

褚宏启 主编

HINESE

**EDUCATIONAL
ADMINISTRATION
REVIEW**

**中国
教育管理评论**

第

9

卷



教育科学出版社
Educational Science Publishing House

褚宏启 主编

中国 教育管理评论

第 9 卷

教育科学出版社
· 北京 ·

出版人 所广一
责任编辑 翁绮睿 周益群
版式设计 杨玲玲
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育管理评论. 第9卷 / 褚宏启主编. —北京: 教育科学出版社, 2014. 12
ISBN 978-7-5041-9307-0

I. ①中… II. ①褚… III. ①教育管理—中国—文集 IV. ①G526-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 307725 号

中国教育管理评论 第9卷
ZHONGGUO JIAOYU GUANLI PINGLUN

出版发行	教育科学出版社	市场部电话	010-64989009
社址	北京·朝阳区安慧北里安园甲9号	编辑部电话	010-64981252
邮编	100101	网 址	http://www.esph.com.cn
传真	010-64891796		
经 销	各地新华书店		
制 作	北京金奥都图文制作中心		
印 刷	虎彩印艺股份有限公司		
开 本	169 毫米×239 毫米 16 开	版 次	2014 年 12 月第 1 版
印 张	18.75	印 次	2014 年 12 月第 1 次印刷
字 数	313 千	定 价	46.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

Z HONGGUO

JIAOYU GUANLI PINGLUN

■ 问题意识

■ 批判精神

■ 国际视野

《中国教育管理评论》编委会

主 编 褚宏启

编 委 (以姓氏笔画为序)

毛亚庆 文东茅 司晓宏 冯大鸣

孙锦涛 杜育红 吴 岩 吴志宏

张学敏 张新平 陈 彬 陈如平

别敦荣 周作宇 季 革 孟繁华

杨天平 杨颖秀 阎凤桥 高洪源

黄 崑 曾天山 程凤春 褚宏启

本卷责任编辑委 赵 茜 李 刚 孙雪连

目 录

教育治理

教育治理：彰显民主的力量 / 褚宏启 (1)

教育改革和发展的社会支持
——政府与民间的视角 / 陈 华 (21)

资本的变化：学校组织变革进程与驱动力的个案研究 / 贾 宁 (43)

教育质量与教学管理

教育性对话的缺失与建构
——基于过程哲学的师生对话研究 / 郭 冰 (70)

重识学科与跨学科：来自知识社会学的启示 / 蔺亚琼 (100)

教师与学生管理

新中国成立以来农村教师来源研究 / 王国明 (123)

北京市义务教育阶段社会经济地位不利学生学习状况

监测报告 /张 娜 王 玥 (147)

教育政策

当代中国社会代际流动的形成及其演变 /陈纯槿 (178)

非京籍学生家长眼中的北京义务教育

——基于2012年北京市区县教育工作满意度调查

/赵丽娟 卢 珂 王 玥 赵学勤 (197)

场域视野下区域性高中生源市场的社会建构

——以湖南邵阳地区(1998—2009年)为例 /郭建如 杨 滔 (223)

书评

众里寻他千百度

——《教育管理研究范式与方法论》序言 /褚宏启 (266)

学校发展：公平、效益与创新

——中国教育学会教育管理分会学术委员会第12次年会

会议综述 /徐建平 (287)

《中国教育管理评论》投稿须知 / (290)

CONTENTS

Education Governance

Education Governance: Achieving Good Governance Through Democratic Governance

/Chu Hongqi (1)

The Social Support for Education Reform and Development: From the Perspective of
Governments and Civil Forces

/Chen Hua (21)

Capital Changing: A Case Study on the Process and Drive Forces of School Organizational
Change

/Jia Ning (43)

Education Quality and Teaching Administration

Deficiency and Construction of Educative Dialogue: Research on Teacher-student Dialogue
Based on Process Philosophy

/Guo Bing (70)

Rethink the Discipline and Interdiscipline: In the Perspective of the Sociology of Knowledge

