北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2009 年第 1 期（总第 27 期）　　2009 年 1 月 10 日

主　题：

- 西部农村教育财政改革与人事权力结构变迁

关键词：

- 农村教育　教育财政　人事权力　激励机制

摘要：

本研究在对西部甲省 20 个县 50 个乡镇学区的抽样调查基础上，测度并比较了教育财政体制改革背景下的农村教育人事权力结构与变迁。研究发现，实行“以县为主”和农村义务教育经费保障新机制以来，乡镇政府逐步退出了农村教育的人事管理，取而代之的主要是县委和县教育局的控制，只有部分地区实现了教育系统内分权管理的模式。

农村教育人事权力的配置取决于县乡各行政部门之间的权力对比，而基层人事权力的不同配置会导致基层采取不同的模式来管理激励教师。无论是权力过度的集中，还是不同行政主体之间的交叉控制，都不利于农村教育管理。而在教育系统内分权的权力结构下，则更有可能建立有效的激励机制、促进农村教育发展。

西部农村教育财政改革与人事权力结构变迁

李小土　刘明兴　安雪慧[①]

农村税费改革以来，中央确立了“在国务院领导下，由地方政府负责，分级管理，以县为主”的农村义务教育管理体制，逐步将农村义务教育纳入公共财政保障范围。同时，实施了农村教师工资县级统筹、义务教育“一费制”、农村贫困家庭中小学生“两免一补”等教育财政制度改革。这些改革措施无疑对促进农村义务教育发展有着重要意义，不过也显示出财政集权的特征。我们在调查中注意到一个现象：在一些地区，“以县为主”的体制通过更为稳定的教育投入，促进了教育的发展；在另外一些地区，虽然教师工资得以确保，但新体制的建立反而导致乡村教育管理的松弛[②]。即使是在经济发展水平非常相近的两个国贫县之间，这类差异也照样存在。因此，单纯强调教育财政投入不足并不能解释农村基础教育发展的这些差异，将财政投入的责任进一步上移也未必能解决农村教育的核心问题[③]。

目前的教育财政体制虽然短期内能确保教师队伍稳定、减轻学生家庭负担，但改革对农村教育发展的长期影响还需要深入研究。我们的研究视角强调，需要先理解农村教育管理体制的权力结构与变迁逻辑，才能分析农村教育财政制度、教育管理与教育绩效之间的关系。而在教育体系内部的各种管理权限中，本文将人事权力作为问题的关键。财政权力的集中会引起各管理部门之间人事权力的重新配置，而农村基层人事权力结构与基层管理模式存在密切联系，不同权力结构下的管理者倾向于使用与其权力约束相对应的激励机制，最终直接影响到学校的教学成绩。

目前，实行“以县为主”的教育财政体制已有七年，伴随着财政资源控制权的上移，教育系统的其它管理权力划分也产生了一定的变化。尽管已经有不少研究表明，行政和人事管理权力的配置会影响教学业务管理、教师的激励机制和教育绩效[④]，但关于农村教育行政、人事管理体制方面的实证研究仍然比较欠缺。本文将对“以县为主”前后（2000-2007 年）农村教育人事权力结构及其变化过程进行测度和跨地区的比较，并以此揭示农村教育管理如

---

① 李小土：女，北京大学政府管理学院，博士研究生；刘明兴：男，北京大学中国教育财政科学研究所，副教授；安雪慧：女，国家教育发展研究中心，副研究员。作者感谢世界银行、北京大学中国教育财政研究所“WB-CIEFR 年轻学者支持计划”和东亚发展研究网络（EADN）对本项研究的资助。文责自负。

② 类似现象在发达国家也同样存在。汉纳谢克（Hanushek）[1][2]表明，美国增加教育的财政投入对于教育质量的提高并没有显著的作用。 同时，跨国数据中的基础教育投入和学生成绩之间也没有线性关系。

