



联盟就是典型的卡特尔，这些企业价格联盟不仅涉及的产业较广，而且政府的直接参与程度也很高，对正常的市场秩序造成了很大的破坏。随着近年来激烈的价格战的重新洗牌和大公司的资本经营战略，在很多行业领域已经出现了寡头垄断的局面，因此，加强合并规制势在必行。

2. 外资垄断。随着经济对外开放的日益扩大，中国已连续多年成为吸引外国直接投资最多的国家之一。但与此同时，人们也开始担心，拥有资金、技术和管理优势的外资企业是否会形成市场垄断。一些学者认为，跨国公司的确有寻求垄断利润的行为和动机，但随着国内市场结构从少数跨国公司占优势地位转向激烈竞争，单个跨国公司很难形成市场垄断。因此，中国的市场开放只要面对多家跨国公司，就能在绝大多数产业中形成有利于推动竞争的市场结构^①。但国家工商行政管理总局通过调研发现，拥有资金、技术、市场优势的跨国公司滥用市场地位限制竞争的现象日益突出^②。近年来，愈演愈烈的跨国公司对我国若干行业、特别是装备制造业龙头企业的“斩首式”并购，更增强了人们对跨国并购会导致市场垄断的担忧。跨国公司对产业的渗透加强使得其利用市场地位和力量操纵价格和产量成为可能，因此，我国应当尽快完善反垄断法，建立规制外资并购的法律框架。

3. 行政垄断。构成发达国家市场经济微观主体的是私人企业，因此发达国家反垄断法规制的对象主要是严重影响市场竞争的私人限制竞争行为。但中国目前的情况有所不同，作为一个正在由计划经济向市场经济转型的国家，现阶段中国市场上最主要的垄断势力并非主要源自私人部门的限制性商业行为，而更多的来自于政府部门为了维护所属行业和所辖区域的企业利益滥用行政权力而形成的进入壁垒和市场分割。这种由于政府滥用行政权力阻碍市场竞争的行为是转型经济的重要特征之一。行政性垄断对中国市场经济体制的完善和有序市场竞争的形成都造成了极大的破坏。因此，旗帜鲜明地反对行政垄断，应当是中国竞争政策有别于其他国家的特色之一。反对行政垄断应当成为中国反垄断法的首要任务。

① 江小涓：《中国的外资经济》，中国人民大学出版社2002年版。

② 国家工商总局公平交易局反垄断处：《在华跨国公司限制竞争行为表现及对策》，《工商行政管理》2004年第5期。



我国竞争政策的逻辑起点与发达国家有很大的不同。发达国家市场经济运行的微观基础是私人企业，所以，它们制定竞争政策的目的是控制私人限制竞争的行为。而我国的经济体制和经济发展阶段决定了我国竞争政策具有三重指向：（1）通过放松对市场准入的管制，营造一个各类所有制主体都能同台竞技的市场竞争环境；（2）限制政府及其下属部门滥用行政权力限制竞争的行政垄断；（3）限制包括跨国公司在内的企业滥用市场地位损害竞争的行为。我国竞争政策目标的多元性决定了我国不能完全照抄发达国家的竞争法，而是要根据中国的实际情况，制定和完善由反垄断法和促进竞争法组成的竞争政策体系。

我国的经济体制和经济结构是独特的，正处于由初步工业化向重化工业化升级的发展阶段，又面临着完善社会主义市场经济体制的重任，这就决定了我国的竞争政策既要未雨绸缪地体现发达国家竞争政策中对私人限制竞争行为的监管，还要接受东亚国家的教训，对政府长期干预形成的行政性垄断进行限制。此外，由于转型国家的特点，放松管制和支持竞争性产业民营化也是我国竞争政策的重要方面。放松管制使市场机制发挥作用的空间大为扩展，使更多的投资主体能够进入长期由国有企业独享高额利润的产业部门，这有利于增加产品数量，改善产品和服务质量，降低价格，增进消费者福利，并使产业部门变得更有效率和竞争力，还可以有效地防止由原来的国家垄断演变为民营化之后的私人垄断。只有建立健全竞争政策，才能够在国民经济的各个产业部门创造并保护竞争机制。经过长达十年之久的艰苦工作，《反垄断法》终于在 2007 年获得通过，并于 2008 年 8 月开始实行，这为我国竞争政策的实施提供了法制基础。但切实有效执行一套系统的、透明的、稳定的竞争政策，从而建立起公平、有序的竞争秩序，仍有很长的路要走。

参考文献

1. 江小涓：《经济转型时期的产业政策》，上海三联书店 1996 年版。
2. 江小涓等：《体制转型中的增长、绩效与产业组织变化——对中国若干行业的实证研究》，上海三联书店 1999 年版。
3. 江小涓：《中国的外资经济》，中国人民大学出版社 2002 年版。
4. 魏后凯：《市场竞争、经济绩效与产业集中——对中国制造业集中与市场结构



的实证分析》，经济管理出版社 2003 年版。

5. 赵英主编：《中国产业政策实证分析》，社会科学文献出版社 2000 年版。
6. 世界银行：《东亚奇迹——经济增长与公共政策》，中国财政经济出版社 1995 年版。
7. 世界银行：《变革中的政府：1997 年世界发展报告》，中国财政经济出版社 1997 年版。
8. 世界银行：《全球变革与东亚政策倡议》，中国财政经济出版社 2005 年版。
9. 世界银行：《全球经济展望与发展中国家：通过投资获得全球机遇》，中国财政经济出版社 2003 年版。
10. [美] 迈克尔·波特、[日] 竹内广高、榎原鞠子：《日本还有竞争力吗？》，陈小悦等译，中信出版社 2002 年版。
11. [德] 弗里德曼·诺伊曼：《竞争政策——历史、理论及实践》，谷爱俊译，北京大学出版社 2003 年版。
12. [日] 小宫隆太郎、奥野正宽、铃村幸太郎编：《日本的产业政策》，国际文化出版公司 1988 年版。
13. [美] J. O. 哈利：《东亚国家的竞争政策》，载王晓晔、[日] 伊从宽主编《竞争法与经济发展》，社会科学文献出版社 2003 年版。
14. [日] 高桥岩和：《日本产业政策和竞争政策的关系》，载王晓晔主编《经济全球化下竞争法的新发展》，社会科学文献出版社 2005 年版。
15. 国家工商总局公平交易局反垄断处：《在华跨国公司限制竞争行为表现及对策》，《工商行政管理》2004 年第 5 期。
16. [美] 约瑟夫·斯蒂格里茨等：《东亚奇迹的反思》，王玉清等译，中国人民大学出版社 2003 年版。
17. [韩] 金滢基、[中] 马骏：《政府在获得技术能力方面的作用：对东亚石化的案例分析》，参见青木昌彦等主编《政府在经济发展中的作用》，中国经济出版社 1998 年版。
18. 吕政：《完善我国产业政策需要明确的问题》，《中国社会科学院院报》2004 年 5 月 27 日。
19. 王岳平：《十六大以来我国产业政策及结构调整的进展和展望》，《经济研究参考》2007 年第 65 期。
20. 林毅夫：《潮涌现象与发展中国家宏观经济理论的重新构建》，《经济研究》2007 年第 1 期。
21. [日] 新庄浩二：《日本产业结构的变化与再生》，《产业经济评论》2003 年第 2 辑。



22. 张舒英主编：《日本经济发展模式再探讨》，方志出版社 2007 年版。
23. [美] 克鲁格曼：《萧条经济学的回归与 2008 年经济危机》，中信出版社 2009 年版。
24. 路风、封凯栋：《发展我国自主知识产权汽车工业的政策选择》，国家重大科技创新政策委托研究项目，2004 年 2 月。
25. OECD：《韩国的规制改革》，张汉林、蔡春林等编译，上海财经大学出版社 2007 年版。
26. 沈建光、肖红：《日本经济展望：失落的第三个十年？》，中国国际金融有限公司研究报告，2009 年 4 月 2 日。
27. Amsden, Alice H. , 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
28. Bijit Bora, et al. , 2000, “Industrial Policy And The WTO”, United Nations Conference on Trade And Development, Policy Issues In International Trade And Commodities Study Series, No. 6.
29. Chalmers Johnson, 1982, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*, Stanford, California: Stanford University Press.
30. Dani Rodrik, 2004, Industrial Policy for the Twenty – first Century , Discussion Paper No. 4767 , Centre for Economic Policy Research, London. November.
31. Freeman C. , 1987, *Technology Policy and Economic Performance, Lessons from Japan*. London: Pinter.
32. Hoekman, B. M. and P. Mavroidis, 2002, “Economic Development, Competition Policy and the WTO ”, The World Bank, Policy Research Working Paper, No. 2917.
33. Huang, Y. , “Between Two Coordination Series: Automotive Industrial Policy in China with a Comparison to Korea”, *Review of International Political Economy*, 9 (3) , pp. 538 – 573, 2002.
34. Nam – Kee Lee, Korean Economic Development Policy Lessons – The Shift from Industrial to Competition Policy, The 4th UNCTAD/IGEMeeting, July 3 , 2002.
35. Noland Marcus and Howard Pack, 2003, Industrial Policy in an Era of Globalization; Lessons from Asia, Institute for International Economics, Washington, D. C. .
36. Sanjaya Lall, 2000, “Selective Industrial and Trade Policies in Developing Countries: Theoretical and Empirical Issues” , QEH Working Paper Series QEH WPS48 , University of Oxford.
37. United Nations Conference on Trade And Development (UNCTAD) : TRADE AND DEVELOPMENT REPORT , 2006.



