

全国教育科学“十五”规划教育部课题（FFB011153）

中国地方教育财政问题研究

ZHONGGUO DIFANG JIAOYU
CAIZHENG WENTI YANJIU

刘惠林◎著

黑龙江人民出版社

全国教育科学“十五”规划教育部课题（FFB011153）

中国地方教育财政问题研究

ZHONGGUO DIFANG JIAOYU
CAIZHENG WENTI YANJIU

刘惠林◎著

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国地方教育财政问题研究 / 刘惠林著. — 哈尔滨:
黑龙江人民出版社, 2017. 12
ISBN 978-7-207-11248-4

I. ①中… II. ①刘… III. ①地方教育—教育财政—
研究—中国 IV. ①G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 331903 号

责任编辑:朱佳新

封面设计:鲲 鹏

中国地方教育财政问题研究

刘惠林 著

出版发行 黑龙江人民出版社

地 址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼

邮 编 150008

网 址 www.longpress.com

电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net

印 刷 黑龙江省教育厅印刷厂

开 本 787 × 1092 1/16

印 张 16.25

字 数 260 千字

版 次 2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-207-11248-4

定 价 48.00 元

版权所有 侵权必究

法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

目 录

第一章 地方教育财政研究的理论基础	1
第一节 地方教育财政研究的相关理论	2
一、公共产品理论	2
二、公平效率理论	3
三、公共选择理论	6
四、教育投资理论	8
五、财政支出理论	9
第二节 教育产品的属性	11
一、教育产品的属性	11
二、研究我国地方教育产品属性的几个问题	14
第三节 地方教育财政的基本任务	16
一、保证地方教育经费的充足供给	16
二、公平配置地方教育资源	17
三、有效使用地方教育资源	17
第四节 地方教育产品的供给主体	18
一、政府在提供教育服务中的主导作用	18
二、政府资助教育的方式	21
三、中央和省级财政是地方教育产品供给的主体	24
第二章 地方教育财政的历史沿革	28
第一节 旧中国的地方教育财政	28
一、清末的地方教育财政	28
二、北洋政府时期的地方教育财政	30
三、国民政府时期的地方教育财政	32

中国地方教育财政问题研究

ZHONGGUO DIFANG JIAOYU CAIZHENG WENTI YANJIU

四、旧中国地方教育财政体制的评析与启示	37
第二节 计划经济时期的地方教育财政	45
一、统一列支,高度集中	45
二、统一领导,分级管理	45
三、条块结合,以块为主	45
四、财政单列,戴帽下达	46
第三节 改革开放初期地方教育财政	47
一、地方负责,分级管理	47
二、地方负责,分级管理,县乡为主	49
第四节 建立社会主义市场经济时期的地方教育财政	50
一、地方负责,分级管理,县乡为主	50
二、地方负责,分级管理,以县为主	50
三、国家和地方政府共同负担,省级统筹,分项目、按比例负担	50
第五节 新中国地方教育财政的评价	51
一、政治主导的新中国成立后前三十年地方教育财政评价	52
二、经济主导的新中国成立后第二个三十年地方教育财政评价	54
第三章 政府间教育财政事权与财权关系研究	61
第一节 中央与地方政府间事权与财权划分的基本理论概述	61
一、中央与地方政府的优劣势比较	61
二、中央与地方政府间的职责划分	62
三、财政支出的划分	63
四、政府间财权的划分	66
五、政府间财政转移支付	67
第二节 西方发达国家各级政府间的教育事权与财权划分的比较研究	69
一、美国政府间的教育事权与财权的划分	69
二、法国政府间的教育事权与财权的划分	70
三、德国政府间的教育事权与财权的划分	72
四、日本政府间的教育事权与财权的划分	75

