

中国教育经济学研究与教育观念创新

田汉族

[摘要] 教育经济学揭示了教育与经济的关系以及教育行为背后的经济逻辑, 为准确理解和有效解决教育改革中的问题带来了全新观念, 从教育经济价值观、教育投资观的确立, 到教育市场观、教育民营观的形成, 再到教育产权观、教育改革成本观、教育治理效能观的拓展, 无不打上了教育经济学的烙印。系统梳理教育经济学不同发展阶段的重大理论成果, 发现教育经济学的知识生产与教育观念更新具有一定的对应关系: 教育与经济发展关系的讨论促进了教育经济价值观形成, 人力资本理论研究强化了教育投资观, 教育生产理论研究深化了教育效率观, 教育产业问题争鸣使教育市场观、教育民营观更加明晰, 而对教育制度经济学的探索则唤醒了教育治理的经济逻辑意识。深入探讨教育经济学知识生产与教育观念变化之间的关系, 不仅可以强化教育经济学对教育实践的经济理性导向、成本与效率意识和效益最大化思想引领作用, 引发人们心灵深处的教育思想革命与教育观念的自我超越, 为教育实践发展提供了新方向、新思路、新想法, 而且可以确证教育经济学作为一门不断成熟的学科的强大生命力。

[关键词] 教育经济学; 知识生产; 教育观念; 创新

改革开放以来, 我国教育实践不断在发生新变化, 在这些变化中, 教育观念的变革尤为明显。在一定意义上说, 教育改革过程就是不断摒弃旧观念和建立新观念的过程, 而每一个教育观念的更新总离不开教育理论研究的支撑。中国教育经济学作为改革开放后建立的一门新兴学科, 一直紧跟着中国教育改革步伐, 在每一个重大教育观念的更新中从来没有缺席过。它不仅以学术研究支持和推动国家教育改革和政策制定, 同时也引领推动了整个教育学术领域的科学化, 为教育学和经济学科的发展做出了丰富的知识贡献(陈晓宇和麻嘉玲, 2019)。教育经济学研究影响了哪些教育观念以及如何影响教育观念? 目前的研究还只呈现碎片化、经验化的状态。本文以改革开放以来发表的教育经济学重要论文和著作作为线索, 系统梳理教育经济学不同发展阶段的重大理论成果及其对教育观念变迁的影响, 试图探索教育经济学知识生产

[收稿日期] 2021-02-20

[作者简介] 田汉族, 首都师范大学教育学院, 电子邮箱地址: tianhz@126.com。

与重大教育观念的关系。

一、教育与经济发展关系讨论及教育经济价值观的确立

教育与社会主义市场经济的关系,是我国教育经济学研究首先遇到的一个理论问题,需要明确回答教育是否具有经济性质和经济价值。长期以来,我国理论界认为教育是上层建筑的工具,否定教育的经济功能,不承认教育劳动是生产劳动,也不承认教育劳动产品——知识、技术是商品;与此同时,把教育部门看成是消费部门。随着改革开放政策实施,这些观念开始被打破。一些有战略眼光的学者认识到教育是经济增长的一个重要因素,提出要加强教育经济学的研究(基俊,1979),倡导建立和发展教育经济学(于光远,1980)。1984年全国教育经济学研究会正式成立后,教育与经济关系的创新研究成果不断涌现。其中,教育经济价值研究成为我国早期教育经济学研究的主线。据统计,1980—2002年《全国报刊资料索引》中有关教育经济学2891篇论文中“教育发展与社会发展的关系”有1704篇,约占58.94%;《教育与经济》1985—2002年所发表的944篇文章中“教育发展与社会发展的关系”有408篇,约占43.22%;“教育发展与社会发展间关系的研究”是我国教育经济学研究的重点(罗嫣才,2004)。

教育的经济性质和经济价值的论证围绕“教育劳动是否是生产劳动”“教育部门是否属于生产部门”“教育是否促进了国民经济增长和个人收入增加”三个问题展开。教育经济学研究者沿着理论和实证两条路线进行了不懈探索。

(一)教育劳动非生产性的认识突破与教育劳动经济价值观确立

要探讨教育是否存在经济价值,首先要论证教育(教师)劳动的在市场经济社会运行大系统中的价值问题。在市场化背景下,研究教育劳动价值的形成与特征及其同社会的交换与循环,是一项急迫任务(傅先庆,1994)。20世纪80年代初,我国学术界展开了一场关于教育是否属于生产劳动问题的大讨论,则成为我国社会主义经济学的理论渊源(范会敏和刘景会,1995)。

理论上的任务是破除教育非生产劳动的观点。一些教育经济学的研究者开始冲破教育唯上层建筑的传统观点,提出社会主义教育本质是大生产性和阶级性的统一(成有信,1980),是现代生产力的新因素和国民经济的重要组成部分(黄凤璋,1979);还有学者直接提出教育就是生产力(刘长明,1992),社会主义教育劳动具有生产性、服务性(或劳务性)、商品性特点(于清涟,1993)。但也有一些学者对教育就是生产力的观点表示质疑(陈信泰和王志平,1984;王本余,1993)。在争辩中,社会主义教育劳动属于生产劳动范畴的认

识基本形成。其理由归纳如下：第一，从人与自然关系来考察，教育工作者的劳动既消耗他们的体力和智力，也消耗各种物质资料；作为社会主义生产关系下的具体劳动，教育劳动能够生产人的劳动能力，教育服务能够满足人们对文化的需要和每个人的发展与享受的需要(于清涟，1993)。第二，从经济学角度分析，教育是促进技术进步的智力基础，是提高劳动者的能力、使之具有专门的知识和技术产业部门，是社会生产和再生产的一个必要环节。教育劳动的生产性是由科学技术是生产力所决定的(陈振英，1988)。教师的劳动——教育劳动，虽未直接参与物质生产的加工，但它参与了社会生产总过程，完成了这个总过程中的一种不可缺少的职能。第三，从生产劳动的社会规定性来看，我国社会主义初级阶段的经济是商品经济，它决定着商品货币关系将作为一个社会生产关系体系覆盖全社会。以教育劳动产品商品化为理论依据，正确理解和处理生产、科技和教育的相互关系，可以消除教育与经济建设两张皮的现象，从而使教育与商品经济新体制相适应，真正把发展科学技术和教育事业放在首要位置，使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来(董相岩，1988)。第四，从实践角度看，高等学校的教育劳动，是社会“总体工人”劳动的一部分，间接地参加了物质产品创造，有其物质规定性的一面。不能以基础教育教师的劳动没有直接创造物质产品，就否定它不是生产劳动。教育产品、教育劳务商品等都属商品经济范畴，其商品性分析属经济学领域问题。不能用伦理范畴、政治范畴、道德范畴拒斥经济范畴(韩宗礼和高建民，1993)。第五，从马克思主义的劳动价值论看，社会主义教育劳动应属于生产劳动范畴。对教育经济意义的科学认识，只能根据马克思的劳动价值理论加以理解(于清涟，1980)。

今天，尽管人们对教育劳动的经济性质或教育的生产性、商品性的认识仍然有分歧，但随着劳动价值理论从物质生产劳动拓展到服务劳动，“教育服务”作为人类劳动的一种特殊形式及其价值越来越为人们所认识。这些观点不仅有利于当时学术界正确认识教育在国民经济建设中的重要作用和地位，而且对今天的教育经济理论研究和教育对经济增长贡献研究仍具有重要的指导意义(肖利宏，2006)。

(二)教育部门的性质争论与教育先行观认同

伴随着教育劳动属性和经济价值的共识形成，教育部门的性质问题和教育活动产品(服务)的经济价值或功能问题也开始凸现。传统观念认为教育是消费事业，教育部门是消费部门。“一公交，二财贸，若有余钱办学校”是当时比较流行的观点。显然，这不符合党中央提出的“实现四个现代化，科学技术是关键，教育是基础”的政策精神，不利于改变教育在国民经济中的薄

弱地位，因此，急需讨论教育部门是否是一个生产部门的问题(汪海波，1980)。

在讨论中，教育界出现了教育属于消费部门还是生产部门两种对立观点。大多数教育经济学学者认为教育属于或基本上属于生产部门(于光远，1980；谢文杰，1980；汪海波，1980)。主要观点有：首先，从理论上讲，教育是生产部门，是由教育的本质和它在生产发展过程中的作用决定的，也由教育是实现社会主义生产目的的活动决定。其次，从理论基础看，研究教育部门是一个生产部门的理论基础是马克思关于生产劳动的一般理论。再次，从实践发展看，教育作为生产部门独立出来，是工业化、现代化生产发展的产物；随着工业化、现代化生产的发展，教育这个生产部门在社会生产中的作用是越来越重要；在我国社会主义现代化的过程中，教育部门也是这样越来越重要的生产部门。当然，也有少数学者对教育部门属于生产部门的观点不认同(卫兴华，1983)。为什么会坚持这样的观点？有的学者认为，在我国，教育部门的劳动一直沿用非商品经营方式，教育劳动产品在“生产”过程中不计成本，不讲效益，“生产”结束不进入市场交换，教育劳动在整个社会劳动中价格偏低，割裂了教育劳动部门与物质生产部门等价交换关系(黄育云，1996)。随着讨论深入，基本形成了“教育不是纯消费部门，是国民经济的重要组成部分”的共识。

