



“十二五”国家重点图书出版规划项目

新视野教师教育丛书·学校规划与校长专业发展系列

◎系列主编 陈建华 魏志春

XiaoZhang ShiYe Zhong De

ZhengFu JiaoYu GuanLi ZhiNeng ZhuanBian

校长视野中的 政府教育管理职能转变

◎魏志春 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

新视野教师教育丛书·学校规划与校长专业发展系列

全国教育科学“十五”规划重点课题（国家一般课题）“政府在市场经济条件下的教育管理职能转变与管理机制研究”（BFA010066）的最终成果

校长视野中的政府 教育管理职能转变

魏志春 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

校长视野中的政府教育管理职能转变/魏志春著. —北京: 北京大学出版社, 2011. 7
(新视野教师教育丛书·学校规划与校长专业发展系列)

ISBN 978-7-301-19103-3

I. ①校… II. ①魏… III. ①政府职能: 教育职能—职能转变—研究—中国
IV. ①G40-011

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 119081 号

书 名: 校长视野中的政府教育管理职能转变

著作责任者: 魏志春 著

丛书策划: 姚成龙

责任编辑: 周伟 胡林

标准书号: ISBN 978-7-301-19103-3/G·3183

出版发行: 北京大学出版社 (北京市海淀区成府路 205 号 100871)

网 址: <http://www.pup.cn>

电子信箱: zyjy@pup.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62754934

出版部 62754962

印 刷 者: 河北滦县鑫华书刊印刷厂

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 14.5 印张 353 千字

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 29.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: (010) 62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

内容简介

《校长视野中的政府教育管理职能转变》系全国教育科学“十五”规划重点课题(国家一般课题)“政府在市场经济条件下的教育管理职能转变与管理机制研究”(BFA010066)的最终成果。

本书主要以中小学教育管理者的视角,观察在社会主义市场经济体制下政府教育管理职能与运行机制转变的实践,探讨政府与学校的关系如何确定,政府教育管理职能如何定位并逐步完善,以促进基础教育的均衡发展和可持续发展;分析在城乡居民对基础教育愈益关注、受教育者及其家长权利意识生成的社会环境下,政府教育行政部门和中小学校长如何应对各种挑战的思路与对策。本书试图较全面地勾勒 20 世纪 90 年代以来,在市场经济体制下政府教育管理职能转变的理念、尝试与路径。

本书适合教育行政部门领导、中小学校长以及教育经济与管理专业的研究生阅读。

总 序

进入新的历史时期以来，一位好校长等同于一所好学校，正在成为社会各界的共识。据此，关注中小学教育的人们对校长提出了各种各样的要求，其中，教育界比较强调在中小学培养专家型校长，要求这类校长的价值取向是高度关爱学生与教师，精通教育教学，侧重于教育理论的积淀和教学权威的树立，即重视校长搞研究，做学问，著书立说，使校长成为教学专家、学术权威。在这个过程中的确涌现出一批有影响的校长，推动了学校的发展。领导与管理一所学校，从管理学的视角来看，至少涉及人、财、物、时间和信息五个管理要素的协调处理；以教育学的领域而言，也有德、智、体、美、劳五育的兼顾。对任何一个校长来说，仅靠自己的教学专长来管理学校都会遭遇捉襟见肘、鞭长莫及的尴尬。单纯对校长提出教学专家和学术权威方面的要求，已经不能满足新的历史条件下校长面临的各种问题与挑战的需要。因此，作为学校的领导者、教育者与管理者，校长不仅需要具备先进的教育理念和卓越的教学能力，更需要具备领导和管理学校的专业知识与能力，尤其是设计规划学校发展的能力。

从20世纪80年代后期开始，一些工业发达国家陆续启动了对中小学办学管理体制的改革，导致学校校长在国民教育体系中角色的变化与职能的扩大，校长越来越需要对教育的结果负责，或者更直接地说要对学生的学业成绩负责。这就使校长能否承担起这样的职责，如何承担起职责，谁最适合做校长，怎样成为一名合格乃至优秀的校长，成为发达国家教育讨论和改革中的一个热点问题。正是在这样的历史背景下，20世纪90年代中期以后，一些发达国家以政府或非政府教育组织的名义，相继推出了国家或区域性的以突出专业能力为主旨的中小学校长专业标准。经过十余年的试行实践与修正，英国、美国、澳大利亚等国在近年来陆续形成了从内容到形式均比较完善的中小学校长专业标准。“他山之石，可以攻玉”，发达国家已经出台并实施的中小学校长专业标准，较全面地反映了处于社会变革时代对校长应具有的专业素养的基本要求，提出了校长职业实现专业化的基础框架，明晰了校长的使命以及对学校应承担的职责。这种情形，表明了要成为一名优秀哪怕是合格的校长，就必须具有谋划学校发展的视野与理念，掌控、推进与改善学校全局工作的知识与能力。这也是研究和制定适应我国国情与基础教育特点的中小学校长专业标准的题中应有之义。