38. Wade, Robert, 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.
39. World Bank, 2005, *Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform*. Washington, D. C. , World Bank.
40. Carol A. Robbins and Carol E. Moylan, *Research and Development Satellite Account Update, Estimates for 1959 - 2004*, Department of Commerce, U. S. A. , October 2007.
41. Randall S. Jones and Taesik Yoon, *Enhancing the Productivity of the Service Sector in Japan*, Economics Working Papers No. 651, ECO/WKP (2008) 59, OECD.



第十一章 提供有效基础设施

基础设施领域是政府职能的重要领域之一。充分和均衡的基础设施服务构成社会生产的基本条件和居民的基本福利。在市场经济条件下，政府可以运用市场机制和私人力量来保障基础设施服务的提供，同时履行好监管者的角色。

第一节 我国基础设施的快速成长

提供基础设施，是政府的一个主要职能。众所周知，无论是亚当·斯密以来的古典自由主义，还是凯恩斯以来的国家干预主义，对于政府应当承担什么职能及多少职能存在着激烈的争论，但对于提供公共品这一政府基本职能，则不存在任何争议。基础设施正是公共品中的一部分，它是为社会生产和居民生活提供公共服务的物质工程设施，是用于保证国家或地区社会经济活动正常进行的公共服务系统。广义上，基础设施不仅包括公路、铁路、机场、通信、水电煤气等公共设施，即物质基础建设（physical infrastructure），而且包括教育、科技、医疗卫生、体育、文化等社会事业，即“社会性基础设施”（social infrastructure），这里只讨论物质基础设施，即狭义的基础设施。

根据世界银行《1994年世界发展报告：为发展提供基础设施》的归类，基础设施主要包括^①：

第一，公共设施：电力、电信、自来水、卫生设施以及排污、固体废物的收集与处理、管道煤气。

^① 世界银行：《1994年世界发展报告：为发展提供基础设施》，中国财政经济出版社1994年版，第2页。



第二，公共工程：道路、大坝和灌溉及排水用渠道工程。

第三，交通设施：城市与城市间铁路、公路、港口、航道和机场，以及城市公共交通。

基础设施的一个最基本的技术经济特征是：通过网络传输系统，主要是管网（自来水、煤气、排污）、线网（电信、电力）、路网（铁路、公路）、渠网（灌溉）以及场站（机场、港口、码头、车站）提供服务。在绝大多数情况下，这种网络传输系统具有很强的资产专用性。也就是说，它只能用来传输某一种服务，而不能移做他用；它只能服务于特定区域，而不能转移到其他区域。所以，一旦在基础设施，特别是在网络系统上进行了投资，这种投资就会“沉淀”下来，形成巨大的“沉淀成本”。基础设施的这一基本经济技术特征派生出它的以下特点：

第一，投资具有严格的不可分性。即要么提供，要么不提供。桥梁建设、网络投资、道路投资即是如此。

第二，规模效益巨大。网络投资一旦完成，随后的产品或服务流量越大，平均成本越低，边际成本呈递减之势。规模经济使得基础设施由一家或少数几家企业经营比多家企业同时经营更符合社会经济效率原则。

第三，初始投资量巨大，建设周期长，但一旦建成，随后所需的经营资本数额较小。

第四，绝大多数基础设施具有自然垄断性。自然垄断性的大小取决于两个因素：一是沉淀成本的大小，再是规模经济的大小。这两个因素共同决定潜在进入者进入基础设施领域的难度。

第五，基础设施一直被划归公共品（public goods）领域，但与纯公共品（pure public goods）（如国防、社会安全、宏观经济环境、传染病防治）却有所不同，绝大多数基础设施所提供的产品或服务在效用上是可以清楚界定和计量的，因而具有明显的私人品（private goods）特征。因为，基础设施所提供的大部分产品或服务只有在拥有某种设备或并入相应网络的情况下，比如与自来水管道、煤气管道或排污系统等相连接，才能使用，这就清晰地界定了产品或服务的使用者；而且，使用者的使用量可以用计量仪器（如电表、水表、计时器、计数器等）来准确计量，并可据此收取费用。当然，有些基础设施服务的消费是难以准确界定或计量的，或没有竞争性（即一个消费者的消费并不减少对其他消费者的供



给），这样的基础设施服务更接近纯公共品的性质。如道路在达到其设计通行能力之前，增加车辆运行不会带来额外的社会成本，这时的道路就带有纯公共品的性质。但诸如此类的基础设施服务为数不多，且正在减少。

第六，绝大多数基础设施企业所提供的产品或服务构成社会上所有单位（包括工商企业、事业团体和居民家庭）的基本投入物，对市场物价总水平有重要影响，也是直接决定居民生活福利的基本要素。正因为如此，基础设施常常被视为国民经济的命脉部门或战略部门。

当然，随着技术的发展、企业组织制度和政府监管制度的创新、资本市场的发展，以上特征在某些基础设施领域被削弱了，甚至消失了。例如，在电信领域，卫星和微波系统正在取代长途电缆网络，蜂窝式电话系统正在替代交换局网。所有这些技术变革正在逐步消除电信行业中基于网络的自然垄断性，使竞争性经营成为可能。电力行业也存在类似情况，使用天然气的复合循环式汽轮发电机能在较低的产出水平上高效运行，从而削弱了电力行业的规模经济效应，大幅度地降低了电力生产的最适度规模，使发电成为竞争性业务。随着资本市场的发展，新的融资手段和金融衍生品不断涌现，基础设施领域投资的不可分性逐步得到克服，投资和经营风险不断被分散，从而为基础设施企业独立融资和经营提供了可能性。但总的来说，基础设施具有的网络性和自然垄断性仍然构成基础设施本质特征，而正是这些特征，才使基础设施产业与政府的职能和作用紧密联系在一起^①。

在产业经济学中，一般认为，政府是提供基础设施及其服务的最有效的实体。这里的原因很简单：基础设施所具有的公共品性质使它难以由市场充分提供。

从世界范围内基础设施的发展看，发展中国家由于政府财力的不足，基础设施的提供往往存在相当大的差距，而落后的基础设施难以起到促进经济增长的作用。在中国，情况则不完全是这样。改革开放以前及改革开放初期，我国基础设施非常落后，成为制约经济发展和人民生活的“瓶颈”。但自20世纪90年代以来，中国在大多数基础设施领域都取得了跨越式发展，通过对基础设施建设的强有力的资金动员，大多数基础设施建

^① 基础设施的这些特点转引自胡家勇主笔《转型经济学》，安徽人民出版社2003年版，第12章。



设得到了有力保障，基础设施的发展为各地的经济增长提供了基础性的作用。表 11-1 列出了中国 1996 年以来基础设施的投资规模。

表 11-1 中国基础设施领域投资规模 单位：亿元、%

年份	基础设施 投资规模	基础设施 投资增长 率	社会固定 资产投资 增长率	财政收入 的比例	占社会固定资 产投资的比例	占 GDP 的 比例
1996	3393.95	21.9		45.8	14.8	4.9
1997	4136.34	30.5	8.8	47.8	16.6	5.6
1998	5396.74	4.0	13.9	54.6	19.0	6.8
1999	5622.46	7.6	5.1	49.1	18.8	6.9
2000	6121.74	3.0	10.3	45.7	18.6	6.9
2001	6312.73	7.9	13.1	38.5	19.2	6.6
2002	6852.59	49.6	16.9	36.3	15.8	6.5
2003	10251.8	13.3	27.7	47.2	18.4	7.6
2004	13441.3	31.1	26.8	50.9	19.1	8.4
2005	17168.4	27.7	26.0	54.2	19.3	9.3
2006	19485.2	13.5	12.4	50.2	20.9	9.2
2007	22086.0	13.3	24.8	43.0	18.8	8.9