③ 张德元[3]的研究认为发展农村义务教育按“以县为主”的管理模式难以奏效，应该采取“中央统筹、分级管理、以国为主”的管理模式。范先佐[4]则提出应建立“以省为主”的农村教育财政体制，其主要理由在于贫困的县财政也难以保障对教育的投入，现行转移支付制度还是难以解决农村义务教育中存在的经费缺口，因此建议教育财政投入责任进一步向上移。这些主张实际上在目前所执行的农村义务教育经费保障新机制的改革之中，均得到了体现。农村学校的公用经费已经基本上由中央和省两级财政负担。

④ 康宁[5]分析了教师聘用和人事管理制度对教育效率的影响。赵爽[6]强调教育部门的事权与财权不统一是阻碍农村教育发展的重要原因。

何受到财政体制的影响。

本文所依据的调查资料，是 2006 年在西部甲省随机抽样的 50 个乡镇进行的问卷调查与深入访谈（包括 2007-2008 年的跟踪调查）中获得的，这些乡镇分布于 20 个不同的县（区）。由于甲省将近半数的县都属于国定贫困县，因此抽样调查的结果对于中国西部的贫困地区具有一定的代表性，但不应将结论推广到更大的范围。限于篇幅，本文仅选取部分关键的教育人事管理权力指标来描述和分析农村基层教育管理的权力结构。不过，这些指标在学区之间存在较大差异，基本能反映出农村教育人事体制的状况。

一、农村教育管理人事权力结构特征

“分级管理”时期，县财政和乡镇财政分别负担所辖中小学校的教育投入，农村教育的基层管理机构设在乡镇一级，即乡镇教委或教育辅导站，乡镇教委的工作受乡镇政府和县教育局的双重领导。“以县为主”后教育系统的人事权随着财政权的变化而逐渐变化，乡镇教委基本在 2003-2006 年间撤消，取而代之的是学区或乡镇中心学校，也有少数乡镇教委并入乡镇社会发展办。变更管理机构的过程相对简单，而实际的权力归属的变化或管理方式的调整却比较复杂。我们的研究将对实际权力的变迁过程进行测度与比较。

为了分析农村基层教育管理体制，首先需要说明县域范围的教育管理组织及其人事权力层级关系。这里以任命权为例，列出任命各级学校校长权力的可能归属。如图 1 如示，箭头所指即表示任命关系。其中，实线箭头表示行政管理关系和任命权保持一致，虚线箭头表示没有直接的行政管理关系，但却有任命关系：如学区校长则可能由教育局、组织部或乡镇政府任命；座落于乡镇的农村初中，如果划归县教育局管则称为县直管初中，否则仍属当地学区管理。教师分配、调动等人事管理权也大致与任命权的归属层次类似。

