

# 管办评分离的本质探析与实现路径

●高 兵 杨小敏 雷 虹

**摘 要** “管办评分离”是当前我国教育领域综合改革的一项重要内容。然而，社会各界对“管办评”的基本问题认识不一致，导致“管办评分离”的改革政策尚未有效落实。因此，从理论、政策和实践三个环节来解读管办评分离的内涵、分析“管办评分离”的问题十分必要，有助于厘清“管办评分离”的实现路径，将“管办评分离”落到实处。

**关键词** 管办评分离 教育管理 办学质量

**作 者** 高 兵，北京教育科学研究院助理研究员（北京 100045）

杨小敏，北京教育科学研究院助理研究员（北京 100045）

雷 虹，北京教育科学研究院助理研究员（北京 100045）

“管办评分离”是《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中对教育领域综合改革提出的重要要求，是构建我国现代教育治理体系的基本要求。当前社会各界将“管办评分离”普遍理解为解决长期以来教育事业发展中政府、学校、社会之间不和谐的关系。但对什么是“管办评分离”，目前尚无定论，对“谁来管、谁来办、谁来评”，“管什么、办什么、评什么”，“如何管、如何办、如何评”等基本问题认识不一致，导致“管办评分离”的改革政策无法有效落实。因此，梳理“管办评分离”的基本含义，厘清“管办评分离”的实现路径，对于将“管办评分离”落到实处具有重要意义。

## 一、“管办评分离”的概述

### （一）“管办评分离”的学术界定

根据系统理论可知，任何系统都是一个有机的整体，它不是各个部分的机械组合或简单相加，因此“管办评分离”从根本上无法完全分离，即管、办、评之间有各自明确的分工，相互之间配合得当、联动发展。

“管”即负责、管理。管理在“管办评分离”的改革中处于基础地位，因为只有管理上放权，才能为“办”和“评”提供创新空间。管理方面的改革以“办人民满意的教育”为根本目的。一是要放权，即政府要转变职能，扩大省级政府的教育统筹权，变微观管理为宏观管理、变直接管理为委托管理，减少不必要的行政干预。二是要在管理上创新，即政府通过财政手段、政策约束和信息公开等

方式指导学校发展。三是要牢固树立依法行政、服务的理念。从法律角度明确学校的责权和义务，牢固树立依法行政、服务的理念，真正把权力关进制度的笼子里。<sup>[1]</sup>

“办”即举办、办学。办学在“管办评分离”的改革中处于核心地位，因为学校是办学的主体，办学质量直接决定教育质量。办学方面的改革以提高教育质量为直接目的。一是要遵循教育发展的规律，建立有利于办学的制度，保障学校在因校制宜的基础上达到理想状态。二是要完善学校内部治理结构，建立并完善现代学校制度，进一步落实学校办学自主权。

“评”即评审、评价。评价是“管办评分离”改革的指挥棒，因为评价是对政府履行职能和学校办学水平的监督，评价结果影响管理和办学效果。评价以专门机构和社会中介机构为主体，构成社会各方共同参与的多元教育评价体系。一是要强化国家教育督导，充实、加强督导机构和督导力量。二是要通过政府购买服务等方式，培育第三方社会专业组织，积极委托社会组织开展对学校的评价。三是鼓励社会志愿者担任学校评估人员并完善相应条例，营造全社会关心、支持教育的氛围。四是各类评估机构要从改善制约发展因素入手，加强建设、提升能力。<sup>[2]</sup>

### （二）“管办评分离”的政策发展历程

自1985年起至今，我国教育管理体制改革大致经历了注重“管理”的改革到注重“管理和办学”的改革再到注重“管理、办学和评价”的改革三个阶段。

第一，以改革“管理”为主的政策探索。这一阶段以1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布为标志。文件提出重点改革管理体制，目的是为了明晰中央与地方的权责。除大政方针和宏观规划由中央决定外，基础教育由地方负责、分级管理，包括政策的制定和实施，对学校的领导、管理和检查等。高等教育实行中央、省（自治区、直辖市）、中心城市三级办学的体制，调动各级政府办学的积极性。

第二，以改革“管理和办学”为主的政策探索。20世纪90年代，随着我国经济体制、政治体制和科技体制改革的深化，教育体制和运行机制逐渐不能适应社会发展的需要。1993年《中国教育改革和发展纲要》指出重点改革办学体制，逐步建立以政府为主体、社会各界共同办学的体制，从而改变政府包揽办学的格局。文件规定，基础教育仍以地方政府办学为主；职业教育靠行业、企事业单位和社会各方面联合办学；高等教育逐步形成以中央、省（自治区、直辖市）两级政府办学为主，社会各界共同参与。1998年《面向21世纪教育振兴行动计划》目的在于调动各方力量积极发展教育事业，形成以政府为主体、社会各界参与、公办和民办教育共同发展的新格局。保证社会力量举办的教育机构自主办学的法人地位，高等教育机构可面向社会举办非学历教育。

