

省级政府教育统筹发展的维度及其 实现机制研究

——以基本公共服务均等化为视域

盛明科

(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105)

摘要:教育公平是教育的本源性价值,是根源于人的基本权利之上的内在本质性规定。教育基本公共服务均等化,内在地包含着受教育权的平等化、教育资源配置的均衡化、教育发展成果共享化、教育公共产品的优质化等诉求。科学分析基本公共服务均等化价值诉求下教育公共服务统筹发展的基本维度,从教育统筹目标、统筹层次、统筹内容、统筹产品等方面界定省级政府教育统筹发展的政策重点,提出公共服务均等化视域下省级政府教育统筹发展的实现机制,包括准确研判机制、科学决策机制、纵深推进机制以及现代化治理机制,有助于省级政府教育统筹发展绩效水平的提升、教育基本公共服务的均等化。

关键词:省级政府;教育统筹发展;教育公平;基本公共服务;均等化

中图分类号:G46

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2016)09-0178-04

党的十八届三中全会明确提出,要“深化教育领域综合改革”“扩大省级政府教育统筹权”。公共服务均等化视域下省级政府教育统筹发展,直接关联国家基础教育公平发展大局,影响教育综合改革决策和教育公共治理体系建设。推进基础教育公平发展和教育基本公共服务均等化,是政府教育制度与政策伦理的应有之义,是促进政府担当起人人享有平等教育权利的关键之维,是保障全社会广大公民起点公平和机会均等的普善之举。

1 基本公共服务均等化的教育发展维度

教育基本公共服务均等化,体现为区域、城乡、群体之间受教育权利、教育资源、教育成果的平等享有,亟待寻求在教育制度、教育政策、教育管理与教育保障等各个方面实现新的突破。基本公共服务均等化视角下的教育发展,主要包括以下几个维度。

1.1 基本受教育权平等化

受教育权作为基本人权,是公民享有接受文化教育的机会和获得受教育物质帮助的权利。作为基本权利,平等原则是其享有与行使的首要原则。二战以后,受教育权平等便被诸多国家用宪法予以确定,受法律保护。受教育权平等化作为实现教育均衡发展和基本公共服务均等化的基本前提,理应受到政府、社会的关注和保障。然而,在当前我国推进基本公共服务均等化的进程中,公民受教育权的平等性尚待提升,诸多地区存在着受教育权“差别对待”的现象。如农村儿童与少年、进城务工人员随迁子女、不同地区考生的受教育权都存在着差别对待^[1];残疾智障等特殊群体、贫困山区及不同性别的少年

儿童受教育机会存在着不平等。扭转这些受教育权利不平等问题,必须从教育制度、教育政策等多方面着手,全面推进基本受教育权平等化的实现,助推基本公共服务均等化的实现。

1.2 教育资源配置均衡化

教育资源配置的均衡化主要指教育资源在各层面、各主体、各要素间均衡化分配。不仅包括不同区域、学校、群体以及各级各类教育间教育资源的均衡配置,也包括中央和地方等各层级教育资源投入的均衡以及教育财力、人力、物力等各要素的均衡配置。但值得注意的是,教育资源配置均衡化并不是教育资源的平均分配,而是教育资源供给与需求的相对均衡。因此,教育资源配置不能盲目注重数量均等、盲目取消差异,走向绝对平均。教育的资源分配部分决定了个体参与社会竞争的初始条件,初始条件不平等是造成未来收入分配差距的重要原因之一^{[2]166}。而教育资源的均衡配置,对缩小社会、教育以及个人之间的发展差距有着重要影响和作用。但当前我国存在着各种教育资源配置失衡问题,需在坚持公平原则、弱势补偿原则的基础上调整现有资源配置格局,满足公众教育利益需求,从制度、政策及实践上不断突破,逐步实现教育资源配置均衡化。

