

教育市场化与教育公正

冯建军

(南京师范大学道德教育研究所,江苏南京 210097)

摘要:教育市场化是运用市场的理念、原则和方式,对作为公共事业的教育,进行运营的一种手段,它追求教育效率的最大化。教育凭证、择校制度、学费和贷款等教育市场化的形式,有助于形成一种新的教育公正关系。但教育市场不是完全的市场,而是一种有限的市场,它需要政府的规制和引导。政府要确保教育市场的非营利性,建立弱势群体的补偿制度,克服市场对公正的不利影响,使教育市场化与教育公正构成一种融合关系。

关键词:教育公正;教育市场化;有限市场

“教育市场化”在当代中国的语境中是一个令人厌烦的概念,因为它总是与教育“高收费”、“乱收费”、“择校”以及教育“寻租”等纠缠在一起,而这正是民众所痛恨的教育不公正。所以,教育部的官员明确反对教育的市场化,他们坚信“教育是一个要体现社会公平的最重要部门,教育是一种崇高的公益事业”^[1]。笔者认为,这些认识总体没有错,但不能就此得出:教育市场化与教育公正水火不相容。我们可以正确地把握教育市场化的性质,合理地运用教育市场化的形式,用教育市场化创造一种新的教育公正关系,使二者从对立走向融合。

一、教育市场化的性质与限度

1.教育市场是一种有限的市场

教育市场化并非把教育事业视为产业经济,并非把教育服务当作完全的商品出售,也并非以追求教育的最大经济效益为目的。“从本质上讲,市场化就是国家通过在公共部门引入市场因素,把原本由国家承担的责任转移到‘非国有部门’,或者改变国家参与公共服务的性质”。^[2]教育依然是国家的公共部门、公共事业,市场化只是利用市场的理念、原则和做法,来运营作为公共事业的教育。在教育资源中利用市场机制,可以优化教育资源的配置,增强教育的竞争性和选择性,提高学校的办学效率与效益,扩大学校的办学自主权,维护学校的自主性。因此,市场化是教育资源配置的一种手段,其目的是提高效率,并不改变教育的公共性。

教育可以市场化,但教育市场并非纯市场,教育市场只能是一种有限市场或“准市场”,是“在政府机制强力规制下的‘准市场’”。^[3]因为教育产品只能是市场选择和政府规制的统一。其依据有两个方面。

第一,义务教育后的教育是非公共产品,具有较大的个人收益。一般说来,公共物品是指具有非排他性和非竞争性的物品,义务教育被当作公共物品,是制度的安排,即法律规定其具有非排他性,是一种制度性公共物品。^[4]如我国《义务教育法》第10条规定:“国家对接受义务教育的学生免收学费。”教育是个人收益和社会收益的统一,相对于义务教育而言,义务教育后的教育大多是职业性的,其个人的收益性更大些。一般来说,社会的收益,其费用由政府承担;个人的收益,其费用由个人承担。在这个意义上说,政府要承担义务教育的大部分费用,并不必然免费,因为个人也有收益。之所以实行免费也是一种制度使然,是义务教育法的规定。对义务教育后的教育,尤其是对职业教育、职业培训而言,它增加了劳动者在经济上的生产能

力,是对人力资本进行投资的方式,是谋求个人收入提高的一种生产性投资,其费用更应该由个人承担。

第二,教育在性质上不是经济部门,而是非营利的公共部门。教育虽然具有生产性,尤其是现代教育可以产生经济效益,但这种生产性和效益性的产生是通过培养劳动力而实现的,是教育结果在生产中所起的作用。这一作用不是发生在教育过程中,而是发生在生产过程中,所以,教育不是生产部门或经济部门,而是人才培养的部门。教育具有很强的外部收益性。近年来,义务教育后教育被认为是社会收益增加的源泉,这一观点已被内部经济增长理论所支持。^[5]所以,教育应得到政府的资助。新自由主义主张教育市场化,但并不反对政府对教育的必要资助,因为教育归根结底是一种非营利的公共部门。

上面提到的教育的第一个特征使其必须市场化,但第二个特征又使其不能完全市场化。把两者结合起来看,教育市场不是完全的自由市场,不能简单地将经济领域的市场机制机械地、原封不动地移植到教育中来。教育市场是一种有限的市场,其市场化不以追求经济利益为目的。

2.教育市场必须在政府的规制下运营

那么,为什么教育市场必须处于政府的规制之下呢?

