

## 转型期我国中小学类型的多样化及其制度安排

[日期: 2006-10-08]

来源: 作者: 刘复兴

[字体: 大 中 小]

### 一、社会转型引发公共教育权力转移

在社会学研究中,与社会转型密切相关的一个概念是“社会变迁”,主要指社会结构方面的变动。人们往往用历史循环论、社会进化论和社会均衡论解释社会变迁的进程。(注:庞元正,丁冬红。社会发展理论新词典[D].长春:吉林人民出版社,2001.373.)也有学者用社会结构和社会制度来解释社会变迁的过程。(注:沃尔夫冈·查普夫。现代化与社会转型[M].北京:社会科学文献出版社,1998.1.)我国学者也主要从社会结构的角度来讨论当代中国社会的变革。一方面,认为我国当代社会转型的主体是社会结构,并从不同方面描述了社会结构转型的特征(注:袁方。中国社会结构转型[M].北京:中国社会科学出版社,1998.30-140.);另一方面,也从社会转型的内容来描述社会结构的变化(注:袁方。中国社会结构转型[M].北京:中国社会科学出版社,1998.2.)。公共权力的转移是社会结构变迁的重要内容,社会结构的变化必然导致权力的转移。公共教育权力是公共权力的一部分。在我国长期的计划经济体制下,教育是由国家和政府包下来的,主要通过公共途径来提供,公共教育权力也主要以具有强制性的国家教育权力的形式存在。国家教育权力是一种特殊的、具有强制性的公共教育权力。(注:恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中就把国家权力称为“特殊的公共权力”。)当前,在我国社会转型的进程中,传统上以国家教育权力为主要形式的公共教育权力开始变迁。从这个意义上说,所谓的公共教育的“权力转移”是特指当代我国高度集中的国家教育权力在公共教育体制内的纵向转移,以及由传统权力体制内部向体制外部的横向转移。权力转移的必然结果是公共教育权力主体与要素的多样化、权力运行机制和激励机制的多样化,以及不同权力主体和权力运行机制之间的权力博弈。

在权力转移的背景中,市场经济领域的行动者与公民社会领域的实践策略开始影响学校的制度变迁。与计划经济时代不同,教育与学校制度的创新开始表现为政府主导的外在制度安排与市场力量和公民社会领域的内在制度安排相互博弈的过程。但是,由于当代我国社会结构的变迁并不均衡,公民社会的发展不充分,伴随着权力转移而展开的政府职能转变和市场机制的发展成为影响中小学校制度变迁的关键性因素。

### 二、政府职能转变和市场机制的发展促使中小学类型多样化

#### (一) 政府职能的转变改变政府与学校的关系

自20世纪80年代实施改革开放以来,我国教育领域的政府职能重构是清晰可见的。一是传统上集中在政府手中的一部分教育权力开始下放或转移到市场领域与公民社会领域;二是以政事分开为原则,以各级各类学校为主要对象之一的事业单位改革已经开始启动;三是政府管理教育和学校的方式也逐步改变,间接管理、动态管理、事后监管、事业管理、注重服务职能等新的管理方式逐步成为政府实现其教育职能的重要手段。

政府职能的转变成为我国中小学校制度变迁的一个关键因素。首先,在政府职能转变的过程中,首先是政府与学校关系发生变化。政府集学校的办学者和管理者角色为一身的状况被打破,出

现了独立的办学者；传统上公办学校与政府之间的依附关系正在被剥离，学校越来越多地被推向社会和市场；政府向学校下放权力，逐步形成了政府、学校之间以政府管理学校的权力与学校自主权之间的权力博弈关系；政府与学校关系的变化继而引起学校的法律地位以及学校与教师关系的变化。其次，中小学的性质与类型受到事业单位改革政策和制度设计的极大影响。从当前我国事业单位改革的走向来看，其改革的基本思路是：从更好地发挥事业单位的社会功能出发，把政府财政全额拨款的事业单位减少到最必要的程度，对事业单位进行分类管理，并在事业单位中建立新型的法人治理结构、竞争性的劳动人事制度和有效的激励和约束制度。按照这样的思路，事业单位被区分为行政管理类事业单位、社会公益类事业单位和生产经营类事业单位。如何根据这种类型的划分来确定中小学校的位置，是教育政策面临的一个难题，实际上也意味着对中小学学校制度进行重新设计和安排。

