

— zhongxiaoxue —
minzhu guanli

公办中小学

民主管理委员会建设实施手册

GONGBAN ZHONGXIAOXUE MINZHU GUANLI
WEIYUANHUI JIANSHE SHISHI SHOUC

娄 进 主编



四川大学出版社

GONGBAN ZHONGXIAOXUE
MINZHU GUANLI
WEIYUANHUI JIANSHE SHISHI SHOUC

公办中小学

民主管理委员会建设实施手册

娄 进 主编



四川大学出版社

责任编辑:孙滨蓉
责任校对:廖庆扬
封面设计:翼虎书装
责任印制:李 平

图书在版编目(CIP)数据

公办中小学民主管理委员会建设实施手册 / 姜进主编.
成都:四川大学出版社, 2008.3

ISBN 978-7-5614-3984-5

I. 公… II. 姜… III. 公立学校: 中小学-学校管理:
民主管理-中国-手册 IV. G637-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 037629 号

书名 公办中小学民主管理委员会建设实施手册

主 编	姜 进
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-3984-5/G·953
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	7.25
字 数	189 千字
版 次	2008 年 4 月第 1 版
印 次	2008 年 4 月第 1 次印刷
定 价	18.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者购书,请与本社发行科
联系。电 话:85408408/85401670/
85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址:www.scupress.com.cn

前 言

《公办中小学民主管理委员会建设实施手册》是国家教育部基础教育司和中央教育科学研究所承担的全国教育科学“十五”规划重点课题“基础教育阶段现代学校制度的理论与实践研究”，全国教育科学“十一五”规划课题“中国公办中小学民主管理委员会建设实验研究”青羊实验区的重要研究成果，是总结和推广公办中小学民主管理委员会建设实验研究成果的工具书。

成都市青羊区是“基础教育阶段现代学校制度的理论与实践研究”最早的八个实验区之一，“中国公办中小学民主管理委员会建设实验研究”最早的三个实验区之一，也是西部地区唯一的实验区。青羊区在公办中小学民主管理委员会建设实验研究方面，走在全国前列，尤其是升平街小学民主管理委员会参与校长公推直选的成功，在传统的学校校长任用体制中打开了一个缺口，破解了学校推进民主决策管理的坚冰，使教育行政部门将部分管理权限下放、逐步退出教育管理微观层面的目标得以实现，为构建新型政校关系进行了卓有成效的尝试与探索，是现代学校制度建设过程中的一大突破。

公办中小学民主管理委员会是由家长、教师、社会人士、学生、教育行政机构的代表组成，对学校重大事务进行民主决策、民主管理、民主监督的自治性组织。

为总结和推广五年来课题实验研究的成果，推进民主决策，优化学校治理结构，促进学校自主发展，推动学校、家庭、社区

的合作，增强民主价值观，推动社会民主化进程，青羊区“中国公办中小学民主管理委员会建设实验研究”课题组在总课题组领导和专家的具体指导下，在区课题组领导的具体主持下，经过区课题组和实验学校课题研究人员的共同努力，历时一年，完成了本书的编写和专家审订工作。

参与本项目研究的实验学校有成都市实验小学、成都市新华路小学、成都市成飞小学、成都市升平街小学、中国教育学会青羊实验学校、成都市胜西小学、成都市鼓楼小学、成都市少城小学、成都市浣花小学、成都市光华小学、成都市岳家桥小学、成都市苏坡小学、成都市成飞中学、成都市草堂小学等。参加本书编写的有吴宏英、党雷、邵开泽、樊训斌、张慧、向志彬、马晓蓉、邹军、李宁强、周刚、余文太、王婉、陈燕、罗乔、肖惠云、陈丹、李丽、刁华萍、马凡美、闵静武、高玉兰、魏开胜、廖信兰、张前、杨柳等。本书最后由张勇、李正平、吴宏英、张慧、邵开泽统稿。在课题研究和本书编写过程中，得到了张彬、付国昌等领导的大力支持，特此致谢！

