

教育投入理论与实践 ——以河南省为例

► 卫思祺◎著

中国社会科学出版社

教育投入理论与实践

——以河南省为例

■ 王中良等著

河南大学出版社

教育投入理论与实践 ——以河南省为例

► 卫思祺◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育投入理论与实践——以河南省为例 / 卫思祺著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013.8

ISBN 978-7-5161-3179-4

I. ①教… II. ①卫… III. ①教育投入—研究—河南省 IV. ①G527.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第205454号

出 版 人 赵剑英
选题策划 王 曦
责任编辑 刘晓红
责任校对 孙洪波
责任印制 戴 宽

出 版 社 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 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 8 月第 1 版
印 次 2013 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 17.75
字 数 301 千字
定 价 58.00 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

前 言

百年大计，教育为本。教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径。这是在人类社会发
展进程中逐步形成的共识并已经被人类发展历史所证明的事实。党和国家历来都高度重视教育，特别是新中国成立以来，在以毛泽东同志、邓小平同志、江泽民同志为核心的党的三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，全党全社会同心同德、艰苦奋斗，开辟了中国特色社会主义教育发展道路，建成了世界上最大规模的教育体系，保障了亿万人民群众受教育的权利。在2010年7月13日至14日的全国教育工作会议上，胡锦涛总书记发表重要讲话，进一步强调大力发展教育事业，是全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的必由之路。

进入21世纪以来，世界格局发生新变化、经济全球化深入发展、科技发展日新月异、知识经济方兴未艾，世界竞争更加激烈，综合国力的竞争归根到底就是国民素质的竞争、人力资源的竞争。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央站在全面推进改革开放和社会主义现代化的战略高度，提出了人才强国战略，作出了优先发展教育、建设人力资源强国的战略部署。为了保证战略部署的实施，我国又制定了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》。纲要明确指出，到2020年我国将基本实现教育现代化，基本形成学习型社会，进入人力资源强国的行列。

全国教育工作会议的召开和《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的颁布实施，为21世纪教育发展提出了新思想、新思路、新目标，更提出了新的要求。全国各地都充分认识到教

育的重要作用，正在认真深入学习、贯彻实施全国教育工作会议精神和《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》。在优化发展教育、实施人才强国战略的背景下，河南省作为人口资源第一大省，既为河南人口资源大省向人力资源大省、强省转变提供了新机遇，又为河南的教育提出了新要求。2010年8月10日，省委书记、省人大常委会主任卢展工到省教育厅调研，与厅领导班子成员和大中小学、职教、幼教工作者代表亲切座谈，面对面交流。对河南教育发展提出了具体的要求。他强调教育是基础，教育是支撑，教育是民生，教育是后劲，教育是形象，教育是未来，要持续提升认识，持续拓展思路，持续强化保障，以更加努力、更加振奋的精神，不断推动河南教育事业的发展，为中原崛起、河南振兴发挥更大作用，作出更大贡献。

实现教育科学发展，建设人力资源强国，就是要“基本实现教育现代化”。教育现代化不仅有教育理念的现代化，更要有现代化的教育制度做保证；不仅有教育程度、教育内容的现代化，更要求师资水平符合教育现代化的要求；不仅要求教育设施、教育手段现代化，更要求教育物质保障的现代化。实现教育现代化的关键在于加大对教育投入，为其提供良好的物质保障。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确规定了“教育投入是支撑国家或地区长远发展的基础性、战略性投资，是教育事业的物质基础，是公共财政的重要职能”，同时提出“要健全以政府投入为主、多渠道筹集教育经费的体制，大幅度增加教育投入”。因此，河南省实现教育现代化的关键就在于夯实教育发展的物质基础，构建现代的教育投入保障机制。

从河南省教育投入现状来看，仍然处在一个比较低的水平，严重阻碍了河南省教育发展，甚至还影响到国民经济发展的速度与发展潜力。我们作为在教育事业一线工作的同志，深知教育投入不足对教育发展的危害，也深知全省人民对现代教育的渴求。在每天的工作中，都希望河南省教育发展能够建立科学的经费保障机制，夯实各级各类教育发展的物质基础，彻底解决教育发展对资金的需求。因此，能够详细地研究河南省教育投入状况，从理论上尝试构建教育投入保障机

制就成为我们工作的另一个目标。2010年,《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020年)》颁布实施和全国教育工作会议的召开,全国上下正在深入贯彻实施会议精神特别是胡锦涛总书记和温家宝总理重要讲话精神,全社会形成了更加关注教育,更加重视教育、更加支持教育的良好氛围,这为我们研究这一命题提供了良好契机。

