

社会主义市场经济条件下上海基础教育的社会定位与运行机制

黄云龙 赵宏强

当前上海正朝着国际经济、金融、贸易中心这个国际一流城市的目标方向奋进。与一流城市相匹配,上海的基础教育怎样才能定位在“一流教育”的社会方位上?怎样才能适应社会主义市场经济发展的需要?其运行机制是什么?这些正是本文的研究课题。

一、科学分析基础教育与市场经济的关系是上海基础教育社会定位的理论前提。

关于市场经济与教育的关系问题是当前我国教育界的一个热点问题。讨论中有三种提法引起了广泛的争论。即:一是教育商品化,二是教育市场化,三是教育产业化。对此,上海的中小学学校的实际工作者是如何认识,抱何种态度的呢?在问卷调查中,我们设计了这样的题目:基础教育怎样才能适应社会主义市场经济发展的需要?你是如何看待以下这些问题的?即:(1)“教育商品化”的提法你赞成吗?(2)基础教育能不能建立“教育市场”?(3)基础教育能不能实行“产业化”?问卷结果如下表所示:

	赞成		不赞成		感到说不清	
	人数	%	人数	%	人数	%
教育商品化	5	9.2	36	66.7	13	24.1
教育市场化	11	20.4	29	53.7	14	25.9
教育产业化	15	27.8	11	20.4	28	51.8

上述三种提法,其实质都是用下定义的方法,从不同的角度对市场经济与基础教育的本质关系进行抽象概括,从而确定基础教育的社会方位。而问卷调查的结果表明,上海市中小学学校的管理者们的价值准则还很不一致,而且他们的理论思维还很不明晰。因此,从理论上,揭示社会主义市场经济与教育的关系是上海基础教育进行社会定位的必要前提。

(一)关于教育商品化

教育是不是商品,基础教育是否具有商品的属性?这是我们问卷调查的对象所普遍感到困惑和说不清的两个问题,也是我们要给基础教育进行社会定位首先需要弄清楚的两个问题。

按照马克思主义经济学观点,商品是用来交换的劳动产品,它具有两个基本属性,即:价值和使用价值。价值是商品的本质属性,它能满足人们的某种需要,便是商品的使用价值。所以说商品是价值与使用价值的统一体。不过,价值和使用价值只是商品的自然属性;一个既有价值又有使用价值的劳动产品,如果不用来交换,它的价值就不能实现,也就不能成为商品。

教育是一种“育人”活动,它本身并不是一种劳动产品,而是教育者与受教育者知识传输与接收相统一的劳动过程。马克思曾这样指出过:“劳动是价值的实体和内在尺度,但是它本身并没有价值”(《马克思恩格斯全集》第23卷785页)。所以从这个意义上说,教育本身没有价值,并不具有商品的本质属性。

但是,教育能创造价值,能生产劳动能力,能满足人们掌握知识技能、发展个性、形成良好品德和健康心理等社会需要,所以应该说,教育具有使用价值。

正因为如此,教育在一定条件下有可能当做商品进行交换买卖。马克思曾说过:“有些东西本身并不具商品,例如良心、名誉等,但是也可以被它们的所有者出卖以换取金钱,并通过它们的价格,取得商品的形式。因此,没有价值的东西在形式上可以具有价格”。(《马克思恩格斯全集》第23卷第120—121页。)

教育包括基础教育,其本身虽然不是商品,但是由于它有用,能满足人们受到某种教育的需要。这种特殊形式(是活动形式而不是物的形式)的使用价值,使其在市场经济的条件下有可能被办教育的人把它当做商品出卖,并通过它的价格来取得商品的形式。事实不正是如此吗?各种各样的贵族学校、培训班,各式各样的高收费、乱收费现象的出现,不都是把教育当商品出卖的证明吗?

