

再评教育产业化市场化

北京师范大学首都教育经济研究院 王善迈

一、问题的提出

近来教育应否产业化、市场化再次成为社会关注的热点。对此问题有两种相反的观点：一种观点认为教育应当产业化、市场化，我国教育发展之所以相对缓慢，是因为在适应市场经济改革中，教育改革进展缓慢，甚至认为教育是市场经济改革中的最后一个堡垒。相反的观点则认为教育不应当产业化、市场化，教育发展与改革中诸如以钱择校、学校高收费、乱收费等问题必须坚决遏止。在我国计划经济走向市场经济改革进程中，对这种讨论已不是第一次，上世纪 80 年代中期、90 年代初期和末期已有三次。这次讨论与政府职能应如何定位、政府与市场作用边界应如何界定等问题有关，讨论范围涉及教育、卫生医疗、事业单位改革等公共服务领域。

教育应否产业化、市场化事关重大，它关系着在市场经济中、教育服务中政府与市场作用边界的划定和政府职能定位，关系着我国教育改革的基本走向和轨道，关系着教育发展的进程和成败，关系着人民群众根本利益与和谐社会的构建。

二、讨论的对象

教育是一种复杂的社会现象和社会活动，它包括正规的学校教育，各种在职培训和技能培训，乃至家庭教育、社会教育等。在正规学校教育中，学校尤其是高等学校的功能日益多元化，除教育教学的培养人才外，还包括科学技术研发、校办企业、各种社会服务等。由于人们讨论的对象和范围不同，产生了各种歧义，缺乏共同的语言。讨论中对立双方虽未明确界定讨论对象，但大多数人讨论的对象实际是正规的学校教育。笔者将讨论的对象界定为正规学校教育，而且仅指正规学校教育中的教育教学活动。

究竟什么是教育产业化，讨论双方都未给出明确界定，也难以给出明确界定。就讨论的内容来说，双方所指实际上是市场化。因此作者将二者等同看待，即教育产业化就是教育市场化。作者将教育市场化在理论上定义为，将市场经济运行机制和规则完全移植到教育中，教育资源完全由市场供求和价格机制配置和调节。通俗地说，教育服务是商品，教育服务的需求和供给通过市场交易实现。从需求方来说，就是谁要获得教育服务，谁出钱谁买单。以下的讨论均以正规学校教育服务应否市场化为对象展开。

三、讨论的视野

教育应否市场化，放大来说，是市场经济中，如何界定政府与市场作用的边界。就教育来说，是如何认识和处理政府和市场的关系。在市场经济中，资源应由谁配置和如何配置大体有三种模式：政府行政配置、市场价格配置和政府与市场共同配置。当今世界市场经济国家中，既无纯粹的市场经济，也无纯粹的计划经济。因为市场存在失灵，政府也存在失灵，所以市场经济国家大都是二者的结合，即市场与政府的混合经济。尽管不同国家不同时期因条件不同，二者作用的边界和结合方式各不相同，因条件的变化，二者作用的边界是一个永恒的话题，但是我们仍然可以作出基本判断。判断的标准应是资源配置的公平与效率，判断的工具或方法是多样的，基本的工具与方法是公共经济学关于公共产品的理论。这一理论是成熟的、被公认的。

公共经济学中公共产品的理论，依据产品或服务的消费是否具有竞争性和排他性，将社会产品和服务分为公共产品、私人产品、准公共产品(混合产品)。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物品。产品与服务的消费同时具有竞争性和排他性的属于私人产品，既具有竞争性和排他性但又不充分的产品与服务属于准公共产品。现实生活中大多数产品和服务都属于准公共产品或服务。

公共产品或服务则应由政府提供，私人产品或服务应由消费者通过市场提供，准公共产品则应由政府和市场共同提供。私人产品应由私人提供是因为消费该产品的私人成本和私人收益对等。公共产品应由政府提供是因为该产品的消费，私人收益小于私人成本，收益外溢到他人或社会。在市场经济条件下，私人(企业或消费者)从事经济活动的目标是私人收益最大化，尽管公共产品或服务是全社会的共同需求，由于成本私人负担，收益却外溢到他人，是鲜为有人愿意提供的，结果导致供给严重不足。政府作为社会的代表理应由政府提供，政府通过征税提供公共产品或服务。准公共产品或服务则应由政府与市场双边提供。所谓提供仅指出资或“买单”，非指产品服务的生产和管理，即私人产品不一定由私人生产，公共产品也不一定由政府生产，提供、生产、管理是三个不同的概念，不应混同。

