

八級。崗位工資就是教師的課時工資，依所教人數分為甲、乙、丙三級；至於行政人員的崗位工資則按全校任課教師學期初任課的平均課時數計算。除此之外，尚有職稱津貼，凡獲得各級技術職稱的教職工，在學校教學崗位享受全額職稱津貼，在行政崗位的享受半額職稱津貼；符合標準的合格教案，有教案津貼；幹部和行政人員、專業組長、班主任、工會主席、黨支部委員必須坐班（值班）有坐班津貼。

除了正常上班人員的工資制度外，大陸為實現有飯大家吃的理念，另有離校待業人員、出國人員工資處理辦法；校內待分配、脫產進修人員工資處理辦法；半脫產進修人員坐班津貼處理辦法等來應付一大批懶漢（不適任人員）（勁松職高，1990，頁17-18）。

第五節 問題分析與檢討

壹、學校管理體制改革的措施與成就

由各種資料分析顯示：大陸當前高中學校行政組織與管理是依循一九八五年五月二十七日《中共中央關於教育體制改革的決定》，以實行校長負責制為重心，積極進行管理體制的改革。這幾年來，大陸確實把教育改革當做經濟改革之外的一件大事來辦，綜合中共各級教育行政機關及學校在組織與管理方面所採取的措施約有下列各點：

1. 把學校管理權下放給區（縣），鄉（鎮）人民政府的教育委員會。
2. 實行以任命任期制，委托承包制，和公開招聘合同制為主的多

種形式的校長負責制。

3. 改革人事管理制度和工資制度，如教職工聘任制，校內結構工資制，崗位責任制，工資總額包幹制等，以打破大鍋飯和改革平均主義的分配制度，實行按勞計酬。
4. 增加教育經費，明定各級政府財政所必須負擔的教育經費比例，建立鄉級財政，推廣勤工儉學及校辦企業，以改善教師待遇及地位。
5. 加強和改善黨支部的保證監督作用，充分發揮校長的行政指揮權。
6. 提高教師素質，建立督導制度，進行職務評核，減少民辦教師。
7. 配合教工代表會，校務委員會，黨支部及其他群眾組織的民主監督。

這些措施的目的總的一句話就是要提振教育工作人員的積極性，實現「多出人材，出好人材」的教育目標。實施以來，中共自認為有具體成果；一九八八年十二月十日至十四日，「國家教委中學司」在大連召開「中學管理體制改革工作座談會」，會中認為中學實行校長負責制的條件已經成熟；因為中共中央提出黨政分開的政策，為中小學實行校長負責制提供了政策上的依據；教育經費問題也逐步得到解決；教師隊伍亦漸合格穩定（李鍵，1990，頁143-144）；因此，在中學實行校長負責制的制度正逐漸建立。

會中也肯定了改革的成果，會議結論認為：《決定》提出之後，學校逐步實行校長負責制之後，已加強了學校行政領導的責任，調動了幹部的積極性；發揮了教職工民主管理和群眾監督作用，增強了他們的主人翁責任感；學校黨組織把主要精力在加強黨的建設，進一步

發揮黨組織的戰鬥堡壘作用和黨員的先鋒模範作用，保證了黨的各項方針政策的貫徹落實；建立了健全科學的行政管理和教育、教學指揮系統，促進了教育教學改革和質量的提高（李鍵，1990，頁143-144）。

貳. 行政組織與管理制度優缺點的分析

大陸高中學校在組織領導體制上歷經七次變革，最後又回復到一九四九年以前的老辦法——校長負責制。不過，大陸當前的校長負責制與我國現行高中學校的管理體制仍有若干差異，值得我們深入研究。從優點上說，大陸現行的高中組織與管理體制約有下列二點：

（一）校長有實權：在法定的形式上，校長除了擁有副校長提名權，主任及全體教職工聘任權外，還有運用預算外帳戶的收入，以調整職務工資、崗位工資及各種津貼之權，這是我國當前體制沒有的權力。另外，大陸高中行政組織把文書、公共關係、人事管理及秘書的工作集中設於校長辦公室，由校長辦公室主任負責，可收事權統一之效。在會計與人事方面，大陸沒有類似我國由上級指派人事與會計專業人員的制度，均由校長就職工中指派人擔任。

