

学校产权治理： 学校绩效发展的困境与出路

王栋梁¹, 张学敏², 赵希²

(1. 重庆市万州区国本中学, 重庆 404100; 2. 西南大学 教育学部, 重庆 400715)

摘要:学校产权就其本质而言,是对学校教育活动中不同主体间权利与行为关系的界定,不同主体间权利与行为具体呈现何种格局,又从根本上影响到学校的绩效及其教育质量。学校产权治理主要从降低学校交易成本、提高资源配置效率和形成利益相容激励机制三个方面对学校绩效产生影响。但是,我国学校产权治理对学校绩效发展的作用仍然有限,主要在于政府主导型产权治理、学校权利不确定性和第三方力量薄弱三个方面所产生的消极影响。因此,只有“依法治国、依法治教、依法治校”,从根本上转变政府教育管理职能、改直接主导为间接调控,加强现代学校制度建设、促进学校自主发展,加强第三方力量培育、引导家长委员会等社区组织参与学校治理,才可能使学校产权治理成为影响学校绩效,提高教育质量的推动力。

关键词:学校产权治理;学校绩效发展;政府教育管理职能;学校权利;第三方力量

中图分类号:G471 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2015)06-0099-09

改革开放以来,我国的教育事业得到了很大发展。截至2010年底,全国2856个县(市、区)全部实现“两基”,全国“两基”人口覆盖率达到100%。小学学龄儿童净入学率达到99.7%,比1990年高出3.4个百分点。初中毕业生升学率87.5%,比1990年提高12.9个百分点。学前教育、中等教育、高等教育均得到了较快发展^[1]。这些成绩得益于建国以来在办学体制、管理体制、投资体制等方面的不断变革和创新。但随着21世纪的到来,我国社会主义市场经济体制改革进入“深水区”,办学体制逐渐从单一向多元化发展。除了原有公立学校和各类民办学校外,各种民办公助、公办民助、公私合作等类型的学校开始兴起。新时期、新发展产生了新问题:新的办学体制下学校归谁拥有、为谁服务?国家(或政府)作为投资者拥有怎样的权利和义务?学校作为法人又有哪些义务和权利?教师和学生作为教育活动的主体分别享有哪些权利和义务?什么样的产权结构才能保障民办教育、转制学校、独立学院的蓬勃发展呢?这些理论和实际问题,都直接或间接地与学校产权有关,学校产权的模糊这一内在制度缺陷直接影响着学校绩效的发展。因此,揭示影响学校绩效的制度根源,分析学校产权治理对于学校绩效的影响,提出实现学校绩效最大化的策略就具有重要的理论价值和实践意义。

一、学校产权与学校绩效的关系

何谓产权与学校产权?何谓绩效与学校绩效?这是我们在讨论学校产权治理对学校绩效影响之前必须明晰的问题。只有在对二者的充分理解和认识的基础上,我们才能进一步理解作为学校制度核心

收稿日期:2015-05-20

作者简介:王栋梁,中学高级教师,重庆市万州区国本中学校长。

张学敏,教育学博士,西南大学教育学部教授,博士生导师。

赵希,西南大学教育学部博士研究生。

的产权制度,以及学校产权如何界定学校各主体之间的权利关系,学校产权治理如何规范学校各主体的行为,从而认清对学校绩效发展产生影响的内在联系。

要理顺学校产权与学校绩效之间的关系,就必须从理解核心概念入手。

(一)源自现代产权经济学的产权概念

经济学家从各自的角度对产权的涵义进行了阐释。德姆塞茨认为:“产权是一种社会工具,其重要性就在于事实上它们能帮助一个人形成与其他人进行交易的合理预期。”^[2]阿尔钦认为:“产权是一个社会所强制实施的选择一种经济品的使用的权利。”^[3]诺思认为:“产权本质上是一种排他性权利。”^[4]虽然不同流派从不同的视角对产权含义进行了界定,但现代产权经济学关于产权含义的理解有一个明确的共识,那就是产权不是指人与物之间的关系,而是指由物的存在及关于它们的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系。它安排、确定了每个人相对于物的行为规范,每个人都必须遵守他与其他人之间的相互关系,或承担不遵守这种关系的成本。一个完整的产权概念通常包括所有权、使用权、支配权、收益权和处置权这五种权利,以上五者共同构成一个“权利束”(a bundle of rights)^[5]。产权具有激励、约束、使外部性内部化和资源配置等功能。不同的产权界定意味着不同的资源配置和效率。学校产权就是在产权概念基础上衍生而成的,它指在学校中由于物的存在以及关于它们的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系。它包括学校教育活动和教育管理活动中不同的主体基于对特定客体的权利,以及相互之间发生的各种各样的经济关系。而学校产权制度就是规范这些权利与行为关系的一系列配套规则,或一组规则的集合。它既是对产权主体权利的规定,又是对产权主体行为的规范,而后者包括对产权主体合法行为的认可、激励、保护以及对产权主体非法行为的约束和处罚。

