

高等教育是公共产品吗？ ——兼论政府在发展高等教育中的作用

The Role of the Government in the Development of Higher Education

薛 澜

(清华大学 21 世纪发展研究院,博士、教授 北京 100084)

近几年来,关于中国高等教育的改革与发展的讨论很多,讨论的焦点主要集中在高等教育是应大力发展还是适度发展。值得注意的是,这些讨论很少探讨高等教育的经济特性,一般的文献中都把高等教育作为公共产品或准公共产品来看待。笔者认为,在我国从计划经济向市场经济转轨的过程中,有必要对高等教育的经济特性重新认识,以扫清某些阻碍高等教育改革和发展的错误观念,明确政府在发展高等教育中的作用,从体制上对高等教育进行彻底的改革,以适应 21 世纪中国经济社会发展的要求。

一、高等教育服务的经济特性

高等教育主要是指建立在普通教育基础上的专业性教育,它的目标是向接受高等教育的消费者传授进入社会各个职业领域就业或满足就学者其他需求的各种专业知识和技能。目前,高等教育包括高等院校的学历教育和继续教育等形式。在以下的讨论中。如无特指说明,我们主要指高等院校的学历教育。

如同其它各种有形产品或服务一样,高等教育对于社会和个人都会产生巨大的效益,这种效益包括两个方面。首先是个人和社会在接受高等教育过程中所得到的精神上的收益,如个人求知欲望得到满足、自信心的提高、社会文明水准的提高、犯罪率降低等。这些收益是实在的,但却难以具体估算。另一种效益是把接受高等教育作为一种经济上的投资行为来看,并可估算其回报率。许多教育经济学家在一般教育投资和高等教育投资等方面作过深入的研究,也给出了不同的估算。表一是关于不同收入国家对于不同类型的教育投资的社会回报率及个人回报率的估算。

从表 1 中可以看出,对于教育投资的回报率,不论是对于社会还是个人,都是非常高的。值得注意的是,不论国家收入水平如何,对于教育投入的

表 1 教育的投资回报率

国家分类	社会回报率(%)			个人回报率(%)		
	初等	中等	高等	初等	中等	高等
低收入国家 (< 610美元)	23.4	15.2	10.6	35.2	19.3	23.5
中低收入国家 (< 2 450美元)	18.2	13.4	11.4	29.9	18.7	18.9
中高收入国家 (< 7 620美元)	14.3	10.6	9.5	21.3	12.7	13.8
高收入国家 (> 7 620美元)	...	10.3	8.2	...	12.8	7.7

社会回报率,都出现初等教育大于中等教育,而中等教育又大于高等教育现象。与之形成对比的是,在个人回报率方面,高等教育要超过中等教育,而初等教育仍然是最高的。

对于高等教育的经济特性,目前比较普遍的观点是将高等教育与其他类型的教育混在一起,笼统地被认定是公共产品或准公共产品。从严格的经济学意义上说,这种看法是不对的。若高等教育视为公共产品或准公共产品,则应当满足以下两个条件或其中之一。首先是消费的非竞争性(边际成本为 0),亦即每增加一名大学生,并不增加教育成本。其次是消费的非排他性(产品生产后,若排除他人消费,则成本极高),亦即在一定合理的条件下,想上大学的人都可以合法地上大学,从法律上和实际操作上很难不让他们上。从我国目前情况看,这两种条件都不能满足。恰恰相反,“上大学”竞争之强烈,在所有消费产品和服务中是名列前茅的。这种竞争的经济学本质是:增加新的学生,就要增加教育服务生产的成本(如学生对校舍、教师时间的占有等等)。其次,中国高等教育的排他性极强,没有通过大学入学资格的人无法享受到正规的高等教育。从这样的分析看,中国的高等教育服务更具有消费的竞争性和排他性,因而是私人产品。

把高等教育看成是公共产品的观点在某种程度上是看到了高等教育除了给受教育人带来的效

益之外,也看到了给社会带来的巨大的良性的经济和社会效益。这种现象在经济学上被称为外部性,亦即当某种产品或服务在生产或消费时,其成本或收益不能充分反映在生产成本或销售价格上(不能充分内部化)。这种情况将会导致社会对该产品或服务的过度生产(消费)或生产(消费)不足。如表1所示,高等教育的社会收益十分高,具有很好的良性外部性。正是高等教育服务的良性外部效益使得许多国家的政府都通过种种政策和手段来鼓励高等教育的发展。但是,仅仅从高等教育的良性外部性就将其视为公共产品是不对的。

