

校长负责制下的校长权力大小及其规约

鲍传友

(北京师范大学 教育学院, 北京 100875)

【摘 要】 对于校长负责制下校长权力的大小,一直存在着较为激烈的争论。本文从校长负责制下校长权责是否对等、校长权力空间和教育活动中的其他主体的权利体现程度、有无有效的监督机制来衡量校长权力大小,从而得出校长权力过大的结论,并从加快学校立法、新公共管理理论以及加强校长培训等方面出发对合理规约校长权力提出了一些政策建议。

【关键词】 校长负责制;校长权力

【中图分类号】 G40-058

【文献标识码】 A

【文章编号】 1002-8064(2004)04-0051-03

自1985年我国开始推行校长负责制以来,校长负责制在我国已经走过了近20年的历程,它在提高学校管理效率上取得了突出的成就。但由于校长权力一直没有得到清晰的界定,对现行校长负责制下,校长权力到底是大还是小、有何标准、如何限制等问题存在着较为激烈的争论。而这些问题的解决将会有利于进一步完善校长负责制,使学校管理朝向民主化和科学化方向发展。

一、我国公立中小学校长权力的来源及性质

我国公立中小学校长是由上级行政主管部门或政府直接任命的,是受政府委托而经营管理学校的代理人,因此校长权力来源于整个国家公共权力体系的分配,校长所行使的权力是一种公共权力的代理权,是公权而非私权。

任何一种权力,就其性质而言,它都体现了一种利益关系,校长权力也不例外。首先,权力关系的形成必须有其共同的利益作基础,只有对权力关系范围内所有的人都有利,权力关系才能成立。不过,每个人的利益满足程度是不同的。其次,权力关系的形成必须对权力行使者有利,如果对行使权力的人都没有任何利益,那么就很难有人去行使权力了。再次,权力关系的形成必须对权力支配者有利,如果对权力支配的人没有利益,谁都不会服从权力的指挥。尽管权力有强制性,但这种强制也必须建立在对服从者利益的最低满足基础上,否则,强制也是无效的。最后,权力关系的形成必须对社会发展有利,

如果对社会发展无利,社会就不会接受这种权力关系^[1]。

二、对我国校长负责制的法律审视

校长负责制是指在上级主管部门的领导下,由校长全面负责、党支部监督保证、教职工大会民主参与的一种学校管理制度。校长负责制赋予了校长管理学校的充分权力,确立了校长在学校中的核心地位。那么,我国确定校长负责制的权威性文件有哪些呢?1985年,中共中央《关于教育体制改革的决定》中指出:“有条件的学校,逐步实行校长负责制”。1991年,国家教委颁发的《全国中小学校长任职条件和岗位要求》中指出:“校长要全面主持学校工作”。1993年,《中国教育改革和发展纲要》第17条规定:“中等及中等以下各类学校实行校长负责制。校长要全面贯彻国家的教育方针和政策,依靠教职工办好学校。”1995年,《中华人民共和国教育法》第30条规定:“学校及其他教育机构的举办者按照国家有关规定,确定其所举办的学校或者其他教育机构的管理体制。……学校的教学及其他行政管理,由校长负责。”(没有对校长的权力及其范围做具体的规定)。1996年,原国家教委在《小学管理规程》这一行政规章第8条中规定:“小学实行校长负责制,校长全面负责学校的行政工作。”

从行政法学的角度看,由于参与发文的机构大多数是中共中央和国务院,这就在某种程度上使中小学“校长负责制”具备了最高行政法规的性质。但在我国的“教育根本大法”中,却没有明确规范学校内部管理体制问题,

* **【收稿日期】** 2004-06-31

【作者简介】 鲍传友(1971-),男,安徽六安人,北京师范大学教育学院博士生,研究方向:教育基本理论和教育政策。

更没有校长负责制的字样。尽管《教育法》中也有“由校长负责学校的教学及其他行政管理”的条款,但却不可把“由校长负责”简单等同于“校长负责制”。因为,前者只是政府对校长权力范围模糊的法律授权,而后者却是一种权责明确的“首长负责制”的管理制度。作为我国的教育基本法,《教育法》对学校内部管理体制的任何规定,无疑都具有最高的法律效力。然而上述分析却表明:“校长负责制”还很难说具有严格意义上的法律依据。换言之,现行的中小学“校长负责制”并非一个严格意义上的“法律”概念,它所具备的只是一种执政党政策与最高行政法规性质参半的效力^[2]。而相关的法律依据不够明确充分,则埋下了校长负责制下校长权力问题的“伏笔”。

