

晋升锦标赛理论视角下 教育政策执行偏差研究 ——以农村中小学布局调整政策为例

童 星

摘要 教育政策执行的偏差将严重影响到政策目标的实现，其主要表现形式有：政策核心目标的偏离、政策执行盲目追求速度、政策执行过程中权力寻租。晋升锦标赛理论视角下，教育政策执行偏差的成因有三点，首先是教育政策执行被经济利益追求裹挟；其次，教育政策执者只关注需要考核的量化指标；最后，教育政策执行程序严重失范。教育政策执行的纠偏需要制度设计，包括健全政策执行的监督制度、完善地方政府官员考核指标制度、加强教育政策终止的法制建设。

关键词 晋升锦标赛理论 教育政策 执行偏差

一、问题的提出

教育政策是政府部门为解决现实中教育问题而制定的规定、条例等，教育政策的质量对我国教育事业的发展有重要影响。但是，高质量政策的颁布并不意味着政策的初衷、目标能顺利实现，教育政策的最终成效很大程度上取决于执行情况。中央政府要求地方政府忠实履行教育政策要求，以实现自身的意志诉求。然而，教育政策的执行是一个极为复杂的问题，它涉及到政策执行者对文本的解读、多方利益主体之间的博弈等等，从教育政策的颁布到达成目标并非简单的线性关系。教育政策在执行过程中常常出现远离目标、歪曲执行等问题，执行的偏差经常导致“好”政策变成“坏”政策，让某些教育政策只是“看起来很美”。教育政策的执行偏差不仅会影响到教育改革、发展的进程，还可能引发民众对国家政府部门的信任危机，研究教育政策执行偏差的原因对学术发展、教育实践都有必要。本研究尝试基于晋升锦标赛理论，以我国农村中小学布局调整政策为例，从地方官员等执行者的行动逻辑分析入手，探究教育政策执行偏差的制度原因。

二、教育政策执行偏差的表现形式

范国睿等认为，教育政策执行是教育政策执行主体在教育政策颁布和付诸实施以后，借助积极的、具体的、灵活的策略实现教育政策内容，达成教育政策目标的动态复杂过程^[1]。还有学者认为，教育政策执行是统治集团价值观、利益观的实现方式^[2]。简言之，教育政策执行是政策文本的输出过程。政策执行偏差存在着替换性执行、选择性执行、象征性执行、附加性执行等多种表现形式，呈现出“上有政策、下有对策”的局面^[3]。以农村中小学布局调整政策为例，该政策确实对我国农村义务教育发展有一定的积极作用，但在政策执行过程中也出现了一系列偏差表现，引发了学者、媒体及社会大众的高度关注。具体来讲，农村中小学布局调整政策执行偏差主要有以下三点表现。

（一）政策核心目标的偏离

2001年颁布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》明确要求，地方政府要按照小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置的原则，合理规划和调整校布局。可以看出，农村学校布局调整的核心目标是教育资源配置的优化。正如有研究者所述：“通过布局调整使学校规模回归理性空间也才真正符合学校布局调整的初衷和本质^[4]。”为了学校规模回归理性合理，必然需要对某些学校进行撤除或合并，也应包括某些区域学校的建设，以符合小学生就近入学的原则。但是在政策执行过程中，许多地方政府将“布局调整”窄化为“简单撤并”，在农村学校布局规划对撤并的学校数量有硬性要求，诸如“对学生在50名以下的农村小学全部撤并”、“凡是小学一个年级生源不足50人、初中一个年级生源不足100人的学校坚决撤并”等表述不时见诸报端。从“全部”、“凡是”等词可清晰看到，某些地方政府对学校布局调整政策理解的简单与狭隘，最后导致“撤点并校”成为农村学校“布局调整”政策的代名词，严重偏离了政策的核心目标。

