

社会主义市场经济条件下的 教育资源配置方式

王善迈

一、资源配置方式

在我国经济体制改革以及随之进行的教育体制改革过程中,提出了资源配置方式、运行机制和体制等问题,但对这些范畴并未加以明确的界定,人们的认识也不尽相同。在教育改革中,人们关注的问题,多集中在体制上,诸如办学体制、投资体制、行政管理体制等等。还有集中于某些热点问题,如义务教育阶段的“以钱择校”等。而对教育资源配置方式,关注者不多,关注者中的观点有较大分歧。笔者认为,资源配置方式是更深层次,带有根本性的问题。社会主义市场经济中教育资源配置方式如不搞清楚,体制变革的讨论和体制变革本身,难以准确,难免摇摆、反复。对于改革中的热点问题的讨论,容易就事论事,头痛医头,脚痛医脚。因此,有必要对教育资源配置方式展开深入讨论。

资源配置方式回答以什么方式将社会资源分配到国民经济各个组成部分中去,保证经济正常的运行和社会资源得到最有效的配置和使用,以满足人们各种不同的需要。资源是稀缺的,人们的需要是无限的、是多种多样的,国民经济是由相互联系、相互依存的各个组成部分构成的有机整体,要解决资源稀缺性和人们需要的无限性和多样性的矛盾,要求有限的资源按照一定的客观比例分配到国民经济各个组成部分,并使资源得到最充分、最有效的使用。采用什么方式去分配资源才能达到资源分配的合理与有效,就是资源配置方式要解决的问题。在现代经济条件下,资源配置基本方式以理论抽象来说有计划与市场两种类型,在现实经济生活中,无纯粹的计划和方式,只有以哪种方式为基本方式的差别。

关于社会主义市场经济中教育资源配置方式,讨论中有两种观点大相径庭:其一认为教育资源配置应以市场为基础性手段,教育应产业化,市场化;其二认为教育的宗旨是育人,教育不是商品,不应也不能市场化。二者的分歧涉及教育改革的方法论,即市场经济作用的范围和教育产品的性质。运用公共经济学理论作为分析的工具,有助于这一问题的解决。

二、产品的性质及其资源配置方式

这里首先确定什么是公共产品和私人产品,它们各自具有什么特征,然后讨论公共产品和私人产品的资源是如何配置的,最后,讨论教育产品的性质及其资源配置方式应是怎样的。

公共产品和劳务是指这些产品与劳务的利益为社会共同享有,而不能为任何一个人单独享有,而不产生外在经济利益。私人产品与劳务则是指这些产品与劳务的利益只为购买它的消费者个人单独享有,而不产生外在经济利益。前者如国防设施和服务,为全社会成员享有。后

者如食品与服装,只为购买它的消费者个人所享有。

二者的主要区别在于消费和利益上是否具有排他性。公共产品和劳务为全社会消费,利益为社会共同享有,不具有排他性,如国防为该国所有成员享有安全利益。私人产品与劳务在消费或利益上具有排他性,如食品,消费者以竞争性价格从市场购得和消费后,排除了他人的消费,而不会产生外在经济利益。

从数量来说,公共产品的供给量等于每个社会成员消费数量的和,每个社会成员都消费相同的数量。私人产品可以分成数量单位,供个人单独消费,每个人按其需要购买和消费,在供应总量中,每个人的消费量此消彼长,供给量等于各个消费量的加总,在供给量一定的条件下,不可能增加一个人的消费而不减少其他人的消费,即在消费与利益上具有排他性。

公共产品与私人产品的供给与资源配置方式各不相同。公共产品与劳务一般由政府通过政治程序或公共选择来分配,私人物品则通过市场分配。可以说,一种物品生产什么、怎样生产、为谁生产的问题,凡通过集体决策决定,就是集体产品,凡通过非集权的市场决定,那就是市场产品,当然这是从纯粹意义上而言。

