

# 政策的理想与现实

## ——关于《义务教育学校校长专业标准》实施的思考

檀慧玲,李文燕

(北京师范大学 中国基础教育质量监测协同创新中心,北京 100875)

**摘要:**教育部制定的《义务教育学校校长专业标准》已颁布3年有余,作为指导我国义务教育学校校长专业化发展的国家标准和专项政策,为我国义务教育学校校长专业化发展注入了新的活力,带来了新的发展机遇。基于《义务教育学校校长专业标准》建立校长任职资格制度、构建校长评价体系、提升基础教育质量等是实施这一政策的目标愿景。然而,由于这一政策的可操作性较弱、配套的校长培训制度滞后以及相应的校长评价制度和问责制缺失等原因,导致在实际执行中政策的落实情况并不理想。为此,需要提高《义务教育学校校长专业标准》的可操作性,完善校长培训体系,构建基于这一标准的校长评价体系和问责制度,促进这一政策目标的实现。

**关键词:**校长;义务教育;专业标准;政策目标;现实困境;问责制

**中图分类号:**G520 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2016)05-0069-06

校长是一所学校的灵魂,是把握学校办学基本方向和推动学校内涵发展的关键因素。作为学校的主要负责人和带头人,校长起着推动学校健康发展和引领教师队伍建设的重要作用。美国、英国、新西兰、澳大利亚等教育发达国家都已制定并颁布了校长专业标准,以促进校长专业化发展。我国也于2013年颁布了《义务教育学校校长专业标准》(以下简称《专业标准》),为促进我国义务教育学校校长专业化发展、提升校长队伍综合素质、深入推进城乡义务教育均衡发展提供了指导,奠定了基础。作为指导我国义务教育学校校长专业化发展的国家标准和专项政策,《专业标准》充分反映了新时期我国教育改革与发展对校长素质的新要求。

### 一、政策背景及内容

校长作为一种职业,其长远发展必然要走专业化发展道路,而我国基础教育的均衡发展和质量的整体提升则受到校长队伍专业化水平的深刻影响。

#### (一)政策背景

我国缺乏校长专业化发展的指导性政策。长期以来,国家制定的关于中小学校长的政策大多集中在校长培训、德育、学校管理、工作职责、选拔任免等方面,缺乏专门针对中小学校长的办学宗旨、教育和管理理念、能力发展进行管理和评价的国家标准,缺乏校长在道德约束、使命担当和自身

收稿日期:2016-08-12

作者简介:檀慧玲,教育学博士,北京师范大学中国基础教育质量监测协同创新中心讲师。

李文燕,北京师范大学中国基础教育质量监测协同创新中心教师。

基金项目:教育部人文社会科学研究青年项目“北欧国家教育创新政策理论与实践研究”(15YJC880074),项目负责人:檀慧玲;2015年度中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“中国教育创新政策体系研究”,项目负责人:檀慧玲。

专业发展等方面应遵循的基本准则。

通过制定和实施“校长专业标准”促进校长专业化发展是世界各国教育发展的趋势。“作为监测、评估或评价教育活动的一种手段和工具,教育标准可以衡量某种教育活动是否符合一定的要求和规范,以及是否达到了必要的水平和目标。”<sup>[1]</sup>基于“教育标准”的教育改革运动兴起于美国,并于20世纪末迅速地扩散并席卷全球。如今,标准的研制工作得到世界各国的高度重视,而构建教育质量标准则成为发达国家和国际组织的通行做法。制定校长专业标准是世界各国教育标准制定工作实践中重要的一环,是促进校长专业化发展的重要手段。

