

把“市场”奉为圣经的新自由主义经济学家，正在走出书斋走上左右国家经济和社会发展与改革的重要政府岗位。

教育市场化改革确实提高了美国的教育质量，同时也带来了一系列问题，使美国的教育发展陷入长期而激烈的争论漩涡。

公平与效率的抉择：

GONGPING YU XIAOLÜ DE JUEZE

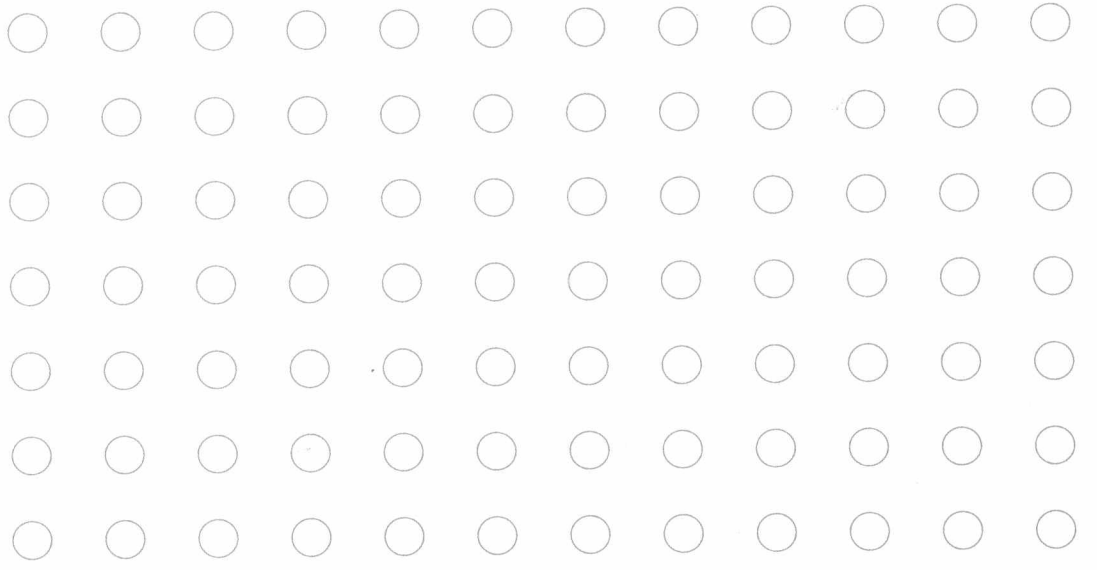
美国教育市场化改革研究

马健生◎著



教育科学出版社

Educational Science Publishing House

A decorative grid of 80 small, empty circles arranged in 8 rows and 10 columns, located at the top of the page.

公平与效率的抉择：

GONGPING YU XIAOLÜ DE JUEZE

美国教育市场化改革研究

马健生◎著

教育科学出版社

· 北 京 ·

责任编辑 孙袁华
版式设计 贾艳凤
责任校对 徐 虹
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

公平与效率的抉择: 美国教育市场化改革研究 / 马健
生著. —北京: 教育科学出版社, 2008. 4
ISBN 978 - 7 - 5041 - 3894 - 1

I. 公… II. 马… III. 教育改革 - 研究 - 美国 IV.
G571.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 026715 号

出版发行	教育科学出版社	市场部电话	010 - 64989009
社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	编辑部电话	010 - 64989235
邮 编	100101	网 址	http://www.esph.com.cn
传 真	010 - 64891796		
经 销	各地新华书店		
制 作	国民图文中心		
印 刷	北京中科印刷有限公司	版 次	2008 年 4 月第 1 版
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16	印 次	2008 年 4 月第 1 次印刷
印 张	22.5	印 数	1 - 3 000 册
字 数	311 千	定 价	35.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

