

农村教育投入：

绩效、机制与模式

*Nongcun Jiaoyu Touwu
Jixiao Jizhi Yu Moshì*

杨斌

著



科学出版社

本书是重庆市重点文科研究基地项目（10SKB05）、中央高校基金重点项目（SWU1309108）和重庆市社会科学规划项目（2010YBJJ25）

农村教育投入：绩效、机制与模式

杨 斌 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书在深入考察中国农村教育发展现实的基础上,从充足性、公平性、效率性和效益性四个维度,重点分析并综合评价了中国农村教育投入绩效,深入剖析了制约农村教育投入绩效提升的障碍及其原因,系统探索了农村教育投入的可行模式与实现机制,力求为新时期中国农村教育投入体制改革与农村教育发展提供有益的参考。全书共分10章,主要内容包括:农村教育投入绩效理论分析框架、中国农村教育投入的总体考察、中国农村教育投入的绩效考察、中国农村教育投入的综合绩效评价、中国农村教育投入绩效偏差的根源考察、中国农村教育投入的模式选择、中国农村教育投入机制的重塑。本书既有农村教育投入及其绩效的理论研究,也有农村教育投入绩效的实证研究。内容新颖,重点突出,思路清晰。

本书既可为各级政府决策部门提供素材,也可供有关研究人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

农村教育投入:绩效、机制与模式 / 杨斌著. —北京:科学出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-03-046740-9

I. ①农… II. ①杨… III. ①乡村教育—教育投资—研究—中国
IV. ①G725

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第313512号

责任编辑:杨岭 冯铂/责任校对:韩雨舟
责任印制:余少力/封面设计:墨创文化

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

成都创新包装印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年1月第一版 开本:787×1092 1/16

2016年1月第一次印刷 印张:12.5

字数:280 000

定价:69.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

农村教育具有基础性、先导性、全局性作用，农村教育事业的发展关系到农村经济和社会发展的全局。加快发展农村教育事业，全面提升农村教育的水平，是提高农村劳动力素质，促进传统农业向现代农业转变，从根本上解决“三农”问题的关键所在。

三十多年来改革开放的宏伟进程，使得中国教育事业发生了极为深刻的变化，中国正在实现从教育大国向教育强国，从人口大国向人力资源大国的迈进。在这一历史跨越中，中国农村教育取得了令世界瞩目的伟大成就，实现了前所未有的发展。尤其是将农村义务教育全面纳入了国家公共财政的保障范围，实现了义务教育体制的深刻变革，农村中小学校的面貌发生了根本性的变化。与此同时，农村职业教育和成人教育也得到了不断的发展，农村教育为“三农”服务的能力得到了显著的增强。

但是，农村教育事业的发展水平与农村经济社会发展的强烈需求、与广大农民群众的殷切期望还有较大差距，农村教育的弱势地位并没有被彻底改变。教育资金缺口巨大、支出结构不合理、分配不公平以及资源利用效率低下等问题仍然困扰着农村教育。因此，大力加强农村教育投入绩效问题的研究，深入探寻解决中国农村教育资金瓶颈的最佳模式与机制，对于摆脱农村教育发展桎梏，从根源上治愈农村教育的顽疾具有十分重要的现实意义和理论意义。

有鉴于此，本书将以实现教育公平、教育均衡发展为目标导向，在公共产品、公共选择、教育公平等相关理论的指导下，综合运用多种研究手段与方法，深入考察中国农村教育投入绩效，系统探索农村教育投入的模式与机制，以期为各级政府制定农村教育投入与发展政策提供决策依据。

本书获得了西南大学经济管理学院、西南大学农业教育发展研究中心（10SKB05）、中央高校基金（SWU1309108）和重庆社会科学基金（2010YBJJ25）资助。研究过程中得到了各方的大力支持和帮助，在此表示诚挚的谢意。需要说明的是，研究中存在的缺点和不足由作者负责。

