### 教育公平与效率缺失的制度根源及其改革

### ——在“以供给侧改革促进教育公平”高峰论坛上的发言

**编者按：**5月7日上午，由中国教育三十人论坛、华东师范大学教育公平协同创新中心、国家教育宏观政策研究院共同举办“以供给侧改革促进教育公平高峰论坛”在上海召开，孙冶方经济科学基金会理事长李剑阁，全国政协常委、副秘书长朱永新等专家学者参加此次论坛共同探讨教育公平问题。田国强院长受邀参会，并发表“教育公平与效率缺失的制度根源及其改革”的主题演讲。

首先，感谢主办方的邀请，参加今天论坛的讨论，其主题异常重要。教育兴国、人才强国是国家根本发展战略，世界主要强国之间的竞争就是资源的竞争、人才的竞争、制度的竞争和话语权的竞争，其中最重要的是制度的竞争和人才的竞争，它们都是与教育有关的。如果没有教育的公平和效率，就没有教育的崛起，从而中国的崛起也是难以企及和不可持续的。

实际上，教育改革是中国所有改革中起步较早的。邓小平作为改革开放的总设计师，具有一般政治家所达不到的远见卓识、雄伟胆识和战略眼光，尽管他有很多大事要思考，却对教育前所未有的重视，将其提到极其重要的战略地位。早在1977年，邓小平第三次复出工作不久，他就自告奋勇抓科学、教育，恢复了高考并提出了教育要面向现代化、面向世界、面向未来的战略方针。

然而，遗憾的是，目前教育部门却差不多是各个部门中在改革及其体制机制的转型方面最为滞后的，在某些方面甚至是倒退，与“三个面向”的要求相比，还有很大的差距。今天高峰论坛的主题是“以供给侧改革促进教育公平”。在我看来，最重要的关键词还是关键性、制度性的体制机制改革。当然，今天会议的落脚点似乎是公平，但从经济学的角度来看，公平问题不可能脱离效率来谈，两者都很重要，都是我们在考虑资源配置包括教育资源配置问题时需要给予充分关注的，事实上也是可以达到一致的。我本人是做激励机制设计或制度设计研究的，在国外高校留学从教30多年，这10年多来也一直在国内高校体制内从事经济学教育改革。对于教育改革发展中的制度设计问题从理论求真到实际求实都有一些切身的体会和思考。

所以，我今天的发言题目是“教育公平与效率缺失的制度根源及其改革”。

**制度决定教育公平与效率**

效率与公平，是经济学家总想解决，看似也是需要权衡取舍的两个基本问题，在现实生活中常常会存在着不一致，有时为了提高效率会影响到公平，有时为了维护公平则要牺牲一定的效率。过于强调教育效率的增进往往会引致教育的不公平，过于追求公平则常常会造成教育领域的效率缺损。所以，当两者发生矛盾时，就存在有一个优先抉择的过程。对此，罗尔斯主张应该把优先权交给公平，而米尔顿·弗里德曼则选择将优先权交给效率。

其实，对于这个问题，我认为是有解的，这个解也正好对应了政府与市场、社会在教育中的各自作用发挥的问题。现代微观经济理论中的公正定理告诉我们，只要每人的初始禀赋（包括物力资本和人力资本）的价值相同，则市场自由竞争机制将可同时导致资源的帕累托有效和公平配置。这里的公平是指每个人都满足自己所获得的东西，这种既考虑主观也考虑客观的公平也是经济学中所定义的公平。也就是说，在理论上，只要尽可能有一个平等的竞争起点(政府可以通过税收和给每个国民同等基础教育尽可能达到这种起点平等)，然后通过自由竞争的市场运作就可以达到既有效而又相对公平的社会公正结果。