1.3 公共教育产出优质化

教育优质化作为一种新的教育发展新观,对教育发展、社会发展均是有益的,应将其贯彻于教育发展的各方面。公共教育产出也需践行教育优质化理念,不仅要注重教育产出数量,更要注重教育产出质量,实现教育教育均等化基础上的产出优质化,推进国家与地区竞争力的有效提升。公共教育产出的优质化,是促进基本公共服务均等化的重要路径,因此,需把国家和社会的关注重点转移到教育产出质量上来。不仅要在顶层设计上予以重视,也要加大投入,保证教育产出优质化所需的资源。还要继续推行素质教育,将素质教育的理念真正深入到各学校与各家庭,促进素质教育理念的践行。同时,在实施教育产出核算时,要合理增加教育产出质量指标所占比例,在全社会形成一种注重教育产出质量的氛围,促进教育产出优质化的实现,助推基本公共服务均等化的实现。

1.4 教育发展成果共享化

改革发展成果共享是社会主义的基本价值追求,也是社会公平正义的内在要求^[3]。教育发展成果作为改革发展成果的重要方面,也需在人民群众间实现共享。实现教育发展成果共享,不仅有利于社会成员平等接受教育、均衡获得教育资源,促进社会成员共同发展,也有利于国家教育事业健康发展。不仅能有效促进教育改革发展向纵深化推进,还能满足人民群众的教育发展需求,减少教育基本公共服务领域的各种矛盾。同时,教育发展成果共享化同基本公共服务均等化密切相关,比较理想的基本公共服务均等化状态,就包含“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”等内容。只有让人民群众共享教育发展成果,才能真正实现“学有所教”,实现教育基本公共服务的均等化。因此,在推进教育基本公共服务均等化的进程中,要树立教育发展成果共享的理念,建立教育统筹发展成果共享机制,统筹全局,不断推进教育统筹发展成果共享化的实现。

2 省级政府教育统筹发展的基本维度及其特点

实施省级政府教育统筹综合改革,具有区别于一般意义上教育改革的独特意义逻辑,它绝不仅仅是一般教育改革在省域内的自然展开^[4]。这种区别主要通过教育统筹目标、统筹层次、统筹内容、统筹产品四个维度及其特点来阐释。

2.1 教育统筹发展目标的公益性

省级政府统筹教育发展是国家根据当前教育发展现状作出的重要战略选择,其最终目标是为了满足人民群众的教育需求、保障人民群众的公共利益,充分体现了教育统筹目标的公益性。省级政府教育统筹发展目标的公益性,主要蕴涵于其所包括的教育改革、教育发展和教育服务三个方面。教育改革的公益性主要体现为教育改革的最终目的是为了办人民满意的教育。教育发展的公益性主要体现为教育发展为了人民,发展成果由人民共享。教育服务的公益性主要体现在切实履行公共教育服务职能、保障教育服务供给、促进教育公共服务均等化的实现等。无论当前的市场经济如何发展和膨胀,教育如何变

化发展、由谁举办,始终都要坚持教育统筹发展目标的公益性,在公益性理念指引下培养出一批具有公共责任意识的理性人。

2.2 教育统筹发展责任的层次性

教育统筹发展责任具有层次性,不同层级政府的统筹责任范围、大小有所区别。中央政府统筹的是全国范围内各级各类教育的发展,职责涉及的是全局的、宏观的。省级政府统筹的是全省的教育发展以及教育资源的配置、教育差距的缩小等,统筹责任相对微观化。市县级政府统筹的则是全市各区县的教育,统筹职责更趋具体化。总之,教育统筹发展责任具有明显的层次性。对于省级政府教育统筹发展而言,省级政府承担着主要统筹责任。当前,省域内教育差距突出,没有省级政府的有力统筹,各主体的共识便无法凝聚、发展步调无法协调,政府教育统筹发展实践也将障碍重重。市、县政府作为教育统筹发展政策的具体执行者,也需担负起教育统筹发展的具体责任,切实履行资源配置、提供服务等具体职能。总之,省级政府教育统筹发展综合改革需要各层级政府与主体相互配合、共担责任,共同保证教育统筹发展责任的落实。

