

论中国基础教育领导管理体制的 分类分权改革

——以1977年以来的经验教训为依据

廖其发

(西南大学 教育学部、基础教育研究中心,重庆市 400715)

摘要:中国1977年以来在基础教育领导管理体制方面先短暂推行党委统一领导下的以县以上教育行政部门为主的体制,接着进行“地方负责、分级管理”或“分级办学、分级管理”的改革与调整,后推行“以县为主”、“管办评分离”的改革。这些改革特别是1985年到2000年间的改革取得了一定成绩,但出现的问题比较严重、留下的教训比较深刻。根据其中的经验教训和基础教育改革与发展的需要,中国未来还需要按照以下思路来进行基础教育领导管理体制改革:辩证地认识改革及相关问题;遵循教育领导管理体制改革的的基本原则;进行分类改革;尽可能减少不必要的中间管理环节;适度分权,将该下放的责权下放给相关的管理主体;给县级教育行政部门直接管理全县教育的责和权;给学校较大的管理权力特别是办学自主权;进一步加强民主管理。

关键词:基础教育;领导管理体制;分类改革;精简环节;适度分权

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2017)04-0071-10

从1977年到现在,中国基础教育领导管理体制(包括义务教育领导管理体制)经历了多次重大的变革。学术界虽然对相关问题有所研究,但对这段历史时期相关改革的发展变化情况、取得的成绩与存在的问题或经验教训、未来改革的发展方向等问题,还需要进一步研究。

这里所说的教育领导管理体制是指领导和管理教育的根本制度,其内涵与外延比教育行政管理体制或教育行政体制略广。“教育行政管理”是“国家行政机关依法对教育事业实施组织领导的活动。”“教育行政管理体制”是“国家各级教育行政机关和企事业单位的教育行政机构的设置、隶属关系、权限划分等方面的总称。”^[1]“教育行政体制是指一个国家的教育行政组织系统或理解为国家对教育的领导管理的组织结构形式和工作制度的总称。它主要由教育行政组织机构的设置、各级教育行政机构的隶属关系及相互间的职权划分等构成。”^[2]也就是说,教育行政管理体制或教育行政体制的主体是教育行政组织机构,但领导和管理中国教育的主体不仅有教育行政组织机构,还有执政党、人民代表大会及其常务委员会、政治协商会议、政府及其相关行政部门和相关行业、学校、相关的社会力量等。因此,教育行政管理体制或教育行政体制不能涵盖与教育领导和管理相关的体制。本文借鉴中国过去的提法,用教育领导管理体制来取代教育行政管理体制或教育行政体制。对于中国来说,这里所说的教育领导管理体制,泛指执政党的各级组织、各级人民代表大会或各级

收稿日期:2017-02-27

作者简介:廖其发,西南大学教育学部,教授,博士生导师;基础教育研究中心,研究员。

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目“三十多年来我国义务教育学术思想史研究(1978-2015)”
(15YJA80037),项目负责人:廖其发。

权力机关、各级政治协商机关、各级政府及相关的行政机构、相关行业、学校、相关的社会力量等对于学校教育等教育事业的领导(统领、引导)和管理(决策、计划、组织、指挥、监督、协调、控制)相关的组织系统中各子系统的构成、相互之间的关系、相互之间责、权的划分及发挥其作用的方式等方面的根本制度。当然,教育领导管理体制的核心是教育行政管理体制或教育行政体制。

下面对1977年以来中国基础教育领导管理体制改革的发展历程、经验教训略作总结,并根据这些经验教训和基础教育改革与发展的内在需要,对基础教育领导管理体制改革的发展方向略作论述。

一、1977—1984年党委统一领导下的以县以上教育行政部门为主的体制

这一时期基础教育领导管理体制改革的对象是“文化大革命”时期的教育领导管理体制。在“文化大革命”时期,中国的教育领导管理体制比较混乱。特别是其初期,教育领导管理的组织机构瘫痪,教育处于极度无序的状态。从1968年8月开始,工人毛泽东思想宣传队(简称“工宣队”)、贫下中农管理学校委员会(简称“贫管会”)进驻学校、管理学校。也是从这时开始,特别是1971年以后,逐步形成了“以块块为主、条块结合”的教育领导管理体制,其特点是基层对教育具有较大的管理权,特别是街道、社队、工厂直接管理所辖范围内的基础教育。其中,农村的生产大队具有管理大队办基础教育的责权,如教育经费管理权、民办教师任用与辞退权等。这种基础教育领导管理体制使教育受到各种社会力量过多的干预,出现了教育秩序混乱、教育质量下降等问题,故需要改革或调整。