/Lin Yaqiong (100)

Administration of Teachers and Students

Research on the Sources of Rural Teachers After the Founding of the People's Republic of China

/Wang Guoming (123)

The Report on Learning Status of Socioeconomic Status Disadvantaged Students in Beijing Compulsory Education

/Zhang Na, Wang Yue (147)

Education Policy

The Evolution of Intergenerational Mobility in Contemporary China

/Chen Chunjin (178)

The Satisfaction of Non-household Parents on the Compulsory Education in Beijing:

Based on the Survey of Parents' Satisfaction With County Education of Beijing in 2012

/Zhao Lijuan, Lu Ke, Wang Yue, Zhao Xueqin (197)

Social Construction of Regional High School Student Market in Field Perspective: Case Study of the District of Shaoyang, Hunan (1998—2009)

/Guo Jianru, Yang Tao (223)

Book Review

In the Crowd Seeking Her a Thousand, Hundred Times: The Preface of *Educational Administration Research Paradigm and Methodology*

/Chu Hongqi (266)

School Development: Justice, Benefits and Innovation—Review on the 12th

Annual Meeting of the Educational Administrative Branch of Chinese Association of Education

/Xu Jianping (287)

教育治理：彰显民主的力量^{*}

Education Governance: Achieving Good Governance Through Democratic Governance

褚宏启 (Chu Hongqi)

[提要] 教育治理是多元主体共同管理教育公共事务的过程,它呈现出一种新型的民主形态。教育治理的直接目标是善治即“好治理”,最终目标是“好教育”,即建立高效、公平、自由有序的新教育格局。完善教育治理体系是推进教育治理的关键,其核心是通过分权和集权两种方式调整优化共治主体的权责关系,解决当前我国教育管理中社会参与不够、学校办学自主权不够、政府宏观管理能力不足、学校内部治理结构不完善等突出问题。

[Abstract] Education governance is the process of co-administrating educational public affairs by multiple actors, which presents a new form of democracy. The direct goal of education governance is “good governance”; while the ultimate goal is “good education” which means establishing new pattern of education with effectiveness, efficiency, equity, freedom, and order. Improving education governance system is the key of promoting education governance. Its core is to adjust and optimize the power-accountability relationship among governance-sharing actors through decentralization and centralization. Meanwhile, some prominent problems should be solved, for example, social participation of educational administration is insufficient, the school autonomy of self-administration is not enough, the macro administration ability of government is scarce, and

^{*} 本文是作者对其论文《教育治理：以共治求善治》的扩充，特此说明。本文是国家社会科学基金重点课题“以科学发展观为主题转变教育发展方式研究”的阶段性成果（课题批准号：AFA110001）。

the school internal governance structure is not perfect.

“治理”(governance)一词在我国学界已非新词,治理问题于20世纪末就已成为研究热点之一,不过其影响只限于学术研究。自党的十八届三中全会正式提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”后,治理和教育治理遂成为公共政策话语,并引发研究升温。

治理概念虽然在国内外流行已久,但迄今尚无权威定义。综合世界银行、联合国开发计划署、全球治理委员会对治理的界定,可以把治理定义为:治理是指公共部门、私人部门和公民等多个主体,通过正式制度或非正式制度进行合作互动,共同管理公共事务的一个行动过程(许耀桐,刘祺,2014)。治理包括国家治理、政府治理、社会治理、公司治理、法人治理、社区治理等诸多层次,以及政治、经济、文化、教育等诸多方面。

教育治理是指国家机关、社会组织、利益群体和公民个体,通过一定的制度安排进行合作互动,共同管理教育公共事务的过程。治理的典型特征是多元主体参与的共同治理,即“共治”。共治是路径,善治(good governance,直译为“好治理”)是目标。善治的要素包括治理的有效性、回应性、稳定性,以及参与、公正、廉洁、透明、问责等。(俞可平,2001; Ahrens, Caspers, Weingarth, 2011)而善治本身也不是目的,善治最后的目标是公共利益的最大化,教育之善治的最后目标是办成“好教育”(good education),好教育或者“善教”意味着教育领域公共利益的最大化。

