



基础教育研究丛书

省域教育发展水平的实证研究

——以湖南建设教育强省情况为例

李 学◎著

An Empirical Study on the Level of
Education Development in the Province



水平是相对的，是基于比较而得出的结论，可以用定性方式描述，也可用定量方式反应。运用不同研究方法从不同角度看待同一事物或现象，可能呈现出有一定差异的结论。指标体系的建立，主要是以定量研究为起点，通过对数据的分析推断出对象的本质特征，指标选择与数据获得是关键要素。



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



基础教育研究丛书

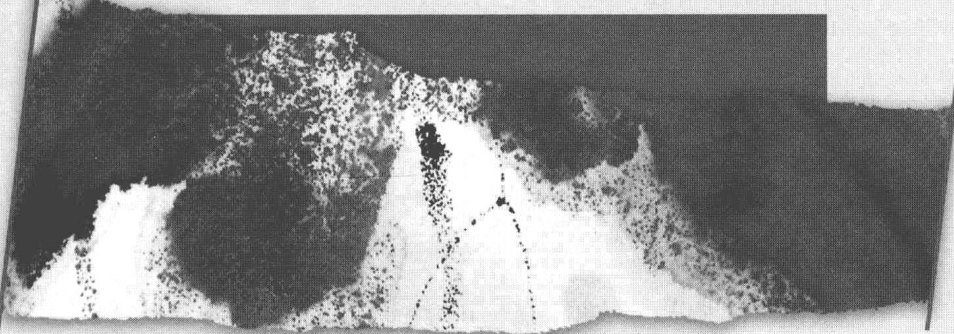
- ◆2014年度湖南省哲学社会科学基金重点项目“省域教育发展水平的实证研究——以湖南建设教育强省情况为例”（课题编号：14ZDB012）成果
- ◆湖南省教育科学“十二五”规划重点课题“湖南建设教育强省目标及指标体系研究”（课题编号：XJK012AJM002）成果
- ◆湖南省教育科学基础教育教学改革与师资培训基地成果

省域教育发展水平的实证研究

——以湖南建设教育强省情况为例

李 学◎著

An Empirical Study on the Level of
Education Development in the Province



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

内 容 简 介

省域教育发展水平程度相差较大,加强省级政府统筹教育发展的力度在当前发展阶段具有特殊作用。通过省域教育发展水平的实证研究,全面掌握省域教育发展情况、分析省域教育发展问题,是省级政府合理、有效统筹区域内教育发展的重要依据。本书在分析省域教育发展文件的基础上,借鉴国内外教育发展评价指标体系,建构了衡量省域教育发展水平的具体指标,以湖南和全国 2007 年至 2012 年的数据为例进行实证分析,其结论可为教育政策评估、教育行政决策提供参考思路。

图书在版编目(CIP)数据

省域教育发展水平的实证研究:以湖南建设教育强省情况为例/李学著. —武汉:华中科技大学出版社,2016.9

(基础教育研究丛书)

ISBN 978-7-5680-1362-8

I. ①省… II. ①李… III. ①教育政策-政策分析-湖南省 IV. ①G527.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 265575 号

省域教育发展水平的实证研究——以湖南建设教育强省情况为例 李 学 著
SHENGYU JIAOYU FAZHAN SHUIPING DE SHIZHENG YANJIU

策划编辑:周小方

责任编辑:刘 烨

封面设计:原色设计

责任校对:刘 烨

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321913

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:湖北新华印务有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:10 插页:2

字 数:220 千字

版 次:2016 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:35.00 元



华中出版

本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

基础教育研究丛书

编委会

主 编：胡石其

副 主 编：李炳煌

编 委：（排名不分先后）

胡石其 李炳煌 李 学 谭千保

曹俊军 向东春 潘海燕

执行编委：李 学

总序



General Preface

省/城/教/育/发/展/水/平/的/实/证/研/究

进入 21 世纪以来,我国教师教育体制与机制发生了重大变化,传统教师人才培养的理念、要求、内容及方式受到极大挑战,加强和改革教师教育,促进教师教育事业健康快速发展,为教育发展提供强有力的支撑和保障,已经成为教育行政部门和教师培养机构的共同诉求。

