

当代中国教育学家文库

经济变革与教育发展

教育资源配置研究

DANGDAI

ZHONGGUO

JIAOYUXUEJIA

WENKU



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

当代中国教育学家文丛



王善迈 卷

经济变革与教育发展
教育资源配置研究



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

经济变革与教育发展: 教育资源配置研究 / 王善迈著.
—北京: 北京师范大学出版社, 2014.2
(当代中国教育学家文库)
ISBN 978-7-303-17156-9

I. ①经… II. ①王… III. ①教育资源—资源配置—
中国—文集 IV. ①G40-054

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 240868 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>
电子邮箱 gaojiao@bnupg.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com
北京新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印 刷: 北京京师印务有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 155 mm × 235 mm
印 张: 36.5
字 数: 605 千字
版 次: 2014 年 2 月第 1 版
印 次: 2014 年 2 月第 1 次印刷
定 价: 78.00 元

策划编辑: 郭兴举 责任编辑: 郭兴举
美术编辑: 纪 潇 装帧设计: 纪 潇
责任校对: 李 菡 责任印制: 陈 涛

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

自序

我从事教育经济学教学与研究始于 20 世纪 70 年代末 80 年代初，已 30 余载，两项工作促使我涉足这一领域。一是 1980 年北京师范大学原教育系几位教师在教学基础上编著了《教育经济学讲座》，试图以马克思主义尤其是马克思的《资本论》中相关理论解释教育与经济的关系，时任教育系系主任黄济教授要求我对该书修改审定，我欣然接受和完成；二是 1983 年至 1985 年作为科研项目负责人之一，我参与完成了北京大学厉以宁教授主持的“六五”国家社会科学基金项目“教育经费在国民收入中的合理比例和教育投资经济效益”的组织和研究工作。涉足教育经济学研究与我接受高等教育的双重专业背景有关。我大学本科学的教育学中的学校教育专业，1958 年留校任教，就职于公共政治理论课教研室（后称马克思主义教研室），1961 年因工作需要就读于中国人民大学经济系举办的高校教师《资本论》研究班。这使我初步学习并掌握了教育学和政治经济学的基本理论与方法，使我有兴趣、有能力从事教育经济学这一交叉学科的教学与研究工作。

我从事教学和研究大体经历三个阶段：第一阶段为1958—1978年，为本科生教授马克思主义科学社会主义与政治经济学，发表的经济学学术论文由于“文化大革命”已全部丢失；第二阶段为1979—1996年，同时从事经济学和教育经济学教学与研究，先后为本科生、研究生、进修教师系统讲授政治经济学、《资本论》、财政学、经济体制改革、发展经济学、教育经济学等课程，对经济与教育领域的若干问题展开学术研究，发表了许多论著与教材；第三阶段为1996年至今，以教育经济学教学与研究为主，为研究生讲授公共经济学和教育经济学，研究工作集中于教育经济学；1984年北师大教育系与经济系联合申报获批全国第二个教育经济学硕士学位授予权；1996年由我主持申报并获批全国第一个教育经济学博士学位授予权；2002年由教育部和北京市政府在北师大共建首都教育经济研究院；2003年和2007年北师大教育经济与管理专业先后成为北京市和国家级重点学科；2012年首都教育经济研究院成为北京市教育经济研究基地。1984—2013年，我指导经济学、教育经济学硕士、博士研究生近百人。1996年至今担任全国教育经济学研究会理事长、指导硕士生和博士生、主持该研究机构和学会工作的经历，使我主要精力转向教育经济学的教学与研究工作，在此期间承担了大量科研项目，发表了诸多学术论著。

在教育经济学学术研究中，坚持从中国实际出发，选择和回答中国教育改革与发展中面临的教育经济问题，这是我研究的出发点和归宿。其原因在于理论来自实践、服务实践。教育经济学是应用性较强的学科，这也是中国研究者的历史使命。为此，需掌握相对充足的相关信息并做出选择，相关信息包括学术、制度、政策、实践和统计信息，以发现问题、避免重复劳动，为创新提供依据。研究者的实践无疑是学术研究中选择和回答问题不可或缺的重要条件，所幸社会历史给予了我机会。在经济领域中，就职以来我累计在农村工作生活了三年多，与农民同吃同住同劳动，在工厂劳动了两年多，这使我对农村、农业、农民和工业、工人有了初步了解。在教育领域中，作为世界银行对华两项教育贷款项目的中方专家，我负责项目的设计、立项、咨询、监管。该项目覆盖6个省120个县的义务教育学校和10个省的30多所高校，10年间每年赴项目单位工作达到40天以上。2011年以来担任国家教育咨询委

