

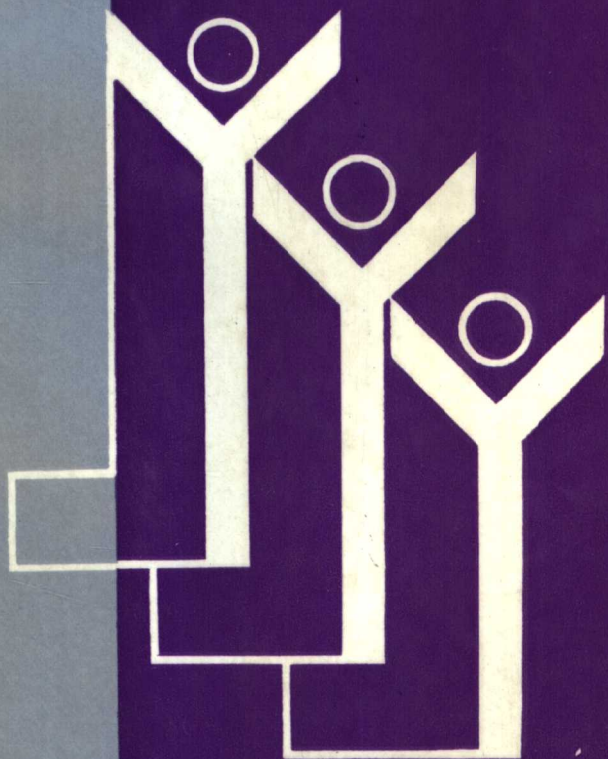
AINIANDAJICONGSHU

启动学校内部活力的 理论与实践

——北京市学校内部
管理体制改革的
研究

陶西平 主编

百年大计丛书·百年大计丛书



北京教育出版社 河北教育出版社

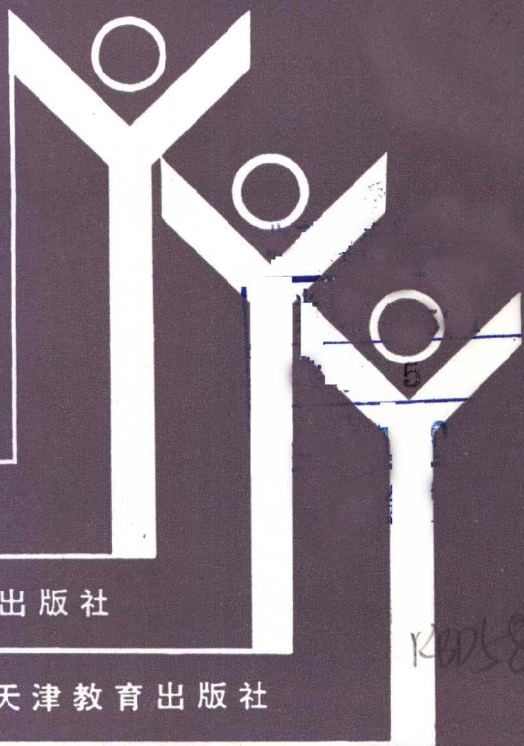
内蒙古教育出版社 山西教育出版社 天津教育出版社

G400/12

百年大计丛书

陶西平 主编

北京市学校内部管理体制改革研究
——启动学校内部活力的理论与实践



shu

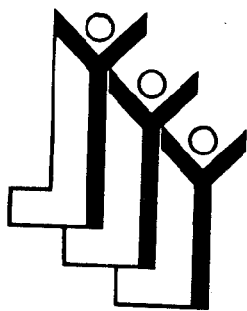
北教育出版社

版社。天津教育出版社

K0058/13

百年大計
教育為本

李瑞琰
一九九〇年夏



总 序

这套丛书之名,取自“百年大计,教育为本”的国策。顾名思义,这套丛书的内容,则是关乎当前我国社会主义教育事业发展的系列重大问题,诸如教育的战略地位,教育方针,九年制义务教育的普及,农村教育改革趋势,少数民族教育,乃至中小学校的体制改革,教师的聘任制与结构工资制,新时期的班主任工作,中小学生的思想品德教育,中小学生学习能力的发展与培养,通俗文艺对青少年的影响与引导,等等。

