

# 政府不一定要亲自管理学校

杨东平(国家教育咨询委员会委员)

按照三中全会《决定》的指导思想,在教育领域,全面深化改革的核心目的,是“解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,努力为社会提供多样化服务,更好满足人民需求。”

进一步解放生产力和增强活力,同样也是对教育改革的要求。在我国各级各类教育快速发展、教育供求关系极大宽松,满足了“有学上”的基本需求之后,中国教育正进入一个新的阶段,公众对好的教育、理想的教育的追求日益强烈。

当前,公众对教育的不满,一方面仍然是存在重点学校、择校热、流动儿童教育等突出的教育公平问题;与此同时,是千校一面实行单一的应试教育模式,严重影响了学生的身体健康和个性发展。由于无法满足家长多样化、选择性的教育需求,越来越多的家长用脚投票,逃离应试教育,出国求学或自办教育。

造成这一现象的主要原因,是在计划经济时期形成的高度集权的管理体制,政府独揽和包办教育,治理方式的陈旧落后。在高等教育,很大程度上是“教育部

办学”,而中小学基本是“教育局办学”,“教育家办学”的理想一直难以落实。教育主管部门集举办、管理和评价于一身,导致教育服务的质量不高、标准单一,与社会需求脱节。

伴随知识经济、全球化、信息化等社会环境的重大变化,在利益多元化的社会格局中,需要按照以人为本的价值重新定义教育和教育服务,建立新的教育治理结构。这是政府转型、改善教育公共服务新的逻辑起点。政府治理方式的改革,核心概念就是通过简政放权,转变职能,改善教育公共服务,重建政府、市场、社会、学校的关系。

在新的教育治理结构中,政府将不再是集举办者、管理者、评价者于一身的单一主体,教育治理的主体是包括政府、学校、企业、社区、家庭、社会组织、学生等社会各界的多元主体。简政放权,首先就是政府向社会放权,通过更大程度地开放和下放教育,恢复多元主体举办教育的权利。改革开放30多年来,教育在改革、改革和开放这三个维度上,开放成为最短的短板。民办教育虽然从无到有,获得了一定的发展,但是仍然面临一些长期难以

突破的制度性障碍,难以与公办学校平等竞争,享受与公办学校的同等待遇。政府对包括幼儿园在内的各类民办教育机构设置的门槛过高,从而限制了更多的社会力量和资源进入教育。因而,促进教育对内对外的开放,激发社会力量参与举办教育的积极性,使教育真正成为全社会共同的事,而不只是政府一家的事,仍然是现实的挑战。

为什么在政府越来越有钱、教育资源不再短缺的情况下,仍然要强调开放教育?这是因为在现代社会的教育治理结构中,政府的功能主要是保障公平,提供的是保障性的基本教育公共服务;而教育的丰富性、选择性、高质量等等,则主要通过市场和社会的力量,在多样化、竞争性的体制中才能真正实现。《决定》明确提出简政放权、大幅度减少审批,管办评分离、实行购买服务、委托管理、鼓励社会力量兴办教育,要求的正是通过放权改革,解放教育生产力、增强学校活力。

虽然现代教育已经成为国家主管的事业,但教育在本质上是自下而上的,具有很大的地方性、民间性和私人性质,因此必须具有因地制宜、因人制宜的制度弹性和

灵活性。伴随着学习化社会的出现,自主学习、私塾、学堂、家长自助的“在家上学”和微型学校等小微教育机构、多样化的教育形式的出现,这种包容性和灵活性就更为重要。教育管理应当更大程度地向地方放权、向社会放权、向民间社会和家庭让渡一些权利。在这一背景下认识《决定》提出的“鼓励社会力量兴办教育”,具有很大的现实性和针对性。

鼓励社会力量参与教育的另一个功能,是通过引入市场竞争的机制和手段,改善教育公共服务的方式,提供方式,缺乏服务意识和绩效导向的行政化方式,转为引入竞争机制,通过培育社会组织,实行委托管理、购买服务,改善公共服务的水平,提高质量和效率。按照“小政府、大社会”的理念,凡是学校、社会组织能够做的事,原则上都可以交由学校和社会解决;部分政府管理职能(例如对学校的考核评价)和事务性的工作(如教师培训等)也可以交由专业化的社会组织来承担。

