

# 建国以来我国政府与学校变革关系历史嬗变

凡勇昆, 邬志辉

(东北师范大学, 吉林 长春 130024)

**摘要:**政府与学校变革关系是现阶段教育管理体制改革的议题。建国以来我国政府与学校变革关系历史嬗变共分为四个阶段。1949-1965年:政府与学校变革关系的萌发阶段;1966-1976年:政府与学校变革关系的混乱阶段;1978-2001年:政府与学校变革关系的恢复和改革阶段;2002-2010年:政府与学校变革关系的深化和反思阶段。

**关键词:**建国以来;政府与学校变革关系;教育管理体制

**中图分类号:**G629.21 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2012)01-0029-07

整体而言,建国以来我国政府与学校变革关系主要涉及两个议题,其一,政府间的教育管理体制变革,它主要是政府间关系的调整。其二,各级政府与处于教育变革中学校的关系,其实质上是学校自身变革自主权的问题,即学校在进行教育变革时是否具有以及在多大程度上具有办学自主权。基于上世纪80年代以来我国经济、社会所发生的天翻地覆的变化,诸多学者在回顾教育历史时一般喜欢选择“改革开放以来”的这一段时期。然而今天已经很有必要从新中国60年的整体历程来重新认识中国的改革。本文将把60年来我国政府与学校变革关系的历程分为以下四个阶段。

## 一、1949-1965年:政府与学校变革关系的萌发阶段

1949年9月中国人民政治协商会议通过了起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》,分析了建国初期我国教育的国家性质,阐述了人民政府管理教育的职责范围,更重要的是它简意赅地提出了政府与学校变革关系的重要议题。这

不仅意味着政府管理学校变革具有的宪法意义,同时也开启了漫漫60年政府与学校变革关系嬗变之路。

### (一)政府间管理体制变革

在建国初期,我国政府间教育管理体制是明显的中央集权,即中央政府或省市级政府掌握着全国教育管理和学校变革的权力,而地方政府和学校领导的主要职责是落实中央政府的方针和相关政策。针对当时学制存在的各种问题和弊端,1951年10月政务院颁布《关于改革学制的决定》,对幼儿、初等教育、中等教育、高等教育以及各级政治学校和政治训练班共5个等级的教育体系进行了详细的规定。这是新中国颁布的第一个学制,也是以中央政府为领导的第一份教育改革文件,对于“确定原有的和新创的各类学校的适当地位,改革各种不合理的年限与制度,并使不同程度的学校互相衔接”有着积极意义。随后,1952年教育部颁发了《小学暂行规程(草案)》和《中学暂行规程(草案)》,强调“小学无论是公办的还是私立的,都由市、县人

基金项目:国家社科基金重点项目“当前农村教育发展现状、问题与对策研究”(10ASH003)。

作者简介:凡勇昆(1984-),男,河南项城人,东北师范大学农村教育研究所博士生,主要从事农村教育制度和政策、新制度主义学派、国际教育管理比较研究;邬志辉(1966-),男,黑龙江鸡东人,东北师范大学农村教育研究所所长,教授,博士生导师,博士,主要从事教育管理理论、学校领导与管理、农村教育政策研究。

民政府教育行政部门统一领导”、“各级政府业务部门所办中学的设立、变更、停办,要分别报中央教育部备案,或由同级文教行政部门转报中央教育部备案”。这些规定体现了典型的中央集权制领导体制,中央和上级政府部门掌握着教育的绝对领导权。在建国初期,这种大一统的教育管理体制对全国教育秩序的重新恢复和各级学校重建起了很大作用,提高了教育管理和改革的效率。然而,由此导致地方政府管理教育积极性的缺乏以及学校变革动力缺失,这也预示着一场新的体制变革的来临。