近年来,教育类图书的出版似乎有所偏颇,书店的橱窗里和台架上摆放着的,几乎一律是教材以及层出不穷的工具书、复习资料、练习册、寒暑假作业册,偶有所见的其他品种又多为以往的中外教育家传记和他们的遗著,至于从当前我国社会主义教育事业改革实践出发而命题立论的著作,却难以寻觅。但是,针对当前我国社会主义教育事业改革实践过程所提出的种种问题,恰恰是全国人民,特别是各级教育工作者普遍关注的。怎样认识这些问题,解决这

些问题,不仅关系着教育事业本身的发展,而且关系着中华民族的将来,也即所谓“百年大计”。——正是基于以上观察和思考,出于义不容辞的责任感,1989年9月在北京,我们华北五省市(区)的教育出版社召开了联席会议,并一致决定:通力协作,组织出版这套“百年大计”丛书;联合成立丛书编委会,统筹协调丛书的选题安排和出版、发行等各方面的工作。

丛书编委会首先在北京、天津、石家庄、太原和呼和浩特等地召开了一系列座谈会,征询意见和选题,并征集书稿。我们的出版设想,得到了与会专家、学者、中小学校长和教师的热烈赞赏和支持,得到了全国人大常委会、国家教委的有关领导同志及华北五省市(区)教育厅(局)领导同志的热情肯定和关怀;中共中央政治局常委李瑞环同志特为丛书题词;与会的《光明日报》、《中国教育报》等报刊的记者,也纷纷表达了他们的殷切期望,愿为这套丛书的出世“敲锣打鼓”。广泛的肯定和支持,对我们既是莫大的鼓舞,也是有力的鞭策。我们从中强烈地感受到肩负责任的份量,随即日夜兼程地进一步开展工作。经过近一年的努力,终于有了今天的收获。

丛书第一辑共14种。其作者,都是对有关课题积累了丰富实践经验和进行过长期深入研究的专家。因此,它们无一是即兴之作,而都是“瓜熟蒂落”的研究成果。其中若干种,更是“十年磨一剑”而成的国家科研项目。它们还有一个共同的特点,那就是:不作泛泛之论,而尽力在理论和实践的结合上提出问题 and 解答问题。至于对丛书的开本、版式、封面装帧设

计和出版质量,我们也尽了力,期望与丛书内容的价值尽可能相称。

丛书问世的时候,将值一年一度的我国教师节。谨以此丛书,作为我们奉献给尊敬的人民教师的一份节日礼物。

“百年大计”丛书编委会

一九九〇年三月十八日

编写说明

党的十一届三中全会以来,邓小平同志对教育工作做了一系列重要指示。党和国家确立了“教育必须为社会主义建设服务,社会主义建设必须依靠教育”,“教育要面向现代化,面向世界,面向未来”等根本指导思想,提出把教育放在优先发展的战略地位。教育在社会主义精神文明和物质文明建设中的地位日益受到重视,这是推动教育事业发展和改革的重要保证。

北京市各级党委和政府认真贯彻执行上述指示,发动社会各方面关心和支持教育,使教育事业发生了令人鼓舞的变化。北京市的中小学教育在增加经费、改善办学条件和教师待遇、提高教师队伍素质、开展教育改革、全面提高教育质量等方面有了进步。但是,长期困扰中小学教育的种种困难和问题还没有根本解决。中小学教育仍然不能适应社会主义现代化建设的需要,不能适应 21 世纪对人才的需要,不能适应新技术革命和国际上教育竞争的挑战。北京市委、市政府通过对教育发展的历史和现实的

回顾,认为改革是教育的根本出路。中小学教育是基础教育,是整个教育事业的奠基工程,必须搞好。教育改革是现在乃至今后相当长时间内要抓好的一项重大改革,在发展中改革,以改革促发展。只有把发展教育的外因和内因结合起来才能真正落实教育的战略地位。只有改革原有的学校管理体制才能建立起富有活力,具有激励作用的管理体制和运行机制;从而将教职工的积极性、创造性和聪明才智充分调动起来,全面贯彻教育方针,达到教育目标。

基于以上认识,北京市从1988年6月开始,在中小学进行学校内部管理体制改革的。改革的基本思路是:教育事业的发展必须在大力改善教育外部条件的同时,搞活学校的内部机制;而要搞活学校的内部机制,又必须在加强思想政治工作的同时,改革学校内部的劳动、人事和分配制度。这项改革在先行试点取得经验的基础上,由点到面逐步推开。一年多的实践已经证明,改革的思路是正确的,发展是健康的,成效是显著的。现在全市广大中小学干部和教师坚定不移地按照“巩固、完善、深化”的方针正在将改革推向前进。

