

当代中国政治制度研究丛书

A Series of Studies on the Contemporary Chinese Political System

浦兴祖 主编

治理呼唤制度

教育援助的非正式制度研究

翁士洪 著

中国社会科学出版社

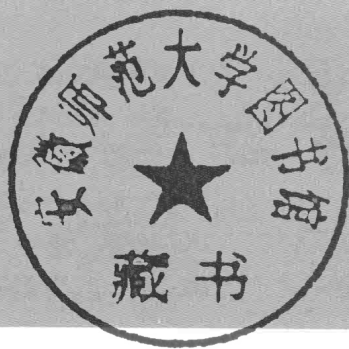
当代中国政治制度研究丛书

A Series of Studies on the Contemporary Chinese Political System

浦兴祖 主编

治理呼唤制度

教育援助的非正式制度研究



翁士洪 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

治理呼唤制度：教育援助的非正式制度研究/翁士洪著.
—北京：中国社会科学出版社，2015.12
(当代中国政治制度研究丛书)
ISBN 978 - 7 - 5161 - 7044 - 1

I. ①治… II. ①翁… III. ①教育制度—研究—中国
IV. ①G522

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 268468 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 李庆红
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 12 月第 1 版
印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.25
插 页 2
字 数 326 千字
定 价 69.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

本书得到上海理工大学、复旦大学国际关系与
公共事务学院学术出版基金的资助

当代中国政治制度研究丛书

总 序

“人是天生的政治动物。”

无论将“政治”宽泛地定义为与人类共始终的公共权力现象，还是狭义地界定为人类特定阶段所存在的国家权力现象，一个社会总需要以一定的方式对“权源（权力根源与权力来源）”、“权力配置”、“权力载体”、“权力运作”、“权力监控”等加以规定、规范，要求所有相关者一体遵行。这，就是“政治动物”的“游戏规则”，就是政治制度——包括正式制度与非正式制度、法内制度与法外制度、文本制度与非文本制度、显规则与潜规则。没有制度，不成秩序。任何社会、任何国家如果缺一整套适合本土环境的政治制度，就难成一体、难有发展、难以为继。

政治制度对于治国理政至关重要，自然就成为中外政治思想家的学术志趣。在西方，对“比较政治制度”、“政治制度与人”、“政治制度要素”、“政治制度（政体）分类”、“理想政治制度（政体）”等问题的研究开展得较早。古希腊的柏拉图和亚里士多德研究成果卓著，学术影响深远。近代以来，又有霍布斯、洛克、孟德斯鸠、卢梭、黑格尔等学者，在政体研究上做出了各自的理论贡献。“直到20世纪50年代，政治科学中制度取向的统治地位（还）是如此巩固。”^①但不久，这一地位即被迅速崛起的行为主义所取代。时至20世纪60年代末，行为主义又遭到后行为主义的激烈抨击。

史实表明，即便当行为主义、后行为主义处在风卷浪翻的高潮时期，制度主义的星火依然未灭。1968年，美国学者塞缪尔·亨廷顿出版了名著《变革社会中的政治秩序》，以现代化为理论框架，将政治制度研究推向纵深。他层层论证了“政治制度化”对于现代化进程中的政治稳定之不可或缺性。

十多年后，一种叫作“新制度主义”的政治学思潮正式成为西方政治学舞台上的主角之一，他们“重新把政治制度当作政治分析的核心，

^① [英] 大卫·马什、格里·斯托克编：《政治科学的理论与方法》（第二版），景跃进、张小劲、欧阳景根译，中国人民大学出版社2006年版，第87页。

并且运用新的研究方法分析政治制度”。^①

纵观历史长河，政治制度研究不失为西方政治学史上的一大重要主题。不过，已有学者指出，如今制度研究在西方又进入技术主义和机械主义道路，只见技术不见人。制度设计的技术层出不穷，但似乎难有大的政治理论突破，此为当代西方政治理论的窘境所在。

