

劳凯声 主编

中国教育 法制评论

第1辑

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 鲁 民
责任印制 滕景云
责任校对 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育法制评论. 第1辑/劳凯声主编. —北京:
教育科学出版社, 2002.7
ISBN 7-5041-2271-8

I. 中… II. 劳… III. 教育法令规程-研究-中国 IV. D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 025306 号

出版发行 **教育科学出版社**

社 址 北京·北三环中路 46 号 邮 编 100088

电 话 62003339 传 真 62013803

网 址 www.esph.com.cn

经 销 各地新华书店

印 刷 **中国科学院印刷厂**

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 29 版 次 2002 年 7 月第 1 版

字 数 453 千 印 次 2002 年 7 月第 1 次印刷

定 价 43.00 元 印 数 00 001-3 000 册

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

目 录

专稿：我国教育法制建设的宏观改革背景/劳凯声 (1)

主题研讨

公务法人问题研究/马怀德 (31)

受教育权的宪法学思考/胡锦涛 任端平 (43)

高校管理法治化趋向中的观念碰撞和权利冲突
——当前讼案引发的思考/秦惠民 (60)

对市场经济条件下国家教育权作用的
再认识/秦惠民 (77)

高校退学权若干问题的法理探讨
——对我国首例大学生因受学校退学处理
导致文凭纠纷案的法理评析/程雁雷 (92)

我国公民受教育权利的法律保护/申素平 (103)

国家教育权与社会教育权的权利行使
模式探析/章壮才 (109)

普通高等学校招生录取权的司法制约
问题/郭志成 (124)

论学校管教职/王亚芳 (139)

学术专论

我国教育法制建设五十年回顾
与展望/劳凯声 章壮才 郭志成 (151)

学术管理活动中的权力关系与权力冲突/秦惠民 (170)

论教育公平的内在规定性及其特征
——法理学的视角/胡劲松 (182)

台湾《原住民族教育法》对大陆民族教育
法制建设的启示/陈立鹏 (192)

实质与形式：两类基本的教育法价值/刘复兴 (200)

我国教育行政救济制度问题研究/谢志东 (214)

我国学位法律制度的特点及其缺陷分析/王大泉 (230)

研究报告

教师聘任制与教师的地位
——以高等学校教师为中心/杨建顺 (240)

热点透视

浅谈未成年学生的学校监护问题 / 刘忠定 (278)

未成年学生意外伤害险限制性除外责任 / 吴英杰 (285)

人身伤害侵权归责原则与学校侵权责任的构成要件 / 易凌 (293)

学校事故民事责任研究 / 朱桂琴 (301)

由美国校园枪声引发的思考 / 杨颖秀 (313)

案例研究

刘燕文诉北京大学案
——兼论我国高等教育
学位制度之完善 / 湛中乐 李凤英 (318)

学位论文精粹

受教育权利的基本理论问题探讨 / 尹力 (345)

我国中小学教师惩戒权问题初探 / 王辉 (357)

论建立我国私立学校财团法人制度 / 吴开华 (371)

公民受教育权及其实现中的法律关系 / 蒋少荣 (385)

图书评论

一本值得仔细阅读的书：《教育法论》/ 申素平 (399)

学术动态

研究权利

——中国教育法学的新发展 / 谭晓玉 (403)

最高人民法院就受教育权的性质与公民

基本权利保护做出的批复

——追踪一起引出高法司法解释的
案件 / 苏林琴 (415)

1980 — 2000：中国教育法学研究二十年 / 张瑞芳 (424)

中国教育学会教育政策与法律研究专业委员会成立

暨第一届年会综述 (443)

中国教育学会教育政策与法律研究专业委员会第二届

年会综述 (448)

后记 (457)

专稿： 我国教育法制建设的宏观改革背景

我国的教育法制建设经过 20 年持续不断的努力，有了很大的进展，已基本形成教育法的体系框架，良好的法律环境正在形成。教育法的司法化也有了一定的进展，教育法的实施更加深入。但是，“树欲静而风不止”，在持续、深入的社会转型所引发的社会关系的深刻变迁面前，教育领域又产生了一系列全新的问题，初见端倪的教育法制又面临严峻的挑战。

