



天则文库

中国政府体制改革之路

# 公正透明

茅于軾◎主编



法律出版社



天则文库

# 公正透明

## 中国政府体制改革之路

茅于軾◎主编



**图书在版编目(CIP)数据**

公正透明:中国政府体制改革之路/茅于軾主编.  
北京:法律出版社,2004.6  
ISBN 7-5036-4904-6

I.公… II.茅… III.国家机构—政治体制改革—研究报告—中国 IV.D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 036289 号

©法律出版社·中国

责任编辑/张琳

装帧设计/孙杨

出版/法律出版社  
总发行/中国法律图书有限公司  
印刷/北京北苑印刷有限责任公司

编辑/法学学术与综合出版分社  
经销/新华书店  
责任印制/陶松

开本/787×960毫米 1/16  
版本/2004年6月第1版

印张/37.25 字数/717千  
印次/2004年6月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)  
电子邮件/info@lawpress.com.cn  
网址/www.lawpress.com.cn

电话/010-63939796  
传真/010-63939622

法学学术与综合出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)  
电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn  
读者热线/010-63939685

传真/010-63939701

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)  
传真/010-63939777

客服热线/010-63939792

网址/www.chinalawbook.com  
中法图第一法律书店/010-63939781/9782  
中法图上海公司/021-62071010/1636  
中法图深圳公司/0755-83072995

电子邮件/service@chinalawbook.com  
中法图北京分公司/010-62534456  
中法图苏州公司/0512-65293270  
中法图重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 7-5036-4904-6/D·4622

定价:48.00元

## 序 言

我国的经济改革取得了举世瞩目的成就,然而在辉煌成就的另一面却是社会矛盾的增强,不满情绪的扩大。这样一种发展轨迹能否长此以往,是朝野都担心的大问题。天则经济研究所关心社会发展和进步,对这样的趋势自然不能置之度外。1997年我们已经感觉到问题在政治改革的落后。但是偌大的政治改革从何谈起?一般人总认为政治改革就是两党制、竞选、三权分立等等。这当然不错,但是政治改革的内容远远不止于此。而且政治改革的最终目的,首先应该是公民权利的保障,老百姓不受政府的欺凌,并且能够享受到良好的公共服务。

出于这样的认识,即政治改革也可以避开两党制竞选等等,可以直接从保障公民权利、改进政府效率入手,于是天则经济研究所就设立了政府体制改革课题,并设法筹款。1998年得到美国“国际民营企业中心(CIPE)”的允诺,给予资助。次年一月课题就开始了。第一年我们通过公开招标,经过专家评审,从二十多份投标书中选出十个。中标者大多数是大学老师和研究人员,他们在研究方面很有经验,能够质量良好地完成课题所要求的任务。一年后研究报告交卷。我们再次组织专家评审,提出修改意见,作者按照大家讨论的意见进一步完善报告,使研究的质量能够达到较高的水准。此外,发给每份研究报告的劳务津贴是按照专家评价的高低决定的,最高和最低的差别达到三分之一以上。就用这样的程序,一连进行了五届,总共完成的项目有46个之多,其中学者项41个。期间,福特基金会支持了第五届政府体制改革研究项目,上海法律与经济研究所提供了第五届所有十个课题的调研经费。

在头两届,没有指定任何范围,全凭投标人的兴趣和擅长;第三届结合当时政治改革的形势,提出以户口问题和自由迁徙问题为主,但不排斥其他问题;第四届则比较集中在教育方面;最近的第五届则瞄准了司法和立法。这几届投标的数目增加了,从最

初的二十多,增加到将近四十份。接受的课题数目则因经费的限制有多有少。在第二届时还试行了学生课题,鼓励大学生参与研究,但是结果并不理想,研究质量不能保证,以后就停止了。从开始以来,分阶段的课题名称,课题组长,如下表所列:

### 第一期:

| 课 题 名 称                  | 课题组长 |
|--------------------------|------|
| 县乡级财政支出管理体制改革的理论与对策      | 周业安  |
| 刑事证人作证制度                 | 甄 贞  |
| 传媒监督制度研究                 | 陈欣新  |
| 政府经济(商事)合同研究             | 史际春  |
| 违宪审查研究                   | 叶传星  |
| 我国政务类公务员与事务类公务员分类制度可行性研究 | 黄卫平  |
| 公共舆论:政府监督与监督政府           | 景跃进  |
| 税收流失与政府管理体制缺陷            | 周 炜  |
| 《中华人民共和国村民委员会选举法》建议稿     | 王 禹  |

### 第二期:

| 课 题 名 称                          | 课题组长 |
|----------------------------------|------|
| 乡镇长选举方式创新研究                      | 黄卫平  |
| 论我国的干部选拔制度改革——从买卖官现象切入的分析        | 许成安  |
| 县级政府机构设置                         | 张晓冰* |
| 公路经营权研究                          | 史际春  |
| 制度安排、制度变迁与政府管制限度——以水污染物排放许可证制度为例 | 徐家良  |
| 国家自然文化遗产资源管理体制现状与改革              | 张 晓  |
| 税费改革与乡镇民主建设                      | 周业安  |
| 进城农民文明市民化教育的必要性及实施方案             | 周批改  |
| 我国城市社区服务业资金问题的调查报告               | 周学韬  |
| 从公务员入手——政府机构在公共服务中的形象            | 李 荻  |
| 养老基金资金补充及国企改革新思路                 | 陈健敏  |
| 声音——民意表达及政府处理机制分析                | 刘 彬  |
| 义务教育体制改革建议                       | 彭方志  |

## 第三期:

| 课题名称                                | 课题组长 |
|-------------------------------------|------|
| 地方政府公共政策对企业迁徙动因、模式影响的个案研究           | 蔡曙涛  |
| 历史文化名城保护与城市化发展:利益与制度博弈              | 徐家良  |
| 地方政府竞争模式分析——构建地方政府间良性竞争秩序的理论和政策分析   | 周业安  |
| 中国的市场整合与地方政府竞争——地方保护与地方市场分割问题及其对策研究 | 冯兴元  |
| 户籍限制型人口流动的社会、经济、政治影响及对策研究           | 楚军红  |
| 我国城镇化进程中的户籍制度改革问题                   | 王海光  |
| 我国省部级领导干部家庭财产申报制度研究                 | 黄卫平  |

## 第四期:

| 课题名称                  | 课题组长 |
|-----------------------|------|
| 中国义务教育贫困儿童资助制度研究      | 袁连生  |
| 我国义务教育财政体制改革的问题与对策    | 俞国良* |
| 小城镇中的流动民工子女义务教育问题研究   | 李人庆  |
| 中国基础教育中择校问题研究报告       | 曹淑江  |
| 政府担保的高等教育助学贷款研究       | 杨丙见  |
| 全日制统考硕士研究生培养质量控制与提高研究 | 王建民  |
| 多元办学体制的现实问题及其应对       | 康永久  |
| 远程高等教育发展的政策           | 刘凡丰  |

## 第五期:

| 课题名称                       | 课题组长 |
|----------------------------|------|
| 中国法律、法规立法权限的合宪性审查          | 莫纪宏  |
| 全国人大会议制度研究                 | 万其刚  |
| 中国代表制度改革的实证研究              | 邹平学  |
| 我国民事审判监督制度之检讨与完善           | 范明志  |
| 司法机构权责关系的重构                | 陈国庆  |
| 防止司法腐败的措施与制度设计             | 许道敏  |
| 法院调解的现状、问题及其对策研究           | 冉井富  |
| 非正式开庭的问题与对策——民事审判体制改革的一个思路 | 徐昕   |
| 国家司法考试命题模式的改进方案            | 苏号朋  |
| 涉港、澳、台民事司法协助制度研究           | 肖建华  |

