



北大教育经济研究（电子季刊）

Economics of Education Research (Beida)

北京大学教育经济研究所主办

Institute of Economics of Education, Peking

第 10 卷

第 1 期

（总第 34 期）

主编：闵维方；副主编：丁小浩 岳昌君；

编辑：孙冰玉

## 我国农村民办教育发展的政治逻辑：基于北方某县的调查<sup>1</sup>

阎凤桥<sup>2</sup>

**摘要：**农村县政府对于公立和民办教育是持不偏不倚还是重此轻彼的态度？本文通过对我国北方某县的实地调查，发现体制性的因素使县政府总体上有利于公立教育发展，但是却约束了公立学校在开展寄宿制教育、提供适合流动人口子女的教育形式、提高学生升学考试成绩、对于教师绩效考核及奖励等方面的作为。这些体制性的限制所留下的“缝隙”，恰好成为民办教育发展的契机。教育发展水平是反映县政府政绩的一个方面。当民办教育处于萌芽阶段，它的发展水平不影响政府的政绩，因此，政府对民办教育采取了放任自流的政策。当民办教育通过自发形式发展到一定水平，特别是能够有利于实现政府制定的教育目标、提升政府政绩表现时，政府会转变对民办教育的态度，对其办学行为进行鼓励和支持。县政府要执行中央的教育政策，排斥应试教育而鼓励素质教育，这个要求是通过政府对公立学校的问责机制来实现的，而同时又要满足农民子女通过上学改变社会身份的需求，这种需求主要由民办学校来满足。于是，我们看到了素质教育与应试教育、公办教育与民办教育在农村相分离的存在关系。

**关键词：**农村 民办教育 政治逻辑 调查

### Political Logics of Private Education in Rural China: Evidence from a Field Study in a Northern County

YAN Fengqiao

(Graduate School of Education, Peking University)

**Abstract:** Does local government hold a discriminatory or nondiscriminatory policy toward public and private education in China? Based on field work in a northern county, this paper finds that institutional arrangement is favorable to public education overall, but also limits its behaviors in providing education for students whose parents emigrate to urban areas, improving students' performance in entrance examination to high schools and colleges, establishing performance assessment system and incentive salary package for teachers etc. This limitation on public sphere constitutes a niche for private education. When private education appears at outset, the

<sup>1</sup>本文系教育部人文社会科学重点研究基地 2008 年重大项目“教育政策目标与执行过程偏离问题研究”（项目编号：08JJD880228）的研究成果。感谢匿名评审和刊物编辑对此文提出的宝贵意见。

<sup>2</sup>北京大学教育学院/教育经济研究所，教授，博士，研究方向：教育经济与管理。

county government takes laissez-faire attitude to the sector. But when private education becomes mature and can contribute to political performance of the county government, the county government changes its policy posture towards favorable one. Consequently, double tracks of quality-oriented education and examination-oriented education coexist in the county. Under the specific institutional arrangement and circumstances, public schools are shaped to meet quality-oriented objective, and private schools are shaped to meet examination-oriented objective.

**Key words:** Rural China, private education, political logics, field work.

2006 年全国人大常委会修订并通过了《中华人民共和国义务教育法》，从此，我国对于义务教育实行了免费接受教育的政策，再加上其他优惠教育财政政策的执行，使得适龄儿童上学家庭所负担的成本比以往有所下降，学校办学条件得到了逐步的改善，在实施了绩效工资政策后教师的实际收入也有所增加。当然，上述变化均发生在公立教育系统。在这种情况下，地方政府对于发展民办教育的态度如何？《民办教育促进法》中有关“人民政府委托民办学校承担义务教育任务，应当按照委托协议拨付相应的教育经费”（第四十九条）规定的落实情况如何？地方政府如何处理财政资助与民办学校营利性之间的关系问题？在公立学校免除学杂费的情况下，学生还会选择缴费的民办学校上学吗？公立教育的发展是否会对民办教育产生冲击？民办教育系统是如何处理应试教育与素质教育关系的？带着这些疑问，我和哈佛大学来北大访学的博士生 Zachary Barter 于 2011 年 10 月 8-9 日，前往北方一个县城（以下简称 J 县），对于当地民办教育发展状况进行了实地调研。通过与当地教育行政部门的负责人、3 所民办学校的办学者、管理者、教师以及学生的座谈，观摩课堂教学，参观校园和生活设施，以及查看地方政府工作报告、领导讲话、相关媒体报道等，了解到一些实际情况，形成了对于农村民办教育发展问题的一些看法。

在调查中，我们了解到，2006 年修订的义务教育法以及其他教育财政政策的执行，确实由于对公立教育有利而造成对部分民办学校的冲击，J 县以及周边县市就出现了民办学校因生源不足而倒闭的现象。J 县的民办学校从 2007 年最多时的 24 所减少到 2011 年的 13 所，在学人数也从 2.2 万人减少到 1.7 万人。J 县 2009 年建设了一批农村寄宿制公立学校，并实行接送学生上下学和食宿补贴的作法，吸引了一批在民办学校上学的学生，于是一些规模较小的民办学校就出现了生源不足的问题，甚至被迫停办。但是，在一些民办学校停办和倒闭的同时，另外一些民办学校不仅坚持了下来，而且在生源规模、质量和办学特色方面得到了长足的发展。这让我们感到，民办教育经历了市场竞争和公共政策变化的双重考验和洗礼，其生存能

力就是在这种跌宕起伏的过程中历练而成的。

本文拟从政治逻辑的角度出发,对于北方某县的民办教育实际运行情况进行分析。所谓政治逻辑分析的进路,是指在一定的办学体制下,政府、公办学校、民办学校三方之间是如何相互作用并进而影响民办教育发展的。下面,将民办教育作为分析的对象,将政府行为和公立学校行为作为分析的影响因素。上述较为抽象的概念和逻辑关系,只有在具体的故事情节中才能比较充分和生动地展现出来。本文试图采取人类学的研究方法对于宏观政策所关注的问题进行微观层面的考察,对于调查中的所见所闻进行细致的描述。虽然通过对具体资料的分析,本文所关注的“政治逻辑关系”呈现出一定的“形态”(pattern),但是,局部而有限的调查资料仍然不足以做普遍推论或过度理论解释。