（二）政策执行盲目追求速度

在学校布局调整政策文本中，中央政府明确提出，农村中小学布局调整首先要符合小学就近入学原则，满足此原则后方可适当合并部分农村学校。但是，该政策一经颁布，很短的时间内全国就引发了“撤点并校”的大运动，不少地方政府不顾政策实施的前提原则，匆匆制定地区学校调整规划，呼吁、要求下级政府完成一定的指标要求。比如，某市提出：“到2013年，全市撤并中小学校1273所，新建学校61所，学校总数由现有的2249所减少到1037所，中小学校总数减少54%。^[5]”在对撤并速度和数量的盲目追求下，我国农村中小学数量呈现断崖式下降，2000到2010年，农村地区每天消失63所小学、30个教学点、3所初中。根据教育部官方数据，从1997年到2010年，农村地区每天消失64所小学，占全国撤并小学的82%^[6]。客观地说，后期出现的校车等安全事故与政策执行盲目求快不无关系。

（三）政策执行过程中权力寻租

更为可怕的是，在农村学校布局调整政策执行过程中滋生了一些腐败现象。少数地方政府官员以撤点并校为名，私自占有学校房屋、硬件设施，将公有的教育资源放入私囊。不少官员在学校撤除后，没有妥善运用空出的教室、操场等教育资源，造成了学校土地、教育设施的大量闲置，据《中国教育报》2011年的调研测算，“全国2200多个县至少有3亿平方米的农村校舍处于闲置”^[7]。还有部分地方政府官员懒政怠政，学校布局调整政策执行不利，他们就虚报当地学校布局调整的成果与数据，以骗取上级政府的表扬和专项资金的支持。有研究者将这种现象称为政策寻租式执行，指部分地方政府官员将政策视为资源，在政策执行过程中谋取个人私利，造成政策被完全异化^[8]。之所以出现教育政策的寻租式执行，缺乏有效的监督是重要的原因之一。无法对学校布局调整过程进行严格的程序、质量管控，权力的寻租也就难以避免。

三、教育政策执行偏差的成因分析

（一）晋升锦标赛理论

晋升锦标赛理论最早在经济学中产生运用，它用以分析公司管理中委托—代理关系的激励机制，公司委托人对代理人（高层经理人）实行了一种拉开薪酬差距、通过考察其业绩排名而非实绩的办法来选择谁能够获得晋升^[9]。晋升锦标赛理论后来被广泛运用于政治学、管理学等学科。近些年，我国学者亦开始运

用晋升锦标赛理论分析我国官员治理问题，部分学者将中国地方官员的治理模式称为“晋升锦标赛治理模式”，它是指上级政府对多个下级政府部门的行政长官设计的一种晋升竞赛，竞赛优胜者将获得晋升^[10]。作为“委托人”，中央政府需要设计制度激励“代理人”——地方官员努力工作，以保证国家持续高速地良性发展。中央政府制定考核指标，将部分事权和财权下放给地方政府，监督地方政府努力完成考核目标，考核排名前列者将得提拔、晋升或奖励，排在末尾的官员可能受到批评甚至降级处理。

改革开放以后，经济发展状况成为中央对地方政府考核的核心内容，如果在各地方政府的经济“成绩单”排名中位居前列，地方官员很可能获得职位上的升迁。在强大的压力和升迁的诱惑下，各地方政府都将财政收入、GDP增长等经济指标作为工作重心，客观上保证了中国经济近三十年的高速发展。伴随着经济实力的提升，教育、医疗及住房等民生问题也逐渐浮现，追求社会公平的呼声也愈加高涨。有学者呼吁，地方政府的考核内容不能局限于经济发展，还应该包含其它的民生指标，比如环境、卫生、科教、能源等等^[11]。中央政府也开始颁布一系列民生政策，强调将社会公平与经济发展放在同等位置，引导地方政府转变执政行为，比如2002年开始实施的城市低收入家庭保障制度；2006年在全国全面取消农业税切实减轻农民经济负担；2007年大力推进城市廉租房和农村医保制度。为了更有力的推进地方政府对民生政策的执行力度，中央政府逐步将民生政策指标纳入对地方政府的考核之中，譬如2005年中央政府把就业与社会保障情况纳入地方政府政绩考核的重要内容。总而言之，以经济发展为核心考核指标体系发生了一些变化，官员之间的排名竞争扩展至经济发展之外更多的领域，中央政府以更加多元的指标考核地方政府的政绩。

