北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2007 年第 2 期（总第 12 期）　　2007 年 4 月 20 日

主　题：

- 没有杂草的花园

关键词：

- 教育产业化，政府，市场，教育

摘　要：

佛莱克斯纳于 1930 年在其著作《现代大学论》中表达的高等教育应该坚持一元理想主义的观点，引发了笔者对国内教育产业化的思考。关于政府与市场在教育中扮演的角色，我国“小的非公共部门，大的非公共财政”的现状特点决定了我国学者在呼吁引进市场化机制、照搬西方教育改革之路时要慎之又慎，且分清政府与市场在财政和提供两个维度的区别。同时，本文还从学校和社会背景两方面的因素对教育产业化产生的动因进行了讨论，呼唤更为纯净的公共教育。

没有杂草的花园

王 蓉 （北京大学中国教育财政科学研究所所长）

作者按：有感于最近关于一些中国高等教育问题的讨论，借近水楼台之便，将原载于 2005 年第 4 期《读书》之旧文重发。亦借此感谢众多同仁对于本所简报提出的宝贵意见和建议；兼庆祝本所简报每期发行量超过 1000 份。

做学生时读过佛莱克斯纳的《现代大学论》（徐辉、陈晓菲译，浙江教育出版社 2001 年版），没有留下深刻印象。这几日偶然再捡起来，却是读来十分有兴味。关于美国高等教育，作者提到某大学（暂称之 A 大学）函授部声称可以不顾学生的年龄或以前的教育经历，通过函授的方法为所有人提供大学层次的教学，为此在几家星期日出版的周报和一些月刊上刊登了整版的广告；为追踪那些有兴趣包括居住于偏远村庄的人，校方相关人员甚至亲自骑摩托车造访。作者深为其开展“服务”时所使用的“商业化”方法所感佩。文中摘引了数封该函授部发出的或是有“深刻含义”、或是“哀怨动情”的传单和呼吁信，作者最后说道，“整个事情都是做买卖，而不是教育；通过这项活动，A 大学一年就赢利 30 万美元!”作者另为其“美国的大学毫无必要地变得廉价、庸俗和机械”观点提供佐证说，一所大学（暂称之为 B 大学）居然有学生凭借题为《四种洗盘方法的时间与动作比较》

论文得到学士学位。

这 A 大学便是哥伦比亚大学，这 B 大学便是芝加哥大学。那“30 万美元”是哥大 1929 年的财务报告数据。佛氏的书写于 1930 年。

笔者读完此书，再次深感个人之学有不精、孤陋寡闻，但同时联想起那“教育产业化”的争论心下又颇有宽慰之感。想来我中国大学距离产生关于洗盘洗碗方法的学位论文大概还不是指日可待。本人所在大学之函授广告目前还仅是占据了报纸的边边角角。当然我也立刻想到将此书去拿给我们的函授部主任看看，那种“哀怨动情”传单的做法、那种骑摩托车造访农村受教育者的精神，想必他们都还没有。但是静下心来，又想不清“宽慰”在何处，唯感思绪倒错。是说在商业化方面，大学之修为可谓源远流长，且 21 世纪的中国学校尚不如 20 世纪初的美国大学？还是说哥大、芝大当日之“廉价、庸俗”也没有妨碍两校之修成世界一流大学的正果，这为我等指出了光明的前途？

了解世界高等教育发展史的人都知道，佛莱克斯纳实际上是一个大有争议的人物。若有我们中国人将之上纲上线称为是保守、紧抱着传统不放，我也想不出什么好反驳的。实际上，克拉克·克尔按照两个维度将高等教育的评论家和他们代表的教育发展观分为四派，佛氏被当作“集中主义”的领头羊 [1]。这四派分别是现状维持主义、进化扩张主义、集中主义、改造主义。这两个维度一个是时间的维度，或