内容提要

自 20 世纪 80 年代以来，美国两党对于教育改革逐渐达成共识，即进行教育市场化改革。这种改革旨在把美国的公立教育体制和管理方式从过去的“政治经济模式”转化为一种“经济市场模式”，从而减少和克服过去公立学校体制的“垄断”与“官僚”，扩大儿童和家长自由选择权力，它主导着当前美国教育改革的趋势。

进行市场化教育改革是美国社会对经济全球化发展状况的反应。为了提高经济竞争力，美国便开始进行全面而坚定的教育市场化改革。同时，为了在国际生源市场中获得更大的利益，美国也愿意积极调整其教育政策，促进教育市场化。

教育市场化改革是美国主流意识形态——新自由主义思想的产物。美国比较早地从凯恩斯模式中跳出来，重视市场的作用，倡导自我放任，弘扬市场机制，反对国家干预，主张小政府、低税收、改革福利制度的供应学派和货币学派逐渐成为美国新时期的政治、经济政策的基础。当时的里根总统相

继推行了紧缩货币、减税及税制改革、减少福利等一系列改革政策来削弱政府作用、注重市场机制，使美国的经济再度出现了繁荣。可以说，这一转变大大促进了美国教育的市场化改革进程。

美国教育市场化改革的策略主要是激发教育服务供给者之间的竞争，开放教育服务，增加教育服务机构的类型。根据“自由”和“消费者主权”的原则，在增加教育服务供给机构类型的同时，美国政府采取法律和经济措施增加和保障家庭的教育选择权利与选择能力。

美国教育市场化改革具有一套有效的机制：（1）实行顾客战略：将顾客置于“驾驶员”的位置上；（2）充分应用竞争机制；（3）利用市场的非中心化和自主决策的原则；（4）拥有清晰、完善的教育产权制度。

美国教育市场化改革的主要途径是：特许学校是公立学校系统内部的“狗鱼”，起到了激发学校之间相互竞争的作用；营利学校是公立学校系统之外具有战斗力的挑战者，强化了学校之间的竞争；教育券提高了家庭的选择能力，推动了教育的市场化改革。

在美国，高等教育的市场化由来已久，已达到了非常完善的程度。美国是世界上高等教育市场化程度最彻底的国家。所有的大学、学院、社区学院，不管是公立、私立还是营利性院校，都为生源和财政经费展开了竞争，整个高等教育系统就是一个结构复杂、功能各异、竞争激烈的巨型市场。

教育市场化改革确实提高了美国的教育质量，但同时，它也带来了一系列的严重问题，使得美国的教育发展陷入长期而激烈的争讼漩涡。

Abstract

Since 1980's, the marketization of education, which aims at eliminating the monopoly and bureaucracy existing in public school systems and expanding school-choosing freedom for students and parents by transferring the model of American public education system and its administration from previous "political-economic model" to current "economic-market model", has gradually become a common recognition between Democratic Party and Republican Party, and also a trend of education reformation in America.

The marketization of education is an American strategy to respond to challenges brought by economic globalization. In order to enhance its economic competitiveness, America started up a comprehensive and decisive educational reform characterized as marketization. And in order to attract more and more top international students, America keeps adjusting

education policies to promote the marketization of education at the same time.

The marketization of education is a production of New Liberalism, which is currently the mainstream ideology in America. America is a country which shook off the influence of Keynesian Model earlier than others. It emphasizes the effect of market, encourages the laissez-faire, sparkplugs the market mechanism and opposes the intervention of governments. Therefore, those theories protesting small-government, low tax, and reformation of welfare system have gradually become the basics of American political and economic policies. President Reagan successively pushed a series of reform policies such as deflation, tax reformation, welfare-shrinking and etc. to reduce the influence of government and to promote the development of market mechanism. These policies boomed American economic development, and also accelerated the development of educational marketization in America.

The main strategy of educational marketization is to stimulate the competition between education service providers, make it open and enrich education service providers. According to principles of “freedom” and “customer sovereignty”, American government enriches education service providers on one hand, and takes necessary legal and economic measures on the other hand to increase and ensure families’ right and capability for school-choosing.

