主题报告：奠定新世纪教育发展的体制框架与制度基础

提　要

世纪之交，我国的教育发展和改革取得了重大成就。1999年，我国义务教育阶段在校生19360万，高中阶段在校生2510万，各类高等教育在校生742万，三级正规教育在校生达22612万。小学适龄儿童入学率达99.1%，初中阶段毛入学率达88.6%，高中阶段毛入学率约为38.3%，高等教育毛入学率达10.5%。以政府财政拨款为主、多渠道筹资的教育财政体制已经形成，以政府办学为主体的多元办学体制雏形已现，中央与地方政府分级管理的教育行政管理体制改革初步到位，学校内部管理体制改革进展顺利。

政府教育经费投入严重不足，教育机会不均等加剧，教育供求矛盾依然严峻，是我国教育发展过程中面临的主要问题。教育领域中的公共选择机制尚未形成，教育行政管理制度与教育财政制度脱节，教育体制与经济体制不协调，教育管理体制尚未理顺，是造成上述问题的主要原因。

教育服务属于准公共产品，政府应提供义务教育，并在教育资源配置中起主导作用。教育领域应引入市场机制，但不应市场化。应根据教育服务的准公共产品性质，划分政府与市场在教育中的作用。中央和省级政府应承担更大的教育责任，办学体制要适应市场经济要求，学校管理体制应以效率为目标。

建立公平的教育财政制度和多元化办学制度，转变政府教育职能，重构政府教育管理体制，建立自主办学的学校管理制度，是迈向21世纪我国教育体制改革的选择。

人类即将进入21世纪，新的世纪对于我国，既蕴涵着发展成民主富强国家的中兴机会，也面临着在激烈的国际竞争中更加落伍的严峻挑战。国际竞争最关键的是经济实力的竞争，当今的经济实力体现在对知识资源的开发运用，体现在一国产品和服务的科技含量上。在以知识为基础的经济

需要全本请访问 www.ertongbook.com

中，经济实力的竞争就是科技的竞争、教育的竞争。教育是知识经济时代的基础产业，接受良好教育是现代社会公民的基本权利，是人人都应享受的文明成果。中国的教育在21世纪的发展中承担着重大的历史使命。

在新世纪的门槛上，分析教育发展的制度约束，研究进一步改革的思路，对于教育的发展，对于国家的未来，都具有重大的战略意义。

一、教育发展和教育体制改革取得重大成就

建国以来，特别是改革开放以来，我国教育发展取得了重大成就，教育体制改革取得了重大进展。

1. 教育发展成绩斐然

建国初，我国的教育基础十分薄弱。1949年，全国高等学校205所，学生11.7万；中等学校5216所，学生126.8万；小学346769所，学生2439.1万。每万人口中有大学生2.2人，中等学校学生23.4人，小学生450.3人，文盲占人口的80%以上。

建国后，特别是改革开放以来，我国教育得到了巨大的发展。到世纪末，已经形成了在校生规模世界最大的教育体系。

高等教育高速发展

我国的高等教育在50年代稳步发展，60年代初经历了由超高速发展到大幅压缩的调整。文革时期10年停滞。改革开放初期高等教育需求压力巨大，形成千军万马争过独木桥的局面。为缓解需求压力，政府采取通过发展和改革，全方位扩大总量供给的策略。发展和改革的措施有：扩大普通高等学校的招生规模、发展成人高等教育、开展高等教育自学考试、发展民办高等教育。

普通高校是我国高等教育的基干部分，其他各种类型的高等教育都是在利用普通高校资源的基础上发展的。从1977年开始，普通高校通过全国统一考试选拔学生，为保持较高的教育质量奠定了基础。同时，不断增加招生数量，实现了普通高等教育的持续高速发展。1977—1999年，招生数从27万增加到160万，在校生数从63万增加到413万。

成人高校包括独立设置的有颁发学历文凭资格的以招收在职人员为主的各类学校，如电视大学、职工大学、干部管理学院、教育学院等，也包括普通高校举办的函授大学、夜大学。成人高校在50年代就已出现，改革开放后得到更大发展。由于成人高校的学历得到政府认可，教育需求一直很大。1999年成人高等教育本专科招生116万人，相当于普通高校的73%，成为中国高等教育的重要部分。

具有中国特色的高等教育自学考试制度是1981年由国务院批准建立的。根据这一制度，中国公民不受年龄、学历限制，都可以参加考试。采用按专业分科考试，实行累计学分制。学分达到规定的毕业要求者，由自学考试委员会发给毕业证书，取得专科学历或本科学历，并得到国家认可。

自开办自学考试以来，全国参加考试的人数累计达 2000 多万人。1999 年全国报考 1305 万人次，取得毕业证书人数 42 万人。自学考试制度不仅为广大青年开辟了自学成才的途径，还为形成“学习化社会”起到了推动作用。

民办高等教育的发展是这一时期高等教育发展最具深远影响的成果。民办高校产生于 80 年代，90 年代迅速发展。民办高校的产生是中国经济体制改革的产物，是市场对政府办学无法满足需求的反映。1997 年民办高校达 1270 所，学生 131 万人。初期的民办高校没有取得国家的承认，不能颁发毕业证书，其主要作用就是为无法进入具有颁发学历文凭资格高校的青年，提供各种专业知识教育。从一定意义上说，民办高校是体制外高等教育机构。后来国家批准了少量民办高校颁发学历文凭的资格。1993 年中共中央、国务院颁发的《中国教育改革和发展纲要》为民办高校纳入体制开辟了途径，该文件提出，对那些不具备颁发学历文凭资格的民办高校，可由国家组织学历文凭考试。1999 年具有颁发学历文凭资格的民办高校有 37 所，学历文凭试点学校 157 所。可以预料，随着民办高校教育质量的提高和高等教育大众化政策的推行，民办高校纳入国家高教体制的进程会加快，将成为中国高等教育发展的重要增长点。