在中小学校长应该具备的专业能力中，规划设计学校发展的能力具有相当重要的位置。如何培养校长的规划设计学校发展的能力，引起了中外学校管理领域越来越多的专家和学者的关注，并受到教育行政部门和中小学校长的日益重视。

学校发展规划（School Develop Planning）既是目前国际上流行的一种全新的管理理念，又是一种全新的管理方式。它是在充分了解校情的基础上，通过“自下而上”（Bottom-up）和“自上而下”（Top-down）相结合的方式，由学校共同体成员一起来确定学校

未来的发展蓝图,寻找学校的优先发展项目,制订改革项目的行动计划,目的是将新的理念、新的规划方法引入校长的思维体系中,提高校长的管理能力,进而推动中小学校的学校管理改革,促进中小学教育教学质量的提高。

作为一种新的管理理念的学校发展规划,主要强调两点:(1)立足于规划意识,提炼一所学校的教育哲学。校长要树立强烈的规划意识,并在这种强烈的规划意识指导下,系统地梳理一所学校的办学思想,提炼一所学校的办学理念,明晰一所学校的发展定位,确定一所学校的培养目标。校长必须系统地考虑一所学校的办学理念、发展定位和培养目标,进而把它们提炼而成为一所学校的教育哲学。(2)把学校发展规划当做一个动态的实施过程,而不是一个静态的“文本”。很多学校过去也制订计划文本,但是这种计划文本仅仅是这所学校装点门面的“墙壁文件”和“抽屉文件”,校长并没有把学校工作与发展规划结合在一起,并没有真正地去实施学校发展规划。学校发展规划的真正价值体现在它的实施过程之中,一份通过科学、规范的方法制定的学校发展规划,实施到什么程度,其价值就体现到什么程度。

作为一种新的管理方式的学校发展规划,主要强调四点:(1)系统管理。学校是一个小型的社会系统,在管理中既要协调好系统内部的教学、德育、行政、后勤、学生工作等各个部门的关系,又要协调好系统外部的各种各样的社会关系,需要通过规划确立一个系统管理的方法。(2)科学管理。学校办学,从一定程度上讲,其实就是科学地处理学校的“过去”、“现在”和“将来”的关系,分析过去,把握现在,预测将来,而过去、现在、将来之间关系的处理,需要一种科学的方法,需要通过一种科学的方法摸清家底、分析校情,也需要一种科学的方法来预测将来。迄今为止的规划学、发展学领域的许多研究成果,能够在方法层面给学校发展规划提供有益的启迪。(3)自主管理。学校发展规划在中西方的产生和发展,与学校管理权力下放有着很大的关系,它不仅强调以校长为代表的学校领导,包括校级领导和中层领导,在学校管理上有自主权,也强调学校共同体的其他成员,如教职员工、家长、学生、社区代表等也有自主权,学校发展规划的流行,与校本管理、自主管理有着密切的关系。(4)民主管理。学校发展规划的一个非常重要的理论基础是内源发展理论,它强调把学校共同体成员,尤其是教师和学生,作为学校发展的主体,通过“自下而上”和“自上而下”相结合的方式,制定与实施学校的发展规划,促进教师和学生共同发展,促进学校的发展。从本质上讲,它是民主管理方式的体现。

基于上述考虑,我们编写了这套“学校规划与校长专业发展系列”丛书,该套丛书包括六本著作:(1)《学校发展规划:理论与方法》;(2)《中小学校长专业标准研究》;(3)《参与式规划与学校发展》;(4)《英国中小学发展规划》;(5)《学校发展规划案例集》;(6)《校长视野中的政府教育管理职能转变》。

