

“中国教育治理”的三重内涵^{*}

孙锦涛 何伟强 吴亭燕

(浙江外国语学院教育治理研究中心, 杭州 310023)

摘 要:“中国教育治理”是最近教育学界经常使用而涵义又不太明确的一个新概念,弄清这一概念的内涵,对进一步推进教育治理理论研究与实践改革十分必要。研究发现,“中国教育治理”包含治理的原意、教育治理的内容和国家治理的指导思想和政策依据三重内涵。第一重内涵是从基点或原点上,它植根于治理原意“管理”和“疏导”两个方面的意思。第二重内涵是从领域和范围来看,它包含教育治理中“管理”和“疏导”两方面的内容。第三重内涵是从价值引领来看,它关涉以《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》中加强中国共产党的领导、进一步完善具有中国特色的社会主义制度等“管理”的一面,以及以人民为中心、处理好各方面关系、调动各方面积极性、共治共享等“疏导”的一面这两方面的精神和政策为依据。中国教育治理,就是要全面遵循这三重内涵做好教育治理。

关键词: 治理愿意;教育治理;中国教育治理

一、问题的提出

2019年党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)颁布后,国家开始了全面推进治理体系和治理能力现代化的建设,学者们开始将这些建设称之为“中国之治”并对其展开了研究(叶娟丽, 范晨岩, 2020; 王刚, 2020; 颜晓峰, 2020; 黄建洪, 高云天, 2020)。文献检索时发现,在教育领域开展教育治理体系与教育治理能力研究时,也有一些学者提出了“教育的‘中国之治’”“教育之治”“高等教育的‘中国之治’”等不同的概念,为了论述的统一和方便,本文将这些概念用“中国教育治理”这个概念来表达。但在使用这个概念时,学者们对其进行明确解释的还较少见,一般只是对这一概念的主要内容进行了阐释。这些阐释主要涉及两方面内容:一是强调要加强中国共产党的领导,二是强调要加强中国特色社会主义制度(包括中国特色社会主义的体制和机制)及教育制度(如高等教育制度)的建设等。如有学者指出为把制度优势更好地转化为治理效能,需要从三个方面把党的领导融入办学治校各环节(高孝书, 2020)。有学者认为,为提高“公民同招”政策执行的水平、减少失误偏差,对该政策执行过程中的风险进行分析,指出应从制度设计走向综合治理,以制度优势提升教育治理效能(倪娟, 2020)。还有学者根据时间脉络,梳理了我国高等教育70年以来的发展历程,通过追溯我国高等教育治理体系内外的变革,指出我国高等教育治理体系具有一般属性、国别属性和任务属性三方面的优势,由此明确了高等教育的“中国之治”是指新中国成立以来,在中国共产党的领导下开辟的高等教育治理的中国治理体制和中国治理道路(宣勇, 伍宸, 2021)。上述这些阐释,显然主要与《决定》中加强党的领导和中国特色社会主义制度建设的精神有关。依据《决定》的精神来阐释“中国教育治理”是值得肯定的。然而,只从《决定》一个方面来研究“中国教育治理”恐怕还不能全面阐明“中国教育治理”的

^{*} 基金项目:国家社会科学基金2020年度重点项目“服务全民终身学习的教育体制与教育机制研究”(20AZD073)。

内涵,还必须从其他方面多方位开展“中国教育治理”的内涵研究。而且就是依据《决定》来论述“中国教育治理”的内涵,也必须要在全面理解《决定》精神的基础上才有可能使“中国教育治理”的内涵全面体现《决定》的精神。目前这些对“中国教育治理”的阐释只从加强共产党的领导和强化社会主义制度这两点来阐释,其内涵是否全面体现了《决定》的精神也还未可知。还有,谈“中国教育治理”离不开教育治理,而谈教育治理又不能离开治理,因此探讨“中国教育治理”的内涵,除了要结合《决定》来研究外,首先应对治理和教育治理展开研究,这样才有可能全面探讨什么是“中国教育治理”,才有利于进一步推动中国教育治理的理论研究和实践改革。以下试从治理的原意,教育治理内容,以及《决定》精神三个方面,谈谈对“中国教育治理”内涵的初步认识,以求教于对这一问题感兴趣的同仁。

二、治理的原意:“中国教育治理”的第一重内涵

笔者之所以将治理的原意作为“中国教育治理”的第一重内涵,是因为治理是“中国教育治理”的原点,弄清治理的原意是“中国教育治理”的基点。而目前这一原点和基点的原意还不太明确,可以说治理是目前教育学界用得比较多,而对其原意研究不够,实际运用中又比较混乱的一个概念。当“治理”这个词还没有进入大众视野之前,在教育领域,人们用得比较多的是“教育管理”“教育行政”“学校管理”等,现在这些提法几乎统统被“教育治理”和“学校治理”所代替,好像教育、学校教育及其改革中的“管理”问题不存在了,全部都是“治理”的问题了。好像“中国教育治理”成了一个筐,什么都可以往里面装。这些突然“一窝蜂式”的做法,大多数人可能就是讲时髦或跟风走,并没有深究什么是“治理”。在这种情况下谈“中国教育治理”,当然不可能真正弄清“中国教育治理”的题中应有之意。为此,理解“中国教育治理”,必须要正本清源,从弄清治理的原意着手。而要弄清治理的原意,不能就治理来探讨治理的含义,也不能只从公共管理的角度来阐释治理的涵义,而要从源头上即东西方治理的原意这个根本上进行考察,看看治理究竟是何原意。只有这样,才有可能弄清治理的原意,从而在对治理涵义的理解上和具体运用上有一个共同的出发点,为正确理解“中国教育治理”提供前提和基础。

