

教育的公正与利益

——中外教育经济政策研究

孙霄兵 孟庆瑜 编著

华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育的公正与利益: 中外教育经济政策研究/孙霄兵
主编. —上海: 华东师范大学出版社, 2004. 12

ISBN 7-5617-4018-2

I. 教... II. 孙... III. 教育事业—经济政策—研究—世界 IV. G510

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 132043 号

教育的公正与利益

——中外教育经济政策研究

编 著 孙霄兵 孟庆瑜
组稿策划 王 焰
责任编辑 张静芬 王 焰
责任校对 乔惠文
封面设计 黄惠敏
版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社
市场部 电话 021-62865537
门市(邮购)电话 021-62869887
门市地址 华东师大校内先锋路口
业务电话 上海地区 021-62232873
华东 中南地区 021-62458734
华北 东北地区 021-62571961
西南 西北地区 021-62232893
业务传真 021-62860410 62602316
<http://www.ecnupress.com.cn>
社 址 上海市中山北路 3663 号
邮编 200062

印 刷 者 华东师范大学印刷厂
开 本 787×1092 16 开
印 张 19.75
字 数 257 千字
版 次 2005 年 1 月第一版
印 次 2005 年 1 月第一次
印 数 00 000
书 号 ISBN 7-5617-4018-2/G·2273
定 价 24.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社市场部调换或电话 021-62865537 联系)

目 录

序..... 1

第一章 教育经济政策的理论基础

第一节 教育经济政策的含义..... 1

第二节 教育与经济关系的理论概述..... 4

 一、教育经济思想溯源..... 4

 二、当代教育经济理论流派..... 8

第三节 教育的特性与教育经济政策 17

 一、公共财政理论 17

 二、教育产业属性理论 23

第二章 教育财政制度

第一节 教育财政制度的相关理论 31

 一、公共产品理论 31

 二、公共选择理论 32

 三、公平效率理论 33

四、公共事务理论	33
第二节 各国的教育财政制度	34
一、美国	34
二、加拿大	38
三、英国	41
四、日本	44
第三节 我国教育财政的制度建设	48
一、我国教育财政制度所面临的主要问题	48
二、我国教育财政制度的改革方向	50
三、我国教育财政的制度建设	55
附 1：我国未来 5~20 年财政性教育经费投入与需求	59
附 2：我国教育经费投入的相关资料	65

第三章 义务教育财政制度

第一节 义务教育财政制度的相关理论	70
一、义务教育的强制性与免费性	70
二、义务教育财政制度的模式和判断标准	72
三、义务教育的筹资方式和拨款形式	75
第二节 美日两国的义务教育财政制度	78
一、美国	78
二、日本	89
三、美国、日本对我国义务教育管理制度的借鉴	92
第三节 中国义务教育财政的制度建设	94
一、我国义务教育财政制度的问题分析	94
二、对策与建议	98
专栏：美国公立中小学教育投入的构成	103

附 1: 我国农村义务教育投入的相关测算	105
附 2: 44 个国家义务教育年限和免费政策措施情况	110

第四章 教育收费与资助制度

第一节 教育收费概述	114
一、教育收费的涵义	114
二、教育收费的目的	116
三、高等教育收费的依据	119
第二节 美国、英国对高校学生的资助政策	124
一、美国	124
二、英国	132
第三节 我国教育收费与学生资助制度	137
一、我国现行的教育收费政策	137
二、我国现行的学生资助政策	140
三、对完善我国高等教育收费和资助制度的反思	146
专 栏: 收费政策解答	147
附: 教育部、财政部、人民银行、银监会《关于进一步 完善国家助学贷款工作的若干意见》	154

第五章 教育税收制度

第一节 英美两国的教育税收优惠政策	161
一、美国	162
二、英国	164
第二节 中国的教育税收优惠政策	166
一、我国当前对教育的税收优惠政策	166

二、现行教育税收优惠政策存在的问题·····	169
第三节 中国开征教育税的制度设计·····	170
一、开征教育税的依据·····	171
二、开征教育税的必要性·····	174
三、开征教育税的可行性分析和设计原则·····	175
专栏：美国的财产税·····	177

