

我国现行“校长负责制”的法律与制度分析^x

葛新斌

(华南师范大学 教育科学学院, 广州 510631)

摘要: 我国公立中小学在实施“校长负责制”的过程中, 存在着法律依据不明确和制度安排不完善的问题。解决问题的出路在于, 一方面, 应明确厘定政治运作与学校专业活动之间的合理界限; 另一方面, 也应设计并实施一套有效约束校长权力的监督机制。

关键词: 校长负责制; 校长权力; 监督机制; 变革方向

中图分类号: G40-011.8 文献标识码: A 文章编号: 1002-0209(2003)06-0048-08

自从 1985 年 5 月《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布以来, 我国公立中小学实行“校长负责制”至今已近 20 年。作为一种学校内部领导体制, “校长负责制”的实施虽然不乏一些成功的经验, 但随着宏观教育管理体制的变革, 它在实际推行中也面临着越来越多的问题。本文仅从法律与制度这一层面, 在剖析现行“校长负责制”问题的性质及其根源后, 继而尝试着提出一些变革的基本思路。

一、现行“校长负责制”有无法律依据?

“校长负责制”有无严格的法律依据, 直接关系到它有无法律效力及其进一步完善的依据问题。而要回答这一问题, 就要从建国后我国中小学内部管理体制的演变说起。

简而言之, 新中国建立以后, 伴随着政治风潮的汹涌波浪, 我国中小学的内部管理体制也屡经变化而无定则。直到 1985 年 5 月 27 日, 在中共中央颁布的《关于教育体制改革的决定》中才明确提出: “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。要建立和健全以教师为主体的教职工代表大会制度, 加强民主管理和民主监督。”^[1] (P331) 上述规定, 有以下几点值得注意: 一是在改革开放后, 首次明确提出要在中小学实行“校长负责制”; 二是主张建立作为审议性机构的“校务委员会”; 三是要求健全“民主管理”和“民主监督”的机构: 教职工代表大会。不过, 由于上述决定是由中共中央发布的党内文件, 所以, 只能说它提供了改革开放后中小学实行“校长负责制”的最早政策依据。

1993 年 2 月 13 日, 在邓小平“南巡讲话”精神的鼓舞下, 中共中央和国务院正式印发了

^x 收稿日期: 2002-09-04

作者简介: 葛新斌 (1967-), 男, 安徽省蒙城县人, 华南师范大学教育科学学院, 副教授。

《中国教育改革和发展纲要》。其中第 17 条规定：“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。”^[2] (P22- 23) 在 1989 年之后的特定历史背景下，在高等学校内部管理体制回归“党委领导下的校长负责制”之后，《纲要》的上述规定有以下值得注意之处：一是再次肯定了 1985 年《决定》中关于在中小学实行“校长负责制”的规定；二是进一步扩大了“校长负责制”的实施范围；三是在强调“校长负责制”的同时，也重申了加强党的领导和依靠教职工办好学校的重要性。此外，从行政法学的角度看，由于参与发文的机构是中共中央和国务院，这就使《纲要》成为一类非常特殊的行政法渊源^[3] (P9)。由此，这就在某种程度上，也使中小学“校长负责制”具备了最高行政法规的法律属性。

