

关于中国教育投资不足问题的思考

尤少忠

摘要: 教育投资不足问题是教育战线的热点和难点问题, 解决这个问题具有重要意义。本文共分三个部分: 一是关于教育不足的现实状况, 主要论述我国教育是贫困的教育; 二是关于投资不足的原因分析, 主要剖析我国教育贫困的根源; 三是关于教育投资不足的解决对策, 主要探讨解除教育贫困的办法, 提出了三个方面的对策: 在理论上确立教育创造价值, 并将教育作为一个产业来对待; 在处理发展经济与教育之关系时, 要树立优先发展教育的思想; 在投资教育时, 不仅将教育经费列为消费性支出, 也要将教育经费列为建设性投资。

关键词: 教育投资 不足 原因 对策

关于教育投资不足问题, 一直是教育战线存在的热点难点问题。这个热点难点问题不仅困扰着各级各类教育单位, 也困扰着各级各类教育行政部门。如果这个问题不解决, 将给我国的教育事业和正在进行的社会主义现代化建设与改革开放事业带来严重后果。那么, 如何解决这个问题呢? 本文拟从教育投资不足的现实状况, 投资不足的原因分析和投资不足的解决对策等三方面来谈点个人对这个问题的思考。

一、教育不足的现实状况: 贫困的教育

党的十一届三中全会以来, 特别是“九五”期间, 我国教育事业的发展取得了巨大的成绩。随着教育事业的发展, 国家对教育的投资也在逐年增加。1995年, 全国教育经费为1878亿元。1999年, 全国教育经费达3349亿元, 是1995年的1.8倍。“九五”期间, 教育经费平均每年增长15.56%。其中, 1999年全国财政性教育经费为2287亿元, 是1995年1412亿元的1.6倍, 平均每年增长12.81%。财政预算内教育经费拨款为1816亿元, 是1995年1028亿元的1.8倍, 平均每年增长15.29%。另外, 根据《面向21世纪教育振兴行动计划》, 从1998年到2003年, 将中央本级财政支出教育经费所占比例每年提高一个百分点。这是政府筹措教育经费的重大突破。但是, 随着教育规模的不断扩大, 教育投资不足的问题仍然存在, 仍需令人关注。

1. 教育经费占国民生产总值的比例偏低。据测算, 像我国这样的发展中国家, 教育经费占国民生产总值的比例为4%较合适。然而, 我国教育经费占国民生产总值的比例长期徘徊在2.5~2.79%上下, 大致相当于发展中国家平均2.6%的水平, 但低于中等发达国家平均4.8%的水平, 更低于发达国家平均5.7%的水平。

2. 教育经费在各级财政支出中的比例不高。根据国内外经验的研究, 对发展中国家来说, 这个比例为15~18%左右。我国教育经费在各级财政支出中的比例多年来一直处于10~14%的浮动, 这个比例低于世界发展中国家平均15%的水平或者大体持平, 但大大低于发达国家平均25%的水平。

3. 教育工作者的待遇仍然偏低。“九五”期间, 1990年教育系统职工(主要是教师)增加不少, 特别是大中城市的中小学教师工资和部分高校的教师工资增加较快, 这是可喜现象。但综合看, 教师的待遇仍然不高。更不能想象的是, 现在仍有一些地方拖欠教师工资。拖欠时间与拖欠地域日趋严重。

从国际比较来看, 我国教育投资不足也值得注意。联合

国教科文组织于1991年发表的《世界教育报告》认为, 我国用占世界1.18%的教育经费培养占世界18.45%的学生, 其中我国基础教育是用占世界0.78%的教育经费培养占世界19.81%的中小学。虽然教科文组织发表的1991年数字距今已10年了, 但据最新分析, 我国教育投资的国际比较仍不乐观。因此, 以上评价一方面说明我国用这点有限的教育经费支撑了这样大规模的教育, 其成绩是不可抹杀的, 但另一方面又表明, 我国教育投资仍严重不足。很显然, 我国的教育从总体上说无疑仍是贫困的教育。

