

【校长治校】

“中小学校党组织领导的校长负责制”的变迁历程、治理结构与新时代的现实关切

强 舸 徐正全

【摘 要】坚持和加强党的全面领导是国家治理的根本原则。2022年1月,《关于建立中小学校党组织领导的校长负责制的意见(试行)》发布,意味着中小学领导体制的重大变革。现有文献大多从教育学视角考察这一变革。基于相关党内法规和丰富调研材料,文章从党建视角梳理十八大以来相关制度变迁的历程,阐释党组织领导的校长负责制对中小学治理结构、决策机制和人事安排的系统改造,以办学模式变化和“权力下放”教育改革趋势为切入点探讨党组织领导的校长负责制的制度目标和治理效能。

【关键词】党组织领导的校长负责制;党的领导;治理结构;决策机制;教育改革

【作者简介】强舸(1985-),男,陕西宝鸡人,中共中央党校(国家行政学院)党建部教授,主要研究方向为党的领导体制、党建与社会治理(北京 100089);徐正全(1996-),男,河南周口人,中共中央党校(国家行政学院)研究生院硕士研究生,主要研究方向为基层党建(北京 100089)。

【原文出处】摘自《公共治理研究》(广州),2022.5.42~49,74

一、制度变迁历程:从校长负责制到党组织领导的校长负责制

(一)2016年《意见》:初步探索党组织参与学校治理

1949年以来,中小学领导体制相继经历了校务委员会制、校长责任制、党支部领导下的校长负责制、当地党委和教育行政部门领导下的校长负责制、革命委员会制、党支部领导下的校长分工负责制和校长负责制等七个阶段。^[1]1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》规定中小学实行校长负责制,1993年《中国教育改革和发展纲要》规定:“实行校长负责制的中小学,党组织发挥政治核心作用。”在这一体制下,校长处于中心地位,全权负责各项事务;党组织主要从事党务及相关工作,配合校长工作。

党的十八大以来,着眼新时代的现实需要,在坚持和加强党的全面领导的总方针下,中央开始调整中小学领导体制,有计划地在一些地区开展前期探索,逐步强化党组织参与中小学治理的职能和权限。2016年6月,中组部、教育部党组发布《关于加强中小学校党的建设工作的意见》(简称2016年《意

见》),虽然其继续沿用“政治核心”定位,并未直接改变校长负责制,但增加了党组织“参与决定重大问题”的表述,扩展了党组织的职权范围,初步改变了中小学治理结构。

其一,党组织拥有了学校内设机构人事权。“党管干部”是实现党的领导的重要途径。过去,中小学领导班子(校长、书记、副校长)任免一直遵循“党管干部”原则,由上级党组织决定(根据学校级别由教育局党委或县区党委分类管理);但在内设机构上,学校党组织并无法定人事权,而是依据校长负责制,由校长或校长办公会任免相应人选。与之不同,2016年《意见》第1条规定:党组织“在选人用人中发挥主导作用,负责学校内设机构负责人的教育培养和选拔任用”,将权力由校长转移至党组织。

其二,初步确立“双向进入、交叉任职”体制。2016年《意见》第8条规定:“推行党组织书记、校长‘一肩挑’,办学规模大、党员人数多的学校,应配备熟悉党务工作、有较强组织协调能力的同志担任党组织专职副书记,全力抓好党建工作。党组织书记

和校长分设的,党组织书记一般应兼任副校长,党员校长一般应兼任副书记。”不过,此时“交叉任职”要求仅限于党政正职,对党员副校长是否进入党组织班子以及党组织班子其他成员的任职条件并未作规定。在实践中,当时许多中小学党组织班子其他成员(总支/支部委员等)主要还是由行政人员或年轻教师担任,主要承担党费收缴、党建活动组织、党员发展等工作。除书记、专职副书记外,其他党组织班子成员并不算学校领导班子成员(不是上级党委管理的干部),一般不参与学校层面的治理事务。

其三,对边疆地区、民族地区一些已实行党组织领导的校长负责制的小中小学,2016年《意见》第3条提出更高要求:“党组织要加强对学校各项工作、各类组织的领导,积极探索发挥领导核心作用的有效途径。”

