

农村基础教育管理体制改革的“河北模式”及其评价

王 慧

(天津师范大学 教育科学学院,天津 300387)

摘 要:新中国成立后,我国农村基础教育实行国家统包、县级教育行政部门负责的管理体制。改革开放以后,农村教育管理体制与农村经济、社会发展不相适应的矛盾日益突出,改革现有管理体制,调动地方政府和人民群众办学的积极性,成为农村教育发展的必由之路。1982年,河北省率先打破国家包揽的格局,在全省范围的对农村基础教育管理体制进行了改革,被称为“河北模式”。对这一改革的缘起、改革的主要内容、改革的发展过程以及改革所取得的成效和影响进行全面爬梳,并对其经验和存在的问题加以总结和反思。

关键词:20世纪80年代初;河北省;农村基础教育管理体制;改革;评价

中图分类号:G529

文献标志码:A

文章编号:1005-6378(2014)04-0072-05

教育管理体制,即国家组织和管理教育的形式、方法和制度的总称^{[1]749},它涉及教育系统的机构设置、职责范围、权利划分和运行机制等方面,包括教育领导体制、办学体制、投资体制和师资管理体制,是教育系统得以运行的保障。农村基础教育管理体制决定着农村中小学发展的方向和程度,是决定农村基础教育发展的关键和核心因素。

新中国成立后,农村基础教育主要实行国家统包、县级教育行政部门负责管理的体制,这一体制对贯彻党的教育方针、有计划有步骤地改造旧学校发挥过重要作用,但它突出弊端是县教育主管部门统得过多,管得过死,责任划分不清。在实际执行过程中,农村中小学经费的筹措、教学条件的改善以及落实民办教师的待遇等问题,要依靠乡政府组织群众去解决,而乡政府对学校的人事、财务、教学等又无权实施必要的管理,结果形成了教育主管部门无力办教育、乡镇政府无权管教育的“条块”分割现象,致使农村中小学许多实际困难长期无法解决,严重限制了农村基础教育的发展。1982年,河北省在全国率先打破国家包揽的格局,在全省范围内对农村基础教育管理体制进行了改革,有学者称之为“河北模式”^{[2]178}。本文对此次改革的缘起、主要内容和发展过程、以及改革

取得的成效和影响进行全面爬梳,并对其经验和存在的问题加以总结和反思。

一、改革的缘起

1978年12月,中共中央召开了十一届三中全会,做出将全党工作的重点转移到社会主义现代化建设上来的决策,实现了历史性的伟大转折。同时,全会做出《关于加快农业发展若干问题决定(草案)》,提出了25条农村改革的政策,启动了农村经济改革。1979年,十一届四中全会做出《关于加快农业发展若干问题的决定》,明确农村经济体制改革的中心环节是建立健全农业生产责任制。到1981年,“全国农村已有90%以上的生产队建立了不同形式的农业生产责任制”^{[3]994}。河北省农村也普遍推行了各种形式的联产承包责任制,农民收入有了较大幅度提高,极大地调动了农民的生产积极性。

随着农村经济发展步伐的加快,广大农民深刻地感到没有科学文化知识难以脱贫致富,因此,他们迫切要求办好农村中小学,培养有文化、懂技术的人才。但当时河北省农村劳动力的文化水平很低。河北省是一个农业大省,80%的劳动力在农村,

收稿日期:2014-01-15

基金项目:天津市哲学社会科学规划项目《中国当代农村教育史研究》(TJXX10-1-769)

作者简介:王慧(1963—),女,河北安平人,教育学博士,天津师范大学教育科学学院教授、硕士生导师,主要研究方向:中国近现代教育史。

1982年,全省文盲、半文盲占人口总数的1/5强,其中青少年文盲就有300万人之多^{[4]15},他们多集中在农村。更为严重的是,当时河北省农村中小学校发展陷入困境,步履艰难,突出体现在这样几个方面:

一,办学条件差。大多数农村学校破破烂烂,就连经济条件较好的藁城县还有300多间危房,课桌椅缺口3200多套,教学仪器、图书资料、文体器材除县城中学有一部分外,农村中小学基本没有^{[4]16}。1982年,全省中小学危房面积达98万平方米,课桌、凳缺口270万套,农村学校的教学仪器甚至一无所有,“黑屋子、土台子、泥孩子”就是农村小学的真实写照。