二、教育投资不足的原因分析: 教育的贫困

从教育投资不足的简要现状看, 我国教育投资不足的原因不可能是单方面的, 更不是偶然因素造成的, 而是有其深刻的理论、思想和体制方面的根源。

1. 关于理论方面的原因。什么是教育? 传统的理论观点认为, 教育是一种“育人”的活动。这种“育人”的活动即教师的劳动是一种提供“服务”的劳动。由于这种“服务”主要不是以实物形式而是以劳动形式为他人提供某种使用价值, 因此, 认为教育只创造使用价值, 不创造价值。这个观点长期以来盛行于教育理论界。这个说法的理论依据来源是马克思在《剩余价值理论》中认为教师的劳动不创造价值的观点。马克思说: “‘服务’这个词, 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, 这种劳动的特殊的的使用价值在这里取得了‘服务’这个特殊的名称, 是因为劳动不是作为物, 而是作为活动提供服务的”。马克思还认为, 在这种“服务”中, “完全不包含劳动和资本的特殊关系”。也就是说, 为购买“服务”与支付“服务”报酬的关系, 实际是货币和劳动之间的一种单纯的交换, 这种交换时所使用的货币仍是作为货币, 而不是作为资本, 因此, 在购买“服务”中, 货币没有变为资本, 劳动也没有变为生产劳动。

从马克思的观点看, 教师的劳动是随着教育“育人”活动的结束而结束, 它既不创造抵偿他自身消耗掉的那部分价值, 也不创造出剩余产品。由于静止地理解马克思的这个观点, 人们的头脑中还长期存在着另一种看法, 即教育是单纯的传授文化知识的行为, 而且这种行为是一种服务行为, 而不是生产行为, 因而购买这种服务就是一种单纯的消费, 而不是一种投资。很显然, 教育既不创造价值, 又是一种消费行为, 为什么要保证教育投资?

2. 关于思想方面的原因。有什么样的理论观点, 大凡就

有什么样的思想认识。教育投资不足在思想认识方面的原因有多种表现,其中最有影响的有三点。一是认为办教育是软任务,不把教育放在应有的地位。因而一般只是口头上重视教育,而行动上不重视教育。“一工交,二财贸,腾出手来抓文教”,这就是我们现实生活中长期以来不重视教育的典型反映。二是认为只有经济发展了,才能发展教育。这种看法就是理论上简单地把教育投入作为一种消费,不是作为一种投资在实际思想上的表现。正是这种肤浅的思想认识,使我们的教育事业成了“鸡生蛋”,还是“蛋生鸡”的片面的争论的牺牲品。三是注重教育的政治作用,忽视教育的其他功能,因而把办教育看着仅是为上层建筑服务,办学也完全成了政府的责任。

3. 关于体制方面的原因。新中国建国以来,我国长时间实行计划经济体制。在这种体制下,再加上对教育的理论与思想方面的片面认识,我国的教育一直主要由国家办,教育的投资也主要由国家负责,形成了投资主体单一,投资渠道单一,投资标准单一和投资总量不足的较为僵化的投资体系。近几年来,随着教育体制改革的深入,在投资多元化方面,有了重大改进。但从总体来看,仍需继续努力。

由于以上三方面的原因,间接或直接地导致了我国教育投资不足,使教育似乎陷入越办越累,越办问题越多的矛盾境地。由此看出,我国教育的贫困的症结恐怕就在这里。那么,解决教育的贫困有没有办法?

