

现代学校制度研究述评

文 徐建平

近年来,现代学校制度已经成为教育研究中的一个专有名词。现代学校制度究竟作为怎样的问题提出?目前国内学者已经做了哪些研究?今后应如何深入?本文对10年来公开发表的文献进行梳理,以期引起对该问题的关注。

一、问题的提出

现代学校制度首先是现阶段教育改革一个实践问题。2003年2月《从人口大国迈向人力资源强国》报告将建立现代学校制度作为教育制度创新的基本目标提出。2003年7月,教育部开始在全国范围确定八个实验区作为基础教育现代学校制度的试点。2004年2月《2003~2007教育振兴行动计划》中明确提出“深化学校内部管理体制改革,探索建立现代学校制度”。2004年12月《2004年中国教育绿皮书》中开始进一步探讨现代大学制度的问题。现代学校制度正作为一项改革举措,在从教育部到基层学校的各个实践层面逐步推开。

现代学校制度同时更是一个理论问题。近年来,各种专业期刊和各种学术会议纷纷将现代学校制度列为研究热点和学术前沿问题。现代学校制度提出的背景大致有:(1)我国处于社会转型期的特殊阶段,教育中各种旧的制度逐渐解体,而新的规则仍未有效建立。现代学校制度是为了适应社会化大教育和社会主义市场经济体制、政治体制、科技体制改革的内在要求。^①随着教育市场化的引入,学校产权、合理回报、法人制度、校董事会的规范化运作等不断地受到人们的质疑和实践的挑战,人们渴望能在法律和制度层面加以规范和解决。再者,在政治体制改革进程中,西方新公共管理主义思潮的兴起使得人们不断反思政府的职能。体现在教育中,就是政府行政干预教育的范围和权限如何界定。教育领域不同于生产领域,政府对于学校的责任和义务与企业不同,绝不是简单的放权、政校分离就能了事。在这一过程中,制度的功能得以彰显;公正的教育制度体系、制

度化了的教育行为规则,是守护教育秩序的最重要武器”。^②(2)在学校实践层面的微观探索中,一方面改革的成果需要以制度形式加以巩固,如校本管理制度等;另一方面,由于学校自身的机会主义倾向导致办学过程中的失范,如择校政策的突破,收费机制的混乱以及教育腐败等,也需要以制度加以调整 and 限制。(3)1970年代以来,制度主义作为一种研究范式在全世界范围的兴起。西方社会科学领域“重新发现”了制度分析在解释现实问题中的地位和作用,进而形成了新制度主义分析范式。在教育理论界,国内外学者运用制度理论研究教育改革和学校发展问题,对教育和学校进行制度分析,打破了传统教育理论的抽象演绎,提高了教育理论的现实感和解释力。制度研究已经成为当前教育研究中的一个亮点。^③

总之,现代学校制度的建设迫切需要有一套系统、完整、有说服力和针对性的理论体系作支撑。

二、目前的研究

自1990年代中期至今,国内学者对现代学校制度研究已近10年。尤其是2003年以来,研究更受到了政府和学界的关注。但对于现代学校制度的一些基本的问题,目前仍未达成共识。表现在:

(一)现代学校制度的概念和问题域

从10年来已发表的文献来看,正式给现代学校制度下定义的有吴华、黄兆龙和李继星三位学者。其定义的共同特点是,针对现代学校制度,在政治意义上强调新型政校关系,政府向学校放权;从经济意义上强调学校产权和法人制度,突出市场机制的作用;在管理意义上强调专家治校和民主参与。但有较为

明显的仿造现代企业制度的痕迹。因为现代企业制度的研究大多也是围绕产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学四个方面给出定义。

如果说 1990 年代中后期学者们关注的现代学校制度仅仅是局部地区和局部教育领域的话,进入 21 世纪后,现代学校制度的研究已开始被扩展到全国范围和几乎全部的教育领域。政府和学者已将公立学校和民办学校、基础教育和高等教育、发达地区教育和贫困地区教育都纳入现代学校制度分析范畴和研究视野,现代学校制度的研究对象开始出现了转向。