“教育部门属于国民经济重要部门”“教育财政经费的增长要超过国民经济的增长速度”的观点强化了政府对教育性质和地位的认识，经过媒体宣传，“经济要发展，教育必先行”“振兴经济，必先发展教育”等成为当时鼓舞人心的口号，其中“教育先行观”是最集中的体现。这些观点与邓小平同志提出的“国家计委、教育部和各部门，要共同努力，使教育事业的计划成为国民经济计划的一个重要组成部分”(邓小平，1994)的思想是一致的，这些思想观念共同促进了我国教育事业的健康发展。

(三)教育经济价值的论证与教育经济价值观形成

在回答了教育劳动属于生产劳动，教育部门属于生产部门后，还需要直接论证教育经济价值的本质及其实现形式。

从理论论证看，首先，教育经济学的先驱者从研究教育与经济的关系，特别是教育对经济发展的贡献率，反思教育功能。有学者认为：教育经济学的基本观点，并不违背建设社会主义的原则，不违背马列主义的理论，不违背教育方针，根据发展教育可以发展社会主义的国民经济的原则，根据“科学技术现代化是实现四个现代化的关键，教育是提高科技水平的基础”这个论点，应该重视对教育经济学的研究(杜伯奎，1980)。其后，许多研究者就教

育与经济关系进行阐发(千家驹, 1983; 于光远, 1983; 杜连庆和路遥, 1983; 杨新益, 1987; 黄学溥, 1989; 杜两省, 1994), 特别是一些知名的经济学家, 如于光远、千家驹、厉以宁等加盟讨论阵营, 为教育与经济发展的密切关系提供经济学上的佐证(瞿葆奎和郑金洲, 1998)。他们创造性地论证了教育经济价值的概念、特点及其表现形式, 揭示了教育的经济价值, 在宏观方面表现为发展教育事业不仅能保持经济以稳定的速度持续增长, 而且在经济增长的同时促使经济和社会的协调发展(厉以宁, 1995); 在微观方面体现为受教育者身上因受教育而形成的知识与技能的价值, 包括提高受教育者劳动生产率、个人收入水平和受教育者消费水平、消费技能(张学敏和田晓伟, 2008)。当然, 教育的经济特征表现为对经济环境的依存性和对经济发展的促进性(邱渊, 1984)。

从实证角度看, 许多学者运用劳动系数简化法、柯布-道格拉斯生产函数等计量分析方法分析得出: 第一, 教育对国民收入贡献率较高(蒲心文, 1983; 韩宗礼, 1990; 王玉崑, 1998; 周英章和金戈, 2001; 崔玉平, 2002; 林勇, 2003); 第二, 教育具有多方面的经济价值。不仅教育对未来经济发展具有价值, 而且现实教育本身就是经济的重要组成部分, 如高校扩招拉动就业, 带动相关产业发展, 产生乘数效应(丁小浩和陈良焜, 2000); 不仅高等教育、职业教育具有经济价值, 而且基础教育也具有经济价值(刘道尊, 1995); 第三, 教育不仅具有经济价值, 还具有减少犯罪等非货币社会收益(崔玉平, 2010)。

不难发现, 学者们依据教育与社会主义经济关系的基本原理, 对商品经济、市场经济与教育关系进行了主动回应, 肯定教育劳动基本上是生产劳动, 教育基本上是生产力, 教育部门基本上是一个生产部门。教育的经济价值观建立, 赋予“百年大计、教育为本”观念以深刻的经济学内涵, 强化了“科教兴国”“教育强国”的理念和“知识改变命运”的认识。在实践中对于我国教育事业的发展, 对于我国经济事业的发展是有利的。同时我们也可以看到只有肯定这些, 从事教育劳动的人成为工人阶级的一部分才能获得充分有力的论据(于光远, 1980)。当然, 教育的经济价值或功能观在实践中往往被放大, 教育被打上 GDP 烙印。许多地方官员将教育作为形象工程和政绩工程, 许多地方政府违反教育规律和经济发展的条件, 盲目合并学校, 建“大学城”, 甚至卖掉公立中小学等。后来的研究证明这些做法是非常错误的, 违背了教育的经济规律。

二、人力资本理论引进和研究与教育投资观的定型

在1984年以后,随着我国经济体制改革沿着深化有计划商品经济关系的方面发展,教育与经济关系也出现了明显变化。一方面,由商品市场关系的发展,劳动力市场、技术市场以及教育市场等等开始出现并日趋壮大,教育部门与经济部门的横向依赖关系不断强化。另一方面,商品市场经济进一步扩大并渗入教育领域,促使教育投资体制由原来单一财政拨款形式,转变成一个多元投资体制。学校获得了一定的自主权力,集资办学和高校的有偿服务成为合法的经济形式。但是,在教育理论研究领域,如何引入市场竞争机制,建立一个适合中国国情的、切实可行的教育投资体制?为什么要进行教育投资?怎样有效进行教育投资呢?认识还不够清晰。

教育经济学界自觉开展了理论论证。从国外教育经济学发展史看,国家重视教育投资的理论来源是人力资本理论。虽然早在20世纪60年代发达国家教育经济学会活动信息(定扬,1964)和人力投资在经济增长中的地位和作用的研究成果(明塞和定扬,1966)被翻译介绍到我国,但由于意识形态等方面的影响,我国政府还没有形成教育投资意识。直到20世纪80年代改革开放后,我国开始系统引进舒尔茨、贝克尔、明瑟等知名教育经济学家的人力资本理论,体现在各种版本的教育学、教育经济学教材中,人力资本观念得到广泛传播。即人力资本是教育投资、知识经验积累、技能、投资和经营能力等在劳动者身上的一种凝结,它需要投资和长期的积累;人力投资是经济迅速增长的主要原因;人的经济价值还会继续地向上增长(舒尔茨,1990)。我国教育经济学者并没有止步于人力资本理论介绍,而是结合中国国情开展了教育投资内涵、比例结构及其理论价值研究,以及基于人力资本的教育投资的收益和成本、教育投资的风险等实证研究,并形成了什么是教育投资、谁来进行教育投资、怎样合理进行教育投资的一系列创新观点。

(一)教育投资合理比例研究与加大政府投资的认识强化

20世纪80年代,在市场化的背景下,政府因为财政紧张,不断削减教育经费,政府投资责任降低;学费上涨,引发社会普遍不满;收费上学的合理性受到质疑。怎样保障教育投入?我国教育经济学研究者运用经济学的供需原理对教育的供给与需求展开了理论研究,有力回应了谁来投资教育、投资多少等问题。早期研究成果集中反映在杨葆焜教授主编的《教育经济学》(华中师范大学出版社,1989年版)中的“教育供给与需求”专章,明确提出教育投资实质上是人们对教育有支付能力的教育需求,将教育需求分为社会教育

需求、个人教育需求和生产单位作为生产要素消费者的教育需求三类。这三类教育需求都起因于教育所带来的收益率。这就为教育投资问题解决提供了新思路,即政府、社会和个人都是教育投资的主体。

但如何确立教育投资的比例结构?从理论角度看,教育投资比例指标反映的是教育投资在国民经济中所占的比例,包括静态指标(教育投资占国民生产总值的比例、教育投资占国民收入的比例、教育投资占财政总支出的比例等)和动态指标(教育投资增长的比例与社会总产值增长的比例比较、教育投资增长的比例与国民收入增长的比例比较、教育投资增长的比例与财政总支出增长的比例比较、人均教育投资增长的比例与人均国民收入增长的比例比较等);教育投资比例的确定,受到社会经济、人口、科学技术、政治制度等诸多因素的影响;寻求教育投资合理比例,首先必须确定教育投资总量,保证其不断增长,还必须有教育投资比例和增长速度(靳希斌,1990)。从实证研究看,许多学者开展对教育投入结构比例的比较研究(赛敏,1987;王善迈和孙玉萍,1988;顾清扬,1990;岳昌君和丁小浩,2003;陈晓宇,2012)。最重要的研究莫过于1982年,厉以宁教授主持“六五”期间国家哲学和社会科学重点科研项目“教育经费在国民收入中的合理比例与教育投资经济效益分析”,总结出国际教育投资变动的规律性,并利用38个市场经济国家的历史数据建立的国际比较模型,预测了教育经费占国民生产总值的比例的下限及其增长系数。例如,当人均国民生产总值分别达500美元和800美元时,教育经费所占比例应分别提高到3.69%和4.06%。这时国民生产总值每增加1%,教育经费应该分别增长1.19%和1.17%(厉以宁,1987)。研究发现,我国教育经费存在政府支出的教育经费占国民生产总值的比例低于国际平均水平,教育经费仍然短缺,教育经费在三级教育中的分配不尽合理,教育经费使用效率不高等问题。要优化教育投资结构就要形成多渠道增加教育经费的新机制、调整三级教育经费分配结构、提高教育投资的使用效率(王善迈,1989)。

