

社会转型 与 办学体制创新

徐晓东 邵文其 洪仙瑜 等著

浙江大學出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会转型与办学体制创新 / 徐晓东等著. —杭州: 浙江大学出版社, 2004. 12
ISBN 7-308-04051-8

I. 社... II. 徐... III. 办学组织形式 - 研究 - 台州市 IV. G522.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 124900 号

责任编辑 陈晓菲

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 浙江大学印刷厂

开 本 850mm × 1168mm 1/32

印 张 9.75

字 数 243 千字

版 次 2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

印 数 0001 - 3500

书 号 ISBN 7-308-04051-8/G · 788

定 价 16.00 元

目 录

序	谈松华 V
前 言	VII
第一章 绪 论	1
第一节 社会转型研究背景与研究目的	1
第二节 社会转型的基本内涵与特征	7
第二章 社会转型期制度体制探究	16
第一节 制度体制	16
第二节 社会转型时期的教育失序	23
第三章 社会转型期教育制度重建	47
第一节 社会转型期教育理念重组	47
第二节 教育制度建设的基本模式	60
第三节 教育制度建设	63
第四节 教育制度体制资源	65
第四章 社会转型期教育问题与对策	71
第一节 教育体制方面存在的主要问题	71
第二节 现代教育制度应具备的重要特征	75
第三节 相应对策	82
第五章 办学体制创新	93
第一节 办学体制创新的基础	93
第二节 办学体制创新实践	96

第三节	办学体制的几种模式	109
第六章	办学体制创新与区域人力资源开发	112
第一节	椒江区人力资源开发现状	112
第二节	办学体制创新观念突破	114
第三节	椒江区办学体制创新策略	116
第七章	学校薪酬制度	126
第一节	学校薪酬改革的历史与回顾	127
第二节	薪酬制度概述	130
第三节	薪酬体系改革的作用以及未来发展方向	138
第八章	现代学校管理制度改革探析	146
第一节	课题研究的背景与问题的确认	146
第二节	学校管理体制的具体变革	150
第三节	改革过程中的反思	165
第九章	“教育股份制”	174
第一节	“教育股份制”的缘起	174
第二节	“教育股份制”的起步和运作	177
第三节	“教育股份制”的优势	179
第四节	书生中学办学模式引发的区域效益	181
第十章	“校长经营责任制”探索	184
第一节	“校长经营责任制”提出的背景分析	184
第二节	关于校长经营责任制的界定	186
第三节	关于校长经营责任制的运作实践	189
第四节	实施校长经营责任制的优点以及存在的问题	192
第十一章	民办公助的办学体制实践与探索	201
第一节	对民办公助办学机制的理解及研究的定位	201
第二节	书生小学的实践与探索	204
第三节	问题与对策	211

第十二章 教育品牌拓展实践与思考	216
第一节 现状分析	216
第二节 问题研究	218
第三节 解决问题的方案	220
第十三章 学校后勤服务社会化	241
第一节 后勤服务社会化改革的背景	241
第二节 后勤服务社会化改革实践	243
第三节 后勤服务社会化改革问题的研究	249
第四节 后勤服务社会化改革的后续思考	253
第十四章 育英中学的办学模式与制度设计	284
第一节 经济分析与基本理念	284
第二节 产权结构及基本运作	286
第三节 制度设计的基本框架	288
第四节 学校管理实例	293

序

“社会转型”是现代化研究中的一个重要概念,20 世纪 80 年代以来被广泛用于表述中国改革开放以来社会变迁的整体特征。对社会转型的分析,有的是从社会形态转型加以阐述,有的是从社会结构转型进行论证,有的则是对制度设计变化作比较,得出的结论也不尽相同。但不管从哪个角度去考察,由社会转型引发的各个领域的变革就如同随着大潮前进的波浪,是势不可挡的。这也就如孙中山先生所言的“世界大势,浩浩荡荡,顺之者昌,逆之者亡”。因此,社会转型期的教育制度创新就有了与一般意义上的教育改革不同的特质。能否辨认社会转型的正确方向并抓住这一时期的发展机遇,充分发挥办学体制创新的制度绩效,在一个区域范围内寻找教育发展的空间,乃是教育界研究的现实课题之一。

《中国教育改革和发展纲要》中提出,要改革办学体制,改变政府包揽办学的格局,逐步建立起以政府办学为主体,社会各界共同办学的体制。这为各地办学体制创新实践指明了发展方向和提供了政策保障。当然,由于各个地区的经济状况不同,教育基础有别,教育发展的模式也会存在一定的差异。因而不同地区选择的教育的发展路径必定带有地方性,只要有利于满足群众日益增长的教育需求,有利于基础教育的均衡发展,有利于公办与民办教育事业共同发展,在一个区域范围内不论选择哪种办学模式,都可以大胆地去尝试,大胆地去实践,为区域教育发展寻找新的增长点。

浙江省台州市椒江区的办学体制创新实践,植根于当地经济

和文化土壤,借鉴了当地民营企业的成功经验,同时与当地教育实践相结合。本书的作者从 1997 年开始“教育股份制”实践研究,其研究成果《开发民间教育投资潜力的新探索》发表在 1999 年第 3 期《教育研究》上,产生了一定的影响,提出的办学体制已成为当地的教育品牌。经过七年的实践和理论检验,这种办学体制在台州教育界和社会上得到了认可,并正在进一步完善和发展之中。

椒江的办学体制创新实践,通过多年的探索,已形成了区域教育发展的特征,建立了以书生中学为代表的“股份制”办学模式,以双语学校为代表的“混合所有制”办学模式,以育英中学为代表的“个人合伙制”办学模式,以书生小学为代表的“民办公助”办学模式,以及以振华中学为代表的“社会团体合作制”办学模式。这些办学模式以超常的发展速度,有力地推动了当地教育事业的发展,取得了良好的社会效益。

《社会转型与办学体制创新》是徐晓东同志主持的全国教育科学“十五”规划课题成果。近年来,我同国家教育发展研究中心的同志多次去椒江调研,真正感觉到他们的成果来自于实践。现在呈现在读者面前的这本书既有较严密的理论框架。又有实践层面丰厚的经验材料。我相信,这些丰富翔实的个案材料和来自实践的管理案例分析,对全国各地的改革实践而言都是有借鉴意义的。

当然,我国办学体制改革还在探索过程之中,椒江的实践模式有其地区特有的背景和选择,在试验过程中也有不少方面需要进一步完善和探讨,还没有形成一种成熟的制度框架。唯其如此,我们才需要把它作为一种过程的研究来对待,发展地看待这样一种试验。

谈松华

2004 年 10 月 18 日

前 言

《社会转型与办学体制创新》是本人主持的全国教育科学“十五”规划课题的研究成果。参加本课题研究的成员有邵文其、洪仙瑜、李云贵、管培红、金仙高、潘金珏、胡志林、王建敏等同志，他们分别是从事幼儿、小学、中学教育管理工作的校长。本课题组成员大多参加了“椒江教育股份制理论与实践研究”。从1997年开始，他们大胆地迈出了改革的步伐，对这一富有挑战性的课题进行实践探索，当“资本的寻利性与教育的公益性”悖论还未找到政策的注释时，校长们如摸着石子过河去寻找体制上存在的不足。他们坚信只要有利于椒江教育的发展，有利于满足老百姓的教育需求，就要去试去闯，哪怕是坎坎坷坷，荆棘丛生，他们忍受着切肤之痛走自己的路，五年的研究历程饱受了风风雨雨。在风雨兼程中没有经验可直接移植，也没有现成的政策可以支撑。这对充满改革热情的实践者来说，肩上扛着的不仅仅是校长的责任，更多的是改革中与旧体制碰撞的种种反冲力，但校长们在这种身心负重下挺了过来……椒江这块教育热土，的确是一个冒险者的乐园，是一个开拓者的香格里拉。《社会转型与办学体制创新》这一命题，是我们课题组成员长期探讨、争论不休的话题，也是我们在改革实践中碰到的必须完成的现实课题。

我们认为社会转型不是社会某些交往规则、资源系统的局部改变，而是系统整体性的改变，包括政治、经济、文化的根本性历史性变化。在这一历史性的变革中，教育必须转型，因为教育的脐带

始终紧连着社会的制度环境。教育的转型说到底是制度体制变化,原来的制度体制必须让位于现代的公共教育新体制。在新的体制框架下,我们必须研究教育资源与公共教育权力如何再分配,教育资源的分配秩序如何有利于教育的均衡化发展,公共教育权力的重组如何充分考虑政府、社会、学校、家长的利益等问题。因此,在一个区域范围内进行办学体制创新实践研究,既要把区域教育的发展放到总的时代背景中去考察,又要使之根植于当地的经济文化背景之中。只有这样,才能实现教育转型,从而有利于区域教育的可持续发展。

课题组成员所在的学校虽体制有别,管理的思维和运作方式也有较大的差异,但在实践过程中,他们都忘我地投入,将个人对事业的情怀诉诸教育改革实践,以创新的精神和不计个人得失的宽阔胸怀感召着周围的同事。我为有这样的合作伙伴而感到荣幸。在用文字来表达他们的思想和改革路程的日子里,我深感力不从心,难以提炼他们富有创新的实践经验,只有如实地将他们的创新实践足迹烙在本书的管理案例中,以求得读者的赐教。

本书的第一章至第四章由徐晓东、李江源执笔,其内容是理论与反思,也是课题组成员长期争论碰撞后产生的思维火花。第五章由徐晓东执笔,其内容是实践与思考,主要阐述课题组成员在实践中的理念基础和价值诉求。第六章至十四章为课题组成员分别承担的研究,从不同侧面反映了众人改革的心路历程。其中第六章由徐晓东、潘金珏执笔,第七章由邵文其执笔,第八章由洪仙瑜执笔,第九章由徐晓东执笔,第十章由李云贵执笔,第十一章由苏为纲、胡志林执笔,第十二章由管培红执笔,第十三章由金仙高执笔,第十四章由何永祥、圣静、石艳华执笔。全书最后由徐晓东统稿。

中国教育学会常务副会长谈松华研究员多次来椒江指导本课题研究,并欣然为本书作序,使我们基层的实践研究者信心倍增;

浙江大学专家吴华副教授、李江源副教授、祝怀新副教授在课题研究进展中悉心指导,倾注了心血。国家教育科学规划办领导、浙江省教科院领导来椒江进行课题中期检查指导,为课题研究的深度和广度推进作了精心的策划。椒江教育局领导和相关科室领导为该项研究贡献了自己的精力和智慧,确保了课题研究的顺利进展,在此一并致谢。由于我们学术功底有限,书中不当之处敬请读者指正。

徐晓东

2004年8月8日

第一章 绪 论

第一节 社会转型研究背景与研究目的

一、社会制度变迁

社会转型,制度变迁,为教育的改革发展提供了良好的社会环境。研究区域教育要与社会发展趋势和制度变革联系起来,与当地的经济背景联系起来,因为教育制度深深根植于社会制度的土壤之中。

社会转型期是社会发生深刻变革的时期。中国目前社会转型的特点是以经济体制改革为切入点所带动的社会全面性结构变革,它从根本上改变了国家经济体制的主要特征,使其朝着社会主义市场经济方向发展。随着整个社会形态和社会结构的变化,教育的改革也势在必行。因此研究教育制度体制必须将其放到当前的社会制度中去考察,研究区域的教育要与当地的经济状况联系起来,与社会的发展趋势和制度的变革联系起来。我国改革开放以来,社会制度的变迁呈现了明显的社会特征:由农业文明向工业文明、由封闭一元性社会向开放多元性社会转化,由计划经济向市场经济过渡,由传统社会向现代社会转化。在这历史性转折时期,一方面,不同地区由于经济和文化背景的差异,社会结构的改变不

是同进同退的,东南沿海经济发达地区市场化的进程较之内地会更快一点,因而社会转型必然带有地方特征;另一方面,不同经济背景下的教育发展有其不同的模式,即使在发展程度相同的地区,由于经济结构、体制形式、文化类型的不同,也会有不同的发展模式。

《中国教育改革和发展纲要》中指出,要改革办学体制,改变政府包揽办学的格局,逐步建立以政府办学为主体,社会各界共同办学的体制。国家的方针已为教育发展设了标,为地方教育改革指了路。因此在区域范围内,探索社会转型期办学体制创新实践,不仅要在国家政策层面做文章,解读相关政策内涵,还要结合地方的政治、经济体制改革和文化背景。只有充分分析地方制度优势、经济文化优势,才能挖掘办学潜能,整合当地的教育资源,把握区域教育发展的走向,从而走出地方办学之路。

二、区域制度文化

从经济转型和制度创新角度看,椒江经济起飞的秘诀在于率先和大力推行经济的市场化和民营化,民营企业的发展是椒江经济的一大支柱。民营企业既是椒江人民在企业制度改革中的创新实践,也反映了椒江人民在改革开放以来敢闯敢干的创业精神。在改革开放初期,椒江人就有“打硬股”的股份合作经营模式。“靠海吃海”的渔民逢改革开放好政策,已不满足于过去小船打鱼的个体经营。为了壮大自己的捕鱼实力,发展渔业经营范围,他们就以小渔船改大船,既可深海捕鱼作业,又可扩大捕鱼的范围,效益的成倍递增是显而易见的。搞个体小船运输的业主为了扩大经营,也开始筹划打造大船进行远航货运。但改装大船需要一笔较大的资金,于是“打硬股”经营应运而生。他们少则三股五股,多则十几股,具体看打造船只的大小和各人的资金实力,通过不同数量的资金整合,分别确定各投资者的股份,从而形成股份制经营。

股份合作者都以诚信为本,通常是投资者凑在一起确定股份额,没有什么法律程序。一般不立文字条款,个别的就写一张类似协议的文书,然后投资者签个字就作为股份经营的依据。这样的运作方式也不同程度的反映了椒江人的豪爽、耿直、说话算数、想干就干的“海味”性格。可以这样说,椒江经济一方面依靠“海洋经济”的带动,另一方面也依赖于椒江制度创新和深厚的文化积淀。因此,民营企业在椒江这块热土上发展起来有其历史的渊源。

椒江民营企业的发展情况,根据 2000 年的统计,全区工业企业有 11309 个,其中民营工业企业 11278 个,占工业企业总数的 99.73%。工业总产值 284.75 亿元,其中民营工业总产值为 269.20 亿元,占工业总产值的 94.54%。在经济组织类型上,大企业大都选择了股份制。据 2001 年统计,全区全部国有及年销售收入 500 万元及以上的工业企业有 182 个,工业总产值为 115.25 亿元。其中,实行股份有限公司和有限责任公司形式的企业有 90 家,工业总产值 68.98 亿元,占全部工业总产值的 62.0%;合作合伙企业有 70 个,工业总产值 25.77 亿元,占全部工业总产值的 23.2%。股份制经济成为推动经济发展和民间投资的重要力量,这种经济模式直接影响了教育体制和多元化办学模式探索的展开。1996 年底,本着“入股自愿,股权平等,风险共担,利益共享”的原则,一个由 32 个企业和个人共同入股 1200 万元的教育公司——台州市书生教育股份实业有限公司正式诞生。1997 年秋,由书生教育股份实业有限公司投资的第一所学校——台州市书生中学正式创办。从此,椒江走上了多元化办学模式的发展之路。

三、椒江的教育背景

椒江经济的起飞对教育的发展产生了深远的影响。过去,由于经济基础较差,椒江的教育水平落后于全省的平均水平。1980 年,全区 14 - 40 周岁人口的非文盲率达到 81.5%;1980 - 1989

年,全区普通高中毕业生 4059 人,升入大专院校的仅 741 人,占 18.3%。进入 20 世纪 90 年代,椒江区在实现“两基”后,高中阶段教育发展面临着巨大的压力。到 90 年代后期,椒江区内高中阶段教育的年度招生量基本维持在 3500 人左右,高考升学率基本徘徊在 40%,占同龄青年总数的 5%。在经济迅速发展之后,高中阶段教育,尤其是优质教育的需求急剧上升(见表 1)。而全区只有椒江一中为省重点中学,年招生量仅 300 人左右,导致本地生源流向其他拥有较丰富优质教育资源的地区。

表 1 1981 - 2001 年椒江区教育发展状况

	小学在校生 数(人)	学龄儿童 入学率 (7 - 12 岁) (%)	初中在校生 数(人)	普通高中在 校生数(人)	初中升高中 比率(%)	初中升普高 比率(%)
1981	17807	96.5	6018	763		25.99
1985	36001	98.1	13340	1986	31.73	21.98
1990	38327	99.5	10133	2030	47.54	27.93
1995	43314	99.53	15761	2399	48.10	21.69
1996	42294	99.99	17815	2481	49.6	20.57
1997	40876	99.89	19037	2836	55.99	24.13
1998	39455	99.99	19133	3580	60.21	26.61
1999	37807	99.99	19429	4708	65.24	31.14
2000	35866	99.93	20547	6071		43.14
2001	34945	100	22174	7321		41.08

资料来源 椒江区教育局. 椒江市教育志. 上海:上海三联书店,1994,2004.

解决问题的关键是加大教育投资,扩充优质教育资源,但由于

社会需求的缺口过大,单凭政府的财政能力是难以弥补的。从表 2 可见,20 世纪 90 年代以来,椒江区预算内教育支出占国内生产总值的比例一直都没有超过 1%,但预算内教育支出占预算内财政支出的比例却明显高于全国总体水平。这说明了椒江经济发展的一个重要特点是,政府财政收入占国内生产总值的比重偏低,藏富于民,居民和民间拥有的资金不少。1993 - 2001 年,椒江区每年财政总收入占国内生产总值的比例一般仅相当于全国相应比例的一

表 2 1993 - 2001 年椒江教育经费投入与支出情况

年份	总投入* (万元)	国内生 产总值 (亿 元)	总投入 占国内 生产总值的比 例 (%)	预算内 财政支 出 (万 元)	预算内 教育支 出 (万 元)	预算内 教育支 出占财 政支出 的比例 (%)	预算内 教育支 出占国 内生产 总值的 比 例 (%)	全国预 算内教 育支出 占财政 支出的 比 例 (%)	全国预 算内教 育支出 占国内 生产总 值的比 例 (%)
1993	3266	17.60	1.86	9904	1702	17.18	0.97	13.88	1.83
1994	4888	28.68	1.70	13192	2492	18.89	0.87	15.26	1.88
1995	5787	44.29	1.31	15550	3213	20.66	0.73	15.07	1.79
1996	8346	56.04	1.49	14170	3477	24.54	0.62	15.27	1.79
1997	9558	65.04	1.47	17502	4117	23.52	0.63	14.70	1.82
1998	10953	73.72	1.49					14.50	1.97
1999	12030	83.49	1.44	22576	5519	24.45	0.66	13.77	2.22
2000	16138	94.67	1.70	28939	7085	24.48	0.75	13.13	2.33
2001	19794	104.75	1.89	41183	8564	20.79	0.82	13.70	2.69

* 总经费中包括财政拨款、各项附加费收入、学校事业收入。

资料来源 椒江统计局. 椒江统计年鉴 2001,2002 中国统计年鉴 2002. 北京 中国统计出版社,2002.

半左右,而同一时期城乡居民储蓄存款金额从 1993 年的 31066 万元增加到 2001 年的 393310 万元,平均每年增加 37.33 个百分点;人均存款金额从 1993 年的 732.86 元增加到 2001 年的 8563.25 元(见表 3)。政府教育投入不足,教育规模满足不了社会的巨大需求,个人金融资产的增长加大了社会投资的潜力和投资需求。椒江区政府认为,如果创造一种政策机制,在一般产业投资过剩和居民投资渠道有限的情况下,完全可以使民间闲散资金的相当份额转化为教育投资。

表 3 1993 - 2001 年椒江财政收入和居民存款金额情况

年份	财政总收入 (万元)	财政总收入占国内生产总值的比例 (%)	地方预算内财政收入占财政总收入的比例 (%)	全国财政总收入占国内生产总值的比例 (%)	居民年末储蓄存款金额 (万元)	居民人均存款金额 (元)
1993	18327	10.41		12.6	31066	732.86
1994	26145	9.12	52.06	11.2	49144	1151.99
1995	29669	6.70	51.75	10.7	76633	1780.92
1996	34271	6.12	51.43	10.9	108540	2500.92
1997	40063	6.16	48.52	11.6	160032	3659.55
1998	41890	5.68	57.61	12.6	225748	5105.11
1999	47437	5.68	60.24	13.9	287081	6410.92
2000	64645	6.83	59.18	15.0	328092	7241.05
2001	85241	8.14	65.96	17.1	393310	8563.25

资料来源 椒江统计局. 椒江统计年鉴 2001,2002 中国统计摘要 2002. 北京:

中国统计出版社,2002.

椒江经济的快速增长与椒江教育基础薄弱及发展速度滞后所造成的有限供给形成了巨大的反差。在政府的教育财政支出短期内难以大规模增加的情况下,改变现状的突破口在哪里?这是摆在椒江教育面前关键而紧迫的现实问题。面对这个严肃的问题,椒江人充分利用自己的经济制度优势和文化优势,以科学的发展观审视当前的教育问题和未来教育的发展趋势,毅然选择以办学体制创新为切入口,拓宽椒江教育投入渠道和教育选择空间,走多元体制办学道路,开辟民间融资渠道,为椒江的教育发展寻找新的增长点。

第二节 社会转型的基本内涵与特征

一、何谓社会转型

“社会转型”(social transformation)是“社会结构转型”(the transformation of social construction)的简称。

“社会结构”不能简单地理解成社会构建的框架,它是一个总体性概念,指的是具有相对稳定功能体系的社会存在范型。^①这个存在范型使社会生活中的各个具体制度体制、规范要求达到系统的协调匹配,分配着社会的各种基本权利与义务,规范着通过社会合作所产生的各种利益分配,塑造着社会文化的基本内容并使社会成员共享这种文化的基本方式,培育与塑造着社会成员个体自身。社会结构作为社会存在的范型,具有在时空向度上突破具

^① 参见沙莲香主编. 现代社会学. 北京 中国人民大学出版社 1994. 74-75.

体的有限性而延伸展开的特性,引导着千差万别的日常生活实践,并使这些看似千差万别的具体实践成为一个在时空中延伸的系统性存在。^① 值得注意的是,虽然社会结构可以形象地理解为社会关系存在的某种框架,以及由这些框架所决定的社会关系的相互联系或秩序,但是,一方面这种框架在表象上不是实体性的,它只是主体间的关系;另一方面,这种内在秩序不似物理现象那样可以被直接描述,它必须通过抽象被理解,正是在这个意义上,它是一种如吉登斯所说的“虚拟秩序”。^② 然而,就社会结构本身是主体间关系,是主体间内在关系的整体性存在而言,结构又是实体性的。因为,只要作为实体存在的主体总是以关系状态存在,这种关系就是实体自身所固有的一部分,离开了其内在关系,就无所谓实体。所以,社会结构还应当被恰当地作为实体来把握,如是,才能真正把握社会结构自身的客观性特质。

社会结构又是一种特殊的规则——资源体系,不过,它是社会再生产过程中起着最基本作用的规则——资源体系范畴。^③ 它一方面“记忆”了既有的社会关系体系,另一方面又指导着社会关系体系被不断地再生产,使日常生活交往活动关系不断地被组织成一个有序的关系体系而反复地被再生产出来。这个反复再生产的

① 社会“结构指的是使社会系统中的时空‘束集’(binding)在一起的那些结构化特征,正是这些特性,使得千差万别的时空跨度中存在着相类似的社会实践,并赋予它们以‘系统性’的形式”。参见吉登斯:《社会的构成——结构化理论大纲》,北京:生活·读书·新知三联书店,1998. 79.

② 吉登斯:《社会的构成——结构化理论大纲》,北京:生活·读书·新知三联书店,1998. 79.

③ 吉登斯将社会结构理解为“社会再生产过程中反复涉及到的规则与资源”系统。他此处所说的资源包括配置性资源与权威性资源,前者指的是物质资料方面的,后者指的是社会关系、社会组织方面的。在他看来,二者都是社会基础结构性的,它们的具体内容从根本上制约了社会进程。参见吉登斯:《社会的构成——结构化理论大纲》,北京:生活·读书·新知三联书店,1998. 52, 378-379.

过程,不是简单地复制、照旧,而是一个具有开放性特征的再生产过程,是那种“记忆”、引导活动本身的不断进行,且在每一具体过程中使基本特征被再生产出来的再生产过程。即,它只是保证在每一个日常生活的具体过程中,社会关系的最基本特征被复制。正是在这个意义上,社会结构一方面相对于个人而言是先在的,另一方面它又具有如吉登斯所说的“主体的不在场”之特质,^①它作为一种超越于主体的虚拟性存在,为主体提供了一个现实的活动整合框架与规则再生产图式。社会结构对于社会具体成员具有基本的制约与模塑作用。这正如罗尔斯所指出的那样,它“在很大程度上决定着他们想要成为的那种个人,以及他们所是的那种个人”,并以“不同的方式限制着人们的抱负和希望”,因为它“不仅仅是一种满足人们现存欲望和抱负的制度体制图式,而且也是一种塑造人们未来欲望和抱负的方式”。^②一般而言,基本结构塑造着社会制度体制持续生产和再生产某种个人及其善观念共享各种文化的方式。不过,社会结构既是人具体实践的中介,又是人具体实践的结果,在总体上,它必须且也应当从属于人的实践。这是因为,社会结构本身是人在社会活动过程中所形成的关系结构,只有从人的主体性活动角度才能合理地解释社会结构的起源。而且,社会结构本身虽具有某种封闭性特征,但社会结构却又是进化的,打破社会结构的这种封闭性,推进其进化的正是主体的能动实践。如果离开了主体的能动实践,社会结构本身也就会在被神化的同时被僵化,失却生命性。在这一点上,吉登斯所提出的“结构二重性”理论强调社会结构与人的活动关系的“制约性”与“使动性”,

① 参见吉登斯:《社会的构成——结构化理论大纲》,北京:生活·读书·新知三联书店,1998. 89.

② 罗尔斯:《政治自由主义》,南京:译林出版社,2000. 285.

虽然在具体表述上值得商榷,但在总体上却是合理的。^①

这样,一方面,认识社会结构转型应当且必须抓住那个社会的特定的规则系统与制度体制;另一方面,社会结构转型应当被理解为是社会存在范型的根本变化,且须将这种根本变化置于主体实践立场来理解。^②

作为存在范型的社会结构转型不是社会某一些交往规则、资源系统的局部改变,而是系统整体性的改变。这里有如下意指:第一,社会结构性转变只发生于社会历史性转折时期,它是一种生活、存在、交往方式向另一种生活、存在、交往方式的跃迁。第二,结构本身有局部与全局整体之分,此处社会结构则是作为社会总体存在之结构。局部性的结构变化并不代表社会总体的结构性变化,尽管这种局部性的结构变化可以通过这样那样的方式对社会总体结构性转变起作用。第三,在发生了根本变化的社会结构中,原有的某些因素并没有消失,但是它们会在一种新的秩序中获得新的规定、拥有新的功能。就社会价值要求而言,社会结构转型并不意味着既有的所有价值要求都失却存在的理由,它更多的是意味着一种新的价值结构关系的形成,或者如马克斯·舍勒所说的诸价值本身之间的“优先法则”的变化。^③

社会结构性转变类似于汤因比所说的文明形态间的更替,它是不同的文明存在范型之间的更替,是社会发展中的历史性跃迁。这意味着:第一,同样一种社会结构的历史形态可以有多种现象性存在,外在现象的改变并不能说明社会本身的历史性变化,只有当

① 如吉登斯认为社会结构具有“主体的不在场”特点,相对于个人而言并不是什么“外在之物”的说法,至少在逻辑上欠妥。在什么意义上能够说社会结构不外在于个人?至少社会结构对于个人而言,具有强烈的约束性外在特点。参见吉登斯:《社会的构成——结构化理论大纲》,北京:生活·读书·新知三联书店,1998,89-90。

② 参见张维:《历史转折论》,上海:上海社会科学院出版社,1994,194-201。

③ 参见马克斯·舍勒:《价值的颠覆》,北京:北京三联书店,1997,51-53。

全部社会存在的范型发生根本改变时,社会才真正发生根本的历史性变化。^① 社会历史重大进步的标志之一就是社会结构的成功转变。第二,社会结构性改变是社会发展过程中的不同历史性阶段,是连续性的中断,这种连续性的中断是指社会发展中的革命性变化,而不是指对历史的绝对否定。第三,这个转变本身也是一个过程。

对于晚发民族与国家而言,社会结构转型的实质就是由农业文明向工业文明、由前现代化向现代化、由封闭一元性社会向开放多元性社会的转化。一言以蔽之,就是由传统社会向现代(性)社会的转化。这里的现代(性)是相对于人类既有文明的传统特性而言的,表达的是人类文明演进过程中不同于传统类型的一种新的人类文明类型特质,是传统与现代在文明形态上的截然两分。因而,当我们在使用现代(性)术语时就隐含着或意味着:现代(性)社会是对传统社会的异质性超越。这有两个方面的具体含义:一方面,它标示的是文明演进过程中的历史性断裂;另一方面,它标示现代(性)社会相对于传统社会在价值地位上的优越性。^②

“社会转型”是现代化研究中的一个重要术语,被许多学者用来描述社会结构的迅速、但又大致稳定的变迁过程。它已经成为研究中国现实问题的学者们用以表征中国改革开放以来社会特征的一个重要范畴。在关于社会转型的各种理论中,我们认为马克

① 中国数千年封建社会不乏改朝换代,也不乏汤武革命,但是究其要义,则社会的基本存在范型并没有发生根本的变化,在轰轰烈烈的改朝换代背后,乃是以小农经济为基础、以宗法血缘关系为特殊内容的既有社会结构的岿然不动。也只是到了市场经济建设阶段,才真正有可能从根本上彻底否定传统社会存在的根基,才在经历了近百年探索之后终于开始了一个新的建立在现代工业文明基础之上的现代化过程。

② 因为传统与现代(性)的区别是在文明形态的意义上作出的,故,说现代(性)社会对于传统社会价值地位上的优越性,并不否定传统社会中本身具有值得现代(性)社会汲取的合理性因素,也并不意味着现代(性)社会中的一切均是优越的。

思以人的发展为主线勾勒出的社会发展三形态理论最具解释力。马克思在其《1857—1858年经济学手稿》中精辟地指出：“人的依赖关系（起初完全是自然发生的），是最初的社会形态，在这种形态下，人的生产能力只是在狭窄的范围内和孤立的地点上发展着。以物的依赖性为基础的人的独立性，是第二大形态，在这种形态下，才形成普遍的社会物质变换，全面的生产关系，多方面的需求以及全面的能力的体系。建立在个人全面发展和他们共同的社会生产能力成为他们的社会财富这一基础上的自由个性，是第三阶段。第二阶段为第三阶段创造条件。”^①马克思不仅勾勒了人的发展的基本轮廓，也揭示了社会发展的基本规律。它表明，自人类进入文明社会以来，从第一大社会形态向第二大社会形态的转变，是最为重要的社会转型。这一转型过程的实质，就是社会的现代化过程。

马克思对现代化（性）的这种定位是准确的、科学的，具有十分重要的方法论意义，马克思的这一重大发现也相继为许多学者所认识，影响了一大批著名学者的学术研究。著名法学家梅因将它表述为：“所有进步社会的运动，到此处为止，是一个‘从身份到契约’的运动。”^②这种表述虽然并不能全面准确地揭示社会现代转型的全部内涵，却从法学角度对这一社会转型作了精辟的描述。到19世纪末20世纪初，西方的原创性社会思想家从不同角度阐释和界定了马克思所揭示的社会现代转型规律，藤尼斯表述为从“共同体”到“社会”；涂尔干表述为从“有机团契”到“机械团契”（也可翻译为“有机团结”到“机械团结”）；西美尔表述为从“自然经济社会”到“货币经济社会”；冯克斯·舍勒表述为从“休戚与共的社会”到“竞争社会”；马克思·韦斯表述为从“神魅化社会”到

① 马克思恩格斯全集（第46卷上）. 北京：人民出版社，1975. 104.

② 梅因. 古代法. 北京：商务印书馆，1959. 97.

“合理化社会”；^①萨托利表述为“从具体的小共同体，变为大的（大大抽象了的）、类似于共同体的认同对象”；^②库利表述为从“首属群体”到“次属群体”。^③正是这些关注社会转型的社会思想家，使制度体制成为社会理论必须探讨的一个重要学术问题。这表明，社会转型过程与制度体制问题凸显之间，存在着历史和逻辑的内在关联性。

可见，正是社会的现代转型即社会的现代化（它是人类历史上迄今为止最壮观的一次社会转型），促使人们认真思考和全面研究有关制度体制的各种问题。即使是社会的局部转型，也会推动人们去反思和研究制度体制问题，虽然这种反思带有局部性的色彩。

二、社会转型的基本内涵

“社会转型”这一概念，最早是李培林于1992年在《“另一只看不见的手”社会结构转型》一文中提出的。在这之后，学术界对此进行了深入持久的研究。关于社会转型的含义也是形形色色，其中最具代表性的观点有九种。

第一种观点是由陆学艺、景天魁提出的。他们认为“社会转型是指中国社会从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会、从封闭性社会向开放性社会的社会变迁和发展”。

第二种观点由郑杭生、李强等提出。他们认为社会转型是一个有特定含义的社会学术语，是指社会从传统型向现代型的转变，或者说由传统型社会向现代型社会转变的过程。在这个意义上，

① 参见刘小枫：《现代性社会理论绪论》，上海：上海三联书店，1998，6。

② 萨托利：《民主：多元与宽容》，载：刘军宁等：《直接民主与间接民主》，北京：生活·读书·新知三联书店，1998，66。

③ 参见王康主编：《社会学词典》，济南：山东人民出版社，1988，357-358，186。

它和社会现代化是重合的,几乎是同义的。

第三种观点是认为社会转型是一种特定的社会发展过程,它包括三个方面:一是指社会从传统型向现代型转变的过程;二是指传统因素与现代因素此消彼长的进化过程;三是指一种整体性的社会发展过程。

第四种观点认为社会转型可分为广义和狭义两个概念。广义的社会转型是指人类社会从一种社会形态向另一种社会形态转变,这是一种质的变化;狭义的社会转型是指在同一种社会形态下,社会生活的某一个或几个方面发生了较大甚至较为剧烈的变化,但是这种变化不涉及社会形态的变化,只是一种量变。

第五种观点认为社会转型是一种整体性发展,即包括经济增长在内的人民生活、科技教育、社会保障、医疗保健、社会秩序等方面的社会全面发展。

第六种观点认为社会转型是一种特殊的结构性变动,既意味着经济结构的转换,也意味着其他社会结构层面的转换,因此是一种全面的结构性过渡。

第七种观点认为应把社会转型提升到哲学层面来思考,即认为社会转型是代表着历史发展趋势的实践主体自觉地推进社会变革的历史创造性活动。

第八种观点认为从广义文化学的角度看,社会转型就是文化转型。所谓文化转型,是指社会生活的各个领域、各个层面的整体性变革。

第九种观点认为社会转型意味着经济市场化、政治民主化、文化多样化,社会由此成为一个万象的图景。

以上九种观点各有不同的侧重点,但又都有不够准确的地方。因此,我们认为,应该对“社会转型”作如下界定:“社会转型”可分为广义的社会转型和狭义的社会转型。广义的社会转型是指人类社会从一种社会形态向另一种社会形态的转变,例如人类从原始

社会过渡到奴隶社会,从封建社会过渡到资本主义社会都可称之为广义的社会转型。

狭义的社会转型则是指在同一个社会形态下,社会生活的某一个或是几个方面首先发生了较大的变化,从而导致整个社会生活的各个领域都发生相应的变革。但是,这种变革不会导致社会形态的变化,相反有可能使原有的社会形态更加稳固。在本文中,根据研究的实际情况,“社会转型”指的是其狭义的概念。在我国现阶段,“社会转型”应该包含以下三个层次的含义,即由计划经济向市场经济的过渡,由农业社会向工业社会和信息社会的过渡,以及由传统社会向现代社会的过渡。也就是说,我国的社会转型是涵盖了社会生产和生产力、社会经济关系和经济形态、上层建筑以及思想文化等层面的一个漫长的过程。而教育的创新正是其中的应有之义。

关于当前中国社会转型期的时间界定问题,也存在着不同的看法。有的认为从总体上说是从1840年的鸦片战争正式开始的,其中从1840年到1949年为第一阶段,1949年到1978年为第二阶段,1978年至今为第三阶段。第二种观点认为开始于五四运动。第三种观点认为当代中国社会转型的核心是从匮乏型社会向发展型社会转化,这种社会转型开始于新中国成立。第四种观点则认为当前中国的社会转型以十一届三中全会为开端。^①虽然对社会转型期起点的看法各不相同,但是可以肯定的是,整个社会各个领域的彻底深刻变革并不是一蹴而就的,需要一代人甚至是几代人的不懈努力。就我国目前而言,社会主义市场经济体制已经确立,但这并不意味着社会转型期的终结。根据帕森斯(Talcott Parsons)的现代化理论,现代型社会具有三个标志性特征:市场经济、民主政治和个人自由。不具备这三个特征的,是非现代型社会。因此,只

^① 郭德宏:我们该怎样看待社会转型. 北京日报·理论周刊,2003-02-24.

有解决了传统与现代之间的矛盾,才说明社会转型成功了。

第二章 社会转型期制度体制探究

第一节 制度体制

一、制度体制的深入探究

社会转型为什么与制度体制探究存在内在的联系呢？从表层逻辑观察，社会转型的核心是制度体制转型，因而对社会转型问题的研究必然会涉及制度体制的问题；但是还存在一种深层的逻辑关系，这就是，社会转型引致发展与稳定、公平与效率之间的紧张，由此使各种社会矛盾、社会问题凸显出来。这在客观上需要产生新的制度体制、新的平衡机制，来调节和消除两者之间的紧张关系。与此同时，发展与稳定、公平与效率的张力又会反过来成为结构更新和制度体制变迁的推动力量。这表明，“社会转型实质上就是制度体制整体性或局部性的转变。”^①“社会历史形态间的历史性变化，即为社会变迁，制度体制变迁是社会变迁的核心内容。”^②在这种逻辑的支配下，身处社会转型期的理论工作者和实

① 周翼虎，杨晓民. 中国单位制度体制. 北京：中国经济出版社，1999. 8.

② 高兆明. 制度体制公正论——变革时期道德失序研究. 上海：上海文艺出版社，2001. 84.

践工作者不能不认真面对制度体制的问题,并对它作出自己的严肃回答。

在人类社会从第一大社会形态向第二大社会形态的转变过程中,发展和进步被确立为首要的、基本的价值观,成为社会存在和变迁的基本问题。这是现代化在价值观层面上变革的一个突出表现。

社会要发展,就需要每个人都发挥积极性、主动性和创造性,而这又以人的解放和主体的自由为基本前提。因为,在第二大社会形态中,发展最核心的含义是,通过激烈的市场竞争,激发人们充分发挥积极性、主动性和创造性,以此促成物质财富的快速增长。在第二大社会形态中,人的自由是以利益,尤其是物质利益为主要驱动力的,个人利益(自利)首次得到正当化和合法化,成为人们追求的价值目标。自利原则的确立,又会导致原有社会秩序的紊乱,因为原有社会秩序不是由利益驱动,而是由权力维持和道德促成的。但是在市场经济条件下,一方面,在对社会关系的调整和对社会秩序的维持上,以暴力为后盾的国家强制力不再是唯一重要的力量,其作用方式也从单纯的直接干预,变为通过法律等制度体制形式进行间接调控。另一方面,原先用于整合社会关系的各种力量(如宗教、道德、文化、习俗),逐渐在社会的世俗化中失去原有的约束力和整合力,致使旧秩序的维持力量陷入默顿所说的“功能失调”的状态中。加上社会秩序的转变和新秩序的形成本身是一个变化、调适过程,在旧秩序很快破裂、人们行为失去有效约束的时候,不断发生各种直接利益冲突和价值冲突。在这种背景下,社会急需新的价值理念,需要创新各种制度体制形式,以便创建以自由为基础的新型社会秩序。反映到理论层面,价值观问题和制度体制问题就成了人们必须优先考虑和研究的重要问题。从这个意义上讲,社会的现代化转型必然会导致制度体制问题的凸显,因此,人们对制度体制问题进行系统的学术研究和深入

的实践探索,必然会出现于社会现代转型时期。在此,制度体制研究和探索所要解决的首要问题是发展与稳定、公平与效率之间的张力问题,是行动者在什么样的秩序下才能同生共处、共同发展的问題。就我国的现实情况而言,如果考虑到各国具体文化传统和社会历史背景的影响,这一问题就变得更加复杂和急迫。

反思中国 20 世纪 90 年代兴起的制度体制探究热,其直接诱因是中国社会全面的体制改革,但是如果我们的认识仅仅停留于这一层次,那还没有真正抓住问题的根本。从历史经验看,改革虽然有体制改革和政策性改革两种基本类型,虽然即使是政策性的改革也含有体制性的因素,然而,并不是每次改革都会在理论界掀起制度体制探究热。只是到 20 世纪中晚期,制度体制问题才真正进入学术研究和实践探索的视野。这说明,虽然体制改革是中国制度体制探究热的直接诱因,但是 90 年代出现的制度体制探究热还有更深层次的原因,必须在一个更大的社会背景中,我们才能解释清楚中国为何在 90 年代出现制度体制探究热。这个更大的背景,就是中国传统社会的现代转型。

中国社会现代化转型的深刻性在于,它不仅在中国历史上是前所未有的,即使把它放在世界历史上观察,它也是最为恢宏的社会变革。它不仅是计划经济体制向市场经济体制的转轨,不仅是农业社会向工业社会的转变,也不仅是前现代社会向现代社会的转型,而更为重要的是从社会发展的第一大形态向第二大形态的飞跃,它还是在中国已经建立了社会主义制度体制的前提下进行的。从世界背景看,这一转型和飞跃,还是在这样的情况下进行的。西方发达国家逐步实现了从工业社会向后工业社会的转变,世界市场已经基本上瓜分完毕。这些都决定了中国社会的现代转型对我们所构成的难度和挑战之巨大,它远远超出制度体制转轨的范畴,也不是单纯通过制度体制改革可以完成的。即使这次社会转型必须是在社会主义基本制度体制保持不变的前提下完成的,

它也是人类历史上最深刻的一次“革命”，是社会制度体制在社会主义前提下的深刻变革，因而受到学者们和教育实践工作者的全面关注和充分重视，这是为首先遭遇社会现代转型的德国学者都未曾见到的。^①在我国，学者们和教育实践工作者对制度体制问题的研究和探索则是全面的、整体性的。从我国学者们和教育实践工作者对制度体制问题的全面介入和深入研究探索中，我们也可以看到中国社会转型的深刻性和艰巨性，可以感觉到制度体制改革和制度体制变革对中国的发展、对国家的命运具有决定性影响，更感到研究和探索制度体制问题的必要性和重要性。

当代我国正在发生的社会结构性转变，就其运作特征而言，是首先由政府根据群众创造、顺乎民意所发动的，以经济体制改革为切入点所带动的社会全面性结构变革。即，第一，在运作上，它是在政府领导之下的自上而下的有序行为，故，这种变革虽然在本质上是场革命，^②但是在实践上却并未表现为群情激昂、横扫千军如卷席的否定性行为形态，并未表现为情感多于理智的行为方式，而是表现为更多的理性、建设性向度，表现为一种建设中的否定，肯定中的扬弃。第二，这种有序行为是以经济变革为切入点的渐进式的变革，它所采取的措施是在社会稳定、有序基础之上的社会变革，在经济发展基础之上的社会发展的战略，从而既避免了社会结构性转变过程中常常可以见到的大的社会动荡，又避免了由于这种可能的动荡对这种历史性变革本身所可能造成的延误。有的学者明确把中国社会全面性结构变革视为一场“渐进革命”。“首先，中国的改革就其本质而言是一场革命，它从根本上改变了国家

① 中国改革的总设计师邓小平毫不含糊地将中国的改革称为一场“革命”，一场“深刻的革命”，“中国的第二次革命”，“革命性的变革”。参见《邓小平文选》（第3卷），第78、82、113、135页。

② “革命”在此指的是创造一个经济、教育和社会制度体制的全新的特性。

经济体制的主要特征,使其朝着市场经济方向发展;其次,中国的改革就其演进过程而言是渐进变化的,显示出一种渐进变化的方式,以及这种并不惊天动地的、平稳的变化的累积效果,……‘表面上’,它(指改革)是循序渐进的,实质上它深刻地改变了计划经济体制,转向市场经济。”^①为什么中国的改革选择了渐进的方式呢?对这一问题的分析可谓见仁见智,但我们认为,这与人力资产有很大关系^②。决定中国改革的道路及其方式的最重要的因素是人力资产,它们之间存在着内在的逻辑关系。制度体制选择是在一定制度体制和人文环境中发生、发展、进行的,无论是什么制度体制,都是由所有参与人制造出来的。中国改革中意义最深远的变化与体制改革中的人力资产有关。人的素质最大程度地决定了改革的环境与改革的进程。人不仅是发动改革、决定如何改革的可变因素,而且也是改革的重要约束力量。不同的人群,人力资产及其价值是不尽相同的,同样的人群,不同体制下的人力资产数量和质量特别是知识与经验的数量和质量也不尽相同。这些差别本身与人力资产形成的特征有关。正是这种差别导致改革进程变化有别,改革的成效大为不同。“在原有体制下的所有资产,人力资产在变革时代处于所有资产转化的中心,也是整个体制导致变化的决定因素。这就为我们从本质上理解为什么中国改革必然采用了渐进方式提供了较强的理论解释。”^③渐进改革取决于改革中人力资产的变化积累过程。处理原中央计划经济体制下的物质资产和制度体制资产,东欧和苏联的做法是在一夜之间宣布“私有

① 王辉. 渐进革命——震荡世界的中国改革之路. 北京: 中国计划出版社, 1998. 3.

② 所谓人力资产,既包括各种人——改革的决策者和其他政府官员、企业所有者和经营者、工人、农民、知识分子、个体户等,也包括他们的知识、经验、技能、习惯和价值判断等。

③ 王辉. 渐进革命——震荡世界的中国改革之路. 北京: 中国计划出版社, 1998.

化”，一下子出售国有资产，打破原有的经济制度体制。但是，从计划经济体制下的具有高度专门化的人力资产转化为适应市场经济并提高他们的潜在价值，是不能靠一个政治宣言和一个政府法令就可以立即实现的，它需要不断实践摸索的过程，更需要花费时间。而新体制下的人力资产并不是凭空产生或由外部输入的，它恰恰基于旧体制下已经存在的各类人力资产及其转换。

首先，决策者需要有一个不断探索、不断学习的“试错”和“边干边学”过程，^①在这一过程中，一些新的制度体制、规则得以确立，“大多数规则，都不是经由主观琢磨而发明出来的，而是通过渐进的试错过程慢慢发展起来的。在这个过程中，正是无数代人的经验才促使这些规则发展成当下这个状况。”^②诚如邓小平所言，是“摸着石头过河”。采用实验、试点的方法，取得实际经验，然后再逐步推广或扩散，循序渐进地促进中央计划经济体制向市场经济体制转变，这已成为渐进改革的一部分。^③领导人的人力资产存量——即他们对改革的知识、经验、理论的积累不可避免地要经历一个“由少积多”、“由浅入深”，由“必然王国”到“自由王国”的认识、学习过程，甚至还包括“跌跟斗”、“翻车”、“下台”的痛苦教训，同时也提高了创造性和灵活性，大大地降低了社会和个

① 波普尔指出：“试错法本质上就是排除法。其成功主要取决于三个条件，即：应提出足够数量（和独创）的理论，所提理论应足够多样化，并应进行足够严格的检验。这样，如果我们有幸，就可以排除不适合的理论而保证最适者生存。”参见·波普尔·猜想与反驳——科学知识的增长·上海·上海译文出版社，1987·447。

② 哈耶克·自由秩序原理（上）·北京·生活·读书·新知三联书店，1997·196。

③ “摸着石头过河”包含了我国整个经济体制改革的哲学方法论。“摸着石头过河”的方法揭示了要控制变化过程的决心、对改革过程中存在种种不确定因素的猜测和预感、处理临时和过渡性信息的重要性，以及对有关实质信号作出反应的愿望。按照这个方法，不确定性并不稀奇可畏，而把它当作教育中常常要遇到的事物的一个特点。“摸着石头过河”因而促进了无休止探索的发展。无休止探索，本身就是一种学习方法，也是渐进改革过程的一部分。

人政治风险,改革同期的变化幅度明显趋于缩小。

其次,政府官员需要学习甚至借鉴他国建立市场、保护市场、促进公平竞争、诱导企业行为、维持秩序、增加社会公益等市场经济体制下的知识与经验。

再次,企业和企业家需要学习如何适应市场需求、克服不确定因素、降低各种风险、建立新型经济组织结构、吸引新技术和新知识、改进管理方法等知识与经验,官员公务员化、专业化和技术官僚化程度明显地超过任何历史时期,也超过许多发展中国家。还有,极其分散的亿万农户、十几亿消费者需要逐步适应新的制度体制环境,逐渐熟悉利用法律保护个人合法权益,这一切都需要花费相当多的时间,也都需要经历必要的学习过程和认识过程。这就决定了受各类人力资产变化约束的改革进程必然是“渐进”的,改革结果必然是由“量变引起质变”。

社会结构转型时期是社会发生深刻变革的时期。虽然社会变革可以在不同的意义上被理解,但只有那些在历史发展行程中具有革命性意义的变化,才能真正被称之为变革,社会结构转型正是这样一种具有革命性意义的社会变革。

同理,社会结构转型时期也是教育发生深刻变革的时期。处于结构性转型时期的教育,有着较一般时期更为强烈的教育制度体制需求。新的教育生活世界、教育交往方式和教育关系结构,需要有相应的教育规则系统,并通过这个教育规则系统,框定教育交往范型,明确基本的权利—义务关系。如果社会现时尚未形成这种教育规则系统,那么,它就会在教育生活实践中创造出这样的教

育规则系统。^①这其中隐含着更为深刻的内容:向社会提供的这种规则系统不是任意的,而只能是那种代表了新的教育生活世界、教育交往方式的教育规则系统与意义体系;且教育制度体制需求与教育制度体制供给的主体均源于教育现代化建设生活实践自身。教育制度体制需求与教育制度体制供给的主体在根本上亦是同一的,均是从事教育现代化的实践者,人们在现代化建设过程中要求并产生出新的教育规则系统。正是在这个意义上,“教育制度体制需求”成了“教育制度体制供给”的合理性前提和基础。

在社会转型时期,整个社会的“教育制度体制需求”异常强烈,而“教育制度体制供给”相对滞后,这就使我国社会出现了较普遍的教育失序现象。

第二节 社会转型时期的教育失序

失序是社会转型时期的一个普遍现象。教育失序主要是指教育生活或教育世界失却了教育交往活动中普遍有效的教育制度体制规范,致使教育交往活动呈现出失序的状态。导致教育失序的原因主要有三个方面:教育制度体制本身的局限性,体制性失序以及体制供给不足。

一、教育失序的含义

在分析教育失序之前,必须厘清失序这一概念。失序这一概

^① 所以恩格斯曾说生活本身产生的需要要比十所大学更能推进社会进步。当社会产生了对新社会制度体制的普遍要求时,它就不再仅是囿于少数精英范围内的“奢侈品”,而成了社会大众的日常“必需品”,就会呼之欲出。一旦客观条件具备,它就会变为现实。

念,最初是由法国社会学家杜尔凯姆提出的。其字面上的意思是“缺少规范”,但杜尔凯姆是用此概念来描述当社会规范不力、彼此矛盾或规范缺失真空时,在个人与社会中出现的失序混乱状态。在这种失序混乱的社会状态中,人们对于什么是适当的规范和适当的行为缺乏一致的看法,“人们很难区分什么是公正的,什么是不公正的,什么是合理的要求,什么是非分之想,”^①从而使个人的欲望和行为缺乏应有的约束和限制,“人们的欲望不再受舆论的控制而变得迷乱,不再承认对于他们的适当限制。”^②杜尔凯姆认为,个人的欲望和行为必须由社会规范控制,社会规范应当是一个完整的没有冲突的体系,当社会存在着规范不明确,或相互冲突时,就会出现社会失序。在社会失序情况下,个人不具备自我实现与获得幸福的条件。后来,美国社会学家默顿进一步发展了杜尔凯姆的失序理论。他在《社会结构与失序》、《社会结构与失序理论中的连续性》这两篇文章中把失序看成是“规范的缺席”。^③即人们对现存的社会规范缺乏广泛的认同,从而使社会规范丧失了控制人们行为的权威和效力。默顿在杜尔凯姆的基础上进一步认为社会失序是指这样一种社会状态:在这种状态中社会所规定的目标同决定着达到这些目的规范不一致,即,当社会所规定的目标,与用以达到这种目标且为社会所规范引导的手段不一致时,社会就会出现失序。^④简言之,在社会失序情况下,人们就会普遍感觉到自己处于一个极不确定的环境中,他对自己行为的预期效益以及他按照传统的观念而应当获得的利益都失去了保障,因而他会表现出强烈的急功近利的心态,会通过其行为的短期化来追

① 杜尔凯姆. 自杀论. 杭州:浙江人民出版社,1988. 212.

② 转引自于海. 西方社会思想史. 上海:复旦大学出版社,2000. 259.

③ 渠敬东. 缺席与断裂——有关失序的社会学研究. 上海:上海人民出版社,1999. 50.

④ 参见米切尔主编. 新社会学辞典. 上海:上海译文出版社,1987. 12.

逐短期利益的实现。在公共领域中就表现为贪污腐败,在私人领域中就表现为种种越轨行为。在政治领域存在着把权力作为个人利益实现的工具,认为有权不用则过期作废。在经济领域则主张一切向钱看,认为金钱高于一切,手段为金钱服务,竞争可以不择手段,不顾道德、法律,不计后果。在文化教育领域则主张什么有利可图,就生产什么“产品”,不必计较社会效果。在道德领域则主张个人至上,认为人的本性是自私的,人不为己,天诛地灭。在生活方式领域则主张享受人生,认为醉生梦死、吸毒、嫖娼、赌博是个人生活方式,不容他人干涉。在人际关系领域则认为没有关系办不成事,主张广结关系网,相互利用,把请客、送礼、行贿作为有效的交换手段,等等。

杜尔凯姆和默顿关于社会失序的理论,对于我们分析教育失序无疑具有方法论的意义。那么,何谓教育失序呢?一般而言,教育失序指的是这样一种教育生活状态。在这个教育生活状态中,一个社会既有的教育行为模式与教育价值观普遍受到怀疑、非议乃至被否定,逐渐失却其对社会成员的约束力。而新的教育行为模式与教育价值观又尚未形成或尚未被人们普遍认同,对社会成员不具有约束力,从而使得社会成员的教育行为缺乏明确的教育制度体制规范约束,形成教育制度体制规范的“真空”、“缺席”。教育失序就其基本的意义而言,指的是教育生活或教育世界失却了教育交往活动中普遍有效的教育制度体制规范,致使教育交往活动呈现出失序状态。依据教育失序发生的社会背景,教育失序可以分为社会结构相对稳定时期的教育失序与社会转型时期的教育失序两类。前者指社会结构相对稳定时期的教育失序现象,后者指社会结构转型时期的教育失序现象。两者的根本区别在于:出现教育失序现象时的那种教育生活方式本身的合理性基础是否存在。

社会结构相对稳定时期的教育失序,其所赖以形成的那个教

育制度体制规范在根本上仍然没有失却其存在的合理性根据,因而,这种教育失序一般只是局部的、暂时的。一方面,这种教育失序现象本身对教育秩序更多的是具有直接消解性的消极性,即在教育发展进程中对社会 and 集体意识的过多消解,使其教育制度体制规范不能有效地协调教育行为、调整教育关系;另一方面,这种教育失序可能会以不同的方式最终转化为推进教育制度体制进步的积极力量,即在教育发展进程中对个体和个体意识的张扬,使其教育制度体制规范能被个体所认同、遵从。虽然我们不能绝对地说社会结构相对稳定时期的教育失序都是消极的,不能一概否定社会结构相对稳定时期的教育失序最终会转化为改良、推进教育发展的积极因素,但是较之社会转型时期的教育失序,它更多的是由于缺少相应的文化价值的支持而使教育制度体制规范的合法性和权威性丧失。社会转型时期的教育失序,其存在的根据在于既有的那种教育生活方式、教育交往方式、教育生活世界失却了存在的合理性、合法性根据,在于教育生活方式本身正在发生着深刻而剧烈的变化。它一方面意味着曾经在一个相当长的历史时期中对教育生活、教育活动发挥有效规范作用的教育制度体制体系的合理性、合法性出现了危机,意味着一个新的教育制度体制规范体系诞生的必然性;另一方面意味着这种教育失序的原因在于两种教育生活方式、教育交往活动方式的更替,以及由此所决定的两种教育制度体制规范体系的更替。这种教育失序表明,旧的教育制度体制规范体系在日益变革的社会中已失却其存在的合理性、合法性,丧失了规范教育生活、调整教育活动的有效性,但新的教育制度体制规范体系并未建立。正如杜尔凯姆所说:“老的标准被打破了,新的标准又不能立即建立。”^①可见,克服社会转型期教育失序的根本途径在于建立健全与新的教育生活方式、新的教育交往

^① 杜尔凯姆. 自杀论. 杭州:浙江人民出版社,1988. 211.

活动相适应的教育制度体制规范体系。

教育是一个持续发展着的可能世界。人类教育文明是在不断克服自身发展进程中所遇到的教育问题的过程中完善、进步的。没有新的挑战,没有对教育问题的不断解决,就不可能有教育文明的演进。处于社会转型时期的我国,其教育失序现象甚多,诸如教育收费问题、教育浪费问题、教育结构问题、教师与学生的兼职问题、高考作弊问题、教育特权与教育腐败问题、公立学校与民办学校的不平等问题,等等。这些问题确实干扰、延缓了我国教育现代化的进程,导致了教育领域的普遍失序,引起了社会各界的关注甚至非议,令人不安。但是,教育领域的这些失序现象只是社会转型过程中的一个小插曲,是发展中的问题,即它并不是一般的教育失序,而是一种伴随着深刻的教育变革而产生的引起社会广泛关注的失序,是教育发展过程中的失序。在这种教育失序中孕育着新的教育交往活动方式及新的教育秩序。因而,正是在这个意义上,社会转型时期我国出现的教育失序现象,恰恰给我国的教育制度体制建设、教育制度体制创新提供了一个难得的机遇和生长空间。

二、社会转型时期教育失序的制度体制因素分析

导致社会转型时期教育失序的制度体制原因从总体上讲主要有以下三个方面。

(一) 教育制度体制本身的局限性

教育制度体制乃教育活动的规则。在此,笔者只在“正式规则”的意义上使用教育制度体制,而不同意将教育习俗、教育惯例、道德规范纳入教育制度体制范畴。个中原由,存而不论。教育制度体制以其特有的规范作用对教育生活发生着深刻的影响,是当代教育发展和个人全面自由发展所必不可少的因素。但是不能因此陷入“教育制度体制万能论”、“教育制度体制迷信”的误区。我们要看到教育制度体制在作用于教育生活的范围、方式、效果以

及实施等方面存在着一定的局限性,正是这些局限性的存在,为教育失序提供了机会。

教育制度体制的局限性主要表现在以下几个方面:

第一,教育制度体制只是社会转型时期许多教育调控方法的一种。教育制度体制是用以调整教育关系的重要方法,但不是唯一的方法。除教育制度体制外,还有纪律、道德、教育习俗、教育惯例及其他教育规范,还有经济、行政、思想教育。虽然在当代社会,就建立和维护整个教育秩序而言,教育制度体制是最主要的方法,但在某些教育关系和教育生活领域,教育制度体制并不是主要的方法。且在各种规范调整方法中,教育制度体制有时也不是成本最低的方法。一般说来,在现代社会,以提供教育秩序为目的的教育调控可以有三种途径:基于教育法律制度的调控,基于权力运行机制的调控和基于道德、教育习俗等力量的调控。基于教育法律制度的调控是结构性调控,基于权力的调控主要应当是目标导向的调控,而基于道德、教育习俗的调控则是具有整体性的调控。

第二,教育制度体制的作用范围在社会转型时期不是无限的,也并非在任何教育问题上都是适当的。在现代社会,教育制度体制的作用范围极为广泛,涉及教育生活的方方面面。但是,应当看到,在不少教育关系、教育生活领域或很多教育问题上,采用教育制度体制手段是不适宜的。这是因为,人是有思想有情感的,教育制度体制可以强制人怎样行动,却不能强制人怎样思想。教育制度体制作为限制人们教育行为的规则,建立在理性基础上,对非理性的情感则力不从心,在遭遇思想问题和情感问题时,教育制度体制运行起来就磕磕绊绊了。正如张康之所说:“法律制度所提供的是一个形式化的规范,它可以规范人们的行为却不能规范人的道德观念。”^①教育制度体制尤其是教育法律制度是以国家意志的

^① 张康之. 寻找公共行政的伦理视角. 北京: 中国人民大学出版社, 2002. 321.

形式出现的,是由国家强制力保证实行的。对人们的思想、认识、信仰、情感或私生活方面的问题采用教育制度体制手段强行干预、限制、禁止,不仅不可能起到应有的效果,而且往往导致有害的结果。

第三,教育制度体制对于社会转型时期千姿百态、不断变化的教育生活的涵盖性和适应性不可避免地存在一定的限度。教育制度体制作为规范,其内容是抽象的、概括的、定型的,制定出来之后有一定的稳定性。但是,它要处理的现实教育生活则是具体的、形形色色的、易变的。因而,不可能有天衣无缝、预先包容全部教育生活事实的教育制度体制。对此,高兆明的分析对我们理解教育制度体制的局限性颇有启发意义。首先,“制度体制本身相对于生活本身的滞后性。任何制度体制总是对生活世界中的内在秩序的具象反映和表达,并从生活世界本身获得存在合理性的证明。在社会生活激烈变革的时代,制度体制对生活的反映并不能同步进行,且制度体制一旦形成后,就获得相对独立性与稳定性,亦不能伴随着生活的变革而随时发生相应的变动。”其次,“制度体制本身相对于生活的抽象性。制度体制无论怎样具体,它本身只能是原则的,即使它可能有时也会采取枚举的方式列例,但它并不能穷尽所有生活中的可能现象,它的具体运用、具体实践,有待于具体实施时的具体解释与掌握,在这种具体解释与掌握中,蕴含着某种可能的缺陷。”^①这就使得教育制度体制不可能不存在规则真空和一定的不适应性。更为突出的是,教育制度体制对人的教育行为、教育生活和教育关系具有强大的限制性,这种限制性还容易被强化而趋于僵化。这就不可避免地限制人们的创造性活动,特别是教育生活中的创造和自由。

^① 高兆明. 制度体制公正论——变革时期道德失序研究. 上海:上海文艺出版社, 2001. 270.