一方面,政府必须对教育加以干预。政府对教育干预的原因,除了上面提到的教育具有公共性,新自由主义经济学代表人物米尔顿·弗里德曼还提到了两个理由。第一个是相当多的“临近影响”的存在。所谓“临近影响”即“一个人的行动迫使其他人为之支付相当大的代价,而无法使前者赔偿后者的情况;或者,个人的行动对其他人产生相当大的好处,而又无法使后者赔偿前者的情况——即:使自愿交换成为不可能的情况”。^[6]比如,儿童受到的教育不仅有利于儿童自己或其家庭,而且社会上其他成员也会从中得到好处。这里,儿童的成长与其他社会成员之间就存在着相当大的临近影响。由于不好识别谁受到了临近影响以及影响的大小,也无法排除一个人不受影响,所以不能向受到影响的人索取劳务的报酬,临近影响只能由政府来买单,故政府应当对教育进行干预和支持。第二个理由是,对儿童和其他对自己的行动不负责任的个人施加“家长主义关怀”。弗里德曼说:“只有对负责任的个人而言,自由是可以维护的目标。我们不主张疯子和儿童的自由。在负责和不负责的个人之间必须划出一条界限。对我们认为是不负责的那些人来说,家长主义是不可避免的”。^[7]政府正是根据家长主义的理由而采取行动。

另一方面,政府必须引导市场的公正。教育公正是教育市场的合法性前提,而保证教育公正是政府的责任。在现实生活中,我们可以看到,“市场经济本身如同一把双刃剑,具有其经济和道德上的两面性:在经济上,它既是激活效率的自由之源,可以创造空前丰富的物质财富,也可能造成资源和财富的巨大浪费;既具有原始的市场公正的‘天然’性格,也可能因这种天性而导致日益扩大的弱肉强食和贫富差距”。^[8]市场经济与效率相关联,但容易造成收入的不平等或不公正,这是因为:第一,市场不同情弱者,而是竞争激烈,优胜劣汰;第二,市场经济要求机会均等,但它无法消除竞争起点的不平等。建立在起点不平等之上的机会均等,容易复制原有的不平等关系,最终又造成结果的不平等;第三,参与市场竞争的人在天赋、运气、努力、选择等随机因素方面各不相同,这影响着结果的平等。如果只从机会上讲,市场经济是公正的;但如果从结果上看,市场经济是不公正的,这是市场经济制度的本性。因此,我们必须发挥政府对公平的规制作用。作为公共行政机构的政府,其最基本的责任就是保障社会活动的公益性和社会公正。

二、教育市场化的表现形式

1.教育凭证

教育凭证(Education Voucher),又称为“教育凭单”、“学券”、“教育券”。它是由米尔顿·弗里德曼首先提出来的。“教育凭证”制度指的是:“为了对政府所规定的最低限度学校教育提供经费,政府可以发给家长们票证。如果孩子进入‘被批准的’教育机关,这些票证就代表每个孩子每年中所能花费的最大数量的金钱。这样,家长们就能自由地使用这种票证,再加上他们所自愿添增的金额向他们所选择的‘被批准的’的教育机关购买教育劳务。教育劳务可以由以营利为目的的私营教育机关或非营利的教育机关所提供。政府的作用限于保证被批准的学校的计划必须维持某些最低标准,很像目前对饭馆的检查,要求保证最低的卫生标准那样”。^[9]