让我们先看看西方治理的原意。笔者查阅了“Concise Oxford English Dictionary”中“governance ORIGIN ME”(治理的原意),发现治理(governance)作为英语国家使用的概念源于“govern”一词,这一词来自于古法语“gouverner”、古典拉丁文“gubernare”和古希腊语“kubernan”,含有“驾驭、操纵、控制、统治和引导、指引”两方面的意思(Stevenson, Waite, 2011, 第616页;让-皮埃尔·戈丹, 2010, 第14—15页)。由于“驾驭、操纵、控制、统治”这几个词表达的意思比较相近,“引导、指引”这两个词表达的意思也比较相近,为了表述的简洁性和文章前后研究表达的关联性,本文将“驾驭、操纵、控制和统治”以与之相关联的“管理”来表述,将“引导、指引”以与之相关联的“疏导”来表述,这样治理的原意就可以简约地表达为“管理和疏导”两方面的意思。法国的政治学教授让-皮埃尔·戈丹(Jean-Pierre Gaudin)在其所著的《何谓治理?》(Pourquoi La Gouvernance?)中研究了治理原意的演变过程。他发现,最初在中世纪,治理兼有“管理和疏导”两方面的意思,后来在法国一段时间内治理主要代表了“管理或统治”这一方面意思。但在新兴国家美国,则继续以“管理和疏导”这两方面的涵义来使用治理这个词。随后,治理这个词在美国和欧洲一些国家开始流行。20世纪70年代美国学者明确在教育领域正式使用“治理”这个概念,20世纪90年代随着公共治理和公共治理研究的兴起,“治理”这个词开始被广泛使用。虽然西方治理的原意经历了长时间的演变发展过程,期间在个别国家出现过治理主要代表“管理或统治”一方面的意思,但从总的情况来看,治理的原意具有“管理和疏导”两方面的意思是显而易见的(让-皮埃尔·戈丹, 2010, 第16页)。

由于公共管理兴起后广泛使用治理这个概念,下面就让我们考察一下在公共管理领域是怎样理解治理这个概念的。通过查阅有关文献后发现,公共管理领域对治理的理解也不一致。有学者将治理聚焦于治理的制度和程序,它指的是用这些制度和程序去调解那些冲突或竞争的各方(詹姆斯·N·罗西瑙, 2001, 第9页);有学者将治理扩大到政府和相关方面的互动,指出政府统治的结构和机制不是强

加,而是统治的各方相互影响(格里,1999);有学者将治理扩大到包括政府在内的公、私机构及个人管理相同事务的总和,如何在这些机构中实现相同的事务管理,就要使相冲突和不同利益得到调和并注重联合行动的过程(俞可平,2000,第270—271页);还有学者认为治理强调的是各级各类政府和组织决策中心,以民主多元的形式行使权力(陈广胜,2007,第124—125页);也有学者认为治理强调的是政府和社会、市场和公民的互动和良好合作,使公共利益最大化,可以说“善治”则是对治理结果的一种期许(陈广胜,2007,第129页)。公共管理领域对治理的理解有如下几个特点:一是从治理的主体来看,由强调制度和程序扩大到强调政府及其他公、私、个人组织及个人;二是从治理的方法来看,由强调制度治理,到强调调解、联合、过程、民主、多元治理;三是从治理的内容来看,治理即是对各治理主体的治理,也是对治理主体及公共事务进行治理;四是从治理的目的来看,由调解冲突各方,到实现各方共同管理事务,共同行使权力,达到各方良好合作,实现公共利益最大化;五是从治理与管理的关系来看,治理也是一种管理,但这种管理强调组织与组织、组织与个人的调解、联动及其过程,并以多元的形式,以共赢和利益最大化为目的来行使权力,共同管理相同的事务。

对上述治理原意和公共管理领域对治理的理解的分析可以发现,前者和后者对治理的理解并不矛盾,它们基本上是一致的,两者都包括“管理、疏导”之意,只不过后者是对前者的细化。表面看,公共管理中的治理好像强调的是调解、联合、民主、多元等内容(由于这几个词的意思相近,而且做到调解、联合、民主、多元需要运用疏导的手段,为上下文论述的方便和统一,以下将这些词以“疏导”来代表),但公共管理中的治理是在公共管理兴起后产生的,它不可能完全脱离管理来谈治理,只不过是在这一理解中,更多谈的是如何通过疏导来搞好管理。也就是说,如何在主体、方式、内容及目的等方面做好疏导来搞好管理。通过对治理的原意和公共管理中对治理理解的分析使我们认识到,对治理的理解不能把它与管理对立起来,做好治理就是达到更好的管理,管理不是控制或管控,管理是要在管理的主体、方式、内容、过程和目的等方面,采取调解、合作、民主、多元等疏导的方式来使公共管理取得利益最大化。通过以上分析可以发现,治理在西方语境的产生和发展过程中,治理的原意和公共管理中治理的意思是有密切相承关系的。对治理的“管理和疏导”原意的理解,从发展过程看,经历了经由法国一个国家一段时间对治理所主要表现出的“管理或统治”的理解,最后又回归到对治理的“管理和疏导”的双重理解。过去人们一般把治理与管理对立起来进行理解,看来这种观点是对治理的一种误解,治理是包含管理和疏导两方面含义的。

再看中国治理的原意。《说文解字》只是指出“治”是一个水名,而没有对“治”的意思做进一步解释(许慎,2021,第493页)。在《东方治理学》中,对“治”的意思做了进一步的说明,指出“治”就是“治水”,这种“治水”就是“治理”,而“治理”不能堵,要做好“疏导”(熊春锦,2016,第109页)。由以上两部文献的解释可以发现,“治理”由“治”和“治水”发展而来,“治水”即“治理”,其原意是“疏导”。

《辞源》上只有对“治”字的解释。“治”有同《说文解字》水名在内的7种意思,其中与本研究直接有关的是第1种即将“治”解释为“管理、疏理”(广东、广西、湖南、河南辞源修订组,1979,第1768页)。《辞源》将“治”直接解释为“管理、疏理”。由于“疏理”和“疏导”的意思相近,为全文论述问题的方便,这里以“疏导”来代表“疏理”。这样《辞源》上对“治”字的解释就是“管理、疏导”两方面的意思了。

《辞海》上也只有对“治”的解释,有6种意思(辞海编辑委员会,1999,第2587页),其中第1种且与本研究直接有关的是将“治”解释为“治理、管理”。看来《辞海》是将治理和管理当成不同的意思来使用的。这种不同的意思可否这样来理解:管理是通过“管”这种比较硬的方式达到“理”,而治理是通过“疏导”这种比较软的方式来达到“理”。如果这种理解有道理的话,《辞海》里所说的治理也就是“疏导”。这种理解在上面《说文解字》和《东方治理学》两种文献将“治”解释为“治水”,又将“治水”解释为“治理”,再将“治理”解释为“疏导”的逻辑中得到了印证。

