



农村教育布局调整中的 利益博弈

The Study of Interest Games in the Process of
Adjustment of China Rural Primary and Middle Schools

姚松 著



科学出版社



农村教育布局调整中的 利益博弈

The Study of Interest Games in the Process of
Adjustment of China Rural Primary and Middle Schools

姚松 著

科学出版社
北京

内 容 简 介

政策执行是教育政策的核心环节。如何确保教育政策有效落实,避免政策执行出现偏差,是当前教育政策研究的重点议题之一。

本书以农村教育布局调整政策为剖析样本,以博弈论、利益相关者理论为主要分析工具,构建了一个包括政策执行者、政策制定者及政策目标群体在内的总体博弈分析框架,并对农村教育布局调整政策执行中的三方博弈互动进行深入分析。在此基础上,本书以制度体系创新为突破口,以促进各方利益整合与优化为落脚点,构建了促使各利益主体从非合作博弈转向合作博弈的政策执行保障机制,为减少或缓解利益主体之间的利益冲突,进而预防或治理政策执行中的一系列问题,提供了系统性的改进方案。

本书适合高校或研究机构的教育政策、教育管理相关专业教师、研究人员和学生,以及教育行政部门的管理人员等参阅。

图书在版编目(CIP)数据

农村教育布局调整中的利益博弈 / 姚松著. — 北京: 科学出版社, 2016.6
ISBN 978-7-03-048610-3

I. ①农… II. ①姚… III. ①乡村教育-研究-中国 IV. ①G725

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第126728号

责任编辑: 乔宇尚 高丽丽 / 责任校对: 张怡君

责任印制: 张 伟 / 封面设计: 楠竹文化

联系电话: 010-6403 3934

电子邮箱: fuyan@mail.sciencep.com

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年6月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2016年6月第一次印刷 印张: 13 1/2

字数: 255 000

定价: 59.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

序

教育政策是党和政府进行教育事务管理的重要工具。由于教育关乎千家万户、国计民生，教育政策能不能公正、高效地进行“权威性价值分配”，就显得尤为重要。然而在现实中，“上有政策，下有对策”的现象屡见不鲜。特别是改革开放以来，随着公众权利意识的觉醒、阶层的分化，教育政策所要调整的利益关系越来越复杂。越是重大的教育政策，其背后的利益博弈就越明显。因此，要加强教育政策的研究，特别是教育政策执行方面的研究，就离不开对利益与教育政策互动关系的深入透视和分析。姚松博士的《农村教育布局调整中的利益博弈》一书，正是对这一问题进行了深入的探讨和剖析。通览全书，该书在以下几方面给我留下了较为深刻的印象。

第一，该书选取了农村教育布局调整政策作为研究样本。农村教育布局调整是近年来基础教育领域的一项重大政策，其调整力度之大，涉及范围之广，影响群体之众，在近年来的教育政策中并不多见。选择这一政策作为政策执行中利益博弈的解剖范例，具有很强的示范和启发意义。

第二，该书运用博弈论、利益相关者理论，将政策执行问题引申至政策执行中的利益博弈分析，将政策执行问题的解决落脚于利益的整合与优化，并在此基础上构建了一个包括政策执行者、政策制定者及政策目标群体在内的总体博弈分析框架。这一分析框架以政策执行者为主轴，对政策执行者与政策制定者、政策目标群体及其他政策执行者间的博弈策略、博弈过程及预期的博弈均衡进行归纳与梳理。这为研究政策执行中的利益博弈提供了一个可资借鉴和参考的分析范式。

第三，该书运用构建的博弈模型，对地方政府与中央政府、地方政府与农民群体、地方政府之间的博弈表现、结果、关键影响因素等展开了深入分析。特别是该书在阐述中央与地方政府之间的“你进我退式”的博弈互动，纵向政府之间“竞争”与“共谋”的博弈互动，横向地方政府“模仿型”的博弈互动