在中国，政治制度（古称典章制度）的研究具有相当丰富的传统。近代以前，多个流派的思想家倾心于研究治国之道、安民之术，提出了众多独到的政治主张，诸如礼治、德治、法治，重民、爱民、利民，王道、霸道、强道等，绝大多数旨在维护与巩固封建专制制度。以现代政治学眼光视之，其中大量的研究涉及了政治制度的中观微观层面，包括政府结构制度、管理制度、税赋制度、任官制度、法典制度等。即便有些从未见诸法典规章的治国思想，因其长期、稳定地规范着、影响着社会政治生活，实际上成了“法外”政治制度。

到了近代，在国内外各类因素的激发下，志士仁人们更是在政体层面上不断提出“中国应当建立怎样的政治制度”这一课题，并进行了长期艰辛的探索与研究。开明君主制？立宪君主制？多党议会制？……最终，高高飘扬的新中国旗帜上，辉映着“人民共和”制！人民民主的共和制度！辉映着“中国人民站起来了”！“中华人民共和国的一切权力属于人民”！

“三千年未有之大变局”，来之不易。据此，我们确立了中国特色社会主义政治制度：作为根本政治制度的人民代表大会制度，作为基本政治制度的中国共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等。总体上看，这套制度扎根本土，适应国情，是特定社会历史条件下的产物，也吸收了人类政治文明的有益成果，富有制度效能。同时，也应看到，任何宏大的制度都是分层次的，如若缺失中观、微观制度的合理配套，再好的制度也无法付之运作，见之实效。由于种种原因，我们的政治制度在中观、微观层面以及制度间关系上还存在着某些不足，一定程度上使有些宏观制度的“制度空间”难以用足，制度效能未能充分发挥。正如习近平总书记所指出的，“中国特色社会主义民主是个新事物，也是个好事物。当然，这并不是说，中国政治制度就完美无缺，就不需要完善和发展了。制度自信不是自视清高、自我满足，更不是裹足不前、故步自封”，“我们一直认为，我们的民主法治建设同扩大人民民主和经济社会发展的要求还不完全适应，社会主义民主

^① 俞可平：《政治与政治学》，社会科学文献出版社2003年版，第170页。

政治的体制、机制、程序、规范以及具体运行上还存在不完善的地方，在保障人民民主权利、发挥人民创造精神方面也还存在一些不足，也必须加以完善”。^①总书记还言辞恳切地告诫，要“切实防止出现人民形式上有权、实际上无权的现象”。^②

中共十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标，也就是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这无疑是一项重大的历史任务，是要推动中国特色社会主义制度更加成熟、更加定型，为党和国家事业发展，为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。

作为中国政治学学者，我们深知有责任继续深化有关当代中国政治制度的学术研究。使命在肩，任重道远！

我们从“制度自信”出发，通过研究进行“制度自省”，提出改革创新建议助推“制度自新”，这样，定会更具“制度自信”。

复旦大学是中国最早设置“中外政治制度”专业博士点的高校之一。从国际政治系到国际关系和公共事务学院，复旦大学长期重视中外政治制度研究，推出过一系列学术论著，获得了国内外学界的好评。笔者自2003年伊始，有幸在“中外政治制度”博士点相识并指导了当代中国政治制度研究方向的一批博士研究生。这些聪明睿智、天分超群又刻苦勤奋、脚踏实地的青年才俊，在导师组的集体引领下，分别选定了某一维度或某项政制，进行了颇为深透的研究。我们则总是嘱咐他们谨记“博学而笃志，切问而近思”的校训，在学界已有研究的基础上，以历史与逻辑的统一、理论与实际的统一、国内与国际的统一、普遍与特殊的统一为基准，增强问题意识，潜心理论思考，表述独到见解，严守学术规范；我们总是嘱咐他们注重思维的角度、广度、深度、力度，敏捷度、清晰度、创新度、缜密度，确信论文不是“写”出来的，而是深入研究出来的，“七分研究三分写”……他们努力了，一个个推出了各具理论价值与现实意义的博士论文，通过严格审查与答辩，欣喜地从校长或院长手中接过了沉甸甸的学位证书。

