

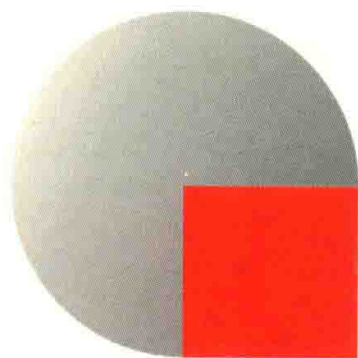
The Construction of Governance System for Basic Education


国家教育宏观政策研究院智库建设成果书系

主编 邳庭瑾 朱益明

基础教育 治理体系构建

邳庭瑾 等著



 华东师范大学出版社

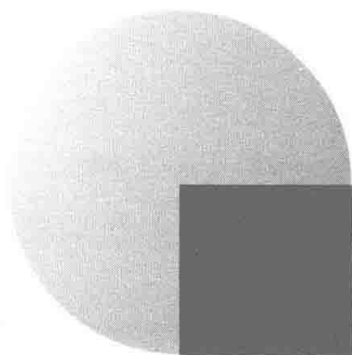
The Const Governance System for Basic Education

国家教育宏观政策研究院智库建设成果书系

主编 郅庭瑾 朱益明

基础教育 治理体系构建

郅庭瑾 等著



 华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基础教育治理体系构建 / 鄧庭瑾等著. — 上海: 华东师范大学出版社, 2018

(国家教育宏观政策研究院智库建设成果书系)

ISBN 978 - 7 - 5675 - 8438 - 9

I. ①基… II. ①鄧… III. ①基础教育—教育管理—研究—中国 IV. ①G639.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 041663 号

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

国家教育宏观政策研究院智库建设成果书系

基础教育治理体系构建

著 者 鄧庭瑾等
策划编辑 彭呈军
项目编辑 白锋宇
特约编辑 陈成江
责任校对 郭琳
装帧设计 高山

出版发行 华东师范大学出版社
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
网 址 www.ecnupress.com.cn
电 话 021-60821666 行政传真 021-62572105
客服电话 021-62865537 门市(邮购)电话 021-62869887
地 址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口
网 店 <http://hdsdcbs.tmall.com>

印 刷 者 杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开 本 787×1092 16 开
印 张 17.25
字 数 303 千字
版 次 2019 年 6 月第 1 版
印 次 2019 年 6 月第 1 次
书 号 ISBN 978 - 7 - 5675 - 8438 - 9/G · 11569
定 价 48.00 元

出版人 王 焰

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

国家教育宏观政策研究院

智库建设成果书系

编委会顾问 童世骏

编委会主任 陈国良

书系主编 邴庭瑾 朱益明

编委(以姓氏拼音为序)

陈 锋 陈国良 陈子季 范国睿

李政涛 唐玉光 闫光才 杨银付

袁振国 张 珏 邴庭瑾 朱益明

本书是国家社科基金重点项目(管理学)“城镇化背景下
我国义务教育综合治理研究”(14AGL017)成果之一

总序

教育兴则人才兴,教育强则国家强。党中央、国务院高度重视教育事业,始终将其牢牢摆在优先发展的战略位置,为开辟中国特色社会主义教育发展道路,加快实现我国从教育大国向教育强国迈进奠定了更加坚实的基础。在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,“加强中国特色新型智库建设”首次写入了党的十九大报告中。中国特色新型智库建设的核心是通过依法、科学、民主的决策咨询制度来建立并完善国家治理体系和治理能力现代化,进而确立中国的文化软实力和话语体系。这一体系有赖于建设一支高素质、专业化、研究型的人才队伍作为智力支撑,注重新型智库的内涵式发展,避免出现“库多智少”、“有库无智”的不良倾向。当前中国社会所面临的发展形势更加错综复杂,各类思潮纷繁芜杂,特别是要处理好“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,亟需一流大学智库提供专业支撑、决策建议、精确信息、实证观点和深刻思想。