编 者
2008 年 1 月

目 录

第一章 为什么建立民主管理委员会·····	(1)
第一节 建设的背景·····	(1)
一、政府与学校关系层面·····	(1)
二、学校内部关系层面·····	(2)
三、学校与社区、学生家庭关系层面·····	(3)
第二节 功能、作用·····	(3)
一、推进民主决策,优化学校治理结构,促进学校 自主发展·····	(4)
二、推动学校、家庭和社区的合作,促进学校发展 和学生成长·····	(5)
三、增强民主价值观,推动社会民主化进程·····	(5)
第二章 民主管理委员会是什么样的组织·····	(7)
第一节 性 质·····	(7)
一、什么是民管会·····	(7)
二、民管会的特点·····	(7)
第二节 职责、权利和义务·····	(8)
一、民管会的职责、权利·····	(8)
二、民管会的义务·····	(9)
第三章 怎样建立民主管理委员会 ·····	(11)
第一节 组织筹备 ·····	(11)

一、成立民管会筹委会	(11)
二、调查与研究工作,制订民管会建立的工作计划 或实施方案	(12)
三、起草民管会章程	(18)
四、宣传、发动	(18)
五、组织委员选举并协助完成主任的选举工作	(18)
第二节 召开成立大会	(28)
一、民管会成立大会预备会议	(28)
二、民管会成立大会暨第一次委员大会	(32)
 第四章 民主管理委员会怎样参与学校管理	(35)
第一节 怎样参与学校重大事务的决策	(35)
一、审议学校重大经费项目	(35)
二、审议学校发展规划等重大事项	(37)
三、参与学校人事任用选拔等	(38)
第二节 怎样参与学校日常管理	(39)
一、会议	(39)
二、调研	(41)
三、组织活动	(43)
四、参与学校其他工作	(47)
第三节 怎样达成决议	(47)
一、协商	(47)
二、票决	(48)
三、形成决议	(51)
四、决议发布与执行	(51)
第四节 怎样与学校、社区和家长沟通	(52)
一、为什么需要沟通	(52)
二、沟通的对象和工作内容	(52)
三、沟通的方式	(56)

第五节 怎样整合资源	(59)
一、为什么需要整合资源	(59)
二、整合的目标	(59)
三、整合的内容	(60)
四、整合的形式	(60)
五、整合中注意事项	(62)
第六节 如何参与评价工作	(62)
一、参与评价学校	(62)
二、参与评价校长	(66)
三、评价结果的使用	(68)
 第五章 民主管理委员会如何开展校长公推直选	(69)
第一节 确定校长的“硬性”任职资格	(69)
第二节 制定公推直选校长的一般程序	(71)
一、民管会制定公推直选校长的工作方案并提交区 县教育行政机构	(71)
二、发布招聘信息	(71)
三、报名、考察学校、推荐	(71)
四、确定初审名单和复审名单	(72)
五、公布候选人名单	(73)
六、组织笔试	(73)
七、组织陈述与答辩, 并投票	(76)
八、新校长的聘任 (与教育行政部门签订合同)	(78)
第三节 界定公推直选校长的主要职责、权利和义务	(82)
一、公推直选校长的主要职责、权利	(82)
二、公推直选校长的主要义务	(84)
 第六章 如何保障民主管理委员会的有效运作	(87)
第一节 制度保障	(87)

一、区县教育行政机构、社区、学校对民管会的支 持制度	(87)
二、健全民管会自身制度	(88)
三、不同学校民管会之间的交流制度	(91)
第二节 自身建设	(93)
一、提高民管会委员参与学校管理的意识	(93)
二、增强民管会委员参与学校管理的能力	(93)
三、民管会委员自身建设的形式应多样化	(93)
四、创设条件,为民管会委员自身发展提供支持	(94)
第三节 物质保障	(95)
一、民管会运转资金的筹措与使用	(95)
二、确定民管会办公处所	(97)
第四节 效果评估	(97)
一、自身工作评价	(98)
二、学校、相关群体对民管会工作评价	(98)
 第七章 民主管理委员会建设中应注意的问题	(101)
第一节 简政放权,建设规范化服务型政府是民管会建 设的基础	(101)
第二节 准确的定位是民管会作用有效发挥的前提	(104)
第三节 建章立制,规范管理是民管会顺利实施的保证	(106)
第四节 理顺关系,形成合力是民管会有效发挥作用的 关键	(107)
 附录一 相关名词解释	(109)
 附录二 主要制度文献	(112)
中共成都市青羊区教育局委员会关于加快全区教 育系统基层民主政治建设进程的决定	(112)

