

义务教育中择校寻租主体的行为分析

王丽¹,王善迈²

(1. 北京教育学院 职业教育学院,北京 100011; 2. 北京师范大学 工商管理学院,北京 100875)

【摘 要】 义务教育阶段的“择校”现象是一个社会普遍关注的热点问题,其根本原因在于由于过去的“重点校”政策导致学校间教育质量存在巨大差异,优质义务教育资源成为一种垄断供给的产品,造成优质义务教育领域存在巨大的教育租金。本文运用寻租经济学的方法,分析了择校寻租的三大主体:政府、学校与学生家庭出于成本-收益的考虑开展各自的活动:学生家长由于文化传统的影响以及对未来就业的预期,对择校有着无可比拟的热情;政府和学校方面承担着教育投入的责任,希望能通过择校收费弥补一部分教育经费,与此形成鲜明对照的是相关的教育管理制度及社会监督体系非常不完善:对校长权力缺乏必要的约束、对教育收费缺乏规范化管理、入学方式又存在许多可乘之机,这两方面的因素催化了三大主体的择校寻租行为。

【关键词】 义务教育;择校;寻租;成本收益分析

【中图分类号】 G40-052

【文献标识码】 A

【文章编号】 1002-8064(2005)06-0005-05

从1993年国家取消小学升初中考试,实行就近入学政策后,义务教育阶段的“择校生”问题便逐渐形成一种“气候”,“以钱择校”、“以权择校”成为其主要实现手段。虽然国家有关部门曾经三令五申,在义务教育阶段不允许择校,但事实上,“择校”现象并没有得到遏制,反而却有愈演愈烈之势。

从社会层面看,“以钱择校”和“以权择校”现象是市场经济、竞争意识等社会现象在教育上的一种反映。可以说,我国的择校现象是在社会经济体制市场化改革这个大背景下,教育体制新旧转换过程中优质教育资源市场化的表现,问题在于,在体制转变过程中,由于相关的管理制度还不健全,对择校行为缺乏必要的制度约束,导致金钱、权力以及社会关系以市场化的形式全面参与了优质教育资源的分配,从而产生了很大的负面影响。近年来在经济生活领域广泛运用的寻租理论为分析“择校”这一教育现象提供了一个非常适合的经济学平台,其实,已经有学者提出,“在公立学校系统存在资源分配的不均等,引起择校和价格‘双轨制’,只能用经济学的‘寻租’理论来解释”^[1]。

一、义务教育中择校寻租的三大主体

择校寻租是指在义务教育领域发生的利益主体通过各种非生产性的方法手段(如走后门托关系、交赞助费、贿赂等),获得接受优质义务教育的机会,从而占有这部分教育租金的行为。

择校寻租的主体是指参与择校寻租活动的利益主体,包括寻租者和给租者。寻租者即是择校租金的需求者,给租者是择校租金的供给者,二者是相伴而生的一对概念。在寻租经济学的分析范式下,择校寻租的主体是有限理性的经济人,他只能在其理性范围内通过成本收益分析寻求其最大化利益。在择校寻租这一活动中,政府、学校和个人是其三大主体。本文也主要探讨这三者之间的寻租活动。

在这里,政府指国家领导机关以及教育行政部门,它们是国家意志以及相应的国家教育意志的代表;学校是指各级各类教育实施机构,本文是指全日制中、小学校;个人是指教育的需求者,它包括学生及其家庭。在这三者之间,政府和学校本身是一种组织,拥有自己的组织利益,为了实现自己的组织利益,政府、学校会理性地通过

* (收稿日期)2005-08-26

【作者简介】王丽(1977-),女,内蒙古包头市人,北京教育学院职业教育学院财经系助教,研究方向:教育财政。王善迈(1937-),男,北京人,北京师范大学经济与工商管理学院教授,博士生导师,研究方向:教育经济学。

