

【教育管理】

教育局长角色定位实证研究^{*}

从春侠

(北京大学教育学院, 北京 100871)

摘要:“以县为主”教育管理体制进一步凸现县教育局长角色地位。这里所提到的教育局长为县教育局第一行政负责人。我们通过实证研究方式,对122位县教育局局长(正职)展开问卷调查,在对教育局长三种基本角色内涵分析基础上,对“谁在当教育局长”,“教育局长管什么”以及“教育局长如何当”等问题进行了初步的研究和探讨,并在此基础上提出了相应的政策建议。

关键词: 教育局长; 角色定位; 实证研究

中图分类号: G40-058

文献标识码: A

文章编号: 1009-413X(2009)08-0081-05

对教育的关注,实际上是对人的关注。在我们以往的研究中,对学生给予了很多的关注,因为学生是教育的核心要素,是教育发展的原点,因此在教育事业的发展过程中“以人为本”最充分的体现必须落实在以学生为本。我们也对教师给予了很多的关注,教师素质是教育质量得以保障的关键,因此加强教师队伍建设,持续提高教师素质,是教育改革过程中必须始终给予关注的重大课题。同样,我们也对校长进行了很多的关注,“一个好校长就是一所好学校”,这已经成为大家的共识。但是我们往往忽略了,在校长之外还有教育局长。同样是作为教育群体,相比于学术界长期以来对上述三个群体持续的关注与研究,教育局长却明显是一个非常寂寞的群体。

与此形成鲜明对比的是,教育局长的角色地位之重要。很多教育行政文献都肯定了包括教育局长在内教育领导者的重要地位^[1],一些文献在分析影响我国基础教育发展因素时也均把基层教育行政领导作为重要分析要素^[2]。尤其是进入新世纪以来,随着教育行政体制改革的推进,县教育局长角色作用进一步凸显。2001年5月,国务院颁布《关于基础教育改革与发展的决定》,明确提出农村义务教育实行“以县为主”的管理体制;2006年6月,新修订

的《义务教育法》第七条也明确规定,义务教育实行国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主管理的体制。“以县为主”教育管理体制直接把教育局长放在了区域教育改革发展的最前沿,无疑对县教育局长提出了更大挑战。据统计,截止到2004年全国县级行政区有2862个,现行面积是874万平方公里,占国土总面积的94%,居住着9.16亿人,占全国总人口的71%^[3]。而全国2亿多中小学学生,1.5亿在农村,在广大的县域范围内接受教育。有多少个县就意味着有多少个教育局长(正职)在负责着本县教育工作。这组数据充分说明了教育局长在我国教育改革过程中的重要地位。

本文拟在调查研究基础上,对教育局长三种基本角色内涵进行了分析,并在此基础上,对谁在当教育局长,教育局长管什么以及教育局长如何当等问题进行了初步的研究和探讨,以期引起更多学者对这个群体的关注。

一、教育局长群体特征素描

全国2862个教育局长总样本的基本情况很难统计。2007年11月,笔者利用国家教育行政学院举办全国县市教育局长培训班之机,对来自全国各

* 收稿日期: 2009-05-21

作者简介: 从春侠(1970-),女,河北廊坊人,北京大学教育管理专业博士生,国家教育行政学院副研究员,主要研究方向为教育领导学、教育行政管理。

地近 200 位教育局长(含副职)进行了问卷调查,共发放问卷 179 份回收有效问卷 164 份,问卷有效率 92%,其中 122 份有效问卷为教育局长正职所填写,占到全国 2 862 县教育局长(正职)总样本数的 4.3%。

本次调查基本上可以看作是随机抽样调查。国家教育行政学院自“十五”以来承担教育部重点规划项目“县教育局长培训”,对全国县教育局长(正职)进行普遍轮训,每年两期,每期培训规模在 200 左右。每期培训班举办前都由教育部向各省教育行政部门下达培训指标,通过省级教育行政部门把指标分配到县。因此每期参加培训的县教育局长在来源结构上都比较均衡。

参与本次问卷调查的 122 位县教育局长(正职)来自 25 个省份。他们所在县域在本省内的经济发展状况为:属于省域范围内发达地区的有 12 人,较发达地区的有 18 人,一般地区的有 43 人,贫困地区的有 49 人。122 位教育局长中,有 47 位还兼任教育局党委(党组)书记一职。

本次调查基本上分为三部分,教育局长自身基本社会特征,工作偏向以及对自我身份的基本认知。

(一) 教育局长基本社会特征

关于教育局长基本社会特征,本次调查涉及到教育局长的年龄、学历、任职方式以及截止参加培训时任职时间、职前身份等方面内容,见表 1:

表 1 教育局长基本社会特征

项目	分项目	人数	百分比%
年龄	40 以下	25	20.5
	40~49 岁	84	68.9
	50 以上	13	10.7
学历	大专以下	13	10.7
	本科	95	77.9
任职方式	研究生以上	14	11.5
	组织任命	115	94.3
	公开选聘	4	3.3
任职时间	竞争上岗	3	2.5
	1 年以内	51	41.8
	1 年~3 年	42	34.4
	4 年~6 年	19	15.6
	7 年~10 年	3	2.5
职前身份	10 年以上	7	5.7
	学校教师	8	6.6
	校长	23	18.9
	教育局工作人员	17	13.9
	政府部门管理人员	50	41.0
	乡镇政府领导	24	19.7
总样本		122	100.

(二) 教育局长工作偏向

本部分调查涉及教育局长目前抓的主要工作,目前认为最棘手的工作以及目前认为制约本区域教育发展的最主要问题,为多选题。具体调查数据见表 2—表 4:

表 2 目前抓的最重要的工作

选 项	频 数	选择此项目人数占被调查总人数的百分比(%)
争取教育经费	90	73.8
提高升学率	57	46.7
干部交流、校长制度改革	33	27.0
素质教育	66	54.1
薄弱校改造、促进教育均衡发展	85	69.7
普及九年义务教育	37	30.3
创办、打造示范学校	36	29.5
高中教育	38	31.1

表 3 制约本区域教育发展的最主要的问题

选 项	频 数	选择此项目人数占被调查总人数的百分比(%)
教育经费短缺	93	76.2
地方主要领导不重视	21	17.2
行政体制、学校制度不顺	52	42.6
地方经济文化不发达,基础差	54	44.3
干部素质	30	24.6
学校差距大	46	37.7
其他	11	9.0

在“其他”选项中,教育局长补充的内容主要是两方面,一方面是教师问题,包括教师编制问题、素质问题、待遇问题以及招考体制问题等;另一方面是思想文化观念问题。

表 4 目前最为棘手的工作

选 项	频 数	选择此项目人数占被调查总人数的百分比(%)
教育经费短缺	83	68.0
素质教育	33	27.0
教育均衡发展	61	50.0
升学率上不去	16	13.1
教育负债问题	54	44.3
争取地方主要领导的重视	12	9.8
干部体制、学校制度改革	27	22.1
其他	10	8.2

在“其他”选项中,8 位教育局长补充的内容是教师队伍建设,1 位补充的是校园安全,1 位补充的是学校硬件建设。

(三) 教育局长自我身份基本认知

本部分调查主要是了解教育局长对一些说法、观点以及现状的基本态度、看法,以此来研究教育局长自我身份认知状态,由6个问题组成,问卷参考李克特量表(Likert-type scal)采用5个等级进行区分,就所问内容以赞同、较赞同、说不清、不太赞同以及不赞同进行频数统计。这组调查出现8个丢失数据,有效数据总数为114,百分比为实际有效百分比。具体调查结果见表5至表10:

表5 教育局长就是大校长

基本态度	频数	选择此项目人数占有效回答问卷人数的百分比(%)
赞同	38	33.3
较赞同	26	22.8
说不清	9	7.8
不太赞同	27	23.7
不赞同	13	11.4

表6 教育局长应该成为教育家

基本态度	频数	选择此项目人数占有效回答问卷人数的百分比(%)
赞同	39	34.2
较赞同	40	35.1
说不清	11	9.6
不太赞同	17	14.9
不赞同	6	5.3

表7 作为教育局领导,目前我感到压力很大

基本态度	频数	选择此项目人数占有效回答问卷人数的百分比(%)
赞同	83	72.8
较赞同	22	19.3
说不清	4	3.5
不太赞同	4	3.5
不赞同	1	0.9

表8 对于如何组织实施素质教育,我感觉很迷茫

基本态度	频数	选择此项目人数占有效回答问卷人数的百分比(%)
赞同	25	21.9
较赞同	44	38.6
说不清	10	8.8
不太赞同	30	26.3
不赞同	5	4.4

表9 对于推进教育均衡发展,我很自信

基本态度	频数	选择此项目人数占有效回答问卷人数的百分比(%)
赞同	21	18.4
较赞同	51	44.7
说不清	15	13.1
不太赞同	22	19.3
不赞同	5	4.4

