

# 全球化情境下的權力下放與教育 改革：中國內地中央政府、 地方政府及學校角色的探討

## 摘要

在全球化的大趨勢下，由於信息的流通，不少改革的概念已經透過全球化的網絡影響著不同國家的教育改革，其中權力下放成為了近年很多國家的改革重點。到底在不同國家，教育制度的改革是趨同還是多元化的問題，引發了廣泛的學術討論。自1985年以來，中國內地一直強調基礎教育「地方負責、分級管理」。然而，研究所見，中國內地的教育分權政策其實是由中央政府主導，而地方政府的角色主要是承擔財政責任，落實中央的政策方向。一旦部分的執行權下放至地方，地方政府多以集權的手法管治地方教育事業，學校的自主空間其實相當有限，校長和教師都只是被動的執行者。中央政府放責不放權，可以說是表面分權的集權主義。中央政府透過制訂中央政策文件和督導機制，重新找到了合適的位置，發揮國家的調控角色。權力下放作為外來的教育改革理念，在中國內地的特定情境中，中央政府其實掌握了最大的詮釋權。

## 引言

面對全球化的衝擊，中國內地正積極進行教育改革。在全球化的大趨勢下，由於信息的流通，不少改革的概念已經透過全球化的網絡影響著不同國家的教育改革，其中權力下放成爲了近年很多國家教育改革的重點。對於在不同國家，教育制度的改革到底是趨同還是多元化的問題，引發了廣泛的爭論。中國內地自 1985 年以來強調基礎教育下放至地方，「地方負責、分級管理」成爲了改革的主導思想。在教育權力下放的政策下，中央政府與地方政府的角色出現了甚麼變化？學校方面，在行政、財政、課程、人事等領域擁有多少自主空間？重要的參與者（像校長及教師）能否如鼓吹權力下放政策的人士所期望，有增加參與、獲得充權的機會？本文將探討中國內地教育權力下放政策的發展、督導機制的角色，以及學校層面的自主空間，從而理解權力下放政策的落實現況。此外，亦試圖對全球化與教育改革的討論作出回應，並就有關的教育改革政策提出一些建議。

### 全球化、權力下放與教育改革

全球化指涉的是一個過程，是指時間、空間的壓縮（Bauman, 1998），是資本、貨物、人力、服務及信息的跨邊界高速交換。這一情況在 1970 年代以後，基於廉價能源、交通及信息科技的發展、金融及貿易的自由化而加速發展（Green, 2002）。

這是一種高速、廣泛而具深度的全球互為聯繫（Held, McGrew, Goldblatt, & Perraton, 1999），它的影響同時滲透到政治、經濟文化等範疇，使全球性事務的起因、過程與互為影響更加複雜和多元（李衣雲、林文凱、郭玉群，1997）。

雖然全球化對於各國的複雜影響實在難以充分理解，但各國為免在這個全球競爭的領域中成為失敗者，均致力於改革國家政策以提高國際競爭力（Held et al., 1999, p. 4）。教育政策作為國家政策的一個主要部分，受著全球化的影響，一系列外來的改革概念（如市場化、權力下放、問責、表現指標等）如潮般湧入。其中，權力下放廣受推崇，它指的是把決策權、責任及工作由高層下放予低層的組織（Hanson, 1998, p. 112），而按下放的程度可分為分散（deconcentration）、委派管理（delegation）和授權代理（devolution）三種形式。分散是指中央政府把負擔或工作（而非權力）轉嫁於地方機構；委派管理是中央把大部分的決策權下放至較低層的機構，中央可以隨時收回委派下去的權力；授權代理是把權威下放予高度自主的機構，這機構可獨立運作，不需要中央的任何批示，中央無權收回下放了了的權力（Bray, 1999; Hanson, 1998; Hawkins, 2000）。學者認為，授權代理是教育權力下放的最理想狀態。支持權力下放的人士認為，權力下放政策可以有效調動地方資源，能更好地回應地方的需要，而且重要的參與者能透過參與得以充權，從而提高學校改革的效率，改善教育質素（Astiz,

Wiseman, & Baker, 2002)。在過去幾十年間，權力下放成爲各地教育改革的主要議題（Weiler, 1990, 1993）。

全球化在各具內在運作邏輯的不同領域中發揮影響力，多股動因互爲影響，交織成全球化的面貌（李衣雲、林文凱、郭玉群，1997）。全球化對各國的影響可謂至爲複雜，它引發的最大爭論是：全球化對於民族國家的影響，是否在催生一種趨同的政治經濟體系以至文化？到底它對不同的民族國家有多大影響，仍是未知之數。在教育領域，制度上的全球化引發了全球性的教育改革。那麼，到底在教育制度方面是趨同還是多元化的問題，成爲了主要的爭論點。

部分學者認爲，制度上的全球化，意味著政體模式及理念趨於統一。其核心是，不同國家的制度趨向出現相似的目標及運作結構（Astiz et al., 2002），而主張政策借用（policy borrowing）的學者尤主這一取向（Bennett & Howlett, 1992; Halpin & Troyna, 1995）。他們指出，各國均不約而同地在政策轉變上出現趨同的發展，向地球村邁進成爲日趨明顯的事實。例如，紐西蘭向英國直接借鑑學校設計的案例（Peddie, 1991）；近年不少國家有興趣於德國的學徒制度；紐西蘭則試圖引入英國及愛爾蘭的資格認證系統（Kappert, 1997）。此外，英、美兩國的不少政策建議及參考架構均有雷同之處（Whitty, Edwards, & Gewirtz, 1993）。Meyer, Kamens, & Benavot（1992）研

