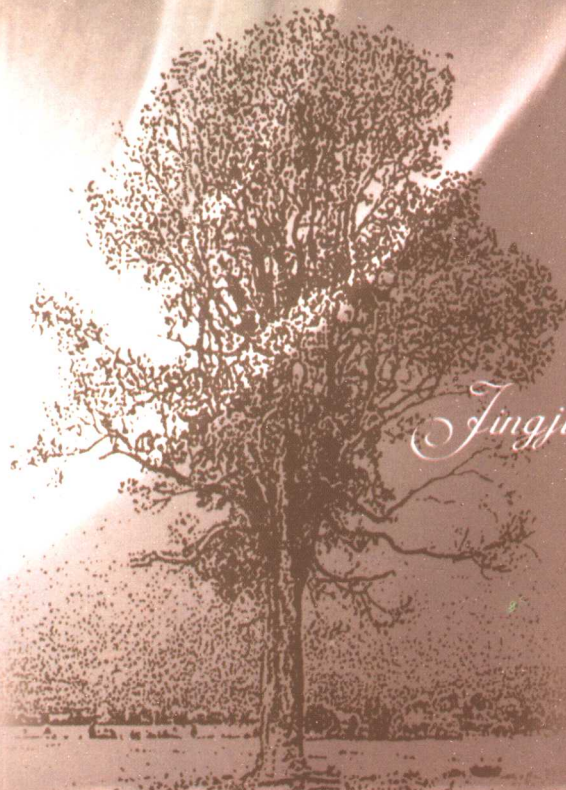


教育经济研究丛书·第二辑

王善迈 主编

地方教育投资研究

DIFANG JIAOYU TOUZI YANJIU 沈百福 著



Jiaoyu
Jingji Yanjiu Congshu

北京师范大学出版社

教育经济学丛书·第二辑

王善迈 主编

地方教育投资研究

沈百福 著

北京师范大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

地方教育投资研究/沈百福著. - 北京: 北京师范大学出版社, 2003.1

(教育经济研究丛书. 第二辑/王善迈主编)

ISBN 7-303-06327-7

I. 地… II. 沈… III. 区域-教育事业-投资-研究-中国
IV. G527

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 104258 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

北京东方圣雅印刷有限公司印刷 全国新华书店经销

开本: 890mm×1 240mm 1/32 印张: 8.75 字数: 220 千字

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1~3 000 册 定价: 14.00 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

目 录

导 论	(1)
第一章 地方教育投资概论	(32)
第一节 地方教育投资的概念和内容	(32)
第二节 地方教育投资研究的方法	(39)
第三节 国内外地方教育投资研究概述	(49)
第二章 地方教育投资的影响因素	(59)
第一节 教育供需与教育投资供需的关系	(59)
第二节 影响地方教育投资的需求因素	(66)
第三节 影响地方教育投资的供给因素	(72)
第三章 地方教育投资与教育经济区划	(74)
第一节 教育经济区划的概念	(74)
第二节 教育经济区划的指标体系与权重	(78)
第三节 教育经济区划的方法与步骤	(84)
第四章 教育与经济的协调性分析	(90)
第一节 教育与社会经济发展水平的地区差异	(90)
第二节 高等教育与社会经济发展的区域协调性 评价	(94)
第五章 地方教育投资体制	(107)
第一节 我国教育投资体制的特点	(107)
第二节 地方教育投资体制的历史变化与未来 趋势	(119)
第六章 地方教育投资总量	(135)
第一节 教育投资总量与国民生产总值	(135)
第二节 财政性教育经费与国民生产总值	(143)

