

试论中国乡镇政府对基层学校的管理

马 戎

人类知识的传递，自开始以系统性和有组织地进行的时刻，也即各种“学校”开始萌发的时刻，就与权力机构结下了不解之缘。社会的权力组织，无论是国家行政机构还是宗教组织，出于其对民众、对社会精英分子在意识形态和舆论进行控制和导向的需要，总是要努力加强对教育的领导或影响。社会的重大变革，也因此总是与教育机构和内容的变革密切联系在一起。中国社会近一百多年来经历了天翻地覆的变化，中国的教育也经历了重大的变迁。

本文的主要研究兴趣，是分析解放以来特别是目前中国社会基层的乡镇组织（其中最重要的是政权组织）与学校教育活动之间的关系。由于这些组织是从历史发展而来，我们不可能割断历史，所以需要简单地回顾一下我国近代的基层组织变迁，并且把乡镇组织对学校教育的管理职能放到中国社会的大历史变迁的过程中来考察。此外，基层乡镇组织也不可能孤零零地存在与活动，它是中国整体社会组织 and 行政机器的一个有机的组成部分，所以在讨论和分析乡镇组织及其功能时，也不可能脱离在乡镇之上的县和在它之下的村落。

当我们讨论到中国社会基层中的学校教育活动和对其的管理，有几点需要加以说明，

第一，我国有几千年的文明史，形成了有自己特色的文化，自然也有自己传统的知识体系与教育体系。教育的内容，就是一个社会认为需要系统地传授给自己的民众和下一代的知识。在中国人的传统观念中，这种需要系统地和有组织地传授的“知识”，包括了对社会的观点、对历史的认识、对文化经典的掌握、以及做人（士）的道理，以今天的学科划分来看，大致包括了哲学、历史学、政治学、社会学、文学、伦理学、教育学等方面的内容，而且通过《四书》、《五经》这样的儒学经典把所有的内容都融合在一起，目的是培养能够“修身、齐家、治国、平天下”的人才。也正是由于各类知识的融合性，在中国传统教育体系中不把知识按门类分为学科，而是按重要问题上的不同观点分为学派。算学、工艺、医理、农桑之学（即今天属于理科、工科、医科、农科的内容）只被看作“技艺”，不被看作是真正的“学问”，这些技艺的传授是属于有关匠人行会的事，朝廷重视的“学校”系统是不把其纳入讲授和考试的范围中的。

欧洲的文明有它自己的发展历史，并且与宗教（特别是基督教）有着密切的联系。最初的学校或者是由教会主办，或者是在教会的严格指导之下。“文艺复兴”和宗教改革之后，教会势力衰落，科学和文艺得到很快的发展，并出现了世俗性的正式学校教育，自然科学成

为学校讲授内容的主要部分。新的世俗学校体系一方面区分开了由学校讲授的“科学”（理工科）与匠人传授的“技艺”（简单操作技能），推动了科学的发展，另一方面把各类知识划分为各个学科进行讲授。出于对宗教组织在历史上一度控制教育系统的反感，与神学密切联系的伦理学（即做人的道理）在新的世俗学校里受到轻视。但教会在人们生活中仍然具有重大影响，并借着宗教伦理依然规范着人们的行为。这样，近代欧洲各国就形成了与我国的传统完全不同的知识体系与教育体系。

自鸦片战争以来，我国即处在两种完全不同文化体系之间的冲撞与融合之中。“辛亥革命”前后在我国出现的“现代”学校，在组织形式和教学内容上都是仿效欧洲学校的模式建立起来的。但是，当中国的学校抄袭了欧洲学校的模式，在知识体系的划分方面、在教育课程体系中追随西方而轻视“做人的道理”方面^①时，由于中国社会并不存在如西方社会中那样强大和无孔不入的基督教组织及其影响，因此在社会正式的教育体系中，中国人的伦理教育就在某种程度上出现了真空。

以此为例，我们可以清楚地看出，模仿欧洲模式所建立的学校，要在中国社会真正生下根来，并不容易，有许多因文化差异所带来的问题，可以说是存留至今。我们在考察分析基层学校及其变迁时，不应忘记这个大的历史文化背景。

第二，中国传统的私塾、太学等教育组织，教授知识的目的，对大众来说是教育他们如何做人，即“知书明理，修身齐家”，对少数精英分子来说，在做人的基础上还要懂得如何做官，即“治国平天下”。朝廷设置了各级考试制度来选拔人才，而读书人的理想也就是做官。在这种利益驱动下，出现了许多（特别是贫苦学子）感人的求学故事，父母、家族和地方社区也把供养孩子读书、考取“功名”作为大事，很舍得在子弟们的教育上花钱，各地设有学田、祀田、族田等。正因为如此，国家政权也就用不着再在民众教育事业方面进行大量投资，朝廷认为教育费用是家庭、家族、社区这些政府机构之外的组织所应当承担的事^②。这也成为政府理财的某种传统。我国政府虽然确实十分重视教育，但从国库中拿出来支持教育体系的经费按比例讲并不多，而从民众中收取“教育费附加”、号召民众“捐资助学”和让基层组织（县、乡镇政府）从其所得中出资办教育则成为国内发展教育的普遍思路。由于“教育费附加”和基层政府的财力在很大的程度上取决于各地的经济发展水平，这种在一定程度上靠地方和民众办教育的思路也就进一步扩大了各地区之间教育事业发展水平的差距。

正因为如此，我国的中央政府、基层政权组织、地方社区在学校教育管理与发展过程中所扮演的角色，这种结构和体制所造成的反映在教育发展方面的后果，与其他国家相比也就有了自己的特点。

第三，自“鸦片战争”至中华人民共和国成立，面对帝国主义对中国的军事、经济、文化侵略，中华民族经历了近百年的动乱时期，其间不乏各地的割据与内战，各地的行政体制和基层组织既不一致也缺乏统一的领导。所以无论在晚清时期、北洋军阀还是民国时期，一直存在着整顿基层政权组织、建立与强化统一政制的问题。这种努力，也必然会体现在基层学校管理体制的历史变迁中。

建国以来基层学校的管理体制的变化，是与基层政权组织职能权力的调整同步的。在建国初期，为强化中央对基层农村的统一管理，在各个地区建立了一致的行政体系，并把学校

完全置于县级政府的直接管理之下,以便对办学方向、教学内容、学校人事等进行全面的整顿与管理。随着政权的巩固,在“人民公社化”这一基层社会组织的改造过程中,学校被置于“政社合一”的公社的直接管理之下,在“文化大革命”中进一步实行了“贫下中农管理学校”、教师挣工分等一系列分散管理的体制。自70年代后期以来,为了“拨乱反正”,基层学校又收归县级政府管理,同时政府也接受下了一个“民办教师”的遗留问题。80年代“改革开放”政策的一个中心问题就是中央政府适当地“放权”给地方和基层,“责、权、利”都在相当大的程度上放给了基层组织和企业,用于调动基层组织的积极性和能动性。基层学校管理体制的调整也随之经历了一个不断实验、不断完善的过程。因此,我们在分析当前乡镇组织对基层学校的管理职能时,也必须把它放在我国近年来“改革开放”和体制调整的全过程中来加以考察。

第四,目前世界各国的教育管理体制是各种各样的,没有也不可能有一致的规范。各国的体制反映出该国的社会与政治制度的发展历史,如法国的教育体制在国家的严格统一管理之下,教育部制定了统一的教学大纲和课时,甚至学校内教师的提升、录用、待遇,学生各种考试的时间、内容均有统一的规定。而美国各州有自己的立法、司法和行政系统,美国宪法第10条修正案把教育列为各州的权力,教育的支持者和管理者是各州而不是联邦政府(金一鸣,1995:68)。所以现代化教育的内容并不一定与某种“标准化”的管理体制联系在一起,在分析我国建国以来基础教育管理体制的变迁时,也不必带有什么特定的“框框”或标准模式。

