

教育地理·山东青岛市北区

现代学校制度建设到底应该向何处?民主和法治怎样才能通过制度建设成为学校发展的精神品质?这对于区划调整之后的新区域来说,或许是推动教育改革的机会。山东省青岛市市北区正是借助新区成立、承接改革试点项目之机,探索一条“依法按章程自主管理的现代学校制度”建设之路。本期走进青岛市市北区。

左手民主 右手法治

——山东省青岛市市北区现代学校制度建设双向探索

□ 通讯员 管莉

局长出境·柴清林



柴清林, 青岛市市北区教育局局长

精彩语录

时代的发展、教育的发展,向传统的学校管理模式提出了挑战,通过对现行学校制度的调整与改革,形成与知识社会、信息社会相适应的现代学校制度,是当前教育改革的重要内容。

有效的现代学校制度建设,必然要突破传统的教育管理制度,而这些制度往往是固化的、刚性的,仅依靠基层的力量自下而上地实施改革,将是一场戴着镣铐的舞蹈”,必须要有顶层设计的突破。

政府放权给学校,是建设现代学校制度的关键,重点在于解决政府对学校统得过死、管得过多的问题。要将原先掌握在教育、人社、财政等部门手中的权力归还于学校,各政府部门将职能由管理向服务转变,厘清政校关系,扩大办学自主权。

政府放权,其根本的意义就是解除对校长的桎梏,让真正有教育情怀和先进理念的教育家治理学校、教书育人。

现代学校制度建设是对校长负责制调整与完善。通过学校民主管理制度的建立,可以进一步完善校长负责制,使之建立在民主与法治的基础上,使学生、教师、家长、社区等各个利益群体的权益得到保护,调动各方力量参与和发展教育事业。

校长对学校的领导不是追求个人的绝对权威,也不是事必躬亲,大事小事非得亲自过问,而是要善于通过各个管理团队实现对学校的领导。换句话说,就是引导师生在制度的框架下进行自我管理。

2013年,山东省青岛市行政区划调整,原市北区和四方区合并成立了新市北区,从而成为青岛市教育体量最大的一个区。新区成立伊始,市北区教育局承接了青岛市教育改革试点项目——探索建立依法按章程自主管理的现代学校制度,左右手同时擎起“依法治校”和“民主管理”两面旗帜,为实现“教育大区”向“教育强区”的华丽转身打好制度的底色。

学区制改革,是探索建立一种区域教育管理的“亚单元结构”,构建“区域管理”与“学校管理”的中间层,实现管理重心下移。

政府放权,倡导自主办学

2015年9月,青岛第二十三中学校长李培均以市北区第五学区主任的身份,牵头组织学区内各学校进行学校管理权限清单的梳理,他们要明确哪些管理权归学校,哪些归相关的行政部门。这是市北区简政放权、推进现代学校制度建设的一个重要节点。

“简政放权、实行管办评分离,构建一种新型的政校关系,是市北区建立现代学校制度的重要一环。”市北区教育局局长柴清林说,市北区分两步走:一是通过学区制改革,为校长更加开放地建设现代学校制度开拓新空间;二是通过梳理管理权限清单,让办学自主权真正回归学校。

作为简政放权的第一步——学区制改革源于2014年。当年,市北区成立了八大学区,每个学区内有小学、初中,也有幼儿园,有公办学校,也有民办学校;学区实施主任负责制,学区主任通过学区联席会对成员学校实施统一管理,成员学校校长的法人代表地位、行政级别和工资待遇不变,具体负责成员学校的日常工作。

此项改革,重点在4个方面进行了尝试:一是名师跨校教研,教师以跟岗或支教形式在学区内流动,实现人力资源的共享;二是整合学区内所有设施设备和场馆器材,实现学区内硬件资源的优化配置;三是合作开发开设特色学校课程,促成校本教材区域化、课题研究校际化、学生活动合作化,实现课程资源的共享;四是建立与学区发展相配套的考核机制,既关注学校的个体发展,又强调学区的合作融通水平。

以第五学区为例。学区成立两年来,每月都召开各成员单位的联席会,由学区主任牵头组织,各单位互通情况、研究计划,以此凝聚共识、共同发展。每位校长(园长)手中都有一份学区教育资源一览表,无论是设施场馆,还是优质师资、特色课程,需要时均可打通使用,各校共享。各单位在得到发展的同时,也推动了区域教育的发展。