关于加快全区中小学民主管理委员会建设和运转 的意见·····	(116)
成都市青羊区中小学校民主管理委员会会议制度·····	(121)
成都市青羊区中小学校民主管理委员会会议事规程·····	(123)
成都市青羊区校长公推直选试行办法·····	(125)
中国教育学会成都市青羊实验学校民主管理委员 会章程·····	(128)
成都市青羊区升平街小学校长公推直选办法·····	(132)
成都市升平街小学学校校长聘任合同书·····	(135)
附录三 研究论文选编 ·····	(139)
现代学校制度建设与学校发展(节选)·····	(139)
教育民主论(节选)·····	(162)
回到教育的本位——对青羊区“五还给”实践的认识·····	(172)
理顺政府与学校关系过程中的三个问题——国外教育管理 地方分权对西部开展现代学校制度建设的启示·····	(178)
青羊教育民主之路——青羊区民管会建设和校长 公推直选工作纪实·····	(189)
附录四 部分媒体报道 ·····	(200)
为学校发展创造更好的制度环境——四川省成都 市青羊区学校民主管理改革纪实·····	(200)
校长“不在状态”就罢免他 首个“学校民管会” 在成都成立·····	(210)
成都产生首个“公选”小学校长·····	(212)
在成都尝试由社会公推直选校长·····	(214)
校长“公推直选”的背后·····	(216)

第一章 为什么建立民主管理委员会

校长负责制是我国公办中小学目前普遍实行的校内领导体制。在校长全面负责的前提下，我国的中小学还建立有党组织、工会组织，有配套的教职工代表大会制度，建立了校务公开等一系列民主管理制度，学校民主建设成效明显。那么，我们为什么还要建立学校民主管理委员会（以下简称“民管会”）？民管会将起到什么样的作用？

第一节 建设的背景

自1978年以来，我国社会进入了改革开放的新时期，经济结构和经济制度取得了实质性进步，推动我国在经济领域取得了世人瞩目的成就。党的十六大特别是十六届三中全会以后，政治文明建设已正式提上了议事日程，政府转型、职能转换，为逐步、有序地“放权于校”和“还权于民”创造了基本的条件。但是，与经济、社会发展相比较，党的十六大所要求的民主化建设、政治文明建设的推进速度相对缓慢。在教育系统，政治文明建设的速度相对缓慢的表现之一，就是我国的现代学校制度建设相对滞后，学校的民主化、法制化管理，至今还是比较薄弱的环节之一。

一、政府与学校关系层面

一部分教育行政机关在人、财、物、课程及其他教育教学业

务方面，对学校管得过多、统得过紧，学校的办学自主权落实得不够好，校长负责制和校本管理尚未形成，学校依法自主管理尚需时日。学校要求在内部治理方面、人事任免方面、教职工队伍的配置和专业发展方面、学校中长期教育目标的制定与实施方面、校本课程的开发方面、校本科研方面、学校独特文化的培育方面，有较大的自主权。这将使学校逐步形成“自主管理、自主发展、自我约束、社会监督”的机制。那么，“学校办学自主权”到底是指哪些权力，应该怎样下放给学校？下放后，我们又如何保证这些权利能够得到科学、有效地行使？

