



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  
University

第7卷第3期  
（总第24  
期）

主编：闵维方；副主编：丁小浩 阎凤桥；

编辑：岳昌君 孙冰玉

## 基于制度创新实现的帕累托改进 ——北大平民学校模式的效率机制分析

北京大学教育学院/教育经济研究所

丁小浩

**摘要：**文章以北大平民学校的运作模式为案例，对其效率机制进行了经济学分析。作者认为该模式是一种基于制度创新实现的帕累托改进，它的效率源泉主要来自高校所具有的范围经济和较低的交易成本。

**关键词：**帕累托改进 效率机制 范围经济 交易成本

**Pareto Improvement Based on System Innovation - An Analysis of Efficiency Mechanism of  
Pingmin School of Peking University**

**Ding Xiaohao**

**Graduate School of Education/Institute of Economics of Education**

**Peking University**

**Abstract:** This paper examines the case of Pingmin School of Peking University. Through economic analysis of Pingmin School's efficiency mechanism, the author concludes that Pingmin School's model is Pareto Improvement based on system innovation, and that the sources of its efficiency are economies of scope in higher education institutions and the low transaction cost.

**Key Words:** Pareto Improvement, Efficiency Mechanism, Economies of Scope, Transaction Cost

改革开放30年来,随着人事制度、投资体制,特别是后勤社会化等一系列高等教育改革的不断深入,高校后勤部门的劳动人事关系有了重大的改变,打破了计划经济体制下高校办社会的局面。后勤服务系统按照市场经济原则规范运作,减轻了学校负担,为提高办学效益创造了必要的条件。与此同时,高校出现了多种形式的劳动聘用关系,其中包括在编人员和非在编人员之分的不同的人事身份。<sup>1</sup> 高校后勤职工整体从学校事业编制中剥离出来,绝大多数变成按合同制进行管理的员工,属于非在编人员。

在以往传统计划体制下,高校后勤人员基本都是终身雇佣的,端的是铁饭碗,这导致了后勤部门人满为患,服务效率低下。高校后勤体制改革的主要目标是提高整个部门的运行效率。因此后勤部门的运作更多地引入竞争机制是合理的,也是必然的。但我们也应该认识到,后勤改革所强调的竞争机制也是一把双刃剑:一方面,对员工的就业和晋升更多地依据外部市场的供需杠杆,提高了员工的总体竞争性。但另一方面,不稳定的就业关系也提高了用人单位因劳动者频繁流动而发生的转换成本以及相关的征募、筛选和培训成本等。改革后的高校后勤部门本身并没有形成一个成熟的内部劳动力市场,至少不是一个发展规范的内部劳动力市场。在这个由大量非在编人员(临时工)构成的劳动力市场上,更多强调的是外部市场的调节作用。非在编人员通常面临着低工资、低福利、工作不稳定等多重挑战,他们没有工会组织,时常需要面对劳资双方的尖锐矛盾。这种内部劳动力市场欠发育的一个主要特征是,非在编员工的培训机会明显缺失。由于继续教育与培训市场的不完善、缺少良好的培训项目,以及在经济负担能力和工余时间等方面的限制,非在编人员很难参与相应的培训项目。另一方面,由于劳动合同的短期性和流动的频繁性,再加之近来企业按工资总额交纳的各种社会保险费等逐年增加<sup>2</sup>,高校后勤的基层单位通常也没有动力为非在编人员提供一般培训。

非在编人员中的多数是离乡背井进入到城市的外来务工人员。如果没有较好的制度安排,使得他们能够接受到工作和生活的现代理念,获得在城市工作和生活的技能,同时建立对所在单位的归属感以及对社区的亲近感,他们就很难在工作和生活中得到快乐,更谈不上积极参与建立一种有效并且和谐的高校工作环境。因此通过完善高校后勤必要的内部劳动力市场,为非在编人员提供良好的工作环境、健全的培训机制和适当的职业生涯规划等,让他

<sup>1</sup> 所谓在编人员实际上是一种体制内人员,他们是具有国家(人事部门)正式编制的工作人员,其基本工资和地方性补助都是财政拨款的。而非在编人员则是一种体制外人员,他们是高等院校自行聘用的(包括临时工),就像企业聘用一样,不由财政拨款。

