

·杏 坛·

民办学校分类管理改革的碎片化及对策

——基于整体性治理的视角

李文章

(广东省教育研究院 民办教育研究室, 广东 广州 510035)

摘要:民办学校分类管理改革对象、主体、任务的复杂性决定了必须以整体性治理思维推进实施。从整体性治理的视角看,目前分类管理改革的推进存在较为明显的“碎片化”问题,突出表现为制度设计的碎片化、部际关系的碎片化、监督控制的碎片化。治理政策执行碎片化,提升分类管理改革的整合和协同力度,应完善政策体系,提升分类管理政策构建的系统性;整合部际关系,提升分类管理改革推进的协同性;健全监控机制,提升分类管理改革的实效性。

关键词:整体性治理;民办教育;分类管理;策略

The Fragmentation of Classified Management Reform in Private Education and Its Countermeasures: The Perspective of Holistic Governance

LI Wenzhang

(Division of Private Education Research, Guangdong Institute of Educational Research, Guangzhou 510035,
Guangdong, China)

Abstract: The complexity of the object, main body and task of classified management reform in private education requires that the reform be carried out with the thinking of holistic governance. From the perspective of holistic governance, the problem of "fragmentation" is prominent in the process of classified management reform, which is manifested in the fragmentation of system design, the fragmentation of inter-ministerial relations, and the fragmentation of supervision and control. In order to promote the integration and coordination of classified management reform in private education, it is imperative to improve the policy system, integrate inter-ministerial relations and improve monitoring mechanisms.

Key words: Holistic Governance; Private Education; Classified Management; Countermeasures

2016年,全国人大常委会通过的《关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》(以下简称新法),正式确立了营利性与非营利性民办学校分类管理改革的法律依据。随后,国务院颁发《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》(以下简称《若干意见》),要求“地方各级人民政府根据本意见,因地制宜,积极探索,稳步推

进,抓紧制定出台符合地方实际的实施意见和配套措施”。2018年,《教育部工作要点》明确提出“加大对各地配套政策督察力度,推进现有民办学校平稳有序分类”。落实分类管理改革,促进民办学校分类发展,俨然是当前我国民办教育领域的中心任务。然而,从实践情况来看,地方贯彻落实新法新政不平衡,存在部分省份工作进展缓慢、配套文件仍未

出台、部分文件操作性不强等问题。因此,探究民办学校分类管理改革缓慢的缘由,剖析分类管理改革进程中遇到的阻力要素,并提出相关解决策略,对促进新时期民办教育健康发展具有重要的政策价值和实践意义。

一、整体性治理理论分析分类管理改革的适切性

整体性治理的突出优势之一是回应和契合了当前越来越复杂、多变、关联的社会特征。民办学校分类管理改革的复杂性决定了应从系统性、整体性的视野思考和推进分类管理改革。

(一)整体性治理理论的基本内涵

整体性治理 20 世纪 90 年代发端于西方国家,背景之一是盛极一时的政府新公共管理的衰微。新公共管理改革以市场化、分权化为核心特征,其在效率激励等方面的作用明显,但内在的缺陷也日益突出:强调个人市场利益,忽略社会公共价值;强调自主分工,导致各自为政,治理“部门化”“孤岛化”“碎片化”等现象普遍,越来越难以适应世界的复杂性、动态性、不确定性。整体性理论体系创建者的代表人物是英国的佩里·希克斯(Perry Hicks)。希克斯在《迈向整体性治理》一书中,对整体性治理产生的背景、主要内容、目标等主题作了较为全面系统的论述。希克斯认为,整体性治理作为一种解决方式,针对的是在 20 世纪 80 年代和 90 年代初政府改革所强化的碎片化状况,整体主义的对立面是破碎化。^{[1]2}碎片化问题必须在设计合理的整体性工作程序中加以解决。^{[1]36}整体性治理理论并不彻底否定和摒弃官僚制,而是对现有的官僚结构体系进行变革与升级。整体性治理“主张政府组织机构间通过充分沟通与合作,达成有效协调与整合,彼此的政策目标连续一致,政策执行手段相互强化,达到合作无间的目标”^[2]。整体性理论有三大特征。一是注重公民需求和结果导向。突出以满足公民需求为主导的理念,也就是“将个体的生活事件列为政府治理的优先考虑项目,将‘政府组织’的研究重点转移到‘个体问题’的解决”^[3]。二是注重整合。整合是“与新公共管理对立的回答”^[4],是针对新公共管理所导致的碎片化而提出的,整合的对象包括政策、规则、服务、监督、层级、功能等。三是注重协同。要求不同部门、不同主体之间建立规范化、制度化、常态化的深度合作交流,形成各种契约性的合作伙伴关系、网络化结构等协调机制。构建部门协同机制,