教师教育体系已经由相对封闭走向灵活开放。到 2011 年止,举办教师教育的高等学校共有 527 所,其中师范院校有 144 所,非师范类院校有 383 所,基本实现了“完善以现有师范院校为主体、其他高等学校共同参与、培养培训相衔接的开放的教师教育体系”这一发展目标。

教师教育和教师专业的相关标准已经建立。除已经实行多年的教师资格、教师职称等传统教师标准以外,教育部陆续颁发《教师教育课程标准(试行)》、《幼儿园教师专业标准(试行)》、《小学教师专业标准(试行)》、《中学教师专业标准(试行)》、《中等职业学校教师专业标准(试行)》、《“国培计划”课程标准(试行)》等一系列教师教育和教师专业发展的标准,为教师培养、教师专业发展及评价提供了明确的政策依据。

教师教育办学层次不断提升。原有的中师、专科师范学校和独立设置的教育学院逐步合并或升格为本科院校,教师培养起点大幅提高。教育硕士、教育博士等教育专业学位发展速度加快,目前有 15 所高校培养教育博士和 80 多所高校培养教育硕士,教育专业硕士学位招生人数远远超过教育学学术型硕士招生人数。教师教育办学层次实现了从中师、大专和本科的“旧三级”向专科、本科和研究生“新三级”的转变。

教师教育和教师专业发展的政策导向功能日益突显。从 2007 年秋季起,国家在教育部直属师范大学实行免费师范生教育;2010 年开始全面实施中小学教师国家级培训计划(“国培计划”);2004 年开始实施“农村学校教育硕士师资培养计划”,2010 年推荐“特岗教师”免试攻读教育硕士专业学位;2011 年,教育部印发《关于大力加强中小学教师培训工作的意见》,规定教师每 5 年参加培训的时间不少于 360 学时。以上政策的推行,为教师教育和教师专业发展提供了大量的经费,在实

践中创新了教师培养培训的模式,很大程度上体现了教育与改革的时代要求。

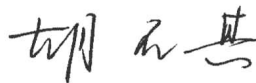
在教师教育、教师专业发展的外部环境迅速变化的情况下,教师教育机构特别是承担教师教育任务的高等院校在引领教师专业发展方面,在办学过程中根据本校实际情况形成个性鲜明的教师教育特色方面,还有较多的困难需要克服。比如:如何克服学科发展的学术性要求与教师教育的实践性之间存在的矛盾、持续扩招与就业结构性困难之间的矛盾,如何有效形成教师职前培养和职后培训一体化的机制,如何科学设置、管理教师教育课程,如何合理安排教育实践的场所,等等。解决这些问题,既需要教育理论的有效指引、国家和地方相关政策对教师教育的支持,也需要举办教师教育的高等院校结合本校、本地区实际情况,探索形成具有自身特点的教师教育风格。

湖南科技大学具有较长的师范教育历史,其前身湘潭师范学院在1984年就升格为本科院校,2000年获得课程与教学专业硕士招生资格,2005年由国务院学位办批准为教育硕士专业学位培养单位,为湖南乃至周边省份培养了上万名优秀中小学教师和教育管理工作。湖南科技大学在由单科性大学向综合性大学发展过程中,一方面受教师教育大背景变化影响;另一方面由于学校发展定位等内部因素制约,在如何发展教师教育的思路上有过短暂的迷惘困惑。近年来,学校党委、行政部门在深思熟虑、反复论证的基础上,确定将教师教育作为学校发展的基本特色。2011年成立了教育科学研究院,负责统筹、协调、规划全校教师教育;与全省157所省级示范高中和20多所小学、初中学校结为“教师专业发展联盟学校”;申请设立湖南省基础教育教学研究基地。

为总结多年来教师教育实践与理论研究成果,我们组织本校教师教育研究者和相关院系负责人编写“基础教育研究丛书”、“教师教育系列课程”两套丛书,期望能够对推动基础教育发展与教师教育课程建设作出应有的贡献。

