

卷首语

推进现代学校制度建设的着力点

谈松华

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）提出：“建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，构建政府、学校、社会之间新型关系。”现代学校制度建设是深化教育体制改革的重点领域，标志着我国教育体制改革正在进入一个新的发展阶段。我们能否在现代学校制度建设上有所突破，能否激发所有学校的办学活力，这对于实现教育改革和发展的战略目标至关重要。

《教育规划纲要》突出了“现代学校制度”建设，这里涉及一个首要问题，即何谓制度。制度在不同学科有不同的界定。世界银行在一份报告中对“制度”的界定是比较完整的，认为制度是调节人类行为的组织机构、法律法规和文化习俗（包括宗教、传统、习惯），既有正式的制度，也有非正式的制度。今天我们谈到的“现代学校制度”应该从广义上理解，学校文化建设应该容纳在学校制度建设的视野之内。

当前，推进现代学校制度建设的现实任务主要表现在以下三个方面。

首先，要完善学校改革和发展中利益相关主体的调节机制。制度就是要调节各种行为主体和各种利益主体之间关系的。就学校制度来讲，其行为主体和利益主体就是政府、学校、社会（包括家庭），它们是影响学校运作的三个行为主体。其中首先是政府与学校的关系，《教育规划纲要》提出，“政校分开，管办分离”，确立了学校与政府关系的一个基本原则。政府和学校是两种不同性质的机构，政府是行政机构，学校是学术机构、教学组织。学校作为办学机构，应该有充分的办学自主权，《教育规划纲要》特别强调“落实和扩大学校办学自主权”。这就是说，政府不当的干预是一定要加以限制的。但是在现代社会，学校既是一个学术机构，同时又是一个社会组织。作为社会组织，它是要承担社会责任的，所以政府有义务也有权力管理学校。问题在于管什么、怎么管，我国要依法把学校的办学权和政府的行政管理权分开，把政府与学校的关系建立在法律的基础之上。

现代学校制度建设中除了要厘清学校与政府的关系外，还要完善学校内部治理结构。学校内部治理要调节的是学校内部各种行为主体和利益主体之间的关系，主要是行政权力和学术权力关系，一般表述为教授治学、学术自由。《教育规划纲要》在建设现代大学制度这一节里明确提出探索教授治学的有效途径，强调尊重学术自由。也就是说，在学术领域要充分尊重学术人员的决

策权。虽然中小学与大学不同，但教学领域的业务性问题不能用行政办法处理，要按照专业人员意见来处理。对于学校内部的决策、管理（或执行）、监督之间的关系，《教育规划纲要》中对大学的要求是，实行党委领导下的校长负责制。其含义就是决策是党委，行政管理是校长为首的行政机构。中小学实行校长负责制，党组织起监督保证作用。那么中小学实行校长负责制，是不是就意味着决策权和执行权集于校长一身呢？并非如此。无论大学还是中小学，都需要建立和完善决策程序与议事规则。与此同时，学校内部治理中要处理好管理者、教师、学生的关系。现实中的主要问题是，学生在学校生活中的话语权、参与权太少，学生的权益、诉求不能得到应有的保障。这是现代学校制度建设中需要特别关注的一个问题。

学校与社会的关系，也是现代学校制度建设的一个重要内容。学校自主办学，并不是封闭办学，而是需要社会广泛参与、与社会密切联系。这不仅需要学校与社区、家长保持经常而密切的联系，更需要建立双向参与、共同合作的机制，包括建立社区教育委员会、家长委员会等组织，建立信息发布制度和问责制等。

其次，要推进学校管理创新。现代学校制度建设要通过管理行为来实现。管理既是科学，也是艺术。不同的组织和制度，需要不同的管理行为来实现，组织和制度的创新，也必然需要管理的创新。美国管理学大师德鲁克认为，管理经历了三个阶段，即科学管理、人本管理、知识管理。知识社会更强调专业化管理，所以教育局长、中小学校长应该有管理文化和学术文化的双重背景，努力实现有质量、有效的专业化管理。

最后，要深化现代学校制度和学校文化的融合。外在制度要化为真正内在的东西，靠的是文化，所以，现代学校制度更深层次的问题是学校文化建设。只有当制度都能转化为学校各种成员的内在需求时，这种制度才能够真正发挥作用。我们常讲，一所好学校一定要有一位好校长，好校长最重要的是有先进的办学理念和好的办学经验。好校长的办学理念、经验是非常宝贵的财富。但这位好校长的办学理念和办学经验，需要通过制度把它规范起来。没有制度，它是很难传承、延续的。有好校长的同时，要有健全的制度，有了健全的制度，还要有一种和谐的文化，这种文化才能使校长的办学理念、办学经验和学校的制度成为一所学校的传统。

（作者谈松华，系国家教育咨询委员会委员，中国教育学会常务副会长）