1995 年 3 月 18 日，全国人大通过了《中华人民共和国教育法》这一重要法律。然而，具体到学校的内部管理体制，该法第 30 条只是规定：“学校及其他教育机构的举办者按照国家有关规定，确定其所举办的学校或者其他教育机构的管理体制。……学校的教学及其他行政管理，由校长负责。”在我国“教育根本大法”之中，没有明确规范学校内部管理体制改革问题，决不可简单地被认作是立法者一时的疏忽大意而有所遗漏。之所以这样规定，可能是考虑到，作为教育领域的具体问题，中小学内部管理体制改革还够不上列入《教育法》的层次。当然，也不排除立法者意识到中小学“校长负责制”还处于探索之中，所以，不适于遽然把它规范在教育根本法律之内。而采取目前这种表述方式，有利于在不变更《教育法》条款的前提下，通过调整现行中小学内部管理体制改革的具体办法，来保障教育法的稳定性及其良好适应性。及至 1996 年 3 月 9 日，原国家教委在《小学管理规程》这一行政规章第 8 条中规定：“小学实行校长负责制，校长全面负责学校的行政工作。”就是对已经取得相当成熟经验的小学内部领导体制的明确肯定。然而，不论出于立法技术还是对实质性问题的考虑，现行《教育法》没有关于“校长负责制”的直接规定，却是一个显而易见的事实。尽管从《教育法》看，也有“由校长负责”学校的“教学及其他行政管理”的条款，但却不可把“由校长负责”简单等同于“校长负责制”。因为，从行政法学和管理学的角度出发，前者只是政府对校长权力范围模糊的法律授权，而后者却是一种权责明确的“首长负责制”的管理制度。不过，由于 1985 年《决定》和 1993 年《纲要》并未被相关部门废止，而它们又都明确规定了中小学实行“校长负责制”的内容，所以，可以合乎逻辑地推断：《教育法》实际已经间接肯定了《决定》和《纲要》中“校长负责制”的实际效力。

作为我国的教育基本法，《教育法》对学校内部管理体制改革的规定，无疑都具有最高的法律效力。但是，上述分析却表明：仅从《教育法》的相关规定来看，实在难以认定“校长负责制”具有严格意义上的法律依据。换言之，现行的中小学“校长负责制”并非一个严格意义上的“法律”概念，从法理学的角度看，它所具备的只是一种执政党政策与最高行政法规性质参半的效力。而相关的法律依据不够明确充分，就埋下了“校长负责制”实施中种种问题的一个“伏笔”。

二、现行“校长负责制”之下校长权力是大还是小？

在现行“校长负责制”之下，校长权力到底是大小？在理想的“校长负责制”下面，校长究竟应该拥有哪些合法职权？这些问题，一直是“校长负责制”实施中存在着较大争议的

问题。一个重要原因在于，争论双方都未意识到：还存在着一些更为前提性的问题未能得到解决：在“校长负责制”之下，校长权力是一种什么性质的权力？它的合法性来源在何处？只有圆满地回答好这些问题，校长权力大小及其合理范围的问题，才能获得一种较为圆满的解决。

结合法学尤其是民法和行政法的相关规定，我认为：校长权力应该属于一种基于财产权利之上的派生性的经营管理权。按照现代民法学的一般原理，财产权利（以下简称产权）是指财产所有人依法对自己的财产享有的多种权利。它的合法性基础就在于，人们对自己财产的依法取得和有效占有。具体而言，产权包括四项最基本的权能，即产权人对自己财产的占有权、使用权、收益权和处分权。产权人可将这四项权能全部集中在自己手中来行使，也可将其中的若干权能交由他人行使，从而使产权的部分权能与财产所有人相分离。在现实社会中，财产所有人正是通过这四项权能的不断分离与回复，从而获得有效发挥财产效益的多种方式^[4]（P74）。为有效发挥财产权能，现代社会中的产权人往往把运营管理财产的权力委托给他人来行使，但这并不改变经营管理权作为一种基于产权之上的派生性权力的属性。相对于产权中其他权能而言，对财产的经营管理权，即是一类源自产权之上的派生性权力。

