

综述

解读“教育治理”

文 | 华东师范大学国家教育宏观政策研究院 卢 威

自从党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”这一重大命题以来,国内围绕“治理”及相关主题的学术研究和改革实践层出不穷。

2019年,中共十九届四中全会再次聚焦“治理”问题,会议审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》从13个方面描绘了完善国家制度和治理体系的蓝图。该文件在“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度,满足人民日益增长的美好生活需要”部分,专门对教育治理现代化进行了部署。

可以说,教育治理现代化无论对于教育自身的全面现代化,还是对于整个国家的全面现代化都至关重要。

那么,什么是治理?治理有哪些特征?什么是教育治理?我国要实现教育治理现代化,还需要在哪些方面作出努力?明确这些问题,对于正确把握中央文件的精神实质、全面深化教育综合改革,都十分必要。



什么是治理

治理的概念早已有之,但直到20世纪后期,它才被赋予新的含义。在英语世界,治理(governance)早期的含义就是统治本身。1989年,世界银行在全新的意义上使用了治理的概念,自此,作为一种理论思潮,治理在全球范围内迅速传播并大力推动了改革实践。尽管对于治理的概念,当前理论界还存在着各种不尽一致的认识,但我们仍可以从这些形形色色的观点中,窥得治理的要义和主要特征。

第一,治理是统治的替代手段。在治理理论视野中,传统上由政府单独行使一元权力对市场和社会进行自上而下的管理被称为统治。首先,统治具有主体单一性,政府是唯一的统治者,诸如企业、其他社会组织和公民个人,都是被统治的对象,是统治的客体。其次,统治具有单中心性。由于只有政府是统治的主体,因此,统治具有单中心的结构,政府是唯一的中心,至于企业、其他社会组织和公民个人都处在边缘。再次,统治强调权利的自上而下,由政府对市场和社会进行自上而下的管制。

第二,治理具有主体多元性。作为统治的替代手段,较之统治模式下政府对市场和社会的一元管理,治理倡导多边共治。在治理理论看来,对于市场和社会问题,政府不再是唯一的治理主体,政府以外的组织,包括企

业、第三方部门乃至公民个人,都有权参与到治理进程中来。政府与其他治理主体不再是统治与被统治的关系,而是平等的合作伙伴关系。**通过多种主体之间的分工和协作,实现治理的最高境界——善治。**

第三,治理具有多中心性。由于在治理时代,治理的主体不再局限于政府,其他社会组织和公民个人也都参与到了治理进程当中,因此,传统上单纯以政府为中心的统治格局被打破,取而代之的是一种多中心的结构。无须经过政府授权,每一个非政府治理主体都可以成为中心,从而形成一种新的权力格局。

第四,治理具有分权性和民主性。在传统西方政治学理论中,政府是唯一的统治主体,人民通过代议制的途径行使政治权利。而在治理时代,其他主体参与治理的权利得到了前所未有的强调,人民不仅可以通过传统的代议制方式治理国家,同时还有机会直接参与治理过程,与政府分享治理权力。理想的治理状态是政府自上而下的管理和其他治理主体自下而上治理相结合,政府和其他治理主体进行持续互动。

第五,治理具有效率性。从经济学角度看,治理是一种改善公共产品提供的改革方案。20世纪70年代,西方国家普遍陷入了“滞胀”危机,福利国家模式难以



为继,在提供公共产品方面,“政府失灵”问题日益突出。在此背景下,主张市场化的新自由主义思潮和倡导通过市场机制改进公共服务的新公共管理运动在西方国家逐渐流行开来。尽管市场能够在一定程度上解决效率问题,然而,市场也会失灵,一些公共物品并不适合完全通过市场机制提供。为克服“政府失灵”和“市场失灵”的缺陷,人们开始寻求通过多元主体共同治理的途径,来改进公共产品的提供。

第六,治理强调公私合作。在国家和社会/市场两分的框架下,国家被认为是公共领域,其他则属于私人领域。传统的统治模式中国家是唯一的统治主体,统治

是政府对社会和市场行使公权力的过程。但在治理模式中,政府以外的主体也开始广泛、深入地参与到治理过程中,推动形成了公私合作的新格局。

第七,治理也是改进微观组织运行的工具。治理不仅是一种调整国家与社会、市场关系的手段,也不仅是改进公共产品提供的一种方式,治理的有关理念、方法还可以被用于微观层面,优化组织的运行。如果说宏观层面需要从统治向治理转变,那么微观层面则需要在管理的同时强化治理。如何配置好各利益相关者在组织中的权力(权利)和责任,使他们各就其位,是组织治理改革的重点。