表10 “以县为主”管理体制改革对教育局长提出很大挑战

基本态度	频数	选择此项目人数占有效回答问卷人数的百分比(%)
赞同	71	62.3
较赞同	37	32.5
说不清	3	2.6
不太赞同	2	1.8
不赞同	1	0.9

二、基本分析

以上调查数据为我们分析当前我国县教育局长群体状况,特别是这个群体的角色提供实证分析材料。首先我们来探讨一下教育局长的角色内涵。

县教育局长,在区域政府体系内到底是一种什么样的角色呢?从调查数据和现实情境来看,教育局长的角色大体上具有三方面的基本内涵。其一是行政官员。在政府体系内,教育局长是公务员系列科级行政干部,是一种官员的角色。调查结果显示的局长们的基本情况在年龄分布、学历分布、任职时间、任职方式等方面,都具有典型的科级干部特征。其二是教育领导者。很显然,教育局长绝不是县政府体系中单纯的科级干部的角色。在教育视野中,教育局长无疑是教育领导者,是县域内几万甚至几十万学生、教师、校长的领路人。早在民国期间,邵爽秋博士就关注过基层教育局长,对他们在地方教育发展中的地位与作用有深刻的认识,他指出“教育局长管理地方教育并负指导改良之责,其地位之重要,为其他公务人员所不及。地方学校之组织,管理,教学主张即及地位,多半即由局长之识、人格、胆略与努力之果”^[4]。确实,从调查的有关数据中,我们也可以深刻认识到教育局长地位之重要。作为教育局第一负责人,教育局长负责本区域内教育事业的改革与发展,是区域教育改革发展的设计师和指挥官,学校设置、教育布局、课程改革、学校安全、教

育经费筹措、人事安排、资源配置、义务教育普及提高、素质教育推进等均是当地教育局的职责范围,是作为一把手的教育局长关注的主要议题。当前“以县为主”教育管理体制无疑使教育局长教育领导者角色进一步强化,合法性进一步加强,同时也对教育局长提出了更大的挑战。对此,教育局长们有清醒的认识,也有深刻的体会,上文有关调查数据也说明了这一点。其三是执行者。在教育行政管理体制中,教育局长处于上情下达执行者的角色。在我国5级行政管理体制中,县级政府属于基层政府,县教育局长所要履行的主要职责是对国家宏观方面的教育方针、政策、法律法规的贯彻执行。

以上述三种对教育局长的基本角色的要求来分析研究调查结果,一些问题值得关注。

(一) 谁在当 教育局长

调查结果显示,在122位教育局长中,有41.0%的人任教育局长前是政府其他部门的管理人员;其次是乡镇干部,占19.7%;第三位的是校长,占18.9%;第四位的是教育局机关工作人员,占13.9%;另有6.6%的人来自学校教师。

如果采用简单的二分法,把学校教师、校长、教育局人员等归为教育系统内部人员,而把县级政府其他部门的管理人员以及乡镇干部归为教育系统外部人员,则我们可以明显地看到,来自教育系统内的教育局长占被调查总数的40%,而来自教育系统外的教育局长占被调查总数的60%,基本上呈现四、六比例。

从任职方式上看,绝大多数教育局长是通过组织任命方式任职的(此数值高达93%)。另外,虽然本次调查没有显示出教育局长一般工作年限,但是一方面调查显示出,在122位前来参加培训的教育局长中,有76.2%的人任职时间不超过3年,另一方面在历次参加培训的教育局长中,新上任不到一年的教育局长一般会占到培训班额的三分之一。这两组数据可以大体反映教育局长工作年限的一般趋势。

从以上数据可以看出,当前教育局长群体呈现出来的行政官员的角色特征比较明显,而其他两种角色特征有待加强。

(二) 教育局长管什么

调查结果显示,在当前教育局长主抓的重要工作当中,虽然素质教育、保障教育经费、普及九年义务教育、薄弱校改造、促进教育均衡发展等体现国家基本教育政策取向的工作纷纷被教育局长高票选

中,反映出基层教育领导能够认真贯彻落实教育方针,作为基层教育领导者、执行者积极推动区域教育健康发展。但也有相当一部分教育局长的兴奋点仍在应试上,选择主抓升学率的人有46.7%,还有13.1%的人在为升学率上不去而苦恼,有29.1%的教育局长还在创办、打造示范校。

这种现象有可能是由于教育局长自身对国家有关教育的大政方针还缺乏必要的了解和把握,在实践规范角色方面的素质和能力有待提高,另一方面也可能与政府行政管理体制有关。有时候并不是作为科级行政干部的教育局长想抓升学率,而是县政府领导想要升学率。同样,很多地方仍把示范校建设作为教育局或者政府的政绩工程,所以教育局长们也只好把主要精力放在这项工作上。

