



中小学教师培训项目运行 实践困境与治理机制

——基于新委托代理理论的视角

陈庆礼 缴润凯

摘要:目前,中小学教师培训以项目制方式进行委托代理已经成为常态。基于新制度经济学中委托代理理论的新发现“经济人+社会人+家庭人”的视角,对我国中小学教师培训项目中委托代理现象分析发现,这些中小学教师培训项目因为委托代理而产生逆向选择、道德风险和高昂代理成本等问题。背后原因主要包括委托方与代理方目标函数不一致、委托方与代理方信息不对称、委托方与代理方信任缺失。因此,需重构和优化中小学教师培训项目运行的治理机制,如:坚持价值引领,构建利益兼容机制;减少委托层级,实行联合申报机制;划分信任等级,推行分类治理机制。

关键词:中小学教师培训;项目运行;委托代理理论;实践困境;治理机制

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2023.0508

收稿日期:2022-07-13

基金项目:本文系广东省教育科学“十三五”规划2020年度研究项目“‘省培项目’学员满意度评价模型开发与应用研究——以韶关学院为例”(2020GXJK369)的研究成果。

作者简介:陈庆礼,男,山东临沂人,东北师范大学教育学部博士研究生,韶关学院教师教育学院助理研究员,研究方向为教师教育、教育管理,E-mail: 2046312904@qq.com;
缴润凯,男,吉林吉林人,东北师范大学心理学院教授、博士生导师。

目前,我国已经建立起一套纵向连接、横向贯通的教师培训体系,在很大程度上支撑和保障了中小学教师队伍专业化进程。中小学教师培训采取项目化方式运行和管理已经成为一种非常普遍的现实样态,具体可以体现在从中小学校委托性培训项目到国培项目。可以说,项目制因其本身特性在一定程度上契合中小学教师培训的实践逻辑,因此基于项目管理的改革措施给教师培训体系带来了新风尚^①。然而,中小学教师培训项目制并非完美无缺,其本身存在的诸多弊病已经逐步凸显。现实中冠以各种名目的中小学教师培训项目满天飞,但往往聒噪一时,而持久性、品牌性的培训项目十分难得。中小学教师培训项目运行逻辑是作为“委托方”、“发包方”的中小学教师、中小学校、政府将中小学教师培训项目“委托”、“发包”给高校、教师培训企业等代理方,构成了“委托—代理”关系。本文基于中小学教师培训项目运行实际,以新制度经济学中的委托代理理论(Principal-Agent Theory)新发现的“经济人+社会人+家庭人”视角,审视中小学教师培训项目运行中遭遇到哪些实践困境,以及究竟从哪些方面开展治理。

一 委托代理理论及中小学教师培训项目运行中的委托代理网络

(一)委托代理理论的新意涵

^①张玉红、赵建梅《特殊教育“国培计划”项目运行的阻抗因素与因应策略——基于项目管理的视角》,《教育科学研究》2018年第5期,第32页。

委托代理理论是新制度经济学中的重要内容之一,产生于20世纪70年代,是在传统制度经济学范畴的契约理论基础上逐步完善起来的。委托代理理论认为社会生活中存在广泛的委托代理关系,具体表现为一个人或多个人(委托方)委托另一方(代理方)为实现委托方的利益而从事某些活动、为其提供服务,同时包含委托方将一些决策权授予代理方的一种契约关系^①。委托代理理论的核心内容是讨论在对代理方行为缺乏有效监督的情况下,委托方采取何种措施才能激励代理方按照他们的意愿行事^②。委托代理理论在“经济人理性”的基础上提出了两个基本假设。一是委托方和代理方信息不对称。在委托代理关系中,代理方掌握的信息无论是在数量上还是在质量上要优于委托方,也就是说代理方在信息掌握方面占据优势地位,代理方会利用自身的信息优势谋求利益最大化。二是委托方和代理方的目标并非完全一致。代理方在接受委托任务后,会根据自身的利益需要出发,不惜损害代理方的利益,最终可能偏离甚至背离原定的任务目标。