教育是一个国家社会经济发展的基础,北京大学社会学人类学研究所于1993-1994年期间与加拿大蒙特利尔大学合作,开展了全国6省(区)24县的教育调查,县和乡镇这两级组织对基层学校的管理,也就成为我们研究各地基层教育发展情况和特点的关键。随后,我们又与新加坡东亚研究所合作,在1995-1996年期间开展了全国5个镇的乡镇组织调查。这些实地调查向我们提供了不同地区基层学校管理体制及其变迁的丰富资料。与此同时,我们也注意参考了在这些方面的其他文献,这些各个方面的资料汇集在一起,即是我们研究的基础。在本文中,我们先简单地回顾一下县与乡镇这两级教育管理体制在近代的历史变迁,然后根据实地调查资料并参考其他文献讨论90年代基层学校的管理体制和运行办法,最后对目前中国农村中小学中存在的主要问题和乡镇管理体制将来的发展进行讨论。

一、我国县与乡镇教育管理体制的历史变迁

历史上自秦始皇统一中国之后,我国历代皇朝政权的基层组织是郡县。清朝地方行政分省、府(州、厅)、县三级。在民国时期,县以下的乡(区)和保甲组织重新在新的政治和行政意义上逐步在各地先后设立。^①我国目前的基层政权组织,可以大致划分为县(旗)、乡镇(原公社)、行政村(原生产大队)三级。在经济上和地域上自成系统、管理部门机构齐全的基层行政组织在县一级,1995年底全国共有2143个县(其中有427个县级市);最基层的政府机构是在乡镇一级,它有政府财政预算和领取政府正式工资的公务员,全国共有47136个乡镇(其中有17282个镇);党的基层组织(党支部)在行政村一级,行政村一级不列入政府预算,也没有公务员,全国共有74万个行政村;每个行政村平均有315户(国

家统计局, 1996: 3, 351)。这些基本数字可以帮助我们建立起一个概念, 把这些行政级别与相应人口规模和其他国家的行政设置进行比较。

我们研究与分析政府基层组织对学校教育体系的管理, 重点调查的应当是县和乡镇这两级。由于我们设计这一课题时的主要目的是调查与分析乡镇组织, 所以我们讨论重点是分析乡镇, 但是在具体研究乡镇组织对基层学校的管理体制与功能时, 有时必须把乡镇与县结合起来进行分析。

我国在县与乡镇这两级的教育组织管理体系, 本世纪经历了多次变动。

1. 解放前县与乡镇两级的教育主管机构

我们在实地调查和有关文献的阅读中发现, 我国的各个地区之间在 1949 年以前的基层教育管理体制方面存在着很大的差异, 即使是在同一个地区, 相邻的各县也可能会有不同的机构设置, 教育专职管理机构设立的时间也有先后之别。下面我们以北方的内蒙古赤峰市(原昭乌达盟)和南方的广东省高明市(原高明县)为例, 来说明这些地区性的差异。

据《高明县教育志》和《赤峰市教育志》分别介绍, 两地在明清两代, 都在县级设“教谕”一职(正八品)主管全县教育^④, 1906 年正式撤销“教谕”, 逐步设立“劝学所”以兴办新式学校。但各地成立“劝学所”的时间不一, 以赤峰下属各县为例, 宁城、赤峰两县是 1906 年, 敖汉旗为 1910 年, 经棚县(现克什克腾旗)为 1914 年(严善庆, 1995: 341)。当时这些县份的学校实际发展程度是设立“劝学所”时间早晚的主要原因。

当时赤峰市各县以下按行政区划分为若干“学区”, 每学区设“劝学员”1 名, 由县“劝学所”领导。县“劝学所”掌管全县教育行政, 设总董(兼视学)1 名, 劝学员数名。值得注意的是, 教育事务实际上并不由地方官直接管辖, 仅受地方官监督, 表现了教育系统的某种独立性。1910 年清廷正式修改“劝学所章程”, 县“劝学所”变为教育行政辅助机构, 辅佐地方官办理学务, 同时地方学务改由地方自治机关办理, 实际上进一步增强了教育系统的独立性。晚清和民国时期, 各乡村学校校长自主权较大, 可以自行聘任教师并予以保护, 这种相对的自主性可能是晚清“劝学所”传统的延续。

1911 年民国成立后许多地区继续沿用“劝学所”体制, 增设县视学^⑤。1915 年民国政府颁布《教育总纲》, 规定初等小学 4 年为义务教育。1923 年北京政府公布《县教育局规程》, 随后赤峰市下属南部各县于 1923-1928 年期间先后改县“劝学所”, 为县“教育局”。但各县情况发展并不平衡, 如北部的阿鲁科尔沁旗属于草原牧区, 长期没有现代学校, 也因此未设专门教育管理机构, 直至 1933 年日寇入侵后, 才在伪政权旗公署内务科设“文教股”(严善庆, 1995: 331)。

广东省高明县于 1912 年改“劝学所”为“督学局”, 1930 年改为县政府的“教育科”(陈肇基, 1993: 29)。自 30 年代起各地小学体制分为公立与私立两种, 公立学校由县教育部门拨款, 任命校长和聘用教师。私立学校成立校董会, 负责筹划办学经费和聘任校长, 由校长出面聘任教师和管理学校。但在教学业务方面, 私立学校的校历、教学计划等均受县教育部门的指导。在湖南省一些地区, 县以下设立“学区”并成立学区的“学务委员会”, 委员由地方团体公选, 呈请县教育局核定委任(熊贤君, 1996: 465)。这可能是县以下的“区”(相当于乡镇)一级首次设立主管教育的机构。

自 30 年代起, 许多地区建立起保甲组织, 乡镇政府在其所在地兴办一所“中心小学

校”，乡镇内的其他小学改称“国民学校”，并按照所在的“保”的地名称作“某某保国民学校”。据广东省高明县统计，在1940年该县有保国民学校75所，学生4262人，教师191人，私塾39所，学童654人，塾师40人（《陈肇基》，1993：56）。可见当时在基层农村，由乡镇和保两级组织兴办的学校（乡中心小学、保国民学校）的教学规模已经远远超过了传统的私塾教育。

2. 解放后县级教育主管机构

建国初期，原公立学校（包括中学、小学）均由新成立的县人民政府的“教育科”或“文教科”接管，乡村小学则由乡村农会管理及筹款。县“教育科”的职责是管理全县小学教育与行政事务（包括录用教师）和全县教育经费，设为“文教科”的机构还需管理有关文化、体育、科技、广播等事务。

50年代，我国大部分地区在县级政府机构中均设有主管教育的专门机构。如位于南方的高明县1950年在新成立的县人民政府内设立“文教科”，1956年分为“文化科”和“教育科”两个各自独立的机构。1959年“教育科”改称“教育局”并沿用至今（陈肇基，1993：29）。

位于北方的翁牛特旗政府在50年代初期下设“教育”、“文化”、“卫生”3科。在1956年至1960年期间，该旗政府设有1办（办公室）5局（农产品采购局、粮食局、公安局、邮电局、税务局）14科（人事、民政、文化、教育、卫生、工商、财政、统计、水利、水土保持、农业、畜牧、林业、交通）3站（气象、广播、鼠疫防治），这种体制设置表明教育事务有独立的管理机构，但也多少说明其重要性并不太高，因为置于“科”级的机构在重要性上多少略逊于“局”级的机构。在50年代的社会条件下，设置“局”级机构的上述5个部门确实是基层政府发挥功能中比较重要的部门。

60年代，部分地区的县政府为精简机构，把下属管理教育与文化的两个机构结合起来，称为“文教局”。以翁牛特旗为例，旗县政府当时共计有28—38个机构，下设9—11个局，其中有文教局（参见《内蒙古翁牛特旗桥头镇调查》）。“文化大革命”后为落实干部政策，安置大批在“文化大革命”中“靠边站”的干部，县级政府的机构与编制迅速膨胀，增至48个机构（9办3委29局2行），教育、文化、卫生自此均独立为“局”级机构。1985年县级政府再次精简机构，政府机构减为34—35个（3办6委25局），但教育、文化、卫生3局维持不变并延续至今。

3. 解放后乡镇级的教育管理机构

晚清与民国时期，赤峰市南部农业各县按行政区（地域略大于现在的乡镇）划分为若干“学区”，每个“学区”设专任教育委员（1911年以前称“劝学员”）1名，受县“劝学所”领导，这是政府在乡镇一级首次设置专职管理教育的人员，但除了湖南少数地区外，在乡镇一级尚无设立专门管理教育的机构。