究各國的課程架構時亦觀察到這種趨同的現象。支持這一取向的學者認為，在跨國政策的影響下，民族國家透過轉變國家政策來回應跨國的改革取向，反映出民族國家的影響日弱，在全球化的過程中須重新定位（Dale, 1999）。

亦有不少學者認為，對於因全球化而傳播的改革理念，不同國家在落實這些理念的過程中，基於本身的傳統、文化及環境因素，產生出獨特的回應策略及運作方法。故此，他們認為全球化雖然推動了制度的趨同，但考慮到不同國家的接受程度和調節方向，在不同國家，全球化的影響會產生不同的結果（Dale, 1999; Green, 1999; Taylor & Henry, 2000）。尤其在亞洲、南美洲、非洲等地，各國在吸納西方已發展國家的教育改革意念時，基於本土的特定情境，都有獨特的本土詮釋（Buenfil, 2000; Parmenter, 2000; Rideout, 2000; Soudien & Corneilse, 2000）。例如在教育領域推動權力下放的政策，Astiz et al. (2002) 的研究便發現，很多國家靈活運用了集權及分權政策，一方面維持國家的權威，另一方面又下放了執行的責任。故此，他們認為全球化不一定帶來趨同的取向，不同國家基於不同的背景，會出現不同組合的集權及分權。在不同國家，全球化的影響會出現不同的方式。Benveniste (2002) 的研究發現，在全球化改革制度的影響下，一些國家透過全國性的評估政策，把國家從以往的直接提供者重新定位成質素及均等的確保者，全國性的評估政策為國家找到了一個發揮國家角色的更合適位置。

Welmond (2002) 則認為，面對受全球化影響的教育改革，基於不同國家的歷史背景，教師對於他們的身分會有不同的詮釋；他認為個體的行動者基於他們的理解，有權對全球化作獨特的理解及回應。

對於因全球化而引入的教育改革理念，置於不同國家，落實時是趨同還是多元化，學者們仍是爭論不休。自 19 世紀末，部分中國官員認為引入西方的學習觀念有助提高競爭力，因此在 20 世紀不同的教育政策中都貫穿著西方的先進經驗 (Pepper, 1996)。在鄧小平提出教育「面向現代化、面向世界、面向未來」的大方向下，中國內地積極加強與其他國家的聯繫，派員到外國作學術交流，引入了國外有用的經驗，推動了教育改革 (An, 2000)。自 1986 年起，中國內地的國家教育發展研究中心成立了比較教育部，作為教育改革的主要支援機構，其主要工作是進行各地有關教育改革的研究，搜集各地教育改革的研究報告，推動國際學術的交流和合作 (National Center for Education Development Research, 1999)。由此可見，自 20 世紀以還，中國內地為提高國家競爭力，積極引入外國的教育改革意念，以期推進教育發展。自 1985 年以來，基礎教育層面的權力下放成為了教育改革的重點。本文把全球化促進教育改革的討論置於中國內地這一獨特的國度中，以期更深入理解中國內地在大力推動教育權力下放的政策下，中央政府、地方政府及學校角色的轉變，以充實對這一討論的認識。

本文通過對資料的歸納性研究，旨在深化對研究對象的理解（Bogdan & Biklen, 1998）；主要採取文獻分析的方法，分析中國內地教育改革的重要政策文件，探討不同層次教育部門的角色轉變。要理解現實必須有充足的相關資料，文獻分析有助於獲取解釋現狀的資源，以建構現實的社會過程，追溯現實的根源，解釋社會現實。本文期望通過文獻的閱讀及探討，提出理解中國內地教育權力下放政策的觀點（Young, 1966）。至於教育改革的落實，則參考已出版的相關研究及報章報導，再輔以在上海市對 24 位校長及教師所作的半結構式及非正式訪問，以加深對中國內地教育權力下放政策的認識。研究分析在於呈現在某一特定時期中國內地教育改革的現象，以期充實對有關理論的理解及政策發展的思考。

### 中國內地權力下放政策的發展

自 1949 年至文化大革命期間，中國曾出現過幾次教育行政體制的改革。這幾次改革主要受中國政治、經濟發展的影響，改革的中心問題都圍繞著集權與分權的關係，即中央與地方教育行政權力、職責的劃分（程遠，2001）。文化大革命以後，鄧小平提出國家向四個現代化發展的方向，教育的發展亦必須為現代化培養適切的人才。「面向現代化、面向世界、面向未來」成爲了教育的重要發展方向（國務院，1985）。

1985年《中共中央關於教育體制改革的決定》劃定了文化大革命以後中國教育改革的重要方向。文件中強調「堅決實行簡政放權」(國務院, 1985), 「地方負責、分級管理」成爲了基礎教育權力下放政策的重要方針。回顧不同時期的政策, 可以窺見這一政策的發展軌跡, 以及國家與地方角色的發展。本部分將以國務院自1985年至2001年發表有關教育改革政策的重要文件<sup>1</sup>作分析。