高中阶段教育结构趋于合理

50 年代高中阶段教育也是稳步发展的。但在文革后期，出现了不顾办学条件和教学质量的泡沫化发展。改革开放后高中阶段教育发展的主要内容是压缩虚假膨胀的普通高中，大力发展职业技术教育。

80 年代初期，中等教育结构中，普通中学比例偏高。1980 年普通高中在校生占全部高中阶段学生的 85%。普通高中比例偏大，一方面对高等教育产生巨大的升学压力，另一方面不能为进入劳动大军的毕业生进行必要的职业准备。为此，各级政府积极推动中等职业教育的发展，提出到 90 年代使高中阶段职业学校与普通中学人数基本相等的目标。

结构调整从压缩普通高中开始。在城市，一部分普通高中改变成职业高中；在农村，除小部分普通高中改成职业学校以外，大部分普通高中被改成初中。至 1999 年，全国高中阶段的在校生中，普通高中 1093 万，占 44%；高中阶段招生数中，普通高中 432 万，占 48%。中等教育结构失衡的问题已有很大改观。近几年，高中阶段的职业学校招生数相对下降，普通高中有所上升。原因一方面是城市失业人员增加，劳动力需求减少，使职业学校的毕业生就业困难增大，另一方面是高等学校招生增加，普通高中毕业生升学率提高，刺激了对普通高中的需求。

义务教育稳步推进

中国提出兴办义务教育有近百年历史。新中国成立后在正式文件中提出义务教育，是 1956 年刘少奇代表中央在中共八大所作的报告。这个报告提出，在财政力量许可的范围内，逐步扩大小学教育，以求在 12 年内分区

分期地普及小学义务教育。1982年宪法提出，国家普及初等义务教育。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出，要实行九年制义务教育，把它当作关系民族素质提高和国家兴旺发达的一件大事，动员全党、全社会和全国各族人民，用最大的努力，积极地、有步骤地予以实施。1986年全国人大通过《中华人民共和国义务教育法》，该法规定，“国家实行九年义务教育”。1993年中共中央、国务院制定的《中国教育改革和发展纲要》提出，全国要在90年代基本普及九年义务教育。第二年国务院作出的关于这一纲要的实施意见，提出到2000年，占人口85%的地区普及九年义务教育，占人口10%的地区普及5—6年小学教育，约占人口5%的地区，普及3—4年小学教育。义务教育法的通过和实施，标志中国教育发展进入一个新阶段。

义务教育法通过后，各级政府采取了许多措施推进义务教育的实施。普及小学和初中教育的进程逐渐加快。据教育部统计，到1999年，通过“普九”验收的县级单位达2430个，9个省市已按要求实现“普九”。“普九”人口覆盖率达到80%。

1999年，我国义务教育阶段学生19360万，高中阶段学生2510万，各类高等教育学生742万，小学以上在校生总计22612万，形成了世界上最庞大的教育体系。小学适龄儿童入学率达99.1%，初中阶段毛入学率达88.6%，高中阶段毛入学率约为38.3%，高等教育毛入学率达10.5%，教育发展提高到了新的水平。

2．教育体制改革取得重大进展

改革开放后，在建立社会主义市场经济体制的过程中，教育体制改革取得重大进展，适应社会主义市场经济体制的教育体制正在逐步形成。

多渠道筹资的教育财政体制已经形成

这里所说的教育财政体制主要指教育经费的筹集、分配体制。

改革开放前的教育财政体制的特征是政府支出为主，城乡二元结构。在城市，各级学校由政府举办，经费也主要由政府承担。在农村，以民办学校为主，教育经费由政府与农民共同负担。

改革开放后，随着多元化办学体制的出现，教育费附加的征收，非义务教育收费制度的建立，形成了多渠道筹资的教育财政体制。1999年，在全部教育经费中，其来源构成为：财政性经费68.29%，学杂费13.84%，社会捐、集资办学经费3.76%，社会团体和公民个人办学经费1.88%，其他教育经费12.23%。

多元化办学体制雏形已现

办学体制主要指学校的举办体制。

50年代初以后，城镇私立学校基本消亡，学校全部由政府举办。在农村，由于政府无力办学，农民集体举办的民办学校成为主要的教育机构。

改革开放后，为满足居民的多种教育需求，政府以外的团体、个人举办了多种形式的学校。多元化办学得

到了政府的认可和包括《宪法》在内的法律支持。到90年代末，各级各类教育中，都有民办学校参与。1997年，民办幼儿园2.5万所，在园人数135万人；民办小学1806所，在校生52万人；民办中学1702所，在校生55万人；民办高校1270所，在校生131万人，其中国家承认学历的20所，在校生1.4万人。

分级管理的教育行政管理体制改革初步到位

教育行政体制主要指各级政府对学校管理责任的划分。

改革开放前中国教育行政管理体制，高等教育是中央集权下的条块分割管理，中等、初等教育是中央指导下地方为主管理。条块分割的高等教育管理体制割裂了教育与社会经济的联系，束缚了教育的发展，高等教育管理体制改革成为教育行政体制改革的主要内容。

80年代以来，特别是90年代后期，高等教育行政管理体制改革取得了重大突破。通过共建、调整、合作、合并等方式，将原中央业务部门所属的高等学校，分别归并或划转为教育部或省级政府管理，逐步形成了高等教育中央（具体为教育部）与省级政府两级管理、以省级政府管理为主的体制。

学校内部管理体制改革进展顺利

学校内部管理体制主要指学校人、财、物的配置，招生、专业设置、课程设置、教学组织等事务的责任权限划分。

改革开放前的学校内部管理体制是由计划经济体制、政府集权统一管理模式决定的，学校的事务几乎全都由政府决策，学校只是执行政府指令，是政府主管部门的附属物。

80年代以来，随着政府职能的调整和经济市场化的进展，学校逐渐增大了自主权，并对内部管理进行了一系列的改革。90年代后期，高等学校的后勤管理制度、人事工资制度改革取得重大突破。后勤社会化，以岗位为依据的工资制度，以聘任制为核心的人事制度正在形成。

