

论超级中学演进的底层逻辑与制度之治

——基于衡水模式的反思与检视

李 昕, 罗凯杰

(首都师范大学政法学院, 北京 100089)

摘要: 产业化、资本化是衡水模式的底层逻辑。从公私嵌合到多元合作, 虽然不同阶段“衡水系”中学的组织形态与发展路径各有特点, 但底层逻辑却是相同的。这种发展模式对基础教育的普惠性、均衡化与可持续性造成了冲击。衡水模式是制度与环境的产物, 因而, 要消除衡水模式的负效应, 走出基础教育治理的困境, 关键在于重塑公平、科学、可持续的教育资源配置机制。

关键词: 教育资本化; 衡水模式; 公私嵌合; 基础教育治理

The Underlying Logic and Institutional Governance of Super Secondary Schools: A Reflection and Review Based on the Hengshui Model

LI Xin, LUO Kaijie

(School of Political Science and Law, Capital Normal University, Beijing 100089, China)

Abstract: Industrialization and capitalization are the underlying logic of the Hengshui model. Although the organizational forms and developmental patterns of secondary schools under the Hengshui model are distinctive at different stages, from public-private chimeras to diversified cooperation, the underlying logic of their development is the same. This development model has impact on the inclusiveness, balance and sustainability of the basic education system. The Hengshui model is a result of the institution and the environment. Thus, the key to eliminate the negative effects of the Hengshui model and avoid the dilemma of basic education governance is to reshape a fair, scientific and sustainable education resource allocation mechanism.

Keywords: capitalization of education; the Hengshui model; public-private chimeras; basic education governance

“衡水系”中学是指依托衡水中学这一优质教育品牌所形成的公私属性不同、资产构成复杂、法律关系交错的系列中学。“衡水系”中学以其高效的学业提升能力、统一的教学管理模式、相互嵌合的组织形态、高度的可复制延展性, 成为我国教育发展史上不可忽视但又充满争议的超级中学。而所谓衡水模式则是指“衡水系”中学形成、演化的基本模式。衡水模式是特定历史阶段的产物, 其最大的争议点在于公私嵌合与产业化运营。随着“衡水系”中学的跨区域扩展, 以及隶属“衡水系”的第一高中教育集团通过VIE架构海

外上市, 这个始于国家监管未曾到达的领域, 通过产业化运营得以壮大的超级中学模式逐渐成为争议的焦点。而争议的核心在于其运营的底层逻辑是否有悖于基础教育的普惠性、均衡化以及可持续发展。

一、衡水模式形成与演化的基本特征

“衡水系”中学依靠优质的教研水平、严格的管理以及公私嵌合、一体多校的组织形态, 在经济薄弱地区形成优质教育品牌, 进而依托该品牌, 通过多元合作、产业化运营的方式对外延伸、扩展, 发展成一个跨

越区域的“超级中学”,这是衡水模式的基本特征。

(一)以优质教育品牌作为产业化运营的基础

在教育领域,所谓产业化运营是指围绕着创收、经营、转制、收费、产权等进行的一系列以市场为导向的商业活动。优质教育品牌的商业价值是教育产业化运营的基础。得益于20世纪90年代教学、管理模式的改革,地处教育洼地的衡水中学依靠2000年取得的优异高考成绩,成为优质教育品牌的代表。这一无形资产构成了“衡水系”后续产业化发展的原始积累。

经济薄弱、教育投入不足是最初制约衡水中学发展的主要障碍。20世纪90年代,曾经引领中国基础教育潮流的湖北黄冈中学,正是由于经费缺乏致使优势教师资源流失^[1]等原因,生源质量持续下降,进而退出历史舞台。因此,开源挖潜、保障办学经费是稳定师资、保持办学效果的关键。正是基于这种需求,在财政投入不足、教育资源短缺的情况下,借助名校品牌开放校园旅游,成为衡水中学解决发展困境,走向教育产业化的第一步。

