

doi:10.13582/j.cnki.1674-5884.2015.06.028

# 省级政府教育统筹发展绩效 评价指标体系构建研究

盛明科,邵梦洁

(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105)

**摘要:**面对超大的教育规模和繁重的教育统筹任务,强化教育均等化发展的省级统筹,迫切要求健全统筹发展绩效评价指标体系,推进区域教育公共服务均等化和城乡教育资源配置一体化。省级政府教育统筹发展绩效,涵括机制性、政策性、资源性三种生成逻辑。依据动态性与静态性、系统性与层次性、科学性与实用性、经济性与可行性相结合的原则,从教育机会均衡保障、教育资源均衡配置、教育质量与成就均衡发展三个维度,构建了一套比较科学合理的省级政府教育统筹发展绩效评价指标体系。

**关键词:**教育公平;绩效评价;指标体系;统筹权

**中图分类号:**G46 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-5884(2015)06-0085-05

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,对深化教育改革作出重要部署,明确提出要“扩大省级政府教育统筹权”。建立科学合理的省级政府教育统筹发展绩效评价指标体系,是科学地配置统筹调控与均衡发展要素的基本前提,是准确有效地监控基础教育均衡发展失衡的基础工程。扩大省级政府教育统筹权,提升教育均等化发展的省级统筹绩效,推进区域教育公共服务均等化和城乡教育资源配置一体化,迫切要求健全统筹发展绩效评价指标体系。

## 1 省级政府教育统筹发展绩效的生成逻辑

教育统筹发展是从整体上着眼于国家或地区的教育,对各层次教育及资源通盘考虑、统一规划,做到城乡、地区、校际之间教育资源配置、发展过程及质量评价等方面统筹兼顾、综合平衡。教育统筹发展是国家教育综合改革的重要目标,省级政府教育统筹是教育综合改革的重要内容。省级政府教育统筹发展绩效究竟该如何评价,涉及哪些环节和因素,直接关系到省级政府教育统筹发展绩效评价指标维度设计。

### 1.1 省级政府教育统筹发展绩效的机制性生成

教育的公益性特征决定了其不可能像商品完全由市场提供,而必须通过市场以外的资源配置机制来进行调节。公共服务市场化和社会治理范式背景下,教育统筹与均衡化绩效取决于各种机制的协同促进。一是政府宏观调控机制。具体体现为“各级政府分担、省级政府统筹、管理以县为主”的财政体制,明确中央与省级政府的经费保障责任,提高地方教育经费保障的积极性,鼓励学校多渠道筹措经费。依照国家整体经济实力和教育发展总体目标,结合省域社会经济发展状况,尤其参照省域内人口、人均收入、税收收入等各项重要指标来确定教育的投入标准,实行差别化投入与动态调整方针。二是社会系统合力机制。社会、市场、学校与一线教育工作者共同参与,协商教育发展的战略方向、重点问题和改进措施,集中社会闲散资金、科研经费等,构建义务教育、农村教育与职业教育等优先资金注入机制,形成

收稿日期:20150327

基金项目:全国教育科学规划国家青年课题(CFA110126)

作者简介:盛明科(1979-),男,湖南长沙人,教授,博士,主要从事公共服务绩效管理研究。

公平合理的教育成本分担机制与利益平衡机制。三是教育质量驱动机制。省级政府教育统筹的办学质量机制重点在于创建现代学校制度,体现在以下几个方面:学生全面发展质量标准体现了“价值观指标、能力性指标、过程性指标和结果性指标四位一体的学校教育质量评价指标体系框架”<sup>[1]</sup>,动态引导城乡学校的办学方向与行为系统;制定校长专业发展标准,创建学校间校长交流、引援、内培等多管齐下的校长能力提升机制;以教师专业发展标准为指引,通过优化教师队伍、区域间教师自由流动等方式提升教师的专业素养与教学能力;构建政府、社会、学校和家庭共同参与的教育质量监控机制,通过定期、实时发布与不间断修正等进行质量评价;构建督导评估与教育问责机制,将“行政督导”与“专家督学”有机结合,从多维度来问责与教育相关行政领导、教育领导和校长的教育质量“作为”。

