

基础教育研究丛书

教育多元筹资问题研究

——兼论第三部门在教育筹资中的作用

唐 斌 著

JIAOYU
DUOYUAN CHOUZI WENTI YANJIU

 华中师范大学出版社

本书得到2010年度全国教育科学『十一五』规划国家青年基金课题『基础教育多元筹资研究』(CEA100129)以及国家社会科学基金教育学重点项目『城镇化进程中的教育变迁研究』(AHA090003)的资助。

基础教育研究丛书

教育多元筹资问题研究

——兼论第三部门在教育筹资中的作用

唐 斌 著

JIAOYU
DUOYUAN CHOUZI WENTI YANJIU



 华中师范大学出版社

新出图证(鄂)字 10 号

图书在版编目(CIP)数据

教育多元筹资问题研究——兼论第三部门在教育筹资中的作用/唐斌著.
—武汉:华中师范大学出版社, 2012. 5

ISBN 978-7-5622-5465-2

I. ①教… II. ①唐… III. ①教育事业—集资—研究—中国 IV. ①
G526. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 085592 号

教育多元筹资问题研究

——兼论第三部门在教育筹资中的作用

© 唐斌 著

责任编辑:赵财霞 张红梅

责任校对:王 胜

封面设计:廖明友

编辑室:幼教中心

电话:027—67867317

出版发行:华中师范大学出版社

社址:湖北省武汉市珞喻路 152 号

电话:027—67863040(发行部)

027—67861321(邮购)

传真:027—67863291

网址:<http://www.ccnapress.com>

电子信箱:hscbs@public.wh.hb.cn

印刷:武汉理工大印刷厂

督印:章光琼

字数:321 千字

开本:787mm×960mm 1/16

印张:16.75

版次:2012 年 5 月第 1 版

印次:2012 年 5 月第 1 次印刷

印数:1—1000

定价:35.00 元

欢迎上网查询、购书

敬告读者:欢迎举报盗版,请拨打举报电话 027—67861321

目 录

第一章 导 言	(1)
一、问题提出	(1)
二、概念界定	(3)
三、文献综述	(9)
四、研究方法和理论基础	(18)
五、研究意义	(24)
六、研究的主要问题与逻辑结构	(26)
第二章 政府、企业和第三部门概述	(28)
一、政府的含义	(28)
二、企业的含义	(31)
三、何谓“第三部门”	(37)
四、中国第三部门发展的经济分析	(52)
五、政府、企业与第三部门的关系分析	(56)
小 结	(71)
第三章 教育筹资机制分析	(72)
一、教育筹资的原则、目标及其影响因素	(72)
二、传统教育筹资模式剖析	(75)
三、第三部门参与下的教育多元筹资分析	(79)
小 结	(109)
第四章 发达国家教育筹资现状	(110)
一、发达国家教育多元筹资分析	(110)
二、发达国家教育多元筹资对中国的启示	(147)
小 结	(151)
第五章 中国教育筹资的历史与现状	(152)
一、中国教育筹资的历史回顾	(152)

二、中国教育筹资的现状	(156)
三、中国教育多元筹资体制存在的根本缺陷	(189)
小 结	(197)
第六章 中国教育多元筹资体制的改革与完善	(198)
一、中国多元教育筹资体制改革与完善的根本目标	(198)
二、中国教育多元筹资模式的构建	(201)
三、中国教育筹资体制改革过程中筹资主体间的合作与替代	(210)
四、规范中国教育筹资主体行为的设想	(223)
五、中国教育多元筹资体制的改革与完善	(237)
小 结	(250)
结 语	(251)
参考文献	(253)
后 记	(264)

第一章 导 言

一、问题提出

“建国君民，教学为先”，教育作为科技进步、国际竞争力提升的原动力，是实现社会、经济可持续发展的核心要素，世界各国莫不重视教育的发展。由于发展教育是以相应的投入为前提的，因此，如何积极筹措资源，确保教育投入便成为一个历久弥新的重大课题。为了解决这一难题，自1993年以来，中国逐渐建立起适应社会主义市场经济体制的教育多元筹资体制，摆脱了计划经济时期教育筹资主体单一、筹资渠道单一、资源分配行政化的模式，市场对教育资源的配置功能逐步增强，教育经费实现了历史性增长。令人遗憾的是，现行教育筹资体制仍存在诸多问题。

