

现 | 代 | 教 | 育 | 管 | 理 | 论 | 丛

丛书主编 张茂聪 李松玉

公平与均衡：

义务教育管理体制变革及制度保障

张茂聪 张 雷 等著

山东教育出版社

现 代 教 育 管 理 论 丛

丛书主编 张茂聪 李松玉

公平与均衡： 义务教育管理体制改革的制度保障

张茂聪 张 雷 等著



山东教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

公平与均衡:义务教育管理体制改革的制度保障 /
张茂聪等著. —济南:山东教育出版社, 2013
ISBN 978-7-5328-7910-6

I. ①公… II. ①张… III. ①义务教育—教育体制
改革—研究—中国 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 132156 号

现代教育管理论丛

公平与均衡:义务教育管理体制改革的制度保障

张茂聪 张雷 等著

主 管: 山东出版传媒股份有限公司

出版者: 山东教育出版社

(济南市纬一路 321 号 邮编:250001)

电 话: (0531)82092664 传 真: (0531)82092625

网 址: <http://www.sjs.com.cn>

发 行: 山东教育出版社

印 刷: 山东德州新华印务有限责任公司

版 次: 2013 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

规 格: 787mm×1092mm 16 开本

印 张: 18.75 印张

字 数: 351 千字

书 号: ISBN 978-7-5328-7910-6

定 价: 38.00 元

(如印装质量有问题,请与印刷厂联系调换)

印厂电话:0534-2671218

丛书编委会

顾 问 顾明远 戚万学

主 编 张茂聪 李松玉

编 委 (按姓氏笔画排序)

王念强 李秀伟 李松玉 张茂聪

张 雷 赵瑞情 葛新斌 谭维智

序 言

教育管理作为研究和阐明科学管理教育事业的一门学科,在我国已经经历了近百年的发展历程。但自其产生以来,并未真正引起社会各界足够的重视。毛礼锐先生就曾说过,“过去,我们对历史上的教育实践取士制度和教育家的研究比较注重,在管理体制方面从文教政策和学校教育制度方面也有许多探讨,而对教育管理体制、学校管理的经验教训、教育家的教育管理实践与思想等的研究,则较薄弱,至于近现代教育管理方面的重大问题,几乎没有作出专题研究”。直至改革开放以来,教育管理学在恢复与重建的基础上得到了一定程度的快速发展,对这门学科的研究也呈现出良好的态势,表现为研究人员逐渐增多,研究领域逐渐扩展,研究主题也越来越丰富。然而,随着社会与教育的不断深入,教育管理学在其发展过程中逐渐暴露出了一些弊端,不得不引起我们的重视。

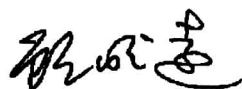
就现代教育管理学的发展来看,其研究主要存在以下三个方面的问题。首先,国际比较视野的研究仍较薄弱,现有的对国外教育管理学的研究多数仅停留在简单的理论介绍层面。国外教育管理学起步较早、理论流派较多,借鉴他们的理论对于我国教育管理学的发展具有重要作用。然而,理论是难以简单移植的,必须结合我国的实际。其次,单调的研究方法限制了我国教育管理学的发展与进步。目前的研究多采用思辨方法,解释性和经验性研究较多,实证研究与实地研究较少。第三,研究主要以个体形式进行,缺乏合作性研究,不利于教育管理的创新与突破。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》强调教育管理

体制的改革,提出要完善中国特色现代大学制度、中小学学校管理制度,健全统筹有力、权责明确的教育管理体制的要求。山东师范大学教育管理与政策研究团队主持完成的《现代教育管理论丛》,以现代教育管理为研究对象,选择一些教育管理与政策研究中的前沿问题展开针对性的专题研究,并借鉴一些国家的经验,以解决制约我国高等教育管理、义务教育管理以及学校管理中的问题,是具有很大进步意义的。