### 1.2 省级政府教育统筹发展绩效的政策性生成

教育政策是政府等公共权力部门为了促进教育事业的发展,合理配置教育资源,平衡各方教育利益群体而出台的一系列相关的法律、措施等权威官方文本。通过制定公平合理的教育政策来解决和调整教育领域的社会问题和社会关系,促进教育事业的公平健康发展,才能培养出各类符合社会需求的高素质人才。省级政府教育统筹发展绩效的政策性生成,可从以下两方面来理解:第一,教育政策的本质是要调节教育利益的分配,保障教育事业稳步增长的同时推进教育均衡发展,包括教育经费等物质利益和教育权利、教育机会等精神利益的均衡分配。公共政策是政治系统权威性决定的输出,是对全社会的价值做有权威的分配<sup>[2]</sup>。教育政策作为公共政策的一个组成部分,其本质是调整教育利益关系。国家制定和实施教育政策的根本目的是对不同主体的教育利益进行调整和分配,体现了作为政策主体的国家或政府的权力意志。教育利益的分配应追求公平,教育利益的增进应讲求效率,因此,教育公平和教育效率是教育政策的双重追求。第二,教育政策对教育利益的分配与增进,是一个动态的过程。大致要经历四个环节:教育利益选择、教育利益整合、教育利益分配和教育利益实现。

### 1.3 省级政府教育统筹发展绩效的资源性生成

教育资源配置是指教育资源在教育系统内部各级各类教育资源的分配,包括社会总资源对教育的分配,也包括教育资源在各级各类教育间、各级各类学校间和各地区教育间的分配<sup>[3]</sup>。中国教育经费占国民生产总值(GDP)的比重不及第一世界国家的一半;中国人口占世界人口总数的20%,但教育经费只是全世界教育经费的1%<sup>[4]</sup>。在政府财政拨款本身不足和现有的财政收入分配体制下,省域内各级政府间的财政收入向上层层集中,总体来说省级政府财政能力要好于县级政府。但是长期以来我国基础教育发展的主要责任落在了县级政府的身上,这就造成省级政府与基层地方政府在财力与事权之间的错位。中央政府用于基础教育的经费不足基础教育经费总额的1%,省、县及乡镇政府承担99%以上的财政投入。由此造成了我国基础教育资源配置的巨大差距。第一,由于地理位置、经济条件、国家政策等原因,东部沿海地区的经济发展迅速,逐渐拉开了中西部内陆地区的差距,地区间经济水平的差距则直接造成了教育资源配置的不均衡。第二,由于我国城市化和工业化进程的加快,大量农村剩余劳动力向城市转移,造成了学龄人口地域分布的变化,从而导致了教育实际需求与教育资源分配的矛盾。第三,教育资源配置的校际差距,重点学校与非重点学校在获取教育资源上的严重不平衡,使原本十分有限的基础教育资源更集中使用于少数重点学校,致使当前重点校与非重点校在教育资源配置上存在巨大差距。

## 2 省级政府教育统筹发展绩效评价体系的构建原则

“没有测评,就没有管理”<sup>[5]</sup>。构建省级政府教育统筹发展绩效评价指标体系是一个复杂的系统过程,评价指标的确定则是整个评价体系构建的关键。我国省级政府教育统筹发展绩效评价涉及的范围点多面广,与省级政府教育统筹发展绩效相关的指标也是形形色色,要将这一系列指标科学合理的甄选组合,确定一套导向明确、层次分明、切实可行的评价指标体系,必须坚持一定的原则。