需要指出的是,初期的委托代理理论存在一些明显不足,主要表现在两个方面。首先,初期的委托代理理论囿于“经济人理性”的理论假设,导致其理论解释度大打折扣。具体而言,基于“经济人”假设委托代理理论认为,人是完全自利的,委托人与代理人之间是完全不信任的。而现实经验表明,人不仅追求利益最大化,还会关注自身声誉和社会价值。法经济学代表人物波斯纳也认为,自利与自私是两个不同的概念,人的满足感也可能源自他人的幸福^③。因此,人不仅具有自利和损他的经济人自然属性,而且具有利他的社会人属性,是自然属性与社会属性的有机统一体^④。其次,基于“经济人”假设的委托代理理论尽管阐明了由于委托代理关系而导致的双方目标函数的不一致等问题,但是其为了克服委托代理过程中产生的各种问题,只能诉诸不断完善各种制度以堵塞漏洞,但随之而来的是新制度往往会产生高昂的代理成本,从而使得许多新制度难以付诸实践。

在现实中,个体或组织许多行动是由习惯、习俗、文化等形成的认知网络所驱动,其特点是实施依靠自律,不需要第三方的强制执行^⑤。李正图把委托代理理论中的“经济人理性”假定拓展到“经济人+社会人+家庭人”复合合理性假定,认为人不仅仅是纯粹的“经济人”,还必然是“社会人”和“家庭人”,并从伦理范畴体系中引入信任以弥补制度逻辑缺陷,实现既有委托代理理论的视野拓展,初步形成基于“制度+信任”的全新委托代理理论^⑥。该理论的核心观点是如果能够强化委托人与代理人之间的双边对称信任,就能够在精密、精巧、精致的委托代理制度上,进一步激发代理人的努力方向,始终保持与委托人一致并且提升努力程度。

(二)中小学教师培训项目运行中的委托代理网络

当前,在培训专业化的社会背景下,中小学校、教育行政部门往往倾向于将培训业务以项目方式发包给第三方,通过购买服务的方式完成中小学教师培训,进而形成了多层次、复杂化的项目运行委托代理网络。为厘清中小学教师培训中的委托代理关系,笔者尝试构建了中小学教师培训项目多层次委托代理关系图(见图1),其中主要包括以下几种。

1. 中小学教师与中小学校或者教育行政部门的委托代理关系

从中小学教师培训的个体价值来看,中小学教师是培训的直接受益者和第一责任人,顺理成章地成为第一层级的委托者角色。承接中小学教师委托培训任务的主要包括两个主体:中小学校和教育行政部门。如果中小学教师将培训任务委托给所在学校,主要表现为校本培训。而如果中小学教师将培训委托给教育行政部门,则会根据教育行政部门的级别,划分为国培、省培、市培、县培等。

2. 中小学校和教育行政部门的双向委托代理关系

中小学校和当地教育行政部门也会相互委托中小学教师培训项目,构成双向委托代理关系。首先,随着国家对县区中小学教师培训机构的重视和投入,县区中小学教师培训机构的培训能力得到较大提升。中小

①杨跃《教师教育课程改革的困境及其突围——基于委托—代理理论的分析》,《湖南师范大学教育科学学报》2017年第2期,第6页。

②David E. M. Sappington, "Incentives in Principal-Agent Relationships," *Journal of Economic Perspectives* 5, no. 2 (Spring 1991): 61-64.