《汉语大词典》对治理有4种理解,其中第1种且最主要的意思是“管理和整治”(汉语大词典编纂处,2012,第1048页)。在“管理、整治”两种意思中,“管理”中有“整治”,“整治”中有“管理”,而且“管理”和“整治”的意思大体相近,为了说明问题的简便,本文就以“管理”代表“整治”,这样《汉语大词典》中关于治理的解释,主要就只有“管理”一个方面的意思了。

《新华词典》对治理的解释有两种,其中第1种且主要的意思是“统治、管理”(商务印书馆辞书研究中心,2001,第1271页)。因为“管理”和“统治”意思相近,而且“统治”需要“管理”来实现,本文将“统治”意思以“管理”来表达。这样,《汉语大词典》和《新华字典》对治理的解释基本上是相同的,都是“管理”的意思。

《管理学大辞典》对治理的解释是指“个人和机构管理共同事务的诸多方式的总和,是使相互冲突或不同利益得以调和并采取联合行动的持续过程”。(陆雄文,2013,第405页)这种解释把治理理解为公共事务的管理,这种事务的管理需要一个持续调和的过程,达到冲突各方或不同利益的各方能采取联合行动的目的。很明显,这里治理的意思包括了管理和调和、联合两方面的内容。这些冲突各方或不同利益各方做到调和及联合是需要疏导的,所以《管理学大辞典》上对治理的解释,实际上也是“管理和疏导”的意思。

看来,中国治理的原意中有“疏导”“疏导和管理”“管理”以及“管理和疏导”这四种理解。在这些理解中,虽然治理的原意出现过“疏导”的理解和“管理”的理解,然而,笔者发现治理的意思主要体现在“管理和疏导”两个方面。因为治理的原意就是“疏导”,《汉语大词典》《新华字典》将治理解释为“管理”,可以看作是对治理原意“疏导”意思的补充。而且《辞源》《辞海》《管理学大辞典》三个辞典对治理解释都是“管理、疏导”两方面的意思。特别是在《管理学大辞典》中将治理解释为“管理、疏导”两方面的意思更值得重视。因为这一辞典是专门解释管理及与管理相近的词的意思的。其对治理的解释的参照系比较全面,既可以看作是在中国语境下治理“疏导”和“管理”意思的综合,也可看作是中国语境下“管理和疏导”意思的继承,还可以看作是西方语境下治理既强调管理又强调疏导的一种借鉴。《管理学大辞典》之所以能对治理做出这样的解释,是因为辞典的编者不能不受中国传统治理文化和管理文化的影响,同时也不可吸收学界对公共治理的研究的各种成果。由上分析可知,中国治理的原意主要体现在“管理和疏导”两个方面。

以上对东西方治理的原意考察和分析可以发现,治理的原意包括“管理和疏导”两方面的意思。因此,所谓理解“中国教育治理”内涵要抓住治理原意这个原点或基点,就是要抓住治理含义中“管理和疏导”这两个方面的意思。

对“中国教育治理”原点或基点的理解能不能以当下学术界对治理的认识为依据呢?让我们对当下学者们对治理的理解进行简要考察分析后再来回答这一问题。文献检索发现,当下中国学术界对治理有四种不同理解。限于篇幅,以下每一种理解只举一例或两例来说明。第一种理解强调治理与管理与统治不同(夏焰,贾琳琳,2005;杨小敏,李政,2014;温红彦等,2019;王义桅,张鹏飞,2020;郝德永,2020),如有学者将治理与管理的概念进行对比,指出以往所理解的管理意味着支配,放到国家层面来看就是政府支配,我说你听,行政命令。治理则不同,它的基本含义是多方参与,在国家治理和社会治理中,都要兼顾多方利益、多方关切,治理自身不是一个规则,而是一个过程,是一个按照规则、规律行事的过程,治理并不意味着自身是一种制度或权力,简单地用来规范和支配他人,它有赖于相关各方在制度持续的相互作用下,更好地调和不同利益与诉求,在这个过程当中发挥治理的效能(温红彦等,2019)。第二种理解虽然没有强调治理和管理不同而直接对治理进行阐释,但也是从管理与治理有别的角度来对治理进行解释的(王晓辉,2007;赵磊磊,代蕊华,2017;杜明峰,张猛猛,2020;钟媛媛,2018;褚宏启,贾继娥,2014;孙锦涛,2015;严孟帅,2018;董鹏鹏,张增垚,2021;徐迅,罗泉,张万朋,2021;范国睿,2022),如有学者认为治理这个概念在两个方面被延伸了,但均不同于政治上的指导或操纵。一

方面,治理现在更多地用于指不同于官僚层级控制模式的一种新的管理模式,一种政府和非政府部门共同参与的更加注重合作的网络;另一方面,治理的新含义更加泛化,有自己独特的体系,意思是调整个体活动的独特模式,或社会秩序的基本形态(夏焰,贾琳琳,2005)。还有学者认为“治理”是通过一定的社会制度安排,国家机关、社会组织、利益群体和公民个体等多元主体合作互动、共同管理公共事务的过程,在这个过程中强调的多元主体参与的共同治理(范国睿,2022)。第三种理解是认为治理与管理是有联系的,只不过治理是管理的高级形态“善治”(杨小敏,李政,2014;蒋庆荣,王彩波,2018;褚宏启,2021),如有学者认为治理是不同于管理的一种“善”的管理形态,指出从政治学的角度看,治理就是指政治管理的改善过程,它包括建设管理制度体系、改进公共事务处理方式以及协调社会公共资源。基于国家治理的视角,治理强调政府权力转移、社会及公众的参与(蒋庆荣,王彩波,2018)。还有学者指出管理包括治理,治理只是管理的一种高级形态,是管理现代化的一种具体体现,治理的根本特征是民主化,即便法治化也只是次要特征,其典型特征是多元主体参与的共同治理,即“共治”(褚宏启,2021)。上述这三种看法虽然理解的角度不同,但认为治理不同于管理,治理中所包含的协调、联合、民主、多元等疏导这一方面的含义却是相同的。第四种理解认为治理就是管理,即是治国理政即管理国家的方式、方法、途径和能力(王绍光,2018)。如有学者认为,英文“governance”与中文“治理”原本的含义,是统治和政府管理,是治国理政即管理国家的方式、方法、途径和能力。并认为我们党和国家提出的治理体系和治理能力现代化的理论,就是这种治理(王绍光,2018)。显然,这种看法继承了治理原意的管理或统治的观点,看重的只是治理中管理的一面。