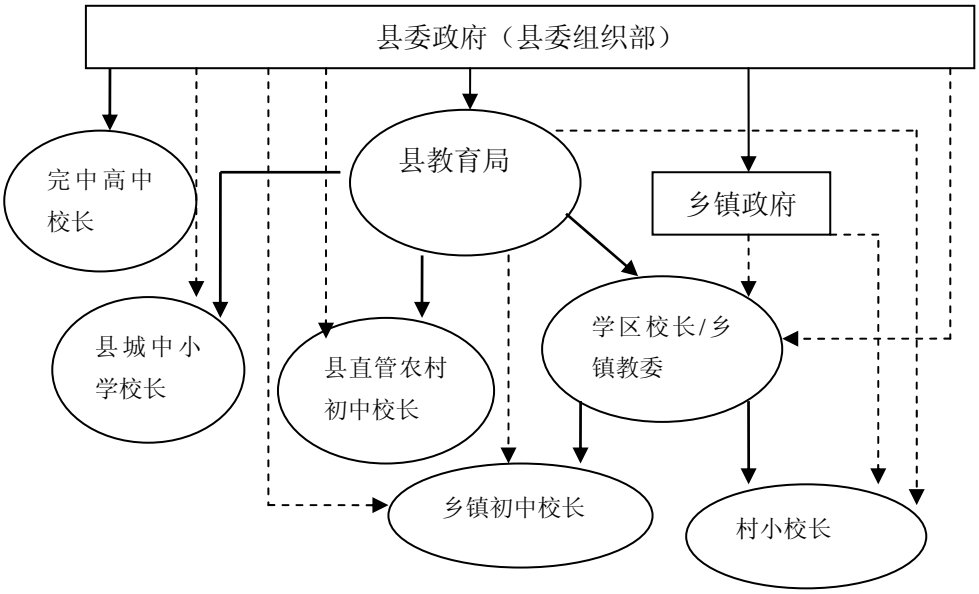


图 1 校长任命权的各种配置

为简明起见，我们选取了四个指标来测度农村教育的人事权力配置状况。这四个指标分别是：学区校长任命权、村小校长任命权、学区内新任教师分配权、学区内教师调动权。表 1 列出了样本学区在 2000、2003、2005 和 2007 年的人事权力变动状况。为了便于跨时期对比，我们将乡镇教育业务管理的实际负责人统称为学区校长，尽管在不同的地区或时期，“学区校长”还可能是乡镇教委副主任（乡镇教委主任一般由乡镇党委或政府主管领导兼任）、乡镇辅导站站长、乡镇中心小学校长或乡镇初中校长等等。

如表 1 所示，乡镇政府在 2000 年的时候掌握了大部分的对农村校长和教师资源的控制权。例如，50 个样本学区中，有 35 个学区是由乡镇政府控制着村小校长任命和教师在学区内调动的决定权，有 40 个学区由乡镇政府控制学区内新任教师的分配。这与“分级管理”时期乡镇政府负责农村教育投入的财政体制是相对应的。

在 2000 年，虽然有 28 个学区校长由教育局选拔并任命，但这些学区校长多是仅负责管理教学业务、职称评定等。在学区内人事管理上学区校长都没有决定权，县教育局的影响力同样弱小。不过学区的建议权在各乡镇之间仍然有所不同，有的学区建议权较大，有的就完全由乡镇政府控制。这种权力结构的差异事实上与以后的体制变迁路径有明显的关联。

“以县为主”改革后，原来以乡镇政府为主的权力结构逐渐解体[⑤]。 但是解体的速度和方向存在一定的区域差异。有的乡镇政府随财政改革发生了分水岭式的变化，有些则保持

[⑤] 乡镇政府权力的削弱与财政体制的变化相关，但乡镇政府退出后人事权力往往没有回到教育管理者手中。例如，某样本县在 1996 年之前是乡镇发工资，但由于乡镇困难，就从县财政拨款补助乡财政，因此乡镇早在 1996 年后就渐渐没有教育人事管理的决定权。这个县偏远山区的学区校长有学区内的人事权，而靠近城市和公路的学区，人事管理权力则被集中到县委县政府手中。“以县为主”实行几年后，此县所有中小校长的任命全部由教育局统一考察任命，因此学区对村小校长都没有任命权，学区对教师分配调动的控制相应也变得更为困难。

着持续的影响力。到 2007 年，乡镇已经难以控制学区校长的人选，但这项权力并没有完全转移到县教育局手中。50 个样本中有 31 个学区校长由教育局任命，而由县委组织部或县级领导控制任命的学区从 2000 年的 4 个增加到 2007 年的 15 个。教师直接从县教育局分配到学校的学区由 4 个增加到 18 个，教育局控制村小任命的学区从 1 个增加到了 16 个。这两项权力控制在学区校长手里的学区从 0 分别增加到 13 个和 17 个。由此可见乡镇政府对教育的控制权力已大大减小，教育局或者学区校长对于村小校长和教师的分配、调动的控制力则不断增强。目前，无论学区校长由谁任命，学区内的村小校长任命、教师分配调动等权力都可能在学区校长、乡镇政府和教育局之间存在不同的分划。

尽管在财政体制改革的过程中，各县各乡镇人事权力结构的变迁进度和程度都有差异，但乡镇政府主要是在 2005 年前后才失去对学区校长任命权的控制，这慢于其他三项权力。同时，县委组织部集中权力的步伐在 2005 年以后明显加快。