二,教育质量不高。1982年,河北省140个县中只有18个县基本普及了小学教育,小学毕业生的合格率在40%左右,初中毕业生的合格率仅为20%^{[4]15}。

三,教师待遇低下。民办教师的待遇难以落实,在实行生产责任制后,教书与种田的矛盾使很多教师不安心教学工作,忙于耕种责任田,甚至出现了农忙时节不少“老师种地,学生自习”的现象,严重影响了正常的教学工作。

多年来,农村基础教育实行国家统包、县级管理的体制,这一体制在实施过程中,出现了国家财力不足、责权划分不清等问题,一方面,国家包揽容易导致乡村干部、群众产生依赖思想;另一方面,国家教育投入不足,乡村干部想管也管不了,群众办学积极性不高。现行的管理体制不仅无法缓解河北省农村基础教育的“贫血症”,反而使农村基础教育陷入了恶性循环困境。

国家统包的管理体制和中小学低劣的办学水平,与改革开放后农村经济、社会发展的要求以及农民的脱贫致富的愿望相去甚远。如果不能尽快改革农村基础教育管理体制,摆脱这一困境,就会成为农村经济改革的羁绊,阻碍农村经济和社会的发展。

二、改革的主要内容和进程

(一)改革的主要内容

1982年12月至1983年2月,时任河北省委书记高扬(1909—2009)先后到河北省廊坊、保定、衡水等5个地区的十几个县进行调查研究,认真倾听广大农民迫切要求办好农村中小学的心声,深入了解农村中小学的办学情况。在全面剖析现

行基础教育管理体制的利弊、汲取广大农村干部、群众意见的基础上,他撰写了《关于办好农村中小学的意见》^{[5]129},主要包括八方面内容:

1. 将小学、初中划归民办,即分别由农村社队负责办;高中、师范、农中、其他职业中学及每县一、两所或三、四所作为示范的初中由国家办。

2. 取消民办教育的补助费,将这部分经费用于国办学校。

3. 划归民办的中、小学原由国家支付工资的教师改由社队发工资,连同原民办教师的工资,实行随学校所在社队农民收入“水涨船高”的浮动办法,或实行由各县规定最低工资限额,在限额以上随学校所在社会农民收入浮动的办法,或实行固定工资之外另外补贴奖金的办法,以提高教师的实际工资水平。原国办教师如果所得工资低于原工资(包括补助费、福利费)其差额可由国家补贴。

4. 国办、民办的所有教师应实行普遍轮训、定期考核、淘汰和实行招聘的制度。每县都应创办师范学校,输送新的、高水平的师资。

5. 民办中、小学的校舍、教具、图书、实验仪器及文体用品等,应迅速按国家规定标准修建和购置,其经费连同教师工资应采取社员公议,动用社队原有公共积累、提高社员生产提留比例及酌量增收学杂费等办法来解决。

6. 农村社队都应组成教育委员会,由热心教育的、在社队有威望的人员参加,在社(乡)、队(村)管理委员会领导下,管理教育事宜。

7. 国办高中、师范、农中、其他职业中学及示范初中(一般的可在高中内办若干初中班)应大量增加经费,用来改善教学设施及提高教职员的工资、增加奖励及举办生活福利事业。增加经费来源包括:增加省、专、县三级财政用于教育的经费份额;组织勤工俭学,县应给予必要的扶持及合理的照顾;酌量增加学杂费;奖励、表彰热心教育事业的物捐资兴学等。

8. 国家对贫困社队所办的中、小学给予一定数额的经费补贴。取消现行补贴办法,实行补贴包干、一年一定的办法。

上述“八条意见”的核心是改革农村基础教育管理体制,即实行“分级办学、分级管理”的体制,概括来说就是:农村小学、初中归社(乡)、队(村)办,乡、村成立教育委员会;县集中办好高中、师范学校、农业中学、职业中学和示范性初中;多渠道筹措教育经费,小学、初中的办学经费由乡、村负责集资,用于改善办学条件和提高教师待遇,对贫

因社队所办的中、小学给予一定数额的经费补贴;高中、师范学校、农业中学、职业中学和示范性初中的办学经费由省、地、县三级财政拨付,通过勤工俭学、酌量加收学杂费和捐资助教等多渠道增加教育经费,用来改善教学设施及提高教职员的工资和福利待遇;对全体教师统一考核、培训和聘任。