由以上分析可以看出,当下人们或把治理理解为疏导,有时称为善治,包括共治和共享、平等和协调等软性的一面,或把治理单纯理解为管理,包括管控和统治等硬性的一面。由上面我们对治理的原意考察可知,这两个方面各自都是对治理原意“管理和疏导”的其中一个方面的理解,都还没有全面把握治理的原意义。“中国教育治理”当然不能以对治理原意某一个方面的理解为依据,而只能以对治理原意管理和疏导的全面理解为依据。对治理原意的认识不仅可以从治理原意的理论认识分析中加以把握,还可以从管理中对现实问题的处理来加以把握。如对违法行为的处理就应该严格加以管控,而对于涉及民生的问题,则需要民主协调,多元共治的方式来加以处理。

三、教育治理的内容:“中国教育治理”的第二重内涵

将教育治理内容作为“中国教育治理”的第二重内涵,是因为弄清楚了“中国教育治理”中治理的原点和基点,还必须要进一步弄清这一原点或基点涉及或支撑的领域和范围。不言而喻,中国教育治理的领域和范围上指的是中国的教育治理。弄清“中国教育治理”的领域和范围,实质上就是要弄清中国的教育治理究竟要治理什么,即要回答中国教育治理的内容(为说明问题的方便,以下探讨“中国教育治理内容”时,省略“中国”二字)。在治理的原意中,由于管理一般是与统治、管控或控制相联系的,疏导一般与协调或协商、多元共治、合作共赢有关。所以教育治理的内容就包括与管理有关的统治、管控或控制,以及与疏导有关的协调或协商、多元共治、合作共赢这两个方面。也就是说,全面的教育治理既应有统治、管控或控制的内容,也应有协调或协商、多元共治、合作共赢这方面的内容,二者不可或缺。本文所理解的教育治理的内容,就是在全面把握治理原意管理和疏导这两方面内容基础上的教育治理的内容。对教育治理内容的理解,不能只理解教育治理中管理和疏导某一个方面的内容而要全面地把握这两方面的内容,否则就有可能导致教育治理理论和实践上的偏颇。以下让我们先看看当前学者们是如何认识教育治理内容的,然后将这些认识与治理原意中管理和疏导两方面的内容进行对照分析,来回答究竟应该怎样全面认识和把握教育治理的内容。

对教育治理的研究文献进行梳理后发现,当前学者们对教育治理的内容大致是从要素、形态、性质三个角度来理解的。为节省篇幅,以下每个角度也举一例或两例来说明。

从要素的角度,主要用要素列举的方式和要素互动的方式来说明教育治理内容。在要素列举方式

方面,如有学者指出,认识教育治理要从其核心内容去理解,认为在治理现代化背景下,科学决策、民主参与、多元协商、依法行政、公开透明成为教育治理的核心内容,而促进教师专业发展、改善教师环境支持、保障教师个体需求等则成了教育治理的重点。教育治理的原则是坚持源头治理、系统治理和严格治理,基本策略是多元主体参与、民主科学共治、弘扬法治精神(唐西胜,郑梦萍,2021)。在要素互动方面,如有学者认为,教育治理是指政府、学校、社会组织、驻区单位、公民个人等多元主体通过参与、对话、协商等行动,共同参与教育公共事务管理(张英钰,2018)。还有学者认为教育治理需要激发政府、学校、社会组织以及其他利益相关者参与教育事务的激情与热情,通过参与民主、协商民主共同决策、共同处理教育公共事务,并在相互协商、相互支持过程中处理好彼此的权责关系,进而妥善处理好教育事务的管办评与服务、专业支持等问题,体现教育治理的民主性(范国睿,2022)。

从形态的角度,主要是从治理过程、治理活动、治理方式和治理格局四个方面来阐述教育治理的内容。从治理过程的角度,如有学者提出,教育治理是对传统教育管理模式的扬弃,它是指多元化主体在一定的组织架构和制度框架安排下,共同参与教育公共事务,协同推进教育事业的发展,实现教育由共治到善治目标的过程,突出特点是主体的多元化,核心在于协调各主体的利益关系,目的在于实现教育的善治(朱千波,2015)。从治理活动的角度,如有学者认为,教育治理就是传统的管理在经济社会等诸多领域繁杂化进程中的形态演进活动,是管理的基本理念、思维、方式、行为等因适应教育发展的现实需要而作出的调整与改变,核心在于秉持善治理念,运用系统思维,以战略谋划、制度安排、机制建设等为支撑而形成的教育领域多元主体共治的行为架构,旨在应对日益纷繁复杂的教育发展态势和解决事关教育发展大局的重大问题、关键环节(杨小敏,李政,2014)。从治理方式的角度,如有学者认为,教育治理是指教育管理的一种高级形态,是在信息化、全球化、民主化语境下的新型现代管理范式,体现了现代社会的基本特征——国家机关、社会组织、利益群体和公民个体通过既定的制度进行合作互动,共同管理教育相关事务的方式(李俊,2018)。从治理格局的角度,如有学者认为教育治理是指外部的政府、市场、学校及社会组织等之间,以及内部的校长、教师、学生等之间沟通合作,共同对教育进行管理,是一种多中心协调共治的格局(时广军,2018)。

从性质的角度,有学者从治理的实质、本质、特征和核心等方面提出了对教育治理内容的看法。从治理实质的角度,如有学者认为现代公共教育治理的实质就是强调多元利益主体对教育内部事务的共同治理(金绍荣,刘新智,2013);还有学者指出教育治理的实质是对教育事务的合作管理、共同治理,这是教育治理“善”的价值目标实现的路径依赖(刘金松,肖景蓉,2021)。从治理本质的角度,有学者认为教育治理的本质是能够更好地指导学习者学会学习,从而促进指导者与学习者的共同发展,实现个人“人性的解放”和社会“生产力的提升”。主要表现为制定完善的教育法律法规、建立有效的教育保障机制以及构建协调发展的教育体系,从而促进教育事业的健康发展,培育国家、社会所需要的具有国际视野的专业创新人才(尹达,2015)。从治理特征的角度,如有的学者认为教育治理的典型特征是多元主体参与的共同治理,即“共治”,其本质是处理政府、市场、学校和社会等多元主体的参与关系(吴磊,冯晖,2017)。从治理核心的角度,如有学者提出,教育治理的核心是教育权力结构的调整,即“多中心治理”“简政放权”“技术治理”“依法治教”“线性治理”等命题可以被理解为一种延伸的组织工具性,本质上都是作为组织系统的政府在结构上的优化策略,调整教育权力(权利)、责任(义务)及其行使主体、呈现手段、活动依据和具体内容等(靳澜涛,2021)。