是为序。

湖南科技大学副校长
教育科学研究院院长 教授



2015年6月

目录

Contents

省/城/教/育/发/展/水/平/的/实/证/研/究

绪论	1
一、研究背景	1
二、文献综述	3
三、研究依据	4
四、研究思路	10
第一章 省域教育发展政策分析	13
第一节 省域教育政策基本类型	13
一、贯彻落实国家教育法规与政策	14
二、基于发展预判制定教育政策	16
三、根据当前问题制定教育政策	17
第二节 省域教育发展政策目标	18
一、省级教育发展政策目标纵向比较	18
二、省域教育发展政策目标的横向比较	22
三、湖南建设教育强省目标的历时比较	24
第三节 教育强省内涵多重视角	26
一、教育强省内涵已有理解	26
二、教育强省内涵辨析	28
三、教育强省作为政策的相关理解	30
第二章 省域教育发展水平指标体系	33
第一节 国内教育指标研究整体状况	33
一、国内教育指标研究主要领域	33
二、国内教育指标研究的主要问题	38
三、教育指标研究的愿景	40
第二节 省域教育评价指标体系参照	41
一、OECD 教育指标体系	41
二、教育强国指标体系	43

三、中国发展指数的评价	45
四、省域教育发展水平指标	46
第三节 省域教育评价指标体系框架	48
一、指标体系确立的基本依据	48
二、指标要素及相应说明	50
三、指标赋值与适应范围	52
第三章 省域教育发展水平实例分析	54
第一节 教育机会指标计算方式及结果	54
一、学前教育毛入园率	54
二、义务教育巩固率	56
三、高中教育毛入学率	57
第二节 教育条件指标计算方式及结果	59
一、教育财政拨款占财政经常性收入的比例	59
二、教育事业经费投入之一：生均公共财政预算教育事业费增加比例	60
三、教育事业经费投入之二：各类教育生均预算内公用经费	65
四、中、小、幼学校教师高一级学历比例	67
五、生均教学仪器设备	70
六、生均校舍面积	72
七、义务教育均衡发展度	74
第三节 教育实力指标计算方式及结果	74
一、义务教育质量	74
二、一级学科硕士点博士点	74
三、国家重大科研项目经费	74
四、国家示范性职业院校	75
五、高等教育毛入学率	76
第四节 教育结果指标计算方式及结果	77
一、主要劳动人口平均受教育年限	77
二、万人中具有高等教育文化程度的人数	78
三、万人中文盲与半文盲的比例	78
四、教育对经济增长的贡献率	79
第五节 湖南与全国教育发展水平比较	81
第六节 湖南建设教育强省数据统计结论与启示	84
一、教育投入与产出并不即时同步	86
二、教育机会与结果并非必然对称	86
三、教育内部结构之间有较多矛盾	86

四、教育内外环境的变化错综复杂	87
第四章 推动省域教育发展的相关建议	88
第一节 优化决策方式 增强政策效果	88
一、教育发展政策本身存在的问题	89
二、省域教育发展政策的完善	93
三、减负政策案例分析	95
第二节 确保财政支持优化教育条件	100
一、教育财政投入的情况分析	101
二、教育财政投入的现状归因	102
三、教育财政投入的政策建议	104
四、农村教师住房调查案例	109
第三节 推动区域教育的一体化改革	117
一、区域教育一体化改革的内涵	117
二、区域教育一体化改革的动因	119
三、区域教育一体化改革的路径	121
四、区域内义务教育均衡发展分析	124
附录	132
主要参考文献	147
后记	150

教育政策制定者需要决定,从长远看对于学生们来说什么是最好的。

——玛里琳·赫丝

我国幅员辽阔、地理环境差异明显、人口分布和经济发展不均衡,省域教育发展水平相差较大,因此省级政府教育统筹成为我国教育改革的重要环节。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出,要加强省级政府教育统筹责任,统筹区域内各级各类教育,强化省级政府的统筹实施职能。省域教育发展水平的实证研究,是全面掌握省域教育发展情况、分析省域教育发展问题的基本手段,是省级政府合理、有效统筹区域内教育发展的重要依据。

