

Economic Analysis of Education Policy

教育政策的经济分析

主 编：曾满超 副主编：魏 新 萧 今



人民教育出版社

教育政策的经济分析

主 编 曾满超

副主编 魏 新 萧 今

人民教育出版社

·北京·

Economic Analysis of Education Policy

Edited by

Tsang Mun Chiu

Wei Xin

Xiao Jin

People's Education Press

· Beijing ·

图书在版编目 (CIP) 数据

教育政策的经济分析/曾满超主编. - 北京: 人民教育出版社, 2000

ISBN 7-107-13665-8

I. 教…

II. 曾…

III. ①教育政策-研究-中国②教育事业-投资-研究-中国

IV. G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 05226 号

*

人民教育出版社 出版发行

(北京沙滩后街 55 号 邮编: 100009)

网址: <http://www.pep.com.cn>

人民教育出版社印刷厂印装 全国新华书店经销

2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月第 1 次印刷

开本: 890 毫米 × 1240 毫米 1/32 印张: 14.25

字数: 360 千字 印数: 0 001 ~ 2 000 册

定价: 25.80 元

本书由人民教育出版社资助出版

责任编辑 蒋 凯
审 阅 诸惠芳
审 定 吕 达

如发现印、装质量问题，影响阅读，请与出版社联系调换。
(联系地址：北京市方庄小区芳城园三区 13 号楼 邮编：100078)

前 言

教育对于一个国家的经济、政治、社会和文化发展具有十分重要的作用，这已成为世界各国的共识。教育发展是国家发展的基础，如果一个国家不能在教育投资问题上付出足够和持续的努力，那么这个国家的发展就不会是可持续的。

自从 1978 年中国实行改革开放的政策以来，她在国家经济建设、教育和其他领域都取得了根本性的和显著的进步。尽管对于目前取得的巨大进步不乏具体实例，但是对于中国需要进一步改革和提高这一点是被广泛认同的。当中国跨入 21 世纪时，她必须在变化迅速、国家经济竞争日益加剧以及信息技术和知识在经济发展中发挥越来越重要作用的国际背景之下生存和发展。中国的教育体系必须使得国家和人民能够应对新世纪提供的各种机遇和挑战。

本书汇集了一些研究结果，旨在就中国目前面临和在新世纪将会遇到的一些重要教育问题，为制定决策提供参考依据。这些重要的教育问题是：(1) 在保证质量的前提下实现全民义务教育，做到这一点将会使所有公民（包括经济收入低的人群和少数民族人群）有效地参与国家的发展建设，使教育过程中存在的不公平和不平等程度降低到最低限度。(2) 提高高等教育的办学效益和财政资助力度，以便培养出大批高质量高技能人才，满足国家建设的需要。(3) 在各种场合为成人提供终身教育的机会，以满足工作场所内外变化着的技能的需要。本书十八章，依次可以分为三个部分，分别是基础教育、高等教育和成人教育。

第一部分包括六章，涉及初等教育和中等教育，重点放在九年义务教育。第一至第五章研究了义务教育中的几个重要问题，即教

育成本的经济负担和在贫困地区普及义务教育的困难所在, 小学教育中的留级和辍学问题, 教育发展中存在的不平衡性和不同地区间差异的拉大问题。在这几章中, 提出了减轻贫困家庭子女接受义务教育经济负担, 降低教育过程中存在着的浪费现象和促进素质教育发展的政策建议。第四章对于农村地区义务教育的经济收益和回报进行了研究, 具有相对优势的经济回报为农村地区义务教育的投资提供了支持。第五和第六章对建立不同政府部门之间教育贷款体系, 以确保国家不同地方的教育发展能够获得最基本的投入和减小国家教育发展的不平衡性进行了研究。