成本-收益分析来采取相关措施,以实现组织利益的最大化,其组织的行为具有经济人特征。政府、学校和个人为追求各自的利益参与到了择校寻租活动中。

政府、学校、个人三大主体的择校寻租活动主要包括两个方面:一是将政府与学校看作一个整体,政府与学校作为给租者,个人作为寻租者,二者之间发生的择校寻租活动。二是指政府作为给租者,学校作为寻租者,二者之间的择校寻租活动。

前一种情况就是现实中学生家长进行的择校活动。政府和学校作为教育的供给者,拥有教育供给的垄断权,也就拥有大量的租金,个人(家庭)作为教育的需求者,为了获取政府及学校手中的教育租金(享受优质的教育),就会采取一切可能的方法进行择校寻租活动,他们的活动边界是享受优质教育所带来的预期收益大于其进行择校活动所花费的成本。

后种情况是讲“择校收费”屡禁不止现象。政府与学校之间是一种委托-代理关系,政府是委托人,学校是代理人,政府委托学校具体实施自己的教育方针、政策,学校全权代理政府的教育意志。但是代理人(学校)在全权代表委托人(政府)的利益时,仍然有自己的私利(学校自己的组织利益),代理人与委托人之间的利益目标并不是完全一致的,有时候甚至可能是相反的。如政府为确保政策的有效性,维护社会公平,严禁义务教育阶段公立学校招收择校生,以及把择校与捐助助学联系在一起,但学校为了获得更多的教育经费,通过多种方法回避或不执行这项政策。由于代理人(学校)与委托人(政府)之间的信息是不对称的(如学校对招生的具体情况是充分了解的,而政府并不完全了解实际情况,它只能通过学校传递给它的一些信息来间接地了解招生情况、择校政策执行情况。在这样的信息传递过程中,极易产生信息失真、信息扭曲)。再加上相关的约束机制的缺乏,政府禁止的择校收费便愈演愈烈。

二、择校寻租主体的行为分析

根据寻租理论的分析,寻租者的行为规律是一致的,都是按照成本-收益的分析方法来做出自身利益最大化的选择。只要预期收益大于预期成本,寻租者就会进行寻租活动。本文所探讨的择校寻租活动也不例外。如前文所指,择校寻租活动包含两个层次上的寻租,一是学生家长为获得进入优质学校就学的机会而进行的寻租活动,另一层次的寻租就是学校校长及其部分政府官员违反国家有关政策收取择校费或扩大择校生规模的寻租活动。下面就这两个层次上的寻租行为进行分析。

(一) 学生家长的成本收益分析。

个人作为有理性的经济人,其教育投资活动在理论

上可以用成本——收益分析方法进行描述。净收益率越大,进行教育投资的动力越大。

在目前的教育收费制度下,由于义务教育阶段免收学费,杂费标准国家有统一规定,也比较低,所以,为简化分析,我们把家长为择校所交的费用作为全部的教育成本,这样,学生进入优质中学读书的教育成本就是择校费B。

假设学生进入优质学校后考取大学的概率为 q_1 ,进入普通学校后考取大学的概率为 q_2 ,且 $q_1 > q_2$,则考不取大学的概率分别为 $1 - q_1$ 和 $1 - q_2$;学生考取大学后读大学的期望收益为 S_1 ,考不取大学的期望收益为 S_0 。那么,学生进入优质学校的期望总收益为 $q_1 S_1 + (1 - q_1) S_0$,进入普通中学的期望总收益为 $q_2 S_1 + (1 - q_2) S_0$ 。

那么,学生进入优质学校学习的预期净收益 $b = (q_1 - q_2) S_1 - (q_1 - q_2) S_0 - B = (q_1 - q_2) (S_1 - S_0) - B$

显然,学生进入优质学校学习所获得的净收益的大小取决于两所学校升学率的差距、读大学后的收入、不读大学直接就业的收入以及读书的择校收费水平。大学毕业后的期望收入越高,不读大学的期望收入越低,择校费越低,预期净收益越大。同时,若给定预期收益,则大学毕业后的期望收入越高,不读大学的期望收入越低,择校收费水平就越高,或者说人们的择校意愿就越强。另外,两所学校升学率的差距越大,择校的意愿也越强烈。