（二）晋升锦标赛对教育政策执行偏差的影响

客观地讲，晋升锦标赛制度对我国社会发展发挥了巨大的作用，中央政府在牢牢控制重要人事权的基础上，对官员考核指标进行了与时俱进的调整，形成了对下级政府的有效激励与监督机制，保证了社会的稳定与发展。有学者认为，晋升锦标赛可以“克服政治公有地悲剧”、“奖励承诺比较可信”、“有助于地方进行局部政策实验”等多个优点^[12]。然而，任何制度都是一把双刃剑，尤其在我国这样一个区域复杂、人口众多的发展中国家，晋升锦标赛制度也有诸多缺陷，它可能会造成某些教育政策执行的偏差，具体的原因有以下三点。

1. 教育政策执行被经济利益追求裹挟

晋升锦标赛理论认为，受到当下考核制度的影响，地方政府可能将对经济收益的追求隐藏于各种行政事务中，造成教育政策执行被经济利益所裹挟。尽管在对地方政府的考核中，教育、医疗等民生事务受到越来越多的关注，但目前地方政府工作的重心依旧是经济发展，GDP仍然是诸多考核指标中最最重要的一个，经济发展的绩效对地方官员能否升迁至关重要。因此，地方政府倾向于将有限的财政经费更多地投入短期能刺激经济发展的事项，比如土地开发、房地产建设、资金投资等。我国地方政府官员有任期限制，他们要在任期内尽全力获得优异的经济表现，而教育是一项投资大且短期无法明显促进经济发展的事业，教育部门在与其它部门的经费竞争中一般处于弱势，不少地方教育部门经费短缺或紧张。2001年，国家施行“以县为主”的义务教育管理体制，许多县级政府背负了巨大的教育开支压力，义务教育经费愈加捉襟见肘。与此同时，县级政府获得了管辖区内农村中小学的规划调整权，许多地方政府无视“就近入学”、“防止辍学”等字眼，选择性执行了政策中关于学校撤并的内容，举全县之力大幅撤并农村学校，疯狂追求办学规模经济效益，降低辖区内义务教育办学成本，缓解自身的财政压力。在降低了义务教育经费开支后，地方

政府可以投入更多经费于经济发展部门，以增加自己政治晋升的可能性。除了依靠撤并学校降低教育开支，地方政府还可能获得额外的经济收入。2003年6月，财政部印发的《中小学布局调整专项资金管理办法》中明确指出，中央财政将设立中小学布局调整专项资金，支持和鼓励农村中小学布局调整，专项资金主要用于支持标准化、具有示范效应的中小学校的改扩建和教学用图书、仪器设备的购置。2004年，《国家西部地区两基攻坚计划》进一步规定，中央财政将为中、西部农村地区投入资金100亿元，用于新建和改建7700余所农村寄宿制学校。遗憾的是，某些地方政府为了获得专项资金支持，将大量农村学生聚集到城镇的中心学校，导致城镇“巨型学校”出现，地方政府以建设寄宿制学校、购买硬件设施等理由向中央索取资金支持。另外，由于子女需要从农村到城镇读书，部分家庭条件相对较好的农村家庭举家迁移到城镇，他们需要在城镇购房、消费和工作，也刺激了城镇房地产和消费市场的繁荣。

