

畅想教育现代化系列报道 ②

编者按:教育现代化是国家现代化的基石,没有教育现代化就没有国家现代化。教育治理体系与治理能力现代化是实现教育现代化的核心目标和要求,其过程是解放和激活教育生产力、提高教育效能、增强教育的未来性,使教育治理模式能够适应向知识社会转型及知识社会的需要。

本期,我们推出系列报道第二篇——

加快推进教育治理体系与治理能力现代化

理想的教育治理模式

□中国教育科学研究院基础教育研究中心 李继星

按照党的十九大做出的规划,到2035年,我国将基本实现社会主义现代化。到那时,我国经济实力、科技实力、教育实力将大幅跃升,跻身创新型国家前列,人民平等参与、平等发展的权利将得到充分保障,法治国家、法治政府、法治社会基本建成,各方面制度更加完善,国家治理体系和治理能力现代化基本实现,现代社会治理格局基本形成。

人类社会的现代化,既是一种时间横截面上的“状态”,也是一种有起点、无终点的发展“过程”。教育的现代化,是人类社会现代化的基础,也是人类社会现代化的重要组成部分,还是人类社会现代化的引领性因素。浙江位于我国改革开放的前沿,处于全球电子信息化的“领头羊”位置,在教育现代化进程中理应发挥引领、示范的作用。教育现代化,是与教育有关的各要素综合现代化的一个过程,其中教育治理模式的现代化,居于最难、最为关键的位置上。推进教育治理模式的现代化,本质上是调整教育生产

关系,解放教育生产力。

教育治理是指国家机关、社会组织、利益群体和公民个体,通过一定的制度安排进行合作互动,共同管理教育公共事务的“状态”和“过程”。教育治理是教育管理的一种形态,强调多元共治,强调民主管理、依法管理和社会参与,是社会治理的重要组成部分。

教育治理模式是由教育治理理念、目标、目的、主体、客体、环节、方式方法等要素组成的一种治理模式。目前我们常说的教育治理模式的现代化,特指按照未来社会对教育提出的基本要求而推进教育治理模式的改革,使教育治理模式能够适应向知识社会转型及知识社会的需要,能够充分地解放和激活教育生产力、提高教育效能、增强教育的未来性的一种状态和过程。

理想的教育治理模式,应当具有下列一些特点。第一,整个教育体系以学校为基本教育单元。党和政府相信学校的管理层,更多地向学校放权,同时,界定党政机关与学校各自的权力、责任、义务。党和政府只对学校进行宏观管理、

经费管理、布局规划管理等。政府对学校的管理,一般只采用法规管理、经费影响、督导评价等手段或方式。大多数学校都有独立的文化体系、治理结构、教职工队伍体系、课程体系、教学体系、安全与后勤服务体系,是最基层的教育单元,是独立的法人单位,不是“教育局学校”的分校。第二,要注意教育行政或科研部门对学校工作的过度干预。教育行政管理部门对学校的管理属于全面管理,包括行政管理和业务管理。

第三,政府简政放权后,在校领导班子层面不应形成新的过度集权。要做好必要的权力下放或平移工作,同时也要做好责任和义务的下放或平移工作。在校内,教职工应当有效地参与学校管理。对于教职工大会和大会闭会期间的教师工会、教师委员会等组织,应当适度增大其决策权。要让教师感觉到自己是学校的主人。第四,公办学校是用纳税人的税金建立起来的,所以,学校所在社区的纳税人、学生家长应当对学校的管理及发展,有一定的知情权、发言权甚至管理权。建立社区教育委员会、学校家长委员会,吸收家长代表、社区人士进入校务委

员会,建立教育议事会等,都是比较有效的方式。第五,应当建立起系统的、公平的、透明度高的竞争机制,包括岗位竞争机制、职称竞争机制、项目竞争机制等。总之,通过理想的学校治理模式的构建,形成独立的学校法人机制、民主决策机制、管理责任机制、监督制衡机制、参与合作机制、平等竞争机制等。