以上的分析暗含这样一个假定:择校是自由的、收费是公开的,择校寻租有一个相对完善的市场,这种情况下,以钱择校比较有效率。但在义务教育阶段,我国现在对跨区择校是禁止的,择校收费大都是暗箱操作。在这种情况下,并不是人人都能够获得择校的权利,也不是说有钱就可以自由地择校,选择自由成为了一种稀缺物品,要想获得这种稀缺物品还要付出代价,这又是另一层次上的寻租,也是以权择校产生的温床,因为更多的时候,有权的、有关系的家长才能得到择校的机会。在我国,以钱择校和以权择校常常是相伴而行的。家长除了要交择校费外,可能还需要在疏通关系、找关键人物帮忙等方面做不少花费,那么家长付出的成本要远远大于择校费B。

(二) 政府官员及校长在寻租过程中的成本—收益分析。

择校寻租活动中,作为经济人的政府官员及校长的行为准则与学生家长是一致的,也取决于他们对择校寻租的预期收益与预期要支付的价格(预期成本)之间的关系。

他们的预期收益主要表现为一种经济利益,它包括收取择校费收入,或者因为收取择校生而疏通了与其

它部门的关系而给学校、自身带来的额外收益。

预期收益(u) = 招收择校生所带来的利益(B) \times (1 -)

预期成本(C) = 惩罚(CF) \times

其中: 为招生择校生被发现的预期概率

惩罚 = 罚款 + 处分、判刑的量(d) \times 力度系数(Ld)

力度系数 = 个人对各种处分和判刑给自己带来的利益损失的判断

需要说明的一点是, 处分、判刑等惩罚手段给寻租者带来损失是多方面的, 不仅是经济上的, 还有精神、政治、社会地位等方面的损失。

预期净收益是预期效用和预期价格之差:

预期净收益(Y) = 预期收益 - 预期成本 = $u - C$

因此, 根据上式, 寻租者的预期成本取决于费用、罚款、处分和判刑的量以及预期被揭露的概率()。这些变量的值越高, 预期成本越高(其中预期概率的高低又取决于监督制度的完善程度: 制度越完善, 越高), 择校寻租的净收益就越小, 政府官员进行寻租的动力也就越小, 相反则越大。

(三) 小结。

择校寻租活动中, 对学生家庭来说, 接受优质教育所获得的超额收益 R , 即 $(q_1 - q_2) S_1 - (q_1 - q_2) S_0 > B$ 时, 才有利可图, 才会产生寻租行为。对学校来说, $B > C$ 是他参与寻租活动的前提条件。具有实质意义的收益, 对学生家庭是 $R - B$, 对学校是 $B - C$ 。以权择校这个交易过程中, 由于交易双方所付出的代价原本并不能给自己带来直接收益, 只有交易以后才能转化为实质收益。从这个意义上说, 双方的成本可计为零, 而择校以后的预期收益却很大, 因此, 以权择校这种寻租行为动力十足。

在择校收费这一社会现象中, 教育部门官员把享受优质教育资源的机会提供给了那些缴纳择校费的学生, 这种行为是和“就近入学”政策相抵触的, 是不合法的。但是, 这种择校费的收取是以捐资助学这样一种形式变相收取的, 通过这样一次转换, 择校收费披上了一件合法的外衣。这种情况下, 择校费 B 的增加并不会引起学校 C 的增加, 因为收取 B 是被认可的。择校费收的越多, 学校有实质意义上的收益就越来越大, 在这样的利益刺激下, 作为有理性的经济人, 学校自然就会追求扩大择校生规模了。这就可以解释为什么择校现象屡禁不止。

三、择校寻租的动力机制分析

其实, 教育领域的这部分租金在过去的教育体制下也是存在的, 但为什么择校收费行为在当时并不多见, 而在 90 年代以后才开始泛滥成灾呢? 这主要是因为择校寻租的主体——政府、学校和学生家长在现有的制度条

