

编者按:2020年9月24日,教育部等八部门联合出台《关于进一步激发中小学办学活力的若干意见》(以下简称《若干意见》),为下一步中小学办学活力的激发指明了方向。如何解决好政策执行落实到位的问题,需要各级部门进行系统综合改革。本期探讨——

创新与保障并行 激发中小学办学活力



加强综合治理,激发办学活力

□中国教育科学研究院学校发展研究室主任、副研究员 方铭琳

2020年9月24日,教育部等八部门联合出台《若干意见》,文件提出“保障学校办学自主权、增强学校办学内生动力、提升办学支撑保障、健全办学管理机制”。四项“重大举措”,为推进中小学治理现代化提供了行动指南,为新时代基础教育发展注入了强劲动力。

激发中小学办学活力是一项非常复杂的系统工程。以习近平总书记为核心的党中央高度重视学校办学活力问题。2018年,全国教育大会召开,习近平总书记明确要求充分激发教育事业发展生机活力。2019年,中共中央、国务院印发《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》,其中把“激发学校生机活力”作为单列一条的重要部署,激发办学活力也因此成为中央教育领导小组2020年的工作要点之一。

文件出台鼓舞人心,的确体现了“努力做到该放的放到位,该管的管得住”。而如此好的政策能否执行到位则显得尤为重要,国内外经验表明,政策执行有“最先一公里”未必有“最后一公里”,在效果上可能是正向也可能是负向。为避免选择性执行甚至不执行《若干意见》的规定,陷入“一放就乱、一乱就收、一收就死”的负向效果怪圈,各级部门特别需要综合出拳,执行过程中要注意以下几点。



内外兼修 激活学校生机

□本报记者 言 宏

针对过去对学校管得过多、激励不够、保障不够、管理机制不健全等突出问题,近日颁发的《若干意见》提出深化中小学办学机制体制改革,着力解决影响和制约中小学办学活力的实际困难。

《若干意见》颁发,教育工作者大多欢欣鼓舞,学校活力激发了方向有了保障,但也有一些人心怀忧虑,担心文件执行不到位,又要走样。确实,激发学校办学活力是个系统工程,涉及方方面面。但总的来说,是学校外要放权、内要激活两方面。

应放尽放要规范

教育部基础教育司司长吕玉刚详细解读了《若干意见》,在谈到如何处理好政府办学主体责任与学校办学主体地位之间的关系时说:“要厘清政府和学校的责任边界。既注重打破部门壁垒,做到应放尽放,同时又要注重规范学校办学行为,强化事中事后监管,不能一管就死,一放就乱。”省教育厅教师工作处副处长陈钦林认为,其实有很多权力已经下放到学校,比如中高级教师的评聘权,教师绩效工资的发放权等,要关注的是校长有了这些权力,却没有很好应用,要研究权力落实的保障机制。

在杭州市凤凰小学校长缪华良看来,行政部门必须首先做

重视责权利对等的综合治理

《若干意见》对激发中小学办学活力进行了科学的制度设计和政策赋权,特别是给学校主体在多个领域都赋予了更多的自主权,如办学自主权方面,强调“一构建五自主”,即“结合实际科学构建基于学校办学理念和特色的校本课程”和“自主安排教学计划、运用教学方式、组织研训活动、实施教学评价、统筹实施跨学科综合性主题教学”。还有围绕扩大人事工作自主权方面,在副校长人选、内设机构、教师的公开招聘和职称评聘方面强调“一参与四自主”。围绕落实经费使用自主权方面,强调“一优先三自主”,即优先保障教育教学需要的经费,自主提出年度预算建议、执行批准的预算项目、依法依规使用社会捐助学的经费。

学校校长和教师获得全方位的赋权,是权力也是责任,还是更大的压力。政策执行过程中,在赋权的同时能否保证接权,保证落实过程中不走样和避免形式主义,更为关键。因为,如果真正落实了已有相关法律政策的依法办学和依法治校规定,很多权力并不是《若干意见》才提出的。正如学校的“去行政级别、校长的去官员化、校长教育家治校”,也早是老生常谈。之所以翻来覆去闹腾,都是责权利不对等导致。好在,《若干意见》强调了利益的保障和责任的监管,执行过程中要保证做到综合改、同步改、协调改,切实提升学校治理能力。