教育投资主体和结构比例研究成果突出体现为1986年厉以宁提交课题报告中提出的教育经费支出占国民生产总值的比例4%的建议。这一建议受到政府高层重视,很快转化成人大代表的提案,推动了增加教育投资的国家宏观决策,即1993年《中国改革与发展纲要》中提到的“到20世纪末我国财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应达到4%”的政策目标,以及教育经费的“三个增长”原则。尽管我国在2012年才达到4%的目标,但不能否认,教育投资比例结构研究成果强化了“政府扩大教育投资是保障教育优先发展的前提”的观念,使国家财政性教育经费占教育投资总量及在三级教育合理分配比

例政策设计具体化。

(二)教育投资成本—收益分析与教育成本分担的共识达成

面对不断增长的教育需求,如何破除在教育公共财政体制背景下的教育经费不足困境?教育经济学者独辟蹊径,运用经济学的成本收益原理,从教育投资行为动机角度探索了教育投入成本与收益关系。

理论研究表明,个人教育投资的动机主要是获取未来的经济收益和社会地位等,经济收益,如毕业后的工资收入等,社会地位收益,如获得更好就业机会、更多晋升机会等。国家教育投资的动机主要是为了拉动经济增长、促进就业等(靳希斌,1998)。既然教育具有不同收益,那么,按照“谁收益,谁付费”的市场经济原则,不同的收益主体应承担相应教育成本。根据美国教育经济学家约翰斯通的教育成本分担理论,我国高等教育成本负担是必要的和可行的(闵维方,1998)。

在实证研究方面,学者们不仅探索了高等教育家庭成本补偿的必然性和可行性(陈良焜,1996;陈晓宇,1998)、教育成本分类及其教育成本收益计量方法(徐玮斌,1995;袁连生,2000;伍海泉,2004),具体计算了我国教育投资的社会收益率和个人收益率变化(陈晓宇和闵维方,1999;陈晓宇等,2003),各级教育成本与价格(王善迈,2000;沈红和徐东华,2002;沈百福,2005),深入剖析了普通高中和普通高校教育经费中政府分担的比例结构问题(彭湃和陈文娇,2007;刘泽云,2009;顾锋娟等,2009),还分析了高等教育经费的来源,家庭教育成本分担的影响因素,强调教育成本补偿要注意公平性(陈良焜,1993;陈良焜,1994;闵维方和陈晓宇,1994)。

教育成本—收益关系研究不仅澄清了教育成本的概念、内容及其价值,回答了教育投资需要的客观经济基础,回应了如何满足不断增长的、多元化教育投资体制改革的现实道路问题。而且从实证角度有力提供了实施义务教育成本政府承担、非义务教育成本由学生个人或其家庭、政府共同分担以及成本补偿政策的现实依据,具体体现在学费政策的调整中。这不仅强化了政府教育投入的主体责任,还提高了学生或家长享受高层次、更高质量教育机会的成本意识,打破了“上大学不交钱”的传统观念,“民办学校可以高收费”“上大学要缴费”等成为普遍接受的观点。

(三)教育投资风险问题探索与理性教育投资观的倡导

在人力资本观念的影响下,20世纪90年代我国教育规模不断扩张,教育投资一时间成为政府、企业家、家长的投资风向标,地方政府热衷于建设大学城,民办学校如雨后春笋般兴起,高校扩招如火如荼。但教育投资不是

一劳永逸，也同样具有风险。如何既保持教育投资的持续增加，又避免教育投资的风险？教育经济学的研究者也从理论和实证角度做了坚实的回答。

从理论角度看，一方面，研究者遵循经济学的边际成本等于边际收益基本原理，提出教育合理投资就是教育边际成本等于教育边际收益，教育投资效益最大；另一方面，借助投资风险理论研究我国教育投资风险问题的表现及其影响因素。研究发现，我国存在教育经费短缺与膨胀并存的风险，我国教育投资膨胀是由投资供给体制所造成的，而投资短缺是需求体制造成的（靳希斌，1996）；不仅教育投资存在系统性风险，而且个体教育投资也存在一定的风险（赵宏斌和赖德胜，2006）。

从实证角度看，学者们不仅研究教育投资的风险系数大小及其特征，并结合个人教育投资风险现状，提出化解风险的对策建议。研究表明：（1）教育投资收益与风险呈正相关关系，我国存在较大的个人教育投资风险（马晓强和丁小浩，2005）；（2）个人教育投资风险持续加大，相对于其他国家较高（刘丽芳，2010），女性的风险大于男性（马晓强，2005），东部地区的教育投资风险高于其他地区（王明进和岳昌君，2007）；（3）教育投资风险在劳动力市场上得到了一定程度的补偿（赵宏斌和赖德胜，2006）；（4）为了减少和避免风险，决策者应高度重视教育投资风险的分担机制和社会保障政策，引导理性教育消费；制定以风险转移和分担为核心的成本分担机制和学生贷款政策（刘丽芳，2010）。

总的看来，人力资本投资的深入研究，从成本—收益角度强化了“谁受益，谁投资”“根据教育收益大小合理分担教育成本”“政府是教育投资主体”“上好学要交学费”“教育投资有风险”等观念。这些观念为国家投资决策和家庭或个人教育消费决策提供了直接依据，客观上促进了我国教育投资行为的理性化和教育市场的有序性。

三、教育生产理论逐渐形成与教育效率观的丰富

在教育经费不断增长的前提下，如何提高教育效率成为教育改革和发展的现实课题。教育经济学以追求效率为根本。发达国家早期的教育经济学侧重于从宏观角度研究教育对经济增长的促进作用和贡献率，即外部收益和效率问题；后来由教育直接投入与直接产出的关系研究转到教育组织内部投入与产出关系、成本和收益关系，即内部收益和效率问题研究。中国教育经济学也遵循了这个研究路线。在我国教育经济学理论形成初期，提出以最小教育成本来达到最大的教育效果假设，强调教育投资的整体效率。在20世纪

80年代以后,教育经济学将教育与经济的宏观关系的研究转向教育内部生产过程的经济效率研究,并进一步提出教育要素组合理论、教育投资及效益理论、教育成本理论、教育资源利用效率理论以及教育规模经济理论(汗青和刘沙,1989)。这实质上构成了教育生产理论,形成了教育资源配置整体效率观、教育规模效率观、教育联合生产效率观,极大丰富了教育经济效率的内涵。

(一)教育资源配置效率分析与教育整体效率观的具体化

随着我国教育规模不断扩大,教育投入不足、教育财政性经费使用不合理及其引发了教育公平和质量问题越来越突出,如何合理使用教育经费,整体提高教育经费的使用效率,成为迫切需要解决的现实问题。

优化教育资源配置,提高教育资源利用效率是20世纪末期以来教育经济学研究主题之一,1998年全国教育经济学会第四届理事会第二次学术会议还进行了专题研讨。论证的逻辑是:首先,科学界定教育资源配置效率的概念,区分宏观层面教育资源配置效率(各级各类教育资源在区域间、城乡间、群体间如何配置)和微观层面教育效率(学校的投入与产出关系)。其次,设计计量教育经济效率的指标体系和计算公式(王善迈,1996;李福华,2000;杜育红,2004),其中投入指标主要涉及人力、物力、财力、时空四个方面;产出指标主要包括学生数量、考试成绩、入学率、升学率、获奖数量等方面。再次,对不同层次的教育资源利用效率进行了实证研究(胡咏梅,2010)。研究发现,我国普遍存在教育资源配置不合理、使用效率较低现象,要提高教育教育资源使用效率,合理配置教育经费在三级教育中、在学校之间和在学校内部的分配比例,并改革教育投资体制。

应该说,提高教育效率是教育管理学的和教育经济学共同研究的主题。教育管理学侧重于从价值层面、微观学校组织生产关系层面,强调产出更多的结果;而教育经济学则倾向于从实证、从生产的成本及其结构角度,探讨每一种生产要素在产出中的作用及其最大化产出的可能性,强调教育资源的配置过程。不难发现,教育经济学对于教育效率的研究更具有可操作性,对如何提高整体效率也更具有具体的指导作用。

(二)教育规模经济理论提出与教育规模效率理念强化

为了适应我国城市化进程加快、经济体制改革和经济增长方式转变的时代需要,加快教育改革和发展,1999年,中共中央国务院召开第三次全国教育工作会议,决定要扩大高等教育规模,并在3年内基本完成高等教育管理体制和布局结构的调整。紧接着又颁布《中共中央、国务院关于深化教育改革

全面推进素质教育的决定》，强调我国教育发展要从注重数量规模增长向注重质量效益方向转变。自此，教育改革进入加速阶段。在高等教育领域，为适应大学扩张需要，从2000年开始，国内出现了“高校合并潮”“大学扩招潮”，许多大学新校区、大学城纷纷建立。在基础教育领域，各地普遍开展了以“撤点并校”为主导模式的学校布局调整运动，“小学进镇、初中进城”，撤并小规模学校，兴建大规模学校成为新一轮学校布局调整的基本特征。然而，教育要扩张多大规模？如何保障规模、数量与质量、结构的协调发展？成为我国教育改革和发展的重大课题。教育经济学以其得天独厚的学科优势，从理论和实证两个维度对教育规模问题进行了深入分析，形成“教育规模经济观”。