华东师范大学国家教育宏观政策研究院(又名教育经济宏观政策研究院,以下简称宏观院),由教育部和上海市人民政府共建,由华东师范大学和上海市教育科学研究院共同创办,致力于打造一个全面服务国家宏观政策需求的思想高地,成为一流的国家教育智库和有世界影响力的中国教育智库代表。宏观院于2018年起陆续推出系列专著、系列政策咨询报告、教育发展年度报告、专题数据库、数字化可视化研究成果等。本套丛书是宏观院集中推出的第一批系列专著成果,也是本院基于2014年建院以来在教育政策领域的积极探索和经验积累,主要打造的学术产品和研究成果。

本套丛书基于中国特色新型智库的内涵建设,站在新的历史方位,立足于新时期新阶段中国教育改革发展的实践探索,集纳、收录了一批高质量、前瞻性的教育政策研究成果,致力于打造并传播国家教育智库的拳头产品。丛书选取了当前我国教育改革

实践的重大问题,聚焦教育政策的理论研究、制度设计和实践案例,落脚于教育政策的研制、执行、评估、预测等关键环节,通过科学的实证依据,集中展示近年来我国教育政策研究领域的新进展、新趋向,完整呈现中国教育改革与发展中涌现的新理念、新思潮、新方法。

丛书覆盖面广,内容丰富,紧紧扣住当前教育政策领域重大的热点和焦点问题,着眼于展现国内教育政策最新的研究成果,立足于新时期新阶段我国教育改革实践,集教育政策的理论与实践于一体,对于加快推进我国教育实证研究与实践探索具有广泛的学术价值和指导意义。丛书共有10本专著,分为理论、制度、主题三大模块。其中,理论模块探讨教育政策基本理论问题,主要涉及“基于系统支持的教育决策研究”、“教育政策执行保障体系研究”、“教育治理体系构建”等内容;制度模块则分别从不同的角度切入,关注教育政策的相关体制机制与政策制度的创新之路,主要有“义务教育公共服务均等制度设计”、“教育精准扶贫与代际流动”、“城镇化与农村中心学校出路”、“高校办学质量监测”等内容;主题模块主要包括基于区域教育、教师政策和大学学科等不同主体对象的多元视角研究。丛书遵循“直面问题、贴近实践、服务政策、深度透析”的基本原则,把当前我国教育改革与发展中的关键问题作为重点研究方向,以政策分析的视角集中审视中国教育改革与发展中所面临的新现象与新问题。丛书各专著针对义务教育、高中教育、职业教育、高等教育中的典型问题,基于问题的分析逻辑展开理论铺陈、学理阐释与循证论证,在寻求问题解决的过程中实现理论建构的新突破,进而为相应的政策设计提供实证依据和决策参考,同时为广大读者了解和把握我国教育政策最新研究进展提供崭新的视角。

全套丛书紧紧围绕建设中国特色新型智库的时代需要,统筹智库优质资源,激发智库创新活力,是一次学术研究和政策研究深度融合的有益探索。欢迎广大读者批评指正。

邳庭瑾

华东师范大学国家教育宏观政策研究院副院长

2017年11月16日

前 言

党的十九大报告将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,并提出要在“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局中全面推进国家治理体系和治理能力现代化。教育治理是国家治理的重要组成部分,在推进国家治理体系和治理能力现代化的战略背景之下,深化教育领域综合改革,实现教育治理体系和治理能力现代化,既是教育领域一个紧迫而现实的任务,也是落实十九大精神的题中之义。