(二)绩效概念

从字面意思分析,“绩效”是“绩”与“效”的组合。“绩”是业绩,“效”是效率、效果、态度、品行、行为、方法、方式;“绩”是一种目标,“效”是一种行为。绩效是指行为所达到的效果,并且这种效果应和事前预期的目标挂钩。也就是说绩效包括两个方面的内涵:一方面是行为实行后所获得的效果,另一方面是行为效果达到预期目标的程度^[6]。本文将绩效理解为一定行为所实现的预期目标的程度或效果。而学校是组织教育教学活动以实现教育目标的主要机构,其终极目标在于为国家和社会培养全面发展的人,满足受教育者的教育需要。但由于地区经济发展程度和教育分配制度等因素的影响,各个学校可获得的教育资源并不平等,彼此间甚至差距很大。因此,不能单纯用应然教育目标的实现程度来判断学校的绩效,而应该考虑在一定的资源约束条件下,学校实现教育目标的程度或效果。因此,本文将学校绩效理解为:在学校所能获得的教育资源条件下,学校通过采取协调目标、制定制度、缓和矛盾、监督过程和评估结果等一系列资源配置行为,所达到的教育目标的程度或效果。

理解了产权与绩效及其相关的核心概念,就为分析学校产权制度与学校绩效间的关系打下了理论基础。学校绩效公式为更好地理解二者之间的关系提供了一种直观的“路径”。可将学校绩效公式表示为^[7]:

$$P = \frac{O}{C} \times \eta = \frac{o_1 f_1 + o_2 f_2 + \dots + o_i f_i}{c_1 + c_2} \times \eta = \frac{\sum_{i=1}^n o_i f_i}{c_1 + c_2} \times \eta$$

其中, P 表示学校绩效(Performance), O 表示学校教育目标实现的程度(Object), η 表示其他的影响因子,本文主要指制度。 o_i 表示不同学校主体的目标实现程度, f_i 表示不同学校主体在教育目标实现中所占权重, C 表示实现一定的教育目标所付出的成本, c_1 表示生产成本, c_2 表示交易成本。由公式可知,学校绩效的提高,一方面需要学校扩大产出,提高教育质量,最大限度地实现教育目标;另一方面需要学校合理分配和使用教育资源,降低实现教育目标所付出的成本。学校目标、学校成本、学校主体行为和学校制度是影响学校绩效的重要因素。学校绩效在很大程度上取决于学校制度,学校制度对学校绩效的影响是根本性和保障性的。好的制度既可以促进学校教育目标的实现,也可以降低学校成本;反之,不好的制度则会增加学校之间的冲突,提高学校办学成本。因此,制度是影响学校绩效中最重要的

的因子之一。而产权制度是制度化的产权关系,是划分、确定、维护和行使产权的一系列规则,是所有制度中的核心部分。学校产权制度为学校教育活动的开展提供了前提,清晰的学校产权可以为学校各主体之间的教育活动提供稳定预期,明确学校各主体之间的权利关系,规范学校资源配置过程中各主体行为,提高学校绩效。综上所述,通过对学校绩效公式的推演可知学校产权制度的健全和完善程度与学校绩效之间具有显著的正相关性。

二、学校产权治理对学校绩效的影响

厘清学校产权制度与学校绩效间的关系是分析学校产权治理对学校绩效影响的理论基础。正是因为两者在理论上存在正相关性,才为进一步探讨学校产权治理对学校绩效的影响提供了逻辑起点。学校产权治理是健全与完善学校产权制度的必要手段。清晰、明确的产权制度可以减少外部效应,提高资源的配置和使用效率,能在学校产权主体之间进行合理的产权配置以实现学校绩效最大化。本文将从学校交易成本、资源配置效率和激励机制三个角度来分析学校产权治理对学校绩效的影响。

