



北大教育经济研究(电子季刊)

Economics of Education Research (Beida)

北京大学教育经济研究所主办

Institute of Economics of Education, Peking University

第5卷第2期

(总第15期)

2007年6月

主编：闵维方；副主编：丁小浩 闫凤桥；

编辑：岳昌君 朱莹莹

## 对政府管制公办高中择校费的经济分析

### ——以北京市为例

北京大学教育学院 刘大立

**摘要：**本文以北京市为例，从管制经济学角度，研究2005年政府管制高中择校费政策的有效性，以及管制政策对教育公平和教育质量产生的影响等问题。本文认为管制政策没有达到减轻家长经济负担、提高教育公平和教育质量的目的，结果只是使学校的收入明显增加。本文还从委托——代理理论等角度进行了深入探讨，并提出了在构建和谐社会的背景下，在公平的基础上考虑多样化需求，发展民办教育等政策建议。

**关键词：**教育、管制、高中、择校费

## 一、研究背景

教育涉及千家万户,影响面大,因此,一些地方和学校的教育乱收费现象难免成为“群众反映强烈”的问题,不但影响了教育自身形象,也影响了党和政府的威信,这是对教育收费进行管制的起因。所谓管制,就是政府依据法规对生产者或消费者的市场进入、价格决定、产品质量和服务条件等施加直接的行政干预。

2003年到2005年的3年间,国家教育主管部门针对教育乱收费出台了48项文件(直接涉及高中的15项),派出5.6万个检查组,检查了87.6万所学校,然而结果并不如人意。在国家发改委每年公布的全国价格举报热点中,除2003年因“非典”药品举报多、教育排名第二外,教育收费举报已多年名列第一。这也提示我们,引发教育乱收费的深层次问题可能一直没有触及,主要矛盾可能一直没有得到根本解决,因而使得管制政策难于发挥效力。

2005年是国家主管部门在“三限”基础上提出将高中“择校生”招生“并轨”管制政策并付诸实施的一年。“分档次依次录取,一次招满”这一个表面看似不重要的政策却使公办高中择校政策发生了实质性变化。一是从表面看由于“并轨”把“择校”纳入合法的范畴,必然大大减少了高中“择校生”“乱收费”现象;二是根本地改变了“择校”的性质。“择校”不再是家长第二次选择,实际上是正常的一次性报志愿,可以说此“择校”已非彼“择校”;三是彻底改变了对“择校生”收费的管理方式,政府亲自上阵,完全由政府出面规定名额、比例、数额,政府代替学校成为收费的批准者、实施者了。这其中隐含本文要研究的教育行政部门被“俘获”的问题。

北京市由于是首都,因此是治理教育乱收费的重点地区,一直受到国家有关部门的密切关注。北京市教育和有关政府部门多年来根据国家有关文件精神,对于公办高中招收择校生问题,也逐年转发并相应制定了“北京市治理教育乱收费工作的意见”等诸多文件,可以说北京对高中择校费的管制是全国高中择校费管制的一个缩影。

基于上述背景,本文将以北2005年政府管制公办高中择校费的政策变化为例展开研究。

## 二、政府管制公办高中择校费的主要目标

根据近几年来有关文件和领导讲话,将政府管制公办高中择校费的主要目标

简要总结为四项。(一)减轻家长经济负担,让群众满意;(二)促进教育公平;(三)提高教育质量;(四)增加学校收入。实证分析发现,上述四个目标实现程度是不一样的,只有第四个目标得到圆满实现。

### 三、俘获模型和分析框架

在主要吸纳管制俘获理论的合理内核基础上,假设教育行政主管部门在管制高中择校费过程中被俘获的模型是:假设教育管制机构(教育行政主管部门,国家级主要是教育部,北京市是市教委)管制的动力并不是要给予学生和家長更多的利益,而是为教育的生产者(学校)获取更多利益,因而2005年对公办高中择校费的管制政策是作为“经济人”的教育管制机构对学校利益集团压力的反应,是其被学校利益集团“俘获”所产生的政策结果。

政府管制公办高中择校费的过程,实际上是政府对教育资源重新分配的过程。在这个过程中,谁是管制的受益者、谁是受害者?管制对公平和效率有何影响?如果管制是失灵的,那么这样的管制是否可以避免呢?什么样的力量推动了这样一个管制的制定?这些涉及管制的产生和管制对高中教育资源分配后果的影响是本文的兴趣所在。