如果从历史变迁的角度而言,“衡水系”的繁荣史是一所落后的公办中学依靠教研崛起,以优质教育品牌作为产业化发展的基础,又通过市场激励、集团化扩张、资本化运作等得以发展的历史。其中,1992-2003年为第一阶段,主要特点可以概括为以高效、高质的教研管理打造优质教育品牌;2004-2013年为第二阶段,主要特点体现为依靠优质教育品牌的衍生化运营,反哺、提升教育品牌的竞争力,这一阶段也标志着衡水教育产业化时代的开启;2014-2017年为第三阶段,其开端始于依托衡水中学设立的民办学校——衡水市第一中学正式建成,这一阶段的特点体现为通过“公私嵌合、一体多校”的组织形态,利用公办与民办学校的多重优势进行产业化运营;2017年至今则是发展的第四阶段,标志着产业化运营的迭代更新,主要特点体现为多元合作、资本化运作、跨区域扩张。虽然在不同的历史阶段,“衡水系”中学的发展呈现出不同的特点,但其底层逻辑却是相同的,即立足优质教育资源品牌,以产业化运营的方式发展教育,从而形成既具有承继性又呈现阶段性特点的衡水模式,并通过不可忽视的影响力折射出一个时代我国基础教育发展的得与失。

(二)通过“名校办民校”的方式,形成公私嵌合的教育组合体

公办学校参与举办民办学校,是特定历史阶段的产物。第一轮“名校办民校”集中于20世纪90年代

末。为了减轻政府财政压力,一批公办名校在民营化政策影响之下改制为民办学校。由于此类“转制学校”的存在加剧了教育乱收费,并导致校际差距加大,2005年,国家发改委、教育部发布《关于做好清理整顿改制学校收费准备工作的通知》(发改价格[2005]2827号),全面叫停审批新的“改制学校”,并对以教育牟利的办学行为进行了清理整顿^[2]。公私嵌合这种组合体属于第二轮“名校办民校”的产物,主要体现为公办学校与社会资本合作举办民办学校,“衡水系”中的民办中学多数属于这种属性。

与权利义务明晰的公私合作(PPP)模式不同,所谓公私嵌合属于一种法律关系不明、暗箱操作的利益输送,目的在于利用招生权配置的双轨制下地方政府监管缺失所造成的寻租空间,借助公私两类不同学校的政策优势,提升竞争力。从产业化的角度而言,办学最直接的收益来源于学费,而学费的收取依赖两个条件:一是通过优质的办学品牌吸引生源;二是通过优质生源保障升学率,巩固招生吸引力。为了维护公办学校的公共性,保障应届毕业生的权益,以及教育资源的均衡化,国家明确限制公办学校收费,禁止公办学校招收复读生,并限制跨区域招生,但民办学校不受此限。为突破上述规则,衡水中学先后参与创设公办民助学校衡水滏阳中学^①与民办学校衡水第一中学,逐渐形成一个公立学校附带两个民办学校的公私嵌合、一体多校的组织形态。通过这种组合,民办学校借助公办名校的品牌扩大了招生吸引力,而公办学校则借助政策赋予民办学校的收费权、招生自主权变相突破了招生政策的限制。一方面,通过招收复读生、跨区域招生,实现了筛选优质生源、快速提升高考升学率的目的;另一方面,民办学校的收费机制也为该嵌合体的发展带来了经济支撑。

(三)输出优质教育品牌,形成多种组合的跨区域连锁办学

增长与效率是产业化运营的主要目标,因此,将优质教育品牌作为无形资产,通过多种合作方式实现规模扩大,是产业化运营的必然结果。与此同时,衡水模式的办学成效对试图投资教育的社会资本,以及处于教育洼地的地方政府也显示出强烈的吸引力。在社会资本的助力下,地方政府的需求与“衡水系”中学试图通过输出品牌获益的内在驱动力相结合,最终形成导致衡水模式外溢的合力。

与社会资本合作,将优质教育品牌、教学管理团队等无形资产作为投入,实现教育品牌、教学管理团

队的资产化,是当前“衡水系”跨区域发展的基本路径。例如,2014年3月,衡水中学与云南长水教育控股集团有限公司合作创办了云南衡水实验中学,衡水中学授权合作校使用其品牌,并为合作校提供师资培训、教研及管理模式,此后云南长水教育控股集团有限公司又以“衡水系”的名义在云南、内蒙古、陕西等西部地区进一步扩张。目前,该集团共运营19所“衡水系”学校,并于2021年在美国上市^[3]。与此同时,“衡水系”旗下的民办学校衡水第一中学以同样的模式对外输出,与广州高新教育集团、邯郸市东方教育投资有限公司、保定贺阳投资教育有限公司、贵州航宇教育集团等多家教育资本在多地合作设立衡水一中分校。

