

# 新时代教育体制机制设计： 公益性的坚守与微观活力的激发

杜育红, 郭艳斌

(北京师范大学 教育学部教育经济研究所/首都教育经济研究院, 北京 100875)

**摘要:**中国教育发展进入高质量教育体系建设新阶段,新阶段的教育发展需要与之相适应的教育体制机制做保障。针对过去教育治理体系建设落后于教育发展的问題,文章从体制机制设计的视角分析了新时代教育体制机制设计的基本遵循和行为逻辑,提出新时代教育体制机制的设计要坚持教育的公益性,坚持激发微观主体活力以及坚持规则制定与行为选择并重;提出新时代教育机制设计要从信息不对称下的博弈思路出发,以激励相容为目标,制定清晰的规则,更好发挥政府监管的作用,形成微观主体有活力的公平竞争的运行机制;提出新时代的教育新机制要避免激励与监管的错位。

**关键词:**高质量教育体系;教育体制机制设计;公益性;教育治理现代化;政府监管

中图分类号:F08;G40-054

文献标识码:A

文章编号:1003-4870(2022)02-0003-07

## 一、引言

近些年来,伴随着各级各类教育的快速发展,人民对教育的满意度不升反降,教育焦虑折磨着亿万父母,学生疲于应付各种课外补习,负担越来越重,严重影响了学生的健康发展,严重影响了国家的长远发展。校内校外办学体制出现畸形发展,择校热引发学区房价格飞涨;“入园难、入园贵”的问题日益严重;“初中不读民办,高中、大学就进民办”成为突出问题;校外培训机构野蛮生长,严重扰乱正常的教育生态。

以上问题的出现,原因是多方面的,其中最重要的是教育的治理体系与治理能力落后于教育的发展,教育的体制机制设计出了问题。在新时代的背景下,为率先实现现代化教育强国的目标,需要重新诠释教育体制机制设计中的一些关键问题,需要进一步深入理解政府在教育治理中的角色,需要进一步深入理解市场机制在教育治理中的作用,需要深入探讨

规范有序运行的教育市场运行机制,需要充分考虑教育相关行为主体的选择对教育政策与教育体制的影响。本文从当前教育问题的体制机制根源入手,探讨新时代教育体制机制设计的基本遵循与行为逻辑。

## 二、新时代教育体制机制设计的基本遵循

建设高质量教育体系是“十四五”时期教育发展的总体目标。教育高质量发展是基于我国教育发展实际所做出的历史选择。如果说以往教育发展问题更多地可以通过增加投入、扩大规模来解决的话,现在已经到了提高质量、促进高质量内涵发展的新阶段。高质量内涵发展的新阶段,意味着教育的发展必须充分调动办学主体的积极性,必须激发广大教师的主动性。这就需要教育的体制机制设计要充分考虑新时代教育发展的阶段性特征,围绕教育发展的目标设计新时代的教育体制机制。基于这样的思路,教育体制机制设计

基金项目:教育部哲学社会科学重大攻关项目“教育与经济发展关系及贡献研究”(15JZD040)。

作者简介:杜育红,教育学博士,北京师范大学教育学部教育经济研究所教授,研究方向为教育经济学;郭艳斌(通讯作者),北京师范大学教育学部教育经济研究所博士研究生,研究方向为教育经济学。

