

多元共治:教育行政方式的转变*

耿 超

(北京师范大学中国基础教育质量监测协同创新中心,北京 100875)

摘 要:教育行政方式涉及以谁为主体以及通过何种方式、管理哪些教育事务的问题。研究发现,传统的教育行政方式呈现出以政府为单一主体,自上而下地对教育的全要素、过程实施管理的特征。教育现代化发展呼唤教育行政方式的革新,而强调多元共治就是教育行政方式转变的方向和主要特征。影响教育行政方式转变的因素有三:层层发包致使教育行政履职目标偏移;条块不协作制约教育行政能力;教育参与归属与认同感低限制多元主体参与的积极性。要转变传统的教育行政方式,更好地为教育发展服务,需要从理念树立、规则制定、组织培育和制度保障四个方面扩大多元主体在基层教育行政中的协商合作力度,保障其与参与教育治理的权利。

关键词:教育治理;教育行政方式;多元主体参与

教育行政部门的履职方式及其成效对辖区内基础教育学校的管理方式有直接影响,也间接影响着教师的教学方式和学生的学习方式。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》明确提出要“明确政府责任,转变政府教育管理职能”,改变目前教育行政部门“直接管理学校的单一方式”,“促进管办评分离”“开展由政府、学校、家长及社会各方面参与的教育质量评价活动”等要求。教育行政方式转变的关键,是由过去在全能型政府理念下自上而下管理教育的方式,向由政府、教育行政部门、校长、教师、家长、研究者、社会组织等多元主体共同参与教育治理的新型教育行政方式转变。在推进教育现代化的进程中,我国基层教育行政部门的履职方式有了一些改善,开始注重行政中的科学化、法治化和民主化,但仍存在需要改进的地方。鉴于此,本研究将分析目前教育行政方式的现状及其作用机制。

一、教育行政方式与多元主体参与

目前学界以教育行政方式或其转变为主题的研究甚少,更多的研究是将实践中教育行政行为与教育行政部门承担职能之间的不匹配作为研究教育行政低效和职能转变的切入点。教育行政职能是指教育行政组织作为国家行政机关,依法在教育事务的管理中所应履行的职责及其所应起的作用(金太军,2002,第4页)。教育行政行为是教育行政机关为履行法定职能所实施的一系列活动(李轶,2007)。本研究认为,行政职能和行政行为是分析教育行政组织工作的两个方面,应在教育行政方式这个上位概念之下进行阐释,因为“行政方式”更适合于描述现代政府行政的特点,其概念和内涵更具包容性、整体性和实践性,能够“体现行政职权运作形态”并“面向实质行政”(江国华,2015)。

目前我国基础教育采取从中央到县区的多层级管理体制,本文涉及的教育行政方式及其转变仅限于管理基础教育事务的县区一级教育行政部门。本研究认为教育行政方式是政府为达成教育发展目标而行使职权、履行职责的活动及其过程的总称,涉及到“管什么”“怎么管”及其“谁来管”的问题。

* 基金项目:国家社会科学基金“十二五”规划教育学重点课题“以科学发展为主题转变教育发展方式研究”(AFA110001)。

合理的教育行政方式有三层含义。首先,它要求地方政府以提高教育质量为最高目标进行宏观调控和教育诸要素的统筹规划,主要关注教学过程,强调服务意识,适时动用一切合理的权力和资源为学校发展和教师教育教学服务;其次,教育行政部门应依照国家法律法规和教育发展规律对学校实行简政放权,一切涉及法律规定的有关学校自主办学的权利应坚决下放给学校;再次,扩大教育利益相关者、专业研究机构、社会组织等智力和资源主体的参与,是体现教育行政科学化、民主化和法治化的重要表现,也是现阶段教育行政方式转变的主要特征。

公共教育体系作为一项由政府承担的民生责任,在世界范围内已经形成了共识。如果缺少了教育利益相关者的参与,公立教育尤其是基础教育在仅有政府一方的主导下虽然也可以举办和存在,但它一定不会获得成功。一般来说,除政府和教育行政部门外,学校、家长和学生是教育的直接参与者和受影响群体,自然应该成为参与教育治理的利益群体。同时,一些社会组织,比如事业单位编制的政府单位、教育机构、公益性政府研究机构、基金会、民办企业、智库等也在不同程度上是教育的利益相关者(褚宏启,2014)。在县域基础教育层面,最主要的教育参与主体包括基层政府、教育行政部门及其直属单位、校长、教师、家长、学生和教育研究者(机构)、国有事业性单位等。这些组织、群体和个人又可以分为三类:(1)直接或间接资源提供者,如基层政府、研究机构、社会组织、家长;(2)多元主体参与的组织协调者,如教育行政部门;(3)教育的直接参与者,如校长、教师、学生和家長。

