

● 教育学

关于现行教育中解制问题的几点思考

黄明东¹, 杨丽秋²

(1. 武汉大学 教育科学学院, 湖北 武汉 430072; 2. 浙江大学 外国语学院, 浙江 杭州 310028)

[作者简介] 黄明东(1964-), 男, 安徽舒城人, 武汉大学教育科学学院教授, 教育学博士, 主要从事高等教育学、教育政策与法律研究; 杨丽秋(1961-), 女, 浙江杭州人, 浙江大学外国语学院讲师, 主要从事英语语言文学研究。

[摘要] 我国学校的解制问题是教育体制改革的核心内容。由于长期受计划经济的影响, 我国教育在管理体制上存在着许多不适应新形势要求的方面, 如学校的性质、学校的地位、学校的办学自主权和学校教育资源配置等。这就需要根据现实要求实行解制, 使学校教育健康发展。

[关键词] 教育; 学校; 解制

[中图分类号] G640 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2005)05-0626-06

教育作为社会的一个子系统, 它的解制涉及到诸多方面的因素, 其中最重要的是政治体制和行政管理体制这两个方面因素。这两个因素对教育的解制能否成功起着制约作用。在我国行政管理体制多年改革的基础上, 新一代党和国家领导人提出要加强政治文明建设, 对加快我国政治体制改革的步伐具有极为重要的意义, 同样, 也为我国教育的解制提供了政策依据。目前, 我国学校教育中亟待解制的有以下几个方面:

一、关于学校性质的解制

由于受“左”倾思想的错误影响, 我们曾经在较长的时间内对社会主义的性质认识不清, 片面地认为公有制是社会主义的惟一特性, 似乎社会主义就不能有私有经济, “私”是资本主义的, 是资产阶级的专利, 社会主义越公越好。教育领域也是如此, 加之教育本身具有上层建筑的特点, 无论如何要保持其无产阶级的公有制特征, 所以在新中国建立之初就彻底地否定了教育的私立性, 一大批私立学校和教会学校纷纷被收归国有和公有。这种过于强调教育的国家性在我国的宪法中也得到进一步确认, 因而具有了合法性。《中华人民共和国宪法》第十九条规定:“国家发展社会主义的教育事业, 提高全国人民的科学文化水平。国家举办各种学校, 普及初等义务教育, 发展中等教育、职业教育和高等教育, 并且发展学前教育。国家发展各种教育设施, 扫除文盲, 对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育, 鼓励自学成才。”虽然在该条规定的最后也指出, “国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业”, 但是毕竟在很长时间内没有一部教育法律予以实施, 因为虽然《中华人民共和国教育法》(1995年3月18日第八届全国人民代表大会第三次会议通过)在第二十五条规定:“国家制定教育发展规划, 并举办学校及其他教育机构。国家鼓励企业事

业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构。”但这也是13年以后的事情了,而且还有“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”的限制性规定。即使是事隔4年的《中华人民共和国义务教育法》在第十二条中也只是提到“国家鼓励各种社会力量以及个人自愿捐资助学”。至少在当时并没有看到国家鼓励私立教育的动向。而2002年12月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过的《中华人民共和国民办教育促进法》也只是从2003年9月1日才开始施行。

由此可以看出,自新中国成立至今,国家对于私立教育(或民办教育)长期采取的是否定的态度,这种对私立教育的否定,使得很多人错误地认为,我国不需要私立教育。所以,当少数私立学校出现时,很多人不理解、不支持,私立学校发展艰难,很长时期不能与公立教育享受平等的法律待遇。当1999年国家要求高等学校大规模扩招时,当国民希望加快我国高等教育大众化进程时,我们才猛然感到,完全由国家举办和管理学校,不仅给国家财政带来巨大的压力,而且也显得力不从心,既不利于加快我国高等教育大众化进程,也不符合国际上举办各类教育的惯例。于是,国家对于私立教育转变了态度,并制定了相关的法律和政策加以规范,私立教育得到快速发展,其发展规模如下。

2003年全国各级各类学校数 单位:万所

类型	小学		初中		高中		普通高等学校	
	公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立
数量	42.58	0.5676	6.47	0.3704	3.18	0.4601	0.1552	0.1835
小计	43.1476		6.8404		3.6401		0.3387	
百分比	98.68	1.32	94.59	5.41	87.36	12.64	45.82	54.18

