

国际金融危机下教育扩张的历史经验与启示

徐中仁

(西南大学教育科学研究所,重庆市 400715)

摘要:当前国际金融危机对我国教育发展造成了强烈的冲击,同时又带来教育发展的难得机遇。基于经验和事实提出了我国未来教育规模扩张的理论预期,但金融危机下的教育扩张面临教育财政、办学条件和毕业生就业等严重压力。西方国家在历次金融危机中积累了丰富的经验,也有些严重的教训,为我国中长期教育改革和发展提供了一些有益的启示。

关键词:国际金融危机;教育改革;经验;对策

中图分类号:G40-059.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2009)05-0087-04

2008年美国次贷风波引发的国际金融危机已向纵深发展,由此而造成的全球经济萧条和严重的失业问题对各国教育发展造成了强烈冲击,同时又带来难得机遇。在经济发展处于低谷的严峻时期,我国的教育发展面临怎样的环境?存在哪些现实压力?应该采取何种应对策略?本文力图在考察国内外教育理论与政策实践的基础上提出一管之见。

一、金融危机后的教育扩张的预期

金融危机造成的经济衰退已经成为不争的事实。据国际劳工与信息研究所援引各国政府和机构的数据显示:自2008年经济衰退以来,约有360万美国人失业;日本经济去年第四季度开始出现了35年来最大季度降幅,失业率去年12月达到4.4%;而经合组织27个成员国2008年12月平均失业率达到6.8%。全球新增失业人口5100万^[1]。受海外市场的影响,我国出口产品和加工企业出现大幅衰退。据财政部统计,2009年前5个月我国进出口同比下降24.7%,其中广东、浙江等沿海省市经济指标出现明显下降^[2]。财政部发布1-5月全国国有及国有控股企业经济运行情况显示,1-5月,全国国有企业累计实现利润同比下降30.3%^[3]。针对国际金融危机的影响,我国已经调整了宏观经济政策,把保持经济稳定增长放在了首要位置。在此背景下,我国教育发展必然会出现学费负担加重、地方教育财政投入困难、毕业生就业形势严峻等问题。未来我国教育发展会呈现

何种态势呢?

历史经验表明,经济衰退和失业一方面会使教育支付能力降低,一些家庭的子女会辍学或推迟入学,先考虑增加家庭经济收入;但另一方面,就业岗位减少造成继续受教育的机会成本降低,人们在无法获得满意工作待遇的情况下往往会选择回到学校接受教育,增加技能。这看似矛盾的两种趋势对我国教育的发展产生叠加效应。前者在欠发达的农村地区会较为普遍,后者更多地在高等教育、职业教育领域得以体现。在我国,免费义务教育的普遍实施和银行信贷的政策保障部分抵消了因经济条件局限放弃入学的选择,高等教育和职业教育的规模性增长趋势则有望得到加强。

西方发达国家的教育发展历史表明,经济衰退并不必然降低大学招生规模,相反会提供大学扩张的良好机遇。德国海德堡大学温道夫教授分析了1870-1985年间德、美、日、意、法五国高等教育扩张和经济周期之间的关系,发现大学规模与经济发展速度呈负相关^[4]。在经济发展缓慢的时期,大学的招生人数是快速增加的。相反,在经济发展的良好时期,大学的招生人数增加放缓。上述五国的数据都没有支持经济衰退会降低大学规模的假设。其高等教育在20世纪30、70年代经济危机中均保持稳定发展,甚至出现大幅度的增长。

国内也有研究提出了我国高等教育和职业教育出现规模增长的估计。国内两项调查证实了上述预期。新浪教育通过网上问卷调查发现,60.78%的应届本科毕业生

* 收稿日期:2009-06-16

作者简介:徐中仁(1974-),男,湖南岳阳人,西南大学教育科学研究所,助理研究员,博士研究生,主要研究中外教育史、比较教育。

基金项目:教育部“国际金融危机应对研究”应急课题“国际金融危机对我国当前教育改革与发展的影响与对策研究”(2009JYJR029),项目负责人:徐辉。

认为金融危机造成了就业困难,他们会选择进一步深造,报考研究生^[5]。远程教育行业网站学习港统计数据显示,2008年下半年与上半年比,在《中国远程教育》杂志社学习港网站报名平台上报考网络学院的学历教育的学员数量增加37%^[6]。这些情况说明教育扩张目前主要体现在学历教育向高端顺延和网络教育出现高潮两个方面。