第三，以改革“管理、办学和评价”为主的政策探索。进入21世纪后，随着全面推进素质教育，以考试为教学杠杆的评价体制改革逐渐受到关注。2004年《2003—2007年教育振兴行动计划》首次较为全面系统地提出加快考试评价制度改革，完善高等学校教学质量评估与保障机制，健全教育督导与评估体系等策略。评价作为衡量教育发展水平和指引教育发展方向的工具，地位越来越重要。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出“政校分开、管办分离”，要求建设现代学校制度、落实和扩大学校办学自主权、深化办学体制的改革思路。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出“深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权……”至此，十八大报告首次提出“管办评分离”这一概念，即处理好政府、学校、社会之间的关系，建成政府适度管教育，学校规范办教育，社会科学评教育的和谐健康发展新环境。

### （三）“管办评分离”的实践探索

从中央到地方，推进“管办评分离”开展了一些实践探索。首先，中央简政放权。教育部取消国家重点学科审批、国务院教育督导委员会出台《深化教育督导改革转变教育管理方式的意见》等，是中央对推进“管办评分离”最直接的回应。其次，地方一些区域率先进行了探索实验，

如潍坊坊子区简政放权探索、上海市浦东新区公共教育服务“管办评联动”机制探索等。最后，一些地区发展了专业教育评估机构。如江苏省教育评估院、上海市教育评估院、重庆市教育评估院等，接受各级教育行政部门、各类教育机构和其他单位的委托，开展相关评估及服务性工作。

## 二、“管办评分离”存在的困境

### （一）“管办评分离”在学术上存在争议

一般而言，“管理”具有双重属性，一是自然属性，它是生产力，也是社会分工，包括对行为过程的监督和调节；二是社会属性，即为谁管理，从“办人民满意的教育”角度看，是为老百姓管，这也是管理的最终目的。然而学术界对政府管理的责权存在争议，即“督导”作为对教育过程的监督和调节，是属于政府的管理范畴，还是属于社会评价的范畴。

“办学”的主体是学校，那么推进“管办评分离”是否只有学校才能办学而没有政府办学呢？有学者认为扩大学校办学自主权也包括学校合作办学等但若没有政府出面，校际间的合作办学也只能是弱校的一厢情愿罢了。

学术界对“评价”也存在疑问和争议。一是有谁有资格评价，如何在当前诚信体系还不健全的环境下保障评价的独立性。二是构建政府、学校、家长及社会的多元评价体系，除政府和学校以外的评价都应视为第三方评价机构，那么“督导”究竟是政府管理行为，还是评价行为。三是第三方评价机构对谁负责，第三方机构是仅评价学校办学效果，还是既评价学校办学效果又评价政府治理效果。

### （二）“管办评分离”政策碎片化

一是目前关于“管办评分离”政策的焦点是政府简政放权，扩大省级政府教育统筹权，落实学校办学自主权，推进现代学校制度建设，引入第三方评价等，从中央到地方尚未出台系统的统筹性文件，陆续出台的政策都只是针对细节的具体文件，政策呈现碎片化或补丁式。二是由于“管办评”涉及教育过程的方方面面，因此凡是与管理、办学和评价相关的改革政策都能归类于“管办评分离”，使得“管办评分离”概念泛化，难免出现各政策间互相干扰的现象。三是针对“管办评分离”的相关政策散落在其他文件中，“管办评”改革联动性不足，协同性不够，出台的政策尚未触动根本利益。

### （三）“管办评分离”实践遇阻碍

一是缺乏顶层制度保障。由于尚未出台明晰的政府简政放权和扩大省级政府统筹权的权力清单，使得地方的实践探索缺乏制度保障，同时中央尚未出台系统性政策，没有明确指出改革方向，地方改革恐有抢跑嫌疑，改革探索囿于现行制度难免畏首畏尾。二是缺乏激励机制。虽然中央提出推行“管办评分离”改革，但是没有为基层自主权

探索搭建平台，地方“管办评分离”实践属于问题导向的自发行为，保护基层改革积极性、尊重基层实践的大环境尚未建立。三是缺乏法律制度保障。目前我国没有从法律角度明确教育立法、执法和监督各方的有限责权利，学校和校长的责任、义务和权限范围不清，因此自主办学的空间界限模糊。