2. 教育政策执者更关注需要考核的量化指标

在晋升锦标赛中，中央拥有地方政府考核指标的制定权，考核的指标可以是GDP、财政收入等经济指标，也包括安全事故率、城市卫生状况和义务教育入学率等其它可量化指标。当下，部分教育政策执行情况也被纳入考核内容，这有力地促进了地方政府对教育政策的执行力度，给教育政策最终“落地生根”营造了良好的制度环境。但是，不少地方政府出于功利主义的政绩目标，只关注教育政策中需要考核的量化指标，刻意忽视难以评估的软指标。事实上，教育政策中的软指标往往比量化指标更难于操作，增加了地方政府教育政策执行的工作负担。更关键的是，由于政策中的软指标难以客观测量，它们的完成情况无法直接反映在评估报告中，对地方政府的考核成绩排名影响甚微。在农村学校布局调整中，不少地方政府有意无意地忽视政策中“就近入学”、“方便学生”等规定，将工作的重心完全放在减少学校的数量上。查阅文件不难发现，学校数量的减少被当作行政命令纳入地方政府的规划文件中，比如西部某省政府2008年出台《全省农村牧区中小学布局调整工作指导意见》，要求到2010年全省现有的179所小学降到100所以内，“十二五”期间继续减少到80所以内，9县现有的21所初中调整为10所^[13]。还有不少地方政府更将农村学校数量的减少视为政绩工程，在新闻媒体中大肆宣传，比如2005年中国教育信息报对某市“撤点并校”的报道如下：短短两年时间，农村小学由2003年的205所调整为现在的94所，农村初中由15所调整为7所，共计撤并农村中小学119所，复式班和单人校全部取消，直接受益的农村学生达20000余人。地方政府类似的规划和宣传容易误导下级政府，他们将教育政策的要求简单理解为完成上级规定的指标任务，导致教育政策执行的偏差。另外，同一级地方政府间的“数字竞争”也可能继续升级，因为地方政府能否获得职位升迁不依靠指标完成的绝对数值，而取决于他们在同级政府中的排名次序。在激烈展开的各级政府的晋升锦标赛中，教育政策执行情况的宣传类似于比赛中参赛选手成绩的实时播报，将刺激同级地方政府之间展开更加激烈的数字竞争，难以顾及其它非量化指标的政策要求。

3. 教育政策执行程序严重失范

教育政策的执行涉及多方主体利益的调整，教育政策执行者应该听取各方的意见，兼顾诸多主体的利益诉求，遵循严格、规范的教育政策执行程序。可是，现实中不少地方政府简单、粗暴地执行教育政策，他们不愿听取普通群众的心声或意见，只是一味强调政策执行的速度和力度，损坏了弱势群体的公共利益。以农村学校布局调整政策为例，不少地方政府没有按照规定进行扎实的前期调研，对普通村民的利益诉求和意愿视而不见。2011年，某县甚至还出现了村民集体下跪，哭求记者为民请愿的现象。有学者通过实地

调查指出，农村学生家长在撤点并校中没有知情权，即使有知情权的农民根本没有参与权和决策权^[14]。在学校布局调整过程中，各级地方政府为超额完成上级规定的任务，不遵守教育政策执行的规范程序，直接越过前期调研、过反馈和结束评估等程序，反而急功近利地对下级政府层层加码。从晋升锦标赛理论分析，地方政府之所以不遵守政策执行规范、忽视普通民众的利益，是因为决定地方官员是否升迁的关键在于政策执行效果而非具体程序，在于比赛排名的相对位置而非群众的参与度。晋升锦标赛制度下地方社会的管理以政府为中心，下级政府主要对上一级政府负责，在功利主义、成果至上的价值导向下，地方政府通过强制的行政力量加快教育政策执行速度，力争在短时间内呈现优异的执政成绩，罔顾政策执行程序中是否科学合理、合乎规定。

四、教育政策执行纠偏的制度设计

如前所述，地方政府官员在教育政策执行中存在种种问题，比如为了追求经济利益选择性执行教育政策，贪求个人利益而不顾民众的实际困难，虚报政策执行效果以骗取专项资金等。但是，我们不能将地方政府的各种越轨行为简单归因于人性之恶，社会结构和制度也是形塑个体行为的隐形力量。只从加强地方官员道德、修养教育而减少教育政策执行偏差显然不够，我们更需要通过制度设计抑制个体失范的冲动，引导地方官员科学、合理地执行教育政策。笔者认为可以从以下三方面入手：