从理论角度看，首先，要提高教育效率，教育规模要适度，学校布局要合理(厉以宁，1983)。其次，教育规模效益的实质是合理配置生产要素和减少教育成本(汗青和刘沙，1989)。

实证研究表明：(1)高等教育存在规模边界和最优经济规模(闵维方，1990；蒋鸣和，1995；钟卫东，2004)。(2)中国高等教育总体规模在20世纪80年代走的是一条“外延式”的发展道路，高教资源的利用却没有得到应有的重视(闵维方，1990)，因此，扩大高等教育规模具有经济意义(崔玉平，2007)。(3)扩招后，中国高校存在总体规模经济和各种产出的规模经济，硕士研究生和博士研究生的规模经济程度最高，“985”高校的规模经济程度较高(成刚，2006)。(4)我国部属院校存在着单一规模的不经济现象(卢文忠和周亚君，2009)，在大学，特别是研究型大学中，研究生培养处于规模不经济状态(陈晓宇和董子静，2011)。(5)出现高等教育规模不经济现象的原因是：教育规模经济是有条件的，超越经济发展速度的教育扩张会产生规模不经济(胡咏梅和薛海平，2004)；合并扩大学校规模存在大量的“体制成本”，需要进行补偿(丁小浩和闵维方，1997；闵维方等，1995)。(6)基础教育学校的适度撤并或规模扩大具有积极的经济学意义，但一些农村学校布局调整，忽略了因家校距离产生的办学成本与上学成本，导致教育经济效益稀释(秦玉友和宋维玉，2018)。因此，我国学校布局调整政策应遵循公平优先的价值导向，实施“反规模经济效应”政策(雷万鹏和谢瑶，2013)，应当考虑学校合并能否产生范围经济效果(薛海平和胡咏梅，2013)。

依据规模经济理论，学者们对中小学布局调整、教育集团化办学、高等学校规模扩张和学科专业结构调整、基础教育超大规模学校和班额等改革的问题进行了学理阐释，并提出了操作性强的政策建议。这些研究结论都指向“教育规模经济”新思路，澄清了“只要进行学校布局调整、合并重组、规模扩张就能促进教育发展”、“学校越大越好”等认识误区，对有效遏制高校盲目扩

招、一刀切式中小学撤点并校、一味追求学校规模的办学思想起到了警示作用。

(三)教育范围经济实证分析与教育联合生产效率观的创新

从教育发展实践看,扩大学校规模不一定能提高效益,还可能产生规模不经济。在追求教育发展速度中,普遍存在重复建设、高投入低产出、教育浪费现象,成本节约意识往往被忽视。从理论视角看,怎样才能节约教育成本?范围经济理论认为把两种或更多的产品合并在一起生产可能要比分开来生产的成本要低,这给我们提供了很好的启示。要提高教育效率,不仅需要通过扩大办学规模降低生产平均成本,还需要节约成本。近20年来,国内学者对教育范围经济的研究开展了一些有价值的研究,对以规模和速度为标准的教育效率观进行了修正,并催生了以教育联合生产效率为中心的“教育内涵发展观”。

实证研究表明:(1)由于不同层次、不同形式、不同类别、不同学科(专业)办学中所使用的师资、图书设备资源以及学校品牌等资源的边际成本不同,学校,特别是高校作为多产出组织存在范围经济产生的条件。(2)教育部直属高校在均值产出的各个水平上都存在范围经济现象,不同类型高校范围经济的变化各不相同,完全联合生产方式是最经济、最节省的(侯龙龙,2006);(3)由于我国高校的设备、师资、图书的条块分割和内部管理体制的交叉重叠,研究生培养体系相对割裂,范围不经济程度最高,因此,在制定高等教育管理政策时应充分考虑到高校内部资源的共享和互补,还应重视学校的类型和办学地点对高校内部资源配置的影响(成刚和吴克明,2007)。(4)在一定条件下义务教育也存在范围经济,政府应鼓励符合范围经济条件的义务教育阶段学校向小学生、初中生联合生产的方式转换,学校布局调整应当考虑范围经济效果(薛海平和胡咏梅,2013)。可见,教育协作或合作可以产生范围经济,可以节约成本,这就为教育内涵式发展提供了经济学依据。

综上,教育生产理论研究揭示了教育资源配置效率、教育规模经济、教育范围经济的基本原理,强调通过合理配置教育经费、师资等资源、合理调整学校布局,降低单位成本,实现教育规模经济;通过合作共享机制以扩大地方优质教育资源利用效率,通过学校内部的联合生产方式以提高学校现有资源的利用效率,从而实现教育范围经济,进而从整体上提高教育的经济效率。这就从联合生产减少教育成本的角度丰富了教育效率观。

四、教育产业问题争鸣与教育市场观念的明晰化

1992年后,随着中国社会主义市场经济体制的确立,在教育与市场经济关系讨论中,教育的产业性质受到关注。1999年后,伴随着高校扩招政策的推进,教育产业成为学术界讨论的热门话题。教育经济学研究者发出最强声音,从教育服务产品的性质、教育组织的经济特性、教育系统的市场性与产业性等方面展开讨论,出版了大量的专著和学术论文,如《市场经济大潮下的教育改革》(靳希斌,1998)、《现代教育的经济价值》(刘芹茂,2000)、《教育产业论:教育与经济增长关系的新视角》(张铁明,2002)等。产生了“教育服务”“教育民营”“教育市场”“教育产业”等新观念,教育市场观由模糊变得清晰,并逐渐被社会接受。

(一)教育服务产品理论的提出与教育民营观的兴起

我国教育民营化具有政策诱致性、实践创新特征。1985年《关于教育体制改革的决定》提出“地方要鼓励和指导国家企业、社会团体和个人办学”后,开始出现具有民营性质的非学历的文化补习性质的培训机构。1992年中国共产党第十四次全国代表大会指出“鼓励多渠道、多形式社会集资办学和民间办学,改变国家包办教育的做法”,1993年《中国教育改革和发展纲要》提出逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制,国家对社会团体和公民个人依法办学,采取积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理的方针。中、高等职业教育和职业培训领域的民办学校如雨后春笋般发展起来,教育民营化成为一种新趋势。教育民营化势必冲击传统公立教育体系。公办教育是否可以民营化?教育民营化就是收费办学吗?在办学实践中,这些理念还不够清晰。以放权、择校、收费、自治等为主要表现形式的教育民营化是当今世界普遍存在而又备受争议的现象之一(文东茅,2008)。

教育民营化问题受到教育政策学、教育法学、公共管理学、教育行政学等学科的共同关注。我国教育经济学学者发挥学科优势,对教育民营化的合理性及市场经济条件下的学校经营行为进行了经济学论证。首先对教育产品进行了界定和分类研究,将教育产品或教育服务分为具有纯公共产品性质、基本具有公共产品性质、准公共产品性质、纯私人产品性质的教育服务。由此论证了社会主义社会中教育服务不可能全部成为公共产品的理由、私立学校的性质及其存在的合理性(厉以宁,1999)。肯定教育服务是教育产品,有使用价值与交换价值,在教育市场上就是商品(靳希斌,2003)。其次,学校经营具有多方面的价值。如理顺政府与学校关系,实现政府与学校价值重构,

推动学校市场化运作,增加学校效益、弥补学校经费不足、促进学校人力资本升值等(周游,2004)。再次,对如何进行学校经营的主体、产品、成本、内容、模式、策略等进行了系统深入探讨(周游,2004;田汉族,2009;张铁明,2011)。教育服务产品多重性质的理论奠定了多元化办学的理论基础,成为学校经营和营利性教育的经济逻辑。

教育民营观冲破了“教育即公有”“学校即公办”“民办学校非法”“公立与私立教育对立”等传统思想观念禁锢,得到学术界的广泛认同和社会认可,“教育民营化属于公益性事业”“民办教育是社会主义教育事业的重要组成部分”“公办学校与民办学校共同发展”等理念开始被人们接受,政府对教育民营化的态度由谨慎引导转向积极鼓励支持和依法管理。如1997年,国务院颁布《社会力量办学条例》;1999年全国教育工作会议提出要大力发展民办教育;党的十六大强调“放宽国内民间资本的市场准入领域”,“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”。从政策变化中,我们不难发现教育经济学对“教育民营化”研究的贡献。

(二)教育与市场经济关系的深入讨论与教育改革市场化取向的广泛认同

如果说教育民营化的初衷是通过发展民办学校来解决政府教育投入不足的问题,那么当民办教育形成一定规模后,教育市场限度问题就成为改革的争论焦点,其实质是在建立社会主义市场经济过程中,市场化是否应当成为教育体制改革的方向和目标。

