

JIAOYU TOUZI TIZHI GAIGE
DE LILUN YU SHIJIAN
WENTI YANJIU

华中师范大学出版社

范先佐 著

教育投资 体制改革 的理论与实践问题研究

教育投资体制改革的理论与实践 问题研究

范先佐 著

华中师范大学出版社

2003 年·武汉

(鄂)新登字 11 号

图书在版编目(CIP)数据

教育投资体制改革的理论与实践问题研究/范先佐
著. —武汉:华中师范大学出版社, 2003. 8

(桂苑书丛)

ISBN 7-5622-2031-X/G·990

I. 筹… II. 范… III. 教育事业-投资-体制改革-研
究 IV. G522.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 049659 号

教育投资体制改革的理论与实践问题研究

◎范先佐 著

华中师范大学出版社出版发行

本社照排中心排版

(武昌桂子山 邮编:430079)

新华书店湖北发行所经销 武汉市科普教育印刷厂印刷

责任编辑:张红梅

封面设计:新视点

责任校对:罗少琳

督 印:方汉江

开本:850×1168 1/32

印张:10 字数:215 千字

版次:2003 年 8 月第 2 版

2003 年 8 月第 1 次印刷

印数:3 001—5 000

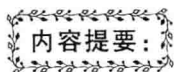
定价:19.8 元

本书如有印装质量问题,可向承印厂调换。

读者如需邮购我社出版的图书,可通过以下方式向我社咨询或查询:

咨询电话:027-67861321 传真:027-67863291

网址:<http://press.ccnu.edu.cn> 电子信箱:hscbs@public.wh.hb.cn



内容提要:

教育投资体制既是经济体制的一个组成部分,也是教育体制的一个组成部分,它是由经济体制和教育体制共同决定的。本文正是立足于我国社会主义初级阶段社会经济发展及教育发展的现状,通过理论分析和对比研究说明了教育投资体制发展的方向,论证了教育投资体制改革对我国教育事业和经济建设发展的作用,对我国从一个人口大国迈向人力资源强国提供了理论研究的视角和对策实施的保障。

出版前言

“桂苑书丛”是我社建社早期组织的一套丛书,20世纪80年代曾推出五种,均系青年学者的论著,取得了良好的效果。现在,我们在出版以前辈学者产生过影响的论著为内容的“桂岳书系”的同时,继续长期出版“桂苑书丛”,主要是及时发表华中师范大学青年学术带头人的最新重要研究成果。

我们的校园既有参天大树,也有如茵的绿坪,共同构成宏阔幽深而富有盎然生气的美丽景致。今日的大树,是由昨日的幼苗长成;今日的幼苗,可望成为明日的大树。一代一代,使我们的学术事业,永葆青春活力。

青出于蓝,后来居上,本是先师们的期望,也是历史发展的规律,“桂苑书丛”的作者却还有他们特别的幸运。他们是20世纪70年代末期以来先后接受学术训练,次第攻读学士、



硕士、博士学位,踏上学术道路的。他们在改革开放、政通人和的环境中,得以专心致志精研本民族的典籍,得以便利地探求域外的新知;他们在撰写和发表论著的客观条件方面,也享有前人当年缺少的惠益。这一代学者群的成长,从一个侧面映现出社会主义祖国前进的雄姿;他们的论著,也自然具有前人所少有的新颖的特色。每当我们编阅这类书稿的时候,不但真切地看到作者无畏拼搏的身影,而且还总是真切地嗅出作者的导师们思想乳汁的芳香,又总是欣悦地听见时代涛声的回响。我们往往产生这样一种感受:自己不是面对一本书稿,而是面对一位正在或即将崭露头角的学人;不是面对一位学术界新人,而是面对一个大步迈进的学科;不是面对一个学科,而是面对充满希望的社会主义学术事业。

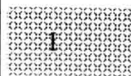
由于我社为校内若干学科、若干系所编有多套丛书,每套丛书的作者包括一个学科或一个系所老中青几辈学者,因此,“桂苑书丛”所收录的,远不是我校青年学者新作的全部,而只能是其中的很少一部分。策划这套书是想表达出版工作者对新生学术力量的关注之情。20世纪初,长沙杨昌济先生寓意深远地题句云:“欲栽大木拄长天。”杨先生所从事的,是少数先觉者的开辟工作;我们所参与的,则是全民族浩大严密的系统工程。值此春和景明之时,在美丽的校园里,在祖国的大地上,千千万万幼树正伸枝展叶、茁壮成长,让我们都来浇灌和培植吧!

