

78

G521
D79

教育经济研究丛书·第一辑

主编 王善迈

教育发展不平衡研究

杜育红 著

北京师范大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

教育发展不平衡研究/杜育红著. - 北京:北京师范大学出版社, 2000. 8

ISBN 7-303-05422-7

I. 教… II. 杜… III. 教育事业-发展-不平衡-研究-中国-高等学校-教材 IV. G527

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 25899 号

北京师范大学出版社出版发行

(北京新街口外大街 19 号 邮政编码:100875)

出版人:常汝吉

北京市黄坎印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:7 字数:175 千字

2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月第 1 次印刷

印数:1~3 000 册 定价:12.00 元

《教育经济研究丛书》

出版前言

20 世纪 60 年代初产生于西方的教育经济学运用经济学理论与方法研究教育领域中的经济问题,诸如教育资源的投入,包括投入的数量、来源、分配与使用结构,教育成本,教育资源的利用效率和教育的收益率,教育体制与教育发展等。作为一门新兴的应用性较强的交叉学科,它的研究,对政府、学校、企业、家庭的教育决策与管理具有重要的价值。

80 年代初这一学科传入我国后,无论在理论研究方面,还是在应用研究方面都有了长足的发展。它对我国的教育规划、教育投资决策、教育财政体制和教育管理体制改革,乃至教育与经济和社会的协调发展等都发挥了重要作用。在高等教育中本科生的教育,硕士生和博士生的培养,学科和学科队伍建设方面也取得了显著的成效。

奉献给读者的这套教育经济研究丛书,是我国教育经济领域 90 年代以来取得的最新研究成果。有国家人文社会科学、教育科学研究项目的最终成果,有教育经济与管理领域的博士学位论文,也有教育经济学教学和研究人员的学术专著。这套研究丛书内容广泛,涉及教育经济学各个方面,既有重大理论研究,也有决策与管理的应用研究。这套丛书属于专业学术研究著作,在学术研究上期望达到国内一流水平。它可以作为教育经济与管理学科的教学、研究人员和硕士、博士生的参考读物,也可供政府有关机构和学校决策与管理人员参考。编辑和出版这套丛书,旨在推动教育经济学的研究、传播和应用。

这套丛书由北京师范大学教育经济研究中心组织编辑出版。该中心是北京师范大学专门从事教育经济研究的学术与教

学机构，是国内最早开展教育经济研究并获教育经济与管理博士、硕士授予权的单位。这套丛书并非事先策划，然后由专业人员撰写，而是对已有成果经筛选后再加工和编辑出版的。我们计划分期分批出版，欢迎赐稿和批评指正。

这套丛书的出版得到了学校领导的支持和北京师范大学出版社的资助，出版社的编辑人员为此付出了艰辛，在此我们一并表示衷心的感谢。

北京师范大学教育经济
研究中心主任 王善迈

2000年7月

导 论

本文所研究的问题是中国地区间教育发展差异问题,力图在实证分析、理论分析与政策分析三方面推进对这一问题的研究。

一、问题的提出

世纪之交对人类来说是一个特殊的时刻,这一时刻融会着一个世纪的光明与黑暗,记录着一个世纪的和平与冲突,憧憬着新世纪的曙光。20 世纪末,信息技术的飞速发展正将世界变成一个“地球村”,世界各国经济日益向区域一体化和全球一体化发展,任何国家都无法独立于国际环境之外自我发展,信息技术正在改变人类社会的基本运行方式,“有大量令人信服的证据表明,在高技术和高技能服务以及由它们创造的新的产品和服务结构里的突然的和不断加速的爆炸式的增长,可能会对自 19 世纪农业社会转变为工业社会以来、我们亲身经历的生活方式和工作方式产生某些更深远和出乎意料的影响”。^① 21 世纪将是知识经济的时代,知识的生产、传播与创新将成为经济增长的最基本的动力。20 世纪末的中国,经过一个世纪的风风雨雨,终于走上了正确的发展道路。在二十年的市场化改革中,中国经济持续高速地发展,向世人展示出美好的发展前景,许多专家预言,21 世纪将是中国的世纪。然而,中

①达尔·尼夫主编:《知识经济》,珠海出版社,1998 年版,第 19 页。

国作为一个外源型的发展中国家，面临着许多难题，要在短短几十年中走发达国家几百年才走完的路实在是一个史无前例的挑战。不仅如此，发展中国家赶超的对象并没有停止发展，这就使发展中国的现代化成为一种双重的现代化。一方面是从农业社会向工业社会转变的工业化过程；另一方面是追上以至超过发达国家的当代化过程。中国的改革历经二十年到今天已经进入攻坚阶段，许多深层次问题逐渐浮出水面，地区间发展不平衡问题就是其中之一。一方面发达地区已经基本实现小康目标，将目标定在赶超亚洲新近实现工业化的“龙虎”；另一方面许多贫困地区连基本的温饱问题都还没有解决。双重现代化的问题在区域经济发展上表现的尤为突出。