<sup>2</sup> 调查表明,北大后勤部门为其备案的临时工所支付的各项费用,包括养老、医疗、失业以及住房公积金等多项的缴费率已经占到企业工资总额的40%以上。

们感到所在高校有一种属于他们的社会服务,有一种对他们有吸引力的社会组织,有一个建立必要社会关系的平台,将有助于降低体制转轨的成本,而从长远看这也将会大大增加高校后勤服务的长期利益。

### 一、北大平民学校模式

在目前各种制度性和非制度性障碍的限制下,如何加强高校非在编职工,特别是其中的进城务工人员的在职培训,完善高校内部劳动力市场建设?解决这一矛盾,客观上要求充分挖掘制度资源,进行制度创新。北大平民学校为探索提供高效益、低成本的高校非在编人员的在职培训进行了有益的实践。北大平民学校的办学模式可以归纳为以下两个特征:

#### 1. 利用高校既有机构,整合可用资源

高等学校汇聚了丰富的学习资源。如何能够整合各类闲散的学习资源,组织后勤的非在编人员进行在职培训?北大平民学校实际上就是一个专门致力于整合大学内各种资源,汇集各种力量的组织机构。在它创建之初,北大教育学院项目组与北大内部的行政管理机构进行了反复的协调和沟通,并得到了北大工会等部门的大力支持。在校工会的协助和调动下陆续又有校团委、后勤党委等多个校内部门和院系加入到平民学校的共建中来。这些部门的加入为平民学校的运营提供了包括场地、人员、课程支持等多方面丰富的资源。随着校内各单位参与的稳定化,项目组在平民学校最初运作中发挥的协调和管理职能逐步淡化,取而代之的是大学层次原有的管理机构,如工会组织和后勤管理机构等在运作和管理上的日益制度化。目前北大多个职能部门经过不断沟通和协作,已经建立了一种有效而稳定的合作关系,主要包括:工会负责组织并调配学校运行所需的校内各种资源;后勤管理部门负责学校招生和学员与用人单位的协调和组织管理;团委系统负责学生志愿者的组织管理;教育学院负责培训课程的组织和安排等等。学校既有的组织机构的参与,为平民学校的可持续运转提供了可靠的组织、制度和所需的各类资源的保障。

#### 2. 志愿者的运作模式

对于北大平民学校的运作而言,志愿服务是贯彻始终的。对志愿服务的需求内容也就是平民学校的运营内容,主要包括平民学校的前期组建、项目组织及评估改进工作;课程设计与组织教学工作;教学辅助与日常协助。志愿者的构成比较单纯,大都是北京大学的师生以及毕业的学员,其中,来自北京大学教育学院的

项目组的研究人员是主要负责平民学校前期组建、项目组织、培训课程体系设计及评估改进等工作的志愿者;来自校内外相关领域的老师成为课程内容设计与教学的志愿者;来自项目招募的学生志愿者则主要负责平民学校的教学辅助和其他协调工作;第一期毕业的学员成为第二期的志愿者,……前期毕业的学员成为后期的志愿者。

除以上利用高校既有资源加志愿者的运行特征外,由于公益性要求,北大平民学校的筹资采用了非常内敛的机制,前期主要是课题组有限的课题经费,之后则主要靠少量的社会善款捐赠,既不涉及任何带有市场色彩的融资行为,也坚定地排斥了“受益者付费”的筹资方式。

如果在既定的收入分配条件下,一种新的制度安排至少提高了一部分人的福祉或满足程度,而又没有降低所有其他人的福祉和满足程度,那么这种制度安排就是有利的,也即具有帕累托效率。从北大平民学校的实践看,它弥补了原有的体制的缺陷,使得大学后勤部门非在编人员有了继续学习的机会。平民学校的培训确实为参加学习的非在编人员带来了积极改变。这种改变包括自信心、归属感、爱岗敬业和社交能力等多方面。他们开始重新得到认可和尊重,重新建立信心,肯定自我权利,并且尝试主动改变生存状况和环境,融合其他社会群体,共同参与社区建设和社区生活。不仅如此,参与平民学校的教师、管理人员和学生志愿者等各方人员也从中得到了成长。另外由于高校后勤非在编人员继续教育和培训,特别是一般培训,是高校自身的“公共产品”,每个相关利益主体都会从中获得利益,对高校和谐和稳定发展有直接的关系,是高校后勤部门良性运作的重要保证,也是当前我国高校人事激励制度创新的重要工作。而平民学校获得的这些重要收益主要是以利用大学现存的可以挖掘的闲散资源为代价的,并没有对原有的大学业务带来资源的挤占和剥夺,也没有损失大学原有教职工和学生的利益,因此我们可以认为平民学校带来了一种帕累托改进。

