

试论基础义务教育体制的改革

——目标模式与实现路径

张旭昆 韩文婧

(浙江工商大学 经济学院, 浙江 杭州 310018)

[摘要] 基础义务教育的主要任务是培育基础性通用人力资本。基础义务教育的目标模式应当是建立以中央政府统一发放的义务教育券为基础的竞争性义务教育市场, 这个市场要让每个学生都有展示自己潜质的平等机会。通过教育券推进公平, 通过学校之间争夺生源的竞争提升效率。基础义务教育需要延长到十二年, 范围需要扩展到中等职业技术学校。全民基础义务教育经费可用两种方法解决: 一是所有地方都由中央财政全额支付; 二是在区分基础义务教育毕业生净流出地和净流入地的基础上, 前者费用由中央财政全额支付, 后者费用由中央财政和地方财政按一定比例分担。要建立学校教育质量信息的有效披露机制, 克服学校和家庭双方信息不对称带来的弊端。

[关键词] 教育体制; 基础义务教育; 教育券

Reform of Basic Compulsory Education System: Target and Route

Zhang Xukun Han Wenjing

(School of Economics, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The main task of basic compulsory education is to train basic universal human capital. The target of this education is to set up a competitive compulsory education market, which uses unified education vouchers issued by the central government and gives every student an equal opportunity to realize their potential. This will promote fairness and efficiency through education vouchers and through competition between schools. Basic compulsory education should extend to twelve years and include technical schools. There are two methods to solve universal basic compulsory education funds; one is that all places are paid by central finance; the other is that places which hold net graduate outflows and inflows are treated differently, for places holding net outflows education is all paid by central finance, for places holding net inflows education is shared by central finance and local finance according to a certain proportion. An effective mechanism on information disclosure is needed to avoid the unpleasant results caused by asymmetric information between schools and families.

Key words: education system; basic compulsory education; school vouchers

[收稿日期] 2010-11-22

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2011-04-20

[作者简介] 1. 张旭昆, 男, 浙江工商大学经济学院教授, 宁波大学商学院教授, 浙江大学经济学院兼职博士生导师, 主要从事制度经济学研究; 2. 韩文婧, 女, 浙江工商大学经济学院硕士研究生, 主要从事制度经济学研究。

一、基础义务教育的目标及涉及的决策主体和供求关系

(一) 基础义务教育的目标：培育基础性通用人力资本

教育体制改革是当前最重要的改革之一,本文主要探讨基础义务教育改革。按照人力资本理论的术语,基础义务教育主要是培育基础性通用人力资本(基础义务教育性质)的幼儿教育、中小学教育和部分初等专用性人力资本的中等职业教育,大学教育则培育各种类型和不同程度的专用性人力资本^[1-4]。

首先需要对今天学校教育所培育的人力资本作最广义的解释,从个人和家庭角度来讲,它包括使受教育者日后能够在社会上谋生的一切能力,包括有效从事物质生产和劳务服务的知识和技能,可简称技能性人力资本,还包括使受教育者日后能够不断张扬个性、实现个人自由的各种能力;从政府角度来讲,还要包括政府所主张的意识形态和价值观念,包括一切有利于实现政府目标(包括经济发展、政治稳定、政权稳固等)的能力。在一定条件下,这种广义人力资本的内部是存在矛盾的。张扬个性和实现个人自由的各种能力在一定体制下可能不利于实现政府的某些目标,这两者之间的矛盾就是当前我国教育体制改革难以深入展开的根本原因。

(二) 学校教育所涉及的决策主体和供求关系

培育人力资本涉及三类决策主体和三对供求关系:(1) 企事业单位(不包括教育部门,下同)、政府部门、教育部门:人力资本存量的需方。(2) 家庭部门:人力资本存量的供方、人力资本投资的需方。(3) 教育部门:满足家庭部门人力资本投资需求的供方。三者关系可用图1表示:

