

## 教育公平问题的制度经济学分析

文/徐文华

### 一、和谐社会背景下教育公平问题的提出

公平是一个相对的政治哲学范畴，意为平等与公正。胡森（Husen T.）把教育平等分为教育起点的平等、教育过程的平等和教育结果的平等。教育公平是全民教育的灵魂。没有教育机会的均等，就谈不上社会公平。马维娜认为，教育公平不是一个简单的理念或实践问题，而是一个各种复杂因素交织在一起的特殊问题。不同的历史语境赋予教育公平不同的历史使命，包括资源配置的权力运作、阶层分化的新元素介入、公共政策的权威性配置等等。战飏认为，“教育公平是动态的相对的教育平等。其基本内容就是实现教育利益分配的公平。这种利益分配体现为三个阶段：发展权利与发展机会的分配阶段、发展条件的分配阶段、发展水平和资格的认定阶段。”

中国社会转型过程中，不同利益群体围绕着现行教育资源分配制度而对有限教育资源的争夺，已经形成了教育有失公平的局面。周金燕依照指标体系的构建方法，并使用不平等的测算工具——基尼系数作为教育公平的基本测算工具，首次建立了适合于我国整体评价和省区比较的教育公平综合指标体系。张长征估算了1978～2004年间我国历年教育公平程度。结果表明，我国总体教育公平程度较改革开放初期已有显著提高，然而与国际水平相比仍然较低。而且由于存在着显著的区域教育不平等与城乡教育不平等，教育水平提高对于经济增长与社会发展的促进作用受到显著影响。

90年代中期以来的教育产业化，主要是以效率的标准来看待发展，发展同时忽视公平，可以说发展大于改革。与发展教育产业化的正路——更大程度地利用市场机制配置教育资源，培育和扩大教育市场，积极发展民办教育，引导全社会的资源共同参与举办教育不同，目前我们采取的是一种“宏观垄断、微观放开”的“产业化”思路。“效率优先”、不择手段“做大蛋糕”成为“教育产业化”思潮的基本价值。然而，这种单纯“市场一效率”导向的公共政策的最大问题，是淡化、模糊了政府提供教育服务的特定职责，混淆了政府和市场、公办教育和民办教育的不同功能，架空了弱势阶层和人群享受公共服务的机会和权利。杨东平认为，精英主义与大众主义两种不同的教育发展模式、转型期新的利益格局和“教育产业化”的发展路径等，造成教育机会均等的深刻影响。

当前，教育领域的不公平表现在城乡、区域、学校和不同群体之中，造成这一现象的原因很多。如政策偏差导致资源配置失衡、“城市取向”加剧城乡鸿沟、精英教育观念根深蒂固、市场机制的介入挑战教育公平、扭曲的价值观成为追求教育公平的桎梏。对于教育不公平问题，大多数学者从加大教育投入、强化政府责任、完善相关法律法规等方面提出了建议。也有学者发出了不同的声音，汪柱旺认为，作为教育财政资源配置的一种有效方式，教育券对弱势群体的保护，对弱势学校的扶持，对教育资源的充分利用等等，具有它独到的优点，根据我国的国情，推行科学、合理的教育券政策，对促进我国基础教育的均衡发展，实现受教育者的公平和教育主体—学校的公平，具有良好的导向和促进作用。

随着现代化进程的不断加快，我国当前正面临关键的临界点，即进入社会发展的矛盾凸显时期。在这一时期，社会结构内部不协调将引发冲突，产生社会紧张状态，从而成为一种社会张力。随着这种社会张力的日渐增大，会对社会结构形成冲击力并在其最薄弱环节释放，形成社会危机。因此，构建和谐社会，使整个社会处于协调、稳定的状态，是我国现阶段的现实使命。教育公平构建和谐社会的一个重要的“定向器”和“稳定器”，是和谐社会建设命题中的应有之义，教育公平是社会和谐的前提。教育公平是构建和谐社会的重要内容，教育公平是构建和谐社会的重要途径，教育公平问题在构建和谐社会中更能起到基础性的推动作用。美国智囊机构兰德（Rand）公司1999年教育研究报告《Closing the Education Gap: Benefits and Costs》指出，教育公平不仅能够给政府创造巨额的财政收入，而且给社会带来巨大的经济效益。

### 二、我国转型时期教育公平问题的制度基础

教育公平问题的产生和我国的体制转型有着内在、密切的联系。按柯武刚、史漫飞在《制度经济学：社会秩序与公共政策》中的说法，转型是从一种国家或政体被转变为另一种国家和政体。当前，该词指这样一种制度变革，即从以生产资源集体所有制和党政机关控制生产资源的运用为主转变为以私人所有制以及按个人和私人团体的分散决策运用生产资源为主。这种说法可以说代表了国外新制度经济学家和大部分主流学者对转型的认识和看法。

从制度经济学的角度看，我国在向市场经济转型的社会变迁过程中，教育的外部环境发生了巨大变化，在实现国家主义的发展目标与追求经济利益的双重驱动下，旧有的制度性障碍在市场环