通过加盟“衡水系”,引入衡水模式,提升办学成效,是处于教育洼地的地方政府或公立学校主动寻求与“衡水系”合作的基本动因。例如,2016年8月,衡水第一中学与保定市阜平县政府签署提升高中教育行动合作协议,公办阜平中学加挂了“衡水第一中学阜平校区”校牌^[4]。除了与政府合作办学之外,与当地中学合作办学,在原学校基础上加挂带有“衡水”字样的新校牌,是“衡水系”优质教育品牌输出的另一路径。例如,2014年8月,张家口东方中学与衡水中学签约合作办学,加挂“衡水中学张家口分校”校牌^[5]。

(四)通过资本运作实现资产的增值

所谓资本运作是指基于利润最大化和资本增值的目的,以价值化、证券化的物化资本为基础所进行的资本流动。常用的资本运作包括公开上市、定向增发、兼并收购、股权激励、增资扩股等。投融资是资本运作的实质,而资产兼并与重组则是具体表现形式,其终极目的在于通过上市达成资本的轮换^[6]。教育资本上市融资,一方面将流动性较差的资产转变为流动性较强的资本,以资产换资本,盘活存量资产,并通过资本市场转移风险和利益;另一方面也有利于在短期内借助资本的力量扩大市场占有率,提高运营效率和效益,进而实现最大增值目标。

基于上述目的,2021年,同属于“衡水系”的“第一高中教育集团”通过VIE架构完成了海外上市。根据其股权结构,此次在美上市的主体是注册于开曼群岛的离岸公司第一高中教育集团。该集团以100%股权控制着一家英属维京群岛的离岸公司,后者再通过100%股权控制注册于香港的第一高中香港公司。为了实现与境内实体的利益关联,借由第一高中香港公司在境内独资设立的云南世纪长水科技有限公司,与境内运营主体原云南长水教育控股集团有限公司签

订一系列控制类、利润转移类协议,并通过上述协议安排,掌控境内相关实体学校的“剩余索取权”,进而将运营所获收益反向输送给中国香港公司和美国上市公司^[3]。

二、质疑与反思

受财政紧张、教育供给严重不足,以及强化市场导向的新自由主义政策的影响,教育产业化的论调在20世纪90年代末非常盛行。所谓教育产业化是指为弥补经费短缺,以增长和效率为主要目的,围绕着学校创收、经营、转制、收费、产权等所采取的“单纯财政视角的教育改革”。衡水模式正是这种背景的产物。今天,随着社会基本矛盾的转变,反思、评价衡水模式的运行逻辑以及正负影响,其实质在于分析教育产业化的底层逻辑与基础教育所承载的社会功能是否契合,是否有悖于教育公平,是否会影响基础教育的可持续发展。这些问题关系到我国基础教育的价值定位,也关系到如何让教育更符合人民的利益这一根本目的。

(一)公私嵌合侵蚀了公办学校的公共职能

在监管缺位的情况下,教育资源短缺造成的巨大市场必然产生大量的寻租空间,“名校办民校”所形成的公私嵌合组织体正是寻租的产物。不同于民办学校的功能定位,公办学校是政府履行公共服务义务的组织手段,承担着保障基础教育普惠性、均衡化的公共职能。禁止公立学校招收收费性质的复读生,限制公立学校跨区域选拔招生,目的在于维护基础教育的普惠性、均衡化,保障学生平等的受教育权。但是,在产业化发展思路下,衡水模式以“名校办民校”的方式形成公私嵌合,一方面,通过共享优质公办学校的管理团队与师资,民办学校提升了招生吸引力,扩大了收费生源的范围;另一方面,公办学校则借助民办学校的收费权、招生自主权突破了有关招生与收费的禁止性规定^[7]。这种通过公立学校与民办学校的利益嵌合,获取结构性套利机会的运营方式不仅违反了招生政策,而且侵蚀了公办学校承担的公共职能。

概括而言,“公私嵌合”这种组合体最大的负面影响在于模糊了公办学校与民办学校的权属界限,致使资本与公共资源的界分不清。其弊端主要体现为:其一,因产权不明导致国有资产流失;其二,允许公办学校利用国有资源和名校品牌变相营利,违背了公办学校的公共属性,导致公办学校功能的异化;其三,违反法律规定,以不正当竞争手段违规招生,破坏了教育