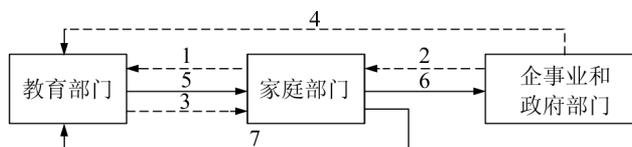


图1 培育人力资本涉及三类决策主体和三对供求关系

虚线表示货币流向,家庭部门向教育部门支付货币(虚线1)购买其教育服务,以满足对人力资本的投资需求;教育部门向家庭部门提供教育服务(实线5)。企事业、政府、教育部门向家庭部门支付货币(虚线2、3)购买其人力资本存量;家庭部门向它们出售人力资本存量(实线6、7)。企事业、政府部门向教育部门支付货币(虚线4)以资助生产人力资本。

在这三对供求关系中,企事业单位、政府部门和教育部门对人力资本存量的需求是最终需求,家庭部门对人力资本投资所形成的人力资本存量必须适应这个最终需求,因此,教育部门对家庭部门的教育服务必须适应这个最终需求。

计划经济时代,企事业单位、政府部门、教育部门对家庭部门人力资本存量的需求由计划确定,所以教育部门对家庭部门的教育服务也就由计划确定,费用也往往由计划确定,由政府和家庭分别负担。市场经济时代,企事业单位和政府部门对家庭部门人力资本存量的需求基本上通过人才市场满足,但这种需求的最终性质依然不变,教育部门提供的教育服务依然必须适应这种最终需求,因此,教育部门的绩效只能根据它在长期中满足这一最终需求的程度来测定。

二、基础义务教育体制改革的目標模式与实现路径

中小学基础义务教育主要培育基础性通用人力资本。基础性通用人力资本不仅使拥有者个人

获利,同时也增加他人收益,因此,培育基础性通用人力资本是一件具有正外部性的行为,这种正外部性决定了其费用应当由政府支出。这在世界范围内已成共识,在中国也正开始成为事实。所以,拒绝接受这种教育的行为具有负外部性,由政府强制实行普遍义务教育非常合理。

然而,基础义务教育的年限应当是九年还是十二年?范围应当只是普通教育还是应当进一步包括中等职业技术教育?费用应当由哪级政府支出?如何支出?这些问题远未达成共识。

(一) 基础义务教育的年限和范围

目前九年义务教育只包括小学和初中,只能使学生掌握最基础性的通用人力资本,还很难使学生掌握直接从事生产性活动的人力资本,也不能使学生掌握进入大学进一步学习所需要的知识。如果不把义务教育延长到十二年,就会有一部分学生虽然具有进入大学深造的潜力,但却由于家庭经济困难无力进入高中而无法进入大学。

如果学生不能充分掌握对己对人对社会有益的人力资本,那就很可能掌握破坏性人力资本,成为对他人对社会有害的人甚至罪犯。政府今天在教育方面吝啬的每一元钱,在将来有可能会成倍地用于警察和监狱。显然,教育学生总比惩治罪犯更合算。

当前我国一些财政收入比较丰裕的地方已经实行十二年义务教育,但还有许多地方无力实行,只能实行九年义务教育。这表明义务教育的经费由哪级政府支出,是普及十二年义务教育首先要解决的问题。如果把义务教育普遍由当前的九年向后延长到十二年,或者进一步向前延伸到幼儿教育,后面的三年就应当同时包括普通高中和中等职业技术学校。如果不包括后者,就会出现学生过度涌向普通高中、涌向高考的局面,造成整个社会人力资本的层次结构失衡。

在中央政府还没有为义务教育全面埋单的过渡时期,财政收入不够宽余的地方可以模仿大学助学贷款制度,建立适应当地情况的普通高中和中等职业技术学校的助学贷款制度。

(二) 全民基础义务教育的费用承担:中央政府还是地方政府?