表 1　2000-2007 年学区管理权力配置变迁（学区数量，单位：个）

	2000 年	2003 年	2005 年	2007 年
任命学区校长：				
（1）由县委组织部任命	4	4	8	15
（2）由教育局推荐教育局任命	28	30	32	31
（3）由乡镇推荐教育局任命	11	9	6	4
（4）由乡镇推荐乡镇任命	7	7	4	0
学区数量合计	50	50	50	50
任命村小校长：				
（1）由学区任命，或学区意见为主报教育局任命	0	9	14	17
（2）学区建议权较大，由乡镇任命	14	13	7	6
（3）学区建议权较小，由乡镇任命	35	19	15	7
（4）由教育局批准任命	1	9	11	16
（5）学区、乡镇和教育局共同任命	0	0	3	4
学区数量合计	50	50	50	50
教师分配：				
（1）教师由教育局直接分配到学校	4	9	14	18
（2）教师在学区内分配以乡镇为主	40	16	8	8
（3）教师在学区内分配由学区建议乡镇批准	6	16	18	11
（4）教师在学区内分配以学区为主	0	9	10	13
学区数量合计	50	50	50	50
教师在学区内调动：				
（1）由学区或学校批准调动	0	9	14	16
（2）由教育局批准调动	1	10	9	13
（3）学区建议权较小，乡镇批准调动	35	10	7	4
（4）学区建议权较大，乡镇批准调动	14	18	15	14
（5）学区建议，乡镇和教育局批准调动	0	3	5	3
学区数量合计	50	50	50	50

数据来源：作者根据调查数据整理。下列各表相同。

二、人事权力结构的变迁路径

表 1 列出的四项权力属性之间有许多都互相关联，例如学区校长由乡镇任命的地区其学区内调动都要乡镇批准、教育局直接分配教师到学校（集中了学区的分配权）的地区有 70%以上是由组织部任命学区校长。因此我们进一步选取两个层次的指标，“学区校长任命权”和“学区内教师调动权”，按照这两个指标的组合将样本学区分成五种类型，表 2 给出了详细的分类定义，这有助于我们更为简洁地分析农村教育体系内人事权力配置的变迁。

（1）“学区主管”类型，意味着学区校长直接受教育局任命考核，并且对学区内人事有较强的自主权，基本不受乡镇干扰。

（2）“乡镇主管”类型，乡镇政府掌握学区内的人事决定权，在“乡镇推荐、教育局任命学区校长，且学区内调动由乡镇政府批准”的地区，教育局仅仅是发文任命学区校长，很少能够否决乡镇政府推荐的人选，因此也归为乡镇主管类。

（3）“县主管”类型，是指“县委组织部任命学区校长”或者“教育局批准学区内调动”。当由县委组织部任命学区校长时，意味着县委政府主要领导可能直接干预农村校长的人选，而县教育局只有或大或小的建议权[⑥]；当由教育局决定学区内调动时，任命村小校长往往也要教育局审批，学区校长没有调配教师的决定权。这两种情况的共性是：县委领导并不熟悉学区一级管理人员的业务能力，教育局也不熟悉村小一级人员的教学情况。直接管理学区校长或教师的业务部门对人事配置没有决定权，而由更上一级的管理层来做决定。此外，这两种学区有很高的相关性：县委组织部集权的学区，教育局一般也会把基层管理权上划。在上级领导的干涉下，教育系统更可能出现人员配置与业务管理需求不一致的情况[⑦]，从而对教学绩效产生不良影响。

（4）“学区和乡镇共管”类型，包含了三个子类，其共同的特点是学区校长控制了教师的调动权或者有较大的建议权，教育局不直接参与学区内的教师调动。该类型属于“学区主管”和“乡镇主管”的中间类型。

（5）“教育局和乡镇共管”类型，县教育局和乡镇政府都掌握了一定的人事权力，权力配置处于混合的状态。此时学区校长几乎没有任何人事决定权，权力的争夺主要是在不同的

---

⑥ 县级领导干预学区任命是普遍存在的事实，将权力归到组织部，只是一个较为极端的表现。即使是教育局控制学区校长任命，类似干预也同样存在。但如果组织部仅仅是发文认可教育局提议的人选，即教育局实际上完全掌握了任命权，这种情况在本文的统计上归为教育局任命，而不是组织部任命。