杨 斌

2015年1月

目 录

第1章 总论	1
1.1 研究背景及问题	1
1.2 研究目标与思路	4
1.3 研究内容与结构	5
1.4 研究方法与资料	5
第2章 农村教育投入绩效研究的理论基础	7
2.1 教育投资理论	7
2.1.1 西方教育投资理论的简单回顾	7
2.1.2 马克思恩格斯的教育经济思想	9
2.1.3 中国教育投资理论的发展	10
2.2 公共产品理论	13
2.2.1 公共产品与私人产品	14
2.2.2 准公共产品	14
2.3 公共选择理论	15
2.3.1 公共选择理论的含义	16
2.3.2 公共选择理论的基本内容	16
2.3.3 公共选择理论的研究方法	17
2.4 教育公平理论	18
2.4.1 教育公平的含义	18
2.4.2 教育公平的判别标准	19
第3章 农村教育投入绩效的理论分析框架	22
3.1 基本概念界定	22
3.1.1 农村教育投入	22
3.1.2 农村教育投入绩效	24
3.2 农村教育投入与农村经济发展关系特征	26
3.2.1 农村教育投入的性质与特点	26
3.2.2 农村教育投入的主体及其行为动机	29

3.2.3 农村教育投入与农村经济发展的关系	33
3.3 农村教育投入绩效的形成机理	34
3.3.1 一般项目或活动的逻辑模型	34
3.3.2 农村教育投入绩效的形成机理	35
3.4 农村教育投入绩效的评价体系	37
3.4.1 农村教育投入绩效的评价目标	38
3.4.2 农村教育投入绩效的评价指标体系	40
3.4.3 农村教育投入绩效的评价方法	44
3.4.4 农村教育投入绩效的评价程序	45
第4章 中国农村教育投入的总体考察	47
4.1 中国农村教育投入的历史考察	47
4.1.1 建国后中国传统农村教育投入体制的产生	47
4.1.2 改革开放以后中国农村教育投入体制的变革	49
4.1.3 新时期中国农村教育投入体制的形成	51
4.2 中国农村教育投入的现状考察	53
4.2.1 农村教育投入的总量分析	53
4.2.2 农村教育投入的结构分析	67
第5章 中国农村教育投入的绩效考察	80
5.1 农村教育投入的充足性分析	80
5.1.1 农村教育投入充足性的内涵	80
5.1.2 农村教育投入充足性的研究方法	81
5.1.3 农村教育投入充足性的实证分析	83
5.2 农村教育投入的公平性分析	93
5.2.1 农村教育投入公平性的内涵	93
5.2.2 农村教育投入公平性的研究方法	94
5.2.3 农村教育投入公平性的实证分析	96
5.3 农村教育投入的效率性分析	102
5.3.1 农村教育投入效率性的内涵	102
5.3.2 农村教育投入效率性的研究方法	103
5.3.3 农村教育投入效率性的实证分析	105
5.4 农村教育投入的效益性分析	112
5.4.1 农村教育投入效益性的内涵	112
5.4.2 农村教育投入效益性的研究方法	113

5.4.3 农村教育投入效益性的实证分析	117
第6章 中国农村教育投入的综合绩效评价	122
6.1 农村教育投入综合绩效评价的方法选择	122
6.2 农村教育投入综合绩效评价的模型设计	124
6.2.1 模型设计的理论基础	124
6.2.2 模型设计的基本思路	125
6.2.3 模型的构建	126
6.3 中国农村教育投入综合绩效评价的实证分析	126
6.3.1 研究指标与数据选取	126
6.3.2 实证分析	127
6.4 中国农村教育投入综合绩效评价的结果分析	131
6.4.1 农村教育投入力度不足	131
6.4.2 农村教育投入结构不合理	132
6.4.3 农村教育资源利用效率不高	133
第7章 中国农村教育投入绩效偏差的根源考察	135
7.1 农村教育投入机制不健全是农村教育投入绩效偏差的制度根源	135
7.1.1 国家财政教育投入主渠道作用弱化	135
7.1.2 各级政府财权与事权不对称	136
7.1.3 转移支付制度不规范	137
7.1.4 预算约束机制不健全	138
7.2 农村经济基础薄弱是农村教育投入绩效偏差的经济根源	139
7.3 城乡二元结构根深蒂固是农村教育投入绩效偏差的历史根源	139
7.4 政府治理结构不完善是农村教育投入绩效偏差的内在原因	141
7.5 社会教育投入意识薄弱是农村教育投入绩效偏差的重要原因	142
7.5.1 农村家庭教育投入意识有待提高	142
7.5.2 社会教育捐赠意识尚未形成	143
第8章 中国农村教育投入的模式选择	144
8.1 农村教育投入模式选择的理论依据	144
8.2 农村教育投入模式的国际经验	149
8.2.1 国外农村教育投入模式分析	149
8.2.2 经验与启示	153
8.3 农村教育投入模式的现实选择	155
8.3.1 农村义务教育投入模式的选择	155

