

XUEXIAO GUANLI
di
KEXUE YU YISHU

学 校 管 理
的
科 学 与 艺 术

贵州人民出版社

学校管理的科学与艺术

贵州人民出版社

责任编辑 方德林

学校管理的科学与艺术

李 政 国 等

贵州人民出版社出版

(贵阳市延安中路5号)

贵铁苗笛印刷厂印刷 贵州省新华书店发行

787×1092毫米 32开本 11.562印张 243千字

1986年7月第1版 1986年7月第1次印刷

印数 1 — 10000

书号7115·981 定价2.10元

出 版 说 明

全国学校管理研究会第二届年会于1985年7月在贵州省贵阳市召开。会后，受全国学校管理研究会委托，贵州省学校管理研究会将到会部分专家、学者研究学校管理的最新成果和富有实践经验的教育工作者的最新探索，以及有关文章，整理编辑成《学校管理的科学与艺术》一书，交贵州人民出版社出版。

本书选文33篇，分教育管理理论、校长负责制、校长的素质、学校管理经验与德育改革的探索五个部分，从理论到实践比较系统地介绍了当前学校管理中的新情况、新问题、新经验。能给广大教育工作者以思索和启迪，可供中小学领导同志参考和借鉴。

本书内容充实、具体，针对性、实用性、时代感强，实为中小学领导同志，教育学院、教师进修院校、师范院校师生，以及教育行政、科研部门同志的重要参考读物。

本书由李政国、吴政国、金玘、姚体仁同志（以姓氏笔划为序）负责选编和整理。由于时间紧迫，未能征求作者修改意见；又限于篇幅，还有许多好的论文也割爱了，统此深表歉意。

由于水平有限，错误缺点在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

一九八六年七月

目 录

毛主席诗二首·····	(1)
-------------	-----

七律 和郭沫若同志

七律 冬云

在中国共产党第十次全国代表大会上的报告(节录)·····	(11)
------------------------------	------

奠基礼·····	(20)
----------	------

忘我地为党工作·····	(26)
--------------	------

——敬爱的周总理在梅园新村战斗生活片段

光辉的历史文件·····	(32)
--------------	------

“友谊”，还是侵略？·····	(40)
-----------------	------

“友邦惊诧”论·····	(51)
--------------	------

母亲的回忆·····	(58)
------------	------

藤野先生·····	(64)
-----------	------

我们的文艺是为什么人的？·····	(70)
-------------------	------

斗争韩老六·····	(77)
------------	------

鞠躬尽瘁·····	(82)
-----------	------

木兰诗·····	(87)
----------	------

三峡·····	(90)
---------	------

十九、刍议中学校长素质及其研究·····	(214)
二十、小学校长应有的修养·····	(227)
二十一、中小学优秀教师基本素质的初步分析·····	(235)
二十二、转变教育思想,开展教育研究·····	(257)
二十三、浅论教育思想的改革·····	(266)
二十四、三个面向与教学改革·····	(277)
二十五、学校领导应加强对教学改革的管理·····	(286)
二十六、学校管理的科学性·····	(291)
二十七、校长的职责在于发挥管理职能的作用·····	(297)
二十八、考查、评比、奖励——教师考核工作的 三个环节·····	(303)
二十九、谈校长对教学工作的管理·····	(307)
三十、学校管理的弹性原则初探·····	(314)
三十一、校长要取得支配时间的主动权·····	(323)
三十二、关于改革小学内部管理的探讨·····	(331)
三十三、在教育改革中应加强对学生的思想政治 教育——对中学生的思想调查报告·····	(341)
附:提交中国教育学会学校管理研究会第二 届学术年会交流的论文(未编选部分)·····	(351)

论我国中小学内部领导体制的改革

肖 宗 六

学校领导体制是领导和管理学校的根本制度，它直接支配着学校的全部管理工作。体制合理，管理人员才能充分发挥积极性，才能高效率地进行工作；体制不当，管理人员的积极性就会受到限制或压抑，管理效率就不高。学校领导体制还涉及由谁来领导和负责全校的工作，涉及干部配备、机构设立等问题。这些问题都直接影响着学校管理的效率。建国以来，我国中小学实行过多种领导体制。实践证明，领导体制不同，工作效率大不一样；领导体制不同，主要管理人员的职责范围也不尽相同，因此，中小学内部的改革，首先应该认真研究领导体制问题。