一、研究背景

中央与地方政府历来高度重视教育优先发展。2007年党的十七大报告提出要“优先发展教育,建设人力资源强国”;2010年7月,国务院颁布《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,提出“加快从教育大国向教育强国、从人力资源大国向人力资源强国迈进”目标,将教育作为国民经济转型和可持续发展的重要前提和推进社会公平的重要基础。此前,广东、江苏、浙江、四川、辽宁等地都明确提出教育强省的发展目标。1994年广东省委省政府召开全省教育工作会议,公布《关于教育改革的决定》,在全国最早树立“教育强省”的旗帜;2001年四川省教育厅在全省教育工作会议上提出用十年时间建成西部教育强省;2005年6月,江苏省委人民政府颁布《关于加快建设教育强省率先基本实现教育现代化的决定》;2007年7月浙江制定公布了《浙江省教育强省建设与“十一五”教育发展规划纲要》;2010年7月,陕西教育厅厅长杨希文提出“在新起点上奋力建设西部教育强省”;2011年2月,福建召开全省教育工作会议,提出“加快建设教育强省和人力资源强省”。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确了未来十年教

育的发展战略、目标、任务及改革要求,描绘了“完善中国特色社会主义现代教育体系,办好人民满意的教育,建设人力资源强国”的宏伟蓝图。为落实国家教育改革与发展要求,体现区域教育特色,各省级人民政府也先后制定了本级行政区域内未来十年的教育改革与发展规划纲要。比如湖南省根据国家的中部崛起战略和推进“四化两型”建设对劳动者素质和人才结构的要求,将未来教育改革与发展的目标集中定位于“教育强省”这一核心内容,着力解决教育改革发展中存在的公平问题、经费投入等突出问题,以满足省域经济社会发展和人民群众不断提高的教育需求。湖南建设教育强省的政府文件,最早源于2006年11月第九次党代会,大会报告提出“坚持把教育放在优先发展的战略地位,按照‘普及和巩固义务教育,大力发展职业教育,提高高等教育质量’的总体要求,加大教育发展力度,强化教育发展措施,努力建设教育强省”。2007年8月24日,中共湖南省委省政府正式发布《关于建设教育强省的决定》;同年8月28日,湖南省人民政府办公厅印发《湖南省建设教育强省“十一五”规划的通知》;2010年12月29日,湖南省委省人民政府颁布《湖南省建设教育强省规划纲要(2010—2020)》。

省域教育发展水平存在较大差距。“当前中国大陆31个省市自治区的教育水平差距十分明显”^①,一系列的实证研究为这一结论做出了明确的脚注。谢颖(2009)的聚类分析认为,教育一类地区是北京、上海、天津,发展水平在全国远远领先;二类地区主要分布于东部和中部省份及直辖市;三类地区是教育最不发达省份,包括四川、宁夏、贵州等中部和西部省份。王善迈等人2013年的研究将各省份教育发展水平划分为均衡发展型(12个省份)和非均衡发展型(19个省份)两类,2009年各省份发展指数显示,上海指数为0.917,列第一位,贵州指数为0.562,居最后一名,两者差距将近一半。尽管如此,相比20世纪80年代情况,区域教育发展差距在逐渐缩小。教育基尼系数的分析表明:“从区域层面来看,无论从各省、三大地区还是八大区域分析,教育不平等程度在区域间和区域内都得到了很好的改善,表现为初始值较大的地区基尼系数下降幅度较大,而初始值较小的地区基尼系数下降幅度较小,教育平等程度呈现出收敛的态势。也就是说,中国目前的区域间教育发展差距可以通过教育的不断发展来解决。”^②特别是国家宏观调控下各省根据本地实际情况有针对性地加大投入、转变发展方式在缩小教育差距的努力上已经取得一定成效,但仍需要采取更有效的措施推动省域间和省域内教育发展均衡程度。

根据党中央和国务院全面部署,省级地方政府在实现中华民族伟大复兴、全面

① 谢颖.中国各区域教育指标分析Ⅱ[J].湖北社会科学,2009(4).

② 孙百才.测度中国改革开放30年来的教育平等——基于教育基尼系数的实证分析[J].教育研究,2009(1).