所谓管办评分离,意味着政府作为公办教育的举办者,并不一定必须亲自管理学校。打破千校一面格局的重要举措之

一,是在不改变公办学校属性、政府全额提供教育经费的情况下,将学校委托给具有理想和资质的社会团体、社会组织和教育家群体举办,从而形成多样化的办学模式,实现教育家办学。这是许多发达国家和地区改革公办学校品质、提高学校活力的基本经验。

我国的一个特色,是在教育市场上出现了一大批具有很强的师资和教育能力的培训机构,如果能够通过委托管理允许它们举办全日制普通学校,对于改造薄弱学校,增加教育的丰富性、选择性,显然是一条行之有效的捷径。不妨从试点开始,探索这一新路。

多元社会主体参与教育治理,不仅指向社会放权、更大程度地开放教育,还有另外两个层面。一是落实公众在教育决策中的参与权,促进决策的科学化和民主化;二是落实公众对于教育的监督和评价权,形成独立于政府之外的有效的教育监督和评价,改变政府“自说自话”的状态。这需要更大程度的教育信息公开,需要建立包括听证会、专业化咨询、第三方评价、对政府的质询和行政问责等一系列新的制度。

冰点时评

## 上海“PISA二连冠”该自信还是自省

张 勇

2009年上海组织学生参加PISA测验,夺得数学、阅读、科学三项第一,“震惊世界”;2012年上海学生再次夺冠。PISA中国上海项目组负责人、上海师范大学校长张民选教授说,“PISA二连冠”,不说是喜大普奔,至少也是实至名归”。

面对一些媒体的“欢呼”,我在微博上写下:“想明白我国在奥运会上是如何夺得那么多金牌,大致就能想明白2009、2012两年上海参加PISA测验所获得的成绩了。”

由经济合作与发展组织(OECD)发起的PISA评估于2000年首次举办,此后每3年举行一次。看看2000年至2012年的PISA“金榜表”,我们会发现:前三名除芬兰外,无其他欧美国家和地区,亚洲国家和地区占绝对优势;2003年后前三名只剩下韩国、台北和上海;自2009年始上海包揽了全部PISA项目的冠军。

张民选教授说,“PISA测试不是奥林匹克比赛,也不是选拔状态的考试,而是为了了解15岁学生在适应未来挑战能力方面的研究。它的目的是为了了解各国教育实践和调整教育政策、促进各国教育发展。PISA测试关注的不是学生个人成绩,而是整个国家或地区的成绩,由此发现一个教育系统的发展水平、优势特点和遇到的问题”。

因此,PISA“金榜表”似乎可以解读为:上海15岁学生在掌握参与未来知识社会所必需的基础知识和基本技能,以及在适应未来挑战能力方面,已处于全球之冠;上海及其学校教育的整体成效,已处于全球之冠;上海教育质量的现状和教育系统的发展水平,已居于全球之冠。

相对应的,是否可以认为,美国和欧洲的那些事实上的全球教育强国的处境可能很糟糕,已在教育的竞争中处于劣势?

显然,这种评价结果与国际教育常识和事实不符。全球教育强国榜上无名,尤其是美、德、英等几乎是倒数。可是,无论是从教育整体成效、教育水平与质量现状、学生的成长与发展状况、诺贝尔奖数量、高质量论文、创新发展等方面,还是从国民教育、阅读、科学素养的现实,美英德这些国家占据着绝对优势。

PISA的测试结果与现实之间如此巨大的差异,说明了什么?

OECD在设立PISA评价时基于这样的假设:“无论各国的差异如何,政府的教育目的是相同的,他们关心的问题:我们的教育是否为孩子将来全面参与社会做好了准备?”因此,OECD的专家把PISA定位于“为终身学习能力的发展而建构的评价”。

但这种假设和定位是否符合我国的教育现实?我国在1999年启动新一轮基础教育课程改革以来,教育目的趋近于OECD设立PISA的假设,但基础教育依然是“扎扎实实的应试”。打个比喻:PISA是基于测量未来的长跑能力而设立,却被拿来测试中国学生的短跑了。

其次,OECD定义PISA评价的目的为:不在于了解学生掌握了多少学科知识,而在于是否掌握了与他们将来生活相关的基础知识和技能,以及在实际生活中如何创造性地运用知识和技能的能力。目的和定向是决定测量评价信度和信度的基础。如果教育现实、测量评价假设、评价目的与定向、测试工具与内容这几者之间,不统一甚至不符,必然导致测量与评价的信度、效度降低。

