

云南省哲学社会科学创新团队成果文库

教育治理能力现代化： 基于民族地区的调研

The Modernization of
Educational Governance Ability:
Based on the Research in Ethnic Minority Areas

李慧勤 李孝轩 著



李慧勤 教育学博士，研究员，博士研究生导师。主要研究方向：教育发展战略、教育评价、高等教育。主持国家级课题5项，省部级课题12项。出版《教育脱贫研究》等著作近20部，在《教育研究》《北京大学教育评论》等期刊发表论文50余篇。执笔起草的决策咨询报告20余份。

李孝轩 中国民主促进会会员、第十三届全国人大代表。现任中国新高教集团董事长，兼任中国教育发展战略学会副会长、中国民办教育协会副会长、中国应用技术大学（学院）联盟副理事长、中华全国青年联合会常委等职务。专注于应用型大学建设的探索与实践，积极倡导应用型大学分类理念，并努力推动国家出台应用型高校分类管理等政策。

云南省哲学社会科学创新团队成果文库

教育治理能力现代化： 基于民族地区的调研

The Modernization of
Educational Governance Ability:
Based on the Research in Ethnic Minority Areas



李慧勤 李孝轩 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

国家社科基金项目“边疆多民族地区教育治理能力现代化研究”（15XMZ042）成果

《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》 编委会

主任委员：张瑞才

副主任委员：江 克 余炳武 戴世平 宋月华

委 员：李 春 阮凤平 陈 勇 王志勇

蒋亚兵 吴绍斌 卜金荣

主 编：张瑞才

编 辑：卢 桦 金丽霞 袁卫华

《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》 编辑说明

《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》是云南省哲学社会科学创新团队建设中的一个重要项目。编辑出版《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》是落实中央、省委关于加强中国特色新型智库建设意见，充分发挥哲学社会科学优秀成果的示范引领作用，为推进哲学社会科学学科体系、学术观点和科研方法创新，为繁荣发展哲学社会科学服务。

云南省哲学社会科学创新团队从2011年开始立项建设，在整合研究力量和出人才、出成果方面成效显著，产生了一批有学术分量的基础理论研究和应用研究成果，2016年云南省社会科学界联合会决定组织编辑出版《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》。


《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》从2016年开始编辑出版，拟用5年时间集中推出100本云南省哲学社会科学创新团队研究成果。云南省社科联高度重视此项工作，专门成立了评审委员会，遵循科学、公平、公正、公开的原则，对申报的项目进行了资格审查、初评、终评的遴选工作，按照“坚持正确导向，充分体现马克思主义的立场、观点、方法；具有原创性、开拓性、前沿性，对推动经济社会发展和学科建设意义重大；符合学术规范，学风严谨、文风朴实”的标准，遴选出一批创新团队的优秀成果，

002 ● 教育治理能力现代化：基于民族地区的调研

根据“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”的总体要求，组织出版，以达到整理、总结、展示、交流，推动学术研究，促进云南社会科学学术建设与繁荣发展的目的。

编委会

2017年6月



目 录

第一章 导 论	001
一 问题提出	001
二 研究意义	005
三 文献综述	006
四 理论基础	022
五 研究内容	026
六 研究方法	027
第二章 教育治理能力现代化的实证设计	029
一 教育治理能力现代化概念的基本内涵	029
二 多民族地区教育治理能力现代化的指标构成	037
三 多民族地区教育治理能力现代化的概念操作化	042
第三章 基于问卷调查的教育治理能力现状分析	056
一 问卷调查过程与样本分析	056
二 样本的人口统计学特征	065
三 教育治理主体特征的调查结果	072
四 教育治理能力现状的调查结果	083
五 教育治理能力提升的调查结果	109