(三) 教育局长怎样当

调查显示,在什么是教育局长该做的事情、怎样当教育局长这个问题上,教育局长本身是存在困惑的。有关教育局长自我角色认知的调查数据说明了这一点。

笔者长期从事教育局长培训。近些年,笔者经常听到一些教育局长发出“什么时候能够让我们做教育局长该做的事情”的呼吁。这实际上表达了教育局长自身对政府官员角色的不认同,他们内心是把自己作为教育人来看待的,他们希望做教育专家。政府官员的身份让他们不堪重负,开不完的各种会议,办理不完政府交代的各项任务(比如教育局要承担县里下达的招商引资任务),协调不完的各种关系,处理不完的各种突发事件、应急事务等。

也有一些教育局长认为,教育局长就是教育资源的争取者和教育外围环境的保障者,要游说于政府各部门之间,为教育争取各种资源,为教育事业的发展创造宽松的外部环境,教育局长应是行政官员和社会活动家的角色。至于对教育事业的管理和指导,如教育教学改革、教育质量的提升等,可以委托主管业务工作的副手来完成,由专业人士来管理。

截然不同的两种声音,表现出当前教育局长在同时扮演三种角色过程中面临着强烈的角色冲突。笔者曾经在组织教育局长培训活动中,让教育局长们在一张白纸上描绘出他们自身的现实形象和理想形象。最后呈现出来的现实形象非常疲惫,充满了彷徨、困惑、压力和无奈,这反映出在教育成为媒体和社会关注的焦点的背景下,教育局长们的自身压力很大;另一方面,也反映出他们对教育工作的责任感日益增强,对于自己管理领导下的教育事业的发展

展不尽如人意的负罪感。而对理想的教育局长的形象,大家普遍认为很难说,或者说不清楚,没有取得共识。这进一步说明教育局长自身面临着激烈的角色冲突,角色认知出现了危机。

三、政策建议

(一) 关注教育局长面临的角色困境

建议社会在对教育局长不断提出新的要求、表达新的不满的同时,也能够多给他们一些理解和支持,帮助、鼓励他们通过不断深化的教育改革和政府行政体制改革逐步走出在实际工作中出现的角色迷茫状态,缓解角色冲突,进行正确的角色定位。

(二) 加强教育局长培训力度

要加强对教育局长的任职培训,让教育局长在上任之前或者上任之初就能够有机会系统地掌握和领会国家的教育方针、重大的教育政策、科学先进的教育理念。在培训内容与培训模式上也应该进一步突出教育局长的能力建设,关注其情感体验与心理健康。教育部在“九五”期间就开始实施地市教委主

任培训项目,“十五”期间开始进行县教育局长培训项目,这些都是加强教育局长队伍建设非常有力的举措。

(三) 探索未来教育局长队伍建设的可能路径

笔者认为基本上有两种可能。一是走教育行政管理专业化道路,强化教育行政工作的专业性和独立性,走专家治教的路径。这需要对教育局长的任职资格作出明确的规定,不仅要有教育管理方面的专业学历、学位,而且也要强调实际教育管理经验,以及对教育方针、教育理念的全面把握,需要考核上岗。

第二种路径是按照现有的体制,强化教育局长作为负责教育事业的行政领导的服务意识,在服务型政府、服务型机关建设的理念指导下开展工作。在这种路径中,教育局长需要重点考虑的是,如何转变职能,在新一轮教育改革中处理好该做什么以及怎么做的问题。就目前的情况看,这种路径可能更具有可行性。

参考文献:

- [1] 吴志宏. 教育行政学[M]. 北京: 人民教育出版社, 1999. 123.
- [2] 耿红琴, 汪虹. 教师、校长、局长: 我国基础教育发展的关键[J]. 天中学刊, 2000(1).
- [3] 民政部. 中华人民共和国行政区划简册(2005年)[M]. 北京: 中国地图出版社, 2005.
- [4] 邵爽秋. 怎样做教育局长[M]. 上海: 上海教育编译馆, 1935. 2.

An empirical study of roles of educational directors

CONG Chun-xia

(School of Education, Beijing University, Beijing 100871, China)

Abstract: The county-centered educational system helps exaggerate the role of county bureau directors who are the first administrators. A survey has been done over 122 county bureau directors with an instrument of questionnaires, to find countermeasures in relation to who, what and how to manage.

Key words: bureau directors; role; empirical study

[责任编辑 霍素君]