

公共管理视域下成人教育治理中的政府失灵探析

□杨丹宇

摘要:公共选择理论的“政府失灵”观点凸显了我国成人教育公共治理中的难题,主要表现为成人教育公共治理决策机制不完善,成人教育供给效率不高,这是由成人教育整体在国民教育体系中被弱化和边缘化,社会发展规划指标体系不科学,经费投入不足等因素造成的,要破解这些难题,必须突出政府在成人教育公共治理中的服务功能,完善政府在成人教育公共治理中的投入机制。

关键词:政府;成人教育;公共治理;管理失灵

作者简介:杨丹宇(1968-)女,广东龙川人,东莞理工学院成人教育学院办公室主任,助理研究员,主要从事成人教育管理研究。

基金项目:全国教育科学“十一五”规划2009年度教育部重点课题“经济危机背景下我国经济发达地区成人教育发展研究——以东莞市成人教育发展为例”,项目编号:GKA095007,主持人:段雄春

中图分类号:G720

文献标识码:A

文章编号:1001-7518(2012)01-0034-03

成人教育发展的可持续性,依赖于整个系统的有效协调的组合、运转,加强对成人教育的治理就是一个很有效的促进成人教育可持续发展的手段。而治理的有效性取决于治理机制的合理性、协调性等多方面因素。在成人教育治理体系中,学校作为成人教育治理的责任主体,是治理效果能否提高的主要责任主体,但同时,政府在这个过程中也有着不可推卸的责任。政府应建立和完善必要的治理机制,以促进成人教育在可持续的发展过程中建立起主动提高治理效果的“自适应性调节机制”,共同保证和提高成人教育的可持续发展。然而,反观我国成人教育治理的现实,我们发现政府在成人教育治理的过程中存在种种“失灵”现象。深入分析这些问题及其成因,对于政府完善成人教育治理机制,建立服务型成人教育治理体系,充分发挥政府在成人教育发展过程中的公共治理功能具有重要意义。

一、成人教育公共治理中的政府失灵

现代公共管理流派中的公共选择理论学派用“政府失灵”来概括政府管理行为失当问题。所谓政府失灵(government failure),是指政府公共部门在提供社会服务时由于浪费和滥用资源导致的公共支出规模过大或者效率低下,从而使得个人对社会服务的需求得不到很好满足的供给无效或低效状态。“公共选择学派之父”美国的布坎南(J.M. Buchanan)认为政府失灵的主要表现形式有三种:一是政府政策的低效率(即执行的政策不能确保资源的最佳配置),二是政府工作机构的低效率,三是政府的寻租活动。按照公共选择学派的观点,公共选择是通过集体行动和政治过程来决定公共物品的需求、供给和产量的行为过程,是一种非市场选择的资源配置形式,其实施者主要是政府部门,所以也是政府选择的过程。^[1]

公共选择学派以“经济人”假设^①为基础,分析了在公共管理中经济人的行为影响、决定和支配集体行为(特别是公共选择)的方式。正是基于这种人性假设,公共选择学派认为,在进行经济决策和政治决策时,政府的行为不可避免地会受到“经济人”的影响而带上“经济人”的特征,在某些情况之下,政府并非总是以集体利益或公众利益为目标,也有可能为了追求政府成员所组成的利益集团自身的利益而置公众利益于不顾。也正因为如此,公共选择学派认为经济人的特性是产生政府失灵的根本原因,而公共选择过程中缺乏竞争压力、缺少降低成本的激励机制、监督信息不完备等也是导致政府失灵产生的重要原因。

对我国成人教育而言,公共选择学派的政府失灵观点使我们清醒地认识到政府在治理成人教育这种公共产品的过程中,它可能面临的公共治理难题和存在的局限性。因为“公共选择理论以一套悲观色彩较重的观念取代了关于政府的那套浪漫、虚幻的观念。……在这里,有关政府及统治者的行为的浪漫的、虚幻的观点已经被有关政府能做什么,应该做什么的充满怀疑的观点所替代。”^[2]所以,客观分析认识政府在我国成人教育公共治理领域存在的问题,建立服务型成人教育治理体系,才能避免政府在成人教育公共治理中所出现的政府失灵问题。

