

北京大学教育经济与政策研究丛书

*On Reasonable Distribution of
Educational Expenditure in China*

中国教育经费 合理配置研究

睢国余 麻勇爱 著



北京市社会科学理论著作出版基金资助



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

中国教育经费合理 配置研究

睢国余 麻勇爱 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国教育经费合理配置研究/睢国余,麻勇爱著. —北京:北京大学出版社,2009.6

ISBN 978-7-301-15228-7

I. 中… II. ①睢…②麻… III. 教育经费—研究—中国
IV. G526.72

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 075465 号

书 名: 中国教育经费合理配置研究

著作责任者: 睢国余 麻勇爱 著

丛书主持: 李淑方

责任编辑: 李淑方

标准书号: ISBN 978-7-301-15228-7/G·2611

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 站: <http://www.jycb.org> <http://www.pup.cn>

电子信箱: zyl@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62767346

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市欣欣印刷有限公司

787 毫米×980 毫米 16 开本 9.25 印张 100 千字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: (010)62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

教育在国民经济发展中的重要地位已经为越来越多的人所接受。教育对于提升一个国家的国民素质,使国家有尊严地立足于世界民族之林,更是有着不可替代的作用。

中国是一个大国,同时,又是一个穷国。穷国办大教育,这是中国发展教育事业面临的最大挑战。如何筹集教育经费、如何合理配置教育资源和教育经费,一直是人们关注的理论热点和实践焦点。

本书作者在已经取得的理论研究成果的基础上,试图从理论和实际结合的角度对中国教育经费合理配置问题进行系统和深入的研究。

对教育经费配置合理与否的判断不能只局限于教育经费使用状况的剖析,应对教育投资目标的合宜性、教育投资主体的状况、教育经费的筹集渠道和教育经费的使用效果等进行多维立体的全面考察,才能做出比较客观的判断,才能为政府的教育投资决策提供更为科学、中肯、有效的政策建议。

本书正是循着这样一个思路,对这一命题展开研究。

本书的写作与出版,得到教育部有关部门、北京大学出版社、北京大学社会科学部的鼎力支持,也曾得到热心中国教育事业的有识之士的帮助和指导。在此,对已经认识的或未曾谋面

的同仁好友一并表示深深的谢意。囿于作者学术水平的限制和认识上的局限,本书难免有讹漏之处,敬请读者赐教。

作 者

2007年10月于燕园

目 录

第一章 投资教育的目的	(1)
第一节 古典经济学家的观点	(2)
第二节 当代教育理论揭示的投资教育的意义	(3)
第三节 教育投资目的的历史性	(15)
第四节 我国投资教育的现实意义	(20)
第二章 教育投资主体：由谁供给教育	(23)
第一节 教育投资性质与教育投资规律	(24)
第二节 投资主体之一：政府	(27)
第三节 政府投资对教育供求的影响	(35)
第四节 多元投资主体：民办学校	(37)
第三章 教育经费的筹集	(49)
第一节 公共品供给的多元化筹资渠道 及其经济效应	(49)
第二节 教育经费筹集的适度原则	(53)
第三节 教育经费的筹集渠道	(57)

第四节	美国、英国对高校学生的资助政策	(59)
第五节	美国加利福尼亚州发行教育彩票的经验 ...	(62)
第六节	发达国家教育捐赠概况	(64)
第四章	教育经费的配置方式	(67)
第一节	教育经费配置的基本方式	(67)
第二节	政府应间接分配教育经费	(70)
第三节	教育经费配置中各级政府的分工	(72)
第四节	政府通过税收政策增加教育投入的国际经验	(76)
第五节	人力资本市场与国家教育财政拨款关系 ...	(82)
第五章	我国教育经费配置状况	(93)
第一节	影响我国教育经费配置的因素	(94)
第二节	我国教育投资的主体	(99)
第三节	我国教育经费的筹集渠道	(102)
第四节	我国教育经费的分配使用情况	(111)
第六章	我国教育经费配置中的问题与优化措施	(114)
第一节	教育经费配置的合理性分析	(114)
第二节	我国教育经费配置中存在的问题	(118)
第三节	优化我国教育经费配置的政策建议	(123)
参考文献		(135)