不难发现,上述对教育治理内容的三类看法,基本上是从治理与管理有别的角度来谈教育治理内容的。在治理中,主要是从民主协调、多元共治等疏导一个角度来谈教育治理的内容。虽然有的学者在阐明什么是教育治理时,也提到了“管理”,如“教育公共事务管理”“传统教育管理”“教育管理的高级形态”“现代管理”“共同管理教育”等内容,但基本上从协调共治的角度来谈如何搞好管理的。根据前面我们对西方语境和中国语境下治理的原意所包括的管理与疏导两方面意思的分析,可以说,对教

育治理内容的理解,如果只重视协调、多元共治等疏导的一面,而忽略统治、管控或控制等管理的一面是不完整的;反之,如果只注重统治、管制或控制的一面,而忽视协调、多元共治等疏导的一面,同样也是不完整的。另外,我们注意到,学者们对教育治理的理解,只是强调与疏导有关的民主协调、多元共治等这些内容,恐怕都与前面分析的当下有些学者只是把治理理解为疏导相关内容的影响有关,将治理理解为与疏导有关内容,那当然对教育治理的理解也就是与疏导有关的内容了。认识教育治理的内容,要注意避免或克服对治理含义片面理解的影响,要兼顾治理原意中管理和疏导两个方面,而不能忽视其中任何一个方面,这样才有可能全面理解教育治理内涵。

当前,在教育理论界普遍认为教育治理就是注重民主协调、多元共治等疏导的一面含义的情况下,在教育治理实践上,一个主要问题就是强调要民主协调、共享共治等疏导的一面,而忽视教育治理中管控、统治等管理一面的现象;在教育治理中,一般只提如何做到多元共治,而较少提如何加强管理。事实上,在教育治理过程中,对教育事务的治理,单靠协调共治是做不好治理的,还需要一些管理的手段和措施配合才能奏效。为此,在理解教育治理体系的内涵时,特别要注意教育治理中的管控和统治等管理含义的一面,做到管控、统治等管理的一面与民主协调、多元共治等疏导含义一面的统一,只有这样,在教育治理实践中才有可能真正搞好教育治理,推动教育改革发展健康深入地向前发展。

四、《决定》的精神:“中国教育治理”的第三重内涵

我们知道,任何治理,包括教育治理,从根本上来说,都是建立在一定的价值追求基础上的,都要体现一定的思想和精神,都要有一定的理论和政策依据。本文将《决定》的精神作为“中国教育治理”的第三重内涵,就是基于这种考虑而提出的。首先,从指导思想和精神引领来说,《决定》是以习近平总书记关于中国特色社会主义治理体系和治理能力现代化的重要论述为指导的,这些重要论述是“中国教育治理”的思想指导和精神引领。习近平总书记深刻地总结了中国特色治理的经验,不仅对什么是国家治理体系进行了论述,而且还对如何搞好治理进行了论述。习近平总书记指出,国家治理体系是指:“在党的领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等领域体制机制,法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。”(习近平,2014)习近平总书记强调:“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。”(习近平,2014,第92—106页)习近平总书记不仅强调要“推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用”(习近平,2020),而且还强调“要坚持问题导向,把专项治理和系统治理、综合治理、依法治理、源头治理结合起来。”(新华社,2016)为贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想,特别是关于国家和社会治理的重要论述,2014年党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出要以依法治国的方式,来促进国家治理体系和治理能力现代化。2019年党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》,即《决定》,对我国全面实现国家治理体系和治理能力现代化进行了部署。

其次,从理论和政策依据来说,《决定》是中国特色社会主义治理理论和治理政策的集中体现,可以为“中国教育治理”提供理论依据和政策依据。通过对《决定》进行研读发现,《决定》对我国国家治理体系所具有的显著的制度优势,以及对如何完善这些制度进行了深入的分析和系统科学的论述,体现出两方面的特征:一方面,这些分析和论述中强调了加强党的领导和社会主义制度建设等管理含义的一面,表现在:坚持党的集中统一领导,全面依法治国,全国一盘棋、各民族一律平等、铸牢中华民族共同体意识,公有制为主体、多种所有制经济共同发展,共同的理想信念、价值理念、道德观念,改革创新、与时俱进,善于自我完善、自我发展,德才兼备、选贤任能,“一国两制”,独立自主和对外开放相统一,积极参与全球治理等多方面。另一方面,也体现出“协调联合、民主平等、共享共治”等与疏导含义相关联的一面,只是所表达的方式不同而已。如:人民当家作主,以人民为中心,走共同富裕道路

的发展思想；调动各方面积极性，把社会主义制度和市场经济有机结合起来，多种所有制经济共同发展的思想；全面依法治国，构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系的思想；坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系的思想；建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体思想，以及完善群众参与基层社会治理的制度化渠道思想等，这些也明显体现了“协调联合、民主平等、共享共治”思想。不难发现，《决定》所体现的上述两方面的特征，不仅体现了治理“管理与疏导”两方面的原意，同时也与教育治理“管理和疏导”两方面的内容相一致。

中国的治理理论之所以具有这种科学的特征，因为它是我们党治理国家实践的科学的理论概括，是新时代治理和教育治理政策内容的集中体现。这些治理理论和政策，既借鉴了西方治理原意所包含管理和疏导两方面意蕴，又是对中国的传统上治理的原意所包含的管理和疏导两方面意蕴的继承和发展。而且从本质上来看，中国的治理理论就是中国共产党所领导的和以社会主义制度为主要内容的治理理论和政策，它的本质就是为人民的，以这种理论和政策来治理国家，除了运用一般的管理手段以外，理所当然地还要强调民主参与、共享和共治。然而，这里要说明的是，我们党的治理理论和政策，虽然与公共治理理论有某些相通之处，但这种相通只是形式和内容上的相通，在性质上却不是一回事。公共管理中的治理理论在产生发展过程中，受到新自由主义思想影响，必然会体现“治理就是无需政府的公共管理(governing without government)”等新自由主义的一些特征，显然这些特征是不利于我们党和国家的领导，也不利于巩固和完善社会主义制度的。而我们中国特色的社会主义治理理论和政策本身，就是为加强中国共产党的领导和社会主义制度的巩固和完善而服务的。