本文的分析框架是:1、高中教育市场是垄断市场。具体计算北京“教育部门和集体办”高中在高中教育市场的绝对集中度约为0.86,赫芬达尔-赫希曼(Herfindahl-Hirschman)指数(HHI)为0.748,说明北京市的高中教育市场是高度集中的,也就是说公办高中的垄断程度非常高。2、教育行政部门是主要的教育管制机构。从政府赋予其主要职责(表格略)看,教育行政部门应当属于相应政府所属的最主要的教育管制机构。教育行政部门在国家一级主要是教育部,省(自治区、直辖市)级及以下一般称教育委员会(简称教委)或教育厅、局。省级以下教育行政部门没有制定教育收费项目的权力。教育行政部门一般都是依据立法机关的有关法律制定管制措施。但是,由于我国的教育相关法律数量很少,所以,教育管制部门制定管制措施的空间很大。3、学校和家長是高中教育市场上最主要的两个利益集团。参考施蒂格勒、佩尔兹曼和贝克尔等人的研究,可以判断由于管制有被设计为对管制有强烈偏好的相对较小利益集团牟利的趋势,而以牺牲对管制偏好较弱的相对较大利益集团的利益为代价。这意味着对公办高中择校费管制可能是有利于学校一方的。4、择校费管制作为一种价格管制。择校

费价格管制下,“A-J效应”对学校的质量产生不良影响,同时,政府管制的公办高中择校费价格会是介于学校利润为零时的竞争性价格与学校产业利润最大化的垄断价格之间的最优管制价格<sup>1</sup>。5、由于管制是资源重新分配的过程,无疑对教育公平和效率产生影响。

本文数据来源于2006年4月北京市教委的高中改革问卷调查。

## 四、政府管制对高中教育资源分配的影响

### (一)管制的有效性——学校收入与家长经济负担

管制的有效性就是政府的管制是否会使所管制的产业的行为发生变化,具体反映在学校的收入和家長经济负担的变化上。

#### 1、管制对公办高中的择校费水平的影响

对择校费水平的分析将从四个方面来展开考察:

(1)择校费分布情况。实证结果显示,在管制后,无论一般高中还是示范高中,择校费的价格区间明显向最高限价3万元集中。

(2)生均择校费用水平没有下降,反而平均增加了600元,郊区和一般高中的生均择校费用增长明显。

(3)家庭教育支出。无论公费生还是择校生,管制后的家庭教育支出均明显增加,其中,择校生家庭教育支出平均增加近2000元,公费生的家庭教育支出同时则成倍增加,除平均增加4270元外,城八区、示范高中和一般高中在管制后的增幅也都达到了4000元左右。择校生家庭教育支出增加的同时,学校并没有因为得到更多的择校费而相应减少公费生家庭教育支出,即二者没有替代关系。

虽然家庭教育支出的增加可能有各种原因,但是上述情况至少说明,新的管制政策并没有带来减轻择校生的家庭经济负担的政策效果,同时还成倍增加了公费生家庭教育费担。无论择校生还是公费生,都没有从新管制政策中获益,反而付出了更多的费用。

(4)管制前后学校择校费总量的对比。为最大程度地反映择校费情况,本文将社会捐集资(含赞助费)收入和其他收入合并近似作为“择校费”收入。总体上看,第一、择校费的校均收入呈现管制后大于管制前的特点。管制后增加了62.85万元,增加比例为15.9%。第二、城八区学校在管制前后校均的择校费

<sup>1</sup> 参佩尔滋曼模型

收入均明显高于郊区学校,约为2至3倍。第三、示范高中在管制前后校均的择校费收入亦均大幅高于一般高中。管制后示范高中校均择校费用的增幅为72.35万元,后者的增幅为28.05万元,前者是后者的2倍多。

## 2、管制对公办高中的择校费结构的影响

(1) 择校生与公费生的比例分布。总体看,管制后择校生的比例下降了将近3个百分点。但是这显然是与前面择校费总量和校均择校费的双上升结果矛盾的。可能的解释是部分学校在管制政策容许的公费生和择校生之外,仍然在私自招收“计划外”的择校生。

(2) 择校生在全市不同类型学校之间的分布。实行收费管制后,示范高中和一般高中校均择校人数比例从1.1比1上升至1.3比1。这一方面显示相对于一般高中而言,示范高中总体上接纳了更多的择校生;另一方面,也显示了管制政策出台后,经调整后的择校费资源的流动导向是示范高中。