解放后，县政府在下属各区（大致相当于乡镇）配备“文教助理员”或“教育助理员”，专门管理各区的小学。在当时教育事业尚不发达、学校很少的一些县，则由县教育科直接管理本县公办学校。解放较早的吉林省汪清县，1945—1949年期间各区社设“文教助理员”，1949年底各区、村设“文教委员会”。在1950—1952年期间，国家财政教育经费的管理体制是“统一列支，高度集中”，按中央、大行政区、省（市）进行三级财政管理。

自1952年开始实行统筹办学经费, 村办小学及所有私立学校全部转为公办, 教师转为领取国家工资的干部编制。这是我国基层学校体制的一次大的调整。公办学校的经费由政府支出, 政府加强了对所有学校的领导与管理^⑥。同年在县以下的行政区建立“中心总校”作为区(乡镇)一级教育行政领导机构, 每个行政区设1所“中心总校”, “总校”的下面根据行政区下属各行政村的地理位置再设若干“学区”, 每个“学区”建立1所“中心校”(主要是完全小学)^⑦, 而由“中心总校”统一管理本行政区内各所“中心校”(严善庆, 1995: 346)。所以1952年是我国基层乡镇一级普遍建立教育管理专职机构的起始, 其原因是对村级小学开始转为“公办”并由政府直接管理。

1954年, 行政体制实行“区”改“乡”。同年政务院《关于整顿和改进小学教育的指示》规定, 县教育科的职责重点为: 中小学工作与教学计划的制定与审批、教育方针的贯彻、教师培养以及对学校人事与教育经费的管理。学校的日常工作的具体管理仍在乡镇级的“中心总校”。1952-1957年(第一个五年计划)期间, 大行政区已经撤销, 国家教育经费实行“统一领导, 分级管理”的办法, 转为中央、省(市)、县三级财政管理制度。

1958年成立人民公社, 实行“政社合一”体制, 各公社设“文教(教育)助理员”, 以公社为单位在公社所在地建立中心小学总校。当时的“人民公社”被设计为在党政“一元化”领导下的“工农商学兵”一体化综合性社会基层组织, 强调的是“块块管理”而不是“条条管理”, 多少体现了中国农民“自给自足”、“社区自治”的传统观念, 而对现代社会的专业化分工的发展趋势则缺乏认识。学校下放给公社直接管理, 从积极的角度考虑是可以调动基层社区对于办学的积极性, 但是从另一个方面看, 政府也把发展基层教育的责任(管理与经费支持)在一定程度上转交给基层社区, 而公社缺乏经费并且没有管理现代学校的经验。

从全国来看, 1958年国务院公布《关于教育事业管理权力下放问题的规定》, 放权的本意是为了调动地方和基层参与办学和对教育进行经费投入的积极性, 但是一则没有制定完善的法规, 中央也缺乏放权之后的宏观调控能力; 二是地方和基层组织缺乏管理学校的经验; 三是地方和基层财政能力有限, 难以支持教育事业飞速发展的需要。所以在实施过程中难免会出现各种各样的问题。

在50年代后期的三年困难时期, 政府大幅度压缩各方面的开支, 并在许多方面调整机构与体制。1962年开始贯彻公办、民办“两条腿走路”的办学方针, 县教育局把小学管理、教师调动、经费收支、招生等权力统统下放到公社(相当于80年代体制改革以后的乡镇), 公社政府设立“教育办公室”, 同时为了普及基础教育, 在边远地区开办民办小学, 由各村招聘“民办教师”, 民办小学的经费由生产大队、生产队负担。公办学校教师的人数如不足也由公社聘任民办教师补充(陈肇基, 1993: 68)。农村教育经费的负担在一定的程度上从中央政府转移给了最基层的政权组织(公社, 即现在的乡镇)和农村社区(大队、生产队)。与此相应, 1958-1966年期间中央在教育经费管理方面实行的是“条块结合, 以块为主”的体制。

在“文化大革命”期间, 公社“革命委员会”设立“教育革命领导小组”, 并派“贫下中农宣传队”进驻各所学校对学校进行管理。有些地区如高明县于1969年曾对部分教师试行“评工记分核算工资”, 把农村的工分制引入学校。有些国外学者认为, “文化大革命”中

的这些变革,使中国教育行政管理体制发生了三个变化:(1)教育官僚机构的权力分散;(2)人员“非专业化”;(3)地方党政组织对学校的控制加强(苏珊娜·佩珀,1992:596)。这与“文化大革命”对待知识和知识分子的总的态度是一致的。

1974年后各地陆续恢复公社“中心总校”,大队恢复“中心校”,教学秩序渐趋正常。如1981年吉林省汪清县开始恢复公社、镇的“中心小学”。1983年赤峰市各地基层建制从人民公社改为乡镇(苏木)之后,各“中心总校”维持不变,在新成立的乡镇政府所在地增设了部分新的“中心总校”^⑧。这种由“中心总校”管理乡镇所属学校的体制至今仍在我国许多地区普遍实行^⑨。

在教育财政管理体制方面,1966-1971年期间管理混乱,1972-1979年期间中央及各级政府对教育经费实行“财政单列,戴帽下达”,专款专用的管理办法。1980-1985年实行中央和地方“两级财政,切块安排”的管理体制:中央财政负担中央各部门所属高等院校、中专、技校经费,对地方教育事业给予适当补贴;地方财政(省、县)负担地方管理的高等院校和中、初等学校经费(何东昌,1996:386-388)。从此基础教育经费的负担更多地落到了基层组织。

二、90年代各地县与乡镇两级的教育管理机构

1. 行政机构中管理教育的体制

我国自1985年开始实行基础教育的“地方负责、分级管理”,在农村地区建立了“县、乡、村三级办学,县、乡两级管理”的体制。加大了乡镇这一级在基层学校管理方面的权力与责任。1985年5月通过的《中共中央关于教育体制改革的决定》,包含有多方面的内容,如基础教育的“简政放权”,扩大学校的办学自主权,发展职业教育,由地方征收教育费附加以拓宽办学经费来源等等。最核心的一条,是明确了“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”(金一鸣,1995:121)。至于“省、市(地)、县、乡分级管理的职责如何划分,由省、自治区、直辖市决定。为了保证地方发展教育事业,除了国家拨款外,地方机动财力中应有适当比例用于教育,乡财政收入应主要用于教育”(瞿葆奎,1991:802)。

下面我们以广东省高明县为例来说明教育体制改革对学校管理体制带来的变化。根据广东省的统一要求,高明县自1986年开始实施该县教育管理体制的改革,从原来县政府包揽全县教育的体制转变为“三级办学”:市(县)教育局主管全县6所高中以及电视大学和技工学校;镇主管中心小学(完全小学)和初中;农村管理区村民委员会、城镇居委会主管初级小学。主管的各级政府组织要“三承担”:即负责承担(1)所属学校的日常管理,(2)筹措教育经费的不足部分,(3)购买、建造学校缺少的校舍、设备。广东省高明县位于经济发展较快的珠江三角洲,由于下属行政村也具有相当的经济实力,“三级办学,两级管理”变成了“三级办学,三级管理”。

高明县的体制转变经历了三个阶段;(1)1986-1988年为体制改革的宣传教育阶段;(2)1988-1994年为过渡实施阶段,逐步让各级学校在经济上、人事关系上、日常管理上

与县教育局“脱钩”。过渡期间教育经费采取“全县统筹”的办法，县教育局从各镇收取部分“教育统筹金”，视各镇学校具体情况进行补助；(3)自1995年起“三级管理”开始完全实施。

在广东省西部的电白县，实际上把县以下的学校分为县办学校、乡镇办学校、村办学校三类，办学主体分别是县政府、乡镇政府、行政村（管理区）。县财政依然负责全县公办教师的工资、民办教师的一部分报酬和部分基建费、设备费，县教育局指导各学校的业务、督察并有部分人事权。县、乡镇、村必须为各自管辖的学校在以下三个方面负责：(1)日常工作管理，(2)筹措办学经费，(3)筹措建造校舍、购买设备的基本建设费用（《电白县教育发展调查》）。丰南县把下属学校分为县管学校和乡镇管学校两类，12所国办学校（5所普通高中、4所农业职业学校、1所县城初中、2所实验小学）由县教委直接管理，其余342所乡镇学校（包括30所乡镇初中、105所中心小学、207所分校）由乡镇政府负责（孙立功、林奇青，1993：203）。

