

# 教育改革动态

宁波市教育科学研究所

第9期

宁波大学园区图书馆

2022年11月

## 本期聚焦：激发中小学办学活力

### 【编者按】

在加快推进教育现代化进程中，无论是宏观的教育活力、中观的学校活力，还是微观的师生活力，都是我国多年来教育改革持续关注的重点。新时代建设教育强国、追求办好人民满意的教育，必须把大力激发学校办学活力摆在更加重要的位置。2018年，全国教育大会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。2020年，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》，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。

## 目 录

### 政策要求

加快现代学校制度建设

扩大和落实学校办学自主权

激发学校办学活力

### 政策解读

推进中小学治理现代化的行动指南

### 区域动态

上海 南京 成都 浙江

### 宁波案例

问题导向策略下的教师人事制度扩权实践

### 专家视点

激发中小学办学活力的意蕴、要求和表现

我们需要什么样的学校办学活力

中小学办学活力不足的原因分析与对策研究

〔政策要求〕

## **加快现代学校制度建设**

深化教育“放管服”改革，落实中小学办学主体地位，增强学校发展动力，提升办学支撑保障能力，充分激发广大校长教师教书育人的积极性创造性，形成师生才智充分涌流、学校活力竞相迸发的良好局面，推动基础教育公平发展和质量提升，加快现代学校制度建设，为推进教育现代化、建设教育强国奠定坚实基础。

（摘自《教育部等八部门关于进一步激发中小学办学活力的若干意见》）

## **扩大和落实学校办学自主权**

扩大和落实学校办学自主权，全面推进依法治校，推动各级各类学校完善现代学校制度，激发办学内生动力。

强化整体智治，探索构建教育治理共同体，建立多部门协同、公众广泛参与的教育治理机制。

（摘自《浙江省教育事业“十四五”发展规划》）

## **激发学校办学活力**

明晰政府、学校权责边界，建立教育行政权力清单和责任清单，分类管理、定向赋权，强化事中事后监管。落实中小学校办学主体地位，保障教学自主，强化学校课程实施主

体责任，充分发挥教师课堂教学改革主体作用。扩大学校人事自主权，探索推进自主设置内设机构，自主择优选聘中层管理人员，完善中小学校教师自主招聘机制。扩大学校绩效分配、评优评先自主权。保障学校经费自主，依法依规自主执行有关预算项目，自主使用社会捐资助学经费。严格落实各类进校园活动审核认定制度，完善社会监督。

（摘自《宁波市教育事业“十四五”发展规划》）

## 推进中小学治理现代化的行动指南

张志勇教授

北京师范大学中国教育政策研究院执行院长

### 一、落实学校办学主体地位

一是围绕保障学校办学自主权，强调“一构建五自主”。课程是学校育人的根本，《意见》要求落实学校课程实施主体责任，学校要“结合实际科学构建基于学校办学理念和特色的校本课程”。在此基础上，《意见》赋予学校五个方面的自主权，即“学校在遵循学科教学基本要求基础上，可自主安排教学计划、自主运用教学方式、自主组织研训活动、自主实施教学评价；对于学科间关联性较强的学习内容，可自主统筹实施跨学科综合性主题教学。”这五大自主权为广大教师积极推进教育教学改革提供了“尚方宝剑”。

二是围绕扩大人事工作自主权，强调“一参与四自主”。用人自主权，是学校办学自主权的重要组成部分。《意见》要求“进一步扩大学校在副校长聘任中的参与权和选择权，鼓励地方积极探索由学校按规定的条件和程序提名、考察、聘任副校长”。在此基础上，赋予学校四个方面的用人自主权，即“学校根据办学实际需要，按照精简效能的原则，自主设置内设机构，自主择优选聘中层管理人员”；在教师招

聘方面，“鼓励地方探索在学校先行面试的基础上组织招聘；对具备条件的学校，可放权由其自主按规定组织公开招聘”

“按照核定的岗位设置方案，中初级职称和岗位由具备条件的学校依据标准自主评聘，高级职称和岗位按照管理权限由学校推荐或聘用。”让学校在人事工作方面有了较大的自主权限，将很好地推动学校管理工作和教育教学工作的开展。

### **三是围绕落实经费使用自主权，强调“一优先三自主”。**

《意见》要求加大学校经费使用自主权，公用经费要“优先保障教育教学需要，确保学校有效使用、正常运转”“学校按照预算管理有关规定和学校发展实际需要，自主提出年度预算建议，自主执行批准的预算项目，对预算资金进行全过程绩效管理”“学校依法依规自主使用社会捐资助学的经费”等等。“一优先三自主”不仅赋予了学校使用经费的自主权，还确保了学校经费能够最大程度上用于教育教学需要。

## **二、激发学校发展内生动力**

**一是强化评价导向作用。**《意见》要求“建立健全以发展素质教育为导向的学校办学质量评价体系”“地方各级党委政府和教育主管部门要树立正确的政绩观和科学的教育质量观，不得以中高考成绩或升学率片面评价学校、校长和教师，坚决克服‘唯升学’‘唯分数’的倾向”，为学校静下心来办教育提供了明确方向和前提条件。

**二是强化校内激励作用。**《意见》明确提出了“五大激励”：注重精神荣誉激励、强化专业发展激励、完善岗位晋升激励、健全绩效工资激励和突出关心爱护激励。“五大激励”将充分发挥学校对教师的激励作用，促进广大教师安心从教，努力提高教学质量。

**三是强化学校文化的引领作用。**《意见》特别强调学校文化建设对于激发中小学办学活力的重要作用，提出要以科学的办学理念凝聚广大师生的价值追求和共同愿景，以多样化的校园文化建设使中小学焕发勃勃生机。

**四是强调优质学校的带动作用。**《意见》明确提出要深入推进学校办学机制改革，积极推进集团化办学、学区化治理，加快推进基础教育信息化建设，促进优质教育资源共享，通过这些有效举措，不断促进新优质学校成长，扩大优质教育资源覆盖面，整体提升区域教育教学质量。

### **三、加强对学校办学的支撑保障能力**

**一是重视校长队伍建设。**一个好校长就是一所好学校，《意见》强调“各地要把培养好、选配好校长作为重要政治责任和激发办学活力的关键因素，加大校长培养培训力度，加快推进校长职级制改革，制定校长职级制实施办法，按照中小学校领导人员管理有关办法，严格落实校长任职条件和专业标准”“努力造就一支政治过硬、品德高尚、业务精湛、治校有方的高素质专业化校长队伍”。

**二是注重加强对中小学办学条件的保障。**《意见》要求优先保障学校基础设施、经费投入、教职工配备等教育教学基本需求，健全生均公用经费和编制动态调整机制，建立健全办学激励机制，对具有高级职称、坚持在教学一线工作至退休且教学业绩突出的教师，尤其是长期在艰苦边远地区工作的乡村教师，要加大荣誉表彰和物质奖励力度。这些政策举措，进一步强化了对中小学办学条件的支撑和保障。

**三是不断拓展社会资源。**《意见》明确指出，各地要加强与社会有关方面合作，建立相对稳定的研学实践、劳动教育和科普教育基地，打造中小学生学习社会实践大课堂，免费或优惠向学生开放，充分发挥各类公共文化设施和科技场馆重要育人作用。按照国家有关规定通过政府投入、政策支持、社会参与等多种方式多渠道筹措经费，确保中小学生学习社会实践正常开展。推动少年儿童优秀文化产品繁荣健康发展，丰富少年儿童精神文化生活。