第六章 教育投融资制度

第一节 教育投资与经济发展·····	181
一、教育投资的内涵·····	181
二、教育投资与经济规律·····	183
第二节 我国目前的教育投资体制·····	186
一、市场经济下教育投资体制的选择·····	186
二、我国现行教育投资体制的主要问题和政策建议·····	188
第三节 教育融资的新渠道·····	194
一、教育债券·····	195
二、教育彩票·····	200
CASE：美国加州发行彩票兴办教育·····	202
三、教育银行·····	204
附：发展中国家利用世行贷款的模式比较·····	208
专栏：厉以宁谈教育事业如何利用资本市场·····	213

第七章 教育捐赠

第一节 教育捐赠概述·····	215
一、社会捐赠·····	215

二、教育捐赠·····	217
第二节 发达国家教育捐赠的历史与实践·····	220
一、发达国家教育捐赠的历史·····	220
二、美国高等教育的捐赠·····	223
第三节 中国教育捐赠的现状及其对策分析·····	226
一、我国教育捐赠的现状·····	226
二、发展教育捐赠的对策分析·····	227
CASE: 加州大学系统捐赠和基金运作实践及其对我国	
高等教育融资管理改革的启示·····	231
附:《中华人民共和国公益事业捐赠法》·····	251

第八章 教育经营

第一节 教育经营的理论焦点·····	257
一、教育领域是否存在“市场”·····	257
二、教育产品是否具有商品属性·····	259
三、教育单位是否可以作为市场主体存在·····	260
四、教育是否可以引进市场机制·····	262
第二节 西方国家的教育经营与教育市场化·····	263
一、西方国家的教育经营·····	263
二、市场化: 西方国家教育经营的基础·····	265
第三节 英、美两国的教育经营·····	271
一、美国·····	271
二、英国·····	279
第四节 我国教育经营的问题分析·····	283
一、我国关于教育经营的争论·····	283
二、教育经营对我国教育发展的借鉴·····	286



附：《民间非营利组织会计制度》的设计原则	291
后记	300

序

运用经济政策在市场经济条件下干预市场及其社会事务,体现了国家对经济规律和社会发展规律的深入认识。同样,国家运用经济政策促进教育发展,不仅体现了对市场经济的高度认同和对经济规律的熟练驾驭,也是对教育规律进行深入探索的必然结果,是多渠道追求教育公益的有效手段,更是教育进一步改革创新的重要举措。它不仅需要决策者对于经济政策在教育领域所产生的效果的正确判断,更需要全社会把对教育和学校的性质、地位、作用、功能的认识提高到新的视域和阶段。

从历史上看,教育的发展,在任何国家,无不越来越占据了社会发展的动力中心,无不伴随着国家政策的导向与时俱进,从而更明确地反映着时代的特点,更深入地体现出教育自身的特色。11世纪,教皇格列高里与罗马皇帝亨利四世的“授权职”(Investiture Contest)争执对教育的管辖产生了重要的影响。18世纪,当教育发展需要运用国家力量时,德皇腓特烈·威廉二世毫不犹豫地建立了全国性的教育管理机构 and 统一的学校。19世纪,美国宪法决定把教育留作地方事务,于是大大小小州的议会和政府就设法让区域内的公民为教育出力同时又受益,让那些脑满肠肥的富商大贾、教堂礼拜的善男信女慷慨解囊捐助学校。20世纪,中国政府对于教育的重视,加之改革开放的环境、社会主义市场经济条件的作用和民众的激情,使教育在高速发展的同时获得

了生机与活力。学校给予人们的印象不再是或大多不再是破旧的房舍和贫穷的书生,而有了最新、最高的楼房,最宽、最亮的教室,有了最现代的实验设备和机器,有了最博学的老师,学生们有了最美丽的青春和童年。

