

北京教育丛书



中小学管理体制改革

● 米桂山

● 北京教育出版社

北京教育丛书

中小学管理体制改革

米 桂 山 著

北京教育出版社

中小学管理体制改革
ZHONGXIAOXUE GUANLI TIZHI GAIGE

米桂山 著

*

北京教育出版社出版
(北京北三环中路6号)

邮政编码:100011

北京出版社总发行
新华书店北京发行所经销
北京市昌平印刷厂印刷

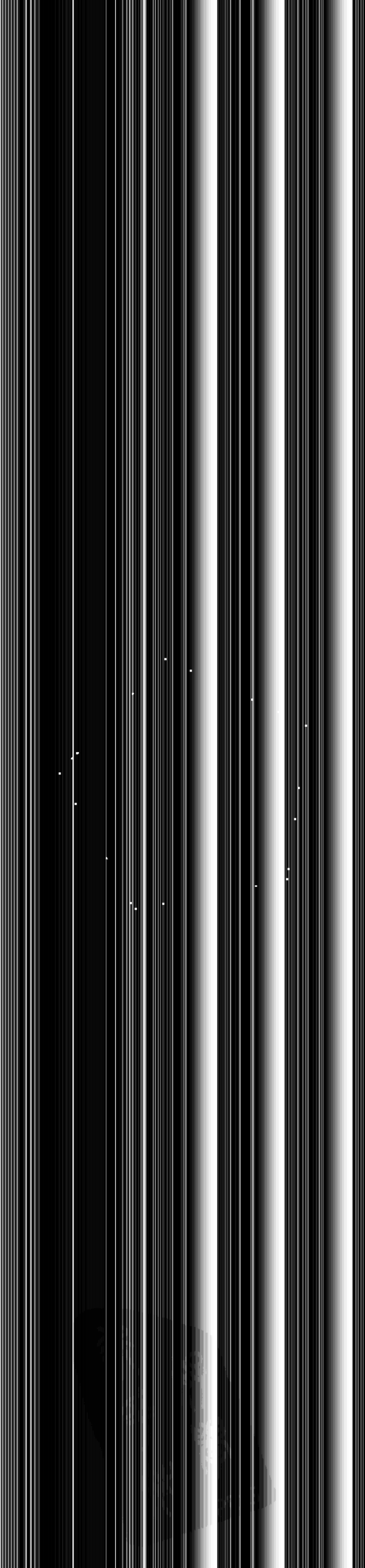
787×1092毫米 32开本 4.75印张 93000字

1993年5月第1版 1993年5月第1次印刷

印数1—5000

ISBN7—5303—0257—4/G·236

定价:3.20元



北京教育出版社

周谷城題



《北京教育丛书》编辑委员会

顾 问：李 晨 韩作黎

主 编：汪家镠

副主编：姚幼钧 杨玉民 张鸿顺 温寒江 白 耀
方道霖 张觉民

编 委：(以姓氏笔划为序)

于洪波	王 平	王光裕	王洪权	王桂生
王家骏	王碧霖	方道霖	白 耀	叶钟玮
乔 震	汤世雄	杨玉民	汪家镠	张觉民
张鸿顺	陈清泉	陈境孔	林 慈	范小韵
罗玉圃	金德全	贺水葵	赵正中	姚幼钧
胡红星	钟善基	徐仁声	徐俊德	倪传荣
萧 沅	章家祥	阎立钦	曹福海	梁慧霞
温寒江				

序

徐 惟 诚

教育事业的重要，已经日益被愈来愈多的人认识了。

中国要振兴，归根到底要靠我们中国人自己努力奋斗，要靠我们的全体劳动者创造出数十倍于今日的劳动生产率。这是一个全体国民素质提高的过程，人们自然要寄希望于教育。

要搞好教育，需要做许多事情，其中最根本的还是要靠人，靠教师，尤其是担负着国民基础教育任务的中小学教师。

教师的重担，关系着祖国未来的命运，也关系着每一个教育对象未来的命运。他们所教的学生在未来的社会条件下，究竟怎样做人，怎样立身处事，能不能用自己的双手为社会做出贡献，从而也创造自己的幸福生活，在相当大的程度上取决于在青少年时代所受到的教育。