当前教育中存在的诸如政府调控能力不足、社会参与不够、学校办学自主权不足、学校内部治理结构不完整、学生主体性不彰等问题,与长期以来政府作为单一主体通过自上而下的行政命令管理教育事务、多元主体参与不足的行政方式密切相关。本研究将根据调研数据和前人研究成果,分析目前教育行政方式的现状,利用国家治理理论分析影响教育行政方式转变的因素和机制,在此基础上提出转变教育行政方式,实现多元主体共同参与教育行治理的对策。

二、教育行政方式现状

为了了解目前县域教育行政方式转变中存在的问题,本研究编制了《县区教育局长调查问卷》,在教育行政履职、教育行政行为和多元主体参与决策三方面,对到国家教育行政学院参加培训的区县教育局长进行问卷调查,共发放问卷100份,回收有效问卷80份;同时对其中23位教育局长、副局长进行了半结构化访谈。研究团队还对北京、镇江、晋江、佛山四地的16位区县教育行政干部和50位中小学校长进行了访谈。通过调研发现,目前基层教育行政方式呈现如下特点:

(一)行政职能全面但存在职能泛化倾向

行政职能反映了教育行政部门工作的内容和责任,其核心是区分出教育行政组织“应该管什么”和“不应该管什么”。调研发现,目前教育行政部门的管理范畴覆盖了基础教育的全部要素、结构和过程。首先,教育机关都能按照职能范畴划分组织结构,分为工委机构、教委机构和督导机构,下设职能科室,并将科室主要职能通过网站或公文的形式对外公布;其次,在对科室履职的监管和评价中存在推诿、扯皮和拖延不办等现象。这种全包全揽的观念导致了行政职能泛化,突出表现为两点:一是任务分工替代科室职能;二是行政职能“越位”,挤压学校办学自主权。

调研发现,在地级市/县级市的教育局由两三人承担多个科室工作的情况普遍存在,甚至只由在编科长一人负责三到四个科室工作,仅在迎检或承接上级安排的重大任务时才抽调学校教师成立临时工作小组。由于缺编、工作内容繁杂,教育行机关在现实中将工作分为党务、业务、行政(主要是文案工作)、督导、其他(接待、工会等)等模块。职能工作、日常工作混杂在一起,科室工作内容存在大量的交叉和割裂。当受访干部被问到“所在科室的行政职能”时,常表现出困惑的神情,转而讲述“我们每年要做的几件大事”,内容多为组织迎检、举办主题活动或对学校进行检查、评比等。教育行政部门的主要职能应以制定地区教育发展规划、监控教育质量、为学校提供业务指导和服务等为主,但现实中有接近八成的局长表示,“教育局的工作很大一部分是要落实上级部门制定的政策文件”,行政履职在某种程

度上等同于完成常规性工作和上级领导交办的任务。

给予学校必要的办学自主权是完善学校内部治理体系、构建新型政校关系的必要举措，这主要表现在学校拥有必要的经费支配权、教师人事权和教学自主权等。在经费方面，近八成的被调查者表示“学校在使用生均公用经费方面具有完全的自主权”。同时，大家对目前县管校聘的教师人事聘任表示认可，认为由省市统一组织教师招考更加公平，这能在一定程度上保障教师队伍素质。但在一些薄弱校和农村地区，教师缺编现象还比较严重，有接近95%的局长认为“解决义务教育教师队伍建设的关键是政府加强统筹，解决编制问题”。在现实中，教育行政职能“越位”表现为职权范围内的角色偏离，对学校管得过细且没有取得良好效果，甚至适得其反。调研发现，有超过70%的局长明确表示“教育局的确管了一些不该管的事”。有近半数的教育行政部门正在主导推广某种先进的教学模式，同时有超过六成的人认为“当前的教育改革过于频繁”，学校往往表现出疲于应付的状态，这严重挤压了学校自主办学的空间和教师教学自主权。

