

## 基于政府职能转变的教育社会支持变迁

陈 华<sup>\*</sup>

〔摘 要〕 教育改革和发展需要外部社会的广泛支持。政府职能本身不仅是重要的社会支持因素,政府职能定位还会影响教育改革和发展的社会支持系统的发育。在从“全能政府”向“有限政府”的转型中,社会支持随之经历了从混沌到分化、从自发存在到艰难剥离的变迁过程。教育改革和发展的社会支持的可持续成长,有赖于政府职能对教育社会支持的引导作用的重新定位。

〔关键词〕 政府职能;社会支持;教育改革和发展

教育改革和发展需要外部社会的广泛支持,如政策导向、财政投入、体制保障、舆论环境、专业引领、社会投入、家庭与社区等方面。由于我国教育改革和发展基本上由政府主导,因此,虽然政府职能本身也是社会支持要素的其中一个方面,但政府职能的定位却在一定程度上制约着教育改革和发展的社会支持系统的状态和水平。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010—2020年)(以下简称《教育规划纲要》)在多处提出,政府及其部门要树立服务意识,改进管理方式,明确政府管理的权限和职责,明确各级各类学校办学的权利和责任,调动全社会参与的积极性,构建政府、学校、社会之间的新型关系,形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的格局。这样的政府职能定位与改革开放之初相比,已有很大转变。这种转变是伴随着计划经济向市场经济转型的过程而发生并日趋明晰的。教育改革和发展的社会支持相应于这种转变,经历了从混沌到分化的过程。

### 一、“全能政府”与教育社会支持的混沌

新中国成立之初,各项事业百废待兴,我国主要借鉴苏联的经济和社会发展模式,逐步确立起全面控制的“全能政府”管理模式,并在此基础上建立起高度集中的计划经济体制。在计划经济体制下,无论经济活动还是社会事业,都由国家统一提供和分配。政府作为国家的代理人,成为包办一切

---

<sup>\*</sup> 教育学博士,讲师,南京师范大学教育科学学院教育学博士后流动站研究人员,210097。本文系教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“我国教育改革和发展的社会支持系统研究”(12JZD046)的成果之一,另受中国博士后科学基金面上资助(2013M531376)和江苏省博士后科研资助(1301130C)。

的全能主体。政府无需与社会组织或公民协商,就可以通过行政命令的方式强制性地贯彻自己的各种意图。这种状况一直持续至1990年代,在此期间,计划管理的思想全面渗透在各项事业中,导致政府的职能界定不清,教育改革和发展的社会支持几乎没有生长的空间,处于混沌的自发状态。

### (一) 全能政府与教育发展

通过教育的国有化改造,至1957年,以国家为单一办学主体和政府直接管理学校及其他教育机构为特征的公共教育制度建立起来,整个教育事业的发展被纳入到国家计划管理的轨道。随后的“教育大跃进”和“教育革命”,都是典型的对教育事业的“运动式治理”,致使教育机构和教育工作几近瘫痪,教学质量严重下降,教育发展停滞。在经历了十年“文革”的破坏和耽误之后,社会仍然期待一个高强力介入的政府来扭转乾坤,使整个国家“统一战线”,“集中力量办大事”。在这种特殊的历史条件下,由政府出面完成了教育发展的三个主要任务,一是奠定教育改革和发展的战略地位,二是恢复教育的正常秩序和基本制度,三是调整教育的结构。

从新中国成立到改革开放的最初几年,政府主导完成了由无到有的原始积累,为教育事业的发展奠定了基础,对于快速培养社会急需人才起到了巨大的推动作用。政府的全能与强势在此显示出历史的需要和合理性。在“一穷二白”的现状面前,教育的发展被理所当然地认为是政府的职责。此时政府的职能定位问题尚未突显,政府的职能即等于教育的社会支持。

### (二) 社会支持的自发状态

在全能政府的职能定位下,政府几乎是教育改革和发展唯一可依靠的社会支持力量。然而,这并不意味着教育发展的问题和教育需求能够完全被政府职能涵盖。即使在高度集中的计划管理体制下,也存在一些政府依靠行政权