有關教育改革的主要方向, 文件中清晰表明了「大政方針」由中央決定, 地方政府主要在落實中央政策的運作層面上才有較大的空間: 「基礎教育管理權屬於地方。除大政方針和宏觀規劃由中央決定外, 具體政策、制度、計劃的制定和實施, 以及對學校的領導、管理和檢查, 責任和權力都交給地方」(國務院, 1985, 第二部分, 段10)。然而, 文件中不斷強調「各級政府要認真貫徹執行《中華人民共和國義務教育法》及其實施細則」(國務院, 1993, 段7), 落實中央政策成爲地方政府的主要責任。這一取向在地方發表的督導文件及督導報告中亦得到印證(上海教育局, 1993; 上海市人民政府, 1999; 大連市金州區人民政府督學室, 2002)。

國務院教育發展研究中心的一項調查表明, 2000年中國義務教育的投入, 「78%左右由鄉鎮負擔, 9%左右由縣財政負擔, 11%左右由省地負擔, 由中央財政負擔的甚少」(找找教師工資拖欠的根, 2000, 段3)。分析數份主要的教



育政策文件，不難發現政策文件的論述主要強調地方政府的財政責任。「除了國家撥款以外，地方機動財力中應有適當比例用於教育……地方可以徵收教育費附加，此項收入首先用於改善基礎教育的教學設施，不得挪作他用」（國務院，1985，第二部分，段10）。至於教育費附加的比例，城市規定在2-3%，而「農村教育費附加徵收辦法和計徵比例，由各省、自治區、直轄市政府制定」（國務院，1993，段48）。對於農村的層次，文件中尤其強調「鄉（鎮）財政收入主要用於發展教育」（國務院，1993，段48）。由於鄉（鎮）財政大部分用於教育，對於經濟條件較差的農村，容易出現入不敷出的情況。例如哈爾濱縣英傑鄉，「1999年全年財政收入150萬元〔人民幣〕，其公辦教師全年工資和津貼總額是194萬元〔人民幣〕」（找找教師工資拖欠的根，2000，段4）。這個鎮的情況只屬冰山一角，事實上中國不少農村因為財政責任下放至鄉，均出現了嚴重拖欠教師工資的問題，於是光靠鄉（鎮）自行解決教育支出，是沒法維持基礎教育的基本條件的。

在責任下放到地方的過程中，由於部分貧困地區鄉政府沒法獨自維持教育的基本需要，長期拖欠教師工資的問題日見嚴重（找找教師工資拖欠的根，2000），例如湖南省在2000年底就拖欠教師工資12億元人民幣（湖南拖欠教師工資12億元，2001）。中央政府透過改革文件，清楚劃定縣的責任及角色，以確保落實義務教育。有關地

方政府的角色，從文件中可以看到角色的界定有日見清晰的趨勢。1985年《中共中央關於教育體制改革的決定》本來讓省、市、自治區政府自決不同層次政府的職責劃分（國務院，1985）。然而，為確保農村政府對教育的投入，在1999年的《中共中央國務院關於深化教育改革，全面推進素質教育的決定》中，強調縣的角色的取向已漸見端倪，「農村教育費附加實行鄉徵、縣管、鄉用，確保完全用於教育」（國務院，1999，段24）。至2001年的《國務院關於基礎教育改革與發展的決定》中，中央政府更進一步對地方上不同層次的角色作較清楚的界定，「進一步完善農村義務教育管理體制。實行在國務院領導下，由地方政府負責、分級管理、以縣為主的體制。國家確定義務教育的教學制度、課程設置、課程標準、審定教科書……縣級人民政府對本地農村義務教育負有主要責任，要抓好中小學的規劃、布局調整、建設和管理，統一發放教職工工資，負責中小學校長、教師的管理，指導學校教育教學工作。鄉（鎮）人民政府要承擔相應的農村義務教育的辦學責任，根據國家規定籌措教育經費，改善辦學條件，提高教師待遇」（國務院，2001，段7）。

其中尤為重視的是確保教師工資得到發放的問題：「確保農村中小學教師工資發放是地方各級人民政府的責任……從2001年起，將農村中小學教師工資的管理上收到縣，為此，原鄉（鎮）財政收入中用於農村中小學教職工工資發放的部分

要相應劃撥上交到縣級財政，並按規定設立“工資資金專戶”……通過銀行直接撥入教師在銀行開設的個人帳戶中……對於不能保證教師工資發放，挪用擠佔教師工資資金的地方，一經查實……追究主要領導人的責任」（國務院，2001，段8）。以上所見，反映出在地方政府表現不如理想時，中央政府可隨時透過國務院的政策文件重新劃定地方政府的職責和角色。國務院的教育改革文件成爲了調控地方政府行爲的重要工具。

爲確保地方各級組織能落實中央的政策，中央政府在文件中亦多次強調建立各種機制，以監察不同層次組織的運作。例如，1999年的改革文件就提出「建立自上而下的素質教育評估檢查體系，逐級考核省、市、縣、鄉各級黨委和政府及其主要領導幹部抓素質教育工作的情況」（國務院，1999，段22）；1993年的改革文件亦強調「建立各級各類教育的質量標準和評估指標體系……完善督導制度，加強對中小學學校工作和教育質量的檢查和指導」（國務院，1993，段32）。故此，檢視督導機制的發展，亦能清晰看到中央政府如何透過不同的機制，監控地方政府能否克盡職責，落實中央的政策任務。