第一章 投资教育的目的

为什么投资教育？首先，投资教育的目的在于通过对各类人才的培养，最终取得更大的社会效益和经济效益。不同时期教育投资的目的和任务是不同的，明确这一点，可以防止盲目地扩张或收缩经费规模，对教育投资的回报有较为理性的预期，使教育经费得到合理的筹集、分配和使用，保证教育的可持续发展。

其次，投资教育的目的也是价值观在教育领域的体现，在具体政治经济条件下，教育呈现不同的现实意义。不同的价值观揭示的教育意义也是不同的，具体表现为不同时期的教育经济理论对投资教育意义的不同见地。但值得强调的是，优先观念和有选择性地确定教育投资的任务与目的一直是实现教育经费配置效率的前提。

在 20 世纪 50 年代末、60 年代初，西方教育经济学作为经济学的一个分支学科出现。自 1960 年舒尔茨(Theodore W. Schultz)提出“人力资本”概念以来，人们逐渐认识到人力资本投资在经

济生活中的重要性。舒尔茨认为,“当个人具备的才干、知识、技能被看做是一种生产出来的生产资料 and 投资的产物”时就形成了人力资本。^①舒尔茨及以后的学者从不同的角度对人力资本进行了多方面的研究,形成了丰富的理论和实证研究成果。以贝克尔(Gary S. Becker)、明瑟(Jacob Mincer)等为代表的研究者进而实证地验证了教育的人力资本投资价值。随着教育与经济之间关系、教育对经济增长和经济发展作用、教育对劳动生产率作用等研究的逐步深入,人们更加清晰地认识到教育的人力资本投资的性质。任何事情都不可避免地具有两面性,教育投资也不例外。20世纪70年代初出现的筛选理论和劳动力市场分割理论,以及20世纪70年代末出现的教育的社会化理论从不同侧面对人力资本理论提出了挑战和批判。在现实生活中,教育投资并没有带来预期的经济繁荣,这使人们对教育的经济收益表示疑虑,对受教育人群中存在的失业现象表示关切。各国的教育投资热情在20世纪80年代中期开始下降,教育财政的危机也随之出现。

尽管如此,人力资本理论在教育经济学中的主导地位并没有受到根本的动摇。人们对教育投资的社会经济效益仍然予以高度评价,为人力资本理论提供着有力的支持。近年来,知识经济的出现及其与教育的关系开始引起人们的关注,人们对教育投资的意义有了更为深入细致的考虑,认识到教育目标(任务)对教育经费的配置有很大的影响,适宜的教育目标能促进教育经费的有效配置。

第一节 古典经济学家的观点

18世纪中叶,为适应资本主义产业革命的需要,在英法等

^① 舒尔茨.论人力资本投资[M].吴珠华,等译.北京:北京经济学院出版社,1990.

欧洲国家首先诞生了资产阶级的古典政治经济学派,这些古典经济学家们已经开始对资本主义生产关系下财富活动的过程进行了初步的分析,并揭示了教育投资对生产发展、财富创造所具有的重要意义。例如威廉·配第在其《政治算术》中把人的“技艺”列为除土地、物力资本和劳动以外的第四个生产要素,而且认为有“技艺”的人在生产过程中所创造的价值比没有“技艺”的人大得多。因此,投资教育培养人的技艺可以通过人力资本的提升来提高劳动生产率。配第还试图推算出当时英国“有生命的资本”的货币价值,这是第一次对一个国家“人力资本”进行定量计算的尝试。

亚当·斯密在其《国富论》中揭示了人力资本以及教育的经济意义,认为“人的才能与其他任何种类的资本,同样是重要的生产手段”。人们要获得才能“须受教育、须进学校、须做学徒,所费不少……学习的时候,固然要花费一笔费用,但这种费用,可以得以偿还,赚取利润”。在此,斯密不仅揭示了人的才能作为一种生产性资本对社会生产的重要作用,而且还指出应当把接受教育所花费用作为一种可使人获益的“生产性投资”。投资教育问题不仅仅是再分配领域的问题,同时也是生产领域的问题,教育与经济、与生产的关系是非常紧密的。

第二节 当代教育理论揭示的投资教育的意义

社会资源是稀缺的,那么为什么要把稀缺的资源投向教育呢?古今中外的研究者们对教育的研究虽然有不同的立论和前提,但都从各自的视角揭示了当时发展背景下投资教育的意义。教育经济理论是随着社会实践的进展而得到不断的补充和完善的。人力资本理论、筛选假设理论、劳动力市场划分理论等理论结合实际,对教育的投资意义作了精彩的分析并有一

