主编：张婷　编辑：张婷　设计：丁京红　校对：张静　电话：010-82296524　邮箱：jybqyjy@sina.com

特别策划

好局长要懂教育懂社会

——与国家教育行政学院区县教育局长班学员对话

李虔

5月14日，本报刊发报道“外行能否当好教育局长”，文中指出，据北师大的调研显示，全国26个省份的2898名局长中，相当一部分基层教育局长没有教育工作背景，这一现象立即引起业内人士热议。本期，周刊推出国家教育行政学院区县教育局长班学员们的思考，给读者们提供另一种视角。这个话题仍在继续，欢迎您的参与。

——编者

“郡县治，天下安”。在我们国家的组织结构中，县一级处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定的重要基础。教育局长作为县一级教育部门的主要负责人，是我国教育改革发展过程中的重要力量。面向2035，区县教育局长如何有担当有作为？就这一话题，笔者和今年国家教育行政学院局长班的学员们进行了交流。

做教育局长，“累并快乐着”

党的十九大报告将“优先发展教育事业”放在改善民生和加强社会建设之首，充分体现了党中央对教育事业的高度重视。

县区教育局长们纷纷表示，教育是最大的民生工程。县区教育局往往是当地的“第一大局”，局长拥有配置资源的权力，其对政策的理解和执行将对县域教育改革发展产生较大影响。

教育局长工作量大、工作内容多。县区范围内，学生群体和教师群体的人数规模大，涉及事务细，牵扯面多。一个大致的数字是，县区教育局的工作影响着全县近1/5的人口。同时，教育受到全社会的“过热关注”，教育局长的执政行为常常被社会舆情放大。

教育局长面临多重压力，主要原因是各方的期望值很高。“家长希望孩子能够接受好的教育，学生希望考上好的学校，社会希望每年重点清华北大达线人数有突破，教师希望工资待遇只做加法不做减法。”

教育是一个系统工程，“时刻努力不见得看出明显成绩，但稍有懈怠就会出问题。”有局长表示，从学生入学到教师评聘，从校园安全到校外安全，从学生考试成绩到学校升学率，都是重点问题。“做教育局长，压力不可谓不大。”

在县域层面，教育局长社会知名度高。有局长表示，“当教育局切实解决了一个群众关心的教育问题时，社会各界会真心为教育系统点赞，这时候，个人也很有成就感。”

有局长表示，“怀着一种教育情怀，为家乡培养更多优秀的学生，是特别有意义的事情。”教育局长是有地位的，是值得为之奋斗的职位。”

做教育局长，“要抓教育发展要素”

在国家治理现代化以及教育治理现代化进程中，县区一级发挥着至关重要的作用。在县域层面，正职教育局长多为正科级，与地级市的镇长、乡长平级，副局长多为副科级。一些特别的县级行政区划（如市级县）也设有处级教育局长。

“教育局长抓的是发展教育的要素。”县级政府的职能十分丰富，承载着区域内综合的行政事物。国家分级管理的有效性也有赖于县级层面对中央决策精神的正确理解和因地制宜的改革推进。

无论是出于外在压力与动力，还是基于本地实践需要，教育局长们的认知和行为构成了县域教育治理现代化的过程，并与多种制度和规则有机结合，进一步构成县域教育治理现代化的结构化模式。

基层治理的策略不是一成不变的，各地的实际情况构成了地方教育行政部门行动策略的情境。教育局长们在此情境定义的背景中行动，并形成相当复杂的政策过程。

作为区域教育发展的首席执行官，教育局长需要具有以下思维。

一是底线思维。多位局长提出，教育系统不是封闭的，而是与社会系统紧密相连。教育局长岗位有廉政风险。执政奉献首先要防范执政风险，“做好自己，才能更好地为别人服务。”

二是经济思维。教育局长要善于争取政府、社会、市场、银行的资金，整合资源为教育事业服务。

三是服务思维。教育局长要统筹区域内的教育相关事务，让校长们、教师们专心地从事学校教育教学工作，让专业的人做专业的事情。

四是担当思维。教育局长要帮助教师，支持和维护教师合理权益。只有这样，才能充分调动广大教师的积极性，让他们在教学一线把书教好、把课堂效率提高。

做教育局长，要不断提升智慧和素养

公共行政管理领域的一个基本共识是，正确的路线确定后，干部是决定的因素。在深化教育领域综合改革、加快推进教育治理体系和治理能力现代化的时代命题中，县区教育局长既是教育改革的基层执行者，也是区域教育发展的设计师和指挥官，其作为教育家、政治家、社会合作家的多重角色缺一不可。