编写这套丛书有三个目的:(1)介绍学校发展规划与校长专业发展领域的最新成果,拓宽和加深学校发展规划与校长专业发展领域的研究;(2)把学校发展规划与校长专业发展联系在一起,既有对最新相关理论的介绍,又有对相关内容和相关方法的分析,既有助于中小学校长的系统学习,又有助于为中小学校长培训提供一个有效的切入点;(3)为中小学校管理提供咨询、指导。

最后需要说明的是,本丛书在框架设计上征求了上海地区部分中小学校长的意见,也征求过一些教育管理专家的意见,我们力图在框架上体现理论与实践相结合的逻辑结构,

既介绍最新的理论研究成果，又介绍实践过程中的做法。但是任何一种框架设计总避免不了人为的色彩，它肯定带有主编者的主观意图。好在对于人文社会科学而言，这种主观意图的表达也属于研究的组成部分。我们希望有关专家和读者能够提出更好的意见和建议！

陈建华 魏志春
2011年5月于上海

第一章 中小学视野审视的政府教育管理职能	1
第一节 政府职能对现代教育的作用与假说	1
一、政府职能的扩大推动了现代教育的发展	2
二、政府对教育发展的影响与制约的理论假说	3
三、政府职能的过度扩张给教育发展带来的困境	5
第二节 政府干预下的现代教育发展与改革	7
一、政府对教育领域实行干预的必要性	7
二、政府对教育领域实行干预的基本特点	10
三、政府对教育领域实行干预的基本形式	14
第三节 政府对教育领域干预的实现方式及其影响	15
一、以管制形式出现的政府对教育领域的干预	16
二、政府对教育领域的管制可能带来的主要缺陷	17
三、政府对教育领域管制的规范与完善	18
第二章 现代市场经济体制下的政府教育管理职能变革	22
第一节 计划经济体制下的政府教育管理职能	22
一、计划经济时期政府教育管理职能的形成	22
二、计划经济时期政府教育管理职能的特征	23
第二节 市场经济体制对政府教育管理职能的挑战	24
一、所有权与管理权分离形成相对独立的教育机构	24
二、多种办学体制形成的竞争格局	25
三、多元利益格局下形成的教育资源获取途径	29
第三节 转型时期政府教育管理职能转变的实证研究	30
一、调查的基本状况与设计	31
二、从学校视野透视的政府教育管理职能“越位”与“缺位”状况	31
第四节 “渐进式”改革中的政府教育管理职能的转型	36
一、发达国家政府教育管理职能转变的探索	36

二、构建社会主义市场经济体制下教育的公共管理体制	41
三、公共管理体制下政府教育管理职能的转型	43
第三章 政府教育管理职能转变中的教育均衡发展	48
第一节 政府教育管理职能旨在推进教育公平	48
一、基础教育均衡发展的政治基础和法律基础	48
二、基础教育均衡发展资源配置	49
三、基础教育均衡发展的内涵与标准	51
第二节 转型社会中教育公平遇到的挑战	54
一、基础教育发展失衡的状况描述	54
二、基础教育发展失衡的原因简析	61
第三节 推进教育均衡发展实现政府教育管理职能的转型	63
一、基础教育均衡发展是提升“普九”质量的必然要求	63
二、调整教育财政政策加大转移支付的力度	64
三、合理配置教师资源与均衡生源质量	66
四、强化并完善学校督导评估机制	68
第四章 现代学校管理中家长与社区的管理职能转变	69
第一节 学校管理中家长、社区人员角色定位与职能的实证研究	69
一、家长、社区人员参与现代学校管理的实证研究	70
二、学校管理中家长、社区人员角色定位与 职能发挥的分析	73
三、影响家长、社区人员参与学校管理因素的 多元回归分析研究	79
四、家长、社区人员参与学校管理的认识论与 社会根源分析	81
五、现代学校管理中家长、社区人员角色定位与 职能发挥的案例研究	83
第二节 学校管理中家长、社区人员角色与职能创新研究	87
一、校本管理的理论及运作模式	87
二、建构家长、社区人员参与教育管理体制的尝试	89
三、发达国家家长、社区人员参与学校管理的共同特点	93
四、现阶段家长、社区人员参与学校管理的角色和 职能定位	95
五、家长、社区人员参与现代学校管理的实施保障	98

