

第五章 学校管理体制改革

学习目标：了解目前我国学校内部管理体制的现状及其存在问题，掌握其改革的演进历程，把握当前最前沿的改革动态，并且能够总结经验教训，为以后进一步的研究奠定基础。

学习重点：学校领导体制改革是学校内部管理体制改革的突破口和前提，只有改革学校内部的领导体制，才能转变职能，理顺关系，为进行其他方面的改革奠定基础。

学习难点：学校人事分配制度改革涉及每个教职工的切身利益，是最重要也是难度最大的改革，要积极创造条件，慎重进行。

学习方法：在学习本章节的过程中，学习者可以和同学或者老师讨论，也可以去一些学校进行实地调查，还可以查阅有关的资料和相关文件，这样有助于更好地学习和理解本章节的内容。

学校管理体制改革包括宏观体制改革和微观体制改革两部分。宏观体制改革是指从中央到地方，各级政府对学校管理体系、管理制度、管理机构及权限划分的改革。微观管理体制改革即学校内部管理体制的改革，学校内部管理体制改革是以启动学校内部活力、提高办学效益为目的的，以人事制度、分配制度改革为突破口，对学校管理诸要素的思想原则、组织机构、重要制度等方面陈旧的部分加以革新，以适应经济和社会发展需要的一种社会实践活动。它是教育体制改革的重要组成部分，是我国社会主义学校管理制度的自我完善。这里主要讨论中小学内部管理体制改革的若干问题。

第一节 学校管理体制改革概述

一、我国学校管理体制改革的五个阶段

建国以来，我国的学校领导体制经历了多次变革，大体有以下几种形态：解放初期的校务委员会制、校长责任制、党支部领导下的校长负责制、当地党委及主管教育的行政部门领导下的校长负责制、革命委员会制、党支部领导下的校长分工负责制、校长负责制等，从此，校长负责制在全国范围内全面推行。

（一）改革酝酿阶段（1978—1985年）

早在十一届三中全会闭会之际，一些中小学和教育理论界就关于学校管理体制改革进行了一定的研讨，个别学校还搞了有关实验，但大都不尽人意。80年代初，学校管理研究步入正轨，学术团体相继成立，问题研讨频繁进行，学校管理体制改革的呼声越来越高。在该阶段，研究者从解决现实问题的需要出发，较多地运用了经验总结的方法，着重围绕学校“责权归属”及学校外向关系等开展了广泛的探讨。

（二）政策解释阶段（1985—1988年）

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》发布，从此，学校管理体制便有了比较明朗的政策导向，即“逐步实行校长负责制”。一时间，教育理论界纷纷响应，开始进入政策宣传和解释阶段。该阶段以贯彻《决定》的精神为主旨，内容涉及校长负责制的基本内涵、校内组织间的关系等。通过研讨，这些问题基本达成共识，到1988年底，全国大部分地区已初步形成了实施校长负责制的主导舆论。

（三）深入实践阶段（1988-1993年）

1988年夏到1993年春，中小学内部管理体制的改革进入了实践探索研究阶段，北京、上海、沈阳、苏州、泰安等地先后推出了内容相似的改革方案，改革内容包括校长负责制、教职工全员聘任制、校内结构工资制等方面。该阶段主要进行实践上的探索，采取先行试点逐步推广的方式，操作性很强，推行校长负责制的意义和作用得到进一步肯定，改革向纵深方向发展。如北京市1988年6月开始在中小学进行学校内部管理体制改革的试点，1988年底在全市中小学推广，改革的重点内容是推行校长负责制、推行教职工聘任制和实行内部结构工资制。到1990年，上述三项改革已走向成熟和完善，构成北京市学校内部管理体制改革的重大特色，也为全国提供了改革的范式。

（四）平缓延续阶段（1993-1997年）

1993年，《中国教育改革与发展纲要》明确规定：“中等及中等以下各类学校实行校长负责制”。至此，中小学的管理体制得到真正确立，改革探索自觉进入平缓延续阶段，实践改革由热转冷，理论研究时断时续。总之，该阶段的改革缺乏生机与活力，较之前几个阶段显得有些逊色。

（五）借鉴完善阶段（1997—）

我国实行“校长负责制”虽然取得了一定的成效，但还有一些不够完善的地方。近几年来，我们开始借鉴吸收国外的经验尤其是“校本管理”的经验来逐步完善“校长负责制”。**“校本管理”（校本管理就是以学校为本位或以学校为基础的管理。它是一种以权力下放为中心的、学校管理思想和模式，其核心就是强调教育管理重心的下移，强调教育行政部门给予学校更大的权力和自由，使中小学成为自我管理、自主发展的主体，可以根据自身的需要确定自己的发展目标和方向，从而提高学校管理的有效性，创办出更有效的学校）**作为当今世界学校管理改革的新潮流，对深化和完善我国的学校管理体制的改革势必产生一定影响。“校本管理”和“校长负责制”都是学校内部管理体制的改革，二者有相同的地方，也存在一定的差异，我们目前要做的并不是大力提倡“校本管理”，而是要在实行“校长负责制”的基础上，借鉴“校本管理”的某些经验来进一步完善“校长负责制”。

二、我国学校管理体制改革的成效

我国学校内部管理体制的改革，是以我国经济体制改革为背景，以适应社会经济发展需要和完善教育自身发展需要为动因。搞好学校管理体制的改革，必将启动学校内部活力，调动教职工的积极性，从而提高教育教学质量。这项改革既适应了经济体制、政治体制改革的需要，也是教育体制改革与经济体制、政治体制改革的结合点，是进一步深化教育体制改革的突破口。改革实践证明，中小学内部管理体制的改革是具有生命力的，已经取得了显著的成效：

（一）完善了学校领导体制，提高了办学效益

随着校长负责制的推行，各地加强了对校长的选拔、培训和考核力度，校长的政治思想水平和管理水平不断提高，校长队伍不断优化。同时，为了使校长在工作中尽职尽责，充分发挥其作用，把学校办出特色，校长拥有了更多的办学自主权，大大提高了学校的办学效益。

（二）核编定员、定岗定责，促进了学校管理科学化

通过实行岗位责任制，规定学校人员编制，明确教职工的岗位责任，促进了学校领导用科学的方法管理学校，向管理要质量，向管理要效益，向管理要发展。责、权、利统一的校长负责制和岗位目标责任制的推行，大大提高了学校行政工作效率，促进了对人、财、物、事的科学管理。

（三）严格实行岗位聘任制，激发了教师的积极性

通过学校人事制度改革，使教师队伍中的冗员减少，结构趋于合理。由于启动了竞争机制，有能力、有责任心的优秀教师能够充分发挥才干与潜力，能力平庸而又不思进取的那部分教师也产生了危机感，有了压力。教职工聘任制的推行，各地在择优聘任，合理组合的同时，加强了教师队伍的长远建设，教师队伍结构不断得到改善，教师的责任感、紧迫感增强，形成自我提高的动力源，稳定、优化教师队伍的机制正在形成。这种新局面的形成，有力地推动了教育教学改革的向前发展，从而促进了学校教育教学质量的提高。

（四）打破了平均主义，提高了教师待遇

通过教师分配制度改革，实行校内结构工资制，做到了薪酬基本挂钩，使在岗教师的工资待遇有了较大幅度的提高，调动了他们的工作积极性，提高了教育经费的投资效益。另外，通过改革，初步形成了国家、地方、学校三结合的教师工资管理新体制，为提高教师的社会地位和工资待遇开辟了更为广阔的途径。

三、我国学校管理体制改革过程中存在的问题

我国中小学内部管理体制改革虽然取得了很大的成效，它对转换学校运行和经营机制，启动学校内部活力，显示出了强大的生命力。但由于在改革中建立起的各种体制在很多方面还不够健全和完善，相应的改革措施还不配套，有些还处在探索和磨合阶段，因此，存在的问题也不少，归纳起来有以下几个方面：

第一，就全国而言，改革发展很不平衡，各地改革的力度和措施存在一定的差异。目前，就地区之间、校际之间横向比较，中小学内部管理体制改革还很不平衡，改革的力度也存在一定差异。一些地方和学校行动缓慢、改革流于形式，缺乏动真格的改革措施，特别是县以下的农村中小学，大多处于停滞、等待、观望状态，尚未找到一条适应农村经济发展实际和教师队伍状况的改革之路。

第二，在实行校长负责制过程中，出现了许多有违改革初衷的问题。如有的学校或校长把校长负责制错误地理解为“校长说了算”，缺乏对校长的制约监督，造成校长大权独揽，独断专行；有的由于对校长的考核和待遇未与办学目标挂钩，出现了校长工作上的短期行为；有的地方为协调党政关系，不考虑学校实际和干部素质特点，一律简单地实行校长书记“一肩挑”，造成了新的党政不分，校长既难于集中精力抓好行政管理，又难于全神贯注抓好党建工作，使其他行政管理人员的积极性也受到相应的影响。

第三，聘任制与社会改革不同步。人才市场与社会保障机制尚不配套，待聘下岗人员交流的政策措施和管理网络还需进一步完善，特别是需要开辟富余人员就业渠道和开展转岗培训工作，并制定相关的配套政策。

第四，投入不足与分配制度之间存在矛盾。有的中小学创收来源不多，投入改革的资金保障不足，在分配制度改革上又出现了“大平均，小差距”的现象。投入不足也是目前许多中小学内部管理体制改革裹足不前的一个重要原因。

第五，学校管理体制缺乏总体蓝图，强调“内改”，忽视“外改”。学校内部管理体制的弊端源于外部宏观管理体制，其变革也受制于宏观管理体制。学校内部管理体制改革缺乏总体设计，强调单项深入，忽视综合配套，造成了管理上的混乱。比如在推行校长负责制过程中，忽视学校行政机构人员设置的配套改革，校长负责制换汤不换药；在推行教师聘任

制和结构工资制的同时，没能及时建立起责任目标管理体系和完整科学的量化评价体系，造成了管理体制与科学管理脱节，致使管理体制无法取得突破性进展。因此，学校内部管理体制实质上应该是一项内外结合、综合配套的整体改革，必须自上而下，由政府领导进行，才能形成气候，取得成效。

第六，改革过程的“两个层次”不同步，学校管理体制效果不显著。学校管理领域的改革，可以划分为两个层次。第一个层次，改革所指向的客体是学校管理体制，改革的任务是建立高效率的校内领导体制、工作竞争机制和激励机制。第二个层次，改革所指向的客体是学校教育教学工作的管理制度，改革的任务是更新教育教学观念和方法，建立以教育科学和管理科学为导向的校内教育教学的“计划、预测——组织、协调——检查、监督——评价”工作体系。理论和实践的研究表明，仅有学校管理体制，不能直接导致学校教育教学质量的全面提高，要达到提高办学效益、提高教育教学质量的目的，必须在进行管理体制的过程中，及时地同步推进学校管理领域的第二层次改革。