围绕“教育与市场经济的关系”,学术界曾展开了三次深入讨论。回溯其讨论过程,我们可以清晰地发现教育改革市场化的认识逻辑。(1)1985年5月出台《中共中央关于教育体制改革的决定》,围绕着“教育体制如何适应经济体制变革进行相应的改革”展开“教育是否可以市场化”讨论,产生了教育完全市场化、部分市场化和不能市场化三种观点。确立了“教育经济价值”这个概念,肯定了教育市场的提法(谢家训,1994;黄育云,1994)。(2)在1993年《中国教育改革和发展纲要》颁布后,围绕“建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制”的规定展开了“教育如何市场化”讨论。从我国市场经济体制和加入WTO的现实出发,我国教育必须市场化(韩宗礼和高建民,1993;靳希斌,1999);从教育属于准公共产品的属性出发,教育的直接消费特征决定了学校可以市场化运作,并不等于教育的市场化(袁连生,2003)。(3)在1999年《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》颁布后,围绕“构建与社会主义市场经济体制和教育内在规律相适应”的教育新体制和“教育产业化的方式及其限度”热烈讨论,形成了教育可以产业化(厉以宁,1998;胡瑞文和陈国良,1999;李京文,

1999; 史秋衡, 2000)、教育不能产业化(王晓辉, 1999; 王善迈, 2000)、教育可以适度产业化(田汉族, 2000; 何小忠和刘华芳, 2004)等观点; 肯定了教育产业化在促进教育工作者进一步关注社会需求、把握市场导向、完善市场体系、树立效益观念等方面的积极意义(叶之红, 2000)。基本上确立了教育的产业性质, 认同“教育是一个特殊产业”。

教育产业观的确立将给教育的发展带来生机和活力, 为深化教育改革提供新的理论支持(靳希斌, 2003)。1999年6月15日, 江泽民总书记在第三次全教会上强调: “各级党委和政府, 都要将教育纳入战略发展重点和现代化建设整体布局之中, 切实把教育作为先导性、全局性、基础性的知识产业和关键的基础设施, 摆到优先发展的战略地位。”^①这实际上从国家层面肯定了教育的产业性质。从此, 反对教育市场化改革的声音减弱, 教育如何产业化、市场化成为一种更为现实的理性选择。

(三) 民办教育是否可以营利的讨论与民办教育营利观的突破

在教育市场化的背景下, 虽然营利性教育作为一种新型的教育组织形式在世界范围内大量涌现, 在我国, 也涌现了以新东方教育科技集团为代表的、具有营利性质的各种教育培训机构, 但民办教育是否可以营利, 却有着艰难的认识过程。人们普遍认为, 教育培训机构具有公司性质, 其市场化程度高, 具有营利性质; 但对独立学院、民办幼儿园、民办中小学, 是否像市场竞争中的独立企业一样拥有独立经营自主权, 是否可以营利, 往往抱着怀疑或者观望态度。主要原因有: (1) 教育法明确规定“教育不以营利为目的”, 2002年我国《民办教育促进法》中对营利性民办教育的政策模糊; (2) “教育是准公共产品”观点已经获得共识, 教育的公益性和营利性对立的传统意识根深蒂固, 教育领域的公益性观念则一定程度上限制了教育的市场化趋势(阎凤桥等, 2010); (3) 野蛮生长的民办教育引发以钱择校、圈钱跑路、质量不高等问题, 引发公众对民办教育的不满情绪; (4) 政府相关部门多次明确表态反对教育市场化, 许多民办学校经营者认为无利可图或盈利空间压缩而纷纷退出, 非营利民办教育成为主要趋势。

民办学校是否可以营利? 教育经济学者凭借理论勇气和科学理性, 打破“公益性与私益性对立”“民办即私有”等传统观念羁绊, 科学论证了民办教育可以营利的历史逻辑和学术逻辑: 第一, 从理论和各国经验看, 民办教育应存在营利性与非营利性两种不同的形式, 在我国目前投资激励为主的情况下更应有营利性民办学校的存在(贾西津, 2003); 第二, 民办教育的公益性和

^①

营利性是不矛盾的(文东茅, 2004); 第三, 教育经营主体应该适应和遵循市场规律和教育规律, 围绕成本控制和价格杠杆来经营(王慧, 张铁明, 2010); 第四, 我国民办教育发展中存在营利动机和营利可能性, 但现行的非营利政策使这种可能性被夸大; 允许营利性学校和营利性教育正在成为政策的改革方向(陈晓宇, 2012)。

无疑, 有关教育可以营利的研究成果, 改变了“教育不能营利”的固有观念, 成为推动民办教育分类管理实施的重要学术支撑或证据。2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中明确提出要对营利性和非营利性民办学校进行分类管理试点。2016年11月7日, 全国人民代表大会常务委员会通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》, 规定对民办学校实行非营利性和营利性分类管理; 《中华人民共和国民办教育促进法(2018年修正)》第十九条明确提出了“民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学校。”可以说, 如果没有教育经济学沿着教育服务的经济逻辑对教育营利的必要性和可能性的充分论证, 民办学校名正言顺地“可以营利”的理念将很难突破, 即使制订了民办学校非营利性和营利性分类管理政策, 也很难实施。

在教育产业问题的争论中, 不仅涉及教育服务的性质、经营方式、价值的重新理解, 还涉及整个教育系统与经济社会关系, 学校与政府、市场关系的重构。教育服务产品概念奠定了教育经济学研究的逻辑起点, 以此为基础, 顺理成章地衍生出“教育服务生产”“学校教育服务经营”“教育服务市场”“教育服务价格”“教育服务贸易”“教育服务产业”等概念, 进而推导出教育服务生产多样化理念, 客观上促进了教育市场发育, 而教育市场的存在又是学校及其他教育机构营利行为发生的客观基础。应该说, 教育经济学对“教育产业”“教育市场”“教育营利”等概念的科学阐释与论证, 奠定了民办教育政策调整的经济学基础, 也使“教育市场化改革”的观念更加明晰。

五、教育制度经济学孕育与教育治理的经济逻辑意识确立

在深化教育综合改革过程中, 提高教育组织及其变革效率的关键是重构教育与教育制度(杜育红, 2002)。目前, 制度已经发展成为制约我国教育实践发展的关键要素。如果没有制度设计与创新, 就不可能从根本上解决教育改革中的深层次问题。教育经济学研究如何发挥在教育体制改革中的作用呢? 王善迈教授认为: 在确定教育管理体制改革的目标和各项制度安排时, 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(王善迈, 2011)。这就需要教育经济学突破古典经济学的理论束缚, 对教育制度开展经济学研究。由罗纳德·科斯和道格拉斯·诺思等创立的、形成于20世纪的新制度经济学思想, 把制度作为经济发展的内生变量, 着重于对产权和交易费用的研究, 对分析不同制度下人的教育行为与教育资源的配置有很大启发作用, 成为教育经济学理论体系创新与发展的一个重要理论源泉(马永霞, 2004)。自21世纪以来, 新制度经济学作为一种理论分析框架和研究方法不断融入教育制度的经济学研究中, 形成了独特的学科——教育制度经济学(谢作诗和杨克瑞, 2007); 在教育产权、教育交易费用、学校委托代理关系、教育制度变迁研究等方面取得了丰硕的成果, 形成了教育产权观、教育改革成本观、教育治理效能观等教育制度改革新理念。

(一)教育产权理论的形成与教育产权制度观的建立

制度创新是改革之根本, 而产权制度创新又是制度创新之基础。产权制度是对人类产权关系和产权行为的规则界定, 是保障人类社会实现秩序、效率的基础性制度, 几乎所有国家都在自觉不自觉地进行产权制度变革。2003年10月中国共产党十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出“产权是所有者的核心和主要内容”, 应“建立健全现代产权制度”。产权制度开始成为我国经济学界和企业界共同关注的焦点, 也引起了教育界许多学者的关注。教育产权成为我国教育经济学研究的重要课题。

通过中国知网以“教育产权”为主题进行核心期刊和CSSCI数据库文献搜索发现, 2001—2020年共有220篇论文。有多部教育产权研究专著出版(宁本涛, 2003; 高金岭, 2004; 徐文, 2007; 胡赤弟, 2008; 明航, 2008)。研究表明: 第一, 教育产权与职责的模糊是造成我国教育供求矛盾、教育效率低下的制度根源(范先佐, 2002)。第二, 教育产权改革是教育制度改革的关键(靳希斌, 2003; 张万朋和薛天祥, 2003; 罗向阳, 2006; 张铁明和李敏, 2007)。第三, 运用教育产权理论可以积极推进教育管理体制、办学体制和学校内部治理(高金岭, 2004; 胡赤弟, 2008)。第四, 基于教育产权制度的改革需要政策创新。如对公立学校产权进行重组, 切实保护教育产权, 在教育产业中确立产权规则(张万朋和薛天祥, 2003); 通过开征专门的教育税、免除学杂费、发放义务教育学习凭证等方式实现义务教育的产权创新(徐文, 2003)。

教育产权研究为我们重新审视教育、市场和政府之间的关系以及学校内

部治理提供了一种新的理论视角,不仅科学解释了政府教育治理效率低下和学校内部治理效能不高的制度根源,而且对深化我国教育体制综合改革,理顺中央及地方各级政府、市场与学校之间产权关系,加强基于产权的民办教育分类治理,完善基于产权结构优化的学校内部治理机制,都具有创新意义。伴随教育产权研究的深化,教育体制改革的内容有了新的突破,“教育产权观”已经成为推动教育体制变革的新观念。

