

【管理之道】

中小学办学自主权：落实现状与政策需求

蒲 蕊 高新发

【摘 要】中小学办学活力和依法自主办学能力关乎教育质量的提升和育人目标的实现，办学自主权的有效落实是学校办学活力的重要保障。基于对广东、广西、安徽、湖北、吉林五省公办普通中小学校长的问卷调查数据，对现阶段中小学办学自主权落实现状及其影响因素进行实证分析，结果显示，学校的人事工作自主权、经费使用与筹集自主权有限；校长对办学自主权的期待与现实存在较大落差；政府干预、政校间权责配置、学校领导者对国家法律法规政策的理解、学校内部治理结构以及学校自主办学能力是中小学办学自主权落实的重要影响因素。为此，现阶段的政策需要对教育放权内容、学校能力建设、监督与问责等方面做出新的调整。

【关键词】办学自主权；自主办学；政策需求

【作者简介】蒲蕊，华中师范大学教育学院(华中师范大学中国教育管理研究中心)教授(430079)；高新发，武汉大学教育科学研究院副教授(430072)。

【原文出处】摘自《教育科学研究》(京),2023.2.33~40

【基金项目】本文为国家社会科学基金重点课题“学校办学自主权边界及落实机制研究”(16AGL019)的阶段性成果。

一、研究设计

(一)问卷结构与数据来源

1. 问卷结构说明

研究使用的调查问卷主要包括两个部分：第一，中小学办学自主权的落实情况。这一部分围绕教育教学自主权、人事工作自主权、经费使用与筹集自主权等三项重要的办学自主权设计问题，以获取中小学校长对办学自主权的评价数据。第二，影响中小学办学自主权落实的因素。本研究从政府和学校两个方面分析影响中小学办学自主权落实的因素。首先，鉴于我国长期以来政府的行政传统及制度惯性，本研究认为政府干预学校办学程度和政校间的权责配置是中小学办学自主权落实的重要影响因素。其次，在政府进一步简政放权的政策背景下，本研究尤其关注学校内部治理结构、学校自主办学能力以及

学校领导者对国家政策法律的理解等因素对学校办学自主权落实及依法自主办学的影响。

2. 数据来源

本研究使用的数据来源于笔者对广东、广西、安徽、湖北、吉林五省公办普通中小学校长(包括副校长)的问卷调查。剔除无效问卷后，最终获得有效问卷1154份。从学段来看，学校样本来源涵盖小学、初中和高中；从样本学校所在地来看，涵盖农村(包括农村、乡镇学校)和城区。

(二)研究方法

首先，本研究通过描述统计分析学校在各重要决策事项上的自主权参数，并运用非参数方法Kruskal-Wallis检验分析不同学段学校和城乡学校的校长对办学自主权现状的评价是否存在差异。其次，采用KMO检验、Bartlett球度检验以及因子分析

法^[1]的方法,对教育教学自主权、人事工作自主权和经费使用与筹集自主权的各个分项的权重进行分析,并应用结构方程模型估算教育教学自主权、人事工作自主权、经费使用与筹集自主权3个潜变量的值。最后,采用同样的方法测算了政府干预学校办学程度、政校间权责匹配程度、学校内部治理结构、学校自主办学能力和学校领导者对政策法律的理解水平5个影响因素的参数,并基于实证分析数据进行讨论和理论构建。

二、研究结果

(一)现阶段中小学办学自主权落实的基本情况

总体来看,受访校长认为,现阶段中小学办学自主权依然有限,特别是人事工作自主权、经费使用与筹集自主权较小。在教育教学、人事工作和经费使用与筹集等三项重要的办学自主权中,受访校长认为教育教学自主权的落实程度最高,经费使用与筹集自主权次之,人事工作自主权落实程度最低,均值分别为3.42、2.76、2.73。

使用非参数方法Kruskal-Wallis检验进行样本间差异比较,检验均拒绝原假设,说明不同学段学校和城乡学校的均值差异具有统计学意义。高中、初中学校的校长对所在学校拥有教育教学自主权的评价低于小学,城市学校的校长对教育教学自主权的评分高于农村学校的校长。城市学校的校长对人事工作自主权的评分高于农村学校的校长,且均值达到了3.00;初中校长对所在学校人事工作自主权的评价最低,但均值差距不是很大。高中校长对所在学校在课余时间校舍出租、自筹经费使用方面自主权评分均值最高,显示高中比小学和初中拥有更多的经费方面的自主权;城市学校的校长对所在学校在经费使用和筹集方面各个分项的办学自主权的评分都明显高于农村学校的校长。