### 2.1 动态性与静态性相结合

动态性原则要求对评价对象的发展状态进行评价,以此来反映评价对象的发展潜力和发展趋势。

在构建指标体系时要设置发展性指标,来反映省级政府教育统筹发展的增幅情况,体现省级政府教育统筹发展的动态趋势。同时,省级政府教育统筹发展是一个动态系统,相应的指标体系也不应是一个纯结果性的固定框架,而要顺应经济社会和教育的发展规律,适时修正。另一方面,在设计省级政府教育统筹发展绩效的指标时要注重静态性原则。静态性原则,即对当前评价对象已具备的条件以及达到的水平的评价,其特点在于评价时仅仅考虑评价对象在特定的空间和时间中的现实状态,而对评价对象过去的情况以及今后的发展趋势不予考虑。该原则要求构建省级政府教育统筹发展绩效评价指标体系,要设置能反映目前省级政府教育统筹发展绩效状况的指标,体现省级政府教育统筹发展的静态情况。

## 2.2 系统性与层次性相结合

在设计省级政府教育统筹发展绩效评价指标时,应着眼于整体,从省级政府教育统筹的战略目标和要求出发,尽量囊括省级政府教育统筹的各个层次各个方面,突出重点,使评价结果能充分反映当前省级政府教育统筹发展的总体概况。同时,各指标间要有一定的逻辑关系,不但能反映出各维度的主要特征与状态,而且能体现其相互间的内在联系,重视省级政府教育统筹发展绩效内部各指标要素之间的相互影响、相互促进。指标体系在注重系统性的同时也应具有层次性。根据省级政府教育统筹发展涵盖的内容层层分解为各维度的评价目标,在此基础上围绕各维度的评价目标分出为若干个子系统,再在每个子系统下细化出多个指标,逐一分析每个指标。值得注意的是,在确保整个指标体系同一层级、同一维度的目标系统一致性的同时,也要保持各指标之间的相互独立。

## 2.3 科学性与实用性相结合

构建省级政府教育统筹发展绩效评价指标体系,要遵循教育发展规律,符合国家教育方针、培养目标要求,从客观实际出发来获取评价信息,确保指标维度的设计方法、指标的选择方法和构建流程等环节的科学性;各具体指标不仅要内涵明确、边界清晰,能够准确地刻画省级政府教育统筹发展绩效各维度的状态和水平,还要相互联系,组合起来可形成具有综合评价职能的指标体系,对发展绩效进行科学分析,做出客观评价。实用性原则一般体现在评价体系的功能上:一是反映功能。根据省级政府教育统筹的责任和绩效目标来构建评价指标体系,能够如实反映省级政府教育统筹发展的现状;二是评价功能。指标体系能够科学评价当前省级政府教育统筹发展取得的成效,合理诊断薄弱环节,从而能够基于此制定相应的优化对策;三是监控功能。指标体系应能起到督促省级政府履职尽责的作用,积极促进省级政府教育统筹工作的全面实施,稳步推进教育治理体系和治理能力的现代化。

## 2.4 经济性与可行性相结合

为防止事无巨细、指标繁杂、评价成本较高而超出现实操作的承受能力,构建省级政府教育统筹发展绩效评价指标体系应力求简明实用,以最少的指标尽量全面反映省级政府教育统筹发展绩效,但所选取的指标一定要最具有代表性;同时,指标体系所涉及的数据资料要易于搜集和整理,尽可能利用现行统计制度中可以量化的统计数据。在反映同一个评价目的的不同的指标上,尽量选用易获取的、调查统计成本较低的指标。可行性原则规定在设计省级政府教育统筹发展绩效评价体系时,一是指标要合理,设置指标要根据需要和可能,并立足于主客观条件,评价主体能够基于此来进行相应的评价;二是指标要统一口径和计量单位,用科学的方法对其进行计算和分析;三是指标要有可操作性,力求规范,尽可能量化、利于计算,能通过一定的指标设计、统计调查方式获得可靠数据,便于准确描述省级政府教育统筹发展绩效的客观状态。

## 3 省级政府教育统筹发展绩效评价指标体系的主要内容

目前,学术界基本上还没有学者研究省级政府教育统筹发展绩效评价,关于构建省级政府教育统筹发展绩效评价指标体系的研究更是无从谈起。省级政府教育统筹发展的落脚点在于实现教育公平,促进教育均衡发展。因此,笔者以教育均衡发展为突破口,借鉴教育均衡发展指标体系,根据教育指标的“输入—过程—输出”系统模式和评价指标的选取原则,结合我国省级政府教育统筹发展实际,从教育机会均衡保障、教育资源均衡配置、教育质量与成就均衡发展三个维度构建省级政府教育统筹发展绩效