二、成人教育公共治理中政府失灵的表现

由于我国现行成人教育的供给大多数是基于政府教育部门的公共选择而进行的,其决定了成人教育的需求、产量和形式,在这个非市场选择的成人教育资源配置过程中,政府教育部门对服务的忽视所导致的管理失灵正在制约着成人教育公共治理的质量和水平。

(一)成人教育公共治理决策机制不完善

美国教授梅格纳德·德赛 (Meghnad Desai) 指出:美国的萨缪尔森(Paul A Samuelson)提出公共产品的二分法存在假设上的不足,即他反对萨缪尔森所认为的假定消费者团体拥有一种运行良好的、正式的政府结构,政府可以通过某种渠道揣测出人们对公共产品的偏好。但是,现在的研究者通常认为,要使个体的偏好完全显示出来并被准确地捕捉到是比较困难的。

现行我国成人教育主要依赖政府这个单一的供给主体,而政府部门为了便于决策和操作,在决策形式上主要采用自上而下的机制做出决定,所以成人教育产品的供给不完全是由社会的需求和愿望来决定,而是由上级政府的行政指令来决定,因此,这就使得成人教育产品常常不能很好地适应学员的学习需要,成人学习者的学习主体性得不到体现,只能被动接受自上而下的安排。

在我国,成人教育的决策依据主要来自于政府部门自上而下的年度成人教育指令性计划。与这种情况形成对比的是,政府部门以外的企业、第三部门乃至成人学习者自己,对于成人教育的供给决策都较少投入和参与。这种不尽完善的成人教育供给决策机制,造成决策结果的单一与呆板,社会的成人教育综合供给能力长期得不到有效拓展与开发。因此,成人教育潜伏着社会参与度太低的巨大隐忧,对成人教育功能的开发造成极大的负面作用。

(二)成人教育治理供给成效不明显

多数研究和实践表明,政府部门的介入可以有效克服市场失灵的弊端。但是,在克服公共产品市场失灵的过程中,却有可能产生政府自身的失灵。“当政府作为公共产品的唯一供给者出现时,政府提供的公共产品没有竞争对手,也没有竞争压力,政府部门就可能缺少追求公共产品生产成本最小化的动力,最终可能会造成明显的多余成本,导致政府部门直接进行公共产品生产与供给时的低效率行为”。^[3]

我国成人教育虽然还不能完全定义为纯公共产品,但大多数仍具有公共产品的服务性质,因而同样面临此类问题。当前在比较单一供给的模式下,我国成人教育主要依赖政府下属的相关成人教育职能部门提供,其他社会部门参与得少,没有形成竞争机制,所以受到政府供给效率的限制,运行机制不规范,缺乏活力,效率低下,进而使得我国成人教育的成本无形中增加,造成有限的成人教育经费的浪费。我国政府部门对成人教育自上而下的供给方式,不仅严重影响了我国地区居民的成人教育需求的满足,也造成了成人教育资源配置的低效率,使得成人教育表现出十分明显的阶段性、短暂性、应付性特征,常常导致成人教育服务能力的整体低效率,严重影响了我国成人教育的持续健康发展。