本书是从教育经济学的视角,运用系统的分析方法,科学地分析了河南省近十几年来社会经济发展与教育投入状况,深刻剖析了教育投入取得的成就与存在的问题。结合河南省教育发展目标和教育经费需求情况,尝试探讨如何构建符合教育发展需求的教育投入保障机制,以期在实际工作有所帮助。

本书的研究、撰写得到了河南教育厅相关处室大力支持,许多专家学者对本研究提出了许多建议和意见,在研究过程中还参考了国内外学者的研究成果,在此一并表示衷心感谢!

本书的出版得到河南省高等学校人文社会科学研究优秀著作项目的资助。

尽管极尽努力,由于精力和时间问题,研究中存在诸多缺憾。再加上水平和能力所限,书中难免疏漏,请读者不吝赐教,并非常感谢您提出宝贵意见。

目 录

前 言	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 研究意义	(6)
第三节 研究内容	(8)
第四节 研究方法	(10)
第二章 教育投入理论	(13)
第一节 人力资本理论	(13)
第二节 教育产品属性理论	(28)
第三节 财政教育支出理论	(38)
第四节 教育投入保障	(49)
第三章 教育投入分析	(56)
第一节 教育投入作用	(56)
第二节 教育投入的国际比较	(63)
第三节 教育投入的国内比较	(68)
第四章 河南省教育投入现状	(90)
第一节 河南省教育经费投入总量分析	(90)
第二节 河南省教育经费来源情况分析	(100)

第三节 河南省教育经费支出结构分析	(112)
第五章 贫困生资助	(123)
第一节 教育公平	(123)
第二节 义务教育阶段	(129)
第三节 非义务教育阶段贫困生资助	(136)
第六章 河南省各级教育投资效益	(152)
第一节 教育投资的收益率分析	(152)
第二节 河南省九年制义务教育投资效益分析	(159)
第三节 河南省高等教育投资效益分析	(166)
第七章 成就与挑战	(196)
第一节 河南省教育投入取得的成就	(196)
第二节 河南省教育投入存在的问题	(202)
第三节 存在问题的原因分析	(218)
第八章 河南省教育投入需求实证分析	(227)
第一节 河南省全面建设小康社会对教育及教育经费的 要求	(227)
第二节 教育需求的影响因素分析	(232)
第三节 河南省未来教育投入的需求预测	(236)
第四节 河南省未来教育投入的总体目标	(240)
第五节 实现目标的可行性分析	(247)
第六节 河南省教育经费投入的原则	(250)
第九章 教育投入保障机制构建	(255)
第一节 建立政府投入为主,多元化的 教育经费投入机制	(255)

第二节	建立健全各级各类教育经费保障机制	(259)
第三节	建立公平、科学的教育经费分配管理机制	(261)
第四节	加强管理,提高经费使用效益	(262)
第五节	进一步完善贫困生资助体系	(263)
第六节	制定支持教育优先发展的税收优惠政策	(265)
参考文献		(266)

第一章 导论

第一节 研究背景

百年大计，教育为本。教育是一个民族的根本事业，也是一个民族发展的基础、社会进步的基石。强国必先强教，教育具有先导性和全局性的作用，必须切实摆在优先发展的战略地位。党和国家领导人历来高度重视教育，特别是改革开放以来，在以毛泽东同志、邓小平同志、江泽民同志为核心的党的三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，全党全社会同心同德、艰苦奋斗，开辟了中国特色社会主义教育发展道路，建成了世界上最大规模的教育体系，保障了亿万人民群众受教育的权利。根据中国共产党第十七次全国代表大会关于“要坚持教育公益性质，加大财政对教育的投入力度，优先发展教育，建设人力资源强国”^①的战略部署，为全面提高国民素质，促进教育事业科学发展，我国又制定了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》。被社会各界称为新“教改”的纲要明确指出，到2020年我国将基本实现教育现代化，基本形成学习型社会，进入人力资源的强国行列。河南省是我国人口第一大省，却是教育的弱省。到2009年底河南省总人口为9967万，占世界总人口的1.5%，其中近70%的人为农村人口。各级各类学校在校生人数为2789.66万人，其占河南省总人口比重为27.99%。从各级各类学校来看，河南省为36600所，平均近3690人拥有一所学校，与全国的517514所，平均3896人拥有一所学校相比，也处在一个相同的水平。因此，河南省更应该