一、建国以来我国中小学内部领导体制的演变

建国以来，我国中小学内部领导体制，经过多次变革。三十多年来经过哪些变革？为什么会有这些变革？各种体制有什么优点和缺点？这些，都值得我们认真总结和研究。合理的、完善的领导体制，主要应该从总结经验教训中来。建国以来我国中小学内部曾经有过哪些领导体制呢？略述如下。

(一) 解放初期即军管时期，教育战线当务之急是从帝国主义者手中夺回教育主权，取消国民党政府对学校的法西斯统治，使学校掌握在人民手里。当时一般实行校务委员会制。校务委员会由思想进步的教职员代表组成。这种体制，当时曾起了维护学校秩序，发扬民主，对学校进行初步改革的作用。但是这种体制，容易产生极端民主和工作无人负责的现象。

(二) 1952年3月，经政务院批准，由中央教育部颁布《中学暂行规程》(草案)和《小学暂行规程》(草案)，这两个《规程》规定：中小学实行“校长负责制，设校长一人，负责领导全校工作。”校长由政府委派，直接对人民政府负责，学校一切重大问题，校长有最后决定权。这种体制，当时在贯彻党和政府的方针、政策方面，在改变学校无人负责的现状方面，起过积极作用。缺点是缺乏监督的机构和制度，校长个人容易骄傲自满，独断专行。

(三) 1957年整风反右后，中小学普遍建立党支部，实行党支部领导下的校长负责制。实际上是书记说了算。由于党政职责不清，出现了党政不分，以党代政的现象。行政机构和行政负责人的作用没有得到充分发挥。

(四) 六十年代初，中央教育部总结了建国以来的经验教训，于1963年3月，颁布了全日制中小学《暂行工作条例》(草案)，规定“校长是学校行政负责人，在当地党委和主管的教育行政部门领导下，负责领导全校的工作”，“学校党支部对学校行政工作负有保证和监督的责任”。实行这种体制以后，学校党政干部之间，职责分明，矛盾较少，行政机构的作用发挥较好，突出了以教学为中心。“文化大革

命”开始后，这种体制受到批判，被指责为“削弱党的领导”，是“修正主义教育路线的产物”。

（五）“文革”期间，学校领导体制混乱不堪，先是群众组织夺权、掌权，接着是工军宣队和贫宣队管理学校，后来又是什么“革命委员会”，连校长的名称也取消了。

（六）1978年“全教会”以后，教育部颁发中小学《暂行工作条例》（试行草案），规定全日制中、小学“实行党支部领导下的校长分工负责制，学校的一切重大问题必须经过党支部讨论决定。”这个体制，一直试行到现在。

总括起来，从建国到现在，我国中小学内部的领导体制，经历过校务委员会制，校长责任制，党支部领导下的校长负责制，当地党委和主管的教育行政部门领导下的校长负责制，革命委员会制和党支部领导下的校长分工负责制等六种体制。

从领导体制的演变中，我们可以看出有两个很突出的特点。其一，凡是社会秩序稳定，国家集中力量抓经济建设的时候，就很强调发挥校长的作用。例如1953年至1957年反右之前，实行校长负责制；六十年代初贯彻八字方针以后至“文革”前，实行校长负责制。这两种体制实质上是一样的，都提到“校长负责领导全校的工作”。凡是“左”的干扰严重，强调抓阶级斗争的时候，校长就退居次要地位，例如1957年反右以后那几年以及“文革”期间，就是如此。其二，凡是实行校长责任制或校长负责制的时候，正是我国学校教育兴旺发达的时候，教学秩序稳定，教育质量上升，例如第一个五年计划期间和六十年代初贯彻八字方针以后那几年，教育界的老同志，都非常怀念这两个时期；凡是校长退居次要地

位的时候，正是不按教育规律办事，教学秩序混乱，教育质量下降的时候。为什么会有这样两个特点？很值得我们深思。这说明，学校领导体制的变革和政治形势的变化是分不开的。

值得我们认真研究的是现行中小学领导体制。这个体制是1978年9月提出来的。应当承认，在当时来说，这个体制对于纠正十年动乱期间管理混乱的现象，对于拨乱反正，建立正常教学秩序，起了一定的作用。但是随着时间的推移，越来越暴露出它有如下弱点：

