



北大教育经济研究（电子季刊）  
Economics of Education Research (Beida)  
北京大学教育经济研究所主办  
Institute of Economics of Education, Peking

第 14 卷  
第 1 期  
(总第 50 期)

主编：闵维方；副主编：丁小浩 岳昌君；

编辑：孙冰玉

## 组织行为决策视角下民办教育政策推进缓慢的分析<sup>1</sup>

阎凤桥

**摘要：**我国民办教育是生长在公立教育体制之外的新生事物，民办教育政策的制定和落实往往要涉及到多个政府部门，是一个多政府部门合作决策的行为。因此，民办教育政策制定和落实的有效性，在一定意义上取决于多个政府部门之间的配合程度，并且受到既有规则能否及时做出调整的影响。民办教育政策的这一属性，适合从组织行为决策模式视角进行分析。合理回报、独立学院和分类管理三个民办教育政策的缓慢推进，是组织行为决策模式的典型事例。

**关键词：**民办教育，政策滞后，组织行为决策模式，规则惯性

### **Analyses of Private Education Policy Lag from the Perspective of Organizational Behavior Decision Model**

YAN Fengqiao

Graduate School of Education/Institute of Economics of Education, Peking University

#### Abstract

Private education in China is a new phenomenon beyond existing public system, and private education policy making and implementation are related with a few governmental agencies instead of sole educational agency in nature. Therefore, to some extent, the effectiveness of private education policy depends on collaboration among governmental agencies on the one hand, and adjustment of existing rule that might impede the new policy on the other hand. It is appropriate to employ organizational behavior decision model to interpret and analyze private education policy phenomena. “Reasonable return”, “independent college” and “nonprofit and for-profit classification” are typical three cases for organizational behavior decision model.

**Key words:** private education, policy lag, organizational behavior decision model, rule inertia

<sup>1</sup> 2015 年度国家社科基金教育学重点项目“民办院校办学体制与发展政策研究”（编号：AFA150012）研究成果。

本人从2000年开始涉足民办教育研究,直接或间接地经历过一些民办教育政策制定过程,因此对于政策制定过程中的困难有所感受。2000年,本人对当时刚刚兴起的二级学院颇感好奇,因为它是其他国家少有的一种办学形式,从办学体制上看属于“混合体制”(hybrid),其稳定性和持续性如何,以及如何从理论进行解释,都是有趣的研究问题。随后,在民办教育促进法立法过程中,本人注意到政策制定者与办学者在营利性问题上存在着明显的分歧,在2002年颁布的法律中,“合理回报”作为一个特别的条款被写进法律文本。2003-2008年,教育部对于二级学院的发展去向制定了若干政策,将它转变为今天的独立学院,但是过程曲折复杂,实际发展进程与政策制定者理想目标之间差异显著。到2009年时,教育部牵头国家中长期教育改革和发展规划纲要的制定,本人亲自参加了教育体制改革专题的预研究,更是亲身感受到来自学界、政界和民办教育领域对于民办教育营利问题的不同见解,意见难以调和,最后写在纲要文本中的“分类管理改革试点”也是妥协的产物,并且在后来难以做实质性的推进。

民办教育政策所有问题的焦点,都集中在营利的营利性问题上。意见的分歧表现为,是从中国实际情况出发给民办教育营利行为一个合法地位,还是借鉴西方国家特别是美国的作法,在组织和制度上,对于营利和非营利性组织做出区分,从而保证部分民办教育的纯洁性。上述分歧看上去可以通过后者予以调和,实际上由于其并不是一种“帕累托改进”,对一些民办教育机构办学者利益会产生不利影响而受到抵制。在这个问题上,不仅过去没有达成共识,估计今后一段时间里也难以形成一致。

本文的着眼点并不在于从应然角度出发去厘清民办教育之营利性或非营利性孰是孰非,而在于从实然角度出发去分析决策组织模式与规则惯性背后的原因是什么。在下文中,利用自己过去十几年研究过程中的亲身体会和参与式观察所掌握的情况,并参考相关的研究文献,概括性地勾画了三个案例,然后提出拟讨论的问题,最后尝试采用决策理论对相关问题进行理论上的解释。