#### **四、不断健全中小学办学管理机制**

**一是明确行政管理与学校管理的边界，实施清单管理。**

《意见》强调“地方各级党委政府要主动为中小学服务，为激发办学活力提供强有力的条件保障支持”“依法依规明确党委政府和教育主管部门对学校的管理事项”。在管理方式上，“要更多采取事中事后监管方式，针对不同学段、不同规模学校的实际情况，依据学校办学水平和管理能力，注重

加强分类管理，实施精准定向赋权，构建差异化的监管方式”。通过明确权责边界，推行清单化管理，将更加有助于实现让学校大胆办学、规范办学、科学办学。

## **二是明确学校内部治理改革的科学路径，实施合作治理。**

《意见》要求加强党对中小学的全面领导，“党组织要强化政治功能，加强对重大事项、重要问题的政治把关”；要求健全决策机制，“学校发展规划、重要改革、安全稳定等重大事项和涉及师生员工切身利益的重要问题，由学校党政领导班子集体研究决定”；要求充分发挥教职工代表大会的作用，“认真落实教职工代表大会或教职工全体会议制度，对学校重要工作进行审议、听取意见”；要求处理好家校关系，“建立家长委员会，……完善家校协同育人机制”；要求“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。”通过学校内部治理机制的完善，提高中小学科学管理水平。

## **三是明确学校要充分发挥外部监督作用，强化社会监督。**

《意见》要求健全公开制度，对要公开的内容进行明确；要求正确处理学校与社区的关系，建立学校与社区沟通联系制度，及时听取社区和人大代表、政协委员等方面人士对学校工作的意见建议，这些举措为有效发挥家校社育人合力、营造全方位的育人场域打下了坚实的基础。

（摘自教育部网站 2020-09-24）

## 【区域动态】

### 上海：以协同治理激发主体活力 推动特色高中建设同频共振

#### 一、整体规划，以价值和行动共识激发各方活力

《上海市推进特色普通高中建设实施方案(试行)》确立了总的战略定位：“以深化课程教学改革为主要抓手，着力构建富有特色的学校课程体系以及相应的运行和管理机制，促进学生全面而有个性的发展，推动高中学校错位发展、特色发展和可持续发展，逐步形成全市普通高中教育‘百花齐放’的发展格局，促进高中教育从分层教育逐步向分类教育转型”；提出了“项目孵化、滚动推进；分类指导、分阶提升”的策略；明确了“学校自主规划、区县推荐支持、项目滚动指导、探索分阶管理”的建设机制。同时，在课程、师资、经费和招生上设计了具体的支持保障政策。

#### 二、学校自主选择与阶梯提升，激活内需，形成持久驱动力

第一，自主选择建设。上海以项目校的方式推进特色普通高中建设，采取自主申报、主动规划、地区推荐和专家评选相结合的方式实施。显然，是否加入项目校，主动权在学校。针对入选项目的学校，上海设立了“分组交流、市级展示、初评、复评”等前后相接的环节，这些环节都意在推动学校不断推进和深化特色建设，避免贴标签。同

样，是否进展到下一个环节，发起权还是在学校。比如，学校通过由市项目组主持的分组交流环节后，只有主动申请，才有可能获得举办市级展示的机会。

第二，阶梯式提升。核心做法是对特色普通高中发展进行三段式划分，每所学校可以对号入段。第一阶段(特色项目阶段)：学校有一个及以上适应学生需要的富有特色的课程或项目；第二阶段(学校特色阶段)：学校围绕特色领域，形成相应的特色课程群，形成面向全体学生、层次递进的特色课程体系，进而形成一定的办学特色；第三阶段(特色学校阶段)：学校以特色领域为主线，制定发展规划，形成系统引领和支撑学校发展的办学思想、发展目标、课程体系、教师架构、管理制度、资源体系和辐射机制。阶梯式提升，让特色基础不同的学校都能对照要求自我判断、自我定位，进而明确下一阶段的目标和重点，让每一所学校都看到进步的路径和成功的可能。

### **三、依托专业支撑，激活研究团队的主体性和能动性**

凝聚专业力量，把决策和实践建立在专业研究的基础上，通过专业研究支撑特色高中建设，这是上海近10年来一以贯之的做法。从2011年开始，上海依托所属教育科研机构成立了特色高中建设项目专家组，以委托项目研究的方式，连续10年不间断实施相关研究。同时，市教

育行政部门确定了尊重专业、发挥所长的研究管理基调。近 10 年来，项目专家组完成了《上海市特色普通高中建设现状与发展研究报告》，研制了一份“实施方案”和两份“三年行动计划”等文件；研究并提出了特色高中建设若干纲领性成果，如任何一所高质量的特色高中都应实现“对象上面向全体学生和面向部分学生的结合，需求上基础性、发展性和拔高性需求的满足，课程上必修、选择性必修和选修课程的融合或覆盖”……这些专业性的研究成果有力指导、引领了每一所项目学校的方案与实践；这些研究工作还提出了一套特色高中建设的行动模式，并最终确立了下来，从学校的视角，即“自主建设—项目校建设—参与分类交流—承办市级展示—参与初评—参与复评”，这个流程让学校的特色建设环环相扣，并且通常至少需要 4 年时间才能走完。专业人员的主体性彰显带来了主动性和创造性的发挥，为特色高中建设提供了稳定的专业力量，在专业的维度上实现了同频共振。

#### **四、以评导建：直指特色核心领域内的实践行为**

第一，在评估方案的研制中，充分尊重项目评估机构和评估人员的主体性与专业性，在评估指标研制、评估实施方案确立、评估实施过程、专家评估意见形成等环节中，行政部门重在引导、去干扰，把专业的事交由专业人员去办。

第二，在全市颁布总体方案的同时，也公布了评估的若干观测点，其意在引导。在目标导向上，上海市特色普通高中建设体现了既从“特”的角度考虑问题，又从“普”的角度考虑问题；既从学校微观层面看进步、看发展，还从政府宏观层面看规划、看布局。

第三，在评估程序设计上，专门将“初评”和“复评”两阶段设计为一个轮回，并基于多轮回评估程序设计，采取多组合评估策略，使处于不同参评阶段的学校在建设过程中能够及时意识到所存在的问题，并对接下来的工作感到有的放矢，可以精准施改。这种多轮回的评估为参评学校提供了充足的改进时空，真正发挥了评估的促建功能。

第四，在评估成员的构成上，项目组成员一律回避。项目组作为项目专业研究和推进的重要团队，对每一所学校都非常熟悉，为避免可能的人情分，专家组成员一律只参与建设指导，不参与评估。

## 五、立体协同，打造上下联动、左右互通的特色建设关系

立体协同指的是特色建设相关各方理应和力求达成的一种关系状态，在纵向上主要表现为政府、学校之间的关系，在横向上主要表现为学校与外部资源的关系。

一方面，上海项目注重自下而上与自上而下相结合。自下而上已经具备较好的基础，也符合学校的需求。因此，

在既有的政策制度和管理模式下，教育行政部门要加强普通高中特色办学的政策引导，把自下而上与自上而下结合起来，以多种思路推进全市特色高中建设。

另一方面，上海项目注重在横向上引导学校积极创建资源平台，培育特色办学联合体。资源平台是特色高中建设的重要支撑，教育行政部门可以主导和整合高校、科研院所、青少年活动中心、社会中介资源，通过项目合作、购买服务等多种途径创建公共资源平台，扩大学校特色办学的资源空间。学校更应积极建立发现和利用校外资源的机制，围绕特色课程实施需求，广泛挖掘和利用校外资源。当然，横向关系还包括特色学校之间、特色学校与非特色学校之间建立起交流分享和辐射的关系，形成特色办学联合体。