（二）依法行政观念强但行政行为单一化

教育行政行为是教育行政组织履职时外显的方法、手段或措施，也是行政权的外在表现形式，其特点是法制化、多样化和完整性。首先，教育行政组织要依法、依规行使职权；其次，应综合运用政策指导、行政指令、拨款、规划、培训、督导监察等多种措施行政；再次，教育行政行为应是一个从收集信息、咨询论证、计划与决策，到执行、过程监控，再到反馈、调整的连续行动系统。

我们的调研发现，目前基层教育行政组织对于依法行政贯彻得较好。一方面，教委签订合同和发布重大政策都会经过合法性审查，同时对于学校依法、依规办学的要求日趋严格。有接近80%的局长表示，“校长如果存在不规范办学”的情况，“教育局会严格查处”。同时，通过设置举报信箱和网络信访等方式对教师有偿补课、学校乱收费、体罚、校园安全等问题给予关注并即时反馈处理意见。另一方面，分别有接近九成和近八成的区县明确表示，为了推动教育均衡发展，他们已建立了教师和校长交流制度。有90%的区县表示，通过设置教育质量的方式可以推动学校办学水准提升，但仅有不到半数的局长认为，本地督导部门能够专业地评价学校办学质量。可见，基层教育行政部门的专业化水平亟待提高，这也从侧面表明，目前教育研究机构和专业人员在教育治理中参与不足，在技术和智力支持方面也较为欠缺。我们的调研还发现，基层教育行政组织的主要行政行为单一，且后续的监控反馈机制薄弱。目前，在基层教育行政履职中直接发布指令和下达指令依然是对学校、教师和学生最主要的行政管理手段。

若自下而上地看，受长期集权型领导方式的影响，教育行政部门习惯于按上级“红头文件”办事，地方对中央、下级对上级的顺从、依赖思想比较严重。某区教委在3个月内，仅基教科就下发（转发）6个组织开展学生活动的通知；而一学期内教委下发给基础教育学校的各类通知和文件有500余份。有研究者曾对某区教委的发文数进行了统计，发现“通知”类文件比例达高达77%（尤莉，苏君阳，2011）。根据国务院颁布的《党政机关公文处理条例》，“通知”和“决定”类文件属于上级单位向下级单位传达决策、部署和要求下级执行或周知的事项，无需下级单位同意且必须执行。除教育部和上级政府组织的各项验收和检查外，下达学校的通知和指示大多有去无回，可见基层教育行政组织缺乏对行政行为效果后续的追踪和反馈机制。

若自上而下地看，省级教育行政部门在行政行为上具有四个特点：（1）开会、制发公文和沟通接待是预备行政行为的主要形式；（2）行政指导、行政监督和检查是具体行政行为主要形式；（3）抽象行政行为以公文为载体，制度化水平不高；（4）监督控制最为薄弱（李轶，2007）。可见，行政行为方式在教育行政系统内是自上而下传导的。

（三）行政决策唯上不唯下情况普遍

教育行政决策既是履行教育职能、确定匹配教育行政行为的关键环节，也是多元主体参与教育治理的突出特征。这表现在以下三个方面：

首先,在调研究中有近九成局长表示在决策前会进行调查研究,有超过七成的人表示会利用数据做决策,有超八成的局长认为在做决策时有必要听取相关领域专家的意见。这说明民主决策、科学决策的理念在基层教育行政机关是被认可的。但观察结果显示,为方便资料统计,教育局通常会让校长在上交评价表时签字或通过学校注册邮箱提交评价和意见反馈。这种可以追溯意见来源的数据收集方式在很大程度上成为校长和教师们不敢提出批评意见的主要原因。

其次,在实践上,教育利益相关者较少参与教育行政决策,一方面是因为缺少多元主体参与的制度化路径;另一方面,部分干部只重视上级领导的态度,认为“校长、教师等多元主体并不具备参与教育行政决策的能力”。在调查中,仅有不到三成的局长表示校长和学校具有自主、规范办学的能力;有超过35%的局长认为“必须对学校管得细一些,否则学校在办学上就会不规范”;还有超过三成的局长认为“自己的下属和校长站位不高,提不出建设性的意见”。对基层教育工作者的法定权利和判断力持肯定态度的干部大多有学校工作的经历,而从其他系统空降至教育行政部门的干部则多认为“教育系统内的人往往没有能力解决教育的问题”。当问到“教育局出台重大政策前,是否会向家长征求意见”时,仅有26%的局长表示会这样做,有近三分之一的局长几乎不会想到要去征求家长群体的意见和建议,这说明家长、教师和校长等重要教育利益相关者表达诉求的机会和参与治理的能力在现实中被严重压制和忽视。