注:\*代表未完成的课题

政府体制改革是一个十分困难的课题,它所面对的问题绝大部分都是老问题、难点问题、都已经讨论过多次的问题,要想在这种条件下有所进展必须付出巨大的努力。从冠冕堂皇的宣言来看,政府都是为人民服务的,都不应该有什么问题,可是隐藏在背后的往往有许许多多主观客观的原因,使得结果远离理想。想解决问题首先要把这些原因找出来,这样才能提出对策。可是原因都是隐藏在最深的地方,都是在最细小的细节里,不熟悉整个过程,就无法找到它们。学者们做理论分析是拿手好戏,但是要去了解过程中的细节,却不是学者的长项,所以我们要求课题组把力量放在调查研究上,必须深入到每个细节之中。即使如此,最隐蔽的事人家是不会坦白告诉你的,研究人员必须从表面现象推测可能存在的秘密,除此以外,别无他法。在研究开始之前,我们就反复告诉课题组的人员,强调深入细节的重要性,这跟一般的学术研究不同,也是课题成败的关键点。总体看来,研究的质量是好的。研究人员有较高的学术修养和能力,态度是认真的。但是我们并不寄希望于一次就能够把政府改革的大课题一劳永逸地解决掉。可以肯定的是经过研究,确实对问题的状况有了比以前深刻得多的认识。

我们的研究是否能对政府体制改革有所帮助?这是一个很难回答的问题。一方面我们没有任何材料能够证明某某政府直接采纳了我们的成果,但另一方面确实有些政府部门向我们索取过研究报告,参加过我们的成果讨论会,大约有一半报告在不同的场合发表过。但是由于大环境的限制,我们的成果未能大范围地传布。这次法律出版社同意出版其中的部分研究报告,选择的标准或者是因为有较高的研究质量,或者是因为有重要的社会意义。由于篇幅的限制,有些很好的研究报告不得不割爱。尽管本报告集并未包括我们的全部成果,但它的出版肯定对推进我国的进一步改革起到良好的作用。

课题总负责人:天则经济研究所 茅于軾

2004年4月4日

# 目 录

序言 ..... 茅于軾( 1 )

\* \* \*

多元办学体制的现实问题及其应对 ..... 康永久 吴开华( 1 )

中国义务教育贫困儿童资助制度研究

..... 袁连生 封北麟 王 磊 李枚玉( 44 )

政府担保的高等教育助学贷款研究 ..... 杨丙见( 63 )

小城镇中的流动民工子女义务教育问题研究

——基于两个小城镇的调查 ..... 李人庆(105)

中国基础教育中择校问题研究报告 ..... 曹淑江(150)

全日制统考硕士研究生培养质量控制与提高研究 ..... 王建民(170)

历史文化名城保护与城市化发展:利益与制度博弈

——浙江定海历史文化名城保护事件透析 ..... 徐家良 汪锦军 李继刚(204)

国家自然文化遗产资源管理体制现状与改革 ..... 张 晓 张昕竹(225)

\* \* \*

我国政务类与业务类公务员分类制度可行性研究

..... 黄卫平 邹树彬 谭功荣 萧 俊(256)

我国省部级领导干部家庭财产申报制度研究 ..... 张平芳 黄卫平(287)

乡镇长选举方式创新研究 ..... 黄卫平 邹树彬 张定淮 杨龙芳(313)



|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| 《中华人民共和国村民委员会选举法》立法建议稿 .....  | 王 禹(343)     |
| 地方政府竞争模式研究                    |              |
| ——构建地方政府间良性竞争秩序的理论和政策分析 ..... | 周业安(379)     |
| 中国的市场整合与地方政府竞争                |              |
| ——地方保护与地方市场分割问题及其对策研究 .....   | 冯兴元(398)     |
| 论我国的干部选拔制度改革                  |              |
| ——从买卖官现象切入的分析 .....           | 许成安(426)     |
| 户籍限制型人口流动的社会、经济、政治影响及对策研究课题报告 |              |
| ..... 楚军红 牛建林 齐亚强(446)        |              |
| 税费改革与乡镇民主建设 .....             | 周业安(475)     |
| 县级财政支出管理体制改革的理论与对策 .....      | 周业安(501)     |
| 税收流失与政府管理体制缺陷 .....           | 周 炜(528)     |
| 公路经营权研究 .....                 | 史际春 邓 峰(550) |

