

我国义务教育发展失衡

的制度述源及变迁研究

WOGUO YIWU JIAOYU FAZHAN SHIHENG
DE ZHIDU SHUYUAN JI BIANQIAN YANJIU

夏茂林 著



科学出版社

教育部人文社会科学研究规划基金项目(14YJA880073)

四川省教育发展研究中心重点规划项目(CJF14001)

西华师范大学博士科研启动基金项目(14E021)

我国义务教育发展失衡的制度 述源及变迁研究

夏茂林 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书运用新制度经济学的理论和分析方法,分别从委托-代理制度、产权制度、非正式制度和制度变迁等角度,对我国义务教育发展失衡的根源即教育资源配置制度问题进行全面深入的系统审视,不仅对相关教育经济学理论进行了新的探索和进一步发展,而且也针对实际问题提出了相应的变迁义务教育资源配置制度的独到见解。其中不乏真知灼见和许多发人深省的观点。

本书非常适合作为教育经济与管理专业或教育学类专业的硕士、博士研究生生的学习用书,也适宜于教育学专业的本科学生作为“教育经济学”课程学习的参考用书。同时,本书还可以为致力于教育制度经济学研究或义务教育均衡发展研究的学者们提供参考和借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

我国义务教育发展失衡的制度述源及变迁研究 / 夏茂林著. — 北京: 科学出版社, 2015.12

ISBN 978-7-03-046575-7

I. ①我… II. ①夏… III. ①义务教育-教育制度-研究-中国
IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 280011 号

责任编辑: 杨 岭 孟 锐 / 封面设计: 墨创文化

责任校对: 陈 靖 / 责任印制: 余少力

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

成都创新包装印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015年11月第 一 版 开本: B5 (720*1000)

2015年11月第一次印刷 印张: 12.25

字数: 240千字

定价: 49.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

序

夏茂林博士所著《我国义务教育发展失衡的制度述源及变迁研究》一书，系统运用新制度经济学的理论和分析工具对义务教育发展失衡的制度根源进行了全面深刻的分析。其视角和方法独特，论证过程思路清晰、逻辑严密。全书观点独到，思想深刻，提出了许多发人深省的见解，值得一读。

义务教育阶段是我国各级教育中年限最长、所有人必经的阶段。在这一阶段受到什么样的教育，对学生能力的提高具有决定性意义，对他们的一生和国家的长远发展产生着基础性影响。因此，义务教育不仅是整个教育发展的基础，也是经济社会发展的基础。义务教育发展失衡必然导致整个教育发展的不协调及区域教育之间的矛盾与摩擦，制约国民教育的整体发展，加剧区域间经济社会发展的不均衡，进而制约国民经济的健康发展。因此，运用新制度经济学的理论，开展义务教育发展失衡研究，不仅有助于义务教育均衡发展和国民教育的整体发展，而且有助于整个社会经济的持续、稳定、健康发展。

应该说，对于义务教育发展失衡的制度研究已经不少。但是，如何全面地揭示义务教育发展失衡的制度根源，仍然是困扰学界的一大难题。笔者根据其对新制度经济学的梳理，选择了交易成本理论、委托-代理理论、产权理论、非正式制度理论和制度变迁理论等分析工具，对导致我国义务教育发展失衡的各种制度因素进行了系统分析和追根溯源，并对这些制度内容及其变迁规律进行了深入分析，进而对于治理义务教育发展失衡问题提出了制度变革的措施。这是一条非常新颖的分析思路。研究中，笔者使用新制度经济学的交易成本和现代契约理论对义务教育制度进行了全新的诠释，不仅利用委托-代理理论有力地分析了义务教育预算内经费问题，而且对长期不曾纳入义务教育资源均衡配置视野但却是导致义务教育发展失衡的重要因素的预算外经费配置问题进行了理论上的新思考。尤其是从产权的角度对义务教育人、财、物等资源的产权制度分析，包括对教育的剩余控制权和剩余索取权的探讨，为研究义务教育或者公立学校教育的产权制度提供了全新的参考。对于资源配置，一般的教育经济学理论尚局限于“不是政府就是市场”的二分法的分析。事实上，非正式制度作为其中的“第三只手”，一直潜移默化地制约着社会资源的配置。笔者在对于义务教育发展失衡的制度分析中，不仅从理论上分析了作为其另一只“看不见的手”的非正式制度的影响的必然性和特殊性，而且通过大量深入细致的调查，具体地剖析了义务教育办学差距的非正式制度根源，这为研究和治理义务教育发展失衡问题提供了新的有益的