我们知道，人，是世上已知物质发展的最高形态。关于人的意识、观念、智力的形成和发展的规律，我们离知道得很清楚还有很大的距离。社会主义的教育科学需要有一个大发展，这是毫无疑义的。

在教书育人第一线工作的广大中小学教师，对社会主义教育科学的发展应当有特殊的贡献。他们当中的许多人把一辈子的心血都用来为祖国培育后代，造就人才，积累了丰富的经验。这些经验理当成为整个教育战线的共同财富。可是

由于种种原因，这件总结和传播经验的工作过去做得还很不够。为此，中共北京市委和北京市人民政府决定，拨出专款，指定专人组成编委会，编辑出版一套《北京教育丛书》。这个决定受到广大中小幼教师的欢迎和支持。在短短一年多时间内，已经报来几百部书稿。又有一批热心而有经验的同志担任编审工作，看来任务是可以完成的。

我们相信，《北京教育丛书》的编辑出版，对于鼓励广大教师钻研业务，积累经验，对于传播和交流这些经验，对于推动教育科学研究，对于提高普通教育的水平，都是有积极作用的。同时，这套丛书的出版，也将有助于人们认识教师所作的艰苦的、创造性的劳动。

改革和建设的大潮在祖国大地上汹涌澎湃，每天都有许多新问题提到我们面前来，也把许多新问题提到我们的教育工作者面前。这是一个需要有许多新创造的时代。教育战线上的同志们为祖国的振兴所建立的功绩，是不会被人们忘记的。

代 前 言

米桂山同志所著《中小学管理体制改革》是一本对当前中小学教育管理体制改革的很有参考价值的书。

自从《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布以来，全国各省市都在进行中小学管理体制改革的试验。校长负责制、教师聘任制、校内结构工资制等改革措施，一时成了教育界十分关注的重要问题。基础教育的管理权限也下放，实行了由地方负责、分级管理的原则。所有这些改革都带来了积极的效果，地方办学的积极性提高了，教育经费增加了，教师队伍比过去稳定了，学校的办学条件一般都有所改善。应该说，这是建国以来，全党、全社会最重视教育的时期。然而，体制改革是一项根本性的改革，涉及的方面甚多，受国家经济发展水平、政经体制改革进程以及学校干部、教师队伍状况等许多客观条件的制约，不少问题在认识上也需要在较长时间的研究和实践过程中，才能逐步搞清楚。因此，改革的难度是很大的。

米桂山同志有几十年中学基层领导工作经验，又在教育行政机关领导过中小学教育工作，有相当的党政领导工作经验和马克思主义的理论素养，近年来从事中小学干部培训工作，对教育学、心理学、学校管理学、教育法学等做了认真的研究。他的这本书，不仅尽力总结了我国历史的和现实的中小学管理体制改革的经验教训，而且还与国外一些中小学

管理办法做了比较研究。他凭自己的实践经验和研究心得，严肃认真地对我国当前中小学管理体制改革中的一些重要问题，提出了自己的意见。这些意见，一般都做了一定的理论分析，虽为一家之言，对教育行政机关和学校的领导干部研究中小学管理体制改问题是有很大帮助的。

缺乏理论指导，是当前中小学教育改革中存在的重要问题之一。这与建国后很长一段时间中断了教育理论的研究有关，也与近十年来教育事业十分迅速地发展有关。应该说，广大的教育工作者在中央方针政策的正确指引下，还是做了许多理论研究工作的。米桂山同志的这本书，就是近几年来，在中小学管理体制改方面，一项可贵的科研成果。（今后在小平同志南巡讲话的精神鼓舞下，随着我国经济发展速度的加快，必将出现更多的教育科研成果的。）我国是一个有五千年历史的文明古国，有丰富的文化遗产，在建设有中国特色的社会主义的过程中，一定会形成一套有中国特色的教育体系和教育理论体系的。希望米桂同志的这本书能对广大中小学教育工作者的理论研究工作起一些推波助浪的作用！

萧 沅

1992年11月

作者的话

我自1952年参加工作以来，绝大部分时间是从从事中小学管理工作的，只是在最近的六、七年才转向教育管理的教学和研究。我的专业主攻方向是教育法学，主编了几本教育法方面的书。与此同时，我也十分关注中小学的教育管理体制变革，发表过一系列专题论述。在这本小册子中提出了我对中小学管理体制变革中一些主要问题的考虑意见，也记述了这一时期我国中小学工作发展的一个侧面。