America has found an effective mechanism to actualize the marketization of education which applies following measures sufficiently: (1) customer strategies which regard customers as “the driver of educational reformation”; (2) competitive mechanism; (3) principles of market being non-center and principles of self-determination; (4) clear and consummate system of education property right.

And major approaches to actualize the marketization of education

include: (1) Chart Schools, inner stimulators in public school systems to inspire the competition between schools; (2) For-profit Schools, external competitive challenger to promote the competition between schools; and (3) Vouchers which are to enhance families' capacity for school-choosing and then to promote the development of educational marketization.

The marketization of higher education has a long history in America, and it is the most marketed country in the field of higher education. No matter it is a university, a college or a community college, no matter it is public or private, no matter it is for-profit or non-profit, every higher education institution in America needs to compete for prospective students and finance. It could be said that the whole American higher education system is a complicated-structured, diversified-functioned and intensely-competitive gigantic market.

The marketization of education does enhance the quality of American education, while it also brings a series of problems, which puts American education into a lasting and furious dispute swirl.

序 言

幽灵，一个市场的幽灵正在劲舞翩跹，游荡在世界各地，所至之处，不管是发达国家还是发展中国家，无不激起改革的涌动，无不“搅乱”平静的社会生活。把“市场”奉为圣经的新自由主义经济学者，正在走出书斋走上左右国家经济和社会发展与改革的重要政府岗位。但是，把“市场”妖魔化，把社会万恶归咎于市场的也大有人在。市场，这只看不见的手，正在成为不以人的力量为转移的，影响社会生活方方面面的重要力量。市场正在以其异乎寻常的力量陷政府于尴尬境地，在影响民生的医疗卫生、教育和住房等领域，政府愈出台政策干预，市场影响力愈反弹。教育这个曾经最具有公共物品特征的社会领域也“在劫难逃”，被市场毫不留情地置于其影响的卵翼之下。“教育市场化”很长一段时间以来一直是教育研究者、决策者、实践者，以及家长、学生和社会方方面面所关注的重大问题。许多人坚定地反对教育市场化，把教育公平和教育质量等方面出现的诸多问题归咎于

教育市场化。甚至，教育有关主管部门也明确反对教育的市场化，并且信誓旦旦声称，从来没有制定过推进教育市场化改革的政策。但是，既然市场是不以人的意志为转移的客观存在，既然其影响有不断扩大之势，盲目提倡与闭塞耳目甚至诅咒都于事无补，学界要研究“教育市场化”的理论与实践，教育决策者要在学者研究的基础上，制定明确的政策，合理运用市场杠杆推进教育改革，规范学校在市场中的行为；学校要在市场竞争中不断提高教育服务的质量，家长和学生要学会在市场中选择与生存。

马健生教授长期以来一直坚持研究教育的动力机制，围绕这一主题已经发表了许多非常有见地的论文和专著。《公平与效率的抉择：美国教育市场化改革研究》又是他的一部力作，在这部著作中，他敏锐地捕捉到了自20世纪80年代以来美国教育改革的主要动力和特点。

长期以来美国基础教育质量不尽如人意，受到社会各界的批评，批评集中指向公立学校垄断学校教育所造成的教育资源使用无效的现象。新自由主义者认为，在政府部门所提供的服务中，许多是无须垄断的垄断性服务，而垄断性服务是很难自我改进和提高服务质量的。哈佛大学的经济学家曼基夫的观点集中代表了这种批评，“20世纪的经济史表明，以自由竞争为基础的制度要比由国家实行中央控制的制度更有利于消费者，学龄儿童也应该享受自由竞争的好处”。在这样的思想指导下，美国展开了影响广泛而深远的教育市场化改革，改革的核心是扩大儿童和家长的自由选择权力，主要途径是推进教育券制度，建立特许学校和营利性学校，激发教育服务供给者之间的竞争。