不过,按经济学原理,把不是商品的东西当商品卖,它虽然有价格,但这种价格并非是价值的货币表现,也不可能等价交换。因而它可能会很值钱,也可能不值几分钱,其价格的高低完全取决于购买者对其需要程度和支付能力以及它能满足购买者需要的程度。当前,一些学校把教育当做商品出卖时,其价格有高有低,甚至悬殊很大,其道理也是如此。

由此可见,教育本身虽非商品,但在一定条件下有可能被商品化。

既然教育(当然包括基础教育)有可能商品化,那么,我们能不能将基础教育定位在“商品化”上呢?回答是断然地否定,这是为什么?

我们都知道,商品化的实质在于盈利,而教育,尤其是基础教育是一种公益性事业而非盈利事业。因此,决不能将其作为赚钱的工具。由于教育本身并不是商品的本质属性,很难实现等价交换,如果在教育商品化原则下,其所定价格必然会随意性很大,也必然会出现高收费、乱收费现象,由此,势必和引起社会的不满,甚至社会的不安定。因此,在教育政策上,没有哪一个国家的政府允许教育商品化,我们在社会主义市场经济条件下,也必须遵循“教育公益化”定理,对基础教育进行社会定位时,不能将它定在“教育商品化”价值准则之上。

(二)关于教育市场化

关于是否存在教育市场的问题,目前在上海教育界还有不同看法:一种观点认为,在社会主义市场经济体制下,一切生产要素都要进入市场,因而除了金融、物资、房地产等进入市场外,随着人才市场、劳动力市场、信息市场、科技市场等的发展和完善,必然会形成教育市场,这样才可能实现教育资源的优化配置;另一种观点则认为建立教育市场的主张是一种“乌托邦”,之所以难以实现,“归结到一点,就在于它混淆了教育与市场经济的界限,并企图以市场经济的规律去代替教育的规律……如果硬要用市场经济规律来指导教育实践,那不只是缘木求鱼,而且还会是“后必有灾”。当前在“教育走向市场”口号的鼓动下所产生的一些负效应,如乱收费、招议价生、鼓励教育从事第二职业等等,便足以说明这一点。”(燕国材:《评教育市场乌托邦》《上海教育》1993年第3期);还有一种观点则认为,“教育市场”只在一定领域、一定程度上存在。比如,“职业技术教育和高等教育的某些专业方面,可以建立教育市场。因此,对待教育市

场要具体分析,具体对待,笼而统之地肯定或否定,在实践中只能引起困惑”。(黄云龙等:《社会主义市场经济与学校管理研讨会综述》《上海教育科研》1993年第4期)。

广大的中小学教育工作者,对于是否存在教育市场问题,认识同样不一致的,从我们回收到的54份问卷数据中看到,赞成中小学教育建立教育市场是只占20.4%;多数人(占53.7%)明确认为,基础教育系公益事业,不宜建立教育市场;还有25.9%的人认识模糊,“感到说不清”。

我们认为,在社会主义市场经济条件下,基础教育社会定位要有正确的理论观念支撑,对于是否可以建立教育市场问题的确需要“具体分析具体对待”,不要“笼而统之地肯定或否定”。

从产业经济学角度分析,教育归于服务性的第三产业,这种教育服务可以划分为两类:一类是公益性服务,即那些对全社会、所有人都有影响的基础性服务,如义务教育等;一类是选择性服务,即那些为满足少数、部分人某些方面特殊需要的教育服务。如非服务性的各种各类高等教育、中等专业教育、职业技术教育以及高中阶段教育等。在这里,所谓“选择性服务”,是一种兼具公益性与商品性双重特征的服务。我们从市场经济国家的一些教育经济学论著中可以看到,“教育市场”的提法往往和学生及其家庭对学校(教育)的选择相联系在一起的。

