

Public Governance of Education: An Introduction

# 教育公共治理 导论



宋官东 著



東北大學出版社  
Northeastern University Press

Public Governance of Education: An Introduction

# 教育公共治理 导论



宋官东 著

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 宋官东 2012

图书在版编目 (CIP) 数据

教育公共治理导论 / 宋官东著. —沈阳: 东北大学出版社,  
2012. 11

ISBN 978-7-5517-0243-0

I. ①教… II. ①宋… III. ①教育管理学 IV. ①G40-058

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 265265 号

---

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024-83687331(市场部) 83680267(社务室)

传真: 024-83680180(市场部) 83680265(社务室)

E-mail: neuph@neupress.com

http: //www. neupress. com

印 刷 者: 沈阳市第二市政建设工程公司印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 145mm × 210mm

印 张: 6.75

字 数: 161 千字

出版时间: 2012 年 11 月第 1 版

印刷时间: 2012 年 11 月第 1 次印刷

组稿编辑: 刘振军

责任编辑: 刘珏元 潘桂宁

封面设计: 刘江扬

责任校对: 牛 晓

责任出版: 唐敏智

---

ISBN 978-7-5517-0243-0

定价: 25.00 元

# 导 言

教育公共治理是一个新概念。国外相关的论述也只是从20世纪90年代开始，而国内则始于21世纪初。我国政府在2010年7月29日颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》中首次使用这一概念，这可以看作是作为学术专用词汇诞生的标志。

教育公共治理，从字面理解，它是由教育、公共和治理三个概念组合而成的。“公共”可以理解为“公益”和“共享”，治理按《现代汉语词典》的解释是依“理”“治”事，教育公共治理就是将教育作为一项“公益”和“共享”的事务而依其“理”“治”之。那么，教育是一项公共事务吗？若是一项公共事务，它的公共事务属性是什么？又如何依“理”“治”之呢？

古今中外的教育家对教育的认识曾有过不同的论述，他们的共识是都把“培养人”作为教育的本质，笔者也不反对这一点，只是觉得过于抽象，因为它不能反映教育“为什么要培养人”、“培养什么样的人”和“怎样培养人”的全貌。因此，笔者把教育的本质概括为“一种培养人的社会生产和社会服务活动”。教育具有社会性、生产性和服务性三重属性。这一论断说明教育活动中不仅存在于“教”和“育”的技术特征，也存在服务于教育和教育为社会服务的产品特征，教育是一项公共事务。

分调动利益相关人积极性的基础上，达成教育公共利益实现最大化的过程。教育公共治理的机制可概括为“政府主导、多元合作、市场牵动、公益互惠”的机制。

本书主要立足于教育公共治理之学理研究，虽然经近七年之劳作，但是毕竟此乃新生事物，加之作者学识与水平所限，所述只属一家之言，因更想在书中多自抒己见，偏颇更为难免，这也是称本书为“导论”之缘由。“导论”之更重要之意图在于希望引起人们之讨论、争论，甚至是批判，诚如是，吾将不胜感激。

本书共 10 章，第 1 章概要介绍了问题的缘起，研究的价值、内容、方法、思路和主要的创新性观点；第 2～3 章可以看作是研究基础；第 4～5 章讨论了教育、治理和教育公共治理的基本特点；第 6～9 章讨论了教育公共治理理论的基本思想；第 10 章为结论。

需要说明的是，本书详细标明了文献的出处，以供读者查阅之便。

本书系国家自然科学基金项目（项目编号：70772096）和辽宁省教育科学规划重点项目（项目编号：JG11DA014）研究成果。

宋官东

2012 年 10 月 7 日

于沈阳第五大道花园

# 目 录

第一章 绪 论 .....	1
第一节 研究背景与依据 .....	2
第二节 研究目的与意义 .....	10
第三节 研究内容与方法 .....	12
第四节 研究思路与创新性 .....	14
第二章 研究的历史与现状 .....	18
第一节 关于教育公共治理的基础理论研究 .....	18
第二节 关于教育的产品属性研究 .....	23
第三节 关于教育公共治理的研究 .....	26
第四节 关于教育公共治理机制的研究 .....	31
第三章 研究的理论基础 .....	37
第一节 新制度经济学理论 .....	37
第二节 公共选择理论 .....	42
第三节 机制设计理论 .....	51
第四节 新公共管理理论 .....	56
第五节 公共治理理论 .....	60
第四章 教育公共治理 .....	63
第一节 基本概念 .....	63