(一)学校产权治理有利于降低交易成本

关于产权与交易成本的关系,现代产权经济学认为:“一定的制度安排由交易费用所决定,而交易费用反过来又被产权结构和性质所决定。一种产权一旦被交易费用所确定,产权结构就决定了交易成本的形式、类别与量的大小。因此,产权结构是交易费用的前提和决定因素。”^[8]一种有效率的产权制度,不仅有助于发挥各经济主体的积极性,保证把资本和精力用于社会最有用的活动,从而使个人收益(成本)与社会收益(成本)趋向一致,而且还有助于减少未来的不确定因素,从而降低交易成本。所以,通过学校产权治理明确学校的产权制度,是降低学校交易成本的最有效的途径。首先,学校产权治理可以通过制定规则和制度,明确学校内部各主体的责、权、利,使交易各方获得使其行为有序化的信息,减少资源使用的不确定性,为交易活动提供合理预期,降低交易的不确定性,弥补人的有限理性,抑制学校主体的机会主义行为,从而降低学校活动的交易成本。其次,学校产权治理能使各主体的权利、责任和收益趋于平衡,使学校主体行为的私人成本与社会成本、私人收益与社会收益相符合,从而减少外部性问题。尤其是在学校办学自主权的保障上,学校产权治理有着重要作用。通过学校产权治理改革现有产权制度,将国家财产的终极所有权与学校的法人财产所有权和管理权分离,使学校成为独立的办学主体。只有这样,学校才具有独立的法人资格,才能自主地对学校的课程和专业设置、教学和科研、招生等作出决策。政府不直接参与和干涉学校内部管理活动,只对其进行宏观管理和监督。这既增强了学校决策和管理的时效性,也使学校卸掉许多本不属于自身职责范围内的社会职能,从而降低交易成本。

(二)学校产权治理有利于优化资源配置效率

学校产权治理能明确学校成员在获取和使用教育资源过程中的权、责、利关系,构建科学合理的产权结构,是优化资源配置效率的必要途径。学校产权治理将产权进行合理的分割,通过将分割后的产权界定给不同的、能最大化发挥其用途的主体,就能实现资源的有效利用,提高配置效率。当然,在产权分割过程中,(1)要保障学校产权分割的合理性,不能以利润最大的目标来分割,而是要以学校绩效目标最大化为准绳。(2)要尽量将产权安排给能实现学校绩效最大化的主体,具体的主体包括学校的部门、学院、组织和个人等。(3)分割后的产权要尽量保证排他性。排他性决定了特定的主体以一定方式使用一种稀缺资源的权利。排他性产权的建立使财产所有者可以独自占有使用某种资源的收益,并独自承担应用某种资源的成本,排他性产权可以给所有者提供提高效率和生产能力的直接激励,进而提高资源的使用效率。(4)分割后的产权结构要尽量清晰、明确。清晰的产权能为产权主体提供合理的预期,是学校内部各成员进行教育服务活动的前提,而相对于没有产权界定或者界定模糊的产权结构而言,清晰的产权结构本身就提高了资源的使用效率。

(三)学校产权治理有利于完善激励机制

学校产权治理有利于在学校内部建立起完善的产权激励约束机制,以调动学校内部成员工作的积极性,从根本上解决学校内部的委托-代理问题(即在学校内部委托人和代理人信息不对称的情况下,如

何设计不同的产权激励机制来降低代理成本,实现委托人利益的最大化)。从纯粹经济学意义上看,由于委托人和代理人之间存在目标不一致、信息不对称的情况,如果监督不到位,代理人会出于追求自身利益最大化的动机,采取偷懒、搭便车等机会主义行为,损害委托人的利益。学校管理中也在一定程度上存在类似的情况,委托-代理关系也是开展学校教学活动的主要关系类型。例如,各级政府受全体公民(包括家长和学生)委托创办学校,校长受各级政府委托管理学校,校长再委托教师来提供教育服务,满足家长和教育需求。这是一个典型的多层委托-代理关系,在此关系中,优化学校绩效的关键是要解决好学校创办者与校长、学校管理者与教师之间的委托-代理问题。可能存在的问题如:校长和学校管理者利用职务之便受贿,在资源配置过程中为满足自己的利益而侵吞学校财产或扭曲学校资源配置;教师在教学活动中“磨洋工”、偷懒、“搭便车”、敷衍了事等。根据产权理论,在产权权能中最富有激励性的是剩余索取权和剩余控制权。在我国,理论上讲基本不存在盈利性学校,但并不是说所有学校都不存在剩余索取权,“在大多数情况下,学校内部人员都在一定程度上享受着剩余索取权,只是这种剩余索取权被学校法人统一控制着,根据劳动贡献给予合同固定工资之外的奖励”^[9]¹⁷¹。通过学校产权治理所建立的产权激励约束机制,能合理运用剩余索取权来激励校长和教师的行为,减少其代理问题。同时,还能通过赋予校长和教师一定的控制权来体现人力资本价值,激励校长和教师保持较高的人力资本投入和努力水平,从而提高学校绩效。

三、学校产权治理在学校绩效管理实践中的困境

从理论层面分析,学校产权治理的确与学校绩效密切相关,学校产权治理能从降低交易成本、优化学校资源分配效率、建立合理的产权激励机制三个方面来优化学校绩效。但这只是理论上的应然状态,现实中学校产权治理在学校绩效管理实践中存在着许多阻碍与困境。