“他山之石，可以攻玉”，从美国教育市场化改革的经验来看我国一段时期以来的教育市场化，可以从中反思许多问题。首先是对教育市场化的价值判断问题。在美国，从总体上来讲对市场是顶礼膜拜的，虽然在教育领域内对于市场化始终有不同的声音，但是从整个社会的价值取向来看是支持教育市场化改革的；而在我国，对教育市场化在理论上争论不休，主流是持否定态度的，在政策上是含混不清的，在实践中教育服务供给者是身体力行的，而家长一方面希望拥有教育的选择权，另

一方面又对为选择而支付的高昂代价非常不满。其次是教育市场化的问题。美国教育市场化改革的核心目的是打破垄断引入竞争，扩大家长和儿童的自由选择权，从而提高教育服务质量；而在我国教育市场化的缘起是解决政府教育投入的不足，由学校通过市场的手段获取额外的收入。因此，在美国，教育市场化改革主要解决的是质次学校的问题，或者通过教育券促使它们竞争而改进质量，或者将它们转变为特许学校而提高教育资源的使用效率。总之，在多数情况下，美国教育市场化改革并没有使家长因择校而增大经济负担。而在我国，教育市场化首先是重点学校利用市场手段暴富起来，同时，随着教育市场化的失控，市场原则渗透到几乎所有学校的运营中，家长的教育负担普遍大大加重了，家长择校的成本非常之高。第三是教育市场化的制度环境问题。在美国，通过市场化改革，私立学校获得了与公立学校同等的“国民”待遇，学生持教育券既可入公立学校也可上私立学校。此外，清晰的产权制度是成熟市场经济的标志。美国教育市场化改革以拥有明确的产权制度作为保障，美国的公立学校虽然可以通过转变为“特许学校”或公校民营的方式来提高教育资源的使用效率，但是学校的公共性质并未因此而改变，学生仍然是免费入学。至于私立学校，在注册办学的时候就必须明确是营利机构还是非营利机构，营利学校按教育市场的供求关系组织提供教育服务，依法纳税，非营利学校绝不能从事营利性活动。在我国，我们虽然通过了“民办学校促进法”，但是，民办学校尚远未与公立学校站在竞争的同一条起跑线上，在公立与民办学校之间尚未形成有助于提高教育资源使用效率的竞争机制。政府默许甚至鼓励公立学校办分校和校中校进行创收，导致了公立学校的产权不清，家长教育选择费用的激增，以及与民办学校的不公平竞争。民办学校的产权性质亦未因“民办学校促进法”的颁布而清晰起来，学校游走在营利与非营利之间，这种状况已经严重影响了民办学校的继续发展。第四是教育市场化过程中权力的分配问题。在美国，教育市场化改革的过程在一定程度上可以说是赋权的过程，市场化改革正在逐步解构自上而下控制教育的科层制，权力重心不断下移，学校获得充分的自主决策权，教师对教学

负起更大责任，为学生提供更针对性的服务，家长通过选择更积极有效地参与教育决策，因此，市场化改革解放了学校内在的生产潜力，提高了教育资源的使用效率。在我国，教育市场化可以说与赋权基本上不相干，市场化并未改变政府职能，学校要求政府放权的呼声从未间断过。在学校内部，市场化的运作没有使教师拥有更多的决策权，恰恰相反的是行政权力高度膨胀，以高度集中的决策机制应对市场的瞬息变化，校长的行为举止愈来愈像企业的 CEO，对待教师动辄训斥，甚至以解聘相威胁。从上面简单的分析中，我们不难看出中美在教育市场化方面存在着极大的不同。

我在这里对中美教育市场化改革做了可能过于简单化的比较，我毫无全面肯定美国教育市场化改革和贬低中国教育改革的意思，我之所以做这样的比较，实际上是通过这种方式指出我国前一段教育市场化改革过程中所出现的问题和存在的误区。马健生教授虽然在本书中只谈美国教育市场化改革，但是并没有掩饰其对于教育市场化的偏好。同时，作为严肃的学者，他在充分肯定美国教育市场化改革的价值和成绩的同时，透彻深入地分析了美国教育市场化改革所带来的教育公平和公益性的问题。我希望本书的出版能引导我们研究和深入讨论教育市场化问题，因为在当今世界，市场对教育的影响是不可回避的，我们必须学会与市场对话。