人力资本天然属于个人,个人会跨区流动。在发达富裕区域,接受当地基础义务教育的学生愿意留在当地工作,外地学生也愿意流入该地工作;在落后贫困区域,接受当地基础义务教育的学生往往不愿意留在当地工作。因此,可以区分基础义务教育毕业生净流出地和净流入地。净流出地的政府对义务教育支付费用是一件正外部性惠及全国的行为。因此,它往往缺乏动力对义务教育充分拨款。同时,这些地方通常也比较贫困,即便政府愿意支付义务教育经费,也往往力不从心。另一方面,净流入地的政府又可能存在一种“搭车”倾向,指望其他地方为它培育学生,也不愿意充分支付义务教育经费。毕竟教育投入产生的政绩不像投资产业那么明显和迅速,只要中央政府没有强硬考核指标,能拖则拖。这是多年来我国许多地方基础教育经费拨付不足的基本原因。

因此,全民基础义务教育经费可用两种方法解决:一是所有地方都由中央财政全额支付;二是在区分净流出地和净流入地的基础上,前者费用由中央财政全额支付,后者费用由中央财政和地方财政按一定比例分担。

由中央财政全额支付,只要受教育者不出国或者出国之后能够报效母国,义务教育的支出对中央政府就不存在正外部性。且中央政府统一支付还将有助于缓解因各地财政收入差异而导致的教育不平等。其不利之处是中央政府经费负担加重,且准确确定各地支付额的工作量也较大。由中央政府全额支付全民基础义务教育费用对某一届中央政府也具有代际之间的正外部性,因为由此带来的收益往往归以后几届中央政府。而如果这笔开支用于其他地方,可能很快就表现为本届政府的政绩。但由中央政府全额支付全民基础义务教育费用,对整个中华民族来讲,既不存在区域之间的正外部性,也不存在代际之间的正外部性。所以每一届中央政府都应当高瞻远瞩,支持全民基础义务教育。

由中央政府和地方政府分担支付,可减轻中央政府负担。但区分毕业生净流出地和净流入地的工作量比较大,一定会有许多地方希望划为净流出地以减轻当地负担。同时,确定分担比例将是中央和地方两级政府艰苦的讨价还价过程。如果能够找到既科学又简单的依据来区分净流出地和净流入地并确定分担比例,这种做法是可以选择的。但若无法找到这样的依据,则由中央政府全额支付全民基础义务教育费用更可取。

义务教育经费基本由地方政府支付转变为全额或基本由中央政府支付,需要解决的主要问题是:第一,中央政府如何能够随时了解全国学龄儿童的总量、年龄结构、地区分布等信息?第二,中央政府增加的财政负担如何处理?信息问题可依托全国人口统计并利用互联网来解决。中央政府增加的经费负担首先是尽可能把各地原来用于义务教育的费用收归中央政府,但不能因此而增加地方政府的负担,否则将会因地方政府的不配合而难以实施,由此可能产生的不足部分需中央政府用每年新增收入中较大比重来弥补。具体实施可按照渐进原则,首先选择一个经济比较落后的省区和一个经济比较发达的省区同时进行试点。中央政府可以抽肥补瘦,不至于一时负担过重。按照欠发达省区少缴多返、发达省区缴返基本平衡、中央政府补足缺口的原则,通过试点取得经验,逐步推广全国。

(三) 全民基础义务教育费用的支付方式: 付予学校还是家庭?

由政府全额支付全民基础义务教育费用,可以有两种基本方式:一是政府直接向学校拨款;二是政府以教育券的形式首先支付给有学龄儿童的家庭,由家庭支付给学校,学校再凭收到的教育券到政府有关部门换取办学经费。

第一种是目前的通用方式,其操作因多年实践已经成熟。这种方式其实是建立了教育行政部门与学校之间的委托代理关系。由于这种关系中常见的信息不对称,为了克服代理方——学校的道德风险,委托方——教育行政部门不得不建立考核激励制度,以确保学校实现教育行政部门所设定的目标。委托方对代理方的考核指标必须是简单明确、刚性约束、可以横向比较的硬指标。于是,升学率就自然成为最重要的考核指标,而素质教育则由于找不到相应考核指标而屡屡成为空谈。激励方式无非是物质和声誉激励,于是重点学校的确立也就在所难免,否则教育行政部门如何激励学校提高教育质量呢?结果升学率高的学校就成为重点学校;中考和高考就成为中小学向教育行政部门竞争稀缺资金的主战场。

