

课题组组长 杨 晔 杨大楷

课题组副组长 孙 敏 刘曦腾

2011中国投资发展报告

——提高教育投入中政府施行行为的能力

上海财经大学投资研究所

上海财经大学出版社

2011

中国投资发展报告

——提高教育投入中政府施行行为的能力

上海财经大学投资研究所

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

2011 中国投资发展报告:提高教育投入中政府施行行为的能力/上海财经大学投资研究所编. —上海:上海财经大学出版社,2011.7

ISBN 978-7-5642-1092-2/F·1092

I. ①2… II. ①上… III. ①投资-研究报告-中国-2011②教育投资-研究报告-中国-2011 IV. ①F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 108383 号

□ 责任编辑 李宇彤

□ 封面设计 周卫民

2011 ZHONGGUO TOUZI FAZHAN BAOGAO

2011 中国投资发展报告

——提高教育投入中政府施行行为的能力

上海财经大学投资研究所

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

宝山葑村书刊装订厂装订

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 23.75 印张 401 千字

定价:49.00 元

2011 中国投资发展报告

——提高教育投入中政府施行行为的能力

编委会主任：王洪卫

编委会委员(按姓氏笔画为序)：

方 芳 王洪卫 应望江 杨大楷
高晓晖 姚玲珍 简德三

课题组组长：杨 晔 杨大楷

课题副组长：孙 敏 刘曦腾

课题组成员(按姓氏笔画为序)：

王佳妮 刘庆生 刘曦腾 闫 蒙
孙 敏 李佳璇 应望江 汪若君
杨大楷 杨 晔 杨 纲 杨 葵
张 烁 郑刘婧 高晓晖 姚玲珍
简德三

内容简介

本报告在紧密联系 2010 年中国投资运行实践的基础上,通过理论研究、实证分析、市场调研、案例剖析和专题研究五种方法,从提高教育投入中政府施行行为的能力入手,深入研究了我国教育投入的基本特征与政府行为缺位、教育投入中政府行为的国际比较、教育投入中政府行为的绩效评价、提高我国教育投入中政府施行行为能力的理论问题和实践问题。

ABSTRACT

Closely related with the situations of China's investment practices in 2010, this report probes into improving the government behavioral ability in education investment, by using five theoretical approaches: the theoretical study, the demonstration analysis, market research, the case analysis, and the subject reports. Through improving government behavioral ability in education investment, the report deeply studies the basic characteristics of China's education investment and analysis of government functional absence, international comparison of government behavioral in education investment, performance evaluation of government behavior in education investment and the theoretical and practical problems in improving government behavioral ability in education investment.

前 言

《2011 中国投资发展报告》系统地研究了提高教育投入中政府施行行为能力的发展问题——针对当前国内外投资领域对中国政府教育投入的密切关注而提出的一项重要问题。本报告在紧密联系 2010 年中国投资运行实践的基础上,通过理论研究、实证分析、市场调研、案例剖析和专题研究五种方法,从提高教育投入中政府施行行为的能力入手,深入研究了我国教育投入的基本特征与政府行为缺位、教育投入中政府行为的国际比较、教育投入中政府行为的绩效评价、提高我国教育投入中政府施行行为能力的理论问题和实践问题。

中国投资成就的评价离不开中国投资运行的大背景。由固定产业、金融投资和国际投资组成的中国投资经济,在当前凸显出宏观调控与新政频出、结构升级与环境完善的新的变化趋势。

教育是事关民生的重要决策领域,是人力资本形成和积累的主要途径,是建设和谐社会、贯彻科学发展观、积蓄知识经济时代经济发展后备军的重要举措。正如内生理论学派的观点:教育所形成的人力资本才是经济长期均衡发展的根本决定因素。也就是说,教育投资不再是简单支出或消费,而是一项重要生产要素——人力资本——的生产行为,而且教育的准公共品属性以及不同教育阶段和教育类型的收益特征差异,决定了各级次和类型的教育投入供给主体是不同的,即基础教育由政府供给,而非基础教育由政府和市场共同供给。但在我国,由于历史原因,政府教育投入力度、社会普及的广度以及教育观念贯彻

