

“以县为主”政策中县级政府责任探析

◆杨娟 刘亚荣 王善迈

摘要 经过多年探索,我国建立了“以县为主”的义务教育管理体制,县级政府在提高教育质量、促进教育公平中承担了重要责任,但其在履行相应责任时却还面临诸多困境。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。

关键词 政府教育职责;义务教育

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《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。然而,对一线行政管理人员的调查显示:虽然县级政府在推进义务教育发展的进程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。本文从解析现有政策和法规对县级政府教育责任的规定入手,探讨县级政府所面临的制度困境,并提出相应的政策建议。

一、相关政策与法律对县级政府责任的规定

政府应究竟承担哪些教育责任?目前学界主要有两个视角:一是财政责任,即基于义务教育属于公共产品的性质,政府有义务对教育提供财政支持并进行相关管理;二是管理责任,即政府需要对义务教育中的办学标准、师资建设等问题承担起管理责任,以保证义务教育的质量“底线”。其中任何一项的缺失都会使义务教育的发展面临困境。

建国以来,我国县级政府的教育责任范围经历了一个不断调整的过程。在教育财政上,县级政府的教育财政管理权力和责任历经多次改变。1986年

《中华人民共和国义务教育法》为义务教育的财政管理体制确立了“地方负责、分级管理”的框架,但该框架没有做出明确的规定。现实中,由于城市中小学校主要由市、县区及下级政府主办,因此城市义务教育的经费主要由县区政府负担。而农村义务教育主要由乡级政府管理,则相应的经费也由乡级提供,实际上农村义务教育财政采取了“以乡为主”的体制。2001年5月,国务院颁布的《关于基础教育改革和发展的决定》提出了由地方政府负责,分级管理,以县为主的体制,将农村义务教育的管理和经费责任由乡镇上调至县级政府。同时,中央政府通过转移支付的形式对贫困地区给予重点扶持。

在教育管理上,县级政府对中小学的管理责任也历经多次改变。小学管理权在1985年前一般由市或县级政府管理;中学管理权在1963年前大致为,初中归县级政府领导,高中归省级政府直接领导。自20世纪80年代初起,中学划分为省级重点中学、市级重点中学、区级重点中学、一般中学和社办中学,不同类型的中学分属不同级别政府领导。1985年颁布的《关于教育体制改革的决定》、1986年颁布的《义务教育法》、1994年颁布的《中国教育改革和发展纲要》强调义务教育要实行分级管理、分级办学和校长负责制。通过几十年的实践摸索,“以县为主”的义务教育管理体制凸显出既能适应因地制宜、灵活管理的要求,又能保障教育质量,充分调动教育工作

杨娟 王善迈/北京师范大学经济与工商管理学院 首都教育经济研究院 刘亚荣/国家教育行政学院教育行政教研部 (北京 100875)

者积极性的优势。因此,新《义务教育法》从法律上明确了义务教育学校“以县为主”的管理体制。

通过对《关于建立对县级人民政府教育工作进行督导评估制度的意见》、新《义务教育法》、《教育法》、《中国教育改革和发展纲要》及其他相关法律、法规文件的系统梳理,我们可将当前县级政府的基本责任归纳为两部分,即教育财政责任和教育管理责任。

教育财政责任包括对教育经费的筹集、预算、分配和管理。教育经费的筹集主要应确保教育财政拨款的增长高于财政经常性收入的增长、在校生人数平均教育费用逐步增长、教师工资和学生人均公用经费逐步增长(即“三个增长”),并鼓励和引导社会各界和人民群众捐资助学。教育经费的预算是指将教育事业所需经费,如维护、改造和建设农村中小学校舍,保障和提高中小学教师工资,购置和维护各项教学设施设备单独列项,纳入预算。并通过合理调整教育结构和学校布局,适当向农村地区学校和薄弱学校倾斜,资助家庭经济困难学生和贫困家庭子女,逐步缩小学校间差距,促进义务教育的均衡发展。此外,政府需要优先保证教育经费支出,确保上级拨付的专项教育资金按时足额拨付到位,严禁截留、挤占和挪用各种教育经费,并依法向同级人民代表大会或其常委会专题报告教育经费预算、决算情况,接受其监督和检查。

教育管理责任主要由政府领导、人力资源管理,保障教育质量和法律规范组成。政府领导包括应该巩固和完善“以县为主”的农村义务教育管理体制,全面落实统筹管理本地教育发展规划、经费安排和使用、校长和教师人事管理以及县域内各类教育协调发展的责任,并确立科教兴县(市、区)战略,把教育工作列入县级人民政府各项工作的重要议事日程,在研究和制订经济社会发展规划和年度计划时,把教育摆在优先发展的战略地位,并作为基础设施建设的重点领域。《督导意见》中对政府的人力资源管理责任做了具体规定,包括落实中小学教职工编制标准和实施办法、优化教职工队伍结构、建设高素质专业化的教师队伍、实施教师资格制度和聘任制度、建立城镇教师到农村或薄弱学校任教服务期制度等。此外,县级政府负有保障教育质量,提高县域整体教育水平的责任,如巩固“两基”,加快普及高中