第二部分包括七章, 涉及高等教育领域, 侧重在财政、效益和经济收益问题上。第七章对 2010 年前不同层次教育发展所需要的财政经费和资源进行了估计, 突出地提出了在 21 世纪教育发展所面临着的财政约束问题。第八章和第九章考察了中国及其他国家将成本补偿作为一项政策选择, 以筹集高等教育发展所需要的附加资源的问题。第十章是对中国高等教育低效率的一个实证性研究, 它提出通过扩大学校的规模和其他一些手段, 可以达到提高现有资源利用效率的目的。第十一章报告了两类高等学校(国家重点大学和地方院校)毕业生在经济回报方面所存在的差异。第十二章对中国高等教育的公平性进行了调查和研究。第十三章研究了中国在市场经济条件下的高等教育运行机制与政府调控问题。

第三部分由五章组成, 讨论了成人教育问题。第十四章和第十五章考察了中国和其他一些国家成人教育成本和财政方面的主要特性。第十六章考察了中国经济快速发展地区教育发展和教育提供的各种形式。第十七章考察了基础教育、在职培训和成人教育对经济发展所需的人力资本的影响和结果, 指出在职培训和成人教育在终身学习过程中所发挥的重要作用, 并提供了经济高增长和快速变化国家中教育和经济发展的经验。第十八章报告了成人教育在中国的发展情况, 强调了成人高等教育在国家发展中开发人才资源所具有

的重要作用。

在中国教育政策分析方面，收集在本书中的几项研究具有下面几个明显的特点。第一，在教育政策分析中主要采取了经济分析的方法；第二，对于教育问题进行了理论和实证两个方面的分析；第三，所做的分析和提出的政策建议，是建立在中国和国际实践经验的基础上；第四，所有的研究是由国内外的一些颇有建树的学者完成的。

著名经济学家、北京大学光华管理学院院长厉以宁教授欣然为本书作序，中国经济与教育基金会为第一、五、六、七、八、九章和十七章研究提供了财政资助，编者愿意借此机会，表示由衷的感谢。

编者

1999年12月

序

读完魏新教授送来的《教育政策的经济分析》书稿，十分高兴。这是一本有新意的教育经济学著作，我愿意就此谈点看法。

我在1984年出版的《教育经济学》（北京出版社出版）一书中，阐明教育在一国经济增长中的作用。得出的结论是，任何一个国家都应该把发展教育、培养人才作为实现经济增长的一项基本措施。

因此，对教育进行经济分析，尤其是对重大教育政策进行经济分析，很有必要。事实上，80年代以来我国就开始对一些重大教育政策进行了经济分析。如在80年代初，由我主持的北京大学课题组承担了“六五”哲学社会科学国家重点科研项目——“教育投资在国民收入中的合理比值和教育投资的经济效益研究”，形成了最终成果《教育经济学研究》（上海人民出版社1988年版），得出了公共教育经费应占我国国民生产总值约4%的结论，这在一定程度上影响了我国后来的教育宏观投资政策。又如北京大学闵维方教授完成的我国高等教育的适度规模与扩展形式的实证研究，提出了我国高等教育应走提高现有学校资源利用效率的“内涵式”道路，对90年代以来我国高等教育改革与发展具有重要参考价值。此外，北京大学秦宛顺教授主编的《教育投资决策研究》（北京大学出版社1992年版）、北京师范大学王善迈教授所著《教育投入与产出研究》（河北教育出版社1996年版）等，都是教育经济学研究中有影响的著作。可以说，80年代以来许多研究机构的具有不同学科背景的研究人员都在对我国重大教育决策和重要教育问题进行经济分析方面作出了各自的贡献。