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，《人民日报》2007年10月25日。

重视教育工作，把教育放在优先发展的战略地位，加快由人口大省向人力资源强省转变的步伐。

教育投入是支撑国家或地区长远发展的基础性、战略性投资，是教育事业的物质基础，是公共财政的重要职能。实现教育现代化的关键在于加大对教育投入，为其提供良好的物质保障。教育与经济辩证关系告诉我们，经济是教育的基础，教育的发展又会推动经济的增长。在这个螺旋发展的过程中，加大教育经费投入是其可持续发展的基础，因此，世界各国都非常重视对教育的投入。从世界发达国家和发展中国家公共教育支出占GDP的比例来看，不仅普遍高于4%，且有进一步提高的趋势。通过对部分发达国家与发展中国家历年公共教育支出占GDP比例的变化情况进行比较分析，我们可以发现主要市场经济国家公共教育支出占GDP比例年平均值在4%—6%。根据世界银行的统计数据，1999—2000年，澳大利亚、加拿大、法国、日本、英国等高收入国家公共教育支出占GDP的均值为4.8%，而哥伦比亚、古巴、约旦、秘鲁、泰国和突尼斯等中等收入国家公共教育支出占GDP的均值为5.6%。基于此，联合国教科文组织呼吁各国公共教育经费支出占GDP的比例应达到6%。从当前的发展趋势来看，6%将是未来一段时间内世界各国公共教育经费支出的平均水平。^①就这一指标而言，我国一直在4%以下徘徊。在1993年，中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》中就明确规定：要“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，2000年达到4%”。教育部、国家统计局和财政部公布的《2008年全国教育经费执行情况统计公告》显示，2008年全国教育经费为14500.74亿元，比上年增长19.37%。2008年GDP为300670亿元，国家财政性教育经费占GDP的比例为3.48%，比上年的3.22%增加了0.26个百分点。这一指标虽然在2008年达到了历史最高点，但还是没有达到4%的目标，这充分说明我国的教育投入还处在一个非常低的水平。财政部副部长丁学东提出了从四个方面加大教育投入，确保2012年实现财政性教育经费支出占国民生产总值4%的比例：一是增强公共财政有效财力；二是进一步调整财政支出结构，加大对教育的投入；三是大力筹措其他财政性教育资金；四是切实加强

^① 张晓震：《4%：教育投入的历史心病》，《教育旬刊》2009年第3期。

教育经费的管理。因此,加大教育投入是保证我国教育可持续发展的首要任务,也是实现规划纲要所提出的战略目标的重要物质保障。

从河南省教育投入来看,该省仍然处在一个比较低的水平,严重阻碍了河南省教育发展,甚至还影响到国民经济发展的速度与发展潜力。进入21世纪以来,河南省国民生产总值迅速增长,已经连续5年排在全国第五,到2008年,河南国民生产总值18200亿元,同比增长12%。虽然河南省国民生产总值一直处在全国前列,但是,由于河南省是第一人口大省,人均国民生产总值比较低,排在全国后几名。从教育投入的总量来看,财政投入总量增幅也一直处在全国前列,但是财政性教育经费占河南省国民生产总值比重还是没有达到4%,一直在3%左右徘徊。2002—2008年国家财政性教育经费占地区生产总值的比重分别为2.58%、2.47%、2.3%、2.23%、2.27%、2.91%和2.7%,离4%的要求还有相当大的差距。由于教育经费的投入不足,造成了河南省教育发展中存在着许多问题。在城乡二元教育体制下,学前教育在农村基本上是一片空白,而城市里面幼儿园多以民营为主,政府直接投资兴建幼儿园较少;在义务教育阶段,在城乡虽然已实现义务教育,但是由于城乡教育质量、办学条件、教职工的工资待遇等方面存在着明显的差异,造成了城乡出现了截然不同的情形。大多数农村适龄儿童也随父母转移到城市,由于城市学校等发展远远落后于城市的扩展速度,造成城市教育资源紧张,“大班额”现象明显,而农村学校在校生人数越来越少。以郑州市为例,在生源比较多的地区小学生入学年龄已经提前到6岁半,但是,还是出现了个别班级学生人数达100人左右的大班额情况。普通高中、职业高中等中等职业教育由于政府财政投入不足,造成学生负担过重,特别是普通高等教育学生负担更重。对于农村家庭,培养一个大学生所需要的费用将是一个家庭10年的收入,教育投入已成为家庭的沉重负担,造成许多农村孩子因教育费用过高而放弃接受普通高等教育。另外,又因为国家对职业教育经费投入不足,我国职业教育相对滞后,农村劳动力职业技能缺乏等问题,远远不能适应我国产业结构升级换代的需求,进而阻碍了我国国民经济的健康发展。我们深刻分析了河南省教育投入存在的诸多问题,主要还是由于我国现行的教育财政投入体制造成的,特别是在全