[1] 克拉克·克尔：《高等教育不能回避历史——21 世纪的问题》，王承绪译，浙江教育出版社，2001， 第 192 页。

者用我们的语言来说是面向未来的，还是固守现在与过去传统的。另一个维度是哲学的维度，即是坚持一元理想主义的，还是秉奉多元实用主义的。佛氏代表的集中主义观点是固守现在与过去的传统，也就是不是面向未来的；同时是坚持一元理想主义，而非多元实用主义的。具体地说，就是“寻求确定一个独一无二的、伟大的、理想主义的高等教育目的”，坚持高等教育应该集中于它的本质核心的东西。克氏认为自己是着眼于未来的、坚持多元实用主义的进化扩张主义者，主张高等教育应该对不断开启的新的服务领域做出反应。另外两派分别是现状维持主义者和改造主义者，后者即是“深思熟虑地寻求利用教育创造一个特殊的新社会”者，如杜威。

本文不是对佛老夫子其人其事的评述，而是对现如今炒得热火朝天的所谓“教育产业化”问题做一命题论文。既然是命题论文，我下面就要正色谈些“教育产业化”争论中的热点问题，虽然窃以为这都是“教育经济学”一年级基础课上所讲的内容。另外我等应该至少努力做克氏门徒（改造主义者尚不敢妄谈）、坚持面向未来、坚持与主流站在一起的观点也想借《读书》之宝贵清誉再向众人宣讲一番，虽然窃以为我教育界中人已经深得此道。但是我的狐狸尾巴藏不住，我真正想说的是，我怀念佛莱克斯纳。

言归正传，关于“教育产业化”的讨论，我以为第一步是搞清是不是可以依靠市场办学。对这一点，我想经济学家——无论左右——都已经达到基本共识，那就是，不能依靠市场办教育。在政府——市场二元化的分析框架中，政府干预教育的合理性是出于对市场失灵和

对社会资源再分配的考虑。第一，学校教育具有重要和积极的外部性。在任何一个社会中，教育都是公民教育、文化传播和促进社会团结的一种主要手段。第二，作为教育的接受者，未成年人没有足够的能力和手段来支付他们的学费而不得不依靠父母，在此情况下政府为了保护儿童的权利进行干预是合理的。第三，资本市场对教育需求有严重的限制。由于缺乏实际的担保物，那些没有足够经济实力的人就无法从私人信用市场中获得贷款，来对自己或子女进行教育投资。由于以上的原因，自由市场不能保障教育服务达到一个社会理想水平,因此政府必须干预教育。而且很明显，政府也应该为了公平的原因进行干预，主要关注的对象应该是那些在自由市场供给情况下的低消费人口，包括那些来自社会经济不利背景的人群，那些缺乏社会和人力资本储备的人群，那些居住边远地区的人群。特别需要指出的一点是，义务教育在国际社会中被认为是最重要的基本人权和儿童权力之一，政府对于义务教育的财政责任被认为是必要的和强制性的，而义务教育应该免费。

关于“教育产业化”的讨论，第二步是搞清楚政府应该以何种方式干预教育。政府干预的工具大体来说有四种：政府监管下的私营供给、政府价格补贴，公共指令(public mandates)，以及直接的公共供给。每一种工具都各有利弊，而且有各自的条件性，其中任何一个都不能被视作包治百病的万灵丹。特别需要指出的是，如果依靠私营供给来提供某种政府期望公民得到的商品和服务，那么必须有足够多的私人提供者在市场价格的条件下愿意进入该商品和服务领域，形成运作良

好的私人市场。而没有直接公共供给之下的政府价格补贴同样存在这一问题。在现实中，那些没有足够教育市场供给的贫困边缘地区和针对贫困人口的服务却恰是教育发展的最大挑战。在我国的教育体系中，只有规模较小的民办教育，因此我国政府干预教育的核心手段是直接的公共服务。这种干预手段的“利”主要在于:（1）使政府对服务的性质和过程具有更强的控制力;（2）避免了价格补贴和公共指令手段内在的高成本;（3）杜绝了私营供给时可能出现的营利性企业将其道德底线凌驾于对服务质量和服务适宜性的考虑;（4）确保更公平的社会资源分配。 但是，直接的公共供给对于公共财政造成压力，而且可能存在一些弊端，一是政府作为服务供给者的低效率，其次是降低了个人消费选择的自由。从这个角度讲，教育改革的设计者需要审视其他政府干预手段，探讨它们在现实中解决现有安排局限的可能性。

