

SHICHANG
YINRU
YU
ZHUTI
CHONGGOU

徐冬青◎著

市场引入 与主体重构

——现代学校制度
若干问题研究

辽宁人民出版社

教育部“十一五”
规划教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

教育部
2007年7月
立项教材

市场引入 与主体重构

——现代学校制度
若干问题研究

教育部“十一五”
规划教材

15

市场引入与主体重构

——现代学校制度若干问题研究

徐冬青 著

辽宁人民出版社

© 徐冬青 2009

图书在版编目 (C I P) 数据

市场引入与主体重构: 现代学校制度若干问题研究 /
徐冬青著. —沈阳: 辽宁人民出版社, 2009. 3
ISBN 978-7-205-06549-2

I. 市… II. 徐… III. 学校管理—规章制度—研究
IV. G471

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第029776 号

出版发行: 辽宁人民出版社

地址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003

电话: 024-23284321 (邮 购) 024-23284300 (发行部)

传真: 024-23284191 (发行部) 024-23284304 (办公室)

印 刷: 沈阳百江印刷有限公司

幅面尺寸: 146mm × 208mm

印 张: 8

字 数: 196 千字

出版时间: 2009 年 3 月第 1 版

印刷时间: 2009 年 3 月第 1 次印刷

责任编辑: 张 强 阎伟萍

封面设计: 孙 天

版式设计: 王珏菲

责任校对: 郑 佳

书 号: ISBN 978-7-205-06549-2

定 价: 20.00 元

内容简介

自上个世纪90年代以来，民办中小学的发展和公立中小学的“转制”改革标志着我国在基础教育领域中已经发生了市场引入。这种市场引入可以看作是一种市场策略（比如选择、竞争、价格等）和市场要素（比如资金、人力、土地等）的使用和增加，是一个逐渐引入和深入的过程，而并非一般意义上的市场化。尽管观念中有人倾向于市场化的认识，但就现实发展来看，远不能说已经实现事实上的市场化了。虽然，民办中小学的发展和公立中小学的“转制”在整个基础教育领域中的数量比例还比较小，但发挥的作用和产生的问题却值得研究。市场引入基础教育领域后，带来了一系列需要探讨的问题：如教育公益性与营利性的关系问题，公办学校与民办学校共同发展问题，建立现代学校制度的设计问题，以及在建立现代学校制度过程中政府、教育中介组织和学校各自的定位问题与关系问题。本书对上述问题从现实发展的角度进行了理论研究。

基础教育领域中的市场引入，首先对教育公益性的传统认识带来了挑战。教育具有公益性还是私益性？教育服务是公共产品还是私人产品？教育服务的提供方式是国家提供还是市场提供？民办学校组织的性质是营利性还是非营利性？如果两者并存，营利性与公益性的关系是什么？是否存在制约营利性，提高公共性的问题？若存在，如何做？上述一系列问题都需要作系统探讨。本书依据经济学的相关理论资源，在总结已有研究成果基础上，针对我国民办教育的发展现实提出了自己的系

市场引入与主体重构

——现代学校制度若干问题研究

统认识，提出了教育公益性实现形式多样化的观点，并提出了约束营利性办学的逻辑和策略。

其次，公办学校与民办学校如何才能共同发展？对这种“共同发展”如何理解？民办学校与公办学校作为两种不同的办学体制在资源稀缺条件下怎样才能实现均衡发展，做到协调、互补、竞争和各得其所？本书借鉴博弈论的思想提出了“体制博弈”的假设，并对量式发展模式和制度演进模式两种学校教育的发展模式作了比较，提出了应该进行制度演进模式的尝试，并将此作为“体制博弈”的路径，以达到制度均衡。

第三，本书突出强调了共同发展中的现代学校制度建设问题，对现代学校制度的内涵、建立现代学校制度的意义、主要环节和改革远景，并结合对传统体制和已有体制改革中出现的问题，诸如学校的依附性、竞争不足和竞争过度以及竞争方式单一、公办学校与民办学校地位不平等、市场失灵和社区发育不全等的分析，提出了框架性的改革设计。

最后，本书对现代学校制度建设中有关政府、教育中介组织、学校三个不同性质的主体定位和关系问题进行了较为具体的论述，就公共权力的定位和制约、社会参与的机制和平衡、微观办学主体的活力与治理问题进行了聚焦式探讨。在公共权力的定位和制约方面，针对政府改革中的角色重叠、改革悖论和权力寻租问题，分别对政府角色的定位、行政理念和方式的改革和控权基本原则进行了研究；在社会参与的机制和平衡方面，着重依据公民社会理论资源对中介组织的功能及在权力分割中的定位问题进行了研究；在微观办学主体的活力和治理方面，对民办学校发展中的产权界定、治理机制和资源交换等基本制度问题进行了研究，并提出了一些建设性的对策建议。

Abstract

Since the 90's of the last century, the transformation of public schools and the development of private schools, mainly middle schools and primary schools, indicate that China is reforming its basic education system under market conditions, which means some market-based tactics (such as selection, competition and price) and market factors (such as funds, labors, lands) have been gradually introduced into the education system. Some people tend to accept the fact that the education system is now adopting more commercial approaches, but it is still far from realistic to take it for granted that the modern schooling institution is run on commercial basis.