第四,在社会转型期实施教育制度体制所需人员条件、精神条件和物质条件不具备的情况下,教育制度体制不可能充分发挥作用。教育制度体制作为国家制定或认可的教育规范体系,其实行必须有人来运作。教育制度体制不是一套印在纸上的蓝图。即使有良好的教育制度体制,如果缺乏具有良好素质和职业道德的专业人员,这样的教育制度体制也难以起到预期的作用。同时,教育制度体制的实施也需要有相应的精神条件或文化氛围,例如需要教职员工和教育行政部门官员树立依法治教意识、权利和义务观念等。社会转型期我国教育领域严重存在的有法不依、执法不严、违法不究的现象,说明没有依法治教的文化环境,教育制度体制的作用也必然受到限制。张康之指出:“当一个社会普遍存在着有法不依、违法不纠、有令不行、有禁不止等现象的时候,那么这些现象必然是由于政府中的一些原因造成的,是由于政府或政府中的行政人员带头破坏了社会公平正义的原则。”^①教育制度体制的实施还需要必备的物质条件,例如,要有相对完备的教育调查、检察、审判组织及教育法庭等。这些机构的设立和运行意味着大量的财政支出,假如经费困难,就会限制这些机构的设立和运行。

第五,社会转型时期我国教育制度体制运作的一个重要特点是通过中央和各级地方政府下达文件来推动和执行。这些文件有时只规定目标和“精神”,而不规定手段;即使规定了手段,也常常是强调应该做什么,而对什么不能做常常只有少数规定。这样就使教育制度体制安排在“应该如何”和“不能如何”之间出现了许多空白点。当教育制度体制执行者普遍认可按照“应该”划定的“势力范围”或空间行动时,那些空白点常常被忽略,并且不被认为是可以自主进入的“领地”。事实上,在1978年之前多数的教

^① 张康之. 寻找公共行政的伦理视角. 北京:中国人民大学出版社,2002. 337-338.

育制度体制执行者都是这样认为的,没有“红头文件”的事不做,是执行者普遍遵循的行为准则。但是当把文件的规定理解为一种约束,而将未加约束的地方看作可以进入的领域时,情况就不同了。利用这些空白点作出新的教育制度体制安排是产生教育失序的一个重要原因。改革开放以来,许多地方教育部门的领导经常为他们自行制定的教育政策、制度体制作这样的注释:中央没有明令禁止的就是可以做的。

第六,教育制度体制是人们创造出来的一种工具,用以界定人们的自由活动和自由选择空间以及确立人们的教育行为规范。但由于人的理性之不足以及教育信息的不完全,因此,任何一种教育制度体制都不可能规定得完美无缺,任何一个正式的教育制度体制都存在着各种各样的漏洞,这种不完善之处就为教育制度体制不能充分而完全地实施提供了可能,也为教育失序提供了机会。因为,教育制度体制的实施过程实际上是一种博弈和互动过程,博弈者都努力寻求对自己最有利的教育行为方案,教育制度体制方面的漏洞就成为双方搜寻的目标和对象。只要找到了教育制度体制漏洞,就可以绕过已有的规定,甚至使现行教育制度体制成为无效和无用的东西。

(二) 教育制度体制性失序

在日常教育生活中,一个人事实上采取什么样的教育行为,不能采取什么样的教育行为,拥有什么样的教育权利,承担什么样的教育责任和义务,这都是由他生活于其中的教育制度体制先在地规定了的。一般而言,一个人事实上只能享受这个教育制度体制所规定、所给予的义务。可见,教育制度体制是一个社会教育行为的导引机制。正如布罗姆利所说:“没有社会秩序,一个社会就不可能运转。制度安排或工作规则形成了社会秩序,并使它运转和

生存。”^①一方面,教育制度体制是一种限制、约束,为人们的教育行为划定了界限,这条界限标志着社会共同体认可的教育行为准则。在界限以内活动,得到社会的许可、赞赏、鼓励,超越界限活动,则受到社会的排斥、谴责和打击。另一方面,教育制度体制又是一种激励,可以引导人们的教育行为方向,改变人们的偏好,影响人们的选择。高兆明指出:“特定的制度体系就是特定的行为范型。特定的制度体系之所以能够作为社会成员行为范型的引导,就在于其本身就是一种以权利—义务关系为基础的广义利益分配格局。社会结构及其实证化了的制度体制,既是一种广义的行为范型,也是一种广义的利益分配格局。行为范型与利益分配格局是一体两面之事。可以说,社会通过这种利益分配格局推行与强化其行为范型,同时,又通过对这种社会行为范型的强化,巩固其利益分配格局。一种社会结构通过制度体制向其成员传达了一种信息:应当且必须如此行为,如此行为的收益将是明确、可预期的。这是一种在利益激励下的特殊价值引导过程,其核心是使特定行为范型普遍化。”^②即,特定教育行为范型的普遍化,就是引导社会成员确立起某种教育行为范型。

正因为教育制度体制是以权利—义务、约束—激励的形式出现的,所以人们极其关注教育制度体制的公正性。公正,是历代以来人们所追求的目标。无论是我国早期农民起义提出的“等贵贱,均贫富”的主张,还是西方资本主义启蒙时期所倡导的“天赋人权”论,都把公正视为社会的首要价值。当代学者罗尔斯更是把公平正义视为社会制度体制的首要美德,他说:“正义是社会制

① 布罗姆利. 经济利益与经济制度体制——公共政策的理论基础. 上海:上海三联书店,1996. 55.

② 高兆明. 制度体制公正论——变革时期道德失序研究. 上海:上海文艺出版社, 2001. 133.

度的首要美德,正如真理是思想的首要美德一样。一种理论无论多么精致高雅和简洁实惠,假如它不真实,就必须被抛弃或修正。同样,法律与制度无论多么有效率和井然有序,只要它们不正义,就必须被改造或废除。每个人都拥有一种以正义为基础的不可侵犯性,甚至社会的整体福利也不可践踏之。正因如此,正义否认为其他人获得更大的利益而使一些人丧失自由这种做法的正当性。它不认为许多人较大的收益总和足以抵偿强制少数人做出的牺牲。所以,在正义的社会里,平等公民权的自由被视为确定不移。由正义所保障的各种权利不可受制于政治交易和社会利益的权衡。允许我们默认一种错误理论的唯一前提是尚无更好的理论;与此类似,容忍一种非正义的条件只能是有必要避免更大的不正义。作为人类活动的首要美德,真理和正义都是无法妥协的。”^①从公正要求的价值形态上看,公正所反映的是人与人之间的关系,它以规范和原则的形式规定人们活动的范围、方式,使其与相应的责任与义务联系起来,从而保持某种“应然”的秩序。也就是说,公正的直接目的就是保持社会的稳定和秩序。中国的先哲们在立意之初,就很重视公正的这种作用。《吕氏春秋·贵公》中言:“公则天下平矣,平得于公。”《墨子·尚同篇》中说:“夫明乎天下之所以乱者,生于无正长。”古希腊哲学家思想家把公正规定为和谐与秩序,其意蕴也在于此。亚里士多德认为,公正寓于某种平等之中,并提出了分配公正和矫正公正的思想。其中,分配公正指根据每个人的功绩和价值来分配财富和荣誉,并按照比例平等的原则把这个世界上的事物公平地分配给社会成员。而矫正公正则适用于分配公正的规范被违反时,它指对任何人都一样对待,仅计算双方利益与损害的平等。于是,公正不仅是有关合理分配本身的理想和制度体制,而且也是确保该分配制度体制施行的理想

^① 顾肃. 正义与自由的求索. 沈阳:辽海出版社,1999. 1-2.

和制度体制。分配公正和矫正公正各司其职,各守其序。两者的相辅相成,则是实现社会和谐有序的前提条件。

那么,何为教育制度体制公正呢?所谓教育制度体制公正,是指规范化、定型化了的教育行为方式与教育交往关系结构的公正性,它表现为规范化和秩序化的特征。因此,人们在制度体制设计(包括教育制度体制设计)中极力融入公正的原则。美国经济学家诺思就一再强调公正对于社会秩序的重要性,他说:“至为关键的是,任何一个成功的意识形态必须克服搭便车问题,其基本目的在于促进一些群体不再按有关成本与收益的简单的、享乐主义的和个人的计算来行事。”^①只有当社会成员普遍相信这个教育制度体制是公平正义的时候,他们才不会采取机会主义的搭便车行为,才会自觉地遵守教育规则和秩序,即便私人的成本—收益计算要求他们去违反这些教育规则和秩序,他们也不会付诸行动。这样一来,不仅维护教育秩序的执行费用会大大降低,而且教育失序的现象也会大量减少。高兆明则提出了衡量制度体制设计是否公正的标准,他说:“一个制度应当这样设计才是基本公正的:在这个制度中,即使是最不幸、占有社会财富最少的人,其基本自由与正当的权益也不会因为其不幸与资源占有的匮乏而受到伤害;即使是无赖,也不会因为其无赖而得到比应得更多的利益;即使是权贵富豪,也不会因为其权力与财富而可以为所欲为,得到自己所不应得的;即使是追求私利的人,也不会因为其追求私利而使他人、共同体的正当利益受到伤害,相反,其追求个人私利的行为在总体上还能给他人与社会带来益处。一个人生活在这样的制度中,会有

^① C·诺思. 经济史中的结构与变迁. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1999. 59.

更大的行为正当公正向善的可能。”^①这一标准对教育制度体制设计无疑具有启发意义。一个基本公正的教育制度体制环境,无疑会鼓励社会成员彼此协作、互助互利、抑恶扬善,使一个原本品行不端的人可能教育行为得当。一个人生活在一个基本公正的教育制度体制环境中,较之生活在不公正的教育制度体制环境中,会更易于确立一种合理的意义系统,塑造善良的人性。如果社会能够提供一种事实上比较公正的教育制度体制体系与行为规则,那么,这无论对于这个社会成员的身心自由发展而言,还是对于教育自身的发展而言,益处均显而易见。公正的教育制度体制体系、制度体制化了的教育行为规则,是守护教育秩序的最重要武器。

上面的分析和论述已隐含着一个可能:如果社会转型时期的教育制度体制设计或教育制度体制安排是不公正的,或者说,这种教育制度体制设计与安排存在着严重的缺陷,那么,它就可能引导社会成员为非向善,致使教育失序。我们把这种情况称为教育制度体制性失序。在正处社会转型期的我国,教育制度体制性失序颇为严重,产生了许多备受人们关注的问题。

其一,义务教育“就近入学”与“择校”问题。义务教育中实行“就近入学”和强迫性的“电脑派位”制度,现实教育活动中存在的大量“择校生”问题,都引起了人们对教育制度体制公平性的质疑。

其二,重点学校制度问题。由于历史和政策原因而形成的重点学校与薄弱学校之间在资源配置、教育质量方面有巨大的差异,引起人们对教育制度公平性的质疑。

其三,高考制度问题。“一考定终身”的高考制度已成为我国学校教育运行的重要动力机制,这使得学校教育成为通过考试而

^① 高兆明. 制度体制公正论——变革时期道德失序研究. 上海:上海文艺出版社, 2001. 132.

辨别人的能力,从而把那些经过测定才智的人输送到高等学校中。但是这种高考制度的公平性是值得怀疑的,因为“这种选拔的方法,不仅从教育原理和教育哲学的观点来看,应该受到批评,而且从实践的观点来讲,也应该受到批评。几乎没有证据可以证明选拔的程序能够正确地预测一个人是否具有某种特殊职业所需要的才能。一般来讲,这种选拔程序所测验的东西只限于与等级制课程有关的一个狭小的活动范围。这样的选拔方式很少考虑来自社会和经济方面的障碍,而往往把这种障碍说成是由于个人无能,作为拒绝使用的可靠理由”。^①

其四,高考录取中的地区差异问题。这种差异主要表现为,许多城市地区特别是大城市的同类学校的录取线往往要比其他地区尤其是农村地区低 80 - 100 分。

其五,“保送生”制度、“特长生、三好生、优秀学生干部”加分制度。许多学校和个人在实施这些制度时,弄虚作假,大搞特权与腐败,导致人们对这些制度的公平性产生怀疑和动摇。

可见,生活在这种有严重教育制度缺陷或严重教育制度不公的环境中,社会成员往往会为了自身或其子女的教育利益而身不由己地趋于腐败与堕落,因为这种教育制度机制给人们的预期受益信息,明白无误地引导人们应当且必须如此。如果在一个社会的教育制度体系中,那些弄虚作假者获利,奉公守法者受损,那么,这个教育制度体系在实际运行中必定造就出更多的违规者,出现教育失序现象。这些违规者,是这种教育制度体系的产品。只要这种教育制度体系存在,违规者就会源源不断地被再制造出来。只有改变严重不公的教育制度,改变人们预期受益的方向与实现途径,才能从根本上杜绝违规现象的发生,才能从根本上避免教育

^① 联合国教科文组织,国际教育发展委员会. 学会生存——教育世界的今天和明天. 北京 教育科学出版社,1996. 106.

失序。对于教育制度性失序,只有从教育制度本身才能得到合理的解释,只有从教育制度本身的变革中才能获得形成良好教育秩序的“灵丹妙药”。

不公正、不合理的教育制度体制,既不能切实有效地规范人们的教育行为,也不能维持良好的教育秩序。简言之,不公正、不合理的教育制度体制是教育失序的最重要原因之一。

(三) 教育制度体制供给不足

处于社会转型期的教育,有着较一般时期更为强烈的教育制度体制需求。新的教育生活世界、教育交往方式、教育关系结构,需要有相应的教育交往规则、规范,并通过这些规则、规范,为教育交往活动提供激励和设置界限,明确基本的权利—义务关系。但在我国,教育制度体制供给主要是在党的领导下有秩序、有步骤地进行的。具体地讲,什么时间供给教育制度体制、供给什么样的教育制度体制、如何供给教育制度体制,是由党和政府最后定夺的。这属于强制性的教育制度体制供给,即由政府命令和法律引入实行的自上而下的教育制度体制供给。其特点如下:

第一,在政府主体与非政府主体参与教育制度体制安排的社会博弈中,由于政府主体在政治力量对比与教育资源配置权力上均处于优势地位,所以,政府主体是决定教育制度体制供给的方向、速度、形式、战略安排的主导力量。第二,政府主体是由一个权力中心和各级教育行政机构构成的,由权力中心确定的新的教育制度体制安排主要是通过各级党政系统贯彻实施的。第三,由于教育目标函数与教育约束条件的差异,政府主体与非政府主体对某一新的教育制度体制安排的成本与收益的预期值是不一致的,存在某种“剪刀差”。这就很难避免非政府主体对教育制度体制创新的需求与政府主体对教育制度体制创新的供给的差异。由政府主体供给的教育制度体制越是与非政府主体对教育制度体制创新的需求相适应,教育失序就越少,教育秩序就会得到维护。如果

受到非政府主体普遍赞同的创新教育制度体制因与政府主体的教育目标函数或利益结构相冲突而难以出台,那么,教育失序就会增加,教育就会“失衡”。第四,教育制度体制安排实行严格的“进入许可制”,即非政府主体只有经政府主体的批准才能从事教育制度体制创新,创新的教育制度体制只有得到政府的认可才能推广和供给。^①

可见,这种强制性的教育制度体制供给试图以国家为中心,将纷繁的教育关系和教育交往纳入一定的范型之中,往往没有充分考虑社会力量的分化和自我利益化在这一方面所可能产生的影响。即,这种强制性的教育制度体制供给在教育制度体制理性和个人理性之间没有求得有机的协调和统一。这种强制性的教育制度体制供给,其教育制度体制理性主要不是从现实教育生活的实际运行中抽象概括出来的,而是某种先验的东西。主要不是建立在个人理性基础上的教育制度体制理性,而是建立在某种程度上的忽视、抹杀、削弱个人理性基础上的教育制度体制理性。这种教育制度体制理性不是有限理性,而是完全理性。三者相互联系,同出一源。这就从根本上扭曲了个人理性和教育制度体制理性之间的关系,使得“理性”的教育制度体制供给和运行,产生了非理性的教育制度体制结果,出现了教育失序现象。

从某种意义上说,由权力中心供给的教育制度体制并不是有效的供给,实际上是教育制度体制的意愿供给。由于权力中心供给的教育制度体制要通过各级教育行政部门和各级各类学校来贯彻、执行和实施,而各级教育行政部门、各级各类学校与权力中心的教育目标函数和教育约束条件常常是有差异的,这就会导致实际教育制度体制供给与意愿教育制度体制供给的不一致性,从而导致教育失序的发生。

^① 参见杨瑞龙. 面对制度体制之规. 北京: 中国发展出版社, 2000. 6-7.

就地方教育行政部门行为与教育制度体制的实际供给而言,在社会转型时期,各级地方教育行政部门作为权力中心的代理机构,有着自身独立的目标,如地方教育质量的提高、升学率的上升、扩大地方教育行政部门对教育资源的配置权力等。如果权力中心供给的教育制度体制符合地方教育行政部门追求的目标,则教育失序不易发生。如果权力中心供给的教育制度体制与地方教育行政部门追求的目标不合,则地方教育行政部门就会根据自身对利益的理解来贯彻实施权力中心的教育制度体制供给。这样,教育制度体制供给的实施就会变形,教育失序在所难免。这种变形大致有:

1. 教育制度敷衍

在教育制度实施过程中,执行主体仅做表面文章,只搞教育制度宣传而不务实际,不采取有效的、可操作的教育制度执行措施,对执行教育制度所需的组织、人员、资金等条件不提供、不落实。即,教育制度执行并未真正落到实处,成了空架子,成了某些人“作秀”的道具,使教育制度赤字增加。例如,素质教育制度时常表现为“领导搞素质教育,老师搞应试教育”,“素质教育轰轰烈烈,应试教育扎扎实实”;重点学校扮演的角色往往是“应试教育的桥头堡”,而不是“素质教育的带头羊”。或者被动坐观,观上面的招数,看上面是否还有新的制度出台,是否还有新的措施跟进;观上面的态度,看究竟是来“硬”的还是来“软”的,是真刀真枪的还是虚晃一枪的,是长久之策还是临时之计;观上面的力度,看上面究竟是“雷声大雨点小”还是真抓实干;观左右行动,看究竟是不折不扣地执行还是应付“上面”而作的表面文章;观舆论风向,看究竟是“一阵风”还是“穷追猛打”。在这种情况下,容易错失教育制度执行的良机,影响教育制度问题的解决和教育制度目标的实现,从而使教育制度在形形色色的花架子下变成一纸空文。这种阳奉阴违、外紧内松、敷衍塞责的“软拖”、“硬磨”对策,是教育

制度失序最常见的表现形式。这样做的后果不但会浪费大量的制度资源,同时也会给社会带来极其恶劣的影响。

2. 教育制度缺损

一项教育制度往往由相互依存、有着共同制度目标的若干小制度组成,一些教育制度执行主体却对制度“断章取义”,致使一个完整的教育制度在被执行时只有符合自己利益的部分才被贯彻落实,不合自己利益的部分则被割裂遗弃甚至不执行。也就是说,一些教育制度执行主体对上级教育部门的决策部署,合口味的就执行,不合口味的就推诿扯皮、拖着不办,讲条件、打折扣。这种有选择性的执行使完整的教育制度内容残缺不全,结构支离破碎,教育制度整体功能难以发挥,教育制度目标的实现也必然“缩水”。

3. 重新定义教育制度概念边界

在教育制度的执行过程中,许多原则性的规定是通过带有意识形态色彩的话语表达的。这些话语与教育现实之间存在着模糊的对应关系,其精确化常常有赖于决策者或实际执行者在特定条件下的解释。而使这种解释具有合法性的一种方式就是对原教育制度安排中的重要话语进行再定义。如对“社会主义”、“素质教育”等对教育制度的形成有影响力的用语的含义作出重新解释,“各取所需”,将硬性约束软化,以扩大教育制度约束空间,使本地区或本单位的新的教育制度安排获得正统地位。例如,在我国教育改革过程中,逐渐形成了一套新的话语系统,如“有中国特色的社会主义教育”、“科教兴国”、“教育产业”、“就近入学”等,这些话语和老的话语相比,可解释性更强,从而给教育制度“替换”提供了更大的余地、空间和更多的机会。

4. 教育制度附加

教育制度在执行过程中被附加、增添了若干的或不恰当的内容,教育制度的外延被盲目或无限地扩大,致使教育制度的调控对象、范围、力度、目标超越制度原定的要求。例如,把素质教育外延

无限扩大,搞成“素质教育是个筐,什么都往里面装”。教育制度附加的主要特点就是执行者在原教育制度的基础上自行设置“土”制度,打着结合本地教育发展实际的旗号另搞一套,自行其是,牟取私利,从而导致教育制度失真变形。“土”制度使执行活动复杂化,影响教育制度目标的实施。

5. 调整教育制度安排的组合结构

一般而言,许多教育制度安排是多维度的,其总体特征由各个部分的组合结构所决定。在执行形式上多维度的教育制度时,有选择地、有意识地改变各个部分之间的比重及组合结构,从而改变教育制度安排的总体性结构和特征。例如,我国义务教育阶段的“择校生”问题,是产生在我国实行小学升初中取消考试、就近入学制度后。国家实行这项升学制度的初衷是很明确的,就是要打破学校和学生的身份界限,优化教育资源(如生源)配置,减轻学生过重的学习负担,实施素质教育,同时,要求各地要大力加强基础薄弱学校的建设。但是,各地在执行这一制度时,都打了很大的折扣,给“重点学校”一些优惠政策,如三好生、特长生保送制度,允许计划外招收一部分学生等。

6. 教育制度歪曲或替代

对教育制度的精神实质或部分内容有意曲解,利用教育制度的某些抽象性,借口本地区或本部门的特殊性作出不同的解释,从而导致教育制度失真甚至被替换为与原制度完全不同的“新”制度。它们表面一致,但其制度内容、结构、目标和性质已发生根本变化。这是一种典型的“扛着红旗反红旗”、“挂着羊头卖狗肉”的违规行为。

7. 教育制度照搬

在教育制度执行过程中,执行主体对上级下达的制度、规章机械地照搬照抄,“原原本本传达,原封不动落实”。这样机械的制度执行不但不能解决具体的、实际的教育问题,相反还容易形成责

任推诿,把过错归咎于制度本身,把失败归罪于制度制定者。实际上,教育制度不但有原则性、权威性、刚性的一面,而且还具有灵活性、柔性的一面。执行教育制度,必须有原则上的严肃性,但在实施教育制度的具体工作中,有时必须具有高度的灵活性,必须进行一定的变通,所谓“变通变通,一变就通”。变通既是一种行为方式,又是一种操作技术;变通既是一种本领,也是一种艺术。变通的关键在于审时度势,灵活掌握。首先需要根据各种教育信息作出判断能不能变通,变通的条件具备不具备;其次要选择变通的内容和方式,解决变什么、怎么变、如何通的问题;再次要把握变通的时机和操作,做到神机妙算,得心应手。因此,教育制度变通决非随意行为,其运用之妙是一种高超的艺术。

8. 教育制度抵制

教育制度的执行对象对现有的制度不接受、不认同、不遵守,从而产生抵制情绪,使教育制度不能够执行到位,达不到预期的效果。一般而言,公众对教育制度的认同有自身利益驱动的原因,也依赖于对教育制度的了解程度。教育制度对象的心理或素质等因素,往往会对教育制度的执行起到一定的阻碍作用,如“就近入学制度”、“重点学校制度”、“择校制度”,等等。

9. 利用教育制度约束空白点

在我国社会转型时期,教育制度执行的一个重要特点是通过中央和各级地方政府下达文件来推动和执行。这些文件有时只规定目标和“精神”,而不规定手段,即使规定了手段也常常是强调应该做什么,而对不能做的边界常常只有少数规定。这样就使教育制度安排在“应该如何”和“不能如何”之间出现了许多空白点。当教育制度执行者普遍认可按照“应该”划定的“势力范围”或空间行动时,那些空白点常常被忽略,并且不被认为是可以自主进入的“领地”。事实上,在教育改革之前多数的教育制度执行者都是这样认为的。没有“红头文件”的事不做,是执行者普遍遵循的行

为准则。但是当把文件的规定理解为一种约束,而将未加约束的地方看作可以进入的领域时,情况就不同了。利用这些空白点来作出新的教育制度安排就是一种经常被使用的方式。改革开放以来,许多地方教育部门的领导经常为他们自行制定的教育制度规范做这样的注释:中央没有明令禁止的就是可以做的。在有深厚的法制传统的国家中,制度未禁止的就是可以做的这种行为方式是正常现象,即“凡是法律没有禁止的行为,就是被允许的行为”。但在我国的教育制度运作中,这种行为方式在很长一段时间中是被视为违规的并要受到惩罚,改革开放以后虽然越来越多地被运用,却未被正式认可,所以,我们也将将其归入制度规避的一种形式。

10. 打教育制度的“擦边球”

所谓“擦边球”,是指能够从教育制度的某些条文中找到微弱的依据而实质上实施与原制度目标在很大程度上相脱离的方案。与重新定义教育制度、划定教育制度边界的规避方式相比,它不仅具有离原制度更远的特征,而且在操作方式上也有所不同。它并不刻意去对原制度作出重新解释,而只是把准备实行的教育制度安排“挂靠”到某项正式制度上面。通常的做法是,先有一套准备推行的教育制度安排,然后策略性地寻找原制度依据,即以实施原制度的形式来制定和实施新的制度。“打擦边球”的案例很多。例如,保送研究生往往要经过复试,由教授联席评议并决定,报送本校教学指导委员会或教务处审议通过后,再送至省、市研究生招生办公室审批,方可通过。但是,目前各大高校一般都有自己的一套“土”制度,并不是完全按照国家规定的标准来执行。比如各种形式的特长保送生、支边保送生、工作保送生。这种“上有政策,下有对策”的做法使得保送研究生没有一个绝对统一的权威标准,标准的多样化也就导致了运作过程中有了空子可钻。学生为了能够获得保送研究生的资格往往出现两种极端情形,一是只是忙于学习,不顾其他;二是只是投身社会工作,荒废了学业。一般

来说,“打擦边球”这种规避方式有很大的试探性,如果阻力过大或上级追究,就暂时放弃或退回到原制度界定的范围内。

由上可见,通过地方教育行政部门的中介传导而形成的实际教育制度体制供给表明,一方面权力中心教育制度体制供给的实际收益可能小于预期收益,另一方面地方教育行政部门利益的独立化引起权力扩散。为了促使地方教育行政部门与权力中心相一致的教育制度体制供给,权力中心不得不制定出相应的监督、调控规则,以约束地方教育行政部门的行为,这就会增加成本。面对约束成本的日益增加,权力中心对供给教育制度体制实施的变形往往是“睁一只眼,闭一只眼”。这样,地方教育行政部门引致的教育失序现象势必发生。

就学校行为与教育制度体制的实际供给而言,在社会转型时期,学校行为具有了不同于计划经济体制时的一些特点。

第一,相对独立性。在社会转型时期,学校有了自身的小块经济利益,学校的办学机制随即以“教育规律”加“成本—收益法则”来运行,有了新体制的萌芽,同时,同旧体制相连的脐带又没有完全剪断,学校的性状尚未根本转变,离一个独立的办学实体还相距甚远。在这种情况下,学校行为既不是完全独立的,也不是完全依附于国家,而具有相对的独立性。“相对”一词带有很大的伸缩性,使独立性的范畴可大可小。一般来说,学校行为独立性的大小,取决于国家对学校扩权的多少。

第二,一定的执行性和一定的决策相结合。在社会转型时期,学校行为既不是完全的执行性行为,也不是完全的决策性行为,而是一定的执行性和一定的决策性相结合的教育行为。这是因为在社会转型期间,还没有实现完全的政校职责分开,国家虽然对学校扩大了自主权,但仍然能够在许多重大决策上干预学校的办学行为和日常管理。

第三,有限的开放性。在社会转型时期,学校行为既不是完全

封闭的,也不是完全开放的,而具有有限的开放性。扩大学校办学自主权以后,学校有一定的招生自主权,可以在一定范围内面向市场,根据市场需要办学,并在完成国家的招生计划任务后参与“国有民办”的管理和部分自筹经费的招生。在这个范围内,学校是对外开放的。但是,学校又没有形成一个全面开放的系统。由于国家干预学校的办学和管理,采用行政手段下达指令性计划,学校还不能完全独立自主地从事教育教学活动。学校只能在国家允许的范围内实现有限的部分开放。

第四,学校行为的短期性。在社会转型时期,由于学校自主权的扩大,学校这一教育主体的利益追求被合法化,同时,对利益的强调也快速地强化了利益的个体化,社会个体在教育行动领域中更趋于从自身利益的角度来作出选择。这些因素在客观上促使学校行为存在两种并存的趋势:一是学校教职工要求尽可能提高工资、奖金和福利待遇;二是学校要求扩充招生规模,求得自身发展。两者的交互作用,必然导致办学主体对经济利益的过分追求,致使部分学校和个人不顾办学条件具备与否,只顾眼前利益而不顾整个社会的长远需求,盲目办学。其结果自然是教育资源的配置失当、教育质量的难以保证和教育失序的产生。

社会转型期学校行为的这些特点,一方面能产生合理的学校行为,另一方面又必然导致学校普遍的异常行为和教育失序,诸如学校的扩张冲动、相互攀比、追求短期行为、学校领导追求行政级别的提升、学校追求行政建制的升格,等等。学校之所以产生异常行为,主要在于由权力中心供给的教育制度体制尽管受到学校对教育制度体制创新需求的影响,但不能决定教育制度体制的意愿供给。学校在执行权力中心供给的教育制度体制时,常常会使实际教育制度体制供给偏离意愿教育制度体制供给,这为教育失序提供了生存的空间。主要表现在:学校的目标函数和约束条件决定其对教育制度体制的需求与权力中心供给的教育制度体制存在

着较大差异,而目标的差异必然会导致学校的教育制度体制需求与教育制度体制供给的不一致性;当学校对教育制度体制的需求与权力中心的意愿教育制度体制供给不一致时,学校常常会对权力中心供给的教育制度体制作出符合其自身利益的理解,以机会主义的态度实施权力中心供给的教育制度体制。这种“上有政策,下有对策”的做法常常使实际教育制度体制供给偏离意愿教育制度体制供给。

总之,由于有效的教育制度体制安排和合理的教育制度体制结构供给严重不足,既不能为个人提供比较巨大的教育利益^①激励和比较充分的自由选择空间,也不能为人们建立比较有效的教育利益约束和教育行为规范,从而没有在个人教育利益和公共教育利益之间架起一座沟通的桥梁。这不仅没有减少人们教育行为的不确定性,增加可预测性,从而避免教育失序的产生,而且未能在保证自然而有序地实现个人最大化教育行为的前提下,增进公共教育利益。

教育失序主要是由整个教育制度体制不完善或供给不足引起的,因此作为教育制度体制亚层次的办学体制无疑也应承担相应的责任。

^① 这种教育利益表现在三个方面:第一,发展权利与发展机会;第二,发展条件(或称为教育资源);第三,发展水平和资格。

第三章 社会转型期教育制度重建

第一节 社会转型期教育理念重组

一、社会转型期基础教育理念的重组

教育作为社会系统的一部分,它的发展与政治经济的发展息息相关。经济的发展直接为教育的发展提供了基础性条件,又对教育不断提出新要求,成为推动教育发展的根本动力。我国目前处于由计划经济向市场经济的转型期,市场经济的逐步完善,要求并调整着教育的发展。按照协同论和耗散论的观点,“通过协同的有序”是一条自然规律,产生“协同作用”,必然伴随大的“涨落”,从而使系统的结构发生变化。因此,我们认为,在社会系统中,教育必然伴随着经济的变化而产生相应的反应。教育改革一定要和市场经济的发展相适应,一定要和社会主义市场经济新体制的建立进程相适应。因此,转型期我国的教育呈现出明显的产业属性。

(一) 社会转型期教育的产业属性

在现代社会,一般产业概念有广义和狭义之分。广义的产业“泛指一切生产物质产品和提供劳动服务活动的集合体,包括农业、工业、交通运输业、邮电通讯业,商业饮食服务业、文教卫生业

等部门”^①。而狭义产业往往是指生产物质产品的行业。无论是广义还是狭义的概念,都强调产业是具有生产性的集合体。在商品经济社会中,产业生产的产品是商品,因此产业还具有商品性。在市场中运行的产业无疑也要遵循市场运作的规律。

教育活动与其他产业活动一样,都要利用经济资源,都有投入与产出的关系,而且在生产经营层面,即从资源的投入到生产、消费、分配、交换一直到效益的产生,具有一定的相似性。长期以来,我国的教育一直是一种公益性、福利性、消费性事业,由政府包办。市场经济体制的建立,科技的发展,以及知识经济的出现,使得教育的地位逐渐提升,成为全社会关注的焦点。如今教育已不仅仅是上层建筑的组成部分,也不再是单纯的消费事业,而成为包括物质生产、精神生产和人才生产的现代社会整体生产系统的基本要素。然而,由于我国基本国情及计划经济体制的影响,教育经费严重不足、办学效率低下、人才结构不合理等问题严重削弱了教育的经济功能。所以,教育要发挥对经济的促进作用,必须介入资金市场、物资市场、人才市场、信息市场等,必须遵循产业规律办事。因此,产业属性已成为我国教育的重要属性。中共中央、国务院在1992年颁布的《关于加快发展第三产业的决定》中把教育确定为第三产业,说明了教育是具有全局性、先导性的基础产业。

教育具有产业属性,是因为通过教育可以提高劳动生产率,对经济发展具有长期的推动作用,而且通过教育消费,还具有短期的经济增长功能。具体地说,教育的产业属性主要体现在以下几个方面:

第一,教育具有生产性。这种生产性表现在教育不仅是一种从事知识生产、经营、传播的新型知识产业,而且也是生产人力资本的产业。知识经济时代,知识、科技在经济增长中的作用越来越

^① 中国大百科全书(简明本第1册). 北京:中国大百科全书出版社. 1995. 579.

大。西方发达国家,如美国,知识和科学技术在经济发展中的贡献率已超过 60%,从而率先揭开了全球知识经济的序幕。知识经济是以知识为基础的经济,其中,知识的生产、传播、分配和使用在经济发展中起核心作用。而知识的传播和科技的发展均要依靠教育,所以教育就成为生产知识、传播知识的产业。市场经济同样以知识经济为依托,我国要想在竞争中取得优势,就必须把教育作为关键产业来发展,教育也必须具有生产性,以保证知识生产、传播、创新的良性循环。由于教育涉及人才的培养,特别是涉及为市场经济培养需要的人才,所以,教育也是生产人力资本的产业。人力资本是指凝聚在劳动者身上的知识、技能及其表现出来的能力,它是与物力资本相对应的概念。人力资本理论认为,用知识和科学技术武装起来的人力是生产要素中新的资本投入,是一种具有经济价值的资本。也就是说,人力资本的形成必须依靠教育。一个人受教育的程度越高,产生的人力资本价值就越大,对经济的促进作用就越大。

除此之外,教育的生产性还表现在它能够直接或间接地促进国民生产总值的增长。教育是一项长期的事业,它对一个国家的发展往往表现为长期效益。但在市场经济条件下,教育还具有短期拉动经济发展的功能,这一功能主要表现在:发展教育所需要投入到基础设施建设(如校舍、设备等)中的大量资金,同时带动其他产业的发展(如文化出版业、交通业、生活服务业等),并为社会提供大量就业岗位。如,基础教育中的跨区择校、私立学校,高等教育中的扩大招生,都在一定程度上刺激了内需,直接带动了我国经济的发展,使教育成为又一新的经济增长点。

由于教育日益紧密地参与物质生产、精神生产和人才生产,教育的生产属性也进一步加强。许多教育实践诸如办学主体多元化、投资渠道多元化以及民办教育的发展等已经表明,市场经济体制为我国教育的发展提供了一个更为广阔的空间。

第二,教育具有商品性。这种商品性最终表现在教育劳务上。所谓教育劳务,有人认为:“即完成狭义教育活动所要求的一种服务性劳动,是教育工作者对受教育者系统、集中、全面、科学地提供专门知识,培养能力、训练技能等的一种服务性劳动 或者说,是教育工作中为实现教育事业所制定的目标而进行的一种特殊性劳动。”^①因为教育活动是一种师生共同开展的双边活动,由经过专门训练的教育者向受教育者传授知识、技能,促进受教育者综合素质的发展。在某种意义上,教育活动是教育者为受教育者提供的一种服务,这种特殊的服务本身就是一种商品。从受教育者的角度来看,他们是这一特殊服务的受益者,无论是学生自己,还是家长、政府都通过负担学费来购买这种服务。人们愿意支付费用的原因在于教育服务的使用价值。人们通过教育服务,满足自己获得知识和提高能力的需要,为生产劳动、谋求职业或实现劳动力再生产做必要的准备。这也是人力资本理论者认为的“教育是一项对人的能力的投资,受益者理应对这项劳动支付报酬。从教育者的角度看,他们在教育活动中,即提供的“服务”过程中付出了辛勤的劳动,从而获得相应的报酬 并且他们是作为社会产品分配的一员,从社会物质生产部门中获得报酬的,他们付出的劳动与其收入应该是对等的,否则就会导致教育行业中产生类似于“亏本运行”的现象,不利于教育事业的正常发展。

而且,教育活动不仅对受教育者提供“服务”,它同时也通过造就社会所需的合格人才来为社会经济发展服务。从这一角度看,受教育者作为投资消费者的同时,本身也是教育提供给社会的产品。正如教育经济学家布劳格所指出的:“如果一个发展中的社会经济需要增加受过较高程度教育的劳动力供给,那么政府就

① 吴怡兴主编. 教育产业论. 北京:人民教育出版社. 2001. 5.

可以鼓励学生继续受教育,以此作为对国民的未来生产能力的投资。”^①

第三,教育具有市场属性。市场经济是通过市场调节社会活动、配置社会资源的一种经济组织形式。教育作为一种具有巨大投资效益的战略产业,是一种高度社会化的活动。在市场经济条件下,教育必然会受到市场经济的许多特性、原则、要求等的约束。在教育领域中引入市场机制,不仅可以通过市场调节教育劳务的供应和需求,而且可以把竞争机制引入教育产业部门,引导教育资源达到合理配置,并可以从根本上促进教育管理体制的变革,为我国教育事业的发展注入新的活力。

教育的市场属性含义是,在教育劳务市场上,学校是教育供应主体,学费作为教育价格,由教育供求形成,又调节教育供求。义务教育是一种强制的免费教育,它由义务法约束受教育者家庭和政府的服务,其供求由法律决定。非义务教育的学费,对非义务教育供求有一定影响,但本质上是教育成本的补偿。^② 由于市场调节本身具有滞后性、盲目性的特点,所以,在市场运作中,基础教育体制还具有以下特点:

第一,政府主导性。政府对基础教育实行宏观调控,微观放权,搞活学校。国家的干预集中在宏观层次,主要依靠和利用立法及拨款手段,因时因地辅以行政手段,以保证教育发展的政治方向,调控基础教育发展的总体规模、速度、重点和布局,提高教育质量。

第二,联合性。市场经济体制下,基础教育的办学基础是国家为主体的多渠道办学形式并存的结构。在义务教育领域,仍然坚持政府、地方办学为主,少量允许企业、社会团体及私人参与非营

① 布劳格. 教育经济学导论. 北京: 春秋出版社. 1989. 8.

② 郝克明主编. 市场经济与教育改革. 南宁: 广西教育出版社. 1996. 132.

利性办学 非义务教育中,则可以建立公办、公私合办以及民办等多种办学体制,以最大限度地保证国家整体利益在教育市场中的主导地位,又最大限度地调动社会办教育的积极性。

第三,竞争性。市场经济的竞争原则也必然在教育中鲜明地体现出来。不同的教育部门,他们需要的资源要从市场上取得,提供的凝聚教育劳务的载体也最终要到市场上接受检验和评判。因此,各个教育部门在力求提供优质教育劳务的同时还应计算教育成本,讲究经济效益,增强发展后劲。只有那些经营得好的部门才能存在和发展,反之则会被市场淘汰。这种现象在民办学校和义务教育阶段的学校中表现得尤为明显。

第四,学校办学自主权的有限性。国家对教育领域的宏观调控,可以让学校拥有更多的办学自主权,但并不是全部权力。教育的发展离不开国家的投资,当然要受国家长远利益的约束。同时,单个学校难以掌握全局状况,教育效益亦有长期性和发展的相对滞后性等特点,这就要求学校办学必须接受国家的统筹规划,而不能放任自流,随意市场化。

在了解以上具体特点后,我们清楚地看到,教育的产业属性是我国基础教育在市场经济大潮中呈现出的新的特点,重视并积极推动与教育产业属性相关的体制的建立与发展,无疑有利于基础教育质量的提高,有利于基础教育事业的成熟。

(二) 基础教育活动的特殊性

如上所述,教育发展到今天,已经成为对经济现代化有决定意义的“特殊基础产业”。教育具有强大的经济功能,但这并不意味着我们只需发展这一功能并无限地夸大这一功能。教育同时还具有文化功能、政治功能和道德功能。教育与整个社会的各个领域都有关联,这些领域也需要教育。因此,教育并非如其他第三产业一样,可以全部按照市场规律办事,而是一种特殊的产业,具有独特的规律。这种独特性表现在:

第一,教育目的的非营利性。教育的价值尺度在于育人,培育国家所需要的新人,它的运营不按“营利”原则办事。如果教育以物质功利性作为导向,最终势必会导致教育质量的下降。教育的产业性主要是指,通过高质量、高效益地生产人才,为社会政治、经济、文化等的持续发展服务的特性。这种特性是以育人为核心并为育人服务的。在市场运作中,也强调国家的宏观调控,以避免办学主体追求短期利益而使教育质量产生滑坡现象。当然,教育不以营利为目的,不等于教育不能盈利。它的盈利是通过开源节流,降低成本,提高资金使用效益,合理配置教育资源带来的,这正是市场经济作用下的结果。

第二,教育过程的非经营性。教育过程是人才的产生过程,是人的知识、能力、智慧、道德、人格等形成与发展的过程。生产经营过程往往强调效益的即时性,而教育过程周期长,见效慢,具有滞后性,这就决定了不能把教育过程与生产经营过程混为一谈。此外,教育过程中各项活动均受人的身心发展及教育规律的支配与制约,而经济规律对教育所起的作用也往往限于教育中的经济活动,且这种经济活动本身也要服从和服务于教育活动。因此,教育不能产业化,也不能市场化,否则就会改变教育的固有性质,使教育处于一种无序的发展状态。

第三,教育产品的非单一性。教育产品是指通过教育与训练培养出的人的劳动能力、知识、智力、思想品德、身心素质、科研产品以及提供的各种教育服务。^① 由于教育的最高目的是使受教育者得到最大程度的发展,而不同的受教育者的实际能力、要求各不相同,所以,教育就不能像一般企业那样对产品的规格、质量有一个严格统一的标准。教育产品的评价不能完全借用市场中的衡量尺度,用硬性和有形的指标来判定产品质量的好坏,而应体现教育

^① 田汉族. 论现代教育的产业性. 中国教育学刊, 2000, (6).

产品的多样性,其评价标准也应体现包摄性和灵活性。

第四,教育性质的公平性。我国的宪法和教育法都明确规定,受教育权是公民人身权的重要组成部分,公民受教育的权利受到法律的保护。在义务教育阶段,由于其性质是免费的强制性教育,可以保证受教育者接受教育的相对公平性。但是由于市场经济中各种私立教育的活跃参与,也使得义务教育阶段的公平性受到冲击。当然,这种现象更广泛地存在于非义务教育阶段,因为稀缺的公共教育资源已无法充分满足全体青少年接受更多教育的愿望。但从另一方面来说,由于市场经济的介入,教育成本可以由家长及社会分担,这就扩大了教育的规模,较之计划经济体制下只有少数人能够享用优质教育资源的状况来说,无疑在一定程度上促进了教育公平。各级各类教育的内部竞争,应以促进教育公平、提高教育质量为最终目的。

总之,从经济学的角度来说,教育属于第三产业,是具有先导性、全局性、基础性的知识产业。从教育学的角度来说,教育又是一种特殊的产业,其特殊性就在于其育人性及其自身特有的规律性。在市场经济体制下,要把教育的各种属性更好地协调起来,需要重新构建有关的教育理念。

(三) 基础教育体制的重组与构建

在上述分析的基础上,我们可以看到,教育体制赖以生存的经济环境已经发生了重大的变化,因此,基础教育体制也应发生相应的改变,以适应经济的发展,促进社会的进步,最终提高教育质量。

1. 教育运行环境的变化,形成了办学体制的多样化

建立社会主义市场经济的新形势,首先促进教育运行机制发生根本性的变化,教育发展的原动力由单一国家计划指标确定的供给驱动,逐渐演变成由经济和社会发展所造成的劳务市场的需求牵动。小学与初中教育,尤其是九年义务教育,一般以地方政府办学为主,同时鼓励社会团体和公民依法办学。或者说,以公办为

主,民办为辅。初、中等教育属于基础教育,关系到民族的素质和国家的未来,因此,发展九年义务教育是政府的重要职责和义务。中国幅员辽阔,应以地方政府办学为主。由于居民收入水平和对教育的需求不同,中国基础教育需求很大,政府供给有限,鼓励民办是完全必要的。所以,基础教育的办学体制要由计划经济体制下单一的国家主体演变成中央、省、市、县、乡各级政府,各企事业单位,各社会团体以及个人组成的多元化主体。

培育和建立新的教育运行机制,目标在于调动政府、社会(包括企业、各种社会团体)和公民的办学积极性,优化全社会的教育资源配置。而要达到这个目标,就必须实行一系列的配套改革。在政府办学中,必须通过法律监督、财政监督、政绩考核等办法,确保各级政府履行办好教育的职责。在企业及社会团体办学中,必须明确民办学校的性质,制定相应的政策,给这类学校创设一个良好有序的发展空间。在非义务教育阶段实行交费上学,体验个人参与教育的责任,真正实现教育投资与回报的良性循环。

2. 办学体制的变化带动着教育管理体制的变革

教育管理体制主要解决政府与学校之间、各级政府之间的教育决策与管理权如何划分,由谁来作出决策和作出什么样的决策的问题。有集中决策、分散决策、集中与分散结合决策三种决策类型。在明确政府、社会及公民办学责任的同时,还要进一步明确教育管理的权限,这是教育管理体制改革的核心内容。在政府与学校间的关系上,应通过转变政府职能,使微观层次的教育决策权归学校,宏观层次的教育决策权归政府。在中央政府和地方政府的关系上,区域性决策权归地方政府,全国性决策权归中央政府。政府作为国家的主要办学主体,其宏观管理和协调的能力有待加强。主要应通过立法、拨款和必要的行政手段,调控管理的目标及教育的发展规模与速度、结构与质量,使其与经济、社会的发展需求相适应,提高教育资源的利用率。

具体地说,管理体制的变革主要体现在:首先,在许多向市场经济体制转化的国家中,其教育体制不再可能拥有中央计划经济体制下曾获得过的、大量的、直接的或间接的财政支持。如经济本身的变化一样,教育体制以及私立教育机构必须变得更强有力,以最大限度地利用现有资源。促进教育改革、提高教育质量所需的经费,将来自于合理化的教育体制改革与减少浪费。这意味着教育体制运行与商业有相近之处。当然,这并非指利润,而是从最大限度利用现有资源这一点来讲的。其次,面向市场经济的教育改革,在很大程度上只有通过管理水平的提高,才能实现资源利用率的提高与教育的发展。整个教育体系,从最低一级的小学教育到最高阶段的教育,都必须以某种合理的方式加以管理以保证资源的有效利用。这就涉及教育管理的改革。因为只有通过管理水平的提高,才能促进资源利用与教育发展。因此,提高教育体制的管理效能是任何教育改革的核心内容。

在政府对教育的宏观管理中,社会教育中介机构对决策与管理的民主化与科学化有重要作用。应逐步建立决策咨询、信息、拨款审议、学校设置与教育评估等社会教育中介机构。

3. 教育投资体制的变革

教育投资体制主要回答教育投资由谁负担的问题。教育机构的举办者,无疑也是投资的承担者,但并非唯一的投资者。市场经济体制中,经济主体与利益的多元化,必然派生出教育投资主体的多元化。单一的由政府投资办学的局面必将被打破,形成以国家财政拨款为主,扩大征收教育税费,提高学费标准,发展校办产业,推行广泛的社会集资捐款,建立教育基金等多渠道投资格局。

在市场经济条件下,视教育为投资,其投资负担的基本原则是受益和能力。对教育投资可以获得经济和非经济的预期的收益,谁受益谁就应负担教育投资。因此,这就涉及教育的成本分担和补偿的问题。计划经济中,教育成本主要由国家政府负担,其特点

是教育成本由政府支付绝大部分,而个人直接成本比例所占很少。随着市场经济的建立,这种分担制度发生了很大变化。在非义务教育阶段,个人分担的比例明显上升,国家支付与个人支付、社会支付共同分担的教育成本体制正在逐步建立。在义务教育阶段,由于接受义务教育是公民的权利,而且义务教育是免费的教育,所以基本上不存在个人支付的问题。但现阶段仍然允许部分收费现象的存在,是因为不同人群对教育的多样化需求所致,而且也与我国目前教育经费不足有关。总之,教育成本的分担应遵循谁受益谁分担的原则,根据具体专业和实际情况来决定教育成本分担的比例。

二、社会转型期的制度重建

在社会转型期,由于社会的急剧变化,出现了社会规范的缺失现象,即人们对现有的社会规范缺乏广泛的认同,从而使社会规范丧失了控制人们行为的权威和效力。在这种情况下,需要分析导致规范缺失的具体原因,并根据社会的实际发展情况进行相应的制度重建。一般说来,制度重建有两种主要路径:一是政府主导型的;二是自发型的。政府主导型的制度重建实际上是一种供给主导型的制度重建,制度能否重建取决于权力中心是否有能力和意愿提供新的制度。这就很难避免非政府主体对新制度的需求与政府主体对制度的供给产生差异。自发型的制度重建是一种自下而上的重建,一般表现为个人或一群人根据自身的需求自发倡导、组织和实行的制度创新。我国的体制改革一直是在中国共产党领导下进行的。也就是说,要不要改、改什么、怎样改、什么时间改是由党中央最后定夺的。20世纪90年代,随着市场经济体制的逐步完善,中央政府开始放权,地方政府和个人或者是组织的作用日益上升。

（一）社会转型与教育转型

社会转型,从广义的社会发展的意义上来说,就是指社会形态的根本变革。这样的变革,在中国历史上发生过很多次,如,从原始社会向奴隶社会的发展,从奴隶社会向封建社会的发展等。不过,这些历史上发生的社会转型,就其意义来说,远不及近代以来所发生的人类有史以来最深刻的一次变革——从传统社会向现代社会的转型——对人类的前途命运产生如此深远的影响。这种社会转型是狭义上的社会转型,是指社会结构和社会运行机制从一种形式向另一种形式转换的过程,它具体地表现为社会结构、社会运行机制以及价值观念等方面的转换。当代中国社会转型的实质就是如何全面完成经济、政治和思想文化等领域的社会变革,由传统农业社会向现代工业社会和信息社会、由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制、由传统封闭型社会向现代开放型社会转变的社会变迁和社会发展,以实现“中国式”的现代化。借用帕森斯(Talcott Parsons,1902 - 1979)的现代化理论来概括,就是现代性具有三个标志性特征:市场经济、民主政治和个性自由。中国社会虽然从1949年10月1日起就进入了新的历史阶段,但国家现代化的进程却始于改革开放之后,尤其是20世纪90年代以后,所以,转型期的时间起点实际上应从此开始。自1978年改革开放以来,中国重新启动了现代化的历史进程,进入了全面建设社会主义现代化的新的历史时期。经过20多年的改革开放和现代化建设,中国在经济上取得飞速的发展,经济结构也发生了巨大的变化,社会主义市场经济体系正逐步成熟起来。

这样一种社会生存环境要求我们完成经济、政治和思想文化等各个方面的社会变革。也就是说,社会转型不是单方面的、不是局部的,而是渗透到了社会的各个领域,需要社会各领域对转型作出适应性的变化。这当然包括作为社会的一个重要组成部分的教育领域。同时,这种社会转型虽然不能在短时期内完成,但从总体

上看,由于观念的更新、思想的解放和社会制度的变革,社会在沉痾激起、多种文化交汇、权力重组、价值多元的现实生活中往往显示出较大的变动特征。这一方面为人们享有更美好的生活开启了广阔的空间,另一方面也对既有的社会制度的变革、人的素质的提升提出了相应的要求。教育的本质和功能决定了它对此负有不可推诿的责任。

因此,在我国当前的社会转型时期,教育不能、也无法坐享其成,而必须积极地把握转型期的社会政治、经济等新的特征和走向,努力进行主动适应和创新改革,使自身适应现代社会的需求,也使自身能在社会转型期中充分发挥教育所应具有的功能及其社会意义,推动现代化进程的加快完成。

(二) 教育为适应社会加快转型

既然在社会转型期,教育需要重新定位,完成相应的转型,那么,教育转型的目标何在?教育又该通过怎样的努力完成转型呢?

在进一步深化社会主义现代化进程的建设中,教育所要完成的转型就是从传统教育向现代教育的转化,实现教育的现代化。这就是教育转型的目标所在,是教育适应社会转型的必然结果,也是教育发挥自身功能,推动社会转型的需要。北京师范大学劳凯声教授指出 我国的社会主义市场经济体系正在逐步发育成熟,教育需要新的社会定位。教育的基本定位应是 教育是介于市场领域和政治领域之间的部分(第三部门),学校及其教育机构是介于政府和企业之间的非营利性社会组织 教育产品是非垄断性的公共物品,可以通过政府和非营利性机构两种资源配置机制来向社会提供。为此,市场应当有限介入,政府应当保持它的调节功能。

至此,摆在我们面前的又一个问题就是教育如何走向现代化?顾明远教授指出 教育现代化在内容上包括教育思想的现代化、教育制度的现代化、教育内容的现代化、教育设备和手段的现代化、教育方法的现代化、教育管理的现代化等等。其中,教育体制的创

新,是实现教育现代化的关键。从很大程度上说,体制决定了机制。只有开拓创新,深化教育管理体制、办学体制、投资体制、学校内部管理体制、升学考试制度以及社会用人制度等方面的改革,才能真正实现教育的现代化。

第二节 教育制度建设的基本模式

从中国的国情出发,根据教育现代化的要求,根据中国社会转型期教育发展的客观需要,针对我国在教育发展过程中出现的各种难题与问题以及教育失序现象,我们应如何重建教育制度体制,或者说我们需要重建什么样的教育制度体制以消除教育失序现象,这是值得教育理论界思考的问题。

在教育制度体制建设问题上,国内过去的做法是采用自上而下的、演绎式的类推模式。如将社会基本制度体制确定为公有制,然后将公有制推演为计划经济,依靠单一的计划经济体制来运行单一的公有制,最后把公有制推演到每一个人的行为和观念上,使一切制度体制安排(包括教育制度体制)都按公有制来规划和制定。

在教育领域,我国的办学体制是单一的公办学校,实行的是国家包揽办学,单一依靠国家财政投资办学,即办学统一化和单一化公有制模式,学校财产均属全民公有。在具体的操作中,是由中央政府根据理想的公有制理念,根据一个理想中的社会主义制度体制的制度体制理性,来作全面的制度体制安排。在这一理想的公有制理念和理想的社会主义制度体制的制度体制理性支配下,我国的各级各类教育也形成了单一的公办教育体制。

当然,我们不能说中国教育的这种制度体制环境、制度体制供给在当时特定的时代背景下毫无道理,但是,它的基本思路是有失

偏颇的,既违背了马克思主义生产力决定生产关系、并通过生产关系决定一切制度体制安排的基本原理,又不符合制度体制变迁和制度体制建设的基本规律,把一切制度体制都不适当地上升到了社会基本制度体制的层次,没有看到制度体制的多层次性和复杂性。因而在具体的操作过程中,极大地压抑了人们的积极性、主动性、创造性的发挥,把个体(包括个人和各种组织)的自由限制到了最小的程度,阻碍了教育发展所必需的交换、交往、互动、流动,极大地制约了教育发展和社会进步。张曙光对传统经济学中的制度体制理性缺陷的论述就从一个侧面说明了这一问题。他说:这一制度体制理性“(1)它不是现实社会主义制度体制的制度体制理性,而是理想中的社会主义制度体制的制度体制理性,即它不是从现实公有制经济的实际运行中抽象概括出来的,而是某种先验的东西。(2)它不是建立在个人理性基础之上的制度体制理性,而是建立在忽视、抹杀、削弱以至否定个人理性基础之上的制度体制理性。即在传统理论中,制度体制理性和个人理性处于尖锐的矛盾冲突之中,甚至是处于势不两立、有你无我的状态之中。(3)这种制度体制理性不是有限理性,而是完全理性。三者互相联系,同出一源。这就从根本上扭曲了个人理性和制度体制理性的关系,使得‘理性’的制度体制设计和制度体制运行,产生了非理性的制度体制结果,从而暴露了这种制度体制理性的空想性质。”^①

对这种教育制度体制建设模式的实质性突破,始于我国的教育体制改革。教育改革得以进行的理论前提,就是教育制度体制建设思路的改变。首先是对类推模式的突破,对教育制度体制进行了分层理解,其次是改变教育制度体制供给的单一性。

社会转型时期的教育制度体制建设虽然并未停留在由政府

^① 张曙光. 制度体制、主体、行为——传统社会主义经济学反思. 北京: 中国财政经济出版社, 1999. 66.

(特别是中央政府)主导的、中观层次的教育体制改革水平上,在中观层次上进行了全面的教育制度体制创新,特别是找到和逐渐形成了市场机制和教育法治等“强国之制”,并因此引起教育制度体制的整体变迁和整个教育的现代转型。但是,从总体上看,教育体制改革还是自上而下的教育制度体制建设模式;是上面给“教育政策”,下面找利用教育政策获取利益和改变行为模式的“对策”。其问题是限制了个体创新教育制度体制的自由度,教育制度体制建设成了似乎与个体无关的事情。由于教育制度体制的形成没有或缺少个体的充分参与,也使教育制度体制的执行和遵守被个体看成一件多少有些被迫的事情,教育制度体制则被看成一种外在于行为者的“他律”。于是,只要有可能,行为者就会在教育制度体制之外自行其是,教育违规现象也屡屡发生,“好的教育制度体制”不能得到有效的贯彻和执行。

因此,我们应改变社会转型期的教育制度体制建设模式,以上下互动和自下而上的教育制度体制创新、教育制度体制供给模式来取代自上而下的教育制度体制供给模式。这种教育制度体制供给,就是通过给社会转型期中的教育提供一种基本合理、公正、健全的教育制度体制,使教育有一种基本稳定的交往关系范型及其基本的行为规范。在这种交往关系范型中,合乎社会转型期的善的教育行为不仅是美好的、应当被称赞的,而且同时也是有现实功用的、能够给人们带来现实利益的。社会成员在这种教育生活范型中进行创造性活动,在改变自身教育生活环境的同时,也在改变着自身。法国思想家贡斯当曾明确指出:“制度必须实现公民的道德教育。一方面,制度必须尊重公民的个人权利,保障他们的独立,避免干扰他们的工作;另一方面,制度又必须尊重公民影响公共事务的神圣权利,号召公民以投票的方式参与行使权力,赋予他们表达意见的权利,并由此实行控制与监督。这样,通过履行这些

崇高职责的熏陶,公民会既有欲望又有权利来完成这些职责。”^①

当然,这种教育制度体制创新、教育制度体制供给不能是任意的,而只能是那种代表了新的教育生活世界、教育交往方式的规则、规范与意义体系。且这种教育制度体制创新、教育制度体制供给与教育制度体制需求均源于教育现代化建设生活实践本身。教育制度体制需求与教育制度体制创新、教育制度体制供给的主体在根本上是同一的,均是从事教育现代化建设的实践者,人们在教育现代化建设过程中要求并产生出新的教育制度体制规范。

第三节 教育制度建设

作为一场“自觉的革命”,我国教育体制改革所获得的成功,在很大程度上是得益于“教育改革程序”的创造性设定。^② 这对我们的启发价值在于,既然我们把自觉推动教育制度体制创新和教育制度体制变迁作为一项事业来对待,即我们所说的“教育制度体制建设”,那么,我们就应当重点关注对教育制度体制创新和教育制度体制变迁程序的创造性探索和科学研究,进而把教育程序制度体制的建设当作我国教育制度体制建设的一个突破口,当作重建教育秩序的关键。

虽然我们不能把“在教育制度中行动”(act in the educational institutions)与“关于教育制度的行动”(act on the educational institution)截然分开,但两者肯定是有区别的,前者是使行动、互动的

① 刘军宁.自由与社群.北京:生活·读书·新知三联书店,1998.326.

② 参见周振华.中国制度体制创新的改革程序设定.经济研究,1998,(3).作者认为,使中国在制度体制建设上取得创造性突破的原由,是中央政府科学地设定了制度体制创新的“改革程序”,即改革目标的动态化(市场化取向)、改革选择集弹性化(诱导性激励)、制度体制交易不完全合同化。

教育制度体制化过程,后者则是关于教育制度体制形成、确立、执行和遵守的运作过程,因此两者所遵守的逻辑和规则是不同的。严格地说,教育制度体制建设涉及的是后一领域,前一领域只是作为个案和范例,才进入到教育制度体制建设的视野中。在“关于教育制度体制的行动”意义上,教育制度体制建设实质上就是教育过程的程序化,核心是教育程序制度体制的建设。有人曾说:“程序是法律的心脏。”^①也有人说:“程序法与实体法如同一辆摩托的两个轮子,对法制建设的价值而言,应等量齐观,它们之间不存在也不应该存在主从关系,不存在也不应该存在手段与目的的关系。”^②

因此,我们认为,教育程序制度体制的建设,是我国社会转型期教育制度体制建设的突破口。这样说主要是基于如下考虑:

其一,随着我国教育立法的不断加强和体系化,教育法律的执行和遵守逐渐成为突出的问题。重教育立法,轻教育执法和守法;重教育制度体制的建立,轻教育制度体制的实施;重教育实体法,轻教育程序法。这些问题在教育制度体制化的初期是一种难以避免的现象,但是随着教育制度体制化过程的推进,这一现象必须得到解决和克服。其思路就是教育程序制度体制的建设,这也会反过来推动教育立法的科学化和合理化。

其二,正如前面所说,我国正处在社会转型的过程中,社会生活的急剧变迁必然会引起教育的急剧变迁,而教育的急剧变迁必然会引起教育制度体制的急剧变迁。因此,过多地把精力放在教育实体法的制定上,会使教育制度体制的稳定性受到影响。相反,加强教育程序制度体制的建设,不仅有利于教育制度体制的稳定性,而且有利于动员更多的社会力量参与到教育制度体制建设事

① 宋冰. 程序、正义与现代化. 北京: 中国政法大学出版社, 1998. 363.