针对建国以来我国学校教育管理权力过于集中弊端,政府也在教育管理体制上进行了反思,主要思路是扩大地方政府管理教育的权力,实行中央集权和地方分权相结合、加强地方对教育事业领导的教育管理体制。第一次改革行动发生在1954年政务院出台的《关于改进和发展中学的指示》中,它提出了“中学实行统一领导、分级管理的原则”,即省辖市内的中学由省辖市管理,县(市)内的中学逐步做到由县(市)管理。但是,这次初衷良好的体制改革并没有真正落实。1958年中共中央、国务院又发布了《关于教育事业管理权力下放问题的规定》,指出“教育部和中央各主管部门,应该集中主要精力研究和贯彻执行中央的教育方针和政策、综合平衡全国的教育事业发展规划等工作,而各级各类学校的设置和发展,无论公办或民办,由地方自行解决”。这说明各级基础教育领域已经开始下放教育管理权力,地方政府可以根据本地区情况,因地制宜地管理和领导教育事业。这在学校管理和教育领导上给予地方政府和学校充分的发展和变革自主权,与建国初期的教育管理体制相比,发生了天翻地覆的变革。它是对以前教育管理体制的一次彻底扭转,从绝对的中央集权一次性“大跃进”到了绝对的地方自主管理。很显然,这种冒进的做法并不适合教育发展规律,因此,它也直接造成了上世纪60年代初期我国各地学校教育质量低下、教育管理混乱的局面。

1961年中共中央转批中央文教小组的《关于一九六一年和今后一个时期文化教育工作安排的报告》,认为“当前文化教育工作必须贯彻执行调整、巩固、充实、提高的方针”、“必须自觉地运用波浪式前进的客观规律,对事业发展的规模和速度进行适

当的控制和调整,以巩固大跃进的成果”。很明显,它是适应当时特殊政治环境的产物,有着比较明显的依附政治改革的印记。可惜,当时中央政府只是在教育数量与质量的关系中做简单推理,对于教育管理体制等关键问题涉及不多,因此并未也不可能深刻认识到引起教育质量下降等问题的真正机理。1963年中共中央颁布了《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)》。其中,前者规定国家举办的全日制小学由县(市属区)教育行政部门统一管理,后者规定国家举办的全日制中学实行省、市、县分级管理。这两个条例不仅在教学工作、思想品德教育、生产劳动、体育卫生保健以及教师等诸多领域进行了详细的规定,更重要的是及时地处理好了中央和地方之间的权责划分,基本形成了“统一领导,分级管理”的教育管理原则。这对于扭转当时混乱的教学秩序、提高教育质量有着积极意义。

## (二)政府与处于教育变革中的学校之关系

各级政府与处于教育变革中学校的关系实质上是学校自身变革自主权的问题,因此本研究主要从学校内部的领导体制着手来寻找问题的答案。这时期我国政府对基础教育学校中的领导体制进行了多次调整,经历了以下四种类型。

首先,建国初期我国各地中学实行了校务委员会制度。1950年6月中国共产党召开七届三中全会,提出了国民经济恢复时期中国共产党在文化教育方面的基本方针,即“有步骤谨慎地进行旧有学校教育事业和旧有社会文化事业的改革工作,争取一切爱国的知识分子为人民服务”。为了顺利地接管旧教育,各地接管工作领导小组建立校务委员会等学校领导机构,这为当时学校的有序过渡提供了较好的领导体制。当时的校务委员会由进步的教职工和学生代表组成,重大问题由校务委员会讨论决定,采用这种领导体制有利于发扬民主,对于原有学校的改造、贯彻人民政府法令、稳定学校秩序起到积极作用。<sup>[1]</sup>然而,校务委员会最大的缺陷即是校长无权无责,因此学校无人负责的局面引发了第一次学校领导体制的变革。

其次,校务委员会之后产生了校长责任制。1952年教育部颁发《小学暂行规程(草案)》和《中学暂行规程(草案)》,规定“在组织编制中,各级中学

采取校长责任制,设校长一人,负责领导全校工作,必要时得设副校长,协助校长处理日常校务。校长和副校长由省、市人民政府任命(省辖市和县设立的中学校长由市、县人民政府提请省人民政府任命)”。校长责任制的建立保证了校长拥有管理和领导学校变革和发展的权力,提高了教育管理的效率。但是缺乏监督机制,也容易引发校长在处理学校事物中独断专行的问题。