第三节 我国各级政府教育事权与财权的划分	77
一、我国政府管理体制概述	77
二、我国财政管理体制概述	78
三、我国各级政府教育财政事权与财权的划分	80
第四章 国外地方教育财政比较研究	91
第一节 国外地方教育财政支出的总体情况	91
一、国外公共教育经费支出水平的比较	91
二、国际基础教育经费支出水平的比较	94
第二节 国外地方教育财政管理体制比较	95
一、地方政府为主的地方教育财政管理体制	95
二、中央财政为主的地方教育财政体制	96
三、中央和地方财政分级分类承担的教育财政体制	97
四、对三类财政管理体制的简要评述	97
第三节 地方教育公共经费筹措方式的比较	98
一、地方教育公共经费完全来自政府普通财政	98
二、独立开征教育税	98
三、普通财政与开征教育税相结合	99
第四节 不同经济发展水平国家地方教育财政比较	99
一、发达国家地方教育财政	99
二、工业化国家地方教育财政	103
三、发展中国家地方教育财政	105
四、转型国家地方教育财政	109
五、对不同经济发展水平国家地方教育财政的简要评述	111
第五节 国外地方教育财政的可借鉴经验	112
一、政府财政拨款应当成为地方教育的主要财源	112
二、地方教育经费由各级政府共同负责与合理分担	113
三、地方教育财政主体的重心不宜过低	114
四、保障地方教师工资的责任适当集中	115
五、建立地方贫困地区和弱势群体的教育援助机制	115

中国地方教育财政问题研究

ZHONGGUO DIFANG JIAOYU CAIZHENG WENTI YANJIU

第五章 中国地方教育财政现状分析	117
第一节 全国地方教育财政基本情况	117
一、我国教育财政总体情况	117
二、全国教育财政经费支出中央与地方比例	118
三、地方教育财政学校类型支出结构	123
第二节 全国地方教育收入来源基本情况	124
一、各省(区)地方教育经费收入情况	124
二、各省(区)教育经费投入中各项来源的比例分析	127
第三节 各省区地方公共财政预算内教育经费基本情况	144
一、地方公共财政预算内教育经费总体情况	144
二、地方公共财政预算内教育经费教育类别结构	147
三、各省(区)地方各级各类学校生均公共财政预算内经费情况	156
第六章 地方教育财政实证分析——以黑龙江省为例	171
第一节 黑龙江省基本财政情况	171
一、黑龙江省财政现状分析	171
二、黑龙江省财政支出结构	180
三、黑龙江省地方财政层级结构	184
第二节 黑龙江教育财政基本情况	187
一、黑龙江省教育经费总体情况	187
二、黑龙江省三级财政收支结构与教育经费收支结构	190
第三节 黑龙江省与九省(区)教育财政情况比较	191
一、十省(区)教育发展简况	191
二、教育经费总体情况	192
三、公共财政预算内教育经费占财政支出比例	193
四、国家财政性教育经费情况	195
五、教育来源情况	196
第四节 黑龙江省六县(市)教育财政实证分析	198
一、黑龙江省六县(市)基本情况	198
二、经济与财政基本情况	200
三、教育财政基本情况	203

四、教育经费来源情况	209
五、学校办学效益	211
六、六县(市)教育经费问题的启示	217
第七章 建立公共服务型地方教育财政体制的制度创新	219
第一节 地方教育的法制创新	219
一、地方教育法制的特点	219
二、地方教育法制建设创新构想	220
第二节 地方教育经费监督机制的制度创新	222
一、建立地方教育财政信息定期公布制度	222
二、强化国家权力机关的专项审议和监督	222
三、完善社会公众监督机制	223
四、完善教育系统内部自我监督机制	223
第三节 促进区域间教育均衡发展的制度创新	224
一、建立基础教育基准制度	224
二、建立基础教育均衡发展的预警系统	226
三、完善贫困学生资助制度	227
四、建立同省级行政区内统一的教育财政拨款制度	227
第四节 建立十二年制义务教育制度的经费供给制度	228
一、制订普及十二年制义务教育的发展目标	228
二、优先在地方地区普及十二年制义务教育	228
三、政府是经费供给的首要责任者和最终保障者	229
第五节 专门服务于地方教育的教育金融制度创新	230
一、建立教育发展银行	230
二、发行教育国债	230
三、发行教育彩票	231
第八章 重构公共型教育财政体制	232
第一节 重构地方教育财政体制的背景	232
一、构建公共型财政体制	232
二、实现基本公共服务均等化	233
三、建立地方人力资源开发的支持体系	235

