

反思教育产业化的反思： 有效利用教育资源的理论与政策

陆 铭 蒋仕卿*

内容提要 稀缺的教育资源应得到有效利用,而教育财政的分权、学校间的竞争和合理的价格机制能够提高基础教育资源的配置效率与组织效率。在一定程度上,通过教育券、奖学金和财政转移等机制向低收入人群和地区提供补贴,不仅有利于公平,也有利于效率。但过度地、不科学地追求公平,却可能损害教育资源的有效利用,甚至与追求公平的初衷相违背。本文对如何有效利用教育资源进行了理论分析,并对中国基础教育产业化的反思进行了反思。

关键词 基础教育 教育产业化 同群效应 效率 公平

一 引言

近年来,对于基础教育产业化的反思直接触及了如何看待基础教育资源有效利用与教育的公平之间的关系问题。当基础教育的高收费、择校以及不同收入和社会阶层的人享受不同的受教育机会等现象日益为人们所诟病时,在政策层面上,教育部官员表示了对教育产业化的极力反对,认为在基础教育阶段引入市场化,有违教育的公益性质,违背了国家的办学方针,违背了人民群众的根本利益;在学术研究领域,学者们也从教育的公共品特性与社会公平和公正(郝文武,2000)以及教育的非经济属性(刘超良,2001)等角度论述了教育产业化的弊端。在提出这些批评之后,人们提出的政策建议包括严格禁止择校,以及促进地区内基础教育的完全均等化等。与此同时,对于各种教育均等化模式的报道也见诸各类媒体。

但是,在对教育产业化进行反思时,有一系列问题待进一步的思考:什么是基础教育的目标?基础教育的公平和效率之间的关系是怎样的?什么是有效利用教育资源的方式?怎样的教育均等化是适度的?由于缺乏深入的理论分析,人们对于上述这些问题的意见是矛盾而又混乱的。在本文中我们要说明,中国的教育产业化过程中出现的种种问题是教育产业化的“方式”问题,而不是“方向”问题。稀缺的教育资源应得到有效利用,而教育财政的分权、学校间的竞争和合理的价格机制能够提高基础教育资源的配置效率与组织效率。在一定程度上,通过教育券、奖学金和财政转移等机制向低收入人群和地区提供补贴,不仅有利于公平,也有利于效率。但过度地、不科学地追求公平,却可能损害教育资源的有效利用,甚

* 陆铭:复旦大学经济学系 就业与社会保障研究中心和中国社会主义市场经济研究中心 上海 200433;电话:021-65642064 电子邮箱:minglu73@263.net;蒋仕卿:复旦大学经济学系和就业与社会保障研究中心 200433 电子邮箱:shiqing.jiang@gmail.com。

作者感谢复旦大学张晏、陈钊、王永钦、封进和樊潇彦的评论。感谢首届中国新政治经济学论坛上汪丁丁、杨春学、叶建亮的评论。感谢复旦大学经济学院985工程研究计划和教育部“新世纪优秀人才支持计划”项目的研究资助。

至与追求公平的初衷相违背。在本文的第二部分,我们讨论基础教育的目标,以及有效利用基础教育资源的机制。说明通过地方政府办基础教育,并形成—个公立学校和私立学校并存的竞争性的教育市场,是有效利用教育资源的基本条件,同时,政府应通过适度的教育均等化来提高教育资源的利用效率。在第三部分,我们对中国现有的教育政策进行了评论。第四部分是总结和相应的政策建议。

二 基础教育目标和教育资源的有效利用

(一) 基础教育的目标

教育资源是稀缺的,优质教育资源更是稀缺。对于中国这样的发展中国家来说,稀缺的教育资源尤其应该被珍惜。基础教育的目标是进行人力资本积累,而作为基础教育产出的人力资本积累则包括了知识、技能、良好的文明素质、积极的公民意识等所有与社会经济发展直接或间接相关的方面。将基础教育投入作为人力资本积累的手段,在一定的投入下,追求各类人力资本积累的最大化,总是有利于整体的经济增长和社会发展的。因此,基础教育的目标应是通过提高配置效率和组织效率,使稀缺的教育资源产出最大的人力资本。其中,配置效率要求教育投入通过不同地区、不同教育种类和学校、不同人群的教育资源分配,达到教育总“产出”的最大。组织效率则要求教育投入实现教育生产单位(学校)在一定的投入下达到产出的最大化(或者给定产出下的投入最小)。从静态的角度来看,教育投入的配置效率目标是要尽量地将稀缺的教育资源配置给有能力的受教育者,而组织效率目标则是要避免稀缺的教育资源被学校浪费。特别需要强调的是,教育的公平和效率并不—定相互矛盾,相反,如果低收入家庭的高能力的孩子能够获得优质教育资源,则可以实现教育的公平与效率的兼顾,这样的教育均等化就是适度的。然而,如果教育的均等化过度,则可能在追求公平的同时,有损于教育资源的有效利用,有些看似促进公平的教育政策甚至有可能反而危害低收入群体的利益。因此,过度的教育均等化将可能危害社会和谐和经济增长,这对发展中的中国来说将是代价昂贵的。