第一，政府教育投入增长缓慢且投入结构不合理。统计表明，中国近年来GDP年增长率均在7%以上，相比之下2003年国家财政性教育经费占GDP的比例只有3.28%，比上年的3.32%减少了0.04个百分点^①。按财政性教育经费占GDP的比例达到4%的标准，1993年—2003年间国家财政性教育经费缺口为9413.47亿元^②。除此之外，基础教育没有得到足够重视。一般而言，基础教育应当依靠财政性教育拨款来支撑，然而目前政府对基础教育的拨款仅占基础教育总投入的58%左右。同比之下，政府却承担了近50%的高等教育经费。以2000年为例，用于高等教育的经费占财政性教育经费的25.54%，用于中等专业学校及高级中学等非义务教育的财政性教育经费占40%，而用于义务教育的财政性教育经费比例仅为30%^③。此外，中小学人均公用教育经费自1999年以来呈下降趋势，农村地区小学生生均公用经费每年不足28元^④。

① 数据来自《全国教育经费执行情况统计公报》(2003)。

② 数据根据《全国教育经费执行情况统计公报》(1993—2003)计算而得。

③ 数据根据《中国教育统计年鉴》(2001)整理而得。

④ 程刚. 中小学人均公用教育经费呈下降趋势[N]. 中国青年报, 2003-08-27.

第二,企业负担教育经费比重下降。30%以上的国有企业只是象征性地拨一点教育培训费,年人均经费在10元以下;20%左右在教育、培训费方面年人均经费在10~30元之间;大多数亏损企业已经基本停止了人力资本投资^①。1993年中国教育经费支出来源及负担结构中,企业对教育的投资所占比例为6.14%,1995年为5.59%,2000年则进一步降至3.5%^②。

第三,个人及其家庭教育支出不断增加。1990年中国教育经费中只有4.24%来自学杂费收入,1993年增至8.22%,1995年为10.72%,2001年则高达16.08%,学杂费收入已成为第二大经费来源^③。家庭日常消费中用于教育的支出比例增大,目前城镇和农村分别为8.1%和11.3%。学杂费的不断提高,加重了受教育者的负担。调查表明,66.3%的受访者认为这是“不合理”的现象,更有62.8%的受访者表示已“难以忍受”^④。

第四,其他渠道的筹资潜力尚待挖掘。单一的政府办学模式虽然有所改变,但社会力量办学资格的准入标准过高,和公办学校相比,民办学校处于不平等地位。捐资助学往往带有与择校相关的功利性,社会捐资主要集中在较优质的学校。对于普通学校而言,已难以发挥社会捐资的筹资功能。随着宏观经济形势的变化和现代企业制度的逐步建立,传统校办企业规模小、效益低、产权不明晰的问题日益突出,在缺少税收政策优势的情况下,多数已无利润可言,甚至成为学校的负担。

第五,教育乱收费现象屡禁不止。教育资源短缺造成的巨大市场与传统的体制对接,迫使学校自谋生路,走“产业化”道路,出现了种种“寻租”活动,使教育行为扭曲,教育腐败丛生。

显然,当前的教育筹资体制仍有缺陷,教育筹资主体的经费负担结构也不甚合理,其责任亟待进一步明确。虽然上述问题的成因较复杂,但深层次的原因仍在于政府与市场的关系缺乏明确的制度安排,一度过于强调市场的导向作

① 尔东. 企业人力资本投资严重不足[N]. 市场报, 2002-05-16.

② 2000年教育经费基本统计[EB/OL]. <http://www.noe.edu.cn/>, 2007-07-30.

③ 2000年教育经费基本统计[EB/OL]. <http://www.noe.edu.cn/>, 2007-07-30.

④ 八成民众不满我国教育现状 公平问题为关注热点[EB/OL]. http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200504/30/t20050430_3744490.shtml, 2007-07-30.

