

JIAOYU
CHANQUAN
ZHIDU
YANJIU



JIYU XINZHIDU JINGJIXUE DE FENXI KUANGJIA

教育产权制度研究

基于新制度经济学的分析框架



◎ 高金岭 著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

教育产权制度研究

基于新制度经济学的分析框架

◎ 高金岭 著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

简 序

我的弟子高金岭博士要出版学术著作,这是件幸事、喜事、好事。他让我写个序,我欣然答应,但我历来为人写序,均为简序,自己的弟子,虽然情意绵绵,但还是没有破例。

市场经济大潮涌动着社会改革与前进的波涛,社会政治、经济、文化、教育以及社会生活方方面面均在乘风破浪,改革、创新、发展。社会教育同样在改革大潮中向前发展。高金岭同志所撰写的《教育产权制度研究——基于新制度经济学的分析框架》学术著作,顺应了时代潮流,抓住了教育体制改革的核心。我们知道,教育改革与创新,既有理论与观念层面的,也有体制与制度层面的,但教育改革与创新的主要障碍是教育体制与制度的改革与创新,而要实现教育体制与制度的改革与创新,关键在于树立教育产权观念与意识,明晰教育产权制度,构建教育产权实施战略,推动教育体制改革与发展。目前国内很少见到如此系统、全面、深刻论述教育产权问题的专著与文献,可以毫不夸张地说,这部著作填补了这一研究领域的空白。其独到之处和主要贡献为:

其一,本稿选用新制度经济学为研究理论工具,分析了社会教育问题,这是个创举。产权是新制度经济学的基本问题,但它主要用于企业和物质生产领域,将它移置到教育领域,分析教育产权、学校产权及其产权制度,则是一个大胆的尝试,是把具有闪光火花的思想诉诸文字表述,是思维的升华,理论的创新。

其二,书稿较为科学准确地界定了教育产权、学校产权、教育产权制度概念。这些概念表述是需要认真推敲的,是前人没有表述过的,它给予人们耳目一新的感受。

其三,书稿突出地论述了教育产权制度问题,包括教育产权制度的社会功能、实现机制、效率评价体系。论证了教育产权制度建立、安排、变迁与教育改革、发展的关系。教育产权制度的安排、变迁,是教育发展和体制改革与创新的关键,因为教育理论创新与教育制度创新,均可推动教育的发展,但关键是制度创新。书稿对教育制度创新理论的建树,为整个教育制度改革与创新,寻找到了关结点,使得理性分析透彻,令人信

服。

其四,虽说理论是灰色的,实践之树是常青的,但理论一旦应用到实践并指导实践,其价值是无穷的。书稿在理论阐述的基础上,运用教育产权及其制度分析框架,对正在改革进程中的我国教育行政管理体制、办学体制、学校组织内部管理体制进行了实证性分析,提出了加快改革、不断创新的对策建议,有些建议对于教育决策部门具有十分重要的咨询、参考和实际应用价值。

当然高金岭同志这本著作问世,给人们的启迪、参考、体会不仅仅这些,还有许多、许多……有待读者去探索、思考、体味,我也会在日后的细致阅读中,生成更多、更多的体会。现仅以简序表示恭贺。

靳希斌

2004年7月于北京

中文摘要

教育体制改革是当今世界教育变革的重要内容,也是我国教育改革与创新的核心内容。体制是制度、组织和机制的综合体,其中,体制变革赋形于制度变革,才使得体制变革有了灵魂,而产权制度无疑是托垫起这灵魂的底盘。产权的实质是人们基于财产形成的权利关系,它是人类社会诸种关系中最为基础的权利关系之一。产权制度是对人类产权关系和产权行为的规则界定,是保障人类社会实现秩序、效率的基础性制度。

经济领域的产权制度变革肩负起了今天中国经济体制改革和经济效率提升的重任,那么教育体制的变革是否也会将这副重担置于教育产权制度变革的肩上?在这里首先遇到的理论问题是:教育领域是否存在着产权分析、产权制度安排的社会价值?产权制度与教育体制之间存在着什么关系?我国教育产权制度的问题是什么?其应对的变革策略又应该如何设计?