迈入小康社会的大背景下,各自依据区域内教育发展现状共同将教育事业推向现代化、民族化的征途中,需要明确什么是省域教育发展的具体内涵,理性分析省域教育发展着力的目标,客观考察省域教育政策的实施效果,并科学预测 2020 年能否实现预定的教育发展期望。

二、文献综述

“评价最终应该辅助行政决策或政治决策,这一观点几乎已被认为是评价这个学科的基本特征。”^①为更好辅助决策,必须提高省域教育发展指标的科学性,在此基础上才能得出更为客观的教育发展情况结论。与本研究相关的成果主要表现在以下方面:

1. 省域教育发展指标研究

省域教育发展的指标,最初是混合在社会指标体系之中,只是社会指标体系的一个小项。如中国人民大学调查与数据中心所建立的“中国发展指数”(RCDI)即由 4 个单项指数 15 个指标构成,其中“教育指数”包括“成人文盲率”和“大专以上文化程度人口比例”2 个指标。在全国教育改革与发展规划纲要发布,特别是教育部的“教育质量年”活动开展之后,设计、运用指标体系评价教育发展的研究逐步升温,主要领域虽然是聚焦在义务教育均衡发展、省域教育发展等方面,但也推动了省域教育发展指标的研究。如邵泽斌(2011)按照 OECD(经济合作与发展组织)指标的思路设计出教育强省的核心指标体系;王善迈等学者(2013)将省域教育发展指数细分为教育机会指数、教育投入指数和教育公平指数三个方面,再细分为 18 个三级指标。中国教育科学研究院中国教育发展报告课题组(2014)设计的指标体系是针对整个国家教育发展情况,同时也适应省域教育发展水平。

2. 省域间教育发展水平实证研究

省域教育发展实证研究主要包括两种情况。一是运用数据统计的方式分析各省域教育水平的绝对和相对地区差异以及与经济的关系,但由于获取数据困难等原因所选取的指标相对有限。如彭世华(2006)对省域间在校学生情况、教育投入情况做了差异分析;刘钊(2008)的研究选用的是每十万人口在校学生的情况;刘红梅等人(2013)的研究仅包括平均受教育年限和文盲率。二是根据系统的指标体系全面衡量 31 个省域教育发展情况。如王善迈(2013)运用 2009 年数据排列出每个省份的教育发展指数,湖南仅居 21 位,被定位为“教育投入相对薄弱型”省份。

3. 省域内教育发展水平实证研究

本部分内容的研究主要集中于教育强省背景下,各学段各类别的教育如何发

① H J 沃尔博格,教育评价[M]. 张莉莉,译. 重庆:西南师范大学出版社,2011.

展,如高等教育强省、职业教育强省,义务教育均衡发展等方面。关于湖南建设教育强省整体战略研究成果仅有3篇论文,湖南省咨询业协会主编了《湖南建设教育强省研究》。湖南建设教育强省指标体系主要有两个:一是湖南省咨询业协会的《湖南省教育评价指标体系》,二是《湖南省教育强市(州)督导评估方案》。《湖南省教育评价指标体系》根据湖南省教育发展的基本内涵确定,由6个一级指标、13个二级指标、34个三级指标构成,运用指标体系分析得出湖南省教育发展为中等水平。《湖南省教育强市(州)督导评估方案》评估内容主要包括教育发展环境、教育经费投入、办学条件、校长和教师队伍、教育发展水平等五个方面,设置5个一级指标、16个二级指标、69个计分要点。

以上成果为省域教育发展水平的研究奠定了较好的基础,在研究思路、方法、技术路径及实际应用上都有较为成功的探索,也为本项目展开提供了很大的启示。然而,关于教育发展水平的研究尚处于起步阶段,主要表现为研究指标共性缺乏、实证资料不足,对省域内教育问题的分析不够及成果转化为政策的路径堵塞;国外相关研究由于对教育统计数据的差异,无法直接用于国内研究。本项目将在已有研究基础上,充分利用课题组成员的研究经验、工作背景等优势,突破以往研究的局限,为省域教育发展提供强有力的事实与理论支撑,力图做到:①比较全面客观地了解近年来特别是国家教育改革与发展规划纲要公布以来的省域教育发展投入、过程与产出的实际情况;预测既定省域教育发展目标能否达成。②通过省域间和国外教育发展情况比较,揭示省域特别是湖南省教育发展取得的成绩和成功经验、目标达成存在的问题与应当努力的方向。③通过信息收集与反馈,为完善省域教育发展政策、提高教育发展水平提供较为翔实的数据,为教育决策尽量提供有参考价值的意见和建议。

