

“松绑”之后,学校能否自由生长

——一项区域改革的3年再回访

本报记者 倪秀



川大附中西区学校的师生们 本文作者 倪秀

2014年,成都市武侯区在新成立的川大附中西区学校实施“教师自聘、管理自主、经费包干”的“两自一包”改革,将“人权”“财权”“事权”下放给学校,鼓励学校进行改革发展。

3年多过去,试点学校把下放的权利用得如何?“人权”“财权”“事权”的下放是否给学校发展带来了活力?这样的改革,在区域层面的推进效果又如何?近日,本报记者就此进行了回访。

教师管理实行“长短合同制”和退出机制

“用人权”越用越活,学校吸引力不断上升”

说到“人权”,在改革初期,川大附中西区学校校长胡平心里一直担忧:除了6个管理层是区域内本就有编制的教师,其余教师都是聘用的,教师队伍的稳定性和质量能保证吗?

这个问题,不仅胡平心里一直打鼓,改革的“观望者”们也同样质疑。那么,3年过去,情况到底怎样?

在川大附中西区学校,教师管理实行“长短合同制”和退出机制。对于所有应聘上岗的老师,初始合同都为一年,一年后对于工作态度好、教学业绩优、家长和学生口碑好的教师,续签3至5年合同;对于爱岗敬业但教学效果暂时欠佳的教师,实行一年一聘;对于达不到学校续聘要求的教师,实行严格的退出机制。对于敬业态度差、教学效果差、学生满意度不高的教师,学校实行“约谈提醒—帮扶整改—依法解聘”退出机制。

“长短合同制和退出机制,我们是真正用了起来。”胡平介绍,2015年,学校依法辞退了一名教学教师,同时又及时招聘补充了空缺,这是“用人权”的第一次大胆尝试。2016年,因学生人数扩充,学校又招聘了41位教师,同时依法辞退6人。去年6月底的时候,又招聘2人,这是为补充7月底合同到期而不再续聘教师的空缺。

辞退教师,会不会引起原本教师队伍的不稳定?在胡平看来,只要前期对教师的约谈、帮扶做到了,被辞退的教师也容易接受,能够走得服气。去年6月被川大附中西区学校辞退的两位教师,后来又应聘到了其他单位,进出通畅、平稳。

在传统公立学校,如果学年中途出现人员变动和缺少,往往要等到每年一次的由编制部门和教育行政部门举行的统一招聘,想要及时补充教师是一件较为困难的事情。及时采取临时聘用的方式,也会因为经费有限,导致吸引力不够。

“我们现在不仅能及时补充师资,还有了更大的选择权。”胡平介绍,教师自聘的权力加上一系列的岗位激励,学校现在“吸引力足够”,随时都能招聘到想要的教师。

他拿给记者一张这几年的教师招聘情况表,记者看到除2014年由川大附中代聘21位教师外,2015年学校招聘了43人,投递简历人数1350人;2016年招聘42人,投递简历人数1489

人,2017年招聘33人,投递简历1649人。投递简历数与实际招收的人数比例逐年上升。

除了比例外,教师的学历水平和层次都在提高。以2017年为例,在投递简历的人员中,达到硕士学历的就有106人,来自重点高校的也有70余人。在最终招聘的33人中,教龄有5年以上的教师达到了15名,其中大多都是放弃本来有的编制,愿意来到学校。

人员经费和公用经费整合,年初一次性拨付

“用钱很简单,优劳优酬激活了每一位教师”

武侯区教育局对川大附中西区学校实行“经费包干”,将人员经费和公用经费整合,称为日常运行经费,以生均经费形式打包拨付,年初一次性拨付学校,年度包干,由学校自主管理和使用。学校内部实行细化到每个中心(部门)、每个岗位的全员预算制度,充分保障学校教职员对经费的知情权和支配权。同时,学校打破平均主义,坚持按劳分配、按岗取酬、绩优酬高、薪随岗变的分配原则。

“经费包干了,那这个蛋糕究竟怎么切?这是很多人关心和质疑的。”胡平说,这也是自己当时觉得压力最大的地方。经费使用实行全员预算制,工资实行按劳分配,这些在当初只是写在纸上的改革举措,如今变成了现实。

学校每年都请第三方的机构来审核经费使用情况,记者从这3年来的审计结果看到,川大附中西区学校的经费使用情况,总投入只比区域内中等花费学校略高一点,经费使用过程也全部合法合规。

“我们实行全员预算,只要在预算内,财务审批就很简单,如果有预算外的开支,再由校长办公会来决定。”胡平说,全员预算制一方面分散了权力、降低了经费使用风险,另一方面更是让经费用得更好。

以各种功能室的建设为例,学校建立了舞蹈、书法、绘画、音乐等十余个功能室,申请在每个工作室开课的教师,就是该工作室的建设时的预算者,按流程报预算,审批通过就能自主使用这笔经费。另外,在资金安排上,学校也更具有主动性和规划性,教师内部就能提主张,只要觉得合适,教代会通过就能用。