三、成人教育公共治理中政府失灵的原因

目前,我国政府在成人教育公共治理过程中需

要破解诸多难题,导致这些问题的产生既有思想认识上的原因,又有当前社会发展指标的影响,还有成人教育自身运行机制以及投入不足所产生的束缚与制约。

(一)在国民教育体系中地位的边缘与弱化

人们对成人教育地位的模糊认识以及对成人教育价值认同的缺失,导致成人教育整体在国民教育体系中被弱化和边缘化。

1. 社会对成人教育在教育体系中的地位认识模糊。在我国科教兴国和人才强国战略的实施过程中,普通教育和职业教育被委以重任,成为中国特色教育体系的两大支柱,得到国家一系列发展政策的大力支持,尤其是近年来中等和高等职业教育迅猛发展的势头是有目共睹的。但是与普通教育和职业教育形成鲜明对比的是,国家对于成人教育的定位一直都比较模糊。以东莞市“十二五”时期教育发展的目标体系为例,“全面普及学前到高中阶段教育,提高教育经费保障水平,到2014年实现市级和镇街财政性教育拨款占财政总支出的比例达到25%以上,全面提升职业教育,新建扩建10所中等职业学校。大力发展成人教育,改善镇街成人文化技术学校的办学条件,扩大成人高等学历教育的办学规模和远程教育规模”。在这个目标体系中,普通教育、职业教育都有比较具体的量化指标,但是成人教育的目标却是模糊的、非量化的。这种对于成人教育的模糊定位倾向从上往下逐级传递,并随着传递层级的增加而不断加强,最终就会演变为对成人教育定位的弱化和边缘化。

2. 成人学习者对成人教育缺乏价值认同。成人教育的重要价值是使成人学习者通过不断学习而更新知识、提高技能、开发心智,并最终实现成人学习者的全面和谐发展。然而,这种功能价值只有得到成人学习者的认同,才会转化为他们参与成人教育的学习行为。近年来,虽然国家大力倡导全民学习、终身学习、建立学习型社会等理念,但是普通民众的自主学习意识仍然不是太强,又由于受到知识贬值等社会现象的影响,他们对于成人教育的价值并没有充分认知和完全认同,所以他们会比较重视子女的学习,但是却不一定重视自己的学习。价值认同缺乏的结果是成人学习者教育需求的缺乏,而缺少了学习需求的助推,成人教育在整个教育体系中的发展就失去了动力。

(二)社会发展规划中指标体系的不良诱导

从我国当前社会发展指标体系的设计来看,物实人虚是比较突出的一个特征,具体表现为:社会总体发展经济指标实,人文指标虚;生产力发展物的指标实,人的指标虚;人的发展数量指标实,质量指标虚。^[4]一方面,社会发展指标体系对其中的各种物质指标都在尽可能地加以细化和量化,而社会发展指标体系中人的发展却常常缺少实际的、带操作性的量化指标。另一方面,当我们在对社会发展结果进行评价与认定时,也常常以物质化的发展成果

为主,而人的发展结果常常没有成为关注的重点。

社会发展指标体系具有重要的导向功能,决定和制约着社会资源投入的领域与范围,指标体系的物实人虚在教育领域同样有所反映,成人教育工作的虚位就是其中的表现形式之一。应当说,目前各级政府在思想上对成人教育的积极作用已经有了一定的认识,在政策上对成人教育工作也给予了一定程度的重视和支持。但是,各级教育部门在教育工作中往往还是对成人教育重视不够。其中一个重要的原因就是国家的经济社会发展指标体系内容结构不完善,目标导向不全面,成人教育尤其是成人教育在整个社会发展指标体系中居于十分弱势的地位。而目前社会又主要是通过指标体系来评价政府部门的政绩。当社会把指标等同于政绩时,各级教育部门就可能会围绕着那些物质化的指标体系拼政绩,在整个指标体系中处于弱势地位的成人教育就变成了可抓可不抓的软任务。此外,片面追求经济增长率和重脱贫轻脱愚,也是造成成人教育陷入治理困境的重要原因。^[5]在抓经济的时候只重视物质上的困难,对思想文化落后反应淡漠,成人教育工作被当作是可有可无的摆设,在这样的社会背景下,成人教育必然会被实际工作弱化。