要知道，任何政策的制定，包括教育政策的制定，都应当集思广益，广泛吸收社会上各种研究人员的意见。政府在决策时总有局限性，这不仅是由于政府决策者不一定是某一专业的专家，而主要是由于所处的位置不同，观察问题的角度不同，即使政府决策者在某一领域内确实是专家、内行，决策中的局限性也是不可忽视的。加之，政府掌握的信息毕竟有限，没有充足的信息就难以作出科学的决策。广泛吸收社会上各种研究人员的意见，既有利于弥补政府掌握的信息的不足，又有利于使政府决策者从不同侧面、不同的层次来观察问题，思考问题。近年来我国教育政策制定中之所以能够避免失误，取得良好的效果，同社会上研究人员的努力以及教育主管部门善于吸纳他们的意见有密切的关系。

这本书分为三个部分，分别涉及作为公共产品的义务教育，作为准公共产品的高等教育和成人教育。第一部分重点研究了义务教育阶段的几个重要问题，既有宏观层次的教育地区发展不平衡及其解决途径研究，也有中观层次的教育部门内部的重大问题研究，如义务教育的收益回报问题、重读辍学问题（后者是中国教育的痼疾之一），还研究了微观层次的义务教育投资，即贫困地区和城镇地区家庭各自的教育负担情况。这些关系到我国的义务教育投资决策，更关系到我国教育机会均等和全民义务教育问题。第二部分涉及高等教育领域，重点研究了高等教育的财政、效益和经济收益问题，从经济学的角度研究了市场经济条件下高等教育的运行机制，并且对高等教育中备受社会关注的公平性问题进行了调查研究。第三部分探讨成人教育问题，其中也涉及到职业教育，研究了成人教育的成本和财政特性，以及中国成人教育的定位问题，并且以成人教育蓬勃发展的深圳经济特区为案例，考察了成人教育的各种培训形式、发展经验，论证了成人教育在发展终身教育过程中的重要作用。

正如作者们所指出的，本书旨在研究中国目前所面临的和在

21 世纪将会遇到的一些重要教育问题，为制定决策提供参考依据。事实上，由于大多数章节进行的是较为严格的实证研究，并且结合国际比较，这在教育研究方法上也是有启示的。当然，我们不能片面强调某一种研究方法的好处而贬低另一种研究方法。各种研究方法各有特点，也各有适用范围。经济研究也好，教育研究也好，都应该把规范研究与实证研究结合起来，把定性研究与定量研究结合起来。至于研究人员，有些人侧重于规范研究、定性研究，有些人侧重于实证研究，这是学术界常见的情况，不存在选择哪一种研究方法进行研究的人员贡献更大或研究成果更加突出之类的问题。

全书以实证研究为主，资料有据，内容涉及面广，论证较为充分。它的出版将对我国各级教育中一些重大决策产生一定的影响。大多数作者长期从事教育科研，热心关注或者积极投身于中国教育改革，有的作者还直接参与了我国一些重要教育决策的专家咨询工作。作者中，有的是我的同行，有的是我的同事，也有一些是我的学生，我对他们的研究成果和研究态度有着不同程度的了解。这些作者以大陆研究人员为主，但主编是美籍华裔学者，有一位副主编来自香港，研究人员分别来自北京大学、北京师范大学、美国哥伦比亚大学和香港中文大学等，因此本书可以说是海内外学者集体研究成果的集结。

这本书也存在一些不足之处，如研究课题的选择标准还不够严格，全书各章节水平存在一定差距等。瑕不掩瑜，从总体上说该书是一本严肃认真的、具有相当水平的学术著作，既有较高的理论价值，又有可观的实操意义。我愿向关心中国教育改革与发展的人们推荐这本书。

最后，我想借为本书写序的机会，谈一谈教育经济研究中的一个新问题，即在现阶段的中国，如何借助资本市场来发展教育。

资本市场从事的是中长期融资活动。教育事业如何利用资本市场来发展，明显存在着两个难题。第一，教育单位是非营利性的组

织，教育单位怎能从资本市场上融到资金？教育单位作为非营利性组织怎能上市？第二，如果说教育单位仍然有可能从资本市场融资的话，但从资本市场融资后是要给投资者以回报的，教育单位怎样支付这种回报？教育单位自身有支付回报的能力么？这两个难题确实是不好解决的。但这并不等于说教育事业无法利用资本市场。

