

教育发展与制度选择

JIAOYU FAZHAN YU ZHIDU XUANZE

——我国二十五年来教育制度变迁分析

张翼 / 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

教育发展 **与** 制度选择

AOYU FAZHAN YU ZHIDU XUANZE

——我国二十五年来教育制度变迁分析

张翼 / 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

教育发展及制度选择：我国二十五年来教育制度变迁分析 /
张翼著. —广州：暨南大学出版社，2012.9
ISBN 978-7-5668-0253-8

I. ①教… II. ①张… III. ①教育制度—研究—中国
IV. ①G522

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 153230 号

出版发行：暨南大学出版社

地 址：中国广州暨南大学
电 话：总编室 (8620) 85221601
 营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)
传 真：(8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)
邮 编：510630
网 址：<http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版：广州广海照排设计中心
印 刷：佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本：890mm × 1240mm 1/32
印 张：7.25
字 数：190 千
版 次：2012 年 9 月第 1 版
印 次：2012 年 9 月第 1 次

定 价：20.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题，请与出版社总编室联系调换)

序

我的博士弟子张翼博士论文《教育与制度选择——我国二十五年来教育制度变迁分析》，经过修改、补充与整理形成学术著作出版，让我为本书写个序言，我感到欣慰与高兴，这本书的标题就激发我一定要给予支持与鼓励，因为多年来我国教育是在改革中发展的，其中教育制度改革与创新起着关键性的作用。

本著作以新制度经济学为理论基础，运用制度分析法、案例分析法等对我国二十五年来教育与教育制度改革和教育制度变迁进行了较为系统的理论与实证分析，从而论证了我国教育发展的动力关键来源于合理的教育制度安排、教育制度变迁与教育制度创新。二十五年来教育变革与发展表明，在政府教育资源稀缺的背景下，教育制度的改革、变迁与创新为教育发展开辟了新的发展空间。当前我国的教育管理体制、教育投资体制和教育办学体制等，在各级各类教育不断改革创新过程中取得了惊人的发展。书中以基础教育、民办教育和高等教育为实证案例，对这三大教育领域二十五年来教育与教育制度改革与创新关系，进行了系统实证分析，进一步证实了教育制度改革与创新是影响教育发展的内生变量与重要内生因素，说明了教育持续发展关键在教育制度的改革与创新，不同的教育制度价值趋向则在根本上影响着各级各类教育的发展进度与水平。

本著作还提出了随着我国经济体制改革和教育体制改革的不断深入，因教育制度本身而产生的矛盾与问题将会不断涌现，并



可能成为影响我国教育发展的一个主要制约瓶颈，因此不断加强教育制度的改革与创新，对于促进我国各级各类教育持续快速发展是有重要现实意义的。

我国经济政治体制的改革必然会推动着教育制度的改革与创新，这是历史的必然。这本著作的社会价值就是告诉人们推进我国各级各类教育发展的关键在于教育制度改革与创新，我国二十五年来教育发展在教育制度变迁进程的历史经验，充分验证了这一时代的科学论断。因此本著作很值得一读，特此作序予以推荐。

靳希斌

北京京师园

2012年6月8日

目 录

序	(1)
第一章 导 论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、研究目的和意义	(9)
三、研究思路和方法	(12)
四、文献综述	(13)
五、创新与不足	(21)
第二章 制度分析与教育制度创新	(23)
一、制度及制度构成	(24)
二、制度变迁理论及其方式与路径	(37)
三、制度分析及其解释力	(46)
四、教育改革与创新的制度分析的必要性	(58)
第三章 教育发展与制度选择	(63)
一、经济社会发展与教育发展的内涵	(63)
二、影响教育发展基本因素分析	(70)
三、制度是教育发展的内生要素	(73)
第四章 基础教育普及和发展与制度变迁	(89)
一、基础教育制度变迁	(89)



二、素质教育与应试教育：理想与制度安排之争	··· (103)
三、制度改革与基础教育均衡发展	····· (111)
第五章 高等教育大众化与制度选择	····· (132)
一、20 世纪 80 年代以来中国高等教育体制变迁概况	····· (132)
二、从精英教育到大众教育：高校扩招制度生成	··· (135)
三、规模与效益诱惑：高校合并制度变迁	····· (154)
四、教育成本分担：高校收费制度设计理念	····· (162)
第六章 民办教育复兴和发展与制度环境	····· (176)
一、我国民办教育发展及其制度背景	····· (176)
二、20 世纪民办教育复兴与发展的制度原因分析	··· (181)
三、当前我国民办教育发展的制度特征及其困境	··· (184)
四、促进民办教育发展的制度建构	····· (195)
结 语	····· (210)
一、制度变迁与创新的路径及我们的选择	····· (210)
二、教育制度创新的价值向度与路径展望	····· (213)
参考文献	····· (217)
一、专著类	····· (217)
二、文章类	····· (224)
历史是现在对过去的认识（代后记）	····· (227)