定的解释力。其中人力资本理论的影响最为广泛。

一、人力资本理论揭示的投资教育的意义

人力资本理论认为教育与国家的收入 and 个人的收入都有密切的联系。对国家而言,投资教育可以促进一国经济的增长,对个人而言,投资教育可以因提高生产能力而获得较高的收入。

20 世纪以来,随着科学技术在生产领域的广泛应用,生产过程发生了巨大的变化。体力劳动减少,脑力劳动比重增加,生产的社会化、科学化和智能化程度越来越高,劳动产品中凝聚了越来越多的智力因素。西方工业发达国家产业结构和劳动力结构的这种变化,使人们对只重视增加物质资本和劳动者数量,忽视劳动者质量的传统经济理论产生了怀疑,开始意识到人的质量对生产发展的重要性。

人力资本理论全面系统地提出了“人力资本”的概念,认为人力资本是国民生产要素之一。在传统的经济增长“三要素”理论中,土地、资本和劳动是国民收入的源泉,它们在国民收入中占有相应的比例,而劳动力的质量并没有被列入增长因素之中。人力资本理论则明确地指出高质量的劳动力可以获得较高的劳动生产率,人的质量的提高也是经济增长的重要因素之一。

从人力投资角度看,教育不单是一种消费,也是一种有经济效益的投资,教育是人力资本投资的有效方式,通过教育能够提高人的认知技能和生产能力。因此,对于国家来说,教育投资能够提高国家的人力资本,增加国家经济总产值,教育的扩张可以提高国民收入、促进经济增长;对于受教育的个体而言,可以通过投资教育获得较高的收入 and 工作的稳定。

人力资本理论在 20 世纪六七十年代被众多的国家所采纳

和应用,成为许多国家制定教育发展政策的理论基础,顺应了一些发达国家和发展中国家极力促成经济增长的客观需求。在人力资本理论带动下,世界各国大量追加教育投资,教育规模急剧扩张。

但是,随着世界经济形势出现的新变化,这一理论也受到了挑战。经济的衰退、就业市场的萎缩与教育的不断扩张产生对立。一方面是“文凭膨胀”、“过度教育”,对教育投资的强化不再必然带来更多的财富;另一方面是极高的青年失业率以及劳动生产率的下降等。在这一经济形势下,一些发展中国家为了解决本国所面临的各种问题,把大量的经费投入教育,尤其是功利性明显的高等教育,寄希望于用发展教育的手段来刺激经济增长,但结果却没有带来经济的高速增长,也没有达到预期的其他效果。在这种背景下,人力资本理论不能适时地解释这些新问题,也无法给出解决这些问题的对策,新的理论因此应运而生,首先对人力资本理论发难的是筛选假设理论。

二、筛选假设理论揭示的投资教育的意义

筛选假设理论提出教育未必能提高生产率,但可被用来作为区别个人能力的一种手段,具有信号的作用。投资教育可以获得高文凭,较高的文凭显示具有较高的生产能力,能够获得较高的收入。

筛选假设理论的创建首先归功于伯格(I. Berg)。在他的《教育与职业:训练大盗》一书中,把人力资本方法称为“训练大盗法(The Great Train Robbery)”。伯格等人认为,教育只是被用来作为区别个人能力的一种手段,教育未必能提高生产率,教育的作用在于它的筛选性。主要观点是:

第一,教育并不能提高个人的生产能力,它只是一种标识个人能力的工具,为雇主选择、识别高素质的雇员服务。教育

与生产效率之间只是一种间接关系,当雇员开始工作后,其生产效率才能表现出来。

第二,筛选理论也承认教育与个人收入之间的联系,但是对于联结机制的解释却与人力资本理论不同。人力资本理论的解释为:教育投资——较高的生产能力——较高的收入;筛选理论的解释却为:教育投资——较高的文凭——较高的收入。

两者的区别主要在联结阶段,人力资本理论的联接中介是“较高的生产能力”,较高的收入是作为对较高生产能力的回报。在筛选理论的解释中,连接的中介仅仅是“证书”或“文凭”。教育的贡献仅作为挑选的标志,较高的收入是对较高文凭的报偿。