这就是说,教育凭证是一种有价证券,接受不同教育的儿童可以获得相应的教育凭证,学生和家长根据选择的学校,用凭证来支付学费。对于私立学校而言,如果其学费高于凭证的面值,不足部分由家长添补。学校根据学生交来的教育凭证向政府兑换资金。这样,学校为了吸引更多的资金,就必须改善教育服务,努力提高教育质量。弗里德曼用教育凭证的方式,打破了公立教育的一潭死水,使学校之间展开竞争,同时,也赋予了学生和家长选择学校的自由。

基于临近影响,弗里德曼认为,政府有必要资助教育,但这并不意味着政府必须办教育,就像政府可以给每个人发食品津贴,但政府不一定直接开杂货店一样。教育同样可以实行市场机制,将学校的所有权和经营权适当分离。因此,他主张公立学校私营化,给学校以办学的自主权。政府的职能就是规定学校开办的标准,审查学校的办学资格,保证学校能够提供最低标准的教育。

弗里德曼主张,高等教育领域也实行教育凭证计划,这是弊端最少的补贴方法。具体的办法是:用每年政府投入高等教育的全部税款除以每年希望得到补贴的学生人数,所得的数目就是每一张凭证的金额,允许学生在所有有资格接受凭证的学校(也包括私立学校)使用凭证。如果申请凭证的人数超过了现有凭证的数目,就以社会最能接受的标准来分配凭证,如根据考试测验的成绩、家庭收入或其他各种各样可能的标准。^[10]教育凭证由于是对接受高等教育的学生的补助,所以,这种补助并非只限于公立学校的范围,私立学校同样适用,只有这样才能使公立和私立学校在同一水平上相互竞争。

美国学者莱文(Levin)也提出高等教育要实行教育凭证制度,他甚至把教育凭证制度用于整个义务教育后的教育,资助终身学习。^[11]我国学者范元伟也建议改变目前国家对高等学校直接资助的做法,实行对学生直接资助的教育凭证机制。^[12]国家和地方教育行政部门根据学生考试成绩决定谁具有获得教育凭证的资格,将教育凭证发给符合条件的学生,学生入学后用凭证支付其所需要的学费,允许学校收取多于凭证的学费。教育凭证使高等教育引入市场机制,降低成本,提高教育质量;同时,也保障了民办高校的“国民待遇”,对民办高校的学生及其家庭来说,也实现了公平。

2. 基础教育的择校制度

教育凭证思想对 20 世纪 60 年代后期美国开始出现的选择教育运动和 80 年代后期的择校运动产生了直接影响。“择校”被看作是实施教育凭证制度的一个重要载体。教育凭证的核心思想是:改变公立教育制度,打破国家对教育的垄断,使教育体制的重心从“生产者中心”转变为“消费者中心”,使家长和学生可以到教育市场自由选择自己所需要的教育服务。

择校制度把矛头直指公立学校的“民主管理制度”。“民主管理”是政府的一种政治控制形式。为了确保国家的控制能够得到实施,最好的措施是发挥政治的作用,通过科层制管理对学校实行正式的管制。因此,公立学校既是科层制的,又是政治化的,二者紧密相连。但是科层制的问题是:学校层级高度分化、规则烦琐、过于形式化,以至于学校发展的自主性和专业化消失殆尽。政治化是科层制的内在支撑,也正是管理学校的这种特定的政治化制度促成并固

守它的科层体制。择校制度的改革者认为,如果公立学校体制的基本结构不变动,改革根本无法取得成功,因为问题就出在学校制度上,是国家的“民主管理制度”造成了这些问题。所以,教育改革必须基于市场化重构整个教育体制,这就是以学校自主权和家长、学生的选择权,而不是以国家直接的民主管理为中心的体制。