1976年10月以后,中国社会的政治、经济、文化、教育等各个领域先后进行了“拨乱反正”,接着进行了全方位的改革。与此相应,从1977年开始到1984年,中国教育领域进行了以集中统一为特征的教育领导体制改革。一是1977年11月中共中央决定从各级学校退出工宣队^[3],不久贫管会也撤出了学校,结束了工人、农民直接管理学校的历史。二是1978年1月国务院批准教育部的报告,决定将教师的管理权从街道、公社、大队上收到县以上教育行政部门^{[4]1590},从而避免了随意任用、抽调、占用、辞退教师的混乱现象。三是加强各级党委和区县及其以上教育行政部门对中小学的领导。1978年1月,教育部决定“区县办的重点中小学,由区县直接领导。省、市、自治区和地市办的重点中小学,可以同区县实行双重领导,适当分工”^{[4]1592}。1978年9月,教育部在颁发的中小学条例中强调党委对中小学的领导,同时规定:“全日制中学原则上由县以上教育行政部门领导和管理。”“全日制小学由县(市属区)教育行政部门统一领导和管理。”^{[4]1630-1639}从这些规定可以看出,区县及其以上教育行政部门负有领导管理中小学的重要责任与权力,而社队及街道领导管理中小学教育的权力受到极大的削弱。四是强调幼儿教育由党委统一领导,县级教育行政部门发挥核心的管理作用,其它相关部门发挥配合作用^{[4]1753,2129}。

上述规定,基本上明确了各级党政部门对于基础教育特别是中小学教育领导管理的分工,将中小学及幼儿园的主要领导管理权集中到了省、县两级党委和政府,特别是加大了县级教育行政部门的管理权,这否定了“文化大革命”时期将基础教育的管理权下放给街道、社队的做法,基本上恢复了在1963年前后所确立的集中统一的教育领导管理体制。这对于克服“文化大革命”时期教育领导管理体制的混乱,恢复教育秩序、发展教育事业都起到了重要作用。但其问题也有四个方面:一是教育的决策权集中在中央,地方没有教育决策权,使得各地教育难以充分适应地方的实际情况;二是自我封闭,教育与社会其它方面较少联系,难以充分反映社会发展对于教育的要求。三是以垂直领导为主,使得学校和下级有关部门只对上级负责,难以独立自主地发挥自身的创造性。四是国家包揽办学,未能充分发挥社会的办学潜力。其中最重要的问题是中央有关部门对一些具体事务集中过多,对学校管得过死。因此,这一时期形成的教育领导管理体制还需要改革。

二、1985—1992年地方负责、分级管理体制的确立与初步实行

从1985年开始,我国教育领域开始全面进行各种重大的改革包括教育领导管理体制的改革。基础教育领导管理体制改革的相关情况如下:

(一)教育领导管理体制改革的基本方针

1. 加强领导和简政放权相结合

1985年5月27日中共中央发布的《关于教育体制改革的决定》是改革开放后由中共中央颁布的第一个十分重大的教育改革文件,其核心是决定对各种教育体制问题进行重大改革。教育领导管理体制改革的的基本精神有二:一是“大政方针必须集中统一”,强调“加强党和政府对教育工作的领导”^①。二是“具体办法应该灵活多样”,“在加强宏观管理的同时,坚决实行简政放权,扩大学校的办学自主权”^{[4]2286-2289}。

2. 地方负责、分级管理

根据1985年5月中共中央发布的《关于教育体制改革的决定》及其它重要文件的规定,当时对基础教育领导管理体制进行“地方负责、分级管理”的改革^{[4]2286}。所谓“地方负责”,主要是地方分级负责办学。故“地方负责、分级管理”的实质就是1983年以来部分省市开始实行的及1993年2月中共中央、国务院发布的《中国教育改革与发展纲要》所概括的“分级办学、分级管理”^{[4]3469}。

3. 加强法制管理

1985年5月中共中央发布的《关于教育体制改革的决定》强调:“在简政放权的同时,必须加强教育立法工作。”^{[4]2289}这一规定说明,当时中共中央下决心要通过立法等方式来加强对于教育的法制管理。对于此,中央的其它相关文件也有强调。在这一方针指导下,从1986年到1992年期间,除当时《宪法》对教育的基本问题有明确规定外,在基础教育领域制定了《中华人民共和国义务教育法》,许多地方也制定了一些地方教育法规。与此同时,在酝酿制定其它教育法律。这样,加大了教育法制管理的力度,也进一步发挥了人民代表大会在领导和管理教育方面的作用。

(二)地方负责、分级管理的基础教育领导管理体制的具体政策

1985年5月中共中央发布的《关于教育体制改革的决定》强调:“基础教育的管理权属于地方。”具体地说,“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。省、市(地)、县、乡分级管理的职责如何划分,由省、自治区、直辖市决定。”^{[4]2287}也就是说,规定由省、市(地)、县、乡四级政府分级实施对基础教育的管理。但如何实行分级管理,各个地方可以做出不同的规定。1986年4月12日,第六届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国义务教育法》关于管理体制的规定,与中共中央发布的《关于教育体制改革的决定》的相关规定相一致^{[4]2415}。1986年9月17日,国务院办公厅转发的国家教委等部门《关于实施〈义务教育法〉若干问题的意见》对《义务教育法》管理体制的相关规定进行了细化,而且强调在人事管理等方面实行以县教育行政部门为主的制度^{[4]2498}。但在很多地方的执行过程中,仍将校长的任免、教师工作的调配等下放到了街道、乡(镇)党委或政府手中。

