



中小学教育教学改革丛书

中小学  
管理体制  
改革

郭一平 主编

# 目 录

理论篇 .....	1
一、中小学管理体制改革的总论 .....	1
二、中小学内部管理体制改革的 .....	8
三、校长负责制 .....	16
四、中小学管理机构改革 .....	51
五、中小学管理制度改革 .....	54
六、中小学人事管理改革 .....	61
七、中小学分配制度改革 .....	75
实践篇 .....	86
中小学内部管理体制改革的 .....	86
中小学内部管理体制改革的思路 .....	102
中小学实行内部管理体制改革的 .....	109
深化中小学管理体制改革的 .....	111
教师聘任制、结构工资制、考核评价制 .....	116
中小学校内部管理改革的 .....	132
推行中小学校长职级制改革的试点 .....	147

## 理论篇

### 一、中小学管理体制改革总论

(一) 中小学管理体制改革的必要性学校管理体制改革是各项教育的基础，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的讨论。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，这种方式延续至今。

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”以及其它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，包括基本工资、工龄津贴和奖励工资的结构工资制度；同时，在中小学实行教师教龄津贴制度。1986 年发布了《中学教师职务条例》和《小学教师职务条例》，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本工资、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。在这一基本思想的指导下，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是重要的良好开端。而使各项已经开始的改革趋于完善，协调运转，达到预期目的目标，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阻碍。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必然性、必要性和客观性是不以人们的主观意志为转移的。

(二) 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，国家的教育目标，教育改革的各项要求都要通过中小学的教育工作来实现。学校的工作状况，学校干部和教师积极性的发挥，对于中小学教育的发展和改革有着重大意义。学校的状况、干部和教师的积极性固然与学校人员的素质关系很大，但是学校管理体制是否适当则更具有决定作用。管理体制好，可以充分发挥组织和人的积极性，促进人的素质不断提高，抑制消极作用；管理体制

不好，使好人难以充分作好事，甚至流弊丛生，从实质上说，管理体制是人们生产和工作关系的定型化、模式化。和人的素质、作风或工作比较起来，管理体制更具有根本性、普遍性。多年来我国政府对学校管得过多过死的体制，学校领导责、权不明的体制，劳动分配上的平均主义体制，以及缺乏系统的评价、考核制度，使得我们的学校普遍缺乏活力，干部、教师的积极性受到压抑难于发挥。只有把“生产关系”调整好，建立起适合于调动学校干部、教师积极性的管理体制，才能创造出深化教育改革，提高教育质量的前提条件。虽然学校管理体制改革仅系中小学教育改革的一部分，但却是中小学教育发展与改革的基础和前提。

(三)目前阶段中小学管理体制改革的特点目前各地进行的中小学内部管理体制改革是在全国范围管理体制改革的基礎上进行的。尽管全国范围内已经进行的改革尚不尽如意，但总的方向和原则是正确的，而且也在深化、完善中。我们进行学校内部管理体制改革试验，不应忽视所处的全国性改革环境，不可将有待完善的全国性的改革措施轻易搁置，更要力求与全国的改革趋向相协调。各地进行改革应该是对已经实施的全国性改革措施的补充、配套，创造性的贯彻实施，并为全国性改革措施的深化守善提供一定的经验。例如《中学教师职务试行条例》中提出了“中学教师职务实行聘任或任命制”，也提出了对被聘任或任命的教师应“进行定期或不定期的考核，建立考绩档案，为教师职务的评审和聘任或任命提供依据”。但是对如何实行聘任制和建立考绩制度还缺乏具体规定。我们的改革是在现行国家人事制度的范围内，试行一种只涉及是否取得工作岗位的“岗位职务

聘任制”，并且进行建立教师考绩制度的试验。

中小学管理体制改革既是教育体制改革的组成部分，也是政治体制改革的组成部分，政策性极强。如像“事关全局的工资问题，由中央、国务院通盘考虑、统一部署”（1989年3月30日国务院《关于进一步加强工资基金管理的通知》）。因此，增加地方自筹资金用于分配中的浮动部分以强化国家现行结构工资制的竞争和激励机制是一项重要的改革措施，但如某个地方或学校自行决定变动现行国家的基本工资制度，则似不适宜。