从教育教学自主权来看,受访校长认为学校在教学方法选择(4.11,本段括号中的数字为均值)、教学方式运用(4.07)、日常学生评价(4.02)、教学计划制定(3.92)等方面的自主程度更高,在教学模式创新

(3.67)、研训活动组织(3.60)、选修课内容(3.39)方面的自主程度较高,招生(2.57)和对外合作办学(2.24)自主权较小。从人事工作自主权来看,受访校长认为自主程度最高的事项是教职工奖励与惩罚(3.29),其次是校内中层干部任用(3.27),在副校长推荐(2.70)、职称评定(2.54)、教职工薪酬规定(2.31)等方面的自主程度较小,教师招聘(2.08)和解聘(1.77)的自主程度最低。从经费使用与筹集自主权来看,受访校长认为在学校教师培训进修费、日常运转开支和教学设备购置方面有一定的自主权(3.21、3.18、3.06),自筹经费使用(2.51)及课余时间校舍出租(2.23)方面的自主权较小。

(二)校长对办学自主权的期待与现实落差

为进一步分析校长对办学自主权的期待和重视程度,本文对教育教学自主权、人事工作自主权、经费使用与筹集自主权的各个分项进行KMO检验和Bartlett球度检验,在累计方差贡献率85%以上的条件下,采用因子分析法^[2],得出教育教学自主权、人事工作自主权、经费使用与筹集自主权的各个分项的权重。

第一,教育教学自主权。表1显示了中小学校长在教育教学方面拥有的办学自主权和自主程度。首先,从办学自主权重要程度排序看,中小学校长最为重视招生自主权,对外合作办学、日常学生评价、教学方法的选择与教学方式的运用等四个分项,这5项占了约65%的权重。招生和对外合作办学属于学校经营的重要事项,学生评价、教学方式方法选择与运

表1 教育教学自主权分项权重与自主程度对照表

教育教学 分项自主权	权重 指数	权重 排序	自主程度 均值	自主程度 排序
招生	17.04	1	2.57	8
对外合作办学	12.90	2	2.24	9
日常学生评价	12.14	3	4.02	3
教学方法选择	11.36	4	4.11	1
教学方式运用	10.78	5	4.07	2
选修课程内容	9.46	6	3.39	7
教学计划制定	9.32	7	3.92	4
教学模式创新	8.81	8	3.67	5
研训活动组织	8.21	9	3.60	6

用等属于教育质量保障重要事项。由此可见,校长们对自主经营管理和自主质量管理高度重视。其次,从自主权的权重排序与受访校长的评价排序间的关系来看,二者错位明显,权重最高的两个分项自主权评分最低。这一结果表明,在教育教学自主权的某些具体事项上,校长的期待与现实落差明显,在校长最期待拥有的一些办学自主权事项上政府管控更为严格。再次,由于基础教育阶段的教学内容有较强的国家制度规制,学校自主空间相对较小。与有明确国家课程标准的主干课程相比,学校在选修课内容方面自主空间相对较大,如校本课程。这部分自主权发挥好,有利于形成学校特色。需要引起重视的问题是,教学计划制定、教学模式创新和研训活动是教育教学质量保障体系的重要部分。但是,研究发现,受访校长对这三方面的重视程度最低,这一结果反映出校长们关注的重心还是常规的质量保障,对创新,特别是科研、教研创新活动重视不够。

第二,人事工作自主权。表2显示了在学校人事工作自主权方面,校长们最重视校内中层干部任用自主权,其次是教职工奖惩、副校长推荐、教职工职称评定、教师招聘等方面自主权,对教师解聘、薪酬等方面自主权的重视程度则相对较低。7个分项的权重排序与自主权程度均值排序大致对应。

第三,经费使用与筹集自主权。表3显示,在经费使用与筹集方面,受访校长最为重视校舍处置方面的自主权,其次是自筹经费使用自主权和教师培

训经费使用权。校长期待的自主权与现实落差明显,5个分项的权重排序与自主权程度均值排序严重错位。课余时间校舍出租和自筹经费使用都与学校经营密切相关,是校长们最希望有自主权的事项,但受到政府严格管控,自主程度较小。