⑦ 例如某学区校长说：“县教育局规定学区调动人数不能超过 2%-5%，相反在教育局那一方，却想调谁就调谁，这种调动往往一个人就影响了整个学校，大家都看到不好好工作只要有关系就能调进城。”另一位学区校长也表示，由于县级政府在人事权方面过度集权，自己经常不清楚本学区的教师的调配变化。甚至是，一位教学表现很差的教师刚刚被学区调到偏远山区，但是他很快就被调到城里。

行政领导之间。

如表 3 所示，从 2000 年到 2007 年，原来是“乡镇主管”、“学区和乡镇共管”、“教育局和乡镇共管”三种类型各占约三分之一，之后逐渐变化为以“学区主管”和“县主管”两种类型为主。目前大约三分之一的学区有较大自主管理权，但有一半的学区变为“县主管”的状态，并且还有不断增加的趋势[⑧]。

表 2 按学区校长任命权和学区内教师调动权对学区分组

	(1)由县委组织部任命学区校长	(2)由教育局推荐任命学区校长	(3)由乡镇推荐教育局任命学区校长	(4)由乡镇推荐任命学区校长
(1)学区或学校批准调动	D	A	C	—
(2)教育局批准调动	D	D	—	—
(3)学区建议权较小，乡镇批准调动	—	E	B	B
(4)学区建议权较大，乡镇批准调动	D	C	C	B
(5) 学区建议、乡镇和教育局批准调动	D	E	—	—

（注：表中字母含义是 A=学区主管；B=乡镇主管；C=学区和乡镇共管；D=县主管；E=教育局和乡镇共管。没有定义的组合是在实际抽样调查之中没有出现的类型）

表 3　2000-2007 年五类学区的数量变化

分组类型	2000 年学区数	2003 年学区数	2005 年学区数	2007 年学区数
学区主管	0	9	11	14
乡镇主管	16	9	6	2
学区乡镇共管	14	11	11	5
县主管	5	10	14	25
教育局乡镇共管	15	11	8	4
合计	50	50	50	50

总之“以县为主”不仅是财政制度改革，也引起各管理部门之间人事权力的重新配置，许多原来由乡镇或学区控制的权力转移到了县级政府。由县委组织部任命学区校长后，教育局原来的任命权、调动控制权被削弱，例如不能批准教师调动进城，必须要由县委或县级领导批示。与此同时，县教育局可能插手基层学区的管理，比如规定学区任命村小校长要报教育局批、学区内调动也要报教育局批，只有教育局才有决定权，这都显示出权力集中、层层递进的特征[⑨]。

虽然各地的教育财政改革采取了相似的实施步骤，但不同地区的人事权力结构变迁在方向和路径上显现出了较大的差异。即使是在同一个县内部的各个学区之间，变迁路径也可能

[⑧] 如果按学区校长和村小校长的任命权来分组，也可以看到类似的变化规律。

[⑨] 例如某学区校长表示，2002 年后人事权过度集中到县后，教师调配更不合理、更长官意志化，学区对于差的教师没有办法，必然会引起城乡师资差距加大以及乡村学校质量下滑。

不同[10]。为了识别“以县为主”体制改革的短期和长期效应，我们把数据样本分成两部分：2000－2003 年，2003－2007 年。

表 4 列出五种类型学区的变迁路径，2003 年“学区主管”类学区有 9 个，这 9 个学区在 2000 年时全部是“学区乡镇共管类”，这类学区在撤消乡镇教委后就主要由学区负责人事管理。2003 年之后又有 4 个“学区主管”学区也从“学区乡镇共管”类转变而来。说明“学区主管”类学区之前就有一定的管理权基础。“县主管”类型主要是从“学区乡镇共管”类及“教育局乡镇共管”类的学区转变而来。2000－2003 年，原“乡镇主管”的 16 个学区中有 5 个变化为“学区乡镇共管”，2 个变为“教育局乡镇共管”，其余未变；2003－2007 年，9 个“乡镇主管”类学区有 4 个转变为“县主管”型，都是在 2005 年之后才发生，有 3 个转变为“学区乡镇共管”类型。