在推进教育治理模式现代化的过程中,要重点处理好下述几种关系:第一,党委管理与政府管理的关系;第二,党政管理与学校自我管理之间的关系;第三,“党政管理、学校自我管理”与“社会管理、家长参与管理、社区介入管理”之间的关系;第四,权力与责任、义务之间的关系,强调三者的平衡,强调移动的“三同”(同时、同方向、同力度);第五,人文管理与制度管理、软管理与硬管理之间的关系;第六,宏观管理与精细管理之间的关系;第七,教育组织的当下事务、眼下要求与长期战略性发展之间的关系;第八,“维持教育类组织正常运转、规范运转而采取的治理措施”与“推进教育类组织上台阶而采取的治理措施”之间的关系。

□绍兴市委教育工委书记、市教育局局长 贺晓敏

面对当前教育发展不平衡不充分的问题,教育治理的意义在于,通过广泛的社会参与,增强治理主体的认知能力,提高教育效能,促进教育公平,实现教育公平而有质量的发展。推进教育治理体系和治理能力现代化,就是要适应国家治理体系和治理能力现代化,以构建政府、学校、社会新型关系为核心,深入推进“管办评分离”改革,形成政府宏观管理、学校自主办学、社会广泛参与的新型治理格局,以共治求善治,从而更好地调动政府管理积极性,激发学校办学活力,更好地发挥全社会参与的作用。我们要始终坚持社会主义办学方向,使人民对公平而有质量的教育需求得到满足。结合教育的实际,我认为未来理想的教育治理体系和治理能力应该是:

教育改革不断深化。深入推进改革是教育事业发展的强大动力。深入推进管理体制,继续探索“管办评分离”和“放管服”改革,全面深化教育开放与合作。大力推进考试招生制度改革、课程改革、教育人事制度改革等各项教育改革。完善公办普通高中招生政策,实现市区公办普通高中统招全部打通招生,启动实施普通高中新课程标准和实施方案,深入推进“最多跑一次”工作,全面完成教师“县管校聘”和校长职级制改革。

政府职能实现根本转变。衡量一个地方的教育水平,就是看是否公平,是否有质量,是否让每个孩子都“有学上”“上好学”。管理是实现善治的源头。未来政府职能将得到根本转变,实现宏观管理。全面理清“管”的内容,有效落实权力清单、责任清单制度,清理、整合各类创建达标评比考核表彰项目,扩大学校办学自主权,引导和督促学校规范办学,坚持以学校发展性评价为主,减少对学校的微观干预,实现从直接管理转向间接管理,由办教育向管教育转变,由管理向服务转变。

学校主体作用不断显现。全面建立依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度。构建完成以法律法规和学校章程为依据,以校长负责制为主体,教职工代表大会和家长委员会等民主参与的学校内部治理结构,完善民主集中制和权力分解制衡体系,加强校务公开,落实各项管理制度,加快推进学校治理体系和治理能力的现代化。师生参与学校治理,完善学校内部治理结构;家长参与学校治理,建立学校家长委员会;社会参与学校治理,建立由各方面参加的学区工作委员会。

社会评价作用日益增强。在“管办评分离”中,评价是反馈环节,具有重要的导向作用。未来社会评价将实现科学评价、全面评价和绿色评价。在区域层面,建立实现教育现代化的监测评价机制;在学校层面,建立学校教育质量的综合评价机制。培育一批评估、研究、认证中介机构和社会组织,积极发挥行业协会、专业学会及其他第三方机构在教育决策咨询、宣传推广、质量评估、基本建设与装备等方面的作用。建立区域教育现代化督导制度,加强督导队伍建设,充分利用督导手段,形成督政、督学、监测三位一体的教育督导工作体系。