此后，他们又战战兢兢地对论文进行了再修改与再深化。现在的这些文稿虽然仍显稚嫩，还有可以进一步斟酌、商榷之处，但从基本面看，已具有一定的学术水准。为了让这些学术成果走出书斋，对当代中国政

① 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，《人民日报》2014年9月6日。

② 同上。

4 治理呼唤制度：教育援助的非正式制度研究

治制度研究产生些许推进效应，我们决定将其中的大部分整合成“当代中国政治制度研究丛书”予以出版^①。考虑到本人曾兼任复旦大学“公共管理”专业博士后流动站的联系专家，所指导的博士后研究成果中也有与当代中国政治制度密切相关的，故丛书中也编入了少量博士后论著。因人建议，笔者将数十年来研究当代中国政治制度的部分学术成果结集成册，忝入丛书，抛砖引玉。

此套丛书的出版，得到复旦大学国际关系与公共事务学院院长陈志敏教授、副院长苏长和教授等领导的关心与支持，获得了学院出版基金的资助。笔者代表全体作者向母院及其领导表示感谢！在此，亦向各位博士、博士后的指导组教授致以深深的敬意！向给予丛书中相关著作以资助的西北政法大学等高校表示感谢！向曾经鼓励本丛书出版的我校选举与人大制度研究中心原副主任何俊志教授（已调中山大学）、现任主任扶松茂副教授、副主任李春成教授道谢！向悉心编辑与出版本丛书的中国社会科学出版社李庆红等老师深表谢意！没有他们极富专业水准的工作，此套丛书便难以以现在的面目推向学界及整个社会。值得一提的是，在丛书出版过程中有的成果经出版社推荐，更是荣幸地入选了国家社科基金后期资助项目。

笔者要特别感谢本丛书的全体作者。长年来，与大家每月一次的集体“聊学”（聊天般地谈学），以及不定期的一对一电话讨论或者面叙，均给我留下了难以磨灭的印象，那决不是单向的“指导”，而是双向的交流、切磋、论辩，是在宽松的氛围中共同操练思维。现今，同学们大多执教于高校、党校，也有从业于其他岗位的。后生可期，希冀他们为讲授、研究与实践当代中国政治制度做出骄人的成绩。

此刻，由衷地感谢本丛书的读者。你们对丛书的厚爱就是对我们的鼓励，你们的任何批评与建议，将会从不同角度鞭策并启迪作者们去坚持与深化自己的研究，修改与完善自己的论著。这是可以肯定的。

浦兴祖

复旦大学国际关系与公共事务学院

复旦大学选举与人大制度研究中心

2015年11月18日于上海逸仙华庭

^① 笔者曾指导的两位硕士生毕业后，先后师从南京大学政府管理学院政治学系阎小波教授和复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系唐亚林教授，并分获博士学位。前者的一项国家课题最终成果、后者的博士论文亦加盟本丛书。

目 录

导论 大眼睛女孩的问题	(1)
第一节 研究问题	(1)
第二节 研究综述	(6)
一 非正式制度的研究	(7)
二 教育援助的研究	(14)
三 教育援助的非正式制度研究	(20)
四 研究前沿与趋势	(22)
第三节 研究方法	(24)
第四节 分析框架：制度空间、资源汲取与行为 策略三位一体	(30)
第一章 教育援助的制度空间建构	(35)
第一节 教育发展失衡与非正式制度的成长	(35)
一 “贫困、儿童、教育”的时代主题	(35)
二 教育的政府“甩包袱”与制度外供给的需求	(41)
三 政府缺位的制度空间与非正式制度的介入	(49)
第二节 教育援助中非正式制度的主体与类型	(52)
一 教育援助中非正式制度主体的类型	(52)
二 非正式制度的教育援助内容	(58)
第三节 制度空间建构历程及其对教育的援助	(60)
一 机构创立和项目启动（1989—1991）	(62)
二 组织发育和项目深化（1992—2000）	(66)
三 结构调整和项目转型（2001—2012）	(72)
第四节 非正式制度的制度空间总体特征	(76)
一 自主性	(76)
二 被吸纳	(80)