在财政集权的过程中，“县主管”类型不断被强化，乡镇主导类型和权力混合类型的学区逐渐减少。在财政改革的早期和中期，“县主管”类型的增加主要是从权力混合类型的学区中产生。直到最近几年，才出现了“乡镇主管”类型直接转变为“县主管”的情况。这是因为，“县主管”类型的增加在 2003 年前后不是因为学区校长任命权上的转变，主要是由于学区内的调动权逐步从原来乡镇控制变为教育局控制。

“学区主管”型学区的增加基本上是源于这些学区一直都保持了在人事权上的强势地位。学区从完全的弱势地位转变为主导地位，是非常困难的。我们的实地调查表明，少数出现这种转变的地区，都是在经历了全县范围的教育人事体制改革之后，才得以成功的。同时调查样本中没有出现“学区主管”型转变为“县主管”的情况。因此，教育财政体制改革使得教育人事权力的配置出现了两极分化的现象。这个问题的深层原因还需要进一步的研究。

[10] 例如在访谈中有学区校长说：“乡镇发工资的时候，分配调动都管，发几个月工资、分配到哪、安排教师去计划生育收粮收税等等都是乡镇说了算。县发工资后就是个分水岭，如果学区跟乡镇关系处理得好，则学区较有权，如果学区校长手段不硬，就还是乡镇说了算。”

表 4　五类学区的变迁：2000 至 2007 年

各类学区的数量	学区主管	乡镇主管	学区乡镇共管	县主管	教育局乡镇共管	合计
2000 年学区数：	**0**	**16**	**14**	**5**	**15**	**50**
2003 年学区主管	0	0	9	0	0	9
2003 年乡镇主管	0	9	0	0	0	9
2003 年学区乡镇共管	0	5	4	0	2	11
2003 年县主管	0	0	1	5	4	10
2003 年教育局乡镇共管	0	2	0	0	9	9
2003 年学区数：	**9**	**9**	**11**	**10**	**11**	**50**
2007 年学区主管	9	1	4	0	0	14
2007 年乡镇主管	0	1	0	0	1	2
2007 年学区乡镇共管	0	3	0	0	2	5
2007 年县主管	0	4	5	10	6	25
2007 年教育局乡镇共管	0	0	2	0	2	4

三、不同权力结构下的激励模式及成绩

研究显示教育管理的人事权力结构与教师激励机制密切相关，并对教学成绩产生影响。农村学区对教师的管理可以通过多种方式来实现，例如年终考核、教师职称评定、组织学区统考、发奖金扣津贴、调动交流教师、评优选先等。下面以评职称及统考奖惩为例讨论学区权力结构与学区激励教师之间的联系。

除了属于县教育局直管的学校，乡村中小学教师的中级职称指标通常是分配到学区一级，由学区组织测评。大多数学区的职称晋升综合计算公式复杂多变，我们以“最重要的影响因子”为准，把职称评定的诸多规则简化为三类，代表了不同的激励取向:（1）以教龄或取得前一级技术职称的年度长短为侧重;（2）以年终考核成绩、统考成绩或论文发表等考核成绩因素为侧重;（3）以学区和其他领导的个人意见或私人关系因素为侧重。

如表 5 所示，“学区主管”类学区基本一半以教龄因素为重、一半以考核成绩因素为重;“县主管”类学区则以论资排辈为主;“学区和乡镇共管”及“乡镇主管”类型的学区则侧重于考核成绩因素(但年终考核本身的透明公正程度各有不同);“教育局和乡镇共管”类型，评职称较少根据成绩，且有不少学区是要靠私人关系才能评上职称，此时对教师的激励非常不利于教学工作。我们的调查还发现，“教育局和乡镇共管”类学区中只有 47.9%的教师清楚知道年终考核如何评定，同时有 42.11%的教师认为职称评定不公平——是五类学区中比例最大的，由于人事权力处于争夺不定的状态，学区对教师和教学的管理显然较为混乱;而“学区主管”类学区对教师的年终考核相对最透明，73.5%教师清楚地知道年终考核是如何

