



以高质量办学推动教育强国建设

本期关注: 中小学法治建设

以法治建设推进中小学治理现代化



习踢球。四川省华蓥市双河小学的学生利用课间十分钟练球。邱海鹰 刘南贤 摄

苏君阳

党的二十大报告强调,坚持全面依法治国,推进法治中国建设。习近平总书记指出,谋划工作要运用法治思维,处理问

题要运用法治方式,说话做事要先考虑一下是不是合法。领导干部要把对法治的尊崇、对法律的敬畏转化成思维方式和行为方式,做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题、作决策、办事情。在学

校治理过程中,全校师生员工,尤其是校长与学校管理干部都应重视学校内部法治建设,不断提升自身的法治思维水平,以保障与促进学校治理现代化的顺利实现。

1 中小学治理必须有法可依

随着全面推进依法治国的深入实施,中小学内部法治建设迎来愈多新的要求与挑战。目前,在我国中小学内部法治建设中仍存在一些需要改进的问题,其重要表现之一就是法的观念与意识比较淡薄,诸如缺乏对法的正确理解,认识不到法的功能等。而形成正确的法的观念与意识,是提升学校依法治校水平的重要前提。

法在古代写作“灋”,最初时期,法的含义就是指法律、法令,体现的是国家意志。后来,法逐渐被赋予更为丰富的内涵,不仅包括法律,也包括行政法规与行政规章等。在现代社会中,法的概念有广义与狭义之分。狭义上的法是由国家权力机关制定、颁布并保障实施的行为规范的总称,如宪法、刑法、行政法等,不包括其他主体制定与发布的行为规范。广义上的法不仅包括法律,也包括行政法规、行政规章以及其他规范等;不仅包括国家机关制定与颁布的行为规范,也包括地方政府以及其他主体制定与颁

布的规范。因此,在广义上,法可以分为国家法、地方法与单位组织内部法。人们常说的“家有家法、铺有铺规”中的“法”就属于单位组织内部法。

在现代社会中,法与法律这两个概念的使用是有明确区分的。法律专指国家权力机关制定与颁布的行为规范总称,但其有时也被简称为法。而法除了包括权力机关制定与颁布的行为规范以外,还包括一切具有法人资格的组织以其名义制定与颁布的行为规范。因此,广义上的法可以分为单位组织外部法(外部治理规范)与单位组织内部法(内部治理规范)两种类型。前者是指对某一单位具有领导与管理权的组织制定与实施的一切行为规范的总称,后者则是指单位组织自身制定与实施的内部行为规范的总称。

学校内部法治这一概念中的“法”是在广义上使用的一个概念。学校内部法是学校制定与

实施的内部行为规范的总称。我们通常所说的学校内部规章制度即为学校内部法,包括章程、学校部门基本制度与部门内具体制度3个层面。章程是学校内部的基本法,是部门基本制度的制定与实施应符合外部法的要求,不能与之相冲突。推进学校内部法治建设,一方面需要积极贯彻与执行好外部法,另一方面需要建立与完善学校内部法的体系。学校内部法治过程实际上就是在深入贯彻与执行外部法的过程中,通过内部法的建立与实施来使学校建立稳定的秩序,进而保障办学质量得以提升的过程。

为提升学校内部法治建设质量,需要做到以下3点:其一,严格遵循国家法律法规与规章制度要求;其二,不断加强完善学校内部规章制度体系,并确保其能够得到有效的贯彻与执行;其三,不断提升内部法制定质量,确保被执行的法为良法。不论是学校外部法治,还是学校内部法治,皆需要做到有法可依、有法必依、执法必严与违法必究。

2 中小学内部法治建设的边界在哪里

不论是外部法还是内部法,皆可有效地降低学校组织的交易成本,提升学校管理与办学效益。在依法推进学校治理中,一方面需要充分发挥法在学校治理过程中的作用与价值,切实保障国家意志以及学校组织管理意志能够有效贯彻与执行;另一方面也需要看到法治本身所存在的局限,避免陷入到泛法治主义的误区中。为此,需要学校能够明确内部法适用的边界,清晰地了解内部法能解决什么问题,不能解决什么问题。概括地讲,学校内部法治边界主要体现在以下3个方面。

