

我国基础教育管理体制的沿革及其对改革的启示

●西北师范大学教育学院·潘晓婷

20世纪80年代以来,我国基础教育体制改革取得了重要进展,新的基础教育行政体制的雏形在某些地区初步形成,开始在基础教育行政中发挥积极的作用^[1]。基础教育体制改革是整个基础教育改革与发展的关键,它关系到基础教育的各个层面,牵涉到社会发展的众多领域。因此,如何坚持和完善基础教育体制的改革是我国当前面临的一项长期而又艰巨的任务。

一、对基础教育管理体制改革的认识

基础教育体制是指一个国家在特定的历史阶段建立起来的基础教育机构及其有效运行的基础教育规范体系的统一体。它是由基础教育的机构体系与基础教育的规范体系所组成的。前者是实体,后者是实体运行的机理^[2]。基础教育管理体制应包含教育行政体制与学校内部管理体制两大范畴,其中,教育行政体制解决的是中央与地方、政府与教育行政部门、政府与学校等的关系问题,学校内部管理体制主要包括决策体制、执行体制、咨询体制和监督反馈体制,它所解决的是学校内部运作及其各种管理关系问题^[3]。本文所研究的对象侧重改革开放以来,我国基础教育行政体制的沿革及对改革的启示。

我国基础教育体制改革伴随着管理权力与责任的下放乃至下放至乡镇,又逐步向县级政府乃至省级政府“回归”进行的。总体而言,当前我国基础教育体制体现出社会性与自身规律性的统一、稳定性与多变性的统一、静态与动态的统一、实体与程序的统一等特点^[4]。

二、基础教育管理体制改革的进程及趋势

改革开放以来,我国基础教育体制改革的思想主要体现在以下几个阶段性文件中,1985年,中共中央颁布了《关于教育体制改革的决定》(以下简称《决

定》),对我国基础教育管理体制作了明确的规定:“基础教育管理权属于地方。除大政方针和宏观规划由中央决定外,具体政策、制度、计划的制定和实施,以及对学校的领导、管理和检查,责任和权力都交给地方。”这就明确了基础教育的地方管理权限。本次教育管理体制改革的基调是:中央向地方放权,政府向学校放权。《决定》指出,在教育事业管理权限的划分上,政府有关部门对学校“统得过死,使学校缺乏应有的活力;而政府应该加以管理的事情,又没有很好地管理起来。”这次改革为我国基础教育改革与发展拉开了序幕,对后来我国教育事业的发展产生了深远的影响。1986年,全国人大第四次会议通过了《中华人民共和国义务教育法》,规定“义务教育事业,在国务院领导下,实行地方负责,分级管理”,以法律的形式明确基础教育领域中央和地方之间的管理权力划分,但对具体权限上比较强调中央级教育行政的管理,比如,义务教育的教学制度、教学内容、课程设置以及教科书审定等等均由国务院政府来确定,而对地方的职责权限相当模糊^[5]。1992年颁布的《中华人民共和国义务教育法实施细则》进一步明确了“地方负责,分级管理”这一原则。为了适应十四大提出的建立社会主义市场经济新体制,1993年,中共中央、国务院印发了《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》),《纲要》指出:“深化中等以下教育体制改革,继续完善分级办学、分级管理的体制。”基础教育领域通过不断完善地方负责、分级管理的体制,逐步打破了过去由国家包揽办学、过度集权的体制。本阶段基础教育管理体制改革的重要任务是解决政府的缺位问题,在“地方负责,分级管理”的基础上进一步提出了“以县为主”的管理体制。这次基础教育体制改革扩大了地方办学的自主权,有效地调动了地方办学的积极性,

