

内部资料 请勿转用

## 本期导读

(专刊)

### 日本地方教育行政改革的方向

——以日本中央教育审议会咨询报告为视角

日本 1956 年颁布的《地方教育行政的组织及运营相关法律》确立了政治中立性、持续性与稳定性、反映民意等地方教育行政三原则。然而，在近年来发生的威胁学生生命安全等重大事件中，现行的教育委员会制度中教育委员会与教育长之间“责任不明确”的问题日益突出。

为此，2013 年 12 月 13 日，日本文部科学省中央教育审议会公布《今后地方教育行政的应有状态》咨询报告，明确了日本地方教育行政改革的方向。

- 改革的关键在于如何调整首长、教育委员会、教育长三者的权力关系；

- 改革的两个重点，一是教育长由地方首长任命罢免，二是明确和界定了教育委员会与教育长的权限范围；

- 改革存在的问题是，教育长对谁负责？这一问题的解决取决于首长与教育委员会之间的博弈。

北京教育科学研究院  
主办

# 教育快报

(教育动态)

2014 年第 12 期  
(总第 363 期)  
2014 年 4 月 29 日出版



# 日本地方教育行政改革的方向

## ——以日本中央教育审议会咨询报告为视角

**编者按：**日本 1956 年颁布的《地方教育行政的组织及运营相关法律》确立了政治中立性、持续性与稳定性、反映民意等地方教育行政三原则。然而，在近年来发生的威胁学生生命安全等重大事件中，现行的教育委员会制度中教育委员会与教育长之间“责任不明确”的问题日益突出。为此，2013 年 12 月 13 日，日本文部科学省中央教育审议会公布了《今后地方教育行政的应有状态》咨询报告：改革的关键在于如何调整首长、教育委员会、教育长三者的权力关系；改革的两个重点，一是教育长由地方首长任命罢免；二是明确和界定了教育委员会与教育长的权限范围；改革存在的问题是，教育长对谁负责？这一问题的解决取决于首长与教育委员会之间的博弈。

日本现行教育委员会制度的重要法律依据是 1956 年颁布的《地方教育行政的组织及运营相关法律》。该法确立了教育的政治中立性、持续性与稳定性、反映民意的原则。然而，在近年来发生的威胁学生生命安全等重大事件中，现行的教育委员会制度中教育委员会与教育长之间“责任不明确”的问题日益突出。

针对这一问题，2013 年 4 月 15 日召开的日本教育再生实行会议在《有关教育委员会制度的应有状态（第二次提议）》中明确指出了“合议制的执行机构教育委员会、委员长（教育委员会的代表）、教育长（教育委员会事务的负责人）之间责任不明确，教育委员会审议过于形式化，危机管理意识不足”的问题。

2013 年 12 月 13 日，日本文部科学省中央教育审议会公布了《今后地方教育行政的应有状态》咨询报告。报告主要探讨了如何通过改革改变地方教育委员会中有关“责任不明确”的问题，改变教育行政中教育委员会、教育长、地方首长的关系。该报告由教育委员会的现状与问题、改革的方向、改革的具体方案三部分组成。