其一,禁止师生员工做什么事情的问题。在学校组织内部不允许师生员工做的事情,一定要通过建章立制来解决,否则可能会禁而不止。舆论、批评教育、非制度性惩罚、道德谴责等虽也能起到一定的作用,但作用非常有限。学校中凡会产生负面影响的事务与问题皆需要用法律来对其加以禁止,诸如校园欺凌、考试作弊、打架斗殴以及打骂与侮辱学生、上课

迟到早退等。禁止师生员工做什么事情的制度只能规避学校不良现象与问题的发生,有了这类制度学校未必就一定能办好,但若没有这类制度,学校则很可能办得较差。禁止师生员工做什么事情的法可以将其称为禁止法,其主要作用是防止师生员工不良行为的发生,以保障组织能够形成良好的运行秩序。

其二,指令师生员工做什么事情的问题。这里的师生员工指向的并非某个特定的个体,也不是某个特定群体,而是学校某一事务所涉及的师生员工的整体。某一事务所涉及的师生员工规模越大,那么这项制度就越为基本,同时也越为重要。其中,章程是关涉到全校教职员行为与利益的制度,因此是学校中最为基本也最为重要的制度。全校师生员工应该做的最为基本与重要的事务,在章程中基本都有所规定。此外,学校每个部门还有部门的基本制度,也会对师生员工的行为提出指令性要求。指令师生员工做什么的法可以称之为指令法,

主要作用是防止师生员工消极不作为与乱作为问题的发生。

其三,鼓励师生员工做什么事情的问题。鼓励师生员工做的事情可以通过愿景建构、树立榜样、表扬优秀等方式来实现,但这几项举措对师生员工产生的激励作用带有一定的偶然性,不具有持续性。因此,为了使得对员工的行为激励能够产生可持续性影响,就需要将其制度化。之所以会在制度中对师生员工提出鼓励性要求,就是因为一些任务与目标的要求比较高,若无激励,师生员工在常规工作状态下难以实现。鼓励性、引导性的制度对师生员工往往只会提出方向性、一般性要求,而不会突出具体性要求。鼓励师生员工做什么事情的法可以将其称为指导法,主要作用是保障学校师生员工能够作出合理作为与更好作为。

法在学校办学与治理过程中是一把双刃剑,其作用若发挥合理,能有效地保障与促进学校发展,否则,很可能会成为学校发展的羁绊。因此,清晰界定学校内部法的边界,对于合理发挥法的作用与功能,推进学校治理现代化的实现具有非常重要的意义与价值。

3 中小学内部法治建设的基本原则有哪些

在一些中小学内部法治建设实践中,不仅存在着法的意识与观念淡薄问题,还存在着法的供给过度、失当、缺位以及执行不当等诸多问题。具体来说,主要表现在以下几个方面:其一,法的体系不够完善;其二,已制定的法没有得到执行或执行不力;其三,已制定出来的法的质量不高;其四,对法的执行缺少监督与评价;其五,对师生权益的保障不足。为有效地克服与解决上述问题,不断提升中小学内部法治建设水平,在推进依法治校过程中应遵循以下几项原则要求。

在差别领域进行差别法治。学校内部事务分为3类:行政性事务、专业性事务与行政—专业性事务。计划决策、组织实施、指挥协调、总结评价等属于学校行政领域事务,这些工作的开展具有很强的行政性与科学性要求,因此主要适用于指导法进行治理。在学校的财务、人事、后勤等领域存在诸多行政—专业性事务,这些业务工作的开展不仅具有科学性要求,也具有行政性要求,可以将禁止法、指令法、指导法进行综合应用。

现代社会随着分工越来越精细化,对行政事务也提出越来越多的专业性、科学性要求。此外,在专业事务中凡涉及群体的活动也会产生程度不同的行政性与科学性要求。因此,在

学校组织内部中,行政性、科层性同专业性、科学性之间不是截然分开的,更不是截然对立的。在依法治校过程中,首先要根据某一领域事务的基本性质来选择适用的法的类型进行治理,之后再考虑是否选择其他法的类型进行治理。一般情况下,禁止法主要适用于行政事务问题的解决,指令法主要适用于行政事务问题的解决,而指导性法则主要适用于专业事务问题的解决。

统一性与可选择性相结合。统一性体现在法治的整个过程中,人们常说的“法律面前人人平等”就是从法治统一性角度提出的要求。法治统一性的建构需要强制性保障,否则具有统一性的法难以顺利实施。统一性是法治的一项基本原则要求。

