

中国教育治理体制的历史演变、 现实问题与改革动力探析

王有升

(青岛大学 师范学院, 山东 青岛 266071)

摘要 新中国成立以来我国教育治理经历了从“计划管理”到“责任分担”再到“技术治理”的变化。当前,政府的“超强控制”依然是中国教育治理体制所面临的最突出问题,具体表现为:政府机构庞大、教育事务的多头管理与行政低效、由利益部门化导致的教育权力“名放实收”、学校办学自主权以及社会参与教育的缺失。中国教育治理体制改革的动力往往来自于中央—地方的互动关系,地方的制度创新发挥着重要的推动作用。从集权式“技术治理”到参与式地方民主治理是我国教育治理体制改革的应然方向。

关键词 教育治理体制; 技术治理; 地方制度创新

教育治理方式与体制的变革是当前我国宏观领域教育改革所面临问题的核心。为此,需要从教育治理的视角重新梳理新中国成立以来教育治理的变革脉络,分析当今教育治理在体制层面所面临的突出问题,并从中央—地方的互动关系探寻教育治理体制变革的动力之源。

一、从“计划管理”到“责任分担” 到“技术治理”:新中国成立以来 教育治理方式及体制的确立与变革

新中国成立后,伴随着高度集中的计划经济体制的建立,逐渐形成了一种整体主义的社会,国家控制、管理社会生活和个人生活的所有方面,社会和私人的空间基本不复存在。在教育领域,经过20世纪50年代初对旧教育的接管、改造后,所有各级各类教育均由国家举办,中国历史上源远流长的民间办学的传统至此中断,曾经十分活跃、数量众多的民间教育机构、教育组织基本取消,民间教育空间不复存在。社会化、多样化的教育格局被大一统的、高度集权的国家教育体制所取代。以大量培养各类专门人才,迅速实现国家的工业化为目标,新中国按照苏联模式重建教育制度。“一边倒”、“以俄为师”的制度建设,在比较短的时间里建成了一个适用的高度集权的计划管理体制。^①

但是,高度集权制度往往会限制基层社会的活力,并且未必能保证权力运行的切实有效,反而会滋生官僚主义。国家领导人毛泽东对这样一种官僚化、专门化、制度化的苏联管理模式充满反感,强调要走自己的路。1958年的教育革命带来了教育管理体制的剧烈改变,除了强调政治挂帅,着力加强党对教育的领导外,中央决定下放教育事业管理权力,改变以条条为主的管理体制,中小学及中等专业学校等由地方管理,号召“全党办学”、“全民办学”。这场较大规模的由中央向地方的放权过程,其目的是克服中央官僚体制,赋予地方更大的活力与自主空间。然而,由于这些改革主要是基于领袖的个人意志,缺乏完善的制度设计,并且与持续的政治斗争及革命的意识形态相裹挟,与之相伴随的往往是社会持续的动荡。整个教育行政体制也始终处于起伏跌宕之中。而十年文革几乎将这样一种制度体系彻底摧毁。

文革结束后,教育事业的计划管理体制全面恢复,在短时期内带来了秩序和效率,整个社会“人心向学”,教育事业蓬勃发展。但随着教育事业的进一步发展,计划管理体制的弊端又一次逐渐显露出来。

1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)拉开了全面改革教育体

收稿日期 2016-07-16

基金项目 教育部社会科学重大攻关项目“我国教育改革的和社会支持系统研究”(12JZD046)

制的序幕,核心旨在解决两个方面的体制问题,即中央与地方的关系以及政府与学校的关系。强调中央向地方放权,政府向学校放权。在中央与地方对于发展教育事业的职能划分上,实行基础教育由地方负责、分级管理的原则,提出“基础教育管理权属于地方。除大政方针和宏观政策规划由中央决定外,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”。在政府与学校的关系方面,《决定》指出,政府有关部门对学校“统得过死,使学校缺乏应有的活力;而政府应该管理的事情,又没有很好地管起来”。随着改革的推进,中央与地方在发展教育事业的职能划分逐步明确与完善,但政府与学校的关系问题却在此后的很多年里并没有得到根本的解决。

中央向地方的教育放权,一方面是为了调动地方发展教育事业的主动性,另一方面也是由于中央财政的吃紧,不可能负担得了全国的教育事业发展费用。随着新教育秩序的建立,教育行政效率和学校管理效率大大提高,地方办学和学校办学的自主性与积极性充分发挥,教育资源总量得到大大扩充,“普九”工作在政府投入不足的情况下仍进展很快。但与此同时也出现了新的问题,如地方各级政府义务教育权限问题、学校乱收费问题、农民教育费负担过重问题,以及因区域经济发展不平衡而带来的区域间教育发展严重不均衡问题等。