用，而弱化了政府的公共教育职能。事实证明，过分强调市场作用必然影响教育公平和教育的持续发展。

那么，我国应构建何种教育筹资体制？是否仅有政府、企业和个人三大主体参与教育筹资活动？各筹资主体间的关系如何？在各级教育中，教育筹资主体间的责任如何划分，如何激励并监督其承担自己的筹资责任？这都需要从理论和实践上对教育多元筹资问题进行深入研究，并作出回答。

二、概念界定

本书的主题是“教育多元筹资问题研究”，有必要对涉及的基本概念，如教育、教育资源、教育筹资、公共物品等进行界定。

（一）教育

关于“教育”，各种工具书、教科书都有不同的定义。其中比较权威的有：

《中国大百科全书·教育卷》为教育下的定义：“教育是培养人的一种社会现象，是传递生产经验和社会生活经验的必要手段。”^①

顾明远主编的《教育大辞典》将教育表述为：“教育是传递社会生活经验并培养人的社会活动。通常认为：广义的教育，泛指影响人们知识、技能、身心健康、思想品质的形成和发展的各种活动。”^②

王道俊、王汉澜主编的《教育学》则认为，从广义上讲，凡是有目的地增进人的知识技能，影响人的思想品德，增强人的体质的活动，不论是有组织的或是无组织的，系统的或是零碎的，都是教育；狭义的教育是指专门组织的教育，它是根据一定社会的现实和未来的需要，遵循年青一代身心发展的规律，有目的、有计划、有组织地引导受教育者获得知识技能、陶冶思想品德、发展智力和体力的一种活动，以便把受教育者培养成为适应一定社会（或一定阶级）的需要和促进社会发展的人^③。

南京师范大学编写的《教育学》中给出的教育的定义是，广义的教育是泛指一切增进人们知识、技能、身体健康以及形成或改变人们思想意识的活动；狭义的教育是指教育者按照一定的社会要求，向受教育者的身心施加有目的、

① 《中国大百科全书》总编辑委员会，中国大百科全书·教育卷[M]，北京：中国大百科全书出版社，1985：1.

② 顾明远，教育大辞典（合卷增订本）[M]，上海：上海教育出版社，1998.

③ 王道俊，王汉澜，教育学[M]，北京：人民教育出版社，1999：41.

有计划、有组织的影响,使受教育者发生预期变化的活动^①。

潘懋元主编的《新编高等教育学》提出,广义的教育包括一切能增进人们的知识、技能,影响人们的思想意识和道德品质的活动;狭义的教育主要是根据受教育者身心发展的特征和规律,按照社会的要求,在一定的期限内,对他们进行系统引导和培养的一种活动^②。

以上的定义有个根本的共同点,即都认识到教育是一种培养人的社会活动。教育的基本功能是促进人和社会的发展,教育是人与社会关系的中介。教育活动需在一定的社会环境中进行,而社会需为教育活动提供必要的条件。从广义上理解,上述定义均强调教育是增进人的知识和技能、影响人的思想品德的一切活动;而从狭义上理解,它们均强调教育是教育者有目的、有计划、有组织地对受教育者施加影响,将其培养成为能满足社会需要、促进社会发展的人的活动。狭义的教育一般特指学校教育,不仅包括全日制的学校教育,而且包括半日制的、业余的学校教育,如函授教育、刊授教育、广播学校和电视学校的教育等。

考虑到研究的特定性,本书所说的教育是狭义的教育,即根据一定社会的需要,遵循受教育者身心发展的规律,有目的、有计划、有组织地对他们进行系统的引导和培养,使其成为适应社会需要和促进社会发展的人。并且本书涉及的学校教育范围更窄,只包括正规的初级、中级、高级学校,不涉及成人教育和研究生教育。

(二) 教育资源

所谓资源,《辞海》给出的解释是,“生财的来源,一般指天然资源”^③。而赵建新于1991年提出,资源的内涵应当包括现存的各种自然要素及由其组合而成的自然环境,然后是人类在上述基础上形成并不断增长的人口、知识、技术、文化、管理体制等,他还进一步指出,只要能有利于经济——物品生产或使用价值的提高,均可称为资源,因此可将资源分为自然资源、经济资源、智力资源三种^④。而周德群则将资源分为六大类,涵盖对人类或非人类有用或有价值的所有资源,包括自然资源、人力资源、信息资源、科技资源、时空资

① 南京师范大学《教育学》编写组. 教育学[M]. 北京:人民教育出版社,1985: 18-19.

② 潘懋元. 新编高等教育学[M]. 北京:北京师范大学出版社,1999: 1.