广东省各地推行教育体制改革的实际进度不同，位于珠江三角洲及沿海地带经济发展较快的高明县与电白县，比较顺利地按照中央政府的期望完成了体制转变。而在我国其他落后贫困地区，乡镇政府要承担下来基层学校的管理和经费并不容易。

在具体机构设置上，广东的电白县、高明县和吉林的汪清县，都在乡镇一级设立“教育委员会”，下设职能齐全的办公室，其成员分工管理学校教育、业余教育、幼儿教育等方面（《汪清县教育发展调查》）。

由于从全国范围来说，乡镇这一级政府缺乏管理学校的经验，在数量众多的经济不发达地区，乡镇财政非常困难，无法筹措相应的办学资金，这种情况对各地基层学校的巩固与发展普遍带来了不利的影响^①。正因为如此，1994年召开的“全国教育工作会议”报告指出，“一些地方将农村管理基础教育的责任层层下放到乡、村，由此带来经费筹措和教育管理方面的某些困难，这也是近两年出现拖欠农村教师工资问题的一个原因。要进一步明确中央和省、地、县、乡管理基础教育的责任，对县、乡分级管理作出相应的调整。农村基础教育的办学责任，除少数经济比较发达的地区可以实行县、乡两级管理外，多数地区应当责任主要在县。在学校经费无法保证的贫困地区，教育经费的统筹管理权要放在县级政府，县以上各级政府要设立专项基金支持这些地区义务教育的实施”（国家教委，1994：20-21）。

在新的“分级管理”体制下，中央政府管什么？县和乡镇政府管什么？《中国教育改革和发展纲要》（1993）的规定是：“国家颁发基本学制、课程标准和课程标准、学校人员编制标准、教师资格和教职工基本工资标准等规定，省、自治区、直辖市政府有权确定本地区的学制、年度招生规模，确定教学计划，选用教材和审定省编教材，确定教师职务限额和工资水平。……县、乡两级政府要把教育纳入当地经济、社会发展的整体规划，分级统筹管理基础教育、职业技术教育、成人教育”（国家教委，1994：73）。

在“国务院关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见”中，进一步明确规定：“县级政府在组织义务教育的实施方面负有主要责任，包括统筹管理教育经费，调配和管理中小学校长、教师，指导中小学教育教学工作等。乡级政府负责落实义务教育的具体工作，包括保障适龄儿童、少年按时入学。有条件的经济发展程度较高的地区，义务教育经费可仍由县、乡共管，充分发挥乡财政的作用”（国家教委，1994：96）。根据1985-1994这十年间

的实践证明,全国绝大多数乡镇级政府组织在经费上无力支持基层学校的发展。

1994年的“全国教育工作会议”是乡镇教育管理体制的一个重要转折点。从此,县这一级再次成为农村基础教育的主要管理者和责任人,乡镇成为学校管理的辅助者。“两级管理”在实质上转变成了“以县为主,乡镇为辅”的新体制。

2. 乡镇一级的学校与教育管理机制

目前,我国各地乡镇一级组织中管理教育的体制也很不一样,据我们调查,可大致分为三大类。

第一类为经济不很发达、政府规模较小的乡镇(如内蒙古翁牛特旗桥头镇),在乡镇政府组织中并没有设置专门负责管理教育的机构,而是设置了分管教育、文化事业的专门人员(“文教助理”),由这些专职人员去领导乡镇政府下属的“事业单位”如乡镇“中心总校”、“文化站”和“广播电视站”。桥头镇实行的是“三级(旗、镇、村)办学,两级(旗教育局、镇中心总校)管理”的体制。在行政上,“中心总校”由镇政府领导,接受旗教育局的业务指导。

第二类结构是在乡镇政府中设立综合性(包括教育)的管理机构,教育管理是其职能中的组成部分。如浙江省玉环县陈屿镇,镇政府下设“社会发展局”,该局下设8个办公室,其中一个为“科教文卫办公室”,它的教育管理的职能“主要包括教研活动、教育布局、调整教师、教学中的导向性问题”(参见《浙江省玉环县陈屿镇调查》)。

河北省玉田县彩亭桥镇也可归为这一类,镇政府下面设立了一个“文教办公室”。“文教办公室”负责的工作如下:(1)所属各校日常教学的计划安排、实施方案、验收督导、管理,各校校长和管理干部,由文教室提出任免方案,县文教局批准;(2)德育教育;(3)教师评级晋升和人事管理:初级职称报县文教局批准,中级职称要报市(地)文教局批准;(4)组织教师进修,提高学历,实现教师队伍的学历达标;(5)组织勤工俭学:组织各学校办企业、搞副业,收入用来补充教学经费、提高教师福利;(6)教育工会:由各校教师组成,受县教育工会领导,主要是组织文体活动、对各校领导进行评议、对重大问题决策反映自己的意见;(7)成人教育:农民技术教育和技术培训;该镇的一个农技校也归文教室管理;还有少数农民的“扫盲”工作。

玉田县的乡镇组织分为三大类,第一类是直接属于乡镇政府领导的政府机构,第二类是由县和乡镇联合领导的机构,第三类是乡镇级群众团体和农村经济组织。在第二类中,又分为(1)县与乡镇双重领导(“条块结合”);(2)县政府直接延伸到乡镇的分支机构;(3)上级(县或更高级政府管理的)企事业单位延伸到乡镇的分支机构。“文教办公室”属于第二类中的县教育局与乡镇政府“双重领导”的一类(《河北省玉田县彩亭桥镇调查》)。

第三类如湖北省仙桃市毛嘴镇,在镇政府中设有专门负责教育管理的机构,称为“教育组”(1985-1993年期间称“镇教委”),其人事与财务都由镇政府管理。“镇教育组”负责管理全镇所有的中学、小学、幼儿园和职业学校。中学和公办小学的办学经费,除向学生收取的学杂费之外,由镇政府从财政预算中支出。村民办小学则主要由各村筹款负担。但在教学工作等业务方面,所有的学校都接受“镇教育组”的指导。广东省高明县下属各乡镇(管理区)政府均设有“教育办公室”,也属于此类。

虽然各地在机构设置上有所不同,但是由于办学经费主要来自县财政拨款,县教育局有

“统筹管理教育经费，调配和管理中小学校长、教师，指导中小学教育教学工作”的权力，乡镇一级的教育管理机构或人员的行为，在很大程度上要受到县教育局意见的左右。从中央政府的文件来看，乡级政府和教育管理机构的主要责任是“落实义务教育的具体工作，包括保障适龄儿童、少年按时入学”，换言之，乡镇和行政村的主要责任是动员适龄儿童入学和不辍学。检查乡镇、村干部在教育工作方面的业绩，主要指标是辖区内的“入学率”和“辍学率”。在有些地区，我们发现镇政府对于“义务教育阶段”学生辍学，还专门制定了处罚办法，如对未及时入学的7岁学龄儿童的家长罚款，对学生辍学负有责任的教师进行罚款，对辍学学生的家长罚款，对辍学情况未及时上报的学校责任人进行批评处分等等（详见《内蒙古自治区翁牛特旗桥头镇调查》附录7）。

3. 乡镇、村中的学校体制

目前我国广大农村地区，一个县通常在县城内设有几所完全中学（包括初中和高中两个部分）或高级中学，此外在人口较多的若干乡镇所在地设有由县教育局直接领导与管理的完全中学或高级中学，一般每个县有10-15个乡镇，大约只有2-6个乡镇可以有县办中学。每个乡镇设有1所初级中学，每个行政村设有1所6年制的完全小学。

目前实行的大致有几种体制。一种是“旗县、乡镇、行政村（三级）办学，旗县教育局、乡镇中心总校（两级）管理”的体制，乡镇的“中心总校”是全乡镇所有学校的核心（位于乡镇所在地但由县教育局直接领导的完全中学除外）。乡镇一级的中心总校在行政上直接归乡镇政府领导，在业务上受旗县教育局指导。总校直接管理乡镇及下属各行政村的中小学^①。如上所述，在一些人口较多经济较发达的乡镇所在地，有时也有一所由旗县教育局直接领导而与乡镇中心总校没有领导关系的高级中学（或完全中学）。

