# 教育治理：以共治求善治

来源：网络 作者：翠竹清韵 更新时间：2024-09-02

*教育治理：以共治求善治教育治理是指国家机关、社会组织、利益群体和公民个体，通过一定的制度安排进行合作互动，共同管理教育公共事务的过程。治理的典型特征是多元主体参与的共同治理，即“共治”。共治是路径，善治是目标。善治的要素包括治理的有效性、回...*

教育治理：以共治求善治

教育治理是指国家机关、社会组织、利益群体和公民个体，通过一定的制度安排进行合作互动，共同管理教育公共事务的过程。治理的典型特征是多元主体参与的共同治理，即“共治”。共治是路径，善治是目标。善治的要素包括治理的有效性、回应性、稳定性，以及参与、公正、廉洁、透明、问责等。而善治本身也不是目的，善治最后的目标是公共利益的最大化，教育之善治的最后目标是办成“好教育”，好教育或者“善教”意味着教育领域公共利益的最大化。共治并不必然带来善治，但没有共治必然没有善治，共治所具有的内在优势有助于达成善治。

在我国，治理和教育治理已经具有一定的政策基础、实践基础、研究基础，推进教育治理与过去教育改革思路一脉相承，与简政放权、教育行政职能转变、建设现代学校制度等是一致的，是对一直在进行的教育管理改革的深化。本文将对教育治理的特征、背景、价值目标、体系建构等予以探讨。

一、教育治理的特征与背景

相对于以政府为单一主体的教育行政管理，教育治理有其显著优势——能更好地应对社会发展和教育发展对教育管理变革提出的挑战。

（一）教育治理的优越性

教育治理的突出特征是多主体参与的合作管理、共同管理、共同治理。参与管理的主体已经不只是政府部门，而是包括各种非政府组织、各种社会团体、私人部门、公民个人在内的多元主体。治理不是作为单一主体的政府的统治和管理，而是多元主体参与的民主化管理。

治理与单一主体的政府管理不同，二者虽非截然对立，但至少有如下显著区别。一是主体不同。政府管理的主体只是政府，而治理的主体还包括社会组织乃至个人。这一变化意味着，政府不再只是治理的主体，而且也是被治理的对象；社会不再只是被治理的对象，也是治理的主体。二是权源不同。政府的管理权来自权力机关的授权，尽管权力机关授权从根本上说是人民授权，但人民授权毕竟是间接的。而治理权当中的相当一部分由人民直接行使，这便是所谓的自治、共治。三是运作不同。单一主体的政府管理的运作模式是单向的、强制的、刚性的，因而管理行为的合法性常受质疑，其有效性常难保证。治理的运作模式是复合的、合作的、包容的，治理行为的合理性受到更多重视，其有效性大大增加。

教育治理是对传统教育管理方式的超越，是教育管理民主化的集中体现，是教育管理的现代形态。因此，教育治理与教育管理并不是对立关系，前者只是后者的一种高级形态。不能用“教育治理”的概念否定和取代“教育管理”的概念。

教育治理的优越性在于多元主体的民主参与。在教育治理的框架下，各种不同的教育利益诉求能得到充分表达，教育决策、教育政策与教育立法得到充分讨论与论证，并从政治生态上消除了人治显性或者隐性存在的可能性。因此，教育治理具有显著的民主化、法治化、理性化（科学化）特征，是教育管理现代化的重要表现。在教育治理体系中，国家机关、社会、公民不是对立对抗关系，而是致力于共赢善治的联动合作关系。

教育治理所具有的优越性，是教育治理兴起的逻辑前提。而社会发展、教育发展的新变化对于教育管理的挑战，则是教育治理兴起的现实基础。

（二）教育治理的国际背景

自世界银行1989 年在讨论非洲发展问题时首次提出“治理危机” 以来，“治理”这个概念在国际学术界很快就流行开来。20世纪90年代以来，有关治理的著述大量涌现，治理理论成为当代政治学、行政学、管理学中的显学。