加快推进教育治理体系和治理能力现代化,是我们面临的时代命题,也是十分艰巨的历史任务。完成好这一任务,政府要进一步简政放权、创新方式,把该放的放掉,把该管的管好;学校要落实好办学主体地位,自我管理、自我约束、自我发展;社会要广泛参与,教育质量要接受社会评价,教育成果要接受社会检验,教育决策要接受社会监督。我们要以强烈的使命意识、责任意识、危机意识,处理好政府、学校、社会三者之间的关系,切实提高认识、增强本领,为实现教育现代化提供坚实的制度保障。

推进教育治理现代化的四个关键词

□杭州市教育科学研究所所长 俞晓东

目前,深化教育领域综合改革,加快推进教育治理能力现代化成了当务之急。我以为,面向2035年,推进教育治理现代化的核心是要抓住以下四个关键词:

教育法治。党的十八大明确提出法治是中国共产党治国理政的基本方式,党的十九大更是强化了这一说法,它要求教育也得依法治教、依法治校,所以,法治是推进教育治理现代化的重要标志。《国家教育事业发展规划“十三五”规划》及教育部印发的《依法治教实施纲要(2016—2020年)》均提出了推进教育法治的具体目标与任务。面向2035年,教育法治期待两个方面有所突破:一是从宏观层面,进一步完善教育法治体系与执行机制建设,加强教育立法,实现有法可依,以教育立法规范教育治理行为;二是从微观层面,建立学校新型治理结构,进一步强化学校章程建设,探索以学校理事会为主体的治理结构及其运作机

制,确保学校内部的决策权、执行权与监督权既相互制约又相互协调。

多方共治。过去我们经常关注教育领域自己的单打独斗,但效果并不理想,因为教育治理是一个大系统,它受到多方面的制约,如不改变这一现状,就无法推进教育治理的现代化。所以,我们要建立新的机制,让政府、社会、学校及其他方面形成合力,只有实现教育共治,才能提升教育治理的现代化水平。教育共治需要我们在以下四个方面有所突破:一是完善政府基本公共教育服务体系,以“简政放权、放管结合、优化服务”为核心,坚持“送政上门”,以优质服务提升区域教育发展水平;二是加大社会参与教育治理的力度,通过公众参与教育政策制定与实施,让社会参与到教育改革的整个过程之中,进而实现办人民满意教育的目标;三是推动专家治校模式,把学校教育的管理权还给学校,强化教育家办学,推进校长职级制改革,提升教育管理人员的专业水平,使学校成为一个充满生机与创造性的教育场域;四是以第三

方评价监控教育质量,推进教育“管办评分离”改革,依托第三方评价来监控、督促区域改进教育管理,学校改进教育教学管理。

学校自治。自治相对于政府而言,就是简政放权,教育自治的核心就是政府从外部创造相对宽松的管理环境,把办学的自主权还给学校,建立评价机制,加快形成学校自主发展、自我约束的运行机制,让各级各类学校在政府提供的良好发展氛围中多样化、特色化发展,形成以均衡优质为指向的学校自主发展新态势。把办学权下放给学校,需要从以下三个方面突破:一是给予学校教育教学改革的自主权,允许学校建立以特色发展为目标、以课程改革为抓手,围绕立德树人的,改进学校教育教学行为的工作机制,促进学校自主发展;二是给予学校内部管理制度创新自主权,允许学校以提高效能、减少低效集权为目标的人事管理制度、分配制度创新,调整内部机构和职位设置,建立现代学校制度;三是给予学校体制机制创新的自主权,在条件许可的范围内,下

放更大的办学自主权,实施以赋予学校承办权为中心的全方位自主办学。

政策透明。教育公共事务的透明,能促进教育决策的科学民主,同时也是防止教育腐败的利器,更能提高教育政务的效能。让权力在阳光下运行,让政策透明化,这是教育治理现代化的又一特征。推进教育政策的透明化,需要从以下两个方面突破:一是强化教育决策的民主与透明,健全决策机构的职权和议事规则,建多种形式的沟通平台,在政策酝酿过程中增加信息的透明度和公众的利益诉求表达机制;二是推进公开透明的阳光政务与阳光校务,落实国务院、教育部关于信息公开的法规、政策,在信息公开的深度与广度上做文章,建立科学的监督机制,保证政策执行的规范、廉洁与高效。