四、我国学校管理体制改革的未来发展趋势

鉴于上述问题，必须进一步更新观念，加大改革力度，才能促进学校管理体制取得新的进展和突破。在当前和今后的一段时间内，我国学校管理体制可以从以下几个方面入手：

一是加强改革的整体规划和总体设计，提高改革的整体性和综合性，减少盲目性。

二是确立学校的法人制度，让校长逐步成为责、权、利统一的“办学自主、管理自主、用人自主、分配自主”的学校法人代表。

三是确立校长待遇与办学目标、办学水平挂钩的制度，逐步让学校与行政级别脱钩，消除“官本位”影响。借鉴上海推行校长职级制和职级津贴制的做法，建立校长持续激励机制，创造校长队伍建设的新格局。

四是以国家劳动人事制度改革和社会保障机制的逐步建立为契机，完善学校内部教师聘任制度和劳动分配制度改革。建立聘用合同制度，明确学校法人和聘用人之间的权利、义务等，建立“岗位竞争能上能下、工资分配能高能低、人员流动能进能出”的动态平衡机制。

五是确立学校内部“依法治教、规范管理”的制度，通过建立健全学校各项规章制度和科学评估体系，逐步减少管理环节中的“人治”痕迹，促进学校管理的制度化、规范化和科学化。

六是在已经进行劳动人事分配制度改革的学校，在继续完善深化这项改革的同时，及时将改革的重点转向教育教学改革，使改革的效益真正落实到提高教育质量上来。

进行学校内部管理体制，应该进一步解放思想，拓宽思路，在此我们可以借鉴民办学校内部管理机制改革的做法。

思考题：

- 1、 目前我国学校管理体制存在什么问题？
- 2、 你认为我国的学校管理体制应该如何顺利进行？

第二节 学校领导体制改革

一、我国学校内部领导体制的演变

建国以来，我国的学校领导体制经历了多次变革，大体有以下几种形态：

(1) 解放初期的校务委员会制：1949-1951 年间，在军事管制的条件下，学校实行校务委员会制。校务委员会制是学校的最高管理机关，它是集体领导制度和民主集中制的体现。校务委员会制的实施有利于决策的民主化、科学化，能提高决策水平及办事质量。但一定程度上也容易产生极端民主和工作无人负责的现象。

(2) 校长责任制。1952 年学校走上正轨后，教育部和政务院先后发布指示，规定学校“采用校长负责制”，“校长对学校工作应全面负责”。这种体制，对于当时贯彻党和国家方针政策，提高工作效率方面，发挥了很好的作用。但是，由于缺乏民主管理和监督机制，出现了校长个人独断专行的现象。

(3) 党支部领导下的校长负责制。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，突出了党对学校的领导作用。但由于党政职责不清，出现了党政不分，以党代政的现象。

(4) 当地党委及主管教育的行政部门领导下的校长负责制。60 年代初，教育部总结了建国以来办学的经验教训，恢复了解放初期的校长负责制，规定校长“负责领导全校的工作”，党委对学校行政工作“负有保证和监督责任”。实行这种体制后，特别是 1963 年开始实行地方党委和主管教育的行政部门领导下的校长负责制以后，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，学校工作体现了教学中心。

(5) 革命委员会制。“文革”期间的革命委员会制是一种混乱不堪的领导体制，学校党政机构全部瘫痪，学校管理混乱。

(6) 党支部领导下的校长分工负责制。1978 年，教育部重新规定：中小学实行党支部领导下的校长分工负责制，学校一切重大问题必须经过党支部讨论决定，执行决议时，实行分工负责。

(7) 校长负责制。为了提高现代学校效能，1985 年 5 月，《中共中央关于教育体制改革的决定》明确指出：“学校逐步实行校长负责制，有条件的学校要设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会，作为审议机构。”1993 年 2 月，《中国教育改革和发展纲要》指出：“中等及中等以下各类学校实行校长负责制，校长要全面贯彻国家的教育方针和政策，依靠教职工办好学校。”从此，校长负责制在全国范围内全面推行，并收到了一定的管理成效。

二、以校长负责制为主体的学校领导体制改革

(一) 校长负责制的涵义

当前，对校长负责制的理解，主要有两种不同的观点：一种观点认为，校长负责制是一个单一性概念。所谓校长负责制，就是“学校工作由校长统一领导和全面负责”。另一种观点认为，校长负责制是一个结构性概念，即校长负责制由“上级宏观领导、校长全面负责、支部保证监督、教工民主管理”这四个方面构成。目前，我们总体上赞成校长负责制是一个

以校长全面负责为核心内容的结构性概念，是由校长全面负责，党组织保证监督和职代会民主管理共同组成的“三位一体”的有机整体。所谓校长全面负责，指校长对学校内部的工作有决策权和指挥权，向全体教职工和全体学生负责，对外代表学校，向上级教育行政部门承担管理学校的责任；校党组织不是决策机构，它对学校行政工作进行监督，并保证学校的办学方向；教代会不是权力机构，教职工通过教代会对学校工作进行民主管理和民主监督。

从建国以来学校领导体制的比较中，从十几年的实验与全面推广中，证明了“校长负责制”优越于其他几种领导体制。现行的校长负责制同第一个五年计划期间实行的“校长责任制”相比，有了很大的改进，强调了党支部的保证监督和教职工的民主管理。与60年代初实行的“当地党委和主管的教育行政部门领导下的校长负责制”和70年代末实行的“党支部领导下的校长分工负责制”相比，也不尽相同，那时也没有强调教职工的民主监督和民主管理问题。因此，现行的校长负责制是一种比较合理的领导体制，它初步构建了学校组织管理的权力制衡关系，保证了党支部的保证监督权力和教职工的民主管理权力得以发挥，保证了校长能正确地行使权力，避免产生专权和腐败，从根本上提高了学校组织管理的效率。

（二）为什么要实施校长负责制

几十年的改革实践证明，中等及中等以下各类学校实行校长负责制的领导体制是成功的。它理顺了学校里的党政关系，既保证了党的路线、方针、政策在学校的贯彻落实，又使学校及其他行政领导的作用得到了充分发挥，同时也调动了教职工参与学校管理工作的积极性，提高了学校的办学效益和水平。校长负责制在以下几个方面具有积极、进步意义：

（1）校长负责制是一种有效行政的领导制度，能够较充分地体现科层组织在管理运作中的某些优势，尤其是组织权力、个人责任与管理制度的效能可以得到充分体现和发挥，对解决我国过去多少年来难以消除的党政不分、以党代政、职责不清的管理弊端方面起到了重要作用。

（2）校长负责制是一种精英治校的领导制度，随着校长负责制的实施，一批真正有才华、有胆识、懂教育、懂管理的领导人材逐步得到选拔任用。保证了他们能够通过实施一系列的管理措施，充分实现自己的办学思想与主张，提高了办学水平，办出了学校特色。

（3）校长负责制是一种有利于学校厉行改革的领导制度，校长负责制使一批校长能够依法用权，借国家各项事业改革的东风，针对校内的干部使用、工作考核、员工聘任、教学改革、科研管理、教师激励、行政运作、制度建设、勤工俭学等工作，大刀阔斧地进行某些改革。

（4）校长负责制是一种可以实现高度集中统一的领导制度，校长对管理要素拥有决定权与支配权，可以把某些一时具有消极限制作用的决策主体之间的工作关系简化到最低程度；对克服组织的内耗、内耗和松散混沌状态，把员工群体培养训练成为一支思想统一、步调一致、纪律严明、作风硬朗的工作队伍较为有效。

（5）现代校长负责制是一种民主化的个人负责制，从党和国家颁布的各项教育法规与政策来看，中等以下学校实施的校长负责制不是传统意义上的“一长制”，而是相对开放的、具有现代特征的“一长制”。学校党支部与教职工代表会议在学校管理方面的监督和参与活动对行政领导工作有一定的制约作用。

（三）美国的校本管理与我国的校长负责制

80年代以来,在我国实行校长负责制的同时,美国则开展了遍及全美的校本管理运动。校本管理强调教育管理权力的下移,把中小学校作为决策的主体,运用分权、授权、协作、团队等组织行为学的原理和技术,来构筑学校与外部(上级主管部门、社区等)及学校内部(校长、教师、学生等)的新型关系。美国学者戴维(David)于1989年提出的“校本管理=自主+共同决策”,反映了校本管理的基本特点。从比较的角度来看“校本管理”与“校长负责制”,由于处于同一国际竞争环境中,因而在改革背景、指导思想、扩大学校办学自主权、发挥校内民主管理机构的作用方面,二者表现出诸多相同和相似之处。但由于教育行政管理体制、原有的教育积弊和改革具体目标的差异,二者之间又存在很多不同之处。

1、二者的相同之处。美国的校本管理与我国的校长负责制都是学校内部管理体制的改革,其实质都是针对过去上级教育行政部门对学校实施过多的外控管理所进行的一种改革。美中两国的这一教育管理改革运动都是由官方推动的,而且都备受国家最高领导人的关注。美国的校本管理与我国的校长负责制改革,都注意到了教职工民主管理的重要性,并力图建立起让教职工参与管理的有效机制。改革的目的是通过教育管理权力的下放,使学校拥有更多的办学自主权,提升学校在办学过程中的地位,提高学校的办学效率。

2、二者的不同之处。首先,权力下放的对象不同。美国的校本管理,强调把权力下放到校长与教师、学生家长、社区代表所组成的学校董事会或学校理事会手里,使其共同分享这些权力,校长的权力是分散的。而我国的校长负责制则更强调将权力集中到校长手中,以便使责、权统一。其次,权力的下放形式不同。美国的校本管理是教育主管部门将其权力逐渐下放给学校,给予学校更大的权力和自由,从而提高学校的办学自主权。我国的校长负责制是从原来的“党支部领导下的校长负责制”转变过来的,它实质上加强了校长的权力。再次,决策机构不同。美国校本管理的一个重要特点就是共同决策,实施校本管理的学校一般都成立由校长、教师、家长和社区成员代表组成的校本管理委员会,校本管理委员会对学校事务进行决策。而在我国校长负责制中,民主管理机构的作用主要是审议和监督,对学校事务没有决策权。