为促进校长专业化发展,全面提高教育质量,满足人民对优质教育日益增长的需求,顺应国际教育发展趋势,迎接知识经济的挑战,我国迫切需要建立和完善相关的教育标准。早在2010年,《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《纲要》)提出,要“制定校长任职资格标准,促进校长专业化,提高校长管理水平……倡导教育家办学”<sup>[2]</sup>。2012年,《国务院关于加强教师队伍建设的意见》也明确提出:“制定幼儿园园长、普通中小学校长、中等职业学校校长专业标准和任职资格标准,提高校长(园长)专业化水平。”<sup>[3]</sup>基础教育学校教师和校长专业发展及其标准的制定逐渐受到重视并进入政策议程。2012年2月,教育部颁布了《幼儿园教师专业标准》《小学教师专业标准》《中学教师专业标准》。2013年2月,教育部出台了《义务教育学校校长专业标准》,这是我国校长专业化发展的一个里程碑,为义务教育学校校长的专业化发展提供了一把“标尺”。

## (二)基本内容

《专业标准》主要由基本理念、专业职责和实施建议等基本内容组成。

首先,《专业标准》提出了“以德为先、育人为本、引领发展、能力为重、终身学习”<sup>[4]</sup>等基本理念,从校长的道德使命、办学宗旨、角色定位以及专业发展的实践导向和能力的持续提升等方面提出了明确的要求。

其次,《专业标准》第一次明确提出了“规划学校发展、营造育人文化、领导课程教学、引领教师成长、优化内部管理、调适外部环境”<sup>[4]</sup>等6项校长专业职责,体现了校长对学校的“价值领导、教学领导和组织领导”,也体现了以教育家办学为导向的教育改革要求,获得了教育界的广泛认同。同时,校长的6项专业职责又细化为60条专业要求,且每项专业职责都由专业理解与认识(3条)、专业知识与方法(3条)和专业能力与行为(4条)等3个方面共10条专业要求组成。

《专业标准》是义务教育学校校长领导学校发展的基本规范,是引领校长自身专业化发展的基本准则,是进行校长培训、评价的主要依据,更是校长专业化发展的重要保障。它明确提出了校长肩负的专业职责,体现了当前我国义务教育改革发展的总体要求,即促进教育公平,提高教育质量,促进校长专业化发展,倡导教育家办学,促进义务教育若干现实问题的解决<sup>[5]</sup>。作为新中国成立以来我国颁发的第一个关于校长专业化发展的标准,为高素质、专业化中小学校长队伍建设提供了规范和制度保障,也为当前和今后一个时期评价校长管理水平提供了重要依据。

## 二、政策愿景

《专业标准》的出台是为了对校长群体起到引领的作用,树立校长专业化发展理念,同时明确校长管理学校的基本职责,为校长的专业化发展建构一个完整的体系。《专业标准》作为一套引领义务教育学校校长专业发展的指导性标准和专项政策,它的制定是为了实现如下政策目标和愿景:

### (一)基于《专业标准》建立校长任职资格制度

“任职资格是指从事某一类工作所必须具备的知识、技能、素质、经验和行为的总和,反映的是从事各类工作的能力。”<sup>[6]</sup>在20世纪90年代初,国家教委就提出“全国中小学校长任职条件和岗位要求”,并于1997年颁布《实行全国中小学校长持证上岗制度的规定》。1999年教育部颁布的《中小学校长培训规定》明确指出:“新任校长或拟任校长必须取得‘任职资格培训合格证书’,持证上

岗。”<sup>[7]</sup>然而,长期以来,我国却一直实行“校长任命制”,在校长聘任过程中形成了“先上岗再培训,最后获得培训合格证书”的固有模式,使校长任职资格制度形同虚设,失去实际约束力。

《专业标准》具有权威性和指导性,它的颁布是对建立校长任职资格制度的有力支持,有助于各级教育行政部门针对各地经济、教育等实际情况尽快研究并形成具体的、明确成文的校长任职资格标准,推动基于《专业标准》的校长任职资格制度的建立和完善。