本研究围绕上述问题确立了研究框架,并选择了新制度经济学作为研究的理论工具。产权是新制度经济学关注的基本问题,可以说,新制度经济学的基本理论框架是围绕着产权和产权制度问题确立起来的,但新制度经济学产权理论主要是基于企业活动的分析生成的,当将其作为教育领域产权问题分析的工具时,可能存在着相容性问题,因此,如何有机引入新制度经济学的产权理论,也是本研究不能回避的基础性问题。

本研究第一部分在系统阐述教育产权和教育产权制度概念以及解析新制度经济学产权理论的基础上,首先在产品属性、提供方式、活动目的、社会功能、组织形式等各方面对学校教育和企业活动进行了系统的比较,在此基础上,解读了新制度经济学产权理论应用于教育产权过程中的边界问题,并对企业产权和学校产权分析逻辑进行了比较。这种理论转换工作为避免在研究过程中机械套用企业产权理论奠定了基础。该部分由第一章和第二章组成,是整个研究的基础部分,也是本研究的创新之处。

本研究第二部分主要研究教育产权制度问题。教育产权制度的社会功能与实现

机制、教育产权制度的评价、教育产权制度变迁以及教育产权制度与教育发展关系等是该部分重点研究的问题。该部分围绕着产权效率机制系统阐述了教育产权制度的社会价值问题,同时间接地回答了教育领域中产权分析的必要性。该部分主要由第三章构成。在该部分中,关于教育产权制度的社会功能及其实现机制的分析具有一定的创新性。

第三部分是对教育体制产权分析的理论框架建构。本部分分别对教育产权制度和教育管理体制、办学体制和学校内部治理间的关系做了细致的阐述,探讨了教育管理体制、办学体制、学校内部治理结构中的产权结构、产权运行机制、产权效率实现等基本理论问题,初步构建了教育管理体制、办学体制和学校内部治理的产权分析框架。该部分由第四、五、六章组成,是本研究中最具有创新性和最有价值的一部分。

第四部分是教育体制改革的国际比较研究,主要从产权制度视角对当今世界各国办学体制的模式及其变革做了基本的描述和概括。对办学体制的基本类型和几种典型的办学模式进行了详细的解读,并从产权视角分析了目前风行世界的教育 privatization 现象。

最后一部分是基于我国教育产权制度和教育体制变革实践进行地实证性研究。在该部分,首先运用前面几部分的研究结论对我国各类办学模式进行了产权解读,对教育产权制度基本问题进行了归纳和概括,并分别对这些问题进行了理论剖析。在此基础上,提出了基于教育产权制度的我国教育体制改革与创新的对策和建议。该部分由第七、八章构成,其中对我国教育产权制度基本问题的阐述是本研究中较具创新价值之处。

关键词:新制度经济学、产权、产权制度、效率、教育体制

ABSTRACT ,

Reform on educational system is a critical part of educational innovations around the world, and it is also the core content of educational reformation in recent 20 years of China. System is a combination of institution, organization and mechanism, and it is formatted and given a soul by institution, but the "soul" is based on institution of property rights. Property rights, being one of the most basic relations on rights in society, are relationships on property and assets between people in nature. Institutions of property rights are criteria by which people could regulate their relationships and behaviors around property, rules and efficiency of society could be realized.

In the development and efficiency increment of Chinese economy reforms on institutions have played important roles. Is it possible to introduce theory of institutions of property rights into the field of education? Some key points have to be thought over:

● Are there issues on property rights in the field of education? What are the social values on arrangement of property rights?

● What about the relationship between institutions of property rights and educational systems? Such as management system, school running system and school governance system?

● Will it work to analyze educational issues from the point of property rights?

Those points will be discussed in the dissertation. Firstly the author makes decisions on the objectives and content of research with new institutional economy as theoretical base. New institutional economy has great ability of explaining social practices with property rights as its core part. But as we all know new institutional economy just originates from industries, not from education. How could we deal

with that disharmony?

