

# 社会力量参与乡村教育治理的价值、困境及建议

李伟, 李玲

(西南大学 教育学部教育政策研究所, 重庆市 400715)

**摘要:**从“共建共治共享”社会治理格局的角度看,乡村教育治理的核心在于规范乡村教育治理主体有效参与的制度与程序。社会力量参与乡村教育治理对于丰富乡村教育发展的制度供给与执行模式、发挥第三方评价和监督乡村教育质量的作用、挖掘乡村教育发展的社会价值蕴含等具有重要现实意义。农村留守儿童教育是乡村教育治理中的典型问题。以农村留守儿童教育治理为实例,分析当前社会力量参与乡村教育治理存在的现实困境,进而提出有关对策建议:利用大数据平台实现社会力量对乡村教育治理的精准支持;厘清政府与社会在乡村教育治理中的责任;完善政府购买社会力量参与乡村教育服务的机制;提升社会力量参与乡村教育治理的能力。

**关键词:**社会力量;乡村教育;教育治理;现实价值;困境;对策建议

**中图分类号:**G521 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)03-0075-07

自党的十八届三中全会从国家发展战略的高度提出“加快形成科学有效的社会治理体制”以来,党的十九大再次强调要加强和创新社会治理,明确提出要“打造共建共治共享的社会治理格局,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。这不仅预示着我国社会治理结构由原先的“体制内单中心治理”向“党领导下的多元化治理”转变<sup>[1]</sup>,也为各种社会力量或是通过符合法律的途径参与治理,或是通过国家授权参与治理,或是通过管理自身达到参与社会治理的目的提供了契机<sup>[2]</sup>。当前,随着我国社会主要矛盾的转变,人民对美好生活需要不断增长的同时也伴随着各种利益诉求的增长,这就使得社会治理所面临的具体问题更为复杂化与精细化。因此,如何在不同社会治理问题领域通过系统制度性设计来深度激发社会主体有效参与的活力,以及完善社会主体有效参与的渠道和方式,成为理论和实践上都需深入探索回答的重要问题。

教育系统历来都是社会系统的一个不可分割的有机组成部分,其存在与发展主要依赖于从社会系统中获得的资源<sup>[3]</sup>。乡村教育治理理念的建构与演变虽有其自身的历史逻辑与价值立场,但从整个社会系统发展的角度而言,乡村教育治理作为社会治理的有机组成部分,其治理理念的建构与演变亦是对社会变迁趋势的一种折射,并未与社会治理活动截然分开而孑然一身,必然受到新时

收稿日期:2018-10-19

作者简介:李伟,西南大学教育学部,博士研究生。

通讯作者:李玲,西南大学教育学部,教授,博士生导师。

**基金项目:**国家社会科学基金重大项目“教育阻断贫困代际传递的政策设计与评估研究”(18ZDA338),项目负责人:李玲;中央高校基金创新团队项目“基础教育质量监测”(SWU1709104),项目负责人:李玲;中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“社会组织支持农村留守儿童教育发展的路径研究”(SWU1709494),项目负责人:李伟。

代我国“共建共治共享”社会治理理念的影响。那么,从这个角度来理解,乡村教育治理的核心在于规范乡村教育治理主体有效参与的制度与程序,即国家各级教育行政部门、各类乡村教育组织、社会团体和公民个体,依据教育法律法规,遵循乡村教育实际,通过一定的制度设计和实践策略进行协商、审议与合作,共同管理乡村教育事务,促进乡村教育可持续发展<sup>[4]</sup>。但不可否认的是,由于当前我国基础教育改革与发展的主导权在政府,使得政府教育职能的定位在一定程度上制约着乡村教育治理中社会主体参与的程度和水平。这也就意味着乡村教育治理中的社会主体参与必须栖身于政府公权力的“释放”与公共政策话语的推动。基于此,本文从社会力量<sup>①</sup>参与的视角,厘清社会力量参与乡村教育治理的现实价值,并以农村留守儿童教育治理为实例,分析社会力量参与乡村教育治理的特征与困境,进而提出完善社会力量参与乡村教育治理的建议,对于推进乡村教育治理体系现代化,促进城乡义务教育优质均衡发展具有重要的理论与现实意义。