第 四 章

导 论

一、问题的提出

中国的改革开放已走过三十多个春秋，随着全球化进程的加速，中国社会出现的市场化、城市化进程，社会结构的分化，消费主义和大众文化的兴盛，贫富差距、城乡差距的拉大，严重的腐败现象等问题，使我们不得不清醒地反思这三十多年的改革路径。当代中国的境况恰似一团剪断的乱麻，它既是具有悠久历史传统的文明古国，又是在近代不断遭受外邦凌辱的落后国度；既是正经历着高速成长的“现代化进程中”国家，又是各种遗留难题积重难返的“发展中大国”。而由此就在传统与现代、价值与情势、保守与变革、政治与学术等问题之间交织出非常微妙的纠葛两难，使人感受到纷繁多样又富于变化。面向未来，我们需要前瞻也需要回顾，需要创新也需要继承，需要建设也需要管理，但尤其需要推进体制和制度层面的改革。

（一）制度创新已成为推进国家繁荣、社会进步的主导力量

20 世纪 80 年代以来我国的现代化进程，以经济体制、科技体制、教育体制的改革为中心，彰显了制度变革、制度建设的特殊重要性。时至今日，仍需认识到我国在向现代社会转型的相当长时期内，陈旧体制、制度的束缚仍然是社会发展最顽固的桎梏，体制、机制、政策等制度层面的改革，仍然是对社会生产力



最重要的解放。由于社会主义市场经济体制的构建和完善是一场史无前例的制度创新，因此实现这一场极其深刻的历史变革，需要深入彻底的理论创新。多年的理论创新并没有穷尽人间真理，还有许多重大的理论需要进一步探讨，解放思想的任务尚未完成，体制转轨中的新情况、新问题不断发生。具有历史感才会具有未来感，仅仅具有现实感而缺乏历史感，不可能对未来具有敏锐和准确的洞察力，也会最终拖累中国社会和谐发展的进程。

自从有人类以来，制度就以各种表现形式与人类的发展相生相伴。制度的核心的是法律和宪法。它们束缚和腐蚀着人类的行为，但它们也提供了解放人类的途径。社会制度不包括人类的基本特性，相反，作为历史的产物，制度促生了特定的行为。而作为人类的创造物，它们能够被政策加以改变^①。制度作为一种历史现象，不是天生的，也不是一劳永逸的。任何制度都有产生、确立、变迁、创新的过程。任何制度的产生、演变和创新都有其观念作为前提，都是在一定制度观念的预制和引导下进行的。制度观念来自人们的制度实践，来自人们所从事的生产实践及在此基础上的交往实践，制度的变革与创新都是在制度实践的过程中进行的。制度的创新与演进是有规律可循的，首先，从制度变迁的方式上看，制度沿着两条路径演进，即路径依赖与结构变迁；其次，从制度变迁的道路看，存在两条相反相成的道路，即自下而上的道路与自上而下的道路；再次，从制度变迁的过程看，制度的演进是制度观念与制度实践、理性建构与自然演进对立统一的过程^②。

从历史的考察来看，中国自近代以来的历史都是剧烈的

① 薛晓源、陈家刚主编：《全球化与新制度主义》，社会科学文献出版社 2004 年版，第 108 页。

② 邹吉忠著：《自由与秩序》，北京师范大学出版社 2003 年版，第 11 页。

“制度变迁史”，社会转型的基点始终被锚定在制度变迁之上，各种观点和主张都落实到制度的选择之上。一种制度与组织的初始选择对制度与组织变迁的轨迹和发展的方向具有相当强的影响力和约束力，一旦有了明确的选择，该组织和制度就会对这种选择产生依赖。因此，在一系列共享的社会规范和规则制约下，制度可以增加社会行为、经济行为的稳定性和可预期性，从而减少社会经济行为中的不确定性和风险；与此同时，制度作为一种交易，各方共享的社会规范和规则能够促进人们之间的相互信任与合作，使组织行为变成一种超越个体的集体行动，由此形成的规模经济和外部效果将大大降低交易成本。制度的这些功能使得制度在正确的初始选择过程中能够积极地推动制度的良性循环与变迁。