注：表中基础设施投资在 2003 年以前指电力、煤气、水生产与供应、交通运输、仓储、邮电通信领域的基本建设投资，2003 年起指这些行业的固定资产投资。为保持统计指标的可比性，没包括水利、环境和公共设施管理业。

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴》（2008），中国统计出版社 2008 年版。

从表 11-1 可以看出，从改革开放以来，我国对基础设施的投资力度是很大的，基础设施投资占全社会固定资产投资比例和 GDP 比例一直稳步上升，占财政收入的比例也大体如此。对于基础设施投资的快速增长，需要指出的是，1998 年是中央启动积极财政政策年份，政府希望加大对基础设施投资来拉动经济增长；而 2002 年以来，基础设施投资占财政收入比重的上升则与新一轮经济景气有关，基础设施投资在这轮经济增长中达到了一个新的热潮。当然，这段时间财政收入本身也一直在以 20% 以



上的超常规速度增长，这也强化了基础设施投资迅速增长的趋势。

表 11-2 以交通基础设施为例说明我国基础设施的快速增长。不难看出，公路里程的增长速度要明显快于铁路的增长速度，特别是高速公路，经历了从无到有的飞速增长。高速公路作为近年来中国整个基础设施中最有代表意义的一个部分，它的高速增长也恰好成为基础设施高速增长的象征。相比之下，铁路营运里程的增长则远没有那么迅速，尽管国家一直重视铁路建设。

表 11-2 交通基础设施规模 单位：万公里

年份	铁路	公路		民航
		总里程	高速公路	
1991	5.34	104.11		55.91
1992	5.36	105.67		83.66
1993	5.38	108.35		96.08
1994	5.40	111.78		104.56
1995	5.46	115.70		112.9
1996	5.67	118.58		116.65
1997	5.76	122.64		142.5
1998	5.76	127.85	0.87	150.58
1999	5.79	135.17	1.16	152.22
2000	5.87	140.27	1.63	150.29
2001	7.01	169.80	1.94	155.36
2002	7.19	176.52	2.51	163.77
2003	7.3	180.98	2.97	174.95
2004	7.44	187.07	3.43	204.94
2005	7.54	334.52	4.10	199.85
2006	7.71	345.70	4.53	211.35
2007	7.80	358.37	5.39	234.30

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴》（2008），中国统计出版社 2008 年版。

高速公路和铁路里程增长速度上的差异，在很大程度上是因为投资主体的不同。高速公路作为基础设施由于可以分段管理和计费，因此，在地



方政府管辖地段内更具有私人品的性质，地方政府可以在自己辖地内建设高速公路，然后互连而成。而铁路仍由国家集中管理，投资主体是中央政府。这正是 20 世纪 90 年代以来地方政府开始在基础设施投资上占据主导地位的一个原因。根据魏新亚的研究^①，在基础设施投资中，中央项目的比例 1991 年以前一直在 50% 以上，而到了 1999 年则落到 32.5%。正是地方政府在基础设施投资上的积极性，才出现了近些年来基础设施的大跨步式发展，在那些地方政府能够最大可能获取收益的基础设施投资上，就更是如此。

从基础设施融资上也能看到地方政府在基础设施投资中所起到的作用。根据张军等人的研究，在基础设施融资上，国家预算内资金已从 1987 年的 32.6% 迅速下降到 20 世纪 90 年代中期的 10% 左右，国内银行贷款的比例近年来也一直在 23%—25% 之间徘徊，地方政府自筹资金已成为中国基础设施建设的中坚力量。这就意味着，90 年代以来，基础设施建设的投入进入到以地方预算外投资为主的阶段^②。可见，伴随着这些年来中国基础设施高速增长的一个明显特征，是地方政府在基础设施投资上的积极行为，因此，有必要对地方政府这种积极行为的得失进行探讨，以挖掘改进政府治理及效率的方式。

第二节 地方政府与基础设施发展

改革开放以来，我国基础设施快速发展，地方政府功不可没。地方政府在基础设施领域的积极性与现有体制安排有密不可分的关系，这种体制安排既有强大的正面激励效果，也是基础设施领域现存问题的原因。

一 地方政府作为基础设施发展的动力

相比于其他多数发展中国家，中国是如何动员起大量资金投入到基础设施建设？这显然一个与政府体制效率有关的问题。从一般财政政策上看，中国政府向来对基础设施的发展十分重视。例如，在 1998 年以来中

① 魏新亚：《中国基础设施投资建设构成的地区差异》，《上海经济研究》2002 年第 12 期。

② 张军：《为增长而竞争：中国增长的政治经济学》，上海人民出版社 2007 年版，序。



央推行的积极财政政策中，财政对基础设施建设的补贴对基础设施的发展起了很大作用。除了这种一般意义上的财政政策外，也应关注中国采用了一些较为独特的机制来保证基础设施建设的大发展，而这些机制与中国的分权改革密不可分，特别是地方政府在基础设施建设中起到了巨大作用。

中国的经济改革无论是相对于苏东转型国家，还是其他发展中国家，都被认为是成功的。在总结中国改革成功的因素时，中国实施的“市场维护型财政联邦制”被认为是重要的因素之一。Qian 和 Weingast^① 把中国看做是市场维护型财政联邦制的一个实例。从中央与地方关系而言，财政分权改革使得地方政府发展经济的积极性大大提高。Jin、Qian 和 Weingast^② 认为，在分灶吃饭的中国财政改革中，地方政府由于能够获得很高的边际财政收入留成比例而具有了发展经济的积极性，因为经济增长的大部分成果可以留归地方政府支配。为促进当地的经济增长，地方政府通常倾向于抑制自己的掠夺行为，而采取对本地商业活动较为宽松和保护性的政策，提供有利的投资环境。另一方面，在资本等要素具有较大流动性的情况下，地方政府间竞争会使地方政府侵犯市场行为的代价变得高昂，而提供良好的投资环境则有利于吸引生产要素向本地区集聚。

除了财政联邦制给地方以发展经济的积极性外，官员晋升锦标赛也给了地方官员发展经济的巨大刺激。许多学者开始注意到政治集权下的官员晋升锦标赛对地方经济增长的激励^③。特别是，当锦标赛的考核机制集中于像 GDP 这样易于量化的指标，发展经济的初始条件差不多，提拔有足够的政治吸引力和获胜的可能性不是太渺茫，以及对锦标赛获胜者的提拔承诺具有可信性的情况下，地方政府自然而然会为了这场 GDP 竞赛而努力，即使没有足够的财政激励也是如此。正是基于这一点，不少学者认为，晋升锦标赛给地方带来的激励可能更能合理地解释为什么地方政府对

① Qian, Y. and Weingast, B., 1997, "Federalism as a Commitment to preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, Number 4, pp. 83 – 92.

② Jin, Hehui, Qian, Y., and Weingast, Barry, 2005, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style", *Journal of Public Economics*, 89, pp. 1719 – 1742.

③ Blanchard O., and Shleifer, A., 2000, "Federalism with or without Political Centralization: China versus Russia", NBER Working Paper No. 7616.



经济增长有着如此强劲的动力^①。

因此，在中国改革开放以来30年的经济快速增长过程中，有两个因素激励地方政府为加速经济增长而努力：一是财政联邦主义带来的经济激励，再是晋升锦标赛带来的政治激励。可以用这两个因素来分析近年来我国基础设施，特别是道路的快速发展。由于存在经济激励和政治激励，地方政府有大力投资于基础设施的积极性。这是因为，一方面，基础设施是经济增长的基础，好的基础设施能够吸引投资，提高土地价格和刺激房地产的发展；另一方面，一部分基础设施投资会直接转化为当地的GDP，基础设施投资越多，当地GDP的增长也就越快，地方官员的政绩越明显。Qian and Roland^②指出了地方政府为吸引外资而偏好于基础设施投资。张军等^③则指出，外商直接投资（FDI）扮演的角色类似于Tibout分权公共支出理论中“用脚投票”的选民。这些都解释了为什么地方政府如此热衷于兴建基础设施，甚至过度投入于基础设施。

需要指出的是，政府作为一个多任务代理人，它有很强的内在动力去实现那些容易量化和易于考核的政绩指标。基础设施的投入和形成是立竿见影的，如平坦的公路、漂亮的广场，这都容易给上级政府和社会留下深刻的印象。此外，基础设施的不动产性质也是地方热衷于基础设施投资的一个原因。基础设施显然不会长腿，它一旦形成，就难以搬走，而只能为本地区服务。相反，像教育这样的软基础设施所形成的人力资源却容易流失到其他地方去。因此，地方政府更偏好于硬件基础设施的投资。进一步讲，投资于桥梁公路等物质基础设施，也不是一件复杂的工作，不需要较深刻的制度性变革，只要银行贷款到位，再筹措一些自筹资金就能做到。

① 参见 Li, Hongbin, and Zhou, Li - An, 2005, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics* 89, pp. 1743 – 1762; 张军、高远：《改革以来中国的官员任期、异地交流与经济增长：来自省级经验的证据》，《经济研究》2007年第11期；周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。

② Qian Y. , Roland, G. , 1998, “Federalism and the Soft Budget Constraint”, *American Economic Review* 88 (5) : 1143 – 1162.