## 一、社会力量参与乡村教育治理的现实价值

### (一)丰富乡村教育发展的制度供给与执行模式

当前,我国乡村学前教育学校数占比 34.98%、班级数占比 27.99%、学生数占比 25.32%,义务教育学校数占比 53.35%、班级数占比 33.82%、学生数占比 24.99%<sup>[5]</sup>。从体量上来看,乡村教育在我国基础教育体系中仍颇具规模。但由于受自然地理条件限制,城乡二元体制历史差距积累,城镇化进程中乡土精英抽离、乡土文化丧失、人口流动加速,以及乡村教育自身可汲取资源有限等因素的影响,“乡村弱”的矛盾还未彻底解决。同时,我国义务教育实行“国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为管理主体”的体制。这意味着政府是乡村教育治理的主要制度设计者与责任承担者,但面对乡村教育问题的复杂性,政府教育职能容量是有限的。如果单纯采取建立新的政府部门、增加政府的管理层级、扩充职能人员数量、出台强制性政策法规等方式,不仅会使得乡村教育发展具有较强的指令性与规范性特征,也会挤压民间教育改革的生存空间,阻碍各种教育中介组织的发育和成长。那么,如何有效提升乡村教育质量,解决乡村孩子“上好学”的问题就需综合协同政府与社会的力量才可解决。这也就意味着,在乡村教育治理中,不仅需要政府自上而下规范性制度供给与执行,也离不开乡村社会力量自下而上探索性制度供给与执行。在实践中,社会力量参与乡村教育治理呈现出两种制度供给与执行模式:一种是社会力量优先探索践行后被政府采纳推广模式。譬如,“农村义务教育学生营养改善计划”就是首先由民间公益组织探索推进,待到模式成熟之后,政府开始介入主导并将这一模式推向全国。据统计,2011年底至2017年6月,中央财政已累计安排资金1591亿元用于实施农村义务教育学生营养改善计划,全国共有29个省份1590个县实施了营养改善计划,覆盖学校13.4万所,受益学生总数达到3600多万人<sup>[6]</sup>。另一种是政府购买乡村教育服务模式。譬如,在解决乡村教师“下不去”的问题上,一些地方探索出了“教师劳务派遣模式”。即教育部门首先以“招标与投标”的市场化竞争方式向社会遴选具有劳务派遣资质的企业,然后再向中标的企业购买教师岗位,最后由劳务派遣公司向教育部门派遣教师。该模式能够根据乡村学校的岗位需求,快速灵活地补充教师,同时还能解决派遣教师因生育、生病等因素导致的岗位二度供给问题,从而大幅度降低政府成本<sup>[7]</sup>。

### (二)发挥第三方评价和监督乡村教育质量的作用

社会力量参与乡村教育治理的另一项重要角色是发挥“第三方”评价和监督乡村教育质量的作用。在我国长期城乡教育实践中,形成了教育就是国家的权力与责任这样一种根深蒂固的教育理

<sup>①</sup> 目前,我国尚没有一个明确的社会力量分类标准,现行法规体系中主要有“社会团体”“基金会”“事业单位”“民办非企业单位”。结合我国乡村社会实际情况,本文中的“社会力量”具体包含工青妇等群众组织、农村群众性自治组织、农村公共服务组织,以及其它各类社会组织,等等。

念,形成了政府集投资者、举办者、管理者于一身,并拥有绝对人事任免权、资源分配权、等级区分权的格局,具有鲜明的“国家在场”与“社会式微”的特征,这使得乡村教育发展往往是行政逻辑大于教育自身逻辑。譬如,在农村撤点并校中,地方政府只追求农村学校布局调整的规模与速度,忽略了农村孩子在学校布局调整中的实际情况,致使农村学生上学远、上学难、上学贵,小学生辍学流失率上升,农村家庭教育负担显著增加等负面影响显现。这凸显了第三方评价和监督乡村教育的必要性。近些年来,《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》《关于深化教育体制机制改革的意见》等政策均指出,要“健全第三方评价机制”“建立健全政府、学校、专业机构和社会组织等多元参与的教育评价体系”“增强教育评价的专业性、独立性和客观性”。从专业性角度来看,第三方评价和监督教育中的“第三方”强调“利益无涉”和“非行政隶属”,指的应是具有独立法人资格和相应能力的非当事方专业机构或学术组织<sup>[8]</sup>。但由于我国每个乡村及乡村教育的发展定位、目标、现实环境和速度都不一致,很难、可能也无必要用统一性的质量评价和监督模式进行要求,相反,那些根据乡村自身特点,在乡村教育发展和质量监测过程中摸索和积累出的地区性的经验可能更具效果<sup>[9]</sup>。譬如,重庆市綦江区成立“学区自治委员会”来统筹基层社会力量参与乡村教育质量评价和监测。该委员会由辖区内各街镇领导干部、区(镇)人大代表与政协委员、当地社会知名人士、教师、家长、学生等6类群体选出代表7~9人组成。该委员会在开学、期中、期末组织监督评价小组,按照所建立的评价指标体系采取现场观察、人员访谈等形式,全方位、多角度对乡村学校进行评价,形成报告,向学校反馈,向区教委报告。