2.3 教育统筹发展内容的多维性

教育统筹发展内容,主要指在教育统筹目标的引导下,依据教育统筹对象的实际情况而实施的系列安排与活动。由于省级政府教育统筹本身的复杂性及统筹目标的多元化,教育统筹发展内容也呈多维性,主要体现于教育改革、教育发展与服务过程中。就教育改革而言,主要指教育统筹管理者依据一定政策对教育系统各要素施加影响,以实现教育现状有意义的转变。教育改革是教育统筹发展得以深度拓展的前提,重主导、控制和改革。就教育发展而言,主要是指在省级政府统筹管理下,促进教育发展的系列安排,主要包括区域内促进教育发展的统筹布局、规划等。就教育服务而言,教育服务是省级政府教育统筹发展的重要保障,优质教育师资的提供、办学条件的改善等都属于教育服务的范畴,政府及相关部门通过各种教育服务的供给,为教育的统筹发展提供重要支撑和保障。

2.4 教育统筹发展产品的公共性

教育统筹发展产品的公共性,是指政府统筹管理下所提供、生产的教育产品最终是为了实现公共利益、公共目标以及创造具有公益精神的意识形态等^[5]。关于教育统筹发展产品价值属性的界定,不同学者有不同标准与结论。笔者认为,教育统筹发展产品具有公共性。从宏观角度来看,教育统筹发展产品主要是指政府及相关部门所统筹提供的各级各类教育。虽然各级各类教育由于消费的竞争性及排他性程度不同,有着不同的性质,如义务教育是典型的公共产品,职业教育等非义务教育则由于一定的消费竞争性和排他性被认定为准公共产品^[6],但都改变不了各级各类教育的公共性、正外部性及其溢出效应的存在。从微观角度来看,教育统筹发展产品主要是指在政府的统筹下,各级各类学校提供给学生的教育服务。学校给学生提供的教育服务因竞争性、排他性程度的不同也具有不同性质,但都具有不同程度的公共性。综上所述,不管是从宏观角度,还是从微观角度,教育统筹发展产品都呈现出明显的公共性。

3 公共服务均等化视域下省级政府教育统筹发展的实现机制

建立健全公共服务均等化视域下省级政府教育统筹发展的实现机制,主要是通过教育统筹发展效果评价,促进省级政府教育统筹发展绩效的改进和提升。教育统筹发展效果评价作为政府治理教育方式的创新,也是许多国家正在进行的教育管理改革的重要内容。当前,我国各级各类教育主要由省级政府进行统筹和管理,省级政府教育投入也占到各级政府教育投入的很大比例,对其追踪问效意义深远。笔者认为,基于公共服务均等化教育发展维度,纵观省级政府教育发展统筹目标、统筹层次、统筹内容、统筹产品等方面,公共服务均等化视域下省级政府教育统筹发展的实现机制,主要包括准确研判机制、科学决策机制、纵深推进机制以及现代化治理机制。

3.1 建立教育公共服务均等化的准确研判机制

教育公共服务均等化准确研判机制的形成离不开教育统筹发展效果评价的推进,教育统筹发展作为推进教育公共服务均等化的重要举措,其统筹效果的评价,既有利于直接促进教育公共服务均等化的

研判,也能在方法、技术等方面间接促进教育公共服务均等化的研判。一方面,直接运用统筹发展效果评价结果,促进教育公共服务均等化的研判。教育统筹发展效果评价采用目标设定、过程管理和效果评价三环节模式,对整个过程进行全面管理,能有效确保教育统筹效果评价的客观性、公开性和公正性,为教育公共服务均等化的准确研判奠定了良好基础。另一方面,有效运用教育统筹效果评价的方法与经验,可以助推教育公共服务均等化程度的准确研判。教育统筹发展效果评价采用的思路,坚持的理念与原则,及运用的方法与技术等可以有效运用于教育公共服务均等化的研判中,为教育公共服务均等化准确研判机制的形成创造有利条件。