第三节	预算内教育经费与财政支出·····	(145)
第七章	地方教育投资来源结构·····	(148)
第一节	教育投资来源总体变动情况·····	(148)
第二节	各级教育的投资来源渠道分析·····	(158)
第三节	地方教育投资来源渠道的地区差异·····	(168)
第八章	地方教育投资的分配结构·····	(183)
第一节	教育投资分配结构的总体变动·····	(183)
第二节	教育投资分配结构的地区差异·····	(185)
第九章	地方教育投资的支出结构·····	(197)
第一节	生均经费与生均经费指数·····	(197)
第二节	人员经费与公用经费·····	(215)
第三节	教育事业费与教育基建费的比值·····	(225)
第十章	地方教育投资评价思路·····	(232)
第一节	地方教育投资评价概论·····	(232)
第二节	地方教育投资评价的指标筛选·····	(238)
第三节	地方教育投资评价模型构建·····	(243)
第四节	地方教育投资的评价标准·····	(251)
第十一章	地方教育投资评价案例·····	(258)
第一节	地方教育投资评价的案例分折·····	(258)
第二节	各地教育投资综合评价与排序·····	(265)
参考文献	·····	(271)
后 记	·····	(274)

导 论

在 20 世纪 80 年代末，当我开始接触教育研究时，正好赶上我国的教育战略研究热。当时，全国各地都在纷纷研究教育发展战略：既有全国的，也有各省市的教育发展战略。研究教育发展战略当然离不开教育投资研究。我接受的第一项研究任务便是分析本省的教育投资，研究本省教育投资现状、问题、未来十年的发展趋势以及对策。在研究本省的教育投资时，我遇到的第一个问题便是本地的教育投资是否合理，用什么标准评价？如果将本省的教育投资和全国的最高水平相比，那显然是不合理的。那么本省在全国究竟处于什么地位？本省的教育投资是否与本地的教育经济发展相适应？我很快便发现这些问题没有现成的答案，说明地方教育投资研究还没有引起人们的关注，这个研究领域的空白点相当多。从那时起，我接连承担了全国教育科学“八五”和“九五”青年专项课题，前一个课题是“中国省级地方教育投资研究”，后一个课题是“中国地方教育投资系统评价研究”，本书便集中反映了这两项课题的主要成果。虽然十多年来我们对地方教育投资变动规律、地方教育投资合理性评价有了一定的认识，但是在研究中我们深感地方教育投资及其评价还有许多问题需要深入研究，这方面的研究力量还十分单薄。

本书分十一章，前面五章主要阐述地方教育投资研究必须了解的外围知识，分别讨论地方教育投资概论、地方教育投资的影响因素、教育经济区划、教育与经济的协调性和地方教育投资体制。第六章到第九章主要分析地方教育投资的变动规律，包括地方教育投资总量分析、地方教育投资的来源结构、地方教育投资的分配结构和地方教育投资的支出结构。第十章

118646/10

①

和第十一章讨论地方教育投资评价,包括地方教育投资评价的思路和方法、地方教育投资评价的案例等等。下面我们将各章的一些主要内容作简略介绍。

一、地方教育投资概论

在地方教育投资概论中,我们阐述了地方教育投资的概念和内容、地方教育投资的研究方法并简略介绍了国内外地方教育投资研究。

(一) 地方教育投资的概念和内容

教育投资,是指为了培养不同熟练程度的后备劳动力和提高现有劳动者的劳动能力而投放到教育领域中的人力、物力和财力资源,以货币形式表现出来的全部费用之总和。

地方教育投资是与国家或中央教育投资相对而言的。在我国,教育投资由国家或中央教育投资和地方教育投资组成,所谓地方教育投资是指运用各省、市、自治区的经济实力支付的教育投资。有人把省级以下的教育投资如县级教育投资也称为地方教育投资。