确认各地、各学校所进行的内部管理体制改革的局部性、从属性、权宜性，有助于我们从更高、更长远的角度把握改革，留有余地，增强改革的自觉性和主动性。

（四）中小学管理体制改革的根本目的实行学校领导体制改革、教职工聘任制、内部结构工资制等措施的直接动因是通过一定程度的破除“铁交椅”、“大锅饭”，启动学校内部的竞争机制，调动教职工的工作积极性。而建立竞争机制、调动工作积极性又为什么呢？《中共中央关于教育体制改革的决定》开宗明义指出：“教育体制改革的根本目的是提高民族素质，多出人才，出好人才。”对于中小学来说，管理体制改革的根本目的只能是提高教育质量，更好地实现中小学的教育目标。提高教育质量是中小学管理体制改革的出发点和归宿点，也是衡量这一改革成败得失的根本标准。

至于中小学管理体制改革是否能够实现提高教育质量的的目的，关键之点在于我们所建立的竞争和激励机制能否调动提高教育的积极性。假如我们在改革分配制度时，侧重工作数量的因素，就有可能启动多任课时的积极性而忽视教学质量，其结果自然不能实现改革预期的

目的。

改革的目的在于提高教育质量，不能仅仅停留在良好的愿望或满足于明确一般政策原则，而是必须体现在一系列具体的措施上，即必须建立足以确保广大教职工做好本职工作，提高教育质量的机制。这类措施主要是指聘任标准、分配结构，尤其集中地体现为建立相应的工作绩效考核制度。工作绩效考核是对人员褒贬、奖惩、升降、聘免、薪酬分配等管理环节的依据和基础，是中小学启动竞争机制的基本手段，是确保学校内部管理体制改革根本目的的实现不可缺少的机制。建立工作绩效考核是十分艰巨的事，事关改革成败，要下大力气抓好这一关键环节。

此外，管理体制改革措施的具体办法不可过于琐细，不应占用学校领导过多的精力。在深化完善管理体制改革的同时，要切实加强教育思想、教学方法等教育教学领域的改革，保证以主要精力抓好提高教育质量的工作。

(五) 中小学管理体制改革的法制原则改革的一个基本特征是对现状的突破，法制的的一个基本特征是维护法律所确定社会关系的相对稳定，在形式上二者是有矛盾的。但在实质上二者是一致的：改革推动法制建设的发展，在我国健全教育法制本身就是一项重要的管理体制改革；法制保障管理体制改革的健康发展，巩固改革所取得的成果。纵观新中国建立以来教育上的多次“改革”、“革命”都是抛开法制的，其后果多不理想。党的十三大就改革和法制的关系问题提出：“应兴应革的事情要尽可能用法律或制度的形式加以明确。”在实践中应该注意掌握以下几点：

第一，维护法制的尊严和统一，凡有明确法律规定

的问题均应依法办事，不应随意改变。

第二，在现行法制范围内采取措施（如分配制度的改革是宪法关于按劳分配原则的贯彻），是法律的健全而不是法制的超越。

第三，与现行法规明显不符的问题可经过一定领导机关批准在个别单位进行改革试验，但不应推广。

第四，经过研究试验和总结，比较有把握的改革可及时制定地方性的规定试行，待条件成熟时再行立法；以法律或制度的形式保障和扩大改革成果。

第五，制定有关体制改革的法规或规章制度，既要明确规定各项实体内容，也要明确规定程序方面的内容。例如有关教职工聘任制的规定，既应包括任职资格、条件、双方权利与义务，又要包括聘任、解聘以及发生纠纷时的处理等程序方面的规定。

## 二、中小学内部管理体制改革

（一）中小学内部领导体制的演变建国以来，我国的学校领导体制，经过多次变革，实行过以下六种主要的领导体制：

1·校务委员会制。解放初期，我国中小学校一般实行这种领导体制。该体制在当时起了维护学校秩序、发扬民主、对学校进行初步改革的作用。但这种体制容易产生极端民主或工作无人负责的现象。

2·校长责任制。这种体制于1952年3月经国务院批准实行。校长由政府委派，直接对人民政府负责。学校的一切工作，校长有最终决定权。这种体制当时在贯彻党和政府的方针、政策方面，在改变学校工作无人负

责的局面方面，起了积极作用。但在没有建立起相应的监督机构和制度的情况下，会产生校长个人独断专行。

3·党支部领导下的校长负责制。1957年起实行这种领导体制。但由于当时党政职责不清，出现了党政不分，以党代政的现象，实际上是书记说了算。行政机构和行政负责人的作用没有得到充分发挥。

4·当地党委和主管的教育行政部门领导下的校长负责制。1963年3月起实行这种领导体制。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，学校工作体现了以教学为中心。

