

# 对当前我国基础教育管理体制改革的思考

李晶晶

(天津师范大学音乐与影视学院)

**摘要** 随着我国现代化社会实践的丰富与发展,教育领域的改革一刻也没有停止,尤其是作为国民教育基础的基础教育管理体制的改革从没有间断。当前我国基础教育管理面临信息社会和全面建成小康社会的宏观背景。在此背景下,我国基础教育体制在以往“地方负责,分级管理”的基础上进一步完善,注重教育的公平,提升教育质量,基础教育微观管理机制稳步推行。当前我国基础教育体制改革需要在分权与担责、教育质量、学前教育、优先发展等方面进一步努力和完美。

**关键词** 基础教育管理体制 改革 思考

应当说,改革开放后,我国基础教育成绩斐然,它促进了我国经济和社会的发展。同时,我们看到,基础教育管理体制改革与我国行政体制改革如影随形。本文立足于对基础教育管理体制改革的正确认识,分析当前我国基础教育管理体制改革的宏观背景和实践作为,提出当前我国基础教育体制改革需要进一步完善的方

## 一、对基础教育管理体制改革的认识

概念是我们思考问题的起点,因此,我们有必要首先对涉及基础教育管理体制的概念进行说明。

我们知道,基础教育是整个国民教育体系的基础,它的基础性和教育内容的基本性构成了培养良好公民的基点。从范围上看,基础教育包括初中以前的各种教育形式,但高中阶段教育就实际情况而言还不属于基础教育,因为它还远没有达到普及和普惠的程度。

“体制”一词原从生物学而来,意思是生物器官各种形式的配置。<sup>[1]</sup>后来这个词引入政治学、管理学

领域。从组织管理的角度,体制一般指的是各类机构的设置、权限划分及隶属关系等各个方面的制度。那么,教育管理体制就是在教育领域中各类机构的设置、权限划分及隶属关系等诸方面的制度。

我们进一步理解,基础教育管理体制就是在基础教育领域中各类机构的设置、权限划分及隶属关系等诸方面的制度。在这里,其中所涉及的主要问题是

如何确立和划分一个国家的基础教育管理权力;在中央和地方,基础教育管理机构是以什么形式来进行设置的;这些形式的管理机构其隶属关系如何等等。

## 二、当前我国基础教育体制改革的背景和作为

实际上,人们对建国后和改革开放后我国基础教育体制改革的分析和研究还是十分的丰富。这些加深了我们对当前基础教育体制改革的认识,更促使我们立足于当前的宏观背景,分析我国基础教育体制改革的积极作为。

## 1.当前我国基础教育体制改革的宏观背景

根据教育的外部关系原理,教育的变革和发展与社会的大环境紧密相联。认识到这样的大环境有利于我们加快推进我国基础教育体制改革的步伐。

### (1)知识社会、信息社会对创新型人才的需求

当前的知识社会和信息社会下,知识和信息的更新和传播的速度和内容相比较农业社会和工业社会已大大加快。有人做出估计,知识更新速度在18世纪以前的频率是每80-90年更新,19世纪60年代更新的频率是每50年更新,而到了20世纪90年代则是每3至5年翻一番。进入二十一世纪后,现有知识每年在以10%的速度更新。在这样的背景下,如果一个人墨守已有的知识,抱残守缺,注定要被社会所淘汰。

与农业社会和工业社会相比,信息社会的生产力构成呈现了根本的变化,从劳动者来看,信息社会需要的是大批脑力劳动者;从劳动工具来看,信息社会凭借的主要是智能工具,如计算机和信息技术;从劳动对象来看,信息社会需要处理的是大批数字化和集成化的信息。信息社会下,我们必须看到知识和信息的更新并不是自动进行的,而是通过高素质的创新型人才来完成的。

高素质创新型人才的培养,必须依靠教育,尤其是基础教育。基础教育提供了我们未来所需知识、技能、思考的基础。从目前来看,我国基础教育在学生知识传递、价值观塑造、制度规训方面占有重要地位,而学生创新意识的萌发、学生思想的启蒙以及创造性思维方式的培养方面却显得比较缺位。

### (2)全面建成小康社会对基础教育提出的要求

不久前闭幕的党的“十八大”为我们在接下来的五年社会各个领域的建设提供了行动指南。在全面建成小康社会的过程中,对人才的需求和对人才创新型的需求提出了较高的要求。于是,从国家层面,我们实施了人力资源强国战略和建设创新型国家战略。

