

现代学校制度中新型政校关系构建规则及探索空间

[日期: 2007-12-30]

来源: 作者: 黄彬

[字体: 大 中 小]

现代学校制度中新型政校关系构建规则

由于现代教育属性的不断分化, 政府调整公共教育政策也会相应采取不同途径。在义务教育与非义务教育领域, 在基础教育阶段与高等教育阶段, 政府职责是有所区别的。作为政校关系的强势一方, 政府是教育服务体系的构建者和监管者。政府的制度供给是构建现代学校制度, 优化全社会教育资源, 提高教育资源利用率的重要策略选择。

构建规则之价值诉求

新型政校关系的规则体系应该有一个高品位的价值追求。现代学校制度应凸显人本精神, 凸显教育的社会价值。“教育是一种道德性的事业, 学校是一种道德型组织, 而作为公共机构的政府以‘为公众服务’为根本宗旨。这决定着不能庸俗地理解和建构政校关系。在建构政校关系过程中应该凸显政府职能的公共性, 凸显教育和学校的公益性。应该通过良好的政校关系的建构, 树立和提升政府和学校的道德形象。政校关系是否健康良好, 检验的标准是看它能否更好促进学生发展、教师发展和学校发展; 能否更好地弘扬教育精神; 能否增进社会公益。”良好的政校关系应该有助于形成公平高效的教育秩序。教育秩序、教育公平和教育效率是现代学校制度安排所应遵循的指导性原则, 更是新型政校关系调整的价值追求。

构建规则之理性选择

由于我国市场经济体制和公共财政制度尚不健全, 新型政校关系的规则建构应该能有效地促进教育效率, 提升办学效益。要进一步区分政、校在教育服务中的不同作用, 界定政府管理领域, 优化管理方式。享有法人自主权的学校决策机构和管理者作为经济理性人, “教育利益”的驱动将促使其努力优化有限的教育资源, 提高教育成本收益率。

——调整教育财政支出结构, 优化政府教育资源供给。有计划、有重点地减少非义务教育的投入规模, 加快推进非义务教育的市场化进程。

——整合教育资源, 提高教育经费使用效率。进一步深化教育人事制度改革, 全面推行教师资格认证和竞争上岗制度, 切实推行校长聘任制度。严格控制人员经费增长, 逐步提高公用经费在义务教育经费总额中的比重。

大力调整城镇中小学校布局与规模, 优化教育资源的存量结构。各级政府在教育资源的分配上要尽量向普通学校倾斜, 提高教育质量, 逐步缩小与“重点学校”的差距, 从而减少盲目择校和乱收费现象。要充分利用现代网络通信技术, 积极发展远程教育, 使其成为发展偏远地区义务教育的重要方向。

——依法保障教育投入, 提高经费监管水平。大力推进义务教育和基础教育投入目标责任制, 充分发挥各级人大的监督职能, 切实把义务教育和基础教育投入情况作为考核领导干部政绩的一项重要指标。其次, 建立义务教育和基础教育经费预算和审计制度, 严格监督各级政府是否依法将教育资金投入到位。定期公布教育投入及资金到位情况, 接受全社会监督。再者, 积极引进项目管理制度, 加强和改善教育经费管理水平。要通过制定义务教育和基础教育成本标准、规模标准和人员配备标准, 建立起比较完备的预算经费管理、核算和使用效益评价制度, 从而提高义务教育和基础教育资金使用效率。

——调整财政体制, 合理划分各级政府教育财权、事权, 建立政府投入分担机制, 提高义务教育资金保障能

力。农村义务教育是我国教育的重中之重，现代学校制度建设面临因区域经济发展不同而产生的复杂选择。构建新型政校关系要求改革和规范农村义务教育投入机制，关键是严格遵循事权和财权相对称的原则，中央、省、市县之间建立合理的教育资金投入分担制度。根据义务教育公共产品性质，谁拥有的财力多，谁承担的办学责任就重。由于我国区域经济发展不平衡，当务之急是进一步加强对一些经济欠发达和落后地区的农村义务教育投入，政府教育支出应按合理比例来分别确定中央、省、市县财政的投入责任。农村义务教育投入责任应层层监管，形成各层级间链式保障体系。