当前众多参与“教育产业化”争论的学者提出模仿西方改革路线，在我国教育领域中引进市场化机制。但是，谈论市场化改革需要分清政府与市场在教育财政（finance）和教育提供(provision)两个维度的区别。政府在公共服务中具有三种角色：安排者，资金提供者和服务提供者。安排者将需求者和供给者进行匹配。目前西方教育改革的焦点是教育服务的提供机制，而政府作为公共品属性较强的教育服务尤其是基础教育的主要经费提供者的安排并没有改变。唯有此，教育才能履行其社会资源再分配的功能。另外，我国公共教育和西方发达国家的公共教育在变革的动因和背景上存在着重要的差别。仅就基础教

育而言，在那些已经强烈提倡进行教育改革和公共管理改革的国家，比如英国,新西兰和美国,政府为基础教育提供了几乎全部(高于 90%)的资金支持。相反的是，在我国却有完全不同的一派场景，可以叫做“小的非公共部门，大的非公共投入”模式。我国的民办学校整体来说规模很小。在 2002 年,在小学部分只有 1.86%的学生进入民办学校,在中学是 3.68%。但是与此同时，很高比例的教育收入却是来自非政府渠道。在 2002 年，我国全部教育经费中只有 56.83%来自政府预算内拨款。小学教育的该比例为 74.51%,初中为 68.28%,高中仅 38.63%,而高等学校 44.68%。我国教育系统的基本特点是公办学校从非政府渠道强势地汲取资源，从某种程度上来说“教育产业化”的动因也是和政府的教育财政责任问题有关。

这就说到我要提起的第二个观察，那就是我们有着众多的如克拉克·克尔所说的坚持面向未来、奉行实用主义者，但是在教育领域这些思想却首先或比较彻底地贯彻在了教育财政体制改革中，这种参差不齐的对于实用主义的参照才是大可玩味的现象。

从历史的观点看，教育部副部长张保庆撰文言道:“在改革开放以前，由于实行的是集中统一的计划经济，再加上对国情认识上的错位，对教育经费的投入长期坚持的是单一的国家投资政策。这种政策的直接结果，既导致国家财政负担的不断加重，又造成教育经费投入的严重不足。在过去这种教育经费投入模式下，国家财力既难以支撑庞大的教育体系，又苦于找不到别的出路。于是在解决教育经费投入的思路方面，就只能在一种怪圈中打转”(张保庆，教育部网页)。多

元化的教育筹资体制应运而生，从历史角度看，这毫无疑问是一种进步的改革。

在微观层面，这种实用主义及其导致的财政体制允许我国公办学校较之其他国家的公办学校受到更加强烈的市场激励机制的影响。仅从财政角度讲，在我国政府与公办学校之间在资源配置上存在非契约化。政府与学校可以说是委托——代理关系。政府为学校提供一定的支持，学校接受培养学生的任务。但是，这两者之间在现实中是服从和命令的关系，实际上是无条件的地位不平等。在财政制度中，这种不平等的反映就是政府强制要求学校培养一定数量和达到一定质量的学生，并通过质量保障机制和各种行政方式执行，但是政府却没有能提供足够的资源。这造成了委托方政府责任的非契约化。在现实中，这也最明显地体现为在我国很多地区，政府根本就没有为单个公办学校明确制订预算的制度，资金拨付无常规性。相比之下，西方国家采用的以学生因素为基础、透明的预算方式才是和契约性原则一致的。而另一方面，政府代之以财政投入的是给学校一定的政策，例如允许使用国有固定资产创收，向学生收费等，来使之完成政府交给的强制性任务。这又造成学校主体对于获得的国家资源和所获得的决策权力的处置的非契约性和随意性。这种安排带来的可能后果是，公办学校在解决经费匮乏问题的过程中，日益受到市场激励机制的主导，从学生身上攫取资金。另外，这也使公办学校积极进入有利可图的服务领域，提供多元化的服务，而且与纯民办学校产生激烈竞争，使后者处于不利地位；与此同时实际上也将优质教育资源——如优秀教师——

