

编者按: 教育发展是社会发展的基础, 教育政策是公共政策的重要部分。《国家中长期教育改革和规划纲要(2010-2020 年)》制定了中国未来十年教育改革和发展的蓝图, 包括教育政策在内的公共政策正在向民主化、科学化推进。此组论文选择了其中若干问题进行探讨。

“中国教育发展与改革中面临的若干教育经济理论与方法问题”提出了“纲要”制定和实施过程中需要从理论与方法、制度与政策上探讨的问题。“中国教育财政体制的特征与评价”概括了中国教育财政体制的特征和问题, 从充足、公平、效率三个维度对现行的教育财政体制进行了评价。学前教育 and 民办教育的投入和财政制度与政策曾被忽视, 现已提上公共教育政策议事日程。“中国学前教育投入的问题与改革”概括了学前教育投入体制的特征和问题, 提出了改革的思路和政策建议。“我国公共财政支持民办高等教育研究”就公共财政为何应支持民办高等教育、民办高校如何分类管理、如何对民办高等教育进行财政支持进行了探讨。这组论文对上述问题的学术研究、制度与政策咨询将产生有益影响。

## 中国教育发展与改革中面临的若干教育经济理论与方法问题

王善迈

(北京师范大学 首都教育经济研究院, 北京 100875)

[摘要] 《国家中长期教育改革和规划纲要(2010-2020 年)》设计了未来 10 年中国教育改革和教育发展的蓝图, 其中涉及到一系列教育经济、教育财政的理论与方法问题, 需要从事教育经济学、教育财政学的研究者作出回答。这些问题包括教育与经济社会发展关系, 教育中政府与市场关系, 层级政府间教育职责和支出责任关系, 教育管理中政府与学校关系, 高等教育与劳动力市场关系, 教育财政与财政制度评价, 公共教育财政制度安排等。

[关键词] 规划纲要; 教育资源配置; 教育管理体制

[中图分类号] F08: G40-054 [文献标识码] A [文章编号] 1002-0209(2011) 05-0005-05

《国家中长期教育改革和规划纲要(2010-2020 年)》设计了未来 10 年中国教育改革和教育发展的蓝图, 其中涉及到一系列教育经济、教育财政的理论与方法问题, 需要从事教育经济学、教育财政学的研究者作出回答, 为规划纲要的实施提供理论和技术支持, 推动教育经济学、教育财政学科的建设。

### 一、教育与经济社会发展关系

这一问题关系着教育改革发展的指导思想和

规划目标的确定。这既是教育经济学的基本问题和传统问题, 也是一个在新的社会历史发展背景下的新问题。已有的相关理论, 对社会分工体系下教育的地位和作用给出了基本的回答, 在人类社会发展的不同历史阶段、历史时期以及在不同国情下, 教育的地位和作用并不相同。马克思主义历史唯物论从方法论上对教育与经济关系做了精辟的分析和抽象的概括, 西方的人力资本理论对教育在经济增长和收入分配中的作用从实证上给予解释。人类社会正在由工业化进入信息化和知识经济时

代,我国正处在工业化、城市化、现代化、市场化、国际化的新时期,在这一特殊的历史背景下,如何认识教育与经济社会发展的关系,如何认识教育的地位和作用,需要从理论和实证上作出回答。

社会总产出是各种投入要素共同作用的结果,经济与社会发展也是一系列要素互相交叉共同作用的结果,教育在其中扮演什么角色,它的特殊功能作用是什么。它通过什么途径和机制发生作用,它和其他投入要素的关系是怎样的,需要从理论上给予界定。教育对社会经济发展作用的大小,需要从实证上给出定量回答,实证回答又需要在已有的计量方法基础上进行完善。所有这些又必须置于中国现阶段特殊的社会历史背景下进行探讨。

关于教育发展目标的确定,至少需要从社会经济发展对教育的需求和资源供给的可能两方的综合平衡加以确定。从需求来说,包括数量、结构和质量,从资源供给来说,包括政府和民间。无论是需求或是供给都需要测定,测定需要选择合适的方法,也可采用不同的方法给出多种预测方案和结果,以从中择优。就预测方法来说并不是纯粹的技术问题,不同的方法背后隐含着不同的思想和思路。采用简单的国际比较,给出一个参照系数作为确定我国教育发展目标的依据,充其量只具有参考价值,而不能作为根据。