既要考虑新时代的特点,又要充分考虑高质量教育体系建设的

要求。  
(一)坚持教育公益性是新时代教育体制机制设计的首要原则

2021年全国“两会”期间,习近平总书记强调,坚持教育公益性原则,着力构建优质均衡的基本公共教育服务体系,建设高质量教育体系,办好人民满意的教育。

《第十四个五年规划和二零三五年远景目标纲要》指出“让发展成果更多更公平惠及全体人民,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感<sup>[1]</sup>”。教育是民众关注度高的重点民生领域,热点、焦点问题多,很多问题往往都是涉及千家万户的。应该说,教育是人民群众获得感、幸福感、安全感感受最直接、最明显的领域之一。进入新发展阶段,意味着教育事业的发展要更加重视公平和质量,教育公益性的底色要更加凸显。对学前教育市场的规范就体现了国家对教育公益性原则的捍卫。2018年11月中共中央国务院颁布了《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》,规定“社会资本不得通过兼并收购、受托经营、加盟连锁、利用可变利益实体、协议控制等方式控制国有资产或集体资产举办的幼儿园、非营利性幼儿园”“民办园一律不准单独或作为一部分资产打包上市。上市公司不得通过股票市场融资投资营利性幼儿园,不得通过发行股份或支付现金等方式购买营利性幼儿园资产”<sup>[2]</sup>。国家对于社会资本进入较多的学前教育的规范,反映出国家在支持学前教育多元办学体制的同时,明确反对资本在学前教育市场过度逐利的行为。

(二)坚持激发微观主体活力是新时代教育体制机制设计的关键

学校的活力是建设高质量教育体系的关键。如果说在过去教育发展水平较低的情况下,我们可以通过比较简单的物质投入直接解决当时教育发展的硬件瓶颈问题的话,那么在强调质量提升、内涵发展的当下,没有广大教师积极性的迸发,没有学校办学活力的释放,教育高质量发展是不可能实现的。2020年《教育部等八部门关于进一步激发中小学办学活力的若干意见》明确提出“坚持问题导向。围绕对学校管得太多、干扰太多、激励不够、保障不够等突出问题,深化体制机制改革,着力破解影响和制约中小学办学活力的困难和问题”“深化教育‘放管服’改革,落实中小学办学主体地位,增强学校发展动力,提升办学支撑保障能力,充分激发广大校长教师教书育人的积极性创造性,形成师生才智充分涌流、学校活力竞相迸发的良好局面,推动

基础教育公平发展和质量提升,加快现代学校制度建设,为推进教育现代化、建设教育强国奠定坚实基础”<sup>[3]</sup>。

促进高质量教育发展的体制机制设计,一定要避免犯简单化粗放化的错误。应该说,在相当长的一段时间里,我们在政府与市场的问题上犯了简单化、非此即彼的错误。要么强调市场的作用,反对任何的政府监管;要么强调政府的作用,简单化地依靠行政指令。这样的做法实际上是建立在对政府与市场的错误认识之上的。现代经济理论强调在充分考虑相关利益主体的博弈策略,以及决策信息分布的情况下,依据目标去设计有效的体制机制,而不是简单在市场与政府之间进行选择。

市场机制的独特优势在于通过清晰的规则体系,每个行为主体都能获得足够的激励,无数微观行为主体朝着既定目标积极行动就形成了竞争,竞争会带来创新和产出的增加。即“在健全的法律和监管下,通过激励利益最大化、竞争和创新行为,欲望成了创新和经济增长的引擎”<sup>[4]</sup>。从1978年到2019年,我国取得了平均每年9.4%的高增长<sup>[5]</sup>。经济总量位居世界第二,人均居民可支配收入超过1万美元<sup>[6]</sup>,这些成就的取得雄辩地证明了市场是高效配置资源、最大限度激发微观主体活力的有效手段,激励和竞争能使广大人民群众的积极性和主动性得到充分释放和巨大激发。可以说,目前还没有哪种资源配置的方式能够像市场一样把微观主体的积极性和活力调动到如此高的程度。当然,只有高水平的市场才能给予不同微观行为主体公平的竞争机会,才能真正发挥出市场机制的独特优势。而部分群体控制规则制定,形成垄断优势的不公平的市场,不仅不能促进资源配置效率的提升,反而会带来巨大的不平等的鸿沟。新时代教育高质量发展的阶段性特点要求必须激发微观行为主体的积极性和创造性,这就需要建立高水平的具有公平竞争机会的教育体制机制。新时代教育体制机制的设计一定要建立在对市场的正确理解基础之上,按照国家高标准市场体系建设的

要求,设计教育领域的市场机制。  
关注微观主体活力也要防止过度夸大大数据作用的倾向。大数据、云计算、人工智能技术的发展让人们们对技术赋予了极大的期望,似乎技术可以解决一切。“大数据+计划”取代市场机制的提法就是这种思想的集中反映。但实际上,即使少数个体或机构能够全面掌握每个个体的信息,也并不代表个体会按照社会意愿去行动,况且大数据往往也很难穷尽个体的全部信息。人行为的复杂性和不确定性,明显加大了任何试