经济和教育,两者在历史上从来没有像今天这样联系得如此紧密。在中国,已经出台的一些法律和政策已经为教育的经济政策的运用提供了新的开端,并引起了教育界和社会各界的更大关注,成为教育改革和决策的新的内容。在经济和教育的关系上,我们不仅需要坚持教育的公益性、公正性和公开性,还需要积极探索、善于利用经济因素来支持教育的发展,从而冲破旧的教条、涌现新的思想、产生新的政策。货币,不仅是葛朗台耳中银圆叮当的响声,不仅是严监生临终前灯草燃烧的青烟,也不仅是夏洛克手中的高利贷产生的利息。它产生的不仅仅是肮脏的东西,还产生着成功和幸福;它不仅意味着资产阶级的法权,它还要求诚信、责任和效率。在新的时代,它会在人民需要、社会评价和国家政策的导引下,在教育领域进行恰当的转换——公正是利益的归宿,利益是公正的途径。

新的教育和学习、新的机会和成功,激励着我们每一个人。如果说教育的经济政策一直在历史的甬道中踽踽独行。那么,今天许多国家的成功经验已经为经济政策更深入地在教育领域的运用提出了新的课题和契机。如果说市场经济、重视教育是民族疾驶的双轮、腾飞的两翼,那么,这双轮两翼本身一旦产生更紧密的相生互动,形成更和谐的裕祥推挽,实践中的吉光片羽能化作教育经济政策的“一条鞭法”,国家的进步,社会的发展,就可以更快、更协调,就可以更加符合人的发展的需要和方向。如果真的如此,中国 13 亿不同服饰、身份、年龄、地位的人们将会如同被“第一推动”猛击一掌之后成为了再也无法休止的永动机;将会如同被智慧女神的手指所触及,在一瞬间点石成金;又如同穿上了被施了魔法般的水晶鞋,在一夜里从灰姑娘变成了美丽的公主,成为了自己命运的主人。

他们将在教育开辟的康庄大道上前行、欢呼和跳跃。他们将会看到自己的成功,将会看到民族千年的梦想成真,将会看到遥远的地平线上一个冉冉上升的图腾。

是为序。

孙霄兵
于2004年中秋

第一章

教育经济政策的理论基础

第一节 教育经济政策的含义

政策,在当今国家政治和社会生活中扮演着越来越重要的角色,对于政策制定的研究就显得越来越重要。20世纪70年代以后,一门以政策制定过程本身为研究对象的学科——政策科学逐渐发展起来^①。政策科学研究的内容非常广泛,它可以包括公共政策的所有方面,如经济政策、国防政策、教育政策、福利政策等,其中教育政策是公共政策中很重要的一个内容。

教育,在现代社会中具有非常重要的意义,教育政策的好坏成败,对一个国家的现代化进程具有举足轻重的作用。从世界范围来看,70年代以来,由于现代教育越来越发展成为一个复杂的社会系统,它不仅与经济发展息息相关,与政治制度密不可分,而且还涉及社会许多方面和不同阶层的利益关系,使得各级各类教育处于复杂的相互关系之中,教育管理、教育决策以及政策制定都需要有系统的政策研究作为基础。于是,教育研究发生了非常明显的变化,形成了新的研究重心——教育政策研究。教育政策

^① 袁振国主编:《教育政策学》,江苏教育出版社,2000年出版,第1页。

研究目前成为国际教育研究中最突出的内容和最令人关注的焦点。

我国的政策研究作为一个独立的领域,是在 80 年代以后才逐步发展起来的。而教育经济政策的研究,可以说起步更晚。我国教育经济政策的发展大体经历了以下阶段:70 年代末至 80 年代初期。中国正实行以计划经济为主、商品经济为辅的社会主义经济体制,在那时人们开始初步认识教育的经济功能,教育为社会主义经济建设服务成为这一时期政府对教育政策的选择。这一时期的教育经济政策主要为教育投资政策,有明显的计划经济特征;80 年代中期随着改革开放的逐步深入,社会主义经济体制定位于有计划的商品经济,对教育经济属性的认识进一步深化,政府对发展教育政策的新选择是鼓励社会力量举办各级各类教育事业,发展民办教育。此时的教育经济政策集中在教育投资、教育管理方面,开始具有转轨时期的某些倾向;90 年代以后随着经济体制改革的深化,社会主义经济体制定位于具有中国特色的社会主义市场经济体制,对教育与经济关系的认识进入新的阶段,主要是围绕教育与市场经济的关系,探索提高办学质量和效益以及有关教育产业等方面的问题。特别是 90 年代后期,教育经济政策在涉及教育投资、教育经营、教育产业上有明显变化,初步形成与市场经济体制相适应的一定特征。