第二节 教育治理的历史与发展 .....	72
第三节 教育公共治理 .....	77
第五章 教育产品的属性与供给 .....	82
第一节 公共产品与私人产品 .....	82
第二节 公共产品的供给 .....	86
第三节 教育的产品属性 .....	93
第四节 教育的供给 .....	95
第六章 教育公共治理的理论假设 .....	98
第一节 理论与理论研究的方法 .....	98
第二节 教育公共治理的理论假设 .....	105
第三节 教育公共治理的科学研究纲领 .....	112
第七章 政府、家庭、社会和学校的关系 .....	119
第一节 教育公共治理的系统分析 .....	119
第二节 政府、学校、家庭和社会关系在教育治理发展 中的演变 .....	123
第三节 教育公共治理中政府、学校、家庭和社会的关系 .....	133
第八章 政府、学校、家庭和社会的角色 .....	139
第一节 角 色 .....	139
第二节 政府在教育公共治理中的角色 .....	149
第三节 学校、家庭和社会在教育公共治理中的角色 .....	157
第九章 教育公共治理的机制 .....	163
第一节 “理性私益人”假设 .....	164

第二节	教育公共治理系统中人的行为激励 .....	169
第三节	教育公共治理机制的设计 .....	175
第十章	结    论 .....	182
第一节	教育是一种培养人的社会生产和社会服务活动 .....	182
第二节	教育是混合产品 .....	183
第三节	教育公共治理是一种政府工具，是制度创新的 产物 .....	185
第四节	教育公共治理的理论假设 .....	186
第五节	教育公共治理系统是一个社会系统 .....	187
第六节	教育公共治理的“约束”与“牵动” .....	187
参考文献	.....	189
后    记	.....	202



## 第一章 绪论

人类始初的教育活动是从“原始人群”的生产和生活开始的。蒙昧时代的人类为了提高劳动的效率打制了第一个石器，开辟了人类使用生产工具开发自然界的新时代，人类在享受这最原始的文明成果的同时，也将其劳动的过程和技能向自己的后代传递，这就是最初的教育。大约在原始社会末期和奴隶社会初期，金属工具逐渐替代石器工具，社会生产力得到了迅速发展，出现了剩余产品，私有制产生，一部分人开始脱离直接的生产劳动，专门从事教育与学习活动，奴隶主阶级为强化对劳动人民的统治，成立了专门的机构培养本阶级的接班人，于是便有了人类历史上最早的学校。16世纪后半叶，由于资本主义兴起和资本主义生产发展的需要，在工人阶级争取民主、争取受教育权利斗争中，德国颁布了世界上第一部义务教育法，从而确立了教育作为全民共享的社会公共事务的法律地位。

今天，科学技术飞速发展，高科技渗透到人们工作和生活的各个领域，知识型社会逐渐形成，“教育已成为个人获取成功的职业生涯、充分享有人权、参与社会公民生活，以及促进社会发展的决定性因素。”<sup>[1]85</sup>正如乔恩·谢帕德（Jon Shepard）和哈文·沃斯（Harwin Voss）所说：“在所有的社会里，做人和受教育是有一定联系

的，因为青年一代必须受教育以便懂得将来成人后有效的、成功的在社会上起作用。……工业化要求的是有专业知识和专门技能的劳动力，文盲和半文盲很少能在工业化的社会找到饭吃。”<sup>[2]126-128</sup> 《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称：《教育规划纲要》）将教育意义的认识上升至民族和社会发展的高度，“教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径，寄托着亿万家庭对美好生活的期盼。”因此，面对科技进步、人才竞争日趋激烈的新形势，如何通过体制机制创新来改革和发展教育，提高教育的公平与效率、质量与水平，是摆在教育研究者面前亟待探索和解决的新课题。教育公共治理汲取了教育政府治理和教育市场治理<sup>①</sup>的经验与教训，提出了教育政府、市场和社会合作治理的新思路，是帮助人们解决当前教育管理改革问题的一条新途径。