众所周知，在现行“校长负责制”之下，公立学校校长并不拥有学校的合法产权，所以，从性质上看，校长权力只能是一种对学校财产的运营管理权。那么，校长权力是通过什么途径获得的呢？从民法角度看，政府是公立中小学校的举办者，它理应拥有对学校的全部产权。但由于政府行使公共权力的特殊性质，使其难以直接运营和管理学校，为有效发挥公立学校的产权效能，在确保对学校财产最终处分权的前提下，通过法律授权或委托校长运营管理学校，在世界范围内是一种十分普遍的现象。因此，在现行“校长负责制”之下，校长权力只能是源于法律授权或政府特别委托的结果。具体到我国现行的教育法律，关于直接向校长授权的内容，主要体现在《教育法》第30条的规定中：“学校的教学及其他行政管理，由校长负责。”而且，这一授权也并非仅是对公立中小学校而言的，它应适用于所有类型的学校。在上述规定中，由校长负责“教学”，其内涵和外延都是非常清楚的，也由于学校的主要工作是教学，校长对学校的管理主要是教学管理，对此一般不会引起人们的不同理解和争议；但“其他行政管理”的性质与范围如何界定，就是一个很容易产生分歧的领域了。相对而言，如果《教育法》规定的就是“校长负责制”，从管理学的角度看，则校长作为学校的行政首长其法律授权和责任范围就相当明确了。然而，由于法律授权的模糊性，加之又无详尽的实施细则与其配合，结果就导致了人们关于校长权力大小的不同看法与争论。

不过，尽管《教育法》对校长的授权具有很强的模糊性，但对学校权利的规定却是非常明确的。这体现在《教育法》第28条中，学校被赋予了各项具体权利：

1. 根据章程自主管理；
2. 组织实施教育教学活动；
3. 招收学生或其他受教育者；
4. 对受教育者进行学籍管理，实施奖励或者处分；
5. 对受教育者颁发相应的学业证书；
6. 聘任教师及其他职工，实施奖励或者处分；
7. 管理、使用本单位的设施和经费；
8. 拒绝任何组织和个人对教育教学活动的非法干涉；
9. 法律、法规规定的其他权利。

上述各项权利，也就是通常所谓的“学校办学自主权”的基本内容。对上述学校权利，可从法律属性的角度把它们分成两类：一是行政法意义上的政府管理职权，但是政府自身并不直接行使这些权力，而是通过法律和法规把这些权力授予学校行使；或就某些特定事项而直接把相关权限授予学校^[5]（P16-17）。从其对象上看，这种管理职权往往涉及一类专业性较强

的领域，如颁发学业证书、对学生和教师奖励处分权等，都属于这一类型。二是民法意义上的财产权利及其派生性权力，它一般是政府通过法律法规或政策对学校“一揽子”的授权或委托，如对学校财产的占有、使用和收益权，以及对学校的自主管理、经费使用等权力。另外，也可从权力运作的对象出发，将其分成三个方面：一是组织教育教学权。这种权力，是基于学校作为一种专业组织而产生的专业活动权，它是学校区别于其他社会组织的根本标志。二是学校财产的运营和监控权。这项权力，是保障学校的专业性运作所必需的物质保障，但不包括把学校资产用于与专业无关的活动方面的权力。三是其他权力。主要涉及到与学校的专业性活动相关联，或由这种活动派生出来的一些权能，如颁发证书、技术转让收益等。显然，如果仅就现行的法律规定看，无论从哪一种角度衡量，我国的公立学校都被授予了相当充分的权利和权能。

然而，上述分析并未解决校长权力大小及其边界何在的问题。也许人们要问：上述“学校权利”与“校长负责制”之下的“校长权力”究竟是什么关系？首先，我认为应该看到，“学校权利”肯定大于“校长权力”的范围。因为，从民法角度看，校长仅仅是学校的一个“法人机关”，所以，无论在哪一种制度下面，作为一类社会组织的学校，其整体性的“学校权利”都会大于其中一个组成部分的“校长权力”。其次，“校长负责制”就是“首长制”或“一长制”，这是一个毋庸置疑的管理学的常识。根据管理学中的“权责相符原则”，既然《教育法》已经规定学校的教学及其他行政管理由“校长负责”，那么，就理应赋予校长以相应的管理权力。因此，在“校长负责制”下面，法律所赋予学校的各项权利，也主要应由作为学校责任人的校长代表学校来行使。由此出发，在现行“校长负责制”之下，学校的上述权利也可被合乎逻辑地理解为校长权力的大致范围。具体看《教育法》的相关规定，我国公立中小学校的校长，既被授权行使对学校财产的经营管理权，又可行使一定的行政性职权。如果校长的这些权力能够得到真正落实，应该说他们的办学权力还是相当充分的。