二、世纪之交教育发展面临的主要问题

虽然在过去的50年里，我国的教育发展取得举世公认的成就，但目前还面临着不少严重的问题。

1. 政府教育经费投入严重不足

教育经费是教育发展的基本条件，对教育的数量和质量有直接的影响。我国政府的教育经费投入无论是与其他国家比较还是与实现教育发展目标的需要比较，都严重不足。据联合国教科文组织的统计，1995年，我国公共教育支出只占国民生产总值的2.3%，在提供资料的103个国家中排在第94位，在有资料的人口在5000万以上的18个大国中，只有菲律宾在中国之后。我国政府提出在2000年基本普及九年义务教育，《义务教育法》明确规定，国家对接受义务教育的学生免收学费，实施义务教育所需事业

需要全本请访问 www.ertongbook.com

费和基本建设投资，由国务院和地方各级人民政府负责筹措，予以保证。但几乎所有义务教育阶段的学生都在交纳名为“杂费”的学费，许多农村贫困家庭的儿童因无力交费而失学。

从观念上、法规上看，政府重视教育。改革开放以来，邓小平、江泽民两代最高领导人都把科技看成是第一生产力，将教育提到关系国运兴衰的高度。现任政府总理朱镕基将科教兴国作为他所领导的本届政府的最大任务。20 多年来，以中共中央、国务院名义公开发布的文件、召开的会议，除了经济，最多的就数教育。有关教育的立法也逐渐完备，从《义务教育法》、《教育法》、《教师法》到《职业教育法》、《高等教育法》,覆盖了各级各类教育。但是，中国的教育却仍是落后，有关教育的目标常常不能达到，有关教育的文件、法律规定屡屡不能履行。最典型的要数有关教育经费的规定。上述《义务教育法》关于教育经费的规定，中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》关于“逐步提高国家财政性教育经费支出（包括：各级财政对教育的拨款、城乡教育费附加、企业用于举办中小学的经费、校办产业免税部分）占国民生产总值的比例，本世纪末达到百分之四”的规定，都未得到实际执行。政府未能依法履行出资责任，是教育经费长期短缺的重要原因。

我国教育发展中的许多问题，都是由于教育经费不足造成的。学生负担过重的问题，在一定程度上是中小学教师水平低和经济利益驱动造成的。“片面”追求升学率、城市中小学屡禁不止的择校问题，主要是学校间质量参差不齐、高等教育供给不足造成的。我国学生的创新能力、动手能力差，很大程度上是因为许多学校根本没有训练创新能力、动手能力的物质条件造成的。在广大农村学校，学生只有课本，没有必要的实验仪器设备，如何去动手？教师的师德滑坡已成为社会公害，其影响之大之远难以估量，这与他们的经济地位低下不无关系。拖欠教师工资相当普遍，在几个月领不到工资、生存都成为问题的时候，很难保证他们不会产生一些有违师德的言行。

政府教育经费投入不足最严重的是我国教育“重中之重”的义务教育。据全国人大常委会执法检查组的报告，1998 年，全国义务教育经费中财政预算内拨款的比例只占约 55%。由于经费严重不足，许多地区缺乏基本的办学条件。有的地方义务教育阶段学校至今还没有解决“一无两有”问题，少数地方危房达 15%—20%。据全国教育工会调查，1999 年上半年，全国有2/3 的省、市、自治区拖欠教师工资。由于学杂费负担沉重，在很多已经宣布基本普及义务教育的地区，学生辍学严重。更为严重的是，由于不具备必要的办学条件，教育质量低下，义务教育的价值大打折扣。

2. 教育机会不均等不断加剧

我国是一个人口众多、幅员辽阔的多民族大国，城乡之间、区域之间社会经济发展极不平衡。受其影响，

教育发展也极不平衡。教育发展的不平衡主要表现在地区之间教育发展水平、教育经费水平之间的巨大差异。教育发展和教育经费的巨大差异，引起教育机会的严重不均等，而且在继续加剧。

先看地区之间教育发展水平之间的差异。从义务教育看，以北京市与贵州省比较，1998 年北京已普及九年义务教育，贵州只有 19.8%的人口地区普及。教育发展水平的差异意味着受教育机会的差异。从最短缺的高等教育看，2000年北京市高中年龄段的人口中升入普通高校的机会是 23.0%，河北仅为 9.4%，北京是河北的 2.4 倍。这种机会差异在高等学校录取成绩上表现得特别明显， 2000 年，北京市第一批录取本科的理科录取线是 476 分，河北是 543 分；第二批录取本科的理科录取线北京是 440 分，河北为 501 分。在河北一般本科都录取不了的成绩，在北京能达到重点大学的要求。

再看地区之间教育经费的差异。1988 年，生均教育经费最高的上海与最低的贵州比较，高等学校、中学、小学上海分别为 3359 元、648 元、317 元，贵州分别为 2617元、 159 元、62 元，前者分别是后者的 1.3 倍、4.1 倍 、5.1 倍。1998 年，上海分别为 21330 元、4497 元、2621 元，贵州分别是 7145 元、613 元、296 元，前者分别是后者的 3.0 倍 、7.3 倍、8.8 倍。10 年来本来就很大的差异，不仅没有缩小，反而大幅拉大。生均教育经费的巨大差异很大程度上反映了教育质量的巨大差异。我们看到的是如此不和协的景象：一方面是大城市学校的现代化，良好的师资，宽敞的校舍，一应俱全的仪器、图书，另一方面是落后地区农村学校的惨淡经营，领不到工资的教师，不蔽风雨的教室，残缺不全的仪器、图书。

地区之间的教育发展和教育经费差异很大程度上是由城乡差距造成的。而城乡之间的差距相当程度上是政府教育经费分配制度造成的。在城市地区，义务教育基本上是政府举办，基建费、经常费都由政府财政拨款。但在农村地区，教育基建费基本由农民承担，经常费也要农民负担相当大一部分。在城市，教育费附加由企业负担，在农村，教育费附加由农民个人负担。形成了穷者多负担、富者少负担，政府教育经费补助的是富者而不是穷者的不合理现象。