没有竞争就没有提高质量的动力。不能说学校之间没有竞争,但这种竞争是面向上级教育行政部门的“争宠于朝”,而非面向市场的“争利于市”。只有当上级部门的目标与市场需求方的目标一致时,两者才能达到相同效率,否则“争宠于朝”的效率往往低于“争利于市”。因为“争宠于朝”一定会导致大量低效的设租寻租行为,滋生无数跑“部”“钱”进的腐败现象。如果“争宠于朝”一定优于“争利于市”,那么计划体制是不需要转为市场体制的,只要不断完善计划部门对企业的考核机制和激励机制就可以了。

由此可知,当前深受诟病的“升学率”、“重点学校”实在是现有教育经费支付体制的逻辑产物。如果既要保持这种支付体制,又要废除“升学率”考核指标和“重点学校”制度,除非能够找到比“升学率”更好的考核指标和比“重点学校”更好的激励制度,否则就意味着剥夺了教育行政部门迫使中小学提高教育质量的控制手段,学校将不再“争宠于朝”,同时又不“争利于市”。而一旦没有任何竞争,如何保持和提高学校的教学质量?

当前,在充分看到“升学率”考核指标和“重点学校”制度弊端的同时,也必须冷静地思考,在现有教育经费支付体制不变的前提下,替代的举措是否会带来其他方面的更大问题?如何保持中小学提高教学质量的积极性?

现有教育经费支付体制的另一个问题就是在当前人口大流动时期,阻碍了人口的合理流动,妨

碍了许多流动人口的家庭幸福,剥夺了许多流动人口家庭儿童应当享有的家庭教育。因为按照这种支付方式,学龄儿童只能在户籍所在地接受义务教育,除非受到非所在地政府的恩惠,而这种恩惠只有在少数财政收入比较丰裕的地方才可能实现。

因此,教育经费的支付方式需要进行重大改革。这恰恰是最近公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的主要缺陷之一。一个规划如果只有良好的意愿目标,而没有实现目标的有效措施,最终的结果将只是画饼。

教育经费支付方式改革的基本原则应当是既要坚持中小学教育的义务性(公费性)以保证基本平等,同时又要通过市场竞争激励学校不断提高教育质量以保证效率。著名经济学家弗里德曼所提出的由政府向相关家庭分配教育券,就是有助于实现这一基本原则的制度。中央政府有责任和义务向每个有适龄儿童的家庭按照一人一年一券的原则拨付十二年义务教育的教育券。每个学龄儿童既可以在户籍所在地自由择校,也可以跟随父母赴异地择校。学校凭收到的教育券向当地政府换取办学费用,地方政府凭收到的教育券抵消本应向中央政府缴纳的税收。

如此,基础义务教育体制的改革就不必回避市场化趋向。市场并非一定是需求方自费购买商品和劳务,市场的核心是给予需求方在竞争的供给方之间进行选择的自由。所以基础义务教育的市场化改革不能是放开学费管制,让家庭自付基本学费,而应当是给予家庭用政府公平分配的教育券选择学校的自由,让学校为得到更多教育券而展开面向家庭的市场竞争,通过竞争提高教育质量,降低教育成本。健全的基础义务教育市场应当决定的是哪个中小学有资格为孩子们提供教育服务。

因此,基础义务教育体制的目标模式应当是建立以教育券为基础的竞争性市场。这个市场需要中央政府根据若干准则确定教育券的发行总量和币值。初步考虑,这些准则起码应当有如下三条:第一,发行总量应当与每年需接受基础义务教育的人数一致。这可以根据人口统计比较方便地实现。第二,教育券的币值应当与物价指数正相关。这可以根据物价指数来确定。第三,教育券的币值应当使全国各地城乡中小学教师及必要的教辅人员的平均收入不低于当地公务员水平,以激励年轻人选择中小学教师职业。第三条准则的实施细节尚需从以下几个方面予以进一步推敲:

首先,要确定按学校全体员工计算的学生一员工标准比,以保证达到标准的学校教工平均收入不低于当地公务员平均收入,超过标准则高于公务员平均水平,低于标准则低于公务员平均水平。之所以要按照全体员工而非纯粹的教师计算,是为了激励学校尽可能减少非教学性质的冗员。

其次,考虑到不同区域生活费用的差异,教育券的币值要有地区差异。

再次,基础义务教育只有在人口密集、生源充分的地方(往往是城市)才可能建立竞争性市场,那些人口稀少、生源不足的农村地区和边远地区不可能建立两所以上的学校来引进竞争,那会由于规模不经济而导致低效率。因此,这些地方的学校收到的教育券可能低于标准比,为了保证这些地方教师的收入水平,当地教育券的币值需要有一定的升水。

最后,由于教育券在不同地方有不同币值,需建立防止学校把收到的教育券异地转移套利的制度。

在以教育券为基础的竞争性基础义务教育市场,学校的成败取决于它能否吸引到教育券。但这个市场是供求双方信息严重不对称的,是一个信任品市场,作为需求方的家庭在短期中既不能通过搜寻,也不能通过体验来充分了解学校的教育质量。这样的市场容易出现逆向选择问题,即信息更完全的供给方学校会利用需求方家庭的信息弱势通过不正当方法来谋取更多教育券,结果真正高质量的学校反而遭受失败。因此,如何改善这个市场信息严重不对称的状况,帮助家庭作出正确选择,就需要政府进行正确干预。

家庭最关心学校教育质量,但教育质量很难通过单一指标充分反映,这就需要选择能够反映教育质量的一个指标向量。教育质量一部分可以通过教育的结果显示,如升学率、毕业生的职业成功率等;一部分可以通过教育的过程反映,如教学方式等;还有一部分可以通过教育的投入反映,如师

资状况、教学基础设施等。政府管理部门有责任和义务尽可能全面搜集学校各方面的真实信息,公布于众;同时要严厉打击学校掩盖不利于自己的真实信息和提供有利于自己的虚假信息的行为。为了避免政府管理部门有可能出现的偏袒行为和护短行为,需要媒体发挥监督作用,还可以考虑建立和完善搜集与发布学校教学质量信息的市场机制。能否建立有效的信息披露机制,克服学校和家庭双方信息不对称带来的弊端,是以教育券为基础的竞争性基础义务教育市场能否成功的关键。

除了信息不对称,另一个问题是竞争性市场不可能覆盖整个义务教育领域。一些人口稀少、生源短缺的地方,如边远山区,往往是私人不愿意投资办学的地方,只能建立公立学校,同时也无法建立竞争机制。因此,这些地方的公立学校仍需要自上而下的考核和激励制度。但由于这类制度的低效,因此需要最大限度地压缩其采用范围。当前尤其要切实加强和完善农村十二年义务教育,几亿农民子女得不到正常的基础义务教育将是中国可持续发展的最大瓶颈,也是实现和谐社会的最大障碍。

建立和完善竞争性的基础义务教育市场绝非一朝一夕之事,需要一个渐进的过程。从操作层面上讲,当前首先应当允许和鼓励民间资本进入基础义务教育,尤其是职业技术中等教育。民办学校可以是非赢利组织,也可以是赢利性企业。追求利润并不可耻,只有用具有负外部性的行为追求利润才应当谴责乃至惩罚。追求利润也未必一定导致高价格,能够为企业带来超额利润的高价长期来看一定是垄断和缺乏竞争的结果,只要竞争充分,价格就一定会趋向正常。为了充分发挥竞争机制的作用,民营学校在税收、政府补贴、生源去向、信息公布等方面应当享有与公立学校平等的待遇。同时,也应当在一定的规则(如不允许在课堂上进行种族主义宣传等)下允许在基础义务教育中引进外资和境外教育合作伙伴。通过民营学校和外资学校激发的竞争,促使公立学校在教学内容、教学方法、人事制度等方面不断改革,提高教育质量。