治理的兴起主要有以下两个方面的原因。一是由于西方福利国家出现政府管理危机。第二次世界大战后，在民族国家内部，政府被视为“超级保姆”，职能扩张、机构臃肿、服务低劣、效率低下，财政危机遍布各国，社会分裂和文化分裂同时出现。在这样的背景下，治理作为一种既重视发挥政府的功能，又重视社会组织群体势力相互合作、共同管理的方式和理念登上了历史舞台。二是与市场和调节机制发生危机有关。市场机制在发展和提高资源配置效率方面显示出巨大的优越性的同时，也会产生分配不公、外部化、失业、市场垄断等失灵现象。因此，社会急需新的调节机制。这个新的调节机制就是治理机制。“单纯的市场手段和单纯的积极干预都不能实现对社会资源配置的高效率，治理就被认为是对付市场失灵和政府失灵的重要机制。”社会组织的迅速发展也为多元治理的全面运作提供了动力基础和体制化支援。

单一依靠政府或者市场都不能带来善治。治理的兴起是为了缓和日益复杂的社会事务与相对集中的公共权力之间的矛盾，治理试图重新配置公共权力，通过向社会组织、私营部门等开放权力的方式提高国家管理的弹性与韧性。治理理论的魅力不仅在于其将民主、参与、协商、分权、责任、人权、平等、合作等诸多美好的价值融入其中，而且在实践过程中展现出其相对于垂直统治的巨大灵活性，在一定程度上降低了国家管理的成本与风险。因此，治理理论和实践不仅被西方发达国家所推崇，且被世界银行、经济合作与发展组织、联合国教科文组织、联合国开发计划署等国际组织系统总结并向发展中国家推广。

教育治理作为国家治理的有机组成部分，必然会受到国家治理变革浪潮的影响。但教育治理的兴起，并非只是跟在一般治理变革之后亦步亦趋的结果。教育治理有其自身特性与相对独立性。从国际上看，教育中的政府单一管理与市场化改革带来的问题，亦即教育管理中政府和市场“双重失灵”，是促使教育治理勃兴的现实原因。

我国的教育管理和教育治理，也受到国际治理理论与实践的影响。在我国，倡导教育治理，主要基于我国社会发展和教育发展对于教育管理的挑战。

（三）教育治理的国内背景

西方发达社会的治理和教育治理，是建立在尽管政府发育（现代科层制）和市场发育（市场经济）都比较成熟但却“双重失灵”的基础上的。中国的治理土壤显然不同于发达国家，我国的现代科层制和市场经济都不成熟，因此，我国教育治理的制度基础、目标设定、路径选择等与发达国家有较大差异。因此，在扩大微观教育领域基层参与式民主的同时，还要致力于建设现代科层制政府、完善教育行政机构与职能，以及更好地规范市场并促进市场健康发育。

改革开放以来，我国教育取得了历史性成就，但我国教育的促进人的发展及促进社会发展的能力亟待提升，可持续发展能力不强。教育管理中也存在一些突出的问题：政府在教育管理中越位、缺位和错位严重，学校办学活力不足，利益相关者参与管理不够等。我国已有的教育管理体制机制不足以解决现存的教育问题，教育管理改革势在必行，政府教育行政职能亟待转变。

现存问题迫使我们对传统的政府理论进行反思，并对政府角色重新定位。应该认识到，政府并不是唯一的权力中心，政府不是全能者，不应该垄断对教育的管理权，应与社会、学校合理分权，只保留对教育事业发展起决定作用的重要事项的决策权和控制权，把原先由它独立承担的一些责任转移给社会和学校，变强势政府对学校的单边管理为政府、社区（家长）共同参与的多边管理和共同治理。因此，教育治理需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，激发每个学校的活力，发挥全社会的作用。