构建规则之法制路径

——真正保障学校法人自主权基于教育法学的角度考察，学校并非政府行政的附庸，而是提供教育服务、具有独立法人地位的自主办学实体。真正保障学校法人自主权，必须切实推行作为体现学校法人自主权的“校本管理”制度。政府宏观层面上，学校法人自主权的保障与规制的法制路径是科学建立和切实推行教育行政管理制度、教育投入制度、办学制度、人事制度、考试评价制度、教育督导与评估制度和问责制度。

学校一方面作为学术机构，享有学术自由，承担相关社会责任；另一方面作为教育服务机构，应履行公共服务职责及享有履行这些职责所必须的权利。必须强调的是学校独立法人地位及其权利义务，需要纳入法制轨道而非政府的行政命令。这一点在我国现行的教育相关法律中做出了一定的文本解读，相信在以后出台的《学校法》中将舍做出进一步标示与法律保障。

——因地制宜，建立学校产权制度。基于学校法人自主权，可以“因校制宜”地考虑建立学校产权制度，不能一股风，一刀切。产权归属的明晰化、产权结构的多元化、责任权利的有限性和治理结构的法人化，是现代学校产权制度的基本特征。

在现代学校制度下，要承认学校拥有包括政府在内的各种出资者投资形成的全部法人财产权，学校是独立享有民事权利、承担民事责任的法人实体。学校是一个独立的以提供各种形态的教育产品为特征的社会组织。作为一个独立的社会组织，学校必须是独立的财产主体，学校产权的表现方式包括：物权、债权、股权、知识产权、学校声誉等。建立健全现代学校产权制度，旨在厘清学校产权关系，使学校产权与办学权分离。斯有权应是一种股权意义上的产权，厘清学校产权关系，就是要求清晰学校产权数量、清晰学校产权构成比例、清晰学校产权的登记手续与归属、清晰学校产权流转程序、清晰学校产权的增值或减值程序。同时要警惕“一放就活”“一卖就灵”的思维误区，防止公共教育资源的流失和浪费，促进教育机会均等、教育过程公平、教育结果的公平。

构建和完善学校内部治理制度——政策文本下的实践探索空间

从国家级政策文本考量，《2003-2007年教育振兴行动计划》对于探索建立现代学校制度做出了宏观切入，即以完善学校法人制度为起点，分别对高等学校、中小学；职业学校内部管理体制和外部监督制度方面进行了阐述，最后集中在学校内部制度建设上。基于此，可以从学校内部治理角度探讨现代学校制度的现实空间。

构建和完善学校内部治理制度，应该区分不同的研究领域。高等学校区别于中小学，普通教育区别于职业教育，发达地区区别于不发达地区，非营利性公办学校区别于有合理回报的公益性及混合性学校。对于纷繁复杂的教育现实，如何设计和安排学校产权及其管理体制是建设现代学校制度的全新课题。为实现现代学校管理的制度化、科学化，使学校成为自主办学的法人实体，以提高学校资产运营和育人的效益，必须建构学校内部治理机制。

——必须建立具有导向性、激励性的目标机制。实行严格的岗位责任制以及与之相配套的考核评价制度，实现目标管理与以人为本管理的融合统一。要求目标切实可行，真正能够激发各教育个体积极主动地追求自身教育利益的增进。坚守学校培养完整人的独特使命，坚持把育人效益放在首位，并不断提高社会效益、经济效益。

——建立严格的绩效责任制约机制。部分教育管理权从教育行政部门下放到学校层面，就必然需要对学校权力进行有效地制衡。绩效责任代表着一种契约角色关系，教育绩效责任制度促使学校承担起新的更高的教育责任，学校必须确保让每一个学生都接受高水准教育。通过建立和实行严格的学校岗位绩效责任制度，改善学校决策结构，实行校务公开，完善民主管理和民主监督，促使学校教育和管理行为高绩效运行。

——建立充满活力的学校组织的系统动力机制。积极推行党委或校董会领导下的校长负责制、全员聘任制、岗位责任制、考核评价制度以及结构工资制等学校管理体制变革，通过启动激励和竞争机制，合理增进“教育个体收益”，激发学校内部活力，建立以校本管理为基础的学校自组织系统。作者单位 西南大学教育学院

上一篇：让教师享受教育的快乐
下一篇：三大教研平台促进教师发展

相关文章

本文评论

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

点评：
 姓名：
 字数

(限会员登陆后发表评论)