境中的演化，社会转型社会特殊的教育问题。我国的改革走的是一条渐进式的道路，旧的制度被打破，但新的制度还没有建立起来和得到有效的实施。在努力把“馅饼”做大的同时，不能很好地兼顾公平。在不均衡的发展道路中，各种各样的问题相继出现，但让人担忧的是，制度转型不一定会向着有利于全体老百姓的最大利益或者说总体福利最大化的方向发展。

在从计划经济向市场经济转型过程中，所有权改革的作用很大程度上减少政府对经济的直接干预，增强对经济主体的激励，同时，政府应该更好地承担起提供社会公共服务的职能。相对于成熟的自由化市场经济而言，在转型过程中政府对市场、对企业的干预都存在，而且其方式和范围都不同。但随着改革的推进，政府干预的方式和范围在变化，干预的总体水平也在弱化。但转型过程并不能等同对政府干预强度的降低过程，如斯蒂格利茨所说的“向市场经济过渡并不是弱化而是要重新界定政府的作用”。但是政府也是一个“经济人”，其在干预经济和社会事务的同时，利益取向也很明显。政府干预可能会偏离制度优化的方向，政府可能会通过加强对经济社会的管制获取利益，相应的社会上就会出现很多利益集团和寻租活动。利益集团能够通过政治的或其他渠道左右改革，他们可能通过非法的和私下交易对政府政策形成施加影响，这种既得利益集团对政府的控制被称为“政府被控”（state capture）。政府被控的国家经济改革进展缓慢甚至停滞，严重阻碍了制度的发展。更为糟糕的是，这样一种寻租的社会会不断地得到加强和促进，从而进入一种锁定状态，要打破这种锁定状态，就需要建立一种有效的治理机制，通过立法和赋予各种行为主体维护自身的权力来协调各方面的利益。

因此，转型期体制改革的重要特点被称为“内部人改革”，即在缺乏有效的社会参与和利益博弈机制的情况下，由掌控重要资源的权力部门主导的改革。由于垄断和缺乏监督，逐渐形成基于部门利益的特殊利益集团，并出现了公开地设租寻租、权学交易、钱学交易等制度性腐败，造成扭曲的市场和不公平竞争。

### 三、我国教育不公平问题的解决：公共治理与制度安排

要有效地解决教育公平问题，建立相关的治理制度是至关重要的。通过正确处理政府、市场与学校的关系，确立教育的公益性、公共性、公证性等基本价值，确立政府提供公共服务、公共产品、维护公平竞争的市场秩序等基本职责，规范政府在市场经济环境中的行为。

第一，要改变传统的单一政府选择的教育政策活动的范式，建立教育公共治理的社会参与制度。为了使各类教育利益相关者特别是弱势群体充分地表达他们的利益诉求，除了重大教育决策实施听证制度和咨询制度以外，应在各级教育决策系统特别是学校管理的决策活动中建立教育行政听证制度、咨询制度和监督制度，保证教师、家长、学生、社区人员等所有的教育利益相关者能够有机会参与教育的公共治理。

第二，创造学校之间公平竞争的制度环境。公平竞争的政策和法律环境是教育市场正常运作的基本制度保障。从国民待遇的原则出发，赋予公立学校和民办学校、正规教育机构和非正规教育机构同等的法律地位。政府在评估公共教育质量、进行公益信托、实施政府采购和对学校征税的活动中，应对各级各类学校制定和采取一致的评价标准。真正解决由于社会经济和政策原因导致的义务教育学校之间办学水平的差异问题，通过国家的特别资助、教师的流动、薄弱学校的撤并等方式来解决学校的差异问题。在非义务教育阶段，政府应以学校或教育机构所能提供的公共教育的质量和服务绩效为标准实行公共财政资助，对民办学校政府应在加强监管的同时为民办学校的发展提供更为宽松的制度环境。

第三，建立弱势补偿制度。对社会弱势人群的补偿是衡量社会公平的重要尺度之一，应建立对社会低收入阶层、少数民族、妇女和女童、残疾人、农村和边远地区人口的补偿制度。利用国家财政的专项资金、转移支付、免税与退税、提供优惠贷款、发达地区的对口支援，或利用政府机制、社会机制和市场机制相结合的融资方式，以及国际合作渠道引进资金，推动这些地区教育的发展。

第四，完善国民教育体系，建设学习型社会，用立法手段和法律机制保障国家不断增加对教育的投入，扩大教育规模；通过立法推进全民学习和终身学习，使学习型社会的教育发展目标法制化通过不断提供更多的受教育机会，改善教育供给严重不能满足人们教育需求的状况，使越来越多的社会成员都能够享受更公平的教育。

【本文系江西省教育科学“十一五”规划课题《和谐社会背景下实现教育公平研究：制度经济学的视角》（编号为06YB060）的阶段性成果。作者系华东交通大学经济管理学院副教授】

#### 相关链接

我国社会保障制度存在的主要问题及对策  
教育公平问题的制度经济学分析  
浅论诚信道德与和谐社会的关系  
大量外资流入的利弊及对策  
谈谈农村剩余劳动力的转移  
地下金融产生的原因分析

中国农村经济弱势群体的成因分析  
道德演化的经济博弈分析与企业高管犯罪  
大力推行排污权交易、积极促进环境保护、保持我国经济稳定发展

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心