# 多元办学体制的现实问题及其应对

◇康永久\* 吴开华\*\*

[提 要]在现行的多元办学体制中,存在着政府越权与卸责、制度性歧视、地方保护主义、对多元化的强制与限制及“地下产业化”等诸多问题。其核心是政府的教育管制无处不在,结果造成了新的条块分割,不同系列的学校之间彼此不沟通,“教育货币”(在此指主要教育权利、国民资格、政策优惠等)不能在它们之间自由兑付。要走出当前的办学困境,必须以超前的眼光、务实的心态,超越围绕教育服务性质问题而展开的意识形态论争,以市场化的思路克服现有多元办学体制的制度性缺陷,在努力追求多元化办学格局的同时把握市场化、产业化的大局。而教育券计划就是这样一种通过建立统一的教育市场打破国家对教育的行政垄断,促进学校之间的公平竞争,从而确保国民教育权,全面提高教育质量和效益的制度设计。

## 一、“多元办学体制”的界定

### (一)多元办学的现实背景

20世纪80年代以来,在政府与学校关系问题上,如何形成一个既利于政府进行统筹管理,又利于调动各种社会力量参与办学的积极性,学校还有较大的办学自主权的办学格局,成了教育体制改革的一个基本问题。1993年《中国教育改革和发展纲要》明确提出:要加快办学体制改革,进一步改变政府包揽办学的状况,形成政府办学为主与社会各界参与办学相结合的新体制。我国多元化的办学格局由此逐步形成。

\* 康永久,任职于华东师范大学。

\*\* 吴开华,任职于广东教育学院。

## (二)多元办学体制的界定

理解多元办学体制,关键在于对“办”的理解。“办”有时指的是“举办”、“创办”,强调的是办学经费的来源,如“投资办学”、“捐资办学”中的“办”即为此意。“办”还可理解为“经营管理”的意思,“办学”、“办学理念”中的“办”即为此意。如此,不同的举办主体(主要经费来源)和不同的经营管理机制相结合便构成不同的办学形式,不同办学形式的体系和制度便成为办学体制。这样,我们就可以对多元办学体制作如下粗略的区分:

|        |       | 经营管理形式  |         |
|--------|-------|---------|---------|
|        |       | 公营或国营   | 民营/私营   |
| 主要经费来源 | 国有资产  | 公办/公立学校 | 公立民营学校  |
|        | 非国有资产 | 私立公营学校  | 民办/私立学校 |

就我国办学现状而言,办学形式主要是上面所说的公办学校、公立民营学校(亦称为国有民办学校,包括公立转制学校)和民办学校三类。私立公营学校在理论上存在,在实践中有争议。有些人称私人捐建而公家接管的学校为“私立公营学校”,但在法律上站不住脚。倒是私营企业在建国初期的国有化改造过程中出现过短暂的私有国营现象,但现在也不复存在。

现在让我们对现有的三类学校做一些说明。

### 1. 公办学校

完全意义上的“公办”学校,其举办主体是国家和各级地方政府,主要经费来源为国家财政性拨款,经营主体是各级教育主管部门及其代理机构或人员。国家或其代表(“各级政府”)完全拥有学校资产的所有权、使用权等各项产权,同时享有由此派生出来的管理权限。非完全意义上的公办学校则包括由国家或其各级代理控股、并由国家公派人员控制着学校运作的股份制学校。这类股份制学校在理论上存在,在实践中则很少见。但无论如何都可以说,国家或其各级代理(政府)在经费资助和经营管理上的主导地位,是区分公办学校和其他类型学校的根本标准。

### 2. 民办学校

“民办学校”是指由国家机构以外的社会组织(或称非政府组织,包括企事业单位、社会团体及其他社会组织)或者公民个人,利用自筹资金,经主管机关批准登记注册的面向社会举办且在国家法律规定的范围内自主运行的正规教育机构,既包括个人或非政府机构独资的私立/民办学校,也包括个人或非政府团体按股份制形式组织起来而创办的股份制学校,甚至包括政府参股但不控股的股份制学校。

在我国,近几年来,“名校办民校”,成为教育发展的一种值得注意的类型,有人甚至认为这是最近在我国南方地区掀起的“新一轮民办教育冲击波”。它是一种公立名牌学校利用自己的品牌,自己筹集资金或与公司合作办学,从而扩大公立名校的社会效益和经济效益的办学形式。