The reform on the basic education system under market conditions brought about a series of problems worth in-depth discussion: the relationship between the public benefit and profitability in the education industry; the co-existence of public schools and private schools; the framework of modern schooling institution; the roles of, and relationship between, the Government, schools and education agents. This essay makes a theoretical study on the above-mentioned issues from realistic perspectives.

Firstly, the reform on the basic education system

under market conditions challenges the traditional understanding of the public benefit of education industry. Is the education industry operated for public benefit or private interests? Are private-owned schools managed for or not for profit? Should education services provided by the State or the market? Is it necessary to restrict profitability and enhance public benefit of private schools? If it is, how? Based on some economics-related theories and the previous researches, this essay makes a systematic analysis of the reality in the private education sector, and proposes to enhance public benefit through diversified forms and suggests possible tactics for restraining the profit-making nature of private education industry.

Secondly, how to realize the co-existence of public schools and private schools in the education industry? How to understand the so-called “co-existence”? How to equally develop these two drastically different schooling systems under the conditions of resource shortage. How to leverage their complementary strength through healthy competition? This essay applies the game theory and came to a conclusion: the development mode based on system evolution is better than quantity-based approaches for stimulating the development.

Thirdly, this essay emphasize on the establishment of modern schooling institution, proposing a framework for education system reform by expounding on such issues as the connotation of modern schooling institution, the significance and vision of establishing modern schooling institution, and the problems existing in the traditional

education system and in the process of education system reform.

Lastly, this essay elaborates on the roles of, and relationship between the Government, schools and education agencies in the process of setting up a modern schooling institution, which falls into three aspects. The first is about the positioning and restriction of public rights; the second is about the mechanism that could ensure social participation on an equal basis; the third is about the vitality and management of schooling entities.

目 录

导 论	1
一、问题的提出	1
(一) 实践背景: 中外教育市场化发展现状分析 ...	4
(二) 研究基础: 民办教育研究现状分析	32
(三) 对已有研究的几点认识	54
二、课题策划	57
(一) 研究目的	57
(二) 研究方法	59
(三) 框架及观点	60
(四) 课题研究意义	61
第一章 市场引入与制度重建	62
一、挑战公益性, 约束营利性	62
(一) 教育产品性质与提供方式分析	62
(二) 教育的公益性性质与实现形式多样化	67
(三) 营利性办学的制约逻辑和控制方式	69
二、公办学校与民办学校均衡发展	75
(一) 依附性是现阶段民办教育发展的主要特征 ...	75
(二) 两种民办教育发展模式比较	77

市场引入与主体重构

——现代学校制度若干问题研究

三、建立现代学校制度	81
(一) 现代学校制度的含义	82
(二) 建立现代学校制度的意义	85
(三) 建立现代学校制度的主要环节	90
(四) 建立现代学校制度的改革远景	98
 第二章 政府：公共权力的定位与制约	101
一、政府角色的重新定位	102
(一) 政府角色重新定位的社会背景变化	102
(二) 转型过程中政府角色的重叠问题和 改革悖论	104
(三) 转型过程中的政府职能定位	108
(四) 行政理念与手段方式的转变	112
二、民办教育发展中的“寻租”现象分析	114
(一) 寻租的定义、层次和类型	114
(二) 教育寻租的危害	117
(三) 教育寻租的原因	118
(四) 教育寻租的治理	119
三、制约公共权力的原则和方式	121
(一) 提出控权的原因	121
(二) 控权的现实价值	123
(三) 控权的原则和方式	125
 第三章 中介组织：社会参与的机制与平衡	129
一、教育中介组织在转型中的功能	130
二、教育中介组织的类型及运作特点	133
(一) 管理服务型的中介组织	134
(二) 咨询鉴证型的中介组织	135