件下产生了寻租的动力。

(一) 政府具有寻租的动力。

以布坎南、施蒂格勒等人为代表的公共选择理论和政府管制经济学的学者们认为, 许多政府成员既然是某些特殊利益集团的受益者, 就很可能为这些既得利益集团服务, 这样的政府就很可能是一个被私人既得利益集团“俘获”的政府 (Captured Government)^[2]。现有的入学制度中, 事业办学校子弟班和“共建”单位职工子弟作为一种重要的入学方式被明文确定下来。这种制度受益最大的, 当属和教育部门有着各种利益关系的企事业单位, 它们对政府制度政策或政策执行有着重要影响。于是, 政府在做出这样的决策, 明显是给择校开辟了一个新途径, 这是实现“以权择校”的一个重要手段。

在现有的“地方负责、分级管理”的教育管理体制下, 县、市一级地方政府及其教育行政部门成为发展当地基础教育的关键环节, 直接负有发展当地基础教育的权力和责任。但从 20 世纪 90 年代以后, 县级财政能力与基础教育发展需求的矛盾日益尖锐, 人民群众对教育的需求日益扩大, 而由于财政体制改革, 县乡两级财政收入相对减少。当财政预算内支出不足以支撑教育发展需求时, 政府必然会寻求财政以外的其它途径去获得资金。在这种情况下, 择校收费(或捐资助学)就成为教育经费的重要来源。由于政府无力筹集到教育发展所需的足够资金, 为了完成上级下达的任务和指标, 政府对择校收费往往采取“睁一只眼、闭一只眼”的态度。

(二) 学校具有寻租的动力。

在传统的教育体制下, 公立公办学校一统天下, 由政府及其行政部门直接管理, 学校只是政府机构的附属物, 没有独立办学和治理学校的权力, 学校财务全部统收统支, 学校作为一个微观主体的独立性和个体利益全部被抹煞了。在这种情况下, 学校即使进行“择校收费”这种寻租活动, 所获得的租金收益也不能转化为学校或校长个人的直接收益, 而此时的寻租成本是相当高的, 因为学校本身或地方教育部门手中的权力是很小的, 寻租存在巨大风险。所以, 在传统的教育体制下, 对学校而言, 寻租收益很小, 成本却相对很高, 所以寻租的动力不足, 择校寻租仅限于特权阶层内部, 表现为个别的以权择校现象。

1985 年颁布了《中共中央关于教育体制改革的决定》, 《决定》中提出“简政放权, 扩大学校办学自主权”的原则, 对学校的利益主体、发展主体地位予以很大程度的尊重, 使学校成为自我发展、自我约束、自我激励、自我完善的相对独立的办学主体。政府与学校之间逐渐形成一种委托——代理关系, 如前所述, 代理人(学校)与委托人

(政府)之间的利益目标并不完全一致,有时甚至是相反的。学校作为一个独立的微观利益主体,需要不断地提高办学质量,以便吸引更好的生源,也需要不断地提高教师待遇,改善办学条件,以便吸引更多优秀的人才。此时,学校必然会以自身效用的最大化为行为准则,由于相关的监督约束机制不健全,学校就会在代理委托人所委托的事务时,借职务之便为自己谋取私利,招收择校生、收取择校费就成了自然而然的事情。

(三)家长也有寻租的动力。

当家长在有限信息条件下进行教育抉择时,就业前景和收入水平预测是家长考虑选择的主要因素,将孩子上学的支出(作为教育投资)与未来收入结合考虑,以做出符合家庭实际的选择,学生及其家长自觉或不自觉的运用着市场经济国家普遍运用的“报酬率分析”。

根据劳动力市场分割理论,劳动力市场由主要市场和次要市场组成,主要市场中工资高、工作稳定、晋升前景良好;而次要市场中工资较低、工作不稳定、晋升机会少、工作条件差。只有接受了高等教育的大学毕业生才能够进入主要劳动力市场,能够获得较高的社会地位,又能获得较好的收益。现在我国的劳动力市场存在明显的市场分割,也存在严重的“重文凭”现象,接受高等教育成为进入高层次劳动力市场的重要手段,读大学的预期收益非常大,在现有的高考考试入学政策下,进入优质校,就是获得了一个较高的起点,意味着未来可以进入一个好的大学,获得一份好的工作。在这样的利益刺激之下,几乎所有的家长都对择校有着无可比拟的热情。