图通过指令等纯外部约束达到预期目标的难度,这也是计划经济被证实低效的原因。市场经济具有计划经济无可比拟的若干优势,市场经济能最大程度地激发微观主体干事创业的主动性、积极性和创造性。大数据的出现并没有从根本上改变这一格局。对于社会上出现的大数据能使计划经济变得可行的说法要予以警惕,避免对大数据的神话和迷信以及开历史的倒车重返计划经济。谷歌以推行弹性工作制而备受好评<sup>[7]</sup>,允许员工将 20% 的工作时间用于自由支配,并因此而诞生了众多颇有影响力的产品。实践证明,这样的制度设计为员工捕捉创新灵感、激发工作内驱力、提高生产效率提供了巨大的帮助,也为谷歌成为世界级的互联网公司提供了有力的支撑。谷歌的案例说明激发和释放微观主体的活力靠的不是纯外部约束的管理。谷歌拥有利用大数据把控员工的技术条件,但却选择了充分激发和保护员工创造性和积极性的管理思路。这对于我们激发微观主体办学活力有一定的启示意义,高质量教育体系建设必须激发微观的办学活力。

(三)坚持规则制定与行为选择并重是新时代教育体制机制设计的基础

保证各行为主体公平竞争的规则体系是高标准市场体系的基础。不过,在规则体系设计过程中一定要避免只关注结果、忽视结果达成机制的错误。规则体系的设计一定要重视行为主体的选择,通过规则体系的规范、引导行为主体选择期望的目标。如果仅仅考虑结果或期望的目标,没有考虑各行为主体的选择,结果往往是无法达到的。教育体制机制设计要坚持规则制定与行为选择并重,才能设计出可以达成预定目标的有效机制。

这方面的一个典型案例就是用新高考改革解决学生负担过重的问题。高考改革的一个重要目标是减轻学生过重的学习负担。但从行为选择的角度看,用新高考改革解决学生学习负担过重的问题,实际上犯了缘木求鱼的错误。学生学习负担过重的根源不在于高考考什么,而在于高考是一项以选拔人才为目的的相对竞争。高考相对竞争的实质决定了不论考什么,学生与家庭的行为选择都是争取排序优先。在相对竞争的博弈规则下,各相关主体的行为选择必然是通过一切努力、用尽浑身解数获得好名次,高等学校也正是要通过名次的高低识别出所需要的人才。在这样的既定规则和行为选择下,我们不可能期待通过考核科目自主选择、一年多考等方式来减轻学生负担。高考改革是一个典型的规则设计与目标实现之间缺乏有效的联

系、导致政策的目标无法实现的案例。其实,减负问题的解决,从供给侧是限制不符合孩子身心发展规律的教育教学方式,让竞争回归到孩子个人努力与天赋的竞争,而不是额外资源投入的竞争。从需求的角度是要扩大优质教育的供给,缩小学校间的差距,以及改善收入分配,缩小不同群体的收入差距。很显然,教育政策的制定与体制机制的设计,不仅要考虑导向目标或结果的规则,更要考虑引导各行为主体选择的规则,这样设计的政策与体制机制才能有效地实现目标。

### 三、新时代教育体制机制设计的行为逻辑

(一)信息不对称与博弈是教育体制机制设计的出发点

信息不对称是教育体制机制设计面临的常态,相关利益主体都有各自的私人信息,政策制定者往往很难完全预估各行为主体在面对一项新政策时的反应,政策出台后不久“打补丁”或朝令夕改的现象并不鲜见。同样地,民众也无法预知政策会在多大程度上影响到自己,“上有政策,下有对策”描述的就是民众面对政策这一外生激励所做出的行为选择。有效的教育体制机制设计往往是从信息不对称的预设出发并充分考虑了各主体行为选择策略的政策安排。唯有此,才能达到预期的目标。

