

■ 张 娜 / 著

权利与规制：

学校产权制度论

QUANLI YU GUIZHI:

XUEXIAO CHANQUAN ZHIDU LUN

新世纪教育管理与发展丛书

范国睿 / 主编



教育科学出版社

ESPH Educational Science Publishing House

.....

教育科学出版社

· 北 京 ·

责任编辑 何 艺
版式设计 贾艳凤
责任校对 曲凤玲
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

权利与规制: 学校产权制度论/张娜著. —北京:
教育科学出版社, 2010. 12

(新世纪教育管理与学校发展丛书/范国睿主编)

ISBN 978 - 7 - 5041 - 5248 - 0

I. ①权… II. ①张… III. ①学校—产权—制度—研
究 IV. ①G40 - 054

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 196715 号

出版发行	教育科学出版社		
社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010 - 64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010 - 64981167
传 真	010 - 64891796	网 址	http://www.esph.com.cn
经 销	各地新华书店		
制 作	北京大有图文信息有限公司		
印 刷	北京中科印刷有限公司		
开 本	169 毫米×239 毫米 16 开	版 次	2010 年 12 月第 1 版
印 张	12. 75	印 次	2010 年 12 月第 1 次印刷
字 数	206 千	定 价	26. 00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

目 录

导 论 基于实践诉求的教育产权研究	1
一、一个实践问题	2
二、面向现实问题的研究	5
三、已有研究述评	6
四、研究对象与研究方法	8
五、研究的范围和框架	9
第一章 产权与教育产权理论	12
第一节 产权理论	12
一、马克思产权理论	14
二、新制度经济学产权理论	15
三、产权的内涵	18
第二节 教育产权理论	21
一、教育产权的含义	21
二、教育产权结构	25
三、教育产权的主要功能	27
第二章 博弈中发展的教育产权制度	29
第一节 教育产权制度及其制约因素	29
一、教育产权制度	29
二、教育产权制度的制约因素	32
第二节 教育产权制度的类型选择	37
一、新经济人假设	37
二、应用新经济人假设的合理性	41

三、新经济人假设下的制度选择	44
第三节 公平与效率：教育产权制度的评价标准	45
一、公平标准	47
二、效率标准	49
第四节 教育产权制度在正和博弈中发展	51
一、博弈中的利益三方	51
二、制度是博弈的规则和结果	53
三、走向正和博弈	55
 第三章 基础教育产权制度分析	58
第一节 公立学校、民办学校和混合制学校产权制度	58
一、按产品属性的划分	58
二、按所有权和经营管理权的划分	60
第二节 教育体制与基础教育产权制度	63
一、教育管理体制与基础教育产权制度	65
二、办学体制与基础教育产权制度	67
三、学校内部管理体制与基础教育产权制度	70
第三节 基础教育产权制度的发展困境	72
一、政府主导	72
二、学校在不确定中的利益追求	77
三、先天不足的社会组织	83
四、政府主导的浅层博弈	85
第四节 均衡三方的博弈能力	87
一、走向善治	88
二、改变政府管理教育的职能	91
三、促进学校自主发展	92
四、促进家长委员会等民间组织的发展	92
 第四章 公立学校产权制度分析	94
第一节 产权主体关系	95
一、政府间的教育产权关系	95

二、政府与学校间的教育产权关系	97
第二节 制度公平	100
一、倾斜的城市教育投入	100
二、建立城市学校发展标准	102
三、农村教育投入制度的转变	103
四、完善教育财政转移支付制度	116
第三节 规范政府行为	118
一、政府的失范行为	118
二、规范政府产权行为	120
第五章 民办学校产权制度分析	123
第一节 主体产权	124
一、主体产权界定	124
二、主体产权界定不公	127
三、主体产权界定笼统	129
四、民办教育面临困境	133
第二节 制度执行	137
一、产权监管：内外部共同缺位	137
二、产权主体行为失范	140
三、变革民办学校产权制度	141
四、进行民办学校内部管理体制改革	144
第三节 政府支持	145
一、政府的重要影响	145
二、持续完善政府资助制度	148
第六章 混合制学校产权制度分析	153
第一节 混合制学校的产权界定	154
一、混合制学校的产生	154
二、公立转制学校的产权界定	157
三、混合所有学校的产权界定	159
第二节 混合制学校的价值争议	162