从“管理”到“治理”,一字之变折射出我国经济与社会的深刻转型,体现了党和国家执政理念的全面变革。作为民主化、法治化语境下管理范式的转型,治理可谓是现代管理的重要理念和价值追求。从“管理”到“治理”,体现了党的执政理念、履责方式的转变,后者更是彰显了公平正义、民主法治和科学精神;同时,治理也与传统的“自上而下”的行政管理模式不同,它更为强调治理主体的多元参与、政府“元治理”角色的凸显等,需要协同学校、社会等更多主体共同发挥作用。由此,教育治理的内涵无疑更为丰富、完善,涵盖了教育治理的理念、观念、组织结构、评估监测、手段策略、方法技术等维度,涉及教育治理的主体、客体、要素、内容等方面,可谓一场全方位的深刻变革和锐意创新。

在国家教育治理体系框架中,基础教育是整个国民教育发展体系中的奠基工程,它涵盖了学前教育、义务教育和高中阶段教育的全过程。基础教育着眼于国民基本普通文化素质的培养,是受教育者的教育启蒙和原始积累时期,不仅学制最长,其影响也最为深远和持久。相较于高等教育,基础教育体系相对稳定、成熟和完善,体量和规模庞大,相关者众多。在教育治理体系和治理能力现代化的推进进程中,所涉及的制度创新和政策设计方面需要破解的难题相应地具有一定的特殊性和复杂性。如在城镇

化进程和背景下,基础教育所面临的教育理念和价值的冲突、城乡两元所导致的一体化统筹改革以及体制机制理顺等;又如区域基础教育治理中的因地施策、地方负责及省级统筹与国家标准等,不少具有鲜明时代特征,亟待系统研究、综合治理的现实难题错综复杂,相互交织。另一方面,我国的基础教育体系历来实行以县为主的分级管理,这种低重心的基础教育国家管理模式,使我国经济、社会和文化发展水平迥异的不同区域的基础教育发展水平和发展阶段相去甚远,甚至同省同市之中不同区域的基础教育发展水平也有显著差异。东、中、西部的县域基础教育发展,在办学标准、师资水平、硬件设施、教育投入等可比可测的指标上,差距之大令人震惊;至于难以立竿见影即刻可比的教育教学质量、学生成长发展和师生的教育生活质量等隐性结果,更加不可同日而语。从这个意义上说,基础教育的治理现代化,对于国家和区域层面的教育治理现代化都具有极其重要的意义和价值。因此,将基础教育治理作为独立的问题领域,从治理体系和治理能力的维度对之进行深刻解析和检视,并将基础教育改革发展这一宏观命题置于县域视界予以诊断和分析,进而探索构建基础教育应有的特殊治理体系框架以及已有实践经验基础之上的规律探寻和方法论指导,就显得格外重要。

本书定位于基础教育治理及体系构建,分为上、下两篇,分别从理论与实践两个方面对基础教育治理进行阐述构建和剖析论证。在理论篇,首先对国际治理理论的发端与发展,英、美、澳三国的实践经验及启示进行述评,之后对我国教育治理兴起的背景、概念内涵等进行梳理,进而对治理主体及角色定位、治理能力和体系构建、教育治理评估等进行阐释。教育治理虽发端于西方,但只有遵循我国教育语境下的独特意蕴与具体需求,从理论思辨的“宏观叙述”落脚到“实际解决”,才能真正对我国教育治理的改革发展产生指导作用。因此,在实践篇,秉持对我国基础教育改革与发展现实问题的关切,本书以基础教育的区域发展和基础教育改革的重大现实问题作为观照对象,选取了上海教育综合改革、浦东新区教育治理创新和城乡一体化的金山模式这样三个具有典型代表性的区域案例,以及学区化办学、教师轮岗、流动儿童教育融入等基础教育综合治理的三个重大现实问题,用微观视角和实证探索相结合的方法,在我国特殊而具体的教育场景中,使国家治理、治理理论的思维和方法,尽可能与我国教育的思想文化及真实实践充分融合并相互生成,从而试图探寻基础教育治理的内在规律和最佳模式。