### (三)挖掘乡村教育发展的社会价值蕴含

乡村教育具有其独特的社会价值与功能,承载着传承与发扬优秀传统乡村文化的价值,发挥着增强村民对乡土文化认同感的功能。因此,乡村教育现代化并不是说要消灭乡村教育这些价值与功能,相反,应该是在乡村社会衰落与乡村文化真空这个现实面前,如何充分保留、发挥、增进乡村教育这些价值与功能。而要实现此目的,就需要在乡村教育发展中,对“乡村发展史上以及散落在乡间、隐含在人们观念和行为中的文化进行挖掘和整理,取其精华、去其糟粕,形成具有本地特点的乡土文化体系并发挥优秀传统乡土文化在道德教化中的价值。”<sup>[10]</sup>这也就为社会力量参与提供了存在的空间。实际上,在乡村教育实践中,已出现了社会参与保留、发挥、增进乡村教育价值与特色的例子。譬如,乡村教育实验的“川中模式”,以幼儿园为依托、以幼教团队为义工主体,注重开掘乡土社会的本土资源,把地方特色文化转化成了内发性的教育资源,让乡村学校因凝聚周边村落而成为乡村建设的中心<sup>[11]</sup>。成都浦江利用茶叶产业优势,构建“学校+企业+农民+社区”四位一体的学校社区发展模式,通过茶史、茶情校本课程传递茶乡文明,将学生培养成为茶艺“小先生”,让他们回家提升农民的茶技<sup>[12]</sup>。

## 二、社会力量参与乡村教育治理的实例考察:农村留守儿童教育治理

农村留守儿童教育问题是乡村教育治理中着重要解决的典型问题。但该问题的解决,“绝不是哪一级政府哪一个部门想解决就能立刻解决好的,而是一项系统工程,需要社会各种力量通力合作,形成强大而广泛的社会支持网络。”<sup>[13]</sup>由于父母长期外出务工,致使留守儿童原应享有的家庭教育出现空缺,使得学校教育与社会教育从留守儿童教育的远端支持转变为近端支持。这凸显了社会力量参与留守儿童教育治理的必要性。基于此,本研究编制了“社会力量参与留守儿童教育治理情况的调查问卷”,问卷共分为个人基本情况、家庭情况、客观参与情况、主观获得情况四个维度。其中,客观参与情况主要反映留守儿童获得的实际社会支持情况;主观获得情况主要反映留守儿童受到关心、尊重、理解的满足程度。调查遵循分层抽样、整群抽样、目的性抽样原则,共选取Q市29个样本区县,在每个区县选择2个不同发展层次的乡镇,再在每个乡镇选1至2所农村学校(小学阶段主要选择4年级学生作为样本;初中阶段主要选择8年级学生作为样本),最后在样本学校选

取1个班,并以班级为单位进行整群抽样。调查共发放3500份问卷,回收问卷3175份,回收率90.71%,其中,有效问卷2063份,有效率58.94%。同时,调查还采用半结构访谈法、个案追踪法,对留守儿童、农村学校教师、高校留守儿童研究学者,以及教育行政部门、民政部门、妇联、团委、社会组织、校外托管机构等负责人进行深入细致地访谈。