## 一、几个典型的民办教育决策过程

### 1、合理回报

民办教育促进法从进入立法议程到正式颁布,经历了很长的时间。立法从1996年启动,直至2002年结束,先后经历了七年多的时间,人大常委会几次表决都没有通过,最后是在时任人大委员长李鹏专门做说服工作后才勉强通过的(程化琴,2012;邵金荣,2015:102)。立法过程之长和共识度之低,在以往教育立法程序中是比较鲜见的,主要是由于立法人员和人大常委会的代表们在民办教育的营利性问题上形成了对峙的意见(邵金荣,2010:118-129;叶齐炼,2012:155-161)。持赞成营利意见的人认为,从中国民办教育的实际情况出发,应该对民办教育机构举办者的劳动付出和利益诉求予以承认和保护,包括经济利益;与此相反,持反对意见的人则认为,根据上位《教育法》以及发达国家的实践经验,民办教育也是一种办学形式,应该符合公益性原则,不应该允许民办学校举办者在经营学校过程中牟取个人经

济利益。虽然该法最后勉强通过了人大常委会的表决,但是问题的复杂性和人们对此的意见分歧,为后来难以落实其中“合理回报”的内容埋下了伏笔。

民办教育在中国的产生过程,伴随着中国社会结构的变化(阎凤桥,2004)。1992年,中国确立了市场经济体制。在上世纪九十年代,在公有经济仍然占主导地位的前提下,私营经济和相应的社会阶层获得了长足的发展。在这样的经济和社会背景下,民办教育有了发展的必要性和可能性。在民办教育逐渐壮大的过程中,民办教育创办者也逐渐发展成为一个社会利益集团,并且试图通过一定的方式表达自身的利益诉求。1996年,民办教育促进法立法伊始,民办教育已经不像八十年代刚刚兴起时那样弱小,而是成为有一定政治势力和影响力的团体。1996年,全国有各级民办教育机构三万多所,在校生300多万(孙霄兵主编,2003:6)。到2001年,即民办教育促进法颁布前一年,各级民办教育机构数达到55,401,在校生人数达到8,084,069,差不多翻了一番(教育部发展规划司等编,2003)。<sup>2</sup>

由于多数民办教育机构都是在缺少公共投入条件下通过学生缴纳的学费作为办学经费“滚动”发展起来的,所以办学者的作用和贡献成为民办学校不断发展壮大的一个重要原因,因此,他们有一定的理由提出个人的利益诉求,并为社会所认可,特别是对民办教育后来者具有激励作用。在这一点上,民办学校举办者与私营企业家的情况有些相似。他们直接或者通过其代言人间接地诉求利益获得和保障,这种诉求反映在立法过程中就是,对民办教育办学者的利益的保护,尤其表现在产权和财产处置权上。保护权益赞同者的理由在于,保护民办教育办学者的利益,在某种意义上就有利于促进民办教育的发展。与此相反,也有为数不少的人认为,民办教育问题丛生,亟待规范,如果放任自流,民办教育就会成为暴利行业。在意见分歧的情况下出台的《民办教育促进法》,同时承担了“规范”和“促进”双重责任。民办教育促进法的立法意图在于“促进”,而能不能促进,则体现在如何对待办学者上。但是,对于办学者利益诉求的肯定,在某种意义上就意味着对于教育公益性(《教育法》中有教育“不得以营利为目的”的说法)的背离。于是乎,作为一种折中,就有了立法条款中作为政府奖励下“合理回报”的说法(邵金荣,2010:130-136) i。“合理回报”变成了该部法律的点睛之作,赞同者与诟病者全部指向这里。

对于如何实施“合理回报”?勉强通过的人大立法并没有来得及将其弄明白、说清楚,而是甩给国务院去处理。在国务院随后颁布的《民办教育促进法实施条例》中,也避重就轻,并没有对这一说法给出清晰的诠释。“回报”是一个经济术语,容易定义,但是怎样才算是“合理”呢?回报之“合理”与“不合理”的界线在哪里?对其界定和监督的主体是市场还是政府?显然,这些问题都是不容易回答的。有关人士曾经一度将银行贷款利率的若干倍作为“合理回报”的参考标准,显然也缺少合理依据,难以服众和实施。结果是,在民办教育促进法颁布后的十几年时间里,“合理回报”条款形同虚设,民办教育举办者我行我素,这个条款似乎没有对民办教育产生任何明显的影响(阎凤桥等,2013:92-99)。