(三) 行业协会型的中介组织	138
三、教育中介组织的社会角色定位	140
(一) 公民社会理论对国家社会关系的解释	140
(二) 中介组织在国家社会关系中的定位	144
第四章 学校：微观办学主体的活力与治理	148
一、民办学校的产权界定	149
(一) 学校产权结构多元化在办学体制 改革中的意义	151
(二) 民办学校产权问题的现状分析	154
(三) 产权与学校办学性质的界定	158
(四) 民办学校的产权分析	170
二、民办学校的治理机制	179
(一) 民办学校的治理类型	179
(二) 领导体制的选择	183
(三) 民主决策机制的建立	191
三、民办学校的资源交换制度	206
(一) 交换是民办学校资源获得机制	207
(二) 资源视角下的学校分化	220
(三) 建立和完善资源配置规则	226
结 语	232
参考文献	235

导 论

一、问题的提出

书名中所谓“市场引入”，一方面是指在基础教育领域中，改革开放前并无市场问题的意识，改革开放后也并非率先面临市场问题，而是在市场经济的社会大背景下提出并“引入”基础教育领域；另一方面是指目前的引入主要涉及的，是基础教育领域资源配置发生了由以往单一的计划配置到引入市场机制配置的变化，而并非转为利用市场机制配置教育资源，相对于以往教育资源的计划配置方式而言的完全市场化，它只是一个伴随着民办学校的逐步发展过程中，市场成分（包括市场要素的增加和市场策略的运用）逐渐增加的渐变过程。这表明随着市场经济的深入发展，在教育改革过程中，基础教育领域里发生了从“教育适应市场经济”发展到教育领域本身的市场介入的重要转变^①。在实践层面上的集中表现是我国上个世纪90年代以来，民办中小学的发展以及公立学校“转制”。

就国际教育改革趋势来看，“在教育制度中，有必要而且不可避免地要引进一定程度的市场导向，特别是基础教育后的教育与培训”已经成为一种改革潮流。虽然，市场导向的重点不

^①黄云龙：《社会主义市场经济条件下基础教育的社会定位及其运行机制》，《上海教育科研》，1995年第7期；范国睿：《“教育适应市场经济”理论研究述评》，《教育研究》，1995年第8期。

市场引入与主体重构

——现代学校制度若干问题研究

在基础教育领域（这不表明在基础教育中没有非常重要的市场化实践，如美国的特许学校、教育券制度等），但“我们希望在多大程度上引进市场导向？”^①的提问，以及在民办教育发展实践中产生的各种观念上和实践中的问题争论一直未停止过。

从对已有观念的冲击角度来说，市场引入教育领域后，传统中我们对教育公益属性的认识已经受到挑战。“教育产业化”“教育民营化”的争论使我们有必要在教育属性认识上进行重新检讨和再认识。教育领域内的“市场引入”，使得人们从传统的强调教育的政治属性和文化属性，到开始突出教育的经济属性和产业属性，“学校既是经济机构，又是文化机构”的认识^②，表明市场可以在教育资源的配置中起到一定的作用。尽管对这种作用的理解和认识上有不同看法：有的强调基础地位^③，有的则认为只能是有限进入，但都表明市场引入教育后，对教育属性有了与以往不同的新认识。这种新认识表现在对教育属性认识的改变、加深、拓宽等方面，并由此延伸并聚焦到教育公益性与营利性的关系问题，公办学校和民办学校如何共同发展的的问题，以及在共同发展中如何进行制度设计等问题。

从政府、学校和中介组织之间的关系角度来说，市场引入基础教育领域后，特别是民办中小学的发展以及公立中小学的“转制”试验，在政府、学校和中介组织之间的关系形态上发生了变化。一般而言，政府与学校之间的关系与资源配置机制密切相关。在传统的计划经济体制下，我们在计划行政机制下调节政府和学校之间的关系，而在市场经济体制下，政府与学校