中国是一个大国，幅员辽阔，各地区自然地理条件、文化差异都很大，历史上自然地形成了一个极端不平衡的发展格局。建国后，在计划经济体制下，通过行政手段，采取了均衡的发展战略，取得了一些成效，但根本问题并没有解决。1978年改革后，在发展与改革上政府采取了由东向西梯度推进的非均衡发展战略，使已经存在的东中西部的差距进一步加大，差距的加大带来了一系列的严重后果。首先，地区间发展差距的加大使地方保护主义再次抬头，落后地区认为在与发达地区的交换中损失巨大。金融市场的建立使落后地区资金大量外流，使本来就极为短缺的资金更为匮乏。人才市场的建立使落后地区人才大量外流，使本来就处于劣势的人力资源状况更为严重。这种交换的结果是地方保护主义抬头，市场分割严重，各地区产业结构趋同，严重地影响到市场化改革的进程。其次，地区间发展差距的加大严重地影响了我国经济进一步发展。我国要想实现第三步战略目标，在下世纪中叶达到中等发达国家水平，没有中西部地区的发展是不可能的。“龙头”再摇，没有“龙身”的拱起和“龙尾”的配合，整条龙仍将无法腾飞。第三，地区间发展差距的加大也有违公平与社会正义。处在同

一个国家的居民,生活水平相差如此之大,长此以往对整个社会的公平与正义都是非常严峻的挑战。第四,在同一个国家中长期存在如此大的差距,不利于整个社会的稳定与团结。如果再将复杂的民族问题也考虑在内,则问题更为严重。一个地区发展水平不仅取决于绝对发展状况,更主要地取决于这一地区相对于其他地区的发展水平。从绝对意义上讲,中国所有省区改革开放二十年来都取得了长足的发展,但落后地区与发达地区差距的加大,使落后地区人民对发展前景极为忧虑,自卑感增强,进取心减弱,社会不稳定因素滋长。这对落后地区各级政府都是不断强化的压力。可见,如果任由地区间发展差距加大,最终势必会影响市场化改革,阻碍社会经济发展,破坏社会公平与正义,影响社会稳定。为此,在《中共中央关于“九五”计划与2010年远景规划的建议》中明确提出:“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距……从“九五”开始,要更加重视支持内地的发展,实施有利于缓解差距扩大趋势的政策,并逐步加大工作力度,积极朝着缩小差距的方向努力。”

地区发展不平衡问题的核心是地区经济发展不平衡,但地区差异决不能简单地归结为单纯的经济发展差异,还应该包括社会发展其他方面的差异,其中尤其不能忽略教育发展的差异。因为教育本身既是社会发展水平的重要标志,又是经济发展,乃至整个社会的发展最重要的决定因素之一。教育对经济发展的贡献是随着知识在经济发展中作用的增大而增大的。知识在经济增长中的作用按照著名的管理学家彼德·F·德鲁克观点可以分为三个阶段:第一阶段是1750年到1880年100多年的时间。在这一阶段,“知识被用于工具、工艺、产品。这创造了工业革命”^①;第二阶段是从1880年到二战前后,在这一

^①达尔·尼夫主编:《知识经济》,珠海出版社,1998年版,第36页。

阶段，“知识在新的意义上开始应用于劳动。这带来了‘生产革命’”^①；第三阶段从二战之后开始，至今仍在继续。在这一阶段，“知识开始被应用于知识自身。这就是管理革命。知识现在正在加快成为生产的一个要素，与劳动和资本并列。称我们的社会为知识社会也许为时过早（也许确实是很冒昧）。到目前为止，我们只是有了知识经济。”^②随着知识在经济增长中作用的增大，教育对于经济增长的作用达到了前所未有的重要程度。一个国家经济长期可持续发展靠的是知识的生产与人力资本存量的增加，而教育在这两方面起着基础性的作用。知识经济时代，一个国家教育的数量与质量将决定这个国家的经济发展水平与增长趋势。

