

陕西师范大学教育学院优秀著作
SESNU EXCELLENT WORKS

基础教育管理 体制变革原理与应用

杨建华 著

JICHU JIAOYU GUANLI
TIZHI BIANGE
YUANLI YU YINGYONG



陕西师范大学出版总社

陕西师范大学教育学院优秀著作

基础教育管理 体制变革原理与应用

杨建华 著



陕西师范大学出版总社

图书代号 JC15N1191

图书在版编目(CIP)数据

基础教育管理体制变革原理与应用 / 杨建华著. —西安:
陕西师范大学出版总社有限公司, 2015. 12
ISBN 978-7-5613-8306-3

I. ①基… II. ①杨… III. ①基础教育—教育
体制改革—研究—中国 IV. ①G639.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 291326 号

基础教育管理体制变革原理与应用

JICHU JIAOYU GUANLI TIZHI BIANGE YUANLI YU YINGYONG

杨建华 著

策划编辑 / 钱 栩
责任编辑 / 杜世雄 钱 栩
责任校对 / 曹克瑜
封面设计 / 金定华
出版发行 / 陕西师范大学出版总社
(西安市长安南路 199 号 邮编 710062)
网 址 / <http://www.snupg.com>
经 销 / 新华书店
印 刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司
开 本 / 787mm×1092mm 1/16
印 张 / 10
字 数 / 210 千
版 次 / 2015 年 12 月第 1 版
印 次 / 2015 年 12 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978-7-5613-8306-3
定 价 / 32.00 元

读者购书、书店添货如发现印刷装订问题,请与本社高教出版分社联系调换。
电话:(029)85307826 85303622(传真)

序 言

我国基础教育管理体制为何总是在集权趋向变革与分权趋向变革之间反复交替,虽然每次变革都有特殊背景和原因,但每次变革都是对前一次权责变革趋向的逆转,呈现出周期性循环?最近一次集权趋向变革建立的“以县为主”体制及其权责结构后续又将如何调整,是继续顺势上移还是逆转下移?这些能否预测和掌控,背后有无规律可循?本著试图从理论和实践上做以探讨,寻找主动深化教育管理体制改革的,促进基础教育稳步发展的新思路。

作者基于基础教育管理体制与基础教育运行实践相互制约的关系,分析了我国基础教育管理体制从新中国成立初期高度集权体制的建立到2001年后“以县为主”体制改革的变迁历程。通过理论假设和历史文献分析,探讨基础教育管理体制权责结构在集权趋向与分权趋向之间交替变革的内在机制,并在此基础上对“以县为主”体制未来权责调整方向的影响因素做了大胆预测,对今后基础教育管理体制改革的提出了不大成熟的设想。

首先,参照相关学科理论研究,提出我国基础教育管理体制集权趋向与分权趋向交替变革机制的理论假设。作者认为,任何教育管理体制都同时具有促进教育事业发展的正功能和妨碍教育事业发展的负功能。正负两种功能在教育管理实践中显示的状态和程度取决于教育事业运行情境的选择和强化。当教育事业运行情境的全部问题或主要问题适合现行体制控制时,现行体制显示为正功能或正功能大

于负功能;当教育事业运行情境的全部问题或主要问题不适合现行体制控制时,现行体制显示为负功能或负功能大于正功能。教育事业运行情境随社会和教育事业发展而不断变化,使得任何教育管理体制都可能从实施初期比较适合教育事业运行情境要求逐渐转变为不适合,最终导致教育管理体制与教育事业相互制约关系的主动动力发生周期性转移。当教育事业运行情境变化在现行教育管理体制容纳和控制范围,即现行教育管理体制的权责结构适合解决教育事业运行情境的全部问题或主要问题时,制约关系的主动动力就在教育管理体制一方,使其依靠行政和其他社会资源配置,有力地推动教育事业的发展;当教育事业运行情境变化达到现行教育管理体制难于容纳和控制的程度,即现行教育管理体制的权责结构不适合解决教育事业运行情境的全部问题或主要问题时,制约关系的主动动力就会转向教育事业运行情境一方,使其要求和迫使教育管理体制进行必要调整 and 改革。教育管理体制从推动到妨碍教育事业发展的变化和教育事业从“被推动”发展到反过来推动教育管理体制调整改革的变化,源于相互制约关系中主动力转移,而主动力转移又源于教育事业及其运行情境的持续发展变化。