实践总是变化的,个体行为意志也是有差异的,因此,这就导致法在适用过程中产生程度不同的非适切性。其中,非适切性越高,越不利于学校治理与办学质量的提升。为保障与提升法适用过程中之于学校管理实践以及师生员工主体意志差异的适切性,需要在法治实践中赋予师生员工一定的可选择权利。一般情况下,学校法所规定的事务越基本,那么其给师生员工行为提供的可选择性空间就越小,反之,则越大。赋予师生员工行为以一定的可选择权利的法,不是禁止法,而是指令法与指导法,尤其是后者。

在学校法治实践中,一方面要坚决捍卫卫基

本制度所具有的刚性与统一性,另一方面也要赋予非基本制度一定的弹性与可选择性。统一性要求既体现在学校内部法的规定之中,也体现在学校外部法的执行之中,而可选择性则仅仅体现在学校内部法的规定之中。

规范性与自由性相结合。实现学校的高质量发展不仅需要师生员工有法约束内的行为,也需有法约束外的行为,否则,学校就容易失去办学活力,产生发展上的僵滞。在推进学校内部法治过程中,应该处理好规范性与自由之间的关系。孟子曰:“离娄之明,公输子之巧,不以规矩,不能成方圆;师旷之聪,不以六律,不能正五音;尧舜之道,不以仁政,不能平治天下。今有仁心仁闻而民不被其泽,不可法于后世者,不行先王之道也。故曰,徒善不足以为政,徒法不能以自行。”法约束外的行为并非游离于法治之外的行为,仍然要遵循学校外部法与内部法的要求,且不能与其相冲突。相对于法约束内的行为而言,法约束外行为的灵活性、自主性与自觉性会更高一些。

学校发展需要创建两个空间:一个是规范性空间,一个是自由空间。规范性空间是学校发展的前提与基础,主要通过法治建设来创建。自由空间是学校发展的内生动力,主要靠师生员工的自识、自觉与自主来创建。在规范性空间内,其所容生的主要是师生员工的法约束内的行为。而在自由空间中,其所容生的主要是师生员工的法约束外的行为。在大力推进依法治校的过程中,要为师生员工行为留有足够的自由空间,学校高质量发展才能顺利地实现。

(作者系北京师范大学教育管理学院院长)

◎ 校长笔谈

基础教育规范管理,校长何为

蒋建华

近年来,我国基础教育不断提升依法治教、规范办学水平,但个别地方和学校贯彻党中央、国务院重大决策部署及教育部相关政策法规不力,执行偏差情况在不同地区、不同学校时有发生,一些违法违规、违背教育规律和教育功利化短视化行为,严重影响了学生、教师的身心健康,破坏了良好教育生态。为此,教育部办公厅前不久印发了《关于开展基础教育“规范管理年”行动的通知》,对开展基础教育“规范管理年”行动的工作目标、规范整治重点、实施步骤、健全工作机制等方面提出具体要求。这是贯彻落实党中央部署要求和教育法律法规的重要举措,也是教育系统开展党纪学习教育、全面构建良好教育生态的具体行动。作为学校的掌门人,校长在基础教育规范管理中该担当什么角色?承担什么责任?该有何作为?以下谈谈笔者的思考与感悟。

做规范管理的理智敬畏者

教育需要智慧,更需要理性。反思我国教育现状,一些地区和学校未能及时落实教育政策,导致推进素质教育困难,给师生造成了过重的负担。究其原因,往往与地方教育部门领导及校长功利心占上风而缺少敬畏心有关。

学校是值得敬畏的地方,校长在办学管理过程中要讲规范、懂规矩、守底线,始终保持一颗敬畏心。没有敬畏心就容易迷失办学方向、偏离正确轨道,心有所畏、心有所信,方能言有所戒、行有所止。校长要常怀敬畏之心,增强教育定力,在脑子里戴上规范管理的“紧箍咒”,让教育政策法规成为令行禁止的“高压线”,也成为校长自我保护的“安全线”。校长要自觉增强政治意识、法律意识、规矩意识,运用法治思维和法治方式,坚决纠正违法违规、违背教育规律和教育功利化短视化行为,须知贯彻执行教育政策法规不可以打折扣。