阶段教育和学前三年教育。还需要建立和健全教育督导机构并完善决策、执行、监督相结合的教育管理体制,营造有利于青少年学生健康成长的社会环境。

二、县级政府落实教育责任的现状与原因分析

为切实了解当前县级政府对各项责任的执行情况,本研究利用国家教育行政学院对县级教育局长开展培训的机会进行了问卷调查,并做了深入访谈。调查对象为来自全国23个省市73个县级市的教育局长,覆盖全国东、中、西三大区域,回收问卷71份,有效问卷61份。调查显示,虽然在中央相关政策的推动下,各地为有效落实相应责任做了多方面努力,但还存在诸多问题。在办学标准上,各地普遍反映在生均建筑面积、图书存量、现代远程教育设备等办学条件上无法达到国家和省级有关规定,校舍维护和改造规划没有能够得到充分考虑,仍然存在很多危房。在教育经费的筹措和管理方面,许多地方无法达到三个增长中的前两项,特别是“教育财政拨款的增长高于财政经常性收入的增长”,已经到位的比例低于15%。此外,截留、挤占和挪用各种教育经费现象仍很普遍,教育经费得不到优先保证。在领导责任方面,局长们认为县政府没有把教育放在优先发展的战略地位;县主要领导不能经常深入学校了解并解决实际问题,教育经费的拨付和使用与主要领导的背景高度相关。此外,各地普遍反映教师数量、结构和素质无法满足教育事业发展的需要。造成县级政府不能有效落实教育责任的原因来自于现行的财政、行政及法律和督导制度的制约。

1. 各级政府间责任配置有欠明确与合理

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。这一规定虽然“灵活,但缺乏资金保障和管理的长效机制”^[1]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,以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而制约义务教育的有效推进。因为在我国,相当多的县只能做到“保工资、保运

转,保安全”中的“一保安全,二保吃饭”,很难有更多财力去支付发展义务教育所需要的经费。二是,由于缺乏省级政府的协调,各县“量入为出”地发展教育,使得省域内各县间的义务教育呈现出不平衡发展状态。研究显示,我国义务教育发展的省域内不平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。

2. 教育行政部门缺乏适当权力

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。一方面,教育行政部门能够直接反映来自教育系统内部的需要,另一方面,他们对实施义务教育所遇到的问题有更充分的认识,能提出现实有效的政策建议。而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,缺乏话语权。这尤其体现在财政管理上,教育行政部门在财政预算上没有话语权,很多地区采取“校财局管”的财务管理方式。这不利于有效调配资源,激励学校和教师更好地提升教育质量。

在相关政策实施上,教育行政部门缺乏可以因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原为我国法律和督导制度的不完善。教育法律制度被称为“软法”,如果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。执行教育督导任务的督导部门,虽然名义上是人民政府的职能部门,但绝大多数挂靠在教育局,很少有专门的编制和经费。这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、几点思考

综上所述,县级政府不能有效落实义务教育责任的问题,凸显了各级政府间责任配置的不合理以及教育行政部门权力与责任的不对等。对此,首先要明确各级政府的责任。有学者提出的,由于县级政府财政能力较弱,须将财政重心上移的观点值得关注。^{[2][3]}也可以考虑对经济发展水平不同的地区,县级政府应该承担不同的职责。^[4]总之,要对县级政府承担的责任,以及各级政府间责任的分配进行充分协调。

其次,要赋予教育行政部门更多的权力。总体来讲,我们认为县级政府应该给教育行政部门更多的财政预算权力和二次分配权力,只有这样才能提高教育经费的使用效率。同时,建议扩大教育行政部门的人事权利。目前我国比较僵硬的人事制度,特别是编制问题,使许多薄弱学校的专任教师严重不足,地方公立学校教师的质量无法保障。如果把人事权下放到教育行政部门,对于提高学校质量,加强素质教育会起到重要作用。

本课题受到世界银行青年学者项目的资助。

(责任编辑 王冬梅)

参考文献

- [1]高芳.我国义务教育均衡化的财政保障机制探讨[C].2008年中南财经政法大学教育财政理论与制度各级研讨会论文集.
- [2]王善迈,袁连生,刘泽云.我国公共教育财政体制改革的进展、问题及对策[J].北京师范大学学报(社会科学版),2003,(6).
- [3]王蓉,杨建芳.中国地方政府教育财政支出行为实证研究[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2008,(4).
- [4]高如峰.对农村义务教育各级政府财政责任分工的建议方案[J].教育研究,2005,(3).

An Analysis of Local Government's Educational Responsibilities Based on "County-based" Policy

Yang Juan, Liu Yarong & Wang Shanmai

(School of Economics and Business Administration, Beijing Normal University;

National Academy of Education Administration, Beijing 100875)

Abstract: After several years' exploration, we have set up "county-based" management system of compulsory education. However, local government is confronted with some difficulties when they carry out the educational responsibilities. The main reasons come from the unclear responsibilities and configurations among all levels of governments, comparatively weak position of educational institutions which can't express the educational demand. Besides, the existence of the power division of the administrative system makes it inconsistent. Thus, we should clarify all levels of governments' responsibilities in "county-based" management system of compulsory education and expand the power of educational institutions based on division of labor and collaboration.

Keywords: educational responsibilities of government, compulsory education