(二)2018年全国组织工作会议:提出党组织领导的校长负责制

2018年7月,习近平总书记在全国组工会议上指出:“在中小学、医院、科研院所,党组织领导的校长(院长、所长)负责制还没有建立起来”,相应地提出了建立党组织领导的校长负责制目标,相关制度设计和实践探索随之展开。

在制度设计上,明确中小学党组织的核心职责是“把方向、管大局、保落实”。2019年6月,《关于新时代推进普通高中育人方式改革的指导意见》第20条规定:“要加强普通高中学校党组织建设,发挥党组织把方向、管大局、保落实的领导作用。”同月,《中共中央、国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》第22条规定要“充分发挥学校党组织领导作用”。相比过去“政治核心”定位对党组织职责的空泛界定,2019年两份“意见”分别对党组织参与高中和初中、小学治理的目标、途径提出了较为具体的更高要求。

在实践探索上,教育部统筹部署在全国多个地区和学校开始试点工作,重点探索厘清党组织和校长职责范围、完善议事决策制度和选配领导班子等关键操作问题,为进一步的制度设计打下基础。

(三)2022年《意见》:党组织领导的校长负责制全面落实

2021年11月,中央深改委审议通过《关于建立

中小学校党组织领导的校长负责制的意见(试行)》(以下简称2022年《意见》),从职责权限、治理结构、决策机制和人事安排等方面系统构建了党组织领导的校长负责制,其关键变化在于:其一,明确党组织全面领导学校工作。相较于2019年两份“意见”“把方向、管大局、保落实”的九字阐述,2022年《意见》扩展为“把方向、管大局、作决策、抓班子、带队伍、保落实”等十八个字,其中最重要的是“作决策”。在2016年《意见》将内设机构人事权从校长转移至党组织的基础上,进一步明确其他所有重大事项均由党组织决定。换言之,党组织定位不再是“参与治理”,而是“全面主导学校治理”。其二,根据“全面领导”特别是“作决策”的更高要求,2022年《意见》进一步完善了“双向进入,交叉任职”体制,构建起程序完备、内容明确的决策机制。

二、决策机制与人事安排:党组织领导的校长负责制的治理结构

建立党组织领导的校长负责制意味着中小学治理结构的重大变革,本部分将从决策机制和人事安排两方面系统阐释新的治理结构。

(一)重大事项决策机制

在校长负责制下,校长是中小学治理的核心主体,重大事项主要是校长直接决策或校长办公会集体研究、校长个人决策,个人色彩较浓,缺乏规范系统的决策机制,不利于学校有效治理和长远发展。鉴于此,2022年《意见》专门设置第3章“建立健全议事决策制度”,系统改革和规范了决策机制。其要点在于:

1. 中小学重大事项决策权完全属于党组织,校长主要负责执行。2022年《意见》第5条规定“党组织会议讨论决定学校重大问题”。在这种情况下,党组织领导的校长负责制中的“校长负责”到底指什么?在职权内容上,从2022年《意见》第4条和第5条中可总结出,“校长负责”可以归为三项职权:一是重大事项方案研究拟订。在党组织决策前,一般由校长办公会“研究提出拟由学校党组织讨论决定的重要事项方案”。二是重大事项执行权。校长“按照学校党组织有关决议,全面负责学校的教育教学和行政管理等工作”,通过校长办公会“具体部署落实党组

织决议的有关措施,研究处理教育教学、行政管理等工作”。三是全面负责重大事项外的日常管理和教学工作。在行使方式上,“校长负责”在前两项职权上对应的是“个人决策”。但决策时依然需要召开集体会议(校长办公会),2022年《意见》第6条规定:“在广泛听取与会人员意见基础上,对讨论研究的事项作出决定。”不过,在党组织领导的校长负责制下,校长个人决策只能是重大事项的拟表决方案和表决后的执行方案,重大事项本身只能由党组织决策。

