

我国基础教育分权的当代演进 基于政策文本的分析*

林美

摘要 20世纪80年代以来,我国基础教育的分权改革大致走过了三个阶段。教育系统恢复初期,国家主导的强制性分权主要以转移教育经费筹措责任为主,较少涉及基础教育的决策权。进入20世纪90年代后,基于市场逻辑的教育分权改革启动,市场成为了举办、管理学校的重要力量,学校的自主权也得以扩大。2010年以来,政府进一步向各类社会组织及学校放权,并完善学校内部治理,形成了基于治理机制的教育分权改革。在近四十年的演进过程中,在试行中稳步推进的基础教育分权始终以公平、效益与自我实现为价值取向,并寻求与集权管理动态平衡以实现教育目标,提升改革伦理。

关键词 基础教育分权 教育分权 集权化分权 政策文本

中图分类号:G40-011.8

文献标识码:A

文章编号:1004-633X(2018)07-0017-05

新中国成立后,在“全能理性”的制度设计下,政府全面控制着公共事务以及社会物质的生产和分配^[1],形成了稳固的集权管理模式,教育也被纳入其中。改革开放初期,集权化管理的弊病日益凸显,严重阻碍着教育事业的纵深发展。伴随着1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》的发布,我国多年来高度集权的教育系统开始了分权化改革。在一般意义上,国家层面发起的教育分权指将举办及管理教育的责任、任务及权力从较高级部门分散、转移或下放到较低一级部门。不同历史时期的教育分权改革在动力结构以及分权策略上都会呈现出独特的特点。本文尝试基于政策文本的分析勾勒出我国近四十年来基础教育分权演进的阶段和特征。

一、20世纪80年代以来我国基础教育分权的演进阶段

20世纪80年代以来,我国基础教育分权改革大致走过了国家(政府)主导的强制性分权、基于市场逻辑的分权以及基于治理机制的分权三个阶段。以上三阶段的划分,并不意味着后一阶段是对前一阶段的替代。相反,在现实的教育改革中,前一阶段的分权机制在后续阶段往往都有最基本的体现。

(一)国家主导的强制性教育分权(1985-1992年)

20世纪80年代初期,教育系统得到全面恢复,但计划经济时代“全能理性”的制度设计使教育系统被政府“统得过死”,缺

乏应有的活力^[2]。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)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”^[3]。1986年颁布的《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”^[4]。“地方负责,分级管理”原则的确立使我国的教育体制开始了向地方及学校下放权责的分权演进。针对学校内部管理,《决定》还提出“逐步实行校长负责制”^[3],为后续学校自主管理的确立奠定了必要的制度基础。

此外,随着家庭出身、政治身份不再作为入学资格标准,公民平等的受教育权得以恢复,但“穷国办大教育”的现实压力让中央政府不得不拓展多种渠道填补教育经费的短缺。为此,在公共教育的经费投入上,《决定》规定,“除了国家拨款以外,地方机动财力中应有适当比例用于教育”,地方“可以征收教育费附加”,并“鼓励单位、集体和个人捐资助学”,开辟多种渠道筹措教育经费^[3]。

总体来说,这一时期的基础教育分权主要表现为将管理和举办教育的责任和权力从中央政府向下层政府和较基层政府适度转移^[5]。然而,这样的探索主要是中央政府为缓解教育经费严重短缺而以转移教育经费筹措责任为主,较少涉及基础教育的决策权,并由中央政府设计、规划,通过行政命令与立法的方式

* 本文系全国教育科学“十三五”规划2016年度国家重点课题“义务教育学校办学标准化建设研究”(课题批准号:AH160006)的阶段性研究成果。

作者简介:林美(1988-),女,浙江台州人,北京师范大学教育学部博士研究生,主要从事教育领导与管理研究。

推行,因此,这种分权具有国家强制性推进的特征,可以说是国家主导的强制性教育分权。

(二)基于市场逻辑的教育分权(1993-2009年)

1992年,中共十四大明确提出建设社会主义市场经济体制的目标。1993年《中国教育改革和发展纲要》首次提出建立与社会主义市场经济体制相适应的教育体制,使市场机制进入教育的举办及管理有了政策依据,从而开启了基于市场逻辑的教育分权改革:一方面,市场成为举办、管理学校的重要力量,实现一部分公办学校的市场化运作;另一方面,将市场经济中的新自由主义与新管理主义机制引入公立教育,进一步扩大了学校的自主权。