一、公立学校转制的合理性与局限性	163
二、名校办民办学校的合理性与局限性	165
三、政策转变	166
第三节 欧美教育改革的启示	169
一、欧美教育市场化运动	169
二、欧美教育市场化运动的主要特点	172
三、与我国混合制学校的差异	175
四、对我国混合制学校产权制度改革的启示	176
第七章 学校产权制度改革的限度分析	180
第一节 学校产权制度改革的理论限度	180
一、理论有待成熟	181
二、新经济人假设的局限	182
第二节 学校产权制度改革的作用限度	182
一、学校产权制度改革仅能解决资源配置问题	183
二、学校产权制度改革存在误区	183
第三节 学校产权制度改革的发展限度	184
一、政府主导变革	184
二、政府行政体制改革的成效	186
三、社会配套制度的支持	186
四、社会文化变革	187
参考文献	190
后记	195

导论 基于实践诉求的教育产权研究

我国“市场经济初步建立之后，教育关系发生了深刻的变化，逐步形成了一种利益分化、市场化的教育法律关系”^①。而在此之前，“教育作为国家的权力与责任，由政府举办、计划调控、封闭办学、集中管理。教育基本被定位为政治上层建筑，是一个封闭的与市场无涉的领域”^②。从计划体制到市场体制的客观环境变化和国家政策的不断调整，使教育领域经历了前所未有的巨大变革。市场体制改革带来的最大变化是人和组织都成为独立的主体，在充满竞争的市场环境中追求独立、自主和发展。这种独立主体存在的基础正是主体间产权关系的清晰界定。

产权是市场的先决条件，由产权界定清晰而理顺政府、学校、社会的责权利关系，为独立主体的发展创造基础条件，活化竞争机制、激励机制，让市场机制在需要和适宜发挥作用的领域淋漓尽致地发挥作用。教师自由流动、聘任上岗引用的是市场理念，学校自主发展引用的也是市场理念，市场强调竞争，竞争需要规则，“市场本身就是一种制度”^③。教育产权领域，在利与义的取舍和利与利的较量中，需要制度的规范和调整，从而对产权主体实现有效规制，节省产权交易费用，引导产权活动服务于教育的价值追求。

在市场冲击下的教育大变革时代，教育产权制度如不及时变革，市场机制带给教育的将不是更多的资源、更高的效率，而是更严重的资源流失和更大的教育不公平，来自产权制度的阻碍将成为影响教育发展的关键性因素。

① 周光礼，刘献君. 政府、市场与学校：中国教育法律关系的变革 [J]. 华中师范大学学报：人文社会科学版，2006（9）：131.

② 劳凯声. 变革社会的教育权与受教育权：教育法学基本问题研究 [M]. 北京：教育科学出版社，2003：6.

③ 汪洪涛. 制度经济学：制度及制度变迁性质解释 [M]. 上海：复旦大学出版社，2006：7.

进入 21 世纪，中国的长远发展目标不仅要实现经济现代化，而且还要实现制度现代化，需要进行第二次转型，即开创“制度建设时代”。^① 构建促进教育和谐发展的产权制度，源于自保，更是为了抓住机遇促进发展。

一、一个实践问题

在我国改革开放和社会发展的进程中，社会变化在前，人们的观念、制度却严重滞后，先行者往往付出沉重的代价。陈孝大案具有一定的代表性，它集中反映了教育领域存在的产权问题。