So secondly the dissertation compares schools to enterprises in social orientation, product character, social functions and institutional formations based on clear concepts of property rights and property rights in education. Boundary of property rights in education has been thoroughly discussed in this part for demonstrating the differences.

Thirdly functions of property rights in education and the relationship between educational reforms and institutions of property rights in education have been throbbed into as an important part in the dissertation. Research on realizing system of property rights efficiency in education helps to deal with functions and relationship and to demonstrate the necessity of the dissertation writing.

The research is around the relationships between the institution of property rights in education and educational system, and you will find the debate about this is the most valuable part of the whole dissertation. This part gives a systematic narration on the relationship between institution of property rights in education and educational systems of organization, foundation and school running. The dissertation also discusses structures, mechanisms and efficiency of property rights in educational systems. A analysis tool for these issue is created in the dissertation.

Finally the dissertation executives pragmatic research after theoretic analyze in former parts. The author summaries some basic issues on institutions of property rights in education based on theoretic conclusion. Then those issues have been explained one by one. At the end of the dissertation some meaningful policy suggestions have been brought out.

Key words: new institutional economy property rights institutions of property rights efficiency educational systems

目 录

CONTENTS

► 绪 论	1
一 问题的提出	1
二 研究的意义	7
三 理论工具与方法选择	13
四 文献综述	17
五 创新与不足	21
► 第一章 基本概念与理论基础	25
一 基本概念	25
二 理论基础	44
► 第二章 教育产权研究的逻辑起点	64
一 教育领域产权制度价值生成的基础	65
二 教育领域产权理论应用的边界	69
三 学校产权与企业产权分析逻辑的比较	83
► 第三章 教育产权制度的功能与变迁	87
一 教育产权制度的功能	87
二 教育产权制度评价的基本原则	95
三 教育产权制度变迁	99

► 第四章 教育管理体制的产权分析框架	110
一 教育管理体制与产权制度	110
二 政府教育管理职能及其产权基础	112
三 教育管理模式的产权效率评价	128
► 第五章 办学体制的产权分析框架	130
一 办学体制与教育产权制度	130
二 政府与学校产权关系分析	133
三 公立学校产权结构分析框架	139
四 私立学校产权结构分析框架	153
► 第六章 学校治理结构产权激励机制分析	163
一 学校治理与产权治理结构	163
二 学校内部治理的产权激励机制	165
三 学校人力资本的产权诉求	173
► 第七章 教育产权制度的国际比较	178
一 办学体制中的产权制度比较	178
二 几种典型办学模式的产权分析	184
三 教育民营化的产权解读	188
四 办学体制的样本观察	195
► 第八章 产权视界中我国办学体制变革透视	211
一 教育体制变革的历史回顾	211
二 办学模式的产权透视	217
► 第九章 我国教育产权制度的基本问题	242
一 产权制度变革的意识形态束缚	242
二 产权制度变革的基本范式缺陷	244
三 产权制度实践的信誉基础缺失	248

四 国有教育资产管理的制度误区	250
五 产权制度法律规范实践的局限	252

► 第十章 基于产权制度的教育体制改革与创新对策

.....	254
一 完善现代教育产权制度	254
二 构建分权化教育管理体制	259
三 构建合作竞争的办学体制	261
四 完善学校法人治理,建立现代学校制度	264
► 结 语	266
► 参考文献	268
► 后 记	274

绪论

一 问题的提出

(一) 对教育改革与发展效率的关注

今天的中国教育变革,事实上面临着许多问题。有些问题尽管已为人所知,但它们的消弭是由现时的经济、政治、文化、技术等诸多因素制约着的,它需要时间和历史的演进才能消解;有些问题的解决则存在于政府或社会发展战略的时间表中,这是一种战略上的安排;还有许多问题显然是随机的,不确定的,这些在社会转型和变革期生成的问题,会不断呈现于未来的教育变革实践中,它们或被适时地纳入改革战略的任务序列,或暂时被搁置于任务序列之外,或为人们所忽略。而对于解决问题的人们,尤其是那些战略设计者们来说,则希望能最及时地发现和解读这些问题,很好地把握这些问题生成的规律,目的是要解决过去遗留的、今天存在的和将来可能要出现的由问题衍生出来的矛盾和冲突。在社会变革过程中,问题和矛盾的存在是必然的,否则也无必要进行改革,关键在于能否在丛生的诸多问题中寻找到的关键的问题,寻找到所谓的问题链,并最终能从效率、公平、正义等社会治理的基本原则出发,富有成效地去治理或解决这些问题。