主要包括对话交流机制、利益分享和利益补偿机制、诱导与动员机制等。

在整体性治理的视野中,政府改革方案的核心是通过政府内部的部门间及政府内外组织之间的协作达到以下四个目的:“排除相互拆台与腐蚀的政策环境;更好地使用稀缺资源;通过将某一特定政策领域的利益相关者聚合在一起合作产生协同效应;向公众提供无缝隙的而不是碎片化的公共服务。”^[5]作为一种新型的现代政府公共治理模式和前沿理论,整体性治理为全球政府改革、公共治理方式变革提供了新的观察视域和新的路径参照。

(二)分类管理改革的复杂性

分类管理,意味着对民办教育利益格局的重新调整,对民办教育制度体系的重新构建,对民办教育发展战略的重新布局。分类管理改革涉及方方面面,其复杂性、系统性主要表现为以下三个方面:

一是分类管理改革对象的复杂性。同经济社会发展不平衡类似,我国各地区各级民办教育发展迥异。第一,区域发展差异大。我国民办教育区域发展极为不平衡,不同区域所面临的问题不同。有的地方是民办教育发展动力不足,有的地方则是民办教育发展比例失衡;有的地方是民办教育规模问题,有的地方是民办教育质量问题。第二,学校发展差异大。不同层次、不同类型的民办学校,所存在的问题不同。例如:民办学前教育的主要问题是无证办园、小作坊式办学多,“小学化”模式严重;民办中小学的问题是应试教育;民办中职教育的问题是生存压力大,招生困难,缺乏竞争力;民办高等教育的问题是整体办学层次水平偏低,科研及社会服务能力欠缺,缺乏高水平的一流民办高校;民办教育培训机构的问题是数量庞杂,不规范,监管乏力;等等。

二是分类管理改革主体的复杂性。今天的中国教育改革不仅涉及物,更多地、更根本性地是涉及人,需要在多元主体、多重关系、多种矛盾中协调和整合。^[6]民办学校分类改革主体的复杂性,一是表现为主体面广。既涉及中央政府,又涉及地方政府;既涉及教育部门,又涉及编办、发改委、工商、税务、民政、人社、国土、住建、公安、银行、银监会、证监会等众多部门;既涉及民办学校举办者、社会资本,还涉及民办学校教师、学生及家长,以及社会企业等。二是表现为主体自身的多样性。既有投资办学寻求物质利益的理性经济人,也有少数纯粹捐赠办学的社会道德人;既有滚动发展、逐渐壮大的民办学校,也有一

次性高标准、高投入、高起点的民办学校。改革主体越是多元、复杂,主体间的相互牵扯、相互角力也就越频繁。

三是分类管理改革任务的复杂性。这主要体现在分类管理所面临的政策任务的综合性和双重性。例如:既要大力扶持民办学校优质发展,提升民办教育整体竞争力,又要妥善处理民办学校与公办学校之间的协调关系,防止此消彼长;既要支持民办学校快速发展,扩充一定规模,又要规范民办学校办学秩序,注重民办教育质量;既要大力吸引社会民间资本进入教育领域,增加教育资源和教育活力,又要防止资本绑架教育,避免教育成为资本寻利的工具;既要积极引导非营利性民办学校的发展,吸引捐资办学,也要公平对待营利性民办学校的发展,给予适当的投资空间;等等。既要实现民办教育发展的长期教育目标,也要兼顾民办教育的短期市场目标。

二、整体性治理视角下民办学校分类管理改革的碎片化表征

所谓碎片化,是指完整的东西散碎分裂成诸多的零块。^[7]具体到民办学校分类管理改革,其政策碎片化可以理解为本应完整、系统、协调的政策内容、目标或过程由于主客观原因而导致的零散状况。目前,营利性与非营利性民办学校分类管理改革实践中存在较为明显的政策碎片化问题。

(一)政策制定碎片化

政策制定作为政策过程的首要阶段,科学合理的政策内容设计是保证政策顺利实施的基础条件。实施营利性与非营利性分类管理,是改革开放以来我国民办教育领域的一次重大制度创新和变革,由此带来的制度变化应是全方位的、全局性的、系统性的。所谓政策制定碎片化,是指在政策形成过程中,对政策内容的设计与构建缺乏统筹安排和系统思考,导致制度衔接性、配套性、完整性不足的现象。