该丛书由《现代大学管理制度改革与创新:国际比较的视野》《宽基教育:呈现学校价值力》《公平与均衡:义务教育管理体制变革及制度保障》《学生社团生活:一种学习的新视野》《现代小学教育管理新论》《中小学教师激励与管理》六册著作组成。研究内容涉及现代大学管理制度、义务教育管理体制、学生生活与发展等多个方面。虽侧重点有所不同,但均为我国教育管理领域中的热点问题。在把握当前社会发展趋势的基础上,深刻分析了我国现代教育管理领域所面临的一些新变化和新挑战,并结合了当代大学生和中小学生的需求变化,论证了完善我国现代教育管理方法与措施的必要性。借鉴国外先进的教育管理经验,并与我国的实际情况相结合,探寻适用于我国的改进高等教育与义务教育管理的有效路径。

总的来看,该丛书的特点在于问题意识强,论证观点明确,严谨且清晰,研究内容紧紧围绕国家教育发展中的热点问题,具有一定的科学性、系统性和应用性。该丛书还及时总结现有的研究成果,并吸纳了新颖的管理理念和方法,是教育管理学领域的一次探索和创新。当然,丛书的内容比较分散,尚不够集中、系统,有待进一步研究与完善,但其研究成果值得从事教育管理领域的研究者、决策者和研究生、本科生们阅览,相信对于促进现代教育管理的发展会有所帮助,这也正是丛书作者们力求达成的愿望。



前 言

义务教育管理体制的确立,是一个国家教育发展和社会进步的重要标志。完善义务教育管理体制,是党中央、国务院在认真总结义务教育发展实际,科学分析经济和社会发展形势,特别是针对义务教育存在的困难和问题做出的一项重大决策。实施义务教育体制改革是完善管理体制,进行社会主义建设的重要内容,也是全面推进义务教育改革与发展,办好让人民满意的教育的重大举措。为此,我国义务教育管理体制改革与创新的研究就显得尤为重要。但是我国还有一定数量的县(市、区)义务教育管理体制无法适应近年来国家和省级政府推出的一系列宏观经济、社会和教育改革的要求,与广大人民群众对义务教育的较高要求相比,与实现教育现代化的宏伟目标相比,这一管理体制仍存在着诸多严重的问题。突出地表现在:义务教育管理体制无法适应近年来国家和省级政府推出的一系列宏观经济、社会和教育改革举措的新的要求。尤其是随着2003年秋季推出的农村税费改革政策,在广大经济欠发达的农村地区,县域农村义务教育也随之确立起“以县为主”的管理体制,从而使县级义务教育管理的权限更加集中与统一。同时,这种新的集中统一管理模式,并未有效地解决农村义务教育中存在的一系列严重问题。例如,经济欠发达地区的农村经费严重短缺,致使一些地方存在着学校危房、教育负债和教育设备极为简陋等现象;农村的教师队伍严重不稳定,骨干教师大量流失,新教师补充困难,只有较多地使用代课教师;“以县为主”体制主要是针对解决拖欠教师工资而提出的一种工资保障制度,使得农村义务教育所需的教育维持和发展性经费成为无法解决的问题;

农村义务教育阶段的学校布局分散,规模偏小,又在很大程度上浪费了本来就十分紧张和有限的教育资源;教育管理内部失调,教育部门之间缺少有效的协调和沟通,教育权责失当;学校内部课程管理落后,不能适应当前教育、经济的发展。

这些问题的有效解决,都要依靠进一步调整和理顺地方各级政府的权责关系和对现有义务教育管理体制加以改革与完善,创新现有的义务教育管理体制才可能实现。义务教育管理体制的改革与制度保障,是一个关涉到教育管理学、教育政策学、教育经济学、教育财政学和教育法学等多学科领域的重大理论和现实课题。改革开放以来,我国义务教育及其管理体制从整体上发生了巨大变化,取得了辉煌的成就,但是经济快速发展带来了大量外来务工人员,使经济发达的沿海地区的乡镇地域聚集了甚至超出经济欠发达地区县域范围内的大量义务教育阶段受教育人口。

研究义务教育管理体制的改革与制度保障,有利于深化经济体制和教育管理体制的改革。在各项体制改革快速推进的大背景下,稳步推进义务教育管理体制的改革,建立与社会主义市场经济相适应的义务教育管理体制,有利于教育事业的繁荣发展。推进义务教育管理体制的改革既是与市场经济体制改革相适应的需要,也是教育管理体制改革的题中之意,又会在很大程度上推动和深化整个教育管理体制的改革进程。