教育发展差异问题近些年受到教育界的广泛关注主要是基于以下三方面原因：第一，从教育的外部看，促进落后地区教育发展是缩小地区间经济发展差距的一个重要手段。近些年，国家对落后地区的援助由过去“输血”模式转向“造血”模式。正像不能将地区间发展差异简单地归结为纯粹物质方面的差异一样，“造血”式的扶贫也不能只包括优惠贷款、以工代赈以及公共项目的重点投资，还应包括优先发展落后地区教育。落后地区教育发展滞后是地区间发展差距加大的一个重要原因。而教育落后造成的劳动力素质低下又是落后地区经济效益不高的主要原因之一。解决地区间经济发展差距，优先发展落后地区教育是一个重要的政策选择，科教兴国战略同样适用于解决地区间经济发展的差异。第二，从教育内部看，在科教兴国的发展战略下，教育发展的目标是：“重点普及义务教育，积极发展职业教育和成人教育，适度发展高等教育，优化

①达尔·尼夫主编：知识经济，珠海出版社，1998年版，第36页。

②达尔·尼夫主编：知识经济，珠海出版社，1998年版，第36页。

教育结构。2000年基本普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲。”^①其中完成双基目标是重中之重,而实现这一目标的困难主要在落后地区。因此,研究地区间教育发展差异,寻求解决缩小地区间教育发展差异的办法,对实现上述教育发展目标具有重大意义。第三,从教育与经济的协调发展来看,研究地区间教育发展差异具有重要的现实意义。地区间经济发展的差异决定了各地区间教育的需求与供给一定存在着较大的差异,因此,研究不同发展阶段经济与教育关系的不同特征,揭示经济发展与教育发展的内在规律,对促进各地区教育发展与经济发展的良性循环具有重要现实意义。

二、本研究的任务、方法与结构

教育理论界对这一问题进行了大量的研究,其中较有代表性的有沈百福^②、谈松华^③、傅维利^④、马培芳^⑤、魏后凯^⑥、王善迈^⑦、上海智力所课题组^⑧等的研究。这些研究中既有理论

① 《中共中央关于“九五”计划与2010年远景规划的建议》。

② 沈百福、俞诗秋:中国省级地方教育投资的区域比较研究,教育与经济,1994年第4期。

③ 谈松华:我国教育发展的区域性特征及其战略选择,教育研究,1993年第2期。

④ 傅维利:论区域经济发展的不平衡与欠发达地区的教育抉择,教育研究,1995年第4期。

⑤ 马培芳:优先发展西部教育的战略意义及其投资对策研究,教育研究,1995年第12期。

⑥ 魏后凯、杨大利:地方分权与中国地区教育差异,中国社会科学,1997年第1期。

⑦ 王善迈、杜育红、刘远新:中国教育发展不平衡的实证分析,教育研究,1998年第6期。

⑧ 上海智力所课题组:中国义务教育转移支付制度研究摘要。

分析,也有实证分析,研究的问题包括教育发展的区域性特征,区域教育与区域经济发展的关系,区域教育发展不平衡,解决区域教育发展不平衡的对策等。这些研究深化了对地区教育发展问题的认识,为进一步研究提供了基础。但这些研究也存在一些问题,其中最主要的是没有对地区间教育发展差异的基本状况进行系统全面的实证分析。同时这些研究也缺乏系统的理论支撑,使得这些研究难以在更深层次上探讨地区间教育与经济发展的关系。有鉴于此,本研究的任务是对改革开放以来中国地区间教育发展的差异状况进行全面系统地实证分析,揭示中国地区间各级各类教育发展差异的变动过程与趋势,各省区在教育发展差异变动过程中所起的作用,以及地区间教育发展差异产生的原因。在此基础上,提出解决不合理差异的基本思路与政策建议。

本研究在研究方法上综合运用了实证方法与规范方法。在对改革开放以来中国地区间教育发展差异的描述上主要采用了实证方法,在地区间教育发展差异产生原因的分析上则分别用实证方法与规范方法从不同的侧面进行了分析。在解决地区间教育发展差异的分析中则综合运用了实证方法与规范方法。

本研究的主要观点是中国地区间教育发展差异过于悬殊,各级各类教育发展差异各具特点,他们与经济的内在关系也有较大的差别。在解决地区间基础教育发展差异上,中央政府具有不可推卸的责任。在解决高等教育发展差异上,关键是改变现行的高等教育管理体制,使高等教育与地方经济协调发展。

本文共分为六章。

第一章首先介绍了本研究所用的衡量教育发展水平与地区间教育发展差异的指标与方法。然后从静态与动态、时间序列与空间特征等角度分别描述了中国地区间初等教育、中等教育与高等教育的发展差异。在统计描述的基础上,还用相关分析与回归分析,对地区间三级教育发展差异产生的原因进行了实