与公立学校相比,私立学校所处的制度环境是非中心化的,充满了竞争和选择,他们拥有自主权,目标明晰,管理有力,注重加强教师专业化意识和团队合作精神,这都是教育市场化所向往的。也只有在私立学校才能够实现真正的“校本管理”。但私立教育并不意味着政府放弃了对教育的资助,而实际上是所有权和经营权的分离,是一种国有民营,并不改变公共教育的性质。

西方的择校运动是以学校的多样性和个性化追求为前提的,是让教育的每个消费者有权选择自己心仪的学校,使公立学校自由化,改变公立学校无活力、效率低下的状态。所以,美国的择校方案从一开始实施,公众的支持率就快速上升,公立学校的大部分家长希望自主为他们的孩子挑选学校,里根总统和布什总统曾经是择校运动的积极支持者。最初的择校方案是围绕“备选学校”(alternativeschools)、“磁石学校”(magnetschools)计划开展的。“备选学校”是针对有特殊需求的学生而开设的一些项目,如满足辍学学生、天才学生、需要特殊辅导的学生和急需为孩子提供开放式学习环境的家长所要求的一些学习项目。“磁石学校”是为一部分有特殊需要的学生而设置的,开办特殊的教育项目和课程。它们一般建立在少数民族裔聚居的地区,为这些孩子提供他们特殊的需要,并为白人学生或者是住在郊区的学生提供在城市一所混合学校就读的择校机会。后来美国就出现了范围较广的学区或州的择校改革运动。

3.高等教育的学费与贷款

弗里德曼指出,普通教育要使所有的公民都接受一个最低限度的文化和知识,接受一些共同的价值准则,只有这样才能形成一个稳定而民主的社会。一个人受教育不只是有助于其个人和家庭,而是有助于整个社会,所以,普通教育的费用应由政府承担。但高等教育就不是这样了。他驳斥了人们通常认为的政府应当资助高等教育的两个理由。

第一个理由是高等教育除了给学生本人带来好处外,还会产生社会福利,也就是说,个人接受高等教育会产生“临近影响”。比如,人们接受高等教育对于国家的意义是,国家因为拥有更多的掌握高超技术和受过良好训练的人而获得好处;更多的受过训练的人可以提高其他人的生产效率。弗里德曼认为,这实际上是把受教育的人得到的自然增长的福利,当成是第三者得到的福利。任何有形的资本都可以说,我消费了某种商品,也给其他人带来了好处,比如说拉动了国家经济发展,给其他人提供了就业和赚钱的机会等,但没有人因此得出结论,要给消费者以补贴。

第二个理由是政府补贴高等教育主要为了促进教育机会均等,尤其是使低收入家庭的子女得到好处。可是,弗里德曼认为,实际情况是,在接受高等教育的学生中,来自中等和上等收入家庭的人数是来自低收入家庭的二倍或三倍,而且前者上的多是收费较高、学制较长的大学,结果政府对高等教育的补贴恰恰使高收入家庭的学生获益最多,这有悖于政府的原初意愿。所以,弗里德曼指出:“似乎没有比政府资助高等教育更为不平等的政府计划了”。^[13]在这种情形下,政府补贴高等教育,就等于让低收入的家庭补贴中等和高收入的家庭,牺牲的恰是低收入家庭的利益。

弗里德曼虽然也承认个人接受高等教育会给社会产生积极的影响,比如说知识进步、社会的民主和效能的增大、培养社会的公民和领袖,但高等教育在本质上大多是职业性的,教育收益多为个人获得,因此,高等教育应该市场化,其费用应该由个人和家庭承担而不是由社会

承担,学生交纳的学费应该相当于向学生提供的教育和其他服务的全部费用。“没有任何理由让那些没有享受到高等教育的人为享受高等教育的人掏腰包”。^[14]

不过,对于弗里德曼所主张的高等教育完全市场化、政府不能加以资助,我们不能完全苟同。因为高等教育还具有正外部性(溢出效应),是公益品。一个人接受高等教育有利于别人,从而有利于整个社会。相对于基础教育,高等教育的个人收益更大,所以需要付费,其形式是学费和贷款。

