

# 关于教育产业化的讨论<sup>\*</sup>

王善迈

(北京师范大学教育经济研究中心, 北京 100875)

**摘要:** 对教育产业化的讨论进行综述, 运用经济学的理论, 对教育应否产业化进行了分析。认为在市场经济中, 教育是具有巨大外部效益的准公共产品, 应由政府与市场共同提供, 教育管理体制必须进行适应市场经济体制的改革, 但不应产业化即市场化, 教育市场化将导致严重的后果。

**关键词:** 教育; 政府; 市场。

**中图分类号:** G40- 054 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-0209(2000)01-0012-05

## 一、背景和出发点

1999年第三次全国教育工作会议前后, 首都主要媒体, 首都、上海、广州等地的相关研究机构和学术团体, 就教育产业化问题展开了热烈的讨论。这种讨论在改革开放以来已不是第一次。80年代中期和 90年代中期, 在教育界已经进行过两次讨论, 出发点是教育体制如何适应经济体制变革进行相应的改革, 讨论中教育产业化、市场化、学校企业化等观点已经提出。这次讨论的参与者已不限于教育界的学者和教育机构的管理者, 经济界的学者和有关经济机构的管理者也参与其中, 讨论的广度和深度大大超过以往。这场讨论对于正确选择教育体制改革的方向和目标, 促进教育健康发展是有益的。

这次讨论的背景和重要出发点之一是拉动经济增长。1997年东南亚金融危机爆发以来, 我国宏观经济出现需求不足, 供给有余的局面, 政府和学者关注的焦点是如何刺激消费和投资, 加大出口以拉动经济增长。在各行各业较普遍地呈现“买方市场”的情况下, 教育尤其高等教育是为数不多的“卖方市场”之一, 人们的视野转向教育, 期望通过教育, 主要是高等教育大规模扩张, 刺激消费与投资, 拉动经济增长。

居民与日俱增的巨大教育需求和有限的教育供给的矛盾, 各级各类教育经费的严重短缺, 长期以来困扰和制约着我国教育, 尤其是高等教育的发展。90年代以来, 政府加大了对教育的投入, 初步形成了多元化的教育投入体制, 但教育供求的矛盾仍未得到根本的解决。在探讨如何增加教育投入和教育供给问题时, 人们把目光从政府转向了市场。

教育大规模扩张, 九年义务教育的普及, 非义务教育、尤其高等教育入学率大幅攀升, 必

<sup>\*</sup> 收稿日期: 1999- 11- 17

作者简介: 王善迈, (1937- ), 男, 北京市人, 北京师范大学教育经济研究中心, 教授。

须大规模增加教育投入，扩大教育供给。许多人认为增加教育的投入与供给就必须进一步改革现行的教育管理体制，方向是教育产业化、市场化，学校企业化，通过大幅度提高学费标准，大力发展高收费的民办学校，从根本上摆脱教育经费短缺，教育供给不足的困境，使教育走上良性循环的轨道。

## 二、争论的实质

究竟什么是教育产业化，人们的理解不尽相同。最初的讨论多为教育产业化的外延。例如：高等学校办产业（企业）的产业化；高等学校后勤服务的产业化；与教育相关的产业（住宅建设、教学仪器的生产、餐饮、出版等）与教育捆在一起的“大教育”产业化；再如民办教育的产业化；非义务教育，尤其高等教育的产业化，等等。

伴随讨论的深入，逐渐进入教育产业化的内涵，但只有少数人明确界定了教育产业化的内涵。归纳起来，大致有两种意见：其一，教育产业化，即应将市场经济运行的机制和规则完全移植到教育中来，让市场机制在教育资源配置中发挥基础性作用，政府的作用在于对教育进行宏观调控。与此相应，学校应当企业化，高等学校即是高等教育企业，应以利润最大化为目标，自主经营，自负盈亏。基本依据是：教育是生产或具有生产性，可以给个人和社会带来经济收益；教育应进行经济核算，提高效率；只有如此才能从根本上解决教育经费短缺，供给不足，使教育走上良性循环轨道。

