



我国中小学校管理体制研究综述

苏玲玲

【摘要】我国中小学校管理体制研究总体上分为自主研究和借鉴西方“校本管理”研究两个阶段。前一阶段的特征主要表现为由于受到我国政治经济体制改革的影响，学校管理体制处于一种被动研究状态，后一阶段特征主要表现为受“校本管理”思想中“自主”和“共同治理”等理念的影响而自觉主动地吸收借鉴研究。

【关键词】学校领导体制 管理体制 校本管理

学校管理体制研究是促进教育体制改革和学校发展的一个重要的环节，同时也是提高学校管理科学性和效率的一条关键途径。随着改革开放的到来，研究者相继投入到学校管理体制研究之中。学校管理体制的研究经历了20世纪80年代到90年代初、21世纪以来两个阶段的高潮期。本文试图对我国有关中小学校管理体制的研究进行梳理，厘清中小学校管理体制的发展脉络，以促进我国学校管理体制的不断改进，并提高学校管理的效率。

一、我国对中小学校管理体制的自主研究

1. 对学校管理体制内涵的界定研究

陈振原先生认为：“学校管理体制是学校系统的管理权限、职责、隶属关系、机构设置和组织制度等多方面集合的机构体系。”^[1]王世忠先生认为：“学校的管理体制是由学校管理机构和管理规范两个要素所构成的学校领导体制、执行体制、咨询体制和监督体制四部分构成，其中的领导体制处于核心地位，因为它规定了学校管理体制的性质，以及学校由谁决策和怎样决策等。”^[2]此概念把学校管理体制的内涵界定为四个相互联系和首尾相衔接的系统，对后来的研究具有很大的影响。萧宗六先生指出：“学校管理体制包括学校内部的领导体制、管理机构、管理制度、人事制度和劳动分配制度等。”^[3]从这些不同的界定中，可以看出学校管理体制具有多层面和多侧面的特点，而针对学校本身的独特个性，对其内涵进行准确的定

位确实存在很大的困难。但是我们从中可以概括出它们之间的共同之处，即学校的管理体制主要包含学校的领导体制，而领导体制的确定就能够为学校管理机构、管理制度等方面找到合理的基础，因此对学校管理体制的研究关键是理顺学校内部的领导体制问题。

2. 对学校内部管理体制改革的研究

陶西平先生认为：“中小学校内部管理体制改革的基本思路是教育事业的发展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；而要搞活学校的内部机制，又必须在加强思想教育工作的同时，改革学校内部的劳动、人事、分配制度。”^[4]他认为学校内部的领导体制是和人事制度、劳动分配制度等联系在一起的，这是合理之处，但是可能忽视了学校内部的这些制度不是学校自己本身所能赋予的，而正是需要外部给予放权的结果。陈孝彬先生以为：“从学校自身的自组织状态出发理顺学校内部的关系使学校朝着‘责任—利益共同体’的目标前进；在学校的人事权、干部任免权、分配权上给以学校更多的自主，让学校的教师和学生决定他们自身的发展走向。”^[5]他认为，学校内部管理体制改革不是学校自身所能决定的事情，需要政府适当放权，使学校重获自组织状态，从而使学校根据自身的特点来定位学校的发展。因此，他还是赞成通过对外部条件的改善来促进学校自身的解放。

3. 对校长负责制的研究

萧宗六先生把校长负责的内涵界定为：“上级机



关领导,校长全面负责,支部保证监督,教工民主管理。”^[6] 萧宗六先生提出了四要素的学校内部管理体制,推动了我国学校管理体制不断向前发展。但是若要用王世忠先生的学校领导体制应该包含四个系统来看,这四个要素是存在一些缺憾的。校长作为学校全面负责的关键环节,其权力的监督和审议是党支部所不及的,特别是在教工民主管理还相对不健全的中国,这个四要素组成的校长负责制,更容易导致校长独断专权的问题。黄德平先生在比较西方校本管理与我国管理体制的基础上,认为我国中小学实行校长负责制,在学校层面,校长之上多没有更高一层的决策机构(在一些民办学校或者转制学校,校长之上还有校董事会),校长既是决策者,又是执行者,决策与执行职能没有分开。^[7] 缺乏监督的权力必然会导致腐败,同时校长集决策和执行于一身,也不利于其积极性的发挥。