### 一、改革方案中的各方意见

在对改革方案进行议论时，具有实际经验的教育委员、教育长和地方首长对现行制度的优劣进行了讨论并发表了意见。

#### （一）教育委员的意见

近十年来，首长、议会、事务局、教育委员的认识发生了巨大变化。比如兼

任的事务局干部逐渐减少，名誉上的职务也逐渐减少，议会中对于任命的反对意见也频繁出现。事务局与教育委员之间的沟通协作愈加频繁，教育委员也认真地参与讨论；

教育委员是兼任的，具有相对的独立性，能够与地方首长保持一定距离，能够进行自主而客观的判断。另一方面，地方首长的意见也可以通过教育委员及教育长的人选得以反映；

教育委员会委员长是责任人，在事务局判断错误时，委员长能够适时地改变指示；

由于忙于应对学校事务，教育长没有时间和精力了解和思考现状，而合议制下的教育委员们则具备充足的精力从教育的视角进行讨论；

专任的教育长与兼任的教育委员之间信息不对称。尽管兼任的教育委员会委员长是责任人，但事无巨细地刨根问底并不合适；

教育委员是兼任的，教育长是专任的专业人员，教育委员会对教育长的指导监督存在局限性。

## （二）教育长的意见

教育长对于现行的教育委员会制度表示肯定，作为日常事务责任人的教育长也能够与地方首长很好地合作；

教职员的人事问题、教育委员会规章的形式性改动等具体事项浪费教育委员的时间，教育委员会应对议论事项进行精选；

规模越小的町村，事务局的人员编制就越少，教育长自身应是专业的、有教育经验的专家。国家应对此进行财政支持；

为避免会议的形式化，应加强与不同层级的教育委员会尤其是委员长的讨论和咨询。

## （三）首长的意见

就制度而言，由地方首长任命教育委员，教育委员会任命教育长。但实际上，地方首长任命教育委员时已物色好其中可以担任教育长的人员。制度在执行中有形式化的倾向；

民众不清楚教育长和教育委员会委员长哪个权力更大；

教育委员是兼任的，教育委员会是合议制的，因此灵活性不够；

过分强调持续性与稳定性导致对于时代变化的适应能力和处理突发事件的能力欠缺；

兼任的教育委员会委员长全盘负责教育行政实际上是很困难的；

教育长的任命得不到议会的同意，在首长交替时教育长的任命不能顺利进行的例子为数不少。

综上所述，教育委员会的优势在于：教育委员会的专业性很高，教育委员与教育长的独立身份保证了其判断的自主性和客观性，教育委员会能够重新审视教

育长在学校现场的工作，现行制度保证了教育长管理日常事务的同时能够与首长保持良好的沟通，教育委员会的委员长在实际会议讨论中有重要作用。存在的问题有：兼任的教育委员与专任的教育长之间信息不对称，兼任的委员会对教育长的指导监督存在局限性，教育委员会的议事项需要精选，教育长负担重，教育长的任命制度有趋于形式化的一面，制度的灵活性、时代适应性及突发事件的处理方面有欠缺，教育委员会委员长难以承担全盘的地方教育行政工作，首长交替对教育长任命产生不利影响。

## **二、改革的方向**

### **（一）明确教育长与教育委员会的权与责**

现行制度下，公立学校教育行政的所有职权属于教育委员会，教育长既为教育委员，又处于教育委员会的指导监督之下，具体负责教育委员会职权内的所有事务。以兼任的委员为主的合议制教育委员会与专任的教育长责任一体化，这使得本应与教育长作用不同的教育委员的职权不明确。比如学校发生的突发事件，是教育委员会对熟悉学校事务的教育长发号施令，这使得不能有效地采取正确的应对措施。

鉴于此，提出改革的方案是：由地方首长任命教育长，明确教育长是地方教育行政中具体事务的执行者和负责人，教育委员会只是审议地方教育的基本方针和大纲以及以居民的第三者视角对教育长的事务进行检查。

### **（二）保证政治中立性、持续性与稳定性**

维持现行教育行政制度中执行机构独立于地方首长的局面，使执行机构相对独立地对公立学校进行管理，保证合议制教育委员会不受党派利益的左右。另外，任期四年的教育委员每年更替一到两名，以防止教育委员同时更替造成教育方针的急剧改变。