其二，教育是产业但不应产业化，学校不应企业化。虽然教育是产业，应引入产业运行的市场机制，但教育属于“准公共产品”，有公益性，学校是非盈利机构，不同于以利润最大化为目标的企业，因此，教育不应产业化，也就是不应市场化。

教育在三次产业划分中属于第三产业，教育在我国是一个巨大的产业，这无须讨论。高等学校的校办企业，高等学校的部分后勤服务，已不属于教育产业，均属非教育产业，这不属于教育产业化的讨论范围。需要讨论的是三级教育中的教育教学及其管理活动应否产业化。

教育产业化讨论实质是在建立社会主义市场经济过程中，教育，主要是教育体制应如何改革，改革的方向和目标是否应当市场化。1992年以来，笔者就教育体制为什么要改革，应怎样改革？教育体制改革的方向和目标不应市场化，为什么不应市场化？在报刊上发表了許多论文，在许多国内外有关的学术会议上也多次发表意见，今年以来的讨论也参与其中<sup>①</sup>，这里仅就上述第二方面的问题再次谈谈自己的看法。

## 三、讨论的方法论

界定教育应否产业化、市场化，有一个方法论问题。就事论事，或从拉动经济增长，解决教育经费短缺出发，不可能找到科学的答案。教育是一个复杂的社会现象，具有经济、政治、文化、科学等多种功能，需要运用多种学科，从多重视角进行探讨。教育应否产业化、市场化首先是一个经济学问题，这里我们可以运用经济学，主要是公共经济学作为分析工具，给

① 笔者 1992年就此发表的主要文章有：

1. 《市场经济下的教育资源配置方式》，中国教育报，1993年 1月 8日。
2. 《市场经济中的教育资源配置》，方法杂志，1996年第 3期。
3. 《社会主义市场经济条件下的教育资源配置》，教育与经济杂志，1997年第 3期。
4. 《教育产业化市场化质疑》，上海高等教育杂志，1994年第 4期。
5. 《教育不能市场化》，中国经济导报，1999年 4月 30日。

予回答。

现代市场经济是一个市场与政府的混合经济，为此，首先需要界定市场经济中，政府应管什么，市场应管什么，哪些产品和服务应由政府提供，哪些产品和服务应由市场提供。而要对此做出回答，需要运用公共产品讨论，界定哪些产品和服务属于“公共产品”，哪些产品和服务属于“私人产品”，进而界定教育属于“公共产品”还是“私人产品”。这些基本问题明确界定以后，教育应否产业化、市场化，学校应否企业化，就比较容易地给出基本的回答。

由于市场经济更有利于实现资源优化配置，推动社会生产力更快地发展，因而我国选择了社会主义市场经济作为经济体制改革的目标。由于经济是人类一切活动的基础，因此，当我国经济体制从计划经济走向市场经济后，包括教育体制在内的政治、文化、科技等体制必须做出相应的改革。

但是，市场经济的作用范围并不是无限的，包罗万象的，市场经济也是有缺陷的。它不能解决经济的外部性，不能有效地提供公共产品，不能解决收入分配的不公平，不能保持完全充分的竞争，也难以实现宏观经济的稳定持续发展等。市场失灵的领域，正是需要政府发挥作用的地方。仅以市场失灵来说，政府是市场规则的制定者和市场秩序的维护者、经济外部性的校正者、公共产品的提供者、收入和财产的再分配者、宏观经济的调控者。

公共产品理论最早由美国经济学家保罗·A. 萨缪尔森在《经济学与统计学评论》1954年11月号上发表的“公共支出的纯理论”中提出，后被经济学家所接受。公共产品的特征可以归结为消费的非竞争性和非排他性。消费的非竞争性指一个人对该产品的消费不影响他人对该产品的消费，在该产品未达到充分消费时增加一个人的消费其边际成本为零。消费的非排他性指一个人对该产品的消费不能排除他人对该产品的消费，不能排除的原因，或因该产品在技术上不能分割，或排除成本过高。凡具有消费上非竞争性，非排他性的产品为公共产品；反之，在消费上具有竞争性和排他性的产品即是私人产品。前者如国防，后者如面包。公共产品和私人产品是社会产品和服务的两个极端，现实中大多数产品和服务都是兼有两种产品特征的准公共产品或混合产品，即消费不具有完全的竞争性或不具有完全的排他性的产品。