## 一、 J 县社会及民办教育发展的基本情况

J 县位于我国北方,下辖 8 个乡镇,占地 593 平方公里,有 32 万人口,其中乡村人口 28 万,乡村人口占总人口的 88%。2005 年,全县人均生产总值为 6,700 余元,经济总产值为 21 亿多元,其中第一产业产值约为 3.6 亿元,占 16.7%,第二产业产值约为 10.4 亿元,占 48.5%,第三产业产值约为 7.4 亿元,占 34.8%。<sup>1</sup>从上面这一组数据可以看出,当地虽然属于农村行政建制,但是农业生产在经济活动中所占的比重已经较小。县一般预算收入为 3,600 多万元,支出约为 2 亿元,支出为收入的 5.32 倍,显然需要依靠上级政府提供的财政补贴才能维持运行。<sup>2</sup>与我国其他农村地区一样,这里也在发生着明显的社会变化。农业生产在经济活动中所占的比重在逐渐下降,生活在农村并从事农业生产人口所占的比例也在下降,越来越多的人口转移到县城,甚至到省内和省外其他大城市去打工,正在经历着工业化和城市化的变革。

农村民办教育是在改革的背景下出现的,是在市场供求机制作用下发展起来的。随着农村经济改革的推进,分别在供给与需求两个方面,为民办教育系统的建立创造了条件。从需求方面看,由于农村经济的发展和人们生活水平的提高,家长对于子女的教育问题比以往更加重视,也更有条件采取行动改善子女的受教育状况,表现为付费式的教育选择行为,包括公立学校择校或选择上民办学校。<sup>1</sup>从供给角度看,农村改革的推进过程也是个体行为自由度扩大的过程,农民的行为自由逐步从生产领域扩大到非生产领域,具体地说就是个体被允许创建民办学校。1995 年,省人大通过了社会力量办学管理条例。1997 年,国务院颁布了《社

<sup>1</sup> 数据来自 2006 年某省统计年鉴,为了匿名,不注明资料的具体出处,所采用的数值不用精确值。

<sup>2</sup> 数据来自 2006 年县(市)统计年鉴,为了匿名,不注明资料的具体出处,所采用的数值不用精确值。

社会力量办学条例》，这是中国第一个民办教育的行政性法规，从制度上促进了民办教育的发展。<sup>①</sup>J 县最早的民办学校出现于 1998 年，在尚没有获得政府部门正式批准的情况下，某举办人出于提高个人经济收入和改善生活水平的直接目的，脱离了原公立性质的工作单位，走上筹资办学的道路。他靠租赁校舍创办了一所仅能容纳百余名学生的民办学校。隔年，才获得了政府的正式办学许可。同年，又有 2 所民办学校获得地方政府的批准而得以建立，其中一所是当地一位经营五金产品的企业家举办的，后来发展成为当地规模最大和声望最高的民办学校（以下简称 Q 校）。目前，第一所建立的民办学校学生规模已经达到 1,300 余名学生，办学资产从最初的 5,000 元增加到 2011 年的 2,000 万元。从这个例子可以看出，虽然我国 1982 年修订的《宪法》就赋予了社会力量办学以合法地位，但是 16 年之后才在 J 县出现了第一所民办学校，这中间的空挡正好是教育市场形成的过程，而且民办学校在建立之初，就是一种具有营利性倾向的办学行为。

经过十余年的发展历程，J 县民办教育已经发展到一定的规模。2011 年，全县共有 13 所民办学校，占地面积 683 亩，建筑面积 27.2 万平方米，固定资产 2.8 亿元，在校生 1.7 万余名，专任教师 1,300 余名。民办教育在 J 县教育系统中占有比较重要的地位。从数量方面看，民办学校学生规模约占全部学生规模的三分之一。从质量方面看，民办学校中考优秀学生所占的比例和高考上线率，在整个教育系统中约占一半。从上面两个比例，可以管窥到当地民办教育的发展态势。在近十年中，当地公立学校没有一名毕业生考入清华和北大，但是当地的 Q 民办学校从 2005 年开始有高中毕业生到 2011 年，就先后有 37 名学生考入了清华、北大以及选拔性较强的香港的高校。J 县教育局的工作人员告诉我们，现在连政府机关的工作人员和公立学校的教师都愿意把自己的孩子送到 Q 校上学。从学生“用脚投票”这一点看，办学历史仅 12 年的 Q 民办学校已经超过当地具有百年办学历史的县第一中学。

另外，与公立学校采取的“就近入学”原则不同，民办学校的招生不受地域限制，因而招收较大比例的外县学生，在 1.7 万余名民办学校在校学生中，有外县籍学生 5,600 余名，约占三分之一。另外，民办学校教师的来源也具有跨区域性，在 1,300 余名专任教师中，来自于外县的教师占到 60% 以上。因此，J 县民办教育具有跨区域竞争生源和跨地区教师流动的特点。

