

■ 高等教育强国建设专题

DOI:10.15998/j.cnki.issn1673-8012.2025.05.004

全球教育强国的理想政府模式 及治理逻辑



张 晴

(中国社会科学院 社会学研究所, 北京 100732)

摘要:通过分析全球66个数字化先行国家中央层级政府的教育行政职能配置,发现教育强国建设的理想型政府主要存在3种典型模式:国民发展型政府的强国逻辑是“强教育以强国民”;国家意志型政府的强国逻辑是“强政府以强教育”;赋权社会型政府的强国逻辑是“弱政府以强社会”。世界教育强国的政府多元治理理念源于国情差异与战略选择,根源在于如何处理好教育赋能国家经济发展中的政府与市场关系。为实现中国特色社会主义现代化教育强国目标,未来应该坚持并优化政府教育行政职能配置结构,增进政府的教育文化引导力;完善中国人才培养的国际定位,提升中国自主人才培养的国际竞争力;协同完善高等教育固有市场评价机制,重塑高等教育发展新动能新优势。

关键词:教育强国;政府职能;治理模式;理想类型;国家治理逻辑

[中图分类号]G644 [文献标志码]A [文章编号]16738012(2025)05004912

一、问题提出

教育体系建设对于国家发展意义重大,政府作用是教育强国建设的关键。教育体系建设作为提高劳动力素质的强国因素,是二战后世界各国经济社会恢复重建和提升国家生产力与竞争优势的重要战略举措。随着现代化进程加快,社会结构深度转型,教育与国家及社会之间的关系进一步重塑,国家对教育体系发展需求与政府作用方向发生深刻变化。同时,20世纪90年代后全球治理现代化变革带来政府治理范式转型,进一步塑造着世界各国多元教育发展理念及其强国之道。在中国高质量发展新阶段,中国共产党的第二个百年奋斗目标是“团结带领全国各族人民全面建成社会主义现

修回日期:20250226

基金项目:中国社会科学院博士后创新项目“政府掌舵公共教育系统的角色定位及其治理战略研究”

作者简介:张晴,女,湖北恩施人,中国社会科学院社会学研究所博士后,助理研究员,教育经济与管理博士,主要从事教育政策、教育管理和教育社会学研究。

引用格式:张晴.全球教育强国的理想政府模式及治理逻辑[J].重庆高教研究,2025,13(5):4960.

Citation format:ZHANG Qing. Ideal government models and governance logics for empowering country with education in global society[J]. Chongqing higher education research, 2025, 13(5): 4960.

代化强国”,“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”,“从二〇二〇年到二〇三五年基本实现社会主义现代化;从二〇三五年到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”^[1]。“教育始终是强国兴起的关键因素”,建设教育强国是实现高水平科技自立自强的重要支撑与促进全体人民共同富裕的有效途径,是实现中国共产党第二个百年奋斗目标战略先导与基础工程,且“以教育理念、体系、制度、内容、方法、治理现代化为基本路径”^[2]。推进教育治理体系和治理能力现代化是实现《中国教育现代化 2035》的重要战略任务,《教育强国建设规划纲要(2024—2035 年)》也旨在贯彻落实党的二十大提出的有关加快建设教育强国的重要战略部署。

国家教育治理模式决定着国家的教育发展逻辑,也决定着政府、学校与社会等多元主体在教育事业发展中的社会职能分工。不同国家政府教育治理模式复杂多元,加快教育治理现代化变革是建设教育强国的根本要求^[3]。中央政府职能配置蕴藏国家制度安排与政府权力运行模式,体现国家治理逻辑。为加快建成教育强国,基于中央政府职能配置解析教育发展的理想型政府模式及其强国治理之道尤为必要。“理想类型”是马克斯·韦伯提出的社会学分析范式,用于从理论上抽象概括一些现象的基本特征^[4]。本研究从教育强国建设维度解析世界主要国家中央层级政府职能配置特征,分析现代国家建设教育强国的理想政府类型,解析教育强国建设的国家治理逻辑,以期为中国教育治理现代化改革深化与社会主义现代化教育强国建设提供理论启示与政策参考。

二、文献回顾

(一)现代国家教育强国建设模式及其国家治理逻辑研究现状

教育强国是“教育强的国家”与“通过教育使国家强盛”两层含义的统一^[5]。教育发展曾通过促进国家经济发展、财富增长、综合国力增强、民族生存能力提升及社会文明全面进步,对近现代世界主要国家崛起发挥了重要作用^[6]。现代教育强国无疑也是经济社会强国,是国际比较的分析结果,若以英国工业革命时期的工厂教育为起点,现代教育强国建设则先后经历了普及义务教育阶段(19 世纪初至 20 世纪中期)、普及高等教育阶段(二战后至 20 世纪末)、创新驱动发展阶段(21 世纪以来)^[7]。

若从世界高等教育中心转移来看教育强国建设,欧美大陆的高等教育强国实践史实则已有 200 多年,世界高等教育中心先后从意大利(1210—1530 年)转向英国(1550—1650 年),接着又转向法国(1750—1810 年),继而转向德国(1810—1890 年),而后转向美国(1910—),且平均持续时间为 140 年^[8]。其中,在 19 世纪末世界教育中心从欧洲转移至美国的过程中,美国经历了模仿输入、互动转化、创生输出等长期有意识积蓄与完成的过程^[9]。美国现今代表着世界研究生教育发展的最高水平,中国的研究生教育强国指数已位居全球第 7,仅次于美国、德国、英国、瑞士、法国、瑞典等 6 个发达国家^[10]。从基础教育强国建设来看,美国 21 世纪基础教育的强国战略旨在培养具有全球竞争力的美国人,通过追求有质量的教育公平、发挥教育技术作用、培养 STEM 技能与 4C 技能作为最核心的国家竞争力,以此从战略上强化美国的全球竞争优势^[11]。学制是建设教育强国的制度基础,现阶段英国、法国、美国、荷兰、芬兰以及韩国、日本、德国、新加坡等发达国家基础教育学制各有差异,唯有韩国、日本与中国的六三三制较为接近^[12]。

