

有限市场化: 我国干部教育培训供给方式探索^{*}

叶绪江 桑学成

内容提要 政府垄断提供的办学体制导致了我国干部教育培训效率质量不高。适度市场调节,有利于改变相对封闭的干部教育培训供给体制,优化教育资源配置,促使培训机构提供更好的产品服务。但干部教育培训政治性、公共性的特点,要求市场介入体现为不充分的有限市场化。适应市场需求,转变政府职能,建立“一主多元”的教育培训供给体制、多种渠道互补的经费保障体制、公平竞争有序的市场发展机制,是推进干部教育培训产品有限市场化供给的实现路径。

关键词 干部教育培训 准公共产品 有限市场化 供给体制

长期以来,我国干部教育培训一直带有计划经济体制下的烙印,干部经组织选调到政府主办的培训机构免费接受指令性教育。这一体制在培养造就一批批高素质干部队伍的同时,也逐渐暴露出许多弊端:如培训机构“顾客”意识不强,教育培训产品不能有效满足干部多样化、个性化学习需求;投资渠道单一,财政性经费投入短缺,有限的教育资源使用效率又不高,制约了干部教育培训事业的发展。于是,主张利用市场机制作用,拓展干部教育资源,形成党校(行政学院、干部学院)、高等院校、社会培训机构、以及境外培训机构相互补充的干部教育办学体制,成为近年来的一个热门话题。干部教育培训作为一种特殊的教育形式,在社会主义市场经济的大背景下,可以而且必须引进市场机制,但在多大范围内和多深程

度上推行需要进行合理界定。本文试提出“有限市场化”的思路,以期为进一步探讨这一问题抛砖引玉。

有限市场化的理论依据——公共产品理论

干部教育培训有限市场化的理论依据,最早可以追溯到17世纪英国哲学家霍布斯和洛克的思想以及19世纪亚当·斯密关于市场和政府作用的论述。近年来遍布全球的公务员教育市场化改革的直接理论依据主要来自战后西方的一些经济学理论和政府管理理论,特别是公共产品理论。

1. 公共产品及其外部性

经济学家保罗·萨缪尔森(Paul A. Samuelson)将社会产品分为公共产品、私人产品和准公共产品。公共产品是“每个人对这种产品的消

^{*} 本文系国家哲学社会科学重点课题(项目号:10ZD&005)、江苏省社科基金项目(项目号:11DJB003)、江苏省教育厅高校哲学社科项目(项目号:2010SJJD630059)中期研究成果之一。

费,都不会导致其他人对该产品消费的减少”,具有非竞争性(Non-Rivalness)和非排他性(Non-Excludability)两个基本特征;同时外部性(externalities)又是与公共产品紧密相关的一个概念,公共产品的全部价值就表现于它的正外部性。^①现实生活中,纯粹公共产品或纯粹私人产品并不是普遍存在。大量存在的产品或服务是居于这两个极点之间的,既具有私人物品特性,又具有公共物品特性。经济学界称之为准公共产品(quasi-public goods)。该类产品所具利益的一部分由其所有者享有,是可分的,具有私人产品的性质;利益的另一部分可由所有者以外的人享有,是不可分的,具有公共产品的特征。根据公共产品理论,由于公共产品的非排他性、非竞争性、消费中的不可分割性,政府是天然的公共产品惟一供给主体;而兼具公共产品和私人产品属性的准公共产品,则应由政府与市场共同提供,计划与市场机制共同发挥作用,^②完全由政府提供,或完全由市场提供,都是不可取的。

2. 干部教育培训的产品属性

在我国,干部教育培训主要指“对党政机关和企业、事业单位在职干部进行培养训练的教育活动。”^③由于干部教育培训是为了实现党的宗旨和目标,推动党和国家事业健康发展需要,对各级干部实施的有组织、有计划的教育和发展过程,有学者把干部教育与义务教育同属一列,界定为纯公共产品。^④其实,问题并非如此简单。

