

发展“教育产业”的理论与政策研究

吴 华

(浙江大学 教育学系,浙江 杭州 310028)

[摘要]本文对“教育产业”和“教育产业化”的概念内涵进行了深入分析,认为“教育产业就是产业化的教育活动”;“教育产业化早在四百年前(世界范围)和一百年前(中国范围)即已基本完成”,并在这一观点的基础上提出了“以市场化和信息化为核心的教育产业发展政策”的理论框架。

[关键词]产业;产业化;教育产业;市场化;信息化

[中图分类号] C40-054 [文献标识码] A [文章编号] 1008-942X(2001)01-0147-07

Theories and Policies in Developing “Education Industry”

WU Hua

(Department of Education, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China)

Abstract: Through an analysis of the concepts of “the education industry” and “the industrialization of education”, a conclusion is reached in this essay that “the education industry” is but “an industrialized activity of education” and that “the industrialization of education” was basically accomplished over the world 400 years ago and in China 100 years ago. A proposal is therefore put forward concerning “a development policy of the education industry centering on market and information”.

Key words: industry; industrialization; education industry; market; information

自1998年以来,对“教育产业”和“教育产业化”的讨论已成为理论界的一个热点,但由于未能对某些相关问题展开更为深入的讨论,结果导致了一些错误观点的流传。因此,笔者认为有必要就这些相关问题进行更深入的探讨,本文即是这方面探讨的一个尝试。

一、什么是“教育产业”?

在我们的传统观念中,“教育”总是与“事业”联系在一起的,称之为“教育事业”。当我们把教育活动称作教育事业时,它在我们观念中意味着:第一,这种活动的价值在于有益于社会,它不具有直接经济价值,也不追求直接经济价值^[1];第二,由于它有益于全社会,并且不能产生直接经济价值,因此,从事这种活动所需的资金应由政府承担或主要由政府承担^[2]。但是,我们对教育活动的这种传统认识,在我国改革开放20年来建设社会主义市场经济的历史进程中受到了全面的挑战。首先,“人力资本”理论在80年代的广泛传播,使人们从理论上和观念上树立了“教育投资”的理念,受教育所具有的对个人和家庭的未来巨大经济价值被普遍认同,这就为“教育成本分担”制度的推行做好了思想准备;其次,80年代“民办学校”的出现和发展使人们认识到,在社会主义市场经济条件下,办学校不但具有社会价值,而且可以实现直接经济价值,是一个良好的投资领域;再次,到90年代末,在经济持续疲软、失业率居高不下的宏观经济背景下,不断增长的教育需求使政府的经济决

策部门注意到教育对经济增长的直接拉动作用,于是,在经济学界的大力鼓吹和教育理论界的积极参与下,“教育产业”和“教育产业化”的提法便应运而生,并且在“1999年高校大扩招”和“高校后勤服务社会化”的政策实施中得到了具体体现^[3]。

回顾“教育产业”和“教育产业化”问题产生的历史进程和历史背景不难发现,理论界提出“教育产业”和“教育产业化”的初衷确实是出于经济上的考虑,比如增加教育投资、拉动经济增长、自筹办学经费和允许营利等等,这也是教育学界主流观点反对“教育产业”和“教育产业化”提法的原因所在。但问题在于,他们所反对的“教育产业”和“教育产业化”并不是这两个概念的本来意义。虽然导致这种无效争论的原因正是因为反对者正确领会了提倡者的意思,但提倡者对这两个概念的认识本身就是片面乃至错误的。而这种认识偏差又源自对“产业”概念的狭隘认识^[4]。

在产业经济学的传统概念体系中,“产业”原指“具有某种相同属性的企业的集合”^[4],而“企业”又是“以营利为目的的经济组织”,因此,“产业”概念通常也限于用来描述经济活动。显然,在这种意义上把“教育”作为“产业”的一个下位概念并不符合现实世界主要教育活动类型的基本属性。