研究义务教育管理体制的改革与制度保障,有利于实现教育公平和正义,促进社会和谐发展。教育是民族振兴的基石,教育公平是社会公平的基础。深化义务教育管理体制的改革,是实现教育公平的前提和基础。虽然义务教育的普及力度以及中央和省财政投入的力度逐渐加大,但要办人民满意的教育,还要倚重教育教学质量的提升、教育观念和教学内容的更新、招生考试制度和评价制度的变革,而这些都需要以义务教育管理体制的改革为保障。

研究义务教育管理体制的改革与制度保障,有利于提升学校管理效能,促进学校的可持续发展。不可否认,学校发展都希望拥有高效的管理体制,在办学过程中都追求管理体制的高效能。但是,不是所有的学校都能全面

准确地把握效能理念对学校运行的重要性。显而易见,学校管理效能低下的最直接原因是其内部管理体制的各种问题,学校管理效能的提高离不开内部管理体制改革和创新;内部管理体制的革新正是为了提高学校管理效能,更好地促进学校的良性发展。

义务教育管理体制改革的转变政府管理职能,创新义务教育公共服务体系,促进教育观念的改革与创新。教育公共服务是国家教育行政部门转变政府职能,深化教育体制改革,提高服务水平的重要义之一。但是当前多数教育行政部门对学校自主发展能力缺乏信任,认为学校发展需要行政部门的领导、控制和管理;教育行政部门也对教育组织的发展缺乏信任,认为多数教育组织力量过于薄弱,难以促进教育发展。为改变这种状况,教育行政部门需要革新教育公共意识,以改革创新作为教育发展的强大动力。教育行政部门在对学校、教育组织科学管理的前提下,逐步提高对学校和教育组织的信任度,主动和学校、教育组织之间加强沟通,建立平等、互信的关系。在避免内部成本外化的前提下,通过政府购买或招标,将无法管好的事情合理让渡给学校或教育组织管理,促进学校和教育组织不断提升自身专业性和独立性,获得良性发展;选择富有发展潜力的教育组织,结合其进一步发展的需要,在项目、经费、环境政策等方面予以支持;教育行政部门要充分发挥自身优势,通过强化学校管理者和教师的培训,推行发展性学校评价和教师评价等行为,从而提高学校和教师自主发展的意识和能力。

义务教育管理体制改革的建立新型的义务教育经费投入体制,保障义务教育公平与均衡发展。义务教育投入体制作为体制改革的难点和社会关注的热点,在投入体制的一些深层次性问题上,亟需走入体制的背后进行理性的分析和思考。当前我国农村义务教育财政投入存在诸多问题:一是农村义务教育财政投入总量不足,二是教育财政投入结构失衡,三是义务教育公共财政区域投入失衡。造成该问题的主要原因在于:一是政府财政责任的转移,二是城乡二元结构的影响。通过借鉴国外尤其是美国相对成熟的基础教育经费投入机制,构建和完善我国农村基础教育财政投入机制。首先提高国家财政的整体教育投入比重;第二,促进义务教育投资主体重心

上移,明确各级政府的责任,建立由各级政府分担的教育投入机制,保证义务教育均衡发展;第三,实现教育财权与事权的统一;第四,健全法律法规,使义务教育投入体制法制化。

义务教育管理体制改革的就是要提高义务教育县域课程政策执行力,构建科学的义务教育课程管理体制,保证课程设置的系统与综合。我国现行的义务教育课程管理体制主要包括两方面内容:一方面是课程管理机构的设置及隶属关系,另一方面是管理权限的划分。为了实现义务教育课程管理体制的改革与创新,需要从以下几个维度进行建构:一是课程管理规划决策系统。结合本校的实际情况,在学校建立民主的、科学的、合理的学校课程管理规章制度。二是课程开发管理系统。地方教育行政部门通过规划具体的课程、教材的开发与实施的研究项目,采取项目招标、严格评审制度、引入竞争机制的办法来进行间接管理。三是课程实施管理系统。重视“课程创生取向”,促进课程实施与师资培养一体化,建立与课程改革相配套的组织和管理制度。四是课程评价管理系统方面。课程评价管理系统应当有一定的专业相对独立性,它虽然与教学行政管理系统的关系非常密切,但其职能和权力运用都应具有充分的课程评价专业自主权。