华中师范大学出版社

1997年4月20日

导言

“20世纪90年代以来,随着我国社会主义市场经济体制改革的不断深入,计划经济向市场经济的全面转型,有关教育投资短缺、中小学乱收费、高校招生并轨、择校生、私立民办学校的高收费等大大小小、林林总总的问题,铺天盖地而来,使之成为我国教育发展中的热点和难点问题,因而受到社会的广泛关注。不少专家学者为此殚精竭虑,进行了大量研究,提出了不少好的主张和建议。但是,纵观这一时期的研究,大都是就教育投资某一方面的问题所进行的研究,就事论事的多;很少有人从理论和实践相结合上进行整体和系统的研究,特别是如何联系我国社会主义市场经济体制改革发展的实际,就教育投资体制改革的一些重大理论和实践问题进行研究,则更是有待于进一步深入下去。因此,在现有研究的基础



上,开展教育投资体制改革的理论和实践问题研究,是当前我国教育体制发展改革面临的重要课题。

本书正是根据实际和理论的需要,选择了教育投资体制改革的理论和实践问题作为研究课题。

教育投资体制既是经济体制的一个组成部分,也是教育体制的一个组成部分,它是由经济体制和教育体制决定的。教育投资体制反映经济体制和教育体制、财政体制和金融体制的特征。举凡由谁投资、由谁决策、由谁负责实施、投资如何运行、如何管理、由谁得益或承担风险等教育投资过程中的一系列问题,都是教育投资体制的内容。教育投资体制只有在适应社会主义市场经济发展的过程中不断改革、不断完善,才能充分满足教育发展的需要。对教育投资体制及其改革的研究,就是要在深刻认识社会主义初级阶段基本国情的基础上,说明教育投资体制发展的方向,论证教育投资体制改革对于我国教育事业的发展,对于我国社会主义市场经济体制逐步建立和不断完善的积极作用,从而促进教育投资体制循着正确的方向逐步改革,不断完善。

但是,长期以来,无论是传统的社会主义教育理论,还是传统的社会主义经济理论,都忽视社会主义的商品经济性质和价值规律的作用。理想化的计划经济模式对商品货币关系的若即若离、若明若暗的含混态度,使得社会主义经济条件下的教育投资和教育投资体制问题一直处在一种浑浑沌沌,说不清、道不明的状态之中。其主要表现是:

第一,有教育投资而无教育投资理论。

投资是为了获取效益而投入资金用以转化为现实资产或金融资产的行为和过程。教育投资则是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。然而,几十年来,尽管我们并不抹煞和否定“教育投资”这个概念,但在高度集中

的计划经济体制下,它却与商品经济、市场经济的指导思想和理论基础存在着根本冲突,因为传统的计划经济与商品货币经济之间是不可能具有共同的运作理论依据的。也许正是由于这个根本性的原因,在我国教育发展过程中,教育投资理论几乎是一片空白。这种忽略与遗忘,并不是经济学家或教育学家的疏忽,而是在计划经济理论模式的“地基”上,根本不可能建立起与商品经济和市场经济相联系的教育投资理论大厦,致使这个作为教育发展的重要“基因”,在理论上显得十分苍白和冷落。

第二,有教育投资行为和教育投资活动,但没有相对独立的教育投资体制。

在传统的社会主义经济体制下,高度集中的、以行政手段为主的计划指令,统收统支的财政分配、利益分配格局,学校的所有权与经营权的同一性,教育投资渠道与投资主体的单一性,使得教育投资体制的研究显得既无必要又无实质性的意义。只要教育投资跟着计划“盘子”走,学校跟着行政指令走就行了。教育运行的指令化、教育投资配置的计划化不仅使教育投资体制湮没在计划、财政等体制之中,丧失了自身的存在价值和相对独立性,而且使教育发展中的这个活跃“基因”变成了被牵着鼻子走的驯服“羔羊”。

第三,有教育投资而无教育投资机制。

在现代经济条件下,与利益关系、投资增殖预期、社会和经济效益紧密相关的资金投入、运行和转移,本来是一种至关重要的、带有强大“推力”的市场经济动态影响因素,一种灵敏的经济机制,但在旧的教育体制和投资模式下,教育资金投入的行政指令性、资金使用的无偿性和责权利的严重分离等,都使教育投资方面的种种有效机制丧失殆尽,仅仅成了实现和服从于政府行政指令的一种手段。