## 第一节 研究背景与依据

任何事物的产生和发展都有其历史的渊源和现实的背景。教育治理的发展与进步也是如此。教育治理作为一种实践有其悠久的历史，从我国古代的“稷下学宫”“学记”，到隋唐时期教育管理体制和科举考试制度等的确立，再到近代教育督导制度的设立；从古希腊斯巴达国家集权式教育治理制度和雅典依法治教制度的产生，到夸美纽斯（J. A. Comenius）系统的教育治理观的实践，再到19世纪末和20世纪初的“进步教育运动”，无不体

---

<sup>①</sup> 根据人们对治理概念的广义理解，将教育政府管制为主的教育治理称为教育政府治理，而将以市场调节为主的教育治理称为教育市场治理。

现着教育治理思想的脉动。但是，作为一个独立的，采用科学方法的研究对象，教育治理迄今不过 60 年的历史，20 世纪 50 年代后，因为受到行为科学的影响，实证研究方法被广泛运用于教育治理研究领域，才使教育治理研究走上科学的道路。教育治理经历了 20 世纪 50—70 年代教育政府治理和 20 世纪 80—90 年代初期教育市场治理的洗礼，如今已经发展到自 20 世纪 90 年代中期开始的教育公共治理新阶段。教育公共治理的产生和发展既有其现实需要，也有其理论背景和依据。

## 一、现实需要

科学研究离不开现实，现实的背景为科学研究提供舞台，现实的存在为科学研究提供依据。离开现实，科学研究就会成为无源之水、无本之木。教育公共治理的研究是在国际教育改革大环境的促动和国内教育改革，特别是国家《教育规划纲要》实施的推动下展开的，是历史选择和教育事务自身发展规律共同作用的结果。

### （一）国外教育改革发展的需要

从 20 世纪 70 年代开始，由于国际原油价格的大幅振荡，使许多世界经济合作开发组织（OECD）国家的经济状况出现了滑坡，引起了世界范围的经济和财政危机。为应对危机，英国撒切尔政府信奉新自由主义理论思想，采取了一系列限制政府干预经济的改革措施，实行了英国历史上规模最大的私有化运动。随后，1981 年美国总统里根也掀起了“里根革命”，开始私有化的改革。自此，遍布全球的“新公共管理”运动逐渐兴起和扩大。“新公共管理”运动很快渗入教育改革领域，1988 年英国议会通过了《教育改革议案》，同时美国也出台了

《1988年教育改革法案》。自此，遍布英国和美国的教育私有化改革兴起。在英美国家的带领下，世界各国也纷纷掀起了将市场的竞争机制引入教育领域的改革热潮，通过采用“教育凭单”“择校运动”“教育私营化”等手段促进教育质量和效率的提高。教育市场治理在一定程度上起到了缓解国家经济压力、提高教育质量和效率的积极作用，但也导致全球，尤其是执行“结构调整”计划国家教育普及的停滞和倒退。据统计，“1960—1980年，发展中国家的小学生人数增加了一倍多（从2.17亿人增加到4.49亿人），而小学教育的普及率则增长了22.7%。1980—2000年，小学教育普及人数比前20年增长了不到1/3（从4.49亿人增加到5.62亿人）。这期间，教育普及率的增长幅度也大大低于前20年。1980年之前，世界所有国家和地区的学生人数年均增长在速度和绝对数字方面实际超过了此后的时期。例如，从1960—1980年，发达国家接受中等教育的学生总人数每年平均增加260万，而1980—1997年间仅增长了59.2万，相应地，1960—1980年间接受高等教育的学生人数年均增加123万，而1980—1997年间仅增加62.5万人。类似的趋势也在发展中国家得到极为明显的体现。在撒哈拉以南的非洲，1960—1980年间小学教育普及率增加了一倍多（从34.7%增加到79.5%），而1980—1997年间却下降了（从79.5%下降到76.8%）。”<sup>[1]86-87</sup>可见，教育市场治理已经引发教育公共性损失。

20世纪90年代中期，美国总统克林顿和英国工党领袖布莱尔先后执掌美英政权时，为克服教育市场治理给教育公共性带来的冲击，推行了一条中间路线，教育治理的“第三条道路”开始在西方发达国家兴起。“第三