义务教育管理体制改革的就是要合理构建学校内部管理制度,完善学校目标管理和绩效管理制度,保证学校管理的综合与协调发展。义务教育学校内部管理体制存在很多问题,主要表现在:校长负责制实施过程中衍生的问题和矛盾;校内管理机构设置不合理,导致学校运作效率低下;教代会和教育工会流于形式,校内管理制度亟待完善;教师岗位聘任制和岗位负责制尚未完善;分配制度不合理,挫伤教职工的积极性。为了提高学校内部管理效能,义务教育学校需要以校长负责制为核心,积极转变学校内部工作运行机制、拓展内部动力机制、完善内部保障机制,实现内部管理体制的革新。一要完善学校内部人事管理制度;二要进一步完善教师工资发放制度,激发教师工作积极性;三要以组织管理为突破口,创建充满活力的内部管理模式;四要构建和谐的学校组织文化;五要完善学校内部工作保障机制。义务教育学校内部管理体制改革的突破口:完善校长负责制;完善教师竞争机制

和激励机制。此外,义务教育学校内部管理体制改革也需要相应的外部保障机制。

义务教育管理体制改革的改革就是要改革现行义务教育教师流动机制,革新中小学教师交流制度,实现教师资源的互补与共享。教师流动是教育资源再配置的有力形式之一。我国的教师流动亦存在不合理性、不规范性,呈现一种逆向的、单向上位的流动趋势,教师流动在地域上主要是从中西部欠发达地区向东部沿海开放地区流动;在区域上主要是从农村向城镇,从城镇向城市流动;从落后地区向发达地区流动;在校际间主要是从普通学校向示范学校,从非重点学校向重点学校流动;在流动主体上,主要是骨干教师、优秀教师、中高级职称教师的流动。为保证教师资源的均衡,在教师流动过程中,需要遵循自主流动与行政干预相结合的原则,通过薄弱地区优先发展,实现教师流动的动态平衡。首先,为促进教师流动的合理性、有序性和规范性,保证义务教育的均衡发展,需要缩小地域、城乡之间经济文化的差距。其次,教师流动作为促进教育资源均衡的有力手段,为规避流动过程中可能出现的缺陷和问题,需要在教育政策上做出规定。最后,在教师流动的合理机制建立之后,为保证流动教师的合法权益,需要建立各项保障机制,以促进教师流动的长效性和持续性。

义务教育管理体制改革的改革就是要创新义务教育学校与社区互动机制,促进优质教育资源的开放与互动。学校作为社区地域范围内的专门教育机构,与社区有着不可分割的联系。开放的社区需要开放的学校教育,随着教育的高速发展,两者之间的交流与合作也越来越多,表现为一种双向互动的关系。学校与社区双向互动的内容既包括社区对学校的理解、支持和帮助,也包括学校对社区的支持、开放和服务。但当前在学校与社区互动的研究中,还存在许多问题,究其根源,主要反映在认识、动力和制度等三个层面。具体体现在:第一,各类参与主体对学校与社区互动的目的和意义没有形成统一认识;第二,学校缺乏以奉献的精神服务社区的内在动力,社区的行政控制束缚了居民自主性的发挥;第三,学校与社区分属于两个系统,各自相对封闭独立等。通过借鉴美英日等国先进经验,结合我国国情,以科学发展