名校进军民办教育市场,由于其名牌效应而能吸引社会雄厚的资金,这在广州已成为不争的事实。广州的名校办民校,第一是坚持在新学校的校名上打上名校自己的名称,如华师(华南师范大学)附中番禺学校、南海执信中学等,旨在显现对质量的要求及对社会的承诺。第二是民校的管理人员和教师,有相当一部分由校本部派出,而新学校的新教师则首先要到本部任教一年半载,以充分感受本部良好的学校氛围。第三也是更为重要的,即名校在与办学合作者洽谈合作时的三个前提条件:一是学校要按 21 世纪的要求来建设,要成为 21 世纪基础教育的楷模,有超前意识;二是在合作过程中不要干扰学校的办学,要真正做到教育家办学,教育家治校,学校拥有完全的办学自主权;三是要在服务社会上达成共识,不以营利为目的,不能急功近利,从而保证学校的教育质量。<sup>①</sup>

但这类学校的准确定位,实在要因校而异。因为这类名校本身是公立/公办学校,其无形资产应属国有资产。在办学过程中还涉及到调用公办教师,并借用其他公共教育资源。在经营管理形式上,也是公办学校起主导作用(需要承认的是,这是公办学校中的自发力量在起作用)。因此,相当一部分这类的“民校”——尤其那些占用了太多公办学校资源、以致流失到这类学校中的国有资产占据了学校资产的大部分的学校——应归属到下一类“公立民营学校”的范畴。

### 3. 公立民营学校

也可称“国有民办学校”。它的开办经费主要来自国家或政府,但在经营管理上采取的是“民营”方式。在学校的后续发展经费上,这类学校存在一定的变数。但如果要继续保持其“公立民营”的性质,必须确保公共办学经费的主导地位。

有人称这类学校为“公办民助”或“民办公助”学校。在国家的正式文献中,也有过“公办民助”、“民办公助”的表述,如国家教育委员会在 1997 年 1 月 14 日颁发的《关于规范当前义务教育阶段办学行为的若干原则意见》中就肯定了“公办民助”、“民办公助”的办学形式。但从法律上讲,“民办公助”或“公办民助”中“助”,应理解为“捐助”,实质属于捐赠性质,不是投资,故捐助人在将财产捐出之后,不再享有对财产的所有

<sup>①</sup> 赵中建:“从转制学校看中国学校体制改革”,载丁钢主编:《中国教育:研究与评论》(第 1 辑),北京教育科学出版社 2002 年版。

权。但也有人认为“助”乃帮助、辅助之意。不过,即便如此,只要没有占据主导地位,也不能改变学校的性质。因此,严格地讲,“公办民助”学校就是公办学校,“民办公助”学校就是民办学校,将“公立民营”(国有民办)学校称为“公办民助”、“民办公助”是不恰当的。

公立民营学校在我国还有一个使用频率相当高的称谓,即“转制学校”。学者们关于转制学校的界定探讨,更多的是关注“转制”中的“制”究竟指什么。是“所有制”、“体制”、“投资体制”、“管理体制”,还是“运行机制”、“管理机制”?一种主导性的意见认为,“转制”的理想结果是实现三个转变:第一,在教育资源国有制不变的前提下,通过教育资源的重组,转变投资体制,使原来单一的政府教育财政投资转变为政府和社会多渠道投资;第二,转变管理体制,从政府原来直接的指令性的行政管理,转变为一种宏观的、指导性的调控管理;第三,运行机制转换,学校在内部的管理上,在经费的使用上,在教育教学的组织上,在人事分配上,拥有比较大的自主权。<sup>②</sup>也有学者认为:转制学校改革的出发点应该是建立合理的学校产权制度,具体可以有三种选择:政府授权组建“教育经营公司”,收购一部分“转制”学校成立“教育集团”,由“政府经营”向“公司治理”转变;引进其他办学主体,实现学校资产多元化、产权结构多元化,改变学校组织架构,政府应果断退出办学领域;实施学校产权交易,对部分转制学校进行资产置换,转变办学主体,使其成为名副其实的私立或民办学校。<sup>③</sup>