从我国中央财政教育投资和地方财政教育投资的分担比例看,我国地方财政教育投资所占比例在85%以上,是教育投资的主要部分。

地方教育投资的研究意义在于:地方教育投资是国家教育投资的重要组成部分,随着我国经济体制和教育体制改革的不断深入,地方教育投资研究的作用也显得越来越重要了。随着经济体制改革的深入,各省的经济实力逐渐加强,地方政府对当地的社会经济发展的权限增加了,同时也加大了地方的责任,包括对教育承担的责任。1985年中央关于教育体制改革的决定开始将教育投资和管理的权力下放给地方。并且,《中国教育改革和发展纲要》、《教育法》又进一步简政放权,扩大省、市、自治区的教育决策权和包括对中央部门所属学校的统筹权,由省、市、自治区自行解决办学投资。因此,有必要进

行关于地方教育投资的研究。深入研究省级地方教育投资的特点和规律,可以正确确立教育投资在地方社会经济发展中的战略地位,综合考虑影响教育投资的各种复杂因素,建立动态投资结构模型,促使地方教育投资的科学化和教育与社会经济发展的协调,从而避免教育投资问题上的经验主义和主观主义。另外,从全国范围看,地方教育投资的研究,将有助于国家根据各地的自然条件、社会经济发展水平实际,进行教育投资分类指导,加强国家的宏观管理,使各地教育投资更具有地方特色。

地方教育投资的特殊性表现在它与国家教育投资的差异,这种差异主要有三个方面:区域性、直接性、地方政府领导的主观能动性。深入研究地方教育投资特有的规律,可以引导地方政府领导的主观能动性向有利于教育和社会经济效益的方向发展。

从理论上讲,决定教育投资量的根本因素有两个方面:一是社会经济对教育发展的需求程度,二是社会经济对教育发展所需投资的提供能力。地方教育投资研究的主要内容是地方教育投资的供给与需求矛盾,此外地方教育投资还要研究教育投资的内部分配问题以及教育投资的效益问题。

(二) 地方教育投资的研究方法

教育投资是教育经济学的核心内容。教育经济学研究的理论基础是马克思主义的社会再生产理论、劳动价值论和西方的人力资本理论,这些理论同时也是研究教育投资和地方教育投资的理论基础。就方法论而言,马克思主义的唯物辩证法是地方教育投资研究方法的基础。

和所有社会科学研究一样,研究地方教育投资必须坚持四个相结合,即规范分析与实证分析相结合、宏观分析与微观分析相结合、定性分析与定量分析相结合、纵向分析与横向比较相结合。

具体来说,常用的地方教育投资研究方法,多数为实证

的、定量的、宏观的研究方法。这些方法包括：1. 总量分析法；2. 均衡分析与过程分析法；3. 比例分析法；4. 增长水平分析法；5. 结构分析法；6. 数学模型法；7. 比较分析法；8. 区域聚类法等。

（三）国内外地方教育投资研究

关于国外的地方教育投资研究资料较少。其中，陈国良主编的《教育财政国际比较》，比较系统的研究了一些发达国家基础教育经费的中央与地方的分担比例。笔者也曾经作过美国各地教育经费差异研究，根据 1994～1995 年度美国教育经费数据分析，美国各州中小学教育经费存在明显的差异。研究表明，从生均经费的地区分布看，美国经济比较发达地区的中小學生均经费比较高，经济比较落后的地区中小學生均经费比较低。在美国，总体上看，北部地区比南部地区经济较发达，东部地区比西部地区经济较发达，因此中小學生均经费的分布也呈现这一趋势。但是美国生均经费的地区差异，小于我国的地区差异。

国内地方教育投资研究，散在发表的论文涉及的内容比较多，例如关于生均教育成本、关于生均教育经费占人均 GNP 的比例的地区差异、关于县级教育事业费的短缺问题、教育经费占 GNP 比例、城镇居民的教育经费负担率研究等等。除了各省区的分散研究以外，国家教育部财务司和上海智力开发研究所各年度的《中国教育经费年度发展报告》，对当年各省地方教育投资进行横向比较分析。目前，这些连续研究资料是各地地方教育投资研究的重要参考资料。由笔者主持的全国教育科学“八五”青年专项课题“中国省级地方教育投资研究”，对不同教育、经济发展水平地区地方教育投资的几个主要指标进行了纵向和横向比较研究，对其变动规律有了初步认识。研究表明，我国地方教育投资变动趋势与厉以宁等人的教育投资国际比较研究结论在许多方面很不一致，地方教育投资的多项指标在纵向（时序）上具有相对稳定性，但在横向比较上差距