高等教育入学考试制度也刺激了家长择校的意愿。现行的高考制度,单纯用分数作为筛选的手段,来确定谁有资格获得高等教育服务,这强化了学生对考试分数的追求,而那些高考升学率高的学校,自然成了学生及其家长的首选目标。

随着生活条件的改善,收入水平的提高,家长不仅有择校的需求,择校费用的供给能力也在不断提高。据统计资料显示,北京地区在岗职工的平均工资一直呈上升趋势,2003年已达到25312元(城区中最高的为东城区,超过了30000元)^[6],但我们也应该注意到,由于居民收入存在巨大差距,不同收入水平家庭的教育消费能力悬殊,随着择校收费水平的提高,会有越来越多的低收入家庭不得不退出择校的行列。

四、择校寻租得逞的制度原因

寻租理论分析得到的纳什均衡说明,寻租的概率与所寻租金 R 、寻租成本 F 以及监督成本 C 有关。寻租成本越高,所寻租金越多,经济人寻租的概率就小。但在择校这一寻租活动中,所寻的租金或者说未来的预期收益

是相当大的,但由于教育管理体制的不完善,对择校这一行为的监督并不到位,致使择校这一寻租活动日益泛滥。具体表现在以下几个方面:

(一)对校长权力缺乏必要的约束。

在择校这一寻租活动中,校长是关键的一环,因为校长往往是寻租的直接对象。对校长的监督管理往往决定着寻租活动的成败。在现行的校长负责制下,由于对校长权力缺乏必要的约束,直接导致了择校活动的屡禁不止。首先,校长的权责不对等。我国出台的一系列有关校长负责制的政策文件中,都只有对校长的赋权规定,而很难找到关于校长应该承担什么样的责任的说明。其次,校长的权力空间过大。有学者作过如下归纳:在实行校长负责制的学校,校长应该享有机构设置权、经费使用权、教育教学权和校舍校产管理权^[4]。而对校长可以行使的每一种权力的范围没有进一步进行清晰的界定,在具体的权力行使过程中,就只有靠校长自己来自由裁量。这样,就给了校长相当大的权力行使空间。再次,对校长缺乏有效的监督机制。我国在推行校长负责制过程中,赋予了上级教育行政机关、学校党支部、教职工代表大会、学生家长委员会、新闻媒体等对校长工作进行监督的权力。但在实际的运作过程中,这些监督机构都没有真正发挥监督校长的作用,或者说监督作用并没有达到预期效果。

(二)对教育收费管理缺乏制度性约束。

我国现阶段的义务教育学校收费管理,主要执行国家教育委员会、国家计划委员会、财政部1996年12月16日颁布的《义务教育学校收费管理暂行办法》,接受义务教育的学生免收学费,只缴杂费(2004年秋季开始全面推行“一费制”),各地将对收费具体项目和标准举行听证公示制度。近期一些地区开始试行教育听证制度。但这些规定对择校收费行为缺乏有效的约束。

首先,“一费制”是为了杜绝教育乱收费,但一个显而易见的事实是,最昂贵的乱收费——“择校费”并未包括其中,且没有统一标准,这就“留了一个口子”,一旦留有“口子”,就等于“网开一面”,于是一些本应禁止的东西就会得其门而入。其次,虽然国家一再明令禁止义务教育阶段的公办学校收取择校生和择校费,捐资助学费不得与入学挂钩,但目前在实际落实过程中,不少学校采取新对策,如让家长书面承诺自愿助学资金数额,收取捐资助学费与学生入学时间分开等,回避相关规定的约束和限制。再次,处罚力度小,教育公示制度并不能起到有效的约束作用。原来讲“学校乱收费,校长就撤职”,但同普遍存在的择校热而言,受处理的责任人还是太少了,于是很多校长都怀有侥幸心理,另外,政府希望通过教育公示制