的深度都不尽如人意,虽纵向比有所进步,而横向比却差距甚大。近年来,我国经济发展取得了举世瞩目的成就,但是,深入来看,经济结构的失衡、增长方式的外延性以及由此而生的诸多民生问题(比如资产价格泡沫、人力资本层次偏低等)成为经济进一步发展的阻碍。因此,在经济转型时期、在“调结构”的基调下、在建设和谐社会的进程中,本报告的研究内容——政府在教育投入中如何调整行为策略,明确各级教育的供给主体和供给责任,并通过规划、引导、调控、监督等其他行为,为整个社会的教育投资营造公平、高效的投资环境,优化教育资源的配置,提高总社会福利水平——就具有非常重要的理论和现实意义。

基于政府教育投入的基本理论研究表明:根据公共品理论,外部性特征的存在使得政府成为公共品的唯一供给主体,而介于公共品和私人产品之间的准公共品则可由市场和政府共同提供。在教育领域,基础教育的社会收益大于私人受益,是典型的公共品领域,而高等教育具有在消费上的排他性和竞争性以及收益和成本上的外溢性的特征,是典型的准公共产品领域。因此,基础教育应由政府全权负担,而高等教育(非基础教育)则由市场和政府共同提供。这就明确了教育的供给主体和供给责任的问题。人力资本理论不仅扩展了资本的研究范畴,而且开创了内生经济增长理论研究的先河。以人的知识能力为核心的人力资本积累是经济持续增长的重要推动力之一,而教育投入是培育、深化、维护人力资本的主要手段。因此明确教育投资的人力资本属性,是当前转变经济增长方式、转变教育投入观念的必要基础。而政府投入的经济发展阶段论则明确了政府在不同经济发展阶段的责任侧重点,从一个侧面印证了现阶段政府进行教育投入的必要性和重要性。

通过对我国教育投入的基本特征和政府行为“缺位”的分析,我们发现:教育投入绝对不足与相对不足并存、层级结构和地区结构失衡是我国现阶段教育投资领域的主要问题。究其根源在于政府行为的“缺位”,即教育投资的人力资本属性未得到充分认识、财税政策对社会办学力量的引导效应不足、财政性经费来源得不到保障等。如何解决这些问题,是现阶段提高教育投入绩效、优化资源配置、提高社会福利水平的关键,进而也为随后研究政府教育投资效应的实证检验和提高绩效提供了坚实基础。

基于政府教育投入行为的国际比较表明:无论是发达国家还是发展中国家,政府在全社会教育投入活动中不但发挥着日益重要的作用,且在

发展教育事业及教育投入中也有诸多共同点。国际经验还表明:经济发展水平不同的国家,或者同一国家的不同发展阶段,政府的教育投入行为也有所不同。一般规律是:发展中国家教育投入占国民生产总值的比例增长速度超过发达国家,教育投入占财政支出的比例也高于发达国家;发达国家教育投入的来源更加多样化,政府教育投入是教育投入的主要来源,学费是非义务教育投资的重要来源;多数发达国家都制定了教育财政的法律和法规,其中都有教育经费的明确规定;各国经济和教育发展过程中,教育投资的重点由初等教育经中等教育向高等教育转移,各级教育生均经费差距随经济发展而逐步缩小。这些经验对认识和解决我国教育投入问题具有重要的借鉴意义。

对我国政府教育投入行为的绩效评价是一项探索性的工作。绩效评价的目的是使行为主体的效益最大化。建立科学而全面的绩效评价体系是约束政府教育投入行为、公正评判其投入绩效的重要基础。项目组从政治效益、经济效益和社会效益三个层面综合评价政府教育投入的绩效。每个层面又分别从横向和纵向、宏观和微观、总量和均量等角度设计二级和三级评价指标,并通过问卷调查为各指标赋予权重,采用层次分析法设计了政府教育投入绩效的综合评价模型,从而提高政府教育投入绩效提供科学有效的评判依据和基础。