根据教育部《2003年全国教育事业统计公报》(2004年5月27日发布)整理

从上表中,我们可以清晰地看出,私立教育发展速度很快。私立教育的快速发展,从整体上改变了国立教育和公立教育一统天下的局面。从此,我国教育中开始有了“私立”性。而这种性质的变化在客观上要求我们在管理教育时必须采用不同的思维模式,这就是要在学校教育的性质上实行解制,在尊重教育规律的基础上,解除那些不符合私立教育发展要求的规章制度,为公立教育和私立教育制定不同的游戏规则。既不能用我们过去早已习惯的管理公立教育的方式来管理私立教育,也不能用管理私立教育的模式约束公立教育。

目前,国家已经在私立教育问题上作了重大的政策调整,在民办教育条例的基础上又出台了民办教育促进法,这是新中国教育史上具有里程碑意义的重要事件,必将促进我国私立教育的快速发展和高等教育大众化进程。但是,我们应当清晰地认识到,仅仅依靠这样一部法律还不能彻底解决私立教育中的所有问题。事实上,私立教育在办学过程中还存在着这样或那样的问题,其中的大量问题需要通过更多的政策和规章制度来解决。私立教育还处于起步阶段,还需要政府和社会各界的支持和帮助,因此,相应的配套措施也应当要跟上。还需要我们进一步拓宽视野,提供更为宽松的政策甚至需要有一些倾斜政策。就私立教育发展的要求看,主要应当从两个方面继续推进:第一是继续制定更多的法律和法规,为民办教育的发展提供更多的法律支撑;第二是出台更具有可操作性质的政策和办法,使所制定的法律法规能落到实处。

二、关于学校地位的解制

1978年1月11日,教育部颁发了《关于办好一批重点中小学试行方案》,并为此发出通知。通知指出:“切实办好一批重点中小学,以提高中小学的教育质量,总结经验,推动整个中小学教育革命的发展,具有重要意义。”^[1](第507页)该《试行方案》“对办好重点中小学的目的、任务、规划、招生办法、加强领导等问题作了规定”^[1](第507页)。此后,全国各地确定了一批重点学校。至1979年底,全国共有重点中

学5200多所,在校学生520万人;重点小学7000多所,在校学生510万人。从高等学校方面看,实际上,早在新中国建立后不久就开始酝酿举办重点大学。1954年10月5日,高等教育部就颁布了《关于重点高等学校和专家工作范围的决议》,该《决议》决定把中国人民大学等6所学校作为全国性的重点学校来办。《决议》指出:“确定重点高等学校是为了使一些学校在贯彻中央所规定的方针政策,学习苏联先进经验,进行教学改革,加强领导等各方面能够先走一步,取得经验,由高等教育部及时总结推广,以带动其他学校共同前进。”^[1](第508页)

首先,从建立重点中小学的时间上看,我们并没有在新中国成立之时就准备建立重点学校,而是在改革开放以后才开始的。在此之前,虽然国家没有举办所谓重点中小学,但中小学教育也开展得很顺利,教育质量在稳步提高,得到了当时的政府和人民群众的肯定,至少在“文革”前的17年可以这样认为。可以说,建立重点中小学并不具有必然性。其次,我们从建立重点中小学后基础教育和中等教育的实际效果看,并没有达到当初所希望的“以提高中小学的教育质量,总结经验,推动整个中小学教育革命的发展”的目的。相反,重点中小学自建立至今还存在着许多弊端,引起社会各界的强烈不满。这主要表现在以下几个方面:

第一,由于重点中小学的存在,客观上出现了中小学“贵族”。也就是说,这些重点学校享受着其他非重点中小学无法享受的特权,无论是在教学设施、师资力量还是在生源的选择上,它们都占有许多特别的资源。所以,如果说提高了教学质量,也只是提高了少数学校中少数学生的质量。而其他绝大多数学生的质量却被人地牺牲掉了,难道说这样的义务教育是平等的吗?《中华人民共和国教育法》第三十六条明确规定“受教育者在入学、升学、就业等方面依法享有平等权利”,但我们采用的重点学校制实际上否定了教育法的这个规定。

第二,建立所谓重点学校也导致了中小学教师队伍的不稳定。许多在教学上比较优秀的教师不安于非重点学校的现状,纷纷向所谓的重点学校流动,导致重点学校教学力量越来越强,而非重点学校的教学力量越来越弱的负马太效应。因此,能够进入重点学校的学生则意味着有更多的机会进入大学学习,而进入非重点学校的学生尽管学习勤奋刻苦,倍加努力,但仍然与大学无缘。所以,重点学校的存在,不仅造成了中小学阶段教育机会的不平等,也导致了接受高等教育权利的不平等。