最后,有超过40%的局长表示“在地方决策中,往往还是主要领导说了算,谈不上集体决策、科学决策”。正如访谈中一位校长谈到的:“只要领导下决心,领导的力量是无穷的,肯定可以(干成)的。”教育行政部门决策人员构成的单一化是多元主体参与不足的主要表现,即以各级教育行政部门的主要领导为主,缺乏相关研究组织和专业人员的参与,导致教育决策权往往集中在几个主要领导手中,这就增加了决策的主观性和随意性(张海生,2015)。

三、教育行政方式转变的影响因素及其机制

在我国,县区级教育行政部门在基层行政体系中往往处于弱势,缺乏必要的人事权和财政权,只能听从政府官员和其他职权部门的分配,在多方挤压中挣扎求生。在基础教育管理中,管理权限的横向分配过于向普通行政即地方各级政府倾斜,致使在统筹地方经济、社会各方面的发展时,义务教育得不到应有的经费保障(陈孝彬,高鸿源,2008,第83页)。

(一)行政包干导致教育行政目标偏移

我国政府内行政发包制的最主要特点是属地层层发包,通过政府逐级向下的检查验收和借助隐性的“晋升锦标赛”机制激励地方官员和组织(周黎安,2014)。有研究表明,目标增长率的高低与官员的年龄和任期有显著相关,“相对年轻的官员可能提出更高的增长目标,而任期与目标增长率之间存在一个倒U型关系,在接近离任时达到最高值”(周黎安,刘冲,厉行,翁翕,2015)。从职能部门纵向结构上讲,地区教育均衡、教育质量等教育性指标是上级教育行政部门验收下级部门工作业绩的主要标准,这些标准对县域教育行政组织和主要官员具有强激励作用。但长期以来,由于教育履职水平未纳入地方官员绩效考核的核心指标内,所以教育就成为了高行政发包、低晋升竞争的领域,这也是诸多地方官员和教育行政干部在教育工作中不作为、选择性作为的原因之一。尤其在中西部经济不发达地区,由于主要官员的注意力有限,在上级政府整体发包的责任和任务中,需要长期高投入、政绩回报具有延迟性并且效益地区外溢性高的基础教育就成为被忽视的履职洼地。

说教育成为履职“洼地”,并不是地方政府忽视教育部门,而是教育行政组织履职的目标在任务发包过程中发生了转移,导致教育职能泛化,使机关科室的日常工作与教育履职呈现出一种纠缠不清的状况。一方面,类似于完成“承办区委、区政府和上级主管部门交办的其他事项”这样作为教委工作的补充性要求很多时候成为科室工作的主要内容;另一方面,相对于协调区域教育均衡、缩小校际教育质量差距、落实素质教育等难以评价的目标,能体现地方领导教育政绩的数量指标如高考升学率、教改

创新成果、示范校验收迎检等,就和领导交办的其他任务一起成为基层教育行政部门履职时的主要关注点。通过任务逐级发包和履职目标的逐级转移,机关科室履职的主要目标和内容就变成了保证完成上级政府各部门布置的“活儿”,其关注的重点主要是涉及教育政绩或具有“一票否决”性质的工作,比如高考名校升学率、安全责任、教育上访等。

(二) 条块不协作制约教育行政能力

县域教育行政能力是指通过抽象行政行为和具体行政行为,最大限度地动员、利用、组合、发掘各种资源,为辖区内基础教育学生和教育工作者提供良好的公共服务,建立高效公平的教育秩序和人才培养路径,适应并促进地方发展与社会和谐,促进人自由全面发展的能力(褚宏启,2013)。基层教委属于典型的同时受地方政府和上级教育行政部门“双重领导”的地方职能部门。其中,上级教育行政部门作为业务主管单位,负责指导和分配各项教育行政责任;而地方政府负责统筹的“人、财、物”则是直接影响其履职水平高低的条件性要素。条块间的不协调削弱了教育机关的行政能力,致使基层教育行政部门只有管理学校的事权而缺乏为学校发展筹措资金、引进师资的财权和人事权。

