

加强调查研究促进教育决策科学化

——一项基于西部某省59名区(县)级教育领导的调查

李志辉 王纬虹

1 背景与方法

2018年3月,中共教育部党组印发《关于在教育系统大兴调查研究之风的意见》,决定把2018年作为教育系统调查研究年,要求各级教育主要负责同志以身作则、以上率下,亲自牵头开展重大问题调研。

区(县)级教育领导是最基层的教育行政管理者和决策者,他们的调查研究作风和建立在此基础上的决策能力对当地教育科学发展意义重大。当前区(县)级教育领导调查研究与行政决策情况如何?带着这个问题,我们对西部某省59名区(县)级政府教育分管领导和教育行政机构主要领导(以下统称为教育领导)进行了问卷调查,并对其中10位教育领导进行了访谈。

我们运用专业统计软件(SPSS)进行数据统计分析,着重考察教育领导调查研究和教育决策的可改进之处,希冀提出能够提升教育领导调查研究和教育决策水平的策略,助推县域教育科学发展。

2 结果与分析

1. 绝大多数教育领导有较强的调查研究意识

调查显示,96.6%的教育领导注重决策前的调查研究,84.7%的教育领导认为教育行政决策失误的主要原因是调查研究不够。这表明,绝大多数教育领导对调查研究的重要性有较为清醒的认识,有较强的调查研究意识。

但深入调查发现,教育领导的认识有待进一步落实在行动上。实际工作中,在做重要教育行政决策前,44.1%的教育领导会成立专门的研究小组开展专题调研。接受访谈的教育领导中,约八成较少深入薄弱学校、困难家庭和边远地区调研,他们最主要的调研方式是听取汇报、召开座谈会。究其原因,一是部分教育领导认为,听汇报和开座谈会就能基本掌握本地教育实际情况,凭工作经验就能进行决策,没有必要费时费力搞调研;二是多数区(县)没有建立教育领导调研考核机制,教育领导缺乏下基层调研的压力和动力。

2. 超七成教育领导在重要决策前咨询过专家意见

调查显示,对于教育行政决策咨询的功能和价值,100%的教育领导都认为其能够提升教育行政决策的科学化程度,84.7%的教育领导认为其能够增强教育行政决策执行的有效性,74.6%的教育领导认为其能够促进教育行政决策的民主化。

数据显示,72.9%的教育领导在做重要教育行政决策前咨询过专家意见,61.0%的教育领导经常采纳决策咨询意见。这说明在真正进行教育行政决策时,仍有部分教育领导无法采纳决策咨询意见。究其原因,一是县级教育专家智力资源供给薄弱。目前,专家智力资源主要集中在大中城市,县级本土教育专家数量、质量薄弱,县级教育部门很难吸引足够的专家智力资源服务重要教育决策并给出专业咨询建议。二是县级教育决策购买社会服务机制尚未建立。县级教育决策本土化、专业化特征明显,目前能提供相应服务的社会专业机构少,县级教育决策很难借助社会专业力量。三是教育领导对本地调研成果运用不够。部分教育领导不太重视本地教育调研成果的决策转化,没有建立调研成果决策转化平台和奖励办法,教育调研成果的决策咨询作用很难真正发挥出来。

3. 教育行政决策需更多倾听基层声音

数据显示,62.9%的教育领导认为,长官意志太强是教育决策失误的主要原因。但同时,72.9%的教育领导在做重要行政决策的动力是贯彻领导指示,仍有74.6%的教育领导在做重要行政决策前听取领导意见。七成受访教育领导表示,教育决策基本上不会征求家长、学生和县级教育研究者(机构)等教育利益主体的意见。部分教育领导更看重上级领导怎么看,把上级领导的意见和态度作为他们进行教育决策的关键因素。

究其原因,一是县级教育决策信息公开不足。与县级教育行政部门相比,公众对教育决策信息的知晓度有限。许多县级教育决策信息在公开时重决策结果,但回避了公众关心的实质信息和决策过程公开,无法保障公众在重大教育决策方面的知情权。二是缺乏公众参与县级教育决策的有效机制。尽管公众参与在政治层面得到高度重视,但在实际操作上,部分区县通过缩短征求意见时间等方式规避公众参与。三是县级政府与其教育行政部门职权不清、边界不明。多数教育领导在做重大教育决策时,基于害怕担责和尊重领导等因素,对自己的法定职责不愿担当、不敢作为。四是部分教育领导认为,家长、学生、教师、校长、科室负责人站位不高,多只顾及自身利益,提出有益建议,让他们参与决策会影响效率。

4. 县级教育决策机制有待进一步完善

调查显示,在教育决策接受合法性审查方面,重大决策占20.3%,重要决策占44.1%,所有决策占30.5%,集体会议讨论决定是普遍的决策方式。这表明,十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确写出的“把合法性审查、集体会议讨论决定确定为重大行政决策法定程序”在县级教育决策中得到了较好落实,教育领导教育决策法治意识较强。