这样,1990 年代研究的范围较窄的现代学校制度势必在一个更宽泛的领域受到质疑。显然,教育不同于生产,学校有别于企业。西方学者对于学校变革和教育制度重建的研究比国内研究在理论上更深入,从研究范围上看并没有多少关于学校产权(Property Right)、学校投资回报(Return)、学校法人制度(School Legal Person System)的研究。这一现象应引发我们在研究现代学校制度时更多的思考。张力就质疑将现代企业制度移植为现代教育制度的可行性。褚宏启认为现代学校制度本质上是一种教育制度而非经济制度,这就从方法论上推翻了强调产权、回报、法人治理结构的研究范式和路径。的确,如何在现代学校制度的研究中反映教育的特质仍是亟待解决的课题。

但另一方面,我国仍处于向市场经济转轨的过程中,教育发展的财力支持仍很匮乏,这样,离开经济、市场、财政对教育的支持去研究教育和现代学校制度显然也缺乏现实意义。劳凯声在更宽泛的意义上提出,现代学校制度是二战后在世界各国逐步形成的一种公共学校制度,特点大致相同:政府维持、“科层制”制度。并在此基础上追问教育的公益性和我国教育法规定的学校不得营利之间的关系。

目前,现代学校制度的问题域大致包括:1 教育的公共性和公益性,2 学校产权和法人治理结构,3 校长权力,4 学生的多元发展和终身发展以及学校评价制度,5 教育中介组织建设,6 政府变革与政校关系,7 学校法,8 市民学校等。这在说明现代学校制度丰富内涵的同时,也反映了目前研究焦点扩散,成熟度不高。

(二)现代学校制度涉及的基本关系

有学者认为研究现代学校制度应围绕二对关系建立理论分析框架,即学校与政府、社会和市场的关系。也有人认为现代学校制度涉及的三个关系是学校与政府、学校与社会、学校组织内部的管理关系。还有学者将学校内部的各种关系具体化,认为现代学校制度涉及五种关系:学校与政府、学校与教师、学校与学生、教师与学生、学校与家长的关系^④。吴华则从学校利益共同体的角度出发,认为现代学校制度建设应在举办者、办学者、管理者和普通教师之间,在学校和学生之间,在学校和社会之间形成清晰、牢固的利益纽带和共生共荣关系^⑤。

就政府和社会两者在现代学校制度构建中孰重孰轻、谁先谁后的问题,学者们观点又有所分歧。有学者强调学校与政府的关系,关注新型政校关系的建设;有人突出学校与社会的关系,认为在现代学校制度建设中要把社区、学校、家庭、社会互动放在很重要的位置上^⑥。陈如平则认为,应先考虑学校与社区和家庭的关系,再构建学校与政府的关系。

(三)现代学校制度的分类

由于现代学校制度研究中关注的焦点问题有所区别,学界目前对现代学校制度的分类有较大差别。吴华认为,现代学校制度包括现代学校产权制度、现代学校组织制度和现代学校管理制度三大制度体系。^⑦范国睿从校本管理角度出发,认为现代学校制度包括现代学校法人制度、现代学校产权制度和现代学校自组织制度。张力认为现代学校制度应涵盖学校举办制度、政府管理制度和学校内部管理制度三个层次。李继星从学校具体的管理业务出发,认为现代学校制度主要包含了现代学校行政制度、资产管理、人事制度、财务制度、教学管理制度、教研和科研管理制度、学生管理制度等。^⑧褚宏启从教育的本质有别于生产和市场化行为的视角,认为现代学校制度应包括教育投入制度、行政管理制度等外围制度和关注学生的发展、教师的教和学生的学的内核制度。外围的制度要服从内核制度的需要。^⑨

(四)现代学校制度的特征

李继星从现代学校制度实施机制角度,认为现代学校制度的特征包括学校法人、校本管理、民主治理、专家管理和社区参与等几个方面。陈如平则从价值层面阐述现代学校制度应体现的精神要义,认为现代学校制度应具有人本性、民主性、开放性、科学

性、发展性和生态性等六个基本特性。马怀德从现代学校制度的研究和构建原则出发,将现代学校制度的核心特征归结为“拒绝附属化、防止市场化、定位多元化和走向法制化”^⑩四个方面的核心特征。

(五)现代学校制度的内核与构建逻辑

对于现代学校制度的核心究竟是什么这一问题,目前,不同的学者站在不同的角度给出不同的结论。一是站在政府的立场,认为现代学校制度的核心是教育秩序和教育的公益性。二是站在学校的立场,认为核心是学校自治、学校产权、回报和法人治理结构。三是站在学生和家长的立场,认为核心是服务,是学生的全面、多元发展。