## 二、体制约束下的公立学校行为与民办教育发展空间

在一个开放的社会中，民办学校是在与公立学校的竞争中，因其行为获得社会的认可而体现出其价值的。所以，研究民办学校发展的逻辑，就不能不讨论占主导地位的公立学校的

行为特征, 以及其局限性为民办教育发展留下剩余空间的问题。

政府是一个超级组织, 凌驾于公立学校和民办学校之上, 这种政治体制和政府制定的政策对于两类学校的行为都产生显著的影响。公立学校是政府体制内的产物, 而民办学校是体制外的产物。调研资料也证实, 体制对于两类学校的办学行为具有决定性的影响作用。政府科层体制对于公立学校产生了怎样的影响呢? 从治理关系上看, 可以将政府与公立学校之间看成是一种非经济意义上的交易关系。在获得政府办学经费和其他保障的同时, 县公立学校要比较严格地遵守政府部门制定的政策和规定。在实现政府制定的义务教育目标过程中, 县公立学校处于被学生选择的位置上, 无条件地接纳了大部分的适龄学生, 面向所有学生的普惠性公共政策可以在公立学校得到比较好的落实。近些年来, 在国家倡导克服应试教育的弊端、开展素质教育的政治形势下, 县公立学校也在进行着各种素质教育的改革试点, 如减轻学生的课业负担、保证学生自主学习和休息的时间、改变传统的课堂教学形式、增加课外活动等。因此, 县公立学校就不能随便占用学生晚上和周末的时间。相反, 民办学校则不太受此政策约束, 普遍地采取了寄宿制、封闭式校园管理办法和两周休息一次的作息时间, 实际公休时间也比政府规定的公休时间短。在我们调研时, 公立机构刚刚结束国家规定的国庆节长假, 但是民办学校则在几天前就开学了。这样造成民办学校学生用在课业学习上的时间比公办学校的学生要多。初步估计一下, 如果民办学校每一年比公立学校少休息 30 个周末, 每个周末按照 2 天 16 小时计算, 那么民办学校一年比公立学校就多 480 个小时用于课堂教学。在目前升学考试的情形下, 民办学校很可能就因为学习时间长这一点, 而使其学生升学考试成绩超过公立学校的学生。在农村, 有形的和见效快的应试教育比无形的和长远的素质教育, 更容易对学校行为产生影响作用。

如上所述, 由于体制原因, 公立学校对于政府的问责关系要强于民办学校对于政府的问责关系。同样由于体制原因, 公立学校对学生和家长的问责关系要弱于民办学校对学生和家长的问责关系。J 县教育局工作人员讲, 民办学校的管理要强于公办学校的管理。调查中了解到的一些情况, 帮助我们认识民办学校的管理特点。2003 年, 国务院办公厅发出了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》, 清除了阻碍农民进城务工的制度性障碍, 促进了农村富余劳动力向城市的转移。伴随着这种社会成员的流动, 流动人口子女也变成了 J 县一个较为普遍的现象。父母在外打工, 孩子的照看和上学就是一个现实问题。公立学校由于不能有效地解决学生住宿等问题而没有很好地应对这种社会需求, 而民办学校却在公立学校忽视的“缝隙”中找到了发展的机会, 它们为学生提供寄宿, 采取封闭式管理的校园、生活

老师 24 小时值班等管理办法, 不仅保证了学生的安全, 而且全面照顾孩子的学习和生活, 使得在外打工的家长能够放心。当地一所民办学校的校长告诉我们, 他们学校流动人口子女占到全部学生的三分之一强。每年春秋两季容易频发流感, 为了防止流感及其传染, 学校特地买一些中草药泡在饮用水里给孩子们喝。安全是第一位的, 没有这一点, 家长就不会把孩子交给学校, 民办学校也就办不下去。在学校内部, 民办学校的管理者可以将这种社会问责关系, 通过组织的形式予以落实, 将责任分解到每一位任课教师与生活老师身上, 在一定程度上避免了社会上经常出现的学生网络成瘾、旷课、沾染不良习气等问题。而公立学校的管理者和老师则可以从自身利益出发, 为了避免或推脱某些责任, 而采取不作为的策略, 比如学校不负责学生放学后的安全问题, 将学生学习的部分责任推到家长身上。公立学校教师的权益受到上级政府或其颁布的政策保护, 比如八小时工作时间、公休假等劳动保护。公立学校的教师在追求个人发展目标时 (比如满足职称评定的要求), 可能会忽视教学工作和学生的发展。公立学校对于教师的考核以及所采取的相应激励或惩罚措施的有效性, 要逊色于民办学校。民办学校办学或管理者可以对“失职”教师做出解聘处理, 在公立学校则很难做到这一点。在与当地两所学校教师座谈时, 有一些曾经在公立学校工作过的老师告诉我们, 他们在民办学校工作感受到更大的责任和压力, 同时进步也更快一些。

### 三、 民办学校的生存和发展方式

在公立学校得到政府大力支持的情况下, 为什么有些民办学校还能办下去, 甚至比公立学校的吸引力还大呢? 下面, 我们以 J 县民办学校 Q 为典型案例, 进行一些分析。

民办学校 Q 从 1999 年正式成立到 2011 年, 在校生规模从 400 人扩大到 7,000 余人, 是当地规模最大和声誉最好的民办学校。由于 J 县具备了一定的教育规模, 所以政府专门划拨 1000 多亩土地建立了学校园区, 供学校办学使用, 因此 Q 学校的校园就设在学府园区, 占地面积 260 亩, 每年向政府缴纳一定的土地使用租金。学校的建筑面积 8,700 平方米。建校投资 1.4 亿元。学校是一所完全性的学校, 设有从小学到高中的各个年级。该校近七年来的各项高考成绩指标都有所提高, 2011 年的二本达线率在 75% 以上, 特别令人瞩目的是, 每年有几人或十几人考入清华、北大等名校, 四年累计有 37 名学生。

学校之所以能够发展成今天的状况, 主要原因在于从满足学生家长对其子女升学的需求出发, 以实际行动打破了农村子女无法上清华、北大的神话。学校的办学者和董事长对我们说: “家长最关心的是孩子的学习成绩能不能提高, 能不能上好的大学。我们的所有办学活动都是围绕着满足家长需求这个核心开展的。我们做到了, 所以家长就愿意送孩子到我们这里

来上学。”学校不仅从满足学生家长的升学需求出发，而且以最极致的方式利用教育市场中的供求关系，满足了学生家长的需求，成为当地的知名民办学校。从理论上讲，学校组织最难管理之处在于，缺少客观的标准和测量手段对其绩效进行评价。而学校最容易度量的就是学生的分数和升学情况，虽然这个指标有缺陷并可能对办学行为产生误导。该校正是将学生的学习成绩作为最重要的目标以及管理准则，因此可以说是应试教育做得最彻底的一所学校。学校之所以采取如此的办学模式，是因为应试教育在农村有很强的社会基础，它是目前升学和社会流动的有效“货币”。就在离 Q 校不远的县一中开展了教学改革，学生每天只上半天课，课后没有作业。但是，我们没有在 Q 学校及其他民办学校看到县一中教学改革经验的印迹。

