

颜丙峰 宋晓慧 著

中介组织与经纪人操作实务丛书



教育中介组织的 理论与实践

上海人民出版社

颜丙峰 宋晓慧 著

中介组织与经纪人操作实务丛书

教育中介组织的 理论与实践

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育中介组织的理论与实践/颜丙峰,宋晓慧著.

上海:上海人民出版社,2006

(中介组织与经纪人操作实务丛书)

ISBN 7-208-06494-6

I. 教... II. ①颜...②宋... III. 教育事业-中介组织-研究 IV. G5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 104113 号

责任编辑 李 卫

封面装帧 陈 楠

· 中介组织与经纪人操作实务丛书 ·

教育中介组织的理论与实践

颜丙峰 宋晓慧 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海华业装璜印刷厂有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 9.75 插页 2 字数 223,000

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

印数 1-3,250

ISBN 7-208-06494-6/F·1480

定价 20.00 元

中介组织与经纪人操作实务丛书

主 编: 戴文标

副主编: 范宝凯 李 卫 王如芳

编 委: 陈春根 孙家良 傅夏仙

李惠红 李明君 郑晓郁

郭志雄 程 平 张航忠

陈国志 何军明 范丽娟

严 兵 谢丽华

序

浙江省社会科学院 万 斌

由戴文标教授主编的“中介组织与经纪人操作实务丛书”就要陆续与读者见面了。这套丛书是先前出版的“中介组织与经纪人管理丛书”的配套之作。与前相比,这套丛书主要侧重于不同领域里中介服务的实务与方法的阐述,希望能为从事教育、演出、科技、农业、房地产市场等中介服务的从业人员提供帮助。

出于上述目的,丛书的作者较多借鉴了发达国家中介组织与经纪人的操作经验。将国外的经验引入我们这个尚不成熟的中介组织与经纪人的活动中来,目的是使我们的实践活动少走弯路,可以尽快起步,逐步完善。

作为有中国特色的社会主义市场经济,其中介组织与经纪人的活动也必然是有中国特色的,不可能完全照搬照抄别国的经验。作者们深知这一道理,在论述的过程中一方面努力地体现党和国家的相关政策、法规,另一方面又大量收集了国内中介组织与经纪人活动的实践经验,指出了国内中介组织与经纪人在活动中所要注意的问题和要开展的步骤等。这样做很自然地

使丛书有了植根于国情的操作方法,使丛书的实务能务在中国国情上。

我之所以愿为这套丛书作序,一方面是因为这套丛书的大多数作者与我有师生之情,而另一方面还是因为这套丛书和这支编写的队伍还都“年轻”,在其成熟的过程中需要有更多的人来参与,来推动。

尽管我国中介组织与经纪人的事业起步较晚,但随着我国市场经济的发展、政府职能的转变,其发展是不可限量的。我真诚地希望大家都能来关心这一事业,关心这方面的研究和教育工作,为我国的中介组织与经纪人事业贡献自己的力量。

2005年11月8日

目 录

序	万斌 1
第一章 教育中介组织概述	1
第一节 教育中介组织的内涵	1
第二节 教育中介组织的产生	7
第三节 教育中介组织的分类	10
第四节 教育中介组织的职能	19
第五节 教育中介组织的法律定位	27
第二章 教育中介组织的理论基础	35
第一节 第三部门理论	35
第二节 缓冲器理论	39
第三节 委托代理理论	42
第四节 信息不对称理论	47
第五节 交易成本理论	51
第六节 治理理论	54

第三章 发达国家的教育中介组织	64
第一节 发达国家教育中介组织的地位与作用	64
第二节 发达国家教育中介组织的概况	69
第三节 发达国家教育中介组织的特征	83
第四节 发达国家教育中介组织的趋势	89
第四章 教育评估中介组织	98
第一节 教育评估中介组织的内涵	98
第二节 教育评估中介组织的运行	108
第三节 教育评估中介组织的困境	119
第四节 教育评估中介组织的管理	123
第五节 教育评估中介组织的创新	128
第五章 教育融资中介组织	142
第一节 国外教育基金会发展概况	143
第二节 我国教育基金会运作情况	152
第三节 健全完善教育基金会制度	159
第六章 留学中介组织	171
第一节 我国留学情况概览	171
第二节 留学中介机构的管理	175
第三节 我国对留学中介机构的相关政策	180