三、研究依据

(一) 省域教育发展的政策依据

对教育的重视程度,与一定社会的文化观念相联系,与国家的教育体制、经济发展水平密不可分。中国是一个文明古国,有着悠久深厚的教育传统。从两千多年前提出“建国君民,教学为先”到现代完整教育体系的建立,从被西方国家竞相仿效学习的科举式教育到大规模引进西方教育思想,从“学在官府”到普及九年义务教育及高等教育进入大众化阶段,从“学而优则仕”到学习是为了自我完善,教育的目的、内容、方式、体制都发生了深刻的变化。国家意志与行为,是这些变化的重要推手。人民教育人民办是当前党和国家教育思想的一种最为通俗的说法,教育是人民的教育,但人民如何办教育,却有着路线与方式的选择。

“政策的本质集中表现在三个方面:政策集中反映或体现统治阶级的意志和愿望,是执政党、国家、政府进行政治控制或阶级统治的工具或手段;政策作为执政

党、国家、政府的公共管理的工具或手段,服务于社会经济的发展 and 文化的进步;政策作为分配或调整各种利益关系的工具或手段,是各种利益关系的调节器。”^①教育政策是执政党、国家或政府关于教育发展的要求与愿望具体体现,是调节各类教育主体利益关系的重要手段。相对于教育法律而言,教育政策更具有灵活性、针对性,更能灵活适应不断变化的教育环境,更能迅速回应群众对教育发展的需求。因此,国家在制定基本的教育法规之外,灵活运用政策手段成为促进教育发展的重要举措。

《中华人民共和国教育法》第十四条、十五条分别规定:“国务院和地方各级人民政府根据分级管理、分工负责的原则,领导和管理教育工作。中等及中等以下教育在国务院领导下,由地方人民政府管理。高等教育由国务院和省、自治区、直辖市人民政府管理”,“国务院教育行政部门主管全国教育工作,统筹规划、协调管理全国的教育事业。县级以上地方各级人民政府教育行政部门主管本行政区域内的教育工作。县级以上各级人民政府其他有关部门在各自的职责范围内,负责有关的教育工作”。原则性地规定了国务院、省级人民政府、县级以上人民政府在各级各类教育中的职权。法律条文必须有一定的超前性和适度的伸缩空间,因此在某些表述上相对模糊,如管理职责中的“地方人民政府”、“县级以上地方各级人民政府”、“县级以上各级人民政府”都包含着较多的管理层级,也可能造成管理主体不明确、相互推诿责任的情况出现,需要通过具体政策加以明确。另外,中央、省级政府、省级以下县级以上政府管理权限没有较为明确的界限,导致中央放权与收权过程多次反复。

《中共中央关于教育体制改革的决定》(1985年5月27日发布)是改革开放以后较早的关于教育改革政策文件。该文件在管理体制上明确提出“在教育事业管理权限的划分上,政府有关部门对学校主要是对高等学校统得过死,使学校缺乏应有的活力;而政府应该加以管理的事情,又没有很好地管起来”。要求把基础教育的责任交给地方,有步骤地实行九年义务制教育,“除大政方针和宏观规划由中央决定外,具体政策、制度、计划的制定和实施,以及对学校的领导、管理和检查,责任和权力都交给地方。省、市(地)、县、乡分级管理的职责如何划分,由省、自治区、直辖市决定”。明确提出了省域教育发展在基础教育方面具有的权限,照顾到了不同省份教育、经济发展差异这一现实情况,较为有效地解决了教育经费不足、体制僵化等现实问题。

《中国教育改革和发展纲要》(1993年2月13日发布)根据党的十四大提出的“必须把教育摆在优先发展的战略地位,努力提高全民族的思想道德和科学文化水平,这是实现我国现代化的根本大计”战略要求,将“必须充分发挥各级政府、社会

① 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 2版. 北京:中国人民大学出版社,2003.