同样,对我国政府教育投入行为的计量检验也是一项探索性的研究。项目组运用协整理论对我国政府教育投入的经济增长效应、就业效应和对私人教育投资引导效应进行了计量检验。研究结果发现:一是政府教育投入的经济增长效应存在滞后,且效果不显著。二是政府教育投入对就业具有正效应,但效应较弱;分行业看,政府教育投入增加对就业结构(主要是三次产业就业结构)的调整效应不显著。三是政府教育投入对私人教育投资综合效应体现为挤入效应,但在短期波动中,则表现为挤出效应。这些效应的弱化主要是由教育投资体制的制约和教育投资收益的低效率引起的。究其更深层次的原因,正是在于政府的行为“缺位”,即投入总量不足、结构失衡、效率低下、决策导向存在偏差、现行财税体制与教育投入体制的制约等。纠正政府教育投入行为的缺位,是对我国现行教育投资体制和管理进行改革的迫切要求,也是我国公共教育政策制定中下一个重点关注的问题。

基于全面提高全社会教育投资绩效的原则,针对政府教育投入行为“缺位”问题,项目组认为,提高我国政府教育投入行为绩效的路径应当

是:明确现阶段教育投入中政府施行行为的边限定于“市场失灵”的公益性领域,是提高政府行为绩效的重要前提;弘扬教育投入的经济增长特性和人力资本特性从而转变全社会教育观念,是提高政府行为绩效的思想保障;建立教育投入弱势补偿机制(包括弱势地区和弱势群体)、设立专门教育税种拓宽财政性资金来源、发展资本市场融资渠道拓宽非财政性教育资金来源,是提高政府行为绩效的有力措施;而通过完善教育法律法规和相关财税制度从而优化教育投入环境,则是提高政府行为绩效的制度基础。

为了深入研究上述问题,本报告附列了一份专题报告。它以教育投资发展缓慢、难以满足国家需要为切入点,立足于彩票为教育融资的理念,综合分析了国内国际的教育现状以及彩票市场乃至教育彩票市场的历史和现状,论证了教育彩票发行的必要性和可行性,并对教育彩票发行进行了实际调研活动。在这些基础上,对教育彩票发行管理与风险防范等方面进行了探索和研究,并创造性地设计了教育彩票发行的大体模式。

在市场经济条件下,教育投入问题不再仅仅是政府的投入问题,而应该是全社会的投入问题。政府的教育投入仅是全社会教育投入的一个重要有机组成部分,而且,政府的投入也必须在与社会其他投入的相互协调和融合中才能提高效用,体现更大的价值。基于全面提高全社会教育投入绩效的原则,研究成果从明确政府施行行为范围到政府绩效管理的评价,从增强政府平衡教育条件的财政能力到新增教育税源、教育公债、教育彩票的改革,从不同层级的教育投入采取有差别的调控手段到优化教育投入环境,为提升我国教育投入的质量与效益提供了具体的对策安排和措施建议,对提高我国教育投入中政府施行行为能力具有重要的路径意义。正是基于这一意义,本项目受到了国家有关主管部门的高度重视。财政部财政科学研究所认为:该项目“吸收和借鉴了教育经济学、教育财政学、教育管理学、信息经济学和行为学的基本原理与方法,以科学发展观为指导,以建设学习型社会和创新型国家为目标,紧密联系我国教育投入的实际,将政府施行行为纳入全社会教育投入行为管理体系,在对教育投入中政府缺位分析及国际比较的基础上,探索我国教育投入中政府行为的绩效评价原则和方法,为落实教育优先发展战略,强化全社会教育投入的行为引导、调控管理、提高效益作出了积极的贡献。该项目研究成果有助于政府相关部门更好地掌握政府教育投入的实际情况,为进一步促进和加强全社会教育投入的协调提供了决策参考依据”。