2. 构建系统的重大事项决策机制。在党组织领导的校长负责制下,中小学多数重大事项决策由党组织和行政班子分工完成,一般包括四个步骤:一是党政领导班子成员提出动议,书记在与校长充分沟通且无重大分歧后,启动决策程序。二是校长办公会研究拟由党组织会议表决的重要事项方案,由校长个人决定。三是党组织会议讨论决定。党组织实行集体决策制,“凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,由党组织会议集体讨论作出决定”。书记只是会议召集和主持人以及决策集体的平等一员,不是独立决策者。四是校长办公会研究落实党组织决策具体措施,校长个人决定,负责执行。在实践中,上述程序可以适当改动。其一,某些事项可以简化第2或第4步具体做法,提高决策效率。其二,就某些更为重大或专业的事项,应当根据事项特点在会前分别在一定范围内酝酿,广泛征求意见或经专家评估咨询。还需注意的是,2022年《意见》另一重要贡献是明确规定校长通过校长办公会履行职责以及会议的规则和程序。与之相比,过去的校长负责制并没有明确提出校长办公会要求,权力行使方式也不严谨规范。

3. 党组织直接决策的重大事项。“学校内部组织机构的设置及其负责人的人选”两类事项不需经过校长办公会,由党组织直接决定并执行。相较2016年《意见》赋予党组织“内设机构负责人的教育培养和选拔任用”这一人事权,2022年《意见》又增加了机构设置权。这两类事项的决策流程只有两步:一是动议,二是党组织会议讨论决定。

需要注意几点:首先,这两类事项决策不经过校长办公会,但并非不让行政班子参与。从制度上,党

组织至少需要在会前通过两条途径征求行政班子意见。一是书记与校长充分沟通且无重大分歧,二是征求涉及机构或人选的分管副校长(无论是否党员)意见。其次,“下管一级”是我国干部制度的基本规则,因此学校党组织干部任免权对应的是“内设机构负责人”(学校中层干部),不包括学校党政领导班子,这是上级党组织(教育局党委或区县党委)的职权范围。一些地区在推进党组织领导的校长负责制时提出赋予学校党组织“提名聘任副校长”权力,表面上说是“加强中小学党组织的领导作用”^[2],实则违背了“下管一级”的上位规则,侵蚀了上级党组织的权力^①。最后,在党组织决策规则上,多数重要事项有半数以上班子成员到会即可召开,干部任免事项“必须有三分之二以上成员到会”。表决时,上述事项都是“简单多数决”^②。

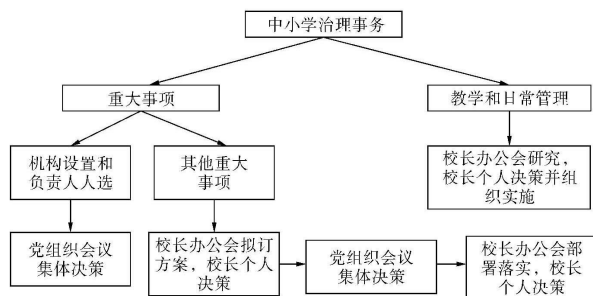


图1 党组织领导的校长负责制下中小学的治理结构和决策流程

(二)人事安排

党组织全面领导中小学工作,既需要相应的决策机制来实现,也需要恰当的人事安排和干部队伍建设予以支撑。相比校长负责制,2022年《意见》在人事安排上也作出两项重大调整:

1. 明确党组织书记是学校的“一把手”。在校长负责制下,校长是毫无疑问的“一把手”,书记是校长的助手。2022年《意见》规定了党政正职的两种任职模式,无论哪种模式,书记都是“一把手”。一是分设模式,主要适用规模较大、党员较多的学校。2022年《意见》第12条规定:“党组织设置为党委、党总支的中小学校,党组织书记、校长一般应当分设,党组织书记一般不兼任行政领导职务,校长是中共党员的应当同时担任党组织副书记。”相比2016年《意见》,不再要求甚至可以说是禁止“书记兼任副校长”,这

是有意提升书记地位。更重要的是,在重大事项决策权由党组织掌控的情况下,书记权力显然大于校长。此外,2016年《意见》第8条对书记任职资格的规定是“一般应具备教师资格,经过学校党务和行政岗位锻炼”,但2022年《意见》删除了这一规定,具体原因下一部分探讨。二是“一肩挑”模式,主要适用规模较小、党员较少的学校,“党组织设置为党支部的中小学校,党组织书记、校长一般由一人担任,同时应当设1名专职副书记”。这类学校的“一把手”很明确,无须赘言。