随着研究者的逐步深入研究,对于学校内部的管理体制问题也取得了更多的进展,而不仅仅停留在对校长负责制的探讨之中。李继星先生在分析现阶段我国基础教育阶段的学校制度时,将学校的管理组织机构划分为决策、执行、咨询与监督四类。^[8] 王宁宁在对我国经济和相对发达的地区进行研究的基础上,基于公共治理的视角对我国中小学内部治理结构提出了基本的模式,即建立理事会作为学校的最高权力机构,具有最高决策权;建立以校长为核心的学校管理执行机构;建立以党组织和教职工代表大会制度为内容的监督机制。并在此基础上提出了中小学内部的治理结构的保障机制,即强调依法治校是关键;建立健全激励机制是基础;政府放权是基础。^[9]

总之,我国学校管理体制研究历经了60多年的发展,取得了一些相对突出的成绩,逐渐找到了适合我国国情的“校长负责制”。但是由于研究者对体制问题的探讨通常受到国家政策和制度的制约成分比较大,研究过程中出现了忽冷忽热的现象,导致研究出现延续性不强和深度不够等问题。研究中存在“一边倒”倾向,即研究学校领导体制的问题过多,而相关的人事制度、分配制度等通常只是一笔带过。

二、新时期西方“校本管理”思想对我国学校管理体制研究的影响

进入21世纪,由于受到西方管理思想的影响,

我国学校管理体制中校长负责制下教师积极性、创造性受到抑制和政府对学校管得过多、统得过死等问题逐步引起了学校研究者和实践者的关注。随着“政府再造”“开放系统”等理论的影响,人们对学校的管理体制产生了更多的质疑,要求重新审视当前的学校管理体制。与此同时,政府、教育主管部门和学校都在积极探讨如何在三者之间建立一个相对平衡的学校发展、运行和制约机制。但是学校管理体制围绕着权力的收放总是陷入“一放则乱,一收则死”的怪圈。在这样的历史背景下,向国外寻求理论和实践指导成为了现实的选择。其中对“校本管理”的引鉴最多,力图通过校本管理建立现代学校制度,促进学校的自主发展。

关于校本管理,毛亚庆指出:“教育的主管部门将其权力逐渐下放给学校,给予学校一定程度上更大的权力和自由,使学校能够按照自己的意愿和学校的具体情况来决定资源的分配、学校财政预算、课程的设置、教科书的选择、学校人事决策等方面的改革措施,从而达到变革学校已有的管理体系,优化学校教育资源,提高学校的办学质量。”^[10] 校本管理强调学校成为学校日常事务的决策主体和学校未来发展的改革主体。从中可以看出,概念主要强调的是对学校自主管理和共同决策的尊重,学校因校制宜,以学校师生为本的管理理念,政府将权力回归学校,落实学校的完全法人实体,政府负责宏观调控、督导和评价等机能。这是学校管理体制由“外控形态”向“内控形态”的转变。事实上,对校本管理的推崇体现了学校管理体制研究的转向,转向系统管理理论和人本管理理论。但是校本管理毕竟是舶来品,东西方的文化和历史传统差异较大,是否能克服“水土不服”的问题也引起了各界的关注。

叶海英和王德清认为,从体制上说,我国校本研究、校本培训和校本课程开放目前还处于起步甚至未开始阶段;从经济角度上说,我国存在多种形式的学校经营模式,这些模式的存在需要具体分析;从权限上说,由于学校经营模式多样,权力的下放也势必会存在差异;从关系角度上说,校本管理本土化需要认清三对关系:与我国基础教育改革的关系、与校长负责制的关系、与依法治校的关系。总之,我们需要进一步理性思考校本管理的本土化。^[11] 易希平提出了质疑,校本管理的特点是“自主+共同决策”,其中