8.3.2 农村非义务教育投入模式的选择	158
8.4 农村教育投入模式选择的实现条件	160
第9章 中国农村教育投入机制的重塑	163
9.1 重塑农村教育投入机制的制度背景	163
9.1.1 经济体制	163
9.1.2 财政体制	164
9.1.3 教育体制	164
9.2 重塑农村教育投入机制的指导思想与目标	165
9.2.1 重塑农村教育投入机制的指导思想	165
9.2.2 重塑农村教育投入机制的终极目标	166
9.3 重塑农村教育投入机制的基本原则与思路	167
9.3.1 重塑农村教育投入机制的基本原则	167
9.3.2 重塑农村教育投入机制的基本思路	168
9.4 农村教育投入机制的设计	169
9.4.1 投入保障机制	170
9.4.2 管理运行机制	172
9.4.3 监督约束机制	174
第10章 研究结论与政策运用	176
10.1 研究结论	176
10.2 政策建议	178
10.2.1 健全农村教育投入模式，强化政府的农村教育投入责任	178
10.2.2 完善农村教育投入机制，加大农村教育投入保障力度	178
10.2.3 加强农村教育投入绩效管理，提升农村教育投入绩效	179
10.2.4 推进教育管理体制改革，提高教育“软实力”	179
10.2.5 完善相关法律法规，依法保障农村教育投入	180
10.2.6 优化农村教育投资环境，鼓励和引导民间教育投入	180
10.2.7 创新农村教育融资方式，拓展农村教育投入渠道	181
10.3 有待进一步研究的问题	182
参考文献	183

第1章 总论

1.1 研究背景及问题

新中国成立后,尤其是改革开放以来,中国的教育事业发生了翻天覆地的变化,农村教育更是取得了令世界瞩目的伟大成就,实现了前所未有的发展。

(1) 青壮年文盲基本扫除。新中国成立之初,我国农村就面临着扫除文盲这一重要的教育问题与社会问题,1949年全国青壮年文盲率高达80%。党和政府高度重视扫除文盲工作,颁布了一系列有关扫盲教育的政策法规,积极推进扫盲工作深入开展。1988年,国务院颁布《扫除文盲工作条例》,对扫盲对象、标准、规划目标、政策措施作了具体规定。1993年,国务院颁发《中国教育改革和发展纲要》,提出在20世纪末全国基本扫除青壮年文盲,使青壮年文盲率下降到5%以下。经过长期不懈的艰苦努力,2000年如期实现了扫除青壮年文盲的目标,全国青壮年文盲率降至4%以下,成人文盲率降至9.08%。到2010年,全国青壮年文盲率已经降到2%以下,成人文盲率降到5%以下。

(2) 农村义务教育逐步走向全面普及。改革开放以后,党和国家把普及九年义务教育作为教育工作的重中之重。1985年中央作出《关于教育体制改革的决定》,首次提出实行九年义务教育。1986年《义务教育法》的颁布和实施开创了中国教育史的新纪元,使我国普及义务教育有了法律保障。《中国教育改革和发展纲要》及其实施意见为义务教育的发展绘制了宏伟的蓝图,明确提出到2000年基本普及九年义务教育的宏伟目标。2000年,我国初步实现了“普九”的目标,义务教育的普及程度排在发展中人口大国的前列。2006年起,国家开始实施免费义务教育,这一政策惠及40多万所农村中小学、5000多万名农村义务教育阶段学生,大量因贫辍学的农家娃得以重返校园。到2011年底,全国所有县(市、区)和其他县级行政区划单位、所有省级行政区全部通过普及九年义务教育和扫除青壮年文盲的国家验收,实现“两基”目标,全国人口覆盖率达到100%^①。

(3) 农村高中阶段教育正加快普及。高中阶段教育是连结义务教育与劳动力市场以及高等教育之间的枢纽,加快普及农村高中阶段教育是发展农村公共事业,促进农村全面进步的必然要求,也是全面建设小康社会的必然要求。党的十六大报告首次提出2020年“基本普及高中阶段教育”,十七大报告强调“加快普及高中阶段教育”,十七届三中

^① 中国普及九年义务教育和扫除青壮年文盲报告,2012-9-11.