(二)交易成本理论运用与教育改革成本观的提出

从组织层面看,改革过程是相关利益主体相互博弈、相互妥协、签订契约与执行契约,实现个体利益和组织利益最大化的过程,需要解决因冲突或合作带来的成本问题。显然,传统的主流经济学以微观个体分析为基础推演宏观经济系统的逻辑无法解决交易成本问题。交易经济学应运而生,它采用系统的、整体分析方法,强调交易主体之间的相互作用是推动经济系统运行、发展、演化的根本动力,交易费用就是经济制度的运行费用,交易成本就是“制度成本”,交易费用的变化体现制度结构的变化。由于教育改革、教育制度和组织的变迁就是改变教育中的交易方式和契约选择(曹淑江,2004),因此,用交易成本理论来揭示教育制度和教育组织变迁的特点和规律就具有适切性。

2000—2011年,我国教育交易费用研究态势呈上升趋势。研究表明:首先,教育组织变革、教育制度变迁中存在交易费用,包括教育组织内部或教育组织之间人际关系的摩擦成本、信息交流成本或组织管理成本(崔玉平,2002);交易成本是高校经营中无法完全消除的一种隐性成本(张学敏和潘燕,2005)。其次,忽视交易成本是当前教育治理的突出问题(田汉族,2008;范勇和田汉族,2017)。再次,以交易成本最小化为价值取向和效果评价标准进行教育制度创新。如政府发行教育券(赵宏斌,2003)、民办学校集团化办学(明航,2009)、培育教育中介组织(王义娜和陈彬,2009)等。

教育交易费用研究表明,教育改革不仅要强调价值方向的正确性和增加教育投入增量,还要通过协同治理方式优化政府、市场与学校关系,通过合作来优化利益相关者的关系以减少学校内部改革阻力,进而有效减少改革中的交易成本和风险。很显然,“教育交易成本观”已上升为一个不可或缺的教育治理理念。

(三)委托代理理论运用与教育治理效能观的重建

在传统僵化的教育行政化管理体制下,政府集“管办评”于一体,包揽了教育一切事务,但由于信息不对称、激励不足等原因,导致治理效能低下。面对管办评分离的政策导向、教育需求与供给多样化、学校办学自主权的落

实与扩大等诸多现实挑战,提高教育治理效能成为重要的课题。

要提高教育治理效能,既要不断创新教育制度,形成完善的制度体系,又要提高制度效率。怎样创新制度和提高教育制度效率呢?委托代理理论成为一种重要的研究工具。委托代理理论是新制度经济学重要内容之一,主要研究委托代理关系中委托人与代理人的不同行为表现及其相应的制度安排。由于委托代理关系在社会中普遍存在,委托代理理论被用于解决各种问题,其中,公共政策执行中的委托代理问题早已受到学界的重视。自2000年开始,以“委托—代理关系”为理论基础或者研究视角来分析教育领域的委托代理问题的论文越来越多,在2010年左右达到研究高峰,近几年研究热度有所下降,但研究论文还是不少。主要研究结论有:第一,教育组织运行中普遍存在委托—代理关系。公立学校组织是教育服务契约集合(田汉族和刘业进,2012)。学校组织视域下的“委托—代理”关系包括公众与政府之间、政府与学校之间、学校与校长和教师之间的委托代理关系(孙翠香和王振刚,2013)。第二,我国学校治理和教育政策执行中普遍存在委托代理问题——逆向选择与道德风险(张万朋,薛天祥,2003;周建民等,2009;杨公安和张学敏,2010)。究其原因是高校的所有权和经营权分离,政府与高校之间的信息不对称、激励不相容、责任不对等、契约不完全等因素导致的(李建奇和张应强,2011)。第三,如何有效避免委托代理问题,需要重新构建合理的委托代理关系,既有赖于学校治理结构的突破,也有赖于政府新的制度供给(孙天华,2004)。这些研究的核心指向是,在“放管服”“管办评分离”的改革政策背景下,政府与学校、学校举办方与经营者之间要形成平等权利的合作关系,就要通过契约而不是道德来维持各自的经济行为,最终实现教育治理法治化、民主化、高效化变革。我们发现,教育合同、教育部门或学校的委托代理、地方政府与第三方合作提升学校教育质量等新的治理方式越来越普遍,而支撑这些改革的核心理论就是委托代理理论。可见,委托代理理论在教育领域的应用研究促进了教育治理效能观形成。

尽管教育制度经济学的研究还不太成熟,但以教育产权、教育交易成本、教育委托代理、教育制度变迁等为分析工具,深刻揭示了教育体制改革中许多老大难问题的制度根源,对公立学校低效、民办学校分类管理困境、择校屡禁不止、高考加分危机、课程改革与教育评价阻力大、教育行政化等的制度问题解决有了新的认识突破,“教育产权”“委托代理”“道德风险”“逆向选择”等作为教育改革的新观念开始进入了教育政策制定者和改革者的视野,强化了教育治理的效率、成本、风险等意识,深化了“教育要发展,制度创新是关键”的内涵。

六、结语

从中国教育经济学学科发展看,它既是对中国社会经济发展要求和教育改革实践问题的主动回应,也是在吸收国外教育经济学研究和当代经济学发展成果的基础上不断积累形成自己的概念、方法、逻辑和内容体系的过程。可以说,我国社会主义教育经济学的研究是在党的十一届三中全会之后,随着教育和经济迅猛发展的必然产物(汗青和刘沙,1989)。今天,教育经济学正在成为教育科学体系中一门比较成熟的、不可替代的学科。

理论研究的目的最终是为了服务于实践,一个新的理论必然带来人们观念的革命。不断发展的教育经济学科学揭示了教育与经济的真实关系以及教育行为背后追求收益最大化的经济理性,为准确理解和解决教育改革中的问题带来了全新观念,从教育经济价值观、教育投资观的确立,到教育市场观、教育民营观的形成,再到教育产权观、教育改革成本观、教育治理效能观的拓展,无不打上了教育经济学烙印。因为这些观念反映了教育真实世界的经济现象,比较容易理解,也容易引发人们心灵深处的革命与自我超越,从而为教育实践发展提供新方向、新思路、新想法。

当然,教育经济学研究与教育观念创新之间的关系并不是完全一一对应的,做上述的区分,只是为了分析的方便。事实上,这些研究是相互联系、不断深入的。所有的研究都围绕教育的经济价值观展开,教育与经济发展关系研究是从教育要素与经济要素的必然联系和现实关系角度论证教育经济价值存在的本体性和现实性,人力资本研究为教育经济价值实现的必要条件提供了分析框架,教育生产理论研究打开了教育经济价值创造过程的黑箱,教育产业问题研究则为教育经济价值的具体实现方式提供了依据,教育制度经济学研究则从制度成本和收益角度发现了教育经济价值实现的制度逻辑。这些观念也是相互联系、层层递进的。要理解教育经济价值观必须破除教育纯消费观,承认教育的生产性;要实现教育经济价值,就要树立教育先行观,重视人力资本投资;不仅要增加教育经费,还要提高教育资源的配置和使用效率,并利用市场机制改革单一的办学体制,发展民办教育,并运用经济学思维改革教育制度,减少制度成本,激发教育活力。可以预见,深化教育经济学研究将不断推动教育观念改变,引导着教育实践不断向前发展。深入探讨教育经济学知识生产与教育观念变化之间关系,不仅可以揭示教育经济学在教育改革和发展中的作用方式,而且可以确证教育经济学作为一门不断成熟的学科的强大生命力。

[参考文献]

- 曹淑江, 2004: 《教育中的交易、契约选择和学校组织的契约性质》, 《教育科学》第3期。
- 陈良焜, 1993: 《论我国的家庭教育支出》, 《教育与经济》第1期。
- 陈良焜, 1994: 《中国高等教育经费来源分析》, 《教育研究》第4期。
- 陈良焜, 1996: 《我国高等教育实行个人(家庭)成本补偿的必然性》, 《教育研究》第8期。
- 陈晓宇, 1998: 《论高等教育成本补偿》, 北京大学博士学位论文。
- 陈晓宇, 2012: 《论教育的产品属性与营利性学校》, 《清华大学教育研究》第1期。
- 陈晓宇, 2012: 《我国教育经费结构: 回顾与展望》, 《教育与经济》第1期。
- 陈晓宇、陈良焜、夏晨, 2003: 《20世纪90年代中国城镇教育收益率的变化与启示》, 《北京大学教育评论》第2期。
- 陈晓宇、董子静, 2011: 《大众化阶段高等教育的规模经济与范围经济》, 《教育研究》第9期。
- 陈晓宇、麻嘉玲, 2019: 《改革开放40年中国教育经济学的发展与成就》, 《教育与经济》第2期。
- 陈晓宇、闵维方, 1999: 《论中国高等教育的预期收益与劳动力市场化》, 《教育研究》第1期。
- 陈信泰、王志平, 1984: 《关于“教育是社会生产力”观点的几点质疑》, 《齐鲁学刊》第2期。
- 陈振英, 1988: 《教育劳动的生产性是由科学技术是生产力所决定的》, 《黑龙江高教研究》第2期。
- 成刚, 2006: 《中国高等教育规模经济的经验分析》, 《世界经济》第12期。
- 成刚、吴克明, 2007: 《我国高校内部效率研究——基于范围经济的分析》, 《北京师范大学学报(社会科学版)》第2期。
- 成有信, 1980: 《社会主义教育本质是大生产性和阶级性的统一》, 《北京师范大学学报(社会科学版)》第5期。
- 崔玉平, 2002: 《高等教育制度创新的经济分析》, 北京: 北京师范大学出版社。
- 崔玉平, 2007: 《教育规模扩大对长期经济增长的引致贡献》, 《教育与经济》第2期。
- 崔玉平, 2010: 《教育投资的非货币化收益——基于教育对犯罪程度的效应分析》, 《教育与经济》第2期。
- 邓小平, 1994: 《邓小平文选》(第2卷), 北京: 人民出版社。
- 丁小浩、陈良焜, 2000: 《高等教育扩大招生对经济增长和增加就业的影响分析》, 《教育发展研究》第2期。
- 丁小浩、闵维方, 1997: 《规模效益理论与高等教育结构调整》, 《高等教育研究》第2期。
- 定扬, 1964: 《国际经济协会召开教育经济学会议》, 《现代外国哲学社会科学文摘》第12期。
- 董相岩, 1988: 《试论教育劳动产品的商品化》, 《南开经济研究》第2期。