二、教育治理的价值目标

教育治理的价值目标能够为多元主体之共治提供方向和指针，化解在改革过程中一些主体所感到的迷茫、混乱和失落，使多元主体从中获得方向感、认同感和归宿感。概言之，教育治理的价值目标是办成“好教育”，使教育领域公共利益最大化。亦即，使内在于又超越于多元主体利益之上的学生的根本利益和长远利益，以及社会的根本利益和长远利益，能得到最大化的实现。本质上是要求捍卫教育的公共性与公益性，解决教育中的公共利益被蚕食和侵蚀这一现实问题。例如，“应试教育”损害学生身心健康，不利于学生的全面发展，不利于国家发展和民族振兴，严重损害公共利益，需要大力治理。

教育治理的价值目标在于形成“高效、公平、自由、有序的新教育格局”，其中，“高效”包括高效能和高效率。教育治理的价值目标包括：教育效能、教育自由、教育公平、教育效率、教育秩序等五个方面。这五个方面，是“好教育”的具体表征，是保证教育领域公共利益最大化的基本框架，也是衡量教育治理能力大小、教育善治与否的最终标准。

（一）教育治理的终极价值目标：提高教育效能，促进教育公平

教育效能是指教育目的的达成度，达成度越高教育效能越高。教育效能高低取决于教育对个人发展和社会发展的贡献。现代教育要为人的全面发展和社会全面进步服务。教育通过促进学生个人的发展，如就业能力、民主素养的提高等，促进社会的发展。教育效能的实质是教育质量问题。教育治理以教育效能和教育公平为根本价值目标，旨在解决突出问题，促进人的全面发展和社会全面进步，促进教育的平等性公平、差异性公平和补偿性公平。

只有优质公平的教育，才能体现学生发展、社会发展的根本需求和长远需求，才能保障公共利益的最大化。分数挂帅的“应试教育”，导致学生片面发展，顶多只是代表着学生和家长的眼前利益；城乡间、区域间、学校间差距甚大的非公平教育，只是让部分人享受良好教育，显然没有代表全体人民的普遍利益。

教育治理的意义在于，通过广泛的社会参与，使治理主体提高认知能力，明确教育质量目标，达成共识。特别是，要使学生和家长认识到：只有素质教育才能提高家庭的预期教育收益，才符合自身的根本利益和长远利益，从而动员、协同多种因素，提高教育质量。同时，教育治理通过建构多方利益主体共同参与的利益表达平台和决策参与渠道，使各主体特别是弱势群体能充分表达其利益诉求，遏制因公共权力的异化与弱化、权力与资本的结盟对弱势群体受教育权益的侵害，使均等教育公共服务的提供成为可能，促进教育公平。

教育治理能有效增强对于教育质量和公平问题的回应性。在此基础上，通过完善质量保障和公平保障机制，建立问责制，不断提升教育质量与公平的水平。

（二）教育治理的重点目标与现实切入点：促进教育自由，增强教育活力

现代教育应该是自由的教育。教育自由是指教育主体在教育活动中所享有的自由权利。教育自由主要包括：学生受教育的选择自由权、学习自由权、表达自由权，教师的教学自由、学术自由权，学校的办学自主权，地方教育行政机关必要的裁量自由权等。没有这些教育自由，教育中的各主体就很难发挥积极性、自主性、创造性，教育就没有生机与活力，教育质量与公平的目标就难以实现。教育治理应该积极维护教育自由。

教育治理本身体现了教育管理的民主性，体现出“管理的自由”，一些主体尤其是弱势主体可以在多元治理体系中自由表达其利益诉求并行使参与权、决策权和监督权，进而有助于制约行政权力的越位和错位，有助于保护各利益相关者尤其是学生、教师和学校的法定权利与自由。治理中一些主体所享有的参与权利，可以用来有效保护自身的实体性教育权利与教育自由，可以用来遏制行政权力的滥用。简言之，治理中的权利可以保护其他权利并制约行政权力，“教育治理中的自由”可以带来更多的“教育自由”。

