

赵学华 徐凤云 著

学校内部 体制改革理论 与实践

北京大学出版社



XUE XIAO NEI BU TI ZHI GAI GE LI LI JIAN YU SHI JIAN



2 033 6712 3

学校内部 体制改革理论 与实践

赵兴华 徐凤云 著



学校内部体制改革理论与实践

赵学华 徐风云 著

责任编辑：江溶

北京大学出版社出版

（北京大学校内）

中国空间技术研究院印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

850×1168 毫米 32 开本 17.5 印张 440 千字

1990年3月第一版 1990年3月第一次印刷

印数：00001—10,600 册

ISBN7-301-01158-X/G·055

定价：6.90 元

改革，教育
的根中出发。

陈希同
一九八九年

国务委员、北京市市长陈希同为本书题词

改革学校内部管理作
制提高办学效益提高
教育质量。

柳

斌五八九
十廿八

国家教育委员会副主任柳斌为本书题词

序

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》指出，我国现行教育体制存在的主要弊端是：在教育事业管理权限的划分上，政府有关部门对学校统得过死，使学校缺乏应有的活力。合格的师资和必要的设备严重缺乏，课程内容陈旧，教学方法死板，实践环节不被重视，不同程度地脱离了经济和社会发展的需要。中央认为，要从根本上改变这种状况，必须从教育体制入手，有系统地进行改革。改革管理体制，扩大学校办学自主权。这一决定为我国新时期学校内部体制改革揭开了序幕。

通过几年的试点摸索，特别是学习了江泽民总书记国庆讲话和十三届五中全会精神，我们逐步明确和坚定了这样的基本思路：在教育事业发展面临着较大困难的情况下，教育要适应社会主义现代化建设的需要，一方面要努力增加教育投入，改善学校的外部环境；另一方面要针对旧教育体制弊端进行改革，在学校内部建立起自我发展和自我完善的管理机制。结合我们北京市学校深化改革的情况来看，可以这样说，如果不进行学校内部体制改革，如果不在改革旧体制的同时建立并完善新的管理体制、新的运行机制，那么，就可能窒息社会主义学校内在的活力和生机，就会弱化学校为社会主义建设服务的功能。因此，教育体制改革，特别是学校内部体制的改革与建设，就理所当然地成为社会主义学校改革事业的客观需要和广大干部的迫切要求。《学校内部体制改革理论与实践》一书，可以说正是为了适应和满足这种需求而作出的一种非常及时的努力。

我们对业已进行的学校内部体制改革实践所总结出的许多经验，都可以缩短人们从认识到改革实践这一转化过程的时间，使改革实践活动大大提高效率。但是，如果仅仅总结经验，而无对改革实践作深入的理性思考，是难以更深刻、更全面地把握改革、推动改革、深化改革的。因为正如恩格斯指出的：“单凭观察所得的经验，是绝不能充分证明必然性的。”因而，改革呼唤着理性的思考，期待着具有中国特色的学校内部体制改革理论体系的诞生。值得欣喜的是，《学校内部体制改革理论与实践》一书，在这方面作出了初步的却是十分有益的尝试。

我们充分肯定近几年来，教育界、理论界在学校内部体制改革的理论依据、内容、任务、职责、所需条件等方面的探讨中，所取得的理论成果和实际成就。但是，能从多学科理论角度详细论述学校领导体制改革的政策体系理论依据、行政首长负责制理论依据、领导类型理论依据、领导角色理论依据、比较体制理论依据、体制系统理论依据、法规理论依据和人际关系理论依据等；能把学校内部体制改革系统地概括为学校干部实行领导职务任期制、行政领导班子实行指导型自组建制、校长用权实行制约机制、教职员实行聘任制、全员实行优化组合机制、全员工作实行考评制、工资实行总额包干制、分配实行校内结构工资制、校办企业实行校长领导下的厂长（经理）负责制等；能把学校内部体制改革必要条件系统地概括为法规条件、外部行政条件、组织条件、心理条件、领导班子素质条件、校长素质条件和工作准备条件等；能明确地提出校长任期目标责任制、党组织政治核心地位与保证监督责任制、教代会民主管理责任制、学校德育工作校长目标责任制、管理层次责任制、教职工工作岗位责任制和学校集体共同自觉责任制等……则应首推《学校内部体制改革理论与实践》一书。我相信，该书所取得的上述各方面的理论建树，对我们学校内部体制改革的深入发展，无疑将具有一定的指