## (二)基于《专业标准》构建校长评价体系

校长评价制度是提高校长专业素质与管理水平的制度保障,是对校长进行监督与管理的有效途径。“评价有助于校长明确自己的优点和不足,及时调整自己的专业理念及专业行为,明确专业发展目标,以不断提升自己的专业水准,促进自身专业发展。”<sup>[8]</sup>校长评价制度还有助于推动学校管理水平和教育教学质量的提高,提升我国基础教育发展水平。

我国对校长评价的研究和实践已经有 20 余年,但迄今为止,从评价主体、评价标准、评价方法到评价结果的利用等都存在需要完善之处。如评价依据的标准存在滞后性,20 世纪 90 年代初颁布的《全国中小学校长任职条件和岗位要求》《关于加强全国中小学校长队伍建设的意见(试行)》两个文件仍是目前对中小学校长进行评价的主要依据。当时对校长的考核评价是按照干部“德才兼备”的标准进行的,而现在校长的角色定位早已从“职务校长”转换为“职业校长”,因此,专业化的校长发展需要相应的、明确的专业标准。

“只有在专业职责的基础上构建校长工作绩效的评价指标体系,才能真正激励校长个体和群体的专业发展。”<sup>[9]</sup>《专业标准》明确界定了中小学校长专业职责的内涵、外延,为教育行政部门制定评价标准提供了依据,为基于《专业标准》构建校长评价体系提供了新思路。

## (三)基于《专业标准》提升基础教育质量

《专业标准》以校长的发展作为切入点和着眼点,但实际上促进学校整体发展才是其意向所归,提高教育质量则是其最终目的。

20 世纪 70 年代以来,基于教育标准推动教育质量提高是国际教育发展的一个重要趋势。尤其 21 世纪以来,世界教育进入了以提高教育质量为主要目标的时代,“用标准提升教育质量成为国际共识”<sup>[10]</sup>。我国《专业标准》的建立是我国顺应国际教育发展趋势、提升基础教育质量的重要途径之一。随着社会的变革和快速发展,教育被赋予了新的内涵,社会对教育质量和校长的职责与能力也提出了更高的要求。《专业标准》明确了校长专业化发展的基本理念,详细列出了校长的专业职责,并提出了相应的专业素质要求,有助于校长在工作和学习的过程中基于国家教育改革发展总体战略,结合自身及学校的实际情况,参照《专业标准》制定适合自己 and 学校发展的专业素质提升计划,并在学习和工作中实现专业化发展,指导教师教学和学生学学习,促进学校教育质量的整体提升。

# 三、现实冲突

《专业标准》明确了校长的职业定位,确定了其“专业人员”的身份,为校长专业化发展奠定了制度基础。但这一标准颁布以来,在实际贯彻实施中却遭遇了现实的冲击,执行的效果并不理想。

## (一)实施中政策的可操作性较弱

《专业标准》比较概括、笼统,适切性较差。我国地域辽阔,不同地区的教育发展水平、教学质量、教育环境等存在较大差异,加上不同义务教育学校发展的侧重点有所差异,学校特点及面临的管理问题不同,因而对校长专业职责的要求也不同。目前,《专业标准》对义务教育学校校长的专业化发展进行了统一规范,但缺乏分地域、分学段的具体实施细则。这种情况容易直接导致各级教育行政部门和学校主观、随意地运用《专业标准》,甚至产生断章取义和各取所需等现象,导致各地《专业标准》的运用不全面、不客观,无法取得广泛的共识,极大地影响了《专业标准》的贯彻落实和政策目标的实现。

作为一种整体性规范,《专业标准》起到一种引领和指导作用。目前,我国还没有根据地区、学校和校长群体之间的差异制定有针对性和多元化的不同标准,也没有制定具体的实施细则,由此造成《专业标准》可操作性弱,无法获得预想的效果,在实践中未能充分发挥应有的规范作用。