第四章 基于政策文本的教育治理能力现状分析	116
一 政策文本及政策文本分析	116
二 教育规划能力的现状分析：以协同规划能力为例	118
三 教育决策能力的现状分析	123
四 教育政策执行能力的现状分析	126
五 教育法治能力的现状分析	130
第五章 教育治理能力存在的问题及其原因	139
一 问卷调查数据分析的若干结论	139
二 教育治理能力存在的问题	143
三 教育治理能力问题的成因分析	153
第六章 教育治理能力现代化的主要经验	160
一 教育治理能力现代化的经验：治理主体	160
二 教育治理能力现代化的经验：能力现状	164
三 教育治理能力现代化的经验：能力提升	173
四 对教育治理能力提升的启示	174
第七章 边疆民族地区教育治理能力现代化对策研究	185
一 更新教育治理理念，实现多主体联合治理	185
二 积极转变政府职能，合理配置教育资源	191
三 推进管办评分离，理顺政府、社会、学校三方关系	200
四 推进依法治教，实现教育治理法制化	203
五 加强制度建设，建立现代学校制度	204
六 培育教育中介组织，发挥社会监督作用	209
七 重视学习提升，强化教育管理者治理能力建设	215
后 记	218

第一章

导 论

一 问题提出

20世纪90年代，欧美国家掀起了“治理”理论研究和实践研究的热潮。随即，治理这一理论也被引入教育领域，掀起了公共教育治理活动。在我国，教育治理的理论研究和实践活动大致在20世纪90年代末21世纪初开始兴起，并随着时间的推移呈现勃发之势。党的十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府”。在这种背景下，教育治理研究和实践得到进一步推进和发展。

在新的历史时期，教育治理能力现代化的研究和实践必须提上日程。一方面，教育治理在推进国家治理现代化中发挥着基础性、全局性和先导性的重要作用。（1）基础性。国家治理体系和治理能力现代化的关键是人的现代化。因此，国家治理现代化要切实提升全民族素质。教育作为人力资本的生产者，不仅是经济社会存在和发展的动力，更是国家治理体系和治理能力现代化的基础。在推进国家治理现代化的进程中，人的受教育程度及经教育后所获得的知识和才能已经成为促进国家治理现代化的决定性因素。因此，教育治理在国家治理现代化进程中发挥基础性作用，没有先

进的教育治理理念、优秀的教育治理能力，不可能有好的教育，继而为国家治理现代化提供良好的“人才”和“知识”基础。（2）全局性。教育事关社会主义现代化建设的全局，事关国家治理现代化的全局。教育在社会发展各方面具有重要的功效，大到国家的工农业的发展、国防的建设、科技的现代化，小到一个地区的经济振兴、事业发展，都需要教育提供相应的知识、人才等加以支撑。^①因此，提高教育治理能力和水平在国家治理体系和治理能力现代化建设中关系到方方面面，发挥着全局性作用。（3）先导性。习近平总书记指出，推进国家治理体系和治理能力现代化，要大力培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观，加快构建充分反映中国特色、民族特性、时代特征的价值体系。推进国家治理现代化的首要问题是精神价值，它既是国家治理现代化的制高点，也是切入点、突破点和着力点。毫无疑问，弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观离不开教育治理工作。由此可见，教育治理在推进国家治理现代化进程中发挥先导性作用。有研究者提出，教育治理是国家治理的重要构成，教育治理能力现代化是国家治理现代化的必然要求，教育治理能力现代化对我国教育现代化的发展产生了直接的影响。^②

另一方面，从国际上看，推进治理能力现代化是教育发展的趋势。推进教育治理能力现代化，已进入各国政府的视野当中，并成为一项正在实施和推进的教育策略。20世纪80年代中期以来，在基础教育领域美国政府开展了公共治理改革活动，其做法是在公立学校试行内部尝试多元中心治理，打破官僚制结构，并用“凭单制”形式推进择校制，整顿“失败”学校。^③在日本，政府教育主管部门制定了一套完善的学校设置标准，涵盖幼儿园、中小学、高等教育机构，通过完善教育标准体系为质量提高提供了重要保障。在英国，政府通过信息公开制度实施多元主体治理。做法是：政府制定学校表现评价指标，将每一所中小学“学校表现表”向社会

① 王柯敏：《在国家制度文明建设中加快推进教育治理现代化》，《湖南教育（上）》2014年第7期。

② 唐明良、张红梅、张涛：《基于教育治理能力现代化的职业教育治理体系构建》，《教育与职业》2015年第12期。

③ 潘希武：《美国教育公共治理的公共性转型》，《比较教育研究》2012年第3期。

公布,表现表包含学生群体、核心科目统一考试与教师评价结果、进步测量与增值测量、缺勤、教师、经费、督导评价等 100 多项评价指标和信息项目,从而,整个社会(包括家长、公众)能够全面了解学校的相关信息。^①不难看出,虽然各国教育治理方面的措施不一,但是,发挥政府、学校和社会各界的力量,形成合力,提高治理能力现代化水平是基本的目标指向。