2. 党员副校长进入党组织班子。2022年《意见》第12条规定:“行政班子副职中的党员一般应当进入党组织班子。”这是更重要的变化,意味着党组织班子人员构成乃至中小学治理结构的基础性变革。在校长负责制下,书记作为个人参与学校治理,但党组织作为整体并不承担太多治理任务,特别是不参与重大事项决策,其主要职责是党务工作。相应的,在书记之外的党组织班子成员选配上,就是以做好党务工作为出发点,一般安排有一定特长且教学任务较轻的年轻教师。例如,由行政科室人员或政治老师担任组织委员,由音乐老师或美术老师担任宣传委员,体育老师担任群工委员等。除书记、专职副书记外的党组织班子成员不算是学校领导班子成员,对他们在“正式党员”这一条件外没有其他资格要求(例如现任职务职级、任职年限等),其任免或提名不需经过上级党组织,学校内部即可决定。换句话说,过去学校党组织班子的配备并非“干部工作”,而是狭义的“组织工作”,其法理依据是《支部工作条例》,而非参照《党政领导干部选拔任用条例》。

与之不同,在党组织领导的校长负责制下,党组织作为整体嵌入学校治理结构,履行把方向、管大局、作决策、抓班子、带队伍、保落实的领导职责,主导治理过程。那么,党组织班子成员就是毫无疑问的学校领导班子成员,显然不能再由年轻教师担任,而是应当让党员副校长进入。

需要补充的是,“党员副校长进党组织班子”要求在实践中尚存困难,原因是干部储备不足。具体来说,中小学一直是民主党派发展的重要阵地,许多能力强、威望高的中小学副校长都是民主党派成

员。也就是说,一些学校乃至一些地区没有足够数量的党员副校长,进而就会影响党组织领导的校长负责制的实施。因此,全面落实党组织领导的校长负责制,还需要加大干部培养力度,但同时仍然要保证民主党派的持续发展。解决好上述问题就非常考验各地党委组织部门和教育行政部门的智慧。

三、中小学办学模式变化与党组织领导的校长负责制的治理效能

为什么要将校长负责制改为党组织领导的校长负责制?这一变迁回应了新时代国家治理何种现实议题,发挥着怎样的治理作用?回答上述问题,必须跳出“就党建谈党建”的误区,从经济社会发展、办学模式变化、教育改革趋势的现实情境中考察它在新时代国家治理中的制度目标和治理效能。

(一)校长负责制的时代背景

党的十八大以来,党组织领导的校长负责制取代了校长负责制,但不能就此论断过去实行校长负责制欠妥。相反,在很长一段时间里,校长负责制更符合当时办学模式下中小学治理的需要,发挥了较好的治理效能。20世纪末至21世纪初我国中小学主体是农村、厂办、街道学校,基本特点是“学校多,规模小,权力少”。1987年全国中小学约90万所,教职工约990万,学生约1.8亿^[3],即一所学校平均11名教职工、200名学生。2003年全国中小学约50.6万所,教职工约1082.6万,学生约2亿,即平均21名教职工、400名学生。^{[4]2-3}两方面因素决定了当时更适合实行校长负责制。

第一,大多数中小学规模过小、不能单建党组织。我们多方查询资料,咨询了中组部、教育部等权威部门,但没有找到1987年的中小学党员数据。只能通过其他方式推算,1987年全国中小学教职工党员约186万。^③2003年的统计数据则是205万。^{[4]71}即,1987年一所学校平均只有2.07名党员,2003年也只有4.05名。单建的党组织是实行党组织领导的校长负责制的必备前提,“三名正式党员”是党组织建立的最低条件。显然,1987年全国大多数中小学不能单建党组织。2003年平均党员数虽然超过3名,但考虑分布效应,很大一部分学校依然达不到最低条件。即使是那些可以单建党组织的学校,其干部

