

新加坡教育投资政策研究

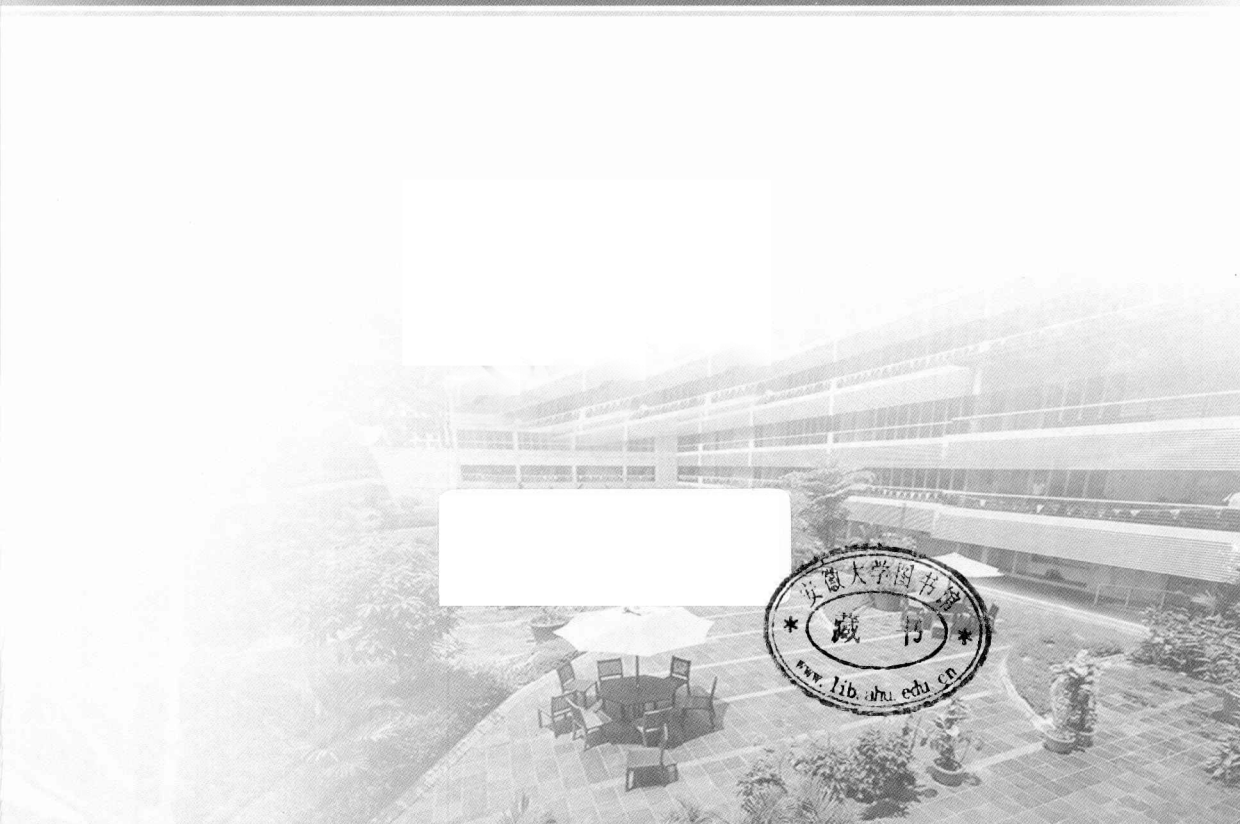
曹惠容 著



中国社会科学出版社

新加坡教育投资政策研究

曹惠容 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新加坡教育投资政策研究 / 曹惠容著. —北京: 中国社会科学出版社,
2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1756 - 9