三、校长负责制呼唤校长职业化

在深入进行学校管理体制改革的的同时,人们必然会思索与探讨作为学校管理者与领导者、作为教育改革的主体力量的校长的历史使命及其培训与提高的问题,尤其是实施校长负责制后,如何加强校长队伍建设更是迫在眉睫。正是在这种情况下,校长职业化问题被提了出来,所谓校长职业化,是指把校长看作是一种职业身份,受聘于人才市场,按聘约规定的岗位要求,凭职业能力履行管理、经营学校的责任,按协议的要求将学校办好,按合同取得报酬。校长职业化其实就是要求校长从权力本位向能力本位转变,实现职业能力和职务权力的合理嫁接,通过校长职业化体制,使校长负责制实现职能的有效统一。校长职业化可以大大提高校长的整体素质,有利于校长队伍的专业化和学校教育质量的提高。校长职业化包括以下几个方面:

(一) 校长的职业培训

校长培训不仅促进个体职业品质的发展,而且已成为校长接受终身教育的一个重要途径。校长培训不仅能更有效地促进学校管理,而且能更有效地促进社区的发展,促进教师和学生的发展,同时也促进校长自身的成长。新的时代、新的教育呼唤着新一代跨世纪的高质

量、高素质的职业化校长，同时也呼唤着校长培训模式实现时代性的转变。

1、培训目标的层次性

现代校长并非只是一种单一存在的形态，而是一个多层次、多类型的结合体，它也并非只是一种职务，而是一个具备某种能力和精神特质的社会群体。校长职业化就是要把校长从官本位的传统束缚中解脱出来，比如按学校层次划分，有大、中、小学不同层次的校长；按学校职能划分，有普通学校和专业学校的校长；在年龄上，又有不同年龄阶段的校长。从校长自身发展层次上划分，它又是由称职的校长、成熟的校长、优秀的校长和教育家型校长组成的一个金字塔型或等腰三角形排列的校长集合体。因此，我们不能简单地从某一种校长存在形态出发，而要从不同层次、不同类型、不同年龄、不同影响力的校长实际出发，分层次地提出培训目标。

2、培训内容的针对性

现代校长培训必须贯彻理论联系实际的原则，按需施教，学用一致，注重实效，把学习和使用紧密结合起来。要求培训的内容、方式、方法切合中小学校长工作实际，切合学校教育改革和发展的实际。要根据教育改革、教育管理工作中的热点、难点问题，来确定专题学习内容，组织学员进行研究、讨论，共同寻求解决的对策和办法。

3、培训模式的多样性

每一位校长都有各自的个性，具有客观存在的个性差异。校长群体结构正是由不同个性、不同能力、不同素质基础的校长个体所组成。在现代社会，我们不能让所有校长坐在同一驾马车上，应当把他们的差异当作一种资源来开发，让每位校长都能各尽其才，各尽其能。另外，办学环境和条件存在的差异，也影响着校长的个性发展的差异性。我们不能脱离国情用同一个标准和模式去要求所有校长，而要从实际出发，根据不同地区、不同学校、不同的校长个体提出适当要求，承认和正视校长的相对差异性，使他们在原有基础上得到应有的发展。

（二）校长的职业观念

1、淡化校长的职务观念，强化校长的职业观念

职务要求是一种特定的要求，校长容易恪守职务权限，遵从上级指令，积极性、创造性得不到充分发挥，缺少面向市场经济自主应变的能力。职业要求是一种立足市场的社会化要求，客观机制激发了校长的自主意识、竞争意识和敬业意识。校长的业绩和办学质量要接受市场的检验，因而职业校长更关注市场，尊重客观规律，更不遗余力地改革创新。校长职业化是全面提高教育质量的根本保证。

2、淡化校长的权力观念，强化校长的能力观念

以权治校突出的是行政意志，讲的是服从。市场经济不看重权力而看重校长的能力。只有具备职业能力的校长，才能在市场经济大潮中与时俱进、办好教育。

3、淡化校长的教育事业观，强化校长的教育产业观

教育是事业还是产业，不同的观念决定着不同的发展路径。囿于事业观的教育重管理而轻经营，主观割裂了教育与经济的联系，而产业观的教育则要把教育经营提上重要位置。校长按照市场经济规律运营教育资源，不仅是育人的需要，而且也是教育与经济结合的需要，更是教育产业自身发展的需要。

（三）校长的职业能力

在观念变革的同时，还必须积极打造校长的职业能力，努力提高校长在市场经济环境下管理学校的水平，未来教育的竞争就是校长职业能力的竞争，良好的职业能力会带给学校坚实的竞争实力。职业化校长必须具备的全新能力可以简称为“3A能力”。（王继华《经济全球化呼唤校长职业化》《光明日报》2002-3-21）

所谓3A能力，是指职业化校长应具备的教育管理能力、教育经营能力和教育科研能力。其中，教育管理能力是继承，是指面向现代教育的组织构建能力，重在解决规范化建设问题；教育经营能力是创新，是指面向市场经济的资源运筹能力，重在跟进时代发展的问题；教育科研能力是先导，是指面向知识经济的创新能力，重在解决观念问题。3A能力是对校长常规能力的超越，是校长职业化必须追求的高层次目标。

（四）校长的职业角色

校长是一所学校的灵魂，是影响学校组织发展、影响学校教育教学质量的关键所在，现代校长在学校管理中承担着多种角色，主要角色有：

（1）组织经营者（organization manager）。现代社会要求校长要把学校当作一项产业来经营，校长首先是一位组织经营者，职业校长有别于传统校长的一个重要能力指向就是教育资源的经营能力，也就是说有没有教育经营理念、懂不懂经营、会不会经营，是职业校长与传统校长的分水岭。在管理过程中，校长需要构建学校组织发展的蓝图与发展规划，需要对人、财、物、时间、空间和信息等各种教育资源进行统筹安排，合理配置，需要果断做出决策，处理各种重大事务。在实行校长负责制的今天，校长的组织经营者角色越发显得重要。

（2）教学领导者（instruction leader）。教学是学校工作的核心，作为学校校长，自然应是学校的教学领导者。这不仅意味着校长应具备领导教学的专业能力，而且还意味着，在学校管理过程中，校长的时间和精力大部分要用在教学领导上。

（3）冲突调节者（conflict mediator）。现代学校规模不断增大，学校教育功能日益复杂化，学校教育系统自身也会产生各种冲突和矛盾，作为学校校长，要及时主动地调节这些冲突和矛盾，这些矛盾既有个体与个体之间的，也有个体与组织之间的，还有组织与组织之间的，校长在调节各种矛盾的过程中，要依法维护全体教师和学生以及学校自身的利益。

（4）变革代理者（change agent）。无论是从提高学校组织适应环境变迁的能力来说，还是从提高学校自身的教育教学质量来说，现代学校都是一个不断变革的组织。作为学校领导人的校长，要有对于教育变革的远见和宏观的决策能力，把握学校变革的方向，调动广大教职工参与变革的积极性。

（5）人际关系促进者（facilitator of human relations）。校长的重要职责之一就是注意全体教师的需要，发展合作的、和谐的人际关系，营造民主宽松的学校氛围，给教师提供物质和精神上的激励，从而提高教职工的士气，促进其在教育教学过程中的积极性和创造性，最终提高教育教学质量。

四、校长职级制

实施校长负责制以后，要特别加强校长队伍建设。在实施校长负责制的前提下实施校长职级制，可为科学、合理地委任和选拔校长提供了新的制度依据，这不仅是对校长职业素质提出了新的要求，而且是对校长任用制度的进一步完善和补充，同时也丰富了学校领导体制的形式和内容。

（一）校长职级制的内涵及特点

校长职级制是指将校长的职位，按照不同的任职资格、条件、岗位职责要求，分为若干个等级，形成职务等级系列，为校长的任用、考核、奖惩、晋升、工资待遇提供依据和管理标准。它既是针对校长专业技术职称的管理制度，也是校长学识、资历、教育教学水平和管理能力以及业绩的综合体现。实行校长职级制，不仅是教育部门的事，还需要组织、人事、财政、社会保障等多个部门的支持和配合，相关政策也要得到市、区政府的批准。

校长职级制是20世纪90年代中后期我国中小学校长管理制度改革中出现的一项革新举措，它的根本目的在于创造一种公平的竞争环境，以激励校长积极进取，在教育改革中有所作为。校长职级制具有以下特点：

1、取消校长行政级别

实行校长职级制度后，校长的职级，完全从行政级别（处级、科级）分离出来，也不再与学校的级等（如重点中学、完全中学或初级中学）挂钩。新任校长或副校长，即使在重点中学或完全中学，也很可能是三级一等校长，而长时间在初级中学担任校长或副校长，如有较高的管理水平、办学成绩的，也可被评为一级甚至特级校长。

2、校长职务等级自成序列

将校长的职级划分为五级十等或五级十二等，并规定各等级的比例限额。设置校长职务级别，主要以原国家教委颁发的《全国中小学校长任职条件和岗位要求》作为基本素质要求，每个职级的任职资格条件，则在职务、水平、能力和业绩上提出不同要求。

3、建立比较科学的校长素质测评指标，考评标准和方法

评定校长的职级，主要依据校长个人的学历、资历以及德、能、勤、绩。重点考察和测评校长的教育教学水平以及对学校的管理能力、所取得的实际成绩，以科学的、严格的考评手段和方法，规范的评审程序，经过由教育行政领导、专家组成的校长职级评审委员会评定。

4、建立与校长职务等级系列相匹配的校长职级工资制度

为了更好地鼓励中小学校长的工作积极性和创造性，努力提高办学水平，要适当提高校长的工资待遇。在实行校长职级制的同时，实行校长职级工资制度。校长职级工资是与校长职级评定相配套的，以校长岗位为主要特征的工资制度，体现职务、责任、能力、实绩与合理报酬相统一的原则。

（二）实行校长职级制的重要意义

第一，实行校长职级制，有利于形成教育行政部门宏观管理与校长行使办学自主权相结合的管理体制。

第二，实行校长职级制，有利于促进校长由抓创收、抓事务、抓升学率转向抓教育、抓管理、抓质量、抓效益、抓发展。

第三，实行校长职级制，有利于形成符合中小学特点和校长成长规律的、稳定而有效的竞争激励机制。

第四，实行校长职级制，有利于保障党组织的政治核心作用和工会、教代会参与民主管理和进行民主监督的作用。

第五，实行校长负责制，有利于形成校长“职级能上能下，待遇能高能低，位置能进能出”的动态管理机制。

（三）上海市试行校长职级制的实践

1993年，上海市领导在市工作会议上，针对中小学校长管理制度改革问题，提出了加强中小学校长队伍建设，建立校长职级系列的改革目标。随后，在调查研究的基础上，根据“抓好试点、以点代面、稳步推进、不断完善”的原则，率先在静安、卢湾两区先行试点，取得了较好效果。2000年，又在黄浦、杨浦、闸北、徐汇、嘉定等区扩大试点，并完成了静安、卢湾与扩大试点区县中小学校长职级制认定的并轨工作。到2001年8月底，虹口、闵行等12个区县已完成了上海市中小学一级和特级校长的申报和认定工作，这标志着上海市校长职级制改革已向全市推广。从2003年9月起，上海市开始进入第二轮校长职级制改革阶段。上海市试行校长职级制并取得了较大成效，为我们提供了良好的经验：