思考。

总之，这本基于笔者的博士学位论文修改而成的专著，从制度的层面对义务教育发展失衡问题进行了比较系统而全面的研究，是吸收利用经济学的理论和方法研究教育问题而获得的又一新作。毋庸置疑，这也是国内教育经济学学科发展中取得的新进展和新成果。

范先佐

2015年6月8日于武昌桂子山

前 言

我国义务教育差距(特指各类学校之间的资源配置差距)的演化经历了新中国成立以后不断缩小和改革开放以来不断扩大的不同阶段。通过对改革开放以来不同时期我国义务教育差距状况的梳理发现,“三级办学”期间(1978~2001年)我国义务教育的区域差距、城乡差距和校际差距不断拉大并达到悬殊的水平;尽管政府自2001年实行了“以县为主”的制度调整,但这一问题并没有得到有效解决,甚至越来越严重;2006年以来实行的农村义务教育经费保障机制同样没有明显改善这一状况。义务教育差距的严峻局势仍在不断加剧,并对我国社会发展产生了诸多不良影响和危害:危及社会公平正义,影响社会和谐稳定;助推了应试教育和择校风气;降低了教育资源配置的整体效率;与经济差距形成了恶性循环;在一定程度上阻碍了我国国民经济快速增长与结构优化。为此,缩小并消除义务教育差距已成为我国义务教育发展和社会发展的当务之急。

义务教育差距根源于义务教育制度。义务教育制度起源于其交易成本的节省,实质是一种为降低交易成本而演化形成的用以调节人们行为的交易契约和博弈规则。均衡发展作为降低义务教育交易成本的必然要求,已成为现代学校制度的重要契约目标和国际义务教育发展的共同趋势。因此,义务教育差距是一个典型的制度悖论,其实质是一个制度绩效问题。基于此,本书提出了该问题的研究假设,并进而确定将义务教育投入与资源配置的正式制度、非正式制度和相关制度变迁问题等作为研究内容,同时选择新制度经济学相关理论作为分析工具。

在正式制度方面,运用委托-代理理论并结合调查实际分析预算内义务教育投资体制发现,我国义务教育投资管理体制中的委托-代理结构不仅存在着信息不对称、目标函数不一致和契约不完全等一般委托-代理问题,而且存在许多特殊问题:初始委托人虚拟、缺位、弱势;代理人市场缺乏;代理层级过多、链条长;身份矛盾重叠;权责不对等;等等。正是这些问题导致和加大了我国义务教育的办学差距,具体表现为:①对投资代理人的逆向选择不仅使投资主体逐层下放而导致了区域教育差距,也使得义务教育投资体制出现了“城乡二元”委托-代理关系而导致了巨大的城乡教育差距。同时,代理人如“面子工程”等逆向选择行为也导致了校际教育的悬殊差距。②教育乱收费、克扣或拖欠教师福利、拖延支付教育经费等投资卸责行为导致了农村义务教育投入不足和城乡教育差距的不断拉大;在经费获取及师资配置上都存在的权力寻租问题也为义务教育差距推波助澜。③挤占或挪用教育经费等代理人合谋行为使得本该用于扶持和改善农村

或薄弱学校办学条件的教育经费不能落到实处。④一些学校通过数据等信息造假等方式获取更多教育资源及过度的在职消费行为等内部控制问题使得薄弱学校办学条件难以改善，也加剧了教育差距的程度。