正确理解“教育产业”的关键是重新确立“产业”的概念内涵。与传统产业观相比,现代产业观最重要的观念进步是将“生产活动”的概念拓展到非物质产品生产领域,使之不但包括传统的物资产品生产领域,而且包括精神产品生产领域,以至一切向社会提供合法交换价值和使用价值的人类活动都是“生产活动”^[6],而“具有某种相同属性的生产活动的组织体系”或“具有某种相同属性的专业化社会分工体系”就是现代意义上的“产业”。其中“专业化社会分工体系”是“产业”概念中的共性部分;“某种相同属性”是“产业”概念中的个性部分,只有在这个意义上,“教育产业”的概念内涵才能得到准确的阐述。因此,“教育产业”就是“关于教育活动的组织体系”。或者说,“教育产业”是“关于教育活动的专业化社会分工体系”。它具体表现为一切依托学校进行的教育活动,包括正规的初等教育、中等教育和高等教育,也包括自学考试和各种有组织的成人教育、岗位培训等等,但不包括家庭教育,因为它没有组织化,也不是一种专业化的社会分工体系。

如此界定的“教育产业”并不依赖于各种产业分类体系,不论是否将其划入“第三产业”,它本身就是产业。当然,如此界定的“教育产业”也不依赖于办学主体的身份和办学主体的投资动机,无论是政府办学还是民间办学,也无论他是营利目的还是公益目的,只要他办的是学校,就都是在发展“教育产业”。

关于“教育产业”的一个流行观点是把“学生”或“学生的发展”当成是“教育产业”的产品(产出),认为教育对经济增长的作用只有通过受教育者“人力资本”的中介才能实现,而教育活动本身是不能产生直接经济效益的。笔者认为,这是一个错误的观点。教育的经济功能除了表现为众所周知的间接经济作用——增加受教育者和社会的“人力资本”之外,还对经济增长产生直接作用——对当年的国内生产总值(GNP)和就业作出直接贡献。在这个问题上,比较一下中美两国教育和农业在GDP中所占的比例可给我们一个关于“教育产业”直接经济作用的形象说明。由相关统计资料,可统计的国内教育活动对中国GDP的贡献在3%左右,而农业对GDP的贡献在20%左右;美国对应的数据是教育7~10%,农业2~3%。如果我们意识到美国农业是世界上最强大的农业,那么,由此比较显示的美国教育之强大和中国教育发展之潜力,一定会给我们一个深刻的印象。除此之外,教育对就业市场的贡献,无论就其提供的岗位总量还是就其提供一个岗位所需要的投资而言都远优于其他产业,更不用说教育对创造新岗位所具有的独特价值^[7]。

这里需要特别强调的是,无论是中国还是美国,教育对GDP直接贡献的主要源泉都是教师的教学。形象地说,“教育产业”的增加值主要是由教师用“嘴巴”说出来的!知识分子(教师被纳入此范畴)本身就是生产者,就是“产业工人”。

另一个需要纠正的观点是,一些人常常津津乐道于把“高校后勤服务社会化”当成发展“教育产

业”的典型经验，殊不知，“高校后勤”这一块严格地说并不属于“教育产业”，因为他们从事的并非教育活动，这就如不能把政府办的食堂和招待所当成是政府或“政府产业”的一部分是同样的道理。

综上所述，所谓“教育产业”，其实就是已经“产业化”的教育活动。现代教育发展史表明，如果以“班级授课、分科教学”作为现代学校教育的基本特征，那么，教育的“产业化”早在四百年前就已经开始并与“工业革命”几乎同时完成。当然，对于中国来说，这还是发生在一百年以前的事，但教育毕竟是早已“产业化”了。

二、正确理解“教育产业化”

根据上面的讨论，“产业化”就是对某种生产活动建立“专业化社会分工体系”，而“产业”则是已经“产业化”的生产活动。据此，当前一种颇为流行的说法即“教育是产业，但不能产业化”，确实让人不知所云。

一些人之所以反对“教育产业化”的提法，是把它等同于“教育企业化”或“学校企业化”，同时又进一步把它引伸为“政府减少对教育的投资”、“增加个人和家庭在教育成本分担比例中的份额”，认为“教育产业化”就是“彻头彻尾、彻里彻外按经济规律办教育”，是丧失“教育的本质属性”。这完全是对“教育产业化”的误解和误导。