王英杰

2007年7月12日

目 录

导 言	(1)
第一章 美国教育市场化改革的现实背景	(21)
一、全球化浪潮的冲击	(22)
二、美国公共教育的低效	(25)
三、教育供求之间的矛盾	(27)
四、新自由主义的倡导与辩护	(29)
五、新公共管理主义思想的推动	(36)
第二章 教育市场化中的择校运动	(39)
一、美国择校制度的理论基础	(39)
二、美国择校制度的历史发展	(45)
三、择校制度的相关法案	(48)
四、学校选择的形式与途径	(59)
五、关于择校运动的激烈论争	(75)
第三章 教育市场化的主要途径之一——教育券的进展	(88)
一、教育券的缘起	(88)
二、教育券的相关法案	(102)
三、教育券计划的最新进展	(111)

四、教育券实施中的争议	(124)
第四章 教育市场化主要途径之二——特许学校的进展	(155)
一、特许学校的含义及特征	(155)
二、特许学校的缘起	(160)
三、特许学校相关法案和政策	(168)
四、特许学校的最新发展状况	(187)
五、特许学校发展过程中的相关争论	(202)
第五章 教育市场化的主要途径之三——营利学校的进展	(209)
一、美国营利学校的产生缘起	(209)
二、美国营利学校的发展	(216)
三、个案介绍	(229)
四、EMO 的运营机制及特点	(251)
五、有关营利学校的争议	(253)
六、关于美国营利学校前景的争议	(262)
第六章 美国高等教育的市场化	(268)
一、美国高等教育市场化的内涵	(269)
二、美国高等教育市场化的形式	(275)
三、高等教育市场化的利弊分析	(301)
第七章 美国教育市场化改革分析	(307)
一、美国教育市场化改革的生产效率问题	(307)
二、美国教育市场化改革的公平问题	(319)
三、美国教育市场化改革的公益性问题	(324)
主要参考文献	(336)
后 记	(346)

进入新世纪，我国开始全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化进程；同时，我国已经加入 WTO 组织，经济结构正在进行战略性转型，社会主义市场经济体制进一步完善。这些作为教育环境的社会经济变革必然要求继续深化教育改革。其中，社会主义市场经济的发展与完善是新中国历史上的重大而崭新的事情，对于人才培养和学校教育提出了新的挑战，对于政府与教育的关系将产生深远的影响。因此，必须迫切需要认真而深入地研究市场经济与教育改革之间的关系，洞悉市场、政府与教育之间的关系，为建立适应新时代要求并能够促进社会发展、个人发展的三者关系模式做好理论上的准备。

我们之所以锁定美国为对象国，这是因为：第一，这是一个重大的研究课题，它关乎我国教育发展和社会经济发展的前途。对于这样重大课题的关注正是比较教育的使命。这方面的研究涉及大量的教育、哲学、政治、经济、社会和文化等方面的知识，仅仅有单一学科的研究是不够的，需要一种跨国家、跨学科、跨文化的视角来进行研究，而比较教育研究恰恰具有这种其他学科难以替代的综合性质，有助于深刻理解国际经验，避免生搬硬套。第二，市场经济的出现已经有比较长的历

公平与效率的抉择：美国教育市场化改革研究

史，但是，市场的发育程度在不同的国家存在很大差异，因此，市场对于教育的影响就表现出许多不同的甚至是矛盾的形态，它们之间的关系受到了其他因素的影响或掩蔽。只有通过对市场经济最发达、最完备的国家进行考察，通过典型研究，才有可能揭示市场经济与教育之间关系的实质，才能更清晰地认清政府如何运用市场机制治理、控制或干预教育的种种经验与教训。众所周知，美国属于最发达市场经济国家之列，而且它在当代进行的多次教育改革都利用了市场的力量与机制，这对于我国当前推动市场经济下的教育改革而言是难得的案例。有趣的是，尽管历史上美国的高等教育领域从来不乏市场的影响，但是，新一波的美国教育市场化改革，不仅在基础教育领域泛滥，也在高等教育领域有了新的形式。