首先，实行校长职级制要树立正确的指导思想。上海市建立校长职级制的指导思想，可概括为四个方面：（1）以国家人事部对事业单位人事制度改革实行“脱钩、分类、放权、搞活”的思路为依据，逐步实现中小学校长的职级与行政级别脱钩。（2）以理清政事职能、实行政事分开为原则，建立市区县教育行政部门以宏观管理、调控和指导为主，与校长依法实行任用、分配和自主管理相结合的人事管理体制。（3）以公开考核程序、公平竞争和公正客观评价为标准，建立起符合中小学管理特点和校长成长规律的持续、稳定、有效的校长职级制度，以激励广大校长积极进取。（4）以明确职责、规范实施为手段，建立起校长负责，党组织发挥政治核心作用，与工会和教代会的参与相互协调、相互制约的学校内部管理制度。

其次，要建立一套完整的实施办法。实施办法应包括：

（1）在校长职位与行政级别脱钩后，重新规定一套校长职级系列。上海市的做法是，中小学各设置五级十二等。即特级校长；一级一等、一级二等校长；二级一等、二级二等、二级三等、二级四等校长；三级一等、三级二等、三级三等、三级四等校长；四级一等、四级二等校长。有的省、市设五级十等，其中二级、三级各减少一个等次。

（2）制定校长职级工资系列，使校长的工资与其级等相对应。上海市的做法是职级工资由级等工资、基础工资和能绩工资三部分构成。级等工资是校长职级工资的主要内容，体现了校长职级高低，校长按评定聘任的职级确定相应的级等工资，并随职级的变动进行调整。基础工资是中小学校长按照国家当地政府规定发放的基本工资部分，基础工资由国家规定的职员职务等级工资（或中小学教师专业技术职务等级工资），以及政府规定的随工资发放的各种津贴、补贴等构成，这部分工资按现行的政策规定执行，并根据国家规定进行调整。能绩工资是校长职级工资中活的部分，能绩工资按校长等级工资和基础工资之和的一定比例核定。上海市实行校长职级工资后，各校创收发放的浮动奖和各种津贴、补贴不再发放。

（3）制定各级等校长的任职条件。校长任职条件规定，校长任职必须要具备基本条件和具体条件：基本条件是每一个参加评定职级的校长必须具备的条件，它具有同一性；具体条件是评定不同等级时校长所应该具备的相应条件，它具有导向性。静安区还进一步规定，凡符合基本条件并在教育教学、学校管理、教育科研等方面有重大实绩的校长，考核合格后可破格提升。

（4）制定评审各级等校长的指标体系。考核内容包括任职年限、政治思想素质、岗位实际工作能力和工作实绩等。以校长的职务职责和所承担的工作任务为考核的基本依据，评分标准一般分为好、较好、一般三个等级，按照二级指标，制定不同的权重进行考核。为了

充分体现对校长职级认定的公正性和公平性，上海市教委组织专家学者制定《上海市中小学校长职级制考核测评方案》，以此作为组织实施并认定校长职级的测评依据。

(5) 规定考评聘任各级等校长的工作程序。静安区的做法是：先由校长本人提出申请，按考核内容与标准进行自测、自评，并听取学校群众的评定意见；然后区教育局评审小组根据校长的自评报告，汇总大家的评定意见以及督导室和业务科平时对校长的考核资料，全面客观地评定校长的职务等级，并向校长反馈；最后由局长向校长颁发职级证书。

目前，校长职级制已受到广泛的肯定，北京、广州等地也已先后试行。1999年发布的《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》在论及中小学校长管理制度改革时明确提出“试行校长职级制，逐步完善校长选拔和任用制度，鼓励优秀校长到薄弱学校任职”。可以预见，校长职级制将成为今后我国中小学校长管理制度改革的一个重要组成部分。

五、学校内部领导体制改革的发展趋势

现行的校长负责制是一种比较先进的学校领导体制，但是，我们在充分肯定多年来学校领导体制改革成就的同时，也要注意到目前还有许多方面不尽人意：首先，从整体看，改革速度过慢，校长负责制还未完全推行，存在校长负责制被异化的现象；其次，教育行政部门对学校管理干预过多，校长办学权力尚未完全到位，财政权更差；再者，学校党政关系也没有完全理顺，教职工民主管理和民主监督权力在一些学校还没有得到落实等等，这些问题都有待于今后进一步改进与深化。因此，在当前和今后的一段时间内，学校领导体制改革应该朝着以下几个方面努力：

(一) 校长的选拔和提高

实行校长负责制的关键是校长。选好校长，全面提高校长素质是实行校长负责制的前提条件。当前我国校长的产生主要有四种形式：任命制、选举制、招聘制和考任制。其中公开招聘、招考校长的办法是既具有科学性、先进性，又符合我国实际的较好形式。无论采用哪种形式产生校长，都必须坚持党管干部和群众公认原则，将严格的组织考察与广泛的发扬民主相结合，选出德才兼备、群众信服信赖的好校长。要采取措施加强校长岗位培训，切实推行岗前培训、持证上岗、岗上提高的制度，全面提高校长素质，培养出一批拔尖的职业化校长。

(二) 为进一步完善校长负责制创造良好的外部和内部条件

从外部条件看，要尽快确立完善的学校法人制度，保证学校依照职权实行自主办学，对过去政校不分的问题做出明确具体的责权界定，严格按照规范执行，为校长负责制的真正落实创造良好的政策环境和法律保障。从内部条件看，要尽快建立责权明晰的内部领导制度，充分发挥党组织的保证监督作用和教职工民主管理的职能，使校长、党支部、教代会都能各司其责、相互补充、相互制约，从而保证校长负责制健康、顺利地实行。

(三) 努力寻求多元化的学校领导体制形态

随着改革的不断深入，学校类型越来越多，反差也越来越大，起点亦各不相同，“大一统”和“一刀切”的体制只能束缚学校的不断发展，因此，让学校顺应多元化时代的要求，自主选择适合于自身发展的领导体制形态，不失为明智之举。主要体现在两个方面：一是提倡多数学校实行校长负责制，少数有困难的学校或私立民办等特殊类型的学校可以试行其他

形式的学校管理体制，如校务委员会制、教师联合会制、董事会制、股东负责制等；二是将校长负责制本身多样化，如党政一体化的校长负责制、主管校长领导下的副校长分工负责制、校长领导下的行政组织分级负责制等。这种以校长负责制为主体、多种形式并存的新格局，不但有利于增强学校活力，促进特色学校建设，而且有助于克服千篇一律的管理弊端。

案例分析：

一位不像校长的校长

在河北武安我见到了一位不像校长的校长——武安三中的许书明校长。许校长毕业于河北师范学院物理系，是武安的教学业务骨干，也是那里的教育名人。在没有见到许校长之前，我就已经听到了很多关于他的评价：“许校长很能干。一年前三中可不是现在这种样子，那是一个很烂的学校，是许校长救了三中，没有许校长，就没有现在的三中。”教育局的领导如是说，“我们许校长是个好校长，我们老师都喜欢他”。

这位许校长到底是怎样的一个人呢？我的脑海中浮现了很多个不同的形象，是和藹可亲的老者，还是疾言厉色的改革者，又似乎都不是。我决定去拜访一下这位传奇校长。去见许校长却颇费周折，很多老师帮我联系他，却都联系不上。一位教委的老师风趣地说：“我这已经是‘内部’电话了，怎么还打不通啊，看来我们的关系还是不够近啊！”想见的时候见不到，打消见他的念头时，却见到了。当时我正在三中采访，很偶然地邂逅了许校长。乍见许校长，我非常惊讶，眼前的许校长朴实得像个庄稼汉，黝黑的脸上透着真诚、亲切与直爽，没有拿捏作态，没有官腔官调。许校长给我的第一印象，一点都不像位校长。

许校长说话语速很快，他用带有地方口音的普通话说：“我刚来三中那会儿，三中可不怎么样，就连三中自己的学生和老师都到外面对人说，千万千万不要到三中来上学啊。我每天走路来学校，看着学生三三两两，说说笑笑的都是去一中的。我就很难过，什么时候，来三中的学生也能像一中的学生那样兴高采烈地呢？”许校长摸着他的短得不能再短的头发，笑着说：“你看我的头发，都快剃光了，唉，这一年，不知多了多少白头发。”在这几年里，许校长对自己及他的老师们只有一个要求，那就是爱学生。一位三中的老师是这样评价他们的许校长的：“我们的许校长对学生实在好得不得了，用一个可能不恰当的词，已经到了无以复加的地步了。”“我们学校有一个特困生，他的父亲出了车祸，家里很困难，许校长自己承担了他的生活费。”许校长与学生都很熟悉，尤其是毕业年级，那些学生的名字，许校长都能叫得上来，甚至对他们家庭状况都相当得熟悉，对于他们的进步、成长，更是了如指掌。每年毕业班的这些孩子们压力都很大，考试前许校长总是挨个与学生谈心。对那些学习不太好的学生，他就给他们鼓劲，加油。曾有个学生特感动地跟他说：“我的家人、老师都看不上我了，可您亲自给我加油，冲着您，我发誓一定要好好学习，考个好成绩。”“孩子们需要鼓励和关爱，尤其是那些平时学习成绩不好的学生。你让他感觉到爱，他会用行动——成绩来回报你。”许校长说起他的学生时，目光中就多了几许慈爱。采访快结束的时候，有个老师给我讲了一件有趣的事：有一次，一个学生考试考得不错，许校长自己掏钱买了两只烧鸡，把学生叫到办公室，对他说：“咱们俩庆祝庆祝。”这哪里像校长，简直就是学生的朋友嘛！我对许校长的第二印象，仍然是他不像位校长。

在与三中老师的闲聊中，总能让人觉得，正是许校长对教师的关心和爱护，增强了老师对学生的责任心、爱心，影响了这些老师对教育的热情。“我们的教师很有奉献精神，都很敬业爱岗。我们有一位女老师，下午就要结婚了，上午还要坚持把课上完，中午再匆匆地赶回去结婚，一天都不误。还有一个老师收到一封家信，让他赶快回去，可是他怕耽误给学生上课，影响学生的学习，把信揣在兜里，没吭声继续上课。后来我知道了，硬逼着他回去，幸亏回去了，他的父亲去世了，要是没能见最后一面，岂不是终生的遗憾！我们的教师也很辛苦，虽然一个老师带两个班，可是由于生源质量差，所有的自习，包括早上的一