1993年中共中央和国务院下发的《中国教育改革和发展纲要》以及1994年颁布的《关于“中国教育改革和发展纲要”的实施意见》在“地方负责、分级管理”体制的基础上进一步提出了“以县为主”的管理体制。至2001年,国务院在《关于基础教育改革和发展的决定》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”的体制。此后随着农村税费改革的推进,逐步撤销了乡级以下政府机构的义务教育管理权限和财政责任。由此,“责任分担”的教育治理体制基本完善。

曾主管全国基础教育十余年的前国家教委副主任柳斌曾这样谈到中国义务教育在20世纪八九十年代发展所面临的艰难:“就是没钱,财政没钱。我国财政在很长时期内是企业投资的主体,财政作为社会公用事业投资主体的角色长期未能到位。”“重要的是财政体制。我们的财政体制一直不是公共财政体制,政府是投资主体而不是公共财政主体。因此,地方政府就要把钱用在能生钱的地方,

这种进程是没完没了的,所以也一直‘腾’不出资金给教育,当时的口头禅是‘一工交,二财贸,马马虎虎抓文教’,直到2000年才开始了建设公共财政的话题。”^②

随着国家经济实力的整体提升以及20世纪90年代中后期税制改革的实施,政府尤其是中央政府的财力日益雄厚。中国政府逐渐被认为是世界上“最有钱”的政府,中央及一些地方政府已经拥有较为雄厚的财力,但真正合理有效的教育财政体制却尚未真正形成。进入新世纪后,随着对教育公平与质量的吁求日趋强烈,社会对于政府在教育事业中的职能定位有了更高的期待。

2006年10月,党的十六届六中全会通过了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,在建设和谐社会的重点任务中强调“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”,“坚持教育优先发展,促进教育公平”。政府进一步加大了教育投入力度,建立了义务教育经费保障新机制。政府教育责任缺位问题在较大程度上得到解决,政府不再“以政策代投入”,不再推卸自身的教育投入责任,不再把自身的责任推向学校、社会和市场。^③

就整体社会治理方式而言,自改革开放以来,中国社会经历了从“总体性支配”到“技术治理”的转变。^④自2004年以来,中央政府致力于将经营性的政府行为转变为以公共服务为本的治理体系,并将法制化、规范化、技术化和标准化作为行政建设和监督的核心议题。2013年,党的十八届三中全会着重提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,治理体系现代化重在体制机制方面的突破,治理能力现代化则重在治理技术方面的创新。就教育改革与发展来说,走向“技术治理”是必然选择,这体现为,项目制在资源配置中的广泛采用,评估活动的广泛开展,绩效考核与问责制度的深入推进。但由于政府的行政范围过大,职能范围过宽,技术治理进而派生出更大规模的行政机构及其经营场域,这也就使作为基层社会单位的学校处于政府的重重控制之下,当今中国的教育治理体制依然面临着一些突出问题。

二、当今中国教育治理体制所面临的突出问题

(一)政府超强控制与学校办学自主权的缺失

在学校教育的日常现实中,政府部门对于学校的超强控制,学校教育的过度行政化,已成为我国

教育改革的瓶颈。“政府部门常常将教育改革的设计者、指导者、管理者、监督者、调控者及评价者等多种角色集于一身,导致学校难以真正成为教育改革的主体,不受限制的权力是政府部门得以对学校超强控制的主要原因。”^⑤

诚如有学者对此所做分析,“教育体制改革自1985年以来不断推进,确实有很大的进展,特别是明晰了中央和地方权责,但并没有彻底改变行政独大的局面。公办学校办学基本听命于政府,各级教育督导机构绝大部分附属于教育行政部门,大多数评价活动都是政府自己进行或委托直属事业单位开展。这样政府既是办学的主体,又是管理的主体,还是评价的主体,决策、执行、监督一体化,相当于既当裁判员,又当运动员,还是解说员。这种现状带来的结果必然是自说自话,缺乏公信力,缺乏说服力,缺乏相互监督和相互制约,无论哪个环节出了问题都难以问责和及时改进,长此以往就陷入僵化固化的泥潭,教育发展失去动力和活力。”^⑥一方面,因为中国之大,人口之多,教育之复杂,非强有力的政府难以维持运转和持续发展,另一方面,过于强大的缺乏有效约束的政府也使教育陷入僵化固化的泥潭,并且现有体制会呈现出不断自我强化的趋势。