“教育产业化”的本质是“建立关于教育活动的专业化社会分工体系”。从教育发展史来看，在世界范围内，现代“教育产业”的形成与发展始于四百年前，与其他生产领域一样，教育活动通过“学校化”实现了“教育产业”的规模经济；“分科教学”又使教师的专业化分工进一步深化，使“教师”这一稀缺资源得到充分利用，从而极大解放了全社会的教育生产力。因此，在“产业化”的本来意义上，“教育产业化”不但是解放和发展教育生产力的必由之路，而且早在四百年前就已经基本实现（就世界范围而言）。

目前对“教育产业化”的讨论已经偏离了“产业化”的本来意义，无论是提倡者还是反对者都把它作为“学校企业化”来理解。提倡者希望以此吸引更多的民间投资和使学校有更多的办学自主权，反对者则担心政府因此放弃其投资责任，同时更担心因此损害教育的神圣感和德化目标，其实这都源于对“产业”和“产业化”概念的狭隘理解。

“教育产业化”的目的是提高教育活动的效率，它并不涉及教育活动本身的目的。从这一点出发，提“教育市场化”以表达“转变教育资源配置方式，让市场机制在资源配置中发挥更加积极的作用，逐步实现教育资源从计划配置为主到市场配置为主的体制转型。”就显得更为合理^[8]。但是，在中国人的传统观念中，“市场化”比“产业化”更容易使人联想到“金钱交易”和“惟利是图”，更容易引起误解，因此，继续用“教育产业化”的提法来表达“教育市场化”的理念，恐怕更容易被公众和理论界接受，但必须赋予“教育产业化”以符合现代经济、社会发展现状和趋势的正确内涵。如果只提“发展教育产业”，不提“教育产业化”，也不失为一种可行的选择，但也必须从理论上明确：不提“教育产业化”并不是教育不能“产业化”！恰恰相反，不提“教育产业化”是因为“教育产业化”早就已经基本完成，已经不是当前教育发展中的中心问题了。

在反对“教育产业化”和“教育市场化”的人当中有一个非常典型的观点：“教育和经济有不同的规律，在教育活动中应该遵循教育规律，不可能也不应该进行等价交换。”这是一个似是而非的观点。作为一种常识，除了自我服务的行为以外，一切人类活动都包括两个不同的层面或两种不同的过程：生产和交换。任何一项人类活动，无论它在交换过程中显得多么商业化、多么的惟利是图，但在作为交换标的物的产品或劳务的生产过程中，发挥作用的当然只能是生产规律，而不可能是什么

经济规律。比如餐饮业,尽管这是一项典型的经济活动,老板以营利为目的,但在菜肴的烹制过程中依然只能是烹饪规律发挥作用。同理,任何产品和劳务进入交换过程都必定遵循价值规律进行等价交换,而不论它是通过什么过程生产出来的。对于教育来说也是如此,无论教育投资来自何方,也无论收费水平是高是低,在教育过程中还是只有教育规律在起作用,这也是一个不以人们的主观意志为转移的客观事实。

三、发展“教育产业”的政策框架

明确了“教育产业”、“教育产业化”的科学含义之后,在中国当前的经济背景下发展“教育产业”的政策框架就非常明确了。第一,市场化;第二,信息化。制定市场化导向和信息化导向的“教育产业”政策,其目的是转变教育资源配置的传统模式,让市场机制在资源配置中发挥更加积极的作用,充分利用现代信息技术提供的制度创新和技术创新空间,实现“教育产业”的产业升级,使全社会的“教育生产力”得到更充分的开发。

1. 强制推行学校法人制度,依法确立和全面落实学校办学自主权。

学校是提供教育服务的基本生产单位。在社会主义市场经济的制度环境中,为了保证教育满足社会需要并与经济发展相协调,学校必须面向市场自主办学。但是,现行《教育法》在学校的法律身份要求上并没有选择强制性规范,即学校可以是法人,也可以不是法人(《教育法》第三十一条);而对于非法人而言,由于其不具备独立的法律人格,“自主办学”就缺乏法理上的依据。因此,为了保证学校的办学自主权,必须确立和强化学校法人制度,使学校依法自主办学获得法律保障,彻底纠正目前把学校依法行使办学自主权当成政府恩赐的观念和做法。

