

通过教育融资创新

来落实优质公平的教育优先发展战略

努力促进办学体制的

灵活性、多样化和融资渠道的多元化

重建教育的公共性

王小兵 / 著

教育发展融资创新论



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

教育发展融资创新论

JIAOYU FAZHAN RONGZI CHUANGXINLUN

王小兵/著

通过教育融资创新

来落实优质公平的教育优先发展战略

努力促进办学体制的

性、多样化和融资渠道的多元化

重建教育的公共性



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容提要

本书基于教育融资不足、分配不公、效率不高这一现实背景,以各类各级教育机构的融资问题为研究对象,主要针对教育融资理念、教育融资特点和方法来展开研究,通过构建模型分析了教育融资创新的影响因素对创新绩效的影响,并且选取实际案例进行分析研究,从而进一步提出了构建教育融资创新的对策建议,既深化了研究思路,又丰富了教育融资理论,出版后将为教育投融资领域及相关专业师生和研究人员提供借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

教育发展融资创新论 / 王小兵著. — 北京: 高等教育出版社, 2013.6

ISBN 978-7-04-037121-5

I. ①教… II. ①王… III. ①教育-融资-研究-中国 IV. ①G526.72

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第060836号

策划编辑 丁艳红
插图绘制 尹莉

责任编辑 丁艳红
责任校对 刁丽丽

封面设计 张楠
责任印制 毛斯璐

版式设计 王莹

出版发行 高等教育出版社
社址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印刷 北京中科印刷有限公司
开本 787mm×960mm 1/16
印张 13.25
字数 190千字
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landraco.com>
<http://www.landraco.com.cn>
版次 2013年6月第1版
印次 2013年6月第1次印刷
定价 46.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 37121-00

作者简介

王小兵 副教授,博士。现任湖南工业大学科技学院副院长,MBA 硕士生导师,湖南省系统工程学会会员。主要从事高校管理及教育投融资、两型社会制度研究。在《高等教育研究》、《江苏高教》、《系统工程》等学术期刊上发表论文 30 余篇,其中 CSSCI 论文 8 篇,省级科研优秀论文奖 5 项。合著《高等教育服务市场论》荣获湖南省人民政府颁发的湖南省第八届哲学社会科学优秀成果二等奖;论文《反梯度推进:区域教育投资均衡发展的战略选择》荣获株洲市人民政府颁发的株洲市第十届哲学社会科学优秀成果三等奖;《差别定价:高等教育服务供求平衡的制度安排》荣获第二届湖南省教育科学规划与管理研究优秀论文一等奖;《独立学院应用型人才培养模式的研究与实践》荣获湖南省教学成果三等奖。

序

岳意定^①

20世纪90年代以来,教育发展面临资金瓶颈,教育经费短缺问题成为一个世界性难题,拓展融资渠道、提高融资效率也成为世界各国教育投融资改革的普遍趋势。不管怎样,各类各级学校的发展,无论是增加教育经费,还是促进教育公平,等等,问题背后其实都是一种制度安排,都离不开教育投融资体制机制的重新设计。在我国的现实社会当中,这在很大程度上意味着重建教育的公共性,意味着要通过制度创新,促进办学体制的灵活性和多样化,使教育重新成为全社会共同投入的公益性事业。^② 本书研究的主要目的是,通过教育融资制度创新来落实优质、公平的教育优先发展战略,力图促进办学体制的灵活性、多样化和融资渠道的多元化,重建教育的公共性。

本书作者王小兵曾是我的博士研究生,一直从事教育经济管理的实际工作与理论研究,承担了湖南省社科基金等多项省部级课题,其中很多是关于教育投融资问题的课题。因此,我一直支持和鼓励他把这个问题深入研究下去,并成为他博士学位论文的选题。经过几年扎实的研究,加上他较好的理论基础和实际工作经验,他的研究得到了专家们的一致好评。综合专家们的评价和我自己的感受,这本书的特点与创新在于:

(1) 该书通过梳理教育财政、教育融资手段和教育融资效率等相关理论研究,厘清了教育融资的整体理论构架,采用的理论主要是财政学、管理学、制度经济学等相关理论向教育领域的延伸。在此基础上,该书从教育融资理

^① 岳意定:中南大学教授,博士生导师,国家一级重点学科管理科学与工程以及应用经济学学科的学术带头人,金融创新研究中心副主任。美国金融协会(AFA)和国际管理学会(AOM)会员。国家自然科学基金、国家社会科学基金和国家博士点基金同行评审专家。

^② 崔克亮:《中国教育制度改革的方向与路径》,《中国经济时报》,2006年1月23日。

念、教育融资路径、教育融资手段三个方面深入阐述了反梯度推进教育融资理念、教育券制教育财政补贴方法、风险投资式助学贷款机制以及教育融资的优化组合等教育融资的创新理念,用以促进教育资源的公平分配和高效使用,这增加了该书的创新性和规范性;该书同时对美国、日本等国家的教育融资经验进行了整理和借鉴,这些也增强了该书的说服力。

(2) 在完善助学贷款机制方面,该书从金融创新的角度认为将风险投资引入助学贷款,建立和完善风险投资式助学贷款机制,其实质就是一种“资本投资式”的资助计划,即银行对学生的资助等同于对一个有风险的企业进行投资,“买进”学生未来收入的一部分,实际上是让贷款学生群体承担部分还贷风险。这种风险投资机制有利于完善助学贷款体系,分散贷款风险,为助学贷款提供了一种社会化的风险承担机制,有助于提高助学贷款的稳健性,从而为教育资源筹集提供有效保障。在此基础上该书构建了人力资本经济价值评估模型,分别对银行和个人的贷款风险进行了测算。这既是一种创新,也是一种尝试。

(3) 该书利用 Cobb-Douglas(柯布·道格拉斯)函数对教育的社会经济效益进行了估计,从国家层面,通过界定教育的外部性,以期对现行教育成本,即教育产品的差别定价进行探索性的预测,这可能是研究视角上的一个创新。该书认为教育产品差别定价最终体现为国家和个人之间划定的不同分担比例。它是市场条件下教育产品供需调节的一种重要方式,不仅能更全面地补偿教育成本,也是促使学校解决提高办学效益、缓解供需结构性矛盾等问题的根本途径。其合理性就在于通过教育财政投资路径的改变实现国家教育财政的重新分配,这是对目前我国教育发展失衡日益加大的客观现实的一种尊重。这种显性而完整的教育产品价格机制既有利于保持原有体制下各界对教育的投资渠道,又能进一步促进学校之间的竞争,激发社会对教育的投资热情,使教育保持应有的竞争力、灵活性和高效性,从而使教育发展回归均衡。

(4) 该书对教育融资创新影响因素与教育融资创新绩效关系进行了实证研究,提炼出成本因素、制度因素、结构因素、风险因素和能力因素五个影响教育融资创新的因素,将教育融资创新绩效的评价分为规模效应和配置效应,并设计了结构方程模型及相关假设,应用数据统计软件验证了教育融资

创新影响因素和融资创新绩效之间的关系。实证结果表明,成本因素、制度因素、结构因素、风险因素、能力因素对教育融资的规模效应均有不同程度的显著影响;成本因素、制度因素、风险因素对教育融资的配置效率具有不同程度的显著影响。在此基础上对不同融资方式的融资绩效进行了分析比较。该书通过实证研究与理论研究相结合,从实践角度创新性地分析了教育融资创新的过程,并结合案例分析的结果提出了实施教育融资创新的对策建议,保证了理论分析的实际应用价值。

总之,该书选取了一个社会广泛关注的现实问题,从理论与实践的结合上做了深入研究,既深化了研究思路,又丰富了教育融资理论。书中亮点很多,行文流畅,可读性强,是教育投融资领域一项难得的研究成果。