干部教育培训具有外部性是一个毋庸置疑的命题。干部教育培训作为一种非营利性事业,其目的不是为了谋求利益、获得利润,而是为了造福于他人和社会,是从文化、精神、体制、社会、环境诸方面开发人的潜能,为人类社会的生存和发展创造基本条件的事业。这种非赢利性、正外部性特征决定着干部教育培训具有典型的公共产品属性。也使得干部教育培训在我国作为干部应有的权利和义务,政府每年通过财政预算以免费形式向干部提供。但从消费的竞争性和排他性视角分析,干部教育培训又具有明显的私人产品属性。因为在我国干部教育培训的对象是全体干部,重点是县处级以上党政领导干部及后备干部,并不是全体公民都有机会接受这样的教育培训。尤其是在当前教育资源还比较匮乏的时代,即使在干

部内部,相对于规模庞大的培训需求来说,政府提供的培训机构数量有限,干部参加教育培训的竞争性同样存在。从受益方面来看,干部教育培训除了为党执政兴国培养人才的公益性功能外,还具有增加干部个体人力资本和促进干部个人发展的功能,即收益的排他性。由此可以这样认为,在干部教育培训产品中,以满足党和政府行使公共权力、发挥公共职能需要的部分,具有公共产品性质;而满足干部个体人力资源开发、人力资本增加和个人发展部分,则更多地具有私人产品或准公共产品性质。

从培训需求方面看,干部培训需求包括组织需求、岗位需求和干部本人需求三个层面的有机结合。^⑤组织层面的需求,是因为干部教育培训是为实现党和国家的战略任务和既定任务准备骨干力量的活动,所以党和国家一定时期的战略任务和既定任务是干部接受教育培训的组织需求;岗位层面的需求,是指单位选送干部参加教育培训所需要获得的满足和需要;个人需求层面,即干部个人希望通过培训得到的需要和满足。三个层面的需求本质上是统一的,即干部教育培训工作通过满足干部个体层面的需求,提升干部岗位适应能力,最终实现组织需求的目标。而现实中,这三种需求又是有差别的。正是因为这种差别,导致满足这三种需求是可以分离的。也就是说,一种教育培训活动,不必要也或许不可能同时满足这三个层面的培训需求。为此,我们可以认为,以满足组织需求、岗位需求为主要任务的教育培训产品,具有外部效应,属于公共产品;而以满足干部个人需求为主要任务的教育培训产品,兼具公共产品和私人产品属性,属于准公共产品。

从培训内容分析,干部教育培训的内容包括理论教育、知识教育、党性教育三个方面。^⑥理论教育就是把马克思主义理论教育作为主课,重点学习中国特色社会主义理论体系,使广大干部自觉成为中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者和忠实实践者。知识教育就是着眼于干部履行岗位职责的需要,加强与业务工作密切相关的新理论、新知识、新规则、新技能的培训,帮助干部更新知识、提高素养、增强本领。党性教育则是抓好忠于党和人民教育、尽职尽责干工作教育、道德情操教育和拒腐防变教育。如果说,理论教育和党性

教育主要由传统干部教育机构提供,而知识教育则可以由高校、科研院所、社会培训机构提供。依据“公共产品是指政府向居民户提供的各种服务的总称,私人产品是指通过市场而提供的产品与服务”^⑦的判断,干部教育培训产品中,理论教育和党性教育属于公共产品,而知识教育具有更多的准公共产品性质。

干部教育培训有限市场化的理论构想

从干部教育培训的强外部性来看,政府应该承担主要供给者的角色,即充分发挥党校、行政学院、干部学院作为干部教育培训主渠道主阵地作用。这是党校、行政学院、干部学院自身努力的结果,也是我们党教育培训干部的成功经验。但干部教育培训的“准公共产品”性质又决定了市场机制的“合法”身份。通过适度的市场调节,引入竞争开放机制,有利于实现培训资源优化,提高干部教育培训的效率、效益和活力。

1. 何谓干部教育培训“有限市场化”