③ 张军、高远、傅勇、张弘：《中国为什么拥有了良好的基础设施》，《经济研究》2007年第3期。



而相比之下，软件设施的建设往往更为复杂和困难，甚至可能包含政治与意识形态的风险。特别值得一提的是，在地方的“政绩工程”中，相当一部分就是广场、道路、大型公园等基础设施。这些基础设施建设不仅带来了GDP的增长，也提升了当地的外在形象，同时有利于当地官员的仕途^①。傅勇、张晏^②利用1994—2004年的省级面板数据发现，中国的财政分权以及基于政绩考核下的政府竞争，在支出结构上造就了地方政府“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的严重扭曲。作者还发现，地方政府的支出结构扭曲并不会随着经济发展而自动得以纠正。

基础设施本身所带来的巨额收益激励着地方政府发展基础设施。基础设施的投资是巨大的，特别是需要巨额的初始投入，如果没有足够的收入流，地方发展基础设施的积极性可能也不会太高。但许多基础设施同时具有私人品的特点，具有排他性和可计费的特点。例如，高速公路完全可以设卡收费，这就为地方政府获得基础设施投资收益提供了一定保证。基础设施适当的收费是合理的，但从其公益性质来说，收费主要是保证基础设施的形成和维护成本，而不能获得超过此范围的盈利。但现实是，道路等基础设施所获得的收入远超过了合理的范围。特别是，这些收益基本归地方支配，中央参与的分配甚少。高速公路的收费都进入地方政府的腰包。

2006年，审计署对北京、河北、山西、辽宁、吉林、黑龙江、上海、江苏、浙江、安徽、山东、河南、湖北、广东、重庆、四川、云南和陕西18个省（市）收费公路的建设、运营、管理情况进行了审计调查，2008年2月27日，审计署公布了2008年第2号审计结果公告《18个省市收费公路建设运营管理情况审计调查结果》^③，指出，收费公路政策虽然推动了我国公路基础设施的跨越式发展，但是收费公路规模过大，在某些地方，收费公路已演变为当地政府的“提款机”。除北京和上海外，“十五”

^① 举个例子，解决城市交通流量，硬件上可以多修立交桥，软件上可以强化交通规则和管理。但现在许多地方热衷于多修立交桥，这既可以拉动投资，又可以树立城市形象，甚至还蕴藏着腐败机会。

^② 傅勇、张晏：《中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》，《管理世界》2007年第3期。

^③ 新华网：《审计署公布18个省市收费公路建设运营管理情况》（http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-02/27/content_7677588.htm）。



期间 16 个省（市）收费公路规模增加较快，新增二级以上公路的 67% 为收费公路，总里程达 6.35 万公里。至 2005 年年底，这 16 个省（市）二级以上公路总里程的 54% 是收费公路，其中云南省为 92%，四川省为 90%，黑龙江省为 86%，重庆市为 84%。路况稍好的二级以上公路几乎都是收费公路。这种状况实质是将政府提供公共品的一部分责任转嫁给社会和公众。一些地方政府和交通部门从自身利益出发，把收费公路作为融资平台，在公路上违规设站、提高收费标准，将政府还贷公路随意转为经营性公路。一方面，收费企业从地方政府批准的较长收费期限和较高收费标准上获取收益，并用这些收益再投资政府指定的其他项目及弥补财政经费等；另一方面，地方政府也从包括公路等各种投资活动、企业经营收益中获得税收收入。这种做法影响了政策目标的实现和效果，加大了社会负担。例如，辽宁、湖北等 16 个省（市）在 100 条（段）公路上违规设置收费站 158 个，至 2005 年年底违规收取通行费 149 亿元。河南省郑州黄河大桥总投资 1.78 亿元，其中银行贷款 7100 万元，1996 年已用收费还清了全部银行贷款后，违规继续收费 14.5 亿元，在地方政府重新核定的收费期内还将收费 30 亿元。而抽查山东、北京等 12 个省（市）35 条经营性公路，由于批准收费期限过长，获取的通行费收入高出投资成本数倍乃至 10 倍以上，成为“高价公路”。投资 33.8 亿元的济南至青岛高速公路，经测算收回投资并有合理回报的收费年限为 12.65 年，但批准的收费年限为 30 年，按 2005 年收费水平测算，将增加社会负担 275 亿元。北京市首都机场高速公路总投资 11.65 亿元，其中银行贷款 7.65 亿元，在收费 3 年多后，北京市于 1997 年 1 月重新批准收费 30 年，至 2005 年底已收费 32 亿元，估算剩余收费期内还将收费 90 亿元。1999 年，北京市将北京至石家庄高速公路北京段等 3 条已收费 3—12 年的政府还贷公路，划转给新设立的首都公路发展有限责任公司，使之变为经营性公路，并重新批准收费 30 年。其中，1987 年开始收费的北京至石家庄高速公路北京段总的收费期限达到 42 年，按 2005 年收费水平测算，累计收费将达 93 亿元，为该公路建设时利用银行贷款的 16 倍。

激励基础设施投资还有一个很重要的因素，那就是基础设施领域潜藏着许多腐败的机会。与教育、卫生等软基础设施相比，物质基础设施“油水”较多，这也会诱使地方一些官员倾向于把更多的公共支出用于基



基础设施建设。Tanzi and Davoodi^① 和莫罗^②等经验研究发现，腐败对政府教育支出的比例有显著负面影响。原因在于，教育等支出预算较为确定，从中获取贿赂较为困难。而基础设施成本较难合理确定，无论是招投标环节的暗箱操作，还是相关制度的不完善，领导的权力滥用，以及建设过程缺乏有效监督，都会产生巨大的腐败空间。据交通部门统计，1998—2003年，全国交通领域完成固定资产投资1.7万亿元。如此巨大的建设规模，使拥有公路工程“生杀予夺”大权的交通管理部门炙手可热，也逐渐成为腐败“病毒”侵蚀的“高危行业”。在交通厅长落马的黑名单上，从四川省交通厅长刘中山、贵州省交通厅长卢万里开始，已有新疆、广东、广西、湖南、河南、安徽、江苏等省份的17名厅（局）长落马^③。河南省更是创下了连续三任交通厅长“前腐后继”的犯罪纪录。在这些案件中，发案环节基本都与公路建设有关。

总之，正是财政激励和政治激励，以及基础设施领域潜藏的腐败机会，地方在基础设施领域的投资冲动十分强烈。尽管中国基础设施大发展的年限不长，但正是地方的投资冲动，一些地区甚至出现了基础设施重复建设的隐忧。例如，在珠三角，半径不超过200公里的范围内分布着五个机场：珠海机场、深圳机场、广州机场、香港机场和澳门机场。珠三角地区如此密集的航空机场，在给旅客带来方便的同时，也带来效益和整合的难题。但与此同时，在农村基础设施投资上，地方政府却显得十分吝啬。道理不难理解，以上所分析的政治激励和财政激励都需要在城市范围内，利用城市的聚集效应才能产生作用。而在农村，这些基础设施主要是为农业发展和农民福利服务的，而农业是增长效应脆弱的行业，农民也没有足够的支付能力为这些基础设施支付太多费用。马光荣^④通过实证研究发

① Tanzi, Vito and Davoodi, Hamid R., 1997, “Corruption, Public Investment, and Growth”, IMF Working Paper No 97/139.

② Mauro, P., 1995, “Corruption and Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 110, pp. 681 – 712.