<sup>2</sup> 根据《2002年中国民办教育绿皮书》中原始数据计算得到。

## 2、独立学院

独立学院是从所谓的“二级学院”演变过来的(刘光临, 2009:5-9)。二级学院是在 20 世纪 90 年代后期中国高等教育供求关系失衡及公立高校办学经费不足状况下的产物, 其雏形是收费与不收费同时并存的“学费双轨制”, 即一部分计划内招收的学生不需要缴纳学费, 而另外一部分计划外招收的学生需要缴纳学费, 以换得低分上大学的机会。大学收费的双轨制作法, 与社会对公平的诉求构成一对矛盾。为了调和这对矛盾, 一些公立高校设立了所谓的“校中校”——二级学院, 由此接纳缴费生。由于二级学院颁发母体学校的学位, 在一定程度上影响了母体学校学生的利益, 所以二级学院的设立仍然没有彻底解决公正性的问题(Yan, 2002)。独立学院就是在二级学院合法性受到质疑情况下的产物。2003 年, 教育部发布了《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》(简称 8 号文), 要求按照民办性质对二级学院予以改造, 冠以“独立学院”的名称, 使其与母体高校相对分离, 直接进入本科院校之列。在随后几年时间里, 由于官方的正式认可, 独立学院的数量有了较快的增长, 2005 年为 295 所, 2006 年为 318 所, 2007 年和 2008 年均均为 322 所。<sup>3</sup>

但是, 该政策对于独立学院的设置标准定得较低, 低于普通本科甚至专科民办高校的设置标准, 而收取的学费却比普通民办高校高。因此, 独立学院与普通民办高校不在同一条起跑线上竞争。这种情况, 引起了普通民办高校的公开反对。教育部屈服于反对力量, 于 2008 年颁布了设置标准更加严格的《独立学院设置与管理办法》(26 号令), 例如学校占地面积要达到五百亩, 注册资金不低于 5000 万元, 总资产不少于 3 亿元, 净资产不少于 1.2 亿元。除此之外, 还要求独立学院有真正的投资者, 要有独立的财务、独立的资产、独立的师资队伍等, 对于没有独立资产账户的独立学院要进行资产过户。26 号令要求, 独立学院在五年时间里达到独立学院的设置标准。无疑, 独立学院设置标准的提高, 多少缓解了公正性的问题, 减少了来自普通民办高校的抱怨, 但是, 独立学院设置标准订得过高, 与这类学校的实际办学情况相距甚远, 造成现有独立学院难以企及。而且, 从办学质量和公益性角度看, 反而是不达某些标准的独立学院(如公私混合形式的独立学院, 或者说“校中校”)更适合发展的实际情况和社会需要(陈学飞等, 2011)。对于投资者与公立高校合作举办的部分独立学院而言, 由于母体公立大学与投资者之间存在着利益分歧, 办学过程中出现的利益纷争问题严重影响了学校的发展。

从总体上讲, 26 号令颁布至今已经有八年时间, 政府并没有严格执行该条例, 仍然存在着为数不少未达标的独立学院。在 26 号令的政策压力和引导下, 一些独立学院进行了转设, 变为了普通民办高校。政策本身存在的问题、独立学院的观望姿态以及地方政府的保护主义倾向, 都加大了这项政策落实的难度。

## 3、分类管理

<sup>3</sup> 教育部网站: [http://www.edu.cn/tjsj\\_9330/](http://www.edu.cn/tjsj_9330/), 2016 年 7 月 6 日。

