

提高教育治理能力的 若干思考

杨银付

人民教育
2014.7
PEOPLE'S
EDUCATION

政策

7

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，全面深化改革的总目标是“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”。把“国家治理体系和治理能力现代化”上升到总目标的高度，可见中央对此的重视。如何实现国家治理体系和治理能力现代化？首先要转变全能型政府的职能模式。这是因为治理与传统的行政管理不同，它是包括行政管理在内的多元社会主体参与的治理方式，强调建立新的治理结构、治理体系。其次，治理体系和治理能力现代化需锐意创新，从体制上创新、机制上创新、方式上创新。

就教育领域来说，也存在推进教育治理体系和教育治理能力现代化的问题，或者说，教育现代化首先有赖于教育治理体系和治理能力的现代化。袁贵仁部长在2014年全国教育工作会议上指出：“推进教育治理体系和治理能力现代化，就是要适应国家治理体系和治理能力建设，根据教育发展的自身规律和教育现代化的基本要求，以构建政府、学校、社会新型关系为核心，以推进管办评分离为基本要求，以转变政府职能为突破口，建立系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，形成政府宏观管理、学校自主办学、社会广泛参与的格局，更好地调动中央和地方两个积极性，更好地激发每个学校的活力，更好地发挥全社会的作用。”这揭示了当前加快推进教育治

理体系和治理能力现代化的重点任务。其中，管办评分离是基本要求。深化教育领域综合改革，可以在不同层面来理解，其中最具全局视野的就是管办评分离的改革，因为它涉及了教育中的方方面面和各个主体。

第一，切实转变政府职能，提高“管”的水平。在“管办评分离”的改革中，管理的改革和创新是上游，是基础性的，是首先需要改革的方面。它之所以重要，是因为管理上的放权，将为办学和评价上的创新提供空间，牵一发而动全身。一是要理清“管”的内容。十八大和新一届政府成立以来，最强调的就是两件事，即改进作风和转变职能。减少行政审批是转变职能的突破口，迄今中央政府已取消下放334项行政审批等事项。教育方面也在努力减少行政审批和转变职能。十八届三中全会特别强调，“深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权”。讲扩大和加强省级政府教育统筹权、落实和扩大高等学校办学自主权，就是要进一步体现中央向地方放权、政府向学校放权。这一改革要求我们进一步解放思想，而这也必将解放和发展教育生产力，解放和增强教育活力。二是要改进“管”的方式。放权不是不管，而是要创新管理方式，更多运用法规、规划、标准、规则、财政、信息服务、事中和事后监管以及必要的行政手段等引导和支持学校发展。例如“标准”，今后要更多地走向标准管理。过去，我们多以项目促发展，这种做法行之有

效，今后仍要坚持。但今后更重要的是，要逐步走向标准化和以标准提升促发展。这才是具有制度意义的。有人可能认为，现在教育经费增加了花不完，但其实一旦标准提高了，如办学条件标准提高、生均公用经费标准提高、教师配置水平提高，可能经费马上不够用。例如“规则”，我们要制定学校之间公平竞争的规则，促进学校在各自不同的类型、层次上特色发展，我们要制定公、民办学校之间的公平竞争规则，促进公办学校和民办学校共同发展的格局。例如“财政”，我们要运用财政杠杆，缩小义务教育学校间的差距。实际上，教育拨款的方式，体现着教育工作的领导方式；教育拨款的思路，反映着教育改革的思路。按照十八大所提出的“合理配置教育资源”的要求，就要优化财政性教育经费的支出结构，改进教育资源的配置规则与方式，进一步把教育资源的配置重点真正转向促进教育公平和提高教育质量这两个基本点上。三是以信息化带动“管”的现代化。教育管理信息化既是教育信息化的重要组成部分，又是教育管理现代化的技术支