（二）富有民主監督精神：依大陸現行規定，學校要設有與校長負責制相對應的民主監督組織。除了教職工代表大會、工會的組織外，尚有校務委員會作為校長的智囊團；黨支部作為保證與監督的機構。由此可知中共善於運用群眾組織來領導群眾，控制群眾，並使之與校長的權力相互制約。這種民主監督與權力集中並重，會議制與首長制並行的管理體制，從民主參與的角度

上來看，是符合發展趨勢的。

大陸高中這種行政組織與管理制度實施以來當然也面臨諸多的問題，一九八八年中共「國家教委會」在大連召開「中學管理體制改革工作座談會」，這項會議指出了今後管理體制改革工作的重點，也顯示了所面臨的問題。茲簡述如下（李鍵，1990，頁143~4）：

1. 要進一步明確改革的根本目的；實行校長負責制是中學領導管理體制改革的核心，其根本目的在於在學校內部建立起科學的、高效率的領導體制，使學校具有法人的地位，成為辦學實體，校長真正有職有權，全面負責學校各項工作。
2. 要確定校長在學校中的領導地位，明確校長的主要職責。校長是學校負責人，對外代表學校，並具有法人資格。
3. 要選拔條件好的、素質高的、合適的人員當校長。
4. 要先作好思想準備，組織準備及健全必要的規章制度。
5. 要做好領導工作：因為校長負責制是一項政策性很强的複雜的系統工程，它不僅涉及到學校內部領導體制、管理機構管理制度的改革，還涉及到勞動人事、工資制度等方面改革，涉及到地方黨委、政府和教育行政部門職能的轉變，因此要加強協調與領導。

由前述這五個努力方向也可看出大陸高中學校實行校長負責制的一些矛盾問題。這些問題經常被提出來檢討的有：學校內部存在的人浮於事現象；工資津貼分配上的平均主義；教師積極性不高；校長權力不大等問題比較嚴重。

郭筌（1989，頁475-482）檢討四十年來的中共教育管理指出了下列問題：

1. 辦學人員缺乏積極性

郭笙認為大陸長期以來，由於教育管理體制的缺陷，辦學人員的積極性沒有得到充分發揮，政府對教育事業包攬過多，統得過死。郭笙指出教育管理要充分調動各方面的辦學積極性，包括中央、地方、教師，才是成功的管理。

2. 教育管理欠缺民主化，科學化和現代化

郭笙認為大陸自認為是社會主義國家，其基本特徵是人民當家作主。但中共高中學校仍然存在專制主義和主觀主義思想；而黨權的高漲更是民主化最大的阻礙。在科學化方面：郭笙認為大陸學校管理仍未符合客觀規律的管理。過去的中共政府“包得過多”，“統得過死”就違反了教育發展的規律，也影響地方和學校的辦學積極性。關於教育管理的現代化方面，郭笙認為陳舊的、落後的教育管理思想和管理手段，已經不能適應教育發展和社會發展的需要。一九五八年的「教育大革命」，中共是用搞“政治運動”的方法來管理教育，結果使教育遭到破壞。目前也存在許多問題，如有的校長決策水平低，方法不當，造成管理混亂。

3. 教育管理欠缺系統方法，沒有配套的管理措施

郭笙認為中國是一個大國，教育管理十分複雜，必須要有通盤考慮，制定出科學的教育管理體制和配套的教育管理措施，否則教育管理就會出現混亂不堪的局面。四十年來，中共治理學校往往著眼於政治鬥爭，沒有科學和教育理念，管理體制存在有“過於集中統一、條塊分割”的弊端。在管理措施方面也很不配套；國家在教育事業管理、財務管理、人事管理等方面存在不健全和不協調的現象。

在一些報刊資料也披露了下列問題：

1. 校長的能力與素養

有的學校實行了校長負責制，但是校長還是老班子，老辦法，名為校長負責，實則因校長素質不高，沒有承擔學校的知識和能力，無法使學校管理的效能和效率提高。或者校長作風獨斷專行，不能配合實行學校管理和監督的民主化，不能發揮群眾的智慧，造成「翻來覆去，還是一兩個人說了算」的寡頭領導。

