

## 教育局长需要的不仅是“专业化”

国家教育行政学院副研究员 高政

在 3 月召开的全国两会上，全国政协委员、北京师范大学党委书记程建平的提案“基层教育‘当家人’得有门槛”引发社会各界热议。提案以北京师范大学的一项调查研究为基础，调查发现，全国 26 个省市的 2898 名教育局长大多由非教育领域出身的行政领导担任或者转任，不少地区基层教育行政领导的专业化水平与教师和校长的专业化水平处于一定的失衡状态，缺乏足够指导教育改革创新的专业能力。

教育局长的来源和专业化水平一直是舆论高度关注的话题，一些教育局长还因为“出身”问题成为舆论的焦点。透过这些热闹非凡的网络事件，我们看到的是整个社会对教育局长专业能力的关注与担忧。

因为工作关系，笔者长期担任国家教育行政学院的地市、县区教育局长培训班班主任，也做过和教育局长培训有关的研究课题，对教育局长这个群体有一定的了解，想就这个话题谈谈自己的一些看法，求教于大方之家。

教育局是个什么局

教育部在 2015 年出台的《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》中明确指出，当前政府管理教育还存在越位、缺位、错位的现象。要推进依法行政，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。以进一步简政放权、改进管理方式为前提，加快建设法治政府和服务型政府，主动开拓为学校、教师和学生服务的新形式、新途径。

笔者认为，在当前“管办评分离”的大背景下，基层教育局并不直接管理学校教育教学的具体业务，更不能也不应该对学校的正常教育教学有过多的行政干预，而是应该为学校发展在人、财、物方面争取更多的资源，给校长一个敢于改革、大胆创新的制度空间，给学校发展创设一个安心办学、激发办学活力的政策环境。

从制度层面来看，一个好的教育局最低标准应该是做学校专心办学的“后勤局”，是教师安心教书育人的“服务局”；是学生快乐成长、全面发展的“安全局”。一个好的教育局最高标准是对学校教育教学改革上有适当的引领，营造区域浓厚的教改氛围。

教育局长都来自哪里

基层教育局长的来源，地市层面和县区层面不太一样。

笔者 2014 年曾经针对国家教育行政学院地市局长期培训班学员做过一个调查，来学院参训的 160 多名地市教育局长（含副局长）中，有 67%来自教育系统内部，很多都是由重点中学、中专学校的校长转任。因为这些学校的校长都是处级干部，处级校长转任局长在组织人事制度层面是通畅的。

但是县区层面的教育局长却很多来自教育系统外。国家教育行政学院从春侠的《困境与超越——教育局长角色研究》一书透露这样一组数据：教育局长就职前身份是校长或副局长的仅占 39.3%；而在乡镇和县委县政府等部门工作的则占 60.7%。现任局长中，有过教育经历的占 57%，没有教育经历的占 43%。

据笔者了解，近几年，这类数据一直在持续更新中，教育局长来自系统内外的比例基本保持在四六开。虽然有过教育经历不算是外行，但是今天的教育发展日新月异，教育理念不断更新，教育信息化技术更是一日千里，脱离教育一段时间以后，也不能算是教育的“专家”。

笔者分析，因为绝大部分县区教育局级别是科级，科级以下的公务员和事业单位人员流通在

组织制度层面有一定困难，并且县区教育局在同级别的委办局里面地位是相对突出的——一般来说县区有一半的财政供养人员在教育系统，有五分之一到一半的财政投入到教育系统。所以很多县区教育局局长都是乡镇党委书记、组织部副部长、宣传部副部长、县委办副主任等重要部门领导转任。

#### 教育局专业化的两种不同声音

现实中，关于教育局专业化问题，一直有两种不同的声音。一种声音认为，局长应该具备相应的专业素养，教师和校长都有任职业资格证，管理校长和教师的局长怎么能没有任何资格认证呢？尤其是县区的教育局长，教育专业素养一定程度上直接决定了区域教育教学改革实践的成败，让不懂教育的人指挥教育改革，风险和成本都很大。

另一种声音则认为，当前的教育问题很多都是社会问题转化而来，教育问题是社会问题在教育系统的体现和转化，必须通过多部门联动的方式才能协同解决。当下的教育改革更多是一种综合改革，很多都是牵一发而动全身，教育系统要办事都要人、要钱、要政策，因此财政、人社、编办等部门必须协调好。单纯通过教育一家单打独斗，教育改革很难成功。比如校长职级制改革、县管校聘、教师职称改革就牵涉到人社、编制、组织、财政等部门。所以需要基层教育局长具有极强的政治协调能力和社会活动能力。

笔者认为，这两种观点都有一定的合理性。现实中，据笔者目力所及，教育系统内部和外部产生的局长，都有教育改革做得非常好的。

#### 教育专业能力是教育局长核心素养之一

毋庸置疑，不管是教育系统内部还是外部产生的局长，教育专业能力是教育局长必不可少的核心素养之一。美国学者苏珊·约翰逊认为，理想的教育局长应该同时在三方面发挥领导作用，即政治的领导（获得资源、建立联盟）、教育的领导（关注教学法和学习）和管理的领导（运用组织结构来参与、监督、支持和计划）。

