

# 社会主义市场经济下的 中国教育体制改革

王善迈

中国经济体制正处在从计划经济向市场经济的转变过程中,这场经济领域的深刻变革,终将导致包括教育在内的社会生活一切领域相应的变革。中国教育体制的框架集中体现在政府的两个文件中,即1985年5月《关于教育体制改革的决定》,1993年2月《中国教育改革和发展纲要》。本文的宗旨不是对其解释,而是着重从理论上探讨教育体制应怎样改革和为什么要这样改革,其间也有对已经进行和正在进行的改革的简要的述评。讨论的范围限于同经济体制关系较密切的办学体制,投资体制,行政管理体制,招生与就业体制。

## 一、改革的方法论

教育体制必须适应经济体制进行相应改革,人们已无疑义,分歧发生在如何改革,其重要根源在于对教育与经济关系这一基本问题的不同理解。在探讨教育应如何适应市场经济进行改革时,报刊和会议上曾有过三个颇有影响的口号或观点,即“教育产业化”、“教育市场化”、“学校企业化”。

“教育产业化”的基本含义,不是从社会分工和统计角度把教育列为第三产业,而是从产业、部门间实现经济联系的方式上提出的。认为教育与其它产业的经济联系,是通过市场等价交换实现,将教育的产出——学生,作为商品投入劳动力市场出售获得教育的投入。这是对劳动力市场的误解,劳动者与雇主是劳动力市场供求的两个主体,交易的对象是劳动力,而不是学生。学校是劳动力的培养者而不是供给者。

市场经济中,产业间、部门行业间实现经济联系的基本方式有两种:一种是通过市场交

---

接功能是培养人,教育一切价值都必须通过培养具有一定品质的人来实现。教育的作用的充分发挥依赖于教育中充分尊重人的个性和培养人的主体性。(2)历史上的人道主义教育价值理论总是在反对腐朽的旧制度对人的压抑的时候提出来的,它在当时往往是社会进步力量的主张。比如文艺复兴时期的人文主义者和18世纪法国启蒙思想家的人道主义教育主张。(3)人道的、文明的社会生活方式是人类社会发展的方向。随着社会的进步,人将受到更多的尊重,社会将为人提供更多的自由发展的机会。人道主义是指向未来的理想,也是进行教育价值判断的理想标准。

这几点都很重要,但对教育价值问题来说,不是决定的方面。

换，经济领域各部门就是如此；另一种是通过国民收入再分配实现。国防、安全、行政等公共部门与经济部门的经济联系就属于此类，教育就总体来说也属这类。这些部门不直接生产用于交换的物质产品，而提供公共服务或公共产品，其投入靠政府征税和预算分配获得。这不排除两类部门联系方式上有部分交叉。

“教育市场化”的含义是，在教育市场上，受教育者是教育的需求主体，学校是教育的供给主体，学费作为教育价格，由教育供求形成，又调节教育供求。教育是非盈利的社会公共部门，提供公共产品，受教育是公民的基本权利，政府负有义务和责任。义务教育是一种强制性的免费教育，它由义务教育法约束受教育者家庭和政府的行为，其供求由法律规定。非义务教育的学费，对非义务教育供求有一定影响，但本质上是教育成本的补偿。

“学校企业化”视学校为盈利机构，甚至提出学校要自主经营，自负盈亏。这完全背离了学校育人的宗旨和性质。

笔者认为，下述基本观点是探讨市场经济体制下教育体制应如何改革的前提。

### 1. 经济是教育的基础

生产和经济活动是人类社会存在和发展的基础，是人类一切社会活动中最基本的活动。教育是由经济活动派生的，教育的需求与供给，教育的规模和发展速度最终由经济决定。从体制来说也是如此，经济体制是政治、科技、文化、教育体制的基础。当经济体制发生变革时，包括教育在内的社会其它体制也必然要发生变革。

### 2. 教育与经济是两种性质不同的活动

经济活动是生产物质产品提供劳务以满足人们各种需要的活动，教育则是教育者对受教育者身心施加影响，实现人的全面发展的活动。二者的对象、目的、方法、过程均不相同。当我们探讨和设计教育体制时，必须从教育的性质和运动规律出发，而不能将经济体制进行简单的移植。

