# 《学校内部控制工作中存在的问题与遇到的困难》

来源：网络 作者：月落乌啼 更新时间：2024-06-22

*学校内部控制工作中存在的问题与遇到的困难党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》更是明确强调，要深入推进管办评分离，扩大学校办学自主权，完善学校内部治理结构，构建“政府管教育、学校办教育、社会评教育”的教育发展...*

学校内部控制工作中存在的问题与遇到的困难

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》更是明确强调，要深入推进管办评分离，扩大学校办学自主权，完善学校内部治理结构，构建“政府管教育、学校办教育、社会评教育”的教育发展新格局。实行管办评分离的改革，不仅是一个新的教育管理机制的构建，而且是一项重要的制度设计，它对教育部门、学校和社会都是一种全新的挑战，对学校来说，提升学校治理能力成为当务之急。

一、管办评分离是考量学校的治校智慧

在我国，由于长期以来教育工作呈现的是“管评办”一体化，所有教育管理方面的权力基本上都被教育行政部门所掌控，学校没有一定的办学自主权，学校缺乏办学活力，这些问题的发生大多是由于管理理念落后、管理体制落后而导致的管理方式落后、管理能力落后的结果。

因此，推进教育领域管办评分离，旨在厘清政府的管理权、学校的自主权及社会的参与权的权限边界，激活各方面的积极性。实际上它也是对各主体在新机制运行下管理智慧的挑战，而对学校来说，它是这三者之中的重点与焦点，因此尤为突出。

首先，就目前办学的外部形势看：学校与政府之间的关系如何处理?学校与当地政府具有密切关系，在新的管理体制下，政府不仅拥有对办学方向、教育目标的决定权，而且拥有资源配置权，因此，如何与政府处理好相互协调的关系，对学校的发展具有非常重要的意义;学校如何应对外来竞争?同时随着我国对外开放的不断深入，国内学校也面临着国外学校的诸多挑战，去国外的小留学生数量不断攀升;学校如何加强社会力量参与管理?管办评分离一方面的确为学校实施自主管理松了绑，把办学自主权交还给了学校，为学校的自主性校本管理提供了前所未有的宽广平台。但权利与责任也是对应的，在给学校办学自主权的同时，也给学校提出了更多、更高的要求。因为管办评分离的改革使学校从原来的政府扶着走、推着走转变为自主独立行走。在这种情形下，学校已不能像过去那样有教育部门这顶大伞撑着，可以减少某些办学风险以图安全，而今需要独立行使办学的责任，独立应对办学过程中的各种风险和挑战，这对学校的办学智慧无疑是一种重要的考量。

其次，从学校内部管理来看，学校扩大办学自主权后，对最大限度地激发学校内部的活力具有积极的意义。但如何规范、强化内部管理，提高内部管理的有效性，对新形势下的学校来说无疑又是一个新的课题。(1)学校针对政府确定的教育目标与要求、课程标准与人才培养规格，根据国家有关教育法律法规，结合学校实际，可以自主实施教育教学与管理方式。但在这个过程中，学校能否以更便捷的路径、高效的行动来达到这一目标，还是走了远路、绕了弯路，甚至南辕北辙，这取决于学校领导的智慧与能力。学校再也不能沿袭过去那种重传授知识、轻文化育人，重考试分数、轻全面育人，重培养尖子学生、轻面向全体的做法，不能再搞应付督导检查、自欺欺人的“两张课表”或搞那些不顾学生兴趣爱好特点的所谓素质教育的活动。而要切切实实地去办“人民满意的教育”,真正落实“立德树人”这个根本任务，这是对学校胆量与智慧的考验。(2)从学校管理要素作用发挥的角度审视，如何组织协调好学校内部的人财物及时间空间信息这些管理资源，并使之发挥最大的效益，这一重要责任现在完完全全地落到了学校身上。就我国目前来看，基础教育的教育资源比之过去有了较大增加，但总体上还是不富裕的，特别是优质教育资源还比较紧张。政府虽然积极推进中小学骨干教师、校长区域、校际交流，但这些毕竟还不能根本性地解决优质教育资源紧张的问题。作为学校首要的是根据校内现有的教育资源情况，有目的、有计划、有步骤地加以设计安排，强化师资队伍建设，建立科学的大数据管理系统。有针对性地吸收各种社会资源，使之尽可能地达到合理状态，如果学校不能有效调配、合理组织已有的各种教育资源，或者仍然像以前一样采取向上“等、靠、要”的办法，势必会严重阻碍教育质量的提高和学校的发展。(3)从加强学校执行力角度看，需要学校按照教育教学的要求，改变传统的行政管理组织体系，建立系统高效的组织管理体系和运行机制，强化各组织及其成员执行能力的提高。如果学校内部的组织体系与管理运行机制不能根据新的改革需要进行相应的转变，势必会使学校工作事倍功半，甚至可能事与愿违。

