



不言书系 · 现代学校制度建设丛书



现代学校制度 的理论 与 模式

李兴洲 刘翠兰◎编著

开明出版社

不言书系·现代学校制度建设丛书

现代学校制度的理论与模式

李兴洲 刘翠兰 编著

开明出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代学校制度的理论与模式/李兴洲、刘翠兰编著. —北京:

开明出版社, 2007

ISBN 978-7-80205-509-4

I. 现... II. ①李... ②刘... III. 学校管理—管理制度—研究—中国 IV. G47

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 133478 号

责任编辑: 吕志敏

现代学校制度的理论与模式

编者: 李兴洲 刘翠兰

出版: 开明出版社

印制: 北京宏伟双华印刷有限公司

发行: 新华书店北京发行所经销

开本: 16 开

印张: 12.25

字数: 170 千字

版次: 2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-80205-509-4

定价: 22.00 元

序

李兴洲是我在南京师范大学指导的博士生。现在，他将博士论文修改加工，以专著的形式出版，我为此感到高兴。

多年来，李兴洲一直专注于对学校功能的研究，并以此为乐趣和治学的追求，显示了其良好的教育科研意识。其实，对于学校尤其是中小学校，关注对其功能的研究是非常重要的。人们可能会说，中小学校的功能不就是教育人和培养人吗？这不是尽人皆知的常识吗？似乎没有对此进行专门研究的必要。从理论上讲，学校就是教育人、培养人的专门机构，学校的基本功能就是教育人、培养人，这可以说是教育学上最简单、最明了，而又尽人皆知的常识。然而，就是这种最简明而又熟知的常识，却往往因为其明了而被忽视、被歪曲，从而不能充分体现在我们的学校教育教学中。中小学教育是一个人一生的奠基，是学习知识、养成良好习惯和品格的关键时期，在人的培养过程中占有极其重要的地位。正是基于这样的考虑，作者从保障学校功能充分实现的角度，通过对历史上不同时期的学校功能的考察，揭示了学校发展过程中学校功能的演变，及其演变过程中学校功能与学校制度之间的相互制约、相互促进的共生关系；阐明了学校功能对学校制度的影响，以及学校制度对学校功能的保障作用。在今天，学校的功能受到了新的挑战。在新的历史条件下，学校应当如何应对这些挑战，学校的功能会有怎样的调适，学校制度应当如何设计等，诸如此类的问题，应当成为值得今天的教育科学研究者重点关注的课题。作者基于学校功能，并从保障学校功能充分实现的角度，探讨现代学校制度建设问题，是有积极的现实意义和建设意义的。

在新的历史形势下，学校的功能也在自觉或者不自觉地进行着调适和拓展，学校教育人、培养人的内涵也在不断地充实和更新：历史上的学校可能不必去刻意关注安全问题、环保问题等，而在今天却不然，现代的学校不仅要关注学生乃至整个人类的身心安全与健康，

还要关注人类的生存环境、社会的和谐与可持续发展等人类社会共同面临的挑战。这就要求现代学校既要保持和发挥传统的基本功能，又要拓展和体现新的功能。这对学校而言无疑是一种巨大的考验。因此，建立现代学校制度，从制度层面保障和规范现代学校功能的发挥，是十分必要的。中央教科所承担的国家“十五”重点科研课题“现代学校制度改革研究”，其根本目的也是在于通过对现代学校的办学理念、办学过程、办学目的以及学校管理与制度的创新与构建等关系的研究与实验，探索建立现代学校制度的有效方法和途径，最终是为了充分发挥和实现学校的功能。因此，在我国社会深刻转型的新的历史条件下，强化学校功能的基础研究，尤其是从现代学校制度建设层面强化这种研究，是非常必要的。

作者在攻读博士学位期间热爱这个领域的研究，用心读书，用功研究，尤其对学校功能与现代学校制度的关系，以及现代学校制度的内涵与建设等方面的研究，提出了自己的观点，对当下的现代学校制度建设研究和实验具有一定的参考价值。当然，在新时期的今天，学校功能在不断拓展和变化，并带来学校制度变迁的复杂性，这使得立足于本土的现代学校制度研究完全属于一种新的课题探索，具有相当的难度。因此，作者在本研究中也必然会存在不足。但作为导师，我仍然期望李兴洲能够坚持研究这一有价值的课题。