从第一次工业革命到知识经济发展期间,世界教育强国建设及其经济发展先后产生了工业革命催生的英国道路、启蒙运动孕育的法国道路、屡战屡败唤醒的德国道路、制度创新引领的美国道路等典型模式,但英国、法国、德国和美国也分别历经了领跑者的迷茫、思考者的彷徨、失败者的奋起、胜利者的恐慌等教育强国成长风险与改革应对^[13]。中国教育强国建设主要服务于现代化强国建成,相应

的内在教育关系链条在于“强师—强教—强人—强国”，而教育强国建设所要求的发展更高质量更加公平的教育，也需要政府与社会提供更多保障^[14]。中国是全球劳动力资源最丰富的国家，发展教育事业始终是中国经济发展的重要任务，不仅有助于开发人力资源、优化人力资源结构和形成人力资源优势，也有助于实现以全体人民共同富裕的现代化为本质的中国式现代化^[15]。中国全球第二的经济体量、未来中华民族伟大复兴的发展前景等决定着中国要成为世界强国，而建设教育强国主要聚焦助推中国成为世界强国的社会功能，并提供教育、科技、人才等全面支撑^[16]。

从教育强国建设的国家治理逻辑来看，国家治理逻辑是源于特有的国家规模与特定的治理方式相结合而衍生的具有历史依赖性的制度安排与运行过程^[17]。目前一些主流研究所建构的教育强国建设逻辑主要涉及政治逻辑、经济逻辑、文化逻辑、质量逻辑^[18]，“全面开发教育红利”战略逻辑^[19]，历史逻辑、实践逻辑、学理逻辑、未来逻辑^[13]，“政治—知识—社会—文化”逻辑^[20]，“以教强国”的国家逻辑^[21]，也有中国特色的价值逻辑、理论逻辑、历史逻辑、实践逻辑^[22]，以及数智技术赋能^[23]等。其中，中国教育强国建设的历史逻辑与文化逻辑颇受关注^[24]。但现有研究对教育强国的政府逻辑关注相对较少，当今世界各国教育治理普遍依托的政府科层制组织系统及其教育事业发展逻辑，是解析国家教育治理机制的重要线索。

（二）现代国家政府教育治理模式研究现状

教育治理原本指“教育内外部不同利益相关者参与教育决策的共治机制，其中关键在于决策权力在利益相关者之间如何配置与行使”^[25]。政府是国家权力的重要执行者，政府教育治理模式决定着国家多元教育治理主体间的职能配置关系与权力运行逻辑。现有相关议题研究较多，但大多聚焦传统多层级教育治理模式中政府、学校、社会（或市场）之间实践关系或权力结构的变迁讨论。

首先，从发达国家来看，政府作用逻辑在不同治理结构与系统治理模式中各有不同，政府是国家治理模式本身及其选择的基本行为者与真正决策者。在19世纪末21世纪初公共政策制定方式的变革驱动下，为转变权力分配以保障政治秩序和协调政策与政治行为者的行为，从政府介入政策目标与政策工具的程度来看，欧洲地区政府对高等教育的驾驭方式已从程序治理、自我治理向层级治理、远端调控变迁^[26]。英国应用型高校既往由地方政府管控主导的科层治理模式已转变，高校外部治理的社会市场主体参与扩大且政府治理转为间接或有限参与^[27]。英国通过变更政府监控手段，促使政府的现代基础教育治理模式从事前控制和需求导向的资源投入限制，转向以事后监控和结果导向的资源产出限制为主导^[28]。法国对高等师范学校的治理改革，逐渐形成了兼顾市场、区域及地方需求和推进高校产学研一体化发展的政府主导型治理模式图景，建构了国家、市场、地区、学校组织及个体等多元利益相关者共生的共治治理体系^[29]。此外，美国纽约教育局局长授权改变原来的金字塔型权力结构，形成了以学生为塔顶、以学校为塔身、以政府为塔底的倒金字塔治理结构模式^[30]。西方高等教育治理模式还存在内部差异，法国和德国的大学治理模式强调理性主义、国家主义和平等主义，而英国和美国大学治理模式更强调经验主义、个人主义和自由主义^[31]。若综合考虑大学外部治理因素（政府、社会、市场）与内部治理因素（学术和行政系统），全球大学治理模式其实还存在学者主导型、政府主导型、政府与社会协调型、市场主导型、网状组织型等演变类型^[32]。

其次，从发展中国家来看，俄罗斯公民教育发展从苏联时期至今历经了全能主义国家治理模式主导、新自由主义转型战略下促成的秩序分裂型国家治理模式、探索回归秩序整合型现代国家治理模式^[33]。东帝汶独立后的基础教育治理模式从殖民时期的天主教会单一治理，逐步转变为国家本体与多样国际主体糅合治理模式^[34]。中国教育“项目制”治理塑造了政府与学校之间的“委托—代理”关系^[35]。另外，转型阶段的国家高等教育治理模式存在传统公共行政、新公共行政、新公共管理、新公

共治理(网络治理)4种理想型治理范式,相应的国家政府作用发挥通常同时融合国家控制、民主回应、绩效责任、法权平衡等多重逻辑^[36]。在中国数字社会发展中的政府治理变革超越了以往多层级治理模式,已发展出“上下共治”的政府治理新模式^[37]。政府的元治理模式不仅有助于应对政府主导下的教育治理失灵^[38],还有益于整合中国层级治理模式与美国市场治理模式、芬兰网络治理模式之间的各自优势,保障教育治理中政府的指挥及控制权作用^[39]。

现有研究揭示了政府教育治理模式的普遍演变及其多元化、国别化理论解析状态。本研究从教育强国建设维度分析中央政府教育行政职能建构的理想政府类型,以深入探讨政府的国家教育治理规律。本研究将依据全球公认主权国家的中央政府教育职能建构理想政府类型定位,并结合相关理论比较不同国情条件下不同理想类型政府探索教育强国所形塑的“政府—教育—社会/国民—国家”关系,解析教育强国建设的国家治理逻辑。