其次,用历史文献分析方法系统梳理了我国基础教育管理体制从新中国成立初期集权制建立到 2001 年后“以县为主”体制改革这一漫长历史变迁。认为新中国成立初期建立的高度集权教育管理体制,是适应当时教育事业运行情境要求尽快摧毁为旧政府服务的教育体制,建立全新的为巩固新生政权服务的教育体系的必然选择;1958 年后的分权趋向调整,是适应教育事业运行情境的主要问题由为巩固新生政权服务,向调动地方政府办学积极性和减轻中央政府财政负担转化的必然选择;1963 年后实施的集权趋向调整,是适应基础教育事业运行情境的主要问题由减轻中央财政负担和调动地方政府办学积极性,向制止教育脱离社会基础盲目扩张规模和教育质量整体下降转化的必然选择;1966 年后基础教育行政体制出现的分权趋向调整,既可以看

作是“文革”对1963年集权趋向调整形成的体制的破坏,也可以看作是基础教育管理体制迫不得已适应当时特殊政治环境采取的无奈选择。1977年后实施的集权趋向调整,是适应“文革”结束后教育事业运行情境面临如何加强中央政府权威,以便尽快拨乱反正,恢复秩序等急迫形势的必然选择。1985年后实施的分权趋向调整,是适应基础教育事业运行情境的主要问题由强化中央政府权威以恢复秩序,向调动地方政府办学积极性以解决教育投入缺口转化的必然选择。2001年后实施的集权趋向调整,是适应基础教育运行情境的主要问题由调动地方政府办学积极性和解决教育投入缺口,向缩小地区、城乡教育发展差距和促进教育均衡转化的必然选择。这七次改革反映了基础教育管理体制在靠近集权的区域呈现出集权趋向变革与分权趋向变革周期性循环的趋势。即一段时间集权趋向变革之后,接着就是分权趋向调整。反之亦然,一段时间分权趋向调整之后,接着就是集权趋向变革。而这种周期性循环又是基础教育事业运行情境持续发展变化所致,符合假设。

再次,在理论假设和历史分析的基础上,对“以县为主”体制未来调整趋向的影响因素做了大胆预测,认为“以县为主”体制在解决基础教育均衡问题上的成效和基础教育事业运行实践中新出现的问题的性质是两个重要影响因素。从“以县为主”体制成效看,如果基础教育的城乡差距、区域差距在逐步缩小,均衡发展成效显现,可能继续维持这一体制并在实践中完善;如果均衡效果不明显,甚至部分地区间、城乡间差距还在拉大,可能继续上移基础教育管理权责,或强化省级统筹和中央财政转移支付力度。从教育事业运行情境的问题的性质看,如果教育事业运行情境的主要问题仍是缩小差距和促进均衡,可能继续维持和完善集权趋向调整的策略;如果随着均衡问题逐步得到解决,另一侧面的更高水平的效率、质量或其他问题开始显现和累积,直至影响教育事业发展甚至正常运行时,教育管理体制可能沿着与现行权责走向相反的方向调整。

最后,勾画出建立基础教育管理体制效能保障机制做了的设想。认为基础教育管理体制是推动基础教育事业运行的手段,其变革调整在国家政治体制框架内受制于基础教育事业运行情境的发展变化;基础教育管理体制只有根据基础教育运行情境变化的要求适时、适当调整,才能保持推动基础教育事业正常运行和稳步发展的功效;基础教育运行情境相对于基础教育管理体制而言,是相互制约关系中最积极、最有活力的一方,其变化趋势遵循着量质变化法则;量变和质变对基础教育管理体制具有完全不同的效价;基础教育管理体制与基础教育运行情境不是单向的推动与被推动,而是相互制约关系,相互制约的主动力在教育管理体制与教育事业双方之间周期性的转移。要持续增强基础教育管理体制的正功能,发挥基础教育管理体制作为推动基础教育事业正常运行和稳步发展的手段的功效,必须持续跟进评估基础教育管理体制的效能状态,适时合理调整基础教育管理体制的权责结构,建立反馈调控和预先调控互补的基础教育管理体制的效能保障机制。