三、教育投资不足的解决对策

根据教育投资不足的原因分析,若要解决教育投资不足的问题,应该“对症下药”。笔者认为主要应从以下三方面着手。

1. 在理论上明确肯定教育是创造价值的基础产业。从马克思的劳动价值论看,认为教育活动是一种“服务”,这种“服务”只创造使用价值,不创造价值,这在宏观理论层次上是有一定道理的。但是,我认为我们过去对马克思关于教育活动不创造价值这个观点的理解是不全面的和静态的。前面提到,马克思认为,教育活动提供的是一种“服务”,但是马克思没有在微观层次上详细分析这种“服务”本身有什么不同。从经济学上考察,我国当代教育活动所提供的“服务”有两类,一类是公益性服务,一类是商业性服务。从教育层次上看,义务教育是一种公益性服务,是一种特殊的公益性事业,一是因为这种服务是国家规定必须接受的免费教育,二是因为接受义务教育的毕业生主体不进入劳动力市场;非义务教育,或者说层次越高的教育是一种带有商业性服务(比如,高层次的美术教育,音乐教育,外语教育,各类专门技术教育等),一是因为这种教育不是国家规定的必须接受的免费教育,二是因为接受非义务教育的毕业生将直接或间接地进入劳动力市场。从教育的目的和实际经济效益看,无论是提供公益性服务,还是提供商业性服务,除了政治思想道德效果外,重点之处都是发展生产力。我们常讲科学技术是第一生产力,而教育是第一生产力之母。如果我们承认第一生产力的作用,而不承认第一生产力之母的作用,这在理论逻辑上是不可思议的。因此,从教育提供“服务”的不同性质看,公益性服务创造使用价值,间接创造价值,而商业性服务直接创造价值。显然,教育活动提供的“服务”具有双重性。正是这种双重性,决定了教育活动间接或直接创造价值。那么,人们会问,马克思在分析教育活动时,为什么没有分析教育活动的双重性?我认为,马克思在分析教育提供的“服务”时,是将教育活动提供的“服务”作为一个整体进行研究的。我们是历史唯物主义者,从马克思创立劳动价值论的目的和当时的社会实践看,马克思在当时没有必要将教育活动提供的“服务”类别进行详细考察。我们今天进行详细考察,指出教育活动的

商业性,并不等于在总体意味着完全不同意马克思认为教育活动不创造价值的论点的合理内核。我认为,问题的实质不在于同意和不同意马克思的观点,而在于我们不应该将马克思的观点简单化和教条化,而应该实事求是地根据当今教育活动的具体情况进行考察并得出相应的结论。所以,我认为我们今天应该发展马克思关于教育活动不创造价值的观点,从理论上明确肯定并树立教育活动创造价值的观点。同时,我认为,确立教育活动创造价值的理论意义除了论证人们应该尊重知识,尊重人才外,还在于要把教育作为一个产业,特别是作为一个重要的特殊的人力资本投资产业来对待。前面提到,如果承认教育提供的“服务”具有双重性,那么,亦应承认教育提供的公益性服务具有消费(事业)性质,而教育提供的商品服务就具有生产(产业)性质。虽然我们不能由此简单和笼统地说教育就是一种产业(因为有事的一面在现实情况下确有负面作用),但应该明确的是教育是一种以提供双重服务的重要的人力资本投资的基础产业。确认教育是产业的观点,如果不是理论上的更新,也是改变人们对教育投资观念的一次理论革命。它告诉人们:由于教育活动的双重性,教育决不再是可无偿占有的国民福利(国家规定的免费教育除外),更不是一种简单的消费行为,而是国民经济产业结构中,国家、社会和个人都必须重点考虑投资的生产行为。

2. 在思想上继续提高对教育重要战略地位的认识。关于教育的重要战略地位问题,党的十四大和十五大都指出:必须把教育摆在优先发展的战略地位,努力提高全民族的思想道德和科学文化水平,这是实现我国现代化的根本大计。中共中央在《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出:“社会主义市场经济体制的建立和现代化的实现,最终取决于国民素质的提高和人才的培养。各级党委和政府要把优先发展教育作为战略任务来抓,加强对教育工作的领导。”近10年来,特别是近年来,党中央提出的“科教兴国”战略,尤其是中央和国务院关于素质教育的决定以及21世纪振兴教育引导计划的实施,使教育重要性的认识逐步深入人心。但是,我们必须继续提高认识,教育不仅不是软任务,更不是可有可无,腾出手来再抓,而是百年大计,具有重要战略地位的任务,必须抓紧和抓好。