2012年8月15日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 教育融资研究核心概念的界定	1
一、教育融资	1
二、教育投资	1
三、教育制度、教育体制与教育机制	2
四、教育的产品属性	4
第二节 教育融资研究的发展现状	7
一、西方教育融资的相关理论	7
二、我国关于教育融资的研究	13
第三节 教育融资的研究方法与意义	22
一、研究方法	22
二、研究意义	23
第二章 教育融资的国际比较与借鉴	28
第一节 政府教育经费投入的国际比较分析	28
第二节 义务教育融资的国际比较与借鉴	30
一、美国义务教育融资特点	30
二、日本义务教育融资特点	31
三、韩国义务教育融资特点	33
四、启示	35
第三节 高等教育融资的国际比较与借鉴	36
一、美国高等教育融资特点	36
二、日本高等教育融资特点	37
三、英国高等教育融资特点	39
四、启示	40
第四节 私立教育融资的国际比较与借鉴	42

一、美国私立教育融资特点	42
二、日本私立教育融资特点	44
三、澳大利亚私立教育融资特点	45
四、启示	47
第三章 教育融资现状分析	49
第一节 融资类别及特点	49
第二节 主要教育融资类别及特点	50
一、教育融资多元化格局的基本形成	50
二、主要教育融资类别及特点	51
第三节 我国教育融资现状分析	61
一、义务教育融资现状分析	61
二、公立高等教育融资现状	66
三、民办教育融资现状分析	69
第四节 教育融资需求预测	71
一、义务教育融资需求预测	72
二、高等教育融资需求预测	74
三、民办教育融资需求预测	75
第四章 教育融资创新绩效理论模型构建	77
第一节 教育融资绩效影响因素分析	77
一、成本因素	77
二、制度因素	78
三、结构因素	79
四、风险因素	80
五、能力因素	81
第二节 教育融资创新绩效评估因素分析	82
一、规模效应	82
二、配置效率	82
第三节 影响因素与创新绩效关系的实证模型设计	83
一、研究假设的提出	83
二、实证模型	87
第五章 教育融资创新绩效影响因素实证分析	89

第一节 实证问卷设计及变量测量	89
一、问卷设计过程及纠偏措施	89
二、变量测量	90
第二节 专家调查问卷结果分析	91
第三节 大样本数据收集及预处理	97
一、数据收集及描述	97
二、效度分析	98
三、信度分析	105
第四节 结构方程模型分析	106
一、结构方程分析步骤	106
二、结构方程模型检验	107
三、实证结果汇总与分析	111
第五节 不同教育融资方式的绩效分析	112
第六章 教育发展中的融资创新	115
第一节 教育融资理念创新:教育融资的反梯度推进	115
一、“区域教育反梯度推进”的概念	115
二、反梯度推进:区域教育融资的路径安排	117
第二节 教育融资路径创新:教育券制政府财政补贴	119
一、适量发行教育券,规范政府教育融资行为	120
二、适量发行教育券,促进教育体系的良性竞争	120
三、适量发行教育券,激发社会教育投资的热情	121
第三节 教育融资手段创新:风险投资式助学贷款机制	122
一、我国国家助学贷款的制度变迁及其诱因	122
二、将风险投资引入助学贷款的融资机理	123
三、银行和个人的学生贷款风险测算模型	124
第四节 教育融资渠道的优化组合	127
一、教育融资优化组合的前提条件	128
二、教育融资优化组合的解决方案	129
第七章 教育融资创新案例研究	132
第一节 吴起现象:反梯度教育融资的案例研究	132
一、吴起现象概述	132

