

·域 外·

持续增长的国际教育商品与服务商业市场

(美国)斯蒂芬·P·海涅曼¹著,陈运超²译

(1.范德比尔特大学,美国田纳西州;2.解放军后勤工程学院,重庆市 400016)

摘要:本文对教育产品和服务做出了厘定,并提出两种分支领域的结构;论述了商业活动的规模及其走向;为那些有兴趣投资该领域的人们检视其机遇与挑战;探讨了几个问题:商业方式提供教育商品与服务是好还是不好?是不得已而为之还是必然选择?对于那些不知道如何对此做出适当回应的国家来说,是应该欢迎还是应该抵制这些趋势?^①

关键词:教育产业;教育商品;教育服务;国际市场

中图分类号:G40-054 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-0059(2003)04-0064-05

The Growing International Commercial Market for Educational Goods and Services

Stephen P. Heyneman

(*Vanderbilt University, Nashville, Tennessee, USA*)

Abstract: This article defines education goods and services, and outlines the structure of the two sub-sectors; describes the size of commercial activity and its trends; reviews the challenges and opportunities for those who are interested in investing in this area; and asks the question of whether the commercial provision of education goods and services is good or bad, inevitable or not; whether countries, unsure about the appropriate response, should welcome or resist these trends.

Key words: education industry; educational goods; educational services; international market.

可以预见,教育商品与服务的商业活动会有实质性增长。部分原因是因为不知道教育统计数据如何分类,而且总体上说,教育数据是不可信的。所以,可靠的地区性数据极少。政府调节不管对地区性还是国际性商业企业都可能阻碍或者在某些情况下扰乱地区市场。另一方面,运用一种高度响应的商业方式提供教育商品与服务,其效率的重要性是无可争辩的。

这些变化导致对全球化、对发展中国家的保护、保持地区文化完整的重要性等方面的优劣提出疑问。这些变化也将对国家教育制度的基本原则提出挑战。如果由非政府机构提供教育,那么国家还有权力阻止教育准入吗?如果由国际性机构提供又会怎样呢?或者,在所有民主国家的公民都拥有选择接受教育的同样权利吗?难道那些拥有技术或控制优势的国家就应该被限制出口教育商品和服务吗?因为大家认为这些国家会主导其它国家的文化。但是,要是公民想要购买呢?要是他们愿意私人付费呢?教育就像铁路或某种公用设施那样吗?或者教育与其它公共商业服务有什

么区别吗?这些问题远未解决,而且将会成为今后几年争论的前沿话题。

一、引言:教育商品与服务的厘定

1. 教育项目

在任何一个国家,教育项目的设置总是包括初、中、高等教育,以及本科、研究生、职业性和技术性教育,也包括早期儿童教育与看护、特殊教育、成人与继续教育、公司的训练、分布式学习,以及技术性训练。项目就是一组有组织的课程活动,最终可以获得一纸证书或一个学位。项目既可以是私营的,也可以是独立的;既可以是地区性的,也可以是国际性的。

2. 教育商品

如果没有教育物资与设备,教育项目就无法运作,这就构成教育商品产业。商业活动包含课本、教学资料、专业性科学设备、教育软件、录像、多媒体、校用家具和学校供给等的设计、加工与销售。

3. 教育服务

不管加工多么精致,如果没有高质量的教育服务,教育物资和设备就得不到有效使用。这些服务对于任何复杂领域都是必须的。因为这些领域要恰当运营以满足大众个人的需求,各种设备的运行以及与服务效果相关的结果具有重要的政治意义。教育服务的商业性活动包括服务性训练中的考试、认证、考前准备与辅导强化、管理咨询、行政管理与人力资源——会计、养老、医疗——等方面的策划、营销和销售。

4. 教育消费者

教育项目、商品和服务都是为各类消费者提供的。教育消费者包括公立与私立学校、学院及其系统、非政府组织、公司以及私人个体。

二、市场规模及趋势

由于数据限制,不太可能回答有关发展中国家教育商品与服务的所有问题。相反,讨论必须从数据更加全面的地区开始。首先是北美,然后是经济合作与发展组织(OECD)成员国,最后才是亚洲、非洲、中东和欧洲与中亚地区的教育商品与服务。