为什么私人产品通过市场提供,公共产品通过政府提供呢?这主要是因为,公共产品与劳务具有外在经济。市场配置资源达到最优,重要条件之一是经济当事人的生产或消费行为,不会对他人的福利产生影响。但是这种假设对公共产品和劳务却是不能成立的。例如,海上的灯塔,船过皆获其益,这是消费上的非排他性。而灯塔建造者想把其光亮占据,向每只过船收取灯光费,或只让付费的人享受照明,也是不现实的,这是利益上的非占有性。公共产品和劳务在市场上是鲜有人愿意提供的,因为它只对他人或社会有益,对提供者无利可图。因而对公共产品,市场不能进行资源有效配置,不能通过市场由生产者与消费者买卖方式提供。消费者的需求不能从市场价格上反映出来,私人产品的资源有效使用,要求价格=边际成本=边际收益。但公共产品可供所有的人使用,一些人使用不能排除另一些人使用,增加一个使用者的边际成本为零,而且使用者对公共产品的边际收益也无从表现。因此,公共产品只能由政府提供,政府以税收方式迫使使用者付费。公共产品的需求与供给,由政府通过政治程序决定,即政府通过一定的政治程序,决定预算收入(税收)和支出方案,表示使用者的需求和愿意支付的价格,以达到资源配置效率和社会效益。

需要说明的是,政府提供不等于政府生产,公共产品可以由政府生产,也可由私人生产。政府提供是指由政府拨款支付向社会提供,政府通过税收获取费用,而不直接向消费者收取价款,这与产品由谁生产无关。

现实社会生活中,除上述纯公共产品与纯私人产品之外,还有介于两者之间的产品,可称为准公共产品或混合产品,它兼有公共产品与私人产品的特征。一方面在消费上具有排他性,在供给上可以实行排除,将不付款者排除在外。另一方面,又具有外在利益,可以为社会共同享受,不能在个人间划分,也不能把一些人排除出去。例如,防疫措施,不仅使个人疾病得到治疗,保持健康,社会上其他人也可得到免除病疫传染的利益。由于准公共产品具有广泛的外在利益,所以需要政府提供,如公立医院、公共卫生等,或由政府资助的医院等。综上所述,对于人们生产生活中的产品和劳务,可按消费上是否具有排他性,供给上是否易于实行排除,是否具有外在利益等特征,分为公共产品、私人产品、准公共产品。

三、教育产品的性质及其资源配置方式

在讨论教育产品的性质时,假定教育的基本经济功能是培养劳动者的劳动能力,简言之是

育人。分析和界定教育产品的性质应区分义务教育与非义务教育。

义务教育属于公共产品。义务教育是通过立法约束受教育者的家庭和政府的行为。义务教育是一种具有强制性的教育,受教育者家庭有义务让子女接受教育,而要强制就必须免费,即政府应免费提供义务教育,否则,父母可称因付不起学费而拒绝承担子女受教育的义务。因此,义务教育是一种强制性的免费教育。义务教育不能通过市场交换提供,其供求由法律调节,而不能由市场供求和价格(学费)调节。义务教育消费上的非排他性,供给上的不易排除,以及具有广泛的社会效益都是显而易见的。

我国对义务教育收取少量杂费,允许私人或民间举办高收费学校,并不能改变义务教育的性质。前者是由于政府财力不足,且收取费用很低,后者是因为在义务教育的需求与供给上,我国现阶段还存在明显差别。从需求来说,有一部分家庭对其教育质量和生活条件(寄宿)要求较高,一般学校满足不了;从供给来说,居民收入水平差别在市场经济条件下明显拉大,少数富裕家庭有条件交付较高的学费。高收费学校和学生数量很少,与巨大的义务教育规模相比,不过是沧海一粟,不影响义务教育的大局和性质。这在实施义务教育的发达或发展中国家也都存在。

非义务教育,就我国现阶段而言,包括初中后教育和高等教育、成人教育等等,其性质属于准公共产品。第一,在消费上具有排他性。既然是非义务普及教育,就不是同龄人都可受到的教育,在教育机会有限的条件下,一个人受教育就排除另一个人受教育的机会。第二,具有外部或社会效益,一个人受教育,其他人和全社会都可受益。当然其消费上的排他性是有条件的、相对的,由于非义务教育,尤其高等教育成本较高,在一定经济发展水平条件下,政府还不可能对所有同龄人无偿提供,由此才产生了由收取学费和控制招生人数的“定量配给”而带来的排他性。