对于这样一种状况,基层学校及地方教育管理者的感受会更为强烈,“从1985年至今,党中央、国务院先后召开了三次全国教育工作会议,一直在试图突破教育的计划经济色彩,还教育的本来面目,但是我们看到的结果却依然是管得过死、学校活力不足、社会参与程度不高,创新型人才培养机制基本没有形成。2010年教育规划纲要再次发力,提出要重点突破的也是‘促进管办评分离’……应该说没有取得实质性进展。市场的主体是企业,教育的主体是学校,办学是学校的事情,但是长期以来,学校需要的教师要由人事部门招聘,教师工资要由财政部门发放,教师职称评聘,也要由主管部门来管,学校成了局外人。更有甚者,一些地区连各个学校的学习进度也要按照主管部门统一要求来进行,长期以来,大一统的管理体制让校长无法施展抱负,学校千校一面,学生没有选择的余地,个性化培养无从谈起,这也是长期以来教育备受指责的根本症结所在。”^⑦

(二)政府机构庞大、利益部门化与教育权力的“名放实收”

由于利益部门化严重,政府机构臃肿问题长期得不到解决,甚至愈演愈烈,政府机关的公务员工

作成为在中国社会中令人趋之若鹜的职业,行政机构日益臃肿。就连基层教育行政部门自身也都感受到问题的严重性,有从地方教育行政部门退休下来的老领导在接受访谈时这样说,“就管理体制来说,学校没什么权力,什么事都得请示。政府机构太大,现在××市教育局行政编制过百,加上事业编已超过三百人,处室几十个,每个处室为了有政绩都要安排学校做事,学校只能疲于应付。我们是大政府。前些年,我曾到台湾考察,高雄市在台湾属第二大城市,但他们的教育局却只有三十几人,让我们感到惊讶,他们教育局的职责很明确,三方面,一是审核预算与决算,二是进行教育评估,三是任命校长。”^⑧

有基层学校的校长这样描述学校办学的处境,“学校所受到的行政干预太多,诸多检查如洪水般涌至学校,学校一项重要的工作便是迎检,自主发展的空间少之又少。校长的权限不大,尤其是在诸多‘条杠’中充分发挥其课程领导力,实在需要有在夹缝中生存的能力……行政干预过多消磨了校长改革的魄力。”^⑨

由政府主导的自上而下的改革,尤其是在各级机关“利益部门化”普遍存在的情况下,简政放权,转变政府职能,势必会面临重重阻力,甚至会出现一些利益攸关的方面有进一步权力收拢的趋势,致使国家的“顶层设计”难以被有效地贯彻实施,甚至在某些方面仅停留于政策文本与言辞之中,而很少付诸落实。在这方面一个典型的例子就是近年来各级政策文本中对扩大学校办学自主权的强调,但事实上却是学校办学的自主空间越来越小,在涉及办学自主权的一些关键权力,如人、财、物等基本方面,近年来被日益集中到更上一级政府手中。如随着人事制度的改革,教师的招聘及职称评定已不在基层学校,甚至不属于教育行政部门,而由人事部门统管,或者被收归更高级别行政部门手中,校长的考核与任命也往往由组织部门统管;随着财务审计制度的加强,尽管近年来的教育经费日益增多,但学校对经费的自主控制权却日渐减少,需要经过一级级政府的审批。即便是在一些涉及教育教学的专业事务方面,学校所受到的各种限制与制约并未真正减少,行政权力对学校事务的干预仍有增无减。学校仍然是各相关权力部门争相延伸其现实影响力的一个场所。体制内自上而下变革的难度由此可见一斑,在很多情况下,除非借助一些强有力领导人的个人影响力,一些政策才可能得到有效推进,但这却不能从根本上解决问题。

有分析者指出,“改革者在切割自身利益方面,难以下决心、出狠手,多放事权,少放人事财物权,多放虚权,少放实权。这种状况导致了政府管理‘不放权不行,放权也不行’的尴尬局面,长期在放权和收权之间纠结,而事权不匹配,权责不统一,学校和社会也不愿接,给人的感觉是教育发展多改革少,简政放权喊得多做得少。因此,改革面临的最大困难不是改别人,而是改革自己,卸下利益的包袱才能轻装前进。”^⑩