其实，任何一种研究都是艰难的，它需要我们经受精神拷问的煎熬；但任何一种研究又都是快乐的，它让我们享受了经受住精神拷问之后心灵的自由翱翔。我想，李兴洲的这篇由博士论文修改而成的著作，正蕴涵了这样的煎熬和快乐，我愿意在这里与他共同分享。

是为序！

朱小蔓

2006年10月

目 录

序	1
上 篇 现代学校制度的基本理论	
第一章 建立现代学校制度的背景及其期待	3
一、国际教育改革大潮的冲击	3
二、国内深化教育改革的必然选择	9
三、建立现代学校制度的期待	12
第二章 现代学校及其特征	18
一、对现代学校的不同认识	18
二、对现代学校的理解	22
三、现代学校的特征	24
第三章 现代学校制度的内涵	29
一、对现代企业制度的借鉴	29
二、对现代学校制度及其特征的不同认识	31
三、现代学校制度的内涵	36
四、当下我国建立现代学校制度应当重点解决的问题	38
第四章 现代学校制度的价值取向	42
一、现代学校制度的“现代性”价值取向	43

二、现代学校制度的“道德性”价值取向	45
三、现代学校制度的“公正有效性”价值取向	48
第五章 现代学校制度的运行与环境建设	52
一、制度运行的重要意义	52
二、制度运行的理论研究	55
三、学校制度运行中常见的问题	57
四、现代学校制度运行的内在条件	59
五、现代学校制度的有效运行模式研究	61
六、现代学校制度的有效运行	70
七、现代学校制度环境建设	74
下 篇 现代学校制度模式	
第六章 椒江区“教育股份制”模式	87
一、股份制与教育股份制	87
二、椒江区“教育股份制”的运作模式	90
三、成效与评价	95
第七章 “教育券”模式	98
一、“教育券”的源流、内涵及其实施	98
二、“教育券”在我国的试行	100
三、长兴县“教育券”改革的政治学分析	102
第八章 “教育议事会”制度模式	108
一、宁波广济中心小学的“教育议事会”制度	109
二、成都市青羊区实验学校“学校民主管理委员会”制度	113

三、对“教育议事会”制度的认识	116
第九章 政府与学校的关系制度模式	118
一、有限责任政府对学校教育的宏观管理	119
二、上海市闵行区“教育局还权校长‘六到位’”改革尝试 ...	121
三、政府如何还权于学校	122
第十章 教育问责制模式	126
一、教育问责制的基本内涵	126
二、教育问责制的组织实施	128
三、教育问责制与校长负责制的区别	129
四、教育问责制在我国的实践与应用	132
五、对教育问责制的评价	139
第十一章 校长职级制模式	142
一、校长职级制的内涵及其特征	142
二、校长职级制在我国的实践与推行	143
三、对校长职级制的认识与评价	166
第十二章 学生考评制度模式	170
一、素质教育背景下学生考评的有关规定	170
二、学生考评制度的创新与实践	174
三、对学生考评模式的认识与评价	186

上篇 现代学校制度的基本理论

教育部《2003—2007 教育振兴行动计划》第 34 条明确提出：“深化学校内部管理体制的改革，探索建立现代学校制度。”这一面向未来的行动计划，要求“继续深化学校内部管理体制的改革，完善学校法人制度。高等学校要坚持和完善党委领导下的校长负责制，推进依法办学、民主治校、科学决策，健全学校的领导管理体制和民主监督机制。中小学要实行校长负责、党组织发挥政治核心作用、教代会参与管理与监督的制度。职业学校可建立由行业、企业代表组成的理（董）事会制度。积极推动社区、学生及家长对学校管理的参与和监督”。建立这样一种现代学校制度，应当“遵循‘从严治教，规范管理’的原则，加强学校制度建设，逐步形成‘自主管理、自主发展、自我约束、社会监督’的机制。建设‘精简、高效’的学校管理机构，完善校务公开制度，深化人事制度和分配制度改革”。这一规定，不仅提出了建立现代学校制度这一面向未来的学校改革与发展新课题，而且为现代学校制度的建立提出了一些方向性的意见，对指导我国探索建立现代学校制度具有规范和引导作用。