- 杜伯奎, 1980:《教育在发展国民经济中的作用——应该重视教育经济学的研究》,《学术研究》第2期。
- 杜连庆、路遥, 1983:《振兴经济必先发展教育——学习〈邓小平文选〉关于教育方面的论述》,《辽宁师范学院学报(社科版)》第6期。
- 杜两省, 1994:《教育优先发展论》,《中国教育学刊》第5期。
- 杜育红, 2002:《论教育组织及其变革低效的制度根源》,《北京师范大学学报(人文社会科学版)》第1期。
- 杜育红, 2004:《学校效率研究的概念框架与计量方法的进展》,《教育与经济》第4期。
- 范会敏、刘会景, 1995:《教育经济学的发展及其对我国高等教育改革的启示》,《河北林学院学报》第4期。
- 范先佐, 2002:《教育低效率与教育产权分析》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第3期。
- 范勇、田汉族, 2017:《基础教育集团化办学热的冷思考——基于成本与风险视角》,《教育科学研究》第6期。
- 傅先庆, 1994:《关于教育劳动价值的若干问题》,《教育评论》第6期。
- 高金岭, 2004:《教育产权制度研究:基于新制度经济学的分析框架》,桂林:广西师范大学出版社
- 顾锋娟、郑秋红、岑仲迪, 2009:《普通高等教育生均成本的政府合理分担问题研究》,《高教探索》第3期。
- 顾清扬, 1990:《关于我国教育经费分配结构的比较研究》,《教育与经济》第1期。
- 韩宗礼, 1990:《中国教育投资社会经济效益探评》,《教育与经济》第1期。
- 韩宗礼、高建民, 1993:《试论现代教育产品和教育劳务的商品性》,《黑龙江高教研究》第6期。
- 韩宗礼、高建民, 1993:《中国教育产业系统运行的宏观模式选择及其市场化趋势》,《教育与经济》第1期。
- 汗青、刘沙, 1989:《我国教育经济学的产生、形成及其发展》,《教育与经济》第2期。
- 何小忠、刘华芳, 2004:《论教育作为“产业”并“产业化”的层级性内涵、边界和价值取向》,《内蒙古师范大学学报:教育科学版》第5期。
- 侯龙龙, 2006:《不同类型高校的内部效率——从范围经济的角度》,《清华大学教育研究》第2期。
- 侯龙龙, 2006:《高等教育中的范围经济基于质量因素的分析》,《高等教育研究》第4期。
- 胡赤弟, 2008:《教育产权与现代大学制度构建》,广州:广东高等教育出版社。
- 胡瑞文、陈国良, 1999:《大力发展教育产业 促进中国教育超常规发展》,《教育发展研究》第7期。
- 胡咏梅, 2010:《学校资源配置与学生成绩关系——基于西部农村的实证分析》,北京:教育科学出版社。
- 胡咏梅、薛海平, 2004:《经济发展水平与高等教育规模的相关性研究》,《江苏高教》第

2期。

- 黄凤璋, 1979:《现代教育是现代生产力的新因素》,《教育研究》第2期。
- 黄学溥, 1989:《试论教育兴国》,《西北师范大学学报(社科版)》第3期。
- 黄育云, 1995:《论教育市场体制的建立》,《西南民族大学学报(人文社科版)》第S3期。
- 黄育云, 1996:《教育劳动价值的实现》,《教育与经济》第2期。
- 基俊, 1979:《教育的经济效果与教育经济学》,《学习与探索》第4期。
- 贾西津, 2003:《对民办教育营利性与非营利性的思考》,《教育研究》第3期。
- 蒋鸣和, 1995:《高等教育财政政策的经济分析》,中国高等教育财政改革研讨会论文,合肥。
- 靳希斌, 1990:《关于确定教育投资比例的几个问题》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第4期。
- 靳希斌, 1996:《从滞后到超前》,济南:山东教育出版社。
- 靳希斌, 1998:《教育经济学中几个理论问题的思考》,《教育与经济》第1期。
- 靳希斌, 1998:《市场经济大潮下的教育改革》,广州:广东教育出版社。
- 靳希斌, 2003:《教育产权与教育体制创新——从制度经济学角度分析教育体制改革问题》,《广东社会科学》第2期。
- 靳希斌, 2003:《论教育服务及其价值》,《教育研究》第1期。
- 雷万鹏、谢瑶, 2013:《学校规模经济效应及其政策反思》,《全球教育展望》第5期。
- 李福华, 2000:《高等教育资源利用效率评价指标体系》,《当代教师教育》第3期。
- 李建奇、张应强, 2011:《基于委托代理理论的政府与公立高校关系研究》,《高等教育研究》第7期。
- 李京文, 1999:《兴办教育产业是振兴我国经济的根本措施》,《宏观经济研究》第3期。
- 厉以宁, 1983:《教育经济学中的要素分析》,《社会科学战线》第1期。
- 厉以宁, 1987:《教育投资在国民收入中的合理比例和教育投资经济效益分析研究报告》,《中国高教研究》第Z1期。
- 厉以宁, 1995:《教育的社会效益》,贵阳:贵州人民出版社。
- 厉以宁, 1998:《读〈教育产业论〉》,《教育研究》第9期。
- 厉以宁, 1999:《关于教育产品的性质和对教育的经营》,《教育发展研究》第10期。
- 林勇, 2003:《我国教育与经济增长协调发展关系及实证分析》,《教育发展研究》第6期。
- 刘道尊, 1995:《基础教育经济价值初探》,《教育与经济》第3期。
- 刘丽芳, 2010:《个人教育投资风险实证研究与国际比较分析》,《清华大学教育研究》第3期。
- 刘芹茂, 2000:《现代教育的经济价值》,武汉:华中师范大学出版社。
- 刘泽云, 2009:《我国普通高中经费政府分担比例问题研究》,《教育与经济》第1期。
- 刘长明, 1992:《教育也是生产力》,《教育研究》第11期。
- 卢文忠、周亚君, 2009:《高等教育适度规模实证研究——以教育部76所直属高校为例》,《高教发展与评估》第2期。

- 罗向阳, 2006:《教育产权一种基础性的教育制度》,《国家教育行政学院学报》第3期。
- 罗嫣才, 2004:《我国二十三年来教育经济学研究之分析》,《高教研究与实践》第2期。
- 马晓强, 2005:《个人教育投资风险研究——以20世纪90年代中国城镇居民为例》,北京
大学博士论文。
- 马晓强、丁小浩, 2005:《我国城镇居民个人教育投资风险的实证研究》,《教育研究》第
4期。
- 马永霞, 2004:《教育经济学理论基础的拓展——从人力资本理论到新制度经济学》,《教
育与经济》第2期。
- 闵维方, 1990:《高等教育规模扩展的形式与办学效益研究》,《教育研究》第10期。
- 闵维方, 1998:《论高等教育成本补偿政策的理论基础》,《北京大学学报(哲学社会科学
版)》第2期。
- 闵维方、陈晓宇, 1994:《中国高等教育经费需求与投资体制改革》,《教育研究》第12期。
- 闵维方、丁小浩、郭苏热, 1995:《高等院校系和专业的规模效益研究》,《教育研究》第
7期。
- 明航, 2008:《民办学校办学模式:产权配置与治理机制研究》,北京:教育科学出版社。
- 明航, 2009:《集团制民办学校的比较优势和问题——基于新制度经济学视角》,《现代教
育管理》第5期。
- 明塞、定扬, 1966:《舒尔茨〈教育的经济价值〉鲍恩〈教育的经济方面〉》,《现代外国哲学
社会科学文摘》第2期。
- 宁本涛, 2003:《中国民办教育产权研究》,济南:齐鲁书社。
- 彭湃、陈文娇, 2007:《我国普通高中教育成本分担研究——理论、实证分析与政策建
议》,《教育发展研究》第4A期。
- 蒲心文, 1983:《试算我国教育的经济效益》,《成人教育》第6期。
- 千家驹, 1983:《千家驹谈教育》,《世界经济导报》第4期。
- 秦玉友、宋维玉, 2018:《农村学校布局调整的“经济”与“不经济”》,《南京社会科学》第
1期。
- 邱渊, 1984:《教育的经济性能之劳动观》,《华东师范大学学报(教育科学版)》第4期。
- 瞿葆奎、郑金洲, 1998:《教育基本理论研究 with 教育观念更新——十一届三中全会以来教
育基本理论研究引发的教育观念变革寻迹》,《华东师范大学学报(教育科学版)》第
3期。
- 赛敏, 1987:《教育投资合理比例的研究》,《数量经济技术经济研究》第2期。
- 沈百福, 2005:《民办(私立)中小学的教育成本与价格》,《教育发展研究》第6期。
- 沈红、徐东华, 2002:《基于收费政策的中国本科生教育成本探讨》,《教育研究》第6期。
- 史秋衡, 2000:《教育的产业性不容置疑——兼与王晓辉同志商榷》,《教育研究》第6期。
- 舒尔茨, 1990:《论人力资本投资》,吴珠华等译,北京:北京经济学院出版社。
- 孙翠香、王振刚, 2013:《“委托—代理”关系视域下的学校变革:问题及策略》,《教育科
学研究》第8期。