三、研究发现

研究以目前全球公认的197个国家的中央政府职能配置为研究对象,搜集各国中央层级政府教育行政部门的职能配置(2022年搜集研究资料,2023年增补了少量非英语资料),所得相关研究资料覆盖全球66个国家,且绝大多数(84.85%)为英文版。通过应用NVivo 12 Plus软件对各国政府职能相关资料进行扎根理论编码,并结合互联网检索到的相应国家社会政治经济发展的历史特点和教育发展的国情基础及现状进行内容分析,逐级提炼和建构三级节点体系,从而建构出国民发展型、国家意志型、赋权社会型3种理想型政府及其教育强国之道。相应类型的编码文件来源占比和参考点数依次为53.03%(122)、62.12%(166)、45.45%(84)。通过编码结果的矩阵查询,以各国政府职能编码覆盖率在相应理想类型中的50%以上占比为判断标准,比较各个国家教育治理所定位的主导型理想政府特征(见表1)。

(一)国民发展型政府的教育强国逻辑:强教育以强社会

国家教育治理的第一种理想政府类型是国民发展型政府,其职能配置所建构的教育强国逻辑主要表现为“强教育以强社会”,即政府旨在提高教育发展水平以提升国民素质。国民发展型政府职能包含服务青少年成长与潜能发展,建立和发展国家教育体系,提供学习与促进教学,提高教育质量与教育机会公平,培养未来国民与世界公民,促进就业、未来生活与专业发展,促进终身学习等。研究样本中以国民发展型政府职能配置为主导的国家占比为40.91%(27/66)。其中:①北美洲国家83.33%(5/6)。如美国教育部通过供给卓越的教育和确保入学机会平等,促进学生取得成就并为全球竞争力做好准备。②非洲国家42.86%(6/14)。如塞舌尔教育部基于共享的世界与国家价值观,建立综合连贯的高质量教育与培训体系,以促进人的全面发展并能够充分参与社会经济发展。③亚洲国家50%(7/14)。如日本文部科学省通过发展教育培养所有儿童的生活能力,注重学业能力、思想丰富和身体健康之间的整体平衡,也注重培养领导未来社会的具有全球意识的人才;新加坡教育部以塑造决定未来的人来塑造该国未来为使命;印度教育部分为学校教育与扫盲部和高等教育部,其中高等教育部负责世界上仅次于美国和中国的最大高等教育系统,并为国家带来世界级的高等教育与研究机会,以使该国学生国际平台上不会感到胜任力不足。④大洋洲国家42.86%(3/7)。如汤加教育与培训部希望该国人民在国家独特教育中取得卓越成就。⑤欧洲国家26.09%(6/23)。如英国教育部致力于激发潜能,通过保护弱势群体与提供高标准的教育、培训和护理,促进儿童茁壮成长并挖掘每个人的潜力,从而赋能经济、增进公平;荷兰教育部确保每个人都能接受良好的教育并为承担责任与独立做好准备;德国教育与研究部为保障国家繁荣促进教育、科学和研究,优先保障教育方面的社会平等,确保个人背景不再决定接受教育的机会且不浪费任何人才。

表 1 全球 66 个国家中央层级政府教育行政职能资料编码结果

洲	国别	中央政府教育行政部门	理想类型	洲	国别	中央政府教育行政部门	理想类型
北美洲	美国	教育部	AB	欧洲	俄罗斯	2 个教育部 *	A
	加拿大	教育部长理事会等 (无中央教育部)	B		北马其顿	教育与科学部	A
	巴哈马	教育部	AB		波黑	教育与科学部	A
	多米尼克	教育部、人力资源规划、职业 培训和国家卓越	AB		马耳他	教育、青年、体育、研究及创新 部	AB
	巴巴多斯	教育、创新、性别关系和可持 续部	AB		塞尔维亚	教育、科学与技术发展部	A
	圣文森特和 格林纳丁斯	教育与全国协调部	AB		意大利	2 个教育部	A
大洋洲	澳大利亚	教育、技术与就业部	B	斯洛文尼亚	教育、科学及体育部	B	
	汤加	教育与培训部	AB	西班牙	2 个教育部	A	
	萨摩亚	教育、体育与文化部	A	法国	教育部	A	
	新西兰	教育部	B	荷兰	教育部	AB	
	所罗门群岛	教育与人力资源发展部	A	英国	教育部	AB	
	瑙鲁	教育部	AB	卢森堡	教育部	A	
	帕劳	教育部	AB	奥地利	教育、科学及研究部	B	
非洲	肯尼亚	教育部	A	波兰	教育与研究部	AB	
	卢旺达	教育部	A	德国	教育与研究部	AB	
	塞舌尔	教育部	AB	捷克	教育、青年及体育部	B	
	索马里	教育与科学部	A	列支敦士登	外事、教育与体育部	AB	
	坦桑尼亚	教育科技部	AB	瑞士	经济、教育与研究部	A	
	乌干达	教育与体育部	AB	斯洛伐克	教育、科学、研究及体育部	A	
	博茨瓦纳	2 个教育部	B	亚洲	菲律宾	教育部	A
	纳米比亚	2 个教育部	A		马来西亚	教育部	B
	南非	2 个教育部 *	AB		缅甸	教育部	AB
	斯威士兰	教育与培训部	AB		文莱	教育部	AB
佛得角	教育部	A	新加坡		教育部	AB	
冈比亚	2 个教育部	A	日本		文部科学省	AB	
塞内加尔	2 个教育部	A	韩国		教育部	B	
喀麦隆	教育与培训部	AB	中国		教育部	A	
南美洲	巴西	教育部	A		不丹	教育部	AB
	乌拉圭	教育文化部	A		马尔代夫	教育部	AB
欧洲	冰岛	教育部	A	印度	教育部	AB	
	芬兰	教育与文化部	A	阿联酋	教育部	A	
	挪威	教育部	B	以色列	教育部	B	
	瑞典	教育部	B	亚美尼亚	教育、科学、文化及体育部	B	