（摘自《人民教育》2021年第18期）

## **南京：促进每一所学校步入自主发展的良性轨道**

**一、凝聚共同愿景，让大家认同自主发展理念、明确自主发展目标**

**提升学校自主发展理念。**深化对学校自主发展重要意义、本质内涵的认识，主动学习内化涉及学校自主发展的现代重要理论知识，不断更新办学思想，使理念体系始终保持时代性与先进性。学校强化理念的内化，将自主发展理念内化为全体成员的共同愿景，激活师生员工的工作激

情，并将先进理念有效整合落实到具体的学校行为和学校工作中，在具体工作中检验理念、修正理念、提升理念。

**优化学校自主发展策略。**充分认识学校自主发展是由依赖转向自觉、由外部输入转向实践改造的过程。学校主要领导深入教育教学一线，认真听取教职工、学生、家长代表的意见建议，梳理学校发展过程中取得的成绩、经验，以及面临的问题、挑战和发展机遇，召开专题会议，明确自主发展的目标和内容，构建推进学校改革与发展的重点项目和统领课题，形成学校自主发展的路径和方法。学校不断优化自主管理策略，充分发挥教育、教学、管理等方面具有专长人员的作用，促进全体成员自觉意识觉醒、自律素养提升、自主精神张扬。

**健全学校自主发展机制。**学校努力将自主发展内容转化为具体的年度工作目标、思路、任务、方法、措施，建立行之有效的规章制度、工作机制。健全目标导向机制，激发学校成员的发展动机，使其自主设计发展目标和路径，自主评价、自主调适。健全学习共同体机制，激发组织活力，促进学校内生发展。健全评价激励机制，探索以人为本、以激励为主的发展性评价体系和多元化评价方法，以科学的评价激励全体成员生发出发展自我、成就学校的强大意愿和动力。

**打造学校自主品牌。**学校围绕自主发展目标，选择具有优势的项目，自主做好项目规划论证、研究提升、经验推介等工作，培育体现自身办学理念、办学精神的特色品牌，通过特色品牌提高办学品位，进而取得学校成员的认同，赢得社会 and 群众的满意。把项目研究取得的比较成熟的经验或理性思考，通过起草文件、部署工作、制定政策、撰写论文、出版专著等方式予以吸收转化，积极推广学校自主发展取得的成果。

## **二、狠抓关键领域，让每所学校“量力而行，适切发展”**

**校长(管理团队)领域。**校长领导学校，首先是思想上的领导，其次才是行政上的领导。我们尤其看中校长的教育思想力、课程领导力和管理变革力。我们希望通过自主发展，加强校长和管理团队的角色认知力、教育思想力、工作规划力、课程领导力、管理变革力等能力的自主提升，以此构建现代学校的内部治理体系，推动学校可持续发展。

**教师发展领域。**教师是学校最重要的资源。我们鼓励各学校加快建立师德为先、能力为重、以生为本、多元发展、梯队发展的教师队伍建设体系，完善教师岗位晋升评价标准，优化绩效管理，落实多劳多得、优绩优酬的薪酬分配办法，同时加强教师发展共同体研究，完善年级组、教研组(备课组)、教学团队的建设。

**学生发展领域。**学校着力构建学生发展核心素养的校本模型及指标体系，着力培育学生正确的价值观念、必备品格和关键能力。加强学生理想信念教育、社会主义核心价值观教育、中华优秀传统文化教育、生态文明教育和心理健康教育，重视学生阅读素养、体育素养、审美素养的提升。推进学生发展性评价改革，构建以学生持续健康发展为核心的绿色质量评价体系。

**课程改革领域。**构建纵向分层、横向分类、学段衔接、学科关联的学校课程体系，提高学校课程规划、开发、实施能力以及学业评价与核心素养培养的适配性。探索“互联网+”和大数据背景下教学内容、方式和路径的创新策略，推进信息技术与教学的有效整合。

**文化建设领域。**学校自主发展的目标之一就是构建积极向上的教育文化，我们希望学校通过项目创新来推进文化建设，发现和扶持具有学校特色的文化项目，形成具有影响力的教育文化品牌。这些文化项目可以具体表现为特色活动、特色课程、特色管理等，学校可以依靠一个个文化项目的推进，逐渐形成独特的文化品牌。

### 三、做好主动服务，给每所学校创造走自主发展之路的机会

**引领办学方向类项目。**包括建立鼓楼教育高质量发展智库，启动研制鼓楼教育及学校“十四五”发展规划，

“活教育”思想引领下的新时代鼓楼幼教发展共同体高品质建设，实施提升鼓楼小学教育教学品质行动计划，推进追求“活教育”价值的中学教学联盟的区域建设，基于校企联盟建设的高品质职业教育办学体系创新探索等。通过赋权，给予各发展共同体更多自主权限和激励机制，进一步激发学校的主体活力。

**提升办学品质类项目。**包括深化江苏省依法治教改革试点区建设，推进鼓楼区“一校一品”党建文化品牌建设，搭建鼓楼学校自主发展网络平台，持续推进鼓楼“e学校”之鼓楼教师在线建设，实现全区中小学南京市智慧校园建设全覆盖，探索鼓楼智慧幼儿园建设方案等。这些项目的创新实施，推动每一所学校办学各有方法、各有特色，培养了一批教育教学研究重点课题或项目，形成了一批特色化、系列化的学校文化建设成果。

**优化办学队伍类项目。**包括高起点筹划实施“鼓楼教师专业发展年会”，高质量建设校长工作室、书记工作室、名师工作室，高品质打造“走向大师”“鼓楼好教师评选”等品牌活动，继续开展好“师德建设年”工作，有效提升全区教师国际教育能力的培训水平，高效开展融合教育、体卫艺教育、心理健康教育、社区教育及民办幼儿园等各类培训等。这些项目的实施，较好促进了学校的管理团队

和教学骨干的发展，为学校自主发展提供了强大的内驱力，为区域教育高质量可持续发展打好了基础。

**营造办学生态类项目。**包括组织开展鼓楼教育年度好新闻评选，坚持开展鼓楼教师志愿者联盟活动，宣传推广“鼓楼阳光护学伞”公益服务，定期举办“第三间教室”家长公益讲堂，定期开设“宝爸宝妈”空中学堂等。通过实施上述项目，促进学校自主发展的最新成果惠及百姓，在全社会营造肯定、支持和助力学校自主发展的良好氛围。

（摘自《人民教育》2021年第20期）

## **成都：从三个方面激发中小学办学活力**

成都作为义务教育教师队伍“县管校聘”和“两自一包”改革的首创地，始终坚持全域全生命周期现代教育理念，主要从三个方面对激发中小学办学活力进行了改革和探索：

**从管理到治理，加快构建新型政校关系。**我们深入推进教育“管办评”分离改革，推动构建政府依法管理、学校依法办学的教育公共治理新格局。一是党建引领。始终把加强学校党的建设作为中小学活力迸发的源头活水，推进实施党建质量提升三年行动计划，全市公办、民办中小学党组织覆盖率100%、党建工作覆盖率100%。二是政府主导。建立义务教育生均公用经费标准每两年动态调整机制，确保两个“只增不减”。制定全市中小学校建设标准，滚动实施中小学“三年攻坚”行动计划，近两年新投用学校373所、新增

学位 20.2 万个。三是多元参与。调动社会各方力量，构建区域教育联盟发展模式，组建名校教育集团，与 30 多所在蓉高校深度共建环高校优质基础教育生态圈，不断缩小城乡、校际等差距。联合卫健部门建立健康副校长管理机制，筑牢疫情背景下学校办学健康防线。