由于 2002 年颁布《民办教育促进法》中的“合理回报”内容难以付诸实施,所以在 2009 年开始的《国家中长期教育改革和发展规划纲要 2010-2020》制定的前期调研阶段,专家学者就借鉴国外经验,提出了将民办学校区分为营利性组织与非营利性组织(“分类管理”)的设想和建议。其实,这个想法并不是新提出来的,在民办教育促进法制定过程中就已经是一个重要议题,由于“合理回报”的提法占了上风而没有写进法律条文,所以 2009 年时,这个提法就像是置于“垃圾桶”(garbage can)中的答案,现在又被重新拿出来,去应对没有得到解决的问题(Cohen and March, 2000)。从道理上讲,用“分类管理”这种思路引导和改造中国民办教育的走向,不仅可以避免之前出现的“合理回报”难以操作的问题,而且有利于将中国民办教育改造成纯粹的公益事业,使得财政经费可以正当地流向民办学校,支持民办学校的发展,有利于进一步消除对民办教育的歧视。于是,“分类管理”成为规划纲要制定前期研究的一个亮点想法,并被写入专题研究报告。在专题研究报告完成后,教育部有关负责人与民办教育协会及其民办教育办学学者就此内容进行了沟通和交流,征求他们的意见和建议。在交流过程中,双方的意见分歧很大,民办学校办学学者从自身利益角度出发,希望回到落实《民办教育促进法》促进民办教育发展内容上。最后,作为双方妥协的产物,在纲要中以“分类管理改革试点”形式加以表述。随后,在浙江等地开展改革试点工作,但是效果不够明显,多数民办学校举办者从自利角度出发,选择了非营利组织范畴,只有极少数选择了营利性机构,存在着由于信息不对称造成的“逆向选择”问题。问题的关键还不在于民办学校办学学者对于机构属性的选择,而在于难以对两类民办学校办学行为进行严格的监督以及根据办学行为做出真正的区分和区别对待。在政府监管跟不上的情况下,民办学校的分类与不分类作法效果差别不明显。放在改革试点之外的全国范围看,民办学校办学学者在总体形势不明朗的情况下,自然愿意留在非营利组织的范畴内,享受税费减免等优惠待遇,即使想要营利,也不愿冒险去选择营利性组织类型。所以,至今对于“分类管理改革试点”的成效及其政策走向,并没有一个明确的结论。

在 2010 年《国家中长期教育改革和发展规划纲要 2010-2020》颁布的当年,国务院又出台了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》。根据国务院的精神,教育部试图联合其他多个部委,出台一个鼓励和引导民间资金进入教育领域的政策文件。教育部先后多次召开座谈会,组织人员起草和修改政策文件,与其他部委协商政策内容,但是由于新的政策设想与现有的作法相距甚远,而没能获得共识。在这种情形下,教育部不得已于 2012 年单方面发布了《关于鼓励和引导民间资金积极进入教育领域,促进民办教育健康发展的实施意见》,在教育部的职权范围内,对于引进民间资金进入教育领域给出了若干教育部单方面可以管控的优惠和支持条件。到 2016 年,中央深化改革领导小组再次重申了民办教育分类管理改革的意见,加强党组织对民办学校的领导。期待最高决策层的意见,有利于协调不同行政部门之间的关系,推进这项工作的落实。

## 二、研究问题的提出

在中国民办教育发展过程中, 虽然政策制定往往滞后于实践活动, 并且有些政策效果并不明显, 但是人们仍然对于国家制定的法规和政策寄予厚望。由于民办教育是公立教育体制之外的新生事物, 政策制定涉及调整既有制度和新生利益群体之间的复杂关系, 所以常常表现得矛盾集中, 分歧明显, 过程曲折。在民办教育法律和政策制定过程中, 上述三个典型案例, 一直为相关人士所不满, 甚至难以理解。从上述案例描述中, 提炼出以下几个相关研究问题。

第一, 2002 年全国人大通过了《民办教育促进法》, 对于其时难以明确操作化的“合理回报”交给国务院制定实施细则, 但是时过十余年, 至今仍然没有见到下文。为什么会出现后续政策姗姗来迟的情况?