共治并不必然带来善治,但没有共治就必然没有善治,共治所具有的内在优势有助于达成善治。从世界各国的教育治理现状看,教育治理的发育程度并不一致,有的相对成熟,有的稚弱。治理的结果也参差不齐,有些距离善治较近,有些则乏善治,甚至无善治。

在我国,治理和教育治理已经具有一定的政策基础、实践基础、研究基础,推进教育治理不是空穴来风,与过去的教育改革思路一脉相承,与简政放权、教育行政职能转变、建设现代学校制度等是一致的,是对一直在进行的教育管理改革的深化。但我国尚处于社会主义初级阶段,教育治理要实现善治目标尤其艰巨。我国的教育治理远未达到善治之境,人们对于教育治理何以必要、何以可能、如何实施等方面的认识并不明晰,本文将从教育治理的特征、背景、价值目标、体系建构等方面,对上述问题予以阐明。

教育治理的特征与背景

相对于以政府为单一主体的教育行政管理，教育治理有其显著优势，能更好地应对社会发展和教育发展对于教育管理变革提出的挑战。

一、教育治理的优越性

教育治理的突出特征是多主体参与的合作管理、共同管理、共同治理。参与管理的主体已经不只是政府部门，而是包括各种非政府组织、各种社会团体、私人部门、公民个人在内的多元主体。治理不是作为单一主体的政府的统治和管理，而是多元主体参与的民主化管理。（滕世华，2003）

治理与单一主体的政府管理不同。二者虽非截然对立，但至少有如下显著区别：一是主体不同。政府管理的主体只是政府，而治理的主体还包括社会组织乃至个人。这一变化意味着，政府不再只是治理的主体，而且也是被治理的对象；社会不再只是被治理的对象，也是治理的主体。二是权源不同。政府的管理权来自于权力机关的授权。尽管权力机关授权从根本上说是人民授权，但人民授权毕竟是间接的。而治理权当中的相当一部分由人民直接行使，这便是所谓的自治、共治。三是运作不同。单一主体的政府管理的运作模式是单向的、强制的、刚性的，因而管理行为的合法性常受质疑，其有效性常难保证。治理的运作模式是复合的、合作的、包容的，治理行为的合理性受到更多重视，其有效性大大增加。（江必新，2013）

在教育治理中，核心是政府、市场、社会三者关系。共治之所以必要，在于共治符合互补原理，可以使这几个主体之间分工协作、互动互补，发挥自身优势，弥补对方缺陷，共同增值。共治最突出的特征是积极发挥社会的作用，因为继市场失灵使“市场万能”的神话归于破灭，政府失灵又证明了“全能国家”是绝对误区之后，社会的力量开始被纳入治理体系之中，社会所蕴含的治理功能（如学校作为一种社会组织的自主管理、社会中介组织参与教育管理，等等）具有独特的不可替代性，并能发挥市场和政府所不能及的重要作用。（李以所，2014）“治理的奥妙就在于对多元主体积极性的调动和功能作用的发挥，表现为社会组织将在国家经济和社会发展中拥有更多的有效参与。”（蓝志勇，魏明，2014）

教育治理是对于传统教育管理方式的超越，是教育管理民主化的集中体现，是现代教育管理的形态。因此，教育治理与教育管理并不是对立关系，

前者只是后者的一种高级形态。不能用“教育治理”的概念否定和取代“教育管理”的概念。

教育治理的优越性就在于多元主体的民主参与。在教育治理的框架下,各种不同的教育利益诉求能得到充分表达,教育决策、政策与立法得到充分讨论与论证,并从政治生态上消除了人治显性或者隐性存在的可能性。因此,教育治理具有显著的民主化、法治化、理性化(科学化)特征,是教育管理现代化的重要表现。在教育治理体系中,国家机关、社会、公民不是对立对抗关系,而是致力于共赢善治的联动合作关系;教育管理活动不再是两败俱伤的负和博弈、此消彼长的零和博弈,而是追求和谐互惠的正和博弈。