还有些文献从其他角度把高等教育看成是公共产品,如,高等教育服务是由政府提供的,而政府提供的产品或服务都具有公共产品的特性,因此高等教育也是公共产品。实际上,这也是一种概念错误。由政府提供的产品或服务不一定是公共产品。在计划经济下,中国很多产品或服务都是由政府提供的。目前仍有一些产品或服务的生产,包括高等教育服务,尚待走向市场。但不能由此认定这些产品或服务就是公共产品。近年来常常有各种关于产业化的提法,如教育产业化等等。其实质就是指这些相关的产品或服务应当按照市场经济规律办事,将原来在计划经济下由政府包下来的生产权还给市场。

准确判断高等教育的经济特性对于我们促进高等教育改革有着重要的现实意义。首先,高等教育服务按其本来实质定位为私人产品后,就应当摆脱计划经济的束缚,按照市场经济的规律办事(如遵从商品交换、供求关系、公平竞争的市场规则),由具有独立经营自主权的大学去办。其次,作为一种市场需求极高的私人产品的提供者,大学应当按照市场价格收取学费,学生应当按照市场价格购买高等教育服务。同时,由于高等教育的良性外部性,国家也理应采取多种形式来鼓励和促进高等教育的发展。以下,我们先分析高等教育市场的一些特点,然后,再详细地讨论国家在发展高等教育中作用的问题。

二、高等教育服务市场的特点

1. 高等教育市场的供需关系复杂,平衡只是暂时的,局部的

从狭义的角度看,高等教育服务的生产和消费是同时进行的。大学是高等教育服务的提供者,学生是高等教育服务的消费者。在大学提供高等教育服务的同时,学生也在消费着高等教育服务。当学生大学毕业,这种消费也宣告完成。但是从广义的角度看,大学教育的过程是一个社会专门人才的生产过程。社会的就业市场才是高等教育的需求市

场。社会上的各种企业、机关、社会部门等对各个层次、各种专业的高级人才的需求也是对高等教育的消费需求(这里我们把由于非功利性因素而上大学的情况排除在外,在我国目前经济条件下,这种情况尚为少数,随着社会经济的发展与进步,这样的情况会渐渐变多)。

正因为如此,高等教育服务同时面临着两种社会需求:大学生个人的需求和社会各用人部门对高等专门人才的社会需求。这两种需求不但有差别,而且这种差别又随社会潮流、社会需求等因素的改变而发生变化。再加上高等教育生产能力的建设周期(建设新的大学或开办新的专业)和生产周期(学习年限)相对较长,从而使得大学所提供的高等教育服务很难与市场需求全面地适时地吻合。因此,高等教育服务的供需市场将处于长期的不平衡状态,平衡只是局部的、暂时的。

2. 高教产业中的不同类型(不同专业)和不同层次的“产品”之间有一定的替代性。这种替代性可以缓解供需之间的矛盾,但也可能带来隐性损失

高等教育服务向学生传授的主要是相关专业的知识和技能。从某种意义上说,高等教育产业中的不同产品就是具有不同专业知识和技能的毕业生。但不同专业之间所需要的知识和技能也存有不同程度的相似之处。而高等教育培养出来的学生,其分析问题和解决问题的能力及相应的思维方式,则更是受过高等教育的共同特征。因此,不同专业的毕业生之间客观上有一定的替代性。学生毕业后可以根据市场需求情况寻找与自己所学专业或层次不尽相符的工作,而用人单位也可以根据市场供给情况招收与本单位专业或层次不尽对口的人才。这也就是我们常常说到的“学非所用”现象。

“学非所用”的积极意义是它可以缓解某类专业人才供给短缺或过剩的情况,同时,也有利于促进不同领域的沟通和学习。但它同时也可能给社会带来隐性损失。这种损失表现在两个方面:首先,学生找到与所学不同的岗位工作意味着学生学到的部分知识或技能得不到运用,浪费了掌握这些知识或技能所花费的资源;其次,用人单位招收到与本单位专业岗位层次不对口的人才意味着该单位的工作要受到一定的损失(或者该单位要再花费一定的成本,通过进一步培训等方式去弥补所招人才的不足)。这两种损失都是隐性的,很难定量计算。

3. 高等教育产业的发展与经济发展存在着相互促进与相互制约的关系

高等教育与经济发展之间具有既相互促进又相互制约的关系。经济发展既向高等教育提出培养各种熟练程度不同的劳动力和各种专门人才的需求,又为高等教育的发展提供人力、物力和财力条件。另一方面,高等教育还可通过培养经济发展所

