

以教育产业化为出发点, 改革现行教育制度

To Reform the Present Educational System from the Considerations of Educational Industrialization

吴 华

(浙江大学教育系 杭州 310028)

一、正确认识教育的产业性

对“教育产业”和“教育产业化”的讨论需要区分两个不同的参照系。在生产力层面,教育从来就是国民经济中的一个产业部门。这一论断虽然与我们的传统观念格格不入,但它的合理性并不依赖于目前广为流行但也颇有争议的三次产业分类及国际通行的国民经济统计体系——国民帐户平衡表体系(SNA),而是建立在产业基本属性的基础上。什么是产业?产业指一个社会中具有社会交换价值和特定产出内容(产品和劳务)的生产活动整体,通常还具有生产过程集约化、生产组织体系化、生产技术专门化等含义。在这个意义上,刻划教育活动的教育产业与人们传统观念中的其它产业,比如种植业、采掘业、机械制造业、运输业、金融业、旅游业等并无本质区别,只不过产出内容不同而已。

为了使人们对教育产业有更直观的认识,我们有必要对教育的直接经济功能进行更具体的分析。

首先,由教育活动形成的国民生产总值(GNP)_e是教育具有直接经济功能的直接体现。以“九五”期间为例,在1991~1995年5年间,由国内教育活动形成的国民生产总值(GNP),对当年GNP的贡献均在3%以上(表1)。

表1 1991~1995年教育产业对国民生产总值(GNP)的贡献*

年份	国民生产总值 (GNP) _e (亿元)	教育产业的贡献 (GNP) _e (亿元)	(GNP) _e /GNP(%)
1991	21 666	731.50	3.4
1992	26 651	867.05	3.3
1993	34 477	1 059.94	3.1
1994	44 918	1 488.78	3.3
1995	57 600	1 877.95	3.3
1996	66 850	2 262.34	3.4
1997	73 452	2 531.73	3.4

* 数据来源:《教育发展研究》1993(3)、1999(4)、1999(5)

** (GNP)_e为当年教育产业对国民生产总值的贡献,计入GNP统计时需以教职工人员经费减去学生奖学金等教学成本性开支项目和增加固定资产虚拟折旧等项目,加减冲抵后,与当年教育经费总支出相当。因缺乏更具体的分类统计数据,暂以当年教育经费总支出代表,没有数量级的偏差。

由表1可以揭示3个重要的事实。第一,“教育对经济增长的直接贡献”与按“人力资本”理论测算的“教育对经济增长的间接贡献”是两个完全不同的概念,前者既可以是平均值(某一时期),也可以是边际值(某一年),而后者只能是平均值。更重要的区别还在于,前者是一个完整的“经济活动”概念,而后者只是“生产要素”概念,由此导致前者更具实证性,而后者则更多的表现为一种理论假说,这也是理论界对后者的测算迄今为止没有共同结果的重要原因。此外,在数量上,两者也不相同,后者是前者的若干倍(3~10倍),原因在于后者中发挥作用的“人力资本”存量实乃是前者多年中劳动价值转换的结果。第二,本文所述“教育产业”显然不同于目前普遍流行的将其等同于“校办产业”和“学校后勤服务社会化”的误解,后者对GNP的贡献,不但在数量上比前者低一个数量级,约为前者的1/10,而且在概念上,严格地说还不能算“教育产业”,因为它们与“教育服务”并无必然联系。第三,长期以来,人们总是把官员对教育投资的消极态度合理地解释为由于教育缺乏直接经济价值,因此从政绩最大化的目标出发,官员必然更热衷于对GNP有直接贡献的物质产品生产领域。然而,本文的分析表明,投资教育不但能体现政绩,而且在经济紧缩时期,增加公共教育投资,无论对中央政府还是地方政府,都是刺激经济的有效手段,因而也更能能够对任期政绩作出贡献。这个事实应该让全体官员都了解。

其次,教育的直接经济功能还体现在对减轻就业市场压力的贡献上。在此就不详述了。

基于上述,笔者认为在生产力层面确认教育的产业性是政府制定相关产业政策的基础,也是在知

识经济背景下从宏观层面正确认识教育产业扩张的历史必然性和现实必要性的基础,也只有在这个基础上,讨论“教育产业化”才不会将其错误地混同于“提高收费水平”以及更错误地将其等同于“提高家庭在教育成本中的分担比例”。