评定的，评职称的满意度也最高，只有 17.11%教师认为职称评定不公平。因此，这种激励模式能更有效地激励教师努力教学。

表 5 评职称侧重于不同因素的学区比例（2005 年）

分组类型	评职称以教龄因素为重	评职称以成绩因素为重	评职称以关系因素为重	分组小计
(1)学区主管	45.45%(5)	54.55%(6)	0	100%(9)
(2)乡镇主管	33.33%(2)	66.67%(4)	0	100%(9)
(3)学区和乡镇共管	9.09%(1)	81.82%(9)	9.09%(1)	100%(11)
(4)县主管	71.43%(10)	28.57%(4)	0	100%(10)
(5)教育局和乡镇共管	37.50%(3)	25%(2)	37.50%(3)	100%(11)

（注：括号内为学区数量）

我们利用 2004 年的抽样考试数据(跨县分年级统考),计算样本学区小学生的标准化成绩，以比较不同的人事管理体制下教育绩效的差异（表 6)。不同的学区类型下，抽样学生的平均成绩的差距很清晰。“学区主管”类学区明显占据优势，而“学区乡镇共管”、“县主管”和“教育局乡镇共管”类学区则低于整体平均水平。

表 6　2004 年抽样学生 2-6 年级考试成绩（按 2003 年任命权调动权配置分组）

分组类型	语文标准化成绩	数学标准化成绩	学生样本数
(1)学区主管	0.2794	0.3577	82
(2)乡镇主管	0.1111	0.1062	65
(3)学区乡镇共管	-0.1543	-0.0953	83
(4)县主管	-0.1334	-0.1855	60
(5)教育局乡镇共管	-0.1679	-0.2887	97

(注：由于不同年级的学生使用了不同的测试内容，因此学生成绩首先进行标准化处理，而后再以学区为单位取平均值。)

如果同时观察 2003 年时的人事体制与统考奖惩强度，可以看到成绩最好的“学区主管”类学区的统考奖惩强度也是最强的。由于学区奖罚制度基本以考试成绩为主要依据，因此将每个学区的统考频度与奖罚强度结合起来分析:每个学期统考并且对全体教师有奖罚制度的学区归类为“统考奖罚程度较强”；每学年统考并奖惩、或每学期统考但仅对部分教师奖惩的学区归类为“统考奖罚程度中等”；其它的情况归类为“统考奖罚程度较弱”。这样得到的人事体制与统考奖罚激励之间的关系就更为明确了，如表 7 所示。

表 7 五类学区统考奖惩强度（2003 年）

分组类型	统考奖惩较强	统考奖惩中	统考奖惩较弱	分组小计
(1)学区主管	44.44%(4)	55.56%(5)	0	100%(9)
(2)乡镇主管	22.22%(2)	55.56%(5)	22.22%(2)	100%(9)
(3)学区乡镇共管	9.09%(1)	45.45%(5)	45.45%(5)	100%(11)
(4)县主管	10.00%(1)	30.00%(3)	60.00%(6)	100%(10)
(5)教育局乡镇共管	9.09%(1)	27.27%(3)	63.64%(7)	100%(11)
总体比例：	18%(9)	42%(21)	40%(20)	100%(50)

（注释：括号内为学区数量）

四、结论

伴随着财政体制的系列改革，西部地区农村教育人事权力结构也在渐进地变化，并且在县域之间存在着明显差异，乡镇一级亦如此。目前看来“以县为主”、农村教育经费保障新机制等改革在改善农村教育经费不足的同时，也使甲省许多地区的基层管理权力配置出现向上集中的趋势。我们根据学区校长任命权和学区内调动权的配置对学区分类后可以更清楚地看到农村基层教育管理权力的变化。“以县为主”后，学区管理权力结构的变迁有三种方向：第一种是权力从乡镇转移到学区；第二种是从乡镇转移到教育局或县政府；另外则是学区和乡镇共管或教育局和乡镇共管的状态。

经过五、六年的改革变迁，调查中“县主管”类型的学区大约占一半并有不断增加的趋势，而“学区主管”类学区只占 28%。这种格局并不利于教育体系的运转，因为实际的业务主管部门，即教育局、学区、学校等缺少必要的权力来支配教育资源，进而难以建立起有效的激励体制和竞争性体制。研究发现教育管理人事权配置与激励管理模式的确有着内在的关系，基层学区如果对学区内人事管理有一定的自主权，则会更积极地激励教师和进行教学管理。