第五章 教育集团对政府教育管理职能转变的启示	101
第一节 教育集团产生的背景与理论基础	101
一、多种市场取向的办学体制实践及其影响	101
二、教育集团的市场化改革与发展及其实践	102
三、教育集团产生的理论基础	103
第二节 教育集团的类型、组织结构及运行	106
一、教育集团的类型分析	106
二、教育集团的组织结构	111
三、教育集团的功能机构	113
四、教育集团的运行与治理	115
第三节 教育集团发展及其对政府教育管理职能转变的启示	119
一、教育集团的发展趋势	119
二、教育集团运行方式具有的借鉴意义	122
三、教育集团运行方式需要完善的若干方面	125
第六章 全球化背景下的政府教育管理职能变革	128
第一节 WTO 给政府教育管理职能带来的影响	128
一、WTO 对政府教育管理职能理念变革的影响	128
二、WTO 对政府教育管理职能实践变革的影响	130
三、WTO 对政府教育管理制度变革的影响	131
第二节 政府教育管理职能应对 WTO 冲击的分析研究	132
一、从交流到国际服务贸易的上海教育领域变革	132
二、WTO 背景下上海教育服务贸易现状的分析	135
第三节 构建政府、学校及社会“合力”应对 WTO 冲击的对策	143
一、上海教育服务贸易的策略探讨	143
二、WTO 规则下的政府教育管理职能的范围与发挥	144
三、扩大上海留学生的教育规模	146
四、发展与规范管理留学中介机构	148
五、加强与完善上海的中外合作办学	150
六、满足选择性时代对学校教育的要求	152
附录一 政府教育行政部门与学校关系的调查问卷	155
附录二 家长、社区人员参与学校管理的研究调查问卷	158
附件三 课题成果公报	161

附件四	课题研究总报告	168
附件五	课题发表的相关成果	189
成果一	新阶段政府教育管理职能应如何转变	189
成果二	政府教育管理职能转变与管理机制研究	194
成果三	政府对教育领域管制的评析	197
成果四	公共管理视野下转制学校的困境与选择	204
成果五	转型时期现代学校制度的解析	208
参考文献		214
后 记		220

第一章 中小学视野审视的 政府教育管理职能

人类社会的教育历史十分久远，但在工业革命以前，教育是一种私人事务。在传统的农业社会中，教育不承担培养和训练社会生产所需要的劳动力的职责。资本主义工厂制度建立前，劳动力主要在家庭范围内使用，劳动力的需求和供给以及对劳动力素质的要求，基本上在家庭范围内发生。以科学技术进步为基础的机器大工业的出现，资本主义雇佣劳动制度的实行，使生产技艺的传授主要通过生产过程中父子和师徒之间相传进行的古老方式，无法满足机器大工业对劳动力素质的要求。对劳动者的培养和训练，需要在社会生产过程以外的专门化的教育过程中来进行，并开始作为社会的公共需要提了出来，原先属于私人或教会世袭领地的教育，被要求属于社会公共事务的教育所替代。近代的普及义务教育制度由此建立，公立的中小学得以陆续开办，人类文明社会存在已久的教育活动，开始成为社会公共性事务。

第一节 政府职能对现代教育的作用与假说

现代中小学，绝大部分是由政府以满足社会公共需要的理由举办的。在我国，政府及其教育行政部门是中小学的直接领导者与具体管理者。政府如何实现对中小学的领导与管理，特别是在社会转型时期，怎样体现教育管理的职能；中小学如何贯彻和体现政府办国民教育的意图，办人民满意的教育，是政府和中小学及其他教育机构所面临的最主要问题。

现代国家的政府作为社会公共行政机构，是按照国家宪法和有关法律建立起来的管理国家行政事务的主体。同其他社会组织相比，从组织性质来看，公共行政组织有其突出的政治性，它是体现国家政体实质的社会组织，担负着国家重要的政治职能，它的全部管理活动体现着统治阶级的政治意志，代表着统治阶级的根本利益。从组织的职能来看，行政组织作为社会的管理者，它所提供的服务具有全面性，服务的受益者覆盖了全体社会成员，如监测和保护自然环境，有计划地控制人口增长，维持社会治安，兴建城乡基础设施，改善交通条件，向国民提供基本的教育与卫生服务等。同时，政府行政组织在职能行使上具有强制性，由于行政组织是公共权力的行使者，其职能的行使具有以国家权力意志为基础的强制性，以保证政府对整个社会的有效管理和控制，确保社会和公民的合法权益及社会秩序不受侵害。