三、现行“校长负责制”的主要问题何在？

然而，现实中却普遍存在着对“校长负责制”的不满情绪：校长们几乎一致认为，自己的权力还很不够；教育行政部门和教师们则反映，校长权力已经足够大，目前最为迫切的是如何对校长加强监督的问题。面对同一事实，何以会出现这种完全相反的看法呢？深究起来就会发现：除各方面因立场不同而必然产生的认知差异外，出现上述不同看法的主要原因还在于：一方面，现行“校长负责制”在制度设计上存在着明显的缺陷；另一方面，政府大量的违法行政行为，恶化了实施“校长负责制”的外部环境。下面就对“校长负责制”实施过程中存在的一些主要问题，作些简要分析和说明：

1. 观念误置：学校内部党政关系模糊

现代社会的一个重要特征是，各种社会组织职能的高度分化以及在此基础之上整合机制的日益完善。表现在学校的定性上，就是只把它当作一种从事教育活动的专业组织来看待。因此，在现代化程度较高的国家中，学校虽然承担着培育学生政治素养的社会任务，但它并不被要求直接承担政治性的职能。在此类社会中，政治与学校教育之间的界限是相当明确的，政治活动主要集中在与国家的特定活动相关的一些领域内，学校教育则被当作一个与政治无涉的专业活动领域来对待。

而在实际上，作为一类从事教育活动的专业机构，我国的公立中小学内部同样并不存在太多的政治事务。而且，在党和国家大政方针确定的前提下，即使学校有人企图从事政治性的活动，也根本无法动摇我国《宪法》所规定的“四项基本原则”。但在另一方面，按照《宪法》和《教育法》等法律的规定，学校却被赋予了高度的政治职能和使命。由此出发，如何才能实现党对学校的政治领导权，就成为我国学校管理体制无法回避的一个重大问题。也正因此，建国以来学校内部领导体制的历次变革，无不围绕党政关系的调整而展开。由于在学校权利既定的前提下，校长权力能够发挥到多大程度，主要受学校内部党组织的约束和限制。于是在我国特定的国情之下，如何从法律和制度层面规范学校内部党政权力关系，就成为“校长负责制”能否成功的一个重要前提。然而，在“观念误置”的前提下，各种教育法律和法规虽然从不缺乏对党的领导问题的原则性规定，但在实践中，由于的确难以划清中小学内部政治事务与专业活动的界限，所以，在《教育法》、甚至是包括《小学管理规程》等在内的具体规范性文件中，对党的领导问题的规定都仍然是语焉不详和难以操作的。这就使“校长负责制”之下的党政关系不顺，成为必然之势。

2. 制度缺失：校长权力约束机制乏力

从新制度经济学的理论视角出发，公立中小学校长实质上就是政府授权或委托经营管理学校的代理人。在“校长负责制”之下，校长被政府委托授权后，政府就应建立起对代理人的“激励-约束机制”，以便形成富有成效的“委托-代理关系”。再从管理学的角度来看，政府向校长授权后，根据“权责相符原则”，校长亦要向政府承担与其权力范围相对应的责任。具体看国外的情况，日本学校的校长一般要对决定自身任免的机构负责，并受一个由少数人组成的最高校务管理机构的监督 [6] (P243- 276)。而对教师而言，由于他们既非学校的产权所有人，也非校长的授权者，所以，无论是在实行聘任制还是公务员制的国家，教师都不能成为学校的最高决策者，也不能成为校长权力的有效监督者。这些国家的教师往往以教师工会为依托，来维护自身的各项合法权益。由此，在这些国家的学校中，就构成如下的“博弈关系”：一个最高校务管理机构负责对学校重大问题的决策，并负责监督校长权力的行使；校长负责执行学校最高管理机构的决策，并负责学校日常事务的管理；教师是校长确定无疑的下属，但可通过工会组织与校方或政府谈判，以维护自身的合法权益。