1. 北美

(1)教育与训练领域。1994年以来,教育公司通过38家上市股票募集到34亿美元的资金,教育与训练股票上涨了134%。现在,教育与训练是北美的第二大产业,占GDP近10%。教育服务构成第五大教育出口产业,1997年达到85亿美元。

(2)商品与服务的分支领域。1997年,有260亿美元花在了教育相关的产品与服务上,包括116亿美元用于教材及辅导材料、48亿美元用于技术、30亿美元用于考试及其准备。在政府和公司方面,96亿美元用于商品与服务、61亿美元用于IT培训。

与教育商品与服务相比较,私营教育市场有多大规模呢?在美国,按总金额计算,三者大体相当,服务占30%、产品占24%、教育项目占28%。

教育服务由三个主要因素构成:培训占81%、辅助性服务占15%、急救服务占4%。培训包括一系列由教师引导、基于互联网、计算机和影像的针对专业人士的训练活动,并对那些成功完成训练任务的学员颁发证书。1998年,总营业额为240亿美元。急救市场为正遭遇困难的孩子和青少年提供服务,包括康复性与纠正性服务。1998年,其市场额为13亿美元。辅助性服务包括教育咨询、考试准备、课外与暑期项目、语言服务、心理与技能测试。1998年的市场为44亿美元。

美国的教育产品市场包括出版(35%)、学校供给(29%)、硬件(27%)、电子媒体(9%)。硬件包括计算机、网络设备、录放与电视以及其它影像系统。学校供给包括学习用具和设备,如地图、黑板、粉笔、实验设备、教师、个体消费者。出版包含教材、其它出版物、电子出版物(光盘、网上工

具、网络系统等)。1998年的市场为21亿美元。

2. OECD国家

非工资性教育支出在OECD各国差异很大,从瑞典生均高达2349美元到希腊的57美元。然而,经济的影响情况大体上OECD国家与美国一致。出版物与教材占据了大部分非工资性支出。个性化教学需要、教师由信息的提供者转变为管理者的趋势成为横跨OECD国家的一个总体现象,这就反过来进一步推动了对教育技术的选择。

现在对教育软件越来越重视,对互联网的运用也大幅度增加。互联网使用人数由1996年的6100万跃至1998年的1.47亿,到2000年和2005年将达到3.2亿和7.2亿。美国上网人数占据第一,接着依次是日本、英国、德国、加拿大、法国、瑞典、意大利、西班牙、荷兰、台湾地区、中国大陆、芬兰和挪威。这前15个国家和地区占全世界上网人数的89%。

教育软、硬件的销售将非常强劲。1995年至1998年,家用电脑的数量美国从1300万台跃至3100万台,欧洲从750万台跃至3200万台,世界其它地方则从950万台跃至2800万台。教育软件市场随之增长,美国从1996年的7.75亿美元跃至2000年的25亿美元,欧洲从1.3亿美元跃至4.6亿美元,世界其它各国则从2亿美元跃至11亿美元。2000年全世界教育软件市场销往学校的达41亿美元,其它21亿美元,共计62亿美元。

3. 发展中国家

很明显,发展中国家生均教学资料和非工资性支出比OECD国家要少得多。1998年,塞舌尔生均95美元、中国4.71美元、贝宁3.45美元、印度0.68美元。问题在于,是否这些信息足以说明教育商品与服务市场就不足以带来商机?如果因为生均支出较低就认为市场规模小,这是不明智的判断。原因有二:第一,某些生均支出低的国家拥有大量学生。在贝宁,生均支出和学生数量都很小,市场规模每年只有约300万美元,但在印度学生数量大,其市场规模达到1.23亿美元,中国约10亿美元。第二,这些市场并非一成不变。1980年至1994年间,全世界公共教育支出成倍增加。北美增加103%、欧洲增加135%、东亚却增加200%。

如果经济保持增长,那么生均教育商品与服务的支出会更多。这将极大地提升那些经济增长较快国家的教育市场规模。这种趋势表明到2009年印度的教育市场会增至2亿美元、南非达到5.8亿美元、中国会达到15亿美元。