③理查德·波斯纳《法律的经济分析(第七版)》,蒋兆康译,法律出版社2012年第2版,第4页。

④冯根福《“经济社会人假说”与中国经济学构建》,《当代经济科学》2019年第1期,第5页。

⑤朱德米《新制度主义政治学的兴起》,《复旦学报(社会科学版)》2001年第3期,第111页。

⑥李正图《新制度经济学委托代理理论视野的拓展》,《经济理论与经济管理》2020年第6期,第29、25页。

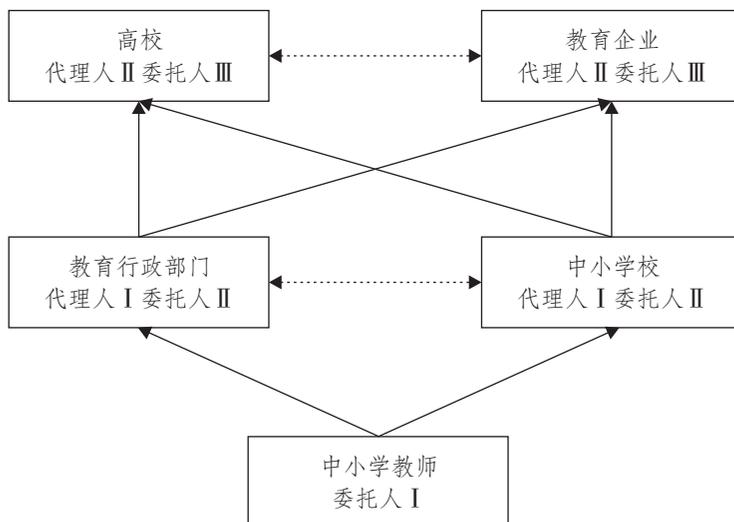


图1 中小学教师培训项目多层级委托代理关系

学校会委托教育行政部门开展培训。这种委托代理关系尤其表现在一些个性化培训需求方面,比如新教师入职培训、干部任职资格培训等,因为单个学校组织此类培训往往成本太高,而由教育行政部门组织则可以凸显规模效应。此外,许多教育行政部门充分依托本地优质的、有特色的中小学校建立培训基地,承接部分教育行政部门组织的中小学教师培训项目,也构成了委托代理关系。

3. 教育行政部门与高校的委托代理关系

教育行政部门委托高校开展中小学教师培训在中小学教师培训领域中占据主流地位。一方面,高校承接中小学教师培训具有较长历史,许多教育行政部门在心理上比较认同高校开展中小学教师培训。另一方面,大多数高校(尤其是师范院校)均设立专门的中小学教师培训机构,负责统筹校内资源,专门承接中小学教师培训项目,在培训专业性方面能够有一定保障。因此,作为委托方的教育行政部门可以确保培训的专业性,而作为代理方的高校可以在委托代理关系中发挥高校服务社会职能,同时可以增加高校的经济收入。譬如,“国培项目”和一些省级培训项目将代理方限定为高校。

4. 教育行政部门与教育企业的委托代理关系

近年来,随着我国市场机制逐步完善,许多原本以学历教育为主的教育企业逐渐将重心放在中小学教师培训领域,另外也涌现出许多新兴的中小学教师培训企业。越来越多的地方教育行政部门逐渐采取公开招标的方式“发包”中小学教师培训项目,让教育企业与高校等市场主体能够“同台竞争”。作为代理方的教育企业自身管理制度比较灵活,项目执行效率高,在中小学教师培训项目的诸多方面要优于高校,因此,教育企业在中小学教师培训领域越来越受到委托方——教育行政部门青睐,所占市场份额越来越多。

5. 中小学校与高校的委托代理关系

随着中小学校办学自主权的增大,许多中小学校逐步拥有教师培训的自主权,中小学校除了自行开展校本培训外,也可以选择自行委托高校开展针对性的培训。因此,作为委托方的中小学校可以针对教师队伍实际情况,提出个性化的培训需求,而作为代理方的高校也愿意代理中小学校的教师培训项目,主要是可以通过开展中小学教师培训项目提升职前职后一体化水平,实现高等教育与基础教育互动。

6. 中小学校与教育企业的委托代理关系

与教育行政部门一样,一些中小学校也看中教育企业的项目运行效率,开始将教师培训项目委托给教育企业。作为代理方的教育企业可以充分利用市场化机制,配置优质的师资和精干的管理团队,为中小学校提供教师培训服务,从而获取收益。

7. 高校与教育企业的双向委托代理关系

高校和教育企业作为中小学教师培训市场的两大主体,既存在竞争,也存在合作。在竞争方面,高校和教育企业会角逐中小学教师培训项目;在合作方面,高校和教育企业属于一种双向委托代理关系。首先,高

校往往因其在异地跟岗和网络研修环节资源不足,经常需要作为委托方将培训项目委托给教育企业。其次,教育企业从教育行政部门或者中小学校那里承接到的中小学教师培训项目也会根据需要委托给当地高校以寻求支持。