二、学校内部关系层面

一方面，校长负责制虽然形式上已确立，但缺乏坚实的民主制基础。由于学校校长由教育行政机构任命，校长主要对上级教育行政机构负责，部分校长对教职工、学生、学生家长和社区的服务意识相对较弱；部分校长缺乏民主意识和民主作风，从主观上排斥他人参与学校管理，使教职工代表大会、教育工会形同虚设，教职工难以有效地介入学校核心性的管理工作，群众的智慧难以体现到重大事项的决策中。如果校长自身的专业化整体水平不高，在依法治校、民主管理、科学决策等方面就会存在一些问题，制度并未真正发挥出应有的功效。目前的校长委任、任命机制，导致一部分确有真才实学的人难以走上学校领导岗位。上述问题的出现，与人事制度、教育制度、学校制度存在着一定的缺陷有关。另一方面，随着中国社会民主化进程的加快，在学校内部，广大教职工的民主意识愈来愈强，他们更加关注学校的发展和兴衰，要求参与学校民主管理的愿望越来越迫切，强烈地要求能够获得一部分学校管理权，希望学校能够走上民主治校的轨道，希望有一个能对学校发展表达自己意见和建议的有效渠道。那么，如何有效推进学校管理的民主化进程？如何在教职工、学生中形成参与学校民主管理的意识？如何在保证学校办学自主权

的基础上，建立起既能制约校长权力过大，又能够使学校的校长、教职工、学生、学生家长、社区人士形成合力，促进学校发展和学生健康成长的民主管理、监督机制？

三、学校与社区、学生家庭关系层面

虽然学生、家长是学校服务的对象，但制度的分割作用，家长委员会（以下简称“家委会”）功能缺陷，导致大部分社区人士和学生家长难以有效地参与学校管理。虽然学校存在于社区，很希望社区环境能与学校教育环境相协调，但由于种种原因，学校很少介入社区的文化建设，忽视了与学生家庭、社区之间的广泛合作。学校与学生家庭、社区之间缺乏互动，很少把学校教育放在当时、当地经济社会发展的具体环境中考虑学校与社会之间的相互影响，学校成为一个封闭的“文化孤岛”。与此同时，由于现代社会阶层分化的加剧，社会成员之间缺乏沟通，信任感下降，也迫切需要通过学校与社区互动促进社会整合。因此，加强学校与社区的互动，利用己方可用于教育的各种资源给予对方必要的支持、援助、监督，促进双方的和谐发展，使中小学教育融入国民终身教育大体系之内，提升社区文化品位。这不但是学校发展的需要，也是学校在促进社会健康发展中应该承担的社会责任。同时，社会的发展、人们素质的提高，学生家长对学校教育的要求越来越高。办家长放心、社区满意的学校，不仅成为家长和社区的期望，而且成为教育行政部门和学校奋斗的目标。那么，如何使社区、家长等学校利益相关者与学校一起形成共同的教育合力，为学校发展和学生健康成长发挥更大的作用？

第二节 功能、作用

为了逐步解决上述问题，我们尝试去设想一种组织、一种制度，在此之中：学校的自主权力能够得到很好地保证和行使；校

长既有自主办学的权力，学校相关利益者又能够有效参与学校管理，从而使学校的校长、教职工、学生、学生家长、社区人士形成促进学校发展、学生健康成长的共同的教育合力；在这里，学校与社区是亲密一体的，学校的发展依托社区，社区成为学校发展的坚强后盾，学校成为社区的学校。经过几年的研究、探索，我们找到了一条能够调动教职工、社区、家长、学生参与学校管理，形成教育合力的有效途径，这就是——学校民主管理委员会。那么，民管会有着什么样的功能呢？建设民管会有何作用？

一、推进民主决策，优化学校治理结构，促进学校自主发展

通过建设民管会这样一种组织、制度，我们可以推进学校民主管理，建立起民主决策机制、管理责任机制、监督制衡机制、参与合作机制和平等竞争机制，打破现行的教育行政部门统一管理、学校内部校长“从上到下”治校的单一治理模式，形成与知识社会、信息社会、全面建设的小康社会相适应的校长负责、利益相关者参与和监督管理的学校内部治理结构及主要的学校制度。拓宽选人用人的视域，把群众公信度高低作为重要指标，用好的、科学的制度选人，靠民主的程序选人^①，使更多的优秀人才脱颖而出，走上学校领导岗位。让广大教职工、高年级学生有表达自己的意愿、贡献自己管理智慧的真正有效的途径和机会，使更多的学校管理方面的好的设想尽快转化成学校管理方面的决策和行动，提高学校管理效能，降低学校管理成本，提高学校管理的现代化水平。