1. 公办学校的市场化运作

1995年颁布的《中华人民共和国教育法》规定,“学校及其他教育机构具备法人条件的,自批准设立或者注册之日起取得法人资格”^[6],从法律层面赋予了学校法人地位,使学校能以独立的法人身份独立管理,并能自愿、平等地与其他民事主体发生民事法律关系^[2]。自此,市场介入公办教育,学校自主参与市场活动有了必要前提。自1995年起,市场成为举办、管理学校的重要力量,并出现了一批公办学校的“转制”改革。依据市场在“投资、办学、管理”^[7]三个方面介入的程度,公办教育的市场化运作可分为以下几种形式(见表1)。

表1 公办教育市场化运作实践的形式^[7]

类型	特征	典型的学校模式
股份制	产权发生部分变化,以融资方式进行产权(所有权)重组,在投资和管理方面增加了非政府力量或完全由非政府力量投资和管理	股份制学校
转制	产权(所有权)不变,但将投资权和管理权完全赋予非政府力量	转制学校
教育券	产权不变,家长选择权增加	无
委托管理	产权不变,由政府委托给社会专业组织管理	委托管理学校

公办教育的市场化运作促成了新的人才培养方式的生成,扩大了具有不同需求学习者的选择权,也形成了教育经费的多渠道筹措机制与更高效使用机制,但在公立学校的市场化运作中,教育机会及教育质量不公等问题不断出现。到2006年,《中华人民共和国义务教育法》规定,“县级以上人民政府及其教育行政部门不得以任何名义改变或者变相改变公办学校的性质”^[4],以法律形式禁止了公立学校的转制,并进一步纠正了已经转制的学校。

2. 学校自主权的进一步扩大

20世纪70年代末,西方国家兴起了新自由主义改革,提出

减少国家干预,让市场机制发挥更大的作用。受新自由主义的影响,公共部门兴起了新管理主义改革,主张通过权力下放、自由竞争等方式激发公共部门的内部活力,改革僵化低效的科层制。在全球化进程中,新管理主义也进入我国,教育领域中学校自主权的进一步扩大是其重要表现,也构成了我国基础教育基于市场逻辑分权改革的重要方面。

自20世纪90年代初以来,学校自主权的扩大首先来自法律层面的保障。一方面,学校法人地位的确定使原本性质不明的“学校办学自主权”获得了“合法性”,政府和学校的分权有了合法依据^[8],另一方面,国家从法律层面进一步明晰了学校的权利。1995年颁布的《中华人民共和国教育法》赋予了我国公立学校充分的权利和权能,主要包括组织教育教学权、学校财产的运营和监控权以及其他权利^[9]。

在实践层面,学校自主权的落实主要通过以下制度进行保障。其一是校长负责制。早在1985年,校长负责制就已被提出,1993年《中国教育改革和发展纲要》进一步明确规定“实行”校长负责制,改变了过去校长是政府命令传达者和执行者的角色定位,赋予校长全面负责、统筹学校教育教学工作的指挥权和决策权^[5]。其二是教职工代表大会制度。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》规定,“要建立和健全以教师为主体的教职工代表大会制度,加强民主管理和民主监督”^[3]。基于教职工代表大会对校长工作进行民主管理和监督,可在校长负责制的制度环境里防止校长权力过于集中和滥用,从而实现学校自主管理的规范运作。其三是校长业务职级制度。1999年《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》正式提出要“试行校长职级制”^[10],2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》明确提出“积极推进校长职级制”^[11],2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》(以下简称《教育规划纲要》)明确规定“推行校长职级制”^[12]。以职级制度取代之前的行政级别制度,可使校长的身份由行政官员转变为专业人员。其四是三级课程管理制度。新世纪启动的新课程改革正式提出实行国家、地方和学校三级课程管理制度,实现了课程权力从中央政府向地方政府和学校的延伸,赋予了学校在课程开发、实施和管理中的主体地位和更多权责。

(三)基于治理机制的教育分权(2010年至今)

进入21世纪以来,由于教育管理部门长期以来过多关注经济效率而忽视了教育的公共性,使教育资源分配不公、教育发展不均等问题凸显。在此背景下,我国开启了基于治理机制的教育分权改革——试图构建“政府依法管理、学校依法自主办学、社会各界依法参与和监督的教育公共治理新格局”^[13],形成了政府、社会、学校协同共治教育的新局面。

具体而言,基于治理机制的教育分权主要表现在以下方面。其一,政府向各类社会组织放权。2010年《教育规划纲要》明确要求“完善教育中介组织的准入、资助、监管和行业自律制度。积极发挥行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织在教育公共治理中的作用”^[12]。其二,政府向学校进一步放权,落实和扩大