评价指标体系,包括12个二级指标和35个三级指标,力求较为客观地评价省级政府教育统筹的整体发展绩效。

### 3.1 教育机会均衡保障指标

省级政府教育统筹要保障人人都能享有平等的受教育权力和均等的受教育机会。教育机会均衡保障这类指标主要评价省级政府教育统筹发展的机会公平发展程度,选取了入学率、义务教育与高中教育巩固率2个二级指标。

入学率指标。入学率是指某一级教育学龄人口中,进入同一级学校的在校学生数占某一级教育学龄人口总数的百分比。包括小学阶段入学率、初中阶段入学率和高中阶段入学率3个三级指标。设置这类指标的目的在于衡量省级政府教育统筹发展下适龄学生的入学状况。

义务教育与高中教育巩固率指标。义务教育与高中教育巩固率是指某一年入学的学生中能读到毕业的学生所占的百分比。巩固率 = 第  $n$  年级的学生数 / 该年级入学时的学生数  $\times 100\%$ ,包括小学六年巩固率、初中三年巩固率和高中三年巩固率3个三级指标。该指标的设定表明在校学生各年级的保持率,反过来说也是对各年级辍学情况的度量,以此来衡量接受教育机会的状况。

### 3.2 教育资源均衡配置指标

教育资源是指使学校教育得以正常进行的人力、财力、物力等要素的总称,它是教育的物质形态<sup>[6]</sup>。因此,教育资源均衡配置指标是将财力、物力、人力三方面的资源细化,选取了生均教育经费、生均公用经费、生均校舍建筑面积、生均图书量、生师比、教师合格率6个二级指标。这类指标主要评价省级政府教育统筹发展的过程公平程度。

生均教育经费指标。生均教育经费是指每个学生人均可获得的学校教育经费,包括公共财政和非公共财政投入到各级各类学校的教育经费,通常被用来反映某个区域教育投入的实际水平。包括小学生生均教育经费、初中生生均教育经费和高中生生均教育经费3个三级指标。该指标主要用来衡量政府用于每个在校学生的教育经费状况。

生均公用经费指标。生均公用经费是指确保学校正常运转需要开支的经费,如公务费、业务费、设备购置费以及其它属于公用性质的费用。包括小学生生均公用经费、初中生生均公用经费和高中生生均公用经费3个三级指标。这一指标可以衡量省级政府在教育统筹过程中用于公用性质的相关费用状况,可以反映教育经费的紧张状况。

生均校舍建筑面积指标。生均校舍建筑面积是指某一级学生人均可使用的建筑面积,用来反映学校提供学生学习场所的整体能力。包括小学生均建筑面积、初中生均建筑面积和高中生均建筑面积3个三级指标。各级各类学校为确保教学、生活、体育锻炼及学校长远发展的需要,必须拥有与学校发展规模相适应的土地和校舍。该指标的设置可以衡量各学校的校舍建筑面积是否均衡。

生均图书量指标。生均图书量是指某一级在校学生平均占有的图书量,用来反映学校图书满足教师教学和学生需要的情况。包括小学生均图书量、初中生均图书量和高中生均图书量3个三级指标。该指标的设置可以衡量各学校的图书收藏量是否达到要求。各级各类学校为保证学生的课堂学习和课外知识增长的需求,必须要有一定数量的教学参考资料、工具书、各类课外书籍,订阅必要的报刊,逐步配备各类电子读物,并实行图书馆(室)的计算机管理,建立电子阅览室等。

生师比指标。生师比是指某年级内平均每名教师所负担的学生数量,是反映教育资源配置效率的一个重要指标。选取小学生生师比、初中生生师比和高中生生师比3个三级指标。通常对照国家规定的生师比标准,来反映某地区的生师比水平。该指标的选用可以清楚地判断某地区教师使用效率,过高或过低对于教师资源有效使用的实现都是极为不利的。