生态的平衡。

(二)不正当竞争产生的虹吸效应导致教育供给从普惠转向集中

当前,区域之间、城乡之间、校与校之间教育资源的不均衡,是基础教育领域社会关注的焦点。形成教育资源不均衡的原因是复杂的,但结果却是相同的,即不均衡进一步强化了名校对优质生源与师资的虹吸效应,加剧了教育洼地的形成,导致围绕着生源与师资的不正当竞争愈演愈烈,使得教育陷入恶性循环,严重影响着教育生态的良性发展。衡水模式正是在这种背景下成长发展起来的,并顺应了相应的竞争逻辑,但是,这种通过公私嵌合等不正当竞争手段实现的崛起非但不能改变,反而加剧了教育生态的恶化。

具体而言,“公私嵌合”这种组合体最大的影响在于对优质师资与生源的双重虹吸效应。一方面,产业化运营使得衡水中学积聚了更多的资金,使其能够通过高额薪金吸纳优良师资;另一方面,优良的师资进一步助力优质教育品牌的形成,使其更具招生吸引力^[8]。对于教育生态圈而言,这种虹吸效应具有强大的杀伤力。当这种模式在资本的助力下,不断外溢、复刻,进而形成蔓延之势时,由此造成的教育生态危机则具有了系统性风险。一方面,大量优秀师资与生源被超级中学所吸纳,必然导致传统以县域中学为核心的教育生态圈的瓦解;另一方面,教育供给也将随着县中的衰落,从分散化、普惠型转向集中化、精英型,从而加深教育资源不均衡所产生的社会裂痕。这种瓦解不仅影响着教育资源的供给,更关系到县乡经济、文化的可持续性发展,关系到乡村振兴战略的实施。

(三)以教育产业化带动了经济的繁荣,但尚未形成长效反哺效应

教育品牌是衡水市这一经济落后地区最具竞争力的资源。依托优质教育品牌,衡水市先后发展起了特色旅游业、文化出版业、地产业,衡水的其他地方产业也纷纷选择依靠教育的知名度为品牌拓宽市场空间。2018年,衡水市将教育产业作为整体城市布局规划的一部分,通过产业园(衡水学谷教育小镇)的形式打造以教育为核心的区域经济综合体。在产业化的推动下,目前,衡水教育品牌已经与本地区的经济发展形成了高度融合的态势。

毫无疑问,教育可以反哺经济的发展,但教育对经济的良性反哺应当体现为人才培养对社会经济发展的促进,以及社会文化环境的改善。这种反哺与试图通过教育产业化实现GDP增长的经济发展观具有

本质的区别。教育产业化与教育公益性之间的张力,决定了将教育作为区域经济产业链条的基础难免会导致教育的异化,从而背离教育的公共属性。反观衡水模式所产生的经济效果,目前所形成的产业高度依赖既有的教育品牌,独立性和抗风险性较弱,并不具有可持续发展的优势,而衡水模式培养的高素质人才也并未回流经济洼地,并未发挥出反哺经济发展的作用。

(四)资本运作导致教育产业化与公益性之间的冲突更加突出

资本运作以利润最大化为目标,而公共利益的保障则要求管理公共事务、分配公共资源时,应当以公共利益最优化为目的。企业公开上市的目的在于实现资本的轮换与流动,通过资本市场转移风险和利益,并在短期内借助资本的力量扩大市场占有率,提高运营效率和效益。短期逐利性、上市套现冲动和业绩考核等特点,使得资本运作的逻辑与教育所承载的公共利益之间必然产生冲突。具体而言,这种运作对基础教育的影响主要表现为三个方面:其一,按照财富配置教育资源的市场化模式对基础教育普惠性的冲击;其二,与盈利模式伴生的扩张诉求对教育资源均衡化的破坏;其三,资本市场的动荡给教育的稳定性和可持续性带来的风险。

具体到“衡水系”第一高中教育集团,由于前期“公私嵌合”所导致的法律关系混乱、权属不明,舆论界对公办优质教育品牌进入海外资本市场的合法性产生了强烈质疑。根据其上市“招股书”所披露的信息显示,衡水中学授权第一高中集团使用其名称,并为学校提供教研成果、教学管理模式,开展师资培训。在这种合作中,应当如何界定“衡水中学”这一优质教育品牌的法律属性,是否属于国有无形资产?当公办学校参与举办民办学校时,应当如何确定合作决定权、利益分配权,怎样评估相关权益,怎样分配运营中的“溢价”?如何防止VIE架构中协议控制方与实体学校之间因不正当交易而损害教育的公益性?^[9]这些问题不仅涉及国有无形资产的管理,而且关系到外资进入教育领域的准入制度。