要实现到2020年全面建成小康社会的目标,我们必须扎实推进人力资源强国战略的实施。如果

说,我们以前的发展主要依靠的是自然资源和物质资源的话,那么我们今后要实现科学发展,就必须依靠人力资源。与自然资源和物质资源相比,人力资源是具有重要优势的资源。对此,有学者指出,自然资源具有不可再生性,物质资源具有折旧性,而人力资源具有存量和增量的可再开发性,并可以转化为其他社会财富。<sup>[2]</sup>因此,建设人力资源强国关键是培养具有可再开发性的人才,并且,人才培养质量显著提高。

无论是人力资源强国战略还是建设创新型国家战略的实施,都为基础教育管理体制改革创新提出了新的战略性思考。

## 2.当前我国基础教育体制改革的实践作为

进入21世纪后,我国基础教育体制在以往“地方负责,分级管理”的基础上进一步完善,注重教育的公平,提升教育质量,基础教育微观管理机制稳步推行。

### (1)基础教育宏观管理体制进一步完善

进入21世纪后,尤其是到了2002年,国家在基础教育管理体制上,对农村基础教育给予了特别关注,我们也能从国家当年颁布的有关文件中找到类似的表达。这就是由国务院办公厅下发的《关于完善农村义务教育管理体制的通知》,这份通知对农村义务教育的管理体制作出了明确的表述,即实行“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的新体制。这份通知也要求各级政府必须明确自身责任,对农村义务教育进行必要的管理和引导,特别是农村义务教育经费的保障机制必须给予特别的关注,以保证农村义务教育持续稳定投入。

可以看出,从我国基础教育管理体制的形成过程来判断,我们也进行了艰苦的探索和不断的完善,从最初“地方负责、分级办学、分级管理”体制的确立,以及到后来的完善,再到当前全面系统地落实“以县为主”的管理体制。可以说,我们一步步在接近、一步步在达到我们既定的目标,这充分说明,国家对于教育规律的深刻把握和对现实国情的深刻认识。从各地的实施效果和反馈情况来看,改革

确实带来了权力的下放,地方政府获得了相应的权力后,他们解除了紧箍咒,能够大胆、果敢地因地、因时制宜,从而制定出符合当地实际情况的教育措施,从根本上提升了教育质量。

同时,我们也看到,我国基础教育宏观管理体制已经进一步完善,并发育成熟,这个体制我们可以描述为“地方负责、分级管理,省、市、县三级管理以县为主的管理体制”。

### (2) 基础教育微观管理机制稳步推行

我国基础教育宏观管理体制确立后,就需要在客观上对微观的管理和运行机制进行改革。进入 21 世纪后,尤其是胡锦涛总书记主政的十余年来,义务教育各项微观管理和运行机制稳步推行。

人们欣喜地看到,国家领导人的新政也体现在教育领域,他们关注教育的公平,关注教育的均衡发展。于是,教育部在 2005 年 5 月 25 日出台了《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,提出“今后义务教育工作重心进一步落实到办好每一所学校和关注每一个孩子健康成长上来,有效遏制城乡之间、地区之间和校际之间教育差距扩大的势头,逐步实现义务教育的均衡发展”。<sup>[9]</sup>此后,各级地方政府积极响应,他们把它作为一项实现“两基”之后义务教育发展的一项重要任务来抓,而且也研究制定出了相应的发展规划和政策措施。

不仅如此,国家对于义务教育的经费保障机制也提上了议事日程,就在 2005 年 12 月 24 日,国家颁布了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》。该通知所做出的一系列优惠政策和规定深得民心,受到了人们的普遍欢迎,让老百姓得到了实实在在的实惠。这种政策我们可以概括为,第一,从 2006 年开始,国家全部免除西部地区农村义务教育阶段学生学杂费,并在 2007 年扩大到中部和东部地区。对于这些地区贫困家庭学生,国家还给予免费提供教科书并补助寄宿生生活费的政策。第二,从 2006 年开始,打算利用 5 年的时间,按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的原则要求,把农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央与地

方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障新机制。第三,在全面实施农村义务教育经费保障机制改革基础上,从 2008 年秋季学期开始,国家将全部免除城市义务教育阶段公办学校学生学杂费,同时进一步强化政府对义务教育的保障责任。

同时,为了提高广大从事基础教育的教师的待遇,提高他们的收入水平,国家进一步完善了保障教师工资水平的长效机制,初步建立起按实绩和贡献分配的激励机制,有力地促进了教师队伍建设和义务教育均衡发展。截至 2009 年年底,全国义务教育学校基本兑现了基础性绩效工资。

可以看出,一系列积极的措施和作为为我国基础教育微观管理机制的形成奠定了良好的基础。我们看到,义务教育均衡发展机制、义务教育经费保障机制、教师工资水平保障机制等相关制度的建立,有力地推动了基础教育体制改革。