节早自习，晚上的三节晚自习，还有课外活动，老师都跟着，一个月才有一个大礼拜。”一聊起他的老师，许校长很是自豪，“他们这么辛苦，可是我们三中的一些待遇、福利啊，又比不上一中，我们校长能做的只有更加关心他们，爱护他们了。”“我们许校长对老师的关爱也是很细致入微的。像三中地处城郊，教师子女入学问题比较困难，为了解决这个问题，许校长可谓受够了气，跑断了腿，才使得小学入学的事得以解决。再比如我们老师的教师公寓，有一些遗留问题，为了不让我们老师有后顾之忧，为了解决问题，我记得他那些日子，一天睡觉睡不了三四个钟头，虽然他家就在城里，离家很近，可是却很少能回家。这样的事情有很多很多。”三中的老师给我讲了很多许校长的故事，我对许校长有了第三个印象：他简直就是老师们的管家，哪里像个校长啊。

在三中亲眼见到许校长，听到他的故事，我得出个结论：许校长是位不像校长的校长。不过我喜欢这样的校长，喜欢和他聊天，聊他的老师们，聊他的学生们，真希望全国的校长们都能像许校长一样，和学生做朋友，给老师当管家，也许那时候，许校长就像位校长了。

《中国教师报》2003-9-10

思考题：

- 1、你认为许校长是一位称职的校长吗？
- 2、许校长要想使三中赶上一中需要从哪些方面入手？

第三节 学校人事制度改革

学校人事制度改革是学校管理体制改革的關鍵。学校人事改革的根本目的就是要在干部和教职工中形成能上能下、能进能退、任人唯贤、人尽其才、不断优化的竞争机制，实现学校内部新旧管理体制和运行机制的转换，最终促进教育教学质量的不断提高。我国目前的改革是从传统的派任制转向岗位聘任制，这项改革启动了学校内部活力，使学校有了用人的权力，教职工也有了选择岗位的权利，学校内部每个教职工能否上岗，上哪个岗，担任什么职务，承担什么责任，都与自己的政治思想素质，文化业务水平，工作态度、效果直接相关，每个人都存在被聘、不聘和待聘的可能性。实行聘任制，有力地激发了教职工的工作积极性，在教师中形成了一种努力做好本职工作，争取不仅被聘，而且能获得较好职务的心理动因，从而提高了工作效率，提高了教学质量。

一、建立以岗位责任制为核心的责任机制

为了保证学校管理活动和教育教学活动的顺序、有序、高效地进行，在深化学校管理改革过程中，需要根据教育法律法规和政策，从学校实际出发，建立以岗位责任制为核心的责任机制，制定并实行学校各部门和各类工作人员的岗位责任制。

（一）明确学校工作的岗位及其职责

建立健全学校岗位责任制，首先要明确学校工作的岗位及其职责，这需要对学校工作进行职务分析。职务分析就是通过一系列的科学方法，使学校各类工作的职位性质、工作内容和该职位对教职工的素质要求等方面得到确证的过程，以达到确定教职工的岗位数、岗位职责和任务的目的。职务分析最终形成两份文件，即职务描述和职位说明书，从而将学校工作分解，使学校各部门、各层次人员分工明确。职务描述内容包括职务的基本信息、工作活动

和工作程序、工作环境以及任职资格等方面。职位说明书内容包括职位所需人员的基本素质、生理素质、综合素质以及能力、性格、气质等等。

（二）提出科学合理的岗位设置方案

在具体实践过程中，各学校应按略小于教育行政部门所核定的编制总数来核定岗位职数，根据因事设岗、精简高效的原则，按照各部门的工作任务、工作性质、工作难易程度、责任轻重和岗位所需资格条件，科学合理地设置岗位，确定岗位层次，制定岗位说明书。岗位说明书包括岗位名称、工作项目、工作概述、工作标准以及岗位所需知识与能力等内容。学校根据有关规定和本校实际情况提出岗位设置方案，报教育主管部门审核，作为日常管理的依据。

（三）在岗位责任制的基础上，建立系统功能责任制

当前，我国许多中小学正在进行岗位责任制改革，在改革过程中存在不少问题，如许多学校在岗位设置过程中，并未进行科学有效的职务分析，因而岗位职责的科学规范性有待进一步提高；也有的学校实行岗位责任制流于形式，学校的教职工很少有人根据岗位职责的内容来规范自己的工作，更没有将其作为评估的真正依据。此外，岗位责任制本身也有缺点，实行岗位责任制容易造成教职工缺乏集体意识和整体观念。因此，在岗位责任制的基础上还要建立系统功能责任制。系统功能责任制主要强调两个方面：一是系统责任观，即要求每个教职工不仅要对自己的岗位负责，更要对整个工作系统负责，在考虑工作行为时，首先要考虑对整个工作系统的影响。二是功能互补制，这要求在任务分工时使每一个岗位既有日常主要负责的员工，又有候补负责的员工，当主要负责的员工因事不能履行职责时，候补负责的员工可以自动顶替。系统功能责任制并没有完全否定或取消岗位责任制，相反它是对岗位责任制的强化和扩充，在观念上着眼于系统责任，在工作中实现了功能互补。

二、建立以聘任合同制为核心的竞争机制

（一）中小学教师聘任制的涵义

教师聘任制就是聘任双方在平等自愿的基础上，由学校或教育行政部门根据教育教学需要设置的工作岗位，遵循公开招聘、平等竞争、择优录用的原则，采取用人单位和具有教师资格且担任相应教师职务的公民之间签订的具有明确任职期限的聘任合同形式，明确双方的权利、义务和责任，形成劳动契约关系的一项制度。实行教职工聘任制是学校劳动人事制度的一项重大改革，是优化教师队伍，提高教育教学质量的重要措施。

我国的中小学教师聘任制已经走过了很长的一段路程。纵观全程，大致可以将这一改革分为两个阶段：第一阶段是从1978到1992年，其特点是把经济体制改革中的某些竞争机制引入到了学校内部管理，使长期以来被国家统得过死的管理体制开始被打破，但是改革仅限于计划体制内以及对局部利益关系的调整，改革虽然在一定程度上启动了学校内部办学活力，但是力度比较有限。从1992年开始进入第二阶段，其特点是各地以《中国教育改革和发展纲要》为指导，加快了改革步伐，开始试图打破传统的计划体制，在学校内部和外部重新调整各方面的利益关系，探索建立适应社会主义市场经济体制和符合教育规律的教师人事管理新体制。

（二）教师聘任制的实施

经过一个时期的实践，我国的教师聘任制取得了一定的成效，如打破了事实上存在的岗

位职务终身制，推动了人才合理流动，优化了教师队伍，少数不适合教学的工作人员受到了触动，多数在岗教师也提高了对自己的要求；扩大了校长办学自主权，使校长有了一定的人事调配权，对学校内部事务的决策权受到了尊重；初步建立了竞争机制，打破了“大锅饭”、“平均主义”，改革了人浮于事的局面，激发了教师的工作积极性，提高了教育质量等等。但是，随着社会的发展以及市场经济的建立，现行中小学教师聘任制越来越暴露出其预期目的与现实的反差。其突出表现在如下四个方面：

(1) 希望通过聘任制的实行，有利于选贤任能，弱化人们之间目前已经过重的人身依附关系。但现实中，聘任制的实行，从某种程度上加大了单位领导人的权力系数，强化了人们之间目前已经过重的人身依附关系，进一步促进了“关系网”的合法发展。

(2) 希望通过聘任制的实行，打破人才的“单位所有制”。但事实上，产生人才“单位所有制”的根源在于我国人事管理体制结构的静态性。一是受目前档案管理所制约，在许多单位、劳动者谋生与其档案是不可分的。二是目前的户籍管理体制也极大地限制着劳动者职业选择的权力。

(3) 希望通过聘任制的实行，推动人才合理流动，以达到优化组合的目的。但是，由于受计划体制下形成的人事管理体制的静态结构所制约，当前学校面临一个比较普遍的问题是，想进的人进不来，想动的人动不了，即使“动”了也是通过非正常手段的“调动”，特别是对富余人员的安置，也是一大难题，主要表现在学校消化渠道过窄，甚至不具备自我消化的能力。

(4) 教师聘任制与社会改革不同步。人才市场和保障机制尚不配套，待聘、落聘人员的交流政策和管理网络还不完善，富余人员再就业渠道不宽畅。我国现行的社会保障制度是适应计划经济体制要求建立起来的，带有供给制的色彩，就学校来说，目前仍未摆脱行政“附属”的关系，严重制约了中小学劳动人事制度从封闭型管理向开放型管理转变，阻碍了中小学教师人事管理体制改革的全面深化。

(三) 教师聘任制的进一步完善

实施教师聘任制是一项系统的、具体的、复杂的工作，我国的教师聘任制在很多方面仍存在不足，还有待于在改革与发展的过程中不断完善。主要包括以下几个方面：

(1) 增强教职员工的改革意识，提高其思想和心理承受能力

学校人事制度改革，牵涉到每个教职员工的切身利益，它是学校内部改革的重点、难点和热点。要充分认识到改革的复杂性、艰巨性，深入宣传改革的目的、意义和内容，转变传统观念，增强改革意识，做好充分的思想准备，提高心理承受能力；要尽可能使广大教职工乃至全社会都能理解改革，支持改革。

(2) 完善教师的评价体系

要聘任教师，必须先对教师的教育教学水平及科研水平进行客观、公正的评价，否则聘任操作就会模棱两可。学校和教育行政主管部门要充分发挥评价考核在实施教师聘任制过程中的杠杆作用，制定和完善对教师的考核评价体系。对教师的思想品德、工作态度、业务水平和工作实绩等方面进行综合评价，实行平时考核与阶段性考核相结合，定性考核与定量考核相结合的评价方法，并将其考核结果记入教师个人考绩档案，作为聘任依据。

(3) 建立健全与教师聘任制相适应的社会保障制度

落聘教职工的安置是实行聘任制中的难题，要区别对待具体情况，实事求是地做好细致的工作，妥善安置，不能简单从事。对于因学校超编而待聘的合格教职工，学校应采取调动、借用、到校外兼课、进修以及安排临时性工作等方式予以安置，鼓励并积极推荐待聘的合格教职工向缺编学校流动。对服从安排的待聘合格教职工，待聘期间发给全部档案工资和政策规定的补贴。对于因长期病休未被聘任的教职工，按国家有关规定安置。对于已经接近退休年龄、体弱的未聘教职工可给与照顾，酌情发给全部档案工资和政策性补贴，直至退休。同时各级政府、教育部门和工商部门还要密切配合，建立和完善失业、养老、医疗保险制度。