除了个体的教育需求,更重要的是存在推动教育规模大幅增长的政策需求。(1)国外的经验表明,教育是在经济疲软局面下拉动内需的重要手段。我国自1999年开始实施的高校扩招政策就是在1997年亚洲金融风暴的背景下出台的;(2)教育是促进人力资本转化,从而推动经济增长的有效工具。我国存在丰富的劳动力潜在资源。将巨大的人口负担变成丰富的人力资源是实现经济腾飞和可持续发展的重要条件。此外,义务教育的普及和高等教育大众化是不可阻挡的时代潮流,也是教育民主和社会公平的重要诉求之一。

具体到我国经济发展实况,尽管金融危机已殃及我国进出口贸易,但我国整体经济实力抗冲击能力在这次金融危机中突显出来。有专家预测:我国有较大的扩大内需市场的潜力,也面临着参与重建国际货币体系的历史机遇,2009年我国仍有把握保持经济8%以上的增长^[7]。这为教育规模扩张提供了经济上的动力。可以预见,虽然受金融危机的影响,我国教育事业在未来一段时期总体上仍将以较快的速度增长。

二、经济衰退背景下教育扩张的压力

在经济发展处于低谷的严峻时期,教育发展既受到经济衰退的冲击,同时又要成为经济危机中“危”转化为“机”的扭转性因素。关键的问题在于,我国目前的教育扩张是在经济衰退的特殊背景下的增长,因此必须正视教育供求之间的矛盾所导致的压力。大体而言,压力主要表现在以下三个方面:

(一)教育财政面临压力

以高等教育为例:金融危机对高等教育办学经费的影响远甚于基础教育。原因在于:(1)政府因财政压力削减对教育的投入,首先要保证对义务教育的投入,而非义务教育阶段的教育拨款就会有明显减少;(2)学费收入是高等教育办学经费的重要支柱。金融危机波及家庭经济收入,经济困难学生面加大,影响学费及时缴付;(3)金融危机使金融系统陷入混乱,影响为经济活动分配资本的功能。这意味着国家采取银根收紧政策,校方和学生贷款将出现困难;(4)民间资本、社会捐资或财团基金对高校的投入大幅缩水。以财政拨款为例:2009年2月20日加州大学报道,加州政府对该校的年度预算在削减了6500万美元的基础上再削减5000万美元,而同在加州的斯坦福大学因拨款减少被迫停建了大约13亿美元的基建项目^[8]。再以社会捐赠为例:哈佛大学的捐赠基金在2008年7至10月缩水达到22%^[9];根据英国《卫报》

2008年底公布的一项调查结果,国际金融危机使英国大学的捐助基金至少损失2.5亿英镑^[10]。

(二)教育设施和师资配备出现严重短缺

由于经济的压力,政府削减对教育的投入,将会使学校减少对硬件设施的投入,教师引进的力度也会减小。甚至可能出现削减工资、辞退教职员的现象。由于工资水平下降,教师培训及其他福利削减,教师中的一些优秀者会选择改行,更加剧了教师队伍的不稳定。

(三)金融危机加剧了大学生和职业教育市场就业的压力

根据2008年社科院《蓝皮书》估计,2009年我国大学毕业生达560万左右,会有150万人难以找到工作^[11]。这无疑为我国高等教育和职业学校健康发展提出了新的问题。