目 录

第一章 基础教育管理体制集权趋向与分权趋向交替变革	(1)
第一节 新中国成立以来教育管理体制呈现的交替变革现象 ...	(1)
第二节 交替变革现象蕴涵的理论与实践问题	(6)
第三节 对交替变革现象的学理诠释	(9)
第二章 教育管理体制与教育运行情境互约主力周期转移	(19)
第一节 教育管理体制正负功能辨析	(19)
第二节 教育运行情境对正负功能的选择与强化	(23)
第三节 教育管理体制与教育运行情境互约主力周期转移	(25)
第三章 改革开放前基础教育管理体制集权趋向与分权趋向交替 变革情境与策略	(29)
第一节 新中国成立初期集权制基础教育管理体制建立的情境与 策略	(29)
第二节 1958 年分权趋向调整的情境与策略	(41)
第三节 1963 年集权趋向改革的情境与策略	(53)
第四节 1966 年分权趋向变化的特殊情境	(64)
第四章 改革开放后基础教育管理体制集权趋向与分权趋向交替变革 情境与策略	(72)
第一节 1978 年集权体制恢复的情境与策略	(72)
第二节 1985 年分权趋向改革的情境与策略	(90)
第三节 2001 年集权趋向改革的情境与策略	(101)

第五章 “以县为主”教育管理体制未来走向·····	(113)
第一节 “以县为主”体制的成效和问题·····	(113)
第二节 上移分担财政投入责任政策的意图与实施策略 ·····	(120)
第三节 农村义务教育经费保障机制实施的成效和问题 ·····	(122)
第四节 “以县为主”体制未来走向的影响因素·····	(131)
第六章 建立基础教育管理体制效能保障机制的设想 ·····	(139)
第一节 教育管理体制促进基础教育运行发展的条件 ·····	(139)
第二节 基础教育运行情境反馈变革信息的过程 ·····	(142)
第三节 教育管理体制与基础教育运行情境互约原理 ·····	(144)
第四节 建立反馈控制与预先控制互补的效能保障机制 ·····	(146)
参考文献 ·····	(149)
后 记 ·····	(152)

第一章 基础教育管理体制集权趋向 与分权趋向交替变革

第一节 新中国成立以来教育管理体制 呈现的交替变革现象

我国教育管理体制从建立到现在经历了七次集权趋向与分权趋向交替变革。

新中国成立初期,教育事业面临的主要问题是尽快消除旧政府及封建残余思想影响,摧毁为旧政府服务的教育体制,建立全新的为巩固新生人民民主政权服务的社会主义教育体系。按照 Robert Ulich 的理论,由革命建立起来的政府倾向于集中权力以粉碎反抗势力,中央集权制教育管理体制就是保持这种制度已经掌握的权力的重要工具^①。所以,中国共产党领导人民经过几十年浴血奋斗建立起来的人民民主政权,自然选择由中央政府通过地方各级教育行政部门统一领导教育事业的集权制教育管理体制。

从 1950 年开始,政务院及其教育主管部门着手建立高度集权的国家教育管理体制,要求全国教育事业发展的综合计划,中学和大学的教学计划,大纲、教科书,大学招生和毕业生分配,大学教员任免,教育经费等全部由中央统一管理。^② 高度集权的教育管理体制对迅速摧垮旧教育制度,建立全新的社会主义教育制度和巩固人民民主政权起到了重要的历史作用。

这种高度集权体制运行到 1955 年以后,又面临着如何强化地方政府的

^① Robert Ulich. The Education of Nations[M]. Harvard University Press. 1961:292.

^② 1952 年 3 月 18 日教育部颁布的《关于小学暂行规程(草案)》《关于中学暂行规程(草案)》和 1954 年 4 月 8 日政务院颁布《关于改进和发展中学教育的指示》都强调建立高度集权的教育行政体制,见《中华人民共和国重要教育文献》,海南出版社 1998 年版,第 139、144、305 页。

教育责任和减轻中央政府财政负担过重的问题。一方面,庞大的受教育人口需要各级政府挖掘潜力办学满足教育需求。据 1955 年统计,除专科、成人和高等教育外,仅基础教育段受教育人口即达 5 759.3 万人,占总人口的 9.37%。^①如此庞大的受教育人口需要各级政府因地制宜,创造性、灵活性地发展本地区教育事业才可能满足基本的教育需求。这就要求通过下放权力强化地方政府的教育责任,进而调动起地方政府举办教育的积极性和创造性。另一方面,巨大的教育投入需要各级政府分担以保障各级各类教育事业的正常运作。以 1952 年为例,虽然 11.61 亿财政预算内教育经费只占财政收入的 6.32% 和财政支出的 6.6%,但对只有 183.7 亿元的国家财政收入来说仍是一笔沉重的负担,只有通过调整体制,变中央负担为各级政府分担,才可能保障基本的教育资源需求。所以,适度下放教育行政权力,强化各级政府的责任和义务,调动发展本地区教育事业的积极性和创造性,就成为当时国家教育事业运行和发展的基本要求。