人事权力的配置也有可能出现反复变化的情况。调查样本中就有乡镇政府在退出一年后又要求管理学区，县政府则发文规定农村学区恢复受教育局和乡镇双重领导的局面。换言之，这个政治谈判过程的结果是不确定的，权力分配的最终格局要视具体情况而定。乡镇政府控制权的大小和乡镇的财政能力、乡镇领导个人的影响力、及其与县领导、教育局领导的私人关系都有关联。一种比较糟糕的情况是，政治谈判最终难以达成一致，权力的实际划分也变得非常模糊。各个管理部门的领导往往陷入到权力的争夺之中，任何一方都没有动力对教育的具体业务负责。总之，无论是权力的过度集中，还是权力配置的不确定，都会对教育管理产生负面的影响。

财政集权所带来的负面影响也并非完全无法避免。各级行政领导不断争夺人事权力，无非是因为师资配置本身提供了一定的权力租金。租金的实际来源是多方面的，但其中的一个重要来源是县域内部不同教学岗位的实际待遇存在巨大的差距。在目前的财政体制之下，县域内部诸多农村学校偏远的地理位置和恶劣的交通条件，既不会带来更多的公用经费拨款，

也不会增加任课教师的津补贴。因此，控制了师资的配置权就等于掌握了教育系统实际待遇的分配权，人事体制分权化改革的障碍也就显而易见了。如果要降低这种障碍或权力租金，就要建立更为公平的教育财政投入机制，平衡教师待遇和办学条件的实际差距。这其中的重点是，深化公用经费的拨款机制和教师的津补贴制度的改革，同时在财政管理权限上，尽量给基层教学管理者一定的自由度，例如对教师津补贴的二次分配权和公用经费的支配权。从这个意义上讲，以平等为首要目的财政改革和以效率为基本目标的人事改革之间并不是相互排斥的。

参考文献：

[1] Hanushek, Eric A. (2002).Publicly Provided Education, in Alan J. Auerbach and Martin Feldstein (ed.), *Handbook of Public Economics*, Amsterdam: North-Holland, p 2045-2141.

[2] Hanushek, Eric A. (2003). The Failure of Input-based Schooling Policies, *Economic Journal*, 113(February), p F64-F98.

[3] 张德元.“以民为主”、“以县为主”与“以国为主”——论我国农村义务教育体制的变迁与现实选择[J]. 重庆工商大学学报（西部经济论坛），2003(8):66-69.

[4] 范先佐. 构建“以省为主”的农村义务教育财政体制[J].华中师范大学学报（社科版）.2006(3):113-118.

[5] 康宁.优化教师激励机制与约束机制的制度分析[J].教育研究.2001(9):22-26.

[6] 赵爽.对“以县为主”政策实施的分析：东北某农业县的调查[J]. 教育发展研究.2002(12):42-45.

上期回顾

✍ 2008 年第 7 期（总第 26 期）

校舍安全何以保障？

摘要：在“5·12”汶川大地震中，中小学和幼儿园校舍大面积垮塌的问题引发了社会各界对学校校舍安全的关注。本文首先从法律规章制度体系、财政供给体制、审批程序及质量监理三个方面分析了我国学校校舍建设尤其是地震安全保障的体制性缺陷；然后介绍了美国加州《非尔德法案》及相关法案在保证学校校舍地震安全方面的成功经验，尤其强调了州建筑师处和州拨款委员会的重要作用；最后提出建构我国学校校舍建设地震安全保障体系的政策建议。

热点新闻

基于“为教育财政的研究者、政策制定者和实践者提供一个信息服务、成果发布、数据查询和沟通交流的数字化平台”的目标，在财政部和教育部的大力支持下，我所主持建设了“中国教育财政科学研究网”。目前网站核心系统已基本完成，计划于 2009 年 3 月初对外公测，届时欢迎登陆访问，并请提出意见与建议。关于“中国教育财政科学研究网”的最新进展，请关注我所官方网站：http://ciefr.pku.edu.cn。

本《简报》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1200 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所　　**电子信箱：**ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：郭 楠　　**电　　话：**010-6275-2068

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学 17 楼 218 室（100875）　　**传　　真：**010-6275-6183