

近30年来我国基础教育管理政策的梳理与思考

黄桂萍

(湖南科技大学 教育学院, 湖南 湘潭 411201)

摘要:我国教育管理改革正进入深水区和攻坚区,对我国近30年来基础教育管理相关政策进行梳理和分析,从管、办、评的视角出发,可将其发展划为“管”“管办分离”和“管办评分离”三个实践探索阶段。政策体现出从追求效率优先、兼顾公平到关注公平和以人为本的价值取向;政策理念从“管理”走向“法治”。同时也存在政策在实施过程中缺乏相应的实施细则和实现机制,操作性不强;在政策研究及学前教育环节管理改革研究方面亟待加强等问题。

关键词:基础教育管理;政策;管办评;价值取向;政策理念

中图分类号:G63

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2017)08-0006-04

我国基础教育管理体制改革的關鍵转折点以1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)为标志,《决定》的颁布使我国正式踏上探索基础教育管理改革之旅^[1]。政策是改革的指挥棒和方向盘,从管、办、评视角出发,对我国近30年来基础教育管理领域的相关政策进行全面的梳理和思考,对今后的研究和深入推进基础教育“管办评分离”改革具有重要的启发和指导意义。

1 基础教育管理相关政策的梳理

1985年以前我国的教育管理模式以苏联为参照,实行自中央到地方的纵向垂直管理,即中央决策,地方执行。教育相关法律法规不完善,教育管理过程中权大于法,尤其在文革时期,教育受到重创。为改变我国教育落后状况,中央从改革教育管理体制入手,于1985年5月27日颁布指导改革的政策性文件——《决定》。以《决定》为起点,对我国近30年来基础教育管理相关政策进行梳理和分析,从管、办、评视角进行切入,可将其发展划为“管”“管办分离”和“管办评分离”三个实践探索阶段。

第一,1985至1997年,“管”的实践探索阶段。

1985年《决定》的颁布是迈出改革的关键第一步。《决定》以教育管理体制改革的为重点,以“提高民族素质,多出人才、出好人才”为目的,明确要求“坚决实行简政放权”^[2]。把具体办学、管学的权力下放给地方,中央只负责宏观调控、规划和制定大的方针政策。在推行过程中由于相关法律法规不完善,缺乏相应的实施细则和保障机制,县、乡两级出现责权不明晰和责权乱象。1987年中央出台《关于农村基础教育管理体制改革的若干问题的意见》,重点明晰县、乡两级的职责权限,旨在加快农村教育发展,缩小城乡差距^[3]。此阶段是基础教育管理“管”的实践探索阶段,城乡各级注重的是“多出人才、出好人才”,以追求升学率为主,普遍忽略素质提升,教育为“应试教育”。

1993年中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》,要求基础教育从“应试教育”转轨“全面提高国民素质”的教育,实行“校长负责制”,完善法律,依法管、办、治学^[4]。基础教育管理开始试水

收稿日期:20170310

基金项目:湖南省研究生科研创新项目(CX2016B590)

作者简介:黄桂萍(1986-),女,广西钦州人,硕士生,主要从事教育管理研究。

“管办”分离改革,要求政府从包办基础教育转向探索与全社会共同办学之新路。纲要中要求实行政事分开、赋予学校更多办学自主权的政校关系改革,在高等教育领域得以试行,基础教育仍“以地方政府办学为主”^[5]。同时,改革未涉及政教评分离,对教育的评估工作一直由政府相关部门进行,依法管、办、治学虽被提上日程,但未得到重视。

第二,1998至2009年,“管办”分离的实践探索阶段。

20世纪90年代以来,中央探索和建立新的教育管理体制。1998年“素质教育工程”在《面向21世纪教育振兴行动计划》中被提出,取代“多出人才、出好人才”成为基础教育管理改革的根本指导方针和目标,重点要求政府与社会共同探索基础教育发展新路径,深入推进依法管、办、治学。国家启动新课程实验,推进基础教育由“应试教育”转向“素质教育”。基础教育管理进入“管办”分离的实践探索阶段。