政策的落实说到底各行为主体相互博弈的过程。学区房政策的落实就直观展现了这一点。早在 2018 年,北京市有些区就在“小升初”阶段采用了“多校划片”的政策,但也有区没有完全落实,直到 2020 年才开始真正落实。部分心存侥幸的家长认为“多校划片”的政策未必会真正执行,相当一部分家长继续高价购买优质学区房。直到 2021 年 7 月填报入学意向时,不少家长才真正意识到当年的“小升初”确实落实了之前通报的多校划片政策。最终,这部分执意重金购买学区房的家长未能将孩子送入心仪的学校。在这一案例中,博弈双方分别是执意购买学区房的家长和有关决策部门。对于心存侥幸的家长而言,有关部门将在 2021 年严格执行多校划片政策的信息就是私人信息。从有关部门发文要落实多校划片政策、家长执意购买学区房、真正实施多校划片到家长利益受损,参与双方演绎了一场三阶段的不完全信息动态博弈。这个案例也说明,在信息不对称的情况下,拥有信息较少的一方往往处于弱势地位。

课外补习最初是发生在家庭之间的博弈行为。政府干预教培市场是一种试图通过改变整体的博弈规则

来打破囚徒困境的大胆尝试。课外补习存在一种剧场效应。最初只有少数家庭通过课外补习培优或补差,但后来受教培机构宣传和同伴效应等因素的影响<sup>[8]</sup>,几乎所有家庭都参与到课外补习中来,结果是绝大多数孩子的相对水平都没有发生实质性的改变,但大家都背上了沉重的经济和精神负担,搭上了孩子的健康和课外时间。一段时间后,所有人或多或少都意识到参与补习并不划算,所有人参与补习相当于每个学生都有了相同的资源,效果无异于都没有参与补习,同时也认为如果只有自己放弃补习,那么可能就会处于下风,于是继续参与补习。最后,大家都清楚地意识到,所有人都不补习是更优的选择,但大家都在补习。在这个案例中,大家都知道社会最优是什么,但都从个体利益最大化的角度选择了个人最优,结果是个人理性与社会理性不一致,由此陷入了囚徒困境。国家禁止学科类培训的初衷就是试图通过打破囚徒困境使所有人具备同样的外部条件,使学生成绩的优劣交由学校、学生而非建立在“烧钱”又加剧内卷的课外补习之上。

显然,有效的教育体制机制设计应该充分考虑信息不对称与博弈两方面的因素,才能设计出鼓励有效竞争与合作的体制机制,才能最终实现政策的目标。

## (二)清晰的规则是教育体制机制设计的基础

《第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》明确提出“实施高标准市场体系建设行动,健全市场体系基础制度,坚持平等准入、公正监管、开放有序、诚信守法,形成高效规范、公平竞争、国内统一市场”<sup>[9]</sup>。可见,健康有效的市场是由一系列的规则体系来支撑的,而规则的制定者就是政府。政府除了提供公共产品与公共服务外,“政府的新角色是建立基本规则,在市场失灵时进行干预,确保良性竞争,监管垄断企业,监督金融体系,创造真正的机会均等,并通过征税对资源进行再分配”<sup>[10]</sup>。高质量教育体系的建设同样遵循上述逻辑。

学前教育政策的演变过程就是规则设计的典型案例。受历史因素影响,我国学前教育的办园体制和管理体制复杂多样,拨款机制、管理责任纷繁复杂,资本伺机利用市场规则不健全的漏洞无序扩张。“入园难、入园贵”的现象在学前教育发展过程中变得异常突出。究其原因,这种现象的发生就是因为规则体系不健全,资本利用信息与资源优势,垄断学前教育市场,形成过度逐利的乱象。因此,国家出手遏制资本无序流动,以

完善学前教育市场的运行规则。2018年11月颁布的《中共中央、国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》提出了若干条遏制资本过度逐利的措施。在生产者与消费者权利不对等、信息不对称、教育供给有限的情况下,作为消费者的学生和家長处于弱势地位,他们几乎不可能购买到性价比高、体验好的教育服务和产品。在学前教育生产率无重大改变的情况下,资产打包上市、协议控制等资本运作手段并不能带来幼儿园管理效率的提升,相反只会造成幼儿园性价比的降低、教师素质和工资水平的下降,而这些成本和后果最终仍由学生和家長来承担,这也是各地幼儿园虐童事件频发的原因。学前教育政策的完善就是要不断完善学前教育市场中各行为主体的规则体系,使学前教育市场价格的达成是在各行为主体公平参与过程中实现的,而不是由资本垄断控制的。