**从限权到赋权，依法落实办学自主权。**我们通过探索简政赋权保障学校的用人自主权、组织架构权、经费使用权等，重塑学校内部治理组织结构，实现学校事情学校办。一是人员自聘。动态核定试点学校教职工规模控制数，由学校自主确定管理、专业技术岗位结构比例，自主确定招聘教职工数量、标准和程序，自主设置内设机构，自主选任中层干部。二是管理自主。坚持公民同招、公民同权，推动学校健全法人治理结构，将学校发展规划、教育教学管理等充分赋权学校。实行末端管理，发挥班主任等育人作用。严格规范“进校园”活动，切实减轻中小学教师负担，打通教育生态治理“最后一公里”。三是经费包干。把公办同类学校生均公用经费和教师人头经费总额作为基数，按生均测算后一次性打包划拨学校，由学校自主统筹使用。坚持按劳分配、按岗取酬、绩优酬高、薪随岗变的分配原则，教师绩效向高层次人才等倾斜。

**从经验到实证，积极创新教育评价制度。**我们将教育评价作为学校办学的“指挥棒”，在率先实施教育均衡化、现

代化、国际化监测评价的基础上，开展“五育并举”教育质量综合评价，推动教育评价从经验向实证转变。一是创新评价体系。制定“五育”并举教育质量综合评价实施方案和指标框架，从德、智、体、美、劳五个维度，提取 33 个核心要素，每个维度赋予 20% 的权重，切实扭转单纯以学生学业考试成绩和学校升学率评价教育质量的倾向。二是改进评价方式。每年对学生课业负担、体质健康等 21 项可监测指标进行监测评价，抽取 30000 个学生样本、1500 个校长教师样本进行多维监测评价，并参考法定数据、相关公告报告及满意度调查结果对剩余指标进行评价，确保每个指标可量化、可比较。三是强化结果运用。根据评价结果，严格执行通报表扬和约谈问责制度，充分发挥评价的引导、诊断、激励、改进功能，同时评价结果还将作为资源配置、经费安排、评优评先等重要依据和参考。

（摘自《人民教育》2021 年第 21 期）

## **浙江：激发中小学办学活力，推进教育治理现代化**

### **激发办学活力，要加强党对基础教育工作的领导**

坚持正确的办学方向，在激发中小学办学活力中进一步加强党的领导。激发中小学办学活力，首先要全面加强党对中小学工作的领导。要在落实中小学办学主体地位，激发和增强学校办学活力的全过程中，强化党委教育工作领导小组的全局引领和顶层设计，突显党组织对学校改革发展工作的

领导。扎实做好全省首批 534 所中小学开展党组织领导下的校长负责制试点工作,积极探索有效办法和路径,充分发挥中小学党组织在激发学校办学活力的舵手作用,既要确保学校坚持社会主义办学方向,更要主动作为,强化协调,破除壁垒,有效释放和激发中小学的生机和活力。

**坚持立德树人,在激发中小学办学活力时进一步增强德育工作针对性和实效性。**坚持“五育”并举,聚焦培育担当民族复兴大任的时代新人根本目标,完善大中小幼一体化德育体系。因地制宜用好各类国家统编德育教材,进一步修订完善具有浙江特色的地方德育课程课标及教材,挖掘学科课程的育人价值与路径,开展学科课程德育,深化体育、艺术课程改革,落实全员、全科、全过程育人,进一步促进学生身心健康成长。

### **激发办学活力,要加大保障各项办学自主权**

**依章治校,落实中小学办学自主权。**完善中小学章程建设,推动学校完善现代学校制度,严肃校规校纪,依法保障学校和教师加强对学生的教育管理。以深化中小学课程改革为突破口,坚持“选择性教育”方向,落实校长课程领导权,教师课程开发和实施权,学生课程选择权。强化中小学课程实施主体责任,在遵循学科教学基本规范的基础上,允许中小学自主安排教学计划、自主运用教学方式、自主组织研训活动、自主实施教学评价等,着力破解“千校一面”的现状。

支持和鼓励学校积极探索选课走班、生涯规划教育、学段制、导师制等自主教育教学管理制度。学校选修课程建设逐步从数量优先转到质量为本,构建层次清晰、递进有序、开放有致的选修课程体系,大力推进我省基础教育特色课程群和精品学科课程群建设。

**县管校聘,落实中小学用人自主权。**贯彻实施《关于深入推进中小学教师“县管校聘”管理改革试点的指导意见》,落实“以县为主”管理体制,积极探索中小学教师编制岗位总量控制、动态调整、统筹使用的新机制,落实中小学校的用人自主权,探索教师按岗聘用、竞争上岗、强化考核的有效机制,激发教师干事创业的活力。在中小学教师“县管校聘”率先实现地域、学段和教师全覆盖的基础上,积极试行校长职级制,促进校长交流和校长专业化建设。同时加大学校行政领导人员聘任制推行力度,自主择优选聘中层管理人员。进一步深化我省中小学教师职称评聘制度改革,持续推进评聘权限下沉,在2020年实现普通高中自主评聘全覆盖的基础上,2021年将实现中等职业学校全覆盖,并继续扩大义务教育和幼儿园改革范围,逐步实现中小学职称自主评聘。

**应放尽放,落实中小学经费使用自主权。**理顺教育财政体制,深化教育经费投入体制改革,厘清政府与学校的权责边界,在处理好政府办学主体责任和学校办学主体地位之间关系的基础上,中小学根据办学实际需要,按照预算管理有

关规定,自主提出年度预算建议,自主执行批准的预算项目,保障学校经费使用自主权。同时,强化职责,由学校对预算资金进行全过程绩效管理,教职员工奖励性绩效工资由学校自主分配,充分发挥绩效工资的激励功能。

### **激发办学活力,要改革创新中小学教育评价**

**深化中小学教育评价改革。**建立健全引导学生全面发展的多元评价标准和体系,坚决改变单纯以分数、升学率、重点率评价学校和教师的做法,克服“五唯”倾向,坚决扭转中小学超前教育、过度教育倾向。探索中小学教育质量综合评价改革,积极做好国家教育质量综合评价改革实验试点项目工作,完善中小学教育质量综合评价指标体系,建设评价专业队伍与数据分析处理技术平台,指导各地建立科学的区域教育质量监测和管理机制,倡导绿色评价理念,科学运用监测结果。

**大力推进学校发展性评价。**根据国家中小学校素质教育评估要求,指导全省各地结合当地实际,修改完善学校发展性评价指标体系,全面组织开展学校发展性评价。同时,建立健全督学督导机制,不断提升督学的专业化水平和对中小学教育教学的指导服务能力。

**稳妥推进高考综合改革试点。**浙江作为高考改革首批两个试点省市之一,全力推进高考改革向纵深发展,切实发挥教学、考试内容、招生方式一体改革的导向作用。深入探索

基于“两依据一参考”的录取机制,扩大高中学生综合素质评价在高校招生中的使用。推进高职院校分类考试,突出“文化素质+职业技能”评价方式,继续深化高职提前招生、单独考试招生,完善职业技能考试。以选考呼应选课,高考改革促进了普通高中的课程改革和教学管理变革,推动高中特色办学和多样化发展。

### **激发办学活力,要不断完善中小学治理机制**

**实施教育行政清单治理,大力减轻中小学校负担。**全面梳理教育领域简政放权的项目和举措,坚持教育行政清单治理,定期公布省、市、县三级教育行政部门的公共服务项目清单,实施项目化清单式管理机制,制订优化教育服务的政策措施。研究、规范并严格控制针对学校的项目评审、教育评估、人才评价和检查事项,大幅减少“三评一查”总量。同时大力精简、严格规范各类“进校园”专题教育活动和竞赛活动,排除对学校正常教育教学秩序的干扰,切实减轻中小学校负担,为持续释放和激发学校的办学生机和活力做好保障。