I. ①新… II. ①曹… III. ①高等教育—教育投资—教育政策—研究—
新加坡 IV. ①G649.339.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 271579 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 琪
责任校对 徐 楠
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13.75
插 页 2
字 数 240 千字
定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010 - 64009791
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 问题的提出、研究目的及意义	(1)
第二节 新加坡投资教育的理论基础	(5)
第三节 国内外关于新加坡教育投资政策的文献综述	(12)
第四节 研究目标与方法、结构框架以及创新点和不足 之处	(21)
第二章 新加坡的教育投资体制	(25)
第一节 新加坡政府巨额投资教育的缘由	(25)
第二节 新加坡的教育投资体制	(31)
第三节 新加坡教育经费的来源渠道	(46)
第三章 新加坡教育经费的宏观配置措施	(59)
第一节 新加坡普通教育经费投入总量及其配置措施	(60)
第二节 新加坡成人教育经费投入数量及其配置措施	(92)
第三节 新加坡的研发经费投入数量及其配置措施	(107)
第四章 新加坡教育经费的微观配置措施	(129)
第一节 新加坡经常性教育费用和发展性教育费用支出情况	(130)
第二节 新加坡学校内部教育经费投入及再次配置措施	(157)
第五章 新加坡教育投资政策的特色与启示	(177)
第一节 新加坡教育投资政策的特点	(177)

2 新加坡教育投资政策研究

第二节 新加坡教育投资政策产生的影响 (190)

第三节 新加坡教育投资政策对我国的启示 (199)

参考文献 (206)

后记 (217)

第一章 绪论

第一节 问题的提出、研究目的及意义

一 问题提出的时代背景

随着经济全球化趋势的发展、现代科学技术的突飞猛进和产业结构调整步伐的日益加快，当今世界各国之间的竞争方式也得到改变，尤其是世界各国之间的经济竞争已转变为经济增长方式而不是增长速度的较量。而经济增长方式之间的竞争则直接体现为科学技术以及是否拥有具有高科技能力的人才之间的竞争，这是因为技术创新、技术革命的进程已经成为决定一个国家经济长期增长的关键因素之一，只有科技进步型的增长方式才是富有竞争力的增长方式。同时，国际之间的竞争方式还转变成拥有掌握高科技人才数量的竞争，也就是人力资源储备能力的竞争。当然，这种竞争还包括人力资源质量、人力资源开发水平和人才选用机制以及各个国家充分发挥自己的优势在世界范围内争夺人才的竞争。之所以这样，是因为各国领导人充分认识到人才是先进生产力和先进文化的重要创造者和传播者，是一个国家经济和社会发展最重要的战略资源，是决定一个国家兴衰存亡以及科教兴国和持续发展的重要因素。对于各国来说，世界范围内的人才竞争既是机遇也是挑战，比如第二次世界大战后一些弱国之所以能迅速变强、强国之所以能长时间保持其优势，就在于它们的领导极其重视人才资源的开发，重视引进各种人才，因而能在一些关键性领域取得领先地位，新加坡就是这样的一个国家。

现代人力资源理论强调通过投资教育开发人力资源对一个国家经济发展

的重要性,人力资本投资将会带来经济价值的增值。^①而且,很多经济学家的理论研究也表明人力资源和人才资源的开发已经并将继续在经济的发展过程中起着基础性、战略性和决定性的作用,因此,国家与经济的持续稳定发展就越来越依赖高质量的教育所培养的拥有知识、技术和创新能力的高素质人力资源,所以现代人力资源理论更加强调投资人力资本、更加注重人力资源的开发。尤其在以智力资源的占有、配置,知识的生产、分配及使用为最重要特点,经济的发展越来越依赖于人才,人的作用越来越突出的知识经济时代背景下,如何开发本国的人力和人才资源便成为各国经济发展的重要战略。^②

众所周知,教育是人力资源开发的最好途径之一,因此投资教育便成为人力资本形成最重要的途径,正如亚洲发展银行的主席密托索·萨托先生(Mitsuo Sato)在1995年所指出的:通过教育开发本国的人才资源对一个国家的发展来说是至关重要的。^③美国的经济学家舒尔茨的研究也表明,在1929—1957年整个美国国民收入增长额中,有33%的贡献率是通过教育投资获得的;而美国又一经济学家丹尼森的研究表明,1929—1969年美国人力资本对整个国家经济的贡献额为47%。^④人是最重要的资产这种观点越来越受到各国政府的高度重视,因而各国应对人才竞争的主要举措便是加大教育投资力度以开发本国的人力资源,提高国际竞争力并在激烈的国际人才竞争中立于不败之地。