第一，现行领导体制，文字上含义不清，可以作出多种解释。人们对“党支部领导下的校长分工负责制”中的“分工”二字，有两种不同的理解。一种理解是，在党支部领导下，党政分工，各负其责。这种理解似乎说不过去。因为文字上明明写的是“校长分工负责制”，不是“书记、校长分工负责制”，而且党支部领导党政分工也说不通。另一种理解是：在党支部领导下，校长同副校长分工。这种理解也很牵强，因为校长全面负责学校行政工作，副校长协助校长工作，职务本身就包含了这样的意思，没有必要在体制上加以说明，何况有的学校只有一个校长，不存在校长之间的分工问题。

“学校的一切重大问题必须经过党支部讨论决定”，其中“重大问题”指的是什么？书记、校长各有不同的理解。往往校长认为是行政事务工作，书记则认为是“重大问题”，所以书记、校长之间闹矛盾的不少。有的校长吸取“历史教训”，怕被指责为“不尊重党的领导”、“摆脱党的领导”，遇事不敢作主，于是互相推诿，来回踢球。

第二、现行领导体制把“领导”与“负责”分开，在实践上是行不通的。从一个基层单位来说，“领导”与“负责”是无法分开的。不领导就很难负责，要负责就必须领导。所以1953年提出的校长责任制，1963年提出的校长负责制，都明文规定“校长负责领导全校的工作”，既负责，又领导。现行体制规定党支部管领导，校长管负责，这就必然造成职责不清，影响工作效率。

第三、现行体制在校长上面加了一个管理层次，使校长很难发挥作用。管理学告诉我们，一个基层单位，管理层次越多，工作效率就越低。现行体制使中小学形成了四个管理层次，即书记——校长——主任——教职工。书记代表党支部领导校长，校长领导主任，主任领导教职工。常常可以看到这样的现象：党支部作出的决定，要召开行政会议，统一认识；行政会议研究了的问题，要等党支部最后拍板，这中间不知要耗费多少时间！校长既不象校级干部，又不象中层干部，介乎校级与中层干部之间，发挥的作用当然有限。作为中层干部的教总两处主任，既要向校长汇报，又要向书记请示。如果两家意见不一，还得开会讨论，又不知要耗费多少时间，工作效率可想而知。

第四、现行领导体制同1957年反右以后的领导体制，基本上是一样的。1957年反右以后，在加强党对学校的领导的名义下，把上级政府领导下的校长责任制改为党支部领导下的校长负责制，同现在实行的“党支部领导下的校长分工负责制”，从文字到内容，几乎没有什么区别。这种体制是否比“校长责任制”或“校长负责制”更加体现了党的领导呢？这就要看如何理解党的领导；这种体制比“校长责任制”

或“校长负责制”的工作效率是否更高呢？历史早已作了回答。

第五、现行体制不利于上级教育行政部门检查和指导学校的工作。例如现在教育局派下去的视导员，很难发挥作用。因为学校是在党支部领导下开展工作的，视导员无权检查和指导党支部的工作。

由于现行领导体制存在以上这些问题，所以越来越多的同志认为，现行领导体制应当改革，使之更能适应四化建设和教育事业发展的需要。

二、改革中小学领导体制涉及的几个主要问题

第一个问题，学校由谁来全面负责？

建国三十多年来，在这个问题上经历过三种形式。第一种形式是由校长负责领导全校的工作，第二种形式是由党支部负责领导全校的工作，第三种形式是由教职工组成的团体负责领导全校的工作，如校务委员会和“革命委员会”均属这一类。三种形式，实质上是两种。一种是专人负责制、另一种是集体负责制。也是西方国家争论了多年的所谓领袖制与议会制（按西方说法，校长是教师的领袖）。在苏联，前者叫一长制，后者叫委员制。从管理效率看，领袖制或一长制的管理效率要高得多。议会制或委员制往往为了一个问题争论不休，在会议上耗费了大量的时间。苏联的一长制，是由列宁首先提出来的。列宁针对集体管理制存在的问题如无人负责、效率低下，纪律松弛等，提出实行一长制。