二 委托代理理论视域下中小学教师培训项目运行实践困境

尽管中小学教师培训采用项目制方式运行,是一种新型的教育培训管理模式,对于提高培训管理水平,壮大培训机构,使培训工作产生质的飞跃具有重要意义^①,但不可否认,项目制管理并非完美无缺,其本身仍存在弊端,尤其是项目制管理背后的多层级委托代理关系比较容易衍生出许多问题。总体而言,委托代理会产生许多代理风险和高昂的代理成本。代理风险主要表现为逆向选择和道德风险这两种基本问题^②。其中,逆向选择发生在委托方和代理方契约签订前,而道德风险发生在委托方和代理方契约签订后。代理成本是指因代理问题所产生的损失,及为了解决代理问题所发生的成本。

(一)中小学教师培训项目运行中的逆向选择问题

逆向选择是指委托方与代理方由于“事前的信息不对称”所导致的委托方信息缺乏,从而出现“劣货驱逐良货”的“柠檬市场”现象,使得整个市场运作失灵^③。在中小学教师培训项目具体运行过程中,逆向选择的现象普遍存在。中小学教师培训质量与项目承训机构的重视程度和培训实力息息相关。重视程度包括承训机构对中小学教师培训的价值认同和工作投入。具体而言,是指承训机构是否真正认同中小学教师培训对于教师队伍建设、教师专业发展的内在价值和意义,并愿意投入足够的人力、财力和物力。培训实力则是承训机构在培训项目课程方案设计、师资聘请、培训环境、学员食宿保障等方面的综合实力。以教育行政部门作为委托方为例,教育行政部门为了提升本区域内教师专业发展水平,尽可能选择负责任、有实力的代理方开展中小学教师培训项目,但教育行政部门对于代理方的信息掌握并不充分。并且作为代理方的高校和教育培训机构也会因为人员变化,造成代理方的信息也经常变动,增加了委托方对代理方信息的掌握难度。因此,教育行政部门通常采取易于观测的指标(如代理方的规模、以往承接项目数量等)来选择代理方。企业存在的本质是追逐高额利润,教育企业也不例外。一些教育行政部门忌惮教育企业在中小学教师培训项目中过分追逐利益,损害培训质量,因而通过政策性手段将教育企业排除在代理方序列之外。

在教育行政部门作为委托方的委托代理关系中,高校和教育企业作为代理方,为追求经济利益或者完成上级任务,往往争相选择那些易操作、收益高的中小学教师培训项目。在具体项目执行过程中,高校和教育企业会倾向采用简便易行操作方式完成培训任务,并且有选择性地实施培训任务。比如集中理论授课最为简便易行,于是成为高校和教育企业首选培训方式。而实践跟岗、入校诊断、同课异构等培训方式因为操作难度大,被一些高校和教育企业作为点缀或者弃之不用。此外,尽管培训需求调查和培训效果跟踪是培训项目质量的重要保障,但是因其操作难度大并且难以体现效果也很容易被代理方忽视。尽管一些高校和教育企业不愿意为培训项目付出,但是为了向教育行政部门证明教师培训效果而“邀功”,往往会采取“虚假宣传”和“夸大宣传”方式营造培训项目质量好的假象。长此以往,大部分高校和教育企业也会跟风模仿,最终使得那些“重表面、轻实质”的高校和教育企业大行其道,在中小学教师培训领域出现“柠檬市场”。

(二)中小学教师培训项目运行中的道德风险问题

道德风险是指个体或组织为了最大限度地增进自身利益,而做出不利于他人的机会主义行为所带来的危险性。在委托代理关系中,道德风险主要是指在信息不对称或双方利益不一致情况下,代理方为追求自身利益最大化而损害委托方或者其他代理方利益的行为。道德风险一般又可以分为两种类型,即隐藏行动(只能观测到结果、观测不到行为)的道德风险和隐藏信息(只能观测到行为、观测不到自然的选择)的道德风险^④。在培训项目开展前,委托方一般会通过协议约定培训主题、培训对象人数、培训时间、师资要求等,用于约束代理方并作为项目评价的依据。在教育行政部门委托的中小学教师培训项目中,教育行政部门通常