教育能否市场化,国内学界有不同解读,也引起不少争议。经济学家欢欣鼓舞,认为教育是一个产业,具有产业属性,应当进行经营,而不仅仅是加以管理,这样才能使教育与社会发展的要求一致。^⑧教育学者忧心忡忡,认为教育是保存知识、整理知识、传授知识、创造知识、发展知识的特殊行业,是人类谋求自身全面发展和社会进步的一种手段,具有很强的外部性和公益性,不应把经济活动中的市场机制和规则完全移植到教育中来。^⑨其实,作为政府公共管理中发挥市场作用的一种形式,市场机制只不过是一种手段,目的在于提供更高效、优质的教育服务。市场包含独立市场主体、竞争、价格、供求关系、风险、利润等诸多要素。干部教育培训有限市场化,并非意味着将市场要素全面彻底地引入干部教育培训,而是有选择、有取舍地将一些市场意识和原则引入干部教育培训的运行策略,即在社会主义市场经济体制下,遵循干部教育规律和干部成长规律,通过政府与社会、市场之间的合作,利用竞争机制、价格机制、供求机制与约束激励机制,调动社会资源参与干部教育活动,逐步建立政府调控、行业指导、培训机构自主办学、干部个人按需择训的教育培训体系,以实现干部教育资源的有效利用和干部

教育活动的高效运转。

2. 如何理解干部教育培训“有限市场化”

具体来说,干部教育培训“有限市场化”包括以下四个方面的含义:

第一,干部教育培训“有限市场化”应尊重“市场交易”原则,以自由公平竞争为中心,强调干部教育培训的需求和供给应通过市场交易实现,由市场机制配置相应的教育资源。这就意味着:干部教育培训可以被视为商品,供求双方可以按质论价。干部教育培训引入市场机制后,教育培训机构可以根据教育成本收取费用,政府作为最大的受益者理应成为干部教育产品的最大购买者,干部个体出于工作压力和期望提升的动力可以自发接受培训或选择购买培训产品。

第二,干部教育培训“有限市场化”强调“有限原则”,不主张“完全市场化”。干部教育培训目的是提高干部的素质和能力,为实现党和政府一定历史时期战略任务而培养人才的需要。政治效益和社会效益是干部教育培训所要追求的根本目标,经济效益又是其维持生存与发展所必需。因此,干部教育培训必须把政治效益、社会效益置于首位,否则会引起办学方向的偏差;但作为独立经济核算实体的培训机构,又必须努力降低办学成本,不断提高办学的经济效益。

第三,干部教育培训“有限市场化”应体现多元主体之间的竞争与合作。无论是考量“市场化的度”即产业性;还是考量“干部教育的度”即公益性与事业性,实际上都可以合为一个问题,即解决好政府、市场与培训主体间的权力分割与责任分担问题。干部教育培训的价值定位、市场力量的有限介入、政府职能的合理发挥,三个主体行使权力的界限与责任分担的底线,都需要有某种相互制约与牵制的力量。从理论上说,政府干预的部分是那些市场难以有效配置资源的部分,而引入市场机制则可以提高资源使用效率,以动员市场和其他非政府组织资源参与干部教育培训领域的改革与发展。

第四,干部教育培训“有限市场化”必须强调政府主导。干部教育培训有限市场化供给是一种政府主导下的非完全市场化,离不开政府的监管。市场的某些短期行为及信息不对称等原因,不可避免地会产生一些如乱收费、趋利益化、培训市场

无序竞争等混乱现象,市场失灵使政府合理干预成为一种必要。政府既不是“守夜人”,也不是“道德人”;既不是万能的,也不是无能的。比如,对干部的忠诚观、伦理道德观、人生观、价值观、权力观、利益观的教育,就要强化官方培训机构的办学特色,而不能完全以市场化形式进行。

我国干部教育培训有限市场化的路径选择

有限市场化为干部教育培训带来了效率,但市场化并不总是高效的。关键还是如何使用市场化工具,也就是要根据干部教育培训产品的不同特性选择不同供给方式。这些操作层面的问题至关重要,甚至在很大程度上决定了引入市场机制的成效。根据前面分析,在干部教育培训中,理论教育、党性教育部分,应尽量在党委政府举办的传统教育机构中进行;而知识教育和能力训练等部分,则可发挥社会培训机构即市场选择的作用。