从法律的角度看，改革就是旧的利益关系的打破和新的利益机制的建构。在当前这样一场大规模的社会变革过程中，各种社会关系正在发生深刻的变化：一些旧的社会关系消失了，一些新的社会关系产生了，还有一些社会关系虽然还存在，但其性质却发生了变化。在教育领域中，在改革的过程中，正在发育出制约教育发展的三种力量，这就是学术的力量、政府的力量和市场的力量，同时还在逐步地形成主导教育运行的三个主体，这就是举办者、办学者和管理者。这些新的力量和新的主体正在改变教育的面貌。这种改变尽管是缓慢的，但是其影响却不可低估，因为它正在改变教育领域原有的社会关系格局和利益分配机制，从而对现行的法律制度构成极大的挑战。在

这种情况下,如何认识这一新情况,如何对教育领域中的社会关系分化和改组及时作出反应,就是现行教育法制面临的一个新课题。

一、教育面临自我确证的困境

(一) 问题的提出

在每一次大的社会变迁之时,教育似乎都曾面临过如何进行社会定位的问题。20年前,当中国结束十年动乱,走上改革开放之路的时候,在我国教育界曾经进行过一次关于教育定位的大规模讨论,即“教育本质问题”的讨论。今天,当我们的国家进入改革发展的新阶段的时候,教育的社会定位问题又摆在我们的面前。与80年代的那次教育定位讨论不同的是,当前的教育重新定位已经深刻地触及到了制度和法律的层面,因此可以说是一次伟大的制度创新。^①

进入90年代以来,中国的教育正在面对全新的情况,我国开始建构社会主义市场经济,社会结构开始发生深刻的变化。一个逐步发育成熟的市场体系对教育造成了极大的挑战。如何来描述和分析这样一种新情况,如何在新的社会结构中给教育做社会定位,教育似乎正在遭遇一种自我确证的困境。我们多年来已经习惯于把教育放在经济基础和上层建筑这样一个理论框架中来进行分析,时而把教育看成是上层建筑,时而又把它看成是经济基础。这种理论对于计划经济这样一个高度一元化的体制曾经有极强的解释力。但它的弱点也是不言而喻的,这就是不承认社会的不同利益群体及其不同的利益追求,或者抹煞不同的利益追求,或者用阶级斗争的观点加以解释。这样一种认识,使我们长期以来一直较多地从社会需要去考虑教育的需求问题而较少考虑不同利益群体对教育的不同需求,未能对教育做出正确的社会定位,影响了其自身应有功能的发挥。当前正在发展的市场经济正在促成利益追求各不相同的诸多利益群体。教育是一个利益冲突集中的领域,不同的人对教育有不同的利益追求,试图通过教育实现不同的目的。同时,它又是一个涉及社会公平的敏感领域,人们关注着教育的公平与效率问题,教育的公益性问题,关注着教育的普及化或大众化问题。可以这样说,不同利益之

间的冲突和矛盾在教育领域中开始突显出来。这时,传统的理论显然已经失去了它昔日的理论解释力。为此,我认为必须根据市场经济所产生的社会结构演变,建立一种新的理论思路,来对市场经济条件下的教育重新进行社会定位。

在我看来,自从教育这一社会现象产生以来,社会的教育需求似乎是通过如下四种途径来得到满足的:

一是非正式途径,家庭、亲朋和邻里间的互助;

二是商业途径,以私人营利企业为基础的市场活动;

三是法定途径,按照法律要求设立政府部门和公共组织来提供;