## 二、市场经济体制下教育中的政府与市场关系

这是一个既涉及教育发展又涉及教育体制改革的重大问题,也是一个颇具争议需要探讨的问题。其核心是在市场经济体制下,教育领域尤其是正规三级公立教育中的教育资源如何有效配置,包括教育资源应由谁提供,教育资源由谁分配,教育资源如何分配。

公共经济学以市场失灵作为政府与市场作用的边界,凡是市场能够有效配置资源的领域,资源应由市场配置,凡是市场失灵的领域,资源应由政府配置。对此需要探讨的问题,第一,市场失灵需要政府配置,政府配置资源就能够有效吗?假定政府配置资源也会失灵,那么政府失灵的表现和原因是什么?政府失灵应如何矫正?这需要论证和检验。第二,上述市场与政府作用边界的界定是指经济领域,非经济领域中包括政治、文化、教育、科技、

卫生医疗等,政府与市场作用边界应如何界定。第三,在教育领域,正规的各级各类教育中政府与市场作用的边界应如何界定?

在教育领域中如何认识和处理政府与市场关系在国内外都是一个有争议的问题,而且由来已久。一种意见认为教育应市场化,教育资源应由市场配置,隐含的意思是认为教育属于私人产品。相反的意见认为教育不应市场化,但应引入市场竞争机制,隐含的意思是视教育为准公共产品。2000年以来,政府相关部门多次明确表态反对教育市场化,但是在实践中教育市场化在一些地方和各级教育中仍不同程度的存在,以钱择校就是突出表现,以钱择校实质就是在教育服务尤其优质教育服务中的市场交易,以货币与教育机会交换,等同商品交易。还有将公立学校变卖为私立学校的学校改制,以货币购买名牌学校的入学机会等等。

在教育改革与发展中需要明确界定非义务教育,包括学前教育、普通高中和中等职业教育,高等教育中的普通和职业教育的服务性质,在此基础上,确定其教育成本在财政和受教育者间如何分担,测定其发展目标的实现对教育财政和居民支付能力的需求。同时,在确定教育管理体制改革的各项制度和安排时,需要在界定各级各类教育服务性质基础上,设计改革的方向、思路和具体方案,包括办学体制、入学制度、高中教育以上的考试制度、教师管理制度、教育财政制度和学校财务制度等。学者的任务在于对此进行理论探讨和论证,在此基础上设计发展和改革的思路与方案。

## 三、层级政府间教育职责和财政责任的关系

在明确界定市场经济体制下教育领域政府与市场的作用边界基础上,还需要对层级政府间教育职责和财政责任作出明确具体的规定,只有这样才能使教育体制改革和教育发展的目标与政策法规得以有效执行、监管和问责。在政府内部,层级政府间、同级政府部门间和部门内存在着利益与权力的博弈,以期资源与权力最大化。已有的政策法规对此虽有规定,但大多比较模糊,责任主体和职责界定不明确不具体,需要重新加以界定,为此,需要探讨的问题有:

第一,层级政府间教育职责和支出责任划分的

根据是什么。国内外已有的研究从不同角度给出了不同的划分根据,如公共产品理论根据公共产品受益范围,将公共产品分为全国性、地方性、全国与地方交叉型公共产品,分别由中央、地方、中央地方共同管理和提供。信息优势理论则以某级政府对某种公共产品需求信息掌握的充分程度来划分各级政府管理和应担负的职责。公共管理理论中关于事权与财政能力相匹配原则,则以各级政府事权与财力对称为原则界定各级政府的职责。还有根据不同历史发展阶段和地区间经济发展水平进行动态调整原则等等。我国在确定各级政府教育职责时应以什么理论为指导,应以什么为依据需要在理论上探讨和论证。

第二,层级政府间教育职责和支出责任如何具体设定。为此,首先要对政府职责的内容和范围加以明确规定,即在公共教育服务中,政府应该管什么,不应该管什么。然后确定层级政府间各自管理的权限。同时由于各级各类教育性质不同,需要对层级政府间在各级各类教育中的职责作出具体的规定。