全会《决定》进一步要求“加快普及农村高中阶段教育，重点加快发展农村中等职业教育并逐步实行免费”。我国大多数地区已经具备了加快普及农村高中阶段教育的有利条件。2007年在校生总数为4527.5万人，其中普通高中和中等职业教育分别为2540.5万人和1987万人。预计到2020年，全国15~17岁高中阶段学龄人口恰逢低谷，在校生只需从2007年的4500多万人增至4950万人，全国高中阶段毛入学率就将达到95%，进一步覆盖农村多数学龄人口，届时农村高中阶段教育普及率有望超过85%，进入“基本普及”的门槛^①。2012年秋季学期起，农村全面实行免费中等职业教育，将中等职业教育免学费政策范围扩大到所有农村学生、城市涉农专业学生和家庭经济困难学生。农村中等职业教育逐步免费的目标已经实现，这是我国政府继城乡免费九年义务教育全面实现之后的又一重大举措。

(4) 农村教育的校舍条件和办学条件不断改善。据不完全统计，20世纪80年代初，全国中小学危房面积占校舍总面积的16%，且危房多数集中在农村^②。经过30年的建设，到2008年底，全国农村初中和小学校舍建筑面积达51980万平方米，危房面积所占比例下降到5.3%。2010年，国家启动实施了农村义务教育薄弱学校改造计划，到2012年底，农村小学寄宿制学校宿舍生均面积达3.1平方米，初中寄宿制学校宿舍生均面积达4.2平方米。农村义务教育基本办学条件不断改善，农村中小学体音美器械配备达标学校的比例也有较大幅度提高，许多学校计算机配备实现了从无到有。2010年农村普通初中每百名学生拥有6台计算机，农村普通小学每百名学生拥有3.5台计算机^③。

(5) 农村教育师资数量需求得到了有效缓解，师资水平不断提高。农村地区的师生比总体呈上升趋势，农村小学和初中学校的师生比从2001年的1:22.7和1:20.1，分别上升到2010年的1:16.8和1:14.1，农村小学和初中生均师资更加充足^④。截至2010年底，我国共有农村教师484.3万人，农村小学、初中、高中分别有50.2%、48.9%、52.3%的教师具有中高级职务，农村小学、初中、高中专任教师学历合格率分别为99.3%、98%、91.5%。其中，专科以上小学教师达71.2%，本科以上初中教师达54.8%，研究生学历高中教师达2.1%^⑤。

(6) 农村教育投入力度与政策支持力度不断加大。从“九五”时期开始，国家加大了对农村教育的支持力度，先后实施了一系列支持农村教育发展的政策措施，如“国家贫困地区义务教育工程”、“中小学教师继续教育工程”、“两免一补”、“全国中小学危房改造工程”、“农村中小学现代远程教育工程”、“农村寄宿制学校建设工程”、“农村义务教育薄弱学校改造计划”等重大教育工程，以及东西部教育对口支援、城乡教育对口支援等政策，对于支持农村教育特别是贫困地区农村教育发展发挥了重要作用。

① 新华社。2009-1-1。

② 中国教育报。2009-4-28。

③ 2010年全国教育事业发展情况。中央政府门户网站 www.gov.cn。

④ 中国教育报。2014-1-13、14。

⑤ 中国教育报。2011-9-7。

目前,我国已逐步建立并完善了农村义务教育经费保障新机制,城乡免费义务教育全面实现,公共财政支撑义务教育的框架初步形成,义务教育真正实现了由人民教育人民办到义务教育政府办的跨越。

但是,与此同时,在发展过程中一些结构性、内涵性的问题也浮出水面,其中最为突出的就是城乡教育差距及地区教育差距的不断增大,教育公平、均衡发展等现代教育及现代社会的价值诉求正面临挑战。

我国的教育投入总体不足已成为不争的事实。“财政性教育经费占GDP的4%”这一目标,自1993年提出后,直到2012年才终于实现。教育投入有限,而这有限的教育投入又主要集中在大中城市,集中在高等教育,导致教育资源分配极不均衡。由于教育资源在地区之间、城乡之间、不同人群之间分布不均衡,许多贫困地区的教育发展步履维艰、困难重重。长期以来,农村教育的发展主要依靠地方基层政府和农民自己的投入。县乡等基层政府财力有限,于是本应由政府承担的农村教育投入责任就更多地落在了农民的身上。农村税费改革前,通过农业税、教育费附加、教育集资等形式,农村直接负担的农村义务教育经费比例平均为35.5%,而政府只承担了不到60%的责任。农村实施税费改革、学校实行“一费制”后,农民的负担减轻了,但是农村义务教育经费的总投入大幅度减少,小学辍学率居高不下,农村中小学教师队伍不稳定,教师骨干流失严重,农村教育困难重重。虽然农村义务教育经费保障新机制实施后,实现了义务教育的全面免费,在一定程度上缓解了农村教育经费不足的困境。但是,农村教育仍然有许多根深蒂固的问题并没有得到彻底解决,而且一些新情况、新问题在新的形势下又不断产生,突出表现如下。