【案例 1】

陈孝大案

经过 2003 年 7 月 1 日和 2003 年 8 月 28 日两次开庭审理，上海普陀区法院于 2003 年 9 月 1 日对上海市普陀区培佳双语学校创办人、前法人代表、校长陈孝大作出判决，判决认定陈孝大犯有挪用公款罪，判处有期徒刑 1 年。1996 年，陈孝大在瑞典获得博士学位归国，几年后辗转接管了上海一所民办小学，苦心经营数年后，该小学发展成为 12 年制双语学校，在校学生人数从最初的 80 人发展到 1530 人。2001 年 4 月，陈孝大从学校开具一张 20 万元的支票用于支付个人购房。对此，检察机关认定，陈孝大系国家工作人员，利用职务之便，挪用公款归个人使用，超过 3 个月未还，情节严重，应以犯罪论处。陈孝大案件的争议焦点集中在两个方面。一是陈孝大是不是国家工作人员。控方认为陈孝大是普陀区教育局任命的下属学校校长，系国家工作人员。而辩方对此不予承认，称陈孝大只是把档案“挂靠”在教育局下属的普陀区教育学院。二是陈孝大提走的 20 万元是正当借款还是犯罪挪用。控方认为，陈孝大不请示不汇报，私自提款且 3 个月内不归还，构成挪用公款罪。陈孝大则称，根据学校的内部规定，中层以上干部可以向学校借款买房，在他之外另有多人借款，其行为是没有问题的。

决定陈孝大是否是国家工作人员、是合理借款还是挪用公款，其判断依据是陈孝大所在学校的性质究竟是公立学校还是民办学校。1997 年

^① 胡鞍钢，王绍光，周建明，第二次转型：国家制度建设 [M]。北京：清华大学出版社，2003：前言 2-3。

6月,陈孝大作为举办人正式接管了普陀区民办培福佳小学。1999年,民办培福佳小学借设立初中部的机会,更名为民办培佳实验学校。2001年年底,国有海文公司把民办培佳实验学校置于其管理之下,并把学校由民办转为公办,该校的举办人也由陈孝大改为海文公司,上海市民办培佳实验学校也再次易名为培佳双语学校。陈孝大称,2000年普陀区教育局未经他的同意,强行将“民办培佳学校”划归了海文公司。2001年12月,普陀区教育局又发给学校一张事业单位的法人证书,剥夺了培佳学校民办的性质。^①

(一) 产权界定模糊

产权界定清晰是产权交易的前提条件,能有效约束和激励产权主体的行为。对某一特定教育财产而言,产权的初始界定和后续增值资产的界定都非常重要,许多教育财产纠纷,正是由于产权界定不清造成的。陈孝大案争议的焦点在于学校的所有权归属所决定的学校性质上。如果是民办学校,作为举办者在学校制度许可范围内借款是正当行为;如果是公立学校,学校财务行为应当受到上级主管部门约束,未经许可的借款行为自然是挪用公款。

培佳学校的产权关系比较混乱和模糊,学校虽然被初始界定为民办学校,但陈孝大是与普陀区教委协议接管的学校,并成为学校的举办者。如果是民办学校,校长应由董事会选举产生,而这所学校却一直没有董事会。普陀区教委能够和陈孝大协商,让其担任学校举办者和校长,说明普陀区教委直接掌握了学校的管理权和对学校财产的控制权。这时普陀区教委似乎已经认定学校隶属普陀区教委,后来学校向普陀区教委上缴部分学费的做法也验证了这一点。至于学校后续发展所形成的财产归属就更加不确定了,在学校发展中,陈孝大个人和普陀区教育局都对学校进行了各种投入,按照后来颁布的《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民办教育促进法》)的规定,学校后续积累资产在学校续存期间应归民办学校所有,要求取得合理回报的举办者可以取得适当回报。适用于此案件的《社会力量办学条例》第三十六条规定:“教育机构在存续期间,可以依法管理和使用其财产,但是不得转让或者用于担保。任何组织和个人不得侵占教育机构的财产。”

在培佳学校存续期间,学校财产应归学校所有,教育行政部门将民办学

^① 根据以下资料整理:上海陈孝大案的本质 [N/OL]. 中国经济时报, 2003-07-16.
http://www.rednet.com.cn/Articles/2003/07/440730.HTM.