2 治理呼唤制度：教育援助的非正式制度研究

第二章 组织结构与资源禀赋	(84)
第一节 常数：组织的属性	(85)
第二节 组织结构	(86)
一 全国青基金会系统的组织结构	(87)
二 2001 年后理事会决策制度化的尝试	(90)
第三节 资源禀赋	(92)
一 教育援助所需资源的数量	(93)
二 教育援助中资源的来源	(97)
三 资源的稀缺性	(102)
第三章 资源汲取与行为策略	(105)
第一节 资源禀赋影响资源汲取	(106)
一 希望工程项目的资源运作途径和机制	(106)
二 中国青少年发展基金会对政府的资源依赖	(112)
三 自主与依赖之间的钟摆	(115)
第二节 组织结构影响行为策略	(118)
一 社会化手段与行政化手段并用的项目实施策略	(119)
二 治理结构上的组织依赖策略	(126)
三 教育援助资金的博弈策略	(128)
四 对监管体制的双面策略	(138)
五 非营利组织营利策略	(148)
第四章 非正式制度援助教育的效应分析	(155)
第一节 组织问责分析	(157)
第二节 组织绩效分析	(165)
一 社会接受度和产出效益	(165)
二 教育援助质量的主观感知测量	(168)
三 希望工程援助教育作用的有限性	(174)
第三节 组织能力分析	(179)
一 人力资源汲取能力	(179)
二 募捐和资助实施能力	(182)
三 管理能力	(183)

第五章 比较脉络下的教育援助制度	(186)
第一节 教育援助政策模式比较	(188)
第二节 教育援助政策工具比较	(190)
第三节 教育援助政策工具选择的约束条件	(194)
第四节 小结：对中国教育援助制度的启示	(196)
第六章 集权体制下教育援助良性发展的逻辑阐释	(200)
第一节 教育援助活动中非正式制度运作的逻辑	(201)
第二节 中国教育援助出路与机制	
——政府与社会间多部门合作治理	(207)
第三节 研究缺陷与进一步的研究	(219)
附录1 基金会管理条例	(221)
附录2 访谈对象列表	(229)
附录3 访谈提纲与调研问卷	(231)
参考文献	(255)
一 中文文献	(255)
二 英文文献	(275)
后记	(297)

导论 大眼睛女孩的问题

你允许我把过去你们说是不正义者的那些益处现在
归还给正义者吗?^①

——柏拉图《理想国》

第一节 研究问题

即使早在1993年,中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》,就提出到2000年财政性教育经费占GDP的比例达到4%,时隔20年后的2012年,仍然没有实现目标,但许多学者仍然坚持,教育是一种社会投资,并且具有巨大的外部正效应^②,有助于促进民主自由^③,减少未来分化和社会不平等^④,对经济增长具有重要贡献^⑤,等等。早在1530年德国的马丁·路德(Martin Luther)在威登堡(Wittenberg)首创义务教育概念,1559年威登堡就首次实施强迫教育制度,1885年开始实行免费义务教育,免费义务教育早已成为现代国家的基本职能之一。中国民间向来有重视教育的传统,但现实恰恰是从多元办学传统逐

① [古希腊] 柏拉图:《理想国》,郭和斌、张竹明译,商务印书馆1986年版,第417页。

② [英] C. V. 布朗、P. M. 杰克逊:《公共部门经济学》,张馨译,中国人民大学出版社2000年版。

[美] 桑贾伊·普拉丹:《公共支出分析的基本方法》,蒋洪等译,中国财政经济出版社2000年版。

③ [美] 托马斯·杰弗逊:《杰弗逊选集》,朱曾汶译,商务印书馆2011年版。

④ James P. Comer, *What I Learned in School: Reflections on Race, Child Development, and School Reform*. (1988 1st) New York: Jossey-Bass, 2009.

⑤ E. F. Denison, *Why Growth Rates Differ: Postwar Experience in the Nine Western Countries*, Washington, D. C.: Brookings Institution, 1979.