### 三、“管办评分离”落到实处的相关建议

如果说过去我国“管办评”的状态是“政府既是运动员也是教练和裁判员”，那么对“管办评分离”的浅层次理解就是“政府是教练，学校是运动员，社会是裁判员”，而对“管办评分离”的深层次理解应该是“政府作为教练对运动员给予科学的技术指导，运动员在指导下赛出最佳水平，裁判员对运动员给予公正客观的评价并向教练反馈比赛结果。”将“管办评分离”落到实处要从外部大环境和内部各主体融合着手。

#### (一) 构建“管办评”健康发展的制度环境

一是切实破除既得利益。推行“管办评分离”存在诸多困难，归根结底是既得利益群体在改革过程中难以割舍自身利益，导致政府虚权放得多实权放得少，简政放权口号多但做得少。突破既得利益的藩篱要靠既得利益者的觉悟，只有卸下利益的包袱，“管办评分离”才能顺利前行；突破既得利益的藩篱要靠群众的压力，充分赋予群众监督、举报、参议的权力，促使既得利益者多放实权。

二是切实向教育管理部门放权。所谓教育放权既指教育管理部门把权力下放给学校，也指从政府层面协调各委办局，把原本属于教育管理部门的权力归还他们。当前教育部门自主权越来越少，由于职能定位不明确，教育部门的许多权力与人力资源部门、财政部门、发改委等职能交叉重叠，导致教育权力分割、教育资源浪费。因此，必须从政府层面认真梳理，切实向教育管理部门放权。<sup>[3]</sup>

三是切实完善相关法律制度。“管办评分离”改革不仅仅是教育系统内部的改革，它涉及错综复杂的利益关系，因此，相关政策的制定要充分权衡各利益相关主体的权益。法律在权力的规约、关系的调整与维系上具有与生俱来的优势，在法律的框架下推进“管办评分离”改革既是教育治理体系与能力建设的现代性体现和重要路径，也是依法治教的内在要求。<sup>[4]</sup>教育管理部门要有普遍的法治意识，依法治教；办学部门要严格守法，避免领导干部的主观决断；教育评价部门要诚信守法，避免出现评价腐败问题。

#### (二) 推进“管办评”主体的联动融合

一是推进政府、学校、社会三方目标融合。“管办评分离”是充分发挥教育人力、财力、物力作用，利用教育内外部各种有利条件，高效率地实现教育管理目标的活动过程。<sup>[5]</sup>办人民群众满意的教育，政府要构建服务型政府，鼓

励社会公民通过协商、对话等方式共同参与教育公共事务管理。学校要提升教学质量，为人民群众提供高效、优质、人性化的教育服务。评价机构要通过评价解决好教育发展中的教育质量问题，增强教育适应社会需求的活力，提高学校培养合格人才的能力。

二是推进政府、学校、社会三方职责融合。为避免出现权力真空、职能死角和责任盲区，推进“管办评分离”要建立起明晰的责任链条，以实现决策共商和信息共享。政府、学校、社会三方在重大问题上应共同商讨，回应公众和社会需求；建立畅通的工作信息共享和沟通渠道，提高管理水平、办学效率和评价标准；推动资源整合，实现三方的职能和资源优势补充，实现资源利用效率最大化。

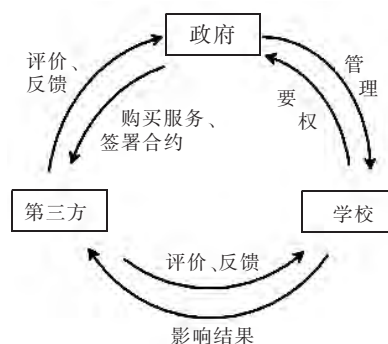


图1 政府、学校、社会三方闭环制约机制

三是构建政府、学校、社会三方制约机制。政府应与学校签署办学契约，政府通过购买服务与第三方评估机构签署契约，落实问责机制。学校的办学效果直接影响第三方的评估结果，因此学校要向政府要权，落实自主权。而第三方机构则要对学校与政府提供评估、咨询服务（见图1）。由此，三方形成了方向可逆的闭环系统，三者相互制约，共同成长。

#### 参考文献:

- [1]俞水,易鑫.推进管办评分离的现实路径[N].中国教育报 2013-12-9(04).
- [2]吴启迪.加强评估机构能力建设 努力促进管办评分离[J].中国高等教育 2011(13/14):18.
- [3]俞水,易鑫.推进教育治理体系和治理能力现代化[N].中国教育报 2013-12-5(03).
- [4]杨小敏,高兵.北京高考改革新方案的属地之困——兼论教育改革的法治转向[J].教育学术月刊,2014(9):50.
- [5]周海涛.高等教育“管办评分离”的缘由与路径[J].国家教育行政学院学报 2014(3):7.