在分析了义务教育预算内投入体制问题以后，有必要从产权的角度进一步分析预算外办学经费和师资配置等正式制度问题对于教育差距的影响。从理论上讲，教育机构本质上是一种特殊的企业。因此，教育产权不仅包括各行为主体（包括组织和个人）对于其财产的所有权、占有权、收益权和处置权，还应包括剩余控制权和剩余索取权。义务教育的公共产品属性决定了义务教育只能实行政府购买的国有产权。义务教育资源包括现金经营收益（预算外经费）和教师等都应实行政府统筹配置而非市场配置。优化义务教育产权安排应实行非营利性剩余分享制，由各种产权主体共同并对称地分享剩余控制权和剩余索取权。

产权制度决定了资源配置状况。通过理论分析并结合调查实际发现，我国义务教育在预算外经费和人力资源方面的产权制度对于义务教育差距的形成贡献巨大，主要表现在：①教育机构及其代理人剩余索取权缺失导致其均衡配置教育资源的动力缺失；②教育机构剩余控制权错位使得预算外教育经费缺乏政府统筹，从而导致校际教育差距拉大；③教师人力资本剩余索取权谬误导致师资配置失衡；④教师人力资本剩余控制权失谐导致师资配置失衡。

作为支配和约束人们行为的规范，制度不仅包括正式制度，还包括各种非正式制度。非正式制度是指一切没有通过正式成文方式确认的或社会正式组织予以强制实施的各种社会规范，包括意识形态、价值观念、道德信仰、风俗习惯、文化传统等。它与正式制度相互依存、相互补充、相互影响，共同决定着社会资源的配置状况。非正式制度作为一种不同于市场和计划的力量，是调节资源配置的“第三只手”（不同于市场的另一只“看不见的手”），在义务教育资源这个非市场化配置领域仍然起着重要作用。访谈和问卷调查及其统计分析显示，一些不合理的非正式制度因素也导致了我国义务教育差距的不断拉大。这些因素按其对于义务教育差距的贡献大小排列分别为：差异发展观、应试教育、重点学校惯例、集权文化、潜规则、人情关系、拜金主义、本位主义文化、职业信仰、职业道德等。它们分别对应的四个维度即意识形态、习俗惯例、道德信仰和文化传统等对于财物资源配置和教师资源配置差距的影响力差异显著。这四个维度对于财物资源和人力资源的影响跟其对教育总体资源配置差距的影响趋势基本一致，即意识形态>习俗惯例>文化传统>道德信仰。其中，潜规则、本位主义和差异发展观等因子对师资配置差距的影响显著高于其对财物资源配置差距的影响。

依据制度变迁理论并运用新经济学常用的分析法等研究方法进一步分析我国义务教育差距不断演化及其治理背后的制度变迁问题发现，改革开放以来，社会经济环境、政府决策、利益博弈和文化意识是决定和制约我国义务教育制度变迁的主要因素。目前，我国义务教育制度既在一定程度上面临着纳什均衡、利益

博弈阻力和路径依赖性等变迁困境，同时也面临着外部社会经济环境变化、中央政府及政策变化和博弈格局力量对比变化等带来的变迁契机。

因此，要有效治理义务教育差距问题，首先就应打破其制度变迁困境。为此，须从以下方面进行：①让决策者利益与制度变迁利益的方向一致，并加大中央政府对制度变迁的强制执行力度，以打破利益博弈格局；②强化关于“均衡发展及其技术”的学习机制，形成地方政府和社会民众对制度变迁的“多数同意”；③选择合适的制度变迁方式，实行政府强制式、主动式、局部式和渐进式变迁。