注:国家意志型表示为 A、国民发展型表示为 AB、赋权社会型表示为 B,* 表示未能编入高教职能。

政府发展教育尤其是高等教育以提高国民素质与国家生产力是提升国家竞争力的战略首选。一个国家的高等教育制度就是国家生产要素的重要创造机制,通过改造劳动力素质和提高人力资源质量水平,以改进生产要素和提高国家生产力与生产率。依据当今世界流行的各类大学排名可初步判断美、英、新加坡、荷兰、日、德等部分国家高等教育的全球影响力相对较强,而印度、瑙鲁等部分国家高等教育的全球影响力相对较弱。高等教育制度虽可作为生产要素的创造机制,有助于提高劳动力素质和创造人力资源优势,但国家经济发展一般通过生产要素导向阶段、投资导向阶段、创新导向阶段来积累国家财富和发展竞争优势,一旦进入富裕导向阶段则意味着迎来经济繁荣后的衰退期,既有财富不足以支撑经济本身需要,需要重新调整政策或大幅提升社会价值,通过重回前3个进步阶段尤其是生产要素与创新导向阶段以繁荣经济,才有持续提高国家生产力的无限可能^[40]。当一个国家进入富裕阶段后重回生产要素阶段时,若既有生产要素仍然主要依赖不可再生的自然资源(如瑙鲁的磷酸盐矿),很难实现国家经济振兴和可持续发展。相对于小国,发展中的人口大国(如印度)在国内经济基础与政治稳定保障相对弱勢的条件下发展高等教育,则很难在高等教育规模与质量之间取得平衡优势,而提升高等教育质量与保障教育经费将是高等教育促进国家生产力提高和经济持续繁荣的关键举措。

(二)国家意志型政府的教育强国逻辑:强政府以强教育

国家意志型政府是国家教育治理的第二种理想型政府,其教育强国逻辑是“强政府以强教育”,即政府执行由人民所形成的国家意志以提高教育发展水平。国家意志型政府职能包含制定政策法规,监督执行,协同协调,权益、质量保障与技术服务支持,承担教育行政、管理、引导及领导,组织执行与负责教育相关规划及规定事务等;强调教育部代表社会利益与人民福祉对国家教育政策及法规的制定、执行与监督、评估,注重教育教学资源的配置管理,部分国家(如意大利)教育部还强调对科学与技术研究的指导、规划与协调,职能配置范围广。以国家意志型政府职能配置为主导特征的国家占比为39.39%(26/66),包括:①南美洲国家100%(2/2)。如巴西教育部具有国家教育政策制定职权,可以与相关民事与军事机构建立伙伴关系。②非洲国家50%(7/14)。如塞内加尔2个教育部中高等教育部负责制定和执行国家元首在高等教育与科学研究领域制定的政策。③欧洲国家52.17%(12/23)。如法国教育部由高等教育、研究和创新部与国家教育、青年和体育部组成,高等教育、研究和创新部负责制定和实施政府关于高等教育、科研和技术发展的政策;西班牙教育部由教育与职业培训部、大学部构成,大学部负责提出和执行政府关于大学的政策和与大学有关的活动;芬兰教育与文化部负责引导与指导提高教育水平,减少学习成果差异,增加教育平等等政府方案实施,负责教育、科学、文化、体育和青年政策制定及相关国际合作;卢森堡教育部由教育、儿童与青年部和高等教育与研究部构成,高等教育与研究部负责组织、协调和监督国家高等教育,分配高等教育的国家财政援助与国际奖学金;瑞士经济、教育与研究部负责制定瑞士教育、研究和创新系统的战略概况,并准备联邦绩效与资源计划,开展国际交流并保障参与欧洲与全球的教育、研究和创新工作。④大洋洲国家28.57%(2/7)。如所罗门群岛教育与人力资源发展部专职负责教育事业并协同政府与社会相关部门群体,协调与支持通过省级教育局提供的教育服务管理、行政工作;萨摩亚教育、体育与文化部致力于建立高质量的全人教育体系和推行实现高效率教育服务的各项优先策略,以实现改善人们生活质量的愿景。⑤亚洲国家21.43%(3/14)。如中国教育部负责拟订、起草与监督实施教育改革与发展的战略、政策、规划及有关规章制度,并指导高等教育发展与改革,制定高等教育课程目录与教学指导文件;阿联酋教育部负责协同当局制定与监督实施促进高等教育机构科学研究、创新与知识转化的政策与战略。

国家意志型政府定位大多源于各国政府科层体制的历史传统。国土面积和人口规模等先天继承

的自然条件虽不能直接形成国家竞争优势,但会影响国家教育治理模式选择。部分国家管辖范围分散且人口数量庞大,需要更强的国家集权与法律权威去平衡国内区域差异与社会结构分化,也需要科层制的专业化分权以协调多个专业事务领域的多元权益。二战后各国普遍需要依靠教育普及扩张尤其是高中与高等教育扩张等政府干预机制,实现战后经济复苏或巩固和维护新民主政权所代表的社会阶层利益。另外,一些国家设置了两个中央层级政府教育行政部门,如俄罗斯科学和高等教育部与俄罗斯联邦教育部构成,而且部分国家(如西班牙)高等教育职能与就业及职业培训职能已分属两个专门的国家级教育行政部门,共同依照国家法令进行政策管理。在20世纪五六十年代,中国教育部也曾先后两次分设过高等教育部,主要承担高等教育及中等职业教育阶段的政府管理职能,在推动教育行政管理体制改革、调整学校区域分布不均与系科设置错乱、确立社会主义教学制度、弥补工业建设专业人才巨大缺口等方面发挥了重要作用,也为教育部集中精力抓好基础教育工作、保障全国扫盲顺利完成预留了充足的空间和人力资源^[41]。强国家意志型政府模式在中国建成世界最大规模教育体系中的成功离不开中国共产党的坚强领导和人民群众的共同拥护,一个国家如果执政党领导力不足且国家社会内部分化严重,必将使高等教育发展陷入重重困境。