非义务教育作为准公共产品主要应由政府提供,提供的方式有:第一,教育机构由政府举办并通过财政拨款提供费用;第二,教育机构由私人或民间举办,政府资助;第三,教育机构由私人或民间举办,政府资助,同时向受教育者收取一定的学费作为成本补偿。

市场机制对非义务教育,尤其职业技术教育和高等教育资源配置的作用,主要不表现在学费上,即不是靠这种“教育价格”调节教育的供求,而是主要表现在招生数量、层次和专业结构及调整,乃至教学内容(课程)等,要考虑未来劳动力市场的需求。这是因为这类教育的出口就是劳动力市场,学生毕业后要通过劳动力市场就业。当然劳动力市场需求不是教育机构决策的唯一根据,还要考虑社会发展的需求和教育机构自身的条件。

四、“教育市场化”质疑

1992年中国经济体制改革的目标确定为社会主义市场经济,此后教育界就教育体制应如何适应社会主义市场经济实行改革进行了广泛而热烈的讨论,其中有一种颇有影响的观点,即“教育产业化”、“教育市场化”。这是一个涉及教育体制改革方向的重大理论和实践问题,笔者不敢苟同,提出质疑,以期深入讨论。

1. 关于教育产业化

“教育产业化”的基本含义,是从产业间、部门间实现经济联系的基本方式上提出的。认为教育部门与其他产业部门的经济联系,应通过市场等价交换的方式实现,将教育部门的产品——到达法定劳动年龄阶段的毕业生,作为商品投入劳动力市场销售,一切劳动力的需求部门和单位,以相应的等价付给教育部门和学校,教育部门和学校获得教育投入,使教育部门和学

校进入良性循环,彻底摆脱教育经费短缺的困扰。

本世纪40年代英国经济统计学家克拉克首次将产业结构分为三次产业。第一次产业以农业为主,第二次产业为制造业,第三次产业为一、二次产业以外的经济活动。此后,国际劳工组织和各国政府也都按大体相同的标准对产业结构进行了分类。中国国家统计局于1985年4月对中国的产业首次进行了划分,第一产业为农业,第二产业为工业和建筑业,第三产业为一、二次产业以外的其他各业,其中又分为四个层次:即流通部门;为生产和生活服务的部门;为提高科学文化水平和居民素质服务的部门;为社会公共需要服务的部门。教育分在第三产业的第三个层次。这种划分属于社会分工的统计划分,不涉及产业间经济联系的方式,它反映了人类社会分工和经济活动发展的历史阶段和顺序。如果从这种意义上将教育部门称为第三产业或产业部门,无疑是正确的。

在社会分工高度发达的现代社会经济中,三次产业之间以及三次产业内部各部门之间存在着密不可分的关系,它们之间相互联系、相互依存、相互制约,统一于现代社会经济总体之中。其中每个产业、每个部门在社会经济总体中都具有重要的地位和作用,在社会经济发展的不同历史阶段,在经济发展水平的不同国家,各产业、各部门的地位和作用不尽相同。美国著名经济学家西蒙·库兹涅茨曾运用大量历史统计数据,对三次产业结构的变动和发展趋势进行了统计分析。随社会劳动生产率和经济发展水平的不断提高,第一产业比重(产值与就业比重)下降,第二、第三,尤其第三产业比重上升。在以科学技术为主要推动力的现代经济中,教育具有十分重要的战略地位和作用,正因为如此,我国在80年代初期将教育列为国民经济发展战略重点之一,政府采取了一系列政策和措施推动教育的发展。目前,我国各级各类学校在校生达2.2亿,占总人口的1/6,教职工达千万人,占全民所有制单位就业人数的1/10以上,政府的教育支出占财政支出的12%以上,教育已成为现代经济增长的重要因素。因此,我们说,教育是一个巨大的产业部门,也无疑是正确的。我国政府在加快第三产业发展的政策规定中,其中包括要加快教育产业的发展。

问题不在于教育是否属于三次产业的一个部门,也不在于教育在三次产业中具有重要的地位和作用。而在于教育与其他产业和部门间的经济联系,在市场经济下是否应通过市场交换方式实现,或者说,教育的投入是否应通过市场销售它的产出而获得。