二、吴起现象:反梯度教育融资的现实意义	133
第二节 长兴教育券制度:教育券融资案例研究	134
一、长兴教育券制度的实践	134
二、长兴教育券制度的现实意义	135
第三节 风险投资式助学贷款案例研究	136
一、某地方本科院校助学贷款现状分析	136
二、风险投资式助学贷款机制的风险测算	137
第四节 某地方高校组合式融资案例研究	139
一、某地方高校组合式融资的整体思路	139
二、某地方高校组合式融资的成效分析	139
第五节 台湾地区教育融资的创新与实践	140
一、台湾高等教育融资的创新与实践	140
二、台湾义务教育融资的创新与实践	141
三、台湾私立教育融资的创新与实践	143
第八章 教育融资创新的配套措施建议	146
第一节 教育财政投入水平的整体提高	146
一、中央政府财政收入增速的预测	147
二、义务教育资金来源主体的塑造	147
三、完善教育均衡拨款机制	149
第二节 教育融资监管的政策建议	150
一、教育融资监管的原则	150
二、义务教育资金监管的政策建议	154
三、私立教育融资监管的政策建议	156
四、公立高等教育融资监管的政策建议	157
第三节 教育融资法律调控的政策建议	158
一、教育融资法律调控的现实困难	158
二、教育融资法律调控机制的目标与定位	159
三、教育融资法律调控的制度设计	159
第四节 教育产品差别定价的规制研究	161
一、教育产品差别定价的界定	161
二、教育产品差别定价机制的影响因素	164

三、教育产品的定价模型分析	166
四、教育产品差别定价机制的政策建议	169
附录一 专家调查问卷.....	174
附录二 教育发展中融资创新研究调查问卷	177
参考论著	180
索 引	188
后 记	193

第一章 绪 论

第一节 教育融资研究核心概念的界定

一、教育融资

教育融资可以表述为一个教育机构的资金筹集的行为与过程,在这个过程中学校根据自身的发展状况、资金拥有的情形以及未来办学发展的需要,通过科学的预测,采用一定的方式,遵循一定的原则,从一定的渠道向投资者和债权人去筹集资金,组织资金的供应,以保证学校正常运行、科学发展需要的理财行为。教育融资的主要功能有教育资金筹措、融资渠道的选择、资本投资以及融资监管等,主要目的是用于学校长远发展、规模扩张、贷款偿还以及办学日常运行等。

二、教育投资

关于投资的概念,学术界认为这是指为了达到一定的政治经济目的,把必要的货币形式的资产投入到社会再生产过程的一种经济行为,按生产部门划分,可分为生产性投资和非生产性投资。教育投资即属于后者。教育投资,亦称教育资源、教育投入、教育经济条件,是指一个国家或地区投入教育领域中的人力和物力的总和。^① 其目的在于培养各种专门人才,提高人的劳动能力。教育财政只是站在政府的角度,考察政府在教育经费提供中所履行的职责和义务。在商品货币关系存在的条件下,教育投资是指政府、企业、团

^① 杨会良:《当代中国教育财政发展史论纲》,人民出版社2006年版,第15~16页。

体、居民投入到教育领域中的人力、物力和财力的货币表现。由此可见,教育投资来源主要包括国家投资、社会投资、家庭和个人投资。国家财政拨款主要包括国家财政预算内的教育事业经费和基本建设投资。此外,教育投资还包括学校自身投资。

根据对于教育投资和教育融资定义的不同表述,本书认为两者之间存在紧密的内在联系,可以看做是一个事物的两个方面,其不同之处就在于两者的主体不同:教育融资主要是针对教育资源需求主体——教育机构来说的,侧重资金的筹措与监管;教育投资则侧重于教育资源供给主体——国家、社会、个人乃至学校自身,为了获得教育产品的社会效益和经济效益而主动投入教育事业,侧重合理使用资源和提高利用效率。

三、教育制度、教育体制与教育机制

英语中 system 和 institution 都表示制度,前者有“系统”、“体系”、“制度”和“体制”等含义,后者有“制定”、“制度”、“惯例”和“公共机构”等含义。汉语中制度一般的含义是指要求大家共同遵守的行动准则或者办事规程,如工作制度等。按照《辞海》的解释,“体制”是指国家机关、企事业单位在机制设置、隶属关系以及管理权限等方面的体系、制度、方法、形式等的总称;“机制”则原指机器的构造和运作原理,借指事物的内在工作方式、相互关系以及各种变化的相互联系。体制和机制从广义上讲,都属于制度范畴,既相互区别,又密不可分。^① 制度决定体制内容并由体制表现出来,体制的形成和发展要受制度的制约,并且在一定条件下和一定范围内,两者还可以互相转化。机制,通常指制度机制,机制是从属于制度的。机制通过制度系统内部组成要素,遵循一定的相互作用方式来实现其特定功能。制度、体制和机制都是人为设定的,具有强烈的社会性。