OECD国家教育商品与服务市场的全面增长可能也会遮蔽发展中国家潜藏的巨大商机。泰国就是一个例子,泰国学校对科学设备的需求估计会增长25%。另外一个例子就是埃塞俄比亚,其增长由1997年的1140万美元增至2002年的1790万美元。

三、教育商品与服务:推动发展中国家变化的七大因素

1. 技术

高度资本化的教育出版商已经从营销单一的图书转变

为地区性出版商,销售出版服务(如高端的绘图业务)。目前,高质量、低成本的书藉已经在世界很多地区和不同收入水准的国家变为现实。正如很多汽车制造采用不同地区生产的部件和材料一样,教材也不再仅仅是地区性产品。书的内容可能来自乌干达,明星照片可能来自一家巴黎公司,而纸张、油墨和装帧可能在新加坡完成。地区性出版也不再是原来的含义。如果书的内容具有针对性和有效性,那么它就不再像过去那样只与油墨和装帧所在地所演绎的故事一样了。重要的是,乌干达农村的孩子要有充足而有效的书藉供应,而不是是否应该改革那些具有效率的采购与管理中有关来源地的政策。

现代考试机构也正在经历类似的转变,与各个考试机构一个接一个地自主设计考试不同了,地区性考试机构正雇佣一些考试机构完成考试设计,并且这些设计采用心理测量学的方法,已经得到国际有效性抽样检验。这些机构也可能提供在线阅卷、考试服务与采样设计的考试安全或技术。这就像汽车和教材一样,可能将来要精确地说明什么是地区性考试是很困难的。与此相应的是,共享资料、技术和广泛分布的技艺,都能在国际教育管理咨询、网上教育服务以及课程资料设计方面得以体现。其中存在的共同问题导致国际性市场的形成,国际性市场又产生更多的参与者,更多的参与者可能降低教育商品与服务的成本,扩大国际贸易,加速地区产品专业化。

2. 国际化

教育业绩标准的制订来自地区之外的经验。比如,个性化教学要求学校为不同学习需求、不同课程和更好学习效果的学生提供不同帮助。对学生评价的心理测量标准可能不再由各校独立完成,而是由更高层次的当局予以检视。同时,也可以从国际心理测量标准得到启示。考试内容、抽样程序、行政效率都受质量控制的支配。护理、药剂、食品加工、飞行、飞机机械师、空中交通管制人员的英语水准、接线员的技能标准与认证程序,现在都有全球性标准。这有望在三个方面影响教育商品与服务。

第一,多国公司(如通用汽车、壳牌石油等)执行不区分国界的工作标准。第二,国际协会(如护士、建筑师)和国际调解机构基于国际相关性提出严格的标准。第三,在外贸额高的经济领域,其交易伙伴常常决定地区性标准的运用。由于农产品贸易卫生标准的重要性,墨西哥和智利的食品加工商采用美国认证方法。只要有对这些规范的经济需求,就会有相应的商业性认证测试与评估。

3. 国际贸易

随着冷战终结,教育领域里的意识形态被效率与质量所代替,这就导致教育改革观念的交流以及教育商品与服务的贸易,以便使得各种观念得以有效实现。贸易伙伴并不局限于南北路线。英国学校使用的教材可以在新加坡或香港加工,印度出版商可以向拉美出口,教育软件可以在辛辛那提或圣彼得堡设计。

教育商品与服务贸易并不是不受限制。自由贸易的壁

垒已经引起美国商业部及其它贸易部门的注意。主要关注以下几个方面:(1)公立机构对教育商品与服务的垄断;(2)封闭的教育评估与专业执业认证体系;(3)教育名牌商品与受保护商品的产权受到侵犯;(4)教育商品在关税上的巨大差异。

4. 政治

随着民主进程的加速,要求有更多责任、更加平等、更多人享有接受教育的机会、更多参与决策的机会。所有这些都进一步加大对现代教育商品与服务的需求。责任加强了考试和评估的公共安全与国际标准意识。更加平等和入学机会的扩大增添了对不太贵的、多样化的教育资料的需求,以满足不同兴趣和水准的消费者的需要。开放式的讨论提高了对教育改革中咨询服务的需求。