随着高新技术发展对人才的大力需求,很多国家都将投资人力资本作为整个国家发展战略的一部分。而大力投资教育事业,通过发展教育以开发本国的人力资源和人才资源,努力把提高教育竞争力作为提高国家经济竞争力的关键因素与核心,也日益成为世界各国高度关注的领域。除了有充裕的经费保障其教育发展外,世界各国的决策者在制定国家发展战略时也越来越重视教育投资的政策导向,很多国家都把制定较为科学合理的教育投资政策作

① Robert J. Thomas, Peter Cheese&James M. Benton, "Human Capital Development" (http://www.accenture.com/Global/Research_and_Insights/Institute_For_High_Performance_Business/By_Subject/Workforce_Performance/HumanCapitalDevelopment.htm, November 1, 2003)。

② 胡瑞文:《教育与人力资源开发面临的四大挑战》(<http://www.lianghui.org.cn/chinese/zhuanti/281525.htm>)。

③ ADB President Stresses Importance of Human Resources in Asia's Development (<http://www.adb.org/Documents/News/1995/nr1995132.asp/1995-11-17>)。

④ 李以信、邱小云:《人力资源开发与学校教育》,《党史文苑》2005年第22期。

为开发人力资源强有力的保障措施,作为增强国家综合国力和提高国际竞争力的重大战略措施之一。尤其是当今一些发达国家,它们不仅重视对教育事业的高投入,而且其投入还呈现超前增长的趋势。当然,仅在教育经费数量上占优势也不一定就可以提高教育水平,教育经费的合理分配及有效使用也是非常关键的因素。所以,各国政府根据教育发展的实际情况制定比较合理的分配和有效使用教育经费的政策措施,将其作为规范教育经费配置的政策导向,也是教育投资决策者高度关注的领域。

二 选题的目的和意义

首先,本书是笔者在博士学位论文的基础上不断加以修改完善而成的。同时,它也是笔者研究新加坡教育政策的阶段性成果,因为在此之前的《新加坡双语教育政策》和之后的《新加坡教师教育政策研究》,涉及的都是新加坡教育政策的论题。早在研究新加坡双语教育政策时,笔者查阅到的很多研究新加坡教育的文献都谈到该国自1965年独立以来,短短41年时间,其经济发展之迅速、国民素质之高的重要原因在于新加坡的国家领导非常重视发展教育、重视对教育的投入。而试图厘清教育投资如何开发新加坡的人力资源、教育投资如何促进新加坡的经济发展等重大问题是本选题的重要目的和意义之一。

其次,大家知道,第二次世界大战后世界上有很多国家都纷纷摆脱殖民地国家的统治而获得主权,但为什么新加坡就能够在短短几十年内发展得如此迅速,这个国家的决策者到底采取了怎样的发展战略,它的教育是如何开发人力资源以配合经济发展战略的,该政府又投入了多少经费以发展各级各类教育,为什么该政府能够做到坚持不懈地投入资金发展本国的教育,它采取什么样的教育投资管理模式、如何筹集教育经费、运用什么样的措施将这些经费分配给各种教育机构以及各级各类教育部门又采取怎样的经费配置措施等问题便构成了本书的主要内容。总之,本书的研究目的主要有以下几个方面:一是寻求新加坡政府巨额投资教育的缘由;二是分析新加坡教育投资体制的特性;三是探讨不同经济发展时期新加坡对各种类型教育的经费投入总量及其宏观配置措施;四是厘清新加坡普通学校内部经费的再次分配和使用政策;五是阐释新加坡教育投资政策有效实施的保障措施等。

笔者认为研究新加坡的教育投资政策有以下理论意义:一是通过分析,可以更清楚地理解新加坡教育发展的主要原因。由于新加坡的教育投资政策

所产生的影响直接关系到它的教育结构、教育规模以及教育发展形式和教育布局等方面的调整,因此,我们从宏观的角度分析新加坡政府制定较为科学合理的教育投资政策作为各级各类教育经费分配和使用的导向,同时分析该国政府如何运用教育投资杠杆,形成激励机制,引导教育持续不断地向前发展,最终实现其经济和社会发展的总体目标。二是可以为教育投资政策研究提供一个国别研究范式。本书试图通过宏观层面的探讨,来更清楚地了解新加坡政府建立的教育经费拨款机制,制定的保障其各级各类教育事业健康发展以及有效提高教育资源使用率的各种举措等,这些都是新加坡教育事业不断发展所需的政策支撑和有力保障。^①因此,研究新加坡教育投资政策,可以为教育投资政策的有关理论提供一个成功的案例。