等内容时，不乏一些既富有特色，又颇具深度的见解。

第四，该书在分析影响利益博弈结果深层机制的基础上，提出了以制度体系创新为突破口，以促进各方利益整合与优化为落脚点，形成促进各利益主体从非合作博弈转向合作博弈的政策执行保障路径。这一思路为减少或缓解利益主体之间的利益冲突，进而预防或治理政策执行中出现的一系列问题，提供了系统性的改进方案。

总的来看，该书论述条理清晰，结构安排合理，行文流畅，引证翔实、规范，是同类研究中质量上乘的佳作，这也充分反映了作者具有扎实的理论功底、较强的学术写作能力，以及解决实际教育问题的研究能力。诚然，该书并非完美，无论是模型的完善还是实证研究的拓展，仍有进一步优化和提高的空间，但毕竟瑕不掩瑜。姚松作为我的博士研究生，这些年来一直在教育政策、教育管理研究领域进行研究。这部专著也是其近年来学术研究成果的系统性总结和集中呈现。希望他能够以此为新的起点，继续在教育政策研究领域不辍耕耘，扎扎实实地进行持续性研究，以使自己的研究能够更加深入和全面。作为他的导师，我殷切希望姚松博士在自己的工作岗位上，无论是树德育人，还是学术研究，都能够取得更多更好的成绩！

程凤春

2016年1月5日

前言

教育政策作为一个动态过程，包括制定、执行、评估、调整与反馈等若干逻辑阶段。政策执行作为承上启下的关键一环，是政府实践教育管理活动的中心环节，也是教育政策研究关注的热点议题。利益博弈是学术界研究教育政策问题的重要视角之一。从本质来看，教育政策既是特定教育利益的确认形式，同时也是对教育利益进行调整与分配的重要工具。教育政策所体现意志的背后，实际反映的是多方利益主体进行利益博弈，最终达到的某种博弈均衡态势。洞悉利益主体构成，分析利益博弈形式，形成利益整合方案，是研究教育政策执行过程中需要解决的基本命题。教育政策执行过程涉及目标制定主体、执行主体、目标群体及其他相关群体，彼此之间为追寻自身利益的最大化而在博弈赛局中与其他利益主体进行竞争或合作。如果不能了解利益与政策执行，以及利益群体彼此之间的关系，我们就无法深刻揭示教育政策执行的内在机理。如果不进行深入的利益剖析，我们将很难找出导致教育政策执行偏差的症结及对策。农村教育布局调整政策是基础教育领域的一个大事件，也是社会公众和学者关注的焦点之一。这一政策在促进教育资源优化配置，推动基础教育均衡发展方面发挥了积极作用。然而，在政策执行过程中一系列突出的问题，破坏了政策执行的正常秩序，降低了政策的合法化程度，在损伤政策目标群体利益的同时，也透支了政府公信力。鉴于这一政策的重要影响，本书以农村教育布局调整政策作为剖析样本，对这一政策执行过程中所涉及的利益关系及博弈机理进行深入解析，以期分析教育政策执行提供可资借鉴的理论框架和分析思路。

具体来看，本书共分为八章。第一章主要对本书的写作背景、核心概念、写作目的与意义，以及内容编排等进行详细介绍和交代。第二章在回顾和分析农村教育布局调整政策产生的动因与历程的基础上，对政策执行问题进行了梳理和呈现。第三章主要对本书所涉及的研究假设、理论基础和分析框架进行阐述，旨在为分析农村教育布局调整政策执行问题提供一个系统性的研究框架。