①杨军毅《教育培训中的项目管理模式初探》,《经济研究参考》2011年第5期,第73页。

②定明捷、刘玉蓉《政策执行的委托代理理论分析》,《兰州学刊》2003年第5期,第137页。

③杨跃《教师教育课程改革的困境及其突围——基于委托—代理理论的分析》,《湖南师范大学教育科学学报》2017年第2期,第8页。

④张维迎《博弈论与信息经济学》,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社2012年新1版,第236页。

会制定培训项目的评价标准,希望通过制定具有强制约束力的政策文件形式促使代理方尽心尽责。但即便如此,代理方为了实现自身利益最大化,甘愿承担道德风险,通常采取“应声虫”行为、短期投机行为和息控三种方式应付委托方。

1.“应声虫”行为

在中小学教师培训项目运行中,一些代理方不愿意为项目运行额外付出,但又担心招致项目委托方不满,因此,代理方通常采取“委托方怎么说就怎么做”,“协议中如何规定就如何做”的“应声虫”行为。中小学教师培训项目从项目设计、实施到结果评价都是一项高度创新性工作,需要项目实施机构根据国家政策、培训对象特点以及自身优势不断进行建构和优化。也就是说,每一个中小学教师培训项目应该都是崭新的、充满创新精神的。代理方采取“应声虫”行为应付委托机构,很容易造成中小学教师培训项目同质化和缺乏特色。因此,代理方用固定的课程、师资队伍、管理模式机械化地运行中小学教师培训项目,自然无法保证培训项目质量,也没有办法从实质上促进中小学教师专业发展。而且代理方这种“应声虫”行为没有违背委托机构意愿,也没有背离契约,委托机构也无法挑剔。由此,在中小学教师培训领域“应声虫”现象屡见不鲜。

2.短期投机行为

在中小学教师培训项目委托代理关系中,一些代理方会对培训方式和培训环节进行取舍,进行短期投机行为。代理方一般会主动选择低投入、易操作、见效快的培训方式,主动在容易出成绩、出亮点的培训环节下功夫。一个完整的中小学教师培训项目包含立项规划、实施和评价一系列环节。三个环节环环相扣,缺一不可。一般来说,中小学教师培训需求调查和培训效果追踪比较复杂,而培训项目实施则相对容易。因此,项目代理方的精力一般愿意投入到项目实施环节,对项目需求调查和培训效果追踪则有意忽视或者弱化。目前中小学教师培训的形式包括专家授课、案例教学、名师课堂观摩、专题沙龙等,其中专家课堂授课是最普遍和最常用的培训方式,其他培训形式虽有采用,但并未形成主流^①,其背后的原因之一是专家课堂授课是最容易组织、投入最少的一种培训方式。

3.操控信息行为

在中小学教师培训过程中,项目委托方与项目代理方通常处于空间隔离状态,委托方一般不会参与项目运行全过程,只能通过学员满意度了解项目运行治理。另外,目前委托机构为了及时掌握培训动态,通常要求代理方每天通过新闻报道呈现培训状况。基于此,项目代理方会主动操控信息,筛除不利于自己的信息,放大甚至伪造对于自己有利的信息。譬如,一些代理方在培训项目运行过程中,为了提高学员对培训项目满意度,会通过提高食宿条件和缩短培训课时的方式讨好学员。还有一些代理方甚至利用自身掌握评价数据平台的便利,删除学员负面评价,组织人员填写虚假评价。此外,项目代理方还会放大正面信息,以偏概全,制造出培训教师精心授课、培训学员认真学习的假象。

(三)中小学教师培训项目运行中的高昂代理成本问题

当委托人与代理人利益不一致时,代理人不再以委托人的利益为第一利益,而是开始追逐私利,为了解决这些问题,就产生了代理成本。Jensen 和 Meckling 首次界定了代理成本的内涵,即股东与管理者之间的股权代理成本,并具体分为监督成本、担保成本和剩余损失^②。