该民办学校是如何帮助学生提高学习成绩和考试分数的呢？在学校办学者看来，成功的逻辑很简单，那就是设法招收最好的学生，聘请最好的老师，然后实行严格的管理，推进升学目标的实现。

据学校创办人和董事长讲，对学生不加以选拔，只注重扩大招生规模，使得一些民办学校在发展过程中很快就遇到了生源瓶颈，而无法长期维持。该学校吸取了教训，不是采取有多少人报名就招多少学生的作法，而是采取选拔式招生办法，不惜代价选拔考试成绩好的学生。对于中考成绩好的学生，学校不仅免除其学费，而且还给予经济上的补助。对于达到学校高中部录取分数线的学生，按照中考成绩确定学费标准，每 10 分一个学费段。在我们访谈的该校高中生中，有些成绩好的学生每学期缴纳的学费为 2,000 多元，而另外一些成绩一般的学生每学期缴纳的学费为 7,000 多元。学校特别注重招收往年高考成绩好的复读生，特别是有潜力冲刺清华、北大的学生，学校更是不惜经济代价，花重金吸引。在 2011 年该校考入清华、北大等名校的 12 人中，就有 11 人是复读生。另外，学校还注重扩大招生的来源，在 37 名考入清华、北大的学生中，有接近四分之三的是县籍外的学生，只有四分之一强的是本县籍的学生。如果学生果真考入清华、北大等名校，学校给每名学生 20 万元的奖励，也给相关的任课教师以重奖。在该校印制的《2011 年高考光荣册》上，我们看到，考入清华和北大的 12 名学生，每人获得学校 20 万元的奖励，有 5 个班级的教师集体获得了从 5 万元到 19 万元不等的奖励，教师个人最高的奖励为 64,400 元。花钱买好学生、给高考成绩优异者以重奖，这些在民办学校可行的作法，却是公立学校财务制度所不允许的，这也是民办学校在竞争生源方面略胜公立学校一筹的地方。

学校设置了高于社会平均收入水平、基于绩效的差异性工资制度。学校高中部，教师月平均工资为 4,000 元，根据绩效拉开收入档次，最低收入为 3,500 元，最高收入为 6,000 元。

除此之外, 还有 4,000-6,000 元的奖金。奖励重点向高三年级的教师倾斜, 教师的收入与其班上学生的高考成绩有着密切的关系, 最高奖金额可达 3 万元。从外部看, Q 学校教师的实际收入要高于当地公办学校和其他民办学校教师的实际收入。从内部看, 教师之间的收入差距较大, 学校创办者和董事长认为, 只有这样才能发挥薪酬的激励作用, 调动教师的工作积极性。提供了好的收入和奖励待遇, 学校就有条件选拔优秀教师。学校实行了严格的教师聘任办法, 专业考试成绩达满分的 80% 以上, 试讲合格后, 再给学生上课, 只有 60% 以上的学生评价为“上”, 90% 以上的学生评为“可”, 该教师才可被学校聘用。

学校的一切管理工作都以提高学生的考试成绩为中心。为此, 采取了承包责任制、末位淘汰制等制度。所谓承包责任制, 是指学校将若干名学生承包给一名教师, 由教师负责这些学生的学习成绩和其他方面的情况, 教师的待遇也与这几名学生的表现挂钩。所谓末位淘汰制, 是指学校将辞退或低聘班级考试成绩排名在末位的教师。

学校采取住宿制, 从小学一年级到高中三年级的学生都住在学校宿舍里, 两个星期才能回家一次。在学校期间, 学生必须遵守“十不准”规定, 学校设置了学生不准触犯十条“高压线”, 包括不准带各种电子产品(手机、MP3、电脑等)进学校, 不准在校看与课程无关的小说等。除了正常的上课和体育锻炼外, 学生还要上早晚自习, 几乎没有玩的时间。当我们问起学生在学校中的生活时, 好几名学生说, 学习几乎是校园生活的全部, 很少课外活动, 他们感到压力最大的是每月的考试和成绩排名。

学校的负责人提供给我们一份学校 2011 年修订的 43 页纸的《管理制度》, 都是一些量化的管理规定, 触犯这些规定, 轻者将被学校处以罚款, 重者将被学校辞退。<sup>1</sup>

可以想象, 上面这些规定在公立学校是难以实施的, 因为那里教师和学生的权益受到国家法律的保护。

营利是我国民办教育政策制定过程中经常讨论的一个话题。它在 J 县是如何表现的呢?

---

<sup>1</sup>下面, 从学校《管理制度》中摘取一些片段:

“上早操、上体育课、上电脑课, 在教室或校园内抓住本班学生, 罚班主任 20 元/人, 罚承包教师 20 元/人, 罚当堂课教师 40 元/人。”(13 页)

“午休不允许学生在教室或校园活动, 发现学生, 罚班主任 20 元/人, 罚承包教师 20 元/人, 罚政教管理员 50 元/人。”(13 页)

“各年级主任自己所带学科每学年的教学成绩须在同学科总排名的前 30%, 否则更换年级主任。”(12 页)

在学校组织的考试中, “教师有作弊行为者, 立即辞退。学生有作弊行为者, 立即劝退。”(27 页)

“学校实行末位淘汰制度, 高一、二年级教师四次统考连续两次处于末位者淘汰; 高三教师高考成绩处于末位, 淘汰或下到高一、二年级任教。”(39 页)



