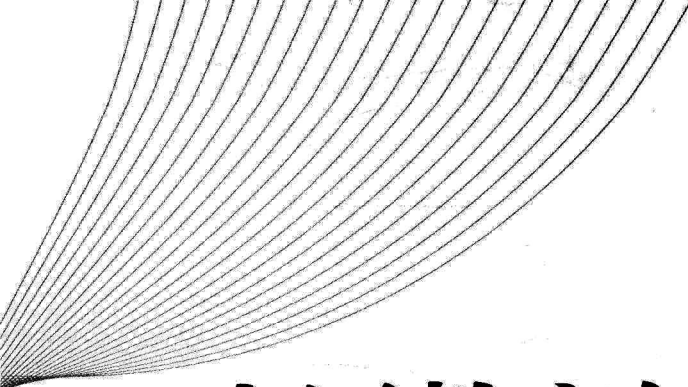


中国教育经济评论

2011 China Educational
Economic Review 2011

武德昆 曲绍卫 / 主编



中国教育经济评论 2011

武德昆 曲绍卫 / 主编

教育科学出版社
· 北 京 ·

出版人 所广一
责任编辑 何 艺
版式设计 孙欢欢
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育经济评论. 2011/武德昆, 曲绍卫主编.
北京: 教育科学出版社, 2012. 3
ISBN 978-7-5041-6367-7

I. ①中… II. ①武… ②曲… III. ①教育经济学—
研究—中国 IV. ①G40-054

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 049068 号

中国教育经济评论 2011
ZHONGGUO JIAOYU JINGJI PINGLUN 2011

出版发行	教育科学出版社		
社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010-64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010-64981167
传 真	010-64891796	网 址	http://www.esph.com.cn
经 销	各地新华书店		
制 作	北京鑫华印前科技有限公司		
印 刷	保定市中国画美凯印刷有限公司		
开 本	169 毫米×239 毫米 16 开	版 次	2012 年 3 月第 1 版
印 张	20. 25	印 次	2012 年 3 月第 1 次印刷
字 数	250 千	定 价	45.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

China Educational Economic Review 2011

北京科技大学教育经济与管理研究所资助项目

编 委 会

顾 问 靳希斌

主 编 武德昆 曲绍卫

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁小浩 北京大学教育学院 教授

王善迈 北京师范大学经济与工商管理学院 教授

王 蓉 北京大学中国教育财政科学研究所 教授

田汉族 首都师范大学教育学院 教授

曲绍卫 北京科技大学教育经济与管理研究所 教授

孙志军 北京师范大学经济与工商管理学院 副教授

杜育红 北京师范大学教育经济研究所 教授

李桂荣 河南大学教育学院 教授

陆根书 西安交通大学高等教育研究所 教授

沈 红 华中科技大学教育学院 教授

张万朋 华东师范大学教育经济研究所 副教授

范先佐 华中师范大学教育学院 教授

武德昆 北京科技大学副校长 教授

岳昌君 北京大学教育学院 教授

胡咏梅 北京师范大学教育经济研究所 教授

钟宇平 香港中文大学教育学院 教授

高 杰 北京科技大学中国教育经济信息网管理中心 常务副主任

高金岭 广西师范大学研究生院 教授

盖浙生 台湾淡江大学 教授

萧 今 香港中文大学中国研究服务中心 副教授

靳希斌 北京师范大学教育学部 教授

薛海平 首都师范大学教育学院 副教授

责任编辑 韩晨光 吴朝宁 李廷洲

序 言

21 世纪以来，经济增长方式的转变给我国教育事业的发展带来了新的课题。如何建设教育强国以适应知识经济发展要求，如何确定建设教育强国的投资与发展战略，使教育投资在人力资源强国建设、创新型国家与学习型社会构建等方面发挥更大的作用，是教育经济领域研究的核心问题之一。

进入 21 世纪，人才强国战略已成为我国经济社会发展的一项基本战略。《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020 年）》中指出，今后 20 年我国正处在改革发展的关键阶段，深入贯彻落实科学发展观，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设，推动工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，全面建设小康社会，实现中华民族伟大复兴，必须大力提高国民素质，在继续发挥我国人力资源优势的同时，加快形成我国人才竞争比较优势，逐步实现由人力资源大国向人力资源强国的转变。2010 年全国工作会议和《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》为建设教育强国提出了明确要求，结合未来教育发展的趋势，应在教育发展的各个方面提出针对性的教育投资政策方针。各级政府优先保证对人才发展的投入，确保国家教育、科技支出增长幅度高于财政经常性收入增长幅度。逐步改善经济社会发展的要素投入结构，较大幅度增加人力资本投资比重，提高教育投资效益。进一步加大人才发展资金投入力度，保障人才发展重大项目的实施。