### (一)农村留守儿童教育治理中社会力量参与的主体、方式与特征

表1 农村留守儿童教育治理中社会力量参与的主体、方式与特征情况

参与主体	参与方式	参与特征
准行政组织(妇联、共青团、工会、关工委等)、村委会	组织关爱活动;提供经济资助、生活帮助、情感关怀等;政策宣传、提供活动场所等;实施家长培训、安排亲情团聚等	行政式参与;有明确的支持责任;公益动机强;支持能力较强
校外托管机构	提供留守儿童学习、交往等生活的场所与环境	市场式参与;没有法定支持责任;自利动机较强;支持能力较弱
社会慈善机构、慈善基金会、社会志愿者等	组织帮助留守儿童学习辅导、结对关怀等活动;自愿支教;组织慈善活动为留守儿童筹集教育资金等	公益式参与;没有法定支持责任;慈善动机较强;支持能力较弱
专业研究团队	研究留守儿童关爱问题,提出政策建议;留守儿童心理辅导等	专业式参与;没有法定支持责任;慈善动机一般;支持能力较强

本研究通过实证调查,归纳总结出当前农村留守儿童教育治理中社会力量参与的主体、方式与特征。从表1分析结果来看,社会力量参与主体可分为四种类型:一是“行政式”参与,主要以妇联、共青团、工会等群团组织为主。从参与机制上看,建立农村留守儿童联合关爱保护机制,如Q市以民政部门妇儿工委办公室为牵头管理部门,联合妇联、共青团、工会等群团组织,建立关爱农村留守儿童工作联席会议制度。从参与形式上看,主要集中为建设农村留守儿童校外服务阵地,如Q市建设“乡村学校少年宫”332所、“留守儿童之家”4385个。由于群团组织在性质上偏行政组织的特点,所以这类组织在农村留守儿童教育的参与活动中更多体现为“行政式参与”,且有明确的责任与较强的能力。二是“市场式”参与,主要以校外托管机构为主。这类机构主要以获取市场价值为目的来参与留守儿童教育,自利动机较强。三是“公益式”参与,主要以社会慈善机构、慈善基金会、社会志愿者等为主。这类组织由于其自身所具有的公益性,存在自愿帮扶留守儿童群体的意愿,使得其在参与留守儿童教育中慈善动机较强。四是“专业式”参与,主要以专业心理咨询师协会、高校心理咨询研究与培训中心等为主。这类组织主要通过政府购买服务的方式,开展留守儿童团体辅导、留守儿童及爱心妈妈混合团体辅导等。

### (二)农村留守儿童教育治理中社会力量参与存在的突出问题

#### 1. 社会力量参与的精准性不足

数据分析发现,在农村留守儿童教育治理的社会力量参与评分中,客观参与的平均得分为19.16分,主观获得的平均得分为8.28分。这表明农村留守儿童教育主观获得的支持与客观社会的参与存在明显差异。一方面,从农村留守儿童的角度来看,由于其年龄偏小,使得社会力量参与的教育无法取代家庭教育的重要地位,而实际上却存在留守儿童家庭教育严重不足的问题。譬如,Q市农村留守儿童的父母半年回家一次的占13%,一年回家一次的占44%,2年及以上回家一次的占43%。但另一方面,从社会力量参与的角度来说,却凸显出了社会力量对农村留守儿童教育的精准性参与不足。具体表现在:一是从社会力量参与的信息获取来看,虽然“全国农村留守儿童信息管理系统”正式启用,但由于相关留守儿童数据分析报告没有正式公开,导致社会力量参与主体无法及时掌握留守儿童信息动态,进而无法预测趋势和精准施策。二是从社会力量参与的形式来看,尚没有针对不同留守状态、不同监护状态、不同家庭环境、不同年龄特征的农村留守儿童开展有针对性的教育支持活动。譬如,Q市目前农村留守儿童由隔代教养的占82.51%、亲友教养的占10.75%、寄养的占2.66%,但在实际社会力量参与活动中,却存在“一刀切”的现象,使得“送书包、送文具、送衣服”成为参与留守儿童教育治理的“固定动作”。

## 2. 社会力量参与主体的统筹协调力度不足

一是没有形成有效的留守儿童教育服务系统内部各部门与外部各环节之间的沟通机制,没有明确责任单位和成员单位的工作职责,以至于相关社会力量参与项目分散化,造成资源的浪费。譬如,在调查中,发现群团组织与社会公益组织各有各自特色的参与项目,但各自项目的实施时间与内容交叉性严重,出现“有时无入过问,有时‘一窝蜂’的”问题,出现了有些留守儿童短短几天可以收到8个书包的现象。二是由于现有关于留守儿童关爱保护政策更多是倡导型的,缺少具体职责条款,也缺少具体追责条款,使得社会力量参与工作成效缺乏具体评估标准与考核监督机制。三是外部社会与乡村学校合作参与不足。譬如,Q市各区县依托乡村便民服务中心,建立了农村留守儿童活动中心,但由于没有与乡村学校有效对接,使得活动中心缺少专门教师开展学习指导,再加上宣传不够、离家较远等因素,使得很多农村留守儿童不知晓或不愿意去,致使场所闲置率较高。