(1) 公用经费紧张,学校运转困难。农村税费改革以前,农村中小学校公用教育经费的来源主要是杂费和农村教育费附加,税费改革以后,杂费则成了公用经费的唯一来源渠道,并且随着教育乱收费的治理,原来许多用于补充公用经费的收费项目也被取消。新机制实施后,由中央和省级财政全额负担公用经费,农村中小学公用经费虽然比改革前有所提高,但也只能维持学校基本运转,难以满足实际需要。特别是学生较少、办学规模较小的学校,按生均划拨的公用经费维持正常运营开支都存在困难。

(2) 教师工资难以保障。由县财政统一支付教师工资以后,农村教师的基本工资部分能基本保证到位,但这部分工资只占教师工资的50%左右,除此之外的补助和津贴,却需要取决于各地的财政状况。新机制实施后,学校不能再向学生收取学杂费,而下拨的公用经费又明确规定不能用于人员工资、津贴、补助等。部分财政困难的地区,农村教师地方性补贴和社会保障政策难以完全兑现,尤其是乡镇学校原来发放的课时津贴、绩效奖励等失去了资金来源,教师实际收入有所减少,教师的工作积极性受到影响。

(3) 农村中小学危房改造及解决“三难”资金依然短缺。由于农村中小学校舍大多修建于20世纪八九十年代,随着校舍年久失修,新增危房不断出现,目前正处于需要集中改造时期。税费改革前,农村中小学校舍修建和危房改造资金主要来源于农村教育费附加和教育集资,税费改革后教育集资被取消,由上级财政对校舍维修改造资金进行补

助，财政对危房改造的投入与面临需要改造的校舍存在相当大的差距，学生“就餐难、如厕难、就寝难”的问题依然存在。

(4) 农村教育债务控制难。教育负债是普遍现象，长期以来一直是各地政府、学校头痛的老大难问题。早期多数是“普九”欠债，进入“两基”攻坚阶段后，一些地方又出现举债搞攻坚的苗头。农村教育欠债中包括银行贷款、欠施工队的工程款以及大量对教师和其他个人的借款。税费改革前，农村学校通常是将教育费附加以及收取的部分学杂费用于归还借款利息或部分本金。实施新机制后，农村教育费附加取消，学杂费也大幅度减少，而国家明确规定补助资金不能用于归还欠债，学校还债的压力进一步加剧。

总之，上述现象与问题均与农村教育投入不足有关。教育经费缺口巨大、支出结构不合理、分配不公平以及资源利用效率低下等问题，成为困扰中国农村教育发展的最大难题。因此，加强农村教育投入问题的研究，深入探寻解决农村教育投入瓶颈的最佳模式与机制，全面提升农村教育投入绩效，对于摆脱农村教育发展桎梏，从根源上治愈农村教育的顽疾具有十分重要的现实意义和理论意义。

1.2 研究目标与思路

本研究的总体目标：以实现教育公平、教育均衡发展为目标导向，在教育投资、公共产品、公共选择和教育公平等相关理论的指导下，综合运用多种研究手段与方法，深入考察中国农村教育投入绩效，系统探索与创新农村教育投入模式与机制，为新时期农村教育投入体制改革与发展战略提供理论和实证的依据。围绕着这一总体目标，本研究的具体目标可以细分为：①从农村与农村教育的实际出发，研究教育投入与农村教育以及农村经济发展的关系；②探索农村教育投入绩效的内涵及其形成机理，并构建农村教育投入绩效评价体系；③通过系统考察与评价农村教育投入绩效，揭示出影响农村教育投入绩效提升的障碍及成因；④合理选择中国农村教育投入的模式；⑤科学设计中国农村教育投入的机制；⑥提出切实可行的提升农村教育投入绩效的政策建议。