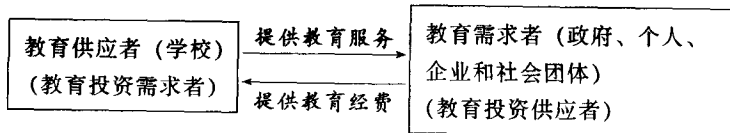
十分明显。由笔者主持的全国教育科学“九五”青年专项课题“中国地方教育投资系统评价研究”，主要研究内容：1. 提出了地方教育投资评价指标筛选的原则。认为进行地方教育投资评价，所选指标应当具有如下特点：一是代表性；二是不重复性；三是相对性；四是区域差异性；五是稳定性；六是易采性；七是精简性。2. 提出了地方教育投资评价的指标框架。认为要全面系统的评价地方教育投资，应当分析地方教育投资的四个方面：一是评价教育投入的努力程度；二是评价教育投入的进步程度；三是评价教育资源配置的合理性；四是评价教育投入的使用效率。3. 提出了构建地方教育投资评价模型的思路。并就如何建立评价模型进行了范例研究。4. 在定性定量研究的基础上，提出了各项地方教育投资评价指标的合理变动方向。5. 研究提出了地方教育投资评价的评分标准，包括基础分和附加分。6. 系统评价了各地教育投资，对全国各地教育投资合理性进行了综合评价和排序。研究表明，各地区教育投资合理程度与教育经济发展水平的关系不大；并且评价得分最高的地区与评价得分最低的地区，差异主要表现在教育投资努力程度方面。

二、地方教育投资的影响因素

在第二章，讨论了教育供需与教育投资供需的关系、影响地方教育投资的需求因素和供给因素。

（一）教育供需与教育投资供需的关系

从逻辑上分析，教育的供给和需求不同于教育投资的供给和需求，并且是矛盾的双方。但是，在很多情况下，人们忽视了它们之间的区别。笔者认为，教育供需与教育投资的供需矛盾关系的表达式如下：



这个关系式说明,从教育供需角度看,学校是教育供应者,为教育需求者提供教育服务。而从教育投资供需角度看,学校是教育投资需求者,接受教育投资供应者即教育需求者提供的教育经费。

(二) 影响地方教育投资的需求因素

根据教育供需与教育投资供需的关系,影响教育供需的因素必然会对教育投资供需起作用。影响教育需求的因素包括:

1. 社会经济发展水平。社会经济发展水平是影响地方教育投资的最重要因素,它既为地方教育的发展提出需求,也是教育发展的根本财源。
2. 人口因素。人口的数量、密度、地区分布与年龄构成对地方教育投资都有明显的影响。
3. 科技发展的需求。科学技术的发展,必然会对经济结构、经济增长速度产生明显的影响,因此也会对教育提出新的要求,特别是对教育投资的总量产生较大的影响。
4. 个人的教育需求。教育是个人的需求之一。由于教育与个人终生所从事的事业、前途、生活状况以及个性发展关系密切,因此,个人往往把教育需求放在十分重要的地位。越是具有较高文化水平的人,对教育的需求越大。在个人的教育需求较大的地区,对教育投资增长速度、教育投资在国民生产总值的比例等方面都有更大的需求。
5. 人文环境与文化传统。一个地区的人文环境和文化传统,对地方教育投资也有很大影响。社会文化通过风俗习惯、伦理道德、意识形态等各个层面对经济发展模式和教育发展模式进行影响。这是我们研究地方教育投资不可忽视的一个因素。
6. 教育内部因素。影响教育投资需求的教育内部因素包括教育规模、教育条件等。