借助利益相关者理论、博弈理论，本书前三章将政策执行问题引申至政策执行中的利益博弈分析，将政策执行问题的解决落脚于利益的整合与优化；通过诠释政策执行本质、归纳利益主体构成、分析利益需求差异、呈现利益分配方式与结果、甄别影响利益分配的主导因素、探讨利益整合与优化的策略这一研究逻辑，本书构建了研究政策执行问题的系统性理论框架，并在此基础上形成了政策制定者——中央政府、政策执行者——地方政府、政策目标群体——农民群体及其子女三类核心利益相关者博弈互动利益模型。第四章、第五章、第六章在第三章所构建的博弈互动分析框架的基础上，借助模型推演、案例分析、实地调研等方式，分别对中央与地方政府之间的“斗鸡式”互动、地方政府与目标群体之间的“非对称”博弈、地方政府之间的“集体行动逻辑”进行了剖析和梳理。通过这三章的重点着墨，呈现政策制定者与执行者之间，政策执行者与政策目标群体之间，政策执行者内部之间存在的非合作博弈行为。正是这些非合作博弈行为导致了个体理性之间，个体理性与集体理性之间的冲突，进而引发政策执行问题的产生。第七章对影响各利益主体的利益博弈互动关键因素进行深入分析，探讨影响利益分配的主导性因素。第八章在前几章分析的基础上，探讨如何促进各利益主体进行合作博弈，形成利益整合与协调机制。其核心思路在于：按照一定的原则，构建起一整套完善的以农村教育布局调整政策利益相关者的责任与利益为核心的规范体系，约束各利益相关者在政策落实过程中所出现的非理性和非合作化的“失范”或“越轨”行为，为各利益相关者合理的利益博弈活动提供一个规范有序的活动空间，进而减少或缓解中央政府、地方政府及农民群体三者之间的利益冲突，确保农村教育布局调整政策按照公平属性对教育利益与机会进行合理的再分配。

需要一提的是，本书是在国家发展和改革委员会及联合国儿童基金会联合委托的“中国人口城镇化与农村教育布局调整”项目、河南省教育厅人文社会科学一般项目“河南省农村小规模学校教育质量监测体系研究”项目基础上形成的成果。国家发展和改革委员会社会和河南省教育厅不仅给予明确的指示，还积极协调解决现场调研的很多具体问题。联合国儿童基金会不仅提供研究经费，并给予许多专业性的指导。内蒙古自治区发展和改革委员会、包头市发展和改革委员会、鄂尔多斯市发展和改革委员会、准格尔旗发展和改革委员会、土默特右旗发展和改革委员会、赤峰市红山区、喀喇沁旗的行政部门、河南省南阳市、信阳市、周口市众多中小学的领导、教师、家长接受了我们课题组的现场调研，这些都为项目顺利完成及书稿写作起到了至关重要的作用。我的博

士生导师程凤春教授，以及师门的薛海平教授、燕新博士、楚旋博士、卫喆博士、王晓利博士等，对于书稿的完成提供了诸多宝贵的改进建议。科学出版社的乔宇尚编辑对于本书的修改和完善提出一系列极为重要的意见，并为本书的最终定稿进行了严谨细致的编辑工作。在这里一并表示诚挚的谢意！

姚 松

2016年2月12日

目 录

CONTENTS

农村教育布局调整中的 利益博弈

序.....	i
前言.....	iii
第一章 绪论.....	1
第一节 选题缘起	2
第二节 核心概念	6
第三节 研究目的与意义	9
第四节 编写过程	11
第二章 农村教育布局调整政策的回顾与反思.....	19
第一节 农村教育布局调整政策产生的动因	20
第二节 农村教育布局调整政策的主要历程	23
第三节 农村教育布局调整政策执行问题的产生	30
第三章 农村教育布局调整与利益博弈分析.....	35
第一节 教育政策的利益分配本质	36
第二节 农村教育调整政策利益主体与利益诉求	40

第三节 政策利益相关者利益博弈的分析框架	51
第四章 农村教育布局调整政策执行主体与制定主体之间的利益博弈	59
第一节 政府的利益二重悖论与央地博弈的产生	60
第二节 农村教育布局调整政策执行的主体与结构	61
第三节 自由裁量权与地方政府的利益扩张	64
第四节 地方政府与中央政府在教育布局调整政策执行中的博弈表现	69
第五节 政策执行过程中地方政府与中央政府博弈的建模分析	81
第五章 农村教育布局调整政策执行主体与目标群体的利益博弈	87
第一节 利益关系与利益集团	88
第二节 政策执行过程中地方政府与目标群体的博弈表现	92
第三节 政策执行过程中地方政府与目标群体博弈建模分析	100
第六章 农村教育布局调整政策执行主体之间的利益博弈	107
第一节 政策执行主体非合作博弈分析的基础模型	108
第二节 地方政府在政策执行中的“集体行动困境”	111
第三节 “紧跟”与“效仿”：横向地方政府之间的博弈分析	114
第四节 “竞争”与“合谋”：纵向地方政府之间的利益博弈	122
第五节 “竞争”与“协同”：地方政府内部各部门之间的博弈	126
第七章 农村教育布局调整政策执行博弈困境的制度归因	131
第一节 制度供给与政策执行博弈	132
第二节 农村教育布局调整政策执行博弈困境的制度	134
第三节 农村教育布局调整政策执行博弈优化的可能性	151
第八章 农村教育布局调整政策执行保障机制的构建	157
第一节 农村教育布局调整政策执行保障机制的目标定位	158