(四) 让每个学生都有展示自己潜质的平等机会

教育券使每个学生都能受到基础义务教育,但教育券并不能保证每个学生都能受到质量相等的教育。教育平等的基本要求是每个学生都受到基础义务教育,而高层次的平等是每个学生都受到同样的优质教育。虽然教育券体制下学生的择校自由(尽管这种自由由于种种原因总是被局限在一定空间范围内)会迫使每个学校和老师尽可能提高教学质量,但这种竞争并不会拉平每个学校和老师在教学质量上的差异。优秀教师和学校永远是稀缺的,这是一个永远无法改变的基本事实,因此,义务教育高层次平等的要求与优质教学资源的稀缺性之间永远存在无法消除且只能缓解的矛盾。

互联网技术提供了减少教学质量差异的机会,对内容基本稳定的基础义务教育课程,政府有关部门应当通过互联网把一流教师的讲课内容传遍每一所中小学(尤其是贫困地区的中小学),以缓解教学质量的不平等。当然,这种做法需要尊重教师的知识产权,由政府有关部门向有关教师支付费用。这也是对教师提高教学质量的一种激励,这种激励制度又需要配套以优秀教师的公平甄别制度。但互联网并不能完全消除教学质量的差异,亲临现场和观看录像的效果还是有一定差异的,而且也并非所有课程都适宜统一内容。

优质教学资源的稀缺性导致学生家长持续升温的择校热。为使自己的孩子能够进入声望好的中小学乃至幼儿园,家长们经常是不惜一切代价:高额赞助费、把孩子户口转入好学校所在地,甚至不惜支付高额房价举家搬迁到好学校所在地。政府有关部门为了缓解择校热,一再宣布禁止择校赞助费,实行就近入学制度,禁止对中小学划分重点非重点。但它无法禁止优质学校周边房地产的价格上涨,因此,就近入学制度的长期后果依然是富人的孩子能够优先获得优质教育。除非政府能够命令学校周期性地按随机选定的地点搬迁。同时,即便政府有关部门不对中小学划分重点非重点,家庭也会主动付出更高的信息费用了解哪个学校教学质量更高。当然,政府有关部门还可以进一步实行优秀教师的轮校制度,但这种制度只是加大了一个孩子受到优质教育的随机性,缓解择

校热并不能保证所有孩子都受到同样的优质教育。而且这种制度不能完全排除有权决定优秀教师流向的政府官员以权谋私,还可能使具有优秀潜质的孩子不能受到优质教育。

上述这对矛盾无法也不应该通过单纯的价格机制(不论是直接的高学费赞助费,还是间接的高房价)来解决,因为优秀学校若通过提高学费或者收取赞助费来压制需求,实现供求平衡,这种平衡将既牺牲平等又牺牲效率。只有富家子弟才能进入好学校,而穷人的孩子无论多么优秀也无缘优质教育,这就妨碍了潜在优质人力资本的合理培育。

由于优质教育资源的稀缺性,基础义务教育的平等只能是低层次的,不可能实现所有人都受到同等优质教育。只能退而求其次:让具有潜在优秀资质的学生受到优质教育以保证效率,同时让所有学生都有展示自己潜在资质的平等机会。这样才既实现公平,又保证效率。从这一目标出发,基础义务教育体制改革的重要环节之一,就是建立一套能够充分展示学生潜在资质的制度。

从这一角度来看,以往体制中让孩子在成长过程中通过若干次择校考试进行筛选是有道理的。之所以不能一次定终生,是为了给那些由于各种原因不能在一次择校考试中展示潜能的孩子提供更多机会。那些主张废除或减少基础义务教育阶段择校考试的主张,实在是既不能实现公平,也无助于提高效率。那些主张让优秀教师定期更换学校的主张,其最理想的效果也只能是缓解择校热,同样无助于实现让所有孩子受到同等优质教育的高层次平等目标。