关于教育与经济发展的问题,我们常常处于“经济是教育发展的基础,教育又是发展经济的基础”这种“鸡生蛋”、“蛋生鸡”的低层次的争论之中。对于这种争论,邓小平同志明确指出:“我们要千方百计,在别的方面忍耐一些,甚至牺牲一点速度,把教育问题解决好”。他还严肃指出:“从长远看,要注意教育和科学技术。否则,我们已经耽误了二十年,影响了发展,还要再耽误二十年,后果不堪设想”。从小平同志发展教育的精辟论述和从教育与经济各自的发展规律看,教育对经济发展具有一定的超前性质。实际上,教育不发达本身也是经济不发达的表现。因此,我们应该树立优先发展教育的思想。关于这一点,日本和西方国家的经验值得我们研究与借鉴。日本国立教育研究所在其编辑的《日本教育现代化》一书中说,日本不是工业和工厂首先发展,然后接着建立技术学校,而是首先建立学校以培养毕业生,他们的工作就是发展工业和办工厂。日本人还认为,投资于教育,犹如储蓄,可本利双收。美国经济学家迈克尔·托达罗在其《经济发展与第三世界》一书中曾说:在西方,经济统计资料和经济增长原因的大量研究表明,与其说是实物资本的增长,不如说是人力资本的增长,才是发达国家经济振兴的基本原因。

面对我国加快社会主义事业改革开放和现代化建设的新形势,特别是在建立社会主义市场经济体制的过程中,我们必须对教育的投入有正确的认识,并有紧迫感,树立社会

主义现代化必须依靠教育和“百年大计，教育为本”的思想。只有思想上自觉树立这种认识，才能在行动上主动地落实教育的战略地位，采取有力措施，加大对教育的投入，使教育成为经济和社会发展中新的增长点。

3. 在体制上加速建立多渠道筹措经费的投资体制。我国教育投资体制的形成是有历史原因的。在建立社会主义市场经济体制的过程中，我们必须对在计划经济体制下建立的单一的教育投资体制进行改革。改革的基本出发点是：除增加教育外部的“输血”功能外，更重要的是增加教育内部的“造血”功能。改革的基本思路是：逐步建立以国家财政拨款为主，辅之以征收教育税费，收取非义务阶段学生学杂费，吸收校办产业收入、社会捐资集资和设立教育基金等多种渠道筹措教育经费的体制。改革的基本内容是：(1) 继续坚持国家投资为主的投资政策。在此前提下，创造条件打破单一投资体系，逐步实行投资主体单一化向多元化方向迈进。(2) 将教育作为一种基础产业来投资。随着国家预算体制改革的深

入，建议不仅在经常性财政支出中将教育单列，建立部门预算，而且在建设性(生产性)支出中也要将教育单列。(3) 积极利用国外资源广泛开展各类形式的合作办学，扩大财源。特别值得一提的是教育投入问题要充分探讨我国加入世界贸易组织后面临的新的形势，加大国际教育交流与合作的力度，使我国处于主动和有利地位。

注释：

马克思：《剩余价值理论》，中文1版，第1卷，435页，北京，人民出版社，1975。

《邓小平文选》，第3卷，275、274~275页，北京，人民出版社，1993。

(作者单位：武汉大学商学院博士生 武汉 430072
教育部中国教育国际交流协会 北京 100000)
(责任编辑：一夫)

(上接第49页)税、地上建筑物建设税，提高对征用集体土地的费用标准，为农业资本积累拓宽渠道，优化多元结构，避免闲置浪费土地，丧失土地级差机会成本，优化土地资源，实现农业可持续发展创造条件。(3) 相应建立和完善土地持有产权的转让权、继承权、抵押权、留置权、持有产权保留等相关权利组合制度，使土地持有产权毫无障碍地进入民事流转场合，或现代市场经济竞争场合，为土地持有产权动态利用提供法律保障。(4) 转换政府的土地监管部门职能，把工作着力点放在统一规划、计划用地、明晰持有产权、政策引导、调解仲裁，确保土地资源流动秩序与配置规范上。(5) 建立土地持有产权交易市场，按照市场机制进行产权的配置与组合，最大限度地盘活土地资源。