第二节 农村教育布局调整政策执行保障机制选择的基本原则	162
第三节 农村教育布局调整政策执行保障机制构建的策略选择	166
结语	183
参考文献	185
附录	197
索引	201

绪 论

○ 第一节

● 选题缘起

农村教育布局调整是基础教育领域的一个大事件，它深刻改变了农村教育生态，再塑了城乡教育结构。这一政策对于基层政府、农村中小学校、农村学生及家长的影响和冲击是颠覆性的，在多个方面改变了基层政府、农村中小学校、农村学生及家长的行为选择，并对农村教育利益进行新的分配与调整。由于这一政策涉及的利益群体众多，影响广泛，因此农村教育布局调整政策一直以来都是基础教育领域研究的一个热点议题，引发了多方的关注。因此，对于这一政策的深入研究，既有助于推进政策转型与变迁，又能够丰富教育政策研究内容。要对这一政策进行研究，首先在于问题的把握。政策问题的形成是政策活动的逻辑起点。在精准定位问题的基础上，进一步透视问题背后的本质，并通过解决主要矛盾，最终形成解决方案。遵循这一思路，本书立足于政策执行问题这一关键议题，通过透视和分析其背后的利益本质，探讨基于制度约束和激励而形成利益优化方案。

一、现实问题：政策执行的事实维度反思

农村教育布局调整政策（以下简称“布局调整政策”）是作为中央政府应对农村适龄人口结构变化、城镇化进程加快、农村税费改革等带来的一系列挑战，

改善农村学校办学条件,提升教育资源利用效率,提高教育质量而采取的重要政策。2001年,国务院颁布的《关于基础教育改革与发展的决定》明确指出,要依照“小学就近入学,初中相对集中”的原则,对农村中小学校布局进行合理规划与调整。随后,2001年3月,教育部、财政部联合下发《关于报送中小学布局调整规划的通知》,正式推动了各地布局调整工作的开展。自此,农村中小学布局调整在全国大范围内陆续推进。从中央政府对布局调整政策的总体设计来看,中央政府希冀通过农村中小学校的适当合并,集中师资和优化办学条件,让更多的农村学生接受高质量教育。同时,通过保留必要教学点,对承担改革成本的部分学生及家长进行合理补偿,谋求效率与公平的最佳契合。通过农村教育布局调整,农村学校及教学点总量减少,改建后的学校平均班额增加,师生比例提高,办学条件得到优化、教育投入得以集中使用,中央政策意图在一定程度上得以落实。然而,在政策执行中也暴露出了一系列突出问题:部分地区的地方政府在落实政策过程中,“一哄而上”,盲目“一刀切”,过度撤并学校,寄宿制学校建设、校车配置及农村教学点建设等配套措施落实滞后,引发偏远地区农村学生教育成本增加、交通安全缺乏保证,城镇学校规模过大及部分农村群众合法利益受到损害等问题。政策执行产生一定偏离,催生了一系列负面问题。为应对这一问题,中央政府多次发文,试图对地方政府的执行行为加以规限,确保政策得到顺利执行,但上述现象仍屡禁不止。