对于以学校为主要资产的上市公司而言,实现营收增长的主要路径有两个:一是靠学费、住宿费的上涨;二是靠在校学生数量的增长,即依靠旗下学校规模的扩大,实现营收及利润的增长。因此,上市意味着进一步强化了“第一高中教育集团”并购、扩张的内在需求。在资本的助力之下,以资产并购、加盟连锁、自建校园等方式快速扩张,实现规模效益,提高营运

效率,并通过共用联校资源,下降运营成本,这是“第一高中教育集团”上市后的基本发展路径,而这种发展路径无疑会进一步加剧超级中学扩张的内驱力。

三、衡水模式的制度之治

衡水模式是历史阶段的产物,它所呈现的组织形态与发展模式并非孤立的,但却是最具代表性的。这一模式能够得以形成并不断外溢的因素在于:其一,“衡水系”中学发展的内在驱动力;其二,宽松的监管环境;其三,社会资本的助力。市场机制的引入、地方政府的放任在带来教育市场繁荣的同时,也模糊了教育领域资本与公共资源的界限,导致了教育产业化对基础教育的普惠性、均衡化与可持续性的冲击。从这个意义上讲,关于衡水模式争议的本质并非应试教育与素质教育之争,而是基础教育的价值定位之争,是基础教育所承担的社会功能与产业化运营之间是否可以兼容的争议。争议的本质决定了要消除衡水模式的负效应,走出基础教育治理的困境,关键在于破解造就这种模式得以生长、扩张的制度环境。

(一)落实政府责任,消除衡水模式形成的根本诱因

任何一种教育资源分配体制都包含三个既有关联又相区别的组成部分:其一是如何界定政府承担的教育公共服务的范围;其二是教育经费的筹措,即由谁来支付教育费用;其三是教育的提供方式,即公办学校与民办学校在教育供给体系中的定位。对上述问题的回答构成不同国家各具差异的教育资源分配体系,其中,政府责任的定位是这项制度的核心。具体到我国,财政投入不足,发展不均衡、不充分是我国基础教育领域的主要矛盾,通过引入市场机制,集聚社会资金发展民办教育,不仅可以满足人们日益多样化的教育需求,而且有利于推动教育体制改革,促进教育生态的平衡。但是,在促进民办教育健康发展的过程中,首先必须明确的是公办学校与民办学校的关系,因为这涉及基础教育资源供给的主导权应当归属于市场还是政府。

20世纪90年代财政经费短缺,弱化了政府的保障职责,进而为教育产业化运营提供了空间,这也是衡水模式得以形成的根本诱因。但是,产业化并非解决教育供给不足的根本之策,底层逻辑的冲突意味着这种运营不仅会削弱基础教育的公益性,而且加大了获取优质教育资源的成本,从而影响教育资源分配的公平。因此,回应社会需求,保障基础教育的普惠性、均衡化的关键在于强化政府的保障责任,完善供给侧改革。

当前,民生保障与社会公平越来越成为社会关注的焦点。为回应社会需求,2002年,中共十六大报告明确提出了转变政府职能的目标要求,首次界定了政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四项基本职能,并突出强调要强化公共服务职能^[10]。随着国家治理中民生取向的不断强化,我国政府逐步推动了以“基本公共服务均等化”为目标的公共服务体系建设,旨在通过公共政策体系构建、公共财政体制改革和公共服务供给机制创新,以及公共服务投入向农村、欠发达地区和弱势群体倾斜等措施,缩小城乡间、区域间和群体间的公共服务差距,提高基本公共服务的普遍性、可及性、公平性和均等化水平,并努力平衡公共服务供给的公益与效率目标。在这一背景下2010年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》,体现出鲜明的以教育均衡化为核心的民生保障导向^[11]。具体到基础教育领域,保障基础教育的普惠性、均衡化成为各级政府的责任。