学校办学自主权。在学校与政府的关系上,《教育规划纲要》提出,“政府及其部门要树立服务意识,改进管理方式,完善监管机制,减少和规范对学校的行政审批事项,依法保障学校充分行使办学自主权和承担相应责任”〔12〕。2014年《义务教育学校管理标准(试行)》向政府及学校进一步明确了学校自主管理的维度,为实现从“政府管学校”向“政府办学校”提供了政策参考。其三,在学校内部治理上,强调依法健全科学民主决策、民主管理和监督机制。2012年《全面推进依法治校实施纲要》提出“大力推进学校决策的科学化、民主化、法治化……在学校内形成决策权、执行权与监督权既相互制约又相互协调的内部治理结构,保证管理与决策执行的规范、廉洁、高效”〔14〕。

二、我国基础教育分权演进的特点

(一)“摸着石头过河”:在试行中稳步推进

就分权的速度而言,近四十年的基础教育分权改革总体上沿着我国社会改革“摸着石头过河”的渐进式特点,在试行中稳步推进。在我国,由于面临群众需求日趋多层次、多样化,东西部、城乡发展不均衡,以及权力利益再分配等现实国情,短期内进行激进的分权可能需要付出高昂的代价〔15〕,而“摸着石头过河”把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来〔16〕,通过启动各改革试点,积累教育分权改革的先进经验后再进行推广,则可以有效降低改革中的不确定性因素与风险。例如,校长负责制自1985年提出以来,经八年试行,在制度建设上做到权、职、责的基本统一,以确保校长工作的规范性与积极性后,至1993年才提出全面实行。

(二)公平、效益与自我实现:基础教育分权演进的价值取向

在西方国家,转型期公共教育的改革和发展往往以效益、平等和自我实现为轴心原则,效益原则涉及经济要求,以最大限度地获得收益为目标,平等原则涉及教育机会均等,要求为每一位儿童提供平等的教育机会和教育环境;自我实现原则要求教育尊重不同个人和团体的不同需求,让他们能实现个性化参与教育,共存于社会〔7〕。回顾我国近四十年的教育分权改进可以发现其演进大致也以效益、平等和自我实现为价值追求,在不同的历史时期呈现出如表2的特征。

在国家主导的强制性教育分权阶段,扩充教育经费解决“穷国办大教育”是需要解决的主要矛盾,从而提供更多的教育机会实现“有学上”,因而在效益维度上主要表现为扩充教育经费,公平维度上表现为教育机会平等。此时的政府向学校分权是在功利主义与精英主义的教育目标引导下,提高学校的办学活力主要是为了培养国家发展所需的人才服务。在基于市场逻辑的教育分权阶段,公办学校的市场化运作形成了多渠道筹措教育经费的体制,更有效扩充了教育经费,而基于成本—收益取向的市场机制也在一定程度上提高了教育经费的使用效率。此外,市场机制的引入增加了办学体制的灵活性与多样性,扩大了少数有经济支付能力家长的选择权,公平的原则表现为教育机会平等

表2 不同阶段基础教育分权演进的价值取向*

	国家主导的强制性教育分权	基于市场逻辑的教育分权	基于治理机制的教育分权
自我实现	功利主义、精英主义	功利主义、精英主义/少数人的个性化参与、共存	每一个人的个性化参与、共存
公平	教育机会平等	教育机会平等与有限多样化	教育机会多样化
效益	扩充教育经费	扩充教育经费,提高利用效率	经费使用的规范、廉洁、高效

*资料来源:研究者自制。

与有限的多样化。在自我实现维度上,“科教兴国”“人才强国”战略的实施使国家主导的教育目标继续表现出功利主义与精英主义的取向,但市场机制在办学体制中的引入在一定程度上让学校教育释放出更多活力和特色,因而在一定程度上实现了具有教育服务购买力的少数家庭的个性化参与与共存。在基于治理机制的教育分权阶段,通过政府、社会与学校的上下互动和平等合作,基于决策权、执行权、监督权三权分立的权利制衡机制可有效实现教育经费的规范、廉洁、高效使用,学校的内在活力也被进一步激发从而培育出自身特色,因而可以创造出多样化的教育机会满足不同主体的教育需求,实现他们的个性化参与与共存。

(三)集权化分权:寻求与集权管理的动态平衡

在我国的教育分权演进中,集权化管理贯穿始终,综合表现为“集权化分权”(centralised decentralization)形态。具体而言,分权化演进中的集权化管理主要表现在以下方面。