二、当前学校治理能力存在的问题探究

治理是在信息化、全球化、民主化语境下的新型管理范式，至今已成为现代管理的重要理念和价值追求，它充分体现了现代社会的基本特征。对中小学校来说，推进管办评分离后，自主的校本管理将成为一种常态化的管理制度。与一般意义上的管理不同，治理最突出的是要依法管理，表现为一种优化、良性、多元化、多角度的管理。然而，比较分析中小学在学校治理方面的现状，我们认为学校治理能力主要存在以下问题。

1.缺乏独立性，主体意识偏弱

哲学上把主体意识解释为主体的自我意识。对个体而言，它是人对于自身的主体地位、主体能力和主体价值的一种自觉意识，是人之所以具有主观能动性的重要根据。从内容上分析，自主意识和自由意识是主体意识的两项重要内容。对一个组织来说，主体性对它的存在与发展极其重要。学校作为重要的、特殊的社会组织，承担着立德树人、传承文明、创新文化等的重要使命，这些重要职能要求学校必须在坚持社会主义办学方向、遵守国家法律法规的前提下，按照教育规律自主、科学地办学。然而，分析当前学校的办学行为，在主体性方面存在着不少不足：一是在办学模式上，同质性现象普遍，千校一面，有个性、有特色的学校缺乏;二是片面迎合某些功利性需求，为社会上的某些片面观念所左右，忽视对教育规律、办学规律的遵循，缺乏对学校教育真谛的坚守。家长望子成龙、望女成凤无可厚非，社会拿学生考试、升学成绩来评论一所学校的教育质量也是它的自由，但学校不能因此而改变自己的办学策略，把“育人”变成“育分”,把“育文化”变成“教知识”,把“学校”变成“考试”的加工厂。一所学校如果独立思维不足、人云亦云、人趋亦步，其治理能力必然低下。

2.囿于传统，创新能力不足

学校的特征决定了创新的重要性，只有学校管理的创新、教育教学的创新，才能有效满足教师学生的发展需求，才能为师生的成长、社会发展提供高质量的服务。按创新理论的解释，创新能力可分为产品(服务)创新能力、发展战略创新能力、技术创新能力、管理创新能力。就目前学校来说，创新能力的不足主要表现为：习惯于以往的经验和思维，满足于眼前利益，或有改革但缺乏系统的思考，导致学校千校一面，缺乏个性、特色，也缺乏灵魂。在我国，历次教育改革大多是以自上而下来推进的。改革的目标任务、内容要求、方式方法以及改革效果的评价基本上是由政府控制的，对大多数学校而言，往往是被推着行动的，而不是主动思考、积极参与的。在改革行动中，甚至对改革的意图并不十分清晰，对自己学校存在的问题与不足了解不详，解决矛盾问题缺乏有效的方法策略，采取的措施路径针对性不强。而这些情况的存在，不仅阻碍了某些改革的积极推进，学校自身也得不到改革所带来的效果，而且因所谓的“改革”带来了大量人财物的浪费，使得师生疲于应付、身心倦怠。正如有学者指出的，一些学校患上了“改革疲劳症”

3.墙内办学，开放性缺乏

在当前信息化、知识化时代，任何组织要获得更有利的生存和发展机会，都必须走开放式的发展之路，闭门自守只会因循守旧，蒙住自己的眼睛，自绝发展之门，只有加强开放才能放大视野、开阔胸襟、打开思路，才能使自己走得更快、更远。早在20世纪70年代，许多学者从系统论角度将学习组织看成是一个开放的系统，学校系统通过与外界进行物质和能量的交换，来促进学校组织自身的健康持续发展。