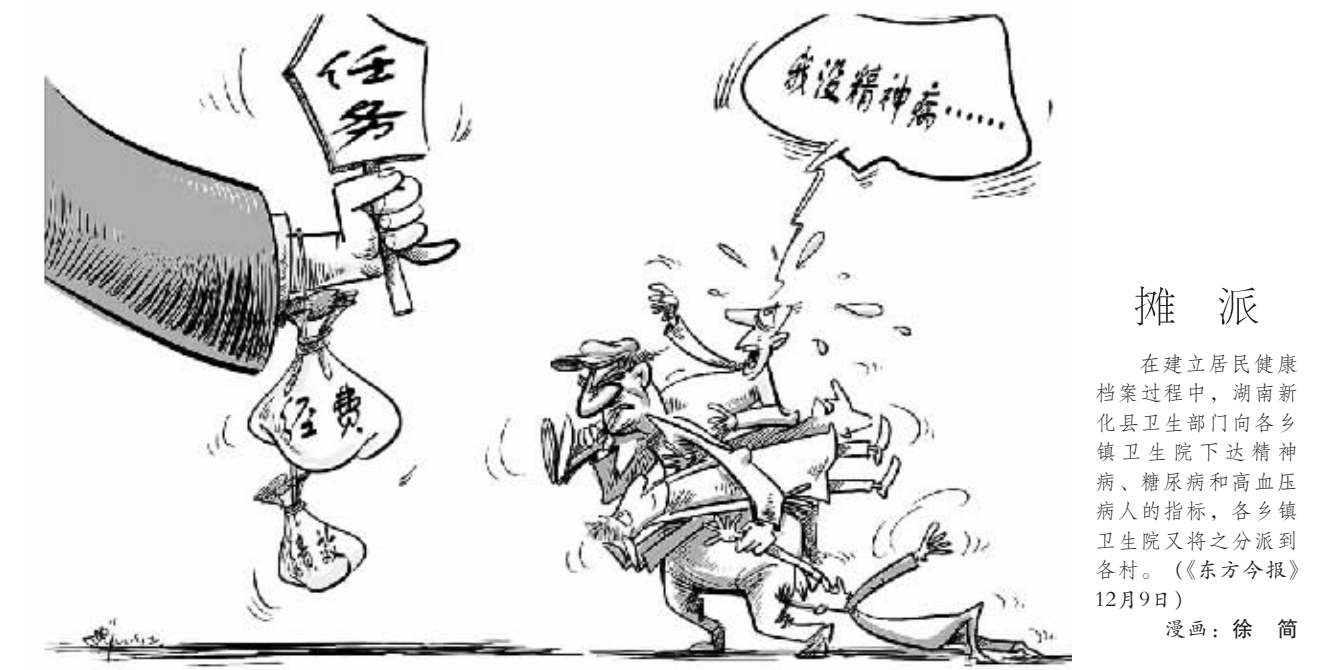
我国至今仍是“双基”教育大国和应试强国,也就是传授以基础知识和基本技能为目标的教育,是以满足考试为目的的教育。PISA测试尽管在命题上新颖、更贴近实际生活,但对精通各种题型总结的我国中小学教育而言,熟悉PISA题型是很简单的事情。且PISA测试仍以题型为形式的纸笔测验,这正是我国中小学学生投入了大量时间和精力而被训练为“熟练工”所具备的长项。

而欧美国家的教育目标丰富,学生除应对考试外,大量的时间用于阅读、思考、实践、动手操作、撰写论文等。他们在纸笔测验训练上投入的时间、精力,远远低于亚洲国家尤其是中国。

PISA还“用问卷的形式测量学生的学习动机和学习态度,以此形成对学生学习能力的总评估,以了解学生能否对自己的学习过程、学习策略进行反思,能够在独立和集体的情境中进行学习等”。OECD在设计问卷时按照欧美教育的现实,假设了学生的学习动机、态度等对学生学习能力的影的重要程度。问题在于,中国学生的学习过程、策略更多的不取决于自己,学习兴趣、动力的来源与欧美学生也不同,而且对学习能力的影也没有欧美国家学生那么重要。

