

新时代县域义务教育治理现代化的意义、挑战与推进策略

关洪海¹ 杜钰娇²

(1. 牡丹江师范学院 教育科学学院 黑龙江 牡丹江 157011; 2. 宁波大学 教师教育学院 浙江 宁波 315211)

摘要: 我国“以县为主”的义务教育管理体制下, 县域作为区域教育治理的基本单元, 对推进新时代城乡义务教育优质均衡发展具有重要作用。但是, 县域义务教育治理进程中仍然存在一系列的问题, 突出表现为治理制度建设与执行有缺失、治理对象识别不精准、治理方式缺乏针对性、治理主体职责界限模糊、治理理念与实际相脱离。立足“十四五”时期我国国家治理能力和治理体系现代化的要求, 县级政府应从法制化、精准化与精细化三方面入手, 加快推进县域教育治理现代化, 为实现更高水平的城乡教育一体化提供相应制度支持。

关键词: 县域义务教育; 教育治理; 现代化; 推进策略

中图分类号: G627

文献标志码: A

文章编号: 1674-5884(2024) 01-0009-06

作为一种创新机制, 治理既不是统治, 也不是行政和管理, 其根本目的在于实现公共利益。党的十八届三中全会提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”为各领域改革指明了方向, 正式开启我国由教育管理向教育治理转变的进程。中共中央、国务院印发的《中国教育现代化 2035》明确指出要“大力推进教育治理现代化, 着力提高教育质量, 促进教育公平”^[1]。新时代教育治理有了更深层次的含义。作为对传统教育管理方式的超越, 教育治理现代化具备民主性、法制性、科学性等鲜明特征。义务教育治理是我国教育治理的重点。从最初的“分级管理”发展至当前的“以县为主”, 义务教育治理还存在诸多问题, 如城乡教育资源分配不均衡、乡村教师待遇缺乏保障等。对此, 在国家治理现代化背景下, 应以教育治理为抓手, 不断提升我国县域义务教育的治理水平。

1 县域义务教育治理现代化的时代意义

县域义务教育治理作为教育治理的重要组成

部分, 事关教育体制机制改革成效, 是满足人民对美好生活需要的基础性工程。新时代, 在我国“以县为主”的义务教育管理体制下, 国家对县域义务教育治理提出了更高的要求, 赋予了其更加深刻的时代意义。

1.1 县域义务教育治理现代化是实现教育现代化的重要部分

教育现代化是社会主义现代化强国的重要组成部分, 事关党和国家的未来, 是新时代我国教育工作的重中之重^[2]。作为一个不断升级、选择和发展的动态过程, 教育现代化既是各级各类教育事业协调发展的过程, 也是教育治理水平不断提升的过程^[3]。在推进教育现代化的进程中, 义务教育领域存在发展不均衡、不充分等问题, 迫切需要县域政府不断提升义务教育治理能力与治理水平。党的十九大报告曾明确提出“加快教育现代化, 办好人民满意的教育。”人民对教育最根本的期待在于“有学上”与“上好学”。新时代, 我国义务教育阶段“有学上”的问题已经基本得到解

收稿日期: 2022-10-13

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(BHA210137)

作者简介: 关洪海(1979—) 男, 黑龙江五常人, 副教授, 主要从事高等教育、农村教育研究。

决,接下来的重点在于“上好学”,即满足人民对高质量义务教育的需求,这需要各个县域政府积极主动展开义务教育治理。作为教育治理现代化的重要内容,县域义务教育治理在探索过程中面临的困境难题及解决方案都具备一定价值,及时总结县域教育治理经验,有利于加速推进“十四五”时期我国教育现代化进程,探索具备中国特色的教育治理现代化道路。

1.2 义务教育优质均衡发展需要县域义务教育治理现代化为支撑

义务教育是国家用法律手段保障实施的国民教育,是建设高质量教育体系的重要基石,是减小贫富差距、实现社会公平的基础,对人的全面发展具有奠基性与持久性影响。截至2021年底,我国所有的县都已通过县域义务教育基本均衡发展国家督导评估验收,下一步将向优质均衡义务教育迈进^[4]。“十四五”时期高质量教育体系的建设已经开始强调义务教育优质均衡发展的重要性^[5],党的二十大报告又再次重申要“办好人民满意的教育”,“加快义务教育优质均衡发展”。但是,义务教育优质均衡发展的实现是一个渐进的过程,离不开县域层面的努力^[6],而县域义务教育治理是县域义务教育优质均衡发展的重要推动力。通过“以县为主”的治理体制,不断调整义务教育管理重心,在实践中合理规划与调整县域内学校布局。例如,采取“撤校并点”的做法,即把小学校、薄弱学校合并到大学校或者把薄弱学校合并为一个新学校的方式,可以有效淡化县域内城乡教育差距,以及重点学校与普通学校发展的差距。同时,县域义务教育治理能够合理配置教育资源,结合县域特色进行差异化发展,从而形成兼顾均衡与优质的发展机制。