政策执行是实现政策目标的核心环节,“在达到政策目标过程中,方案确定的功能只占10%,而其余的90%取决于有效执行”(陈振明,2004)。政策执行是检验政策质量的重要途径,也是后续政策修订的重要依据。正因为政策执行的这种重要性,政策执行问题才需要引起人们的重视和警惕。政策执行问题诱使政策目标偏离原有轨道,影响了政策积极效应的发挥,为政策修订提供了错误指针。鉴于政策执行在教育政策过程中的重要性,本书将农村教育布局调整政策执行作为研究的基本范畴,通过对农村教育布局调整政策执行问题进行深入分析,探讨矫正策略,以便为后续学校布局调整工作的改进提供借鉴和经验。

二、利益问题:政策执行的价值维度反思

教育政策作为公共政策领域的拓展,与利益有着密不可分的联系。作为政府或公共权威对教育利益与资源进行权威分配的方案,教育政策具有重要的利益调节功能。它不仅可以表达各利益主体的教育利益诉求,而且能够协调和平衡不同利益主体之间的利益冲突,以实现教育利益格局的调整或优化。作为一

项重要的教育政策，布局调整政策执行是调整原有的农村教育利益格局，重置政策各方利益关系的过程。这一政策落实的过程中会涉及政府部门、学校与教师、农村村民及其子女等多个利益主体。在这些利益主体中，中央政府扮演着政策制定者与监督者的角色，地方政府则作为落实政策的主体力量，构成政策执行主体。学校与教师，农村村民及其子女作为政策目标对象，构成了政策执行的客体。在政策执行过程中，学校教师作为国家公职人员，往往充当着政府进行学校布局调整的代言者与协调者，在利益上与政府相一致，是学校布局调整的受益者与接受者，可划归于政府利益集团之中。农村村民是受学校布局调整影响最为显著，涉及最深的利益主体。其作为农村学生的家长与代言者，与学生构成了农民利益群体（姜荣华，2010）。

从长远看，政策主客体都追求着教育质量的改进、农村办学条件的改善、农村学生更加公平地接受教育，因此在根本利益上具有一致性。然而在具体的实施过程与推进环节中，各方的利益诉求存在着明显的差异。对于政府来讲，存在着诸如缓解税费改革带来的经济压力，降低办学成本等经济利益，完成上级规定的撤并任务，追求政绩及晋升等政治利益，以及提升农村教育质量，促进教育均衡发展的教育利益等一系列的追求。而对于农民群体而言，虽然从长远看，学校布局适当的撤并有助于为子女提供更好的受教育条件，更好地促进其发展，然而近期则可能导致子女食宿费、交通费等增加，子女入学适应以及上学安全隐患等问题。这实际上意味着，政策主客体在长远与近期利益、一般和特殊利益、整体与局部利益上的冲突与交锋构成了布局调整政策执行的本质内容。由此可知，布局调整政策执行过程涉及多个主体的利益，而不同主体看待利益的角度差异诱发了彼此之间的冲突与矛盾。

因此，利益分析是布局调整政策执行研究重要的切入点。只有从利益的角度入手，深入了解布局调整政策执行过程的本质，才能理解和分析各利益主体在政策执行过程中的博弈行为，也才能对各利益主体的行为进行制度性的规范和约束。只有对布局调整政策执行所分配的利益进行深入分析，才能了解各利益主体的价值及行动策略的根本指针，进而把握政策执行有效或者执行失效的关键因素。