通过这样一种制度的建立和运行，我们可以在一定程度上调整政府与学校关系，使政府把一部分责、权、利下放给校长、教职工、社区和学生家庭，使政府在对公办中小学的管理方面由全责、全能型政府转化成只承担有限责任、掌握有限权力的政府，

^① 陈如平. 效率与民主：美国现代教育管理思想研究 [M]. 北京：教育科学出版社，2004

使政府在一般情况下只采用法规、经费、区域性教育发展规划、督导评价等几大手段对学校进行管理。在新型政府与学校关系的形成过程中，促成政府角色的变化，使政府逐渐成为基础教育阶段教育体系主框架的协调者、教育教学标准的制定者、主要教育条件的保障者、区域性教育公平与均衡的推进者、教育质量的督导评价者。使学校在较大程度上摆脱对政府的依附性，凸显学校的主体性，提高学校办学的专业性。使学校在内部治理方面、校长的任免方面、教职工队伍的配置和专业发展方面、学校中长期教育目标的制定与实施方面、校本课程的开发方面、校本科研方面、学校独特文化的培育方面，有较大的自主权。从而激发学校自主发展的潜力，推进学校的发展。

二、推动学校、家庭和社区的合作，促进学校发展和学生成长

通过“民管会”这样一种组织和相应制度，我们不仅可以破解学校治理结构方面的难题，更能够有效地促进学校、学生家庭和社区的合作，促进学校的发展和学生的健康成长。“民管会”承认（确认）社区组织、社区人士和学生家长对于社区中的学校所拥有的相应权利，使社区有关组织、人士和学生家长对于学校的运行和发展有相应的知情权、参议权、监督权甚至一部分决策权，从而调动社区组织、社区人士和学生家长积极地、主动地把自己的管理智慧和其他资源奉献给学校，把蕴藏在社区组织、社区人士和学生家长中的有关智慧转化成学校决策，使学校发展根植于更为深厚的土壤，为学生发展创造更广阔的空间。

三、增强民主价值观，推动社会民主化进程

要建立、运行“民管会”，不仅是在建立、运行一种组织和制度，更是在弘扬一种价值观念。通过这样一种民主组织、制度，能够使民主的价值观在教职工队伍中深入人心，使中小學生从小就接受民主思想、法治观念的熏陶，在一定程度上加强目前

在校的这一代人及以后入校的各代人的民主与法治观念，逐步扫除人治的土壤，为全社会的民主与法治建设创造民众、人才、队伍基础。

通过这样一种民主组织、制度，我们可以使公办中小学这种社会组织成为我国社会率先实现内部治理民主化、法制化的社会组织，使中小学在我国各类社会组织的民主制建设方面发挥示范、带头作用，成为我国民主与法制建设的基础性组织，为推动我国社会的民主化、法制化进程提供社会组织层面、思想层面、制度层面的经验，从而使各界人士的民主意识大大强化，民主思想逐步深入人心，从而影响和推动全国的民主化进程、政治文明建设进程，使全社会的民主化进程稳步、健康、较快地推进，从而实现党的十六大所提出的政治文明建设的宏伟目标。

第二章 民主管理委员会是什么样的组织

民管会到底是一个什么样的组织？在学校管理中占据什么样的地位？它要承担哪些职责？有什么样的权利？要承担哪些义务？它与我们学校内部现存的党支部、教职工代表大会、工会及家长委员会等组织有什么联系和区别？

第一节 性质

一、什么是民管会

民管会是由教职工、学生家长、社会人士、高中学生、教育行政机构的代表为主组成的，对学校事务进行民主决策、民主管理、民主监督和咨询的学校最高一级的自治性组织。

实际上，民管会主要是在学校教职工大会（或教职工代表大会）、家长委员会、学生会三个二级组织的基础上，以民主选举的方式为主所产生的学校最高一级的自治性的决策、管理、监督、咨询组织。

二、民管会的特点

由于民管会的主要职能是行使部分原来由区（市县）教育局行使的管理权，通过对重大事务的决策、参与，帮助学校提高决策的科学性，同时对校长的办学自主权进行有效的协助、监督和制约。因此，民管会具有任免权、否决权、监督权，同时，也具有参政议政权。

那么，民管会与学校党支部、教代会的功能有何异同呢？