(一)政府主导的弊端

中国教育管理体制的具体状况决定了参与博弈的其余力量与政府处于不对等的地位。就某种意义上而言,左右博弈胜负与学校产权制度走向的决定性因素不是其他,而是政府的力量以及施展此种力量的决心。在实际工作中,政府力量和意志主导博弈的格局又引导出另一个问题,即产权治理的效果很大程度上取决于政府所制定的政策是否正确,以及其廉洁程度。然而,由于对政府的制衡机制不完善,政府力量的不合理使用就可能出现,这很容易给学校产权治理带来弊端。

政府力量的不合理使用给学校产权治理带来的弊端主要表现在两个方面:

1. 政府机构科层制体系的不良影响

由于中国社会正处于政治、经济、文化的转型期,更由于“我国的教育管理和一般管理处于从经验的、人治的、非理性的传统管理阶段向科学的、法治的、制度化的现代理性管理阶段过渡”时期^[10],因此在当下的中国社会,政府科层制给学校产权治理带来的弊端既具有普遍性,同时也具有中国社会转型期所具有的独特性。就后一点而言,中国长期实行的计划经济体制使得学校管理带有较重的行政化色彩,由此导致两种不良的后果:第一,由科层等级机制造成的僵化的组织氛围会对学校内部各机构,学校与政府间的信息沟通方面造成阻碍,进而影响教育资源的优化配置,学校的需求无法及时满足;第二,科层制往往与权力的自我扩张相联系,而这也意味着与学校教育活动相关的政府部门势必会过度干预学校管理,进而影响到产权的独立性与排他性,导致学校产权结构模糊。

2. 与利益集团寻租相伴随的政府设租行为

由于政府拥有制定政策、调配社会资源的权力,寻租行为往往与政府部门相联系。此外,政府官员本身也是一个独立的经济活动主体,具有“经济人”的属性。因此,如果无法有效监督政府官员所拥有的权力,某些缺乏社会责任感与职业道德的官员则很可能利用手中的权力产生设租行为,进而满足利益集团的寻租需求,形成权力寻租。需要指出的是,政府权力寻租的成功需要一定条件支持。在当下中国社会,教育管理既然带有行政化色彩,那么与行政化相伴随的权力寻租行为也会存在于教育领域。这里尤其需要指出的是,由于各种公立中小学校的财产所有权实际为政府所享有,因此学校的兴建、出卖、转让,

乃至学校内部人、财、物的调配也会为政府所主导。

在此情况下,一些有违学校发展的现象便随之产生。如某些政府部门在未履行相关程序的情况下,将优质教育资源出售给个人;再如某些政府部门将优质学校的入学分数折算为学费,换取经济利益等。上述政府利用权力出卖学校教育资源而为己谋利的权力寻租行为既破坏了学校产权的独立性,同时也反过来造成学校产权治理的困难。

(二)学校权利不确定性

无论是公立还是民办学校,从本质上说都属于地位相对独立的机构,也都有自身的发展目标和利益诉求。由于权利背后意味着利益,因此学校在权利上的诉求实际也就是其利益诉求的反映。在学校产权方面,公立学校的利益主要涉及获得更多的资源,在人事、资金支配方面拥有更多的自主权等。由于身份不同,民办学校的利益主要涉及努力争取政府的财政政策支持,以及在规定范围内,通过办学实现合理回报等诸多方面。鉴于公办和民办学校(至少在业务方面)都属于教育行政部门的下属机构,故政府与学校之间的权责关系在很大程度上决定了后者能够享有多少的权利。显然,政府与学校间的此种类似于科层制机构的上下级关系是不利于政府权力的下放与学校的自主管理的。因此,在政府主导的情况下,学校的利益能否实现也就处于不确定状态。

学校利益的不确定又带来权利的不确定,导致学校产权划分缺乏明确的依据和基础。学校权利的不确定性主要表现在两个方面。

1. 学校权利界线模糊

就公立学校而言,权利不确定性主要涉及学校权利未得到明确界定,尤其是学校与上级教育主管部门间的权责关系未得到明确界定,而后者将导致学校的权利缺乏稳定、长效的保障机制。此外,随着教育逐渐被纳入到市场机制,许多新的权利逐渐被相关学校所享有,但这些权利也同样缺乏机制上的保障。政府与学校间的权利未得到明确界定,这是造成学校权利充满不确定性的首要原因。很大程度上,界定学校权利的法律并非完全基于学校发展所制定。政府的意志决定着学校权利的多少。例如,目前的《中华人民共和国教育法》对学校权限的规定就比较笼统,如在“管理、使用本单位的设施和经费”一条中^[11],对“管理”需要达到的程度缺乏明确阐述。在实际工作中,学校对经费的管理往往具有特殊性、多样性。比如,在学校校舍建设、改造工作中,某些学校在属于预算内支出的校舍建设工作上只有建设或改造后的使用权,但没有参与权和验收权。与之相反,某些学校却可以全程参与设计、施工、验收工作。

