

与现代学校制度相关联的若干政策思考

[日期: 2006-07-03]

来源: 作者: 张力

[字体: 大 中 小]

现代学校制度是国内社会各界尤其是教育界近来都很关注的一个热点问题。就目前看到的材料,许多讨论集中在现代学校制度的定义上。

有人认为,现代学校制度与18世纪工业革命以来的“建立在现代大工业生产基础上的现代教育”联系在一起,不是什么新概念。虽然生产力水平不断提高,科技在迅速变革,但是其内核没有发生根本变化;有人认为,现代学校制度不完全是教育系统概念,而是深受现代企业制度影响的产物;也有人从学校内部管理角度研究现代学校制度,试图比照现代企业制度建立学校法人制度;还有人把现代学校制度与推进教育“市场化”等同起来,认为现代学校制度的核心是运用市场机制运作和“经营”学校。本文拟对现代学校制度的有关政策问题谈些粗浅的看法。

一、现代学校制度是现代企业制度移植到教育的产物吗?

所谓现代学校制度,探讨的究竟是政府与学校之间的关系,是学校与社会之间的关系,还是学校内部管理和治理结构的问题?下一个比较精确的定义还有点困难。既然现代企业制度主要由政企分开、法人治理结构、产权明晰、授权经营、股份制等方面的一系列原则所组成,那么,学校是否也需要沿用现代企业制度的原则?这直接牵涉教育的属性问题,为此,有必要回顾一下20世纪最后30年的国际教育理念变化的过程,其中,与教育属性有显著关联的变化大概有三次。

第一次从70年代开始,终身教育和学习型社会,从少数专家的理念变成了越来越广泛的实践,进入一个个国家的政策乃至法律领域,并一直被许多国际组织所倡导。学校制度面临着深刻的选择,原来适合于工业化的一次性、批量性的教育,变成多批次、多样化和个性化的学习,这是一次非常大的革命,以至于现在出席任何一个国际教育会议,总会有人提及这一理念。

第二次从80年代开始,就是新的信息技术革命,虽然它本身不是教育理念革命,但是对不同人群选择学习的时间、空间和进度,提供了前所未有的方便和机会,尤其是在计算机网络技术的支撑下,原本遥不可及的终身学习理念有可能在更大范围内迅速成为现实,使学校制度从按部就班的全日制面授朝着更加灵活的弹性制度方向演化。

第三次从90年代开始,就是在WTO框架下的教育服务贸易概念。尽管还没有被多数发展中国家所认同,但是包括中国在内的签订教育服务贸易减让表的国家已承认,在教育服务当中,有些部分是可以用来被付费购买的。也就是说,可能有一部分教育可以从政府承担的公共服务转变为可以被选择的个人消费甚至是投资。今年10月,在法国巴黎举行的联合国教科文组织第32届大会上,各国教育部长对教育服务贸易众日不一。参与制定WTO教育贸易协定的国家,如澳大利亚、新西兰、美国、英国等始终持积极的态度。许多发展中国家从本国利益出发,对教育服务贸易尚不认可,还有的发达国家(如南非)明确表示,教育规则不要让WTO制定,而由教科文成员国商定。但是,不管多少国家对此持观望犹疑态度,在经济全球化大环境下的教育服务贸易,必然越来越强烈地影响到21世纪的教育。

上述三次与教育属性相关的理念变化并非偶然,是近30年来经济、社会、科技、文化发展的多方面因素交叉作

用的结果。同样，反思国内近年来关于教育产业化和市场化的争论，之所以持续了十多年之久，也有其深刻的经济、政治和社会背景。国外经验显示，教育属性中的公共性和产业性（私利性）是客观存在的，但如何对待这两者的关系，各国政策有很大差异，更多地是一个社会公众意识和政府选择决策相互联系的过程。即使在比较完善和发达的市场经济国家，注重效率的教育并不一定就能够被接受，也许会把公平的教育作为首要选择。所以，在教育的公平和效率，在公益性和营利性等方面，确实是一个公众选择并影响政府政策的问题。