四是志愿途径,依靠介于公共部门和私营部门之间的社会组织来提供特定的服务。

从当代社会发展的进程看,随着社会结构(包括家庭结构)和环境的变化,非正式途径的社会功能在不断弱化,介于公共部门和私营部门之间的第三部门在满足社会需求中的地位日趋重要。这一变化趋势在我国当前社会转型过程中表现得特别明显。市场经济的建立使我国社会中传统的计划经济共同体发生改组,分化出市场领域、政治领域和介于这二者之间的一个社会领域,即第三部门。不同社会领域的产出是不同的,社会的调节和控制手段也是不同的。本文试图根据这样一种认识,对教育重新做出新的社会定位。

(二) 计划体制下教育的基本特征

我国的教育从1949年以后逐渐形成了一个与计划经济相适应的政府举办、计划调控、封闭办学、集中统一的体制。可以这样说,这是一种国家与教育高度一体化的教育体制,它典型地表现为如下三个方面的特征。

1. 国家通过行政手段对各级各类教育实行国家化改造,把所有的院校都统合于国家计划经济之中,通过计划来对人才培养实行调控。

教育体制是一个国家长期政治历史发展和行政实践的产物,也是该国经济结构和文化传统的反映。我国的教育体制就是在上述诸因素的综合作用下,在长期的实践中逐步发展形成的,基本上是一种中央集权制的形式。这样一种以完整性和统一性为基本特征的教育体制,在几十年的社会主义建设中,对于维护国家的团结统一,促进教育的普及发展,

有计划地培养经济建设所需的各级各类人才以及提高全民族的科学文化素质等方面,都发挥了重要的组织作用。但这一体制从一开始就有一个如何处理集中管理与合理分权的问题,它始终贯穿于教育的实践中。由于这一体制是一个高度集权、并且与其他社会领域完全隔离的封闭性的办学体系,因而很难适应各地的不同情况,同时也使政府以外的其他社会力量很难发挥应有的作用,因而暴露出不少问题。在平衡国家与社会、中央与地方、政府与学校的相互关系上始终没能走出“放—乱—收—死”的不良循环。

特别是近年来,我国各级各类教育有了空前的发展,因此出现了许多前所未有的情况。这表现为:教育事业的规模越来越大,教育对象日益广泛,培养目标日趋多向;教育制度和结构日趋复杂;政府的教育负担越来越重;社区发展越来越依赖教育的支持和配合;社会各界对教育的期望越来越高等。在新情况下,传统体制的危机全面暴露,过分集中的教育体制已不足以与发展了的教育现状并存。^②

2. 在计划体制下,社会生活高度政治化,不同的利益追求被抹煞,社会自主力量相对萎缩,学校教育也程度不同地受到各种政治因素的冲击和影响。

计划经济条件下的教育体制是和我们从新中国成立初期就形成的一种对于教育的基本观念分不开的,即认为教育是一种国家的权力。我们习惯于从阶级斗争的政治学说来分析教育问题,把社会看成是由经济基础和上层建筑构成的二元结构,把教育归结为社会的上层建筑,归结为一种阶级斗争的工具,忽视了它在其他方面的功能。不同社会群体对教育的不同价值追求或者被根本否定,或者以阶级斗争的观点加以解释。这样一种认识,使我国在很长时期内一直不能对教育做出正确的社会定位,影响了其自身应有功能的发挥。一直到1982年的宪法仍然是从这样一个出发点来规定教育的:“国家发展社会主义的教育事业,提高全国人民的科学文化水平。国家举办各种学校,普及初等教育,发展中等教育,职业教育和高等教育,并且发展学前教育。国家发展各种教育设施,扫除文盲,对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育,鼓励自学成才。”在这种认识下产生的教育体制,在长期的计划经济时期,曾经和计划体制相适应,为我国的社会经济发展起过重要的作用。但过分强化的政治功能也曾经导致教

育的高度政治化,使教育不同程度地受到各种政治运动的干扰,导致人才培养质量的下降及其与社会需求的失衡。

改革开放以来,我们已经不再用传统的政治哲学来看待教育问题了,人们不仅关注教育对社会各方面的作用,而且开始关注教育对自身的意义。教育体制开始打破原先由政府独家经营、社会力量不能介入的界限。这是中国改革进程中社会日益获致的一种相对独立于国家的自主化现象,如何解释这种现象并给出解释,使人们洞察其对民主政治的意义?