由于地方经济发展水平差异大,教育作为社会公益事业不直接产生经济价值,当县级财政吃紧时,除了国家转移支付的生均教育经费外,县级财政教育拨款较少。调研中有将近三分之二的局长表示自己所在的教育行政部门“只有一些事权,没有必要的人事权和财权”。有高达59.4%的局长认为“地方财力严重不足”是教育行政部门“难以提供优质教育服务”的重要原因。仅有不到两成的受访者对教育局的人事权和财权表示满意,认为足以应对区域内教育发展所需。根据访谈得知,这部分教育局干部多来自经济发达地区。

教育行政部门的人事权主要由地方政府掌控。教育作为一个既消耗财政收入且政绩显现具有延迟性的职能部门,有时就成了地方人事调整时的“软柿子”或晋升踏板。也有的地区将政法、财税等优势职权部门或曾任地方一把手的官员调任教育局长,通过官员自身的资历和社会关系网络为地方教育发展破冰。有受访局长表示:“其实地方政府的自由裁量权还是很大的。比如教师编制,仅靠教育部发文,地方教委是根本做不到的,必须协调地方编办、人事部门、财政局。你协调得好可能就能解决问题,你协调得不好就解决不了问题。所以为啥说一个教育局长他要选一个比较资深的人呢,资历老的人去了他协调起来就方便一些。”

资源配给到位可以顺利地推动工作,即使资源协调不到位,工作也要“做到”让上级领导满意,所以教育行政部门就通过发文设置检查、评比等方式推动工作执行。而学校为了要接受教委的检查验收,只能调集人力(教师、学生甚至家长)、物力(教学时间、师生休息时间)去完成任务,其教育秩序和办学自主权就容易被打乱甚至被中断。教育行政部门常用的调动学校积极性的方式有四种:阐明任务的重要性,甚至提升到政治任务的高度,如当下的廉洁文化进校园活动;提升任务的权威性,强调上级有关部门或某位大领导非常重视;通过发布红头文件增强活动的正式性;提高任务的执行力度,如抽调人员临时负责小组并定时开会汇报工作等(张静,2014)。

(三) 教育参与归属与认同感低是多元主体参与的阻碍

教育行政部门作为地方教育事务的最终代理方,其行政组织和人员工作的常规性评价和激励由地方政府提供。而基层政府在评价教育行政组织的工作业绩时,往往对“行政”关注过多,而对“教育”关注太少。正如有学者指出的那样:“必须为教育行政设定‘教育’的标准,必须从‘教育’的意义上判定教育行政的质量,不能删除评价教育行政的‘教育’维度,因为教育行政是对‘教育’的行政管理”(褚宏启,2005)。这种不切当的评价标准在一定程度上降低和弱化了其作为教育多元共治组织者的地位和作用。

行政人员的归属与认同感更多来自于身边的组织群体,而不是整个行政体系及其规则。因为,在现行国家行政体制下,行政人员的权利来源和岗位责任不是来源于科层组织规程,而是由所属最近的领导授权;他们往往不能独立于组织之外去执行上一级甚至是国家的命令,如果需要取舍,他们更看重

身边临近组织的立场,因为后者与自己职责的关系最密切(张静,2014)。调研结果也印证了这一点:有近80%的局长表示,“县区一把手对教育的理解和态度直接决定了我地教育的发展”;对基层教育行政部门来说,当上级领导的意见和相关规定冲突时,有超过40%的区县教育局干部表示“自己还是要按照上级领导的意见办事”。这也解释了校长和教师群体在地区层面的教育协商意愿不高、教育参与归属感低的原因。

对于家长参与,有接近三分之一的教育行政干部认为家长群体是推行教改的绊脚石,认为“家长群体可能存在的阻力”是阻碍教学推进的原因。这是非常错误的想法。家长作为学生的监护人,是直接的教育利益相关者,他们比教师和学校有更原生的动力期盼学生全面发展,并愿意为此谏言献策。如果家长对于教育局推进课程改革存在意见,说明教育行政机构在推进课程改革的目标和方式上存在偏差,没有获得家长群体的认可。对家长群体不恰当的定位和看法,也是他们较难在教育治理中获得主体地位、发挥主体作用的原因之一。

