

弹性离校：教育政策创新的实践样本

丁和平 李佳婧

公共政策的功能是在全社会范围内进行价值分配，是实现改革和发展目标的重要手段。教育政策事关千家万户，影响面更广、关注度更高，一些政策推出后往往会很快成为社会热议的话题。当前，教育改革和发展已经进入各种社会矛盾和利益冲突凸显的“深水区”，社会大众对于高质量教育的期望更加迫切，这使得教育政策制定和执行的复杂性增大。在这样的背景下，政策制定者如何才能把政策做细做实，进而把实事办实、好事办好？

南京市从 2013 年开始探索“弹性离校”工作，在经过长达四年的试点后，2017 年春季在全市小学中全面推开。2018 年 3 月，教育部长陈宝生在“全国两会”部长通道中为南京这项工作点赞。12 月，教育部印发专题简报，向全国推广南京“弹性离校”工作经验。截至目前，全市有近 10 万小学生参与“弹性离校”，基本解决了“三点半”难题。为什么要制定这一政策？政策是如何制定出来的？决策背后又有哪些考量？带着这些问题，我们采访了南京市教育局的相关领导。

始终坚持实事求是，既尽力而为，又量力而行

政策推出是一个提出问题、分析问题、解决问题的过程，正视问题是前提，找准问题是核心，解决问题是关键，任何一个环节都离不开实事求是这个原则。在“弹性离校”的推进过程中，南京市注重聚焦问题，回应问题，把满足需求作为决策最基本的出发点；同时做到尽力而为，量力而行，把实事求是作为贯穿始终的一条红线。

小学生放学以后接送难，是一个在上世纪 80 年代、90 年代就已经被感知到的问题，当时，教育部门推出“困难班”，同意学校采取有偿方式看管无法被按时接走的孩子。由于涉及教育收费的问题，这一做法后被叫停。学校的服务虽然停止了，但是客观需求一直存在，这就让小饭桌、托管班等社会机构快速发展。就算这样，周三这一天仍然是广大家长难过的“关口”，这天下午是老师们集中搞政治业务学习的时间，比平时放学时间还要早，更多的家庭面临着不能按时接的问题。一边是老师们业务提高的需求，一边是家长们的为难，在这样的背景下，一些学校推出了“快乐周三”制度，在周三下午把孩子们组织起来开展活动，既不影响老师研修，也不给家长们带来额外的负担。

“快乐周三”的顺利推行，以及家长们的强烈需求，让学校和教育部门看到了另一种可能性，一天的延时离校还不足以满足需求，应该逐步扩大到每一天。2013 年，南京市教育局在做了大量的前期调研后，开始在部分学校做“弹性离校”试点，让前期形成的初步方案去经受实践的检验。

在试点推进过程中，不同的声音也有不少，有的家长认为仅仅是延时看护还不够，还应该更丰富；有的则觉得“延时看护”是学校的必尽义务，老师们应该无偿做好这个工作。在这些声音面前，南京市政府和教育主管部门始终坚守两个认识：一是“延时看护”暂未列入政府基本公共服务范畴，是政府提供的一种选择性服务，学校只是受托于政府的责任主体，目的是为了发挥政府公共资源效用的最大化；二是由于资源和人力物力有限，应坚持循序渐进，逐步满足家长们更为多样化的需求。

尽力而为展现的是一种气魄，量力而行体现的是科学精神。省委娄勤俭书记在今年省两会期间强调，

对新办的民生实事，既尽力而为、又量力而行。在“弹性离校”政策推行过程中，南京市把群众的需求当做追求的目标，但不盲目做承诺，不随意发号令，努力找到供需的平衡点，始终沿着教育的客观规律逐步前行。



各方面达成共识最难，也最关键

一项政策从制定、执行、评估到再调整，这个“政策场域”中除了政府、主管部门、执行主体，还有社会大众、专家、媒体、政策对象等方方面面。围绕一项政策，每一个方面都有各自的角度、立场和话语，甚至同一个群体内部也会分化成不同的利益群体。立场各不相同，对政策的理解和表述也会大有差异，自然也会影响到政策的落地和推行。要把各方力量转化为政策合力，就要始终站稳人民立场，找准各方利益的最大公约数，把政策推行的过程看做达成共识的过程。

为了推动“弹性离校”的科学实施，2017年2月，南京以市政府办公厅的名义下发了全面推开的指导意见，为这项工作的落地做了政策支持。此外，南京市政府还将“弹性离校”列为重点民生项目，同时对这项工作的考核纳入市政府的民生幸福考察指标，每年进行督导评估。可以说，从政策定位到目标考核，南京市政府没有把“弹性离校”当成某个部门的事情，而是主动牵头，并由教育、财政、人社等多个部门紧密配合，从根本上保证了政策的执行效能。

公共政策涉及的政策对象多，哪一项政策都不可能一开始就被全盘接受，从“不接受”到“基本认可”是政策实践中的关键环节。比如，“弹性离校”的推出让家长们拍手称快，但同时，也不可避免地增加了教师的工作量；有一些媒体认为，“孩子放学以后去哪儿”的问题应该交给社会机构和家庭去解决；也有一些家长提出，五点接孩子还是不能解决他们的现实困难，应该更晚……为了更好地引导舆论，南京市教育局组织了多次体验式采访活动，让学校、教师、家长、媒体以及社会名人一同到学校去体验“弹性离校”的开展情况，召开座谈会让各个方面不同的观点相互碰撞，在交流的过程中减少分歧、增进共识。针对社会和家长关心的问题，南京市教育局主动向社会推出“小学‘弹性离校’工作25问”，并通过新闻媒体主动进行政策解读，及时回应舆论热点。

