

深化教育“放管服”改革指南①

体制、机制往往决定着改革能走多远。如果既有管理体制、机制不变,新课改就难以持续深化。在新时代背景下,究竟该如何深化教育管理改革?怎样深化教育“放管服”改革?本期开始,周刊邀请局长、校长及相关专家聚焦深化教育“放管服”改革,探讨“放管服”之变。

构建现代教育治理体系

“厕所困境”与教育管理变革

□ 徐明

小小的“厕所困境”既反映了教育“放管服”改革的复杂性与紧迫性,又成为我们进一步深化“放管服”改革的一个新启迪、新契机。

微信朋友圈传播着这样一则段子:有学生在上课期间要上厕所,教师不允,于是家长告状不尊重学生。继日,又有学生要上厕所,教师批准,学生却在厕所滑倒,于是家长又告状不维护学生安全。后来,又有学生要上厕所,教师为防滑倒,专程前往陪护,家长又告状如此忽略了其他学生的学习权。最后,教师没有办法,凡是学生要上厕所,便带领全班学生一起上,可是家长继续告状,认为教师不务正业……

段子很好笑,却形象地揭示了当下教师和学校正在遭遇的尴尬。表面上是一个教师与学生关系的问题,是一个教师个人专业能力的问

题,至是一个学校办学环境与氛围的问题,但是骨子里却牵扯到学生的学习权、教师的管理权、学校的服务力以及家长、社会的监督批评权问题,甚至还有政府监管是否缺位的问题。小小的“厕所困境”,竟然纠缠着多方教育主体的博弈。

平心而论,这几年各级教育行政部门和学校在教育领域综合改革上花了许多力气,特别在以简政放权为内容的“放管服”具体改革上下了很大功夫,但“厕所困境”屡见不鲜。所以,必须切实让教育“放管服”动起来、有突破。

针对“利益的痛点”抓突破。“厕所

困境”就其本质而言,在于学校、政府、家长、教师、学生各类主体权力边界不清晰,利益不同、诉求不一。这只是教育改革中一个极小的方面,教育简政放权、校长职级制改革、教师县管校聘步履维艰,根本在于权力主体抱着既有利益不放,伸长自己不受约束的“权力之手”,影响了改革进程。“放管服”改革的核心就是权力与利益的再分配,是围绕教育发展组织分配权力,还是固守传统的利益格局组织分配权力,成为影响改革深度推进的瓶颈。政府要真正给学校和教师“赋权”,政府其他部门要主动为学校和教师“让权”,没有敢于舍弃既有利益的疼痛,就不可能有“放管服”的顺利推进。

针对“专业的难点”抓突破。教育“放管服”,放权是前提,服务是宗旨,管理是关键。美国管理学家德鲁克曾经过说,“领导就是做正确的事,管理则是正确地做事”。在“厕所困境”的案例中,教师无所适从的处境固然令人同情,但是处理家长举报的方式方法值得商榷。这就引发出一个“如何正

确地做事”的问题,实际上是一个教师管理的专业化技能与水平的问题。现实的简政放权改革和校长职级制改革中也有这样的现象,当政府和教育行政部门给学校“赋”了权、“让”了权,校长反而感觉到不适应。这不能简单地下一个“少担当、怕担责”的结论,许多校长对“放管服”改革举措感到难以适应的根本原因在于自己“做正确的事”和“正确地做事”的水平与能力亟待提高。要通过教师、校长专业化进程的不断加快,推动“放管服”改革的不断落地生根。换言之,就是既要大胆放权,“让专业的人做专业的事”,又要加强培训,“让有权的人做专业的事”。

针对“视域的盲点”抓突破。现实中,教师、家长、学生都是站在自己的角度看问题,在博弈过程中出现了视野盲区。在教育“放管服”改革中,政府、学校、教师、家长、社会往往囿于自身的视角,注重自己擅长的领域,难以做到登高一步、远看一程。如教师、校长流动的硬性规定之所以难达到“填谷造峰”的预期,很大

程度上是因为时空局限造成的视域盲点,限制了改革效益的最大化。所以,深化教育“放管服”改革,不仅要做到积极“赋权”、科学“用权”,还要善于各方面通力协作努力“合权”,切实开出各方面共同认可的“放管服”责任清单,列出具体改革项目任务书,然后才可以“照方抓药”、对症下药,推进改革不断走向深入。

小小的“厕所困境”既反映了教育“放管服”改革的复杂性与紧迫性,又成为我们进一步深化“放管服”改革的一个新启迪、新契机。教育治理体系和治理能力现代化是实现教育现代化的重要保障,教育“放管服”改革是教育治理体系和治理能力现代化的重要载体和抓手,只要我们既坚定信心又脚踏实地针对实践中“利益的痛点”“专业的难点”“视域的盲点”下定决心、着力突破,就能切实深化办学体制,充分激发出教育事业发展的生机活力。

