

全球化背景下高等教育公私属性的思考

墨尔本大学高等教育研究中心 马金森
华东师范大学高等教育研究所 李梅 编译

摘要：用萨缪尔森的产品概念来界定高等教育产品的公私属性，并以此来分析高等教育的全球性、浮现的世界市场和全球公共产品，那么以是否国有来界定高等教育产品的属性就行不通了。若从社会特性来区分产品的公私属性，那么全球的高等教育产品只能分为非排他性和非竞争性两类。由于公共产品往往在市场上生产不足，所以，充分认识高等教育私有产品在世界市场上的内在属性有现实意义。

关键词：全球化；高等教育；公共性；私有性

在自由主义的政治经济哲学中，区分公私属性是分析高等教育机构和各国高等教育体系的一项基本任务。在全球背景下，高等教育正经历着多重转变，传统意义上的公私属性变得越来越不稳定、越来越不清晰。国家层面上高等教育被理解为一种公共产品与服务，而私立高等教育的重要性和影响正日益增加。概而言之，高等教育的公私属性具有如下特点：

(1)高等教育的公私属性不是固定不变的自然属性，会随时间推移和认识变化发生转变。

(2)即使在既定的历史环境中，某类高等教育的研究、教学和服务功能的公私特性也不是它内在固有或自然存在的特性，而是取决于社会制度的安排，并可能同时具备公共性和私有性。高等教育具有公共性还是私有性，既有政策的敏感性，也根基于一定的社会制度与文化，并因时因地而变。教育活动有时从公共属性转变为私有属性，有时从私有属性转变为公共属性。

(3)公私属性不是普遍的属性，描述整个机构或整个系统完全为公有或私有，必然会忽视教育的复杂性。

(4)公私分割是根据教育的社会效用而定。这里采用萨缪尔森的新古典经济学对公私产品的界定，而不是以哈耶克为代表的国家和市场二元分割的经济理论。

(5)国家所有的机构可以生产私人产品，私人所有和营利性的机构也可以生产公共产品。所有制不能决定公私属性，但对教育机构进行国有、私有营利和私有非营利的区分仍然非常有用。

(6)公私属性并不是一元的。公私一方面可以互相吸纳，另一方面可以互相结合。高等

教育有多元属性，简单区分的代价是无法理解它的复杂性。

(7)高等教育的公私属性并不一定是零和游戏，它们并不总是互相排斥。如私人收益的增加，外溢给社会其他人的效益，即公共与集体效益也会随之增加。实际上，公私属性经常互相依附，一种属性产品的生产会促进另一属性产品的生产。但在竞争性的高收费的经济环境中，公私属性的关系倾向于零和关系，即私人产品的增加意味着公共产品的减少。

(8)有些教育机构在国家范围内是一种属性（如属公共产品），但在全球范围内又转变为另一属性（如属于营利性的私立机构）。

(9)同一高等教育机构可能生产异质的、多种类型的公私产品。

(10)高等教育机构的全球效用已从边缘走向中心，考察一个机构的属性需要全面考察它在全球、国家和地方的多种功能。

二

仅仅从经济学或者法学角度界定教育产品的公私属性会产生深层的问题。萨缪尔森根据产品的结果与产出确定其属性。公共产品具备非竞争性、非排他性、外在性，能够让集体受益。但许多情况下，萨缪尔森的理论没有被正确运用。如被用来对高等教育价值进行设定，计算累积的私人或公共回报率。

新古典经济学的概念有两个先天局限。首先，规定性的偏见倾向于个人主义和市场。效率优先以及这种倾向性使政策制定者寻求市场方法。其对应的方法论偏见就是倾向考察教育的货币化方面。比较简单地计算学位的私人收益率，当然其他形式的私人收益可能更难捉摸，外在性和集体性形成了更强大的挑战。经济学家无法估计产品的这些质量，特别像社会识字、教育对社会宽容的贡献。经济学家更容易估计知识产权的直接交换价值，而不是基础研究的价值，基础研究有更长远的潜在开放价值。计算产品价值所依赖的假设千差万别，尤其是产品的外在性和公共产品容易被忽视。如世界银行贷款项目强调教育的私人回报率。经济学家由于关注扩展市场竞争的范围，而忽视高等教育对公共产品的贡献率。在此，问题主要是经济本身的商品逻辑，以及这种逻辑在教育中的运用。第二，新古典经济学的界定脱离了历史发展的眼光，把教育的公私属性看作是自然和普遍的。高等教育如同医疗健康一样，可以主要由公共部门生产。大学是公立还是私立，是生产非竞争性和非排他性的产品，还是生产市场化的产品，并不取决于它的属性，而是取决于公共政策和社会实践。大学可以是免费的，向所有的人开放，关注基础研究，解决生态环境和国际冲突问题。大学也可以是非常昂贵的，只关注私人价值，将学位和技术卖给最高的出价者。产品的性质并不决定生产的特征，生产的特征决定产品的性质。高等教育的公私属性总是因文化和社会制度而异，具有由政策决定的多种特征，因此全球各地的高等教育属性千差万别。