那么，在现实中，我们的教育起点公平做得怎么样呢？说实话，做得很不怎么样，无论是质还是量都做的不太到位，政府严重缺位。刚才听到湖北人大副主任周洪宇教授包括十二年义务教育的“新三免”我感到特别高兴。这一二十年来我也一直在向各级领导极力建言十二年义务教育，但没有结果。从义务教育的年限量来说，到现在我们还只是九年义务教育，而世界上110个左右的国家和地方是超过九年义务教育的。九年义务教育使得许多低收入地区，特别是农村青少年无法完成高中教育，导致了很大的起点不公平，从而导致了一系列严重后果，包括社会流动性不足的问题，现在考进好的大学来自农村大学生的比例不断下降说明了此点。此外，义务教育年限在很大程度上反映了国民的受教育水平和整体素质，是经济社会可持续发展的必要条件。一方面，市场化、城市化、全球化、知识经济和信息经济的深入发展，对不同领域不同层次的劳动者基本素质和能力结构都提出了新的更高要求。经济的可持续发展从要素发展驱动转为效率驱动乃至创新驱动发展，而创新驱动则有赖于人力资源强国的建设。另一方面，维护社会和谐稳定，缩小贫富差距，迫切需要我们在更大的范围内创造起点公平以更好地促进社会公平。大家知道，国家治理体系和治理能力的现代化是基于法治市场经济和法治社会，而这都有赖于公民整体素养的全面提升。这些都不是短短的九年义务教育所能承载的。

从教育的质量来说也是差强人意，从教学方式、教师待遇乃至教育基础设施都有很大的欠缺，城乡和地方间差别很大，没有引起充分重视，与国外，甚至是和民国时期相比，反差很大。比如，日本这次大地震，最坚固的建筑物是学校的建筑物，甚至可以作为地震的避难所，而2008年发生汶川大地震中死人最多地方却是学校教室，形成了特别强烈的对比。民国时期，贵州、山西、山东等地方都非常重视国民基础教育，贵州有地方甚至规定学校的建筑物一定要是最好的，如果政府建筑物好于学校的建筑物，当地县长不仅要免职，甚至是死罪，而反观我们现在许多地方的政府大楼比学校的建筑物不知要好多少，最近网上有人将中国许多地方政府大楼和美国的地方政府大楼相比，得到的结论是赶超世界，超过美国50年以上。所以，政府在教育公平方面是严重地缺位。

如果说义务教育主要是政府严重缺位导致教育公平不足的话，高等教育则主要是效率不足的问题，是政府在教育管理方面严重过位的问题，导致教育效率极其低下的问题。中国对高等教育投入了大量的资金，但是至今没有一所得到世界公认的世界一流大学，培养不出钱学森所说的“杰出人才”，投入产出严重不对称。这是教育资源配置的效率问题，其背后的根本则是教育制度问题。我认为，与人们的期望和国际先进水平相比，中国教育体制和大学管理模式的差距主要体现在以下两个方面：

其一，教育体制高度行政化，缺乏开放式竞争。尽管文件和媒体宣传报道都在谈教育要去行政化，但实际情况是教育行政化越来越厉害，形成了像许多其他方面一样的口头和实际严重落差。当前教育体制的一个典型特点就是行政主管教育，像管干部一样在管教育家和教育工作者，使得大学官本位意识浓厚。并且，大学之间封闭办学，没有什么竞争，缺乏主动对接国际标准的压力和动力。其二，行政管理模式和学术评价标准落后。真正懂得按邓小平的“三个面向”要求办学的行政管理人才欠缺，学术和人才评价标准没有真正与国际先进标准接轨，而是停留在应付上级部门各式各样的考核指标和频繁的评价活动上。

这种来自政府的对于教育的过度干预导致的后果就是，大学没有自主权，没有独特性，千校一面，使之大学教育理念落后，教师和学生都缺乏自由之思想，独立之精神，而这是科技创新，思想创新从而中国要成为创新型国家必不可缺少的。我曾经形象地说过，中国高校的现状是，好像全中国就只有一所大学，那就是教育部大学，其他都是分校，无论从体制从校长的任命，学科的设置、评估、管理千篇一律，怎么能有创新驱动。中国高等教育的改革发展，如果不明道，不从根本上搞清高等教育的内在规律，把握正确的目标方向（也就是，做正确的事），那么再多的头痛医头脚痛医脚的措施的作用都是非常有限的，说不定起反作用，正确地做了“错误”的事情。