第三,实行党委领导下的校长负责制。基于校长责任制理论上的缺陷,1958年中共中央、国务院颁布《中共中央、国务院关于教育工作的指示》,确立了“教育事业由党领导”的宗旨,实行了党领导校长的方针。其中提出“为了实现党的教育工作方针,教育工作必须由党来领导”、“一切教育行政机关和一切学校,应该受党委的领导。中央人民政府各部门所属的学校,在政治上应该受当地党委的领导”等。党委领导下的校长负责制造成了以党代政、党政不分等现象,影响了学校成员工作的积极性。

第四,建立当地党委和主管教育行政部门领导下的校长负责制。1963年中共中央颁布的《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)》中对学校的行政领导工作进行了重新规定,“校长是学校行政负责人,在当地党委和教育行政部门的领导下,负责领导全校的工作,团结全体教职工完成教学计划”,至此,提出了当地党委和主管教育行政部门领导下的校长负责制的新颖学校领导体制。该体制在一定程度上削弱了党对学校行政的过大权力,强化了校长管理职能。但是,很快发生了文化大革命,让当地党委和主管教育行政部门领导下的校长负责制并没有在全国推行。

这一时期我国政府与学校变革关系体现以下主要特征:

首先,政府在教育变革中处于绝对领导地位。建国以后,我国开始实行具有典型中央集权性质的计划经济体制,而在教育领域内其主要体现为两点,即教育政策统一性和教育管理中的政府或者党绝对主导。具体而言,在教育政策的统一性方面,建国以来的前17年颁布的教育政策整体而言具有全国“一刀切”倾向,而政府(党)成为教育政策实施和教育管理改革的主体,对教育发展和变革掌握着绝对领导权。

其次,政府与学校变革的关系未引起足够重视。该阶段政府在推进自身与学校变革关系的改革中具有明显的偏移,即教育改革重点聚焦于政府间(中央和地方)教育管理权力的转移上,我们暂且称之为具有“政府间性”的改革,主要表现为政策主要关注中央政府直接管理各级各类学校的责任和各级地方政府部门对管理本地区学校的权限、隶属关系如何等,而对政府在自身和学校变革中的角色变革、学校管理者在学校变革中的自主权等问题关涉不多。

## 二、1966-1976年:政府与学校变革关系的混乱阶段

1966年,在中华大地上发生了震惊中外的文化大革命,这场持续了十年的浩劫给教育带来了中外历史上罕见的灾难。在1966年底,全国各地的党组织基本上处于瘫痪状态,各级教育行政部门和学校也相继关闭,几乎所有的学校停课去闹革命,教育面临着前所未有的危机。当然,政府与学校变革关系也陷入了混乱状态。

首先,教育管理系统“失能”。文化大革命是1966年5月开始的,其任务是“彻底揭露那些反党反社会主义的所谓学术权威的资产阶级反动立场,彻底批判学术界、教育界、新闻界、文艺界、出版界的资产阶级反动思想,夺取在文化领域的领导权”。1967年1月,中央教育部被夺权,印章、档案被抢走,办公室被占领。至此,管理中国教育的大权完全被文革小组掌握,整个教育管理系统陷入“失能”状态。虽然在1970年7月国务院成立科教组,但是它仍然在执行文革的政治意图,对已经失序的教育管理秩序基本没有产生什么影响。

其次,学校实行革命委员会制的领导体制。1968年中共中央发出了《关于派工人宣传队进驻学校的通知》,要求各地按照北京的办法,以工人和解放军战士为主组成毛泽东思想宣传队,进入学校。于是全国各地都派工人和军人宣传队进驻各级各类学校,宣布学校的党政大权归宣传队所有,这也形成了革命委员会制的学校领导体制。革命委员会制在理论和实践上都是极其荒谬的,例如它把实行校长负责制、发挥专家作用说成是资产阶级分子统治学校,因此派文化素质低下、不懂教育的工宣队