作为培育人的学校，唯有用开放的思想去对待外部的世界，才能不断地从社会、外部组织中获得有助于学校发展、师生发展的有益养分，才能让我们的教师、学生能够更好地进入社会、服务社会。然而，我们的学校大多是围墙内办学，经营的是墙内“一方领地”,这样做的结果是：第一，教师教书本知识、学生学书本知识，较少地关注社会。课本外的知识、信息常常因为与考试无关而被排斥在外，教师的工作在校内、学生的活动在校内。第二，校际之间深层次的合作与沟通不多。同类学校之间更多地表现为竞争，学校间教师相互开展教研探讨、学生活动的少之又少。第三，吸引社会力量、家长参与学校教育与管理不够。尽管学校现有的教育资源比之过去有不小的增加，但总体上还是显得不足，现在社会上有许多值得学校可以借助的人力与物力资源，但学校缺乏能主动去获取的意识。

4.重管轻理，经营能力不强

从管理的职能看，协调、沟通是管理最重要的职能，但分析目前学校管理的现状，重管轻理情况相对突出。从一些学校所制订的校规看，为了方便“管”而制订出抑制人性、被人吐槽的规定，诸如，为避免所谓男女学生出现早恋而规定男女同学不得同桌吃饭、不能单独接触，为所谓建设书香校园而规定教师上下班进出校门必须人人手拿一本书，等等。这种重“管”的做法，表面上满足了学校管理者的某些期望，但对学生、对教师却是一种不小的伤害，从师生们的反感程度看，其最终的不良效果也就不言自明了。

从另一个角度看，学校经营虽不像企业那样，以追求经济效益为目的，但也必须讲究“成本”意识，在学校管理中，除了资金成本外，更多的是非资金成本，即学校人、事、时间、空间、信息等。这就要求学校在现有可利用资源的前提下，最大限度减少人为因素造成的“资源内耗”,在投入和产出上获得最佳的平衡点。然而，在一些学校管理中，存在着成本意识淡薄，无论是学校资金的使用，还是教学时间的安排等很少考虑投入与产出的比值关系，有的学校为了装扮学校大门不惜花费巨资，有的学校墙面几乎年年装修，有的学校为了学科考试分数的提高，不惜牺牲师生身心健康大搞题海战术、疲劳战术，甚至连双休日、法定节假日也用来补课，缺乏效益观念。因此，经营能力不强也就成为学校治理能力不高的重要组成内容。

三、提升学校治理能力的对策思考

在教育综合改革的背景下，学校教育品质的提升离不开内部治理能力的提高。从学校管理到学校治理，不仅是理念上的重大飞跃，而且对校内各管理主体提出了更高的要求。笔者以为，提升学校的治理能力，重点要加强以下几个方面。

1.牢固确立治理理念，明确学校治理价值

美国学者勒温(K.Lewin)认为，在组织变革中，人的变革是最重要的。组织要实施变革，首先必须改变组织成员的态度。由管理转变为治理，不只是一个概念上的区别，而是观念、思维方式及行动方式的一个大调整。管理往往是垂直的，是自上而下的，科层制、行政的色彩较浓，而治理则强调各个主体是平等的、合作的，它强调的是民主、协调、沟通，关注的是学校活力的激发，使校内各主体的主动性、积极性、创造性充分调动起来。因此，实现从教育管理到教育治理的转型，首先需要校内从领导到教职工在思想观念上来个大转变，让师生真正理解学校治理的重要性，并能以主人翁的姿态，主动参与到学校各项关注的治理过程之中，而不再如过去那样，仅仅把学校管理看做是少数领导和干部的事情。其次，学校只有牢固确立治理的意识，对外才能更好地理顺政校关系，把握办学主动权;更好地理顺家校关系和社校关系，保障家长和社区人士有效参与学校管理的权利。对内更好地理顺学校内部关系，真正落实师生在学校管理中的主体地位，有效地促进教师专业发展，促进学生充分、全面、多元发展。