储备情况往往也满足不了党组织领导的校长负责制的需要。^④

第二,学校管理事务少、重大事项少、校长实际权力有限。虽然这一时期实行校长负责制,名义上是校长决定各类重大事项,但是由于规模较小,这一时期的中小学很难算得上是独立的治理主体,拥有的重大事项决策权很有限。具体来说,其一,在基建、后勤等事项上,由于学校规模小,这类事务并不多、金额小。少数事务(例如校舍修建)往往也是由上级主管部门直接决策并负责实施,学校需要承担的执行职责很少。其二,在机构设置和人事权上,1987年全国中小学平均只有200名学生和11名教职工,2003年也只有400名学生和21名教职工。这意味着多数学校既无条件也不需要设置正规的内设机构,只需划分非正式的年级组,自然不存在重要干部任免事项。其人员招聘、职称评审、工资奖金等事务则由上级主管部门直接组织实施。其三,这一时期社会对教育重视程度较低,招生等矛盾不突出,当时校长并不会遇到今天需要面对的众多棘手事务。简言之,学校本级职责就是组织教学和日常管理,很少涉及重大事项决策,校长负责制的治理效率更高。

(二)新时代办学模式变化带来的新挑战

21世纪以来,中小学办学模式发生巨大变化。在“小校并大校”和“集团化办学”改革浪潮中,中小学数量大幅减少,规模不断扩大,师生和党员数量显著增加,“学校少,规模大,权力多”成了办学模式新特点,中小学治理因此越来越需要党组织领导的校长负责制。

具体来说,其一,大多数中小学已经具备实行党组织领导的校长负责制的前提条件。2016年,全国公立中小学19.9万所,学生2.5亿名,教职工1100多万名,党员350多万名^⑤,平均一所学校有学生近1300人、教职工约55名^⑥,党员近18名,即大多数学校都能单建党组织。

其二,学校治理事务特别是重大事项增多,难度显著提升。一方面,规模扩大使学校内部治理事务大幅增加,例如基建、采购、机构设置和干部任免等重大事项大幅增加;另一方面,“权力下放”是当前教

育改革的主导趋势,人员招聘、职称评审、工资奖金乃至项目建设等权力正在逐步从教育行政部门下放至学校。校长单独负责如此繁重事务越来越力不从心,中小学迫切需要更完备的治理结构和更规范的决策机制。

其三,校长权力扩大,腐败等风险大幅增加。权力与风险相伴随。在拥有更多重大事项决策权的同时,校长滥用权力的潜在风险也随之上升。不用说新校区或教学楼建设等重大项目,仅校服、教学用品、文体设施、食堂原料等例行采购和日常维修就常是六、七位数的资金支出,这就存在可观的寻租空间。在校长负责制下,上述事务完全由校长个人决策,缺乏制衡和监督,容易滋生腐败,近年来相关案件屡见不鲜。^⑦

其四,民众对教育越来越重视,招生等问题日益成为全社会焦点,并与其他治理难题交织相伴。这不仅将中小学置于风口浪尖,稍有不慎更可能对国家治理和社会稳定造成系统性影响。就高中而言,每个地级市乃至县区稍有名气的重点高中每年在招生上收取的赞助费往往就数以千万计,非重点高中也可以通过招生或复读获取高额计划外收入。就初中和小学而言,义务教育阶段“就近入学”,学校虽然不能以合法方式获取赞助费,但私下里的找关系、打招呼、金钱交易屡禁不止。更重要的是,“就近入学”催生的“学区房”成为市场炒作热点,是近年来房地产乱象的重要诱因,对国家宏观调控产生了重大影响。那么,能够决定“招谁不招谁”的校长的权力有多大?滥用的危害有多大?事实上,近年来人民群众在高价学区房、高额赞助费及招生乱象中深受其害,意见较大。这意味着,中小学治理早已不只是学校内部事务,甚至不只是关乎教育这一百年大计,更是牵扯宏观调控、经济发展、社会稳定等国家治理多领域的关键性难题。

此外,少数超级学校更是拥有极大的影响力。不少地方都流传有类似言论:“有些事情,副区长协调不下来,但某某学校班主任开个家长会就解决了。”看一个典型案例,北京的中关村三小是一所超级小学,对口学区房均价已近20万/平方米,长期是房地产市场热门炒作区域。早在2007年就查处过该

校校长贪污案,暴露出学校存在上亿元账外资金。^[7]同时,中关村三小拥有极大的影响力,例如其2020年毕业典礼的嘉宾有雷军、陈薇、郎平等各界名人,且每年毕业典礼都是如此。学校的影响力就是校长的权力,超级学校的潜在风险显然更大。