5. 产业重组

技术及资本投资成本的增长表明,某些公司比另外一些公司在全球市场上的定位更加准确。对质优价廉生产商的竞争会给其它供应商造成新的压力。考试和出版业的重组已经成为明显趋势。五年前,英国就有10家独立考试机构,而现在只有4家。西欧最大的考试机构(荷兰的CITO)最近已经私有化。去年,该公司从教育部得到的经费占预算的比例已经从100%下降至20%。考试和评估机构所面对的压力全世界大同小异:财源多元化、开发替代生产线、提高标准、采用新技术。

6. 私营与外包

教育曾被认为是公益事业,并应由公立机构提供财政支持。前苏联的教育就像卫生、农业和工业一样按照“自足”的方式组织起来,教育部设定所有专业、培训所有教师、制发所有课程及其教学材料、提供所有教育商品与服务。亚洲、非洲和中东等地区的发展中国家,教育商品与服务的供给也采取类似的方式。

然而,正如国家不一定就是最佳药品生产者一样,国家也不是教材、考试和校用家具的最佳生产商。就像医院把诸如会计和人力资源服务合同外包一样,学校及其系统也可以把不需要自我进行管理的业务外包。现在,教育也像其它领域一样面临同样问题。这些趋势极大地加速了国有产业私营化和外包方式的开放进程。很值得一提的是,这两种趋势并不会影响教育目标与目的的公共事业属性。

7. 人口

与OECD国家相比,许多发展中国家具有人口增长率较高和学生规模大的特点,如马来西亚、泰国和巴西,其教育商品与服务市场的增长可能比OECD国家更快,表现在生均教育支出的增长上。增长率最高的地区就是亚洲,1984年到1994年增加了200%。

四、教育商品与服务私人投资者面临的问题

教育商品与服务市场的增长巨大,应该吸引新的投资。然而,目前没有可行的国际性战略投资指南。关于毛增长,其趋势以及贸易方面的数据并不确切。一些必要的数据也

没有取得,如当前私人教育投资数据。另外,一些数据的收集方式限制了对此做出分析。例如,教材贸易数据与其它文化贸易——电影、小说、科研资料和类似产品——合并在一起。还有一些数据可测性很差。最后,很多情况下,当前数据没有充分地进行分析。

更加主要的是,金融机构对任何成长产业都是必需的,但在教育商品与服务的投资方面缺乏经验。因为调节的扭曲和国家垄断的传统性影响,对私人投资开放的市场会被任意地分割。在一个国家,商业性出版商会被邀请参与高等教育市场竞争,但是不能参与中等教育市场的竞争。在另一些国家可能情况恰相反。没有现成的“路线图”来指引市场分割的方向。因此,也没有任何简单的方式来预测其指向。

五、问题:什么是正确的?这些趋势好吗?对此,国家应做什么?

显然,私立教育包括那些非盈利的非政府教育机构,也包括那些按商业运作方式提供教育商品与服务的私营机构。同时,世界各国无论贫富都已经建立起了当地的教育商品与服务商业部门。而且,每一商品提供商都希望拓展可能包括其它国家在内的领域。这样,私营化的教育商品与服务提供方式正在发生变革,而且增长迅速。但是,这些情况并没有从财政的视角予以探究,也没有得到学术共同体的分析。

教育商业增长是好还是坏?问题的答案有时不能区分各分支领域。一些人可能会认为国际私立教育是不利的,因为它会挤压当地教育提供商。但是这样的回答并没有看到,当贸易发生在实验设备、教育软件或高等教育专业辅导等方面的时候,他们是否处于同等的不利地位呢?