### 3. 劳动力的培养是现代经济与现代教育的联结点

培养劳动力是教育的基本经济功能，劳动力是经济活动的基本投入要素，教育的产出就是经济的投入，劳动力的培养需要经济为其提供人力与物力资源，教育的投入就是经济的产出，从一定意义上说，这是设计教育体制的基本出发点。

## 二、办学体制

办学体制主要回答由谁举办学校。世界上有两种基本的办学体制：一种是政府单一办学体制，存在于实行计划经济的前苏联、东欧和中国等亚洲的社会主义国家；另一种是多主体或多元办学体制，存在于实行市场经济的国家。

改革前的中国实行的是政府单一办学体制。三级教育的学校几乎全部由政府举办，政府是唯一的办学主体。这种办学体制同计划经济下的单一公有制相适应，全民所有制居支配地位，采取国家所有制形式。政府单一办学体制正是单一公有制这种基本经济关系在教育领域中的表现。

中国市场经济经济关系的基础，是以公有制为主体的包括各种非公有制在内的多种所有制结构，公有制中居于主导地位的全民所有制仍采取国家所有制形式。这种基本财产关系决定了教育领域中的办学体制，必然是以政府办学为主，包括多种非政府办学主体的多元的办

学体制。可以说，教育领域中的办学体制是经济领域中基本财产关系的表现。

改革以来，尤其90年代以来，中国政府独家办学的格局已开始突破，以政府办学为主各种社会力量办学的新体制已初露端倪。据不完全统计，截止到1993年，全国已有民办中小学2000多所，在校生20多万人。这种新的办学体制在不同的教育中有所不同。

初等与普通中等教育，尤其九年义务教育，以地方政府办学为主，同时鼓励社会团体和公民个人依法民办，或者说，以公办为主，民办为辅。初中等教育属于基础教育，关系着民族素质和国家的未来，发展九年义务教育是政府的重要职责和义务，中国幅员辽阔，应以地方政府办学为主。由于居民收入水平和对基础教育的需求不同，中国基础教育规模巨大，政府供给能力有限，鼓励民办是完全必要的。

职业技术教育和成人教育，将从目前政府各部门办学为主，逐步转向行业、企业、事业单位办学和社会力量联合办学。职业教育和成人教育，属于非义务教育中的职业培训和在职培训，是企事业的重要职责，教育内容涉及各行各业，应由行业、企事业举办或联办。政府提供财政支持、统筹管理，举办示范性学校。

中国高等学校一直由政府独家举办，据1992年统计，在1053所普通高校中，国家教委所属院校36所，国务院其它部委所属322所，地方院校695所。这种条块办学体制，“小面全”、“大面全”，使同类学校和同类专业重复过多，学校平均规模小。这是计划经济体制下，按行政部门和行政区划，用行政方法管理经济和教育的结果。

改革的中期目标应是实行中央和省两级政府办学，以省级政府办学为主，社会各界参与办学。远期目标应是形成以省和中心城市政府办学为主，企业集团等各种社会力量办学的格局，并鼓励各种形式的联合办学，包括国际间合作办学，淡化、削弱学校的行政隶属关系。

鉴于高等教育在经济、科技发展中的重要地位，在较长时间内高等教育普及率仍然较低，高级专门人才短缺，仍应以政府办学为主。市场经济条件下，经济不是按照行政区划发展的，而是通过市场力量，形成区域经济和中心城市，带动整体发展。高等教育应主要由省和中心城市举办，为区域经济与社会发展服务。中央政府只保留少量面向全国的重点骨干大学和行业性极强、主要为部门行业服务的高等学校。随着经济发展水平的提高，高等教育规模的扩大，国际与学校间合作交流的加强，由企业集团等社会力量办学和联合办学将得到较大发展，政府的主要职能不是办学校，而是从宏观上管教育，联合办学的发展也必将打破学校的行政隶属关系。