华北五省市(区)教育出版社将《启动学校内部活力的理论与实践——北京市学校内部管理体制改革的研究报告》一书,作为“百年大计”丛书出版是很有意义的。本书主要由北京市教育科学研究所“学校内部管理改革”研究课题组的同志参加编写,从理论和实践相结合的角度,对北京市中小学内部管理体制改革的初步总结。

学校内部管理体制改革的改革是新生事物,是一项十分艰巨、复杂的教育工程。改革的实践和理论有待于完善,许多实际困难和问题有待于解决。我们热切希望教育战线的同志们积极投身改革,不断总结改革的经验,探索改革的理论,进一步推动中小学内部

管理体制改革的深化和完善。我们相信经过各方面的努力,符合中国国情、适应社会主义现代化建设需要的教育管理体制必将建立,中小学教育的发展和改革必将取得更大的成就。

本书主编陶西平,第一副主编邓清兰,副主编范玉玺、邹甫昌。作者分工:邹甫昌第一、六章,范玉玺、纪秩尚、崔忠武、马莉合写第二章,张棣华第三章,邓清兰第四章,耿申第五章。全书由邓清兰组织编写、统稿,陶西平审定。

作 者

一九九〇年三月

目录

第一章 总论	(1)
第一节 改革的历史背景.....	(1)
第二节 改革的基本思路.....	(8)
第三节 改革的发展过程.....	(10)
第四节 改革的初步成效.....	(12)

第二章 学校领导体制的改革	(16)
第一节 解放后中小学领导体制的沿革.....	(16)
第二节 实行校长负责制的必要性.....	(20)
第三节 校长任期目标责任制的实施.....	(24)
第四节 确立学校党组织的政治核心地位 发挥保证监督作用.....	(46)
第五节 实行民主管理.....	(53)

第三章 教师队伍管理改革	(65)
第一节 十一届三中全会以来教师队伍的建设.....	(65)
第二节 教师队伍管理存在的问题及其对策.....	(69)
第三节 健全教师岗位责任制.....	(72)

第四节	实行教师职务聘任制·····	(88)
第五节	加强师资培训·····	(101)
第六节	建立教师考核评价制度·····	(113)
第四章	分配制度的改革·····	(130)
第一节	分配制度存在的问题·····	(130)
第二节	实行工资总额包干·····	(136)
第三节	实行校内结构工资制·····	(137)
第四节	分配制度改革的初步成效·····	(158)
第五节	不同类型学校结构工资方案简介·····	(161)
第五章	教育经费的筹措与勤工俭学·····	(186)
第一节	北京市普教经费历年增长情况·····	(187)
第二节	多渠道筹集教育经费·····	(192)
第三节	大力发展勤工俭学·····	(198)
第六章	改革的发展趋势·····	(212)
第一节	按照“巩固、完善、深化”的方针将改革继续 推向前进·····	(212)
第二节	坚持正确的办学方向 全面提高教育质量·····	(220)
附录 ·····		(229)
参考书目 ·····		(229)

第一章 总 论

1988年6月以来,北京市中小学进行了以实行校长负责制、教职工聘任制、工资总额包干和校内结构工资制为主要内容的改革。到1989年底全市普教系统2220个改革单位(农村小学以学区或中心小学为改革单位)全部进入改革,初步完成了第一步改革任务。这是建国以来普教系统进行的最广泛、最深刻的改革。自试点开始时起,就引起了教育界内部的强烈反响和社会各界的关注,从改革的实践到理论展开了广泛而热烈的讨论。学校管理体制改革的实践和理论研究,对于探索社会主义初级阶段的办学道路,逐步建立适应社会主义建设需要的,具有中国特色的社会主义教育体系具有深远的意义。

本书遵循理论与实践相结合的原则,对北京市中小学内部管理体制改革的几个基本问题进行初步的总结和研究。

第一节 改革的历史背景

中小学内部管理体制改革是势在必行,还是偶

然之举,这是教育界内外普遍关心的一个问题。客观地分析改革的历史背景,弄清楚这场改革是在什么情况下产生的,有助于我们回答这个问题;有助于我们下定决心不断完善和深化改革,沿着正确的方向继续推进学校内部管理体制改革的。

北京市中小学内部管理体制改革的背景有以下几点:

一、改革是发展普教事业的客观需要和重要保证

早在1977年,邓小平同志就以无产阶级革命家的胆识和气魄,推倒了“两个估计”,使教育工作从“左”的思想束缚中解放出来。之后,他又多次指出教育在社会主义建设中的重要作用,强调了发展教育事业的重要性。党的十二大把教育列为经济发展的战略重点之一,1985年中央作出了关于教育体制改革的决定。1986年国家颁布了义务教育法。党的十三大进一步把教育摆到突出的战略位置。1988年,党中央、国务院多次研究教育工作,提出了许多重要意见。中央对教育工作的重视,从根本上保证了教育事业的健康发展。

北京市各级党委和政府认真贯彻执行党中央、国务院关于抓好教育工作的指示,发动全社会关心和支持教育事业的发展,使得北京的普教事业在近十年内有了很大的发展,取得了巨大的成就。

——教育对推动社会进步的巨大作用越来越被全党全社会重视,开始出现了“尊师重教”、“科技兴县”的好势头。教育列入了党和政府的主要议事日程,每年召开教育工作会议,制订实际措施,推动教育的发展和改革。从1985年起北京市建立各级党委和政府的主要领导联系一、二所中小学的制度,市和区政府每年要为教育办成十件实事,每年都要争取有新的进步。

——办学条件有了明显的改善。十年内全市新建中小学校舍150万平方米,改建破旧校舍60万平方米,加固楼房40平方

米,抢修危房140万平方米。全市不仅做到了中小学无危房,而且还出现了一批花园式学校和国内具有一流教学设施的学校。十年内,全市共拨款540万元补充图书,700万元添置体育器材,800万元配备语言教学设备,750万元更新破旧桌椅,中小学已有2000多台计算机,150所学校开展了计算机教学。区、县和学校为改善办学条件也作出了很大努力,投入了大量的经费。为了使办学条件的改善有章可循,便于检查和落实,北京市已颁布了《中(小)学办学条件标准》,开始试行。

——教育经费逐年增加。十年内普教经费按可比价格计算增长了3.1倍。教育经费占财政支出的比例逐年提高,1989年已达到20%,教育经费实现了两个增长。在不断增加国拨教育经费的同时,已经开辟了筹措教育经费的多种渠道。仅以1988年为例,征收教育费附加4546万元、社会集资4019万元、校办企业纯收入8893万元,此外远郊区县建立了人民教育基金。这种收入为教育事业的发展补充了经济实力。

——师资培训工作成绩显著,教师素质有了提高。十年来,全市以多种方式培训中小学教师9万余人。同时,还培养出一批教学骨干和教改积极分子。

——打破了中等教育结构单一的模式,在城乡发展了多种形式的中等职业技术教育。1978年职业技术教育与普通高中教育在校生比例为1:20,1988年已变成1:2.1。中等教育结构趋于合理,开始建立基础教育与职业技术教育相结合的教育体系。

——义务教育法得到贯彻,教育质量不断提高。1989年全市小学入学率已达到99.7%,初中入学率已达到99.1%。中小學生流失率和退学率合计为0.97%,比上一年下降0.35%。高级中等教育在城市地区已基本普及。全市中小学校和广大教师在提高教学质量方面做了不懈的努力,取得了可喜的进展。小学依照

“坚持全面育人，减轻过重负担，提高教育质量”的原则，推进教育改革，涌现出一批整体改革试验取得成绩的学校。远郊区县69所中心校，经过评估、验收，达到了质量合格的标准。城近郊区70所初中，经过努力，改变了基础薄弱的状况。全市在中小学学制、课程、教材、教法、教学手段和课外教育的改革和加强德育工作等方面进行了广泛的试验，积累了大量成功的经验，涌现出相当一批先进学校和优秀教育工作者。

——农村地区教育管理体制改革取得重大进展。乡（镇）办学、管学的责任得到广泛的落实，办学、管学成绩比较显著的乡（镇）已有相当大的数量。

在充分肯定十年来教育取得巨大成就的同时，必须清醒地看到，一些长期困扰教育事业发展的问題还没有得到较好的解决。如，教育经费仍然感到不足，教育结构不尽合理，统得过死，包得过多的办学体制没有根本改变，教育教学改革尚未形成整体配套的格局，学校思想品德教育和政治教育亟待加强，教师待遇偏低，教师素质和工作积极性不高，教育投资效益、办学效益和教育质量有待提高。总之，中小学教育还面临种种矛盾和困难，仍然不适应首都社会主义现代化建设的需要，这种不适应特别是在办学效益、教育质量等方面表现得更为突出。