在 J 县 13 所民办学校中, 只有 2 所学校没有申请取得合理回报, 其他 11 所学校都要求取得合理回报。Q 校举办者毫不掩饰自己办学的目的在于赚钱。他说: “家长最舍得为孩子花钱, 因此学生的钱最容易赚。” 他本人只上过六年学, 不懂教育, 但是会赚钱。在办学之前, 他就在经营一家五文化企业, 企业的经济效益很好。从管理方面看, 学校采取家族式的管理, 董事会成员都是创办者的家族成员, 校长由董事长的儿子担任。学校采取股份制, 分为八份, 按照股份进行分红。创办人对我们说, 学校创办几年后, 已经实现收支平衡, 并有所结余。当我们问县教育局的人员, 学校每年有多少办学经费结余时, 回答说政府现在不能准确地掌握学校的财务情况, 也难以估计收支和结余, 因为学校对不同成绩的学生采取不同的收费标准, 对教师实行经济奖励办法, 教师工资标准不一、收入差距较大。

上面简述了 Q 校的办学模式特点, 即针对学生家长的考学和升学需求, 采取选拔教师和学生、以学生成绩提高为目标的绩效工资管理办法。任何民办学校的行为特征, 都在一定程度上是政府政策或者管理行为作用的结果。国家民办教育政策落实到基层, 受到地方政府对此的重新诠释和因地制宜式的调整, 使之具有一定的地方特点。Q 校之所以能采取与中央素质教育政策精神不完全吻合的办学模式, 在于地方政府对于升学考试的重视以及学校处于体制外, 可以不受干预地制定各种管理办法。县领导在讲话中就明确地指出, 基础教育类学校要立足于让更多的孩子考上大学, 能从农村走出去。

#### 四、 政府对于民办教育的态度和作法

最后来谈一谈政府的行动逻辑。一般而言, 公立学校像是政府的“亲儿子”, 民办学校像是“后儿子”, 政府自然会偏向公立学校, 对民办教育持放任自流的态度。但是, J 县给我们一个不太相同的例子, 政府对民办学校采取了较多的扶持性政策, 不仅有一些财政性的奖励措施, 而且还向民办学校划拨一定的教师事业编制。这样就带出如下这样一个问题, 即在什么条件下, 政府会支持民办教育的发展呢? 我们发现, 当民办学校的办学行为可以帮助县政府提高政绩时, 地方政府就会支持它的发展; 反之, 如果民办学校为地方政府添麻烦的话, 地方政府就会不支持甚至反对民办教育的发展。换句话说, 民办学校的办学行为发生在前, 政府的政策措施落实在后, 这与美国纽约州立大学 Daniel Levy 教授讲到的政府制定的私立高等教育政策滞后于私立高等教育发展事实的结论是相一致的, 当然后者主要强调私立高等教育不是政府设计的结果, 而是自然演化的结果这一特征。<sup>iii</sup>

在科层制体制下, 政绩考核是影响政府行为的一个重要方面。从实处看, 政绩会影响地方官员的升迁; 从虚处看, 政绩是官员为百姓办实事承诺的一个形式上的交代, 会影响到地

方官员的面子。县政府的政绩要放在全市范围内进行考量和比较, 政绩也是通过那些看得见的东西更容易体现。对于教育事业来说, 高考情况最具有可比性和可视度, 也最有社会说服力, 就像是经济发展的 GDP 一样, 是硬指标。因此, 作为 J 县的上级政府的市教育局提出了“坚定不移抓高考”的思想, J 县领导更是提出了具体的“千人目标”(即高考上线人数达到千人), 将高考成绩作为最大的“民心工程”来抓。<sup>1</sup>如果说城市还是轰轰烈烈搞素质教育、扎扎实实抓应试教育的话, 那么这里就是更加明确地将高考作为教育工作的核心目标。进一步讲, 如果地方政府不讲清楚这个教育或者政治目标, 教育主管部门和学校就会产生理解上的偏差, 更谈不上严格执行了。就像赵树凯在《农民的政治》一书中写道的, 基层“对于上级文件各取所需地理解和执行, 根据本部门利益的考量各行其‘是’”。<sup>iv</sup>素质教育与应试教育之背离, 也许可以用政治家的施政路线(中央政府关于素质教育的政策)在行政官僚反作用力(地方政府抓升学举措)下变得无法实现加以解释。<sup>v</sup>

县政府对于民办教育的扶持, 除了民办学校在中考和高考中出色表现的原因外, 还有经济方面的考虑。民办教育在经济消费和就业方面促进了县经济的发展。在 1.7 万余名民办学校在校学生中, 有外县籍学生 5,600 余名, 如果每人每年的学费和消费按照 5,000 元计算, 一年合计约 3,000 万元, 这个数字在县第三产业 7 亿元的产值中占到 5% 的比例。因此, 县领导在一次讲话中就这样说, 教育不仅是人才培养的工程, 更是民生就业工程; 不能把教育当作产业办, 但绝不能忽视教育对产业的拉动作用。

J 县政府不仅有明确的目标, 还制定了具体的措施。2003 年县委和县政府出台的《关于鼓励全县教育系统加快培育高素质人才的意见》和 2007 年 19 号文《关于鼓励支持民办教育发展优惠政策》第六条明确指出, 凡考入清华、北大一名学生, 政府奖励学校 5 万元。从 2007-2009 年, 县政府分别拿出 35 万元、82 万元和 64 万元, 奖励优秀的民办学校及其教师。

教师编制问题是影响民办学校教师稳定和吸引优秀教师的重要因素。但是限于解决问题的权力不在教育部门, 而在中央和地方事业编制部门, 所以虽然解决民办学校教师事业编制有一定的社会呼声, 但是却缺少统一的对策。也许是因为 J 县政府具有较大的统筹能力, 2008 年下发的第 47 号文《〈支持民办教育发展优惠政策〉进行个别修改完善的通知》就制定了具体的解决办法, 相关内容摘录如下:

(一) 初中教师年龄在 35 周岁以下, 高中教师年龄在 40 周岁以下, 初中教师第一学历

<sup>1</sup> 来自调研资料。在市教育局网站上, 公布了 2012 年要抓好的八方面的工作, 其中包括“努力提升教育质量, 坚持不懈抓好高考”。在县教育网站上, 公布了 2012 年教育工作的十大工程, 排在第一的是“以实现高考双千人目标为亮点的教学质量提升工程”, 2008 年该县即实现了高考千人目标, 所以现在提出了更高的目标。

专科, 高中教师第一学历本科或者第一学历专科且后续的本科学历, 在本县从事民办教育工作三年以上, 教学成绩优秀, 可参加本县公办教师招录, 全日制统招。全日制统招本科毕业生, 研究生可直接招录。

(二) 学校规模: 当年学生总数在 1,000 人以上, 解决公办教师职数 3 个, 每增加 500 人追加职数 1 个。高中规模: 当年学生人数每 420 人, 解决公办教师职数 1 个。高考贡献: 文史、理工两类当年达二本及二本以上人数每 100 人, 解决公办教师职数 1 人。

(三) 在民办学校任教的外县籍教师, 其子女在本县内就读, 与本县籍学生享受同等待遇; 民办学校应优先解决外县籍教师的住房、社会保险、教工龄补助等。

这个政策被认为是 J 县政府至今制定的对民办教育支持力度最大的一项政策。执行此规定, 2009 年, J 县共向民办学校划拨教师指标 13 个, 2010 年为 30 个。但是, 这部分在民办学校工作却有事业编制教师的工资是由民办学校提供的。

2008 年, J 县委和县政府在一所民办学校召开 2007 年高考表彰大会, 专门对某民办学校有 2 名学生考入清华和北大予以表彰, 县政府给予该校 10 万元的奖励, 县教育局给予 2 万元的奖励。在会上, 县领导说: “民办学校的董事长是最有社会责任感的企业家, 民办学校的学生家长是最有远见的家长, 民办学校的教师是最值得尊敬的教师。”对于树立民办教育的正面印象, 无疑是来自政府最有力的支持。与城市相比, 农村处于相对简单的政治环境, 对于民办教育的支持性政策可以在分歧较少的情况下得以顺利地实施。从中看出, 地方政府的行动步伐可以快于中央政府, 当中央政府关于对民办教育的扶持政策还处于酝酿阶段时, 地方政府已经将想法之变为了现实。

另一方面, 同级政府之间也有竞争, 有人将这种情况称为“政治竞标赛”<sup>1</sup>。为了赢得政绩, 地方政府出台了地方性的政策。2007 年, J 县的 19 号文《关于支持民办教育发展的优惠政策》, 对于吸引外县中、高级教师的学校予以奖励, 引进一名中级教师奖学校 2,000 元, 引进一名高级教师奖 3,000 元。县政府说到做到, 2007-2010 年, J 县共奖励吸引他县优秀教师的本县学校 20 余万元。

## 五、 调研问题与答案

回到本文开始时提出的几个问题, 通过调查, 找到了这些问题的部分答案: 第一, 地方政府对于发展民办教育的态度如何? 1998 年, J 县开始出现第一所民办学校; 1999 年, 县教

<sup>1</sup> 北京大学周黎安 (2008) 在《转型中的地方政府》(格致出版社) 一书对“政治竞标赛”的定义是: 同一行政级别的地方官员处于一种政治晋升博弈, 或者说政治竞标赛, 竞赛优胜的标准可以是 GDP 增长率, 也可以是其他指标, 如财政收入、就业率等。(89 页)

育局正式批准了最早两所民办学校的办学资格；2007 年，当地某民办学校的 2 名毕业生考入了清华和北大；这个办学行为导致 2007 年县政府出台了对于民办教育的奖励措施以及后续一系列的扶持措施。据此推测，政府对民办教育的鼓励支持政策是由于民办学校突出的高考表现引起的。与此同时，有 11 所民办学校因生源短缺问题而退出了竞争，政府顺其自然，并没有采取特别的挽救措施，因此，政府对待民办教育的姿态是“扶强不扶弱”<sup>vi</sup>。在县“十二五”教育发展规划中，将民办教育发展重点确定为“提倡规模办学，扶持大校、名校，创建品牌学校”。地方政府对于体制内的公立教育，既可从效率原则出发采取“扶强不扶弱”的政策，也可从公平原则出发采取“扶弱不扶强”的政策。但是，对于体制外的民办教育，则更倾向于支持市场的竞争机制，即采取“扶强不扶弱”的对策。美国华盛顿大学 William Zumeta 教授根据美国私立高等教育的发展情况，将各州的公共政策划分为三种类型：一是自由放任型 (laissez-faire)，即政府对于私立高等教育采取不作为的态度；二是集中计划型 (central planning)，即政府对待私立高等教育就像对待公立高等教育一样，采取统一规划的管理方式；三是市场竞争型 (market competitive)，即政府遵循市场发展规律，对于私立高等教育不是采取直接干预的应对方式，而是采取间接调控的管理方式。<sup>vii</sup>对照这种分类，J 县民办教育政策似有从自由放任型向市场竞争型的转变。<sup>1</sup>

第二，《民办教育促进法》中有关“人民政府委托民办学校承担义务教育任务，应当按照委托协议拨付相应的教育经费”（第四十九条）规定的落实情况如何？从 J 县的情况看，虽然有多数民办学校从事义务教育阶段的教育工作，但是由于不属于政府“委托办学”而是自愿办学行为，所以没有获得政府任何经常性的教育拨款。因此，《民办教育促进法》中政府资助的条款没有得到落实，只能说是条款的限定性说法为政府的不作为提供了合理的依据。事实是，J 县有近三分之一的适龄学生游离于国家免费义务教育普惠政策之外，在收费和没有公共经费补贴的民办学校接受义务教育。在这方面，J 县不是特例，与其他地方的民办教育情况相似。民办学校不能得到财政性教育经费的资助，既与政府教育经费短缺有关，也与民办学校的营利性办学行为有关。