## (二)配套的校长培训制度滞后

校长培训是提高校长专业素养和专业能力的重要途径。参加培训是校长在自我专业发展意识指导下主动促进自身专业持续发展的有效方式<sup>[11]</sup>。目前,我国针对基础教育学校校长的培训主要包括任职资格培训、专业能力提高培训和高级研修。校长培训制度作为促进校长专业发展、推动《专业标准》真正落实的重要配套制度之一,因其滞后性而与《专业标准》的真正落实存在某些冲突。

首先,《专业标准》与现有政策存在冲突。1999年教育部颁布的《中小学校长培训规定》对培训内容、方法、评价等作出了具体规定,该规定一直沿用至今,是我国中小学校长培训工作的主要依据。教育部曾在2010年对该规定进行了修订,但仅修订了1条。近年来,随着我国教育水平不断提高和教育环境逐渐变化,《中小学校长培训规定》对校长的专业要求已经与《专业标准》脱节。例如,《中小学校长培训规定》要求任职资格培训“以掌握履行岗位职责必备的知识和技能为主要内容”,重视对校长知识和技能的培训,忽视情感、态度等方面的培养,且内容较笼统,不利于培训课程的设置,不利于通过校长培训有效实施《专业标准》,不利于真正实现政策目标。

其次,基于《专业标准》的校长能力提升培训不到位。《专业标准》颁布后,全国各地积极响应,采取多种途径进行学习和宣传,为中小学校长解读《专业标准》的具体内容和基本框架。然而,由于《专业标准》尚未被各级教育部门和培训机构采用,基于《专业标准》的校长培训还停留在文本内容的解释和学习层面,难以发挥其作为基本准则的规范作用,也无法在培训中产生切实的影响力和约束力。

## (三)配套的校长评价制度缺乏

一方面,现行校长评价制度仍存在不全面、不合理、不稳定等诸多问题,主要表现为:评价目的被扭曲,主要是为了决定校长的免、降、升、留或奖惩、褒贬,不注重对校长领导能力、管理能力和校长自身专业水平的提升;评价主体单一,偏重于教育行政部门的外部评估,不重视校长的自我评价与学校内部评价;评价标准不明确,常以学生升学率为重要指标,重视评价校长的学校管理能力,轻视校长的教学领导能力;过分注重校长评价结果和校长奖惩、升迁的联系,却忽视校长的专业化发展能力、领导行为、育人方式等。另一方面,基于《专业标准》的新的校长评价制度尚未建立起来,从而导致在校长评价中《专业标准》的权威性、约束性、严密性等无法得到体现。同时,新的校长评价标准和指标体系的缺失也导致新政策在贯彻实施中无法真正落到实处,流于形式,未能在校长的教育教学管理中发挥其应有的作用。

## (四)相应的问责制缺失

“问责制是对公共权力进行监督,对责任政府的具体表现进行规范,并追究其失职行为使其承担不良后果的一种制度。”<sup>[12]</sup>“中小学校长问责制是校长在被赋予一定实权的前提下,以调动教职工的积极性为基础、以培养高素质的学生为目的、以履行对公众的教育承诺为己任、以追求效能为宗旨,全面接受责任追究的监督制度。”<sup>[13]</sup>基于《专业标准》的问责制度,其主要目的在于监督校长履行《专业标准》的情况、达到要求的程度以及监督地方教育行政部门切实贯彻落实政策的情况。

政策的实施是在健全的监督机制下得以不断推进的。《专业标准》的真正落实也不例外,需要各种配套制度的支持和保障。当前,对《专业标准》不够重视、执行不力等现象的产生,主要原因之一是基于《专业标准》的问责制度缺失。

# 四、实施建议

《专业标准》是在深入调查研究并充分借鉴国际经验的基础上研制而形成的,具有扎实的理论

基础和实践基础,是国家对义务教育学校合格校长专业素质的基本要求。然而,《专业标准》的真正落实是一个系统工程,其中政策出台只是第一步。因此,要在实践中切实发挥《专业标准》的作用,避免停留在文本层面而流于形式,尚需更多的支持和保障。