证分析。

第二、三、四章主要是对第一章中地区间教育发展差异原因的实证分析结果做进一步的分析，分析的逻辑是，教育发展的差异是不同教育发展机制作用的结果，教育发展的内在机制是教育发展差异产生的根本原因。对教育发展机制的讨论主要从新古典主义与新制度主义两个视角展开，通过对教育发展机制的讨论，进一步解释和揭示了中国地区间教育发展差异产生的内在原因。最后从经济发展的角度，讨论了处于不同经济发展阶段的中国各地区教育发展的差异。

第五章包括两部分内容：一是对中国地区间各级各类教育发展差异的评价；二是在评价基础上对解决不合理差异所采取对策的分析。为此，首先分析了教育政策分析的概念框架，然后分别讨论了解决各级各类教育发展差异的政策目标与对策。

第六章专门讨论义务教育转移支付制度。义务教育是中国现阶段教育发展的重中之重，2000年实现“双基”，以及进一步缩小地区间义务教育发展差距都需要强有力的制度保障，而现行的教育财政制度无法完成这一任务，必须进行制度创新。为此，在这一章本研究专门对中国教育转移支付制度进行了讨论，提出了新的教育转移支付制度框架，并对义务教育转移支付的拨款模式进行了模拟分析。

目 录

导论	(1)
第一章 中国教育发展差异的实证分析	(1)
第一节 地区间教育发展差异实证分析的方法论	(1)
一、教育发展水平的测量指标	(1)
二、差异分析的测量指标	(2)
三、地区间教育发展差异分析的地域单元与时间序列	(4)
四、教育发展差异描述的结构	(6)
第二节 初等教育发展差异的实证分析	(6)
一、初等教育发展差异的时间序列分析	(6)
二、各省区间初等教育发展差异的空间特征	(13)
三、初等教育发展差异产生的原因	(20)
第三节 中等教育发展差异的实证分析	(25)
一、各省区中等教育发展差异的时间序列分析	(26)
二、各省区中等教育发展差异的空间特征	(32)
三、中等教育发展差异产生的原因	(39)
第四节 高等教育发展差异的实证分析	(44)
一、地域型高等教育发展差异变动分析	(45)
二、受益型高等教育发展差异分析	(51)
三、地域型高等教育与受益型高等教育的关系	(58)
四、高等教育发展差异产生的原因	(59)

第二章 教育发展机制与教育发展差异：新古典主义的分析	(64)
第一节 两部门经济中教育的需求与供给	(65)
一、教育投资属性的确立	(66)
二、两部门经济中教育的需求与供给	(67)
第二节 政府介入与教育的需求和供给	(74)
一、政府的介入与教育的需求和供给	(74)
二、教育供给与需求的两难选择	(77)
第三节 教育发展机制与地区间教育发展差异：新古典主义的阐释	(79)
一、教育发展机制与地区间教育发展差异的微观机制	(79)
二、地区间个人收入分配的差异造成地区间教育需求的差异	(80)
三、地区间产业结构的差异决定教育需求的差异	(81)
四、地区间财政收入的差异决定教育供给的差异	(83)
五、各地区城市化水平是教育发展差异产生最主要原因之一	(85)
六、对模型的解释	(86)
第三章 教育发展机制与教育发展差异：新制度主义的分析	(89)
第一节 政府与教育的需求和供给	(90)
一、政府决策机制与教育供求的关系	(90)
二、学校和政府之间博弈与教育的供求	(93)
第二节 劳动力市场与教育的需求和供给	(94)
一、筛选理论与教育需求和供给	(95)
二、筛选理论的改进与教育的需求	(97)

三、劳动力市场分割理论与教育的需求	(100)
第三节 中国教育发展差异的新制度主义阐释	(102)
一、中国教育决策机制与地区间教育发展差异	(102)
二、劳动力市场的信息成本与地区教育发展差异	(105)
三、劳动力市场的制度性分割与地区间教育发展差异	(106)
第四章 教育发展机制与教育发展差异：发展的观点	(113)
第一节 二元经济的发展与教育的需求和供给	(113)
一、经济发展阶段的划分	(113)
二、刘易斯的二元经济模型与教育的需求和供给	(115)
三、费景汉 - 拉尼斯的二元经济模型与教育的需求和供给	(118)
第二节 中国各地区经济发展水平与教育发展差异	(121)
一、中国各地区经济发展水平的区域划分	(121)
二、中国地区间经济发展差异与教育发展差异	(124)
三、教育发展差异与地区教育发展战略	(127)
第三节 区域经济发展战略、区域教育发展战略与教育发展差异	(128)
一、建国以来的区域经济发展战略	(129)
二、建国以来区域教育发展战略	(131)
第五章 中国教育发展差异的对策分析	(134)
第一节 教育政策分析的方法论	(134)
一、决策分析的方法论	(134)
二、教育政策分析的概念框架	(138)
三、教育政策分析的操作模式	(140)
第二节 中国教育发展差异的对策分析	(141)

