

JiaoYu ZhiLi XianDaiHua

LiNian ZhiDu Yu ZhengCe

教育治理现代化： 理念、制度与政策

袁本涛 孙霄兵◎主编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

教育治理现代化：理念、 制度与政策

袁本涛 孙霄兵 主编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

教育治理现代化：理念、制度与政策 / 袁本涛，孙霄兵
主编. —北京：经济科学出版社，2018.5
ISBN 978-7-5141-9078-6

I. ①教… II. ①袁… ②孙… 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 (2018) 第 040376 号

责任编辑：白留杰 刘殿和
责任校对：靳玉环
责任印制：李 鹏

教育治理现代化：理念、制度与政策

袁本涛 孙霄兵 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

教材分社电话：010-88191355 发行部电话：010-88191522

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：[http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710×1000 16 开 14.75 印张 200000 字

2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-9078-6 定价：58.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010-88191586)

电子邮箱：[dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

迈向教育治理现代化：理念、制度与政策

（代前言）

袁本涛

教育治理是治国理政的重要组成部分，“教育治理现代化”更是这个时代教育改革的重要议题之一，但对一些基本概念的理解，究竟什么是“教育治理现代化”？对其内涵，其实我们仍然不是太清楚。中国教育治理有一个很重要的特色，就是“文山会海”。最近两年稍微有所好转，但这个“特色”没有根本改变。我们的各级领导都很忙，忙于开各种会议，甚至以会议落实会议。我们一年，仅仅教育部就要出台难以计数的各种文件，有的文件甚至是三令五申地反复下发，我们的教育改革也是“年年改”甚至“月月改”，如高考改革几乎年年在改，为什么我们的教育政策出台会如此频繁？为什么我们的教育部门领导如此忙碌？为什么我们的教育治理显得不那么“神定气闲”？的确，我们的教育治理现代化是一个与日俱新，“苟日新、日日新”的过程，但这并不意味着我们的教育改革要如此频繁，我们的教育政策供给要如此密集。笔者以为，最根本的问题是我们的教育治理理念还没有“现代化”，导致了很多治理过程中的根本性问题没有得到解决。如我们的教育体制中行政权力过于傲慢。学界对治理的一个主要理解是“分权”，但究竟怎么“分权”，是不是说教育治理分权了，就现代化了？这需要我们深入思考。拿高等教育来说，20多年前，也就是高等教育体制大改革之前，全国700多所高校就分属了70多个部委，30多个省市自治区。另外，国

家人事部、财政部、发改委，甚至国土局，税务、安全部门等，这么多机构都在管我们的教育，似乎也够“分权”的了。但那样的治理可谓是九龙治水，有时又相互掣肘，办点事非常困难，几乎困住了高等学校的手脚，哪里谈得上高等教育治理的现代化呢？那么治理究竟是什么？治理主体的多元化究竟是什么样的主体，以什么样的关系来共同治理？这是亟须我们在理念上厘清的根本性问题。

人们常常说，政府管了很多不该管的东西，承担了很多不该承担的责任。比如说科研经费的问题，科研经费从理论上讲，是甲方和乙方依照一定的法规签订的科研合同，以完成科研任务为管理标准，而不是去管这个经费具体怎么用，人工费多少、差旅费多少、买设备多少。经费怎么使用应该给研究者较大的自主权，而不是死死地抠住每一个具体项目花多少钱，更不应该只见“工具”不见“人”。科研经费没法管得这么死板，否则，科研没法做。政府如果在技术层面过多的干预，就容易导致学校缺乏自主权。要说学校没有权，其实也不尽然，可是在操作层面上受制于各种条条框框，自主权难以发挥。再者，学校内部的治理结构也有很大的问题，同样使自主权的行使大打折扣。

笔者最近读到一篇短文，《新加坡公共治理“道、法、术”的融合》，作者不详。该文作者借用南洋理工大学于文轩博士在其著作《道法无常——新加坡公共管理之道》（上海三联书店，2015）里指出的，新加坡公共管理成功之道，在于摒弃普世原则，走实事求是、因地制宜的治国之路。作者指出，新加坡所有的成功，主要归功于新加坡政府在实践中探索出的一条颇具新加坡特色的公共治理之道，其公共治理之道就是能将“道、法、术”有机融合在公共治理理论与实践。笔者以为，这一说法有一定的道理。某种意义上，教育治理现代化的核心概括起来也是“道、法、术”三个层面的问题，即理念、制度与政策。“道”的层面，长期以来我们的教育价值观、教育理念究竟是什么？比如说我们在自由与秩序之间选择什么，如果选择自由就应该赋予高校的自主