就构建逻辑来看,现代学校制度实际上包括三个层面:一是价值层面,从哲学的高度解决现代学校制度在解决办学中的自由与秩序、效率和公平的问题;二是理论层面,又可分为两部分:(1)运用教育学、政治学等学科的基本原理,研究现代学校制度中的教育秩序和教育特质;(2)运用经济学、管理学和法学的理论,研究学校产权、学校法人、投资回报和校内治理结构的问题;三是实践层面,运用政策学的方法研究现代学校制度在实施过程中如何达到政府放权、学校自治和社会参与的问题。

目前,分歧主要出现在第二个层次,换言之,从什么学科、什么理论去研究学校制度仍未能取得一致,初步研究的结论也大相径庭:有人认为要以学校法人为基础,有人却认为中小学校不应法人化;有人强调有限政府,要求政校彻底分离,政府退出教育活动的微观层面;有人却强调需要一个强有力的政府来推进建立一个民族的、大众的(民主的)、具有现代教育精神的现代学校制度;有人重视现代学校制度的现实意义,有人却在教育情怀的感召下情愿追求教育的乌托邦。^⑪

(六)现代学校制度的瓶颈与构建路径

总的说来,现代学校制度在建设中存在政府过度干涉、市场发育不足、社会参与欠缺等难题。^⑫具体来看,由于对现代学校制度的概念和关注点不同,因而学者间对其构建路径的理解、改革突破口的选择等仍存在较大差异。

在宏观层面,劳凯声主张厘清资本的趋利性与教育公益性之间的关系。张力也关注对教育属性中的公共性和产业性(私利性)间矛盾的处理。^⑬

在中观层面,有人主张在中观上理顺学校与社会的关系以及学校内部的各种关系,重点应放在加强学校的独立性,并认为应从产权着手,完善学校法人的内部治理结构。^⑭魏志春则强调外部竞争市场的作用。^⑮范国睿和赵中建则担忧政府部门不肯真正放权将构成现代学校制度建设的障碍。^⑯

在微观层面,有人认为教师、学生对教育教学事务缺乏参与和监督是“制度性障碍”。^⑰梅汝莉认为,制约学校和学生发展的最严重的制度“瓶颈”是评价制度。^⑱

现代学校制度除正式制度外是否应包括非正式制度?在现代学校制度建设中是应强调法治还是德治?有人主张应加强教育法制建设,认为目前《教育法》和相关法规在学校自主权保障方面不够,学校在处理一些关系时法律依据不足,需要(用法律)定位学校制度中的各种关系。^⑲更有学者主张效法欧美和日本等教育法制发达国家,尽快出台《学校法》,认为克服体制性障碍不能仅仅依靠文化历史等理念上的变革,而应通过自上而下的法律来推动。^⑳在德治与法治问题上,也有人认为应德法兼治,现代学校制度不能只谈“法”而不谈“德”。^㉑

(七)现代学校制度的研究方法 with 路径

现代学校制度建设的推进需要靠政府,学校及学术界共同努力,其中政府主动、学校主体、学术界主导,三者互动,积极推进。^㉒

如何研究现代学校制度?曾小洁认为,现代学校制度不是凭空构建的,而是在已有学校制度的基础上重建或构建。需要梳理传统学校制度形成的社会背景、前提条件、制度特征,厘清现在影响学校制度发生变化的因素和条件,考察现在学校制度目前已经发生的变化,从学校制度的本源、教育改革政策、需要解决的实际问题等几个方面研究,才能对目前需要建立的现代学校制度有更明确的认识。^㉓

在研究的范围和研究视野上,有学者认为“不能就教育论教育,就学校论学校。现代学校制度要放在教育制度、体系创新框架下去讨论,还要和政治、经济体制改革的大背景联系起来。离开了这个背景,就会背离主题”^㉔。也有学者认为,纵向上要联系历史,因为“现代学校制度所关注的各种关系的调整问题实际上都是老问题,我们无法在现代学校制度和以往的、现存的各种学校制度之间划一道鸿沟”;^㉕横

向来说,要放眼世界,虽然国外没有相应的以现代学校制度为题的研究,但西方校本管理、有效学校等具体的制度和做法可以引为借鉴,这样,就进一步开拓了现代学校制度研究的国际视野。