第三,重点学校的存在,导致了学生家庭残酷的经济竞争,影响国家经济的发展。几乎所有的家长,为使自己的孩子能够进入重点学校学习而不得不花费大量金钱,客观上致使家长们不得不开展经济实力的竞争。竞争的结果自然是家庭经济条件好的学生意味着能够上重点学校(大多数家庭是在勒紧裤腰带和无可奈何的情况下被迫参加这场竞争的,这也是许多家庭不敢消费而国家寄希望扩大招生刺激消费来带动经济发展效果不明显的的一个重要原因),而低收入家庭的孩子则意味着只能上普通学校。尽管我们在每年高校招生录取时也在宣传家庭贫困的成绩优秀的学生可以享受减免学费或提供其他条件帮助这些学生完成大学学业。殊不知这些措施已经是马后炮,因为绝大多数家庭贫困的品学兼优的学生早已在义务教育阶段被无情地淘汰掉了。高考录取中所能采取的这项措施确实只能是解决极少数学生的学习问题,这些学生是在不平等的条件下才获得这样一个看似公平、仁慈的机会的。平心而论,这项措施解决了少数学生上大学的问题,但这并不能根本解决大多数学生平等上大学的问题。相反,很多学生在拿到录取通知书的时候不是喜而是忧。因此,尽管每年大学新生入学时,我们的新闻媒体都大张旗鼓地报道一些地方政府和亲朋好友为某些贫困学子慷慨解囊,但这些毕竟只是权宜之计。

由于普通学校每年的升学率都十分低,甚至没有学生考上高一级学校,在这些学校中学习的孩子感到升学无望,前途渺茫,无奈之下不得不中途辍学。这与我国的义务教育法的精神又是直接相悖的,也是与当初建立重点学校的良好愿望相悖的。所以,很多人强烈谴责我国义务教育阶段这种办重点学校的做法,认为这些所谓的“名校是中国义务教育中的一颗最大的毒瘤,这颗毒瘤剥夺了许多孩子受到更好教育的机会、剥夺了平等受教育的机会,这颗毒瘤助长了不正之风,更可怕的是——这颗毒瘤正在培养未来的官僚”要根本解决这一问题,除了社会各界的努力之外,非得取消这些重点学校不可

高等学校采用重点学校制也基本上面临着同样的问题,在实际办学过程中也没有完全体现出当初的设想。如果说高等学校因为属于高层次的专业教育采取重点制在目前还涉及不到教育权利的话(实际上重点学校也不能由长官意志决定,而应当由学校在长期的办学过程中逐步形成,更不能规定什么部级重点学校或省级重点学校等等),那么在义务教育阶段实行重点学校的制度便既无教育上的理由,也无法律上的理由,更无道德上的依据。美国著名的教育社会学家马丁·特罗在其著名的论文《从精英向大众高等教育转变中的问题》指出:“当入学率达到适龄人口的15%时,人们开始逐渐把接受高等教育看作是那些具有一定资格者的一种权利,当入学率达到总人口的50%时(在有些地区更高),接受高等教育越来越被看作一种义务。”^[2](第3页)所以,即便是高等学校,从长远的观点看,在我国高等教育进入大众化以后,通过办重点学校仍然不能解决教育权利公平的问题。无论是中小学还是高等学校,当初国家在决定举办重点学校时的初衷是十分良好的,但现在看来已经形成了明显的弊端,相应的制度必须改革,代之以新的制度。重点学校是通过竞争产生出来的,不是政策规定出来的。