滞留于公办学校内。

公办学校的营利驱动也和民办教育系统中我戏称为“时黑时白之猫”混合型学校有关。这首先是指公办学校中“一种机构，两种制度”的存在，即一些公办学校直接参与建立民办所有制或混合所有制的二级机构。另外，在整个民办教育领域，转制学校突出。这种学校的所有权仍是公立的，但是决策权变为私立的。像独立学院这样的混合制机构的出现使我国教育供给中市场与政府的边界变得模糊，通过“一个机构，两种制度”的做法，它们能够获得纯粹的私有机构所缺乏的社会合法性和社会资本的优势，摆脱了政府以质量监控为名的歧视政策。

除了学校的因素，目前对于教育产业化的争论实际上也有其社会背景。世界银行在近期出版的《中国：推动公平的经济增长》一书中做出了我国今后将面临人群之间收入差距扩大的可能性的预测。收入差距加大随之而来的是各种社会矛盾将更加凸现，而教育是人们对于各种社会问题不平情绪的最易决堤的泄洪之口。人们可能容忍自己因为户籍、性别、年龄或低技能而下岗失业或身处贫寒，但是他们可能不能容忍自己的孩子也要继续为此付出代价而被剥夺接受公平教育的机会。人们可能可以很轻易地接受其他商品和服务中按质论价、优质优价、供不应求则导致价格上扬的基本市场规律，但是却不能轻易接受在教育中不管是非制度性地还是制度性地实施优质优价、以付费能力决定购买的安排。“教育产业化”中难办的问题不是教育与市场的问题，而是教育中的市场问题。

与坚定贯彻实用主义的教育财政体制改革形成对比的，是办学体制改革的步伐和动向。用技术语言来说，制约我国民办教育发展的重要障碍是政府严格控制的教育准入机制和教育质量保障体系。一方面，供不应求正在导致优质教育的实际价格上涨，另一方面各种因素包括行政因素阻碍了供给扩大，从而使那些“内部人”的公办学校继续保有寻租行为的可能性。另外，在世界范围内，私立教育被认为增加了家长和孩子的选择自由，因此在整个教育系统内鼓励效率、革新和创造力。根据这种观点，在我国民办教育发展的最大阻碍在于质量保障系统：在高等教育中体现为政府严格控制的学校认证和学位授予制度；在基础教育阶段这种机制以政府主导的考试为核心。当前关于独立学院的一些政策和讨论更是集中体现了这种矛盾。回到实用主义的讨论，在我看来，众多“教育产业化”的支持者实际上是看到“不管白猫黑猫，抓住老鼠就是好猫”的思想没有得到彻底贯彻而感到不平，进而大声疾呼。在他们看来，“教育产业化”的反对者就是还是把猫的颜色看得太严重。

我认同这样的感受，而且认为那些期盼这种贯彻的机构或个人，其背后的利益支持团体终有一天将强大到可以和那些阻碍的力量分庭抗礼，事情的发生只是早晚。

这几天哈佛校长惹了大祸，竟敢对女性做科学研究的潜质妄加评论。其实他说的话，很多人已经包装了一下语言推出过，简而言之就是男性更善于冷酷的理性、抽象思维，女性更擅长感性、形象思维。有些书中的话我读了就忘不了，想来与此有关，例如：“一个四分之

三美丽芬芳、四分之一杂草丛生的花园，会是一个非常糟糕的花园。人们会羞于展示它，因为花园里面应该没有杂草。杂草不仅不雅观，而且会占领并摧毁花园。大学里也不应该有任何杂草；它们也不仅难看和不和谐，而且带来危害。”我为这话中诗般的意象感动，这是佛莱克斯纳所说的，因此我在这“教育产业化”的喧嚣吵闹之余，怀念他。

这话很清晰地印证克尔对于佛莱克斯纳思想的总结有多准确，那就是“一元化的理想主义”。他坚持大学只应做“纯研究”、“基础研究”；他认为“大学是民族灵魂的反映”，因此必须为此担负责任；他对因扩展服务而导致的大学教育“稀释”痛心疾首，再三强调大学的“尊严”。他提出“大学应不时满足社会的需求，而不是它的欲望。”多说一句，联想起“教育产业化”的讨论，此话大可玩味。特别是我国不同于西方一些国家，优质的教育资源目前都集中在公办领域。这些优质公办教育机构面对越来越多的可以满足社会兼自己的需求和欲望的机会如何自处，这才是“教育产业化”讨论中最难以回答的问题。