《2011 中国投资发展报告》是由上海财经大学“211 工程”第三期重点学科建设项目(2007330022)、国家自然科学基金项目(70903046)(71073101)、教育部人文社会科学研究项目(08JA790082)资助,上海财经大学投资研究所连续追踪研究中国投资领域重大问题的一项专题报告。这份研究报告以学者的视角而非投资者或者官方的视角,面对投资领域的现实提出问题,调查研究,总结经验,提炼观点,形成政策性建议,供政府有关部门、投资公司、研究机构决策参考。围绕投资领域,上海财经大学投资研究所已经连续 10 年编写了《2000 中国投资发展报告——迈向稳定的证券市场》、《2001 中国投资发展报告——推进成长的风险投资》、《2002 中国投资发展报告——迈向国际化的投资框架》、《2003 中国投资发展报告——转轨经济中的政府投资》、《2004 中国投资发展报告——可持续发展的房地产投资》、《2005 中国投资发展报告——中国投资环境评价》、《2006 中国投资发展报告——可持续发展的开发区》、《2007 中国投资发展报告——蓬勃兴起的中小企业融资》、《2008 中国投资发展报告——方兴未艾的产业投资基金》、《2009 中国投资发展报告——勇于创新的跨国公司网络组织》、《2010 中国投资发展报告——变革中发展的大企业集团风险投资》。在《2011 中国投资发展报告——提高教育投入中政府施行行为的能力》中,上海财经大学的杨晔、杨大楷任组长,他们主持了报告的写作大纲及初稿的审阅、讨论工作。本报告的主要撰写人员有:王佳妮、刘庆生、刘曦腾、闫蒙、孙敏、李佳璇、应望江、汪若君、杨大楷、杨晔、杨葵、张烁、郑刘婧、高晓晖、姚玲珍、简德三,以及重庆医科大学管理学院杨纲副教授。其中,第一章由杨大楷、李佳璇撰写;第二章由姚玲珍、郑刘婧撰写;第三章由应望江、张烁撰写;第四章、第五章、第六章由杨晔撰写;第七章由杨晔、孙敏、杨纲、杨杰撰写;第八章由孙敏、杨纲、汪若君撰写;第九章由孙敏、王佳妮、刘庆生撰写;第十章由杨晔、孙敏、刘曦腾、闫蒙、杨葵、简德三、高晓晖撰写;专题报告由杨大楷、郑刘婧撰写。最后由杨晔进行总纂和定稿。

上海财经大学投资研究所

2011 年 4 月

目 录

前言	(1)
第一章 经济结构调整中的固定资产投资	(1)
第一节 2010 年宏观经济与固定资产投资态势	(1)
第二节 2011 年宏观经济发展态势与政策取向	(13)
第二章 改革创新中的金融投资	(35)
第一节 2010 年金融投资回顾	(35)
第二节 2011 年金融投资展望	(56)
第三章 助力经济转型的国际投资	(61)
第一节 2010 年中国外商直接投资和中国对外直接投资态势 ...	(62)
第二节 2011 年中国外商直接投资和中国对外直接投资发展趋势	(71)
第四章 导论	(86)
第一节 选题的意义	(87)
第二节 研究对象和基本内容	(93)