自 20 世纪 70 年代末以来，世界各国的政府陆续开始了治道变革。从宏观方面来说，这一变革包括政府职能的市场化、政府行为的法治化、政府决策的民主化、公共事务引入内部市场机制等。政府行为的法治化，主要是解决法律管制过分，解除过分的法律管制，从过分的法制回归法治的进程；政府决策的民主化，主要表现为：在传统普选制度、政党政治和利益集团政治的基础上实现政府行政日益公开化、提高政府公共政策对公民需求的回应性等；政府权力的多中心化，主要表现在提高地方自治水平，还权于社群等。^① 从 20 世纪 50 年代起，人们认为蕴含于机器与设备之中的技术、知识与思想，才是发展的根本。自那时起，人力资本开始受到关注，认为投资于人力资本既可导致新知识和新思想的产生，又会加快吸收、传播和利用新知识和新思想，到 90 年代更提出了所谓的“知识经济”（信息经济）。但通过对比

^① 参见〔美〕文森特·奥斯特罗姆著，毛寿龙译：《美国公共行政的思想危机》，上海三联书店 1999 年版，第 1 页。



不同国家的发展进程和发展速度与效率，人们开始致力于解释不同国家为什么在人力资本和物质资本的积累方面快慢不一；而公共政策开始进入人们的视野，认为设计适当的政策很重要，但促使人们有积极性地选择适当的制度安排更重要。正如世界银行1997年世界发展报告所概括的：“这样就产生了新的且更加复杂的问题。什么样的制度性安排最能使市场繁荣？政府作为直接经办人（主要在提供服务方面）以及作为市场所赖以运营的制度内涵的塑造者，应发挥什么作用？政策与制度在发展中是如何相互作用的？”制度成为治道变革中的核心议题。

随着我国所有制形式的多样化，人们更加看重自由选择，这必然带来需求的多元化。多元化发展的目的是消除技术及社会结构中的“路径依赖”。社会选择需要以多元化的社会作为基础，这样才能有所选择。这同样适用于社会体制演变过程中政府对政策的选择，只有渐变地调整，才能使新规则演变为习惯。多次博弈到一定程度，某些规则会固化，引进新的规则，打破平衡点，才能促进社会发展。发展的结果需要多元化为前提，以避免陷入制度固化（僵化）的路径。教育作为人们改变自身经济、社会地位的重要手段，必然要作出相应的选择，而这必然要求相应的制度安排。但由于制度的非中性的特点，当存在着相当高的交易成本时，有效的资源配置结果不可能在每种规则下出现。而制度一旦既定，调整或者改进的重重障碍之一，就在于大多数单独的参与者难以联合起来，形成有效的集体行动。这主要是因为，由多方参加的集体行动的结果，往往是一种公共产品，教育恰恰就是这样的一种公共产品。在这种情况下，对任何个人或个别群体而言，除非存在某种特殊的刺激或激励，否则随波逐流便似乎成了他们的唯一选择。结果，那些貌似不合理的制度便以某种合理的方式存在了下来。群体规模越大，距离公共产品的最优提供值就越远，除非有某种行

之有效的制度安排以提供“有针对性的刺激”^①，才能改变现有的制度安排。

在制度与个体发展的关系上，我们都承认人力资本投资与人的经济价值的不断提高之间存在着很强的关联，但随着人的经济价值的提高，产生了对制度的需求。这些需求包括公正的法律、公开的办事程序、完善的社会监督机制等。某些政治法律制度就是用来满足这些需求的，这是为适应新的需求所进行的滞后调整，而这些滞后正是一些重大社会问题的关键所在。经济理论是阐明和解决这些问题的一个必要的工具^②。制度被视为一种具有经济价值的服务的供给者。这些立法和法律是为适应由人的经济价值提高所带来的制度压力与限制而作出的滞后调整。

中国始于三十多年前的改革，在某种意义上讲，并不是一个客观的自然进程，而是由国家强制实施的政治计划或安排。据此逻辑，中国在引入种种并不为其历史文化所知的现代性的变革进程中，就必须作出相当幅度的政治和社会结构调整，以容纳和推进这种现代化的发展。在这一过程中，新旧制度的相互接纳与博弈是决定变革成功与否的决定性力量。三十多年来，我们经历了诸多的政策选择与制度变迁，这些选择对教育发展究竟有什么样的作用，这些政策的实施后果与制定这些政策的初衷是否一致，都需要我们进行客观的反思和评估。将这两个方面的研究相结合，从制度环境与制度安排层面剖析教育政策制定的动机与实施效果，可以帮助我们站在一个客观的立场上评估教育政策的得与失，并为将来的发展趋势提供一种可能的导引。