事实上,近些年来,无论是政府,还是学校,在教育发展和管理方面都付出诸多努力,取得显著成绩。以基础教育为例,《2015 年全国教育事业发展统计公报》显示:截至 2015 年底,全国共有义务教育阶段学校 24.29 万所,招生 3140.07 万人,在校学生 1.40 亿人,专任教师 916.08 万人,九年义务教育巩固率 93.0%。全国高中阶段教育共有学校 2.49 万所,招生 1397.86 万人,在校学生 4037.69 万人,高中阶段毛入学率 87.0%。简言之,教育发展形势喜人,成果显著。而这些,显然离不开政府治理改革和治理能力的提升,否则,当前的教育不可能有如此骄人的成绩。

综合上述,在今后一段较长的时间,必须关注和推进教育治理能力现代化的研究和实践,进一步提高教育治理能力和水平,为国家治理体系和治理能力现代化贡献“教育”治理的力量。

必须指出,在全国教育发展以及教育治理水平全面提高的背景下,必须进一步关注边疆民族地区教育治理能力现代化的研究和实践。这是基于以下两点原因。

第一,边疆民族地区教育发展迫切需要加强治理能力现代化研究和实践。客观地讲,边疆民族地区大多处在偏远的山区,自然地理条件恶劣,加上群众大多文化水平不高等客观条件,限制了本地区教育的发展。教育环境、资源设备、教学内容、师资、学校管理等多方面均存在很多问题。主要有:边疆民族地区对教育的重视程度远不如内地,教育发展起步较晚,文化积淀较浅;大部分边疆地区经济基础较差,经费投入不

^① 李建忠、曾天山:《政策工具:国家治理教育的秘诀》,《中国教育报》2013 年 8 月 30 日。

足制约着当地教育的发展；教师教育教学水平有限，真正能熟练使用多媒体教学手段的人为数不多；边疆民族地区的教育管理水平比较薄弱，政府、学校、社会和企业多元治理教育，提升教育治理水平的共治格局还在培育中，学校内部治理现代化水平偏低，使教育呈现出投入大、产出偏小状态，教育发展水平处于缓慢提升中。上述这些问题，亟须我们关注边疆民族地区教育治理能力，提出有效的提升策略，以推进边疆民族地区教育现代化水平提高。否则，边疆民族地区教育发展必将影响全国教育的总体发展。

第二，边疆民族地区教育发展迫切需要探索“独特”的治理能力和治理经验。如上文所言，边疆民族地区教育有这样或那样的问题，这些问题往往是非边疆民族地区教育或发达城市地区所不具有的。例如，边疆民族地区对教育的重视程度不够，文化积淀较浅，许多少数民族家庭不愿意把子女送到学校接受义务教育，一些地方的政府就通过发挥宗族中的积极因素和乡规民约来治理这一问题，效果较好。这种情况在非边疆民族地区或发达城市不多见。再如，对于边疆民族地区的少数民族儿童而言，他们的母语并非汉语，学习汉语对其而言就是一门“外语”，而现有的教育体制下，他们还需要学习英语，这样就增加了他们的学习负担，导致其厌学、辍学。面对此问题，是否可以有专门针对边疆民族地区教育的治理政策，这需要我们加以研究和探索。显然，边疆民族地区教育发展的特殊性迫切需要探索“独特”的政府治理能力，解决该区域独特的教育发展问题。

第三，边疆民族地区教育治理能力现代化经验有望提供治理“范式”。在认识论上，从一般到特殊，以及从独特到一般是两条认识事物发展的有效路径。在教育治理领域，前者可指将一般的治理经验用于特殊区域；后者可指将特殊区域的治理经验上升成为一般治理经验，加以推广。显然，边疆民族地区教育发展的特殊性，决定着其教育治理能力和治理经验具有特殊性。这一特殊的治理经验不仅能够解决该区域的教育难题，而且能够为区域外的教育治理提供新的治理范式和模型，为解决其他的教育发展难题提供新的思路、方法和切入点。就此而言，研究边疆民族地区教育治理能力现代化具有特殊的方法论意义。