员会教育投入机制制度保障组负责人，赴6省相关政府部门和大中小学对国家教育体制试点项目进行调研、咨询。长期以来，我参加了国家不同部委相关法规政策的研制和咨询工作。这些使我对教育改革和发展决策与管理者及其利益相关各方有了一定的了解。

发现问题、解决问题需要理论指导。教育经济学作为舶来品，其相关理论大多是国外、尤其英美等国学者提出和创立的。从理论研究来说，我的信条是独立思考、力求创新。从独立思考来说，首先要学习和掌握国外的理论，在此基础上，第一，对其是否正确做出科学判断，它可能是正确的或部分正确的，也可能是不正确的或部分不正确的；第二，假定是正确的，还需对是否适合于中国实际做出判断，尤其在借鉴外国相关的制度和政策时，应对其产生的背景、实施条件和效果做出分析和评价以便借鉴，采取简单照搬和移植来回答中国的问题，不妥也不科学。创新应是研究的方向和目标，我虽追求创新，限于水平和能力未能如愿，只是运用已有的我认为正确的理论，回答我所选择的问题，其中不乏有我独立的见解，但并未形成系统的理论。

在从事教育经济学教学与研究工作中，我出版了教育经济学学术著作和教材，撰写了咨询报告，发表了许多学术论文，在国内外相关学术会议、高等学校和科研机构中做了大量学术报告。收集在本书中主要是公开发表的教育经济部分学术论文，不包括经济学论文，也不包括教育经济学的专著、教材和研究报告。按内容对论文做了大致分类，同类文章按内容排序，每类文章做了概述，为保持原貌对论文不做修改。书名定为《经济变革与教育发展——教育资源配置研究》出于两点考虑：一是因为从经济学视角看，教育经济学是研究稀缺的教育资源如何公平有效配置；二是因为在计划经济和市场经济下资源和教育资源配置方式有重大区别，我国从以计划经济走向市场经济体制的改革过程中，教育资源配置及其相关的制度不断面临新的问题，我的大多数研究是在这种背景下展开的。此书这样命名从理论或从实践来说与书的内容比较契合。

多家出版社约我出版文集，深知学术水平有限，只是初步探讨，无出版价值，不敢应允。一再催促后答应了北京师范大学出版社的要求，以对我从事教育经济学研究30多年的历史回顾与总结。

学术研究无止境，何况教育经济学是一门产生于20世纪60年代的

新兴学科，80年代初传入我国，从学科来说，它是一门年轻的、不很成熟的学科。对中国来说，作为一个发展中的大国和教育大国，在教育改革和发展的长河中，面临诸多挑战，需要不断探索，我愿为此继续添砖加瓦。

在本书编辑过程中，我的博士研究生曹夕多、方芳、赵佳音、董俊燕和汪栋在论文收集、录入方面做了大量工作，北京师范大学出版社的编辑在编辑出版上给予了支持，在此向他们致谢，希望同行和读者批评指正。