③ 徐云鹏：《交通腐败的下一个全国纪录是什么》（<http://www.jrb.com/200708/ca626184.htm>）。

④ 马光荣：《援助之手还是扭曲之手：中国式分权、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》，东南大学经济管理学院打印稿，2007年。



现，正是地方政府的分权和竞争驱动了地方政府采取重视城市而漠视农村的政策。这一点在基础设施发展上也表现得相当明显。

在电信和电力领域，尽管这些服务是由全国性大型国有企业负责提供的，但在基础设施的形成上地方政府的支持也起了很大作用。毕竟，这些服务都是招商引资的必要条件。另外，在这些基础设施建设初期，类似“初装费”的收费项目为摊平巨额初始投入也起了巨大作用。例如，在1990年以来国家公布取消的306项滥收费项目中，基础设施部门的滥收费项目就占有相当数量，其中交通部门37项，邮电部门7项，电力部门18项，铁路部门41项。电信行业的不合理收费更多，包括电话初装费、线路月租费（又称座机费，它与初装费同时并存是毫无道理的）和由不合理计费方式所导致的多收费^①。

与此形成对照的则是铁路部门。铁路相比公路、电信、机场等基础设施，是典型的网络型产业，只有保持路网的完整性和运输组织的统一性，才能有效发挥整体功能。电信等尽管也是网络性产业，但从发展伊始，它更多的是区域性的，如市话业务等，收益和溢出效应一般留在区域内。而铁路一般是跨区域的，实行半军事化集中管理，投资一般由中央财政管理。由于这些原因，相对于其他基础设施，铁路设施的投资相对不足。

二 改进地方政府在建设基础设施上的激励

从前面的分析可以看出，地方政府在基础设施投资上的积极性源自政治激励和财政激励。地方积极性在促使基础设施飞速发展的同时，也带来不少消极的后果。基于政绩考核的基础设施投资会导致某些基础设施的重复建设，而对于招商引资和政绩不那么重要的地方，如农村，则会出现基础设施投资不足。问题的关键在于，基础设施作为一种公共品，它要能够反映居民对基础设施的需求偏好，但政治锦标赛本质上是一种向上负责的体制。当地政府出于GDP增长和政绩考虑而从事基础设施投资时，往往会造成对关系民生基础设施的漠视。因此，从根本上说，改革基础设施领域投资，一个重要方面是把居民的偏好直接引入到基础设施投资决策之中来，使居民对基础设施的需求能够以合理的方式表现出来，以纠正过去那

^① 胡家勇主编：《转型经济学》，安徽人民出版社2003年版，第12章。



种只重视能够推动 GDP 增长项目的倾向，更加注重于像教育等软基础设施和农村基础设施的建设。

把居民需求引入到基础设施投资决策之中，正是为了恢复基础设施作为公共品的性质。因此，在保持地方政府为实现经济增长而兴建基础设施积极性的基础上，如何引入民众的意见，是一个重要的问题。从总体上讲，这有待于社会主义基层民主政治的进展，但在现有制度框架内，仍可以找到一些渠道吸收公众参与。下面以浙江省温岭市泽国镇为例，分析如何在城镇基础设施建设决策中吸收当地居民的意见。

案例：2005 年温岭市泽国镇城镇建设 预选项目民主恳谈实施方案^①

2005 年年初，泽国镇政府在听取了包括镇人大代表、政协委员等方面有关城镇基础设施建设的意见后，提出了 30 个涉及道路、桥梁、旧城改造、环卫设施、绿化园林、规划设计等基础设施项目。12 位专业人员组成的专家组对 30 个项目的可行性方案进行了研究，并提出了每个项目的预算。根据预算，这 30 个项目共需资金 13692 万元，而政府预计能够筹集到的城镇建设资金只有 4000 万元。由于资金不足，需要在这 30 个项目中做出选择。与以往的决策不一样，这次泽国镇政府通过民主恳谈的方式把公众的意见引入到基础设施项目的选择之中。下面是这次民主恳谈过程。

民主恳谈内容：2005 年镇基础设施项目选择

有 30 个基础设施项目可供选择，这 30 个项目共需资金 13692 万元，而镇政府只能动员 4000 万元用于城镇基础设施建设。

总体要求

发展基层民主，扩大公民有序的政治参与，组织、引导公民广泛参与社会公共事务的决策和管理，提高政府行政权力运作的公开性和透明度，增进政府决策的科学化、民主化。

工作目标

^① 参见蒋招华、何包钢《协商民主恳谈：参与式重大公共事项的决策》，《协商民主的发展：协商民主理论与中国地方民主国际学术研讨会论文集》，中国社会科学出版社 2006 年版。



运用协商民主理论和应用模式，组织有广泛代表性的居民、有关专家和政府官员进行充分的对话和协商，依据收集到的有真实代表性的民意，对2005年城镇建设工程项目预选做出决策。

实施步骤

第一阶段：(2004年12月10日—2005年2月6日)

1. 成立泽国镇2005年城镇建设工程项目预选工作委员会、泽国镇2005年城镇建设工程项目预选专家委员会。
2. 由工作委员会组织有关政府官员、人大代表、政协委员和专家委员会成员进行调查研究，提出2005年城镇建设工程的初选项目。

第二阶段：(2005年2月18日—3月17日)

1. 专家委员会对初选项目进行论证，并提出各个项目说明书。
2. 以公告形式公布初选项目以及居民参与方式。
3. 以随机抽样的方法从全镇12万居民中确定300人作为参与这次协商民主活动的民意代表。
4. 预选工作委员会根据专家委员会提出的项目说明书，拟制“泽国镇2005年城镇建设预选项目民意调查问卷”。

第三阶段：(2005年3月18日—4月9日)

1. 培训民主恳谈会工作人员，并确定召开民主恳谈会时每个小组的会议主持人，主持人由经过培训的工作人员担任。
2. 向各民意代表第一次发放“泽国镇2005年城镇建设预选项目民意调查问卷”，并收回问卷进行数据分析。
3. 召开泽国镇2005年城镇建设预选项目民主恳谈会。
 - (1) 通过随机方式，将300名(至少250名)民意代表分成16个小组。
 - (2) 各小组召开第一次民主恳谈会，讨论各预选项目。
 - (3) 由政府官员主持召开第一次全体民意代表大会，集中讨论。
 - (4) 各小组召开第二次民主恳谈会，继续讨论。
 - (5) 由政府官员主持召开第二次全体民意代表大会，民意代表与政府官员、专家进行对话、辩论。
 - (6) 各小组召开第三次民主恳谈会，继续讨论。
 - (7) 第二次向各民意代表发放“泽国镇2005年城镇建设预选项目民



意调查问卷”，并收回问卷进行数据分析。

第四阶段：（2005年4月10—30日）

1. 工作委员会对“民意调查问卷”进行统计，将统计结果提交给镇政府。
2. 镇政府根据民意调查结果对2005年城镇建设项目预选做出决策。
3. 镇政府将2005年城镇建设项目预选决策议案提交给泽国镇十四届人大第五次会议审议。
4. 公布镇政府的决策。

这次民主恳谈的最大特点是，镇政府用科学的随机抽样方式挑选民意代表。如果民意代表由政府来邀请，可能会损害民意代表的代表性与公正性。政府采用类似体育彩票摇号的方式随机抽选代表，提高了民意代表的代表性，而且，这样选择民意代表的方式通俗易懂，且成本不高。按照1000人以上每个村、每个居民委员会选择4人，1000人以下每个村、每个居民委员会2人的原则，确定代表分配比例。全镇每户人家都分到一个号码，如果被抽中，那么这户人家将派出1名代表参加会议。通过这种方式，从全镇12万人口中抽选了275名代表。

民主恳谈会召开的前10天，镇政府向代表发送了30个项目的说明材料，其中包括由专家组提供的中立、公正的项目介绍，并向代表们发放了第一份调查问卷，代表们依据自己的看法就30个项目的重要程度填写这份调查问卷。

民主恳谈会当天，有259名民意代表参加了恳谈。上午，代表以随机抽样方式分成16个小组开展讨论，在权衡了每个推荐项目的优缺点，仔细阅读由专家组提供的中立和公正的项目简介文件后，每位代表围绕项目发表自己的看法。小组讨论由经过培训的人员主持。小组讨论结束后，民意代表带着小组讨论时最关注的问题和最集中的意见参加大会发言。下午，民意代表再分小组讨论，又带着小组讨论的新建议和问题参与第二次大会讨论。在两次大会讨论中，12位专家分别回答了各小组提出的问题，政府全体成员列席会议旁听。在民主恳谈会结束时，民意代表又填写了与第一次调查问卷相同的问卷。会后，将两次调查问卷的数据输入计算机进行处理，得到了每个项目的得分情况和30个项目从最重要到不重要的排列顺序。比较两次问卷的结果，可以看出民主恳谈在多大程度上影响了民