道格拉斯·诺斯(Douglass C. North)认为“制度是个社会的游戏规则,更规范地讲,它们是为人们的相互关系而人为设定的一些制约”^②。制度可分为正式规则、非正式规则和这些规则的执行机制三种类型。其中正式规则又

① 张磊:《试谈对制度、体制和机制的几点认识》,中国审计网,2012-05-29。

② [美]道格拉斯·诺斯著,杭行译:《制度、制度变迁与经济绩效》,格致出版社2008年版,第8页。

称正式制度,涵盖国家制定的一系列的、政治、经济规则及契约等,以及由这些规则构成的社会等级结构;非正式规则是人们在长期实践中无意识形成的价值、伦理、道德、风俗及意识形态等因素;实施机制是为了确保上述规则得以执行的相关制度安排。它是制度安排中的关键一环。^①这三部分不可分割,共同构成完整的制度内涵。由此可见,制度、体制与机制之间关系紧密。

教育制度是一个国家教育政策的根本体现,也是一个国家教育工作顺利开展的制度保障。具体来说,教育制度包含两个相互联系的基本方面:一是各级各类教育机构与组织体系,它包含有学前教育机构、学校教育机构、社会教育机构等,还包括各机构间的组织关系,各机构的任务、组织管理等,它的设立主体是国家,是国家教育方针制度化化的体现;二是教育机构与组织体系赖以存在和运行的一整套规则。

教育体制是教育机构与教育规范的结合体、统一体,它是由教育的机构体系与教育的规范体系所组成。^②它是教育制度形之于外的具体表现和实施形式,如高等教育管理体制。目前,经过20世纪末高校管理体制的调整,我国高校分为中央部属高校与地方省属高校,从而形成了中央和省级政府两级管理,以省级政府统筹管理为主的新体制。在市场化社会环境中,我国教育体制改革要正确处理政府与学校的关系,定位好政府与市场在发展教育上的不同功能,平衡好中央与地方管理教育的权限和关系等,这些都需要汲取有限政府、依法行政等行政体制改革的原则,改革大一统的教育管理体制,创建指导型、服务型政府,进一步落实学校的办学自主权,以图恢复教育的创新、活力和多样性。

教育机制是教育现象各部分之间的相互关系及其运行方式,包括教育的层次机制、教育的形式机制和教育的功能机制三种基本类型。^③教育的层次机制分宏观、中观和微观三个层次;教育的形式机制包括行政计划式、指导服务式和监督服务式三种类型;教育的功能机制包括激励机制、保障机制和制约机制三大机制。教育机制与教育制度、教育体制虽然从狭义上讲范畴各异,但又紧密相关。教育机制是制度安排中的关键一环,它是为了确保教育

① 制度_百度百科, <http://baike.baidu.com/view/78391.htm>。

② 教育体制_百度百科, <http://baike.baidu.com/view/442587.htm>。

③ 教育机制_百度百科, <http://baike.baidu.com/view/1062038.htm>。

制度、教育体制得以执行的相关制度安排。

四、教育的产品属性

一般来说,教育的产品属性研究有两种思路,一是把学生当做教育的产品;二是把教育看成是一种服务,教育的产品属性就是教育服务的产品属性。笔者赞成第二种观点。关于教育服务的概念和原理,马克思有过十分精辟的论述:“有一些服务是训练、保持劳动能力,使劳动能力改变形态等等的,总之,是使劳动能力具有专门性,或者仅仅使劳动能力保持下去的……购买这些服务,也就是购买提供‘可以出卖的商品等等’,即提供劳动能力本身来代替自己的服务,这些服务应加入劳动能力的生产费用和再生产费用……服务这个名词,一般地说,不过是指这种劳动所提供的特殊使用价值就像其他一切商品也提供自己的特殊使用价值一样;但是,这种劳动的特殊使用价值在这里获得了‘服务’这个特殊名称,是因为劳动不是作为物,而是作为活动提供服务的。”^①由此可见,马克思明确指出了教育服务是一种训练、保持劳动力价值的具有产品属性特征的商品。所谓教育服务是指教育机构利用教育设施设备、教育技术为教育消费者提供的用于提高或改善受教育者智力素质、体力素质和思想观念素质,从而使教育需求者人力资本增值的非实物形态的产品。^②教育服务主要表现为不同的专业和相应的课程体系以及教师的教学等一系列工作。教学过程中学校是供方,学生是需方,教师向学生提供的产品是教育服务,学生通过教育消费逐步将其内化为自己的知识和能力,不断使自身人力资本增值。