1.监督成本

在中小学教师培训项目运行中,项目委托方为了减少被项目代理方蒙蔽的可能,会采取各种各样的评价和监督活动,并且近年来呈现出评价体系越来越细化、评价频次越来越高的趋势。这必然会产生一系列监督成本。譬如,教育行政部门为了监督高校和教育企业的中小学教师培训项目,既采取常规检查,也采取例如“四不两直”^③的方式开展飞行检查,这直接会产生一系列成本。一些地方教育行政部门甚至为了弥补自身人手和专业性不足的问题,采取招投标的方式聘请第三方机构对培训过程和培训结果进行监控。这些监督

^①郑珍珍、张恩仁《中小学教师培训:现状、问题及对策》,《河北师范大学学报(教育科学版)》2017年第2期,第122页。

^②Michael C. Jensen, William H. Meckling, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics* 3, no. 3 (October 1976): 308.

^③“四不两直”主要是指“不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同接待,直奔基层、直插现场”。

举措本身会产生巨大的成本,并且在一定程度上影响到代理方的正常项目进展秩序,从而加重了监督成本。

2.担保成本

项目委托方为了规避各种代理风险,会对中小学培训项目的代理方提出各种要求,让代理方提供一系列证据来担保项目质量。在项目开展前,委托方往往要求代理方提供培训师资、培训场地等佐证性材料,并且把这些视为证明培训能力的关键性指标,决定了代理权归属问题。在项目进行中,代理方也需安排专人提供过程性材料来证明自己在尽心尽力地开展培训。在项目结束后,代理方还需要向委托方提供学员满意度调查、培训照片、资金使用效益等总结性材料。一些项目代理方甚至会招标服务商专门从事收集和整理佐证性材料。在委托代理理论看来,代理方在整个培训过程向委托方证明自身实力和努力践行代理责任而花费的人力、物力成本均属于担保成本。这些担保成本基本上需要在中小学教师培训项目经费中列支,从而稀释了项目经费。

3.剩余损失

在委托代理关系中,剩余损失是指在契约最优但又没有被完全被遵守、执行时的机会成本。换言之,当实施监督和约束预期能够产生的收益无法抵扣监督成本和担保成本的边际成本后,就会产生剩余损失。在中小学教师培训项目中,由于各种原因,委托方对代理方的监督和代理方的担保未必会有效,且经常会流于形式。从这一角度来看,委托方的监督成本和代理方的担保成本未能产生预期收益,从而产生了剩余损失。从现实来看,中小学教师培训项目运行中的剩余损失普遍存在。

三 新委托代理理论视域下中小学教师培训项目运行困境的原因分析

(一)委托方与代理方目标函数不一致

中小学教师培训的初衷是提升中小学教师专业发展水平,为基础教育质量提升提供保障,这也是开展各种各样中小学教师培训项目的价值所在。但是,需要承认的是,在多层级的委托代理关系中,不同行动主体之间的利益诉求往往是不一致的。中小学教师、教育行政部门和中小学校三个主体是中小学教师专业发展的直接受益者。因此,一般来说,他们对于高质量教师培训项目的渴求是最迫切的。但是,中小学教师与教育行政部门、中小学校之间的目标函数也并非完全一致。中小学教师可以通过培训实现自我专业发展,在职称晋升、待遇提升等方面获益。教育行政部门和中小学校可以凭借教师培训,促进本地区或者本校教师队伍素质提升。但是高校和教育企业参与中小学教师培训,接受培训项目委托,目标不仅仅是为了中小学教师专业发展,还有自身的利益诉求。比如高校既需要承担中小学教师培训项目以体现服务社会功能,营造良好的学校声誉,还希望通过开展中小学教师培训增加学校的额外收入。

需要指出的是,除中小学教师外,教育行政部门、中小学校、高校和教育企业本身是一种组织机构,仍需要进一步委托给更小的组织或个人。比如,中小学教师将培训业务委托给教育行政部门,教育行政部门仍需要再委托给具体的负责部门(县级一般是县级教师发展中心)和相应的政府工作人员,再由他们继续实行委托代理。在实践中,这种多重代理关系极易导致价值目标的错位,政府购买公共服务中承包商可能会想方设法地满足或取悦于政府官员的需求和偏好,结果却忽视了公共服务终端消费者——公民的需求^①。