1.3 教育公平的推进需要县域义务教育治理现代化为保障

教育公平是社会公平的重要内容,是社会公平在教育领域的体现。作为衡量社会公平的重要工具,教育公平应首先聚焦于义务教育领域的公平^[7]。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》明确“以促进公平和提高质量为主题”。这意味着新时代我国教育改革强调更加公平、更高质量的义务教育,不仅要解决受教育群体间的

公平问题,还要解决城乡间、学校间的公平问题。县域内城乡学校发展不平衡、义务教育资源分配不均等问题长期存在,极大地阻碍了教育的高位发展,而以往县域政府“自上而下”的治理方式存在较大缺陷,很难解决这些障碍。当前,县域“多中心”治理秩序的建立,有效保障了乡镇和学校通过协商合作的方式,更好地发挥不同组织的治理优势。通过明晰各治理主体的权利与义务,构建合理的合作机制,激励多元主体积极主动参与县域义务教育治理,更加有效地完善现有的义务教育治理体系。此外,义务教育公平不仅体现在起点公平,更在于过程公平,这对义务教育办学条件和办学质量提出了更高要求。县域政府在治理过程中,通过对本地历史、文化等因素的考察,创造性地转变治理角色与治理方式,落实相应的责任,在推进县域教育治理现代化过程中将义务教育公平理念转化为具体实际。

2 新时代县域义务教育治理现代化面临的挑战

长期以来,如何更好地提升县域义务教育质量一直是我国教育改革面临的难题,解决此问题的关键在于加快推进县域义务教育治理现代化。从《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》到《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,再到《中国教育现代化2035》的颁布,国家对教育治理现代化的要求逐步提高,但当前县域义务教育治理在法治化、精准化、精细化等方面仍存在短板。

2.1 县域义务教育治理法治化仍不健全

教育法治作为教育治理现代化的基本目标之一,是构建政府、社会与学校新型关系的有效支撑,是维护学校、学生与教师各方利益的重要保障。在我国“以县为主”的义务教育管理体制之下,依靠法治推进义务教育治理现代化面临的最大困难在于立法与执法。

一是在治理制度建设上存在缺失。经过数十年的发展,我国已经初步形成以8部教育法律为主,16部教育行政法规和一大批部门规章、地方性法规为辅的教育法律规范框架^[8],但是在推进县域义务教育治理规范化、科学化的道路上,治理制度有待进一步完善。一方面,县域教育治理的

制度体系不形成, 缺乏对多元化治理主体细致、明确的权利与义务规定, 导致治理主体之间并未形成良性互动。同时, 县域教育生态存在问题, 出现了地方教育行政部门权力运行失范、社会组织合法性不足、师生权利难以保障等问题。这些都需要政府突破原有的体制机制桎梏, 在县域内建立起健全的义务教育治理制度。另一方面, 治理规则的制定缺乏科学依据。拥有决策权的人在制定相关政策法规时, 仅仅依据个人片面的观点, 忽视现实调研后得出的科学推论。这种“人治”思维缺乏科学的法制设计, 不能很好地顺应教育规律, 即便是一些教育发达县, 也依旧存在单靠教育局局长一人统揽全局而不借鉴科学教育决策的状况, 极大地阻碍了县域义务教育治理现代化的推进。

二是在治理制度执行上有待完善。县域教育治理现代化不仅需要科学系统的治理规则, 执行过程的有效性也不容忽视。当前, 教育治理现代化最大的特征在于治理主体的多元化。县域教育治理主体主要包括地方政府、社会组织、学校和当地居民。不同主体的治理水平与治理能力存在差异: 地方政府主要承担宏观调控的作用, 维护教育公平并合理进行资源配置; 社会组织通过充分发挥其专业性与中立性, 提供决策咨询、资源供给、教育评估等帮助; 学校利用办学自主权, 组建教师队伍进行教育教学等; 当地居民通过家校合作的方式, 参与部分决策并进行有效监督。这种多元主体共同参与的模式, 在形式上具有一定的民主化特征, 有助于政府、社会、学校和公民共同治理格局的形成。但是在具体的治理过程中, 由于占有社会资源的差异, 各个治理主体为了追求各自利益的最大化, 不能及时与其他治理主体进行有效沟通, 常常导致冲突或者造成利益受损等。例如, 县级政府执行上级部门颁布的政策文件过程中, 出于对政绩的考虑, 在财政收入分配时将教育放置最后考虑, 这种情况在地方教育行政部门出台一些政策时屡见不鲜。同时, 县域范围内的学校为了获得更加优质的资源, 抑或是为了快速实现学校的发展, 只管迎合政府出台的相关文件, 在具体的落实过程中常常出现“避重就轻”的现象, 致使学校自身缺乏办学活力和办学特色, 导致学校对学生与教师的发展不负责等问题出现。

