

深化教育“放管服”改革指南⑦

教育部部长陈宝生在11月29日全国教育法治工作会议上指出,“要用‘放管服’改革牵引政府职能转变到位,用科学化、民主化、法治化手段提高教育决策质量,用常态化的清理制度管住管好规范性文件。”这让我们看到教育主管部门对深入推进“放管服”改革的决心,也让我们看到还有许多工作要做。

让人欣喜的是,在实践中一些区域先行先试,从管理向治理转变,充分给予学校办学自主权,引入第三方评价等,取得了显著成效。

“放管服”点燃教育创力

□ 本报记者 孙和保



肖俊泉
河北省承德市
教育局副局长



项海刚
浙江省杭州市
上城区教育局
党委书记、局长



韩吉东
山东省潍坊市
潍城区教育局
局长



丁来洲
辽宁省沈阳市
沈北新区人民
政府教育督导
室主任



吴幼颖
北京教育学院
石景山分院干
部研修中心研
修员

一场刀刃向内的自我革命

中国教师报:推进教育“放管服”改革有什么现实意义?

丁来洲:推进教育“放管服”改革,实现三个有利于:一是有利于推进依法治教。构建政府、学校、家庭、社会之间的新格局,这是对教育管理思维的再一次修正,是对教育行政权力的再一次约束,是对教育为民宗旨意识的再一次强化。二是有利于推进绿色治教。实现教育发展环境的可持续是未来教育发展的走向,而教育“放管服”改革的实施,有助于规范教育治理流程,有助于明确政府职责,有助于理顺政府各职能部门的教育事权与财权,有助于营造公正有序的服务氛围,最终形成教育绿色发展的健康生态。三是有利于实现良法治教。教育治理现代化要求治理的各个主体厘清各自的定位,改变传统管理的固化模式,适应小机关、大学校的治理格局。

肖俊泉:推进并不断深化教育“放管服”改革,已成为我国教育改革与发展的“硬骨头”。如何通过教育“放管服”改革实现学校“管办评”分离,进而激发教育事业的生机活力,是摆在教育人面前的一道考题。

吴幼颖:教育“放管服”改革是为了理顺政府、学校、社会的关系,实现政府对学校教育从微观管理到宏观治理的转变,实现教育质量和治理能力的现代化。推进教育“放管服”改革从宏观角度讲,可以简政放权,提高教育行政效率,降低教育行政成本;从微观角度讲,可以让学校获得更多自主权,让教育按本来规律运行与发展,释放学校办学的活力与创造力。

中国教师报:在推进“放管服”改革过程中,您在区域遇到了哪些问题?

项海刚:杭州市上城区教育“放管服”改革起步很早。从2009年开始,上城区人民政府就与北京师范大学合作,开展教育治理综合改革研究。当时称为“管办助评”分离改革,与后来提出的“管办评”分离相比,上城区还多出一个“助”的概念,但整体内涵是一致的。

上城区“管办助评”改革的核心思想与“放管服”改革相一致。说明当时我们走的方向是正确的,在改革实施过程中,我们也遇到一些问题。

实现管办助评的分离,重塑教育治理结构,需要强化行政机构的宏观管理和服务能力,加快建设法治政府和服务型政府,开拓为学校、教师和学生服务的新形式、新途径;需要扩大学校的自主办学空间,健全学校自主发展、自我约束的运行

机制;需要建立健全多元参与的教育评价体系,提升教育评价的独立性、服务性和权威性。

在现实中,教育行政部门既是区县教育治理体系最重要的主体,又是最重要的改革对象。因此,困难在所难免。第一,改革的最大推动者需要基于全局利益和长远利益主动切割自身利益。第二,由于治理体系改革涉及众多相关机构,需要在体系的动态运作中以一种协同发生、紧密咬合的步骤推进改革,对改革顶层设计和动态执行有很高要求。第三,教育治理体系改革在改变深层次利益格局的同时,也改变着教育体系内许多个体原有的观念意识、思维模式和工作方式,需要寻找和探索重塑个体思想和行为的方式方法以及长效机制设计。

丁来洲:一是“不会干”的问题。学校面对下放的权力怎么用。教育行政部门的权力受到束缚后怎么管。二是“不愿干”的问题。受制于改革的时间紧、任务重、要求高,万一执行不慎就会造成学校管理混乱。还要解决不作为、慢作为等问题。三是“不敢干”的问题。“放管服”改革是一场刀刃向内的自我革命,这需要决心、需要勇气。

韩吉东:在推进“放管服”改革过程中,教育管理的体制机制需要改革,那些不适应时代发展需要的文件、规定要废除,如现有的人事制度是制约教育发展的因素,许多县区存在教育资源分布不均的现象,表面上是教师超编,而实际上教师年龄、学科结构性缺编严重,从而影响了教育均衡发展。潍坊市潍城区2015年成功创建全国义务教育发展基本均衡区,实现了硬件的基本均衡。但就师资而言,存在师资力量严重不均衡、人力资源分配浪费问题。久而久之,导致强校越强、弱校越弱,从而加剧了教育的不均衡、不公平。

创生属于自己的变革关键词

中国教师报:针对这些问题,您都做了哪些探索与尝试?效果如何?