(4) 强化教师流动的“三个控制”

教育行政主管部门和有关部门要紧密切联系学校实际，适时适度地引入竞争机制，以优胜劣汰原则保持学校组织的不断优化。教师流动调控要注重强化“三个控制”，即规定核编单位流动面的上下限，控制流量；规定新分配教师 and 上调、提拔教师的聘期，控制流速；规定适当放宽边远贫困山区学校的编制数，控制流向。

(5) 制定一套科学、公正的选聘程序，营造良好的聘任氛围

竞聘岗位、评委选定、考评程序等的公正与否，是落实教师聘任制精神的关键。其中考评程序的科学合理公正，又是关键的关键。聘任制如何实施，要有一套严密的聘任方案，聘任的原则、程序、具体方法、被聘者的待遇以及落聘者的安排，都要有明确、详细的规定。聘任过程中要严格按照聘任程序实施，加大对徇私舞弊、打击报复现象的惩处力度，确保聘任工作公平、公正、公开地开展。

三、“末位淘汰制”是否可行

“末位淘汰制”最初是某些企业管理员工的一种内部机制，是企业管理中危机式管理思想的具体体现。实施教师聘任制后，许多学校开始借用这种管理模式来管理教师。这一制度自实施以来，引发了教育理论界一系列的的关注与争论。

(一) 实施“末位淘汰制”的利与弊

“末位淘汰制”在目前的学校管理实践中，具有一定的积极意义。它为学校的内部管理注入了新的生机与活力，可以有效地激励学校教职工，营造积极向上的学校氛围，促进学校各项工作的顺利进行。其成效主要表现在：一是充分体现了能级管理的思想，充分体现了能者上、平者让、庸者下的优化组合原则，逐步建立与市场经济相适应的学校用人制度。二是引入了“能上能下、能进能出、择优竞聘”的竞争激励机制，大大增强了教师的危机意识、竞争意识，强化了教师的责任心、敬业和奉献精神，提高了教育教学质量。

“末位淘汰制”是一柄“双刃剑”，它在实施过程中也带来了一系列的负面影响：

(1) “末位淘汰制”原本是为了引进竞争机制，增强学校全体教师的危机意识，促进教师爱岗敬业。但实际上这一制度真正触动的只是学校排名靠后的极少数教师，竞争面过于狭窄，起不到激发学校全体教师工作积极性的作用。

(2) “末位淘汰制”的实施缺乏科学性。教师的劳动是一种合作型劳动，它涉及到学校、教师、学生、家长和社会等诸方面的因素，学生成绩的好坏不仅与教师的教有关，还与学生的先天素质、学习习惯、家庭教育和社会价值取向等有关。把教育教学质量低下的原因全部归咎于教师，是很不公平的，教师素质是影响教育教学质量的重要因素，但不是唯一的、决定性的因素。

(3)“末位淘汰制”的实施缺乏必要的前提。科学地评价教师是教师聘任的首要条件，只有建立在对教师工作全面、客观、公正评价基础上的教师聘任制，才能令人信服。然而，目前的教师评价体系还很不完善，因此，基于这一“软肋”之上的“末位淘汰制”在实施过程中随时会遇到各种问题是正常的。

(4)“末位淘汰制”不利于新教师的成长。一方面，新教师缺乏教学经验，其教育教学能力还有待提高。另一方面，新教师还未完成组织社会化过程，形成学校所要求的价值观念和行为规范。因此，与中老年教师相比，他们在考评中往往处于不利地位。

(5)“末位淘汰制”中所规定的被淘汰教职工的比例缺乏合理性。一般来说，按市教委规定，各校每年必须有3%-6%的教职工被淘汰。这样，就很有可能出现两种局面：一是优秀教师惨遭淘汰而相对较差的教师却高枕无忧；二是在所有教师都尽心尽力的情况下，必须有人被淘汰下岗。

(二) 如何有效地实施“末位淘汰制”

在目前还没有理想的替代策略的情况下，我们要审慎地看待这一制度，并借鉴企业管理的思想与实践，在实践过程中适当的加以改良和修正。

1、实行“危机式”管理与“安全式”管理的有机结合

在教师聘任制的指导思想下，学校管理应在“安全”中制造“危机”，在“危机”中提高“安全”，实行“危机式”管理与“安全式”管理的有机统一。一方面，要尊重每一个教职工在学校组织中的合法地位，使其参与民主管理，使之产生心理上的安全感和对学校组织的归属感和认同感，从而有利于他们积极工作；另一方面，要让教职工了解学校内外的环境与危机，使之产生压力与紧迫感，从而激发他们的工作热情。因此，在学校内部体制改革过程中，不是要不要实施“末位淘汰制”的问题，而是如何实施的问题，只有将“危机式”管理与“安全式”管理结合起来，实行危机与安全的有机统一，才能真正有效的发挥这一制度的作用。

2、运用“逐级末位淘汰”与“逐级首位晋升”相结合的双向激励方式

在教师聘任制的实践过程中，恰当运用“逐级末位淘汰”与“逐级首位晋升”相结合的双向激励方式，有效克服“末位淘汰制”的损耗效应，突出表现在激励效应的损耗上，即“末位淘汰制”对工作表现和业绩差的教职工，有较大的激励作用，而对工作表现好、业绩突出的教职工，激励的作用就要差一些。一方面，“逐级末位淘汰”使每位教职工都能清晰的认识到工作的压力与危机，更加努力工作；另一方面，“逐级首位晋升”又给教职工以向上的希望和公平竞争的机会，使其焕发所有的工作热情和潜能。

3、做好配套措施建设，由“刚性淘汰机制”向“弹性淘汰机制”转变

“刚性淘汰机制”即对于在考核中处于末几位的教师，从资格上强行给予淘汰。“弹性淘汰机制”即对于原则上应该淘汰的教师，可从学校实际出发，根据具体情况决定是否聘或将其低聘、试聘甚至取消职称，而不是一律淘汰了事。实施“末位淘汰制”要有相关的配套措施作保障，才能更好实现由“刚性淘汰机制”向“弹性淘汰机制”的转变。首先，要建立完善的社会保障制度。教育行政部门要为教职工办理医疗保险，在落聘者待岗期间，学校应发给基本生活保障费。其次，要规范教师聘任行为。学校要对聘任期限、违约行为、权利与义务等做出操作性较强的规定，同时，教育行政部门要对学校领导的制约，防止个别领导借

聘任之机，滥用职权。再次，要强化劳动争议仲裁工作。学校应建立由党政负责人和教职工代表组成的调解小组，当教职工与学校发生劳动争议时出面调解，如调解无效，由政府有关机构进行调解。政府有关部门应规范和完善劳动争议仲裁制度，及时处理教职工与学校的劳动争议，为学校管理制度改革提供有力保障。

在全世界都在进行激烈变革的今天，各国之间的教育竞争实际上就是师资质量的竞争。由此，许多国家的许多学校都优先进行师资队伍建设，有的高校甚至把实行教师聘任制视为高教改革成功与否之关键。我们可以借鉴发达国家实施教师聘任制的成功经验，结合我国国情，进一步深化和完善我国的教师聘任制改革。

案例分析

选 聘

响了几年的旱天雷——“教师定编”终于落下了雨。

8月中旬的一天，我们学校的全体教师很早就来到了学校。这暑假眼看就要结束，整个假期里大家都为人员定编问题惴惴不安，现在关键时刻终于来到了。虽然校长在通知中并没有说要开什么会，但前一天另一所人员严重超编的学校已经把这个问题解决了，连人家的操作程序，以及落聘几个、都有谁，我们这里几个消息灵通人士都弄得一清二楚了。看来大家对这事都很操心，来了之后都开始三三两两地议论，有几个还跑前跑后，四处找人，显得格外活跃。

快10点了，主持定编会议的上级领导迟迟不来，很有点悬疑气氛。去年在上级领导的授意下，我们这里好几所人员超编的学校在学生人数问题上，费了很大的脑筋，总算把“上上级”给糊弄过去了。但今年情况有所不同，是乡政府负责这件事。据校长的说法，我们学校得有近半数的教师去缺编的学校。11点，乡长和乡教办公室的领导从小轿车上下来，冒雨走进学校会议室。正在议论纷纷的老师们顿时鸦雀无声，就像等着判决的嫌疑犯，一脸问号，都把目光盯在乡长身上。乡长大约讲了二十几分钟，弄不清他是在作动员报告，还是在警告什么。他说，全乡教师总数就超编，尤其是中心学校以及交通方便的学校几乎都严重超编。可偏远的十几所学校还缺编，乡财政还得为代课教师负担工资，虽然不多，可乡政府也不想再负担了。他还说，今年走了还有地方安排，明年再走的恐怕要下岗。因为计划生育的作用，学生越来越少了，而且我们学校附近今年又冒出个私人投资几百万的民办学校，现在已经开始发起攻势，已经有不少学生去那里报到了。总而言之，学校必须得有一部分教师到缺编的学校。接着，乡教办主任讲话：“同样接受义务教育的孩子却受着不同的教育，我们教师应该想到这些，有责任给那些孩子平等的教育机会。”他还问有没有人自愿去其他学校，可是领导和党员都没有带头，别的人更没一点反应。然后校长汇报学校的基本情况，学生总数350人，教师25人，包括校长会计选聘19人，1人将近退休在岗不在编，要有5位同志将要到其他学校工作。（乡长插话说校长、会计是去年由乡政府聘任的）。接着，校长提出了选聘程序和办法。乡教办副主任这时说，为了保证公平公正公开，要大家举手表决通过，说谁不同意这个办法可以不举手，但要说出自己的想法，结果是大家在你看我，我看你的迟疑无奈中“一致通过”。

校长先选聘教务主任副主任各一名，副主任是村支书的姐，4人组成“领导班子”。“班子”再选聘11名班主任，有四五个一向算得上学校顶梁柱的教师落聘，倒是几个从没担任过班主任的竟全票当选。傻子都看出名堂了，邻校校长的媳妇才来一年，半年多都在家请产假，教办公室某实权人物的妹妹连小学数学都

做不好，弄了张假文凭把高级职称都搞到手了，家长一听说她教一年级，纷纷把孩子送往私立学校了，搞得学校一年级才招来 20 个学生。两个平时工作很踏实的也落聘了，工作一塌糊涂但会拉关系的倒是选上了。