2.2 县域义务教育治理精准化仍有不足

教育治理精准化的核心要义在于“精准”二字, 强调治理的靶向性要强。而当前推进县域义务教育治理精准化的过程中, 对治理对象的精准识别与治理方式的选择仍存在问题, 制约了县域义务教育的发展。

一是在治理对象识别上存在偏差。教育治理精准化是实现新时期义务教育治理现代化的基础与前提, 治理对象的精准率关乎教育资源能否传递到目标人群。但是, 由于不同县域经济社会发展水平存在差异, 一些中西部地区无法保障教育资源供给的有效性, 自然而然地忽视了教育需求较高的镇(街道), 而一些经济发达地区的管理部门则缺乏“定位一厘米, 深耕十公里”的思维, 无法为县域内城乡学校的适龄儿童提供无差别的教育。特别是随着城镇化的快速推进和农村到城市务工人员的不断增加, 随迁子女、留守儿童等“边缘化”群体出现, 进而引发“城镇大班化、乡村空校化”等现象。虽然部分省份已积极采取措施并取得成效, 如湖南省聚焦“大班额”问题, 通过保障经费投入与学位供给, 加快乡村小规模学校、“芙蓉学校”等的建设, 已累计消除义务教育大班额4.6万个, 大班额占比从22.4%降至0.11%, 比例降幅居全国第一^[9]。但是, “边缘化”群体存在的教育问题并没有完全消除。如何确保“大班额”不反弹, 进一步满足随迁子女、留守儿童对高质量教育的需求, 保障义务教育均衡优质发展, 是县域教育治理面临的重大挑战。

二是在治理方式上缺乏针对性。教育治理水平的高低取决于治理方式。县域教育治理的精准化不仅体现在治理对象识别的精准, 更在于治理环节中手段及措施选择的精准。当前我国县域义务教育治理多采用“自上而下”的治理方式, 指令的传达由行政力量直接掌控, 治理的手段具有强制性, 导致管理部门与学校失去活力^[10]。由于缺乏咨询、协商、志愿性服务等引导性治理手段, 县域政府治理过程中供给的资源无法有效满足本地义务教育的实际需求, 同时, 学校内部也未能及时发现、反映教职工与学生的意愿。此外, 教育治理过程中常常采用一次性治理或形式化治理的方式, 缺乏有效的反馈机制, 如农村适龄儿童流失问题的治理尚无有效数据的支撑, 治理过程欠缺持

续性与针对性,未能触及问题的根本。可见,仅依靠政府主导的方式解决问题显然不切实际,县域政府需要调整思路,制定有针对性的策略。

2.3 县域义务教育治理精细化仍不全面

教育治理现代化背景下,精细化治理是大势所趋。但是从当前治理现状来看,县域义务教育治理存在主体权责界限不清、治理理念脱离实际等问题,县域义务教育精细化治理仍然面临严峻的挑战。

一是治理主体职责界限模糊。治理现代化的典型特征在于多元治理主体共同参与,合作管理。习近平总书记强调“办好教育事业,家庭、学校、政府、社会都有责任。”^[11]当前治理主体大致包含县域政府、地方行政部门、社会公众、学校、学生和家長等,强调各治理主体之间的平等性与民主性^[12]。但在现实中,县域义务教育治理仍以政府推动为主,多元主体之间的地位与结构严重失衡,影响各主体参与治理的积极性。主要表现有:第一,县域政府过多干预。一些县域政府以“一揽子”方式参与教育治理全过程,未能厘清自身权利的行使边界,不断挤占其他主体的治理空间,抑制多元主体参与的意愿。第二,学校自主办学受到限制。政府“自上而下”的管理模式及学校领导团队管理水平欠佳,导致县域内学校被动接受政府管理,一味追求显性的考核指标,扭曲了教育治理的目的。第三,社会力量的缺失。教育治理体系和治理能力现代化强调社会力量的参与,但因评价、激励机制不健全,社会力量较少参与县域义务教育治理,难以与其他主体互动和协作。