三、国外金融危机下应对教育扩张的经验与教训

尽管面临上述巨大压力,但世界各国经济社会发展的经验表明,教育仍是促进经济增长的有效工具,同时,经济危机也是扩展教育的机会。在历次经济危机中,各国纷纷出台政策加大对教育的投入,以积极的措施保证教育的增长。主要体现在以下领域:(1)扩大就业培训。作为危机状况下解决社会矛盾的首要举措,促进就业是国家宏观政策的首选,与之相关的就业培训也是教育系统承担的首要任务。例如美国30年代“新政”中启动的劳动救济计划,70年代美国教育总署署长马兰(Marland, S. P)大力推行以职业和劳力为中心的生计教育。1974年美国国会还通过《生计教育法》,其范围涵盖幼儿园、中小学以至大专院校和成人继续教育对象。(2)多种方式扩大高等教育规模。70年代末,英国面对经济衰退和高等教育体制弊端,开展了被喻为“高等教育上的一个重要里程碑”的雷弗休姆调查(the Leverhulme Inquiry)^[12],提出采取灵活多样的方式扩大高等院校的入学途径,包括放宽入学条件,采用多样化的测量和评估手段,提高成年学生、少数民族学生、女性学生人数比例等。美国是一个经济危机频发的国家,但20世纪以来其高等教育规模增长的步伐从未停止:1940年,25岁以上美国人拥有学士学位者占总人口的4.6%,1970年达到10.7%。尽管70年代爆发了经济危机,但到1980年这一比例仍然增长到16.2%,此后每十年增加3至4个百分点,2007年达到27.5%^[13]。(3)加强国际教育合作,占领海外留学市场。例如美国是接受海外留学生规模最大的国家,2008年对海外留学生发放留学签证较2007年增长了9.1%,较2001年增长了26%^[14]。

在迎接经济危机带来的挑战,促进教育扩张的过程中,许多国家积累了较为成功的经验:

(一)以国家为主体,对各级各类教育进行整体战略规划

如日本在 2008 年出台《教育振兴基本计划》，英国也于 2007 年开始了未来 10 年教育远景规划《儿童计划》，俄罗斯颁布了《2020 年前的俄罗斯教育—服务于知识教育的教育模式》，印度也制定了其雄心勃勃的第 11 个五年教育发展规划，提出创造 14 所世界一流大学，新建 2 万所小学，2009 年面向所有学校实施免费午餐计划等。

（二）保证对教育的战略性投资

包括保证财政投入按比例增长，加强基础设施建设，加强教育财政援助计划等。如印度提出教育经费从国民生产总值的 3.7% 增长到 6%。英国准备在未来 10 年间初中教育投资增长 60%，高等教育投入增长 52%。在促进经济和社会发展的战略性投资中，许多国家把农村教育发展放在重要的战略地位^[15]。如亚洲金融危机后，泰国将农村教育发展作为农村发展的重要内容，许多发达国家以通过立法和政策保证政府对农村教育的投入，加强农村职业教育，以教育促进社区发展等。

（三）加强投入的成本—效益核算

发达国家以往的经验证明，教育投入的增长与教育质量并不是呈正相关。上世纪 70 年代以来，由于经济危机使基于人力资源规划的教育预测总遭失败，西方发达国家教育规划理论吸收经济学的研究成果开始向微观经济层面发展，即在方法层面上从单纯的投入过程规划转变为注重教育投资的成本—效益核算，以防止在经济衰退过程中财政浪费^{[16]53}。

（四）适当开放教育市场

为应对受教育学生人数的迅速增加，各国政府积极寻求新的资金来源，重要的措施就是适当开放教育市场。传统上教育主要责任在国家的观点已经逐渐被教育成本由直接受益者和社会总体共同分担的理念所替代。在过去 10 年间，至少在 3/4 的经合组织国家中，教育领域私人资金的增长速度超过了公共资金。数据显示，澳大利亚、加拿大、日本、新西兰、美国、以色列等国家的高等教育经费中，私人资金的份额已经超过了 40%；在韩国和智利，私人资金甚至超过了 75%。丹麦、希腊等许多欧洲国家既没有增加高校公共投资，又不允许高校自行收费，结果高校财政陷入困境^[17]。

当然，由于西方大多数国家教育管理体制中引入了市场体制甚至以市场化管理为主，引发了一些社会矛盾，比如高等教育学费增长使中低收入家庭子女入学困难，造成教育的不公平；由于“效率至上”观念的驱使，在教育中引入市场竞争，甚至政府在公共教育服务中推卸应有的责任，引发教育公共性的讨论。意大利 2008 年通过所谓的 133 号教育改革法令，拟在未来的 3 年里，削减 4 亿 3 千万欧元的教育投入，并将部分公立大学的投资拟分配给私立学校，引发大规模教师罢工。究其原因在于其教育私有化改革冲破了政府责任的底线。又如：2008 年经合组织《教育概览》数据显示^[18]，私人资本在智利教育支出中所占比重达到 47%，而 2000 年至今公共投入仅