由上分析可以看出，我们党所提出的国家治理的理论体系不仅具有鲜明的坚持党的集中统一领导，坚持以政府治理为主导，坚持完善社会主义制度，坚持集中力量办大事等管理方面的特征，同时也有民主平等、协商共享、共治善治等疏导方面的特征，是一个体现了中国特色的、科学的、系统的“中国治理”的思想体系。以往有人可能认为中国的治理理论只是强调管理和控制一个方面，而缺乏民主、平等、协商、共治这一方面，现在看来这种看法是不成立的。当下有学者对“中国教育治理”研究所提出的强调中国共产党的领导，强调中国特色社会主义制度(包括中国特色社会主义的体制和机制)和教育制度两个方面内容，可以说，这种对“中国教育治理”的理解，主要是想运用中国的治理理论来研究中国教育中的治理问题，其方向是可取的，然而目前所运用的这一理论，还只涉及到如何加强党的领导和完善社会主义制度等中国治理理论中管理和控制这一个方面的理论，尚缺乏这一理论中所体现出的“共治、共享和善治”等疏导这部分的理论，这是当下学者们对“中国教育治理”这个概念理解时有所不足的地方。用《决定》的精神来阐释“中国教育治理”的内涵，只有用《决定》所体现的管理和疏导两方面的精神作为依据，才有可能全面阐述“中国教育治理”的内涵。

既然《决定》中具有中国特色的社会主义治理理论和政策是治理原意和教育治理内容在新时代的集中体现，中国教育治理又是中国治理的重要组成部分，那么，中国的教育治理就必然要全面、准确地理解《决定》中治理理论和政策的精神，以中国特色的社会主义治理理论和政策来指导，搞好中国的教育治理。为此，中国教育治理必须要遵循加强中国共产党的领导，发挥具有中国特色社会主义制度的优势，进一步完善具有中国特色社会主义制度；以及要以人民为中心的，处理好各方面的关系，调动各方面的积极性，共治共享，促进人民共同富裕这两方面的精神。以下试以《决定》这两方面的精神为指导，从全面加强党对教育治理的领导，建立和完善社会主义教育制度，以及调动各方面的积极性，形成合力，共同完成新时代教育改革的重大的历史使命三个方面，对如何搞好中国教育治理做一尝试性的探讨。

第一，关于全面加强党对教育治理的领导。加强党对教育治理的全面领导，是搞好教育治理的根本保证。各级各类的教育行政部门和学校的党组织要坚定不移地维护党中央的权威和集中统一领导，

自觉同党中央保持高度一致。各级党组织要高度重视教育治理工作,研究和关心教育治理工作,把教育治理纳入议事日程,要把党的教育方针全面贯彻到学校工作各方面,要认真抓好党建工作,要精心培养和组织思想政治工作的队伍,把思想政治工作做好落实,为建立和完善社会主义教育制度提供强有力的政治保障。

第二,建立和完善社会主义教育制度。《决议》对中国的教育治理要建立和完善哪些教育制度进行了阐述。以下试以这一阐述为主要依据,结合党和国家出台的其他重大教育政策(国务院,2014;中共中央办公厅 国务院办公厅,2017;中共中央国务院,2018;中共中央 国务院,2019;中共中央办公厅 国务院办公厅,2019;中共中央,2019;中共中央办公厅、国务院办公厅,2020;中共中央 国务院,2020a;中共中央 国务院,2020b;中共中央,2020;中共中央办公厅 国务院办公厅,2021),对中国的教育治理建立和完善具有中国特色的教育制度做一探讨。研究发现,中国特色的社会主义教育制度是由一个目标制度、两大路径制度、三大关键制度和四个条件制度所组成的一个制度结构(孙锦涛,何伟强,吴亭燕,2022)。

所谓一个目标制度就是培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人的制度。主要包括培养学生具有坚定理想信念,爱国主义情怀,品德修养,知识见识,奋斗精神,综合素质方面的制度,以及全面加强和改进学校体育、美育和劳动教育方面的制度,以及五育并举的育人制度。

所谓两大路径制度,第一条是家庭学校社会教育的配合的路径制度,如目前如何做到家庭学校社会三方的配合来共同搞好“双减”,即减轻中小学学生校外培训负担和学业负担就属于这个制度的内容。第二条是各级各类教育的改革以实现终身学习的学习型社会的路径制度。这条制度是通过两个方面的制度来实现的,一是由以往单一地关注各级各类教育各自的改革,到全面关注各级各类教育的综合改革的制度;二是由过去重视一般各级各类国民教育体系的建设,到重视建立不同层次类型教育之间相互连接的纵横交接的全民终身学习体系和学习型社会的制度。具体包括推动城乡义务教育一体化发展,健全学前教育、特殊教育和普及高中阶段教育的制度,完善职业技术教育、高等教育、继续教育统筹协调发展的制度,支持和规范民办教育、合作办学的制度,构建覆盖城乡的家庭教育指导服务制度,发挥网络教育和人工智能优势,创新教育和学习方式,建设学习型社会的制度等。

所谓三大关键制度,第一个关键制度是教育体制改革与教育机制创新制度。这是指以往的教育体制改革基本上就是单一的教育体制改革的制度,发展到后来将教育体制改革与教育机制创新联在一起的制度,这种制度包括两个方面,一方面是教育体制改革与教育机制创新同步进行,另一方面是先进行教育体制改革,接着再进行教育机制创新。第二个关键制度是教育治理体系和治理能力的现代化的制度。从总体方面来说,这一制度在教育治理管控和疏导内涵的基础上建立起来的教育治理体系的制度、以及教育治理能力两大方面的制度,具体来说,包括构建完备的教育法律法规体系制度,提升政府综合运用法律、标准、信息服务等现代治理手段的能力和水平制度;提高教育督导的权威性和实效性制度,民办学校按照非营利性和营利性两种组织属性办学的制度,推动社会参与教育治理常态化制度等。第三个关键制度是教育评价改革制度,包括“破五唯”,对党委和政府教育工作的评价、学校的评价、教师的评价以及学生评价制度等。