## 3. 政府购买社会力量参与服务的机制不健全

虽然《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》《民政部 教育部 财政部 共青团中央 全国妇联关于在农村留守儿童关爱保护中发挥社会工作专业人才作用的指导意见》等政策均指出将“由政府提供且适宜社会承担的农村留守儿童关爱保护工作纳入政府购买服务指导性目录”。但由于公共教育服务外包不同于其他同类公共服务外包,需要对哪些部门应该在什么领域、以什么方式向社会力量购买农村留守儿童教育服务,以及如何对社会力量提供的农村留守儿童教育服务进行严格监管和科学评估等问题形成具体的制度设计和政策保证。同时,由于当前我国实行“统一登记管理”“分散业务主管”的社会组织管理体制,使得很多社会组织都或多或少地带有官方背景,这就极容易出现“权力寻租”现象。

## 4. 社会力量参与主体的能力较弱

一方面,从公益性社会力量参与主体的角度来看,由于专门从事儿童保护的社会组织数量不多,社工和志愿者等专业人才比较匮乏等因素,使得面向留守儿童的教育服务人员大多是简单培训的下岗人员,无法对留守儿童进行专业化的教育辅导。同时,在资金方面,一些公益性社会组织的留守儿童教育活动主要靠政府资助、社会捐赠,使得资金来源很不稳定,无法实现留守儿童教育活动的持续性与长期性。譬如,Q市某区没有本地注册的社会组织,30多个社工基本都是初级社工,而很多偏远区县连初级社工也很少。再如Q市某专门从事儿童保护的社会组织只有5个人是专职人员,更多都是兼职的工作人员。另一方面,从市场性社会力量参与主体的角度来看,由于校外托管机构政策准入门槛高,导致许多校外托管机构未经审批就应运而生,出现设施不完善、师资力量薄弱、管理水平低等问题。譬如,Q市某县的一家托管机构,将租赁民房改造成学生宿舍,托管的80个学生中有73个是农村留守儿童,屋里设施简陋、空间狭窄,存在较大的安全隐患。

# 三、完善社会力量参与乡村教育治理的对策建议

## (一)充分利用大数据实现社会力量对乡村教育治理的精准支持

精准的需求分析是社会力量精准参与乡村教育治理的依据。随着大数据技术的发展,这就为精准分析预测乡村教育发展需求提供了契机。因此,在此背景下,建议政府相关部门和社会相关主体要针对乡村教育发展的不同群体、问题与内容,充分利用大数据的思维和方法,建立集数据采集、数据处理、监测管理、预测预警、应急指挥、可视化平台于一体的乡村教育发展大数据平台,实现对乡村教育的精准治理。譬如,在农村留守儿童教育的大数据平台建设方面,要充分利用“全国农村留守儿童信息管理系统”,动态更新留守儿童信息库,适时发布留守儿童统计分析报告,实现留守儿童个性化需求与网络信息平台无缝对接,为留守儿童分层分类提供数据资源<sup>[14]</sup>。在乡村教师队伍治理的大数据平台建设方面,要对乡村教师资源大数据进行挖掘、分析、建模,形成乡村教师资源地图,建立乡村教师公共服务平台,动态监测乡村教师资源情况,扩大优质乡村教师智力资源的影响力和辐射范围,提供精准化、个性化、多样化的教育服务<sup>[15]</sup>。