(三)教育事务的多头管理与行政低效

我国教育行政权力配置存在教育、人事、财政等部门管理权限相互交叉、边界模糊的现象,一些原本由教育行政部门掌握的权限却分散在其他政府部门。中小学教师招聘、职务(职称)评审以及教师培训在很多地方往往由人事部门直接负责,教育行政部门反而缺乏应有的权力,导致教育部门的人权与事权的分割。大中小学校长及地方教育行政领导的任命与管理往往由组织部门负责,组织、人事、教育等部门之间的职能边界模糊,导致教育领导队伍建设专业化存在严重问题,在教育领域中“外行领导内行”成为一种较为普遍的现象,严重影响了教育质量。在教育财政权力配置方面,财政、发展改革与教育行政部门之间边界不清、多头管理,导致无法直接监管和考核教育资金的使用效益。

即便教育行政部门看似非常强大,但在整个政府的行政体系架构中却往往处于较为边缘化的位置,甚至对于很多教育事务也缺乏足够的自主权。一位曾多年担任地方教育行政领导职务的教育专家这样说,“我想特别强调的是,现在的情况已经与1990年以前完全不同了。那个时候的放权,是指教育行政部门放权给学校,而现在,在许多本来学校应该拥有的权力上,不仅学校没有了决定权,连教育行政部门也没有多少发言权,大都被人事、财政、发改等部门收去了,所以,在许多方面,教育部门已经无权可放,必须从政府层面认真排查梳理,把真正应该还给学校的权力交出来。”^⑪

(四)全能型政府与社会力量参与缺失

在既往的治理体制架构中,所突显的是一种全能型政府的运作逻辑,政府几乎包揽一切社会事务,社会力量的作用空间受到较为严格的限制,或者被纳入到政府的运行架构之中,或者处于一种边缘化的状态。随着市场经济的发育与完善,社会结构正在发生着深刻的变化,经济体制改革释放出了越来越大的社会自主空间,社会力量日益崛起,社

会力量成为政府、市场之外能发挥重要影响力的“第三种力量”,在这种情况下全能型政府日益显得捉襟见肘,“大政府、小社会”的体制架构已很难适应时代的要求,主要依靠政府及市场的力量在社会公共事业发展方面所可能面临的问题已日益显露,其后果很可能是特权、金钱对社会公共事业的绑架,当今我国学校教育事业发展所面临的问题已清楚地表明这一点。在全球化进程日渐加快的今天,“小政府、大社会”已经成为世界多数国家政治改革的主流趋势。

民间社会组织近年来在我国的形式与发育委实有破土萌生之势,其发展趋势已不可阻挡。民间社会组织是由民间力量自主自觉发起并维护的或建立于特定传统之上的一种社会组织形式,它是自主运作的,而非由政府所主导。民间社会与政府的互补方可带来整个社会的良性发展。中国社会的发育与完善,势必要经历一个相对漫长的过程。正如有研究者在2000年指出的,“时至今日,中国改革虽然已经走了一段不算太短的历程,但就国家形态而言,却依然不脱其‘全权制度’的特征;社会生活和经济生活固然出现了些微改变,但仍被笼罩在国家普照之光的光环之下,即使新产生的经济社会组织也毫不例外。”^⑫一些教育类的民间社会组织往往都不同程度地带有官办色彩。在中国,国家既是社会转型的主导者,也是社会转型期国家、市场与社会关系最强有力的塑造者,中国社会能转型成什么样,自始至终首先取决于国家的表现,这与西方国家在实现现代化的转型过程中市场作为主导性力量不同。^⑬

此外,家长群体作为学校教育最为密切的利益相关者同样是影响教育改革的潜在的、重要的社会力量。在既有的体制架构之下,家长对学校教育的参与往往受到很大制约,择校受到严格的限制,家长参与学校治理尚缺乏有效的制度支撑。

在当前,相对独立的教育专业服务机构及行业协会尚待充分发育与转型。绝大多数教育专业服务机构都直接附属或依附于政府教育行政机构,真正作为第三方的教育专业服务机构的生存与发展尚受到多重体制制约。作为教育行业协会的教师工会在当前情况下只是作为行政的附属组织,难以发挥独立专业协会的作用。

三、中国教育治理体制的变革动力

从“统治、管理”到“治理”的转变是当今世界多

数国家正在经历着的政治体制方面的一次深层变革。“治理”与“统治(或管理)”的不同在于,后者是通过政府的科层制架构运作的,是趋向于自我封闭的,而“治理”则是向各种社会力量开放的,与此相适应的是一种更为扁平化的网状的权力运行方式。当今我国对社会治理的重视以及实现社会治理体系与治理能力的现代化目标的确立,正体现出这样一种即将在中国发生的深刻变革。