事实上，自 20 世纪 80 年代以来，美国比较早地从凯恩斯模式中跳出来，重视市场的作用，倡导自我放任，弘扬市场机制，反对国家干预，主张小政府、低税收、改革福利制度的供应学派和货币学派便逐渐成为美国新时期的政治、经济政策的基础，里根总统等人相继推行了紧缩货币、减税及税制改革、减少福利等一系列改革政策来削弱政府作用、注重市场机制，使美国的经济再度出现了繁荣。可以说，这一转变大大促进了美国教育的市场化改革进程。对于这轮市场化改革，我们可以粗线条地勾勒出下面的轮廓。至于它的细节，则是本研究随后所要详细展现和剖析的重点。

一、市场化改革已成为当前美国 教育改革的主要特征

早在 1988 年，美国总统私有化委员会在一份报告中宣称，包括教育市场化在内的社会服务部门的私有化运动，必将为未来的历史学家称为 20 世纪美国政治生活中最重大的事件之一。事实上，近 10 年来美国教育正在走向一个新时代，而其支撑基础正是市场化，因此出现了“以市场为基础的教育”（market-based education）的观念。正如美国著

名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者弗里德曼所说：“我相信，若要对我国教育体制动大手术，唯一正确的方法就是通过私有化之路，实现将整个教育服务中的相当大的部分交由私人企业和个人经营。否则，没有什么办法能够摧毁或削弱现存教育建制的权力，而摧毁或削弱现存教育建制的权力，乃是根本改革我国教育体制所必需的先决条件。此外，也没有什么办法能够给公立学校带来竞争，而只有竞争才能迫使公立学校按照顾客的意愿改革自身。”^①

多年来，美国政府对公立学校的改革虽取得了一些成果，但公立学校的实际状况并没有得到较大的改观，公众对公立学校的不满情绪越来越强烈。在1988年总统大选中，老布什（G. Bush）提出了“教育复兴”的口号，向美国人民保证他将致力于教育改革以提高学校质量，声称自己要当“教育总统”。可是，随着时间的推移，老布什的言论日益对学校是否有自我更新的潜力表示怀疑。他把公立教育说成是“一种业已失败的制度”，并直言不讳地说，“我们给学校提供免于竞争的庇护，让学校得到了为害匪浅的垄断大权，这种状况的持续时间长得过了头。”^② 不论是出于政府对公立学校改革的无奈，还是出于逃避指责和转移责任，“当政府以一种相当有损尊严的方式从向提供高质量的公共教育的历史责任中隐身而退时，这是一种有意地规避、歪曲、隐瞒和故意忽视的过程。”^③ 把教育推给市场，学校作为独立的机构如果还不能兴旺发达，则可归罪于领导不力或不良的教学质量。各届政府开始从教育体制外部而非内部去找寻教育革新的灵丹妙药。老布什总统在1989年和1990年的大多数讲话中就极力宣扬“择校”，“特许学校”（Charter School）则成为克林顿政府所有教育政策中最雄心勃勃的策略，而小布什（George Walker Bush）则把提供教育券和竞争作为改善失败

① 罗伯特·G. 欧文斯. 教育组织行为学 [M]. 窦卫霖等, 译. 上海: 华东师范大学出版社, 2001: 488.

② 欧内斯特·L. 博耶. 关于美国教育改革的演讲 [C]. 涂艳国等, 译. 北京: 教育科学出版社, 2002: 35.

③ 许明, 胡晓莺. 当前西方国家教育市场化改革述评 [J]. 教育研究, 1998 (3).