在现实性方面,研究新加坡教育经费的投入及其分配和使用政策对我国有很好的借鉴价值。改革开放以来,我国政府也非常重视教育经费的投入,尤其是最近十多年来。比如1993年中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》提出了财政性教育经费占国民生产总值(GNP)的比重要在20世纪末达到4%的战略目标。^②在这一政策目标的指导下,中央政府也出台了一系列的措施以保障持续增加财政性教育经费投入的总数,努力实现将财政性教育经费支出占GDP的比重从1993年的2.51%增加到4%的目标。尽管目前还没有达到预定的目标,但至少我国政府也制定了作为引导和保障教育经费支出比重的重要政策性文件,足可以看出对教育投资的重视程度。不过,我国政府增加教育经费对发展教育来说是很好的,但是教育经费如何公平有效地配置和使用、采取什么样的宏观调控等措施切实保障经费用于教育事业的发展以及如何解决教育经费合理配置等问题,也是当前及未来国家教育投资政策制定与执行时所面临的问题。因此,深入研究新加坡教育投资政策的现实意义在于:我们可以比较全面地了解其教育投资的来源及其配置措施。如可以较为详细地了解新加坡政府选择什么样的教育投资管理体制、教育经费在该国的国民生产总值和财政预算中所占的具体比例、该国教育经费的宏观和微观分配及其使用措施、该国政府如何有效地解决教育经费的公平以及效益等诸多问题,从中可以得出一些启示。总之,研究新加坡的教育

① 冯学军:《教育经济政策初探》(<http://jingji.snedu.com/news/list.asp?id=165>)。

② 《中国教育改革和发展纲要》(<http://www.xy345.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=768&Page=4>)。

经费投入数量及其分配和使用政策,对我国政府今后继续加大教育经费的投入力度、注重教育经费的合理分配及加强对教育经费使用过程中的管理与监督等都将具有一定的现实和借鉴意义。

第二节 新加坡投资教育的理论基础

教育投资政策是教育政策研究的主要内容之一。由于人力资本理论的核心是教育投资理论,因而教育投资政策也以人力资本开发的有关理论为基础。

一 人力资本理论的含义

(一) 人力资本的定义

人力资本,是指存在于人体之中的具有经济价值的知识、技能、体力(健康状况)、生产能力、价值观、态度等质量因素之总和,是构成人力资本质量的因素,这些因素也是经济增长的主要因素。简单地说,人力资本就是指体现在劳动者身上的以劳动者的质量和数量表示的资本。^①

(二) 人力资本理论的内容

人力资本理论主要包括五个方面的内容:一是人口质量重于人口数量;二是人力资本投资与物力资本的投资都是经济发展不可或缺的生产性投资,但在知识经济时代,人力资本对经济发展的作用大于物质资本的作用;三是教育投资是人力资本的核心;四是教育投资收益率高于物力投资收益率;五是教育投资的收益是可以测算的。^②

(三) 人力资本形成的途径

由于人力资本是通过对人力的投资而形成的资本,因此,一切有利于提高人的知识存量、技能存量和健康存量的经济行为以及有利于改善人力资本利用率的开销,都是对人力资本的投资。人力资本投资的方式和途径多种多样,具体有以下几种途径:一是投资教育,通过发展教育提高劳动力的质量,即增加劳动者的工作能力、技术水平和对工作的熟练程度,这种投资是

^① 郑友林:《学习型国家有前途》(<http://zhengyoulin.chinavalue.net/showarticle.aspx?id=20836>)。

^② 《第一章 人才投资:加大力度 多元模式》(<http://www.21cnhr.gov.cn/rcyj/c1.htm>)。

人力资本形成的主要途径；二是投资卫生保健；三是投资劳动力在国内和国际之间的流动。^①在这几种投资方式中，教育投资是人力资本投资最为重要的途径，是人力资本开发最有效的手段。因此，对教育投资的过程实质上就是人力资本形成和积累的过程。