第七章 教育后勤服务中介组织	194
第一节 学校后勤社会化的理论构架	195
第二节 学校后勤社会化改革的得失	202
第三节 国外学校后勤社会化概览	211
第四节 我国学校后勤社会化改革的实践	223
第八章 教育决策咨询中介组织	238
第一节 教育决策咨询中介组织产生的必要性	239
第二节 教育决策咨询委员会的性质与功能	244
第三节 教育决策咨询委员会的权利和义务	248
第四节 教育决策咨询委员会成员的构成	250
第五节 国际重大教育咨询活动及其启示	260
第九章 教育中介组织的管理	269
第一节 转变政府角色	269
第二节 实施教育分权	274
第三节 实施委托代理	281
第四节 加强立法调控	288
主要参考文献	292
后记	302

第一章 教育中介组织概述

【内容提要】 面对教育中介组织的迅速发展,如何把握它的内涵和特征,怎样对它进行分类和定位,是需要首先解决的问题。本章认为,教育中介组织是按照一定的法律法规,遵循独立、公开、公平、公正的原则,参与学校事务决策和学校管理的社会组织。它具有决策咨询、协调管理、信息服务的职能。在此基础上,我们尝试性地将教育中介组织分为评估中介组织、融资中介组织、决策咨询中介组织、交流中介组织、后勤服务中介组织五大类。

第一节 教育中介组织的内涵

一、中介与中介组织

马克思主义哲学认为:“中介是客观事物转化和发展的中间环节,也是对立面双方融合和统一的环节。”这里的对立面双方指的是矛盾的对立双方,中介是协调矛盾双方的环节。根据这一原理,中介组织是指社会生活中协调互为对立面的双方客体的独立组织体。它的作用是促进对立客体间的统一,而独立性是其发挥作用的前提。

从系统论的角度分析,所谓中介,是指两个或多个系统或者系统的构成要素间的中间媒介。从一般意义上讲,系统的

中间媒介包括物质流、能量流和信息流,它们以持续不断的交流和互换的方式,构成了不同系统或系统的构成因素间的联系环节。

在自然系统中,中间媒介的交流往往体现为一种自在状态,它一般不依赖于人的主观作用而按照自身特有的规律自发进行;而社会系统则不同,人作为社会活动的主体,使社会系统的结构变迁和功能的运作带有鲜明的人为特征。人具有把握和利用客观规律的主体能动性,不仅是自然系统的认识主体,而且是社会系统的创造者、建设者和活动者。正是由于人在社会系统中的这种主体地位,才决定了社会系统中各个子系统之间的媒介不再处于一种完全的随意状态,而是具有一定的人为控制的特点。这种特点随着人类在实践中对自身和社会认识的不断加深而不断地得到强化。

人们对社会系统中物能和信息的流动实施控制,其本质上属于管理范畴。早期相对低级的社会系统,由于各子系统间的物能和信息量度小、流动速度慢,系统的结构和功能比较简单,因而社会事务的管理多采取笼统的分工和职能专门化特征不很突出的机构管理方式。社会的各领域之间也由于发生联系和作用的方式相对简单,而无需中介组织的存在。但是,自从人类进入信息时代以后,商品经济的高度发达和物质财富的极大丰富,信息流量的急剧膨胀,使社会的结构和功能也变得日益复杂,一方面传统的简单社会分工为高度严密、细化的社会分工所取代,另一方面社会各个子系统间又因为中介相互作用的加强,尤其需要彼此间频繁的沟通与交流。这种要求体现在具体的社会领域的事务管理上,便是社会在实行高度专门化管理的同时,又必须强调彼此间的密切合作和交流。为满足这种要求,一种旨在沟通和协调社会不同领域或管理机构间关系的中间机构便应运

而生。由于该形式的机构一般独立于管理职能部门之外,且被视为不同系统或构成要素间中间媒介的具体化和机构化,故而称为中介组织。

在现代市场经济社会中,各种形式和内容中介组织分布十分广泛,在诸如商务、金融和劳动力市场等领域中,中介组织不仅作为市场机制的一个极其有效的运行单元而备受重视,而且它们也因为具有良好的规范市场行为的导向功能而受到政府部门的关注。

二、社会中介组织与教育中介组织

社会中介组织是《中共中央关于经济体制改革的决定》提出的一个新概念。从字面上看,“社会中介组织”首先具有一种社会性:其一,它不是一种完全官方性质的组织,不能等同于政府机构。其二,人员的组成应以非官方人士为主,甚至是完全来自民间,政府官员可以加入其中,但决不能成为该组织的主体。其三,组织的目标不完全是政府导向的,而应该是社会导向与政府导向的一种结合,甚至完全是社会导向的。其四,维持组织活动的各项费用包括成员的薪水应来自多个渠道,而不应由国家包办。其五,涉及经济的社会中介组织要接受相关监督部门的管理,特别应依法纳税,而不能具有特权,超越社会管理之外。