3. 国家在组织形式上通过单位所有制把各级各类教育都纳入到行政框架之中,在这种制度下,对人才的培养带有典型的组织人特征。

在计划体制下,一个人与社会的联系是通过他所在的单位而实现的,国家通过标准化的单位序列管理整个社会系统。一个人从学校毕业,一旦分配到一个单位,在管理和使用上几乎就是终身制。单位作为计划体制中的一个社会细胞,一方面它代表国家控制每一个单位成员,另一方面它又代表国家给每个成员提供基本的安全保障。一个人在把自己的人身权利几乎都交给该单位的同时,他的生老病死也就由该单位全部包下来。这种体制使得人才培养带有一种典型的组织人特征。也就是说,学校在培养人才时,并不考虑社会的需要,只是根据政府的指令性计划来招生和实施培养,把毕业生交给政府人事部门去分配;不考虑所培养的学生能否适应社会,只要求学生忠诚于所在单位,能安心在一个单位里终身服务。在这种体制下培养出来的人,往往缺乏一种求新、求变、进取、创造的精神。特别是在今天这样的社会大变迁中,这样的人很难应对社会的各种挑战。

从以上所列举的教育基本特征可以看出,在计划体制下,教育基本上是一种封闭的、与市场无涉的领域,可以归属于社会的上层建筑,是意识形态领域中的一个重要组成要素,是社会控制的重要手段。这曾经是人们对教育的一种普遍的认识。80年代初期,在解放思想的大潮中,教育界开始重新讨论教育的社会定位问题。人们摈弃了以前那种极左的、泛政治化的教育认识,一部分学者提出了教育的“生产力说”。但显而易见的是,这样一种对教育的新认识、新定位并没有能够摆脱计划经济的色彩。

对教育的这样一种定位,导致人们对教育所抱有的一个久远的,而

且是根深蒂固的观念，即教育是一种国家的权利和责任，国家根据社会发展的需要举办学校教育机构，发展教育事业。在这种情况下，对一个个体来说，受教育应当免费。由于这样一种观念，在计划体制下教育一直是由国家包下来的，也就是说由国家全额拨款，无偿提供。甚至在某些阶段连学生的生活费都由国家包下来。

然而，在社会转型的过程中，影响教育活动的主导因素正在发生深刻变化，教育领域正逐步形成影响教育运行的三种制衡力量，这就是学术力量、政府力量和市场力量，其中市场力量是一种新兴的、对教育构成巨大影响的力量。市场正在重新审视教育的性质，教育在当前社会转型的过程中正在遭遇极大的挑战。在这种情况下，如何使这三种力量达到适度的平衡，如何在教育、政府、市场的复杂关系中给教育做出新的社会定位，并根据这种定位对教育做出新的制度安排，就是当前教育所面临的一个新课题。

1995年颁布的《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）规定：“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校和其他教育机构。”这一规定表明了教育、政府与市场的基本关系。但是，在实践中，这样一个规定没有能够有效地调节政府对学校的制约关系，反而导致在贯彻中发生诸多认识上和适用上的混乱。

市场的介入向人们提出了这样的问题：教育能否介入市场？如何介入市场？政府和市场在教育领域中构成了怎样的关系？应如何发挥各自的作用？在建立和完善与市场经济相适应的教育体制的过程中，应如何规范和调节学校的行为？政府在市场介入的情况下又如何发挥自己对学校的调节功能？这些问题的复杂性远不是上述简略的规定就能解决的。

（三）教育与第三部门

我认为，在新的社会条件下，教育应当归属于第三部门，学校及其他教育机构是介于政府和企业之间的非营利性社会组织；教育产品应当是非垄断性的公共物品，可以通过政府和非营利性机构两种资源配置机制来向社会提供。为此，市场应当有限介入，政府应当保持它的调节功能。