本书是国家社科基金重点项目(管理学)“城镇化背景下我国义务教育综合治理研究”的成果之一。研究完成的过程,既是一个学习共同体合作开展研究的过程,也是集

体贡献智慧、汇聚成果的过程。下列同志为本书提供了初稿或基础材料：第一章、第二章、第三章于璇；第四章、第五章、第八章赵磊磊；第六章陈悦；第七章蒋旭；第九章吴晶；第十章刘佳旺；第十一章尚伟伟。全书由我策划和统稿。在统稿过程中，姜蓓佳协助校对排版、订正错误等工作。本书的出版得到了华东师范大学出版社的大力支持，教育心理分社社长彭呈军和编辑白锋宇付出了辛勤劳动并给予了指导，在此一并致以诚挚的感谢！受制于时间和精力，尤其是研究的水平和能力，本书的不足之处还有很多，恳请同仁和读者批评指正。

邝庭瑾

2018年12月

目 录

前言	1
----	---

上篇 理论篇

第一章 西方教育治理研究及启示	3
第一节 西方教育治理理论	3
一、背景	3
二、内涵	7
三、从治理到教育治理	11
第二节 西方教育治理实践经验	13
一、英国：“第三条道路”引领下的教育变革	13
二、美国：追求“平等”与“卓越”的实践探索	17
三、澳大利亚：教育全球化冲击下的砥砺前行	23
第三节 西方教育治理特点及启示	26
一、公平与卓越兼重的治理理念	26
二、强化政府的责任与作为	27
三、多元的主体参与	28
第二章 我国教育治理研究与进展	30
第一节 我国教育治理研究的背景	30
一、教育管理的范式演变	31

二、价值理性的现实呼唤	33
第二节 我国教育治理研究的进展	34
一、教育治理的概念界定	35
二、教育治理的主体	36
三、教育治理体系和治理能力现代化	39
四、教育治理的实践探索	41
第三节 教育治理研究的局限与展望	44
一、理论研究不够深入,缺乏研究的系统性和本土化	44
二、思辨研究比重大,关注现实经验的实证研究尚显薄弱	45
三、多学科、多角度的研究有待深化	46
第三章 教育治理能力内涵及解析	47
第一节 教育治理能力的内涵解析	47
一、决策贡献	49
二、协调程度	50
三、监督力度	50
四、资源吸纳	50
五、治理效率	50
第二节 政府教育治理能力解析	51
一、价值塑造与培育能力	52
二、目标识别与整合能力	52
三、资源集聚能力	53
四、沟通协作能力	53
五、规划与统筹能力	53
六、危机预见与管控能力	54
七、法治能力	54
第三节 学校教育治理能力解析	54
一、学校内部治理能力	56
二、学校外部治理能力	58
第四节 社会教育治理能力解析	59

一、社会行使监督权参与教育治理	59
二、社会力量参与办学	61
第四章 教育治理体系构成与构建	63
第一节 教育治理体系的概念	63
第二节 教育治理体系的内容	64
一、教育治理主体	64
二、教育治理结构	69
三、教育治理路径	74
四、教育治理功能	78
第三节 教育治理体系的构建方式	82
一、教育治理中的政府分权	82
二、教育治理中的政府集权	84
三、学校自治与学校内部分权共治	85
第五章 教育治理评估	87
第一节 教育治理评估的内涵	87
第二节 教育治理评估的主体	89
一、元评估	90
二、社会组织评估	91
三、学校的自我评估	92
第三节 教育治理评估的对象	94
一、教育治理评估的核心关注点：教育效能与教育公平	94
二、教育治理评估的重要关注点：教育自由与教育活力	95
三、教育治理评估的基本关注点：教育效率与教育秩序	96
第四节 教育治理评估的方式	97
一、教育治理评估的类型	98
二、教育治理评估的模式	99
第五节 教育治理评估的指标体系	102
一、设计原则	103