具体看我国的情况，就会发现：《中共中央关于教育体制改革的决定》早就规定：规模较大的学校应设立“校务委员会”，作为校长决策的审议机构；《教育法》第 29 条也明确规定：“学校应遵守国家的法律和法规，并依法接受上级主管部门的各项监督”；该法第 30 条第 3 款也规定：“学校及其他教育机构应按照国家有关规定，通过以教师为主体的教职工代表大会等组织形式，保障教职工参与民主管理和监督。”因此，如果仅从表面看，可谓上有教育行政部门对校长的领导与监督，内有党支部的政治领导以及校务委员会的决策咨询与审议，下面还有教职工代表大会和教育工会的民主管理与监督，这样校长在行使权力时，真可谓上下左右皆有监督机构。但是，稍加分析就会发现，上述约束机制实际上都很难发挥预期的作用。这是因为：第一，教育行政部门与校长之间，往往存在着“信息不对称性”现象。原因在于政府要监督的对象过多，致使其监督校长的方式，不外乎例行检查、总结汇报和信访检举等途径，而政府通过这些途径获得的校长履行职责的信息必定是片面和有限的，这就很容易使其对校长的监督流于表面化和形式化。第二，就学校党支部而言，为避免出现人际关系纠纷，现行“校长负责制”的学校，党支部书记一职要么由校长兼任，要么与校长关系好的人担任，而

在这两种情况下，都丧失了设立党支部的必要性。第三，就校务委员会而言，很多学校并未设立这一机构，即使在设立该机构的学校，由于校长是其当然的主持人，加上其“命定”地作为“审议机构”而非决策机构的属性，使其不可能担负起约束校长权力的使命。第四，就教职工代表大会而言，由于它不是常设机构，而在开会期间，又很容易被校长所控制，所以，它很难真正发挥其民主管理和监督的作用。第五，就教育工会而言，在中国的特定政治环境下，现已大多沦为一种校长掌控下的福利性机构。所以，综上所述，在现行“校长负责制”之下，并不存在着对校长权力真正有效的约束机制。在没有实行“收支两条线”和“零户管理”的财会制度之前，以及在当前加快推行教师聘任制的背景下，就难免出现个别校长滥用职权营私牟利的现象。这也是教育行政部门和广大教师普遍反映“校长权力过大”的制度性原因之所在。

3. 实施困境：政府主管部门违法行政

但有趣的是，在校长方面，却往往又反映其“权力过小”。那么，校长们所谓的“权力过小”，究竟何所指向？其实，稍加调查就会发现，它们主要集中于两个方面：一是缺乏足够的经费筹措权；二是缺乏真正的办学自主权。而这两个方面，都与各级政府在教育管理中经常存在的违法行政现象密切相关。下面就对这些现象作些简要分析：

首先，依法保障公立中小学校的教育经费投入，本是政府必须履行的法律义务。我国《教育法》第53条、61条、71条等处，都明确规定了政府的教育投资和经费监管责任。因此，如果政府能够依法足额及时保障教育经费投入的话，校长本不应要求政府赋予自己经费筹措的权力，而且，从性质上看，学校并非经营性的机构，也不具备从事经费筹措的专门能力^[7]（P92-96）。但在实际上，许多地方政府都不能依法保障教育经费的足额按时拨付，甚至有些地方政府还截留、挪用、侵吞学校自筹经费甚至是学杂费。因此，在目前政府教育投资行为不到位的情况下，校长要求赋予学校一定的经费筹措权，显然是合乎情理之事。正是在此背景下，许多校长反映：政府有关教育收费的政策过于严格，从而严重影响了学校的生存能力与进一步发展的可能性。