教育机会不均等问题不仅存在于地区之间、城乡之间，由收入、财富差距产生的不同收入阶层受教育机会不平等的现象已经日益突出。目前农村地区居民收入水平很低， 1999 年全国农民年人均纯收入为 2210 元，贫穷地区更低，贵州省只有 1363 元。这些收入是将自用农产品等实物收入都包括在内的，扣除这些，现金收入就更少，能承受的现金支出水平很低。1999 年贵州农民年人均现金支出为 955 元。上述的都是平均数，对全国或对一个地区而言，多数人的收入水平达不到平均数。由于失业、疾病等原因，城市地区也出现了一批需要政府补助的低收入居民。现在各级学校

的收费水平，特别是高等学校的收费，已使不少居民感到不堪重负。2000年全国高校新生学费平均在4000元左右，加上其他学习费用、生活费等，一个学生年支出在9000元左右。这一支出，对大部分农村居民和部分城市居民来说是很难负担的。目前高校中，贫困学生已占相当比例。虽然政府和学校也采取了一些措施，但因政府在教育经费预算中设立的对贫困学生的助学金支出很少，学校基于自身经费困难不愿大面积减免学费、发放补助，对贫困学生的实际支持力度有限。1999年开始的国家助学贷款，因条件苛刻、手续烦琐而基本失败。2000年作了一些改进，效果可能有所改善。据北京大学陈晓宇等人的研究[①]，随着学费水平的提高，近年来低收入阶层子女上大学的比例在下降。这种现象在高中阶段教育也已出现。随着高校招生规模的扩大，如果没有有效的资助贫困生的措施，不同收入阶层教育机会不平等的现象将会更加恶化。

3. 教育供求矛盾依然严峻

尽管我国教育有了很大发展，但教育供给还远不能满足需求。在广大的落后农村，义务教育缺乏基本的办学条件，师资水平低下，教育供给严重不足。高等教育经过近两年的大幅扩招，供求矛盾得到很大缓和，但高等学校招生数仍远小于考生人数，供求缺口依然存在。

落后的农村地区义务教育供给不足的根源是教育经费不足。由于经费不足，学校无力吸纳师范毕业生当教师，只得请工资和教学水平都很低的代课教师。据全国人大常委会的执法检查报告，1999年广西代课教师达15万，河南约有7.5万。不少地区学校危房问题至今仍未解决，不少学校缺乏基本的办学条件，没有必要的仪器、图书，甚至纸张、粉笔。由于政府投入不足，为了维持学校运行，不得不向学生收取很高的学杂费，不少农民的子女因无力承受学杂费和其他学习费用，不得不辍学当童工。由于存在高辍学率，义务教育的实际进展远不如统计数据那么乐观。从初中毕业生人数的分析看，整个90年代全国只有58%左右的适龄儿童少年能达到初中毕业，1999年这一比例也只有77%。[②]义务教育供给不足，损害了最广大的农民群众的利益，是我国教育的最大问题。由于这一问题主要存在于经济落后的农村，农民的利益和声音没有得到应有的关注。若长期持续下去，将会对我国经济和社会发展造成重大负面影响，应引起政府和全社会的重视。

居民的高等教育需求主要是经济利益驱动的。随着经济的市场化，教育与劳动者收入之间的相关性越来越大，教育的收益率在提高。更为重要的是，我国劳动力严重过剩，较高的教育程度为就业提供了更多机会，同时也为职位晋升提供了更高的平台。对户口在农村的学生来说，上大学是

① 陈晓宇，1998：《论中国高等教育成本补偿》，北京大学高教所博士论文。

② 韩清林，2000：《“普九”工作的主要进展和面临的问题》，《教育发展研究》2000年第9期。

他们摆脱农民身份获得城市户口并在城市就业的几乎唯一途径。城市就业意味着能享受到国家提供的各种社会福利。因此，在中国，教育对个人的价值是绝大多数其他国家无法比拟的。正是教育的巨大经济价值，加上我国崇尚教育的文化传统和独生子女人口政策，使得居民的高等教育需求长期居高不下。

长期以来，面对居民高等教育需求压力，政府采取了严格控制招生指标、限制供给的政策，并通过全国统一考试的选拔制度加以实施。近两年，为了满足居民对高等教育的需求，延缓就业压力和拉动经济增长，政府采取了扩招政策。通过增加供给来缓和高等教育的供求矛盾是可能的，但要看到，高教供求矛盾将是长期的。因为教育具有分层功能，不同级别、不同学校的高等教育有不同的社会评价和需求，因此对更高一级、对名牌大学的竞争永远也不会消除。这两年的扩招是在过去限制招生、高校有一定的剩余资源可供利用的条件下进行的，如果投入没有较大增加，这种增长速度是难以持续的，是会以牺牲质量为代价的。值得注意的是，在去年全教会提出 2010 年全国高等教育毛入学率达到 15% 的目标后，不少地方出现了不顾条件盲目发展高等教育的现象。有的省提出提前在 2005 年达到 15% 的目标。有一个经济并不发达的省，提出 2010 年高等教育在校生超过 100 万，毛入学率超过 21% 的目标。同样值得注意的是，近年高校毕业生的就业率在下降，其中专科毕业生出现了供大于求的现象。扩招后的学生毕业进入劳动力市场时，就业前景很难乐观。如果高等教育发展仅仅考虑数量，不顾质量和条件，不考虑劳动力市场的需求，不仅不能真正满足居民的教育需求，还可能浪费宝贵的资源。这种教训我们不是没有过。