“工资不是按照教师身份发,基本工资不超过年收入的15%,而是对事对岗位发。”胡平介绍,学校所有的岗位和专项工作都面向全校教师公开,大多数的事务都实行项目包干制,例如创作校歌、策划并执行一台毕业晚会,这些都能成为一个项目。教师可以自行申报参与其中,项目经费他们能自主使用,同时会统计工作量,作为工资发放时的一个项目。以2016年为例,该校共计发布项目67个,参与人次655人次,累计投入项目工作经费约60万元。

川大附中西区学校在改革初期提出的优劳优酬到底如何实现?记者从一份随机工资发放情况一览表发现,以2016

年为例,该校教师的年平均收入约为9.2万元,教师年收入最大差距将近4万元,平均每位教师拿到手的工资在4600至4700元,这比同层次的普通公立学校高出1000元左右,公积金也同普通公立学校差不多,只是社保按企业类型购买。

文平,是2015年放弃编制进入川大附中西区学校的一名教师,现在是该校七年级学部的教研组长。从工资构成上来说,她除了有基本工资、班主任管理工资、处室工作工资(学部教研室)和课时津贴。文平说,每个月工资发放前,所有考核数据都会公示出来,岗位工资情况、工作量情况,一目了然,教师们自己一算都能对当月工作做到心里有数。

扁平化管理吸引每一位教师参与学校决策

“学校各项指标都达标,在全区公办学校中增幅第一”

“各项工作都有人主动申请,每一位教师都以主人翁的姿态加入到学校的建设和发展中来。”胡平说,学校实行管理自主,其实是建立起了一个共同治理体系。在这个体系里,每位教师的积极性都能被调动,也都能参与其中。

关于教师参与学校事务,胡平还告诉记者举了一个例子。作业批阅,是学校考核教师的一个标准。开始的时候,教师们对最初的计算方面提出意见:为什么语文作文要记两次工作量,英语听写算一次?那最后到底怎么算呢?大家就一起来商量。

“这是一个很有意思的过程,最终大家商量出了一个大家都认同的标准。教师也自然就参与到了学校管理中。”胡平说,校长权力分解的同时,激发了学校和每位教师的发展活力。

川大附中西区学校现有教职工136名,其中区内在编教师6人。肖光玲是在编教师之一,2014年,看到教育局的招聘通知,她只觉得自己离家近,就来到了川大附中西区学校。“当时我有一种偷来的心理。”

来了之后,肖光玲发现这个学校和自己想象的大不一样:教案一周查一次,对作业批改等严格要求。“学校要求严,你必须认真起来。”肖光玲说,自己又在不知不觉中被激活了。

如今,肖光玲在川大附中西区学校担任了8年级综合一组组长,责任意识越来越强了。今年又承担了学校的教研工作,虽然每天事情都很多,但每天都像“打了鸡血”一样,精神十足。

胡平介绍,在“教师对学校满意度”问卷调查中,全校95.6%的教师表示愿意长期在川大附中西区学校工作。这几年的考核,学校各项指标都达到了政府要求的目标,而且在全区公办学校中增幅第一,学校迅速在周边同类学校中脱颖而出。

“教师活力被激发了,学校的吸引力提升了,我们自然能吸引和留住学生。”如今,对办好学校,胡平不再像最初那样充满担忧。胡平说,他这个校长当得更轻松。“少了些约束和羁绊,有了干事创业的冲动。”

局长访谈

成都市武侯区教育局局长陈兵:放权,让学校迸发活力

记者:最初,是在何种动因下,启动“两自一包”改革?

陈兵:在推进教育综合改革过程中,我们想破解学校自主办学活力和能力不强的难题。一方面,是因为“全能管理”制约学校发展活力。各级政府部门“自我革命”动力不足,人事财经评价实权紧紧抓住不放,民主决策机制配套不完善,科学评价体系和大数据管理手段缺失,政府监管过多依赖习惯经验和主观评判,教师“人与出”管理机制不能适应学校发展需要。“政校分开、管办分离”推进困难,学校缺乏办学自主权,发展能力不够、活力不足。另一方面,是绩效工资制度难以发挥激励作用。

此外,新建校教师缺编导致上学面临新难题。“十二五”期间,武侯区经济快速发展也带来外来务工人员子女数量的急剧增加,入学人数激增,新建学校速度加快。义务教育管理实行“流入地为主解决”,但国家编制紧缩,编制部门无法为新建学校划拨编制,新建义务教育阶段学校缺乏教师编制,“上学难”重新成为难题。

正是为了解决这几大方面的难题,武侯区委区政府以“办人民满意教育”为宗旨,强化解放学校活力的制度供给,连续出台“两自一包”办学自主权改革的系列政策措施,推进重点、破解难点、化解热点。

记者:从2014年到现在,改革已经3年多,目前,改革面临哪些瓶颈?