其次，我国《教育法》第28条赋予学校的8类权利中，尽管已经包含着非常充分的“办学自主权”，但如前所述，由于学校不被看作一种从事专业活动的机构，而被赋予强烈的政治性职能，所以，政府就很难真正考虑到学校基于专业活动之上的自主管理要求；相反，在优先考虑政治使命的前提下，政府必然要通过具体而微的行政干预来强化对学校的控制力度。正是在这种背景下，学校所谓的“办学自主权”，无论有无法律依据，都不可能真正得到政府的尊重与保障。也正因此，才使一些地方的教育主管部门，具体干预学校的课程表制定、教案检查、周程安排、考试时间和次数等一些细微的教育教学活动，而依《教育法》的相关规定，这些都明显属于学校“教育教学组织权”的范畴。当然，在学校内部管理上，政府直接向学校下达各种行政指令，甚至“长官意志”凌驾于法律法规之上，既有学校教育被“泛政治化”的原因，也有利害得失的考虑在起作用。而政府过度干预的结果是，不仅学校的“办学自主权”难以落到实处，而且任何所谓创办“特色学校”的努力，都必然会遭到失败的命运。这也正是建国以来，我国中小学“千校一面”的深层根源之所在。

四、现行“校长负责制”应往何处去？

其实，对“校长负责制”问题的上述分析中，已经隐含着解决问题的线索和思路。具体而言，为进一步完善“校长负责制”，可考虑作出如下调整与变革：

首先，从观念和制度层面上理顺学校内部的党政关系。这要求，一方面，应在观念领域内明确：中小学主要是一类从事教育活动的专业性社会组织，而党对中小学的领导，应主要通过教育方针、教育政策和相关法律来实现。另一方面，正如有人早已指出的那样：应明确学校党组织的根本任务是起政治核心作用，这可通过组织人事、党建教育来实现^[8]（P73-76）。从此出发，在“校长负责制”下面，就应确立校长的行政领导地位，而不允许党组织干预校长管理职权的正当行使。据此，妥善处理学校内部党政关系的基本思路是：应在观念上强化党对学校政治领导的同时，从制度层面淡化其对学校内部具体事务的不必要干预。只有如此，才会减少学校内部无谓的人际关系纠纷，使校长能够集中精力于学校的管理工作。

其次，应积极建构校长权力的有效约束机制。现代社会政治制度设计的基本理念应该是：在尊重利益差异的前提下，为不同利益群体的相互博弈提供一种合理合法的制度框架。然而，长期以来，我国在“个人、集体与国家利益根本一致”的抽象命题之下，既不承认利益博弈的合理性，更不可能设计出一套行之有效的校长权力约束机制。例如，我国《教育法》在对教职工代表大会“参与民主管理与监督”的职能定位中，就隐含着作为“国家主人翁”的教职工的政治权利，要在微观的学校管理过程中实现这个过于宏大的要求。其实，“国家主人翁”的概念，主要应通过作为公民的教职工，参与国家的政治生活如选举和政党活动来实现，具体到微观的社会领域内，任何个人都应作为某一社会组织的成员而存在，并服从这一组织的领导与管理，否则，就会混淆宏观政治运作与微观社会生活的界限，使一个社会陷于混乱状态。这也意味着，解决校长权力失控的问题，不应采取强化教职工代表大会监督职权的方式来进行。这是因为，一方面，从管理学出发，“自下而上”的监督机制从来就不可能成功地发挥作用，而就教职工代表大会的性质看，它更适合与工会一起发挥维权性的职能；另一方面，从民法角度看，由于教职工不是公立学校的产权所有人，校长根本就不需要向教职工代表大会负责。因此，建构校长权力的监督机制，不应在学校内部寻找出路，而应更多地从理顺产权关系并完善其治理机制的视角出发，从而考虑在政府与校长这对“委托-代理关系”中建构富有成效的“激励-约束机制”。其基本思路是，在赋予校长较为优厚的“剩余索取权”以增强其工作动力的同时，积极创设一种介于政府与校长之间的“中介性监督机构”，来约束校长权力的行使过程。这种机构无论是叫“学校董事会”、“学校理事会”，还是“校事监督委员会”，其基本职能都包括两个方面：一是对学校重大事务进行决策；二是监督校长的具体管理活动。这种监督机构应每校设置一个，其成员可由政府主管人员、社会贤达人士、教师和家长代表以及校长共同组成；校长是其决策的执行人，具体负责学校内部的管理工作。这一“中介性监督机制”，可在强化政府对校长权力监督效度的同时，落实因顾虑校长权力失控而不敢放给学校的办学自主权^[9]（P86-92）。