条道路”试图在国家与市场、个人与政府、竞争与合作、权利与义务、公平与效率和人类与自然之间寻求新的平衡点，以建立一个既充满活力又符合国家利益的教育治理新秩序。1997年7月，英国工党发表了《学校中的卓越》白皮书。白皮书为工党政府所设定的目标是为所有人提供均等的教育机会，提高教育标准，并采取了一项重大的旨在通过管理权的招标来吸引教育以外的社会力量参与教育薄弱地区学校的管理和运作的“教育行动区计划”，从而为薄弱学校带来新的治理思路、经验和资金，并迅速扭转这类学校的办学质量。1995年，在美国政府倡导下，一场“返校运动”在全美逐步推开。这一计划鼓励父母和社区人士积极到学校参加相关活动，配合和支持学校教育工作。1997年，美国教育部又提出了“21世纪社区学习中心计划”，要求延长公立学校开放时间，让儿童、社区民众在课后、周末和假期有一个安全无毒害的去处，在其中学习、成长。2000年5月，克林顿总统在其“学校改革之旅”中宣布了《学校为社区中心：规划与设计公民抉择指南》，提出教学适应学习者需要、学校成为社区中心、提供健康安全的学习环境、有效利用所有资源、在变革中赋予学校弹性等教育改革思路，尝试让学校和社会共同努力推进教育改革。英美国家教育改革的“第三条道路”是不同于教育政府治理和教育市场治理的一条新的教育治理方式，它强调政府、市场和社会等多种因素在教育治理中的作用，因而形成了现代教育公共治理的基础。

（二）国内教育改革的深入和《教育规划纲要》的颁布与实施

经过30余年的改革开放，我国的经济发展和

步取得了有目共睹的巨大成就。根据《胡锦涛在纪念党的十一届三中全会召开30周年大会上的讲话》，“从1978年到2007年，我国国内生产总值由3645亿元增长到24.95万亿元，年均实际增长9.8%，是同期世界经济年均增长率的3倍多，我国经济总量上升为世界第四。全国城镇居民人均可支配收入由343元增加到13786元，实际增长6.5倍；农民人均纯收入由134元增加到4140元，实际增长6.3倍。”随着人们生活水平的普遍提高、社会变迁步伐的不断加快，人们对优质教育需求也如同对于经济增长、政治民主等诉求一样不断加强。传统教育公共行政的弊端突显：教育财政投入不足，教育行政组织效率低下，教育公平难以实现，素质教育难以深化，公众对优质教育的需求得不到满足，教育增量增长所带来的绩效远远难以自动化解因教育发展不公、教育多元诉求不被满足而带来的合法性追问的状况。事实上，从1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁发之后，转变教育行政职能就已经开始进入议事日程。《全国教育事业十年规划和“八五”计划要点》强调：“要继续推进教育体制改革，加强国家宏观调控机制，增强地方政府对教育的决策权和统筹权。同时，要进一步发挥社会各界、人民群众支持教育，办好教育。”20世纪90年代，随着社会主义市场经济的不断巩固和发展，多种类型的办学形式在我国悄然兴起，出现了“公立公办学校”、“公立民办学校”、“民办公助学校”和“公办民助学校”等多种新制度类型学校。教育治理社会化的回归意味着教育治理的主体转型，即由单纯政府——公立学校模式转向政府——非政府组织和“第三部门”——公立学校与私立学校并存模式。其中，公立学校的发展价

值是公平和均衡取向，而私立学校的发展价值则是优质和特色取向，从而确保多元社会主体的多元教育需求。而作为新闻媒体、教育学会、教育研究和评估中介组织等“第三部门”则起到对教育的监督、调研与批判、建议功能；同时进一步下放学校办学自主权，提高办学水平，构建起学校多元治理的新机制。教育市场的引入、社会参与的增加和学校自主办学水平的提高，标志着我国教育治理在制度上已经发生了一种新的变化，教育治理经过 20 世纪 90 年代短暂的教育市场治理的争论后，已经渐渐朝向现代教育公共治理的目标迈进。