本书中的第三章第二节是与潘秀丽同志合写的；第四章是与李鐔、龚友明同志合写的；第五章第三节是与郭能雄同志合写的。

借本书出版的机会，谨向在我的工作进程中给予过重要指教、帮助和影响的王北榛同志、蔡公期同志、郑崇一同志、刘力邦同志、胡聚长同志、杨鹤鸣同志、蓝天柱同志、萧沅同志、龚友明同志以及诸多师友致以深切的谢意。

米桂山

1992年10月

目 录

代前言

第一章 中小学管理体制改革的总论	(1)
第一节 中小学管理体制改革的必要性	(1)
第二节 中小学管理体制改革的地位和作用	(4)
第三节 目前阶段中小学管理体制改革的特點	(5)
第四节 中小学管理体制改革的根本目的	(6)
第五节 中小学管理体制改革的科学性	(8)
第六节 中小学管理体制改革的法制原则	(9)
第二章 中小学的校长负责制	(11)
第一节 我国中小学领导体制的演变过程	(11)
第二节 有关中小学校长负责制的几个理论认识问题	(16)
第三节 怎样实行校长负责制	(26)
第四节 教育行政和学校管理的职能划分	(34)
第五节 校长的决策和指挥	(42)
第三章 中小学劳动人事制度的改革试验	(55)
第一节 有关中小学劳动人事制度改革的几个基本问题	(55)
第二节 中小学的教师聘任制	(59)

第三节	中小学教师队伍的优化组合	(65)
第四节	绩效考核是全面提高教育质量的关键	(69)
第四章	中小学校长管理制度的改革	(76)
第一节	中小学校长的职务特点	(77)
第二节	中小学校长的职责和职权	(80)
第三节	中小学校长的任用	(82)
第四节	中小学校长的培训	(88)
第五节	中小学校长的考核	(89)
第六节	中小学校长的待遇	(93)
第五章	克服片面追求升学率倾向	(96)
第一节	片面追求升学率的涵义	(96)
第二节	片面追求升学率的由来和发展	(100)
第三节	片面追求升学率的形成原因	(106)
第四节	克服片面追求升学率的指导思想和措施	(116)
第五节	教育思想的领导和管理	(120)
第六章	依法治教	(127)
第一节	“依法治教”提法的依据	(127)
第二节	“依法治教”的涵义	(128)
第三节	“依法治教”的必要性	(129)
第四节	“依法治教”的必然性	(132)
第五节	“依法治教”在教育管理中的地位	(136)
编后记		(138)

—— 第一章

中小学管理体制 改革总论

第一节 中小学管理体制改革的必要性

学校管理体制改革的各项教育的基础，事关中小学教育全局。

“文革”结束且基本实现拨乱反正以后，中小学内部固有的党政不分、职责不清、岗位“铁交椅”、分配“大锅饭”等阻滞学校活力的种种弊端日益显现，阻碍着中小学教育的发展与改革。

早在 70 年代末，一些中小学和教育理论界就已提出了关于校长负责制讨论。一些地方结合整顿教师队伍曾试行定编和考核。个别单位搞了一点有关学校管理体制改革的试验，如北京市第二中学于 1979 年冬在中共北京市委有关部门的支持和指导下，试行由全体教职工选举、上级批准的方式，产生“文革”后的首任校长，任期 3 年，延续至今，已历 4 届。

1984 年 10 月颁布的《中共中央关于经济体制改革的决定》确定了企业“实行厂长(经理)负责制”以及其他增强企业

活力的种种改革措施。城市经济体制改革影响和推动了中小学的管理体制改革。各地中小学相继开始了在当地党和政府领导下的管理体制改革的试点。其主要内容是扩大试行校长负责制和改革平均主义的奖金分配制度。但是有些地方和学校不适当地套用企业中的某些作法,如“年级组承包合同制”、校长年终给教职工个别发“红包”等。