为防止由地方首长任命的教育长有损政治中立性、持续性与稳定性，在制度上由教育委员会对教育长进行制约。

### **（三）明确地方首长的责任**

现行制度下，地方首长具备教育委员的任命权及预算的决定权，这意味着地方首长对公立学校、私立学校也有一定的权限。因此有必要建立政府应对学校突发事件的应急体制。

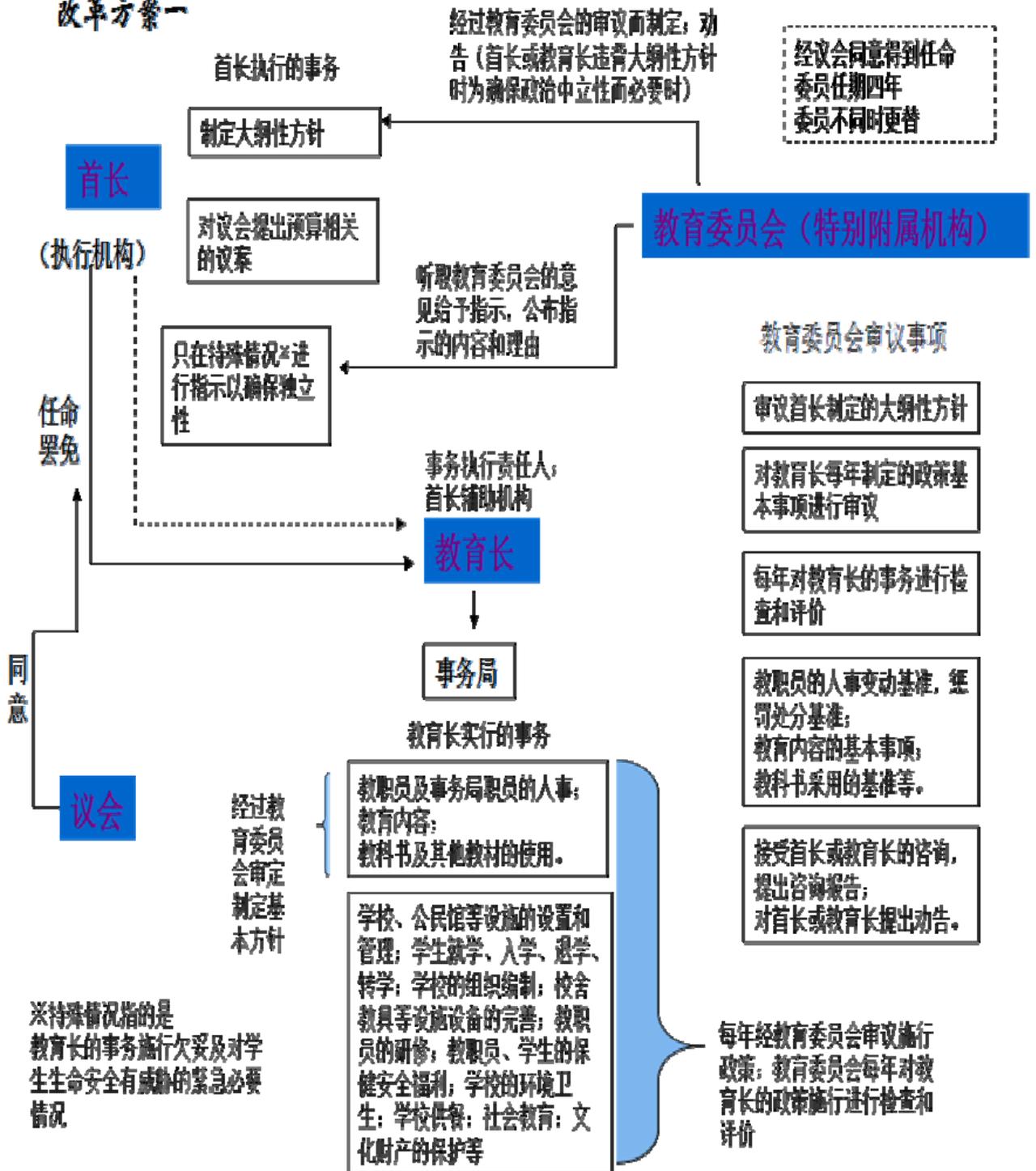
教育长具体执行地方首长制定的大纲方针。制定的大纲方针须经过作为附属机构的教育委员会的审议。

## **三、改革的具体方案**

对于教育委员会制度的改革有两种方案（如图所示）。两种方案中，地方首长、教育长与教育委员会之间的权限大小不同。

(一) 改革方案一

改革方案一



在方案一中，由地方首长经由议会同意任命或罢免教育长，这不同于目前的由教育委员会任命教育长。

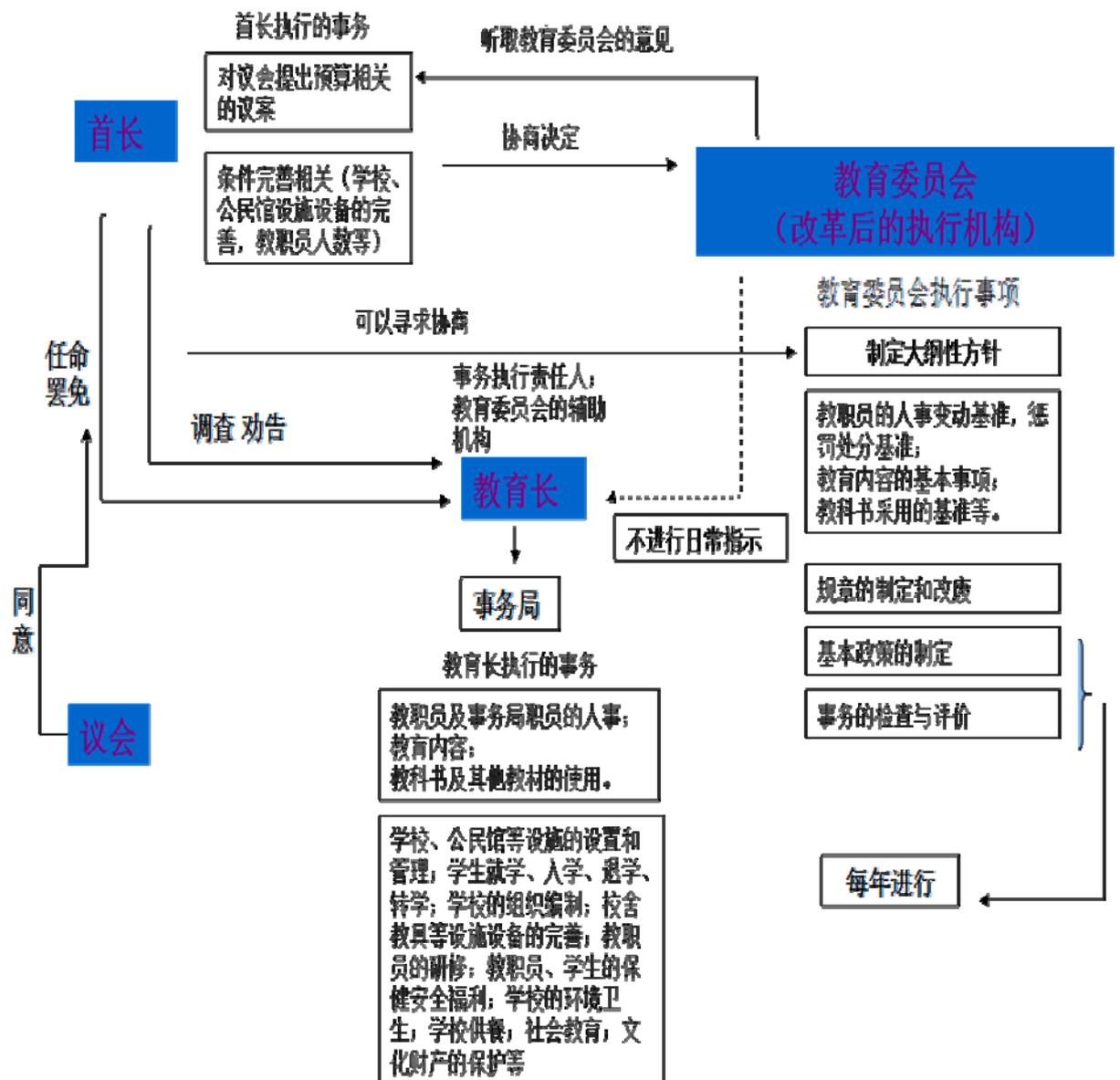
现行的教育委员会制度是：教育委员由首长经议会任命，教育委员组成教育委员会，再由教育委员会选举产生教育长，教育长对教育委员会负责。教育委员会委员是兼任的合议制形式，而教育长是专任的具体负责教育事务的执行人。教育长不需要对地方首长负责。教育委员会是独立于政治和政府的机构。