另一个需要指出的问题是,教育主管部门对学校权力下放程度上的差异会直接导致相关学校拥有的权利多少。学校权利首先体现在作为学校法人的校长所拥有的权力上,因此学校权利若未得到明确界定,则校长权力亦会处于“妾身未明”的状态。如《中华人民共和国义务教育法释义》指出:“校长全面负责学校的行政管理,包括人事管理、教学管理、科研管理和总务管理”^[12],但在学校人事管理方面,由于上级部门的权力未得到明确界定,有部分学校的人事任免依然由上级主管部门主导,某种程度上,校长在人事任免方面的权力也被虚置。此外,虽然某些校长在理论上拥有人事上的任免权,但与此同时,上级主管部门又往往为学校人事任免制定了未必与学校需求相符合的标准,这也造成部分学校的人事管理处于与实际脱节的状态。这种权利不确定性不利于学校产权主体的权责划分,为构建清晰的产权结构造成了一定的阻碍。

2. 民办学校产权制度不完善

与公办学校相比,民办学校在权利方面未得到明确界定的地方相对更多。民办学校的办学资质是在2002年《中华人民共和国民办教育促进法》颁布实施后才取得法律认可的。某种程度上说,民办学校目前仍处于发展的初期,民办学校有相当多的权利仍未得到明确界定,尤其是其财产收益权未得到政府正式认可,其公益性事业单位的身份也未得到政府正式承认。在此情况下,许多学校虽然为了享受国家的优惠政策,为了获得相对好的发展空间,往往将学校注册为不取得合理回报的单位,但学校的投资者实际上仍然期望通过办学获得盈利,继而实现资本增值。在缺乏法律认可与保障的情况下,相关学校可能会采取一些非正规手段,以获得投资回报。

民办学校在财产收益权上的不明确性使其投资者的经济收益亦随之变得不确定,投资者往往把精力都投入到怎样加快资本流通与增值上,而对学校的长远发展不甚关心。就此而言,民办学校自身力量是十分薄弱的,也缺乏保障相应权利与收益的制度,而其发展又极度依赖政府的扶持政策,这是导致目前民办学校发展充满不确定性的主要原因。民办学校若要具备健全、完善的产权制度,则政府首先要对民办学校拥有的权利予以清晰界定。

(三)第三方力量薄弱

在制约学校产权治理的三方博弈中,相对于政府、学校而言,社会组织是博弈的第三方力量,它们大多代表着受教育者的利益。通常来说,第三方力量需要结成组织,才能为受教育者的利益服务。而参与博弈的各方力量必须要达到均衡,才可能从根本上保证学校产权制度的健康发展。

1. 家长委员会的作用不充分

就未成年受教育者而言,家长是他们利益的主要代表者、维护者。然而,以学校为单位的家长委员会仍然没有普遍建立,而家长委员会应如何发挥其职能亦存在一些困扰性的问题。在此情况下,家长往往不能通过参与学校管理来维护个人利益,更遑论促进学校发展。此外,由于保障家长利益的组织和机构不够健全,故在学生利益被侵犯时,相关的家长往往通过制造公共事件来引起社会关注,并借此维护利益。

2. 成年受教育者组织的独立性较低

成年受教育者组成的社会组织(例如大学里的学生会和社团),或者代表受教育者利益的各类社会团体、协会多是与政府关系密切的半政府组织或者学校内部机构的组成部分。这类团体的活动也往往接受政府或学校的领导,他们并不构成一种独立的力量。在维护受教育者利益方面,虽然此类团体发挥了一定的作用,但是此类组织与政府、学校间的密切关系势必使其行为带有一定的倾向性,不能完全代表受教育者的利益。换言之,代表受教育者利益的社会团体存在先天不足、后天力量薄弱的因素,在其与政府或校方博弈中,第三方力量必然呈现出弱势状态。

四、改善学校产权治理环境,优化学校绩效的策略分析

改善学校产权治理环境是优化学校绩效的必要前提。学校产权治理的目的是解决学校中教育资源的配置、使用、开发和收益等问题,是为了让稀缺的教育资源得到更合理、高效的利用。学校产权治理应促进参与博弈的各方进行正和博弈,并在此种博弈中获得自身的发展。实现正和博弈的先决条件是参与博弈的各方要建立起合作关系,而此种合作关系能否建立又取决于能否为博弈提供一个公平的平台。考虑到代表受教育者利益的第三方、学校与政府间力量不对等情况,而任何一方与其他力量之间差距过于悬殊都将导致学校产权治理无法正常运行,因此所谓公平并不意味着予以双方同等待遇,而是更应该强调对薄弱方力量的培育,努力提升学校和第三方的博弈能力,这样才能改善学校产权治理困境,优化学校绩效。