由于在生产层面教育就是产业,不存在“产业化”的问题,因此,对“教育产业化”的讨论只有在资源配置层面进行才有意义。

配置教育资源有两种基本模式。一种是由政府对教育规模和教育投资作出强制性安排,同时承担全部或主要的投资责任。80年代以前,这是我国教育资源配置的基本模式,也是计划经济体制在教育领域的具体表现,故又称为计划模式。另一种是在政府承担法定公共教育投资责任的同时,由市场微观主体——个人、家庭、企业依据预期效用最大化和预期利润最大化的理性行为目标作出教育投资决策,组织教育活动的微观主体——学校也根据市场需求状况,自主作出经营决策;确定目标市场——服务对象选择;确定专业方案——服务内容选择;确定收费标准——服务价格选择;以及公关策略、发展战略等等。这种凭借市场机制优化教育资源配置的观念正逐渐为人们所接受,在教育实践中发挥着越来越重要的作用,目前也是非学历教育和非公立学校实践中教育资源配置的主导模式,故也称为市场模式。比较以上两种教育资源配置模式不难发现,“公共权力的强制执行”是计划模式的基本特征,行政权力在教育资源配置中起着主导作用;与此恰成鲜明对照的是,“平等主体的自由交易”是市场模式的基本特征,市场机制在教育资源配置中发挥着基础性作用。于是,“教育产业化”的正确含义就是:对传统教育产业进行市场取向的改革,即让市场机制在教育资源配置中发挥基础性作用。

二、从教育产业化为出发点改革现行的教育体制

为了实现“教育产业化”,必须以此为出发点从制度层面对现行教育进行彻底的改造,建立起与社会主义市场经济体制相协调的、支持社会主义市场经济健康快速发展的现代教育体制和现代教育产业。笔者认为应从以下几方面入手。

第一,改革现行教育决策体制,政府逐步从教育的微观层面退出。

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。

为了使市场机制在教育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。这些领域包括专家设置、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。

第二,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。有人认为,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率。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做同样的事。这也是我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它教育机构都应该受到国家法律的保护,限制公民和其它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较容易满足;从经济上看,限制民间资金投入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,应该选择全面开放产业政策。

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、提高教育系统的整体活力。

这里需要说明的一点是,鼓励民间资金进入教

育产业,不等于国家(含地方)财政可以减少教育投资;不但不应减少,还应逐步增加,至少达到国际上中等偏上的投资水平。

第三,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)支持是我国教育财政的现实,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)、每个学生有份(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。

第四,建立全国统一、开放、高效的教师职业市场。

教师的自由流动是教育产业健康发展的重要基础。教师的职业流动有3条基本的路径:(1)由教育系统流向非教育系统或由非教育系统流向教育系统;(2)在公立学校之间流动或在私立学校之间流动;(3)由公立学校流向私立学校或由私立学校流向公立学校。目前除了在私立学校之间教师可以自由流动之外,在其它几条流动路径上,教师的流动还面临许多制度性的障碍,其中最严重的是所有制障碍。公、私立学校之间教师难以自由流动,导致劳动力市场的分割,既给私立学校的健康发展造成严重困难,也使公立学校优化教师队伍的目标难以实现,在政治上有害无利,破坏社会凝聚力;在经济上与社会主义市场经济制度相冲突,增加教育成本,损害了受教育者的权益。

随着住房制度改革的完成、城乡统一户籍制度的逐步建立、全国统一的社会保障体系的逐步完善和人事档案制度、职称评审制度改革的深化,建立全国统一、开放、高效的教师职业市场的时机已经成熟,目前所要做的,就是依据《教师法》的宣传贯彻在全社会逐步形成和强化教师的职业身份观念,同时在公立学校系统全面推进教师聘用制度改革,以契约关系合理规范教师职业流动,切实降低教师的职业流动成本,为教育产业的健康发展建立必须的要素市场支持体系。

第五,确立学校法人制度,保证学校依法自主

办学。

学校是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”没有法律依据。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。

第六,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,正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。

沿着这个方向的努力有两条基本途径: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。

第七,强化教育督导,公开学校教育信息,保护受教育者的合法权益。

“消费者主权”是市场经济的基本价值,也是供需关系由“卖方市场”转变为“买方市场”时的必然结果,教育服务当然也不能例外。体现和保证受教育者(消费者)市场主导地位的必要条件是为他们提供足够的教育市场信息,以保证公众教育决策的合理性。

公众所需的教育信息包括宏观和微观两个方面。前者如未来就业形势预测、分专业学生数全国统计、国家教育政策法规等等;后者如学校内部管理制度、课程设置、师资队伍、教育质量等等。宏观教育信息对公众的基础教育决策关系不大,只对于公众以就业导向的高等(中等)教育投资决策非常重要,但公众常常缺乏获取此类信息的专业知识;微观教育信息对公众任何一个方面的教育决策都具有基本的重要性,但因信息采集和信息披露非常不充分,不但公众无法获取此类信息,就是政府也缺乏对此类信息的确切把握,比如学校的教育质量