以上四个关键词互为关联,形成整体,缺一不可。教育法治是核心,多方共治是基础,学校自治是动力,政策透明是保障。面向2035年,推进教育治理现代化,需要理论探索,更需要践行。

应当注意处理好三大关系

□浙江省委党校副教授 褚国建

治理现代化是党的十八大以来全面深化改革的核心主旨,是教育现代化的重要内容。推进教育治理现代化,必须以全面深化改革为抓手,以提升教育质量为依托,构建一个符合中国国情、体现中国特色的教育治理体系,处理好教育发展中的三大关系。

德治与法治。法治是现代治理的基本方式,德治是中国治理的优秀传统,立德树人是教育发展的根本任务。推进教育现代化,必须首先解决教育治理的依据和规范问题,结合中国的基本国情和实践特色,坚持以德

治为先导,以法治为保障,自觉把体现中华传统美德和社会主义核心价值观的内容融入学校思想政治教育,运用法治思维和法治方式维护和实现教育道德规范的基本要求,既要守住底线,又要树立高线,从而为实现党的教育方针和立德树人的根本任务奠定法治基础、提供法治保障。

自治与管制。教育,尤其是高等教育,一般要求政府尊重其自治性和自主性。长期以来,大学自治被认为是西方现代社会的一项基本准则和核心制度架构。第二次世界大战以来,随着教育和科技日益成为综合国力竞争的关键内容,各国政府不仅加大了对高等教育的投入

和支持力度,同时围绕教育质量的行政规制亦日益加强。推进中国教育治理现代化同样必须处理好自治和管制的关系问题,一方面,政府要尊重教育规律,支持大学依法依规履行自身职责,另一方面,要围绕教育质量提高推进行政管制,从传统的以准入管制为主,转向教育过程和教育结果的规制,注意运用行政标准、成本收益分析来规范和评估各类教育质量。

主体与多元。治理目标的实现必须依赖一定的组织体系,构建一个完善的教育治理体系的决定性因素在组织体系设计的成熟上。党管人才、党管教育的根本政治原则,以及

党委领导下的校长负责制的根本组织结构决定了推进中国教育治理现代化必须处理好党的领导和教育行政管理之间的关系。根本的就是要坚持社会主义教育的办学方向,坚持党委的全面领导和正确领导,为教育发展把好大方向、大原则,为学校发展创造良好的外部环境和和谐的内部环境,贯彻以人民为中心的理念,履行政府办学的法定责任和学校治学的主体责任,维护好、实现好师生的基本教育权益,积极支持包括教师、学生、家长和校企合作方在内的相关利益主体共同参与学校治理,共同构建一个符合中国国情、体现中国特色的教育治理体系。

声音

适度放手、有效监管是一条必然之路。要解放校长的头脑和四肢,优化行政管理方式,全面梳理负面清单,健全监管和服务的举措,给校长适当的办学自主权,让校长站得直、说得硬,真正做到潜心育人、一心为教。

——江山市教育局局长 叶方成

家校共治是时代发展的一种进步,是在传统家校关系基础上的一次革命性跨越。走向家校共治的一个核心前提是,学校家委会的角色及其职能将发生质性的变革。重构现代家校深度共治框架,其核心是通过分权和集权两种方式调整优化共治主体的权责关系,解决学校教育管理中社会参与不够、不力,学校内部治理结构不完善等突出问题,即以共治达到善治。

——杭州市滨和小学副校长 田燕芳

教育行政部门、管理者、教师必须克制自己的“控制权”,真正落实权力清单,让教育管理的边界清晰起来,把校园生活的主动权还给孩子,让教育从控制走向内生,让校园真正成为师生的文化家园。

——绍兴市柯桥区教师发展中心 鲍国潮