(三) 影响地方教育投资的供给因素

影响地方教育投资的供给因素包括:

1. 综合经济发展水平。经济发展水平不仅制约地方教育经费的总量,而且还对教育经费来源构成造成很大的影响。
2. 政策法规因素。影响地方教育投资供给的因素除了经济增长因素以外,还有许多其他

的因素，其中政策、法规因素是不可忽视的因素。政策、法规因素反映了政治决策者对教育的重视程度。一般而言，地方政府决策者重视教育，政策有利于教育的发展，则教育投资的总量就增加，占国民生产总值的比例就增加。政策、法规因素不仅会对地方教育投资总量施加影响，而且也将对教育投资的来源和支出构成造成影响。

三、教育经济区划

笔者认为，研究地方教育投资，必须研究教育经济区域划分。本书在第三章讨论了教育经济区域的概念、教育经济区划的指标体系与权重、教育经济区划的方法与步骤。

（一）教育经济区域的概念

所谓教育经济区域是指在综合了各地的教育发展水平和社会经济发展水平后划分出的一种特定意义的区域，它反映了这一地区教育发展与社会经济发展的综合水平。

（二）教育经济区划的指标体系与权重

区划成功与否的关键在于指标体系中指标的选择，在指标筛选过程中应当严格遵循如下三个原则：一是目的性原则，二是客观性原则，三是互补性原则。在初选的基础上，根据定性分析，我们选择了8项指标，组成教育经济聚类指标体系。这些指标从经济发展水平、社会经济结构、教育规模和教育条件等不同侧面反映了社会经济发展水平和教育发展水平。

指标权重分配的正确与否，直接关系到聚类结果的合理性，因此我们在研究中综合了两种确定指标权重的方法，一是专家咨询法，二是相关系数法，并将专家咨询确定的权重与相关系数确定的权重进行加权平均，得出指标权重。

（三）教育经济区划的方法与步骤

我们进行教育经济区域划分的模型是灰色聚类评估模型。教育经济区划的具体步骤分为：1. 确定评估样本矩阵；2. 对样本矩阵进行等级性变换；3. 确定评估的类别数目；4. 确定

各指标的灰类界限及白化权函数；5. 计算各指标的权系数矩阵；6. 求出综合权矩阵；7. 判断各省份所属的灰类。聚类结果是，将全国各个省、市按教育经济发展水平分为4种类型，包括：直辖市（北京、天津、上海）；发达地区：包括8个省，分别为辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、福建、山东、广东；中等发达地区：包括10个省、区，分别为河北、山西、内蒙古、江西、河南、湖北、湖南、海南、宁夏、新疆；欠发达地区：包括9个省、区，分别为安徽、四川、广西、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海。

四、教育与经济的协调分析

（一）教育与社会经济发展水平的地区差异

教育与经济的相互作用规律告诉我们，在现代生产条件下，特别是在知识经济时代，教育与社会经济发展的关系十分密切，经济是教育发展的基础和物质保证，教育是社会经济发展的智力基础。在这种背景下，促进和维护教育发展与社会经济发展的协调性至关重要。从社会发展的总体目标看，保证教育发展与社会经济发展相互促进、相互协调，具有十分重要的意义。

根据前面的教育经济区域划分，我们发现不同发展水平的教育经济区域所在的行政区划和地域分布存在一定的规律。表现在教育经济发达地区主要分布在东北地区（辽宁、吉林、黑龙江）和华东、中南地区的沿海一带（江苏、浙江、福建、山东、广东）。教育经济中等发达地区主要分布在华北地区（河北、山西、内蒙古）、中南地区（河南、湖北、湖南、海南），也包括少数华东地区（江西）和西北地区的（宁夏、新疆）的省份。教育经济欠发达地区除了中南地区的广西，华东地区的安徽以外，基本为西部地区，包括西南地区的4个省份（贵州、云南、西藏、四川）和西北地区的陕西、甘肃、青海3省。因此，我们看出，按教育经济水平划分的发达、中等发