公共产品与经济外部性或外部效应有密切的关系。外部性指某些产品或服务给生产者或消费者以外的其他人的福利带来了负的或正的影响，实质是成本和效益的外溢，生产者或消费者都未承担成本或未获得补偿，前者如化工厂生产导致的环境污染，后者如居民区修建的花园。一般地说，公共产品都具有外部性。

在市场经济中，私人产品可以通过市场由企业和居民提供，而公共产品和具有正的外部性的产品则需要政府提供。根本原因在于，由企业和居民提供公共产品和具有正外部性的产品，成本得不到补偿，由政府提供的公共产品和服务，一般不由消费者付费，而是通过税收支付，税收可以视为是政府提供公共产品和服务的成本。作为准公共产品则应由市场和政府混合提供，市场提供通过市场机制，政府提供则通过一定政治程序和公共选择。

要回答教育应否市场化，就应首先界定教育产品的性质，即教育属于公共产品还是私人产品或准公共产品。教育产品性质界定了，这一问题就可以有明确的答案。

#### 四、教育不应产业化

教育是由教育者对受教育者的身心施加影响的社会活动，有广义与狭义之分。狭义教育一般指正规的三级学校教育，即初等、中等、高等教育。学校教育的基本活动是教育者对受

教育者进行的教育和教学。从产品和服务分类来说,教育提供的不是物质产品,而是服务,通过教育服务和教育者受教育者双边劳动,使受教育者在德、智、体诸方面得到全面发展,形成人力资本。关于教育产业化、市场化的讨论,其外延这里集中在三级教育提供的教育和教学服务上。

教育服务在消费上具有一定的竞争性,当一所学校的学额还不满时,增加一个学生的边际成本为零,一个学生对教育服务的消费不影响另一个学生消费,当一所学校的学额已满时,增加一个学生的边际成本为正(就像一条拥挤的高速公路),这时,对教育服务的消费就具有竞争性。

关于教育服务的排他性,由于教育服务的非整体性,从技术上说是可以分割的,例如:采取招生指标的分配、考试的筛选和收取学费,就可以将未被录取者和不付费的人排除在教育服务之外。但是这种排除,尤其付费的排除,其成本过高,因为教育具有巨大外部效益,一个人受了教育,不仅受教育者可以获得经济的、非经济的效益,如收入的增加,晋升与流动机会的增多,社会地位的提高等等。同时,社会也可以获得巨大的经济与非经济效益,如教育是现代经济增长的重要因素,科学技术发展和知识经济基础,教育的普及与提高是现代物质与精神文明发展的重要条件等等。如果教育服务进行排除,虽在技术上可行,但成本过高,它将引起教育机会的不公平,大大增加教育的社会成本。

因此,从整体来说,教育是一种具有正外部效应的准公共产品。不同级别与类别的教育,其产品属性特征不尽相同,如义务教育和非义务教育,学历教育和非学历教育,民办教育和公立教育等等。有的更接近于公共产品,有的则更接近于私人产品。

教育的服务性质界定之后,教育服务应由谁提供,采取什么机制提供,或通过什么方式配置教育资源,这些问题基本上就可以得到解决。既然教育服务属于准公共产品,就应由政府与市场共同提供,计划与市场机制共同发挥作用。完全由政府提供,政府垄断教育,或完全由市场提供,教育完全由市场调节都不能达到教育资源的优化配置,都是不可取的。由于教育的不同部分,其产品属性不同,提供与资源配置方式也不相同。义务教育在一定意义上是一种公共产品,它用法律规定了受教育者家长和政府的权利和义务,从理论上说,它是一种强制的免费教育,基本上应由政府提供。非义务教育中的高等教育,相对义务教育而言,更靠近私人产品,市场机制则具有较大的作用。