随着《2003—2007 教育振兴行动计划》的贯彻落实，关于建立现代学校制度的课题研究和试验也逐渐展开。有关专家学者和部分学校积极参与现代学校制度的研究和试验，为我国的现代学校制度建设做出了积极的贡献。然而，由于目前对现代学校制度的内涵与特征的认识还没有达到高度的统一和精确，导致人们对现代学校制度的见解尚存在一定的差异和分歧。对现代学校制度建设而言，这并非是一件坏事：各种不同观点的对话和碰撞，必将有利于问题的澄清与解决，最终有利于建立一种真正意义上的现代学校制度。

第一章 建立现代学校制度的背景及其期待

《2003—2007 教育振兴行动计划》明确提出“建立现代学校制度”这一历史命题，虽说是一种政策推动，却亦有着其深刻的历史与社会背景。

一、国际教育改革大潮的冲击

改革始终是教育发展的源头活水，忽视改革、固步不前，只能葬送教育发展的美好前程。这一真理从 20 世纪 80 年代开始得到了强有力的持续证明：1983 年 4 月，美国发表了题为《国家处在危机之中——教育改革势在必行》的报告；1985 年 3 月和 5 月，英国政府先后向议会提交了《把学校办得更好》白皮书和《20 世纪 90 年代英国高等教育发展》绿皮书；其后，世界其他国家也纷纷提出了自己的教育改革计划并着手进行教育改革实践。一场全球性的教育改革浪潮迅速席卷全球。

（一）世界教育的共同特征

这场自 20 世纪 80 年代开始的全球性的教育改革，虽然各国追求的目标不同，改革的内容和方法亦有差别，但改革的最终目的却有许多共同之处：

1. 以提高教育质量为中心，提升学校教育的品质。当今世界各国的教育主要不再以数量的扩展为追求目标。普及教育虽然仍任重道远，但已不再是当代教育的重心。追求教育质量的不断提高，提升学校教育的品质日益成为当今世界各国教育改革的主题。例如，美国提出文化脱盲、科学脱盲和建立全国标准三大举措，企图全面提高教育质量。

2. 进一步强化教育与现代生产和社会实际生活的联系，密切教育与生产过程和社会生活的结合，不断提高教育的社会效益和社会功能，使教育成为社会发展和个人发展的助推器。

3. 改革课程体系和教材内容，构建全新的课程标准，不断增强教育内容的适切性、标准性。例如，美国的新课程标准要求，凡是要取得高

中毕业文凭的学生,最低限度应掌握“5项新基础课”;英国在1988年颁布的《教育改革法》规定,学校要设立包括宗教课程和全国统一课程在内的基本课程,全国统一课程又分为核心科目和基础科目。

4. 重视学生综合素质的全面发展。学生综合素质的发展日益引起世界各国的普遍重视。学生接受学校教育,不仅要学习基本知识,掌握基本技能,培养学习能力,而且要在思想品德、文化修养、身体素质等方面都得到和谐的发展,成为一个健全的,有知识、有文化的社会人。例如,日本提出普通教育的着眼点是:尊重每个学生的个性和品格,不但要发展学生的智力,而且应当包括发展学生的品德、情操,使他们成为身心健康、全面协调发展的人。

5. 教师教育提上重要地位。在大多数发达国家已经基本普及高等教育、部分发展中国家基本普及中等教育的时代背景下,提高教育质量、注重学生全面素质的发展日益成为当今世界教育改革的主题。而要保证这种改革目标的实现,教师的整体素质和质量便成为一种关键的制约因素。因此,世界各国都非常重视教师素质的提高,采用各种方法培训教师,通过提高教师待遇吸引优秀人才加入教师队伍。

(二) 世界教育改革的发展趋势

自20世纪90年代开始,几乎在全球范围内,开始了以全民教育、终身教育、教育民主化、教育现代化以及教育领域中市场机制的引入为主要特征的教育改革发展趋势,形成了全民教育运动、终身教育运动,教育日益成为国家的行为;尤其在社会市场化、民主化、法制化的快速推进过程中,教育的服务意识和 service 职能日益突出,以前作为公共产品的教育日益从政府的全面管制中剥离出来,成为直接面向市场的独立实体。这就要求不仅要变革学校教育的内部管理体制,而且必须理顺学校教育发展的外部治理结构,理顺学校与政府、学校与社会、学校与市场等诸方面的关系。