我国教育发展中的问题，既与经济发展水平相关，又与我国教育的制度环境密切相关。这些制度环境既有教育的，也有政治、经济的。

（1）没有形成教育的公共选择机制

教育很大程度上是公共领域，涉及到个人、政府、社会的利益。公共领域的事务，需要公共选择，才能作出符合社会最大利益的决策。我国的教育没有形成公共选择机制，在诸如义务教育经费的筹措，城镇重点学校制度等制度安排上，更多体现了强势集团的利益，忽略了弱势群体的声音。在教育部门作为一个利益集团与其他利益集团的博弈中，虽然人数众多，但由于缺乏公共选择机制，其意志无法在决策中体现，总是处于弱势地位。长时期、大面积拖欠教师工资的问题得不到解决，就是一个典型事例。由于人大代表对政府、公民对人大代表之间没有形成事实上的制约关系，即使通过的教育法规也难以实施。我国财政的教育经费支出长期低于国际同等发展程度国家的水平，义务教育法、教育法中有关教育经费的条款得不到落实，教育机会不均等的加剧，无不与教育公共选择机制的缺失有关。

（2）教育行政制度与财政制度脱

卫

教育行政管理制度与教育财政制度脱节，是教育发展的另一障碍。义务教育是我国教育的重中之重，但在义务教育的制度安排上，出现了教育行政与财政制度的脱节。我国将义务教育的责任交由地方政府负责，在各级地方政府责任的划分上，又层层下推，结果多数地区实际是乡镇政府承担主要责任。在财政收入的安排上，中央政府、省级政府掌握了主要税源，但又没有建立规范的政府间财政转移支付制度，乡镇政府得不到履行实施义务教育所需的财政资金。虽然中央政府实施了贫困地区义务教育工程，但几十亿元的专项经费对年需求千亿以上的义务教育而言，只是杯水车薪。义务教育的困境，很大程度上是教育财政制度安排的缺陷造成的。

（3）教育体制与经济体制不协调

教育中的许多问题是社会经济体制改革不到位的反映。居民个人高等教育需求远大于社会需求，是由于部分社会经济体制改革滞后所致。由于严格的户籍制度与劳动力市场制度性分割，居民，特别是农村居民的就业机会受到严格限制，取得高等教育文凭是跨越制度鸿沟的最佳选择。“应试教育”长盛不衰，与不合理的户籍制度，与劳动力市场分割制度是密切相关。教育体制改革的一个重要内容就是要建立教职工劳动力市场，但教职工的养老保险制度、失业保险制度、医疗保险制度没有建立，流出教职工队伍的人，不能得到应有的社会保障。结果使得教职工劳动力市场成为只能进不能出的市场，学校内部改革的效果大打折扣。

（4）教育管理体制没有理顺

教育管理体制的问题主要表现在各级政府之间、政府与学校之间、学校内部各个方面之间的关系没有理顺。在各级政府之间的关系上，中央、省级政府权力大、财力强，但没有承担相应的教育责任。“重中之重”的义务教育在农村由既无稳定财力又无权力和能力的乡镇政府负责，是政府间教育职能没有理顺的突出表现。在政府与学校的关系上，政府的教育权力过于集中，对学校内部事务进行过多的行政干预，使学校成为依附于政府的行政等级组织，没有成为面向社会依法自主办学的实体。政府对学校的微观管理过多过死，宏观管理和服务不足，既窒息了学校的活力又解脱了学校管理者的责任，使学校失去了面向社会自主办学的动力。校长与政府、校长与教职工、学校与学生的关系不顺。校长既难对政府负责，又难对教职工和学生负责，加之缺乏对学校业绩的考评标准，使学校管理者追求成本最大而不是效率最高。结果使得学校领导职务官员化，管理机关化、官僚化，运行效率低下，学生的消费者权益得不到保护。

三、教育体制改革的理论思考

我国教育的问题，只能通过发展和改革来解决。我国的教育体制改革是在市场导向的经济体制改革的环境

中进行的，但对市场经济中政府在教育中的作用，以及学校的性质及运行规律还缺乏深入的理解，因而对市场经济环境下的教育体制没有形成共识，影响了 教育的发展和教育体制的改革。因此有必要对这些问题进行深入的探讨 。

1 . 政府要在教育资源配置中起主导作用

教育体制改革的一个重要问题就是要确定符合市场经济环境的教育资源配置方式。教育资源的配置方式与教育服务的产品属性密切相关，确定教育资源的配置方式先要确定教育服务的性质。

教育服务属于准公共产品

经济学从产品消费的角度把社会产品与服务分为三大类：公共产品、私人产品及准公共产品。公共产品的严格定义是美国著名经济学家萨缪尔森在 1954 年给出的。按他的定义，纯粹的公共产品是这样的产品：每个个人消费这种产品不会导致别人对该种产品消费的减少。根据公共产品的定义，经济学家概括出公共产品的两个基本特征：消费的非竞争性和非排他性。人们在分析产品属性时，就用这两个特征进行判断。凡同时具备消费的非竞争性和非排他性的产品，就是公共产品，如政府的国防服务、执法服务等公共服务。私人产品与公共产品相反，是同时具有消费的排他性和竞争性的产品，如私家车、衣物等生活用品。界于公共产品与私人产品之间的产品就是准公共产品，它既有公共产品的成分，又有私人产品的成分。

教育提供的是一种服务，教育服务的提供者是学校，教育服务的消费者是学生。按公共产品理论，教育属于准公共产品。从公共产品的两个特征分析，教育具有消费的竞争性，即对于既定的教育供给—教师、教室、实验室等，增加一个消费者（学生），会减少其他消费者的消费水平；教育消费的效用具有一定的排他性，但不具有完全的排他性，即教育带来的经济与非经济好处受教育者可以获得，诸如预期收入的增加、福利的改善、流动与晋升机会的增加、精神文明的享受等，但无法排除其他人也得到教育的益处—一个受过良好教育的公民对邻居、同事、社区、社会都有益处，教育对于社会的精神文明与物质文明建设都会带来巨大收益，这就是教育的外部效用或公共产品成分。因此，教育服务既不是公共产品，也不是私人产品，而是一种准公共产品。教育的公共产品成分已经由学者们进行过充分的描述，如促进社区发展，增进社会融合，推动经济增长，减少收入分配不平等，减少犯罪，降低人口过快增长等等。