② 田安平, 杜睿哲. 程序正义初论. 现代法学, 1998 (6): 32.

业中来,从而有利于教育制度体制的有效实施,有利于加强教育制度体制的社会化进程。

其三,这也是我国教育体制改革的基本经验。我国的教育体制改革是从改革中观层次的具体制度体制开始的,其主要特点是“让权”,即扩大学校的办学自主权。在具体做法上,允许各利益主体(即教育部门或学校)摸索和尝试,其方向是建立教育能主动适应市场的机制和相应的配套制度体制。其实,中观层次的教育制度体制,本来就有程序的性质。比如,教育中引入市场制度体制的实质就是以市场交易的特殊程序来有效地配置教育资源。又比如,教职工代表大会制度体制,实质上是通过人们对人们参与权力资源竞争的程序的设定,来达到对权力资源的公平分配和有效利用。^①

从某种意义上说,“依法治教”的实质就是“依程序法治教”。这么说虽有一定的片面性,因为没有教育实体法,教育程序法就没有基础,但是,它所提出的问题却非常重要。特别是在社会转型的大变革时期,教育程序法比教育实体法更稳定、更能灵活地适应现实的教育需要,这就为探索现实的教育设置了巨大的创造空间。

第四节 教育制度体制资源

一般而论,教育制度体制的变迁模式具有外发型和内发型两种。前者是指教育制度体制变迁主要是指因外来现代教育制度文化的冲击而被迫走上教育制度体制变迁的历史道路的教育制度体制发展模式,后者则主要是指由于本国社会和教育制度文化的发展,自觉走向教育制度体制变迁的范型。在西方国家中,依法治教

^① 需要说明的是,国家和政府层次上的制度体制建设以及具体企业和学校的制度体制建设,都应在程序制度体制建设上狠下功夫。

的传统或相当一部分教育制度体制是市场经济“自然”发生过程中逐渐演化变革形成的,例如义务教育法等。原先西方社会中一些不适应现代教育发展的教育制度体制在长期的实践中,由于经济人追求财富最大化的动力以及自由、平等、人权理念的深入人心而不知不觉地被改造了、废除了,例如学校教育的双轨制。因此,即使西方国家政府颁布有关的教育制度规范或进行法律化的时候,其教育制度体制中的很大部分是对已经通行于市民社会中的非正式教育制度体制的认可,而不是或主要不是法学家、教育家或政治家的创造,作为制度的教育法律与作为制度的教育习俗差距并不大。这类教育制度体制,即使是国家颁布的,由于有比较深刻的社会基础,因此无须太多强制就可以为社会所接受。这种教育制度体制的变迁,实际上是渐进的、水到渠成的。西方教育制度体制发展的这一历史经验对于我国建设现代教育制度体制无疑具有启发作用。

尽管清末以来我国出现了教育制度文化的萌芽,但这种内在的教育制度体制现代化的指向是在外来教育制度文化冲击的背景下逐步萌生的,因而带有浓厚的外发型色彩。

近代以来,由于西方文明的强行侵入,传统社会的运行机制发生了很大的动荡与变化。一方面,非正式教育制度体制与正式教育制度之间原来那种内在的文化一体性渐渐被打破,非正式教育制度体制逐渐式微,而代之以从西方引进的教育制度体制价值一规范体系。另一方面,在教育制度制定上,由于近代以来的西方中心主义,着重以欧、美、日的教育制度形式、分类和标准进行教育制度制定,对我国的传统的非正式教育制度体制、民间教育习惯研究重视非常不足,总倾向于视其为封建的旧习俗,甚至视而不见。

由于这种种原因,我们在教育制度制定时往往是借鉴所谓的现代外国教育制度多于考察本土的非正式教育制度体制。自清末以来,中国教育制度体制的变迁,大多数都是“变法”,是一种强制

性的教育制度体制变迁。新中国成立以后,教育制度体制变迁仍遵循着“自上而下”的变革路径,并将民间的非正式教育制度体制批判为“封建传统”或“迷信活动”,所有的非正式教育制度体制似乎都成了“现代化的敌人”,要接受“改造”。这种教育制度由于与中国的非正式教育制度体制背离较大或没有系统的非正式教育制度体制的辅助,就不易甚至根本不为人们所接受,不能成为人们的教育行动规范。梁治平对我国强制性的法律制度变迁所带来的后果的分析无疑具有启发意义,他说:“我们的现代法律制度包括宪法、行政法、民法、诉讼法等许多门类,它们被设计出来调整社会生活的各个领域,为建构一个现代社会奠定基础,同时,它们也代表了一种精神价值,一种在久远的历史中逐渐形成的传统。问题在于,这恰好不是我们的传统。这里不但没有融入我们的历史,我们的经验,反倒常常与我们‘固有的’文化价值相悖。于是,当我们最后不得不接受这套法律制度的时候,立即就陷入到无可解脱的精神困境里面。一种本质上是西方文化产物的原则、制度,如何能够唤起我们对于终极目的和神圣事物的意识,又怎么能够激发我们乐于为之献身的信仰与激情?我们不是渐渐失去了对于法律的信任,而是一开始就不能信任这法律。因为它与我们五千年来一贯尊行的价值相悖,与我们有着同样长久之传统的文化格格不入。”^①

同理,与非正式教育制度体制背离的教育制度体制往往,至少在实施初期,并不能便利人们的教育行为(即不可能有效地减少交易费用),相反可能会使人们感到是在添麻烦。由于人们为了追求交易费用的减少,往往会规避教育制度,而借助于一些非正式教育制度体制来减少教育冲突,结果影响了国家正式教育制度体

^① 梁治平. 死亡与再生 新世纪的曙光·代译序. 载·伯尔曼. 法律与宗教. 北京: 中国政法大学出版社, 2003. 12.

制的有效实施。当然这并不是说不应当实行强制性的教育制度体制变迁,而在于指出“变法”型、“自上而下”型教育制度体制变迁的一些弱点:即使是在西方一些国家通用的教育法律或教育制度规范,即使是在理论上符合市场经济减少交易成本的教育法律或教育制度规范,如果与本土的非正式教育制度体制不协调,就需要更多、更大的强制力才能推行下去。这说明了要在我国建立一个运行有效并有效率的现代教育制度体制,依据、借助和利用本土的非正式教育制度体制十分重要。

利用本土教育制度体制资源,必须回答如下问题:第一,从哪里去寻找本土的教育制度体制资源?第二,这些本土的教育制度体制资源是否能与我们的教育制度体制目标模式和现代教育制度体制兼容?如果不能,我们又怎能进行一种如林毓生所说的“创造性转化”?

寻找本土教育制度体制资源,注重本国的非正式教育制度体制,往往容易被理解为从教育历史中寻找,特别是从历史典籍规章中寻找。这种教育制度体制资源固然是重要的,但更重要的是要从教育生活中的各种非正式教育制度诸如教育习俗、教育惯例等中寻找。

研究教育制度史只是借助本土教育制度体制资源的一种方式。但本土教育制度体制资源并非只存在于历史之中,当代人的教育实践中已经形成或正在萌芽发展的各种非正式的教育制度体制是更重要的本土教育制度体制资源,诸如教育股份制、教育券制度等。非正式教育制度体制并不仅仅存在于历史文献中,甚至尚无当代学者的重新阐述,而是活生生地流动着的、在亿万中国人的教育生活中实际影响他们的教育行为的一些观念,或者从行为主义者角度来说,是人们的教育行为中体现出来的模式,是无论中国现代教育制度体制在其他方面是如何“西方化”了或与“国际接轨”了都仍然在对我国教育发展起着积极或消极影响作用的东

西。对于这种消极影响,我们显然无法通过宣传和教育,或以法律禁止而迅速彻底地予以清除。既如此,我们是否可以借助非正式教育制度体制的“积极”影响,来逐渐形成一些适合中国教育发展和中国教育实际的现代教育制度体制呢?我们的回答是肯定的。但须强调的一点是,借助本土教育制度体制资源,并不必然也不可能恢复昔日的全部做法。

现代教育制度体制建设借助本土教育制度体制资源的重要性还在于,这是教育制度体制在变迁的同时获得人们的接受和认可、进而能有效运作的一条便利的途径,是获得合法性——即人们下意识地认同的一条有效途径。实际上,随着社会的发展,由于各种力量的合力或互动,任何教育制度体制总是在不断发生变化,而保留下来的仅是形式。就如法律制度一样,“法律制度仍旧保持原样,原封不动,但它已成为一个躯壳。它已经早被破坏了,而藏在其外衣里面的则是新的规定。”^①而这种形式的保留,不仅有利于教育制度体制的稳定和教育秩序的维持,而且其变革也会使一种教育制度体制产生当初的制定者无法预料的、几乎是化腐朽为神奇的功效。

就正处社会转型期的我国而言,完全可以通过我们自己的教育实践,在既有非正式教育制度体制的基础上,积累新的教育制度体制本土资源,构造新的非正式教育制度体制。当然,现代社会的非正式教育制度体制已完全不可能保持其在近代民族国家形成之前的那种所谓的“原生状态”,它必定已在同正式教育制度的互动过程中,不断地自我重塑。要立足于非正式教育制度体制,发展新的教育制度体制,重建教育制度体制和非正式教育制度体制的内在联系。梅因曾指出:“一个特定社会从其初生时代和在其原始状态就已经采用的一些惯例,一般是一些在大体上最能适合于促

^① 梅因·古代法·北京·商务印书馆,1959. 16.

进其物质和道德福利的惯例 如果它们能保持其完整性,以至新的社会需要培养出新的惯例,则这个社会几乎可以肯定是向上发展的。”^①这要求我们注意以下两点:一是从中国一定要实现教育现代化来说,普遍地建立理性化、法制化、正规化的教育制度体制是十分必要的,但千万不能被“急于求成”的心态冲昏头脑,不能无视民间教育生活的内在机制与需求,不能强行推广各种所谓的“现代教育制度”,否则,缺乏非正式教育制度体制的支持,现代教育制度体制就不能很好地发挥其效率。二是在重建教育制度时,要尊重我国的非正式教育制度体制,充分挖掘本土教育制度体制资源,注重教育实践中已经形成或正在萌芽发展中的各种非正式的教育制度体制,注意总结人民群众的教育实践经验,创造真正建立在中国社会自身教育发展实际基础之上的教育制度体制。这也正是费孝通先生在其著作《乡土中国》中反复提醒我们的一点:尊重“乡土本色”。

① 梅因·古代法·北京·商务印书馆,1959. 11.

第四章 社会转型期教育问题与对策

在社会转型时期,政治、经济、文化等领域的变革对改革现有教育体制,重建现代教育制度起了巨大的推动作用。同时,许多颇具价值的全新教育理念为现代教育制度更好地适应新的社会形势提供了重要的理论指导。虽然我国的各项改革不断深入展开,社会主义市场经济体制日趋成熟,但教育的发展具有相对的独立性和滞后性,现有教育体制在许多方面已无法适应新的社会发展,并日益显现出诸多矛盾和问题。因此,在新的社会政治、经济、文化背景下,如何进一步深化教育体制改革,如何采取相应的策略解决种种问题与矛盾,已经成为人们研究、探讨的重要课题。

第一节 教育体制方面存在的主要问题

几十年来,我国旧的教育体制是与计划经济体制相适应的。如今尽管在经济领域,计划经济体制已经逐步为市场经济体制所取代,然而高度集中的计划经济思维模式的影响依然制约着我国教育事业的发展。同时,由于受到计划经济和传统观念的影响,人们把教育仅仅视为公益性、福利性的事业,而忽视了教育本身具有的产业属性。因此,我国逐渐形成了较为集中、单一的教育体制,即国家政府对教育进行统一集中的投入,由各级政府部门对各级各类学校实行统一的管理。所以,教育的投资主体、管理主体和办

学主体都是政府,而且相应的教育的投资权、管理权和办学权也集于一体,归政府相关部门所有。这种主体的单一性和权力的相对集中在很大程度上阻碍了教育系统的自我完善与发展,也成为各种教育问题产生的重要根源。旧的教育体制及由此产生的问题主要表现在以下几个方面。

一、教育投入严重不足

不管是扩大教育规模,还是提高教育质量,都离不开大量、稳定的教育投入。虽然我国已高度重视教育的发展,努力增加政府对教育的投入,但投入总量仍十分有限,教育经费长期严重短缺是一个不争的事实。例如,十多年来,我国的教育经费占国民生产总值的比例一直在 2% - 3% 之间徘徊。这不仅无法与发达国家相比,而且还远远低于发展中国家 4.1% 的平均水平。具体数据详见表 4。^①

表 4 1985 - 1998 年我国教育经费占 GDP 的比重 (%)

年份	教育经费占 GDP 的比重	年份	教育经费占 GDP 的比重
1985	2.53	1992	2.33
1986	2.69	1993	2.18
1987	2.46	1994	2.19
1988	2.39	1995	2.05
1989	2.44	1996	2.46
1990	2.49	1997	2.40

^① 林荣日. 教育经济学. 上海: 复旦大学出版社, 2001. 91 陈士衡. 试论我国教育产业及其经营管理的意义. 江苏高教, 2000, (2).

1991	2.46	1998	2.52
------	------	------	------

教育投入固然要受到各种客观因素的制约,比如经济发展水平,人口数量等等,然而,单一的教育体制也是影响教育投入增长的重要原因。单一的教育体制形成了单一的教育投资制度,教育的一切费用均由政府承担,也使政府不堪重负。而在一般人眼中,教育投入完全依靠政府是理所当然的,因为教育只是一种消费性的公共事业。正是这种体制和思维模式阻碍了投资主体的多元化,不利于从各种渠道和途径吸引社会潜在的资本投资教育。即使人们希望通过一些融资手段来筹措资金,也因为没有形成良好的投资机制以保障社会投资行为,致使许多愿意投资教育的企业和个人望而却步。因此,规范多元化的投资机制,从而大量吸收民间资本,能在一定程度上缓解教育经费不足等问题。

二、办学模式单一

与计划体制相适应的是单一的办学模式,即公立学校办学模式。所有学校由国家创办、投资和管理。学校经费来源于政府的拨款,各项管理工作包括制定计划、设置课程、任命领导、招聘教职员、安排教学活动等等均由上级行政管理部门作出统一的规定和安排。单一的办学模式使学校之间缺乏竞争,不利于激发办学机构的办学活力和积极性,最终导致部分公立学校教育质量低下,忽视办学效益,毫无忧患意识。因此,打破国家统一办学的单一化模式,形成以政府办学为主、社会各界参与办学为辅的新体制,将是解决办学模式单一化的有效途径。

三、学校管理僵化

原有的教育管理体制是计划经济的产物,即政府从物质生产

部门收取税收,通过再分配按比例拨给学校。学校根据政府的指令进行各项教学活动。由于政府对学校介入较深,管得较多,逐渐使学校形成了一种“唯命是从”的关系,致使许多本该属于学校的决定权限被相关教育机关所垄断,如统一设置管理机构,统一调配人员,统一制定工资标准等。学校没有获得相应的管理权、组织权、分配权、资金筹措权、成本核算权等许多自主权。例如,学校领导干部是由上级主管部门直接任命的,教师是由上级主管部门直接调配的,劳动分配制度也是由上级主管部门统一制定的劳动工资制,等等。因此,一些本该由学校自行决定的事情均由教育行政部门包办了,学校管理也就缺乏自主性、积极性和灵活性,显得十分僵化,责权利严重失衡。

四、教育资源浪费

从运作角度而言,学校教育的发展必定面临资源配置的问题。如何对有限的资源进行合理的配置,关系到教育发展的全局。计划经济体制下,我国的教育资源配置不甚合理。从宏观上看,地区之间、城乡之间和校与校之间的教育资源分配极不平衡。从微观上看,人们缺乏对教育的全面认识,忽视了教育本身具有的一些重要属性,如产业属性,导致办学不重视经济效益、不讲求投入产出,管理效率低下、资源浪费严重、关起门来办教育等现象。事实上,教育具有产业属性,在教育领域应该引入市场竞争机制,并利用产业的模式来管理和运作学校。在教育领域合理引入市场机制,能使教育机构重视成本管理和核算,提高管理效率,节约和优化资源,善于捕捉市场信息,从而不断进行自我调节与完善。市场的竞争机制必然导致学校之间的优胜劣汰,使社会总的教育资源不断得到优化,从而有效地遏制教育资源的浪费。

综上所述,原有教育体制产生的种种问题与矛盾已引起人们的普遍关注,尤其是其主体单一性和权力集中性等特性与现代教

育本该具有的主体多元性、决策参与性、制度灵活性等特征相互矛盾。因此,在社会转型时期,在教育领域所能采取的最佳应对策略就是改革与社会发展不相适应的教育体制,并在此基础上构建一种开放的、民主的、灵活的、高效的现代教育体制。然而,构建一种既能适应当今社会发展又能解决现实问题的现代教育制度,关键在于明确它所具有的重要特征。换言之,根据社会转型期政治、经济和文化的变革,依据教育理论和实践领域的新探索,现代教育制度应该具备哪些特征,将是目前必须深入分析与探讨的问题。

第二节 现代教育制度应具备的重要特征

一、办学体制多元化

建国伊始,我国政府根据当时的情况,大力发展公办教育,并将私立学校全部改为公立学校。这种国家包办教育的状况持续了将近 40 年,在计划经济条件下形成了一种简单划一的办学模式,不仅忽视了教育的多样性,而且大大增加了政府的财政负担。改革开放以来,为适应社会主义市场经济的需要,国家对单一的办学体制进行了意义重大的改革,打破了国家包办教育的格局,鼓励社会力量办学,拓宽了教育投资渠道,并引进竞争机制,以满足人民群众的多种教育需求。特别是在 1999 年,中共中央、国务院颁布了《关于深化教育改革 全面推进素质教育的决定》,其中第 12 条指出:“进一步解放思想、转变观念,积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学,满足人民群众日益增长的教育需求,形成以政府办学为主体,公办学校和民办学校共同发展的格局。凡符合国家有关法律法规的办学形式,均可大胆尝试。在发展民办教育方面迈出更大的步伐。”在国家的积极引导下,各地纷纷支持、鼓励社会

力量办学,因地制宜,积极探索,勇于创新,并已初步呈现出多元化的办学体制。从办学主体而言,主要是政府和民间力量两大主体;从办学主体的构成来分析,又可分为单一主体,即社会团体、各大企业、公民个人等,以及联合主体,即政府与企业或个人的联合,企业与企业之间的联合,企业与个人的联合,中方与外方政府或非政府之间的联合等;从经费来源和投资方面来看,有独资、合资、捐赠、集资、贷款、学费等多种渠道;从办学模式而言,已涌现出多种办学模式,如“民办民营(纯民办)”、“公办民助”、“民办公助”、“国有民办”、“教育股份制”、“教育储备金”、“股份合作制”、“合资办学”等等。这些办学模式各有其产生的背景,有其自身的特点和优势,为更好地发展和完善多元化的办学体制提供了宝贵经验,值得研究与借鉴。下面选取三种极具特色的办学模式作进一步的分析与阐释。

(一)“国有民办”模式

所谓“国有民办”,是指“全面所有制学校由具有法人资格的公民个人或社会团体依法承办后形成的资产公有,经费自筹,办学自主为特征的办学体制。”^①具体而言,就是将学校的所有权和办学权分离,学校资产所有权归国家所有,而学校则参照民办学校的运营机制,由个人和团体自主管理,因此“国有民办”亦称为“承办制”。现在的大多数“国有民办”学校是由公立学校转制而来的。公立学校转制有几种模式:(1)将原有的公立学校直接让非政府组织或个人来承办。(2)对新的公建配套学校进行改制,即政府根据社会要求,创建新的学校,然后将这些新学校交给指定的个人或团体来运营,政府除了对学校基础开办费用进行一次性投入之外,在最初三年向学校提供在编教职员工的工资和人员附加费,三

^① “教育股份制”办学模式研究课题组. 椒江“教育股份制”课题研究报告. 1999.

年之后停止拨款,大部分的日常经费需要学校自行筹集,但政府仍继续按学生人数定额对学校进行资助。(3) 依托名校的管理经验和“品牌效应”对薄弱的学校进行改制,即强校扶持弱校,以强促弱。这类改制学校能够借鉴所依托的名校的办学经验,同时采用民办的运作机制,办学效益和教育质量均有明显的提高。

如今,在东部经济较为发达的地区,公立学校转制为“国有民办”学校的改革工作正在有条不紊地展开。一些城市和地区在原有模式上进行了探索和实践,并使“国有民办”模式的优越性初步显现。例如,通过转制,在公立学校引入民营机制,增加了学校办学的自主性和活力。在改国家全额拨款为学校自筹资金的同时,减轻了国家教育经费投入的负担。学校注重办学特色,改善办学条件,并逐步摆脱公立学校长期形成的单一、僵化等特点。

“国有民办”的办学模式不仅在中小学阶段开始实施,而且在高等教育领域也得到了较好的发展,即公立大学下设民办二级学院。其特点是实现了公立大学的教育资源与民办学校运行机制的结合,其主要做法为:通过对公立二级学院实行改制试点,改制的学校产权不变,仍归国家所有,而学院由具有法人资格的团体或个人承办,实行“自筹经费、自主办学、自费上学、自主择业”的原则。这类二级学院既利用公立大学的社会声望,借鉴其成功的办学经验,而且又有民办学校办学的灵活性,从而实现两者的优势互补。

不难发现,公立学校转制及“国有民办”模式与国外尤其是国外发达国家的“公校私营”模式具有一定的相似性,顺应了世界教育改革与发展的趋势。如,英国实施的“教育行动区”计划。“教育行动区”(Education Action Zone)是英国改革公共教育的一大举措,也是“公校私营”模式的代表。英国工党在1997年执政以后开始实施“教育行动区”计划,即允许并鼓励私营企业、个人或当地相关团体组成独立的联合体——“行动论坛”(Action Forum),向中央教育大臣申请“教育行动区”,接管该地区教育质量差、办

学力量薄弱的中小学校。换言之,就是政府将一些问题较多的公立学校通过承包、租赁的方式交给社会团体、私营公司或个人管理。政府对加盟各“教育行动区”的学校不再直接参与管理,而是承担检查、监督和指导的工作。“教育行动区”的经营者即“行动论坛”,在申请之初必须有一个三至五年的计划,详细阐述将采用何种策略和措施使该行动区接管的学校在教育质量、校风建设、校内管理等方面有显著的改善,并且提出一个较高的阶段性目标。“教育行动区”由“行动论坛”来管理和运行。“行动论坛”就像是所有加盟该行动区的学校所共有的“董事会”,其成员既包括来自工商界、家长、相关学校的代表,也包括地方教育当局甚至中央教育大臣任命的代表,进行计划、决策和监督,并且由“行动论坛”聘请一名项目负责人(Project Director)具体执行一切日常工作。在经费方面,每一项教育行动每年将得到政府 7.5 万英镑的资助,并有望通过其他渠道筹集 25 万英镑作为该行动区的配套资金。我们在立足于本国,发展和完善多元化办学体制的同时,也要合理借鉴其他国家的宝贵经验。

(二)“教育股份制”模式

如果说“国有民办”模式往往令人联想到在经济改革进程中的承包制或租赁制,即国有企业通过承包、租赁等形式由个人或非政府组织来经营的模式,那么“教育股份制”的办学模式从最初的设想到具体的实施无不借鉴和汲取了经济领域的“股份制”等相关内容,在充分体现教育产业属性的同时结合自身规律形成了一种独特的办学模式。

毋庸置疑,“股份制”是一个经济学的名词。以股份制为特征的现代企业制度是我国企业发展的典型模式,并在经济领域取得了显著的成效。教育股份制就是将这种模式引入教育领域。教育股份制含义甚广,其主要特征为“由多个投资人以股份形式联合出资设立学校”。我国现有的股份制办学模式虽然多种多

样，但大致可以分为两类：一类是“股份合作制”，即个体之间、法人团体之间、个体与法人之间通过联合出资的形式组建学校。也有部分股份合作制学校是由公立学校转制而来的，如当地著名的企业或集团公司对某所公立学校投资，成为该校的股东，并持有一定比例的股份，从而参与学校的各项管理。另一类是“股份公司型”，即通过建立具有法人资格的“教育股份公司”来吸纳法人或自然人的资金，并由教育公司出资办学。椒江的教育股份制就属于这一类型。

虽然“教育股份制”正处于尝试阶段，制度本身并不完善，具体的办学模式也有所差别，但其实质相同，即都是“以入股融资取得社会资本的使用权，以持股份额分配利益及承担风险，在此基础上实行科学管理，进行各种教育教学活动。”^①有关教育具有产业属性的分析和论证为“教育股份制”提供了重要的理论基础。“教育股份制”能够在某些地方得到迅速发展，与该地区的经济和教育发展状况密不可分，比如当地的经济水平较高，民众生活得到较大改善，在拥有一定物质享受后，对精神上的需求增加了，尤其在教育方面有了更高的要求，而该地区原有的教育基础比较薄弱，政府对教育的投入不足，教育规模满足不了社会的巨大需求，且社会上存在大批闲散资金，能成为教育投入的潜在资金来源。

“教育股份制”是一个广义的概念，可以泛指一切以股份合作形式筹措教育经费的办学模式。而椒江的教育股份制与其他的股份制办学模式相比，在运营层面有独到之处，即独特的“双主体”管理模式，至今这在全国仍是独一无二的。

所谓“双主体”，即通过教育公司和学校两个相互独立又相互制约的主体来合作经营，其中教育公司是资本运营的机构，利用资

^① “椒江教育股份制办学模式研究”课题组：《开发民间教育投资潜力的新探索》，《教育研究》，1999，（3）。

本运作的经济规律来经营,而学校则是开展教育活动的机构,根据教育规律来运行。统率这两个主体的机构是由投资者组成的股东大会,股东大会通过选举产生其主要执行机构,即董事会,来管理公司和学校。教育公司具有独立的法人资格,主要负责资本的投入和运营,并为学校提供各种设施。学校具有独立的事业法人资格,可开展各种教育活动,自主办学,自我管理,在教师聘任、教学活动安排、校内管理方面拥有自主权。由股东和教师代表组成的监事会将董事会的运作进行检查和监督。董事会和监事会都将对股东负责。政府并没有被排除在整个运行模式之外,政府主要承担对董事会的监督及宏观管理。政府将派遣代表加入董事会,并参与董事会的各项工作,从而进行更有效的监督和调控。因此,资金不直接投入学校,而由教育公司来进行资金的筹措、分配及使用,投资者的投资金额转化为股本金,而投资者将获得相应的股份,一定时期可以获得相应的股息。教育公司的资金除支付股息外全部用于发展教育。

椒江的“教育股份制”把资金的运作与学校的管理相分离,并使董事会、教育公司、监事会三者各负其责,相互监督和制约。由教育公司来进行资本的运营能够更加注重办学效益,使资源得到合理的利用。而且学校董事会本身只有决策权,具体的执行工作将由校长来进行。校长由董事会聘请教育界的专家来担任,有独立的办学自主权和一定的人事任免权。同时,学校在吸引优秀教师,提高教学质量上也采取了一系列措施,以保证稳定的生源,提升学校的声誉。教师不仅得到较为优厚的待遇,同时有权参与、监督学校管理,部分教师代表还将成为监事会的重要成员。

在资金运作方面,椒江“教育股份制”降低了教育投入的风险,因为投入的风险将由一个群体即股东大会的所有股东来承担。即使中途有人要撤资,那么也只是个别股东的行为,一般不会影响办学资金的稳定。股份制还规定股东投资不能抽回股金,只能转

让股权。如此一来,就在制度上对资金的稳定供给提供了保障,同时降低了风险,有利于吸引更多的民间资本投入教育领域。而且,“椒江教育股份制较好地解决了资金的寻利性和教育的公益性之间的矛盾”^①,因为股东投资入股后,资金的使用权在公司,由公司根据办学状况定期支付股东一定比例的年息。学校的经营、管理权也不完全在股东手中,学校的决策权则在董事会。董事会由股东代表、地方教育局派遣的代表、学校教教职工代表等组成。因此,股东和股东的资金与学校和学校的经营之间都由公司作为中介,能将股东的回报控制在一定的范围内,这样既保证了投资者的合理收益,又使办学得到的大部分盈利被用于扩大教育规模。

(三)“教育储备金”模式

与“教育股份制”一样,“教育储备金”这种办学模式在产生之初,就充分利用教育的特殊产业属性把学校作为一种特殊的经济实体来经营。“教育储备金”就是学校设立一项教育基金,家长在子女入学时,将一笔资金存入该基金作为“本金”;基金存入银行所得利息的金额用于学校的日常开支和学生的学习经费,学生不需要另外再缴纳学费;而且学校可以用这项教育基金向银行抵押贷款,所得贷款款项用于学校的进一步发展。学生毕业时,学校将“本金”全额退还给学生家长。

“教育储备金”模式从收费制度的改革入手,形成了一种特殊的办学形式,在解决教育经费的问题上提供了新的思维方式。该模式的形成和发展也有其一定的背景。它最早产生于经济较发达的广东省。由于当地经济条件不断得到改善,人民生活水平不断提高,许多家长具有较强的经济实力,能够一次性缴纳数以万元计的储备金。而且生活水平的提高使家长更迫切地希望孩子受到最

^① 徐正福. 椒江“教育股份制”在教育产业模式发展中的可行性研究. 民办教育动态, 2001, (6): 39.

好的教育,而接受更高质量的教育就必须有所付出。人们也逐渐认识到“教育消费”在家庭总的消费支出中应占有必要的地位,因此需要有意识地积累一部分资金准备用于子女的教育。学校则可因此利用其自身的优势,如师资力量雄厚、教育质量优良、教学设备先进、社会声望较高等,吸引来自社会的教育经费并用以扩大学校的发展,如有经济实力在全国聘请名校长与名教师,提高教职员工的收入,充分调动全校教师的积极性和主动性等,从而形成一种良性的循环。

上述办学模式大多尚处于探索和试验阶段,难免存在问题和缺陷,比如“国有民办”模式可能会对原有的公立学校和纯民办学校产生冲击,有不公平竞争之嫌;“教育股份制”在学校管理和资金运作方面的制衡机制能否发挥应有的作用,使盈利控制在一个合理的限度之内,保证办学出效益的同时兼顾公平;而“教育储备金”模式则易于加重学生家长的负担,高昂的入学“本金”也使许多有才华和实力的学生望而却步,从而影响生源质量和数量等等。也正因为“教育储备金”模式存在着一些尚未克服的问题,目前有关部门已作出决定,暂时停止这一做法。不过,上述多元化的办学模式体现了办学体制改革中的创新性,为形成多元化的办学体制提供了新观念、新思路和新方法,对深化我国教育体制改革、重建现代教育体制作出了积极的贡献。

第三节 相应对策

一、学校管理科学化

办学体制多元化是现代教育制度的重要特征之一,它使教育的投资主体由政府转变为全社会,能够解决教育经费投入不足,教

育资源分配不合理等问题。然而,这并不能彻底解决众多的现实问题。因为,如何加强各级各类学校的科学化管理,如何明确政府与学校之间的关系,同样是教育体制改革的关键性问题,也是重建现代教育制度的另一必备条件。学校管理科学化有多层含义,既包括理顺政府与学校各自的管理职能与相互之间的关系以及学校内部各项工作的管理方式与途径,也包括各级各类学校多样化的管理模式。每所学校应从实际出发,寻求与自身发展相适应的管理模式与方法。因此,在论述学校管理科学化之时,在研究、讨论共性的同时,必须充分考虑不同层次、不同类别学校的具体情况。

学校管理具有宏观与微观两个层面,即政府对学校的管理和学校内部的管理。下面从两个不同的层面分别加以阐述。

(一) 政府对学校的管理

社会各界已逐渐认识到在计划经济条件下,教育管理体制中存在“管得过多,统得过死”的弊端,为此不断呼吁教育行政部门“放权”和“扩大学校办学自主权”。但是期间虽也有一些“放权”的措施出台,却出现了“一放就乱”的局面,于是政府“一乱就统”,又出现了“一统就死”的恶性循环。这样的事实也从侧面反映了理清政府与学校的关系、明确各自的职能并非易事。同时人们也意识到问题的重心正在转移,即不仅在于讨论政府是否应该“放权”,而且要讨论政府如何放权,如何利用一种机制去保证“放而不乱”。

由于教育具有产业属性,而且教育活动在经营层面与一般物质生产活动具有极大的相似性,所以政府与企业的关系对于研究政府与学校的关系有一定的借鉴作用。

在市场经济条件下,政府不再通过指令性计划把生产要素分配给各地区、各部门,不再对企业的具体事务进行干预,而是运用市场、法律、行政、税收等手段对企业的经济运行情况进行宏观调控。企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展的法人实体。因此,

在教育领域,政府对教育的管理旨在宏观调控和监督指导。在管理方面,应设立专门的信息、咨询、监督反馈机构;在管理职能方面,应较好地承担起规划、政策开发、监督、督导等宏观的职能;在管理手段方面,又应抛弃直接的行政手段,更多地运用政策法规、经济杠杆和市场信息等来管理;在管理方法上,要从全面控制的管理方式转变为适当放权,将经费使用、课程设置、教师聘用、和教学安排等事宜交给学校相关管理机构,并做好检查和监督工作。

政府对于各级各类学校的宏观管理的权限和职责不尽相同。比如政府对于公立学校和民办学校的管理就有所区别,这与学校自身的属性有关。政府通过财政拨款每年向公立学校投入教育经费,必然更加关注经费的使用情况;而民办学校的资金主要以自筹为主,政府更多的是行使其执法监督的权利,对学校资金的运行是否符合相关的法律法规予以监督,学校有较大的资金使用自主权;又如公立学校的校长一般由政府任命,而政府对民办学校的校长不再具有人事任免权,校长由董事会任命,政府可以依据相关政策法规对校长的任职资格进行审核。同样,政府对于各个层次的学校将区别对待,例如对于基础教育阶段的学校,政府管理相对较多,力度较大;相反,对于职业技术学校,则更强调学校的自主经营,完全向企业化管理转变。

总之,无论是针对哪一类型、哪一层次的学校,科学化的管理要求政府转变职能,从对学校的包揽、干预转变为协调、规范,赋予学校更多的自主权,充分调动学校自主办学、自主决策、自主管理的积极性。

(二) 学校内部管理

学校内部管理是直接影响办学效益和教育质量的重要因素。随着社会主义市场经济体制的建立和教育体制改革的不断深化,学校内部管理改革的外部环境正在发生变化,我们必须抓住机遇,建立科学的学校内部管理机制,提高管理的实效性。科学的内部

管理是指 引进现代科学的管理理念,使学校形成一种既能发挥学校自身优势又能主动适应经济和社会发展的内部运行机制。学校要形成科学的内部运行机制,必须重视以下几个方面。

首先,科学的内部管理要求学校自主经营,依法治校。学校自主经营,其前提是 承认学校是一个特殊的经济实体。在经营层面,学校的管理与企业的管理有一定的相似性,要建立较为完善的学校法人制度,使政府逐渐淡出学校的微观管理层面,让学校像企业一样自我决策,自主经营。建立和完善学校法人制度必须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,是独立享有民事权利、承担民事责任的法人实体。^① 无论是私立学校还是公立学校,都有一定的组织机构和独立的财产支配权与使用权,它们不仅对上级教育行政主管部门负责,而且要面对社会。只有成为法人之后,才能享有民事权,承担民事责任和义务。

关于建立学校法人制度,西方发达国家也有两种典型的模式。一种以法国为代表,即公立学校属于“公法人”,是行使、分担国家统治权力的,与经营私人企事业的“私法人”不同。因此公立学校在一定程度上隶属于教育行政部门,政府对该类学校的介入较深,学校行使民事权利的职能有限。而在英国和美国,它们将法人划分为由数人组成的“集体法人”和由一人组成的享有法人资格的“独立法人”,公立与非公立学校都可能成为“集体法人”,拥有较为独立的办学自主权,地方教育行政部门行使管理和监督权,地方政府负责根据地方议会制度的法律法规设立学校,很少干预学校的内部管理。我国应该根据我们自己的国情,尽快建立完善学校法人制度,使学校在国家的宏观管理之下,在招生、考试、管理、人事制度等方面依法享有较大的自主权,对国家和出资者以及受教育者承担责任。

① 靳希斌. 在市场经济大潮下的教育改革. 广州 广东教育出版社, 2000. 151.

学校法人制度的建立为实行“责任制”的学校管理提供了法律保障。我国现行的学校内部管理形式多样,如“校长负责制”、“董事会领导下的校长负责制”、“教职工代表大会基础上的校长负责制”、“党委领导下的校长负责制”等,但“责任制”已成为基本的学校内部管理机制。“校长负责制”则使校长作为学校的法人代表,成为学校管理责任的主要承担者。

“校长责任制”的推行有力地保障了学校自主经营,使校长如同企业的经理一样行使负责权,实现了学校所有权和经营权的分离。“校长负责制”将是今后公立学校内部管理机制的核心,但该项制度的推行并不意味着校长可以包揽一切。校长的各项工作除了受上级主管部门的监督和指导之外,还必须在学校内部设立权力制衡机制,积极鼓励全校的教职员工参与学校的管理,使学校管理的民主化、透明度更高。在这一方面,民办学校的内部管理机制更为灵活,可以充分体现管理的民主和高效。民办学校建立“董事会领导下的校长责任制”是较为明智的选择,即董事会具有校内事务管理的决策权,校长负责执行董事会的各项决议并主持日常工作。

在民办学校进一步完善董事会领导下的校长责任制的同时,可以借鉴西方发达国家许多较为成功的经验。例如日本的私立学校十分规范、有序,又能充分体现民主精神的管理方法。日本私学的管理机构由三方面构成:理事会,监事会,评议会,它们各自行使职责但又彼此制约,形成了一种较为民主的自律机制。理事会拥有私学的最高决策权,相当于一些国家的董事会,由5人以上组成,其中有1名理事长。决定学校的发展目标,制定重大政策与措施,决定学校重要的组织管理人员等都属于理事会的职权范围。监事会对私学进行监督、检查的机构,它将对私学的财务状况和理事的工作执行情况进行监督,并向学校评议会或相关机构报告,也可以向理事会直接提出意见和建议。法律上规定理事和该

校所有教职员工都不能担任监事,以保证监督工作的公正客观。评议会相当于学校理事会的咨询机构。在作出一些重大决策之前,理事长必须征求评议会的意见,比如关于预算借款,学校的合并或解散,盈利事业,捐赠事宜等。评议会对所咨询的问题进行审议和表决,并最终形式决议。评议会的成员人数一般是理事人数的两倍以上,由捐赠者、校友或学校教职员等组成。按照法律规定,身为理事的学校校长具有执行理事会决定与管理日常校务的职责。日本私立学校在理事会的组织与监督方面实行了权力的制衡,这种类似于“三权分立”的做法有助于学校稳定、良好的发展,有利于学校自主权的有效发挥。

其次,引进现代科学的管理理念,采用多样化的管理方法,是促使学校内部管理科学化的必然要求。科学的管理机制使得学校能立足于本校的实际,利用自身优势,形成独特的、高效的、灵活的、能适应并促进学校发展的管理理念和一整套管理方法。一些学校在这方面不断努力,已初步形成较为先进的管理理念和系统的管理方法,如有的学校在积极探索“质量管理”的模式,即将“ISO9000”的质量认证体系引入学校,使学校通过一系列的高效管理之后,申请进行ISO9000认证。ISO9000主要用于企业产品的控制,利用国家承认的相关认证机构以中介的身份,客观地依据标准对一个组织的质量保证能力进行审核。西方许多国家已将这一标准用于高等教育。在学校引入ISO9000,并不是简单地把学生视为产品加以检验,关键是要更新思想和观念。例如,ISO9000模式的核心原则是“用户至上”,这必然会强化教育服务的观念,使学校逐渐认识到“教育是消费”,学校要满足学生的各种需要,充分考虑其身心发展,要让学校去不断适应学生,而不是凌驾于学生之上。而且,ISO9000不仅注重对最终产品进行质量检验,同时非常关注生产过程,它明确指出只有保证生产过程的质量,保证生产或服务过程中全体员工的工作质量,才能及时纠正生产过程、服

务过程中的错误,从根本上保证最终产品的质量。这种观念对教育尤为重要。教育关系到社会的发展和个人一生的幸福,必须严格保证各个时期、各个阶段的教育质量,从而最终保证学生的质量。除此之外,还有部分学校率先提出了“自主管理”、“诚信管理”等新的管理理念与途径。

最后,建立一系列较为完善的配套管理机制是学校内部管理科学化的有力保障。学校内部管理的配套机制有很多,如人事管理机制、分配激励机制、评价监督机制等。科学的内部管理必须有系统、规范的配套机制与之相适应。在人事管理机制方面,要改革教师聘用制,打破教师终身制,引入市场竞争机制,实行教师劳动合同聘任制,在学校与教师之间形成“双向选择”;学校有聘任和解聘权,教师在聘任期限结束时,也拥有离职权;允许教师在学校之间流动。学校为吸引更多的优秀人才,必然通过各种方式提高教师的待遇,对教师进行培训,以提高教师的教学质量和科研能力。在分配激励机制方面,学校要建立科学的目标激励机制,打破平均主义的分配形式,实现按劳分配,优质优酬,充分体现教师的工作绩效。在评价监督机制方面,要坚持客观、公正、可行的原则,使各项评价考核制度尽量具体、明确,适当采用量化标准。

二、调节机制市场化

教育的调节机制是对各项教育决策的实施过程进行调整和控制。改革和健全教育调节机制,能保证教育获得足够的发展动力,增强教育在整个社会经济系统中的自我调节、自我适应的能力。

教育调节机制市场化就是利用市场经济的规律来规范学校的办学行为,以市场作为教育资源优化配置的主要途径。教育既是维护基本意识形态的上层建筑,也是构成社会经济基础的一种特殊的服务性产业。因此,在教育领域应适当引进和利用市场机制,促进教育的改革和发展。关于教育具有产业属性的理论分析和研

究为教育调节机制市场化提供了理论基础,这在上文已有详细的阐述。而建立市场化的教育调节机制的关键是 学校面向市场、自主办学与政府的宏观调控。

无论是公立学校还是民办学校都要面向市场,按照市场规律运作,而不是按行政指令来操作。学校自主办学,成为自主管理、自我约束的独立法人与独立核算的经济实体。与企业一样,学校作为教育的承载载体应当具有经营的自主权,包括招生权,确定办学特色权,独立的财政结算权,专业设置权,人事管理权等。学校在讲求质量和数量的同时,要讲究效益,重视成本管理和核算,节约优化教育资源,以最小的投入获取较大的经济和社会效益。要打破学校在计划经济体制下自我封闭的状态,使之与企业一样,参与市场竞争 在竞争中失败的学校要承担兼并、破产的风险,学校法人要承担相应的法律和经济责任。同时,用市场的调节机制可以消除教育在计划经济体制下和原有教育管理体制下暴露的许多弊端,从而提高劳动生产率和资产利用率,合理使用和配置教育资源,发挥规模教育的效应。市场化的调节机制要求学校善于捕捉准确无误的市场信息,不断地进行自我调节,主动适应不断变化的社会 and 经济发展。在高等教育领域,这种市场导向作用尤为明显。比如,在专业设置上,社会需要将成为高校专业设置的主要依据。市场的竞争必然使经营不利的教育机构面临倒闭,或被兼并,而大量优质资产将流入劳动生产率高、经营得当的教育机构。

市场调节机制具有激励、协调、反馈等功能,但是也存在一定的缺陷,如市场导向的盲目性,必须通过政府的宏观调控使其调节功能更加完善。政府对教育的宏观调控十分重要,因为政府是教育的投资主体,掌握着教育的政治方向,对教育的规模、布局、发展速度进行统一规划,为学校的办学和管理起着重要的政策指导和监督作用,要从长远和全局的角度协调学校与社会各界的利益。而且,在深化教育改革的同时,也出现了教育的庸俗化现象,有些

学校的办学偏离了正确的轨道,忽视教育规律,只求赚钱。因此,政府必须运用各种切实的宏观调控手段,如立法,以法律的形式明确政府、社会、学校的职责和权利;拨款,把科学的拨款制度与评估监督制度结合起来,发挥拨款的导向和激励作用;信息服务,为各级各类学校提供重要的市场信息,及时调整各项教学与管理制度的等。

综上所述,在社会的转型时期,必须改革现有的教育体制,深化教育改革,构建现代教育体制,以适应新的社会发展需求,推动经济、政治与文化的全面进步。

第五章 办学体制创新

第一节 办学体制创新的基础

一、对教育属性的再讨论是办学体制创新的理论基础

教育的属性是什么？是公共产品、准公共产品还是私人产品？在这个问题上，学术界的意见是不一致的。但有一点是相同的，即都是对义务教育和非义务教育加以区分后进行讨论。一般而言，人们倾向于将义务教育、特殊教育看作纯公共产品，而将各类非义务教育看作准公共产品或私人产品。厉以宁教授就将教育划分成五类，即具有纯公共产品性质、基本具有公共产品性质、具有准公共产品性质、具有纯私人产品性质和基本具有私人产品性质。在他看来，义务教育是具有纯公共产品性质的，因为接受义务教育服务的人是不直接付费的，而维持义务教育服务的费用则是由政府的财政部门承担，不享用义务教育服务的人也要为此支付费用（如纳税）。那么，事实是不是这样呢？我们可以公共产品的三个主要特性，即效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性为标准对教育进行分析。

所谓效用的不可分割性是指公共产品是作为一个整体提供的，不能被分割为若干单位分别提供给不同的消费者，任何一个消

费者实际享用的公共产品的数量就是该公共产品的总量。教育是这样的吗？我们可将教育的总量视为是所能提供的受教育机会的总量而受教育机会是由教育投入、教育资源所决定。这其中包括了各类人力、物力、财力的投入，但各类资源的投入最终都可归结为资金的投入。资金投入的总量决定了受教育机会的总量，而资金显而易见是可分割的，因此每个学生实际享用的只能是教育总投入的一部分。

消费的非竞争性源于产品的不可分割性，是指某个人或某个群体对公共产品的享用不会妨碍或减少其他人或群体对这种产品的同时享用，即增加一个消费者不会减少任何一个人对该物品的消费量。而事实上，在我国目前教育经费严重短缺、连义务教育都无法实行全部免费的情况下，这种非竞争性是不可能实现的。在教育总投入一定、即受教育机会的总量一定的条件下，一个人获得受教育机会的同时必然会影响到另外的人。只需对人均教育投入量进行计算就可以看出，增加一个学生会减少其他学生对教育的消费量。

受益的非排他性是指某个人或某个群体在享用公共产品的同时，无法将另一些人或群体排除在公共产品的受益范围之外。而对于私人产品，消费者支付了价格就取得了该产品的所有权并可轻易地排斥他人消费该产品，即私人产品具有受益的排他性。事实上我们可以看到，受益的非排他性也是基于产品的不可分性的。以私人产品为例，由于私人产品具有可分性，消费者取得的只是私人产品被分割后的一个单位，他只能排斥他人消费他所获取的这一单位。那么，如果我们把每个受教育机会都看作教育的一个单位，则购买者在购买了这一机会后，受教育机会、即教育的一个单位就具有排他性了。

同时满足以上三个条件的产品是严格意义上的公共产品，称为纯公共产品。因此，教育、包括义务教育都不能被看作纯公共产

品,而只能是准公共产品。当然,以上的分析是基于我国义务教育并未实现全部免费的前提下的。那么,如果义务教育实现了全部免费,它是不是纯公共产品呢?答案也是否定的。如果义务教育实现全部免费,消费者无需付费即可享受教育服务,因此在受益时不具有排他性,但它仍具有消费的竞争性,即随着接受义务教育的人数的增加,班级数会增多,师生比会下降,学生所能享受的教育服务质量将受到影响,学生能从中获得的效益也会随之下降。由此可见,从严格的产品属性上来划分,即使实现了义务教育的全部免费,义务教育仍然不是纯公共产品。

根据经济学理论,为了有效地配置社会资源,纯私人产品应该由私人部门通过市场提供,纯公共产品应该由以政府为代表的公共部门以非市场的途径提供,而介于私人产品和公共产品之间的准公共产品,则应该是市场供给和政府供给相结合。教育的提供正应如此。因此,教育的准公共产品属性决定了办学应该从一元走向多元。

二、椒江经济发展的“台州模式”是办学体制创新的经济基础

“台州模式”是一种以股份合作制为主要特征的民营经济发展模式,它与“温州模式”最大的区别在于政府在椒江区域经济发展过程中扮演了非常积极主动的角色。当然政府主导并不代表由政府来作决定,而是努力减少政府对经济活动的直接参与或干预,突出企业的市场主体地位,把政府的工作重点转移到创造良好宽松的环境和对经济活动进行宏观上政策上的指导上来。正是这种民间与官方的紧密配合,椒江民企在很短时间里完成了向现代企业的转变。多元化、市场化的民营经济在椒江蓬勃发展。

这一经济发展模式必然要求有新的教育发展模式与之相适应,并在客观上为椒江的办学体制创新提供了崭新的思路和可资借鉴的模式。

三、现有办学体制与经济社会发展的不相符是办学体制创新的制度基础

在社会转型期,教育本身发生着深刻而剧烈的变化,现有的教育制度规范失去了其存在的合理性和调整教育活动的有效性,因此迫切需要建立健全与新的教育生活方式相适应的教育制度规范体系。办学体制的改革正是其中极为重要的一项内容。

我国对教育采用的是集权式的管理,政府直接介入教育的各个领域,导致了办学的单一、制度的僵化和教育的低效。具体而言,在办学上,政府是唯一的渠道。在微观的学校事务管理上,所有学校都采用同一种模式进行管理。在各自的职责上,政府、教育行政部门和学校的职责不清,该管的没管好,不该管的却抓着不放;在学校评估上,标准单一僵化,不能真正体现学校的真实水平。

办学体制的单一使得学校缺乏有效的激励机制。长期以来我国的教育事业是由国家包办的,这也是与高度集中的计划经济体制和单一的公有制经济相适应的。在这种体制下,国家履行了所有办教育的义务,相应地也承担了所有办教育的责任和权利。学校生存和发展所需的一切资源全部由国家配给,学校的一切具体事务如课程设置、教材、学制、教学时间等全部由国家说了算。在这样的体制下,学校没有生存的压力,自然也不会有发展的动力,不能积极主动地求发展,积极主动地考虑社会市场的需求,因而学校往往缺乏与社会的联系,同样也失去了社会对学校的支持。即使是在学校内部,同样缺乏激励机制。长期以来,学校吃的是国家的“大锅饭”,教师吃的是学校的“大锅饭”,没有把教职工的工作质量与他们的收入切实地联系起来。这种状况不利于教师自身素质的提高,不利于学校教学的改革,也不利于学校质量的提高。

不仅如此,办学体制单一造成了教育的“供不应求”,使得学校之间不能形成良好的竞争机制。目前学校的竞争,仅仅是在学校内部、在学校教师之间展开的竞争,而在校与校之间除了类似升

学率之类的比较之外,没有意义上的竞争。因为真正的竞争是像企业间的竞争一样导致“破产”的结果的。但是,在市场经济的大环境下,没有竞争是没有活力的。只有在校与校之间形成一个竞争的氛围,学校才会有发展的动力。

从以上分析可以看出,在社会经济发生巨大变化的情况下,原有的办学体制并没有随之产生相应的、足以适应社会经济变革需要的变化,不符合市场经济自主性、竞争性和开放性的特点,不能与社会经济保持一致并促进两者的协调发展,因而亟需进行办学体制的创新。

四、椒江群众对教育需求的增长是办学体制创新的社会基础

椒江经济的起飞对椒江教育发展的影响非常大。椒江以前由于经济基础较差,教育水平也落后于全省的平均水平。如前文所述,1980年,椒江区14-40周岁人口的非文盲率仅达到81.5%;1980-1989年,全区普通高中毕业生4059人,升入大专院校的仅741人,占18.3%。进入90年代后,椒江区实现了“两基”,高中阶段教育的发展又面临了巨大的压力。到90年代后期,椒江区内高中阶段教育的年度招生量基本维持在3500人左右,高考升学率基本徘徊在40%,占同龄青年总数的5%。高中阶段教育,尤其是优质教育的需求随着当地经济的迅速发展而急剧上升。而全区只有椒江一中为省重点中学,年招生量仅为300人左右,这就导致本地生源流向了其他拥有较丰富的优质教育资源地区。

正如我们在本书第一章就已指出的那样,我们认为解决问题的关键是加大教育投资,扩充优质教育资源。但这么做单凭政府的财政能力是难以真正满足需求的。据统计,20世纪90年代以来,椒江区预算内教育支出占国内生产总值的比例从未超过1%,但预算内教育支出占预算内财政支出的比例却明显高于全国总体水平。这说明在椒江经济发展中,政府财政收入占国内生产总值

的比重偏低,大量的财富是在民间,各种民间人士拥有不少资金。例如,1993 - 2001 年,椒江区每年财政总收入占国内生产总值的比例一般仅相当于全国同类比例的一半左右,而同一时期城乡居民的储蓄存款金额却从 1993 年的 31066 万元增加到 2001 年的 393310 万元,平均每年增加了 37.33 个百分点;人均存款金额从 1993 年的 732.86 元增加到 2001 年的 8563.25 元。在政府教育投入不足的情况下,教育无法满足社会不断增大的需求,个人金融资产的增长加大了社会投资的潜力和投资需求。为此椒江区政府决定创造一种政策机制,以在一般产业投资过剩和居民投资渠道有限的情况下,促使民间将闲散资金的相当份额转化为教育投资。

经济的快速增长与教育基础的薄弱及发展速度的滞后所造成的有限供给形成了巨大的反差,在这种情况下,政府的教育财政支出短时期内是很难以大规模增加的方式来加大教育供给的。改变现状的突破口在哪里?椒江的经验就是向办学体制的改革要资源,发展民办教育,从而大大拓宽了椒江教育投入渠道和教育选择的空間,在一定程序上缓解了教育资源稀缺的压力,使高中阶段教育呈现出跨越式发展的势头。初中升高中的比例从 1998 年的 60% 提高到 2003 年的 87%,超出台州市平均数 5 个百分点。椒江教育制度和办学体制的创新和特色之处,就是把经济领域的“企业股份制”引入教育领域,形成了以“教育股份制”为主的多元化办学模式。

第二节 办学体制创新实践

经济体制改革以来,中国逐渐打破了所有制结构的单一、僵化,公有制特别是国有制一统天下的局面,形成了以公有制经济为主体、多种经济成分共同发展的新格局。在此格局下,投资教育的

主体开始多元化,从原来单一政府主体向多元主体转变,从原来的公办学校单一发展向民办学校与公办学校共同发展转变。办学体制新局面,学校模式呈现多元化格局,开始形成以国家办学为主,社会广泛参与办学,公办学校与私立学校、民办学校、联办学校、股份制学校等多种办学形式并存的局面,由教育投资体制多元化而形成了教育产权结构多元化,从而促进了办学主体多元化和办学形式多样化。

椒江办学体制的创新,不仅仅是从单一办学走向多元办学,更是要把投资体制的多元化改革与学校内部管理体制和评估体制的多元化改革结合起来。在改革的过程中还要调整政府、学校和市场的关系,最终形成一种政府宏观调控、学校微观管理、市场有效介入的办学环境。依据市场经济不断发展的社会生存环境。办学体制的创新包括了三个维度的突破:第一维度是从办学体制入手,构建多元的办学体制;第二维度是管理体制上的突破,要有管理制度上的改革创新;第三维度是从评估体制上突破,建立对学校、教育质量和办学效益进行评估的体系。

一、办学体制创新,鼓励社会力量的参与,形成多元化的办学体制

当前,我国教育事业发展中的主要矛盾就是教育资源的不足与教育需求旺盛之间的矛盾。

教育资源的不足表现在量上就是高等教育的学额不足,不能满足广大青少年求学的需求;表现在质上就是优质教育的严重滞后,出现了从小学就开始为争夺优质教育资源的竞争,严重干扰了素质教育的推进。造成这种矛盾的原因在很大程度上是我国教育经费的短缺。从制度方面分析,即是我国教育投入体制的僵化。

我国受传统儒家文化的影响,在国家管理上一直以来是一种自上而下的中央集权制为主导的管理,且以公有制为主体。教育

的办学权则更是由国家独掌,公立学校一统天下,社会力量参与甚少。由此造成办学效益低下,优质教育资源不足,以及高等教育的发展无法满足社会的需求。要改变这种状况,除了国家要继续加大教育的投入外,市场经济的发展也启示我们要对教育实行“开源节流”。节流即是提高办学效益,开源就是多种渠道集资,鼓励社会力量的参与,发展民办教育,实现部分薄弱公立学校的改制等,形成多元的办学新格局,

椒江地处浙江省东部沿海,经济发展速度较快,人民物质生活丰富,社会闲散资金不少,但个体资金拥有数额并不是很大,就如椒江人民自己所说的“大老板不多,小老板不少”。随着社会经济的发展 and 人民生活水平的提高,椒江的教育市场的开拓逐渐显得很迫切。在经过切实的各方面考察后,椒江在原有的民办教育发展的基础上,参照经济发展中的“股份合作制”,进行“教育股份制”的实践创新。椒江的教育股份制以书生中学为龙头,辅之以书生小学、书生幼儿园、育英中学、振华中学等学校,通过书生集团公司进行统一的教育资源专业化经营。从而产生教育的规模效应。同时,在教育股份制的深入研究与实践中,民办教育发展中一直存在的产权关系也得到不断的、新的理顺和发展。

在椒江教育股份制的实践、办学体制创新的过程中,另外一个突出的闪亮点就是政府对于教育股份制、对于民办教育的大力支持与扶助。

在民办教育的一般发展中,一个突出的阻碍因素就是教师的地位与待遇问题。由于教师的社会地位与待遇得不到类似公立学校的保证,因此,民办教育在发展中很难吸引优秀教师的加盟。而教师是学校教育的智力支持与保证,是学校发展与学校教育质量保证中的关键因素。因此,这样的一种阻碍,使得民办教育在发展中,与一般的公立中学相比,就明显地存在一种“先天不足”,也使得许多的社会力量在参与教育投资时,顾虑重重。这也影响了民

办学校的招生等一系列的教育教学活动。椒江政府在发展教育股份制,吸引社会力量参与办学时,就充分考虑到了这一点,并在实际的发展中,在政策上给与民办教育最大的支持,为民办教育的发展创设最优的社会环境。主要的,除了思想观念上的重视以外,在具体政策上,对教育股份制的成员学校的支持体现为:

1. 减免土地使用出让金,免收投资方向调节税,免收教育附加费。

2. 对外地应聘的教师,由教育局人事科建档和重新建档,在职称、晋升、调资等方面与公立学校教师同等对待。

3. 对书生中学高一新生的招生与公立重点中学同样对待,新生可提前录取 200 名,学校免收资助费,由教育局按公立学校预算内生均经费补给书生中学。对 200 名以后录取的学生,按每生三年补助 600 元给书生中学。

4. 精心挑选干部,主持书生公司日常行政管理和充实书生中学领导班子。这样一系列的政策支持,使得教育股份制在椒江的实践拥有一个良好的社会发展空间,扫除发展中的外部阻碍因素,有利于充分展现教育股份制的优势,有利于椒江办学体制的最大程度地充分创新。

二、学校管理体制创新,建立学校的公共治理结构,建设公立学校董事会,改革学校分配制度,实现学校后勤社会化管理

现代管理学指出,管理是依据事物发展的客观规律,通过综合运用人力资源和其他资源,以有效地实现目标的过程。管理的作用在于它的有效性,即指组织活动既要讲究效率,学校的管理要与社会整体背景相适应。那么,在社会转型时期,市场经济对学校管理提出了怎样的要求呢?靳希斌在《教育经济学》中指出:“学校管理体制是整个教育体制的基础和细胞。原有的学校管理体制由于受高度集中统一的教育体制的统辖,其主要弊端是学校管理不

能自主化,没有应有的管理权、组织权、分配权、交换权、成本核算权以及教育资金筹措权等,完全实行学校干部任命制、教师统配制、劳动报酬工资制,学校管理严重存在着消费性和行政化,学校组织管理责、权、利失调。面对着社会主义市场经济体制的发育和完善,这种多弊端的学校管理体制必须尽快改革。首先,上级政府和教育行政部门,对学校管理要实行宏观调控间接化。政府和教育行政部门不干预或少干预学校具体事务。其次,学校建立健全自我决策、自我约束、自主化管理机制。学校应该具有干部任免和选择、教师聘任和晋升、劳动报酬和利益分配,以及学校建设、办学规模、专业设置、招生分配、教学质量评估等方面的权力。再次,学校后勤管理社会化,从根本上改变学校办社会的现象。学校后勤或者推向社会,与社会有关方面合并,充实第三产业,或者真正实行校办产业使其直接与市场经济体制接轨。这是为提高学校管理水平和发挥学校规模经济效益而迫切需要改革的问题。”^①我们认为,这就是市场经济对学校管理所提出的基本要求。

依据此要求,椒江教育行政部门在具体实践中,以本地教育发展和经济发展的实际为基础,进行了全方位的改革与创新,具体的实践主要体现为以下三个方面。

(一) 在公立学校建设董事会,协调政府与学校的关系,转变政府职能,扩大学校自主办学的权力

市场经济打破了传统的计划经济中政府包揽全局的局面,要求各种组织活动以市场经济规律为基础,以市场为主导资源配置方式,同时辅之以政府的宏观管理,以消除市场本身的缺陷与弊端。我国一直以来以政府办学为主,由教育行政部门完全管理学校,学校在教育教学中失去自主权,从而导致办学效益低下,学校教学千篇一律,失去特色与活力。

^① 靳希斌. 教育经济学. 北京:人民教育出版社,2001.