我国经济与社会发展的实践表明，经济发展与教育发展相互依存、相互促进。一方面，经济发展水平决定着教育事业发展的规模、速度和质量；另一方面，现代教育又为经济建设和社会发展提供了巨大的科技动力与人才资源。新中国成立以来教育投资有力地支持了我国教育事业

的全面恢复，创造了穷国办大教育的历史。改革开放 30 年教育投资的不断增加、教育投资渠道的多元化，使得中国教育实现了跨越式发展。中国的教育已由数量扩张转向了质量提升阶段，国民教育水平得到显著提升。教育的公平和效率问题得到重视。国家在“九五”后期，针对义务教育区域和城乡间所存在的发展差异，拨付专项资金进行重点地区的义务教育改造，办学条件得到明显改善。教育投入机制基本理顺，我国从高度集中的教育经费管理体制转变为中央与地方共同分担的公共教育财政体制，为各级各类教育的协调发展提供了可能。以经济体制转轨为依托的中国教育投资改革，使中国从一个教育发展低水平国家跻身于世界教育大国行列。其重点在于确定了与我国国情和教育事业改革发展相适应的教育经费投入政策，确立了国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例达到 4% 的目标，明确了教育拨款、生均教育费用、教师工资及生均公用经费应该逐年增长的“三个增长”指标，并通过立法等制度安排予以保障。

进入 21 世纪，中国完成了基础教育的普及和高等教育大众化的过程，教育发展的评价也有了根本性的转变：更加关注教育质量的提升，更加关注教育公平的实现，更加关注优势教育的发展。我国教育经济学界历经 30 多年的发展，已经形成了一个较为庞大的学者队伍、研究生队伍和社会读者群体，伴随我国经济社会的快速发展，已在世界同行中产生了一定影响。《中国教育经济评论》是在中国由教育大国向教育强国迈进的进程中诞生的，她的诞生历史赋予了其光荣而艰巨的使命和责任，需要同人学者共同栽培。《中国教育经济评论》旨在推进教育经济理论和实践问题的研究，不断总结教育经济研究新成果，更好地服务于政府决策和教育发展。本评论从中国教育经济理论发展的视角，着重探讨教育与经济社会发展的内在规律，主要关注我国高等教育投资、基础教育投资、职业教育投资、成人教育投资以及中外教育投资比较研究等领域，注重理论与实践相结合，重视解决教育实践中的问题，为国家和地方政府教育投资决策提供参考与咨询服务，力求办成国内学者学术交流的平台、国际学术交流沟通的渠道。

教育科学出版社在出版发行《中国教育政策评论》、《中国教育管理评论》和《中国教育法制评论》的基础上，非常支持出版《中国教育经济评论》。本评论自2010年始每年出版发行一期，由北京科技大学教育经济与管理研究所资助。欢迎广大关心她、爱护她、支持她的中外学者指导或赐稿。

武德昆

目 录

Contents

第一部分 教育财政制度

政府教育管理职能转变与公共教育财政体制建构·····	靳希斌	3
公共财政理论视角下的政府高等教育财政责任·····	范先佐	13
我国普通高校生均经费的几点变化·····	沈百福	33

第二部分 教育投资战略

投资于人：高等教育投资应有的新取向·····	柯春晖 安雪慧	47
我国高等职业教育投资政策走向分析·····	李兴洲	59
中国民族自治区高等教育投资状况研究·····	高艳琼 曹征	78
中国高校战略成本管理：一个亟待开拓的新领域·····	马发生	91

第三部分 国际教育投资

来华留学教育投资现状及政策分析·····	钱明才 曲绍卫	121
卡的夫大学筹资策略与经验启示·····	胡咏梅	131
生源地助学贷款运行机制与国际比较·····	臧兴兵 沈红	146
对国际组织教育经费统计规范的文本研究 ·····	李文利 丁延庆 刘强 管蕾	159

第四部分 教育投资管理

2001—2009 年政府对高校的财政投入与高校财务困境分析 ·····	郭德侠 杨绮雯	177
---	---------	-----

中国高等学校投资增长与支出优化·····	袁东	195
教育法定支出的执行、困境及改进·····	栗玉香	206
高校偿债责任主体划分及协同治理方式研究——基于多中心治理 理论视角·····	李露 袁薇	228
中国高校内部审计现状与发展趋势展望·····	官海滨	242
贫困家庭大学生教育成本与收益问题分析·····	曲绍卫	252