由上述分析可以看出,在我国教育发展过程中,教育投资

和教育投资体制是一个长期被忽视、被遗忘和被扭曲了的问题,这是计划经济体制模式下的必然现象。只是在改革开放以后,特别是在20世纪90年代明确提出我国经济体制改革的目标模式是建立社会主义市场经济体制以后,随着社会主义市场经济的深入发展,旧的计划、财政分配体制和教育投资模式的被打破,以及教育投资来源多样化、投资主体多元化、投资决策多极化格局的出现,社会主义市场经济体制下的教育投资理论和教育投资体制改革问题才被提上了重要的议事日程。从一定意义或一个侧面来说,这是一种历史的觉醒,一种新形势下教育发展与改革实践的强烈呼唤。

不过,就我国目前而言,我们对教育投资体制发展在理论上的研究仍比较薄弱,还没有形成较为完善和系统的理论框架,对实际工作中出现的问题仍以经验式和简单借鉴式的判断为主,缺乏科学的指导。改革开放以来,我国教育发展的滞后,特别是在当前社会主义市场经济体制下,教育发展出现某种混乱及盲动现象的事实,即是证明。人们对我国教育及教育投资体制如何改革、如何发展似乎存在着一定的困惑和疑虑。比如,在社会主义市场经济条件下,教育该由谁投资,教育投资该由谁负担和提供,即谁应是教育投资的主体?在我国教育投资领域出现了多元投资主体、多种资金来源渠道、多种投资方式和多层次投资决策新格局的情况下,个人家庭、企业单位和政府在整个教育投资中各自应占多大比重?怎样看待教育投资体制改革对教育公平的影响?等等。这些都可以说是教育投资体制改革过程中困扰人们的重大理论问题和现实问题。这些问题的存在,从一定程度上讲,与我国缺乏较完善的教育投资理论有很大关系。因此,从我国目前的情况看,要想教育投资体制改革能够顺利进行,充分发挥教育在经济社会发展中的积极作用,很重要的一点就是应首先加强对教育投资体制改革的理论和实践问题的研究,尽可能澄清教育

投资体制改革过程中存在的一些有争议的和模糊的认识,为教育投资体制改革提供较为科学的理论依据和能实际操作的方法。这是教育投资体制改革顺利进行的理论前提和基本要求。

本书对教育投资体制改革的理论与实践问题研究,考虑到理论和实际的需要,从历史和现实出发,从大的方面讲,主要分为三个层次:第一个层次主要是对所涉及的教育投资体制改革的基础性理论问题进行分析,侧重于规范化的理论分析和带实证性的比较分析,以勾画出教育投资体制改革的基本理论框架;第二个层次是以第一个层次的理论分析为指导,对我国教育投资体制改革的历史和现状作比较全面的分析与评价,并有针对性地提出若干政策性建议及主张;第三个层次是为了统一认识,为教育投资体制改革创造一个良好的社会舆论环境,也为这项改革的进一步完善,对人们心存疑虑的教育投资体制改革与教育公平的关系进行理论分析。

具体地讲,本书主要是从以下几方面对教育投资体制改革过程中所碰到的理论与实践问题展开论述的。

第一,从分析个人家庭、企业单位和政府投资行为的预期出发,揭示教育投资主体教育投资的一般行为动机和目的。个人家庭对教育进行投资,从动机和目的上讲,无非是出于以下两点考虑:一是通过投资与接受教育获得一种心理上的享受和精神上的满足;二是通过投资与接受教育来完成其劳动力尤其是智力的再生产,从而最终获得一定的社会地位,取得一定的经济收益或满足。企业对教育的投资支出,原则上讲至少应符合以下两个基本条件:其一,企业的教育投资支出所能取得的预期收益按市场贴现率贴现后应不低于其投资成本;其二,企业教育投资的预期收益率应等于或不低于企业对其他方面投资的收益率。在现代市场经济条件下,企业的教育投资范围一般主要集中在能为企业带来经济和非经济收益



的教育活动上。政府对教育进行投资的动机主要表现为以下几方面:发挥政府作为社会公共利益代表的作用,满足社会对教育的“公共需要”,充分发挥政府作为“社会公平”维护者的作用,实现教育的机会均等;充分发挥政府投资主渠道的作用,弥补和补充个人家庭、企业单位对教育投资的不足;发挥政府作为公共权力代表的作用,保证教育与经济社会发展的协调与平衡。