意代表的思想和选择。

会后，镇政府组成人员召开办公会议，讨论恳谈会上代表提出的建议和第二次调查问卷的预选结果，并将第二次调查问卷中从上到下总投资约3640万元的12个项目拟订为2005年镇基本建设项目，将随后总投资为2250万元的另10个项目作为备选项目，根据财力情况按顺序选择建设。2005年4月30日，在泽国镇第十四届人民代表大会第五次会议上，镇政府就上述内容向大会作了“关于泽国镇2005年年度城镇基础设施建设项目的报告”，提请大会审查讨论。在各代表小组分组讨论后，大会进行表决。在这次镇人代会上，84位镇人大代表投票支持，7位镇人大代表投票反对，1位镇人大代表投票弃权，通过了民意代表经过协商讨论所选择的12个项目为2005年城镇基本项目建设项目。

特别值得一提的是，经过民主恳谈后填写的第二次调查问卷，反映了民意代表在进一步了解和掌握更多情况下的选择。对比前后两次的调查问卷，可以发现经过恳谈，民意代表对很多项目的打分有了重要改变，像污水处理等环境保护项目被摆在了靠前的位置，而另一些原来镇政府偏好的项目，例如道路和公园等，则排在了靠后的位置。

这是一个把公众意见纳入基础设施建设的典型案例，其新颖之处在于：

1. 民意代表的选择。如果参与恳谈会的代表主要是人大代表、政协委员、各村居（单位）负责人、相关利益群体代表和有关专家，则中立性就会受到局限，并且有可能受到利益团体的左右。泽国镇采取随机抽样方式选取民意代表，代表性变得更加真实可靠。

2. 重视专家的作用。专家在会前对预选方案做了可行性研究，提供中立、公正的分析；会上以非利益相关者的身份出现，向民意代表解答各种专业问题，真正发挥了专家的咨询作用，对保证决策的科学性起到了重要作用。

3. 民意代表有足够的时间了解决策内容。会前10天就将预选方案和可行性分析提供给民意代表，使他们有充分的时间了解会议的内容和背景。

4. 恳谈会的组织比较严密。民意代表经过两次小组讨论和两次大会交流，有较充分的时间和机会听取各组不同的意见及专家的分析，并有时间调整自己的看法，让各方看法逐步发生变化。特别是第二次大会发言，民意代表的观点就趋向理性、公正。两次民意调查问卷的结果反映出民意代表的看法随着交流的深入而有较大转变，不但加深了代表对各种问题的



了解程度，而且使各种意见能够相互折中而趋于一致。总之，民主协商具有相互启发和引导的功能。

5. 组织代表发言的方式比较科学。民意代表随机分成 16 组参与讨论，每位代表都能够发表自己的看法。每次小组讨论后，每个小组都提出了本小组最为关注的三个重点问题，并选派代表进入大会交流，与专家对话。大会以抽签的方式选取发言代表和议题，机会均等，克服了会议发言容易出现的无序性、随意性和表达的不充分。

6. 民主恳谈会结果的运用。采取调查问卷的方式收集民意代表的意见，对代表的意见进行定量分析，对预选项目进行排序，形成了明确的决策依据。

在经过民主恳谈所选择的前 12 个项目中，有 9 个是关于环境保护、绿化园林、规划设计和连接城乡道路的，显示当地群众对改善生活环境和推进区域一体化发展的愿望十分强烈。这样的结果与镇政府预计结果有很大区别：

1. 镇政府原预计，环境保护、绿化园林、规划设计等项目会排在道路、桥梁、旧城改造等项目后面，决策者一般也喜欢优先考虑近期内能见到成效的项目。而民意投票的结果恰恰相反，特别是城乡规划设计，镇政府原以为它最多会排在 20 位左右，因为城乡规划设计与群众利益没有直接关系，且在近期内不能见效。但民选的结果是，该项目排序第二。这进一步说明，即使决策层有意愿代表群众的利益和要求，但往往并不能准确把握大多数人的希望和利益；同时也说明，在公共事务方面，群众可能比有些决策者更关心区域发展的长远利益，而不是短期效应。

2. 民主恳谈的结果不同于决策层平时听到的“民意”。平时听到群众反映较强烈的是老街区拆建、道路修建等项目，且要花费巨额资金。而在民意投票结果中，这些项目都落在后面。这说明，在一般情况下，决策层容易听到的意见和建议并非都有广泛的民意代表性和可行性，而很有可能是与决策层较接近的那部分人或利益相关人的意见。

3. 民主恳谈的结果不同于决策层原先的设想。以公园建设为例，镇政府一直高度重视郊区的文昌公园的规划，并早就完成了公园图纸设计。而这次投票结果，公园项目被放在了后面。相反，位于镇行政中心对面、担心被认为是“形象工程”的市民公园一期却列为第 6 位，且比第一次调查问卷前移了 6 位，这说明群众非常关注区域发展的实际需要而较少考



虑其他因素。

在以上案例中，泽国镇通过严格的随机抽样来解决民意代表的选择，这与居民自愿参加方式不同。自愿参加的民意代表可能是利益相关者，他们没有足够的代表性。这也与政府指定民意代表不同，政府指定民意代表会因为政府本身的偏好而使代表性出现偏差。泽国镇利用随机抽样来选取民意代表则最大限度地保证了每位居民的同等机会，从而也就最大限度地保证了民意代表的广泛性和代表性。并且，随机选取抹去了在选取代表时可能出现的职业、年龄、社会地位等的差别，以同等的机会把各个阶层的利益代表召集进来，真正保证了民意的真实性。但仅有民意代表选择的真实性还是不够的。由于代表的分散性，以及文化程度和认知程度的巨大差异，通过随机选择的居民代表并不都对决策项目具有足够的专业知识。因此，专家的分析报告、小组讨论和大会发言的作用就显得特别重要，有助于提高民意代表投票的质量。最后，为了使民意代表的投票结果具有约束力，并最终以合法方式进入政府工作议程，泽国镇把投票结果提交给了泽国镇人大进行审议，并得以通过，从而以法律的形式将民意巩固了下来。

第三节 基础设施领域的其他改革

基础设施需要高额的初始投入。从目前基础设施的融资来看，除了财政拨款外，地方自筹资金占了相当大的比例，在地方自筹资金中，银行贷款占了很高比例。以公路建设为例，据《18个省市收费公路建设运营管理情况审计调查结果》，“十五”期间，浙江等10个省（市）收费公路投资完成额6400亿元，其中银行贷款等债务性资金高达4700多亿元，占73%。浙江省公路建设完成投资1618亿元，其中银行贷款达1400多亿元，占85%以上。黑龙江等5个省（市）260多条公路项目拖欠工程款87亿元，拖欠时间有的已达六七年。大量借债建设收费公路加重了建设方的债务负担，至2005年年底，18个省（市）收费公路银行贷款余额高达8000多亿元，债务负担偏重，部分收费公路甚至存在偿债风险。这其中折射出几个问题：一个是地方政府基础设施投资决策上可能存在盲目上



马，甚至是为政绩工程而造。这就需要改进政府决策机制，特别要把民主决策机制引入到基础设施领域；二是政府在基础设施建设、管理和维护上可能存在效益低下和严重腐败问题。基础设施由于投入巨大，管理上的漏洞很容易导致巨大的腐败空间。我国基础设施领域的低效率和腐败与体制安排有密切的关系。以公路建设为例，政府在公路建设上处于垄断地位，项目直接由政府官员操作，这就使得官员有可能通过垄断而寻租。腐败可能不会给公路部门带来直接的损失，因为腐败成本可以通过各种基础设施收费来弥补，而由于基础设施的垄断经营，高收费当然不会存在问题。但因腐败而导致的社会成本是惊人的，这种能够掩盖的腐败甚至比那些因为亏损造成企业倒闭而曝光的腐败更难对付^①。

从世界范围看，20世纪80年代以来，西方国家在基础设施领域的私有化和开放竞争成为一种浪潮。基础设施部门是公认的具有自然垄断性的部门，但这并不等于不能在基础设施领域引入竞争机制的作用。技术的发展和管理的创新，使得在基础设施领域实行竞争性经营的可能性变得越来越大，范围变得越来越宽。世界银行《1994年世界发展报告》曾对主要基础设施领域实行竞争性经营的可能性进行了评估，评估结果显示，许多基础设施服务具有潜在竞争性和私人品特征，能够通过收费来弥补成本支出，所承担的公共义务也不是太多，因此，完全可以通过竞争性经营的方式来提供。