一、政府职能的扩大推动了现代教育的发展

现代教育既是社会生产力发展的产物，也是现代国家的政府职能扩大的结果。马克思和恩格斯曾在多种场合论及国家的社会职能。马克思曾提到古代亚洲国家的“举办公共工程职能”。对于资本主义制度的国家，代表国家意志的政府具有两方面的职能，即“政府的监督劳动和全面干涉包括两方面：既包括执行由一切社会的性质产生的种种公共事务，又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特殊职能”。政府在行使公共权力方面除了维持现存的社会秩序和安全外，包括了“种种公共事务”。^①

随着社会生产力发展水平的提高，社会公共事务的范围逐步扩大，政府职能的范围随之而扩大，与此相应的是，人们对政府承担社会公共事务范围的认识也经历了一个发展变化的过程。在资本主义早期，人们普遍倾向于政府管得越少越好，政府仅扮演着资本主义社会“守夜人”的角色，这在古典经济学理论的奠基人那里表达的非常清楚。斯密认为，政府的作用，一是保护社会，二是保护个人，三是建设和维护公共设施。^② 尽管他提到了公共设施的问题，但这仅仅是从财政税收对国民财富发展影响的角度来划定政府的活动范围的。

在社会生产力发展的推动下，生产社会化水平得到了极大的提高，现代社会管理的日益复杂化，使人们对现代国家的政府职能有了新的认识。萨缪尔森在其《经济学》一书中论述了政府在包罗万象的职能中，“政府对市场经济主要行使三项职能：提高效率、增进公平以及促进宏观经济的稳定与增长。”人们这种认识产生的基础，在于进入20世纪以后，由于技术进步，生产的社会化，经济增长和社会发展，使政府的职能大大扩展，由政府提供的公共物品包括产品与服务的范围和数量不断增加，政府对公共事务的直接管理程度也大为加强。人们依据现代国家的政府在解决市场失灵与促进社会公平方面的作为，把它的职能大体上划分为积极大、中、小三种类型（参见表1-1）。从政府职能的范围划分中可以看到教育的产品与服务大都集中在中型职能的框架内，这就意味着即便是实行“有限政府”职能的国家中，促进教育的发展也仍然是政府的主要职能之一。现代社会中，政府是教育发展所需资源的主要提供者，这不仅是社会生产力发展的要求，也是现代国家为解决市场失灵问题，促进社会公平的职能所在。正因为如此，当今世界发达国家和许多发展中国家都把发展与改革教育、解决教育领域中的问题、推动教育的创新等作为国家最重要的发展目标之一，政府则将其作为施政纲领的主要议题。这种不约而同的普遍现象反映了现代社会教育同政府职能之间的密切联系，现代教育的发展与改革既离不开政府的资源投入，也无法摆脱政府的主导和控制。

^① 马克思，恩格斯．马克思恩格斯全集[M]．中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，编译．北京：人民出版社，1995．

^② 〔英〕斯密．国民财富的性质和原因的研究[M]．郭大力，王亚南，译．北京：商务印书馆，1972．

表 1-1 现代国家的政府职能类型^①

	解决市场失灵问题			促进社会公平
小职能	提供纯粹的公共物品；国防、法律与秩序、财产所有权、宏观经济管理、公共医疗卫生			保护穷人；反贫穷计划；消除疾病
中型职能	解决外部效应： 基础教育、 环保	规范垄断企业； 公共事业法规； 反垄断政策	克服信息不完全问题：保险（医疗卫生、寿命、养老金）、金融法规、消费者保护	提供社会保险；再分配养老金；家庭津贴；失业保险
积极职能	协调私人活动；促进市场发展、集中各种举措			再分配；资产再分配

现代发达国家政府对教育的掌控，是工业化社会不断发展成熟的产物。由于社会生产力的高度发展和社会文明程度的提高，必须有政府的干预才能使教育满足居民的正常需要。第二次世界大战结束以后，当代资产阶级国家的政府职能比以往任何时期都扩大了，政府干预和调节经济以及社会活动达到了前所未有的深度和广度，干预和调节的形式和手段也日趋完备。在干预和调节的过程中，为了缓和危机，控制通货膨胀，增强竞争能力，使经济获得迅速而稳定的增长，实行广泛的社会保障制度，支持与发展各种内容和形式的教育是其中最重要的社会事务之一。同时，发达国家对教育的掌控和干预是全面的，特别是在教育所需资源的保障方面，政府拨出巨额支出予以优先支持；在教育运行的制度保证方面，提供法律 and 政策的保障，以期达到国家期望的目标。