本研究的基本思路：广泛吸收、利用已有理论资源，以中国农村教育发展需要为起点，在充分把握农村教育投入及其绩效基本内涵的基础上，依循来源、投入、分配、使用这一教育投入运行过程，揭示农村教育投入绩效的形成机理，构建本研究的理论框架。在全面考察中国农村教育投入历史与现状的基础上，综合运用多种研究手段与方法，重点分析并综合评价中国农村教育投入绩效，以此揭示出影响与制约农村教育投入绩效提升的障碍及成因，结合中国农村教育发展需要，积极探索和创新中国农村教育的投入模式和投入机制，并提出配套的政策建议。

具体实施研究方案时的技术路线如图 1-1 所示。

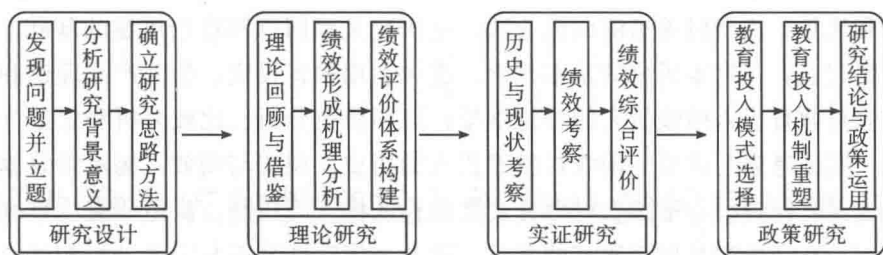


图 1-1 技术路线

1.3 研究内容与结构

本研究的内容包括理论研究、实证研究和政策研究三大部分，具体内容安排如下。

第1章总论。本章为研究计划设计，将阐明研究的问题及背景、目标、思路、内容、结构、方法与资料。

第2章农村教育投入绩效研究的理论基础。本章为研究的理论基础，主要回顾并借鉴国内外相关理论。

第3章农村教育投入绩效的理论分析框架。本章主要界定和阐明农村教育投入绩效的相关概念、内涵及性质，揭示农村教育投入绩效的形成机理，并构建农村教育投入绩效的评价体系。

第4章中国农村教育投入的总体考察。本章主要对中国农村教育投入的历史和现状进行考察。

第5章中国农村教育投入的绩效考察。本章分别从充足性、公平性、效率性和效益性四个维度对中国农村教育投入绩效进行实证分析。

第6章中国农村教育投入的综合绩效评价。本章是在第5章研究的基础上进一步对中国农村教育投入绩效进行综合评价，并对评价结果展开分析。

第7章中国农村教育投入绩效偏差的根源考察。本章从体制、经济、历史等层面深入剖析中国农村教育投入绩效偏差的根源。

第8章中国农村教育投入的模式选择。本章以公共产品理论、公共选择理论为基础，在借鉴国外实践经验的基础上，提出中国农村教育投入模式的可行选择。

第9章中国农村教育投入机制的重塑。本章重点阐明农村教育投入机制重塑的制度背景、指导思想与目标、基本原则与思路，并进行具体的制度设计。

第10章研究结论与政策运用。本章为研究结论的归纳与总结，并提出切实可行的政策建议。

1.4 研究方法 with 资料

本研究采用将规范研究与实证研究相统一，定性分析与定量分析相结合，历史分析、

现实分析和比较分析有机渗透的研究方法。在研究文献回顾和理论借鉴的基础上，确定研究的逻辑起点，界定本研究的基本概念，进而运用教育投资、公共产品理论和分析范式，构建农村教育投入绩效研究的理论框架；运用历史分析、比较分析和定量分析的方法和手段，实证考察与评价中国农村教育投入的历史、现实与绩效，揭示绩效偏差所在并分析其成因，探寻适合中国农村教育发展的投入模式与机制。规范研究注重概念界定和内涵揭示；实证研究在规范研究的基础上展开，将定性分析与定量分析相结合。定性分析中，以历史分析、制度分析方法为主；定量分析中，注意时序与面板分析的结合，主要采用了数据包络分析、Tobit 回归分析、面板数据分析、粗糙集理论、信息熵等方法，强调数据可靠、方法实用和手段先进。