北京市通县张家湾乡也设有1所“中心校”，下辖11所完全小学和7所初级小学，实行“以中心校为核心，完全小学带初级小学”的管理体制^②。“中心校”的责任权力有以下各项：（1）制定中心校发展规划和学年学期工作计划；（2）审议完全小学工作计划；（3）负责对完全小学任课教师的调配和干部的任免；（4）审批完全小学校务委员会上交的效益工资发放方案；（5）审批完全小学校办企业利润和其他预算外资金的使用方案；（6）评价各完全小学工作，并决定完全小学校长的奖励工资。各完全小学实行校长负责制，校长的责权为：（1）负责按照“中心校”总体规划制定本校具体实施计划；（2）负责对本单位教职工的聘用与管理；（3）负责掌握校内预算外资金的使用和包干到校内的浮动工资的分配；（4）对本单位教育教学工作和行政管理工作实行统一领导（通县教育研究资料编辑部，1992：3-4）。可见这里的“中心校”在工作计划、干部任免与奖励、教师调配、预算外资金使用这些关键的方面，对乡镇内全部学校具有真正的权威，实行统一领导。

另一种是在乡镇一级设立若干个而不是1个“小学中心校”。如河北省玉田县彩亭桥镇政府下面设立了一个“文教办公室”，管理1所镇属初中和3个小学中心校，这3个小学中心校再分别管理15所小学（也称分校）。该镇共有19个行政村，有的两村共办1所小学。彩亭桥镇“文教办公室”的工作职责有7项：（1）下属学校的人事任免、教学工作方案的制定、布置、督导、验收，日常教学工作的管理；（2）组织开展德育教育；（3）教师的评级晋升和人事管理；（4）计划与组织教师的学习进修；（5）组织各学校开展勤工俭学，增加学校收入，改善教师福利；（6）组织教师工会的各类活动；（7）组织成人教育活动和本地的“扫

育”工作。这些管理工作对于基层学校来说,是非常核心和具体的。

第三种是在每个行政村设立一所“中心校”。内蒙古兴和县1985年确定“分级管理”的新体制,1993年进一步将原县管中学划归乡镇管理,县教委只管理2所位于县城里的中学、职业高中、民族中学、县实验小学和教师进修学校,对乡镇以下学校进行业务指导和工作评估,根据乡镇教师编制余缺情况,可以对公办教师进行跨乡镇调整、调配和分配非定向大中专毕业生,但对教师的跨乡镇调动,必须征得所在乡镇政府的同意。乡镇中学由乡镇政府统筹负责,乡镇成立教育委员会。每个行政村有一所中心校,由各行政村成立教育管理小组统筹负责。在自然村设立的教学点由该自然村统筹负责(《兴和县教育发展调查》)。这里的“中心校”实际上相当于前两类的小学。

三、基层教育事业的经费来源

1. 各级基层政府对于办学经费的责任

《国务院关于(中国教育改革和发展纲要)的实施意见》(1994)规定:

(1)农村实施义务教育各类学校公办教师的工资,一般由县级财政负责支付,经济发达的农村,也可以由乡级财政支付;(2)民办教师工资,属政府支付部分,由县级财政负责;乡筹部分,在征收的教育费附加中支付;(3)实施义务教育各类学校年生均公用经费定额,由省级政府制定标准,由县级财政(经济富裕地区亦可由乡级财政)负责拨款;(4)城乡实施义务教育的学校新建、改建、扩建和危房改造所需资金,由各级政府列入基本建设投资计划(国家教委,1994:104)。

从以上的规定可以看出各级政府在教育经费方面应负的责任。除了个别经济发达地区外,全国绝大部分地区的基层学校的支出是由县级财政负担的。乡镇只需负担民办教师工资的“乡筹部分”,来源是乡镇政府征收的“教育费附加”。

2. 乡镇、村两级学校的经费来源

据我们1995年在河北省玉田县彩亭桥镇的实地调查,该镇教育系统的经费支出与来源,可以大致分为几大项。第一项是办公费支出。据介绍,班主任补贴(每月13-15元)、独生子女费(每月6.5元)、文教办公室旅差费、办公费(包干每月分别为100元和50元)由县财政支付;镇中学、中心校和下属各村小学办公费(每教学班每月分别为90元、40元和20元)则由镇财政支出(按中央政府规定,可由县政府负担)。

第二项是教职工的工资支出,公办教师的工资和离退休费每月由县财政支出;民办教师的报酬由镇财政支出(中央政府的规定,民办教师的工资分为“县政府支出部分”和“乡筹部分”);代课教师的补助,由县教育局每月每人补助135元,镇政府补助50元^③。可见各类教师的工资来源,由县乡两级分别负担。

第三项是单项投资。对于各学校房屋设施的修建投资,镇文教办公室经镇政府作为项目上报,经县教育局批准后由镇财政负担。

从以上情况来看,彩亭桥镇是被玉田县算作是该县的“经济富裕地区”因而在教育经费方面承担了中央规定之外的部分负担。

除了政府的教育事业费拨款之外,“教育费附加”是县、乡镇两级的重要办学经费来源。

广东省高明市^⑨关于“教育费附加”的征收分为城镇、农村两类。城镇各企业的“教育费附加”由市政府征收并统一安排使用，主要用于（1）校舍建设，教学仪器和体育器材购置补助；（2）教师住房建设补助。农村“教育费附加”由乡镇政府征收使用。

3. 乡镇政府用于教育事业的经费来源

1984年也就是在实行“分级管理”的前一年，国务院发出文件，提出“除国家拨给的教育事业费外，乡人民政府可以征收教育事业费附加，……对农业、乡镇企业都要征收。可以按销售收入或其他适当办法计征”。中央政府允许乡镇级征收“教育费附加”，即是考虑到为后来的“分级管理”体制中乡镇支持基层学校所需的财源问题。关于具体征收标准，“由于各地经济发展不平衡，教育事业的发展也不平衡，因此，各地教育事业费附加率和计征办法，不强求统一，可由乡人民政府每年按本乡经济状况、群众承受能力和发展教育事业的需提出意见，报请乡人民代表大会讨论通过后，报上一级人民政府批准执行。这项附加收入要取之于乡，用之于乡”（山西省教委，1991：75-76）。所以，每个乡镇每一年的征收标准都可能是不一样的，而且县一级即可批准下属各乡镇上报的征收标准。这就给了乡镇一级征收“本地教育税”的实际权力。也是中国体制改革中权力下放过程中的一个尝试。

对于以乡镇企业为对象的“教育费附加”，国家规定了征收标准，1986年4月发布的《征收教育费附加的暂行规定》提出“以各单位和个人实际交纳的产品税、营业税的税额为计征依据，教育费附加率为1%”；1990年8月实行的《国务院修改（征收教育费附加的暂行规定）的决定》提出“以各单位和个人实际交纳的产品税、增值税、营业税的税额为计征依据，教育费附加率为2%”（山西省教委，1991：79，85）；1994年进一步提高到“三税”的3%。而有的地区实际征收的比例还要高，如广东省高明市1995年征收的标准高达“三税”的7%。

每年乡镇政府通过各行政村组织向农民收取“三提（村提留）五统（乡镇统筹）”。这是除了本地企业税收之外，乡镇政府和行政村的主要收入。按照国家规定，向农民征收的“三提五统”总额不能超过当地前一年人均收入的5%，并明确规定“农民按人均纯收入的1.5%~2%征收（包括在农民负担的5%之内）教育费附加”（国家教委，1994：105）。在“五统”中，“教育费”所占比重很大。如翁牛特旗桥头镇农民1996年所需交纳的“三提五统”（人均63.29元）中，“教育费附加”为20元，两级办学费3元，加起来占总数的36.3%（如“三提五统”总数为农民纯收入的5%，“教育费附加”在此镇约为1.58%）。这笔取自民众的钱，是基层中小学办学经费的重要来源。各地在向农民征收时的标准也各不相同，如广东省高明县农村“教育费附加”的征收标准是各农户应交公粮的15%，电白县的标准是农户人均年收入的1.2%，由各镇政府教育办公室安排到镇管小学使用。云南思茅市（属县级市）1991年农户“教育费附加”在各乡有不同的征收标准：分别为人均2元、4元、5元、县镇人均6元（《思茅市教育发展调查》）。