为什么民国时期却能有一批世界一流大学，培养出了一批一流的大师呢？我认为，简单讲，与中国经济改革的成功类似还是两条。一是放开，民国时期军阀割据、战乱频仍，政府对高等教育管不了那么多、那么深，索性就放开，由此一大批国立、私立、教会大学如雨后春笋纷纷成立、发展和相互竞争。当时，尤其是一些教会大学如燕京大学等一度达到世界一流水平。二是开放，如北洋大学在建校之初,其课程设置、教材选用等方面均以哈佛大学、耶鲁大学为蓝本。同样,钱学森曾回忆道，1935年秋他刚到美国麻省理工学院航空工程系学习,就发现在国内交通大学学习的课程安排连实验课的实验内容也是与麻省理工学院一样的。他认为，“当时交通大学的教学水平是属于世界先进行列的。”

反观现在我们在高等教育对内放开和对外开放上做得还很不够，并且是管得越来越多，越来越紧。最近教育部学位中心出台的权威A类期刊列表就是一个活生生的例子。尽管出发点是好的，想配合国家的“双一流”建设，但还是沿用计划经济的思维在办教育，结果引火上身，吃力不讨好，引起各界，甚至包括一些人从意识形态方面进行攻击和上纲上线。前两天我还在跟友人说，很可能得不偿失，引起倒退，结果被我不幸言中，昨天（5月6日）被叫停了，成为中国另一“熔断”机制事件。其实，最近十年来中国经济学教育的国际化，尽管没有官方评估和官方指定的国际化标准，许多知名大学都在做，并且取得了很大成绩。像大学和学科的评估完全应该和可以由社会民间智慧力量来办，但是一旦由教育主管部门来主导和评估，就会造成各方面很大的问题，就容易把大学的手脚给框死了，因为它是与学科评估结果及之后的教育资源分配相挂钩的。并且，将良莠不齐的中外期刊混于一炉，很可能会导致劣币驱逐良币的结果，导致短板效应，机会主义者肯定会选择其中的差期刊“灌水”，同时也不利于新兴学科、交叉学科的发展。

过去一个时期，我们有很多经济政策的出台看上去似乎都缺乏细致的论证，逻辑上经不起推敲，常常导致的结果是激励不相容或更坏的反效果。比如之前的股市熔断机制的出台，现在教育领域也出现这样的情况。

**中国教育改革发展的方向**

明道，即明做正确事及正确方向面之道非常重要。明道决定眼光，眼光决定理念，理念决定目标，从而决定方向、战略、愿景、使命、格局和未来。当然，优术，优正确地做事之术也很重要。优术决定方法，方法决定策略，策略决定举措，举措决定细节，而细节决定成败。对于中国教育改革发展，同样也是如此，首先方向要对路，否则会走偏甚至南辕北辙，走很多冤枉路。

整体而言，中国急需高度重视教育，遵循办教育的客观规律，进行全方位深层次的教育改革，其关键是要处理好政府与市场、政府与社会、政府与学校的治理边界，进行三位一体的综合治理，充分调动政府、学校和社会办教育的积极性。改革的方向是遵循办学的基本规律，提供资金支持和基本规范办学，教育的具体事项就是少管，破除教育的高度体制化，大力放手办教育，培育社会参与力量，增加教育的多元性和选择性，提高公共教育服务水平，尤其是要提升义务教育的覆盖和高等教育的质量，扭转政府在教育领域角色的缺位和越位现象。这里，我仅提两点。

一是以十二年义务教育落实教育起点公平。义务教育的改革不能只停留在查漏补缺、巩固提高的阶段，不能不回应经济社会发展带来的现实需求，不能无视义务教育发展的世界性趋势（从国际经验来看，世界绝大部分国家和地区的义务教育年限都已经超过九年），而应该向更高的目标迈进。对于当前的中国而言，延长义务教育年限，基本普及十二年义务教育，是建设人力资源强国和奠定经济发展与社会进步的重要基础，是在更高水平上实现教育公平和社会公平的有力推手，更是政府的应尽责任和努力方向。我认为，如果到2020年，依然继续执行九年义务教育，而不是十二年义务教育，将会造成巨大的战略失误。

