

编者按:党的十八届三中全会将“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标,是我们党治国理政思想的一个重大创新。教育作为社会主义现代化建设事业的重要组成部分,同样也需要积极探索和推进教育治理体系和治理能力现代化,并努力实现教育的高质量发展目标。教育治理如何厘清政府与市场、政府与学校、学校与家长等各主体的关系,协调各方利益,共同推进教育改革,达到教育的高质量发展是我们面临的难题,本期探讨——

推进教育治理现代化 促进教育发展高质量



教育治理：激活每一个

□本报记者 言 宏

“如果每个教师和学生都能主动关心学校内部的管理问题,并积极参与其中,那就说明治理的观念开始发生作用了。”日前,在浙江外国语学院教育治理研究中心成立暨教育治理高峰论坛上,北京大学教授陈洪捷在谈到关于治理的含义时说,“阳光普照是治理状态的最好描述。在阳光普照的环境中,组织的个体才能感到平等,才会有参与感和存在感。”他的观点引起了共鸣。

教育治理是新时代实现我国教育现代化的关键。如何推进教育治理,如何让管理走向治理成为论坛热议的话题。

呼唤教育治理

2019年国家义务教育质量监测报告显示,班主任最希望减轻的工作负担居于前三位的是“迎接检查、评估”“完成各级各类非教学类学习任务”“完成各级各类书面材料、填写表单、统计数据”。为什么教师的非专业性工作要花那么多时间呢?

人们也常说学校缺乏活力,上级监管过多。因为行政管理,形成了唯上是从的风气。至于学校怎么发展,往往考虑不多。

“这些现象的产生,来自政府对学校的不信任。政府与学校的关系,实质上是委托与代理之间的关系。政府委托学校来办学,中间也有矛盾。”上海市教育科学研究院普通教育研究所所长、研究员汤林春认为,因为政府很多政策设计出台之后,能不能落地关键要靠学校。如果委托者和代理者之间的期望和信息不一致,不信任就产生了,所以就有很多检查与督导。正因为政府对学校的不信任,加强了监管,导致政府和学校之间的关系就非常微妙,于是就出现了行政管理过度,学校活力不足。汤林春认为,基础教育治理面临的三大难题是:政府与市场的关系、政府与学校的关系、学校与家庭的关系。

如果只是碰到问题,解决问题就可以,但现在碰到的是矛盾,是不同主体之间的博弈,各有各的利益诉求。因此,人们就会看到政策如钟摆,忽左忽右,背后是各种不同主体的关系变化,力量的变化,这就需要

各方主体进行协商。专家们认为,如果通过教育治理,协调各方利益和关系,很多问题就会有新的思路,有新的解决办法。

“教育治理是国家治理体系的一个重要组成部分,而且教育具有基础性、先导性、可持续性、长效性的特点,更需要在治理方面做更多的探索。”教育部中学校长培训中心主任代蕊华认为,基础教育作为教育的基础,在这方面应该做一些更多的尝试。要不断推进教育综合改革才能解决各方面的问题,尤其要推进管办评的分离,推进政府放管服改革。那么,如何在未来教育体系中做到管得合理、办得科学、评得专业?这种状况的改变不仅是在学校层面,还有国家层面、区域层面,以及教育集团、学校联盟的层面。因此,“在新的时期,更需要有一种治理的理念来计划、组织、指挥、协调各个方面。”代蕊华认为。

如何推进教育治理?

关于教育治理,有种种定义和说法。通常会把管理与治理进行比较,从而凸显治理的含义。陈洪捷认为管理侧重组织的正式系统的运行,而治理的外延要远远超出管理。如果说,管理涉及学校组织机构的结构和机制,而治理则涉及学校运行的状态和结果。如果说管理涉及权力的不同主体,而治理则还涉及其他相关的个人和组织。治理意味着不依靠政府的权威和强制,而是更多主体的相互影响和互动,形成一种秩序和状态。在这种秩序的形成过程中,有几个观念非常重要,比如平等、透明、协调、问责等,这些也是治理观中的核心观念。

沈阳师范大学特聘教授、博导孙锦涛认为,治理是通过一定的规则和程序,对相互冲突和相互竞争的利益各方进行协调而采取联合行动的一种过程。治理里面有制度、规则和程序。这个过程是自愿的,互动也不是一次完成的。各级各类教育关系的协调属于宏观的教育治理,而教育活动、教育体制、教育机制和教育观念的关系的协调属于中观的教育治理,而教育活动、体制、机制和观念中各子要素关系的协调则是微观的教育治理。这三种治理是相互作用和相互影响的。他认为治理要依

据法律和法规,要依据学校章程,要依据工作和人事的制度;治理要坚持公平公正的原则;如果在治理过程中,某一方由于各种权力太强,治理结果没有达到协调的效果,要有补救措施。