二 教育投资的含义

（一）教育投资的定义

投资是一个经济学概念，一般是指将一定的资金投入某项事业，以便将来能获得所期望的收益或效益。^②至于教育投资，我国不同的学者对教育投资的概念有不同的理解。比如，国内学者孙祖芳认为，教育投资是指一个国家或地区根据教育发展的需要投入教育中的人力、物力和财力资源的总和，通常用货币表示。^③而另一位学者靳希斌则认为教育投资也可以叫教育资源、教育投入或者教育经济条件，是指一个国家或地区根据教育事业发展的需求投入教育领域中的人力、物力和财力并用货币表现的总和。^④以上学者主要从教育经费的投入方式来定义教育投资，他们认为教育投资是指投入教育事业的经费总和，一般以货币的形式表现。

也有学者从教育投资所包含的各层意义来定义，如有的学者认为教育投资是指一个国家或地区根据教育事业发展的要求，投入教育领域中用于培养不同熟练程度的后备劳动力和各种专门人才以及提高人的劳动能力的人力和物力的货币表现。其中包含了两层意思：一是教育投资是投入教育领域而非其他领域的人力和物力的货币表现；二是教育投资的目的是培养和提高人的劳动能力。^⑤还有学者从教育投资的内容、对象等方面来定义教育投资的概念。比如，有的学者认为教育投资如果按照层次来划分，可以分为宏观和微观两个层次；如果按照对象则可以分为学校教育投资和成人教育投资，学校教育的对象是学生或未来的劳动者。^⑥而有的学者则认为教育投资是指一定

① 刘爱华：《人力资本理论分析》，《达县师范高等专科学校学报》（社会科学版）2006年第1期。

② 沈百福：《地方教育投资研究》，北京师范大学出版社2003年版，第32页。

③ 孙祖芳：《关于国民教育投资的理论与政策研究》，《社会科学》2005年第2期。

④ 靳希斌：《教育投资》，人民出版社1994年版，第44页。

⑤ 范柏乃、来雄翔：《中国教育投资对经济增长贡献率研究》，《浙江大学学报》（人文社会科学版）2005年第4期。

⑥ 裴劲松：《人力资本投资方式》，《中国人力资源开发》2001年第4期。

时期投入各级教育机构的经费支出。从投资内容来看,它包括投入各种教育过程的人力、物质资料以及知识资源所花费的支出。从投资对象来看,包括普通教育、成人教育及其他有关教育领域的投资,其中普通教育投资包括初等、中等和高等三级教育投资或基础教育投资和专业技术教育投资两类。如果从教育投资的主体来划分,可以分为直接教育投资和间接教育投资。直接教育投资是指各级政府、企事业单位、团体的教育投资及国内外个人对教育的投资。间接教育投资是指教育活动中消耗的、在政府和家庭开支中不予以计划的教育费用。^①

根据以上不同学者对教育投资的定义,本书所研究的新加坡教育投资是指新加坡每年投入各级各类教育部门的人力、物力和财力的货币总数,即包括该国在普通教育、成人教育及研发事业等与教育相关的领域所投入的货币总数。

(二) 投资教育开发人力资源的基本功能

以美国舒尔茨等经济学家为代表的西方人力资本理论充分肯定了教育投资对人力资本形成的作用,他们认为教育投资具有巨大的经济效益和社会效益。正如国外有的学者,如布利叶·来昂(Beaulieu, Lionel, J.)和波尔顿·肯尼斯(Bolton, Kenneth, Jr.)所认为的那样:人力资本理论中的教育投资对个人技能、生产水平的提高以及对个体、群体和整个社会都会产生巨大的作用。教育投资是开发智力、发展教育事业的物质基础,是经济和社会发展的的重要因素。^② 20世纪80年代,有关经济学家的教育与经济增长的内生理论和外在效益都证明投资教育可以得到较高的经济回报,他们认为,投资教育能推动经济增长,主要是接受教育的人尤其是受教育层次越高的人更不容易失业,受教育层次越高的人对社会就越有价值。正如日本前首相大平正芳在1979年就曾指出受过高等教育并精通业务的人是日本最有价值的资源。^③ 因此,可以说世界各国重视发展教育、重视教育投资对人力资本的形成作用,是因为人力资源开发本身具有政治、经济、弥补资源匮乏以及促进社会可持续发展等多方面的功能。