由此,我们可以判断,属于基础教育性质的义务教育是一种强迫教育,每个青少年儿童都有受教育的平等权利,国家和家长都应承担各自应当承担的为孩子接受基础性的义务教育而提供各种教育条件的责任与义务,因此,义务教育纯粹是一种公益性范畴的教育,不属于(不应该属于)市场行为,自然地也就不存在什么“教育市场”。对于这一点,世界各国概莫如此。至于各种各样并非属于所有社会成员可以平等享受的义务性教育,诸如:我国的高中阶段教育(虽也是基础教育)、高等教育、职业技术教育、成人教育和幼儿教育等,一般地说均属于选择性教育。它们既具公益性一面,同时还具有商品性的一面。进一步具体而言,一方面政府仍有责任为这些教育提供教育经费援助(即使是私立学校,在西方国家也都会受到政府的拨款援助)这是由教育的公益性、非盈利性(Public good)所决定的;另一方面,教育消费者也应当承担向学校交纳自己接受教育所需要的一部分费用,其费用的多少往往通过市场机制(价格)来调整供求关系。从这一方面看,它们进入了市场。即使如此,这一类教育也并非属于完全的“教育市场”。

我们从理论上正确地认识这些,才可能正确地给基础教育进行社会定位,才可能正确地分析基础教育与社会主义市场经济的关系。

(三)关于教育产业化

教育能否产业化也是目前教育界的一个热点问题。教育理论界比较普遍认为,教育属于对国民经济发展具有全局性,先导性影响的基础行业,是一种开发人力资源的特殊产业;但另一种观点认为,在当前市场经济刚刚起步的条件下,过早过急地提“教育产业化”是不适宜的。有的同志甚至辩证指出:“教育实践中现存的‘产业化’行为,并不表明教育由此‘化’为了产业”,而且即使教育具有“生产性和经济功能”,也与“教育的产业化并无必然的维系”(孙传宏:“教育产业化”学说的若干观点辩证。《教育研究》1994年第8期。)

对于“教育产业化”的提法,从我们的问卷调查中看到,上海的中小学教育工作者,认识也是不一致的:即使是持不赞成态度的人只占20.4%,但多数人(占51.8%)对“教育产业化”提法感到说不清,而抱赞成态度的只有27.8%。为此,要对上海的基础教育进行正确的社会定位,需要对教育产业的内涵进行科学界说。

我们知道,早在18世纪中叶英国就已开始了“产业革命”,但是,一直到本世纪30年代,现代西方经济学的两大基础理论(宏观经济学和微观经济学)形成时,尚没有把“产业”作为一个范畴来研究。而真正把“产业”作为研究对象的是起于本世纪30年代至50年代末期逐渐形成起来的产业经济学。这是一门介于宏观经济学和微观经济学之间的中观经济理论,它具体包括由30年代美国经济学家列昂节夫(W. Leonief)开发的“产业联系理论”,40年代初英国经济学家和统计学家克拉克(G. Clark)创立的“产业结构理论”,以及50年代美国的梅森(E. S. Mason)和贝恩(J. S. Bain)创立的“产业组织理论”。

产业经济学的对象是产业,它所进行的最基础最重要的一项研究内容就是给产业下定义并进行产业分类。

产业经济学所定义产业是介于微观经济细胞(企业)和宏观的经济领域(国民经济)之间的一个“集合概念”。——产业是具有某种同一属性的企业的集合,又是国民经济以某一标准划分的部分。按照“产业结构理论”,全部经济活动划分为三次产业,第一次产业指广义的农业,第二次产业指广义的制造业,第三次产业指一、二次产业以外的经济活动,即广义的服务业。三次产业分类法又称“克拉克大分类法”。其主要特点是以产业发生的先后次序进行分类,反映了产业形成的客观动态过程。后来,国际劳工组织和各国政府也都按大体相同的方法和标准的产业结构进行了分类。中国国家统计局于1985年4月首次对我国的产业进行了分类,第一产业为农业;第二产业为工业和建筑业;第三产业为第一、二产业以外的其它各业,其中又分为四个层次,即:流通部门;为生生活服务部门;为提高科学文化水平和居民素质服务的部门;为社会公共需要服务的部门。教育(当然包括基础教育)分在第三产业的第三个层次。这种划分属于社会分工的统计分类,它反映的是人类社会分工和经济活动发展的历史阶段、顺序及其相互依存关系。如果从这种意义上把教育部门称之为第三产业或产业行业,无疑是正确的。也正是从这个意义上,党中央国务院在1992年6月16日从政策高度上发布了《关于加快发展第三产业的决定》的文件,正式接受了国际惯例将国民经济划分为三个产业,而且明确地把教育划入第三产业的范畴,属于对国民经济具有全局、先导性的基础行业。