自主包含了财政、人事和课程三方面；共同决策强调的是教师、家长、社区和学生的参与，这些方面是否符合我国学校现实状况，特别是我国长期以来受到高度集中的计划体制的影响，校长和教师包括家长、社区都失去了参与的自觉和权力的争取，这势必会导致结果的不明晰。在此基础上，得出了校本管理的功能往往是一种假设，是一种价值预设，往往是用抽象的价值判断代替具体的事实判断。^[12] 胡惠闵也表示了类似的担忧，权力是否下放给学校，即如何在外控式管理和内控式管理之间取得制衡的问题；学校应该拥有哪些权力，学校获得权力后如何支配这些权力。^[13]

总之，当前校本管理的思想已经开始对我国的基础教育产生了重大的影响，在东部沿海教育相对发达的地区，对校本管理的推崇和实践更是不断涌现。对于改革中的教育，特别是学校的管理体制问题到底何种理论更具生命力和价值，关键需要实践的检验。每一个理论本身都具有一定的局限性，关键就看我们如何趋利避害，达到我们追求的目标，校本管理亦如此。

学校管理体制的研究需要在进一步明确内涵的基础上，对学校内部的决策、执行、监督（反馈）和咨询四大系统进行全面的定位和赋予它们各自相应的职权和义务，并以法律法规的形式确认权力和义务，以便于依法行使职权。对于学校内部的领导制度、人事制度、分配制度、劳动制度等问题，需要在科学论证和试行的基础上明确相应的权责问题，并以法律法规的形式给予确认，做到有法可依、有法必依和违法必究。在自主创新的同时，我们有必要借鉴英国、美国等国家的“特许学校”制度建设，探索适合我国国情的中小学管理体制，使学校管理体制更多样化。

（作者单位：广西幼儿师范高等专科学校，广西南宁，530022）

参考文献：

[1] 陈振原. 现代学校管理学 [M]. 长沙：湖南师范大学出版社，1991.

[2] 王世忠. 学校领导体制研究中的一个盲点——如何认识副校长的地位和作用 [J]. 教育理论与实践，1999（8）.

[3] 萧宗六. 学校管理学 [M]. 北京：人民教育出版社，2000.

[4] 陶西平. 关于学校管理体制改革的思考 [J]. 中小学管理，1989（1）.

[5] 陈孝彬. 学校内部管理体制改革的理性思考 [J]. 中小学管理，1994（6）.

[6] 萧宗六. 校长负责制的提出及内涵 [J]. 中小学管理，2000（11）.

[7] 黄德平. 西方校本管理与我国学校管理体制的比较 [J]. 外国中小学教育，2003（8）.

[8] 李继星. 基础教育阶段现代学校制度建设论纲 [J]. 教育理论与实践，2005（3）.

[9] 王宁宁. 我国公立中小学内部治理结构研究 [D]. 上海：华东师范大学，2008.

[10] 毛亚庆. 应注重以学校为主体的校本管理 [J]. 教育研究，2002（4）.

[11] 叶海英，王德清. 校本管理本土化的理性思考 [J]. 教学与管理，2006（2）.

[12] 易希平. 校本管理未必是一朵结果实的花 [J]. 校长阅刊，2007（4）.

[13] 胡惠闵. 校本管理再认识 [J]. 当代教育科学，2006（8）.

本刊声明

为扩大本刊及作者知识信息的交流渠道，加强知识信息的推广力度，本刊已许可中国学术期刊（光盘版）电子杂志社在 CNKI 中国知网及其系列数据库产品中，以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。该著作使用权及相关稿酬，本刊均用作为作者文章发表、出版、推广交流（含信息网络）以及赠送样刊之用途，即不再另行向作者支付。凡作者向本刊提交文章发表之行为即视为同意我社上述声明。