民主化是教育治理的典型特征。然而,教育民主化、管理民主化并非新生事物,都具有悠久历史,杜威的《民主主义与教育》(1916年)面世已近百年。教育管理中的民主参与在中外教育史上都大量存在。既然如此,“教育治理”的新意何在?笔者认为,教育治理对于民主化的要求,不再停留在言辞的呼吁,不再停留于碎片化、局部性的参与,而是在参与广度、深度上的结构性变化;不仅是教育管理内容、管理形态或管理手段上的小幅度变化,而是在整个社会层面带来的政府职能与角色定位以及政府与公民社会之间关系的系统性变革,标志着教育管理民主化实现方式的根本性变化。这种根本性变化建立在对政府失灵、市场失灵反思的基础上,建立在把握现代政府管理模式变迁趋势的基础上。

治理与教育治理不仅“使民主运转起来”,而且使民主形态出现了转型和创新。教育治理中的民主是微观层次上的参与式民主,与原有的民主形态相比,这种民主是非国家性民主,是基层民主,是协商式民主,是实质性民主,是与科学精神在逻辑上同构的民主。

传统民主更多地体现在公众对宏观“政治”的控制上,而不是对更为具体的“行政”的干预中,传统民主关注宏观政治中的诸如选举民主、精英民主、利益集团的互动与博弈等主题,这种民主更多地是归属于选举民主的、形式民主的、代议制民主的范畴。而在治理和教育治理中,除传统民主依然需要发挥作用并不断改进之外,民主呈现出新的形态。民主更多地向行政这一微观层面以及更多具体的政策领域渗透与扩散,而且民主是一种“非国家形态的民主”,这种民主通过各种形式的、高频度的、有序的公民参与实现,它不指涉现存的宏观的国家权力、结构制度安排,只寻求基层的、市民社会性质的公民自治、公民自己为自己服务。这种民主较多地属于参与式

民主、实质民主、直接民主、群体取向的民主的范畴。

这种民主之所以是实质民主，因为它关涉到每一个利益相关者的“实体性权利”，与传统的选举民主相比，它更直接指涉个体权利与利益。这种民主是对代议制民主的改进，代议制民主通过曲折的政治选举，最后强调代议者要“为人民服务”，而治理中的协商式直接民主则更多地是强调政策议程自下而上的优先性，强调基层微观决策中的“人民自己为自己服务”，例如，在学校管理中教师和学生的民主参与，有利于更直接有效地维护师生的各种实体性权利。

这种民主是与科学精神在逻辑上同构的民主，体现了民主管理与科学管理内在的一致性。这种参与式的基层民主，以制度化的方式征询民意和集中民智，有利于充分了解公众的需求，协调和综合各种利益，进行合理决策以更好地解决问题，有利于形成合理的基层合作治理的格局，培育基层协商民主中的公共理性等，有利于共同解决教育管理中回应性不足、民主性缺失、公共性偏离等一揽子问题，体现了价值理性和工具理性的融合，民主精神与科学精神的同构。（王琪，孙立坤，2014）

教育治理所具有的优越性，是教育治理兴起的逻辑前提。而社会发展、教育发展的新变化对于教育管理的挑战，则是教育治理兴起的现实基础。

二、教育治理的国际背景

自世界银行 1989 年在讨论非洲发展问题时首次提出“治理危机”（crisis in governance）以来，“治理”这个概念在国际学术界很快就流行开来，20 世纪 90 年代以来有关治理的著述大量涌现，治理理论成为当代政治学、行政学、管理学中的显学。