因此，要想解决基础设施领域的体制缺陷，除了那些政府必须掌握的基础设施（像具有很强公共品性质的基础设施，例如城市道路等），应该打破政府在基础设施领域上的垄断，实现市场化，让民间资本大量进入。引进民间资本，首先有助于解决基础设施融资渠道偏少的问题，也有助于减少银行信贷融资下政府决策风险问题。更重要的是，引进民间资本后，政府的角色可以实行相应转变，从运动员转变为裁判员，对民营资本进入基础设施后的营运实施监管，合理地制定基础设施的收费，从而避免基础设施由于自然垄断性质而导致的乱收费问题。此外，民营资本进入基础设施领域和市场竞争的引入，还可以缓解由于政府垄断经营所导致的腐

^① 当然，基础设施也会出现亏损，比如修的公路没什么车流，造的机场没什么客流。但鉴于巨大的投入和政企合一问题，这些往往都由财政兜底。



败问题^①。

在基础设施领域引入民间资本和开放竞争后，政府自然会从原来的各利益关系中摆脱出来，从原来的经营者转为一个市场的监管者，如制定有关规制法规、颁发和变更企业经营许可证、制定并监督执行价格规制政策、对企业进入和退出实施规制，等等。以电力为例，从其他国家的经验来看，电力改革后，政府就不再直接管理电价等具体细节，而是成立专门的监管机构对电力市场进行必要的监督和控制。这些机构，有些是在政府的直接领导下运作，如澳大利亚的电力法庭（NET）和国家电力法规管理公司（NECA）；有些独立于政府之外，依据《电力法》进行工作，只对议会负责，如英国的电力法制委员会（OFFER）；还有一些民间组织，从维护消费者利益出发进行监督，也享有很高的威望。表 11-3 是世界主要国家电力市场监管体制。

近年来，为了弥补基础设施建设资金缺口，引进民间资本进入基础设施已经在许多城市试行。从政策上来说，民间资本的进入也不存在多少障碍。但需要注意的是，许多基础设施服务由于长期政府垄断，已经形成相应的利益集团。在一些基础设施，从设计、施工到经营管理等，都是由行业管理部门自己的事业单位或公司进行，形成了运动员兼裁判员为一身的现象。民间资本如果进入这些基础设施领域，势必会冲击原有的利益格局，给这些垄断部门带来竞争压力。但由于原有部门或企业的国有性质和影响力，它们往往会展开游说来阻止民间资本的渗透，或要求更多的补贴，这些都会形成隐性进入壁垒，损害基础设施领域的竞争。

2004 年 6 月，世界银行发布的报告《改革基础设施：私有化、监管和竞争》提出，“有效的监管”是正确实行基础设施改革的最关键的促进条件。报告指出，“监管可以为维护投资者和消费者两方面的利益提供可信的承诺，对于吸引长期私人资本以满足对充足可靠的基础设施服务的需求是十分重要的”^②。监管薄弱是造成发展中国家基础设施改革和私有化失

① 当然，民间资本是逐利的，基础设施向民间资本开放，前提是项目的盈利性。对于不能盈利的项目，如果不提供补助，只能继续由政府直接举办。

② Ioannis N. Kessides, 2004, *Reforming Infrastructure*, A Copublication of the World Bank and Oxford University Press.



表 11-3 世界主要国家电力市场监管体制

国家	组织名称	职责权限	人员构成
英国	电力法制委员会	推进电力市场竞争，进行全面电力监管；许可证编写与发放；监督法规执行情况，调解电力纠纷；保护消费者权益	编制 300 人，公开招聘，对议会负责，不受电力法以外的任何干预
	垄断与合并委员会	防止市场成员的不正当竞争与交叉补贴	政府机构
	公平交易委员会	对电力在内的所有行业的公平交易进行监督	
阿根廷	能源大臣	制定能源政策，制定电力工业规划，对国家电力管理局的不公裁决进行最终裁决	政府官员
	国家电力管理局 (ENRE)	对市场中自然垄断部分进行管制	准政府机构
	联邦电力委员会	管理国家电力基金，为行政机构提供咨询	各方面专家
	批发电力市场管理公司 (CAMMESA)	进行电力市场日常管理	由输电公司协会、大用户协会、发电协会、配电协会、政府各出资 20% 建立
澳大利亚	国家竞争和消费者委员会 (ACCC)	监督政府行为；监督企业是否按照规则运营	独立于政府，受议会直接领导
	电力法庭 (NET)	进行电力纠纷评判	政府机构
	国家电力法规管理公司 (NECA)	依法建立并运营电力市场	为电力市场而设的永久性政府机构
美国	联邦能源管制委员会 (FERC)	审批发电售电协议，对资产重组进行监管	政府任命

资料来源：引自彭全刚、吴之明《国外电力工业改革综述与中国电力市场建设的几点建议》，《经济工作者学习资料》2001年第13期。

失败的主要原因。在一些国家，私有化是在没有机构保障的情况下进行的，而且是以普遍认为不合法的方式进行的。在许多发展中国家，私有化的可信度很低，对阿根廷和秘鲁的调查发现，不赞成民营化的比例超过 80%。这种对公用事业民营化的不满意不是由于对基础设施领域的所有制结构不满，而是由于负责监管公用事业的机构比较薄弱。报告还指出，监管机构必须免于政治影响，它们的决策必须接受司法部门或另一个非政治



性主体的监督。监管程序必须鼓励竞争，必须是开放的、透明的，而且是在开展民营化之前就设计好的^①。而要实现有效的监管，除了有像特许经营权等法律制度对民间资本的保障外，还需要地方政府在基础设施服务价格的确认和调整、合同执行、服务质量监督上实现法制化和透明化，从而让民间建立起明确的预期，以合理的方式参与进来。

参考文献

1. 马光荣：《援助之手还是扭曲之手：中国式分权，城市倾向的经济政策与城乡收入差距》，东南大学经济管理学院打印稿，2007 年。
2. 张军、高远、傅勇、张弘：《中国为什么拥有了良好的基础设施》，《经济研究》2007 年第 3 期。
3. 张军、高远：《改革以来中国的官员任期、异地交流与经济增长：来自省级经验的证据》，《经济研究》2007 年第 11 期。
4. 傅勇、张晏：《中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》，《管理世界》2007 年第 3 期。
5. 胡家勇主笔：《转型经济学》，安徽人民出版社 2003 年版。
6. 世界银行：《1994 年世界发展报告：为发展提供基础设施》，中国财政经济出版社 1994 年版。
7. 魏新亚：《中国基础设施投资建设构成的地区差异》，《上海经济研究》2002 年第 12 期。
8. 张军：《为增长而竞争：中国增长的政治经济学》，上海人民出版社 2007 年版，序。
9. 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007 年第 7 期。
10. 郭励弘：《民间投资城市基础设施的四大障碍》，《中国审计》2004 年第 24 期。
11. Cai, Hongbin and Daniel Treisman, 2004, “State Corroding Federalism”, *Journal of Public Economics* 88, pp. 819 – 843.
12. Cai, Hongbin and Treisman, Danniel, 2005, “Does Competition for Capital Discipline Governments: Decentralization, Globalization and Public Policy”, *American Economic Review*, pp. 817 – 830.
13. Chen, Hillman and Gu, 2000, “From the Helping Hand to the Grabbing Hand: Fi-

^① 参见郭励弘《民间投资城市基础设施的四大障碍》，《中国审计》2004 年第 24 期。



- cal Federalism and Corruption in China”, National University of Singapore , Mimeo.
14. Blanchard O. , and Shleifer, A. , 2000, “Federalism with or without Political Centralization: China versus Russia”, NBER Working Paper No. 7616.
15. Jin, Hehui, Qian, Y. , and Weingast, B. , 2005, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style ”, *Journal of Public Economics*, 89 , pp. 1719 – 1742.
16. Frye , T. and Shleifer, A. , 1997, “The Invisible Hand and the Grabbing Hand” , *American Economic Review* , 87 , pp. 354 – 357.
17. Li, Hongbin and Zhou, Li – An, 2005, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*89 , pp. 1743 – 1762.
18. Qian Y. , Roland, G. , 1998, “Federalism and the Soft Budget Constraint” , *American Economic Review* , 88 (5) : 1143 – 1162.
19. Holmstrom, B. and Milgrom, P. , 1991, “Multitask Principal – agent Analyses; Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design”, *Journal of Law , Economics and Organization* , 7 , pp. 24 – 52.
20. Mauro, P. , 1995, “Corruption and growth” , *Quarterly Journal of Economics* , 110 , pp. 681 – 712.
21. Qian, Y. and Weingast, B. , 1997, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives” , *Journal of Economic Perspectives* , Volume 11 , Number 4 , pp. 83 – 92.
22. Tanzi, Vito and Davoodi, Hamid R. , 1997, “Corruption, Public Investment, and Growth” , IMF Working Paper No. 97/139.
23. Treisman, D. , 2000, “Decentralization and Quality of Government” , UCLA , Mimeo.