一长制的核心是责任制。列宁认为，责任制是管理的基本原则。他说：“管理的基本原则是：一定的人对所管的一定的工作完全负责。”（《列宁全集》第36卷第554页）现在一长制的名声似乎不太好，人们往往把领袖制、一长制与独裁联系在一起，把会议制或委员制与民主联系在一起。其实也不尽然。任何一个单位，有人负责总比无人负责好，职责分明总比职责不清好。实践证明，校长负责制比校务委员会负责制好，也比党支部负责制好，问题是如何使校长负责制更加完善。

第二个问题，学校管理人员怎样产生？

比如校长、教导主任、总务主任怎么产生？归纳起来，大约有四种办法。一是任命制，即由上级机关任命。古今中外委派官员，多半采取这种办法。现在我国各级学校领导人的产生，基本上采用这种办法。这种办法，如能根据用人标准，选贤任能，又能走群众路线，反映民意，则不失为一种可行办法。但长期以来，任命前严加保密，群众完全没有发言权；任命时没有规定任期，实际上成了终身制，所以这种办法有待于改进。二是选举制，即由教职工选举产生。这种办法，似乎注意了发扬民主，但不一定能真正反映民意。从这几年有的试点看来，效果并不见得好。世界上教育比较发达的国家如美、英、法、西德、日本、苏联，大都采用任命制，只有西德实行选举制。西德的选举制，也不同于我们某些试点的做法。他们规定被选人必须先通过国家考试合格，才能当选。我们则是想选谁就选谁，人人都有权当选，所以选出来的人不一定合乎理想。有的单位试行选举制以后，反而弄得不团结了。三是聘请制，或者叫招聘制。国

外和旧中国私人办的学校有这种做法。据说我国某省有个这样的试点，提出应聘条件，公开招聘校长，要求应聘者提出办学方案，即准备在几年内把学校办成什么样子，要达到哪些具体目标，然后选用其中一个最好的，实行校长负责制，由校长“组阁”，物色副校长和教导主任，由教导主任物色教研组长，教师的工资待遇，也和一般学校不同。四是任期制，即规定任职期限。按照“革命化、年轻化、知识化、专业化”的要求，选拔中青年教师担任学校领导工作，规定任期三至四年。选拔的办法是群众推荐，组织考核和上级批准。任职期间，既参与学校领导，又不脱离教学。任职期满，由群众评议，或连任，或回原工作岗位。不连任者，发给荣誉证书。

以上四种办法哪一种好呢？看来要在第一种办法（任命制）的基础上加以改进。首先，要根据用人标准，选贤任能，不能任人唯亲，不能从印象出发，不应把干部的任命神秘化。其次，要规定干部应该具备的条件，例如学历、资历、年龄、专业知识、管理能力、健康状况等。如果在本校物色对象，则要倾听群众意见，经群众评议，然后任命。第三，要规定任期，定期考核。考核不合格，随时免职。考核合格，批准连任。但任期不能太短，连任也可不受次数限制，因为学校是培养人的地方，出成果的周期较长，不同于工厂企业部门。任期过短，不利于积累经验，不利于掌握教育工作的规律，不利于形成自己的特色。国外一些著名的中学校长，多半是担任校长工作几十年的老校长，如美国著名的中学校长博伊丹，在一所优秀中学担任校长达六十多年之久；苏联著名的教育家苏霍姆林斯基，担任中学校长二十三年，

一直到去世为止。我国一些著名的重点中学校长，也多半是经验有素的老校长。

第三个问题，学校内部党政关系如何处理？

建国以来，不外两种处理方式。一种是党支部对行政起保证监督作用，另一种是党支部领导行政，校长在党支部领导下进行工作。实践证明，第一种处理方式，可以防止出现党政不分，以党代政的现象，可以提高效率。这样岂不是没有体现党的领导么？这就涉及如何理解党的领导。