所谓四个条件方面的制度,第一个条件制度是教师队伍建设的制度,主要指在科学管理上,要深化教师管理综合改革,切实理顺管理体制,全力确保政策举措落实到位的制度;在严格要求上,对教师的思想政治素质,师德师风建设,专业素质能力,分别提出了严格要求的制度;在优厚待遇上,要不断提高教师地位,真正让教师成为让人羡慕的职业制度等,做到科学管理、严格要求和优厚待遇三者的统一。第二个条件是教育投入,就是要把教育放在战略地位,使教育的改革发展有充足的教育经费保障方面的制度,以及人工智能、数字化教育等现代教育技术方面的制度。第三个条件是教育公平,第四个条件是教育公益,这两个条件就是为了办人民满意的教育。包括当前发展普惠性幼儿园,义务教育

优质均衡发展,减轻中小学学生校外培训负担和课业负担,扼制教育资本的扩张和教育市场化等都属于教育公平和教育公益方面的制度。

第三,调动各方面的积极性,形成合力,共同完成新时代教育改革的重大历史使命。这是指:在治理主体上,要协调好政府、学校和社会(包括市场)这三者之间的关系;在政府中,要协调好中央办学和地方办学的关系,各级教育行政部门办学之间的关系,以及教育行政部门办学与大型厂矿企业教育行政部门之间办学的关系;在学校中,要协调好各级各类学校之间的关系,如公办教育与民办教育之间的关系;在社会中,要协调好各种社会组织和媒体之间的关系。在治理内容上,要处理好学校教育、家庭教育和社会教育之间的关系;在学校教育中,要处理好各级各类学校教育之间的关系;在家庭教育中,要处理好各类家庭教育之间的关系;在社会教育中,要处理好各级各类社会教育之间的关系,要处理好正规教育与非正规教育之间的关系,以及这些教育中的教育活动、教育体制、教育机制和教育观念之间的关系。还要处理好这些教育中的教学、德育、管理等各类工作,党群组织、业务组织和行政组织,以及教育组织内部各级各类组织及所体现的业务权力、学术权力、行政(政治)权力之间的关系。在治理方法上,要以法治理,进一步完善法律制度,依法治教育,依法治学校,依法保障教育治理的运行;通过一定的程序进行治理,做到程序公开、透明;做到既不能完全依靠民主协调、共享共治治理的手段进行治理,也不能完全依靠管控、统治的方法进行治理,而要做到二者的统一。由于中国传统政治文化根深蒂固,官本位思想严重,全能政府色彩较浓,较少采取合作、互动的方式,加上一些组织对政府的依赖性较强,政治参与意识和能力较弱,要特别防止治理中政府主导方出现的越位等非理性行为,要注意采取相应的纠偏措施避免治理中各种不公正的现象。

(孙锦涛工作邮箱: gulinsun@163.com; 本文通信作者为何伟强: 81053258@qq.com)

参考文献

- 陈广胜. (2007). 走向善治. 杭州: 浙江大学出版社.
- 褚宏启, 贾继娥. (2014). 教育治理与教育善治. *中国教育学报*, (12), 6—10.
- 褚宏启. (2021). 抓住教育治理的本质. *中小学管理*, (04), 60—61.
- 辞海编辑委员会. (1999). *辞海*. 上海: 上海辞书出版社.
- 董鹏鹏, 张增垚. (2021). 论治理本体视角下的“中国之治”. *理论界*, (02), 90—97.
- 杜明峰, 张猛猛. (2020). 学校治理的实践建构与制度安排. *教育发展研究*, (20), 31—38.
- 范国睿. (2022). 学校治理现代化的任务与路径. *上海教育科研*, (12), 5—11.
- 高孝书. (2020). 以党建推进“教育之治”. *湖南教育(B版)*, (02), 12—13.
- 格里·斯托克, 华夏风. (1999). 作为理论的治理: 五个论点. *国际社会科学杂志(中文版)*, (01), 19—30.
- 广东、广西、湖南、河南辞源修订组. (1979). *辞源*. 北京: 商务印书馆.
- 国务院. (2014). 国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见. 取自中华人民共和国中央人民政府(2014年9月4日): http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-09/04/content_9065.htm
- 黄建洪, 高云天. (2020). 构筑“中国之治”的社会之基: 新时代社会治理共同体建设. *新疆师范大学学报(哲学社会科学版)*, (03), 7—17+2.
- (汉)许慎. (2021). *说文解字*. (蔡梦麟, 校释). 长沙: 岳麓书社.
- 汉语大词典编纂处. (2012). *汉语大词典(普及本)*. 上海: 上海辞书出版社.
- 郝德永. (2020). 教育治理的国家逻辑及其方法论原则. *教育研究*, (12), 4—13.
- 蒋庆荣, 王彩波. (2018). 中国教育治理的政治学阐释. *人民论坛·学术前沿*, (09), 94—97.
- 金绍荣, 刘新智. (2013). 非政府组织参与公共教育治理: 目标、困境与路向. *教育发展研究*, (05), 49—54.
- 靳澜涛. (2021). 从教育治理到教育治理现代化的内在逻辑及其价值理性. *中国电化教育*, (10), 51—56.
- 李俊. (2018). 中小学校教育治理现代化面临的挑战与出路. *教学与管理*, (21), 30—32.
- 刘金松, 肖景蓉. (2021). 教育治理的实践逻辑探讨. *教育学报*, (02), 109—117.
- 陆雄文. (2013). *管理学大辞典*. 上海: 上海辞书出版社.
- 倪娟. (2020). 从“教育之制”到“教育之治”: “公民同招”政策要义及实施风险防范. *中国教育学报*, (12), 30—34+57.
- 让·皮埃尔·戈丹. (2010). *何谓治理*. (钟震宇, 译). 北京: 社会科学文献出版社.