综上所述,在2005年的并轨管制政策实施后,择校费水平没有降低,择校结构也未得到改善,结果是学校的择校费收入总量明显增加,同时,学生的家庭教育支出也普遍明显增加,家长经济负担明显加重,因此是一个只符合学校利益的管制政策。

## (二) 管制对教育公平的影响

管制政策对教育公平的影响主要反映在高中教育资源在家庭之间的分配状况上。

### 1、管制前后家长学历层次的分布

(1) 总体看,无论在管制前还是管制后,家长受过高等教育的家庭占有示范高中和一般高中教育资源的比例都明显高于其在人口中的比例,而且示范高中明显高于一般高中。

(2) 父亲受过高等教育家庭在管制后,不但没有降低进入一般高中的总体比例,而且保持并小幅提高了在示范高中原本已较高的入学比例,保持了对优质高中资源的大量占有。母亲的情况更好地说明了这一点。

(3) 管制政策对于父亲未受过高等教育的家庭,不但减少了他们进入示范高中的机会,而且也减少了他们子女进入一般高中的机会。这是一个很危险的结果。

(4) 在示范高中,父亲接受过高等教育的家庭子女选择择校的比例有较为

明显的下降(约下降6%),但仍然是绝对主体(占70%左右)。而父亲接受过中等和初等教育的家庭子女选择择校的比例明显上升(约上升6%)。

(5) 管制后,公费生父亲的学历层次中,受过高等教育(大专以上)的比例上升了3.2%(管制后为49.2%,管制前为46%),而只受过中等及以下教育的比例相应下降3.2%(管制后为50.8%,管制前为54%)。其中,比较明显的特点是在管制后,受过初中以下教育的比例从15.2%减少至11.7%。这也也在一定程度上(不能说明一般高中情况)对应了前面对于示范高中的择校生中父亲受过高等教育的比例下降问题的讨论。

(6) 对公费生的进一步研究发现,在一般高中,父亲接受过中等和初等教育的家庭子女保持着公费生的主体地位,并且变动发生在二者内部(分别增减10个百分点左右),新政策的“蛋糕”划分明显倾向于二者中较高学历者——父亲受过中等教育的家庭。在示范高中,父亲接受过高等教育的家庭则保持着公费生的主体地位,明显的变动发生在高等教育和中等教育之间(分别增减9个多百分点),新政策的“蛋糕”划分也明显倾向于二者中较高学历者——父亲受过高等教育的家庭,并推动其比例达到近乎三分之二之多。

## 2、管制前后择校生和公费生父亲职业状况的分布

(1) 择校生。无论一般高中还是示范高中,父亲从事主要劳动力市场职业的家庭子女在管制后选择择校的比例都略微有些下降,次要劳动力市场的子女选择择校的比例都略微有些上升。对一般高中资源的占有基本是两分天下的局面,但父亲从事主要劳动力市场职业的家庭子女依然是示范高中择校的绝对主体(占78.4%)。这实际上把经济基础薄弱的家庭更多地推进了交费的队伍。

(2) 公费生。无论一般高中还是示范高中的公费生,父亲从事主要劳动力市场职业的比例都有所上升,而父母从事次要劳动力市场职业的比例都有下降。管制后前者对示范高中的占有达到了64.9%。

表明管制政策对于增加弱势群体子女在一般高中和示范高中享受公费教育机会并未起到推动作用。相反,强势家庭在增加高中教育资源,特别是对示范高中资源的占有,而弱势家庭的占有情况则在退步。

## 3、比较来自不同收入家庭孩子的分布变化

本文将把5万元以下作为低收入组看待,5-15万元的作为中等收入看待,

15万元以上作为高收入组。对于问卷中父母亲收入的连续变量,本文将所有调查对象的收入从低到高排列,每25%为一组来计算。最少的25%为低收入组,最多的25%为高收入组,中间的50%为中等收入组。

### (1) 管制前后择校生家庭收入的分布

第一、在一般高中,管制后,最低收入组群所占比例增加5.3个百分点,达到38.6%,最高收入组群所占比例则降低5.2个百分点至17.8%,而中低收入组群和中高收入组群则没有变化。

第二、在示范高中,管制后,最低收入组群所占比例降低4个百分点至13.9%,中低收入组群和中高收入组群亦降低6.7个百分点至33.7%,而最高收入组群所占比例则增加10.8个百分点,增至52.5%。