(二) 如何实现稀缺教育资源的有效利用

有两个经典的理论有助于我们理解教育的有效利用如何实现。—个是基于 Tiebout(1956)的公共品提供模型,这个模型能够回答如何通过地方政府竞争来提高地区间的资源配置效率和组织效率的问题;另—个是基于 Epple 和 Romano(1998、2002)的教育市场模型,这个模型解释了公立学校和私立学校如何通过竞争与互补来实现不同学生与学校的匹配,以及如何通过同一地区内的学校间竞争来提高教育资源的组织效率。

教育资源的有效利用涉及三个行为主体:中央政府、地方政府^①和居民(家庭)。教育资源可以由中央政府或者地方政府来配置,但是地方政府比中央政府拥有更多的信息,更了解当地居民对公共品的需求。事实上,如果没有了这个假定,由中央政府还是地方政府来提供公共品就没有差异了。而居民(特别是高收入家庭)作为公共产品的消费者可以通过房地产市场来搬迁居住地,选择最匹配他们家庭收入和子女能力的教育。这里,—个具有一般意义的问题是,地方政府是提供当地公共品的垄断者,那么,公共品的提供怎样才能有效率呢?

Tiebout(1956)提供了两个机制来促进教育等公共资源的有效利用(在下文中我们均以教育作为公共品的主要讨论对象)。第—,分权式的教育财政可以提高资源在不同地区之间的配置效率。由于地方

^① 这里的地方政府对应于英文中的“local government”的概念,这一概念并不包含对于政府级别和管辖范围的限定,只是说这一级政府提供当地居民可以享受,而其他居民无法享受的公共产品和服务。

政府拥有更多的关于地方的信息,如果由中央财政来配置教育资源的话,中央财政无法了解不同地区居民的真实偏好,从而可能出现教育资源的配置在数量和性质等方面与地方的实际需要不吻合。第二,在分权财政体制下,居民通过搬迁居住地来“用脚投票”形成了地方政府间在公共品提供方面的竞争,可以提高教育资源利用的组织效率。在美国,如果一个地方的教育质量低,就可能造成居民搬离该地,从而造成当地经济活动水平的下降,并继而造成房产价值下降、房产税下降和教育财政下降等一系列恶果。在中国,虽然教育财政并非以房产税为税基,但是如果居民通过变换居住地来选择教育仍然会影响房地产价格,从而影响地方政府的土地批租收入和房产交易税,同时,也将影响当地居民的收入和受教育水平,并直接或间接地影响地方经济的发展,最终影响地方政府的财政收入。

上述教育财政分权模型的启示是:教育财政分权、居民通过搬迁居住地来以脚投票加上房地产市场的价格机制,有利于提高教育资源在不同地区之间的配置效率,并且促使地方政府提高基础教育资源的组织效率。如果放弃基础教育财政的分权体制,就可能出现教育投入的低效率。《新华每日电讯》2006年5月29日报道了青海省化隆县石大仓乡大加沿村的一所已经关闭12年之久的学校仍然每年还按计划领取教育厅下拨经费的事实。Hoxby(1995)的经验研究发现,在美国,如果以州的教育支出在地方教育总支出中的比例作为教育财政集权程度的指标,那么当州的支出比例上升时,意味着财政集权程度上升,随之而来的是教育的生均成本上升、师生比上升、教师工资上升、教师参加工会比率上升、教育的成绩下降。如果缺乏居民在不同地区间进行搬迁的制度,则很难保证地方政府考虑当地居民对于教育质量的需求。在中国,尽管存在着户籍制度的限制,但是在同一城市的不同区之间,在同一省的不同城市间居民的搬迁自由是存在的,尤其是高收入群体,户籍制并不构成对他们搬迁居住地的限制,而恰恰是这部分居民的搬迁是形成居民“用脚投票”机制的关键。房地产市场的价格机制使教育的质量被“资本化”(capitalize),如果房地产价格不反映教育质量,就可能切断教育质量和地方政府税收之间的联系。