力管不了也管不好的问题。对应于一些局部的、即时的、个性化的教育问题和需求,实际上存在着自发状态的社会支持因素。

就恢复高考一事来说,高等教育作为发展工业的智力基础在1970年代末受到高度重视,1977年,教育主管部门做出恢复高考的决定,并大力投入高校建设。但是,恢复高考的消息在10月21日才登报,离开考期只有一个多月,大量荒废学业多年的学生如何备考成为一个问题。一些老师随即在工厂车间、田间地头和中小学校拉起高考补习班,补习班进行得“如火如荼”。<sup>①</sup>除了补习班,缺少复习资料也是备考的一大问题,出版社在其中发挥了巨大的作用。上海科学技术出版社的编辑徐福生在恢复高考的消息公布之前的两个月就得知了这个消息,他的第一反应就是赶印复习资料。印刷厂赶在高考前的一个月,分批印出了《数理化自学丛书》,一举出售了数千万册。<sup>②</sup>然而,当时的高考录取率不及5%,大量学生无法进入正规高校。各类业余性质的电大、夜大、函大和刊授大学成为上百万未能挤进大学的青年实现读书愿望的途径。越是在经济发展快的地区,这类业余性质的教育机构数量越多。

相对于高等教育的高投入,政府在基础教育的投入则严重不足。而且,基础教育有限的教育资源集中投入在城市和重点中学,农村小学则成为“重灾区”。实际上,自从1957年“政府办学为主体”的格局形成之初,由于国家财政能力难以维持“穷国办大教育”的局面,在那时就已多次提出“改变国家包揽办学”、鼓励“社会力量办学”的设想。不过当时所提社会力量办学主要是在教育投入严重不足的对教育投资体制的权宜变通,不涉及办学体制这一原则性问题。<sup>③</sup>正是在此背景下,有了各类民办学校的蓬勃,也有了“希望工程”等教育公益活动的兴起。

由上可见,在追求经济高速发展的阶段,经济

①毛蜜娜:《1977年高考,让梦想照进现实——访西安交通大学第二附属中学校长董建》,《三秦都市报》2007年5月15日。

②吴琼:《叩响命运之门的丛书》,《文汇报》2011年8月5日第15版。

③陈桂生:《中国民办教育问题》,北京:教育科学出版社,2001年,第35页。

和社会发展战略严重影响政府的教育决策,教育的发展常常服务甚至是服从于国家政治、经济发展的需要,而教育改革和发展本身所需要的各种支持则完全落空。在政府试图包办教育却实际上难以完全处理好教育改革和发展的问題时,教育的社会支持处于需求驱动的自发状态,像是“临时的消防队”到处救火,而未被作为自觉的社会支持机制加以对待,连补习班、夜大、私立学校、民办教师等支持形式的合法性都是可疑或者不稳定的,“希望工程”则是依靠强大的官方背景才得以开展活动。而且,由于经济和体制的制约,这些社会支持力量主要表现为对教育的物质条件和入学机会等表层问题的解决。

## 二、“官民博弈”:政府职能转变与教育社会支持的分化

1990年代末,始自1982年的从计划经济体制向市场经济体制的过渡基本完成。以市场为导向的社会经济生活要求摆脱僵化的行政干预,将市场作为资源配置的主要机制。在此过程中,政府职能发生了重大变革,政府正在经历从“全能政府”向“有限政府”的转变。伴随着政府职能的转变,教育改革和发展的社会支持走向分化,各种社会支持主体和因素从原来混沌一体的状态剥离出来。

### (一) 社会发展与政府职能的逐渐明晰

市场经济的运转激发了社会发展的活力,社会力量在成长壮大。不同于新中国成立之初和文革之后对强势政府建设国家的期待,当下社会渴望自由发展的空间。教育系统也从未像今天这样,和社会系统的互动关系如此紧密和紧迫,关起门来进行教育改革的可能越来越小。教育如果不关照社会基础和社会的要求,社会就会拒绝教育的成果。上个世纪由政府主导的毕业生包分配政策已经在市场社会面前破产,“毕业生分配办公室”变成了“就业指导中心”,甚至只能是“就业服务中心”。这一办公机构的缩影反映出的大趋势