教育产业这一概念的提出与确立是本世纪60年代以来随着社会经济与科学技术的迅速发展而逐步形成的。应用经济学原理分析教育产业的性质及其功能作用,最早是美国经济学家舒尔茨(T. M. Schultz)于1960年提出的人力资本理论,其主要观点有两个:一是认为教育过程的结果是一种新的生产力资源形式的诞生;一是将稀缺性资源耗费在教育上的决策是一种投资性决策,这和普通经济学中所理解的投资决策在意义上完全相同。舒尔茨的这个“人力资本理论”早已被国际社会公认。

现在的问题不在于基础教育的社会定位是否属于第三产业的一个部分,也不在于教育产业在“三次产业”中具有何等的地位与作用,而在于基础教育如何实行自己的产业开发,能不能实行产业化、市场化,具体地说就是基础教育与其他产业部门间的联系与关系,在市场经济条件下,是否应通过市场交换的方式实现,或者说,教育的投入是否应通过市场销售它的产出而获得。

按照产业经济学的理论,“三次产业”各部门间,在投入与产出,供给与需求上存在着相互依存、相互制约、相互交换劳动及其成果等种种联系与关系。比如:甲的投入往往就是乙的产出,乙的投入也就是甲的产出,在市场经济体制下,实现这种联系和关系的方式有两种:一种方式是通过市场化的等价交换方式,即通过产出的市场销售、交换获得其维持和扩充所必须的投

入,一切盈利性的产业部门就是如此,诸如:工业、农业、建筑业、商业等均属于此类部门;另一种方式是通过国民收入再分配,主要是财政再分配实现,其投入通过向纳税人征税和财政预算分配获得,一切由政府提供公共产品和公共服务的非营利性部门单位就是如此,诸如:政府机关各个部门。教育部门总的来说也属于此类,基础教育属于公益性教育服务部门更是如此。之外,还有上述两种基本方式互相交叉的种种变化,比如:或以再分配方式,兼有部分交换方式,或以市场交换方式为主,兼有部分再分配方式。

按照这个基本分析,我们认为基础教育产业开发的基本方式主要通过第二种方式实现。因此,对基础教育进行社会定位时,需要将“教育产业”与“教育产业化”两个概念区分开来。因为“教育产业化”主张的实质是要把教育产出商品化,教育产业开发市场化。如果是这样,势必会将基础教育引向误区,导致定位误差。

二、正确揭示“基础教育适应社会主义市场经济”命题的内涵是上海基础教育社会定位的核心问题。

界说“教育商品化”、“教育市场化”、“教育产业化”等概念的涵义,只是为正确建立基础教育与社会主义市场经济的关系,寻找科学的理论支撑点,这是上海基础教育正确社会定位的必要前提。由于我国社会主义市场经济体制改革目前还在初始阶段,基础教育还处于转轨改制时期,在教育与市场经济关系还不甚明了的情况下,过早过多地提“口号”是不适宜的。我们认为比较稳妥的提法是基础教育要主动适应社会主义市场经济发展的需要。那么,基础教育怎样才能适应社会主义市场经济发展的需要呢?这是上海基础教育社会定位的核心问题。

(一)要正确分析市场经济对上海基础教育的影响

社会主义市场经济的发展对上海基础教育产生了哪些方面的影响呢?在问卷调查中我们设计了这样的题目:1. 在市场经济发展中,对你们学校影响最大的因素是什么?2. 最困扰你们学校工作的因素是哪些?54份问卷的结果如下表所示:

排序	影响因素	选择结果		排序	困扰因素	选择结果	
		人数	%			人数	%
1	教育经费投入	39	72.2	1	教育经费投入	46	85.2
2	价值观念更新	31	57.4	2	敬业精神淡化	37	68.5
3	教育环境优化	30	55.5	3	教师队伍不稳	36	66.7
4	教师队伍建设	28	51.9	4	读书无用滋长	30	55.5
5	办学模式多样	26	48.1	5	社会道德低落	28	51.9
6	管理体制变革	24	44.4	6	人际关系庸俗	26	48.1

问卷结果从某种程度上表明,上海基础教育现状与上海市场经济的发展以及“一流城市”建设目标是不相匹配的。我们应该看到我国市场经济的发育还处于初级阶段,具有不可避免的不成熟性。因此它对基础教育的发展产生一系列积极影响的同时,必然还会产生多种不同形式,不同程度的负面影响,市场经济对教育影响的二重性,要求基础教育对市场经济发展的适应不是盲目性适应而是选择性适应。所谓选择性适应就是以市场经济健康的运作机制促进教育发展,以教育文化的先导性反作用于市场经济。为适应社会主义市场经济发展的需要,广大教育工作

者首先要树立起现代教育价值观。诸如：教育产业观、学校经营观、教育竞争观、教育效益观等；其次，要打破基础教育国家垄断的局面，形成以政府办学为主体，民间办学占有相当比重（比如20%左右）的办学体制多元化新格局；第三，要转变教育管理的运行模式，实现由传统的“行政——计划——行政”的教育管理运行模式，向“市场——计划——市场”的运行模式的转变；第四，要改革中小学校封闭式办学体制，建立“学校——社会——家庭”教育一体化开放式办学模式。

（二）基础教育要主动适应社会主义市场经济的发展需要

在上海教育理论界市场经济与教育的关系的讨论中有一种观点认为教育只能“面向”市场，不能说“走向”市场、“进入”市场。其实“面向”“走向”“进入”都是一个概念，其实质都是一个“适应过程”。我们认为“适应过程”不是“变成”过程，基本内涵就是通过深化教育改革，使我们的教育能主动适应市场经济发展对未来人才的素质要求。这种“主动适应”包括着从教育观念到培养目标，从管理体制到办学模式，从教学内容到教学方法，以至从队伍建设到经费筹措等各个方面，都要与市场经济的发展需要相接轨；“适应过程”也不是“替代”过程，也就是说，不可能用市场规律来替代教育规律，市场规律是经济规律，教育规律是育人规律；两者不能相互替代。它们之间的正确关系应该是：要把市场看作是教育的基本环境，要把教育看作是市场经济发展的内在条件。这是教育与市场经济的基本关系。我们决不能以教育的特殊性来否定教育的适应性，把教育规律与市场规律对立起来、割裂开来。

那么，怎样衡量基础教育是否适应市场经济的需要呢？有位小学校长说得好：“教育的适应从根本上说就要看我们培养出来的学生能否符合市场经济未来发展对公民素质的要求。”不过，我们认为，教育的适应是双向动态过程，主要标志有两个：一是教育对市场经济的服务性程度，具体说就是看基础教育培养出来的学生素质的社会适应性程度；二是社会对教育的支持性程度，具体说就是看社会为教育提供的师资力量、校舍、设施设备以及教育经费等教育发展所必须具备的物质基础水平与社会发展水平匹配性程度。上海作为“一流城市”就需要有一流的教育质量，及其所必须的一流的师资队伍、一流的教育教学设施设备等方面作为物质基础，否则“一流教育”只能是一句口号。俗语“欲要马儿好，就要给马儿吃草”说的就是质量（马儿好）与物质保证（马儿吃草）之间的关系。