1. 契约外包(Contracting out)

“契约外包”是在新公共管理运动中发展起来的一个非常重要的制度安排,指政府确定某种公共产品的数量和质量标准,然后对外向私营部门、非营利性组织招标承包。中标的承包商按与政府签订的供给合同生产公共产品,政府的责任是确定公共产品的数量和质量标准,监督承包商执行合同。^⑩契约外包由于较大限度地融入了市场的成分,提高了社会主体对行政管理事务的参与程度,体现了现代行政管理的民主和法治精神,因此在外国行政管理各个领域被广泛运用。干部教育培训供给中的契约外包,就是政府将教育经费不是预先拨付给培训学校,而是通过公开招标的方式,允许多个培训机构之间公平竞争,最后择优选取中标者,中标者由此获得公共资金,并与政府签订培训合同,政府通过合同对培训机构进行监督管理,并具有终止合同的权利。简言之,就是政府用公共资金来收购教育培训产品,然后再提供给干部学员,政府充当质量控制者,而不是直接生产者。

2. 特许经营(Franchise)

特许经营是公共服务引入市场机制的另一种重要形式。斯坦姆(S. W. Stem)指出,特许经营是指由政府授予企业在一定时间和范围提供某项公共产品或服务进行经营的权利,即特许经营权,并

准许其通过向用户收取费用或出售产品以清偿贷款,回收投资并赚取利润,^⑪政府通过合同协议或其他方式明确政府与获得特许权的企业之间的权利和义务。特许经营应用于干部教育培训,就是由政府授予社会培训机构在一定时间和范围提供某种类型的干部教育培训产品或服务,并准许其通过向用户收取费用或出售产品以回收投资并赚取利润。依托大而全的研究型大学或借助著名高校商学院、公共管理学院的优势资源,已是近年来国外领导教育培训的一大亮点。各高校在继承一贯学术传统的同时,也在努力进行相应改革,以适应领导教育培训需求。^⑫在我国,各地也努力开发利用高校资源开展干部教育培训,在拓展干部知识视野增强工作能力方面发挥了重要作用,同时有效扩充了干部教育培训供给。然而,高等学校开展干部教育培训也并非其特长,高校在学科、理论和人才方面具有优势,但在联系实际方面存在劣势,而理论联系实际是干部教育最有效的培训形式,因此要合理选择适合于高校的培训项目。

3. 内部市场(Internal Market)

内部市场概念最早是由福里斯特(Forrester)提出,是指在由公共部门提供并负责生产的公共服务领域,建立模拟市场,用明晰的委托代理关系来限制公共服务提供者的权力,并对其施加压力,使其不断提高效率、增强对用户的回应性,从而医治公共部门效率低下等痼疾。^⑬干部教育培训的内部市场,意指在传统干部教育培训体制内适度引入市场机制,改革机构设置、优化内部结构、提升发展活力,也就是对现有干部培训机构进行优化整合,对一些经过市场竞争被认定为办学条件差、教学质量低的培训机构进行撤销、兼并、重组,实现培训资源配置的最大化、最优化。《2010-2020年干部教育培训改革纲要》也提出,要深入推进办学体制改革,通过整合本行政区域内同级干部培训机构等途径,增强办学实力,提高培训水平。近年来,我国干部教育培训内部市场在规范化、有序化、多样化上取得了一定进展,但机构布局不尽合理,培训资源分散,办学条件简陋等问题依然存在。因此,从某种意义上说,当下中国干部教育培训改革的重点应在于优化整合传统培训机构资源,实现公立干部教育培训体制内部充分竞争。

4. 教育培训凭证 (Educational and Training Voucher)