选聘结束了，落聘的怒气冲冲，有一个气愤地质疑：“没担过班主任的，怎么被选聘为班主任？”她似乎没弄明白，人家领导这样绝对保证“关系”不落聘，这也是选聘的奥妙所在。我杞人忧天地想，关系网今天能网住“关系”，但能网住教学质量吗？能网住学生吗？要是这样下去，私立学校巴不得呢。没了学生，这里还需要架一张空网吗？

《中国教师报》2003-11-12

思考题：

- 1、实施教师聘任制有何利与弊？
- 2、有效实施教师聘任制需要有那些相应的配套措施？

第四节 学校分配制度改革

学校分配制度改革既是学校管理制度改革的重点也是难点。为了克服分配上的平均主义以及教师工资收入水平过低的现象，充分调动教职工的工作积极性，20 世纪 80 年代以来，许多学校在实行岗位责任制与教师聘任制的基础上，对分配制度进行了改革，其主要做法是实行校内结构工资制。校内结构工资制的改革，是学校管理体制改革的突破口。这一改革力求贯彻按劳分配、统筹兼顾、逐步提高的原则，使多数人能够得益，逐步建立能够反映教师工作特点及其价值的新型工资制度。

一、学校分配制度改革的原因

（一）教师工资收入水平偏低

教师工资收入水平偏低的主要表现之一，就是教师工资低于其他行业具有同等学历者的平均工资。我国中小学教师的长期处在职业群的底层，据国家统计局测算，我国中小学教师平均工资在全国 12 个行业中长期徘徊在第十位。1992 年底，还出现大面积拖欠教师工资的现象。尽管，近年来对中小学教师工资制度的改革已经大大提高了中小学教师的工资水平，但由于目前我国公立学校教师的工资和津贴均由政府支付，同时教师队伍在不断壮大，因此，在国家财政没有较大增长的情况下，要进一步大幅度提高教师工资水平是比较困难的。

（二）教师工资缺少激励性

教师工资缺少正常的升级和增薪、奖励制度，对教师缺乏激励作用。1985 年，虽然学校工资制度中有了“微调机制”，即在每职务等级内设有若干级，用来解决正常的工资晋升，但由于没有规定升级年限，实际上无法执行。另外，近年来虽然实行了教师职称改革，工资同所聘职务挂钩，但由于职务聘任制的不完善，实际上仍然没有很好地解决学校教师工资的动态增长问题。总之，学校教师工资增长的自我调节机制还没能从制度和实践上加以解决。

（三）教师工资缺乏科学性和合理性

在我国原有的教师工资制度中，教师工资增长与其能力和贡献不挂钩，出现劳酬不相适应的不合理现象，严重挫伤了广大中青年教师的工作积极性。另外，原有的教师工资制度也没有考虑到工资与物价的关系问题，教师名义工资增加，但在物价上涨的情况下，实际工资

增加不多，甚至下降。同时，教师工资中体现按劳分配的职务工资没有起到应有的作用，其结果使教师个人之间工资收入水平的差距越来越小，均等化倾向越来越重。

二、建立以激励为核心的学校分配制度

在工资总额包干基础上实行校内结构工资制，是学校内部分配制度的重大改革，其目的在于形成“多劳多得，以量计酬，优质优酬”的激励机制，充分调动教职工的积极性，提高教育教学质量。实行校内结构工资，主要是将教职工的工资与其完成的工作数量、质量以及工作实绩挂钩，在一定时期内（一般以学年为单位），学校还可以根据各个客观标准的不同情况决定是否增加与这些客观标准相应的工资。这种多因素综合决定教职工工资的方法是教师工资制度向合理化、科学化发展的表现。

（一）实行校内结构工资制要以工资总额包干为基础

学校试行工资总额包干，目的在于有计划地充实师资队伍，调整管理行政人员和教师队伍，提高教师及各类人员的素质，逐步形成一支适应我国教育事业发展需要的、精干优化的、结构合理的教职工队伍。通过工资总额包干，还可以进一步体现责、权、利相一致原则，较大幅度地下放人权、财权，搞活用人和分配制度，调动各单位的积极性和主动性，增强办学活力。对学校实行工资总额包干，要在上级教育行政部门核定编制的基础上进行，即无论增人或减人，工资总额不变，其中工资总额包括国拨工资、奖金和津贴，节余工资由学校自行安排，自主处理，但一般不得使用包干节余工资改变现行工资制度和工资标准。

（二）校内结构工资制的基本组成部分

校内结构工资由基本工资、教龄津贴、课时津贴、职务津贴和职工岗位津贴、奖励工资等五部分构成。基本工资、教龄津贴为校内结构工资中的固定部分；课时津贴、职务津贴和职工岗位津贴、奖励工资为校内结构工资中浮动的部分。浮动部分使用的经费主要是国拨工资中30%的津贴部分、年终一次性奖金、班主任津贴及各级政府的补贴专款、学校自筹经费等。

基本工资是指职务（技术）等级工资（70%）和教师职务等级工资标准提高10%两部分。主要体现工作能力、责任、贡献、劳动的繁重复杂程度。基本工资原则上不再浮动，每月按各类人员标准发放。

教龄津贴是体现教师从事教育工作年限的工资，这部分工资随着教龄的增长而增长。教龄津贴可以按照国家规定按月发放，也可以根据学校具体情况适当增加，鼓励教师终身从事教育工作。

课时津贴是教学工作津贴，主要体现工作责任和工作量。课时津贴可以以教师实际授课时数和教学质量为主要依据计算，根据学科和年级教学负担的不同以及教师职务规定若干档次，将教师的课时津贴分为满课时、不满课时和超课时三个档次，确定课时津贴的不同等级。课时总量要根据国家教育行政部门规定的教学计划进行计算，对不同学科的课时可以确定适当的折算系数。

职务津贴和职工岗位津贴主要是对学校领导干部、班主任、年级组长等承担一定职责和义务的教师、行政人员和工人的补贴。应根据职务、技术等级、岗位职责、劳动数量、工作实绩等因素确定不同等级，并根据工作表现，每年考核后浮动。干部兼任教学工作的，可以按照实际工作量领取教学课时津贴。

奖励工资是主要体现工作绩效和工作态度的工资。奖励工资的评定和发放应以推进教育教学改革,全面提高教育质量为标准,以对教职工工作质量综合考核评价的结果为依据,合理拉开差距,适当加大力度,按照不同等级,每学期或每学年发放一次。每学年奖励工资额一般掌握在浮动部分使用经费额的25%左右。

(三) 校内结构工资制的基本特征

(1) 因校性。校内结构工资是由学校自行制定、适用于本校的工资制度,这种工资制度只限在本校实行,教师调离学校时,仍按国家工资标准转移工资关系。

(2) 激励性。校内结构工资制破除平均主义的分配方式,实行按劳分配、多劳多得、优质优酬的分配原则,工资收入与个人的贡献紧密挂钩,形成有效的激励机制。实行结构工资制后,学校原有的按人头分发的各种津贴、实物、奖金等即行取消,教职工的全部收入用工资形式发放。通过课时工资、职务工资、效益工资等形式,把个人的工资收入与他们的工作量的大小、工作质量的优劣挂起钩来,体现了多劳多得、优质优酬的社会主义分配原则。这种分配制度具有较强的激励作用。

(3) 浮动性。原有的教师工资制度,在评定之初是与个人的贡献、学历、教龄等诸因素挂钩的,但评定之后,很快就与贡献脱钩。实行校内结构工资制,解决了这个问题。工资收入随个人贡献大小、课时多少上下浮动。教师的课时增加、责任加大、在教学与科研等方面有突出贡献,收入立即增加;相反,工作量下降、原有职务解除、在教育教学方面成绩平平,或出现违背教育规律的行为,个人收入就会立即下调。这种随个人贡献大小而上下浮动的增长机制,不仅使这种工资制度具有激励作用,还具有约束和调节功能,有利于调动广大教师的工作积极性。

(4) 配套改革,同步进行。工资制度与劳动人事制度密不可分。工资制度改革的所有关键问题,几乎都牵涉到劳动人事制度的改革。没有劳动人事制度的改革,工资制度的改革是无法顺利进行的。各校在实行分配制度改革时,应先对配套改革有一个总体方案,然后按配套改革的内在逻辑顺序,有计划、有目的地先后有几项改革方案出台。如制定定编定员方案、制定聘任制方案、制定内部结构工资方案、建立岗位责任制、制定教职工考核评价方案和奖惩条例等。定编定员和实行聘任制是实行校内结构工资制的前提条件。因此,这两项改革要先期进行,然后才能进行分配制度的改革,顺序不能颠倒,否则将产生一些不良后果。

教师分配制度改革是涉及教师切身利益的重大改革,成功的分配制度改革不仅将最大限度地激发学校全体教职工的工作积极性,而且能够有效地推动学校其他各项改革顺利进行,因此,学校管理者在改革过程中一定要慎之又慎。再次,我们通过一则案例评析来加深对此的理解。

三、教师福利制度改革

《中国教育发展和改革纲要》中明确规定:“在住房和其他社会福利方面实行优待教师的政策。各级政府要制订切实可行的计划,分批改善本地区教职工的住房条件,尽快使城市教职工家庭人均住房面积达到当地居民的平均水平。解决教职工住房问题,一方面要通过多种渠道筹集建房资金,另一方面,要对教职工住宅的建设、分配、销售或租赁,实行优先、优惠政策。城市中小学教职工住宅建设的责任在地方政府。基建投资实行地方筹集、中央奖励的办法,并适当提高国家投资的比重。高等学校住宅建设所需投资也要适当增加。要逐步建立新的教师社会保险制度。在医疗保健、退休和文化生活等方面,要因地利制

宜地建立优待教师的制度。”

《中华人民共和国教师法》中也对此做出了明确规定：

“第二十八条 地方各级人民政府和国务院有关部门，对城市教师住房的建设、租赁、出售实行优先、优惠。县、乡两级人民政府应当为农村中小学教师解决住房提供方便。”

“第二十九条 教师的医疗同当地国家公务员享受同等的待遇；定期对教师进行身体健康检查，并因地制宜安排教师进行休养。医疗机构应当对当地教师的医疗提供方便。”

“第三十条 教师退休或者退职后，享受国家规定的退休或者退职待遇。县级以上地方人民政府可以适当提高长期从事教育教学工作的中小学退休教师的退休金比例。”

改革学校分配制度，提高教职工的经济地位，既要着眼于工资制度改革，也要同时关注福利制度改革。根据国家政策法规，以及建立健全社会保障体系的要求，学校要结合实际，逐步建立健全教职工福利制度向社会保障过渡。除了工资制度的改革以外，许多学校还进行了其他方面的改革，如医疗保健、离退休保险和住房等福利制度改革。就住房、医疗保健和离退休保险三方面的改革而言，主要是建立国家、单位和个人三方面合理分担的新机制，逐步向社会化运作过渡。