中国地方教育财政问题研究

ZHONGGUO DIFANG JIAOYU CAIZHENG WENTI YANJIU

第二节 重构公共教育财政体制的基本思路	236
一、重新划分各级政府在各级各类教育中的财政责任	236
二、中央和省级政府应是地方教育的投资主体	238
三、根据社会经济发展水平建立不同的地方教育财政拨款和财政转移支付制度	240
四、中央和省级教育财政经费应重点投向地方教育	240
五、增加地方教育财政制度的透明度和责任制	241
六、缩小不同区域之间、城乡之间的教育差距	241
第三节 重构公共教育财政体制的建议	242
一、明确划分中央、省级、县级教育财政投入责任	242
二、制订基础教育办学基准	244
三、制订各省(区)教育经费投入标准	245
四、建立地方教育财政预算制度	245
五、建立科学合理的教育财政转移支付制度	247
六、完善省管县的地方教育财政管理体制	248
七、建立地方教育税收制度	249

第一章 地方教育财政研究的理论基础

地方是与中央或全国相对应的概念,是指某一特定的区域,是整体空间的一个部分或部位,是全局中的局部。地方具有层次性,既可以指一个省,也可以指一个市、县、乡镇等。在经济行政学文献中,完整意义上的地方政府应具备三个条件:一是相对稳定的地域;二是相对集中的人口;三是一个地方治理机构。

我国的地方政府是指除中央政府以外的,按照国家行政区域建立起来的地方行政机关。地方政府与中央政府都是国家行政机关的组成部分,存在着许多一致的目标,都是基于其在国家行政系统中的地位、职责、权限的不同而管辖范围不同。

地方教育是指在地方政府领导下进行的教育活动。是指与中央政府直接领导的学校相对而言的教育形式,地方教育是在一定行政区域内进行的,包括地方高等教育、地方基础教育、地方职业与成人教育。广义的地方教育,除以上教育形式外,还包括职业培训和社会教育。

地方财政是指地方政府为实现其职能,运用一定手段对财政收入与分配过程进行的决策、计划、组织、协调和监督的制度与运行机制,地方财政是指地方财政收入、地方财政支出和地方财政预算管理活动的总称。

地方教育财政是教育财政的重要组成部分,是国内各地区的教育财政。地方教育财政是地方政府根据一定的教育政策,为开展地方公共教育事业而获得必要的财源,将其配置于公共教育的各个部门,而进行管理的一系列经济活动的总称,或称之为教育部门的经济活动。它肩负的主要任务是:对本地区各教育部门或教育部门内部的各教育阶段和领域,如何优化教育资源的配置;为实现教育的机会均等,如何配置教育资源;为实现教育费负担的公

正性，在何等程度上要求受益者负担，实行受益者负担原则。

第一节 地方教育财政研究的相关理论

一、公共产品理论

美国著名经济学家保罗·萨缪尔森在《公共支出的纯理论》和《公共支出理论图解》中给出了公共产品（包括公共服务）的严格定义，即纯粹的公共产品是这样的物品或劳务，即每个人消费这种物品或劳务不会导致别人对该种物品或劳务的减少。西方经济学家将此定义引申，与私人产品的特性相对比，提出了公共产品的三种特性：（1）效用的不可分割性（non-divisibility）。即整个社会共同享用公共产品的效用，而不能将其效用分割为若干部分，分别由某个厂商或某个人享用。或者，不能按照谁交费谁享用的原则，把不交费的人排除在外。（2）消费的非竞争性（non-rivalness）。即增加一个消费者不会减少其他任何一个人对公共产品的消费量，或者说，增加一个消费者，其边际成本为零。（3）享用的非排他性（non-excludability）。即在技术上没有合理的办法，将拒绝为之付费的人排除在公共产品的享用范围之外。这里的“合理的办法”指使用该办法排他的成本不能大于排他后所带来的好处，这样才具有经济上的合理性。

