

政府不一定要亲自管理学校

杨东平

按照三中全会《决定》的指导思想,在教育领域,全面深化改革的核心目的,是解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,努力为社会提供多样化服务,更好满足人民需求。

当前,公众对教育的不满,一方面是仍然存在重点学校、择校热、流动儿童教育等突出的教育公平问题;与此同时,是千校一面实行单一的应试教育模式,严重影响了学生的身体健康和个性发展。由于无法满足家长多样化、选择性的教育需求,越来越多的家长用脚投票,逃离应试教育,出国求学或自办教育。

造成这一现象的主要原因,是在计划经济时期形成的高度集权的管理体制,政府独揽和包办教育,治理方式的陈旧落后。在高等教育,很大程度上是教育部办学,而中小学基本是教育局办学,教育家办学的理想一直难以落实。教育主管部门集举办、管理和评价于一身,导致教育服务的质量不高、标准单一,与社会需求脱节。

在新的教育治理结构中,政府将不再是集举办者、管理者、评价者于一身的单一主体,教育治理的主体是包括政府、学校、企业、社区、家庭、社会组织、学生等社会各界的多元主体。简政放权,首先就是政府向社会放权,通过更大程度地开放和下放教育,恢复多元主体举办教育的权利。改革开放30多年来,教育在发展、改革和开放这三个维度上,开放成为最短的短板。民办教育虽然从无到有,获得了一定的发展,但是仍然面临一些长期难以突破的制度性障碍,难以与公办学校平等竞争,享受与公办学校的同等待遇。政府对包括幼儿园在内的各类民办教育机构设置的门槛过高,从而限制了更多的社会力量和资源进入教育。因而,促进教育对内对外的开放,激发社会力量参与举办教育的积极性,使教育真正成为全社会共同的事,而不只是政府一家的事,仍然是现实的挑战。

为什么在政府越来越有钱、教育资源不再短缺的情况下,仍然要强调开放教育?这是因为在现代社会的教育治理结构中,政府的功能主要是保障公平,提供的是保障性的基本教育公共服务,而教育的丰富性、选择性、高质量等等,则主要通过市场和社会的力量,在多样化、竞争性的体制中才能真正实现。《决定》明确提出简政放权、大幅度减少审批,管办评分离、实行购买服务、委托管理、鼓励社会力量兴办教育,要求的正是通过放权改革,解放教育生产

力、增强学校活力。

虽然现代教育已经成为国家主管的事业,但教育在本质上是自下而上的,具有很大的地方性、民间性和私人性,因此必须具有因地制宜、因人制宜的制度弹性和灵活性。伴随着学习化社会的出现,自主学习、私塾、学堂、家长自助的在家上学和微型学校等小微教育机构、多样化的教育形式的出现,这种包容性和灵活性就更为重要。教育管理应当更大程度地向地方放权、向社会放权、向民间社会和家庭让渡一些权利。在这一背景下认识《决定》提出的鼓励社会力量兴办教育,具有很大的现实性和针对性。

鼓励社会力量参与教育的另一个功能,是通过引入市场竞争的机制和手段,改善政府教育公共服务的提供方式,将缺乏服务意识和绩效导向的行政化方式,转为引入竞争机制,通过培育社会组织,实行委托管理、购买服务,改善公共服务的水平,提高质量和效率。

所谓管办评分离,意味着政府作为公办教育的举办者,并不一定必须亲自管理学校。打破千校一面格局的重要举措之一,是在不改变公办学校属性、政府全额提供教育经费的情况下,将学校委托给具有理想和资质的社会团体、社会组织和教育家群体举办,从而形成多样化的办学模式,实现教育家办学。这是许多发达国家和地区改革公办学校品质、提高学校活力的基本经验。

我国的一个特色,是在教育市场上出现了一大批具有很强的师资和教育能力的培训机构,如果能够通过委托管理允许它们举办全日制普通学校,对于改造薄弱学校,增加教育的丰富性、选择性,显然是一条行之有效的捷径。不妨从试点开始,探索这一新路。

多元社会主体参与教育治理,不仅指向社会放权、更大程度地开放教育,还有另外两个层面。一是落实公众在教育决策中的参与权,促进决策的科学化和民主化;二是落实公众对于教育的监督和评价权,形成独立于政府之外的有效的教育监督和评价,改变政府自说自话的状态。这需要更大程度的教育信息公开,需要建立包括听证会、专业化咨询、第三方评价、对政府的质询和行政问责等一系列新的制度。

(责任编辑 李晶)