从资本市场运作的性质与要求来看，我们不妨从以下五个方面来进行探讨。

1. 国家发行教育债券并容许国家教育债券在市场上转让，这样可以筹集较多的教育经费，以供教育发展之需。由于教育债券是国家发行的，还本付息也由政府承担。国家教育债券可以是综合性的，也可以是专业性的，如义务教育债券、高等教育债券、职业教育债券等。

2. 校办企业中业绩优秀的可以申请上市，从资本市场上融资，可以用来发展企业，而在企业获得的利润中按规定给投资者分红。在这种情况下，需要注意的问题是：学校和校办企业必须分开，校办企业是一个独立的法人，上市时要按照《公司法》的要求符合上市条件。校办企业上市后，只要经营得好，盈利应当是有把握的。它可以从三个方面来帮助学校：（1）通过同学校有关系、所的合作，提出课题，提供研究经费，使企业与学校双方获得好处；（2）用公益金的一部分在学校设立奖教金、奖学金、科研成果奖金等；（3）学校作为投资主体之一，从上市后的校办企业那里得到一定的回报，作为学校发展经费。应当认识到，国内某些高等院校的科研力量很强，这些学校的校办企业中有些已经成为很有发展前途的高科技企业，它们的股票有吸引力。如果在国内设立适用于高新技术的股份有限公司上市的创业板块，无疑将推动高新技术产业的发展，推动校办企业的成长，使教育事业在资本市场的发展中受益。

3. 建立与发展教育投资基金。教育投资仅仅属于产业投资基金中的一种，而产业投资基金又是公共投资基金中的一种。根据一

些发达国家的经验，产业投资基金的介入有助于产业结构调整、新兴产业的发展以及传统产业的改造与进步。教育投资基金作为产业投资基金中的一种，也能起到扶植教育发展的作用。这里的主要问题是：教育投资基金要对投资者负责，因此必须有回报率，如果不能给投资者回报，岂不是使投资者遭受了损失，这样，教育投资基金不仅失去了存在的基础，而且还会遭到投资者的摒弃。因此，除了要在教育投资基金的设立与运作方面严格管理和讲究使用效率之外，还必须为教育投资基金选择合适的投资方向。可行的办法是规定教育投资基金的一部分可以用于证券投资，另一部分可以用于对一些有发展前景的校办企业的投资，还有一部分可以用于对一些同教育事业密切相关的企业（如教学仪器设备制造、教学用书出版、教育建筑工程、为教师学生生活服务等企业）进行投资。只要投资方向选择正确，投资者与教育事业都会受益。

4. 建立与发展教育事业发展公司之类的企业。这些企业中业绩好的可以上市，从资本市场融资，以加速成长。教育事业发展公司是营利性单位，主要业务是从事与科技成果开发、教育设备供给、科技信息服务、人才咨询、为教师学生生活服务等，也可以从事其他方面的业务，包括向业绩好的校办企业参股。教育事业发展公司的资本可以来自公共投资基金、其他企业、教育单位。如果上市了，公众可以持股。教育事业发展公司的利润中，有一部分可以用于发展教育事业或用于奖教金、奖学金等。教育事业发展公司利润中用于发展教育事业或奖教金、奖学金在公司利润中达到一定的比例，可以享受退税的优惠，这就等于政府对教育事业的另一种支持。规模大而效益好的教育事业发展公司可能扩展而成为集团公司，它将以资本为纽带建立子公司，而其中某些子公司以发展教育事业为主要业务，另一些子公司则以其他业务为主。这就更有利于教育事业发展集团公司的成长。