甘肃省农村“教育费附加”的征收标准为：农村个体工商户按其毛收入的1%征收，农户凡人均收入400元以上的按2%征收，人均收入250元以上不足400元的，按1.5%征收，人均收入150元以上不足250元的，按1%征收，人均收入不足150元的免征（国家教委财政司编，1990：187）。这是从全省的角度提出了统一的征收标准^⑩。按照国家文件规定可以以乡镇为单位决定征收标准，但是在实际过程中，不同的地区分别以省、地区、县为单位制

定了当地的标准,这也可以看出在改革过程中目前我国各地体制的多样性。

乡镇的另一个办学经费来源是“自筹经费”,其中可包括以下几项:(1)从学生收取的学杂费、民办教师费(优秀学校收取的“超编费”、家长捐资^⑥),用于民办教师工资的“乡筹部分”、民办教师补贴、公办教师工资浮动、班主任补助等;(2)民众或企业团体捐资;(3)勤工俭学、校办产业、资产出租所得到的收入。这些收入用于学校的办公经费、乡镇教育主管机构的业务经费。

乡镇政府既然承担了对基层学校的部分管理职责,也就必须负责筹集部分办学经费。但是全国各地经济发展的水平不均衡,乡镇政府筹措办学经费的能力相差悬殊。正因为如此,中央一方面通过“分级管理”使得地方政府感到了办学的责任,调动了乡镇和村的办学积极性,争取乡镇和村对于农村学校的各项支持(如提供建校和勤工俭学的土地、设施和其他资源,对于教师的补贴等),给了县、乡镇和村在地方上筹措教育经费的权力,调动了其筹款的积极性。另一个方面,考虑到贫困地区的地方财源状况,也给了地方(省、地区、县)以相当的灵活性来设立乡镇级在基础教育管理中具体的“权”与“责”,同时把经费的统筹责任落实到县级政府头上,以保证最基本的办学经费。

四、关于政府组织与教育管理职能之间的关系

1. 教育管理体制中“责”、“权”、“利”三者之间的联系

我们在分析各级政府组织与教育管理之间的关系时,可以从“责”、“权”、“利”三者之间关系的角度来进行探讨,但是需要指出的是,各级政府的“责、权、利”并不等于政府首脑(主要负责人)的“责、权、利”。教育事业的“利”是“长线性的”(短期无法见效的)和“整体性的”(不局限于局部地区,因为人员是流动的)利,一个国家需要教育事业的迅速发展来提高全社会人力资源的素质,以支持和推动整个社会的长远发展。所以,在一个地区只有几年任期的基层政府的负责人,从自身“利益”的理性考虑会把可运用的有限资金和资源投入其他在短期内在本地区可以见到效益、表现自己“政绩”的事业,而不是投入教育事业。正因为如此,中央政府努力通过自己的“政绩”考核体系,硬性地把教育事业的发展水平与地区(特别是县一级)负责人个人的“利益”(升迁等)联系起来,推动基层政府领导人去认真关心本地教育事业的发展。从县一级来说考核的内容包括各种综合性指标(包括学校各项需要达标的指标),而从乡镇一级和村一级来说,考核的主要指标是学龄儿童入学率、升学率、辍学率。应当说,这种办法是行之有效的,县、乡镇、村的行政领导者因此确实开始比较注重本地教育事业的发展。

但是这种人为地把地区教育事业的发展(用一些简单的指标来衡量)与地方行政负责人的“利”联系起来的做法,至少带来了两个方面的副作用。首先,为了达到中央政府规定的指标(如升学率),基层政府在进行教育管理时注重的是考试成绩,并且把这些指标再分解到校长、教师身上,与校长和教师们个人的“利”(转正、晋级、提薪、住房等)联系起来,因为有追求这些利益的驱动力,个别地区在考核时也存在弄虚作假的可能性。其次,在这些指标的导向下发展起来的是应试教育,而思想教育和基本素质教育则很容易受到地方政府负责人、校长、教师、家长以及学生们的普遍忽视。

2. 中央政府在发展基础教育方面承担的责任

从中国历史上发展出来的教育管理传统来说, 基层社区(乡镇、村)是教育的主要管理者和资助者, 政府只是决定办学方向(如对儒家经典的重视)和组织考试(决定功名的授予)。在现代化社会经济年代, 从欧洲、美国、日本等国家的经验来看, 国家是办学的主体, 政府需要从自己的预算中拿出相当数量作为各级学校(特别是基础教育)的办学经费。越是在现代化目标上雄心勃勃的国家, 教育经费在其中央政府的预算中占的比例也越大, 其结果是经济发展的速度也越快。应当说, 从传统教育到现代教育的发展过程, 也就是教育经费在政府预算中的比例不断增加的过程。

目前世界上各国教育经费来源的构成各不相同, 但是可以大致分为两类。第一类由中央和地方政府负担全部或主要费用, 包括前苏联和东欧各国、德国、芬兰、挪威、马来西亚、埃及、摩洛哥等。第二类由国家和地方政府承担主要费用, 同时也有其他来源为辅(如私立学校、教会学校), 包括美国、日本、英国、意大利、巴西、印度等。

表 1. 几个国家的教育经费来源构成

		初等中学教育		高等教育	
		年代	%	年代	%
日本	国家	1980	25.4	1975	49.5
	地方(县)	1980	67.8	1975	4.9
	其他	1980	7.0	1975	45.6
美国	联邦	1979	8.5	1975	15.2
	州	1979	40.1	1975	30.0
	市县	1979	4.02	1975	4.0
	其他	1979	11.2	1975	50.8
德国	联邦	1978	0.3	1975	17.0
	州	1978	74.2	1975	83.0
	其他	1978	25.7	1975	0.0
英国	国家	-	-	1979	72.8
	州	-	-	1979	0.0
	其他	-	-	1979	27.2

资料来源: 秦宝庭, 1992: 147。

从表 1 来看, 在表中这 4 个工业化国家中, 初等教育经费的主要来源是国家/联邦、州/市县这两级政府。这些国家的州若以其在国家行政结构中的位置(并参考人口和经济实力)来看大致相当于我国的省/自治区, 而远远高过于我国的县和乡镇, 换言之, 参照这几个国家教育经费的构成, 我国的中央政府和省(自治区/直辖市)似乎应当承担基础教育的主要经费。

但是在 80 年代“改革开放”的过程中, 随着各项权力的下放, 中央政府试图把基础教育的管理权与经费负担转交给基层组织, 这就是 1985 年开始实行的“分级管理”, 由县和乡镇来负责管理并部分地从经费上来支持基层中小学。从教育管理体制改革和教育经费筹措责任下放的趋势来看, 中国这些年来似乎走的是与其他国家的现代化经验所不同的方向。在 70 年代后期, 我国教育经费占工农业总产值的比例仅为 1.1%, 当时美国教育经费已经达到国民生产总值的 8% (何博传, 1989: 367)。从表 2 可以清楚看出, 我国公共教育经费占国

民生产总值的百分比,从1985年实行“分级管理”之后,从2.5%下降到1990年2.4%,1991年下降到2.3%^⑦。而联合国认为“最不发达国家”在同一年保持在3.3%。1994年《中国教育改革和发展纲要》提出“国家财政性教育经费支出(包括:各级财政对教育的拨款、城乡教育费附加、企业用于举办中小学的经费,校办产业减免税部分)占国民生产总值的比例,本世纪末达到4%”(国家教委,1994:85)。中国制定的在2000年达到4%这个比例,仍然低于1990年发展中国家的平均水平(4.1%)。