(三)党组织领导的校长负责制制度的治理效能

简而言之,中小学办校模式变迁以及它和国家治理多领域的深度关联决定了校长负责制已不能胜任新时代使命,只有党组织领导的校长负责制才能回应诸多艰巨挑战,真正抓住发展机遇。其制度目标和治理效能体现在以下两方面:

1. 横向治理:以集体决策限制个人专权,以集体领导弥补个人不足。新时代中小学治理事务大幅增长,难度和潜在风险显著增加。相比个人决策的校长负责制,党组织领导的校长负责制以“一人一票”集体决策为表决方式,其优势在于:其一,集体决策能限制个人专权,降低“一言堂”“拍脑袋”决策带来的风险特别是腐败风险。其二,集体决策能充分利用领导班子成员不同专业背景、工作经验和思维方式,集中各方智慧应对复杂事务,提升重大决策的全面性和科学性。其三,党组织领导的校长负责制带来的变革不仅在决策方式上,更是构建了从动议、拟订、决定到落地的整套议事决策机制,能有效提升决策质量,从源头上保证治理实效。其四,“议行合一”是党的各级组织的基本运作方式,2022年《意见》第2条规定:“党组织实行集体领导和个人分工负责相结合的制度……班子成员根据集体的决定和分工,切实履行职责。”在校长负责制中,只有校长是决策者,其他副职都只是执行者,决策和执行是分离的,容易发生冲突。而在党组织领导的校长负责制中,所有班子成员都既是决策者,也是执行者。相比一把手个人决策然后直接命令副职执行,在各方充分发表意见、协商达成共识基础上的集体决策往往能得到更好执行。

此外,2022年《意见》删去了2016年《意见》的“书记一般应具备教师资格,经过学校党务和行政岗位锻炼”要求,即并无教学经历的干部可以直接成为学校书记。原因在于,实行分设模式的是“党组织设

置为党委、党总支的中小学校”(这一变动对“一肩挑”模式并无实质意义,因为书记、校长由一人担任,校长依然需要上述条件),这类学校党员众多,办学规模大甚至是集团学校。它们的治理事务显著多于“一肩挑”模式的小规模学校,复杂性、专业性更甚,并常常超出教育领域(例如选址拿地、工程建设、与政府和企业沟通协调等)。相比校长更专注组织教学,书记就需要更多负责教学之外的事务。因而,从干部工作“人岗相宜”原则来说,虽然选拔的是学校党组织书记,但是这个岗位最需要的未必是教育工作者,而是行政经验丰富的管理者。

2. 纵向治理:从外部监管转向内部制衡。研究党组织领导的校长负责制还需要整体思维,从教育改革全局理解中央精神。除学校内部不同治理主体的横向关系外,中小学治理另一重要议题就是与上级主管部门的纵向关系。在过去的办学模式下,教育行政部门直接掌控中小学多数重要事务,学校本级主要负责教学和日常管理。但是,这种纵向分权结构不仅难以适应学校规模扩大和集团化办学的新趋势,也不利于激发学校生机活力。

因此,将权力从教育行政部门向中小学转移就成为教育改革的基本趋势。2019年《中共中央、国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》专列第20条“激发学校生机活力”,明确要求“落实学校办学自主权,保障学校自主设立内设机构,依法依规实施教育教学活动、聘用教师及其他工作人员、管理使用学校经费等”。2020年教育部等八部委下发《关于进一步激发中小学办学活力的若干意见》,提出系统具体的实施细则。

教育改革赋予中小学更大权力,但中小学需要更完备的治理结构和更规范的决策机制才能用好这些权力。否则,在上级下放权力、放松监管的同时,如果中小学自身没有有效的治理结构和监督制衡机制,那么“学校办学自主权”就很容易演变成“校长不受监督制约的随意用权”,陷入“一管就死、一放就乱”的治理困境。因此,党组织领导的校长负责制与“落实办学自主权”是相辅相成、共同推进的改革举措,在外部监管放松的同时,要规范内部治理机制,强化内部制衡。

四、总结与讨论

基于相关党内法规和丰富的调研材料,本文从党建视角梳理了党的十八大以来相关制度变迁的历程,阐释了党组织领导的校长负责制对中小学治理结构、决策机制和人事安排的系统改造,探讨了这一变迁如何回应了中小学办学模式变化和教育改革趋势的时代命题。