幼儿教育是基础教育中的一个特殊的组成部分,这一时期的管理体制与中小学教育的领导管理体制大体一致,即实行地方负责、分级管理的体制,但强调教育行政部门与其它有关部门分工负责、相互配合^{[4]2676[4]2878}。

(三)改革的业绩与存在的问题

这一时期的改革既取得了一定的短期效益,但也出现了一些比较严重的问题。

^① 根据中共中央《关于教育体制改革的决定》和全国六届人大常委会的决定,1986年6月,撤消教育部,成立了国家教育委员会,以加强对教育的宏观领导。1998年3月10日,因国务院机构改革的需要,九届人大一次会议决定将国家教育委员会更名为教育部。

当时就职于国家教委政策法规司的方国春同志在1990年对改革的实施情况及成效与存在的问题作了总结:从1985年中共中央《关于教育体制改革的决定》发布以后,“我国农村大部分地区已经确立了县、乡、村三级办学、县乡两级管理的体制”。与此同时,部分地区和学校也进行了一些相关改革。这些改革初步显示增加了地方特别是基层办理教育的积极性,对于改善教育条件、增强办学活力、增强社会对于教育的参与有明显成效。存在的问题之一是“中央与地方的职责尚未明确,各级教育部门之间的关系还没有理顺”,结果办理教育特别是基础教育的“最后责任都压到乡里,使乡政府负担很重”,以至于有些地方的同志认为“‘地方负责’即上面卸包袱,‘分级管理’即分级拿钱”^[5]。可以说,当时基层教育经费特别困难、经费与人事管理混乱、严重拖欠教师工资等问题开始凸显,故当时所实行的“地方负责、分级管理”或“分级办学、分级管理”的体制还需要完善或调整。

三、1993—2000年对“地方负责、分级管理”或“分级办学、分级管理”体制的初步调整

这一时期中央试图对相关制度进行调整,但其措施不得力,以至于某些原来就存在的问题到这一时期更为严重。具体情况如下:

(一)教育领导管理体制改革的方针

1. 完善“分级办学、分级管理”的体制

1993年2月中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》(为行文方便,以下简称《纲要》)强调:“继续完善分级办学、分级管理的体制。”^{[4]3469}这意味着既要继续实行“地方负责、分级管理”或“分级办学、分级管理”体制,又要进行某些调整。

2. 中央和省级政府对重大问题的控制与基层和学校自主办学相结合

《纲要》强调中央和省两级对于教育主要发挥指导与规范作用,如对于中等及中等以下教育,“国家颁发基本学制、课程设计和课程标准、学校人员编制标准、教师资格和教职工基本工资标准等规定,省、自治区、直辖市政府有权确定本地区的学制、年度招生规划,确定教学计划,选用教材和审定省编教材,确定教师职务限额和工资水平等。”也就是说,教育的大方向由中央掌控,重大问题由中央和省级政府决定。与此同时,强调要“改革包的过多,统得过死的体制”^{[4]3469}。这是要给地方和学校较大办学责任和管理权。

3. 转变管理职能与手段

《纲要》强调:“政府要转变职能,由对学校的直接行政管理,转变为运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段,进行宏观管理。”^{[4]3469}为加强教育的法制管理,这一时期制定了几部与基础教育密切相关的教育法律,如《中华人民共和国教师法》(1993.10)、《中华人民共和国教育法》(1995.3)等,地方人大也颁布了一些相关的地方法律,从而进一步加强了基础教育的法制管理。

4. 加强县乡政府对中等及中等以下教育的统筹

与此前不同的是,《纲要》强调加强地方政府对于教育的统筹。《纲要》规定:“中等及中等以下教育,由地方政府在中央大政方针的指导下,实行统筹和管理。”^{[4]3469}其中,要求县乡两级政府“分级统筹管理基础教育、职业技术教育、成人教育……”^{[4]3469-3470}。

(二)基础教育“分级办学、分级管理”体制改革的具体政策

1994年7月3日,国务院发布了《关于〈中国教育改革和发展纲要〉实施意见》,对基础教育“分级办学、分级管理”的体制进行了更具体的规定。其中,规定由县级政府统筹管理教育经费,调配和管理中小学校长、教师^{[4]3663},试图将这些权力上收到县,乡级政府这方面的权限被弱化,具有较强针对性。1995年3月18日,第八届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国教育法》对教育领导管理体制作了宏观性的、原则性的规定,其基本精神与中共中央、国务院的上述规定基本一致,但强调各级人民代表大会的决策作用和监督作用。^{[4]3791}