① 张宇燕：《个人理性与制度悖论——对国家兴衰的尝试性探索》，盛洪主编：《现代制度经济学（上册）》，北京大学出版社2003年版，第289页。

② [美] T. W. 舒尔茨：《制度与人经济价值的不断提高》，[美] R. 科斯等著：《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》，上海三联书店，上海人民出版社1994年版，第251页。



（二）制度变迁与创新是推动教育快速发展的主要因素

教育改革是随着经济、社会体制改革的逐步深入而逐步展开的。1977年恢复高考是教育改革的契机，但那主要是为解决“文革”期间由于停止高校招生而带来的高级人才的极度匮乏问题，以及大批要回城的知识青年的出路问题，以减少社会就业压力、维护社会稳定为目的的应急措施。由于整个制度环境没有发生根本的变革，或者说对于改革的路径如何走，从上到下都还是处在观望和摸索之中。对教育问题的理解还沿着传统的分析理路。如“文革”后第一次关于教育本质的大讨论，应该说与我国当时工作重点的转移相吻合，虽然“把教育职能看作既是阶级斗争的工具，也是生产斗争的工具”^①的观点并没有从根本上突破旧的观念，但这次教育意识形态的讨论中有一个最大的变化就是承认了教育具有生产性，从而把教育纳入了社会生产力的范畴，不再简单地把教育理解为只是阶级斗争的工具，为后续的教育改革留下了可遵循的路径。

江泽民同志在北京师范大学百年校庆的讲话中指出：“进行教育创新，关键是通过深化改革不断健全和完善与社会主义现代化建设要求相适应的教育体制。要扫除制约教育发展的体制性障碍，努力提高教育资源的利用效益，优化教育结构，扩大教育资源。”由此可见，教育的进一步的改革与发展就落实到制度的变迁与选择上。

人类历史是一个制度不断变迁的历史。既然我们知道交易费用较低的制度优于交易费用较高的制度，那么用交易费用较低的制度替代交易较高的制度，就会带来更高的效率结果。从效益较

^① 参见全国教育研究会编：《论教育的本质和职能》，人民教育出版社1979年版，第6页、24页、119页、121页，转引自康宁著：《中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新》，教育科学出版社2005年版，第57页。

低的制度到效益较高的制度的转变叫做制度变迁，制度的创新会导致技术的进步，制度是经过多次交易重复形成的。因此，制度的重要性不言而喻。以制度建设为中心是国家制度现代化的客观需要，一个国家的现代化至少包括两个最主要的方面：一是经济现代化，如农业现代化、工业现代化、科学技术现代化和国防现代化；另一方面是制度现代化，即实现国家基本制度现代化，并更好地实行这些制度，以确保国家利益最大化、全体国民福利最大化。国家制度建设是一个现代国家的基本制度和国家基础设施，它与一个国家现代化的经济建设具有很强的关联性和互补性。实现国家制度现代化不仅是现代国家最重要的目标，而且国家制度现代化也是典型的国家性公共物品。没有国家制度的现代化就无法实现国家的经济、社会的现代化。如果说过去二十多年中国的经济现代化是由中国共产党领导政府首先发动和积极推动的，现在仍需要由党和政府指导和引导并激励各种不同经济活动主体来推动的话，那么中国国家制度现代化则必须也只能由党和政府有意识地发动和领导，并付诸实践，在建立小康社会的同时建立高度民主与法制的现代化社会。国家制度现代化是一个过程，即在充分学习吸收和借鉴人类现代化国家经验与知识的基础上，根据中国国情进行的制度创新、制度建设、制度实施的长期历史过程。它有助于降低国家的管理成本，调节不同社会集团的利益矛盾，维护经济活动所必需的社会秩序与交易规则，它在全社会内进行广泛的收入分配和公共服务的可及性的提供，改善全体国民的人力资本条件。制度建设本身并不是经济建设，但却是促进经济建设持续发展的基础条件^①。

① 胡鞍钢：《第二次转型——以制度建设为中心》，《战略与管理》2002年第3期。



（三）制度变迁与创新同教育发展的相关研究匮乏

以1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》为开端，二十余年间中国的教育制度发生了显著的变迁，其中经验与教训交织、精彩与遗憾并存。这些制度创新为中国教育资源的优化配置、拓展教育发展空间提供了不竭的动力。目前，我国受教育人口高达2.4亿，是世界上最大规模的教育系统。中国教育的基本情况是“穷国办大教育”，而国民经济发展和国民素质的提高又亟须教育的快速发展，那么，在教育发展的资源条件既定的情况下，通过组织形式和教育制度设计的创新来拓展教育发展空间无疑是一个重要途径。这就需要教育理论创新，特别是教育制度理论的创新。