四、教育行政方式转变的对策

基于前文的分析,本研究认为,要转变传统的教育行政方式,必须从理念、规则制定、组织培育和制度保障四个方面扩大多元主体在基层教育中的协商合作力度,保障其与参与教育治理的权利。

第一,树立以人为本的教育行政理念。这里的“人”,首先是指教育行政人员,他们既是教育行政方式转变的主体,也是转变后的直接受益者。他们中有很很大一部分人曾经是优秀的教师和校长,他们了解学校、了解学生、了解家长更热爱教育,在推动地方课程改革、提高区域教育质量等方面有着扎实的专业素养和卓越的能力。政府和教育行政组织应该珍惜并充分激发他们在教育场域中积蓄多年的才干。其次,这里的“人”是指校长。校长既是学校发展的领导者,也是教育行政部门最直接可以发动和依靠的群体。要切实维护学校的办学自主权,为校长群体谋求专业发展和职级晋升的路径,调动和激发他们的办学智慧。再次,这里的“人”是指教师群体。教师既是教育教学活动的直接实施者,也是教育系统内部最大的人才资源库。要尊重教师的教学自主权、维护教师的班级管理权,给他们提供专业发展的平台和职称晋升的机会。最后,这里的“人”是指学生和家長。家長是学生校园八小时之外的陪伴者和监护者,更是他们一生不可替代的导师。因此,我们应该认真对待家長群体的教育诉求,尊重他们发声的权利,保障他们发声的机会。

第二,建立多元协商合作的制度。教育行政机构应通过建立制度、制定规则的方式,吸纳专业研究机构的智力成果和社会组织资源,并向组织内部和上级部门传递教育利益相关者的呼声和诉求。这种制度不是“官员的现场办公会”,也不是“和和气气的”座谈,而是开诚布公的民意收集和信息咨询机制。地方教育行政工作经常难以开展或收效甚微,往往是由信息缺失导致决策失误和智力支持不足导致配套措施不完善所造成的。教委行政人员的构成大约有两类,一种是通过公务员考试聘任的新毕业生,另一类是通过各种机制从教育系统内部选拔的学校管理人员。没有在学校中工作过的大学生对基层情况不清楚,缺乏实践经验和与地方教育情感上的沟通;而选拔上来的学校管理人员在教委工作时间一长,一方面对基层现实情况的认识会淡化,另一方面由于长时间的身份转换,他们在看待教育问题时也会逐渐脱离学校现实场域,容易打官腔。这就需要教育行政组织建立与校长、教师、家長、研究者、社会组织等群体定期沟通、咨询的机制。当然,对于群众迫切需要解决的问题需要有后续的反馈。

第三,培育多元主体参与的组织。除去制度层面的因素外,多元主体自身也需要具备参与教育治理的能力和素养。教育研究机构等社会中介组织具有较强的专业性和组织性,具有直接参与教育咨询的能力和条件。校长和教师群体也有相对固定的教代会、工会、校长工作会等组织形式,需要注意的是,要让校长和教师放下思想包袱,敢于谏言献策。对于家長群体,可以以班、校两级家委会为依托,通过家长会、家長学校和沙龙等形式进行制度性参与教育治理的培训和宣讲,指导他们通过恰当的方式表达诉求和建议,维护自身权利并承担相应的责任。其实,家長参与的组织培育和培训具有事半功倍

的效果。假设我们在幼儿园阶段就对家长进行培训和组织培育,那么在小学、中学阶段,再培训的精力和投入将逐级降低,且家长参与的成熟度也将稳步提升。同时,民主参与意识和行动氛围将通过学校和家庭教育传递给家长,这对促进班级民主,发展少代会、团代会等有积极推动作用。对于家长组织,比如家委会,要坚持自由加入、随时加入、随时退出的规则,让家长们建立起真正的有群体归属感和责任感的组织。

第四,通过设置评价与问责机制保障多元主体参与的权力和效果。“多元参与不等于共同负责”(褚宏启,2014)。2017年5月国务院印发了《对省级人民政府履行教育职责的评价办法》,提出要将地区教育行政履职“评价结果作为对省级人民政府及有关部门领导班子和领导干部进行考核和奖惩的重要依据”,并要求省级人民政府结合地区实际开展对“区域内各级政府履行教育职责的评价工作”。基于前文的分析,我们认为这种考核和奖惩办法会逐级传导至县区政府履职评价中,这对于敦促基层政府辅助教育行政履职、转变教育行政方式有积极的推动作用。目前评价细则还没有出台,但是可以通过第三方机构直接向家长、教师等群体收集信息,并将多元主体参与地区教育治理作为评价基层政府和教育行政履职成效和问责的主要标准之一。