因此,PISA的这些“天真想法”在“双基教育+纸笔应试训练”的应试教育大国内,也会遭遇挫折。

如果抛开这些隐藏的事实来看上海PISA二连冠,则会有失理性和客观,难以清醒地看到PISA评价数据与我国教育现实之间的差距。



摊派

在建立居民健康档案过程中,湖南新化县卫生部门向各乡镇卫生院下达精神病、糖尿病和高血压病人的指标,各乡镇卫生院又将之分派到各村。《(东方今报)12月9日》

漫画:徐简

## 维稳的前提是“维法”

张轶水

湖北省襄阳市襄棉集团有限公司欠东方资产管理公司武汉办事处借款本金4249.5万元,利息985.34万元一案,经湖北省高级人民法院审理判决,裁定由随州市随县人民法院执行追讨该笔欠款。随县法院却称为“维稳”需要,难以实质执行判决。(中国新闻网12月9日)

小到一一个家庭,中到一个单位,大到一个国家,人际关系乃至社会秩序相对稳定,才能有正常的生活和教育,“维护社会稳定”这个“大道理”大家都懂。不过在我看来,“维稳”的前提是“维法”,即维护社会稳定,首先要维护法律

的尊严。一个国家的法律,是大家必须共同遵守的“游戏规则”,应该是“有法必依,执法必严”,谁违背了法律规定,谁就应该受到惩罚,这样的社会,才能谈得上“长治久安”。

湖北省高级人民法院既然已依法审理判决,襄阳市襄棉集团有限公司所欠的这笔款项就没有任何理由不还。然而,随县法院以“维稳”为由不去实质性地执行判决,该县人民法院分管管执行局的副院长程华说什么“襄棉集团为国有改制企业,以前有上万名员工,企业改制后,多次发生职工群访事件……如果根据省高院判决执行拍卖程序的话,很有可能爆发不稳定因素,所以我们对于这

个案执行有很大的顾虑,就没有进行下去”,说得不客气一点,这种“有法不依,执法不严”,是一种“渎职”,也是一种“执法犯法”。

“欠债不还”,显然会导致新的不稳定的因素。市场经济,一定意义上讲就是“法治经济”,法院不去严格执行判决,这不是在“维稳”,而是在给社会“添乱”。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”。就这起案件而言,做到了“欠债还钱”,才有“公平正义”

## 专业防霾口罩,干部优先?

辛 木

12月4日,南京发布空气质量红色预警,南京城管局环卫处启动应急处置预案,通知各区环卫公司购置专业防霾口罩,在第二天发放到所有环卫工人手中。但有市民反映,在路过建邺区黄山路的时候,看到在户外辛苦工作的环卫工人,并没有戴上专业的防霾口罩。记者进一步了解到,河西建环环卫建设公司竟只给管理干部采购专业防霾口罩,却给环卫工人配备普通纱布口罩。(新华社报网12月9日)

环卫工人感到不理解:呼吸的是同样的空气,为什么坐办公室的经理、管理干

部们就可以领到防霾口罩,而他们一线的工人却不能享受同等待遇?对此,环卫所先后给出两种解释:其一,因为连夜采购,很多药店当晚都卖断货了,购买到了少量这种专业防霾口罩,但因为该区环卫工人有近千名,人太多,没有发下去,就留给了办公室的管理干部;其二,区别对待是个误会。

究竟是怎么“误会”的?环卫所未能解释明白。其实说来说去,大家都很清楚,无非就是“近水楼台先得月”嘛,在防霾口罩不够充足的时候,领导干部们理所当然地先拥有防霾口罩了。尽管一线工人更迫切需要使用防霾口罩,但在管理层看来,自己

的健康更重要。这是一种根深蒂固的特权思维,这种思维下,曾经的领导干部“吃苦在前,享受在后”的追求已被抛到九霄云外,取而代之的则是已经成为潜意识的等级观念。于是,一旦面临着评优树先、发放福利待遇等带有稀缺资源性质的事情时,某些领导干部总是不由自主地冲到了前面。领导们在办公室里不至于需要戴防霾口罩,但他们在意的未必是一个口罩,而是自己的特权。

雾霾可怕,它伤害的是环境生态,是人的健康。特权思维更可怕,它伤害的是社会政治生态、是民心,而且这种伤害是持续的、长期的、潜移默化的。

自由谈

## 曼德拉:用悲悯的目光看待世界

陈季冰

上周末,纳尔逊·曼德拉逝世的消息传遍全世界,也引发了各种纪念和评论。不同价值立场的人各取所需:在有些人眼里,他是自由偶像和人权斗士;而在另一些人眼里,他是反帝反殖民的民族主义英雄。早在毛泽东、周恩来时代,他就是“中国人民的老朋友”,后来又直接促成了南非与中国的正式建交。