导意义。

《学校内部体制改革理论与实践》一书除了上述两点以外，还有一个鲜明的特色，就是它的实用性。它围绕学校内部体制改革内容、任务这个中心，分别论述了学校内部体制改革的理论依据、改革的主要条件、改革的主要关系，改革后新的职责系统、管理原则系统和领导艺术系统。这个具有独创性和整体性的框架，几乎囊括了学校内部体制改革的所有主要方面，较好地体现了理论与实践的历史统一性。另外，该书不仅力图揭示上述诸方面的内在规律，而且就诸多具体工作的做法，提出自己的设想、建议，介绍了试点学校的有关经验教训。这就使该书大大贴近了正在蓬勃开展的学校内部体制改革的具体实践，具备了学校内部体制改革实用手册的意义。

正是基于上述三个方面的认识，我乐于向教育界的同仁和广大读者推荐这本书。

当然，我们并非完全同意《学校内部体制改革理论与实践》一书概括的学校内部体制改革的某些理论观点，但这并不影响我们肯定它在研究改革上的成果。相反，指出它的不足会促进研究改革风气的形成，更加有益于学校内部体制改革顺利、健康而深入地发展，我想这是作者也是读者和我的共同愿望。



一九八九年十二月

引 言

学校内部体制改革的当务之急应是关于改革的理论建设。这是因为，尽管目前学校内部体制改革中存在着诸如肯定与否定、积极与消极、创新与守旧、目标明确与模糊、改革幅度大小，以及改革效果高低等种种的矛盾，但归结起来，主要是改革观念落后与改革现实发展之间的矛盾。并且，人们不难看出，这种矛盾状态，对于矢志改革者来说，可能使他们谋略更周、决心更大；但对一般改革者来说，则可能进退参半，信疑并存；而对准备改革者来说，可能更增疑虑，甚至未进先退。

如不解决改革观念落后与改革现实发展之间的矛盾，势必阻碍学校内部体制改革的继续发展。而要解决这个矛盾，在当前就要在深入进行改革实践的同时，重视研究改革的实践，大胆探索改革的规律，尽快形成改革的理论体系，也就是要进行改革的理论建设。

问题是，进行改革的理论建设是相当困难的。其原因首先在于，对于学校内部体制改革，只能采用以将来才可能出现的情况对现在进行弹性改革的思维方式。这就是说，既要立足于现时学校的客观现实，又要着眼于学校的未来发展，用未来发展的构想来改革学校的现在。这样，改革实践本身就不可避免地带有对未来发展可能性进行预测所产生的模糊性，亦即这种或那种的不确定性。为了消除这种不确定性，改革就必须不断地进行调整。而且即使调整，也不能保证所有不确定性的消除。改革的这种波动

性便决定了进行改革理论建设的长期性、过程性和复杂性。其次，进行学校内部体制改革，当然需要一个改革的模式，否则，无法进行改革。但是又不能唯模式。事实上，已经进行的学校内部体制改革都不是一个模式，都有各自学校的特色。对于这种统一与多样相结合的现实，任何一次理论概括都是难以完全反映其特点，揭示其深层规律性的。还有，对于学校内部体制改革，我们不应超前概括，即不能过早地将目前只能从表层开始所进行的改革说成是深层改革，那样，无益于对改革的指导。但是，又不能因此而放弃对改革的超前研究。而超前研究则往往可能导致超前概括。总而言之，学校内部体制改革理论建设的难度是不可低估的。

即便如此，这项工作还是要努力做的。在当前，对业已进行的改革实践作深入理解，即对其进行理性思考，或许可以作为我们的主攻方向。虽然这只能是改革理论建设的初级工程，但如果没有这个初级工程，也就难有以后的高级工程。况且，理解改革是进行改革的重要前提，也是推进改革的重要条件。具体讲，只有理解学校内部体制改革的理论依据，才能做个自觉的、坚定的改革者；只有理解学校内部体制改革的任务与内容，才能自觉地拓宽改革的领域，使改革更全面、更系统、更彻底、更协调，从而达到配套改革的水平；只有理解学校内部体制改革的内部条件和外部条件，才能分析条件，创造条件和满足必要条件，加速改革进程；只有理解学校内部体制改革所遇到的各种关系，才能正确地处理这些关系并将其引向协调方向发展，从而形成合力，减少耗力，优化改革环境，确保学校内部体制改革形成强大的动力系统；只有理解学校内部体制改革所确立的各种新职责，才能制定职责，监督职责，落实职责并完善职责，使改革收到预期的效果；只有理解学校内部体制改革的管理原则，才会摆脱传统因素、习惯因素、情境因素和情感因素的扰惑，而朝着管理的科学