一是通过颁布大政方针、宏观规划和基本标准,实现国家对各级政府及学校的领导。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出“大政方针和宏观规划由中央决定”,地方则负责“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”〔3〕。应该说,近四十年的教育改革大致沿着中央政府制定大政方针、宏观规划及基本标准,地方政府落实的路径。中央政府制定的大政方针、宏观规划和基本标准规定了我国历次的教育改革方向,指导着各级政府及学校的教育改革行动,也明确了国家的监察要求,国家在转移权力及责任的同时有效实现了对各级政府及学校的领导。

二是建立各级教育督导网络与基础教育质量监测中心,确保教育方针、政策、法规的贯彻执行和教育质量目标的达成。1986年,中央督导机构正式成立,截至1992年底,基本形成了国家、省(自治区、直辖市)、地(市)、县(市、区)四级督导网络以及“督政”“督学”和监测三大体系框架。2012年,国务院正式颁布我国首部教育督导法规《教育督导条例》,规定通过督导的形

式“保证教育法律、法规、规章和国家教育方针、政策的贯彻执行,实施素质教育,提高教育质量,促进教育公平,推动教育事业科学发展”^[17]。此外,2007年,国家教育部正式成立了基础教育质量监测中心,试图通过对基础教育质量进行全面监测确保教育质量目标的达成。

三是动态强化省级政府对区域内各级各类教育的统筹以及县级政府在基础教育管理中的责任。1985年,我国确定了“地方负责,分级管理”的教育管理体制,农村义务教育进入“乡镇化管理时期”。2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出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,强化了县一级政府在基础教育管理中的责任,力求缓解“乡镇办学”所带来的农村义务教育的财政困境^[18]。2006年《中华人民共和国义务教育法》强调省级统筹,加大省一级政府在义务教育中的责任^[4]。2010年《教育规划纲要》要求强化省级政府在发展义务教育方面的支出责任和对省以下财政的转移支付能力^[12],让省级政府承担起义务教育均衡发展的主要财政责任,可确保义务教育均衡发展具有较为充足的经费保障。

(四)实现教育目标与提升改革伦理:分权化进程中集权管理的目标追求

教育管理体制的制定与调整往往是为某一时期国家整体教育改革目标的实现服务。实现教育目标与提升改革伦理始终是教育分权化过程中集权管理的目标追求,并在不同的历史时期呈现出特定的内涵。

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》指出,“……(教育工作必须)为九十年代以至下世纪初叶我国经济和社会的发展,大规模地准备新的能够坚持社会主义方向的各级各类合格人才”^[3]。在教育目标定位上,该决定强调的是教育为“经济和社会的发展”大量培养所需人才,具有较明显的精英主义和功利主义取向,并一直贯穿在之后的教育改革中。2010年《教育规划纲要》则提出“关心每个学生,促进每个学生主动地、生动活泼地发展,尊重教育规律和学生身心发展规律,为每个学生提供适合的教育”^[12],至此,促进每一个学生发展的人文主义取向成为了国家主导的教育目标的重要内涵。教育分权化进程中始终贯穿集权化管理,首先是为了通过国家干预确保教育目标的实现,在多年的演进过程中,正逐渐从精英主义、功利主义向人文主义方向发展。其次,分权化进程中的集权化管理也为了提升教育改革伦理。一方面,通过强化省级政府及县一级政府的教育责任可以有效提升教育公平。在我国近四十年的教育分权演进过程中,最显著的教育管理集权化表现为动态强化省级政府在区域内义务教育中的统筹和财政责任,使义务教育均衡发展具有较为充足的经费保障,并强化县一级政府在基础教育中的责任,以缓解“乡镇办学”产生的诸多教育不公问题。另一方面,集权化管理还可通过规范各级政府及公办学校的运行,提升改革伦理。教育分权化的进程涉及不同组织的利益、矛盾和冲突,国家通过立法、政策或具体的行政行为进行必要的调节和干预维护教育的公益性就显得尤为重要。例如,针对公办教育转制过程中出现的无序

与混乱,2006年《中华人民共和国义务教育法》从法律上停止了公立学校的转制实验,从而遏制了市场化进程中的教育腐败以及商业文化对教育公共性的侵蚀^[8]。

在西方国家,最典型的教育分权模式包括权力分散(Deconcentration)、委托(delegation)与权力下放(devolution)三种。权力分散指较上级部分转移任务给各个职能部门,但保留决策权,委托指较高级别的部门将决策权“借给”下级部门,但可以自行决定收回;权力下放指将决策权转移给一个不需要征求上级同意就可以独立行动的部门,因而是最高程度的分权^[19]。在我国,国家主导的强制性分权主要表现为以转移教育经费筹措责任为主的权力分散模式,到基于市场逻辑的教育分权时期,转移教育经费筹措责任的权力分散依然构成了主要模式,但依靠市场逻辑扩大学校自主权进行委托分权的模式逐渐浮现,而基于治理机制的教育分权则表现为以政府下放决策权为主的权力下放模式。在试行中稳步推进的教育分权模式转变,实现了权力转移方式的日趋多元、权力转移内容的不断扩大、权力转移程度的不断深化。