(三) 赋权社会型政府的教育强国逻辑:弱政府以强社会

政府所享有的公共权力原本来自人民并源于法授,而一些国家的政府教育治理倾向向公民社会赋权以增其能,从而构成国家教育治理的第三种理想型政府,即赋权社会型政府。赋权社会型政府的教育强国逻辑是“弱政府以强社会”,即政府缩小自身职能以促进国民参与教育发展。研究显示,具有赋权社会型政府特征的国家占比19.70%(13/66),包括21.74%(5/23)的欧洲国家、28.57%(2/7)的大洋洲国家、28.57%(4/14)的亚洲国家、16.67%(1/6)的北美洲国家、7.14%(1/14)的非洲国家。研究发现赋权社会型政府表现为6类:一是弱教育职责型的简约型政府,教育行政职能配置相对简约。如瑞典教育与研究部的职能整体陈述为负责政府的教育与研究政策,并致力于解决学校业绩、教师条件、学习资金等问题;以色列教育部负责教育机构与教育教学领域的专业人员资质认证,并以立法和规划教育服务为工作重点。二是强地方赋权型的赋权型政府,将国家教育治理权下放给地方政府。如加拿大联邦一级政府并无教育部设置,而依据其宪法将各级教育治理责任委托给地方各省与地区政府,由地区与省政府设置教育部委负责相应辖区的各级各类教育事业(如不列颠哥伦比亚省教育部分为教育与儿童保育部、高等教育与技能培训部,后者旨在为该省中学后教育与技能培训系统及劳动力市场信息与项目提供领导与指示);各省与地区教育部长联合组建教育部长理事会,形成由地方政府行使教育专属管辖权并与联邦政府密切协商和合作的网络型教育治理体制。三是强社会服务型的服务型政府,相对注重教育系统的社会服务功能。如澳大利亚教育、技术与就业部致力于提供强大的优质教育系统支持改变生活,帮助儿童与年轻人获得实现梦想的知识、技能及可能机遇,也帮助家长参与劳动力市场或寻求其他机会,且高等教育发展注重通过优质高等教育、国际教育与国际优质研究,以增进经济生产力与社会福祉。四是强资源支持型的支持型政府,强调政府对教育系统提供资源与支持。如新西兰教育部作为国家教育系统政府首席顾问,致力于为教育提供者及社区提供支持,或政策、资源及服务,以重点提高社区对教育系统的认识与参与,确保教育机构拥有为学生提供服务所需的资源与支持,并在高等教育系统形成战略领导。五是强知识社会型的知识型政府,强调教育系统要发挥知识社会的构建作用。如斯洛文尼亚教育、科学及体育部致力于发展一个负责任的知识社会,协同其他利益相关者,帮助创造一个包容、平等、可持续与创新型的终身学习社会并促进年轻人参与。六是强劳动生产型的生产型政府,强调教育系统要培养劳动生产力。部分政府对此均略有体现但并非主导特征。如瑙鲁教育部致力于确保学生离开本国教育系统时成为富有生产力的劳动力;索马里教育与科学部使教育促进所有学习者成为掌握技能、知识并有良好学习态度的终身学习者,从而成为

富有生产力的公民。

赋权社会型政府的教育强国逻辑源于国情所决定的政府教育治理理念。赋权社会型政府作为国家最高层级的政府教育行政部门,在国家教育发展中注重精简中央政府教育行政职能、赋权地方政府教育行政部门、提供教育系统的社会服务与资源支持,构建终身学习的知识型社会等。部分中欧与西亚国家教育部对青年、体育、科学、研究、文化等多领域职能也有兼顾,具备国民发展型或国家意志型政府特征,但以北欧福利国家、大洋洲富裕国家为典型的政府职能配置整体还呈现强社会与弱政府的倾向。在富裕的小国寡民社会中各级教育乃至高等教育已纳入公民福利范畴(如挪威),国家发展教育的最优政府模式并非政府行政干预,也不是通过紧密团结特定社会阶层群体以平衡社会结构分化的利益差距,而是通过最小化政府、简化职能、下放权力、扮演顾问以及提供服务、资源、理念等赋权方式发挥政府作用,以促进社会自主参与高等教育发展和保障公民个体教育福利与权益。一些贫穷或经济衰退国家的政府无力投资高等教育,也采用了向社会赋权模式,以促进社会广泛参与高等教育发展,从而提高劳动力素质和促进社会生产。

四、结论、讨论与政策建议

(一) 结论与讨论

全球仅有不到一半的国家形成了明确的政府教育行政职能配置模式。在数字化时代,教育治理现代化先行国家的中央层级政府教育行政部门设置与职能配置呈现多元态势,各国教育治理对于理想型政府及其强国理念因国情差异而有不同的战略选择。国家教育治理有 3 种理想型政府及其教育强国逻辑,强教育以强社会、强政府以强教育、弱政府以强社会。对于政府如何发展教育,3 种理想型政府的教育强国逻辑共同建构了强教育、强政府、强社会与强国家之间的内在逻辑关系。为提高国家竞争优势,民族国家探索教育强国的目标一致,虽以发展教育为政府的共同“杠杆”,但提升国民素质、政府行政保障、扩大社会参与相应形成了教育强国的 3 个不同着力点。教育强国的 3 种理想政府模式在世界教育系统中并行不悖,不同国家的政府教育强国逻辑大多兼而有之并因国情和历史差异而各有侧重。多数国家以某种理想政府类型为主导兼有其他理想类型特征,如美国、英国教育部虽以国民发展型政府为主导特征,但都兼有一些服务型政府特征,且美国还具有一定程度(27.68%)的国家意志型政府特征。