1957 年,毛泽东发表了《论十大关系》,其中明确了处理中央与地方关系的基本原则。随后,在全国着手解决中央与地方的关系问题。由于教育领域实行高度集中管理,教育管理体制改革的重点是如何向地方政府下放权力。同年,中共中央和国务院发文要求部分高等学校,尤其是中等技术学校逐步下放省、市、自治区领导^②。国务院又对中央教育主管部门的权责做了具体规定,要求教育部和中央其他主管部门应集中精力研究和贯彻、执行中央的教育方针和政策,综合平衡全国教育事业发展规划,指导学校教学和科研工作,组织编写教科书,拟定全国教育规章制度。除中央部委直接管理的学校外,小学、普通中学、职业中学、一般中等专业学校和各级业余学校的设置和发展,无论公办和民办,由地方自行决定^③。1959 年又进一步要求公

① 根据《中国教育大事典 1949 - 1990》提供的资料整理。1955 年基础教育段在校生:普通高中生 58 万、普通初中生 332 万、小学生 5 312.6 万、特教学生 0.5 万、在园幼儿 56.2 万。同年全国总人口 61 465 万。

② 1958 年 4 月 2 日中共中央、国务院颁布《关于高等学校和中等技术学校下放问题的意见》,见《中华人民共和国大事记(1949 - 1982)》,教育科学出版社 1984 年版,第 220 页。

③ 1958 年 8 月 4 日国务院颁布《关于教育事业管理权力下放问题的规定》,见《中华人民共和国大事记(1949 - 1982)》,教育科学出版社 1984 年版,第 228 页。

办的一般全日制小学交由人民公社^①直接管理,民办小学交由生产大队^②直接管理。^③经过这次分权趋向调整,教育部管辖的53所高校中的39所移交省、市、自治区,7所移交业务部门,只留清华、北大等7所高校直接隶属教育部。其他部委管辖的47所高等专业院校中的21所移交地方。除高校外,中央直接管辖的252所中等专业学校中的154所和114所技工学校中的75所一并移交地方管理^④。权力下放减轻了中央财政负担,并通过强化地方政府的责任、积极性和创造性,推动了全国各地区教育事业快速发展。

随着教育事业的进一步发展,又出现了脱离经济和社会基础盲目扩张规模和质量下降的问题。一方面,各地区在因地制宜、挖掘潜力发展教育的同时,普遍出现了脱离经济和社会基础盲目扩张教育规模的问题。如1957年高等院校在校生44万人,1959年猛增到81万人。1956年高等学校数只有229所,1958年一下新建了800余所^⑤。另一方面,在教育规模急速扩张的同时教育投入难以同步跟进,致使教育质量整体下降。所以,教育脱离经济和社会基础的规模扩张和质量下降迫切要求强化中央政府权力,以便从国家经济社会发展的整体要求出发制定合理的教育发展计划和质量标准。

1963年,中共中央和国务院着手加强中央政府对教育的领导权责,要求各地教育部门必须贯彻中央统一规定的方针和政策,必须执行中央制定的全国统一的教育计划,同时对教育部、中央各业务部门与省、市、自治区人民委员会的行政权限重新做了规定^⑥。同年中央在转发《全日制小学暂行工作条例(草案)》和《全日制中学暂行工作条例(草案)》时,对中小学的领导和管理体制做了新的规定:“国家举办的全日制小学由县(市属区)的教育行政部

① 人民公社是1958年后在高级农业生产社的基础上陆续建立的劳动群众集体所有制经济组织,履行政府管理和生产经营双重职能,改革开放后逐步撤销,代之以只承担政府管理职能的乡镇政府。

② 生产大队是在人民公社时期建立的农村基层组织,前身为“行政村”,实行人民公社制度以后,“村”过渡至生产大队,人民公社解体以后,恢复到原来“村”的体制。

③ 吴志宏.新编教育管理[M].上海:华东师范大学出版社,2000:74.