第三，地方政府如何处理财政资助与民办学校营利性之间的关系问题？先从民办学校的营利行为看，民办学校提供服务而从社会获得了办学资源，不断发展壮大，并积累了一定的

---

<sup>1</sup> 前些年，笔者在调查陕西民办高等教育发展情况的原因时，西安外事学院院长黄藤曾经对笔者说，人们以为陕西民办高等教育发展快是地方政策好的结果，其实在陕西民办高等教育创立之初，陕西省政府教育主管部门并没有制定任何民办教育的具体政策，民办高等教育是在没有政府干预的情况下发展起来的，当其发展规模和水平具有一定的国内影响力后，政府才开始制定一些相应的政策。因此，陕西民办高等教育给人的印象是，地方政策促进了民办高等教育的发展。

资产。例如,当地第一所建创立的民办学校的办学资产从最初时的 5,000 元增加到现在的 2,000 万元,增长了 4,000 倍。民办学校如何对待办学盈余和资产增值呢?在现有 13 所民办学校中,有 11 所要求取得合理回报,仅有 2 所不要求取得合理回报。再从政府的财政资助角度看,如上所述,政府没有对民办学校提供经常性的财政拨款,但是对于民办学校优秀的高考成绩和从县外吸引优秀教师行为进行了非经常性的物质奖励,并且奖励政策不因营利性或非营利性(要求合理回报或不要求合理回报)、义务教育或义务后教育办学行为而有所区别。这里有两点值得关注:一是在基层对于民办学校在要求合理回报与不要求合理回报之间比较容易地做出了明确的区分;二是要求取得合理回报的民办学校占有很高的比例。

第四,在公立学校免除学杂费的情况下,学生还会选择缴费的民办学校上学吗?公立学校虽然有诸多体制内的优势,但是也会受到体制的约束,这就为民办学校留下了可能生存的空间。司洪昌在《嵌入村庄的学校》一书中,对于仁村公办学校有如下的描述,“缺乏灵活变更的制度环境”使得公立村小“陷入万劫不复之境”。<sup>viii</sup>这个结论也适合于本文讨论的对象。在占主导地位公立教育夹缝中通过竞争生存下来的民办学校,找到了自己的生存和发展空间,一方面满足了流动人口子女接受教育的特殊需求,另一方面满足了希望通过高考进入名校、改变社会身份的需求。

第五,公立教育的发展是否会对民办教育产生冲击?在 2006 年之后,随着新的义务教育法和免费义务教育政策的落实并惠及各公立学校,再加上 2008 年金融危机的不利影响,民办教育确实受到一定的冲击,该县民办学校数从 2008 年的 24 所减少到 2011 年的 13 所,学生规模也相应地从 2.2 万人减少到 1.7 万人。但是,在竞争中,仍然有一批民办学校生存下来,并且在某些方面比公立学校更受社会的欢迎。在处置倒闭的 11 所学校时,J 县没有遇到什么棘手的问题,学生被顺利地转移到其他学校去学习,对已经形成从几十万元到几百万元不等的民办学校办学资产采取了市场交易的处理方式,或者通过变卖更换了所有者,或者原资产所有者变换了使用用途。

第六,农村民办教育系统如何处理应试教育与素质教育之间的关系?中考和高考升学制度,对于民办学校的办学行为发挥着重要的影响。从农村人的立场上看,高考无疑是孩子从农村走向城市的一条捷径,家长重视孩子的学生成绩,学校努力抓应试教育,这是很自然的事情。通过升学离开农村、走向城市,这是农村人口群体的一个理性选择,不论是政府还是其他旁观者,都没有权利替他们做出决定。可以推测,如果我国农村应试教育的社会基础不发生改变,高校选拔制度保持不变,那么民办学校仍然能够一如既往地开展应试教育。反之,

如果某一个环节出现问题或者供求链条断裂,民办学校的运行机制就会出现失灵。这是需要通过政府宏观调控手段、社会与学校互动、整体缓慢演进才能改进的一个长期过程。

最后,我们可以将中国民办教育发展放在国际背景下做一些简要的讨论。教育一直被看作是政府的公共职能之一,一些国家政府从 19 世纪中开始提供教育,逐步建立了国民教育体系。1900 年时,当时主要的工业化国家就已经普及了初等教育;1960 年,OECD 国家基本普及了免费的中等教育。<sup>ix</sup>发展中国家也正在经历一条类似发达国家走过的路,教育的普及层次和普及率在不断提高。因此,今天世界教育的基本格局是,普遍建立了义务教育制度,并且公立教育是各国基础教育的基本形式。在这个大格局下,各个国家之间也存在着一些差别,例如美国无论从教育形式还是教育经费供给方面看,私人部门都在较大程度上发挥了积极的作用。政府与私立部门是合作而非对立关系,这是美国“历史的突出特征”<sup>x</sup>。为了克服公立教育制度的局限性,提高教育的质量和效率,其他国家也在借鉴美国的经验,对其公立教育体系开展了形式多样的私营化改革,包括发行教育券、扩大学生的择校行为、发展私立学校、建立公私合作伙伴关系等。我国是在公共资源短缺和社会结构变动的背景下发展民办教育的,因此对于民办学校在公益性、教育质量等方面的行为要求给予了较大的宽容度。

## 六、 构建一个农村教育发展政治逻辑的统一分析框架

以往,在研究农村教育发展问题时,比较重视对目标实现结果的分析,而相对忽视对于目标实现过程的分析。过程分析也许是一个有价值的学术研究视角,可以将一些相关利益团体引入研究范围,以揭示制度变迁的复杂性。有以下两个理由:一是如何评价中国农村普及教育问题。虽然中国农村教育还存在着诸多的问题,需要继续改进,但是从国际比较角度看,中国在普及义务教育方面也许有一些值得总结的经验。“以县为主”的基础教育管理体制决定了,县政府在农村教育发展方面发挥着关键性的作用。所以,无论是问题还是经验,离开县政府都无法讲清楚。二是在解释中国经济成功现象时,一些经济学家从地方政府之间竞争的角度或者说政治经济学角度,给出了一些有意思的理论解释,即认为财政上的高度分权体制与官员晋升的集中模式相结合,可以部分地解释经济发展的原因。<sup>xi</sup>虽然教育发展不同于经济发展,评价教育发展更难于评价经济发展,但是我们可以推测,这种分权制和官员治理特征(官员考核与晋升机制)不可能不对教育发展产生一定的影响。