按是否属于国家所有来界定公私属性更有问题。首先分界线模糊。私是公的对立面，既指任何非国有的生产，为家庭、市场的生产物，又在法律上区别为私人所有。其次，在现实世界中，基于产品经济属性的公私区分，经常与法学属性相冲突。在新自由主义时代，政府机构形成和规定高等教育市场，审查机构与项目的市场进入资格。但如果把公有 / 国有解释为市场的对应面，就无法解释高等教育中由政府驱动的市场化行为。大多数公立大学生产私

有产品，提供稀缺性的学位使个人获得私人收入。私立大学可以对公共产品做出贡献，如基础研究和集体识字。一些公立大学，收取高额学费，如澳大利亚的许多大学。而许多私立大学接受政府的资助，学费很低或者不收费，如荷兰的私立大学。部门的国别和经费来源至关重要。如果其他条件相同，国有机构最容易为政策制定者进入，也最能体现政治民主。国有经费带来一些国有控制，这是事实。高收费的私立机构，倾向于使产品的私有属性最大化。第三，忽视了全球公共产品。如果公有意味着国有或政府部门所有，那么没有全球政府，如何生产公共产品？如何讨论公共的国际效益？用所有权来界定公私属性，容易把国内高等教育看作是公共的和国有的事情，而跨境高等教育则是私有和市场的事情。是不是国内的注定就是公有的？全球的注定就是私有的？

三

可以使用更广泛的定义界定公私属性。它继承了以往区分中的有价值部分，采用非二元对立的观念，整合历史相对性和政策选择。本文的公共高等教育是指高等教育中的公共产品，它一方面具有显著的非竞争性和非排他性，同时对每个个体开放，一个人的使用不会损害另一个人的使用。不具备这两点特征的产品是私人产品。

高等教育的主要私人产品是个别化的地位收益，或“位置商品”，这种商品由学生个体和学校共同生产。高等教育机构给学生配置稀有的教育机会，使其获得高人一等的收入与社会地位。这些机会根据价值的等级进行安排。精英大学分配最高价值的位置商品。这种位置商品，在一些国家是在一个竞争性的市场上生产的，在另一些国家则由政府部门和机构管理。大学作为位置商品的生产者，正面临加剧的全球竞争和扩展所形成的价格机制的挑战。

总而言之，高等教育不是固定公有或私有，可能是公私混合，并在两者之间寻求一种不稳定的平衡。高等教育是公立还是私立，是否由市场生产和分配，并不取决于它的自然属性，而是取决于它的社会和政策属性。政策制定者既可以推动高等教育市场化，也可以扩大高等教育的非竞争性和非排他性，如通过扩大招生，增加学位的受益面。公私分界不是所有制形式，也不是市场和非市场化的生产形式。国立大学可以生产私人产品，私立大学也生产公共产品。萨缪尔森认为市场并不主动生产公共产品。

众所周知，高等教育有利于提高普遍的文化水平。同时高等教育的公益性还包括形成个体的社会属性和社会关系，积极塑造国际主义的宽容、文化意识、交流与合作能力等。尽管高等教育对社会配置采取了私人产品的形式（授予个体不同的学位），但这种社会配置是一种考虑民主和机会平等的公共行为。

四

全球化是指世界范围联接和聚合的过程，赫尔德等人称之为“世界范围联系的拓展、加深和加速”。全球化由人员、交流、知识、思想、政府政策和货币的跨境流动所导向。本文主要考虑全球化对高等教育的影响与意义。

当代全球化的本质在于政治经济与文化全球化的结合。政治经济要素是指由即时交易和金融一体化所巩固和整合的世界市场，文化要素是指世界范围内奠基于电讯、网络、媒体、信息、研究与知识的交流、通讯和文化网络系统，两大要素共生统一，跨越公私边界。通讯、

计算和信息与知识的流动支撑着世界市场的运作，扩张的市场又驱动着通讯和知识网络的拓展。本质上，市场是生产私人产品的王国，而通讯、信息和知识成为公共产品的主要因素。

作为所有社会部门中最为国际化和全球化的产业部门，高等教育正被这两种全球共生关系所转变。高等教育在研究和知识系统中起着核心作用，同时又是通讯和信息的主要传播者，这些都是主要的公共产品。因此，一个真正意义上的高等教育机构的世界市场已经形成。