第五部分 教育投资探索

大众化阶段高等教育的规模经济与范围经济·····	陈晓宇 董子静	263
基于 GIS 技术的高等教育研究数据展现平台设计 ·····	雷雪梅 孙辰宇 吴齐跃 王立敏 苏力萍	282
高职生人力资本对择业意向的影响研究——以北京市为调查样本 ·····	徐玲 赵艳立	293
贫困生资助体系在高校实施中的问题及对策——基于全国 11 所 高校调研的实证分析·····	刘晶 李清贤	305

第一部分

教育财政制度



政府教育管理职能转变 与公共教育财政体制建构*

靳希斌

党的十三大第一次提出了“转变政府职能”的概念，从此，转变政府职能成为我国历次政府行政管理体制改革与创新的主体。所谓政府管理职能转变，是指政府在管理国家、社会事务，并为社会提供服务中的职责和功能的转型、变化与发展，包括转变管理理念、模式、机制和方式等。政府在职能转变的过程中，应遵循四个基本原则。一是坚持科学发展观，坚持市场化和有限政府原则，弱化政府直接干预微观经济职能，强化公共管理和公共社会服务职能。二是坚持科学合理的原则。三是坚持职责对称的原则。四是坚持政府职能设置依据一定的程序进行原则。^[1]我国自改革开放以来，大大推进了政府行政管理体制的改革与创新，促进了政府管理职能的转

* 本文系全国教育科学“十五”规划国家级一般课题“政府教育管理职能转变与构建公共教育财政体制研究”（课题批准号：BFA050018）的部分研究成果。

变。政府职能转变取得了重大进展,例如:政企分开,政府机关与所办经济实体和所管理的直属企业脱钩;以经济手段、法律手段为主的宏观调控体系初步建立,撤销了对工业经济部门的管理,加强了市场监管;政府机构、人员大幅度精简,政府财政管理体制由计划建设性财政向公共财政体制转变,建立公共财政体系,最终实现政府职能由行政管理向服务型政府转变,构建起公共服务型政府。如果从政府公共财政体系建立的角度分析,公共教育财政应该是其重要组成部分。因此,从直接关系上讲,政府职能转变要求必须建立公共教育财政体制。^[1]

随着社会主义市场经济体制的建立和完善,如何在政府职能转变的大背景下推进政府教育管理职能转变,从而引发教育财政体制改革,构建公共教育财政体制?这既是教育改革和发展中重大而紧迫的现实问题,又是一个亟待认真研究和回答的理论问题。政府教育管理职能转变的根本目的,是实现政府教育管理职能从计划经济体制向市场经济体制变革,从行政管理职能向提供公共服务职能转变。这就要求厘清政府、社会、学校之间的关系,重建公共教育宏观管理机制和治理结构,准确定位市场经济体制条件下政府教育管理职能范畴,合理界定各级政府教育管理的责任,解决政府教育管理中的“越位”、“缺位”和“错位”问题,以最大限度地激发教育改革和发展的活力,充分保障受教育者的权利,有效整合和利用各种教育资源,建立一个与政府教育管理职能转变相适应的公共教育财政体制。

一、政府教育管理职能的转变

(一) 政府教育管理职能转变的必然性

教育部门是政府管理部门的重要领域。在政府对公共领域的管理中,教育部门占有重要比重,政府对公共部门的职能也同样体现在对教育部门的管上。因此,政府教育管理职能的转变,是整个政府管理职能转变的重要组成部分。政府对教育部门的管应从小度集权管向放

权转变，多给教育机构与学校一些自主权。政府教育管理职能应从行政管理职能向公共服务职能转变。政府与学校的关系不应该是行政隶属关系，政府管理部门应该作为服务部门，在管理职能上多给学校提供有效的公共服务。政府公共职能管理正在向公共管理社会化转变，教育作为公共社会事业，或者说作为公共部门，也应该改变过去政府对学校的管理职能，将政府对教育部门或机构的管理转向公共管理、服务型管理，使公共教育管理逐步实现服务型与社会化。

（二）政府教育管理服务型职能

1. 行使管理职能的公共权力

政府教育管理职能的公共权力，主要包括制定并实施教育方针、确定教育总目的、制定各级各类教育发展规划、提出教育行政管理体制和办学体制改革创新设想与目标，并指导监督执行。

2. 制定教育法规、政策与条例

政府教育服务型管理具有参与国家起草并制定教育法律的职能，同时也具有直接制定教育具体法规、政策与条例等权力，并有履行执行、监督、评估等职能的义务。

3. 合理有效配置教育资源

政府教育管理通过构建和实施公共教育财政体制，实现对教育资源的合理有效配置，包括教育总投资占国民经济各项指标的比例、各级各类教育资源分配的比例、教育基本建设投资、教育事业费中公用经费与人员经费分配比例、科学研究经费、学费、学生奖助学金、助学贷款等。因此，尽快构建并实施公共教育财政体制，是实现政府教育管理职能转变的重要方面。