我国《民法通则》第三十六条规定：“法人具有民事权利能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。”依据这样的界定，我国绝大多数学校都可以具备法人资格，成为独立的法人。因此，当前，如何保护法人恰当地行使权利和履行义务，从管理层面看，不断完善和健全学校法人治理结构，保证权力运作的高效和相互制衡，成为学校管理体制改革的**关键**。

椒江教育在改革的进程中，紧扣市场经济的内在要求，把现代企业中的董事会制度移植到教育管理中，创造性的在初等、中等公立学校中建设了公立学校董事会制度。学校董事会由包括教育行政部门领导、企事业单位领导、家长代表、社区代表、校内管理人员、社会各界贤达及有影响的教育者在内的多方人员组成。多样化的成员结构有利于调动各方的积极性，并防止个人和政府过多干涉学校决策，体现了社会参与管理的要求。董事会分为以社区为依托和以行业为依托两种类型，但无论何种类型，其宗旨都是为了促进学校的有效管理和健康发展，董事会和学校不存在产权关系，董事会都是在**不更改学校办学的公有制性质**，不影响校长的办学自主权的前提下建立的，对学校办学的重大事务进行咨询和审议。学校则仍是学校教育教学活动的独立法人，并在学校董事会的介入下，改善了与教育行政部门之间的关系，扩大了学校自主办学的权力。

应该说，公立学校董事会的建立，以保证学校公有性质为前提，在此基础上，在体制激活上参照了市场的资源配置方式，有利于学校面向社会办学，使学校的办学由直线型向立体型转变。董事会作为教育行政部门与学校之间的“缓冲器”和“屏障”，起到了决策咨询和沟通社会的作用，是学校管理与决策的中枢机构，使原本的政府与学校的二维办学变成政府、社会、学校的三维立体办学，有效控制了政府对学校的过多控制，有利于校长自主办学权力的真正落实，有利于政府进行宏观调控，使政府真正退出学校管理

的微观层面,也有利于学校的可持续发展,有利于整合社会资源,使公立学校在市场经济的发展中重新获得蓬勃发展的生机。

(二) 改革学校人事制度和分配制度,实行教师聘任制和弹性工资制

教师是学校的“软”因素,是教育教学质量保证的关键。因此,在学校管理改革中必须注重对教师积极性的调动,注重教师队伍的整体建设。学校应当拥有自主招聘教师的权力。当前,在学校人事改革中,一般的趋势都是实行教师竞争上岗的聘任制,以使教师能在自己合适的岗位上最大程度地发挥自己的所长。椒江教育在改革中,同样采取在定编、定岗的基础上的教师聘任制,实行教师的竞争上岗。并在管理中实行“不肯干的教师先下岗,不会干的教师后下岗,肯干会干的教师不下岗”。

分配是管理中一个不可或缺的环节。我国的分配制度是“按劳分配,多劳多得,少劳少得,不劳动者不得食”。但在教育系统中,教师往往是吃大锅饭,且总体收益在社会各行业中偏低,严重影响了教师职业在社会中的地位,影响了教师积极性的调动。因此,在教师利益分配中,建立科学合理的结构工资,是使教师各方面需求得到协调满足的根本问题。

椒江教育在分配制度上,各校根据自身性质,在教育行政部门的支持下,各自研究探讨具体的分配措施。总体上,是在保证教师岗位最低的工资保障线的基础上,对教师工资按照工作业绩,合理拉开差距,体现优质优酬生活待遇,实现工资结构上的多层次和弹性,使学校教师报酬分配制度形成应有的活力,从而有效地调动学校教师的工作积极性和主动性,提高教育教学质量,最大化地开发学校的人力资源。

基于上述思考,我们分析了当前教师业绩考核和评价存在的局限性,特别是在教师的职称评定方面尚有诸多不完善的地方,认为就是这些局限性和不完善之处,在一定的程度上制约着教师的

积极性的发挥。长期以来以教师学历达标和教师职称评定为核心的教师激励制度,不能有效地提高全体教师的综合素质。现行的教师学历达标制度尽管在提高教师理论水平方面发挥了积极作用,但实践表明,教师学历与教学效果并无很强的相关性。而且,现代社会持续发展变化的现实也使教师的发展不能仅靠一次性的学历达标完成。另外,现行的教师职称与教师绩效之间的联系并不紧密,职称评定无法承担起有效引导教师持续发展的重任,而且各种限制性条款又严重约束了教师的主观能动性。因此,建立一种以业绩评价为主导的、能反映教师综合素质,并能够吸引全体教师积极参与的教师激励制度,就成为现实的迫切需要。“星级教师制”的改革尝试,从资格考核、绩效评价、教学理论答辩到奖励标准,形成了一个比较完整的教师激励制度。这为学校人事制度和分配制度改革提供了政策和实践操作依据。

“星级教师制”是建立在对教师的师德、绩效和科研等能力综合评价基础上的、向全体教师开放的、能够对教师产生持续激励作用的教师激励制度。“星级教师”是对达到一定标准的一类教师的一种称谓。“星级教师”制的操作体现了不受年龄、资历的限制,在各层级上体现教师主观能动性的一种动态管理理念。

“星级教师”不实行终身制,也不只设一个星级,参评者可从准星级、一星级、二星级、三星级逐级上升,也可因在某一星级考核未达标而降级直到取消星级。同时在实际操作中我们拟订了“星级教师”的权利与职责。

1. “星级教师”的权利

(1) 评上星级的教师获得一次性的奖励,2000 元为基数,每上一个星级再加 1000 元,累计相加。

(2) 不同的星级享受不同星级的月奖励工资,一星级 50 元,二星级 100 元,三星级 200 元。

(3) 星级教师晋升中级职称、高级职称,不占用原学校的指

标。

(4) 星级教师业务培训、学历进修等可优先安排。

(5) 有计划地分期分批安排星级教师旅游、休养。

2. “星级教师”的职责

(1) 与 1 - 2 名新教师结对子,在学生管理、教学、备课等方面指导新教师。

(2) 联系一两所教育比较薄弱的乡镇村小,定期去讲学、上课。

(3) 每学年度必须承担各级立项的课题 1 项以上。

(4) 每年写学术论文两篇以上。

(5) 每学期都要承担区级以上的公开课。

(6) 每学期参加 1 次星级教师教改研讨会。

星级教师的权利和职责以教育局的文件下发,用政策的层面把星级教师的职责和利益挂起钩,从而激发教师追求更高教学成就的动机。

(三) 学校向社会开放,实现学校后勤管理社会化,提高学校管理水平,发挥学校规模经济效应

后勤工作是学校工作的重要组成部分,是教学科研工作的物质基础,搞好后勤管理,对保障学校教育任务的完成,不断提高办学的两个效益,有着重要的意义。为了充分发挥后勤工作的保障作用,必须进行后勤管理的改革。

从理论上思考,学校后勤服务本质上是一种经济活动,具有产业的性质。随着社会主义市场经济体制的确立,学校后勤必须摆脱计划经济赋予的特别属性——“小而全”、封闭式的自给自足,建立既适应社会主义市场经济要求又符合学校自身发展需要的一套体系的任。建立适应市场经济发展的后勤服务配套过程就是学校后勤社会化的过程。

我国目前教育投入面临两大问题:一是教育经费投入不足;二

是教育经费使用效益不高,教育资源配置不合理。针对这两大问题,当前区域性教育改革与发展的重要目标之一是通过将有限的教育资源进行重新配置,达到合理利用教育资源,提高资源利用率的目的。学校后勤社会化是实现区域性办学资源优化配置的重要途径之一。主要体现在:学校后勤社会化有利于提高人力资源的使用效率。后勤实行社会化改革后,可以为推进学校人事制度改革,大刀阔斧地减员增效、转岗分流创造新的岗位,从而为人力资源的优化配置创造有利的条件。学校后勤社会化有利于提高物力、财力资源的利用效率。

同时,学校后勤社会化是学校提高办学质量与效益的客观要求。学校后勤工作社会化有利于学校中心任务——实施素质教育和办学质量与效益的提高。主要体现在:学校后勤社会化把学校承担的社会职能还给社会,有利于学校党政领导集中精力抓教育。学校后勤社会化有利于降低教育成本,提高后勤服务质量,从而为学校办学质量与效益的提高创造条件。

椒江在教育改革中,由于学校规模的扩大,对后勤管理效率的不断提高,因此,也在后勤管理改革上引入市场机制,实现后勤服务的社会化管理,对学校许多后勤工作进行承包伙伴随包,成立后勤服务中心,进行独立核算,彻底改变学校后勤服务员成本核算的局面。并在实践中根据学校具体情况,不断深化后勤社会化的探索。

三、改革教育评估体制,引入 ISO9000 质量管理体系,实现学校等级信用评估,注重对学校无形资产的评估,从而引导学校教育教学的科学化、规范化

产品质量是一个企业走向市场的关键,是企业赖以生存的基础。学校作为一个组织,所提供的也是一种培养社会发展所需要的人才的教育服务,尤其是这几年随着“教育产业”理论的发展,

教育不再是市场经济中的“象牙塔”，教育需要走向社会，走向市场，得到社会的认可。因此，学校教育必须不断探索提高教育教学的质量，以促进学校的可持续发展。教育质量的提高需要学校和外部相关力量的协同努力，如教育行政部门对教育质量的管理和评估、社会各界对学校教育质量的监督等。

椒江教育在坚持不断地进行办学体制和学校管理体制改革的基礎上，也注重对学校教育质量的管理与评估，从而使教育的各方面都配套提高，全面促进了学校办学效益的提高。

（一）引入 ISO9000 质量管理体系，并根据学校具体实际，寻找接口，构建新的教育质量管理模式

学校管理模式与教育教学质量之间是相互依存、密切联系的，两者存在较大的正相关。近年来，源于产品质量管理的 ISO9000 质量认证制度，对我国教育界产生了越来越大的影响，不少中小学已经或正在准备引进 ISO9000 质量认证的程序与方法。

应该说，ISO9000 作为一套国际化的企业质量认证体系，其基本思想对中小学管理是有重要启示意义的。但由于中小学教育有着区别于工商业的很多重要特点，理论分析与实践的调查都表明，中小学不宜直接引进工商业品管理的 ISO9000 质量认证制度，而必须从中认真分析，吸取其优秀的管理思想，然后根据教育活动的特殊性和教育教学活动的本质，进行一定的转化。

椒江以当地的一所综合中学——洪家中学作为引入 ISO9000 的教育改革实践试点学校，借鉴企业质量管理的方法，引入 ISO9000 质量认证体系，并根据学校具体实际和教育教学规律，建立了洪家中学新的教育质量管理体系。学校成立了专门的机构（ISO 办公室），作为管理者的办事机构，负责管理体系建构与运行工作的具体事宜。同时，学校还对对照标准具体选择和确定符合学校综合高中教育实际的要素，组织人员编制具体的学校教育质量体系文件，包括《洪家中学质量手册》、《洪家中学程序文件》、《洪

家中学作业指导书》、《洪家中学质量记录表格》等。

通过岗位培训、内部质量体系的审核与管理预评审、外部质量体系审核等具体的运行程序,洪家中学的新的一套教育质量管理体系逐步走上正轨,并取得了良好的预期效应。新的教育质量管理体系促进了洪家中学办学理念的现代化激活了奢华管理体制改革的内因,使学校管理水平得以有效提高,同时,也显著地提升了学校的教育教学质量和社会声誉,使学校走了上真正的内涵式发展的道路。

(二) 注重教育评价上的多元主体,实行学校等级信用评价制度,调动社会力量参与评价

教育评价是教育活动的一个重要组成部分,它是以教育目标为依据,运用有效的评价技术和手段,对教育活动的过程和结果进行测定、分析、比较,并给以价值判断的过程。

一直以来,我国由于教育上实行的是中央集权管理,在学校教育质量评价上,采取的就是一种“直线式”的学校管理人员或者教育行政部门人员的评价,评价主体单一,效度与信度都有待于进一步提高。

教育是一种社会性的服务行业,教育所培养的人才最重要接受社会的检验。同时,教育也是一种公众的消费,作为消费者的学生家长、学生本人等都应该有对于服务质量的评价与监督的权利。学校的生存和发展,主要取决于其社会声誉和地位。因此,今后在评价方法上,要探索吸收社会力量参与评价,继续完善教学质量的监控机制,这也是政府转变观念、转变职能,进行宏观管理的重要手段。评价主体的多元化,一方面可以从多个方面、多个角度出发对教育活动进行更全面、更客观、更科学的评价;另一方面,由原先的评价对象成为评价主体的教师和学生,在进行评价的过程中,也不再处于过去单纯的被动状态,而是处于一种主动的积极参与状态,充分体现了他们在教育评价活动中的主体地位。这十分有利

于教师、学生不断地对自己的教育活动和学习活动进行反思,对自己的活动进行自我调控、自我完善、自我修正,从而不断提高教育的质量和效率。

椒江教育行政部门在这一方面,创新地对全区中小学开展了“信用学校”的等级评定。凡是被评为省市示范性学校、区一级的镇和街道中心校以上的学校(含民办学校),都可以向区政府教育督导室提出申请,参与一年一度的信用学校的等级评定。信用学校采取自评与他评,定性与定量,平时与年终,师生与社会家庭评价组合的方法进行评定。由区教育督导室制定等级评定标准,标准包括办学行为、职业道德、服务质量、教育质量等。同时,编制了面向学生和家长的评价表。评定采用问卷的形式,由评估组、教育局有关科室、学生、家长、区人大科教文卫办、区政协教卫文体办、区物价局、区纠风办、区直线电话受理中心以及有关学校等多个主体各自参照相关评定标准作出各自的评定,最后由教育局根据各评定主体所占的一定比例作出最后的评定结果的汇总。对于评定结果优秀的信用学校,教育局将给予一定的奖励,以资鼓励。

信用学校的等级评定,使得教育评价的主体多元化,从而使教育评价活动更科学、规范,有利于调动教师 and 学生的自我反思、自我调控、自我完善,有利于促进学校教育教学质量的提高,提高学校的社会声誉,从而促进学校在办学上的良性循环。

(三) 注重对学校无形资产的评估

学校中的校长和教师是学校的智力保障,是关键的“软”因素。人力资源作为一种无形的资产,是一只“看不见的手”,但却能给学校的声誉和办学效益产生无形的影响。且较之于可见的有形资产,有时其作用是超越于上的。因此,我们在对学校进行评估时,应注重对学校无形资产的评估,以有效激励学校校长和教师的成功欲望。

但既为无形资产,就说明其评价较之于其他,有些困难,较难量化考核。这也是它在以往评价中往往受忽视的原因之一。

第三节 办学体制的几种模式

民间资金进入教育领域,不仅解决了教育财政投入的紧缺问题,而且促进了区域办学形式的多样化。

一、书生中学的办学模式

椒江的教育股份制不是一般含义上的“股份制办学”,而是突出了教育公司和学校两个独立法人结构的组织特征。书生公司是以办学为目的的股份公司法人,属于资本运行机构,它对董事会负责,完成董事会交给它的资本的经营运作。学校则是独立的掌握学校经营权的法人,负责具体的教育教学活动,学校自主办学、独立经营按教育教学规律完成教育教学过程。这样一种双法人结构,实现了经营权与所有权的分离,有利于办学过程中的产权关系的明晰。

其制度的优势在于:(1)可以极大地开发社会的教育投资潜力;(2)能够为学校提供稳定的资金环境;(3)明确学校法人身份,为学校自主办学提供制度保证。股份制教育公司的成立,有效提高了资金筹集的效率,提高了教育资金的统筹利用,能有效解决教育投入不足的瓶颈问题。椒江教育股份制的提出与实践体现了教育产业论的理论观点,体现了椒江人民在社会转型过程中对“市场战略”的选择,成功地开创了符合当地经济发展特征和要求的一种新的办学体制,成功、有效地开启了椒江的教育市场。在具体政策上,如前文所述,对教育股份制的成员学校的支持体现为:

(1) 减免土地使用出让金,免收投资方向调节税,免收教育附加

费；(2) 对外地应聘的教师，由教育局人事科建档和重新建档，在职称、晋升、调资等方面与公立学校教师同等对待；(3) 对书生中学高一新生的招生与公立重点中学同样对待，新生可提前录取 200 名，学校免收资助费，由教育局按公立学校预算内生均经费补给书生中学，对 200 名以后录取的学生，按每生三年补助 600 元给书生中学；(4) 精心挑选干部，主持书生公司日常行政管理和充实书生中学领导班子。这样一系列的政策支持，使得教育股份制在椒江的实践拥有一个良好的社会发展空间，扫除发展中的外部阻碍因素，有利于充分展现教育股份制的优势，有利于椒江办学体制的充分创新。

二、育英中学的办学模式

育英中学创办始，由五位教师出资合资办学，并由出资人——何永祥出任校长。从创办之初招生一个班级开始，发展到今天已有 22 个教学班，拥有 1200 多名的一所完全中学，其总投资达到 1500 多万元（未包括正在筹备扩建的第二期投资）。几年内，育英中学通过诚信教育与管理的实践，构建了学校信用文化，创造了良好的校园信用环境，提供学生优质的服务，赢得了一定的知名度和信誉度。

三、台州市双语学校“混合制”的办学模式

双语学校总投资 2.5 亿元，当地民营企业投资占到 79%，区政府作为投资方占股 21%，区政府每年还要根据招生数额的实际情况，向这所学校下拨 150 万元以内的学生公用经费，连续补助 6 年，学校的供地方式协议出让，用地性质为教育用地，地价评估按当年公益事业用地价，每亩超过 15 万元的部分视作政策性倾斜，给予缓交，学校的优秀教师则享受特聘教师待遇，弃档的教师当月可重新建档，并在医疗、养老保险等方面享受公办教师的同等待

遇。区政府承诺,六年之内注册资本不参与任何利益分配。六年以后,如果学校运转良好,可以退出,退出时不少于银行同期利率。一旦运作失败,则按比例分担损失。这种产权结构与运作打破了非“公”即“私”的模式,探索“第三条道路”即“混合所有制”办学模式。

四、书生小学办学模式

台州市书生小学占地 33 亩,其中政府(台州经济开发区)赠送 50%,即 16.5 亩,另一半由投资者按划拨价购买,地上部分由投资者投入。书生小学承担开发区某一区域内的义务教育,其义务教育学生的生均经费由当地教育主管部门(椒江区教育局)按当年生均经费拨给。

公司与学校的产权、管理职能体现以下几方面:

1. 学校投资由书生教育实业公司和苏为纲合作进行,书生公司占 52%,苏为纲占 48%,今后学校资产和继续投资均按此比例进行。
2. 苏为纲为学校法人代表,担任校长,承担学校的所有管理工作。
3. 书生公司承担学校建设和发展过程中的资金调配还贷及与当地政府和有关部门的协调工作。
4. 书生公司每年对书生小学进行一次财务审计。
5. 双方共同审议年度财务预决算及重大投资项目。

书生公司通过开拓教育市场与教育资源专业化经营有机结合,在具体运作中,建立了一套产权清晰制度,从而使学校经营管理行为和教育投资行为成为合理化。

基于上述几种类型的办学模式,我们可以看到办学体制的创新是一个区域教育发展的生命力。体制的创新在社会转型时期是教育发展的理性选择。

第六章 办学体制创新与区域人力资源开发

第一节 椒江区人力资源开发现状

“九五”期间,是椒江大力推进素质教育,高标准普及义务教育和基本普及高中段教育的重要时期。在这一时期,我们通过深化办学体制改革,鼓励和支持社会力量办学,以“积极鼓励,大力发展,正确引导,加强管理”的方针引导社会力量创办各级各类学校,目前基本形成了义务教育以政府为主、社会力量办学为补充,幼儿教育以政府办园为骨干、社会办园为主体,高中段教育公办与民办共同发展的新格局。通过办学体制的创新,椒江的人力资源得到了较好的开发。但总体上,椒江还是存在一些问题,主要表现为:

第一,整体国民素质不高,中高层次人才严重缺乏。具体表现为受高等教育人口比例较低和初中以下学历人口比例较大。目前,椒江共 47.17 万人口,人均受教育年限为 7.25 年,其中,15 岁以上国民受教育年限仅为 8.52 年,25 岁以上人口人均受教育年限为 9.11 年,虽高于国家 15 岁以上国民受教育年限 7.85 年,25 岁以上人口人均受教育年限 7.42 年,但远远不及美国等发达国家。2003 年,椒江人口中受高中及以上教育水平者占 22%,受初中以下教育水平的占 34%,受小学及小学以下教育水平者比例高

达 44 %。可见,当前高中文化程度人口比重偏低,已成为我区人力资源素质提高的瓶颈。92.3% 的初中升学率,意味着部分初中毕业生无法升学,他们将直接参与就业或在家待业,长此以往,我区将会积聚大批初中及以下受教育水平的劳动者,给经济发展带来不利影响。

第二,劳动力受教育程度偏低直接导致了当地的劳动力产业结构失衡,产业、行业人力资源结构性矛盾突出。产业、行业人力资源结构性矛盾突出,劳动力整体文化素质不能适应产业高度发展和劳动生产率的持续提升。2000 年椒江从事农林牧渔业人员的平均受教育年限仅为 6.75 年,初中及以下教育水平的人占 65%。日本同期同行业人员平均受教育年限为 10.67 年,1997 - 1999 年间,我国的农业劳动生产率仅是日本的 1.03%,可见受教育年限低是导致中国农业劳动生产率低的重要原因。以制造业和建筑业为主的第二产业,从业人员平均受教育年限为 8.14 年。相当于初中毕业水平,与日本的同行业 (12.5 年) 相比,人均受教育年限相差 4 年左右。第三产业由于以传统服务业为主,知识密集型服务业比重偏低,从业人员整体文化程度也不高。其中,受教育水平较高的行业,如旅游业等,人均受教育年限达 11.58 年,但仍低于日本 (13.99 年)。

第三,城乡、地区间劳动力文化素质的不均衡性突出。城市、县镇和农村之间劳动力人口受教育水平的比重情况为:具有大专及以上受教育水平的人口比例是 20: 9: 1 受高中教育的人口比为 4: 3: 1 受初中教育的人口比为 0.91: 1.01: 1 受小学教育的人口比为 0.37: 0.55: 1。可见,我国城乡之间劳动力受教育水平层次结构存在明显差距。而且,地区间劳动力文化素质也呈现出较大的不均衡性。

第四,教育事业总体仍滞后于经济和社会发展教育经费短缺仍是制约教育发展的“瓶颈”。基础教育需要进一步加强,传

统教育模式向现代教育模式转变进程不快,城乡教育水平差距仍然较大,公办学校管理有待进一步加强,社会力量办学需要进一步规范,职业中专招生和毕业生就业面临高校扩招带来的巨大压力;教师队伍总体饱和与结构性失衡并存;自身素质和教育质量与教育现代化要求尚存在较大差距。办学体制、管理体制教育教学改革有待进一步深化。

基于上述原因,我们尝试教育投资和办学体制改革,凭借当地民间资金丰厚和市场机制灵活的区域经济优势,以优化教育创新模式为重点,加快建设以学校为主体的办学体制创新基地,为椒江教育可持续发展提供强有力的教育支撑和保障。

第二节 办学体制创新观念突破

探索椒江办学体制的创新,必须认清以下几个问题:

第一,改变教育是纯福利性、消费性事业的“事业观”,树立教育是具有先导性、全局性、基础性的知识产业的“产业观”。把教育当作纯福利性、消费性事业,已经跟不上市场经济的潮流,既不能适应经济和社会发展的需要,也不符合“穷国办大教育”的国情,将阻碍教育的发展。应当明确教育作为应用知识、传播知识、创新知识的第三产业,其基本经济功能是培养人的劳动能力,它的投资收益率很高,是国民经济的新增长点,可以为社会提供占从业人员总量4%的就业机会,对GNP增长的直接贡献也不会少于4%(发达国家可达6%-7%),还可带动建筑、仪器设备、办公家具、通讯、交通、报刊出版等一系列行业的发展。教育是新投资和消费热点,随着劳动力市场的价格分化,知识分子越来越“值钱”,教育越来越“吃香”,尤其是高质量的教育,成了最热门的卖方市场。因而,我们要加速发展教育产业,为经济的可持续发展奠定人

才基石,拉动国民经济增长。

第二,改变学校兴衰决定于国家计划的“计划教育观”,树立学校兴衰决定于市场需求的“市场教育观”。在计划经济时期,高中教育作为国家福利事业的一部分,决定学校兴衰的招生和分配等遵循行政指令,学校和学生(家长)双方都按照行政部门的安排入学和就业,选择权有限。随着市场经济的发展,随着“公办学校和民办学校共同发展”格局的形成,高中教育逐渐成为选择性教育,行政手段将逐步淡出,招生就业计划将由指令性改为指导性,学校和学生(家长)双向选择权逐渐增大。这样,校际之间的竞争日趋激烈。学校将由靠计划保护赢得先机转为靠过硬的质量稳操胜券,质量高、品牌硬的学校将会在竞争中成熟、提高、发展,质量低、品牌差的学校将在竞争中被淘汰。因此,办学者应当增强市场意识、竞争意识、质量意识、管理意识和风险意识,以质量求生存,以特色求发展,以管理求效益,不断提高教育质量和管理水平,使学校步入良性发展的轨道。

第三,改变统收统支、按照行政机关模式运作的“行政管理观”,树立优化资源配置,重视成本核算的“产业经营观”。过去学校吃财政的“大锅饭”,统收统支,使一些人养成了“等、靠、要”的惰性和大手大脚的习惯。随着事业单位改革的深化,收入全额上缴、开支实报实销的财务管理模式即将退出历史舞台,办学成本的高低将影响教育产业单位的效益,进而决定其竞争力的强弱。因此,学校要用一种全开放的思维方式来“经营”,追求教育效益、社会效益和经济效益的统一。优化资源配置,努力降低成本,一方面可以使投资者尽快收回成本,获得回报,保护办学的积极性,为更多的受教育者创造入学的条件;另一方面,可以不断地改善办学条件和教职员工待遇,引进高素质人才,保证为“顾客”提供更优质的服务,使学校走向良性循环的发展之路。经营教育产业,就要讲究投入产出的比例关系,考虑学校地域的选择、办学层次的定位、

特色和收费的定位等等,克服投资的盲目性;优化人力资源配置,提高队伍素质,从严控制编制,合理使用人才,切实做到人尽其才;优化物力资源配置,确定合理的物力结构,加强经费预算,严格财务制度,实行校产管理责任制,提高校产的使用效率,积极推行学校后勤社会化改革,保持适度的“规模”,追求规模效益,走教育集团化之路,通过母体裂变、合并、合资以及领办等多种形式,组建教育产业集团,打造教育的“航母”,以便资源共享,优势互补,发挥整体优势,降低管理成本,提高办学的效益。

第四,改变片面强调“师道尊严”、对学生居高临下的“教化观”,树立学生是学校顾客,教育就是服务的“服务观”。中国历来强调“师道尊严”,教师习惯于居高临下地对待学生。教师的“师”之含义是“凡能率众能牧民者,谓之师”,故《学记》有云:“能为师然后能为长,能为长然后能为君。”按照这种文化逻辑,教育只不过是师之惠泽,师之恩荫,学生只有对教师膜拜、景仰的份,根本不可能奢望教师为其服务。而按照教育产业理论,教育产业属于服务业,服务质量决定服务业的兴衰,这是基本规律。作为学校,在多种办学体制、办学模式共存,校际竞争日趋激烈的形势下,必须强化服务意识。形成学校最基本的要素是学生,没有学生就没有学校,所以教师应把学生当作“顾客”,树立“学生是学校的上帝”的观念,一切工作应围绕为学生服务进行。

第三节 椒江区办学体制创新策略

在一个区域范围内要充分挖掘人才的潜质,使人在自己的各个岗位上为当地经济建设发挥作用,教育应在培养人的方面扮演着重要角色,教育不仅要研究培养人的层次结构,更要研究有利于人成长的体制环境。

一、完善配套措施,大力普及义务教育

(一) 加强法制,坚持以法治教

这是普及义务教育的法律保证。通过立法程序把国家关于普及义务教育的方针政策、制度措施用法律形式固定下来,使之为社会所遵守并坚决保证实施,是最有力的措施之一,现代义务教育制度正是从教育立法开始的。我国《教育法》和《义务教育法》等的颁布和实施,表明我国开始进入依法治教的轨道,还有许多工作需要我们去做好,必须为全面依法治教积极创造条件,如制定完备的教育法律法规体系 依法行政,严格、公正执法 培养高素质的教育执法队伍 健全教育民主制度和监督制度 提高全社会的教育法律意识等等。

(二) 增加投资,确保教育经费的增长

这是普及义务教育的物质基础和经济保证。发展教育事业需要各种人的资源和物的资源,特别是义务教育,一般以免费为原则,需要大量的教育经费,且随着教育的发展不断增长。凡普及义务教育有成效的国家,都重视教育投资,不断增加教育经费在国民生产总值和国家财政预算中的比例,并优先保证义务教育。就义务教育经费占总教育投资比看,我国大大低于发达国家的比例。为了确保义务教育经费的增长,在国家和地方政府经费投入的同时,也应积极鼓励和支持企事业单位、团体、个人依法办学或投资办学,创造条件吸引对外资合作办学或依法独资办学 开展高标、科研院所与中小学联合办学,节省教育资源 开拓教育融资渠道,吸纳社会资金 倡导捐资助学。有力推进办学主体多元化、办学模式多样化的改革试验,促进民办教育的快速发展。对目前椒江各类教育办学模式进行政策上的扶持和管理上的指导,如对以团体性质办学的建联职业学校、振华中学,以个人名义办学的椒江艺校,以几个志同道合的教师合作创办的育英中学,以“教育股份

制”办学的书生中学,以混合所有制形式办学的双语学校等等,分别进行指导,促进民办学校合理发展,从而打开了民间教育投资的通道。

(三) 加强培训,确保教师队伍的质量与数量

建设一支队伍稳定、数量足够、质量合格的政治思想坚定、专业思想牢固、业务知识精深、教育理论扎实、能力水平较高、师德修养完善的师资队伍,是普及义务教育的关键和根本所在。首先要建立和发展并完善师范教育体系,培养合格教师。坚持入学标准,制定特殊政策,吸纳优秀人才,保证师范院校生源质量;坚持师范性与学术性的统一,培养高素质的教师。还应改革师范教育结构,适应多规格多形式培养教师的要求,定向师范与非定向师范相结合,普通师范与职业技术师范相结合,职前与职后,长学制与短学制相结合。其次,加强教师继续教育,开展教育科学研究,不断提高教师整体素质。各级政府、教育行政部门和学校都应积极采取措施制定培训计划,对教师进行各种形式的思想政治教育和业务培训,鼓励教师进修提高,培养一大批名师、骨干教师、学科带头人、优秀教师等,去带动教师整体素质的提高。再次,正确评价教师的教学与科研成果,继续推行“星级教师”评比工作,并将之落到实处。最后,要提高教师的社会地位和待遇,吸引优秀人才献身教育事业,全社会都应尊重教师,形成尊师重教的良好风尚,保障教师的合法权益,不断改善教师的物质生活待遇,使广大教师都能全身心地投入教书育人事业。

二、注重区域特征,积极发展高中教育

从世界教育发展趋势看,发展、普及高中阶段教育是社会发展的必然。但是,这一发展必须以一定的客观现实为依据,任何仅凭良好主观愿望而发展的高中教育都会导致失败。从椒江普及高中阶段教育的情况来看,普及高中阶段教育必须注意区域性特点。

这是普及高中阶段教育的工作能否顺利进行下去的条件和关键。

椒江区经济发展已开始实行经济上的战略性转移,从过去的劳动密集型经济逐步向资金密集型经济和知识密集型经济过渡,或从第一产业、第二产业为主的产业结构向以第三产业为主的产业结构发展。这种经济的战略性转移,必然会相应地要求提高劳动者的素质,若不通过教育改变目前的劳动者的素质,将会严重影响经济的发展。

随着教育管理体制改革的深入,椒江已逐步建立分级管理、分级办学的新格局。这种体制在给予地方更多办学自主权的同时,也在一定程度上使教育的发展受制于地方政府对教育的态度和认识。地方政府对教育经费的投入,是以教育必须促进本地经济发展为前提条件。如果教育成果不能直接服务于当地,不能促进当地经济的发展,就会挫伤当地政府发展教育的热情,教育经费的投入就会减少。

发展教育所需要的人力、财力、物力,包括学校教育的生源都是由一定社会经济水平(实力)所提供的,任何教育都不应脱离本地经济发展的实际情况而盲目发展。如果本地经济发展水平还不需要大量高中毕业生,或没有足够的财力、人力、物力去发展高中教育,而仅仅是为了上级制定的指标而盲目发展,那么,普及高中阶段教育就会失去依托。

注意区域性特点,也就是要注意本地经济发展的状况。过去,我们教育的发展是以全国整体经济状况为依据的,这与不少地区的具体需求经济有较大的差距,也就使教育不能为这些地区经济服务,当地经济也不能成为教育发展的真正后盾。教育发展必须以一定经济实力为基础,也就意味着由于各地条件不一样,教育事业的规模和发展速度必然各不相同。我们不应用统一模式、统一规模使之同一化,只有这样,教育与经济才能真正地互为依托。

重视其区域性特点,在普及高中阶段教育中,有着如下极其现

实的意义：

1. 可以进一步使教育直接促进经济发展,达到教育服务社会的目的

在普及高中阶段教育过程中,教育决策者及教育工作者应该重视高中阶段教育的区域性特点,充分注意教育目标、教育内容、办学模式等教育要素在当地实施的可能性、适应性,从而高中阶段教育紧密结合当地社会发展的需要,减少教育资源不必要的浪费,尽最大可能促进当地社会的发展。

2. 能够促进教育内部机制改革,有助于提高教育质量

重视高中阶段教育的区域性特点,教育工作就有了直接的具体的衡量标准,就会促进已有的以升学率为衡量标准的教育内容、教育方法以及教育观的转变,成为教育的真正动力。并且它可以在一定程度上有助于片面追求升学率的倾向。最近调查显示,珠海及珠江三角洲一带高中生择校有了新的特点 初中毕业生选择高中学校类型依次是:一流的普通高中,一流的职业高中,一般的普通高中,一般化的职业高中。可见,高中生入学的目的已经由单纯升学逐步走向就业选择。只要高中教育注意与经济相结合,注意与就业挂钩,就会在一定程度上遏制以升学为目的的高中发展势头。当前教育改革举步维艰,就是因为片面追求升学率仍然大行其道,就是因为衡量办学质量的重要标准仍然是升学率,教育对社会促进作用没有直接的、可行的指标。

3. 能够提高群众办教育的热情,从而为发展教育提供更为丰富的经济

重视高中阶段教育的区域性特点,也就是重视教育对当地社会尤其是经济发展的促进作用,就有可能调动起教育发展的促进作用。当政府和群众体会和认识到教育对社会的促进作用,就会激发起发展教育的热情,从而为教育的发展提供了经济上的支持。珠江三角洲各地政府、群众办学热情高涨,由“要我办教育”转变

到“我要办教育”，重要原因之一在于政府、群众意识到教育对自身利益起着重要的促进作用。相反，一些地区办学热情不高，也在政府或群众体会不到教育对社会的重要促进作用。

长期以来，我国教育严重脱离了社会，特别是经济发展的需要，使教育无法发挥其对社会的促进作用，也使相当一部分群众对办教育失去了热情和信心。注意重视高中阶段教育的区域性特点，对激发群众的热情、信心起着重要的作用。注意高中阶段教育的区域性特点，并不是意味着高中阶段教育成了教育经济化、教育市场化的代名词。

三、面向市场社会，改革发展职业教育

高职教育是为社会培养具有必要的理论知识和较强的实践能力，生产、建设、管理、服务第一线 and 农村急需的专门人才。高职教育的培养目标决定了高职教育与社会经济发展有着紧密的联系，高职教育在社会经济发展中的重要作用毋庸置疑，大力发展高职教育对于提高劳动者的整体素质，对于实现全面建设小康社会的奋斗目标，对于在经济全球化的进程中提高我国的国际竞争力都有着重要的意义。

第一，抓住机遇，加强合作，多元化办学。近几年，我国不断进行教育改革，逐渐改变了政府一家办教育的局面，形成了多元化办学的良好格局。但也存在着重复投资，重复建设，地区分布不均衡，资源浪费等现象。合理布局，整合资源，扩大规模，提高效益是当前高职教育改革的重要内容。高职教育直接为区域经济服务，必须与地方经济建设的需要相适应，地方政府要结合当地经济建设和社会发展实际，制定出促进职业教育发展的具体政策和措施，整合地方职业教育资源，合理优化资源配置，形成跨行业、大规模、多功能的综合性骨干职业技术学院，使之做大做强，提高质量和效益。

第二,增强办学的灵活性和自主权。高职教育必须与区域经济和社会发展相适应,其培养的人才必须以市场需求为导向。在高科技和信息技术高度发达的今天,市场的需求千变万化,人的知识需求和职业需求也在不断地更新,高职学校必须改变传统的管理模式,在办学形式、专业设置、学籍管理、师资聘用等方面灵活多样,以适应社会经济发展的各种需要,满足人们的多种需求。在这方面可以借鉴美国及其他发达国家社区教育的经验。美国的社区学院是两年制高等学校,一直是美国高等教育中具有活力的办学层次。

第三,完善普教、职教、成人教育的沟通与衔接,建立人才培养的立交桥。终身教育的观念是人们根据社会经济的发展对人的发展提出的新要求,尽快建立终身学习的教育体系,是充分发挥人的学习潜能的重要措施,终身教育要求教育制度和学习形式的多样化,并强调各种教育资源的整合与统一。加强普教、职教和成人教育之间的衔接和沟通,为人才的培养成长建立“立交桥”,是实现终身学习的具体措施。

第四,学历教育和短期培训相结合,完善学历教育与职业资格证书制度的衔接。高职教育要适应终身学习的需要,既要为区域经济发展提供优秀的技术应用型人才,又要为社会每一个成员在他们需要的时候提供学习的机会。既要重视学历教育的发展,也要重视职业技术培训的发展,走学历教育与非学历教育并举,职前教育与职后教育相结合,全日制和部分学习制相结合,在职教育、转岗转业教育相互沟通,协调有序的发展道路,以满足不同支付能力的个人需求。把高职学校办成面向社会的、多功能的、开放的职业教育培训中心。

四、进一步发展民办教育,完善民办、公办学校共同发展的格局

(一) 充分发挥地方政府的管理与监督

政府的主要职责就是引导民办学校逐步走上以提高教育教学质量,为社会培养高素质人才的轨道上来。依法管理就是依据《民办教育促进法》及相关法律,对现存在的因管理不善而出现的问题给予规范。包括:

第一,明确各级各类民办学校的设置标准,严把民办学校及机构的审批关。之所以要明确设置标准就是因为现行的不同层次、类别的民办学校及机构的设置标准来自多方面,有国家制定的(含教育部),有地方(省级)制定的,也有各有关主管部门制定的(如培训)等。作为规范管理应明确不同层次、类别的民办学校及机构设置标准的适用范围,并以法规形式公布,以此作为审批的重要依据。关于审批程序,《民办教育促进法》中已作详细规定,可严格依法执行。

第二,改革自考和学历文凭考试试点和办学形式。建议通过以下两条途径进行改革:一是抓紧实施学历文凭试点改革,给学校以 $2/3$ 课程自主考试权,国家保持 $1/3$ 。这样学校有可能按市场需求制定自己的人才培养计划和教学计划,以质量和特色去参与市场的人才竞争,由社会去评估其办学优劣。二是放开大专层次人才培养渠道,实施免试入学(但必须高中毕业),推行学分制(不留级、不补考、重修制),实行弹性学制(不受年龄及学习年限限制)。这样,将在更广阔的范围提供大学段适龄青年有选择自身发展的多条途径。

第三,建立政府指导下的以社会参与为主的民办学校办学水平评估机构。凡三次评估不合格的学校取消招生资格,吊销办学许可证。与此同时,通过实践逐步制定出简化、实效、可操作性强

的评估标准,完善评估机制。每年的评估结果应及时向社会公布。

第四,提供民办教育发展资金的政策支持。主要是:(1)启动银行信贷。(2)建立民办教育发展基金。可在各民办学校年总收入中提取10% - 15%作为全省民办教育发展资金,用于短期资金信贷、风险支出以及其他必须的支出等。可采取基金会形式筹建。(3)经主管部门审核批准,可以允许民办以固定资产作抵押进行借贷。

第五,创造师资队伍建设的有利环境。主要是:(1)依法落实民办学校的教师与公办学校教师具有同等的法律地位和依法保障的权利。为民办学校提供一个引进优秀教师和管理人才的良好环境。(2)可考虑在省教育厅之下设立民办学校师资流动管理中心。中心的主要职责是依法促进公办与民办学校间的师资流动,提供流动服务和保障合法权益不受侵害。最大限度优化教育内部的师资资源。

第六,加强对民办学校举办者的素质培训。定期举办民办学校校长培训班。逐步健全民办学校的党团组织。视情况,必要时可对某些民办学校的领导(党的书记或校长)试行委派。

(二) 努力加强民办学校的自身建设

第一,质量与特色始终是生存与发展的生命线。民办学校必须把握好规模、质量与发展的辩证统一关系。发展是第一位的,但又要控制在承担风险的限度之内,最终起决定因素的仍然是办学质量与特色。这方面的主要工作是逐步完善硬件设施建设,把建设专职为主、专兼结合且结构优化的师资队伍放在重要位置。加强学校与政府、企业(市场)的联系,探索多样化办学,促使办出特色。除此,还应加强创新教育的研究和思考,加快教育信息化建设等。特别需要指出的是师资队伍建设,要充分认识其重要性和艰巨性。切实做好事业留人、待遇留人、感情留人的工作是民办学校师资建设的根本出路。

第二,千方百计争取资金支持。就中国民办教育的多数举办者来讲,资金短缺是最大的难题。争取资金支持必须形成一个良好的筹资机制。我国的民办学校如何形成这样的机制尚待探讨(必须根据国情和省情)。针对我国现状,民办教育的举办者可能争取的资金来源途径有:捐赠、引进外资、吸纳社会资金、国有闲散资产转让投入(如土地、其他资源等)用于教育、国有民营、争取国家政策支持。

第三,积极探索建立民办教育的创新运行机制。首先完善内部管理体制建设,逐步建立充满活力的校内运行机制。民办学校初创时以兼课教师为主,最大限度减少办学费用支出的这种办学机制,已受到公办学校扩招、转制、大批高职类院校的新建等方面的强劲冲击,正在减弱或逐步消失这种优势。尤其是《民办教育促进法》的出台,竞争将进一步受到有序化的约束。民办学校必须探索一套在新形势下优于现状的校内运行机制。其次面向社会,积极探索民办教育产业外部运行机制的创新。中国现在的民办教育运行存在这样的机制:依赖于教育市场的存在,取决于拥有生源的多寡,决定于举办者的运作。生存与发展的热点是做大做强,生源争夺大战,这是一种典型的产业运作机制。民办教育的外部运行机制是一种产业运作机制,但必须是不断根据教育市场需求的变化不断创新的机制。民办教育目前受生源质量的限制,还很难铸就“精品教育”,但可以大步迈入社会各领域(尤其是第三产业),加快与企业联姻的步伐,突出特色教育,实行有教无类,因材施教。如果这是一种发展的途径,那就可以探讨建立这种发展需要的新机制。

第七章 学校薪酬制度

21 世纪已经悄悄地站在了我们面前,在这个机遇与挑战并存、“优胜劣汰,适者生存”的时代里,各个组织对资金、技术、市场、物质资源……的争夺也愈加激烈。可以说,竞争必将成为新世纪的主旋律,整个教育领域也同样如此。而竞争的焦点则集中于“人”。松下幸之助有句名言:“企业最好的资产是人。”同理,对于各级各类学校来说,“人”同样也是学校最宝贵的资源,只有做好“人”的工作,学校才能无往不胜。卡内基曾经说过:“我的企业被烧掉了,但把我的人留住,我 20 年后还是钢铁大王。”因此,对人的认识和管理从来都是任何组织管理实践的首要问题,也是各管理学派研究和争论的焦点。对人的不同认识,形成了不同的管理理论和管理模式。与以往的管理方式不同,现代人力资源管理理论更加突出了“人”的核心地位,强调以刺激、激励和引导人的行为为主要任务,促使组织的人力资源发挥最大的效能。同样,作为教育领域中的基本组织单位——特别是经济发展水平较高地区的学校,要在激烈的教育市场竞争中赢得相对优势,更有必要在学校管理实践中通过学校薪酬体制改革来实现学校现有人力资源的高效开发、整合和利用,并促成传统的学校人事管理职能向现代人力资源管理与开发职能转变。

浙江省台州市椒江第一中学,其前身浙江省海门中学是一所县属普通中学。后来椒江建市,学校改成现名并升格为省级重点中学。1998 年 3 月,被命名为浙江省一级重点中学。2002 年 2

月,顺利迁入占地 252 亩、投资 2 亿多元的新校园,实现了学校新一轮快速发展。学校现有 59 个班,3202 名学生,240 位教职工。尤为重要的是,近年来,学校经过围绕现代薪酬制度为中心的管理体制改革,各项事业取得了突飞猛进的发展。可以说,椒江一中的现代薪酬制度改革与创新是 21 世纪国内教育管理理论与实践发展的一个具体案例和缩影,它的重要意义在于所取得的宝贵经验可以作为丰富现代学校管理实践活动这座大厦中的一块砖或一片瓦。因此,把它及时总结出来不仅可以为进一步理顺、明晰学校未来的教师激励机制改革与发展方向,也可以为广大致力于研究学校薪酬体制改革、教师激励问题的专家以及学校管理者提供一点有用的实践素材,这样,我们的目的也就基本达到了。

第一节 学校薪酬改革的历史与回顾

任何组织的生存与发展都离不开社会政治、经济环境的影响和渗透,都离不开复杂社会系统的影响,椒江一中作为具体的组织个体,它的任何社会与教育实践活动都必须在具体的历史实践背景这样一个大前提下进行。因此,对学校薪酬改革的历史作一个客观回顾就显得尤为必要。

一、国内学校薪酬改革的历史沿革

回顾近年来我国学校内部管理改革的历史进程,我们可以看到它几乎是伴随着我国政治、经济体制改革而步履蹒跚地前行的。就整个教育体制而言,也是如此。它们总是跟在经济、政治体制改革之后。从建国后我国薪酬制度改革的历史看,学校内部薪酬改革同样也具有这一特征。

学校薪酬在我国最早是以工资的形式体现的,从建国初期的

“供给制”到 1956 年国务院进行全国统一的工资制度改革,使全国教师工资制度进一步趋于统一。随后在 1959、1961 和 1963 年国家先后三次统一安排了一部分职工升级,但基本上还是按 1956 年工资改革后的制度来实行的。其主要弊病是:全国实行统一的工资等级制度,教师工资与所在学校的效益无关,造成平均主义盛行。

十一届三中全会以来,我国开始新一轮的工资制度改革,1977 - 1983 年,每年都在一定范围内给职工增加工资,打破了过去多年不加工资的僵局,对调动教师的积极性起到了一定的作用。但增加工资还是采取普遍调整的做法,与教师个人的贡献联系不紧密。1983 - 1985 年,随着利改税的实施,在企业界率先开始了内部工资制度的改革,实行“浮动工资制”。1985 年 1 月,国务院发出的《关于国有企业工资改革问题的通知》规定“从 1985 年开始,在国营大中型企业中实行职工工资总额同企业经济效益按比例浮动的办法。”于是我国出现了效益工资制,简称“工效挂钩”。^① 在随后的十多年间,围绕着赋予企业分配自主权,政府在宏观上控制,市场在竞争中调节,企业在微观上建立起内部分配机制为目标的企业工资制度改革始终没有停止过,从等级工资制、岗位工资制发展到计酬工资制、效益工资制和结构工资制。^② 在这一背景下,20 世纪 90 年代初,许多学校也开始考虑如何通过设计有效的薪酬激励制度(结构工资制在这一时期得到了普遍的采用)来最大限度地调动和激发广大教职员工的积极性,从而促进学校的发展与繁荣。特别是到了 20 世纪 90 年代末期至 21 世纪初期,伴随着民办教育机构的发展,学校薪酬改革达到了高潮,许多学校纷纷开始认真审视、设计科学的教师业绩考核体系,并使之与薪酬相匹配。

① 林筠,桂勇.企业薪酬制度改革现状研究.管理现代化,2002,(6) 27.

② 林筠,桂勇.企业薪酬制度改革现状研究.管理现代化,2002,(6) 27.

这一做法在相当程度上成为学校内部改革的一个主流方向。

二、椒江一中薪酬体制改革的历史回顾

改革开放以来,尤其是台州撤地建市十年以来,椒江一中各项事业发展迅速,现已成为台州市区最好的一所中学。究其原因,有地处市中心的区位优势,也有当地优惠的人才政策,但最主要的还是学校深化内部改革的结果。其中,椒江一中的薪酬体制改革就经历了十多年之久。

1991年11月3日,椒江一中第二届教职工代表大会第二次会议通过了《椒江市第一中学关于教职工奖励、津贴的若干规定》,并于1992年1月1日起实行,揭开了椒江一中校内分配制度改革的序幕。将本校自行筹措发放的奖金分成工作量津贴、超课时(代课)津贴、出勤奖及各种优质奖,逐步打破奖金发放上的平均主义,初步体现按劳分配。尽管当时改革力度并不大,但其意义却十分重大。这一措施无疑在有伤公平的平均主义大锅上凿了一个洞,标志着新的公平竞争游戏规则的开始。这一游戏规则的基本原则就是充分尊重教师的创造性活动,尊重教师劳动的个体差异性,从而真正做到以人为本,尊重人的个体价值。

在中共十四大精神鼓舞下,椒江一中在深化学校内部管理体制改革的道路上又迈出了一大步。1993年1月4日,椒江一中第二届教职工代表大会第三次会议通过了《椒江市一中管理改革初步方案》,建立了校内结构工资制。结构工资由档案工资、岗位浮动工资、效益工资、超工作量工资和各项奖金组成。此制度实行一年半后,于1994年8月又作了修改、调整,单独制订了《结构工资条例》。此后的一段时期内,随着五天工作制的实行及教学计划的多次调整,椒江一中的《结构工资条例》(自2000年9月起改为《教职工课时、工作量津贴方案》)虽然也相应地作过几次调整,但其内容还只是体现出“按劳分配、多劳多得”的数量型分配原则。

2002年9月起开始试行并于2003年1月召开的椒江一中第四届教职工代表大会第一次会议通过的《关于教职工课时、工作量津贴的暂行规定》，首次将“优质优酬”纳入学校分配原则中，改变了长期以来只考虑“量”而未体现“质”的状况，在计算教师每课时津贴时加上了职称系数和名师系数，从而使全校教师的每课时津贴出现了十几个不同的档次。这可以说是椒江一中分配制度改革史上的一场革命。对于习惯于接受“平均主义”和“多劳多得”的分配观念的广大教师们来说，是很难认可同一节课却有十几档津贴标准这一现实的。学校领导为了确保改革的顺利进行，做了大量准备工作。首先将校务会议商量出来的草案发给各年级和教研组，让教师们充分发表意见，然后召开教师代表会议。通过讨论，大家统一了认识，教师代表支持学校改革，学校也接受了教师提出的改革先迈小步的建议。从此，椒江一中薪酬体制改革进入了快车道，改革的力度和深度都是空前的，为学校各项事业的快速发展作出了独特的贡献。

第二节 薪酬制度概述

椒江一中之所以把“优质优酬”作为学校薪酬制度改革的突破口，是因为：第一，从历史上看，从20世纪90年代开始打破奖金发放上的“平均主义”，改变了过去“干多干少一个样”的“大锅饭”局面，初步体现了“按劳分配”，当时确实对调动教师积极性起到了一定作用。但是随着学校生存与发展环境的变化，重“量”不重“质”的“按劳分配”体制，仍然无法达到学校预期的激励目标。第二，民办学校薪酬改革的冲击，使得学校必须正视如何通过设计合理的薪酬制度以吸引、留住优秀教师。随着市场经济的进一步发展、教育体制改革的进一步深化，特别是民办学校在台州如雨后

春笋般出现之后,公立学校的教师尤其是骨干教师在民办学校的高薪待遇面前开始动摇了。椒江一中就曾有一位骨干教师被当地一所民办学校高薪挖走。在这一严峻情况下,学校开始反思并改革原有的薪酬分配体系。第三,政府的政策驱动。区教育行政部门一直以来都十分重视教师的待遇问题,从1995年星级教师制度的设立到2001年在椒江一中试行区“高中特聘教师制度”等一系列重大政策出台,都为椒江一中实行薪酬制度改革提供了良好的政策环境。

一、椒江一中薪酬改革的基本理念

任何一场革新都不是基于幻想而产生的,椒江一中的薪酬体制改革也同样如此,它是基于学校薪酬改革的长期历史实践活动而提出,其基本理念也是由此而来的。概括起来,无外乎包括以下几个方面:

1. 薪酬改革,最根本的就是劳动效率的改革。我们判断一种薪酬制度、薪酬策略的优劣,不是看人力成本的高低,而是看劳动生产效率的高低。就学校教育教学实践活动来说,衡量劳动生产效率的高低就是教育教学质量的高低,因此,学校薪酬管理本质上是对教育教学质量的管理。衡量一种学校薪酬制度模式优劣好坏的标准在于它在多大程度上能够实现教育教学效能与效率的提升。

2. 物质激励作用在于体现教师的个体价值。事实上,在有效的薪酬竞争机制下,人们当然是希望钱越多越好,因为优厚的薪酬表明了教师个体所创造的价值得到了组织的肯定,说明教师的劳动得到了社会的肯定和认可,这是以人为本管理原则的首要前提。

3. 薪酬管理与绩效考核二位一体。任何一种薪酬制度模式要在某一种组织中得以实施,并产生良好的激励效果,都必须与一个科学设计、客观评价的考核体系相匹配。

4. 薪酬改革的动态性。任何薪酬制度都没有一成不变的东西,特别是在今天知识信息呈几何级数递增以及外部不确定性因素增加的情况下,组织的生存环境日益复杂多变。因此,薪酬管理也必须与时俱进,薪酬结构应根据组织在不同发展阶段的目标、策略以及外部竞争需要进行相应的调整。

5. 有效的薪酬激励机制的扩散效应。有效的薪酬激励机制不仅有利于形成良好的组织文化,而且也有利于提高教师对学校的认同感。学校薪酬制度与学校组织文化是相互依存的,在某些情况下薪酬制度反映出学校文化的特征。以绩效导向为主的学校文化,薪酬制度则必然反应在工作绩效的表现上。相反,薪酬制度也可以直接塑造文化,对员工的工作动机、满意度和员工关系产生重大的影响。

6. 取得整体成本领先,控制学校的经营成本。薪酬是学校给予教师的报酬,而建立成本领先的方式是如何能够将用人成本降至最低,这有赖于人力资源质与量的控制,并配合其薪酬给付方式。

7. 薪酬焦点集中化。在学校教师队伍中,总是存在为核心人力与边缘人力之分。学校的长久生存与发展的关键在于留住学校中关键性的员工(骨干教师),这些人员的替代性非常低,即为学校的核心人力。薪酬策略在无法满足每一教师的情况下,必须掌握住核心教师,以优于其他学校的报酬水准留住他们,而边缘人力即属于替代性高、非学校关键性人员,其报酬水准不需要优于其他学校。

二、椒江一中的薪酬体系构成及其特征

薪酬是组织必须付出的人力成本,同时也是吸引和留住优秀

人才的手段。^①“薪酬”在英文文献中一般大多使用“compensation”一词来描述,从字面理解,薪酬即平衡、弥补和补偿,它暗含着交换的意思。然而,在不同国家它有着不同的含义,在美国,……薪酬等同于辛勤付出的工作所换来的工资和福利之和。在中国,“薪酬”一词是以木和水为基础的,因为它提供了生活的必需品。^②在日本代表薪酬的词是“Kyuyo”,这个词是由两个中文字构成(给和料),意味着“给予某种东西”。“kyu”是一个敬词,它用来指那种高地位的施舍者,他或者是一个地主、国王,或者是武士阶级的领导者。历史上,薪酬被看作上级的施舍。现在,日本的企业顾问力图用“hou - syu”来代替“kyuyo”。“hou-syu”的含义是报酬,与上级无关。大量的津贴是日本薪酬体系中的一部分。这符合日本公司向员工支付家庭津贴、住房津贴、通勤津贴这样的现实。^③在捷克语里,代表薪酬的词是“plat”。它来自于“platno”,意思是亚麻布或帆布。10世纪时该地区的货币就是亚麻布围巾,围巾越大越值钱。“Platno”产生了动词“platit”,意思是“付账”,“有价值”。^④此外,在英文中,还有“salary”、“wage”也有薪酬、薪水之意。但“compensation”、“salary”和“wage”这三者之间的含义却不尽相同。在英国,人们经常把薪水(salary)和工资(wage)加以区别,薪水是指支付给那些不包括在《公平劳动法案》内,而没有加

① 万瑞嘉华经济研究中心. 中小企业人力资源战略. 广州:广东经济出版社, 2002. 159.

② 乔治·T·米尔科维奇,杰里·M·纽曼. 薪酬管理. 北京:中国人民大学出版社,2000. 2.

③ 乔治·T·米尔科维奇,杰里·M·纽曼. 薪酬管理. 北京:中国人民大学出版社,2000. 2.

④ Thomas A. Kochan, Harry C. Katz, and Robert B. McKersie. The Transformation of American Industrial Relations. New York: Basic Books, 1986. 221-223.

班工资的雇员。^① 在通常情况下,管理人员和专业技术人员属于这种类型。我们把这类雇员称做“例外者”,因为他们的工作时间不必以小时计算,而是以年或月计算。^② 与此相反,那些经常加班加点地工作,并符合《公平劳动法案》规定条款的雇员们被称为“非例外者”,他们的报酬通常以小时计算,这类报酬称为工资,一些企业如惠普和 IBM 公司,为了建立一套管理理念,以培养雇员的团队精神,它们把所有的基本工资都叫做薪水,而不是把雇员分成薪水阶层和工资阶层。^③

在国内,虽然不同的学者对薪酬的认识不尽相同,但从其所阐述的内涵来看,却并无本质差异。以下是几种具有代表性的内涵界定:薪酬一般是针对个人或班组与劳动者或劳动者群体的劳动量相联系的劳动报酬(不论是以现金还是以非现金,它都是有很强的目的性);^④薪酬(compensation)是企业因是用员工的劳动而付给员工的钱或实物,薪酬分为直接薪酬(基本工资、奖金、津贴补贴和股权)和间接薪酬(福利);^⑤报酬,在企业中,是指员工用时间、努力与劳动来追求的,企业愿意用来交换的一切事物。工资是企业支付给员工的较为稳定的金钱,是报酬系统的一个主要组成部分。^⑥ 从狭义的角度来看,薪酬是指个人获得的以工资、奖金及以金钱或实物形式支付的劳动回报,广义的薪酬包括经济性的

① J. Barney. Organizational Economics :Understanding the Relationship Between Organizations and Economics Analysis. in Ed. S. Chegy,C. Hardy, and W. Nord Handbook of Organization Studies. London :Sage Publishers,1997. 115-147.

② 乔治·T·米尔科维奇,杰里·M·纽曼.薪酬管理.北京:中国人民大学出版社,2000.6.

③ 乔治·T·米尔科维奇,杰里·M·纽曼.薪酬管理.北京:中国人民大学出版社,2000.6.

④ 王学力.企业薪酬设计与管理.广州:广东经济出版社,2001.2-3.

⑤ 张德.人力资源开发与管理.北京:清华大学出版社,2001.218.

⑥ 胡君辰,郑绍濂.人力资源开发与管理.上海:复旦大学出版社,1999.219-220.

报酬(工资、奖金、福利待遇和假期等)和非经济性的报酬(个人对企业及对工作本身在心理上的一种感受);^①广义的薪酬,则指劳资关系中,员工所得到的各种形式的财务报酬、具体的服务及福利。^②

从薪酬的外延上看,薪酬的构成可以分为内在的和外在的两种。内在的薪酬是心理和社会性因素,例如安全感、成就感、满足感、公平感、自我实现感、尊重感等等,都是由工作和职位的薪酬所带来的心理感受。内在的薪酬是看不见、摸不着的,但是所起的作用也许比金钱还要重要。外在的薪酬是给人带来实惠的物质因素,例如金钱和福利待遇等。

(一) 椒江一中内部薪酬系统结构

综上所述,我们可以十分明显看到,学校薪酬同样也是一个涵盖面十分广泛的概念,它指的是作为教师个人劳动的回报而得到的各种类型的酬劳。就椒江一中而言,学校薪酬同样可以分为内在薪酬和外在薪酬两大部分,外在薪酬依据其性质又分为直接、间接和非财务性等三类(如图1所示)。

椒江一中这一薪酬系统包括以下几个方面的具体内容:

第一,以名师薪酬为导向的教师系列薪酬函数模型(满工作量范围内的课时津贴+超课时津贴+兼职工作量津贴+……)。

1. 满工作量范围内的课时津贴

教师课时津贴=所任课时数×职称系数×学科系数×名师系数×每课时津贴额。其中,学科系数作如下规定:语文、数学、外语为1.25,物理、化学为1.11,政治、历史、地理、生物为1,体育、心理健康、艺术、计算机、劳动技术为0.91。职称系数作如下规定:高级1.1,中级1.025,初级0.95。名师系数作如下规定:区特聘一等

① 冉斌.薪酬设计与管理.海口:海天出版社,2002.3.

② 李汉雄.人力策略管理.广州:南方日报出版社,2002.166.