增长了 3%。智利学前教育阶段私人资本所占比例为 31%，中小学及中学后非高等教育阶段私人资本约占 30%，高等教育阶段私人资本比重更是高达 84%。在经合组织成员国中，智利公共教育经费在国内生产总值中所占比重最低。私有化改革带来的教育高收费、低质量、不公平现象愈加严重，与当初的改革设想背道而驰。这样的教育现状为智利敲响了警钟，也令其他国家尤其是发展中国家警醒。

四、我国未来教育扩张的政策性思考

温家宝总理 2008 年 9 月在国家科教领导小组会议上讲话时指出：“当前，在应对国际金融危机对我国经济的冲击，促进经济平稳较快发展的关键时期，把教育摆在突出位置，既有紧迫性，又有深远意义。”^[19]把教育摆在突出位置，说明了我国教育在特殊时期担负着特殊的历史使命。但着眼于世界性金融危机背景下的教育发展的特殊视角，笔者认为，应在充分估计教育规模保持稳步增长的前提下谨慎思考教育发展对策，而西方国家的历史经验和教训带给我们有益的启示：

（一）坚持对未来教育发展的宏观统筹与微观规划相结合是保证教育稳定发展的必要措施

教育规划是为使教育更加有效地满足学生和社会需求而进行的宏观管理和决策过程。它包括几个基本阶段：现状评估、建立劳动力使用的概念、建立人员流量模型、预测未来的人员流量、融培训规划于人力资源总体政策之中^[16]。尽管世界上任何国家都没有实现教育与经济相适应的理想状态，但西方国家仍然普遍重视这一问题，并不断探索新的规划模式，试图在教育与经济社会需求之间寻求平衡。正因如此，我国即将出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》令人期待。但正如前文所述，宏观教育规划并不总是有效，而微观技术层面的教育成本—效益分析在国外受到高度的重视。在我国现阶段，加强教育财政的规划和管理，引入成本—效益核算机制和适度竞争机制，防止浪费和低水平重复，更加具有深刻的意义。1999 年我国实行高校扩招以来，许多学校因为盲目扩招陷入了经济困境，部分高校已存在严重的财务风险。更严重的是扩招中出现了许多学科的低水平重复建设，造成了资源的严重浪费。这一教训应该为我们所吸取。不久前，政府出台了 4 万亿刺激经济增长方案，其中 400 亿用于医疗卫生、文化教育事业。投入教育的经费要保证好钢用在刀刃上，就必须认真进行教育财政的规划和管理。

（二）在增大教育投入的前提下兼顾公平，促进教育均衡发展

我国由于幅员广、人口多、经济发展不平衡，教育资源分布极其不均衡，因此教育投入中应重点向农村倾斜，向西部倾斜，大力改善教育基础设施。我国经济在这次金融危机中面临结构性调整的良好机遇。经济结构能否

由外向型转为内需型,由出口型转为消费型,很大程度上取决于农村经济和社会的发展^[20]。我国已实现了免费的义务教育,并加大了免费师范生教育的政策扶持。中央财政2008年第四季度新增的1000亿元投资中,有340亿元用于加快农村民生工程 and 农村基础设施建设。这些措施将有利于改善农村就业环境,促进农村教育和社会事业发展。但农村义务教育质量提高与农民工的就业培训推广等目标还是任重而道远。此外,要完善奖助学金制度,继续加大银行助学贷款对经济收入偏低人群的政策扶持力度,同时充分运用教育税收等经济杠杆调节教育资源的再分配。

(三) 政府引导教育结构性调整,妥善处理教育扩张过程中入学与就业的矛盾

实践证明,就教育对经济的贡献率而言,基础教育的贡献率要高于高等教育,而职业教育又要比普通教育高。教育发挥“就业的缓冲带”功用主要集中在高等教育,且越来越出现“高学历化”趋势。然而,由于我国经济发展的特殊性,往往存在大学生就业难、农民工大量富余与“技工荒”同时并存的现象。这说明我国的教育结构不合理造成了就业中的结构性失业问题较为严重。本文开头提到的新浪网关于报考研究生意向增多的情况其实并不一定是合乎理性的选择。就目前形势而言,我国已基本普及九年制义务教育,高等教育毛入学率也达到23%,教育扩张不再是简单的规模扩张,而应是有重点地发展,即应有意识地推动两个结构性转移:一是向职业教育倾斜,大力扶持中等职业学校,适度发展高等职业院校,鼓励民用资本开办职业教育;二是大力发展学历教育外的非正规教育,包括以远程教育、短期函授等多种形式开展成人教育、应用性专业学位教育等,从而真正构建学习型社会的终身教育体系。