其次，还应针对义务教育资源配置的具体制度问题进行相应变革。第一，针对义务教育投资体制中的委托-代理问题，①恢复中央政府的投资委托人身份，由中央政府统筹义务教育资源的筹集和配置；②调整投资代理人，实行“以省为主、省直管县”的义务教育管理制度，将投资代理人层级统一上移到省级政府；③通过减少代理人层级、建立科学统一的资源配置标准和均衡发展的评价指标体系、健全均衡状况的信息公开制度、建立良好的代理人决策参与机制等途径来促进信息畅通，改善信息不对称状况；④将义务教育投资及其资源配置状况作为相关政府政绩考核的重要指标，并通过信息公开接受监督和进行奖优惩劣，以完善激励约束机制。第二，针对产权问题，①还给教育行政机构应有的剩余索取权和剩余控制权，把学校经营收入纳入政府统筹配置的权限范围之内；②加大并落实津补贴资助力度，健全教师人力资本剩余索取权制度；③协调各主体对教师人力资本的控制权，实行由地方教育行政部门统一聘任义务教育教师并定期流动的制度。第三，针对非正式制度问题，应重塑影响我国义务教育资源配置的非正式制度，以促进正式制度与非正式制度的协同变迁：①强化正确意识宣传，树立义务教育均衡发展观；②加强教育工作者岗位交流和精神引领，重塑工作人员的职业道德与职业信仰；③通过加强正式制度导向和执法来促进非正式制度变迁。

总之，打破制度变迁困境是缩小义务教育差距的关键；改善投入体制的委托-代理关系是缩小义务教育差距的根本途径；调整相关产权制度是缩小义务教育差距的必要途径；重构非正式制度是缩小义务教育差距的难点所在。

目 录

绪论	1
一、问题提出	1
二、文献综述	6
三、核心概念界定	18
四、研究思路及方法	21
五、研究内容	25
六、创新点	25
第一章 我国义务教育差距的实况描述及影响分析	27
第一节 “三级办学”期间(1978~2001年)义务教育差距总况	28
一、义务教育投入差距	28
二、义务教育结果差距	33
第二节 “以县为主”期间(2001~2006年)义务教育资源配置差距概貌	35
一、区域义务教育资源配置差距	35
二、城乡义务教育资源配置差距	36
三、校际义务教育资源配置差距	39
第三节 “新机制”实施以来(2006年至今)义务教育差距的变化趋势	40
一、区域义务教育资源配置差距继续拉大	40
二、城乡义务教育资源配置差距仍在拉大	41
三、校际义务教育资源配置差距依旧悬殊	42
第四节 义务教育差距的主要影响	43
一、危及社会公平正义与和谐稳定	43
二、助推应试教育和择校风气	44
三、降低教育资源配置整体效率	45
四、与经济发展差距形成恶性循环	48
五、阻碍国民经济快速增长与结构优化	49
第二章 义务教育差距的问题实质及其分析工具的选择	51
第一节 义务教育制度的契约本质	51
一、交易成本与制度的产生	51
二、教育中的交易及其演变	53
三、教育交易成本：义务教育制度的起源及其变迁依据	55

第二节 义务教育差距的问题实质	58
一、义务教育均衡发展：现代教育制度的新目标	58
二、我国义务教育差距的影响因素及其与制度的关联	60
三、义务教育差距的实质：一个制度绩效问题	61
第三节 义务教育差距问题的研究假设、研究对象及分析工具	61
一、研究假设的提出	62
二、研究对象的明确	62
三、分析工具的选择	64
第三章 义务教育差距的正式制度述源之一：委托-代理分析	67
第一节 委托-代理关系及其问题	67
一、委托-代理关系及其构件	67
二、委托-代理问题及其表现	68
三、委托-代理问题的根源与治理	70
第二节 我国义务教育投入体制中的委托-代理实况	71
一、义务教育办学中的委托-代理关系及其问题	72
二、我国义务教育投入体制中的委托-代理结构	74
三、我国义务教育投入体制中委托-代理关系的特殊性	77
第三节 义务教育投入体制中的委托-代理问题与教育差距的产生	79
一、逆向选择问题及其对义务教育差距的影响	79
二、道德风险问题及其对义务教育差距的影响	83
三、代理人合谋问题及其对义务教育差距的影响	86
四、内部人控制问题及其对义务教育差距的影响	87
第四章 义务教育差距的正式制度述源之二：产权分析	89
第一节 义务教育产权制度的理论分析	89
一、教育产权的基本内涵	90
二、义务教育中的物品属性及其产权制度	94
三、义务教育机构产权结构的优化选择——非营利性剩余分享制	98
第二节 我国义务教育产权制度的基本状况	103
一、非人力资本产权制度概况	103
二、人力资本产权制度概况	104
三、义务教育投资剩余的实际来源	105
第三节 现行义务教育产权制度对教育差距的影响	106
一、教育机构剩余索取权缺失导致教育差距的产生	107
二、教育机构剩余控制权错位导致校际差距拉大	107
三、教师人力资本剩余索取权谬误导向师资配置失衡	108
四、教师人力资本剩余控制权失谐导致师资配置失衡	109