部分发达国家教育部职能配置与机构设置仍在持续改革。2024 年初,澳大利亚既往服务型教育部呈现国家意志型政府特征,以致力于为国家教育系统提供战略指导、国家领导、政策建议,并统筹国家教育体系改革的政府愿景。2025 年初,以特朗普为首的美国政府启动了联邦教育部的关闭程序并引发美国内部争议,美国因各种现实因素选择从国民发展型向赋权社会型政府转变的战略性政府作用重塑,说明国民发展型政府模式选择有必要依托与之相适应的国家财政实力,方可支撑国家教育发展,这也反映出高质量公共教育服务产品供给中政府干预与市场自由之间的内生张力。“瓦格纳定理”再次获得验证,政府干预的国家作用无疑客观存在且越来越强大,由于公共教育产品的内在特性,政府干预市场与纠正市场失灵必然导致公共部门与公共支出不断膨胀,而政府作用是校正市场失灵的理性要求与能力表现结果^[42]。

全球教育强国的多元理想政府模式及其治理逻辑根源于经济发展过程中不同国家选择了不同的政府与市场关系处理策略。现阶段中国教育治理基于国情以国家意志型政府为理想政府类型,通过“强政府以强教育”,在中国共产党的领导下以“举国之力”已建成准教育强国。中国的强政府模式体现国际规律与中国模式特点,其成功在于党的领导、公有制主体地位、政府主导作用与有效利用市场,

彰显科学社会主义的生命力,而非新自由主义所宣扬的私有化与自由市场经济的发展道路^[43]。为实现中国式现代化,中国需要处理好有为政府与有效市场之间的关系,“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”,以期到2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化、基本公共服务均等化、人的全面发展和全体人民共同富裕取得更明显的实质进展,建成教育、科技、人才强国,成为中等发达国家与领先创新型国家等目标^[1]。为锚定2035年社会主义现代化目标的基本实现,中国未来5年将全面深化改革,以完善有利于推动中国高质量发展的体制机制并不断塑造发展新动能新优势^[44]。

(二)政策建议

“十四五”期间的教育强国建设工程覆盖基础教育脱贫、职业教育产教融合、高等教育内涵发展并以高等教育发展为龙头。为加快建成教育强国,未来应该始终坚持中国共产党的领导,办好人民满意的教育,全面落实好《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》,推进中国教育现代化建设与教育治理现代化变革,为社会主义现代化强国建设提供教育、科技、人才等基础性、战略性支撑。强政府、强教育及强社会教育治理模式各有优势和特定要求,中国应结合国情实现全球教育强国优势经验的集成创新,以更好发挥强政府作用。

1. 优化政府教育行政职能配置结构,增进政府的教育文化引导力

在政府层面,促使各级各类政府教育行政部门在教育发展尤其是高等教育内涵发展上达成责任共识,共担中国教育治理的政府使命。建立符合中国特色社会主义现代化强国尤其是教育强国追求的教育价值目标,塑造人民群众普遍向往的教育期望和发展愿景,形成中国独特的教育发展文化。高等教育发展标志着国家发展水平与发展潜力,中国高等教育发展要走更加公平、更有质量的内涵式发展道路,要更聚焦人才培养质量并注重内在品质与潜力挖掘,而非追求一般意义上的高校规模扩大与学生数量增加的外延式发展,“要知止而行”“要葆有静气”“要提升文化品位”^[45]。社会结构转型形塑教育现代化转型,中国高等教育内涵发展关乎中华民族伟大复兴与教育强国、文化强国建设。为树立中国高校良好的国际市场形象,应努力塑造中国教育发展尤其是高等教育的文化品格,扎根中华民族优秀传统文化传统并兼容世界先进文明与科学思想,传承与创新中国高素质人才培养文化与价值理念,形成中国高等教育自主人才培养与对外开放的国际影响合力。

2. 完善中国人才培养的国际定位,提升中国自主人才培养的国际竞争力

“培养人才是国家和民族长远发展的大计,当今世界人才的竞争首先是人才培养的竞争。”^[46]政府未来应完善中国高校人才培养的国际定位,优化高等教育学制与学科专业结构,以适应社会主义现代化强国建设的全方位战略人才需求和保持国际人才市场竞争优势。高等教育内涵发展的国际竞争优势关键在于人才培养质量,应加强中国人才自主培养,协同产业集群建设世界重要人才中心和创新高地。高等教育强国建设应重点关注先进制造业中的科技创新人才培养与科技创新贡献^[47]。为在新一轮科技革命和产业变革中获得国家竞争优势与区域发展优势,高校办学的战略定位与人才培养方案也应与时俱进,协同所在区域城市具有世界市场竞争优势的产业集群,加强培养具有国际竞争优势的特定产业专业人才及服务国家战略需求和完成国家尖端科技创新的拔尖人才,为最具竞争力的产业领域培养优质人力资源,加快转变既往廉价型劳动的社会生产方式,共同提高中国人力资源的劳动价值水平与新质生产力,提高国家生产力和劳动生产率,以国内大循环主导的独立自主的大国经济发展助力产业集群从国内服务需求走向国际化市场,使本国自主培养的人力资源与发达国家齐头并进以引领世界创新。

3. 协同完善高等教育固有市场评价机制,重塑高等教育发展新动能新优势

在人类现代化社会结构转型阶段,西方现代化先发国家大多已进入老龄化、少子化发展阶段,而吸纳国际高中教育与高等教育生源已成为不少国家应对本国人口老龄化、繁荣国家经济和促进本国高等教育可持续发展的重要战略导向。但在高等教育生源竞争的国际市场机制作用下,国际高等教育排名与分层体系正塑造着全球高等教育不平等。在数字化时代,为建设社会主义现代化教育强国和促进全球高等教育事业健康发展,中国政府应当积极协同利益相关国家、国际组织及市场主体,发挥举国体制优势,进一步完善全球高等教育发展的市场评价机制,进一步引导市场规范参与高等教育数字化评价与等级治理,完善统一高等教育内涵发展的多维评价体系与质量治理标准。为了更好地满足人民日益增长的美好生活需要和高质量教育期望,也避免陷入富国泥潭,基于国情与科教兴国战略部署,完善高等教育市场评价机制以重塑高等教育发展新动能新优势,促进高等教育高质量发展与高水平普及。协同全球友好同盟共同引领全球高等教育发展与治理的现代化新格局,通过各国高等教育系统协同推进全球人力资源供给侧结构性改革,增进国际高等教育合作和保障高等教育人才培养质量,以适应国内与国际劳动力市场的新型需求,共筑全球可持续发展的善治格局,共创人类数字化社会的高等教育新生态与世界文明新形态。