2 治理呼唤制度：教育援助的非正式制度研究

渐发展为需求增长而供给缺失，这便产生了理论与现实间的巨大差距。虽然这种差异是最基本的事实，但产生这些差异的原因仍然是没有确定的。这个令人困惑的问题，是由许多年前一个大眼睛女孩的照片所带来的。

1991年5月，《中国青年报》摄影记者解海龙到安徽金寨县采访拍摄希望工程，跑了十几个村庄，最后来到张湾小学发现了课堂上的苏明娟，将一双特别能代表贫困山区孩子渴望读书的“大眼睛”摄入他的镜头。当时7岁的苏明娟是张湾小学的一年级学生，这幅画面为一个手握铅笔头、两只直视前方对求知充满渴望的大眼睛小女孩，题为“我要上学”的照片发表后，很快被国内各大报纸杂志争相转载，成为中国希望工程的宣传标志，苏明娟也随之成为希望工程的形象代表。同时她也在资助人通过安徽省青少年发展基金会的帮助下完成学业。2003年，苏明娟考入安徽大学金融管理系，终于实现了从小“我要上大学”的梦想。上大一时，她就通过勤工俭学来解决自己的生活费。在一次暑假，她还组织过几个同学去金寨县另一个贫困村做义务支教工作。学生们自己掏钱买了锅，买了菜，为一个贫困家庭做了一顿饭，临走时，还凑了1000多元钱交给孩子的父母。这便产生了两个困惑的问题：一是为什么一方面到处是“教育是千秋大业”的标语旗帜，另一方面到处有渴望读书的“大眼睛”孩子？二是为什么大眼睛女孩是在非正式制度的运作中完成学业？再后来，2009—2014年，笔者每年自己带队组织暑期社会实践，在西藏、新疆、内蒙古等地的中小学支教，并进行了大量访谈，还委托在当地做志愿者的朋友在贵州、云南、广西和宁夏发放大量调查问卷，其间我们遇到许多这类渴望读书的“大眼睛”孩子。说明以上问题的重要性和普遍性。

确实如此，改革开放以来中国采取“以经济建设为中心”的政策导向，执行中选择了一种以效率为导向的、GDP主义的不均衡发展模式。尽管取得了举世瞩目的经济成就，但社会领域的发展远远滞后于经济发展。^①从人均所能享用的由国家提供的公共服务资源上看，与改革开放前相比，某些社会阶层或社会群体不仅呈现出相对被剥夺的态势，而且还呈现出绝对被剥夺的态势。^②虽然近年来中国政府已经开始调整效率导向

① 根据发展经济学家们一般共识的观点，“经济增长”仅指一国GDP数字绝对量的增加，而“经济发展”则通常指人均GDP的增加和其他综合社会福利的改进。

② 刘太刚：“中国大陆民企非公募基金会境况调研报告”，中国人民大学非营利组织研究所，2010年。

的发展思路,逐渐加大社会公平指标的分量,使效率与公平的天平朝公平方向挪动,政府也不断加大对社会服务的投入力度,但与政府对社会服务的投入严重不足相比,公民对公共服务的心理预期和实际需求也不断提高,两者的落差越来越大。

教育的需求增长与供给缺失的尖锐矛盾是其中极为突出的一个问题。相对于中国数量庞大的学龄儿童对优质义务教育的实际需求,政府所提供的公共服务体系难以满足其中的大部分需求。一方面,政府供给和居民购买力增长受制于经济发展水平;另一方面,没有得到满足的义务教育需求却累积起来了,这会影响人的一生,中国的低收入者大多教育程度低。更重要的是义务教育阶段是一个最佳受教育期,就像医疗的最佳治疗期一样,一旦错过时机,同样的教育资源投入,实际效益却远不如前者。

与此同时,中国公共服务提供和政府改革问题面临拐点,处于非常关键的阶段,教育是其中非常重要的而且是基础性的问题,医疗、就业、住房等其他相关问题都可由此产生,必须探讨出一套有效提供教育、解决教育严重非均衡发展路径。现有文献多数认为,从传统国家到现代国家的成功转型,其中的主要出路是重建公民社会,非营利组织应当是非常重要的环节^①,似乎只要有了非营利组织一切问题就都解决了。但是中国在改革开放以后新兴的各种非营利组织在 21 世纪以来出现这样一种趋势:在某一发展阶段达到一个确定的形态后,便停滞不前或无法发展,演化为另一种更高级的组织或模式,即效益并未提高,发展出现停滞。

此外,在解释制度变迁的原因之偶然机制时,绝大多数制度变迁理

① Lester Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector", *Foreign Affairs*, July/ August 1994, pp. 3 - 64.