在现代社会经济中,各产业、各部门间,在投入和产出,在供给与需求上存在着密切的相互交换劳动的经济联系,甲的投入就是乙的产出,乙的投入就是甲的产出。在市场经济体制下,实现这种经济联系的基本方式有两种:一种方式是通过市场交换,即通过其产出的市场销售获得其维持和扩张所必需的投入。以盈利为目的的各经济部门就是如此,诸如工业、农业、商业、建筑业等等属于此类部门。另一种是通过国民收入再分配,主要是财政再分配实现,其投入通过政府向纳税人征税和财政预算分配获得。一切由政府提供公共产品和公共服务的非盈利部门就是如此,诸如政府、国防、安全等部门,教育部门总的来说属于此类。产业和部门间的经济联系方式还有上述两种基本方式的其他变种,或以再分配方式为主,兼有部分市场交换方式,或以市场交换方式为主,兼有部分再分配方式。

在市场经济条件下,由于财产和利益的多元化,教育投入必然呈多元化格局。中国改革开放以来,教育投入完全依靠政府拨款的局面已不存在,教育投入多元化格局已初步形成。其中,政府拨款是教育投入的主要部分,在教育总投入中比重的大小,不同国家、不同级别和类别的教育不尽相同,政府拨款显然属于财政再分配。非义务教育的学费,属于教育成本的分担和补偿,不属于学校教育供给和受教育者教育需求之间通过市场的交换。企业、社会团体、居民个人

在纳税之外对教育的无偿捐赠也非市场交换。学校举办的各种非教育产业,已不属于教育,而属于盈利的经济活动和部门,其收入的一部分投入教育,但其产出从性质来说并不是教育产出。

主张教育产业化的观点,是要把教育产业商品化,这是对市场经济中劳动力市场的误解。在劳动力市场中,劳动者是劳动力的所有者和供给者,一切用人单位是劳动力的需求者,劳动力交换发生在劳动力供求主体之间。需要明确的是,学校并非劳动力的供给者,而是劳动力的培养者,教育所培养的劳动能力属于学生——未来的劳动者,而并不属于学校。如果教育产出的商品化是指达到法定劳动年龄的毕业生商品化,是一种历史倒退。在人类社会发展史中,只有奴隶社会把劳动者——奴隶当作商品出卖。因为奴隶,包括奴隶的劳动能力都属于奴隶主所有。

2. 关于教育市场化

主张“教育市场化”的观点认为,在市场经济体制下应建立教育市场,尤其高等教育市场,通过教育市场调节教育供求,实现教育资源优化配置。

以市场作为资源配置基本方式的市场经济,最基本的要求或条件是,必须有独立的市场主体——市场上各种商品和投入要素的供给者和需求者;必须有完全充分的竞争,供给者之间、需求者之间、供给与需求者之间,在市场上展开自由平等的竞争。各种商品和投入要素的价格通过自由竞争由供求形成,市场主体在追逐自身利益最大的驱动下,在市场信号的诱导下,通过资源在部门、地区、单位间的自由流动和重组,达到资源配置的优化。

教育能否市场化,教育能否完全以市场调节,关键在于教育是否具备市场化的条件。

第一,教育是非生产和非经济部门。教育经济学的研究,从理论分析和实证统计分析上已经揭示了现代教育通过人力素质的提高可以带来社会效益,教育是现代经济增长的重要因素。教育可以给受教育者带来经济和非经济的预期收益。在教育过程中同样存在资源的投入和产出的经济活动,教育资源的稀缺也要求提高教育资源的利用效率,以较少的教育投入获得较多、较好的教育产出。据此,我们可以说教育具有生产性,教育投资是具有生产性的投资。但是,教育的生产性,教育带来的社会 and 个人的经济效益是间接的、潜在的,它是通过教育所培养的劳动力投入生产或经济活动之后发生的,只有当教育培养的劳动力和其他投入要素相结合,才有可能转化为现实的生产力,才有可能带来社会与个人的经济效益,这说明教育从性质来说还不是生产部门或经济部门。