学费是个人和家庭接受高等教育所承担的部分教育成本。按照“谁受益、谁负担”的原则,接受高等教育的学生及其家庭是受益者,其承担学费是合理的。为了体现教育公平原则,使贫困家庭的学生不至于因为贫困而失去接受高等教育的机会,还必须建立了以政府为主导的对家庭经济困难学生的资助体系。

助学贷款是利用国家或金融机构替那些暂时交不起学费的人交纳学费的一种方法。贷款是对大学生的一种商业投资。大学生要在未来的工资中拿出一部分来还给投资人。我国的国家助学贷款,主要是政府对贫困大学生的一种资助政策,不完全是一种金融手段。从高等教育市场化的角度看,应逐步从对贫困生的资助转向一种较广泛的市场化贷款。把贷款作为一种完全的金融手段后,只要愿意从以后工资收入中偿还贷款并支付一定利息的大学生,都可以使用贷款。对于贷款的偿还,弗里德曼认为,由于大学生毕业后,其收入差距很大,所以,固定金额的偿还办法是不合理的,偿还的数额可以根据学生毕业后的收入情况而定,与所交纳的所得税结合起来。笔者认为,国家应尽可能减少对学生的直接资助。国家的职能不在于直接给贫困学生以补助,而是给他们提供足够的贷款,完善国家助学贷款制度,保证那些需要使用贷款的大学生都能够贷到款,使他们能够预支明天的收入来完成今天的学业。同时,助学贷款制度更能增强学生的责任感,它优于政府对学生的直接补助。

三、教育市场化可以促进教育公正

现代教育不只是人权的基本体现和保证,它能够给学习者带来巨大的经济回报,教育开始出现私人消费的特征。这一特征的出现,意味着必须承认市场在教育运营中的合法地位。教育消费的公共性和私人性的双重特征,意味着教育必须在市场与政府相互补充和交替中发挥作用。教育市场以教育凭证、择校、学费与贷款等方式表现出来,这种市场化的形式导致在教育领域和学校之间产生以竞争、选择、付费、公共资源的均等化等为主要特征的新的教育公正关系的形成。

1. 平等分配教育资源的教育凭证制度有助于学校资源的公平配置

公平竞争是市场机制的一个基本内容,是市场得以运行的基本条件。教育市场化的重要目标就是提供包括私立学校在内的所有学校的同等竞争。如果采取政府直接对学校拨款的方式,且把政府拨款的范围只限在公立学校之中,这不仅会使私立学校失去了同等“国民待遇”(私立学校的学生或其家长也是纳税人,理应享受属于他们的那份税收服务),而且学校获得经费的多少与教育质量无关,在无竞争压力又无成本约束的情况下,学校已成为一种“受到保护的公有垄断集团”。^[15]教育凭证的引入,可以变公共教育资源“政府—学校—学生”的传统配置模式为“政府—学生—学校”的新型配置模式。实施教育凭证制度,使每个学生公平地占有相同的教育资源,选择就学的学生人数决定一个学校拥有的教育资源的多少。学校之间因为学生人数不同,总体资源会有差异,但这种差异与其学生人数是相匹配的。实施教育凭证制度,把政府强制以某种形式入学(比如“就近入学”)的方式改变为“自由择校”的方式,不仅保证了学生和家长可以根据自己的偏好来选择自己心仪的学校,而且会引起学校之间的竞争。竞争的结果是促使学校降低教育成本,提高教育资源利用效率,以更优质、更多样的服务尽力去满足学生的不同需求,从而赢得更多的生源,获得更大的经费保证。这种竞争从形式上