从当前我国教育局的工作实际和职责定位来看，教育局长的素养结构应该包含三个维度，即政治维度、教育维度和行政维度。

政治维度的素养是教育局长胜任工作的根本前提与保障，它首先是指作为基层教育管理者的教育局长熟悉、掌握并能够贯彻落实国家有关教育方面的大政方针，准确把握区域教育发展方向；其次还意味着教育局长在政府系统内有一定的影响力，能够通过自己的行为、人际关系、社会地位为教育系统争取必要的资源和政策支持。

教育维度的素养是教育局长的核心能力，它是指教育局长应该在教育系统内有影响力，这种影响力是通过对教育规律的把握和理解，对校长、教师专业队伍建设的引导，对教育理论的钻研与把握，对教育工作的情感投入等方面体现出来的。

行政维度的素养是教育局长履行职责的基础。教育局长是一个基层教育行政管理人员，他应当有能力扮演好执行者的角色，具备组织、规划、协调、沟通、经费管理、人事管理、分析问题、解决问题等基本能力。

相比于教育专业能力，政治协调能力与行政管理能力对于教育局长也同样非常重要，缺乏其中任何一项能力都很难成为一位优秀的教育局长。正如江苏连云港市赣榆区教育局陆建国局长所言：“教育不是世外桃源，教育系统是社会大系统的一个组成部分，不可能独善其身，在保持独立性的同时，和整个时代和社会同频共振，才可能发展的更好。外行局长要加强专业学习，提高专业素养。校长转局长的，要加强政治学习，提高政治占位，同时，强化协调能力。最终，都要达到：讲政治，懂规律，善协调。”

#### 教育局不是局长一个人的教育局

对教育局专业化这个问题，必须具体问题具体分析，不能一概而论。

以教育生态为例，如果区域教育一直发展得比较好，教育和政府一直处在一种非常良性的互动关系之中，政府在资源分配和政策设计的时候给予教育更多的关注和倾斜，整个区域尊师重教

的氛围都非常浓厚，教育专业能力强的基层教育局长的优势更加明显；如果区域教育发展得相对一般，甚至在各种评比、验收、考核中经常拖地方的后腿，教育和政府的互动不够良性，政治资源和协调能力都相对较强的基层教育局长则更便于开展工作。

其实教育局更多是一个整体，不是局长一个人的教育局。教育局聚集了很多教育专家及有过教育教学经验的专门人才，比如分管的局长一般都是有相关教育经历和专业背景的。只要教育局长充分授权，哪怕是外行出身，只要大家通力合作，教育局也可以维持良好的运转。

一位县区教育局长告诉笔者：“我是军人出身。我认为做班长就是服务，班子5个成员，4个懂教育，只有我一个外行。我对他们说，大胆探索，大胆实践，要勇于突破。有困难，大家一起克服。冲过去了，成绩是大家的；冲不过去，我承担责任。”

正如湖北省监利县教育局原局长张晓冰所言：“不论是教育系统内还是教育系统外的，担任教育局长，他们都有各自的优势和劣势。对于担任教育局长这一职务来说，都是一个新的课题，新的考验。新任的教育局长，只要他们上任后尽快转型，尽快适应，虚心学习，扬长避短，他们就会在新的岗位上有一番作为。我们担心的是，一些新任的‘外行’局长思想僵化，不肯学习，不思进取，自以为是，固步自封，不能适应新的环境，从而给教育事业带来损失。”

如何让教育局长专业化更有意义

面向2035，中国要实现教育现代化，对教育发展提出了更多更高的要求：

一方面要求地方教育局长的领导水平不断提升，这其中自然包含了专业水平。切实提升教育局长的专业化水平，才能更好地引领区域教育的改革发展。

笔者认为，提升教育局长的专业水平，必须做好相关培训工作。当前对教育局长的培训还相对粗放，并没有根据局长的专业背景、分管工作等进行分类培训。正如程建平所言，目前教育局长培训并未根据不同背景、来源、层级实施分级、分类、分岗培训，导致培训的针对性和有效性有限。因此，对教育局长进行相关的分级、分类、分岗培训势在必行。

另一方面，实现教育现代化对地方政府履行教育职责也提出了新的要求。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚定不移实施科教兴国战略和人才强国战略，坚持优先发展教育，大力推进教育领域综合改革，持续加大教育投入，教育现代化加速推进。从面上看，我国当前教育总体发展水平进入世界中上行列，取得了全方位、开创性的历史性成就。与此同时，基层教育局在教师编制、职称、职级、待遇等方面需要同编办、人社、财政等部门协调的领域改革却遇到各种各样的阻力。

为什么会如此？相对而言，教育投入效果的显现具有长期性、隐匿性，短时间内看不出“政绩”，所以要让地方领导在履行法定职责以后，不遗余力地支持牵涉到方方面面的教育改革绝非易事。这就需要在重视教育上，给地方政府上一道紧箍，比如组织部门在干部考核中加大教育的内容，凡是忽视教育、未做到尊师重教的地方领导在年度考核就要被评为“不称职”；再比如切实加强督政的力度和督政结果的运用，对于不够重视教育的地方领导，给予及时提醒与督促。

只有这样，对教育局长而言，政策协调和资源争取的工作才能让位于专业引领，提教育局长专业化这一命题才更有意义。