但访谈也显示,部分县级教育领导在做重要教育行政决策后,决策程序存在走过场的情况,对决策没有周密审议和充分协商,有的县级政府甚至还出现一个领导一个决策、一个程序的现象。这表明,部分县级教育行政决策没有明确、严格、规范的决策程序,重大教育决策制度化、规范化水平不高,县级教育决策机制有待进一步完善。

3 对策与建议

1. 完善县级教育决策机制

建立可操作的公众参与制度。坚持县级重大教育行政决策公众参与原则,除依法不能或不开放的情形外,重要教育行政决策应全程、全方位吸纳相关公众参与;对依法不能或不开放的情形,可采用负面清单方式,详细列举并进行动态调整更新。根据教育决策事项内容,明确其在决策前、决策中、决策后等不同阶段选择公众代表的类型及其参与方式,形成具有较强操作性的标准和规范,保证公众参与的广泛性和代表性。

健全县级教育决策信息公开机制。坚持以公开为常态、以不公开为例外的原则,明确教育决策过程

和结果等重要信息公开的时机和方式,及时全面地向公众传递重要教育决策信息。建立健全重大教育决策预告制度,使公众能够通过报纸、电视、网络等多种渠道获取参与决策过程的信息,保障公众广泛参与的实现。完善社会公示、咨询专家与教育行政部门的互动机制,规范教育行政决策的开放程序和开放方式,提升教育决策的公开度和透明度。

探索县级教育决策责任制。在做出重大教育决策之后,应当有相应机构或独立第三方,通过检查、评估等方式,适时对重大教育决策的决策过程和执行情况进行跟踪和反馈,及时发现存在的问题,并对



制图:中国教育报 李徽

专家说

迈向教育行政决策科学化的新时代

张新平

改革开放以来,我国基础教育管理体制改革发展中的一个重点,是在明确、增进中央领导的前提下,逐步建立起义务教育由地方负责、分级管理、以县为主的教育管理体制。因此,县级教育行政组织履职尽责的好坏与强弱,将关系到从根本上决定我国基础教育公平而有质量发展的进度和程度。而且教育行政决策及其科学化作为评判衡量县级教育行政管理部门,特别是其中的县级教育主管领导是否履职尽责的一个重要标准维度,受到了越来越广泛的重视。

作为整个教育行政决策体系中的一个相对低位和数量庞大的决策类别,县级教育行政决策最常见的也是最为人所诟病的两个问题:一是决策未能很好地反映和代表利益相关人的诉求,社会公众常被排斥于教育行政决策过程之外;二是决策不透明、无固化程序和缺少合法性,这严重破坏了教育行政决策的公信力和实践指向价值。

教育行政决策的科学化就是为了预防、减少和杜绝教育行政过程中的不当和任性化处理,强调以科学的态度、理性的精神开展决策活动。教育行政决策应该以客观事实为依据,以广泛调查研究为基础,以确定的固化程序为守则,尊重研究部门和专家的意见,不搞一言堂和瞎指挥,从而确保教育行政决策的效率与效能、合法与合理。

党的十九大报告指出,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位。在迈向新时代的进程中,凸显科学化的县级教育行政决策除了要深刻理解新时代内涵特征、主要矛盾及社会需要等方面的宏观环境变化发展之外,切实把握教育环境正在发生着的两大变化也显得极其重要。

第一,要确保县级教育行政决策的科学化,就须充分认识、紧扣和顺应我国基础教育改革发展的新要求、新变化。改革开放以来,我国基础教育

的改革经历了三次大的发展浪潮:一是从整体上解决“没学上”难题,让适龄青少年“有学上”;二是从基础教育发展的不均衡到基本均衡,这一浪潮目前并未完结,仍在进行中;三是从基础教育改革发展的基本均衡走向优质均衡,这一浪潮才刚刚兴起。要确保和提升县级教育行政决策的科学化,就得深刻认识我国基础教育改革发展三大浪潮叠加发展的特征,并牢牢把握这种波浪式推进的轨迹行程。

第二,要确保县级教育行政决策的科学化,须加快教育信息化建设步伐,在集成整合和充分挖掘包括教育管理信息系统在内的多种资源数据库的基础上,积极促成经验决策向循证决策的转型。

循证决策(evidence-based policy making)是近年来开始流行于公共行政和教育行政领域的一种重要理论和实践,是一种基于证据做出公共政策的政策制定过程和路径。循证决策特别重视证据的搜集、分析、运用,这就使得教育行政决策的科学性有了保障。最近还有一项研究提出,由于教育行政决策越来越依赖于信息技术的支持,尤其是基于数据的教育决策相关信息系统的支撑,这就为数据可视化促进教育行政决策科学化提供了可能。该研究认为,数据可视化可将教育活动中积累的大量数据以适合的方式呈现出来,为教育行政领导者全面、正确、深入理解数据和科学开展教育决策带来了便捷和便利。总之,循证决策及数据可视化应用,可被看成是新时代对教育行政领导者提出的加强学习的一种新要求。