撑。这方面当前的一个重要任务就是建设教育管理公共服务平台。国家已建立国家教育考试招生与安全监管信息化平台，成为招生“阳光工程”的关键支撑；高校学籍管理与学历认证信息化平台，成为高校学生管理与学历鉴别的重要工具；高校学生就业信息服务平台，成为学生就业的支持平台。在中小学方面，已建立全国联网的校舍信息管理系统，每一栋建筑物都有了自己的身份证；全部安装中小学生学习学籍信息管理系统，一人一籍，籍随人走，动态监管，全程跟踪学籍异动。这些重要的基础性工作，通过现代信息技术，为民众提供了更准确、更及时、更便捷的信息服务，也由此提高了教育决策和教育管理的水平。而开展教育现代化发展水平监测和建立教育决策支持服务系统，也将是大数据时代教育管理现代化的重要方面。

在转变政府职能方面，要用好省级政府统筹权。扩大省级政府教育统筹权，是中央立足教育事业发展全局和我国教育发展阶段性特征作出的重要决策。它有两个针对性，一是中央要进一步向地方放权。“鞋合不合适，



脚最知道。”这或许是分散决策、放权的依据。尤其是中国如此之大，每一个省的人口、面积几乎都相当于一个欧洲国家，各个省的实际情况千差万别，在具体执行时，需要推动权力下放。二是针对一些领域管理重心太低的现状。例如，上世纪80年代我国提出普及九年义务教育时，实行“地方负责、分级管理”的义务教育管理体制，这的确同时调动了中央和地方的积极性、政府和人民群众的积极性，实现了我国义务教育的快速普及，是值得肯定的我国发展义务教育的重要经验。但由于我国各个地区经济社会发展的不平衡，在义务教育基本普及之后，地区间、城乡间的教育差距凸现出来。正是在这一背景下，2001年国家提出建立“以县为主”的农村义务教育管理体制，提高了管理重心。但现在看来还不够，因为有的省内县与县之间财力差距很大、教育发展水平差距很大，加强省级统筹就成为大家的呼声。但与此同时，对于省级政府来说，也要理清“管”的内容，改进“管”的方式，该放给学校的坚决放给学校，该加强统筹的必须加强统筹。加强和改进省级政府教育统筹的主要要求，一是省级政府要根据本地人口、产业结构确定教育发展目标，提高教育与经济社会发展契合度；二要发挥省级政府财力统筹和资源平衡能力，切实加大对农村地区、薄弱学校、困难群体的倾斜支持力度，加快缩小教育发展差距，促进教育公平；三是省级政府要优化各部门职能分工，构建教育改革协同推进机制，深化教育领域综合改革。要进一步加强北京、上海、安徽、广东、云南、新疆和深圳7个省（区、市）省级政府教育统筹综合改革试点工作，好的经验，看准了，就应该推广开来。

第二，着力建设现代学校制度，提高“办”的水平。在“管办评分离”的改革中，办学的改革和创新是核心，从办人民满意的教育而言，教育行政部门并不需要直接提供教育，教育行政部门提供的应该是教育政策，学校才直接提供教育。学校的办学质量决定着教育的质

量，办学创新的重要性不言而喻。学校是教育的细胞，教育改革只有最终落实到学校层面，体现到教师和学生身上，才会真正见实效。**提高办学水平，首先要把全面贯彻教育方针、全面实施素质教育作为根本要求。**立德树人是教育工作的根本任务，其核心要求是全面贯彻党和国家教育方针，全面实施素质教育，培养具有社会责任感、创新精神和实践能力的德智体美全面发展的中国特色社会主义事业建设者和接班人。**提高办学水平，当前要把建设现代学校制度作为重要着力点。**以高等学校为例，建设现代学校制度，核心的问题有三个：一是政校分开，依法落实和扩大高等学校办学自主权。二是完善高等学校治理结构，高等学校必须建立更加完善的自我约束、自我规范的内部管理体制和监督制约机制，才能为更好地行使办学自主权奠定基础，否则就可能“一放就乱”。只有政府、学校、社会共同努力，构建起政府、学校、社会新型关系，才能真正落实好办学自主权。