(作者单位系江苏省镇江市教师发展中心)

在关键领域动真格

□ 熊丙奇

对于放管服改革必须有明确的“放权”时间表。如取消学校行政级别就应明确何时全部取消所有公办学校的行政级别。

深化教育领域“放管服”改革,厘清政府、学校、社会之间的权责关系,形成政府依法管理、学校依法自主办学、社会广泛参与的格局,我们早已达成共识。深化教育“放管服”改革就是深入推进管办评分离——政府部门要放权给学校,同时转变行政管理思维,做好对教育的管理与服务工作。

客观而言,从2010年教育规划纲要要颁布到现在,政府部门在放管服方面都有积极作为:取消部分行政审批,国家重点学科评审,向地方和学校放权,要求大学制定并颁布依法治校章程,建设学术委员会,制定并发布《普通高等学校本科专业类教学质量国家标准》,等等。但毋庸回避的是,在一些关键领域,管办评分离和放管服的改革正遭遇阻力,如果在这些关键领域没有实质性突破,那么管办评分离和放管服改革就将停留在纸面,难以真正落地。

如何在深化办学体制改革方面取得进一步突破?

要坚定推进政府放权,尤其是中央向地方放权,政府向学校放权。如果政府部门掌握着核心权力不放,那么放管服改革放下的就是并不重要的权力,核心权力还在政府部门手中,难以实现学校自主办学。对于放管服改革必须有明确的“放权”时间表,如取消学校行政级别就应明确何时全部取消所有公办学校的行政级别。另外,要实行权力清单管理方式,明确清单,同时严格执行清单。对不放权推进改革的政府行政部门要追究责任。

在学校内实行现代治理,发挥教师、学生、家长在学校治理中的作用。放权之后,一方面要管理好学校、服务好学校,建立相关标准进行合格性监测和评估,另一方面要提高学校的现代治理能力。多年来,大学纷纷建设学术委员会,中小学则建立家长委员会,这是好的改革迹象。但是学术委员会、家长委员会却在成为摆设和工具的问题,由于并非民主选举产生,且不能独立运行,学术委员会、家长委员会能发挥的作用有限。接下来必须按照现代学校制度的内涵,推进学校内部治理改革,而不能只是在现有的学校治理模式之下,加上一些所谓的“现代”概念。

明确了教育改革措施,却得不到很好的落实,只会让教育的老大难问题加剧,也会让公众失去对教育改革的信心。教育行政部门要拿出啃硬骨头的改革勇气,推进动真格的放管服改革。

(作者单位系21世纪教育研究院)

是第一责任人,不是唯一责任人

□ 项海刚

不少地方将教育的公益性等同于政府包办、政府直接办学,将政府管理教育等同于政府直接干预教育、评价教育。

督导评估一整套制度安排,强化规划对学校自主发展的引领作用。校长在任期中负责制定规划、实施规划并在规划实施完成后接受任期评估。教育行政部门要做的是事前事中事后的有效监管。

在规划制定环节,教育行政部门安排责任督学全程参与指导,给予智力支持,规划初稿制定完成后,组织第三方教育专家给予论证、完善。

在规划实施过程中,教育行政部门尽量减少具体干预,主要进行监管。

在规划评估环节,将评价部门独立出来,由教育行政部门直接考核评估学校转向由督导部门或引入第三方对学校做评价,评价的独立性、公信力增强;评价破除“唯上”“为任务而工作”的老问题,转向服务学生的

全面发展、服务教师的专业发展和服务学校的科学发展。

在上述体系之外,全面删减对学校的各类检查、评估、评价,给学校营造安静办教育的环境。

“服”出水平

在学校自主办学和发展过程中,教育行政部门最需要做好的是提供全方位、多角度的助力和服务。

一是助力引导,服务学校。在上城区,我们将原来区教育局直属的教育学院、青少年活动中心、后勤管理中心全部从行政部门剥离,定性为多个机构,全面梳理三大助部门100多个岗位工作职责,直接指向“该岗位在服务学生、教师与学校方面可以发挥什

长期以来,不少地方将教育的公益性等同于政府包办、政府直接办学,将政府管理教育等同于政府直接干预教育、评价教育,这导致政府由办学兴教的“第一责任人”变成了“唯一责任人”,履行全能全责,管理事务过多、过细、过死。

为此,我们要厘清政府、学校、社会之间的权责关系,构建三者之间良性互动机制,真正做到该管的管住管好,不该管的不干预,确保既放开到位,又管得住管得好,同时服务要全面跟进,切实提高教育公共治理科学化水平。