三、衡量校长权力大小的标准

权力的大小是相对的,古今中外,没有任何理论、任何人能给权力划出准确的边界。我们只能根据一定的标准,对权力的大小进行相对的判断。那么,如何对现行校长负责制下校长权力大小进行衡量?我认为以下几条标准是相当重要的。

1. 校长负责制下的校长权责是否对等。

任何权力的行使,都必须承担相应的责任,权和责永远是对等的。赋予一个权力主体以多大的权力,就必须对该主体承担多大的责任做出规定。从这个意义上说,如果校长只行使权力而没有承担责任或承担的责任过小,我们就可以相应地认为校长权力过大。从管理学的角度来看,政府向校长授权后,根据“权责相符原则”,校长亦要向政府承担与其权力范围相对应的责任。从我国首次提出实行校长负责制的1985年颁布的中共中央《关于教育体制改革的决定》到以后所出台的一系列有关校长负责制的政策文件中,甚至在《教育法》这样的严肃性法律文本中都只有对校长的赋权规定,而很难,甚至根本找不到关于校长应该承担什么样的责任的说明。

2. 校长权力空间和教育活动中的其他主体的权利体现程度。

校长的权力空间包含两方面的内容。第一,实行校长负责制后校长的权力有哪些?第二,在这些权力中,校长的自由裁量度有多大?一般认为,实行校长负责制后校长的权力主要有四种:决策权、指挥权、人事权和财权。按照《教育法》第28条的规定,学校及其他教育机构行使的权利有9类,由于校长是学校的法定代表人,也是学校教学及其他行政管理的负责人,因此,校长也是这9类权利的主要法定行使者。柳斌同志曾经作过如下归纳:在实行校长负责制的学校,校长应该享有机机构设置权、人事管理权、经费使用权、教育教学权和校舍校产管理权^[3]。目前,实行校本管理后,又增加了校长的课程设置权。而

对校长可以行使的每一种权力的范围没有进一步进行清晰的界定,比如说决策权,是否学校所有的事情都由校长来做决定,哪些事情校长不应该插手,这些在校长权力中都没有明确说明,所以,在具体的权力行使过程中,只有靠校长自己来自由裁量了。

显然,就学校组织而言,校长几乎执掌了所有的关键性权力,且掌握了相当大的自由裁量度。而相关的文件中,对教师、学生、学校非教师工作人员、家长等这些与学校活动密切相关的主体的权利规定和权利体现并没有予以具体的说明和有利的保证。这就在校长负责制下,校长权力空间与教育活动主体的权利体现程度形成强烈的反差,两者始终处于一种紧张状态。尽管在《教育法》和《教师法》这两个权威性的法律文本中,有对教师参与学校民主管理权利的明确规定,但由于校长大权在握,实践中,教师权利屡受校长权力侵害之苦,就是司空见惯的事情了。更不用说,学生和家長以及其他与学校教育相关的社会主体的权利体现了。

3. 有无有效的监督机制。

孟德斯鸠在《论法的精神》中指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不变的一条经验……从事物的性质来说,要防止滥用权力就必须以权力约束权力”^[4]。孟德斯鸠在这里实际上讲了两层意思,其一,滥用权力是权力的自然属性;其二,制约权力的方式应该是对等权力主体的相互制衡,也就是权力监督的有效性。举个例子,我国村一级行政机构,在我国行政权力结构体系中应该是处于最底层的,但近几年来,某些地方村干部权力极度膨胀,为所欲为,并酿成了严重的社会问题,其根源就在于对村干部缺乏有效的监管。

我国在推行校长负责制的过程中,赋予了上级教育行政机关、学校党支部、教职工代表大会、学生家长委员会、新闻媒体等对校长工作进行监督的权力。但这些监督机构果真能发挥监督校长的作用吗?能在多大的程度上监督校长?

首先,上级教育行政部门是校长的权力委任者,从权力体系上来看,它应该能很好地发挥上位监督作用,但由于监督成本的限制,上级行政主管部门与校长之间存在着严重的信息不对称,校长权力在很多方面可以轻易逃脱上级监督。其次,校党支部和教职工大会的监督职能虽然是与校长负责制一同写入相关的法规文件中,但如果我们放在校长负责制下来考察它们的监督作用,其功能的发挥同样是不容乐观的。(1)校党支部的权力在校长负责制中根本没有清晰的规定,在校长独揽大权的情况下,多数党支部都已退化成教职工思想教育的工具,其监督作用早已被忽略。(2)一方面,从法律上看,由于教