三、关于学校办学自主权的解制

要讨论学校办学自主权的解制问题,首先必须弄清楚什么是学校的办学自主权,我们这里主要指高等学校的办学自主权的问题。我国年轻的教育法学专家申素平博士在《重新审视高等学校自主权》一文中指出:“从教育法的角度看,高等学校自主权是高等学校依据教育法的规定而享有的法定权利,在性质上是一种公权力,不同于高等学校参与民事活动时所享有的民事权利。”“作为一种公权力,高等学校自主权与政府的公权力既有区别又有联系。联系在于两者皆是站在优越于对方的地位,运用强制力维护和分配公共利益的权力,不同于私权利或民事权利。区别在于一旦法律明确规定了高等学校的自主权,那么这些权力就与政府的公权力产生了分离,只要高等学校合法正当行使,便不再受政府公权力的干预,政府只能在法定的范围内通过合法的手段进行监督。”这就从法理上明确了高等学校办学自主权的含义。而在现实生活中,一方面,教育法律和政策要求学校要面向社会自主办学,如《中华人民共和国高等教育法》就规定,“高等学校应当面向社会,依法自主办学,实行民主管理”。另一方面,学校的许多自主权仍然掌握在政府手里,学校还得依照红头文件办学,法律规定的自主权难以落实或受到行政的干预和侵犯。高等学校办学自主权不足的原因也可以从中得到解释,这就是当学校的公权应当从政府的公权中分离出来时,却由于习惯、法律自身的不完善等原因而难以分离。

新中国成立以后,我们很快地便消灭了私立高等学校(包括教会学校),同样也消灭了私立中小学。尽管当时出于巩固新政权的需要,这种做法有一定的合理性,但是,这种一刀切的做法却也留下了很多后遗症,以至于后来当国家认识到在教育上必须两条腿走路的时候,民间办教育的积极性一直调动不起来。因此,长期以来,我国的教育一直是跛着腿走路,这在一定意义上减缓了我国教育发展的速度和我国高等教育大众化的发展进程。但是,在经济体制转轨以后,由于市场力量的介入,随之带来了其他办学力量,例如企业、党派组织、个人、基金会以及海外团体等等。这些力量介入教育以后,一方面改变以往那种由国家统一举办和管理教育的单一的权力结构,随之出现的就是举办教育权力的重新分配,进而导致举办教育权力结构的重新调整和构建。另一方面,由于学校办学权、管理权等已经出现了分离,从经济学的角度看,我们也不应当对其进行过多的干预,除了在教育方针等宏观问题需要政府干预以外,其他的问题应当由学校自己解决,特别是政府不予以投资的私立学校更应当让他们在法律允许的范围内有更多的自主权。“大学所最希望获得的自主权已经不在经费支配权、课程设置权、教学计划确立权、人事调配权、基建项目选择权等,最希望获得‘经营者’(即办学)与‘消费者’(即求学)直接对话和作出决定的权力,在‘供’(招生)、“产”(专业设置)、“销”(学生就业)的问题上让学校与市场直接打通,不必要也不应当有其他权力隔于两者之间。”^[3](第3版)

在这种情况下,为了调动各方面的办学积极性,我们就更需要对现行的高等教育进行解制,也就是

要在现行教育法律和政策的基础上进行创新。我国著名的教育法学家劳凯声教授“在学校自主权的问题上,匡正了学术界曾普遍认为其属于法人权利的误解,阐述了学校自主权的公权性质,并提出政府进行角色分化、向学校放权的改革思路”。其核心思想就是强调和尊重高等学校公权的法律地位,使高等学校完全能够按照法律精神,走依法办学、依法治校的轨道。在政府对高等学校的宏观管理中,政府应代表最广大人民群众的根本利益,根据社会发展趋势对高校提出教育要求,但不直接管理和控制高等学校内部的运行环节与过程,不干预高等学校内部的日常事务,不在学术领域里使用行政命令,政府职能主要体现在高等学校系统内部的宏观关系方面,体现于高等教育事业的方向和质量标准方面。概括而言,政府的必要控制或管理应主要体现在教育的规划和立法、教育经费的管理与控制、教育的评估与监督等三个方面,这样才能实现国家所有权和高校办学自主权的相对分离。具体来讲就是要求各级政府对高等学校的管理上由直接管理转变为间接管理,由具体管理转变为整体管理,由硬性管理转变为柔性管理,只有这样才能使高校办学自主权得到真正解决,全部包揽和撒手不管都是不当的。

四、关于教育资源配置的解制

目前,我国教育资源的配置实行的仍然是国家统一的计划经济体制,主要分为两个层次:中央政府的资源配置体制和地方政府的配置体制。应当说,这个体制在发挥国家统一管理教育、保证教育资源特别是教育经费满足教育基本需求方面发挥了重要的作用。但是,也存在着不少问题。