③ 《辞海》编辑委员会. 辞海[M]. 上海:上海辞书出版社,1980.

④ 赵建新. 资源及其合理配置初步研究[J]. 经济地理,1991(3).

源、社会资源（如权力）^①。王子平在其所著的《资源论》一书中综合了各家观点，并考虑到未来社会的发展，将资源定义为在一定社会历史条件下存在着，能够为人类开发利用，在社会经济活动中经由人类劳动而创造出财富或资产的各种要素^②。

上述定义均强调资源“为人所用，为人生财”的实质。但《辞海》的定义似乎过窄，遗漏了资源的非自然类别；赵建新的定义对经济资源和智力资源区分不够；周德群列举的科技资源、时空资源和社会资源同人力资源、信息资源有所重叠，且并未将重要的资本资源考虑其中；至于王子平给出的资源定义则过于宽泛。因此，本书对“资源”的理解是，人类从事各种活动，谋求自身发展的物力、财力、人力等物质要素，分为自然资源、人力资源、资本资源、信息资源。

什么是教育资源？从资料搜索的结果来看，国内最早使用“教育资源”这一概念的是韩宗礼，他在1982年发表的《试论教育资源的效率》一文中指出，教育资源是“社会为进行各种教育所提供的财力、人力、物力条件”^③。十年后，在顾明远主编的《教育大辞典》第6卷中，教育资源被定义为“教育进程所占有、使用和消耗的人力、物力、财力资源，即教育人力资源、物力资源和财力资源的总和。人力资源包括教育者人力资源和受教育者教育资源，即在校生人数、班级生数、教学人员数、招生数、毕业生数、行政人员数、教学辅助人员数、工勤人员数和生产人员数等。物力资源包括学校中的固定资产、材料和低值易耗品。财力资源为人力、物力的货币形式，包括人员消费部分和公用消费部分”^④。王善迈在2000年给出的定义是，“教育领域通过社会总资源配置所取得的所有人力资源、物力资源和财力资源的总和”^⑤。近年来，不断有学者对教育资源的内容进行扩展^⑥，使“教育资源”成为一个具有特定内涵的范畴，专指开展教育活动所需的各类资源的总和，包括有形资源和无形资源两类。有形资源是指人力、物力、财力等实体形式和价值形式的资源，无形资源

① 周德群. 资源概念拓展和面向可持续发展的经济学[J]. 当代经济科学, 1999 (1).

② 王子平, 等. 资源论[M]. 石家庄: 河北科技出版社, 2001: 188-189.

③ 韩宗礼. 试论教育资源的效率[J]. 河北大学学报, 1982 (4).

④ 顾明远. 教育大辞典(第6卷)[M]. 上海: 上海教育出版社, 1992: 250.

⑤ 王善迈. 教育经济学简明教程[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000: 122.

⑥ 如康永久通过对教育制度降低教育中的交易费用和现实教育问题的分析, 提出了教育制度也是重要的教育资源。(康永久. 教育制度: 最重要的教育资源[J]. 教育与经济, 2001 (3).)

则是指办学思想、教育制度、校园文化等无形价值为内容的资源。

显然,教育资源的传统定义主要是从经济学角度加以界定的,而近期的相关研究也兼顾了教育学的角度,开始关注这些资源的教育价值。这虽然有助于拓宽教育资源研究的视野,却无助于对教育资源的计量。就传统定义而言,韩宗礼的界定中,“条件”二字似太宽泛,不单有“要素”的含义,还可能涉及这些要素对教育活动的影响。《教育大辞典》给出的定义涵盖面较窄,尤其是将人力资源仅限为教育者和受教育者人数,且财力资源中则遗漏了受教育者所支付的直接和间接费用。相比之下,王善迈给出的定义最为合适,为教育所需资源以及资源获取的根本途径作了全面而准确的概括。因此,本书原则上采用他给出的这一定义,即将教育资源理解为“教育领域,通过社会总资源配置所取得的人力、物力、财力资源的总和”^①。

(三) 教育筹资

何谓教育筹资?“筹”在《辞海》中的解释是“计划、谋划”,“资”则被解释为“财物、费用”。“筹资”即为设法弄到财物、费用^②。因此,教育筹资就是指,教育领域为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,设法从社会总资源中取得人力、物力和财力资源。这意味着教育筹资是一种特定的活动,其目标是设法为教育的发展筹措所需资源,其目的是培养和提高人的劳动能力。