一、教育公平与地区间教育发展差异的评价	(141)
二、教育产品属性、教育公平与地区间教育发展差异的对策	(142)
第六章 中国教育转移支付制度的理论分析与实证分析	(154)
第一节 我国现行政府间财政转移支付制度与问题	(154)
一、财政转移支付制度的概念与分类	(154)
二、我国现行政府间财政转移支付制度	(157)
三、我国现行政府间财政转移支付制度存在的问题	(159)
四、建立新的政府间财政转移支付制度的探讨	(160)
第二节 中国教育转移支付的制度设计	(165)
一、中国现行教育转移支付制度	(165)
二、日本教育财政转移支付制度及其启示	(166)
第三节 建立中国教育转移支付制度的几个技术问题	(172)
一、教育转移支付的几种模式	(172)
二、中国教育转移支付的模式	(177)
三、中国教育转移支付计算方法	(178)
结束语	(189)
参考文献	(192)
后记	(200)

第一章 中国教育发展差异的实证分析

本章将运用实证分析的方法描述中国教育发展差异的状况，考察中国地区间教育发展差异是否也像经济发展差异一样，在时间序列上呈扩大趋势？在空间上是否也呈现为东中西部的差别？以及哪些地区对差异的变动影响较大？本章共分为四节，第一节讨论了测量地区间教育发展差异的指标与方法问题，二、三、四节分别分析了地区间初等教育、普通中等教育与普通高等教育发展差异状况及其决定因子。

第一节 地区间教育发展差异实证分析的方法论

要想准确地描述与分析中国教育发展的差异，首先必须讨论描述与分析中国教育发展差异的方法，因为方法的选择往往对实证分析的结果产生较大的影响，不同方法的选择与指标的确定有时会产生不同的结果。

一、教育发展水平的测量指标

教育发展水平一般包括教育发展的数量与质量两个方面。对教育发展数量与质量的测量可以从两方面考虑：一方面是从教育的结果看，用学生的考试成绩、在校学生数、入学率、毕业生升学率或毕业生就业率等指标来测量；另一方面是从教育的过程与投入看，用教育教学设备的配备与使用、教师的学历结构、生均经费、教师平均工资、生师比等指标来测量。比较理想的方法肯定是通过教育结果的直接测量来确定教育发展水平，但现实中由于教育收益的迟效性、长期性和潜在性，在

教育质量方面往往难于准确地直接测量，替代的方法是通过教育过程与投入因素的测量，间接地反映教育质量。本文综合运用两种方法来测量教育发展水平，对教育数量的测量采用直接测量的方法，对教育质量的测量采用间接测量的方法。

直接测量教育发展水平的指标包括入学率、毕业生升学率、每万人口中在校学生数、招生数、毕业生数、各级各类学校数等。由于本文分析的基本单位是具有相对独立利益的行政区域，而这些行政区域在人口等方面的规模指标上相差较大，不适于用绝对量指标来衡量其发展水平，所以本文选取比率性的指标如入学率、毕业生升学率、每万人口中大学生在校人数等指标来衡量教育发展的数量。

教育质量的测量本文采用间接测量法，用生均教育经费来间接测量。这一指标之所以能间接地反映教育质量，是基于下面几个假定：首先，各地学生的质量不存在显著差异。因为人口是自然分布的，各地学生智力水平应该没有显著差异；其次，教育质量在很大程度上取决于教学设备与教师水平，而教学设备的好坏与教师水平的高低基本上取决于教育经费的水平，较多的教育经费可购买较好的教学设备，也可以吸引较高水平的教师，从而也会带来较高水平的教育教学质量。当然，由于自然条件、传统习惯等因素的影响，各地区的教育成本会有一定的差异，理想的方法应该对生均教育经费进行成本调整，但由于数据方面原因，本研究忽略了成本因素。当然，生均经费肯定无法替代对教育质量的测量，但由于没有更好的测量方法，以及数据的可得性等方面的问题，只好用生均经费来间接反映教育质量。

二、差异分析的测量指标

现有区域发展差异的分析方法基本上都是从发展经济学关于收入分配的差异分析方法中移植过来的。比较普遍使用的指标有标准差、极差、洛伦兹曲线、基尼系数、变异系数、加权