第二次世界大战结束以后，主要资本主义发达国家普遍实行了一套覆盖范围较广的社会保障制度，教育是其中的重要内容，也是政府干预经济社会生活的重要方面之一。这些由政府出资举办的教育，其作用是通过国民收入的再分配，一方面使社会不同阶层的居民收入不致过于悬殊，使贫困阶层、失业者以及丧失劳动能力的人也能得到包括义务教育、基本医疗服务在内的生活保障，从而避免社会矛盾的激化，维护社会的长治久安。此外，不同国家对社会教育制度与体制的选择也对教育的发展水平产生一定的影响，使经济发展水平大体相当的国家之间出现了教育发展水平的差异。

二、政府对教育发展的影响与制约的理论假说

资本主义国家对教育发展干预力度的加强，投入教育领域的公共资源不断增加的趋势，验证了西方一些学者有关政府对包括教育在内的社会公共事务不断扩大干预范围和力度的假说。

（一）政府活动扩张论（“瓦格纳法则”）

根据瓦格纳法则，随着经济的增长，工业化的发展必然伴随着公共部门活动的不断扩张。按照现代西方财政学的先驱马斯格雷夫的解释，瓦格纳所论证的并不是一个随机事

^① 世界银行. 1997 年世界发展报告 [M]. 北京：中国财政经济出版社，1997.

件，而是一个“法则”，其主要原因可追溯到三个主要因素，即经济中的结构性变革、社会的民主化和对社会正义的日益增加的关注。经济部门之间相互依赖性的增加、城市化和技术的变革将扩大对公共服务的需求。自给自足的农业家庭的衰落以及作为自我维持的单位的家庭的减少，进一步增加了对公共服务的需求。这是因为工业化的发展使得社会分工和生产的专业化日益加强，经济交往频繁并且日趋复杂化引发社会中的各种矛盾和摩擦增加，这就必然要求公共部门的职能不断扩大，产生更多的社会公共事务的管理和保护活动，以确保经济活动能够符合经济和社会健康稳定持续发展的要求。由于工业化的发展促进了社会进步，人们对文化和社会福利服务的要求增加，政府出于公平分配的理由应予以提供，公共支出在整体经济中的比重便会不断上升。政府活动扩张论强调政府的职能不仅限于用法律保护人身和财产安全的范围，还应当适应工业化的发展的需要，相应增加文化和社会福利式的服务。如对教育文化的需求，会随着社会的进步而上升，因此政府有义务予以提供，促进公共教育的发展，并改善教育的社会服务职能。

“二战”结束以来的半个多世纪，发达国家政府的职能范围有了很大的扩展，集中表现为对整个社会经济生活的干预，尤其是在社会公共事务领域。当然，具体干预的领域会因各个国家当时追求的具体目标不同而有所差别。进入20世纪90年代以后，各国政府加强干预的重点集中在科技、教育以及环保与对外经济关系方面。为此，马斯格雷夫指出：“当一个人回顾西方世界在20世纪走过的历程时，将会发现公共部门的增长已经成为西方世界在20世纪决定性的特征。”^①公共教育部门的大多数扩张发生在20世纪后半期，而且各个国家以不同的速度扩张，公共教育机构这个增长趋势在西方世界一直保持着。

（二）官僚行为增长论

政府在教育领域职能范围的扩大和作用的增强，固然出于教育对整个经济和社会发展与进步的日益重要，但是现代国家的制度结构与政府决策模式也对教育的发展产生了重要的影响。现代国家对教育的掌控包括政策的制定、投资方向以及行政等，是通过各级政府机构来具体实施的。经济学家尼斯卡南认为，政府机构通常是由一些“受过严格专业训练的公共决策的长期执行者”组成，“他们专注于长期的公共利益，并掌握丰富的专业技能和大量的信息”；他们的合理目标是“为其所在的部门争取最大化的规模”，行为的鲜明特点是“追求预算规模的最大化”。^②因此，他们在处理教育所提供的产品与服务时，并不按照消费的边际收益等于生产的边际成本这一经济学最优原则行事，他们的行为约束要宽松得多，只要不到入不敷出的地步，就可以自行其是。