首先,这种两级资源配置模式主要关注的是高等教育,对于基础教育也只能关注少数所谓重点学校,制约了我国教育整体的协调发展。实际上,大多数基础教育的学校只能由基层政府想办法,以至于教师工资拖欠、基本的教学设施不全、旧设备难以更新、教学危房等都一直在威胁着基础教育的发展,使得基础教育实际上长期处于不管不问、可有可无的境地。而被视为国家和地方政府重点保护的高等教育也并没有完全摆脱办学的困境局面,虽然大学里的教师工资还能按月足额发放并有所提高,但在教学条件、基础设施、师资队伍建设等方面与国外的大学相比还差得很远,创办世界一流大学仍然任重道远。问题不是国家太穷拿不出这笔经费,而是国家和地方政府没有遵守教育法中所规定的“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高。全国各级财政支出总额中教育经费所占比例应当随着国民经济的发展逐步提高”的要求。早在 1993 年 2 月中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》中就作出了“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,20 世纪末达到 4%”^[4](第 16 页)的补充。而实际上我国的教育经费支出并没有达到这个标准,当务之急是各级政府要兑现这个要求。

其次,从全国教育资源配置的总体格局看,东西部的教育资源整体布局不协调,严重制约了西部教育的发展。我国东部地区教育资源本来就比较丰富,地方政府的投入也比较充足,而国家却依然加大投入。中西部地区的教育资源则相对比较薄弱,甚至可以说十分稀缺,而国家却未能给予有效投入,发挥总体的平衡作用。其结果就是强者越强,而弱者越弱。当然,我们并不主张搞平均主义,硬要把东部地区的教育和西部地区的教育拉成一个水平,但也不能让东西部的教育有如此巨大的差异。毕竟东部地区教育的基础和水平已经很好,可以发挥学校和地方政府的积极性。而西部地区长期发展缓慢、基础薄弱,国家欠这些地区的债太多,如果不立即采取有效措施,改变教育资源布局的不合理状况,加大对西部地区的教育投入,那么,西部地区教育的发展将更加落后,西部的经济发展速度也将无法提高。

教育资源上出现的这两种情况,再次表明了加快我国教育资源配置的解制的重要价值。这就是要改变教育发展的战略思路,更多的从教育的公平和公正的角度平衡教育资源的分配。集中于少数学校少数地区的资源分配思路显然不利于我国教育的整体发展,代之而起的则是系统地配置教育资源,将教育资源的重心转移到中西部和基础教育阶段。

教育乃百年大计,但愿各级政府能够在未来的工作中更加重视教育,特别是基础教育问题。党中

央、国务院提出要加强基础教育,在教育经费上向基础教育倾斜,这是一项十分英明和符合教育规律的决策。我国基础教育因此将有望得到良好的发展机遇。为了贯彻落实党和政府的这项战略,还需要进行更多的规制工作,制定相关的法律、法规以及相应的配套政策。

[参 考 文 献]

- [1] 中央教育科学研究所. 中华人民共和国教育大事记(1949~1982)[Z]. 北京:教育科学出版社,1984.
- [2] [美] 马丁·特罗. 从精英向大众高等教育转变中的问题[J]. 王香丽译. 外国教育资料,1999,(1).
- [3] 张楚廷. 对高校办学自主权的思考——关键仍在“供、产、销”[N]. 中国教育报,2002-01-17.
- [4] 袁振国. 教育政策学[M]. 南京:江苏教育出版社,2001.
- [5] 网友. 名校——中国义务教育的毒瘤[N]. 中国图书商报·导购周刊,2004-01-09.
- [6] 潘 艳,劳凯声. 开创教育法体系[N]. 中华读书报,1999-09-29.

(责任编辑 涂文迁)

Some Problems on Deregulation of Present Education in China

HUANG Ming-dong¹, YANG Li-qiu²

(1. School of Educational Science, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China;

2. School of Foreign Languages Zhejiang University, Hangzhou 310028, Zhejiang, China)

Biographies: HUANG Ming-dong(1964-), male, Professor, School of Education Science, Wuhan University, majoring in higher education, education policy and law; YANG Li-qiu (1961-), female, Lecturer, School of Foreign Languages, Zhejiang University, majoring in literature of English language.

Abstract: The problem on deregulation of school is the key to reform education system. The administrative system of Chinese education has not been fit the needs of new situation because it has been influenced by the planning economy for a long time. We need to deregulate in character, degree, self-determination of school and deploying wealth of national education. This paper analyses the reasons of deregulation in the field of education from four aspects mentioned above. It also points out some methods of deregulation. They can be used in making policies of education for reference.

Key words: education; school; deregulation