由于教育是具有巨大外部效益的准公共产品,就不应当产业化和市场化,这是运用经济学、公共经济学在理论上做出的基本结论。如果从非经济学角度出发,将会强化这一结论,如受教育是公民的基本权利,不能因为市场化后,部分居民因付不起学费而剥夺他们受教育的权利。再如,教育有其不同于物质生产领域的发展规律,受教育者有身心发展的规律,教育具有多种功能等,简言之,学校不是工厂、商店或银行,不应把经济活动中的市场机制和规则完全移植到教育中来。

## 五、教育市场化的后果

若要实现教育产业化、市场化,将市场机制完全移植到教育中来,将产生以下不良后果:

第一,引起教育机会的不公平。主张教育产业化、市场化的很多人,将其理解为大幅度提高学费标准,甚至高于教育成本收费,以获取“利润”,并给投资者以回报,使教育良性循环。这样,教育就将成为像电视机一样的商品,付费者就消费,否则就拒之消费之外。在居

民收入存在较大差别的条件下，低收入阶层家庭的子女将会因付不起学费被拒之门外，引起教育的不公平。在当前，我国居民收入水平不高，人均 GDP 不过数千元，居民收入差别已经很大，据世界银行 1998-1999 年度发展报告，中国大陆居民收入分配的基尼系数已经高达 0.45<sup>[1]</sup>，超过国际公认 0.4 的警戒线水平，农村还有 4000 多万贫困人口，城市有数百万失业者，当学费收到一定程度，必将引起教育的不公平。把眼光只盯着发达地区、大城市的高收入者，而不考虑我国居民，尤其贫困家庭的承受力，大幅度提高学费标准是不可取的，是有悖于教育公平目标的。

第二，可能导致入学率的降低。受教育者的教育收益随教育级别的提高而上升，因此，多数居民家庭对子女教育的需求是逐级攀升，换言之，受初等教育是为了受中等和高等教育。这样，高一级教育学费过高，超出其支付能力，一部分受教育者就可能放弃受低一级教育，从而导致各级教育入学率降低。大学学费过高，入学率将降低，随之而来便是中等和初等教育入学率的降低。

第三，导致教育异化。大多数国家教育法都规定教育的宗旨是育人，教育机构的定位都是非营利组织。如果教育市场化，学校企业化，那么育人将成为手段，利润将成为教育的目标，学校也将成为以利润最大化为目标的营利组织。虽然我国并没有实行教育市场化，但在市场经济的大潮下，在教育引入市场机制改革的过程中，教育领域中的假冒伪劣，学历文凭与金钱、权力的交易，教育机构的腐败，已经开始出现，这不能不引起人们的忧虑。虽然通过市场竞争和法规以及政府依法的监管，这些问题可以得到缓解，但过程中的成本和代价过高，受损者将是受教育者中的青少年一代和社会。

第四，政府对教育的投入将减少。如果教育市场化，教育将由市场提供，其成本将全部由受教育者承担，政府一般不再为教育进行投入，或者投入将大大减少，这将影响教育的供给，影响教育的发展。

使人欣慰的是，教育产业化还只是一场学术讨论，政府并未决策教育市场化，有理由相信，政府也不会将教育市场化。

参考文献：

[1] 世界银行 1998-1999 年发展报告，北京：中国财经出版社，1999。

## The Discussion on the Industrialization of Education

Wang Shan-mai

(Centre for Education Economics Studies, BNU., Beijing 100875 China)

**Abstract** This article firstly reviews the literature on the industrialization of education. Then, it also analyzes the problems of industrialization of education from the view of economics. It assumes that education belongs to quasi-public goods with huge external benefit in market economy. Hence, education should be provided by both government and market, and education administration system has to reform in order to adapt itself to the market economy. But, industrialization of education should not be treated as the marketing of education. Marketing of education will lead to serious results.

**Key words** education, government, market