在学术界,教育经济政策的概念一般界定为,教育经济政策是指政府在运用经济手段或措施中,为实现一定的教育任务而协调内外关系所制定的行动准则^①。或者说,教育经济政策是指协调教育与经济的相互作用,以及如何遵循教育领域内经济规律的规范和约定。具体而言,是在资源约束条件下,对有效利用稀缺资源,合理将资源在个人和团体中进行分配的依据和准则。包括关于教育的社会经济价值、教育的经济意义的规定;关于教育领域内基本经济规律的作用和表现的规定;关于教育发展与劳动力在生产中的相互关系的规定;关于教育投资、教育经济效率和教育

^① 袁振国主编:《教育政策学》,江苏教育出版社,2000 年出版,第 1 页。

经济效益的规定;关于教育和市场经济体制关系的规定等。

具体来讲,教育经济政策可以分为教育财政、教育投融资,以及教育税收、教育收费、教育捐赠、教育经营等方面具体的政策。下面以教育投融资政策和经营政策为例,简单谈一下教育经济政策的研究内容。

——教育投融资政策

教育投融资政策主要是指政府筹集与配置教育经费的政策。包括国民经济中的教育投融资政策;教育部门内各级教育的投融资政策;各级教育中的教育投融资政策等。教育经费的筹集和配置方式,是教育经济政策的重要内容。教育投融资政策可以看成是一种公共选择,其本质是对教育资源的分配。通过建立一定的拨款模式和社会融资方式,保证教育事业的健康发展,促进提高教育资源的使用效率。教育投融资政策所产生的影响直接关系到国家教育结构的调整、教育规模的调整、教育发展形式的调整和教育布局的调整等等。因此,许多国家的政府越来越重视教育投融资政策的导向作用,运用投资杠杆,形成激励机制,引导教育发展,实现社会目标。

——教育经营政策

教育具有产业属性,因此可以经营,但教育的经营相对比较特殊,它不同于工商业、金融、建筑、农业等。整个教育行业要有效地经营,一个个教育单位也要进行有效经营。教育的非营利性是就教育的性质而言,但任何一个教育单位,不管它提供的是公共产品、准公共产品还是私人产品都要计算收入和支出,也要实行经济核算,都要设法增加收入、减少支出。

教育经营政策主要是指对学校经营管理的有关政策,包括对学校资源的管理和使用,其目的是为了在教育管理体制中引入市场机制,实行教育经营,通过市场优化教育资源的配置,提高教育资源的使用效率。随着教育事业的发展,学校资源总量正在不断增长,经过长期的管理实践,学校资源管理已经形成了较为完整的管理体制和政策体系。学校资源管理实质上是经济意义的管理,加强学校资源管理,保障各类资源得到合理的

配置和有效使用,对提高办学的社会效益和经济效益有着决定性的作用。

本书将在总结教育经济政策的理论基础之上,系统分析教育财政制度、义务教育的财政制度、教育收费与资助制度、教育税收制度、教育投融资制度、教育捐赠和教育经营等教育经济政策的内容。书中既有国外发达国家的政策介绍,但更多的是对我国现行政策的分析和建议,具有较强的现实借鉴意义。

第二节 教育与经济关系的理论概述

整个人类的教育发展史,可以概述为人类对教育多重功能的持续认识和不断拓展的历史。对于教育的经济意义、经济功能的认识,也表现出世代相传、一脉相承的思想脉络。其中,有关教育经济思想的讨论和研究更集中体现了教育与经济的关系。

一、教育经济思想溯源

(一) 古代朴素的教育经济思想

广义的教育,起源于人类早期生产和生活的实际需要,并与获取物质财富的生产劳动紧密结合在一起。如果仔细考察一下原始教育的真实状况,用“教育和生产的一体化”可以更好地概括出人类早期教育的这一特点。教育学上有一句经典表述,即“教育从它产生之日起,便具有传递生产经验和生活经验的两种社会职能”。因此,原始教育有着既传递生产经验,又有着直接服务于生产的功能,教育的生产性显而易见。就像“直立行走”代表着人类进化的一个质变形态,从此衍生出人类区别于动物的一个根本特性。“原始教育与生产劳动的一体化”的特征则标志着、并