### (一)提高《专业标准》的可操作性

制定实施细则,坚持试点先行。首先,分地域、分学段制定不同的《专业标准》实施细则。根据城乡差异、学段(小学、中学)差异,分别制定不同的实施细则或实施意见,加强宣传和指导,增强约束力,促进《专业标准》的落实。其次,坚持“试点先行”。在宣传、贯彻《专业标准》的过程中,要坚持“边试点、边实施”的原则,设立一批试点地区,率先制定基于《专业标准》的实施细则,建立和完善各项配套制度,总结和宣传试点经验,扩大《专业标准》的影响力。试点期间要形成“实施—反馈—修改”这样的政策运行机制,不断完善《专业标准》实施细则,做好经验总结和典型宣传,为全国范围内的贯彻推广奠定基础。

### (二)完善基于《专业标准》的校长培训体系

围绕《专业标准》,提供有针对性和实效性的校长培训。在具体操作中,基于学校特点和校长角色定位,通过详细对比标准中各项指标,分析培训需求,并寻找培训的关键点,进而研究设计科学合理、针对性强的培训方案。“校长有教育者、领导者和管理者三个职业角色”<sup>[8]</sup>,作为教育者,领导课程教学,引领教师成长,确立学校的组织性质及核心价值观;作为领导者,对学校进行整体规划,优化内部管理,协调外部环境,提出学校的发展愿景和目标;作为管理者,运用管理技术和方法对学校进行全面管理,营造育人文化氛围。构建校长培训体系,应基于《专业标准》对校长专业职责的具体要求,依据不同类型中小学校长的专业特征及职业角色定位,在实际分析校长专业发展培训不同需求的基础上,确定培训目标,设计培训课程,优化培训方式,改进培训考核方法,设计科学合理的培训方案,提高校长培训的针对性和实效性。

### (三)构建基于《专业标准》的校长评价体系

为了更好地促进校长专业化发展,应充分发挥评价的作用。首先,转变评价理念,树立过程性评价目标。评价旨在促进校长专业能力的提升,而不只是将评价结果作为奖惩和升迁贬谪的依据。评价应“逐渐由总结性评价向发展性评价过渡,更关注过程及原因的诊断而非单一的结果呈现”<sup>[14]</sup>,推动“公平有质量的学校管理改进”<sup>[15]</sup>。其次,评价标准的制定应更加具体和全面,以《专业标准》中校长的6项专业职责为指标,从教学、管理、领导等方面对校长进行全面、具体的评价。再次,重视校长的自我评价,鼓励校长依据《专业标准》查漏补缺,提升自身的专业素养。最后,充分利用评价结果,不仅为校长的奖惩、晋升等提供依据,更要为校长的专业成长与发展提供指导。

### (四)建立基于《专业标准》的问责制度

基于《专业标准》的问责制包含两层含义,即校长问责制和教育行政部门问责制。一是建立基于《专业标准》的校长问责制。校长问责制的问责主体包括第三方评价机构和教育行政部门,问责对象是校长。在尊重教育教学规律和校长工作的前提下,通过校长能力综合评价和学校教育质量监测相结合的方式,基于《专业标准》中有关校长专业职责的规定和要求,根据校长职责履行情况,对校长进行问责,并将问责结果作为校长留任、奖惩的重要依据。二是建立基于《专业标准》的教育行政部门问责制。《专业标准》明确指出:“各级教育行政部门要将标准作为义务教育学校校长队伍建设和校长管理的重要依据,以及制定义务教育学校校长任职资格标准、培训课程标准、考核评价标准的重要依据。”<sup>[4]</sup>教育行政部门问责制的问责主体是第三方评价机构和上级教育行政部门,问责对象为直属下级教育行政部门。基于校长问责结果,综合考察地方教育行政部门对《专业标准》的贯彻落实情况,从而严格制定校长任职资格标准,完善校长选拔任用制度,推进校长职级制,形成科学有效的专业化校长队伍建设与管理机制。长期以来,第三方机构的教育评价作用在我国尚未得到有效发挥,而合理引入第三方评价则是构建科学、有效的问责制度的重点。