第五章 义务教育差距的非正式制度述源	112
第一节 义务教育资源配置中的非正式制度	112
一、非正式制度概述	112
二、“第三只手”：资源配置中的非正式制度	117
三、非正式制度在义务教育资源配置中的作用及其特殊性	118
第二节 关于义务教育差距形成中非正式制度因素的实证研究	120
一、调查设计	121
二、问卷施测	122
三、统计结果	122
第三节 义务教育资源配置差距形成中的非正式制度因素分析	127
一、意识形态对义务教育差距的影响	127
二、道德信仰对义务教育差距的影响	129
三、习俗惯例对义务教育差距的影响	130
四、文化传统对义务教育差距的影响	132
第六章 义务教育差距治理中的制度变迁问题分析	134
第一节 义务教育差距演化中制度变迁的主要影响因素	134
一、社会经济环境因素	134
二、政府决策因素	136
三、利益博弈因素	137
四、文化意识因素	138
第二节 义务教育差距治理中制度变迁面临的困境	139
一、导致义务教育差距的制度状态：纳什均衡	140
二、治理义务教育差距的制度变迁阻力：利益博弈	141
三、治理义务教育差距的制度变迁面临路径依赖	141
第三节 义务教育差距治理中制度变迁面临的契机	143
一、外部经济社会环境变化：缩小义务教育差距已成时代之需	143
二、中央政府及政策变化：缩小义务教育差距已是当务之急	145
三、博弈格局力量对比变化：中央政府统筹力量剧增	146
第七章 义务教育差距问题治理的制度变迁思路	148
第一节 制度变迁困境破解	148
一、让决策者利益相关，打破利益博弈格局	148
二、强化学习机制，形成制度变迁的“多数同意”	149
三、选择合适的制度变迁方式：强制、主动、局部、渐进	150
第二节 委托-代理问题治理	151
一、投资委托人复位：中央统筹	152
二、投资代理人调整：以省为主，省直管县	153

三、促进信息畅通,改善信息不对称状况	154
四、完善激励约束机制,促进资源均衡配置	156
第三节 教育产权制度变革	157
一、还给教育行政机构剩余索取权	157
二、调整教育机构之间剩余控制权	157
三、教师人力资本剩余索取权纠错	158
四、协调各主体人力资本控制权,落实教师定期流动制度	159
第四节 教育非正式制度建构	160
一、加强宣传教育,树立正确意识	160
二、加强人员交流和精神引领,重塑职业道德与信仰	161
三、加强正式制度导向与执法,促进非正式制度变迁	161
结束语	163
一、基本观点总结	163
二、需要进一步研究的问题	166
参考文献	167
附录	177
附录一 访谈提纲	177
附录二 导致义务教育资源配置差距的非正式制度调查问卷	178
后记	181