表2. 公共教育经费占国民生产总值的百分比

	1980	1985	1990	1991
世界总计	5.1	5.0	5.0	5.1
发展中国家	3.9	4.0	4.1	4.1
其中:撒哈拉以南非洲地区	5.2	4.5	4.7	4.6
阿拉伯国家	4.5	5.9	5.7	5.5
拉丁美洲/加勒比地区	4.1	4.1	4.2	4.2
东亚/大洋洲	2.8	3.2	3.1	3.4
其中:中国	2.5	2.6	2.4	2.3
南亚	4.1	3.3	3.8	4.1
其中:印度	2.8	3.4	3.5	3.5
最不发达国家	3.0	3.1	3.3	3.3
发达国家	5.4	5.3	5.2	5.3
其中:北美洲	5.2	5.1	5.5	5.5
亚洲/大洋洲	5.8	5.1	4.8	4.8
欧洲/前苏联	5.5	5.5	5.3	5.3

资料来源:联合国教科文组织,1993:94。

实践证明,在农村实行家庭承包责任制之后,除了少数乡镇企业发展较好的地区外,乡镇政府和行政村组织这两级都缺乏自身的经济基础,所以我国绝大部分乡镇在财政上均无力支持乡镇中学和乡镇内数目众多的村级小学,导致办学条件恶化和拖欠教师工资。最后,在1994年中央政府不得不决定把县、乡镇、村三级学校的经费问题,由县财政进行统筹。基层教育的“责、权”又集中到了县一级。应当说,这种转变是十分必要和十分及时的。

总的来说,中国的学校管理体制可以大致分为中央(国家教委、其他部委)——地方(省、市、县)——基层(乡镇、村)三级。大专院校分为中央直属院校和地方院校两类,中专高中属于地方政府管理,城市初中、小学由城市下属各区的教育局领导,农村的初中和小学属于乡镇管理但业务受市县教育局指导。教程、教材、考试科目由国家教委统一制定和审核,各省或地区可适当增加部分“乡土教材”。但是业务管理与指导和人事、财政管理这两者是可以分离的,我们从近年来的体制变动可以看出,中央和地方政府有意让基层(乡镇、村)在财政上对所管理学校有更多的投入,但各地乡镇的发展水平和财政实力很不平衡,最后中央只能强调地方政府在支持教育方面的责任,在那些财力无法支持基层学校的贫困地区,仍要由地方政府(市县)来保证当地基层初中和小学的正常运转。

但是从长远发展的角度来看,公立学校和义务教育的主要费用仍然应当由中央政府来统筹安排,否则地区发展的不平衡必然要导致各地区学校办学条件和教育质量的不平衡,这对提高全民文化素质和社会整合程度是不利的。

五、目前对基础教育实行“分级管理”所存在的问题

1. 县与乡镇级政府用于基础教育的经费严重不足

在基层,办学经费严重不足仍然是最大的问题。1994年《中国教育改革和发展纲要》提出“其间要提高各级财政支出中教育经费所占的比例,‘八五’期间逐步提高到全国平均不低于15%。省(自治区、直辖市)级财政、县(市)级财政支出中教育经费所占比例,由各省、自治区、直辖市政府决定。乡(镇)财政收入主要用于发展教育”(国家教委,1994:85)。

在我们调查的全国6省区24县中,除了广东沿海的高明、电白两县之外,各地都反映基层办学经费的严重缺乏。如内蒙古商都县1994年县财政投入教育经费为938万元,占县财政总收入的63.3%,但仅能保证支付教师的基本工资。内蒙古兴和县1993年县教育经费支出占县财政收入的66.5%。甘肃省永靖县1994年教育支出占县财政总收入的31%,但其中93%用于教师工资。广东省北部山区的连山壮族瑶族自治县1994年教育经费支出占县财政收入的75%。吉林省梨树县1993年教育经费支出占县财政支出的32.2%。山东省巨野县1993年教育支出占县财政总支出的22%以上。中央在《纲要》中规定的比例,所有各县都达到并且超出了,但是依然无法满足教育发展的实际需要。以上这些数字说明在全国各地,教育经费支出已成为县级财政的沉重负担,而边疆贫困地区尤甚。这一局面严重地制约了教育事业与经济事业的同步发展,并使落后贫穷地区的学校教育达到难以为继的程度。“希望工程”是对这种现象的反应,可是这些社会捐助无法从根本上解决几千万贫困农村人口的学校教育问题。基础教育的主要责任,应当是由中央政府来承担和统筹安排。只有中央政府才会从国家和民族的百年大计来看待教育的功能,也只有中央政府才具有在全国范围内进行资金调配的能力。

2. 各地区、各县之间教育发展水平更加不均衡

通过我们在各县的调查,1995年经调整后的这种新体制切实减轻了乡镇的经济负担,但是加大了县级财政的压力。由于各地经济发展不平衡,各地县级财政收入相差悬殊,所以贫困县的财政支出中教育开支(主要是教师工资)占很大比例,而富裕县的学校可以享有很好的条件。如高明市第一中学1992-1994年期间每年学生人均经费达到2324元,仅海外捐资即达217.6万元,1991年全县在校生成人均教育经费为482元。而同样是位于广东省的连山县,1994-1995年全县在校学生的人均教育经费仅为44元。结果是县与县之间在教育方面的投入和教育发展速度的差距拉大了。

3. 乡镇、村参与学校管理后,个别地区的不正之风也影响了学校

在实行“分级管理”,把基层学校的管理权下放之后,我们在调查中也听到另一个方面的反映。在乡镇政府从经费上对学校进行支持并实施管理之后,乡镇干部的“权力”也就伴随着乡镇政府的“责任”进入了学校。有些教师如与乡镇政府的某个干部有特殊关系或通过某种努力建立了特殊关系,他可以通过这种关系获得各种特权(如选择学校、课程、晋级、进修、调动等等),同时有少数乡镇干部认为乡里学校是他们出钱办的,对待校长、教师的态度也不够尊重(《永靖县教育发展调查》),甚至出现基层干部或在其包庇下殴打教师的事,

被新闻媒介曝光。有些“不正之风”随着基层政府对学校的管理也进入了校园。

当然，实行“分级管理”体制也确实有调动基层政府办学积极性的一面，这是不能否定的。理想的办法是：中央和省市政府加大对基础教育的投入，同时也能够有效的调动县、乡镇、村这三级基层组织的办学积极性。如果在中央政府和基层政府之间在教育管理的“责”与“权”之间能够有一个合理的分工，例如由中央政府来承担全国统一规划的基础教育的主要部分，由地方组织来负责发展适合当地经济与就业需要的职业教育、培训活动，也许能够保证贫困地区的基础教育不继续滑坡，并可能通过基层政府的努力使学校教育 with 就业市场的接轨走入一个新阶段。

六、结束语

自解放以来，基层乡镇级政府机构曾发生了多次重大变革，乡镇组织对本地学校的管理职能，也经历了多次调整。首先，在1952年政府接管所有学校后，乡镇没有管理学校的责任。在“人民公社化”中，学校下放给公社管理，实行“两条腿走路”。“文化大革命”中有些管理权力甚至下放到村。70年代后期的“拨乱反正”又把学校收归县政府管理。1985年提出“地方负责，分级管理”，把乡镇学校的管理权下放给乡镇。由于乡镇财政普遍无力承担，1994年对管理体制进行调整，明确由县财政负“统筹经费”之责。基层学校管理权的多次变动，主要反映了我国行政体制的变动当中“集权”和“放权”的调整，同时也反映出中央政府对待教育的基本态度。

随着1994年以来“分级管理”体制的调整，乡镇政府在基层教育管理的“责”与“权”两个方面，退而扮演一个辅助性的角色。乡镇的“中心总校”接受乡镇政府的文教管理机构（“文教助理”、“文教办公室”、“文教组”、“文教委员会”等）和县教育局的双重领导，但是乡镇毕竟是一个地域内的政治、经济、文化中心，乡镇政府对于教育事业的态度，直接影响到下属农村组织对于教育事业的支持程度，从这个意义上说，乡镇对于基层教育事业的发展仍然是十分重要的。同时乡镇总体发展的水平体现在乡镇企业的发展水平上，后者影响到乡镇政府征收企业“教育费附加”的力度，进而影响到乡镇政府的财力及其对下属学校的支持。由于村级组织直接与村民打交道，在进行基层动员活动（如催交“教育费附加”、动员学龄儿童入学）和向学校提供帮助（如提供建校舍和勤工俭学的用地）等方面，村一级仍然是十分重要的。但是，指望乡镇政府按照《纲要》所要求的那样，“乡（镇）财政收入主要用于发展教育”，也是不切实际的。