综观世界各国，目前还没有见到有一个国家敢把教育完全产业化，政府完全不负责任，所有学校按市场机制运作。倒是有一批国家，像欧洲特别是北欧福利国家，像古巴和朝鲜，仍然坚持把教育全部作为社会公益性事业，由财政支持，像东欧等市场经济转型国家，仍然保留了坚实的公共教育制度；也有的国家像日本和韩国，把教育作为准公共品，对教育属性分化是认可的；还有的国家在教育方面采取区别对待的产业化，对外国留学生和对本土公民待遇不一样，像新西兰、澳大利亚，外国留学生交费收入甚至与旅游产值不相上下，成为服务贸易的重要来源，而本国的营利性教育必须与非营利性教育相区别，在公司法的框架下运作和照章纳税。

看一个国家教育属性的分化程度，首先就要把社会公益性、非营利性和营利性的教育相互区别，现在，国内一些讨论总是在回避这一国际通则。国际非营利组织标准要求，非营利组织可以分为自给自足、部分收费和无偿提供三类。对于收费盈余处理应符合三个条件：一是符合组织的基本使命，资金投向不能与服务范围没有关系；二是用于扩大对社会提供服务的数量和质量，滚动发展；三是不能进入经营者和管理者的腰包，也就是无人取得回报。从国际规则看，凡取得回报的机构是无法算为非营利组织的，也就难以享受政府的土地、税收等优惠政策，但在财产转让、抵押、服务定价和收益率上有很大的自主权，这些市场经济体制比较完备的国家的做法大体相同，对于私立教育，营利性和非营利性的法律界限是很清晰的。

现代企业制度的定位十分清楚，一开始就是在企业法或公司法的框架下为营利性组织设计的，包括股份制运作，这一制度之所以有很强的生命力，是因为它比完全政府包办和完全家族式管理，都有提高效率的较大空间。那么，现代学校制度呢？企业是营利性组织，而学校是非营利组织；多数企业是民营的（包括国有民营），而多数学校是公办公营的。我国的《教育法》第25条规定，“国家制定教育发展规划，并举办学校及其他教育机构。国家鼓励企业事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构。任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构。”《民办教育促进法》第3条确认“民办教育事业属于公益性事业”，第51条作为“扶持与奖励”条款，对“回报”问题作出了符合国情并带有过渡性质的变通，即允许“民办学校在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他的必需的费用后，出资人可以从办学结余中取得合理回报。”同时，第66条又规定，“在工商行政管理部门登记注册的经营性的民办培训机构的管理办法，由国务院另行规定。”事实上，我国是将此类经营性培训与其他民办教育区别对待的。

因此，在上述教育法律框架内探讨现代学校制度，第一层次是针对学校的举办制度的，第二层次是政府管理学校的体制，第三层次是学校内部管理（治理）结构。前两个层次基本上是政府与学校关系问题，第三层次还包括学校与社会关系问题。对于经营性培训和营利性教育，若在依法纳税的前提下移植现代企业制度的产权、股份和回报等原则，是没有什么问题的。而对于公办学校和不求回报的非营利民办学校，特别是取得作为奖励性措施的合理回报的民办学校，其含义肯定是不一样的。目前，网上检索涉及“现代学校制度”的中文条目仅有千把条，集中在国内少数地区及少数会议；若检索“modern school system”及其扩展的英文条目，可以发现，即使对基础教育阶段的现代学校制度，英国、日本、韩国、美国、澳大利亚等国文献也存在着不同的概念，不过，有一点是共同的，就是很少与产权、股份和回报等相联系，多与内部管理制度有关。当然，国际资料还有待于梳理，现代企业制度是否适宜移植到现代学校制度中来，还需深入探讨。

[相关文章](#)

[本文评论](#)

[发表评论](#)



点评:

姓名: (限会员登陆后发表评论)

- 尊重网上道德，遵守中华人民共和国的各项有关法律法规
- 承担一切因您的行为而直接或间接导致的民事或刑事法律责任
- 本站管理人员有权保留或删除其管辖留言中的任意内容
- 本站有权在网站内转载或引用您的评论
- 参与本评论即表明您已经阅读并接受上述条款