五、结 语

综上,教育发展对于国家发展至关重要。然而,不同国情的国家教育发展,应当因地制宜选择政府治理模式。透过全球教育强国的多元理想政府模式及其强国治理之道,应当看到:教育发展尤其是高等教育发展已经与世界各国经济社会发展与人民福祉息息相关,不同国家的教育治理逻辑看似不同但殊途同归,而这或将成为未来持续探索国际合作和共筑人类命运共同体以完善全球同盟的重要现实基础。中国古代的历史经验也同样告诉我们,一个区域的教育发展可能有助于赓续该区域民族的精神文化血脉,也可能决定这个区域人民的历史文明兴衰,但若没有因地制宜且顺应时代发展的理想政府模式予以共同引导则很难形成一致的强国之力。换言之,教育是人类传承社会价值和实现迭代发展的重要机制,一个民族共同体的教育价值发挥只有匹配相应的理想政府模式,才能发挥教育的最大化社会效益。教育强国无疑是实现中国式现代化的关键,也是中华民族实现伟大复兴和可持续发展的重要保障。为加快建成教育强国,政府教育治理模式是一个值得深度探讨的重要议题。浩瀚的人类文明史与中华文明史已为该议题提供丰富的现象分析与规律探索资料。本研究基于现有相关研究进一步重点探讨了全球治理范式转型背景下全球教育治理理想政府模式及其教育强国逻辑的共同规律,后续在诸多方面还有待进一步深化研究。

未来研究展望:一是持续拓展政府教育治理模式研究。国家教育治理模式所涉及的党政关系及其决策体制是值得深度挖掘的重要方面。政府的教育作用发挥主要源于特定国家社会结构尤其是公共权力结构的系统支持,且与不同国家的执政党策略密切相关。在现代化进程中,政府是干预市场机制和推动社会结构转型的重要国家力量,也是国家执政党意志的首要执行者。因而执政党对政府的影响,也是政府教育治理模式研究未来值得拓展的重要研究路径,相应的国际视野或历史纵深比较都将带来更加系统全面且生动有趣的教育治理理论图景。二是持续深化教育治理现代化的中国模式研究。国家教育发展事业领域的政府作用发挥与国家教育治理现代化探索经验直接有关,而教育治理体系和治理能力现代化也是助力中国教育现代化与教育强国建设高效实现的重要保障。加之,中国特色教育治理模式下的教育强国效应发挥也离不开政府、市场与社会结构转型在国家资源配置中的综合作用。因此,为实现中国式现代化的远大目标,未来还有待系统解析中国作为强政府教育治理模式的国际先进典型的优势经验及其产生的强国影响。最后,对于上述两种可能重要的深化研究路径,