“八条意见”一经提出,河北省委、省政府便广泛征求各方面的意见,并责成几个县制定具体的改革实施方案,选取14个县作为改革的试点,分期分批地进行改革。1983年5月20日,河北省委、省政府发出《关于印发高扬同志〈关于办好农村中小学的意见〉的通知》,明确指出“这是从实际出发的一项带根本性的改革,是进一步发展农村教育的必由之路。”省教育厅成立专门机构,负责组织实施全省农村教育管理体制改革,正式揭开了河北省农村教育管理体制改革序幕。

(二)改革的发展进程

这次改革分为试点和推广两个阶段进行。

1. 试点阶段(1983年5月~1983年9月)。为确保改革富有成效,在改革伊始,省委、省政府确立了14个县作为改革的试点。9月,省委召开了第一次农村教育改革座谈会,初步总结了14个试点县的改革经验,并拟定了《教育经费的筹集、管理和使用办法》和《教师的考核、招聘和管理试行办法》,由省教育厅统一印发,指导试点县的改革。

2. 推广阶段(1983年10月~1984年8月)。1983年12月,河北省委批转了省教育厅党组《关于全省农村教育改革进展情况和今后意见的报告》,提出了“不搞一刀切,实行分类指导”的改革原则。1984年3月,省教育厅召开了第二次农村教育改革座谈会,推广了三河县多渠道集资的改革经验。4月,河北省委办公厅、省政府办公厅批转了省教育厅《关于乡村初中、小学管理试行办法》,规定“乡负责管理初中,也可以管理中心完小;村负责管理小学;联办学校由联办村共同管理。县教育主管部门除了办好直属的高中、农业中学、职业中学、县师范、示范性初中及其他教育事业外,按照国民经济的发展计划,指导和帮助乡、村办好初中和小学。”并对乡、村教育委员会和县教育主管部门的职责和任务作了明确的规定。8月,河北省教育厅召开了第三次农村教育改革座谈会,总结了各地农村教育管理体制改革的经验,重点研究贫困地区教育经费筹集的问题。

到1984年8月,全省已有89个县基本完成基础教育改革的几项主要工作;其中30多个县的改

革进展顺利,效果较好;49个县(市)不同程度地进行了筹集资金、招聘教师;还有2个县正在进行试点^{[4]17}。

三、改革的成效和影响

(一)改革的成效

经过一年多的改革,河北省农村教育的整体面貌有了明显的改善,改革的成效主要体现在以下几个方面:

1. 大大提高了对农村教育的重视程度。改革的政策、措施明确了县、乡、村对农村基础教育的职责和权限,促使各级党政领导自觉地把农村基础教育纳入重要的议事日程,省、地(市)县、乡一把手亲自抓农村教育,大大提高了对农村教育的重视程度,形成了全党、全社会办农村教育的大好局面。

2. 拓宽了教育经费筹集的渠道,教育经费大幅度增加。1983年,全省中小学教育经费投入国拨部分比1982年增加了4895.2万元,增长了11%,社队集资增加了4828.5万元,经费总数达到55734.8万元,创下了当时河北省普教经费投入最多的历史记录^{[5]119}。“分级办学”调动了乡、村办学的积极性,群众踊跃集资,据统计,1983年,全省用于中小学改善办学条件的投资1.38亿元,其中社队群众和厂矿企业(主要是社队群众)集资7547.3万元,占总投资的54.6%,比上年增长81.4%。1984年,全省乡、村共集资1.1亿元,比上年增长了6300万元。1983年~1988年,全省用于改善办学条件的总投资达15.3亿元,其中乡村群众集资8.16亿元,占总投资的53.2%^{[4]19}。同时,农村中小学校勤工俭学也增强了自身的“造血”机能,1984年~1988年,全省勤工俭学总收入4.8亿元,占同期国拨初、中等教育经费的13.2%,有66个县(市)勤工俭学年收入超过百万元,其中,三河县达到416.9万元^{[4]19}。多渠道筹集教育经费,大大增加了农村基础教育经费的投入。

3. 农村中小学办学条件大为改观。据统计,1983年,全省新建、维修校舍308.3万平方米,增置课桌、凳107万套,80%以上的学生用上了木制课桌凳;一些县在实现“一无两有”(无危险校舍,有教室、有课桌凳)的基础上,还为乡、村中小学添置教学仪器、文体器材等。1984年,全省新建校舍148.1万平方米,维修校舍205万平方米,添置课桌119万张,凳子40万个,新添教学仪器45.9万