3.2 完善省级政府教育统筹政策的科学决策机制

决策腐败是最大的腐败,政策失误是最大的失误,因此,有必要建立科学的省级政府教育统筹政策科学决策机制。通过教育统筹发展效果评价,有助于防止违背教育发展规律的重大政策失误发生,有助于提高教育统筹政策科学化水平。一方面,通过效果评价为政策科学决策提供客观依据。教育统筹管理不能单纯停留在政策层面,需要教育统筹发展实践效果来检测。由于效果评价具有联动教育统筹政策和实践效果的特点,因此通过效果评价,便能了解政策与实践的契合度,也能发现政策存在的漏洞,同时还能从结果分析中总结规律,为政策的科学决策提供依据。另一方面,通过效果评价能有效提升教育统筹政策的系统性与规范性。通过效果评价,真正了解省级政府教育统筹发展政策的实践进程与效果,将实际状况与预定目标相比,总结成绩、发现问题,进而有针对性的调整政策,提高政策的系统性与实用性,促进省级政府教育统筹政策的科学决策机制的完善。

3.3 优化省级政府教育统筹实践的纵深推进机制

优化省级政府教育统筹实践纵深推进机制,重点还在于统筹发展效果评价的推进。首先,通过统筹发展效果评价为实践纵深推进提供客观信息。通过效果评价,能适时发现实践存在的问题,并寻找解决途径,能为实践向纵深化发展提供可靠依据。其次,通过效果评价优化教育统筹实践纵深推进过程中的资源配置。效果评价的实施,统筹主体能根据教育统筹发展实践需求及时调整教育资源的分配,优化教育资源配置。最后,通过效果评价提升教育统筹实践纵深推进效果。保证诚实而有高效率的政府是推行教育统筹发展效果评价的主要目的。效果评价是监测相关统筹主体职责履行情况的重要工具,通过评价,不仅能有效提升相关主体的责任意识,还能在相关部门内形成竞争氛围,激励其加强对教育的统筹管理,进而提高省级政府教育统筹发展实践的整体效果。

3.4 健全省级政府教育统筹的现代化治理机制

建立健全教育统筹的现代化治理机制,实现教育治理体系和治理能力现代化,必须解决好观念转变、职能转变、动力机制和制度保障等方面的问题,而问题解决的关键在于深化教育领域综合改革。教育统筹发展效果评价对深化教育领域综合改革,健全省级政府教育统筹的现代化治理机制有着重要作用,主要体现在:一是教育统筹效果评价有利于推进教育领域综合改革的深化。效果评价的开展不仅能强化统筹主体的责任意识,转变其统筹管理观念,而且能激发深化教育的动力,为深化教育领域综合改革奠定基础。二是教育统筹效果评价有助于推进教育治理方式创新。效果评价的开展,形成一种注重统筹效果的氛围,有助于推动各种新思维、新方法的运用,有效促进教育统筹主体创新教育治理方式。因此,为健全省级政府教育统筹的现代化治理机制,需有序推进省级政府教育统筹效果评价,为教育治理开拓新视野,为教育治理现代化注入新动力。

参考文献:

- [1] 余雅风.论公民受教育权平等保护的合理差别对待标准[J].北京师范大学学报(社会科学版),2008(4):11-18.
- [2] 张菡泓.教育公平:政府责任与财政制度[M].北京:社会科学文献出版社,2013.
- [3] 张贤明,张平.论改革发展成果共享权及其实现[J].湖北社会科学,2013(10):30-34.
- [4] 李涛,宋玉波.中国统筹城乡教育综合改革的全景透析:从历史到现状[J].江淮论坛,2011(1):145-153.
- [5] 张茂聪.教育公共性的理论分析[J].教育研究,2010(6):23-29.
- [6] 杨凤英.教育产品的属性与政府职能的调整[J].教育学报,2006(1):17-23.

(责任编辑 朱正余)