权，如果选择秩序，当然是加强政府对学校的管理。比如说公平与效益的问题，如果选择公平，当然是给每一个教育的主体平等的权利或者是竞争的机会。不管是民办高校还是公立高校，是“双一流”高校还是一般高校都应该有平等的竞争机会。如果选择效益，那“双一流”高校当然要给更多投入，因为效益更好。所以我们究竟选择什么样的价值理念？是以价值理性还是以工具理性主导今天的教育改革，这是需要思考的深层问题。因此，我们在“道”的层面还不够清晰，相应的，在“法”的层面不够完善，我们的教育立法、制度不够完善，例如高等教育的《学位法》一直没有出台。由于“法”的不完善和滞后，我们就不得不用技术的手段和政策工具来对教育进行调控，因此，就出现了政策工具不断涌现的局面，这也进一步导致了在具体的操作层面上，政府过多干预本应是学校内部权利的事情。

不少学者提到我们的教育在法制层面、制度层面不够清晰，导致了众多的权力机构在干预教育问题上的混乱。我们这么多年来教育改革，改来改去都是在技术层面、操作层面来改，而这恰恰是应该放给学校、高校去做的。总之，笔者以为教育治理现代化的核心必须厘清“理念、制度与政策”的关系，真正依法治教，完善制度，而不是过多地使用政策工具。2016年9月，我们召开了以“教育治理现代化”为主题的高端论坛，参加本次论坛的有教育治理领域的著名学者，也有教育部相关部门和地方教育部门的领导，还有相关高校的领导。本文集就是大家提供的主要论文，相信通过大家在教育治理理念、制度和政策等几个方面进行深入的探讨，将有利于促进我国教育治理的现代化。

袁本涛

2018年2月

目 录

理论研讨篇 (1)

“教育治理现代化” 高端论坛综述..... 袁本涛 刘 雅 (3)

加强教育政策统筹研究 全面推进教育改革 孙霄兵 (16)

发展院校研究 建立高校决策支持系统 刘献君 (22)

教育治理与教育法治二维互动模型探讨 孙锦涛 (33)

高等教育治理现代化的关键问题：聚焦高校

办学自主权 谢仁业 (40)

一流大学建设中的人才开放策略与路径 阎光才 (49)

教育治理：以共治求善治 褚宏启 (56)

“嵌于” 教育治理网络：论新型教育智库的

目标定位 袁本涛 刘 雅 (73)

改革实践篇 (93)

统筹深化教育综合改革 构建首都教育新生态 李 奕 (95)

以教育综合改革国家试点为抓手 着力构建完善省级政府

教育统筹机制 李瑞阳 (103)

加固“长板” 加长“短板”：省级政府教育统筹综合改革

成效初显 王佩刚 (109)

广东省深化省级政府教育统筹改革情况 魏中林 (120)

强化省级政府教育综合统筹 加快推进云南教育治理现代化	邹 平 (127)
立足教育实际 着眼长远发展 深入推进教育管办评分离改革	海萨尔·夏班拜 (150)
省级教育统筹的基本尺度	刘云生 (157)
附录	(165)
国家中长期改革与发展规划纲要 (2010~2020 年) (摘编)	(167)
依法治教实施纲要 (2016~2020 年)	(172)
关于进一步扩大省级政府教育统筹权的意见	(184)
关于深入推进教育管办评分离 促进政府职能转变的若干意见	(190)
关于深化高等教育领域简政放权 放管结合优化服务改革的若干意见	(199)
关于进一步落实和扩大高校办学自主权 完善高校内部治理结构的意见	(206)
关于鼓励社会力量兴办教育 促进民办教育健康发展的若干意见	(213)
后记	(225)