但是,上述的分权财政提供基础教育的体制导致了教育资源更多地被高收入的居民得到,这就引起了按收入分层的教育群分(sorting)现象。对于低收入居民,特别是那些低收入家庭的高能力孩子来说,他们失去了获得优质教育资源的机会,这种结果同时有失于公平和配置效率。因此,简单的财政分权机制只解决了教育资源在不同地区间的配置问题,我们有必要引入其他的机制来提高教育资源在不同人群间的配置效率,缓解按收入分层的教育群分现象。在Epple和Romano(1998、2002)的模型中,受教育者之间存在着同学相互影响的同群效应(peer effects),^①如果一个地区内同时存在私立学校和公立学校,并且它们之间充分竞争的话,私立学校将有动力通过奖学金去吸收那些高能力的学生,特别是那些低收入家庭的高能力的学生,从而提高本校学生的平均质量。这样能够使学校对那些教育需求强烈的高收入家庭收取更高的学费,从而形成了一种类似于高收入者补贴低收入者的机制。其结果就会大大提高低收入家庭子女获取优质教育资源的机会,提高教育资源的配置效率。在通常情况下,由于私立学校比公立学校具有更高的效率,因此,在市场竞争下,公立学校的职能将是提供大众化的低价(甚至免费)的教育,它们的服务对象既不是对教育有高需求的高收入家庭,也不是孩子能力较高的低收入家庭。在公私并存的教育市场上,如果政府为居民提供教育券,也将促进消费者的选择和教育市场的竞争,更多地提高低收入家庭的福利。

Epple和Romano(1998、2002)的教育市场模型的启示是:公私并存、市场竞争加上合理的价格机制是

^① 同群效应(peer effects)是教育经济学中的重要概念,这一效应简单地说是学生的成就不仅取决于自身的能力,同时也取决于同伴的平均能力。好的学校之所以是好学校,很大程度上也是因为学生本来就优秀,并且相互之间产生积极的影响。在Ding和Lehrer(2005)的经验研究中,同群效应在中国也同样存在。

地区内教育资源有效利用的必要条件。第一,允许教育市场上存在着公立和私立两类学校,并且促进它们之间的竞争有利于提高教育资源的配置效率和组织效率。由于存在着同群效应,私立学校有激励去吸收低收入家庭的好学生,这在边际上提高了教育资源的配置效率。与私立学校相比,公立学校效率较低,竞争的最终结果是,公立学校难以吸引高能力孩子的进入。在对美国的研究中,Evans 和 Schwab(1995)发现,教会学校(Catholic school)的毕业生比普通公立学校的毕业生进入大学的比例要高23%。反过来说,公立学校的存在能够为一般大众提供低价(甚至免费)的教育,促进了教育的公平。第二,学校之间的竞争是提高教育资源的配置效率和组织效率的关键。有了学校间对于优秀学生的竞争,就能够提高低收入家庭的高能力孩子获取优质教育资源的可能性。此外,Hoxby(2000)的研究发现,竞争的确能够提高学校的效率。第三,在教育市场上,价格机制是重要的,即使表面上地方政府可以提供免费的基础教育而不收取学费,但只要存在居民的搬迁从而影响房价的机制,教育的质量就最终会资本化为房地产的价格。实际上,居民还是需要为优质的教育资源付费的。

基于以上的讨论,我们可以对当前的教育产业化问题做一个简单评价。我们不想在此深究教育产业化和教育市场化之间概念的区别,我们想要强调的是,有效的教育资源利用机制需要做到以下3点:(1)主要由地方政府而不是中央政府来提供基础教育;(2)教育市场上应引入私立学校,并且促进私立学校和公立学校之间的充分竞争;(3)价格机制(无论是学费还是房价)在调节基础教育供给和需求方面发挥作用。