目前,无论中央政府还是地方政府,在分类管理制度构建上都不同程度地存在政策碎片化问题。一是中央政府层面。由于各领域改革进程不一,现实中出现“各吹各的号、各唱各的调”的情况。譬如,关于营利性民办学校融资问题,《担保法》第三十七条规定,学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体的教育设施、医疗卫生设施和其他社

会公益设施不得抵押。教育部等五部门印发的《营利性民办学校监督管理实施细则》(教发〔2016〕20号)提出,营利性民办学校举办者不得抽逃注册资本,不得用教育教学设施抵押贷款、进行担保。但2017年国务院办公厅印发的《关于进一步激发社会领域投资活力的意见》(国办发〔2017〕21号)提出,探索允许营利性的养老、教育等社会领域机构以有偿取得的土地、设施等财产进行抵押融资。又如,在顶层设计上,政策系统性存在诸多不足,表现为:新法修订至今有近两年,而作为新法重要配套文件的《实施条例》(修订草案)目前仍处于意见征求及修改完善阶段。从社会对修订草案的反响来看,不同群体尤其是社会资本对集团化办学、非营利性民办学校的关联交易等有关内容表现出较大分歧和争论。从利益博弈的角度来看,《实施条例》(修订草案)的最终出台预计还需要一段时间。有《营利性民办学校监督管理实施细则》,却未制定“非营利性民办学校监督管理办法”;颁发的《关于非营利性组织免税资格认定管理有关问题的通知》对非营利性民办学校的税务优惠已经明确,而对营利性民办学校享受的税收待遇仍不明确。二是地方政府层面。分类管理改革既是自上而下的,也是自下而上的。考虑到各地民办教育发展和经济社会发展的差异,中央将不少改革事项和权力下放到了地方政府,由地方因地制宜地制定本地的实施意见和配套文件。然而,受国家政策和地方政府自身等因素的影响,不少地方政府在民办教育政策的制度设计上缺乏整体布局、周密考虑。截至2018年7月,全国22个省(自治区、直辖市)制定了地方《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》,1个省制定了民办学校分类登记和营利性民办学校监管管理实施办法。但是,同时又制定了分类登记、监管等相关配套细则的地方政府却寥寥无几(详见表1)。仅有上海、浙江、陕西、河南、江苏、海南、广东等7个地区同步出台了如民办学校分类登记、营利性民办学校监管实施办法等部分配套文件。其中,出台配套制度最多的省份是浙江省,共制定了7个相关政策文件。对大多数地方政府而言,落实民办学校分类管理改革的任务才刚起步,更为关键性的政策细则,特别是现有民办学校举办者高度关心的补偿或奖励、税费缴纳、分类登记、法人类型变更等问题,都亟待通过地方配套政策予以一一细化落实。

表1 各地民办学校分类管理改革文件制定情况一览表

省份	出台政策名称	文件数
辽宁	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1
安徽	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1
甘肃	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1
天津	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1
云南	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1
湖北	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1
浙江	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1+7
	公共财政扶持民办教育发展实施办法	
	民办学校财务管理办法	
	民办学校财务清算办法	
	民办学校教师队伍建设实施办法	
	落实民办学校办学自主权实施办法	
	民办学校信息公开和信用管理办法	
上海	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1+4
	民办学校分类登记管理办法	
	民办培训机构设置标准	
	营利性民办培训机构管理办法	
	非营利性民办培训机构管理办法	
河北	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1
内蒙古	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1
陕西	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1+1
	营利性民办学校监督管理实施办法	
河南	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1+1
	关于进一步规范民办学校办学行为促进民办教育健康发展的通知	
海南	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1+1
	民办学校分类登记暂行办法	
江苏	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1+3
	民办学校分类管理实施细则	
	营利性民办学校监督管理实施细则	
	民办非学历教育机构设置和管理办法(修订)	
青海	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1
广东	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1+2
	营利性民办培训机构监督管理办法	
	非营利性民办培训机构监督管理办法	
四川	民办学校分类登记实施办法	0+2
	营利性民办学校监督管理实施办法	
宁夏	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1
山东	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1
江西	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1
广西	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1
重庆	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1
贵州	关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见	1

(二)政策执行碎片化

再好的政策,缺乏强有力的执行力也是徒有空文。就民办学校分类管理改革而言,政策执行的关键主体是各个地方政府。政府作为一个社会公共组织,其内部根据分工不同而形成不同的行政组织机构。理论上,各部门都应该是教育改革发展的支持子系统,但实践中各部门都有其对本部门工作的独特理解,在政策实施中往往都自成体系。所谓政策执行碎片化,是指多元政