(二)委托方与代理方信息不对称

首先,在中小学教师培训项目委托代理过程中,委托方和代理方的身份决定了双方信息不对称。委托机构为了更好地提升培训项目质量,会主动向代理方提供关于项目的各种信息。代理方则只愿意提供有关自身优势的信息,对于自身的不足(尤其是隐形不足)则会保持缄默,从而在信息方面占据优势地位。其次,委托代理层级会加剧信息不对称。层级链条越长越容易引发执行者(代理方)基于“信息优势”的投机行为^②。现实中的中小学教师培训项目大多涉及到多层级委托代理关系。一种是一个培训项目在多个主体间多次被委托和代理,层层转包。还有一种是把培训项目拆分为现场面授、网络教学、实践跟岗等几个子项目,再分别实施委托代理。最后,代理方为了实现自身效用和利益最大化,主动操纵信息进一步加剧了信息不对称。

^①詹国彬《需求方缺陷、供给方缺陷与精明买家——政府购买公共服务的困境与破解之道》,《经济社会体制比较》2013年第5期,第144页。

^②丁煌、定明捷《基于信息不对称的政策执行分析》,《北京行政学院学报》2008年第6期,第17—18页。

(三)委托方与代理方信任缺失

中小学教师培训项目实施委托代理的初衷是为了利用代理方的优势开展培训,而项目委托方出于维护培训质量的考虑而处处对项目代理方进行约束和监督,从而产生了巨大的委托成本。委托成本的产生很大程度上是因为信任缺失导致的。需要指出的是,信任是分层级的,包括“完全不信任”、“不完全信任”、“不对称信任”、“完全双边对称信任”等多种形态。信任的层级越低,监督和约束的手段越多,委托成本相应地也越高。具体而言,完全不信任状态下的委托成本最高,完全双边对称信任状态下的委托成本最低。从现实来看,我国目前的中小学教师培训项目委托代理中,大部分是以完全不信任作为逻辑起点,相应设计了比较复杂的监督机制和担保机制,并由此产生了巨大的约束成本。

四 基于新委托代理理论的中小学教师培训项目运行治理策略

中小学教师培训以项目制方式进行委托代理在未来仍然将要持续。基于“经济人+社会人+家庭人”假设的新委托代理理论拓了解决中小学教师培训项目乱象的思路,即不仅仅要完善委托代理制度设计,更重要的是要增强委托方和代理者之间的信任,具体而言,包括构建利益兼容机制、实施联合申报机制和推行分类治理机制三个方面。

(一)坚持价值引领,构建利益兼容机制

在委托代理关系中,委托方和代理方在中小学教师培训项目运行过程中的目标函数和利益经常存在不一致,甚至是冲突。但是,这并非不可调和,是可以通过构建利益兼容机制,让委托方和代理方在中小学教师培训项目中均能获益,从而激发大家对项目的重视程度和投入,实现优势互补,并最终提高项目的实际效用。

首先,弘扬中小学教师培训的本体价值。在中小学教师培训项目运行过程中不同利益主体不仅仅是追逐自身利益的经济人,而且是具有正义德性的社会人和家庭人。尽管他们总是十分在意如何尽可能减少自己付出的成本以获取尽可能大收益的问题,但同时依然要兼顾消费者方面的收益,甚至会在经济维度上给自己划出一条定性而非定量的正当底线^①。因此,要克服因委托代理而产生的利益冲突问题,必须要转变不同利益主体的价值理念,弘扬中小学教师培训的本体价值,让不同的利益主体重新认识和确立中小学教师培训保障公平而有质量和效益的教育发展价值,提升教学能力的教师专业发展价值和以促进中华民族伟大复兴为根本目的的政治价值^②。

其次,兼顾各方的利益诉求。参与中小学教师培训项目的委托方和代理方具有不同的利益诉求。尤其是在多层级委托代理关系中,这种利益诉求格局会变得愈加复杂。但是,至关重要的是要兼顾各方的利益诉求,尤其是要识别和照顾利益受损者的利益。比如,一些高校在开展中小学教师培训项目中,具体职能部门和工作人员很难通过增加培训项目数量和提升培训项目质量获得应有利益,而又不能采取对抗性冲突,只能通过敷衍的方式减少工作投入。因此,应该改革目前的中小学教师培训项目绩效分配办法,按照“多劳多得,优劳优酬”的原则,满足相关参与者的利益诉求,建立利益兼容格局,让不同的委托者和代理者能够各得其所,各尽所能。