杭州市西湖区教育局局长汪培新认为,学校和教育行政部门的关系是当前背景下区域教育治理中非常核心的一对关系。当前,教育行政部门总体上管得太多、包办得过多,造成学校负担加重。处理好这对关系的核心是教育局要依法行政,学校要自主办学,即要理清教育局和学校的管理边界。教育局要既不越位又不缺位,不该管的不管,该管的毫不含糊。教育局要把握好方向,真正落实“为党育人,为国育才”的要求,把党对教育的要求转化为区域实践;要代表政府协调各部门保障不同学段的人、财、物等教育资源供给;要营造一个良好的生态环境,形成一套机制;要建立校(园)长容错机制,培塑校(园)长的学校归属感。学校要有自主办学的能力,校(园)长需要对岗位责任、学校定位有明确的认识,对需要采取的行动有清晰的设计。

省教育厅教研室附属小学校长田巧玲认为,学校教育治理的核心是增强学校办学的自主性,让校长拥有办学的自主权,让教师拥有教育的自主权,让学生能够全面而有个性的发展。从校长的角度来说,学校教育治理就意味着身上有更多的、更大的责任。重点体现在三个方面:一是以学校章程系统为统领,构建科学民主的决策体系;二是以教师发展为目标,形成规范化、激励型的管理机制;三是以立德树人作为根本宗旨,构建持续发展的育人体系机制。

“自治、共治、善治”三个关键词是教育工作者关于治理的共识。自治是依法自主办学,最近八个部门联合发布《关于进一步激发中小学办学活力的若干意见》,这也将促使学校有所改变。教育治理需要共同治理,需要多元参与。在共治过程中,治理的“治”更多治的是权力,治理的“理”更多理的是关系。治理不仅仅是追求更多人的参与,追求的目的是达到一种善治,一种良性的治理,使教育治理真正服务于育人,服务于国家的需要和人的成长。



□浙江外国语学院教育治理研究中心副教授 伍 宸

教育治理是治理理念在教育领域的全面应用。在公共管理领域,治理的概念于20世纪90年代在全球范围逐步兴起。在治理的各种定义中,全球治理委员会的表述具有代表性和权威性。该委员会于1995年对治理作出如下界定:治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和。它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的过程。它有四个特征:治理不是一套规则条例,也不是一种活动,而是一个过程;治理的建立不以支配为基础,而以调和为基础;治理同时涉及公、私部门;治理并不意味着一种正式制度,而确实有赖于持续的相互作用。

近年来,随着我国教育事业蓬勃发展,需要协调的教育利益和矛盾也空前复杂,单靠某方面主体以简单的方式管理或管辖均难以厘清其复杂的关系而实现教育的健康与高质量发展。无论是实践还是理论研究,“教育治理”已然成为当代中国教育发展的主旋律和高频词汇。教育治理研究已成为中国教育领域最为重要的研究方向之一。

在当前进一步推进教育治理体系和治理能力现代化背景下,要实现教育的高质量发展,需要在实践中进一步探索做好教育治理工作的新思路。

首先,做好教育治理需要进一步提高教育治理的理论供给能力。教育治理是一个兼具实践性与理论性的问题域。就实践性来说,需要通过系统的制度设计,充分理顺不同办学主体的关系,调动其积极性,创造性地设计出不同的政策工具以最大程度发挥政府、社会、学校和家庭等各利益相关者的功能,最终实现教育的有序、健康和高质量发展。就理论性来说,随着教育实践活动越来越具有复杂性,需要处理的教育主体之间的关系也越来越多元复杂,需要不断以新的理论视角来解释和分析一些新的教育现象,并能有力指导于实践。比如近年在我国基础教育领域出现的超级中学治理问题,家校合作的教育治理问题,以及城市化背景下乡村教育治理问题等。因此,在新的发展背景下,要实现教育的高质量发展,就需要高质量的教育治理研究。通过不断强化对新的教育实践问题的观察与调研,形成更多对教育实践有指导力,对解决教育实践问题有针对性的理论研究成果。在加强教育治理理论供给过程中,同样需要充分发挥不同主体的作用并实现通力合作。比如高等院校等研究机构要主动对接和服务办学实践者,以其在办学实践中遇到的问题作为研究课题,将论文写在校园里,写在课堂上。办学主体也要增强研究意识与能力,积极借助高校等研究机构的力量开展校本研究,并将这些研究成果应用于办学实践之中。

其次,做好教育治理需要对成功案例做理论化提炼与实践性推广。在推进教育治理体系和治理能力现代化过程中,要充分重视对典型案例的理论化提炼与实践性推广。教育治理是一个具有高度自主创新性 & 复杂性的教育活动,是在一定区域内各治理主体主动作为与积极创新的结果。长期以来,我国不断涌现出一些具有开创性的区域教育治理典型案例,这些成功经验是解决教育发展中某些问题的宝贵经验,是推动我国教育治理体系和治理能力现代化的宝贵财富。如江苏省张家港的“治理现代化推进义务教育优质均衡发展”模式,从基本均衡到优质均衡,张家港市不仅以文化输出能力激活学校发展,还调动了教育行政部门、教研部门、社区、家庭等多个主体,与学校“依伴”,化单一辐射为多点合作,在塑造学校品牌、建设优秀教师队伍等方面形成了区域合力。因此,在推进教育治理体系和治理能力现代化进程中,我们要注意对成功经验的理论化提炼与实践性推广,不断破解教育发展中存在的问题,这也是推进教育治理现代化的应有之意。