公共产品理论认为，市场对于生产纯粹的公共产品，往往缺乏效率。因为纯粹的公共产品具有正的外部效应和非排他性，会导致免费搭车者（free rider）的出现。由于免费搭车者的存在，自愿捐献或成本分摊的合作性融资方式，不能保证公共产品的有效供给，那么，就只有依靠强制性的融资方式解决公共产品的供给问题。只有政府具有这种强制性权力，政府可以一方面以征税的方式获取资金，另一方面又将所获得的资金用于公共产品的供给上。但供给的方式有多种，可以由政府委托私人部门来生产，也可以由政府向私人部门购买，再分配给广大公民，还可以由政府直接生产提供。

按照公共产品理论，准公共产品或混合产品的供给，既可以由私人部门通过市场提供，也可以由政府部门直接提供，或者由政府给予补助的办法由

私人部门通过市场提供。

公共产品理论是公共财政框架最基本的核心理论，同时也是构建地方教育财政框架的基本理论。公共产品理论认为，“公共经济和政府介入应限制在市场失效的范围内”，而“提供公共产品正是政府最主要的活动范围之一”。显然，对于以弥补市场失效为存在理由的政府财政而言，提供公共产品是其最主要的活动内容。根据该理论，由于不同层次、不同类型的教育分别表现为不同属性的产品，教育财政的支出范围和支出重点也应当有所限制和有所选择。在公共财政框架下，教育财政支出首先应当用于提供教育中的公共产品。也就是说，对于教育中的公共产品应当由政府财政无偿向受教育者提供，对于教育中的准公共产品则应当采取由政府财政补贴加上教育者缴费的混合方式提供，对于教育中的私人产品应由市场来提供。另外，公共产品理论认为，公共产品的受益范围存在层次性，因而政府财政职责也存在着层次的区分。这为教育财政制度中不同级别政府教育财政职责的区分提供了分析的依据。

二、公平效率理论

公平与效率是政府公共财政框架的两个基本点。从经济学的视角来看，在资源配置过程中，公平与效率的矛盾几乎不可避免，这就决定了公共财政政策或政府财政职责的选择性。在教育领域，公平与效率的矛盾并不是截然对立的，一方面，公平与效率存在着矛盾，在教育财政领域最突出的表现是公共财政资源在不同阶段的教育之间、不同区域之间以及不同人群之间的分配。当公共资源更倾向于城市教育时，有助于公共资源利用效率的提高，但是却会因为用于地方教育的公共资源的减少而有损教育的公平；另一方面，教育领域里的公平与效率并不是截然对立的，教育公平与教育效率是两个可以相互独立的同样重要的教育目标，在经济学理论中，有“效率优先、兼顾公平”或者“公平优先、兼顾效率”两种观点，在教育领域应该坚持教育公平与教育效率并重的原则。在西方国家对教育公平的探讨和实证研究中，最具有影响力的观点是认为教育平等就是要求教育制度能够平等地对待每一个儿童，让每一个儿童受同样的教育，Coleman 提出了教育均等应该包括进入教育系统的机会均等、参与教育的机会均等、教育结果均等，以及教育对