去领导和管理学校,这是对教育规律的严重违背。它还轻视知识和知识分子,对学校教师进行了严重的迫害,严重损伤了知识分子的自尊心和积极性。彼时进行的几乎所有“学校变革”都是畸形的,造成了教育制度、教育组织形式、教学方法和内容等方面的倒退。我国原先已逐步完善起来的中小学领导和管理体制遭到极大破坏,全国基础教育管理体制处于混乱状态,这对我国教育事业的发展不啻是一场灾难。<sup>[2]</sup>

### 三、1978—2001年:政府与学校变革关系的恢复和改革阶段

1978年邓小平提出改革开放,成了我国恢复、规范教育系统秩序的社会背景和新的教育的开端。教育部于1978年先后颁布了《全日制小学暂行工作条例(试行草案)》和《全日制中学暂行工作条例(试行草案)》,就恢复各级各类学校正常的教学秩序提出了相关规定。改革开放后我国真正的教育改革开始于中共中央《关于教育体制改革的决定》的颁布。

#### (一)政府间管理体制变革

1985年中共中央颁布《关于教育体制改革的决定》,这是建国以来我国第一次以“教育体制改革”为关键词的教育政策。我国政府经过对以往教育的考察,认识到了“在教育事业管理权限的划分上,政府有关部门对学校主要是对高等学校统得过死,使学校缺乏应有的活力”的困境,因此,《关于教育体制改革的决定》提出了“实行基础教育由地方负责、分级管理的原则”、“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”等规定。可见,我国政府已将基础教育学校的管理权下放到地方,中央政府基本放弃直接管理基础教育的职能。1986年全国人大第四次会议通过的《中华人民共和国义务教育法》又以法律的形式规定了“义务教育事业,在国务院的领导下,实行地方负责、分级管理”原则,让地方政府管理教育的权力有了法律上的依据。

经过改革开放以及市场经济的洗礼,我国社会环境发生了极大变化,但是“教育体制和运行机制不适应日益深化的经济、政治、科技体制改革的需

要”,这预示着一场新的教育变革的到来。1993年中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》,不仅是对前一阶段体制改革的深化,而且也是教育体制改革在全国范围全面推进的标志。这从政策中多次出现的“继续完善”、“逐步建立”以及“深化”等话语形式可以轻易看出。在具体措施上,它确立了教育体制改革的实施方针,“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、科技体制改革相适应的教育新体制”;在中央与地方的关系上,提出“进一步确立中央与省(自治区、直辖市)分级管理、分级负责的教育管理体制”。很明显这是对《关于教育体制改革的决定》的积极肯定。由此可以看出,以上这些政策在改变中央和地方教育管理权限的问题上思路比较清晰,而且在落实的力度与效果上表现明显,这是与文革前教育体制改革相比的进步之处。1995年我国颁布《中华人民共和国教育法》,又一次在法律层面上对我国教育管理体制进行规定,“国务院和地方各级人民政府根据分级管理、分工负责的原则,领导和管理教育工作。中等及中等以下教育在国务院领导下,由地方人民政府管理”。

随后,1999年颁布的《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》做出如下规定,“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”。这的确是对原有规定的“继续完善”,很好地继承了教育管理体制变革的一贯思路,不过其中的“加大县级人民政府统筹权”的新规定似乎预示着新的变革。果不其然,2001年国务院在《关于基础教育改革与发展的决定》中确立了农村义务教育“实行在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的教育管理体制。这与之前的一个较大的变化是确定了“以县为主”的管理体制,县级政府和教育行政部门承担了农村基础教育发展的重要责任。“以县为主”体制的确立,标志着我国教育管理体制的成型。