从治理到教育治理

治理理论自20世纪末提出以来,便产生了前所未有的影响力。诸如全球治理、国家治理、政府治理、社会治理、公司治理等概念层出不穷。相应地,作为极为重要的公共服务领域,教育治理的概念也应运而生。如果说,治理的本质是对权力(权利)和责任的重新配置,那么,所谓教育治理,就是重新配置教育领域的权力(权利)和责任。具体来说,教育治理至少意味着以下三个方面的转变。

第一,教育治理意味着政府管理教育方式的转变。政府管理教育的权力大体上可以分为两个层面。第一

个层面是教育行政权力在政府内部如何配置,在横向上表现为哪些政府部门可以行使管理教育的权力,这些部门分别具体有哪些管理教育的权力和责任,部门之间是如何实现协调和分工的;在纵向上表现为教育行政权力如何在不同层级政府之间配置,涉及中央与地方关系、不同层级地方政府之间的关系,核心是教育统筹权问题。第二个层面是政府与学校的关系。在教育领域,政府具有多重角色。首先,政府是整个教育事业的布局谋划者;其次,政府是公立学校和私立学校的行政管理者;再次,政府是公立学校的举办者;最后,政府还



图_拍信

是学校教育质量的评估者。总之,在教育领域,政府集“管”“办”“评”等角色于一身。**教育治理意味着政府重新审视自身所扮演的各种角色,不断优化管理学校的方式。**

第二,教育治理意味着重构学校与政府、市场、社会的关系。治理就是权力转移,是政府持续向市场、社会分权的过程。这至少会带来四个变化:首先是政府与学校之间关系的优化和调整。较之事无巨细的传统管理方式,治理具有分权性与民主性,它更加强调学校作为社会组织的身分,更加强调学校相对于政府的独立性和自主权;其次,伴随着政府向社会的分权,民间兴学的机会和空间将进一步增大,进而会促进民营教育的发展。再次,学校与社会的关系将进一步密切。一方面,政府不再是学校唯一的管理者,企业、其他社会组织和公民个人等众多利益相关者将有更多机会同政府一道参与学校治理;另一方面,政府的分权赋予了学校更大的自主性,进而为学校主动融入社会、与社会深度合作提供了条件。最后,学校治理手段将日益丰富。随着治理主体走向多元化,治理手段也将越来越丰富,政府的行政机制、市场的竞争机制、第三部门的志愿机制均成为学校治理的重要手段,并协同发挥作用。

第三,教育治理意味着学校内部权责关系的调整。治理不仅为调整宏观的国家与社会/市场关系提供了思路,而且还是一种在微观层面优化组织运行的方案。诸如治理的主体多元性、多中心性、分权性、民主性,等等,在改进学校组织运行方面具有重要意义。学校是一种典型的利益相关者组织。在治理时代,传统上行政管理者单方治校的格局将被改变,普通教职工、学生、家

长、企业、社区和其他社会人士,将有机会同政府和学校管理者一道共同治校。**教育的治理不再是过去的政府自上而下管理学校、学校管理者自上而下管理师生员工的垂直管理模式,而是多元主体共同参与学校治理、共同分享学校治理成果的横向治理模式。**这样一种治理模式不仅符合民主化的要求,而且将大大提高学校组织的运行效率、提升教育质量。

随着治理理念日益深入人心,近年来,在全球范围内已经兴起了一场“教育治理革命”。各国纷纷探寻学校与政府、市场、社会关系的新路径。如传统上欧洲大陆高等教育系统的权力结构是“哑铃形”的,即院校基层学术组织和教授的学术权力最大,政府管理高等教育的权力次之,夹在两者之间的院校机构层面的权力最为弱小。在近几十年的治理改革中,欧洲国家通过政府向院校放权、引入准市场机制、强化评估问责制度、密切院校与社会和产业的联系等途径,削弱了学校基层组织和教授个人的权力,强化了院校机构层面的权力,使欧洲高等教育系统的权力结构由过去的“哑铃形”向“纺锤形”过渡。无独有偶,传统上日本的高等教育系统权力结构与过去的欧洲高等教育系统权力结构相似。2004年,日本启动了国立大学法人化改革,减少了政府对院校的直接管理和控制,转而通过与院校建立契约和加强评估问责的方式对国立院校进行调控,赋予院校机构层面以更大自主权,削弱了院校基层和教师个人的权力,密切了院校和产业界的联系。当然,权力调整在其他教育领域也同样存在。诸如推行教育评估问责制度、鼓励教育民营化等,都是近年来全球教育治理的新趋势。