达、欠发达三个类别，基本上反映了我国东部省份发达、中部省份居中、西部省份落后的地域分布格局。不过，直辖市的教育与社会经济发展水平明显处于特殊的地位。

通过对各类地区在教育经济发展水平的差异分析，我们的结论是：1. 代表社会经济发展水平和结构的指标，四类地区有十分明显的梯度差异。2. 代表教育规模指标，万人中大学生数、高中阶段学生数和万人中初中阶段学生数具有明显的正梯度差异，具有代表意义。3. 代表教育条件指标，万人中教师数和人均教育经费，均有明显的梯度差异。总体说来，我国各地区不仅社会经济发展水平差异十分明显，而且教育发展水平的差异也比较明显。

（二）高等教育与社会经济发展的区域协调性评价

高等教育与社会经济发展的区域协调性分析表明，我国高等教育发展与经济发展比较协调的有 18 个省份，高等教育发展与科技发展比较协调的省份有 24 个，从两两协调的关系看，都超过了 31 个省份的半数，情况比较理想。

但是，如果要求一个省份的高等教育发展与社会经济发展水平和科技发展水平均十分协调，那么能达到要求的省份就比较少了，总共只有 14 个省份可以达到这个要求：发达地区主要是东部地区的 5 个省份比较协调，中等发达地区主要是中部的 4 个省份比较协调，欠发达地区主要是西部地区的 5 个省份高等教育发展与社会经济发展和科技发展的水平比较同步。分析表明，其他 17 个省份的高等教育与经济发展、科技发展均存在不同程度的不协调。

相关分析表明，我国高等教育发展与科技发展的相关性远大于高等教育与经济发展的相关性。并且，经济发展与科技发展的相关性大于经济发展与高等教育发展的相关性。这个结果告诉我们，我国的经济发展与高等教育发展的相关性是通过科技发展作为中介因子。上述研究同时表明，我国许多地区的经济发展与高等教育发展的还不是十分协调。

五、地方教育投资体制

(一) 我国教育投资体制的特点

我国教育投资体制的特点表现在两个方面：一是我国已经逐步形成了多渠道筹措教育经费的投资体制；二是分级办学、分级管理体制。

根据教育部财务司的统计口径，我国教育投资分财政性教育投资和非财政性教育投资两大部分：财政性教育投资包括财政预算内教育经费，各级政府征收用于教育的税费，企业办学经费，校办产业、勤工俭学和社会服务收入中用于教育的经费。非财政性教育投资包括社会团体和公民个人办学经费，社会捐（集）资经费，学费、杂费及其他教育经费。

财政预算内教育拨款，主要由下列部分构成：1. 教育事业费和教育基建支出；2. 各部门事业费中用于中专、技校的经费；3. 各部门基建支出中用于大学、中专、技校的支出；4. 各种专项资金用于教育的经费；5. 其他预算内教育经费。

在我国，预算内教育拨款可以分为如下几个层次：中央财政教育拨款；省、市、区财政教育拨款；地市州财政教育拨款；县市财政教育拨款；乡镇教育拨款。

我国目前主要的拨款方式是增量拨款。增量拨款是一种“基数加发展”的拨款方式。

(二) 地方教育投资体制的历史变化与未来发展趋势

教育投资体制取决于教育行政管理体制和财政体制，简单的说是“谁管的学校谁出钱”。建国以来，我国教育行政管理体制和财政体制经历过多次变化，同时教育投资管理体制也经历了相应的变化。

地方教育投资体制的改革趋势是：1. 教育经费预算单列与分级教育财政。教育经费预算单列的基本内涵是：（1）提高教育经费预算的等级，将教育事业费和教育基本建设投资合并，由款级升格为类级，将教育经费在国家预算支出中的第二