(一)自上而下的变革动力与“国家能力”困境

推进教育治理体系和治理能力现代化被看作是当今教育体制改革的核心任务,教育部部长袁贵仁在2014年全国教育工作会议上的讲话中说:“推进教育治理体系和治理能力现代化,就是要适应国家治理体系和治理能力建设,根据教育发展的自身规律和教育现代化的基本要求,以构建政府、学校、社会新型关系为核心,以推进管办评分离为基本要求,以转变政府职能为突破口,建立系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,形成政府宏观管理、学校自主办学、社会广泛参与的格局,更好地调动中央和地方两个积极性,更好地激发每个学校的活力,更好地发挥全社会的作用。”^⑭

这是迄今关于“教育治理体系和治理能力现代化”在政府文件及官员讲话中的较具标准性与代表性的表述。以重构政府、学校、社会之间的关系为整体架构,以推进管办评分离为具体着力点,旨在“形成政府宏观管理、学校自主办学、社会广泛参与的格局”。关于这种改革愿景的具体内涵,袁贵仁部长此次讲话中也有进一步的表述:“政府宏观管理,就是要转变职能、简政放权、创新方式,把该放的放掉,把该管的管好,做到不缺位、不越位、不错位。学校自主办学,就是要落实学校办学主体地位,明确权利责任,自我管理、自我约束、自我发展。社会广泛参与,就是教育质量要接受社会评价、教育成果要接受社会检验、教育决策要接受社会监督,最大限度吸引社会资源进入教育领域。政府、学校、社会,管、办、评三者之间,权责边界既应当是清晰的,又一定是相对的,既相互制约又相互支持,由此形成现代教育治理体系,不断提升现代教育治理能力。”^⑮

这不能不说是对于体制层面教育改革愿景的非常理想化的表述,与制约教育改革的体制现实恰恰形成强烈的反差。而对于究竟应如何达成此改革的愿景,尚缺乏较为清晰可行的路线图。自上而下的改革动议尽管具有非常美好的改革诉求,尽管中央政府具有较为强大的动员能力,但却往往难以

真正突破既有体制的藩篱。

对于中国这样一个高度中央集权的“大一统”国家来说,中央政府无疑理应是教育治理体制改革的第一推动力。然而近年来的改革在体制变革方面似乎难以有真正的突破。由此,首先需要反思的是中央政府所集中体现的“国家能力”问题。国家将自身意志转化为现实的能力即国家能力。用弗朗西斯·福山的话说,国家能力即“国家制定并实施政策和执法的能力,特别是干净的、透明的执法能力。”^⑯这尤其体现在有效实施其各项政策的能力。国家通过动员、分配、使用各种资源的方式实现既定目标,其有效程度是衡量国家能力大小的重要标志。就当今我国教育领域而言,国家制定并实施教育政策的能力显示出很大的复杂性与不确定性。较为明显的是,国家所制定的各种教育方针政策乃至教育法律大都会在具体实施过程中大打折扣,甚至会与预期的目标相背离。如果我们接受这样一个关于国家能力的计算公式:“国家能力=国家实际实现的干预程度/国家希望达到的干预范围”^⑰,那么我们会发现,我们国家在很多方面贯彻国家教育意志的能力真的是太弱。在我国的教育行政领域,长期以来存在着一种颇为矛盾的现象,即,体现国家教育意志的方针政策、法律法规往往不能得到有效实施,在这些体现国家意志的文本文件与具体教育行政现实之间往往存在着较强的反差。方针政策法律立意高远但却很难被真正地贯彻实施。国家出台的很多有关教育方针政策或指导性文件在贯彻执行时,往往是通过一级级下达学习的方式,但却不能有效地转化为实际行动,有的仅仅转化成为领导者“言辞的技术”。另外,我们还看到,国家的一些导向性政策在实行的过程中会被发挥到极致,这些政策往往会给执行部门带来很大的利益,如曾经存在的各种类型的“重点学校政策”(近年来尤其体现在高等教育领域),各类规范、达标、验收、评比活动等。唯有在此方面,我们似乎感受到了比较强的教育行政能力,但在执行国家教育意志的更多的更为根本的方面,如切实推进素质教育、促进教育公平等方面,教育行政能力却又似乎非常弱,致使国家教育意志在很多方面难以真正实现。^⑱