应当说，乡镇政府和其他乡镇组织今后在基层学校管理方面仍然扮演着重要的角色，实施“九年义务教育”离不开乡镇、村两级的积极配合，中国的事情还是需要调动中央、基层“两个积极性”。今后，我们将继续关注农村乡镇组织的体制与机构变迁，并关注它们在基础教育发展方面所发挥的作用。

参考书目（以作者姓氏拼音顺序排列）：

陈肇基主编，1995，《赤峰市教育志》，呼和浩特：内蒙古科学技术出版社。

国家教委编，1994，《新的里程碑——全国教育工作会议文件汇编》，北京：教育科学出版社。

国家教委财政司编, 1990, 《集资办学经验汇编》, 北京: 中央广播电视大学出版社。

国家统计局编, 1996, 《中国统计年鉴》(1996), 北京: 中国统计出版社。

何博传, 1989, 《山坳上的中国》, 贵阳: 贵州人民出版社。

何东昌主编, 1996, 《当代中国教育》(下), 北京: 当代中国出版社。

金一鸣主编, 1995, 《教育社会学》, 南京: 江苏教育出版社。

李建东, 1996, “政府、地方社区与乡村教师——靖远县及23县比较研究”(北京大学社会学人类学研究所博士论文)。

联合国教科文组织, 1993, 《世界教育报告》(1993), 联合国教科文组织出版。

马戎, 1990, “小城镇的发展与中国的现代化”, 《中国社会科学》1990年第4期。

马戎、潘乃谷, 1993, “内蒙古半农半牧区的社会、经济发展: 府村调查”, 潘乃谷、马戎主编, 《边区开发论著》, 北京: 北京大学出版社, 第82-139页。

秦宝庭, 1992, 《教育与经济增长》, 南昌: 江西教育出版社。

瞿葆奎主编, 1991, 《中国教育改革》, 北京: 中国教育出版社。

山西省教育委员会编, 1991, 《义务教育手册》, 太原: 山西教育出版社。

苏珊娜·佩珀, 1992, “第七章 教育”, R·麦克法夸尔、费正清编《剑桥中华人民共和国史》(1966-1982), 北京: 中国社会科学出版社, 第569-622页。

孙立功、林奇青, 1993, “丰南县基础教育管理体制的调查”, 国家教委支教办公室编《农村教育调查研究》, 北京: 高等教育出版社。

通县教育研究资料编辑部, 1992, 《通县张家湾镇中心小学专辑》, 北京: 通县教育研究资料编辑部。

朱德新, 1994, 《二十世纪三四十年代河南冀东保甲制度研究》, 北京: 中国社会科学出版社。

熊贤君, 1996, 《中国教育行政史》, 武汉: 华中理工大学出版社。

严善庆主编, 1993, 《高明县教育志》, 佛山: 广东南海系列印刷公司。

张力, 1990, “关于30个国家(地区)教育发展水平与经济、社会发展水平关系的初步分析”, 国家教育发展研究中心编《中国教育发展的宏观前景、现状及展望》, 北京: 中国卓越出版公司, 第339-359页。

(文中所引的“各县教育发展调查”、“各镇调查”均为北京大学社会学人类学研究所有关课题组完成的调查报告, 已编成《中国农村教育发展的区域差异》、《中国乡镇组织变迁》(调查卷)两本书将于1998年内出版)。

注释:

- ① 这不是开设一、两门课程(“公民课”、“思想品德课”)或教师课下谈话教育的问题, 在中国儒学传统中, “气节”与“道德”是学者的主要标志, 是融合进他们全部的“学问”中去的, 他们读经论史也即是在学习“应当如何做人”。
- ② 许多地方的大家族设立“族田”, 以其所得供养本族子弟读书或接济贫困族人, 有的村或乡设立“公田”、“学田”供养本村本乡的儿童入学读书。如高明县明清时代有学田51亩、学地居住房间18间、船6只, 出租得到的租金用于学宫祭祀和资助学子; 各书院均由“合邑捐资”而建(严善庆, 1994: 8)
- ③ 为反共围剿的需要, 南京政府于1932年开始废

除“辛亥革命”后一度试行的“地方自治”而推行保甲制, 豫鄂皖3省于同年组建保甲(朱德新, 1994: 21)。位于西北边陲的甘肃省靖远县则迟至1940年开始实行保甲制。

- ④ 清朝在省级设“学政”, 府设“教授”(州、厅设“学正”), 县设“教谕”为本级的主管教育的长官, 其副职统称“训导”(熊贤君, 1996: 299)。
- ⑤ “民国改元之初, 县一级教育行政机构五花八门, 有以学务委员会称之者, 有以劝学所称之者, 有的裁并劝学所而入县公署者, 也有的仅设县视学而代之者……”(熊贤君, 1996: 380)。
- ⑥ 教育部决定在全国范围内, 在1952-1954年期间, 将所有外资举办、私立学校转为政府公立学

- 校。
- ⑦ 我国的学制在建国初期,采用初级小学4年,高级小学2年的体制,完全小学即包括初级与高级两部分,学制为6年。1955年部分小学曾试行“五年一贯制”,不久停止。1967年采用“九年一贯制”(小学5年,初中2年,高中2年)。1988年全部恢复小学6年学制。
- ⑧ 在从“人民公社”体制改为“乡(镇)”体制的过程中,所统辖的地域相对划小,所以全国乡镇总数约为原来公社总数的1.5倍(马戎,1990:135)。
- ⑨ 在少数地区的某些乡镇曾进行了教育体制改革实验,如巴林左旗哈达英格乡于1984年撤销“中心总校”,改设乡教育委员会,由乡长任主任,在两名副主任中,有1名兼任乡中心小学校长,分管全乡小学,另1名兼任乡中学校长(陈肇基,1995:347)。
- ⑩ 根据实地调查,有的观点认为1985年实行的“分级管理”体制使农村学校的投资模式退回到了类似于1940年以前的体制:县政府只负责一些主要学校(大多在县城内)的经费与教师报酬,其余学校经费由各村镇自行解决(李建东,1996:32)。事实上,在这种体制下,村镇还必须解决相当比例的民办教师的报酬与开支,所以引发了拖欠教师工资的社会问题。
- ⑪ 这种体制在近代即有此传统,如1940年甘肃省靖远县实行保甲制,“每乡镇设一中心学校,每保设一国民学校(学制分别为6年和4年)”(李建东,1996:15)。
- ⑫ 关于村里小学的状况及与乡镇“总校”的关系,参见马戎“乡村教育:大队小学校”(马戎,1993:125-128)。
- ⑬ 广东省高明县1992年公办教职工月平均收入为中学408.8元,小学402.5元;民办教职工每月由县补助105元,政府提出其收入总数要求不低于同级公办教职工的水平,不足部分由镇、村筹集支付(严善庆,1993:152)。但是1994年统计的实际数字表明,该县民办教师收入约为同级公办教师的73%。而在经济落后地区如内蒙古,民办教师的收入则远远低于公办教师。
- ⑭ 1994年,高明县改为县级市。
- ⑮ 据我们调查,甘肃省张家川县1995年农村“教育费附加”的征收标准是农民纯收入的1.5%,不交纳“三税”的企业和个体户必须交纳营业额3%的“教育费附加”,县内饮食业、娱乐业按营业额的2%交纳,所有旅店每个床位每天加收1元“教育费附加”(《张家川县教育发展调查》)。
- ⑯ 如1995年高明市第一中学只录取200人,报考有2070人。政府允许该校招收“超编班”,向每生一次性收取“超编费”5000元,但依然竞争激烈,为争取自己的孩子能进入“超编班”,在1994-1995两年间家长们向该校捐资共达40多万元。
- ⑰ 其他研究提供了与表2不同的数字,1986年各国公共教育经费占国民生产总值的百分比,中国为3.7%,印度为3.6%,苏联为7%,美国和加拿大分别为6.7%和7.4%(张力,1990:347)。

作者单位:北京大学社会学人类学研究所

责任编辑:陈忠