保证了学校之间资源配置的公平性。

2. 自由选择和学校的多样化使学生能够获得适合他们的教育

由于个体才能、天赋的差异,社会政治经济地位的不平等,不可能也不应该让所有个体都接受同样的教育。公正不仅遵循同一尺度的公正、平等地满足所有人的基本权利和基本发展需要,而且遵循多元尺度的公正,追求适合自己的个性化教育,关注每个个体的发展与成功。教育凭证制度使学生和家长有了选择学校的自由,它把教育的选择权真正地还给它的消费者——学生及其家长。一个人享受什么样的教育服务,由他自己去选择,选择真正适合他的教育。这种个性化的教育,对个人而言,才是最公正的教育。自由选择是教育凭证制度的核心和基石。实施教育凭证制度,强化教育消费者的选择权,会促使学校树立了“消费者第一”的观念,根据不同消费者者的需要,提供多样化有特色的教育服务,增加选择的多样性。各个学校在达到国家基本质量标准的前提下,提出自己的办学理念和培养目标,凸显自己的特色。只有这样,才能为学生提供多样化的教育选择,更好地满足学生个性化的教育需求。

3. 教育凭证有助于实现公共教育资源的均衡分配

以往政府采取直接给学校分配公共资源的方式,即政府——学校——学生,在这个过程中,政府可能会对那些“名校”和“重点校”多拨经费,它们可能拥有较多的教育资源,这样,学生人均享受的资源就会多些。反之,一般学校或“差校”学生享受的资源就少些。这一分配过程缺少均衡化的约束机制。而实施教育凭证制度,使每个学生占有相同的教育资源,选择就学的学生人数决定一个学校拥有的教育资源的多少。学校之间因为学生人数不同,总体资源会有差异,但这种差异与其学生人数是相匹配的。“教育公平应该被看成是教育资源和受教育者之间结合状态的一种均衡分布,而不单纯是对教育资源空间分布状态的描述”。^[16]这意味着公正是每个学生占有均等的公共教育资源。教育凭证使教育资源的分配对象由“学校”转变为“学生”,学生成为资源的平等持有者。只有在实现了这个转变以后,学生对全部公共教育资源拥有的平等权利才能够得到有效的表达和事实上的保障。

4. 非义务教育收费践行了“谁受益、谁负担”的原则,具有公正性

非义务教育资源尽管具有很强烈的外部性,但它还是作为准公共物品和私人物品提供给消费者的。比起义务教育,它具有巨大的和明显的个人收益回报率。如果非义务教育也完全由政府承担,等于让没有享受教育服务的人供养那些享受教育服务的人,而享受教育服务的人的受益为自己所有,这对没有能够享受教育服务的人来说是不公平的。非义务教育是一种可以交易的服务产品,接受教育是一种消费。消费必然要付费,付费的多少根据消费的多少而定。真正的教育市场和教育选择,应该允许那些愿意为自己或子女的发展多消费的人投资于教育,花钱买教育,这样的市场介入既实现了一部分人的私益,同时又满足了社会成员对教育的多元化需求,因而实现了公益,有学者将之称为“市场化公益行为”。^[17]付费对非义务教育来说,是合理的。但这种付费也有诸多限制。教育消费不能仅仅根据经济的标准,还必须根据个体的才能,而且才能标准优先于经济标准。对于那些学业成绩优异而家庭贫困的学生,国家必须实行经济补偿,保证其能够入学。

四、教育市场化对教育公正的负面影响及其规避

教育市场对教育公正来说,是一把双刃剑。虽然它可以通过以上诸多方面促进教育公正,但在诸多问题上,它还会妨碍教育公正的实现。因此我们必须采取补救措施,尽量减少或消除教育市场对教育公正的负面影响。

1. 市场化妨碍了教育公正

(1) 市场的寻利性可能严重损害教育的公益性和公平性。市场与教育之间在本质上是冲

突的,这种冲突表现为市场的寻利性与教育公益性之间的冲突。^[18]

