

# 有限市场化：我国干部教育培训供给方式探索<sup>1</sup>

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，以期为深入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18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。

公共产品及其外部性

经济学家保罗·萨缪尔森（1915-2009）

费,都不会导致其他人对该产品消费的减少”,具有非竞争性( M39 + H;08691>>) 和非排他性( M39 + DE=6. F81 ;6;52) 两个基本特征;同时外部性( 1E51/ 986;5;1>) 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! 现实生活中 纯粹公共产品或纯粹私人产品并不是

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''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'

#\何谓干部教育培训'有限市场化''

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(7395/8=5;9: 3.5)

“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。<sup>\*</sup> 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,因此在国外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。

#### 1.1 特许经营(T/89=6;>1)

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(Stamm, 1995)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。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,

‘\ 教育培训凭证 ( DF. =85:3986 89F K/8;9;9: U3. =61/)

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’<sup>④</sup>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