①叶之红、宋大川：《市场经济与教育改革国际研讨会综述》，《教育研究》，1995年第3期。

②M.W·阿普尔：《国家权利和法定知识的政治学》，《华东师范大学学报（教育科学版）》，1992年第2期。

③吴华：《“教育产业”和“教育产业化”研究》，《浙江社会科学》，2000年第1期。

之间关系的调节方式变得越来越复杂,目前呈现出两种机制并存的状态,在公办学校中偏向前者,在民办学校中偏向后者;部分公办学校在两者之间来回晃动,在不同地域各自所占比重也有所不同。由于市场机制的引入,使得原来的政府控制学校和社会的单向度关系,出现了三者之间的分化以及分化后形成的,包括强制性行政关系、平等和自愿的自我管理和服务关系、委托—代理和合作伙伴关系等多种关系的混合形式。当然,不管怎样的比重以及市场引入的程度如何,政府、学校和社会中介组织之间的关系,与传统相比已经开始发生空间变化,即政府在逐步让出空间,学校在搞活自主发展空间,而社会在不断拓展空间。政府让出了空间并逐步改变过去垄断教育的强政府做法,有利于在办学市场中社会力量的扩展,表现在社会参与^①的不同层面上:从投资办学层面,社会力量直接介入具体办学活动出现了办学主体的民间化和多元化;从管理层面,社会力量介入中介管理和社会服务活动,教育中介组织的数量不断增多,功能不断扩展。在这样一个互动演变的过程中,使我们看到从制度层面重新理顺政府、学校和中介组织的关系,是市场引入教育后带来的理论问题,也是建立现代学校制度的根本目的。本书将以中外基础教育领域中的市场引入为背景,以我国民办中小学和公立中小学的“转制”试验的经验材料为基础,着重从观念、发展策略和改革思路上,探讨现代学校制度建设中政府、中介组织和学校的关系问题。

①目前关于“社会参与”概念使用上有三种含义,一种是从投资办学的角度,指的是社会力量参与办学,一般是指投资主体意义上的社会参与;一种是指社会中介组织的意义上,参与对学校的管理、服务和自我管理方面的机构或组织;还有一种是指社会参与学校内部的管理和具体教育教学活动等。

(一) 实践背景：中外教育市场化^①发展现状 分析

1. 我国民办教育发展现状及问题

如果从1982年由彭真同志作的《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中最初提出“社会力量办学”这一名称算起，至今已有22年。如果从1984年中国第一所私立中学（用当事人自己的称谓）的正式成立算起，至今也有20多年时间了。

回顾这段历史，伴随着改革开放以来20多年的发展，伴随着社会主义市场经济的逐步建立和完善，我国民办教育经历了一个从无到有、从少到多、从低到高、从非义务教育阶段到义务教育阶段、从非学历教育领域到学历教育领域（主要集中在基础教育和高等教育阶段）的发展过程。根据《2002年中国民办教育绿皮书》的数据显示，截至2001年民办教育发展的规模如下：

幼儿园：民办幼儿园数44526所，占全国幼儿园数111706所的39.9%；民办幼儿园在园人数3419310人，占全国幼儿园在园人数20218000人的16.9%。

小学：民办小学数4846所，占全国小学数491273所的0.99%；民办小学在校生数1818438人，占全国小学在校生数125435000人的1.45%。

普通中学：民办中学3764所，占全国普通中学数80432所的4.68%；民办中学在校生数2328698人，占全国普通中学在

^①教育市场化（marketization）是指利用市场机制配置教育资源。在西方国家，与之相关的称谓，有教育非政府化（non-government），教育民营化或私营化（privatization）。教育民营化或私营化包括两个方面，一是传统意义上的私立学校的创建和运营；二是运用市场经济的法则和机制管理公立和其他性质的教育机构和单位。前者在中国比较突出，后者是西方普遍的变革措施。本文将教育民营当作教育市场化实践的一种形式。

校生数 78360000 人的 2.97%。

高等教育：具有颁发高等教育文凭学校 89 所，占全国普通高校数 1225 所的 7.26%；在校生数 140359 人，占全国普通高校在校生数 7190658 人的 1.95%^①。

从上面数字可以看出，我国民办教育在国民教育体系中的总体规模偏小，发展空间巨大。然而，即使是这样的规模，也是来之不易，民办教育发展之路艰辛坎坷，可称“苦旅”。

纵观 20 多年发展历程，大致可以分为四个阶段：

1978—1991 年为恢复发展期。这一阶段主要是非学历教育阶段的蓬勃发展时期。1985 年 5 月中共中央发布《关于教育体制改革的决定》，指出“地方要鼓励和指导国家企业、社会团体和个人办学”。由于这个阶段基本上处于起步阶段，所以这期间非学历的文化补习性质的培训机构得到了发展。80 年代后期，随着人们对民办教育发展的认可以及国家对民办教育政策的逐步放开，部分学历教育阶段也得到了小规模的发展。

1992—1996 年为快速增长期。这个阶段的特点，主要是在非学历教育阶段继续增长的同时，学历教育快速扩张，呈现出越来越多样化的趋势，即办学主体、办学类型、筹资方式、运作模式等方面的多样化，此外，初步呈现出区域发展的特点。

1997—2002 年为规范调整期。这段时期以《社会力量办学条例》的颁布为标志，民办教育发展逐渐纳入国民教育整个发展体系中。各地在“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”十六字方针指导下，初步将民办教育发展纳入法制化和规范化轨道，此阶段民办教育发展稳中有升，进入了一个盘整时期。

①高等教育在校生数的比例按照《2001 年教育事业统计年鉴》统计数字计算。