- 孙天华, 2004:《大学治理结构中的委托—代理问题——当前中国公立大学委托代理关系若干特点分析》,《北京大学教育评论》第4期。
- 田汉族, 2000:《论现代教育的产业性》,《中国教育学刊》第6期。
- 田汉族, 2008:《教育改革的成本问题研究》,《教育发展研究》第11期。
- 田汉族, 2009:《学校品牌经营原理与策略》,北京:首都师范大学出版社。
- 田汉族、刘业进, 2012:《基于新制度经济学视野的公立学校制度创新思考》,《河北师范大学学报(教育科学版)》第1期。
- 汪海波, 1980:《教育部门是一个重要的生产部门》,《教育研究》第5期。
- 汪海波, 1980:《需要开展“教育部门是一个生产部门”问题的讨论》,《教育研究》第4期。
- 王本余, 1993:《论教育与生产力的关系——兼就〈教育也是生产力〉一文与刘长明同志商榷》,《教育研究》第6期。
- 王慧、张铁明, 2010:《成本与价格是教育经营的效益坐标》,《现代教育管理》第3期。
- 王明进、岳昌君, 2007:《个人教育投资风险的计量分析》,《北京大学教育评论》第2期。
- 王善迈, 1989:《我国教育经费面临的问题和对策》,《教育与经济》第1期。
- 王善迈, 1996:《教育投入与产出研究》,保定:河北教育出版社。
- 王善迈, 2000:《教育服务不应产业化》,《求是》第1期。
- 王善迈, 2000:《论高等教育的学费》,《北京师范大学学报(人文社会科学版)》第6期。
- 王善迈, 2011:《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》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第5期。
- 王善迈、孙玉萍, 1988:《50个国家三级教育投资结构变动分析》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第6期。
- 王晓辉, 1999:《关于教育产业属性的质疑与探讨》,《教育研究》第12期。
- 王义娜、陈彬, 2009:《教育中介组织生存与发展的合理性阐释——基于交易成本经济学的视角》,《复旦教育论坛》第5期。
- 王玉崑, 1998:《教育经济学》,北京:华文出版社。
- 卫兴华, 1983:《教育是生产部门吗?》,《东岳论丛》第1期。
- 文东茅, 2004:《论民办教育公益性与可营利性的非矛盾性》,《北京大学教育评论》第1期。
- 文东茅, 2008:《走向公共教育——教育民营化的超越》,北京:北京大学出版社。
- 吴开华, 2001:《民办学校产权界定的基本思路探析》,《教育与职业》第8期。
- 伍海泉, 2004:《高等教育成本计量中几个特殊问题的探讨》,《教育与经济》第1期。
- 肖利宏, 2006:《我国教育经济学研究的特点及主要理论贡献》,《教育与经济》第4期。
- 谢家训, 1994:《是要把教育当作商品吗?——再论教育市场》,《教育与经济》第3期。
- 谢文杰, 1980:《教育是生产部门》,《青海社会科学》第2期。
- 谢作诗、杨克瑞, 2007:《教育制度经济学刍议》,《教育与经济》第1期。
- 徐玮斌, 1995:《教育成本收益分析实证方法探讨》,《教育与经济》第3期。
- 徐文, 2003:《义务教育资源配置的产权分析》,《教育与经济》第2期。

- 徐文, 2007:《教育产权论》, 武汉: 湖北人民出版社。
- 薛海平、胡咏梅, 2013:《我国义务教育学校范围经济研究》,《现代教育管理》第12期。
- 阎凤桥、文东茅、鲍威、郭建如, 2010:《办学体制改革》, 载: 顾明远、石中英:《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)解读》, 北京: 北京师范大学出版社。
- 杨公安、张学敏, 2010:《免费师范生教育中的委托—代理问题及激励约束机制》,《教育与经济》第2期。
- 杨新益, 1987:《现代教育的先导性探索》,《广西师范大学学报(哲社版)》第1期。
- 叶之红, 2000:《教育产业的概念内涵及政策取向》,《光明日报》。
- 于光远, 1980:《关于建立和发展教育经济学的几个问题》,《经济研究》第8期。
- 于光远, 1983:《教育要力争走在前面》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第1期。
- 于清涟, 1980:《教育投资与四化建设》,《东北师大学报》第4期。
- 于清涟, 1993:《对社会主义教育劳动性质的再认识》,《中国教育学刊》第11期。
- 袁连生, 2000:《教育成本计量探讨》,《北京师范大学学报(人文社会科学版)》第1期。
- 袁连生, 2003:《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》第1期。
- 岳昌君、丁小浩, 2003:《教育投资比例的国际比较》,《教育研究》第5期。
- 张铁明, 2002:《教育产业论: 教育与经济增长关系的新视角》, 广州: 广东高等教育出版社。
- 张铁明, 2011:《中国教育经营论》, 广州: 广东高等教育出版社。
- 张铁明、李敏, 2007:《产权激励机制是民办教育制度安排的关键》,《教育发展研究》第14期。
- 张万朋、薛天祥, 2003:《进行教育产权制度创新 促进教育市场发育》,《中国高教研究》第6期。
- 张万朋、薛天祥, 2003:《试论我国公立高等学校中的委托代理问题》,《复旦教育论坛》第5期。
- 张学敏、潘燕, 2005:《论高校经营中的交易成本》,《高等教育研究》第3期。
- 张学敏、田晓伟, 2008:《教育经济学的核心主题及其体系研究》,《教育与经济》第3期。
- 赵宏斌, 2003:《教育券: 基础教育财政资源配置的制度性创新》,《教育理论与实践》第5期。
- 赵宏斌、赖德胜, 2006:《个体教育投资风险与教育资产组合选择》,《教育研究》第8期。
- 钟卫东, 2004:《我国高等院校经济规模研究》,《中国高教研究》第12期。
- 周建民、丛军、高云, 2009:《“985”政策执行中的委托代理关系探究》,《东北师大学报(社会科学版)》第4期。
- 周英章、金戈, 2001:《中国教育投资的经济增长效应实证分析》,《教育与经济》第6期。
- 周游, 2004:《学校经营理论·模式与机制》, 中国经济出版社。
- Johnes, G., 1993, *The Economics of Education*. The Macmillan Press.

Educational Economics Research and Educational Concept Innovation

TIAN Han-zu

(School of Education, Capital Normal University)

Abstract: Educational economics reveals the true relationship between education and economy and the economic logic behind educational behavior, bringing new ideas to accurately understand and effectively solve the problems in education reform, from the establishment of educational economic values and educational investment concept, to the formation of educational market concept and educational private concept, to the expansion of educational property rights concept, educational reform cost concept and educational governance efficiency concept have all been marked by the brand of educational economics. Systematically combed the major theoretical results of different development stages of educational economics, and found that the knowledge production of educational economics and the renewal of educational concepts have a certain corresponding relationship: The discussion of the relationship between education and economic development promotes the formation of educational economic values. The research on human capital theory strengthens the concept of educational investment. The research on educational production theory deepens the concept of education efficiency. The debate on educational industry issues makes the concept of educational market and the concept of private education clearer. And the exploration of educational institutional economics awakens the economic logic consciousness of educational governance. It is necessary to study the relationship between the knowledge production of educational economics and the change of educational concept deathly, because it can not only strengthen the leading role of educational economics in economic rationality orientation, cost and efficiency consciousness and benefit maximization of educational practice, and trigger the self — transcendence of educational thought revolution and educational concept in people 's deep hearts, and provide new directions, new ideas and new thoughts for the development of educational practice, but also confirms the strong vitality of educational economics as a subject that continues to mature.

Key words: educational economics; knowledge production; educational concepts; innovation

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 胡咏梅)