（三）要看到市场调节的不足

上海作为国际化“一流城市”来规划建设，就需要有“一流教育”相匹配。这应该成为上海基础教育进行社会定位的总思路。上海的基础教育如何才能实现“一流城市”相匹配的“一流教育”？我们认为无论从理论上还是从实践上，都应看到基础教育的“适应”既不是“盲目适应”，也不是“自发适应”，从整体上看还要靠政府宏观调控。因为教育与市场经济的关系，市场调节并不是万能的，这是由市场调节的固有局限性决定的。市场调节的局限性主要表现在三个方面，即：“市场调节容易着眼于眼前的、局部的和主体的自身利益。近几年来，教育管理中短期行为、目标次优化的滋长都与市场调节局限性的影响相关。因而需要依靠政府的宏观调控，以弥补市场调节的不足与失效。尤其是对基础教育更是如此。由于基础教育的基础性、先导性、长效性、迟效性以及市场透明度不高，供求关系不清晰等特征，基础教育的产业开发不可能完全依赖市场调节，还需要有政府统筹规划，教育政策法规等的宏观调控，需要依靠国家有足够的教育投入，保证基础教育能够正常运行和健康发展。

三、基础教育产业开发的运行机制

当前,基础教育与市场经济关系中出现的种种偏差和负效应问题,(如:产业开发的急功近利行为,第一职业与第二职业的倒置错位等),这一方面与人们对市场经济的肤浅理解和急欲摆脱教育贫困的心理相关,另一方面更为主要的是同市场调节本身的局限性相关。在调查中我们看到上海基础教育产业开发运行机制中存在着一系列二律背反的矛盾现象:

第一,按照所有权与经营权相分离的管理原则,中小学校是事业单位,应当成为独立的办学实体,应当拥有产业开发的自主权。但是,在事实上作为政府机构的教育行政部门,由于宏观微观管理权限划分不清,至今在许多方面(诸如:招生分配、人事任免、职称评定和统考统测等)仍然奉行着大一统政策,采用行政指令手段,对学校实体动辄进行直接管理和过程管理,而校长们自然感到自己责大、权小、婆婆多,仍然认为自己是行政部门的附庸,在产业开发中难以确立办学实体的主体地位和法人地位。教育行政体制与学校管理体制职能运行机制上的这种错位,势必会引起管理上的双重失控,这是困扰基础教育产业开发的第一个“二律背反”。

第二,随着竞争机制的引进,学校自主权的日益扩大,必然要求在产业开发中建立相应的激励机制和自我约束机制。但是,在事实上计划经济模式下形成的学校管理习惯定式,使学校经营机制上仍然不同程度地奉行着“父爱主义”、“平均主义”的“大锅饭”、“铁饭碗”分配政策。学校经营无压力,内部管理缺乏活力,无论政绩的高低,教学的好差,考核起来总是A级和B级,大家一样都可以混下去。另外,学校干部终身制并未打破,监督制尚未健全,职代会徒具形式,干部仍由上级任命,即使经营不善也往往以平调方式移位。这种理论上承认优胜劣汰的竞争机制与实践上的“平均主义”、“好人主义”,正是困扰基础教育产业开发的第二个“二律背反”。

第三,学校激励机制建立的物质基础是要逐年稳步增长的相当数量的经济投入。但是,这种经济投入从何而来?现在,利益分配上有一种理论设想,而政策上加以此导,认为要激发活力,就得实施结构工资制,把教职工利益收入区分为国拨工资和校内自筹经费部分。由于国拨教育经费的严重不足,促使学校去建筑“赵公元帅”以自我改善,这样校长们不得不强化“创收竞争”,演化出种种急功近利的短期行为,到头来很难跳出校长姓“教”还是姓“钱”的两难困境,这是一;其二,对于许多基础条件较差的没有校办企业和其它创收渠道的学校,又如何摆脱经济拮据的困境呢?于是,这些学校教职工“弃教从商”,从事第二职业,人员流失,第一职业与第二职业的错位便由此产生。所以,从理论上分析,似乎存在着“教”校长和“钱”校长二者结合的最佳模式,事实上在学校产业开发的实践中很难做到。这便是困扰教育产业开发的第三个“二律背反”。

第四,基础教育产业开发的核心在于教育资源的优化配置,其基本出路在于深化学校内部管理改革。在理论上人们设想实行校长选任制、教师聘任制,通过竞争建立起人员优化组合的活力机制,而在实践上,已有学校着手进行了选任制、聘任制和待业制以及岗位责任制等改革试点工作。但在事实上,由于人才流通体制和社会保障体系尚未完全建立,广大富余人员流向何处去?好的不肯放,差的不愿收,有门路的自有去处,无门路的只好在本校内部“消化”。到头来依然是“两个人的事,三个人干”。这便是困扰基础教育产业开发的第四个“二律背反”。