面建设小康社会的战略背景下,我们更应该看到河南省教育财政中存在的问题与面临的挑战。

首先,教育财政体制改革取得优异成就,保障了各级教育的稳步发展,但是教育经费投入保障体制还不完善,特别是农村教育经费投入保障机制还不健全。改革开放后,我国教育采取了分级办学、分级管理的办学体制。在财政包干时期,县、乡两级财政相对充裕,基本上能够满足农村教育的基本要求。从1994年开始实行分税制后,乡村中小学教师工资主要来自于乡镇财政拨款和农村教育费附加,公用经费主要来自于向学生收取的学杂费,办学条件改善主要依靠农民的教育集资,县镇的中小学由县级财政负责。从2001年开始,在全国推行了农村税费改革,取消了农村教育费附加和教育集资。为了解决由此出现的农村义务教育经费缺口,从2001年开始实行“国务院领导、地方政府负责,以县为主”的义务教育管理体制。这种体制保证了教师工资的按时发放,维持了农村中小学的正常运转,但在实施过程中也存在着诸多问题。从2006年开始,我国实行“经费省级统筹,管理以县为主”的义务教育财政体制。2005年12月24日,国务院发出了《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》。其主要内容是“明确政府责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分担组织实施”的基本原则,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。2006年9月1日开始实施的《义务教育法》(修订案)确定了义务教育纳入国家财政保障由国务院和地方各级人民政府分担,实行省统筹的经费保障机制。同时,农村教育确定了国务院领导、省级人民政府统筹规划、以县为主的管理体制,这种制度设计改变了以前管理权和经费投入主体合一的体制。其优点在于:县级政府作为基层政府直接面对公共服务群体,可以更直接地了解当地义务教育的现实需要;经费的省级统筹使农村义务教育有了财政投入的保障。

其次,从社会主义新农村建设和构建和谐社会的宏伟目标出发,还应该看到教育还有许多问题急需解决:一是教师工资问题,特别是农村教育工资待遇问题。教师工资是农村教育经费的最大支出项目,教师是最重要的农村教育资源,尽管《国务院关于深化农村义务教育

经费保障机制改革的通知》（以下简称《通知》）和《义务教育法》（修订案）都专门提到要进一步完善农村中小学教师工资的保障机制，并要求确保农村教师工资按照国家标准按时足额发放；但《通知》和《义务教育法》（修订案）所强调的是按现行规定执行，现行规定即“以县为主”或“县级统筹”的体制。这可以理解为农村中小学教师工资保障问题并未列入此次“中央和地方分项目、按比例分担”的农村义务教育经费保障机制中，该机制更多强调的是保障公用经费。公用经费的解决仅仅可以使农村教育正常运行，而不能从根本上解决农村教育经费问题。二是基础教育实行国家统一办学基准问题。《义务教育法》（修订案）强调我国儿童少年不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等，均依法享有平等接受义务教育的权利，这些权利不仅包含入学条件的平等权，也包含享受均等化办学条件的权利。要实现城乡义务教育资源的均衡配置并进而实现基础教育资源的均衡配置，国家就必须统一基础教育办学标准，使城乡居民享受平等的教育待遇。三是城乡居民平等地享受高中阶段教育的问题。党的十六大明确提出了在2020年基本普及高中阶段教育的战略目标，教育部在2002年提出了“2010年普及高中阶段教育地区的人口覆盖率达到70%左右，2020年普及高中阶段教育地区的人口覆盖率达到85%左右，实现基本普及高中阶段教育”的目标。根据我国普及九年制义务教育的经验和我国的具体国情，要完成在2020年基本普及高中阶段教育的目标，就必须得到国家财政的强有力的支持，特别是中央财政的大量投入。我国普及九年制义务教育重点难点都在农村，同样，普及高中阶段教育重点难点也在农村。我国各省市高中阶段毛入学率差距巨大，2005年，北京、天津、上海高中阶段毛入学率均已超过95%。东部地区的江苏、浙江两省分别为86%、71%，中部的河南省为48.3%。总之，河南省由于教育经费投入不足，严重阻碍了教育的可持续发展，弱化了人力资本对经济发展的推动作用。