那么,作为基础教育目标的教育资源配置效率和组织效率被最大程度地实现了吗?对此问题,我们需要分三个层次来看。第一,在 Tiebout(1956)的公共品提供模型中,由于存在政府间的竞争,教育资源的组织效率能够提高,同时地区间教育资源的配置效率可以得到最大化。但此时,却可能会出现教育按收入进行配置的群分现象,这会使得低收入家庭的高能力孩子不能获得优质教育资源,从而使得人之间的教育资源静态配置效率未被最大化。而在引入了 Epple 和 Romano(1998、2002)的教育市场模型后,由于学校教育存在“同群效应”,^①学校间的竞争将使得学校有激励通过奖学金等形式来补贴低收入家庭的高能力孩子,提高他们获得优质教育资源的可能性,这时,教育的公平和效率目标是一致的。第二,丁维莉、陆铭(2005)认为,当前中国的现实是,劳动力流动和教育市场的竞争性并不像理论模型中那样充分,因此,对于落后地区或农村的财政转移虽然有可能带来一定的低效率,但却能够提高未能流动的低收入家庭的孩子(特别是其中的高能力孩子)获得教育资源的能力,这也有利于同时提高教育的公平与效率。第三,教育存在着隔代效应,高收入家庭获得优质教育资源后,却可能配置给了低能力的孩子,同时,低教育水平的家庭往往更易陷入贫困,进而获得好的教育的可能性更低,从而形成低教育和低收入者的代际影响和恶性循环,^②并可能扩大收入差距(Fernandez and Rogerson, 2001),而收入差距过大又不利于经济增长(陆铭等,2005; Wan et al., 2006)。^③因此,对贫困家庭和地区提供适当的教育补贴虽然可能牺牲静态的效率,但却可能获得有利于长期人力资本积累和经济增长的动态效率。

但是,上述这些措施并不意味着完全的教育均等化。适度的教育均等化应建立在市场机制的基础上,并以政府对市场的缺陷进行弥补。一旦用行政的力量推动基础教育的过度均等化,那么就是对市场机制的一种替代,有可能造成教育资源利用效率的损失,甚至可能危害教育的公平。基于上述理论分析,

① 对于理解教育和大白菜等普通商品的不同,同群效应是第一个重要的方面。如果是在大白菜市场上,卖菜的人就没有激励去补贴那些特别喜欢吃白菜的低收入家庭了。

② 对于理解教育和大白菜等普通商品的不同,隔代效应是第二个重要的方面。

③ 经济学家还发现,过大的收入差距对缓解贫困、提高社会流动性、增进健康、促进信任和保护环境不利。

我们需要澄清两种认识。第一,应该适度地促进教育公平,但不应该因此而放弃教育市场化的改革方向。近些年来出现的教育的不公平,并不是教育市场化的方向错误,而是方式需要调整。第二,基础教育具有很强的正外部性(社会收益),但这只是“政府需要提供义务教育”的理由,而不是义务教育“只能由政府来举办”的理由,我们已经说明,各类学校并存并相互竞争的教育市场才有利于兼顾教育的公平和效率。

三 中国基础教育改革:反思的反思

由于缺乏有效利用教育资源的理论指导,中国的基础教育改革所实施的一系列政策是值得重新评价的。中国的有些教育政策对有效利用教育资源是不利的,一些看上去更有利于公平的政策实际上却更不利于公平的实现。下面我们具体来分析几个现实中的教育政策。

(一)按片划分和就近入学

新中国成立以后的一段时间内,为了使稀缺的教育资源被用于快速培养人才的目的,在中小学实行重点学校制度,形成以升学教育为目标,选拔和培养少数“尖子”的教育体制。20世纪90年代以后,随着人们对于基础教育公平的日益关注,这一重点学校制度被取消了,但是这实际上并没有消除原有的重点学校和非重点学校之间在师资力量和生源上的差别。作为地方公共品的中小学质量差异是很容易被当地居民所观察到的。在90年代以后,随着市场化改革进程的加快,教育作为改变命运、提高未来收入的途径,被越来越多的民众所认识(Tsang, 2001)。当住房市场开始发育,住房商品化之后,富裕家庭就会通过搬迁到优质教育资源的周围来获得这些教育资源,住房价格也开始“资本化”教育的质量。同时,为了给学生减负,政府取消了“小升初”考试,严格按照地段入学。在这种公立学校之间存在质量差异,允许住房市场上自由搬迁的条件下,严格的就近入学反而不利于低收入家庭获得优质教育资源,并且通过房地产市场加剧了教育群分现象,从而导致优质教育资源主要被富裕家庭(或有社会关系的家庭)所获取的状况。而在学校公立的情况下,学校也缺乏激励来为低收入家庭的高能力的孩子提供奖学金。