5·“革命委员会”制。“文革”期间，领导体制混乱不堪，先是群众组织夺权，接着是工宣队、军宣队和贫宣队管理学校，后来才叫“革命委员会”，连校长的名称也取消了。

6·党支部领导下的校长分工负责制。1978年全国教育工作会议后全国开始实行这种领导体制。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。

上述六种领导体制，可分为三种类型：一是委员会制，强调集体领导，强调发扬民主。上面所列的校务委员会制和“革命委员会”制属于这种类型。二是一长制，强调发挥行政作用，强调责任制。上述1953年至1957年实行的校长责任制，1963年至“文革”前实行的校长负责制，属于这种类型。三是党委领导制，强调党对学校的具体领导。1957年起实行的党支部领导下的校长负责制以及1978年以后实行的党支部领导下的校长分工负责制属于这种类型。这三种类型分别代表了群众、行政和党委。对于这几种领导体制的优劣，最主要的标准

是用效率来检验。

委员会是集体领导制，或称集体管理制。其特点是通过会议来进行决策，实行少数服从多数的组织原则。委员会的主任委员没有决策权，许多事情要开会才能作出决定。往往会而不议，议而不决，决而不行，行而不果。决定了的问题，由集体负责，实际上是无人负责。主任委员忙于召开会议，忙于协调关系，只不过充当会议的召集人而已。这种领导体制效率最低。

学校实行的校长负责制实质上即一长制。其特点是责任制和内行领导。其精神实质是分级管理，实行责任制。实践证明，校长制有利于提高效率，而且只要建立起相应的监督机构和制度，可以有效地防止一言堂或个人独裁。

党委(总支、支部)领导制，是另一种形式的委员会制。其特点是有严密的组织。严格的纪律，这使它区别于前一种类型的委员会制。但在重大问题上须经会议讨论，实行少数服从多数的原则仍与前一种委员会制相同。如果书记不作出决策，事事要等开会讨论，必然会降低工作效率，甚至贻误工作。

一长制与委员会制相比较，各有其优劣。一般来说，一长制权力集中，责任明确，行动迅速，效率较高，强调责任制和内行领导。其不足之处是个人的智慧、才能和经验毕竟有限，考虑问题难免不周。如果主要决策人选择不当，势必导致滥用职权，延误工作。委员会制的优点是可以发扬民主，集思广益，考虑问题比较周详，可避免个人专权；不足之处是权力分散，责任不明，行动迟缓，效率较低，有时因意见分歧，往往使问题一拖再拖，以至贻误工作。



社会的进步，都取决于劳动者素质的提高和大量合格人才的培养。”可以认为，这是我们党和国家对教育发展的意义，及其与社会各方面的关系所作的至为中肯而明确的表述。在党和国家的重视下，一方面，教育事业的发展逐步获得了良好的社会环境和条件，全社会开始出现了“尊师重教”的好势头，教育经费逐年有所增加，中小学的办学条件逐年有所改善；另一方面，教育在服从和服务于社会主义现代化建设事业中，逐步发挥着越来越重要的作用，教育观念有了明显的转变，办学指导思想不断端正，师资队伍建设不断得到加强，普及义务教育的质量有了很大的提高。由此，为中小学试行和实施教育改革，创造了较为宽松的环境，提供了较为良好的条件。

2·教育事业面临的挑战，为学校内部管理体制的改革提出了迫切的要求

当前，中小学教育事业的发展，面临着新技术革命的挑战，在迎接挑战中，我们还面临着各种各样的实际困难，这些困难主要包括：(1)教育经费不足，教育经费的投入与教育事业发展的需要不相适应；(2)师资队伍不稳，教师的社会地位和经济待遇偏低，工作积极性严重受挫；(3)管理体制不顺，上级对学校管得过多，统得过死，学校内部党政不分，职责不清；(4)运行机制不活，学校内部实行的劳动、人事、分配制度不合理，缺乏竞争机制，不能真正调动广大教职工的积极性等。要解决这些不利于迎接各种挑战的问题，必须进行改革，也只有改革，才是出路。

3·经济体制改革的实践，为学校改革提供了丰富的经验

在党的对内搞活经济，对外实行开放的总方针指导下，我国的许多企业加快经济体制改革的步伐，在实行厂长(经理)负责制后，改变了不讲竞争和效益的劳动、人事制度，改变了平均主义的分配制度，调动了广大职工的积极性，搞活了企业，提高了效益，取得了明显的效果，也积累了丰富的经验。企业经济体制改革的实践，深深地触动和启发了学校内部的管理体制改革。遵循教育自身规律，结合学校工作和教师劳动的特点，借鉴企业经济体制改革的某些成功经验，进行内部管理体制改革和学校，不断涌现出来。