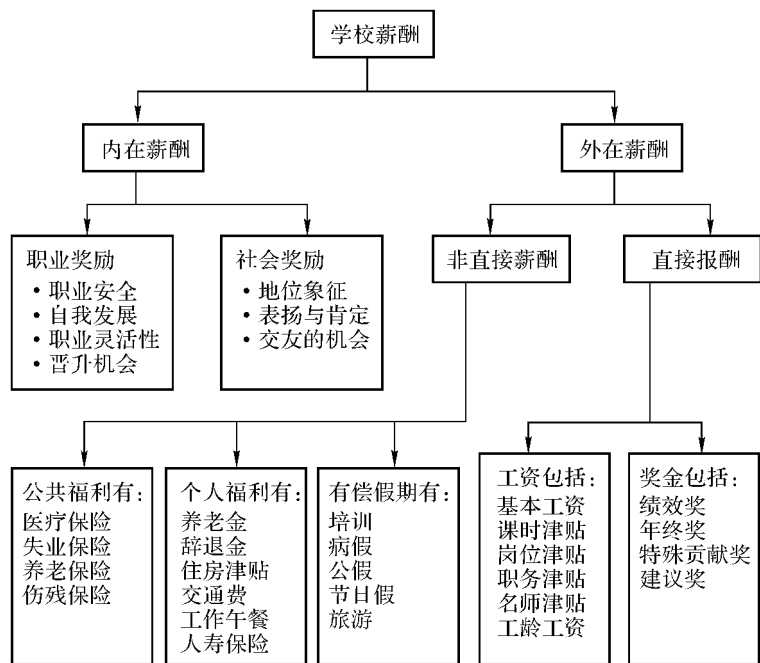


图1 椒江一中薪酬系统

教师 1.4, 区特聘二等教师 1.35, 区特聘三等教师 1.3, 校特聘一等教师 1.25, 校特聘二等教师 1.2, 校特聘三等教师 1.15, 二星级教师 1.1, 一星级教师 1.05, 每课时津贴为 16 元。

2. 超课时津贴

教师超课时津贴 = 超课时基准津贴 × 学科系数 + 级差津贴。
超课时基准津贴为每课时 20 元, 学科系数同上。级差津贴: 区级特聘教师 9 元, 校级特聘教师 6 元, 其余星级教师 3 元。

3. 兼职工作量津贴

教师兼职工作量均折算成周课时数。其中, 年级组副主任为

2,教研组长为1,工会副主席、团委副书记、教研组副组长为0.5。每课时津贴为16元

第二,教辅后勤人员系列薪酬函数模型(每课时津贴 $\times$ 课时数 $\times$ 级别系数)。教辅后勤人员的工作量津贴一般按每天两节课计算。教辅后勤人员按照工种(专业)、态度、绩效分为三级职员,每级职员的工作量津贴系数为:一级职员1.1,二级职员1,三级职员0.9。每课时津贴为16元。

第三,行政干部系列薪酬函数模型(行政干部工作量津贴=课时津贴+行政工作量津贴+岗位职务津贴)。行政干部课时津贴同教师系列行政工作量相当于教师满工作量的比例:正校级1,副校级 $3/4$,中层正级 $1/2$,中层副级 $3/8$,工会主席 $2/3$,团委书记 $1/2$ 。岗位职务津贴均折算成课时津贴。具体课时数为:正校级4,副校级3,中层正级2,中层副级1.5,这样就将行政工作量化为课时,便于计算。

(二) 椒江一中薪酬体系的基本特征

1. “优质优酬”,充分体现“以人为本”的教师激励理念,实现教师个体生命价值和创造性劳动价值的最大化

椒江一中的每一步发展都是伴随着学校薪酬体系不断改革与创新而前进,从实行“按劳分配,多劳多得”的以量论价,到发展到现在的同一门课,不同的教师,工资截然不同的以质论价。可以说,薪酬体系改革的本质就是以解放教育教学生产力为核心,释放教师的潜能,激发教师追求卓越教学品质的过程,就是充分鼓励和尊重教师群体之间的差异性,充分尊重教师个人价值的实现。最终通过薪酬制度的重新设计和定位来达到教师待遇的“四个不一样”:工作有成绩、有创见的和工作一般的不一样;出满勤的和少出勤的不一样;完成工作量的和未完成工作量的不一样;聘用的和不聘用的不一样。从总体上,使教师的收入拉开差距,将“优质高酬”的原则落到实处。

2. 以名师为导向,科学定量,明确分类,合理拉开收入差距,实现教师劳动价值的最大化

现代人力资源理论认为,在任何组织中都存在这样一种现象:即为组织创造绝大部分价值和利润的是那些占员工人数 20% 的核心人力资源,换句话说,就是占组织 20% 的核心人力创造了 80% 的利润(或价值)。在椒江薪酬改革过程中,调动学校骨干教师(名师)的积极性成为薪酬体系设计的重点,在教师系列薪酬模型设计中,我们可以看到教师课时津贴(所任课时数 $\times$ 学科系数 $\times$ 职称系数 $\times$ 名师系数 $\times$ 每课时津贴额)计算函数中包含了名师系数。这一举措看似平常,却打破了长期以来核心员工(骨干教师)与非核心员工(一般教师)同上一门课待遇一样的常规,不同教师同上一门课现存在十几档工资,实现了“同工不同酬,优质优酬”。这在椒江教育改革与发展历史上是一种创新,它极大地解放和释放了员工的潜能,调动了核心员工的积极性,实现了骨干教师劳动价值的最大化,为骨干教师提供了充分展示优良业绩的平台,以让能者更多地获得与分享学校发展所带来的收益。

3. 以优质高酬为主导的结构工资体系是现代学校制度建设的重要内容和组成部分

现代学校制度是一个在实践中内涵不断得到丰富和更新的动态概念。现代学校制度框架下的现代学校都存在两方面的制度:一是学校的基本制度;二是学校的具体管理制度。其中构架学校具体管理的制度包含有:自负盈亏的学校法人制度、负有限责任的公司制度、纵向授权的学校领导制度、规范化的学校财务会计制度、“利益均沾、优质高酬”的学校薪酬制度和双向选择的现代学校人力资源管理制度。椒江一中薪酬改革与创新集中体现了“利益均沾、优质高酬”这一学校薪酬制度的基本特征,集中反映了椒江现代学校制度改革与探索的新发展。

第三节 薪酬体系改革的作用 以及未来发展方向

在学校运行管理上,椒江一中薪酬体系改革所起到的激励作用是十分明显的,它为学校的快速发展奠定了坚实的基础。

一、椒江一中薪酬体系改革的作用

(一) 以“利益均沾、优质高酬”为主导的薪酬制度安排在学校人力资源管理居核心地位,并为核心员工潜能的发挥,提供了强有力的激励机制

激励在管理活动中起着重要的作用。人和学校组织都是由人创建、由人来管理的,学校内的一切物流、资金流、人流和信息流都是由人来运作的,因此人是学校生存与发展成败的最关键因素。教师工作积极性的高低,直接影响到整个学校教育教学工作的绩效,而要提高教师工作的积极性和创造性,就离不开创立一套有效的激励机制。

那么,什么是激励?从字面上看,激励就是激发和鼓励的意思。在管理工作中,可以把“激励”定义为调动人们积极性的过程。如果讲得再全面一点,可以解释为:激励就是为了特定目的而去影响人们的内在需要或动机,从而强化、引导或改变人们行为的反复过程。^①同理,建立学校管理情境中的激励机制,就是创设满足教师各种需要的条件,激发教师的动机,使之产生实现学校发展目标的特定行为的过程或方式,它可以细分为物质激励机制和精神激励机制两种。

^① 芮明杰. 管理学——现代的观点. 上海:上海人民出版社,2000. 272.

所谓物质激励机制就是指通过建立一整套相互关联的薪酬、福利待遇、奖惩等方面的管理制度,实现待遇留人,从而激发教师的创业热情。

所谓精神激励机制就是通过理想激励、目标激励、情感激励、组织文化激励来建立学校未来发展的共同愿景,鼓舞人心,凝聚人心,实现事业留人。根据马斯洛的需求层次论,人只有在满足了其物质生活需求时,才能最终追求成功和自我价值的实现。同样,教师的工作动力与其自身需要的满足程度也是密切相关的。教师的管理与激励不能依赖于他们自身的“觉悟”,借助他们教书育人的职业责任感,更不能依靠他们的工作惯性,而应该依靠以薪酬体系为主导的激励制度。其中,薪酬体系是一系列制度中最为复杂、最为敏感、最为实际、最具激励价值的部分,它在学校人力资源管理中居于主导地位。因此,激励机制建立与完善的核心就在于制定一系列有效的薪酬政策,以“满足教师需要”为杠杆,以“利益均沾、优质高酬”为基础,充分发挥学校核心人力资源的作用,积极调动这一群体的创造性和积极性,激发其工作激情,积极构建“学校与教师共赢、共存、共同发展”激励机制,提高教师长期为学校发展服务的意识。可以说,这一激励体系为椒江一中的教育教学改革与发展提供了巨大的人力资源支持。

(二)以“利益均沾、优质高酬”为主导的薪酬制度安排已成为吸引、留住优秀教师、降低员工流动率的前提和保持教师队伍稳定的重要举措

随着教育内部竞争局面的形成和日益加剧,许多学校越来越倾向于将学校发展之宝押在学校薪酬制度改革之上,纷纷期望通过制定积极有效的薪酬方案来吸引、留住和激励广大教师员工来共同为学校发展服务。在市场经济大潮中,薪酬无疑是吸引人才的有效工具,因为在教师的心目中,薪酬绝不仅仅是工资卡里一定数目的金钱,它还代表了身份、地位,以及在学校中的业绩,甚至个

人的发展前景。薪酬拿得高,自然是干得出色,受到学校领导赏识,有发展潜力。

实际上,学校薪酬管理本质上就是一个如何有效激励教师的问题,故而是一个薪酬制度成功与否的关键就在于它能否激发教师的创业热情,全身心地把自己聪明才智投入到学校的发展中去。积极有效的薪酬战略与策略选择一定能为学校吸引更多优秀教师,同时也能为学校留住人才。因此,学校薪酬改革看上去并非按劳付酬或按酬付劳这么简单。薪酬改革是一把双刃剑,科学有效的薪酬改革是激励教师卓有成效地工作,达成学校目标的强有力手段。相反,不良的薪酬体系必然会给学校发展带来负面影响。椒江一中经过几年薪酬改革的探索,教师队伍十分稳定,从1998年到现在已成功实现了优秀教师满意度维持在90%以上,员工流动率一直维持在1.1%的水平线上。

(三) 以“利益均沾、优质高酬”为主导的薪酬制度安排已成为学校持续发展的重要支撑平台

学校的教师资源是最为宝贵的资源,是学校持续成长的源泉,它的挖掘、开发的程度直接关联着学校的生存、发展。学校薪酬管理与决策要解决的就是如何最大程度地挖掘、开发与利用教师人力资源,良好的薪酬一方面可以使教师得到更多的实惠,另一方面也可以为组织降低人力成本和运营费用,更可以改进学校的教育教学质量,为学校创造价值,从而在员工身上的投资会产生更多的回报。以“利益均沾、优质高酬”为主导的薪酬制度安排恰恰体现了这一特征,经过几年的实际运行,已显示出良好的效果。这表现在第一,办学质量明显提高,教育教学质量已经连续几年跻身台州市属重点中学前列;第二,社会美誉度明显提高;第三,学校硬件建设与软件建设都取得了成绩。

(四) 以“利益均沾、优质高酬”为主导的薪酬制度安排为学校“公平、合理、竞争有序”的人才进出机制、人力互补的用人机制、

人力开发与培训机制、科学的考核机制、人力资源信息采集机制提供了体制保障,为学校人力资源管理的整体创新创造了条件

薪酬问题并不完全是钱的问题,它的结构、项目、分配基础、支付方法、管理方式、总体策略都反映着学校的发展理念及其核心价值观,也体现出对教师劳动的态度与价值观,同时折射出学校的管理理念与终极价值诉求。因此,任何薪酬体系改革都是一项复杂的系统工程,它需要学校人力资源规划、招聘、人才测评、培训、业绩评价、晋升等人力资源管理各项职能的相互衔接才能达到预期目标。椒江一中薪酬体系改革在取得了已有的成效基础上,为今后全面构建科学的绩效考核系统、人才测评技术、灵活、富有弹性的职业生涯发展通道、全面科学的人才规划体系以及人才开发与培训机制的创新奠定了坚实的基础,提供了新的发展契机。最终为人才培养和使用创造良好的外部条件——完善的制度、发达的教育、周到的培训、宽松的工作环境、优良的组织文化,在教师当中形成团结、紧张、活泼的良好氛围,发挥人力资源管理职能的最大整合优势。

二、椒江一中薪酬改革的发展方向

(一) 基于教师能力的谈判工资制

谈判工资制是一种能够灵活反映教育人才市场状况与学校业绩,并根据教师的学历、知识、能力、技能、资历的差异而灵活具体地协商确定其报酬的一种薪酬模式。

谈判工资制的基本特征是 报酬是由单位与其教师共同协商确定,双方都可以接受。因此,教师对工作满意度相对来说会比较高,这样有利于调动教师的积极性,这是其最大的优点之一。同时,它也存在一些弊端 由于谈判工资制取决于学校对教师个人信息(能力、知识、资历等)的掌握程度以及教师对工作岗位所需的知识、技能的了解程度,但是,在大多数情况下,由于劳资双方信息

的不对称会直接导致谈判的结果产生非预期现象。要么,教师要价过高,直接导致学校的人力资源成本大幅上升;要么,教师所得到的报酬低于付出,挫伤其工作的积极性。此外,这种工资制度与劳资双方的谈判能力、人际关系等有关,弹性较大,容易出现同工不同酬。在制度不健全、仲裁机构和监督机构不健全的情况下,容易使以权谋私者从中舞弊,产生亲者工资高、疏者工资低等不合理现象^①。

虽然这一薪酬模式存在上述不足,但它的优势也十分明显。它提高了教师在薪酬上的自主权,因而更能够提高教师参与学校管理的积极性,也更能够提高教师自我发展和完善的主动性和改进工作绩效的积极性。毫无疑问,这是椒江一中今后薪酬体系创新的主要方向。

(二) 基于教师不同需求的自助餐式福利

自助餐式福利是上个世纪90年代兴起的一种新型福利模式,目前已经倍受企业界青睐。它是为了满足员工的多样个人需求而设立一种更加灵活的选择性福利计划,因而学术界又称之为弹性福利或弹性报偿。自助餐式福利可分为以下五个基本类型:附加

^① 张德. 人力资源开发与管理. 北京: 清华大学出版社, 2001. 222.

性自助福利^①、核心加选择型自助福利^②、弹性支用账户^③、福利套餐^④、选高择低型自助福利^⑤。其特色在于：允许人们通过“福利菜谱”在总量限度内的各项福利中按照其偏好自由选择他们所需要的福利组合。因此，从理论上讲，自助餐式福利是符合期望理论的，即组织提供的报酬应与员工的个人目标相结合。……自助餐式福利既能满足个人需求，又给人们自由选择的机会，因而具有较

① 是指在现有的福利之外，再提供一些福利措施或提高原有福利的水准，供员工选择。例如，原来的福利计划包括房租津贴、交通补助、意外险等。如果要实行弹性福利制。可以在执行上述福利的基础上，额外提供附加福利，如人寿保险等。详见中国企业国际化管理课题组：《企业人力资源国际化管理模式》，北京：中国财政经济出版社，2002. 170。

② 由核心福利和自主选择福利组成。核心福利是所有员工都享有的基本福利，不能随意选择。自主选择福利包括所有可以自由选择福利项目，并附有购买价格。员工所获得的福利限额，一般是未实施弹性福利制时所享有的福利，如果总值超过了所拥有的限额，差额可以折发现金。详见中国企业国际化管理课题组：《企业人力资源国际化管理模式》，北京：中国财政经济出版社，2002. 171。

③ 弹性支用账户是指员工每年可从其税前收入中拨出一定数额的款项作为自己的“支用账户”，并以此账户去选购各种福利措施。拨入该账户的金额不必交所得税，极富吸引力，但是手续比较繁琐。账户中的金额如果在本年度没有用完，余额归企业所用，既不能在来年使用，也不能以现金形式发放。而且，已经确定的认购福利款项不得挪作他用。详见中国企业国际化管理课题组：《企业人力资源国际化管理模式》，北京：中国财政经济出版社，2002. 171。

④ 这种类型的弹性福利是由企业同时推出不同的、固定的福利组合，员工只能自由选择某种福利组合，而不能选择每种组合所包含的内容。详见中国企业国际化管理课题组：《企业人力资源国际化管理模式》，中国财政经济出版社，2002. 171。

⑤ 这种福利计划是在现有的固定福利的基础上，推出几种项目不等、程度不同的福利组合供员工选择。这些组合的福利价值，有的比原有规定福利低，有的比原有固定福利高。如果员工选择了比原有固定福利价值较低的组合，就会得到其中的差额；如果员工选择了价值较高的组合，就要扣除一部分薪资作补偿。但在前一种情况下，员工必须对所得差额纳税。详见中国企业国际化管理课题组：《企业人力资源国际化管理模式》，中国财政经济出版社，2002. 171。

强的激励作用^①。

这一福利模式的鲜明特点就是提高了教师自助、自主选择福利项目的可能性和多样性,满足了不同年龄层次对福利的不同需求,使得传统意义上的福利管理变得更富有弹性、更富灵活性。这也是提高学校人力资源效能和教师满意度的一个重要手段,昭示了现代学校薪酬制度管理体系发展的新方向。

三、有待于进一步探索的问题

任何薪酬改革都是一项十分棘手的问题,薪酬体系哪怕只作出一小步革新,都很容易牵涉到学校管理的各个层面,涉及到学校各个利益集团的切身利益,从而带来各种各样的问题。这些问题绝不是发一个文件,开一两次会议所能够完全解决的,它需要一点一滴地改变。首先是教师的思想与意识问题,教师收入总体上呈现能上不能下的惯性。教师们习惯于“水往低处流,人往高处走”,对工资只能接受“增加”,不能接受“减少”,同时,在常态下,对于自己业绩评估欠佳而被减薪也难以接受。国外一些地区的员工自动减薪,降低人力成本的做法,有时在学校管理中难有市场。其次是教师工作绩效评估难,特别是中等能力中等绩效表现的教师在业务能力和综合素质差异不大的情况下,如何确认其薪酬水平的问题,是值得进一步探索的。此外,教师业绩量化考核的效度与信度问题,以及考核标准如何与薪酬体系有机衔接也需要我们在今后薪酬体系的完善中进一步加以研究。

^① 中国企业国际化管理课题组. 企业人力资源国际化管理模式. 北京: 中国财政经济出版社, 2002. 170.

第八章 现代学校管理制度改革探析

第一节 课题研究的背景与问题的确认

一、国际国内教育环境要求学校进行相应的管理制度变革

进入 21 世纪后,我们处于世界大变动的时代,我们的社会正在经历着一些我们无法知晓的最激烈的政治、经济和教育的变动。正如卡特 (Gene R. Carter) 所言,“无论问题是什么,许多人都认为,教育机构是国家的第一道防线。”如果说,19 世纪的教育是用来设计培养通过循规蹈矩以促进经济发展的工人和公民,20 世纪的教育必须以决定性的议程,以衔接、内聚、共享和相互创造的意义、人类自身的体验为基础,而 21 世纪的教育领导者必须重新发现他们自己和他们的学校。^① 在这种背景下,教育的挑战带来的使命开始产生了变化,卡特还这样叙述:“我们必须变革我们关于学校和学习的简化思维 (reductionist thinking),我们必须变革我们相互发生作用的方式。”在这样的国际大背景下,学校的教育管理

^① G. R. Carter. Revitalizing American's Public Schools through Systematic Change. In Stanley Elam (Ed) . The State of the Nation's Public Schools, Bloomington, IM Phi Celta Kappan, 1993.

改革已是时势所趋。

学校面临着多样化的环境,被迫应付未曾界定的许多问题。新情境使得教育管理者们不得不意识到,传统的管理技巧已经无法满足需要,必须进行相应的变革,不仅要确定新的学校使命,也要不断引入各种管理经验,甚至,向企业学习。

学校的领导者必须看到教育管理的全部要素,制定一种新的愿景。塞尔吉奥万尼 (sergiovanni) 的结论是:“学校如果要继续生存下去的话,就必须办得既有效能又有效率……对于学校将自己转变为一个机构时,一个学习型的社会必须形成,制度化是校长们所面临的道德必然,不论管理者们如何不懈地履行他们的管理职责,确定行动,坚定新年,有恰当的倾向,都是制度化的结果,如果缺乏了,就不可能有组织的特征,而学校如果没有特征,那学校就不可能是优秀的,也不可能是有效的。”^①这一结论,给校长们提出了新的要求。学校要生存,必须最有效能与效率,而达到这一目标,要求应用现代管理思想,借鉴企业理论与经验,进行教育管理与教育服务的创新。《学会生存》就这样提醒教育界:“最近的各种实验表明,许多工业体系中的新管理程序,都可以实际应用于教育,不仅在全国的范围内可以这样做,而且在一个教育机构的内部也可以这样做。”^②

国际教育界如此呼吁革新,国内教育的环境也相应要求、迫使学校不断进行应变。国内的产业政策容易开明开放,为教育制度的革新提供了温床,而教育作为十分重要的社会资源,尤其是高质量的教育更成了稀缺性的资源。如何开发和创造更多的优质教育资源更是摆在全国教育界面前的一个普遍问题。

① T. J. Sergiovanni. *The Principalship: A Reflective Practice Perspective*. Boston: Allyn & Bacon, 1991.

② 学会生存——教育世界的今天和明天. 北京 教育科学出版社, 1996. 154.

在国际国内对教育变革的追求声中,各地都开始了变革之旅,浙江台州的椒江,更是早早地开始了现代学校制度的探索。洪家中学,作为其探索者的一部分,也不断地应时应势而变,借鉴企业管理制度,引入 ISO9000,获得了较好的效果。

二、洪家中学初期改革成效

洪家中学是一所具有悠久办学历史的农村学校,自 1956 年创办至今,走过了一条曲折的发展之路,几经坎坷、也几经繁荣。在洪家中学的发展历史上,1994 年是关键的一年。学校就是从那一年开始,实行了以校长负责制、教职工聘任制以及结构工资制为主要内容的内部管理体制变革。这项改革最终大大调动了教师的工作积极性,实现了人员的优化组合。1995 年,学校又开始实施综合教育改革,进一步明确了学校的办学模式和办学方向。洪家中学把“走综合教育之路,育全面发展人才”作为自己的办学方针,从而大大促进了学校教育教学质量的稳步提高,使学校赢得了较好的社会声誉。

洪家中学真正的变革还是在 2000 年以后开始的。这一年洪家中学开始引入 ISO9000 体系,获得了认证,制订了一系列教育教学质量管理文件,从而转变了教师的观念,使他们认识到教育就是服务,学校是服务者。这样,全员参与,全面管理,提高了学校的信誉度,大大增强了学校的市场竞争力。从 1998 年的 7 个班,29 个教师,253 个学生,迅速发展 到 2004 年的 38 个班,210 个教师,3300 个学生,占地 120 亩的规模。同时,学校还在 2003 年被评为三所省一级重点综合学校之一。升学率更是有很大 的变化,近几年的高考成绩均呈稳步上升的态势(见表 5)。

表5 1999 - 2003 年高考成绩对比一览表

年份	考试人数	上线率	本科率	重点率
1999	41	24.39%	2.44%	0
2000	84	53.57%	9.52%	0
2001	194	67.53%	12.89%	0
2002	279	92.47%	27.60%	1.8%
2003	358	97.49%	28.21%	0.6%

学校的办学效果得到了社会的承认,骄人的成绩也提高了学校的社会信誉度,树立起良好的公众形象,学校的市场竞争力大大增强。其中,2001年秋季计划招收500人,在一些学校生源不能保证,甚至濒临危机的情况下,超出计划50名。2003年招收22个班,1315人。在实施新的质量管理体系以后的两年里,学校的招生形势如此喜人,可见,学校管理体制的变革的正确方向,果然大大提高了学校的效能与效率。

随着改革的进一步加深,不断出现了新的问题。最明显的就是学校目标的转变。学校从开始的“做大”转向“做精”,不断要求从“大校”向“强校”转变,从而带来新的思考:学校应该如何进行内部体制改革以提高效能?

三、研究目的与研究内容

学校要进一步加深ISO9000变革,相应进行内部体制改革,这是洪家中学改革的第二阶段。经过各方面的配合指导,学校主要进行了以下方面的探索:(1)进一步转变教师的观念,为改革提供思想基础;(2)进行校本培训,提供改革主力;(3)转变学校制度规则,适应改革途径;(4)学习型环境变化,进行改革环境建设。以下,是洪家中学改革的具体内容的探析,希望从实践的角度,为基础教育改革提供一个有借鉴作用的案例。

第二节 学校管理体制的具体变革

一、教师的观念变化是学校内部管理体制改革的思维前提

教师的教育观念,通常是主体性的、个人化的认识,是一种微观的观念。同时,对于一个个体来说,它是一种真理性的存在,具有明显的情感性与评价性,有着主观判断,这样以来,教师的教育观念对于教学来说,就会影响到教师的外部行为,是教师具体教学工作中的潜在指导方针。教师观念的有效转变,就会为整个学校制度的改革奠定良好的思想上的基础。

如何培养教师的有效教育观念?在教师教育观念的培养上,发展心理学家倾向于自我建构的作用,而社会心理学家则重视社会文化对观念的影响。

从发展心理学的角度讲,教师观念是自我建构的过程,每个人都有不同的“个人建构过程”。^① Nisbett 认为,早期的经验极大地影响了个体的最终的判断,这种判断既而变成了不易改变的观念,并将信念的这种不易改变的特性称为信念的持久性现象。Ross 指出,许多证据表明信念具有持久性,甚至当信念不再是对现实的正确表征时,或者即便改变信念是很有必要和具有逻辑时,个体也很少寻求策略去改变或者放弃那些不正确的信念。而文化建构论的理论家认为,教师教育观念是其接受文化观念的过程中形成的,在实践中,教师原有的观念出现了“信念的持久性”现象,转变观念面临着许多问题,学校制度的改革必须建设出一个适宜的文化氛围,让教师的教育观念不断在与外界环境的碰撞中,改变原有的

^① 辛涛,申继亮.论教师的教育观念.北京师范大学学报,1999,(1) 14.

框架模式,对于那些固执己见的教师,又必须通过适当的手段进行纠正,甚至处理。此次实践过程中就有不少事例,例如:

“白痴”事件

某教师凭借自己长期的教学经验,优异的教学成绩而被学校聘请为初三的班主任。一次,在上课过程中,由于学生回答不出一个简单的问题,该老师用轻蔑的口气说“白痴”,此现象在学生中造成很大的不满。学校领导在获知有关的具体情况后,认为这是极不应该的。一名人民教师,是在育人,而该教师的表现,没有尊重学生的观念。校领导在学习大会等多种场合对此事做了严厉的批判,并且暂时调换了她的工作。这件事,不仅教育了该名老师,对其他老师也起了启示的作用。

在这一事例中,学校运用各种有效措施,强调了学生的重要性,教师必须转变原来的“师道为天”的旧教育观念,确立服务学生的新观念。当然,学校也采用了一系列的相应措施,确保教师观念在制度上的外在转变压力。在确立 ISO9000 管理体制后,规范了教学、后勤等各项工作,对学校教师教育服务行为提出了基本要求。学校建立起一套完整的满意度测评机制,监督、检查教育服务质量。具体方式是:

学校定期开展三个层面的满意度调查。其中一是通过学生的调查,了解学生对本班教师工作的满意度情况。数据统计分析与技术处理由教学处着手进行。二是通过对家长的调查,了解家长及社会对学校管理和服务工作的满意率,该调查的数据采集与技术处理任务由教育处来完成。三是对教职工的调查,通过此项调查,主要了解广大教职工对学校管理层的满意程度。该工作由校

办公室来做。这三项调查工作的展开,使学校各层面的工作都受到了必要的监督和检查,从学校管理层的每一管理者到全校每一个教师,人人都成为“服务链”、“质量链”中的一环,人人都面临着“服务于别人,让被服务者满意”的问题,从而通过大家的共同努力,从各个层面提高了工作效率,最终实现提高教育教学质量,使学生、家长与社会都满意的目的。

那么,实施了 ISO9000 与一系列的制度改革后,教师观念变化体现在哪些方面呢?

首先,教师转变了自己的学生观。传统的教育观念在教与学,教师与学生的关系上,总是把学生摆在被动的地位,学生在学校,在教师面前只是受教育者。ISO9000 标准帮助我们吧教育建立在服务观上,从而确定了学校是为学生、家长及社会提供合格教育教学服务的办学指导思想,学生不再是传统意义的受教育者,而是学校的顾客,是教师服务的对象。学生的德、智、体、美、劳全面发展以及不断提高的多元需求,成为学校工作的聚焦点,受到了全面的关注。保证不断改进服务,提高服务质量,以人为本,服务育人,这已成为学校办学的一种新的教育理念。

其次,转变了教师的制度观,进行了全员参与、全面管理的学习和动员,以增强教师的集体责任感、使命感,增加学校的凝聚力。学校各级各类人员都是“服务网”、“质量链”中的一环,只有学校各部门、各类人员的积极参与,并与团队配合,才能使学校各项工作能紧紧围绕教育质量目标和谐高效地开展。教师享有充分的自主权,自己选择教改目标,自己针对现状分析原因,制定对策,评定总结,与教研组建立共同的目标,不断学习,不断创新。学校的重大决策,涉及职工切身利益的重大事件,广泛听取教师的意见,最后由校长颁布实行。这种“以人为本”、平等、开放、民主的管理机制,极大地调动了全体教职员工的积极性,同时,增强了主人翁意识,使师生关系、干群关系得到和谐发展,学校呈现出“处处有管

理,事事见管理,人人会管理”的新局面。那些影响学校各项工作稳健运行的人为因素、随意行为得到了有效监督和制约。

教师的“信念持久性”的潜在影响的转变,必须在外部的制度建设上创建一个合适的文化氛围,从而浸润教师的原有观念,使得其不得不转变。当内部观念真正变化转变后,对于学校的制度改革来说,奠定了坚实的思想基础,为改革提供了动力军的充实信心与勇气。

二、校本培训为学校内部管理体制的变革提供了动力

目前,提高师资质量主要靠继续教育培训。从现有教师继续教育培训模式来看,主要是存在以下一些不足:

首先,现有的这种培训的规划和管理是由教育行政主管部门主持,培训活动的主持人和授课者主要是高校的教师,并不熟悉学校的具体情况,内容多是与教学实际不相适应,或是以前高校的课程内容陈旧,流于形式,因而教师参与的积极性不高。

其次,培训的形式单调以及所参加的培训是为了获取继续教育的学分(这是当前中小学教师评定职称的必要条件),因而参加培训的教师往往是“身在曹营心在汉”,使培训根本达不到预期的目的。

再次,受训教师对培训的认识不够,对理论学习内容在实践过程中是“桥归桥路归路”,与实践相脱节,影响了学习的主动性和积极性。

因此,必须另辟蹊径,寻求新型的有效的适应形势的培训方式,校本培训便是其中之一。它在培训中体现了培训、发展和知识迁移的相关理论,结合成人学习的特点,制定了相应的培训策略,以实现“邻近迁移”和“远处迁移”,最终使培训内容真正内化为教师自身的观念和能力,转变为灵活多变、解决问题的教学行为和技能。

1. 目标人群和所处环境

改革过程中,设计的校本培训的目标人群是学校全体专职教师。主要分三个层次:一是高级职称教师。他们已具备了丰富的教育教学经验和一定的教育科研能力,但需要进一步总结、提升实践经验;二是中级职称教师。他们具备一定的教育教学经验,仍需要提升教育教学水平,尤其是培养创新精神和创新教学能力;三是青年教师。他们还处于“生存适应期”,经验不足,但积极进取,渴望进步,期待提高教育教学活动的有效实践能力和教育艺术水平。

2. 以往的学习经历

目前,洪家中学共有 126 位专职教师,他们均完成了大学本科学历的学习或进修。即具备了丰富的学科专业知识,积累了一定的教育教学经验。不足之处是面对不断变化的教育教学实际,大部分教师在现代教育理论(尤其是新课程理念)和教科研方面显得知识和实践经验不足。因而,亟需使全校教师素质相应提升,进而使学校的教育教学质量得到提高。

3. 进行培训需求分析调查

4. 期望获得的学习转化

(1) 主要目标。要努力使教师由“传授型”向“指导型”转变,使教学由单向传输转变为多向传输,达到教学的最优化。培养教师职业精神、终身学习精神,适应外部变化能力,积累本学科和跨学科教育经验,能提供比别人更好的服务与教学,最终造就一支高素质、强能力、能自主发展的创新型教师队伍,以实现我校由“大校”向“强校”的转变。

(2) 具体目标。从教师实际水平出发,不同对象不同要求。鼓励高级教师总结、提升实践经验;培养中年教师的教学创新精神和创新教学能力;提高新教师教育教学活动的有效实践能力和教育艺术水平。

5. 计划概观

(1) 学习转化的内容。开发适合本校特点的自培课程是校本培训的关键一环。因而在实施校本培训转化模式中,为了促使培训与知识迁移,管理者在培训前要分析培训者的需求,将工作任务布置给受训者,培训者则要系统设计好教学内容。因而我们将校本培训内容设置为以下几个方面:

- ①教师师德师风培训;
- ②教育教学理论培训;
- ③教育教学技能培训;
- ④教育科研能力培训;
- ⑤现代信息技术培训。

(2) 策略。

A. 自我反思。无论哪种培训,自学是基础。而校本培训更应提倡老师自主学习和自我提高。因为教师的提高,在于教师的自身,在于教师个体的内在驱动。落实反思教学方式,要激发价值取向,让教师树立终身学习的意识,同时要提出自修要求和规划,引领教师努力钻研。

B. 结对帮带。开展师徒结对,促进青年教师尽快成长。学校还要针对培养青年教师的各个实践环节开展各种教育教学活动,促使青年教师不断学习、进步。如举行座谈会、培训会,请老教师介绍怎样备课,使青年教师迅速适应教学工作。通过观摩、研讨、考核、评比等活动,给每位青年教师创设展示才华的舞台,提供体验成功的机会,使他们尽快地成长。

C. 参与互动。所谓“参与互动”就是教师不是以“受训者”的身份去被动接受培训,而是一个以主体者、研究者的角色主动参与教研、科研和培训活动。学校是研究中心,教室是研究室,教师是研究者。在互助中,即使统一备课,集体备课,教师也要再进行整合、二度设计,不要同一课题的教学出现统一的教学思路。要充分

发挥每个教师的特长、个性,让教学“个性化”。

D. 案例引领。在培训前先给教师一个案例,开拓教师的思路,让教师举一反三,触类旁通。

E. 读书沙龙。根据教师所从事的专业,以及兴趣爱好,组织若干读书学习小组,定期不定期,开展各种读书、研讨交流等活动。

F. 行动研究。这是专家帮助教师改进教学行为的一种现场管理策略,体现了专家与被培训者、理论与实际工作的最佳结合。

G. 请进走出。“听君一席话,胜读十年书”。请专家或名师来校讲座、指导 选派骨干教师外出学习。

H. 课题牵动。“科研兴师”,利用科研课题来拉动教师学习,促进教师业务水平的提高。

6. 所运用的资源

(1) 校内骨干教师队伍(教学骨干力量)。

(2) 省市区级名师队伍(省特级教师、市名师名校长、区星级教师)。

(3) 进修学校专职教师。

(4) 大专院校专家学者。教育教学专家(浙江大学、华东师范大学、浙江师范大学、杭州师范学院、台州学院等高校专家教授),成立专家小组,负责具体培训工作。

(5) 全校参训教师。

(6) 图书资料。《创造力开发知识读本》、《教师教育读本》、《现行教育法规与政策选编》等。

(7) 音像资料《师德实录》等。

7. 校本培训的管理系统

此外,必须明确“校本位”思想,在我校建立校本培训基地。学校成立了以校长为第一责任人,分管教学的副校长为执行责任人的校本培训领导小组,充实完善了原有的继续教育管理体制,以促使教学处、教科室与校长办公室分工合作,将管理落到实处。具

体设置如下：

(1) 校本培训领导小组。组长 洪仙瑜 副组长 陈志明、洪景琳 组员 王震敏、洪小燕、杨悠悠、王鸿斌。

(2) 校本培训领导小组的成员分工明确。其中洪仙瑜负责制定学校教师继续教育校本培训规划与计划 陈志明、王震敏负责教师继续教育校本培训的教学业务及学科专业培训项目开发 洪景琳负责教师继续教育校本培训的德育业务及班主任专业培训项目开发 陈志明、王震敏负责继续教育校本培训计划组织与落实 洪小燕、杨悠悠、王鸿斌负责教师继续教育报名、学分管理与培训档案管理工作。

8. 继续教育校本培训系列

洪家中学设计的继续教育校本培训，实际上是针对不同发展阶段的教师，设计了不同的培训计划，具体设置如下：

(1) 新教师上岗校本培训。新教师都必须参加新教师岗位培训，此培训不计继续教育学分。培训时间二天。培训课程为：A. 校史介绍 B. 洪家中学教育教学理念介绍 C. 学习《洪家中学教育教学管理制度》 D. 学习《洪家中学合格教研组、示范教研组评选办法》 E. 学科教材分析处理及备课要求指导 F. 班主任业务介绍；G. 课堂教学试讲。

(2) 准合格教师校本培训。准合格教师培训确立的目标是：强化专业思想，初步掌握本学科的教材教法，提高教育教学的实际操作能力，从思想上和业务上尽快适应教育教学工作，缩短从一个合格的大学毕业生成为一个合格的中学教师的时间。培训的目的是引导他们做好角色的转换，增强工作责任心，提高组织能力。培训的重点是狠抓教学常规训练，在备课与上课、作业与辅导、听课与评课等方面下大功夫。学校将安排新教师接受各种教育教学业务培训，为每位新教师分别安排一名教学业务指导教师和一名德育业务指导教师。

(3) 教学业务校本培训的要求。

A. 新教师须听指导教师的每个教案的课,了解、学习指导教师的课堂教学技能与教材处理方法。

B. 新教师须将每节课的教案交指导教师,经指导教师修改后,方可进行课堂教学。

C. 指导教师每周须听被指导的新教师的课 2 节,观察、分析、讨论和评价新教师的上课情况。

(4) 德育业务校本培训的要求。

A. 新教师担任指导教师班的副班主任,参加指导教师每周的班会课,了解、学习班会课教学的要求、教学的形式及指导教师对班会课的处理方法。

B. 新教师每个学期须开设一节班会公开课。

C. 新教师须参加学校其他各项德育业务培训。

(5) 合格教师校本培训。根据合格教师的特点,开展各种教育教学活动,通过观摩、研讨、竞赛、考核、评比等形式,给每位合格教师创设表演的舞台,提供成功的机会。

教学业务校本培训的要求是:

A. 每位教师每学期须开设一次汇报课。

B. 参加每学年一次的教师课堂教学比赛。

C. 参加每学年一次的教师教育教学论文、教学案例、教育教学体会交流。

D. 每学年开设一次班主任公开课。

E. 参加每学年一次的德育论文交流。

(6) 成熟教师继续教育校本培训。成熟教师面临各自教学专业发展方向的确定与追求,缺乏对教育教学研究的方法和思路,对教育教学理论与现代教育发展趋势急于了解,同时又面临着各种工作和生活压力,各种利益的诱惑。因此他们的继续教育校本培训课程设置需做到理论与实践结合,重点是“教育行动研究”。

- A. 参加每学年一次的教师课堂教学比赛。
- B. 听取优秀教师专业成长经历介绍。
- C. 每学期交“教育教学反思日记”或“教学案例”一篇。
- D. 每学年撰写教育教学论文一篇。

(7) 骨干教师继续教育校本培训。骨干教师中的绝大部分面临教育教学进一步提高的“高原期”，教育教学存在“停滞与退缩”的问题。他们需要的继续教育校本培训课程的重点是教育学科研究方法、新课程实践与课堂教学改革、学校教育教学现状的研讨及对学校未来发展的方向探索。

- A. 参与校际教育教学业务（长期或短期）的交流与进修。
- B. 参与和承担校本课程与校本教材的开发，开展研究性学习教学。
- C. 承担校、区、市级的教学公开课、示范课。
- D. 承担对各级青年教师教育教学业务的指导工作。
- E. 承担校、区、市级教育教学课题的研究工作。
- F. 每学年开设校级教学示范课一节。
- G. 每学期撰写教育教学论文一篇。

(8) 教师继续教育校本培训的学籍管理、学分考核方式与培训档案的管理。首先，规定学籍管理是每学年第二学期初学员报名与注册，同时，告诉学分考核即每学年第一学期末根据本学年各位学员完成校本培训的情况，给予相应的学分（详见校本培训学分计算表），各位学员必须在规定时间内（五年为一个培训周期）内完成规定的学分，否则将影响教师岗位的聘任。此外，确认校本培训档案的管理由校长办公室负责。最后，提供洪家中学校本培训学分的计算方法（见附表1）。

9. 总结

以上是洪家中学设计的校本培训计划，内容从校本培训的目的对象，一直到不同层次教师的继续教育内容的安排，同时提供了

校本培训的管理设置,规定了培训的学籍、学分考核、档案管理等一系列内容,切切实实地把校本培训落到实处,有效地实现了“强制”教师观念的转变。正如迪尔凯姆在解释“强制”这个观念时,说到“社会现象由外界的强制力作用于个人而产生的现象,这种强制力,或者通过强制个人来实现,或者在强制个人时由于个人的反抗而间接的实现,或者通过群体内部的传播力而实现”^①。正是制度上这种特殊的“强制性”,使教师观念的转变有了强有力的外部驱动,从而也为学校的整体改革提供了动力支持。

三、组织设计的变化是学校内部管理体制实施的途径

西蒙曾经说过,“有效的开发社会资源的第一个条件是有效的组织机构”。从含义上来说,所谓的组织设计,是指以组织结构安排为核心的组织系统的整体设计工作,分为静态的组织设计和动态的组织设计。其中,静态的组织设计是对组织的职权机构、部门机构与规章制度等的设计,而动态的组织设计是指在景泰设计的基础上,吸收了人的因素,包括对组织运行过程中协调、控制、激励、沟通和绩效评估、人员配备与训练。洪家中学进行内部管理体制的改革时,注重在于组织结构的充足与教师的有效评估上进行了相应的变革。

(一) 学校组织结构的变化

巴纳德提出,组织设计的“效力”与“效率”的原则,以此为基础,提出组织平衡理论。洪家中学在质量管理的前提下,仔细设计了职权范围,进行了管理结构上的改革,具体结果对比如图2所示。

很明显,在改革前,洪家中学采用的是传统的直线式机构组织,其中关卡重重,改革后,取消了中层干部这一级别,代之以咨询

^① 迪尔凯姆. 社会学方法的规则. 北京: 华夏出版社, 1999. 10.

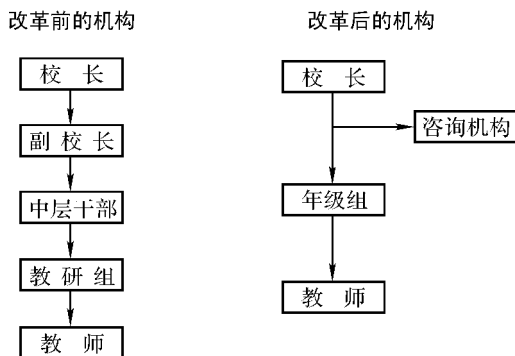


图2 管理结构改革图示

机构,既可以承接原来的各种决策的商议,又不至于降低效率。从而提高了效能。

(二) 转变教师的评价制度

评价制度的转变教师的评价内容十分丰富,概括地说,有教师素质评价、教师能力评价、教师工作过程评价和教师工作绩效评价等几方面。

教师的素质是教师作为工作的基础和条件,它是在教师工作中长期作用的一种潜在因素。教师能力是指教师在从事教育教学活动时所具有的本领。教师的工作过程主要是指在学校、社区教育教学活动中所承担的各项工作的数量、态度和完成工作时所采取的手段等等,同时也反映出教师在完成工作过程中的工作状态和创新能力。教师工作绩效是教师评价中的主要内容。绩效主要反映教师在所教授的学生的成长过程中起了多大的作用,以及教师的教育科学研究成果、工作质量和指导学生课外活动工作质量如何等等。

根据以上对教师评价主要四个方面的设定,在建立评价指标体系中必须要建立动态的评价体系,只有这样评价才有生成性和

发展性,同时还要形成总体评价、教师群体相关评价和教师个体的自我评价,构建教师评价的三维评价体系。评价只有贴近学校的实际,体现教师的意愿、评价,才能提高教师的工作效能,促进教师的专业化发展。结合学校工作实际,因地制宜设计了台州市椒江洪家中学教师评价指标体系(见附表1-3)。

一个好的评价应该包括目标评价和自由目标评价。附表2评价指标八大块,下分具体指标,每项内容所涉及的方面因表格局限未全部写上。学校操作时有细则评分标准,譬如“教学工作过程”中的第一项课堂教学内容“教材、校本教材、媒体整合,在具体评价中就这样去把握。教师教学过程仅注重教材的运用,未考虑学校教材的利用和媒体的有机整合,只能在一级评价标准中给分,教材处理的情况分别以“优、良、中、差”来评定;教师以教材和媒体的优化整合或教材和校本教材的相应有效利用,这样就能达到二级评价标准,整合如何分别在二级评价标准区间以“优、良、中、差”评定;教师熟练运用教材、校本教材、网络媒体,并达到优化整合,这样就能达到三级评价标准,同时在三级评价标准区间评定,以此形成一个动态评价体系。

附表3评价指标的设定主要是在教师的互评中进行,因而评价内容侧重于教师工作过程中与人合作情况,表中的一级评价标准、二级评价标准、三级评价标准操作与附表2相同。这个互评不是一般概念上的你评我,我评你,而是在一个年级段的教研组内进行,我评大家,大家来评我。因为一个人的工作过程是生活在这个群体当中的,工作情况在众人的心目中,因此,同事间的评价就相对客观,当然这里可能会出现以个人的意见和感情来取代评价标准的情况,但这种因素在一个积极奋进的群体中一般不可能占主流,只要学校管理者发现群体评价中的不良行为,积极引导,公正处事,群体评价会形成良性循环,“进而实现团队发展的最终目标——协作”。

附表4是教师个体自评指标,侧重点是教师从自身出发,回顾自己的工作,反思自己的教学。由教师本人根据评价标准,对评价指标设定的项目进行自评,评出等级。要求教师在初评后提供自我报告书,说明自己所授课程对增强学生学科技能的作用、自己所采取的帮助学生学业进步的教学策略。在接到正式的书面评定之后,可以作出反应或质疑,可以提出不同意的地方并要求第二次评定。整个评价过程充分考虑教师的意见,为教师所认同,促进了教师反思和成长。在促进教师自主评价的同时,积极引导教师从校长、同事、学生、家长等多种渠道获得反馈信息,作为对自己评价的参考。同时,学校建立各种相应的制度,促进教师评价的进行。如鼓励教师参加各种形式的公开课活动如观摩课、研究课、汇报课等公开课及区、市、省、国家的各种教学大赛活动,在这些活动中教师可以获得外部的评价信息,从而使自我评价成为激励自己进步的动力,促使自己的专业化发展。

总之,在教师个体、教师群体两个维度的评价基础上进行学校对教师评价,这种有梯度的三维动态评价体系,充分从教师的主体、教师的发展角度去考虑,既体现了评价过程的动态性,也体现了评价过程中的人文性。实施这样的教师评价的操作流程,使教师始终参与评价过程,一方面教师在评价过程中通过评价自己和评价他人,在不断比较中反思自己的工作,调整自己的工作行为,寻找提高教学效率的路径。另一方面教师在评价过程中看到自身的不足和优势,从而激发教师的内在需求,同时,会以积极的心态直面当前的工作,会以最大的努力去设计自己的工作计划,去创造更大的成就,从而实现员工的自我发展和继续不断的自我提高。总之,教师参与评价的全过程,是让教师在评价过程中充分获得成功的体验,在体验成功的过程中追求更高的教学效能,提升自己的教学品味,提高教育教学能力。

（三）学习型环境的建设是学校内部管理体制变革的环境因素

学习,是生命的源泉。每个人都是学习者,每个人都希望在出色团体中成为一分子,在这样的团体中用超乎寻常的方式为了一个共同的大目标而奋斗。人们都渴望从工具性的工作观(工作为达到目的的手段),转变为“精神面”的工作观(寻求工作的内在价值)。这是学习型环境建设的源泉所在。只有在这样的环境中,才能有效地变革,共同向学校的愿景前进。

洪家中学在实施质量管理后,非常注重学习型环境的建设,希望通过改变传统的控制下属的管理系统,在改善思考品质、发展共同愿景中,建立起一个自主、协调一致的组织系统。当然,在发展过程,也遇到许多问题。例如下面的例子:

某新进女教师在到校后,一开始便利用各种空隙,进行备课复习,以便参加学校组织的专业考试——每一年新老教师均得参加的专业考试,考试成绩关系到续聘与否。当时,一批老教师就以嘲笑的口吻,不断暗示“太用心了吧,马虎过了即可”,并故意弄出声音来影响该新教师的学习。教导主任发现这一情况后,及时向学校作了反映。校领导就此现象,不断进行教育,指出要向新老师学习,培养创建一个良好的学习环境。新老教师要加强交流,从而使新教师更好地适应岗位,老教师则可获得新教师的尊敬。

这种不和谐现象的出现,不仅仅是教师的观念问题,也涉及到各方面的利益因素。学校要进行内部管理体制变革,就必须建立起一个学习的氛围。为此,洪家中学成立了学习组,并不断地反馈各种情况,对相关问题加以引导纠正,以达到通过学习来改善教学环境的目的。学习型环境的建立,有效地为学校内部管理体制变革提供了环境基础。

四、总 结

在质量管理进行到一定阶段后,学校的管理目标开始从“大校”转变为“强校”,更加注重学校的管理质量。为了相应地跟上学校发展步伐,洪家中学开展了全面的内部管理体制的改革。通过转变教师的教育观念,从而奠定了学校改革的思想基础,在转变观念的过程中,不断地进行校本培训,用外在的“强制”的手段,提供了观念转变的外在动力,最终提供了改革的人员动力。为了最大程度地提高效能,学校改变了组织结构,设计了教师的评价体制,并努力创建了一个学习型的组织氛围,最终确立学校内部管理体制的改革途径在全面的内部管理体制改革的改革和环境中,提高学校效能,实现学校发展。

洪家中学的改革,顺应了当前教育改革的国际趋势,从改变观念入手,在办学体制和管理方式等方面进行了较大幅度的改革,从而走出了当地现代教育体制改革的重要一步。

第三节 改革过程中的反思

在改革过程中,有成功的喜悦,也有失败的汗水,更多的,是在其中不断出现的新问题背后引发的思考。以下,就是对其中几个问题的思考。

一、如何正确处理改革中人力资源的开发

人力资源是管理的决定因素。不断推出的新的改革举措往往会冲击原来的旧观念,甚至牵涉到原有的利益分配。在这种复杂的背景下,人力资源的开发,并不是一句简单的“转变观念,激发动机”就可以解决的。那么,如何真正利用好原有的资源,保证全

校的积极性的发动,真正在愿景建立的情况下,实现学习型组织的建立。这条路,还任重道远。

二、学校进行内部管理体制的改革,如何获得地方相应的政策支持

学校在组织结构、教师评价体制甚至在创建学习型组织的同时,不断的变换内部结构,在此就必须处理好外部改革环境与内部转变的关系。许多情况下,必须从全局考虑,配合外部大环境,同时,也希冀外部环境能放权于学校,完成协调一致。比如说,在人事聘任调动上,由于地方人事的需要,势必会偶尔形成矛盾,在这过程中,如何协调一致,是学校管理者与外界决策者们需要共同商讨的问题。

三、学校的现代制度改革,如何处理好外部配套的新措施与新方针

在学校应用现代管理制度时,势必与原来的教育观念形成冲突。比如说,当学校采用“学生是消费者”的观念时,显然就与原来的教育方针、教育目标有一定的不同之处。在这种情况下,如何处理两者关系,是所有改革者需要面对的问题。

附 录

附表 1：

洪家中学校本培训学分计算方法

项目	细则	学分
教育教学工作	听课(节)	0.2
	主讲校级公开课(节)	1
	主讲区级公开课(节)	2
	市级公开课(节)	3
教研工作	获校级以上(含)优质课奖	3
	主持校级科研项目(根据参与者在课题组的作用加 1 - 3 分不等)	5
	主持区级科研项目(根据参与者在课题组的作用加 1 - 8 分不等)	10
	主持市级科研项目(根据参与者在课题组的作用加 1 - 12 分不等)	15
	主持省级以上(含)科研项目(根据参与者在课题组的作用加 1 - 17 分不等)	20
科研成果	校级交流论文、体会、教学案例(篇)	2
	区级以上(含)交流论文	3
	区级以上(含)科研成果奖(根据获奖等级确定)	5 - 15
	刊物公开发表论文(根据刊物的级别和论文的篇幅)	5 - 15
	公开出版与专业相关的理论著作	20 - 25
培训教师	定向帮带年轻教师(一学期)	10
	承担校内培训课程(节)	4
	承担区级培训课程(节)	6
	承担市级培训课程(节)	8
	应邀外出讲学(以邀请书为准)	6

附表 2:

洪家中学教师评价指标

评价 指标		一级评价标准				二级评价标准				三级评价标准				评价结果
		差	优	良	中	差	优	良	中	差	优	良	中	
政治思想	政治思想表现	1. 热爱祖国,振兴中华的政治热情 2. 对四项基本原则的政治坚定性 3. 对改革、开放基本国策的认识与实践												
师德修养	师德修养表现	1. 专业思想、教书育人的主动性、积极性和进取性 2. 民主作风、协作精神和全局观念 3. 品德言行的表率作用												
学识水平	教育理论知识	1. 教育学、心理学的基础理论知识的掌握程度 2. 教育科学研究的基础知识和基本方针的掌握程度												
	专业理论知识	1. 本学科基础理论知识、专业知识和教学法基础知识的掌握程度 2. 相关学科的知识掌握程度												

(续表)

评价指标		一级评价标准				二级评价标准				三级评价标准				评价结果
		差	优	良	中	差	优	良	中	差	优	良	中	
教育工作	课堂教学的教育性	1. 根据本班实际,进行道德品质教育的能力与效果 2. 在教学中注意动机、兴趣、意志等心理素质的教育、培养的能力与效果												
	课外思想教育教育工作	1. 在课外对学生进行思想政治教育工作的能力与效果 2. 结合学科活动的特点和内容寓教育于活动之中的能力与效果												
	班主任日常工作	1. 班级组织管理 2. 班会和主题教育活动的设计与开展 3. 任课教师、家长、社会教育力量的协调工作 4. 班风、学风的建设情况												
教学工作	课堂教学	1. 教学基本功 2. 教材、校本教材、媒体整合												

(续表)

评价 指标		一级评价标准				二级评价标准				三级评价标准				评价结果
		差	优	良	中	差	优	良	中	差	优	良	中	
教学工作	成绩考查与分析	1. 对不同目的(如诊断性、形成性、终结性的)测试的命题质量情况 2. 正确进行质量分析、改进教学的有效度												
	课外活动与辅导	1. 课外活动的组织、开展情况与效果 2. 辅导学生自学,对个别学生辅导的情况与效果												
	教学效果	1. 学生学业成绩的情况 2. 学生学习能力的提高和智力发展的情况												
教育教学研究与教育科研	教育教学研究活动与工作	1. 教育教学研究的意识 2. 参与教育教学研究活动的情况。 3. 承担教育教学研究工作的情况(是否承担教研工作,是否承担教研专题,完成情况)												
	教育科学研究工作	1. 教育科研的意识 2. 教育科研的能力 3. 课题研究的情况												

(续表)

评价指标		一级评价标准				二级评价标准				三级评价标准				评价结果
		差	优	良	中	差	优	良	中	差	优	良	中	
教育教学研究与教育科研	教科研科研成果	1. 教育教学经验总结 2. 课题研究成果												
指导和培养教师	指导和培养教师教育工作	1. 指导培养教师、班主任工作的能力与效果 2. 指导、培养教师进行课内外思想政治品德教育的能力与效果												
	指导和培养教师教学工作	1. 在教学各环节上指导、培养教师的能力与效果 2. 指导教师开展课外活动的能力与效果												
工作负荷	工作数量与出勤情况	1. 完成教学课时量及指导课外活动工作量 2. 遵守学校出勤制度情况												

附表 3 :

洪家中学教师群体评价指标

评价 指标	一级评价标准				二级评价标准				三级评价标准				评价结果
	差	优	良	中	差	优	良	中	差	优	良	中	
对学校	1. 服从工作安排,顾全大局,工作质量高 2. 充分发挥教工的作用,为学校发展出谋献策 3. 具有强烈的集体荣誉心和责任感,奉献精神												
对他人	1. 与同事和睦相处,互帮互助 2. 积极参加学校教研活动,互相学习,促进 3. 实现资源共享以求共同提高 4. 新老教师传帮带工作质量 5. 班主任与任课教师密切配合,齐心协力,达到教育教学最佳效果												
对自己	1. 热爱学生,关心学生 2. 理论扎实,教学基本功好 3. 遵循教学原则,教法灵活先进 4. 具备一定的教科研能力												

附表 4:

洪家中学教师自评指标

评价 指标	一级评价标准				二级评价标准				三级评价标准				评价结果
	差	优	良	中	差	优	良	中	差	优	良	中	
政治思想方面	1. 坚持四项基本原则,拥护中国共产党领导 2. 热爱教育事业,热爱学生,以身作则,为人师表												
教学方面	1. 教学基本功扎实 2. 教学环节完整,重点突出,难点突破 3. 体现新课改要求,发挥学生主体性 4. 运用现代教育技术												
教育方面	1. 坚持教书育人,教学中有机进行德育渗透 2. 有效管理班级,建立良好班风、学风 3. 关心学生思想、学习和生活,发展学生个性,培养学生能力												
管理工作	参与学校事务管理												
教育科研方面	1. 积极进行教学改革,探索提高本学科教学质量的途径和方法 2. 承担近期或长期的教育教学研究课题 3. 撰写专著,发表论文												

第九章 “教育股份制”

第一节 “教育股份制”的缘起

改革开放以来,我国教育事业迅猛发展,取得了巨大成就,但发展现状还远远不能满足社会经济发展对教育持续增长的需求。继续大力发展教育事业依然是全面落实“科教兴国”战略和迎接知识经济挑战的战略基础,政府、社会各个阶层对此都有共识。当前,我国教育事业面临的主要问题是教育投入严重不足,特别是经费主渠道——财政性教育经费在国内生产总值中的比重严重偏低,20 世纪 90 年代以来一直低于 GDP 的 3%,并呈逐年下降态势,不但低于 90 年代 5% 的世界平均水平,就是距离发展中国家平均水平 4% 还有相当距离。由于短期内大幅增加财政性教育经费投入可能性不大,因此,在财政之外开辟新的筹资渠道就成为支撑教育事业继续发展的重要战略决策。

1993 年 2 月,中共中央国务院颁发的《中国教育改革和发展纲要》提出了“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的方针,为民办学校的长足发展提供了政策保障。近年来,民办学校在全国各地异军突起,据有关资料统计,仅 1996 - 1997 年两年,全国民办中小学就已发展到 2920 所,在校生数 84.8 万人。目前全国已形成以公立学校为主体的多元化办学的新格局,为教育事业的发展

展提供了新的契机。

但是,目前民办学校在办学模式上存在较大的局限性。由于民办学校的办学经费主要来自企业经营资产或者个人金融资产,学校与投资者没有形成责任分立的法律关系,所办学校不但要承受教育服务市场的竞争压力,而且还会受到投资者企业经营风险的影响,使学校办学经费的稳定增长缺乏制度保证。学校没有明确的法人身份,不能很好地化解资本寻利性和学校公益性之间的矛盾。投资人过深介入学校管理,干扰学校正常运行的现象,也是目前许多民办学校较为常见的现象。

此外,民办学校往往投资巨大。以生均净资产一万元计算,前期投资规模动辄上千万元,上亿元的投资也不罕见,再加上开办后每年上百万元的经常费支出,使民办学校的学杂费水平大大超过公立学校,导致学校对生源的选择性减少,经营风险大大增加,从而也使潜在的投资人大大减少。

由于上述几个方面的原因,寻找“风险小、经费稳定、增长有保证,法律地位明确、不以营利为目的,操作规范、具有广泛推广价值”的办学新模式,就成为目前积极发展民办学校,深化办学体制改革中亟待解决的制度创新难题。

椒江,东海边的一座新兴城市,地处浙江中部的台州湾入口,是台州市人民政府驻地。全区土地总面积 280 平方公里,下辖 8 个街道、一个海岛镇,人口 43 万余人(1996 年统计数)。改革开放以来,椒江凭借灵活的发展机制和敢闯敢冒的创新精神,经济发展突飞猛进。1995 年,全区国民生产总值达 50 亿元,“八五”期间平均递增 33.4%。财政总收入 2.97 亿元,五年年均递增 21.3%。城镇居民年均生活费收入 6326 元,农民年人均纯收入 4764 元,比台州平均水平高出 10% 和 30%。椒江的企业改制力度较大,为民营企业的发展提供了较好的政策环境。1996 年产值上亿元或税利超过千万元的企业 16 家,有 74% 的村成为千万元工业村,其中亿

元村 39 家,5000 万元到 1 亿元的工业村 37 个。到 1998 年,国内生产总值达到 1.18 亿元,人均 14929 元,可见社会的资金更多的不是集中于少数大老板手中,而是见于众多的小老板手中,所以社会资金通过股份制的形式来办学对椒江人来说是比较现实的,将民间的闲散资金带入教育领域也是可能的。

椒江经济社会的快速发展,激发了全社会高涨的教育需求,特别是在基本普及义务教育之后,继续接受高中教育成为广大人民群众的迫切要求,加快教育事业发展成为社会各界的共同愿望。然而,由于历史的原因,椒江的高中教育相对薄弱。1995 年,初中毕业生 4204 人,高中招生 2021 (含农职高中及中专 1109 人),升学率 48.1%;1996 年升学率 55.1%;1997 年升学率 56%。全区仅有一所上规模的省重点中学椒江一中,招生数量只能保持在 300 人左右,市区内的其他高中在整体水平上更要逊色许多,招生总量也只能在 200 人以下。近年来椒江区高考升学率基本徘徊在 40% 左右,仅占同龄青年总数的 5% 左右。这与高速发展的经济极不相称。椒江的教育如果不及发展,将严重影响当地经济社会发展的后劲。

根据椒江区教育“十五”规划,到 2003 年,全区初升高比例要达到 90% (实际上 2003 年初中升高中比例达到 94.1%,超过了“十五”规划设定的指标),仅此一项区财政每年要新增教育经费 3000 多万元,而区财政每年可用于教育基本建设投资经费不到 1000 万元。因此,教育经费的短缺已成为制约教育发展的瓶颈。有效利用社会闲散资金投资办学是解决瓶颈问题的有效途径。但台州市的经济现状决定了很难找到一个能投资几千万元资金办学的经济投资实体,而握有几十万元、几百万元闲散资金的企业或个人在台州的数量却较多。随着台州市经济股份合作制的不断深化,一个以“股份制”形式聚集和使用民间资金来发展教育事业的新模式应运而生。

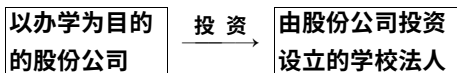
第二节 “教育股份制”的起步和运作

1996年年底,在区教育局的组织策划下,通过对投资办学的可行性分析,本着“入股自愿、股权平等、风险共担、利益共享”的原则,由原台州市第三建筑安装工程公司、台州市龙翔工贸有限公司、浙江省石油台州分公司、宏大塑电器厂等14个法人共同发起,构成法人股,并向社会公开募集股金,以3万元为股的构成个人股,满30万元人民币的投资者为本公司的股东,公司设立董事会,并建立台州市书生实业有限责任公司。章程明确了董事会、股东的职责、权利和义务。公司与股东的关系根据有关法律和政策来调节。公司以略高于银行、低于民间的利率付给股东股息,法人股将股息转为扩股,自然人股的股息是给付还是作为扩股,根据投资者的意愿而定。1997年秋,由书生教育实业有限公司投资的第一所学校——“台州书生中学”正式创办。

书生中学是一所以“教育股份制”筹资创办的民办完全中学。经过几年的发展,学校已经拥有占地面积100亩,其中建筑面积36015平方米,校园绿化面积31338平方米,拥有53个教学班(其中高中29班,初中24班),2944名在校生(其中高中1670名,初中1274名),2004年在校生增至3442人,199位教职工(其中专任教师143位)。短短几年来,学校办学成果显著。高中证书会考优秀率、合格率几年来均为一级,高考成绩以普通中学的生源进入了省重点中学的行列。学校先后被评为台州市卫生先进单位、台州市绿色学校、台州市文明学校、浙江省一级民办高(完)中、浙江省优秀民办学校,被列为重点建设的精品学校,已成为与当地椒江一中比肩的名牌学校。