生活前景机会的影响均等。

教育公平是社会公平的重要组成部分，社会公平包括经济公平、政治公平、教育公平等。社会公平是实现教育公平的基础与前提，通过教育自身不可能实现真正的教育公平，教育不公平是由社会经济因素造成的，要真正实现教育公平必须进行经济改革和政治改革，最大限度地实现社会公平和正义。从法律角度来看，二战后，平等受教育作为一种基本的人权已被写入国际公约、国际法及各国的法律之中，法律成为保障这一受教育权利实现的有力武器，同时也是保证公平教育实现的重要手段之一。但从各国的实践来看，法律条文规定与实际状况毕竟存在着差距，T. Nage 将教育平等分为“消极平等”和“积极平等”，“消极平等”即国家对教育平等的有关规定（法律条文），“积极平等”即事实上促进教育机会均等的具体措施。两者是相辅相成的，而且后者更为重要。研究表明，英国 20 世纪教育公平的发展与英国政治民主化的推动有直接关系，没有后者就没有前者的迅速发展和推进。教育的公平可以促进社会公平，例如新中国成立后，在相当长的时间内我们采取向工农子女倾斜的教育政策，很大程度上改变了旧中国遗留下来的教育不公平状况，也促进了社会的平等，美国在 20 世纪 60 年代实行了教育民主化，扩大了黑人的受教育权利，也促进了美国黑人社会地位的提高，缓和了黑人和白人的矛盾，在一定程度上促进了社会的公正。

教育公平是对教育利益关系的调整和教育资源配置合理性的价值判断，教育公平的本质是合理性，教育公平与教育平等是内涵不同的两个概念，教育平等是指公民受教育权利的相同性、一致性，受教育机会的相同性、一致性，教育平等是教育公平的基本要求。

教育效率是指教育投入与产出的关系，追求教育效率就是要少花钱多办事、低投入高产出，教育效率应是教育数量与教育质量的统一，有效率的教育应是使用同样的资源培养出更多的、高质量的公民，相对于教育数量来讲，教育质量更为重要，教育质量是教育效率的本质。

在教育公平与效率中，现阶段我们更加注重教育公平，这是因为教育公平是社会公平的主要杠杆，目前，我国教育不平等的情况引起了社会的广泛关注，我国教育不公平集中体现在城乡教育不平等上；城乡教育的二元结构还没有消失的迹象，要实现教育公平就要明确教育公平的三大基本原则：

首先,教育资源配置的平等原则,包括受教育权平等和受教育机会平等两个方面。受教育权平等是指任何公民不因其性别、身份、出生、地位、职业、财产、民族等附加条件都享有平等的受教育权利,教育对全体社会成员体现出“不偏袒性”和“非歧视性”,受教育机会平等是在教育权利平等的基础上所设立的教育制度,它要保证所有社会成员有平等地接受教育的机会,它要求社会提供的教育机会对社会每个成员都始终均等。一般地把教育机会平等界定为教育起点平等、教育过程平等和教育结果平等。但从教育平等理论来看,教育结果平等是不可能实现的。

其次,教育资源配置的差异原则,从社会学理论上说,教育资源应均等地配置给社会成员,但由于受教育者先天禀赋不同,同等的教育资源在不同的教育者身上会得到不同的结果。应根据受教育者个人的具体情况分配教育资源,因此,要提供多元化的教育资源,尊重个体的差异性,保证每个人受到适合其特点的教育,使每个学生的个性和禀赋得到充分的发展,根据这种理论制订的教育政策和这种理论指导下的教育实践更能体现出教育公平。

最后,教育资源配置的补偿原则,补偿原则优先考虑受教育者的社会经济地位,注重不同社会成员之间的差距,对社会经济地位处境不利的受教育者在教育资源配置上给予补偿,补偿原则从形式上看是不平等的,实质上是平等的。罗尔斯在其社会正义理论中提出了差别补偿原则,他认为只允许那种能给最少受惠者带来补偿利益的不平等分配,任何不平等的利益分配都要符合最少受惠者的最大利益。这与教育公平的补偿原则是一致的。我国在2005年全部免除了西部地区和部分中部地区地方义务教育阶段5200万学生的学杂费,为3730万地方贫困家庭学生免费提供教科书,为780万地方义务教育阶段学生补助了生活费,这些补助措施城市学生没有得到,这就体现了教育资源配置的补偿性原则。