(三)影响中小学办学自主权有效落实的主要因素

数据显示,教育主管部门对学校办学的干预程度、政府与学校之间的权责配置、学校领导者对国家法律政策的理解、学校内部治理结构以及学校自主办学能力均是影响中小学办学自主权有效落实的重要因素。五个影响因素的均值从高到低分别为:3.84、3.77、3.71、3.43、3.34。教育主管部门对学校办学的干预程度这一影响因素在城乡学校之间存在统计学上显著的差异,其他四个影响因素在城乡学校之间无显著差异。

三、研究结论与政策展望

本研究结果显示,现阶段中小学校自主程度总体不高,特别是在人事工作和经费使用及筹集方面的自主权较小,校长对办学自主权某些具体事项上的期待与现实存在较大落差。教育主管部门的干预程度、政校之间的权责配置、学校领导者对国家法律政策的理解、学校内部治理结构以及学校自主办学能力等因素对中小学办学自主权的有效落实影响显著。这一结果意味着高质量发展阶段落实和扩大中小学办学自主权、增强学校办学活力的政策必须做出新的调整。

(一)简政放权应聚焦于学校办学最期盼的自主权

如前所述,要有效落实学校的办学自主权,需要切实解决政府(包括教育行政部门)对学校干预

表2 人事工作自主权分项权重与自主程度对照表

人事工作 分项自主权	权重 指数	权重 排序	自主程度 均值	自主程度 排序
校内中层干部任用	22.61	1	3.27	2
教职工奖励与惩罚	18.24	2	3.29	1
副校长的推荐	17.88	3	2.70	3
教职工职称评定	13.23	4	2.54	4
教师的招聘	11.36	5	2.08	6
教师的解聘	9.03	6	1.77	7
教职工的薪酬规定	7.64	7	2.31	5

表3 经费自主权分项权重与自主程度对照表

经费分项自主权	权重 指数	权重 排序	自主程度 均值	自主程度 排序
课余时间的校舍出租	25.82	1	2.23	5
自筹经费使用	23.98	2	2.51	4
学校教师培训进修费	23.21	3	3.21	1
日常运转开支	15.41	4	3.18	2
教学设备购置	11.59	5	3.06	3

过多问题。因此,在政策方面仍需进一步推进政府改革,加强宏观管理,减少微观干预;加强间接指导,减少直接安排。同时,针对学校办学自主权落实现状及其问题,需要解决好放哪些权的问题,即把简政放权的政策重心聚焦在重点事项,将放权的重心落在中小学办学所必需且最为学校期待的自主权上。

本研究结果显示,目前我国中小学在教学方法的选择、教学方式的运用、日常学生评价、教学计划制定、教学模式创新、研训活动组织等方面已经拥有较大自主权,在校内中层干部任用、教职工奖惩方面有一定自主权。而在当前学校对办学自主权呼声最高的重点事项,如副校长推荐、教师招聘解聘、教师职称评聘、教职工薪酬规定、经费使用与筹集等办学所需要的自主权反而很小。这些方面涉及学校的经营管理,自主权不足会严重制约学校生机活力和能力建设。此外,样本间差异比较显示,办学自主权的落实情况在城乡存在较明显差异,农村中小学的教育教学自主权、人事工作自主权、经费使用与筹集自主权均低于城市学校。因此,现阶段的政府简政放权应突出重点、破解难点。一方面,应重点强化和优化学校人事工作和经费使用方面的自主权。包括落实和扩大教师招聘、职称评聘、薪酬规定、副校长任命或提名推荐方面的自主权,也包括在经费总额控制基础上落实和扩大学校确定预算方向与预算项目、开展采购等方面的自主权。另一方面,在乡村振兴背景下尤其应重视农村中小学办学自主权的落实和扩大。这是因为,农村教育具有更大的复杂性和挑战性,农村教育质量的提高关涉到高质量教育体系的构建和乡村振兴战略的实现,也就更需要农村学校的校长和教师创造性地开展工作。

(二)重视中小学依法自主办学的能力建设

政府进一步的简政放权,只是增强学校办学活力、依法自主办学的外在条件之一。学校领导对国家法律政策的理解、学校内部治理结构以

及学校自主办学能力都是学校办学自主权能否有效落实的重要影响因素。因此,要切实落实中小学的办学自主权、增强学校的办学活力,需要将政策的重心从外部的政府简政放权转移到学校自身能力建设上。