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》重申和鼓励多种形式办学,在纵向上,中央向地方、下级机构和学校放权;在横向上,体制内向社会和市场移权^[6]。2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》和2002年《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》,将目光转移至基改的主战场农村,聚焦农村基础教育发展不平衡、不被重视等问题,正式确立“以县为主”的基础教育管理体制。2004年《2003-2007年教育振兴行动计划》对各级政府责权作了进一步明确和细化,要求“中小学要实行校长负责”和“探索建立现代学校制度”^[7]。此阶段,基础教育在延续政府包办管学的同时,努力尝试“管办”分离,并积累了相当经验和取得一定成果。

第三,2010年至今,“管办评”分离的实践探索阶段。

进入21世纪后,我国全面推进素质教育,以实现人的全面发展和教育现代化为目标,基础教育管理改革进入“管办评”分离阶段。2010年教育部颁布《纲要》,重申1985年《决定》中“简政放权”等各项要求,提出要“促进管办评分离,形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制”^[8]。随后,召开一系列相关会议并颁布一系列相关文件、细则进行补充说明,重点重申、加强监督、落实推进“管办评分离”改革。如:2013年11月十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,强调“深入推进管办评分离”。2014年2月《深化教育督导改革转变教育管理方式意见》,强调“深化教育督导改革”。2015年全国教育年度工作会议上袁贵仁强调全面深入推进“管办评分离”;同年5月,教育部印发《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》,提出到2020年,基本形成国家督导、政府统筹、学校办学、社会评估的教育公共治理新格局等等^[9]。此次改革推行的力度之大、责权之明确、细则之细、权力清单之清楚,均为史上最。现代法治走上社会舞台,教育法律体系不断完善,各项保障制度和实施细则配套出台,一直以来避之不谈的“评价”问题被明确提出,基础教育管理改革全面进入“管办评”分离的实践探索阶段。

2 对基础教育管理相关政策的思考

2.1 基础教育管理相关政策的先进性

纵观我国基础教育管理30多年来的相关政策,其在改革发展的过程中,取得了长足的进步。政策的指导目标从“多出人才、出好人才”到“人的全面发展”和“素质教育”,政策的价值取向和理念都有了质的升华。

第一,政策的价值取向从追求效率、兼顾公平到关注公平和以人为本。在改革发展过程中,任何事物都希望朝着更好的方向去发展,基础教育也不例外。从1985年的《决定》到2010年的《纲要》,我们看到,基础教育办学作为各级工作的重要考核点,影响着各级在发展基础教育过程中对效率与公平关系的解读,形成不同的价值观,并最终决定各级对基础教育不同的态度和所采取的改革路径。在“管”和“管办”分离阶段,基础教育的性质和价值——基础性并没有被人们正确认识,各级看到的仅是目标中的“多出人才、出好人才”,选取“效率优先,兼顾公平”为价值取向。在不断改革的过程中,人们逐渐认识到基础教育的性质和价值在于它的基础性——它承担着对人的教育及全面发展,担负着合格

公民的培养和提高全民素质、提升综合国力之重任,教育公平才是基础教育首要的价值选择。价值取向由效率优先转向了以追求公平和以人为本。在此价值取向引导下,颁布了一系列政策文件以推进义务教育普及工作、提高整体教育质量,重点推进“管办评分离”,以调整基础教育体系各相关主体之间的利益,为实现教育公平和人的全面发展而努力。

第二,政策理念从“管理”走向“治理”。近30年来,基础教育管理改革从“管”“管办分离”走向“管办评分离”。政策从1985年《决定》的“地方负责,分级管理”,到2004年《面向21世纪教育振兴行动计划》深入推进依法办学、管学、治学,再到2010年《纲要》提出并推行的“管办评分离”。从“管理”走向“治理”的政策理念清晰地体现在各期间所颁布的一系列政策文件中。在“管”“管办”分离探索阶段,由于法制规则不健全,管理中体现更多的是权大于法。新中国成立到1985年《决定》颁布之后相当长一段时间,基础教育管理采取的是中央集中统一管理模式。学校的人、财、物权由政府把控,政府管理学校的方式基本为开动员会、发文通知、检查督促、评比总结、项目审批等。为解放学校办学束缚、发展教育,基础教育管理借鉴兴起于20世纪七八十年代的新公共管理理论,要求对政府实行缩权,提高行政办事效率,并给出多个实践主张和多条改革思路。到20世纪八九十年代,强调民主、多主体、互动参与的管理模式——“治理”取代“管理”走上世界舞台后,教育领域内分权与放权成为世界各国教育权力重构的核心内容,英美等发达国家逐渐形成“管办评分离”的教育办学格局。在公共治理的背景下,我国吸收借鉴国外发达国家改革的成功经验,现代学校制度应运而生,管理改革从“管理”走向“法治”。