黄土高原农业可持续发展研究和政策建议*

A Study on the Sustainable Development of Agriculture in the Loess Plateau

中国科学院生物学部

黄河和黄土高原哺育造就了中华民族,历史悠久的中华文明由此发祥。然而,在历经数千年沉重的过度土地利用、战乱和灾变的摧残后,黄土高原所呈现的植被破坏、水土流失、土地破碎与劣化,生产力低下,已成为我国生态环境退化的渊藪,且成为对我国社会、经济和环境可持续发展有重大制约的地区。在新世纪来临之际,朱基总理提出“退田还林(草)、封山绿化、个体承包、以粮代赈”的黄土高原及黄河流域治理的战略措施,将大大促进黄土高原战略定位的调整、生态环境的恢复重建和农业的可持续发展;使黄土高原得以休养生息,步入良性循环的轨道,必将在 21 世纪创造出新的辉煌。

一、黄土高原可持续农业的战略定位

1. 基本特点

黄土高原地处太行山以西,日月山—贺兰山以东,秦岭以北,长城以南。在此范围内,连续分布的黄土高原侵蚀地形面积约为 36 万平方公里,海拔在 500~2 000m 左右。按自然地理特征,黄土高原处于温带半干旱与半湿润区;按经济地理特点处于农牧林过渡区,高原及其周围有一系列特大、大、中小城市,铁路与公路骨干交通格局已基本形成。黄土高原地区共有人口 6 232.4 万人,分属于 217 个县,地跨山西、陕西、河南、甘肃、宁夏、青海、内蒙古等 7 个省(区)。黄土高原水土流失严重、长期处于贫困状态,不仅制约本区的经济发展,而且对黄河中下游的生态与经济发展也有严重的影响。

2. 发展现状

(1) 黄土高原的人民为我国革命事业作出过伟大的历史贡献,建国以来特别是改革开放以来,在十分困难的条件下,发扬艰苦创业精神,坚持不懈地治水改土、兴建梯田、植树造林,开发水资源与节水灌溉等,从而使各地区水土流失在不同程度上有所控制,入黄泥沙有所减少。黄土高原的粮食产量也有了较大幅度的提高,大部分地区已初步解决了温饱问题,为进一步发展打下了重要的物质基础。

(2) 黄土高原土地类型多,人均土地资源较多,但土地生产力水平较低,土地利用方式不合理。高原的基本土地类型是塬、梁、峁、沟、涧、坪,还有土石山地、河谷平原、风沙草滩、覆沙地、黄土(包括次生黄土)台地。由于地势起伏大,千沟万壑,土地支离破碎,土地类型空间分布极不均匀。由于历史上经济基础薄弱,迄今黄土高原的产业结构单一,二、三产业发展缓慢,农业生产普遍以种植业,尤以种粮为主;商品农产品种类甚多,但规模小而分散。畜牧业仍以传统的粗放经营方式为主,区域的自然—经济优势未能充分发挥,多数地区人民生活贫困。黄土高原人均耕地 3.7 亩,是我国人均耕地数的 2.8 倍,人均土地资源较多,但人口近年增长较快,人均耕地呈不断下降趋势。由于地貌支离破碎、地势高差大、地表侵蚀严重、土壤瘠薄、肥力低下,一般土地生产力水平较低,粮食单产多在 100 公斤左右。黄土高原的生态环境仍然十分脆弱,水土流失远未得到根治,多数地区尚未脱贫,抗灾能力不强。除少数水利基本设施较好的塬地与平川地区外,粮食生产的年际起伏达到 50% 以上,水土流失和以干旱、风沙为主的自然灾害频繁,仍然威胁和

* 本研究报告已由中国科学院行文呈送国务院;本刊刊用略有删节。参加此项考察研究工作的考察组成员有中国科学院院士张新时、石玉林、刘东生,研究员余之祥、王西玉、慈龙骏,史培军教授,陈仲新博士,孙卫国工程师,记者董建勤。

信息等。微观教育信息缺乏是教育产业健康发展的严重障碍,改变这种状况需要从制度和技术两个方面努力。制度方面,除了继续加强教育督导外,应尽快建立和完善学校教育质量评估公告制度,纠正为避免为学校排名次而放弃评估、放弃公告学校教育质量信息的因噎废食政策,在考虑公众利益和学校利益的问题上,牢固树立“公众本位”——消费者主权的现代教育管理理念;技术方面,一要加强对学校教育质量评估指标体系的研究,保证评估结果的

科学性与合理性,二要加快信息系统建设,利用网络技术和其它公共传媒便利公众查询。

以上 7 个方面的政策建议,从市场环境建设和市场主体建设两个方面刻划了发展现代教育产业的基本制度框架。回顾我国 20 年改革实践的历史经验,借鉴发达市场经济国家的成功实践,让市场机制在教育资源配置过程中发挥更积极的作用不但是可能的,而且也是必须的。(责任编辑 肖庆山)