校改为公办的做法违背了相关制度规定。对于没有建立董事会和内部教职工代表大会制度的民办学校，归学校所有似乎也是一纸空谈，但如果学校并非公立学校，陈孝大的罪状似乎就应另当别论。虽然检察机关认为，即使学校是民办性质，根据《社会力量办学条例》的相关规定，学校的所得应该用于学校的再发展，而不是用于教师的购房。但如果学校借贷制度健全，借款又何尝不可呢？教育产权主体的权责范围必须本着责权对等的原则明确界定，按照陈孝大对培佳学校的人力和物力投入，其应该取得合理的回报，而民办学校举办者的合理回报却无法得到当时制度的认可。

（二）产权交易混乱

产权交易是产权主体间进行的财产权利交换活动，权利交换可以是补偿式的，也可以是非补偿式的。正式的产权交易一定要通过正规程序，以公开、公平、公正为原则，得到权利交换双方和相关利益者的认可。没有正规的产权交易程序和交易规则，交易活动往往比较混乱。如果教育产权交易活动缺乏正规的制度约束和有效的法律保护，没有形成资产评估机制，非正式交易成为教育产权交易的主流，交易弱势方的合法权益就容易受到侵犯。

陈孝大接管培福佳小学时，没有正规的产权交易手续，虽然前任校长与陈孝大进行了资产移交，但陈孝大并没有采取购买策略或者无法购买（前文已述），未能真正成为学校的投资人。陈孝大的后续投入，包括向家长借债20万元、拿出自己的积蓄50万元和对学校发展付出的所有心血，完全可以使其成为学校的投资者，但却没有产权制度认可和保护他的举办者地位。教委任命陈孝大为民办小学的校长和举办者，使陈孝大举办者身份的获得不是通过与民办学校产权交易，而是教育部门的批准。这种政府任命方式，使学校的产权归属从一开始就是有问题的，教委事实上已经掌握了学校的各项权利，然后委托给陈孝大经营。如果有明确的产权交易规则和正规的交易程序，陈孝大的权益或许能得到维护。虽然人可以主动变革制度，但现有制度对人的意识和行为的影响却是深刻的。教育法规对防止民办学校资产流失进行了种种规定，却忽视了对产权主体基本权利的尊重和保护以及对产权合法交易程序的规定，没有形成具有可操作性的举办者进入和退出制度。

（三）产权收益失范

产权主体的收益失范行为表现为利用自己的主体优势，通过不正当行为牟利，进而对其他产权主体或社会构成危害。教育行政部门成立公司，并把民办学校直接变为公办的做法，直接侵害了对学校付出巨大精力和财力的陈

孝大的利益。在教委无故把学校转为公办后,陈孝大于2002年6月与妻子在毗邻普陀区的嘉定区获得“社会力量办学许可证”,贷款2400万元举办了远东学校。该校的150名教职员工中,近100名来自“培佳”,约占“培佳”原员工总数的一半,其中有中学部主任、小学部主任、国际部主任、寄宿部主任、进修学校校长等骨干;学生也有数十名自“培佳”转学而来。^①这样无异于“毁掉”了培佳学校。双方当事人为了追逐和维护自己的利益所采取的行为,对社会和他人的利益均带来了损害。

国内经济学者对财产收益权有两种看法,一种观点认为,收益权包含在其他权项中,产权主体通过行使对财产的所有、占有、支配、使用等权项的同时,即实现了收益,因此收益权并不是产权的最基本权项。^②另一种观点把收益权与其他权项一样,共同列为产权的基本权项。这两种观点对收益权的基本认识不同,收益权可以通过行使权利获得的事实收益,也可以指财产剩余价值的索取权。《民办教育促进法》比《社会力量办学条例》更进一步,通过承认举办者可以取得合理回报,初步认可了举办者有限的剩余价值索取权。所以在教育产权领域,有通过产权主体行使所有、占有、使用等权利获取收益和行使财产剩余价值的索取权获得收益两种方式。政府、学校和学校举办者作为产权主体,都享有教育财产的收益权。产权主体在利益的驱使下,会产生各种收益失范行为。目前社会监督机制不健全、监督技术落后、监督成本较高、监督不到位也为教育产权主体收益不规范提供了便利,使各种侵害学校利益、国家利益、受教育者利益和投资人利益的不规范收益行为时有发生。

陈孝大案留给人们的不仅是对留洋博士的一声叹息和深深同情,更有对教育产权制度的深刻反思。如果教育产权制度远远滞后于教育发展的需要,制度不能合理划分产权主体的责权利关系,不能对产权主体行为进行有效的规范和制约,产权交易混乱和当事人收益行为失范现象必然不断出现,成为制约教育发展的关键因素。

二、面向现实问题的研究

以经济领域变革为先导,我国整个社会的政治领域、文化领域都发生着深刻的变革,社会处于重大的转型时期。教育领域同样发生着翻天覆地的变

① 参见:谢念.上海首位留洋博士中小学校长被判刑[N].中国青年报,2003-09-16.