### 三、投资体制

教育投资体制主要回答教育投资由谁负担。教育机构的举办者，无疑也是投资的承担者，但并非唯一的投资者，投资者可以是多元的。实行计划经济的国家，政府既是唯一办学主体，也是唯一投资主体（仅以教育直接成本而言）。实行市场经济的国家，教育投资呈多元化格局。

改革开放以来，中国教育投资已朝多元化方向发展，下表显示了90年代中国教育投资的格局。

1992年中国教育投资来源构成

单位：百分比

	全部教育	小 学	初 中	大 学
财政拨款	62.13	56.50	61.54	83.45
学杂费收入	5.07	7.04	6.24	3.34
学校自筹收入	5.39	5.43	4.80	8.92
社会集资投资	8.03	13.49	11.92	—
各级政府教育税费	10.13	11.87	10.49	—
企业办学经费	5.59	—	—	—
其 它	3.66	5.67	5.01	4.28

资料来源：根据《中国教育经费统计年鉴》(1993)数据编制。

注：①中小学自筹收入指勤工俭学收入。②大学自筹收入包括校产利润、委培收入、教学服务净收入、科技服务净收入，后勤服务净收入。

市场经济下，视教育为投资，教育投资负担的基本原则是受益和能力。对教育投资可以获得经济和非经济的预期收益，谁受益谁就应负担教育投资。市场经济下，各社会集团和居民个人通过要素贡献和再分配，在国民收入分配中都占有一定份额，他们都有能力负担一部分教育投资。教育投资呈多元化格局。

政府应是教育投资的主要承担者，因发展教育等公共事业是政府的职能和义务，作为社会公共管理机构，是教育的社会受益者，通过征税在国民收入中占有相对较大的份额。就义务教育来说，教育投资理应全部由政府负担。

为保证各级政府对教育稳定增长的投入，中国政府已规定，各级政府教育投入的数量界限，并准备改革教育预算和拨款制度，以保证政府对教育的投入。

作为教育成本补偿，非义务教育，尤其高等教育，应向学生收取学费。目前中国普通高等教育的普及率只有2%，高等教育有较高的个人收益率，受教育者负担部分教育成本更有必要。中国1989年开始对新入学的高校学生象征性的收取学费，随居民收入水平提高，应逐步提高收费标准。为避免因收学费而引起的高等教育机会不平等，已实行了学生勤工助学和奖贷学金制度。

为摆脱教育经费短缺的困境，各级各类学校都通过举办校办产业，有偿社会服务，勤工俭学等获取收入。笔者认为，学校创收应主要限于高等教育和职业技术教育。高等学校校办产业主要方向，应是利用学校人才科技优势发展高科技产业。其主要目的不是增加学校收入，而是推动教育改革，提高人才培养质量。应通过立法和机构、人员分流等，保证教学科研的中心地位，规范校企关系和校企业管理。

## 四、行政管理体制

行政管理体制主要回答政府与学校之间,各级政府之间教育决策与管理权如何划分,由谁和对什么问题决策。有集中决策、分散决策、集中与分散结合决策三种类型。

改革前,与高度集中的计划经济相适应,教育决策也是高度集中,政府不仅是唯一办学主体和投资主体,也是唯一的教育决策者,学校仅仅是政府决策的执行者。经济主体多元化的市场经济,排斥集中决策,不同的决策主体,在决策权上明确划分。

在政府与学校间的关系上,应通过转变政府职能,使微观层次的教育决策权归学校,宏观层次的教育决策权属于政府。在中央政府与地方政府的的关系上,区域性决策权归地方政府,全国性的决策权归中央政府。政府对教育的宏观调控与管理,主要运用立法、拨款和必要的行政手段,调控管理的目标,是教育发展的规模与速度、结构与质量,使其与经济、社会发展的需求与供给相适应,提高教育资源的利用率。为此,需要通过立法界定学校与政府、中央与地方各自的权责。