实现基础教育的普惠与均衡首先必须落实教育财政投入。国务院发布的《关于基础教育改革和发展的决定》(国发〔2001〕21号),明确基础教育实行国务院领导下,地方政府负责、分级管理、以县为主的管理体制,简称“县域制”^[12]。“县域制”的核心在于强调县级人民政府落实基础教育的责任,明确县级政府作为基础教育管理的责任主体和资源中心的地位,赋予县级政府较大的资源配置权。但是,基础教育所负载的公共性与县域财力存在一定程度的不匹配,加之区域经济发展的不均衡,财力差异较大,因此,需要进一步强化省市级的统筹协调责任。在此基础上,应当将整个基础教育阶段统一纳入中央与地方共管财政事权的范围,完善差别化分担与中央财政转移支付制度,落实基础教育财政保障责任。此外,引入优质教育资源回填县域教育洼地也是当务之急。与此同时,需要通过引流与截流两种方式解决生源流失的问题:一方面,加大高考录取国家专项计划的支持力度,定向招收集集中连片特殊困难县、国家级贫困县的学生,以减缓教育洼地生源的流失;另一方面,禁止普通高中以高额物质奖励、免收学费、虚假宣传等不正当竞争方式争抢生源,并完善对上述不正当竞争行为的惩戒制度。

(二)厘清公办学校与民办学校的界限,实现公私合作的法治化

回顾“衡水系”中学的崛起,公私嵌合、一体多校是其备受质疑的焦点。这种公私嵌合最大的弊端在于模糊了公办学校与民办学校的权属界限,弱化了公

办学校的公共职能。

公办学校以“名校办民校”的方式,输出优质教育品牌,参与举办民办学校,是特定历史阶段的产物。2021年颁布的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》,以及后续教育部等部委联合发布的《关于规范公办学校举办或者参与举办民办义务教育学校的通知》,均明确规定公办学校不得以举办者变更、集团办学、品牌输出等方式变相举办民办义务教育。虽然国家有关义务教育阶段的公私分离导向十分明确,但是对于同处于基础教育,承担连接义务教育与高等教育桥梁作用的高中教育却并未做出同样的禁止性规定。这意味着立法对高中阶段的公私合作办学预留了一定的空间。完善这一领域的法律制度,实现公办学校与社会资本的良性合作,亟须建构一个法律关系明确、公私定位分明、信息公开透明、治理机制合理有效的公私合作PPP模式。

规范公私合作办学,首要的前提是明确资本与公共资源的界限,厘清公办学校与民办学校的法律属性、社会功能;在此基础上,规范公办学校的办学行为,确立民办学校的独立法人地位,打破公私嵌合,确保公办学校的公共属性。具体而言,依据《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》的规定,需要完善以下制度:其一,完善民办学校法人治理结构,落实民办学校的独立法律地位;其二,严禁公办普通高中以“帮扶”“集团办学”“联合办学”等名义参与民办普通高中招生,消除两者的不正当利益关联;其三,通过章程明确举办或者参与举办民办学校的公办学校的法定权益,保障公办学校依法履行国有资产管理义务。

(三)规范民办学校的招生自主权,强化地方政府的监管职责

如前所述,除经费之外,生源与师资是教育资源的重要组成。招生权限的配置直接影响着学校的核心竞争力,因此,公办学校与民办学校是否具有同质竞争权直接决定着教育资源供给模式的确立。长期以来,限制公办学校跨区域招生,是各级教育主管部门贯彻教育资源均衡发展的一项重要举措,但民办学校一直游离于该项规则之外,这就为民办学校借助招生自主权,通过跨区域择优选拔的方式集聚优质生源提供了政策空间。在某种程度上,衡水模式所创设的公私嵌合组织体,正是公办学校与民办学校招生权配置双轨制的产物。

如果说招生权配置的双轨制为衡水模式提供了结构性套利的机会,那么,地方政府监管内驱力不足

导致的寻租、放任,则是这种非法行为长期存续的根源。实践中,由于教育行业监管与办学责任均实行属地管辖,基于提升办学成效等业绩考量,加之追求升学率的社会激励诱导,地方政府对民办学校突破招生范围和规模进行跨地区、超规模招生,以不正当竞争的方式吸附优质生源等违法行为缺乏监管的内在驱动力。这种内在驱动力的缺失正是导致公私嵌合等不正当竞争现象得以泛滥的根源,这种乱象不仅打乱了“划片招生”政策,而且加剧了教育资源区域、城乡与校际分布的失衡。以衡水模式为例,通过公私嵌合的方式进行不正当竞争的行为曾经引发了强烈的社会反响,但针对这种乱象,当地政府在很长一段时间内并未采取监管措施。为了对抗“衡水系”中学的生源吸附力,依据河北省教育厅下发的《河北省教育厅关于2017年中小学招生工作有关问题的补充通知》(冀教明电〔2017〕22号),石家庄、张家口、沧州等多地教育局密集发布公告,取消或限制衡水第一中学等民办高中在当地的招生资格^[13-15]。上述出于保护本地生源的监管措施的密集出台,意味着校际生源竞争最终升级演化为区域政府之间监管政策的博弈。