第二,在对教育投资体制模式的界定与分类的基础上,分析和说明在现代经济条件下个人家庭、企业单位和政府共同参与和承担教育投资的主要原因是与教育职能的演变、社会生产力的发展以及教育本身的“混合品”性质分不开的。至于个人家庭、企业单位与政府参与教育投资程度的依据主要有两条:即利益获得原则和能力支付原则。在遵循上述基本原则的前提下,个人家庭、企业单位和政府,特别是个人和政府在整个教育投资中各自应承担的比重,总的讲必须考虑生产力发展水平和社会生产关系。具体讲要注意以下几个问题,即个人家庭的收入水平及收入分配状况,社会需要,经济运行与管理模式以及教育自身的特点等。

第三,从比较的角度对不同类型教育投资体制模式进行审视、分析和比较。指出不同类型的教育投资体制模式是各国历史传统长期发展的结果,它不存在非此即彼的简单取舍,而是与各国的政治经济体制密切相关的。相比较而言,实行分权与集权相结合的教育投资体制模式,更有利于调动各方面的积极性。

第四,以我国传统教育投资体制模式的选择与演变为内容,对传统教育投资体制的形成、存在的主要缺陷及其赖以存在的理论基础进行综合分析评价。指出我国传统教育投资体制是一种高度集中统一的计划管理体制,其基本特征是:统一领导,分级管理;坚持“两条腿”而不是“一条腿”走路的原

则;教育与财政能力脱节,财权与事权两张皮。其主要缺陷是:国家包办教育,助长了企业、个人家庭等教育投资主体的纵向依赖性;国家实施直接的行政管理,导致投资主体行为约束软化;教育经费实行年度计划管理,导致学校缺乏提高经费使用效率的积极性;完全的指令性管理,导致一放就“乱”,一收就“死”的局面;条块分割、分兵把口的管理,人为地割裂了教育投资的内在联系。既然传统教育投资体制存在着种种弊端,那它为什么又会存在这么多年呢?如果从理论上来考察,我国传统教育投资体制存在的主要理论依据是“免费教育”。

第五,就我国现行教育投资体制形成的背景、特点、运行绩效及其存在的主要问题进行分析评价。指出我国现行的由传统体制演化而来的教育投资体制,经过改革开放以来的不断完善和发展,应该说大大消除了传统教育投资体制中所固有的一些缺陷和弊端,对促进整个教育和社会经济的发展起到了十分重要而积极的作用。我国现行的这种教育投资体制,总的讲仍是不太完善的,尤其是以市场经济体制为改革目标的方向确定后,在很多方面更暴露出诸多难以适应市场经济与市场经济条件下教育及教育投资自身特点和要求的
问题与缺陷。

第六,按照义务教育、高级中等教育和高等教育的逻辑顺序,对不同性质的教育投资体制分别进行比较深入的分西和评价。指出我国现行义务教育投资体制存在的问题与不足是:难以适应我国城乡和地区间经济发展严重不平衡的基本国情;不利于切实保障经济欠发达地区的经济利益和义务教育的发展;不利于对地方政府行为的有效制约,从而不利于保证地方政府对财政资金和教育投资的合理运用;加重了低收入家庭的经济负担,不利于贯彻教育机会均等的原则。高级中等教育投资体制存在的缺点与不足是:投资主体行为不规

范;投资配置结构不合理;投资体制仍未理顺。高等教育投资体制存在的缺点与不足是:不同层次、类别的高等学校的投入还存在不平衡现象,片面追求规模和速度,忽视质量和效益,学校缺乏有效的约束和规范,从而造成高等教育经费短缺与浪费现象并存。所以,现行各类教育投资体制必须进一步改革与完善。

第七,在对教育投资体制模式进一步改革与完善作宏观背景分析的基础上,认为我国教育投资体制应进一步改革和完善。从总体上看:个人家庭教育投资应从个别家庭投资向全体家庭投资转变;企业教育投资应逐步从普通教育领域转向职工在职培训等职业教育领域;政府的教育投资在国家预算支出中应由第二次分配升格为第一次分配。由于不同类别的教育具有不同的性质和特点,我国教育投资体制的改革与完善必须从不同类别教育的性质和特点出发,同时根据我国各地区经济社会发展极不平衡的实际情况,坚持统一性和多样性相结合的原则。