教育治理的目的不是束缚人、压制人，不是废除或限制自由，而是体现自由、扩大自由、发展自由、保护自由。

（三）教育治理的底线目标：提高教育效率，形成教育新秩序

教育效率是指教育资源投入与教育产出的关系。教育资源总是稀缺和短缺的，资源的合理利用有赖于有效的管理，提高教育效率是教育管理或者教育治理的重要追求。

教育秩序是一定的教育行为方式的固定形式，是对教育行为的偶然性、任意性、情绪化的超越和否定。教育秩序包括：教育教学秩序、教育从业者工作秩序、教育管理秩序等。没有这些秩序，教育工作无从开展。教育治理的初级价值或者说基础性目标就是定分止争，规范教育行为，为教育带来秩序。

教育效能（为了人的全面发展和社会全面进步）、公平、自由这几个价值目标，具有明确伦理导向，本身就具有正面价值，值得期许和追求。相对而言，教育效率和教育秩序两个目标是价值中立性的。教育效率和秩序，有正向的也有负向的。例如，某些学校在培养学生的考试技能方面能做到多快好省、很有效率，而一些学校在培养学生的创造能力方面卓有成效；某些学校内部管理中的专制高压带来了死气沉沉的“秩序”，而另一些学校的民主参与带来了充满活力的秩序。教育治理所追求的无疑是正向的教育效率和秩序，而教育治理本身所具有的民主化、科学化特征，使得这种正向追求更易于实现。但教育治理本身由于多元主体的参与，容易导致“管理”本身的低效和无序。在教育治理体系建构的初级阶段尤其如此。相对于已有教育管理体制而言，会有一定的甚至较多的效率与秩序损耗。在本质上，这个问题涉及民主与效率和秩序的关系。在传统意义上，共同治理和民主管理需要更多的沟通、协商，决策过程更为漫长；从管理本身看，是缺乏管理效率的，远不如个人决断来得快。但民主是一种理性化、制度化的纠错机制，它有助于达成共识、形成科学决策，从而有利于决策的执行，并最终带来教育的“长期效率”，即反映个体发展与社会发展需求，反映公平诉求的效率，即与教育效能、教育公平相一致的教育效率。

教育治理所追求的秩序，不是高压形成的，或者不求进取的“消极教育秩序”，而是自由公平、充满活力、促进发展的“积极教育秩序”。不能因为追求秩序而牺牲学生的发展和学校的自主，牺牲教育的公平和质量。当前，需要特别关注和处理好“秩序与发展”的关系。与传统的管理和统治相比，治理的目标将不再仅以防范和消弭矛盾、维护秩序为首要任务，而是要致力于实现“秩序”与“发展”主题的对接。［8］

三、教育治理体系的建构

教育治理价值目标的实现，教育治理能力的提升，善治的达成，这些均有赖于教育治理体系的建构与完善。推进教育治理，关键是完善教育治理体系。［9］

教育治理体系要回答两个基本问题：教育治理主体是谁，教育治理主体之间是什么关系。关系是指教育治理主体间的、在治理中的权利义务关系、权力责任关系。教育治理体系建构，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。结构体系与规则体系共同构成了治理体系，结构驱动与规则驱动是建构教育治理体系的两条线路。

教育治理是共治主体依据规则开展的教育管理活动，涉及管理的多主体、多层级、多因素、多环节。多主体包括政府、学校、社会组织以及教师、学生、家长等公民个体；多层级包括中央政府、多级地方政府、学校、班级等多个管理层次；多因素包括教育规划、课程管理、教学管理、经费管理、人员管理、质量保障、督导评价等多项管理内容；多环节包括计划、决策、执行、控制等多个管理流程。可见，教育治理体系是一个非常复杂的管理体系，既涉及纵向与横向，也涉及宏观与微观。但其核心是哪些主体能参与治理，以及参与治理的多个主体在哪个管理层级上、在哪些管理内容上、在哪些管理环节上具有决策权。