目 录



上 篇 教育资源配置与公共教育经费 / 1

第一部分 教育资源配置和教育市场化/3

市场经济中的教育资源配置/6

社会主义市场经济条件下的教育资源配置方式/10

教育服务不应产业化/20

关于教育产业化的讨论/25

新时期教育产业化、市场化问题/33

教育产业化市场化质疑/40

第二部分 公共教育经费/47

教育投资在国民经济中合理比例的客观标志/51

教育投资必须保证受教育者生均教育投资逐步增长/61

我国教育投资在国民经济中比例的历史分析/67

50个国家三级教育投资结构变动分析/82

我国教育经费面临的问题和对策/89

教育膨胀与教育经费短缺/98

2008年北京市教育经费需求与供给预测/105

中国高等教育经费在学校内部的分配/116

优先发展亟须投入保障/123

以制度规范保障财政教育投入/128

中 篇 教育公平与公共教育财政制度 / 135

第三部分 教育均衡发展 with 教育公平 / 137

我国人口素质分析 / 141

我国教育发展不平衡的实证分析 / 156

中国基础教育发展的不平衡和资源配置 / 166

教育公平的分析框架和评价指标 / 171

义务教育县域内校际均衡发展评价指标体系 / 180

中国教育公平问题研究 / 189

财政如何促进教育公平 / 212

基础教育“重点校”政策分析 / 216

“重点校”政策影响了教育的公平 / 222

逐步取消基础教育“重点校”政策 / 226

必须遏止“以权择校”和“以钱择校” / 232

义务教育中择校寻租主体的行为分析 / 235

阶层差距与义务教育公平问题研究 / 246

第四部分 公共教育财政制度 / 256

我国普通高等教育经费拨款体制 / 259

我国中小学教育经费的拨款体制 / 268

改革教育财政拨款体制，提高教育资源的配置效率 / 276

教育财政拨款体制改革的新思路 / 281

对高等教育征收学费的经济学思考 / 287

高等教育的学费问题 / 298

我国教育投资体制的改革 / 306

中国高等教育财政的过去、现状及前景概述 / 314

建立政府间转移支付制度的理论与制度分析 / 321

中国义务教育财政制度改革构想 / 334

建立规范的义务教育财政转移支付制度 / 343

我国公共教育财政体制改革的进展、问题及对策 / 354

重构我国公共财政体制下的义务教育财政体制/369

高等学校学生培养成本计量的案例研究/381

下 篇 教育管理体制与教育经济学科建设 / 395

第五部分 教育管理体制/397

劳动力产业结构变动的一般趋势/401

劳动力产业结构变动的趋势和我国劳动力产业结构的预测/408

改革高等教育管理体制 提高高等教育投资效益/421

市场经济——人才需求——高教体制/428

劳动力市场与高等教育体制改革/439

大学毕业生就业方式选择的经济学思考/445

高校发展科技产业的几个问题/454

社会主义市场经济下的中国教育体制改革/462

中小学教师培训成本分担与保障机制研究/470

我国公共财政支持民办高等教育研究/489

民办教育分类管理探讨/501

构建教育领域反腐倡廉的长效机制/509

第六部分 教育经济学学科建设/518

关于教育经济学对象与方法的思考/521

加强教育经济学学科建设/531

创建中国特色的教育经济学科体系/534

教育改革与发展的推动力/541

教育与经济的交叉 理论与应用的结合/554

中国教育发展与改革中面临的若干教育经济理论与方法问题/560

附录 教育经济、教育财政部分论文索引 / 567

当 · 代 · 中 · 国 · 教 · 育 · 学 · 家 · 文 · 库

王善迈

卷

上 篇

教育资源配置与公共教育经费

第一部分 教育资源配置和教育市场化

从经济学视角看，教育经济学是研究稀缺教育资源的有效配置。我国从计划经济向市场经济转轨过程中，教育资源应如何配置，既是一个理论问题，更是一个教育改革与发展中的制度安排和政策选择问题。20 世纪 80 年代中期、90 年代初期和末期，学术界乃至政府教育部门展开过三次大规模的讨论。对此有两种对立的观点：一是主张教育应产业化、市场化，学校应企业化，认为这既可以解决我国教育经费短缺问题，又符合市场经济要求；二是反对教育产业化和市场化，但应在教育资源的配置中引入市场机制。一时间前者占了上风成为主流，我属于后者。在此期间，我在一系列论著和政府相关决策讨论会议中，就教育资源配置和教育市场化问题做了探讨。

一、教育资源配置

教育资源是教育过程中占用、使用和消耗的人力、物力和财力资源的总和。教育资源配置是指教育资源在教育系统内部分配和使用的过程，

包括教育资源在各级各类教育间、学校间的配置，教育资源在区域间、城乡间和群体间的配置。

教育资源配置从理论来说，包括教育资源配置的基本原则、教育资源配置的方式、教育资源配置的主体和客体、教育资源配置的制度与政策、教育资源配置效果的评价。

其中教育资源配置方式的选择关系着教育资源公平有效配置，关系着教育改革的价值取向和教育健康可持续发展。而教育资源配置方式的选择取决于教育服务的性质，即教育是公共产品还是私人产品，教育服务性质判断的基本理论工具是公认的公共经济学中的公共产品理论。

二、公共教育服务的性质和提供

公共产品理论是界定市场经济中政府与市场作用边界的重要理论基础，也是界定教育中政府和市场作用边界的理论基础，我于 20 世纪 90 年代初比较早地运用公共经济学中的公共产品理论分析和界定公共教育的性质和提供。主流的公共产品理论以产品或服务在消费上是否具有竞争性和排他性为划分标准，将全社会的产品和服务分为公共产品、私人产品和准公共产品。我认为正规的三级公共教育服务具有一定的竞争性和排他性但又不充分，且具有正的外部性，因而属于有正的外部性的准公共产品，其中义务教育由于法律规定，成为事实上的公共产品。

按照产品或服务的成本—收益是否对称，界定公共产品应由政府提供，成本由财政负担；私人产品应由市场提供，成本由消费者负担；准公共产品应由政府与市场共同提供，成本应由财政和消费者分担。由此推论义务教育应由政府提供，成本由财政负担，非义务教育应由政府与市场共同提供，成本应由财政和受教育者共担。其中，提供即指由谁出资，它并不涉及生产和管理。