书生教育股份实业有限公司实行董事会领导下“双法人制”。

总经理是公司法人代表,校长是学校法人代表。他们拥有一个共同的最高权力机构——股东大会,股东大会由全体股东组成,下设董事会和监事会。董事会作为其常设机构。董事会由董事长、若干名副董事长和董事组成,董事会定期召开股东大会,审定学校中长期发展规划、投资方案等重大事项。董事会成员由全体股东选举产生。监事会是公司、学校的监督机构,成员若干名,其中2名由学校教职工代表担任,由学校教职工代表大会推举和罢免。



董事会成员来自于各个不同的企业,对于经济领域的市场化运作有较为深刻的体验,因此在公司决策的时候,能充分考虑到资源的使用效率,能够避免仅仅为了硬件上档次而盲目投入。另一方面,由于教育本身的特殊性,需要由懂教育的专家参与决策,以避免民办教育的纯经济行为,公司参照国际公司的做法,于2000年,设立独立董事的职位,聘请了教育专家担任公司的独立董事,在公司决策中充分听取独立董事的建议,让独立董事享有决策权。

学校作为事业法人,由教育界专家出任校长。书生中学创建时,椒江区委副书记柯昕野、教育局局长徐正福去辽宁盘锦请著名教育改革家魏书生来椒江指导,并聘请魏老师任书生中学校长。名人出任校长,一方面能开发魏老师的教育思想,同时也有利于吸纳各地区的优秀教师,通过优质资源的整合,加快学校上规模、上档次;另一方面能提高学校在当地社会的信誉度,既使投资者安心,又使当地百姓送孩子上学放心。校长充分享有学校办学的自主权,自主经营、自我发展,按照教育规律实施教育教学管理,董事会不干预学校的教育教学管理。各地教师来书生中学应聘,魏校长亲自主持面试,以确保教师队伍的整体素质。

过去民间办学,都是独资或融资,把资金直接投入学校,没有中介,椒江“教育股份制”办学模式改变了这一格局。股份制公司多方筹措资金,把投资本金按标准化作股本金给予投资者相应的股份,并使其享有相应的股权。资金的使用权、经营权由公司支配,用于教育的持续发展上。公司把资金投到学校,学校自主使用。这样,公司作为媒介,隔开了股东、资金和学校的管理。公司的介入,既保证了教育遵循自身规律运作的要求,也保障了投资者的利益。

第三节 “教育股份制”的优势

当前,我国出现的各种类型民办学校,较多地存在办学资金不稳定、急功近利、缺乏风险保障等各类问题。而“教育股份制”在书生中学经过多年实践,在以下几个方面显示出了较大的优势:

1. 教育股份制能极大地调动公众教育投资的积极性,使全社会教育投资的整体能力大大提高

股份制是一种资本组织形式,与其他资本组织形式相比,股份制把经济活动中所面临的巨大风险从单个或少数几个投资人转移到一个数量足够大的投资群体——全体股东身上,这不但使单个股东承担的投资风险大大减少,而且由于风险范围的缩小引起潜在投资个人风险态度(偏好)的改变,从而极大地开发出整个社会的投资潜力。仅1996年至1997年就有入股份额34股,入股金额900万元。以教育股份制集聚民间资金的方式,在股份充分细化时,股份制对单个投资人资金实力的要求几乎可以不受当地经济发展水平的制约,因而具有在全国范围内推广的价值。

2. 教育股份制的融资特点保障了办学资金的稳定性,规避了办学的资本风险

股份制的—个特征是投资者的投资部分的所有权被转化为股权,其投资已转为投资对象的法人财产,投资人可以从股权中获得资产收益,也有权转让股权,但无权直接处置法人资产,也就是说投资者不能抽回属于他的那部分资产。这样就自然使得学校的正常运行有了保障,避免因投资者在出现办学效益不佳或其他经济原因干扰而抽回办学投资的现象。同时,股份制的融资方式可以在短时间内有效地集聚社会民间的闲散资金,起到补充办学经费不足的作用,使得办学—开始就处于一个较高水平,并使教育教学活动的延续得以保证。

3. 教育股份制实行所有权和经营权分离,保证了学校办学的自主权,有利于学校按教育规律办事

教育股份制的组织特征是一个双法人结构模式,即以办学为目的的股份公司法人和由股份公司投资设立的学校法人。这种完善的法人制度,使得单一的原始财产所有权分离为法人所有权和股权,学校作为法人实体,获得整个资产的实物所有权和使用权,而投资者则拥有原始资产的价值所有权(即股权),他不能直接去干预学校的经营和资产的处置,而只能通过股东大会形式反映出投资者的意愿,通过选举董事会间接参与学校管理,从而保证了学校的独立经营,使学校的稳定性和正常发展得以保证,有利于突破当前民办学校由于单个投资主体而使其必然过深介入学校运行,按自己偏好来支配学校各要素,导致学校受非教育因素制约而偏离教育规律的状况。

4. 教育股份制的“债权化股权”投资回报方式,较好地解决了资本的寻利性和学校的公益性之间的矛盾

《中华人民共和国教育法》第三章第二十五条第三款明确规定:“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。”这既是当前我国法律规范办学行为的基本原则,也是国际上大多数国家的通行做法。“不以营利为目的”,意味着举办者应将

办学作为公益事业来对待,其目的在于促进社会公共利益的增长。与此同时,还要求举办者不得将办学作为牟取经济利益之手段,即不得将在此过程中形成的收入作为利润分配于投资人。教育股份制在制度层面上明确了股权的回报不是经济股份的利益分红,而是将其债权化,根据办学的收入状况,确定略高于银行同期利率的适当比例,以股息的形式作为每年的投资回报,保证学校的绝大部分收入用于学校的持续发展,较好地解决了民办学校的营利问题。这也符合《中华人民共和国民办教育促进法》第七章第五十一条中的规定:“出资人可以从办学结余中取得合理回报。”

第四节 书生中学办学模式引发的区域效益

书生中学的成功创办并走上健康有序的发展道路,一靠政府。在国家对民办教育发展的政策导向下,当地政府为书生中学办学提供了一系列的优惠政策,如书生中学征用土地,规划设施,减免土地使用中的出让金,免收投资方面调节税,免收教育附加费等,为社会力量办学创造了良好的投资环境。二靠体制。书生中学的投资形成以民营企业为主,个人自然股为辅(个人股小于1/5),分别以占有一定投资额的企业和个人组成董事会,并吸纳懂教育行家、专家加入董事会,商量决定聘任校长、总体研究融资策略和学校发展等重大决策,形成经营权与管理权的分离。这样就使股份投资有效地提供了学校发展的经济保障,学校由校长负责管理,充分享有自主权。三靠名人校长效应。书生中学聘请全国著名的教育改革家魏书生兼任校长,学校在先进的教育思想和管理理念的引领下,凝聚一批各地的优质教师,形成了优质资源的优化整合,提升了学校的办学品牌。

椒江的“教育股份制”,以其鲜活的办学模式,超常的发展速

度,有力地推动了教育事业的发展,取得了良好的社会效益。

1. 激活了学校内部管理体制,形成公平竞争的态势

由于民办学校办学机制灵活,我区学校内部的分配制度改革率先在民办学校书生中学试行。1998年,书生中学打破公立学校教师福利、奖金等“吃大锅饭”的常规,试行教师工资“课薪制”改革,使教师的工资与教师素质,与以课时为主要指标的工作量,与以教学质量为主要指标的教育质量挂钩,体现“效率优先、兼顾公平、多劳多得、优师优酬”的分配原则,适当拉开分配差距,充分调动了教师工作的主动性和创造性。这种科学合理的激励性分配制度改革,在书生中学试行一年后,我区5所公办学校也相继实行“课薪制”改革。“课薪制”打破了以往以教师职称为依据的2项分配体系,建立起“以人为本”优质优酬的教师报酬分配体系,从而使教师能在公平竞争的基础上充分体现个人的劳动价值。

2. 拓宽了融资渠道,弥补教育投入不足

长期以来,教育以政府投入为主,有限的教育经费,远远不能满足人民群众日益增长的对优质教育的需求,因而将“股份制”这种现代企业制度创造性地引入教育领域,并将企业和民间资金聚集起来,极大地拓宽了融资渠道,弥补了地方政府对教育投入的不足,为教育事业的发展找到了新的增长点。自1998年起,到2003年止,6年间全区吸收社会力量办学资金达3.678亿元,占全区财政对教育总投入的20%。

3. 扩充了优质教育资源,提高了初升高比例

“教育股份制”办学模式,以其灵活的办学体制,先进的管理理念,吸引了省内外一大批名师。2004年8月,来书生中学应聘的教师有300多名。通过对应聘教师的心理素质、思想素质、技能素质、反应能力等综合考核,最后录用20多名教师。教师学科结构、年龄结构都比较合理。目前学科带头人中特级教师3名,全国优秀教师3名,省教坛新秀5名,所有教师中外地教师占学校的三

分之二。去年通过省验收,书生中学被评为浙江省一级民办学校,浙江省优秀民办学校。书生中学从创办初招收几百个学生,到2004年在校学生已有3442人。它的发展印证了当地群众称呼的“老百姓的名牌学校”。目前,在全区10所民办学校中,有4所被椒江百姓公认为名牌学校,在校生10157人,占全区中小学生总数的14.17%,其中初中生占13.48%,高中生占21.54%。民办高中的良好发展,缓解了公办学校高中段扩招引发的校舍、教师等教育资源紧缺的状况,今年全区初中升高中的比例为94.1%,超过全市平均数9.1个百分点。

第十章 校长经营责任制

第一节 “校长经营责任制”提出的背景分析

一、“校长经营责任制”是改革传统的、高度集中的教育管理体制的需要

1985 年公布的《中共中央关于教育体制改革的决定》，指出我国教育管理体制的主要弊端是：“在教育事业管理权限的划分上，政府有关部门主要是……统得过死，是学校缺乏应有的活力，而政府应该管理的事情，也没有很好的管起来。”^①尽管我国教育管理体制经历了近 20 年的持续改革，但仍在相当程度上存在一些不适应教育管理发展趋势的突出问题。具体表现在：(1) 学校缺乏办学自主权。国家既是学校资产的占有者，又是学校的直接管理者。不但学校的创办、停办由国家决定，学校的招生、分配、专业设置、人事安排、教师聘任等学校内部管理活动也都受到政府教育行政部门的严格管制，学校的办学自主权难以真正落实。(2) 所有者缺位，学校法律身份不明确。学校依法自主办学是近年来受到广泛认同的教育改革取向，也是市场机制发挥积极作用的重要前提。

^① 教育改革重要文献选编. 北京：人民教育出版社，1986. 123.

(3) 教育资源利用效率低下。这些问题一直以来都是教育管理改革领域探讨实践的重点和难点,而且设计解决的途径也很多,它们的具体效果都应各个学校的实际情况不同而有所差异,“校长经营责任制”之所以被提到议事日程,应该说是椒江教育改革深化的必然结果,是“现代学校制度”建设进一步完善的必然途径,也是学校董事会建设配套推进的必然制度安排。

二、校长经营责任制是构建现代学校制度框架下的具体实践,是进一步完善现代学校制度的必然要求

现代学校制度是一个在实践中内涵不断得到丰富和更新的动态概念,它的核心是“政校分离、产权清晰、利益共享、学校自治”,其中“政校分离”指“政府退出教育活动的微观层面”,或者叫“教育民营(学校民营)” ;“产权清晰”指完善学校法人制度和学校法人治理结构,推行“校长经营责任制” ;“利益共享”指形成学校利益共同体,既是一种管理理念也是一种管理实践 ;“学校自治”指体现以人为本的现代教育理念,以培育学校及其内部组织的自治精神为核心建立有助于学校可持续发展的学校内部管理体系。^①从该核心理念我们可以明显看出,其中最重要的就是“产权清晰”,以及在此前提下推行的“校长经营责任制”这一学校微观管理行为的制度安排。因为“校长经营责任制”的实施,不仅能够减少政府直接干预学校日常管理的不必要行为,实现“政校分离”,而且从更广泛意义保证了学校自主发展权、自治权的充分实现,最终有利于形成学校、社会、政府甚至市场(投资市场)利益共赢与分享。因此,它不仅是现代学校制度的进一步发展的需要,也是改革现行教育管理体制的有益探索。

^① 吴华,宁冬华.从现代企业制度到现代学校制度——对椒江“现代学校制度”实践的理性思考.浙江大学学报(人文社科版),2004,(1).

三、校长经营责任制是保障学校自治的重要方面和客观要求

自治作为现代学校制度中的核心理念是为了培养具有自治精神的良好公民,进而形成一个具有自治传统的健康社会。随着我国教育事业的大力发展,以及教育法律对学校办学自主权的确认,学校作为市民社会一个重要部分的地位更加凸显出来。学校在社会治理体系中所扮演的角色是双重的:法治和市场经济时代的现代学校,是拥有自主管理权和自主管理能力的学校。我国教育法律已经确认学校具有按照章程自主管理的权利,各类学校的自主管理能力也在逐步得到提高。但是,教育法律关于按照章程自主管理的权利还是原则性的规定,有关学校自治的制度还需要进一步完善,在许多方面需要根据教育事业的发展进行创新。因此,通过学校中广泛的自治组织的制度设计,可以有效培养学生的自治精神,彻底消除中国传统社会中的依附人格,实现学生人格的健康发展,而校长经营责任制正是实现学校有效自治的制度载体。

第二节 关于校长经营责任制的界定

一、理论与实践借鉴

(一) 借鉴企业管理经验

由于行业的赢利性,风险性,竞争性,企业的管理一直走在各行各业的前面。企业管理的经验也一直被包括教育等各个领域所借鉴。我国由计划经济向市场经济转轨的过程中,经过大浪淘沙,惟有敢为人先,大胆进行企业改制,探索成立现代企业制度的企业才能异军崛起,立于不败之地。这就为我们学校的制度改革与创新提供了可以借鉴的模式。当前的公立学校有同于十年前的国有

企业,笔者担心教育体制再不改革就有可能出现十年后的教育面临当前国有企业的艰难局面。当然学校不同于企业,有自己固有的特征。如何建立现代学校制度,探索校长经营责任制,必须符合教育的发展规律,满足青少年的身心健康发展,保护人民受教育的公益性。

(二) 借鉴民办学校办学经验

当前的民办学校有独资,外资,合资,股份制等多种形式,但基本上采用的是董事会领导下的校长经营责任制(提法有多种,实质相似),效益显著。教育成本和公办教育对比相差十分悬殊。

(三) 借鉴西方发达国家的教育模式

西方教育办学形式很多,但主要有三种:(1) 纯国家投资包办的公立学校,实行社区委员会领导下的校长责任制。不收费,教育质量不太理想,主要为了保证弱势群体的子女有享受教育的权利。(2) 私立不营利学校。董事会领导下的校长经营责任制,收费中等,资金来源依赖社会对教育的公益捐资。教育质量一般。(3) 纯私立学校,民间资本投入,追求利润,收费很高,实行董事会领导下的校长经营责任制,教育质量好,社会地位高。

二、校长经营责任制的界定

以往的责任制是政府全面管理学校,学校自主发展的决策权有限。学校在相当程度上只是政府决策的执行者。校长经营责任制是一种制度创新,同以往的利润提成、承包制或责任制有较大差异。

校长经营责任制,它是在现代学校制度(现代学校产权制度、现代学校组织制度、现代学校管理制度三大制度体系)框架下根据现代学校产权制度构建的,这一制度承认学校的主体地位和学校法人财产权的制度,是明确政府和学校经营权责,强化学校资产经营监督和控制的制度,它体现了现代政府公共管理职能的重新

定位以及全新的“政校关系”模式。这一制度安排中,政府(国有资产的监管者)在教育中将只起宏观的管理调控作用,除了实施制定教育方针、教育发展战略和教育政策这些职能外,其主要职责就是运用经济、政治、法律手段间接管理(监督与制约)学校资产的保值增值和学校教育教学质量。而学校管理的微观层面,如教师招聘等,政府全面放权,学校具体运作。这一制度设计使政府和学校的相互关系得到了规范,有助于改变目前政府“不该管的管得太多”、学校“想管的管不了”的现象,赋予学校更多的自由空间,能够更好地调动政府和学校的办学积极性。其关系如图3所示。

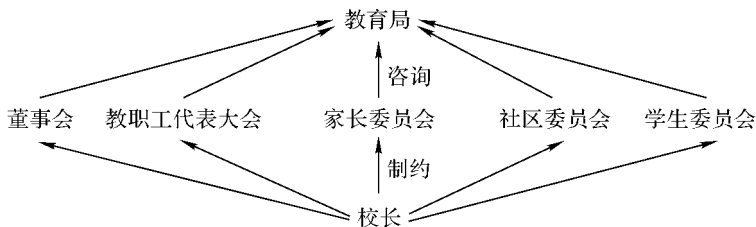


图3 新政校关系模式

当然,图3中的教育局仍然是任命校长的决策机构。过去的体制一直是教育局与校长直接发生关系,过分垂直。现在的立体结构可以为教育局的决策提供咨询和依据,同时也可以为校长的决策提供咨询和依据。更重要的是校长的权力受到投资者、政府、教育消费者以及社会各个层面的全面制约,校长的办学行为会更加倾向于有利于学校的发展,教师的发展,学生的发展,社会整体利益的发展,真正平衡和协调学校、政府、投资者、教育消费者之间的责权利关系。其优势在于:(1)有利于理顺教育行政和学校业务部门的关系,让政府退出学校管理的微观层面。(2)有利于提高办学效率,扩大校长的办学自主权,使学校管理者对自己的管理行为负责,并承担风险。(3)能够通过校长的风险制约促使其提

高教育教学质量和学校品牌,积极筹措资金并降低教育成本。

(4) 有利于整合人力资源,形成良好的管理氛围。(5) 突出学生和教师在学校中的主体地位,以主人翁意识参与学校管理。

第三节 关于校长经营责任制的运作实践

通过上述分析,在现代学校制度实践探索的前提下,实施校长经营责任制无疑是椒江教育体制改革进一步深化的有益尝试,本文在结合椒江五中具体实际和实践的基础上,下面就校长经营实践和策略作具体阐述。

一、椒江教育条件分析

椒江是全国教育实验区,是近年教育改革实践和理论创新萌芽的热土。民办教育生机勃勃,全国教育股份制办学体制就诞生于此地。敢为人先的实践已经为理论研究和政策制定提供了强有力的依据。在改革的过程中,不仅形成了良好的氛围,也产生了一大批观念超前,实践经验丰富,敢作敢为的行政管理人员以及教育教学管理人员。另外,和中国教育协会、浙江大学、中央教科院等多年的合作也为理论创新提供了厚实的智力支持。

二、椒江五中客观条件分析

椒江第五中学是一所椒江教育局直属的“省 A 级”全日制完全中学。学校现有初中 48 班,高中 12 班,在校生 3000 余名,教师 213 名,学校规模较大。办学历史不长,但质量提升较快,社会声誉日隆。但是在办学的过程中碰到了制约学校可持续发展的瓶颈问题,如校园扩建,硬件设施更新添置缺乏资金,师资队伍亟需优化,教育质量急需进一步提高等。但当前教育资源极度匮乏,单靠

上级政府和部门解决困难不太现实。要解决五中的硬件建设并使其质量快速提高的唯一出路,就在于机制和体制的改革创新。如何通过体制的改革实现民资投入,收费改革,教职工责、权、利市场化的运作是关键。

三、社会资金吸纳方式与五中资源整合的可行性研究

中国爱华控股集团是诞生于椒江本土的一家民营企业,经营范围涉及房地产,商场,旅游业等,资金雄厚,势头强劲,社会声誉良好。董事长项道川致富不忘回报社会,多年来拿出大笔资金捐资办学等公益事业,也是书生股份制中学的大股东。经过协商,愿意首期投资 1000 万元到五中,后续 4000 万元资金逐步到位。三年内不要利息和物质汇报。要求资本不流失,学校教育教学质量必须有大的飞跃,同时不能影响爱华品牌的声誉

四、校长经营政策定位

(一) 国有民营,实现基础教育投资主体多元化

以不改变国有为前提,允许不以赢利为前提的民间资本介入,以吸纳更多的民间资金,解决学校进一步发展的资金瓶颈。此外,考虑到教育的公益性,民间资本进入公立学校估计会引起争论,因此,可以实施一校收费两制。实际上医疗行业也和教育一样,民间资本的加入和追求赢利不可避免。温州已经全面推开此项改革。

(二) 教师的身份和待遇不变

教师仍然为公立性质,享受公立学校的干部待遇,国家工资部分继续享受。学区内学生按照国家法律规定享受平等接受教育的权利,收费和其他学校按照物价等部门执行。学区外学生按教育成本收取培养费。

(三) 政府放权,间接管理,全面监督

政府应真正实施权力下放,包括人事权,财权,放手让校长自

主办学。这样才能减轻行政压力,使校长得以从复杂烦琐的事务中脱身,做自己应该做的事。

(四) 以学校资产经营为前提,提倡校长职业化

在现代学校制度中,在“国有民营”的前提下,由于实现了政府职能转变和确立了学校法人制度,学校依法自主独立经营成为必要和可能,学校必须面对市场,提高质量,加强管理,不断创新,创造竞争优势,提高办学效益,体现管理专业化、决策科学化和利益共享化的管理原则。具体做法是:(1) 选拔具有胜任力的校长,其形式包括民主推荐、自荐和上级推荐。然后进行民意调查、综合考察、社会公示等程序实行竞争上岗。(2) 签订合同。在对原有学校的办学水平、资产状况等进行全面评估的前提下,明确教育行政主管部门和校长的经济法律关系,落实校长的资产经营责任和权利,确保校产的保值增值。(3) 以资产评估为前提,对校长进行考核后的奖惩。在校长任期内每年或任期结束之时对学校资产(有形资产和无形资产)的经营状况进行全面评估,根据评估结果确定校长的去留与奖惩。因为校长一旦接受经营学校的事务,就必须全方位地承担学校发展的重任,对学校的办学行为所引起的一切相关事物负责。如果由于校长经营期间导致的教育教学秩序不稳定,质量人为下降,教师待遇下降,财务混乱,国有资产流失,乱收费等等都应给予处理,并根据合同交纳相应的处罚金。

五、学校经营责任制下的政府与学校关系

1. 政府要真正实施权力下放,包括人事权、财权,以让校长真正自主办学。同时要解放行政职责,让校长从复杂烦琐的事务中脱出身来,去做校长应该做的事。

2. 选拔好校长。可以民主推荐,自荐,上级推荐。然后进行民意测评,社会公示,最好能竞争上岗。

3. 签订合同。明确教育局和校长的关系,落实校长的职责、权

力、风险。教育局应明确办学自主,责任自负,用制度来规范监督。当然前期要对原有学校的办学水平等进行全面评估作为参照系。

4. 对校长进行考核后的奖惩。通过一系列的指标予以评估。优秀的进行精神物质奖励,表现不佳的进行教育,限期整改。反响差的可以实行一票否决制,就地免职。

第四节 实施校长经营责任制的优点 以及存在的问题

一、实行校长经营责任制的优点

(一) 有利于理顺教育行政和学校业务部门的关系,让行政退出业务的微观层面

当前行政部门该做的事没做,不该做的倒是做了很多,牵扯了学校的很多精力,不免经常为了各种检查和活动忙得不亦乐乎。再加学校是业务性质很强的单位,而许多行政领导对业务一窍不通却还在指手画脚。一旦实行校长经营责任制,行政部门就无权干涉学校的内部管理,学校就能够真正按照教育规律办事了。

(二) 提高管理效率

扩大校长的办学自主权,使责、权、利得到有效统一,真正做到调动校长的积极性,同时使其对管理行为负责,并承担风险。校长经营学校后,在荣誉和经济收入上既有风险又有回报,并要对学校的所有办学行为负责,这种利益捆绑的体制,势必迫使校长团结一切可以团结的力量,按照教育规律和上级政策办事,全面提高学校的办学水平。

通过校长的风险制约促使其提高教育教学质量和学校品牌,积极筹措资金并降低教育成本。实行校长经营责任制后,校长的

任期和学校的质量戚戚相关,下岗的可能性随时存在。同时,校长和教师的奖金也和学校的办学效益联系紧密,如此校长和全体教职工会想方设法提高办学效益,降低办学成本,并把资金有效地用在能提高质量的刀口上。

(三) 有利于整合人力资源,形成良好的管理氛围

让社会各界参与办学,形成人民教育人民办、办好教育为人民的氛围。社会对学校的关注一直是高标准的,只是苦于没有载体能够直接参与。经营责任制允许社会直接介入对学校以及校长的评估,从而体现了群众的办学意志。

突出学生和教师在学校中的主体地位,以主人翁意识参与学校管理。经营责任制的实行,实际上是学校从人治到法治的根本转折。学生和教师通过体制可以决定自己的命运,同时也可以决定校长的命运。所有的办学行为必须有利于以学生、教师、学校为根本,三个代表的思想也可以通过体制得到落实。

(四) 以科学的体制接轨时代与全球化

教育应该是超越时代的,因为我们培养的人才服务于未来。教育除了阶级的意志之外,她又要求是无国界的,因为我们的人才必须在全球化的环境中求生存。科学的体制是实践的保证,现行的经营责任制正是探索科学体制的一种尝试。

二、当前存在的问题

其一,教育行政部门能否放弃权力本位,使办学自主权真正下放。教育行政部门一直是权利的得益者,困扰改革的就是权利本位主义。权利掌握者的自省和放权将是一个漫长和艰难的历程。

其二,本体制与国家法律有无内在的冲突。实行经营责任制会否涉及资产所有权,收费行为是否会突破国家的政策界限,这些问题尚需在实践中探讨调整。

其三,有形资产和无形资产的评估尚需社会中介机构的参与。

行政部门、校长都是经营责任制的当事者,无权对资产作总结性的评估。必须由社会中间机构介入评估,以确保公平、公正。而无形资产的社会中介公司的缺失加大了实践的难度。目前可以邀请相关部门组成评估机构,但随着改革的进一步推进,相信无形资产评估公司势必会进入学校层面,推动学校管理实现质的飞跃。

其四,校长本人的创新能力和业务素质有待提高。校长是学校管理的灵魂,校长经营责任制对校长提出了更高的要求。除了具备一般校长的素质外,还要求能避免短期的功利性承包行为,立足长远和可持续发展的观念。同时,在体制尚未成熟阶段,必须用创新实践为体制输入新鲜的血液。

其五,教师和社会对校长负责制的认可程度。任何改革都会引起争议,学校、行政部门应该加大宣传的力度,增加体制的透明度,确保百姓的知情权。

其六,如何建立和运行制衡体制,以确保校长依法治校。制衡制度必须同步建立并运行,对校长、学校进行实时监控。阶段性的评估或是局部评估应先行。

其七,社区、教师、学生如何实质性地参与学校的管理。社区、教师、学生对学校的决策要有第一时间的知情权,并可以进行质询,有不同意见的应保留在董事会提出申诉的权利。

附 录

椒江五中无形资产评估设计方案

一、我国无形资产评估发展的历程

无形资产评估的意义在国外早已被人们所认识,而且,在长期的实践中,已积累了比较丰富的经验和比较规范的做法。80年代末以来,美国等国家和地区的资产评估专家先后应邀来我国教授包括无形资产在内的资产评估方法,对我国资产评估特别是无形资产评估工作的开展产生了很大影响。但在过去相当长的时间里,人们思想上并没有无形资产的交易,因此,事实上在我国从建国到70年代以前这30多年间没有开展对无形资产的评估工作。我国对无形资产的评估起步于80年代,并且是伴随着有形资产评估业务的开展而出现的。党的十一届三中全会以后,开始对束缚生产力发展的传统计划经济体制进行改革,逐步确立了改革开放、实行市场经济的方针。在这一过程中,各种形式的产权变动,如企业中外合资、合作经营、企业兼并、联营、企业承包、租赁、拍卖、股份制试点等越来越多。产权作为商品开始被人们所认识,为了保证产权交易的公平合理性,客观上提出了对产权变动中的资产价值评估的要求。1989年,大连市政府国有资产管理部门率先对产权变动中的国有资产(包括无形资产)进行评估,防止了国有资产流失,维护了国有资产合法权益。他们的做法,引起了国家国有资产管理部门的重视。同年,国家国有资产管理局发布了《在国有资产产权变动时必须进行资产评估的若干暂行规定》,在这个规定中,不仅对有形资产而且对无形资产第一次提出了要进行价值评估的要求,在以后发布的国务院《国有资产评估管理暂行办法》、《企业会计准则》、《中华人民共和国公司法》等法规中,对

于无形资产评估又作了进一步的明确,使我国的无形资产评估工作逐步有了法律上的依据。伴随着产权交易活动日渐频繁和资产评估法规的出台,各地资产评估机构如雨后春笋般越来越多,无形资产评估的经验也日益丰富。这些只是在经济领域得以广泛关注,至于学校的无形资产评估,目前仍然是一个很少有人涉足的荒地。事实上,目前竞争程度十分激烈的教育领域广泛存在的择校行为已从另一方面说明了学校无形资产(品牌、信誉)日益发挥其潜在的导向作用。因此,在这一事实背景下,随着教育市场的开放程度进一步扩大,教育服务领域中日益加剧的生存竞争将使得学校无形资产在学校总资产中的比重越来越大,作用也越来越显著。为此,建立一套有效的、科学的无形资产评估量化体系无疑对加强学校校长的资产经营理念,提高教育教学质量和办学的经济、社会效益都有十分重要的现实意义。特别需要说明的是,椒江五中的“无形资产评估”是在椒江现代学校制度改革与实践的整体框架下的具体实践,在现代学校董事会和校长经营责任制进一步完善的可行性途径。本研究试图从椒江五中这一个案出发,就学校无形资产评估做一些尝试性的探索。

二、学校无形资产评估的相关概念

学校无形资产是相对于有形资产而言的,有形资产包括流动资产、长期投资、固定资产、递延资产和其他资产,而无形资产是指学校长期使用而没有实物形态的资产。按照我国《企业会计制度》第四十三条的定义,无形资产是指企业为生产商品或提供劳务出租给他人,或为管理目的而持有的,没有实物形态的非货币性长期资产,包括专利权、非专利技术、商标权、著作权、土地使用权、商誉等。但是,由于学校组织具有自身的特殊性即作为输出服务的产业组织而存在的,因此,一般情况下,学校无形资产特指学校的影响力(学校的声誉)。具体表现为学校的教育教学质量优劣、校名或校徽的知名度、诚信力和声誉等方面综合因素相互作用形

成的影响力。而学校的校徽、校名则是影响力的具体载体。学校无形资产具有以下几个特点：(1) 没有实物形态；(2) 使用价值是间接的，必须与相关组织的有形资产相结合才能实现；(3) 它所提供的未来经济利益具有很大的不确定性。总之，学校无形资产具有非实体性和不确定性的特点。

学校无形资产评估则是对学校所具有的影响力进行审查、评定或估算。是无形资产(知名度、美誉度)在社会价值形态上的评价，是根据特定的评估目的，依据法定的或公允的评估标准和评估程序，运用科学实用或可操作的评估方法，对被评估无形资产的社会价值进行评定和估算，其目的主要有两大类：一是以提高办学效益，建立和完善现代学校校长经营责任制为目的的无形资产评估；二是以学校无形资产转让、投资为目的的无形资产评估，通过评估以货币的形式反映无形资产(学校的办学信誉)的教育价值或社会价值，这对于促进教育事业的发展将起到重大推动作用。

三、学校无形资产评估的指标体系

根据上文我们对学校无形资产所做的界定，基本上我们可以认为学校无形资产评估就是对学校在某区域内的影响力进行评估。学校所具有的影响力实际上表现为社会各个层面的满意度，满意度越高，其正影响力越大，学校知名度也越来越高，反之亦然。如下图所示：



因此，可以把对学校无形资产的评估转化为对社会各个层面满意度(称之为综合满意度)的测评，综合满意度(satisfaction)主要由政府满意度SG(这一满意度涉及到政府公共教育事业投入)、教育消费者满意度SS(这一满意度涉及到教育市场份额分

配)、社区满意度 SC 这三个一级指标体系构成的。在实际测评中还需要根据其重要程度对 SG、SS、SC 分别赋予不同的权重。于是,综合满意度可以用 $S = 0.3SG + 0.4SS + 0.3SC + \dots + NSn$ ($N < 1$) 这一数学模型来表达。当然,在这三个一级指标中还包括许多具体指标。

1. 政府满意度具体指标

对学校办学(短期、中期、长期)目标满意度,对办学方向的满意度,办学理念的满意度,学校硬件建设的满意度,校园文化建设的满意度,师资队伍的建设满意度,学科建设的满意度,办学规划的满意度,教育教学质量的满意度,校长经营管理水平的满意度,遵守教育法规的满意度,学校治安管理的满意度,学校卫生环境保护工作的满意度等。

2. 社区满意度具体指标

社区环境保护的满意度,学生文明素质满意度,学校升学率的满意度,与社区共建关系的满意度,青少年违法犯罪比例的满意度,学校收费的满意度,学校治安工作的满意度等。

3. 教育消费者满意度具体指标

师生比例、教师学历比例、图书馆资源、实验室资源、现代教育资源、科研实习基地、体育文化设施、校园学风、学术环境、校园文化、学校管理制度、教育模式、教学手段、教师能力、讲授效果、习题合适性、教材合适性、考核方式/内容、课程设置、后勤服务(质量)态度、后勤服务设施、升学率。

• 教学环境 教师设施条件 教学环境的保持 多媒体等教学手段应用。

• 教材 讲义印刷质量 教材合理程度。

• 习题 习题类型和数量 作业批改情况 辅导答疑。

• 考核 考核方式 考试难易 成绩的评估。

• 教学内容 内容介绍深浅度 例题、案例的数量 知识的新颖

性 信息量大 重点突出。

- 教学方法 速度节奏控制 表达准确 逻辑性强 启发、探讨、激励等方式应用 教具运用恰当 板书精炼 因材施教。

- 教师能力 爱心、耐心、信心,细心、工作热情 ;为人师表 ;人格魅力 创新精神 主持组织能力。

- 实习 实习基地完善 实际工作训练小过 协同和交流技能提高等。

- 实验 实验室条件和设施 综合性、设计性实验比例及效果 ;实验室开放制度 试验和能力培养提高。

- 学校管理过程 学校承诺的兑现 学校重大策划 管理人员素质 规章制度健全与执行 教学经费投入 有关事务评审等。

- 师资和学科建设 省市名师比例 学科教学梯队的状况 教学计划实施 教学改革的实践 双语教学的比例。

- 其他服务方面 学生日常行为管理 图书馆使用 体育设施和场地 素质测评 奖惩资助 招生、升学 ;心理咨询 宿舍管理服务 环境条件。

- 校园文化。

4. 教师的满意度具体指标

工作氛围的满意度,政治地位的满意度,薪水的满意度,工作团队的满意度,教育科研的满意度,职称职务评审及晋升的满意度,培训进修的满意度,学校领导工作方式及作风的满意度,工作学校教育目标的满意度,学校教育教学模式的满意度,学校办学理念的满意度,学校经营管理的满意度,学校后勤服务的满意度,学校硬件设备的满意度,学校团队文化的满意度。

具体表现在以下几个维度:

因素1 领导与管理 领导对教职工过分按原则办事,处事不灵活 学校奖惩制度不合理 领导不重视教师 领导听不进合理建议 领导个人主义思想重 领导经常不兑现诺言 学校领导不体谅、

不支持、不关心、不理解下属 学校对教师评价无具体指标 职称评定条件限制太死 领导不廉洁奉公 领导对教师的工作不能给予公正的评价 学校领导与一般教师的收入悬殊太大 论资排辈情况严重 学校管理混乱。

因素2 工作成就 学生不能按本人的意愿发展 教与学效果不成正比 学生成绩提高不明显 本人的工作不被人理解 上课的实际效果没有达到备课时的设想 努力不见成效,付出得不到应有的效果 自己教学成绩提高不明显 学生取得了优异的成绩。

因素3 学生品质 生源差 学生素质良好 学生基础差 学生家长对子女缺乏关心 学生不听话,不遵循教导 学生自觉性很强,不必过多操心。

因素4 教育体制和社会环境 教育体制不合理 教学制度不完善 社会消极因素影响和阻碍教育工作 竞争不公平。

因素5 社会地位 教师的声望和地位得到提高 教师社会地位低 工作单调乏味,缺乏挑战性 收入低 教师受歧视,人格遭贬损。

因素6 收入与福利 住房有保障 经济收入基本满足生活;住房很困难。

因素7 同事关系 同事不合作、不支持、不理解、内耗多,同事间相互嫉妒 人际关系良好融洽。

因素8 社会认可 我的工作成绩得到社会认可 我的工作成绩得到有关领导的认可和肯定 我的工作得到学生家长的认可和尊重 我积极工作并取得好成绩。

因素9 工作压力 时间充裕,能自由支配时间 工作负担适中 工作压力大 考试压力大。

因素10 工作环境和条件 工作环境优美宜人 学校后勤服务周到 工作条件较差,仪器设备不齐全 后勤管理不完善。

第十一章 民办公助的办学机制 实践与探索

改革开放以来,随着计划经济向市场经济的转轨,我国教育的办学模式正在发生巨大的变化。椒江是浙江省东部沿海地区新兴的现代化港口城市——台州市的中心城区。椒江教育在市场经济浪潮的冲击下,在椒江区人民政府的大力扶持和椒江区教育局“教育民营”全新办学理念的指导下,走出了一条既符合社会转型期时代特征又具有椒江特色的多元化办学体制的教育改革之路。形成了多种模式并存的中小学办学体制改革格局(有“国有公办”、“国有民办”、“公办民助”、“个体投资民办公助”、“股份制民办公助”等等各类办学体制)。创办于1999年的台州市书生小学就是采用股份制民办公助体制办学的一所比较典型的学校。在实践和探索中,书生小学开辟了一条适合民办公助学校可持续发展的办学之路,得到了社会各界和专家学者的认可。

第一节 对民办公助办学机制的 理解及研究的定位

《中华人民共和国教育法》规定 学校教育教学活动正常运行所需要的环境、设备等固定资产所需资金以及日常运行所需资金的筹集和投入是学校举办者的法律责任和义务。因而,学校教育

资产的所有权、占有权、支配权、使用权和管理权都归举办者所有。由此,学校举办者应是责权利清晰、明确的办学主体。

办学主体解决的是由谁来“举办”学校及学校的所有权问题,学校的日常管理针对的则是如何对教育资产进行操作、运营、管理的问题,即如何提高学校教育资源管理的有序性和有效性的问题。不同的举办者和不同的管理机制构成不同的办学体制。据此,当前我国基础教育存在的和在体制改革过程中出现的办学体制可分为“国有公办”型、“国有民办型”和“民有民办”型三类,而民办公助学校作为一种办学形式,属于“国有民办型”的一种,它是指由个人或社会团体出面,承办人筹备一定的启动资金,向政府教育部门或其他部门租赁、借用一定的校舍、场地而开办起来的学校。这类学校的办学主体是公民个人或社会团体,政府教育部门对一些自有校舍、场地的民办学校在政策、人员培训以及教育、教学所需的各个方面给予一些支持与帮助。^①

很明显,根据该界定,既然办学体制由举办者和管理机制构成,那么,办学体制的创新就应从举办者、管理机制这两个层面的创新着手。前者解决的是办学主体多元化的问题(这个任务台州市椒江区已完成),后者的创新则要从学校管理体制的创新上着手,实现学校的制度创新、自主管理。因为,学校的自主管理是深化学校内部管理改革的核心,而没有制度创新的自主管理,是不具备现代转型期的时代特征的,是谈不上在科学理论指导下的自主管理。所以,作为《社会转型期办学体制创新的实验研究》的第二维度的子课题——《民办公助的办学机制实践与探索》,其研究的方向应为:一是管理制度的创新与自主管理,进行学校管理与体制的探索与实践;二是“民办与公助优势互补策略”的研究。

所以,第一个研究方向,也就是本课题的第一个研究阶段,主

^① 胡卫主编:《民办教育的发展与规范》,北京:教育科学出版社,2000。

要是从学校的人事、薪酬、日常生活管理等这些管理体制,即学校运行机制层面来体现办学体制的创新。这与总课题论证时诸多专家的“三维突破建立创新的办学体制”观(即办学体制应从构建多元的办学体系、管理体制的创新及评估体制上的突破三个维度着手)有相通之处,两者均强调管理体制上的创新。

至于第二个研究阶段,即“民办公助优势互补策略”的研究,笔者认为主要是“民办公助”教育政策正面效应的分析,也就是从谁是“民办公助”这一政策策略的受益者入手。

首先是“民办公助”学校。可以说,“民办公助”教育政策对于这类学校而言,为其发展注入了活力。这表现在:其一,该政策使这类学校扩大了教育资源总量,筹集了社会闲散资金投入基础教育,改变了国家和地方政府对义务教育资源总量配置过低的局面;其二该政策促进这类学校内部管理体制的改革,包括在学校发展战略、招生、教师聘用等方面有更大的自主权,可保障学校高质量、高效率地办学。

其次,是希望择校的家长和学生。“就近入学”造成教育机会并不完全平等的客观现实,对于那些既无官职、又非大款的工薪阶层家庭中希望凭借自己学习成绩考入重点学校的学生而言就更加不平等。而“民办公助”学校具有良好完备的硬件和软件条件,同时收费又略低于民办(或贵族)学校,这样就满足了普通家庭子女择校受良好教育的需求。

再次,是教育工作者。“民办公助”作为一种新型的办学体制,势必对我国现有的公办中小学管理体制的改革产生一定的影响。因此,从理论价值和实践意义上来说,“民办公助”学校的实践活动及相应的实践经验都会成为教育工作者研究的课题。

最后,是教育行政部门。“民办公助”以经费自筹、办学自主为其特征,这使教育行政部门与这类学校的关系同一般公办学校有所不同,教育行政部门只起宏观的指导和监控作用,不再为其发

展提供资金,这在某种程度上减轻了教育行政部门的负担。

第二节 书生小学的实践与探索

一、走“民办公助”之路,是书生小学艰难办学的正确决策

1997年椒江教育局在全国率先采用股份制办学模式,成功创办了台州市书生中学,在全国产生了巨大的反响。椒江教育局策划筹办书生公司,负责书生中学的经营。到了1999年书生中学已步入正常运作的轨道,椒江教育局根据专业公司办大教育的思路,让书生教育从小学开始,准备筹办书生小学。书生小学由谁来投资,是走股份制的老路还是走其他的办学路子,教育局的领导一时也难以定夺。书生小学的现任校长苏为纲当时离开了台州市实验小学,由于多年从事学校的领导工作,有丰富的管理经验和民办学校的经营经验,加上家属和亲戚朋友的雄厚资金作后盾,很想在椒江办一所民办小学,但办学困难重重。椒江教育局办学缺的是资金,苏为纲办学缺的是政府的制度支持。教育是一种服务,教育是一种产业。产业需要经营,采用何种经营方式取决于教育的实际。经过多次的协商,台州市书生小学由苏为纲投资创办和经营,归椒江教育局管辖,椒江教育局给予办学制度支持。一所民办公助小学就这样诞生了。

二、充分利用“公助”的优势,拥有并稳定了一支高素质的教师队伍

(一) 书生小学的“公助”优势表现一

台州市书生小学教师人事档案由椒江区教育局人事科统一管理,教师工作调动 教师档案工资晋升 教师职称评定 教坛新秀、

优秀教师、优秀党员等各项先进评比推荐均享受公办学校教师同等待遇。

1. 工作调动享受公办学校教师同等待遇

【案例 1】

李加汉老师,男,1999 年 8 月从路桥鸿宇小学调入台州市书生小学工作。担任副校长职务,任教数学。2000 年 11 月参加椒江区教育局教研室小学数学教研员公开招聘考试,2001 年 1 月工作正式调入椒江区教育局教研室任小学数学教研员。

李坚老师,男,2001 年 8 月从椒江区前所街道中心校调入台州市书生小学工作。任教数学。2002 年 8 月经本人申请,学校同意,正式调入椒江区白云小学(注:这是一所公办学校)任教。

椒江的教师可以在公办学校和民办学校之间相互调动。不像有的地方把公立学校和民办学校划清界线,公立学校的教师要想进民办学校任教,就别想再回公立学校。“出也难,进也难”,限制了教师的合理流动。而进入台州书生小学任教的教师无此后顾之忧,你什么时候想回公立学校都可以。《台州市书生小学教职工管理规定》把教职工聘任方式分“有期限聘任”和“终身聘任”两种。“有期限聘任的聘任期一般为 1 年、3 年、6 年三种,聘任期为 1 年的由校方确定,聘任期为 3 年、6 年的,由校方和聘任方共同商定。终身聘任的,由校方确定。终身聘任的教师,因工作需要,允许调动。”其中对“终身聘任的教师,因工作需要,允许调动”作明文规定,经教职工代表大会通过,消除优秀教师对终身聘任的顾虑,激发了广大教师争当优秀的工作热情。

2. 职称评定享受公办学校教师同等待遇

【案例 2】

陈淑兰,女,1999 年 8 月调入台州市书生小学工作。进校时,职称是“小学语文一级教师”。2000 年 12 月被评为“小学语文高级教师”。李荷彩,女,1999 年 8 月调入台州市书生小学工作。进校时,职称是“小学数学一级教师”。2001 年 12 月被评为“小学数学高级教师”。黄美萍,女,2000 年 8 月调入台州市书生小学工作。进校时,职称是“小学一级教师”。2002 年 12 月被评为“小学高级教师”。杨慧东,女,2002 年 8 月调入台州市书生小学工作。进校时,职称是“小学一级教师”。2002 年 12 月被评为“小学高级教师”。

3. 教师档案工资晋升、医疗保险均享受公办学校教师同等待遇

台州市书生小学教师的工资分“档案工资”和“实际工资”两类。档案工资是指教师人事档案中的国拨工资,是教师退休和调入公立学校都必须具备的工资档案材料。因为教师的档案工资在不断地提高和变化,为此书生小学专门指定了章继东老师负责管理教师档案工资的年报和调整工作。力求做到准确无误,以保证什么时候职称有变化或遇每两年一次的工资调整时,教师的档案工资都能得到相应的调整。

书生小学教师的实际工资收入始终保持略高于公办学校,还享受免费用餐的特殊待遇。

2002 年书生小学教师均与其他公立学校教师同时办理了医疗保险,享受公务员医疗保险待遇。

4. 教师各项先进的评比均享受公办学校教师同等待遇

短短四年,书生小学在各级教育先进的评比过程中取得了可喜的成绩。有2名教师被评为“台州市教坛新秀”,有1名教师被评为“台州市优秀教师”,有6名教师被评为“椒江区二星级教师”,有9名教师被评为“椒江区一星级教师”,有3名教师被评为“椒江区优秀教师”,有2名教师被评为“椒江区优秀党员”。

(二) 书生小学的“公助”优势表现二

书生小学教师的教学和教育科学研究均享受公办学校教师同等待遇,书生小学和椒江区其他公立学校一样教学业务都由椒江区教育局教研室统一指导,教育科研都由椒江区教育局教科所统一管理。

近几年来,书生小学承办过一次台州市市级教研活动,两次椒江区区级教研活动。平时,还经常派出教师参加省、市、区各级教研活动,学校教研气氛较为浓厚。教师曾在各级教育行政部门组织的各种比赛中频频获奖,其中1名教师常识优质课获浙江省二等奖,1名语文教师阅读教学获台州市一等奖。全校教师教学论文连续四年一等奖篇数名列椒江区榜首,还有3人次获得了台州市一等奖,3人次获得了浙江省三等奖,2人次获得省级二等奖。体育教师教学基本功比赛书生小学2名教师获得椒江区一等奖。有4名教师成为椒江区教研大组成员,1名教师成为台州市(三区)教研大组成员,1名教师成为台州市(地级)教研大组成员,区教研大组核心成员……

(三) 书生小学的“公助”优势表现三

书生小学除了招收择校生外,还承担部分学区内学生的义务教育,所以学校还享受部分生均经费的国家拨款。椒江区教育局与书生小学每年结算一次,将生均经费直接划拨给书生小学,享受公办学校待遇。

三、充分挖掘“民办”优势，富有个性化的管理，使书生小学走上了可持续发展的轨道

书生小学个性化的管理重点放在“制度创新研究”上，从人事制度、日常管理制度和分配制度三方面着手，历时一年，已完成所有与人事制度、日常管理有关的系列制度的修订和完善。

第一，完成《书生小学教职工聘用及管理制度》的修订，形成“不肯干的教师先下岗，不会干的教师后下岗，肯干会干的教师不下岗。”与“资格审查、面试与民主评议相结合”的教职工聘用和干部任用制度。

书生小学优胜劣汰的管理机制，激活了教师的工作热情，增强了服务意识。

【案例3】

朱××，男，1999年8月调入台州市书生小学工作，语文教师。该教师从2000年3月起，不求上进，工作随便，教学质量不理想，学生及家长反映较差。2000年3月至2000年12月期间，学校领导三次找他谈话，帮助其进步。但该教师，不知悔改，上课经常迟到。2000年12月底书生小学召开党、政、工主要领导和代表会议，会议讨论决定了对朱××“待岗”的处理决定，2001年6月再次召开会议讨论了对朱××“解聘”的处理决定。

自从处理了该老师以后，学校正气在一天天上升，再也没有发生类似事件。我们深刻体会到只有严肃校纪，建立优胜劣汰的管理机制，增强服务意识，才能取信于学生，取信于家长，取信于社会。才能提高办学质量，提高学校社会声誉。我们是这样想的，我

们也将一如既往地做下去。

第二,完成《书生小学日常教学管理制度》的修订,主张准备工作充实、上课辅导扎实、家校交流诚实的务实战略,提倡轻松教学,保证质量。

第三,完成《书生小学教科研奖励制度》的修订,走“实在科研、实践科研、勤快科研、规范科研”的可持续发展之路。

第四,完成以“服务第一”为基本思想的《书生小学后勤服务制度》的修订。

第五,完成《书生小学教职工考核制度》的修订并出台了《书生小学领导评价考核制度》,实行以对学校的贡献大小为评价尺度的考核制度。

第六,修订了《书生小学教学奖励制度》。工资分配制度改革是一种比较敏感的举措,它涉及每一位教师的切身利益,关系到教职工思想的稳定、教学的积极性和学校正常教学秩序的进行。书生小学对薪酬的改革比较慎重,已出台讨论稿,并已经过校领导班子、教师会的两次讨论,现正在修订中。我们的目标是立足于学校投资略有回报的校情,再进行大幅度的学校工资分配制度改革,实行《书生小学结构工资发放制度》,建立合理竞争和合理分配的制度环境,确立最低的工资保障线,突破“略高于国发工资的学校工资”的模糊界线,真正体现“优质优酬兼顾多劳多得”的分配原则,追求高质量的教学和高效率的工作目标,使学校教师薪酬分配制度形成应有的活力,从而有效地开发学校的人力资源。

第七,书生小学的“校本培训”造就了一批又一批的“教师人才”。

【案例4】

梁英,女,1976年8月出生于路桥区金清镇。1995年毕

业于黄岩师范,先后在路桥区金清镇前进小学、台州市实验小学任教,2000年调入书生小学至今。

在前进小学两年,由于是村小,校领导及学生家长对孩子的教育并不重视,教研气氛不浓郁,难得的一次听课也是她自己主动要求的。对于一个刚毕业的师范生来说,有的只是书本上的理论,没有任何经验可谈,是多么需要一个能指引你前进的老师呀!而当时的学校没有平行班,也没有搞结对培养教师,一切都要靠自己摸索着前进,所以成长特慢。

进入台州市实验小学后,听的课多起来了,学校和家长对老师的要求也在不断地提高,梁英也经常性地开课了,这些都使她的教学多少有了一点进步。但学校的教研气氛仍不够活跃,走出去请进来的机会不多,跟外界缺乏经常性的交流。许多教师认为在这里有一种吃老本的感觉,在教学上没有源头活水是最大的不足。另外,学校在培养新教师上缺少经验,对新教师缺少关爱与鼓励。好学生是夸出来的,好教师同样也需要鞭策。

进入书生小学后教研气氛浓郁,学校在培养年轻教师上方法得力,关心每一个教师的成就。让梁英教师参加学校组织的“教育科研培训”、“周前会教师论坛”、“教科研大家谈”、“书生小学教师理论答辩”和“书生小学十佳教学能手”的评比;每年一届的“书生小学教育教学论文”评比等丰富多彩的校本的教育教学研究活动。由于学校的培养和梁英老师自身的努力,进步是非常明显的。梁英老师从原来一所学校快要被解聘的“差教师”,进入书生小学后2001年被评为“椒江区一星级教师”,2003年被评为“椒江区二星级教师”。在书生小学期间,梁英老师先后获得过论文评比椒江区一等奖,教学大比武区二等奖,教育科研成果台州市三等奖。她的范文和论文还获得过国家级一等奖,在省级刊物发表。

她培养的学生在区、市和国家级各种比赛中多次获得一等奖，频频发表。梁英老师已经成为椒江区小学语文教学骨干。

这就是“梁英现象”。

梁英老师的成功是书生小学“一切为了学生的成才，一切为了教师的成就”的办学理念为指导的校本培训的结果。“梁英现象”告诉我们：“教师是可以培养的”。四年来，书生小学共培养了2名“台州市教坛新秀”¹1名“台州市优秀教师”²6名“椒江区二星级教师”³9名“椒江区一星级教师”⁴3名“椒江区优秀教师”⁵2名教师“椒江区优秀党员”⁶1名常识优质课浙江省二等奖获得者；1名语文阅读教学台州市一等奖获得者⁷2名椒江区体育教师教学基本功一等奖获得者⁸42名椒江区教学论文一等奖获得者⁹3名台州市教学论文一等奖教学论文获得者¹⁰5名浙江省教学论文获奖者¹¹45名教学论文区级以上获奖者。还有4名教师成为椒江区教研大组成员，1名教师成为台州市（三区）教研大组成员，1名教师成为台州市（地级）教研大组成员、区教研大组核心成员。

第三节 问题与对策

在我国，“民办公助”学校还是一种新的学校管理体制，且发展迅速。每一种新兴事物的出现，其存在必有其合理性的一面。确实，它使这类学校本身、希望择校的家长和学生、教育工作者及教育行政部门都深切地感受到了其强大的魅力与优势之所在。但在“民办公助”这种办学体制为社会各方面带来利益的同时，此新生事物在发展过程中的问题与矛盾也正在逐步地显露出来，如师资问题、公办学校的办学行为问题、事实上的不平等（民办公助学校的教师不能享受国拨工资、学生不能享受国家的生均经费补助）等问题。

一、师资管理问题

民办学校师资队伍稳定与否是影响学校发展的主要问题,这是无可争议的。而目前在教师的人事档案关系、职称评定、合理流动、社会保障等方面都存在各种问题,使民办学校教师的地位不能做到真正意义上的平等,政治待遇成为影响教师进入民办教育的一大障碍。

(一) 民办教师社会保障体系,进一步优化外部环境

虽然书生小学的教师工资收入上明显高于公办学校教师(随着这两年公务员的加薪,这种差距正在不断地缩小),并且市、区政府出台相关的扶持政策:“民办公助学校教师的档案、养老保险退休、疾病治疗、住房、评职评优、基本工资、带薪休假等均享受公办学校教师同等待遇。”但只是停留于政策性扶持层面,而没有通过法律与制度的建设,建立起完全社会化的民办学校教师的养老、医疗、生育、失业等保险体系,民办教师仍面临缺少社会保障和失业的高风险。

为此,民办学校应加强与教育主管部门和社会保障系统中各个环节的协调与沟通,扩大社会保险的范围和覆盖面,全面实行民办学校专职教师的养老、医疗、失业等保险制度。有条件的教育行政部门及民办学校,可以在争取民办学校教师基本社会保障之外,利用不同的权益赋予和社会保障方式加强管理,稳定队伍。如对学校有突出贡献,达到一定级别的骨干教师采用股份配额或附加社会保险作为奖励;对有特殊贡献的教师给予终身教师待遇(如书生小学的终身聘任制),并规定其工作满若干年后,可以领取补充保险金等。

(二) 进一步健全面向市场的自主办学的用人机制

人力资源是学校不可忽视的软环境。在民办学校中,名、特、优教师的存在在吸引生源中扮演着重要的角色。但民办学校

的教师流动量大，也是不争的事实。人才的合理流动能激励竞争，激发教职工的潜能；而“走马灯”式的流动则不利于教师队伍的稳定，会给教师以不安全感，给学生和家长以不信任感。只有一支经过整合了的、磨练了的、具有统一教育思想的教师队伍才能形成教育合力，产生好的教育效果，形成良好的教风、校风、培育出良好的学风。

为了解决这些问题，书生小学从自身学校的特殊性出发，重视情感管理，做到以情感人，以事业留人，真正做到了以人为本，充分调动了教师的工作积极性。但笔者认为，在处理民办学校与教师的关系时，注重情感管理固然重要，但更重要的是应该建立教师人事管理体制，强化教师的职业身份，在用人制度、进入机制、管理机制及考核制度上做到法制化、规范化。

（三）促进教师的专业发展，建设优质民办学校

对学生和家长而言，民办教育是一种选择性教育。只有能满足他们的需求，家长才会缴费选择你；只有办学条件较好，办学质量上乘，竞争力较强的民办学校吸引有支付能力的生源。也就是说，生源是民办学校赖以生存的命脉。

而且，随着经济、社会的高速发展，市、区政府对基础教育特别是义务教育的支持与支撑力度不断加强，基础教育的现代化进程不断加速，社会资金进入学校的渠道不断拓宽，公办中小学的办学条件、办学质量不断提高，市民接受高质量、高层次教育的机会不断扩大，椒江市民作为家长选择教育的能力也越来越成熟。

另一方面，民办中小学阵营内部，自身的竞争也很激烈。因为对民办学校来说，他们没有可以任意挑选生源的政策倾斜，他们也没有招生中可以“宁缺毋滥”的那份潇洒。同时，公办学校允许招收择校生，公办学校的教师允许带生。所有这些来自民办学校内外部的竞争都直接影响民办学校的招生，造成民办学校的生存竞争日趋白热化，随着这一趋势的发展，优胜劣汰是必然的。

面对激烈的市场竞争,做大做强,尤其是做强即为社会提供优质教育,无疑是民办学校生存与发展的必然选择。建设优质民办学校既有硬件建设的要求,更有软件系统建设的要求,它包括学校的理念、精神、文化、特色、课程、教师、管理、环境等一系列的内涵建设。从一般规律看,打造硬件易、建设内涵难。硬件可以通过外力如加大投入等显性渠道达到目的,而内涵发展则必须依靠学校自身的生命能量来实现,所以,民办学校必须努力促进教师的专业发展,靠校长和全体师生员工的努力来实现学校的长久生存与发展。(这里还有一个问题有待澄清,即对民办学校来说,什么才是优质教育?什么才是优质民办学校?这好像不能简单地用升学率就可以评估的,因为民办学校的选择性教育性质决定了其生源的素质并不都是拔尖或很好的。)

当然,教师的专业发展包括的内容是很多的,如根据最新发展更新教师的学科知识,根据新的教学技术、教学目标、课程和教育研究而更新教师的技能、态度、方法,教师之间以及教师与学术机构、企业家之间交流信息和专业知识,帮助能力差的教师提高教学效率等等。为了提高教师的自身水平,民办学校要为教师的发展拨出专款,为教师的专业发展提供建议和服务,有系统地整合教师的职前教育和在职进修,从培养、任用、进修各方面有效地提高教师的素质和能力。

二、公办学校的办学行为问题

目前我国很多地方都出现了由公立转制的学校,它们在享受国家投入及一系列优惠政策的基础上,以“国有民办”等形式采取民办机制放开收费,参与市场竞争。另外,也有不少地方对公办教师带生现象有逐步放开的趋势,有些地方已开始实行。可以说,这种做法对民办学校来说是一种不平等的不公平竞争,不利于民办教育的发展。

针对这一现象,在经济发达地区,可以通过发行“教育券”,将政府的教育经费以有价证券的形式发给学生,让学生自己决定教育资源的投向。财政支出认券不认学校。无论是公办还是民办学校,只要学生愿意把教育券交给你,愿意到你的学校读书,财政就给你拨款。这样就在教育领域很直接地引入了竞争机制,以此增加学生对学校的选择权和激发学校间的竞争,建立公平公正的生源竞争市场。诚然,实行“教育券”制度,并不能降低民办学校的成本,也不能直接增加学校的收入,对民办学校的发展作用的象征意义也还远远大于实质意义。但不可否认,它对正确认识民办教师的劳动价值,体现教师的地位等具有重要的意义,并为民办教育创设了发展的环境,最后达到了公办教育与民办教育共同发展。

第十二章 教育品牌拓展实践与思考

台州市椒江区中心幼儿园的前身为创办于 1965 年的海门和平幼儿园,1981 年成为教育局主办的椒江中心幼儿园。经过多年努力,我们不断寻求发展机遇,挖掘自身优势,从一个占地仅 1.7 亩的小型幼儿园发展成为占地 12 亩、拥有较完善的教育设施和一流教育质量的省级示范性幼儿园,跻身于台州市乃至浙江省公立幼儿园的前列。如今,我们并不满足于已有的成绩和荣誉,形成了新的发展方向与目标——试图拓展教育品牌使自身优质教育资源得到最大限度的利用,产生更多的社会效益。本报告试从对我国品牌拓展的情况、产生的问题或可能出现的问题进行客观的研究与分析,力图结合国内外已有经验提出较为切实可行的解决方案。

第一节 现状分析

从现状分析,我园正从品牌塑造阶段向着品牌拓展阶段发展。品牌这一概念十分广泛,其内涵随着社会的发展不断丰富,包括品牌质量、品牌价值、品牌文化、品牌营销等。而教育品牌有其特定含义,正如中国教育品牌在线首席顾问熊东骄先生指出的 教育品牌是学校个性化的体现,是特性的浓缩,学生、家长和社会大众通过教育品牌,能清楚地知晓这个学校的独特之处,同时它也倾注着社会大众的审美和情感是社会认同感与学校个性的完美结合。无

论将教育看作是一种投资行为还是消费行为,教育品牌都是使之与竞争对手相区别的**标志**。我们经过多年的努力,积极树立并不断强化品牌,为品牌进一步拓展提供了先决条件。

我们从改善园内教学设施、重视师资队伍**建设**、突出本园特色、全面提高幼儿素质等方面来打造自身品牌,并在本地区享有较高的知名度。全园上下都以“给孩子一个好的开端”为宗旨,逐渐形成了“平和、融洽、民主”的良好氛围。我们重视提升教师素质,多次请国内外教育专家进行指导,并安排教师参与各种类型的教育培训,定期组织教师开展参与式学习,不断更新教育观念,增强教学科研水平。近年来有许多教师被评为省、市、区各级优秀教师,并在各类教学竞赛中获奖。优良的教师素质与科学有效的管理使我国的教育质量得到不断的提高,先后被评为“浙江省示范性幼儿园”、“浙江省先进家长学校”、“台州市教科研先进单位”、“椒江区 AA 级信用学校”等光荣称号,并多次获得全国“双龙杯”、“世纪星杯”少儿美术大赛集体荣誉奖。与此同时,我园以环境教育为特色,围绕“关于环境的教育”、“在环境中的教育”以及“为了环境的教育”开展形式多样的教育活动,并在教育活动过程中重视幼儿的情感教育、激发幼儿的创新意识和好奇心、指导幼儿探索解决问题的方法,有利于他们养成良好的学习、生活习惯及浓厚的探究兴趣。由于我们在环境教育方面的突出表现,2002 年被评为“浙江省绿色学校”,2003 年被评为全国表彰绿色学校,是全省 12 所学校中唯一的一所幼儿园。目前,我国已经形成了优质教育资源的良性循环,具有台州乃至浙江一流的办园水平,为教育品牌的拓展奠定了坚实的基础。

同时,椒江区及周边地区学前教育的总体发展水平以及我国具备的竞争优势为我们提供了品牌拓展的空间。据不完全统计,椒江区周边地区的学前教育整体水平有待提高,且呈现出较为陡峭的金字塔形,即优质幼儿园所占比例很小,绝大多数幼儿园在教

育质量和管理水平上与优质幼儿园相差甚远,即使是处于中间层次的幼儿园也为数不多,因此我国在本地区具有绝对的竞争优势,每年想要入园幼儿人数远远超过我们的招生计划数(我们现共有11个教学班,幼儿387名,教职工46名),现有的规模已无法满足社会的需求。因此,应该具有广泛的品牌拓展市场,且潜力较大。

另外,我园不仅在品牌塑造方面进行了长期的努力,而且在品牌拓展方面抓住契机,进行有益的尝试和探索。例如,我们与一些迫切要求提高教师素质的幼儿园结对联系,传授成功的管理经验,协助开展教师培训工作。后来,我们又在品牌拓展的进程中迈出了重要的一步,与台州市书生教育股份公司合作创办岭南分园(书生幼儿园),2002年10月开始试营业,分别开设两个小班和两个小小班。该园由书生公司负责投资基础设施,由我们负责日常管理,在师资配备、教学设施、课程内容、考核管理、职员待遇等方面力求与本园完全相同,并聘请具有多年管理经验的某县中心幼儿园副园长担任常务园长,选派了本园的四位教师去该园任教,并承诺分园幼儿读完小班后可回本园就读。该园的经济独立核算,书生公司派遣职员管理财务,教职工薪资水平与本园一致。由于我国的品牌效应,岭南分园的招生情况良好,开展较为顺利。

第二节 问题研究

诚然,教育品牌对学校、学生甚至社区都是一种无形的资产,能为学校带来许多利益,例如,学校能通过扩大生源获得投资者的青睐,争取政府的政策倾斜,以及将品牌延伸到各个市场领域而不断获取利益,这些利益均由教育品牌无形资产转化而来。然而,教育品牌在拓展过程中将会遇到各种问题,必然承担一定的风险。对于本课题而言,问题研究可以分为两个层面:一是通过对现状的

调查及借鉴国内外已有经验,研究、分析可能出现的问题,为进一步拓展设计可行的方案。二是分析总结我们在品牌拓展实践中遇到的问题,并相应提出解决问题的方案。下面就以上两个层面分别展开讨论:

一、潜在的问题

这一层面主要讨论从课题研究角度出发,所要分析的问题与今后需要深入探讨的内容,大致分成以下四个方面:

1. 对于教育品牌拓展的主体而言,必须明确其品牌的内涵,这样才有可能去维护、深化并拓展品牌。
2. 明确自身品牌内涵之后,就面临着如何拓展的问题,即采用何种拓展经营的方式。
3. 拓展模式的选择不能脱离本园的实际,如何使品牌拓展经营尽可能适应市场的发展和变化,以规避风险。
4. 作为一所公立幼儿园,这样的身份在品牌拓展经营过程中具有哪些不利和有利因素?在模式的选择与实践方面,和私立教育机构将有何不同?