是,政府对教育的“超强控制”已经引发“倒逼”机制,社会的力量倒过来警告教育改革和发展必须有健全的社会支持。

政府职能是教育改革和发展的社会支持系统中具有主导性质的重要因素。当教育改革进入“深水区”,对于什么是好的教育、什么是好的考试、如何评价等专业问题,并非是依靠政府的行政力量就可以解答或解决的。政府在本世纪初开启了基础教育课程改革,却在课程改革的深化发展面前无能为力,正是因为课程改革需要办学主体亲自谋划,如果学校进行教育改革的主体地位不能合理确立,改革就难以取得成效。

社会和学校向政府职能提出的挑战,提示了合理、明晰地界定政府职能对教育改革和发展的意义。1996年《全国教育事业“九五”规划和2010年发展规划》中提出,“转变政府职能,由对学校的直接行政管理,转变为运用立法、规划、拨款、信息服务、政策指导和必要的行政手段等,进行宏观管理,确立和落实学校面向社会自主办学的法人实体地位。”但是在具体的落实上,我们也看到,政府控制教育的后遗症和惯性力过于强大,从控制教育向支持教育的转变之路迂回且艰难。相应地,教育改革和发展的其他社会支持力量并非自然地分化与生长,却更像是在市场社会力量的撕扯下痛苦地剥离。

### (二) 社会支持的艰难分化

在1990年代末期,当民办学校被纳入办学体制,传统的“政府包揽办学”体制得以终结。然而,教育领域的“官民之争”也随即上演。在各种压力下,政府所承担的教育公共事业的责任中有一部分开始发生转移或分散,民间空间开启,各色社会力量开始作用于教育改革和发展,教育改革和发展的社会支持主体渐为独立和多样。同时,教育改革和发展的社会支持主体内部也产生了分化,其中既有对教育事业真心支持者,也有为了某种附加利益而支持者;既有具有正向功能者,也有产生了负向功能者。

各色社会支持主体所带有的附加利益诉求常常是隐性的,而政府对于这种附加利益诉求

则保持着本能的防范和担忧。由于利益满足机制、监管机制和法律制度尚未建立健全,新问题就会出现。在缺少前瞻性的研究和预警机制的条件下,政府通常选择将原本开启的空间再度紧收,于是形成“不得不放,一放就乱,一乱就收”的复杂局面,显得无章可循。因此可以说,教育改革和发展的社会支持是在“官民博弈”中生长的。不过,由于政府仍然掌握较强的权力,这里的“官民博弈”在表面上看,更像是政府对其他教育社会支持力量“自如收放”的一种不对等状况。这种状况,可以从下面三个案例中窥见一斑。

### 1. 市场膨胀,政府被动补救

改革开放以后,“市场”一词越来越走俏,政府不仅鼓励老百姓找市场解决问题,其自身也从市场中寻找解决社会问题的出路。1992年《中共中央、国务院关于加快第三产业的决定》明确把教育事业归入第三产业,在政策层面强化了教育发展的经济学思维。活力无限的市场机制被引入教育之后,凡是政府没有能力解决的问题,都完全交给市场去自发调节。在某种意义上,市场化的过程变成了政府推卸社会责任、减弱公共投入的过程。<sup>①</sup>由于在全能政府模式下,政府在教育政策、财政投入和体制方面的决策和作为均无预防机制或纠错机制,各种可能的失误都会为后来的发展埋下隐患。当经济高速发展,所有的教育问题都交由市场自发调节,而政府缺少有效的监管机制,最初异常有效的市场机制就开始出现问题,教育乱收费、天价学区房、培训市场和教辅市场鱼目混珠等乱象丛生。

比如在经济建设急需人才而教育资源普遍匮乏的时期确立的举办重点中小学政策,反映的是计划经济体制下的教育发展模式。到了市场经济阶段,教育发展状况已然发生变化,重点学校政策虽几经调整和挽回,却在市场力量的推动下愈演愈烈。金钱借助着权力,自发地参与到教育机会的选择。在1980年代末,先富起

来的温州农民向城市重点中小学进军,开了“分不够,钱来凑”的口子。<sup>②</sup>到了1990年代,重点学校政策引起的教育不公平、无序竞争、效率低下等问题越来越严重。尽管国家教委在1996年叫停示范高中评估验收,但各省市的示范高中建设活动仍在变相开展,反映出国家教育主管部门和地方教育部门、重点学校之间的分歧。究其原因,重点学校政策已经生成一批既得利益群体,当既得利益无法通过其他途径进行转化或保存,这些利益人群就会采取各种形式来抵抗改革。