吴幼颖:北京市石景山区在本学期成立了“教育综合评价中心”。“教育综合评价中心”在行政关系上直接受区政府督导室领导,中心内部人员编制隶属于区教育分院。这种行政关系设置为整合各种评价、检查、验收提高效率,为教育行政部门如何做好服务提供了参考。“教育综合评价中心”可以围绕当前重点工作以及预期教育发展制定相关政策,设定标准、指标及权重等审核标准,引导区域教育的发展方向。还可以综合来自各个部门的测评与验收,切实帮助学校减轻过重负担。石景山区还采用集团化学区联动

办学的思路,扩大集团内部校长聘用自主权,达到盘活教师资源,打破区域校际壁垒、学段壁垒,迅速拉升区域学校教育水平的目的。具体来说,采用按照各校地理位置特点结成集团校或集团学区,集团内部各校人事隶属关系不变,集团设立办公室,各校有一名领导担任集团理事,理事会主席由教委主任兼任。这种似紧又松的教育联盟,在开展统一校本课程研发、校际教育教学研讨等方面发挥了巨大作用。

项海刚:上城区从“管办助评”分离课题研究入手,构建了服务导向、定位明晰、职能科学、协同有力的“管办助评”新体系:

“管”强调规范和服务。一是简政放权,在校长选人用人、招聘教师等方面给予充分的自主权,将教师中级职称评审等一系列权限下放给学校,持续推进“区管校聘”改革,提供教师流动整体优化解决方案。二是突出服务,引领培养方向,服务学生,构建发展平台,服务教师;统整多方资源,服务社会。

作为学校,要做好评价结果的运用,做到行动快、见效快。评价本身不是目的,目的是扬长避短,改进工作。

——肖俊泉

教育治理体系改革在改变深层次利益格局的同时,也改变着教育体系内许多个体原有的观念意识、思维模式和工作方式,需要寻找和探索重塑个体思想和行为的方式方法以及长效机制设计。

——项海刚

在推进“放管服”改革过程中,教育管理的体制机制需要改革,那些不适应时代发展需要的文件、规定要废除。

——韩吉东

负面清单是底线、红线、高压线,不得以任何理由突破。凡是教育法律法规没有禁止的,学校都可以自主实行。

——丁来洲

教育“放管服”作为教育治理手段,是多方力量协调持续的过程与结果,绝不是某个部门或某个领导个人能单独完成的,也不是一个部门权力下放或机构精简就能完成的。

——吴幼颖

“办”让学校自主发展。引导每个学校依法制定具有自身特色的学校章程,健全各种办事程序,形成制度体系。完善学校三年发展规划体系,以校长任期制、学校三年发展规划和发展性督导评估为一整套体系,强化规划对学校自主发展的引领作用。

“助”回应师生需求。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,被定性为辅助机构,明确其核心职责是服务和帮助,重新梳理三大助部门100多个岗位工作职能和岗位职责,以满足学校、教师、学生的需要为价值导向。

“评”给予发展支持。由督学部门引入第三方对学校做评价,增强评价的独立性、公信力。评价工作常态化、评价内容多元化,重视对评价结果的运用,切实发挥评价诊断、分析、决策的功能。

肖俊泉:经反复论证,承德市政府决定由点及面引进第三方专业机构,对中小学教育质量开展综合评估。评估从2018年初开始,通过信息采集、数据分析、评估反馈三个阶段。试点集中在市直属的8所中小学,其中普通高中3所、初中2所、小学3所,覆盖学生17169名、教师772名、校级领导干部22名。所需资金105万元全部由市级财政承担。

韩吉东:潍城区从2015年开始探索实施教师“区管校聘”,成立了教育人才服务中心,逐步将所有教师纳入其中。每年按照不低于5%的比例安排教师跨校交流,并在晋升高级职称方面将农村教育经历作为前置条件,吸引优秀教师到农村学校支教,逐步推动教师从学校人向系统人转变。2018年继续深化改革步伐,区编办、人社、教育、财政等部门联合深入调研,经区政府常务会议研究,印发了《潍城区深化教育体制机制改革中小学教师“区管校聘”改革实施方案》。按照总量控制、全区统筹、结构调整、有增有减的原则,区编办和人社局分别核定编制和岗位总量,区教育局分配各中小学编制岗位指标,并下放到学校。各中小学结合实际,科学合理设置岗位,制定竞聘工作方案,经教工委代表大会投票表决通过后,按照校内竞聘、学区内竞聘、系统内竞聘和系统外安置等环节,其中校内竞聘2326人,跨校竞聘301人,系统外28人,全部办理了人事和工资关系转移。经过“区管校聘”改革,全区师资力量得到合理流动、均衡配置,赢得了社会各界的广泛赞誉。

重新定位“我是谁”

中国教师报:政府、教育行政部门、学校如何界定自己的权责,厘清彼此的权限,进而释放改革的活力?