#### (二)政府与处于教育变革中的学校之关系

与建国后的前30年不同,在此期间我国政府与学校变革之间的关系出现了“解冻”,它不再是一

成不变的政府的绝对领导,政府意识到了学校自主权的缺乏,开始了下放基础教育办学自主权的变革。

首先,改革开放初期建立党支部领导下的校长分工负责制。1978年教育部先后颁布了《全日制小学暂行工作条例(试行草案)》和《全日制中学暂行工作条例(试行草案)》,提出了中小学内实行党支部领导下的校长分工负责制。它虽然与20世纪50年代末60年代初的党支部领导下的校长负责制有着相似的名称,但是有着明显区别。一方面它吸取了文化大革命中踢开党委闹革命的教训,不断加强和改善党委对教育工作的领导,肯定了学校的一切重大问题必须经过党支部讨论决定,但是同时更加强了校长的行政职能,赋予了校长充分的权力,在很大程度上避免了党政不分和以党代政现象。<sup>[3]</sup>

其次,1985年确立校长负责制并沿用至今。《关于教育体制改革的决定》正式提出了校长负责制,“学校逐步实行校长负责制,有条件的学校要设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会,作为审议机构”。这是我国第一次在国家教育政策中明确提出并决定实施“校长负责制”,与之前的领导体制相比它削弱了党委对学校的领导力度,赋予了校长进行学校管理和学校变革更大的权力。近30年我国教育改革力度不断加大,然而校长负责制却一直未变,充分显示了其具有的理论进步性。

改革开放至20世纪末,是建国以来我国教育改革在力度、幅度和深度上最大的时期,我国在教育管理体制改革方面经历了恢复计划管理体制、改革计划管理体制和深化管理体制三个阶段,<sup>[4]</sup>教育管理体制从改革开放后最初的稚嫩逐渐走向了成熟。同时,学校变革开始走进教育研究者和实践者的视野,如何处理政府与学校变革之间的关系成为教育中需要解决的一个新问题,逐渐吸引了学界人士的关注。

首先,以“政府间性”改革为主,兼顾政府与学校变革关系改革。经过近20年的改革历程,政府间管理教育的权力分配和职责安排已经基本成型,构成了较为科学、合理的基础教育管理体制。与此同时,政府也看到“政府有关部门对学校主要是对高等学校统得过死,使学校缺乏应有的活力”的问题,提出了“扩大学校的办学自主权”、“学校逐步实行校长负责制”等有关政策规定,政府与学校变革的

关系研究逐渐走进改革的视野。

其次,适时提出和确立校长负责制。校长负责制的提出,在一定程度上改变了过去中小学管理中“党政不分”、“责权不明”的弊端,理顺了学校内部的关系,让校长在组织意义上有了领导和管理的权力,成为学校变革中的真正掌舵者。同时,校长自主权的获得也提高了学校管理的效能,增加了学校自主变革的可能性。

第三,政府开始转变管理教育职能的变革。随着政府政治体制改革的推进和市场经济体制的确立,地方政府转变原有职能,是市场经济体制建立和完善的前提和关键。随之,政府管理教育职能的转变理念也逐渐成为教育变革的发展走向,政府直接领导和管理学校的“直接管理”逐步走向以监督、检查以及政策制定等手段为标志的“间接管理”。

#### 四、2002-2010年:政府与学校变革关系的深化和反思阶段

进入21世纪之后,政府与学校关系的改革开始走进研究者视野,学校争取办学自主权的意识明显加强。2001年,教育部印发了《全国教育事业第十个五年计划》,要求“进一步理顺学校和政府的关系,依法落实和规范学校的办学自主权。加快校内管理体制改革的步伐”。这与之前数十年我国教育管理体制改革的“政府间性”权力转移有着较大转变,在确立了“以县为主”的管理体制之后,我国政府与学校变革关系改革的重心由校外逐渐转移到校内,“学校办学自主权”、“现代学校制度”等将成为21世纪第一个十年教育管理体制改革的重点。