1. 全民教育的全面开展

全民教育要求学校教育面向社会开放,承担所有有教育需求的人的教育责任。

全民教育是指教育对象的全民化,亦即教育必须向所有的人开放,人人都有接受教育的权利,而且每个人都必须接受一定程度的义务教育。全民教育的思想体现了教育对人权的尊重、社会对人的存在的尊重

和关怀。1990年联合国教科文组织发起召开的世界全民教育大会通过了《世界全民教育宣言》，是广泛开展全民教育的纲领性文件。全民教育思想的提出和迅速推广，全民基本学习需要的满足，要求学校教育，尤其是基础教育普及入学机会并促进教育平等，不断拓展学校的功能，开放学校教育体系，有效地利用信息、通讯等手段和渠道传播知识。

1990年3月5至9日，由联合国教科文组织、儿童基金会、开发计划署和世界银行发起和赞助的“世界全民教育大会”在泰国宗迪恩举行，因而又称“宗迪恩大会”。来自世界150多个国家以及联合国系统各机构、20个政府间组织和150多个非政府组织的约1500名代表、观察员及专家出席了会议。大会讨论并通过了《世界全民教育宣言》和实施宣言的《满足基本学习需要的行动纲领》，从而正式提出“全民教育”这一概念。由联合国教科文组织、儿童基金会和人口基金会倡导的“九个人口大国全民教育首脑会议”于1993年12月在印度新德里召开，再次把国际社会对全民教育的关注推向一个高潮。《世界全民教育宣言》提出，“每一个人——无论他是儿童、青年还是成人——都应能获益于旨在满足其基本学习需要的受教育机会”。并特别重视基础教育的发展和改革，强调要“广泛提供机会和促进平等”，“扩大基础教育的手段和范围”，采取措施“减少差别”。2000年，联合国教科文组织世界教育论坛在达喀尔举行，通过了《达喀尔行动纲领》，确认了为每个公民和社会实现全民教育的六项目标：扫盲、发展幼儿教育、普及初等教育、促进男女教育机会平等、生活技能培训、全面提高教育质量。其中，扫盲、普及初等教育、促进男女教育机会平等三项已被列入联合国大会通过的“千年发展目标”。

“全民教育”的基本目的或称“最终目标”是满足全体儿童、青年和成人的“基本学习需要”。这里的基本学习需要主要包括基本的学习手段（如读写、口头表达、演算和问题解决）和基本的学习内容（如知识、技能、价值观念和态度）。这些内容和手段是人们为能生存下去，充分发展自己的能力，有尊严地生活和工作，充分参与发展，改善自己的生活质量，做出决策等所需要的。

2005年，我国首次发布了《中国全民教育国家报告》。《报告》勾勒出了我国免费义务教育的时间表。到2007年，使全国农村义务教育阶段家庭经济困难的学生都能享受到“两免一补”，就是免杂费、免书本费，补助住宿费，保证不让一个孩子因为家庭困难而失学。到2010年，

全国农村地区全部实行免费义务教育。届时,全国将高质量地全面普及九年义务教育,普及九年义务教育人口覆盖率达到98%以上,扫除15—24岁文盲,基本杜绝新文盲产生,全国青壮年文盲率降到2%以下,成人文盲率降到5%以下,根本消除义务教育阶段入学的性别差异。到2015年,全国将普遍实行免费义务教育。

全民教育思想的提出和全民教育运动的广泛开展,要求现代学校必须承担全民教育的任务,必须广泛地向社会开放,为每一个有教育需求的人提供帮助和支持。这必然对传统的学校教育模式和学校制度体系提出一系列的挑战 and 新的要求。面对全民教育思潮和全民教育运动,现代学校只有做出及时的改变和调整,才能更好地适应和有所作为。