治理的兴起主要有两个方面的原因：一是由于西方福利国家出现政府管理危机。第二次世界大战后，在民族国家内部，政府被视为“超级保姆”，职能扩张、机构臃肿、服务低劣、效率低下，财政危机遍布各国，社会分裂和文化分裂同时出现。在这样的背景下，治理作为一种既重视发挥政府的功能，又重视社会组织群体势力相互合作、共同管理的方式和理念登上了历史舞台。二是与市场调节机制发生危机有关。市场机制在发展和提高资源配置效率方面显示出巨大的优越性的同时，也会产生分配不公、外部化、失业、市场垄断等失灵现象。因此，社会急需新的调节机制。这个新的调节机制就是治理机制。“单纯的市场手段和单纯的积极干预都不能实现对社会资源配置的高效率，治理，就被认为是对付市场失灵和政府失灵的重要机

制。”（陈明明，2013）另外，社会组织的迅速发展也为多元治理的全面运作提供了动力基础和体制化支援。

简言之，单一依靠政府或者市场都不能带来善治。治理的兴起是为了缓和日益复杂的社会事务与相对集中的公共权力之间的矛盾，治理试图重新配置公共权力，通过向社会组织、私营部门等开放权力的方式来提高国家管理的弹性与韧性。治理理论的魅力不仅在于其将民主、参与、协商、分权、责任、人权、平等、合作等诸多美好的价值融入其中，而且在于其在实践过程中展现出相对于垂直统治的巨大灵活性，在一定程度上降低了国家管理的成本与风险。因此，治理理论和实践不仅被西方发达国家所推崇，而且被世界银行、经济合作与发展组织、联合国教科文组织、联合国开发计划署等国际组织系统总结并向发展中国家推广。（郑言，李猛，2014）

教育治理作为国家治理的有机组成部分，必然会受到国家治理变革浪潮的影响。但教育治理的兴起，并非只是跟在一般治理变革之后亦步亦趋的结果。教育治理有其自身特性与相对独立性。从国际上看，教育中的政府单一管理与市场化改革带来的问题，亦即教育管理中政府和市场“双重失灵”（褚宏启，2004a），是促使教育治理勃兴的现实原因。

我国的教育管理和教育治理，也受到国际上治理理论与实践的影响。但在我国，倡导教育治理，主要还是基于我国社会发展和教育发展对于教育管理的挑战。

三、教育治理的国内背景

西方发达社会的治理和教育治理，建立在尽管政府发育（现代科层制）和市场发育（市场经济）都比较成熟但却“双重失灵”的基础上，中国的治理土壤显然不同于发达国家，我国的现代科层制和市场经济都不成熟。因此，我国教育治理的制度基础、目标设定、路径选择就与发达国家有较大差异，要求在扩大微观教育领域基层参与式民主的同时，还要致力于建设现代科层制政府，完善教育行政机构与职能，以及更好地规范市场并促进市场健康发展。

在我国，教育治理之所以必要，在于运用社会力量，通过共治和自治，来矫正发育并不成熟的政府和市场对于教育的不当干预与侵扰，完善教育管理体制机制，形成良好的教育治理体系，解决教育管理和教育发展中存在的突出问题。

因此，提出与推进教育治理在我国具有强烈的现实针对性。我国教育尽

管从改革开放以来取得了历史性成就，但我国教育促进人的发展、促进社会发展的能力亟待提升，学生总体发展水平不高，片面发展严重，可持续发展能力不强。教育管理中也存在一些突出的问题：政府在教育管理中越位、缺位和错位严重，学校办学活力不足，利益相关者参与管理不够等。我国已有的教育管理体制机制不足以解决现存的教育问题，教育管理改革势在必行，政府教育行政职能亟待转变。

长期以来，受计划体制的影响，政府倾向于做无所不在、无所不管、无所不包的全能型政府，在行使教育行政职能时，在管理内容上，管了一些“不该管”的事，管了一些“管不好”的事，还有一些该管而“没管好”的事。尽管经过多次改革，但政府职能依然未能实现根本性转变，仍有不少难点和重点需要突破。特别是在处理中央与地方、政府与学校等重要关系方面还有诸多重要问题需要认真解决。在管理方式上，政府对学校的管理过于直接和微观。政府对教育的管理主观随意性也很强，依法治教的外部条件尚未完全成熟，法治不敌人治，教育行政部门尚不能够依据法律法规所规定的条件、程序、方式开展行政活动。