依据现行法律,学校办学自主权包括在《教育法》二十八条中规定的九个方面,可概括为法人意志权、招生权、教学管理权和学籍管理权、颁发学业证书权、教师聘用管理权、财产使用处置权、拒绝非法干涉权等。但对照现实不难发现,恰恰在反映学校法人特殊性的第二、三、四、五项权能上,学校的办学自主权遭到严重侵蚀。这说明在教育行政主管部门的观念中并没有形成正确的“学校法人”的法律概念。因此,需要完善有关法律规定,强制学校必须具备“法人”资格以建立保证学校依法自主办学的制度前提。同时,在此基础上,再通过持久的宣传教育,不断提高教育行政部门的法律意识和法治意识,彻底纠正政府和其他举办者对学校办学自主权的侵犯行为。

2. 适应社会主义市场经济体制,政府逐步退出教育活动的微观领域。

总结改革开放20年的经验和教训,社会主义市场经济的每一个进步都以政府放松管制和从微观层面退出相关领域为条件,无论农村还是城市,也无论生产领域还是流通领域,概莫能外。道理其实很简单,市场的效率源于市场微观主体的活力,市场微观主体的活力又源于它追求自身利益的自由意志,因此,分散决策成为保持市场效率的必然选择,而只有政府退出相关领域,分散决策才能成为现实。

为了使市场机制在资源配置中发挥更积极的作用,政府应从一切可以由学校自主决策的领域逐步退出。这些领域包括:专业设置,课程方案(义务教育除外),招生计划,收费标准(义务教育除外),学制(义务教育除外),毕业生资格认定等。政府从这些领域退出后,可以专心于教育产业政策的制定和法规建设、宏观发展战略研究、信息服务、教育督导和质量评估,积极鼓励教育科学研究和教育创新,加快制定规范、公开、公平、公正和效益导向的公共教育经费拨款制度,使之成为推进“教育产业化”的有力政策工具。

3. 全面开放教育服务市场,建设开放的、多元化的教育投资体制。

为了刺激经济增长,政府目前积极支持民间资金进入非义务教育领域,而对于民间资金进入义务教育领域则继续保持低调。为这种产业导向政策所作的辩护认为,义务教育是政府的责任,作为一种公共产品,由政府提供更合理也更有效。事实并非如此。从中外各国的实践看,任何一种公共产品,只要能够以政治上合理、技术上可行、经济上合算的手段区分出消费者的缴费属性,由市场来提供该产品其效率通常要高于政府提供。这也是中国选择社会主义市场经济体制的事实基础。

教育(义务教育)正是这样一种公共产品。严格地说,教育只能算“准公共产品”或“俱乐部产品”,很容易区分受教育者的缴费属性,不存在“搭便车”的可能性(现代远程教育提供了这种可能性,但只要受教育者想获得相应的学历证书,“搭便车”就失去了意义)。此外,从政治上看,任何组织和个人,只要不以营利为目的举办学校和其他教育机构,都应该受到国家法律的保护,限制公共和其他社会组织投资义务教育缺乏法律依据;从技术上看,投资义务教育比投资非义务教育在资金、师资、管理等方面的条件约束更容易满足;从经济上看,限制民间资金投资义务教育将减少教育总供给,不利于发挥公共教育经费的“杠杆”作用。因此,对于教育这样一个朝阳产业,应该选择全面开放的市场准入政策。

鼓励民间资金进入教育产业不必限定具体组织形式,比如“国有民办”、“民有国办”、“教育股份制(广义)“教育集团”、“教育园区”、“项目融资(BOT)“中外合资”、“中外合作”等等都可以尝试,标准只有一个,就是看是否符合当地的实际需要,是否有利于产业结构调整、扩大教育供给、推进素质教育、增加选择性、优化教育资源配置以及提高教育系统的整体活力。至于促进经济增长的功能,无论就短期还是长期而言,都具有其他产业不具备的特殊优越性。