市北区的学区制改革,其本质是在探索建立一种区域教育管理的“亚单元结构”,构建“区域管理”与“学校管理”的中间层,区教育局从“行政管理机构”向“服务型机关”转化,实现了管理重心的下移。

下移体现在管理权的下放,最让人称



青岛市市北区第五学区召开校长联席会议

教育局供图

道的是,市北区先以政府红头文件的形式将10项管理权归还到学校,从人、财、物和教育教学管理4个方面梳理了学校管理自主权清单,明确将副校长聘任、内部机构设置和中层干部聘任、紧缺特色人才自主招聘、财政经费预算管理与内部分配、一定资金额度内设备采购、基建项目招标和管理等10个方面的管理权限下放给学校。

在办学自主权下放的同时,相关行政部门重新进行与学校之间的角色定位,从直接的行政管理、行政审批,转向宏观管理和指导。

权力下放了怎么办?为了帮助基层学校真正学会使用这些权力,市北区教育局建立了“中小学管理权限清单制度”。区教育局以法律法规为依据,结合下放的管理权限制订出清单目录,各学校结合自身实际,按照“法定职责必须为、法无禁止即可为”的原则,对目录进行调整完善,科学设置列入清单管理的学校事项,并逐项梳理所列事项的办理依据、条件和工作流程,明确办理机构和职责,按“一事一表”的方法填写《学校管理权限事项表》,并汇编成册。

柴清林认为,建设现代学校制度必须坚持让利益相关方获得管理权。以教师管理为例,招聘教师是学校的事,是学校用人,不是教育行政部门用人,学校最清楚需要什么样的教师,因此,教师招聘将面试环节提前到知识能力的统一考试之前,并且由学校行使面试权。

建设现代学校制度的核心,是建立具有现代社会特质的学校内部治理机制。校长要向参与学校治理的利益相关方让渡权利;要与师生权利共享、责任共担。

学校分权,实行民主管理

建设现代学校制度的核心,是建立具有现代社会特质的学校内部治理机制。按照“依法办学、自主管理、社会参与、民主监督”的总体要求,就是要求校长作为法人向参与学校治理的利益相关方让渡权力。对

内部而言,就是要与师生权利共享、责任共担,这需要校长树立一种全新的权力观和领导观。在调整学校内部治理机制中,市北区组织各中小学重点做好三件事:

一是建立教师学术组织。倡导各中小学成立由一线教师参与的学术委员会等教师自治组织,对职称晋升、评优评先、业务评价等事项进行民主管理。每位教师都有资格凭自身的科研水平、业务能力和师德品质,经民主票选进入学校的学术委员会。学术委员会对所负责的推选事项具有“一票否决权”,相关事项只有经过学术委员会的民主程序后,方可提交学校决策。

在山东路小学,教师职称评审由学术与师德委员会管理。委员会主任列席上级培训会,会后带领全体委员研究文件精神、出台评审标准,组织自主申报、整理申报材料,开展民主评议……以往的职称评审,即使校领导组织的过程再公正透明,评审后也会出现不和谐声音。但学术与师德委员会的成员来自一线,无形中增强了教师的可信度。因此,近年来,学校职称评审工作总能平稳高效地完成。

二是完善教职工(代表)大会制度。市北区制订下发了《关于进一步加强基层单位教职工(代表)大会工作的意见》,明确了教代会的职权,规范了教代会的程序,指导各学校建立健全教代会各项制度,依法保障教职工对学校重大事项决策的知情权、参与权、表达权和监督权。同时,为充分发挥工会作为教代会工作机构的作用,在条件成熟的部分学校试点工会委员直选工作,严格按照民主程序选举产生工会委员,使教育工会真正成为受信赖、具有广泛代表性的“教师之家”。

三是健全学生自治组织。将学生自治组织纳入现代学校制度试点项目方案,组织修订和完善相关章程,建立并实施学生干部竞选机制。各学校纷纷创新学生民主管理形式,洮南路小学成立了少先队员自我管理委员会,第二实验中学的学生通过民主参事会向学校反映意见,44中的学生校长助理列席校长办公会等。这些富有时代特点的举措,放低了学校管理的重心,使决策越来越贴近学生、贴近实际。