经济差异直接影响教育公平,拉弗等人已经发现,在决定实际教育成就的过程中,提供给墨西哥37个城镇农民的实际教育年限是极度重要的,而“智商几乎无助于说明教育成就差别”。麦克马洪的计量经济学对美国男子所受教育程度进行了调查,结果表明,家庭的可支配收入是相当重要的,孩子的能力测试成绩与父母的收入息息相关。这就反映了下面的状况,即来自较高收入家庭的孩子极可能具有进较好学校的有利条件。这类学校一般设在高

收入水平的地区和学区。

政府政策也直接影响教育公平。包括税收计划和支出计划的政府财政政策，直接或间接地、有意或无意地影响着教育资源分配，进而影响教育公平与效率。政府在制订经济政策和教育政策时，就要做出选择：是缩小收入的不平等差距，还是致力于降低机会的不均等。一般说来，那些主张政府应直接影响经济成果的人更倾向于提高教育的效率，注重机会平等的人更注重教育的公平。但在政策制订过程中，两者并不一定是矛盾和冲突的。一位经济学家指出：一种促进工资收入的长期的更平等的有效方法，也许会在短期内促进教育机会的更大平等。

三、公共选择理论

美国马里兰大学教授丹尼斯·缪勒（Dennis C. Muetler）给公共选择理论下的定义常常被西方学者引用：“公共选择理论可以定义为非市场决策的经济研究，或者简单地定义为把经济学应用于政治科学。公共选择的主题与政治科学的主题是一样的：国家理论、投票规则、投票者行为、政党政治学、官员政治等。公共选择的方法仍然是经济学的方法。像经济学一样，公共选择理论的基本行为假设是，人是一个自利的、理性的、追求效用最大化的人。”公共选择理论认为，人类社会由两个市场组成，一个是经济市场，另一个是政治市场。在经济市场上活动的主体是消费者（需求者）和厂商（供给者），在政治市场上活动的主体是选民、利益集团（需求者）和政治家、官员（供给者）。在经济市场上，人们通过货币选票来选择能给其带来最大满足的私人物品；在政治市场上，人们通过民主选票来选择能给其带来最大利益的政治家、政策法案和法律制度。前一类行为是经济决策，后一类行为是政治决策，个人在社会活动中主要是要做出这两类决策。

公共选择的一个起因是因为公共产品的外在性。缪勒认为：“总的说来，公共物品的特性构成了集体选择存在的理由。”外在性，又称作溢出效益（spillover effect），是指“一个经济主体的行为对另一个经济主体的福利所产生的效果，而这种效果并没有通过货币或市场交易反映出来”。公共产品的外在性必然引起市场失灵，市场失灵就需要政府干预，在公共选择理论中政府和官员也具有追求效用最大化的特点。马克斯·韦伯（Max Weber）在