### 督導機制所擔當的角色

中國的督導機制自清朝末年已經開始，至1949年，教育部的專職督導人員約有30至40人。然而，在文化大革命期間，督導機制一度停頓。

1986年《教育法》頒布後，教育部設立督導司，中國的督導機制開始恢復，各地先後建立了不同層次的教育督導機構（孫玉潔、吳振利，2002；鮑竹林，2002）。

1999年，教育部（1999）頒布《關於加強教育督導與評估工作的意見》，清楚指出督導工作的功能：「督導評估具有鑒定、激勵、導向、調控等功能」（第二部分，段3），「督導評估結果應成爲被督導單位改進工作的依據，成爲政府和教育行政部門教育決策及考察幹部和評價學校的重要依據」（第三（三）部分，段5）。

此外，教育部（2001）亦於《關於加強基礎教育督導工作的意見》文件中，陳明中國督導制度的主要特質是：「堅持督政與督學相結合，是我國教育督導制度建設的基本經驗和特色……基礎教育實行在國務院領導下，由地方政府負責、分級管理、以縣爲主的管理體制，基礎教育督導工作必須把對地方政府特別是縣級政府履行教育職責情況作爲督導的重要任務。同時，必須以督學爲基本職能，根據素質教育的要求，加強對中等及中等以下各類學校的督導檢查，推動學校落實《決定》〔《國務院關於基礎教育改革與發展的決定》〕精神，全面實施素質教育。」（教育部，2001，段3）

就相關文件所見，在未來的第十個五年計劃，督導工作有三大重心，亦明顯反映了督導機構在督政方面的重要責任。

首先，是建立及完善「兩基」<sup>2</sup>督導檢查並鞏固複查制度，保障義務教育的投入及必需的辦學條件（教育部，1999）。「根據《決定》〔《國務院關於基礎教育改革與發展的決定》〕關於“十五”<sup>3</sup>期間基礎教育事業發展三類地區的劃分和各省（自治區、直轄市）基礎教育事業發展的具體規劃……對佔全國人口15%左右、未實現“兩基”的貧困地區……督導檢查的重點是義務教育的普及程度、教師隊伍狀況和基本辦學條件……國家教育督導團將加強對“兩基”攻堅工作的督導檢查……每年公布通過“兩基”和“普初”驗收縣（市、區）名單……對佔全國人口50%左右、已實現“兩基”的農村地區，要通過開展年檢複查工作，重點鞏固“兩基”成果……基本要求是確保普及程度、資金投入、教師隊伍、教育質量和基本辦學條件不低於評估驗收標準……從明年起，用三年時間，省級教育督導機構要對已實現“兩基”的縣（市、區）全部進行複查……逾期仍達不到規定要求的，由省級人民政府撤銷其“實現‘兩基’縣（市、區）”稱號。各省（自治區、直轄市）教育督導機構每年將“兩基”複查情況報國家教育督導團」（教育部，2001，段4-6）。

其次，是開展專項督導檢查。第一，「教育督導工作要把保障農村義務教育健康發展作為首要任務……督促縣級政府切實擔負起發展農村義務教育的主要責任，同時檢查鄉鎮政府和村民委員會承擔相應的農村義務教育辦學責任的情況」（教育部，2001，段10）。第二，開展基礎教育

經費投入的督導檢查。「檢查各地依法做好農村教育費附加的徵收、管理和使用情況；實行農村稅費改革的地方，要檢查在農業稅收入和上級轉移支付資金中是否優先安排教育經費，確保當地農村義務教育投入不低於改革前水平」（教育部，2001，段11）。第三，「檢查農村中小學教師工資收歸縣管，由縣設立“工資資金專戶”，確保教師工資發放的情況……督促地方政府特別是縣級政府承擔起確保農村中小學教師工資發放的責任」（教育部，2001，段12）。以上都是回應2001年《國務院關於基礎教育改革與發展的決定》的改革重點，確保不同層次的地方政府能落實中央的改革政策。

最後，是建立對普通中小學校的督導評估制度，「以監督和引導學校實施素質教育為中心內容，全面開展對普通中小學校的綜合督導評估工作」（教育部，1999，第三（二）部分，段2）。「義務教育學校和幼兒園一般由縣級負責督導評估，高中階段學校一般由地方級進行督導評估……“十五”期間地縣兩級按分工對所有學校進行一輪督導評估」（教育部，2001，段17）。在學校評估方面，比較強調不同層次地方政府的分工。綜合有關文件所見，地方政府的主要責任是落實中央的政策方向，分擔中央政府的責任，監察學校的教育質素。

由上可見，督導制度強調督政與督學。實質上，督學的工作仍屬起步，中央政府亦企圖把這

一責任主要放在地方政府身上，於是督政成爲了現時督導制度的主要工作。監督地方教育部門的工作，確保中央政策得以落實，成爲了督導制度的主要任務。

## 在權力下放政策下學校的自主空間

在國家政策的指導和督導制度的監督下，到底學校及重要的參與者擁有多少自主權呢？這一部分主要探討學校擁有的空間。不同的研究均顯示，在行政管理方面，當權力下放到地方，地方政府對於學校的管理呈現出集權的趨勢。一般而言，區教育局大多聽命於市教育局。例如在深圳市，學校的調整合併是由市教育局主導，區教育局及學校大多只是聽命辦事。就如深圳市一所職業中學，在2000年因區教育局的安排，把一家成人中專併入該校；由於成人中專社會地位低，收生情況很差，校長面對這情況也無可奈何（黃麗鏗，1997；黎萬紅，2002）。