化、民主化、规范化、有效化和现代化方向发展，使学校管理工作达到新的水平；只有理解学校内部体制改革的领导艺术，才能掌握有效处理学校内部体制改革的各种情况和各种问题的技能，事半功倍，使改革投入较少而产出较多。总之，正如毛泽东同志所说的：“感觉到了的东西，我们不能立刻理解它，只有理解了的东西才更深刻地感觉它。”（《毛泽东选集》第1卷第263页）只要更深刻地感觉和理解了改革，我们就有可能将改革的航船顺利地驾驭到彼岸。

正是出于上述的考虑，我们将在本书阐述我们对上述诸问题的初步思考的结果。不容讳言，它是不成熟的。但是，尽管它不成熟，却有可能使未来者在此基础上构建改革理论的大厦。所以，它或许仍有自己的某种理论价值和实际价值。

还需说明的是，本书主要针对中小学内部体制改革而言，未对高等院校的特殊情况专门予以阐述，敬祈读者鉴谅。

目 录

序	陶西平
引 言	(I)
第一章 学校领导体制改革的理论依据	(1)
第一节 领导体制的地位和作用	(1)
第二节 必须逐步实行学校领导体制改革	(6)
第三节 学校领导体制改革目标与基本思路	(13)
第四节 实行校长负责制	(17)
第五节 政策体系理论依据	(22)
第六节 一长制理论依据	(27)
第七节 领导类型理论依据	(32)
第八节 领导角色理论依据	(38)
第九节 体制系统理论依据	(43)
第十节 比较体制理论依据	(47)
第十一节 组织法规理论依据	(54)
第十二节 人际关系理论依据	(58)
第十三节 关于创设学校领导体制改革条件的理论依据 ..	(66)
第二章 学校内部体制改革的主要内容	(74)
第一节 提高办学效益是学校内部体制改革的根本 目的	(74)
第二节 干部实行领导职务任期制	(84)
第三节 行政领导班子实行指导型自组建制	(104)
第四节 校长用权实行制约机制	(111)
第五节 教职员实行聘任制	(123)
第六节 学校全员实行优化组合机制	(141)
第七节 学校全员工作实行考评制	(158)

第八节 工资实行总额包干制	(189)
第九节 分配实行校内结构工资制	(193)
第十节 校办企业实行校长领导下的厂长(经理)负责制	(226)
第三章 学校内部体制改革的主要条件	(237)
第一节 法规条件	(237)
第二节 外部行政条件	(245)
第三节 组织条件	(248)
第四节 领导班子素质条件	(254)
第五节 校长素质条件	(265)
第六节 改革心理准备条件	(273)
第七节 审批改革的工作条件	(282)
第四章 学校内部体制改革的主要关系	(285)
第一节 领导关系的本质	(285)
第二节 领导关系的规律性	(294)
第三节 影响领导关系的要素	(304)
第四节 处理领导关系的意义	(314)
第五节 上级关系的处理	(323)
第六节 同级关系的处理	(333)
第七节 下级关系的处理	(351)
第八节 群众关系的处理	(362)
第五章 学校内部体制改革的主要职责	(367)
第一节 主要责任类型	(367)
第二节 校长任期目标责任制	(372)
第三节 学校党组织的政治核心地位与保证监督 责任制	(380)
第四节 教代会民主管理责任制	(396)
第五节 德育工作校长责任制	(412)

第六节	学校管理层次责任制	(420)
第七节	教职员工工作岗位责任制	(425)
第八节	学校集体共同自觉负责制	(432)
第六章	学校内部体制改革的主要管理原则	(435)
第一节	目标导向原则	(435)
第二节	领导班子结构优化原则	(440)
第三节	正确授权原则	(444)
第四节	科学决策原则	(450)
第五节	统一指挥原则	(457)
第六节	有效执行原则	(463)
第七节	正确反馈原则	(469)
第八节	管理的心理学原则	(472)
第七章	学校内部体制改革的主要领导艺术	(479)
第一节	领导艺术特性	(479)
第二节	调查研究的艺术	(483)
第三节	决策的艺术	(490)
第四节	授权的艺术	(496)
第五节	指挥的艺术	(500)
第六节	执行的艺术	(506)
第七节	监督的艺术	(512)
第八节	激励的艺术	(519)
第九节	评价的艺术	(526)
第十节	改革心理调适的艺术	(533)
〔附录〕		
改革, 仍应是中小学工作的主旋律		
——访北京地质附中校长赵学华		
	《教育导报》记者	张旭农 (544)
后 记		(547)