## (二)厘清政府与社会在乡村教育治理中的责任

明确政府与社会在乡村教育治理中各自的权责与行为边界,是完善乡村教育治理体系现代化的重要前提。建议按照“政府兜底,社会促优”的原则来划分政府与社会在乡村教育治理中的责任。这就意味着社会在乡村教育治理中只应起到“补充”作用,而政府则在乡村教育治理中担负主体责任。具体来讲,一是对于乡村教育发展中的基础性问题,应由政府通过对乡村教育发展现状的评估和对乡村教育发展趋势的研判,制定乡村教育发展政策,发挥领导者、设计者和决策者的作用<sup>[4]</sup>。譬如,统筹管理乡村义务教育经费、免费乡村义务教育、“两免一补”、农村寄宿制学校建设、农村学校布局调整、乡村教师职称评定、农村学生营养餐计划、乡村学校思想政治教育工作等。二是对于乡村教育发展中的专业性问题,可通过政府向社会公众或专业社会组织购买乡村教育服务的方式来进行。譬如,农村留守儿童心理疏导与素质拓展、农村智障儿童的教育服务、学生语言能力提升、乡村教师培训、乡村学校“代课”教师、“第三方”乡村义务教育质量评估、民间艺术进乡村校园等。三是对于乡村教育发展中的自我需求类问题,且需求主体愿意为之承担所需的费用,可发挥市场参与的作用,但政府在市场参与的过程中,应具体制定参与的标准与要求,规范收费管理,完善日常监督机制。

## (三)完善政府购买社会力量参与乡村教育服务的机制

政府购买乡村教育服务属于政府与社会合作治理乡村教育的一种重要方式。一是要以降低乡村教育服务成本,提高乡村教育发展质量与效率为基本要求,明确划分乡村教育服务“必须购买、可以购买和绝不能购买”的范围,可以教育管理性服务、教育评估性服务、教学辅助性服务、教育培训服务、教育技术性服务为分类标准,建立政府购买社会力量参与乡村教育服务指导性目录表,准确审视哪些乡村教育发展问题可通过政府购买来进行。其中,教育管理性服务涉及公共教育基础设施管理与维护、校园安保、校车接送、后勤管理服务;教育评估性服务涉及第三方教育质量监测与评价;教学辅助性服务涉及优质在线课程推广、课外体育、艺术类课程以及校外活动课程;教育培训服务涉及师资培训、专业技能培训;教育技术性服务涉及“大数据”“互联网+”“新媒体”在教育教学中的应用等<sup>[16]</sup>。二是建议完善政府购买乡村教育服务的招标信息发布制度、招投标方式和具体程序,建议结合不同乡村教育发展问题的实际情况采取公开招标、单一源委托、竞争性谈判等方式。同时,鼓励政府购买方采取制定规范性文件或签署委托协议的方式,向具备相应条件的专业评估机构或专业学会、行业协会等委托开展乡村教育服务的机构组织发放资质认证<sup>[8]</sup>,对政府购买乡村教育服务的资质要求、服务目标、质量标准等进行可评估性的规定。三是建议设立政府购买乡村教育服务的专项资金账户,统一将政府购买乡村教育服务所需经费纳入年度财政预算中,保证购买经费来源。同时,结合政府购买乡村教育服务项目的相关经费预算,综合物价、工资、税费等因素,科学测算安排政府购买乡村教育服务所需支出<sup>[16]</sup>。四是可以建立政府购买乡村教育服务质量的外部监督审查机制,建立社会力量提供乡村教育服务的绩效考评机制,尝试推行购买乡村教育服务质量信息公开制度和利益相关方满意度调查制度,从而对社会力量参与提供的乡村教育服务质量进行严格监督和动态管理。

## (四)提升社会力量参与乡村教育治理的能力

社会力量能否在社会治理中发挥作用,不仅取决于政府对其的认可,更取决于社会力量是否承载国家赋予的权利以及参与治理的责任与能力<sup>[17]</sup>。一是提升教育类社会组织自身的独立性与专业性。2015年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》公布了第一批148家全国性行业协会商会脱钩试点名单。2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革社会组织管理制度,促进社会组织健康有序发展的意见》强调从制度层面进一步规范社会组织的发展和培育,建立政社分开、权责明确、依法自主的社会组织制度,到2020年形成统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的中国特色社会组织管理体制。这预示着要积极推进教育事业单位分类改革,建立“政社分开、权责明确、依法自主”的现代教育类社会组织管