陈兵:目前改革面临的瓶颈主要有三个方面:

一是人事瓶颈。从数据上看,川大附中西区学校选聘来的大多是年轻教师,教学经验缺乏,能力水平与学校快速发展的现实需要存在差距,制约着学校整体质量提升。在教师待遇保障方面,学校为校聘教师购买的是企业养老保险,与公办在编教师存在一定的差距,且校聘教师不能购买职业年金。若等到校聘教师退休后,所领的养老金必然与区域内公办教师存在差距,这存在“养老”隐患。

二是制度瓶颈。改革至今,虽然武侯区以区委深改办的名义印发了《深化区域教育综合改革 大力培育名师名校的实施方案》的通知(成武侯委办〔2015〕8号),区教育局印发了《深入推进“两自一包”管理体制深化改革工作方案》,成都市教育局、市委编办、市人社局、市财政局四部门也联合印发了《关于推广武侯区“两自一包”改革经验的通知》(成教办〔2016〕15号),这些文件都不同程度地扩大了改革的影响,但还未达到从制度层面保障改革的深入推进,改革的制度建

设还滞后于改革发展。

三是评价瓶颈。“两自一包”改革,目的是打破体制机制壁垒,在办学模式、内部治理、课程建设等方面探索创新,这必然与传统公办学校存在一些差异。但现实情况是,区域层面还没有建立一套对“两自一包”改革学校的评价标准,没有构建形成以多元评价为主体,以正向激励为导向的评价体系。

记者:目前,改革成果的推广情况如何?

陈兵:截至目前,武侯区已经在12所学校、幼儿园实施“两自一包”改革,充分释放了学校办学活力。去年9月又在新建的晋阳小学分校启动改革,这是区域内完全使用“两自一包”改革政策的小学。目前该校有238名学生,选聘了19名教师,派驻了5名在编教师作为管理团队,目前看来学校运行良好。

在“两自一包”改革成果的推广中,我们坚持由点及面、循序渐进的推动方式。目前看来,在原旧体制下的传统公立学校推广起来难度更大,在新建学校的推进相对顺畅。

2017年开始,全部新建学校由政府人事管理和财政部门根据编制部门核定的各级各类学校编制标准,审定学校岗位数量和人头经费总额。区教育局依据核定编制和县级统筹原则,向学校分配编制和岗位数量。

小学、初中分配“带编”干部教师5名,幼儿园分配“带编”干部教师3名。“带编”干部教师负责学校筹建和教师团队传帮带。其余人员则全部由学校自主聘用。带编人员工资待遇实行档案锁定,实际工资待遇按照所在学校方案执行。自主聘用人员和带编人员全部实行统一的工资待遇和社会保障标准。教师队伍建设从“管编制”转向“管保障”“管使用”。

配合“两自一包”改革,我们还全面推行校长岗位职级制,激发校长办学育人积极性,促进校长专业发展,实现教育家办学。在全区所有学校实行名师优师专项激励机制,激发教师干事创业热情,促进教师全面发展,激发学校办学活力。



陈兵
成都市武侯区教育局局长

专家观点

中国教科院教育发展与改革研究所所长吴霓:可持续性是关键

武侯区“两自一包”改革,是探索“管办评分离”中,基层开展的一个很大胆的举措。管办评分离,研究的重点就是政府如何放权,又如何给予政策保障和监督。

“改革不能给真空。”改革的目的,是要激发学校和教师发展的活力,我们最终的目标是办好每一所学校,教好每一个学生。如果做不好这些,管办评分离就可能演变成“放任自流”或者成为一句空话,总体来说,武侯区这项改革,凸显了政府和相关部门改革的决心。

一方面,“两自一包”改革动了政府相关部门的“权力奶酪”,摘掉了教师的“公家人身份”,打破了公办学校“大一统工资模式”,构建了一个开放、竞争、高效、自主的“学校现场”。在这里,每个人都找到了一个“最少障碍、最低干扰、最小浪费,实现自己精彩”的环境,教师职业动能和学校发展活力得到充分的激发和提升。

另一方面,这项改革是一项科学的决策。改革直面问题而来,例如编制困局、绩效工资困局等。改革的同时配套一个国家级课题,研究区域学校的改革问题,充分借力外界资源,做好了顶层设

计,改革也具有科学性。

我们一直说中小学要下放办学自主权,“两自一包”就很好体现了这一点。编制的困局其实在基层很难突破,没有编制就没有经费。他们大胆创新,实行经费包干。好处是在经费总量之内,学校有自主使用权,这里面就牵涉很多需要学校积极努力的方面,例如学校要多“包”,如何定工作量,如何做好预算,这些都需要考量,也能调动学校发展的自主性。

在人事权方面,教师自聘,实行长短合同制,这是一项名副其实的现代化学校制度建设。值得注意的是,在改革的推广方面,对新体制学校和老的传统学校来说,肯定老校的推广难度很大,那如何加强推进老校的改革?做好过渡,需要制度建设跟上,更需要各个行政部门的配合。此外,改革还应注意可持续发展的问题。因为教育的外部环境对改革发展至关重要。武侯区这项改革如何从区域层面的改革,上升为一项决策,这是个值得思考的问题。

(本版文字由记者倪秀撰写)