（一）健全政策执行的监督制度

任何政策文本和政策执行者都有自身的局限性，教育政策执行中出现偏差是难以避免的。为了及时发现并反馈政策执行程序中的问题，需要健全教育政策执行的监督机制，防止政策执行偏差产生的负面效果继续扩大。当下，我国教育政策执行监督制度完善的关键在于监督主体的多元化，多元的主体成员能更及时、全面地发现政策执行偏差，降低监督者与政策执行者之间相互包庇的可能性。以农村学校布局调整为例，政策执行的监督者是县级教育督导机构，该机构有义务监督县域内学校的布局调整。吊诡的是，县级教育督导机构是县教育局中的一个部门，而县教育局正是辖区内学校布局调整的规划和执行者，政策执行者与监督者属于同一个教育部门，监督者因而很难严格、公正地监督政策执行。中央政府需要引入其它监督者，丰富监督主体的来源，避免地方政府身兼“运动员”和“裁判员”双重角色。由于教育政策涉及普通民众的切身利益，他们能更真实地感知政策执行中的问题，中央政府需要建立顺畅、有效的群众意见表达机制，将普通民众引入地方政府监督主体中。除此以外，中央政府可以尝试引入第三方监督组织，全程监督地方政府的教育政策执行过程。第三方监督组织在西方发达国家中十分常见，由于第三方组织的客观性、中立性及专业性，它们往往能在社会公共政策执行中发挥主要的作用，政府购买第三方组织的监督服务也很普遍。

（二）完善地方政府官员考核指标制度

作为现代社会的理性人，地方政府官员的行为受到政绩考核内容的直接影响。因此，可以从完善地方政府官员考核指标制度入手，倒逼地方政府的执政取向和行为。笔者认为，完善我国地方政府官员的考核制度可从两方面入手。第一，需要增加教育在地方政府事务中的考核权重。当下，GDP、财政收入等经济绩效依旧是地方官员考核的核心内容，地方政府的排名与经济发展水平高度相关，教育的发展对地方官员的影响远不及经济收益重要。但是，教育对国家长远发展有不可替代的关键作用，中央政府应加大对地方政府教

育发展状况的考核力度，提高教育事项在考核内容中的权重，让地方政府更加重视教育事业的发展，为教育政策的正确执行提供更多的经费支持。第二，需要清晰、丰富教育政策执行的考核指标。通过对农村学校布局调整政策分析可以发现，不少地方政府只关注教育政策中可量化的指标，对难以精确量化的政策要求则置之一旁。中央政府需要在教育政策中做出更具体、详细的说明，适当减少地方政府的“自由裁量权”。在保证地方政府具有一定政策执行空间的同时，也能防止教育政策执行出现巨大偏差。同时，中央政府还可以将民众对教育政策的主观感受纳入考核指标，比如调查当地群众对某个教育政策执行过程的满意度，引导地方政府官员充分考虑各主体的利益诉求，理性、科学地执行教育政策。

（三）加强教育政策终止的法制建设

从2001年农村中小学布局调整政策开始实施后，就不断有学者、媒体对该政策提出质疑和批评，比如农村学生辍学人数上升、农村家庭教育经济负担增大等等，他们呼吁政府要减缓或暂停撤点并校政策。为此，教育部在2005年、2006年和2010年先后出台了多个意见，提醒地方政府注意教育政策执行的科学性和合理性。遗憾的是，不少地方政府仍旧盲目撤并学校，后勤保障和校车管理等配套政策措施仍然无法到位，由此引发的负面新闻不时刺激着社会大众的神经。2011年11月16日，甘肃省庆阳市发生了震惊全国的重大校车安全事故，此事件再次将农村学校布局调整政策推向风口浪尖。2012年9月，国务院正式颁布《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》，提出“坚决制止盲目撤并农村义务教育学校，暂停农村义务教育学校撤并”。至此，持续了10余年的农村学校布局调整政策才被正式终止，考虑到政策实施后农村学生辍学率的上升、不时发生的学生安全事故，可以说，撤点并校政策的终止实在是有些“姗姗来迟”。实际上，教育政策终止难在我国是常有的现象，不少教育政策由于各种主客观原因，已经不适合现有的教育实践或者弊远大于利，学者、媒体呼吁终止这些教育政策的呼声也一直存在，可它们却迟迟无法被政府正式终止。教育政策终止难的原因纷繁复杂，其中之一是政策终止法制化建设落后，政府往往受迫于民众的情绪压力终止某项政策，普通群众缺乏提出终止某项教育政策的法律途径。如果缺乏严格的法定程序，任何政策的终结都将缺乏合法性和权威性。因此，我们需要加强教育政策终结的法制建设，同时推进教育实体法与程序法的完善。只有界定清楚各主体的权利与义务之后，方能及时发现教育政策执行中出现的偏差问题，在必要的时候启动法律程序，及时终止已经出现严重负面后果的教育政策。