教育结构、教育规模、教育质量等层面中都有存在于教育变革任务序列中的问题,管理体制、办学体制、投资体制、学校内部管理等制度层面上也都在不断产生着新的问题,这些问题也正是在变革中需要变革的对象和内容。教育变革中的诸多问题都是基于与一些社会治理的基本指标比照而生成的,诸如正义、幸福、自由、公平、效益、效率、持续发展、和谐发展等,其中效率(efficiency)是衡量社会治理能力和社会发展水平的基础性指标。从经济学意义上说,它反映的既是微观生产意义上的投入与产出的比

较,同时又反映宏观意义的一个社会对其整体福利目标——帕累托最优状态的追求^①。在经济学中,帕累托最优是描述效率实现的最优状态的概念,这种状态表现为:如果不使他人境况恶化,就不可能改善某人的生存状况。萨缪尔森将其解释为“在不使其他人的境况变坏的前提条件下,一项经济活动如果不再有可能增进任何人的经济福利,那么,该项活动就是有效率的”^②。我国近20年来具有进步意义的社会变革,给教育带来了很多的收益,其中,教育效率的提升是显著的。但是,我们也会发现,尽管我国教育改革的目的是清晰的,尽管人们试图通过技术变革、观念更新、文化建设、制度创新等途径努力地去接近这些目标,然而,改革的效率以及改革生成的效果比照预期目标仍存在一定的距离,教育变革中的诸多实践活动,仍在资源稀缺和资源浪费、投入与产出、供给和需求的效率矛盾中进行着。

(二) 对教育制度变革与效率实现的关注

对效率的追求是基于资源稀缺这样一种现实生成的,而制约和影响效率的因素是多种多样的,生产力、人力资源存量与增量、技术进步、社会组织方式等都是影响效率的重要因素。我国改革开放的实践及其与发生于世界范围内的社会变革实践的比较,都深刻地揭示出,制度作为一种社会存在,对社会公平和社会效率以及其他社会目标的实现具有更为突显的意义。社会历史实践证明,制度是一柄双刃剑,它可以推动社会效率、公平和正义的实现,也可以将社会推入效率和公平失衡的陷阱。近20年来,以制度变革为核心的教育投资体制、管理体制、办学体制的每一步变革都在提升着我国教育发展的效率。如以民主化、分权化为导向的管理体制变革,在一步一步地推动着我国教育向与社会主义市场经济体制相适应的目标迈进;各级政府之间、政府与社会之间的教育责任和权利的配置逐渐走向合理化和科学化;各社会主体的教育热情和教育主动性被逐渐调动起来。这在一定程度上证明了制度与效率之间的关系,教育制度的变革是提升教育效率的一个重要途径。

但须承认,在我国的教育变革过程中,改革的效率与预期目标仍然存在着相当的落差,之所以存在这种落差,一方面是因为新技术的涌现、经济的发展、观念的进步尚不能给教育效率的实现提供充分的支持;另一方面,传统制度力量根深蒂固,保守与封

① 在一般经济学理论中,效率实际上被区分为两类:一是效率第一形式——生产效率,二是效率第二形式——资源配置效率。传统意义上的效率就是第一形式。最近十年来,人们将效率关注又延伸到了第三效率形式——X低效率。一种原因尚未完全明了的效率损失,它反映的是在投入资源既定的背景下,实际产出小于应该产出的现象。本人在过去的研究中曾认为,X低效率是与制度安排密切相关的。