第一章 学校领导体制改革的 理论依据

第一节 领导体制的地位和作用

一 学校领导体制的界定

学校的领导体制不是别的，它是关于学校的机构设置、隶属关系和权限划分等方面的体系和制度的总称。

传统的组织理论认为：学校是与世隔绝的封闭系统。它不随时间变化，也不依赖外界影响，更不需要人的任何干预而具有稳定的自我生存能力。这种传统的组织理论由于否认了学校是一个有组织的社会单位，因而也就不承认学校有其复杂多变的内外环境，致使学校领导体制在长达几个世纪的漫长日子里没有被高度重视，没有得到健全完善与科学化。这种观点至今仍不无影响。（参见《展望》1984年第1期）

现代组织理论认为：学校是开放系统。外部环境对学校有影响，并且学校也少不了这种影响。学校对外部环境有反作用，并且外部环境也缺少不了这种反作用。由此可见，学校与外部环境之间（包括学校内部诸要素之间）都存在着不可间断的物质、能量和信息的交换。这样，学校为要适应这种内外环境，就必须要进行必要的物质、能量和信息的交换，就必须发挥学校的政治功能、经济功能、建设精神文明功能和发展科学功能的作用。因

而学校需要有进行这种交换、发挥这种功能的物质载体。否则，学校的领导管理、组织负责就只是一种观念形态，领导者的指示、命令等就将无法贯彻执行，领导管理的任何活动也都将无法进行。那么，这种物质载体是什么呢？这种物质载体不是别的，就是学校的领导体制。

学校的领导体制，是关于学校的机构设置、隶属关系和权限划分等方面的体系和制度的总称。学校的领导体系的外部部分主要指学校与中央、地方政府的教育行政部门的隶属关系，即确定学校在这个总体中的位置、领导内容、领导范围以及与其他有关部门的关系。内部部分主要是指学校中的党、政、工之间的正确关系等。学校的领导制度主要是指学校领导管理权限、管理职责等方面所规定的行为模式和办事的程序规则等。概括起来讲，学校的领导体制就是正确地解决学校同国家之间关系以及学校内部党、政、工各方面正式组织之间关系的有关组织领导的各种章法和制度。领导体制有时也叫做管理体制。学校的领导体制是国家整个教育体制的一部分。具体来讲，主要有以下三个方面的内容：

(1) 国家对学校的具体领导制度。这就是国家如何具体地领导和管理学校，如何规定国家和学校的职责、国家对学校采取什么领导管理方式和方法等。现行的国家教育体制使政府有关部门对学校统得过多，管得过死。从人、财、物的分配使用到校舍建筑，统统由政府部门决定，使学校缺乏应有的权力，严重地挫伤了学校的积极性。这是需要改革的。但国家应该管关系全局的大事。例如学校发展战略规划、方针和政策，教育立法，教育质量评价等。坚持“大政方针必须集中统一，具体办法应该灵活多样”的指导思想，就不致于使国家在宏观上对学校失去控制。国家应当有权统一部署全国的教育体制的改革，有权协调各部门的教育工作，有权作出关系学校发展的重大决策。

(2) 学校本身采取的具体领导制度。这就是学校的管理决策和实施指挥是采取何种领导制度,学校的领导权是如何行使并实现的,学校领导层的职权和关系是如何确定的。这是学校领导制度的核心。

(3) 学校内部和学校领导层中行政、党组织和教代会、工会的地位作用和职责的划分。其中包括它们之间的横向关系、纵向关系以及机构设置等等。这是学校领导体制的有机组成部分。

二 学校领导体制的地位和作用

学校的领导体制是学校的根本制度,是关系学校建设和发展的高效性的决定因素。

一般地讲,领导体制在领导活动中的基本功能有以下几方面:

(1) 重要的领导中介。领导活动是由领导主体、领导客体和领导中介有机构成的动态系统。领导体制作为领导活动中领导权限划分的制度体系,从根本上决定着领导活动的范围和方式,是实施领导的基本手段。

(2) 领导效能的根本机制。领导的决策、指挥、监督和控制需要借助健全、科学的领导体制的贯彻执行。领导体制科学、完善的程序往往决定着领导者能否有效地行使职能并进行有效的领导活动。

(3) 领导者的基本行为规范。现代学校和社会联系日益增多和复杂,其活动规模越来越大,活动节奏越来越快,活动内容越来越丰富,这样领导体制所起的基本行为规范作用就越来越重要。

对学校领导体制,应该作两方面的分析。建立健全学校领导体制总是期望它对学校的领导管理起积极主导作用,这是问题的