此外，基於中央政策文件的指引，各地必須積極發展學校的評估機制。近年一些在教育改革上較先進的地區（如上海及深圳），均發展起學校的評估機制。例如上海市發展出《上海市中小學發展性督導評估綱要》，評估學校的辦學條件及辦學質量，<sup>4</sup>其中在辦學質量方面更訂定了很多量化的指標，如初中按時畢業率達90%，學生刑事案發率低於3/10000等，以評估及主導學校的教育發展（上海市教育委員會，2003）。深圳市更推

出了《深圳市中小學辦學效益評估試行方案》，市教育局每年評估學校一次，結果將作為學校評選省、市先進單位、評選優秀校長、校長任免升遷、財政教育投入等的重要依據。此外，「每年根據評估結果頒發一次“辦學效益獎”，中學（含職業中學）各獎〔人民幣〕80萬元，小學各獎50萬元，幼稚園各獎20萬元；連續三年效益評估的得分為本區最後一名的學校，免去校長職務或將其調離。榮獲“辦學效益獎”的學校，中、高級職稱的聘任指標上浮2%，各區效益評估得分低的最後兩所學校，中、高級職稱聘任指標下調3%」（均衡發展：義務教育新境界，2001，段12）。透過建立與財政撥款緊密掛勾的評估機制，地方政府能更全面而有效地對學校教育作詳細的評估，並以各項評估指標監控及主導學校的發展方向。

在財政方面，大部分城市基礎教育學校的支出由地方政府負責；至於農村學校，由於鄉（鎮）政府財力有限，為減少教師流失，學校大多透過校辦企業自行籌資，以提高教師的津貼。故此，學校仍要花不少心思在發掘財富以增加教師工資和福利上。由於學校本身要承擔部分財政責任，中央政策文件亦為學校提供了部分教師工資的自主決定權，1993年《中國教育改革和發展綱要》提出：「改革過於集中統一的工資管理體制，在國家宏觀調控的前提下，使地方、部門和學校享有自主權。國家規定教育系統工資制度的基本原則和基本工資標準，由各省、自治區、直轄市政



府和中央主管部門，在不低於基本工資標準的前提下確定具體工資標準，不搞全國“一刀切”。學校具有調整內部工資關係、增加工資和學校基金分配的自主權」（國務院，1993，段42）。

在人事上，學校在校長聘任方面沒有決定權，這方面全屬地方政府的權限。「高級中學和完全中學校長一般由縣級以上教育行政部門提名、考察或參與考察，按幹部管理權限任用和聘任；其他中小學校長由縣級教育行政部門選撥任用並歸口管理」（國務院，2001，段31）。在教師聘任方面，學校必須緊跟中央及地方政府制訂的編制作聘任，「中央編制部門要會同教育、財政部門制定科學合理的中小學教職工編制標準。省級人民政府要按照國家有關規定和編制標準，根據本地實際情況，制定本地區的實施辦法」（國務院，2001，段30）。聘任亦須地方政府審批，「中小學根據學校編制聘用教師，可面向社會公開招聘，經縣以上教育行政部門審批」（國務院，1999，段19）。聘任制度方面，必須緊跟教育部《2003-2007年教育振興行動計劃》中提出要大力推行的教師聘任制。<sup>5</sup>

在課程方面，中央自2001年起正進行改革全國單一教材的試驗，「實行國家基本要求指導下的教材多樣化。國務院教育行政部門負責核准國家課程的教材編寫，審定國家課程的教材及跨省（自治區、直轄市）使用的地方課程的教材；省級教育行政部門負責地方課程教材編寫的核准和

教材的審定……改革中小學教材指定出版的方式和單一渠道發行的體制……制定中小學教材版式的國家標準，保證教材質量」（國務院，2001，段22）。在教材多元化的嘗試下，中國出現了一些不同教材的選擇。然而在教材的選用方面，則由縣以上的地方政府層次的「教材選用委員會」決定（選教材誰說了算，2003），學校對教材的選用仍然是未有決定權。

至於重要參與者的角色，在校長方面，中央政策文件訂明：「中等及中等以下各類學校實行校長負責制。校長要全面貫徹國家的教育方針和政策」（國務院，1993，段17）；「要團結廣大師生，大力支持校長履行職權，保證和監督黨的各項方針政策的落實和國家教育計劃的實現」（國務院，1985，第五部分，段5）。基於對上海市一些校長的訪問所見，在地方教育決策層面，校長大多擔當執行者的角色。例如上海市一位教育官員稱：「一般市的新政策，發文件到區及學校，有需要就請區的官員或校長來開會，一般校長都沒有甚麼發言的聲音，有任務，開了會，告訴他們有關的主要精神，他們就去執行」。校長一方面要緊跟中央指示，落實中央政策，另一方面又要承擔部分財政責任，尤其是教師的津貼部分，於是校長不單要注意校務的發展，更重要的是如何籌措額外的資源，為教師提供較佳的福利，以留住學校的前線骨幹。