第三、无论在管制前还是在管制后,一般高中的择校生中,低收入组群和中低收入组群的子女占主体(高达2/3),而且比例在上升;而在示范高中的择校生中,最高收入组群的子女占多数,比例也在上升,而其它三组的比例均在下降,管制后最高收入组群的子女甚至占有示范高中资源的一半以上。

上述情况再一次说明,在择校的选择上,强势家庭逐步退出了对一般高中教育资源的交费性占有,同时则增加了对优质高中教育资源的占有。而弱势家庭的情况则正相反。

### (2) 管制前后公费生家庭收入的分布

第一、在一般高中,管制后,最低收入组群所占比例增加4.3个百分点,达到35.7%,最高收入组群所占比例也微弱增加0.6个百分点,达到10.18%,而中低收入组群和中高收入组群则降低4.8个百分点至54.3%。

第二、在示范高中,管制后,最低收入组群所占比例略微上升2.7个百分点至20.7%,最高收入组群所占比例也增加2.9个百分点,达到23.6%,而中低收入组群和中高收入组群则降低5.6个百分点,降至55.7%。

第三、在管制后,一般高中的公费生中,各组比例相对择校生而言是比较平均的。低收入组群和最高收入组群的子女的比例都是上升的。而中低收入组群和中高收入组群则是明显下降的。在示范高中的公费生中,亦呈现同样规律。

综合上述情况可以发现,对家长学历、职业和家庭收入等三个方面考察对高中教育资源分布状况的反映是基本一致的。2005年的管制政策对入学学生的家庭分布的改变上,在维持或提高了强势家庭的教育福利的同时,只是维持甚至是减

少了弱势家庭子女对优质高中教育资源的获得。更为令人惊讶的情况是,在弱势家庭教育福利提高的同时,是以替代或牺牲中低收入组群和中高收入组群两个中间组群的利益为代价的。可以说管制政策没有起到提高教育公平的作用,推进教育公平的管制目标并未实现。

另外,社会分层明显体现在一般高中和示范高中学生家庭背景的比较中。有关数据也支持了“有效维持不平等”假设(Effectively Maintained Inequality, EMI)<sup>1</sup>。这从示范高中家长有着较高的满意度,而一般高中的家长则有着较高的不满意度的情况也能得到反映。

### (三) 管制对教育质量的影响

主要对比2005年北京市管制公办高中择校费、开始“并轨”前后择校入学学生的分数变化情况(以公费生为参照)来分析择校生的质量变化情况(经费分析部分限于篇幅略)。

在没有其它更好的反映指标的前提下,考试分数是相对可靠的一个对教育质量的反映指标。下面就以中考分数作为学生质量的考察标准,计算学生的录取分数距总分之间的方差及择校生与公费生分数变化情况。2004年和2005年北京市中考总分均为630分,没有重点线。

1、择校生与公费生分数的总体变动幅度都不明显,二者差距变化不大。管制后,择校生入学成绩的变异系数从0.07上升至0.09,说明实行收费管制后,择校生入学分数的离散程度明显提高,也就是择校生的分数高低分布区间增大,生源质量差异变大。而公费生则质量相对稳定。

#### 2、管制前后高中录取分数的学校类别变化情况

第一、对择校生入学分数的平均值而言,一般高中在实行收费管制政策制后略微有些下降,从436降至433;上述变化反映出一般高中择校生质量降低的事实。相反,示范高中则小幅上升,从476升增长6分至483。而公费生则都呈上升变化,一般高中从462略微上升至464,而示范高中则从497升增长6分至503。无论是管制前还是管制后,一般高中择校生和公费生的入学成绩的离散程度均要高于示范高中。此外,无论是一般还是示范学校,管制后择校生入学分数的变异

<sup>1</sup> Lucas(2001)宣称:社会经济处于优势的成员无论在何时何处都会确保他们自身和子女教育机会的优势。如果教育机会在数量上的差异是显著普遍的,那么优势阶层将获取数量上的优势;如果教育机会在质量上的差异是普遍的,那么优势阶层将获取质量上的优势。只要某个特定的教育程度还没有普及,处于社会经济状况优势的阶层将使用各种资源来确保获得该程度的教育。一旦该层次教育变得普及了,他们将使用他们的能力确保数量类似但质量更好的教育。