从基础教育资源配置的角度而言,招生权配置双轨制的弊端在于弱化了公办学校在教育基本公共服务供给中的主导地位,导致“洼地效应”和“公退民进”等现象的出现,使得公办教育面临沦为低端、次优选择品的局面。应当如何保障基础教育的普惠性、均衡化?公办学校应当在基础教育中发挥怎样的作用?“公退民进”会不会导致基础教育社会功能的偏离,是否会冲击既有的基础教育管理体系和价值定位,进而加深社会裂痕?这些疑问不仅涉及公办学校与民办学校在整个国民教育体系中的定位,也体现着社会对于市场机制与教育公平对撞的忧虑。为了从根本上解决民办与公办学校招生权配置双轨制带来的社会问题,2019年,教育部办公厅下发《关于做好2019年普通中小学 ze 招生工作的通知》(教基厅〔2019〕1号),要求各地规范民办义务教育学校招生,将民办义务教育学校招生纳入审批地统一管理,与公办学校同步招生,即实施所谓的“公民同招”,并严格规范普通高中的招生行为^[16]。

具体到衡水模式,当具有异化属性的公私嵌合组织体解构之后,同样涉及公办与民办学校之间的同质竞争。这一问题的处理不但关系到基础教育供给主导权的归属,而且涉及结构性套利机会的根除。因此,其一,应当明确将基础教育领域的民办与公办学

校纳入同一管理体系,对各民办普通高中在审批地以外招生进行数额与指标管理;其二,应严禁普通高中以任何形式组织提前招生、免试招生、超计划招生、违规跨区域招生,严禁民办学校与公办学校混合招生;其三,应当将违规招生等不正当竞争的监管纳入教育督导的范围,强化教育督导的执法监督作用,以解决属地政府监管内在驱动力不足的问题。

(四)规范资本运作,保障基础教育的公共性

如前所述,以利润最大化为目标,借助资本的力量扩大市场占有率,提高运营效率和效益,并通过资本市场转移风险和利益,是资本运作的特点。具体到教育领域,规制资本运作的目的在于消弭盈利模式伴生的扩张诉求对教育资源均衡化的破坏,隔断资本市场的动荡给教育的稳定性和可持续性带来的风险。

盈利能力是上市企业的核心竞争力。从资本运作的逻辑而言,扩大市场空间、减轻运营成本、提升议价能力是实现利润增长的主要路径。具体到基础教育领域,扩大市场空间主要体现为纵向和横向两种扩大方式:纵向扩大即通过覆盖多学段教育,增强各学段之间的黏性,保障生源的稳定增长;横向扩大是指通过跨区域扩张,实现横向办学规模的扩大,拓宽市场辐射面,“衡水系”中学的跨区域扩张属于典型的横向扩张。减轻运营成本主要体现为通过连锁式、加盟式、合作式、嫁接式、联盟式、托管式等多种集团化办学,以规模化、标准化的运营方式降低扩张成本,以及通过与政府、其他资本合作的方式,将附加价值较低、资金耗费较大的环节外包,从而简化经营组织架构,实现轻资产运营。提升议价能力主要体现为利用大量资金打造品牌、提升资源控制能力、建设成熟的运营模式,利用资源控制力形成优势地位,并通过成熟的运营模式快速扩张,从而掌握定价权。从上述三种利润增长的路径可以看出,扩张是教育资本运作的必然结果。这种扩张对基础教育的普惠性、均衡化、可持续性发展必然产生冲击。基于基础教育的特殊性,为了维护基础教育的普惠性、均衡化,保障受教育者的合法权益,限制资本的无序扩张,禁止不正当竞争是当前制度建构中的重要任务。

从风险防控的角度而言,对于一般企业,资本运作的风险在于破产成本的承担以及企业控制权的转移,但是,在具有民生保障属性的教育领域,抵御破产风险不仅涉及投资者的利益,更关系到受教育者的权益,关系到教育公共服务供给的稳定性。因此,如何应对资本套现退场之后受教育者权益的保护,如何保

障民生领域基本公共服务的稳定性、可持续性,一直是制定相关公共政策时各国政府考量的焦点。正是鉴于资本化运营与教育公益性的冲突,各国政府均对教育的资本运作持谨慎监管的态度,而以VIE架构海外上市,意味着脱离、规避国内的行业监管,从而加大了资本套现离场对教育领域带来的系统性风险。因此,必须限制、规范教育领域的资本运作特别是VIE架构的使用,避免资本化侵蚀基础教育所承载的公共利益,消解教育的初衷。