同时也增强了地方办好基础教育的责任感,但在“地方负责”的职责权限的具体落实上还有一些障碍。1995年颁布的《中华人民共和国教育法》则又一次为上述教育管理制度提供了法律保障。1999年6月13日,中央发布《中共中央国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》,提出了“根据各地实际,加大县级对教育经费、教师管理和校长任免等方面的统筹权”。2001年5月29日,国务院颁布了《关于基础教育改革与发展的决定》,在基础教育管理体制改革的进程中,对农村基础教育给予了特别关注,明确提出“要进一步完善农村义务教育管理体制,实行在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”。这次决定将原来的基础教育由地方负责、分级管理,省、地、县、乡四级管理的体制,改革为由地方负责、分级管理,省、地、县三级管理为主的体制。2003年,《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》,把农村教育当作教育工作的“重中之重”,要求大力发展农村教育,加大各级政府的投入,完善经费保障机制,对经济困难家庭的学生进行补助。2005年,国务院下发了《深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,提出了2006年在西部地区、2007年在全部农村地区义务教育免费的目标,并确立了农村义务教育经费保障新机制。2005年,教育部发布了《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,加大了对农村学校和薄弱学校的支持力度,基础教育的均衡发展政策在实践中得到切实落实。2006年,新修订的《中华人民共和国义务教育法》明确了义务教育的公益性、普及性和免费性^[4]。2007年,党的十七大明确提出:教育是民族振兴的基石,教育公平是社会公平的重要基础。为了实现全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的宏伟目标,这一阶段的基础教育行政管理体制围绕“教育公平”这一主题进行,并不断地发展完善,重点是如同何促进农村义务教育事业的公平与发展。

从近30年我国基础教育管理体制改革的实践效果来看,由“地方负责、分级办学、分级管理”体制的确立、完善,到全面系统地落实“以县为主”,基本符合我国的国情和社会的发展。改革逐步把权力下放给地方,让地方政府能从当地的实际出发,制定适合本地区的教育措施,从而提高了各地的教育质量和办学效率。这正是体制改革的初衷所在。当然,这一系列的改革也有其不合理的地方,如:对基础教育“以县为主”

的理解和操作走入了误区。有些县并没有很好地统筹和管理基础教育,而且由于层层权力下放,导致对基础教育的财权、事权、人权上出现了失控现象。尤其是在乡镇管理一级,县级政府缺乏对乡一级的有效监督和约束,于是出现教育财权、事权的滥用。因此,基础教育行政体制改革仍需要在“由地方负责”这一改革思路进一步完善,在广大农村地区切实落实“以县为主”、以县为基础的教育行政体制^[5]。

三、基础教育管理体制改革中存在的问题及思考

1. 各教育行政组织机构之间管理混乱、职责不清

科学合理划分各教育行政组织机构的职责权限是搞好基础教育体制改革的关键。在教育行政机构与学校的关系上,长期以来,教育行政组织机构直接干预学校教育教学过程、学校内部管理过程的情况十分严重,致使教育行政组织机构工作繁杂、任务繁重,以致内部机构设置日益庞大,机构精简困难。这实际上是没有摆正教育行政组织机构与学校关系的结果^[6]。当前应理顺各级教育行政组织机构之间的关系,建立合理的教育行政组织机构。各部门应明确各自的职责,不能越俎代庖;认真执行、指挥与服从上级的决策;努力减少不必要资源的浪费和信息流通过程中的“失真”现象。

2. 权力下放加剧了各地教育资源的不平衡

权力的下放主要围绕财政权力而展开。学者吴志宏不赞成我国基础教育阶段层层下放式的地方负责制。他认为在当前的改革中,由于教育财政权的过度下放,地区间的差异已经形成并将越来越大,导致一些地方经济不堪重负^[6]。马凤歧也注意到了地方分权的不足,比如:由于我国各地之间、城乡之间的经济条件差别很大,各地对教育重视的程度不同,所以,由地方来筹集教育经费,将使各地教育经费之间有很大的差距,不仅威胁到受教育机会平等的原则,而且使一些地方和学校出现严重的教育经费短缺现象;其次,相对于中央政府人才济济而言,地方教育管理机构中,人员的理论水平和管理能力也有很大的欠缺^[7]。这就使得各地方政府的财政实力悬殊,对教育的投入差别巨大,直接造成了教育发展不平衡。从目前我国发展的现实状况来看,从根本上改变我国长期以来低水平、发展不平衡的教育现象是不切合实际的。所以,目前我们应先解决县域内的不平衡问题。具体应从以下几个方面着手,第一,中央、省、市、县各级政府应设立