系数都有所上升。而对于公费生而言,虽然一般高中的变异系数略微有所上升,但示范高中的变异系数则无明显变化。

值得注意的是,示范高中的择校生和公费生“名义分数”6分的上升幅度实际上还不足以得出管制后“实际分数”是上升了的结论,非常有可能是由于整体分数较高带来的正常变化。

因此,通过对管制前后高中录取分数的学校类别变化情况的考察,无法得出管制明显提高择校生分数的结论,也就是说管制结果不足以表明管制对教育质量有促进作用。

#### (四) 对学生择校的影响因素分析

##### 1、计量模型

为分析影响学生择校行为的因素,建立如下二元 logitc 回归模型:

$$\log it(P) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 \sum_{i=1}^n X_i + \mu$$

其中,模型的因变量为“是否为择校生”的二分类变量(如果为择校生,二分类变量的值为1;如果不是择校生,二分类变量值为0),自变量中  $X_1$  表示子女的高中入学成绩、 $X_2$  表示子女入学时间的虚拟变量(在政府实行教育管制政策前为参考变量)、 $\sum_{i=1}^n X_i$  表示家庭收入组群的虚拟变量和一系列有关父亲职业的虚拟变量(详细说明略)。

影响子女成为择校生的因素分析表

	B值	显著性水平	Exp(B)
子女高中入学成绩	-0.027	.000	0.973
高收入家庭	1.078	.000	2.938
中收入家庭	0.602	.000	1.826
父亲为国家机关、企事业负责人	0.921	.000	2.512
父亲为办事人员	0.648	.002	1.911
父亲为私营企业主或个体工商户	1.010	.000	2.747
Midincome. REG	0.71	.000	2.034
FJGS. REG	0.870	.000	2.388
FBSS. REG	0.617	.007	1.854
FQZS. REG	1.234	.001	3.435
截距项	11.73	.000	125383.36

## 2、影响子女选择择校的因素分析

回归结果(见上表)表明子女的高中入学成绩、家庭收入、父亲的职业对子女选择择校具有显著影响,但管制政策对子女选择择校的影响并不显著。其中,子女的高中入学成绩B的反对数值为0.973,小于1,说明子女成绩越高,其成为择校生的可能性就越小。

家庭收入对子女是否成为择校生影响显著。高收入家庭子女成为择校生的可能性是低收入家庭的子女的2.94倍,而中收入家庭的子女成为择校生的可能性则是低收入家庭的1.83倍。

在控制了子女高中入学成绩和家庭收入之后,父亲所从事的职业对子女成为择校生也具有显著影响。

## 3、教育管制政策对子女选择择校的影响

为分析政府实行管制政策后,家庭背景因素对子女选择择校的影响的变化程度,需要构建实行教育管制政策的虚拟变量和家庭收入虚拟变量的一系列交互变量,以及实行教育管制政策时间前后的虚拟变量和父亲职业虚拟变量的一系列交互变量,并加入计量模型进行回归,其逐步回归结果如上表所示。

家庭收入的虚拟变量和实行教育管制政策时间前后虚拟变量的交互项的回归结果表明:与低收入家庭的子女相比,高收入家庭的子女对于择校的选择并未因为教育管制政策的实行而发生显著变化;而中收入家庭的子女选择择校的可能性在政府实行教育管制政策后,其相对于低收入家庭子女的优势,并未减少,相反却显著提高了1.4倍。这意味着实行教育管制政策对高收入家庭的子女是否选择择校的影响并不显著,但它却使中收入家庭的子女选择择校的可能性增大。对父亲职业的考察也反映了类似特点。

### (五) 谁是管制的受益者

正如施蒂格勒所言,经济管制理论的中心任务是解释谁是管制的受益者或受害者。上述以北京市2005年的公办高中择校费并轨管制政策的实施结果进行的实证分析,最终为本文弄清这一管制经济学最为关心的问题奠定了基础。

无论作为一个研究者还是一个现实中的教育消费者,笔者都希望管制是出于也归结于公共利益的。这里的公共利益可以被描述为私人 and 集体物品等稀缺性资源能够以最佳的方式得到配置。笔者不怀疑政府管制的初衷,但是管制的结果是