参考文献

- 陈孝彬,高鸿源.(2008).《教育管理学:第三版》.北京:北京师范大学出版社.
- 褚宏启.(2005).教育行政专业化与教育行政职能转变.《人民教育》,(21),5-8.
- 褚宏启.(2013).教育行政权力的优化配置:合理扩张与严格制约.《北京大学教育评论》,(3),160-170.
- 褚宏启.(2014).教育治理:以共治求善治.《教育研究》,(10),4-11.
- 褚宏启,贾继娥.(2014).教育治理中的多元主体及其作用互补.《教育发展研究》,(19),1-7.
- 胡伶.(2011).地方教育行政职能现状的实证研究.《教育理论与实践》,(2),20-24.
- 金太军.(2002).《政府职能的梳理和重构》.广州:广东人民出版社.
- 江国华.(2015).从行政行为到行政方式:中国行政法学立论中心的挪移.《当代法学》,(4),3-12.
- 蒋著明.(1990).我国教育行政职能变革的理论思考.《江西教育科研》,(6),56-58+62.
- 李轶.(2007).教育行政:是什么,做什么——对某省教育行政机构组织结构、职能和行为的思考.《北京大学教育评论》,(4),157-171.
- 李立国.(2014).国家治理视野下的中央教育行政机构职能分析.《清华大学教育研究》,(6),11-21.
- 尤莉,苏君阳.(2011).区县教育行政职能转变中的问题及改进——基于对B市X区教育行政部门调研的思考.《当代教育科学》,(22),33-36.
- 周雪光,练宏.(2012).中国政府的治理模式:一个“控制权”理论.《社会》,(9),69-93+243.
- 周黎安.(2014).行政发包制.《社会》,(6),1-38.
- 周黎安,刘冲,厉行,翁翕.(2015).“层层加码”与官员激励.《世界经济文汇》,(1),1-15.
- 张静.(2014).行政包干的组织基础.《社会》,(6),85-97.
- 张海生.(2015).教育行政权力合理运行机制研究——以“管办评分离”为视角.《集美大学学报:教育科学版》,(5),45-50.

(责任编辑 董想文)

Shared Governance: Transformation of Educational Administration Modes

GENG Chao

(Collaborative Innovation Center of Assessment toward Basic Education Quality,
Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: The educational administrative mode involves the issues of who should be the main subject, which way should be adopted, and what educational affairs need to be addressed. The study finds that in traditional educational administration, the government tends to be the single subject, with the top-down management of the total factor and processes of education. Educational modernization calls for innovation in educational administrative modes, and shared governance should be the direction of the transformation of educational administrative modes. There are three factors that affect the transformation of educational administrative modes: multi-layered administrative contracts which have caused deviated targets in educational administration; non-cooperation among different departments which restricts the educational administrative performance; lack of affiliation and identity in educational participation which limits participant enthusiasm of multi-subjects. To transform the traditional mode of educational administration and better serve education development, we need to expand the consultation and cooperation to ensure the participation of multiple subjects in the basic educational administration from the four aspects of concept establishment, rule-making, organization cultivation and system guarantee.

Keywords: education governance; educational administration mode; shared governance; transformation

Theoretical Foundation and School Education Cultivation of Core Competencies

TSAI Ching-tien

(College of Education, National Chung Cheng University, Chia-yi 621, Taiwan, China)

Abstract: In this paper, the author articulated the concept of core competencies (key competencies), and explored the importance of theoretical foundation and school education cultivation of core competencies. Based on the three international organisations of UNESCO, OECD and EU, the author conducted an international trend study of core competencies. Then, the author investigated five disciplinary approaches of core competencies as a basis to build a theoretical foundation of core competencies. And finally, the author discussed the importance of school education and curriculum guideline in the cultivation of core competencies.

Keywords: core competencies; key competencies; theoretical foundation; school education cultivation

Implementation of Key Competencies: Shift from Classification to Stratification

ZHONG Baichang LI Yi

(School of Educational Sciences, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, China)

Abstract: With the increasing popularity of student key competencies and discipline key competencies, key competencies are becoming a wind vane in Chinese educational reform. In this paper, we discussed the