什么叫党的领导？党的领导的原则是什么？

第一、党的领导是政治领导，是路线、方针、政策的领导，不是行政领导，不应包办行政事务。胡耀邦同志在党的十二大的报告中谈到党对政府和企事业单位的领导时指出：

“党不是向群众发号施令的权力组织，也不是行政组织和生产组织。党当然要对各方面的工作和各项建设事业进行领导，而这种领导要充分有效，就必须熟悉业务，结合业务进行。但是，党的领导主要是思想政治和方针政策的领导，是对干部的选拔、分配、考核和监督，不应当等同于政府和企业的行政工作和生产指挥。党不应当包办代替他们的工作。”这段话明确指出了党的领导的基本含义，给我们指明了改革领导体制的方向。

第二、党的领导是集体领导，不是个人领导。“集体领导是党的领导的最高原则之一”（《关于党内政治生活的若干准则》）凡党内重大问题，都必须经过党委集体讨论，个人无权决定。“在党委会内，决定问题要严格遵守少数服从多数的原则。书记和委员不是上下级关系，书记是党的委员会中平等的一员。”（引文同上）但实际上有些党支部书记，往

往凌驾于党组织之上，以第一把手自居，个人说了算，这是不符合党的领导原则的。

第三、党的领导是通过党员的模范行动体现的。党的基本知识告诉我们：“党员的先锋模范作用，是实现党对群众的政治领导的重要条件……所谓领导，就是带头、示范和引导，党员的模范作用，实际上就是党的领导作用。”（人民出版社《党的基本知识》第145页）因此，党支部应该用主要力量，抓好党员的教育，发挥党员的先锋模范作用。如果党支部包揽行政工作，不抓党员的教育，就是放弃了自己的主要职责，就是削弱了党的政治领导工作。

第四、党的领导要靠说服教育，不能采取行政命令方式。党只能说服群众自愿按党的路线、方针、政策行事，不能象行政那样，采取强制措施。党支部的决议，只对党员有约束力，不能要求非党群众无条件执行。有的学校以党支部名义在全校出布告、发通知、下指示，是不符合党的领导原则的。

第五、党的领导是通过多种渠道实现的。例如教育方针、知识分子政策，是党中央制定的；学制、教学计划、教学大纲、教材，以至各种重要的规章制度、工作条例，是上级教育行政部门在党的领导下制定的，这些都充分体现党对学校的领导。

但是有的同志却认为，学校党支部如果不全面领导学校的工作，只对学校行政业务工作起保证监督作用，就没有体现党的领导。有的同志对党的“一元化领导”作了不正确的理解，以为“一元化领导”就是什么都管。一元化领导，是党在抗日战争时期提出来的，那时条件很艰苦，抗日根据地

被分割成若干块，需要特别强调政治上的统一领导。1942年9月1日，党中央政治局的一个决议提到一元化领导。即使在那时，也明确指出，不要以党代政。1953年反对分散主义和地方主义，提出“大权独揽，小权分散，党委领导，各方去办”的领导原则，使一元化领导逐步形成“一人化领导”。

（参见1980年12月12日《人民日报》关于“一元化领导”的文章）三中全会公报指出：“应该在党的一元化领导之下，认真解决党政企不分，以党代政以政代企的现象”，可见一元化领导同党政不分，以党代政完全是两码事。

我们党在夺取全国胜利之前，在老解放区办的学校是怎样处理党政关系的呢？据了解，那时党未公开，校长多为民主人士，但校长知道学校有党支部，也知道哪些人是党员和党支部书记是谁。校长有职有权，党支部要保证贯彻行政的决定。党支部的意见，如果校长不同意，还得听校长的。党支部向党员明确提出，要努力完成行政布置的任务。校长决定的事，党支部不能推翻。党支部只管学生的思想工作，管组织发展工作，管党员的模范作用，不管行政工作。可见党政不分、以党代政的现象是以后才出现的，不是我们党的传统。

目前经济界讨论企业内部的改革，也提出党委领导下的厂长负责制有如下弊病：1、以党代企；2、权责分离；3、“书记一长制”。（转引自《文摘报》第135期：《党委领导下厂长负责制的弊病》）可见基层单位内部党政关系如何处理，是一个带普遍性的问题，值得认真研究。

第四个问题，教职工在学校管理中占有什么样的地位？

有的同志说：“三十多年来，中小学的领导体制折腾了