帕累托改进被认为是趋近社会资源配置理想状态(也即帕累托最优)的途径和方法,被广泛应用于对新变革所产生的社会资源配置状态合理性和有效性的评价。下文将从经济学的角度分析北大平民学校的办学模式带来的帕累托效率产生的源泉。

## 二、北大平民学校模式的效率机制分析

同其他各式各样的非营利组织一样,即便北大平民学校具有公益性的组织目标,但是如果其运行不具有必备的资源使用效率,导致成本过度、志愿不足或效率低下,它的运行机制也会失灵,是无法为继的。北大平民学校在改变了原有体制的功能失缺的同时,因其运行模

式的有效性,产生了很好的帕累托效益。那么这种效率机制的源泉是什么呢?我们可以从以下两个方面对模式的有效性进行经济学分析。

### 1、范围经济是北大平民学校效率的主要源泉:

新古典经济学在分析组织的效率时主要是从生产函数、技术函数、生产扩展线等技术条件出发,从生产成本的角度考虑组织的效率,其中范围经济常常是分析组织效率的一个角度。经济学中的范围经济是指:企业通过扩大经营范围,增加产品种类,生产两种或两种以上的产品而引起的单位成本的降低。范围经济通常是企业从生产或提供某种系列产品(与大量生产同一产品不同)的单位成本中获得节省。而这种节约来自分销、研究与开发和服务中心(像财会、公关)等部门。范围经济的形成需要有几个前提假定,其中包括企业已经达到了一定规模,存在规模经济;企业生产的不同产品之间是有某种关联性的,例如至少有一种相同的生产要素,使用同样的核心技术或生产工艺,相同的管理诀窍等。如果这些产品毫不相干,则可视作多个企业的生产活动。下面我们在范围经济的分析框架来阐释平民学校的效率机制。

(1) 大学的适度规模是范围经济发生的前提之一:北大平民学校的运行借用了范围经济,也即通过高校内部的教学和管理组合产生更高的范围经济。之所以可以产生范围经济,需要以高校层次存在的在原有业务上的适度规模为前提,即平民学校的运作需要建立在大学是在适度规模的区间内运行其主营业务的。这意味着尚存在教师、管理人员、学生等各类志愿者可以用在正规教学科研和管理业务之外的时间和精力;尚存在满足正规学生教学和科研需求后闲置的教室和计算机教学设备,等等。规模经济存在的前提使得学校可以在原有业务和服务规模的基础上,将适量闲散的生产要素,特别是教学和管理等通用技术和与之相匹配的设备投入到新的培训业务中去,在既有的人力和物力总量基础上挖掘并利用部分闲置的资源,通过有效率的组织管理来达到提高既有资源使用效率的目的。

(2) 产出的关联性是实现范围经济的前提之二:范围经济发生的另一个前提是一个组织内部的不同类别的产出有较强的关联性。正是因为产出的关联性,所以存在较高程度的资源通用性。资源通用性程度指资源可用于不同用途和可供不同使用者利用的程度。如果存在可以共享的“通用资源”,那么范围经济就有了产生的源泉。我们可以用公式对因“通用资源”产生的范围经济加以描述:

假定产品 A 和产品 B 联合生产所消耗的资源为  $C_{A,B}$ , 产品 A 单独生产所消耗的资源为  $C_{A,0}$ , 产品 B 单独生产所消耗的资源为  $C_{0,B}$ , 则

$$C_{A,B} = (\text{产品A所需资源} - \text{通用资源}) + (\text{产品B所需资源} - \text{通用资源}) + \text{通用资源}$$

$$C_{A,0} = (\text{产品A所需资源} - \text{通用资源}) + 0 + \text{通用资源}$$

$$C_{0,B} = 0 + (\text{产品B所需资源} - \text{通用资源}) + \text{通用资源}$$

因此,只要存在大于零的通用资源,就不难看出  $C_{A,B} < C_{A,0} + C_{0,B}$ ,即产出A和产出B联合生产的成本小于分别单独生产A和B的成本,也就是存在范围经济。范围经济带来了资源的节约,这种节约是由于通用资源的存在,它可以在组织内部根据生产过程的需要自由流动。

就北大平民学校而言,它提供的产出与大学原有的产出之间有哪些关联性?它又使用了哪些大学的通用资源呢?我们可以试举几例:其一,北大平民学校提供的产出是通识教育性质的培训,与正式学生所需的教學环境有很强的关联性,并无任何特殊的专门要求,因此北大的普通教室和教学设备等教学设施在闲置的时候就是一种平民学校可用的“通用资源”;其二,在平民学校主体课程体系的建构中,主要来自北大教育学院的教师志愿者们因其自身知识背景和教學经验与平民学校新建课程体系有很好的关联性,因此教师们具有很好的对新课程以及新教學方法(强调课堂上的互动和学员的参与式教學)的理解、适应和发展能力,也就是教师志愿者的综合知识和教學技能是一种平民学校可用的“通用资源”;其三,在平民学校的组织和管理中,大学的管理人員多年的学校工作和管理经验也与平民学校的管理任务有很强的关联性,也就是管理资源是一种平民学校可用的“通用资源”。以上这些“通用资源”,无论是人力的还是物力的,都是非零的存在,根据上文中对联合生产与单独生产所耗资源的分析,这些通用资源会带来范围经济,使得大学利用既有资源加志愿者兼做非在编人员的培训要比将这块培训放到其他外部组织去做具有更低的成本,更高的效益。

## 2、交易成本低是北大平民学校效率的重要保障:

不同于新古典经济学传统的分析角度,制度经济学从交易成本的角度来阐述组织的发生和存在。以科斯、威廉姆森为代表的经济学家认为组织的效率不仅要从生产成本,也要从交易成本方面去考虑,交易成本的高低、形式、特点是解释组织运作有效性的重要思路。按照交易成本的分析框架来认识组织存在的效率机制,不难得出如果通过市场安排协调资源的交易费用超过了组织内部管理资源的交易费用,组织在内部进行管理的资源配置就是必要的和合理的。

北大平民学校运作的过程中都有哪些交易成本呢?为什么平民学校的运作模式可以使得这些交易成本相对较低呢?我们可以试举几例:其一,协调成本:北大平民学校的运作需要学校的各个相关管理部门、教学部门、基层的用人单位、教师、学生和学员等各类志愿者等多方的通力协作。由于在面对平民学校这项新生业务的时候,这些相关方需要建立一种新

型的合作伙伴关系,而这种关系不是天然地存在于大学原有制度安排中的。因此理顺并建构新型的校内相关单位之间的合作关系必然会产生相应的协调成本。而北大拥有蔡元培时代就开始的平民教育的文化传承,拥有对大学在社会发展中的责任和使命的共识,拥有长期积累的包括管理理念,组织技巧,管理资源等等众多的无形资产。这些无形资产深深地镶嵌于北大的组织文化之中,成为平民学校各理事单位间协调顺利开展的润滑剂和催化剂,化解降低了参与各方在合作中的协调成本。

其二,信息成本:北大平民学校在运作过程中需要对相关的信息上传下达。信息产生于招生、志愿者招募、课堂教学内容的设计和组织的组织、根据学员的需求调整教学和组织活动、结业等各个环节。因为平民学校是一种新的制度安排,如果信息成本非常高,就会加剧信息的不完备和不对称性,会使参与各方对学校未来可发生的变化太过渺茫,影响对决策效果的正确判断,产生逆向选择及道德风险等投机问题。而平民学校由于借助了大学既有的成熟的信息交流渠道,使参与各方能够更对称地掌握信息,从而提高了信息交流的效率。另外,在信息不对称的条件下,组织的声誉可以起到有助于节约信息成本的作用。诸如北大的历史、文化、声誉等无形资产实际上起着信用担保的作用,它减少了事后的不确定性和事前的机会主义行为。