我国教育治理如何现代化

完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,是党的十八届三中全会确立的全面深化改革的总目标。十九届四中全会对此再次做出全面部署。相应地,实现教育治理体系与治理能力现代化,是当前和今后一个时期教育的重大任务。“现代”是针对“传统”而言的。所谓现代化,是一个从传统到现代的过程,是制度和文化的持续新陈代谢的过程。因此,教育治理的现代化,就是要摒弃那些不符合时代要求的教育治理制度和文化的,并在此基础上进行制度和文化的重建。从我国的现状出发,实现教育治理现代化至少需要从以下多个方面进行努力:

第一,树立科学的教育治理观。要实现教育治理的现代化,其前提在于把握什么是治理,什么不是治理。推进教育治理固然属于教育改革,但不是一切教育改革都属于教育治理,不能把所有的教育改革举措,甚至是教育发展的举措统统放进教育治理的范畴。治理的核心在于权责配置,治理的要义在于分权,治理的根本在于多元主体的深入广泛参与,治理的意义在于多元利益的表达和协调。只有准确理解治理的含义,才能有力地全面推进教育治理体系和治理能力现代化。

第二,赋予学校更大自主权。治理本身具有分权的特质。要实现教育治理的现代化,就必须优化政府与学校的关系。我国公办学校是隶属于政府的事业单位,学校的自主性有待提升。为此,要通过扎实推进“放管服”改革,厘清学校的举办者、管理者和评估者等多重角色,赋予学校更大的自主性,使学校真正成为面向社会自主办学的法人实体。

第三,鼓励社会力量兴办教育。无论从治理倡导国家向社会分权的角度看,还是从治理倡导多元主体参与教育公共产品提供的方面来说,鼓励社会力量兴办教育、大力推进民办教育健康发展,都是教育治理现代化的应有之义。对于民办教育,要坚持规范和发展并重,在发展中规范,以规范促进发展。就目前而言,一方面要坚持支持和鼓励民间兴学的政策不动摇,保障民办学校及其师生与公办学校及其师生同等权利,同时完善利益补偿机制稳妥推进分类管理政策过渡;另一方面要通过政策引导强化民办教育的公益属性,淡化民办教育的经济逻辑,使之向教育逻辑回归。

第四,完善学校内部治理架构。学校内部治理现代化是教育治理现代化的重要方面。对公办学校而言,当务之急是建立多边共同参与的治理结构,完善治理机制,让普通教职工、学生、家长、社区及其他利益相关者真正深度参与学校治理进程,在学校重大决策方面发挥实质性作用。对民办学校特别是非营利性民办学校而言,其治理不能照抄照搬家族企业的模式,完善民办学校治理结构的重要内容是扭转“家族化”治理倾向。与公办学校一样,要让师生等多元主体参与民办学校治理;同时,民办学校还应发挥与市场联系更为紧密的优势,积极吸引产业界参与治校。

第五,推动教育治理的法治化。分权一般有两种方式:一种是行政性分权,另一种是法律性分权。行政性分权在行政系统内部进行,诸如上级政府向下级政府下放权力、教育行政部门向学校下放权力,如何下放、下放多少都由上级决定,而且这些下放的权力,随时有可能被收回;而法律性分权则意味着,哪一级政府享有什么样的权力、行政部门和学校之间的权力如何划分是法定的,不容随意更改。教育治理的推进,离不开教育的法治化。只有将成熟的教育治理制度上升为法律,教育治理的秩序才具有更大的稳定性,教育治理各主体的权利才能得到充分保障。

第六,提升治理主体参与教育治理的能力。治理体系现代化和治理能力现代化是一枚硬币的两面。没有治理体系现代化,治理能力现代化便无从谈起;缺失了治理能力现代化,现代化的治理体系即便得以建立也难以运行。比如,当政府向学校分权之后,学校能否有足够的运用好自主权,会不会导致“一放就乱”的局面?当引入多元主体参与学校治理之后,会不会产生预期之外的后果?解决这类问题的关键,在于加强治理主体的治理能力建设,切实提升他们的治理能力。

第七,以国家治理现代化带动教育治理现代化。教育是社会的子系统,教育治理的现代化离不开国家治理的整体现代化。这就需要将教育治理改革纳入宏观体制机制改革的视野,将教育治理体系和治理能力现代化纳入国家治理体系和治理能力现代化的宏大框架之下,在全面深化改革的总体进程中实现教育的“中国之治”。