《中共中央关于教育体制改革的决定》于1985年发布,标志着中小学教育改革进入新的阶段。中小学逐步实行校长负责制已经是中央的既定政策。同年秋,中小学教职工工资制度改革,开始实行以职务工资为主要内容,包括基础工资、工龄津贴和奖励工资在内的结构工资制度;同时,在中小学实行教师教龄津贴制度。1986年发布了《中学教师职务试行条例》和《小学教师职务试行条例》,对于中小学教师的职务名称、职责、任职条件、考核和评审等方面作出了规定,其目的在于“充分调动和发挥中(小)学教师为社会主义教育事业服务的积极性和创造性、激励教师不断提高政治思想觉悟、文化水平和履行职责的能力,努力完成本职工作”。1987年,国务院决定进一步提高中小学教师工资水平,将中小学现行的工资标准提高10%。与此同时,各地也作出巨大努力提高中小学教育工作者的经济和社会地位。北京市决定对从事普教工作满30年的教育工作者在退休后给予奖励,奖励金与退休费之和达到退休前本人的基础工资、职务工资、工龄工资和教龄津贴之和。我们看到,从中央到地方为改善中小学教育工作者的状况增加了很大投入,在中小学管理体制改革方面跨出了很大一步,从而对于稳定中小学教师队伍,调动工作积极性发挥了一定的作用。

但是,我们也还看到,由于上述改革中许多设想缺少具体配套措施而没有到位,因而未能充分显示预期的效果。教育投入的增加并未能启动学校内部的活力,人浮于事,干多干少、干好干坏一个样的消极现象并未得到明显扭转,而全国性进一步的改革措施一时还难以实施。出路何在?北京市在几年改革试点和调查研究的基础上提出了:“必须在大力改善教育的外部条件的同时搞活学校的内部机制;而要搞活学校内部机制,必须在加强学校政治思想工作的同时,改革学校内部的劳动人事分配制度”的基本指导思想。在这一基础思想的指导下,1988年6月开始大力推行包括校长负责制、教职工聘任制、工资总额包干和校内结构工资制在内的中小学内部管理体制改革的试验,至1990年底全市中小学普遍实施。通过这一阶段的改革,进一步增加了教育投入,提高了教师物质待遇,优化了教职工队伍,激发了竞争机制,调动了工作积极性,为中小学教育的提高和改革提供了一个有利的条件。全国的许多地区也进行了类似的改革实验。

普遍试行中小学内部管理体制改革的良好的开端。而使各项已经开始的改革趋于完善,协调运转,达到预期目标,则是更为长期、艰巨、复杂的过程,甚至可以说是这一改革试验能否取得最后成功的关键。因此,有必要在回顾十多年中小学管理体制改革的的基础上,研究中小学的改革实践,进一步提高对于正在进行的改革的认识。

必须坚持加强党对中小学工作的领导。但自50年代中期以后,党政不分、以党代政、职责不明、效率不高、党政职能同时削弱的弊端,一直困扰着中小学工作。教职工事实上的职务终身制和分配上的平均主义倾向,在很长时期内被误认为是

社会主义的优越性。但当我们真正面临中小学教育的发展与改革时,却发现“铁交椅”、“大锅饭”已是压抑人们社会主义积极性的拦路虎。教育投入无疑要增加,但是这个“拦路虎”不排除,增加投入难收实效。中小学客观存在的这些矛盾,早在“文革”以前即已初露端倪,但长期被“左”的错误思想和制度所掩盖。实事求是的马克思主义思想路线一旦恢复,自然要求排除久已存在的种种障碍。人们认识和态度可以推进或延缓解决这些矛盾的改革进程,但是中小学管理体制改革的自身所具有的必然性、必要性和客观性是不以人们的主观意志为转移的。

第二节 中小学管理体制改革的 地位和作用

中小学教育改革的内容很广泛,包括了教育思想、教育结构、学制、课程、教材、教学方法、教育手段、教育管理等多方面改革任务。我们所进行的教育改革既是社会主义自我完善,又是教育发展的客观要求。世界各国都在进行教育改革,而且持续不断地进行改革。可以说,教育改革是一个普遍性的,不断自我完善和发展的,永无止境的过程。重要的是必须在中小学建立起一种能够不断自我完善、自我发展的机制。所谓机制,是不依靠外力推动即足以使人们产生某种思想和行为的内在趋动力。例如,按照人们劳动的数量和质量进行分配的制度,就可以激发人们的劳动积极性。中小学管理体制改革的直接动因即为排除积弊,建立起此种自我优化的机制。

中小学是直接组织实施中小学教育的专门机构,国家的