总之,教育关乎国计与民生,它不仅肩负着人才培养的使命,而且承载着促进阶层流动,助推社会公正、公平等诸多功能。在特定的社会背景下,利用公办学校的优质资源兴办民办学校,采用公私嵌合、一体多校的组织形态,通过产业化的运营模式,衡水模式成就了自己的辉煌。同时,这种利用监管漏洞套利崛起,进而扩张的模式又备受争议,争议的焦点不仅仅限于对最初的公私嵌合、违规招生等手段的正当性的质疑,更深层次地体现为产业化运营的底层逻辑与教育公益性之间的龃龉与对撞。这种对撞涉及教育资源分配的原则应当遵循普惠还是集中、人才培养的目标应当侧重于择优还是均优、培养模式应当单一化还是多元化等诸多基础性问题,同时也关系到教育公平与效率之间的平衡。因此,破解衡水模式负效应的关键在于重塑公平、科学、可持续的教育资源配置机制。

注释

①据衡水滏阳中学官网信息显示,其是依托河北衡水中学,经省教育厅批准成立的公办民助高级中学。

参考文献

- [1]田汉族,王东,蒋建华.“超级中学”现象演化的制度逻辑——以衡水中学、毛坦厂中学、黄冈中学为例[J].教育与经济,2016(5):3-11.
- [2]国家发展改革委 教育部关于做好清理整顿改制学校收费准备工作的通知[J].中华人民共和国教育部公报,2006(3):46.
- [3]7,500,000 American Depositary Shares: First High-School Education Group Co., Ltd. [EB/OL]. (2021-03-10) [2021-08-19]. <https://app.quotemedia.com/data/downloadFiling?webmasterId=90423&ref=115715637&type=HTML&symbol=FHS&companyName=First+High-School+Education+Group+Co.+Ltd.+American+Depositary+Shares&formType=424B4&formDescription=Prospectus+%5BRule+424%28b%29%284%29%5D&dateFiled=2021-03-11&CK=1786182>.
- [4]石英杰.衡中教育扶贫到阜平[EB/OL]. (2016-08-09) [2021-08-18]. https://www.sohu.com/a/109673883_161314.
- [5]张家口东方中学.学校简介[EB/OL]. (2014-04-25) [2021-08-19].

- <http://www.zjkdfzx.cn/more.php?cid=125>.
- [6]房西苑.资本的游戏[M].北京:机械工业出版社,2012:126.
- [7]习勇生.“超级中学”:普通高中校际差距的催化剂[J].中国教育学刊,2014(6):15-18.
- [8]王帅.从“衡中模式”看基础教育治理的困境与出路[J].湖南师范大学教育科学学报,2017,16(6):38-43.
- [9]潘奇,董圣足.VIE架构在教育领域的应用、问题及其对策[J].教育发展研究,2018,38(5):17-22,74.
- [10]全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面[N].人民日报,2002-11-09(01).
- [11]中共中央 国务院印发 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[J].人民教育,2010(17):2-15.
- [12]国务院关于基础教育改革与发展的决定[J].中华人民共和国国务院公报,2001(23):25-32.
- [13]石家庄市教育局.石家庄市教育局关于2017年外地市民办高中在我市招生计划的公告[EB/OL].(2017-07-05)[2021-08-19].<http://sjzjyj.sjz.gov.cn/a/2017/07/05/1499247815882.html>.
- [14]张家口市教育局.关于对部分外地民办普通高中学校到我市违规招生的处理公告[EB/OL].(2017-07-09)[2021-08-19].http://jyj.zjk.gov.cn/content/details16_13642.html.
- [15]沧州市教育局.沧州市教育局关于对衡水第一中学等外地民办普通高中到我市违规招生的处理公告[EB/OL].(2017-07-10)[2021-08-19].<http://www.jyj.cangzhou.gov.cn/gqgg/459712.shtml>.
- [16]教育部办公厅关于做好2019年普通中小学招生入学工作的通知[J].中华人民共和国教育部公报,2019(3):57-59.

收稿日期:2021-08-30

作者简介:李昕,女,首都师范大学政法学院教授,主要研究领域为行政法学、教育法学;罗凯杰,男,首都师范大学政法学院宪法学与行政法学硕士研究生。