## 参考文献:

- [1] 谢维和. 我国应该建立自己的教育标准[J]. 教育研究, 2001(11): 21-23.
- [2] 中华人民共和国教育部. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. (2010-07-29)[2015-12-5]. [http://www.moe.edu.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729\\_171904.html](http://www.moe.edu.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html).
- [3] 中华人民共和国国务院. 国务院关于加强教师队伍建设的意见[EB/OL]. (2012-09-07)[2015-12-5]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2012-09/07/c\\_123685048.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2012-09/07/c_123685048.htm).
- [4] 中华人民共和国教育部. 义务教育学校校长专业标准[EB/OL]. (2013-02-04)[2015-12-08]. <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7148/201302/147899.html>
- [5] 中华人民共和国教育部教师工作司. 就义务教育学校校长专业标准公开征求意见答记者问[EB/OL]. (2012-12-24)[2015-12-10]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s271/201212/t20121224\\_146000.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/201212/t20121224_146000.html).
- [6] 蒿楠. 论基于“标准”的校长专业发展——我国《义务教育学校校长专业标准》反思[J]. 教育科学研究, 2015(3): 36-40.
- [7] 中华人民共和国教育部. 中小学校长培训规定[EB/OL]. (2013-10-19)[2015-12-15]. [http://www.360doc.com/content/13/1019/14/7499155\\_322559125.shtml](http://www.360doc.com/content/13/1019/14/7499155_322559125.shtml).
- [8] 褚宏启. 走向校长专业化[J]. 教育研究, 2007(1): 80-85.
- [9] 陈永明, 许苏. 我国中小学校长专业评价指标体系探究[J]. 中国教育学刊, 2009(1): 41-44.
- [10] 中国教育科学研究院国际比较教育研究中心. 用标准提升教育质量成为国际共识[J]. 辽宁教育, 2012(10): 5.
- [11] 杨海燕. 建立和完善我国中小学校长管理制度——校长专业化的制度分析[J]. 教育理论与实践, 2005(1): 17-21.
- [12] 陈雅敏. 我国中小学校长问责制度研究[D]. 西安: 陕西师范大学硕士学位论文, 2011: 1-36.
- [13] 李树峰. 论校长问责制的定义、本质与功能[J]. 比较教育研究, 2006(4): 56-60.
- [14] 辛志勇, 王莉萍. 中小学校长评价研究述评[J]. 教育理论与实践, 2006(9): 13-15.
- [15] 毛亚庆. 公平有质量的学校管理改进[J]. 教育学报, 2013(3): 28-34.

## The Ideal and Reality of Policy

——Implementation of *Principal Professional Standards of Compulsory Education Schools*

TAN Huiling, LI Wenyan

(National Innovation Center for Assessment of Education Quality, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

**Abstract:** As a special policy to measure the development of principal professionalization, *Principal Professional Standards of Compulsory Education Schools* has been issued since over three years ago, which has brought new vitality to principal professional development and offered new development opportunities. To establish the principal credentials system, build the principal evaluation system and improve the quality of basic education based on the *Professional Standards* are the goals and vision of the policy. However, the weak operability of the *Professional Standards* in practice, the lagging of the principal training system and the lack of the principal evaluation system and accountability system have hindered the implementation of the policy. Therefore, it is necessary to improve the operability of the *Professional Standards*, perfect the principal training system, and build a principal evaluation system and accountability system on the basis of the *Professional Standards* to achieve the goals and missions of the policy.

**Key words:** headmaster; compulsory education; *Professional Standards*; policy goals; realistic predicament; accountability system

责任编辑 秦 俭