(213)
参考文献	(216)
后 记	(221)

导 言

一、问题的提出

这里讲的学校,主要指中小学校。笔者选择该题,作为一名教育工作者,对这个问题有一个从情感所至到理性思考的过程。1993年,我被原国家教委选派赴英国伦敦大学教育学院作访问学者,主要学习中小学科学教育及管理,期间有很多机会深入到英国的中小学校,并有机会接触英国的中小學生,观察了解他们的学习生活。作为一名中国的教育工作者,当然对英国中小學生的学习生活有着强烈的兴趣,注意对两国中小学教育进行比较和思考。回顾起来,当时除了英国先进的教育理论、教育观念和学校良好的办学条件外,使我感受最为深刻的是,英国的中小

学教育是浸润在民主的文化氛围之中的。这里选取几个片断。

知情权与参与权 我们到过的几所学校,都有类似的学校年度报告书,印制很精致,内容也很丰富。主要是向师生员工和家长及社区汇报学校一年来的各项工作。包括:学校的财政、基本建设、新教师的聘任、招生及毕业、教育教学进展、学校师生员工一年来取得的各种突出业绩、学校来年的发展计划等。此举的目的,一方面是出于学校的责任,学校有责任让与学校有密切关系的各方知晓学校的运行状况;另一方面,通过这种形式,让社会各界了解学校做了些什么,从而争得社会各方面的信任和支持,得到对学校发展的合理化意见和建议,帮助学校改进工作。

学校是校长、教师、学生、家长和社区等方面构成的利益共同体,从权利和责任义务的角度看,各方都有权了解学校的实际发展状况,并有责任帮助学校改进工作,从而实现各自利益的最大化。但从我国中小学管理的实际看,这方面显然存在很大的差距。

平等与尊重 学校要求不管肤色、种族、性别和宗教信仰的差别,师生一律平等。要尊重个体的文化背景和生活习惯。有些学生可能学习上有困难,但学生们不能因此而受歧视,教师对于学习有困难的学生,要根据国家课程标准进行激励性评价。比如一个身体过度超重的学生,他(她)的一些体育项目可能永远达不到学生们的平均成绩水平,但老师的评价却是针对学生自己过去的状况来比较:他(她)在该项目的训练中做出了不懈的努力,并且使自己的成绩向着课程标准迈进。

而在我们国家,却常常是用一把尺子量所有的学生,