

## 深化教育“放管服”改革指南⑤

只有抓住教育“放管服”改革的关键,才能理顺、厘清各方权利主体的边界,才能更好激发改革的活力。

# 抓住“放管服”改革的“牛鼻子”

让学校干该干的事,让干部教师净心、安心、全心办教育,这应当是“放管服”改革的关键。

## “放管服”须回应三个根本问题

□ 郭晓娜 李宗明

“放管服”改革如何深入推进并取得实效,结合区域教育的实践和各地教育改革经验,教育“放管服”改革需要回应学校教育该“干什么”“怎么干”“怎么评”三个根本问题,以确保有效推进教育治理的现代化。

### 学校教育该干什么:责权明晰为减轻负担

现代学校发展需要政府、学校和社会积极参与和支持,三者都是教育发展的必要主体,但责权必须明晰。一方面,如果政府参与教育管理过多,检查、调研、评估层出不穷,行政管理的“越位”,会逼迫学校干部“跑关系”“跑项目”,学校教师疲于应付“填台账”“写报告”;另一方面,如果社会及

家长对学校教育个性化要求过多,个别诉求较多,学校教育承载社会问题的职能就会被无限扩张,将会无限增加学校运行成本。因此,明晰政府、社会与学校的责权边界,把不属于学校教育的职责予以清除,把学校教育应有的职责予以强化,让学校干该干的事,让干部教师净心、安心、全心办教育,这应当是“放管服”改革的关键。

基于此,按照《重庆市深化简政放权放管结合优化服务改革工作方案》,九龙坡区加强教育行政部门宏观管理,依法明确政府、学校、评价机构、家庭的基本权益和应尽义务。一是不断优化行政管理职能,加大政府简政放权力度。按照“法无授权不可为”“法定职责必须为”的原则,推行清单管理,采用“清理权力—确定权

力—公布权力”的步骤,厘清权力边界,明晰“权力清单”“责任清单”“履职清单”。二是完善规范性文件的审查和备案程序,健全规范性文件的合法性审查机制。严格控制针对各类学校的“三评一查”(项目评审、教育评估、人才评价和检查事项)。三是坚持推进简政放权、放管结合,制定教育简政放权改革10项工作举措;加大行政监督和问责力度,形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制;通过明晰责权边界,实施清单式管理,让政府放下该放的权力,减少对学校教育的行政干预;让社会和家庭负起该负的责任,加强与学校教育的密切配合;让学校干部教师将主要精力回归教育教学,全面履行立德树人的根本职能。

### 学校教育该怎么干:制度健全保办学自主

学校教育该怎么抓,如何真正落实办学自主权,这是“放管服”改革的重中之重。加强学校内部和外部治理,进一步落实办学自主权,成为教育改革的热门话题,也促使各级各类学校建立健全制度。

近年来,重庆市引导和鼓励各区县深化教育管理体制机制改革,九龙坡区积极响应,为优化落实学校办学自主权进行了积极探索。全面加强党对教育工作的领导。依托中小学基层党组织,监督学校“三重一大”事项,推进基层党建与课程改革、德育工作、师资建设有机结合,促进教育教学发展。推进“一校一章程”建设。充分发挥学校在章程制定中的主体作用,调动各方参与章程建设的积极性、自觉性。健全章程初审、复审、终审、审定及核准程序,确保章程的严谨性、周密性和科学性。完善民主决策机制。各中小学成立了校委会、工会、家委会,有条件的学校成立了学术委员会,由此形成以教代会、家委

会、校委会、学术委员会为基本形式的学校民主决策机制。全面开展依法治教。通过政府购买服务,聘请专家和律师担任法律顾问,为学校全覆盖式提供纠纷调解、法律咨询和普法宣传等服务;完善依法治校示范校评估标准,设置组织领导、民主管理等指标体系,通过“以评促建”“一校一查”“动态复查”等方式创建法治示范校。

### 学校教育该怎么评:督导激励促办学活力

教育评价是依据已确立的教育目标,通过使用一定的技术和方法,对所实施的各种教育活动、教育过程和教育结果进行科学判定的过程。一方面,从管理部门及管理者的视角看,期望通过教育评价有效检验教育教学的绩效,以达成过程激励和导向作用。另一方面,管理即服务,教育评价应着眼并服务于教育的长足发展,注重评价时机、形式、方法、尺度的科学性,充分体现管理与服务的质量和水平。因此,在教育治理机制的构建中,教育评价对持续激发学校办学活力具有重要作用。