那么,我们应该如何认识和解决当前教育产业开发过程中遇到的“二律背反”问题呢?应当看到基础教育产业开发是一个与市场经济接轨的全方位的教育管理改革问题。多年来,由于我国基础教育产业开发是在政治体制改革尚未完全展开,经济体制处于新旧并存和转换的背景下进行的,因而必然会局限在直接经济开发等浅层次问题上,其结果当然会产生瓶颈效应的种

种困扰。

困扰是一种心态。我们认为,只有从“二律背反”的困扰中走出来,才能寻求到基础教育与市场经济接轨的活力机制。当前主要从以下四个方面去思考问题和解决问题。

首先,要建立基础教育产业价值观。

“转轨”与“接轨”的首要前提是更新教育价值观。教育,尤其是基础教育,作为一种“产业”观念是随着社会大生产的发展和科学技术的进步而逐步建立起来的。本世纪60年代“人力资本论”得到了确认,西方市场经济国家已不再把教育部门当做消费部类,而是当做现代经济的一个不可分割的产业部门(一般归入第三产业),并作为优先投资的一个重点,例如:1950~1974年美国固定资产仅增加3.4倍,教育投资却增加了9.3倍;1970年~1974年日本固定资产增加75%,教育投资却增加了147%;1980年美日英三国公共教育投资(相当于教育事业费)占国民收入的比例分别达到8.1%、7.5%、7.2%。

我国长期以来把教育视为福利性消费事业,将教育当做纯消费费用,而不作为一种投资,因而教育投资增长缓慢。比如:我国教育事业费占国民收入的比例:1952年为1.52%,到1980年缓升至2.55%,1988年却又降至2.37%。由于长期抹杀了教育投资的生产性功能和教育的产业性质,教育投入严重不足,制约了教育的发展,也损害了经济的发展。例如:经济建设急需人才的短缺,劳动者素质较差,消化吸收国外先进技术的能力不强等,就是其直接后果。

1993年6月16日中央颁发的《关于加快发展第三产业的决定》明确地将教育列入第三产业范畴。这就为教育产业观的普遍认同,在政策上得到了支持,也为教育产业与市场经济的接轨开辟了广阔的道路。

其次,要构建基础教育产业开发的前提条件。

尽管我们在理论上可以强调,直接经济开发只能是基础教育产业开发第二位的工作,教职员工的第二职业只能是第一职业的延伸和补充,而在事实上要做到这一点必须有两个前提条件:一是政府和社会对基础教育要有足够的经济投入,尤其是对义务教育,国家的经济投入应高于“教育成本+社会平均利润”,这样才能保证教育的再生产。广大中小学校不会去为“五斗米折腰了”,教育的能量才会得到充分的释放,第一职业也就不会淡化第二职业基础教育的质量才能得到物质保证。二是要正确引入竞争机制。要倡导健康机制,抑制病态竞争。这需要一套相应的政策法规和规范条例,作为产业开发“法治”的依据。例如:向学生收费的规范,应当确定五条基本准则:(1)要划清义务教育与非义务教育、公立学校和私立学校收费、合理收费和乱收费的界限;(2)要对中小学校实行等级评估,并根据不同的学校等级,规定不同的收费政策;(3)要制定收费的范围、项目和数量的参照标准;(4)要顾及广大家长经济的和心理的承受力;(5)对非义务教育的高中阶段,要允许招收适量的自费学生并明确其上限量,不能让教师超负荷运行。市场经济的实质是“法治经济”,教育行政是依法行政。这样,才能使基础教育产业开发建立在充分竞争,公平竞争的法制化规范化基础之上。