新制度经济学认为，只有当一个国家的经济组织是有效的时，经济才会发生增长，同样，教育制度的有效性也决定着教育发展。从第一次全国教育工作会议颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》（1985年）到第二次全国教育工作会议颁布的《中国教育改革和发展纲要》（1993年），从《全国教育事业“九五”计划和2010年发展规划》（1996年）到第三次全国教育工作会议颁布的《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》（1999年）和国务院批转的《面向21世纪教育振兴行动计划》（1999年），从《国务院关于基础教育改革与发展的决定》（2001年）到《2003—2007年教育振兴行动计划》（2004年），再到《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（2010年）和《关于开展国家教育体制改革试点的通知》（2010年）以及全国人大先后颁布实施的《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国民办教育促进法》等，均从不同角度推动了教育制度的改革与创新，为教育发展提供了更大的空间。例如，办学体制与

管理体制的改革与创新成为拓展教育发展空间的强大力量，地方办学、分级管理的基础教育管理体制和“三级办学，二级管理”的高等教育体制的创新，为扩大教育资源、拓展教育空间提供了制度上的保证；人事管理制度、大学生就业分配制度的改革与创新，将逐渐改变人们传统的就业观念，为职业的自由流动选择打开方便之门；劳动人事制度的改革与创新，提高了就业的专业资格门槛，为中等和高等职业技术教育的发展提供了广阔的发展空间；教育投资体制和经费筹措体制的改革与创新，一方面打破了对教育的垄断，提高了办学效率，另一方面使更多的社会资金流向教育，教育资源的配置渐趋合理；考试制度和高考制度的改革与创新，也将为真正实施素质教育提供一个良好的制度环境；教育评估制度的建立健全和改革创新，使我国的教育事业在数量规模快速发展的同时，较好地把握教育质量与效益的尺度，为教育的持续良性的发展拓展了空间。可以说，我国教育每向前迈进一步，都与制度创新所释放的发展空间息息相关。然而，人们可以感受到制度的强大力量，呼唤新制度的产生，却并不清楚制度是如何产生的，也不明确制度发挥作用的机制是什么，对教育制度和教育发展关系的认识仍然是笼统的或模糊的。

总之，目前关于教育制度的研究和制度创新的思考与探索远没有被放在应有的位置上给予重视，或者说教育制度的选择与创新对制约教育发展因素的关系、追求教育进步的价值、拓展教育空间的作用等方面的认识，大多还处于感性的、经验认识的层面而未能上升到理性的、科学的层面，无法满足指导教育发展的需要。

二、研究目的和意义

（一）研究目的

通过研究制度及制度变迁对教育发展的影响，从制度环境与



制度安排层面剖析教育政策制定的动机与实施效果，可以帮助我们站在一个客观的立场上评估教育政策的得与失，并为将来的教育发展趋势提供一种可能的指引。

（二）研究意义

1. 教育制度变迁分析的学科建设意义

教育制度变迁分析实际上是经济制度变迁理论研究的一个延伸。教育经济学是遵循经济学和教育学的分析逻辑对教育现象和教育规律进行理论构建与实践解读的交叉性学科。教育经济学从学科归属意义上讲，既是教育学科的一个分支，又是经济学的一个分支。它既要体现教育科学研究的基本逻辑，同时又必须反映经济学理论研究的方法逻辑和思想体系。因此，经济学理论范畴和方法论范畴的一些重大变化都会相应地体现在教育经济学学科理论体系的构建中。以交易费用和产权为核心的新制度经济学理论体系对经济学理论框架产生了极大的影响，这种影响也必然渗透于教育经济学学科建设中来。传统的教育经济学分析是新旧古典经济学思想对教育的经济学审视，于是教育成本和教育收益、教育供给和教育需求、教育规模和教育收益、边际分析与效益计量等成为研究的主要范畴，而教育的制度性因素并没有被充分地纳入教育经济学研究的视野中。形成于 20 世纪各个时期的新制度经济学中的各种思想流派，无疑是教育经济学理论体系创新与发展的一个重要理论源泉。它在接受主流经济学关于资源稀缺、效率、经济人、有限理性这些理论基本假设的前提下，提出了制度作为内生性因素是社会变迁和经济绩效的重要影响因素的命题。

对在解释教育现象和教育问题中作为具有独特的理论基础和方法的教育经济学来说，应该及时地反映这种理论上的变化，吸纳它们当中的合理成分，使学科更加具有生命力和实践解释力。