绪 论

一、问题提出

义务教育差距已是一个老问题，也是近年来学界研究的热点、难点问题，但至今仍是一个亟待进一步研究和解决的重大问题。

（一）我国义务教育差距已与经济社会差距形成恶性循环

计利当计天下利。当“和谐社会”“科学发展”成为我国 21 世纪新时代的新主题，尖锐的经济社会差距等问题成为关注的焦点的同时，日益悬殊的教育差距也逐渐引起人们的重视。“我国教育差距的严重程度和拉大差距的速度在许多方面比经济差距更大、更明显”（袁振国，2005）。教育作为社会系统的重要组成部分，在经济社会发展中起着先导性、全局性和基础性的作用，因而决定了经济差距与教育差距必然是互为因果、相互推动的关系。早在 1999 年美国智囊机构兰德公司的教育研究报告《缩减教育差异：效益与成本》就已指出：教育公平，能够给政府创造巨额的财政收入，给社会带来巨大的经济效益。国内众多研究也表明，教育差距对于经济增长、收入分配及社会发展均有显著的负面影响。“从累积效应看，教育差距对经济增长的影响始终为负”（王爱民等，2009）。而且，教育差距已阻碍了我国的经济增长，地区间教育差距已成为各地经济差距的重要因素（杨俊等，2007）。当期城乡收入差距的主要影响因素就是前期城乡教育差距。前期城乡教育差距每提高 1%，将使当期城乡收入差距扩大约 5.52%（林志伟，2006）。也有研究表明，我国城乡教育差距每上升 1%，城乡收入差距将上升 6.4 个百分点，而且这种影响正越来越大（温娇秀，2007a）。可见，我国义务教育差距已与经济社会发展差距形成了恶性循环，严重制约了“和谐社会”“科学发展”的实现，同时也成为我国成功跨越“中等收入陷阱”的重大障碍。虽然这一问题近年来已引起了党和政府的高度重视并已采取了一系列措施，但收效并不明显。义务教育差距非但没得到有效遏制，反而仍有进一步拉大的趋势（鲍传友，2005）。正是鉴于这一问题的严峻性，党的十八大报告中再次强调了要把“努力办好人民满意的教育。……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……，积极推动农民

工子女平等接受教育”^①等作为下一个阶段党的奋斗目标之一。十八届三中全会也进一步指出要“提高资源配置效率和公平性。……推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置”^②。

(二)国家治理义务教育差距问题的具体政策亟待完善

近年来,为了解决义务教育差距问题,我国政府先后颁布了一系列新的应对政策。例如,21世纪以来国家提出将均衡发展作为义务教育政策的重要目标。2005年国家教育部又提出了《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,并随后发出了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》。虽然这些政策措施在一定程度上缓解了义务教育差距拉大的速度和程度,但并未能很好地解决这一问题。为此,《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010—2020年)第四章第九条又进一步详细规划了“推进义务教育均衡发展”的政策目标^③;2010年年初教育部也具体印发了《关于贯彻落实科学发展观 进一步推进义务教育均衡发展的意见》,提出了“把义务教育作为教育改革与发展的重中之重,把均衡发展作为义务教育的重中之重”等新的政策目标和举措。但是,这些政策举措仍只是在宏观层面上作出的初步规划和设计,其具体措施仍亟待进一步探索和完善,有些规定甚至还存在较大的缺陷或需要进一步研究和弥补的空间。这些问题如不能及时地得到解决,势必影响到政策实施的可行性和实效性及其最终目标的顺利达成。这些问题主要表现在以下几个方面。

1. 政策规定缺乏实质举措,可操作性不强

我国新一轮解决义务教育差距的一些政策目标和措施并不清晰明确,许多规定还停留在口号层面。例如,2010年《关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》(以下简称《意见》)虽然提出了具体的政策目标并制定了实现义务教育均衡发展的路线图和时间表,即“力争2012年实现区域内义务教育初步均衡,到2020年要实现区域内义务教育基本均衡”,但对于此政策目标的实现途径和具体措施却并未详细谈及(如《意见》虽然提出了要“健全城乡教师交流机制”,对于如何实施却并无只言片语),因而可操作性并不强。这还需要在实践和研究中不断探索来予以解决。

^① 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗 [EB/OL]. http://www.zhb.gov.cn/zhxx/hjyw/201211/t20121120_242254.htm.

^② 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164235.htm.

^③ 2010.国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年) [M].北京:人民出版社:22-23.