② 萨缪尔森:《经济学》(16版),2页,北京,华夏出版社,1999。

闭的观念依然强烈地制约着变革的质量和效率,制度缺失和制度缺陷仍然是阻碍教育改革与发展的一个普遍存在的根本性问题。

近十余年来,我国教育投资体制和办学体制的变革力度不能说不大,在政府教育财政投资有限的背景下,为了满足持续扩大的社会教育需求,我国政府确立了多渠道筹资办学的政策,鼓励民间资本进入教育领域,但是即使排除教育需求不断扩张的现实,从静态需求角度而言,教育的供给也并没有呈现出令人乐观的景象。倘若说,办学体制和投资体制的变革是实现政府为主、社会力量为辅的多元化办学目标的制度性变革,那么这些制度变革的结果是否如人所愿?在教育收益能力日益突显和教育成本分担观念逐渐普及的背景下,来自社会的消费性教育投资与十年前相比的确有了大幅度提高,但是民间投资办学的热情并没有如人们期望的高涨,尤其是优质的教育资源并没有在勃兴的民办教育中大量涌现。那么,是什么制约着人们投资办学的热情和优质民办教育资源的出现呢?当人们将理由归结为我国民间资本仍然薄弱,尚不足以掀动民间教育投资高潮时,人们或许更需要问一问,我们是否为激发社会办学热情提供了一个更合理的和更富有激励性的制度空间。在承认民间教育资本依然薄弱的前提下,我们的制度能否催动社会为公益性的教育事业无回报地提供自己有限的资本?我们的制度是否为投资教育的非政府组织和个人在提供公益服务、实现教育社会公共精神的同时,也为实现自己的利益追求和价值追求提供一个合理的制度平台?自20世纪80年代后期私立学校重新出现在我国教育体系之中后,应该说,在相当长的一个时期内,它都是在一个矛盾和彷徨的氛围中前行,主要原因在于缺乏一个富有激励机制和约束机制的制度为它提供快速、有序发展的制度环境。《民办教育促进法》是呈现制度效应的典型案例。当国家以法律的形式提供一种科学、进步的教育制度的时候,其制度的社会正效应立刻显现出来。但是,毋庸讳言,这一制度是在社会千呼万唤之中才得以出台的。

同样如此,作为实现教育效益和效率最主要环节的学校教育教学活动,其效率和效益实现的现实能力和现实努力也是人们普遍关注的问题。客观地说,近20年来,围绕着学校领导体制、学校管理制度、学校组织机构建设和教学管理进行的学校管理层面的变革使学校的效率和效益有了很大的改观,但是距离现代学校制度的真正确立还相去甚远,学校效率浪费仍然使有限的教育资源损失大量的价值,政府与学校、学校与社会、学校与市场、学校与家长、校长与教师等关系并没有完全理顺,学校举办者、办学

主义和功利主义、权利寻租以及道德冒险现象也在破坏着效率和效益的有效实现,这其中同样存在着体制性或者制度性的缺陷。

“制度是最重要的资源。”历史上任何一次成功的重大教育变革都依赖于教育制度的突破。科举制度的废弃和西学的引入确立了我国现代教育制度的雏形;义务教育制度的生成是教育民主化和教育国家化确立的一大标志;德国的洪堡办学理念、美国威斯康星思想都蕴涵着教育发展中的一一次又一次的制度上的突破和进步。在我国向社会主义市场经济体制转型的过程中,制度转型无疑是转型的核心,是社会转型能否成功的关键。我国的社会变革首先是要摒弃传统计划经济下所有陈旧的、与市场经济不相适应的制度安排,突破政府垄断性制度壁垒将是我国教育变革成功的关键。我国目前的教育事业正进入一个前所未有的大发展时机。“普九”目标的基本实现,高等教育大众化时代的到来,社会力量办学的勃兴,等等,这些重大突破都有着深刻的制度背景。同样,教育属性问题、教育产权问题、教育的公平与效率问题、教育投资和办学体制问题、民办教育的盈利问题、入世后作为服务行业的教育如何应对新的挑战等问题仍然困扰着我们,并成为教育改革与发展的瓶颈,从而迫使我们去积极寻求解决这些问题的制度依据。