观指导学校与社区互动机制的构建;利用更多的现代技术手段,优化合理的互动运行机制,以加强学校与社区双方积极的参与和互动。

本著作是我主持的山东省软科学项目“县域基础教育政策保障体系的构建研究”和山东省哲学社会科学重点项目“山东省义务教育管理体制改革创新研究”的综合成果,参与研究并撰写部分子项目的人员主要有李明、杜芳芳、李拉、张雷、侯妮妮、卢松波等。本著作的实践意义在于,其回答如何创新我国义务教育管理体制与制度保障问题,要靠进一步调整和理顺地方各级政府的权责关系和对现有义务教育管理体制加以改革与完善,创新现有的义务教育管理体制才可能实现,以回应宏观经济、社会及教育变革的严峻挑战这一现实问题。其学术价值在于,由于义务教育管理体制的改革与创新,是一个关涉到教育管理学、教育政策学、教育经济学、教育财政学和教育法学等多学科领域的重大现实课题,因此,对我国义务教育管理体制的问题与改革路向展开分析是多学科的。同时,探索建构在省级经济、社会和教育背景转变的新的时代背景下,能够全面推进义务教育阶段学校标准化建设,并且合乎县域义务教育管理需要的义务教育管理新体制,为义务教育管理体制变革提供具有先进性和前瞻性的范例和指导。

目 录

第一章 我国义务教育管理体制存在的问题 / 1

第一节 各级政府间的义务教育管理权责关系不明确 / 2

第二节 义务教育经费投入体制问题 / 5

第三节 义务教育课程管理体制问题 / 17

第四节 义务教育教师流动机制问题 / 25

第五节 义务教育学校与社区互动机制问题 / 34

第六节 义务教育学校内部管理体制问题 / 40

第二章 义务教育经费投入体制及其保障 / 48

第一节 公共财政与义务教育理论基础 / 48

第二节 美国义务教育的经费投入 / 57

第三节 完善我国农村义务教育财政投入的建议 / 68

第三章 义务教育课程管理体制及其保障 / 79

第一节 义务教育课程管理体制 / 79

第二节 义务教育课程管理体制的内容 / 85

第三节 义务教育课程管理体制的建构 / 107

第四章 义务教育教师聘任制度与流动机制保障 / 118

第一节 义务教育教师任用制度 / 119

第二节 教师流动制度及其重要性 / 137

第三节	国内外教师流动研究 / 144
第五章	义务教育学校与社区互动机制创新及其保障 / 170
第一节	社区与学校教育的互动关系 / 171
第二节	我国中小学学校与社区互动的实践 / 178
第三节	构建我国学校与社区良性互动关系的政策建议 / 196
第六章	义务教育学校内部管理的统合与协调 / 209
第一节	义务教育学校内部管理体制改革的意义 / 209
第二节	义务教育学校内部管理体制改革的实践探索 / 218
第三节	义务教育学校内部管理体制改革的目標、趋势和战略思考 / 233
第四节	义务教育学校内部管理体制的合理构建 / 236
第五节	义务教育学校内部管理体制改革的保障机制 / 256
第七章	义务教育质量和评价监控保障体系的建构 / 260
第一节	构建义务教育质量监控与保障体系 / 260
第二节	健全义务教育督导体系 / 266
第三节	构建科学公正的义务教育评价系统 / 277
参考文献	/ 287

第一章

我国义务教育管理体制存在的问题

改革开放以来,我国义务教育及其管理体制从整体上发生了巨大变化。但是与广大人民群众对义务教育的较高要求相比,与实现教育现代化的宏伟目标相比,这一管理体制仍然存在着诸多严重的问题,突出地表现在以下两个方面:一是广大山区的义务教育管理体制无法适应近年来国家和省级政府推出的一系列宏观经济、社会和教育改革举措的新要求。具体而言,在广大经济欠发达的农村地区,随着2003年秋季推出的农村税费改革政策,县域农村义务教育也随之确立起“以县为主”的管理体制,从而使县级义务教育管理的权限更加集中与统一。然而,这种新的集中统一管理模式,并未有效地解决农村义务教育中存在的一系列严重问题:① 经济欠发达地区的农村经费严重短缺,致使一些地方存在着学校危房、教育负债和教育装备极为简陋等现象;② 农村的教师队伍严重不稳定,骨干教师大量流失,新教师补充困难,只有较多地使用代课教师;③ “以县为主”体制主要是针对解决拖欠教师工资而提出的一种工资保障制度,所以农村义务教育所需的教育维持和发展性经费成为无法解决的问题;④ 农村义务教育阶段的学校布局分散,规模偏小,又在很大程度上浪费了本来就十分紧张和有限的教育资源。二是经济快速发展带来了大量外来务工人员,使经济发达的沿海地区的乡