最后，在政府教育投资行为到位之前，应赋予校长一定的经费筹措权力。目前，由于社会教育需求持续过旺，使政府难以提供足额教育经费。此外，也有一些经济落后地区，甚至存在大面积拖欠教师工资的现象。因此，在政府公共教育财政支出严重不足的背景下，通过

一定的政策措施吸纳社会资源进入教育领域实属必要和有益之举。这不仅意味着,在义务教育阶段应鼓励民办学校的进一步拓展与提高,而且,还意味着应允许公立中小学校在相应的制度规范下,通过“改制”和收取合理费用等途径,筹措更多的教育经费用于自身的发展与壮大,当然要坚决反对各种形式的乱收费。目前,政府出于社会稳定和教育公平等方面的考虑,制定了严格统一的教育收费标准。这既不合乎各地经济和教育发展不平衡的实际状况,也不利于吸纳社会资金发展教育事业。所以,多数校长甚至部分教育主管人员都提出:在政府大幅度提高教育经费很不现实的情况下,应考虑在学校收费及其合理使用等方面,赋予学校以更大的自主权。从长远看,虽然这只是一时的权宜之计,但却为目前学校发展所必需。此外,考虑到学校作为专业机构的自主性要求,政府应在保障学校正确办学方向的同时,尽量减少对学校内部事务的过度干预。当然,要实现这一转变,在我国恐怕还有相当长的一段路要走!

参考文献:

- [1] 教育部政策研究与法制建设司. 现行教育法规与政策选编 [C]. 北京: 教育科学出版社, 2002.
 - [2] 国家教育委员会办公厅. 中国教育改革和发展文献选编 [C]. 北京: 人民教育出版社, 1993.
 - [3] 罗豪才. 行政法学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2000.
 - [4] 王利明. 民法学 [M]. 北京: 法律出版社, 2000.
 - [5] 张树义. 行政法学 [M]. 北京: 法律出版社, 2000.
 - [6] 日)久下荣志郎. 现代教育行政学 [M]. 北京: 教育科学出版社, 1981.
 - [7] 曾天山. 外国教育管理发展史略 [M]. 北京: 教育科学出版社, 1995.
 - [8] 胡劲松. 试析德国高等学校的自我管理权 [J]. 高等教育研究, 2000, (5).
 - [9] 萧宗六. 学校管理学 (增订版) [M]. 北京: 人民教育出版社, 1994.
 - [10] 葛新斌, 胡劲松. 政府与学校关系的现状与变革 [J]. 华南师范大学学报 (社会科学版), 2001, (6).
- (责任编辑 薛振恺 责任校对 薛振恺 蒋重跃)

A Legal and Systematic Analysis on System of Headmaster's Accountability to Primary and Middle School in China

GE Xin- bin

(School of Educational Science, South China Normal University, Guangzhou 510631, China)

Abstract: While the scheme of headmaster's accountability to primary and middle schools has been implemented in China, there comes out two problems: firstly, the scheme has no explicit legal foundation; secondly, it has not been equipped with system arrangement enough. If we want to improve the scheme of our school management, the first of all, we should make a clear distinction between the political field and educational activity; and then, an intermediate supervisory scheme should be also designed and carried out so that we could restrain headmaster's power in the managerial process.

Key words: headmaster's accountability to school; headmaster's power; supervisory scheme; reform path