《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》修订的出发点同样也是在完善市场运行规则。通过规则来创设微观主体公平竞争的市场环境,以保护市场参与主体的积极性。2021年4月修订通过的《民办教育促进法实施条例》明确规定“公办学校举办或者参与举办民办学校,不得利用国家财政性经费,不得影响公办学校教学活动,不得仅以品牌输出方式参与办学,并应当经其主管部门批准”“实施义务教育的公办学校不得举办或者参与举办民办学校,也不得转为民办学校”“实施义务教育的民办学校不得组织或者变相组织学科知识类入学考试,不得提前招生”“实施普通高中教育的民办学校应当主要在学校所在设区的市范围内招生,符合省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门有关规定的可以跨区域招生”“实施义务教育的民办学校不得与利益关联方进行交易”<sup>[11]</sup>,并明确给出了利益关联方的具体对象。上述规定针对的基本都是一段时间以来民办学校在办学过程中比较突出的问题。

长期以来,民办学校法人属性不清,管理混乱,相关支持配套政策混用滥用现象时有发生。在资本的包装下,违规办学、无序竞争、过度资本化等行业乱象频出。具体来看,不少民办学校往往通过“名校办民校”即以优质公办学校品牌输出的方式建校,并利用民办学校收费机制上的优势<sup>①</sup>获得较多的办学经费,同时利用提前招生、跨区“掐尖”招生的方式垄断优质生源,有的还存在利用关联交易来赚取私利即向民办学校的举

<sup>①</sup>2018年修订的《中华人民共和国民办教育促进法》规定,非营利民办学校收费的具体办法由省级政府制定,营利性民办学校的收费标准由学校自主决定。

办者等个人输送利益的行为。上海的案例就是民办学校利用上述优势对公办学校进行碾压的缩影。“根据上海市 2015 年中考成绩(平均分),初中排名前十的学校全部是民办(中考平均分 570 到 590),没一所是公办,而公办学校中考成绩最好的,平均分都在 560 分以下。再从中考分流情况来看,民办初中毕业生进入市、区重点高中比例很高,而公办初中毕业生进入职校、技校的比例很高”<sup>[12]</sup>。可以说,民办学校利用制度漏洞获得了在生源、经费、品牌等多方面的办学优势,民办学校的竞争是一种不公平竞争。长此以往,同为教育服务生产者的公办学校在市场竞争中必然处于劣势地位,办学空间势必会被压缩,这不符合市场经济中微观主体公平竞争的基本原则,不符合建立高质量教育体系的初衷,还会加剧优质教育资源与家庭财富的绑定,违背教育公益性。

中共中央办公厅、国务院办公厅《关于规范民办义务教育发展的意见》对义务教育阶段民办教育的定位以及民办学校与公办学校公平竞争的制度环境做出了明确的规范。国家之所以出台这样的政策,就是针对过去一段时期以来,义务教育阶段民办学校通过自主招生、跨区招生、高额收费等政策优势,形成了对公办学校的不平等的竞争优势。因此,高标准的市场体系一定是在一系列的规则体系下,保证各行为主体公平竞争的体系。新时代教育市场机制的设计要经过精细的制度设计,在保证各行为主体公平竞争的基础上,让每个行为主体的积极性得到有效的激发。

### (三)激励相容是教育体制机制设计的优先选择

激励相容回答的是集体理性与个体理性的关系问题。在信息不对称的情况下,如果个体理性选择的结果也能带来集体目标的实现,激励就是相容的。如果个体理性选择的结果与集体目标的实现有冲突,则这种激励就是不相容的。如果信息是分散的和不对称的,拥有私人信息经济主体可能会有激励提供虚假信息以获得更大的利益,那么设计者就需要通过体制机制设计来影响或改变参与主体的外生参数空间,充分考虑各方的目标函数,预估博弈各方的行动集合和收益,将自利行为导入社会目标的执行过程,促使相关利益群体的行为选择尽可能向社会最优的方向转变。实践中,激励相容的规则并不十分容易就能设计出来。正如梯若尔所言,“经济主体间的博弈、信息不对称、不确定性及场景多样性构成的复杂局面,使人们颇费心思才能找到管理竞争和设计监管的最佳方式”<sup>[13]</sup>。但这并不意味着我们应该放弃监管、放弃竞争,恰恰相反,体制机制设计正是最能考验、也最能反映政府部门和