本研究的基础数据资料主要来源于《中国统计年鉴》（1991~2014 年历年）、《中国教育经费统计年鉴》（1997~2012 年历年）、《中国教育统计年鉴》（1991~2011 年历年）、《中国教育年鉴》（2000~2006 年历年）、《中国农村统计年鉴》（1997~2009 年历年）、《中国农业年鉴》（1999~2011 年历年）、《中国农村住户调查年鉴》（2000~2007 年历年）、《全国教育事业发展统计公报》（1998~2014 年历年）、《新中国五十年统计资料汇编》、教育部网站教育统计数据（1997~2014 年历年），以及中国统计局、教育部、财政部等相关网站。在研究中根据需要也参考了相关学者的研究成果，这些数据和资料在本书中都指明了出处。研究中必要的定性资料，主要来源于国家法律和政策公开的文件、权威性的报告、公告、规划、专业研究报告等。

第2章 农村教育投入绩效研究的理论基础

理论是实践的基础，理论的创新源于前人理论与客观现实的有机结合。本研究是在深入考察研究中国农村社会经济发展和农村教育发展的客观现实，并将其与前人的相关理论研究成果相结合的基础上展开的。根据研究目标和理论假设的逻辑推演，本研究可借鉴的理论资源主要有：教育投资理论、公共产品理论、公共选择理论、教育公平理论等。

2.1 教育投资理论

2.1.1 西方教育投资理论的简单回顾

1. 古典经济学的教育投资思想

以亚当·斯密为代表的古典经济学认为，教育和培训有助于资本的形成。亚当·斯密在其著名的《国富论》中首次把人的经验、知识、能力看作是创造国民财富的重要来源，特别指出。他认为人的经验、知识和能力是创造国民财富的重要来源，并指出“学习一种才能，须受教育，须进学校，须做学徒，所费不少。这样费去的资本，好多已经实现并且固定在学习者身上。这些才能，对于他个人自然是财产的一部分，对于他所属的社会，也是财产的一部分。工人增进的熟练程度，可和便利劳动、节约劳动的机器和工具同样看作是社会上的固定资本。学习的时候，固然要花费一笔费用，但这种费用，可以得到偿还赚取利润”^①。亚当·斯密还指出了政府教育投入的必要性，认为“只要花很少的钱，国家就能方便、鼓励，甚至强迫全体人民必须获得这些最主要部分的教育”^②。虽然亚当·斯密最终并没有把人和资本结合起来，但是最原始的教育投入思想已经在他的思想中形成。

2. 新古典经济学派对教育投资思想的发展

19世纪新古典经济学的代表人物雷里昂·瓦尔拉斯、李斯特和阿尔弗雷德·马歇尔等在古典经济学基础上进一步发展了教育投资思想，形成了人力资本概念的雏形。

① 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究. 郭大力, 王亚南, 译. 北京: 商务印书馆, 1981: 258.

② 亚当·斯密. 国富论(上卷). 杨敬年, 译. 西安: 陕西人民出版社, 2001: 319.

19世纪40年代,德国历史学派先驱李斯特,在《政治经济学的国民体系》中,提出了“精神资本”和“物质资本”两个概念,他认为“各国现在的状况是我们以前许多时代一切发现、发明改进和努力等积累的结果,这些就是现代人类的精神资本”^①,而所谓“精神资本”实际上就是来自于智力方面的成果的积累。李斯特认为人类创造财富不仅仅是通过体力劳动的形式,“维持法律与秩序、培养和促进教育、宗教、科学、艺术的人的精神劳动力具有生产性”,并且主张“一个国家的最大部分消耗,是应该用于后一代的教育,应该用于国家未来生产力的促进和培育”^②。

19世纪末20世纪初,新古典学派的代表人物马歇尔将对教育投资的认识提到一个新的高度。他在《经济学原理》中,详细阐述了教育投资所具有的经济价值,提出了“用于人的教育的投资,是最有效的投资”,“在所有资本之中,最有价值的就是对人投资而形成的资本”,“一个伟大工业天才的经济价值,足以抵偿整个城市的教育费用”^③等观点。马歇尔对教育投资经济效益的分析,体现了教育投入思想的进一步成熟与深化。

真正使人力资本的概念得以确立的是费雪,他提出资本应该包括能随时产生一系列劳务的东西或者客体,而所有资本发挥作用的效果取决于人的能力高低,故存在人力资本。但由于当时占主流地位的马歇尔认为费雪的定义与当时市场经济的实际情况不相符合,致使他的人力资本的概念并未得到广泛认可。

3. 现代人力资本理论对教育投资思想的深化

“人力资本”这一概念最早是由美国的沃尔什于1935年在《人力资本观》一文中提出的。经过20世纪50年代中期和60年代初期的发展,人力资本逐渐形成了一套成熟的理论体系。现代人力资本理论的主要代表人物是西奥多·舒尔茨、加里·贝克尔、雅各布·明赛尔和爱德华·丹尼森。