的确,曼德拉一生致力于种族解放和种族平等事业。在他的领导下,南非取消了残酷的种族隔离制度,南非黑人赢得了自由和尊严。不过,如果没有美国和英国政府政策的改弦更张,以及施加的强大压力,南非的白人政权恐怕不会那么轻易地放弃自己享有了几百年的垄断特权。

曼德拉在1994年领导非洲国民大会(简称非国大)赢得首次全国大选,成为南非历史上首位参与的民主选举,成为南非历史上首位

位黑人总统。但在接下来的总统任期内,他似乎并未赢得应有的支持和认同。一些人指出,他在控制南非非艾滋病疫情的蔓延、抑制高失业率和愈演愈烈的贫富分化等方面,并不尽如人意。

此外,在曼德拉卸任以后的10多年来,执政的非国大因贪污腐败、裙带内斗和独断专行,受到了越来越多的尖锐批评。当前南非的精英统治阶层之中腐败盛行,大多数黑人的生活几乎没什么改变,这令幻灭感取代了20年前的欢欣鼓舞。一些批评者也认为,曼德拉默许种族问题和经济鸿沟的存在,做出了太大的让步。

曼德拉最重要的政治遗产并不是推倒了一个旧制度和创建了一个新制度,而是他毅然地与那些长期迫害自己的白人种族隔离政权统治者展开有效的谈判与合作,不仅促成了白人统治的和平终结,并且在新旧制度的更替过程中,让南非避免了很多人预言的流血冲突。为此,他与南非种族隔离时代的最后一位总统德克勒克在1993年一同被授予诺贝尔和平奖,曼德拉

当之无愧。

而在1994年至1999年担任总统期间,曼德拉将大量精力用于平息黑人选民的怨恨,同时让南非白人放心他们不会遭到报复。他曾特意邀请一名看守过自己的白人狱警出席自己的总统就职典礼,他从不掩饰自己对德克勒克的不信任和厌恶,但仍与后者分享了总统权力与诺贝尔和平奖。这种以宽恕取代报复、以和解代替清算的模式,使得现代的政治变革不再必然伴随着血腥。

许多年以后,新闻记者追问曼德拉:在白人种族隔离政权压迫了他的人民几百年、并将他自己囚禁在监狱里长达27年之后,他的内心如何还能不怀有一丝一毫仇恨?曼德拉的回答是:“一个领袖承担不起仇恨的代价,因为仇恨搅乱人的头脑。”

因此,曼德拉的最大贡献在于,他将人类追求自由和公正的斗争建筑于驱散愚昧和狭隘之上,而不像以前那样,是同一群“邪恶”的统治阶级的殊死搏

## 废除嫖宿幼女罪待何时

王石川

记者8日获悉,今年7月,最高人民法院答复全国人大代表孙晓梅关于废除嫖宿幼女罪的提议时,明确表示完全赞成废除该罪名。并称,无论是从法理上,还是从未成年人保护层面,废除嫖宿幼女罪都有充分理由。《(京华时报)12月9日》

嫖宿幼女罪,间接承认了幼女可以“卖淫”、具备性自主能力,这是对幼女的极大侮辱。诚如中科院法学研究所的屈学武所言,“性工作现在还被我们国家立法为非法行为……斯德哥尔摩宣言上都提出了不能让幼女、儿童成为卖淫的人,我们国家法律一定要禁止这种行为。而嫖宿幼女罪从法定意义上承认了受害者是一名卖淫女,对受害者的二次伤害更大”。

嫖宿幼女罪始自1997年刑法修改,自此,与幼女发生性关系有两种定罪可能:强奸或嫖宿幼女。“嫖宿幼女”最高可判15年,而强奸罪最高可判无期徒刑甚至死刑,因此有人称,“如果说1997年《刑法》修订案是为大多数的犯罪分子关上了一扇窗,那么嫖宿幼女罪则是为一些犯罪分子打开了一扇窗。”此说有失偏颇,但一定程度上而言,“嫖宿幼女罪”确实纵容了某些不法分