需要的专门人才,以促进经济的发展和经济结构的调整。很显然,若高等教育发展滞后,则将影响到专门人才的数量、质量、结构,从而制约经济的发展和经济结构的优化。

据有关研究表明,近百年来国民生产总值(GNP)中第一、二、三次产业的比重与教育各个层次在校学生比例之间存在一定的联系。第一产业的发展主要需要大量的小学文化程度的劳动者。而第二产业的发展更多地依靠中等文化程度的劳动者。同时对大学文化程度的人的需求有所增加。因此,第二产业占GNP的比重增加与中学生在比例大幅增加、大学在校生比例有所增加相对应。而第三产业的发展主要需要大学文化程度的劳动者,所以,第三产业占GNP比重的增加与大学生在校比例大幅增加相对应^[1]。

因此,在考虑高等教育与经济发展的关系时,一方面,要根据经济发展阶段向高等教育提出需求来促进高等教育的发展。另一方面,在确定经济发展目标与战略时,也必须考虑高等教育为经济发展所能提供的人力资源条件。在我们当前讨论知识经济与中国发展的时候,理清这种关系至关重要。

4. 高等教育提供的服务质量较难把握

高等教育属于无形的体验型服务产品,在未经体验之前,学生很难了解某一特定高校的教育服务质量与所需是否相符。同时,由于高等教育服务的生产也需要作为消费者的学生的参与,其最终质量(如学生的满意程度、学生知识与能力的提高等)将取决于学生原有的基础、学校教师的素质、学校的环境及条件等各方面的因素。而且,这种质量本身也呈现多样性,不同的学生本身接受同样的教育,其结果可以很不相同。在这种情况下,一般的消费者(即要上学的学生)与提供高等教育的大学之间存在着一定的信息不对称的关系,由此有可能会造成市场失灵的情况。

三、政府在发展高等教育服务中的作用

在市场经济的一般情况下,政府的功能大概有表2所列的几种^[2]。从目前我国的情况来看,在高等教育领域内,政府的作用主要是直接参与市场——完全负责提供高等教育服务。这一方面是原有计划经济体制遗留下来的问题,另一方面其中也有对高等教育的经济特性认识模糊的原因。在重新认识高

表2 政府在市场经济中作用的基本框架

政府功能	范围及方式	公共财政
建立市场	制定和维护有关法律,进行宏观经济调控等	税收 公债 通货供给
监督市场	限制垄断,实施行业管制,社会管制等	
引导市场	制定产业政策、税收增减政策等	
参与市场	直接从事经营活动,提供公共服务与产品	

等教育的经济性质和高等教育市场的特点之后,可以重新考虑政府在发展高等教育中应有的作用。目前,中国高等教育最重要的任务是改革,中国高等教育的大力发展只有在实现根本改革之后才有可能,而改革的核心就是使政府从直接参与,过渡到建立市场、监督、引导市场和有限参与市场。

1. 建立和完善市场

高教法已经为中国高等教育的发展确立了基本的法律框架。现在的关键是要通过具体的法律法规为进一步开放高等教育市场创造必要的制度条件,用法律的形式保证高等学校办学的自主权。同时减少社会力量办学的制度障碍。此外,继续加强政府为发展高等教育产业所必须提供的公共服务,如金融服务(学生就读贷款等)、信息服务等等;为高等教育产业的发展创造一个良好的、公平竞争的市场环境,减少学生报考学校和在选择专业方面的盲目性。

2. 监督市场

由于我们前面分析的高等教育产业质量控制较难的特性,应当强调政府对大学行为的规范和教育服务质量的监控,使开放的高等教育市场能够良性发展。在这一点上,发达国家利用大学间的专业组织对各不同大学的专业办学资格和质量进行定期检查的经验可以借鉴。

3. 引导市场

虽然政府应当逐渐从高等教育市场中退出,但由于高等教育的良性外部性,政府应当通过各种优惠政策,如税收、补贴等方式,鼓励高等教育产业的发展,鼓励社会资金流向高等教育产业。同时,还可以通过提供研究经费、拨款等方式,鼓励有条件的大学成为国家重要的研究基地,鼓励大学调整专业设置结构、兴办社会急需的专业、缩减社会需求趋减的专业,从而有效地避免和控制毕业生规模性专业不对口替代带来的隐性损失。

4. 参与市场

在市场不愿参与但对社会极为重要的一些特殊的教育领域中,如军事、地质、采矿和某些基础科学的专业等方面,政府可以采取不同的方式直接参与相应教育服务的提供如政府直接办大学(军事院校等)、政府和大学合办某些专业(如在综合性大学中办教育学院培养教师),或由政府提供资金,以招标的形式由大学兴办国家急需的专业。

上述这些原则性的分析,应可以作为提出促进我国高等教育产业发展具体政策建议的基础。关于这些具体政策的建议,笔者将留在今后另文讨论。

参考文献

- [1]秦宝庭.教育与经济增长.江西教育出版社,1992年
- [2]成思危,薛澜,甘筱青,席酉民等.政府如何管理企业.1998年

(责任编辑 蔡德诚)