Lester Salamon, W. J. Sokolowski and Regina List, *Global Civil Society: An Overview*, Baltimore: Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University, 2003.

Robert D. Putnam, Robert Leonardi and Raffaella Nanetti, *Making Democracy Work*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1993.

J. Meyer, J. Boli, G. Thomas, and F. Ramirez, "World Society and the Nation - State", *American Journal of Sociology*, Vol. 103, No. 1, 1997, pp. 144 - 181.

Aseem Prakash and Mary Kay Gugerty, "Nonprofits Accountability Clubs", In: Mary Kay Gugerty and Aseem Prakash, eds., *Voluntary Regulation of NGOs and Nonprofits: An Accountability Club Framework*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 283 - 302.

4 治理呼唤制度：教育援助的非正式制度研究

论通常解释为外部动荡^①或强势领袖^②，比如皮尔逊所说的特定的政治行为者在早期形成后为保持权力进行“自我强化的事件排序”以促成制度和规则^③，或者马霍尼所说的“非强化的事件排序”或“应激排序”^④，但中国在教育领域的制度变迁没有这两个条件。不过，正如西伦（Thelen）的“制度转化”所揭示的那样，“在‘确定时期’而非‘不确定时期’中的那些更微妙、更微观的变化，随着时间的推移，会积累成重大的制度变迁”^⑤。这说明在特定条件下，正式制度变迁可由非正式制度所导致，由此可见，“非正式制度对于解释内生性制度变迁过程具有相当重要的中介作用”。^⑥

有关内生性制度变迁过程的解释，学术界主流观点有两种：一是比较政治研究的“国家中心主义”视角，认为政府行为和政治力量是推动社会发展的最主要因素；二是政治学中的“新制度主义”视角，认为社会力量发展的必要前提条件是一整套完善的法律法规、公正完善的司法机构等的正式制度。^⑦然而，本书的研究将表明，这两种视角都不能解释改革开放后社会组织为什么在中国能蓬勃发展。事实上，中国教育援助领域非营利组织的发展，是在政府的挤压、正式制度缺位的情况下发生的。本书中阐释的观点，是建立在对学术界这两大主流视角的挑战之上的——因为这一现实恰恰和“国家中心主义”与“新制度主义”视角所做的理论预测背道而驰。本书认为中国教育援助领域的非营利组织在有

① Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press, 1985.

William W. Keller and Richard J. Samuels, eds., *Crisis and Innovation in Asian Technology*, Ithaca: Cornell University Press, 2003.

② Margaret Levi, “A Logic of Institutional Change”, in K. S. Cook and M. Levi, eds., *The Limits of Rationality*, Chicago: University of Chicago Press, 1990, pp. 402–418.

Mark Blyth, *Great Transformation: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, New York: Cambridge University Press, 2002.

③ Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press, 2004.

④ James Mahoney, “Path Dependency in Historical Sociology”, *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4, 2000, pp. 507–548.

⑤ Kathleen Thelen, *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, New York: Cambridge University Press, 2004.

⑥ [美] 蔡欣怡：《绕过民主：当代中国私营企业主的身份与策略》，黄涛、何大明译，浙江人民出版社2013年版，第18页。

⑦ Victor Nee and S. Opper, *Capitalism from below: Markets and Institutional Change in China*, Harvard University Press, 2012.