三、进一步的思考

当前我国的教育改革面临的困难和阻力不少,学者们的分歧也正反映了对改革方向和改革方式的判断差异。这里只谈些现代学校制度研究中带有共性的东西:

1. 研究焦点需集中。各种专业背景的学者从自身学科特点出发,将自己对基础教育改革的美好憧憬都塞进现代学校制度这个“筐筐”,似乎关乎教育的一切美好的东西都应该是现代学校制度要研究的重点。其实,没有聚焦的研究反而容易影响研究的质量,戕害研究本身,使得研究浮于表面,对实践缺乏针对性的指导。

2. 研究方法需多元化、理论基础待加强。目前的研究者仍主要集中在教育学范围内,缺乏经济学、社会学、法学等学科研究者的参与。相应的,研究的方法也不够精确、科学、有效,存在重思辨轻实证现象。现代学校制度应成为跨专业、跨学科的研究问题和研究领域,需要从哲学、教育学、政治学、经济学、社会学、法学等多学科视角加以研究。

3. 理论与实践运用需密切结合。北京、上海等地已在基础教育阶段学校推开了有关现代学校制度的实验和试点,但究竟什么是现代学校制度,改革最终需使得基础教育达到什么样的状态,改革应采取什么步骤,其中会遇到哪些困难和障碍以及如何逐步克服与解决等问题还远未澄清。如果不能对现代学校制度本身作深入的关于学校与政府、社会、市场关系的理论研究,不能使改革按照自身的理论逻辑进行,仅仅“摸着石头过河”,或仅将现代学校制度建设当作一个试错的过程,那么现代学校制度的确会失去其自身存在的理论和实践价值。

注释:

- ①黄兆龙.现代学校缺席初探[J].中小学管理,1998.(7-8).
- ②李江源.教育制度的现代转型及功能[J].教育理论与实践,2004.(1).
- ③⑨⑫褚宏启.审视现代学校制度[A].中国教育管理评论 第2辑[C],北京:教育科学出版社,2004.73.77.73.

- ④⑩⑬⑱⑳㉑㉒㉓马怀德,褚宏启等.现代学校制度七人谈[J].人民教育,2004.(17).
 - ⑤⑦吴华.从现代企业制度到现代学校制度——对“现代学校制度”实践的理性思考[J].浙江大学学报,2004.(1).
 - ⑥余利惠.现代学校制度建设[J].上海教育,2004.(1).
 - ⑧李继星.现代学校制度初论[J].教育研究,2003.(12).
 - ⑪主要表现为褚宏启、吴华等人近期的争论。
 - ⑫⑮魏志春.转型时期现代学校制度的解析[J].中小学管理,2004.(5).
 - ⑬张力.与现代学校制度相关联的若干政策思考[J].人民教育,2004.(1).
 - ⑭徐冬青.构建现代学校制度的几点建议[J].中小学管理,2004.(5).
 - ⑯徐中建.权力下移,走向校本——关于创建现代学校制度的思考[A].中国教育政策评论(2004)[C],北京:教育科学出版社,2004.251.
 - ⑰⑳张民生.现代学校制度建设——现代高中学校发展的创新[J].上海教育,2004.(1).
 - ㉑李伟涛、傅禄建.现代学校制度建设呼唤学校法[N].中国教育报,2004-12-7.
 - ㉒谈松华.关于现代学校制度的几点认识[J].中国教育协会简报,2003.(6).
- [徐建平 北京师范大学教育管理学院 100875]

您想了解上海教育改革的最新动态和科研成果吗?

请看

《上海教育科研》

(月) (刊)

- ★ 上海市教育科学研究院普通教育研究所主办
- ★ 全国中文核心期刊
- ★ 列入世界权威的《尤里奇期刊指南》
- ★ 中国人民大学《报刊复印资料》
教育科学类全文转载率名列前茅
- ★ 每年赠送一本专题教育情报资料增刊

邮发代号:4-720 定价:9元 全年:108元

地址:上海市茶陵北路21号
 邮编:200032
 电话:64438001 64167677-329
 传真:64032692
 E-mail:Shanghai-edu@vip.163.com

本刊备有免费样刊若干,数量有限,可来电来函索取一本,早到早送,送完为止。