### （二）市场机制介入教育领域使教育的性质和中小学运行机制发生变化

与政府职能转变密切相关且影响当前中小学学校制度变迁的另一个关键性因素是市场机制。当我国政府做出关于加入世界贸易组织的承诺时，实际上就已经承认市场机制在部分教育领域中的合法地位。当前，某些地方或区域的基础教育领域也在运用市场机制进行教育改革，例如基础教育改革中正在实验的教育券制度，基础教育办学体制改革中引入社会力量与市场因素以集中解决办学中的经费不足问题等，都是市场机制开始影响基础教育的表现。不论从教育政策还是教育实践的角度来看，我国教育领域的“自由交易”关系已经形成，“市场化公益行为”已经得到社会的认同，民间资本已经开始引入教育领域。（注：劳凯声。世纪之交的中国教育改革走向：教育与市场的关系问题[J]. 北京大学教育评论，2003，（3）。）这些方面都表明，市场机制在不同程度上正在影响我国中小学的发展。

市场机制配置社会资源是通过供求机制、价格机制、公平竞争机制和自由选择机制（注：杨春学。当代西方经济学新词典[D]. 长春：吉林人民出版社，2001.）来实现的。在教育领域，市场的供求机制、价格机制、公平竞争机制和自由选择机制仍然会依据市场的规律发挥作用。这种市场机制的影响导致在教育领域和学校中产生以竞争、选择、付费、利润、服务、回应为主要内容的新的社会关系，最终会影响中小学学校制度变迁的进程。在市场机制的影响下，教育的性质发生变化，非义务教育可以作为商品和服务提供给消费者，义务教育阶段也开始引入市场的竞争机制和选择机制；学校的运行机制多样化了，政府机制、市场机制和混合机制都在学校资源配置和管理中单独或同时发挥作用；学校产权关系日益复杂；教育者与受教育者之间和学校与学生之间开始建立一种服务提供者与消费者的关系。

### （三）当前我国中小学类型多样化的表现及其问题

在我国教育领域中，政府职能的转变和市场机制的介入，使中小学校走出了公办学校“千校一面”的单一状态。从我国学校目前的发展状况来看，可以把中小学分为公办学校、民办学校和混合制学校。公办学校指完全由国家出资举办的学校，学校的产权和经营权都属于国家，其资源配置机制主要是政府机制，但是在目前的实践中，有越来越多的公办中小学不再单纯依赖政府的资助，其资源配置的方式开始多样化。民办学校又可以分为两类，即举办者要求取得合理回报的民办学校和举办者不要求取得合理回报的民办学校。按照现行的法律规定，不要求取得合理回报的民办学校是指由企业、社会组织及公民个人捐资举办或由社会公益组织出资举办的学校，出资者不享有学校财产的收益权，学校经营所获得的结余只能用于学校的发展，不能用于办学者的分配；而举办者要求取得合理回报的民办学校是指由企业、社会组织或公民个人投资举办的学校，投资者享有学校资产的收益权，可以在每个会计年度结束时，从民办学校的办学结余中按一定比例取得回报。不属于上述两种情况的学校，可以都归为混合制学校，其主要特点是由国家和民间力量合作办学，投资主体和经营主体不再是单一的，政府机制、市场机制和公民社会选择机制在学校资源配置中都可以发挥作用，学校不同程度上存在营利行为，这类学校主要包括国有民办学校、民办公助学校、公办民助学校、中外合作办学等多种形式。

公办学校、混合制学校、要求取得合理回报的民办学校和不要取得合理回报的民办学校，各自与政府的关系不同，与教师的关系不同，与学生的关系不同，产权关系不同，内部利益分配关系不同，利用市场机制的程度和方式也不同。因此，政府及其教育政策难以单独利用行政手段、法律手段、经济手段或其他手段对各种不同类型的学校进行统一有效的管理。实际上，在政府职能转变和市场机制介入教育领域的情况下，学校类型的多样化已经突破了在计划经济时代建立起来的传统的学校制度的藩篱，计划经济条件下形成的学校运行机制也难以有效地解决学校面临的新问题。尤

其是在当前的事业单位改革中，不同类型的中小学校难以简单地归入上述任何一类的社会公益类事业单位。在事业单位改革的背景中，面对中小学校类型的多样化，教育政策如何作出制度安排，成为一个迫切需要解决的问题。

阅读： 次  
录入： hjh

[【 评论 】](#) [【 推荐 】](#) [【 打印 】](#)

上一篇： 培育挖掘学校人力资源的策略  
下一篇： 课改重塑初中教育价值

[相关文章](#)

[本文评论](#)

[发表评论](#)



- 尊重网上道德，遵守中华人民共和国的各项有关法律法规
- 承担一切因您的行为而直接或间接导致的民事或刑事法律责任
- 本站管理人员有权保留或删除其管辖留言中的任意内容
- 本站有权在网站内转载或引用您的评论
- 参与本评论即表明您已经阅读并接受上述条款

点评：  
姓名：  (限会员登录后发表评论) 字数