第二, 针对独立学院中的“乱象”问题以及独立学院对于普通民办高校的影响, 教育部于 2008 年出台了《独立学院设置与管理办法》(简称 26 号令), 要求在五年之内, 所有独立学院都要达到规定的办学条件要求, 包括要至少有 500 亩土地的独立校园, 要有投资方等, 违者的办学资质将受到质疑。但是, 由于实现难度大, 造成令行不止和“违规者”众, 虽然政策规定的时间节点已过, 仍未见教育行政部门严格执行。为什么政策制定者不能有效地履行其做出的规定?

第三, 2010 年, 国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要 2010-2020》指出, 要对民办教育试行“分类管理”改革试点。国务院于同一年公布了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》。根据国务院的精神, 教育部拟与国务院下属的其他几个部委联合出台一个针对教育领域的相关政策, 并借机将“分类管理”的精神融汇其中, 重点扶持非营利性民办教育机构, 但是由于部委之间各执其政, 联合文件难以形成, 所以教育部不得不于 2012 年单独发布了《关于鼓励和引导民间资金积极进入教育领域, 促进民办教育健康发展的实施意见》。为什么不同政府部门之间难以协调制定出统一的政策?

综上所述, 三个问题都不同程度地反映了民办教育政策制定过程中的既有规则作用惯性和新政策滞后的问题, 换句话说, 就是旧规则持久地发挥作用而新政策迟迟不能落实和执行。如何可以从理论上对上述现象做出解释和讨论呢?

### 三、理论解释

民办教育政策制定是公共政策制定的一个具体方面, 既有特殊性, 也有共性。对于上面三个案例所反映出来的现象进行理论解释, 侧重于从共性角度出发, 将民办教育政策制定过程视为公共政策的一个具体表现, 寻找相同或相似的解释逻辑。因此, 可以采用公共政策的相关理论, 对于民办教育政策问题加以分析和解释。对于上面三个案例, 从现实角度看, 法律和政策的推进不利、相互掣肘, 似乎都是政策制定者不佳作为的表现, 是我们所不愿意看到的政策失灵的情况。但是, 从理论角度看, 上面的情形从相反的方面提出了修正已有理论和构建新理论的必要与可能, 包含着普遍的理论含义。在解释这些所谓“不合理”现象的过程中, 可以阐述其在特定约束条件下可以被理解的合理性的一面。下面, 从“有限理性”

(bounded rationality)这个基本观点出发,对于相关的理论分析层层展开,由表及里。

我们可以将政策制定看作是一个决策过程,从决策理论角度讨论问题。简单情形下的决策容易做出;相反,复杂情形下决策则难以做出。具体地说,在简单情形下,决策者可以通过理性方式,处理好目标和手段之间的关系;而在复杂情形下,决策者无法发挥其充分的理性官能,不得不退而求其次,按照“满意原则”而非“最佳原则”进行决策(西蒙,1988;布劳,梅耶,2001:58)。显然,我们在上面陈述的三个民办教育政策案例都属于复杂决策,目标不明确,牵扯的利益关系多样,政策受众偏好不一致,政策效果不易评价。

根据不同情形下的决策特征,学者们将决策区分为理性决策模式和有限理性决策模式(周雪光,2004:260-291)。所谓理性决策模式,是将决策过程抽象为如下过程,即目标是明确的,决策者可以获得所有可能的备选方案,并且具备比较各种备选方案成本效益的充分信息,具有有效地处理充分信息的能力,从而选择出最佳的决策方案。与之不同,有限理性决策模式则勾画出与上述条件不相符合的决策情形(西蒙,1988;马奇,2007;周雪光,2003)。上述列举的三种情况,正是有限理性决策的具体表现形式。

政策制定者是我们的研究对象。政策一般由国家官僚机构制定。我们可以将国家视为一个科层体系,其运行主要依靠权力和命令。科层制具有提高效率的一面,也有降低效率的一面。“科层制一旦建立,便总是运用其权力维护其地位,而不是促进变迁与革新”(布劳,梅耶,2001:149)。科层制并意味着绝对保守与静止,科层制抵制突变,倾向于渐变(布劳,梅耶,2001:151)。我国民办教育相关法律和政策要么由全国人大制定,要么由国务院及其教育行政部门制定,而民办教育法律和政策的执行,则主要通过行政系统完成。