第八,在对教育公平概念进行界定的基础上,分析教育投资体制改革对教育公平的影响。指出实现教育投资体制改革与教育公平的协调和统一,在义务教育方面,就是要依法办好每一所学校,全面提高所有学生的素质,这就要求政府及其教育主管部门加大对薄弱学校的扶植和帮助力度,使之提高教学质量,为社会提供更多接受高质量教育的机会;在高级中等教育方面,就是要加强高中阶段各类教育的基础性,实行普教与职教의互通性;在高等教育方面,就是要进一步改革和完善学生资助制度,缓解一部分学生入学与经济困难的矛盾,减轻家庭在经济上的压力,使一部分低收入家庭乃至中等收入家庭的子女获得继续求学深造的机会,促进教育公平原则的实现。

目 录

导 言	1
第一章 教育投资主体行为分析	1
一、个人的教育投资行为分析	2
(一) 个人家庭教育投资的一般行为动机和目的	3
(二) 影响个人家庭教育投资的因素	7
(三) 个人家庭教育投资支出的具体决定	9
(四) 增加个人家庭教育投资支出的理论分析	13
二、企业的教育投资行为分析	16
(一) 企业教育投资的一般行为动机和目的	16
(二) 企业教育投资范围和方式的选择	17
(三) 我国企业教育投资行为分析	24
三、政府的教育投资行为分析	29
(一) 政府教育投资的一般行为动机和目的	30
(二) 政府教育投资支出规模的决定	43
(三) 政府教育投资行为的偏差及其矫治	45



第二章 教育投资体制模式的选择	56
一、教育投资体制模式的界定与分类	56
(一) 教育职能的演变与教育投资体制模式的选择	58
(二) 生产力的发展与教育投资体制模式的选择	66
(三) 教育的混合品性质与教育投资体制模式的选择	71
二、个人、企业与政府参与教育投资程度的依据	77
三、公共教育制度的建立与教育投资体制模式的演变	86
(一) 公共教育思想的产生与公共教育制度的初步形成	86
(二) 公共教育制度的正式建立	89
(三) 公共教育制度的发展与完善	93
第三章 不同类型教育投资体制模式的比较与评价	96
一、教育投资体制模式选择的依据	96
二、不同类型教育投资体制模式的比较	101
三、教育投资体制合理与否的标志	113
(一) 判断教育投资体制合理与否的思路	113
(二) 判断和检验教育投资体制合理与否的指标体系	116
(三) 判断教育投资体制合理与否的客观标志	123
第四章 我国传统教育投资体制模式的选择与演变	127
一、传统教育投资体制模式的形成与沿革	128
二、传统教育投资体制存在的主要缺陷	133
三、传统教育投资体制模式赖以存在的理论基础	137
第五章 我国现行教育投资体制的形成	
及其主要缺陷	145
一、现行教育投资体制形成的背景	145
二、现行教育投资体制的主要特点	156
三、现行教育投资体制运行的绩效及存在的主要问题	160
第六章 我国现行义务教育与非义务教育投资体制	
的评价	171
一、现行义务教育投资体制的评价	171
二、现行高级中等教育投资体制的评价	179
三、现行高等教育投资体制的评价	191

第七章 我国现行教育投资体制模式的进一步改革 与完善	199
一、教育投资体制模式进一步改革与完善的宏观背景	199
二、个人、企业、政府教育投资的调整	210
(一) 个人家庭教育投资应从个别家庭投资向 全体家庭投资转变	210
(二) 企业教育投资应逐步从普通教育转向 职工在职培训等职业教育领域	212
(三) 政府的教育投资在国家预算支出中应 由第二次分配升格为第一次分配	217
三、义务教育与非义务教育投资体制模式的进一步改革 与完善	223
(一) 义务教育投资体制模式的进一步改革与完善	223
(二) 高级中等教育投资体制模式的进一步改革与完善	233
(三) 高等教育投资体制模式的进一步改革与完善	237
第八章 教育投资体制改革与教育公平	253
一、教育公平概念的界定	253
(一) 教育公平的概念	254
(二) 教育公平与教育平等	258
二、教育投资体制改革对教育公平的影响	263
(一) “优质优价”与教育公平	264
(二) “成本分担”与教育公平	270
(三) 缴费上学与教育公平	276
三、教育投资体制改革与教育公平的协调和统一	280
(一) 义务教育投资体制改革与教育公平 的协调和统一	281
(二) 高级中等教育投资体制改革与教育公平 的协调和统一	287
(三) 高等教育投资体制改革与教育公平的协调和统一	291
主要参考文献	298
后 记	301