加强家校社协同的系统治理

在政府放权的同时,应促进学校加快建设现代学校制度、完善学校内部治理结构,除了把各种教学自主权还给教师,还要激发学生的积极性,让学生主动参与学校事务。此外,还要带动家长、社区一起参与学校的教育活动,构建起一个全方位的立体教育环境。

要改变政府及其教育行政部门集权管理教育的局面,可建立委员会制来吸收社会力量参与教育决策和教育内部管理。各级政府也应向社会组织让权,可以把各种决策、专业管理、质量管理、教育改革项目等委托给具有资质的教育专业服务机构或者行业协会。孵化和促进并真正建立一批教育中介机构,特别是学术性的专业组织来参与教育的管理。

当前,可通过“以党建促社建”、政府购买服务等方式培育社会力量,推动社会力量参与基层教育治理、承接部分政府办不好或无力办的公共事务。通过从“什么责任都自己扛”到共建共治共享新格局的转变,助推减负路径下的基层形式主义教育治理和学校治理。

给予改革创新一定的容错空间

激发办学活力,关键在于形成良好的教育治理结构。怎样才能形成一个良好的治理结构,既能不断提升治理能力和水平,又能降低成本,还能让老百姓满意,特别是教育改革关乎每一个家庭的切身利益、每一个学

生的前途命运,确实难度很大。《若干意见》要求进一步下放权力,就需要进一步解放思想、创新路径。

无论是教育改革还是学校改革,很大程度上是牵一发而动全身的改革探索。要做好因地制宜的试点探索和基层创新经验的总结。同时,还应该有一些免责的规定,通过一些免责条款,允许在探索当中出现了失误是可以免责的。因为,现在很多领域过度问责,免责就显得非常重要,如果不解决免责问题,大家对改革就缺乏动力。

落实《若干意见》过程中,为支持改革创新要加快保障性政策出台,即要针对教育体制改革出台一些支持性政策,如激励政策和评价政策,激励改革者坚持下去,客观评价改革成效,权衡利弊,保证螺旋式上升,既看眼前变化也看长远影响,既看绝对水平也看相对进步。

总之,正如习近平总书记在中央全面深化改革委员会第四次会议指出,改革重在落实,也难在落实。所有改革都会产生冲突,都是在冲突中“破”和“立”。只有化解冲突才能落实,才是正确的、有效的改革方法论。保障《若干意见》落实到位,要防止出现“研究改革部署多,研究配套条件少;借鉴别人经验多,评估自身条件少;讨论目标内容多,分析技术路线少”的“三多三少”现象。要重在化解改革部署与条件支持的冲突,同步抓好改革配套条件保障。



给学校放权需注意四个问题

□杭州高级中学校长 蔡小雄

《若干意见》的出台,不禁让人想起上个世纪80年代的农村土地改革,无疑对新时代的中国教育而言,这是一次“生产力”的大解放。

为激发学校办学活力,保障学校办学自主权,给学校放权是为重点,而实施放权的关键在于适当。我认为,真正提升办学质量,需要做到“精准赋权,收放有度,定向定点,严格监督”。

放权是办好高质量学校的基本需要。可以说,没有放权,学校办学活力便很难激发,从而导致“育人方式固化”“千校一面”。办学质量的重要一环是教师。倘若学校没有自主权,便无法优胜劣汰,强化教师队伍;无法奖勤惩懒,激发教师的积极性和创造性。教师“干与不干不一样,干好干坏不一样”,才能真正保障办学质量,教好学生、办好学校。放权是发展特色化学校的重要前提。一所学校要想办出自己的特色,没有在师资调配、生源招收、课程设置、教学安排等方面的更大的自主权,显然是寸步难行的。