教師作為重要的參與者，中央政策文件指出：「有條件的學校要設立由校長主持的、人數不多的、有威信的校務委員會，作為審議機構。要建立和健全以教師為主體的教職工代表大會制度，加強民主管理和民主監督」（國務院，1985，第五部分，段5）。然而，研究所見，大部分學校的行政權仍掌於校長手上。上海一所職業中學的一位教師指出：「整體的校政，應該是他們幾個決定的，校長主任一起決定」。學校的教職員代表大會的主要功能是確認學校領導層的決定。從學校的具體運作看，教師的角色主要集中於落實教與學。一位上海職中的語文教師稱：「〔我們用的是〕全國職校統編教材……教材上我們有統一的要求，然後，我們根據這個來編寫我們教學的大致的大綱，每個學期要教的篇目。」整體而言，教師對教材的選用並無決定權，只有在落實教與學的過程上才有較大的空間。不過，對學校的教與學取向，不同時期的中央政策文件曾提出不同的重點，而從在不同時期與教師的訪談內容，他們口中學生的培養重點大都跟隨中央政策文件的口徑。尤其在政治觀點方面，在浙江省柯橋鎮及廣東省陳村鎮的研究均指出，地方官員強調教師必須依照中央政府的政策及觀點（許善娟，1998；盧萬方，1992）。可見，教師基本上是個被動的信息接受者和執行者，專業的自主空間可謂相當有限。

## 結語

綜上所述，中央政府自 1950 年代初的高度集權政治，慢慢下放部分權責予地方，中央與地方政府的關係可說是處於一個長期轉變的過程中（程遠，2001）。然而，回顧近年教育改革的主要政策文件，中國教育分權的政策其實是由中央政府主導，部分權責下放到地方，強調地方政府承擔財政責任，並重視落實中央的政策方向，地方政府只有在執行層面才找到部分空間。當地方政府表現未如理想，尤其在承擔教育開支方面，中央政府透過國務院的文件，不斷重新劃定不同層次地方政府的角色。中央的政策文件成爲了調控地方政府行爲的重要工具。中國督導機制的督政特色，進一步有效地監察地方政府的行爲。如 Benveniste（2002）所述，雖然推行了權力下放政策，中央政府透過制訂中央政策文件和督導機制，重新找到合適的位置，發揮國家的調控角色。

在學校層面，一旦部分執行權下放到地方政府，地方政府用集權的手法管治地方教育事業，並發展鉅細無遺的評估指標，以及財政資源緊密掛勾的獎懲制度，更緊密地指導及監察學校的運作。學校除卻在財政上承擔部分責任外，在人事、課程等方面的自主權相當有限。至於學校教育的重要參與者，地方政府視校長爲政策的執行者。由於學校內的民主機制未充分發展，教師在學校內缺乏參與校政的機會，只有在教與學的層面有較多空間，可惜教學的取向（尤其是政治取

向)方面,必須依照中央的政策觀點,教師只好成爲被動的執行者。

參考過不同地方的經驗,我們認爲,中國的教育分權政策主要是將財政責任和部分執行權下放到地方,目的是讓地方更有效地落實中央政策,更近距離地監察學校的教育質素。中央政府同時發展督導機制,牢牢監察地方政府的工作。回應有關全球化與教育改革的討論,一些因全球化而引入的教育改革概念如教育權力下放,在中國這個特定情境中,教師作爲主要的行動個體,並未享有詮釋權力下放政策的機會。中央政府基於財政困難,無法承擔全國的教育開支,於是透過權力下放政策下放財政責任予地方政府。然而,有關權力下放的內涵、地方政府的權限,中央政府實際上掌握了最大的詮釋權。中國內地基於本身獨特的社會情境,對權力下放作出獨特的詮釋。中央政府透過頒發國務院的改革文件,多番修訂地方政府的權限,並透過建立督導機制,以監察地方政府落實中央政策的情況。地方政府只有在落實中央政策的運作層面上享有較多空間,學校所享的自主權相當有限。中央政府放責不放權,可稱之謂表面分權的集權主義。

教育權力下放這個外來概念,在中國內地的教育領域中並未真正獲得體現,地方政府及學校在權力下放政策下的自主空間相當有限,重要參與者如校長及教師的角色傾向被動。研究顯示,中央政府爲迎接全球化的挑戰,進行各項教育改

革，然而因缺乏教師認同，改革未能落實（Lo, 2002）。教育改革有賴前線工作者的認同及支持，才有望發展出新路向，培養具備適切素質的人才，更好地面對全球化的競爭。相信有待教師獲得真正的專業空間，在教育政策、校政及教學取向方面有較多的參與和自決空間，教育改革才有望發展出新的局面。

### 註釋

1. 有關的重要文件包括：1985年《中共中央關於教育體制改革的決定》，1993年《中國教育改革和發展綱要》，1999年《中共中央國務院關於深化教育改革，全面推進素質教育的決定》，和2001年《國務院關於基礎教育改革與發展的決定》。
2. 「兩基」即「基本普及義務教育」和「基本掃除文盲」。
3. 「十五」即第十個五年計劃。
4. 辦學條件包括學校管理、教學管理、德育管理、教師隊伍管理、總務管理等部分；辦學質量包括入學率、鞏固率、德育、智育、體育、藝術科技、勞動、社會評價等部分。
5. 聘任制是教育部在《2003-2007年教育振興行動計劃》中推行的人事改革重點，主要採合約制方式，對員工進行評估，營造能進能出、能上能下的工作環境。