就高等学校内部治理结构而言，要坚持和完善党委领导下的校长负责制，依法落实党委职责和校长职权，这是我国高等学校的基本治理结构；要尊重学术权利，充分发挥学术委员会作用，推动行政权力与学术权利的相对分离；要加强民主管理，建立监督制约机制。十八届三中全会还提出建立事业单位法人治理结构，高等学校也可开展这方面的探索，进一步加强高等学校治理的社会参与，一方面为高等学校提供更多支持，另一方面更重要的是可以密切高等学校与社会的联系，进一步构建起政府、学校、社会之间的良性互动关系。当前，要以高等学校章程建设为抓手，完善治理结构，并加强和扩大社会参与，建立现代学校制度。

第三，扎实推进多元主体评价，提高“评”的水平。在“管办评分离”的改革中，评价的改革和创新也十分重要。评价是指挥棒，下游的评价可以反过来带动上游的管理和中游的办学。在“评”教育方面，要推进专业评价，

鼓励专门机构和社会中介机构进行评估,形成由政府、学校、家长及社会各方面参与的多元教育质量评价体系。例如,教育部今年出台了《关于推进中小学教育质量综合评价改革的意见》,从品德发展水平、学业发展水平、身心发展水平、兴趣特长养成、学业负担状况等5个方面设立20项指标,这可以看作教育部在管教育,设立了评价指标和评价规则;具体的评价则可交给专业机构按照规则去评,委托社会组织开展教育评估监测。而这一评价将反过来直接引导学校更好地办学,改变片面应试倾向,全面实施素质教育。对于职业教育和高等教育来说,要特别重视行业企业和用人单位的评价。职业学校和高等学校办得好不好,归根到底要看学生就业能力强不强、创业水平高不高。还要重视社会公众监督,开展教育满意度测评。

创新教育管理方式,需要我们建立健全教育决策、执行、监督之间既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。这就要“强化国家教育督导”,这是政府加强宏观管理的基本手段。越是在强调放权和减少事前审批的时候,就越是要加强过程监管和督导评估,这样才能“放而不乱”“放而有效”。2012年国务院颁布实施《教育督导条例》,未来我国将实现各级各类教育督导全覆盖,依法对各级各类教育进行督导。根据以上“大督导”的

要求,需要相应充实和加强督导机构与督导力量。英国、法国、俄罗斯、荷兰、西班牙、澳大利亚、新西兰等国家,都建立了有一定规模的相对独立的教育督导机构。未来教育督导工作的模式,将遵循教育督导规律,以监测评估为基础,以督政督学为重点,以整改问责为手段,突出专业性,体现科学性,增强实效性。同时,要根据建立督学责任区制度的要求,组建专兼职结合的片区督学队伍。

第四,深入开展教育政策研究,提高“研”的水平。“没有教育科学,就没有科学的教育。”教育科学研究尤其是教育政策研究在服务科学决策中发挥着十分重要的作用,教育决策咨询就更是如此。对教育科学研究、教育政策研究的根本要求是实事求是,因为它要从现象中发现本质,从关系中发现规律,从矛盾运动中找到问题解决方案。这也需要我们解放思想。解放思想是一种态度,实事求是根本要求。解放思想解放到什么程度?就是解放到实事求是的程度;实事求是则是在解放思想中开辟道路。

因此,要着力建设国家高水平教育政策研究智库。从能力建设而言,政策研究智库应时时聚焦重大问题,服务国家战略,抓大事、谋长远、出实招,研究分析每种政策选择的利与弊;从国家支持而言,要探索以政府购买公共服务等多种形式,支持政策性研究,有些还可以开展平行研究,政府择优或综合参考决策;从体制机制而言,要鼓励协同创新,注重实质性贡献。总之,中国特色的教育政策研究智库应充分发挥思想库、智囊团、参谋部、宣传队的作用,服务教育科学民主决策,破解重大改革发展难题。◆

作者系国家教育发展研究中心副主任

责任编辑 李帆