根据官僚行为增长理论的解释，公共决策的执行者是这样来追求预算规模最大化的：（1）利用所掌握的信息和经验说服和争取（政府），使他们相信、支持自己所在机构的预算是维护公共利益的迫切需要；（2）如果达不到理想目标，将会通过降低工作效率，拖沓地工作。做到这一点并不难，其一是公共服务领域缺乏竞争对手，提供的产品与服务往往是垄断性的；其二是绩效不易考核与衡量，干好干坏难以判断，为自我辩解留有很大的余地。

官僚行为增长论解释了政府在推进教育发展过程中的许多内在因素作用，阐明了在提

^① [美]布坎南，马斯格雷夫：《公共财政与公共选择：两种截然不同的国家观》[M]，类承曜译，北京：中国财政经济出版社，2000。

^② 刘宇飞：《当代西方财政学》[M]，北京：北京大学出版社，2000。

供公共物品上存在市场失灵的同时,也会发生“政府失灵”的一个重要原因。以“受过严格专业训练的公共决策的执行人”组成的政府机构,由于长期关注某种公共利益,事实上就将管理者个人的职业生涯与发展前景,同这种一定时间和有限空间的“公共利益”结合在一起,一荣俱荣,一损俱损。为实现自己管辖范围的教育产品与服务部门或机构规模最大化,无疑是突显工作绩效的合理选择;为实现这一目标,理所当然地追求最大可能的资源投入,由于教育产品与服务的绩效有难以衡量的特点,提供这些产品与服务的部门或机构通常难以将利润、效益等经济指标作为唯一的目标。因此,他们很少甚至根本不考虑成本问题;而一旦教育产品与服务未能满足社会公众的需要时,他们又几乎无例外地将问题归咎于预算的不足或决策者的短视。在这种制度结构下,政府鉴于社会公共需要的政治压力,常常会不加甄别或难以甄别官僚的要求,做出满足他们追逐规模最大化的预算要求。这种状况可以在较短的时间内给某级或某类教育带来快速的发展,但是常常会使该领域的产品与服务的供给大大超出社会需求,造成各种资源的极大浪费,社会则将为付出长期的成本。

“政府行为扩张论”和“官僚行为增长论”等揭示的现象及其弊端,是现代国家公共事务中的通病。在中国现代化过程中,传统农业社会“父母官”的行政观念和行为根深蒂固,演化出所谓“为官一任,造福一方”的英雄意识,使不少政府官员存有“天将降大任于斯人”的主观决断倾向。在教育领域中通常表现为这样两种情形:一方面是过高地估计自己权力对教育领域各种事务的干预能力,任意扩大政府权力的行使边界,“管制”范围无所不包,无隙不入,管了许多“不该管”、“管不好”和“管不了”的事;另一方面是受“任期目标制”及“目标责任制”等的驱使,“短期行为”滋生与蔓延,在时间的偏好上注重近期忽视长远,过高地估计教育项目的短期收益,并会用各种理由盲目扩大教育供给,如建示范学校,树窗口学校,上各种名目的新项目,造就了许多“形象工程”、“政绩工程”、“首长工程”。

政府官员对教育领域的强制性干预意识的形成还同现阶段社会公众对市场失灵的担心和对“全能”政府的预期有关。在一个习惯于决策权力高度集中的社会中,人们总希望有一个包治社会百病的“全能政府”,明君贤臣更是植根于中国传统文化中永不泯灭的理想火花。因此,人们期待和相信政府应该并且能够解决人们想要它解决的任何社会问题。由于传统计划经济体制下政府对社会各个领域的强控制,加之政府曾有过集中力量办大事的成功先例,而市场失灵导致教育产品与服务供给秩序混乱现象的一时涌现,于是人们对政府的教育管理效能深信不疑,这也为政府职能的过度扩张创设了社会环境。

三、政府职能的过度扩张给教育发展带来的困境

现代教育的发展是与政府职能的不断扩大直接关联的,可以说是因为“大政府”的理念才有了现阶段教育的发展规模与水平;但也正是“大政府”理念导向下的政府职能的过度扩张导致了诸多的负面效应,使公共教育的维持和进一步发展陷入了困境。在一些发达的工业化国家中,政府职能的过度扩张突出表现在将教育产品与服务的供给同实施所谓的“福利国家”制度捆绑在一起。