## 參考文獻

- 上海市人民政府（1999）。《上海市教育督導規定》。2004年6月17日擷取自「教育管理及執法電子圖書館」網頁：<http://www.swupl.edu.cn/jiaowu/tushuku1/JYGLDFFG/ZXS/1007.htm>
- 上海市教育局（1993）。《關於批轉上海市教育局、上海市教育督導室〈加強當前教育督導工作的幾點意見〉的通知》。2004年6月17日擷取自「黃埔教育信息中心」網頁：<http://www.hpe.sh.cn/manager/view.asp?id=4609>
- 上海市教育委員會（2003）。《上海市中小學發展性督導評估綱要》。上海：上海市教育委員會。
- 大連市金州區人民政府督學室（2002）。〈加強領導・科學評估：充分發揮教育督導職能作用〉。《遼寧教育》，第12卷，頁11-14。
- 〈均衡發展：義務教育新境界〉（2001，4月24日）。《中國教育報》。2004年6月17日擷取自網頁<http://www.jyb.com.cn/gb/2001/04/24/zy/jryw/1.htm>
- 〈找找教師工資拖欠的根〉（2000，10月27日）。《中國教育報》。2004年6月17日擷取自網頁<http://www.jyb.com.cn/cedudaily/15/zhengce52.htm>
- 李衣雲、林文凱、郭玉群（譯），B. Smart（原著）（1997）。《後現代性》。台北，台灣：巨流。
- 孫玉潔、吳振利（2002）。〈試論我國教育督導機構性與及職能的未來走向〉。《現代中小學教育》，第10卷，頁55-57。

- 國務院（1985）。《中共中央關於教育體制改革的決定》。2004年6月17日擷取自中華人民共和國教育部網頁：<http://www.moe.edu.cn/wenxian/05.htm>
- 國務院（1993）。《中國教育改革和發展綱要》。2004年6月17日擷取自中華人民共和國教育部網頁：<http://www.moe.edu.cn/wenxian/03.htm>
- 國務院（1999）。《中共中央國務院關於深化教育改革，全面推進素質教育的決定》。2004年6月17日擷取自中華人民共和國教育部網頁：<http://www.moe.edu.cn/wenxian/07.htm>
- 國務院（2001）。《國務院關於基礎教育改革與發展的決定》。2004年6月17日擷取自中華人民共和國教育部網頁：<http://www.moe.edu.cn/wenxian/08.htm>
- 教育部（1999）。《關於加強教育督導與評估工作的意見》。2004年6月17日擷取自中華人民共和國教育部網頁：<http://www.moe.edu.cn/dudao/ddzhidu/02.htm>
- 教育部（2001）。《關於加強基礎教育督導工作的意見》。2004年6月17日擷取自中華人民共和國教育部網頁：<http://www.moe.edu.cn/dudao/ddzhidu/03.htm>
- 許善娟（1998）。《中國鄉鎮社區教育：浙江省柯橋鎮的發展經驗》。未經發表之哲學碩士論文，香港中文大學，香港。
- 〈湖南拖欠教師工資12億元〉（2001，9月14日）。《中國青年報》。2004年6月17日擷取自「中青在線」網頁：[http://www.cyol.net/gb/zqb/2001-09/14/content\\_296586.htm](http://www.cyol.net/gb/zqb/2001-09/14/content_296586.htm)



- 程遠（2001）。〈新中國教育集權與分權的五十年回顧〉。《湖北大學成人教育學院學報》，第19卷第1期，頁38-40。
- 黃麗鏗（1997）。《中國教育分權：深圳經濟特區個案之探討》。未經發表之哲學碩士論文，香港中文大學，香港。
- 黎萬紅（2002）。《教育分權與職業教育發展——中國上海及深圳發展經驗的比較研究》。未經發表之哲學博士論文，香港中文大學，香港。
- 盧萬方（1992）。《蛻變中的中國農村學校教育——一個富裕鄉鎮的發展經驗》。未經發表之文科(教育)碩士論文，香港中文大學，香港。
- 〈選教材誰說了算？關於課標教材選用如何保證科學公正的對話〉（2003，6月19日）。《中國教育報》。2004年6月17日擷取自網頁 <http://www.jyb.com.cn/gb/2003/06/19/zy/5-dszk/1.htm>
- 鮑竹林（2002）。〈我國教育督導研究述評〉。《寧波大學學報(教育科學版)》，第24卷第6期，頁41-45。
- An, S. (2000). Globalization of education in China. *International Journal of Educational Reform*, 9(2), 128-133.
- Astiz, M. F., Wiseman, A. W., & Baker, D. P. (2002). Slouching towards decentralization: Consequences of globalization for curricular control in national education systems. *Comparative Education Review*, 46(1), 66-88.
- Bauman, Z. (1998). *Globalization: The human consequences*. New York: Columbia University Press.

- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), 275–294.
- Benveniste, L. (2002). The political structuration of assessment: Negotiating state power and legitimacy. *Comparative Education Review*, 46(1), 89–118.
- Bogdan, R. C., & Biklen, S. K. (1998). *Qualitative research for education: An introduction to theory and methods* (3rd ed.). Boston: Allyn & Bacon.
- Bray, M. (1999). Control of education: Issues and tensions in centralization and decentralization. In R. F. Arnove & C. A. Torres (Eds.), *Comparative education: The dialectic of the global and the local* (pp. 207–232). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Buenfil, R. N. (2000). Globalization and educational policies in Mexico, 1988–1994: A meeting of the universal and the particular. In N. P. Stromquist & K. Monkman (Eds.), *Globalization and education: Integration and contestation across cultures* (pp. 275–298). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: A focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1–17.
- Green, A. (1999). Education and globalization in Europe and East Asia: Convergent and divergent trends. *Journal of Education Policy*, 14(1), 55–71.
- Green, A. (2002, December). *Education, globalization and the role of comparative education*. Paper presented at the HKERA 2002 International

- Conference “Globalization: New Horizons for Educational Change,” Hong Kong, China.
- Halpin, D., & Troyna, B. (1995). The politics of education policy borrowing. *Comparative Education*, 31(3), 303–310.
- Hanson, E. M. (1998). Strategies of educational decentralization: Key questions and core issues. *Journal of Educational Administration*, 36(2), 111–128.
- Hawkins, J. N. (2000). Centralization, decentralization, recentralization: Educational reform in China. *Journal of Educational Administration*, 38(5), 442–454.
- Held, D., McGrew, A. G., Goldblatt, D., & Perraton, J. (1999). *Global transformations: Politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Kappert, P. (1997). *Educational utopia? The New Zealand standards approach considered in the light of the German experience in vocational training*. Unpublished doctoral dissertation, Victoria University of Wellington, New Zealand.
- Lo, N. K. L. (2002). *Globalization, educational reform and the dilemmas of Chinese teachers*. Keynote speech presented at the HKERA 2002 International Conference “Globalization: New Horizons for Educational Change,” Hong Kong, China.
- Meyer, J. W., Kamens, D. H., & Benavot, A. (Eds.). (1992). *School knowledge for the masses: World models and national primary curricular categories in the twentieth century*. London: Falmer Press.

- National Center for Education Development Research. (1999). *National Center for Education Development Research in ten years, 1986–1996*. Beijing: Department of Foreign Affairs Office.
- Parmenter, L. (2000). Internationalization in Japanese education: Current issues and future prospects. In N. P. Stromquist & K. Monkman (Eds.), *Globalization and education: Integration and contestation across cultures* (pp. 237–254). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Peddie, R. (1991). *Comparative studies in education: Lessons for New Zealand?* Paper presented at the New Zealand Planning Council Seminar “Education Models from Overseas,” Wellington, New Zealand.
- Pepper, S. (1996). *Radicalism and education reform in 20th-century China: The search for an ideal development model*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rideout, W. M., Jr. (2000). Globalization and decentralization in Sub-Saharan Africa: Focus Lesotho. In N. P. Stromquist & K. Monkman (Eds.), *Globalization and education: Integration and contestation across cultures* (pp. 255–274). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Soudien, C., & Corneilse, C. (2000). South African higher education in transition: Global discourses and national priorities. In N. P. Stromquist & K. Monkman (Eds.), *Globalization and education: Integration and contestation across cultures* (pp. 299–314). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

- Taylor, S., & Henry, M. (2000). Globalization and educational policymaking: A case study. *Educational Theory*, 50(4), 487–503.
- Weiler, H. N. (1990). Comparative perspectives on educational decentralization: An exercise in contradiction? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 12(4), 433–448.
- Weiler, H. N. (1993). Control versus legitimation: The politics of ambivalence. In J. Hannaway & M. Carnoy (Eds.), *Decentralization and school improvement: Can we fulfill the promise?* (pp. 55–83). San Francisco: Jossey-Bass.
- Welmond, W. (2002). Globalization viewed from the periphery: The dynamics of teacher identity in the republic of Benin. *Comparative Education Review*, 46(1), 37–65.
- Whitty, G., Edwards, T., & Gewirtz, S. (1993). *Specialisation and choice in urban education: The city technology college experiment*. London: Routledge.
- Young, P. V. (1966). *Scientific social surveys and research: An introduction to the background, content, methods, principles, and analysis of social studies* (4th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

**Decentralization and Educational Reform  
in the Global Context: The Roles of  
Central Government, Local Government, and  
Schools in the Chinese Mainland**

Manhong Lai & Leslie N. K. Lo

*Abstract*

Under the influence of globalization, the currency of reform concepts widens with the accelerated information flow within the global network. This phenomenon has affected educational reform in many countries. Speculations abound in academic debates on the direction of educational reform, whether it is toward homogeneity or diversity. Among the concepts, which have gained currency, “decentralization” was widely adopted in the reform of educational systems. Since 1985, the government of the Chinese Mainland has initiated a variety of educational reform measures. The central government in the Chinese Mainland has played the most important role in the decentralization of the education system through policy design and promulgation. The major responsibility of local governments has been to interpret and implement central policies, as well as to shoulder the financial cost. Through the promulgation of national policies and the development of a system of inspection, the central government has created a channel to exercise its authority and to control the work of local governments. Research findings cited in this article indicate that while the central government has delegated certain executive power to local governments, the latter often administrated in a centralized way. For their administration of schools, local governments

have relied on comprehensive performance indicators and a system of reward and censure that was closely connected to the resource allocation for each school. Through such control mechanisms, the schools are left with little autonomy. In the latest exercise in decentralization, the central government still holds the ultimate authority in interpreting policies related to decentralization. It has delegated only limited authority to the local governments while keeping heavier financial burdens on them.