④ 陈孝彬.教育管理[M].北京:北京师范大学出版社,1999:143.

⑤ 陈孝彬.教育管理[M].北京:北京师范大学出版社,1999:143.

⑥ 1963年6月26日中共中央、国务院在《对高等学校领导、管理问题两个文件的批示》中以附件转发了《关于加强高等学校统一领导、分级管理的决定(试行草案)》,见《中华人民共和国重要教育文献》,海南出版社1998年版,第1183页、1186页。

门统一管理”,“其设置和停办由县(市)教育委员会批准”。“全日制初级中学一般由省、市、自治区教育厅、局管理,也可委托所在专区(市)或县(市)教育行政部门管理。全日制高级中学和完全中学一般由省、市、自治区教育厅、局管理,也可委托所在专区(市)或县(市)教育行政部门管理”^①。这次改革是中央对教育事业,特别是高等教育实行统一领导的回归集权制教育管理体制的调整。

但回归集权的教育管理体制运行到1966年的“文革”时期却遭到严重破坏,在“革命”思潮下出现了许多违背教育规律的“革命”改革。中央教育主管部门的权威和教育法律、行政规章被作为“封、资、修”遭到抵制,各地教育处于无奈的各自为政的无秩序状态,致使1976年“文革”结束后教育事业运行面临的急迫问题又是加强中央政府权威,拨乱反正,恢复教育秩序。

1977年中央和国务院整顿教育工作。1978年教育部重新修订基础教育工作条例,规定“全日制小学由县(市属区)教育行政部门统一领导和管理。社队办的小学可在县统一领导下,由社队管理”;“全日制中学原则上由县以上教育行政部门领导和管理。社队办的中学可在县的统一领导下由社队管理”^②。集权趋向改革强化了中央政府的权威。在国务院及其教育主管部门的有力领导之下,用较短时间恢复了全国教育工作秩序,使各级各类教育事业迅速走上正轨,为改革开放初期的思想解放和现代化建设提供了坚实的科技和人力支撑。

但随着教育事业进一步恢复和发展,需要投入更多的资源和地方政府更广泛参与,教育事业运行和发展面临的问题由强化中央政府权威以恢复秩序,逐步转化为调动地方政府办学力量以解决教育投入缺口。一方面,1977年以来强调按教育规律和教学规范办学的思想对恢复被“文革”破坏的教育秩序起了重要的作用,但也同时致使一些学校在课程设置、质量评估、招生就业等方面出现一定程度的脱离现代化建设尤其是地方经济和社

① 1963年3月23日中共中央颁布《关于讨论试行全日制中小学工作条例草案和对当前中小学教育工作几个问题的指示》,见《中华人民共和国重要教育文献》,海南出版社1998年版,第1149、1158页。

② 1978年9月22日教育部发布《关于试行全日制中学暂行工作条例(试行草案)和全日制小学暂行工作条例(试行草案)的通知》,见《中华人民共和国重要教育文献》,海南出版社1998年版,第1630、1639页。

会发展需要的问题,而我国不同地区社会经济发展水平的差异又使得中央政府很难用统一的政策来指导。只有通过下放权力调动地方政府的积极性和创造性,促使其根据当地社会经济发展实况制定切实可行的教育规划和改革策略,才能提高教育为社会经济发展和现代化建设服务的水平,进而增强教育的社会效益。另一方面,随着改革开放的深入,我国社会经济发展和现代化建设速度加快,需要扩大教育规模和提高教育质量,以便尽快提高全民科学文化素质和培养更多更好的高级人才。1986年九年义务教育法的颁布就是适应这种形势的抉择。但庞大的教育规模和高质量的教育水平需要更多的资源投入,仅靠中央或上级政府的财力难于承受,只有通过下放权力来强化地方各级政府的责任,才可能借助挖掘地方办学潜力来分担教育经费,最终解决整个教育事业的投入问题。