需要客观分析评估的。

实证结果表明,北京市对教育乱收费的管制并未取得良好效果,十多年的管制并没有管住乱收费。这也在很大程度上反映了全国的情况。教育管制机构多年来出台了大量政策加以管制,但是结果在与学校的博弈过程中管制部门还是失败了,被公立高中这个产业利益集团所俘获,只好出台文件认可了择校费,甚至还在2005年出台“并轨”政策,并亲自上阵直接参与到择校生的录取和择校费的收缴中。结果是公办高中从此可以公开合法地收取高额择校费,学校的收入得到增加,公办高中的利益得到进一步保护。但是,在学校收入增加的同时,教育公平和教育质量并未得到有效的促进。这也说明各方在政府管制的博弈中是学校取得了胜利,其结果是学校多年来不断坚持的“乱收费”最终得到正名,学校而不是家长成为最终受益者,也正是从这个角度上说,政府所提供的管制实质上是为满足学校对管制的需要而产生的,管制的设计和 implementation 主要是为学校服务的,也就是说管制是政府对管制的供给与公办高中对管制的需求相结合的内生变量,是为适应公办高中实现收入最大化所需要的产物。即管制者(政府<sup>1</sup>教育行政部门为主要代表)被产业(公办高中)所俘获——管制俘获假设在此得到证明。

## 五、对管制条件下高中择校收费政策的建议

### (一) 必须考虑构建和谐社会的政策背景

构建和谐社会是制定教育政策必须考虑的新的背景。中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议,全面分析了形势和任务,做出了构建社会主义和谐社会的重大决定,提出了以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,着力发展社会事业、促进社会公平正义等具体要求。

决定和谐的首要因素是财富分配,财富分配的第一要义是公平。教育公平是社会公平在教育领域内的反映。在构建和谐社会的大背景下,政府应充分关注、化解教育改革所带来的负面影响,尤其要处理好教育公平问题。政府在鼓励教育投入渠道多样化的同时,还是应该坚持把财政投入作为主渠道,不能把教育投入的责任过多地转嫁到学校和家长身上。同时,政府应更多地关注弱势群体的利益及其应享有的受教育权利,使教育成为缩小而不是扩大社会分层所带来的贫富差

<sup>1</sup> 本文对政府的含义基本没有做进一步的划分。文章提及政府一般泛指政府及其所属部门。讨论委托代理时将区分政府和其所属的教育行政管理部门,如教委。二者的利益有时是不同的。

距。

## (二) 制定政策的原则和选择

### 原则一：公平作为第一原则

在管制政策需要考虑的三个具体关系上，要本着公平原则做出具体选择：

一是在教育对象之间的公平问题上，要最大程度地关注并改变对弱势阶层的利益损害。实证研究显示，择校费的收取和并轨，极大地损害了教育对象之间的公平，特别不能容忍的是弱势阶层不但未得到有效补偿，反而成为了交择校费的主体，强势阶层却成为享受公费优质资源的主体。因此，目前形式的择校费政策必须改变。

二是在学校和受教育者之间的公平问题上，要重视家长利益，特别是要对扩大家长的参与权做出制度安排。庞大的家长利益集团由于组织难度大，偏好分散，信息缺乏，因此谈判成本高；而学校利益集团则相反。所以，在双方对管制政策的博弈中，家长一方难逃失败的命运，其利益经常得不到反映。实证结果也反映了学校利益在管制政策实施后没有受到损害，其收益反而有所增加。

在关注到家长利益集团的同时，要意识到家长集团内部也包括强势和弱势的“子集团”。例如，城镇下岗职工、失业人员和农民、农民工等相对弱势的人群，由于拥有的社会资源很少，组织化程度非常低，其利益表达渠道基本缺失。

因此，政府在看清上述问题的基础上，不能任凭学校这样的强势利益集团在与家长的博弈中继续获得不公平利益，从而加剧双方的利益关系失衡，影响社会的和谐稳定。而要给予家长利益以足够重视，通过支持建立家长委员会和完善教育收费听证制度，鼓励教育消费者的利益代言人或中介组织的建立等方式，为家长提供更多的利益表达渠道，充分吸纳他们的利益表达。同时，要给予教育消费者集团中的相对弱势人群以更多的关注和适当的制度安排。

三是校际之间的公平问题上，要转为重点支持一般高中的发展。实证研究显示，示范高中收入大幅高于一般高中，而且示范高中得到了国家更多的财政支持。这一问题表面涉及示范高中和一般高中之间的公平问题，实际更为重要的是涉及在其中学习的学生之间的教育过程不平等问题。目前，教育主管部门分配