有学者认为,目前这样的社会中介组织有四种类型:一是带有法律性质的服务监督机构,如银行金融业、会计师事务所、审计师事务所、律师事务所、各类信托公司、公证仲裁机构、计量与质量等监督检验机构;二是为交易双方提供各种服务的机构,如经纪人、资产评估中心、信誉评估中心、投资促进中心、结算机构、商务信息咨询机构等;三是行业自律管理机构,如行业协会、商会、消费者权益机构等;四是新闻媒介机构,如广播、电影、电视、报刊、杂志等一切可以传播经济信息的媒体。

教育方面的社会中介组织同样种类繁多,我们把这一类社会中介组织称为教育中介组织。教育中介组织总体上是联系政府与学校、具有一定的学术性、可以提出一定的建议,但一般没有决策权的非完全政府型机构。

三、官方机构、非官方机构与中介机构

官方机构是对政府机构的一种俗称。政府机构有广义和狭义之分,当取其广义的时候,凡是依国家根本大法《宪法》建立起来的立法、司法、行政等权力机关都是政府机构。当取其狭义的时候,则仅仅指国家根据一定法律而组织起来的行使行政权力的国家机关。本书在使用“政府”这个概念时,大多数场合都指其狭义。政府机构的特点是他们对宪法负责,行使宪法赋予的权利、履行宪法规定的义务。其机构人员的任免、机构的活动经费都是由国家负责,人员一般地都享受国家公务员的待遇,由国家发给薪水。

非官方机构亦称非政府机构,它们不是由宪法授权成立的,而是根据相关的法律条文或政令组建起来的,人、财、物的供给主要不是来自国家,机构内的工作人员当然也不属于官员。

一般而论,中介机构不是纯官方机构,它不具有政府机构的行政权力;但中介机构也不完全等同于非官方机构,换言之,它并不排斥接受政府的财政援助和其他支持,也不排斥在有需要的时候能有政府官员加盟进来,并让政府官员发挥重大作用。所谓“中介”就是要处在中间发挥作用从而使双方发生关系,因此,它既要与政府打交道,又要与社会有往来,它与双边发生联系的最终目的是要通过自己的工作使双方间接地发生联系,解决双方的矛盾和问题。而要做到此,保持自己的独立公正的形象是十分重要的,否则任何一个感觉到不公平的一方都有可能不买账,从而使对立双方的联系出现中断。中介机构需要

在方方面面注意自己的形象,特别在组织制度上要体现出公正的原则。

四、教育中介组织

教育中介组织,在西方被称为“中介团体”(Intermediary Body)、缓冲组织(Buffer Organization)或减压阀,其主要目的是为了缓解政府、市场和高校的矛盾。伯顿·克拉克早在1983年就从高等教育系统与国家、市场和学术权威整合的角度,论述了介于国家和高校之间的“缓冲组织”的作用。他指出,“一个国家的高教系统可以主要由学术权威担任协调,不管协调得好坏,而不是通过国家官僚的命令或市场型的相互作用。”这种学术权威的协调既可以通过教授(在讲座制的高教系统中)来完成,也可以通过被伯顿·克拉克称为的缓冲组织来实现。他认为,在联邦的、联合的或市场的环境中发展起来的高教系统,可能广泛地发展缓冲型的学术权威影响,而由国家控制的高教系统则较少有缓冲机构。

20世纪90年代以来,伊尔·卡瓦斯从政治学的视角,从政府与学校间双向作用的角度,对中介组织进行界定:“一般来说,中介组织可以描述为是一个正式建立起来的团体,它的建立主要是加强政府部门与独立组织的联系,以完成一种特殊的公共目的。”根据这一定义,教育中介组织既可以代表学校向政府施加压力,从而影响政府的政策;又可以担负执行政府决策的责任,帮助学校完成政府下达的任务。

哈耶克认为,人类“具有一种不可避免的无知”,这是由知识的分散性所决定的,因此,协调变得非常重要。我们生活在一个知识和信息不对称的世界中,因而必须依靠各种中介组织的信息服务来降低交易成本。教育中介组织就是协调人们在某些领域知识上的不足以及信息的不灵通,以促使人们更好地选择与

判断,并大大减少交易成本和协调成本的组织。

我国学者王洛忠、安然,在其所发表的论文中对于“中介组织”的界定也很有借鉴意义。所谓中介组织,实际上是社会中介组织的简称,它是指在市场经济条件下,按照一定的法律、法规和规章或根据政府的委托,遵循独立、公平和公正的原则,凭借其特有的社会服务功能、沟通功能、公正鉴定功能和监督管理等功能,沟通政府与经济主体之间、经济主体与经济主体之间的信息,协调双方的利益,为社会提供各种有偿服务的自律性的社会组织。同样,教育中介组织,也是“教育社会中介组织”的简称,它一般是指参与政府教育决策和各级各类教育运行活动的教育审议会、咨询会、评议会、考试委员会、资格与证书鉴定会、学校董事会和家长委员会等中介性机构。