解决上述这些矛盾和困难要从三个方面入手。一要加强党和政府对教育工作的领导，发动全社会关心和支持教育，采取切实的措施，改革教育体制，进一步落实教育的战略地位；二要继续增加教育投入，为中小学提供良好的办学条件；三要改革教育管理体制，实行科学的管理。这三个方面要紧密关连，缺一不可。近几年，北京市各级党委和政府在对教育工作的领导，增加教育投入等方面已经作出了很大的努力，而且今后还要继续作出努力。学校是办学实体，党和政府发展教育的方针、政策、措施

最终要在学校贯彻落实,教育投资要通过学校管理转化为效益。所以提高办学效益,还必须要调动学校办学和教师教书育人的积极性,提高学校管理水平,实行科学管理。现在的问题是现行的中小学管理体制比较陈旧,学校内部从领导体制到管理制度都不能适应教育发展和改革的需要,阻碍办学效益和教育质量的提高。因此,改革学校内部管理体制是教育改革的一项紧迫任务,是教育发展和改革的客观需要和重要保证。

二、要求改革,摆脱困扰,寻找出路的呼声日益高涨

前面已经提到中小学教育在取得巨大成就的同时,仍然遇到种种矛盾和实际困难的困扰。这种状况引起了教育界、社会上的关注和忧虑,认为教育面临危机,反应最强烈的问题有二个,一是教育经费不足,与事业的发展严重不相适应;二是没有形成稳定和优化教师队伍的机制。由于物价上涨、社会分配不公,知识分子与其他行业职工工资相比存在脑体倒挂现象;社会上重新出现知识贬值、读书无用的观点;再加上思想政治工作受到削弱等原因。一些地方出现学生厌学、流失,教师流失的现象。这种现象在北京市虽说不很严重,但是不能说没有问题。特别是教师的埋怨、委屈情绪在蔓延滋长,队伍不稳,工作积极性不高。报告文学《神圣忧思录》就是这种情绪的集中写照。1988年春召开的全国和北京市的人大、政协会上教育问题成为热门的讨论议题,人们强烈要求改善教育的处境,寻找出路,使教育事业的发展摆脱困扰,走上健康发展的道路。

三、内部管理体制和运行机制存在明显的弊端,迫切需要改革

随着教育改革的深入展开,现行中小学校内部管理体制和运行机制的弊端越来越明显地暴露出来。从中小学领导体制看来,现行的体制是党政不分,以党代政,党支部包揽一切行政事

务,党支部和校长、行政组织不能充分发挥各自的作用。学校管理的职、权、责不统一,上级对学校管得过多、统得过死,校长无权负责、无法负责、无力负责、无心负责。导致工作上职责不清、指挥不畅、行动迟缓、效率不高。要改变这种状况,必须按照《中共中央关于教育体制改革的决定》指出的方向进行学校领导体制改革,实行校长负责制。从学校内部劳动、人事和分配制度看来也存在弊端。主要是:①缺乏科学合理的教职工任用管理制度和充分体现按劳分配原则的利益导向原则有机结合的运行机制。由此导致教师队伍人才利用率降低,一些学校人员臃肿、人浮于事,扼制了教师在履行职责,达到工作目标的竞争中不断提高进取的内驱力,教师的工作积极性不高。②学校使用管理教职工的主体地位不落实,不能充分发挥学校在国家计划和政策指导下自主管理的能动性。因此,学校不可能合理组合教职工队伍,不利于增强办学活力。人们把学校内部劳动、人事和分配制度的弊端形象地比喻为“铁饭碗、铁交椅、铁工资”和平均主义的“大锅饭”。

由于学校内部管理体制和运行机制存在上述的问题,所以近几年中小学出现了一种不正常状态。学校工资总额和奖金福利不断增长而教职工的工作数量下降,工作积极性不高。1979年至1988年国家对中小学教职工工资增加7次,北京市委、市政府根据地方财力的可能,采取多种措施,提高中小学教职工待遇也有6次;各区(县)、乡党委和政府还根据各自的条件和可能,采取相应措施,提高教职工待遇,关心教职工的生活。近5年里市政府还为教职工新建住宅49万平方米,在一定程度上缓解了教职工住房困难。中小学教职工实际待遇的改善,再加上北京市各级党委、政府的“尊师重教”措施,促进了教育事业的发展,得到社会各方面的赞许。但并没有从根本上冲破笼罩着教育界的沉闷空