参考文献:

- [1] 国际劳工与信息研究所. 国外经济危机对就业的影响及应对措施(之一)[EB/OL]. (2009-03-10). <http://www.dlzs-rc.com/newshow.asp?id=157>.
- [2] 新华网. 今年前5个月中国进出口同比下降24.7%//国务院发展研究中心信息网宏观经济研究部. 2009年5月宏观经济运行指标分析[EB/OL]. [2009-06-11]. http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-06/11/content_11526451.htm.

- [3] 财政部:1-5月国有企业实现利润同比下降超30%[EB/OL]. (2009-06-23). <http://drcnet.com.cn/DRCnet.common.web/docview.aspx?version=Integrated&docid=1976926&leafid=5&Chnid=1012>
- [4] Windolf P. Cycles of expansion in higher education 1870-1985: an international comparison[J]. Higher Education, 1992, 23(1). Springer Netherlands.
- [5] 蔡濛. 次贷危机影响下就业与就学决策研究[J]. 现代商贸工业, 2009(1):194-195.
- [6] 经济危机挡不住求学人潮 网络学历教育“火”了[EB/OL]. [2009-02-04]. <http://edu.qq.com/a/20090204/000164.htm>.
- [7] 夏斌. 国际金融危机对我国的影响及对策[J]. 党建研究, 2009(2):56-57.
- [8] 郭英剑. 美国大学如何应对世界经济危机的挑战[N]. 科学时报, 2009-03-03.
- [9] 王洪才. 金融危机对美国高等教育的影响及思考[J]. 复旦教育论坛, 2009(1):5-9.
- [10] 新华网. 金融危机使英国大学捐助基金损失至少2.5亿英镑[EB/OL]. (2008-12-19)[2008-12-22]. <http://www.gaojiao.sdu.cn/grad/html/news/news/2008/1222/73.html>.
- [11] 张丽,吕康银. 金融危机背景下我国就业问题的探讨[J]. 经济纵横, 2009(3).
- [12] 滕大春. 外国教育通史:卷六[M]. 济南:山东教育出版社, 1994:179-180.
- [13] 吴万伟. 金融危机漩涡中的美国高等教育[J]. 复旦教育论坛, 2009(1):10-14.
- [14] 李婷婷. 美国:政府保障学生贷款 民众青睐公立学校//教育航船如何安渡全球金融风浪[N]. 中国教育报, 2009-02-03(4).
- [15] 徐辉. 国外农村教育发展与改革的历史经验与启示[J]. 西南师范大学学报(人文社会科学版), 2005(11):96-101.
- [16] 王晓辉. 论教育规划[J]. 教育研究, 2002(10):51-56.
- [17] 金添. 2008年世界教育呈现五大趋势[N]. 中国教育报, 2008-12-30(4).
- [18] 高靓. 2008:那些国家 那些教育[N]. 中国教育报, 2008-12-30(4).
- [19] 中国政府网. 百年大计教育为本,温家宝在国家科教领导小组会议上的讲话[EB/OL]. (2009-01-04)[2009-2-26]. <http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/19/info1231050510165319.htm>.
- [20] 高辉清,熊亦智,胡少维. 世界金融危机及其对中国经济的影响[J]. 国际金融研究, 2008(11):19-26.

责任编辑 曹莉

The Historical Experience and Enlightenment of Education Expansion in the International Economic Crisis

XU Zhong-ren

(Research Institute of Educational Science, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: The current international economic crisis imposes both serious impact and uncommon opportunity for our education development. This article puts forward the predicted theory of educational scale expansion in the future of China on the basis of experience and facts, as well as the educational finance, school condition, graduates placement and other pressures which the education expansion should face in the economic crisis. The western countries have accumulated rich experience and drawn a lesson from various economic crises, which give us some helpful enlightenment for medium and long-term education reform and development.

Key words: international economic crisis; education reform; experience; countermeasure