归纳上海转制学校近十年发展中形成的基本特征,对我们界定“转制学校”会有帮助。上海的转制学校主要有以下突出的特征:

(a)转制学校主要来自公建配套学校、薄弱学校、撤销建制学校等“边缘性”、“末位”性的公办学校。

(b)转制过程通常受到政府支持,主要表现为提供校舍、推选校长、保留教师编制、提供开办经费、放宽招生计划,等等。

(c)转制后按民办学校机制运行,包括按成本收取学费、争取赞助、规范管理、减员增效、按劳分配、改革课程、教学创新、提升质量、面对市场。

(d)转制三年后,完全自筹经费办学,逐渐积累发展资金,投入学校建设发展,甚至向政府缴纳校舍租金。

基于上述特征,可以说:转制学校是一种由国家提供校舍、教师编制和开办经费,由家长承担教育教学成本,由校长和董事会承办,实行效率优先、资源多元的

<sup>②</sup> 张民选:“转制学校:事实、成因与前景”,载丁钢主编:《中国教育:研究与评论》(第1辑),北京教育科学出版社2002年版。

<sup>③</sup> 徐冬青:“转制学校需要‘断奶’”,载《教育评论》2002年第4期。

### 混合型学校。<sup>④</sup>

由此可见,所转“制”的同异(因为所转之“制”,有学校产权所有制与学校经营管理制度之分)、“转”的程度的差别,都影响到“转制学校”的具体定位。由于“转制”是个过程概念,它不足以表示这类学校的确切性质。只有那种只改变学校经营管理方式,未根本变革学校所有制结构的公立转制学校,才可以称之为公立民营学校。但实际中的转制学校很多并不具备这些条件。当然,就如有的学者指出的那样,“转制学校”或“公立转制学校”,作为公立学校转制现象的描述词并无不可。

需要声明的是,我们关注的主要是中小学教育阶段中多元办学体制的现实问题及其应对,对办学体制的界定和研究主要就是在这种背景下进行的,但在某些地方也涉及了学制系统的其他方面。

### (三)本课题国内的研究现状

当前,主要有三方面的问题构成为了人们研究的焦点。一是深化多元办学体制的可行性、合法性问题,如可不可以营利的的问题、所获收益可不可以分配的问题、究竟该选择哪些学校(重点学校还是薄弱学校)进行改制的问题;二是如何引导规范的问题,主要就是如何堵塞现有多元办学体制的制度漏洞以实现合法化的问题;三是国外办学体制及相关教育制度改革的思路与现状的介绍与借鉴问题。

然而,美中不足的是,人们在第一个问题上的意识形态论争花费了太多的时间和精力。对多元办学体制的引导和规范也只停留在头痛医头脚痛医脚的层次,现有多元办学体制自身的先天不足并没有得到足够的重视,突破现有多元办学体制以从根本上解决现有办学体制弊端的研究始终没有能够出现,以致理论研究并没有充分发挥引导实践建设的功能。而在对待国外办学体制与思路方面,人们直到目前主要还只处于观望阶段,在其可行性上通常采取简单否定的态度,鲜见有实质性的研究和尝试。各方的教育意愿或者在研究中没得到足够的重视,或者就是在研究中被误导或误读,“让事实说话”在其中实际上没有多少说话的余地。

## 二、多元办学体制的现实问题及其根源

多元化的价值理念和办学思路,如今已在相当的程度上得到人们的认同,再在这一问题上纠缠已没有什么必要。实际上,如果真正是多元化的改革,反对这种改革的一方仍可以在这种改革环境中得到必要的尊重和保护。因此,停止这方面的争论其实

<sup>④</sup> 徐冬青:“转制学校需要‘断奶’”,载《教育评论》2002年第4期。

也无损于他们的根本利益。问题是,当前的多元办学体制与政府高度集权的旧有体制之间仍存在千丝万缕的联系,并由此衍生出各种复杂的办学困境,继续困扰办学体制改革的进一步深化。而政府对教育改革事务采取过度干预立场,则是问题的根本症结所在。它不但导致政府本身的自我卸责,而且导致政府不能对现有的多元办学体制给与同等程度的认可(制度性歧视)。地方保护主义也是在便于政府管制的基础上发展起来的,并与制度性歧视一道造成了多元办学体制下的条块分割局面。此外,政府的教育管制还导致了对多元化的强制与限制。地下产业化则是政府管制框架下的多元办学体制必然存在的第二副面孔。下面就让我们对这些问题按其内在逻辑关联由里及表进一步加以剖析:

### (一)政府的越权与卸责问题

首先我们来看政府的越权行政或过度干预问题。出于传统、习惯和利益考虑,政府部门(包括教育主管部门和归口管理部门)至今仍然偏好以直接、具体、微观的手段来行使职权,导致政府(尤其是教育行政部门)不适当地干预公办学校事务,甚至不惜在行使职权的过程中越权行政。而作为多元办学体制中的一元的公办学校,则是政府教育管制的重灾区。它们在简政放权的国家体制改革中办学自主权虽也有了增加,但并没能从根本上摆脱计划体制的束缚,被称为计划体制的“孤岛”或“最后的堡垒”。可以肯定,不受约束的行政权力可以带来局部的教育繁荣,但绝不会带来普遍的教育繁荣。

我们在广州市番禺区进行教育调研时发现:

1. 教育局有自己下属的教育发展公司,控制着教材、教辅资料的征订和校服的定做。2002年9月,广州市番禺区将成为新课程的改革试验区,都将使用新教材。为此,教育局统一规定:学校通过新华书店自己征订的材料统统不能用,只有由教育局盖章审定的材料才准使用。

2. 当地有几所学校正在申报省一级,全校的教学秩序大受冲击。教师们被安排彻夜加班加点做资料(学校的各项工作都有档案方面的要求),学生则忙于接受日常行为规范的训练并应付学校的环境卫生检查评比,家长则被安排接受配合学校申报工作的各项指令。上面不断有领导下来,提醒学校做事要慎重,防止检查组刚一进校就接到家长或教师的投诉电话。会议则一个接一个,不断为即将到来的评估筹划着。整个学校工作都被申报评估搅乱了。

3. 教育督导工作之细完全出乎我们的想象。我们所见到的《广东省(市、区)推进教育现代化督导评估指标体系》、《广东省中小学等级评估指标体系》以及番禺区《小学生综合素质评价指标体系和素质评价表》都极其繁琐。以对学生个体

的评价为例,该体系分5大类28个小类,每小类又都有4个不同的等级,每个等级又都有具体的分值标准,每一分值标准又都有具体的评分细则。班主任每学期都要按要求对每个学生的情况进行统计评定。值得注意的是,对教师也有类似的个体评价方案。

4. 我们在下面一些学校进行教育改革试验,但总发现学校工作与我们所推进的改革工作是两张皮。有学校和教师提出:我们倡导的教改和科研要照顾到学校的实际。但学校的实际又是什么呢?除了很多学校对自身提出了许多不切实际的要求之外,来自上级教育主管部门和归口管理部门的检查评比也是“烦恼”之源。主要是竞赛多、检查多、活动多、突击任务多和文牍主义盛行,尤其是政工线上的啰嗦事多,重复统计报表多。而且由于政府的过度干预,投资者、办学、管理者与学校教职工各方的责、权、利关系难以理顺。

5. 在强行政介入的办学体制下,首长工程和面子工程以及相应的造假工程是不可避免的。当地的学校有省一级,也有不达标的。实际上,每个地方都有一些所谓的窗口学校,是给人看的。既给外面的人看,也给自己的领导看。办学经费的拨放很多时候是会哭的孩子有奶吃,其中也包括借助各种教育督导来向办学部门伸手。那些薄弱学校的校长则被认为“不主动”。为了应付上面的检查,也为了打开领导的钱柜,学校往往动用各种虚假信息,包括他们自己所说的“哭穷”。