“教育局长应当懂教育。”这并不是要求教育局长必须有教学管理经验，而是要求其拥有教育情怀，有能力把握教育基本规律和人才成长规律。

在教育政策“强供给”的改革阶段，教育局长还需要良好的教育知识和政策素养，既要贯彻落实好中央关于教育现代化的大政方针、制度安排和决策部署，又要立足实际对本辖区内教育发展改革进行统筹兼顾、部署和实践推动。

“教育局长还应当懂社会。”在现有的政治体制和财政制度下，县区教育局长需要运用一定的智慧和经验，实现“教育优先发展”的目标。有局长认为，“教育局长要向上级争取政策、争取支持，才能把机制激活理顺。”

有局长认为，“如果教育局长想一个人打天下，是不现实的事情；如果教育行政部门想一个部门打天下，也是不现实的事情。”

对内，教育局长要善于向副局长和相关负责同志充分授权，以规范的工作制度完善各方权责。对外，教育局长要代表教育行政部门积极向外拓展合作，在需要会同多部门的联合工作中主动作为。“教育局长有分工协作、推功揽过的魄力，才能调动一个地区的教育改革活力。”

改革创新天地宽，奋发有为正当时。善于抓发展的县区教育局长，改变并刻画着一个地区的教育面貌；勇于抓改革的县区案例，共同组成全国教育事业发展的新全景。县区教育局长是党和国家教育事业的中坚力量，必须具备过硬的政治素养和与时俱进的专业化能力，才能适应新时代的改革任务要求。

在当前党和国家高度重视地方教育行政部门领导干部能力建设的背景下，大力探索教育局长“智慧养成”新模式、不断加强教育局长能力建设、持续强化教育局长的使命担当和职责自信，具有重要的战略意义。

（作者系国家教育行政学院教育行政教研部副研究员）

学者观点

依法支持营利性民办学校发展

董圣足

新修订的《民办教育促进法》进一步理清了民办学校的分类标准和法人属性，并明确规定除了不得设立实施义务教育的营利性民办学校外，民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学校。这是我国民办教育宏观治理制度的重大创新，既符合国际惯例，也符合中国国情。

然而，囿于各种主客观因素，当前不少地方政府和相关部门对于营利性学校的发展还带有许多误解和疑虑，不同程度存在观念歧视和制度排挤现象。

现实中，营利性民办学校仍缺少合理的生存空间，面临着不公平的政策环境。

按照《国务院关于鼓励社会力量兴办教育　促进民办教育健康发展的若干意见》以及相关部委有关民办学校分类管理的规范性文件要求，在已出台的省级人民政府配套文件中，除了上海、重庆、浙江和陕西等少数省域设置了少量针对营利性学校的优惠措施外，多数地区对营利性民办学校则鲜有具体政策，大多数地区对存量民办学校分类选择登记为营利性学校的，都缺少建设性过渡措施和可操作的程序性规定。

特殊国情决定了，投资办学是现阶段我国民办教育兴起和发展的主要动因。根据我们对640所民办学校的随机调查结果，在办学主体构成上，由自然人独资、合资或由民营企业出资办学的比例高达95%；而在未来办学方式抉择上，有77%的举办者有意选择投资办学并希望保全产权和取得经济回报，只有4%的民办学校举办者愿意选择捐资办学。

因此，出于解决旧法“合理回报”条款无法落地而制约举办者出资办学积极性的问题，国家通过修法和实施新的行政规制，推进民办学校非营利性和营利性分类管理，允许营利性民办学校适度发展，是完全正确的，也是符合多数举办者心理期望的。

我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，人民日益增长的对优质教育的需求与教育发展不平衡、不充分之间的矛盾将持续存在。在新时代背景下，实现《中国教育现代化2035》所提出的各项宏伟目标，推进教育现代化进程，加快建设教育强国，办好人民满意的教育，需要加快普及有质量的各级各类教育，更好促进教育共享发展、公平发展和优质发展。

这就要求各级政府在加大财政性教育经费投入、提升公共教育资源供给水平的同时，必须进一步深化办学体制改革，广泛动员更多社会力量参与办学，以增强教育服务的多样化供给和个性化选择。