虽然1994年7月国务院发布的《关于〈中国教育改革和发展纲要〉实施意见》提出县级政府对

于教育经费和教育人事的统筹作用,但在实践中没有得到全面落实,而相关部门后来的某些规定又与此相矛盾。如1995年6月14日,国家教委发布的《关于深入推进农村教育综合改革的意见》规定:“县乡政府要在义务教育的经费统筹、师资配备、学校管理等方面发挥统筹作用。”^{[4]3835}这里赋予乡政府的统筹权,实际上否定了国务院此前的相关规定。

1999年6月13日,中共中央、国务院发布的《关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》重申了国务院此前的相关规定:“继续完善基础教育主要由地方负责、分级管理的体制。根据各地实际,加大县级人民政府对教育经费、教师管理和校长任免等方面的统筹权。”^[6]但是由于多方面的原因,包括基层抵制的原因,这些规定在当时没有得到立即落实。

(三)全国“分级办学、分级管理”体制的类型

从上世纪90年代发布的一些重要文件可以看出,当时中央有建立“以县为主”的基础教育领导管理体制的意图,但还不明确,也无切实可行的措施或具体办法,甚至有时前后所发文件的相关规定有矛盾之处。因此,这一时期实际上没有建立起“以县为主”的管理体制。根据郑友训1999年的研究,当时全国县域内“分级办学、分级管理”体制大致有以下几种:第一种,实行县乡两级办学、两级管理。即重点中学、单设高中、完全中学、师范学校、教师进修学校、单设区初中、重点小学和示范幼儿园由县办县管,乡初中、中心小学和村小由乡办乡管;第二种,实行县、乡、村三级办学、三级管理,其中村小由村办村管;第三种,实行县、区、乡、村四级办学、四级管理,其中单设初中由区办区管;第四种,实行县乡两级办学、多级管理。其中区初中由县区共管,以县为主,乡初中和中心小学由区乡共管,以乡为主;村小由乡、村共管,以乡为主。^[7]从这些情况可以看出,当时基础教育的办学重心和管理重心很低。

(四)“分级办学、分级管理”体制改革的成绩与问题

这一时期的基础教育领导管理体制改革既有一定成绩,又存在严重问题。

1. 取得的成绩

(1)挖掘了基层政府和社会的办学潜能。根据国务院发展研究中心2000年的调查,当时在农村义务教育资金投资比例中,乡镇负担了全部的78%左右,县和县级市负担9%左右,省和地区(包括地级市)的负担部分合计起来为11%左右,余下2%左右为中央财政负担^[8]。这些数据说明,当时农村基础教育经费主要由乡(镇)负责筹措,这些经费直接或间接来自于农民。这从正面说,是挖掘了农民和乡(镇)政府的办学潜力或办学的积极性。但从另一个方面来说,就是上级政府放弃了自己应当承担的办学责任,将教育经费负担转嫁到了基层政府和民众的身上。

(2)有利于增强基础教育的地区适应性。基础教育放归地方乃至基层管理,地方就有可能根据本县本乡的实际来办理基础教育学校。这有助于基础教育办出地方特色,从而适应地方经济社会发展对于基础教育的需要。当时有的地方推行的基础教育渗透职业教育因素、绿色证书制度等,都体现了这一特点。

(3)有利于激发学校的办学活力。这一时期给学校筹措和自主使用经费、改革教学等方面的自主权,从而使得学校在依法办学的前提下,有可能比较灵活地办理学校。这一时期不少学校主要依靠政策的支持和自身的努力而增强了办学实力,提高了办学水平可以说是这一特点的体现。

2. 存在的主要问题

尽管有上述成绩,但存在的问题也比较严重:

(1)管理关系不顺、管理水平较低。根据《深化基础教育管理体制研究》课题组的研究,在1998年之前我国农村基础教育管理体制方面各相关方“职责不明、权限不清的问题较为普遍。”“教育管理缺乏严格的规范,科学性差,效率低……随意性大。总体来说还多属于粗放的管理。”“市县教育部门责大权小,对乡镇教育的管理也鞭长莫及,管理混乱。”在城市,也还存在理顺区、街道两级社区教育管理体制与市、区和街道行政管理体制之间如何“协调互动”的问题^[9]。

(2)不利于教育经费投入的增长和使用效益的提高。这一时期改革的特点是办学重心与管理重心过低,其中基础教育经费的投入和管理都以基层的街道、乡(镇)、村为主。基层特别是大部分乡(镇)、村财力不足,无法满足办理基础教育及其它教育的需要,有的地方甚至有钱也不愿意投入到难以立刻见到效益的教育上来,这样导致基础教育经费的来源严重不足。另一方面,不少地方的乡镇领导克扣、挪用及不当使用教育经费的现象比较严重,贪污教育经费的现象也时有发生。正是这些原因,使得当时基础教育学校办学经费十分困难,有不少学校连粉笔都很紧缺。