这些趋势是好还是坏,可能应该区分国内与国际两方面情况。例如,在美国,对学前教育和中学后教育的私人(包括教会)提供商予以公共补贴,但对K-12教育提供商不提供补贴。这些做法得到广泛赞同。在菲律宾,非政府方式提供高等教育成为一种范式,但在希腊这样做却是非法的。很明显,好与坏的含义在各分支领域相差很大,而且依具体情况而定。

另一方面,学界对此似乎比较关注。例如,舒默(Shumer)指出,“市场逻辑正在快速地成为大学校园的惟一逻辑。”但是,舒默似乎对那些在家里通过因特网购买高等教育的忙碌人群关注不够,对私营方式视而不见。

柯里(Curie)和维多维奇(Vidovich)发现澳大利亚公共财政在大学总预算中的比例现在已经下降到50%以下。同时,正常州立财政在大学(如亚利桑那大学)财政所占比例很久以前就下降到50%的水平,现在只占经常性开支的25%了。这是否意味着亚利桑那大学的质量随传统性州财政资源比例的变化而下降了?

关于如何看待私立教育问题有一些经验。对于那些政策制订者来说,铭记这些教训恐怕是有益的。第一,当表达观点之时,首先请他们对三个分支领域(教育项目、商品与服务)做出区分,弄清这些问题与三个领域的相关性是否一致。

如果有人反对私立高等教育,问一问他是否也反对小学的私立提供方式。如果有人反对诸如考试、评估服务的私营提供方式,那么问一问他是否也反对给学校提供教材、给化学实验室提供设备这样的私营方式。如果对各分支领域的回答是不一致的,那么,找到存在这种不一致性的缘由就是有益的了。

第二,如果大学的学者对私立教育予以关注的话,那么对于他们来说,重申他们关注所反映出他们对公共产品的公正性态度,而不是保存他们个人项目的需要。这并不是说,一些批评者就比另一些批评者更加合适,也不是说公立大学的学者就比那些私立大学的学者或私人商业所有者对私立教育更可能提出问题。

第三,那些反对私立教育的人应该对那些因为公立(教育)的限制而被拒绝接受教育的消费者所提出的问题予以回应。如果因特网提供商被逐出市场,这将意味着一些人会感到他们已经被一种重要服务所拒绝。这里,顾客可能不是传统的那些在校大学生。一位潜在的学生就可能失去全部接受教育的机会。一位希腊公民可能希望学习英国开放大学的某门课程。一个民主国家有权阻止一位公民自己掏钱获取自己想要得到的学习机会吗?如果个人受到“保护”不是因为健康或安全或环境方面的原因,而是因为私立教育或外国教育可能对文化带来的危险,那么他可以问一问,人权是否已经被废止。

私立教育对文化到底造成什么威胁?对此,有不少强烈的观点。例如,法国总理1999年指出,“……其供给性和适应性使资本主义充满活力,但这是一种没有方向感、没有理念和内涵——这都不是一个社会所必需的要素——的力量。资本主义是一种推动力,但它并不知道向何处去……。1997-1998年亚洲和俄罗斯出现的金融危机动摇了自由主义的根基……所以我们必须力图为世界资本主义经济建立一个调节性机制。”

确实,某些文化面对其它文化的影响显得脆弱,但这一定不局限于教育。对于流行服饰、医疗、宗教信仰、语言、技术、交通、音乐、电影、艺术、文学和其它很多领域确实是这样。一些国家发现,用传统调节机制来调节这些影响比较困难,因为事后再看这些影响的时候又是积极的、受欢迎的。想想在医疗、音乐和文学领域的例子吧,你怎么预先知晓存在的影响是建设性的或会产生不良后果呢?对于处于接受地位的文化又会带来什么影响呢?“受保护文化”的未来是什么样?它将像文化保护区里的濒危物种吗?

有一点值得一提,是否资本主义(或教育国际贸易)就没有什么方向(即道德价值)。事实上,就个人权利被奉为圭臬这一点来说,它是有方向的。如果个人希冀吃大米而非意大利面品、希冀学习意大利语而非俄语、希冀在家里上网学习而非到传统形式的大学学习,那么就on应该让市场来决定他们的选择权利。

就其把效率视为一种公共产品而言,国际教育贸易也是具有方向(即道德价值)的。如果某种公共垄断提供的是一

种不具效率的服务,那么市场应该提供一种机会来加以改善。当然,这并非放之四海而皆准,但是如果这样做是正确的,那么这就可能代表了一种极具意义的改进,并且当这种具有意义的改进发生之时,它就会得到公众的高度赞赏。实质上,国际贸易的道德问题不该仅仅聚焦于是否国际性公司将对当地文化和贸易带来不安,也应该包括相对的一面:地方当局会拒绝哪些个人想要接受的教育权利?或者会拒绝哪些个人获得具有效率的服务的权利?