1985年,中央针对教育问题做出决定,要求“必须从教育体制入手,有系统地进行改革,改革管理体制,在加强宏观管理的同时,坚决实行简政放权,扩大学校办学的自主权,调整教育机构,相应地改革劳动人事制度。还要改革同社会主义现代化不相适应的教育思想、教育内容、教育方法”^①。1986年,又以法律形式界定我国义务教育事业在国务院领导下实行地方负责、分级管理的制度^②。随后,在推进农村基础教育管理体制改革时,把农村学校,尤其是小学直接下放乡镇管理^③。同时,教育主管部门也向中小学校下放权力,推行校长负责制。在高等教育领域,试行扩大高校办学自主权的改革^④。至此,基础教育实行地方负责、分级管理和高等教育适度自主办学的制度基

① 1985年5月27日中共中央颁布《关于教育体制改革的决定》,见《中华人民共和国重要教育文献》,海南出版社1998年版,第2285、2288页。

② 1986年4月2日李鹏作了《关于中华人民共和国义务教育法(草案)的说明》,1986年4月12日正式颁布《中华人民共和国义务教育法》,见《中华人民共和国重要教育文献》,海南出版社1998年版,第2408、2410、2414、2415页。

③ 1987年6月15日国家教委、财政部颁布《关于农村基础教育管理体制改革的若干意见》。1992年3月4日国务院颁布《义务教育法实施细则》,见《中华人民共和国重要教育文献》,海南出版社1998年版,第2622、2623、3290、3291页。

④ 1986年3月12日国务院颁布《关于高等教育管理职责暂行规定》,1987年5月12日国家教委颁布《关于高等学校基本建设管理职责暂行办法》,1987年5月13日国家教委颁布《关于扩大普通高等学校录取新生工作权限的规定》,见《中华人民共和国重要教育文献》,海南出版社1998年版,第2392、2393、2611、2612、2613页。

本形成。

这一体制经过十五年的运转,逐步累积起地区间、城乡间教育投入和质量差异,以及部分地方教育经费严重短缺的问题。

为此,2001年,国务院着手调整教育管理体制,要求基础教育管理权责由乡镇政府适度上移县区政府,农村中小学教师工资由乡镇政府负责改为由县级财政安排。同时确认省级和中央政府在建立农村中小学教师工资保障机制中的作用和责任,针对经济水平低、财政困难、发放教师工资有困难的区县,要求省级政府通过调整财政体制和增加转移支付予以保障。除此之外,还要求中央财政对中西部国家扶贫开发工作重点县予以适当补助,帮助建立农村中小学教师工资保障机制^①。

2003年国务院再次要求加快实施农村义务教育管理体制,巩固和完善“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的农村义务教育管理体制,强化县级政府对本地区农村义务教育工作的统筹管理,推出撤销乡镇教育办公室和调整学校布局等配套改革^②。

2006年又将这一体制进一步完善为“明确各级责任,中央地方共担,经费省级统筹,管理以县为主”^③的权责结构。除了继续明确区县和省级政府在基础教育管理中的权责外,还规定中央政府在公用、校舍维修改造和资助贫困生三方面经费对东、中、西部地区实行不同分担比例。

第二节 交替变革现象蕴涵的理论与实践问题

首先,纵观新中国成立以来我国基础教育管理体制经历的七次重大调整,呈现出比较明显的趋势,即如果把集权与分权、条条管理与块块管理作为两个端点,基础教育管理体制在靠近集权或条条管理的区域,呈现出集权

① 2001年5月29日国务院颁布《关于基础教育改革与发展的规定》,见《中国教育年鉴(2002)》,第61-68页。

② 2002年4月14日国务院办公厅颁布《关于完善农村义务教育管理体制的通知》,见《中国教育年鉴(2003)》,第788-791页。

③ 2005年12月24日国务院颁布《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,见《中国教育年鉴(2006)》,第774-776页。

趋向变革(条条管理为主)与分权趋向变革(块块管理为主)周期性循环。即一段时间分权趋向(块块管理为主)变革之后,接着就是集权趋向(条条管理为主)调整。反之亦然,一段时间集权趋向(条条管理为主)变革之后,接着就是分权趋向(块块管理为主)调整。如图1所示。