二是治理理念与实际相脱离。县域义务教育精细治理不仅是一项技术性很强的系统工程,更涉及治理思维、理念等。治理理念是县域义务教育治理的逻辑前提与行动指南,然而在具体的治理过程中表现出粗放式管理的思路。县级政府简单地按照统一标准对县域内城区学校与农村学校进行治理,忽略了城乡差异。县域内人口、空间以及资源环境是义务教育发展的重要载体,但是受历史、自然条件、经济水平、地方政策等的影响,县域内城区学校与农村学校在办学条件、经费支出、师生资源等方面存在不平衡的状况,如果以同一标准进行衡量并展开相同的措施,易拉大县域内城乡义务教育的差距。此外,县级政府对乡村教

育治理的重视程度不够。乡村教育治理作为教育治理的重要组成部分,关涉多元主体共同参与乡村教育治理的积极性,是激发乡村教育活力、提高乡村教育效能的关键一环。然而,农村地区教师流失问题依旧严峻,其在工资福利待遇方面仍然处于劣势地位^[13],这些问题正在不断地阻碍着县域教育治理现代化,必须加以重视。

3 新时代推进县域义务教育治理现代化的策略

县级政府是县域教育治理的首要责任主体。在推进农村教育治理现代化过程中,要重视县级政府的主导地位,并充分发挥其“元治理”作用。《中国教育现代化2035》明确提出要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,推进教育治理体系和治理能力现代化。对此,县级政府迫切需要加强对乡村教育的系统研究和科学谋划,细化、实化工作任务和思路举措,推进县域教育治理法治化、精准化和精细化。

3.1 推动县域教育治理法治化

县域教育治理法治化意味着县级政府要更多扮演“监督者”的身份,发挥教育督导作用,体现国家教育意志,在教育督导上坚守教育底线,保证县域内城乡学校全面贯彻党的教育方针和依法治校。在推动本地教育行政部门和学校完善相关规章制度层面,地方政府通过完善地方教育法律法规和制度规则体系的建立,加强依法治教,将本地区所有的教育管理和学校办学活动纳入法治轨道。教育主管部门有完善教育法律法规的权责,以县级政府所在的地(市)为区域单位,加快推进地方教育立法,在国家教育法律法规的前提下,各地(市)制定适用于本地区的地方性的教育法律法规,推动县域教育治理法治化。在学校治理法治化层面,2022年教育部颁布《中小学法治副校长聘任与管理办法》,要求每所中小学校至少配备1名法治副校长并优先为农村地区学校配备法治副校长。对此,县域城乡学校要完善学校章程建设工作,建立学校法治副校长制度,以设置学校法治副校长为抓手,更好发挥法治副校长在学校制定重大教育决策、推进依法治教中的咨询和参谋作用。此外,县级政府要重点关注城乡学校是否把建立法治副校长制度作为学校推进依法治校

的重要措施,并将其纳入教育现代化验收指标。

3.2 推动县域教育治理精准化

大数据和信息化时代的来临,为县域教育治理精准化提供了必要条件。县级教育主管部门利用大数据和现代信息技术手段,能够增强县域教育治理的科学性,更好地实现县域教育治理精准化。主要表现在:一是建设并应用中小学生电子学籍信息管理系统,加强学籍日常管理及服务。二是建设教育决策支持系统,提高教育决策水平。三是建设教育管理综合服务平台,为学生和家长提供更准确、更及时、更便捷的信息。《中国教育现代化2035》提出推进随迁子女入学待遇同城化,有序扩大城镇学位供给,完善流动人口子女异地升学考试制度。对此,县域教育治理要重视流动人口随迁子女就学相关工作,利用大数据和现代信息技术手段,对教育资源欠缺、供给结构性矛盾突出的镇(街道)予以重点关注,确保符合条件的随迁子女在公办学校就读。例如,建立义务教育阶段学校公民同招报名系统和义务教育招生录取平台,实现户籍、社保、不动产等信息与大数据的自动对接,积极做好本地区生源调研预测工作,指导各镇(街道)科学制定招生计划,努力扩大学位供给,稳妥做好义务教育段学校招生工作。