人力资本理论的主要观点包括:第一,人力资本和物力资本都是通过投资形成的,二者都是生产性投资,都是推动经济增长的重要因素,而且人力资本投资的重要性越来越突出。第二,教育投资是人力资本投资的核心,教育投资的增长速度大于物力资本投资的增长速度,通过教育投资获得的人力资本投资在促进经济增长方面的作用比物力资本投资更为明显。第三,教育可以使个人收入社会分配的不平等现象趋于减少。通过教育可以提高人的知识和技能,提高生产能力,从而增加个人收入,使个人工资和薪金结构发生变化^④。

人力资本理论不仅对教育在经济增长中的作用给予了高度重视,而且把成本—效益分析方法引入了教育管理,这是方法论上的一个突破,为定量分析教育投资的经济效益提供了一种新的分析方法。

① 李斯特. 政治经济学的国民体系. 陈万煦,译. 北京:商务印书馆,1961:125.

② 李斯特. 政治经济学的国民体系. 陈万煦,译. 北京:商务印书馆,1961:127.

③ 马歇尔. 经济学原理(上卷). 朱志泰,译. 北京:商务印书馆,1983:319,233.

④ 曲恒昌,曾晓东. 西方教育经济学研究. 北京:北京师范大学出版社,2000:25-46.

2.1.2 马克思恩格斯的教育经济思想

从严格意义上讲,在马克思和恩格斯的整个理论学说中,并没有系统的教育投资理论,但是他们在劳动价值理论、社会再生产理论中对教育的功能、教育的经济价值、教育与社会再生产的关系等所作的精辟论述,对于当代教育投资理论的发展无疑具有重要的指导意义。

1. 劳动价值论与教育对经济增长的贡献

劳动价值论指出,劳动力不仅是创造使用价值的力量和源泉,而且是“创造价值的力量,是价值的源泉,并且——在适当使用的时候——是比自己具有的价值更多的价值的源泉。”但是,劳动力创造价值的多少,是与劳动力的教育程度密切相关的。

马克思把生产商品的劳动分为简单劳动和复杂劳动。所谓简单劳动,是指一般人类劳动,是简单劳动力的耗费,“它是每个没有任何专长的普通人的机体平均具有的简单劳动力的耗费。”所谓复杂劳动,则是需要经过一定的专门的教育和训练,使劳动者具有一定的劳动技能和知识的劳动,“比较复杂的劳动只是自乘的或不如说多倍的简单劳动。因此,少量的复杂劳动等于多量的简单劳动^①。”马克思还指出,“比社会平均劳动较高级、较复杂的劳动,是这样一种劳动力的表现,这种劳动力比普通劳动力需要较高的教育费用,它生产要花费较多的劳动时间,因此它具有较高的价值。既然这种劳动力的价值较高,它也就表现为较高级的劳动,也就在同样长的时间内物化为较多的价值^②。”同时,马克思又指出,“由于总体工人的各种职能有的比较简单,有的比较复杂,有的比较低级,有的比较高级,所以,他的器官,即各个劳动力,需要极不相同的教育程度,从而具有极不相同的价值”^③。可见,劳动力的劳动复杂程度与它的教育费用、所花费的时间以及它自身价位和所创造的价值等,都是成正比例关系的,而复杂劳动等于倍加的简单劳动,正是由于教育和训练的结果。

2. 社会再生产理论与教育在社会再生产中的地位

根据马克思、恩格斯的社会再生产理论,社会再生产过程是物质资料再生产、劳动力再生产、社会生产关系再生产的有机统一。正如马克思指出的:“社会生产过程既是人类生活的物质生存条件的生产过程,又是一个在历史上经济上独特的生产关系中进行的过程,是生产和再生产着这些生产关系本身,因而生产和再生产着这个过程的承担者、他们的物质生存条件和他们的互相关系即他们的一定的社会经济形式的过程^④。”

社会再生产理论指出,只有当物质资料再生产和劳动力再生产在整个生产过程数量

① 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集. 第23卷. 北京:人民出版社,1972:57-58.

② 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集. 第23卷. 北京:人民出版社,1972:223.

③ 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集. 第23卷. 北京:人民出版社,1972:198.

④ 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集. 第25卷. 北京:人民出版社,1972:925.