对于教育服务产品属性的认知,国内外学者有着多种不同的看法:

厉以宁教授从教育服务提供者的身份、教育经费负担方式是否免费这两个标准出发,认为教育产品既可以是公共产品,也可以是准公共产品,还可以是私人产品,如义务教育、特殊教育、以广播电视等形式进行的公开教育等适合于纯公共产品的教育服务。民办教育相对于义务教育服务,它更接近于私人产品;非义务教育服务则是一种准公共产品。义务教育之所以采取公共产

① 《马克思恩格斯全集》第二十六卷第一册,人民出版社1972年版,第159,435页。

② 刘俊学,王小兵著:《高等教育服务市场论》,中南大学出版社2004年版,第32页。

品类型,是为了更好地组织这种教育,使其有较大的成就,但这并不意味着所有各类教育的公共产品化都能提高效率,所以不可能让教育服务全都成为公共产品,准公共产品和私人产品性质的教育服务也有必要存在于社会主义社会中,换言之,在某些领域内,私立教育的资源使用效率更高,而且要缓解教育服务方面的供不应求的矛盾,仅仅依靠公立学校是不够的。^① 王善迈、张铁明对不同级别和类别的教育属性的划分,是以教育的外部性程度为标准的,并且认为它可以转化。王善迈在论述教育的产品属性时认为,教育巨大的外部效益,使受教育者和社会都获得经济的、非经济的效益,从维护社会“公平”的角度看,教育是不可“排除”的,因此,“从整体上说,教育是一种具有正外部效应的准公共产品”。当然不同级别与类别的教育,其产品属性特征不尽相同,如义务教育、学历教育更接近公共产品,非义务教育、非学历教育和民办教育更接近私人产品。^② 因其在公平性上的重要性可以百分之百政治化为公共产品,也可以根据社会观念的转变以及个人(家庭)的经济承受能力高低而转化为私人产品。^③

另外一些专家认为应该从教育的间接消费特点出发,教育服务只可能有一种产品属性——准公共产品,不可能既是公共产品、准公共产品,甚至还是私人产品。^④ 胡鞍钢等人认为,一种物品的产品属性取决于两种因素,一是自身的性质,二是管理产权的制度安排。公共物品具有正外部性,又能促进社会公平,因而是应当为公民普遍享用的物品,政府通过一定的制度安排,使之在消费上具有非竞争性和非排他性特点。义务教育即属于这样一种制度性公共物品。^⑤ 教育产品属性的观点还有非垄断性的公共物品^⑥,较大外部效益的混合品、私人产(物)品等。

公共产品划分理论认为,非竞争性和非排他性是鉴别公用品的两个基本

① 厉以宁:《关于教育产品的性质和对教育的经营》,《教育发展研究》,1999年第10期。

② 王善迈:《关于教育产业化的讨论》,《北京师范大学学报(人文社科版)》,2000年第1期。

③ 张铁明著:《教育产业论》,广东高等教育出版社2002年版,第47~48页。

④ 袁连生:《论教育的产品属性、学校的市场化运作及教育市场化》,《教育与经济》,2003年第1期。

⑤ 胡鞍钢,熊义志:《大国兴衰与人力资本变迁》,《教育研究》,2003年第4期。

⑥ 劳凯声:《面对挑战的教育公益性》,《教育研究》,2003年第2期。