从80年代中国改革开放以来，社会生活所发生的急剧变化使传统的教育体制开始面临越来越大的挑战。随着市场经济的迅速发展，国家

行政权力正逐渐从社会经济领域部分退出,社会生活开始摆脱过去那种泛政治化的状态,社会结构发生深刻的变化。这样一种变化会向什么方向发展?最终会形成一种什么样的社会结构?尽管现在还不可能完全预测这种变化的路径,但是我们可以从其他许多国家的现代化进程中看到这样一种变化的大致方向。这一变化是向着如下三个向度发展的:

通过摆脱传统共同体的束缚,实现公民个人经济权利,并通过自由交易提供私人物品的市场化进程,从而产生了现代经济制度;

通过摆脱传统的计划经济共同体的束缚,实现公民个人政治权利,并通过民主选举产生公益代理人,由其在法定范围内行使权力去提供公共物品的民主化进程,从而产生了现代政府制度;

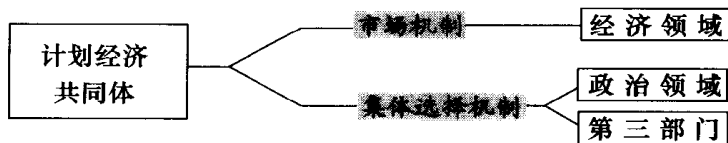
通过摆脱传统共同体的束缚,实现公民个人社会权利,并通过志愿行动形成自由人联合体,不经代理环节而直接提供公共物品的自治化过程,从而产生了新的社会部门及其运行制度。

可以这样说,以现代经济制度为基础建构起来的经济领域,是一种以自由交易的方式满足私人利益的机制。“以志愿求私益”就是这一领域运行的基本准则。为了保证这一准则的实现,形成了一套依靠现代法制维系的自由交易、公平竞争机制。以现代政府为基础建构起来的政治领域,则是一种以权力运作的方式满足公共利益的机制。“以国家谋公益”就是这一领域运行的基本准则。为了保证这一准则的实现,形成了一套依靠现代民主制度维系的强制性的社会公平机制。由于这两种机制的不足,于是产生了新的满足公共利益的机制,即第三部门。第三部门尽管是一个外延极不清晰的概念,但是教育属于第三部门却为世界各国的学者所一致公认。这样一种认识对我们重新理解教育的社会性质,为新的社会条件下教育的社会定位作出科学的判断具有重要的借鉴意义。

以上所描述的这一社会变化,从一定的意义上可以看成是一个社会自主化的进程,其结果是出现了一个全球性的第三部门,即数量众多的自我管理的民间组织,从而极大地改变了现代社会的基本结构^③。

在我国,在建构市场经济的过程中,原先的计划经济共同体似乎也在经历一个基本相同的发展路径,逐步地分化出三个不同的社会自主领域,即:建立在现代企业基础上的经济领域、建立在现代政府基础上的政治领域以及介于二者之间,建立在自由人联合体基础上的第三部门。

但是在中国,第三部门的产生有着不同于其他国家的一些特点,它



当前社会转型中的社会结构转换

是在中国社会由人治社会向法治社会过渡，由计划经济向市场经济转型的过程中萌芽的。

法治是与社会的现代化相伴而生的。改革开放以前，在我国社会生活中，在一个相当长的时期内，我们并不把法律看成是独立的社会控制要素，而只是把它看做是附属于行政的一种辅助手段。这种倾向反映在国家、政府对社会的控制上，就表现为重行政，轻法度，形成了极不正常的人治状态。在这种人治状态下，一个过度庞大的政治体制控制了整个社会生活，社会生活被泛政治化，国家与社会以及社会中的不同领域没有得到应有的划分，社会自主力量的地位没有得到应有的确立。在这种情况下，法律在社会生活中所及的范围和所起的作用都是极其有限的。1979年的十一届三中全会作出了“依法治国”的决策，这是一次伟大的理性选择。所谓法治就是指用法律或法制来治理国家，区别于单纯依靠个人的意志来治理国家的人治。法治是一种高度专门化的社会组织形式，正如法国学者达维所说，现代法治呈现出“一种以法为手段来组织和改革社会的趋势，法已不再被看做单纯的解决纠纷的手段，而逐步被公民甚至法学家视为可用于创造新型社会的工具”^④。现代法治要求国家必须有法律，人人都应在法律之下，不允许任何人置身于法律之上而不遵守法律。为此，法律的功能必须普遍化，必须具有自主性、权威性。社会的逐步法治化为不同社会领域分别划定了自己的界限、为社会结构的转化和第三部门的产生创造了形式上的条件。