(3)不利于区域间乃至县域内基础教育的公平和均衡发展。由于我国各个地方经济社会发展极不平衡,省际之间、县际之间甚至乡际之间、村际之间在经济发展水平方面都有不同程度的乃至较大的差距,将办学和管理重心放到基层,不仅造成省际之间、县级之间教育经费的投入水平差距较大,而且县域内的乡际之间、村际之间特别是城乡之间教育经费投入水平也有较大的差距,致使城里的孩子和富裕乡(镇)的孩子生来就能够受到条件较好的教育,而贫困乡村的孩子从小就只能接受条件较差的教育。甚至在一些贫困地区,当时不少义务教育适龄儿童因为家庭负担不起各种杂费而不得不辍学,这更加剧了教育不公平的问题。

(4)不利于教师队伍和干部队伍素质的提高。具体表现有五:

一是长期拖欠教师工资。《人民政协报》记者在2000年6月12日第1版发文报道:安徽到1999年8月底,有15个地市、48个县(市区),拖欠教师工资2.24亿元,其中财政拖欠1.69亿元(占拖欠总额的75%)。江苏这一富省,当时也拖欠教师工资3个亿^[10]。拖欠教师工资的现象,当时不仅在安徽、江苏存在,在全国都十分普遍,甚至触目惊心。之所以如此,一方面是有些地方确实财政困难,无钱发工资。另一方面是有些地方即使有钱,也不愿按时给教师发工资。教师工资被拖欠,使得教师生活极其困难,故一些教师宁肯辞职去打工,也不愿当教师,即使勉强在岗,其工作的积极性也大受影响。这种状况,从上世纪八十年代后期一直持续到21世纪初实行教师工资由上级财政统一发放之前。

二是难以招到数量足够、水平较高的教师。在有的经济较困难的县,为减少经费支出,只按上级规定的教师编制标准的80%确定教师编制,甚至连克扣了的教师编制数也不愿或无法招满。一方面贫困县教师待遇较差,公开招聘也少有人来应聘;另一方面,当地政府在主观上不愿聘请学历较高、水平较高的人当教师,而更愿意聘请初中生甚至小学文化程度的人当代课教师,以减少教师工资支出。有的地方因为代课教师待遇太差,故连素质较低的代课教师也很难招到,学校往往开学很久还缺教师上课。这样,不少贫困县基础教育教师数量不足、其整体素质较低的现象比较严重。

三是教师和干部的使用不当。部分地方乡(镇)干部素质较低,在管理教育时往往胡作非为,在干部教师任免上任人唯亲、排挤异己,以至于素质高的高聘,素质高的低聘。

四是给学校教师安排许多份外的工作。在很多地方,基层政府需要完成的各种政治任务、生产任务、社会任务等等,一般全部分配给教师去组织完成,这使得教师在本来已经很重的教学负担之上,又增加了额外的负担。

五是教师地位大大降低。许多基层干部特别是乡(镇)、村干部在有权管理教师的情况下,随意侵犯教师的尊严和权益,如克扣、拖欠教师的工资,对教师敲诈勒索等等,加上收入本低,使教师的社会地位日益降低,以至于连学生都看不起自己的老师,很多学生不愿报考师范院校。

可以说,当时虽然对“地方负责、分级管理”或“分级办学、分级管理”的基础教育领导管理体制有所调整,但问题仍然严重,故需要进一步加以改革。

四、2001年以来的“以县为主”“管办评分离”的基础教育领导管理体制改革的

由于此前所实行“地方负责、分级管理”或“分级办学、分级管理”体制存在严重问题,因此在2001年之后,中央不得不下决心进一步进行改革。

（一）改革原则与主要举措

这一时期改革的原则或方向是中共中央、国务院审议通过的2010年7月发布《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010—2020年）》（简称《规划纲要》）概括的“转变政府职能和简政放权为重点”“形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制。”^[11]其主要举措如下：

1. 实行“以县为主”的基础教育领导管理体制。2001年5月国务院在《关于基础教育改革与发展的决定》中明确提出基础教育特别是义务教育“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”（一般将这一体制简称为“以县为主”的体制），强调由县级政府“统一发放教职工工资，负责中小学校长、教师的管理”等^[12]。2002年4月，国务院办公厅发布的《关于完善农村义务教育管理体制的通知》继续强调实行“以县为主”的体制，同时对相关的具体问题做了更细致的规定。如对省、地（市）、县、乡的权责做了比较明确的划分，其中县级政府拥有较大的发展规划权、布局调整权、教师编制核定权、校长与教职工管理权等权力及相关责任，乡（镇）政府主要负有支持学校办学的责任，不直接参与义务教育内部事务的管理^[13]。到2003年，全国大多数地方已经将农村中小学教职工工资和农村中小学校长、教师人事管理权限上收到县，农村义务教育管理基本实现由以乡镇为主向以县为主的根本转变。

2. 加强县及其以上政府特别是省级政府的统筹力度。进入新世纪以来，尤其党的十六大以来，中央比较重视统筹城乡经济社会发展和统筹城乡综合改革。在教育领域内，强调“统筹城乡教育综合改革”，以实现城乡教育一体化和均衡发展。因此，在这一时期，加大了县及其以上政府特别是省级政府的统筹力度或统筹权力。