二、实践中的问题

该层面是针对在实践中已经出现的具体问题进行概括。目前,我们在实践中遇到的突出问题就是与书生公司合作产生的一些分歧,主要体现在如下:

1. 岭南分园自开学之后陆续有幼儿要求报名,因此投资方(书生公司)提出扩班。但是管理方(我园)建议暂不扩班,因为这些幼儿年龄参差不齐,如果按年龄分班幼儿人数不够,而开设混合班很可能影响教育质量,致使双方产生矛盾。事实上,由于书生公司的企业寻利性与我园质量优先之间的矛盾一直存在,所以此前已有分歧,有时造成常务园长无所适从,且工作决策的效率受到明

显影响。

2. 出于各种原因,本园教师不愿意到分园工作。

3. 常务园长在许多方面缺乏自主权,不利于其工作积极性的调动。

4. 从已有的合作模式看,岭南分园缺乏自身特色,不利于长期发展。

第三节 解决问题的方案

一、教育品牌的内涵

品牌的概念来源于经济领域,其内涵较为广泛,人们对此众说纷纭,意见不一。有人认为品牌具有外延和内涵两个层面的内容,品牌外延是指消费者对于该品牌的认知度,而品牌内涵则表现为消费者对该品牌的综合满意度。也有人认为诉求确定品牌属性,例如,劳斯莱斯汽车的诉求是尊贵、独一无二,而奔驰则主张豪华和科技,沃尔沃则以安全著称,其诉求是“世界上最安全的车”,而保时捷作为跑车,更注重的则是速度所带来的全新感受和驾驶乐趣。不同品牌的汽车,其品牌属性也大相径庭,没有任何一款汽车是全能的。有人在讨论品牌内涵时更侧重于品牌价值的探讨,如品牌一旦为消费者所广泛称道,就表示该品牌已经具有了一定的忠诚顾客群,品牌有了无形价值。例如可口可乐,该公司总裁曾宣称,即使可口可乐在全球的所有工厂在一夜间化为灰烬,只要拥有可口可乐的品牌使用权,就可以在最短的时间内使可口可乐再度辉煌。显然,可口可乐的品牌是一种具有价值的品牌,是可以出让的无形资产。

然而,教育是特殊的产业,教育过程毕竟与一般产品的生产过

程有很大区别,因此,教育品牌的内涵与企业产品的品牌内涵既有联系又有区别。国内对于教育品牌的研究尚不成熟,也未能形成较为统一的认识。有人提出“学生素质就是学校的品牌”,又有人认为教育品牌是学校个性化的体现,是学校特征的浓缩。虽然现在很难对教育品牌的内涵作较为全面的界定,但已有的研究显示有价值的教育品牌须具备两个条件:拥有核心竞争力及社会综合满意度。经初步调查,我园品牌的核心竞争力在于逐渐形成的一套较为科学有效的教育管理办法,尤其表现在师资选拔与培训、培养幼儿综合素质及以环境教育为载体形成自身特色等方面。因此,明确我园拥有的核心竞争力及通过市场调研等方式考察其社会综合满意度,将是今后课题关注的重点之一。

二、品牌拓展的模式

本报告第一部分已经对我国品牌拓展的可行性作了分析,但问题还在于我园将采用何种拓展模式,而且模式的选择既要符合实际发展情况,又要充分利用我们的优质教育资源。目前,国内外已有的品牌拓展模式大致可以分成以下几种。

(一) 连锁式品牌拓展

品牌连锁经营并非只存在于经济领域,其主要机制是对存量教育资源的整合,并以经营同一品牌为核心,以实现品牌的增值、扩大市场占有率为目标。在国外有许多成功的教育个案,如印度最大的计算机教育培训机构 APTECH 于 2001 年初与北大青鸟组建了北大青鸟 APTECH,该公司通过授权方式开展计算机软工工程师培训。而后仅一年时间,北大青鸟 APTECH 在全国建立了 56 家连锁培训机构。在我国也有这样的实例,南洋教育投资集团以“集团投资、连锁办学、专家治校、滚动发展、适度产业化”的兴教模式。从 1993 年在太原建立第一所“南洋”旗下的学校——山西南洋国际学校以来,到 1996 年连锁形成“北方三校”。于 1997 年,

又分别建起了青岛、成都、大连、昆明南洋学校。此外,南洋还把品牌输入高等教育领域,创办了北京(南洋)兴华大学和四川师范大学南洋学院。短短几年时间,南洋连锁开办9所院校,形成富有鲜明特色的办学思想和教育理念,迅速形成了南洋教育品牌。

(二) 联体式品牌拓展

联体式品牌拓展也是依靠单一品牌的不断派生,使强势品牌的影响力逐步扩大,不断增长品牌价值。例如,北京景山学校于1996年开始输出品牌,创办了北京第一所公办民营学校——北京景山学校分部。学校由法政实业公司独资兴建、北京景山学校全面管理并由政府承办。分部与本部紧密依托,总的办学目标、日常教学管理基本一致,实现“两校一体”。

(三) 吸纳式品牌拓展

吸纳式品牌拓展的运作方式主要是利用教育品牌的影响力和社会知名度,挖掘品牌资产的吸纳功能,多种渠道从社会吸纳教育资金,从而提升品牌的核心竞争力。如上海梅岭学校,1999年以100万元的价格,将学校冠名权转让给民营的沙田房地产有限公司,取得的资金既提升了学校的硬件档次,同时注入现代管理理念和机制,又有效地提升了学校的软件水平,品牌实力得以显著增强。吸纳式拓展主要走内涵发展之路,吸纳的不仅是资金也可以是国内外先进的教育理论、方法及技术,从而保护、壮大品牌。

(四) 派生式品牌拓展

派生式品牌拓展主要通过输出品牌,以无形资产吸引社会有形资产,以协作、联合等方式创建新型学校模式。比如,成都市玉林小学运用自身品牌,于1999年与四川齐盛装饰有限责任集团公司联合创建股份制性质的民办公助学校,即成都市群星美术学校。办学硬件设施及日常管理由公司负责,并占有60%的股份;学校提供品牌,负责师资队伍建设,并占有40%的股份。这种模式与前面已经介绍的联体式品牌拓展有相似之处,但联体式拓展是分

部与本部的关系,仍属于“一体”性质,而派生式拓展往往是合作性质的,走的是“多品牌”之路。

同时,许多教育集团采用派生式拓展模式,其中“特许经营”较为普遍。例如,由被授权人每年支付学费收入的一定比例作为使用授权人品牌、教学材料和结束培训的补偿或由被授权人通过购买授权人的教学资料以及相应的质量控制颁发来获得使用授权人品牌的资格。新加坡英华美集团就是采用特许经营模式来拓展业务,该公司主要开展信息技术领域和商务领域的国际性教育培训,陆续开发了从幼儿园、中小学直至高等教育的系列课程和证书体系。它通过“特许经营”,在亚洲地区乃至全球范围内对具有办学积极性和条件,又愿意依照该集团办学方向 and 要求的机构和个人进行层层授权,提出申请经严格审核后即可授权办学。在 1993 年,英华美集团与上海高校浦东继续教育中心合作创办了 PCEC 新加坡英华美(上海)学院,主要为中国学生提供高质量的信息技术和商务技巧方面的培训服务。

(五) 兼并式品牌拓展

企业之间的兼并现象司空见惯,而这一模式也能运用于教育领域,即具有优质教育资源的学校兼并薄弱学校,通过品牌输出,把先进的教育理念和管理模式注入薄弱学校,使之起死回生。例如,成都七中成功兼并成都三十五中,成立七中育才学校,经过资源的整合及教学改革使这所新建的学校迅速成为该市生源好、效益高的知名学校。之后,七中又再次成功兼并一所民办实验学校,也取得较好的成效。可见,成都七中的兼并式拓展,走的是“伞形品牌”之路,被兼并的学校都冠以“七中”品牌。因此,拥有品牌无形资产的优势学校通过输出教育品牌,以兼并的方式能达到以品牌无形资产调控有形资产的目的。

品牌拓展的模式将随着人们认识的深入而不断丰富,而且一个学校在拓展时,往往根据实际情况综合采用多种模式。如,上海

建平教育集团在拓展过程中,采用了兼并式、连锁式、派生式等多种模式,先后兼并了梅园中学,在江苏、山西、四川等省市连锁办学,并合作创办了浦发中学。

我园在拓展之初,走的是类似于联体式的拓展模式,与书生公司合作创办岭南分园,公司负责分园硬件设施的建设,由我们负责幼儿园日常管理。由于资本寻利与品牌维护两者之间存在一些矛盾,使双方合作出现问题,在某种程度上阻碍了幼儿园的高效运转。因此,双方经过协商,改变原有的合作模式,决定实行松散型合作,我们不介入日常管理,而是负责骨干教师培训,允许部分幼儿到本园就读中班和大班,并按培训人数和幼儿插班生人数合理收费,这样较好地解决了两者的分歧。

此外,对于我们幼儿园来说,品牌拓展可以综合采用多种模式。例如,在椒江,还有许多规模较小、管理不够规范、教育质量较差的个体幼儿园,这些个体幼儿园园长迫切希望提高教育质量和效率,但缺乏管理经验和骨干教师。因此,如果双方自愿,我们可以与这些幼儿园合作,采用连锁加盟的形式谋求共同发展。我们将输出品牌,为这些幼儿园提供师资培训、日常管理的经验及教学材料等,为它们在活动设计、教育科研、教学评价、形成特色等方面给予指导,并在连锁幼儿园招收插班生。这样,不仅有利于改善连锁幼儿园的办园水平,让更多的幼儿接受良好的教育,使椒江幼儿教育质量得到全面提高,而且有利于保证自身品牌价值的维护。连锁加盟的形式使我园具有一定的指导权、控制权和选择权,有利于品牌建设和维护,尽可能规避品牌贬值的危险,同时在连锁加盟的过程中适当收取培训费,提高教师的福利待遇和办园条件,为我园品牌的进一步拓展打下坚实的基础。

总之,一个优秀的教育品牌应该具备低成本扩张和高效益开放的功能。在市场竞争中,学校的规模效应不可能单纯通过纯资本运作达到,而要通过充分发挥一个成功品牌的拓展能力来实现,

增强品牌的市场竞争力,正如当今许多其他行业也从产品输出走到了品牌输出的时代。针对目前我国教育品牌发展相对落后的情况,我们将立足于实际,不断总结和探索教育品牌战略及有效的品牌拓展模式,为椒江教育事业的发展作出积极的贡献。

附 录

附一：

品牌效应产生与联合办园

一、办园概况

椒江中心幼儿园自 1981 年创办以来,在椒江教育局的正确领导下,经过全体工作人员的努力,在当地享有相当的口碑,但 1.7 亩的校园限制了广大群众入托愿望的实现。经过多方努力,1995 年 9 月搬迁到规划用地 12 亩的新园舍,规模从一开始的 6 个班逐年扩大到 2002 年的 11 个班,在园幼儿数从 211 人增至目前的 406 人,取得了良好的社会效益。

随着台州市政府机关的搬迁,椒江正逐渐成为台州的政治文化经济中心,大量的人才流动到椒江,其中也不乏幼儿教师。由于我们是逐年扩班,教师也是逐年增加,往往从众多应聘者中择优录取,因此保证了我们师资队伍的良好基础。我们深切认识到人的重要性,把“以人为本”和“可持续发展”作为首要原则,并以“给孩子一个好的开端”为宗旨,以环境教育为切入口,通过“在环境中的教育”和“关于环境的教育”,强调“为了环境的教育”,全面提高幼儿素质,让幼儿在被关注、被尊重的氛围中健康成长。加强民主管理和科学管理,创设“平和、融洽、民主”的精神氛围,对教师的工作评价和幼儿的发展评价实行开放式的档案袋评价,力求充分调动教职工的积极性,至今,师资队伍阵容整齐,31 名教师中取得高级职称 2 人、中级职称 11 人,大专毕业以上 29 人,近几年获得了各种荣誉,有全国绿色校园园丁奖 1 人,浙江省优秀青年教师

1人,省市区各级教坛新秀5人,市、区级青年科技新秀3人、教学大比武获奖8人,椒江区星级教师10人。教师撰写的多篇论文在幼教专业杂志上发表或获得省市级及以上奖,由23位教师参与撰写的专著《幼儿环境素质教育》正式出版并发行。幼儿园先后被评为浙江省示范性幼儿园、台州市教科研先进集体、椒江区AA级信用学校、台州市示范性家长学校、浙江省先进家长学校、浙江省首批绿色学校、全国创建绿色学校活动先进单位。

二、与书生公司联合办园的背景和目的

脚踏实地的工作不仅使我们幼儿园获得了各种荣誉,同时也吸引了椒江市民的纷至沓来。我们的招生非常低调,只在本园大门口张贴招生通知,在规定时间内报名,因此往往许多人还不知道,我们的报名时间就已经过去了。就这样,报名的人数还远远超出录取人数,有时是3:1,有时是4:1,个别年龄段甚至达到了7:1,如2001年,我们计划招收中班插班生18人,而适龄幼儿报名人数达122人,因此,不能满足广大家长的入托需求。例如有一次,一位年轻的父亲怒气冲冲地来指责园长没有爱心,因为他的独生女未能被我园录取。大家无言以对,也爱莫能助。

2002年初,书生公司来与我们商谈联合办园,我们仔细分析了书生幼儿园的办园情况,决定与他们合作。就像管培红园长在书生幼儿园落成典礼上所說的“……作为书生公司的合作者,我感谢公司领导对我们的信任,给予了我们全新的、挑战性的工作机会,同时,也给了我奉献爱心的机会。我想恨我的人可能很多,希望通过联合办园扩大招生,能让骂我们的人少一些。”

三、与其他有关幼儿园的合作

2000年,我们与东山中心幼儿园、洪家中心幼儿园合作,以后又与花园幼儿园、中房蓝天幼儿园合作,在幼儿园管理方面开展指导,我们指派星级教师与上述各园骨干教师结对,教学设计、上课说课、课题研究、论文撰写等方面进行指导,取得了良好的效果。

其中,东山中心幼儿园、洪家中心幼儿园、中房蓝天幼儿园被评为台州市级示范性幼儿园。

附二：

打造品牌——对幼儿发展进行档案袋评定的实践

档案袋评定是为了更好地改善课程和教学,使之更符合幼儿发展的需要,从而促进幼儿的发展。因此,凡是能表明或促进幼儿进步的指标往往都被列为评定的不同向度标准。此外,标准往往交由教学活动的直接参与者——教师和幼儿共同制定。至于档案袋评定的信度和效度,存在着争议和分歧。但不管怎样,档案袋评定是真实的,生动的,我们在实践中已有明显的感受。

一、背景与方法

2000年暑假,笔者有幸到台湾参观学习,在台中兴文斋幼稚园,惊奇地发现了他们为幼儿所做的学习档案,那时还没有接触档案袋评定的有关理论,凭直觉认定那是一种很有意思的东西。从我们幼儿园看,我园历来重视家园联系,并不断探索教师与家长沟通的方式,吸引家长参与到幼儿教育过程中来。当时我们使用的是“台州市幼儿发展记录册”,应该说它有许多可取之处,但也存在着一些问题,最主要的是幼儿自己不能参与,教师和家长创造性发挥的余地很少。量化评价的成分较多,教师要做许多非自然教学过程中的测查,较难具体地、个性化地记录孩子的发展过程。经过一段时间的思考和讨论,我们决定设计《“我的成长”记录卡》,内容包括“常规发展ABC”、体现成人评价和期望的“老师对你说”和“爸爸妈妈对你说”、记录孩子思考与疑惑的“思维浪花”、粘贴孩子照片的“生命瞬间”、记录孩子有关轶事的“五彩贝”等栏目,由教师和家长共同填写,每月一张,收集在每位幼儿人手一册的档案

袋内,同时,要求教师把幼儿的代表性作品(包括美术、数学、讲述记录等)、家长可以提供孩子在家中的一些作品放入其中,每学年一本,交给家长收藏,作为孩子成长的宝贵的记录资料。档案袋要适应的观众主要是家长,同时家长也是参与者、合作者,因此,我们设计过程中考虑家长的因素可能会多一些。由于《“我的成长”记录卡》篇幅有限,我们把“常规发展 ABC”设计成两种,按五大领域分类,一种包括“健康”、“社会”、“语言”三个方面,一种包括“健康”、“科学”、“艺术”三个方面,其中重复了“健康”方面,每个方面分六项,大致包含了各种能力、情感、生活习惯等。这一块主要由教师填写,以 A、B、C 三级评价,使家长能大体上了解孩子哪方面较强,哪方面应该进一步努力。具体方法、实例、评析等见下表。

二、问题与对策

在建立幼儿学习档案的过程中,我们碰到了一些问题,一方面来自教师,主要是观念的转变不够,往往花了很多时间备课、上课,不能很好地分配时间去观察孩子,为幼儿建立学习档案大大增加了教师的工作量,而且“摸着石子过河”真的很辛苦,因此部分教师的积极性不高。另一方面来自家长,主要原因是工作忙,或文化水平有限,还有的对建立幼儿学习档案不理解而不重视。

项目	内容	收集方法	实例	评析
常规发展 A B C	按五大领域划分,然后每个领域再细分成 6 项。	班主任分析平时的观察记录,与配班教师和保育员交流讨论后,结合有关标准对应归档。	略	常规发展的表格有两种,一种是“健康”、“语言”、“社会”,另一种是“健康”、“科学”、“艺术”,涵盖了孩子发展的各个方面。教师以 A、B、C 分为模糊的三级,家长能大体上了解孩子哪方面较强,哪方面应该进一步努力。

(续表)

项目	内容	收集方法	实例	评析
老师对你说	教师对幼儿的具体评价以及期望、建议等。	教师根据对幼儿观察和了解,针对其突出的进步和具体问题作评价和建议。	王郡翊学习档案 “欣欣:你越来越懂事了,老师喜欢活泼开朗的你,计算的速度快了好多,不过还得听清老师的要求哦!”	这里既有教师的肯定和评价(越来越懂事,活泼开朗,计算的速度快了好多),但又有善意的批评和要求,爱的情感溢于言表。“计算的速度快了好多”是建立在教师细致的观察之上的。可以想象,欣欣的父母读完这几句话,对女儿在幼儿园的表现有了具体的了解,知道老师喜欢孩子,产生对老师的一种信赖之情。
爸爸妈妈对你说	父母对孩子的具体评价以及期望、建议等。	父母根据对孩子的观察和了解,针对其突出的进步和具体问题作评价和建议。	尹力学习档案 “我对尹力念起左边的(注:老师对你说)‘你经常得100分,真棒’时,尹力高兴得无声地笑了。尹力觉得罗栋会认很多字不简单,尹力也在计算着现在我又多认识了某某字,尹力上进心强了!”	看了这段话,一幅母子相依读儿子学习档案的画面浮现在我们面前。我们可以感受到母亲的欣慰和幸福。特别是“尹力高兴得无声地笑了”,把孩子的神态和心理都描述得一览无遗,妈妈又何尝不是高兴得无声地笑了。罗栋是大(1)班一个比较能干的幼儿,尹力能以他为榜样,自动地与他比较(教师并无识字数量的要求),说明学习识字成了尹力内在的需要。这个例子告诉我们,家长非常在意教师对自己孩子的评价和鼓励,会把老师的话读给孩子听,促进了孩子的正强化。

(续表)

项目	内容	收集方法	实例	评析
五彩贝	童言稚语或其他有趣、有意义的轶事	由教师或父母共同记录。	茅铁野学习档案 师：你是几号？ 茅：(很认真地)小鸡生鸭蛋。(20号)	为了区分自己的毛巾、被子、杯子，教师让家长帮助幼儿记住自己的学号，茅茅把妈妈教他的“小鸭生了一个蛋”说成了“小鸡生鸭蛋”，可爱得令人捧腹。
生命瞬间	幼儿生活照片。	以父母提供为主，教师协助收集。	略	照片是对孩子成长的真实记录，而且以后再也无法补拍，所以很珍贵。
思维浪花	幼儿对周围世界好奇与疑惑的记录。	以班级为单位设“问题角”，把幼儿在幼儿园或在家里所提的问题及时展示出来，每月记录从中选出的代表性问题。	▲鼻涕是怎么形成的？ ▲人是猴子生的吗？ ▲为什么鸟会飞，而公鸡不会飞？ ▲为什么人会死？ ▲为什么家里排出的水会伤害河流？	数不清的问题，来自于幼儿对周围生活的观察、对学习内容的反思。我们欣喜地看到许多幼儿具有质疑的品质，同时也了解他们学到了什么、想知道什么。“问题角”不仅鼓励幼儿提出问题，而且让幼儿从不同的来源寻找答案，并分享解决问题的快乐。
代表作品	幼儿的美术、数学和其他具有代表性的作品，或任何有意义的记录。	由幼儿和教师或家长共同收集。成人记录下孩子为什么要选择该作品的原因(幼儿对自己学习的反思与归因)。	陈攀参加绘画比赛得了一等奖，学习档案里收入了他画着插图的理想：我长大了要当一个画家，我要走遍世界各地，用画笔画下那神奇、美妙的世界……	陈攀是一个爱哭的小男孩，长大以后，当他重新翻开儿时的记录，也许还能继续激励他向着自己的理想努力。

针对这些问题,我们采取了一些补救措施:

对于教师,我们通过学习有关文献,在一定程度上理解了档案袋评定的理论框架,让教师明白这是一种新的工作方式,在国际上才研究了近十年,在国内还不太有人真正在做,把教学与评价整合起来,对我们来说是一种相当有意义的挑战。通过幼儿学习档案袋评定可以看到孩子是怎样一步步成长的,作为教师会有一种收获感、自豪感,我们有多少投入,就会有多大的回报,不仅可以让同事和领导看到自己的努力,家长更会由于教师真正关心自己的孩子而心存感激。这也是我们人生价值的体现。另外,我们通过以年级组为单位的业务学习,交流幼儿学习档案袋,大家互相启发,讨论如何把它做得更好。这样,从理论学习和实际操作双管齐下,提高了教师的工作水平。

对于家长,我们通过家长学校向家长宣传档案袋评定的意义,提高家长对幼儿学习档案的认识,让他们懂得为孩子建立学习档案有利于帮助孩子树立自信心,体验成功的喜悦,还可以帮助孩子学会反思,养成主动学习的好习惯,这对孩子未来的终身学习将受益无穷。有的家长在“爸爸妈妈对你说”中总是说一些空洞、口号式的话语。我们以班级为单位,在家长会上开展“幼儿档案分享”活动,家长们看得很认真,受到了良好的效果。这样,我们吸引了全体家长参与投入,使他们中的大部分能主动地配合教师为孩子建立学习档案。

看到一本本有血有肉的档案袋、一张张感激的笑脸,我们的心里充满了自豪。

三、效果与收获

1. 通过建立幼儿的学习档案,教师重视和注意观察、分析每一个孩子;

2. 通过建立幼儿的学习档案,促进了教师对教学适宜性的反思以及同事之间的互相合作;

3. 通过建立幼儿的学习档案,让家长真切地了解孩子的发展状况;
4. 通过建立幼儿的学习档案,加强了家长和孩子的沟通,增进亲子情感;
5. 通过建立幼儿的学习档案,加深了家长对教师的理解,有利于建立良好的人际关系;
6. 通过建立幼儿的学习档案,提供了让幼儿反思自己进步的机会。

附三：

打造品牌——对教师进行发展性评价的实践

主体价值取向的评价和档案袋评定是由当前新形势、新观念产生的,在我们的教师中难免会有不同的认识,我们的工作中难免有一些误区。我们将时时反思我们的所作所为,孜孜以求,努力向理想的境界靠近。

一、建立教师学习(工作)档案袋

由她们自己去选择有关资料,如:“头脑风暴”、“合理化建议”、“计划与反省”、“课题与论文”以及为幼儿创设的学习环境(照片)、制作的具代表性的教具等等。并开展“幼儿档案分享日”、“教师学习档案讨论日”等活动,在参与式园本培训中加强教师对档案袋评定法有关理论的学习,不断提高档案袋评价的效果,督促教师反思自己的教学的适宜性。“教师和学生一样,如果没有经常给他们提供反思的机会,让他们认真思考自己的学习或工作状况,讨论或学习工作计划,他们很快就会荒废掉自己的学

习。”^①

二、合理使用教师档案和幼儿档案

在教师年终考核中结合档案检查,使量化考核与性质评定相结合,充分肯定教师工作的能动性和创造性。特别是对于教师的工作考核,量化评估的确存在无法避免的缺陷,不能完全合理地评价教师的教育教学,档案袋评定实现教案分享应该是很好的补充。如参考教师自己的档案袋、教师自我推荐的幼儿学习档案袋、随机抽取的幼儿学习档案袋,把评价与日常教学、对幼儿的评价相结合,从而使评价与教学成为一体,提高教师工作的自律性。

三、实现教案分享、减少幼儿集体学习活动时间

为了让教师有更多的机会观察孩子和与孩子个别交往,可以把每天上午两次集体活动(中大班)减少到一次,适当增加小组学习活动(区角活动)时间。以年级段为单位,教师轮流备课,大家共同分享,但每位教师必须做课后评析和效果记录,这样教师准备集体活动教案的工作量会大大减少。

四、加强幼儿的自我评价和互相评价,为幼儿反思自己提供更多的机会

多问一些问题如:“你最值得骄傲的是什么?为什么?”“你最想带给爸爸妈妈看的画是哪一幅?为什么?”“你觉得在什么地方花的时间最多,有什么收获?”“你觉得跟谁合作最愉快?为什么?”“某某小朋友最值得骄傲的是什么?为什么?”等等。需要强调的是,以上谈话最好是教师与幼儿的“私人”谈话,使幼儿感觉到教师对他的关注,这将给孩子带来心理上的满足,有利于建立良好的师生关系。

五、结合多元智能理论,积极为幼儿创设表现孩子智能强项的环境和机会,并使教学和评价相交织

^① Scott G. Paris, Linda R. Ayres. 培养反思力. 北京 中国轻工业出版社, 2001. 7.

教师通过学习,理解和掌握多元智能理论,对照有关文献,领会各项“关键能力”,通过自然状态下的观察以及在特定环境中的表现,识别幼儿的智能强项。每月一张的《“我的成长”记录卡》按不同角度去描述或收集幼儿的各种智能表现,当然,如何去使用《“我的成长”记录卡》教师应有一定的自由度,即可以每月从一种角度去分析,也可以从两种角度去分析,但整体上必须是全面观察幼儿的各方面智能,并不断调整教学策略,使评价与教学有机结合。

附四：

品牌拓展——与有关幼儿园合作开展课题研究

一、成立“椒江区幼儿环境教育研究”课题领导小组

2003年7月4日,“椒江区幼儿环境教育研究”课题领导小组首次会议在椒江区中心幼儿园召开,人员组成如下 椒江区中心幼儿园园长管培红、副园长王益红、书生幼儿园园长张笑燕、花园幼儿园园长俞佩玉、东山中心幼儿园园长李和鸣、黄礁中心幼儿园园长倪恩凤和教师金君、中房蓝天幼儿园园长以及椒江区中心幼儿园骨干教师王琳玲(支教东山中心幼儿园)、胡旭慧(支教书生幼儿园)、王秀飞(支教花园幼儿园)、陈丽萍(支教中房蓝天幼儿园)和周甜甜(支教中房蓝天幼儿园)。

会上大家学习了《幼儿环境素质教育》一书中的有关内容,谈论自己对环境教育和绿色学校的认识,从各自幼儿园的特点出发,大致确定了研究方向,如椒江区中心幼儿园从挖掘社区教育资源的角度去研究,东山中心幼儿园和黄礁中心幼儿园从农村幼儿园如何开展环境教育的角度去研究。

二、教师绿色教育理念培训

2003 年 10 月 3 日,椒江区中心幼儿园邀请国家环保总局宣教中心全国创建绿色学校总管曾红鹰先生、全国绿色学校考评专家浙江大学副教授祝怀新博士来园讲学,两位专家就绿色学校、环境教育展开了生动的阐述,还针对教师们提出的问题进行了解答。

参加本次活动的有椒江区中心幼儿园、书生幼儿园、东山中心幼儿园、花园中心幼儿园、中房蓝天幼儿园、黄礁中心幼儿园的部分园长和骨干教师以及椒江一中、椒江五中的部分领导、有关教师,总人数 67 人。

附五：

幼儿教师、家长环境素质调查问卷

尊敬的老师、尊敬的家长 您好！

环境与发展是当今国际社会普遍关注的全球性问题,为了切实推进幼儿环境素质教育,客观地了解目前椒江区幼儿环境教育现状,特设本卷。本次问卷调查仅作研究使用,不记名,请如实填写。衷心地感谢您的合作！

填表说明:在答案前的“☐”内打“√”,加“*”的可多项选择,其余都是单项选择。

1. 您的年龄？

☐ A 30 岁及以下

☐ B 31 - 40 岁

☐ C 41 - 50 岁

☐ D 51 岁及以上

2. 您的性别？

☐ A 男

☐ B 女

3. 您的学历？

☐ A 大学本科及以上

☐ B 大学专科

☐ C 高中或中专☐ D 初中及以下

4. 您是否收看“人与自然”等一些环境和生态方面的电视节目？

☐ A 经常☐ B 有时☐ C 很少☐ D 从不

5. 您平时谈论环境保护问题吗？

☐ A 经常☐ B 有时☐ C 很少☐ D 从不

6. 您对我区的环境质量状况评价如何？

☐ A 不错☐ B 正在好转☐ C 趋于恶化☐ D 不清楚

7. 平时您使用一次性筷子、一次性杯子、一次性饭盒等一次性消费品吗？

☐ A 经常☐ B 有时☐ C 很少☐ D 从不

8. 您觉得目前人们的消费模式有助于环境保护和人类社会的可持续发展吗？

☐ A 应该会☐ B 也许会☐ C 不会☐ D 不清楚

9. 关于人和自然的关系，人们有着不同的观点，请问您赞同以下哪种观点？

☐ A 人应该善待自然☐ B 人应该利用自然☐ C 人应该征服自然☐ D 说不清

10. 当您购买一件产品时，除了考虑质量、价格等，您是否考虑该产品对环境的影响？

☐ A 经常☐ B 有时☐ C 很少☐ D 从不

11. 如果因处理垃圾、污水等需要向您适当收取一定的费用，您将持何种态度？

- ☐A 非常愿意 ☐B 勉强同意
☐C 不愿意 ☐D 无所谓
12. 您认为人类保护环境的根本目的是什么？
☐A 让人类可持续发展 ☐B 保证人们身体健康
☐C 促进经济发展 ☐D 不清楚
13. 随着生活水平的提高,月饼等礼品包装越来越精致、豪华,对此您有何看法？
☐A 包装豪华有档次 ☐B 应适度包装
☐C 应尽量简化 ☐D 无所谓
14. 在没有垃圾桶的公共场所,您认为该如何处理食品包装袋、瓜皮果壳等垃圾？
☐A 随手扔掉 ☐B 扔到角落里
☐C 带回去处理 ☐D 无所谓
15. 您觉得有必要进行垃圾分类处理吗？
☐A 很有必要 ☐B 也许有必要
☐C 没有必要 ☐D 无所谓
16. 您或您的爱人在孩子面前吸烟吗？
☐A 经常 ☐B 有时
☐C 很少 ☐D 从不
17. 您知道我国的植树节是哪一天吗？
☐A 3 月 12 日 ☐B 4 月 22 日
☐C 6 月 5 日 ☐D 不清楚
18. 您知道国际环境日是哪一天吗？
☐A 3 月 22 日 ☐B 4 月 22 日
☐C 6 月 5 日 ☐D 不清楚
19. “绿色产品”的标准是什么？
☐A 没有受到污染的产品 ☐B 有益于人类健康的产品
☐C 既没有受到污染又不会污染环境和破坏生态的产品

☐ D 不清楚

20. 您认为提高人们环境意识的主要途径是什么？

☐ A 完善立法

☐ B 媒体宣传

☐ C 教育

☐ D 公众监督

21. 一些电冰箱、空调的制冷剂等所使用的氟利昂给地球带来最直接的环境问题是什么？

☐ A 气候变暖

☐ B 自然灾害加剧

☐ C 臭氧层的破坏

☐ D 不清楚

22. * 为什么要进行垃圾分类？

☐ A 减少和防止环境污染

☐ B 减少能源消耗

☐ C 实现资源的循环利用

☐ D 不清楚

23. 您认为加强环境教育是实现国家可持续发展的重要途径吗？

☐ A 是

☐ B 大概是

☐ C 不是

☐ D 不清楚

24. 您觉得环境教育从幼儿抓起有必要吗？

☐ A 很有必要

☐ B 也许有必要

☐ C 没有必要

☐ D 不清楚

25. 您认为环境教育也是一种道德教育吗？

☐ A 是

☐ B 大概是

☐ C 不是

☐ D 不清楚

26. * 请在下列问题中选出您认为最重要的 3 个问题，按重要程度在所选题前标上①、②、③。

☐ A 社会治安

☐ B 人口问题

☐ C 教育问题

☐ D 就业问题

☐ E 环境保护

☐ F 社会保障

椒江区《幼儿园教育指导纲要（试行）实施研究（环境教育）课题组

第十三章 学校后勤服务社会化

近年来,通过最大限度地利用和发掘椒江现有办学条件,加快教育资源优化组合,椒江的教育事业已经实现了又一次跨越式发展。椒江一中是椒江区普通高中当中唯一的省一级重点中学,校园占地面积 252 亩、建筑面积达 9 万平方米、总投资达 2 亿多元,现有 67 个教学班、3520 名学生和 243 名教职工,学校的教学质量、硬件设施建设都正在向全国示范性高中迈进。美中不足的是,“包揽后勤办社会”的后勤服务旧模式长期以来没有得到根本改变,后勤服务改革滞后于整体改革,这成了制约椒江一中进一步发展的“瓶颈”。“现代化的校舍,需要现代化的管理”,后勤服务如果仍按公办学校传统的总务办法管理,显然将无法适应现代化学校管理的要求。抓住机遇,迎接挑战,加快改革,适应学校的发展是学校后勤服务管理工作的必然选择。

第一节 后勤服务社会化改革的背景

为了提高中学后勤服务质量和水平,充分利用社会有效资源,加快学校后勤服务设施建设,减轻日益沉重的后勤服务负担,提高工作效率,中学后勤服务社会化改革已是大势所趋。

首先,中学后勤服务社会化是适应社会主义市场经济体制的需要。从狭义上说,中学后勤指为中学师生提供食、宿、行等的生

活后勤服务系统,它是计划经济体制的产物。在计划经济体制下,许多本应市场化的后勤服务项目如食堂、宿舍、超市、园艺等,全由中学自己办,导致了“小而全”的局面,分散了本应投入教科研的人力物力,使教育资源难以“物尽其用”,造成资源浪费,不可避免地影响了教科研的质量和效果。因此,只有使中学后勤服务市场化,合理配置社会资源,才能解决现代中学快速发展中遇到的问题。

其次,中学后勤服务社会化是解决中学经费投入不足的现实需要。发展教育是现代政府的重要职责所在,发达国家平均财政性教育支出占 GNP5% 以上,而我国由于国情所限,财政性教育支出在 1999 年占 GDP 的比重为 2.2% (GNP 与 GDP 的差别可忽略不计),相当于世界上最不发达国家的水平。在政府资金投入长期不足的情况下,许多中学仍不得不从本已紧缺的办学经费中拿出 $1/4$ 至 $1/2$ 的资金投到后勤服务,结果导致产生教育科研经费缺口大和后勤服务重复投资浪费严重的现象。教育兼具“准公共产品”和“商品”的属性,即学生受教育后,社会和本人均会从中受益。高中段教育已经属于非义务教育阶段,所以对高中段的教育投入可以多元化,除了政府投入外,社会资金也可以进入。中学后勤服务引入市场机制后,一方面能将中学原先投入后勤的资金用于教育和科研,另一方面还能吸引社会力量提供中学后勤服务,从而大大增加对中学教育的投入,降低中学教育的成本。

再者,中学后勤服务社会化是落实国家有关方针政策的需要。1993 年中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》明确提出“学校的后勤工作,应通过改革逐步实现社会化”,对各级各类学校的后勤管理改革提出了明确的要求。2000 年初,国务院办公厅转发了教育部、国家计委等部门《关于进一步加快高校后勤社会化改革的意见》,要求从 2000 年起,用 3 年左右的时间,在全国绝大部分地区基本实现高等学校后勤社会化,并明确高等学校

后勤社会化改革的重点是学生生活后勤改革。截至 2002 年底,绝大部分高校都已如期完成了后勤社会化改革并取得了良好的社会效益。2002 年台州市政府在基础教育工作会议上提出,在 2005 年前全市所有省一级重点中学的后勤服务要实现社会化。由此,重点中学后勤服务社会化改革提上议事日程。

最后,中学后勤服务社会化是建立新型中学后勤保障体系的内在要求。随着社会经济的不断发展和知识经济时代的到来,中学的教育模式将不断发展变化,而传统中学后勤服务体系将难以适应这样的变化。鉴于此,为未来中学提供支撑条件和保障功能的未来中学后勤理应进一步趋向市场化、专业化、集约化和社会化,建立一种新型的兼具开放性、可选择和个性化特性的优质高效的后勤保障服务体系。

总之,实现中学后勤服务社会化是时代的需要。我国中学旧有的体制将教科研和后勤服务混在一起,存在诸多弊端,如事业经济来源单一化,消费市场封闭,供给制、福利性等“小而全”的后勤服务质量不高、效益低下,人财物难以得到充分利用等等。由此带来的结果是,有限的办学资金不能全部用到教学科研上,导致教学科研水平上不去,办学效率不高。因此,要加快中学后勤服务社会化体系的建设,逐步减轻学校沉重的后勤服务压力,改变把中学办成“小社会”的现状,以使学校集中精力搞好教学和科研,提高教学科研水平,增强竞争力。

第二节 后勤服务社会化改革的实践

1999 年 2 月,学校为了适应事业发展的要求,以食堂经营改革为突破口,出台了优惠政策,鼓励在职教职工承包食堂。经过一个学期的实践,菜肴品种、口味等有较大改观,但在售菜价格、餐具

卫生、开饭时间等方面却失去了控制,师生意见很大,正常的教学秩序受到严重影响。

1999年9月,学校不得不收回食堂自办;与此同时,组建了膳食科,负责食堂管理工作,师生意见相对减少,但因缺乏懂行的管理人员,干好干坏一个样的“大锅饭”弊端又显现出来,职工的工作积极性不高。师生对食堂经营服务的满意度较低,民意调查结果显示满意度仅为27.95%。

2000年9月,学校食堂实行半承包运作后,师生对食堂经营服务的满意度比以前有了很大的提高,对全校师生进行的民意调查显示满意度上升为64.9%。

2002年2月,学校食堂分两家实行半承包经营,形成公平竞争机制,师生对食堂经营服务的满意度上升为87.6%。

学校食堂经历了由自办——全承包——自办——半承包的迂回曲折的发展过程。

食堂半承包是将食堂经营权委托社会代理,后勤服务中心进行宏观调控,是半企业化承包,属半社会化委托代理。食堂半承包实行宏观“四控制”: (1) 控制菜价,利润在10%左右; (2) 控制食品质量和卫生; (3) 控制分成、财务,由后勤服务中心管理; (4) 控制就餐时间。以求社会稳定,教学正常,有效保障。

中学食堂为什么以选择半承包为宜?因为中学生多为未成年人,生活自控能力差,易乱花钱;生活自理能力差,易发病;鉴别判断能力差,易上当;且中学的教育方式是实行集中型、时间型、严格型管理,不同于高校的松散型管理。因此半承包是目前一种可行的模式。

2001年12月,椒江一中展开了后勤服务社会化改革研究,在充分调研的基础上,于2002年4月在校教代会上通过了“椒江一中后勤管理体制改革方案”。

2002年10月,向上级教育主管部门提交了“关于成立椒江一

中后勤服务中心”的报告。2002 年 12 月得到了批准。

2003 年 9 月,学校成立了椒江一中后勤服务中心。

根据“椒江一中后勤管理体制改革的方案”,椒江一中现已对食堂、超市、环境卫生保洁、草坪绿化养护管理、文印室、养殖业等部门后勤服务项目实行了社会化或半社会化委托代理模式改革。

由上可见,椒江一中所进行的后勤服务社会化改革是渐进性的,坚持“稳步推进,分项实施”的原则,并且取得了一定的进展和成效。

什么是社会化?从经济学的角度讲,有人说,“按照社会的分工,组织社会的生产、流通、分配、交换和消费”,就叫社会化。

什么是学校后勤服务社会化?有专家说,“将学校后勤服务纳入社会主义市场经济体制,建立由政府主导,以社会承担为主,能满足学校办学所需要的市场化后勤服务体系”,就是学校后勤服务社会化。^①它既是一个目标,也是一个过程。作为一个过程,是指把原有的属于学校直接管理的后勤服务项目,交由社会服务机构承办。作为一个目标,是指学校后勤改革已完成或基本上完成同学校的剥离而成为一种企业,在产权关系上已经明晰,企业成为独立法人,变拨款制为收费制,自主经营、独立核算、自负盈亏。

中学后勤服务社会化作为一个目标和一个过程,不可能一蹴而就,需要通过改革逐步实现。对此,我们主要在下三个方面下功夫。

一、转变观念,提高认识

中学后勤服务社会化,是深化中学后勤体制改革的重大举措,涉及全体师生员工的切身利益,关系到学校和社会的稳定和发展。不能急于求成,也不能消极等待。而且要根据社会化改革的目标

^① 张勇. 对中小规模高校后勤管理的多维思考. 教育探索, 2002, (5).

知难而进,稳扎稳打,就必须取得广大师生和社会的理解和支持。在改革过程中,必然会受到种种传统观念的阻碍。学校内部主要有以下三个方面的障碍:一是领导层,“想放不松手,想抓不投入”,患得患失,或急功近利;二是服务对象,教师与学生长期受到福利型服务,怕在改革中利益受到损害,对有偿服务有抵触情绪;三是后勤队伍本身,怕脱离母体,砸破铁饭碗,自身利益无着落等等。这是推进中学后勤服务社会化的主要思想障碍。

我们曾经通过教职工对后勤服务社会化与否进行了民意问卷调查。

以“你认为学校的食堂、超市、文印室、卫生保洁、绿化养护,实行哪一种方式为好”为主要内容的问卷调查结果统计如下表。

项 目 部 门	全 承 包		半 承 包		自 办	
	人次	%	人次	%	人次	%
食 堂	20	27.4	37	50.7	16	21.9
超 市	29	39.7	30	41.1	14	19.2
文 印 室	31	42.5	25	31.5	18	24.5
卫生保洁	42	57.5	15	20.5	16	21.9
绿化养护	47	63.4	15	20.5	11	15.1

从上表可见,约有近 80% 的人认为半承包或全承包方式为好,但还有约 20% 的人认为自办方式好。这说明有 20% 的人传统观念根深蒂固,需要尽快转变观念,提高认识,更新观念,紧跟时代步伐。

转变观念,就是要从计划经济体制下形成的传统观念,转变到社会主义市场经济体制下的新观念上来,强化改革意识、开放意识、市场意识、经营意识、竞争意识等等。在当前,重新审视和认识

中学后勤服务工作应逐步树立下列三个观念：一是中学后勤服务也是一种商品，少不了价值规律的调节，必须树立商品化的观念；二是中学后勤服务大部分属第三产业，免不了产业结构调整的影响，必须树立产业化的观念；三是中学后勤服务应是一个开放的系统，要打破封闭的模式，引进竞争机制，必须树立社会化的观念。商品化、产业化、社会化的形成与发展，既是一个有机联系的整体，同时彼此间又是相互促进的。

二、立足校情，量力而行

中学后勤服务社会化，是中学后勤管理深化改革的必然。而中学后勤管理改革的深化，后勤服务社会化的推进，会受到诸多因素的影响和制约，其中最主要的是各中学的实际情况。如：(1) 学校的区域地理位置不同。有的是城市、农村，有的在经济发达地区、经济欠发达地区。(2) 学校规模大小。(3) 学校历史长短。(4) 学校办学水平高低。(5) 学校创收能力强弱。(6) 学校物质基础好坏。(7) 学校人员素质的优劣。上述因素决定了深化中学后勤管理改革，推进中学后勤服务社会化的范围、内容、程度、途径和方法等都应有较大的差异。因此，推进中学后勤服务社会化，要根据学校的实际情况，量力而行，逐步推进。逐步推进可分三个阶段。

第一阶段，可对现有的后勤部门，通过深化改革和内部挖潜，逐步将其中的部分或大部分变革成自负盈亏的经济实体。比如，食堂餐饮，可向半企业化承包→全企业化承包→竞争性承包发展。这个阶段，是打基础的阶段。作为学校，应对承包实体给予资金和政策扶持，对于后勤服务基础设施的投入不能因承包而减少，要变无偿服务为有偿服务，变统一行政管理为经济效益和社会效益目标管理，逐步使服务与管理脱钩，实现服务实体化、自主化、管理效益化、科学化。

第二阶段，当后勤服务通过自身的发展，具备了参与市场竞争

的能力时,可成立相应的服务中心,或叫服务公司,与现在的校办企业一样,在体制上是相对地独立的经济实体,自负盈亏,逐步积累资金,增强自我造血功能,减轻学校负担,为进一步向产业化发展打好基础。

第三阶段,当学校的后勤服务体系,完全有能力与社会服务集团平等竞争,社会的第三产业高度发展与学校内部的市场经济高度发展融为一体时,作为从学校母体分离出来的后勤服务实体,在向产业化迈进的过程中,不仅无需学校负担,而且反过来可为学校提供办学资金,促使学校的教育教学与后勤逐步走上良性循环的轨道。

推进中学后勤服务社会化,要以勤政务、脚踏实地的作风做好以下各项具体工作:(1) 把学校后勤服务工作中亟待解决的问题,分出主次和轻重缓急,逐步解决。(2) 分析学校实际情况,根据实际的需要与可能,拟定后勤服务社会化的实施计划。(3) 学习和借鉴他人的后勤管理改革的实践经验,在深入研究的基础上创造适合校情的后勤工作社会化的途径和方法,反对不研究校情就照搬别人的成功经验的做法。

无论采取什么样的途径和方法,最终检验其成效的标准,只能看对教学科研的促进作用,只能看管理育人、服务育人的效果,只能看是否主动适应了把学校办成一流学校的需要。

三、理清思路,构建模式

中学后勤服务社会化只是针对中学后勤服务,而中学后勤管理工作在任何时候都是学校整体工作的主要组成部分,不应实行社会化。可将目前中学后勤工作的单一行政管理机制实行“管理、服务和经营”三分开,并沿着“小机关、多实体、大服务”的后勤运作模式的方向发展。在处于经济转型期的阶段,中学后勤管理工作不但不能削弱和淡化,反而应该强化,努力提高其科学管理水

平,就要在人员素质上优化,在管理方法上科学化,在管理手段上现代化。

经济转型期中学后勤运作模式如图 4 所示。

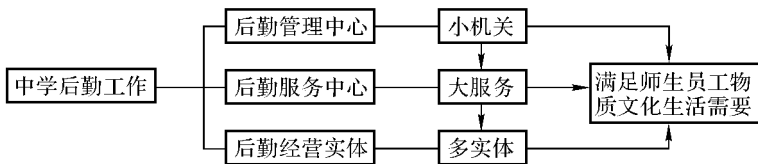


图 4 中学后勤运作模式

为了确保中学后勤服务社会化改革的实施,学校还应成立监督机构和评议机构,建立相应的岗位职责和一系列规章制度定期进行考核。同时,要让学生参与、监督与评议,如椒江一中推选一名学生作为校长助理,参与学校后勤评议。

第三节 后勤服务社会化改革问题的研究

一、中学后勤服务社会化改革中的六大关系

中学后勤服务社会化,是一项系统工程,涉及到学校与社会的方方面面。由于中学后勤服务社会化尚处在起步阶段,又没有现成的经验,因此面临的困难较多,需要注意处理好以下几个关系。

(一) 处理好社会效益和经济效益的关系

中学后勤服务社会化过程中,之所以必须处理好社会效益和经济效益的关系,是因为虽然社会效益和经济效益在本质上是辩证统一的,但由于中学后勤服务工作与社会上的“三产”既有共性更有异性。社会上的“三产”是以社会效益为手段,经济效益为目

的,而中学后勤服务则是以经济效益为手段,社会效益为目的。这就决定了中学后勤工作社会化,必须服务和服从学校教育改革的总目标,处理好服务与育人的关系。必须明确后勤服务的发展,后勤实力的增强,后勤职工生活水平的提高,其目的在于更好地为学校教育教学服务,推动学校教学事业的发展。这是学校后勤改革的本质转化,生命之所在。因此,在发展产业的同时,必须加强对后勤各方面工作的科学管理,努力提高服务质量,满足师生日益增长的物质文化生活需要,提供全方位、高质量、多形式的服务。

(二) 处理好深化改革与平稳过渡的关系

中学后勤服务社会化的改革,一方面要抓住时机,加快步伐,不断深化。另一方面必须注意到中学后勤经济实体长期以来对学校的种种依赖,这种现象在短期内不可能很快消除。因此,我们在制定改革方案和实施改革的过程中,必须坚持实事求是,逐步推进,注意深化改革与平稳过渡的关系,注意主观努力和客观可能的结合,正确把握快与稳的关系。

(三) 处理好事业单位体制与企业运行机制之间的关系

中学后勤服务实体在没有完全社会化以前,仅仅作为学校内部的一个后勤服务实体,尚没有进行工商注册,依然保留事业单位的形式进行过渡。但后勤服务实体应严格进行企业化管理,按照经济规律运作,实行服务取酬,按质论价。不再靠行政拨款,享受补贴。学校不再直接干预其内部人事安排、劳动用工、利润分配、生产管理等微观层次的问题。只有这样,后勤实体才能逐步发展成为真正的企业,实现与学校分离,走向社会。

(四) 处理好整体利益与局部利益的关系

后勤社会化改革必然触及深层次的利益调整,如何处理好整体利益与局部利益的关系也是后勤改革的一个重要方面。后勤改革社会化进程不仅受到客观条件的制约,也受到人们知识水平的制约,因此在改革过程中要教育后勤干部、职工树立全局观念,顾

全大局,积极支持改革,参与改革,同时又要对遇到困难的干部、职工热情关心、妥善安排,对部分有特殊困难的职工给予特殊的关照,积极创造条件,帮助他们转岗并给予重新就业的机会。在人事管理上实行“老人老办法”扶持政策,缓解后勤职工的改革心理压力,解除后顾之忧。对于招聘、调入的新员工实行“新人新办法”管理。这样才能保持改革过程中的稳定,确保改革顺利进行。

(五) 处理好后勤内部各单位之间的关系

后勤内部各单位之间,要按照专业化管理的原则,实行归口管理,对各归口单位要逐步放开经营,开拓创新,既强调单位之间的统一性,加强合作,又要切实贯彻按劳分配原则兼顾各自独立的物质利益。新建单位要按新体制建立新机制,防止走老路。原有单位,要逐步加快改革步伐,加大改革力度,向企业化、社会代过渡。

(六) 处理好政府调控与市场导向之间的关系

学校的改革需要政府的推动,后勤的改革需要学校的推动。中学后勤社会化离不开政府的支持和参与,没有政府参与的中学后勤改革只能在校内打转转,后勤服务社会化难以实现。中学后勤纳入社会市场后,必须由政府实行宏观调控来保护学校工作的正常运转,但在思想观念上以及具体运作中也要注意遵循经济规律,摆脱计划经济模式的影响,发挥市场机制的作用,不搞“一刀切”。只有遵循了经济规律,才能成功地推动改革,实现改革的目标。

二、中学后勤服务社会化改革的可能模式

在实现高校后勤社会化之后,中学后勤服务社会化既是一个必然的发展趋势,又是一个不可逾越的发展阶段。诚然,发展速度可有快有慢,运作方式可多种多样,但改革的方向一定要坚持,改革的进展要加快,攻坚的力度要加大,改革的目标一定要实现。综观高校后勤社会化的种种形式,结合中学后勤服务社会化改革的

实际,笔者认为可以有以下几种形式:

(一) 全社会化

中学后勤所有服务项目全部由社会第三产业来承担,学校则集中精力搞好教学与科研。此种模式要求较高,一般在经济比较发达、第三产业高度发展的地区有可行性,多数地区目前尚不具备条件。如上海育才中学,大胆创新,对学校后勤服务进行全方位的探索和实践,将学校后勤工作分包给上海梅龙集团饮食公司等 7 家公司,建立了开放型的学校后勤服务实体。

(二) 部分社会化

中学根据所在地区经济发展和第三产业发展情况,对后勤部分服务项目实行社会化,如保安、超市、环境卫生保洁、绿化养护、文印室、医疗保健、水、电、气管理等,一旦条件成熟就逐步转向社会化。如椒江一中环境卫生保洁由椒江洁士公司负责;保安工作是椒江保安公司派人负责学校 24 小时的安全保卫;绿化养护由市绿洲公司派出 5 人长年在校负责养护;文印室由椒江文园打字店中标负责全校的文字打印工作,从而实现了部分后勤项目服务社会化。

(三) 区域内行业联办

区域内行业联办是指同一区域内两个或多个中学的后勤服务工作,按行业特点实行联合。中学后勤社会化离不开较为完善的第三产业的支持,但目前第三产业还不很发达,且国家也尚未对给中学提供后勤服务的第三产业出台相关的优惠政策,已有减免税政策,地方政府部门又不执行,致使社会化服务实体运营成本较高,难以适应中学后勤服务的特色和要求。因此区域内中学联办后勤是中学后勤迈向社会化的一种形式。这可以借鉴高校后勤服务社会化改革的成功经验。如上海市 8 所高校在市教委的组织下已形成了联合服务体系;又如东南大学等 4 所院校实行后勤水电队的联合等。此种模式能够打破中学“小而全”、“大而杂”的后勤

格局,可以从一校一户办后勤的封闭式旧格局,转向资源共享、优势互补、互惠互利、校际联合的集约化、集团化办后勤和社会化办后勤相结合的新格局。

(四) 自办后勤,企事分离

在中学后勤社会化的条件尚不完全具备的情况下,只有通过自办后勤来解决,中学有自己的后勤队伍,有配套的后勤设施以及自办后勤的丰富经验等有利条件,在学校内部对后勤实行管理体制和运行机制的改革,将后勤所属的服务性单位建成独立的经济实体,从学校事业编制中剥离出来,成为市场经济的一个“细胞”进入流通领域。学校成为后勤实体的出资人,使后勤实体在宏观上接受学校的计划性指导,在内部实行独立核算,自主经营,自负盈亏。

第四节 后勤服务社会化改革的后续思考

椒江一中有自己的后勤队伍、配套的后勤设施以及自办后勤的丰富经验等有利条件,如果实行后勤的全社会化,后勤职工的就业将面临很大的困难,并且后勤改革的阻力也将大大增加,不利于社会的稳定。如果要实行区域内行业联办,则并非椒江一中一家单位的能力所能及。因此,在目前的情况下,最为现实可行的是椒江一中“自办后勤,企事分离”。椒江一中现在已经进行的后勤服务社会化或半社会化改革采取的是承包或半承包形式,但目前还存在集管理职能和经营服务职能为一体、后勤改革在各部门间运用具有不平衡性、服务质量和服务项目不稳定、市场竞争能力较差、产权不清造成国有资产流失可能、后勤服务人员具有和教师大致相同甚至更为优越的地位和待遇等问题,因此也还不是一种理想的形式。笔者认为,椒江一中后勤服务社会化改革的下一步应采

取“将后勤服务各实体剥离组建成法人”的方案。

一、将椒江一中的各后勤服务实体组建成有限责任公司

椒江一中各后勤实体的资产属于国有资产或集体资产，为了避免在组建有限责任公司过程中造成公有资产的流失，必须进行下述工作：其一，公司化改革必须经原资产所有者或其授权机构批准，取得教育主管部门及人民政府的支持；其二，对各后勤实体的资产进行认真清查，清理债权债务，进行产权界定；其三，由有资格的资产评估机构进行资产评估，凡涉及国有资产的，必须由同级国有资产管理部门进行核资、确认；其四，由会计师事务所或审计事务所对各后勤实体进行财务盈亏审计，并对资产评估结果给予验证。在此基础上，椒江一中后勤服务的公司化改革可以积极吸引全校在编教职工出资，成为公司股东。这样一方面可以解决公司的启动资金、股东人数问题，另一方面可以调动全校教职工的工作积极性和创造性，发扬教职工的主人翁精神，建立合适的分配体制。

二、公司化改革能取得社会效益和经济效益

在对后勤服务进行公司化改革之后，学校与后勤在法律上完全分开，成为两个不同的法律主体。学校可以将精力完全集中到教育教学和科研上，从而有利于提高教育质量和科研水平；公司则成为市场中“权责明确、自主管理、自主经营、自负盈亏”的独立主体，能够展开充分的市场竞争，在巩固校内市场的基础上可向校外拓展。综上所述，公司化改革相对于承包或半承包的形式，能够取得更好的社会效益和经济效益。

总之，中学后勤服务社会化改革是中学教育领域一项涉及面广、十分艰巨的工作，在推进改革的过程中，既要符合市场经济的规律，又要符合中学办学的基本规律，既要解放思想大胆改革，又

要关心师生员工的利益,保证学校稳定发展。因此,必须从实际出发,妥善处理好改革与稳定、经营与服务、学校利益与后勤产业自我发展的关系,处理好基础设施投入、经费不足与提高服务质量、提高社会效益的关系,走出一条既符合中学办学发展思路,又具有自身特色的后勤改革之路。

(本课题在历时两年的探索与研究过程中,得到了浙江大学吴华副教授、陈信勇教授的指导,同时还得到了浙江大学民商法学硕士生徐继响的调研帮助及资料提供,在此一并表示衷心的感谢!)