理论研讨篇

“教育治理现代化”高端论坛综述*

袁本涛 刘 雅**

自党的十八大以来,治理现代化成为党和国家的工作重心之一。推进教育治理体系和治理能力的现代化,是我国教育改革发展到现阶段的关键问题。顺应时势需要,为了向教育治理现代化迈进集思广益,清华大学教育研究院在教育部政策法规司的大力支持下,于2016年9月23日在北京组织召开了以“教育治理现代化”为主题的政策论坛。与会者包括教育部政法司、全国7个省级教育统筹综合试点的教育行政部门负责人以及教育治理研究领域的专家学者。论坛围绕构建政府、学校、社会新型关系,完善教育治理体系和治理机制,加强教育科学决策,加强省级政府教育统筹,落实高校办学自主权等重要问题展开深入讨论。本次论坛在教育决策部门、地方教育行政部门、教育管理者与政策研究者等各方之间搭建政策交流平台,汇聚各方智慧,围绕当前我国教育改革的重点难点问题展开对话,对促进教育治理现代化的协商、协调、协作、协同机制是一次具有重要意义的尝试。

* 部分与会者的职称职务距离论坛召开时或有变动,文中提及的与会者称谓和观点皆以论坛召开时为准。

** 作者简介:袁本涛,清华大学教育研究院副院长、教授;刘雅,清华大学教育研究院博士后。

一、教育治理现代化是紧迫的时代命题

教育治理现代化是国家治理现代化的有机组成部分，是教育改革发展到新阶段的重要命题。一方面，外部治理环境变化对政府的治理方式和治理能力提出了新的挑战。由于计划经济时代的路径依赖，政府在教育管理上的缺位、越位、错位现象广泛存在。当前政府调动资源的能力受到越来越多的挑战，政府职能亟待转变，把活力还给市场、还给社会，使政府真正从家长型、管制型的政府变成服务型的政府。另一方面，随着全球化的不断深入，信息网络环境的变化，社会民众的主体意识不断增强，对知情权、表达权、参与权的诉求也不断上升，参与政策过程公开成为教育治理的新常态。教育诉讼和行政复议的增加，集中反映了转变政府职能、加强社会参与治理、开展政策沟通协商的必要性。教育部政策法规司孙霄兵司长指出，面对新的形势，加快推进教育治理现代化的任务非常紧迫，政府简政放权、管办评分离、放管服结合的系列改革势在必行。

教育部政策法规司黄兴胜副司长指出，《国家中长期教育改革与发展规划纲要》实施以来，我国教育改革发展目标任务高度清晰，但如何确保目标任务的落实，推进治理体系的建设是解决当前教育发展的一个根本任务，既是抓手也是目标。实现教育治理现代化既代表中央的决心，更符合全社会广大人民群众期待，最主要是符合教育自身发展的需要。北京教育科学研究院副院长、北京师范大学褚宏启教授认为当前我国教育治理中的突出问题包括社会参与不够、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。清华大学教育研究院副院长袁本涛教授认为，推进教育治理现代化应注重“道、法、术”相结合，即理念、制度与政策三个层面相辅相成的配套完善。如果“道”不够清晰、“法”不够完善将进一步导致“术”的混乱和低

效。以往的改革多重“术”而轻“道”“法”，但倘若仅从操作层面来推行改革，将难以打破“钟摆式”和碎片化的怪圈。

二、教育治理现代化的核心内涵：权利配置平衡与制度立法保障

教育治理现代化的核心问题是资源配置的权力和方式问题，需厘清政府、学校与社会的权力边界，构建各方主体之间健康良性的相互关系，将各自权责明晰并将之结构化、法制化。教育部政法司黄兴胜副司长指出，推进教育治理现代化需处理好几个关系：放权与监管的关系；立法与改革的关系；顶层设计与底层创新的关系；决策的科学性专业性与民主法制的关系；教育资源配置的公平性与服务国家战略需要的关系；高校的办学自主权与政府作为出资人、举办者之间的关系，尤其是产权清晰的问题，需要通过完善相关机制来推动改革。

1. 权利配置：完善治理结构，明晰各利益主体的相互关系和权责边界。

构建现代化的教育治理体系从宏观上包含两层含义：一是理顺中央和地方的关系；二是逐步构建由政府、学校和社会各方主体协同作用的多元治理格局。政法司黄兴胜副司长认为推进教育治理现代化，首先应理顺中央和地方教育治理的相互关系，目前主要通过扩大省级政府的统筹权来解决；还要理顺政府和学校的关系，形成政校分开、管办分离，社会参与的新型关系，实现政府与学校权力配置的适当平衡，保障教师、学生等各相关方的权利。