省委娄勤俭书记在提到民生实事时多次强调，党员干部任何时候都要站稳人民立场，多从普通老百姓的视角去找“痛点”。南京“弹性离校”的推进过程也证明，无论看上去多么好的政策都不可能让每个人获益，这时候就要以公众利益的最大公约数作为政策的出发点，主动与不同的利益群体进行广泛沟通，深

入了解不同群体的利益诉求，将公众的意愿、多数人的合理利益反映到政策的制定和完善之中。

政策执行是在实践中不断修正的动态过程

政策的制定、执行过程是一个从实践到政策文本再到实践的过程，面对实践中的千差万别，任何政策都不可能完美无缺。“弹性离校”虽然前期经过了长期深入的调研和试点过程，但在全面推开以后还是遇到了不少的问题。南京市始终秉持着实事求是的态度，跟踪问题，解决问题，努力把细节做到位，让政策的价值最大化。

在试点中，南京市对“弹性离校”实行了较为严格的准入制度。提出重点是为低年级、家中无老人接送的学生提供服务。但在实践中，学校和教师都感觉到这样的规定既难以操作，服务覆盖面也会大幅缩小。很快，南京市就调整了政策，决定不设置任何服务门槛，为广大有需求的家长提供便利。

延时看护最晚到几点，家长是5点接还是6点接，这些问题看起来很细致，但往往是决定政策成败的关键。在“弹性离校”刚开始的时候，政策规定“家长必须在冬季时间下午5点，非冬季时间下午6点”来校接孩子，不能随意提前，更不得延后。作出这样的安排，更多地是出于学校安全管理方面的考虑，但同时也让家长觉得“弹性不足”，政策不够人性化。为了进一步把好政策做好，南京倡导学校自行设置放学时间段，实施“多点放学”，基本做到了随到随接，给家长更多的弹性空间。

这种更为复杂的接送模式，倒逼学校进行精细化管理，有的学校设置了“弹性离校工作牌”“弹性离校接送卡”，市教育局开发了“弹性离校”智能管理服务平台，让家长通过移动端可以即时获取接送信息、了解孩子在校表现等，学校在平台进行学生登记、汇总分班、安排教师值班、报名点名、评价学生等，管理的创新让家长们更为放心满意，学校的管理效率也更高。目前，南京正在着手推出“弹性离校”的升级版试点，延时服务内容从原来的组织集中写作业、看课外书拓展到兴趣小组、社团等更为丰富的活动内容，这也将进一步考验学校的管理水平与智慧。

不可否认，政策文本是政策发挥效应的必要前提，但一项好的政策绝不可能静态地停留在文本层面，而是要在实践中不断调整、不断修正。这时，就需要政策制定者和决策者保持善始善终的态度，把政策的出台当做一项工作的开始，遇到挑战和困难不回避、不缺位，始终以实事求是的态度解决好出现的每一个问题，在实践中不断打磨和完善政策。

反思：教育政策可以做得更好

“弹性离校”听上去只有四个字，但在实际的决策过程中却远远没有那么简单。教育政策和其他公共政策一样，它的本质属性是公共性，事关广大公众的切身利益，因此必须体现广大公众的意志。教育政策的特殊性又在于，一方面，公众对教育系统比其他社会系统更为熟悉，对教育政策更为关心，教育政策的讨论门槛低，参与程度高；另一方面，当前我国正处于社会转型期，人们对教育公平和优质教育的需求更加迫切，这些对政策制定者提出了更高的要求。

实事求是，是南京“弹性离校”的成功密码。无论是政策目标的选取，政策方案的制定还是政策最终的落地，可以说成败与否都取决于能否做到实事求是。只有牢牢站稳人民立场，从满足需求、解决问题的角度出发做决策，尊重教育自身的发展规律，才能把工作一步一步做得更好。相反，一些为了创新而创新的做法，往往会适得其反，最终只会成为让人诟病的“瞎折腾”。

共识是决策的要髓，教育政策比其他公共政策更需要社会共识，更需要合力的推动。当前，参与达成共识的范围比以往更大，除了政府部门内部，还扩展到政策对象、社会团体和媒体大众，因此，在差异中形成共识的难度也更高，对决策者的管理水平与智慧提出了很大挑战。南京的经验表明，政策制定者只有主动搭建交流的平台，鼓励各种声音充分表达，允许相关方面积极参与，才能在信息充分交流和多方互动的过程中找到政策的平衡点，实现政策原本的价值。

专家点评

南京航空航天大学副教授邱建新

“善治”，是各级领导干部应当努力追求的目标。实践中，每一项公共政策从制定到执行，都处处考验着政府的治理能力和治理智慧。

南京“弹性离校”的实践同样是对政府和教育主管部门的“能力体检”。从逻辑起点来说，要界定清楚政府提供的产品是公共品还是商品，或者是准公共品，只有明确了这个性质，才能厘清各方的边界，进而在尊重客观实际、遵循客观规律的前提下进行政策设计。从决策过程来说，决策者要树立公共决策的公共利益取向，从政策酝酿之初就把利益相关方、媒体、社会大众等纳入到决策过程中来，多方一起找方法、寻策略，把利益诉求体现在政策中。从达成共识的角度来讲，有矛盾暴露，有冲突产生，有分歧出现，都是很正常的现象，关键是要站稳人民立场，让多方主体和多方利益在对话中达成共识，政策制定者要主动回应舆论，从而实现政府与社会、公民之间的良性互动。