附 录

附一：

椒江一中后勤管理体制改革方案 (2001 年 6 月 23 日校教代会通过)

我校将在 2001 年秋季迁移到占地 211.5 亩、长期租用地 40 亩、建筑面积 9 万平方米、投资 2 亿多元人民币的新校舍上课。一流的校舍,需要一流的管理,后勤服务仍按传统的办法管理,定会适应不了一流学校管理的需要。为了挖掘后勤服务潜力,提高我校后勤服务质量和服务工作效率,推动我校后勤管理现代化,特制订本方案。

一、管理机构

成立椒江一中后勤服务中心,下设 5 个科(膳管科、宿管科、环卫科、商务科、物管科)。服务中心属于半承包性质,独立核算,具有独立经营分配权,独立人事聘用权。中心主任由校长任命,科长由中心主任聘任,报学校批准,下属人员(指正式职工)由科长提出聘用人选,由中心决定聘用,报学校备案,临时工由责任方聘用。

二、经营范围

1. 膳管科 分设三个食堂,实行半承包制。各食堂有独立水表、电表、汽量表,进行单独核算,形成公平竞争,接受膳管科对进货价、出售价的指导和监督。在条件成熟时逐步发展为对校外送快餐。

2. 宿管科 实行人员工资总额包干、资金分配考评制。生活指导、值班人员、卫生管理员实行“一体化”管理,住宿生用水、用电补贴计量计费,寝室纪律教育由宿管科和学校共同负责。

3. 环卫科 实行人员工资总额包干制。清洁卫生管理员、花草树木养护人员实行责任考核。以后逐渐发展为清洁、花卉对外经营。

4. 商务科 超市实行全承包制。经营文具、生活用品、副食品、水果、图书,价格略低于校外超市。文印室实行考评制,教师学生打印复印计量收费一卡通,教师每学期定额打卡,学生收费分成。

5. 物管科 校具维修、水电维修、物资保管采购、场馆维护(包括体育馆、二期专家楼、游泳池等)。开发 35 亩租用地,管理桔园,开发养殖业、种植业。以后逐渐发展到洗衣房、理发,车队对外。

三、中心与学校的关系

1. 半独立于学校,服务于师生,受学校领导和监督。

2. 中心的正式教职工公办性质不变。中心聘用的本校正式教职工享受国拨部分工资(如基础工资、岗位工资、津贴、节日奖、医药费等)及工会固定福利,参加校工会活动,活动费照发;不再享受学校发的其他福利(如结构工资、节日费、旅游费等)。结构工资、其他资金福利等由公司自筹解决,根据经营状况,尽可能使年总收入不低于上年,以后逐年有所增长。

3. 本校正式教职工(男 50 周岁、女 45 周岁以下)中心优先聘用,不能胜任工作的可解聘。解聘后一年内每月只发基本工资,自谋职业,一年后仍未聘用,每月只发 70% 的基本工资,以后仍未聘用,则按上级有关政策规定处理。

4. 中心的固定设备添置由学校负责投入,学校出资 50 万元作为启动资金,中心经营范围的收入归中心管理,其余由中心自筹。中心上交学校管理费,按总利润的 50% 上交学校。

四、考评和奖励

学校每学期对公司进行一次考评,考评分第一学期 40%,第二学期 60% 合计总分。考评指标:一是服务质量,二是盈亏幅度。

考评和奖励办法另订。

附二：

关于成立椒江一中后勤服务中心的请示
椒江一中办 [2003] 28 号

椒江区教育局：

我校在 2002 年 2 月初迁移到现代化的新校舍上课至今已半年多,现有在校生 3000 多人,教职工 240 人。现代化的校舍,需要现代化的管理,后勤服务仍按传统的总务办法管理,已明显不适应我校后勤服务发燕尾服的需求,只有开发我校后勤潜力,提高后勤服务质量,提高服务工作效率,才能提高办学效益和服务管理现代化水平。

台州市政府在基础教育工作会议上要求全市各重点中学在 2004 年前后勤服务实行社会化改革,市教委已把我校列入重点中学后勤服务社会化改革首批试点单位。为使我校改革试点工作得以规范开展,我校在 2001 年 6 月召开的教代会上通过了《椒江一中后勤管理体制改革的方案》(附后),并有部分服务项目已试行了社会化服务,现我校决定成立椒江一中后勤服务中心。

特此报告,请及时批复为盼!

二〇〇二年九月十五日

主题词 成立 后勤服务中心 请示

抄 送 区教育局

共印 5 份

附三：

椒江一中文印室承包招标文件

为了更好地搞好我校文印工作,把文印室办成为全校师生服务的窗口,经校长会议研究决定,对校原文印室试行全承包责任制。

第一章 招标邀请书

根据自愿报名情况,经研究邀请你方责任人前来投标。

一、招标内容 本校文印室的打字、印刷、复印业务全承包。

二、投标时间 2003 年 8 月 13 日上午 9 00。

三、投标地点 椒江一中会议室 (1)。

第二章 投标人须知

本次招标按“公开、公平、公正、择优”的原则进行。

一、承包人条件：

1. 有文字打印工作经历一年以上；
2. 有一定的经营管理能力；
3. 能做到热情、周到、及时、合理、科学地为师生服务。

二、带责任人身份证复印件和简历各一份。

三、交投标保证金叁仟元。形式 现金,未中标者退还保证金,中标者将投标保证金转为履约保证金。在签订合同的二个月后退还(不计息),不签约或不履行合同均没收履约保证金。

四、投标报价书和承诺书见第四章,错报责任自负。

五、承包期为一年,即从 2003 年 8 月 25 日至 2004 年 8 月 25 日止。其中试运行期二个月,若在试运行期经营不善,师生反映不佳,校方有权终止合同并要求中标人承担损失。若承包人(中标人)在承包期内违反本招标文件的原则性规定,校方有权终止合同,并立即更换承包人,承包款按月份比例上交。双方需在中途终

止合同,需提前一个月提出。

六、招标人的权利和义务及其他

1. 权利:(1) 有权对承包人进行指导和监督;(2) 有权对承包人的文印打字纸张等质量问题提出改正意见;(3) 有权对承包人的工作态度、文印质量等满意度在全校教职工中测评,承包期内测评三次,满意度低于 70%,承包人额外向学校支付壹仟元;满意度高于 90%,学校额外向承包人支付壹仟元;(4) 急需打印资料时承包人不能随叫随到或因打印资料绝密,有权送到校外打印。

2. 义务:(1) 提供文印室二间(现为原有位置),若有变动,则须听从学校统一安排,不安排住宿。(2) 提供原有打印设备:台式电脑一台、打字机一台、复印机一台、一体机二台、POS 机一台、空调二台。(3) 学校原则上将本单位的打印资料放在文印室打印,但按调查的市场价最低的 90% 以下付费,具体价格按投标人投标报价结果决定。(4) 结算方式 科室、教研组、备课组、班级、教师、学生均用“一卡通”与文印室及时结算,并做好记录、签名。其他个人可用现金结算。文印室凭记录本和结算单与校方每月结算一次。

七、承包人的权利和义务及其他

1. 权利:(1) 有对文印室人员招(解)聘和工资的分配权,有耗材采购权,一切事务的管理权。(2) 有责任教育本室人员遵纪守法,遵守学校规章制度,管好自己的人。(3) 员工必须持有健康证,穿戴工作服,有权添置必要的自备设备,承包期结束后自行带走。

2. 义务:(1) 对文字打印业务必须要科学、合理安排,统筹兼顾,资料能缩张的尽可能缩张,做到不浪费。注意保密,对绝密资料,如有泄漏和差错将追究法律责任。(2) 及时周到、保质保量完成文印任务。不得以任何理由推托、推迟、中止印刷。印刷质量不符合要求的,必须返工,保证满意为止。返工的纸张等耗材费由承

包人负责。(3) 随叫随到,包括晚上、双休日。寒暑假照常营业,寒假可停止营业 2 周,文印室必须服从校长统一安排,保证服务。

(4) 体检费、服装费、环境美化费、电费、电话费、自备设备添置费均自理。原有设备的维修、更换等费用由承包人负责。搞好环境卫生,经检查达不到卫生要求的每次向学校支付保洁费 100 元。

(5) 打字复印等收费标准以校长室盖章公开张贴的投标价为准,师生一律平等。在不影响校方工作下拓展的业务按市场价的 80% 收费。

(6) 校方剩余的纸张、油墨耗材按进价发票由校方认可后转入下一个承包人或自行处理。校方不接受过期耗材。

(7) 校方提供的文印设备,在承包结束时,应能完好运转并经保养后交还学校,如有损坏按折旧价赔偿。中途退还设备,要经校方检查完好,方可收回,否则也按折旧价赔偿处理。对校方提供的其他校产也应妥善保护和保管,如有损失和损坏要按价赔偿,赔款后由学校统一修理。交钥匙押金 400 元。(8) 按月缴纳承包款。

八、评标

中标方式:合理高价中标,标底为肆万元。

中标标准 招标人把中标通知书授予最佳投标人。

1. 投标人的报价和承诺书基本符合招标文件要求。
2. 经查明投标人有很好的执行合同的能力。
3. 投标承诺对招标人最有利,能够提供最佳服务。

第三章 投标报价书和承诺书

致椒江一中:

一、根据贵校招标文件要求,我方责任人_____参加投标报价如下:

品名	打 字		复 印			印刷 (60K 以上,包括制版费)			
	16K	8K	32K	16K	8K	16K	8K	A4	A3

单 价 (以 分 为 单 位)									
小计									
全年承包总价				大写					

二、我方承诺：

1. 服务态度方面 (是否遵守合同条款) ：_____

2. 服务质量方面 (是否遵守合同条款) ：_____

3. 其他承诺：_____

投标人签名 (公章或个人签章) ：_____

住址：_____

投标日期：____年____月____日

投标地点：_____

附四：

椒江一中超市承包经营合同

发包方 椒江一中,简称甲方；

承包方：_____,简称乙方。

为了进一步打破大锅饭的分配体制,挖掘后勤服务潜力,充分调动职工的工作积极性、主动性,真正把超市办成为全校师生员工生活服务的窗口,经研究决定开设超市,试行全承包责任制。

一、承包责任期限

期限为一年,即从 2003 年 8 月 31 日至 2004 年 8 月 30 日止,若责任人在承包期限内违反本文件的原则性规定,学校有权终止承包,并立即更换责任人。

二、承包人对象

本校在岗的正式教职工。

三、隶属关系、原则性规定及其他

1. 关系 超市属学校的组成部分,实行全承包责任制,责任人全权负责超市的一切事务管理,但超市必须接受学校和学校委托代管部门校工会的监督和指导。

2. 工资 正式职工其每月的国拨部分工资和福利如数照发,不再享受校发的其他奖金和福利,工会集体活动照常参加,但不再享受工会福利。

3. 暑假和双休日照常营业,寒假可停营业2周,此间超市必须服从校长室统一安排,保证供应。职工必须有健康证,穿戴工作服。

4. 水电费、体检费、服装费、环境美化费、增添小件设备费、设备维修费等均由承包者负责。学校只办营业执照、年检费、添置费、添置货架,其他概不负责。

5. 安排学校推荐的教师家属临时工两人,其工资由乙方负责。

四、承包价及付款方式

乙承包学校的超市,承包款为_____。

承包款分二期上交,分别在4月30日、6月30日前各上交1/2。逾期上交者自期满第二日起每日需按拖欠承包款的1%缴纳滞纳金,若逾期7天后仍不上交承包款,甲方有权解除合同。

五、经营范围和规定

生活用品、文具、副食品(茶叶蛋、面包、蛋糕、牛奶、棒冰、烤红肠、饮料、饼干等)、水果。单价略低于校外超市(任取三家的平均价为据),服务于师生。不得经营生火加工食品,不得向学生售卖烟、酒,不准在超市外或校内其他地方经营。若要扩大经营范围,则须征得学校同意后方可实施。

若乙方违反上述规定,一经查实,即应向校方支付违约金

100 元。

六、乙方的权利和义务

1. 权利：

(1) 乙方有权决定对临时工的聘用和解聘。临时工如有违法乱纪,违反校纪校规行为,校方有权要求乙方解聘。

(2) 乙方有权决定对受聘正式职工、临时工的分配权。

(3) 乙方有对超市经营范围内的商品采购、商品选择、业务安排权,对设备的添置建议权,但事先必须请示主管领导同意,否则责任自负。

2. 义务：

(1) 乙方有义务计划安排丰富经营范围内的商品品种,掌握成本核算,明码标价,平衡每月盈亏收支,每月底自行盘点一次。

(2) 乙方有义务保证商品安全、卫生安全,做好防潮防盗,不准经营无证、过期、伪劣、“三无”商品,违反前面的规定并造成后果的,责任自负。

(3) 虚心倾听师生员工意见及建议,不断改进工作方法,提高服务质量。

(4) 上岗穿戴工作服,注意环境和员工整洁卫生,上岗人员必须持有健康证。及时搞好超市门外到东北楼梯口的环境卫生,

七、违约责任

1. 超市场地、门窗及门口辖区范围如有不洁净的,视其程度乙方每次支付违约金 50 - 100 元。

2. 在经营过程中若违反《食品卫生法》和上级卫生部门有关规定的,视其情节轻重乙方每次支付违约金 100 元。

3. 被上级卫生部门现场检查鉴定为卫生不合格的,乙方每次支付违约金 300 - 500 元。

4. 发生副食品中毒事件,乙方每次支付违约金 500 - 1000 元,若程度严重甲方有权终止合同。

5. 若损坏、丢失超市设备等公物,乙方必须按价赔偿,故意损坏的双倍赔偿。

八、未尽事宜,协商解决。

本合同一式三份,甲乙双方各执一份为证,一份存入档案室。

甲方(公章):椒江一中

乙方(公章或个人签章):

地 址: _____

地 址: _____

法 定 代 表 人: _____

企 业 经 营 者: _____

签约日期:____年____月____日

签约地点:_____

附五:

椒江一中食堂半承包责任制管理合同

包方 椒江一中,简称甲方;

承包方:_____,简称乙方。

为了进一步打破大锅饭的分配体制,充分调动食堂人员的工作积极性、主动性,真正把食堂办成全心全意为全校师生生活服务的膳食之家,决定对食堂试行半承包责任制。经双方协商订立合同如下:

一、承包期限:

自 2003 年 8 月 12 日至 2004 年 8 月 11 日止。共一年。若责任人在承包期内违反本合同中的原则性规定,甲方有权终止合同,

并立即更换承包人。

二、经营范围：

1. 主食、饭、菜等生火食物（馒头力争自做）、瓶装牛奶、面包、蛋糕、茶叶蛋。保证供应足够的饭菜。做到卫生新鲜，丰富可口。学生的饭费按每月用米数量分摊。

2. 不得经营 快餐面、饼干、饮料等其他副食品和水果，不得向学生出售酒类。违反前述规定，乙方每次支付违约金 100 元。

三、隶属关系、编制及工资、资金

1. 隶属关系。食堂属学校的组成部分，实行半承包责任制后，乙方全权负责食堂的一切日常事务。但食堂仍属主管校长直接领导，并受校膳管会的监督。学校指派人员参与食堂管理，食堂和买卖收支实行“一卡通”管理，食堂出纳、会计仍由校方指派。

2. 工资分配、编制。食堂正式职工，其每月国拨工资、津贴、福利性补助（医药费、住房公积金）及国拨部分年终节支奖等如数照发。受聘临时工根据实际人数核算，总职工数按就餐学生数 1:50 核定。其中厨师每人每月 900 元，其余勤杂人员每人每月 510 元。全体临时工享受养老保险金 90 元/人·月及人身意外事故保险。以上金额纳入食堂成本，由校方每月一次性拨给乙方，再由乙方根据每位临时工的工种岗位、技术水平、工作总量、劳动态度等实际情况分别分档核给每月工资，除此以外，食堂所有人员不享受校内其他教职工的一切待遇，食堂正式职工工会集体活动照常参加，但不再享受工会福利。

3. 经营盈亏分成。实行承包责任制后，食堂必须保证月营业基数在 18 万元以上（寒暑假除外）。食堂经营利润率必须控制在 5% - 10%。超出 10% 的部分全部归校方所得。在不足 5% 时，乙方每月至少上交校方 8000.00 元（寒暑假除外）。在 10% 的利润总额中，食堂方得 40%，校方得 60%。校方所得的 60% 主要用于食堂、房屋维修、设备房屋的折旧、厨房增添及教职工午餐补贴等

费用。食堂方所得 40% 为责任人及其他人员资金,具体由责任人分配,校方不予干涉。

4. 水电费、运费、设备维修、职工工作服、体检费、添置小件设备费、环境美化费等均纳入成本。节约水电油等开支,严格控制,降低成本。

5. 暑假轮到的食堂不停伙,寒假可停伙两周,寒暑假节假日期间,食堂必须服从教学第一线安排,保证供应师生饭菜。寒暑假食堂利润(或亏空)按食堂方 50%、校方 50% 分配。

6. 锅炉工、充值人员误餐费纳入成本。燃油费按蒸汽量分摊纳入成本。文明餐班奖励纳入成本。

7. 校方有权对食堂经营情况进行满意度测评,责任期内测评三次,每次满意度低于 60% 的乙方支付违约金 2000 元,满意度高于 60% (含 60%) 低于 70% (不含 70%) 的乙方支付违约金 1000 元,满意度高于 85% (含 85%) 的甲方向乙方额外支付 500 元,高于 90% (含 90%) 的甲方向乙方额外支付 1000 元,但乙方若在承包期内有违反《食品卫生法》及上级有关饮食卫生条例的,甲方不向乙方额外支付。

四、乙方的权利

1. 乙方有临时工的聘任和解聘权。临时工中如有违法乱纪,违反校纪校规行为,甲方有权要求乙方解聘。

2. 乙方有对受聘临时工工资、资金分档分配权。

3. 乙方在食堂内有工种指派调剂、休息安排、膳食业务安排、食物采购内部经营管理权。

4. 如临时工表现确实好,若今后遇有政策性转正指标,则在择优基础上优先录用在食堂工龄长、表现好的职工。

五、乙方的义务

1. 负责安排食堂各方面的工作,贯彻执行食堂的一切规章制度,负责全体职工的考勤,安排节假日的值班休息。召集全体人员

开会、学习、讨论,开展批评和自我批评以及表扬等义务事项。参加教师会议虚心倾听就餐师生意见和建议遵纪守法,文明礼貌,诚实守信。

2. 负责计划安排调剂每周、每日的主花色品种,公布一周菜谱,掌握成本,核出窗口菜价;一般进价增加 50% 左右,明码标价,平衡每月盈亏,登记每天伙食收支账目并公布。

3. 负责清扫本食堂范围内的灶台、“六面”场地、寝室楼梯过道、厕所等卫生。一层食堂,搞好一层内外廊楼梯口卫生;二层食堂搞好二三层内、外廊及一至顶楼全部楼梯口卫生。

4. 责任人应凭校医证明条及时热情为学生安排做病号饭,乐意接受安排临时性来客用膳。

5. 与值日教师一道管理食堂偶发事件。

6. 乙方有义务保证食品和包装卫生安全,做好防潮防盗。不准经营“三无”食品切实维护学校形象。因管理不善造成的损失和善后费用由责任人承担。

7. 食堂聘用的临时工必须持有健康证。

六、违约责任

1. 在管理过程中乙方若有违反《食堂卫生法》和上级卫生部门有关《饮食清洁卫生条例》规定的,视其情节轻重乙方每次支付违约金 80 - 100 元。

2. 被上级卫生部门现场检查鉴定为卫生不合格单位的,视其情节轻重乙方每次支付违约金 300 - 500 元。

3. 食堂场地卫生责任区、门窗及炊餐具如有不保洁、不洁净的,食堂摆放不整齐,视其情节轻重乙方每次支付违约金 50 - 100 元。

4. 发生食物中毒事件视其情节轻重乙方每次支付违约金 500 - 1000 元。如程度严重的还要追究乙方法律责任,并终止合同。

5. 若发现乙方或乙方伙同他人一起私分物资、提高进菜价或

收受回扣或缺斤少两,家属、朋友、亲属买菜不记账(不打卡)等现象视其情节轻重乙方每次支付违约金 100 - 500 元,并要求肇事人按核定价格向乙方支付价款,情节严重的,还要追究肇事人的行政责任。收费一律使用“一卡通”,不得收受现金,自觉接受校方膳食管会不定期抽查。一旦发现或收到举报,每次扣发校发工资 100 元。

6. 除食堂人员外,其他教职工、学生、外来人员一律在操作间外售菜窗口买菜(饭)。并且不准在食堂工作时间内吃饭,如有违反,扣当事人及责任人的当月分成总数的 10%。

7. 严格按作息时间开饭,只得在早、中、晚及夜自修结束后经营,其他时间不得经营,课间不得向学生卖点心。若有违反,视情节轻重乙方每次支付违约金 100 元。

8. 食堂固定校产自然损坏,由甲方负责修理,人为损坏的由乙方按价或加倍赔偿。厨房设备添置要事先请示主管领导同意。食堂设备自然损坏,由乙方负责修理,若使用不当造成损坏,必须由侵权人负责修理,费用不得纳入成本,丢失设备按价赔偿,故意损坏和丢失的加倍赔偿。电灯管线、开关、电风扇、水龙头、锁、拉手、玻璃、炉灶损坏实行包干责任人负责并及时修理,材料式样要求基本同原来,承包期结束时修理完好交还学校。设食堂设备修理维护奖励费每学期 500 元,在学期结束时奖给食堂负责人。若在经营期间损坏后不修理,不予奖励。

七、其他事项

1. 校方值日教师、值日学生协助食堂做好管理工作。

2. 学校来客按校办签发的通知标准(含人数、金额)由食堂准备,保质保量,保证供应。(1)打盆菜,菜价按餐券用餐标准(包括本校教师和值日学生的餐券)做好保质保量形象服务。(2)学校集体要求安排桌菜,辅料费每桌叁拾伍元纳入食堂收入,支付给责任人每桌加工人工费贰拾伍元。(3)个人要求安排桌菜一般不予

接受。

3. 双休日的星期六晚至星期日中餐,五一、国庆节长假,夜点心由两个食堂轮换经营。单周双休日和五一、寒假学生补课用餐由食堂经营,双周的双休日和国庆节及寒假放假后补课用餐由食堂经营。暑假补课及高一新生军训就餐经营情况,由校方决定,但以义务为主,只发基本工资。

4. 未尽事宜,双方协商解决。

此协议一式贰份,甲乙双方各执一份为证。

甲方(公章):椒江一中

乙方(公章或个人签章):

地 址: _____

地 址: _____

法 定 代 表 人: _____

企 业 经 营 者: _____

签约日期:____年____月____日

签约地点:_____

附六:

椒江一中食堂管理细则(决议)

根据椒江一中食堂责任人半承包管理条例,为把校食堂办成全校师生员工生活服务的膳食之家,结合本校实际,特订立以下监管细则:

一、卫生与安全(50分)

1. 卫生

(1) 个人卫生 定期体检,取得健康证。衣、裤、鞋、袜及工作服等清洁规范,做到勤洗澡、勤剪指甲、勤洗手、勤理发。工作时严禁抽烟,工作时间须穿白色工作服。(20 分)

(2) 公共卫生 食堂内部及四周整洁。所有沟道畅通。无乱丢、堆放货物现象 餐厅及餐桌凳无积水,保持整洁。生熟食品分开堆放,标记明显,售、用剩熟食及消毒餐具及时加盖,防止污染。无包装熟食不用手拿。厨具做到一洗、二刷、三冲、四消毒。(20 分)

2. 安全 提高警惕,做好防爆、防盗、防火工作。加强食物及与食物有联系物品的管理和鉴别,严防中毒事故的发生。(10 分)

二、物价与质量 (40 分)

实事求是申报物价。采购食品应货比多家,做到价廉物美、质好、量足,食品质量须经校方代表验收并在发票上签字。(20 分)

饭菜合多数师生员工胃口,售价须有校方代表参与审核,一般按进价的 50% 明码标价(副食品 15%),做到计价准、量均。(20 分)

三、制度与账目 (10 分)

合法经营,贯彻执行国家劳动法及食品卫生等法规,遵守校食堂责任人半承包管理条例和校纪校规,虚心倾听广大师生员工意见、建议和要求。根据职工个人特长及岗位实际,做好人、财、物的优化配置工作。严格管理,充分挖掘潜力,降低成本,保证 5% - 10% 的利润。账目日清、周清、月结。

以上细则经 2001 年 2 月 21 日下午膳管会全体人员会议原则通过。(应到 9 人,实到 7 人。)敬请校食堂承包人严格执行。

椒江一中膳管会

2001 年 2 月 25 日

附七：

草坪养护及管理协议书

甲方 浙江省台州市椒江区第一中学

乙方 临海市杜桥凤山明德园艺场

兹有甲方校园内足球场草坪养护及管理工程承包给乙方,经双方协商达成协议如下：

一、承包内容

1. 400 米田径场和 200 米内外所有的狗牙根草坪的养护及管理；

2. 乙方自购养护所需用的机具设备（包括机械修理、耗油）和农资产品，合理安排工作人员。

二、质量目标

可以接纳国家级足球赛，力争各项指标均超过玉环体育中心和天台育英中学的草坪，具体内容见附件。

三、承包期限

自 2002 年 10 月 11 日起至 2003 年 10 月 10 日止。共一年。

四、承包款

实行一次总包，一年养护管理及耗材费用共计柒万贰仟元整（含税金）。

五、付款方式

合同签订后，甲方即付给乙方备料款贰万元，本学期结束前再付贰万元，合同期满后付清余款。

六、甲方责任

1. 甲方免费提供水、电及现有设施；
2. 甲方须制定严格的管理制度，定时对学生开放使用，做到草坪劳逸结合，如由于人力不可抗拒的自然灾害造成损坏和学生使用不当造成草坪死坏的则由甲方负责，但乙方须及时修复。

七、乙方责任

1. 乙方必须精心养护草坪，及时浇水、剪草、施肥、喷药、除杂草、覆盖黄沙等。如由于养护不当造成草坪死坏，乙方负责及时补种，以上所有费用由乙方负责；
2. 人员必须及时到位，并有长住人员。
3. 必须配备必要的机械设施；
4. 服从甲方管理和调派，配合甲方做好管理工作。

八、奖赔规定

在乙方的精心养护下,草坪质量优良,甲方满意的,甲方奖给乙方贰仟元 如达不到合同质量目标要求,甲方不满意的,甲方将从乙方的承包款中扣除叁仟元,并有权终止合同。甲方若要终止合同,则须提前一个月向乙方提出。

九、以上条款甲乙双方共同遵守,未尽事项双方协商解决。

十、本合同经甲乙双方盖章后生效,一式二份,甲乙双方各执一份。

甲方(公章):椒江一中

乙方(公章或个人签章):

地 址: _____

地 址: _____

法 定 代 表 人: _____

企 业 经 营 者: _____

签约日期:____年____月____日

签约地点:_____

附件 草坪养护及管理质量目标要求

1. 绿期:≥当地无霜期(椒江为 257 天)。要求科学管理,使绿期尽可能延长。

2. 强度 能经受国家级足球赛,赛后草坪总体完好,允许有少量踢断的嫩枝和零星铲起的小块草坪,应及时修补。

3. 厚度(草高):比赛时 1.9cm 有彩条,平时 3cm。

4. 平整度 20cm,在线检测≤10cm。

5. 覆盖度:≥95%,无杂草。

6. 脚感:优,无小石块。

-
7. 景观 均一、和谐 清绿度优。
 8. 力争超过玉环优育中心和天台育英中学的草坪质量。

附八：

关于鱼塘开发养鱼业的协议

甲方 椒江一中

乙方 方远公司第八工程部

椒江一中北面地块 39.5 亩,其中原有鱼塘约 10 亩,为了挖掘和利用闲置资源,提高收益,决定开发养鱼业,经甲乙双方友好协商,达成以下协议：

一、承包期限

2003 年 12 月 1 日至 2005 年 11 月 30 日。若甲方建设涉及鱼塘部分,则甲方有权缩小鱼塘面积或终止合同,乙方无条件接受。

二、义务

1. 甲方提供学校北面原有长条形鱼塘约 10 亩,作为开发养鱼基地。

2. 乙方负责鱼塘扩大挖掘,搭一座便桥通往椒江艺校,并在鱼塘周围建小路,及有关养鱼设施设备的添置等。

3. 乙方负责鱼苗及放养、饲料的供给和技术管理。

4. 甲方负责鱼塘养鱼管理,设置禁令牌和禁令通告。

三、权利

1. 养鱼收入甲、乙双方各占 50%。分成方式：(1) 发放钓鱼券；(2) 集中网捕分配。钓鱼券经双方盖章有效,每半年结算一次。

2. 乙方钓鱼人员凭券钓鱼,出入校门需出示通行证和钓鱼券,接受甲方及保安人员的查验。为了不影响教学秩序,乙方钓鱼人员须在双休日或寒暑假进行。

3. 甲方钓鱼人员必须由甲方统一安排时间凭券钓鱼,接受保安人员的检查。

四、其他

1. 校内外无券钓鱼人员来校钓鱼依具体情况支付赔偿金。
2. 有券钓鱼人员不接受查验依具体情况支付赔偿金。
3. 赔偿金用于扩大养鱼业和奖励举报者(奖励 50 元), 暂由甲方代管。

五、未尽事宜, 双方协商解决

本协议一式两份, 甲乙双方各执一份为证, 自觉遵守。

甲方(公章): 椒江一中

乙方(公章或个人签章):

地 址: _____

地 址: _____

法 定 代 表 人: _____

企 业 经 营 者: _____

签约日期: ____ 年 ____ 月 ____ 日

签约地点: _____

附九:

椒江一中新校园清洁服务承包协议书

甲方 椒江一中

乙方 椒江洁士清洁有限公司

甲乙双方经协商就乙方向甲方提供清洁服务达成以下协议:

一、清洁范围 教学中心 4 幢 (60 个普通专用教室和教师办公室除外) 图书信息中心、行政中心 (办公室除外)、艺术中心、实验中心 (仪器室除外)、科技中心、校内球场、田径场、看台、车棚、广场、大门口、道路、所有绿化地等公共场所和设施。

二、清洁标准 1. 清洁标准按照附件“椒江一中工序及服务标准”要求清洁 2. 实际需要保洁员 10 名,可上下浮动 1 名,在寒暑假时间可减少人员,但卫生必须达到甲方要求。

三、承包期限 :自 2002 年 9 月 19 日起至 2003 年 9 月 18 日止。共一年。

四、清洁服务价款及结算 试用一个月甲方满意后,甲方凭乙方合法票据每三个月付款一次(每次 18000 元),全年保洁人工费及工具、药剂、清洁球等共计人民币柒万伍仟元整,最后一次付清。经评议乙方全年保洁工作能使甲方满意,再奖给乙方 3000 元,否则不予奖励。

五、甲方的权利和义务

1. 对乙方的清洁工作随时进行监督、检查,在工作时间内若发现公共场所两次不洁净,每次可以要求乙方支付违约金 10 元。

2. 为乙方提供水、电,乙方在工作时间内注意节约水、电,若发现有浪费水、电现象,甲方每次可以要求乙方支付违约金 10 元。

六、乙方的权利和义务

1. 在规定的期限内,随着甲方的春夏秋冬作息时间提前搞好卫生,一般上午 7:00 之前,下午 1:00 - 5:00。在上午 11:00 - 下午 1:00 要有 2 - 3 人必须在校保洁值班,确保高质量做好清洁工程工作。

2. 清洁工在工作期间有一名总管在现场协调,且服从甲方的领导,接受甲方的指导。

3. 爱护甲方的建筑物及室内外各种设施,因乙方员工造成损坏或失窃,乙方应负责按价赔偿。

4. 清洁员在工作期间要统一着装、遵守校纪校规,热情服务,否则每次支付违约金 5 元。承包期内因乙方责任造成的伤亡事故,甲方不负任何责任。

5. 若甲方遇到领导教育、卫生等考察,检查团来校参观,乙方应立即响应并及时对保洁区进行全面清洁。

七、违约责任

1. 在协议有效期内,任何一方未经同意不得随意终止协议。

2. 任何一方因违约造成对方严重经济损失或者恶劣影响,至少支付相当于清洁员一个月工资的违约金。

八、本合同一式四份,甲、乙双方各执两份为证,自签订之日起生效。

甲方(公章):椒江一中

乙方(公章或个人签章):

地 址: _____

地 址: _____

法 定 代 表 人: _____

企 业 经 营 者: _____

签约日期: ____年____月____日

签约地点: _____

附十:

椒江一中行政后勤人员常规要求及考核办法

为充分调动行政办公人员的工作积极性,发扬敬业爱岗精神,真正树立为教学服务,为师生服务的思想,实行按劳、按质取酬,逐步克服平均主义,特制订如下考核办法:

1. 全校行政办公人员包括教学后勤和总务后勤人员实行周五天工作制,白天坐班制。坐班时间:上午 8:00 - 11:00,下午

1: 30 - 4: 30 (具体时间按节令实行)。个别部门可根据实际情况确定相应的坐班时间,但必须保证每天六小时的工作时间。

2. 上述人员来校上班每天必须两次签到,上午一次,下午一次。签到地点 校办公室。

迟到在 10 分钟内,在当月结构工资中每次扣除 5 元,迟到 10 - 20 分钟每次扣除 10 元,迟到 30 分钟以上的每次扣除 30 元。迟到情况记录在案并与年终考核、职称评聘挂钩。若请事假,须在事假的前一天办理请假手续;若因迟到而转请事假,学校概不批准。

如因公外出办事一般应先进校签到,并须征得处室负责人的同意,且应说明事由、时间及去向。如公出或开会时间是半天一天,一天以上的,应事先告知处室主任并须征得同意。

3. 学校每天由校办公室对行政办公人员进行不定期抽查。擅自离岗者经查实作缺勤半天处理,抽查结果适时予以公布。

4. 对上述人员进行量上考核的同时进行工作质量的考核,要求全体行政办公人员严格遵守岗位职责,不得擅自离开自己的工作岗位,无出现失误和人为的事故责任,如发现工作失误,责任者除赔偿经济损失外,视情节轻重,扣除当月相应数额的结构工资。

被考核者应按质完成本职工作,对有关部门交办的工作,应尽力创造条件及早完成,如当即完成有困难的,亦不得拖至第三天,如一天完成有困难者应及时向处室主任说明,不及时说明者按工作拖拉论处。拖拉不办,经查属实后,视情节轻重,扣除当月相应数额的结构工资。

5. 校以往考核细则未与本办法抵触者继续有效,相抵触者以本办法为准。

6. 本办法自 1998 年 2 月 12 日起实行。

7. 本办法由校长室解释说明。

椒江一中

1998 年 2 月 11 日

附十一：

协 议 书

立协单位 椒江区经济民警大队 (以下简称甲方)

椒江区第一中学 (以下简称乙方)

经甲方、乙方双方协商,乙方愿意招聘使用甲方的经济民警,负责乙方单位的值班、巡逻、押运和临时性任务,做好“四防”、保卫、安全等工作,同意签订本协议:

一、协议期限 自二〇 年 月 日至 年 月 日止,共 年,期满后,乙方如需要继续使用甲方的经济民警,可再办理续签协议。

二、招聘人数 乙方使用甲方 名经济民警。

三、经费支付方法 乙方付给甲方每人每年 元,乙方共付给甲方 整,每年在月日前支付。

四、经济民警的工资、管理费、服装费由甲方负责发放,与乙方无关。

五、经济民警的公伤事故费用由乙负责,与甲方无关。

六、经济民警的奖金(月、年终奖)、路费(每月一次)、夜餐费、节日加班费(包括过节费)和劳保福利(物资性福利)由乙方负责。

七、对经济民警的任用等由甲方负责。甲、乙双方共同对经济民警进行管理教育,经济民警必须遵守乙单位的各项规章制度。对违纪者,由乙方提出处理意见,报甲方共同协商处理,对表现不佳的受聘经济民警,乙方有权提出调整意见,甲方要给予解决。

八、甲、乙双方双方必须严格信守协议规定的各项条款,全面履行协议规定的义务和责任,任何一方不得擅自变更或终止协议。

九、本协议未尽事宜,双方协商解决。

十、本协议一式三份,甲、乙双方和区公安分局经文保大队各

一份。

甲方(公章):_____ 乙方(公章或个人签章) 椒江一中
地 址: _____ 地 址: _____

法定代表人:_____

签约日期:____年____月____日

签约地点:_____

附十二:

椒江一中合同工协议

为了加强对合同工的管理,调动广大员工工作积极性,使广大员工认真履行工作职责,明确权利和义务,为广大师生提供优质服务,特订立以下协议:

一、订协议双方

椒江一中(以下简称甲方),合同工(以下简称乙方)

二、执行时间

二零零三年 月 日至 止。共 年。

三、甲、乙双方必须遵守的条款

1. 乙方必须遵守党和政府颁布的各项政策法规,遵守学校的规章制度,认真搞好本职工作。

2. 乙方在工作期间,应服从学校的统一调配,保质保量完成工作,如乙在工作上、思想上、身体上某一方面不符合上级有关部门或学校规定的情况,甲方有权按照《劳动法》的规定予以辞退。甲

方解除乙方或乙方自动离职,双方须提前半个月通知对方。

3. 乙方为甲方工作,甲方发给乙方劳动报酬每月_____元,每月养老保险金 90 元,共计_____元。甲方正式教职工的其他待遇乙方均不享受(包括监考等)。

4. 乙方每周工作陆天,甲方需乙方加班,加班费每天 20 元,半天起算,晚上加班 4 小时算半天,乙方迟到,旷工 3 次以上作自动离岗。加班由科长提出,分管校长批准。

5. 乙方上班时间不得做私活。

6. 病假:一天之内不扣工资,从第二天开始每天扣工资 20 元。事假 按天数扣工资,每天扣 20 元。

7. 乙方在法定节假日(国庆、元旦、五一等)上班,依《劳动法》规定享受三倍工资待遇。春节的正月初一至初三加班费每天 40 元。

8. 合同工试用期为一个月。

9. 未尽事项,经双方协商解决。本协议一式两份。双方各执一份,双方签字后生效。

甲方(公章) 椒江一中

乙方(签名盖章):_____

地址:_____

法定代表人:_____

签约日期:____年____月____日

签约地点:_____

附十三:

椒江一中关于合同工的有关规定

合同工是椒江一中教职工队伍的组成部分,是学校完成教育、教学、管理等工作不可缺少的依靠力量。为了加强对合同工的管理,充分调动广大员工的工作积极性,同时也为了维护合同工的合法权益,保障合同工的应有权利,经学校研究,特作以下规定。

一、合同工实行聘任制,定岗、定编、定责,面向社会,公平竞争,双向选择,择优聘用。

二、合同工聘用期一般为一年(科技中心专业人员的聘用期为三年),考核合格后可以续聘。

三、合同工的权利

1. 进行教育学生、管理学生、参与学校有关工作等活动。
2. 参加学校的大型活动、全校教职工会议、各专门会议等。
3. 指导管理学生的学习、生活,对学生的品行进行表扬和批评。
4. 按时获取工资报酬。

(1) 一般合同工可按合同的约定,领取相应的工资。

(2) 从人才招聘的相应岗位上的应届大专以上毕业生合同工,可以根据年度考核情况酌情加薪。加薪标准如下:三年时间内加到省定标准,即一年后每月增加 100 元,二年后每月再增加 100 元,三年后每月增加到省定标准。其中科技中心专业人员可在二年内加到省定标准,即一年后每月增加 100 元,二年后每月增加到省定标准,三年后可根据工作情况每月再增加 100 元。

(3) 保卫科人员按每年 12 个月发工资,外加一个月工资作为考核奖,其他科室人员按每年 11 个月发工资,外加一个月工资作为考核奖。

5. 合同约定的其他权利。

四、合同工的义务

1. 遵守宪法、法律和教师职业道德,为人师表,管理育人,服务育人。

2. 关心、爱护学生,尊重学生人格,促进学生素质的全面发展。

3. 制止有害于学生的行为或者其他侵犯学生合法权益行为,批评和抵制有害于学生健康成长的现象。

4. 服从学校的统一调配,保质保量完成工作。

5. 合同约定的其他义务。

五、对于合同工在工作方面成绩优异者,学位予以大力表彰和奖励,对成绩低劣、师生反映强烈不满的,学校予以解聘。

六、学校为每位合同工建立个人档案,每年由各科室对合同工的德、勤、能、绩进行考核。有些特殊岗位,如表现优秀,政策许可,可聘为正式教职工。

椒江第一中学

2003 年 3 月

第十四章 育英中学办学模式与制度设计

第一节 经济分析与基本理念

历史书卷中的台州,是杜甫笔下“台州地阔海溟溟,云水长和岛屿青”的美轮美奂,是“名山古刹时掩时映,碧海蓝天云卷云舒”的诗情画意,是曾荟萃儒、道、释三教于一身的灵气与硬气,而改革开放大潮中的台州除却曾经的柔媚壮丽,更多的是在新时代的经济舞台上展现的无穷魅力及魄力。

改革开放伊始,台州人积极寻求出路,兼容了“苏南模式”和“温州模式”,在全国首创了“股份合作制”。20多年来,台州年均经济增长速度比全国高6.5个百分点,全市GDP从1978年的10.13亿元增长到2003年当992.78亿元,在全国231个大中城市中位居第32位。台州,这个位于浙江沿海中部的组合式港口城市凭借经济这根硬脊梁挺胸矗立于中国的黄金海岸线上。

经济体制的变革促进经济的快速发展,同样也给社会的诸多方面带来了广泛而深刻的影响。椒江,台州市府所在地,面对的就是先天发育不足,后天营养失调的落后的教育格局。欲增加教育供给必须增加资金投入。靠教育财政又有限。怎么办?椒江教育界把目光投向了民间资本。椒江私营经济发达,民间资本是一块易被忽视,未被开垦的富矿,像零星的小火花散落在民间,可一旦

凝聚,集中,谁敢肯定不会有“可以燎原”之势?

现实的需要与政策的鼓励为民办学校的创办和发展提供了机遇和挑战,使更多有志之士投身民办教育。椒江五位从教十余年的一线教师,自砸铁饭碗,开口吃“第一只螃蟹”,走集资办学之路,这一时成为椒江民办教育的看点。赞扬者有之,不解者有之,观望者有之,嘲讽者有之,在形形色色的眼光中,五位一线教师的心中满载的是自己十几年来与一线教学亲密接触后沉淀的沉重:

(1) 以章安、前所两大乡镇组成的台州椒北地区,教育现状着实令人堪忧——教育资源不足,师资力量不强,教学质量不高,在区域面积上占了椒江“半壁江山”的椒北地区没有一所高质量的中学!这完全是一个经济发展、教育落后的“跛足儿”!而全社会崇尚知识,重视教育的意识越来越强,家长对子女前途期望值增加,智力投资成为家庭精神生活的一个重要方面,老百姓在强调生活质量的过程中普遍表现出对文化教育的高标准追求。为了使子女接受更高的教育,就读更好的学校,家长宁可花重金、出高价让子女跨区域就读,这样一来,导致椒江优质生源大量外流,中学教育面临“无米下锅”或半饥半饱的尴尬处境。(2) 作为经济强市,椒江每年有大量的劳动力进入外地的第二、三产业。在外出人员中,有30%左右为夫妻同往,剩下老人和孩子留守家中。对这些“留守儿童”的抚养和教育,主要是托付给老人或亲戚朋友,但这种寄养方式对孩子的健康成长或多或少有一些负面的影响。在这种环境中成长的孩子或养尊处优或自私冷漠,或怕苦怕累,或自卑孤僻……诸如此类,缺乏合理教育与管理约束的孩子,从长期来看,势必会为家庭生活、社会生活埋下隐患。深知此理的家长们都翘首期待椒北能有一所管理规范的全寄宿制学校。

雏乌尚能知恩反哺,何况是生于斯长于斯,对故乡母亲的痛楚知之深、痛之切的赤子?“办一所好的学校,让椒北孩子接受优质教育,为党和国家的教育事业贡献一份力量!”成为五位椒北儿子

为回报家长对椒北父老乡亲立下的铮铮誓言。

1996 年年初,经历了两年试办后,台州市教育局正式批准,由何永祥、杨东林、杨岳斌、林健平、徐春雷五位教师自筹资金,以股份合作形式联合出资在章安镇创办全寄宿制学校——育英学校。

第二节 产权结构及基本运作

新生的育英学校能否一路走好?它平静地接受着现实的洗礼。

学校的创始人及五位投资人,是学校的产权人,产权归全体股东共同所有,均享有平等股权,利益共享,风险共担。有了盈余,不把获利部分拿来分红,直接投入学校发展。学校的全部财产属学校所有,以其全部财产对外独立承担民事责任,行使民事权利。

学校实行董事会领导下的校长负责制。董事会是本校最高权力机构。由五位投资人组成,行使以下职权:

1. 把握办学方向。
2. 审查学校年度财务预算决算报告。
3. 决定学校基本建设及资金投入。
4. 审定学校重要规章制度和重大决策。
5. 决定设立分支机构。
6. 修改学校章程。
7. 决定教职工的编制和工资标准。
8. 董事会认为应当由它行使的权利。

董事会推举股东之一——何永祥为校长。何永祥,男,生于 1961 年 12 月,曾在杭州大学教育管理专业学习三年,后毕业于杭州大学马克思主义基本方向研究生班。校长对董事会负责,是董事会决议的执行者和具体兑现者,其行使以下职权:

1. 全面主持学校的教育、经营、管理工作。
2. 组织实施学校的学年度教育计划和投资方案。
3. 处理学校重大内外事务。
4. 拟定学校内部管理机构设置方案。
5. 拟定学校的基本管理制度和具体规程。
6. 聘任和解除教职工,决定起报酬、处罚及其支付方式。
7. 董事会赋予的其他职权。

校长下设行政会,由校长经董事会同意后设定行政人员6名,他们对校长负责。其主要职责是具体分管某项工作,对学校的教学、纪律卫生、团委、财政等事项进行监督督导,并向校长提出建议。行政会每周召开行政会议一次。

通过10年办学,育英学校自酬资金,自主办学,自我约束,锐意改革,从一个刚落地的小娃娃成长成为朝气蓬勃的少年。从最开始2个初中班到现在的初中12个班,高中8个班,在校学生数由60多人发展到1200人,教职工由8人发展到80人,育英学校在痛苦与快乐中渐具规模。

育英学校的创办人俱是资深的一线教师,既有教育实践的丰富经历,又有熟知教育理论的内蕴,能立足于本土实情,又能放眼未来,与现代化教育接轨,所以,从办学之初起,“育英人”在教育运作上就有自己的特色。

1. 重视“爱”的教育

从孔子到夏丐尊,从罗素到苏霍姆林斯基,中外古今的教育家们的教育思想不同,教育风格各有千秋,但有一点是共同的,那就是“爱,是教育的灵魂”。素质教育,首先是充满爱心的教育,只有爱心才能滋润童心,离开这种情感,一切教育都无从谈起。育英学校重视“爱”的教育,其目的是使学生在感受老师真挚无私的爱后,再把这种爱自觉地传播给周围的人,进而爱社会、爱民族、爱祖国、爱人类。

2. 重视“做人”的教育

素质教育的大旗上,有一个大写的“人”字,它是充满人性、人情、人道的教育,是为了一切人发展的教育。育英学校倡导尊重学生的情感、意志、道德和良心。重视学生的主体性和在此基础上的创造性。以精心培养为宗旨,以“文明求真,刻苦上进”为校训,从点滴行为抓起,强化学生的道德评价能力、生活自理能力、刻苦学习能力、竞争取胜能力、思考创造能力,真正学会“做人”。重视“做人”的教育,为学生的一生负责,为使学生成为人格丰满的能够自我发展的现代人努力。学校的“做人”教育建立了以校长为总负责,班主任作具体落实,全体老师共同参与,学生家长积极配合的教育网。

3. 重视教学质量的信誉作用

首先,完善优质的教学设施。学校现有配套先进的教学楼、学生宿舍楼、综合实验楼、就餐楼、运动广场、教师楼,充分满足了教学需要。其次,组建高素质的教师队伍。育英学校面向全国招聘优秀教师,94名教师有本科学历,60名为中学一级教师。这些都为确保教学质量提供了有力的保证。教学质量就是学校发展的生命,这是“育英人”的共识。育英创始人身居第一线,以身作则;受聘教师敬岗爱业,积极工作。创业至今,育英学校的教学成绩连年喜气惹人。

提及过去十年的风风雨雨,校长何永祥一脸庄重,他说:“我们用事实履行了曾经的诺言,育英人用自己的头脑和双手创办了一所洋溢智慧和人情的学校。”

第三节 制度设计的基本框架

俗话说:“没有规矩,不成方圆。”没有制度,学校就会成为一

盘散沙。制度是学校管理的必经之路,是管理赖以生存的依据。学校根据自身条件制定适合自己需要的制度,这是本身所需要的适用性。制度是企业管理的必经之路,也是学校管理的保证。作为民办学校的育英中学,若要长期稳定地发展下去,更是需要科学的制度作保证。

一、育英学校制度设计的依据

学校实行的制度模式不同,各个学校所制定的制度内容也不尽相同,但制定的方法在任何学校都应该做到事先制定出规章制度的框架系统结构,因为任何规章制度都不能独立存在,它只存在于管理系统中的规章制度分系统框架之内。在完成了规章制度的框架系统结构之后,再分部分、分层次地完成具体的一个个相关的制度,做完之后,还要进行试运行,进行一段时间的磨合,通过对力度、尺度松紧等方面的检验,在确定没有互相矛盾的情况下再正式颁布实施,这样才能保证制度的系统性、完整性。

作为学校要使制度达到规范就应该对所订的制度进行精心设计,严密整合,在科学性、合理性、适用性上下功夫。一所学校的管理必须有一个好的制度来保证。之所以强调“好”字,就是要求所订的制度能解决问题,制度根据需要而订。规章制度要解决什么问题,这是首先该明确的事情。一般地讲,学校制度需要着眼于解决四个方面的问题:(1) 什么事务需要管理;(2) 什么领域需要管理;(3) 什么程度需要管理;(4) 制度要达到什么目标。在这些都确定好的基础上来规定制度的内容就会达到实用性和操作性。

针对此,育英中学客观认真地分析了自己的特点:一所刚刚起步的私立学校,人力、物力、财力都需要自己解决;一所完全中学,学习、就餐、住宿全在学校;一所已经取得几次辉煌的前进中的学校;一所家长所信赖的学校……这一切事实都成为育英制度制定的依据。具体讲来:(1)“什么事务需要管理”——上至学校董事

会,下至各个班、各个寝室,事务繁而杂。一份合理的制度是学校各项工作运行的保障。(2)“什么领域需要管理”——学校管理领域可分为两大块,即教学和后勤。这都是学校管理中不可缺少的,每个环节都是学校这个大链子中的一环,牵一发而动全身。(3)“什么程度需要管理”——学校管理程度要依每年的升、入学情况而定,带有较大的灵活性。最终的程度是要能逐渐完善学校的各种制度,端正学生的行为品性,形成良好的校规校纪,营造出积极向上的学习氛围。(4)制度要达到什么目标——制度要达到的目的就是教育要达到的目的:培养高素质的人才以适应社会的需要。

二、育英制度设计的基本框架

一套健全的学校管理制度的设计应遵循科学化、规范化、可操作性、公平性、调整性等原则。育英的管理制度包括以下内容:

(一)教学管理制度

第一,是教师任务的分配和教学工作的安排,这是育英的教学管理制度的首要问题,是学校教导工作的重要内容。对于保证正常的教学秩序,提高教学质量,具有重要意义。学校严格执行教学计划,并在教学计划允许的范围内,根据本校条件和社会需要、学生愿望,对教学计划加以适当地调整,如增设实践课等。在分配教师任务时,从实际出发,根据教师的业务水平,充分发挥教师的特长和积极性。在具体安排时,各年级、各学科都有合理的教师结构,保证教学质量。为此,学校领导深入了解情况,倾听各方面的意见。学校负责人还根据学年或学期各阶段的特点进行教学组织工作。如学年或学期初,要求拟定和宣布教学工作计划;期中要组织考试、考查,检查教学质量;期末做好复习、考试和教学总结工作。

第二,是领导好教研组工作。学校领导人加强教研组的领导和帮助,大力支持教研组工作。

第三,督促检查和指导教学工作。这是学校组织领导教学的重要环节。采取的方法是多种多样的,最根本的是深入教学的各个环节,参加备课、听课、检查学生的作业、分析试卷等等。工作细致而认真,不断提高和改进教学工作。

第四,领导和组织教务行政工作。教务行政是教导处的具体业务工作,主要是招生、编班、排课表、学籍管理与成绩统计、管理图书仪器和编制教务表册等。

(二) 教职工管理制度

我校的教职工管理制度分为三个方面:首先,合理安排教职工工作。学校在深入了解每个教职工的思想状况、文化水平、业务能力、工作态度、兴趣爱好、健康状况等基础上,安排好教职工工作。做好这一工作,有利于工作的全面开展。其次,对教职工的培养和提高,依靠学校自身力量提高教职工的业务水平和工作能力。提倡互帮互学,特别注意发挥老教职工的作用。再次,教职工工作的考核。对其考核,一般分为考勤、考绩、考能三方面。对教职工的考核着重看贡献、看能力。把平时考查和定期考查结合起来,以平时考查为主。

(三) 学生管理制度

育英的学生管理制度分为两大块:一是思想品德的管理;二是学习、劳动、体育卫生和课外活动的管理。目的是培养学生学习的主动性、遵守纪律的自觉性,同时锻炼学生的动手能力,培养其他的素质。(在下节学校管理实例中将详细说明)

(四) 总务工作制度

我校的总务处工作分为三方面:一则,校舍的建设、维修和设备的购置、管理;二则,生活福利的安排;三则,财务管理工作。

校舍和设备是学校财产,一定要加强管理,建立严格的规章制度,做到按章行事,经常维修,合理使用。另外,尽可能地解决教师们的后顾之忧,关心他们的吃饭、住房,解决教职工子女入托、入

园、上学、就业等问题,使他们把精力集中在教学工作上。对于财政管理,也是坚持原则,从实际出发,使财务工作真正能为学校工作服务。

以上是育英制度设计的基本框架,多年来,我们一直如是做的,所以才有了育英今天的辉煌。

三、育英制度支撑的保证

科学的制度框架于学校发展是一个重要的条件,但这还不够。传统管理模式把制度绝对化,把制度当成一部机器,只讲原则,不讲人性,人就像牢笼里的奴隶,这在现代社会是行不通的。²¹ 世纪的制度管理讲究人性。育英的管理制度强调尊重人性,这也成为育英制度得以支撑的保证。

我校建立了一套与社会主义市场经济相适应的、充满生机和活力的用人机制和激励机制,提高了教职工的工作效率和热情,为育英的发展奠定了基础。具体说来有以下几方面。

(一) 领导层注意创造适宜的客观环境,让教师的潜力得到充分发挥

身为领导者应当注意领导艺术,他们的言谈举止既可以激发教师的积极性,又可以压抑教师的创造性。家长式的独裁作风,会造成万马齐喑的局面,民主式的作风,会大大有利于教师创造力的发挥。育英在用人上知人善用,用其所长,避其所短;对教师的工作经常给以咨询,并指导他们的发展计划,相应地调整他们的工作,使他们逐渐走上革新、创造的阶梯。领导层放权于下属职能部门,多到外面为教学搜集信息,让教师人人有用武之地,个人有发展空间。因此学校内部创造和保持了一种开放式的横向沟通气氛。教师之间自由交换意见是开发创造力的重要条件。

(二) 创造良好的团结合作的气氛

在创造力开发上,不可避免地存在着竞争与合作的冲突和矛

盾。现代科技、经济、社会活动越来越复杂、综合、多变,需要有各种知识的人互相联系攻关,靠群体力量去解决。实践证明,不同的教师结合在一起工作,彼此依靠点越多,越可以取长补短,发挥个人的优点,就能爆发出许许多多的创造性火花。

(三) 建立激励机制,增加教师的工作动力

不可否认,工作缺乏激励是引起人才流动的诸多原因之一,学校建立了广泛的激励机制。要制定一个能使教师从工作本身获得激励的计划,这种计划的工作设计与分配应有一定的坡度和阶梯,富有挑战性,工作权利和责任应当明朗化,让各种层次的教师都有培训的机会 推行参与式管理,让教师感到自己是学校极有价值的资产、宝贵的财富。对教师的奖励不仅要有物质的,还要有精神的奖励,心理安慰与满足是自我实现的需要,是一种“实现人的全部潜力的欲望”,这是一种最高级的需要,发展这种需要是我们激励教师的最长期、最有效的管理办法。

(四) 解决住房、医保是提高了教职工工作效率和热情的重要保证

私立学校的流动性很大,一个重要的原因就是没有稳定感、没有保障。这也成了私立学校一个头痛的问题。为了育英的长足发展,学校的领导人多次向教育部门斡旋,终于解决了教师们的医保问题。另外学校尽可能地满足老师们的条件,比如住房、子女上学等,尽最大努力解决教师们的后顾之忧。这样,育英老师们也愿意留在学校,为育英的发展贡献自己的一份力量。

无论何种制度,只有坚持以人为本,尊重人性,才可能焕发出生命力。敬人者人敬,尊重别人,你也就尊重了自己。

第四节 学校管理实例

制度是管理的理论依据,管理是制度的具体实践。面对知识与新的科学技术革命浪潮的猛烈冲击,未来世界激烈的竞争挑战,在这历史激烈变革的时期,提高全民族整体水平已成为全社会的共识。社会对高质量、高水平的复合人才的强烈要求,迫使教育必须面向现代化、面向未来。

学校管理是学校管理者通过合理的组织形式和运行手段,充分发挥学校人、财、物、时诸因素的最佳功能,以实现教育目标的活动。学校管理工作的水平,关系着学校的教育质量和发展前景。因此,我们应重视研究学校管理,促进学校管理的科学化。育英经过十年的教育管理逐渐形成了特色管理——“诚信”管理。育英学校一直本着诚信的管理理念,让学生自主参与学校管理。其校训是“让诚实守信成为每一个学生的行为准则”。

一切管理工作均以调动人的积极性、做好人的工作为根本,这是现代管理的人本原理。在行为科学管理理论中,对人的认识有了升华,提出了人是最重要的资源,是当代市场竞争之根本,提出了个性需求和精神健康的理论,提出了更多依靠劳动者自我指导、自我控制及顺应人性管理等一系列新的观点,并在实践中积极推选以人为中心的管理。人本管理理论由此产生。著名管理学家陈怡安把人本管理概括为:点亮人生的光辉,回归生命的价值,共创繁荣的幸福。其观点道出了人本管理的精髓。而学校管理更应该不断接受先进的人本管理思想,强调人的个性发展,注意发挥个人潜能,开拓人才的创造性思维,创造有利于人才脱颖而出的环境。育英学校的管理充分体现了这种精神,实例为证。

一、育英的诚信管理

“诚信”管理已经成为育英一道亮丽的风景线。诚信渗透于学校的各个方面。良好的校园信用环境是育英成功的保证。育英的诚信管理主要体现在两大方面。

其一是管理者与聘任老师之间的信任。身为学校的创办者、领导者,我们尽力实现自己的承诺。办学之初,经费短缺,为了实现对教师们的承诺,我们宁愿自己少拿或者不拿工资,也要保证教师的工资一份不少。沈诺的住房、医保也经多方斡旋最终落实……“我心换你心”只有真诚地对待教职工们,他们才能尽心尽力地教学或服务于学校工作的各个岗位。事实证明,我们的诚信待人,最终聚集了众多优秀教师到育英,并为育英的成功奠定了基础。他们任劳任怨,兢兢业业,以其人格魅力感染周遭的人,尤其是学生。

其二是教师和学生之间的信任。“水至清则无鱼,人至察则无徒。”一味地守着、管着学生是无法培养出具有自主、独立、创新等精神品质的新时代的人才,培养出的只会是依赖、被动型的庸才。育英作了一个大胆的尝试,并在实践上取得了成功。这就是把权利交到学生手中,在学习生活多方面放手让学生自我管理。具体落实到平时学校日常生活的管理上,寝室无专门的指导老师,由班主任将任务派给各个寝室长,再由寝室成员根据实际情况共同制定相应的寝室制度、奖惩制度。如是管理下,寝室的卫生、纪律要比教师亲自到位细抓有效。寝室门从不上锁,且经常大开,食堂就餐学生自己打卡付钱……这些都体现了育英对学生的信任。“慎独”之下,学生自我培养“诚信”,自我约束,朝着高素质、高标准的方向努力!

“诚信”管理是育英工作的内核,它渗透到学校教育工作的诸多方面。现在,育英的诚信管理已经成为其他学校争相效仿的榜样。的确,国无信不立,诚信是中华民族几千年积淀下来的优秀的

精神遗产,我们应该将其发扬广大,并在日常学习、生活工作中努力做到这一点。相信有了这一行为准则的约束,成功指日可待。学校教育更应如此。

二、营造民主平等的氛围,让学生参与管理

美国教育家爱默生曾说过:“教育的秘诀是尊重学生。”目前,教育改革中一个重要的问题就是必须对现有的教育模式进行改革,总的来讲是从“应试教育”向“素质教育”和“创造性教育”转变。人的素质的培养和完善是一个终生的过程,在不同层次、不同形式的学校教育、家庭教育和社会教育中都有重视素质教育,而学校教育阶段则是素质教育过程中的重要阶段和打基础的阶段。所以学校的管理理念要适应时代的需要,只有这样,提高全民族的素质才有保证。

除了以传统精神“诚信”来管理学校外,育英更注重学生素质的培养。于是就有了营造民主平等的氛围,让学生参与管理的另一种“以人为本”的管理。

育英的师生关系处理得很好,课内是师生,课外是朋友。学校有一条不成文的规定:晚自习下课到就寝的二十分钟时间里,要求老师去学生寝室转转。勿庸置疑,这样做是为了联络师生之间的感情。在平等、平和的环境中,学生很愿意和老师交流思想感情。除此之外,我们还积极培养学生的主人翁意识,让学生参与管理学校事务,也自我管理。在教室,班级工作管理细化到人。要求每个学生承包班级中的一件事,在一个学期内坚持到底,负责将之做实、做细、做好,以接受同学的质量评判。中午自修已不再有老师的监督了,都由班干部管理,老师只做宏观调控。这样既把老师解放出来了,又锻炼了学生的组织能力和自觉意识。一举两得,何乐而不为呢?在寝室,每一件物品的排放、卫生的打扫等都是寝室成员共同商量的结果,体现了学生自我管理的能力。尤其是在自理能

力上——如何让学生快速地成长起来是该校一直探索的问题，于是就有了“新老帮带制度”，把高年级的学生分散到新生中去担任寝室长，负责在一个月内使新同学熟悉育英的规章制度，如打扫卫生、排队就餐等。一个月后再重新编排寝室，这种管理方法大大减轻了老师的负担，且成效显著。办学十年，寝室管理一直是该校津津乐道的话题。另外，为了让学生参与到学校管理中来，充分发挥学生的特长，帮助同学做一些力所能及的事，该校团委成立了志愿者协会，学生自己报名参加，为学校管理贡献自己的力量。其职责是以优秀的品行感染人，为净化校园环境出一份力。志愿者们一旦戴上志愿者徽章，就意味着奉献：他们牺牲吃饭时间监督同学们的餐盘摆放，利用课休时间，检查同学们的行为习惯，纠正不文明习惯……这将成为育英的另一道风景线。

无论是营造民主、平等的管理氛围，还是学生的参与管理，都体现了现代人本观。只有“以人为本”教育才是有生命力的教育，由此培养出的才是“创造型”、“现代型”的高素质的人，这种管理机制也将长期不懈地抓下去。

当代的学校管理不再是仅仅依靠严格控制学生的一举一动，而是朝着以人为本、尊重人性的管理导向发展。育英的诚信管理和学生的参与管理充分体现了时代的要求。“人性似水，管理的出发点是人性，所以管理也像水一样具有柔性的特征，管理要依据环境变化不断变化。”育英的管理颇有成效，但社会在发展，观念在更新，所以我们的管理要不断注入新鲜血液，“管理理念”也要随之提升，当然“一切从实际出发，具体问题具体分析”是管理理念提升的前提。