2001年教育部颁布《基础教育课程改革纲要(试行)》,正式宣告了我国第八次课程改革的开始。其中,在“课程管理”中实行了国家、地方和学校三级课程管理体制,规定“学校在执行国家课程和地方课程的同时,应视当地社会、经济发展的具体情况,结合本校的传统和优势、学生的兴趣和需要,开发或选用适合本校的课程”。这表明学校在课程管理中可以独立地、因地制宜地开发适合于本校的校本课程,学校自主权得到了进一步的落实。同时,在向学校放权的过程中,并不放弃各级教育行政部门对学校进行“指导和监督”,这就在一定程度上有效避免在管理体制改革的“一放就乱,一统就死”的

怪圈。

随后,2004年教育部颁布的《2003-2007教育振兴行动计划》提出了“现代学校制度”的议题,这是我国较早地在国家政策中提出“现代学校制度”的概念。与此同时,我国也掀起了研究和探索现代学校制度的高潮。

2007年我国颁布《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》,在加强学校领导干部队伍建设方面进行了较为详细的规定,并提出“教育家办学”的理念,这不仅是对我国学校领导者提出了较高要求,而且也是对时代发展和国务院总理温家宝讲话的政策回应。《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》在传承之前政策精神的同时,也在教育管理尤其是学校管理中提出了鼓励学校变革、规范学校秩序的规定,如:“依法规范和落实学校办学自主权,鼓励学校开拓创新,办出风格和特色”、“建立健全办学规范、管理有序、监督有效、保障安全的学校内部管理制度”等。

为了继续推进新世纪第二个十年的教育改革,2010年我国颁布《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《纲要》)。其中提出,继续深化建立现代学校制度的探索,在中小学校管理方面“推进政校分开,管办分离”、“建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度,构建政府、学校、社会之间新型关系”、“落实和扩大学校办学自主权”等等。《纲要》不仅是对以往教育政策的深化和传承,而且也是今后相当一段时间内我国教育发展和学校变革的指导性纲领。至此,以建立现代学校制度为中心的学校变革和政府的关系已经基本成熟。

2002-2010年,国家和各地的教育改革风起云涌,政府与学校变革的关系经历了教育内外环境的考验和洗礼,留给我们了许多宝贵经验和教训。综上所述可知,它主要体现出以下几点主要特征:

首先,政府与学校变革关系改革凸显从外向内的“转向”。本世纪初,尤其是在确立“地方负责,分级管理,以县为主”的教育管理体制之后,我国教育体制改革中的政府关系趋向成熟,学校内部的管理与变革则成为教育改革的着力点。之所以出现政校关系中的“转向”,除了政府间关系改革基本完成之外,其主要是缘起于西方教育改革中的校本管理、

学校效能等相关研究的影响。以校本管理为例,它是始于上世纪七、八十年代西方发达国家的一种教育改革。校本管理最重要的特点就是教育行政部门将管理学校的权力下移到学校,在财政预算、人事安排、教师管理、教学研究等方面赋予学校更大的自主发展和变革权力与责任。针对于传统的外控管理,校本管理在管理原则、管理方式等诸多方面有着独特的优越性。<sup>[5]</sup>因此,在国外有关研究的影响和辐射下,从本世纪初开始我国关于校本管理的研究和讨论吸引了学界人士的广泛关注。

其次,学校变革以建构现代学校制度为中心。学校内部变革成为教育变革关注的焦点,很多研究者对此进行了全面深入的研究,如有研究者在课堂教学、班级建设以及学校领导与管理等方面对之进行详细的阐述。然而,综合分析近10年的学校变革内容和逻辑路线就会发现,追求构建现代学校制度是学校变革的中心议题。2003年中央教育科学研究所和教育部基础教育司共同承担了我国现代学校制度研究的首项课题——“基础教育阶段现代学校制度的理论与实践研究”;2004年教育部颁布《2003-2007教育振兴行动计划》,明确提出了“探索建立现代学校制度”的要求。以上的努力为我国进行现代学校制度的研究和建立提供了理论和政策依据。至此,拉开了现代学校制度研究的帷幕,它为以后的学校变革研究指明了方向,以至于在此后的数年内出现了关于“构建现代学校制度”的研究热,至今方兴未艾。《纲要》对现代学校制度战略意义的强调也表明了其在今后10年对我国教育制度和学校管理制度改革的重要意义。