三、制度保障：政策有效执行的制度反思

农村教育布局调整政策的有效执行，是指政策预期目标在实践中得以完整落实，政策执行者能以较少的执行成本获得较好的政策成果，是政策功能与效

用最大化的体现。政策内在蕴含着某种价值选择。虽然不同利益主体对布局调整政策的有效性各有判断,但这一政策的有效执行需要以各方利益主体普遍接受为前提。换言之,作为促进农村教育发展的重要工具,布局调整政策执行中的价值分配需要以各利益相关者的认同为基础,这是确保各利益主体有序博弈的前提。制度影响着人们的价值选择,规范着利益主体的行为选择,具有规范性、强制性、明确性的特征。制度确立的过程,也是各利益主体形成共同认同的分配原则与价值取向,以及各方利益关系协调的过程中。因而,要在布局调整政策执行过程中,形成各利益主体所认可的博弈规则与秩序,也就离不开制度的构建与保障。同时,政策执行过程中在确保各主体表达利益诉求,构建各方的对话与竞争平台,保障弱势群体的合理利益等方面,需要一定的制度规则作为保证。只有在有效的制度框架内,各方利益主体的利益博弈才能得到充分的展开,利益博弈的结果才能获得最大程度的认同与接纳。然而,在政策执行过程中,由于中央与地方政府的投入与管理权责不够清晰,农民群体缺乏有效参与的平台,弱势群体的权益保障不尽如人意,监督机制乏力,各方利益主体的博弈能力相对失衡,各利益主体博弈过程与结果的制度空间存在一系列漏洞,进而导致各方非合作博弈现象的产生,诱发了一系列执行问题。在此情况下,如何确保各方利益主体的合理、有效博弈,保障政策目标群体特别是弱势群体目标群体的利益,是布局调整政策执行过程所需解决的重点问题。这些需要通过构建有效的政策执行机制和制度保障体系加以解决。布局调整政策的有效执行,有赖于制度作为保障,政策执行过程中突出的一系列突出问题,也需要通过完善或建设制度加以解决。这就需要根据现实情况,探索和分析各类影响因素,寻找影响政策有效执行的问题根源,建立起保障政策有效执行的制度基础,以期落实政策目标,促进农村教育的可持续发展。

因此,本书着眼于政策执行问题,从利益分析的角度入手,审视和分析学校布局政策执行过程中问题产生的深层原因,在此基础上,构建促进各利益相关方合作博弈的有效执行保障机制,以更好地推进学校布局政策的后续完善与实践。

基于以上分析,本书重点研究和解决的问题如下:农村教育布局调整政策执行问题的表现及危害是什么?政策执行中的核心利益相关者构成与需求是什么?在政策执行过程中,各利益相关者的博弈形式与结果是什么,对政策执行有着怎样的影响?导致这些结果产生的制度根源有哪些?如何构建政策执行保障机制来预防和减少执行问题的产生?

○ 第二节

● 核心概念

一、农村教育布局调整

从形式上看,农村教育布局调整涉及的是农村学校在何处办学的问题。这种调整并非一个短期突变的过程,而是随着人口变动、经济社会发展,呈现出一种渐进的运行特征(范先佐,2006)。而从内涵上看,有学者认为,“农村教育布局的主要内涵包括打破现有的学校布局结构,进行跨行政区划办学;将部分规模较小的学校或年级加以合并,提高教育资源的利用效率,从而提升办学质量”(周芬芬,2008)。实际上,“布局”是对某一事物进行全面规划与安排,“调整”则指重新配置以适应新情况、新要求。布局调整可以理解为根据新情况和新要求,对某一事物进行全面的重新规划。对于农村教育布局调整,即可以理解为为适应经济、社会发展和教育自身的变化,对农村地区分散、生源较少的学校或教学点进行适当的集中,对一定区域内的中小学布局网点进行再规划的过程。从形式上看,是农村中小学校的撤销或合并,而从内涵上看,是对教育资源的再配置和优化,以提高教育效益。从现实来看,自新中国成立以后,农村中小学校的布局调整从未停止过。20世纪90年代,全国各地以农村初中和高中学校为重点,集中撤并了一些规模较小的“麻雀型”学校,对农村教育的资源进行了初步整合。2001年《国务院关于基础教育与改革发展的决定》将对农村教育合理布局列为一项重要工作。自此,全国大范围的农村教育布局调整工作开始推进,至今已十余年,深刻改变了农村教育的格局,对农村教育的发展产生了巨大影响。本书所指称的农村教育布局调整与相关政策,是限定于自2001年以后的这一次全国大范围的学校布局调整范畴之内。

二、政策执行

要分析农村教育布局调整政策执行的概念,有必要首先对一般性的教育政策执行概念加以分析。对于教育政策执行概念的理解,总的来看,包括两类观点。一种观点主要从横向空间分布要素对教育政策执行进行解读,如袁振国