② 参见:黄少安.产权经济学导论[M].济南:山东人民出版社,1995:67.

化，随着市场机制逐渐深入教育领域和学校发展目标的变化，各种新问题不断涌现。如何进一步明确政府与公立学校间的产权关系，为学校的自主发展奠定产权基础；公立学校转制、学校重组合并、公校办民校等现象中，不乏因产权模糊而造成的国有资产流失、产权交易混乱以致挫伤办学积极性、产权收益失范滋生腐败等社会问题；民办教育领域对财产收益权的规定和举办者产权收益不规范等问题，影响民间资本介入教育的积极性与规范性，阻碍民办教育的健康发展；教育投入长期不足且不平衡，农村学校、落后地区学校与中心城市学校差距悬殊，应该如何利用产权制度规范政府的教育投入，实现基础教育的均衡发展。以上常见的教育产权问题，制约着我国教育的发展。

由于受传统观念的束缚和现实利益的诱惑，人们的教育产权观念淡泊，没有及时转换观念、更新思路，以旧有的所有制观念看待新的多样化的产权问题，导致行为的失范和制度建设的滞后，使教育产权制度研究迫切需要被提上研究日程。我们应面对实践，解决问题，通过研究唤起社会的教育产权意识，积极进行教育产权制度建设，解决现实中的教育产权问题。

三、已有研究述评

国内对教育产权问题的研究，始于20世纪90年代末，至今不过十多年的时间。其中较早提出和系统阐述教育产权问题的是张铁明研究员。^①教育理论界对产权问题的研究一方面源于解决教育问题的需要，另一方面也受到经济领域产权制度改革的影响。备受经济界瞩目的新制度经济学理论，在教育领域也产生了重要影响。许多教育研究者把新制度经济学理论作为研究的理论基础，具有代表性的有康永久博士的《教育制度的生成与变革》、高金岭博士的《教育产权制度研究》。甚至有研究者认为，新制度经济学理论的引进标志着教育经济学基础理论的扩展。^②靳希斌教授认为，实现我国教育体制创新与改革，从根本上讲必须运用新制度经济学的理论，特别是产权理论。^③有的研究将新制度经济学中的产权理论和马克思产权方面的学说相结

① 张铁明. 教育产业论：教育与经济增长关系的新视角 [M]. 广州：广东高等教育出版社，1998.

② 马永霞. 教育经济学理论基础的拓展：从人力资本理论到新制度经济学 [J]. 教育与经济，2004（2）：25.

③ 靳希斌. 教育产权与教育体制创新：从制度经济学角度分析教育体制改革问题 [J]. 广东社会科学，2003（2）：74.

合,如徐文博士的《教育产权论》。也有研究者进行了专题研究,如宁本涛博士的《中国民办教育产权研究》,明航博士的《民办学校办学模式——产权配置与治理机制研究》。国内对教育产权的研究虽历时不长,却意义深远,不但开辟了新的研究领域,而且引进了新的研究理论和研究方法。既完成了教育产权的定义、属性、权能等基本理论问题的探讨,又注重通过研究解决实际的教育产权问题。前人研究所开辟的研究领域、运用的研究方法和理论以及研究成果成为本书研究的重要基础。

(一) 已有研究概况

已有的关于教育产权的研究主要涉及以下方面:对教育产权存在合理性的探讨;教育产权的基础理论;教育产权与企业产权、教育主权、所有权、所有制、企业产权等的异同;教育产权制度的主要问题和解决策略;教育产权改革所引发的办学体制、管理体制和学校内部管理体制的改革;对义务教育阶段教育产权研究;对民办教育产权的研究;对各类学校的产权改革(基础教育、高等教育、职业教育)的研究。