镇地域聚集了甚至超出经济欠发达地区县域范围内的大量义务教育阶段受教育人口。这些地区的县级教育管理部门,无论是在人员配备还是管理职能上,都无法有效承担管辖区域内的全部义务教育管理事务。上述问题的有效解决,都要靠进一步调整和理顺地方各级政府的权责关系和对现有义务教育管理体制加以改革与完善,创新现有的义务教育管理体制才可能实现。

第一节 各级政府间的义务教育管理权责关系不明确

政府最基本的责任就是保障教育的公益性和社会公平。2006年6月29日修订的《中华人民共和国义务教育法》(以下简称新《义务教育法》)明确规定:“义务教育实行国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主管理的体制。”这意味着县级政府在提高教育质量、促进效率与公平中担负着重要责任。“以县为主”明确了地方政府在实施义务教育中应承担的责任,它是指义务教育的办学管理以县(市、区)为主,包括教职工的人事和工资管理、学校教学管理、办学经费的使用管理等,而义务教育的投入则由中央、省、地市和县四级政府共同承担。县级政府在推进义务教育发展的进程中正发挥着越来越大的作用,但县级政府对相关责任的执行情况却不容乐观,现有的财政和行政体制从多方面制约着县级政府对各项教育责任的落实,县级政府在履行相应责任时还面临诸多困境。究其原因,主要有各级政府间责任配置的不明确以及教育行政部门缺乏适当权力等。因此,需要明确“以县为主”义务教育管理体制中各项责任的执行主体,在分工协作的前提下,扩大教育行政部门责权范围。

一、各级政府间责任配置缺乏合理性

新《义务教育法》明确指出在“以县为主”的义务教育管理体制下,中央、

省和县(市)实行财政责任分担。这一规定并没有明确省级政府所应采取的统筹方式和所应达到的统筹目标,致使省级政府在财政投入考虑上也采取“以县为主”作为原则,而不为县级政府发展义务教育制订一般性教育转移支付政策或确定刚性的省级政府教育财政投入比例。这种单纯强调“以县为主”负责义务教育财政责任的方式,实际上会导致两种情况。一是许多欠发达地区的县级政府因财政能力不足,缺乏足够的财力支付发展义务教育所需要的经费,从而制约义务教育的有效推进;二是由于缺乏省级政府的协调,省域内各县间的义务教育呈现出不平衡发展状态。我国义务教育发展的省域内不均衡已超过了省级间的不平衡。这种现象在某种程度上与过度强调县级政府的教育财政责任有关。

二、县域义务教育管理体制中,教育行政部门的权力失衡

义务教育是一项系统工程,有赖于政府多个职能部门的协调与合作,其中教育行政部门对相关政策制订的充分参与尤为重要。当前在县域义务教育管理中,教育行政部门往往处于弱势地位。在财政管理上,教育行政部门在财政预算上没有话语权,不利于有效调配资源,无法激励学校和教师更好地提升教育质量。

教育行政部门缺乏可以根据当地状况对上级下达的任务进行调整的权力。这使政策执行过程中不能充分考虑教育的真实需求,忽略地方可能提供的支持条件,从而导致政策目标与地方实际状况不相符的问题。县级政府不能有效落实教育责任还可归因为我国法律和督导制度的不完善。教育法律制度执行不到位,没有相应的处罚规定,且许多教育法条用语模糊,内容不具体,操作性不强;督导部门大多挂靠在教育局,很少有专门的编制和经费,致使督导工作更多地体现为督学功能,而难以发挥督政作用。

三、乡镇人民政府在义务教育管理中的职责缺位

《国务院关于基础教育改革与发展的决定》第七条明文规定:“乡镇人民政府要承担相应的农村义务教育的办学责任,根据国家规定筹措教育经费,改善办学条件,提高教师待遇,继续发挥村民自治组织在实施义务教育中的