3. 试行管办评分离。《规划纲要》提出要“促进管办评分离”^[11]。在这种精神的指导下，从中央到地方比较注重利用高等院校、科研院所的力量来参与教育评估。部分省市在省域或地市范围内围绕教育管办评分离的所有方面开展系统性、整体性的改革试点工作，有少数地市或学校围绕管办评分离的某些方面开展单项试验。

4. 扩大地方和学校办学自主权。其中最主要的措施是简化审批程序、减少评估评审评价事项。

5. 完善相关法制。这一时期制定和修订了几部与基础教育密切相关的法律，如2002年12月制定、2013年6月修订《中华人民共和国民办教育促进法》，先后于2006年6月、2015年4月两次修订《中华人民共和国义务教育法》，先后于2009年月、2015年12月两次修订《中华人民共和国教育法》，这使得相关法律及其他法规更适合已经变化了的教育情况。

（二）取得的成绩与存在的问题

对于这一时期的教育管理体制改革的成就，有关评估单位在2015年做了如下总结：“中央和地方政府教育权责进一步明晰，教育管办评分离深入推进，政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制正加快形成。深化教育行政审批制度改革，五年共取消下放21项教育行政审批事项。取消一批评审评估评价事项，‘三评’事项减少三分之一。出台扩大省级政府教育统筹权的意见，……赋予省级政府更大统筹权。更加注重综合运用立法、拨款、规划、标准、信息等手段，改变过去单纯依靠行政命令、计划调控的管理方式，逐步实现从直接管理向间接管理、从微观管理向宏观管理的转变。重视发挥信息公开的监督功能，建立覆盖教育行政部门、各级各类学校和教育事业单位的信息公开制度。”^[14]与此相应，办学体制也发生了较大变化，“初步实现了从‘农村教育农民办’到‘农村教育政府办’的根本性变革”^[15]。

尽管这一时期的改革取得了较大成绩，但仍旧存在责权关系不清等问题。根据我这些年在全国的实地调查，发现这方面的问题还比较严重。一是省级及其以上教育行政部门禁令太多。这些禁令有些是合理的，但也有一些不合理或不切实际，其结果是限制了学校和教师办学的自主性和创造性。二是很多地方的县（区、市）主要领导过度集权。如经费使用的审批权、干部的任用权、教师的聘任权与县域内的调配权都集中在县（区、市）主要领导手中。三是极少数地方没有完全实行“以

县为主”的管理体制,如个别乡镇学校的干部任免权、教师调配权长期集中在乡镇主要领导手中。四是县级教育行政部门仍旧责大权小。很多县级教育行政部门既无财权,也无人事权,没有权威去管理下面学校的工作,上下沟通也极为不畅。五是学校和教师缺乏办学自主权。全国学校犹如若干生产流水线,几乎完全按照统一的要求、统一的程序、统一的节奏、统一的模式来培养学生,其培养质量偏低,缺少特色。学校缺乏经费等方面的管理权或自主权,如有的地方即使是学校收的书本费都被当地县级政府统一管理和截留,以至于学校收了学生的书本费,但却拿不出钱来给学生买书本。六是缺少民主管理的有效机制。如校长负责制实际上是校长专制,教师的民主参与、民主监督不够。也就是说,基础教育领导管理责权究竟应当如何分配?相关机制应当如何完善?仍旧是需要进一步研究和解决的问题。

五、中国未来基础教育领导管理体制改革的发展方向

根据改革开放以来相关改革的经验教训和基础教育改革与发展的实际需要,我国未来基础教育领导管理体制改革应该按照以下思路来进行:

(一)辩证地认识改革及相关问题

可以说,自改革开放以来,人们习惯于从褒义的角度来理解改革,以为任何改革都是积极的、正确的,都必须无条件地支持。实际上改革本身是一个中性词,就是改变旧有事物的构成因素和结构,使之具有新的面貌和功能。从哲学上说,事物的发展变化是绝对的、永恒的,事物只有在发展变化的过程中才有可能发展到更美好的境界。从这个意义上说,改革是永恒的或是必须的,从整体来说应当积极支持。但是,并不是所有的具体改革行为都是合理的。因此,究竟如何改,需要认真对待。正如著名教育学家瞿葆奎先生在《新中国教育改革研究》一书的《序》中所说:“改革的主观目的,一般说来,在于促进社会的进步。然而它是否依乎‘天时’,合乎‘地利’,顺乎‘人和’,换句话说,它是否符合社会发展的客观规律,则是另外一回事。因此,改革有成、败之分,得、失之别。教育改革也是这样。”^[16]序可以肯定地说,在某些人所推行的某些改革中,其主观目的是否在于促进社会的进步,实际上令人怀疑。即使有些改革的主观目的是推进社会进步,但改革者所认识的社会进步与社会真正需要的进步之间是否一致,也不尽如此。因此,改革的方向与目的有正确与错误之分,改革的过程与方法有科学与不当之辨,改革结果有成败得失之别。要使改革取得积极的效果,在改革之先,必须对改革本身和改革的相关问题有正确的认识和全面而又稳妥的谋划,在此基础上所推行的改革才有可能“依乎‘天时’,合乎‘地利’,顺乎‘人和’”。基础教育领导管理体制改革属于改革之列,自然不能例外。