所谓的“福利国家”,按照西方学者的解释,就是有意识地运用国家政治和组织的管理力量,努力减少市场力量发生作用的范围。它主要体现在以下三个方面:第一是保证个

人和家庭的最低收入；第二是使个人和家庭能够应付“社会意外事故”，如生病、年老和失业等；第三是保证一定范围内的社会服务领域向所有公民提供他们所能得到的最好服务。福利国家是对资本主义市场经济进行国家干预的一种形式，它由一系列国家法律保证和政府组织的社会福利制度所构成，它通过转移补贴、政府筹资为个人提供健康、教育以及照顾残疾人、老人和儿童的公共服务实现的。当代工业发达国家的福利制度各有特点，实施的福利项目众多，各国的具体内容和规定也不尽相同，并且随着经济形式的变化而不断调整，但大体上可以把它分为两大类，即社会保障和社会服务。它们的共同点表现为，国家通过发展社会福利制度调节国民收入分配，试图平等地向社会公众提供教育产品与服务，发展国民教育和公共卫生，为现代化大生产提供高素质的劳动力，刺激和扩大需求，促进社会资本再生产的顺利进行。同时，通过国家立法，使享受教育服务等社会福利成为公民的一项基本权利，保证劳动者及其家庭最基本的生活水平，缓和社会矛盾，避免社会冲突，给人们以一定程度的安全感和稳定感。

工业发达国家的教育产品与服务的供给，一方面与其广泛的社会保障制度的建立相联系。从社会保障开支方面提供支持和补助的项目看，包括了公共卫生、健康医疗、儿童照顾、教育和培训方面的支持和补助项目等等。其中有不以个人经济状况为转移的带有普遍性的公共福利补贴，如给单亲家庭、孤儿抚育、分娩、产假、儿童入学等的家庭津贴；也有对残疾人、抚养儿童的低收入家庭提供的社会援助。另一方面，也是主要方面，则是通过社会服务体现出来的。这些社会服务是由国家举办的包括公共教育、医疗保健和为残疾人、老人和儿童服务的公益事业等在内的各种公营机构来提供的。这些机构遵循的是普遍受益原则，提供的服务不以公民个人的经济状况为转移，它们活动所需的支出主要来源于国家财政拨款。这种形式所占比重的大小是“福利国家”水平的标志。

“福利国家”制度的实践反映在教育产品与服务的供给上，突出的表现是受益对象是社会全体成员，项目齐全，标准较高，重平等，轻效率。但是由于政府揽的范围过广，包的项目过多，设置的标准过高，也给教育的可持续发展带来一系列难题，主要有：(1)教育公共支出规模过大，造成政府财政赤字，居民税负日益加重，社会不满情绪上升；(2)过高的教育服务水准，最终将通过各种税收转化为生产成本，而生产成本的提高，必然影响产品的国际竞争能力。政府教育管理职能的过度扩张不可避免地产生诸多的消极作用，使多种教育机构的服务效率低下，投入教育领域的各种资源浪费惊人，既能使人们对教育对经济增长的促进作用产生了怀疑，也使社会和居民对教育领域的投入热情和积极性受到很大的影响。在经济增长较快，国内外市场迅速扩大的情况下，这种影响一时难以公开显露出来。20世纪70年代以后，西方经济状况发生逆转，通货膨胀，失业增加，企业盈利下降，政府财政困难加重，预算赤字连年扩大，就使“福利国家”的教育产生了一定程度的危机，维持大规模、高水准的教育产品与服务范围和质量显得难以为继。

如果由政府包揽所有包含公共利益的物品的提供，其优点是可以全方位地顾及社会公众的需要，但是公共利益的复杂性使政府往往难以做到。首先，因为教育的产品与服务一旦完全由政府提供，其资金来源必然是税收。加大政府对公共性的提供，也就意味着增加对社会公众的税收，任何一个社会的税收必然是有限度的，这就使政府所能提供的公共利益在许多方面受到限制。其次，现代社会公共利益的复杂性，使有些教育的产品与服务的提供，从长远和整体来看，是符合社会整体发展需要的，也将使社会公众普遍受益。但