从经济学的角度看,教育中介组织是社会利益关系日趋多元化和复杂化的产物,其产生源于资源控制权由政府部门高度集中向社会和市场分散的转变。由于教育具有公益性和产业性的双重特征,教育是“社会公器”的组成部分,必须符合社会公平的原则,而教育产品主要体现在教育服务上,它又必须遵循市场规律,满足市场需要。教育作为一种公共物品,具有不可分割性和非排他性,“免费搭车”现象容易出现,从而引起“市场失灵”;同时,由于人们对公共物品的偏好存在较大差异,政府也不能满足所有人的需要,因而同样也存在着“政府失灵”。也就是说,在提供公共物品或教育服务方面,存在着通过市场、政府不能解决或不能妥善解决的问题,这就需要教育中介组织的介入,以解决政府与市场的“难为”与“不为”。

通过以上论述,我们可以给教育中介组织这样一个描述性的定义:教育中介组织不是政府机构,不是政府的附属物,也不是学校的代言人,更不是政府与学校的一个行政管理层次,而是

按照一定的法律法规,遵循独立、公开、公平、公正的原则,参与学校事务决策和学校管理的社会组织。

第二节 教育中介组织的产生

如何处理好学校与政府、学校与市场之间的关系,是当今教育管理与改革的一个核心问题。而发展教育中介组织,不失为一种有效途径,特别是西方教育中介组织的发展已经为我们提供了可资借鉴的经验。同时,教育发展过程所日益凸显的学术性、公益性、产业性特征和人们对教育需求的日益多元化,也在很大程度上为教育中介组织的催生和发展提供了肥沃的土壤。

一、协调政府与学校之间关系的需要

在我国,政府不仅是教育的主要投资者,而且也是主要的调控者与管理者。作为公共管理机构,政府可以以自己手中的财政权、人事权为条件,通过与学校的交流磋商,达到自己的目的。基于此,学校与政府的联系日益密切。但是,政府与学校往往存在着供需上的“不对等”关系,即政府所需的,有时不一定是学校乐于提供的;而学校所需的,有时也不一定是政府乐于提供的,从而造成学校与政府之间关系的不和谐,矛盾和冲突在所难免。这显然不利于学校的发展,也不利于学校对政府和社会的贡献。为了摆脱这种尴尬的局面,教育体制和运行机制曾先后经历了几次重大改革,但收效甚微,关键是难以走出“收权—放权”的怪圈。由此看来,学校的管理改革并不是简单的收权与放权问题,关键是学校与政府之间如何减少冲突与摩擦,减少两者之间沟通的交易成本,提高双方的办学效益和管理效益的问题,而教育中介组织正是这诸多矛盾的有力协调者。如今,西方发达国家已经建立起较为完善的教育中介组织,其范围涉及教育评估、

教育拨款、教育咨询、资格考核等方面,在协调政府与高校的关系方面扮演着越来越重要的角色。

二、协调市场与高校之间关系的需要

在市场经济条件下,学校是教育服务的提供者,为社会提供教育产品;学生或家长是教育服务的接受者,他们交纳学费购买教育服务,获得教育产品,从而使学校与学生或家长之间形成典型的“顾主”与“顾客”的关系。对于顾客来讲,他们面临的是日益稀缺化的教育资源,为了能够利用最小的成本购买到最好的教育服务,必须确保其选择行为的准确和优化。为此,他们必须具备足够的信息源,诸如“学校规模如何”、“课程设置如何”、“师资水平如何”、“学生就业前景如何”等;另一方面,对于“顾主”来讲,他们必须通过各种方式不断了解顾客的需求,不断开拓信息渠道,不断提高教育服务的质量,这样才能有效吸引顾客。如果双方信息不对称或信息失灵,不但会使学生或家长对学校的教学质量产生怀疑,而且也使学校由于无法提供理想的教育服务,从而在竞争中处于劣势地位。教育中介组织不但能保证高校在市场经济中有效运转,而且能够为交易双方提供中介服务,从而降低交易成本,提高高等学校的管理质量和水平。

三、教育民主化的需要

吸纳教师、学生及社会各界人士参与学校事务,听取他们的要求及建议,并接受他们的监督,是教育民主化的集中反映。无论是教师、学生还是公众,他们都认为有权参与学校管理及其他事务,并能发挥作用。同时,他们还成立自己的团体来维护这种权利。如美国的全国大学教授联合会、日本的教师联合会、意大利的教授联合会等等都是教师为了抗衡行政权力而组织起来的;联邦德国大学生联合会、英国的全国大学生联合会等学生团体的存在,表明学生也是一支推进高等教育改革的重要力量;美