为此，既要大力提倡捐资办学，优先扶持非营利性民办学校发展；也要借助经济杠杆和市场机制，鼓励和支持各类营利性民办学校健康发展。否则，将难以充分调动社会力量办学的热情和干劲。

在鼓励和支持营利性学校发展上，首先要解放思想、消除认识误区。在坚持和确保党的领导、社会主义办学方向和教育公益属性的大前提下，无论营利与否，只要依法、规范、诚信办学，办出政府放心、社会需要、人民满意的教育，都是好的学校，都应得到肯定和尊重。

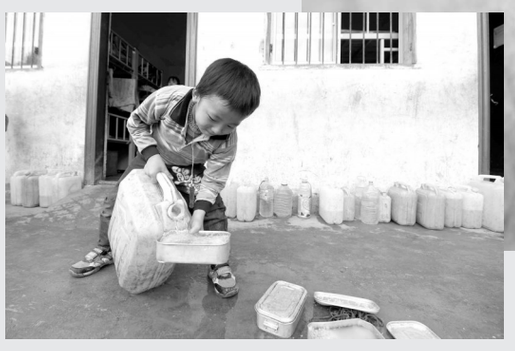
在此基础上，政府相关部门应秉持公平正义原则，根据经济社会发展需要和公共服务需求，依法制定相应政策，采取必要措施，鼓励和促进营利性民办学校健康有序发展，以弥补公共教育资源的不足。

既要为营利性民办学校留足合理的发展空间，并赋予其更大的办学自主权，又要通过政府购买服务和以税收优惠等方式给予营利性民办学校相应的支持。其中，尤为重要的是，要一视同仁对待营利性学校的师生员工，确保其与非营利性学校的师生员工享有公平的政治地位和社会待遇。

当前，按照党中央和国务院的工作部署，各地正在积极稳妥推进民办学校分类管理改革。我们认为，当务之急是要做实做细分类过渡办法，进一步明确存量学校转设为营利性学校所涉及的财务清算范围、税费缴纳标准、资产补奖额度等关键问题。同时，要尽可能简化清算、确权和登记程序，最大程度减免相应税费，降低各类制度性交易成本，以平稳实现两类学校分类转设、分类治理、分类扶持。

（作者系上海市教科院民办教育研究所所长、研究员）

►在大化瑶族自治县板升乡八好小学，同学们在用泉水洗碗　（2019年5月7日摄）。



◄八好小学的同学们用储备在水桶里的雨水淘米煮饭　（2014年11月24日摄）。

瑶山蹲点影像日记

贫困山区学校之变

八好小学有400多名学生，曾仅有一个不足100立方米的水柜，用于收集储存楼顶的雨水，学生需定期定量用水。遇到长时间不下雨，学校需要到乡政府所在地运水。如今，学校修建了5个大水柜，并从两公里外引泉水到校园，“饮水难”问题得到解决。

广西大化瑶族自治县是集老、少、山、穷、库于一体的国家扶贫开发工作重点县，辖区内极度贫困地区的七百弄、板升、雅龙等乡镇因地处喀斯特地形地貌中，自然条件恶劣。受此影响，这里的教育水平曾经十分落后。校园狭小、教室危旧、食堂简陋、宿舍拥挤、设备短缺、饮水困难……

随着社会经济的发展、义务教育的普及以及国家对民族地区教育投入力度的加大，大化当地学校办学条件得到改善。兴建教学楼、宿舍楼、操场、食堂、水柜等，更换课桌椅，充实图书室，普及远程教学系统……一系列的投入建设使校园的面貌发生翻天覆地的变化。

新华社记者　黄孝邦　摄

一方面是珠三角经济走在全国前列，另一方面是广大粤东西北地区的发展远未达到全国平均水平

加强省级统筹是广东的现实选择

钟景迅

义务教育优质均衡③

进入2019年，义务教育优质均衡被提上日程。而作为全国常住人口第一大省，过往30年间全国省级GDP排名第一的广东省，在创建义务教育优质均衡的实践中，却也面临着较为特殊的发展情境和现实困难。

区县经济差异制约义务教育发展水平

广东省作为我国经济较为发达的沿海省份，也是一个内部地区经济发展差异较大的省份。广东全省21个地级市，其中9个市在珠三角地区。珠三角作为我国改革开放的前沿，汇总广东全省一半左右人口，占地面积约占全省三分之一，GDP总量却占全省八成左右。而非珠三角的粤东、西、北地区的12个地级市，汇集全省另一半人口，七成面积，GDP总量却只占全省两成。