(二)遵循教育领导管理体制改革的的基本原则

各种改革包括基础教育领导管理体制改革的的核心问题是要正确认识和合理处理相关事物内部和外部各相关因素之间或相关矛盾之间的关系,这就得遵循一些相关的原则、坚持正确的价值取向。对于教育领导管理体制改革的的基本原则,我在《新中国教育改革研究》中提出了六条:必须保障决策的科学性、统一性;必须有利于教育政令的畅通;必须有利于发挥地方政府的办学积极性;应有利于发挥学校的办学自主性;应有利于社会各界关心教育事业;要有利于提高管理效率^[16]¹⁶⁻¹⁹。对于这些,这里不再论述。现在看来,还需要加上几条:坚持正确的改革方向;坚持改革目的与过程和方法的辩证统一;坚持革新与继承之间的辩证统一。所谓坚持正确的改革方向,就是要坚持正确的改革价值取向,使之有助于社会的进步、教育的健康发展,更有利于受教育者身心全面和谐地发展。^[17]所谓坚持改革目的与过程和方法的辩证统一,就是既要坚持改革目的的正当性,也要注意改革过程与方法的科学性、有效性,二者的有机结合,才能保障改革的成功。所谓坚持革新与继承之间的辩证统一,就是教育领导管理体制需要不断革新,才能日渐完善,但在这一过程中,需要继承以前体制中的合理因素,以此为基础来进行改革,改革的起点会更高,改革进程会更加稳妥和可靠,改

革结果会更加良好。

(三) 进行分类改革

基础教育领导管理体制之中又分为教育决策体制、教育经费管理体制、人事管理体制、教育教学事务管理体制、后勤管理体制等各大类别,每一个类别所涉主体不尽一致,其体制完善的标准也不完全一样,其运行的方式和产生的作用也有所不同。如果对这些不同类型的具体体制都用一个模式来规范,必然会有诸多不适应之处。即使是某一大类的体制,也涉及到诸多更具体的要素。比如基础教育经费管理,还可细分为教育经费决策管理、教育经费筹措管理、教育经费分配管理、教育经费使用管理等。这每一个方面的管理,都应当建立具有较强针对性的体制,才能使之具有适切性^[18]。也就是说,不仅教育领导管理的每一大类的体制应当有所不同,每一大类体制的每一个方面,每一个方面之下的每一个环节的管理体制都应该根据实际情况而有所不同,以便使教育领导管理体制更切合实际。我国过去的基础教育领导管理体制,往往只是一些总体的原则性的规定,没有注意分类进行更细致、更具针对性的设计,这难免会出现这样那样的问题。因此,今后应当进行分类改革,分门别类地建立更具针对性的基础教育领导管理体制。

(四) 尽可能减少不必要的中间管理环节

我国过去的基础教育领导管理主体,即使不计学校,也有中央、省(自治区、直辖市)、地(地级市、州)、县(县级市、区、旗等)、乡(镇、街道)、村六个层级,有的地方县乡之间还有区级。而在上述几个层级中,还涉及各相关方,这使得在各个层级之间、各层级的相关方之间在领导管理责权关系方面变得十分复杂。每多一个基础教育领导管理层级,就会多出许多管理主体,就会增加许多掣肘因素,就会增加许多矛盾,增加许多变数、增加更多的管理成本,而出现的管理问题更会呈几何级数地增加。因此,应当尽可能减少不必要的中间管理环节。上述各个层级都应当在自己职责范围内尽可能支持基础教育,如尽可能为基础教育提供经费等条件性的支持,以适当方式监督基础教育各方面的运行。但其中的地(地级市、州)、乡(镇、街道)、村及县乡之间的区不宜直接全面地参与基础教育的领导和管理。需要做到由省直接管县(区、市、旗),县级教育行政部门直接管理学校等教育单位。现在全国有330多个地级(地级市、州)单位、41600多个乡(镇、街道)级单位、57万多个行政村,减少这些不必要的中间管理环节,会大大简化管理关系、大大节省管理成本,大大提高管理效率,大大减少问题出现的机率。

(五) 适度分权,将该下放的责权下放给相关的管理主体

我国基础教育管理体制中仍旧存在该管的没有管好、不该管的管得过多过死的问题。因此,在各管理主体之间应当如何适当地分配管理的责权,特别是如何将该上收的责权上收、该下放的责权下放给相关的管理主体,是需要认真解决的问题。在今后,最重要的是要解决以下问题:

1. 给县级教育行政部门直接管理全县教育的责和权

县级教育行政部门是管理县域教育的专职机构,应当充分发挥其管理教育的作用。要发挥其作用,既要明确其责,也要赋予其权。简单地说,在县域内,党委、人大、政府负责县域教育的宏观领导与管理,如把握县域教育的大方向、制定基本的政策、负责筹措教育经费、负责人员编制数的核定、为教育提供服务与支持、监督教育的正常运行等。而县级教育行政部门应该具有直接管理县域教育的责与权,如负责县域教育经费的分配、教师的聘任和全县范围内的调配、教师工资的核定、校长等干部的任免、教育教学工作的组织与指导、后勤与基建的筹划和组织实施等。县级教育行政部门只有具备这些责权,才有可能管理好全县的基础教育等各级各类教育。

2. 给学校较大的管理权力特别是办学自主权

学校(包括幼儿园等教育机构)负有培育人才的直接责任,其办理质量的好坏,直接影响到受教育者身心发展的水平。而要办好学校,学校需要拥有较大的管理权特别是办学自主权。具体地说,在中央和地方各级党委、人大、政府制定的大政方针之下,学校需要拥有较大的教育教学改革权及

相关的试验权、校内人事使用权、校内经费筹措和使用权、学生管理权、后勤改革权等。与此相应,教师应当具有一定的教学改革自主权、学生具有学习自主权等。只有这样,学校才有可能充分发挥其办学的积极性和创造性,才有可能根据本校的实际情况,创造性地开展各项工作,从而提高人才培养质量和办学水平。

3. 进一步加强民主管理

自上世纪八九十年代以来,我国在管理领域包括基础教育管理领域过分强调实行第一首长负责制,如县长负责制、校长负责制等。其主观目的,在于提高管理效率。但因为权力过度集中,缺乏监督和制约,在实施过程中出现了许多严重的问题。如第一首长独断专行、横行霸道、任人唯亲、贪污腐败、决策失误等等。因此,未来教育领导管理体制必须加大民主管理的因素,充分而又适当地发挥各相关方如专家、学校教师、相关的社会力量等在管理过程中的作用,最大程度地实现决策民主、过程民主、监督民主等,从而使首长负责与民主管理有机结合,以提高管理的水平。

总之,我国基础教育领导管理体制虽然成绩显著,但出现的问题比较严重,未来还需要进行多方面的改革。

参考文献:

- [1] 顾明远. 教育大辞典(增订合编本)[Z]. 上海:上海教育出版社,1998:788.
- [2] 陈孝彬. 教育管理(修订版)[M]. 北京:北京师范大学出版社,1999:131.
- [3] 金铁宽. 中华人民共和国教育大事记[Z]. 济南:山东教育出版社,1995:1030.
- [4] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献[G]. 海口:海南出版社,1998.
- [5] 方国春. 我国基础教育管理体制改革的现状、问题和对策[J]. 现代中小学教育,1990(3):1-3.
- [6] 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(中发[1999]9号;1999.6.13)[DB/OL]. 教育部门户网站: http://www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2478.html2016-07-27.
- [7] 郑友训. 走向21世纪中国基础教育的管理体制[J]. 徐州教育学院学报,1999(2):57-
- [8] 储召生. 找找教师工资拖欠的根[N]. 中国教育报,2000-10-27(2).
- [9] 《深化基础教育管理体制改革的课题》课题组. 深化基础教育管理体制改革的研究报告[J]. 教育研究,1998(12):22-29.
- [10] 贺春兰. 拖欠教师工资中国教育不能承受之痛[N]. 人民政协报,2000-6-12(1).
- [11] 国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010-2020)[DB/OL]. 教育部门户网站: http://www.moe.edu.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html2016-8-1.
- [12] 国务院. 关于基础教育改革与发展的决定(国发[2001]21号;2001.5.29)[DB/OL]. 教育部门户网站: http://www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/moe_364/moe_302/moe_406/tnull_4730.html2016-7-27.
- [13] 国务院办公厅. 关于完善农村义务教育管理体制的通知(2002年4月14日)[DB/OL]. 教育部门户网站: http://www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/moe_364/moe_258/moe_441/tnull_5508.html2017-2-1.
- [14] 上海教科院、国家教育发展研究中心、华东师范大学、湖北教科院联合评估组:《教育规划纲要》贯彻落实情况总体评估报告(摘要,2015.12)[DB/OL]. 教育部门户网站: http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_151210/151210_sfcl/201512/t20151210_224178.html2017-2-3.
- [15] 陈志伟,时晓玲. 周济部长畅谈农村教育成就和目标[N]. 中国教育报,2003-09-16(1).
- [16] 廖其发主编. 新中国教育改革研究[M]. 重庆:重庆出版社,1996.
- [17] 廖其发. 论我国教育改革与研究的价值取向[J]. 西南大学学报(社会科学版),2011,37(1):107-114.
- [18] 廖其发. 我国县域教育经费管理体制与机制研究[J]. 西南大学学报(社会科学版),2015,41(5):71-80.

责任编辑 曹莉

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>