在公共产品理论出现以前，经济学家就对教育的外部效用作过论述，只不过没有使用公共产品的术语。在公共产品理论出现后，经济学家，特别是从事公共产品理论和公共财政理论研究的经济学家，在讨论公共产品时，经常涉及到教育，多把教育视为准公共产品。

美国经济学家布坎南认为，教育

需要全本请访问 www.ertongbook.com

的直接受益者是受教育者及其家庭，从这一点看，教育与一般的商品没有什么不同。但是，教育除了其可分割的私人利益外，还具有重要的“社会”利益。社会集团的全体成员，至少大部分人，通过使社会的成员得到良好教育而间接地得到好处。这些利益从家庭外溢给该社会的其余成员。因此，教育是一种准公共性的服务①。美国财政学家马斯格雷夫将政府提供的产品分为两类，一类是社会产品，另一类是优效产品。社会产品是效用具有非排他性的产品，即公共性产品、优效产品是对个人具有有益效用，但由于个人不能作出正确判断而不能表达真实需求的产品。他把教育服务看成是既满足私人需要又满足社会需要的产品，是公共性产品或准公共产品②。

我国较早从公共产品理论出发讨论教育产品性质的是北京师范大学的王善迈和北京大学的厉以宁。王善迈在《市场经济中的教育资源配置》一文中，从市场机制资源配置的特点出发，提出义务教育是公共产品、非义务教育是准公共产品，义务教育应由政府提供，非义务教育应由政府与市场共同提供的观点③。厉以宁在讨论教育产品的属性时，提出了教育有五种属性的观点。他从公共产品的定义出发对教育的产品属性进行区分。但他的公共产品定义与萨缪尔森不同，他认为公共产品是指政府向居民提供的各种服务的总称。他以教育提供者的目的为标志，将教育区分为五类：具有纯公共产品性质的教育服务，基本具有公共产品性质的教育服务，具有准公共产品性质的教育服务，具有纯私人产品性质的教育服务，基本具有私人产品性质的教育服务。他将政府提供的教育看做公共产品，私人提供的教育看做私人产品④。

对产品属性的确定应该从其消费上的特征出发。公共产品是同时具有消费的非排他性和非竞争性的产品。政府提供的不付费的产品并不都是公共产品，如政府向穷人发放的食品券，是纯粹的私人产品。公共产品应该由政府提供，但政府提供的不一定都是公共产品。就教育而言，基础教育阶段的教育具有外部效应是公认的，但基础教育既可以由政府提供，也可以由私人提供，不能说政府提供的基础教育是公共产品，私人提供的基础教育是私人产品。

经济学分析证明，公共产品由于效用具有外溢性，且无法排除不付费者获得外溢的效用，于是会出现搭便车现象。也就是承担公共产品成本的人，不能得到其全部收益，没有负担一点成本的人，却能获得相同的收益。这样理性的个人谁也不会去提供公共产品。结果公共产品的供给就会小于社会的真正需要，甚至为零。市场无法或不能有效提供公共产品，如果政

① J·M·布坎南：《公共财政》，中译本，中国财政经济出版社，1991年第356页。

② 理查德·A·马斯格雷夫：《比较财政分析》，中译本，上海人民出版社、三联书店，1996年第6—22页。

③ 王善迈，1996：《市场经济中的教育资源配置方法》，《方法》1996年第3期。

④ 厉以宁：《教育的社会经济效益》，贵州人民出版社，1995年第80—83页。

府不提供，社会就不能得到或充分得到这类产品，形成“公共的悲剧”。因此公共产品一般通过政治程序或公共选择由政府来提供。私人产品则可以由市场价格进行有效配置，不需要政府提供。准公共产品因有一定的效用外溢性，不能完全由市场提供，应有政府参与提供。产品属性是经济学中判断该产品是由政府提供还是由市场提供的主要理论依据。按照这一原理，作为准公共产品的教育应该由政府和市场共同提供。

政府应提供教育服务

对于政府要不要提供教育，国外经济学家的观点基本一致。不说赞成政府干预经济的凯恩斯学派，就是极力主张小政府的自由主义学派，也肯定政府在教育中发挥作用的合理性。斯密、弗里德曼、布坎南等是著名的自由主义经济学家，他们的论述对理解政府在教育中的作用很有价值。

斯密 1776 年在《国民财富的性质和原因的研究》一书中讨论政府（君主）的义务时论述了政府对教育的责任。他认为政府只有三个应尽的义务：第一，保护本国社会，使不受其他独立社会的侵犯；第二，保护人民，不使社会中任何人受其他人的欺侮或压迫，为此，要设立严正的司法行政机构；第三，建设并维护某些公共机关和公共设施，这类机关和设施对社会有很大利益，但若由个人或少数人办理，所得决不能补偿所费，因而需要政府举办。斯密将“青年的教育设施”列入上述公共设施。他认为，在文明的商业社会，普通人民的教育比有身份有财产者的教育，更需要政府的注意，因此政府要负担一部分教育经费[①]。斯密在这里已经提出了以后人们论证政府参与教育的两个主要理由：教育的外部性或公共产品性质，教育公平的需要。

弗里德曼认为，政府对教育有两个干预的理由。第一个是教育的外部效用，第二个是对学龄青少年和其他对自己行动不负责任的个人的家长主义的关怀。他认为如果大多数公民没有最低限度的文化知识，也不广泛地接受一些共同的价值准则，稳定而民主的社会不可能存在。教育对文化知识和价值准则两个方面都会作出贡献。儿童受到的教育不仅有利于儿童自己或家长，而且社会上其他成员也会从中得到好处。他进一步论述了教育外部效用与政府参与提供教育的关系，认为由于教育外部效用的存在，政府应该对儿童的家长提出让儿童受到最低数量学校教育的要求，就如对建筑和汽车的所有者提出安全标准以保障他人的安全一样。如果这种学校教育所引起的经济负担能容易地为社会的大部分家庭所承受，政府就没有必要大量提供教育，只须向贫困家庭提供特殊补贴。但由于不同家庭之间财富和孩子数量的差异，加上维持一定标准的学校教育需要相当可观的费用，使得政府仅提出教育要求而不提供教育经费的政策难以实行，所以政府要

① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，中译本，商务印书馆，1994 年第 254、272、284、340—341 页。

提供教育经费[①]。

布坎南是从公共产品理论出发论述政府参与教育的必要性的。布坎南认为，作为准公共产品的教育，其效用从受教育者家庭外溢给社会的其余成员。如果把“购买”教育服务的全部责任都直接地留给私人家庭，那么，由于私人家庭只有在自己的预期利益等于或超过其私人成本时才愿意支付成本，所以用于教育的费用可能会太少。就全社会而言，教育的供给将不足。因此，政府应该作出努力，通过税收收入来为教育筹资，增加教育的供给[②]。

教育服务不应市场化

我国大部分经济学家认为教育是公共性产品或准公共产品，赞成政府提供教育。但是也有少数经济学家和教育学者提出教育市场化、教育产业化的观点。

教育市场化最早的提法是教育商品化，是 80 年代末出现的，90 年代初又开展过热烈的讨论。教育产业化的提法是与教育商品化同时出现的。1998—1999 年在政府将发展教育作为扩大内需的政策背景下，理论界对教育产业化问题进行了较大范围、较为深入的讨论。教育产业化讨论中的一个问题是，被讨论的主题——教育产业化的含义不明确。作为第三产业的一部分，教育是一个产业，这个命题陈述的是一个事实，没有大的分歧。中国需要大力发展教育产业，这是大多数人的基本判断和主张，也没有大的分歧。但教育产业化指的是什么，理解和主张就大相径庭。从讨论中赞成者和反对者的指向看，教育产业化的含义实际上是教育市场化。赞成教育产业化的人主张教育市场化，反对教育产业化的人，反对的是教育的市场化、学校的企业化。

市场经济条件下，教育资源的配置可以归纳为四种模式。第一种模式，政府提供全部或大部分经费，学校全部或大部分由政府举办，受教育者不负担或负担小部分直接成本。教育服务过程、学费、教育消费主要由政府控制。市场机制仅在少量资金投入及学校所耗资源的配置上起作用。第二种模式，政府提供大部分经费，学校主要由民间举办，受教育者负担小部分直接成本，市场机制在除资金以外的教育生产要素供求、教育服务过程组织、学费形成等方面起重要作用，但教育的消费主要由政府补助，市场力量不起主要作用。第三种模式，政府提供小部分经费或不提供经费，学校主要由政府举办，受教育者负担大部分或全部直接成本，市场在教育生产要素供求、学费和教育消费中起主导作用，但教育服务过程组织等方面市场力量不起主要作用。第四种模式，政府提供小部分经费或不提供经费，学校全部或主要由民间举办，受教育者负担大部分或全部直接成本，教育的生产要素、教育服务过程组织、学费、消费都主要由市场机制决定。不同级别、不同类型的教育，其配置模

① 米尔顿·弗里德曼：《资本主义与自由》，中译本，商务印书馆，1986 年第 83—86 页。

② J·M·布坎南：《公共财政》，中译本，中国财政经济出版社，1991 年第 356 页。

式可以有所不同。各国的义务教育基本上属于第一种模式，私立高等教育接近于第四种模式。从市场机制的作用看，第四种模式最大，第一种最小；从保证教育公平的角度看，第一种模式最好，第三、第四种模式都很差；从对公平与效率的兼顾看，第二种模式较为理想，第三种模式最差。

对一个国家而言，教育市场化的含义是：各级各类教育，其生产要素的取得、教育服务过程的组织、教育服务价格的形成、教育消费者的选择等均由市场供求决定。显然，上述的前三种模式，市场机制没有发挥基础性作用，教育没有市场化。只有各级各类教育都属于第四种模式，市场机制才发挥了基础性作用，才可以称为教育的市场化。

教育市场化从技术层面上没有任何障碍，教育的消费具有竞争性，受教育的过程具有很强的排他性，按高于成本的价格向学生收费在技术上是可行的。但是能够市场化并不说明市场化是可取的。是否应该让市场机制在教育配置中发挥基础性作用，取决于教育制度的基本价值取向。那么让市场对教育配置中起基础性作用会有什么结果呢？那就是教育生产要素、教育服务过程、教育价格、教育消费都由市场决定。这样将导致严重的社会后果：第一，导致教育机会不公平；第二，导致辍学率上升；第三，导致教育异化，教育不再是育人的手段，变成了营利的工具[①]。1999年，我国高中、高校的年生均经常费分别为2548元，11854元，即使按年生均经常费定价，教育的价格也是相当一部分居民承受不起的。按这一价格水平收费，相对于农村年人均收入2210元的水平，相对于城市下岗职工月均200元左右的社会保障金，结果如何可想而知：那就是有相当一部分居民的子女因无力交费失去受教育的机会。得过诺贝尔经济学奖的，主张小政府的经济学家弗里德曼、布坎南等已经从理论上论证，教育市场化的结果是全社会的教育水平会低于社会需要的水平。说得明白一点就是富人多受教育，穷人少受或受不到教育，全社会的总教育经费不会增加而会减少，教育不是发展而是倒退。这是一种既不公平又不符合社会最大利益的结果。

实践中，即使是市场经济最成熟的国家如英国、美国，教育资源的配置方式也主要是上述第一种模式，而不是让市场机制起基础性作用。国际组织在有关教育的宣言、国际公约中，反对市场机制在教育中起基础性作用，主张加强政府的作用。1948年联合国《世界人权宣言》第26条第1款提出："人人都有受教育的权利，教育应当免费，至少在初级和基本阶段应如此。技术和职业教育应普遍设立。高等教育应根据成绩而对一切人平等开放。'[②] 1966年联合国《关于经济、社会和文化权利的国际公约》第13条规定："一、本公约缔约各国承认，人人