(二)来自地方的变革动力与现实制约

由于中国国情复杂,区域差异极大,并且正处于快速发展与剧烈社会转型时期,在政策的制订与实施方面,尽管中央能够掌握总体的改革方向,但具体制度层面的变革,则需要地方进行因地制宜的

大胆探索与革新。正如有学者指出,“如果我们回顾一下历史,不难发现,在中国的政治环境中,无论是改革的发动还是改革的可持续,地方的动力都非常重要。从中央—地方关系寻找改革的动力,早已成为中国改革的定律。改革开放以来,中国社会经济的快速发展更是高度依赖于地方层面的制度创新。”^⑩

对于当今教育治理体制层面的变革,同样需要从地方层面的制度创新中寻求突破。地方政府(尤其是县级政府)紧贴社会变革的具体现实,能够敏锐把握各种发育中的社会力量,直面较为复杂的具体矛盾与问题,当被赋予更大的自主空间,便会成为基层治理体制变革的重要力量。近年来,尤其是在中国经济与社会改革的前沿地区,已涌现出一些推进教育治理体制改革的开创性举措与探索。在这方面,广东佛山顺德区的“简政放权推进教育治理体系改革”可谓是一种典型。

顺德地处经济发达的广东佛山,自2009年起,顺德相继启动大部制和“简政强镇”事权改革,初步构建起公共服务型政府组织架构和运作机制。最近两年来,沿着“大部制、小政府、大社会、好市场”的路径,以大部制改革为切入点,以行政审批制度改革为龙头,以社会综合体制改革为重点,以基层治理体制改革为基础,逐步建立适应社会主义市场经济要求的行政体制和社会治理模式。2011年,启动教育放权改革,着力理顺教育治理体系,旨在构建一个学校自主办学、师生自主发展、与社会交融互通的自主开放体系。具体举措有:(1)简政。改变原有对应上级教育部门的架构而设立的机关科室,以及自上而下的“条块管理”模式,按照决策、监督、服务分离的原则,对内设科室进行整合,将原本分散的行政审批权划入专门科室,其他科室只有业务指导权。(2)放权与还权。放给基层单位更大的权力与责任,尊重校长的办学自主权,力促实现“管办评分离”,减少对学校教育教学秩序的行政干预。(3)赋权。各种应运而生的非营利性社会组织承接了政府下放的部分事权。经过改革,顺德初步形成了由政府指导性管理、学校自主管理、行业自律性管理,社会、社区、社会贤达、企业、家长、校友多元参与、协同共治的开放型教育治理体系。在新的教育治理体系下,顺德教育局的权力明显小了,致力于把握方向、制定规划与办学标准、提供保障、设计管理流程、加强督导督查,确保学校自主办学、依法办学。^⑪

顺德的教育治理体制改革与区域社会治理体

制改革同步推进,其教育行政机构的精简与理顺是教育治理体制改革的核心一环,是实现政府职能转变的关键所在,否则利益部门化难以打破,原有体制架构的惯性也难以有效克服。这样一种改革也为在政府主导下社会力量参与教育治理提供了一种范例,尽管各种社会力量究竟能在多大程度上真正发挥作用将主要取决于政府所让渡出的可能空间以及各种社会力量发育的成熟程度,但这毕竟已经迈出了重要的一步。中国体制改革的动力除了来自国家自上而下的推动之外,更需要这种基于地方实际的大胆革新与突破。近年来,类似的改革案例在全国各地纷纷涌现。在这种地方本土创新基础上的相互学习与借鉴将改革逐步扩大,不断扩展体制改革的增量空间,逐渐冲破既有体制的束缚,并真正推动自下而上的体制变革。这是在国家对于治理体制改革的顶层设计之下,最重要的变革动力来源。

当然,在中国,地方的主动变革空间在很大程度上来自于上级政府尤其是中央政府的认可与鼓励。首先,地方的权力来自中央权力的下放,地方官员是上级任命的,地方官员是唯上是从的,或对上负责的;其次,地方的资源是由上级控制的,地方并没有完全自主的支配权;再次,中央政府不仅是“大政府”,而且是“强政府”,甚至是“富政府”,与地方政府的差异极大。中央政府强过地方政府,地方是弱小的一方,被支配的一方,甚至是被救济的一方。教育问题的状况往往表现在下面,但其根子却来自上面。教育的行政权力来自上级赋予,对教育中的人、财、物等资源的配置与支配权日益向上级集中。而富有的大政府却要求地方(落实到县)支出基础教育或义务教育费用。这说明,教育改革之所以缺乏动力是政府没有真正放权。即使地方想动,也意味着必须有更大的投入。这样会加重地方的经济和人力负担,还会带来政治上的风险。^⑫