项海刚:各级地方政府最需要做的是加强保障。今年6月,国务院教育督导委员会开始对省级人民政府履行

教育职责情况进行实地核查。这是一个非常有意义的开端,各级地方政府对教育的有效履责情况直接关系“放管服”改革成果,政府尽到教育相关职责是做好所有改革的基石。

教育行政部门是教育“放管服”改革的核心主体,其在改革中扮演的重要角色是服务。一是服务学校,一方面打造系列辅助机构对学校各项工作提供全面支撑,另一方面为学校建立“防火墙”,如对各类“进校园”活动进行严格把关,建立审批备案制度,还学校一份宁静。二是服务学生,引导学校明确学生培养目标,增加学生差异发展的校外支持功能。三是服务教师,为全体教师打造专业发展的向上通道。四是服务家长,让家长给孩子讲好“人生第一课”,扣好人生第一粒扣子,上城区在全国率先推出的“星级家长执照”工程就是一个有益的探索。五是服务社会,推进阳光招生,实施公办小学“入学跑零次”改革,等等。

作为学校来说,要充分用好“放管服”改革赋予的办学自主权。在党组织领导下,通过“三重一大”决策机制、“五不直接分管”制度等一系列规范,让办学行为在有效的监督下开展,提高决策的精准性、科学性、针对性和规范性。

丁来洲:政府、教育行政部门和学校如何厘清自己的权责清单,进而释放教育活力。沈北新区的做法是完善“三表一章程”,推动现代学校制度建设。第一张表是权力清单,共7项。依据教育法律法规编制区教育局的权力清单,明确界定各部门的职权范围和适用范围,该管的要管好,不该管的坚决不管。通过权力清单的制定,杜绝了存在多年的越位和错位现象,解决了过去一些职能部门对基层学校的办学行为管得过宽、过细、过多问题。

第二张表是责任清单,共8项。努力对照责任清单,查便民的服务短板。区教育局领导和科室工作人员努力做到权责合一,将权力转化为持续有效的教育支持服务,以学校广大师生、家长的需求为导向。

第三张表是学校管理负面清单,共11项。负面清单是底线、红线、高压线,不得以任何理由突破。凡是教育法律法规没有禁止的,学校都可以自主实行。

一章程是指学校章程。全区学校用一年时间完成了学校章程的制定、完善了学校教职工代表大会、明确了学校的管理权限,并向社会公布,接受社会的监督。

中国教师报:在您看来,推进“放管服”改革最应该注意哪些问题?

吴幼颖:正确认识教育治理与教育管理的差异。治理是多种力量进行的互动影响,是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。它不是一套规则条例,也不是一种活动,而是一个过程;它不以支

配为基础,而以调和为基础。教育“放管服”作为教育治理手段,是多方力量协调持续的过程与结果,绝不是某个部门或某个领导个人能单独完成的,也不是一个部门权力下放或机构精简就能完成的。需要设立专门机构统筹规划,全面协调各部门工作。对于什么该放、放到什么程度,什么该管、管到什么程度,服到什么程度,需要构建共同的逻辑框架。

丁来洲:推进“放管服”改革,是教育治理体系的革新构建,是完善教育治理流程的创新实践。

“放”要放出活力和动力。放人事管理权。包括副校长及中层干部的任用权,内设机构的设置权,编制内人员聘任、职称管理和培训权。放财务基建管理权。包括设施维修、设备采购和服务权,学校绩效工资分配权。放教育教学权,包括教学组织权、教辅材料选择权和教改实验权。

“管”要管理出方向和质量。一是加强立法,完善三张“清单”和学校章程建设,规范和保障学校发展。二是加强区域教育标准体系编制,以标准引领和规范学校发展。围绕学校规划建设、资源配置、教学质量和办学管理等制定具有特色的教育标准。三是加强监管,这是教育公共服务质量和方向保障的最后一道屏障。“管”的最高境界在于不越位、不缺位、不错位,不当“司机”当“交警”,指挥好教育发展的“红绿灯”。

“服”要服务出水平和效率。对学校的服务要规范,制定公示清单,做到有权不任性,无权不任性,在优化中创造良好的教育生态环境。要建立完善的教育大数据和教育管理公共服务平台,做到信息多跑路,学校少跑腿。要做到无事不插手,有事不撒手,直面问题需求,关注问题解决。要多服务学生成长,多服务教师发展,多服务学校短板痛点。在营造良好的校园安全环境上多做,在维护教师和学校正常的教育教学秩序上多做。

“放管服”的分立、分工、互动实现责任回归,政府、学校、社会建立明晰的责任链条,实现教育发展的共商、共建、共治、共享。

肖俊泉:在实践中我们意识到,对第三方评估有三个需要注意的问题:一是作为教育行政部门,要做好评估机构的准入工作,多宣传、多接触。尽管评估机构的确定最终由行政审批机关通过必要的程序以招投标的方式确定,但在进入程序之前要广泛宣传,吸引更多的机构参与,以数量求质量。二是作为学校,要做好评价结果的运用,做到行动快、见效快。评价本身不是目的,目的是扬长避短,改进工作。特别是针对存在问题要实行项目管理。三是作为专业评估机构,确保有跟踪、有评价。跟踪与评价是对评估的再评估,是通过再评估实现“医患”进步,教学相长。