2. 构建学习社会

自从1965年联合国教科文组织在巴黎召开的“第三届国际成人教育促进会”上,由法国学者保罗·朗格郎首次正式提出“终身教育”一词以来,终身教育、终身学习、学习社会的概念便在全世界范围内迅速传播开来,加之联合国教科文组织的大力推动,终身教育、终身学习的思想很快成为各国教育界乃至思想界的热门研究课题之一,构建终身教育体系、创建学习社会也逐渐成为联合国及世界各国指导教育改革和社会发展的基本理念。

从20世纪70年代中期开始,终身教育、终身学习和学习社会的思想观念影响了世界各国的教育发展,追求教育终身化、学习终身化,重视社区参与教育活动进而创建学习社会,已成为世界各国教育改革的主要目标之一。我国于1995年9月1日起施行的《中华人民共和国教育法》,明确提出要“建立和完善终身教育体系”;国务院1999年1月13日批转的教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》也明确规定,“到2010年基本建立起终身学习体系”;1999年6月13日颁布的《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》要求,“逐步完善终身学习体系,运用现代远程教育网络为社会成员提供终身学习的机会”。

创建学习社会的根本出发点在于对人的认识,即身处学习社会中的人应具有什么特征,应达到怎样的发展水平,也就是说,学习社会对人的规定性是什么。只有弄清这一根本问题,我们才能据此进行创建学习社会的理论和实践探索。哈钦斯指出:“所有全体成年男女,仅经常地为他们提供定时制的成人教育是不够的;除此之外,还应以学习成长及人

格的构建为目的,并以此目的制定制度,以及更应以此制度来促使目的的实现,而由此建立一个朝向价值的转换及成功的社会。”在此,哈钦斯强调了学习社会对人、对人性及对人生的真正价值的培养和实现,这应该是学习社会的本质之所在。只有充分体现人的价值,为人的价值的培养和实现提供充分的环境和保障,学习社会才能获得源源不断的发展动力;也只有使人生的价值得到充分体现,使人类天生具有的愿意学习和接受教育的天赋得以充分地发展,学习社会的形成和发展才能成为现实。

鼓励每一个人进行终身学习,为每一个人的终身学习提供便利条件,是终身教育思想得以变成现实,进而构建学习社会的基本前提。为了实现这样的目标,作为提供教育的主要机构——学校,所担当的责任是极其巨大的。学校不仅首先要把自己打造成为一个学习型组织——学校型学校,而且要把进入学校的每一个正常的人培养成为一个会学习的人,一个具有相应的学习能力的人。这就要求学校必须转变传统的办学理念,建立新的办学机制和管理机制,激发学生“真正学习”、学会学习。

构建学习型学校,是实现终身教育、构建学习社会的关键环节。自从学习型组织被提出后,各类组织竞相探讨如何成为学习型组织。20世纪90年代以后,学习型学校研究逐步兴起。例如,美国的“重建学校方案”、加拿大英属哥伦比亚省的教育部依据《2000年:学习框架》报告书所推动重建学校计划的部分学校“加速学校计划”,以及英国“增进学校标准方案”,其中部分个案是讨论运用学习型组织的理论建构学习型学校。英国学者 Southworth 于1994年发表一篇名为《学习型学校》的论文,指出“学习型学校”应具备下列特征:①重视学生的学习活动;②教师应不断学习;③鼓励教师和其他同事合作或相互学习;④学校是学习系统的组织;⑤学校领导者是学习的领导者。因此,构建学习型学校可以从学生的学习、教师的学习、教职员的相互学习、学校组织的学习和学校领导者的学习等方面综合进行。而营造学习型的校园文化,注重学生学习能力的培养,建立有利于促进学生学习能力的考试与评价制度,建构发展型教师评价体制等,是促进师生成长,构建学习型学校的有效途径。

构建学习型学校,促进学习社会建设,都要求现行的学校做出制度方面的变革,改革传统的学校管理制度和办学模式,体现现代学校、现

代社会的特征和要求，建立与学习社会相适应的现代学校制度。

3. 教育的民主化与教育公平

教育民主化是 20 世纪 60 年代以来世界教育改革的主流。米亚拉雷 (G. Mialaret) 在其《现代教育史》中指出：“教育‘民主化’现已成为几乎所有教育革新和教育改革的一项固有的目标。教育‘民主化’是目前全球教育系统演变的一个基本趋势。”^①