广东顺德的教育治理体制改革代表着中国教育治理体制改革的一种方向,但这样一种改革探索对于中国绝大多数地区尤其是欠发达地区来说,似乎尚难以实现。顺德地处中国改革开放的前沿,地方政府具有较为雄厚的财政实力,民间社会力量活跃,僵化的教育行政管理体制已严重制约了当地教育事业的发展,作为改革开放的前沿阵地,区域社会治理体制改革受到上级的鼓励与认可,来自上级的放权或默认使改革具有更大的自主改革空间。在这种内外条件兼备的情况下,教育治理体制改革

才得以大张旗鼓地展开。就中国绝大多数地区的教育治理体制改革而言,更离不开上级政府,尤其是中央政府的主动放权与赋权。

四、从集权式“技术治理”到 参与式地方民主治理:我国教育 治理体制改革的方向探索

近年来在全球范围内兴起的各种治理技术已被广泛采用于我国的教育治理之中,如项目制在资源配置方面的广泛采用,绩效考核制度在人事管理中的普遍实施,审计制度在财务管理中的强化,考试权力的日渐集中,量化评价制度的普遍实施等。借助于先进的技术手段使集权化的管理更为便捷,这也进一步加强了集权式的科层化官僚体制,其弊端也在更大程度上暴露出来,基层的自主空间越来越小,整个庞大的管理体制日益异化,使基层社会与地方丧失应有的活力。在这种情况下,激发地方改革的主动性扩大地方自主空间更成为当务之急,而推进地方的参与式民主治理则是关键。

(一)厉行机构改革,推进教育行政简政放权,赋予地方(以县为单位)更大的自主改革权

中国教育事业发展的活力之来源于地方基于自身实际情况的制度创新,而地方的参与式民主治理是确保活力永不枯竭的根本保障。以县为基本行政单位的地方是中国社会治理最重要的一级统筹主体,理应被赋予并确保基本的自主改革权力。对以县为主的教育行政机构进行大刀阔斧的改革,合并或撤销职能相互交叉重合的教育行政部门,减少行政官员职位,提高行政效率。同时,加强教育治理整合,赋予教育行政部门更大的统筹整合能力,将教育行政权力适当集中于教育行政部门。首先,将教育人事权力还给教育行政部门,包括教师招聘、专业职称晋级以及相关教师专业发展事务,人事部门只负责审核编制;其次,将学校干部的任命与管理还给教育部门,组织部门不再负责;其三,赋予教育部门更大的财务自主权,财政部门只负责预算的审核、拨款及对经费使用效益的监管。此外,还需要遏止当前教育权力层层上收的趋势,使县级教育行政部门拥有真正的自主决定权力。当然,教育行政机构的精简需要政府职能体系的整体变革与调整,现有教育行政部门内部机构的设置往往与上级及外部相关职能部门相对应,单纯教育行政机构自身的精简与调整往往会面临许多现实问题与压力,由此需要上级政府乃至中央政府的协调、变革与支持。

(二)以建立现代学校制度为契机,推进基层学校专业自主

赋予并尊重基层学校的办学自主权,包括:更大的课程与教学方面的自主决定权,对教育经费更大的自主支配权,对人员聘用的更大自主决定权等。使学校成为真正的办学主体,需要切实转变政府职能,从作为办学资源的垄断性提供者及事无巨细的管理者转变为学校自主办学的保障者,严格控制乃至取消政府部门专断性资源配置方式(这种专断性资源配置方式使学校对上级唯命是从并要千方百计搞好关系以获取资源),而改为依法均衡配置教育资源。严格控制对学校事务的日常干预。要重新设立基层学校的权力运行体系,将学校建成真正的基层民主机构。真正发挥教职工代表大会的作用,使教代会成为真正的议事、决策与监督机构,完善学校决策、执行及监督的基本程序与规范,并确保代表的民意基础及其对民意的真正代表性。建立并完善学生代表大会制度,让学生参与到针对自身事务的决策中来,培养学生的民主参与意识。建立并完善家长委员会制度,充分吸收家长参与到学校决策过程,有效利用家长中的潜在教育资源,形成家校互动的良性机制。积极吸纳当地社区及外部社会支持力量参与学校事务协商与决策,鼓励学校与各种专业机构、企业单位、非政府组织建立密切合作关系,凝聚促进学校发展的积极力量。学校领导的任命必须经过全校教师的民主投票选举,并接受民主监督,以确保学校领导真正为本校师生负责,而非仅仅为上级领导负责。