(二)电脑派位

为了解决基础教育的不公平现象,特别是针对上述就近入学导致的居住区按收入隔离的状况,在小学升初中的阶段,部分地区实行了电脑派位制度。具体的操作方法是将一个大区内的几所“好”“坏”中学搭配在一起,对整个大区内的学生进行随机抽签安排,从而促使基础教育资源所谓的公平分配。应当说,这一做法体现了在教育市场化改革中,人们对于基础教育机会公平目标的诉求。但是即使严格地执行这一制度,其结果也一定是无效率的。部分高能力的学生进入差学校,或者部分低能力的学生进入好学校,自然有损于人力资本积累最大化目标。同时,那些富裕家庭(或者有社会关系的家庭),有激励去避免随机的电脑派位,因此,这一制度在实行中遇到了很多的困难。《中国青年报》2005年5月9日的报道指出,北京的“小升初”电脑派位制度面临全面崩溃,那些有钱或者有关系的家庭,在电脑派位之前,通过赞助费或者关系进入好的学校,而那些最终通过派位到低质量的学校报到的学生,一般都是“没钱”、“没权”、“没路子”的孩子。这一结果同样既不公平又无效率。

(三)禁止择校和教育“乱收费”

当人们不满于就近入学的学校质量时,择校行为就发生了。择校成为一部分虽然没有购买好学校附近的高价房,但却付得起择校费的家庭的选择,他们通过向学校支付一笔赞助费,就可以使子女获得优质的教育资源。在现实的争论中,人们对于择校行为的批评集中在两方面:第一,择校引起了社会不公平,出不起择校费的家庭无法获得优质的教育;第二,择校行为直接成为学校乱收费屡禁不绝的一个根源。

因此,人们认为,只有严厉地禁止择校,才能杜绝社会不公平,制止学校乱收费。真的是这样吗?问题没有那么简单。

正如我们在上一节中论述的那样,即使禁止了择校,只要优质教育资源是稀缺的,而住房市场上居民的居住地选择是自由的,那么富裕家庭仍然能够通过居住地的变换获得优质的教育资源,其结果还是高收入家庭获得高质量教育,这时候的房地产市场就会将学校的价值体现在高房价上。同时,即使取消了收费择校,人们仍然会通过其他机制来竞争有限的优质教育资源。在很多地区,推行素质教育要求初中在招收小学生时取消考试,而代之以对“能力”的考查。这时候,富裕家庭相对于低收入家庭就更有能力让自己的子女通过接受昂贵的才艺培训,发送“高能力”的信号,其结果仍旧是低收入家庭的孩子,特别是低收入家庭的高能力孩子受损。在缺乏公开透明的价格机制的情况下,还有一种获取优质教育资源的办法就是直接贿赂配置教育资源的官员和校长。

当然,这并不是说教育高收费有理,但是我们必须清楚,减少教育高收费的根本在于加强学校间(特别是私立学校间)的竞争,学校间竞争激烈了,学校就有激励通过降低收费来吸引学生,并且为低收入家庭的高能力孩子提供补贴。而在学校间缺乏竞争的情况下,无论是取消择校还是降低学费,都只会使得居民对于优质教育资源的竞争转向房地产市场。一方面,这将使得教育质量被进一步地“资本化”为房地产价格,使房产所有者而不是学校得到这部分收益;另一方面,这也使得一部分可以不购买好学校周围的房子但却愿意支付择校费的家庭,少了一种获得优质教育资源的渠道,而这部分家庭往往是那些并不富裕到足以买好学校周围房子的中低收入家庭。

(四)教育的过度均等化

在基础教育领域内,还有一种政策建议就是义务教育的完全均等化。如果这一政策在省一级实行,必然会使得地方政府没有激励去办好教育,同时地方政府也会夸大教育成本,相互搭便车。这种情况下,虽然可以实现教育的均等供给,但是教育的成本会大大增加,进一步造成房地产价值下降、经济发展受损和政府财政收入缩水。这在美国的教育改革中已经有前车之鉴。Hoxby 和 Kuziemko(2004)的研究发现,美国得克萨斯州的教育均等计划每年动用的资金达到 300 亿美元之巨,但是,这一计划较少使用相对有效的一次性总额再分配手段,而过于依赖于高额的边际税率。结果是,虽然这一计划成功地将富裕地区和较穷地区的生均支出差距减少了 500 美元,但是由房产价值下降等原因却损失了生均 27 000 美元的财产财富。现在,这项计划已经趋于破产而被放弃。