资源的方式不是竞争而是分配,即对招生名额、财政预算和专项资金等的分配,学校是被动的接受分配结果。竞争手段多数都被管制、甚至被禁止了,一般高中实际上成为高中学校中的弱势群体。

现实的选择应该是对目前投入政策的“反动”,政府应该加大对一般高中的财政投入力度,减小一般高中与示范高中之间的办学条件差距,从而提高教育质量,最终减少二者的质量差距。这样,最终缓解择校问题也就有了希望。

### 原则二:在公平的基础上考虑多样化需求

制度安排就是在解决人与人的利益最大化目标的冲突中诞生和发展起来的。利益的替代问题是考虑教育公平时首先应妥善处理的问题。批评择校的人都是简单地否定“以钱择校”,而没有看到择校背后的必然成分以及合理的利益需求。这种批评的实质是对少数人利益的忽视,从而使少数人利益受到损害。本文建议,第一,富裕者“以钱择校”的利益诉求应该得到尊重<sup>1</sup>。第二,政府必须对此做出适当的制度安排。目前的择校方式已经证明是有问题的,它不但错误地使弱势群体而不是强势群体成为交费主体,而且,也没有给交得起钱也愿意交钱的人以选择。简单地说,应该在统一的以分数决定的招生录取政策下,一方面留出少量名额供少数人选择,另一方面不是限价而是适当大幅提高择校费价格,使学校收取的择校费能够在为弱势阶层的子女提供学费补助、奖学金发放等方面发挥作用,甚至于为他们创造更多的优质高中学习的学位。

特别值得注意的是,绝不能以择校费的价格高低来论政策的好坏。“通过宣布高价非法而把自己装扮成穷人的保卫者总是好的政治家”(曼昆,2002),但对解决问题却无裨益。

### (三) 标本兼治,建立良好教育收费管制

建立良好的教育收费管制,需要做的工作很多,本文仅希望从治标和治本两个方面重点提出建议。

#### 一方面,治标——从管制技术的角度,注意对管制者的管制

从政策的制定过程的评估角度看,首先,在管制政策制定前要注意对政策影响的评估工作。“规制影响力评估”(RIA:Regulatory Impact Assessment)是一项用来系统评估新的或已经存在的管制政策的成本和收益的指标,其目标是

<sup>1</sup> 这与实证研究中发现的弱势群体成为交费主体是决然不同的两回事。

提高管制政策的质量。管制影响评估分析一般分为三个步骤：第一，确定一项政策对经济、社会、环境可能造成的影响；第二，针对何种影响最为重要来展开定性与定量分析；第三，对各种影响进一步展开定性和定量分析。

其次，要把握好管制的基本原则。对于本文所涉及的教育管制问题，至少握公共利益原则、法治原则、信息公开原则等三个原则。

**另一方面，治本——从办学体制角度，发展民办学校，形成有利于提高教育质量的均衡利益格局**

从管制的实施而言，政府的教育主管部门既是市场的管制者又是市场竞争的直接参与者，加之政府的教育主管部门和公办学校之间的委托代理关系的存在，因此无法保证市场竞争的公开、公平和公正。在现有条件下，政府无法形成一个高中教育价格均衡机制，达到兼顾政府、管制机构（教委等教育行政部门）、被管制学校与享受公共教育产品的市民等各个利益集团利益要求的价格博弈均衡。

政府要改变教委与被管制学校的信息占优战略，就需要建立一个无合谋的最优管制，即降低教育市场垄断租金，消除或至少减少教委与被管制学校合谋的投机价值，以降低激励教委说出所知道的信息的租金。无论从理论的角度，还是现实可能的角度，大力发展民办高中，真正地引入竞争机制，改变管制机构与被管制学校之间的隶属关系，彻底改变教委只是“公办学校的教委”的现状，明确各自的社会责任，建立有效的治理结构和公共教育产品价格的形成机制，可能是建立最优管制，彻底解决择校费问题<sup>1</sup>，保障公共利益的最好出路。

#### **（四）注意管制带来的其他问题**

当然，在重建管制、发展民办教育的过程中，还要注意许多问题路径依赖及积累效应、管制的成本和由管制带来的租金等问题。

---

<sup>1</sup> 本文认为解决择校费问题并不等同于取消择校费。择校费只是择校价格的反映，本身并无好坏之分。价格管制通常有再分配财富的作用，关键在于定价和收费使用的方式。