职工不是公立学校的产权所有人,校长根本就不需要向教职工代表大会负责;另一方面,从管理学上看,“自下而上”的监督机制从来就不可能成功地发挥作用。教职工代表大会处于校长的权力管辖之下,因此它充其量只能发挥维权性的职能。至于学生家长委员会、新闻媒体等其他校外组织和机构,在现有的体制下,对学校事务的知情程度是十分有限的。我国普九期间,学校基础建设中所出现的大量“豆腐渣”工程,与校长权力缺乏监督而出现的“权力寻租”是不无关系的。

因此,从权力有没有被有效的监督来考察校长权力,其大小就十分清晰了。

四、校长权力的规约

校长负责制中校长的权力过大导致了相当一部分校长的权力滥用和学校寻租行为,严重侵害了教师、学生和家長,以及其他社会成员的权益,并进而损害了社会利益。因此,有必要对当前校长负责制下的校长权力进行理性的省思,合理规约校长权力,这既是防止校长权力无限扩张和滥用,也是新公共管理思想和教育民主化发展的必然要求。

1. 加快对学校管理的法律规范。

我国实行校长负责制,主要是以行政法规为依据,法律依据明显不足,这种状况使校长负责制在实践中产生了许多问题,因此,加强对校长负责制的法律认可,进一步从法律上确定校长的责、权、利变得尤为必要。同时还要加快对副校长、党支部书记、校教职工代表大会等机构职责和权利的法律规范。学生、家長以及相关社会主体在教育活动和学校管理中应该享受哪些权利都要予以法律确认。

2. 建立有效的监督机制。

前面已重点分析了校党支部和学校教职工代表大会在对校长权力监督上的有限性,因此建构校长权力的监督机制,不应在学校内部寻找出路,而应更多地从理顺产权关系并完善其治理机制的视角出发,考虑在政府与校长这对“委托-代理关系”中建构富有成效的约束机制。其基本路径是,在赋予校长较为优厚的“剩余索取权”以增强其工作动力的同时,积极创设一种介于政府与校长之间的“中介性监督机构”,如“学校理事会”、“校董会”、“校务监督委员会”等,来约束校长权力的行使过程。其成员可由政府主管人员、社会贤达人士、教师和家长代表以及校长共同组成。

3. 决策主体的多重化。

在我国现行的校长负责制的学校管理体系中,校长

集决策权和执行权于一身,这是校长权力过大的深层次原因,也是导致校长权力扩张的制度因素。从国外实行校长负责制的成功实践来看,校长的决策权和执行权一般都分属于不同的权力主体。在美国,学区教委掌握学校的决策权;法国由校务委员会、英国由校董会、德国和日本由评议会负责学校的决策,校长执行由他们做出的决策。我国民办学校的董事会也是这种性质的机构,因此在民办学校中,校长的决策权和执行权也是分离的。这种分离很好地避免了校长权力的扩张以及由此而引发的校园寻租现象,极大地提高了管理的民主性和学校管理效率。也正因为此教育民营化才成为当前教育领域不可抗拒的潮流。

4. 加强对校长的培训,提高校长的个人素质。

诚然,加快学校管理的法律规范,对限制校长权力扩张,遏制校长权力寻租是极其有益的。但由于校长在执行权力的过程中,存在较大的自由裁量的空间,实际上,通过这些法规并不能完全解决问题。即使学校管理中能实现“有法可依”,但在依什么法、如何依等一些具体细节上,校长仍有很大的自由裁量的空间。同时,权力虽然在外在上都表现为一种职位,但任何一种权力的行使都不可能脱离“人”作为权力的主体。因此,权力的行使又必然带有极其强烈的主观性。从这个方面来看,校长权力中的许多问题只有通过校长自我素质的提高来加以解决。不断对校长加强培训,提高校长对权力的认识,从而使校长科学合理地使用权力、提高权力的效能。

总之,校长负责制中校长权力的加强与学校民主化管理的矛盾、学校管理效率增加与校长权力异化的矛盾、校长的权力怎样行使,怎样保障,如何制约,其他社会主体参与学校的民主管理与校长负责制究竟是什么样的一种关系等都将是长期困扰学校管理领域的问题,有待于实践和理论结合起来进一步进行更深入的探讨。

【参考文献】

- [1] 陆德山. 认识权力[M]. 北京:中国经济出版社,2000. 49.
- [2] 葛新斌. 我国现行“校长负责制”的法律与制度分析[J]. 北京师范大学学报(社会科学版),2003,(6).
- [3] 覃壮才. 我国中小学校长权力扩张的制度分析[J]. 教育理论与实践,2002,(7).
- [4] 孟德斯鸠,张雁深译. 论法的精神(上册)[M]. 北京:商务印书馆,1961. 154.

(责任编辑 洪云)