另一方面，社会由计划经济向市场经济的过渡使原先的计划体制下的一元化社会结构中开始分化出一个以市场经济为基本特征的经济领域。市场经济的典型特征就是以商品生产者和经营者的特殊利益作为出发点和归宿，通过市场来实现产品的价值，平等竞争贯穿于商品经济和市场经济活动的全过程。因此，一个发育成熟的市场必定是以平等的主体及其不同利益的追求为其前提，通过一种契约精神，使个人与社会、

权利与义务之间求得平衡。这就使得原先高度集中的一元化的计划体制开始逐步地分化出一个独立的社会领域,这一领域的利益结构和利益机制是建立在以权义为基础的“契约精神”之上的。调整这一领域运行的是建立在等价交换基础上的市场经济规则,而不是超经济的政治力量。人们已经越来越认同这种利益结构的合理性、公正性。人们对切身利益的得失越来越具有敏感性,并成为对社会现实满意程度的主要评价尺度。

在中国社会转型的过程中,在现代政治制度和现代经济制度开始分化和逐步发展的同时,第三部门开始显现出来。现代政治制度的典型组织是现代政府;现代经济制度的典型组织是现代企业。这两种组织的典型区别是政府提供公益,企业提供私益。在现代政府与现代企业创立和演进的过程中,同步地存在着第三种社会的演进,这就是政府与企业以外的现代化,即民间公益组织的现代化。对于第三部门的内涵,尽管在国内外都有许多不同的解释和理解,但有一点是共同的,即它是一类介于政府和企业之间的非政府组织、非企业组织。因此在某种程度上我们似乎可以说,第三部门是一个既不完全受国家干预,又不完全受市场干预的社会领域,是以非政府形式提供公共物品的一种机制,是一种民间公益事业^⑤。

然而,在中国,尽管第三部门这一社会领域的萌芽是由于市场经济的建立和法治化的启动而产生的,但这并不意味着,中国第三部门的产生也是推动者一开始就设定的预期目标。事实上,第三部门在中国的萌芽不过是中国当前改革进程中的一个副产品。因此在中国,第三部门是否会存在和发展,以及会向什么方向发展,这是改革的决策者不得不面对的一个问题。第三部门如果是我们的一种选择,它就应该是一个自发的过程,其推动力也主要来自于国家,这一点与西方国家第三部门的发展是截然不同的。西方国家第三部门的形成,从其产生而言,基本上是一个自发的过程。它早期的推动力来自私人资本,因此与国家的关系比较疏离,具有较大的独立性。而在中国,要经历这样一个过程,政府行为将起主导的作用^⑥。

从这样的实际情况出发考虑,理论先行无论对于政府的政策选择还是对于社会的价值认同而言,都显得甚为重要。我认为,如果中国要发展第三部门,那么从现在开始就应该有意识地构建它的基本价值范式,

并在这一价值范式的引导下,设计适应社会发展需要的新的政策和法律框架。只有这样,才能普遍地提高中国公民的政治素养和参政能力,中国的第三部门才有可能健康地形成和发展。