第三,关于教育事权与财权统一的讨论。通常的说法要求各级政府教育事权与财权统一,笔者认为这种表述不够准确,事权从管理来说一般指职责,财权从财政来说指收入与支出的权力,事权与财权统一,实际指职责和支出责任与能力,应表述为教育职责和财政支出责任与能力。

教育及政府各项公共管理职责与财政能力不可能统一和对等,因为二者是依据不同的原则和根据设立的,职责划分根据各项公共管理、公共服务的受益范围和充分与否确定,财政能力取决于财政收入、支出水平和支出结构,支出结构取决于各项公共管理与服务成本和财政收支水平。由于行政区域间财政收入水平和支出结构处于非均衡状态,使教育及至各项公共服务职责与财政支出能力不可能统一,其解决的途径是层级政府间的财政转移支付制度。

#### 四、教育管理中政府与学校的关系

这是教育管理体制改革的中的核心问题之一,这一问题关系着教育管理和学校管理的效率,从而关系着教育发展。我国已有的教育行政法规如教育法、高等教育法已有原则性的规定。改革的思路被

概括为“简政放权”“政事分开”“扩大学校办学自主权”。在实践中,有两种不同的声音,其一是学校权力过小,政府对学校行政干预过多,使学校失去活力;其二是学校和校长权力过大,出现“失控”。

需要从理论上探讨的问题:第一,在教育管理中政府对学校权责应依据什么理论和原则加以规定,基本问题是政府和学校在教育管理和教育服务中各自的职能是什么。第二,在各级各类教育中政府与学校的职责与权力如何具体划分。

#### 五、教育及劳动力市场关系问题

在西方发达国家和我国先后出现过大学毕业生就业问题,西方许多学者就此研究过,认为大学生失业是“过度教育”的一种表现形式,就此讨论何谓“过度教育”和如何测量“过度教育”。过度教育本质上是高等教育供求如何均衡的问题。

我国学者的研究较多集中在大学生就业难的制度环境上,诸如户籍制度、人事制度、劳动力市场建设以及就业政策等。这是一个教育经济学和劳动经济学共同关注的问题,它是高等教育发展中高等教育资源如何有效配置的问题。

对此,需要探讨的问题,是大学毕业生需求与供给如何均衡,包括数量、结构与质量,其背后就是教育资源如何有效配置。劳动力市场中反映出来的高等教育供给与需求,无论是数量、质量或结构并非是简单的对应关系。因为伴随经济社会发展,科技进步,产业结构、技术结构变化,劳动力市场对大学毕业生的需求变化较快,而高等教育产出质量和资源配置效率要求高等教育规模与结构相对稳定,而且市场需求变化周期与高等教育的培养与供给周期并非同步。尽管我们可以根据对未来的预测来制定高等教育发展规划,包括数量、层次与专业结构和质量,由于未来的不确定性,预测与结果往往难于一致,那么如何处理高教需求与供给关系,就成为一个需要从理论与体制上进行探讨的问题,这既有高等教育外部制度与环境问题,也有高等教育自身改革的问题。

#### 六、教育财政和教育财政制度的评价标准

教育财政是教育改革和教育发展的资源投入保障,教育财政制度是公共教育资源投入的重要制度保障。在我国教育发展与改革中如何设计和评

价教育财政制度是《纲要》必须回答的问题。美国学者本森 1995 年提出教育财政的评价标准: 提供教育服务是否充足, 教育资源的配置是否有效率, 以及教育资源的配置是否公平 (Benson, 1995)。此后, 国内外学者认同本森提出的充足、效率、公平作为教育财政评价标准, 并以此标准对某些国家和我国的教育财政作出了评价。但对于这三个标准的内涵与外延, 三者之间的关系及评价指标的设计存在较大争议。

对此, 需要探讨的问题有: 第一, 评价教育财政和教育财政制度是否还应有其他标准。第二, 何谓充足、效率与公平, 如何评价和测量充足、效率与公平。第三, 充足、效率、公平三者的关系是怎样的, 不同国家不同教育发展阶段, 三者有无重点和次序。第四, 在教育财政各项制度安排中如何体现充足、效率与公平。已有的研究大多集中在第二个问题上, 而且众说纷纭。