① 王善迈：《教育服务不应产业化》，《求是》，2000年第1期。

② 联合国：《世界人权宣言》，载刘海年主编《〈经济、社会和文化权利公约〉研究》，中国法制出版社，1948年第299页。

有受教育的权利。 …… 二、本公约缔约各国认为，为了充分实现这一权利起见：（甲）初等教育应属义务教育性质并一律免费；（乙）各种形式的中等教育，包括中等技术和职业教育，应以一切适当方法，普遍设立，对一切人开放，特别要逐渐做到免费；（丙）高等教育应根据成绩，以一切适当方法，对一切人平等开放，特别要逐渐做到免费；……”① 1998 年联合国教科文组织召开的首次世界高等教育大会认为，“应当澄清这一方面的模糊与混淆。市场规律和竞争法则不适用于教育，包括高等教育。”因为“教育不是经济的一个分支。教育过程、教育目标、教育结果或‘教育产品’都不能与经济相提并论……”会议提出，“减少国家在经济领域的作用是当前世界趋势，但是这一趋势不能自然而然地扩展到教育领域。”②世界银行和联合国开发总署在近年关于我国社会经济及教育发展的研究报告中，都提出政府在减少经济中作用的同时，应在教育中发挥更大作用的观点，并指出了我国教育发展中不公平程度的扩大。

1．教育服务中的政府与市场

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，我国的教育体制改革要适应社会主义市场经济的要求，但市场经济并不会改变教育准公共产品的性质，市场经济与政府提供教育不是互斥的。在市场经济中，教育也不是私人产品，教育不应市场化，不应由市场配置。中国的传统价值观中，公平价值观得到社会公众的普遍认可，“不患寡而患不均”是真实的国民心态。如果政府采取由市场在教育资源的配置中起基础性作用的政策，由此引起的人力资本生产不足和社会动荡将会带来严重的后果。因此让市场机制在教育的配置中起基础性作用的主张，在理论上没有充分的根据，在实践中后果是十分有害的。如果说，在处理公平与效率的关系上，经济体制改革是效率优先、兼顾公平的话，那么，教育体制改革应该公平（教育机会的公平）优先，兼顾效率。

我们认为，在社会主义市场经济下，政府应该在教育资源的配置中起主导作用。其基本特征之一是教育经费主要由政府提供，就全社会整体而言，教育的定价或消费主要由政府调控，而不是由市场供求决定。在我国现阶段，政府主导作用的重要体现，一是依法承担义务教育的责任，提供义务教育的经费，保证全体公民得到基本的教育；二是在非义务教育阶段，除承担一部分经费外，还应建立助学机制，使有才华又有受教育意愿的贫困阶层子女不会因为学费无法筹措而失学。

政府在教育资源配置中起主导作用，并不否定市场机制对教育的作用。市场机制的作用，主要体现在以下几个方面：第一，办学体制的多元化。市场经济的多元所有制结构，居民收

① 联合国：《经济、社会和文化权利国际公约》，载刘海年主编《〈经济、社会和文化权利公约〉研究》，中国法制出版社，1966 年第 305 页。

② UNESCO, 1998: World conference on higher education, *World declaration on higher education for the twenty – first century : vision and action*. Paris.

入的增长，富裕阶层的出现，选择性教育需求的扩展，形成了发展民办学校的客观要求。第二，教育服务面向社会发展和劳动力市场。非义务教育阶段的学校，其招生数量、专业设置、层次结构、教学内容等要适应未来社会发展及劳动力市场的需要，受劳动力市场的调节即使在义务教育阶段，其部分教学内容也应反映市场经济的要求，如与市场经济有关的竞争意识、契约观念、法制观念等。第三，学校资源配置的市场化。教职工、学校建筑、教学仪器、图书、消耗材料、后勤服务等教育生产要素，都受市场供求的调节，学校要在生产要素市场上通过价格竞争获取。教育体制适应社会主义市场经济的要求，最主要的就是确立多元办学体制和经费筹措体制，根据未来劳动力市场供求提供教育服务，建立按市场规律配置资源的学校管理体制。

2．中央和省级政府应承担更大的教育责任

根据公共产品理论和教育公平原则，政府应该在教育资源的配置中起主导作用。在大多数国家，政府是多级结构，政府在教育中的作用或职能，需要由各级政府分别承担。各级政府间的教育责任和权力的划分，与其他政府职能一样，与一国社会历史文化传统、政治体制、民族、宗教、地理环境等许多方面密切相关。

巴斯特布尔提出了中央政府与地方政府事权或支出划分的三个原则：一、受益性原则。凡是政府所提供的服务，其受益对象是全国居民，应该由中央政府承担；凡其受益对象是地方居民，则应该由地方政府承担。二、行动原则。凡政府公共服务的实施在行动上必须统一规划，应该由中央政府负责；凡政府公共活动在实施过程中必须因地制宜的，应该由地方政府负责。三、技术原则。凡政府活动或公共工程，其规模庞大，需要高度技术才能完成的，应该由中央政府承担；否则，应该由地方政府承担[①]。概括起来，就是全国性公共产品，应由中央政府提供；地方性公共产品，应由地方政府提供。各级地方政府之间的责任划分，原则相同。就教育而言，从受益原则看，受教育者流动性越大，效益外溢性越强，流出了省界，就是全国性公共产品。但即使是高等教育的毕业生，也不会全部在全国范围内流动。因而教育部分是全国性公共产品，部分是地方性公共产品。从行动原则看，教育既有需要全国统一规划的内容，如学制、课程标准等，又有需要因地制宜的内容，如教材中关于当地历史、文化、地理等特有的内容。从技术原则看，教育没有地方完成不了的内容。因此，根据政府的事权划分原则，教育事涉中央与地方，中央政府和地方政府都应负责。但教育责任在各级政府间具体如何划分，是由各国历史、政治等许多因素决定的，世界各国各有特点，不尽相同。但总体来说，大多数国家，教育主要由地方政府负责。

① 平新乔：《财政原理与比较财政制度》，上海三联书店、上海人民出版社，1995年第362页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com