一方面,市场经济的基本特征是以追求利润为直接目的,资本的寻利性导致生产者和经营者往往会自发地倾向于以自身利益作为出发点和归宿,通过市场运作的规则,实现自己的私益。当市场化使教育(主要是私立教育和非义务教育)作为准公共物品或私人物品向社会成员提供时,就必然在某种程度上具有了竞争性和排他性,从而使教育变成一个有利可图的领域。如果投入教育没有经济利益回报,真正的市场化是不可能的。

另一方面,教育的价值基础又决定了教育从根本上说是培养人的一种社会活动,学校教育的目的是促进个体身心发展,并最终使社会得以延续和发展。学校的教育活动从根本上说是育人活动,而不是经济活动,学校教育不应该谋求经济利益,而是为了造福他人、社会乃至整个人类。从这个意义上说,教育最终是一种公益事业,具有较强的公益性。如果教育完全是一个公益事业,办学纯粹为了社会的利益,那么办学者就无法解决无人付费的问题,那只有让作为公共利益代表的政府来承担,市场不可能介入。如果教育不完全是公益事业,允许市场部分介入,但如果不允许在市场中获利,也不符合市场的本性和规律。

市场进入教育,就使教育处在追求公益与追求私益的矛盾之中。市场要讲经济效益,教育要讲社会公益。所以,我们一方面将市场引入教育,另一方面对市场给予限定。如我国《民办教育促进法实施条例》规定,民办学校不得以营利为目的,不能完全市场化,但又许可“从民办学校的办学结余中按一定比例取得回报”,尊重市场的特性。

(2)市场关注程序公正和效率,不关注结果公正。市场追求的是一种程序的公正,而不是结果的公正。市场不同情弱者,它把每个人都假设为平等者,假定人们都站在同一起跑线上。市场遵循同一规则,而不管结果如何。诺贝尔经济学奖得主萨缪尔森说:“我们所学的关于看不见的手的最早成果之一是,它是有效率的,但是它对公正或平等却是盲目的。……没有理由认为收入分配应该产生于自由放任,达尔文式的竞争会被认为是一个对国民收入这张饼作出公正或平等分割的方式”。^[19]市场只能是强者胜出,会使弱者变得更加不利。市场强调自由竞争和选择,问题是受教育者在身心发展机会、发展条件和家庭社会文化背景等方面存在差异,这种差异有时足以影响他们的选择能力,进而影响他们可能获得的资源。所以,如果不对弱者采取一种补偿策略,这种选择对弱者来说,不仅没有提供平等的机会,而且还会再生产并强化着原有的社会不平等地位,所以“市场机制可以复制甚至是加剧现有的社会与教育不公,导致教育利益分配和再分配的不公平”。^[20]

2. 矫正措施

教育市场化对教育公正的不利影响,是由市场本身所引发的,所以,解决问题的关键也在于用政府的力量限制完全自由的市场,使之成为有限的市场。政府要尊重市场对资源配置的规律,但也必须给市场以必要的调节。

(1)政府要确保教育市场的非营利性。现代社会,公民的受教育权、受教育机会应该是平等的,公共资源的分配也应该是平等的。政府应该制定相关法律,保障公民享有公平的受教育权,承担起公共教育的责任。教育市场化的目的只是利用市场的运作方式,打破计划经济体制下资源分配不均衡和利用效率不高的状况,使教育资源的分配和利用更好地符合教育公正的需要,追求教育效率的最大化,而不是追求教育的营利性。

教育是一种育人活动,是一种社会公益事业,具有公益性,这是所有办教育的人必须始终恪守和实践的宗旨。教育不完全是政府投入,可以吸收私人投资和社会投入,但政府必须从制度上确保私人或社会投入教育的非营利性。“在发达国家,私人(包括自然人和法人)投入一旦进入(捐赠或入股)教育发展基金或学校,一般就具有了非营利性。”^[21]假如教育市场化以经济利润为最大追求,那将危及教育公正。