在方案一中，将教育长作为地方首长的辅助机构，实际上是压缩了教育委员会的权限，扩大了地方首长的权限。地方首长作为教育长要服从和负责的上級，有利于其参与教育领域，与教育长协作，解决教育突发等问题。但另一方面，地方首长权限的扩大化（地方首长直接任命教育长，教育长对地方首长负责，教育委员会权限的权限受到压缩，只作为特别附属机构存在）可能会损害教育行政制度的政治中立性原则。

在方案一中，教育委员会实际上变成了地位次于教育长的特别附属机构。其职责是审议各项大政方针和对教育长进行评价监督，这避免了非专业的、兼任的教育委员会对于教育长的工作指手画脚的情况。在方案一中，教育委员不同时更替，这有利于保证政策的持续性和稳定性。

## (二) 改革方案二

### 改革方案二



与方案一相同的是，方案二也扩大了地方首长的权限，具体表现为由地方首长任命和罢免教育长。地方首长权限的扩大是与以往改革相比的最大亮点。

与方案一不同的是，方案二保留了教育委员会的部分权限。如大纲方针由教育委员会制定，可以向首长寻求协商。但实际上与方案一一样，方案二将教育委员会的权限缩减为了制定大纲方针、规章制度，检查评价教育长等。

在方案二中，教育长不进行日常指示，将教育长作为教委的辅助机构，实际上是将具体教育事项的责任归于教育长，而将大政方针的制定，事务的监督与评价归于教育委员会，从而明确了责任。

在方案二中，首长任命、罢免教育长的同时，还有调查、劝告教育长的权限。这是对原来存在的首长与地方教育相脱离，不利于教育发展的状况的反思。这样的形式有利于保持政治的中立性，而且使教育成为地方首长关心的议题。存在一个问题是，尽管教育委员会与教育长之间的责任明确了，但是首长与教育长的关系从教育长由首长任命开始就涉及到上下级的关系。教育长对于地方首长应该负何种责任？这显然还是不明确，而且很有可能使教育长陷入既对教育委员会又对地方首长负责的两难境地。

通过对两种改革方案的分析可以看出，改革的关键在于如何调整首长、教育委员会、教育长三者的权力关系，从而保证教育的政治中立性、持续性及稳定性。与此同时，还要兼顾实际的教育情况，将哪些纳入教育委员会的权限范围，哪些纳入教育长的权限范围。改革的两个重点，一是教育长由地方首长任命罢免；二是明确和界定了教育委员会与教育长的权限范围。改革存在的问题是，教育长对谁负责？这一问题的解决取决于首长与教育委员会之间的博弈。

北京师范大学 张其伟

资料来源：日本文部科学省网站

责任编辑 商发明 邹敏