在教育财政充足的讨论中, 有不同的思路 and 观点, 一种是以教育产出作为度量充足的标准。这一思路又有两种观点, 其一是从宏观角度, 以教育培养的后备动力和人才与经济社会发展需求是否相适应为度量标准 (厉以宁等, 1988)。其二是从微观层次上, 以教育产出质量即以学生学业成绩为度量标准 (以美国为代表)。另一种是以教育投入量为度量标准, 对此也有两种观点, 其一是我国以学者研究为基础提出的财政性教育经费占 GDP 的比例和教育经费“三个增长”作为度量我国教育财政充足的标准 (王善迈, 1984)。其二是以教育投入是否达到各级各类教育办学标准作为度量教育财政充足与否的标准 (王善迈, 2009)。

上述不同的思路 and 观点各有千秋, 其中涉及到的理论问题是教育投入与产出的关系。教育投入是教育产出的条件, 影响着教育产出的数量与质量, 但二者不是简单的因果关系, 产出质量还受到其他因素影响。同时, 在教育资源稀缺的条件下,

#### [参考文献]

厉以宁等, 1988:《教育经济学研究》, 上海: 上海人民出版社。

王善迈, 1984:《教育投资在国民经济中合理比例的客观标志》,《北京师范大学学报》(社科版) 第 6 期。

王善迈, 2009:《优先发展亟须投入保障——关于财政

教育对经费的需求, 财政供给能力如何均衡的问题, 无论是以投入或产出作为度量标准, 都存在着在操作层次上所需条件和可行性问题。

关于教育财政效率, 本森提出教育资源配置效率是核心问题, 它包括宏观上教育资源配置效率, 和在微观上即学校层面上的教育资源使用效率, 已有的研究集中在微观层次上。效率从经济学来说是指投入与产出、成本与效益的比较, 测量的方法有教育生产函数和教育增值法等, 其中的难点在于产出质量的评价和数量化。从宏观资源配置效率来说, 它涉及各级各类教育资源如何有效配置, 在区域间、城乡间、群体间如何配置才有效, 这些都需要探讨。

关于教育财政公平, 需要探讨的问题既有理论问题, 也有评价指标选取和测量技术方法问题。前者如什么是教育公平, 什么是教育财政公平, 众说纷纭, 由此产生的评价指标和测量方法也各不相同。公平又是一个相对概念并具有阶段性特征, 我们如何从中国现阶段的实际出发进行界定和评价, 如何选择测量技术和方法, 都需要研究。

### 七、公共教育财政制度的改革和安排

作为教育改革和改革制度保障的核心问题之一的公共教育财政制度如何安排是我国在公共财政建设中面临的新问题。对此, 学者进行了研究, 制度建设正在推进。需要探讨的问题有: 公共教育财政的基本职能、特征和作用的边界如何界定? 公共教育财政制度的各项具体制度如何改革? 如教育预算的编制、执行和监管制度, 非义务教育中财政与受教育者的成本分担制度, 政府对学校的拨款制度, 非义务教育的学费制度, 教育财政转移支付制度, 贫困学生和弱势群体的资助制度等。

以上是作者参与《教育改革与发展规划纲要》制定和实施过程中所想到的关于教育经济学要探讨的问题, 既不准确又不全面, 愿与同行共同思考。

性教育经费占 GDP4% 目标的若干思考》,《中国教育报》1 月 13 日。

Benson, C. S., 1995. "Education Financing", Canoy, M. (ed.). *International Encyclopedia of the Economics of Education* (2nd edition). Tarrytown, NY: Pergamon, 408-412.

(责任编辑 孟大虎 责任校对 孟大虎 宋媛)

## Aspects of Theoretical and Methodological Issues of Education Economy in China's Education Advancement and Reform

WANG Shan-mai

(Capital Institute for Economics of Education, BNU, Beijing 100875, China)

**Abstract:** The Long-term Planning Programs for National Education Reform and Development' (2010–2020) puts forward the blueprint of China's national education reform and development in the next 10 years. It concerns a series of theoretical and methodological issues of education economy and finance, which require the relevant specialists to provide solutions. These issues include the relationships between (i) education and economic-social development, (ii) the Government and the market, (iii) education responsibility and expenditure responsibility among local governments, (iv) the Government and universities in education administration, (v) higher education and labor markets, (vi) education finance and financial system assessment, (vii) public education finance system arrangement, and others.

**Key words:** the Planning Programs; configuration of education resource; education administration system