第二,教育属于非盈利的公共部门,教育提供的是公共产品或准公共产品而不是私人产品。私人产品指居民户或厂商通过市场提供的产品和劳务,公共产品则是指由政府提供的必然为全体社会成员消费的产品和劳务。教育可以由私人举办和提供(私立学校),但政府一般都有程度不同的资助,也不全是私人产品。这说明发展和管理教育,向公众提供教育产品是政府的义务和职能,受教育是公民的基本权利。

上述分析旨在说明教育属于非经济、非盈利的公共部门,它不具备或不完全具备市场化的基本条件。不能将经济领域的市场配置资源方式简单地、原封不动地移植到教育中来,实行教育市场化,完全由市场调节教育,更何况市场经济还有其固有缺陷,市场调节也有失灵和失误。

就义务教育来说,由法律来调节。各国政府都曾在不同时期颁布了年限不等的义务教育法规,政府和家庭共同承担了相应的义务,其费用应由政府通过征税提供。其供求、规模和速度显然由法律调节。由于我国人口多、年龄构成轻,义务教育规模巨大,政府财力有限,对受教育者收取少量费用,并以各种形式的群众集资,保证义务教育的实施,但这并不能改变义务教育的

性质。由于我国居民对义务教育质量的需求不同,居民收入水平的不同,近年来在义务教育阶段,部分大城市举办了一些高收费的学校,但此类学校和在校生数十分有限,并不从根本上影响义务教育的大局和性质。

学生毕业后进入劳动年龄阶段的非义务教育,就我国现阶段而言,包括实践后的中等教育、职业技术教育及其高等教育,由于学生毕业后即将就业,此类教育应面向劳动力市场和社会的需求。各国对此类教育都普遍地征收学费,我国近年来也一改实行了几十年的免费教育制,开始征收学费。应当肯定,市场机制对非义务教育,尤其职业技术教育和高等教育具有一定的调节作用。

但是学费从性质来说不是教育价格,非义务教育也不是商品。价格是在市场竞争中由供求决定的,价格反过来又调节供求。供过于求,价格下降,需求增加,供给减少;反之,求过于供,价格上升,需求减少,供给增加。教育供求受经济、政治、科技、文化、传统多种因素影响,显然不是由价格决定。价格主要由成本和利润构成,教育是非盈利机构,各国非义务教育学费数量不等,但它都是教育成本的一部分。由于我国居民收入水平较低,在一个较长的时期内,学费只能占教育成本的较小部分。

非义务教育尤其高等教育的学费,从性质来说是一种教育成本的补偿或分担,也可以看作是对受教育者预期收益的一种代价。非义务教育,特别是高等教育是一种选择教育,非同龄人都能享受的教育。同时,也是一种成本较高的教育,高等教育是一种昂贵的教育,只有部分或少数同龄人才能享受。在经济发展的一定阶段上,政府无力负担其全部成本,按照平等的原则,作为教育成本分担和补偿,对受教育者征收学费是必要的。

如果把学费当作教育价格,它由教育供求形式,完全由学费调节教育供求,在教育供不应求的条件下,可能产生以下后果:第一,造成教育机会新的不平等。家庭收入低下的学生将因交不起学费而被拒之学校大门之外,教育有成为富人子弟特权的危险,奖贷学金可以缓解但不能从根本上解决这一问题。第二,导致义务教育的滑坡。非义务教育,尤其高教如果收费超出多数人的承受能力,将改变人们对高一级教育收益的预期,从而使义务教育或下一级教育入学率降低,辍学率提高。第三,部分学校单纯为增加学费收入,不顾自身条件在招生规模和某些专业上盲目扩张,造成教育总量与结构失衡和教育质量的下降,导致文凭的商品化。

“教育产业化”、“教育市场化”观点出现的社会背景之一是教育经费的短缺,人们指望教育产业化和市场化可以解决教育经费的短缺,其实在经济发展水平较低的阶段上,教育产业是产业间竞争中的弱者,教育产业化、市场化的结果很可能与其初衷相反。教育经费短缺是多种原因造成的,既有教育发展目标过高、发展速度过快的原因,也有教育投入不足和教育资源利用效率不高的原因。解决教育经费短缺的出路在于确定适度的教育发展目标和增长率,多渠道增加投入,提高教育资源的利用率。

(作者单位:北京师范大学经济学院,邮编 100875)

责任编辑 范先佐