教育民主化的基本含义是指全体社会成员能够均等地享有教育机会，接受民主的教育。人人有受教育的权利，在教育机会面前人人平等，人人成为民主化教育的主体。其本质是实现教育平等。教育民主化包括教育的民主和民主的教育两个方面。教育民主强调教育机会均等与教育权利的平等；民主的教育强调教育中对人的基本权利和基本人格的尊重，强调受教育者的主体性。

致力于教育的民主与教育民主化进程，是现代学校义不容辞的责任。从强调教育机会的均等、强调人人必须接受一定年限的义务教育，到关注人们受教育的年限、学校品质，直至教育过程、教育结果的均等，是教育民主化进程的演化轨迹，也是教育民主化所追求的最终目标。为了实现这一目标，现代学校一方面要实现教育的普及这一基本目标，另一方面要实现教育质量和效果的平等。只有实现了教育的普及，教育民主化才有保障；只有达到了教育质量与效果的平等，教育民主化才能得到实质性的实现。

教育民主化必然要求教育体制、学校制度做出相应的变革。传统的筛选型、集权型教育制度和管理模式，必须转变为综合型、分权型的教育制度和管理模式；教育结构要由刚性、封闭，转向弹性、开放；教育方式由传统的灌输模式转向启发式、引导式；提倡师生间的民主交往与交流，注重对学生的培养与鼓励，改变传统的选择与淘汰机制，倡导教育管理中的民主参与自主管理等等。这种理念和体制的改变，最终要落实到学校行为与制度上。

4. 市场机制的引入，给现代学校教育带来了前所未有的改变

传统的学校教育一直都是社会的公共产品，即使在高度市场化的西方资本主义国家也是如此。然而，人类社会进入到 20 世纪 80 年代以

^① 米亚拉雷：《现代教育史》，台北五南图书出版公司，1993 年版，第 250 页。

后,这种状况发生了很大变化,在以英国、美国为代表的资本主义国家里掀起了一场以教育市场化为主要内容的教育体制改革浪潮。

市场机制的引入,主要源于公立学校教育质量和效益的低下。与私立学校相比,公立学校在政策上处于有利地位,但这一政策上的优势并没有转化为教育质量和效率的提高。在办学质量上,公立学校不如私立学校;在办学效率上,公立学校普遍不高。从这两种学校的比较中可以发现,公立学校办学效率和办学质量不高的原因是缺乏竞争,缺少压力和动力;而私立学校没有政策上的优势和保障,必须面向市场,凭借自己的竞争能力求得立足与发展。因此,私立学校只有具备较高的办学质量和办学效益,才能有所发展与进步。然而,这种偏袒公立学校的政策机制,不仅不利于全面提高学校教育教学质量,而且还会造成教育资源的浪费和新的教育不平等。这就要求开放教育市场,打破公立学校对教育的垄断,在政策上使私立学校与公立学校处于平等地位,创造一个平等竞争环境。

20世纪中叶以后,市场机制开始引入教育领域,产生了重要影响,并带来了一系列的变化。市场机制的引入,打破了传统的学校教育一潭死水的局面,改变了国家包办教育,政府集学校的举办者、办学者和管理者于一身的格局。政府应当简政放权,把那些能够由市场机制解决的公共事务交由市场自主调控解决,政府的职能主要是掌舵,而不是划桨,以追求政府行为的有效性。市场机制的引入,使社会成为教育投资的主体之一,学校向社会寻求支持和资助。与此同时,社会各部门通过学校为其培养大量人才来确保自身发展的优势地位,学校与社会的关系日益密切。同时,为了顺应形势,学校内部管理体制也进行了相应的改革,如学校管理权力下放,学校后勤社会化改革等等。总之,市场机制在教育领域的介入,不仅使学校与政府之间的关系、学校与社会之间的关系发生了变化,也使学校内部管理体制为适应这些新的变化加快了改革的步伐。现代学校制度正是在这一重要背景下提出的,调整学校与政府、学校与社会之间的关系,建立学校法人治理结构是构建现代学校制度的重要内容。

二、国内深化教育改革的必然选择

素质教育改革是当前我国教育的根本归宿和不二选择。围绕着素质教育,自20世纪80年代开始,我国进行了一系列教育改革。这些改革都不同程度地取得了一定的成效,但也在某种程度上显示出了其不