教育是培养人的活动,教育的基本职能之一是为经济和社会发展培养各种不同熟练程度的后备劳动力和专门人才,是培养和提高人的劳动能力,主要是培养和提高人的智力。同其他领域的活动一样,教育活动的进行,必须投入一定的社会劳动,耗费一定的人力和物力。马克思指出:“要改变一般的人的本性,使他获得一定劳动部门的技能和技巧,成为发达的和专门的劳动力,就要有一定的教育或训练,而这就得花费或多或少的商品等价物。”^③ 因为要进行教育活动,首先需要从社会总劳动力中抽出一部分劳动力,这就是从事教育工作的教师、教育行政管理人员,以及进入劳动年龄的受教育者,他们要消耗一定的产品和财富。此外,要进行教育活动,还必须有一定的物质技术条件,如

① 考虑到教育所需要的无形资源多以人为载体,故在此处不予提及。但这也意味着,教育资源中的人力资源不仅仅只是教育者和受教育者的数量,也还有他们身上所具有的人力资本。

② 《辞海》编辑委员会. 辞海[M]. 上海:上海辞书出版社,1980.

③ 马克思. 资本论(第1卷)[M]. 北京:人民出版社,1975:195.

房屋、建筑物、仪器和设备等。而教师、教育行政管理人员需要获取一定的工资,进入劳动年龄的受教育者因放弃工作而损失一定的收入,教学场所的建造和维修,教学仪器和设备的购置和维修都需要支付一定的费用,也就是说,教育还需要一定的财力资源。总之,为了保证教育活动的顺利开展而努力筹措各种资源的行动就是教育筹资。

所谓的教育多元筹资包含两个方面,即教育筹资主体的多元化和教育筹资机制的多元化。教育筹资主体是指教育筹资活动中的人。它包括两种:作为个体的教育筹资活动的主体和作为群体的教育筹资活动的主体。在教育筹资活动中能发挥主体作用的人至少要具备两个方面的条件:第一,从教育中获益。教育筹资责任的承担应与收益相配合,谁受益谁承担,多受益多承担。第二,具备相应的能力。即所有从教育中获得好处和利益的人都应按其支付能力大小参与教育筹资,能力强则责任大。由于教育具有经济功能,因此教育资源的投入可在将来取得经济的和非经济的收益。由于教育的准公共物品特性,教育投资可以产生正的外部效益,不仅受教育者可以获益,全社会均可从中获益。如果社会各成员均根据其所获得的利益多少以及经济支付能力的大小分别承担起相应的教育筹资责任,便实现了教育筹资主体的多元化。而教育筹资机制是指各教育筹资主体进行筹资活动的过程或方式。由于教育筹资主体的差异,各自采用的筹资机制并不相同。因此,教育筹资主体的多元化必然导致教育筹资机制的多元化。

那么,教育筹资与教育投资之间有何关联?《辞海》中对“投”的解释是“投入、投赠”,如《诗·卫风·木瓜》中有“投我以木桃,报之以琼瑶”,因此暗含着投入将会有回报的含义^①。至于“投资”,英国经济学家约翰·伊特韦尔(John Eatwell)等人主编的《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中的解释是,“投资就是资本形成——获得或创造用于生产的资源”^②。《简明大不列颠百科全书》给出的定义是,“投资是指在一定时期内期望未来能产生收益而将收入变换为资产的过程”^③。周道炯主编的《当代中国经济大辞典》的理解是,“投资是一定经济主体(法人和自然人)为形成资产而投入资金(资本)或生

① 《辞海》编辑委员会. 辞海[M]. 上海:上海辞书出版社,1980.

② [英] 约翰·伊特韦尔,等. 新帕尔格雷夫经济学大辞典(第2卷E-J)[M]. 北京:经济科学出版社,1992:1053.

③ 《简明大不列颠百科全书》中美联合编审委员会. 简明大不列颠百科全书(第七卷)[M]. 北京:中国大百科全书出版社,1986.