(一)依法治教,转变政府教育管理职能

2014年10月23日,中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)。其中,《决定》的第三章“深入推进依法行政,加快建设法治政府”从依法全面履行政府职能、推进各级政府事权规范化、法律化,建立健全依法决策机制,深化行政执法体制改革,坚持严格规范、公正文明的执法,强化对行政权力的制约和监督,全面推进政务公开等六个方面对如何将政府部门权力的运用、监督纳入到法制化进程中作了明确阐述^[13]。随着《决定》的出台,作为依法行政中的重要一环,相关教育行政部门也势必以该《决定》为指导,逐步转变其教育管理职能。而教育部于近期发布的《关于深入推进教育管办评分离 促进政府职能转变的若干意见》(以下简称《意见》)就是对国家依法治国精神的贯彻落实。在《意见》中明确提到:“以进一步简政放权、改进管理方式为前提,加快建设法治政府和服务型政府,主动开拓为学校、教师和学生服务的新形式、新途径。”^[14]从“依法治国”到“依法治教”再到“管办评分离”,我们能看到政府和教育行政部门对自

身职能转变的清醒认识和改革决心,而对于政府职能的转变可以以两个“转变”为着眼点。

政府应改变在教育管理中“裁判员”兼“运动员”的角色,明确自己仅仅是“裁判员”的身份,从过去的直接主导转变为通过信息服务、拨款和制定法律法规等方式来进行间接调控。“逐步从一切具体的教育管理事务中退出,凡是学校能够办好的事情都让学校办,凡是市场能解决的问题都尽可能发挥市场机制的积极作用。”“政府将逐步专注于教育事业发展规划,加强教育发展的宏观调控”,“加强教育制度环境建设、维护市场秩序,发挥市场机制的积极作用”,“维护教育公平和公正,建立健全教育机会平等的保障体系”,“政府更多地通过经济手段、法律手段及借助社会中介组织的作用,有效地执行教育督导评估的行政职能”,“为学校发展提供高效能的服务”^{[9]204}。政府应充分发挥市场在资源配置上的优势,将充分利用教育资源作为目标,有选择地将部分权力下放给学校和社会。但放权并不意味着政府职能的弱化,相反还要加强政府的服务职能和监督职能,政府应该在部分放权的同时,做好制度建设和监督服务工作,创建公平、可靠的制度环境,通过宏观层面的指导促进学校健康发展。

政府应改革完善科层制结构,精简机构,调整内部组织结构和功能,避免机构重叠与功能交叉。明确各部门各岗位的权责,使隐性权力显性化,责权利对等,以此来减少官员权力寻租的空间^[15]。改革中应注重教育行政机构组织内部及其与学校间的信息沟通,使政府的管理目标与学校发展目标一致。还应充分发挥竞争机制的作用,改善行政科层组织内部相对保守的氛围,提高工作人员的积极性和创造力,使其能更好地服务于学校发展。此外,政府还应加强法制建设,健全教育法规,加强执法力度,减少“人治”空间,实现依法治教和依法治校。

(二)依法治校,加强现代学校制度建设

依法治校是实施依法治国基本方略和依法治教的客观要求,是学校管理体制实现制度化、规范化、法治化的必由之路,更是促进学校自主发展的基本前提。要平衡学校产权治理中三方主体的博弈能力,解决当前学校产权治理中学校权利不确定的问题,必须要通过依法治校——建立现代学校制度来实现。教育部于2012年出台了《依法治校——建设现代学校制度实施纲要(征求意见稿)》。文件要求提高现代学校制度建设质量,制定并完善教学、人事、财务与资产、学生、后勤、安全、对外合作等方面的管理制度,建立健全各种办事程序、内部组织规则、议事规则等,形成健全、规范、统一的制度体系^[16]。这一文件的出台,对于解决当前学校管理中存在的各种问题,具有十分重要的现实价值与指导意义。具体而言,对于建设现代学校制度可以从一个“权利”、两个“制度”着手。