(三)大力推进社会力量参与教育治理

适时改变政府部门集权管理教育的局面,向民间社会组织、专业机构、利益相关群体尤其是家长群体适当分解教育行政权力,充分调动其参与教育事业、学校管理的积极性。充分鼓励、调动民间力量参与办学的积极性,提倡并保护学校教育多元发展的态势,鼓励新教育理念引领下新型学校的建立与发展,让民间所蕴藏的教育情怀充分得以施展与释放。充分调动相关利益群体,尤其是家长群体对教育事业的积极参与,制定政策确保家长对学校教育事务的积极参与,扩大家长对学校教育的选择权利,以此激发学校教育改革的更大活力。

注释

①杨东平:《艰难的日出——中国现代教育的20世纪》,上海:文汇出版社,2003年,第122页。

②马昌博等:《义务教育,这20年为何这么难?——对话全国人大常委会委员、原国家教委副主任柳斌》,《南方

周末》，2006年10月12日，第A3版。

③褚宏启：《我国基础教育行政管理体制改革30年简评》，《中小学管理》2008年第11期。

④渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》2009年第6期。

⑤吴康宁：《政府部门超强控制：制约教育改革深入推进的一个要害性问题》，《南京师大学报（社会科学版）》2012年第5期。

⑥⑩《中国教育报》记者对曾天山的访谈，参见俞水、易鑫：《如何推进教育治理体系和治理能力现代化》，《中国教育报》，2013年12月5日。

⑦⑪《中国教育报》记者对李希贵的访谈，参见俞水、易鑫：《如何推进教育治理体系和治理能力现代化》，《中国教育报》，2013年12月5日。

⑧研究者对某市教育局一老领导（已退休）的访谈记录。

⑨研究者对某城市小学校长的访谈记录。

⑫沈原：《“制度的形同质异”与社会团体的发育——以中国青基会及其对外交往活动为例》，参见沈原：《市场、阶级与社会：转型社会学的关键议题》，北京：社会科学文献出版社，2007年，第303页。

⑬何珊云：《社会转型与民间教育公益团体的兴起》，《北京大学教育评论》2012年第4期。

⑭⑮袁贵仁：《加快推进教育治理体系和治理能力现代化——在2014年全国教育工作会议上的讲话》，2014—1—15。
http://www.gov.cn/gzdt/2014-02/16/content_2605760.htm。

⑯[美]弗朗西斯·福山：《国家构建——21世纪的国家治理与世界秩序》，北京：中国社会科学出版社，2007年，第7页。

⑰王绍光：《建立一个强有力的民主国家——兼论“政权形式”与“国家能力”的区别》，参见王绍光：《安邦之道——国家转型的目标与途径》，北京：生活·读书·新知三联书店，2007年，第5页。

⑱王有升：《国家教育意志与教育公权力的运行体制分析》，《南京师大学报（社会科学版）》2011年第5期。

⑲郑永年：《中国的“行为联邦制”——中央—地方关系的变革与动力》，北京：东方出版社，2013年，中文版序，第1页。

⑳此为2014年“第四届地方教育制度创新奖”（由21世纪教育研究院和搜狐教育联合主办）的入围案例之一。
<http://www.ouredu.org/3462.html>。

㉑此段内容来自本文审稿专家所提出的宝贵意见，在此致谢。

责任编辑 曾新

Analysis on Education Governance System in China : Evolution Orbit, Practical Dilemmas and Reform Motivation

Wang Yousheng

(Teachers College, Qingdao University, Qingdao 266071)

Abstract : From “planned management” to “burden sharing” and then to “technological governance”, the education governance system in China has changed a lot since 1949. At present, the super-power of government is still the main problem facing Chinese education governance system. Huge government size, multi-head in educational affairs, low efficiency of administration, pseudo-devolution of educational power caused by departmental benefit, and lack of school autonomy and social involvement and so on, are the typical characteristics of present Chinese education governance. The reform motivation for education governance in China usually comes from the relationship between central and local governments, and the local institutional innovation should play very important role. The change from centralized technological governance to participatory local democratic governance should be the new direction for the reform of Chinese education governance system.

Key words : education governance system; technological governance; local institutional innovation