现阶段,中小学依法自主办学的能力建设涉及两个方面。一是提高校长领导能力和教师队伍素质水平。教育政策应高度重视优秀校长的培养和选拔。原因在于,几乎所有关于学校效能的专门研究均显示,中小学校长的领导是一个关键因素。纽曼等学者关于学校能力构成的研究指出,教师的知识技能和态度、专业共同体、计划的一致性、技术资源、校长领导是学校能力的五个构成要素。如果没有高质量的领导,学校的能力将受到严重的削弱。也就是说,校长的角色可以使前四个要素变得越来越好。^[3]有了校长强有力的领导,就可以改善学校成员的技能 and 知识,建立关于运用这些技能和知识的共同体文化,支持并促进教师发展,团结学校的各个方面,整合包括经费、设备、材料、空间、时间在内的各种资源,使彼此形成一种具有生产力的关系,并为组织目标的达成贡献自己的力量。因此,政府应充分发挥顶层设计的规划服务保障职能,制定并完善教师和校长选任的标准、制度和机制,改革教师教育体系和校长专业发展制度及其机制,吸纳和培养优秀的教师和校长,完善与之相关的组织机构和资源配置。

二是通过完善学校的内部治理结构,激发学校内生动力,提高学校依法自主办学的能力。学校的办学自主权不能等同于校长权力,落实和扩大学校办学自主权也并不等同于简单扩大校长的权力。学校是一个专业性强、涉及面广泛的社会性组织,教师的专业自主权、家长的参与权、学生的学习自主权等都是其中的重要组成部分。因此,在学校依法自主办学的实践中,既要充分保障校长办学治校的权力,也要通过校内分权构建“以权力制约权力”“以权利制约权力”的架构。即,需要向教师、学生、家长和社

会让渡权力,完善学校理事会、校务会、教职工代表大会、学生会、家长委员会等制度,推进多元主体参与学校治理的机制建设。

(三)完善对中小学自主办学的监督和问责

放权不是放任。现阶段部分学校和校长对学校办学自主权及自主办学存在一定的认识偏差:“多是从‘要权’‘有权’的维度来理解自主办学权,相对忽视‘用权’与‘限权’,忽视学校自主办学的‘责任’。”^[4]针对这一问题,现阶段的政策不仅需要重视对学校办学自主权的保障,还要设计一套系统完善的监督及问责机制,确保学校用好自主权,不偏离为党育人、为国育才的目标。

第一,建立新的政府教育治理框架,推进清单制度实施。具体来说,政府可以采用清单管理,依法界定学校的办学自主权,并依法监督学校办学自主权的行使及履责情况。一是权力清单,明确学校有哪些办学自主权;二是负面清单,在学校办学、育人、安全稳定、民主治校、师德师风、办学满意度、党风廉政建设等方面规定学校不能踩的“红线”;三是责任清单,明确规定学校应承担的公共服务职责,这些职责学校必须要完成。

第二,强化学校内部基层党组织的政治核心作用。基层党组织是学校全面贯彻落实党的教育方针政策、坚持社会主义办学方向、培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人的重要保证,在学校自主办学过程中发挥着政治核心和战斗堡垒作用。为此,应构建规范的党组织和校内行政机构间

关系,健全党建工作管理体制,充分发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用,依靠强有力的基层党组织开展学校的改革和创新,强化学校基层党组织的监督和保障职能。

第三,根据分类管理、分类指导和分类规划的原则,建立具有中国特色的学校办学绩效问责制度,完善教育绩效评估体系。其中,中小学办学绩效评价指标,应依据2021年教育部等六部门印发的《义务教育质量评价指南》中学校办学质量的五个重点方面,即办学方向、课程教学、教师发展、学校管理、学生发展来制定。同时,将学校办学绩效的评价结果作为对学校奖惩、政策支持、资源配置和考核校长的重要依据。对办学绩效好的学校,应赋予更大程度和范围的办学自主权,并给予奖励;对于办学绩效差的学校,要进行问责,适度减少办学自主权,并及时提供学校改进的帮助。

参考文献:

- [1][2]林海明,张文霖.主成分分析与因子分析的异同和SPSS软件——兼与刘玉玫、卢纹岱等同志商榷[J].统计研究,2005(3):65-69.
- [3]Newmann, F. & Sconzert, K. School Improvement with External Partners[M].Chicago: Consortium on Chicago School Research, 2000: 5.
- [4]范国睿.基于教育管办评分离的中小学依法自主办学的体制机制改革探索[J].教育研究,2017(4):27-36.