以此理论为分析工具界定教育服务的性质和应由谁提供，就可回答教育服务应否产业化、市场化。

四、教育服务的性质

正规学校教育服务应界定为具有正外部效益的准公共服务。在一定条件下，教育服务具有竞争性，增加一个单位对教育服务的消费，会影响其他人消费的数量和质量，其边际成本为正。同时，教育服务消费又具有一定的排他性，如我国高等教育通过招生指标分配、考试、筛选、收费，可将部分同龄人排除在高等教育服务之外，排除在技术上没有障碍易于排除。但过度排除将导致排除社会成本过高。这是因为教育服务的消费，一方面使消费者即受教育者在经济上受益，如就业、流动机会增多、预期收入增加、职位晋升等，另一方面，他人或全社会也可从中受益。教育对一个国家的物质与精神文明建设具有重大作用。即教育收益有正的外部性。

正规学校教育中的义务教育从性质来说，属于更接近公共服务的准公共服务。由于义务教育是一种以法律为准的具有强制、免费、普及特征的教育，强制以免费为前提。从这个意义上说，义务教育的竞争性和排他性丧失了，可视为公共服务。

既然教育服务属于准公共服务，理应由政府和市场共同提供，既不应由政府完全提供，也不应完全由市场提供。换言之，政府财政应该为教育服务买单，受教育者即学生和家庭也应付费。义务教育在法律规范后，则全部应由政府提供，财政买单，学生免费。

五、教育服务不应市场化

教育服务产业化从技术上说并不困难，将教育服务视同商品或私人产品，如同食品、服装消费一样，谁上学谁买单，谁买单谁消费，无钱买单就不能上学，就不能获得教育服务。即教育服务能够市场化。问题在于教育服务应不应该市场化，这属于价值判断和制度、政策取向问题。

第一，提供教育服务是政府与财政的基本职能。如前述，教育服务属于准公共服务，应由政府与市场共同提供，即由财政和受教育者共同买单，义务教育在特定条件下，是一种公共服务，应由政府提供，财政买单，受教育者无需付费买单。因此，提供教育服务是政府基本职能之一，也是公共财政基本职能之一，教育服务不应市场化。

第二，从政治上说，受教育是公民的基本权利之一。我国和其他国家在宪法和教育相关法律中明确规定了公民的受教育权，而且规定不能因公民家庭经济背景不同，剥夺其受教育权利。由于世界各国居民收入都存在差别，我国居民收入分配在区域间、城乡间、群体间存在较大差异。居民收入分配的基尼系数已超过国际公认的警戒线。如果教育市场化了，将导致低收入群体受教育权被剥夺，有失教育的社会公平，违背政府维护社会公平与稳定的职能。

第三，从教育的社会经济功能与作用来说，教育对一国的经济增长和经济发展有重要作用。如果教育市场化了，在居民收入分配不平衡条件下，将导致教育入学率的降低，辍学率的上升，

将阻碍教育的发展和人力资源的增加和提升，不利于我国物质文明、精神文明、民主与法制的建设。

第四，从教育的本质来说，教育自诞生之日起，就是在代际之间传承人类已经积累起来的文明，作为执行教育宗旨使命的学校，其组织性质是非盈利组织，其目标是培养人，而根本不同于盈利组织及其追求利润最大化的目标。如果教育市场化了，教育和教育机构的本质将会异化，成为追逐利润的手段或工具。

主张教育应当市场化的重要论据，一是市场经济的要求，二是教育市场化是国际尤其是西方发达国家的发展趋势。在市场经济制度下，市场是资源配置的基本方式，在我国从计划经济向市场经济转型过程中，包括教育、科研、医疗卫生、文化、体育等服务业的管理体制必须相应改革，建立起与社会主义市场经济体制相适应的教育管理体制。但如前述，市场并不是万能的，市场作用的范围也不是无所不包的。教育作为准公共产品或公共产品，完全靠市场提供和调节，将导致教育有效供给不足。正是由于这种市场缺陷，教育成为政府提供公共产品或公共服务的重要组成部分。教育体制应适应市场经济进行相应改革，但不等于教育应市场化。