2. 以持有产权为纽带，渐进性地推进农业中的现代企业制度建立。这是解放小生产、接纳社会化、跨越现代化的必要条件和重要途径。农民由土地使用权质换成土地持有产权，并按照区域、品种、行业的优势，带土地持有产权或质换为货币、专利、专有技术等入股，通过法人治理结构由法人代表“持地”规模经营、集约经营；使农民在对土地集体所有权与使用权初次分离的基础上，持有土地股权与法人代表“持地”经营权二次分离，农民“持股”不“持地”，同其他股东一道对具有规模的种植业公司、专业公司持股经营，或控股经营，就使农民由传统生产方式的小生产者，解放成为现代市场经济条件下的经济人。由土地实物形态、土地使用权形态、土地持有产权形态、股权形态的“三级跳”出资方式置换，并且同股同权、同股同利，农民由资本匮乏变成资本持有，为激活农民的投资热情、提升持续的可支配收入提供了条件和可能。这种以市场价值为取向，以土地持有产权质换成股权为纽带，以股份合作经营为手段的现代生产方式是改造传统农业、解放生产力、逐步向社会化大生产过渡的入口与通道。为此，应循序渐进地推行：(1) 在较大范围内招商引资，开发农田，请能人规模承包，推行集约经营；(2) 培植一批跨区域的龙头企业，形成“三资企业+农户+农民土地持有产权”、“基层外贸公司+农户+农民土地持有产权”及“外贸口岸+外贸加工企业+农户土地持有产权”的制度，依靠龙头企业，开拓市场，推行“订单农业”，带动农产品参与竞争，提升农民的开放意识、现代化意识；(3) 积极创建以农民土地持有产权入股、多元结构的现代合作股份公司；(4) 对发育成熟的专业公司，应按照规范要求，使一批上市股份公司发挥带动作用。

3. 大力培植农民企业家及经营管理人才。享有充分的土地持有产权及他项权利的农民企业家，是我国农业发展与

起飞的根本发动因素。要营造农民企业家的生成环境，提倡和鼓励科研人员从事农业科研、生产、经营、开发、管理，改革大专院校教育体制，重视发展农业高等教育、中等教育和专业技能教育，培养现代农民企业家。

4. 大力培育以土地持有产权为纽带的农村区域市场、专业市场体系。市场交换的法律属性是人们之间的财富、资本持有、支配权利的交换、配置与组合。明晰农民对土地的持有产权，为农村区域市场、专业市场体系的形成、发展与繁荣提供了制度与机制动力。而以持有产权为纽带的众多的股份合作公司或专业公司，既为解放小生产、连接自然村落、优化资源配置提供了制度与机制支持，又为不同规模的股份合作公司、专业公司参与市场竞争，推进大中农产品专业市场，并同工业产品市场、要素市场和国际市场的竞争与合作提供了前提与可能。应按照集约经营的办法发展农业，粮食、蔬菜、牲畜、林业特产、水果、植被、公益设施等等都应按照专业化、行业化、区域化、规模效益的思路，按照滚动推进的办法，大力培植农村区域市场、专业市场，构建农业市场同工业市场、要素市场、境外市场同等竞争的平台，减少因市场级差所形成的“财富递减效应”。

5. 加大农业服务体系、保障体系与基础设施建设投入力度，促进农村剩余劳力的转移。

6. 以专有技术股权与农民土地持有产权组合为切入点，为结构调整提供科学技术支撑。在资源利用方面，要从资源消耗型为主向资源节约型转变；在农业发展道路方面，要大力开发优质新品种加工技术、节省成本增加效益技术，发展“两高一优”农业。只有农民的土地持有产权、工业企业集团的资本股权、科研院校的专有技术持有股权三者有机结合，才能解决农民货币资本不足、专有技术水平不高、抗御市场风险能力弱的矛盾。

7. 用先进的意识形态占领农村阵地。以土地持有产权为纽带，以股份合作公司、专业公司为载体，以区域市场、专业市场为取向，有现代意识的农民及其一大批农民企业家的涌现，对小生产、家长制、封建性、分散性、封闭性等传统观念必将带来强大的冲击，从而将促进民主观念、法制观念、市场观念、人才观念、改革意识、开放意识、管理意识、成本意识等新观念的形成。

(作者单位：华中科技大学博士生 武汉 430073)
(责任编辑：一夫)