## 三、当前我国基础教育管理体制改革的完善的方向

应当看到,对于基础教育管理体制,我国一直在进行积极的探索和改革,并且改革也取得了一定的成效。2010 年,中共中央和国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》为接下来的基础教育管理体制改革的指明了继续前进的方向。我们拟结合对《规划纲要》的认识,分析我国基础教育管理体制改革的可以在以下几个方面进一步努力和完善。

第一,注重建立分权与担责相结合的机制。

分权方面,基础教育管理体制走向以县为主,教育行政部门应积极转变政府职能,主要负责落实党的教育方针和对政策的把关上,不应在学校具体的教育教学和人财物上做过多的干预。同时,在敏感的人事管理方面,要积极推行教师、校长聘任制,取消教师铁饭碗和校长行政级别制,有效设置教师岗位,积极推行竞争上岗;通过公开招聘,择优聘任校长,实行校长组阁制。

在担责方面,我国基础教育管理体制在简政放权,分权化的同时,应当强调省、市、县各级政府和各级学校的绩效责任担当,如果没有相配套的分

权、责任担当体系,很难形成高效率的基础教育管理体制。这一点美国的做法给我们提供了有益启示,在美国,他们建立了教育效能委员会,对学校绩效进行考核,对未进行有效担责的学校采取相应措施。<sup>[4]</sup>我们可以积极扶持非盈利组织发展,发挥非政府组织在基础教育中的作用。

第二,注重提升基础教育管理质量。通过建立基础教育相应的管理机制,提升教育质量。

将素质教育的理念和实践贯穿在中小学的日常教学中,摒弃应试教育模式,真正培养有创造意识和创新能力的全面发展的学生。

其次,注重教育评价。提高国民素质是基础教育恒常的价值目标,因此,我们必须彻底改变以考试为标准的效益评价体系,建构全面、系统、动态、可持续发展的效益评价体系。在评价内容方面,应充分考虑全面性,不能仅仅考虑学生认知方面的发展,还要关注其他方面如情感、态度和价值观方面,同时,也要关注教师的专业成长和发展;在评价标准方面,因为内容的多样化,也必须倡导标准的多元化,因此,就不能仅仅追求学生的考试分数和升学率排名;在评价方式方面,也应该朝多维化发展,不能单纯由政府评价学校,学校评价教师,教师评价学生,而应引导社会和公众参与基础教育质量的监督和评价,建立各级各类学校不同的评价标准,从根本上确立和保证使每个学生都得到发展的教育目标的实现。

第三,注重学前教育的发展。学前教育对幼儿身心健康、习惯养成、智力发展具有重要意义。因此,要注重学前教育发展,尤其是农村学前教育的发展,保证农村留守儿童能够入园。同时,要加大省市级示范幼儿园、市一类园的创建力度,推进幼儿园标准化建设。

第四,注重教育适度超前的优先发展。教育是国民经济和社会发展中的一项关键领域,人们常说“百年大计,教育为本”,足见它与其它领域存在天

壤之别。

从国家层面来看,党和国家长期坚持的一项重大方针就是教育的优先发展。《国家中长期教育和发展规划纲要》明确要求,“各级党委和政府要把优先发展教育作为贯彻科学发展观的基本要求,切实保证经济社会发展规划优先安排教育发展,财政资金优先保障教育投入,公共资源优先满足教育和人力资源开发需要。充分调动全社会力量关心和支持教育,完善社会力量出资兴办教育的体制和政策,不断提高社会资源对教育的投入”。

从现实层面来看,我国正在大力推行城镇化,这正是基于我国不断流动的人口大军而做出的现实选择。随着我国现代教育技术的发展和学生成长对教育基础设施的要求,需要在发展教育时坚持适度超前原则。例如在新城镇化建设中推进教育步伐和规划原则,在促进教育均衡发展和教育公平时兼顾不同受教育对象对教育权利的需求;比如农村人口发展趋势对定点布局的要求,按照适度超前的要求,进一步深化和完善农村义务教育管理体制,确保农村义务教育管理体制运转规范化,这些都必须要靠与教育有关的管理部门的政策支持,超前规划,超前投入,早做工作,做有效的工作<sup>[5]</sup>。

#### 参考文献

- [1] 王锋.我国基础教育管理体制改革的思考.兰州大学硕士论文,2011.
- [2] 谢炜.人力资源强国战略:内涵、挑战及路径选择.云南社会科学,2011(3).
- [3] 袁贵仁.百年大计教育为本——党的十六大以来教育事业改革发展回顾(2002-2012).北京:人民出版社,2012.
- [4] 蒋友梅.我国基础教育管理体制的三次改革及未来改革趋向.现代教育管理,2010(3).
- [5] 杨同玲,帅相志.新世纪基础教育管理体制改革的探析.科学与管理,2011(1).

[作者:李晶晶(1977-),女,天津人,硕士,天津师范大学音乐与影院学院讲师。]

【责任编辑 任洪铨】