3.3 推动县域教育治理精细化

以往县域教育管理部门管理县域城乡学校的针对性不强,更多地是采取“一刀切”的管理模式,忽略了城乡学校的差异。与此同时,县级政府对农村教育的管理比较粗放,精细化程度不高。县级政府简政放权是推动县域教育治理精细化的前提,也是县域治理体系和治理能力现代化的必然要求,推动县级政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务和维护社会公平正义转变,从而提升县级政府管理服务水平。新时代背景下,县级政府不再像以往那样对县域基础教育的具体事务大包大揽,而是充当“服务者”的角色,通过打造服务型政府实现自身职能转换,在规范自身权力的同时推进县域教育治理精细化。需要注意的是,县级政府权力下放并非完全放手,而是在基础教育体制机制方面长期存在的问题上有新突破。一是在教育经费使用上,保障乡村小规模学校(含教学点)经费及时足额到位,并提高经费使用的公平性。二是在教师资源配置上,建立县级

编制部门核定编制总量,人力资源和社会保障部门核定岗位总量,教育行政部门在编制、岗位总量范围内统筹调配教师的管理体制机制^[14],并划定学校编制底线和小规模学校教师配置底线。三是在深化“县管校聘”改革上,引导城区学校的优秀教师向乡村学校流动。四是在教师职称评聘上,在政策层面的倾斜未能体现实质性公平时,要落实教师职称评聘一体化。五是在教师工作待遇上,缩小城乡教师的收入差距,特别是要提高乡村教师的岗位工资待遇。县级政府在这些关键领域不能“缺位”,县级教育主管部门要联合相关职能部门履行应尽的职责,并建立强大的服务机制。

参考文献:

- [1] 中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》[EB/OL].(2019-02-23)[2022-06-02].http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content_5367987.htm.
- [2] 宋乃庆,贾璞.中国基础教育发展100年:走向公平与质量的教育——以党的教育方针为逻辑主线[J].西南大学学报(社会科学版),2021(3):127-139,221.
- [3] 杨文杰,张珏.以教育现代化支撑与驱动国家现代化——兼论我国教育现代化的发展愿景[J].教育发展研究,2021(3):1-11.
- [4] 张宁娟.义务教育优质均衡的时代内涵与具体实践[J].上海教育科研,2022(7):12-16.
- [5] 柳海民,邹红军.高质量:中国基础教育发展路向的时代转换[J].教育研究,2021(4):11-24.
- [6] 杨清溪,柳海民.优质均衡:中国义务教育高质量发展的时代路向[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2020(6):89-96.
- [7] 褚宏启.新时代需要什么样的教育公平:研究问题域与政策工具箱[J].教育研究,2020(2):4-16.
- [8] 鄧庭瑾.新时代基础教育治理的中国经验[J].中国教育学刊,2022(9):58-64.
- [9] 湖南省教育厅.以化解大班额为重要抓手 推进义务教育优质均衡发展[EB/OL].(2022-06-24)[2022-07-01].http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54598/dxjy/202206/t20220624_640241.html.
- [10] 鲍传友,黄传慧.走向善治:多元参与的县域义务教育治理结构转型[J].教育科学,2021(1):31-37.
- [11] 习近平.坚持中国特色社会主义教育发展道路 培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人[N].人民日报,2018-09-11(01).
- [12] 王淑芬.从“独舞”走向“共舞”:县域义务教育治理的新转向[J].教育发展研究,2019(2):23-28.

- [13] 付卫东.县域义务教育教师工资待遇不平衡不充分: 难题及破解——基于中西部 6 省 16 个县(区) 160 余所中小学的调查[J].河北师范大学学报(教育科学版) 2019(4): 5-12.
- [14] 于发友.努力办好优质均衡富有特色的新时代乡村教育[J].吉首大学学报(社会科学版) 2020(6): 26-28.

Modernization of County Compulsory Education Governance in the New Era: Significance , Challenge and Promotion Strategy

GUAN Honghai¹ ,DU Yujiao²

(1. School of Education Science , Mudanjiang Normal University , Mudanjiang 157011;

2. School of Teacher Education , Ningbo University , Ningbo 315211 , China)

Abstract: At present , under China's "county-oriented" compulsory education management system , the county level , as the basic unit of regional education governance , plays an important role in promoting the quality and balance of urban and rural compulsory education in the new era. However , in the process of county compulsory education governance , there are still a series of challenges , highlighted by the lack of governance system construction and implementation , the inaccurate identification of governance objects , the lack of targeted governance mode , the blurred boundaries of responsibilities of governance subjects , and the separation of governance concept from reality. Based on the requirements of the modernization of China's national governance capacity and governance system modernization during the 14th Five-Year Plan period , county-level governments should accelerate the modernization of county education governance from the three aspects of legalization , precision and refinement , so as to provide corresponding institutional arrangements for realizing a higher level of urban and rural education integration.

Key words: county compulsory education; educational governance; modernization; promotion strategy

(责任校对 朱正余)