北京教育科学研究院、北京师范大学褚宏启教授认为，治理的典型特征是多元主体参与的“共治”，以共治为路径，以“善治”为目标，最终实现教育公共利益的最大化。完善教育治理体系需要回答两个基本问题，即教育治理主体是谁，以及各教育治理主体之间是什么关系，包

括各方主体在教育治理中的权利义务关系和权力责任关系等。教育治理体系的建构既包括治理主体的结构变化，也包括主体间关系的制度安排。政府在多方共治的体制中扮演“元治理”的角色，依然发挥主导作用，但是政府发挥主导作用的方式要发生变化：一是政府向学校下放权力，给学校充分自主权；二是政府向各类社会组织“转移”权力，建立社会评价机制；三是政府向教育利益相关者尤其公民个体“转移”权力，特别是为弱势群体赋权。上海教育科学研究院谢仁业研究员认为，要科学认识治理过程中的治理主体、客体之间及治理内容之间的相互关系。就高等教育而言，他认为现代化的治理体系应由政府治理子系统（政府教育主管部门与政府其他主管部门）、院校治理子系统（法人地位属性类型、学生主体、教师主体、管理者与服务者主体）、社会治理子系统（企事业单位组织、行业组织、自然人投资者、第三方社会组织参与办学者等）三部分组成，上述主体既是教育治理活动的需求方又是教育治理活动的供给方。21世纪教育研究院院长、北京理工大学杨东平教授、麦可思数据公司总裁王伯庆博士等分别从促进民办教育、合理实现民办学校合法化；通过政府购买服务，推动教育咨询服务业发展的角度对加强社会力量参与教育治理的问题进行了探讨。

2. 机制建设：通过制度建设与法制建设为分权治理和问责提供保障。

过去和当下的改革经验充分说明，好的改革理念没有切实转化为制度安排和治理结构是制约改革的一个重要因素，因此，与会代表们一致认为加强制度建设和完善立法是教育治理现代化的关键所在。政法司黄兴胜副司长谈到了民办教育相关法规的修订以及现有法规对于民办学校的产权规定较为模糊的问题，倘若不从法律层面对民办学校的产权加以明确，我国的民办教育将难以做大做强。以重庆市教委政策法规处刘云生处长为代表的地方教育行政部门负责人纷纷谈到了当前省级教育统筹的改革中，省级部门教育统筹权的法定来源不清晰的问题十分突出。

“省级教育统筹”尚未作为教育治理的法律术语进入我国的教育法律体系之中,因而其法权并未真正确立。具体而言,省级党委具有哪些法定的领导权限,省级政府具有哪些法定的管理权限等问题都需要在法律层面加以明确,而非仅仅在文件中做泛泛的一般性规定。目前由于《国家中长期教育改革与发展规划纲要》等政策文件并未为实际操作中的权责认定提供具体的法律依据,在加强省级教育统筹的改革中,对《教育法》《义务教育法》《高等教育法》《职业教育法》等系列相关法规的修订和完善提出了迫切的要求。

与会学者们从不同角度谈到了制度和法治建设对于教育治理现代化的重要性。21世纪教育研究院院长、北京理工大学杨东平教授结合包括我国在内的世界各国基础教育课程改革谈到,如果没有办学体制改革来释放学校活力,课程改革终究是走不远的。教育部教育发展研究中心马陆亭研究员认为,加强制度建设可以发挥激励和约束的双重作用。华东师范大学高等教育研究所阎光才教授认为,教育治理现代化应以依法治教和依法治校为基础,前者关涉到政府与学校的关系,后者关系到高校获得自主权后能否很好行使的问题。岭南师范学院副院长、中山大学黄崑教授以企业的法人结构作类比,阐述了当前我国高校法人制度中存在的缺陷,提出我国高校法人治理结构的实质是政府与学校之间委托代理的契约关系,是一种权力配置和利益制衡关系,可分为外部法人治理结构和内部法人治理结构。上海教育科学研究院谢仁业研究员着重谈到了高等教育法制建设中的中介制度和机制缺失的问题,例如,《高等教育法》侧重基本原则而高校的章程偏重具体实操,两者之间缺少一部《高等院校法》作为中介。相对于我国高等教育规模在过去30年中的飞速增长,自1988年颁布以来的《高等教育法》至今尚未修订,早已无法满足当下高等教育改革的现实需要。应尽快修订《高等教育法》,并在《高等教育法》和高校章程之间增订一部发挥连接作用的实体法《高等院校法》,完善高等教育治理体系的“法规链”。