### 2. 民间生长,政府暗中接管

由计划经济体制向市场经济的转型必然引起社会的转型,其中一个重要的表现就是从政府全能型社会向公民社会转变,民间组织(也称为第三部门)开始发展壮大。在中国的民间组织中,一部分属于“政府的非政府组织”,比如中国青少年发展基金会。这类体制背景很强的民间组织一方面占据着制度优势和丰富的资源,另一方面却由此而面临公信力和专业化的压力。自本世纪初以来,涌现出一些没有体制背景但拥有社会资本的民间公益组织,以及更多的依靠志愿者机制组织起来的“草根型”民间公益组织,民间组织的活动也从普遍的物质资助,逐步走向专题式、差异化的专业服务。值得注意的是,近几年出现一些致力于政策咨询服务、教育问题研究的智力投资型民间组织,以及对教育改革问题进行联合攻关的名校联盟,这些都是教育改革和发展的新兴专业支持力量。

实际上,在中国最早涉足教育支持的是国际发展组织和基金会等非政府组织。即便在今天,这些具有海外背景的慈善或公益组织在中国的影响力仍然不可小觑,而且他们的海外背景颇为复杂,商业、宗教、文化、政治……不一而足。民间组织作为一种背景较为复杂的组织形式,对于国家的治理和稳定来说,具有一定程度的风险性。因此,可以看到的情况是,民间组织

<sup>①</sup>徐月宾、张秀兰:《中国政府在社会福利中的角色重建》,《中国社会科学》2005年第5期。

<sup>②</sup>曾天山:《义务教育阶段“择校生”现象剖析》,南宁:广西教育出版社,1999年,第10页。

的生存境况并不乐观。中国的民间组织受到政府、企业和海外力量等各方面的牵制,基本处于“依附式发展”。政府对民间组织的管制性管理则是其依附状态的根源。面对民间组织的涌现,政府部门制定了严格的登记管理条例,在管理法规建设方面却是空白。而且在所有重要的领域,政府部门都成立了官办的第三部门组织,表现出一种通过“功能替代”来抑制同类民间组织发展的倾向。<sup>①</sup>自改革开放以来,我国的宏观制度环境对第三部门的发展是以鼓励为主,但是,在微观制度环境上存在的暗中接管倾向,说明政府对这类组织还是“不放心”,更为根本的是,政府对于放开手中的权力“不放心”。然而,政府的这种应对方式属于消极的“用战术对付战略”,而非一种具有长远眼光的积极备战。

### 3. 专家行动,政府隐居后台

变态的考试竞争是我国教育实践中长期存在的顽疾,针对应试教育,素质教育和基础教育课程改革相继推出。素质教育被作为中国21世纪教育改革的勿庸质疑的蓝图,从1980年代末至今,一直是教育决策与管理部門的文件和官员广泛使用并强力推广的。基础教育课程改革则被定位为对素质教育的响应、落实和深化。这场改革不同于以往的教育改革之处在于,专家在课程改革中以引领者的角色出现。课程改革作为一项行政权力所不能及的深度的改革事件,汇集了课程论、教学论、心理学研究者和各种学科专家,这些专家对课程标准、教材、课程评价和课程管理等问题进行讨论,形成的课改成果可谓“汗牛充栋”。同时,学校被鼓动起来建设“校本课程”,进行“校本管理”;中小学教师也被鼓动起来,无休止地参加大大小小的“新课程培训”,争做“研究型教师”。在这场课程改革中,传统的国家主导、行政主导的教育改革模式,至少在形式上过渡为专家主导、专业主导的教育改革模式。

然而实际上,新课程改革仍是自上而下的政府行为。不过与以往不同的是,政治意识形

态力量淡出了统治的前台,退居后台进行隐性化控制,而将专家及其为增强课程改革的合理性、合法性而打造的概念和理论体系推向前台。<sup>②</sup>在前台-后台的角色分配上,一方面,专家被推向前台却可能难以主动。在中国的“官本位”传统下,教育改革能达到的高度取决于它受到哪一层级领导的重视和肯定,课程改革同样对官方的认可和支持非常敏感;另一方面,政府退居后台却绝不被动。政府虽未直接参与课程改革,但并不代表行政权力的退出,政府通过课题立项、经费资助、学术评奖等各种方式对课改专家和中小学校长、教师进行“遥控”。正是由于前台与后台双方的不对等关系,在改革过程中,前台与后台的界限有时会变得模糊。