筛选理论的出现,适时地解释了当时困扰许多国家的“文凭疾病”^①。在一些发展中国家甚至形成了教育与经济的恶性循环怪圈:一方面由于就业岗位减少,人们只有凭借较高的学历文凭才能找到工作,于是强烈要求政府扩张教育;另一方面随着教育扩张,学校数量规模的迅速扩大,相应的教育水平得到普遍提高,雇主对求职者教育水平的要求也随之提高。结果是人们为获得较高的文凭对教育的需求愈加扩张……这样,尤其对于发展中国家,与经济发展不相称的教育过分扩张导致了宝贵资源的浪费,特别是人才资源的浪费,部分受教育水平高的人宁愿失业也不去做待遇低微的工作。像美国这样的发达国家类似的情况也同样存在。20世纪60年代,是美国经济迅速增长的黄金时代,大学毕业生很容易就能找到自己喜欢的工作,但70年代以后,经济增长速度缓慢,使得许多大学生不得不从事以前中学生学历的人做的工作,中学生学历的人则要做

① 彭久麒.教育与经济发展水平的动态平衡关系,经济理论与经济管理[J].2001(8).

以前小学生学历的人做的工作,即教育的过分扩张与经济增长缓慢而引起的“文凭膨胀”现象。筛选理论的创见性,就在于它认为教育的作用是筛选识别人的能力,并不一定提高生产率,并认为扩张教育无助于经济的增长。近年来,有关筛选假设的争论正朝着调和的方向发展,在一些基本观点(如教育必须有识别的功能)上达成一定共识,但教育是否仅仅具有识别功能,只是一种筛选装置或者还有其他功能?这些问题仍然受到许多专家学者的关注。

三、劳动力市场划分理论揭示的投资教育的意义

劳动力市场划分理论认为教育对个人的经济价值在于它是决定一个人在何种劳动力市场选择工作的重要因素,教育对整个经济增长的作用在于它将人们分配到不同的劳动力市场。投资教育可以使个人进入收入高的劳动力市场。

产生于20世纪70年代初的“劳动力市场划分理论”(Labor Market Segmentation)同样对人力资本理论提出了有力的挑战。

该理论主要从劳动力市场的性质和特点出发来分析教育与经济的关系。该理论认为,教育制度和体系是为劳动力市场提供人力,而人力资本理论把本来分割成不同部分、具有封闭等级性的市场抽象地看做完全统一的竞争性市场,基本前提就不正确。从实际存在的市场形态来看,现代西方发达资本主义国家均不存在统一的竞争性的劳动力市场,实际存在着的是若干各具特点的封闭性劳动力市场,不同市场之间很难流动。该理论对劳动力市场的划分主要有三种方式:

第一,认为有主要和次要两种劳动力市场。主要劳动力市场提供大机构如大企业、大公司的工作,工作待遇是通过资方及工会谈判确定的,雇员有工作保险、晋升程序以及较高的工

资;次要劳动力市场提供小单位的工作,工作报酬由雇主决定,没有工作保险以及明确的晋升程序,工资也较低。两种市场的主要差别是工作稳定性不同,两种市场间的流动性很小。

第二,认为有内部和外部两种劳动力市场。外部市场主要存在于小型的竞争性的小企业中,是一种不稳定的、条件差的市场,在这种市场里,劳动力的价格确定、分配和培训方案均受外部经济变量的控制;内部劳动力市场存在于大企业、大公司中,是一种相对封闭的等级制市场,在这一市场中,劳动力价格的确定和分配由一系列管理规则和程序所控制。一般而言,进入“蓝领”工人内部市场要具有中等教育水平,然后按资历逐步提升职位和工资;进入“白领”及管理人员内部市场的,应具有大学教育水平,然后按资历、能力来提升职位和工资。尽管两种市场相互联系,但内部市场的劳动力享受着受保护的权利和特权却是不可否定的事实。