首先,由于人力资源开发具有提高人口素质、减轻社会就业压力、有效

① 沈百福:《地方教育投资研究》,北京师范大学出版社出版2003年版,第33页。

② 王李:《教育投资对“新生代农民工”非农收入的影响研究》,《中国劳动关系学院学报》2012年第3期。

③ 袁工化:《浅论人力资源开发与教育改革》,《中南财经大学学报》1996年第5期。

化解社会矛盾及维护社会和民族的安定团结等方面的作用，因此投资教育开发人力资源具有政治功能。

其次，人力资源开发具有经济功能，它可以为国家经济的发展提供最基本的保障。对于一个国家来说，提高人力资源的整体素质是促进经济发展和社会进步的重要措施；对于一个企业来说，人力资源开发关系到整个组织的生存和发展。^①这是因为教育投资是一种生产性投资，教育活动是使隐藏在人体内部的能力得以增长的一种生产性活动。而教育投资能增加对知识的无形积累，并使这些知识技能隐藏在人体上，在将来定会对国家和企业的发展作出不同程度的贡献，从而提高劳动生产率和促进经济的发展，因此教育是发展科学技术的一项必要手段，是各国在谋求经济和社会发展的过程中优先发展和竞相增加投入的重要领域。而教育的经济价值也主要体现在能够生产出具有较高价值的劳动力，体现在这种较高价值的劳动力能在社会中从事复杂的劳动、创造更高的价值。因此，以教育为本的投资形式是人力资源开发最主要的途径。^②一般说来，受教育层次越高，对社会经济发展的贡献就越大，因此可以说接受过高层次教育的劳动力将会为投资带来更高的回报，并为国家带来更多的财富。读书受教育与经济利益的正相关效应也越来越明显，不管在哪里，不论是对国家还是个人，对教育的需求者还是供给者，投资教育都是有利可图的。例如，发展中国家要想最终赶上甚至超过那些发达国家，单靠知识和技术的引进只能永远落后，必须拥有能够获取全球知识并生产自己本土知识和能力的人才才行。

再次，投资教育开发人力资源还具有促进组织发展与社会经济可持续发展的功能。人力资源开发除了有利于提高自然资源的利用率外，还能以人力资源代替自然资源的不足与贫乏。这是因为通过投资教育开发人力资源，既可以提高劳动者的科学技术素质，通过出口消耗自然资源少、高附加值的高新技术产品赚取大量外汇，然后购买其经济发展所需要的自然资源，因而人力资源能够弥补自然资源的不足。不仅如此，人力资源还能创造发明高新技术，并实现自然资源之间的相互转化，解决一些自然资源的稀缺等问题。人力资源还是经济和社会可持续发展的决定性因素。一方面，人力资源开发可

① 萧鸣政：《力资源开发的理论与方法》，高等教育出版社2004年版，第17—18页。

② 许善明：《“以人为本”的人力资本理论分析》，《湖南工业职业技术学院学报》2005年第4期。

以培养一大批高素质的科技人员,促进科学技术水平的提高与普及,促进社会生产力的发展;另一方面,人力资源开发将推动科技水平的发展,科技水平的发展又将推动产业结构的变化。而且人力资源开发还能为社会经济的持续发展奠定良好的基础,既可以提高人的素质与能力,又可以提高国民的收入水平、消费水平与消费需求。^①

最后,投资教育开发人力资源还具有社会效益。教育关系着一个国家的民族文化及其精神财富的传播和继承,关系着整个国家国民文化素质及道德素养的培养和提高,是一个国家国民整体素质提高的关键。^②这是因为投资教育不仅可以培养各种层次的专业人员和技术人员、开发高质量的人力资源、培养具有优良品质以及能力很强的人力资源,而且还可以为社会培养出各级各类掌握高新技术的人才资源,以促进国家科技水平的提高和社会生产力的发展,增加国民收入,从而提高人力资本的存量,增进个人和社会的福利,促进整个国家和社会的全面发展。从这一点可以说,通过投资教育开发人力资源已成为提高国民素质的基本途径之一。^③