- 商务印书馆辞书研究中心. (2001). *新华词典*. 北京: 商务印书馆.
- 时广军. (2018). 国内教育治理研究的脉络及展望: 基于 Citespace 的分析. *西南大学学报(社会科学版)*, (04), 112—119.
- 孙锦涛. (2015). 现代教育治理体系的概念、要素及结构探析. *教育研究与实验*, (06), 52—56.
- 孙锦涛, 何伟强, 吴亨燕. (2022). 国家高质量教育体系建设的框架结构探析——基于教育政策内容分析的视角. *大学教育科学*, (06), 13—24.
- 唐西胜, 郑梦萍. (2021). 教育治理视域下中小学教师发展机制的构建. *教师教育论坛*, (08), 35—37.
- 王刚. (2020). 从“中国之制”到“中国之治”的内在逻辑. *探索*, (01), 16—24.
- 王绍光. (2018). 治理研究: 正本清源. *开放时代*, (02), 153—176+9.
- 王晓辉. (2007). 关于教育治理的理论构思. *北京师范大学学报(社会科学版)*, (04), 5—14.
- 王义桅, 张鹏飞. (2020). 论“中国之治”的内涵、特点及进路. *新疆师范大学学报(哲学社会科学版)*, (02), 7—15.
- 温红彦, 赵平, 崔士鑫, 王振民, 许正中, 许晓东, 贾立政. (2019). “中国之治”与理论研究、创新传播. *人民论坛*, (33), 24—27.
- 吴磊, 冯晖. (2017). 合作治理视域下社会组织参与教育治理: 模式、困境及其超越. *中国教育月刊*, (12), 60—65.
- 习近平(2014-01-01). 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来. *人民日报*, 002.
- 习近平. (2014). *习近平谈治国理政*. 北京: 外文出版社.
- 习近平. (2020). 推进全面依法治国, 发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用. *中国人大*, (22), 9—10.
- 夏焰, 贾琳琳. (2005). 高等教育治理理论及其原则. *江苏大学学报(高教研究版)*, (02), 30—34.
- 新华社. (2016). 习近平就加强和创新社会治理作出重要指示 完善中国特色社会主义社会治理体系 努力建设更高水平的平安中国. *社会治理*, (06), 3.
- 熊春锦. (2016). *东方治理学: 中华民族文化软实力*. 北京: 中央编译出版社.
- 徐迅, 罗泉, 张万朋. (2021). 后疫情时代高等教育的“流动空间”及治理策略——网络化治理视角. *高校教育管理*, (06), 79—90.
- 宣勇, 伍宸. (2021). 论高等教育发展的“中国之治”. *高等教育研究*, (02), 1—13.
- 严孟帅. (2018). 国际视域下的“教育治理”: 治理、组织与路径. *现代教育管理*, (02), 112—116.
- 颜晓峰. (2020). “中国之治”与坚定“四个自信”. *思想理论教育*, (01), 17—23.
- 杨小敏, 李政. (2014). 走向治理: 首都教育改革面临的机遇和挑战. *北京教育(高教)*, (06), 6—9.
- 叶娟丽, 范晨岩. (2020). “中国之治”概念考. *探索*, (01), 5—15.
- 尹达. (2015). 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*, (01), 5—9.
- 俞可平. (2000). *治理与善治*. 北京: 社会科学文献出版社.
- 詹姆斯·N·罗西瑙. (2001). *没有政府的治理*. 南昌: 江西人民出版社.
- 张英钰. (2018). 资源整合与区域教育治理. *基础教育课程*, (09), 13—17.
- 赵磊磊, 代蕊华. (2017). 区域教育治理: 内涵、目标及路径. *教育科学研究*, (09), 25—28.
- 钟媛媛. (2018). 教育治理中的法治与德治. *教育教学论坛*, (17), 66—67.
- 朱千波. (2015). 教育治理: 高等职业教育管理改革的新趋向. *高教学刊*, (23), 154—155+157.
- 中共中央办公厅 国务院办公厅. (2017). 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》. 取自中华人民共和国中央人民政府(2017年9月24日): http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/24/content_5227267.htm.
- 中共中央 国务院. (2018). 中共中央 国务院关于全面加强新时代教师队伍建设改革的意见. 取自中华人民共和国中央人民政府(2018年1月31日): http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/31/content_5262659.htm.
- 中共中央、国务院. (2019). 中共中央、国务院印发《中国教育现代化 2035》. 取自中华人民共和国中央人民政府(2019年2月23日): http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/23/content_5367987.htm.
- 中共中央办公厅、国务院办公厅. (2019). 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《加快推进教育现代化实施方案(2018-2022年)》. 取自中华人民共和国中央人民政府(2019年2月23日): http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content_5367988.htm.
- 中共中央. (2019). 中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定. 取自中华人民共和国中央人民政府(2019年11月5日): http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm.
- 中共中央办公厅 国务院办公厅. (2020). 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》和《关于全面加强和改进新时代学校美育工作的意见》. 取自中华人民共和国中央人民政府(2020年10月15日): http://www.gov.cn/zhengce/2020-10/15/content_5551609.htm.
- 中共中央 国务院. (2020a). 中共中央 国务院关于全面加强新时代中小学劳动教育的意见. 取自中华人民共和国中央人民政府(2020年3月26日): http://www.gov.cn/zhengce/2020-03/26/content_5495977.htm.
- 中共中央 国务院. (2020b). 中共中央 国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》. 取自中华人民共和国中央人民政府(2020年10月13日): http://www.gov.cn/zhengce/2020-10/13/content_5551032.htm.

中共中央. (2020). 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议. 取自中华人民共和国中央人民政府(2020年11月3日): http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm.

中共中央办公厅 国务院办公厅. (2021). 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》. 取自中华人民共和国中央人民政府(2021年7月24日): http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/24/content_5627132.htm.

Stevenson, A., & Waite, M. (2011). *Concise Oxford English Dictionary (Twelfth Edition)*. New York: Oxford University Press.

(责任编辑 范笑仙)

Triple Connotation of “The Governance of Education in China”

Sun Miantao He Weiqiang Wu Tingyan

(Institute for Studies on Education Governance, Zhejiang International Studies University, Hangzhou 310023, China)

Abstract: “The governance of education in China” is a new concept frequently used by the educational field recently but lacks clear explanations. It is very necessary to understand the connotation of this concept to further promote the theoretical research and practical reform of educational governance. The research finds that “the governance of education in China” contains three connotations, including the original meaning of governance, the content of educational governance, and the guiding ideology and policy basis of national governance. The first connotation is rooted in two aspects of governance, namely “management” and “guidance”, from the perspective of the starting point or origin. The second connotation is from the perspective of domain and scope, which includes two aspects of “management” and “guidance” in educational governance. The third is from the perspective of value guidance, which is related to the spirit and policy of strengthening the leadership of the CPC, further improving the socialist system with Chinese characteristics and other “management”, as well as taking the people as the center, handling relations in all aspects, mobilizing enthusiasm in all aspects, and co-governance and sharing as the “guidance” side, as stated in *Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Adhering to and Improving the System of Socialism with Chinese Characteristics to Promote the Modernization of the National Governance System and Governance Capacity*. The governance of education in China must comprehensively follow these three connotations to do a good job in educational governance.

Keywords: the original meaning of governance; educational governance; the governance of education in China