建构教育治理体系的关键是参与权、决策权的结构性调整。除政府外，有更多的主体参与治理，这些主体在更多的管理事务上有更高程度的决策权。这意味着政府必须向其他主体分权。在教育治理体系的建构中，必需的分权与必要的集权并不冲突，分权与集权是同步互补的双重变奏，都有助于善治。

当前，我国教育管理中存在的突出问题是社会参与不够，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，等等。这些问题的解决，既需要政府分权，也需要集权；既需要学校自治，也需要学校内部的分权共治。

（一）教育治理中的政府分权

分权包括政府内部分权和政府向外部分权。前者主要指高层级政府向低层级政府的分权，特别是中央政府向地方政府的分权；后者主要指政府向学校、社会和市场的分权。我国教育治理变革中的分权，主要指后者。

共治必然导致分权，原来政府作为单一管理主体所拥有的教育管理权力，要分解和转移给参与共同治理的多元主体。这种分权主要包括政府向学校“下放”权力、向社会组织“转移”权力、向市场“转移”权力。这三者意味着教育行政职能的转变。

1.政府向学校“下放”权力

学校成为自主办学的权力主体。给学校自主权，实质上，是要求进行校本管理，是“以基层为本的管理”这一大趋势的反映。以基层为本的管理，本质上，要求把决策权下放给基层，这样做的理由在于基层更了解实际情况，能更有效率地迅速做出反应。给学校自主权，就是让学校摆脱对政府的依附性，逐步形成“自主管理、自主发展、自我约束、社会监督”的机制，凸显学校的主体性，增进学校办学的专业性，更好地满足学生的教育需求，促进学生的发展。［10］

2.政府向各类社会组织“转移”权力

由于政府失灵的存在，社会组织作为一种中间调节机制，在一定程度上可以很好地弥补政府的不足，充当宏观国家和微观社会之间的一个中观协调角色，在利益表达、利益分配、社会纠偏等方面发挥重要作用。《教育规划纲要》明确要求：“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。”

3.政府向市场“转移”权力

市场机制有时能够发挥政府不能发挥的作用。例如教育券、择校等市场机制，在一些地区对于提高教育效率就具有明显效果，因为这些机制促进了学校之间的竞争，而竞争带来了办学质量的提升。另外，在土建、仪器设备购买、图书采购中，实行严格的监理制度、招投标制度，也是对市场机制的引入，成效显著。［11］

（二）教育治理体系中政府的主导作用与教育治理中的政府集权

共同治理是否意味着政府作用的削弱、衰退甚至退出呢？回答是否定的。

在多方共同治理的体制中，政府依然发挥主导作用，政府充当的是“元治理”的角色。在社会管理网络中，政府被视为“同辈中的长者”，它虽不具有最高绝对权威，却承担着确定教育发展方向、目标、标准的重任，为多方主体参与管理提供共同的行动目标和行为准则。［12］在中国这样一个发展中国家，由于长期计划体制导致的学校自主管理、自主发展能力较弱，由于市场、公民社会和中介组织发育相对不成熟，就更加需要发挥政府在多方治理中的主导作用，以有效解决多元主体的利益分歧和目标分化，以及治理活动的碎片化和不可持续等问题。“在所有权力主体中，任何其他权力主体均不足以与政府相提并论。政府对人类实现善治仍然有着决定性的作用。善政是通向善治的关键，欲达到善治，首先必须实现善政。”［13］

就像善治的前提是完善治理体系一样，教育善政的前提是完善教育行政体系，即优化配置教育行政权力。配置包括纵向配置和横向配置两种形式。纵向配置是指各层级的教育行政机关权力的划分，即权力的垂直性分割；横向配置是指与教育行政机关同一层级的行政机关，以及教育行政机关内部的各类机构的权力划分，即权力的水平性分割。