上述研究的涵盖面很广,但较少就某一问题产生持续而热烈的争论,说明我国教育产权问题研究仍处于初始阶段。面对众多的问题领域,研究者们各抒己见,研究成果初成体系。虽然研究成果存在分歧,但由于研究者主要以新制度经济学作为主要的理论来源,所以并没有产生截然对立的结论,仅在是否用“教育产权”分析学校产权问题上存在完全相反的观点^①。其他方面虽然隐含着不同的研究取向,如对产权主体的界定,就有教育机构说^②、人和组织说^③等,但研究者分析问题的方式和解决问题的策略并不存在重大的分歧。

(二) 已有研究存在的不足

1. 有些研究存在明显的移用经济学产权理论、国企改革思路进行教育产权改革的倾向。对教育产权改革的作用和地位认识不清,没有深入思考产权制度改革能解决哪方面的教育问题,有夸大产权改革之嫌。

2. 对新制度经济学的理论缺乏针对教育的适应性改造。有些理论分析明

① 曹淑江,范开秀.也谈关于教育中的产权问题:兼与杨丽娟同志商榷[J].教育与经济,2001(4):18.

② 张铁明.教育产业论:教育与经济增长关系的新视角[M].广州:广东高等教育出版社,1998:254;靳希斌.教育产权与教育体制创新:从制度经济学角度分析教育体制改革问题[J].广东社会科学,2003(2):75.

③ 徐文.教育产权论[M].武汉:湖北人民出版社,2007:68.

显地以经济学价值代替教育价值，完全用经济学术语分析教育问题，缺少对教育产权理论的深度建构，表现出研究的不成熟。

3. 研究缺乏深度。多数研究重理论建构，轻问题分析，需要实现研究重点的转移。

4. 一些关键性问题没有得到解决。主要包括：问题众多的基础教育领域没有被系统地研究，对农村教育产权问题关注不够，较少从产权角度对国外的相似问题进行比较研究等。

四、研究对象与研究方法

产权是关系的集合，关系之网中，没有独立的产权主体和客体，一个产权主体权利和行为的变化必将带来其他产权主体权利和行为的改变。教育产权研究是面向产权主体关系和行为的研究，教育产权制度研究采用以制度分析法为主的研究方法。

（一）研究对象

产权是关系的集合。产权即财产权利，是产权主体围绕或通过财产（客体）而形成的经济权利关系，其直观形式是人对物的关系，实质上体现产权主体（包括公用主体和私有主体）之间的关系。产权主体的财产权利，包括对财产的所有权、使用权、支配权和收益权等以所有权为中心的若干权项。

教育产权是教育产权主体围绕教育产权客体形成的权责利关系。产权主体是教育产权的拥有者，包括各级政府（教育行政管理机构）、教育机构（组织）、教育投资者、受教育者等，教育产权主体的代表可以是法人或自然人。教育产权客体包括有形教育资产和无形教育资产，有形资产是办学的物质条件，包括土地、建筑、教学设施等；无形资产包括教育机构的学校特色、经验、品牌等知识产权，也包括学校的债权和债务。

产权制度是规制关系和行为的规则的集合。教育产权制度是对教育产权相关主体在教育活动中对各种类型的教育财产的所有、占有、支配和使用等各种权责利关系的规定，它包括基本权限的界定和产权交易、契约的执行、监督等一系列配套规则，是一组规则的集合。它既是对产权主体责权利的规定，又是对产权主体的行为规范，包括对其合法行为的认可和保护以及对其非法行为的约束和处罚。

教育产权关系错综复杂，多种类的教育财产和多类型的产权主体，使教育产权关系形成了复杂的关系之网。本书的研究对象是教育产权制度规定和

形成的、复杂的教育产权关系与这些关系制约和影响下的产权主体行为。

（二）研究方法

本研究采用以制度分析法为主的多种研究方法，具体包括以下五种。

1. 制度分析法：以教育产权制度作为变量和研究对象，分析学校产权制度的构成和运转情况。透过关系看制度和透过制度看关系。抓住关系中的产权主体，从产权主体间权责利界定和产权行为中，分析现存产权制度的合理性和存在的问题；同时抓住产权主体背后的、形成关系之网的相关制度和教育财产的特点，分析产权主体的关系和行为。