2. 具体措施缺乏制度变革, 制度保障乏力

国家针对义务教育悬殊差距提出的现有改革措施中, 尚缺乏从制度源头上解决问题的办法。例如,《意见》提出“省级教育行政部门要加大指导和统筹力度”(第3条),“地方各级教育行政部门要加大合理配置教育资源的力度,促进校长教师合理流动”(第7条),“进一步加大省级统筹力度,继续向农村义务教育倾斜”(第11条),等等。这些规定只是提出了初步的解决思路,不具备客观操作性(何况有些宏观规划本身也是值得商榷的)。即使有个别措施提到了制度,也仍是内容空泛,如“建立和完善现代学校管理机制……完善校长负责制和教师代表会议制度”(第12条)等。这些规划性的宏观解决思路由于缺乏具体的制度变革,必将导致在实施中得不到刚性保障而实效性不足。

以上问题的产生,一方面固然是由于我国“义务教育由地方政府负责”的制度大背景下,具体措施难以由中央统一制定,许多内容均不得不有待地方教育行政部门进一步制定落实。一旦到了地方政府,执行起来又由于具有较大的制度弹性而难以保障落到实处,甚至使得义务教育差距更加“异彩纷呈”。另一方面也反映了我国义务教育体制本身的缺陷及当前学界对此研究的不足。

(三) 现有对义务教育差距的研究仍存在较多不足

尽管我国政府已对义务教育差距问题采取了一系列解决措施,但仍难见实效,究其原因,不仅在于教育差距问题本身的复杂性,更在于政策措施的不合理或不到位,同时也根源于学界研究的不足。

事实上,近十年来,对于义务教育差距的研究已经很多,而各级政府或教育主管部门对于该问题的立项也在不断增加。每年仅省部级和国家级课题立项就不胜枚举。据笔者统计,仅2012年度教育部人文社会科学研究规划项目立项的344项课题中,就有20项是关于“义务教育公平”“义务教育均衡发展”“城乡教育统筹”“城乡教育一体化”等方面的项目。已结题和在研的相关项目更是为数众多。至今,“义务教育均衡发展”“城乡教育统筹”“城乡教育一体化”等词条仍在各级教育类项目申报的“课题指南”上占有重要地位。各级机关围绕“义务教育差距”举行的学术研讨或交流会议也在不断召开。可以说,国家已经为义务教育均衡发展的研究提供了大量的经费,花了大量的力气,当然不可否认也同时取得了较丰富的研究成果,各报刊社已不断发表了大量的相关研究文献。但纵观这些研究,仍存在较多不足,以至于还未能满足政策实践的需要。

通过对文献的分析可以看到,当前所有的研究都仅从教育公平或教育的经济功能等两大角度来看待义务教育差距,研究视角仍较狭隘。这种研究视角的局限导致了教育差距问题认识的不足:①仅从教育公平角度看待教育差距,跳过了

差距问题本身及其复杂性。而对于教育差距到底“是什么？怎么样？为什么？怎么办？”等全都不甚了然，甚至因此忽视了对教育效率的影响。目前虽然提出了“均衡发展”目标，却很少有人关注“均衡”是否符合“绩效”或“效率”原则。^②仅从教育的经济功能看待教育差距是目前研究的通病。看到教育差距与经济差距恶性循环的危害固然重要，但是，我们还更应看到教育差距本身不只是公平问题，还是一个严重的效率问题、效用问题。它将对社会各个领域产生广泛的深远影响，关乎整个国家义务教育资源配置与利用的总体效率和效用最大化。同时，义务教育差距的产生本身也是一个教育经济人目的与手段的制度绩效问题。忽视了这一点，“均衡发展”或“一体化”乃至“城乡统筹”就缺乏充分的理论依据。而且这一点恰恰是当前学界尚未展开研究，同时也是当前义务教育差距问题研究难以深入的关键所在。

现有研究不足的另一表现就是对于义务教育差距的制度根源还缺乏系统研究。教育差距的形成与社会政治、经济和文化是密切相关的，这固然是应该看到的问题。但是，作为人为的制度才更是可以努力的方向，找主观原因才是解决问题的关键。一切问题在很大程度上都是制度安排的结果。对于义务教育差距问题，教育制度本身难辞其咎。因此，要解决教育差距问题，固然需要教育外界因素的相应改变或调整，但最根本、最直接的路径却应是教育制度的系统变革。然而，迄今为止，尚没有专门针对义务教育差距问题而进行的系统全面的制度分析。虽有不少学者从一些微观层面如教育财政制度、教师流动制、聘任制、校长负责制和绩效工资制等方面作过不少研究，但都只是零散的分析，并不系统，且缺乏宏观研究，从而难免导致国家政策制定的含糊性。