4. 全面推行“教育凭证制度”,在现代教育理念指导下建立教育服务市场的公平竞争秩序。

对公立学校和非公立学校财政给予不对等的公共教育经费(财政性教育经费)支持是中国教育财政的现实,也是世界各国教育财政的惯例。但是,现实和惯例都不是判断公共政策合理性与合法性的先验依据。教育作为国家的事业(在政治层面),关乎国运盛衰、人民福祉,无论由政府提供还是民间提供,其社会效益并无二致。因此,政府应转变“教育专营”和“公共教育经费只能投资公立学校”的传统观念,树立起“学生是教育投资对象,公共教育经费应该人人有份(义务教育)生生有份(非义务教育)”的现代教育权利观和现代教育财政理念,为每一个学龄儿童(义务教育)在校学生(非义务教育)提供一份不分学校身份的“教育权利凭证”,学校则据此从政府获得体现公民受教育权利的公共教育经费拨款。这一政策设计称为“教育凭证制度”,是规范学校收费、减轻家庭经济负担,形成教育服务市场竞争秩序的有效手段。

5. 全面推行课程认证制度,实现全国(全球)课程资源共享。

课程是学校向学生提供教育服务的基本功能单位,一如餐馆的菜单和理发店的发型目录,虽然不同学校的课程名称可能相同,但教学质量和风格特点却往往迥然不同,由此形成不同学校不同的教学特色,是学校的特种教育资源,就如餐馆的特色菜肴。毫无疑问,任何一所学校都不可能在所有课程上居于领先水平,也不可能向社会提供全部所需的课程以满足不同学生不同的课程选择需求。因此,如果允许学生在一个更广泛的学校范围里面自由选择课程,就可以有效提高学生的学习质量和整个教育产业的运行效率。

沿着这个方向努力的基本途径有两条,一是改变课程资源的所有权,比如高校(学校)合并、把其他学校的教师“挖”过来等等;二是在不改变课程资源所有权的前提下,扩大课程资源的服务范围,比如教师校际兼课、学生校际选课等等。比较而言,第一条途径是把一种或若干种课程资源从一个封闭系统转移到另一个封闭系统,一者所得为另一者所失,成本较高而对整个教育产业的资源优化配置作用不大。第二条途径则不然,它不但可以有效提高优质教育资源的利用效率,而且可以有效反映教育服务市场的真实需求,从而对教育资源的整体优化产生积极的引导作用。

选择第二条途径,特别是选择其中的学生校际选课方式以提高全行业课程资源的配置效率,必须建立相应的校际课程认证制度和学生校际选课制度,突破目前这种封闭型的课程产权模式,在网络技术支持下,实现课程资源的社会化。

校际课程认证制度和学生校际选课制度的建立和完善将极大地强化学校“品牌课程”的地位和作用,从而对教育产业的传统观念和传统运行模式产生强烈冲击。

首先,网络技术的快速发展将突破传统教学的时空限制。同类课程,特别是同名课程通过市场竞争最终将形成垄断竞争或寡头市场结构,学校的学科发展战略出现两级分化。除了极少数顶级大学选择综合性学校发展战略以充分扩张生存空间之外,一般大学都只能选择专业性学科发展战略以便在一个特异化的生态中保持竞争优势。其次,大学品牌两极分化:少数名牌大学(包括专业和综合两种类型)成为入学竞争的主要对象,多数一般大学大门敞开,在某种意义上成为少数名牌大学的教学服务站。当然也不排除在一般大学中有名牌专业。再者,课程价格两极分化:由于对“品牌课程”的需求增加,价格不断走高;与此同时,一般课程需求下降,价格持续走低。最后,传统的学籍概念、专业概念日渐淡化;“课程”成为学业核心概念并在就业市场上成为雇主判断雇员人力资本的主要依据。

将要发生的变化当然还不止这些,比如对学校经费来源结构的影响、对学校教学管理人事管理的影响、对学校人力资源战略的影响等等,所有这些必将(即将)到来的变化都将有力推动教育产业的发展。政府和学校对此都应有足够的思想准备,并选择合理的战略与对策。

6. 启动“学校信息化工程”,建立“全国教育资源共享体系”,推动“教育产业”全面升级。

按“专业化社会分工体系”的标准衡量,在世界范围内是四百年前、在中国范围内是一百年前,以现代学校体系为基础的“教育产业”即已基本形成。其后数百年间,尽管各种教育思想层出不穷,各种教育改革花样翻新,但“教育产业”的基本生产模式依然故我,“教师中心”、“教材中心”、“教室中心”成为传统教育的基本特征;“教育产业”的生产效率也没有发生显著变化。20世纪90年代以后,互联网的快速发展为“教育产业”的全面升级提供了技术基础,为全面提高“教育产业”的生产效率开辟了无限广阔的发展空间。