第三,认为主要存在着三类劳动力市场,即“高等教育程度”的劳动力市场,“有工会组织的劳动力市场”和“竞争的劳动力市场”。第一类劳动力市场所提供的职位,既存在于竞争的经济部门,也存在于垄断的部门,主要包括行政、管理、科学技术以及各种专业服务的职位,获得这些职位的前提条件至少是大学毕业,这些职位历来只对具有中上层阶级背景的男子开放;第二类劳动力市场的特点是有工会组织、内部等级制度,以及资深雇员享有相对的职业保障,几乎所有的职业都集中在资本密集型的大规模的生产部门,具有高中以上的毕业文凭是进入该市场的必要条件,在工作条件和待遇上低于高等教育市场,但是优于竞争的市场;第三类劳动力市场所提供的就业职位主要指各种竞争公司的职位和垄断公司中的办事员职位,其突出的特点是工资最低、工作条件最差、就业的不稳定性最大,并且对教育水平要求基本上也是最低的。

上述无论哪一种对劳动力市场的划分,都可以把劳动力市场归结为两大类:一类是稳定的,条件优越的;另一类则是不稳定的、条件低劣的。正因为如此,这一理论又称为“双重劳动力市场理论”。

这一理论着重从教育水平与劳动力市场的关系角度研究教育的经济价值,该理论的倡导者认为:无论劳动力市场如何划分,它们总是受雇员教育程度的严重制约。一个人教育水平的高低在很大程度上决定他将进入哪一级的劳动力市场并承担何种职业岗位的工作。因此,教育对个人的经济价值在于它是决定一个人在何种劳动力市场选择工作的重要因素,而教育对整个经济增长的作用在于它将人们分配到不同的劳动力市场。

劳动力市场划分理论对于人力资本理论关于教育水平与个人收益呈正相关的论断提出反对的意见,认为在不同的劳动力市场中,教育与个人收益的关系并非一一对等,就优等市场而言,二者存在正相关,但对劣等市场而言,所谓的正相关则很不明显。劳动力(即便是受过较高水平教育的)一旦进入次等市场,个人教育水平的提高对于其工资收入也不再产生积极作用。

劳动力市场划分理论适时解释了为什么很多西方发达国家为青年及低阶层失业者举办的教育培训并没有改善日益严重的失业的问题。如果用人力资本理论解释,这些失业者找不到工作,是因为他们没有得到足够的教育训练,不被雇主雇佣。要解决他们的失业问题,就要为他们提供训练,增加其技能。但事实是政府大量的教育努力并没有使青年及中下阶层摆脱失业的困境。如果用劳动力市场划分理论解释,这是因为他们被困在次等劳动力市场所致,在这个市场内,训练的多少与就业机会及工资并没有直接的关系。特别在20世纪70年代不景气的经济环境下,次等劳动力市场就业机会萎缩,额外的训练课程难以产生显著的效果。不仅如此,“过度”教育导致雇员

之间的就业竞争更加趋于激烈,失业问题也更趋严重。

四、激进的社会化理论揭示的投资教育的意义

激进的社会化理论强调教育具有再生产资本主义生产关系的功能。通过投资教育可以使受教育者支持资本主义制度。

20世纪70年代中期,美国学者鲍尔斯(S. Bowles)和金蒂斯(H. Gintis)最先提出激进的社会化理论,该理论强调教育具有再生产资本主义生产关系的功能。这种理论不同意人力资本理论关于教育促进生产力发展的分析,认为教育的社会功能即支持资本主义经济制度、再生产社会关系和阶级关系的作用要比它提高认知技能的作用重要得多。

该理论的创立者们认为,资本主义的职业分工和等级差别导致不同种类的工作,而不同的工作需要具有不同个性特征的人。一些工作需要工作者具有独立性、创造性、进取心并敢于提出疑问,而另一些工作则适合于那些遵守时间和规章、恭顺服从权威的工作者。比如,有钱阶层的子女一般都上一流学校(如私立学校),那里注重培养自尊、自信和富有创新进取精神的个性,毕业后能找到高级的职业;公立学校则训练大众子女按照资本家的意愿去做事,培养的是遵纪服从的个性,以适应低等职业岗位的需要。学校教育通过向来自不同社会阶层的学生反复灌输资本主义等级制度所需要的不同个性和非认知技能,为不同社会阶级的人培养不同的个性特征。通过这种方式,学校有效地维持着资本主义社会生产关系的再生产,教育正是通过这种社会化过程为资本主义经济服务的。

该理论指出,经济的不平等是社会不平等的根源,教育改革和教育扩展不能改变经济不平等结构,要实现平等,就得改革经济。这种观点来自马克思主义关于经济基础决定上层建筑的理论,强调社会阶级之间的内部关系、教育的等级性以及