限的制度空间里进行自主与依赖之间的钟摆运动，自下而上地建立了一整套非正式制度，以利于自身发展。

政策层面，《国民经济和社会发展第十二个五年规划》明确指出：要“加快教育改革发展，大力促进教育公平。合理配置公共教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜，加快缩小教育差距。促进义务教育均衡发展，统筹规划学校布局，推进义务教育学校标准化建设。健全国家资助制度，扶助经济困难家庭学生完成学业”。中国共产党的十七大报告也指出：“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础。……优化教育结构，促进义务教育均衡发展。……扶持贫困地区、民族地区教育，健全学生资助制度，保障经济困难家庭、进城务工人员子女平等接受义务教育。”《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》也明确指出：“教育公平的关键是机会公平，基本要求是保障公民依法享有受教育的权利，重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群体，根本措施是合理配置教育资源，向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜，加快缩小教育差距。教育公平的主要责任在政府，全社会要共同促进教育公平。”中国共产党的十八大报告进一步指出：“均衡发展九年义务教育，大力促进教育公平，合理配置教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜，支持特殊教育，提高家庭经济困难学生资助水平，积极推动农民工子女平等接受教育，让每个孩子都能成为有用之才。鼓励引导社会力量兴办教育。”可见教育尤其是农村地区、边远贫困地区和民族地区的义务教育的重要性。对此方面的研究具有重大的现实意义。

实践层面，教育是关乎国家和民族未来的重大民生问题，所谓“十年树木、百年树人”，但当前中国中西部地区面临着中部经济回落和西部人才开发战略背景下人才困扰问题，地区之间、城乡之间、校际之间、汉族与少数民族之间的教育资源配置极其不平衡，仅靠政府投入的教育经费远远不足，难以满足当地发展的需要，因此亟须政府、企业 and 非营利组织等多元治理主体共同进行教育援助，需要政府和社会共同行动促进教育公平，这已经成为迫不及待的事情。目前，国家开展了教育专项预算经费、东部地区学校与西部地区对口支援、省内对口支援等多层次物质与经济援助，进行了西部计划志愿者三支一扶、研究生支教团等智力援助，此外还有大量国内外企业、教育基金会和希望工程等非营利部门和草根志愿者个人投入到中国的教育援助事业之中，但是在这多元的治理格局中，各种力量进行教育援助的效果如何？目前尚无对此研究的

6 治理呼唤制度：教育援助的非正式制度研究

学位论文与专著，因此非常值得研究。

这些理论与现实间的巨大差距和现实困境，成为本研究的直接源泉和动力，也正是本研究需要进行解释的问题。

本书研究的核心问题是：非正式制度援助教育有何逻辑机制？教育援助中非正式制度与正式制度的关系和互动如何？为什么？为此，本书将以义务教育援助为重点研究对象，深入研究以下问题：

一是教育援助为什么需要非正式制度介入？即非正式制度在教育领域援助存在的必要性问题。

二是非正式制度凭什么实施援助？如何打开制度空间？即非正式制度在教育援助领域存在的可行性问题。

三是非正式制度的教育援助达到什么样的效果？即非正式制度在教育援助领域的有效性问题。

四是援助教育领域的非正式制度与正式制度如何互动？呈现出什么样的内在逻辑机制？

第二节 研究综述

制度对政治、社会、经济绩效产生巨大影响^①，促进着人们之间的交易和合作^②。制度构成了“社会生活的基础”^③，像一个幽灵一直游荡在

① Douglass C. North, *Institution, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

[德] 史漫飞、柯武刚：《制度经济学》，韩朝华译，商务印书馆 2000 年版。

[美] 斯考切波：《国家与社会革命》，何俊志、王学东译，上海人民出版社 2007 年版。

[美] 威廉姆森：《市场与层级制》，蔡晓月、孟俭译，上海财经大学出版社 2011 年版。

② [法] 迪尔凯姆：《社会学方法的准则》，狄玉明译，商务印书馆 1995 年版。

[美] 科斯：《企业、市场与法律》，盛洪、陈郁译，上海人民出版社 2009 年版。

周雪光：《西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况述评》，《社会学研究》1999 年第 4 期。

林毅夫：《关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁与强制性变迁》，载陈昕主编《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》，生活·读书·新知三联书店 2002 年版。

[日] 青木昌彦：《比较制度分析》，周黎安译，上海远东出版社 2001 年版。

③ John L. Campbell, *Institutional Change and Globalization*, Princeton: Princeton University Press, 2004.