可见，政府的教育行政职能存在越位、缺位和错位现象，出现权限范围内与权限范围外的角色偏离，主要角色与次要角色的偏离。政府角色偏离，给政府自身和教育发展都带来了负面影响，主要表现在：（1）政府干预过多，造成政府精力分散，负担过重，不可避免地出现忽视大局、决策失误、行为失职、政策失灵、效率低下等问题。（2）压抑学校的办学活力，助长学校对政府的过度依赖。（3）导致政府垄断教育，挤压社会各种力量参与办学的空间，阻碍各种教育中介组织的发育和成长，使公民的进取心消减，社会责任感萎缩。

现存的这些问题迫使我们传统的政府理论进行反思，并对政府角色重新定位。应该认识到，政府并不是唯一的权力中心，政府不是全能者，不应该垄断对教育的管理权，应与社会、学校合理分权，只保留对教育事业发展起决定作用的重要事项的决策权和控制权，把原先由它独立承担的一些责任转移给社会和学校，变强势政府对学校的单边管理为政府、社区（家长）共同参与的多边管理和共同治理。（褚宏启，2005）

因此，教育治理需以转变政府职能为突破口，以构建政府、学校、社会新型关系为核心内容，旨在形成政府宏观管理、学校自主办学、社会广泛参与的格局，更好地调动中央政府和地方政府的积极性，更好地激发每个学校的活力，更好地发挥全社会的作用。

教育治理的价值目标

空洞抽象讨论由一些美好的辞藻构成的治理目标没有实质意义。教育治理目标的讨论必须具有现实针对性,必须直面教育现实中的利益冲突问题,教育治理的诸多价值目标必须根植于教育和教育管理中存在的突出问题。

教育治理的价值目标能够为多元主体之共治提供方向和指针,化解在改革过程中一些主体所感到的迷茫、混乱和失落,使多元主体从中获得方向感、认同感和归宿感,否则多元主体就会成为“乌合之众”。这些目标有助于形成与凝聚共识,指导教育治理体系的构建。

概括言之,教育治理的价值目标是办成“好教育”,使教育领域公共利益最大化。亦即,使内在于又超越于多元主体利益之上的学生的根本利益和长远利益,以及社会的根本利益和长远利益,能得到最大化的实现。其本质上是要求捍卫教育的公共性与公益性,解决教育中的公共利益被蚕食和侵蚀这一现实问题。例如,应试教育损害学生身心健康,不利于学生的全面发展,不利于国家发展和民族振兴,严重损害公共利益,需要大力治理。公共性构成教育治理活动有效性与合法性的基础。

具体言之,教育治理的价值目标在于形成“高效、公平、自由、有序的新教育格局”。其中“高效”包括高效能和高效率。亦即,教育治理的价值目标包括教育效能、教育自由、教育公平、教育效率、教育秩序等五个方面。这五个方面,是“好教育”的具体表征,是保证教育领域公共利益最大化的基本框架,也是衡量教育治理能力大小、教育善治与否的最终标准。

教育治理只是一种手段,其价值目标的归宿点在教育。而教育治理所具有的诸多优势,有助于“好教育”目标的达成。

需要注意的是,教育治理只是一种手段,其价值目标的归宿点在教育。此处讨论的,是“教育的”而不是“教育治理的”效能、自由、公平、效率、秩序。但要实现这些教育目标,必须依靠治理手段。

一、教育治理的终极价值目标:提高教育效能,促进教育公平

教育效能(effectiveness)是指教育目的的达成度,达成度越高,教育效能就越高。教育效能高低取决于教育对个人发展和社会发展的贡献。现代教育要为人全面发展和社会全面进步服务。教育通过促进学生个人的发展如就业能力、民主素养的提高等,进而促进社会的发展。教育效能的实质是