教育凭证制度,又称学券或教育券,是指改变政府对公立学校直接补助的教育投入方式,把原本应投入到教育中的资金经过折算后发给每一位学生,学生凭券可以进行自由选择,到政府认可的任何一所学校(无论是公立学校还是私立学校)就读,学校在收到教育券后,可以凭教育券从政府那里兑换与券值等额的教育经费。^⑭教育凭证作为一种具体的制度安排,其最终目的在于将原先由政府及代理人所掌握和支配的社会教育资源,转变为受教育者可支配和细分的“货币选票”,从而形成充分竞争的教育市场,达成高效率的教育供给。该制度同样可以应用到我国干部教育培训供给体制中,即政府改变培训经费的投入方式,把原本应投入到培训机构的资金经过折算后发给接受教育培训的干部个人,干部凭券自由选择到政府认可的任何一所培训机构参加培训,即“经费跟着人头走”。

5. 用者付费 (Charging)

用者付费意味着谁消费谁就需要支付一定的费用。迪克·尼特森(Dick Netzen)对“用者付费”做了如下描述性界定:“家庭、企业和其他私营部门在实际消费政府提供的服务和设施时,向政府部门交纳费用……关键的要素是付费取决于实际消费的服务量,不消费不付费,多消费多付费”。^⑮教育资源是一项稀缺资源,在我国干部教育培训中也依然如此。缓解这一难题,一方面要尽可能多地增加公共财政对干部教育培训的投入,另一方面也要采取措施拓展筹资渠道,其中,实施用者付费就是一种有效方式。干部教育培训中,(1)政府应是干部教育培训成本的主要承担者。干部教育培训是培养造就党和政府干部人才的主要路径,具有很强的外部性,国家和社会是最大受益者,也有足够能力承担干部教育培训成本。(2)干部个人是干部教育成本的直接分担者。接受教育培训对干部个体也是一种人力资本投资,以提高未来的预期收益。从“谁受益谁负担”的原则看,受教育者的干部个人应是干部教育成本的直接分担者。(3)干部所在单位是干部教育成本的重要分担者。干部参加学习培训,提高了工作能力,干部所在单位是教育培训的间接受益者,也应成为教育培训成本的分担主体。

总之,在国家财力有限情况下,有效利用社会培训资源开展干部教育培训具有可行性也具有合理性。但干部教育培训的准公共产品性质,决定了政府的主导地位和传统干部教育机构主渠道主阵地作用,干部教育培训市场应体现为有限市场化。建立起以党校(行政院校、干部院校)为主体,高等院校、社会培训机构、境外培训机构为补充“一主多元”的供给体制,才是干部教育培训办学体制改革的合理选择。

- ①[美]保罗·A. 萨缪尔森、威廉·D. 诺德豪斯著《经济学》(第16版),萧琛主译,华夏出版社,1999年,第268页。
- ②⑨王善迈《关于教育产业化的讨论》,《北京师范大学学报》(人文社会科学版)2000年第1期。
- ③关世雄主编《成人教育辞典》,中国劳动出版社,1990年,第8页。
- ④⑦⑧厉以宁《关于教育产品的性质和对教育的经营》,《教育发展研究》1999年第10期。
- ⑤李源潮《在全国干部教育培训工作会议上的总结讲话》,《扎实推进新一轮大规模培训干部工作》,党建读物出版社,2008年,第29页。
- ⑥习近平《在全国干部教育培训工作会议上的讲话》,《扎实推进新一轮大规模培训干部工作》,党建读物出版社,2008年,第11页。
- ⑩宋世明《美国行政改革研究》,国家行政学院出版社,1999年,第132页。
- ⑪S. W. Stem, “Build - Operate - Transfer——A Re - evaluation”, The International Construction Law Review, Pt2, 1994, p. 103.
- ⑫翁文艳《国外领导教育与培训概览》,华东师范大学出版社,2008年,第180页。
- ⑬句华《公共服务中的市场机制——理论、方式与技术》,北京大学出版社,2006年,第160页。
- ⑭[美]E. S. 萨瓦斯《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,中国人民大学出版社,2002年,第278页。
- ⑮Dick Netzen, “Local Alternatives to the Property Tax: Use Charges and Nonproperty Taxes”, Washington, D. C. Academy for State and Local Government, December, 1983, p. 5.

作者简介:叶绪江,南京农业大学行政管理专业博士研究生,江苏省委党校讲师。南京,210095;桑学成,江苏省委党校副校长、教授。南京,210013

(责任编辑:凌羽)