2. 文献法：收集整理与产权理论、产权制度、教育产权制度有关的著作和论文，在阅读文献中整理新制度经济学理论，从中找到前人的研究成果和研究存在的不足。

3. 理论研究法：在整理相关新制度经济学、马克思主义经济学产权理论和教育产权理论的基础上，构建教育产权理论和教育产权制度理论。

4. 访谈法：访谈城市公立学校、农村学校和民办学校校长，接触学校产权的实质性问题，为总结学校产权问题和提出改革策略提供实践依据。

5. 比较研究法：分析欧美特许学校、私营公司经营学校运动引发的产权关系变化，与我国的转制学校进行比较分析。

五、研究的范围和框架

本书以经济学产权理论作为研究的理论基础，以基础教育产权制度为研究范围。本书抓住教育产权制度的内核——学校产权制度，面向“现实问题”，研究不同产权类型的学校产权制度的具体问题，分析复杂的“关系之网”中不同产权主体的关系与行为，探索构建更趋合理的学校产权制度，实现对产权主体的有效规制和激励。

本书在借鉴前人研究成果的基础上，构建教育产权制度理论，提出教育产权制度是以追求公平和效率为目标，在政府、学校和代表受教育者的社会力量三者的博弈中逐渐完善发展。本书从公平和效率两大纬度，具体分析公立学校、民办学校和混合制学校三种类型的学校产权制度的现状，揭示问题并提出改革对策。本书在最后分析了学校产权制度改革的限度，加强对改革效果的把握。

（一）研究范围

关于基础教育的限定。本书以基础教育产权制度为主要的研究对象，广

义的基础教育包括幼儿园至高中阶段，因幼儿园教育属于学龄前教育，幼儿园与学校虽同为基础教育机构，但存在诸多差别，故本书把小学至高中阶段的十二年教育界定为本文研究的基础教育范围。

关于基础教育产权制度的限定。本书把基础教育产权制度下移到学校层面，按学校所有权和经营权的不同，划分为公立学校、民办学校和混合制学校的产权制度；基础教育的教育管理体制、办学体制、学校内部管理体制从政府、学校、办学者之间的责权关系层面涵盖了基础教育产权制度的重要内容，正是这些责权关系决定基础教育产权制度的具体安排。

关于学校产权制度的说明。学校产权制度是相关产权主体围绕对学校的教育投入和财产形成的责权利关系等一系列规则的集合。学校产权制度是教育产权制度在学校层面上的具体化，以学校产权为核心，涉及教育管理体制、办学体制和学校内部管理体制中的产权制度，能以点带面地反映教育产权制度的具体内容。广大中小学校是基础教育阶段的主要教育机构，能集中反映基础教育产权制度的主要特点。学校产权制度更加明确了产权的主客体，能提供具体的产权结构，用以分析产权主体间的关系和行为。

（二）研究框架

第一章“产权与教育产权理论”在借鉴产权理论上形成教育产权理论，从教育产权的含义、结构和功能三方面解析了教育产权。教育产权是教育主体间的权责利关系集；教育产权结构是主客体交织的网络结构；教育产权有界定、约束和激励等功能。

第二章“博弈中发展的教育产权制度”分析了教育产权制度的制约因素和类型，以教育产权制度公平和制度效率标准作为基础教育产权制度的评价标准，以利益三方的正和博弈作为教育产权制度的发展路径。

第三章“基础教育产权制度分析”按所有权和经营权划分学校类型，基础教育产权制度具体分为公立学校、民办学校和混合制学校产权制度。基础教育产权制度存在发展困境，仍是政府主导的浅层博弈，没有形成均衡的博弈力量。

第四章“公立学校产权制度分析”对公立学校产权制度进行了分析。政府间、政府与学校间是行政管理式的教育产权关系，公立学校依靠国家教育投入实现发展，产权制度公平集中体现为教育投入公平。政府在学校产权制度变革和执行中占优势主导地位，政府行为是否受到有效约束是判断公立学校产权制度效率的重要标准。