放权要注意以下四个问题:第一要**精准**。哪些权力能放,放到哪个程度,要有充分论证,要放必要的权。放权的根本目的,是让学校在遵循教育规律的基础上,在科学规范的基础上,追求办学特色。学校先要完成好“规定动作”,才可以做“自选动作”。因此,放权应该让“规范办学”的学校先做起来,并多一点自主权。

第二要**定向**。不同学校,不同校长,在权限上,可以有所差异;校长的管理水平千差万别,不能搞“一刀切”。可以将赋权标准划分成几个等级或阶梯,允许学校根据自身管理水平自主申请,由教育部门核验通过。权力放给哪些学校,学校如何规范使用这些权力,要有精细化的设计。

第三要**谨慎**。放权不可追求一蹴而就,应当注意把控节奏。先设立试点,在制订草案的基础上,选择不同类型的学校推行。在试点的实践中不断发现问题,解决问题,在总结经验、完善方案的基础上,再逐步全面推广。

第四要有**监督**。要把权力关进制度的笼子,确保权力在阳光下运行。要让下放的权力被正确地使用,被正确的人使用,被使用到正确的地方。因此,要及时建立健全学校用权的监督机制,引入家长、社会等多方舆论监督机制,确保学校正确用权,规范用权,科学用权。

事实上,校长怕“有权”,因为“有权”意味着有了更多的责任,“有权”意味着有了更多的风险。适当放权是社会进步的表现,教育发展的必然,精准放权则是民主集中的要求,科学管理的需要,而加强权力监督则是赋予管理者的“警示钟”也是“保护伞”。只要“三管齐下”,全体教育者上下齐心,权力就能发挥出效力,真正助推教育事业更好地发展。

塑良好教育生态,让教育回归本源

□衢州第二中学校长 潘志强

《若干意见》的出台,为依法保障学校办学的自主权,加快推进现代学校制度建设,全面提高中小学育人质量,激发学校办学活力,改变“千校一面”的现状提供了保障,有助于进一步激发教育工作者教书育人的积极性,形成良好的学校教育生态,让教育回归本源。

一是鼓励并支持学校坚持科学并有前瞻力的决策判断。《若干意见》给予学校更多的自主权,从人事权、财权、教师聘用引进权上给予更多的自主权,提升了办学支持保障,坚持“放管服”结合,尊重学校主体办学地位,减少了对学校办学的行政干预,为学校松了绑。创新探索都是在学校拥有自主决策权之下,校长根据所在学校的精神特质、教师价值观、地域文化、区域优势等进行探索,决定学校的共同目标和发展理念。学校只有在充分拥有自主权的前提下,才能有精力、充分自主地根据校情和校长对于学校长远发展规划的观察、研判,集中精力开展教育改革和科学决策。

二是要正确把握增强活力与自我约束的关系。建议教育政策制定者出台加强完善内部管理、按教育规律办事、守牢底线的规范。教育行政部门和社会力量要加强监督参与,学校也需要完善自我管理机制。要加快推进学校章程建设,完善各项规章制度,增强自主管理、自我约束能力。在增强学校活力的同时,也要避免学校自主管理后,出现“一放就乱”的情况,避免破坏教育生态、违背教育规律的现象发生。

三是鼓励学校多元课程体系的建立。办学活力,主要体现在正常的教育教学活动中。在课程设置上,校长可以结合实际,科学构建基于学校办学理念和特色的校本课程。课程体现的形式可以是必修课,也可以是选修课。增强选修课开课力度,充分发挥教师课堂教学改革主体作用,鼓励教师大胆创新,积极探索符合学科特点、时代要求和学生成长规律的教育教学模式。课程的多样化能使学生更具个性、有创造力、有批判性思维、有合作和团队精神,并具有国际视野。让每位学生真正实现在共同基础上有个性地发展。由此,激发学校的活力,办出特色,增强教育的丰富性和多样性,让学生和家长有更大的选择权,打破“千校一面”的应试教育体制,克服“唯升学”“唯分数”的倾向。