总之,由于投资教育开发人力资源具有政治功能、能产生经济和社会效益以及促进社会可持续发展等方面的功能,因此,一个国家或地区尤其是那些自然资源贫乏的国家或地区,在规划经济发展战略时,既不能轻视也不能忽视投资教育开发人力资源的作用。投资教育开发人力资源是国家或地区发展的重要措施之一,而人力资源开发质量的高低往往也取决于教育投资的数量。当然,我们也不能将此片面地理解为只要不断地增加教育经费经济就会相应地增长。实际上,在不同的历史发展阶段及不同的国家或地区,由于教育投资结构和教育投资效率的不同,教育投资对经济增长的推动作用是完全不同的。也就是说,教育投资还牵涉如何有效分配和使用及采取什么样的保障措施来提高经费的使用效率等方面的问题。因此,目前世界很多国家的政府在发展教育时,既会考虑投入教育的经费总数及其分配和使用措施,也会将其他诸如经济增长速度和经济结构的调整等因素考虑在内。

(三) 影响教育投资比例的因素

教育投资比例主要包括教育投资占国民生产总值的比例、教育投资占国

① 萧鸣政:《人力资源开发的理论与方法》,高等教育出版社2004年版,第18—19页。

② 孙祖芳:《关于国民教育投资的理论与政策研究》,《社会科学》2005年第2期。

③ 刘爱华:《人力资本理论分析》,《达县师范高等专科学校学报》(社会科学版)2006年第1期。

民收入的比例以及教育投资占财政总支出的比例。^①影响一个国家教育投资比例的因素主要有以下几个方面：一是一个国家的社会经济发展水平，它是影响一个国家教育投资数目的重要因素，它既对教育发展提出需求，也为教育发展提供最根本的财源。同时，一个国家的综合经济发展水平对教育经费来源结构的影响也很大。一般说来，经济越发达，投入教育的经费数量就越多，反之，就比较少，因此经济是教育发展的物质基础和保障，而教育则为社会经济的发展提供智力基础。二是一个国家的政策法规。政府是否重视教育，直接影响决策者是否大力投入经费用于发展本国的教育事业。一般说来，政府重视教育，制定的政策就有利于教育的发展，那么教育投资的总数就会增加，占国民生产总值或财政预算的比例等都会增加。而且，一个国家的政策法规对其教育经费的筹集及配置措施等也会产生影响。三是人口因素，主要是指受教育的人口数量、年龄结构等方面。如果一个国家要求接受教育的人口数量增多，那么，投入的教育经费也应该相对增加。四是科学技术发展的程度。一般说来，科技越发达，就越会对经济发展结构、经济增长速度及未来的发展方向产生极大的影响，相应地也会影响一国政府对教育投资数量的调整和增减。五是个人对教育的需求。教育水平的高低对个人在社会中的经济地位、社会地位都是非常重要的，越是教育发达的国家，个人越是重视提升自己的教育水平。六是社会环境的因素。如果一个国家已形成重视发展教育的传统，并且该国的国民也切实明白投资教育的确能够带来益处的话，那么该国政府制定的教育投资政策也往往能够得到社会各界的积极拥护，教育机构获得经费的途径更容易多元化，教育经费总数也会增加。^②

三 教育投资政策的含义

（一）教育投资政策的定义

教育投资政策包含的内容相当广泛，比如包括一个国家的政府筹集和配置教育经费的政策，该政策又分为国民经济中的教育投资政策、教育部门内各级教育的投资政策、各级教育中的教育投资政策，^③还包括教育投资法规、教育投资方式及投资政策变革等多方面的问题。但由于受资料搜集及论文篇

① 靳希斌：《教育经济学》，人民教育出版社1997年版，第185—186页。

② 沈百福：《地方教育投资研究》，北京师范大学出版社2003年版，第66—73页。

③ 冯学军：《教育经济政策初探》（<http://jingji.snedu.com/news/list.asp?id=165>）。

幅等方面的局限,因此本书主要集中研究新加坡政府筹集和配置教育经费的政策和措施,即包括新加坡国民经济中的教育投资政策、新加坡教育部门内各级教育的投资政策及各级各类教育中的投资政策。