这种过度干预的危机在公立转制学校仍然没有得到根除。公立学校转制以后,作为董事会中的多数和校长任命机构,教育行政部门对学校的行政控制轻而易举,指令性行政管理仍大行其道。其他新兴的民间办学机构,现在也仍受到政府的严格管制而不能按照市场模式运作。以私立/民办学校的办学为例,由于高考指挥棒的影响,私立/民办学校比公办学校更看重学生的升学考试成绩,这被当成私立/民办学校的生命线。因此,到目前为止,除了少数能摆脱应试教育体制束缚的贵族学校(它们实际上只是一种留学预备学校,学生的大部分将被送往国外)之外,绝大多数的私立/民办学校都在实行一种比公办学校更为传统的应试教育模式。只要政府不把对教育的过度干预改为依市场机制的管理,这种局面就不可能得到根本的克服,私立/民办学校的体制优势就只能转化为一种更为坚决地贯彻应试教育的体制优势。实际上,在占绝大多数的公立学校仍然按照计划体制的模式运转的制度条件下,期望少数私立/民办学校能按现代教育的理念自主运转也是不切实际的事情。

过度干预或管制的另一面必然是卸责或放任。放任一方面是自我放任,另一方面是对管理对象的放任。由于政府管了许多本不该管的工作,而且对这些工作管得过多过死,以致很多时候根本就忽视了自己的本职,甚至想都没有想到自己还有什么别的“本职”。这种自我放任首先就表现为政府在义务教育发展中的自我卸责。由于政府



在教育战线全线投资,本就不足的教育投入更难发挥应有作用,结果造成公共投资主体因开支庞大而无力支撑,宏观社会效益又非常低微,家庭个人投资能力充裕却因可免费“搭便车”坐享教育收益而无投资积极性的博弈困境。这样一来,本该由政府管理的基础教育,特别是义务教育,政府却无力应付,而是下放给地方和各个微观办学主体,任由它们“多渠道”筹资办学。此外,作为教育中的公共品的主要供给者,尤其是作为正式教育制度的惟一供给者的政府,在这一方面工作更严重滞后。从一定意义上讲,多元办学的混乱局面,正是由于政府未能担负起制度创新的责任造成的。

我们翻遍了广东省近几年的教育政策法规,发现教育主管部门仍然停留于头痛医头脚痛医脚的境地,缺少对自身清晰而又清醒的定位。

许多文件是应景之作,如关于表彰南粤优秀校长、南粤杰出或优秀教师的通知、关于开展保护环境创建美丽校园活动的通知、关于开展民族团结教育活动的通知、关于加强中小学(心理)健康教育的通知、关于开展尊师重教活动的通知、关于表彰尊师重教先进单位的意见等。

更多文件是应急之作,如关于严禁学校更改公民民族身份的通知、关于学校内有关气功问题的通知、关于收取储备金的民办学校改收学杂费问题的通知、关于做好“收支两条线”工作的通知、关于学杂费减免和困难补助的通知、关于加强中小学校内学生用品管理的通知、关于加强预防学生食物中毒工作的通知、关于中等专业学校教育资源流失的意见、关于加强教育网站和网校管理的通知、关于中小学德育基地收费问题的通知、关于中小学校不准代办学生保险的通知、关于严禁以共建招生的名义向学生违规收费的通知、关于加强学校安全与消防工作的通知等。

还有许多文件是夹杂不清的越位之作,管了许多不该管的工作,定了许多不该定的指标。那些高瞻远瞩、定位清晰的开拓创新之作是少之又少。

而政府教育管理中,对管理对象的放任则主要表现在政令不畅方面。这又分两种情况:一种情况是政府没有很好地完成自己的本职工作;另一种情况则是政府不恰当的决策导致其自身难以付诸实施。当然,很多时候是这两种情况的混合物。以教育减负问题为例,建国以来有关教育减负的文件出了不少,群众运动也搞过多次,但每次都如泥牛入海,而学生负担过重的问题又确实没有得到解决。问题症结究竟在哪里呢?在我们片面、想当然地理解了学生的负担,而没有把对负担的界定权真正交给学生、交给市场。实际上,教育管理中的有令不行、有禁不止现象很多时候都说明一个问题:政府部门对自己的政令没有深思熟虑就推了出来,但下达一个不完全适合的政令又该如何收场呢?强行推行只能招来更大的损失,因而很多时候就只能睁一只眼闭一只眼,