校长要以党纪学习教育为契机,并将其与基础教育规范管理行动结合起来,自觉将规范管理的要求内化于心、外化于行,做到知敬畏、存戒惧、守底线、不妄为,在强化规范管理过程中以严的基调、严的措施、严的氛围抓落实、重细节、见成效。要让心存敬畏成为学校管理的自觉,把教育政策法规刻印在心里,弄明白该干什么、不该干什么,能做什么、不能做什么,创造不负师生家长的办学质量,将更新教育观念、尊重教育规律、规范办学行为作为提升办学质量与办学品位的“先手棋”。

做规范管理的责任担当者

一所办学行为规范、品位高雅的学校,会有一个有情怀、有理想、有规范意识、有责任担当的好校长。一些地区和学校对教育政策法规不以为然、置若罔闻,往往与校长缺乏规范管理的责任意识与担当精神有关。作为基础教育规范管理的关键责任人,校长必须站得高、看得远,从为党育人、为国育才的高度,认识基础教育规范管理的重要性。要端正教育价值观与教育政绩观,树立鲜明、科学的办学理念,在理解规范办学行为要求、把握学校核心价值目标追求、彰显学校个性特点等方面发挥引领、示范和凝聚作用。要在规范管理过程中突出立德树人,以人的发展为本,全面贯彻党的教育方针,对教师的师德师风、教育教学行为和专业发展负责,对学生的个性发展、全面发展和终身发展负责。

校长要做学校使命与社会责任的坚守者,守住教育的良心,遵循教育教学规律,追求学校的“正道”发展、健康发展,不断提升办学品位,促进学生全面发展。要以不辱使命的担当精神,推进依法治校,科学、理性地作出对学校与师生、家长、社会负责性的决策,构建知责、履责、守责、问责的责任链及运行体系,切实承担起规范学校管理的主体责任。当然,学校管理应不能过紧也不能过松,给予适度压力、适度负担,这样的氛围才最有利于学生的健康成长。

做规范管理的自觉践行者

一分部署,九分落实。在基础教育规范管理行动中,每位校长都要在深学细研《通知》上下功夫,充分认识基础教育规范管理的重要意义,准确把握其丰富内涵、精髓要义和实践要求,自觉做规范管理的支持者、推动者、践行者,发挥示范带头作用。按照“三项规范整治重点”和“十二条负面清单”要求,重点规范整治安全底线失守、日常管理失序和师德师风失范等问题;对负面清单所列的问题逐条对照反思、逐项排查整改,积极回应广大教师、学生、家长对规范基础教育管理的殷切期盼,摒弃不负责任的教育行为,采取切实可行的行动将基础教育规范管理落到实处,努力做到“六不”——不做超越阶段的事,不做违背规律的事,不做成绩冲动的事,不做急功近利的事,不求轰动效应,不求表面之功。

校长要办负责任的教育,崇尚科学、理性、和谐、可持续的高品位教育,摒弃低品质、低品位、低层次的管理模式,将规范办学行为渗透到教育教学各个环节。还记得我在担任校长期间,直至高考前夕,仍保证高三学生课外体育锻炼活动。一位学生家长的诤言我至今难忘:“孩子在小学、初中阶段都难以做到每天锻炼一小时,在高中阶段却做到了。”

做规范管理的常态维护者

我国有20多所中小学,校长的办学理念与行为极大地影响着基础教育生态,直接关系到近两亿青少年学生的健康成长。党的十八大以来,我国基础教育法律规范体系不断健全,一系列重要文件相继出台,各地、各校依法治教、规范办学水平不断提升,但一些地方和学校仍存在贯彻教育政策法规文件此一提倡、彼一冷、一阵热、一阵冷、一阵紧一阵松的问题,政策落实缺乏长效机制,基础教育规范管理任重道远。

校长要以基础教育“规范管理年”行动为契机,构建长效机制,不断推进规范办学的常态化。尤其需要校长笃信笃行,坚持不懈地推动基础教育规范管理往心里走、往实里走、往深里走、往常态走,以锲而不舍、久久为功、常管长治的韧劲,营造管理规范、风清气正的基础教育生态环境。

期待每一位校长当好基础教育规范管理的坚定信念者、理智敬畏者、责任担当者、自觉践行者、常态维护者,树立科学的教育质量观,回归教育初心,遵循教育规律,坚守教育底线与教育良知,厚植专业精神,积淀管理智慧,以先进的教育理念为引导,构建规范化的现代办学管理体系,努力开创学校高质量高品位发展的新局面。

(作者系江苏省泰州中学原校长)