**开展管办评分离改革试点,优化教育治理体系和治理方式。**落实《浙江省教育管办评分离综合改革试点工作方案》,按照改革的总体目标、基本原则和主要路径,围绕管办评分离要求,出台加强省级教育统筹的具体实施意见,明晰省级教育行政部门和各级教育行政部门的职责边界,组织和指导

各级教育行政部门研究制订转变政府职能、优化教育管理的实施办法,推动教育行政由直接管理向间接管理、由管理学校向服务学校转变。加快中小学章程建设,制订学校章程执行监督机制,引导各级各类学校按章程规范办学。组织开展校内规章制度的清理工作,以法律法规和章程为依据,做好规章制度的立、改、废,并全面实行信息公开,实现跨学校、跨层级、跨部门数据信息互联互通、充分共享。

**借力“最多跑一次改革”,促进教育治理数字化转型。**

制定实施《浙江省教育公共服务领域深化“最多跑一次”改革行动方案》,建立信息安全大数据中心和教育大数据共享平台,汇聚各类教育数据 21.9 亿条,逐步实现教育供给的个性化精准服务和资源多元融合。探索实施公民上学“一件事”事项,平均承诺办理时限缩减至法定时限的 25%以内,超过 70%的事项在符合条件下实现即办,其余事项实现“掌上办”。政务服务事项梳理情况、事项网办情况、事项掌办情况、事项材料电子化情况、事项跑零次情况、事项承诺时间压缩情况等六方面指标均要实现全国领跑,全面提高中小学智治水平,不断激发中小学办学活力。

(摘自《教育家》2020 年第 44 期)

〔宁波案例〕

## 问题导向策略下的教师人事制度扩权实践

毛志挺

宁波市镇海区教育局党委书记

### 一、当前教师人事制度存在的问题

教师人事制度包括教师聘任、组织管理、任职评估及奖惩、待遇保障等基本环节。在笔者看来,教师人事制度可理解为围绕“岗位”对教师从招聘录用、培训进修、职称晋升直至退休的职业生命的全周期管理制度。“岗位”在不同阶段不同区域(学校)会表现出不同的属性和特点,需要与时俱进的人事制度与其相契合,营造良好人事环境。

近年来教师“岗位”属性与人事制度表现出四对矛盾。

**一是岗位“总量需求”与人事制度的矛盾。**岗位总量需求包括区域教师总量及各学校、各学段教师数量。近年来,由于城乡融合机制的推进,我区户籍新生年增长率达到20%左右,一批新学校拔地而起,增加教师成为迫切的刚性需求。但受宏观政策控制,教师编制增量远低于生源的增长速率。在优先保障义务教育的情况下,学前教育编制教师更是捉襟见肘。

**二是岗位“质量需求”与人事制度的矛盾。**教师岗位不同于普通的人力密集型岗位,对专业技能有明确的要求,目

前最重要的衡量指标是职称及与之相配套的岗位职级。由于专业技术岗位结构比例限制,每年符合职称晋升条件的人数大于学校可用岗位,导致一批优秀中青年教师职称晋升迟缓。如我区个别矛盾突出的学校,甚至出现几十人争取一个中级职称岗位现象。

**三是岗位“结构需求”与人事制度的矛盾。**理想的岗位结构应该是学校之间及学校内部的教师年龄、性别、职称、学科、名优骨干等诸多元素协调配置的格局。但由于区域、学校差异的客观存在,教师配置的结构失衡现象较为普遍。由于教师引进与流动受编制、岗位的总量和对应性限制,个别学校“超编缺岗”“缺编超岗”等现象较难破解。

**四是岗位“自主需求”与人事制度的矛盾。**现代学校制度要求学校依法办学、自主发展,构建生动活泼的学校特色文化,学校对教师的遴选应该有自己的独特的考量和个性的指标。但受招聘制度的统一性、规范性、公正性影响,一定程度削弱了学校参与教师招聘的自主性。

## 二、问题导向,推进教师人事制度扩权的镇海实践

### 1. 放开“看得见的手”,运用好“看不见的手”。

经济领域常将行政调控比喻为“看得见的手”,市场调节比喻为“看不见的手”。在教师人事制度领域,编制、职称岗位、工资待遇、干部配备、教师招聘等受到行政指标与行为的显著制约,可以称得上教育领域“看得见的手”。学

校内部调节、激励、赋能机制可谓“看不见的手”。做好“两手”文章,是建设好高素质干部和教师队伍的关键。

学校作为本校中层干部管理的主体,对中层干部管理的权限和激励手段决定着中层干部培养的水平与速度,甚至影响区域校级干部的储备。今年8月,我区在总结历年学校中层干部管理经验基础上,出台了《直属学校(单位)中层岗位及干部管理办法》,瞄准干部管理的“去行政化”方向,强化能力导向和激励机制,如规定“优秀的学校中层副职,仅需要满一年即可晋升为中层正职”,突破了行政职务一般需要两年才可晋升的限制。在今年的学校班子调配中,个别特别优秀的中层副职甚至被直接提拔为学校班子成员。为激发学校推进课程改革,推进“五育”并举,区教育局通过与编办等部门对接,鼓励部分学校设立课程发展中心、教师发展中心、学生发展中心等新业态中层机构,推动学校将“合适的人放在合适的岗位上”。在待遇保障上,区教育局专项设立学校中层津贴奖,由学校对中层实施考核和发放,激励学校中层干事创业。

与学校的干部配备相比,对学校的教师专业化建设则赋予更大的自主权。2016年以来,全区各学校相继实施教师招聘“自主签约制”,教育、人社、纪委等实现权力的转移和下放,仅对招聘的基本条件与程序进行指导和监督,特色条件设置、组织测试等关键权力和环节下放到学校,以提高学

校师资的供需适配、能岗适配度。近年来,我区招聘到的优秀大学毕业生、高等级竞赛获得者的比例达 90%左右。

对职称和名优骨干教师荣誉称号等稀缺资源实施“校级政策”,是我区探索增强学校活力的又一举措。对特别优秀或作出重大贡献的青年教师,学校职称评审委员会通过设立校级职称办法,可直聘高一级岗位,区教育局设立校级职称补助经费,使其享受相应待遇。如我区一所学校的沈老师,两次指导学生获得国际数学奥赛冠军,其资历尚未达到高级教师评聘年限,则由学校直接聘任为高级教师。近年来,各学校的职称比例受限问题日益突出,部分青年教师出现职业倦怠。2019年起,我区对各学校职称已评未聘的教师进行了岗位工资的差额补助。2020年起,鼓励学校探索对若干优秀教师实施低职高聘。由于多种因素,部分优秀教师错过了省市区级名优骨干评选的年龄,各学校积极出台政策,评选校级骨干教师,开通了教师专业成长的“校级通道”。

## 2. 以耦合效应实现能量传输,办好每一所学校。

当前,办好家门口每一所学校,实现义务教育优质均衡发展是时代主题。由于相当部分的人事指标实行分校分类核定(指标到校),同时一定程度上存在学校担心“削峰填谷”的本位主义思想,使教师资源的区域性统筹受到种种制约。为加快实现新校(幼儿园)、薄弱学校的办学水平提升,我区充分利用耦合效应,通过“老校(园)带新校(园)”、组建教

育联合体、委托管理等多种方式,将教育行政部门的人事资源调配权、管理权下放到学校内部,通过“小循环”“内循环”盘活教师资源,避开了“大循环”“外循环”的融通壁垒。

区中心学校新城校区是我区在体制创新上试办的一所新学校,旨在以老城区优质学校为母体,孵化新校区的快速发展。由于两校区为同一法人,本该属于教育行政部门的人事校际调配权全面下放到学校,在法理上实现了合理性和可操作性,两校区之间教师流动、干部配备、岗位设置等资源配置摆脱了种种人事制度的藩篱。学校的新校区避免了新教师扎堆、有经验名优教师缺乏的通病,老校区积累的结构性矛盾也得到充分释放。老校区进一步发展,新城校区也迅速成为区域名校。下一步,我区还将试水更多的校际“微循环”“内循环”,如新建仁爱教育集团九龙湖分校等一批学校共同体,为最终实现“大循环”“外循环”打下基础。