第三,政府与学校变革关系体现依法治校新特点。目前,我国已经出台并实施了《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国教师法》等教育法律,为教育发展和教育秩序的稳定提供了法律依据。然而,“有法可依”并不一定意味着“有法必依”,真正提出并竭力落实“依法治校”理念则主要出现在本世纪初的政策之中。通过透视《国务院关于基础教育改革与发展的决定》、《2003-2007年教育振兴行动计划》以及《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》等政策可以发现,它们均着重强调依法执教和依法治校的重要作用和必要性,例如《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出了“各级人民

政府及有关部门要认真贯彻执行教育的有关法律法规,提高依法治教意识”等有关依法治校和依法治教的有关规定。依法治校是依法治国基本方略的内在要求,是促进教育事业发展和变革、提高教育管理效率的重要内容,更重要的是它还是政府管理学校变革另一手段,为政府职能转变提供了一种新方式,使得政府与学校关系变革出现了新的特点,更有利于政府教育管理职能的转变和学校自主权的获得。

### 五、结语

通过对建国以来我国政府与学校变革关系的回顾,可见其经历了一个由萌发到混乱、由积极恢复和改革到深化和反思的变迁过程。这是一条艰苦卓绝的教育改革之路,也是一条探索教育现代化的漫漫征途。当再次回头遥望之时,我国政府与学校变革关系的嬗变轨迹已然脉络分明,其背后的内在变迁逻辑也逐渐清晰明了。60年来我国政府与学校变革关系的变迁内在逻辑表现在:既有建国初对苏联和上世纪80年代年来以来对西方的接纳和模仿,也有对中国教育传统经验的借鉴和吸收;既有对各种教育理论的引介和生成,也有源于鲜活教育实践的激励;既有外部政治社会环境的压力,也有政府与学校变革主体的互动。总之,它反映了古今中外在政府与学校变革关系中教育理论和实践反思的过程,其间尽管仍然夹杂着诸多瑕疵和缺憾,

但是它依然代表着我国教育改革探索的历史和方向。正如某些研究者所言,贯穿新中国60年发展的一条主线是,始终坚持以马克思主义为指导,紧密与中国教育实际相结合,不断总结教育实践的成功经验和借鉴国际教育发展的有益经验,开辟和探索了一条中国特色社会主义教育的发展道路。<sup>[6]</sup>追溯过去,展望未来。处理当下政府与学校变革关系需坚持一种“生成性的思维方式”,它要求我们基于传统与现代、中国与西方、教育内部和外部以及政府与学校之间构建的合理张力,收集来自理论和实践中的各种反馈,反思或者跳出自身反思原有制度设计和理论框架逻辑,从而逐渐产生一种突破自我、主动创生的发展机制。

### 参考文献:

[1][3]杨树兵,朱永新.建国以来我国中小学领导体制的回顾与思考[J].上海师范大学学报,1999,(10):60-76.

[2]吴志宏,等.新编教育管理学[M].上海:华东师范大学出版社,2000:74.

[4]褚宏启.我国基础教育行政管理体制改革30年简评[J].中小学管理,2008,(11):4-8.

[5]郑燕祥.学校效能与校本管理:一种发展的机制[M].上海:上海教育出版社,2002:54.

[6]方晓东,李玉非.新中国60年教育发展的历史轨迹[J].新华文摘,2010,(4):167.

(责任编辑:徐治中;责任校对:陈少武)

## The evolution of the relationship between government and school in educational transformation since the founding of PRC

Fan Yongkun, Wu Zhihui

(Northeast Normal University, Changchun Jilin 130024)

**Abstract:** The relationship between government and school in educational transformation is the important issue for the reform of education management system. The relationship between government and school in educational transformation has divided into four stages since the founding of PRC, as follows: germination stage in 1949-1965, confusion stage in 1966-1976, recovery and reform stage in 1978-2001, the deepening and reflecting stage in 2002-2010.

**Key words:** since the founding of PRC; the relationship between government and school in educational transformation; educational administration system