如果将中国改革开放以来教育治理的演进看作是一种量的积累的话，那么 2010 年 7 月 29 日《教育规划纲要》的颁布与实施无疑是一次质的飞跃。《教育规划纲要》将“健全充满活力的教育体制”作为重要战略目标之一，主张建立“政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制”。首次明确了教育公共治理的概念，并指出：“培育专业教育服务机构。完善教育中介组织的准入、资助、监管和行业自律制度。积极发挥行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织在教育公共治理中的作用。”<sup>[3]</sup>而且，在转变政府的教育管理职能，重组政府、社会和学校的权利关系，主张分权与参与等诸多内容中体现教育公共治理的政策和主张。

## 二、理论背景与依据

20 世纪 70 年代资本主义国家发生的“滞胀”动摇了凯恩斯主义理论。各派经济学家激烈争论，试图为政治家们找到一条摆脱经济“滞胀”的良方。于是，反对政府干预的新自由主义思潮在美国逐渐兴起。其中，对

公共部门管理改革影响较大的是新制度经济学理论和公共选择理论。他们从个人主义的方法论出发，反对国家对公共经济的过度干预，提倡市场机制在公共产品供应中的作用。在这样的理论背景下，20世纪80年代，英美两国兴起了一种新的公共行政模式——新公共管理（New Public Management, NPM），并迅速扩展到西方各国<sup>[4]</sup>，与以往传统的公共行政框架内进行的变革不同，新公共管理强调明确的责任制、产出导向和绩效评估，以准独立的行政单位为主进行分权，采用私人部门管理的模式、技术和工具，引入市场机制，强调竞争为特征的公共部门管理的新范式<sup>[5]</sup>。新公共管理理论为教育市场化改革奠定了理论基础。按照新公共管理理论的观点，在科层制的“官僚管理模式”下的教育服务垄断性提供、效率低下、教育质量问题的保障问题已经成为凯恩斯主义福利国家的痼疾，难以提供现代社会人们个性化、柔性化、知识化、智能化和越来越高质量要求的公共服务需求。只有通过引入市场竞争机制，才能向公众提供自由的市场选择和优质的教育服务。因此，教育与市场结合，即通过教育民营化，在教育领域中引入市场机制，成为当时世界教育发展的一个重要趋势。所谓教育民营化，就是在强化国家对教育方向和内容等方面控制的同时，把市场竞争机制引入教育领域。这一方面是要实现教育权利的转移（或称为放权），即将教育的具体管理、运营权限进一步下放给学校，以使学校类似于市场竞争中的独立企业一样，拥有可以进行创造性活动的充分的自主权和独立性。另一方面则允许自由择校，即建立家长自由选校制度，扩大家长替子女自由选择学校的权利与机会，使家长、学生如



同市场上的消费者一样，成为教育的消费者，而不再仅仅是受教育者<sup>[6]</sup>。

市场机制在教育领域中的运用，有利于满足社会成员对教育的多元需求，同时也有利于保障个人的教育选择权利，但也带来了教育的公共性损失。因此，从20世纪90年代开始，受公共治理理论的影响，西方学者开始寻求既能创造市场竞争，又能维护教育公共性的治理路径。公共治理理论打破了社会科学领域长期存在的两分法（即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会等）的传统思维方式，认为政府不是合法权力的唯一源泉，公民社会也同样是合法权力的来源，将有效的管理看作是两者的合作过程。于是，“公民社会”开始进入教育管理的实践。“公民社会”举办教育，有利于打破政府垄断教育的局面，也有利于避免市场提供教育时的趋利性。“公民社会”的这种独特作用，被西方学者形象地称为教育治理的“第三条道路”<sup>[7]</sup><sup>176</sup>。“第三条道路”是“针对传统左翼的国家干预主义政治模式和新右派的新自由主义方式而提出的，是在全球化发展条件下，发达资本主义国家左右翼政治思想和政党政治竞争发展的产物。”<sup>[8]</sup><sup>189</sup>“第三条道路”接受“社会公正”的核心价值观，坚持国家责任的基本理念，主张建立强大的公民社会，建立政府与非官方部门的新型伙伴关系等。受“第三条道路”思想的影响，1997年5月重返政坛的英国工党政府进行了大规模的教育改革运动。从而既在理论上和实践上为教育公共治理的发展奠定了基础。