(2)政府要建立弱势群体补偿制度。市场是一种竞争和选择,其竞争和选择的结果公正,依赖于竞争和选择起点的平等。在一个竞争和选择起点存在较大差异的地方,罗尔斯指出,为了平等地分配教育资源,社会必须更多地关注那些天赋较低和处于不利地位的人们,对他们实行不平等的分配,“不平等必须确实有效地有利于最不利者的利益。否则这种不平等是不允许的”。^[22]也就是说,针对弱势而言,只有以不平等分配,也就是给他们以相应的补偿,才能换取平等。所以,政府要通过建立教育救助制度或利益补偿制度,在政策、资金等方面予以倾斜,给贫困家庭的子女以相应的经济补偿,尤其应加强贷、奖、助、补、减、免等制度的完善与落实。在西方教育的市场化中,也已经有意地关注弱势群体的利益。如皮科克与怀斯曼(Peacock&Wiseman)提出了与收入相关联的凭证机制,詹克斯(C.Jencks)从保障处境不利群体的利益出发提出“补偿教育凭证制度”,弗里德曼提出了高等教育学生贷款的偿还数额要根据学生毕业后的收入情况确定,等等,都试图通过政府对市场的规制来保护弱势群体的利益,纠正纯粹市场的天然缺陷。

参考文献:

- [1] 张保庆.如果教育产业化了,教育事业就毁了[EB/OL].http://www.people.com.cn/GB/jiaoyu/1053/2759286.html,2004.09.03.22
- [2] 卢乃桂,操太圣.中国改革情境中的全球化:中国高等教育市场化现象透析[J].北京大学教育评论,2003,(1):49.
- [3][20] 刘复兴.市场条件下的教育公平:问题与制度安排[J].北京师范大学学报,2005,(1):25,26.
- [4][21] 陈宪.教育体制改革的公共经济学思考[N].文汇报,2005206205(6).
- [5][11] 亨利·M·莱文.义务教育后的受教育权利:资助终身学习的教育券制度[J].北京大学教育评论,2003,(4):58,54.
- [6][7][9] 米尔顿·弗里德曼.资本主义与自由[M].北京:商务印书馆,1986.83,34,87.
- [8] 万俊人.论市场经济的道德维度[J].中国社会科学,2000,(2):12.
- [10][13][14][15] 米尔顿·弗里德曼,罗斯·弗里德曼.自由选择:个人声明[M].北京:商务印书馆,1982.192,189,190,176.
- [12] 范元伟.高等教育市场化改革与机会均等[M].上海:上海教育出版社,2006.62-71.2
- [16] 向小辉.通过教育券制度促进教育公平[J].教育发展研究,2005,(6B):28.
- [17][18] 劳凯声.面临挑战的教育公益性[J].教育研究,2003,(2):5,7.
- [19] 萨缪尔森,诺德豪斯.经济学(下)[M].北京:中国发展出版社,1992.117,321,174.
- [22] 约翰·罗尔斯.作为公平的正义——正义新论[M].上海:上海三联书店,2002.103.

Education marketization and education equity

FENG Jianjun

(Moral Education Research Institute, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, China)

Abstract : Education marketization is to run education by using market concepts , principles and methods , where education is regarded as a kind of public utility. It pursues the maximum of educational efficiency. The forms of education marketization , such as education voucher , school choice system , tuition and loan programs , are helpful to create a new education equity relationship. However , the market of education needs government ' s regulations and guidance as it is not a full but a limited market. Government should constitute a fusion between education marketization and education equity by ensuring the non-profit of education market , establishing the compensation system of vulnerable groups , overcoming the negative impact that the education market has on education equity.

Key words: education equity; education marketization; limited market

收稿日期: 2009-09-09

作者简介: 冯建军(1969—),河南南阳人,南京师范大学道德教育研究所教授,博士生导师,从事教育哲学、教育基本理论研究。