## 三、重新定位政府职能对教育社会支持的引导作用

教育改革和发展需要广泛的社会支持,即使在“全能政府”的治理模式下,社会支持因素也自发地存在,但其发挥的作用非常有限。在改革过程中,国家被迫从很多领域退了出来,教育改革和发展的社会支持因素在释放出来的空间中得以生长。但是政府职能转变并非退出那么简单,政府在职能转变过程中出现了很多“欲放还收”的问题,由于缺少战略意识,在不少问题的解决上,难免处于穷于应付的下风。重新认识政府职能对教育社会支持的主导作用,需要重视以下两个方面。

### (一) 政府职能本身是重要的社会支持因素

对于教育改革和发展,政府职能定位的影响是全局性的。政府职能的缺位会在教育改革和发展中造成严重的后果,这一缺失有以下三个方面的表现:一是在政府的基本职能履行方

<sup>①</sup>康晓光、冯利:《中国第三部门观察报告(2013)》,北京:社会科学文献出版社,2013年,第27页。

<sup>②</sup>高水红:《共用知识空间:新课程改革行动案例研究》,南京:南京师范大学出版社,2008年,第97页。

面长期存在不足,包括对教育改革和发展的政策支持、财政投入和体制支持的不足;二是在追求效率的过程中,缺少对教育公平的维护,从而使弱势群体承担了更多的改革成本;三是缺少对市场和社会的有效监管,政府的社会管理和公共服务职能薄弱。

作为教育改革和发展的主导性社会支持主体,政府须弥补在以上三个方面的职能缺失。在政府职能转变的背景下,第三个方面尤其值得注意。在市场经济体制下,政府的行为逻辑从计划型向回应-支持型转变。市场、民间组织、专家群体等支持教育改革和发展的力量的成长,适应了一定的社会需要。合理的政府职能定位不应是忽视,或者用行政手段替代、打压或控制这些新兴的力量,而应通过法制建设,对其作为进行监管和调控,保证各种组织的运行过程透明化、规范化,从而用法律杠杆来增强其正向功能,抑制其负向功能。如果缺少有效的宏观监管而退出,则是政府职能的缺位。

## (二) 主动引导其他社会支持因素

政府应当管好自己该管的,还要释放社会

能做的,包办社会是政府职能的越位。换句话说,政府不仅本身要作为一个社会支持力量而存在,而且政府有责任前瞻性地、有意识地、主动地去引导其他社会支持因素的发展,培育和发展社会支持系统。

政府在培育和发展社会支持系统方面可从法制、政策和体制三个方面考虑。其一,依法治国,通过法律途径监督政府职能的发挥,防止行政权力对法律的逾越、人治对法治的破坏,确立和维持一个在权力、作用和规模上都受到严格法律规范的“有限政府”,形成国家权力与社会权力相互监督与制衡的格局;<sup>①</sup>其二,提供政策支持,制定支持我国教育改革和发展的社会投入鼓励政策、教育舆情应对与危机公关的政策、优化教育改革文化传播环境的政策等一系列相关政策;其三,深化行政体制改革,预留社会支持系统发育的空间,以长远的战略眼光把握发展机遇,完善社会支持系统发挥作用的机制,引导教育改革和发展的社会支持走向可持续成长的道路。

(责任编辑:蒋永华)

# Change of Social Support for Education Development Based on Government Function Transformation

CHEN Hua

**Abstract:** External social support is indispensable to successful education reform and development. The government function itself is one of the key social support elements. More importantly, the orientation of government function affects the growth of social support system for education reform and development. In the transformation from “an omnipotent government” to “a limited government”, the social support for education reform and development will undergo profound changes: from chaos to differentiation; and from a spontaneous existence to a planned division of labor. The sustainable development of social support for education reform and development depends on re-orientating government functions in guiding the social support for education.

**Key words:** government functions; social support; education reform and development

<sup>①</sup>陈国权、王勤:《论政治文明中的权力制约》,《政法论坛》2004年第6期。