2. 上級教育行政機關的觀念配合

實行校長負責制後，上級教育行政機關的領導管理也應作相應的改革，應側重在宏觀的指導上，而不是強行干涉甚至代替校長的工作。如果上級教育行政機關不能改變過去“統得過死，管得過嚴”的弊病，不能簡政放權，那校長負責制的功能就不易發揮。

3. 教師人事法規的配合問題

實行校長負責制應有教育立法作保證，有些學校同時實行了教師聘任制，出現了這樣那樣的問題，還有教師“基本工作量”如何規定？考核辦法如何進一步體現學校工作的特點和教師勞動的特點？如何實施貫穿教育全過程的質量管理辦法？等等，都需要有關業務部門的重視、研究並做出規定（瞿葆奎，1988，頁495）。

4. 工作效率與工資偏低問題

大陸高中學校由於機構重疊與冗員充斥，導至學校無法正當運作，其中最受批評的是“三鐵”的氾濫，即所謂的“鐵交椅、鐵飯碗、及鐵工資”，使得學校了無生氣。近數年來，雖然大力推行「校長負責制」，「教職工聘任制」，及「校內結構工

資制」，強調多勞多得，但是四周環境條件未能提供適當配合，所以學校的管理體制又出現許多新問題。

5. 校長權力名實不符

從制度上看，校長的權力固然不少，但是在人事管理權方面，就遭到衆多不適任教師不上班照領工資而又不能淘汰的困境；冗員太多，造成勞逸不均，效率低的不正常現象。

參、問題的對策

爲了改善上述教育及學校管理的缺失，大陸各級教育行政機關及學校採取的措施前文已有略述：大陸當局也不斷經由文件指示、成果匯報、會議溝通、督導考察等方式，來繼續“抓”這個問題。中共國家教委一九九〇年工作方針就曾指示：「國家教委和各級教育行政部門，要進一步振奮精神，加強團結，切實改變工作作風，改進工作方法，堅決把各方面的工作抓緊抓實。要注意抓好典型，推廣成功經驗。在具體做法上堅決壓縮會議和文件，提高辦事效率；在工作作風上要聯系實際、聯系群衆、深入基層蹲點、開展調查研究，參加生產勞動」。

教育行政管理學者也由學術研究立場申論了很多意見。郭笙（1989，頁482-5）認爲教育管理要做到：

1. 國家宏觀指導與學校自主辦學相結合

要建立以政府辦學爲主體的社會各界共同辦學的體制，以適應社會主義商品經濟和整個社會發展、緩解社會對教育日益增長的需求與辦學模式單一、供給不足之間矛盾的客觀要求。

國家通過各級政府要完備各種教育法規、確定教育經費、

制訂教育方針政策、調整教育布局、制訂整體教育規劃、統一課程標準、決定學校領導人的任免、監督教育法規的實施、進行教育質量評價等。這些都屬於宏觀控制指導範圍。在此之外要簡政放權，實行分級管理，擴大地方和學校的辦學自主權，學校在宏觀控制指導下，應該成為獨立實體，在人權、財權、專業設置、招生等方面要有實權。

2. 改革學校內部管理體制，增強學校自身活力

要大力量轉變學校的內部運行機制，首先要實行校長負責制，認真招聘選校長，真正做到校長有職有權。其次要實行教職工聘任制，受聘人員應履行崗位職責，享受結構工資的待遇；未聘人員實行調、借、轉、養、留、辭的原則。第三要在工資總額包幹的前提下，實行校內結構工資。校內結構工資沒有統一模式，但一定要體現多勞多得的原則。除了國家撥給的工資總額外，學校可發展校辦企業，以自籌財源提高工資。

3. 運用系統論改革教育管理體制

要把教育管理體制看作是一個系統，並按照各項體制之間的相關關係、邏輯順序和臨界速度，協調配套地進行改革。以免顧此失彼，造成一些項目改革，單項突進，結果影響了整個教育管理改革。

陳靜波（1991，頁33-4）也強調科學管理的重要性，科學管理和綜合治理要相結合；陳靜波認為學校管理要重視運用新興科學、現代管理理論，去總結傳統的和現代的管理經驗，力求管理科學化，逐漸形成學校管理科學。在學校管理體制上，普遍實行個人負責和集體審議相結合，建立集中管理和民主治校相結合的領導體制。但是當今學校教育層次多、規模大，同社會許多部門有著密切的制約關係，需