最后,做好教育治理需要充分将现代信息技术应用于治理实践。当前我国和世界教育发展深处信息技术的潮流之中,教育的发展理念、办学模式、教学方法和学习方法等无不受到信息技术的深刻影响。在这样的大背景下推进教育治理体系和治理能力现代化也要充分利用现代信息技术。我们要在宏观教育决策、中观教育政策设计、微观教育质量监控及教育学习方法等方面充分发挥现代信息技术的作用。教育信息化为推进教育治理能力现代化提供了有力支撑。大数据、云计算等信息技术能够全面实时采集、分析大量的教育教学信息,提高教育行政管理效能;能够实现教育信息最大程度的公开透明,促进教育公平公正;能够实现政府、学校、社会的及时互动,为社会服务、社会监督提供平台。

推进教育治理体系和治理能力现代化是时代赋予广大教育工作者的历史使命,在此过程中也需要充分理解治理理念的精髓,做到既各司其职又相互合作,既不失位也不越位。教育治理理论研究者、教育治理政策制定与决策者及教育办学实践者应互动合作,形成合力,最终推动我国教育事业的高质量和健康有序发展。

新发展格局下教育治理何为



从管理走向治理的上城探索

□杭州市上城区教育局党委书记、局长 项海刚

近年来,杭州市上城区积极探索“管办助评、各归其位”的区域教育治理模式,始终坚持以学校办学为主体,各导助机构为支撑,创设全系统各部门共同服务于学校的良好局面,进一步激发了学校的办学活力,为现代教育治理新体系的创建提供实践样本。

简政放权,区域统筹。区教育局作为行政单位,在处理与学校关系时,上位但不越位,对简政放权进行了一系列重要探索,最大限度将人、财、物权力下放给学校,保障学校的自主办学灵活性。主要体现在这三个方面:一是充分赋予“人”权,将招聘自主权和评聘自主权下放到学校,稳步推进“区管校聘”改革;二是有效下放“财”权,充分用好年度预算机制,在财政政策允许范围内,下拨给学校的经费采用分块打包的方式,按规则拨付给学校,学校制订考核分配方案,主要包含公用经费、教师奖励性绩效、校长统筹奖、名优教师考核奖;三是全面提升“物”权,在区域整体均衡配给的基础上,突出“物”的个性化供给,确保学校在“物”的供给和选配上有一定的选择权和协商自主权。

学校发展,规划引领。学校发展规划

是办学方向、定位、活力激发的顶层架构,整个体系涵盖校长任期制、三年发展规划、发展性评价三大支柱。在上城,校长任期制为4年,实施“1+3”管理,即校长接受任命的第一年,熟悉学校情况,形成新的管理团队,进行磨合、信息收集、章程建设、制订学校新一轮三年发展规划,并进行文本论证;第二年、第三年每年进行规划中的重点项目常规评估,学校开展自评,加强过程性监控;第四年由区教育局督导委员会进行终结性评估。同时,按照发展性评价理念,过程监控结果定期向学校公布,肯定成绩,指出问题并提出改进建议。根据评估结果,学校研究后续行动改进方案,并适度调整规划,保证学校办学的方向和品质。

专业服务,导助师生。根据学生、教师发展为根本导向的思路,上城区提出了导助机构的概念,明确了区教育局、区青少年活动中心、区教育发展服务中心等直属部门为导助服务机构,剥离其行政管理功能。各导助机构全面助力核心素养培育,共建良好教育生态。依托导助机构的服务,成就了较为成熟的品牌,如“星级家长执照”“行走德育”“研学旅行”“思维课堂”“学习中心”等。区教育发展服务中心做实后勤保障,大到学校建筑设计,小到直饮水、课桌椅高度调节,无不

体现教育自治的目标指向。

绿色评价,净化生态。上城区强化督导部门的独立性,成立了区教育局督导委员会。上城区还成立了区评估与监测中心,以发展性评价理念为指导,以第三方身份对学校实施发展规划、对学生发展水平进行考核与监测。评价维度涵盖学校发展性评估、学校管理团队考核、教师团队多维度评比、学生综合素质评价。教师层面的“五阶段·五梯队·多维度”已成为人才培养品牌。此评价体系既有面向不同教龄的教师五级专业成长通道,又有体现育人成效的区星级班主任成长通道。从2018年起,学生综合素质报告单采用分项评价,全面推进“五育”融合的学生综合素质评价。

上城区在推进“管办助评”的实践改革中,已形成多维联动的组织架构,有区委常委、区政府参与定期议教,四套班子、两代表一委员联系学校,党委巡察等系列机制做保障,推动区教育局秉承“从管理走向治理,从管理转型服务”的核心理念。结合党的十九届五中全会的政策导向和重点要求“建设高质量教育体系”,上城教育人将进一步探索教育治理新体系,为每一位学生的健康、幸福成长保驾护航。