一些人可能会担心经费从何而来。实际上，由于年龄结构的原因，目前我国高中阶段在校生正呈逐年下降的趋势，而毛入学率则逐年上升，2015年已达到87%。同时，在不少经济发达省市，也已经陆续实行了12年免费义务教育的改革试点，并且试点范围有所扩大。也就是说，按照高中阶段在校生规模和生均财政投入测算，我国实现高中阶段100%毛入学率的任务所需的财政资金规模实际上已经不大。目前我国的教育财政投入大概是2万6千亿元左右，只要能够保证国家财政性教育经费增长幅度高于财政收入的增长幅度，普及高中阶段教育完全有保障。

二是以赋权高校多元办学，开放式办学，以此实现高等教育效率提升。中国“双一流”建设不是靠规划、靠管理、靠评估，就能够成功的。按照计划经济的传统做法，中国不可能有世界一流大学和一流学科。所以。政府与学校要权、责分明，摒弃在行使教育行政职责过程中所出现的越权、越位，从传统的干预过多的管理型政府中解放出来，实现向无为而治的现代服务型政府的转变。

为此，政府部门所应采取的管理方式，应该是宏观指导下注重绩效的目标管理模式，而不是微观层面上事无巨细的过程控制模式。比如：（1）只管那些考虑中国现实国情而必须管的大原则、大方向上的事情（如社会主义办学方向、公共政治课开设等等）；（2）根据国家发展战略，制定教育发展规划和学科建设导向政策，以此满足国家、社会对人才和知识的需要；（3）建立全国性的高等教育信息发布及共享平台，加大信息公开力度，健全信息披露机制。

如老子所说，“治大国如烹小鲜”，办教育的具体实施方式和过程也是如此，应该无为而治。一旦目标和标准由教育部确定之后，由于信息不容易对称，上级部门无法也没有必要抓具体实施过程，具体的实施和管理应该交给大学自己，特别是那些非常具体的、信息不容易对称的方面的管辖权限应该尽快有序放开，充分调动大学自主办学的积极性、主动性。这样才能真正推动中国高等教育按照“三个面向”的要求深化改革，促进发展。当然，大学要有办学自主权，还必须在办学经费上要断奶。所以，我非常同意刚才孙冶方经济科学基金会理事长李剑阁教授所讲的，教育不能仅靠财政拨款，也要积极拓展社会捐赠。一份报告显示，目前中国高校1980年至今累计获得的社会捐赠仅750多亿元，而美国高校仅在2014财年就获得各种捐赠总值374.5亿美元，差距非常之巨大。

与中国经济改革的成功经验类似，可以在国家和中央部委的宏观指导下，充分考虑中国国情，进行松绑放权的教育改革，从招生、学科专业设置、课程设置教材选用、培养方案设计、对外合作办学等方面入手逐步给大学更多的自由度和自主权，根据大学所处的不同行业、区域、层次形成各自的办学特色。如果在松绑放权的教育改革条件还不成熟或者有顾虑的情况下，可以像经济改革早期一样，先搞一些改革试点，允许教育改革和制度创新的试验，办教育特区。这也是考虑到高等教育体制的改革是一项艰巨复杂的系统工程，需要有一个探索、实验并逐步完善的过程，需要采取积极试点、分步实施的方式进行探索。

最后，我想再次强调的是，要更为长久地实现教育公平与效率的兼容，建立行之有效的制度才是其根本，政府的调节与规制只能是治标。制度是实现教育科学化、规范化和现代化的有力手段，是实现教育公平与效率的根本路径。科学的制度既可以保证教育资源的充分使用，又能最大程度地实现教育公平。在法规治理、市场激励和社会规范三大制度安排中，法规治理是最根本和具有导向性的制度安排，也是教育公平与教育效率的法制保障。中国需要进一步促进教育制度的法治化，而法治的首要要义是限制政府的闲不住的手，让教育按照自身的内在规律去发展。