学前教育是当前多数区域教育的短板,而最短的那一块是优秀学前教师的短缺。当前,学前教育体制尚未完全理顺,县镇两级管理、公办与民办的办园性质差别,导致教师人事资源难以普惠地扩展到每一所幼儿园。为让更多群众享受有质量、普惠性的学前教育资源,我区在小区配套幼儿园中积极探索“公办委托管理、普惠运行”机制,利用耦合效应实现“小能量”对“大能量”的转移与转换。每所幼儿园由区

教育局派驻园长、副园长、骨干教师等 3-4 名编制教师小分队,通过输入、嫁接公办幼儿园先进的管理和保育理念、技术,培养一大批优秀的非编学前教育干部和教师。委托的小团队事实上行使了相当程度上的教育行政权,“四两拨千斤”带动了全区学前教育快速发展。在民办外来务工人员子女学校,通过公派校长、教务主任等,提升薄弱学校的办学水平。

### 3. 增加“温度”和“压力”,催化教师激情。

在化学上,增加温度和压力能使分子热运动加快,最终影响化学反应的程度和速率。镇海区作为浙江省和宁波市的教师“县管校聘”试点单位,区内学校巧妙运用“温度”和“压力”杠杆,使该项工作被教师誉为“最成功的人事制度改革”,并被省市教育行政部门作为经验推广。如我区对省市推荐的步骤作了调整:在时序上先区域竞聘再校内竞聘。区教育局缓行调配权,强化学校聘任选择的自主权,避免了区域竞聘只有其他学校校内落聘人员参加的局面,流入学校根本没有积极性,最终只能以行政调配解决。教师竞聘自主性也明显加大,教师可以自主选择应聘学校和岗位,甚至可以通过区域竞聘主动流动到心仪的学校。我区一位通过区域竞聘的教师,因在新的岗位上更适合地发挥了自己的才华,今年被提拔为校级领导。同时,竞聘上岗与待岗退出机制倒逼教师更加珍惜现有岗位,完成岗位职责和学校任务从“要我做”转变为“我要做”,尤其是班主任岗位成为年轻教师

竞相选择的“香饽饽”。

各类化学反应所需的温度不同，“一刀切”的加热会使不同的化学反应无效或爆炸。我区近年来积极探索将“温度”调节权下放到学校，由学校自行设置激发教师积极性的“最佳燃点”。如2015年以来设立的教师发展基金，基金总额目前已达到5000余万元，区级层面除切出专项外，其余全部下拨到学校，由学校校长办公会议根据自身办学特色与追求，自主确定奖金分配方案，建立以岗位绩效为重要依据的收入分配制度，分配向一线教师、优秀教师倾斜。统一专项切出的师德师风团队奖、班主任津贴、中层津贴、校级骨干教师津贴等，区教育局也仅仅提出建议金额，学校可根据不同人员的岗位业绩进行二次分配。在教师发展基金的分配中，区教育局行使的更多是指导权、建议权和监督权，而最终的落地执行权均掌握在学校手中。经费的自主使用与分配制度，使教师干事创业的“能级”全面提高，致力于有温度、有品质的学校打造。

（摘自《人民教育》2020年第19期）

## 激发中小学办学活力的意蕴、要求和表现

朱益明教授

华东师范大学

### 一、激发办学活力的核心要求

#### 1. 政府部门依法管理学校

2019年，党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》提出，“必须健全幼有所育、学有所教”在内的“国家基本公共服务制度体系”。2020年，党的十九届五中全会提出“建设高质量教育体系”，为教育领域改革行政管理和建立现代教育治理体系提出了要求。教育行政与管理是一门科学，从“管理”到“治理”的演进，更是显现了教育行政发展的方向。基于激发办学活力的视角，政府依法且科学管理教育，需要做到以下三点。

**第一，政府与学校建立伙伴关系。**中小学校是基层单位，在行政管理体系中处于底层，隶属于教育系统，是教育政策的执行者。从激发办学活力出发，新的教育政策制订之初，不仅要基于学校发展现状，而且还务必认真听取学校声音与意见，使学校成为教育决策参与者和支持者，这将对保障教育政策实施产生积极影响。政府与学校之间的关系，不应是

“博弈”，而应是“互动”；激发中小学办学活力，不能是“上有政策、下有对策”的表现，而应该是“政策”与“对策”的合作互动和相互促进。

**第二，政府部门需要约束行政管理行为。**在“全面依法治国”背景下，各级政府部门在管理学校的实践中，要充分意识到各自行为的范围、限制和约束，要有管理上的“负面清单”意识，在实践中不能有“越界”干预，更不能“任性”。要确立教育行政部门为管理中小学校的主体，必须整合不同政府部门对中小学校的管理、干预、评价或者指导，不宜都分别介入学校，要为学校创新发展与特色发展留下空间。或许，包括教育部门在内的各级政府部门少给学校发文、少进学校检查、少组织校长开会、少开展学校评比等“简政”行为，将更能激发中小学办学活力。

**第三，提升政府部门管理教育的专业水平。**“简政”与“放权”的基础是政府管理的专业和科学，必须进一步加强对教育领域“放管服”的改革与完善。多样与多元是现代教育与现代学校发展的重要特点之一，政府部门要加强对中小学发展现状、特点及其规律的研究和认识，教育行政管理者必须具有现代教育发展的专业认知，并融合到行政管理之中。当前，我国中小学发展在区域间存在差异（如东部、中部与西部之间，城市、城镇与农村之间等），在区域内也存在不平衡，中小学办学体制与办学模式出现多元化趋向，家长和

学生对学校及其教育的认知日趋多元。面对这些新情况，政府部门就不宜用行政方式大范围复制和推广一种教育模式或者教育方法，而应该鼓励和支持探索不一样的教育样态与学校模式。加强各级教育行政管理人员的教育专业知识与能力培训，将是国家教育治理体系建设与教育治理能力提升的重要任务之一。

## 2. 反思校长队伍建设政策

校长是学校办学的主要执行者，是激发学校办学活力的关键者。在教育发展新阶段，需要建立健全与激发办学活力相关联的校长队伍制度与政策。在校长队伍建设与管理上，要回归教育专业立场。

当前，中小学校长队伍建设中的校长选用、流动、职级制与身份归属等方面，都需要重新审视和创新。例如，中小学校长的选拔、管理、培养、评价和使用，不能再沿袭政府部门官员管理制度与方式，不宜直接按照行政方式任命或者考核校长。校长的第一身份应该是高水平的学校教育工作者，具有专业身份，而且对学校办学有专业认知。

但是，也不能将教育家办学直接等同于校长个人办学，不宜过度夸大校长在学校发展中的影响力。究竟需要什么样的中小学校长（素养、思想、能力等），其实也没有唯一的标准答案。在校长队伍建设中，要处理好校长与教师之间的相互关系。激发办学活力的重点是，校长注重调动并发挥教

师在学校发展中的主动性和创新性，使教师感受到职业的尊严和地位。

### 3. 创新教师队伍建设思路

引进更多更优秀的人才进入中小学教师队伍，已经成为各方共识。当前，影响教师队伍建设的突出问题，就是“流不出”与“进不来”的矛盾存在，其中的关键因素恰恰是长期以来备受重视的教师身份“编制”。