重庆市九龙坡区围绕办好公平而有质量教育的目标,积极探索教育督导和评价机制改革,有效助推区域教育质量稳步提升。归口督导职能,减少检查活动。区教委厘清科室职责,将检查事项归口到行政科室,将评估事项归口到督导部门,形成教委决策监管、行政科室指导、督导部门评价监督的“三维”督导评估机制。优化办学综合目标考核方案。实施分层次评价、多维度评价和发展性评价,围绕学校管理、教育质量、队伍建设、安全工作等指标进行综合考评,突出办学特色、课程建设、师德师风、学生教育等内容,对改革成效明显、发展特色突出的实施鼓励性加分。引进第三方评价。通过政府购买服务等方式,引入“第三方民意调查专业机构”,围绕校园环境、教师素质、食品卫生等指标进行调查,以民意反馈倒逼学校改进办学行为。加强督导评估结果应用。依据督导评估结果,对每一所受评学校提出具有针对性、实效性和导向性的督导评估书面意见,发挥评价的导向、调控、激励和改进作用。

(作者单位分别系重庆市教育科学研究院、重庆市九龙坡区教育委员会)

政府放权后,如果学校治理能力不够,即使有政府制定的标准和规划,也会陷入混乱或停顿。

## “放管服”改革追求什么

□ 潘希武

“放管服”改革的目的在于简政放权,厘清权责,创新监管,减少过多干预,促进市场主体的活力和创新。但是,教育领域“放管服”改革略区别于其他公共服务或市场领域。如果我们把教育公共服务的生产者,即学校的特性定位于教育教学专业活动,那么教育“放管服”的要义就在于:政府减少不必要的干预,充分发挥学校办学的自主性、积极性,保护或释放学校办学活力,进而促进学校的发展,同时促进教师专业成长和学生全面发展。

从实践看,教育“放管服”改革虽然有所作为,特别是在优化政府教育统筹规划等职能上,但仍然不够深入,

与改革的目标还有差距。

一是“简政放权”究竟要放什么权。从实践看,教育放权主要放的是行政审批权。比如,许多地方政府推行教育权责清单管理,以深圳市教育局为例,主要取消了民办普通高中终止办学、公办学校参与举办民办高中审核、公办普通高中设置及变更审核等非行政许可审批。当然,放权也包括下放管理权。比如,深圳市积极推进中小学教师职称制度改革,率先实行中小学教师职称评聘权下放至学校,实现评聘合一,进而促进职称评聘制度更加贴近教学专业特性和教育改革发展的需要,更好地发挥学校办学

主动性和积极性,引导教师专业发展。政府及教育行政部门对教育过度的干预,或者因不信任学校自主办学而过多的监管,必然妨碍学校办学和发展。因此,简政放权尤其需要下放名目众多的检查、评估、文山会海等过度的干预,并优化管理方式。

二是放权后如何管理。这实际上是如何强化政府的统筹规划、立法、标准指引、规范监管的职能。简政放权的目的是让政府回归本位,更好地发挥自身功能。首先,要加强立法,以规范和保障学校发展。如深圳市充分利用特区立法权,加强教育改革重点领域立法,在加强教育投入和规划

用地保障,鼓励社会力量办学,推动学前教育公益普惠发展,保障外来务工人员子女教育、规范学校管理和保障学校办学自主权、促进中外合作办学及制定大学条例等方面,率先进行地方教育立法。其次,要注重构建教育标准体系,以标准引领和规范学校发展。深圳市围绕学校规划建设、资源配置、教学质量和办学管理等,先后制定《深圳市义务教育学校设施设备配置标准》《深圳市中小学创客教育课程建设指南》《中小学合成材料运动场地面层质量控制标准》等系列标准性文件,力图打造具有深圳特色的教育标准体系。当然,教育发展仅仅靠立法和标准建设是不够的,两者与实践相比,往往具有一定的滞后性。再次,要推进教育改革发展,必须有整体规划和统筹。深圳教育正是利用规划编制和推进若干重大项目,包括各级各类教育的专项规划及特色学校建设、学生综合素质培养等重大项目,发挥了教育规划的战略导向与统筹推进

功能以及项目带动功能,推动学校教育改革。最后,要加强监管,这是教育公共服务质量保障的最后一道屏障。立法、规划、项目的执行或实施都需要监管。

三是如何提升学校内部治理能力。政府放权后,学校提升自身治理能力和办学水平至关重要。如果学校治理能力不够,学校建设即使有政府制定的标准和规划,也必然会陷入工作的混乱或停顿。为此,必须提升校长专业化水平和领导力。深圳在全市全面推进校长职级制,实现校长专业化发展。同时,还要加强现代学校制度建设。如深圳推进学校章程建设,健全面向社会开放办学机制,包括面向社会委托开放课程、联合高科技企业共建中小学创新教育基地等。但现代学校制度建设还没有获得实质性进步,根本原因在于政府放权不够,政府与学校之间的关系有待理顺。