相关从业人员智慧的地方。市场经济中,个体理性和集体理性不一致的问题随处可见,但是,通过体制机制设计实现激励相容的案例也不在少数。福建三明医改就为公共品配置实现激励相容提供了范例<sup>[14]</sup>。通过设计医保总额上限、单病医疗成本下降奖励、慢性病发病率下降奖励、大幅增长的医务人员阳光年薪等激励机制,改变了过去追求更多病人与更高医疗费用的行为模式。医保的这些体制机制设计通过正、反向激励,在保证医疗服务公益性的同时,也有效地激发了医生与医院的活力,达到了激励相容的目的。

进入新发展阶段,教育领域同样需要激励相容的体制机制设计。作为委托人的政府希望绝大多数民众都能享受到公平而有质量的教育,希望教育市场上的微观主体积极提供优质的教育产品和服务。设计出既能激发微观主体积极性,又能保证教育公益性、促进教育公平的激励机制是高质量教育体系设计的重点与难点。

### (四)有效监管是教育体制机制设计的重要工具

激励相容的教育体制机制设计是效率相对较高、成本相对较低的资源配置方式。但不得不承认,囿于技术、时代以及政策制定者能力等因素,短期内不是每一个教育问题都能找到相对应的激励相容的体制机制设计。因此,有效监管需要作为教育体制机制设计的重要工具来弥补教育机制设计不足的漏洞,以维持市场的有效规范运转。正像梯若尔分析政府在金融监管中的作用时所描述的:“现代政府的理想状态是制定规则与干预措施,以纠正市场失灵,而不是作为一个平庸的企业经理取代市场。当市场出现失灵时,现代政府就会实施监管,涉及的职责包括创造平等的机会、健康的竞争秩序以及不依赖于公共资金救助的金融体系”<sup>[15]</sup>。教育是一个公益性的行业,政府是教育经费的主要提供者,从这方面看教育不同于金融,但从政府的规则制定与监管责任来看,政府的作用具有共性。建设高质量教育体系离不开有效的政府监管,同时,政府监管也不是不计成本的,在监管收益和监管成本之间找到平衡点,才可能真正施行有效的监管,才可能为现代化教育治理的形成提供持久的支撑。

政府监管最典型的案例是政府不可能允许市场提供负外部性过强的供给。2021 年 5 月中央深改委第 19 次会议审议通过的《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》明确要求“全面规范管理校外培训机构,坚持从严治理”“要明确培训机构收费标准,加强预收费监管,严禁随意资本化运作”<sup>[16]</sup>。这些规定基本明确了教培机构有所为、有所不

为的红线。2021年6月校外教育培训监管司成立,这是国家首次专门为治理中小学生校外培训问题设置的厅局级机构,表明了国家整顿校外培训机构的决心。向前追溯不难发现,国家对教培市场的治理早已启动。2018年8月《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》(简称《意见》)要求“培训内容不得超出相应的国家课程标准,培训班次必须与招生对象所处年级相匹配,培训进度不得超过所在县(区)中小学同期进度<sup>[17]</sup>”。《意见》主要是为了治理教培市场出现的教培机构资质不合格、超标培训、提前收费、过度增加学生负担等问题。2019年7月《教育部等六部门关于规范校外线上培训的实施意见》指出“探索‘互联网+监管’机制,改进监管技术手段,建立日常检查抽查制度,建设全国校外线上培训管理服务平台,为各地开展备案和管理工作提供技术支撑”<sup>[18]</sup>。不难看出,从2018年到今天,校外培训的治理力度在不断加大,这也间接说明教培行业治理难度较大,对监管能力提出了新要求,有效监管的重要性愈发凸显。同时,政策指向也越来越明确:学校教育是学校教育的主阵地,课外补习只是学校教育的补充。