(三)教育发展投入中经费支持的先天不足

教育经费投入不足是一个长期困扰我国成人教育发展速度与水平的重要因素。整体上,我国教育经费的投入目标是使经费占 GDP 的比重达到 4%,但是目前只有 3% 左右。有研究者指出,如果假定 6 岁到 24 岁的人口应该受教育,把这部分人口占总人口的比重作为一个修正系数,以美国为 1,用它去修正公共教育投入,结果发现,我们国家经过调整之后的实际的公共教育投入占 GDP 的比例从 3.3% 下降到了 2.4%,离 4% 的目标定位还有很大差距。^[6]在这样的情况下,政府把有限的教育经费更多地投入到基础教育、职业教育和高等教育,成人教育的投入则受到很大的限制。而且,在我国许多地区采取“以县为主”的教育经费投入与保障模式,虽然中央加大了对于财力困难地区教育经费的转移支付力度,但是基层政府还是面临相当大的教育经费供给任务和压力,所以地区教育部门只能把有限的教育经费大多投入到基础教育和职业教育中,对成人教育则难以有大的投入和关注。

四、破解成人教育公共治理中政府失灵的对策

要破解目前我国成人教育公共治理中政府失灵问题,首先要突出政府的服务引导功能,其次要建立比较完善的激励机制。

(一)突出政府在成人教育公共治理中的服务功能

按照新公共服务理论的基本观点,公共管理部门应该致力于搭建平台,通过建立各种行之有效的对话机制和决策机制,使民众的意愿能够得到充分表达,确保公民广泛地参与到国家事务和社会公共事务的决策与治理过程中来。对我国的成人教育问题来讲,通过与公众基于平等身份基础上的对话、

沟通和协商,达成共同的价值观念,使公众的需要政府在成人教育公共政策和计划中得到充分的反映,使政府政策和计划得到有效而负责任的贯彻执行,从而既实现了政府的职能,又满足了公众的愿望。这需要做到:

一是实现成人教育公共服务决策的民主化与透明化。决策的民主化与透明化必须通过民众参与公共事务管理的有效渠道来实现,对于成人教育而言,就是要建立起有效的成人教育需求的反映机制、成人教育发展规划、工作计划的听证制度和公示制度,通过决策前和决策中平等、有效的对话与协商,使民众的教育需求得到最充分的表达。二是强化政府在成人教育公共治理中的服务功能。政府可以通过资源整合、体制和机制创新、搭建产学研合作平台,以社会发展需求为导向专设成人教育项目等,建立一个与区域经济社会发展相协调的成人教育体系。

(二)完善政府在成人教育公共治理中的投入机制

破解成人教育公共治理中政府失灵的难题,还必须完善政府在成人教育公共治理中的经费投入机制。这需要做到:一是要扎实做好成人教育的规划,适时投入。比如建立成人教育基本建设项目库制度,根据区域成人教育事业发展和内涵提升的实际需要,按照遵循资源优化配置和资金量入为出原则,分时分段适时安排成人教育项目建设年度计划。二是要加强地方政府对成人教育的财政投入力度,扩大投入。具体来讲,各级地方政府和教育管理部门要根据区域的经济社会整体发展规划,结合当地及其社会经济发展的具体实际与趋势,明确成人教育的发展目标、任务、内容、重点、阶段、步骤和具体措施,使成人教育工作有明确的发展方向,在此基础上扩大经费的投入力度。同时,要加强成人教育资源统筹力度,统筹成人教育资源配置,增加成人获得继续教育的资源量和机会,加强成人教育的工作激励力度,使更多群众获得继续教育选择的机会。

注释:

①“经济人”假设对人性的基本假定是:人的本性都是以追求个人利益、极大化地满足个人利益作为最基本的动机。

参考文献:

- [1]臧传琴.从“经济人”假设到“政府失灵”——评公共选择学派的“政府失灵”论[J].江汉论坛,2010(5):47-50.
- [2]James Buchanan. The Theory of Public Choice [M].Ann Arbor, The University of Michigan Press.1972:19.
- [3]祝兵.我国公共产品供给的一体化与多元化[J].理论月刊,2009(4):61-64.
- [4][5]师廷旺.我国贫困地区成人教育现状的观察与思考[J].中国成人教育,2009(10):120-121.
- [6]许彬.公共经济学导论:以公共产品为中心的一种研究[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,2003:108.

责任编辑 肖称萍