策主体基于自身局部利益考虑,在政策落实中各自为政、缺乏相互协同,导致政策落实缺乏合力的现象。政府碎片化最突出的一个特征是部门分割。许多部门在处理教育问题或进行教育政策制定时,习惯于从自身的政策体系出发,相互通融、协作与配合不够,以至于教育部门的问题难以解决,教育政策的创新性不足。^[8]

相比其他教育改革,民办学校分类管理改革主体的多元性特征尤为明显。除了业务主管直接对口的教育行政部门外,还牵涉其他诸多部门。例如:加大对民办教育的财政扶持,涉及财政部门;落实税费优惠等激励政策,涉及税务部门;实行差别化用地政策,涉及国土部门;实行分类收费政策,涉及物价部门;等等。因此,落实民办学校分类管理改革,离不开相关政府部门的协同配合。但是,这种协同配合往往会遇到极大的部门利益阻力。这是因为,不同的政府行政部门之间既有分工,也有合作,有统一的政府公共利益,也有自身的部门利益。一个政府部门一旦成立,就会形成自身利益和权力的固化自利性倾向。面对分类管理改革,部门的利益和立场决定了各自不同的态度和倾向。缺乏非教育行政部门的支持,部际关系的碎片化,是目前各地方政府实施分类管理改革普遍遇到的障碍。

从各地政府贯彻落实民办学校分类管理改革情况的报告来看,承担政策执行任务的具体责任部门一般是各地政府的教育行政部门,教育行政部门为牵头单位,其他如财政、工商、税务、民政、国土、公安、银行等13个部门作为成员单位参与配合。由于部门的自我中心主义与碎片化倾向,其他部门多是从自身部门的局部利益出发来思考分类管理政策的安排——对有利于增加本部门权力和利益的事项,则积极支持推动;而对可能给本部门增添义务或削减利益的事项,则希望轻描淡写。作为同级政府行政职能部门,教育部门与其他相关部门处于同等的组织层级和权力层次,并没有要求其他部门如何落实相关政策的强制性权力。相反,由于教育部门对外在资源的依赖性,在同其他权力或资源分配部门的交往中一般处于较为弱势状态。教育部门在沟通协同其他部门时难度较大,缺乏话语权。结果是,在政策执行上,尤其是落实民办教育各项优惠扶持政策上,教育部门多是“有心无力”,在其牵头起草的政策征求意见稿中很多良好的制度构想,在征求意见过程中往往被其他部门视为“不合适”之内容建议予以删除。如,不少省份反映,相关部门参与配合力度不够,由于职能、着眼点、政策理解各不相同,对教育部门提出的制度创新难以形成共识,在怎么管理、怎么支持等问题上存在不少分歧,部门协同作战意识薄弱。

(三)政策监控碎片化

监控是政策执行过程中的基本环节。政策监控即对整个政策执行过程的监督和控制,进而采取惩罚或奖励的手段督促政策执行。囿于公共政策本身、政策资源、政策环境以及政策执行主体自身等多种因素的共同制约,政策执行过程难免出现曲折和变形。保证政策执行真正落到实处,监督控制是不可或缺的一环。所谓政策监控碎片化,是指在对政策执行的监管控制过程中存在的监管主体不足和问责机制不健全的现象。

反思营利性与非营利性民办学校分类管理改革,其政策监控碎片化主要表现为两个方面。一是监控主体较为单一。从目前已开展的有关民办教育发展的督查工作看,对分类管理改革落实的监控主体主要是中央政府部门。2017年12月,教育部会同工商局、税务局、人力资源与社会保障部等部门,组织人员对安徽、广东、四川、浙江、云南、北京等6个地区开展了关于鼓励社会力量兴办教育及有关配套改革任务落实情况的实地督查工作;2018年5月,中组部、教育部组织开展了全国民办学校党建工作督查工作。作为广大民办教育利益相关者的非政府组织或个人,缺乏参与监控各地政府落实分类管理改革的合法渠道和机制。二是监控惩戒机制不整齐。政府部门在关于鼓励社会力量兴办教育及有关配套改革任务落实情况的实地督查工作中发现了地方政府在政策落实中存在的问题。例如:有些地方推进力度不够,对一些关键问题和重点环节还存在认识误区;有的省份想等着国家再给些政策、定调子,或者看看其他省份的情况再出台本省文件;等待、观望、畏难情绪不同程度地存在;等等。但督查结束后,对地方政府贯彻执行中央决策部署不力、政策落实懈怠与滞后等问题,中央政府并未启动相应的问责机制或采取相应的惩罚举措,督查与问责之间缺乏有机统一。