柴清林在与校长们的交流中反复提到,校长对学校的领导不是追求个人的绝对权威,也不是事必躬亲,大事小事非得亲

自过问,而是要善于通过各个管理团队实现对学校的领导。换句话说,就是引导师生在制度的框架下进行自我管理。

在现代学校制度的要素中,社会与家庭有效参与学校管理是必不可少的,它是现代学校制度的重要特质。

社会有权,推进多元共治

学校的利益相关方,除了学校的领导方——政府,学校的管理对象——师生员工,还有学校的服务对象——社会与家庭。在现代学校制度的要素中,社会与家庭有效参与学校管理是必不可少的,它是现代学校制度的重要特质。长期以来,教育习惯于关门办学,而市北区在改革中抡出“三板斧”:建立校务委员会制度、做强家长委员会、引入第三方评价,全面开门办教育,推进多元共治。

2013年,市北区组织全区所有公办中小学成立了新型的学校管理机构——校务委员会,校务委员会由校方代表、家长代表和社会代表组成,社会代表一般来自社区、派出所、共建单位、专家学者等层面,主要履行审议、咨询、宣传和协调职能。校务委员会搭建学校、家庭、社会共治平台,在宣传学校的发展规划和重大决策,协同学校、家庭和社会之间的关系上发挥积极作用。

经过两年多的探索,青岛鞍山二路小学校务委员会日臻完善,学校通过制度和机制建设保证其良性运转,增进了学校的管理活力。学校建立了校务委员会工作例会制,组织学校领导、教师、行政人员和家长、社区代表,围绕学校制度建设和管理畅所欲言、建言献策。校务委员会下设教学管理、学生管理、健康保障等6个专门委员会的组织结构,提案、议案两制并行,驻校办公等常态化运行机制,让学校与委员沟通协调畅通无阻,填补了学校管理的“缺位”及“真空”。

市北区还将家长委员会作为家长参与学校管理和监督的重要平台,全区所有中小学均成立了学校、学部、班级三级家长委员会,普遍建立了家长委员驻校办公、家长义工等各项制度,形成了家校合作共建的良好局面。在此基础上,市北区还成立了区级和学区级家长委员会,将此成熟模式的作用发挥到最大。

另外,市北区从建立家长评价学校和中介组织评价学校制度两方面入手,开发应用了家长评价学校的网络平台,定期组织全区中小学生家长通过网络系统对学校水平进行评价,并提出意见建议。社会中介组织参与评价学校的工作也已启动,在全国范围内遴选高水平专业教育评价机构对学校办学情况进行定期评价。

现代学校制度的建设与实践,让市北区走出了自己的特色,但依然还有许多工作要做。教育是一个多样、开放、综合的大系统,构建“大教育”需要凝聚多元力量与多方智慧。在探索教育民主与教育文明的道路上,市北区教育人还将继续探索前行,他们坚信:开放的教育更加和谐,民主的管理更有生命力!

专家评点

建设现代学校制度的新范例

□ 陈如平

建设现代学校制度是《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出的重大改革任务,也是党的十八届三中全会确立的全新发展目标。青岛市市北区紧密结合市情、区情、校情,充分考虑区域教育的基础和学校发展的实际,旗帜鲜明地提出:建立现代学校制度,2015年基本形成教育行政部门依法宏观管理、学校按照章程自主办学、社会参与监督管理的办学格局。这并非市北区上行下效、被动执行的

应时之策,而是审时度势、锐意突破的创新大作,充分体现了市北区一班人高度的政治智慧和全新的治教理念。

在基本认识上,市北区一改对学校制度的传统看法,从完善学校治理结构入手,将现代学校制度建设提到一个新高度;在制度设计上,充分落实“管办评分离”要求,推行校长负责制,强化校长负责制,推行校务委员会,建立家长委员会,加强督政和督学相结合,不断配套完善相关政策措施;在重点举措上,推

进学校章程建设,突出学校章程的“宪法性”,并按照依法治教的原则,真正下放学校办学自主权;在实施策略上,不是孤立地推行制度建设,而是主张将现代学校制度与学校文化建设结合,真正推动学校自主性、内涵式、有特色、可持续发展。

从这些做法可以看出,市北区不仅吃透了关于现代学校制度的政策要义,而且把握住有关现代学校制度的本质内涵,更是探索出现代学校制度的建设路径。在实

践层面,市北区强调顶层设计、整体规划、专家引领、行政推动,鼓励和引导学校自主创新,结出大批区域、学校教育改革创新成果。

因此,从小处说,市北区的做法可以作为建设现代学校制度的范例;往大处说,市北区的经验可以称为区域教育改革创新发展的样板。

(作者系中国教育科学研究院基础教育研究中心主任)