如果教育均等化政策在一个财政单位内(比如一个市内部)实行的话,过度的均等化也可能是得不偿失的。首先,即使我们能够实现学校投入的均等,但是如果依旧实行就近入学政策,那么仍然无法实现学校质量的均等。要知道,学校的质量并非只由投入决定,还取决于学校的师资和学生的平均质量。Epple 和 Romano(2000)已经证明,在就近入学政策下,同样的以居住地搬迁为途径的教育群分仍然会出现,最终将会出现以收入分层的教育资源配置的结果。其次,在教育资源总量约束的情况下,义务教育的完全均等化必定意味着所有学校的质量向中间学校靠拢。这样虽然使得一部分学生获得了收益,但是好学生并没有获得好的教育,同时这一地区也失去了真正意义上的好学校,从而导致总体的教育质量下降。那些对教育需求特别强烈的家庭,就会以脚投票,离开当地。但是,这些家庭往往是受过高等教育的富裕家庭,他们的离去会显著地影响一个地区的税基、人力资本和经济活动水平。此外,教育完全均等化必定是排斥私立学校提供教育的,这也导致了竞争不足和教育投入的组织效率损失。所有这些结果最终都将由搬迁能力较差的低收入家庭来承担,从而与教育均等化的初衷背道而驰。

四 教育改革:市场化的方向与方式

中国出现的教育不均等的现象,本质上不是因为中国采取了教育市场化改革的方向,而是因为教育市场化改革的方式没有经过科学的设计。本文的理论分析说明,教育财政的分权、地区间和学校间的竞争以及合理的价格机制是有效利用教育资源的必要条件。但是,简单的教育市场化并不能保证教育资源的有效利用,政府通过政策的干预或者机制的设计进行适度的均等化能够实现教育公平和效率兼得。因此,中国进行的教育市场化改革,不是方向的问题,而是方式的问题。有鉴于此,我们提出几点针对市场化方式的政策建议。

(一) 保证地方政府的公共教育投入,明确建立教育财政的独立预算

在中国,地方政府对于财政如何分配具有很大的自主权。为了经济增长的目标,地方政府往往相互搭便车,降低对于教育等领域的投入,所以,保障地方政府对于公共教育的投入就是一个首要前提。我们认为,建立独立的教育财政预算或者规定教育投入的比例,不仅可以防止地方政府减少对教育财政经费的投入不足,也可以使中央能够更好地监督地方政府的教育财政情况,并为必要的补贴提供依据。

(二) 对落后地区和农村实施教育财政补贴,适度缩小地区间基础教育差距

由于现实中存在着户籍政策等限制人口流动的制度,因此,通过以脚投票的方式来表达人们对公共品需求的机制不完全有效,这一方面使得地方政府基础教育的投入可能不会达到最优规模,另一方面使得难以流动的家庭的孩子更加无法获得充分的教育投入。因此,一定程度的中央(和省级)财政配套补贴也是可以提高教育资源配置效率的。但是,从长远趋势来看,随着劳动力的跨地区流动越来越充分,中央财政补贴的收益将相对越来越低,成本将相对越来越高。

(三) 鼓励民办教育的发展,促进学校间的竞争

放松基础教育市场的管制,降低市场进入和退出壁垒,建立一个竞争性的基础教育市场,才能同时促进教育资源的配置效率和组织效率。地方政府应该切实地贯彻中国的《民办教育促进法》,以鼓励更多的资源投入教育领域,让私立学校提供更多的教育资源,并通过竞争(特别是好学校之间的竞争)来促进教育资源的配置效率和组织效率的实现。而前些年里,通过将好学校民营化而产生的私立学校垄断了优质教育资源,缺乏竞争对手,没有通过降低学费和为低收入家庭的高能力孩子提供补贴来提高生源质量的激励,这是非常典型的市场化的方式错误。正确的做法是在学校民营化的同时,促进学校在地区内部和地区之间进行竞争,而不是对竞争进行限制。