短期内无法实现激励相容时,制度有效实施就离不开监管。监管则面临在边际成本与边际收益之间做权衡的问题。如果所有无法通过激励相容的体制机制设计加以解决的问题都采用严监管的方式,那么监管的收益和成本显然是不对等的,监管的效率自然也不会高。“监督成本的高低往往与监督对象的数量及其生产的特点有关。监督对象数量越大,监督成本越高。监督对象的生产复杂程度越高,监督成本越高”<sup>[19]</sup>。政府有效监管是各类办学主体健康良性可持续发展的基础。我们现在的的问题是在有些方面管的过死,有些该管的却没有管。对于管什么,不管什么,监管的手段与方法有哪些,都缺乏系统的设计。对各类办学主体办学过程中关键信息的分享与监管是建设高质量教育体系的重要方面。

#### 四、高质量教育体系的运行机制:激励与监管的有机结合

高质量教育体系构建的一个核心问题是微观办学主体与广大教师积极性创造性的激发,没有微观办学主体和广大教师积极性创造性的迸发,高质量教育体系建设将失去微观基础。同时,高质量教育体系的建设同样需要清晰的规则体系和有效的政府监管。没有清晰的规则体系,市场机制不可能形成公平的竞争,市场机制的优势也无法真正落实。没有有效的政府监管,市场负外部效应的行为就会出现。没有政府的有

效监管,高标准的市场体系就无法有效运行。因此,高质量教育体系的运行机制设计一定是激励、规则与监管的有机结合。

在激励机制的设计上,一定要以公平而有质量的教育体系为目标,围绕目标的实现设计激励机制。激励的指向一定是公平而有质量教育体系的建设,激励方式上要有总量的提升,也要有相对差别。要根据办学主体提供教育服务的数量与质量设定总量增长的激励,办学主体内部对不同的群体或个体也要有差别激励,充分体现多劳多得、鼓励先进的原则。探索各种提高办学效率,提升服务质量的办学体制改革。在像课后托管服务的提供方面,可以探索政府购买服务与家庭分担等不同的提供方式,也可以由学校或第三方机构竞争性地提供服务,形成在政府指导与监管下有序竞争的机制。

政府监管方面,应该从目前过多的对办学主体内部活动的僵化的管理,转向目标导向的监管,转向对运行规则的监管,转向形成公平竞争环境的监管。对于不符合高质量教育体系建设的行为要进行严格的监管。像校外培训机构培训内容的监管、学校内部教育教学活动是否符合国家相关政策要求的监管,应该是监管的首要方面。对于运行规则体系的监管,要重点关注不同办学主体间公平有序竞争规则的监管。通过对运行规则体系的监管,让不同主体具有平等的发展机会,让办学主体真正把精力用在提升办学效益,实现内涵发展上,而不是钻政策空子,获取优势发展的机会。

我们要避免的是激励的错位与监管的错位,激励了不该激励的,监管了不该监管的。不能激励办学主体通过各种方式获得特殊的优势地位,而要激励办学主体促进内涵发展、提高办学效益、提升办学水平的行为。不能监管本应该属于办学主体的自主权,而应该监管办学行为是否与教育高质量发展目标相一致,避免负外部效应活动的出现。不能让政府监管变成政府包办,而应该将监管更多地放在保证公平有序的运行规则上,促进良性竞争的形成,不断改进教育运行的生态环境。

总之,新时代的教育体制机制设计必须以高质量教育体系建设为目标,必须让教育发展成果更多更公平地惠及全体人民。教育体制机制设计要充分考虑高质量发展的特点,激发各类办学主体与广大教师的积极性和创造性。教育体制机制的设计要更全面深入地理解高水平社会主义市场经济条件下政府与市场的作用,加强保证各行为主体公平竞争的规则体系的建设与监管,充分考虑信息不对称条件下各主体的博弈行为,形成与高质量教育发展相适应的现代教育治理体系。

