

县域教育治理现代化转型： 价值、困境与创新路径

◇ 姚 松

一、县域教育治理的内在蕴含与现代化转型价值

(一) 县域教育治理的内在蕴含

从整体来看,县域以县级城市为核心,以所属乡镇为纽带,以农村社区和村庄为腹地,是一个城乡相容的有机系统。正因为县域这种特殊性,决定了县域教育治理与宏观教育治理存在显著区别:第一,县域教育治理有着特定空间范围。其涵盖的空间范围是县(自治县、旗,以下同)的区域范围,即包括除市辖区与县级市以外的县及其所辖乡镇、村社。第二,县域教育治理权能有限。县级政府作为五级国家行政体制中的第四级,层级较低。教育职能既受到垂直管理的体制限制,又要受本级财政能力的制约。第三,县域教育治理工作内容与民众密切相关。

在上述特定环境之中,县域教育治理兼具一般性与特殊性双重性质。县域教育治理的一般性理解是指在县域的公共教育事务管理中,以县级政府为主导,通过教育改革和政府创新,积极培育市场及公民社会等治理主体,发挥各个主体在公共教育事务管理优势,不断提高县域教育服务的水平,实现县域的善治。对于其特殊性理解,则要立足于当前全球化、新型城镇化、工业化场域之中,在充分把握县域特殊性、城乡教育的差异性、广大农村的丰富文化底蕴及本土经验的基础上,借助新兴治理技术,引导多元主体协同治理县域教育的过程,以期在推进县域内教育现代化转型基础上,促进县域内城乡教育均衡、可持续发展及城乡学生的全面、自由、健康的成长成才。

(二) 县域教育治理现代化转型的价值意义

1. 县域教育治理现代化是国家教育治理现代化

的“落实之举”“固基之石”和“活力之源”。县域教育治理的典型特征在于既“接天线”又“接地气”。一方面,中央政府的各类教育政策、方针、行动部署都需要县一级具体落实到广袤的城乡社会之中。另一方面,教育治理是渐进的过程,需要在各区域开展有益的地方性探索。

2. 县域教育治理现代化是促进教育公平、提高教育质量的“动力引擎”“稳定器”和“平衡器”。发展好教育事业、维护好教育公平是县域教育治理的必然归宿。一方面,教育治理现代化转型要义在于多元共治。另一方面,县域教育治理能够对县域内的教育公平进行有效维护与保持。

二、县域教育治理现代化转型的现实困境

(一) 治理权力的“内卷化”诱发县域教育治理陷入非理性困境

内卷化指国家机构并非依靠提升原有或新增机构效益,而是复制或扩大旧有国家与社会关系来扩张其管理职能。政府一旦“内卷化”,其治理的方式和本质易产生异化。中国社会自新中国成立以来经历了“总体性社会-市场社会-行政社会”的演变历程。行政社会是一种“雏形”的开放型社会,市场和社会力量开始占据一定空间,但相对强势的政府,力量仍显薄弱。在这种并非“多足鼎立”的空间架构中,县域政府的治理角色并未发生质的变化。改革开放开启的市场化改革,增强了国家发展经济和财税汲取能力,同时伴随市场化所带来的个体“原子化”,使得国家更易对基层民众进行管理。基层政府的角色定位,主要体现在经营性经济发展和维系基层稳定的强制管理上。这种管控思维及传统的治理

方式非但没有发生实质变化,反而因为源于国家政治、经济资源的倾斜得以复制和强化。这种“内卷化”现象铸就了县域政府成为“政权经营者”“企业经营者”“城市经营者”的事实,治理资源主要投入至与民争利的各类市场经济活动中,治理目标更多指向自身政治、经济利益最大化而非公共利益最大化。在这样的治理框架下,教育服务作为非经营性活动,易被置于非优先考虑“选项”,能少则少,能拖则拖,能省则省。教育治理所追求的公共利益取向日益偏离,规避教育责任、逆向选择现象等日益严重,道德风险与日俱增。在“政绩至上”“成本收益计算”“手段与目的计算”的精致理性主义指导下,县域发展教育的“集体活动”易陷入非理性困境,难以实现“帕累托”最优状态,催生县域教育治理困境,诱发教育质量低下、城乡教育差距拉大、农村教育利益矛盾丛生等衍生性消极后果。