在现实的省情下，促进教育可持续发展的关键在于有足够的教育经费投入，建立教育投入保障机制。经济发展是教育发展的基础，要想使教育健康可持续发展，就必须加大教育经费投入，夯实教育发展的经济基础。与其他省市相比，河南省教育发展相对滞后的主要原因

在于教育经费投入不足。虽然河南省国民生产总值排在全国前五名，但由于河南省是第一人口大省，教育经费需求总量也是最多的。由于财政性投入一直没有达到国民生产总值的4%，个人、社会资本等多元化的融资渠道还没有形成，其他的教育经费来源非常有限，特别是高等教育只有郑州大学、河南大学等几所省部共建学校中，有少量的办学经费来自教育部等单位外，其余的高等院校的主要办学经费主要来自省内，进一步加剧了高等院校办学经费紧缺的局面。

因此，在国家财政性教育经费投入非常有限的情况下，必须建立起符合社会主义市场经济发展需求的、多元化的教育经费投入保障机制，才能有效地确保河南省教育健康可持续发展，为河南省变人力资源大省为人力资源强省奠定坚实的基础。

第二节 研究意义

完善各级教育经费投入机制，保障学校办学经费的稳定来源和增长是实现教育优先发展，逐步实现人才强国战略的重要保障，对全面实现小康社会目标、建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家具有决定性意义。国内外学者已经从教育的产品属性、教育财政等方面进行了详细而深入的研究，以此理论为基础，为我们研究河南省教育投入问题奠定了坚实的理论基石。在我们的研究过程中，以河南省近几年教育投入数据为依据，对河南省教育在各个方面投入情况进行分析，在此基础上构建河南省教育投入保障机制。

一 理论意义

首先，本书进一步丰富和深化了教育产品的属性理论。经济学依据产品的排他性和竞争性等特点将产品划分为私人物品和公共物品。国内外许多学者依照教育整体产品的属性，认为教育是具有非排他性、非竞争性的公共物品；也有许多学者认为，拥有较高教育水平的人与受教育程度低的人相比，明显具有竞争性和排他性，于是认为教育也具有私人物品的特性。本书在充分详细地分析各级教育的属性的基础上，得出了在不同教育阶段，教育产品的属性是不同的结论，

进一步丰富了教育产品的属性理论。其次,丰富了教育财政理论。依据不同教育层次教育产品属性的差异性,教育财政支付的侧重点也应该有所区别。对于义务教育产品的公共产品属性,政府财政应全额进行投入,保证义务教育可持续性;根据中等职业教育和高等教育的准公共产品属性,应当建立起政府引导下,个人、社会资本等共同参与的多元化资金来源渠道。根据我国教育财政的特点,提出了应该进一步完善中央、省、市等合理的教育资金投入机制,保证教育财政的资金供给,为解决教育财政投入不足问题提供了一条新的理论思路。最后,教育投入保障机制的重构是一个系统的工程,也是将教育资金供给主体有机整合的过程,不能只看到树木,而看不到森林。本书运用各种理论详细地分析河南省教育投入的变革历史、深刻地剖析了现行的教育财政投入体制等,在理论上为重构公共财政体制下教育财政体制问题进行了深入探索,为解决省级教育财政问题提供了一个较为完整的理论视角和分析工具。因此,研究教育投入保障机制具有重要的理论意义。

二 实践意义

河南省是人口大省,但不是教育投入的大省,要想实现中长期教育规划目标,就要有足够的教育经费投入作为保障,因此河南省要实现人力资源大省的目标,还要有付出几倍于兄弟省份的努力。研究如何构建河南省教育经费投入保障机制,对于尽快实现教育现代化具有重要的实践意义,主要体现在以下几个方面:首先,为解决河南省教育经费投入不足提供了一种范式。本书从河南省实际出发,分析了近十年的教育经费投入状况,通过河南省财政性教育经费占GDP的比重与全国平均水平、中部六省的投入水平的比较,进一步辅证了河南省财政性教育经费投入不足是造成教育发展相对滞后的主要原因。在此基础上,再次进行了深层次的制度剖析,分析发现河南省现行的教育财政体制不能够真正解决教育经费供给问题,特别是解决农村教育投入严重不足问题。本书以此为据,提出的重构河南省教育财政体制的基本出发点和基本措施是试图从根本上解决教育经费不足问题,这为解决因教育经费不足引起的教育问题提供了一种范式,具有一定实际