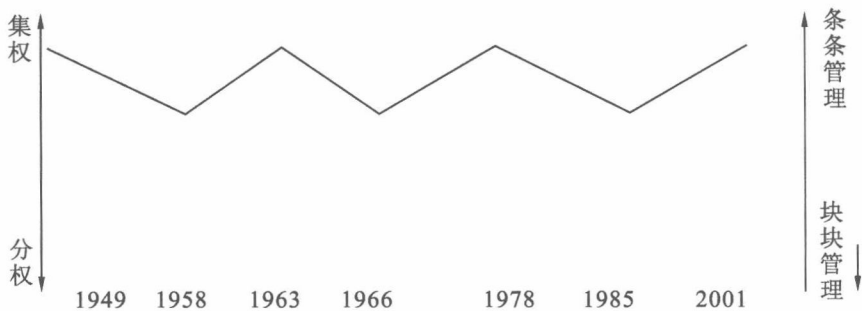


图1 新中国教育管理体制集权趋向与分权趋向交替变革周期

那么,我国基础教育管理体制为什么总是在集权趋向变革与分权趋向变革之间呈周期性交替?虽然每次变革都有其特殊背景和原因,但每次变革都是对前一次权责变革趋向的逆反,呈现出周期性循环。这种交替和循环的内在机制是什么?

显然,这里涉及我国基础教育管理体制改革的一个基本理论问题。我国从1949年新中国成立到现在60多年的历史,教育管理体制经历了六七次变革调整,平均不到十年调整一次,频率之高是世界其他国家少见的。而每次变革调整都是在前次变革造成相当的负面影响和损失后才着手进行的。显然,只关注教育管理体制运行的实践后果,按照反馈控制理论进行调整,具有相当的滞后性,不利于教育事业的快速发展,也不符合科学发展观倡导的可持续发展理念。所以,如何透过每次体制变革的原因和情境,捕捉到最内在、最一般的机制,建构一套能够反映教育管理体制集权趋向与分权趋向交替变革的理论模型,进而用来指导教育管理体制的变革历程,使变革少走弯路,少犯错误,是教育管理理论和实践亟待解决的问题。

其次,“以县为主”的现行体制后续如何调整?我国现行基础教育管理体制,即由“以县为主”的体制建立的权责结构后续如何调整?这里有两种思路:一是反馈控制思路,等到当前集权趋向改革(2001年开始“以县为主”体制)在解决教育均衡发展和公平问题的同时,所引发的另一侧面的问题

(可能是更高层面的质量要求,或更高层面的资源矛盾,或者其他)持续到造成能引起社会较大反响,再据此确定调整方向;二是预先控制思路,即依据对教育管理体制两种变革趋向周期性交替的内在机制和因素的研究,预测当前集权趋向改革的多种可能性后果及其表现的实践情境、条件和时段,提前采取措施主动调整,即在现存体制改革趋向可能引发的另一侧面问题造成引起社会较大反响或其他严重后果之前,适时采取调整措施对现行集权趋向改革进行校正和补充,按照科学发展观理念,实现教育事业可持续发展。

显然,后一种思路优于前者,因为前一种思路是以现行体制引发的问题持续到较严重的社会后果,甚至严重到引发普遍的社会反响为代价的。而后一种思路是在弄清两种变革趋向周期性交替的内在机制和我国现行集权趋向改革的可能性后果,尤其是负面后果的基础上,预先采取对策,防患于未然。

在学术界,不少学者对未来教育管理体制改革的走向做了预测。有的说,由于许多国家愈来愈意识到教育对促进国家发展的重要性,正在加强对教育的控制,教育管理体制总体趋势是走向集权^①。有的却说,随着经济发展,伴随而来的是政治民主和教育民主化的进程加快,教育管理体制的总体趋势是走向分权。第三种观点认为,既不是集权,也不是分权,是集权与分权融合而成的均权^②。即传统上实行集权的国家,其教育管理体制改革的趋势是向地方政府下放权力。传统上实行分权的国家,其教育管理体制改革的趋势是向中央政府上移权力,两种体制相互靠拢。第四种观点认为,是在集权与分权之间交替循环,即实行集权制且持续了一段时间的国家可能推行分权趋向的改革,实行分权制且持续了一段时间的国家可能推行集权趋向的改革。

本著认同第四种观点。但无论哪种观点都只是对未来趋势的描述,如何预先采取措施,防止某种趋向改革的负面功效及其造成的实践后果,还几乎没有研究。作者认为,“亡羊补牢式”的反馈控制,尽管作为自然和社会最普遍的控制形式依然在发挥着重要作用,但在人类社会实践中,人作为具有

① 胡森,等.简明国际教育百科全书:教育管理卷[M].教育科学出版社,1992:95.

② 李景平.中外教育行政制度之比较[J].陕西师范大学学报,2000(4).