子性侵女童。

这几年,全国人大代表孙晓梅就持续提出取消嫖宿幼女罪的提议。去年全国人大常委会曾针对“嫖宿幼女罪”的存废争议进行调研。今年5月,对于孙晓梅代表提出的研取消嫖宿幼女罪的提议,全国人大常委会表示,将根据全国人大常委会立法规划和计划,纳入下一步刑法修改完善工作中认真考虑。对所有幼女一视同仁、平等保护的问题,全国人大常委会也表示将在今后的相关工作过程中注意和考虑。这令人期待。

统计显示,我国现有18岁以下的未成年人口3.67亿,占总人口的28%。保护未成年人,必须坚持儿童利益最大化原则和优先原则。儿童心智不成熟,缺乏自我保护能力,容易被蛊惑和诱骗,其合法权益得到特殊、优先保护,他们才能更健康成长。在不少国家和地区,如果和不满14周岁的女童发生性行为,不论这个女童是否自愿,都以强奸罪定罪量刑,而绝无所谓的嫖宿幼女罪。值得一提的是,按照我国已签署的联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》,刑法也应该废除“嫖宿幼女罪”。

“童年的情形,便是将来的命运”。让每个儿童免于性侵害,是我们社会责无旁贷的义务。

## “企业为官员发工资”算不算行贿

吴 帅

浙江省温州港集团被指自2006年起连续以津补贴、加班费及拆迁领导小组慰问等名目,为温州乐清市北白象镇政府领导小组发放工资,至2012年6月,共计239万余元。《(中国青年报)12月9日》

企业给政府官员发放工资,看起来很不错,因为它腐蚀了权力的品质。收了企业的钱,政府等于是默认了与企业有说不清道不明的关系,在执法上难以做到公平和公正,无意中也会伤害到其它参与竞争的企业利益。在拆迁过程中,民众和企业本来是经济利益博弈的双方,政府作为执法者,扮演着调和矛盾及裁定结果的角色。如果执法者和企业存在着利益往来,将无法扮演好这种角色,会导致种种糟糕的局面出现。

如果掌权者放弃了裁判的管理角色,悄悄把自己变成经营者,权力将公司化货币化经济化,规则和契约将被破坏。一些基层政府的功能会异化成公司的职

能,一切围绕为了获得经济利润运转。官员会越来越忘记自己的身份和责任。

在所有的社会活动中,无论是企业经营,还是政府的社会治理,无论是对企业家,还是对官员而言,都有着权力边界和法律底线,一旦突破,便会破坏企业的生产经营和社会的公平正义,并让官员和企业处于危险的状态中。比如,当更多的企业迷恋于给政府发工资,官员在这种巨大的诱惑旋涡中,容易走向腐败,引火自焚。

大量的案例已经证明,权力和商业走得太过近很危险。今天还是企业家,明天可能就是阶下囚。前一小时还在电视上侃侃而谈要有所作为的官员,可能一不小心就被说到不清楚的钱拉下台。如今,从上到下,很难允许和接受那些破坏法治和规则的行为存在。

知情人透露,在当地,这类情况并不少见。这并不是一个好的信号。当地政府必须意识到,“企业为官员发工资”是高危行为,应予以叫停和纠正,并且追究那些利用权力中饱私囊者。

创立者耶稣在被钉死在十字架上前所说的最后一句话也是:天上的父亲,宽恕这些罪人们吧!因为他们不知道自己在做什么。

作为美国的首位黑人总统,同样也是诺贝尔和平奖得主的奥巴马是曼德拉的崇拜者,他在纪念文章中称曼德拉称为“正义、平等和尊严的象征”。奥巴马说,世界上“不太可能会出现另一个纳尔逊·曼德拉式的人物”。

然而,这条漫长而崎岖的道路上其实并不寂寞。在曼德拉充满贵族魅力的高大身躯之前,是圣雄甘地的佝偻影子;而在他的身后,则是昂山素季柔弱而坚定的面容……他们给予我们的伟大教诲是:在人类进步的伟大征程中,我们真正的敌人从来不是那些欺压我们的人,而是他们和我们心中的无知、恐惧和愤怒……

曼德拉的宝贵遗产,无疑将会激励更多人投身到一场又一场与“错误历史”和解的伟大变革之中。是的!真正意义上的变革从来就不是为了复仇和偿债,而是为所有人建设一个更好的社会。而随着越来越多曼德拉式变革的成功,历史也终将放下它的重重疑虑,给予这样的和平变革以更多机会。