在上述理性与有限理论决策分类基础上,学者又从决策者构成的角度出发,进一步将决策区分为三种具体的模式,它们分别是:理性行动体模式、组织行为模式和政府政治模式(艾莉森,泽利科,2015:21-26)。理性行动体模式将政府视为一个行为协调一致、有目的的个体,它可以按照最优标准进行决策。组织行为模式将政府视为一个半独立的松散联盟,这个联盟根据各自的标准运作程序进行决策,因而使得过于理想的政策目标特别是与既有政策有所抵牾的新政策的制定遇到了困难,必须采取循序渐进的作法才能行得通(艾莉森,泽利科,2015:205)。对于科层制内的操作人员而言,决策是由于遵循规则和实现身份而产生的(马奇,2007:41)。政府政治模式将政府决策视为一个开放的、多个团体参与其中并且相互博弈的过程。在民主力量的作用下,政策制定过程越来越倾向于采取一种开放式的过程,吸收不同利益团体的人员参与并发表意见。综上所述,在组织行为模式和政府政治模式视域中,所谓政策制定者的国家或者政府并不是一个统一的实体,而是一个“碎片化”的离散体,除了理性逻辑外,政治逻辑和行政逻辑作用于政策制定过程。在现实中,与理性行动体模式相比,组织行为模式和政府政治模式是更常见的。

上述我国民办教育政策的三个典型案例,都超越了理性行动体模式的解释范围,适合用组织行为模式和政府政治模式进行分析和解释。无论是合理回报、独立学院还是分类管理决策,都涉及到来自多方团体的参与,其中民办教育促进法的制定过程涉及到多方利益关系,

既有公共利益,也有个体利益,符合政治模式所描述的决策情形ii,而民办教育促进法中的“合理回报”内容难以落实,则主要是由于人大与政府部门、政府部门之间协调和配合不适造成的,符合组织行为模式所描述的情形;独立学院政策虽然是由教育部制定的,但是其实施涉及到其他政府部门,如国有资产管理部、财政部、土地部、劳动人事部等,符合组织行为模式所描述的决策情形;与之相似,规划纲要中“分类管理”精神的落实,也涉及到多个政府部门,符合组织行为模式所描述的决策情形。在组织行为模式和政府政治模式视域下,合理回报、独立学院和分类管理中出现的决策悬而未决、推进不利等现象,可以被政府部门之间的掣肘关系解释为一种自然结果。下面,将分别予以详细阐述。

民办教育促进法的制定过程是一个多方参与的过程,既有全国人大教科文卫专门委员会、法制工作委员会,也有国务院下属的法制办公室、教育部等(叶齐炼,2012:158-161)。在立法历经数年没有通过的情况下,如果该立法没有能够在本届人大期间通过,就意味着它将在下一届人大期间重新开始立法程序。在时间约束条件下,通过立法本身变成了一个目的,人大委员长通过做工作促使该法通过了人大常委的表决,但是其中隐含的“合理回报”问题并没有得到解决。于是,人大将这件未尽事宜交给国务院办理,制定相应的实施条例。国务院的运行,建立在执行现有法律和法规基础上。要执行一个与现行法律、法规准则相违背的新的法律,首先要求改变既有法律和法规体系,而这又是不现实的。于是,我们看到既有规则继续发挥作用,并且具有很大的惯性,从而阻碍了新法律的推行。“合理回报”难以落实就属于这种情况,因为在税务部门看来,只有营利和非营利两种商业行为,要么免税,要么征税,非此即彼。而“合理回报”从某种意义上看,是介于上述情形之间的模糊处理方式,税务部门难以操作。教育部门、审计部门和财政部门也同样难以执行,因为它们都不准确地掌握民办学校运行的经济和财务状况,而这正是实施“合理回报”法律规定的基础和核心。在缺少实际操作基础之上制定出来的法律条文,即使是一种巧妙的法律说辞,也难以落到实处。