第三节	研究方法与创新之处	(102)
第五章	政府教育投入行为的基本理论研究	(107)
第一节	公共品理论	(108)
第二节	人力资本投资理论	(116)
第三节	政府投入理论	(122)
第六章	我国教育投入的基本特征与政府行为“缺位”分析	(128)
第一节	我国政府教育投入的演变历程	(128)
第二节	我国教育投入的现状	(136)
第三节	我国政府教育投资行为的“缺位”分析	(165)
第七章	政府教育投入行为的国际比较	(173)
第一节	发达国家政府教育投入行为的国际比较	(173)
第二节	新兴国家政府教育投入行为的国际比较	(203)
第八章	我国政府教育投入行为的绩效评价	(220)
第一节	政府教育投入行为绩效评价的原则	(220)
第二节	政府教育投入行为绩效评价的方法	(227)
第三节	我国政府教育投入行为绩效评价的实证分析	(239)
第九章	我国政府教育投入效应的计量检验	(249)
第一节	我国政府教育投入经济增长效应的计量检验	(249)
第二节	我国政府教育投入就业效应的计量检验	(259)
第三节	我国政府教育投入对私人教育投资引导效应的计量检验	(269)

第十章	提高我国政府教育投入行为绩效的路径选择	… (274)
第一节	明确政府教育投入施行行为边界	… (274)
第二节	加强政府教育投入行为的绩效管理	… (282)
第三节	加强对全社会教育投资行为的调控力度	… (291)
专题报告	中国教育彩票发行的探索	… (295)
附录 1	政府教育投入行为绩效评价的问卷调查	… (309)
附录 2	国家中长期教育改革和发展规划纲要 (2010—2020 年)	… (316)
参考文献		… (349)

第一章

经济结构调整中的固定资产投资

2010年,受政策边际效应递减以及围绕加快转变发展方式、经济结构调整等多重宏观调控政策影响,投资增速稳步放缓,投资结构有所改善,与应对金融危机初期相比,2010年以来经济增长的动力结构发生积极变化,形成了市场驱动的投资、消费和出口共同拉动经济增长的良好格局。同时,物价涨幅出现趋稳迹象,资产泡沫化风险降低,经济运行从应对危机的特殊状态向正常增长轨道的转变有了重要进展。

第一节 2010年宏观经济与固定资产投资态势

一、2010年宏观经济形势的基本判断

2010年是我国应对国际金融危机、保持经济平稳较快发展、加快转变经济发展方式的关键一年,我国有效巩固和扩大了应对国际金融危机冲击的成果,国民经济运行态势总体良好。国民经济保持“稳增长、调结

构、促转变”的发展格局,除了有一个良好的国际经济环境外,宏观调控政策有效地发挥了决定性的作用。一是取消部分钢铁、医药、化工产品、有色金属加工等 406 种商品的出口退税;二是出台了以“房市 11 条”为首的一系列关于房地产方面的调控措施;三是央行六次上调存款准备金率;四是继续实施适度宽松的货币政策;五是淘汰落后产能,加大清洁能源投资;六是发布稳定市场价格的“国 16 条”。这一系列政策措施的出台和落实,不仅有效地避免了经济运行继续过热,把过快速度放慢下来,而且加快了经济结构调整,促进了经济转型升级。

(一) 经济结构中各产业保持平稳增长

2010 年国内生产总值为 397 983 亿元,按可比价格计算,比 2009 年增长 10.3%,增速比 2009 年加快 1.1 个百分点。分季度看,四个季度国内生产总值分别增长 11.9%、10.3%、9.6% 和 9.8%。2010 年季度之间经济增长逐季放缓,前高后低,其原因主要有两个:一是基数不断抬高。2009 年全年经济运行呈现“前低后高”,对 2010 年经济走势的影响明显。二是政策主动调控。2010 年以来国家先后出台两次房地产“新政”、规范地方融资平台和加大节能减排等政策,对经济增长起到了明显的抑制作用。此外,第一产业增加值 40 497 亿元,增长 4.3%;第二产业增加值 186 481 亿元,增长 12.2%;第三产业增加值 171 005 亿元,增长 9.5%。第一产业增加值占国内生产总值的比重为 10.2%,比 2009 年下降了 0.4 个百分点;第二产业增加值比重为 46.8%,与 2009 年持平;第三产业增加值比重为 43%,比 2009 年上升 0.4 个百分点。