4. 政府教育管理职能通过宏观调控，解决教育某些方面的市场失灵

虽然教育资源配置不能完全通过市场机制调节，但教育在资源配置方面也会受到市场机制的影响。当市场失灵时也会在某些方面波及教育领域，特别是在教育资源配置方面的影响更为明显。

（三）政府教育管理服务型职能分析

政府教育管理职能的公共性与服务性主要体现在以下几方面。

1. 制定和实施公共教育政策

政府作为公共部门最显著的特征是制定和实施公共政策，政府教育管理职能主要通过制定和实施公共教育政策发挥作用。政府制定和实施公共教育政策，其主要特点有两个。其一为权威性。这种权威性意味着公共教育政策不同于政策建议或政策辩论，它具有很强的约束力和强制性。其二是“作为”或不“作为”，即政府做什么或不做什么。公共政策包括法律、政治、社会和经济领域，也包括教育领域，其中经济政策是核心，因为几乎所有的公共政策选择都有其经济原因。因此，在公共政策中经济政策具有优先性，它影响着所有公共政策，同样也影响着教育领域中的公共政策，教育公共政策中具有经济因素，公共教育财政政策是其集中体现。

2. 为社会提供公共教育产品与公共服务

公共产品与公共服务是指那些在一定范围内人人均可受益，没有人被排斥的产品和服务，即在社会消费中没有竞争性和排他性。教育是典型的公共服务，主要属于公共产品和公共服务，政府教育管理职能应为社会提供教育公共产品与公共服务。

3. 政府教育职能拥有改革与推动教育发展的公共权力

政府作为公共部门，是公共权力的唯一拥有者，对教育部门更是如此。公共部门借助于公共权力，可以建立和维护教育制度规则，制定与实施公共教育政策，提供公共产品与公共服务。在政府的各项公共权力中，财政权力尤其是征税权力是最为重要的公共权力。财政权力具有典型的公共性质。教育财政是公共财政的重要组成部分，在政府公共财政中占有绝对大的份额，仅义务教育就需要相当巨大数额的公共教育财政作为支撑。政府教育管理职能应充分利用公共权力，充分发挥公共教育财政的作用，从而推动教育的改革与发展。

4. 政府教育管理也具有部分纠正市场失灵的职能

整个政府管理职能，尤其是经济职能，主要反映在政府对市场经济的宏观干预，即对市场经济失灵的纠正中。市场经济是社会资源配置的最好的制度安排，总的来说其运行效率是好的，是高效率的，但也不是完美无缺的，也会经常失灵。政府控制市场失灵主要有两个措施。其一是政府借助规划、税收、金融、投资、政策等手段对经济活动的方向、结构进行调节，缩小供给与需求之间的缺口，保持经济平衡健康发展，避免忽冷忽热和大起大落。其二是通过强制披露产品和服务信息、打击假冒伪劣产品和虚假广告、反对不正当竞争、资质审核、安全生产检查、劳动力市场管理等手段来维持统一有序的市场，保护消费者和劳动者权益。政府纠正市场失灵不是代替市场职能，而是支持、协助市场，通过宏观干预政策纠正市场失灵。教育部门作为混合产品或准公共产品也要受到市场影响，特别是私立教育和民办教育受市场失灵影响更突出，更需要政府的支持与协助。

5. 政府教育管理具有稳定与配置教育资源的职能

上文已经分析说明了政府除提供公共产品和公共服务外，还具有纠正各种严重的外部性的职能。因为外部性有正外部性和负外部性，有公益品也有公害品，政府须对负外部性，即对公害品加以纠正与管理。政府的稳定职能主要体现在对宏观经济的调控上，其中财政政策与货币政策都属于典型的稳定性政策。在财政政策中包括教育财政政策。教育财政政策一旦确定，就应该在执行中稳定下来，比如教育投资逐年增长政策、转移支付政策等。政府的分配职能主要关注的是教育发展均衡、效率与公平。政府的职能是要关注地区之间、行业之间的均衡发展，关注效率与公平的权衡，社会不能只追求效率，不顾社会公平。反映在教育上的政府管理职能的公共性与服务性，则表现为在地区之间、城乡之间、校际之间，应该在发展中关注均衡发展、均衡发展，特别是基础教育更应强调均衡发展，还应特别加大对各级各类职业技术教育的投资。政府应充分利用其配置教育资源、稳定教育政策的职能，使各级各类教育不断获得改革与发展。^[2]