对于独立学院政策而言,政策制定者政府也同样不是一个统一体,而是一个松散联盟,政府部门之间的沟通和协调对于独立学院政策的落实显得十分关键。比如,独立学院要实现资产过户,就需要缴纳一定比例的费用,教育部无权免除此项费用,甚至可能是在没有预计到此种情况下而制定出独立学院的相关政策,执行中会遇到这样的问题是非预期结果,要解决它就需要与资产管理部门协商。而资产管理部门需要执行既有的规则,不能随意免除资产过户费。再如,规定独立学院至少占地五百亩,要达到这个标准,需要依靠独立学院所在省的土地管理部门配合才能解决,对于位于省会城市的独立学院而言,土地紧张无疑增加了实现这一政策目标的难度。另外,地方政府与独立学院关系更近,具有相同的利益诉求,独立学院帮助解决地方的招生问题,地方政府同情独立学院的办学境遇,所以地方政府有庇护独立学院的倾向,而对于中央政府颁布的政策采取观望的态度,这也是造成教育部政策难以落实的一个原因(彭华安,2013:2)。

对于民办教育的“分类管理”政策而言,教育部从2010年开始就拟协同其他几个部委,



根据国务院的精神,共同制定吸引民间资金进入教育领域的政策。为此,教育部多次召集由多个部门负责人参加的沟通和工作会议,涉及到税费、土地规划、人事编制、财政支持、民政部门等方面。iii但是,不同部委有不同的运行规则。过去的行政规则不废除,“分类管理”这个新规则就难以有用武之地。作为国务院下属的职能部门,教育部难以协调其他部委的工作。再次证明了,上位的法律和政策精神,在落实过程中会遇到意想不到的具体问题,科层制及其复杂的既有规则体系构成了新政策制定和实施的障碍所在。从这个案例资料看,进入我们视野的不是一个完整和统一的国家,而是“碎片化”的国家。

#### 四、结束语

我国民办教育是公立教育体制外的产物,如果从改革开放开始算起,仅有三十多年的发展历史。在我国集中统一管理体制和“后发外生型”发展特点下,如同其他公共政策一样,民办教育政策的制定具有“剧变”(而非“渐变”)和“理想导向型”(而非“问题导向型”)的特点。这样使新政策与现实之间容易产生较大的差距。本文描述的民办教育政策制定过程中的合理回报、独立学院和分类管理三个典型案例,其政策出发点和目标都比较理想化,如“合理回报”提法看似巧妙却实现困难,“独立学院”政策试图折衷处理公立高校与私营投资者之间的复杂利益关系,“分类管理”设计方案借鉴发达国家多年形成的惯例但与我国现实相去甚远。

民办教育政策的一个特点是,其制定和执行往往要涉及多个利益团体和多个政府部门,特别是要调整业已存在的法规和制度。在同一个政府部门内部容易达成共识,形成统一的规则;相反,当政策制定涉及到多个政府部门时,特别是在缺少统一权威的情况下,政府的组织统一性常常被“有组织的无政府”属性所替代。另外,既有规则就像是一张巨大的网络,具有很大的惯性,其伸张和变化都会遇到阻力。当新政策的推动力小于旧政策的阻力时,新政策难以推行的情况就出现了。民办教育政策的制定和落实涉及到教育部门之外的其他许多部门,如税务、财政、事业编制、国土资源、民政、审计等,在科层体制下,教育部无权单方面推进某一项涉及多部门的民办教育政策的落实。在一些情况下,民办学校的主管部门教育部正好落入这样的尴尬境地。上述情况决定了,对于我国民办教育政策的分析,不太适用于理性行动体模式;相反,组织行为模式和政府政治模式具有较强的解释力。

以往的一些文献将科层制与保守性武断地联系在一起,这种论断虽然不错,但是可以做进一步的讨论。对于后发外生型的中国而言,变革政策常常是由官方提出的,而且每一项改革政策都追求新意和亮点,因此,政府不仅不保守,反而是变革的积极推动者。但是,我们也常常发现,政府颁布的政策的新意和亮点并不能完全兑现,其实现程度是打折扣的,甚至适得其反,出现政策失灵的情况。这种情况往往是由于科层组织运行状况不良造成的,科层组织内部的惯性和阻力,阻碍了新政策的实施及其效果的体现。因此,讨论科层制的保守性特点,要区分意图与运行结果,显然政府的改革意图是一回事,改革效果又是另外一回事。

### 参考文献:

Cai, Yuzhuo and Yan, Fengqiao (2011) "Organizational diversity in Chinese Higher Education" in Pedro N. Teixeira and David D. Dill (eds.) *Public Vices, Private Virtues?* pp 47-66, Netherlands: Sense Publishers.