在教育效率实现过程中,制度效率本身就是值得关注和研究的问题。制度效率与教育资源配置效率以及人力资本激励效率之间有着密切的关系。制度效率是制度成本与制度效用和效益之间的比较;资源配置效率是资源的合理调配、组合(包括私人成本和社会成本、生产成本和交易成本)与其所带来的收益和效用的比较。资源配置效率是效率实现的基本方式,制度是制约资源配置方式的重要因素,制度效率是实现资源配置效率的必要条件。因此,在观察教育效率的过程中,对制度本身的效率观察是一个无法回避的环节。

如果承认中国教育改革仍存在着效率问题,如果承认制度是生成效率问题的显性因素,那么在诸种教育制度规范中,有哪些制度处于改革的关键点?人们又应该如何理性地认识这些制度?对于关注变革的人,对于承负着变革使命的人来说,这必然是他们积极思考和探索的一个问题。

“传统上,经济学家(主要指西方经济学家——笔者注)一直致力于分析市场机制的运行及其影响。毋庸置疑,市场被认为是人类创造的最引人注目的制度之一。然而,在近来大约十年的时间里,为了理解不同国家迥然不同的经济绩效,认识到制度是

重要的这一点日益重要(诺斯,1990)。”^①在我国经济领域变革和政治变革的过程中,变革的主要内容是社会治理体制,而体制是由制度和机制为主体内容的。无论是社会治理中的政治体制变革还是经济体制变革,其主要改革内容就是在计划机制与市场机制、社会与政府之间进行权力和权利的重新配置,实现权力和权利配置的效率。从本质上说,我国政治体制和经济体制转轨与变革的核心之一是产权制度的变革。这是综观近二十年来我国社会变革实践得出的结论,也是符合近现代人类社会发展的基本事实逻辑的一个命题。而我国以政治、经济变革为主体的社会变革不可能不影响到文化教育等领域的变革,这是由经济、政治与文化教育的关系所决定的。首先,根据马克思主义理论的界定,经济基础决定上层建筑,一方面作为上层建筑形态的教育必然受制于经济发展所提供的物质性和技术性条件,另一方面,教育发展的规模、教育服务活动的对象、人才培养规格也在很大程度上取决于社会政治和经济发展的需要,因此,经济变革必然推动教育变革。在这种意义上,教育变革也必然要反映并体现经济和政治制度的变革取向。在我国教育变革实践中所体现出来的以教育管理体制变革为首要变革任务的事实,就是一个很好的体现。其次,在经济基础与教育的关系中,教育对社会政治、经济制度变革存在着制约性,教育不是被动地反映社会政治和经济,教育有着自在的规律和属性,教育变革也需要有遵循它的这些规律和属性的特殊的战略设计,教育的诸种社会功能及其实现机制决定了教育变革需要适时超越于政治和经济发展现实和制度变革实践,滞后于经济发展的教育是无法实现教育为未来培养人才这一基本规律的。因此,教育制度变革既是一种主动自我完善的要求,也是社会整体变革的要求。

(三) 基于教育制度效率诉求的产权关注

正如我国经济体制改革和政治体制始自于经济性权利和政治性权力在国家、政府、社会、公民之间配置框架的变革,我国教育体制变革也是以这里作为突破口和切入点的。综观近二十年的教育变革,其逻辑起点就是调整 and 确立政府、社会、市场、学校、施教者、受教育者在教育服务活动中的权利和责任,在教育管理上表现为由集权模式向相对分权模式演进,从政府垄断办学权力向社会多元办学演进,从供给者主权向消费者主权演进。市场力量被来自于民间的自发行动和政府的制度安排逐步引入教育领域。政府逐步调整自己的教育影响方式,在保证国家教育主权和教育责任实现的前提下,逐渐放松教育的微观管制和干预,政府间教育管理权力通过放权和授权逐步下

① 青木昌彦:《比较制度分析》,1页,上海,上海远东出版社。