三、民办学校分类管理改革的整体性推进策略

实施分类管理,坚持差异化扶持,是今后一段时期内我国民办学校改革发展的基本导向。然而,实现分类管理改革的目标和初衷绝非一日之功,需要广泛探索、广聚智慧。从整体性治理范式出发,民办学校分类管理改革应把握以下对策和思路:

1.完善政策体系,强化分类管理制度文件构建的系统性

民办学校分类管理改革是一项系统性、整体性工程,牵一发动全身。实施营利性与非营利性分类管理,表面上是两种不同民办学校法人类型的产生,背后带来的却是对不同类型民办学校制定更具针对性、差别

化的监督管理体系和服务政策框架。

落实分类管理改革,不仅仅是制定单一的某个文件,而是构建一个结构严密、链条完整、相互衔接的复杂政策体系。具体来说,中央政府层面,应加快完善《民办教育促进法实施条例》的修订工作,抓紧研究制定营利性民办学校税收优惠、非营利性民办高校财务监管、独立学院发展、民办高等学校内部治理等政策文件,继续完善民办教育改革与发展顶层规划,为地方政府落实民办学校分类管理改革奠定基本政策依据和方向指引。地方政府层面,各地应根据新法新政的精神要义,在做好“规定动作”的前提下,充分发挥地方政府教育发展的统筹权和国家给予的分类管理政策自主探索的活动空间,从实际出发,紧密结合本地民办教育发展实际情况,除了制定出台作为主导的“1”地方实施意见外,更为迫切的是要尽快制定与实施意见相关的“X”配套文件,如《现有民办学校终止时补偿和奖励办法》《民办学校过渡财务清算办法》《民办学校退出机制》《民办学校财政扶持办法》《民办学校收费政策》《民办学校财务管理办法》《民办学校年度财务、决算报告和预算报告报备制度》《民办学校信息强制公开制度》《民办学校违规失信惩戒制度》《民办学校第三方质量认证和评估制度》《民办学校先进表彰奖励制度》等系列制度文件,推进区域民办教育制度创新,形成政策叠加效应。

完善上述民办学校分类管理政策体系,提高政策法规文件的科学性、针对性、操作性、实效性,在政策制定过程中应把握两个基本要求。一方面,注意政策之间的一致性。所有政策文件之间不能相互矛盾,目标不能相互抵触,内容不能与其他法律制度相冲突。另一方面,注意政策设计的协调性,要树立系统整体的思维方式,使各种政策手段形成相互协调的政策网络。

2.整合部际关系,提升分类管理改革执行的协同性

由于不同的政策执行机构具有不同的职责范围和管理权限,不同的政策执行人员在知识、经验、智力、观念、利益、性格和观察问题的角度等方面存在差异,在政策执行过程中难免出现意见分歧、利益矛盾和冲突摩擦。因此,执行机关内部以及执行机关之间的整合是政策有效执行的必要前提条件之一。^[9]

从中央到地方全面推进民办教育的分类管理改革,是一项复杂的系统工程,需要各级政府、相关责任部门的密切配合。^[10]应以整体性政府理论为指导,在坚持分工与合作并重的原则下,重塑政府民办学校分类管理改革落实工作机制,加大政府部门之间的协调与

合作效度。首先,建立边界清晰、配置合理的部门职权。长期以来,政府在民办教育管理中存在的失位、缺位、越位现象,以及相互推诿的治理弊端,其根源在于部门或部门内部之间的民办教育管理权力分配不清、责任落实不明。因此,解决分类管理政策执行碎片化问题,关键任务是理顺政府部门民办教育管理权力结构,厘清各部门及部门内设机构在管理与服务民办教育发展中的权责边界,从法律上对部门民办教育政策制定权力进行科学配置和清晰界定。其次,建立健全部门综合治理协调机制。有分工必有合作。应成立由政府相关部门共同组成的跨部门的协作治理机构,统筹处理涉及多部门的复杂事项,协商解决民办教育发展中的重点难点问题。目前,国家层面已建立部际联席会议制度,各地政府也要建立健全区域民办教育综合治理协调机制,加强直接性的面对面对话,强化部门之间及教育部门内部的政策沟通网络,整合行动资源,建设风险共担、相互协同对接的合作伙伴关系,形成共同应对复杂事务的联合行动能力。再次,建立政府部门政策信息共享平台。在本质上,协调需要数据和信息的聚集、分离和重组,以及新的、共享的知识生成。^[14]目前我国政府各部门对民办教育发展的认识存在较大差异,由此导致了不同部门对民办教育发展的不同态度和政策选择,部门间信任程度低。可通过设立网络化、电子化的区域民办教育信息共享和大数据平台,解决政策信息不对称问题,发现部门政策间的差异或冲突,增进部门之间的理解和信任,进而达成协作意愿,这是协同治理的重要信息基础。