“放”出活力

各级教育主管部门要真正做到简政放权,依法行政,按章办事。在浙江省杭州市上城区,教育简政放权作出了一系列重要探索,如在校长选人用人、招聘教师方面给予充分自主权;将教师中级职称评审、区教坛新秀评比等权限下放给学校,由学校设立评审组自主评审,区教育局予以审核确认;持续推进“区管校聘”改革探索,研究制定“教师竞聘工作方案”“落聘人员管理办法”“基地学校教师

全区共享实施方案”,为学校在教师队伍管理上遇到的各类瓶颈提供一个整体优化解决方案;落实校长统筹基金,突破绩效工资局限,体现多劳多得、优劳优酬;尝试开展“经费包干”,有效激发学校办学活力,提供学校和教师更多自主选择的机会。

“放”是手段,不是目的。放的前提是有效的调查研究,针对基层学校管理现状,在进一步增强学校办学自主权的同时,也要进一步促进学校的民主化建设。我们要引导每所学校依法制定具有自身特色的学校章程,充分反映广大教职工、学生的意愿,凝练共同的信念与价值认同。

“管”出效益

“放”的同时,还要科学地“管”。现实是,当前教育领域的“管”较多依赖于各类检查、评估、评价,缺少对学校办学方向、标准、质量的规范引导。

上城区在实践中,着重摸索一条与简政放权相适应、建立在学校自主办学前提下的管理体系——学校三年发展规划体系。这一体系以校长任期制、学校三年发展规划和发展性

“精权简责”才有“独立自主”

□ 杨启锋

“放管服”改革的重要目的是构建科学、务实、精简、高效的教育管理方式。

实施和深化“放管服”改革是新时代区域教育创新发展的主旋律,也是提升城乡教育质量的突破口。一直以来,由于一些地方办学体制和管理机制冗杂,教育行政部门对学校管得过严、过宽、过细,学校戴上了无形的“枷锁”和“镣铐”,严重束缚了学校的可持续发展。

大道至简,教育才能走得更远。革除烦琐的“婆婆”式发展模式,理顺管理体系,落实学校办学主体地位,

需要区域教育行政部门转变发展观念,改革管理体制,创新管理方式,着力构建现代教育治理结构和体系。

转变角色和定位。发挥学校办学主体作用,教育行政部门要增强服务意识,转变自身角色和职能定位,从区域教育的“大总管”变成学校的“陪读者”、监督者。要大力推进政校分开、管办分离,构建政府、部门、学校之间新型合作关系。教育行政部

门应适应新时代教育改革要求,明确学校办学的主体功能,建设依法办学、相对独立、自主管理、民主监督、多元参与的现代学校制度。切实去除学校行政化,取消学校行政级别和行政化管理模式,推行校长负责制下的教师治学模式,让学校“无官一身轻”,有更多的空间推动自身发展。

厘清权责边界。现代教育体制下,区域教育行政部门和学校不能越界,要“各干各的活”“各管各的事”,双方要“和平共处”“互不干涉”。要适应党和国家机构改革要求,厘清教育行政部门、学校各自的权责,划清不同类型学校的办学权力和责任,力求“精权简责”,形成权责清晰、各负其责、统筹协调、合理有序的教育管理体制机制。在明晰的权责关系中,学校对政府、行政

部门负责,但不受困于政府、部门办学指挥;政府和行政部门对学校实施目标管理、绩效考核,进而有效减少政府、行政部门对学校办学行为的干预,切实保障学校充分行使办学自主权,使学校能够专心致志抓好人才培养和课程建设,自主开展教育教学活动。

优化管理方式。“放管服”改革的重要目的是构建科学、务实、精简、高效的教育管理方式。教育行政部门要大力转变管理职能,推行学校自主管理、部门监督为辅的管理方式。教育行政部门要对学校实施服务型管理,在教育服务中实施监管,在监管中体现服务,注重对学校在办学方向、目标、质量、安全等宏观方面的引导,减少对学校重大事项的行政审批。将人事权、财政权下放到学校,允许学校根

据实际情况自主确定收入分配,自主选择和使用人才,不对学校的人事、财“发号施令”。要引导社区和有关专业人士参与学校管理和监督,大力削减针对学校的名目繁多的检查、评估和考核,不单纯以升学率和学生考试成绩评价学校。要优化评价方式,推行第三方评价学校质量制度,以科学公正的评价驱动办学质量提升。

多放权、少管制,为学校潜心办高质量教育创造宽松、和谐的环境,真正让学校“独立自主”、安静地办出理想教育,不断实现区域教育治理体系和治理能力现代化。如此,区域内自主化、个性化办学就会“忽如一夜春风来,千树万树梨花开”。

(作者单位系山东省枣庄市市中区文化路小学)