农业生产稳定增长,粮食连续 7 年增产。2010 年粮食总产量达到 54 641 万吨,比 2009 年增长 2.9%。2010 年棉花产量 570 万吨,比 2009 年减产 14.6%,主要是由于异常天气对棉花单位产量造成的影响。肉类产量保持稳定增长,2010 年猪牛羊禽肉产量 7 780 万吨,增长 3.6%,其中猪肉产量 5 070 万吨,增长 3.7%。

工业经济平稳健康运行,规模以上工业增加值比 2009 年增长 15.7%,增速同比加快 4.7 个百分点。分季度看,一季度同比增长 19.6%,二季度增长 15.9%,三季度增长 13.5%,四季度增长 13.3%,这既有 2009 年“前低后高”基数因素的影响,也是宏观层面主动调控的结果。在规模以上工业增加值中,轻工业增长 13.6%,同比加快 3.9 个百分点;重工业增长 16.5%,同比加快 5 个百分点。2010 年 1~11 月份,全年规模以上工业企业实现利润 3.88 万亿元,上缴税金 2.71 万亿元,同比

分别增长 49.4% 和 28.5%；企业亏损面由上年同期的 17.4% 缩小到 12.9%。

（二）对外贸易快速增长，外商直接投资有所增加

2010 年是我国对外贸易调整发展的关键一年，我国对外贸易不但经受住金融危机的严峻考验，在调整和应对危机中前进，贸易大国地位进一步巩固，而且贸易结构进一步优化，市场多元化格局更加合理，外贸增长协调性趋于改善。2009 年我国出口总额上升至世界第一位，占全球出口比重由“十五”末上一年的 8.9% 提高到 9.6%，进口总额上升至世界第二位。2010 年以来，在各方面共同努力下，我国进出口实现了较快恢复性增长。2010 年 1~11 月进出口规模已经超过 2008 年全年水平，再创历史新高。2010 年，全国进出口总值为 29 727.6 亿美元，同比增长 34.7%。其中：出口 15 779.3 亿美元，增长 31.3%；进口 13 948.3 亿美元，增长 38.7%。贸易平衡状况进一步改善，贸易顺差 1 831 亿美元，比上年减少 130.1 亿美元，同比下降 6.4%。实际使用外商直接投资金额 1 057.35 亿美元，增幅 17.4%。其中，中国房地产吸收外资占吸收外资总额的 22.7%。此外，根据联合国贸易和发展组织近日公布的数据显示，2010 年全球外国直接投资持续低迷，仅为 1.12 万亿美元，比 2009 年增长 1%，2010 年中国外商直接投资占全球总额的 1%，增速也远超全球。年末，外汇储备达 28 473 亿美元，较 2009 年末增加 4 481 亿美元，同比增长 18.7%。

（三）居民消费价格大幅上涨，生产资料价格增幅较大

全年居民消费价格比上年上涨 3.3%，其中 12 月份 CPI 同比上涨 4.6%，环比上涨 0.5%，城市上涨 3.2%，农村上涨 3.6%。从构成看，消费品价格上涨 3.7%，服务项目价格上涨 2.0%。从类别看，食品上涨 7.2%，其中粮食上涨 13.3%，其余商品价格有涨有落。原材料、燃料、动力购进价格上涨 9.6%，比上年增加 17.5 个百分点。工业品出厂价格上涨 5.5%，比上年增加 10.9 个百分点，其中生产资料价格上涨 6.6%，生活资料价格上涨 2.0%，农产品生产价格上涨 10.9%，固定资产投资价格上涨 3.6%，比上年增加 6 个百分点。全年 70 个大中城市房屋销售价格比上年上涨 6.4%，增加 0.9 个百分点，其中新建住宅价格上涨 7.6%，二手住宅价格上涨 5%。

（四）金融运行健康平稳，货币供应量稳步增长

2010 年货币供应量稳步增长，人民币存贷款增量减少。12 月末，广