度对教育收费行为进行有效的监督,但在现行的校长负责制下,学生家长、新闻媒体等校外机构和组织对校长权力的制约作用是非常有限的。

(三)就近入学制度的过渡性催化了择校这一寻租行为。

根据《中华人民共和国义务教育法》的规定,义务教育阶段取消升学考试制度,实行就近入学政策。这个法律化的制度在实际执行过程中引起了很大的争议。因为在特定区域内,优质义务教育资源供给不足,或学校与学校之间教育质量存在巨大差异。在这种现实背景下,按就近入学政策被分到教育质量较差学校的学生必然对现状不满,从而想方设法进入教育质量较好的优质校。另外,现在各地区的学校往往采用多种招生方式与“电脑派位”相结合的办法,作为对就近入学制度的补充。以北京市为例,2004年的招生方式有:文艺、科技、体育传统项目学校招生;办学体制改革试点学校招生;外国语学校 and 试办“外语学科教学改革实验班”学校招生;数学、计算机、学科学法指导班学校招生;九年一贯制学校直升;中、小学对口入学;企、事业办学校子弟班和“共建”单位职工子弟入学;社会力量办寄宿制学校招生等。^[5]这就给择校留出了广阔的空间。

四、结束语

我国义务教育阶段实行就近入学(分区片电脑派

位)的政策,起因就是希望所有人都可以站在同一个起跑线上,实现教育起点的公平。但这项政策在我国学校间存在巨大差距的现实背景下,却蕴涵着新的不平等:那些恰好居住在优质教育资源范围内的学生,能够无偿地获得优质的教育机会,而其他地区的学生则得不到这种机会。而在这种背景下产生的以钱择校、以权择校,更加剧了教育不公平现象——普通老百姓不能择校,而有钱的、有权的家庭可以择校。如何妥善解决这个问题,是我们面临的一个难题。

【参考文献】

- [1] 陈德珍.“义务教育阶段‘择校生’现象剖析”[M].南京:广西教育出版社,1999.160-161.
- [2] 施蒂格勒.产业组织和政府管制[M].上海:上海三联书店,1989.210.
- [3] 北京市统计局编.北京统计年鉴2004[M].北京:中国统计出版社,2004.
- [4] 覃壮才.我国中小学校长权利扩张的制度分析[J].教育理论与实践,2002,(7).
- [5] 北京市教育委员会关于做好2004年小学初中入学工作的通知[EB/OL].北京市教育委员会网站.

(责任编辑 余欣)

(上接第4页)

- [8] Feliciano, Z., 1995, “Workers and Trade Liberalization: the Impact of Trade Reforms in Mexico on Wages and Employment”. Queen's College memo.
- [9] Hanson, G. H. and Harission, A., 1995, “Trade, Technology and Wage Inequality”. NBER Working Paper, Stock No. 5110.
- [10] Berman, E. and Machin S., 2000, “Skill - biased Technology Transfer around the World”. Oxford Review of Economic Policy, Vol. 16, No. 3.
- [11] Feenstra, R. C. and Hanson, G., 1996, “Globalization, Outsourcing and Wage Inequality”. American Economic Review Papers and Proceedings, Lxxxvi, pp. 240 - 245.
- [12] 许学军. 技术进步、收入分配、人力资本形成[M]. 北京:经济科学出版社,2004.
- [13] Acemoglu, D., 1998, “Why Do New Technologies Comple-

ment Skills? Directed Technological Change and Wage Inequality”. Quarterly Journal of Economics, CXIII, pp. 1055 - 1090.

- [14] 高鸿业等主编. 研究生用西方经济学(微观部分)[M]. 北京:经济科学出版社,2002.124 - 125.
- [15] Ahluwalia, M., 1976, “Inequality, Poverty and Development”. Journal of Development Economics, 3, pp. 307 - 342.
- [16] Psacharopoulos and Patrinos, 2002, “Returns to Investment in Education: a Further Update”. World Bank Policy Research Working Paper, No. 2881, World Bank, September.
- [17] Tinbergen, J., 1975, “Income Distribution: Analysis and Policies”. Amsterdam: North - Holland.

(责任编辑 余欣)