理体制,建立教育类社会组织法人治理结构,完善教育类社会组织资格审查、准入、资助、评估、审计等制度,尤其是要改变“重登记、轻管理”的现象,建立对教育类社会组织项目报表、财务使用、管理事项等信息定期抽查机制。同时,对于教育公益或中介组织开展的有关乡村教育服务项目,政府可识别与选择一些成效显著的典型项目模式加以推广。二是鼓励和引导多类型农村社会组织参与乡村教育治理。有调查显示,分别有45.82%、29.43%和20.40%的村庄成立发展了文娱组织、经济组织、民间社会组织<sup>[18]</sup>。因此,可充分发挥各类农村社会组织贴近农村、贴近村民、贴近学校的特点,积极通过政策和资金支持,鼓励和引导农村社会组织参与解决乡村教育发展中的难题。三是积极鼓励“乡贤”参与乡村教育治理。当前,国家关于乡村振兴的政策多次强调要培育“乡贤文化”、发挥“新乡贤”作用。在此指引下,许多地方更是将“新乡贤”作为乡村振兴的重要寄托,积极实施“乡贤回归”工程,陆续成立各类新乡贤组织。譬如,浙江省台州市提出了“动员乡贤回乡里”,建立了乡贤联谊会<sup>[19]</sup>。鉴于此,在乡村教育治理中,要创设条件积极鼓励“乡贤”投资兴办乡村教育,吸引“乡贤”参与解决乡村教育发展中的难题。譬如,要实现义务教育巩固率在2020年达到95%的目标,就可引导“乡贤”参与乡村义务教育学生辍控保学工作。

#### 参考文献:

- [1] 李友梅. 中国社会治理的新内涵与新作为[J]. 社会学研究,2017(6):27-34.
- [2] 元光,徐金梅. 新时代中国国家治理现代化的整体性探析——基于“关系性论题”的视角[J]. 探索,2019(2):58-66.
- [3] 曾天山. 中国教育改革进展报告[M]. 北京:教育科学出版社,2013:355.
- [4] 李森,崔友兴. 新型城镇化进程中乡村教育治理的困境与突破[J]. 西南大学学报(社会科学版),2016(2):95-102.
- [5] 秦玉友,曾文婧. 新时代我国农村教育主要矛盾与战略抉择[J]. 中国教育学刊,2018(8):47-53.
- [6] 新华社. 我国已有3600多万学生受益农村学生营养改善计划[EB/OL]. (2017-06-01)[2018-09-25]. [http://www.xinhuanet.com/local/2017-06/01/c\\_1121072204.htm](http://www.xinhuanet.com/local/2017-06/01/c_1121072204.htm).
- [7] 邬志辉,陈昌盛. 我国义务教育阶段教师编制供求矛盾及改革思路[J]. 教育研究,2018(8):88-100.
- [8] 李亚东,姐媛媛. 我国第三方教育评价的核心问题辨析及政策建议[J]. 教育发展研究,2018(21):1-5.
- [9] 李怡明,刘延金. 我国乡村教育质量监测体系构建[J]. 西南大学学报(社会科学版),2017(1):87-93.
- [10] 高维. 乡土文化教育:乡风文明发展根基[J]. 教育研究,2018(7):87-89.
- [11] 孙庆忠. 让乡村教育回归乡土[N]. 中国教育报,2018-11-20.
- [12] 王天平. 社会转型时期乡村教育的价值取向[J]. 西南大学学报(社会科学版),2017(1):79-86.
- [13] 徐传新. “留守儿童”教育的社会支持因素分析[J]. 中国青年研究,2007(9):24-28.
- [14] 叶松庆,程秀霞. “服务三角”模型建构中的农村留守儿童教育与关爱供给机制研究——以安徽省合肥市为例[J]. 中国青年社会科学,2018(4):70-78.
- [15] 薛二勇. 建立事权人权财权相统一的教师管理体制[N]. 中国教育报,2018-08-24.
- [16] 张燕. 政府购买基础教育服务的实践困境与推进对策[J]. 中国教育学刊,2016(9):6-10.
- [17] 张一. 创新社会治理体制要充分发挥政府主导作用[N]. 光明日报,2015-03-17.
- [18] 中国农村研究网. “中国农村社会组织发展报告”主题发布会成功举行[EB/OL]. (2015-05-18)[2019-02-21]. <http://www.ccrs.org.cn>.
- [19] 姜方炳. “乡贤回归”:城乡循环修复与精英结构再造——以改革开放40年的城乡关系变迁为分析背景[J]. 浙江社会科学,2018(10):71-78.

责任编辑 曹莉

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>