[责任编辑：王小冬]

基金项目 第65批中国博士后科学基金面上资助（2019M651879）。

作者 童星，男，1988年出生，江苏扬州人，南京师范大学教育科学学院博士后，讲师，研究方向为教育政策；通讯地址：江苏省南京市鼓楼区宁海路122号南京师范大学教育科学学院，邮政编码：

210097，电子信箱：tongxingjx2008@163.com。https://orcid.org/0000-0002-3576-1833。

参考文献

- [1]范国睿,何珊云. 危机时代的教育变革——奥巴马政府的教育政策述评[J]. 教育研究, 2011(2):98-103.
- [2]杨聚鹏. 教育政策执行的内涵、本质及特点研究[J]. 教育理论与实践, 2016(28):3-3.
- [3]陈振明. 政策科学[M].北京: 中国人民大学, 1998: 298-299.
- [4]田晓婧. 义务教育阶段农村学校的布局调整[J]. 现代教育管理, 2015(12):40-44.

[5]天水市中小学布局调整规划(2009—2013)

[EB/OL].<http://www.tianshui.gov.cn/news/get/tsxw/2009/218/09218113366K667I5FJ0CDF7GD3FF3.html>.2008-12-5.

[6]邬志辉,史宁中. 农村学校布局调整的十年走势与政策议题[J]. 教育研究, 2011(7):22-30.

[7]柯进,高毅哲.关注教育布局调整后农村校产系列报道: 寻找各方利益最大“公约数”[N].中国教育报, 2011-11-11(7).

[8]姚松. 博弈论视野下的教育政策执行主体行为偏差成因——基于对农村教育布局调整政策运行状况的考察[J]. 现代教育管理, 2014(1):61-66.

[9]Edward P. Lazear, Sherwin Rosen. Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts[M], Journal of Political Economy, University of Chicago Press:89(5), 841-864, 1981, DOI:doi.org/10.1086/261010

[10] [12]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7):36-50.

[11]徐风华, 王俊杰. “十一五”规划指标体系更新与地方政府绩效考核改进[J]. 中国工业经济, 2006(7):5-12.

[13]陈俊. 我省中小学布局调整十年间学校减少千余所学生增加十多万[N].西海都市报, 2010-02-24(A2).

[14]刘善槐. 农村学校布局调整决策的科学化.民主化与道义化研究[M]. 北京:教育科学出版社, 2014:121-135.

Received: 2019.05.20; Accepted: 2019.05.20; Published: 2019.06.30

Education Policy Implementation Deviation's Cause Analysis: the Perspective of Promotion Tournament Theory

Tong Xing

Abstract: Deviations in the implementation of education policies will seriously affect the realization of policy objectives. It contains selective execution, copy-based execution, and rent-seeking implementation. From the perspective of promotion tournament theory, there are three causes of implementation bias of educational policy. First of all, the implementation of education policy is encumbered by the pursuit of economic interests. Secondly, the education policy executor only pays attention to quantitative indicators that need assessment. Finally, the education policy implementation process is seriously anomie. The correction of education policy implementation needs system design. It contains the improvement of the supervision system for policy implementation, the improvement of the evaluation index system for local government officials, and the strengthening of the legal system.

Key words: education policy implementation, deviation's cause analysis, promotion tournament theory

本文引用格式

童星. 晋升锦标赛理论视角下教育政策执行偏差研究——以农村中小学布局调整政策为例 [J].社会科学理论与实践, 2019.1(1):49-55. DOI:10.6914/TPSS.201906_1(1).0006

Tong Xing. Education Policy Implementation Deviation's Cause Analysis:the Perspective of Promotion Tournament Theory [J]. Theory and Practice of Social Science,2019.1(1): 49-55. DOI:10.6914/TPSS.201906_1(1).0006