毫无疑问，克尔倡导的多元实用主义是主导高等教育过去 70 年而且也是未来的主流思想。可能正是因为如此，克氏门徒在教育产业化的支持者和反对者中都占大多数，因此我也不用再宣扬在解决这种争议和相关政策问题上，如何坚持面向未来、如何坚持实用主义。

但是这里我想说的是，克尔本人实际上认为，他代表的扩张主义

和佛氏代表的集中主义观点可以得到统一，那就是实行高等教育内部各部分之间的职能分化，把以基础研究为核心、对学生高度选择的功能高度集中，同时对高等教育的其他部分采取自由的扩张主义的方法。主要从高等教育大众化的角度，他把教育机构分为高度选择型，选择型和非选择型，代表人们一般所指的精英学校和其他。他认为，应该大力支持和扩展那些对学生选择性较低的、履行扩张职能的机构，并提高它们的地位，而这才是拯救一个高等教育中的高度选择部分最好的方法。根据这样的逻辑，“教育产业化”不仅是“白猫黑猫”之争，而且事关我国建设世界一流大学的宏伟大愿。

我想起佛氏，主要是文章开头提到的“心中大有宽慰”之感，因此迫不及待想要和焦虑我国“教育产业化”的朋友分享。但这“宽慰”实大有阿 Q 之嫌。实际上因为有了佛氏和他的门徒，上文中提到的那些学校都进行了改革，才有了今日的学术翘楚地位。实际上是因为这些学校中的人们最终没有忘记对优秀主义的坚持，“欲望”的诱惑才未能泛滥。

我虽然很怀疑第一佛氏对女性学术素质的观点大概和哈佛校长无疑，第二他对于教育学院设在优秀大学中颇有保留，而这将影响我的饭碗，可是我在这里大书特书怀念他，是因为希望他冥冥之中也可以让这喧嚣的中国教育界的讨论中有多点仿似他的声音，告诉我们在这“实用主义”占主导的今天，掂记着那没有杂草的花园总还是一件美好的事。

上期回顾

✍ 2007 年第 1 期（总第 11 期）

从教育经济学的角度看中国大学的人文建设

摘要：人文教育延承自由教育（普通教育）的本质，具有保存高雅文化的职能和较强的自我报偿、不受社会后果约束的价值取向。随着大学与知识日益获得经济与社会发展的核心地位，大学在为现代国家和社会服务的同时，也应维持以人文教育为核心载体的理想主义和学术传统。本文从教育经济学的角度探讨大学人文建设的三个核心问题，即人文教育和普通教育发展的决定因素、大学财政与人文精神的建设、学术市场和大学治理，以期为大学人文精神的建设提供有价值的政策建议。

✍ 2006 年第 7 期（总第 10 期）

重庆化解“普九”债务　促进教育事业发展

下期预告

✍ 2007 年第 3 期（总第 13 期）

职业教育与培训综述（节选）

本期简报翻译节选自美国加州大学伯克利分校教育学院教授 W. Norton Grubb 于 2006 年 11 月巴黎 OECD 专家会议上提交的专题论文《职业教育与培训综述》第四章：职业教育与培训的财政问题。

特别感谢

自 2007 年第 1 期《简报》向读者广泛征询意见和建议以来，我们收到了来自许多省市财政部门、教育部门、高校及研究机构和报刊杂志社等单位的热心读者的回信，获得了大量宝贵的反馈信息。

在此，我们表示衷心的感谢！我们将不懈努力，把简报越办越好！

稿件来源：北京大学中国教育财政科学研究所

本期印发：1200 份

相关新闻和资料下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

注：文中引用观点未经本人审校，不代表本所观点。简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本所同意，并注明“转载于北京大学中国教育财政科学研究所简报”字样。

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所　　**电子信箱：**ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：郭 楠　　**编辑：**郑 莉　　**电　　话：**010-5887-6616

地　　址：北京市 8762 信箱，燕园资源大厦 612 室（100080）　　**传　　真：**010-5887-6169