优化配置不只是分权，也包括集权。集权同分权一样，是完善治理结构的重要内容，其重要性甚至优先于分权。［14］集权是提升治理能力、达于善治的必然要求，在我国尤其如此。在中国语境下，教育治理不仅有充分释放社会活力、限制政府不当干预的意义，还有如何进一步改进和加强政府宏观调控的问题。当前，我国教育宏观调控体系仍未定型，调控实践面临诸多矛盾，需要政府适度集权以克服教育改革分散化、碎片化的问题。在教育改革进入深水区之时，只要分权不要集权，只要分化不要整合，无疑是一剂“毒药”。

集权是指某些教育行政权力的集中和强化。集权包括纵向和横向两种。在纵向集权方面，主要是加大中央政府和省级政府统筹教育发展与改革的力度。当前，中央政府要站在国家发展、国际竞争的战略高度，前瞻性地统一领导和管理国家教育事业，制定发展规划、方针政策和基本标准，优化学科专业、类型、层次结构和区域布局。省级政府要进一步加大对区域内各级各类教育的统筹：统筹管理义务教育，促进普通高中和中等职业学校合理分布，促进省域内职业教育协调发展和资源共享，合理设置和调整高等学校及学科、专业布局；并积极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。在横向集权方面，需要合理划分同一行政层级中教育行政部门与人事行政部门、党务组织部门、财政部门间的权责，加大各级教育行政机关统筹教育发展的权限，使事权、财权、人事权相对集中于教育行政机关，尤其是加大中央教育行政机关即国家教育部对于同一行政层级的相关部委的统筹能力。

经过上述分权和集权改革之后，政府宏观层面的教育治理体系将趋于完善。

（三）学校自治与学校内部分权共治

同相对宏观的政府教育治理一样，相对微观的学校内部治理也是教育治理的重要组成部分。完善学校内部治理体系，其实质是建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度；其要点有二：一是强调自治，二是强调共治。

学校自治是指，构建新型政校关系，推进政校分开、管办分离，政府简政放权，改变直接管理学校的单一方式，减少不必要的行政干预，切实落实学校办学自主权，使学校真正成为独立办学主体，能够自主管理、自主办学。学校自治、学校办学自主权源自政府向学校的分权，但就教育善治而言，政府分权到学校层面还不够，某些学校可能会截留政府下放给学校的新增权力，学校管理甚至会更加专断。因此，在学校内部需要“二次分权”，把政府下放给学校的权力进一步下放给教师、学生、家长等主体，完善内部治理结构，实行分权共治。

学校分权共治是指多元主体对于学校内部事务的共同治理和民主管理。学校内部管理机构、教师、学生、家长、社会组织、专家学者都可以成为学校治理的主体。学校的分权共治要做好以下几方面工作。

1.完善集体决策制度

健全校内集体决策规则，完善决策程序，推进决策的科学化、民主化、法治化，避免个人专断。凡是有关学校发展方向、基本建设、重大教育教学改革和师生切身利益的事项，要充分听取利益相关者和专业机构的意见，要进行可行性评估，要进行集体决策。

2.健全师生参与学校治理的制度

健全教职工代表大会制度，充分发挥其民主监督和参与学校管理的作用。扩大教职工对学校领导和管理部门的评议权、考核权。学校，特别是高等学校，要积极拓展学生参与学校民主管理的渠道，改革完善学生代表大会制度，落实学生的民主选举权、自主决策权；制定学生管理或者涉及学生利益的管理规定，要充分征求学生意见。积极探索师生代表参与学校决策机构的机制。

3.建立健全家长参与学校治理的制度

完善中小学家长委员会制度，通过班级和学校两级家长委员会，使家长参与学校管理、监督学校管理，促进家校合作。家长委员会成员由家长民主选举产生。学校实施采购校服、订购教辅材料、组织活动、代收费用等直接涉及学生个体利益的活动，一般应由学校或者教师提出建议和选择方案，并做出相应说明，提交家长委员会做出决定。

教育治理是多元主体参与的共同治理，民主化是其精髓。在教育治理中，民主既是目标，也是手段。我们坚信民主的力量，民主会带来好治理（善治），会带来好教育。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找