编制制约了学校间教师流动与区域间的教师调配，导致了课程改革中学科专任教师队伍的数量与结构难以动态调整与不断优化，更甚的是，产生了一些教师“同工不同酬”的问题。这些问题都直接影响到了学校办学活力。

国家发展进入新阶段，面对建设高素质专业化创新型教师队伍的新时代要求，必须尽快回到市场与竞争的思路，重构中小学教师身份与队伍建设思维。高等教育普及化已经为更多高层次人才进入教师队伍提供了支持；保障教师权利与提升教师地位和待遇，不应该再是“不拖欠教师工资”的法律底线，而应该是以市场方式不断提升教师收入，提升教师职业竞争力与影响力。

吸引优秀人才进入教师队伍是艰难的，留住教师也不容易。注重中小学在职教师的在职学习与发展，不断提升教师职业的事业心和成就感，将教师在职发展作为高水平中小学教师队伍建设的关键，有必要对我国中小学教师继续教育要

求及其政策重新定位。

## 二、学校自主探索与创新发展的

自主创新是时代发展的主题，同样是激发中小学办学活力的驱动力。激发办学活力要求保障学校办学自主权，包括学校的人、事、财、物等各个方面，这是底线要求。在更高层面，激发办学活力意味着发挥学校办学的创造性和创新性，培育学校可持续发展的内生力，创建学校最合适的发展路径，使学校成为人民满意、政府满意、师生满意的场所。当然，学校的自主探索与创新发展的，需要得到各方的宽容与包容、支持和鼓励；尤其是政府部门不能简单地限制或者禁止，而是要对这种自主探索进行观察、跟踪和研究。同样，政府部门也不能参与办学，过度介入。当前，一些地方政府急于推出的教育集团化办学与学区办学模式，或许需要冷静、需要观察和需要研究。

学校自主探索是实现教育现代化发展中“一校一品”新格局的基础。学校有创新精神和创新能力，能够充分激发出学校中每个个体的主动性、积极性、创造性，使每个教师具有参与学校创新发展的愿望与能力，使培养学生创新精神和实践能力成为成果。在基础教育领域，多样化发展与特色发展的要求，不只适用于普通高中学校，也同样适用于义务教育阶段的所有学校。只有这样，学校才能真正实现让每个学生都有人生出彩的机会的愿景。

### 三、科学的学校规划引领发展

具有活力的中小学，其办学实践不仅能有效贯彻党和国家教育方针，而且有着独特的办学思路、办学规划、办学实践和办学成效。这就是中小学制订发展规划并有效实施的缘由之一。当前，中小学制订学校发展规划已成为普遍要求，一些地方教育行政部门已将之视为评价学校的一个指标。

学校发展规划是学校办学思想与办学理念的凝练，是学校主动发展的标志。学校发展规划不是应付上级检查的工具，不能只是挂在墙上，或者存在学校档案中，也不是校长个人的工作思路与计划，而是学校发展中围绕人的发展而做出的系统设计、科学部署和实践指引，关乎学校中每个人的发展：使教师成为“四有”好老师，使学生成为德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。实施学校发展规划，需要持久的激情、努力进取的精神、不断提升的能力和稳定长效的机制，显然这就是学校办学活力所在！

### 四、学校成为师生生命共同体

办学活力应该是学校整体的生命力体现，不仅是指校长和教师的参与和贡献，也包括学生与家长的认同与支持。将学校打造成为生命共同体，将是激发办学活力的又一表现。

在生命共同体的框架中，学校中的管理者与被管理者、教师与学生、学校与家长是相互尊重与信任、相互关怀与依赖、相互学习与进步的和谐关系，大家达成了共同的学校理

念与追求目标，以实践和行为展现社会主义核心价值观中“自由、平等、公正、法治”集体文化，在每个人身上则展现“爱国、敬业、诚信、友善”的个人品质。

中小学校园建筑与景观、一花与一木等都具有人文气息，给予每个师生舒适且安全的感受。学校管理运行中，规章制度的制订和活动的实施，都有教师和学生的广泛参与和普遍认同，使制度实施成为教师和学生的主动与自觉。更关键的是，学校课堂始终是以学生为中心，充满生命的活力。总之，追求师生共同发展，成为学校发展的终极追求。

（摘自《北京教育》2021年第4期）

## 我们需要什么样的学校办学活力

褚宏启教授

北京开放大学校长

“办学活力”一词在教育界炙手可热。何谓活力？谁的活力最为重要？我们需要什么样的活力？如何增进活力？这四个问题不可回避。

其一，何谓活力？“活力”不是一个严谨的“概念”，是口语表达。通俗而言，活力就是生命力，包括活着的动力与活着的能力，二者缺一不可。有人有能力无动力，不想做事，最后无所事事，谈不上有活力；有人想做事，但如果重病缠身、奄奄一息，也谈不上有活力。

近期出现了一些文章，力图从理论上对活力一词进行学术界定。我认为没有必要，因为理论界其实早已有更好的概念反映这个词要表达的意思，这个词就是“主体性”。对于主体性一词，教育领域并不陌生，很多校长和教师对于“双主体”的提法早就耳熟能详。“主体性即积极性、主动性、创造性，积极性主动性是主体性的基本体现，创造性是主体性的高级呈现与集中体现。双主体”就是指要调动教师和学生双方的积极性主动性创造性。

其二，谁的活力最为重要？学校是个抽象的概念，学校办学活力亦然。之所以要激发学校办学活力，主要是要解决政府对学校干扰过多、管得过多的问题。但是，只提“学校办学活力”是不够的，学校的办学活力最后要落到、要体现为学校中的每个人的活力，包括校长的活力、其他学校管理人员的活力、教师的活力、学生的活力，甚至家长的活力。由于种种原因，教育在“戴着镣铐跳舞”，不论是学生、家长，还是校长、教师，很多人都感到深受束缚，都感到不自由、不自主，都感到不快乐、不幸福，我国学校的校园活力状况亟待改善，各类群体的活力都亟待增强。需要进一步追问的是：校园内外各类群体中，谁的活力最为重要？谁让谁减弱了甚至失去了活力？

学校以育人为本，在学校中，学生的活力最为重要。如果学生在教育过程中没有活力，教育的结果也没有增进学生

的活力，那么纵然校长、教师、家长再有活力，他们的活力也失去了存在的合理性。学校办学活力的最终目标是增进学生的活力，即增进学生的主体性亦即积极性主动性创造性，尤其是增进学生的创造性。然而现状却是，学生的学习、成长、发展，往往都是处于被动状态，课业负担很重，没有自主的时间去发展自己的兴趣，甚至连基本的睡眠时间都难以保证。所以我们只是在学校层面、在校长层面谈论办学活力与自主权是不够的，重心需要下沉，下沉到学生、到课堂、到具体的教学活动。只有当学生充满活力、课堂充满生机时，学校办学才真正谈得上具有活力。

学生为什么活力不足？可能是政府对学校管得多管得严，导致学校和校长对老师管得多管得严，进而老师对学生也管得严管得多，再加上家长的普遍性焦虑和社会补习机构的推波助澜，学生处于多座大山重压之下，自由自主的空间越来越小，活力必然不足。因此，活力是个关系问题，必须放在关系链条中去讨论活力的此消彼长。对于校园内部的管理者、教师、学生的活力，需要整体性的释放与解放。

其三，我们需要什么样的活力？先看一个极端的例子，希特勒一生斗志昂扬，著有《我的奋斗》，其闪电战与集中营也具有“创造性”，其一生可谓充满活力。但是我们所追求的肯定不是此等活力。我们常常能看到一些现象：教师们为迎检加班做假材料，学生们挑灯夜战做习题，校长们挖空