件,购置图书 82.8 万册,全省农村新建教学楼 350 幢^{[5]130}。到 1988 年,全省共有 64 个县(市)消灭了危险校舍,新建教室、校舍高标准的占 60% 以上。一些条件较好的乡、村中小学,校舍、仪器、图书、文体器材以及师资配备正向国家规定的标准化方向发展^{[4]20}。

4. 教师队伍素质明显提升,教师待遇有所提高。改革的内容之一是试行中小学教师聘任制,通过考核、招聘,对农村中小学教师进行了一次比较彻底的整顿,期间,全省共裁减不合格教师 1.9 万余人,占参加考核教师的 7.4%;同时,从社会上招聘具有高中以上文化程度的教师 1.1 万多人,教师队伍的素质有了明显提升。实行招聘制后,许多地方都给教师增加了浮动工资或奖金,无论公办教师还是民办教师一般都向上浮动一级工资^{[4]21},教师工资都有一定幅度的增加,如衡水地区阜城县,公办教师平均每月增加了 9~13 元,民办教师平均每月增加了 16~20 元,而且实行按月发放的工资制^{[5]130}。农村教师的待遇提高了,解除了后顾之忧,大大调动了工作的积极性。

5. 加快了农村普及教育的步伐,教育质量进一步提高。据统计,1983 年,全省有 18 个县达到了普及初等教育的基本要求;1984 年,全省小学入学率、巩固率、合格率由此前的 90%、70%、40%,提高到 97%、95% 和 63%;全省小学、初中学生的辍学率逐年下降,小学生辍学率由 1982 年 5.17% 降低到 1985 年的 3%,初中学生的辍学率由 1982 年 16.88% 降低到 1985 年的 7.72%^{[5]119}。

(二) 改革的影响

1983 年 5 月,河北农村基础教育管理体制改革的措施一经出台,即在本省和全国范围内产生了较大反响,全国许多省、市派人到河北改革试点县参观、考察、取经。《光明日报》还以“什么是适合中国国情发展农村中小学的道路”为题,分 10 次连续发表长篇调查报告,详细介绍了河北省农村基础教育管理体制改革的措施、过程和经验。1984 年 3 月,河北省委、省政府向中央、国务院呈报《关于农村中小学教育改革情况的报告》,中央办公厅 1984 年第 51 期《综合与摘报》全文转发该报告,肯定了河北省农村基础教育管理体制的改革。

“河北模式”为我国农村基础教育体制改革提供了一个参考摹本。其一,“河北模式”中“多渠道筹措教育经费”的措施,在 1983 年 12 月国务院印发的《关于筹措农村学校办学经费的通知》中得到体现,该通知要求充分调动农村集体经济组织和

其他各种社会力量办学的积极性,多渠道筹措农村办学经费,明确了由乡人民政府征收教育费附加。其二,“河北模式”所尝试的“分级办学、分级管理”的体制,被 1985 年 5 月《中共中央关于教育体制改革的决定》所采纳,该《决定》明确指出,“实行基础教育由地方负责、分级管理的原则,是发展教育事业、改革基础教育体制的基础一环”。可见,“河北模式”的部分改革措施已经转化为中央的教育决策,为推动全国农村教育管理体制改革开辟了一条现实的道路。其三,“河北模式”在思想上冲破了一切由国家包揽的陈旧办学理念,在组织上明确了各级党政领导亲自抓农村教育,在体制上实行“分级办学”,调动了各方面办学的积极性,使河北省农村中小学的面貌发生很大改变。1987 年 2 月,国家教委率先在河北省阳原县、完县(今顺平县)、青龙县建立农村教育综合改革实验区,河北省成为我国农村教育综合改革实验的发源地。

四、对“河北模式”的历史评价

20 世纪 80 年代初,我国农村基础教育在整体上还比较落后,河北省率先对农村基础教育管理体制进行改革,“河北模式”取得了以下几方面有益经验:

一,形成全党、全社会办教育的风气。在改革过程中,省、地(市)、县、乡党政主要领导实实在在地抓农村教育,许多县的人大、政协的领导也深入到农村中小学视察工作,帮助学校解决难题,极大地鼓舞了干部、群众的办学积极性。省委第一书记亲自抓农村教育改革,各级党委一把手负责农村教育改革,这在 20 世纪 80 年代初期是非常罕见的,是落实教育战略地位的具体体现,这一重要经验被 80 年代中期肇始的农村教育综合改革所汲取。“分级办学”符合“两条腿走路”的一贯方针,有利于调动乡村办学的积极性,出现了群众踊跃集资、改善办学条件的热潮。

二,敢为天下先的创新精神。河北省农村教育管理体制改革,比《中共中央关于教育体制改革的决定》的出台还要早两年时间,可以说,这是一项开拓性的创举。面对农村中小学教育的落后状况,是囿于传统经验,漠然视之,还是勇于探索,锐意改革,河北省委的主要领导毅然选择了后者,深入农村中小学校和广大群众中,找问题,查原因,定措施,掀起了河北农村教育改革的第一次高潮。

三,改革启动早、范围广、影响大。20世纪80年代初期,在全国只有个别县(市)开始探索农村教育的局部改革,而河北省却开启全省的农村基础教育管理体制这一制约农村教育发展全局性的改革。在各级党委的引领和敦促下,全省所有的县都积极参与了改革,如此大规模的农村基础教育改革当时在全国是绝无仅有的。这次改革所取得的成效是显著的,在全国产生了较大影响,激励、带动了其他省、市进行农村教育改革。

然而,“河北模式”也存在一些问题,主要表现在两个方面:(1)“分级办学”的职责权限划分不尽合理,政府的教育经费主要用于高中、县办职业学校及少数重点初中,而把筹措教育经费的责任完全交给乡、村,1987年,国家教委意识到教育经费与管理权下放所引致的问题,认为“乡一级教育管理的基础还比较薄弱”,建议通过“逐步适应和提高”的过程来实行农村学校管理结构改革^[6]14。(2)依靠乡、村集资改善教师待遇不是一种稳定、可靠的渠道,在经济落后又没有企业的村、镇,无疑加重了农民的负担。在实际改革中,有些地方采取“一刀切”的摊派,忽视贫困乡、村的具体情况,导致民办教师的待遇难以落实,甚至出现了长期拖欠民办教师工资的情况。在我国,群众集资办学有着悠久的历史,新中国成立后,广大群众相

应党的号召,摒弃“等、靠、要”,“河北模式”的集资办学就是延续了这一传统,而这恰恰违背了义务教育的免费性原则,说明当时我国对义务教育的本质和内涵还缺乏全面认识,这是历史的局限性。

总之,这次改革所取得的成绩是突出的,虽然也存在着一定的问题,但毕竟迈出了探索农村教育管理体制改革的的第一步。“河北模式”为20世纪80年代中期以后我国农村教育综合改革积累了正反两方面的经验,值得我们很好地总结和记取。

[参 考 文 献]

- [1] 顾明远. 教育大辞典[M]. 上海:上海教育出版社,1989.
- [2] 胡素珊. 中国农村教育改革政策评述[J]. 二十一世纪,2000(10).
- [3] 中共中央文献研究室. 三中全会以来重要文献选编:下[G]. 北京:人民出版社,1982.
- [4] 河北省教育委员会. 河北省农村教育改革十年[M]. 北京:教育科学出版社 1990.
- [5] 中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴·地方教育(1949—1984)[Z]. 长沙:湖南教育出版社,1986.
- [6] 吴德刚. 中国农村教育综合改革文献与资料[G]. 北京:中国广播电视大学出版社,1999.

【责任编辑 卢春艳】

“Hebei Model” of Rural Elementary Education Management System Reform and Its Evaluation

WANG Hui

(College of Education Science, Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China)

Abstract: After the founding of People's Republic of China, the rural elementary education of our country carried out a system in which the state monopolized everything uniformly, while the administrative department of county education was responsible for specific management. Since the reform and opening-up, incompatible contradictions between the rural education management system and social, economic development of country were increasingly conspicuous. Thus, reforming existing management system and mobilizing the enthusiasm of local government and people for running schools became the only way that rural education development must follow. In 1982, Hebei Province firstly broke the pattern of the country monopolization, reformed the rural elementary education management system within the province range, which is called the “Hebei Model”. This research focuses on the causes, main contents, achievements and the impacts of this reform, and evaluate its experience and learned lessons from the perspective of both positive and negative aspects.

Key words: the early 1980s; Hebei Province; rural elementary education management system; reform; evaluation