Yan, Fengqiao "A Distinctive Private Higher Education Mode in China's Transitional Economy—the Private Colleges Affiliated to Public Universities", 《国际视野中的高等教育》, 页 367-394, 杭州: 浙江大学出版社, 2002 年。

Cohen, Michael D. and March, James "Leadership in an Organized Anarchy" in M. Christopher Brown II (ed.) *Organization and Governance in Higher Education*, fifth edition, pp 16-35, ASHE Reader Series, 2000, MA: Person Custom Publishing.

【美】艾莉森, 泽利科著, 王伟光, 王云萍译, 《决策的本质: 还原古巴导弹危机的真相》, 北京: 商务印书馆, 2015 年。

【美】布劳, 梅耶著, 马戎等译, 《现代社会中的科层制》, 上海: 学林出版社, 2001 年。

陈学飞, 王富伟, 阎凤桥等 "独立学院地方性发展实践的政策启示—基于浙江省独立学院的实地调查", 《复旦教育论坛》(CSSCI), 2011 年第 1 期, 56-60 页。

程化琴, 《民办教育促进法制定过程研究》, 北京大学出版社, 2012 年。

教育部发展规划司, 上海市教育科学研究院编, 《2002 年中国民办教育绿皮书》, 上海教育出版社, 2003 年。

刘光临, 《大学独立学院的兴起与发展》, 武汉: 华中科技大学出版社, 2009 年。

【美】马奇著, 王元歌, 章爱民译, 《决策是如何产生的》, 机械工业出版社, 2007 年。  
彭华安, 《诞生于危机: 独立学院制度运行的案例研究》, 上海: 上海三联书店, 2013 年。

邵金荣, 《公益组织认定与社会公平正义》, 北京: 中国社会出版社, 2010 年。

邵金荣, 《民办教育促进法立法案例研究》, 北京: 知识产权出版社, 2015 年。

孙霄兵主编, 《中国民办教育组织与制度研究》, 中国青年出版社, 2003 年。

【美】西蒙著, 杨砾, 韩春立, 徐立译, 《管理行为》, 北京: 北京经济学院出版社, 1988 年。

阎凤桥, "从民办教育透视教育的分层与公平问题", 上海: 《教育发展研究》, 2004 年第 1 期, 20-24 页。

阎凤桥, 张莉娟, 于洁, 李虔, "民办教育在农村城市化进程中扮演的教育供给角色", 《北京社会科学》, 2013 年第 4 期。

叶齐炼, 《重生与抉择: 中国民办教育法制建设》, 南京: 江苏科学技术出版社, 2012 年。

周雪光, 《组织社会学十讲》, 北京: 社学科学文献出版社, 2003 年。

## 注释:

---

<sup>i</sup> 在《民办教育促进法》“扶持与奖励”一章第 51 条中规定:“民办学校在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他的必需费用后,出资人可以从办学结余中取得合理回报。取得合理回报的具体办法由国务院规定。”

<sup>ii</sup> 在我国,2008 年成立的民办教育协会,除了扮演行业协会的角色外,在某种意义上,也扮演着一种利益代言人的角色 (Cai and Yan, 2011:60-61)。教育部在制定与民办教育相关政策时,总要征求该协会的意见。其意见也影响着民办教育政策的内容。

<sup>iii</sup> 本人曾经参与相关文件的起草工作,前后参加过若干次教育部召集的由多个部委人员参加的工作会议,听取各个部委负责人的意见。该项政策起草工作历时几年,几易其稿。但是,最后仍然没有取得实质性的共识,政策文件胎死腹中。据说,全国民办教育工作会议为此也不得不延期举行。