各方面和人民群众的办学积极性,坚持以财政拨款为主、多渠道筹措教育经费”作为建立中国特色社会主义教育体系的基本原则,充分考虑地区的现实差异,鼓励经济、文化发达地区率先达到 80 年代中等发达国家教育发展水平。办学体制改革的具体目标是逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制。要求基础教育应以地方政府办学为主,高等教育要逐步形成以中央、省(自治区、直辖市)两级政府办学为主、社会各界参与格局。特别强调了中等以下教育体制改革的重心是“继续完善分级办学、分级管理的体制”。中等及中等以下教育,省、自治区、直辖市政府有权确定本地区的学制、年度招生规模,确定教学计划,选用教材和审定省编教材,确定教师职务限额和工资水平等。省以下各级政府的权限,由省、自治区、直辖市政府确定。把中央政府的一部分教育管理权限下放到省级人民政府,是该政策的重要内容,既延续了以往教育简政放权的思想,又进一步明确了地方政府在教育发展方面的职责与义务。逐步形成中央与省(自治区、直辖市)分级管理、分级负责的教育管理体制,为教育发展的多样化提供了良好的环境。

《中共中央国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》(1999 年 6 月 13 日发布)提出教育是综合国力的基础,教育竞争力即是一个国家的竞争力,首次从科教兴国的高度来改革教育体制问题。具体措施是进一步简政放权,加大省级人民政府发展和管理本地区教育的权力以及统筹力度,促进教育与当地经济社会发展紧密结合。同时要求以“共建、调整、合作、合并”的方式,基本完成高等教育管理体制和布局结构的调整,形成中央和省级人民政府两级管理、以省级人民政府管理为主的新体制。国务院授权把发展高等职业教育和大部分高等专科教育的权力以及责任交给省级人民政府。高等职业教育(包括高等专科学校)的招生计划改由省级人民政府制定,招生考试事宜由省级人民政府自行确定。

《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020 年)》在第四十六条专门提出加强省级政府统筹,要求进一步加大省级政府对区域内各级各类教育的管理力度。具体明确了省级政府对各级各类教育的职责:义务教育方面,省级政府统一管理义务教育,推进城乡义务教育均衡发展,依法落实发展义务教育的财政责任;高中教育方面,形成普高和中职的合理结构,加快普及高中阶段教育,重点扶持困难地区高中阶段教育发展;职业教育方面,促进省域内职业教育协调发展和资源共享,支持行业、企业发展职业教育。高等教育方面,完善以省级政府为主管理高等教育的体制,合理设置和调整高等学校及学科、专业布局,提高管理水平和办学质量;依法审批设立实施专科学历教育的高等学校,审批省级政府管理本科院校学士学位授予单位和已确定为硕士学位授予单位的学位授予点。省级政府在教育资源配置和管理方面的职责:完善省对省以下财政转移支付体制,加大对经济欠发达地区的支持力度;根据国家标准,结合本地实际,合理确定各级各类学校办学条件、教师编制等实施标准;统筹推进教育综合改革,促进教育区域协作,提高教育服务经

济社会发展的水平;支持和督促市(地)、县级政府履行职责,发展管理好当地各类教育。

党的十八大报告认为,当前我国教育现代化目标已经基本实现。第七部分“在改善民生和创新管理中加强社会建设”中将“努力办好人民满意的教育”作为第一点,明确指出教育是民族振兴和社会进步的基石。要坚持教育优先发展,全面贯彻党的教育方针,坚持教育为社会主义现代化建设服务、为人民服务,把立德树人作为教育的根本任务,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。教育作为民生问题,充分体现了政策对教育功能和价值认识的深入,体现了中华民族文化尊重教育的历史传统,也体现了经济社会发展后人民群众诉求的新特点。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在第十二部分“推进社会事业改革创新”中强调要“实现发展成果更多更公平惠及全体人民,必须加快社会事业改革,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,努力为社会提供多样化服务,更好满足人民需求。”其中第一条就是深化教育领域的综合改革,具体保障措施是深入推进管办评分离,扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权,完善学校内部治理结构。