在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的第十三章“建设现代学校制度”中明确指出要“落实和扩大学校办学自主权”^[17]。学校的办学自主权是《中华人民共和国教育法》赋予各级各类学校的基本权利,也是促进学校自主发展,增强学校在产权治理中博弈能力的关键权利。而要落实学校办学自主权可以具体从以下几个方面进行:(1)加强学校章程的建设,制定符合学校自身发展规律的章程,学校按照章程进行自我管理;(2)调整好校长与其他行政人员之间的关系,集权与分权相结合;(3)把学术性与专业性强的权力,委托给专业管理人员;(4)建立健全学校的决策机构、执行机构、监督机构,使“三驾马车”各司其职,各自行使自己的权限,做到相互制衡和相互协调。概言之,保障学校的办学自主权就必须调整好学校内部权力结构的关系,完善学校内部治理结构,建立起决策、执行、监督相互独立、相互协调的学校产权治理模式,从而促进学校走向自主发展的道路。

两个“制度”指的是学校法人产权制度和校长负责制度。首先,完善学校的法人产权制度,使学校真正成为实际的法人实体。根据《中华人民共和国教育法》第31条规定“学校及其他教育机构具备法人条件的,自批准设立或者注册登记之日起取得法人资格”,学校自批准之日起就是一个法人实体。学校法人产权制度的明晰,是学校产权治理的核心,更是增强学校博弈力量的基础。完善学校法人产权制度可以从几个方面来理解:(1)学校财产所有权的多元化,即法人学校的投资主体是开放的、多元的;(2)终极财产所有权外在化,即出资人(包括组织)一旦投资于学校,终极财产所有权与法人产权相分离,出资者不能随意干预和支配法人财产;(3)法人产权独立化,法人财产一旦形成便获得了独立的性质,无论学校的终极财产所有权归谁所有,学校作为独立的法人实体,自主承担行使法人财产权;(4)财产责任有限

化,出资人是以投入资本额为限承担有限责任,法人学校则以全部法人财产对外独立承担责任;(5)法人财产权的可交易性,即学校可以凭借法人财产权,在教育产权市场上进行交易和重新组合^[18]。此外,在完善学校法人产权制度的基础上,加强校长负责制的建设,监督管理好政府下放给学校的权力,杜绝权力滥用,是保障学校产权治理,促进学校自主发展的关键举措。校长负责制是结构性概念,由校长负责、审议机构、教职工民主参与管理和党组织的政治监督作用四个方面组成。虽然校长负责制的核心是校长全面负责,但是,其他机构的审议监督和教职工民主参与管理也是监督校长行为,保证学校民主管理不可或缺的关键。没有监督和教职工参与的校长负责制会演变为校长的个人独裁制^[19]。参与学校民主管理是学校教职工的合法权利,完善教职工代表大会制度,增加教代会的审议权和否决权。学校做到政务公开,信息透明,校长积极引领学校的正确发展方向,引导教职工关心学校的发展,避免民主管理的消极作用。

(三)培育第三方力量,促进家长委员会等利益相关组织的建设

政府及学校都应重视代表受教育者利益的第三方力量的培育,引导建立家长委员会和社区教育委员会,建立社会监督机制,引导社会组织参与学校管理。《依法治校——建设现代学校制度实施纲要(征求意见稿)》中提到:“中小学应当逐步建立健全班级和学校两级家长委员会。家长委员会承担参与教育工作,参与和监督学校管理,促进学校与家庭沟通、合作等职责,其成员由家长民主选举产生。学校应当提供必要条件,保障家长委员会对学校、教师的教育教学、管理活动实施监督,提出意见建议,应当定期与家长委员会成员进行沟通,听取意见。学校实施采购校服、订购教辅材料、组织活动、代收费用等直接涉及学生个体利益的活动,一般应由学校或者教师提出建议和选择方案,并做出相应说明,提交家长委员会做出决定。有条件的地方,可以设置区域的家长委员会联合会,扩大家长对学校办学活动和管理行为的知情权、参与权和监督权。”^[16]而在这一点上,国外有许多值得借鉴的经验。例如在美国,政府特许学校在每个教学点建立社区学校评议会,实现校本管理和校本决策。评议会由六名家长、社区代表、两名教师和校长组成,如果是高中还包括一名学生代表。按照先前的法律,家长代表通过投票选举产生,社区代表由学校招生范围内的居民选举产生,他们不能是学生家长,也不能是学校雇员^[20]。美国的做法提供给我们一个可以借鉴的思路,政府可以根据我国长期缺乏家长参与学校管理的历史,先从建立家长学校入手,让家长了解学校、理解教育。在此基础上,再选举具有教育经验和关心学校发展的家长组成家长委员会,参与到学校的民主管理中。此外,随着小学和初中就近入学制度的实施,学校与社区的联系越来越紧密。以社区为载体的社会组织力量也是第三方力量的重要组成部分。它能为学校发展营造好的外部环境,积极与政府、学校互动,共同解决学校发展中的问题。学校与家长、社区之间建立渠道畅通的互动联系,使教育中的问题能被及时发现,受教育者也能进行及时的利益表达,这才有利于学校与受教育者之间进行正和博弈,实现受教育者利益和学校利益共同满足,最终实现学生和学校共同发展。