产要素以获取收益的经济活动”^①。由此可知，投资是经济主体用货币资本购买劳动以及各种固定资产、流动资产、无形资产和有价证券，用于生产，以期在将来获得更多收益的一种经济行为。

教育投资并非一般的投资，它属于人力资本投资。一般的人通过教育和训练，形成一定的劳动技能和技巧，成为熟练劳动力和专门人才，从而获得更高的收益。因此，教育投资是各投资主体为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而向教育领域投入人力、物力和财力的活动。同所有投资活动一样，教育投资也是一个过程，它包含筹措资源、投入资源、经营资源和回收资源四个阶段。

显然，作为一种活动，教育筹资是教育投资过程的第一阶段；而作为一种量化的表现，教育筹资即为教育投资量，也就是一定时期所有投入教育领域的人力、物力、财力的总量及其货币表现。

（四）公共物品

公共物品最早由林达尔（Lindahl）在其博士论文《公平税收》中正式使用，但真正将公共物品与私人物品两个概念明确区分的是萨缪尔森（Samuelson），他在《经济学与统计学评论》1954年11月号上发表的《公共支出的纯理论》一文中指出：公共物品是这样一种物品，即每个人消费这种物品不会导致别人对该物品消费的减少。

因此，相对于私人物品，纯粹的公共物品具有三大特征：

第一，效用的不可分割性（Non-divisibility），是指面向整个社会共同提供的公共物品，具有全体成员共同受益或联合消费的特点，技术上无法将其切割成若干份分别归属个人或厂商享用。

第二，消费的非排他性（Non-excludability），是指在公共物品的受益范围内，不能排除任何人对它的消费，而且所有处于受益范围内的人也无法拒绝对公共物品的消费。

第三，消费的非竞争性（Non-rivalness），是指个人或厂商对某公共物品的消费不会导致他人对该物品的消费在数量上减少或质量上下降。也就是说，不存在消费中的拥挤现象。

根据公共物品消费的两大基本特性，可将物品分为两大类：完全由市场来决定的物品是纯私人物品，除此之外是公共物品。其中，公共物品又可分为三

^① 周道炯. 当代中国经济大辞典（投资经济卷）[M]. 北京：中国经济出版社，1993.

类：第一类是纯公共物品，即同时具有非排他性和非竞争性，如国防、有效率的政府或制度、环境保护等；第二类公共物品的特点是消费上具有非竞争性，但却能较容易地做到排他，如公共桥梁、公共泳池以及公共电影院等，这类物品被形象地称为俱乐部物品；第三类公共物品在消费上具有竞争性，但却无法有效地排他，如公共渔场、公共牧场等，被称为“共同资源”。俱乐部物品和共同资源物品通称为“准公共物品”，即在消费上不同时具备非排他性和非竞争性。准公共物品一般具有“拥挤性”的特点，即为消费者的数目增加到“拥挤点”后，每增加一人，原有消费者的效用也将随之减少。

当然，以上公共物品的分类研究是学理化的，现实中的公共物品类型远比学理分类复杂。特别需要指出的是，以上的物品分类方式属于静态划分，事实上，物品的属性会因为对该物品的社会需求的变化而改变。以交通为例，在人口稀少的地区，交通因为社会需求少而表现为私人物品，但在人口聚居的城镇，交通就会因为社会需求量大而成为公共物品，或更接近纯粹公共物品的准公共物品；当个人收入水平不高时，对便宜交通的需求会造就“公共交通”这种准公共物品，而一旦个人收入水平提高，便宜的公共交通为其提供的边际效用下降了，则个人对公共交通的需求会逐渐减少。公共交通公共性的范围会逐渐缩小。此外，排他性技术水平也会对物品的公共属性产生影响，排他在技术上越容易实现，成本越低，物品就越接近私人物品。

三、文献综述

（一）国外的相关研究

国外对教育筹资的研究是伴随着教育经济学的形成和发展而逐渐展开的，并以 20 世纪 70 年代初为界大致划分为两个阶段。

在 20 世纪 70 年代以前的时期，教育经济学的相关研究主要集中凸显教育筹资活动的经济意义。

1924 年，苏联著名经济学家、科学院院士斯特鲁米林（Станинслав Густанович Струмилло）发表了世界上第一篇教育经济学论文《国民教育的经济意义》。在该文中，斯特鲁米林运用马克思的劳动价值理论，采用统计分析方法，第一次计量了教育筹资对国民收入的贡献和收益率，证明了教育投资是具有巨大的经济效益的。