高等教育的全球私人产品是指既不具备非竞争性也不具备非排他性，收益跨越国家边界的产品。它包括商业研究和知识产权，但主要是指通过跨境流动获得的高等教育学位。比如，现在每年有 200 多万学生要获得此种产品，他们要么出国留学，要么通过远距离或者面对面的形式接受境内的跨国高等教育。

最大的教育出口国是以英语为母语的国家，特别是美国、英国和澳大利亚，另外德国和法国也是主要出口国。日本既是教育出口国，也是教育进口国。一些亚洲国家，如中国、新加坡和马来西亚，正在增加教育出口。境外学位作为全球个人产品有两重含义：一是跨境获得，二是可以在不止一个国家具有使用价值。境外教育主要是自费，一半由营利的形式提供，这些机构在本国都是非营利性机构。教育资本主义在全球市场上扮演着比在本国市场上更为重要的角色。

世界高等教育市场分为两个等级。顶端的是全球大学的超级联盟，主要指美国和英国那些以家族命名的精英大学，如哈佛、斯坦福、耶鲁、伯克利、麻省理工、剑桥和牛津。这些最强的研究型大学掌握着最高的位置商品，成为全球学生，特别是博士生和学术人员的吸铁石。在这些大学获得的学位和专业经历可以提高个人在全球的就业机会。网络革命，全球人员流动和以英文作为主要语言的全球研究与出版系统加速了全球市场的形成。在这个市场上，主要的区分因素是研究。上海交通大学自 2003 年开始每年提供一个全球大学研究排名，这是最有影响的大学研究表现测量。全球市场使得竞争不再基于传统的位置、营利或大学的价格，而是基于在研究竞争中所处的身份位置。

现在，超级大学联盟遮蔽了各国领军大学的光芒，而后者在本国享有显赫地位。所以，后者只能成为全球市场上的第二梯队，与其他大学一起提供国际教育并从事国际认可的研究。

全球公共产品包括集体的全球产品，它具有积极或消极的全球外在性。集体全球产品由国家和跨国系统的机构获得，被全球或国家之上的区域所共有，如改进全球流动和认可的规则、体系和协议，博罗尼亚宣言和欧洲高等教育共同空间。一国的教育影响另一国众多人群是全球外在性的体现。如人才的跨境流动，在好的方面形成对研究的积极贡献，不好的方面导致一国学术人才流失。全球产品的积极方面提供不足，而消极方面生产过多。政府形成全球公共利益，也形成全球公共损害。多国论坛可以创造全球公共利益，如世界范围内的系统互认和学术自由协定。

在高等教育领域，还有许多其他形式的跨国外在性和集体利益，包括不同领域的知识和思想流动的积极影响，如跨国研究协作、跨国文化交流、国际理解和宽容等。高等教育提供有助于经济生产、营销和国际贸易的基础设施和资源，补充国家政府的对外关系实践。

可是如同对国内的公共产品一样，我们对全球公共产品缺乏充分认识。主要困难来自它仅能在政策领域加以考虑和规范，但高等教育缺乏全球的政策空间。高等教育生存于一个日益互相依存的世界，但这个世界是由经济独立和互相竞争的国家组成。这样产生了全球化世界和分国而治的政策制定之间的“管辖权上的鸿沟”。高等教育领域唯一的多边论坛是工具形式的世界贸易组织的服务贸易总协议，它的优先假设是促进私人产品贸易的需要，而没有考虑提高和更好地分配全球公共产品。

全球公共产品并非普遍有益和有效，全球网络既具有包容性又具有排斥性。例如跨境自由流动本身是一件好事，可使一些人从中受益，但也会使另一些人从中受损。美国在国际上吸引的博士毕业生比例最高，这对于学生本人和美国是好事，但对于学生的祖国是坏事，必然带来损失，即使这些毕业生中有一部分人后来以知识和资本的形式回报自己的祖国。更重要的例子是全球的交流和知识系统。这一系统被英语国家所主宰，特别是被美国所左右，英语被钦定为世界语言，所有其他语言和所有来自其他文化和社会的知识、思想和信息被边缘化。

那些主宰全球市场的国家也是制订高等教育全球政策框架的国家。目前主流国家学术话语的全球扩张不仅有益于全球，也有损于全球。尤其对于那些自己国家的学术文化比较成熟的地区和国家而言更加如此。文化多样性对于高等教育的价值，如同物种的多样化对于自然世界的价值。

总体来说，发达国家在进入全球公共产品和私人产品上具有优势。他们占有更多的全球私人产品，包括国外学位和商业知识产权，有更好的研究设施，更多的人才能够使用研究知识并进行技术转换。欠发达国家从全球公共产品中获得的收益大于其从全球私人产品中获得的收益。

（《教育发展研究》2007年第3A期）