当前体制中择校考试的主要问题在于甄别标准单一化。每个学生都有自己的潜在比较优势,即便在各方面都不如别人,只要这种不如的程度有差异,就可以培育并发挥自己的比较优势。因此,择校考试的甄别标准应当多元化,允许学校有较大自主权决定考试内容和方式及选择学生。这种自主权在各个学校“争宠于朝”的体制下必须受到严格限制,否则就可能出现学校领导利用自主权以权谋私的现象。但在各个学校“争利于市”的市场竞争条件下,学校领导将不得不珍惜这种自主权,不会为了私利滥用这种权力而败坏学校的市场声誉。标准多元的择校考试制度需在改革实践中摸索前行。

同时,在基础义务教育的较高阶段,给每个学生安排适合其比较优势的教育,这同样提供了一个发挥其比较优势的平等机会。具体地讲,就是需要在十二年基础义务教育的最后阶段,通过中考允许和鼓励学生分流,让一部分学生进入一般高中,而让其他学生进入各类职业技术中专,但并不剥夺他们以后参加高考的权利。目前这种制度已经存在,但职业技术中专的发展往往不景气。究其原因,在于职业技术中专的行政化,教职员工的收益取决于学校的行政级别,而非其学生在劳动市场上的受欢迎程度以及由此引起的学生愿意入校学习的积极性。于是增加收益的最好办法是提高学校的行政级别,通过跑“部”“钱”进升格为高等职业技术学院,由此导致了一方面中级人才极度短缺,另一方面培育中级人才的职业中专数量不断萎缩的现象。

妨碍学校自主选择择校考试内容和方式与选择学生,以及妨碍学生表现和发挥比较优势的一个主要障碍,是一律化的高考成为唯一衡量标准,难以区分每个学生的比较优势。高考作为一种相对公平的筛选机制绝对不能废除,但高考内容必须多元化,以便筛选出具有不同比较优势的学生。这意味着基础义务教育体制的成功改革需要高等教育体制改革的配套。

[参 考 文 献]

- [1] [美]西奥多·W.舒尔茨:《人力资本投资——教育和研究的作用》,蒋斌、张衡译,北京:商务印书馆,1990年。[T. W. Schultz, *Investment in Human Capital: The Role of Education and of Research*, trans. by Jiang Bin & Zhang Heng, Beijing: The Commercial Press, 1990.]
- [2] [美]西奥多·W.舒尔茨:《对人进行投资——人口质量经济学》,吴珠华译,北京:首都经济贸易大学出版社,2002年。[T. W. Schultz, *Investing in People: The Economics of Population Quality*, trans. by Wu Zhuhua, Beijing: Capital University of Economics and Business Press, 2002.]

- [3] [美]加里·S. 贝克尔:《人力资本: 特别是关于教育的理论与经验分析》,梁小明译,北京: 北京大学出版社, 1987年。[G. S. Becker, *Human Capital: Atheoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, trans. by Liang Xiaoming, Beijing: Peking University Press, 1987.]
- [4] [印度]塔帕斯·马久姆达:《新教育经济学导论》,王铁生译,北京: 中国财政经济出版社, 1987年。[T. Majumder, *Investment in Education and Social Choice*, trans. by Wang Tiesheng, Beijing: China Financial & Economic Publishing House, 1987.]

· 浙江大学校史专栏 ·

略述浙大治校模式的历史演进

朱之平 张淑锵 张卓群

(浙江大学 档案馆, 浙江 杭州 310028)