在我国基础教育分权的演进过程中,国家始终通过集权管理对分权的速度与价值取向、教育目标与改革伦理进行调控,重新诠释了政治学的经典命题——自由与权威的关系。我国的改革实践表明,分权化改革必须与集权化管理动态结合,只有这样,才能实现分权效益最大化。然而,如何协调集权化分权进程中自由与权威的关系,化解其中可能的矛盾和冲突,依然是未来教育改革需要不断探索的内容。

参考文献:

- [1]罗建国.我国高等教育集权管理体制生成逻辑分析[J].大学教育科学,2009(5):39-43.
- [2]劳凯声.中国教育改革30年(政策与法律卷)[M].北京:北京师范大学出版社,2009:46-71.
- [3]中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL].<http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6986/200407/2482.html>.2016-08-17.
- [4]中华人民共和国义务教育法[EB/OL].http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_619/200606/15687.html.2016-08-17.
- [5]王炳照.中国教育改革30年(基础教育卷)[M].北京:北京师范大学出版社,2009:55-54.
- [6]中华人民共和国教育法[EB/OL].http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_619/200407/1316.html.2016-08-17.
- [7]朱利霞.国家观念、市场逻辑与公共教育[M].济南:山东教育出版社,2010:192-192.
- [8]劳凯声.公共教育体制改革中的伦理问题[J].中国教育法制评论,2005(2):3-11.
- [9]葛新斌.我国现行“校长负责制”的法律与制度分析[J].北京师范大学学报(社会科学版),2003(6):48-55.

- [10] 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 [EB/OL]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2478.html. 2016-08-17.
- [11] 国务院关于基础教育改革与发展的决定 [EB/OL]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_16/200105/132.html. 2016-08-17.
- [12] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年) [EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_838/201008/93704.html. 2016-08-17.
- [13] 教育部关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见 [EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7049/201505/186927.html>. 2016-08-17.
- [14] 教育部关于印发《全面推进依法治校实施纲要》的通知 [EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s5933/201301/146831.html>. 2016-08-17.
- [15] 姚荣. 我国教育改革的经验与行动策略: 公共政策过程的视角 [J]. 教育科学, 2014 (2).
- [16] 师泽生, 王英. 改革开放三十年我国社会主义政治体制改革概览(下) [J]. 浙江社会科学, 2008 (6): 52-55.
- [17] 中华人民共和国国务院令 第624号(教育督导条例) [EB/OL]. http://www.gov.cn/jwqk/2012-09/17/content_2226290.htm. 2016-08-17.
- [18] 鲍传友, 冯小敏. 徘徊在公平与效率之间: 中国基础教育管理体制变迁及其价值向度 [J]. 中小学学校管理(复印报刊资料) 2009 (5): 5-12.
- [19] Hanson, M. Strategies of educational Decentralization: Key Questions and Core Issues [A]. C. Bjork (Ed.), Educational Decentralization: Asian Experience and Conceptual Contributions [C]. New York, NY: Routledge, 2006.10.

作者单位: 北京师范大学教育学部, 北京 邮编 100875

Contemporary Evolvement of Decentralization of China's Basic Education

——Based on the Analysis of Policy Texts

LIN Mei

(Faculty of Education, Beijing Normal University)

Abstract: Since the 1980s, the decentralization reform of China's basic education has roughly undergone three phases. At the beginning of the restoration of education system, the compelling decentralization led by the state was launched mainly for transferring the responsibility of educational fund raising, rarely involving the decision-making power of basic education. Then reform in the decentralization of education based on the logic of market started in the 1990s, with the market becoming the important force of running and managing schools, thus expanding school's decision-making power. Since 2010, the government has furthered its decentralization by giving more authority to various social organizations and schools, and improved the schools' inner governance system to form the decentralization reform of education based on the governance mechanism. In the past 40 years' evolvement, the decentralization of basic education, which has been steadily advanced on a trial basis, has always been oriented by such values as fairness, benefits and self-realization and sought to achieve the dynamic balance with the centralized governance so as to attain the educational goal and promote the reform ethics.

Key words: basic education decentralization; decentralization of education; centralized decentralization