從中央到地方的黨、政、財、文、基（建）領導部門和各級教育行政部門，尋求一個對學校教育進行綜合治理的方案。也就是在學校管理上實行校內外結合、上下結合、左右結合，開闢學校在社會上的發展道路。

陳靜波（1991，頁277-280）也強調民主管理在學校行政上的重要性，他認為校長要依靠教師，對學校實施民主管理；他指出：由於學校工作的特點和任務，決定了教師在學校中的主導作用，校長和黨組織都要依靠教師辦學。任何一種領導體制，都不能由領導者個人專制，必須實行民主集中制，走群眾路線，在全校人員中發揚民主，集思廣益，使廣大群眾，主要是教師參與學校的管理，認同學校的決策，增強教師的主人翁觀念，才能積極地貫徹實施學校的決策，才能實施學校的領導和管理。

吳文漢（1989，頁676-7）研究各國學校管理體制發現了一些的共同經驗及發展趨勢，他認為各國學校管理日趨科學化和民主化，在民主化方面，他特別強調要吸收並組織教師、家長、學生、專家和社會力量參與學校管理。僅靠一門專門知識和一個人單槍匹馬是無法領導管理好學校的，只有吸收並組織有代表性的各學科教師、專家和社會力量，乃至學生參與學校管理，才有可能完成新形勢下學校教育所面臨的各項任務。

吳文漢也提到學校的管理要實行個人負責與集體管理相結合的管理體制。在學校內部設立校長領導下的各種形式的諮詢、審議機構，這是個人負責與集體管理相結合的最好的組織形式。這種制度著力於加強民主監督與集體領導，擴大自治和參與管理。

肆. 有待解決的矛盾問題

一. 教育行政部門的調適與改革

大陸高中學校實行校長負責制之後，學校與上級領導單位的關係應如何調整？學校內部的管理體制已經改革，教育行政機關應如何配合改革的步調？這不僅是教育改革，也是政治改革的問題。江月孫認為學校管理體制的改革，不可忽視學校上級教育行政部門應作的相應改革。他指出上級教育行政機關應側重在宏觀的指導上，而不是強行干涉甚至代替校長的工作；不可再統得過死，管得過嚴，以發揮校長在學校管理工作的積極性和創造性（瞿葆奎，1988，頁487-488）。此外，中共行政領導部門過份強調開會與發文件，不良官僚作風橫行，貪污、特權、公費旅遊、公款請客、送禮收禮等不法事件層出不窮，連帶地也污染了學校的風氣。近幾年學校發生亂收費，亂發文憑，師生經商，教學紀律鬆弛等混亂現象，與行政部門的領導作風與能力不無關係。難怪李鵬要在1991年全國人民代表大會上大聲疾呼，要“抓好校風，校紀建設”（李鍵，1991，頁6）。

二. 民主與集中的協調

大陸學校行政組織與管理的基本理念架構是實行民主集中制，權力集中於共產黨的領導，但是要有民主的管理形式，「否則就會形成沒有民主的專制領導和沒有集中的分散主義」（陳靜波，1991，頁

50) ○因而在實行校長負責制的同時，中共強調要建立以教工代表會為主要形式的民主管理。要如何結合校長負責制與學校管理監督的民主化？如何協調運作？確為學校行政管理的重要課題。江月孫認為實行學校行政管理與監督的民主化，是完善校長負責制的重要內容；實行學校管理的科學化，必須以管理的民主化為基礎（瞿葆奎，1988，頁490）。但是如何協調兩者的運作關係，要靠學校領導者的民主修養，也要靠黨支部及教代會負責人員的自我約束及民主議事的態度，更要黨中央真正落實民主的管理體制。

大陸高中學校領導部門人員固然不乏開明有為的人士，採取認真貫徹黨的群眾路線，實行民主集中制。但是由於標榜無產階級專政的共產黨政治文化充滿著特權與不平等，工資的不合理等現象，使學校領導人難免也沾染搞貪污享特權的惡習，所謂民主，也只不過是個理想和號召，能否堅持下去，運作良好，還需整個大環境的配合。