其三,激励成本。平民学校的公益性和志愿者机制会面临激励的问题。由于志愿者具有流动性,加大了招募、培训和管理成本。而要保持志愿者的相对稳定,使参与的单位和个人志愿者能够积极参与并持续参与,必须要考虑给予适当的激励,因此会产生激励成本。平民学校的运作是公益性的,虽然参与各方并不从中获得物质上的激励,但是精神上的激励是比较充分的。通过平民学校的理念,以及爱心、信念的传递,参与者们获得了极大的心理上的满足感,而在参与过程中对自身社会资本和人力资本的积累也让参与者收获了一定程度的成就感。这些使平民学校的各类参与者的利益、相关的部门利益和平民学校的总体目标一致,使得参与的人员都为平民学校的目标尽心尽力。而以上这些激励并不产生较高的对物质成本的需求。

以上分析表明,当其他形式的运作模式(例如通过外部培训市场力量举办培训项目)的交易成本过高时,把非在编人员的培训活动在高校内在化,变成学校内部的一个业务,这可以极大地降低包括协调成本、信息成本和激励成本在内的各种交易成本,解决了授权与控制的悖论。也就是说较低的交易成本是平民学校模式资源配置效率较高的原因之一。

### 三、结语

组织对其资源的依赖形态,决定了组织采取何种方式运行。北大平民学校办学模式正是针对原有制度“先天”的内在缺陷性而设计的,是既有资源(高校资源+志愿者)依赖的产物。以上从效率机制分析了平民学校产生和存在的合理性。当然,效率机制并不总是决策选择的

唯一标准。资源的分配有道德标准,而不总是为效率机制所左右。组织所处的制度、文化期待、社会规范、观念等等制度环境会超越组织内部的技术需要,与技术环境一起共同作用。技术环境要求组织有效率,而制度环境则要求组织有合法性。现代组织理论认为追求对技术环境的适应常常会导致对制度环境的忽视,而对制度环境的适应又常常与组织内部生产过程争夺资源。但所幸的是,在北大平民学校的运作中,合法性机制与效率机制并不矛盾,而是表现出一种互补的关系。

应该说我国高校目前已经基本完成了后勤社会化改革,后勤部门的劳动就业制度从计划体制向市场体制的转轨,实行了劳动合同制,从而外部市场的调节机制已经较为充分地发挥了作用。这为加强和完善内部劳动力市场的建设创造了必要的外部条件。但从前些年后勤体制改革暴露出来的问题看,由于劳动合同制导致雇佣关系不稳定性的加大,后勤企业或员工对于技能培训或人力资本投资的激励明显不足,滋生了短期行为倾向。因此我们需要把加强高校后勤内部劳动力市场的建设明确地提到日程上来。高校后勤内部劳动力市场的建设可以弥补外部市场的缺失。需要提及的是,加强高校后勤内部劳动力市场建设绝不意味着要走回到计划经济体制下的老路上去。北大平民学校的实践表明,通过为非在编人员提供优质低价的在职培训,特别是一般性培训,可以强化员工与高校之间的相互依存性,有助于在高校内部产生并完善必要的内部劳动力市场要素,对于提高员工的凝聚力,并进而提高后勤服务的质量水平可以收到事半功倍的效果。北大平民学校的实践表明:“高校既有资源+志愿者”的模式是一种投入小,收益大的培训模式,它尝试了通过非原有的正式制度安排,改善高校后勤内部劳动市场建设的可能性,绕开了原有制度资源分配的正面冲突,在保持制度存量的情况下,在正规体制“旁边”培育和发展制度增量。在这个过程中,北大利用自身的组织优势和资源优势,制定新的规章和行为规范,调整各部门的权利和责任关系,为实现新的价值目标而自主地进行创造性的活动,实现校内公共福利的最大化,从而出现了类似于“帕累托改进”的状态。

#### 主要参考文献:

周雪光 “组织与制度:一个制度学派的理论框架” 《组织社会学十讲》社会科学文献出版社 2003年

丁小浩 范皓皓 “进城务工人员继续教育与培训中的志愿者研究” 北京大学教育评论 2007年7月