综上所述，中小学内部管理体制改革，是以我国经济体制改革的大潮为历史背景，以完善教育自身发展的需要和适应社会经济发展的需要为主要动因，逐渐产生和展开的。教育必须改革，学校需要改革，教职工要求改革，这就成了学校内部管理体制改革势在必行的社会基础和群众基础。

(三)学校内部管理体制改革要处理好的几个关系  
学校内部管理体制改革是综合性的改革，涉及面很广。要搞好学校内部管理体制改革，应注意处理的以下几个关系：

1·严格执行定编、定员、定工作量的基本标准，处理好上岗人员与安置富余人员的关系

实行学校内部管理体制改革的前提是实行“三定”。即教育局对学校定编，学校领导对各组室定员，组室对教工定工作量，使整个学校管理工作形成合理的流程，使每位教职工明确本工作岗位的职责、任务和工作目标。

教师工作以授课量为标准，采取多劳多得，奖优罚劣的分配原则。职工按其岗位采取工作承包或计算基本

工作量进行分配。因岗配人，实行定编、定员，使上岗人员达到基本满工作量。

在“三定”前提下，实行优化组合。整个聘任过程中，必定会有一些因不称职、人际关系处理不妥、业务能力差等等因素的教工下岗。这是改革过程中不可避免的。在实行教职工聘任制的同时，对落聘的同志要做好适当的工作安置，让他们有出路，通过多种渠道安排富余人员。通常采取的措施有：提供人才交流机会，支援其他部门或学校；积极开办第三产业安置力所能及的劳动力；鼓励自谋出路；系统内调动、外借；待退休；对安排确有困难的人员，征得本人同意，给予一段时间的折扣工资，在校待业，根据事业发展需要以后再作安排。

## 2·处理好提高教工待遇与消费基金膨胀的关系

在实行工资总额包干和校内结构工资时，应有两项措施与之配合，一是要审定财政核拨人员经费，二是要核定消费基金，控制全年度基金总额。审定财政拨给人员经费时，应按定编确定人数，核拨人员经费。核定消费基金应按定编后允许使用的各项人员经费和实施学校内部管理改革的投入经费。增人不增资，减人不减资，也应包括财政审定人员经费和消费基金总额。

控制消费基金的额度，有利于推动学校内部管理体制改革的健康发展，使学校内部挖掘潜力，合理使用人力、财力，真正形成多劳多得，优质优酬的分配体制，促进学校广开门路，将富余人员安排到合适的岗位上工作，引入人才流动机制，促进人才合理流动。控制消费基金总额也有利于改革的健康稳步发展，保持后劲。在实行结构工资时提高教工待遇应采取小步走、不停步的原则。教工的得益每年改善、年年有增，使广大教师看

到美好的前景，稳定教师队伍。

### 3·处理好教师工作量大小和工作质高低的关系

目前，学校内部管理体制改革的试点单位的教工，待遇都有一定的提高，教工待遇的提高与教工工作量的增加同步发展，教师收入的提高与教师授课时数增加紧密联系，职工则与工作量挂钩。改革对教工提出更高要求，要求教师提高教育教学质量，职工增强为教育教学第一线服务意识，做好服务工作，使学校工作形成有机整体。

工作量与分本挂钩，比较容易接受。但质量高低与分配挂钩还需作进一步探索。由于教育效果检验的周期较长，对质量的考核一方面要加强研究，制订相对科学的指标体系；另一方面，在当前要把质和量统一起来，需要进一步以量来调节，对工作质较高的教工多安排工作量，多得益。反之少安排工作量，少得益。

### 4·处理好聘任班主任和教学任课教师之间的关系

选择班主任首先要坚持政治标准，选择政治思想好、坚持贯彻党的基本路线的教师担任学生班主任，同时对班主任教师在政策上给予优惠。考虑到他们的工作量大，任务艰巨，在改革学校内部分配制度时，进一步提高班主任教师的经济待遇，使他们的劳益平衡。

### 5·处理好校长负责制和发扬民主、实行民主管理的关系

民主管理有利于学校内部管理体制的改革。实行校长负责制是学校内部管理体制的一个重要组成部分。校长全面负责、党组织监督保证和教工民主管理三位一体紧密结合。三者互依互存，相辅相成，缺一不可。实行民主管理有利于促进团结，形成和谐、生动、活泼的环境。民主管理机构行使职工的民主权利，上下沟通，增