按照2018年人均GDP的统计情况，广东全省21个地级市，只有深圳、珠海、广州、佛山、东莞、中山6个市超过全省平均水平，全省有14个地级市连全国平均水平都没达到，位居最末的梅州、河源、汕尾等市，连全国人均GDP的一半水平都达不到。

一方面是珠三角经济走在全国前列，另一方面是广大粤东西北地区的发展远未达到全国平均水平，在一个省内出现如此悬殊的经济发展上的差距，这在全国都是罕见的，却也是广东教育目前面临的最为现实的省情。

众所周知，我国义务教育实行的是“以地方政府为主、分级管理、以县为主”的管理机制，各地义务教育的投入主要是以县级的财政投入为主。

笔者接触过许多来自粤东西北地区的基层县级的行政官员。据他们反映，广东许多欠发达地区的县级财政基本是‘吃饭财政’，县级财政对义务教育的投入，通常只能满足给县域内公办学校教师发工资的基本需要。欠发达地区县级财政的窘迫，阻碍着义务教育优质均衡的实现。

加强省级统筹是破解地区差异的关键

和基本均衡不同，优质均衡是一种更高层次、更高要求的均衡需求。教育部2017年发布的《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》明确指出，新一轮义务教育优质均衡的核心是“促进公平、提高质量”。

2018年7月，广东省政府办公厅印发的《广东省推动义务教育优质均衡发展行动方案》则进一步指出，广东义务教育发展的重点是缩小教育差距，补齐教育发展短板，整体提升全省义务教育优质均衡发展水平。

和基本均衡时代更强调补齐基础办学条件、学校设施设备的差异，优质均衡时代的义务教育更强调注重教育质量，进一步满足人民群众日益增长的对优质教育的需求，强调要使人民群众有更多的教育获得感，而这显然需要各级财政更有针对性地加大投入。

为实现义务教育优质均衡，广东需要进一步加大省级统筹的力度。由于省内的珠三角地区经济形势较好，省级财政相对充裕，这也是广东省级财政可以支持省内欠发达地区义务教育财政投入的基础。

省级统筹并不是只在财政上进行统筹，还涉及许多体制、机制上的瓶颈问题。2017年以来，广东省在统筹推进县域内城乡义务教育一体化的实践中，也从省级的高度和视野对各县域进行了统一的布局和要求：

推进县域内义务教育资源配置标准的统一，对城乡义务教育学校建设、教职工编制和生均公用经费基准定额等设定统一的标准；打破城乡二元的结构壁垒，对城乡学校进行更合理的布局，对城乡师资进行更均衡的配置，强调着重提高乡村教师待遇，大力提升乡村教育质量；进一步推进全省义务教育标准化学校和现代化学校建设，对省内不同的地区设立了建设以上两类学校的时间表。

通过省级统筹拉动县区增加教育投入

加大省级统筹力度是推进义务教育优质均衡发展的关键和重要保障，但是义务教育发展仍然是“以县为主”。

近些年来，广东省在推进教育现代化和义务教育基本均衡的实践中，省级财政在许多投入中均明确要求县级财政必须配套投入，此种做法显然是希望进一步明确县级政府在义务教育中的主体责任。

在笔者看来，省级对县级投入的配套要求，是必要和合理的。省级统筹是一种手段，不是目的，要通过省级统筹，调动县级在举办义务教育上的积极性和能动性，增加这些地区在教育上的投入。

从具体实际上来看，教育尤其是义务教育，由于其周期长，见效不明显，有些地方政府确实有不重视甚至懈怠之嫌。

在个别欠发达地区，存在着“等要靠”的惰性，他们甚至指望省级在义务教育的各项投入上都能大包大揽，对自身主体责任往往有推卸之意。这种惯性和做法对欠发达地区大力推进优质均衡是不利的。

令人欣慰的是，有更多欠发达地区，在省级统筹的推动下，能够多方筹集义务教育资金，广泛发动社会各界支持义务教育发展。

欠发达地区县域义务教育优质均衡发展实践，应该是在省级财政投入的大力支持下，充分发挥县级的积极性和主动性，也只有这样，各地才有可能将“促进公平、提高质量”的优质均衡核心理念全面付诸实践。

（作者单位：华南师范大学教育科学学院）