第三,要政事分开,切实转变教育管理体制与结构形态。

当前,基础教育与市场经济接轨过程中新现实与旧观念、旧体制的冲突时有发生。按照社会主义市场经济体制的要求,必须抓住三个基本问题进一步开展教育管理体制改革工作。其一,要按照政事分开,所有权与经营权分离的原则,还“权”于学校,使广大中小学校真正成为办学的实体,校长成为学校的法人代表,拥有面向社会自主办学,进行产业开发的自主权。学校有了依法治校的自主经营权才能充分发挥其办学积极性和主动性。

(下转第50页)

其中任教会学校教师的占 33%，而任清政府办设的新式学堂教师的占 18%左右。^①张之洞在湖北办新教育时，也经常聘用教会学校的毕业生。教会培养的学生在某种程度上解决了新式学堂教师缺乏这个燃眉之急。他们在其它领域的贡献也是不容忽视的。就此而言，传教士还是不自觉地作了一点贡献的，我们对此不应忽视。就数量及时间两方面考虑，教会学校培养的教师比清末在华的日本教习人数要多，时间要推前，我们对此应深入研究。

(上接第 40 页)

其二、要切实转变教育行政职能，由对学校的直接管理、过程管理转变为间接管理、宏观调控管理，减少不必要的行政干预，采用立法、规划、政策导向、信息服务和教育拨款以及督导评估等经济的、法制的、信息的和某些必要的行政手段指导教育发展。其三、要实现办学体制的多元化，改变基础教育由国家包办、统管的“大一统”、“单一化”的模式，积极引导、鼓励和支持社会的、民间的、私立的和民办公助等办学形式，使教育投资、学校产权结构、管理形式多元化。

第四，要明确基础教育产业开发的目标归宿。

基础教育产业开发追求什么？北京市提出中小学教育的根本目的是提高教育质量，培养“四有”新人；而基础教育产业开发的逻辑归宿就在于寻求能主动适应社会主义市场经济对未来人才素质需求的管理活力机制。从总体上看，它包括：教育行政宏观调控机制和微观的学校自主经营机制以及宏观微观结合部的“学校—社会”、“学校—企业”、“学校—家庭”等纵横交错协调机制；从学校内部管理上看，它包含着：学校经营的目标导向机制、竞争激励机制，教育资源优化组合机制、利益驱动机制、反馈调节机制和制衡约束机制，以及督导评价机制等。

总之，要给上海基础教育注入改革与发展的内在动力，必须从整体上着眼于建立起与社会主义市场经济相适应的具有中国特色的、堪称“一流教育”的基础教育产业开发运行机制。这个机制应从促进基础教育的基础性、先导性、产业性和特殊性出发，充分引入市场调节手段，使之与国家计划宏观调控有机结合，从而形成基础教育产业开发的健康运行的机制。

①费正清：《剑桥中国晚清史》(上)中国社会科学出版社 1985 年版，第 602 页。

②《万国公报》卷 13，第 75 页。

③THE CHINESE RECORDER, 1868, P468

④RECORDS OF CONFERENCE 1877, P184.

⑤“中华教育会”是基督教传教士在中国设立的一个最大、最具影响力的教会教育团体，成立于 1890 年，其前身是 1877 年创设的“学校教科书委员会”。有三年一次的年会制度。

⑥RECOROS OF CONFERENCE 1890, P495. RECORDS OF TRIEN NIAL MEETING 1893, P15. RECORDS OF TRIENNI-AL MEETING 1899, P97.

⑦刘广京：AMERICAN MISSIONARY IN CHINA 哈佛大学出版社 1966 年版，第 96 页。

⑧详见拙著：《论清末基督教教会教育》华东师大教育系 1992 届硕士学位论文，第 15—18 页。

⑨RECORDS OF CENTENARY MISSIONARY MEETING (Shanghai, 1907); P383.

⑩⑪⑫⑬：RECORDS OF TRIENNIAL MEETING OF EAC 1905, P152—161

⑭转引自崔丹：《晚清新教传教士与近代教育》，《近代史研究》1990 年第 3 期，第 65 页

⑮⑯《文史资料选辑》(上海)1978 年第 2 辑，第 135—137 页。