所谓教育市场化是国际趋势，这是一种误解，媒体的报道是一种误导。此种意见列举的事实，集中在少数国家的部分学校实施的教育券，特许学校和欧洲国家大学收费等。

笔者还未曾见到哪个国家教育市场化的决策或法规，绝大多数发达国家乃至发展中国家，义务教育都是免费的，其费用均由财政负担，包括高等教育在内的非义务教育，其经费大部分都由财政负担(私立学校除外)，学费并不是主要部分，这从教育经费来源的统计中可以得到验证。教育券和特许学校可以视为在教育管理中引入市场竞争机制。教育券所含费用仍由财政支付，由学生或家长选择学校，教育券所含经费即进入被学生选择的学校。特许学校是指公立学校通过公开招标方式选择管理者，学校的公立性质和经费由财政负担并无改变。其目的在于通过竞争提高教育质量和管理效率。至于部分欧洲国家公立学校由免费改为收费，大背景是二战后这些国家奉行福利主义，“从摇篮到坟墓”政府无所不包，导致经济效率下降，财政不堪重负，为提高效率，减轻财政负担，大学开始收费。大学学费是高教成本的分担与补偿，并非是高教服务的价格，在一定意义上收费也可视为引入市场机制。

六、教育服务中的市场机制

教育服务不应当市场化指的是不应当将市场经济运行机制和规则完全移植到教育服务中来，这并不等于教育服务不应按市场经济要求进行相应改革。事实上，我国改革开放以来，伴随着经济体制改革，教育资源配置方式和教育管理体制乃至各级学校的管理体制已经进行了相应改革。尽管对改革的力度和范围，改革的成效人们有着不同的评价，但是改革的不断进展是不争的事实。

教育资源配置方式和教育管理体制应如何深化改革，笔者认为应遵循以下基本原则：第一，应按市场经济体制要求，在教育服务中引入市场机制，以提高稀缺的教育资源利用效率。第二，应根据教育服务准公共产品、公共产品的性质和教育发展规律进行改革，不应简单地将市场经济的运行机制和规则在教育中移植和照搬。第三，应从中国的实际出发，根据中国社会经济和教育发展改革进程，面临的问题和挑战作出选择，外国相关理论和实践可以借鉴但不能照搬，更不应将西方某些学者的观点和某个国家的实践奉为神灵和教条，当作评价中国教育改革成效的评价标准。对于教育服务应如何改革，国内外学者众说不一，各国的制度安排也不尽相同。对其既不应简单地一概否定也不应一概肯定，应鉴别和区分，选择正确的适合于中国的理论和制度安排。

关于教育服务应如何适应市场经济体制进行改革，笔者多次撰文探讨，这里作一简单概括：第一，既然正规学校教育服务属于准公共服务，教育经费来源和负担应多元化，既不应由财政全部负担，更不应由学生和家庭全部负担，义务教育则应全部由财政负担，同时可以吸纳部分社会资源。第二，办学主体应多元化，这不属于教育服务应由谁提供和谁“买单”的问题，而属于教育服务谁“生产”的问题。在我国被称为办学体制，正规学校教育可以由政府举办，也可以由非政府的民间机构举办，甚至是私人举办。第三，在教育管理上，应区分宏观与微观管理，政府应

负责对教育的宏观管理，包括制定规则和政策，学校在遵守国家相应规则和政策下进行教育的微观管理。第四，基础教育尤其是义务教育资源应在区域间、城乡间、学校间和群体间均衡配置，政府的高等教育资源在非均衡配置中应采用招投标制度，引入竞争机制，并公开透明。第四，学校人力与物力资源的获得和管理应引入市场竞争机制。教师可实行公开招聘的聘任制，基本工资外的奖金和津贴采取以绩效为评价标准的分配制度，建筑和设备采购均采取向厂商招标的政府采购制度，以降低成本、提高效率、减少腐败，等等。