(作者系南京师范大学教科院教育领导与管理研究所所长、教授)

调查者说

理顺县级教育决策体制机制

李志辉

在吃透党的十九大精神的基础上,深入开展调查研究,准确把握本区域制约教育改革的突出问题和人民群众关心的热点难点问题,科学决策、民主决策、依法决策,确保党的十九大精神在教育系统落地生根,确保党中央和上级党委政府各项决策部署符合本地客观实际、切合人民期待,这是各地深化教育综合改革、办好人民满意教育的必然要求。

在落实中央和上级教育政策过程中,县级教育决策具有很强操作性,直接关系到本县域教育改革发展、教育质量提升和广大师生的切身利益,提升县级教育决策科学化、民主化、法治化水平是县域教育科学发展的迫切需要。

县级教育领导是本地主要教育行政管理者,其决策水平直接影响本县域教育改革发展、教育质量提升和广大师生的教育满意度、获得感。以往学界对县级教育领导这一群体关注很少,我们认为通过对他们进行调查研究,可直接反映中央和上级党委政府教育决策部署的贯彻落实情况。

调研发现,县级教育领导学历均在本科以上,专业素质较高;他们都经历过多岗位锻炼,行政管理及决策经验丰富;九成接受调查者年龄在41-55岁之间,年富力强;近六成接受调查者有一年及以上任教经历,

对基础教育有较深入的理解;他们的教育决策法治意识和调查研究意识较强,重视教育行政决策咨询的功能和价值。无疑,他们是本区域教育事业科学发展的引领者和推动者、办好人民满意教育的重要依靠者,是一支值得信赖的干部队伍,这是我国教育改革发展党的干部队伍建设可喜成果。

此外我们也发现,受本地经济社会发展水平、县级教育决策机制、教育决策环境和教育领导决策素质等主观客观因素制约,县级教育领导虽身处本地教育系统高位,却对进一步提升县级教育决策科学化、民主化、法治化水平有一些无可奈何;一些县级教育领导虽有教育抱负,但也只能戴着镣铐起舞。这提示我们,进一步提升县级教育决策科学化、民主化、法治化水平不仅仅是县级教育领导的事情,还需要相应体制机制的跟进和全社会的支持。

希望各级党委政府做好本地教育综合改革顶层设计,优先理顺县级教育决策体制机制,优化县级教育决策环境,充分调动县级教育领导和广大学校、师生、教育专家、教育研究者(机构)、家长等方面的积极性、主动性和创造性,广泛借鉴吸收各地先进教育决策经验和做法,进一步提升教育决策科学化、民主化、法治化水平。

教育决策提供充分的信息支持。

建立县级教育调查决策咨询转化平台。打通教育调查决策咨询转化通道,让教育调查进入教育领导决策视野。建立县级教育调查决策咨询转化应用奖励办法和机制,调动广大教育工作者和相关专家开展教育调查并将其转化为决策咨询的积极性,营造良好的教育决策咨询社会氛围。

3. 提升教育领导决策素质

大兴调查研究之风。教育领导要常态化地深入基层、深入群众,从群众的后院和角落里发现真实的教育问题,找准本地教育的短板弱项和基层群众最盼、最急、最忧、最怨的教育问题,找到关乎教育全局的险滩,做到精准决策、科学决策,克服消除经验式决策习惯。从群众中汲取智慧,向群众宣传、解释教育政策,消除教育决策信息不对称现象。

强化开放决策意识。教育领导要充分认识到教育在当地发展中的公共服务和社会管理职责,促进教育从管理走向治理的意识转变和行动跟进。在教育决策中,要努力改变以往习以为常的自上而下的包办式、家长式决策,更多地实施自下而上的多元参与、多元共商式决策。在重大教育决策中,要重视公众参与和专家论证,尊重多元利益主体的意见和建议,做到民主决策、协商决策,克服消除封闭式、闭门式决策习惯,推进决策公开化、透明化,增强政府与公众之间信任度。

提升决策能力。教育领导要加强学习研究,在工作中坚持树立决策科学思维、民主思维和法治思维,提高科学决策、民主决策、依法决策的能力和水平,精准服务本地教育持续发展。

(作者李志辉系重庆市教育科学研究院教育督导研究所教研员,王纬虹系重庆市教育科学研究所原副院长、研究员。本文为全国教育科学“十三五”规划2017年度单位资助教育部规划课题“教育精准扶贫视域下西部乡村教师专业发展社会支持服务体系研究”阶段成果,课题批准号:FHB170596)