从以上三十年来国家关于教育发展的主要政策可以发现,教育改革是国家大政方针的重要内容,国家对教育的认识经历了一个逐步深入的过程。教育不仅是强国的基础,也是个人追求自我实现的必然途径,因此教育被看作民生,是社会事业,是每个家庭、每位年轻人实现“中国梦”的具体行动。将教育从中央包办、统一管理到逐步突出省级政府的责任与权限,从倡导省级统筹到给予省级政府实质性的权力。省域教育发展局面已经基本形成。

(二) 省域教育发展的价值依据

我国是实行中央集权制的国家,中央与地方关系的处理长期以来都是政府治理中的重要议题。“中央与地方之间含混不清的职责边界历来是影响两者关系和谐的重要原因之一。新中国成立以来,伴随着计划经济向市场经济过渡的漫长历程,中央与地方之间多次经历中央集权与地方分权的演变。”^①党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要“加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”。教育单位是公共服务部门,是包括省级政府在内的各级政府基本部分。在省域范围推动教育发展,既是中央全面深化改革的要求,也符合教育发展本身实际情况,具有重要的现实价值。

首先,省域教育发展符合教育管理体制完善要求。在中央与地方政府职责不

^① 王琛伟,陈凤仙.中央政府与地方政府职责的合理边界[J].经济动态,2014(9).

明、边界不清的情况下,可能出现责任、权力不对称的情况。中央权力过于集中容易损伤地方积极性,地方权力太大则会导致中央政策落实不到位,因此,中央从宏观层面把握发展方向,地方根据实际情况操作执行,在理论上是最为科学可行的。然而如何具体操作则可能存在多种不同选择路径,并且在实施过程中可能出现很多难以预料的问题。教育管理是政府部门的重要工作,教育体制是政府体制的基本构成要素,教育作为促进民生的重要组成部分,其重要程度在政府工作中日渐突显。政府改革的要求、省级层面教育管理体制的探索,需要在省域教育发展实践中加以检验并逐步完善。

以高等教育情况为例,新中国成立以来我国高等教育主要是由中央集中管理,招生、就业、人事、拨款等学校发展的核心权力都被按计划分配,地方政府和大学参与度相对有限。“在这种体制下,地方基本没有办学的积极性,也没有从地方经济需要着眼参与高等教育的意识,暴露出一些人才与当地经济建设供需上的矛盾,和地方政府对当地高校支持不力的问题。于是,中央政府开始适当放权,给予地方在办学等方面的权力和资源。而地方政府一没有办学经验,二(没有)根据自身的需要办学,导致地方高校在管理和自身发展上的混乱。于是中央政府又曾几度收回权力,这就是高教历史上有名的‘钟摆现象’”^①。中央与地方权力的此消彼长,反映的是国家对高等教育管理体制的纠结,暴露出教育管理中存在的诸如计划与市场、行政化与去行政化等诸多矛盾冲突。

其次,省域教育发展符合我国教育现实情况。相对国家,省域教育具有明显的个性。改革开放以来,经济社会发展迅速,国内生产总值(GDP)和人均国民生产总值在世界排名迅速上升,其中国内生产总值在2014年已经跃居为世界第二,仅次于美国,是第三名日本的两倍多。但由于人口数量原因,人均国内生产总值仍然靠后,2014年为7589美元,排名80位,只达到日本的1/5、美国的1/7。同时,国内不同省份、不同地区、城乡之间的差距也相当明显。2014年GDP总量广东为67792.24亿元,而西藏仅为920.80亿元;天津、北京和上海人均GDP均超过10万元,云南、贵州和甘肃则不足3万元。经济发展的不均衡必然会影响到教育领域,制约政府对教育的需求和支撑能力。省级层面的管理和规划更容易照顾到本地教育实际,更能兼顾经济、文化的要求。

相对县市,省域教育具有完整的结构。在省域范围内,包括各个层次、各个类型、各种形式的正规教育与非正规教育;在省域之间,所有省级教育结构完全相同,只是发展水平或程度存在较大的差别,因而具有很强的可比性。国家的高等教育招生计划分配,义务教育均衡发展督导等教育重大事项都是以省为单位展开。县市级教育不仅教育层次不完整(不能管辖高等教育)、类型不丰富,而且由于财政、

^① 钱民辉.中国高等教育体制改革为何总是处在两难之中[J].清华大学教育研究,2013(5).