如果说在 1978 年改革之后或者说 1985 年开始进行教育体制改革之后的教育体制与之前的教育体制有什么不同的话,最大的差别就在于分权和竞争机制的引入。地方自主性的增强,使中国传统的权威体系演变成一种“碎片化的威权政体”<sup>xii</sup>。或者说,中央政府与地方政府之

间的关系变成了“地方公司主义”和“经济联邦主义”的关系。<sup>xiii</sup>我们可以从 J 县目前教育发展的情况看到,竞争机制无处不在,公立学校与民办学校之间,地方政府与地方政府之间,并且发挥着积极的作用。当教育与经济和社会状况发生相互关系时,教育就变成成为一种稀缺的资源,围绕着教育资源的供需机制于是就开始形成并且发挥作用。因此,构建当前农村教育发展的政治逻辑的统一分析框架,实际上就是要建立一个有效的竞争解释模型。

从竞争的对象和形式来看,涉及到以下几种情况:一是学校与学校,学校分为公立与民办两种类型,不仅指同一地区的学校,也指不同地区的学校。公立学校与民办学校由于分别受政府管制或者是在市场机制下运行,所以其行为方式不同,各有特点。作为消费者的学生,采取“用脚投票”的方式,决定了公立学校和民办学校在市场中的分布格局。二是政府与政府。当人们可以自由流动和选择工作地点时,他们倾向于选择税收低而公共服务好的地区,因此地方政府必须提高效率才能吸引人群。这是地方政府竞争的动力源泉。教育作为公共服务的内容之一,自然成为吸引人群的一个方面,因此也就成为不同地方政府之间竞争的内容之一。为此,不同地方政府制定了不同的教育发展政策,以促进本地教育的发展,从而也使其经济发展。三是上级政府与下级政府。上级政府与下级政府不是一种竞争关系,而是一种委托人和代理人的关系。从这种关系下,地方政府所面临的意识形态的压力要小于中央政府<sup>xiv</sup>,掌握着更多私人局部信息<sup>xv</sup>。在相同中央政策下,不同地方政府对其的不同解读以及拥有自由裁量权,使各地受到的影响不同。例如,中央提倡素质教育而地方着力抓应试教育,就是这种关系的具体体现。四是政府与学校之间的关系。对于公立学校而言,政府可以采取“扶强”或“扶弱”政策,以便体现“效率”或“公平”原则。对于民办学校而言,《民办教育促进法》要求,各级人民政府应当将民办教育事业纳入国民经济和社会发展规划,因此它也是政府政绩考核的内容之一,但是政府仍然会采取“扶强”政策,特别是支持那些为政府赢得政绩的民办学校。至于那些弱小的民办学校,则受优胜劣汰原则的支配。

从竞争的结果看,分为两种情况:一种是积极的效果,即竞争促进改善公共福利;另一种是消极的结果,即竞争破坏公共福利。国外一些研究表明,无论是公立学校与公立之间的竞争还是公立学校与私立学校之间的竞争,都有利于教育质量的提高。<sup>xvi</sup>从经验看,地方追求义务教育普及率的提高,则是竞争积极作用的表现,但是在这个过程中不事实求是以及放松对于教育质量的重视,则是竞争消极作用的表现,且不谈还有可能出现弄虚作假等不正当行为。

## 参考文献:

- 
- <sup>i</sup> 曾满超. 丁小浩主编. 效率、公平与充足: 中国义务教育财政改革[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 247。
- <sup>ii</sup> 孙霄兵主编. 中国民办教育组织与制度研究[M]. 北京: 中国青年出版社, 2003: 4。
- <sup>iii</sup> Levy, Daniel (1999). When Private Higher Education Does Not Bring Organizational Diversity: Case Material from Argentina, China, and Hungary[A], in Philip G. Altbach (ed.) Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21<sup>st</sup> Century, pp17-50, Boston College Center for International Higher Education and Greenwood Publishing Co.
- <sup>iv</sup> 赵树凯. 农民的政治[M]. 北京: 商务印书馆, 2011: 144。
- <sup>v</sup> 赵树凯. 农民的政治[M]. 北京: 商务印书馆, 2011: 150。
- <sup>vi</sup> 吴毅. 小镇喧嚣: 一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M]. 北京: 三联书店, 2007: 366。
- <sup>vii</sup> Zumeta, William (2011). State policies and private higher education in the USA: Understanding the variation in comparative perspective[J]. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 13 (4), 425-442.
- <sup>viii</sup> 司洪昌. 嵌入村庄的学校[M]. 北京: 教育科学出版社, 2009: 326。
- <sup>ix</sup> [美]维托·坦齐.[德]卢德格尔·舒克内希特. 20世纪的公共支出[M]. 北京: 商务印书馆, 2005: 42-45。
- <sup>x</sup> [美]莱斯特·萨拉蒙. 公共服务中的伙伴: 现代福利国家中的政府与非营利组织的关系[M]. 北京: 商务印书馆, 2008: 91。
- <sup>xi</sup> 张军. 周黎安. 为增长而竞争[M]. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社, 2008: 15。
- <sup>xii</sup> 齐杏发. 转型期地方政府行为模式研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2011: 7。
- <sup>xiii</sup> 唐丽萍. 中国地方政府竞争中的地方治理研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2010: 33。
- <sup>xiv</sup> 周黎安. 转型中的地方政府[M]. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社, 2008: 12。
- <sup>xv</sup> 周黎安. 转型中的地方政府[M]. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社, 2008: 12。
- <sup>xvi</sup> 程臻宇. 中国地方政府竞争研究[M]. 济南: 山东大学出版社, 2011: 6。