(二)治理责权的碎片化使县域内治理主体难以形成合力

治理责权的碎片化主要体现在纵向上县级政府与上级政府间的“事权财权”不统一,以及横向上教育行政部门教育职责交叉两方面。从纵向上看,我国教育行政体制是中央统一领导下的分级管理制。在这种体制下,地方政府作为一个包括省、市、县、乡多层级概念,各层级间的教育管理责任与投入权限划分是笼络的,细节是模糊的。在这种情况下,惯常的趋势是谁处于高位,谁的行政权大,谁在教育资源与分配上占据更有利的地位。因此,在四个层级的地方政府博弈互动中,处于末端的县级政府权力主张能力甚为薄弱,难以在教育资源配置过程中影响博弈走向。在这种制度路径下,县域内的教育事务特别是农村教育的筹资与管理责任,通过分级体制层层下卸。县级政府(特别是中西部财力薄弱的县)陷入财权与事权不对称的内在困境,面临“小马拉大车”的突出难题,上下级政府间合力难以形成。

从横向上看,县域内教育行政权力配置存在着教育、人事、财政部门权力交叉、界限模糊的问题。本应由教育行政部门负责的诸多权限分散至其他部门。这使得教育部门看似强大,但在整个行政体系中处于弱势地位,难以对县域内教育事务进行统筹

管理。在部门权力利益化、利益政策化的环境下,这种多头管理的模式易出现以部门为中心、自成一体、各自为战的问题。“有利可图”的事情争相负责,“费力难讨好”的事情能避则避。现实中农村教育布局调整、校车配置与管理、流动子女与留守儿童教育管理等方面,“九龙治水”问题多有发生。治理职权的碎片化导致治理主体之间的协调难以完成,跨部门联动难以实现,治理主体难以形成有效合力。

(三)单向、凝闭的治理方式弱化县域教育治理的效益,阻抑多元力量形成

在科层制官僚体制内,县域政府面临的是由目标责任制+政治经济奖惩为核心的“压力型”执行模式。这种体制产生的是“向上负责”而非“向下负责”的激励机制,引导县级政府更关注“考评型”产品而非“服务型”产品。

在这样制度框架内,县域政府治理方式一般有三种:第一,命令-控制型治理。以政府命令为主,根据上级的指示与精神行事。县域政府及教育行政部门通过控制教育资源、垄断教育发展,发布各种行政命令,对县域学校的运作与发展进行微观、直接的“硬性管理”。第二,选择式治理。选择式治理是指县域政府及其官员在教育公共服务中采取“有所为,有所不为”的方式,倾向于完成易于被上级政府“看得见”“摸得着”的“有显示度”的工作。对于见效慢,与己不利或吃力难讨好的教育事宜,则尽量少为或不为。第三,运动式治理。运动式治理是县域政府治理行为较为独特的行动方式。这种治理方式通常与常规治理方式相结合。在某阶段面临“中心”或“重要紧急”的教育工作时,通过自上而下的动员多部门力量,在短期内以一种“疾风骤雨”式的有组织、有目标、全体动员的形式发起运动而实现目标。现实中,在“普九”“控制辍学”以及当前教育精准扶贫活动中,这种运动式治理时有应用。

上述三类治理方式从性质来看,均属于单向、一元、封闭化的治理方式。虽然指令型、运动型治理能够集中力量,短期快速见效,但突出弊端在于缺乏其他主体的参与和制衡,治理目标易游离于公共教育利益之外,缺乏广泛的合法化认同基础,以及对教育痼疾治标不治本等问题。此外,这种“凝闭化”的治

理方式将导致学校、社会及广大公众缺乏选择余地和发挥空间,更多扮演着“传话筒”“行政附庸”和“被发展者”的角色。“强政府、弱社会”的格局根深难撼,“强者恒强”的马太效应致使“多足鼎立”之势难以铸就。