互联网对“教育产业”发展的意义可以概括为两个方面:第一,推动“教育产业”的专业化分工,使其成为分工更细致、联系更紧密的社会化生产体系;第二,在一个前所未有的广度和深度上实现教育活动的“资源共享”,使教育活动边际成本的长期下降成为可能,从而极大地扩张“教育产业”实现“规模经济”的可能性边界。

为了及时把握现代网络科技给“教育产业”带来的超常规发展的重大历史机遇,政府应重新审查其中长期教育发展战略,把“教育信息化”确立为教育投资的战略重点,通过启动“学校信息化工程”实现“教育产业”的全面升级。

“学校信息化工程”的主要目标是“建立全国(全球)教育资源共享体系”,使国内每一所学校通过对本校教育资源的数字化融入“全国(全球)教育资源共享体系”,同时通过互联网利用全国(全球)其他学校的教育资源,彻底突破传统教育模式在教育资源利用上受到的时空限制和产权限制。

推进“学校信息化工程”宜选择市场模式,即在资源配置中发挥市场机制的基础性作用,同时发挥政府的宏观调控作用以控制和缩小“学校信息化”进程中的区域差距,为缩小区域间社会、经济发展差距发挥积极作用。

当前“网络经济”大行其道,资本市场对“网络教育”前景看好;“学校信息化工程”应该抓住这一历史机遇,积极通过资本市场筹措资金,争取教育发展和投资收益的“双赢”结局。目前需要注意的一个倾向,是各级教育行政部门对建设辖区内的局域网表现出过分的热情,把并不宽裕的教育经费大量投资于局域网的硬件设施,不但有损于教育资源在当前的优化配置,而且存在网络教育市场被

人为分割的巨大隐患。纠正这一倾向的政策选择可以借鉴国内外在公共工程中的政府采购制度和招投标制度。政府从经济层面退出市场活动领域，既能消除腐败于未然，更能保证“全国（全球）教育资源共享体系”的效率实现。

以“学校信息化工程”为基础的“全国（全球）教育资源共享体系”其实是互联网发展模式在人类教育活动领域的功能复制，因此，在互联网世界通行的“开放性”、“多元化”、“非中心化”等反映现代市场经济精神实质的行为规范在建设、发展和利用“全国（全球）教育资源共享体系”的过程中也应该得到普遍遵循。

“发展教育产业”的政策设计包括“规模扩张”、“结构调整”、“制度创新”、“技术创新”、“产业升级”等各个方面，本文对此不拟作进一步的具体讨论。目前最迫切需要解决的问题仍然是基本制度模式的选择。在“计划”和“市场”的比较中，虽然“市场优先”的理念已经为世界各国的社会实践所证实，但中国教育界对“市场经济”以及“市场”和“经济”的天然敌意、恐惧和误解却一直没有得到彻底的纠正，这恐怕就是人们对“教育产业”、“教育产业化”争论不休的根源所在。

[参考文献]

- [1] 王善迈.教育投入与产出研究[M].石家庄：河北教育出版社，1996.
- [2] 刘铭，姚晓春.教育产业：本质还是方式[J].教育发展研究，1999(11):25—29.
- [3] 于光远，等.教育如何扩大供给，满足需求——发展教育产业与扩大内需理论研讨会摘要[J].教育发展研究，1999(7):15—25.
- [4] 袁志刚.教育产业化及其对中国经济的深远影响[J].教育发展研究，1999(4):41—44.
- [5] 杨治.产业经济学导论[M].北京：中国人民大学出版社，1995.
- [6] 吴华.论教育对经济发展的直接作用[J].教育理论与实践，1999(4):31—35.
- [7] 吴华.论发展高中教育对减轻就业压力的政策价值[J].教育与经济，1999(2):23—27.
- [8] 吴华.让市场机制在资源配置中发挥基础性作用[J].教育发展研究，1999(11):19—25.

[责任编辑 陈 双]