三、公共教育服务不应市场化

教育市场化可概括为将市场机制和规则完全移植到教育中，视教育为私人产品或商品，完全由市场提供，由市场供求和价格调节，成本由

受教育者承担，学校不再是公益组织，而是以利润最大化为目标的营利组织。教育市场化将导致严重的社会后果，在居民收入不公的条件下，将导致低收入群体受教育权的剥夺和三级教育入学率下降、辍学率上升，造成教育严重不公平，最终导致教育异化，教育的宗旨不再是育人而成为营利工具。

教育服务市场化从技术上说并不困难，问题在于教育服务应否市场化。公立的正规三级教育服务作为准公共服务，应由政府与市场共同提供，提供公共教育服务应是政府和财政的基本职能，因而教育服务不应市场化。

从国际范围看，没有任何国家将教育市场化，美国等国家出现的“教育券”和“特许学校”，实质是引入公立学校间竞争机制，以提供高教资源利用效率。

教育服务不应市场化，但应引入市场机制，如政府对学校财政拨款制度中，引入绩效拨款机制。对高等教育中重大项目、科学研究项目中实行招投标制度，以激励学校提高资源利用效率和提高教育质量。在学校人力资源配置中，教师实行聘任制，在招聘和职务晋升中引入竞争机制。在物力资源配置中对基建和大型设备采购实行招投标制度，以降低采购成本、防治腐败。

市场经济中的教育资源配置^{*}

当经济体制改革的目标确定为社会主义市场经济之后，教育应如何适应社会主义市场经济进行改革，成为教育界讨论的热点问题之一。讨论中有两种意见大相径庭：其一认为教育资源应以市场作为基础性配置手段，教育应市场化，学校应企业化；其二认为教育的宗旨是育人，教育不是商品，不应也不能市场化。二者的分歧涉及教育改革的方法论，即市场经济作用的范围和教育产品的性质。界定教育产品的性质将有助于上述问题的解决。

这里首先确定什么是公共产品和私人产品，它们各自具有什么特征；然后讨论公共产品和私人产品的资源是如何配置的；最后，讨论教育产品的性质及其资源配置方式应是怎样的。公共产品和劳务是指这些产品与劳务的利益为社会共同享有，而不能为任何一个人单独享有。私人产品与劳务则是指这些产品与劳务的利益只为购买它的消费者个人单独享有，而不产生外在经济利益。前者如国防设施和服务，为全社会成员享

^{*} 1996年发表于《方法》杂志。

有；后者如食品与服装，只为购买它的消费者个人所享有。

二者的主要区别在于消费和利益上是否具有排他性。公共产品和劳务为全社会消费，利益为社会共同享有，不具有排他性，如国防为该国有所有成员享有安全利益。私人产品与劳务在消费或利益上具有排他性，如食品，消费者以竞争性价格从市场购得和消费后，排除了他人的消费，而不会产生外在经济利益。

从数量来说，公共产品的供给量等于每个社会成员消费数量的和，每个社会成员都消费相同的数量。私人产品可以分成数量单位，供个人单独消费，每个人按其需要购买和消费，在供应总量中，每个人的消费量此消彼长，供给量等于各个人消费量的加总，在供给量一定的条件下，不可能增加一个人的消费而不减少其他人的消费，即在消费与利益上具有排他性。公共产品与私人产品的供给与资源配置方式各不相同。公共产品与劳务一般由政府通过政治程序或公共选择来分配，私人物品则通过市场分配。可以说，生产什么、怎样生产、为谁生产的问题，凡通过集体决策决定，就是集体产品，凡通过非集权的市场决定，就是市场产品。当然这是从纯粹意义上而言。为什么私人产品通过市场提供，公共产品要通过政府提供呢？这主要是因为，公共产品与劳务具有外在经济。市场配置资源达到最优，重要条件之一是经济当事人的生产或消费行为，不会对他人的福利产生影响。但是这种假设对公共产品和劳务却是不能成立的。例如，海上的灯塔，船过皆获其益，这是消费上的非排他性。而灯塔建造者想把其光亮占据，向每只过船收取灯光费，或只让付费的人享受照明，也是不现实的，这是利益上的非占有性。公共产品和劳务在市场上是鲜有人愿意提供的，因为它只对他人或社会有益，对提供者无利可图。因而对公共产品，市场不能进行资源有效配置，不能通过市场由生产者与消费者买卖方式提供。消费者的需求不能从市场价格上反映出来，私人产品的资源有效使用，要求 $\text{价格} = \text{边际成本} = \text{边际收益}$ 。但公共产品可供所有的人使用，一些人使用不能排除另一些人使用，增加一个使用者的边际成本为零，而且使用者对公共产品的边际收益也无从表现。因此，公共产品只能由政府提供，政府以税收方式迫使使用者付费。公共产品的需求与供给，由政府通过政治程序决定，即政府通过一定的政治程序，决定预算收入（税收）和支出方案，表示使