二、重新界定教育的性质: 公共选择理论的视角

(一) 公共物品和私人物品

一般认为,市场的一个基本功能是可以有效地为社会成员提供私人物品,在这里有必要区分一下私人物品和公共物品这两个概念^⑦。所谓私人物品就是那些具备效用的可分性和消费的排他性的物品。效用的可分性是指私人物品的总量等于每个消费者所拥有或消费的该物品的总和。这意味着私人物品是能够在消费者之间分割的物品,即具有可分性。效用的可分性也被称为消费的竞争性。例如,商品就是一种典型的私人物品,假设一个社会生产的某类商品都卖出去了,那么这类商品的总量一定等于每个消费者所购买的数量总和,这就是商品的可分性。如果一件商品被你买走了,别人就不能再享有这件商品了,而且假如这类商品全都卖光了,如果还有人想再买这类商品,那么就必须投入新的资源才能生产出来,这就使得这类商品具有了效用的竞争性,从而引发商品在消费上的排他性。消费的排他性是指物品的所有者可以完全占有或独自享受该物品的效用,未经所有者的同意,其他人不能占有、使用或处理不属于他的私人物品,这就是商品在消费上的排他性。由于私人物品所具有的效用的可分性和消费的排他性特征,因此这种物品只有通过市场才能最有效地为社会成员提供。而那些承担商品的生产和分配功能,向社会成员提供私人物品的市场主体就构成了社会的经济领域。这些市场主体都以利润最大化为自己的活动目标,因而也就被称为营利性组织。正是由于这些营利性组织能够有效地提供私人物品,才使它获得了存在和发展的权利。

与私人物品相对应,公共物品是不具有效用可分性和消费排他性的物品。对公共物品来说,其特点恰好与私人物品构成对照,即个人消费

量等于所有集体消费量。这意味着任何个人消费这种物品都不会导致别人对该物品的消费的减少。只要这种物品存在,增加消费者所需付出的追加资源成本就为零,这就是公共物品的消费非竞争性。同时,个人消费量等于集体消费量也意味着公共物品在消费者之间无法分割^⑧,这就是公共物品的效用不可分性。公共物品的非排他性表现为它是一种人人都不需付费就能消费的物品,因此这种物品具有消费的非排他性。

一般来说,公共物品的不可分性和非排他性使得这种物品不可能由营利性组织来有效提供,或者根本不可能由营利性组织来提供。因为经济学理论已经证明,市场要实现有效率的供给,即达到帕累托效率,要求物品的价格等于边际成本。但由于公共物品的消费是非竞争性的,也就是说,增加一个消费者的边际成本为零。因此按照市场效率的要求,公共物品的市场价格就应该为零。如果企业家向每个消费者免费提供物品,那么等待他的结局就是破产。因此,公共物品的非竞争性决定了营利性组织无法有效地提供公共物品。另一方面,公共物品的非排他性决定了,如果企业生产的是公共物品,而这种物品又是任何人都可以白白地享用的,那么每个人都会做出最有利于自己的决策——等着别人购买,然后自己坐享其成。而作为企业家,如果它生产的公共物品无人购买那么它必然要放弃这种无利可图的生产。所以公共物品的非排他性同样决定了营利性组织不能有效地提供这种物品^⑨。

(二) 教育的准公共物品性质

那么,教育是公共物品还是私人物品呢?

因为教育的效用具有典型的不可分性和非竞争性,就此而言,它是一种典型的公共产品。根据公共产品与市场关系的不同,公共产品又可以分为不同的类别。但是从消费的角度,即按照物品的竞争性或可分性的程度,公共物品又可以分为纯公共物品和准公共物品两类。美国学者布坎南认为,公共物品是一个外延广阔的范畴,不但可以包括萨缪尔森定义的纯公共物品,也可以包括公共性程度从0到100%的其他一些商品或服务^⑩。如果一种公共物品的消费者群体,从部分成员一直扩大到全体社会成员的过程中,其边际成本始终为零,那么这种物品就是纯公共物品。基础科学研究、国防、立法等都属于典型的纯公共物品。如果一种公共物品的消费者群体扩大到一定数量时边际成本开始上升,而且