二 研究意义

(一) 理论意义

研究边疆民族地区教育治理有不同的理论分析框架和切入点。有的从历史视角来研究,有的从财政视角进行研究,有的从政府与学校关系的视角进行研究,有的从学校视角进行研究。可以说,不同框架和切入点所研究得出的正确结论均对治理理论和边疆民族地区教育发展理论能达到观点深化和内容扩充的目的。本书从构建边疆民族地区教育治理能力现代化概念框架出发,对边疆民族地区教育治理能力建设进行现状调查,并对边疆民族地区教育治理的典型案例进行深度分析,以上述要素构建理论研究分析框架以及得到的结论,能进一步丰富我国教育治理理论以及区域教育发展理论的内容。

(二) 实践意义

长期以来,边疆民族地区教育发展处于落后状态,教育治理的经验和水平也相对有限,这无疑不利于当地经济社会的发展以及人民文化素质的提升。特别是,中央政府提出的治贫先治教的教育扶贫政策,更是把边疆民族地区教育发展的意义提到新的高度。教育要发展,治理要先进。没有先进的治理水平、治理经验和治理手段,边疆民族地区教育发展无疑成为一句空话。本研究系统梳理了我国边疆民族地区教育治理的现状、成绩以及存在的问题,在此基础上结合先进的治理经验和方法,提出我国边疆民族地区教育治理能力现代化水平的政策建议,重视建议的针对性、可行性和目标指向性,这对推动我国边疆民族地区教育发展和治理改革的实践有较强的现实价值。在本研究中,将对这些关键问题在理论上加以澄清:推进边疆民族地区教育治理能力现代化建设有何必要的现实意义?边疆民族地区教育发展和治理情况如何?设计何种反映边疆民族地区教育治理能力现代化的指标体系,助推教育新发展?边疆民族地区教育治理的经验教训有哪些?可以肯定,回答上述这些问题,能为边疆民族地区教育发展和治

理水平的提升提出有效的应对方略，同时，对于推进国家治理体系和治理能力现代化建设有着重要的意义。

三 文献综述

党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系与治理能力现代化”，紧随其后的全国教育工作会议就提出了“教育治理”。这是从国家和政府层面首次提出进行教育治理，也得到社会各界的认可和支持。可以说，进行教育治理，推进教育治理体系与能力现代化已然成为人们的共识。下面从教育治理、教育治理能力、教育治理能力现代化几个方面进行综述。

（一）教育治理的研究文献

已有研究主要从教育治理的理论基础、教育治理的目标与价值取向和教育治理的现状与存在问题等方面进行研究。

1. 教育治理的理论基础研究

教育治理的理论基础有马克思主义人学理论^①、协同学理论、群体动力学理论、教育生态理论等。尹达认为，马克思主义人学理论、协同学理论、群体动力学理论和教育生态理论是教育治理的理论依据。马克思主义人学理论强调人的主体性，即要充分尊重人的自我发展与自我完善，挖掘人的潜能，激发人的主体精神和主体意识，促进人的健康发展；协同学理论强调“人”所处的系统各要素之间“联结”的重要性，为教育治理提供了重要的方法论基础，即教育治理要求教育系统各要素进行协同，还要求社会系统各组织要素内部进行协作；群体动力学理论提出教育发展必须凝聚作为系统活力的“人”的凝聚力，制定确切的群体目标，充分调动“人”的动机作用，这为教育治理阐明了群体行动目标的重要性；教育生态理论将教育置于生态系统理论的视角加以研究，为解决教育问题提供了新思路。^②