有人曾建议,传统的公立大学应该引进私立系统某些提升效率的做法。同时,有人回应说,新自由政策制订者似乎对商业性行为在大学中所造成的潜在危害熟视无睹。的确,商业性行为会意味着某些变革;这可能也意味,财政预算不得不更加小心地予以检视,学术对公众的热望更加负责;还意味着,特殊技能和教学绩效应该有区分地予以报偿,财产与服务应该有效地利用、或者新的收入应该按照大学的战略目标重新予以配置;还意味着,如果大学表现出了这些因素,那么大学就被视为提供了更高质量的教育,因而具有更大的需求。所有这些特质都可能是商业性行为引入大学环境中的结果,但并不清楚这是一个难题还是一笔资产。教育与知识产业的这些趋势可能为教育学院提供了一次难得的机会去拓展新视野,打造新的公私联盟,开拓新学术疆域。这些方面的事例包括:教育与商业管理间的联合学位项目、教育与国际金融贸易的联合学位项目、以及(视对社会凝聚力的影响程度)教育与外交政策和国家安全的联合学位项目,也包括:新教育技术和特殊教育间结合的研发,以及国际性教师评估的形式等等。

可能教育学院不得不比大学其它部门做出更大的调整来适应教育和知识领域所发生的变化。经过60年代快速扩张之后,教育学院变得残废了,师资老化、教师的业务培训过时、国际经验不足、观念有时停留在很早就淘汰的阶段。

比较教育项目也不得不做出调整。在一定意义上,比较教育已经赢得有关学科性的争论。目前,学校管理、教育学、课程论方面的地区性重点和相关性决定于对普遍性问题以及国际经验的理解。现在,所有教育学科都必须是比较性的,否则就会有沦为二流的危险。

教育因对发展中国家的私营教育与训练的研究而极大

地获益,同样,也会因对教育商品与服务中日益增长的各种商业贸易这一新领域的检测与评估而获益。有时,我们常常假定商业与教育互不相容。事实上,恰恰相反。没有活力十足和充满竞争的一种方式提供教育商品与服务,那么任何公共教育系统都是没有效率的,因为二者相辅相成。

有时,我们会认为发展中国家会被教育商业企业剥削。一些商业性提供商具有比较优势,一些能更快地提供高质量、低成本、甚至更具相关性的产品,而且这些产品可能来自地区性或者是跨地区的提供商。与其它服务领域——卫生、农业、交通、银行与通信——相比,教育在这方面并非有多少特别之处。

那些相信在上述其它领域的竞争是与发展中国家利益背道而驰的人是不可能相信教育领域这样做就符合其利益。但是,反之亦然。如果某位很欣赏快速且便宜服务具有的优点,赞赏那些经济开放、产品出口的发展中国家的不断参与和竞争,那么他就更可能称道开放经济对于教育服务的用途。

然而,争论绝非仅仅表现于学术观点。因为本世纪大多数时间里,在世界很多地方,为孩子们所提供的教育质量已经受到那种限制私营方式提供教育商品与服务公共政策的不良影响。关键性因素不仅仅是各国是否有权限制外国服务(包括教育服务)的进口,而在于个人是否具有自由地选择他希冀的那些教育服务的权利。^②

注释

①原文作者的摘要太长,译者作了适当的调整。

②原文提供了详实的图表,由于篇幅所限,译文没有照译刊出,有需要的读者可向译者索取。

(责任编辑:梅人朗)

收稿日期:2003-04-15

作者简介:斯蒂芬·P·海涅曼(Stephen P. Heyneman),美国田纳西州范德比尔特大学皮伯蒂教育学院国际教育政策教授、原世界银行教育政策与改革专家。

译者简介:陈运超,1965年生,重庆市解放军后勤工程学院高教研究室主任、博士、副教授。