四是如何更好地服务学校。这不

完全是一个面向师生和社会的教育服务机制建立的问题,关键在于如何更好地实现学校的自主办学。有时我们对“服务”的理解不准确,许多地方教育行政部门把它理解成为学生和教师的日常办事提供服务,而没有把“服务”定位于:为学校专业办学提供良好环境,为教师专业发展和学生全面发展提供优质课程、教学、良好平台等。这种理解的偏颇实际还是放权不够,发挥学校办学积极性不够,推动学校专业办学不够。

为此,教育“放管服”改革最本质的地方或最需要突破的地方,归根结底还是要深化教育体制机制改革,继续放权,减少不必要的行政干预,理顺政府与学校之间的关系,给学校提供一个良好的专业办学环境。如果我们改革的意愿不强烈,改革的动机不纯粹,缺乏自我革命的勇气,教育“放管服”改革最终就是一场给别人看的表演。

(作者单位系广东省深圳市教育科学研究院)

若上级教育行政部门没有“为学校撑起一片天”的担当作为,学校依然会面临各种检查。

## 为学校减负出实招

□ 王文艳

拒绝各种“表哥”“表姐”,若上级教育行政部门没有“为学校撑起一片天”的担当作为,学校依然会面临各种“进校园”“进课堂”的检查。强化教育督导,深化教育督导体制机制改革,健全完善督政、督学、评估三位一体的督导体系,实现教育督导对督、考、评、测的归口管理,不失为一条通衢。

教育督导归口统筹督考评,是减轻学校负担的有效途径。自2013年起,山东省青岛市崂山区将各科室的

所有检查、评比、考核项目纳入《学校发展性督导评估和目标管理绩效考核指标体系》,每学年度末由区教育督导室牵头,各科室共同参与,对学校、幼儿园组织一次集中考评。

在考评内容上,紧紧围绕学校章程建设和发展规划的制定与实施,聚焦学校自主发展目标策略,在学校全面自评的基础上,督导室征询各科室意见,从学生发展、教师发展、学校发展等要素中确定几项主要指标为必

查指标,再由学校自荐一项特色发展指标,督评专家再随机抽取一项指标,共同构成查验指标进行评估,以抽查结果为学校发展状况归档赋分。所谓“归档赋分”,是始终保持领先和进步特别大的归为一档,按分值的95%—100%赋分;成效较显著和进步较大的归为二档,以此类推。最后综合计分后,再按照优秀、良好、合格等次。进位特别明显的可以跃居一个等次进行考评,使不同发展起点的

学校都有居优机会。

在考评方式上采取政府购买服务的方式,依托第三方对学校实施考评。我们还搭建了考评网络平台,引导学校实现“电子档案”管理。评估时,第三方专家首先依托督导平台进行档案材料审核,从中选取实地查验指标,选取学校相关指标后再组织入校。凡是网络上传的材料,不再准备档案,实现了真正意义的“无纸化”考评。

同时,我们进行了由督导室牵头,教研室、教育科、体艺学科等科室共同参与的区域教育质量监测,先后进行了课程与教学质量监测、心理素养监测、体质健康抽测、艺术素养测评。立足学生发展,以大数据和相关因素分析为辅助,把会诊教育教学质量。监测结果以一校一报告和区域总报告

呈现,为学校发展提供指导,也为政府决策提供依据。教育质量监测结果不纳入考核,只用于“诊断”,深受学校欢迎。

教育督导归口统筹督评和考核,极大减轻了学校迎检负担,为学校自主办学撑起了一方“晴空”。但在具体实施过程中,教育督导归口需要着力破解几个难题:

认识上的问题。纵观全国各地,许多地区仍把教育督导机构当作“养老机构”。作为教育监督的重要环节一旦缺位,就会出现各职能部门既当“教练员”又当“裁判员”甚至随意把触角伸向学校的现象。

机制体制问题。深化教育体制改革,强化教育督导机制体制建设缺乏顶层设计,如对县(市、区)一级教育督导机构的配置标准没有统一规

定,各地各自为政。一些地区即使高度重视,但突破机制体制问题困难重重。

队伍素质问题。教育督导是一项政策性、专业性很强的工作。《教育督导条例》有很明确的规定,如从事教育教学10年以上、业绩突出;具有较强的沟通协调能力等。现代督学还应当有学习力、驾驭教育信息化的能力。但由于当前国家没有建立督学资格制度、加之督学职称、职级等问题未解决,督学队伍缺乏吸引力,整体素质堪忧。

投入保障问题。虽然《教育督导条例》明文规定政府要保障教育督导投入,但因为缺乏相关标准,只能靠各地督导部门自己争取,难度自不堪说。

(作者单位系山东省青岛市崂山区人民政府教育督导室)