① 袁贵仁、杨耕：《马克思主义人学理论研究》，北京师范大学出版社，2013。

② 尹达：《教育治理现代化：理论依据、内涵特点及体系建构》，《重庆高教研究》2015年第1期。

除上述理论外,教育治理的理论基础还有公共治理理论、社会学理论。公共治理理论应用于20世纪七八十年代各国进行的教育改革中,其观点是教育应由从政府“包办”向社会多元参与转变。柳燕和李汉学认为在公共治理理论指导下,政府管理教育的方式发生转变,从管理转向治理,从直接转向间接,从微观转向宏观。^①有研究者强调要转变政府职能,从微观管理转入宏观引导。陈宇卿认为治理显然并不是对原有管理模式的简单否定,而是对传统管理模式下政府角色定位的重新界定和调整,进一步强调政府在教育发展过程中引导、协调和服务功能的发挥。^②在公共治理理论的基础上,新公共行政理论强调要提高社会力量的参与程度。向帮华、贾毅和白宗颖认为“教育治理强调多元主体参与,关键是突出社会力量参与教育治理的力度”,并提出“在治理理论指导下,亟须转变政府职能,推进政府简政放权,鼓励社会力量作为独立第三方依法参与和监督教育治理;政府在公共治理中起到宏观决策与掌舵作用”^③。有研究者认为要借鉴社会学的方法来发展教育治理。陈国华和张旭认为,“社会学的学科视角对教育治理研究具有一定的適切性,教育治理的结构限制与主体行动、目标与手段关系的研究需要借助社会学的相关理论资源,教育治理实践的运作过程,也需要借助社会学的经验研究方法”。^④

2. 教育治理的目标价值研究

教育治理的价值取向方面,已有的研究主要集中在转变政府职能、增强学校自主性、加大社会参与力度等,并且在多元主体参与的教育治理过程中加强制度建设,确保教育治理稳定有序。袁贵仁认为,我国教育治理的路径和目标是“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

① 柳燕、李汉学:《浅析我国教育治理中“管办评分离”的改革路径》,《天津师范大学学报》2015年第3期。

② 陈宇卿:《上海静安:重新明确政府在教育治理中的功能定位》,《人民教育》2016年第7期。

③ 向帮华、贾毅、白宗颖:《社会力量参与教育治理的内涵、特征、理论依据及机制建设刍议》,《中国高等教育评估》2016年第3期。

④ 程国华、张旭:《教育治理社会学的理论与方法初探》,《当代教育论坛》2016年第1期。

校的活力，更好地发挥社会的作用”^①。李金星、赵敏和蔺海洋认为，教育治理的重要目标是教育“管办评”分离的实现，“管办评”分离也是教育治理的良好方法和手段，其最终目的是“管办评”的适度融合与合力的形成。^② 蒿楠认为，教育治理要求多元主体共同参与，这使学校角色发生转变，亟须发展学校自主权。而学校自主发展的关键因素是相应办学自主权的获得、学校内部治理体系的构建以及学校文化的生成。^③ 沈伟和项正娟认为，学校管理走向治理的举措可以从管理主体多元化，学校管理方式现代化，学校管理结构动态化，学校管理过程自主化、人本化，学校质量管理系统化这几方面展开。^④

有研究者则强调治理要求协调个人与组织的权益、公平和效率，转变政府和教育主管部门的职能。石中英认为，教育治理的价值基础是指教育治理之策提出所依据的价值立场或主张，指出教育治理的价值基础主要是法治、自由、民主和公正四个方面。^⑤ 潘希武认为，教育公共治理中的主要价值冲突是个人权利与共同善治的冲突以及效率与公平之间的冲突，这两种冲突对教育公共治理政策的制定和调整有重要影响，为此，教育公共治理需要做出结构上的改进以适应价值冲突的需求，要在公平与效率冲突之间做出治理结构上的调整，以调和冲突。^⑥ 蒲蕊认为，在肯定各方社会性力量在教育治理中的重要地位和作用的同时，还必须认识到社会参与的有限性和各种限制性因素。因此，推进教育治理中的社会参与，必须不断完善社会参与的技术和策略。

还有研究者认为教育治理要强调教育专业精神和教育行业自律，回归到教育培养人、促进人的发展的本质定位上，但主旨还是要加强社会的参与。王洪才认为：“升学大战愈演愈烈表明教育治理缺位，进行教育治理

① 袁贵仁：《深化教育领域综合改革加快推进教育治理体系和治理能力现代化——在2014年全国教育工作会议上的讲话》，《人民教育》2014年第5期。

② 李金星、赵敏、蔺海洋：《教育治理中“管办评”分离及其实施》，《教学与管理》2016年第6期。

③ 蒿楠：《论教育治理体系下的学校自主发展》，《教育理论与实践》2016年第29期。

④ 沈伟、项正娟：《教育治理语境下我国学校变革的实践与反思》，《教育发展研究》2015年第8期。

⑤ 石中英：《教育治理的价值追求》，《中国教育报》2015年4月30日。

⑥ 潘希武：《价值冲突中的教育公共治理结构调整》，《外国教育研究》2007年第2期。