(四)差序格局下的消极治理生态加剧县域教育治理的难度

在传统社会结构中,小农经济的保守性与特定地域的限制性,使血缘、地域关系的人构成紧密共同体。费孝通将之称为“差序格局”,也即“熟人社会”。县域是一个典型的熟人社会,在资源有限、封闭保守的社会空间之中,以血缘、地缘、族缘、业缘等各种关系为基础,构成形形色色的“关系共同体”。这些共同体通过攀关系、讲交情,以及熟人交易,形成经济、政治利益联盟。这种利益圈在越是欠发达、人员流动越弱的县域内更加稳固。当这种人情关系网络渗透到治理网络之中时,本应开放、平等、公共性的教育治理生态就会受到人情政治的制约与侵蚀。

此外,中国数千年的封建社会历史,导致行政官僚系统中“官本位”文化依然存在。这种外在的“熟人社会”与政府内部的消极文化之间相互影响、相互强化,易诱使教育治理过程异化为强势利益集团俘获教育利益、少权或无权的弱势集团利益受损的非对称博弈过程。由此造成治理主体间的不信任和对立,将恶化教育治理生态,削弱县域政府公信力和合法化基础,致使其陷入“塔西佗陷阱”之中。在这样的情况下,县域教育治理的难度和治理成本将进一步加大,现代化转型的步伐将不可避免地受到迟滞和延缓。

三、整合与协同:县域教育治理现代化转型的创新路径

(一)加强顶层设计,明晰协同治理主体的权利界限

协同治理强调政府、社会组织、公民等治理主体共同发挥协同效应,形成整体功能,减少系统内耗。因此,县域教育治理协同创新的关键,在于理清政府内外关系,明确权利边际,夯实协作基础。要完成这一点,需要加强县域教育治理的顶层设计,充分吸纳国内外有益经验,突破基层治理实践创新遭遇高位制度“天花板”瓶颈的难题。

具体来看,需着重从以下几方面入手:首先,做好“放权”。重构纵向教育治理体系,合理划分基层政府的教育事权与财权。明确中央政府及教育行政部门宏观调控教育的职能,具体事务放权至地方各级政府。明晰低层级的县域政府教育职能,严格根据教育事权划分教育财权,通过事权与财权的相对称调动县域政府的积极性。中央及省级政府按照效率和受益原则进行专项支持,提高基层政府提供教育服务的能力。其次,做好“归权”。明确教育行政部门与其他部门的权力边界,合理统筹各部门教育权力。教师聘任、职称评定、教师配置、继续教育等权力应归入县级教育行政部门,人事、编制部门发挥总量管理、监督及宏观指导作用。县域内中小学校长、教育局长等任命与教育部门、人事及组织分权管理,充分尊重教育行政部门的意见。厘清教育部门、发改委及财政部门的职责,赋予教育部门更大的财政自主权,发改委和财政部门则负责审核、拨款及监管。再者,做好“限权”。通过构建权力清单、责任清单、负面清单,对县域政府教育职责进行限定,明晰其“可为”与“不可为”空间,矫正其“越位”“缺位”“错位”及“不到位”的问题,为其他教育治理主体让渡必要治理空间。最后,做好“赋权”。依法确保县域内学校办学自主权,保障学校在人事管理、教师评聘与解聘、经费使用、绩效工资分配、课程改革等方面的自主权力。构建现代学校内部治理体系,确保教师、家长、学生、社区的充分参与权。明确各类社会组织的教育治理地位、职责与义务,完善社会组织参与教育治理的政策支持。

(二)转变治理方式,为多方协同的治理主体赋权增能

充分培育和发挥多元主体各自力量,形成治理合力,是县域教育治理协同创新的基础。为此,县域政府要在教育治理方式实现由单一管理向综合多样转变,使权力从“自上而下”单向度运作向“上下互动”多向度运作转变,从而为多元协同治理提供必要的空间与资源支持。县域政府可综合使用委托代理、签约外包、特许运营、经费补助、志愿服务等多种治理方式,实现宏观、间接的“软性治理”。具体来看,县域政府可通过相关政策支持与服务,以促进各