基础教育的扶贫基金,在财力上向贫困地区倾斜,帮助这些地区发展基础教育^[8]。第二,加强县(市)政府统筹、监管力度,明确各部门的权力和职责,以免出现交叉管理和空档管理的问题,提高教育资源的利用率,并不断地完善体制。第三,在管理权限上,明确县级教育、人事、财政等有关部门的责任,合理地协调各部门之间的关系,提高办事效率。第四,政府要通过政策引导,公平地在公立学校、私立学校、城市和乡村学校之间对政府提供的教育资源(如经费)进行分配。对义务教育,要由政府财政承担教育经费,确保所有适龄学童都能平等接受教育^[9]。

3.体制的社会化和地方化需坚持和完善

《中国教育改革和发展纲要》指出:“教育体制改革要采取综合配套、分步推进的方针,加快步伐,改革包得过多、统得过死的体制,初步建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制相适应的教育新体制。”“教育体制的改革要有利于坚持教育的社会主义方向,培养德智体全面发展的建设者和接班人;有利于调动各级政府、全社会和广大师生员工的积极性,提高教育质量、科研水平和办学效益;有利于促进教育更好地为社会主义现代化建设服务。”此外,我国幅员辽阔,不同地区之间政治、经济、文化发展程度很不平衡,因此,各地办教育的能力,对教育的需求有很大的差异,所以,我国基础教育管理权限划分的立足点只能是“照顾差异,共同发展”^[10]。在未来基础教育管理体制改革的进程中,中央政府和各级教育行政部门应坚持因地制宜的方针,并在实施的过程中不断地完善。

4.合理定位权力下放的范围和限度

纵观我国基础教育管理体制的改革,在集权与分权的关系上没有取得令人满意的效果,其根本并不在于某些权力该不该下放给地方,而在于权力下放的范围和限度问题。为了更好地调动地方办学的积极性,提高我国基础教育的质量和效率,促进基础教育体制改革的有效实施,1985年,在《中共中央关于教育体制改革的决定》中,明确提出“简政放权”,究竟权力下放的范围有多广,限度有多宽,却没有作出明确的规定。权力过于集中不利于调动地方办学的积极性,但是权力的下放,也不是放得越多越好。在基础教育管理方面,放权由地方负责,投入方面政府缺位十分明显,在很大程度上损害了教育的公共性、公益性和公

平性,加大了基础教育的城乡差距、地方差距和阶层差距^[11]。因此,在基础教育管理体制的改革中,应科学地划分各级地方政府教育部门的职责权限,努力做到职责分明,权限清楚;政府要加大微观方面的放权,将具体的运营权力移交给学校;此外,各级教育行政部门要转变职能,由过去的指导角色转为现在的服务角色。

参考文献

- [1] 萧宗六,贺乐凡.中国教育行政学.北京:人民教育出版社,1995.
- [2] 李宜江.基础教育体制改革的特点与走向.教育评论,2007(7).
- [3] 中央与地方职责权限划分的教育行政体制研究.教育管理研究,2009.
- [4] 褚宏启.我国基础教育行政管理体制改革30年简评.中小学管理,2008(11).
- [5] 程斯辉,刘居福.教育行政组织机构改革应正确处理几个关系.湖北大学学报(哲学版),1996(5).
- [6] 吴志宏.两种教育行政体制及其改革.华东师范大学学报(教育科学版),1999(3).
- [7] 马凤歧.教育政治学.北京:人民教育出版社,2002.
- [8] 梁永丰.当前我国基础教育体制改革趋向的分析.现代教育论丛,2004(6).
- [9] 赵中建,马开剑.教育管理体制改革的 basic 框架.教育发展研究,2004(12).
- [10] 张燕玲.新时期我国基础教育行政体制的改革与思考.琼州学院学报,2009(3).
- [11] 陈立鹏,罗娟.我国基础教育行政管理体制改革60年评析.中国教育月刊,2009(7).

(责任编辑 付一静)