1947年出版的《社会组织和经济组织理论》一书中认为,官员的目标是权力,这如同经济人的目标是利润一样。尼斯卡兰则认为,官员追求的目标是在他的任期内获得最大化预算。官员的效用函数包括薪金、机构或职员的规模、社会名望、额外所得、权力或地位。除了最后两项外,其余的目标都与政府预算规模有单调正相关关系。因此,作为效用最大化者的官员也是预算最大化者。政治家为了扩大其权力范围和政府开支,往往有意夸大市场失灵,甚至创造市场不完全,这就使得“看不见的手”的作用和政府规模呈此消彼长的变化,其结果是政府干预越多,效率损失越大。公共选择理论的重要代表人物布坎南对此情况提出了用制度和法制来规范官员行为的理论,他在《宪政经济学》中写道:“宪政政治经济学是这样一种研究计划:直接研究规则的运行性质,个人在其中相互作用的制度,以及这些规则和制度被选择的过程或规则和制度的产生。这个研究计划与主流经济学的不同之处在于强调约束条件的选择,它与传统的政治科学的区别在于强调个人相互作用的合作而不是对抗。方法论上的个人主义和理性选择被看作是这个研究计划的核心内容。”布坎南区分了两种法——高级法(the higher law)和普通法(ordinary laws),由此就划分了立法的两个阶段或两个层次的立法结构。“宪法”是高级法,它确定了指定普通法的规则。政治宪法是第一套法,是高级法,是政治秩序和指定政治决策的基本规则。政治宪法(political constitution)是一套界定社会成员必须进行的社会经济、政治博弈的规则,是能够使个人从自由交易中获得利益的一套基本规则或规则体系。“这些规则界定了私人活动和政府活动的相对范围,并且对政治活动的程序施加了外在约束。”布坎南的理由是,公共选择理论的核心观点是把人看作一个理性的效用最大化者。这个核心观点不是要得出所有的集体行动、所有的政府行动都是必然不合理的。相反,它是要得出这样的结论:“人们要最大化他们自己的效用,因此,制度必须被设计出来,使得个人行为增进集团利益……我们面临的挑战是尽可能按照亚当·斯密描述的经济秩序的方式来建立或重新建立一种把个人的自利行为引向共同利益的政治秩序。”

根据缪勒、默雷尔、奥尔森的研究认为,20世纪70年代以来,发达国家的利益集团数量对政府规模增长有正的、显著的影响,也就是说,一个国家的利益集团越多,政府支出规模就越大;稳定的经济和政治环境有利于集

团的成长,而利益集团的增加又增加了扩大政府开支的压力。

由于教育活动的长期性以及教育效益的潜在性和间接性,政府“经济人”特点在教育财政活动中的表现尤为突出。在我们教育改革过程中,许多教育官员事实上追求自己个人效能上的最大化,一些政府官员、办学者、教科书出版商形成了教育利益链,获取了巨大的收益,这已成为社会、公众所长期猛烈抨击的问题。

我国现阶段公共选择中的一个突出现象是农民在政府政策制订过程中的作用微乎其微。其原因是农民利益集团的组织松散,对公共决策的影响力较小。在各级政府决策过程中,人们很难看到农民利益集团的代表,农民没有对政策制订者施加压力的手段和途径,立法者和政策制订者感受不到农民利益集团的压力。由于社会没有考虑农民子女受教育的权益,地方教育经费短缺的现象长期没有得到解决,当地方多数学校缺乏基本的条件时,许多大中城市重点学校的教学设施与装备已达到世界先进水平。

四、教育投资理论

人力资本的概念指人们通过教育、培养或其他活动等途径对自身的投资,这些途径会提高他们未来的收入。英国古典政治经济学的奠基人亚当·斯密,在他的代表作《国民财富的性质和原因的研究》一书中,首次把人的经验、知识、能力视为国民财富的主要内容和生产要素。他认为,“社会上一切人民学到的有用的才能”是和机器、工具等生产资料一样的财富,是固定资本和生产要素的一部分。他还进一步指出,要学习这种才能“须受教育,须进学校,须做学徒”。而学习才能时付出的费用是可以得到报偿的,“学习的时候,固然要花一部分费用,但这种费用可以得到偿还,赚取利润”,“劳动工资,因业务学习有难易,学费有多寡而不同”。英国19世纪著名经济学家马歇尔(Alfred Marshall)在其代表作《经济学原理》(1890)一书中阐述了他对教育投资的看法。他认为投资于教育是一本万利的事。

直到20世纪60年代初期,当美国经济学家T.舒尔茨将教育支出作为一种投资形式加以分析后,这一概念才得以充分发展。1962年美国《政治经济杂志》发行了一期关于“对人的投资”的增刊。加里·S.贝克尔发表了一本名为《人力资本》的书,该书发展了人力资本形成的理论并分析了教