浙江大学源于1897年创办的求是书院,在不同的办学历史时期采用了不同的治校模式,虽历经曲折,但总的发展方向则是建立现代大学制度,支撑一流大学建设。

求是书院是“中国人自己创办的最早的新式高等学堂之一”,在其创办之初就十分重视制度建设,制定了《求是书院章程》,开始了建设现代大学制度的探索。1927年,国立第三中山大学(1928年正式定名为国立浙江大学)正式成立以后,《国立浙江大学组织规程》等具有大学宪章作用的重要规章相继出台,校务会议、院务会议以及其他各组织、校务各领域的相关制度相继建立。然而求是书院虽然制定了章程,但当时政治条件下的教师和学生在学校治理中的主体地位却得不到体现。在程天放特别是郭任远担任国立浙江大学校长期间,强化校级权力,强调校长权威,压制基层院系自治权,致使不少教师愤而辞职,甚至酿成了旷日持久的驱除校长郭任远的学潮,学校发展陷入停滞和倒退的困境。可见,这一时期浙江大学的治校模式处于早期探索阶段,有待健全。

1936年4月,著名学者、气象学家竺可桢出任浙江大学校长。他着力打破程、郭以来大学治理中的威权结构,以校务会议为根本,以教授(包括副教授)为依托,使校长及其行政系统与教授及以其为基础的各专门委员会体系紧密配合,共同治理校务。在他的影响下,学校师资队伍迅速扩大,呈现出一种大师云集的壮观气象,办学成绩日益显著。1940年5月,校务会议在总结多年办学实践成功经验的基础上,制定了《国立浙江大学组织大纲》,规定校长通过各学制组织和行政组织“总理全校校务”;设立各会议及委员会组织处理相关校务;校长与各院系、各院院长、各系主任各负其责;各学制组织、行政组织、各会议组织及委员会组织的负责人由教授兼任,各种会议及委员会组织以全校教授、副教授参加为主。这些重要的制度确立与施行,既使校务得到民主管理,又充分尊重教授治学的主体地位,形成了“校长领导下的校务会议制”的治校模式,标志着现代大学制度在浙江大学的初步建成,为浙江大学缔造成为一所闻名于世的“东方剑桥”奠定了关键的制度基础。

新中国成立后至1998年《高等教育法》制定的近半个世纪中,我国高校先后实行过校务委员会制、校长负责制、党委领导下的校务委员会负责制、党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制等多种领导体制。浙江大学治校模式相应发生连续变化,进入一个全新探索阶段,但贯穿其中的一个基本线索就是在坚持中国共产党领导下探索党委、行政与学术三者之间的和谐关系。在1952年全国院系调整中,浙江大学调出大批系科和师生,有力支援了建国初期全国高等教育布局调整,但是学术权力在客观上被忽视,整体办学实力遭受严重挫折。“文革”期间,浙江大学的党委、行政、学术都遭受不同程度的破坏。直到1978年改革开放后,《全国重点高等学校暂行工作条例》(试行草案)颁布,高等学校实行“党委领导下的校长分工负责制”,并要求“设立学术委员会”,为中国高校建设现代大学制度提供了一个全新框架。浙江大学随之实行党委领导下的校长分工负责制,并于1980年6月正式选举产生学术委员会,初步形成了党委、行政和学术三者协同治校的全新局面。1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》要求“学校逐步实行校长负责制”。浙江大学又抓住机遇,率先实行该领导体制,加强校长的责任和权力,激发办学活力,成功跻身首批“211工程”行列。

然而,在高校校长负责制的逐步实践过程中,一些高校党委的领导地位受到了削弱,这表明校长负责制有其自身的缺陷。为此,1998年8月制定并于1999年1月1日施行的《中华人民共和国高等教育法》明确规定:“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”,强调党委在大学治理中的领导地位,同时明确校长职权,再次要求“高等学校设立学术委员会”。这就进一步从法律层面上确立了所有高校包括1998年新成立的浙江大学,其治校模式必须是在党委、行政与学术三者间建立恰当的平衡结构,并为在中国国情下如何构建现代大学制度指明了方向。近十余年来,浙江大学实行党委领导下的校长负责制,弘扬民主管理、教授治校的优良传统,深入构建“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的治校模式,在人才培养、科学研究、社会服务和行政管理各方面都取得了迅速发展。我们可以看到,这种治校模式必将对浙江大学创建世界一流大学的努力产生深远影响。