## 参 考 文 献

- [1][9]新华社.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL].(2020-11-3)[2021-7-13]. [http://www.qstheory.cn/yaowen/2020-11/03/c\\_1126693429.htm](http://www.qstheory.cn/yaowen/2020-11/03/c_1126693429.htm).
- [2]中国政府网.中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见[EB/OL].(2018-11-15)[2021-5-31]. [http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/15/content\\_5340776.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/15/content_5340776.htm).
- [3]教育部等.教育部等八部门关于进一步激发中小学办学活力的若干意见[EB/OL].(2020-9-22)[2021-10-1]. [http://www.moe.gov.cn/srsite/A06/s3321/202009/t20200923\\_490107.html](http://www.moe.gov.cn/srsite/A06/s3321/202009/t20200923_490107.html).
- [4]ACEMOGLU D. The crisis of 2008: structural lessons for and from economics[J]. *Globalization and growth*, 2009, 21(2): 185-194.
- [5][6]林毅夫.中国经济前景光明经济学家当不辜负代际[EB/OL].(2020-8-29)[2021-5-15].[https://theory.gmw.cn/2020-08/29/content\\_34132426.htm](https://theory.gmw.cn/2020-08/29/content_34132426.htm).
- [7]徐海涛, 钟泉盛.谷歌:独特管理模式激发企业创新活力[EB/OL].(2014-12-5)[2021-7-14]. [http://dz.jjckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2014-12/05/content\\_99629.htm](http://dz.jjckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2014-12/05/content_99629.htm).
- [8]杜育红, 郭艳斌.初中生的同伴效应:基于发育成熟度的自然实验[J].*教育与经济*, 2019, 35(3):40-48.
- [10][13][15]梯若尔.共同利益经济学[M].张昕竹, 马源 等译.北京:商务印书馆, 2019: 10, 347, 165-166.
- [11]中国政府网.中华人民共和国国务院令 第 741 号[EB/OL].(2021-5-14)[2021-5-30].[http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-05/14/content\\_5606463.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-05/14/content_5606463.htm).
- [12]王蓉.直面我国的“教育拉丁美洲化”挑战[EB/OL].(2017-3-3)[2021-5-30]. <http://ciefr.pku.edu.cn/images/cbw/kyjb/2017/03/06/FDB7DBD4A0F62B1625D81D3BCC2F7198.pdf>.
- [14]詹积富.三明医改的过程、经验与成果[J].*福建党史月刊*, 2018, 33(7):29-31.
- [16]新华社.习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十九次会议[EB/OL].(2021-5-21)[2020-5-30]. [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-05/21/c\\_1127476498.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-05/21/c_1127476498.htm).
- [17]中国政府网.国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见[EB/OL].(2018-8-22)[2021-5-30]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/22/Content\\_5315668.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/22/Content_5315668.htm).
- [18]教育部.教育部等六部门关于规范校外线上培训的实施意见[EB/OL].(2019-7-12)[2021-6-1]. [http://www.moe.gov.cn/srsite/A06/s3325/201907/t20190715\\_390502.html](http://www.moe.gov.cn/srsite/A06/s3325/201907/t20190715_390502.html).
- [19]杜育红.监督成本、激励机制与学校管理改革的走向[J].*教育科学研究*, 2004, 15(7):5-8.

## Education Mechanism Design in the New Era: The Persistence of Non-profit Nature and the Stimulation of Micro Vitality

Yuhong Du, Yanbin Guo

(Faculty of Education/Capital Institute for Economics of Education,  
Beijing Normal University, Beijing 100875)

**Abstract:** China's education development enters into the new stage of education system of high quality. Education development in the new stage needs safeguard of education system and mechanism, which adapts to education development of new stage. Based on the fact that construction of education governance system lagged behind education development, this paper, from the perspective of mechanism design, analyzes the basic principle and behavior logic of education mechanism design in the new era, and proposes that education mechanism design should maintain the non-profit nature and persists in both encouraging vitality of micro bodies and making rules and making decisions at the same time. This paper puts forward that education mechanism design should target the goal of incentive compatibility and consider the game of incomplete information, make clear rules to ensure a better role of government regulation, so as to forge the fair and energetic competence mechanism for the micro bodies. This paper further raises that education mechanism design should avoid misposition between encouragement and regulation in the new era.

**Key words:** high quality education system; education mechanism design; non-profit nature; modernization of education governance; government regulation

责任编辑 叶庆娜