三、当前教育治理现代化的改革重点

1. 加强省级政府教育统筹，明晰责权关系。

2010年颁布的《国家中长期教育改革与发展规划纲要》明确提出要加强省级政府教育统筹的责任，强化省级政府的统筹实施职能，统筹省域内各级各类教育，并在全国设立了7个省级教育统筹综合试点。参会的北京、上海、安徽、广东、云南、新疆、重庆等综合试点结合各地实际情况，因地制宜地开展了简政放权、管办评分离、放管服结合等系列教育改革并取得了令人瞩目的成绩。主要的改革举措包括制定政府部门权力清单，简化教育审批程序，政府教育管理信息化、网络化、透明化，推行学校章程建设等。

北京市从需求侧改革转变为供给侧改革发力，通过教育系统内部的结构性突破和各系统之间的整体协同以及跨学段、跨领域的协同，由过去的单项教育改革推进转变为综合教育治理。推行了学区化、集团化办学改革，打通从幼儿园到高中的人才培养链条；优化教育资源配置，扩大普惠性学前教育资源供给，深化考试招生制度改革，破解义务教育择校热难题；统筹深化人才培养模式改革，启动高端技术技能人才贯通培养试验，推行高水平人才交叉培养计划，推进首都高校科技创新体系建设；深化人事制度改革，统筹城乡教育均衡发展，规范校长、教师的合理有序流动；统筹深化教育督导改革，构建督政、督学、评估监测三位一体的教育督导体系。

上海市着力解决政府“放权不够”与学校“用权不好”的矛盾，聚焦于规划、投入和评估三方面构建省级政府教育治理机制。（1）构建基于科学分析的战略规划和资源配置导向机制。对区域人口变化、经济社会发展 and 行业产业人才需求等趋势进行科学预测，对需要重点破解的难题进行建模分析，制定了面向2020年、2030年的上海市《高等学校学

科发展规划》《高等教育布局结构与发展规划》和《现代职业教育体系建设规划》。(2) 充分放权和严格监管并举, 在经费投入机制方面实现了三个重要转变: 从专项投入为主转向经常性投入为主, 从制度机制上保障高校对经常性经费的自主统筹权; 从分散型投入为主转向学校整体投入为主; 从硬件投入为主转向软件投入为主。(3) 建立分类多元的教育督导和评估机制, 针对基础教育、职业教育、高等教育实施分级分类的教育督导评估, 强化督导评估结果的导向作用。

安徽省将加强省级政府教育统筹的重点放在统筹城乡区域教育协调发展、全面推进各级各类教育协调发展上, 补齐学前教育、职业教育的“短板”, 促进办学体制改革, 重点破解制约民办学校发展的师资和优惠政策等关键问题, 推动校企合作举办民办教育。广东省在全国率先实现了省、市、县三级政府教育督导委员会制度; 建立了教育统筹的省委书记/省长负责制; 与教育部共建“部省联席会议制度”, 每年定期由教育部和广东省共同召开会议, 及时协调解决教育改革中的重大问题; 省级财政教育经费投入采取“整合打包”的资金分配模式, 从过去重项目评审分配、轻指导监督向更加注重事中指导、事后监督转变, 提高资金使用效率和效益。重庆、安徽、云南、新疆等各地都在建立健全省级教育统筹工作机制、构建权责明晰的治理关系、增强改革的整体性和协同增效等方面进行了积极有益的探索。

2. 落实高校办学自主权, 推动一流大学建设。

高等教育的发展是我国科教兴国战略和人才强国战略的重中之重。在当前形势下, 如何落实高校的办学自主权, 建立合作共赢的政校关系, 合理化资源配置, 形成科学的战略布局, 优化高校决策和管理, 建设世界一流大学, 是关系到增强国家核心竞争力和实现民族伟大复兴的重要命题, 受到与会代表们的一致关注。

(1) 理顺政校关系, 合理实现政府向高校的权力让渡。当下高等教育治理的核心问题是理顺政府与高校的关系, 合理实现政府向高校的权