（一）健全住房公积金制度

住房制度改革，主要改革现行的低租金、无偿分配和福利性住房制度，逐渐转变为以商品性为主、福利性为辅的住房制度。依政府规定的比例，按时足额将学校应支付的金额存入教职工个人公积金帐户。根据学校和教师利益兼顾的住房制度改革精神，积极创造条件，逐步推行教职工住房货币分配制度。例如，许多学校在住房制度改革中采取了提高房租、个人集资建房、分房预交定金的做法。

（二）健全医疗保健制度

医疗保健制度改革，主要是改变以往医疗保健费用由国家与学校承包的公费医疗制度，加大个人对医疗费用的支出份额。依学校规定的比例，按时足额将学校应支付的金额存入教职工个人医疗费帐户。遵照学校领导班子关于医疗制度改革的部署，逐步向医疗保险制度过渡。

（三）健全离退休保险制度

主要是建立教职工离退休养老金，形成学校补充性保险和个人储蓄性保险相结合的教职工离退休养老金，逐步向养老保险制度过渡。

案例分析

课时补贴的烦恼

某中等师范学校最近刚调来一位金校长。尽管该校已有一位任职多年、经验丰富的教学副校长，金校长为了贯彻学校工作以教学为中心的指导方针，决定直接抓学校的教学工作。为调动教学第一线教师的工作积极性，金校长决定在全校推行课时补贴制度

金校长经过深思熟虑，在校长会议上提出了课时补贴的具体方案：即以每位教师每周12节课为满工作量（校级职称每周2节，中层正职4节，副职6节），每课时补贴为高级职称3.2元，中级职称2.8元，初级职称2.4元，每月按四周半计算。这样满工作量的教师，每月可分别获得约170元、150元和130元的

课时补贴，低于工作量要求的按上述标准酌情扣发，超过规定工作量的按超课时补贴发放，每节课 8 元。因为课时补贴是发给上课教师的，所以后勤服务人员不能享受。这个方案一试行，立即引起了后勤人员的强烈不满，他们认为他们和教师一样辛辛苦苦为学校做贡献，在分配上应该一视同仁，不应歧视他们，并敦促校长立即修改方案，否则他们将采取措施，并扬言“会造成严重后果”。

学校领导经过激烈讨论，觉得这部分人的意见应该考虑，毕竟是同一个学校内部的工作人员，服务工作也是不可缺少的，只是分工不同，没有贵贱之分。于是，在金校长的亲自修改下，试行第二套方案：即后勤人员拿全体教师课时补贴的平均数。因为该校教师中级职称居多，高级和初级数量都不大，所以经过平均测算，后勤人员实际拿到的课时补贴基本上与中级职称的人员持平。

第二套方案的出台，又引起了轩然大波，首先提出反对意见的是教师中的初级职称者。他们认为自己虽然工作时间不长，但对教学尽心尽力，而与教师中的其他职称者，尤其是与高级职称者相比，第一套方案悬殊已经很大。并且他们经过多年苦读才获得大学文凭，取得教师资格，很不容易，而现在他们的补贴还比不上后勤人员。学校太不尊重知识、不尊重人才了。学校领导认为，尽管是少数人，但意见也很中肯，毕竟每位教师都要首先经过这段历程，学校领导应该多关心他们，信任他们，而不应该低估他们的劳动。于是经过修正，又出台了第三套方案。第三套方案的主要精神是缩小相互之间的差距，即每种职称在满工作量的前提下补贴金额分别改为 160 元、150 元、140 元；后勤人员向初级职称者挂靠，即每月 140 元。这样，暂时平息了这场课时补贴风波。

几天后，金校长组织召开了一次教师座谈会，征求大家对课时补贴改革方案的意见。这次意见集中讨论的焦点是工作量的标准问题。大部分老师认为：计算课时补贴的工作量不能光看上课节数，“台上一分钟，台下十年功”，还要考虑教案数，并且不同学科在中师的重要性不同，所占学分不同，所以要区别对待。比如文选、代数是中师的主课，每学期四个学分，每周四个教案。这样一个文选上三个班的课显然负担太重，两个班的课（8 节）应该是合适的，而政治、物理等两个学分的课程，每周仅两个教案，上六个班级（12 节）应该是适当的。至于教育学、外语等每学期三个学分，每周三个教案，则上三个班级（9 节）是合理的。因为与会者来自语文、数学学科的人较多，持这种观点者占多数。于是金校长采纳了他们的观点，又试行了这第四套方案。这个方案马上遭到了物理、化学等课时较少学科的老师反对，认为考虑教案数是可以的，但不论学科性质如何，都是中师教学计划的重要组成部分，缺一不可，学校领导不能人为划分重要性，造成学科的主次之分，要求修改方案。

金校长认为：上面两种观点似乎都有道理，于是采用折衷办法，既考虑到了课时数，又不至于过分拉大距离，即以课时数加上教案数计算工作量，这样文选、代数教师八课时加上四个教案为十二，教育、英语老师则九课时加三个教案也为十二，而政治、物理等教师则改为十课时加两个教案与其他学科一样都为十二。这一方面与前三套方案比，实际上大家都减少了工作量，因而皆大欢喜，另一方面不同学科的老师还有不同的看法，课时多的老师抱怨过分看重教案，教案多的老师抱怨过分看重课时数，但第五套方案还是试行了起来。

另外，关于超课时补贴的金额问题，在上述每个方案出台时都争论不休，而这个争论在座谈会上又变得十分激烈。超课时补贴从第一方案的每节课 8 元到后来的 10 元，一直到第三套方案的 12 元。校方认为，学校在派课时有困难，教师应有点奉献精神，不能把目光盯牢课时报酬，所以不宜过高。而老师认为，学校若要进一位新教师，工资、福利开支一年至少 2 万，而现在学校把一个教师的工作量分摊到已满规定课时的老师身上，每节课补贴 20 元学校也合算，而现在才 12 元，自己成了廉价劳动力，所以大多数老师都不愿意承担超课时的任务，甚至有的老师为了图轻松，连规定的课都不愿意上足。一波未平，一波又起。

日前，金校长收到了几位教师的联名信，信中对课时补贴的问题提出了质疑：一是他们认为，既然职称是教师教育教学水平的反映，那么不同职称老师所上的课其含金量是有差异的，而现在这个差异却越拉越小；二是体现在工作量上，高级职称者多数体弱多病，而学校却要求他们和身强力壮的青年教师上同样多的课，因此埋怨学校领导不关心他们的身体，不尊重他们的劳动成果。言辞之激昂，令金校长感慨万分。

处理完一天的公务，下班后回到家里，金校长陷入了沉思：设想课时补贴的初衷是为了调动广大教学第一线教师的积极性，打破平均主义，拉开分配差距，鼓励教师多上课，上足课。而现在，改革方案已五易其稿，结果教师与后勤人员的距离没拉开；不同职称、不同学科之间教师的距离也没拉开；老师连课都不愿意上足，更不愿意超课时，这与实行课时补贴之前并没有什么不同。而自己，刚刚来到这个学校，因为推行了课时补贴制度，挫伤了广大教职员的工作积极性，并先后受到后勤人员、青年教师、老教师的批评，导致威信下降。这个课时补贴还要不要实行了呢？下一步该如何修改呢？

（陈志沛）

思考题

- 1、金校长处理这件事的方法是否妥当？如果你是金校长的话，你会如何处理？
- 2、学校分配制度改革应该遵循什么原则进行？

自我测试

一、名词概念

- 1、学校管理体制
- 2、校长负责制
- 3、校本管理
- 4、校长职级制
- 5、校长职业化
- 6、教师聘任制
- 7、末位淘汰制
- 8、校内结构工资制

二、简答

- 1、学校管理体制改革包括哪几个方面？
- 2、我国的学校领导体制一共经历过哪几种形态？
- 3、目前我国的校长负责制存在哪些弊端？
- 4、美国的校本管理与我国的校长负责制有何异同？
- 5、教师聘任制的实施存在哪些弊端？如何进一步完善？
- 6、学校实施“末位淘汰制”的利与弊？
- 7、学校为什么要进行分配制度改革？

三、论述

- 1、学校领导体制改革的未来发展趋势如何？
- 2、在我国校本管理会不会取代校长负责制？
- 3、在校长负责制中校长扮演什么角色？
- 4、如何杜绝教师聘任过程中的徇私舞弊现象？
- 5、为什么说分配制度改革是学校管理制度改革的重点和难点？

四、理论联系实际

李校长是市教育学会的理事长、区政协委员。他因常参加社交活动而不能每天都到校。在校时，他经常与教师和学生接触，他对反映的许多具体问题总是让分管的副校长、教务长、总务主任解决。在一次教职工大会上，李校长念了一份给他的条子：“你是校长，为什么遇到问题不表态，是权不在手，还是处理不了？”念完条子，李校长先是感谢这位老师的关心，然后明确表示：“我是有职有权的。学校重大决定都是我主持做出的，这就是权！至于执行过程中的具体问题的处理，领导成员有分工。因此我不能随意表态。”李校长的解释，一些教职工仍不赞同。他们认为，领导成员多，应是校长说了算，否则，校长不是“无为而治”了吗？由于有这样一些议论，李校长不在校时，个别领导成员把一些能处理的事也搁了下来。面对这些情况，李校长除了在领导班子统一认识外，又在教职工中通过各种方式，谈了他的看法：校长负责制不是按校长个人的意志办事，特别是有关改革的事，更不能由校长一人决定。校长应该为他所应管，而不为他所不应管。

你觉得李校长的做法对吗？对的话，对在哪里？不对的话，如果你是李校长，你会怎么做？

参考书目

- [1]吴志宏主编,《新编教育管理学》,华东师范大学出版社 2000 年版;
- [2]吴志宏著,《教育行政学》,人民教育出版社 2000 年版;
- [3]范国睿著,《学校管理的理论与实务》,华东师范大学出版社 2003 年版;
- [4]萧宗六著,《教育管理研究》,华中师范大学出版社 2000 年版;
- [5]萧宗六著,《学校管理学》,人民教育出版社 1994 年版;
- [6]张济正主编,《学校管理学导论》,华东师范大学出版社 1992 年版;
- [7]陈孝彬主编,《教育管理学》,北京师范大学出版社 1990 年版;
- [8]李文长著,《基础教育改革的回顾与前瞻》,人民日报出版社 1998 年版;
- [9]赵兴华著,《学校内部体制改革理论与实践》,北京大学出版社 1990 年版;
- [10]刘云翔主编,《学校管理学》,辽宁师范大学出版社 1996 年版。
- [11]程振响 刘五驹著,《学校管理新视野》,南京师范大学出版社 2000 年版。