1935 年，美国学者沃尔什（J. R. Walsh）在其发表的《人力资本观》一文中，将个人教育费用和以后的收入进行比较，来计量教育的经济效应，并证明了教育上的投资符合一般的资本投资性质。

20 世纪 60 年代初，以舒尔茨（T. W. Schultz）为代表的一批西方经济

学家,根据当时社会生产力和经济发展的需要,研究和创立了人力资本理论,其主要目的是为资本主义寻求持续增长的途径。为了在激烈的竞争中实现个人和国家的利益,有必要利用人力投资这个增长途径,制定人力资源开发政策,并将其置于国家总体发展框架中。人力资本理论提出,人力资本投资的作用大于物质资本投资的作用,资本投资的重点应从物质资本转向人力资本。教育投资是人力投资的核心,教育投资增长速度大于物质资本投资增长速度,且政府负担的教育费用占教育总经费的比重有逐步增大的趋势。而发展中国家还应始终将初等教育的普及放在优先位置。人力资本理论阐述了教育对经济的作用以及教育投资收益和收益率的大小,因而在全世界广泛传播,对各国产生了很大影响,直接推动了20世纪60年代世界教育投资的大增长。

20世纪70年代至今是国外研究教育筹资的第二个阶段。20世纪70年代世界经济出现滞胀并引起财政规模紧缩,但人口膨胀却使个人教育需求日益上升,促使研究人员开始关注教育筹资的多元化。一方面,有学者对教育筹资的基本渠道——税收制度作了深入研究,指出了教育筹资所涉及的税收制度,必须考虑政府向社会提供服务的现有财政措施。要尽最大可能将税收的平等和效率两个目标融合。在各因素中,必须考虑负担税项的对象,税收的稳定和增长,以及税收对社会资源的分配及收税的成本^①。另一方面,一些学者则提出了减轻政府教育财政负担的方案:进一步促进私人 and 公共教育之间的均衡;通过征收学费,银行向学生贷款和动员社会力量办学来弥补一部分办学成本^②。

值得注意的是,国外对教育筹资的研究并非一味寻求增加教育资源供给。学者们很清楚,教育筹资同任何公共产品的筹资一样,其筹资行为必须符合公众在“教育支出总量应当是多少”和“谁应当来承担教育成本”这两方面的观点。查尔斯·本森(Charles Benson)概述了传统上评判教育系统的三个标准:教育服务的供给是否充足;教育资源分配效应如何;教育资源分配是否公平。也就是说,研究人员和政策的制定者必须考虑这样一些问题:衡量教育筹资充足与否的标准是什么?什么时候引入市场机制可以提高资源的分配效率?

① [美]亨利·莱文.高科技、效益、筹资与改革——教育决策与管理中的重大问题[M].曾满超等,译.北京:人民日报出版社,1995:206-210.

② [美]曾满超.西方教育经济学:过去、现在与未来[J].魏新,译.教育研究,1997(4).

如何在不加剧社会不公平的情况下增加教育经费?^①

(二) 国内的相关研究

自 20 世纪 80 年代起, 中国政府一方面努力增加教育投入, 另一方面鼓励社会各界积极投资办教育, 尝试多渠道筹措教育经费。1993 年颁布的《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》) 提出: 教育投资体制改革的目标是逐步建立以国家财政拨款为主, 辅之以征收用于教育的税费、收取非义务教育阶段学生学杂费、校办产业收入、社会捐资集资和设立教育基金多种渠道筹措教育经费的体制(简称“财、税、费、产、社、基”)。自此, 我国教育经费筹措和管理初步迈上了规范化、法制化的道路。也正是从这一时期起, 学术界相关研究的重点开始转向进一步健全完善多渠道筹措教育经费的体制, 以保证教育经费稳步增长。主要的观点大致可分为四类:

1. 倚重政府加大对教育尤其是义务教育的财政支持

政府对教育的投入是决定教育事业能否正常、稳定发展的关键因素。魏新认为, 义务教育阶段应由政府负担全部投入, 对非义务教育阶段的投入, 政府也要负相当大的责任。在我国目前 2 亿多各级各类在校生中, 四分之三以上处于义务教育阶段, 这决定了我国教育在很大程度上要依靠国家的投入。此外, 公共教育投入也能反映政府对教育发展的宏观调控能力, 这主要表现为通过财政转移支付对贫困地区的教育发展进行帮助, 否则势必造成不同地区贫富差距的马太效应。因此, 要通过增加税收, 提高财政收入占 GNP 的比例来增加政府对教育的投入, 从而增强政府对教育进行宏观调控的能力。这样一种方式, 比直接由人民群众付费办教育(尤其是义务教育)的方式, 更有利于保证各地区人民不分贫富均享受到一定标准的教育^②。针对教育投入在三级教育中分配的不公平和不合理, 钟宇平、雷万鹏建议从教育公平的角度, 对义务教育财政分权、教育转移支付等政策进行思考, 认为应重新划定各级政府的义务教育投资责任, 扭转教育财政过度分权的趋势, 加大中央和省级政府教育投资力度以维护教育公平, 探索通过规范教育转移支付模式来推进义务教育财政政策改革^③。

而对于比较严重的“农村教育投入”问题, 特别是在农村税费改革后, 以

① [美] Martin Carnoy. 教育经济学国际百科全书(第二版)[M]. 闵维方等, 译. 北京: 高等教育出版社, 2000: 524-529.

② 魏新. 关于我国教育投入若干问题的思考[J]. 教育研究, 1997(6).

③ 钟宇平, 雷万鹏. 公平视野下中国基础教育财政政策[J]. 教育与经济, 2002(1).

农业税为主要税源的县乡财政收入大幅减少的情况下,“以县为主”新体制的运行状况,研究者也给予了高度关注。张玉林系统考察了分级办学制度下的城乡教育资源分配及城乡教育差距问题,发现作为一项实行城乡教育分割的制度,“分级办学”将本应主要由国家负担的义务教育经费投入责任转嫁给了农村和农民,造成了农村教育的滞后和城乡教育差距的延续与扩大:在1986年—2000年的15年间,未能接受九年制义务教育的农村少年儿童高达1.5亿人;在高中和大学阶段,城乡教育机会的差距甚至超过改革以前。而这种状况有可能促使未来的城乡关系朝着更加不平衡的方向发展^①。范先佐则指出,税费改革后我国农村,尤其是中西部地区农村义务教育面临着供需矛盾更加突出、农村中小学教育保障条件大大减弱、农村中小学教师工资仍不能得到较好解决等问题,其主要原因是没有根本解决县级政府的财力结构与其负担的义务教育责任不相称问题。他进一步提出应重构农村义务教育事权划分格局,即在农村义务教育管理由乡镇为主转为以县为主的基础上,构建起“国家办学,分类承担”的农村义务教育管理体制和财政体制^②。由此可见,自2000年3月起开始推行的农村税费改革,因取消了农村教育费附加和农村捐集资,在根本上触动了义务教育筹资体制。研究者的关注点随之从如何“多元化筹集资金”转移到如何加强和规范政府拨款的主渠道作用,以及与此相联系的各级政府义务教育事权与财权的划分问题。政府行为、义务教育转移支付以及更广泛的义务教育管理和财政体制成为研究的核心。

作为教育筹资的主要渠道,加大政府对教育的财政投入的确是顺理成章的想法,但此类研究均基于一个希望,即政府能自觉地按教育法律、法规的规定,尽快将财政性教育投入占GDP比例提升至4%,并保证实现“三个增长”。然而一个无法回避的事实却是,政府在这方面的努力并不令人满意。

2. 倚重市场增加对教育主要是非义务教育阶段的经费供给

政府理应是教育经费的主要提供者,但这并不意味着公共财政之外的资源不能进入教育领域。庞大的教育需求与有限的政府财力之间的矛盾长期困扰着教育发展,期望政府短期内从根本上解决教育经费短缺的问题并不现实,唯有广开财路,另辟蹊径。既然教育领域不可避免地要受到市场经济发展的影响,

^① 张玉林. 分级办学制度下的教育资源分配与城乡教育差距——关于教育机会均等问题的政治经济学探讨[J]. 中国农村观察, 2003 (1).

^② 范先佐. 税费改革后农村义务教育面临的问题及对策[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2004 (6).