深刻揭示出人类教育世代相传、生生不息的一个根本属性,即教育的生产性。教育与生产劳动相结合是原始教育的一个突出特点,它不仅奠定了现代教育的坚实基础,同时也成为一条经济发展的金科玉律。

奴隶社会出现了学校教育,从此人类教育进入了古代教育阶段。从表面上看,这个时期的学校教育具有很强的阶级性,从其教育过程与生产过程的连接方式上来看,教育与生产两者也是相互分离,甚至相去甚远。但正是透过阶级性这一表面特征,那些置身于生产过程之外、而于教育过程之中的古代圣贤们,仍然朦胧地意识到了教育的经济意义。

管仲(前? ~前 645)认为,发展生产、繁荣经济是强国之本,要做到这一点,除了开发自然资源外,还要对民要有所“予”,才能有所“取”。也就是说,只有教会劳动人民制造和改进工具,学会冶炼技术,才能使齐国的农业和盐铁生产得到较大的发展。从而指出了广义教育在生产发展中的作用。

墨子(约前 479 ~前 381)曰:“籍设而天下不知耕,教人耕与不教人耕而独耕者,其功孰多?”吴虑曰:“教人耕者其功多。”这里明确指出,“教人耕者”比“独耕者”对发展生产更为有利,也说明了传授生产知识和技能对促进经济发展的作用。

荀子(约前 335 ~前 238)曰:“我欲贱而贵,愚而智,贫而富,可乎?”曰:“其唯学乎。”他认为人由愚笨而变得智慧,由贫穷而变得富足,根本的办法是学习,是教育。

颜元(1635 ~1704)曰:“昔人以为本原之地在朝廷,吾则以为本原之地在学校。”又说,“人才为政事之本,而学校尤为才之本也”。颜元充分论述了教育对经济、政治、国防等方面的作用,指出教育为政事之本,治国之本。

总之,中国古代历史上不少思想家、哲学家、教育家都从不同角度、不同层面上总结阐述了教育对发展生产、推动经济的重要作用,揭示了教育的经济意义。

（二）近代古典的教育经济思想

18世纪中叶,为适应资本主义产业革命的需要,在英法等欧洲国家首先诞生了资产阶级的古典政治经济学学派。当时,这些古典经济学家们已开始对资本主义生产关系下财富获得的过程进行了初步的分析,从而初步揭示了教育对于生产发展、财富创造所具有的重要意义。例如威廉·配第在其《政治算术》中把人的“技艺”列为除土地、物力资本和劳动以外的第四个生产要素,而且认为有“技艺”的人在生产过程中所创造的价值比没有“技艺”的人大得多。配第还试图推算出当时英国“有生命的资本”的货币价值,这是第一次对一个国家“人力资本”进行定量计算的尝试。

亚当·斯密在其《国富论》中则更加深刻地揭示了人力资本以及教育的经济意义,认为“人的才能与其他任何种类的资本,同样是重要的生产手段”。人们要获得才能“须受教育,须进学校,须做学徒,所费不少……学习的时候,固然要花费一笔费用,但这种费用,可以得以偿还,赚取利润”。因此,斯密不仅揭示了人的才能作为一种生产性资本,对于社会生产的重要作用,而且还指出应当把接受教育所花费用作为一种可使个人获益的“生产性投资”。在这里,斯密初步表示出其教育投资经济收益的教育经济思想。

可以看出,这些近代的古典经济学家已经通过研究教育的经济意义,初步涉及了人力资本理论的基本内容。尽管他们的观点尚不成熟,但近代经济学家这些“跳跃”着的思想火花,却为现代经济理论对于人在经济活动中的地位作用预设了一个基本的研究方向,也为当代教育产业化理论研究提供了一个基本的思想支点。

（三）现代科学的教育经济思想

1. 斯特鲁米林的教育经济思想

二十世纪20年代的前苏联经济学家斯特鲁米林,最早把教育经济思