3.健全监控机制,提高分类管理改革结果的实效性

由于公共政策本身、政策资源、政策环境、政策执行机构以及政策执行主体自身等多种因素的共同作用,现实的公共政策执行过程不可能总是一帆风顺的。相反,它常常会遇到种种不确定性、风险和危机,出现政策执行走样,甚至造成政策执行失败。而且,政策的执行从来不是一成不变、一劳永逸的,需要结合实践情况,根据反馈情况不断进行调整、修正和更新。因此,加强对地方政府民办学校分类管理整个政策执行过程的监控和指导具有重要意义。

政策监控应贯穿于分类管理改革的整个过程中。针对目前民办学校分类管理政策监控存在的问题,政府应从三个方面健全政策监控机制,促进分类管理改革政策目标的实现和政策效率的提升。一是增强政策监控主体的多元性。单个的政府主体不是现代治理,非政府组织或个人的参与治理是整体性治理的

应有内涵。民办教育改革发展,事关整个社会教育发展大局,攸关广大人民群众的教育利益,需要社会共同参与,需要人人共同支持。开展分类管理政策监控,除了主要的政府行政组织和人员监管主体外,还应吸纳民办教育中介组织、社会传媒、人民群众等非政府组织和个人,提高监控主体的广泛性、代表性、多元性。二是提高政策监控活动的系统性。政策监控不是孤立的静态活动,而是多样化、多环节的动态系统活动。既要开展政策制定的监控,也要开展政策执行、评估、终结的监控;既要加强事前监控,也要重视事中、事后监控;既要实施自我监控,也要开展他我监控;既要实行总体目标的监控,也要实行重点内容的关键点监控。三是建立严肃的责任追究制度。加强对各级政府及部门落实情况的督查力度,将各地支持民办教育发展、推进分类管理情况列入地方政府深化改革的重点任务和政府督查台账,从根本上提高各级政府部门对民办教育的支持和重视程度。对于落实民办学校分类管理改革政策不积极、不作为、选择性执行或象征性执行的政府部门或个人,要进行严厉问责,予以惩罚,以维护国家推进分类管理改革政策的严肃性和权威性。

参考文献

- [1]6 P. LEAT D, SELTZER K, et al. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda[M]. New York: Palgrave, 2002.
- [2]叶璇.整体性治理国内外研究综述[J].当代经济,2012(6):110-112.
- [3]彭锦鹏.全观型治理理论与制度化策略[J].政治科学论丛,2005(23):61-99.
- [4]DUNLEAVY P. Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government[M]. Oxford: Oxford University Press, 2006: 227.
- [5]高建华.区域公共管理视域下的整体性治理:跨界治理的一个分析框架[J].中国行政管理,2010(11):76-81.
- [6]浦蕊.中国教育改革:复杂性、系统性与科学性[J].教育科学研究,2014(10):33-37.
- [7]李金龙,王英伟.整体性政府理论视域下省直管县改革的碎片化及其整合研究[J].河南社会科学,2017(7):52-58.
- [8]付强,王玲.美国大学科研人才创业保障机制及其启示[J].中国高教研究,2016(7):85-90.
- [9]SABATIER P A, MAZMANIAN D. The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives [J]. Policy Analysis, 1979, 5(4): 490-492.
- [10]吴霓,王帅.新时代民办教育发展的制度体系与重点策略[J].教育研究,2018(6):105-109.
- [11]王浦劬,臧雷振.治理理论与实践:经典议题研究新解[M].北京:中央编译出版社,2017:318.

收稿日期:2018-08-10

基金项目:国家社会科学基金(教育学)一般项目“促进民办高等教育公益性发展的政策支持系统研究”(B1A160126)

作者简介:李文章,1980年生,男,江西贵溪人,广东省教育研究院民办教育研究室副研究员,主要从事高等教育管理、民办教育政策研究。