(二)减少委托层级,实行联合申报机制

中小学教师培训项目多层级委托代理,易使信息在传递过程中产生较强的噪声干扰,增加信息遗漏和失真的可能性^③,从而使初始委托方难以获得项目运行的真实信息。此外,由于不同的项目代理方对项目的理解能力和项目信息表述、传递能力不同,很容易导致项目最终代理方在项目实际运行过程中偏离项目委托方的初衷。因此,减少委托层级,禁止项目整体转包,削减不必要的委托代理,一方面可以确保项目委托方的需求信息准确传达到代理方,另一方面也可以确保委托方及时了解项目实际运行信息。

构建项目联合体是削减委托层级的有效替代方案。项目联合体是不同项目主体根据各自优势,打破组织边界,通过强强联合形成联合体,共同完成培训项目的申报和运行的一种组织模式。在中小学教师培训领

①刘清平《为“经济人”正名:斯密利己经济人理念的悖论解析》,《贵州社会科学》2019年第2期,第21页。

②崔照笛、茶世俊、靳伟等《国培计划制度创建的价值因素探析——教育政策价值分析的视角》,《河北师范大学学报(教育科学版)》2019年第1期,第118页。

③韩晓敏、孙元涛《我国减负政策执行的现实困境及治理策略——基于委托代理理论的视角》,《当代教育科学》2021年第4期,第51页。

域,一个完整的培训项目一般包括集中理论培训、跟岗培训、网络培训三个子项目。因此,与以往由单一主体申报整体项目后再按照子项目继续委托的做法不同,项目联合体模式由一个项目主体协同其他有资质、有实力的主体共同申报,并且在培训方案和项目合同中厘清项目代理主体之间的责任和义务。项目联合体可以有效减少委托层级,将以往复杂的多层级委托代理关系转变为比较简单的委托代理+合作关系。

(三)划分信任等级,推行分类治理机制

信任是人们共享诚实和互惠标准而因此能够与他人合作的产物,可以在一个行为规范、诚实而合作的群体中产生,依赖于人们共同遵守的规则和群体成员的素质^①。在目前中小学教师培训中,国家对于承担中小学教师培训项目的主体资格已经作了比较明确规定,在一定程度上避免了一些资质不良的代理方,也基本上形成了比较固定的“熟人社会”。在此基础上,可以尝试构建以信任等级作为划分标准,针对不同信任等级的代理方实行分类管理方案,从而夯实中小学教师培训项目运行的信任机制。具体而言,委托方可以综合考虑代理方以往的培训质量和培训声誉,将代理方划分为“完全不信任”、“不完全信任”、“不对称信任”、“完全双边对称信任”等多个等级并采取不同的治理策略。譬如,中小学教师培训项目委托方对于初次合作、完全不信任的代理方可以采取相对严苛的约束制度,最大限度地减少代理方的弄虚作假空间。同理,对于经常合作,且处于完全双边对称信任的代理方,则可以采取比较宽松的约束条件,以激发项目代理方的能动性并降低代理成本。

“国培计划”项目免评备案本质上就属于基于信任基础上的分类管理。“国培计划”项目免评省市的培训项目规划方案、培训机构和项目县遴选等工作只需报送教育部项目办备案,无须再经过教育部和财政部的评审过程^②。今后,中小学教师培训应该一方面加大基于信任的分级管理覆盖面,另一方面也要推进深度实施。对于信任度高的代理方,不仅不用通过评审就可以连续承担同类培训项目,而且还可以在项目运行中和项目结束后尽可能减少监督和干预。

[责任编辑:罗银科]

^① 弗朗西斯·福山《信任:社会道德与创造经济繁荣》,彭志华译,海南出版社2001年版,第30页。

^② 2017年,吉林省、湖南省、重庆市成为首批“国培计划”项目免评备案试点省市,取得了初步经验。