全球教育治理的理想政府类型及中国理想政府模式特征有望为之提供一个可供参考的理论前提。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[J]. 求是, 2022(21): 435.
- [2] 习近平. 扎实推动教育强国建设[J]. 求是, 2023(18): 49.
- [3] 张志勇, 赵新亮. 面向教育强国建设的教育治理现代化变革[J]. 教育研究, 2024, 45(1): 112120.
- [4] 周晓虹. 理想类型与经典社会学的分析范式[J]. 江海学刊, 2002(2): 9499, 207.
- [5] 石中英. 教育强国: 概念辨析、历史脉络与路径方法: 学习领会党的二十大报告中有关教育强国建设的重要论述[J]. 清华大学教育研究, 2023, 44(1): 918.
- [6] 项贤明. 教室里的强国动力: 教育在近现代世界主要国家崛起过程中的重要促进作用[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2006(3): 514.
- [7] 马晓强, 崔吉芳, 万歆, 等. 建设教育强国: 世界中的中国[J]. 教育研究, 2023, 44(2): 414.
- [8] 刘祖良, 赵强. 高等教育强国战略的历史发展与现代功用: 中国站在了奔向高等教育强国的起点上[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2010, 23(2): 105108.
- [9] 王晨, 徐小云. 美国在世界教育中心转移过程中的早期努力: 以美国裴斯泰洛齐运动为例[J]. 外国教育研究, 2023, 50(10): 320.
- [10] 章燕. 研究生教育强国建设: 测度与分析[J]. 学位与研究生教育, 2024(1): 8986.
- [11] 彭正梅, 邓莉. 培养具有全球竞争力的美国人: 基于21世纪美国四大教育强国战略的考察[J]. 比较教育研究, 2018, 40(7): 1119.
- [12] 陆一, 李林蓓. 教育强国战略下基础教育学制研究[J]. 中国教育学报, 2024(3): 1928, 49.
- [13] 高书国. 世界教育强国的形成与发展: 以英、法、德、美为例[J]. 教育研究, 2023, 44(2): 1529.
- [14] 褚宏启. 我们需要什么样的教育现代化与教育强国[J]. 人民教育, 2018(20): 1620.
- [15] 胡鞍钢, 王洪川. 中国式教育现代化与教育强国之路[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2023, 44(1): 5672.
- [16] 褚宏启. 追求卓越: 教育强国建设的内容框架与国际比较[J]. 教育发展研究, 2023, 43(23): 1824.
- [17] 周雪光. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑: 中国国家治理逻辑的历史线索[J]. 开放时代, 2014(4): 108132.
- [18] 王飞. “高等教育强国”概念追溯与逻辑反思[J]. 国家教育行政学院学报, 2010(12): 5861.
- [19] 王洪川, 胡鞍钢. 建设教育强国的战略趋势与路径选择: 基于第七次全国人口普查数据的分析[J]. 教育研究, 2021, 42(11): 1726.
- [20] 张学文, 刘益东. 科教兴国视野下高等教育强国建设: 内在逻辑与行动路向[J]. 教育研究, 2023, 44(3): 1931.
- [21] 朱旭东, 郭绒, 严梓洛. 论教育强国价值的国家逻辑: 以教强国模型构建[J]. 清华大学教育研究, 2024, 45(2): 114.
- [22] 赵心慧, 李志明. 习近平总书记关于教育强国重要论述的四重逻辑[J]. 教育研究, 2024, 45(7): 417.
- [23] 朱珂, 王建明. 数智技术赋能教育强国建设的五重逻辑[J]. 现代教育技术, 2025, 35(1): 1524.
- [24] 徐辉, 滑子颖. 教育强国建设的历史逻辑与文化基因[J]. 教育研究, 2024, 45(5): 414.
- [25] 劳凯声. 教育法的部门法定位与教育法法典化[J]. 教育研究, 2022, 43(7): 1730.
- [26] CAPANO G. Government continues to do its job: a comparative study of governance shifts in the higher education sector[J]. Public administration, 2011, 89(4): 16221642.
- [27] 惠转转, 程铭, 武建鑫. 英国应用型高校外部治理模式变迁研究[J]. 复旦教育论坛, 2022, 20(4): 8896.
- [28] 朱春芳. 主体共治, 校本管理: 英国基础教育治理模式探析[J]. 比较教育研究, 2016, 38(7): 2426.
- [29] 张丹, 肖欣霞. 法国高等师范学校的教育治理模式演进与实践路径: 以里昂高等师范学校为例[J]. 教育研究, 2023, 44(10): 145159.
- [30] 盛正发. 纽约小学校倒金字塔治理模式及治理特征[J]. 现代教育管理, 2015(12): 113117.
- [31] 胡娟. 西方大学两大治理模式及其法治理念和思想传统[J]. 清华大学教育研究, 2018, 39(3): 3442.
- [32] 黄福涛. 大学治理模式演变与国际发展趋势[J]. 清华大学教育研究, 2024, 45(1): 2938.
- [33] 乐先莲. 国家治理模式的演进与公民教育的嬗变: 俄罗斯公民教育百年变迁初探[J]. 比较教育研究, 2015, 37(9): 4854.
- [34] 常甜, 马早明. 东帝汶基础教育治理模式嬗变的历史逻辑[J]. 比较教育学报, 2022(4): 5873.

- [35] 李政. 我国高等职业教育项目制治理模式的变迁逻辑: 基于历史制度主义的视角[J]. 江苏高教, 2021(5): 103-109.
- [36] 姚荣. 高等教育治理范式演进的理想类型及其互动关系考察: 基于公共领域中国家角色的分析[J]. 高等教育研究, 2018, 39(3): 1323.
- [37] 向静林, 艾云. 数字社会发展与中国政府治理新模式[J]. 中国社会科学, 2023(11): 423, 204.
- [38] 史华楠, 史吉海. 基于“反教育行为”的政府“元治理”模式研究[J]. 现代教育管理, 2022(3): 110.
- [39] 邓莉, 蒋帆. 迈向元治理: 核心素养导向下的教育治理模式比较——基于对中国、美国和芬兰的考察[J]. 教育发展研究, 2023, 43(24): 1930.
- [40] 迈克尔·波特. 国家竞争优势[M]. 李明轩, 邱如美, 译. 北京: 华夏出版社, 2002: 547549.
- [41] 郑刚, 徐丹. 20世纪50年代我国高等教育部历史考察[J]. 高等教育研究, 2019, 40(5): 8491.
- [42] 约瑟夫·E. 斯蒂格利茨. 政府为什么干预经济: 政府在市场经济中的角色[M]. 郑秉文, 译. 北京: 中国物资出版社, 1998: 1415.
- [43] 胡钧, 韩东. “中国模式”的实质、特点和面临的挑战[J]. 政治经济学评论, 2010, 1(4): 1323.
- [44] 习近平. 关于《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》的说明[J]. 求是, 2024(16): 4-11.
- [45] 邱勇. 坚定不移走内涵式发展道路[N]. 光明日报, 20190312(09).
- [46] 习近平. 深入实施新时代人才强国战略 加快建设世界重要人才中心和创新高地[J]. 求是, 2021(24): 415.
- [47] 褚宏启. 教育强国建设的底层逻辑与顶层设计: 教育如何助推中国成为世界强国[J]. 教育研究, 2024, 45(1): 4-15.

(责任编辑: 吴朝平 杨慷慨 校对: 杨慷慨)

Ideal Government Models and Governance Logics for Empowering Country with Education in Global Society

ZHANG Qing

(*Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China*)

Abstract: Through the analysis on the allocation of educational administrative functions of the central governments of 66 countries around the world, it is found that there are three typical models of the ideal government for empowering country with education: the empowering logic of developing citizen government is called “empowering education so as to empower community”; the empowering logic of national will government is called “empowering government so as to empower education”; the empowering logic of empowering community government is called “minimizing government so as to empower community”. The diverse governance concepts employed by government to empower country with education arise from differences in national conditions and strategic choices. At their core, these concepts revolve around how to balance the relationship between government and market in the economic development of educationally empowered countries. To achieve the goal of building a modern socialist educationally powerful nation with Chinese characteristics, the following strategic priorities should be advanced: optimize governmental educational administrative structures to enhance the state’s educational and cultural steering capacity; refine the international positioning of talent cultivation to strengthen the global competitiveness of domestically nurtured Chinese professionals; reform inherent market-based evaluation mechanisms in higher education to reshape its developmental momentum and competitive edges.

Key words: empowering country with education; government functions; governance model; ideal types; logic of national governance