(四) 设计合理的教育券制度,建立有效的奖学金制度,促进教育的机会公平

政府还可以利用教育券制度,进一步扩大低收入家庭获得优质教育的机会。可以设计一种合理的教育券机制,促进低收入家庭的高能力者获得优质教育资源,同时,不仅使得高能力者获得更多的人力资本积累,也能够补贴低能力者的福利损失(Epple and Romano, 2002)。同时,政府也可以对那些低收入家庭的高能力学生发放奖学金(或通过学校发放),促使他们有更多的机会获得高质量的教育。

中国能否在长期内保持自己的比较优势,从而获得持续的经济增长,在很大程度上就取决于能否有效利用稀缺的教育资源,实现人力资本积累的最大化。教育财政的分权、学校间的竞争和合理的价格机制能够提高基础教育资源的配置效率和组织效率。在一定程度上,通过教育券、奖学金和财政转移等机制向低收入人群和地区提供补贴,不仅有利于公平,也有利于效率。因此,教育产业化的方向本身并没有错,但教育产业化的方式必须经过科学的设计。目前教育市场上出现的种种不合理现象,往往是由于没

有采取科学而有效的教育市场化方式而导致的。如果不尽早地走出这个误区,不仅会影响教育资源的有效利用,而且会使得高收入群体不满于国内的教育,而最终以“用脚投票”的方式将孩子送到国外读书,这对于中国的教育产业和未来的社会经济发展将形成致命的打击。

本文认为教育的市场化是教育资源有效利用的方式,但是,这绝不是说政府应该退出教育市场。事实上,我们一再强调了政府通过提供公立学校或者提供教育券等方式来履行有效利用教育资源的义务。教育市场化和政府调控并不是二选一的关系,而是一种相互补充和促进的形式。轻言教育产业化为祸水,从而禁止教育产业化,无益于促进基础教育的机会公平和提高教育资源利用效率,而是鱼与熊掌兼失。

参考文献:

- 丁维莉、陆铭(2005):《教育的公平与效率是鱼和熊掌吗?基础教育财政的一般均衡分析》,《中国社会科学》第6期。
- 郝文武(2000):《义务教育更不能产业化》,《上海教育科研》第3期。
- 刘超良(2001):《“教育产业化”的人文思考》,《教育探索》第5期。
- 陆铭、陈钊、万广华(2005):《因患寡,而患不均:中国的收入差距、投资、教育和增长的相互影响》,《经济研究》第12期。
- Ding, Weili and Lehrer, Steven F. “Do Peers Affect Student Achievement in China’s Secondary Schools?” *Review of Economics and Statistics*, 2005.
- Epple, Dennis and Romano, Richard E. “Competition between Private and Public Schools, Vouchers, and Peer – Group Effects.” *American Economic Review* 88, 1998, pp. 33 – 62.
- . “Neighborhood Schools, Choice, and the Distribution of Educational Benefits.” *NBER Working Paper*, 2000, 7850.
- . “Educational Vouchers and Cream Skimming.” *NBER Working Paper*, 2002, 9354.
- Evans, William and Schwab, Robert. “Finishing High School and Starting College: Do Catholic Schools Make a Difference?” *Quarterly Journal of Economics*, 1995, pp. 941 – 974.
- Fernandez, Raquel and Rogerson, Richard. “Sorting and Long – Run Inequality.” *Quarterly Journal of Economics*, 2001, pp. 1305 – 1339.
- Hoxby, Caroline M. “Is There an Equity – Efficiency Trade – Off in School Finance? Tiebout and a Theory of the Local Public Goods Producer.” *NBER Working Papers*, 1995, 5265.
- . “Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?” *American Economic Review*, 2000, 90, pp. 1209 – 1238.
- Hoxby, Caroline M. and Kuziemko, Ilyana. “Robin Hood and His Not – So – Merry Plan: Capitalization and the Self – Destruction of Texas’ School Finance Equalization Plan.” Working Paper, Harvard University, 2004.
- Tiebout, Charles M. “A Pure Theory of Local Expenditure.” *The Journal of Political Economy*, 1956, 64, pp. 416 – 424.
- Tsang, Mun C. “School Choice in the People’s Republic of China.” Working Paper, Teachers College Columbia University, 2001.
- Wan, Guanghua; Lu, Ming and Chen, Zhao. “The Inequality – Growth Nexus in the Short and Long Runs: Empirical Evidence from China.” *Journal of Comparative Economics*, 2006, 34(4), pp. 654 – 667.

(截稿:2007年1月 责任编辑:李元玉)