2.2 基础教育管理相关政策存在的不足

基础教育管理相关政策在改革发展过程中取得进步的同时也存在着一些不足,需要在发展中不断地改进、加强和完善。

第一,政策在实施过程中缺乏相应的实施细则和实现机制,操作性不强。如从1985年的《决定》到2010年的《纲要》均提出要“实行简政放权”,但相应的责权一直没有得到清楚的划分,导致改革至今仍存在管理“越位”“错位”“缺位”的现象。再如从1993年《中国教育改革和发展纲要》提出对学校要从直接管理转变为宏观管理,到2010年《纲要》提出的向地方和学校放权、政事分开等改革。纵观今天大多数中小学校,尤其是农村中小学校,依然面临着由上级主管部门统一的行政化管理。究其原因,在于实施过程中缺乏相应的实施细则和实现机制,导致其操作性不强,实践远跟不上政策的变化,最后政策流于形式。因此,政策的制定需充分考查实际,要有相应的实施细则和实现机制,建立独立的监督机构以保证政策落实到具体,使改革具有可行性和权威性。

第二,基础教育管理改革过程中,“管办评分离”政策研究及学前教育环节管理改革的研究亟待加强。自2010年“管办评分离”提出至今,基础教育管理改革已进入深水区 and 攻坚区。在中国知网对“基础教育管办评分离”的相关文献进行检索,经统计分析,约有73%的文章围绕基础教育中小学阶段“管办评分离”的现状、困难、解决对策和各地的实践经验来展开研究,对“管办评分离”政策方面及学前教育环节管理改革方面的研究薄弱,亟待加强。现阶段,“管办评分离”的推进面临着触动一些部门的“利益之命”,如果没有政府的强力推动,改革势必受阻。而政府要推动,就要通过颁布一系列强有力的政策措施和提供有力的法律保障。因此,需要时刻保持政策的正确指向和与时俱进,才能保证改革的顺利推进,否则,方向若错了,改革势必受阻甚至停滞。所以,无论在任何时期,都要及时对政策进行全面、科学、深入的研究,以制定更科学、专业和合理的政策,更好地指导和推动基础教育管理管、办、评分离从纸上走向现实,落到实处。与此同时,学前教育是基础教育中最基础的一环,目前关于学前教育环节管理体制改革的,尤其是农村场域,成了被忽视的对象和改革的短板。对此需要引起足够的重视和展开充分的研究,共同推进基础教育管理改革各个环节齐头并进。

基础教育管理是一个在探索中不断发展的过程,通过对其相关政策进行梳理和分析思考,我们清楚地认识到,基础教育管理改革任重道远,需要全社会的参与,卸下利益包袱,从改革我们自己开始。此外,也需要更多的实干家和真正的教育家脚踏实地地做深入调查研究和推进。

参考文献:

- [1] 张祺午,房巍.改革从这里出发——《中共中央关于教育体制改革的决定》的起草与影响[J].职业技术教育,2015(18):11-15.
- [2] 中华人民共和国教育部.中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL].(1985-05-27)[2016-12-25].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2482.html.
- [3] 王正惠,张乐天.新中国成立以来城乡教育政策的嬗变与反思[J].当代教育科学,2013(6):3-6.
- [4] 刘璐.中小学校长负责制三十年回顾与现实问题分析[J].现代教育管理,2013(7):66-70.
- [5] 中华人民共和国教育部.中国教育改革和发展纲要[EB/OL].(1993-02-13)[2017-01-12].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2484.html.
- [6] 罗志敏,黄明东.60年:中国基础教育体制伦理价值观的嬗变[J].教育学术月刊,2009(4):3-5.
- [7] 中华人民共和国教育部.2003-2007年教育振兴行动计划[EB/OL].(2004-03-03)[2017-01-12].http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/tnull_27717.html.
- [8] 中华人民共和国教育部.国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[EB/OL].(2010-07-29)[2017-07-17].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201008/t20100802_93704.html.
- [9] 中华人民共和国教育部.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].(2015-05-06)[2017-01-12].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s7049/201505/t20150506_189460.html.

(责任校对 龙四清)