教师合格率指标。教师合格率指取得教师资格应当具备的相应学历的教师数占教师总数的百分比。包括小学教师合格率、初中教师合格率和高中教师合格率3个三级指标。师资水平是衡量一个学校发展状况的重要指标,也是省级政府教育统筹发展资源配置的重要方面。教师合格率高,表明学校的发展水平较高,资源配置相对合理;反之,教师合格率低,则说明学校的发展水平较低,教育资源配置不

合理,对教育的均衡发展不利。

### 3.3 教育质量与成就均衡发展指标

教育质量与成就均衡是教育发展的目标和衡量区域间教育是否均衡最直接的标准,反映了省级政府教育统筹下各级各类教育质量和教育绩效的优劣程度。选取毕业生升学率、学生辍学率、每十万人口平均在校学生、教育成就均衡指数4个二级指标。这类指标主要用于评价省级政府教育统筹的质量公平和结果公平程度。

毕业生升学率指标。毕业生升学率是指考入上一级学校学生数与年度毕业生人数的比例。包括小学生毕业升学率、初中生毕业升学率和高中生毕业升学率3个三级指标。这一指标可反映某一级教育的学生能继续接受高一级教育的情况。

学生辍学率指标。辍学学生是指除正常的毕业(结业)和升级、留级、转学、死亡以外,其他所有在中途不再上学而离开学校的学生。学生辍学率=学年内辍学学生总数/学年初在校学生总数 $\times 100\%$ 。包括小学辍学率、初中辍学率和高中辍学率3个三级指标。

每十万人口平均在校学生指标。每十万人口平均在校学生指平均每十万人口中的在校学生数。包括每十万人口平均在校小学生、每十万人口平均在校初中生和每十万人口平均在校高中生3个三级指标。其中,初中阶段在校生数包括普通初中和职业初中,高中阶段在校生数包括普通高中、成人高中、普通中专、职业高中、技工学校和成人中专在校生数。

教育成就均衡指数指标。选取文盲半文盲人口占15岁以上人口的比率和人均受教育年限2个三级指标。文盲半文盲人口占15岁以上人口的比率=15岁及15岁以上不识字及识字很少人口/15岁以上总人口数 $\times 100\%$ 。人均受教育年限这个指标主要是通过计算某一特定年龄段人群接受学历教育平均年数来衡量公民整体接受教育所达到的水平。人均受教育年限=(某一特定年龄段人群中每个人的受教育年限之和/该年龄段人群总数) $\times 100\%$ 。

## 4 结语

本文根据省级政府教育统筹发展绩效的机制性、政策性、资源性三种生成逻辑,遵循教育指标的“输入—过程—输出”系统模式和评价指标的选取原则,结合我国省级政府教育统筹发展的实际,从教育机会均衡保障、教育资源均衡配置、教育质量与成就均衡发展三个维度构建省级政府教育统筹发展绩效评价指标体系,包括12个二级指标和35个三级指标,指标体系结构比较科学合理,能比较全面地反映现阶段我国省级政府教育统筹发展的情况,客观地评价省级政府教育统筹的整体发展绩效。

### 参考文献:

- [1] 周丹.对学校教育质量评价指标体系的一些思考[J].江南大学学报(人文社会科学版),2005(12):100-102.
- [2] Easton D. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science[M]. New York: Knopf,1971:129-134.
- [3] 南京市教育科学研究所.义务教育均衡发展与教师资源配置[J].内蒙古教育,2007(4):23-25.
- [4] 杨东平.教育的阶层差距仍在扩大[J].南方人物周刊,2008(11):44-46.
- [5] Claes Fornell, Michael D Johnson, Eugene W Anderson, Joe sung cah, Barbara Everit Bryant. The American Customer Satisfaction Index Nature, Purpose and Finding[J]. Journal of Marketing,1996(10):7-18.
- [6] 崔慧广.县域义务教育均衡发展测度指标与方法的研究[J].创新,2010(1):109-112.

(责任校对 游星雅)