2.严格依法管理学校，完善内部治理结构

学校组织环境的变化需要学校内部组织及时做出变革，在新教育革新时代，按照以人为本、质量为上、内涵发展、精干高效的要求，组织的变革必须从原来的以外延为主的变革向以内涵为主的变革发展、从以组织结构为中心的变革向以人为中心的变革发展、从激进式的变革向渐进式的变革发展。科学合理的组织结构设计乃是学校组织高效有序运作的基础，同时也是组织结构调整和变革的前提。学校的根本任务是立德树人，教育的目标是培养国家所需要的高素质的公民，对这些基本价值观，每一个教育者必须具有清晰的认识。我们认为，衡量学校治理能力高低的一个重要标志是学校能否真正贯彻落实国家的教育方针、法律法规。如果没有科学地按照教育规律实施教育教学这个大前提，何谈学校的治理能力。因此，学校必须根据国家制定的《全面推进依法治校实施纲要》要求，坚决杜绝各种有悖于法治原则的管理行为和管理措施，让法治的精神像空气一样弥漫在学校的每一个角落，深入到每一个人的头脑中。而且学校能否建立科学、高效的治理体系，从制度上对学校进行变革设计，形成目标一致、职责明晰又相互协调的学校组织系统、决策系统、执行系统、监督系统、评价系统，形成以学校为主体的师生、家校、社校共治共管局面的治理结构，也是衡量学校治理能力的重要标志。因此，学校组织制度及运行逻辑的布局设计，既是一所学校的办学思想、文化价值的隐性表达，也是以教师、学生、家长为代表的各种办学力量在学校组织设计中的直接呈现。

3.落实各种主体责任，构建高效运行机制

良好的学校治理必须有能够进行自我约束、自我规范的高效的运行机制，而对各种主体的责任、权力进行明确的定位，则是这种运行机制建立的前提。各种参与学校治理的主体如果职责不明、任务不清，必然使学校内部机构不能达到相互支撑、相互制衡、相互促进的目的，使各种内部组织的建立徒有虚名。如有些学校建立的内部组织、家校组织、校社组织因为职责、任务不明，而变成了一种摆设，有的甚至成为相互扯皮、加剧内耗的“土壤”,从而使这些治理主体的执行力和工作效果受到严重影响。“赢在执行力”是许多成功组织的普遍经验。一个学校的发展5%靠决策，95%靠执行。因此，要实现学校治理的高效，既要建立决策、执行、监督、保障的运行机制，更要明确各参与主体的责任，这样可以最大程度地减少决策者缺少相应的学术支撑、执行层疲于应付、监督层缺少全盘意识的现象。

4.加强管理队伍建设，提高干部领导素质

提高学校治理能力，关键在管理者队伍建设，特别是校长的领导素质。在推进教育治理现代化的时代，更需要有敢于担当、锐意进取、宽广胸怀的“狮子型”领导，只有这样的领导，才会勇敢地面对各种挑战，才会主动去思考问题、寻求解决问题或困难的办法，才会更有效地动员师生、家长和社会参与学校管理，才会积极地去调动校内外各种教育资源，才会更好主动面向社会、服务社会。因此，首先要加强对校长的培养和考评工作，根据教育部制订的校长专业发展标准，通过各种培训与学习活动，切实加强校长在理念、品性、知识、能力和行为等方面的专业培养，扎实落实校长在规划学校发展、营造育人文化、领导课程教学、引领教师成长、优化内部管理和调适外部环境等六大专业职责，并根据其职责履行情况对其工作业绩进行科学考评，避免用学生考试分数来考量其业绩。其次，校长要主动转变角色和行为，校长要从原来的学校管理者逐步转变为学校的决策人，为学校发展确定学校章程、办学理念、发展方向，明确学校的特色追求等。校长既要主动接受监督，摆脱对教育的功利性追求，摆脱“官本位”束缚，还权于教师，还权于学生，基于解放每一个人和发展每一个人的要求，为师生的成长搭建舞台，创造条件，提供机会。校长又要注重激发教师的生命自觉和发展意识，把各种教学自主权还给教师。把学习权交给学生，激发学生的积极性，让学生主动参与学校事务。为家长、社区参与学校的教育管理活动创造条件，为学校工作构建全方位的立体教育环境。

—

END

—

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找