心思搞“特色”，等等。表面上看，各类人等像打了鸡血一样都很有活力，但这是虚假繁荣，是假活力，属于虚火旺盛。我们不需要这样的活力。

我们需要具有人道精神的活力，不需要盲目加班加点危及师生身心健康的不可持续的活力，不需要“增加一分，干掉千人”口号激励下杀气腾腾的活力；我们需要具有理性精神的活力，不需要劳民伤财瞎折腾的形式主义的活力，不需要“心中一团火，脑子一团麻，结果一团糟”之类的活力，不需要多动症、盲动症之类的活力；我们需要内生性即具有内在驱动力的活力，不需要基于外部威胁和利诱带来的活力；我们需要持续性的活力，而不是竭泽而渔杀鸡取蛋的一时活力。总之，我们需要具有人道精神、理性精神、内生性与可持续性的活力，这样的活力可能表面上并不光鲜亮丽、并不轰轰烈烈，但却是真正的活力，是有内涵有深度的活力。

其四，如何增进这样的活力？解决这个问题，关键是多边活力关系格局的调整与优化，使各方活力平衡分布并相得益彰。要在关系格局中观察与思考如下问题：谁的活力如日中天？谁的活力奄奄一息？谁的活力横行霸道？谁的活力委曲求全？在政校关系中，我们往往看到了局长的活力，却看不到校长的活力。在某些校园里，我们往往看到了校长的活力，却看不到普通老师的活力。在某些课堂中，我们往往看到了教师的活力，却看不到学生的活力。因此，我们需要

约束行政权力，给学校分权，以激发学校和校长的活力；需要在政府对学校简政放权后在学校内部进行“二次分权”，推进学校管理民主，把权力进一步下放给教师、学生、家长等，以激发他们的活力；尤其需要在课堂和班级层面，给学生、给家长分权，推进课堂教学民主，推进班级民主管理和自主管理，以激发学生活力和课堂活力。总之，增进活力的关键是在多边关系中，限制强势一方的权力以避免活力过度膨胀，保护弱势一方的权益以增进活力，其实质是以多元治理的民主促进多方共享且均衡的活力。

（摘自《中小学管理》2021年第1期）

## 中小学办学活力不足的原因分析与对策研究

李红恩

中国教育科学研究院副研究员

### 一、落实中小学办学自主权是激发学校办学活力的重要前提

1. 严格落实中小学教育教学自主权。一是鼓励学校构建特色校本课程体系。课程是学校教书育人的重要载体，鼓励学校在开足、开齐国家课程的基础上，通过优化学科设置、加强课程整合，自主研发适合学校、适合教师、更适合学生的具有学校特色的课程体系。二是鼓励学校积极开展教学改革。学校自主探索并实施符合学校实际的教学模式，支持学

校自主创新教学手段，充分保障教师的教学自主权，释放教师的教学活力，激发学生的学习兴趣和课堂焕发生机与活力。三是严格落实学校和教师的惩戒权。要切实解决学校和教师不敢管、不愿管的问题，地方教育部门与学校要支持教师进行科学合理的惩戒，同时要积极争取家长与舆论的理解与支持。

**2. 扩大中小学用人自主权。**一是教师招聘自主权。要建立由政府部门组织，教育、人社、组织等部门牵头，校长参与的教师招聘机制，增加学校在“选人”与“用人”上的话语权，采取“面试前置”等做法，由学校把好教师入口关，确保学校招聘到适合的教师。二是副校长提名权及内设机构设置权。要按规定程序由学校自主提名聘任副校长以及设置内设机构，支持在核定的副校长职数内，由校长按规定程序提名聘任副校长，按规定程序自主设置内部机构，聘任中层干部。三是中小学教师职称评审自主权。下放职称评审权力，加大学校考核、推荐在教师职称评审中的权重，适当提高中小学中、高级教师职称比例，高级职称向一线教师、农村和艰苦地区教师倾斜。

**3. 落实中小学经费使用自主权。**首先要实施更加灵活的经费拨付和使用办法，减少学校的申报负担，提升合理使用经费的自主性，根据实际需要动态调整学校公用经费定额和自主支付项目，学校自主编制预算，按照预算管理办法执行，

也可探索实施经费包干制度。其次，要进一步完善绩效工资制度。适当提高绩效工资总量，探索根据学校规模和特点、承担任务、教师配备及工作成效等情况核定学校绩效工资，对绩效考核优秀的学校，绩效工资总量可按一定比例上浮。

## 二、完善的内部管理和激励机制是激发中小学办学活力的内生动力

1. **完善学校内部管理机制。**加快推进中小学章程建设，建立健全教职工代表大会、校务会议等制度，明确教代会的权力及设立的条件和标准，组成人员的特征、数量等，使其工作制度化、法制化和规范化，不断完善中小学科学民主决策机制，大力营造民主自觉的氛围。此外，还要进一步完善家长委员会和学生团体民主参与学校管理的机制。

2. **完善教师激励机制。**一是提高教师工资水平，吸引优秀人才从教。严格落实教师平均工资水平不低于或者高于当地公务员的平均工资水平的要求。二是完善教师工资奖励及激励机制，改进绩效考核评价方式，构建更具激励性的评价指标体系和考核办法，加大学校层面进行绩效分配的自主权。三是拓宽教师的成长晋升渠道，为中小学教师提供脱岗学习机会，拓宽教师专业成长空间。四是鼓励学校定期开展优秀教师、师德标兵等先进典型人物选树宣传活动，逐步形成评价合理、激励有效、保障有力的学校内部激励机制。

3. **加强中小学学校文化建设。**中小学要积极开展学校文

化建设，尤其要注重学校办学理念的提炼，形成学校独特的办学特色和办学风格，营造优良校风、教风、学风和班风。积极开展形式多样的校园文化活动，充分调动和发挥学生的积极性、主动性和创造性。

### **三、营造良好区域教育生态是激发中小学办学活力的重要途径**

1. **以优质教育资源激活区域办学活力。**要深入推进集团化、学区制办学模式改革，建立合作共赢平台，共享干部教师培训资源，充分利用社会力量和科研机构力量丰富学校教育教学资源。积极为教师搭建平台，使其展示自己的教学特色，凝练教学方法，为学校注入发展活力，利用区域教育发展活力的释放，带动每一所学校办学活力的生成。

2. **完善家校社协同共育机制。**家庭是学生的第一所学校，要引导家庭配合学校形成教育合力。不断提高教师家庭教育的指导能力和专业化水平，构建家庭、学校、社会“三位一体”的教育共同体，共同营造有利于学生健康成长和全面发展的良好环境。

### **四、切实减少干扰是激发中小学办学活力的重要保障**

1. **减少对学校的督导检查。**教育行政部门要统筹管理针对中小学的各项督查、检查、评比和考核工作。无法律法规明确规定，政府各部门不得开展针对中小学的督查检查评比考核工作。依法依规开展的，要年初报同级教育行政部门归

口统筹，由党委政府以年度清单形式印发执行。严格控制针对中小学的督查、检查、评比和考核总量，改进督查、检查、评比和考核方式方法。

**2. 严格规范和减少各类“进校园”“进课堂”活动。**要严格控制、规范各种非必要的“进校园”“进课堂”活动，确有必要的，要在学期之初由教育行政部门统筹安排，体现在学校课程计划中。同时，还要从严规范借调中小学教师行为，不得安排中小学教师参加与教育教学无关的活动。

**3. 完善科学的学校评价机制。**教育行政部门要进一步完善中小学评价制度，按照《深化新时代教育评价改革总体方案》《义务教育质量评价指南》要求，改革中小学校评价，健全教育评估、评价体系，统一评价标准，杜绝多头评价。适时引入第三方评价制度，以多主体的评价激发学校的办学动力和活力。

（摘自《教育科学研究》2022年第2期）



（扫码获取电子版）