有效均衡各利益主体在教育发展中利益博弈的力量,使学校愈加明确自己的权利和责任,可以在确定性中追求学校绩效。第三方力量的壮大也将进一步促进受教育者利益诉求得到更有效的表达,使受教育者的权利得到更切实的维护。进而言之,只有政府、社会与学校形成相互制衡的格局,才可能从根本上化解学校产权治理的困境,让学校成为自主发展的权利主体,充分提高教育质量,全面促进学校绩效发展。

参考文献:

- [1] 中国教育和科研计算机网. 2010年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. (2011-07-06)[2015-05-10]http://www.edu.cn/zhsj_9343/.
- [2] 德姆塞茨. 关于产权的理论[C]//科斯,阿尔钦,诺斯. 财产权利与制度变迁. 刘守英,陈剑波,胡庄君,等,译. 上海:上海三联书店,1991:97.
- [3] 阿尔钦. 产权:一个经典注释[C]//科斯,阿尔钦,诺斯. 财产权利与制度变迁. 刘守英,陈剑波,胡庄君,等,译. 上海:上海三联书店,1991:166.

- [4] 诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈昕,罗华平,等,译. 上海:上海三联书店,1991:21.
- [5] 卢现祥. 新制度经济学[M]. 武汉:武汉大学出版社,2004:64.
- [6] 吴清山,黄美芳,徐纬平. 教育绩效责任研究[M]. 台北:九州出版社,2006:23.
- [7] 张学敏,叶忠. 教育经济学[M]. 北京:高等教育出版社,2014:277.
- [8] 吴宣恭. 产权理论比较——马克思主义与西方现代产权学派[M]. 北京:经济科学出版社,2000:245.
- [9] 高金岭. 教育产权制度研究:基于新制度经济学的分析框架[M]. 桂林:广西师范大学出版社,2004.
- [10] 黄崑. 西方古典组织理论及其模式在教育管理中的运用与发展[J]. 华南师范大学学报:社会科学版,2000(6):73-81.
- [11] 中华人民共和国教育部研究室. 中华人民共和国教育法律集[M]. 北京:外交出版社,1999:10.
- [12] 全国人大工法委. 中华人民共和国义务教育法释义[M]. 北京:法律出版社,2006:72.
- [13] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》辅导读本[M]. 北京:人民出版社,2014:38.
- [14] 中华人民共和国教育部. 教育部关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见[EB/OL].(2015-05-08)[2015-05-10]<http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7049/201505/186927.html>.
- [15] 张娜. 论科层制改革与学校自主发展[J]. 教育发展研究,2006(16):65-68.
- [16] 中华人民共和国教育部. 依法治校——建设现代学校制度实施纲要(征求意见稿)[EB/OL].(2012-06-25)[2015-05-10]<http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6197/201206/138255.html>.
- [17] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL].(2012-03-01)[2015-05-10] http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-03/01/content_19492625_3.htm.
- [18] 范国睿. 政府·社会·学校——基于校本管理理念的现代学校制度设计[J]. 教育发展研究,2005(1):12-17.
- [19] 达林. 理论与战略:国际视野中的学校管理发展[M]. 范国睿,译. 北京:教育科学出版社,2002:40.
- [20] Hess G A, Fine M. Restructuring Urban Schools-A Chicago Perspective[M]. New York: Teachers College Press,1995: 261.

School Property Rights Governance: Dilemma and Solutions in School Performance Development

WANG Dong-liang¹, ZHANG Xue-min², ZHAO Xi²

(1. Guoben Middle School of Chongqing Wanzhou, Chongqing 4041002, China;

2. Faculty of Education, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: School property defines the rights and behaviors between different subjects in the school educational activities. And the pattern of rights and behaviors would influence the performance and the quality of school education. School property management exerts its effect on the school performance from three aspects: lowering the costs of transaction, increasing the efficiency of resource allocation and forming incentive mechanism of interest compatibility. However, difficulties may still exist in the development of school performance because of the negative influence of the government-led property management, the uncertainty of school rights and the weak third strength. Therefore, only by following “law-based governance of the country, education and schools”, fundamentally changing the government educational management function from direct leading to indirect regulation and control, improving the construction of modern school system, promoting the schools’ independent development, enhancing the third strength to foster and guide the parents’ committees and other community organizations to participate in school management, can we make school property management the motivation to improve performance and promote the quality of education.

Key words: school property management; school performance development; government educational management functions; school rights; the third strength

责任编辑 李航