（四）制度悖论与变迁困境：我国义务教育差距演化及其治理失效的根源

经济学家诺思指出：国家制度的存在对于经济增长来说是必不可少的；但国家制度又是人为的经济衰退的根源，这就是著名的“诺思悖论”。之所以存在这样的悖论，原因在于，作为制度制定者的国家政府一方面想通过制度安排实现自己所代表的集团或阶级的利益最大化，另一方面又想通过制度安排实现社会产出最大化，以维护国家稳定和增加政府税收。而这两个目的并不完全一致，甚至相互冲突，于是成为一种悖论。这对于我们社会主义国家而言，虽然性质有所不同，但对于研究却有启发意义。根据“三个代表”重要思想，中国共产党和政府代表的是最广大人民的根本利益。显然，我国义务教育差距问题的制度安排与党委和政府的初衷是相违背的，因而是另外一种性质的制度悖论——义务教育制度满足或增进了一些阶层人的利益，同时却降低了整个社会的教育产出和总体福利。

义务教育是国家和整个社会的义务。而我国是社会主义国家,全国人民的根本利益应该是一致的,即国家既是义务教育的代理人,也是委托人。因此,义务教育制度理应是提高教育效用的一种制度安排。站在国家或社会的角度,作为教育举办主体的教育经济人,在资源稀缺或公共经费不足的情况下,其追求的目的在于整个社会教育资源配置和利用的效用最大化,即如何经济有效地达成教育目的,提高教育效用。然而,义务教育学校办学差距的两极分化却极大地导致了教育资源配置整体上的低效率问题(锦上添花与雪上加霜并存),也导致了严重的教育不公平问题。效率问题和公平问题共同决定了义务教育的社会整体效用的高低。为了实现教育整体效用最大化,必须通过教育制度变革即教育服务的交易契约调整来降低交易成本。

义务教育差距问题的根源就在于影响义务教育资源配置和管理的相关制度(包括正式制度和非正式制度),因此只有通过相应的制度变革才能解决。然而,当前我国义务教育差距治理的政策绩效却并不理想。这不仅在于制度变革的内容片面或力度不够,更在于制度变迁的影响因素复杂而出现了制度变迁困境。正如诺思(2008a)所说“要改善人类的前景,我们必须理解人类决策的来源”。为此,只有深入地分析我国义务教育差距的制度根源及变迁规律,才能有效地促进和实行相应的制度变革。

综上所述,由于我国义务教育差距问题的严峻局势及其相关研究和政策的不足,我们有必要对我国义务教育差距的制度根源及其变迁规律进行专门系统的研究。而要做到这一点,就离不开对人类现有研究成果的广泛借鉴和吸收利用。其中,制度经济学的相关理论和方法就是一个有益的视角和分析工具。制度经济学认为,制度就是契约,是交易主体行为约束的规则,是降低交易成本、实现效用最大化的工具。“任何组织和制度都是契约选择创造形成的,教育制度和组织也不例外。”而“教育改革的实质是根据具体约束条件的变化,改变教育中的交易方式和契约选择”(曹淑江,2004a)。一切学校教育都应为实现教育目的而产生:提高人口素质,增进人类福祉。公立学校制度实质就是国民或社会通过纳税等形式将教育经费交给政府机构(各级教育主管部门和学校组织)并由这些机构逐层委托代理生产并交易教育服务的一种具有多级委托代理关系的教育交易契约。可见,教育制度问题完全适宜于制度经济学研究,运用新制度经济学的分析工具来分析义务教育差距问题有利于更好地揭示其制度根源及变迁规律。然而,迄今为止,还极少有学者从制度经济学视角对教育差距问题进行专门系统的制度研究。因此,本选题的研究是对现有研究的重要补充,希望能对我国应对义务教育差距问题有所裨益。