二、设计思路	104
三、指标选取	107
四、教育治理评估指标体系的结构	109

下篇 实践篇

第六章 区域教育治理案例：上海教育综合改革	113
第一节 上海教育综合改革的现实背景	113
一、教育是关系国计民生的大事	113
二、治理理论引导政府改革方向	115
三、上海教育综合改革方案正式公布	116
第二节 教育综合改革中主体的利益关系	117
一、教育主体之间的利益冲突	119
二、教育主体的权利和义务	120
第三节 政府如何在教育治理中发挥元治理的作用	121
一、依法治国	121
二、宏观规划	124
三、投入机制	125
四、教育督导	126
五、利用信息化工具开展过程监管	127
六、推进基础教育优质均衡发展	127
第七章 区域教育治理案例：浦东新区教育治理创新	129
第一节 “管办评分离”视角下的共治难题剖析	129
一、“管办评分离”的政策沿革和内涵解析	129
二、推进教育治理多元主体共治的主要困难	132
第二节 浦东教育改革的基本情况和主要经验	134
一、浦东教育改革的基本情况	135
二、浦东教育改革的主要经验	136
第三节 从“浦东模式”再看区域教育治理体系	139

一、谁来治：治理主体类型和职责界定	140
二、治什么：多元主体分离自治的推进重点	143
三、怎么治：多元主体协同共治的推进策略	146
第八章 区域教育治理案例：城乡一体化的金山模式	149
第一节 现实背景	149
第二节 主要目标	150
一、促进城乡义务教育优质均衡	151
二、推动教育资源共享	152
三、构建区域教育治理体系	152
第三节 关键路径	153
一、以德育为“人”的城镇化关键所在	154
二、推进学区化集团化办学	155
三、推进“新优质学校”集群发展	156
四、推动区域乡村特色教育的发展	157
第四节 实践经验	158
一、创新办学机制,推进城乡一体化发展	158
二、推进教育信息创新应用,促进教育教学转型发展	159
三、深化区域师资建设,提升教师专业素养	160
四、转变政府职能,提升区域教育治理能力	161
第九章 教育治理实践案例——学区化办学	163
第一节 学区化办学的背景缘起	163
一、社会基础——教育均衡发展的现实诉求	163
二、理论基础——治理理论在教育领域的运用	167
三、实践基础——相关改革措施的兴起	169
第二节 学区化办学的概念界定	170
一、学区的概念	170
二、学区的类型	171
三、学区的组建原则	171

四、学区化办学	172
第三节 学区化办学的实践——以上海市为例	173
一、上海市学区化办学工作的推进	175
二、学区化办学的总体规划安排	175
三、学区化办学的内容	177
四、两个学区案例	181
第四节 学区化办学存在的问题及对策	184
一、存在的问题	184
二、对策建议	187
第十章 教育治理实践案例——教师轮岗	190
第一节 缘起与背景	190
一、教师轮岗工作开展的缘起	190
二、教师轮岗工作开展的背景	193
第二节 上海实施教师轮岗工作的总体方案与过程	197
一、总体方案	197
二、教师轮岗工作的开展过程	201
第三节 教师轮岗工作的成效、问题与建议	204
一、教师轮岗工作的成效	204
二、教师轮岗工作的问题	205
三、教师轮岗工作的完善建议	211
第十一章 教育治理实践案例——流动儿童教育融入	215
第一节 流动儿童教育融入的背景缘起	215
一、流动儿童教育融入难题日益凸显	215
二、流动儿童教育融入面临诸多体制障碍	216
三、流动儿童教育融入缺乏系统设计	217
第二节 流动儿童教育融入的概念界定	217
一、流动儿童	217
二、教育融入	218

第三节	流动儿童教育融入的现状与特征	220
	一、调查数据的收集	221
	二、流动儿童教育融入的现状——总体处于中等及偏下水平	222
	三、流动儿童教育融入各维度的特征	225
第四节	推进流动儿童教育融入的治理策略	232
	一、建设包容发展的制度环境	232
	二、鼓励和支持社会组织参与	235
	三、推动学校教育多元融合	237
	四、营造民主式的家庭环境	242
	参考文献	246