5. 上市公司可以建立自己的培训中心，也可以建立职业技术

学院或职业技术学校，还可以把某些已建成的中等职业学校、技工学校并入上市公司的培训部门。上市公司是从资本市场融资的。从资本市场的融资促进了上市公司的成长，而上市公司发展与盈利后，就有条件把自己的培训中心、职业技术学院或学校办得更好，培养更多的合格人才。这是一种行之有效的加快教育事业发展的办法。有人会说，“企业办学校”不是方向，上市公司应当把非生产性的单位“剥离”出去，怎么能大力发展人才培养事业呢？这种说法可能对“剥离”一词有所误解。上市公司自身的培训中心和职业技术学院不属于“剥离”的范围，因为它们是直接服务于生产的。应当“剥离”出去的主要是指生活服务方面的设施。

以上有关教育事业同资本市场之间关系以及教育事业如何利用资本市场的论述，不一定妥当。我在这里提出这些问题的目的，是希望引起经济界、教育界的注意，以便对此有进一步的探讨。

潘以事

1999年12月18日

于北京大学光华管理学院

目 录

前言	(1)
序	厉以宁 (4)

第一编 基础教育

第一章 贫困地区义务教育支出与家庭的经济负担	(1)
第一节 研究方法及抽样	(2)
第二节 家庭教育支出所造成的经济负担	(4)
第三节 失学、经济负担和家庭对教育的期望	(12)
第四节 获得小学教育的决定因素：数理分析	(15)
第五节 结论	(19)

第二章 中国城镇居民家庭收入及教育支出负担率研究	(21)
第一节 数据描述	(23)
第二节 我国城镇居民个人收入基本情况	(25)
第三节 教育对收入影响的定量分析	(28)
第四节 我国城镇家庭的教育支出及家庭教育支出负担率	(30)
第五节 研究结论及其政策含义	(37)

第三章 影响小学重读率、辍学率的因素分析	(40)
第一节 变量、数据和分析方法	(41)
第二节 因子分析结果与分析	(44)

第三节	影响小学重读率、辍学率的因子分析及其思考	(47)
第四章	中国贫困地区的中小学教育收益分析	(51)
第一节	方法论	(53)
第二节	教育与收入	(59)
第三节	学校教育的明瑟收益率	(63)
第四节	学校教育的内部收益率	(69)
第五节	结论与进一步研究	(73)
第五章	中国教育发展差异的实证分析	(76)
第一节	教育发展差异研究的方法论	(78)
第二节	义务教育发展差异的实证分析	(83)
第六章	中国义务教育转移支付制度的理论分析与实证分析	(110)
第一节	中国教育转移支付的制度设计	(110)
第二节	建立中国教育转移支付制度的几个技术问题	(117)
第二编	高等教育	
第七章	“九五”末期与2010年中国教育经费供求前景分析	(136)
第一节	经费需求分析	(137)
第二节	经费供给	(148)
第三节	供求平衡分析	(154)
第八章	中国高等教育的成本补偿研究	(160)

第一节 中国高等教育成本状况	(162)
第二节 中国高等教育的供求矛盾与成本分担的必然性	(171)
第三节 中国高等教育的预期收益与付费意愿	(176)
第四节 家庭高等教育支出负担能力与高等教育成本补偿的可行性	(184)
第五节 结论及其政策含义	(191)
 第九章 高等教育成本补偿的国际比较分析	(196)
第一节 遍及全球的高等教育财政危机	(196)
第二节 高等教育财政多元化的国际努力	(198)
第三节 机会均等与公平性	(204)
第四节 成本补偿与分担能力	(209)
第五节 高等教育成本分担的国际经验对我们的启示	(215)
 第十章 中国高等教育的适度规模	(220)
第一节 70 年代末以来的高等教育发展	(221)
第二节 高等教育的规模经济	(229)
第三节 90 年代以后高等教育的发展	(234)
第四节 结论	(237)
 第十一章 中国两类大学毕业生收入差异分析报告	(239)
第一节 研究设计及数据采集	(239)
第二节 收入分析	(246)
第三节 结论	(255)
 第十二章 高等教育公平性的调查与研究报告	(257)