更大层面讲,党的领导既是政治原则,更是国家治理实践的具体方式,必须落实在一项项制度安排上。党的领导之所以是中国特色社会主义制度的最大优势,就在于它是最符合中国现实、最有效率的国家治理方式。因此,习近平总书记多次强调:“着力从制度安排上发挥党的领导这个最大优势”,中小学建立党组织领导的校长负责制目的即在于此。相应的,研究中小学领导体制乃至党的领导相关问题,就既要注重宏观的政治性,更要注重具体的治理效能,从新时代新国情和现实挑战切入,系统研究治理结构、决策机制、人事安排等重点问题,这有助于将党的领导宏观原则更好落实在不同领域具体实践中,提升国家治理效率。

此外,还要注意边界问题——并非所有中小学都需建立党组织领导的校长负责制。2022年《意见》最后一句规定:“不具有独立法人资格或未单独设立党的支部委员会的中小学校,党组织发挥战斗堡垒作用。”该条款主要针对两种情况:其一,规模小的农村学校。虽然数量减少、规模扩大是我国中小学的整体趋势,但交通条件和居住分布决定了必须保留一些小规模农村学校。这些学校在党员数量和干部储备上存在先天不足,也没有多少重大事项,因而依然更适合校长负责制。其二,集团校的一些分校。在集团化办学模式中,一般由总校统一负责分校特别是新建分校的项目建设、后勤采购、人员招聘、职称评定等重要事务,分校领导班子则专注教学和日常管理。在这种情况下,总校党组织充分履行领导职责,对分校重大问题作出决定。分校党组织就不需要对同一事项重复把关决策,而是应当发挥战斗堡垒作用,根据“下级组织服从上级组织”要求,配合同级行政班子共同执行好总校党组织决策。

注释:

①在副校长选聘时,上级党组织一般会征求学校意见。但这是建议权,不是提名权或聘任权。而且,征求意见并不是必需的,上级党组织可以直接决策,特别是从外调派干部时,不会征求本单位意见。

②只有在决定给予撤销党内职务、留党察看和开除党籍等三类党纪处分上,党章第7章第42条要求的是“三分之二”。但是,根据纪检工作相关要求,中小学党组织无权给出以上处分。因而,“绝对多数决”在中小学无用武之地。

③1987年党员数据是根据2016年的数据推算。用2016年中小学党员数与全国党员数的比值,乘以1987年全国党员数,得出1987年中小学党员人数。由于当前大学生党员比例远高于1980年代,因此这一算法实际上还高估了1987年中小学党员数。

④例如,某校有5名党员,其中3名是刚毕业的年轻教师(21世纪初中央加大大学生党员发展力度,自此大学生党员比例一直高于除党政机关外的任何领域,所以很长一段时间中小学党员主体都是年轻教师),还有1名是教学经验丰富但无意于管理工作的骨干教师,只有1名是校长兼支部书记。在这种情况下实行党组织领导的校长负责制,难道把3名年轻教师任命为副校长?这显然不合理。

⑤该数据只统计了有编制的职工。近年来,合同制、特岗教师、三支一扶等用工方式大幅增加,因而实际教职工数要多不少。

参考文献:

- [1]李树峰.从我国中小学领导体制的变迁看建立校长问责制的必要性[J].当代教育科学,2005,(17).
- [2]杜全平.打通中小学党建攻坚的关键“最后一米”[J].人民教育,2019,(18).
- [3]中国教育统计年鉴(1987)[M].北京:北京工业大学出版社,1988.
- [4]中国教育统计年鉴(2003)[M].北京:人民教育出版社,2004.
- [5]中央组织部、教育部有关部门负责人就《关于加强中小学校党的建设工作的意见》答记者问[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/201609/t20160930_282772.html,2016-09-30.
- [6]重庆酉阳30多名校长集体贪腐上百万[EB/OL].<https://news.sina.com.cn/o/2010-11-30/181021559982.shtml>,2010-11-30.
- [7]北京中关村三小领导集体贪污调查[EB/OL].<https://news.sina.com.cn/c/2008-11-11/125916631228.shtml>,2008-11-11.