教育经费如何筹集和配置,是教育投资政策的重要内容。教育投资政策可以被看成是一种公共选择,其本质是对教育资源的分配。通过建立一定的拨款模式,保证教育事业的健康发展,促进提高教育资源的使用效率,对于一个国家经济的发展来说是至关重要的。虽然教育投资政策的制定为保障公共教育经费的投入提供了必要条件,但只有政策得到了良好的贯彻和执行,才能起到应有的作用。教育投资政策所产生的影响直接关系到国家教育结构、教育规模、教育发展形式和教育布局等方面的调整。因此,许多国家的政府越来越重视教育投资政策的导向作用,运用投资杠杆,形成激励机制,引导教育发展。^① 一个国家因对教育的期望而形成的教育政策引导着教育投资的力度及其分配和使用措施。从广义教育投资政策上讲,如果一个国家在重视普通教育的同时,也非常注重在职人员的继续教育的话,那么,该政府必定在制定教育投资政策时会体现出来,而且还会在不同类型的教育机构之间比较合理地分配教育经费。从狭义的教育投资政策来看,如果一个国家的政府注重基础教育的发展,那么该国就会把投资重点放在初等教育上,相应地初等教育获得的经费比例就会上升;如果一个国家认为中等或高等教育最能促进经济的增长,把中高等教育作为优先投资的对象,那么,中等教育或高等教育获得的经费数量也会不断增加。

(二) 教育投资来源的定义

教育投资的来源,也叫教育投资的供给,它在某种程度上反映了一定水平的教育投资规模或教育发展所需要的资金来源,以及由谁负担和提供等问题。而教育投资的来源结构,则是指各种教育投资来源在整个教育投资来源结构中所占的份额以及由此形成的相互关系。一般而言,教育投资的来源结构根据教育投资的来源渠道和主体有两种划分法。一是从现实和统计的角度将教育投资来源划分为:政府部门的财政拨款及其他财政性支出;企业、社会团体等对教育的投资及捐赠;学生缴纳的学杂费;学校的各种创收及其他收入。二是从理论上来划分,教育投资的来源结构可以划分为政府、企

① 冯学军:《教育经济政策初探》(<http://jingji.snedu.com/news/list.asp?id=165>)。

业和个人这三大主体对教育的投资。^①

（三）教育投资配置的定义

教育投资配置与教育投资来源相对应，简单地讲就是指教育投资的支出和运用。^② 有关教育经济学家在对投资小学、中学和高等教育的回报率进行精确计算后，他们建议，应该将教育经费合理地分配给不同层次的教育。比如，我国学者苕景州认为合理的教育投资分配结构有两层含义：一是既符合教育自身发展对教育投资的需要，又符合社会经济发展对教育投资需要的分配结构；二是合理的教育投资分配结构在保证各种类型的教育均衡发展，能够适应初、中、高三级教育结构自身发展的内在规律的同时也能够保障人员经费和公用经费的正常需要。^③ 而另一位学者姚裕群则认为教育投资中不同项目的效益不同，例如普通教育投资效益较慢，职业教育投资效益较快；中小学教育投资对象广泛但资金集约度低，而高等教育投资对象数量较少，但资金集约度高。由于教育投资中不同项目的效益不同，政府在分配教育经费时，应该平衡地将其分配给不同层次的教育。这是因为只有形成合理的教育投资结构才能取得良好的投资效益。^④

尽管教育是人力资本形成的主要渠道，但若没有强有力的教育投资政策作保障，那么，试图通过发展教育开发人力资源的策略就不可能有效地得到贯彻实施。教育投资政策的作用就在于保障教育资源的合理配置。而随着教育的发展，教育投资政策还应该不断创新，教育投资政策创新的实质即教育资源配置方式的有效化和多元化。因此，如果一个国家能够根据不同的经济发展阶段以及教育结构的不断变化而调整其教育投资政策的话，往往也能比较科学合理地分配其教育经费，有效提高教育经费的利用率，从而减少教育资源的浪费现象。

第三节 国内外关于新加坡教育投资政策的文献综述

新加坡政府对国民素质教育非常重视，最突出的一点就体现在政府对各种教育领域的投资上。该国政府深信，提高国民素质最重要的途径就是教育。通

① 苕景州：《教育投资经济分析》，中国人民大学出版社1996年版，第87页。

② 《教育财政》（<http://www.ahtvu.ah.cn/jxc1/zhykeh/2129/jxfd7.htm>）。

③ 苕景州：《教育投资经济分析》，中国人民大学出版社1996年版，第144—145页。

④ 姚裕群：《人力资源开发与管理概论》，高等教育出版社2003年版，第56—57页。