80年代中期以来,中国教育实行了中央领导下、地方分级管理的教育行政管理体制,并将初等和中等教育的管理权与责任划分给地方政府。在执行中,层层下放,省下放到县,县下放到乡,乡下放到村。与此同时,在教育经费的供给与管理上也层层下放,采取“谁管谁出钱”的办法。这是十分不妥的。在地区间乡村间经济与教育发展水平与管理水平极不平衡的条件下,这种层层下放导致了贫困地区,尤其贫困乡、村教育经费严重短缺,教育水平下降,难以继续。笔者认为,大多数地区,基础教育及经费的管理权以控制在县级为宜,国家应制定基础教育办学条件和生均经费的最低标准,达不到标准的贫困地区,中央、主要是省级财政应给予强有力的支持。

关于高等教育,已在政策上规定了高等学校要成为面向社会自主办学的法人实体。还需要从立法上规定高等学校应有什么权利与责任,只说学校是办学法人,用“扩大学校办学自主权”等界线含糊不清的规定,无助于问题的解决。

在政府对教育的宏观决策与管理中,教育社会中介机构对决策与管理的民主化与科学化有重要作用。应逐步建立决策咨询、信息、拨款审议、学校设置与学位评审、教育评估等教育社会中介机构。

## 五、招生和就业体制

中等专业教育和高等教育中的招生与毕业生就业体制主要回答招生与就业权属于谁。招生和毕业生就业是教育过程的入口和出口,是教育与社会的联结点,对优化教育资源和劳动力资源配置,改革学校的培养与管理体制有重要作用。

1. 在计划经济体制下,实行政府统一计划招生制度,中央政府制定全国招生的总量与结构,按学校行政隶属关系,将指标层层下达至学校,学校无招生权。

目前,高等学校实行国家任务计划和调节性计划结合的招生制度。这是一种以计划为主、市场为辅的双轨制招生制度,学校招生数量与结构仍由政府统一计划确定,学校只是在调节性计划方面有了有限的自主权。

在市场经济体制下,国家仍制定指导性的招生总量与结构计划,学校在计划指导下,根

据市场和社会需求,根据学校办学条件,决定招生的数量与结构。学生就业的劳动力市场,作为强有力的市场需求约束机制,引导并约束着学校的招生行为,政府以立法规定学校的办学条件,以拨款手段调控招生数量与结构。

2. 改革前,中专和高校毕业生由政府统一分配,政府既包分配,又包就业,集劳动力供求两个主体于一身,学生与用人单位无选择权。笔者在1985年大学毕业生分配体制改革研讨会上曾提出过“取消统一分配、学生自谋职业”的改革远期目标及相关的配套改革。经过改革的实践和市场经济目标的确立,高校毕业生的就业制度,已确定为少数毕业生由国家安排就业,多数由学生“自主择业”。

学生就业属于人力资源配置的一部分,在市场经济体制下,人力资源配置的基本方式是市场。通过劳动力市场,由劳动力供求两个主体双向向自由选择形成就业,劳动力供求决定工资水平,工资水平及差别调节劳动力供求和自由流动。政府通过教育和培训,通过职业介绍机构和发布市场供求信息,为劳动力供求双方搭桥提供指导和服务。政府依法对劳动力市场监管,使劳动力市场运行有序,通过宏观经济总量调节和收入、福利政策,间接调控劳动力供求总量与结构,达到劳动力资源合理和有效配置。实现这一目标模式,需要地区间、城乡间经济与社会发展水平的缩小,需要对劳动制度、工资制度、户籍管理制度等进行配套改革。因此,学生就业体制改革需要一个过程。

学生就业和招生制度的改革,必然会推动学校培养体制、人财物管理体制相应的改革。教学内容、教学方法和手段,以及教学管理制度等,必须以劳动力市场和社会发展对人才的需求为出发点进行改革。

### 参 考 文 献

1. 《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》,人民出版社1993年出版。
2. 《教育体制改革文献选编》,教育科学出版社1985年出版。
3. 《中国教育改革和发展文献选编》,人民教育出版社1993年出版。
4. 《改革中的中国教育》,高等教育出版社1993年出版。
5. 《教育经济学概论》,北京师范大学出版社1985年出版。