种教育类企业与社会组织的发展。借助资金注入、税收减免、服务购买、教育培训等方式,引导和鼓励市场和社会组织力量的发育。同时重点扶持和培养教育评估、咨询、管理、认证等组织。从国际经验来看,美国的卡耐基教学促进基金会、洛克菲勒基金会等资助开展的各类研究对美国政府教育决策有着重要影响。这是教育智库与政府委托合作,直接或间接影响政府教育治理的典型案例。此外,针对特殊群体或特别项目,县域政府可以通过购买社会组织的培训、课题研究或教育干预支持服务,弥补长期以来市场与社会力量不足、能力薄弱的问题,为构建政府、市场、社会多元协同,共享共创奠定坚实基础。

(三)完善治理机制,构建多元主体协同教育治理的适宜平台

协同治理强调治理秩序形成的自组织性,改变以往片面依靠政府权威,形成和维系治理秩序。为此,县域教育治理协同创新的实现,需要通过完善各种治理机制,形成有序的治理秩序,确保县域教育治理良性进行。

具体来看,需从以下方面着手:首先,优化激励机制。要解决上述提到的“内卷化”问题,既要着眼县域自身,又要跳出县域,从更高层面谋求问题解决。这即意味着,要改变县域政府经营者角色的“惯习”,除了转变理念、调整政策外,更关键是改变生成、维系这一“惯习”的“场域”,即要变革压力型体制下的激励机制,产生新的“激励相容”结构体系。对于县域政府考评,不仅要考虑其教育治理的经济效益,更应关注社会效益,将治理对象满意度、教育公平、城乡教育均衡发展等纳入到考核体系之中,引导县域政府角色渐进式转变。其次,完善监督制度。县域教育治理的监督制度旨在形成科学有效的权力监督体系,规范各教育治理主体的行为。通过权力监督、行政监督和社会监督综合体系的构建,形成上下结合、内外沟通、层次清晰、功能多样的监督体系,确保各主体依法合规行事。再者,推进信息公开制度。信息是协同治理的重要基础。要加快电子政务建设,优化信息传递层级,防止信息传递失真和偏差。综合运用政府公告、权威网站、新闻发布会、报

纸、杂志、新媒体等媒介,进行各类教育信息的公开宣传。健全社会协商对话、政府主要负责人电话或信箱制度,确保沟通畅通。通过有效的信息公开机制,使政府、市场和社会有机整合在信息公开与透明的环境之中,使各方博弈互动能够公平进行。最后,改进决策参与机制。推进治理决策开放化、程序化,完善教育决策参与和决策咨询制度,发挥社会主体特别是专家学者、社会组织、农村家长与教师在县域教育发展的作用。在弱势群体教育权益保护、农村教育生态环境建设、县域内学校治理等重大事宜方面,形成多主体之间协作、联合行动的决策参与机制。

(四)优化治理生态,促进治理主体的政治社会化
要大力优化县域教育治理生态,充分重视意识形态资本的投入,促进治理主体的政治社会化,引导治理主体之间形成共同坚守的治理信念与文化。

具体来看,一方面,要加强县域政府及教育行政部门的政治社会化学习,强化政府成员责任意识、开放意识、服务意识、法治意识,充分内化执政为民、服务为民的现代理念,将县域内广大群众对于教育的需要作为做好教育工作的出发点与落脚点,将供给高质量教育服务作为基本职责,主动了解、学习和实践教育治理的途径、方式,真正内化和认同教育治理的意义与价值;另一方面,借助各类宣传平台,在县域内广泛宣传教育治理的内涵、意义与价值,使正式的显性制度能够为广大治理主体了解、遵守和内化。引导各方主体综合充分运用虚拟和现实参与平台,参与到县域内各类教育事务的关注、讨论与处理之中,使其真切感受到多元共治的价值与魅力,认同和明晰教育治理的价值与意义,确保在思想观念、行为习惯和文化认同方面保持积极更新与进步。此外,要针对县域特殊环境,着重宣传“以法治理”的理念与精神,大力弘扬法治精神,自觉遵循法规办事,为扭转县域社会中的“人治”思想,提供强大的精神武器。

作者简介:姚松,河南大学教育科学学院副教授,教育学博士。

(摘自《宁波大学学报(教育科学版)》2020年第3期)