第十二章 教育改革

教育是政府作用的重要领域之一，它涉及公民素质提高、人力资本积累和经济长期可持续发展，乃至影响社会政治生活质量。改革开放以来，随着经济体制转型和国民经济快速发展，居民对教育供给的质量和数量提出了新的要求。同时，在社会主义市场经济发展和市场主体多元化情况下，收入分配格局也出现了新变化，引发教育供给和需求深刻变革，教育改革逐渐被提上日程。教育改革涉及办学体制、素质教育、教育经费筹集和使用、学制和课程调整、教师聘任、学生资助、学位制度、职称评定、职业教育等方面，本章基于“有效政府”理论探讨教育改革和发展。

第一节 政府在教育领域的职能

一 教育服务和产品的特殊性质

教育改革的目的在于科学确立和发挥政府在教育领域的职能和作用，这种职能和作用与教育服务和产品的特殊性质直接相关。从经济学意义看，教育是一种产业，是教育服务和产品的生产过程。与一般物质产品或非物质产品相比，教育的最主要特点是公益性和公私混合性。这两个特点决定了政府要实施有效教育政策，充分发挥市场不能替代的作用，又不能完全排斥市场作用，在发挥政府主导作用的同时利用市场和私人的积极性。

(一) 教育服务和产品的公益性

很多服务和产品都会存在正负外部性问题。环境污染是负外部性的典型，即因某经济主体经济活动所造成的环境污染，对社会或他人福利产生了负面影响，但污染主体并不因此付出代价。除负外部性外，还有正外部性。当一个经济主体的活动对社会或其他人产生了有利影响，而经济活动



主体又没有从受益者那里得到任何补偿时，正外部性即公益性就产生了。

一般认为，教育服务和产品是一种公益性活动。教育通过提高公民的文化知识水平，不仅会增加个人的生产力和收入能力，使个人从教育消费中获得福利；同时，个人文化知识水平的提高，还会使整个社会获得益处，从而使教育服务和产品具有了公益性。教育服务和产品的公益性体现在以下几个方面：

第一，教育在提高受教育者个人生产力的同时，也提高了整个社会生产力发展的潜力，增强了国家竞争能力。特别是新经济以来，科技水平直接决定一国经济发展前景，高科技人才成为推动经济增长的决定性因素，而教育则是科技水平提升和高科技人才培养的基础。人们越来越认识到，教育不只是受教育者个人的事情，而且与整个国家经济发展息息相关。

第二，教育提高了公民文化素质，对一国政治文明具有重要意义。教育能够培养居民政治意识和政治热情，提高人们实现一定社会政治目标所需要的政治行为能力，并为国家输送必要的政治人才，使人们对特定政治领导及政治格局形成认同。比如，提高选民文化水平是选举制度良好运行的前提；提高文化水平，可以提高居民参加政治活动的能力。很难想象，在一个文化水平低下的国家能够建立起高度发达的政治文明。显然，教育服务和产品不单提高了受教育者个人文化素质，也从根本上决定一个社会的政治发展水平。

第三，教育对文化传播与交流、文化净化和创新等都有重要作用。教育对传播文化主要有纵向传递和横向扩散两种作用方式。教育的纵向文化传递，主要是以一定形式将经过选择的文化在代际间传递，从而完成对文化的保存、整理和扬弃；教育的横向文化扩散，主要通过不同民族、不同国家、不同地域的文化交流与融合，取长补短，弥补本土文化不足。离开教育，文化传递和扩散将被大大减弱，这与现代社会发展是格格不入的。此外，教育对社会法制完善，社会道德水平提高，人口及生态环境保护等，都有着不可忽视的作用。例如，公民文化素质提高可以提高整个社会的文明程度，降低犯罪率，使社会更适于生活。

教育服务和产品还具有某种溢出效应。当一个受到良好教育的人搬迁到另一个社区时，这个社区尽管没有为他的教育付出成本，但也会获得额外收益。对流出社区而言，则产生了额外损失，如由于受教育的人流出，



该社区会丧失一些诸如福利费用或医疗成本的节约、选举人的责任感以及低犯罪率等方面的好处。这就意味着，在人员频繁流动的社会里，应该由更高层级的政府部门分担教育成本，减少教育溢出所产生的负效应。

（二）教育服务和产品的公私混合性

如果仅从向社会提供产品看，教育与企业的生产活动并没有什么区别。但教育服务和产品具有明显公益性，人们并不将教育看成一般的企业经济活动，而且在实践中，几乎所有国家都将正规教育机构划定为非营利性机构，并由政府向这些机构提供不同程度的资助。依据经济学解释，这种现象与教育服务和产品的公私混合性密切相关。

经济学通常将社会产品分成私人品和公共品两大类。私人品是具有排他性和竞争性的产品，而公共品则是具有非竞争性和非排他性的产品。纯公共品最典型的例子是国防，只要国家建立了防务体系，几乎不可能排除任何居住在境内的人享受该体系的保护。而且，在境内增加一个被保护的人也不会增加防务体系的成本。

然而，现实生活中，纯公共品并不普遍存在。一些产品虽然具有消费的非竞争性，但在技术上却能够实现受益的排他性；而另一些产品虽然不具有消费的非竞争性，却因排他成本过高而很难在技术上实现受益的排他性。如果严格按公共品的特征来理解，纯公共品几乎不存在。很多产品实际上介于私人品与公共品之间，具有公私混合性。这种公私混合性的产生，是因为在它们的使用中可能存在“拥挤效应”和“过度使用”问题；或由于存在“拥挤点”，一些共享产品必须进行排他性安排，以避免由于消费者数量增加而降低消费质量。教育服务和产品就具有公私混合性。

第一，教育服务和产品是一种具有“拥挤性”的产品。虽然教育服务和产品的效用可为全社会享用，但消费者数量的增加会导致拥挤，每个消费者从中所获得的效益会下降，从而使消费教育服务和产品具有一定的竞争性。美国教育测验服务中心（ETS）的调研数据显示，学生对1—10人的班级评价最高，对35—100人的班级评价最低^①。这说明，在给定的教育系统内，存在一个最优学生数量，一旦超过这一数量，新增学生就会对已有学生造成负效应；若维持原有效用，边际成本就会上升。这样，新

^① 吴鸣：《公共政策的经济学分析》，湖南人民出版社2004年版，第255页。



增学生就同原有学生发生利益矛盾。

第二，教育服务和产品是一种具有“价格排他”的产品。虽然这种产品的效用可以被全社会享用，但该产品本身却可以定价，技术上能够实现排他，那些不愿意支付费用的消费者可以被排除在消费范围之外，即消费上具有一定的排他性。除某些特殊教育形式外，如政府提供的广播电视教育，教育服务和产品的提供可以实现价格排他。即使在义务教育阶段，学校也可以通过其他方式增加学生到本校学习的成本，如我国优质中小学普遍存在的“借读费”就是以向学生收费的方式限制学生自由入学。

第三，教育服务和产品是一种“收费成本”极低的产品。公共品的问题在于无法实行谁消费谁付钱原则。由于收费困难或收费成本太高，生产者无法得到足够的生产回报，或因不能避免“搭便车”行为，严重挫伤生产者积极性，导致公共品供给不足。因此，一般认为，公共品不能通过市场供给，而只能由政府提供。但绝大多数教育服务和产品却并不存在收费困难和搭便车问题。除了少数教育形式，消费教育服务和产品不存在收费的技术障碍，因此，市场经济原则可以在教育服务和产品的生产与供给中发挥作用。

由于教育服务和产品提供的一部分利益对个人来说具有竞争性和排他性，使教育获得了私人品特征。但教育服务和产品提供的另一部分利益对社会来说却是非竞争性和非排他性的，从而使它又具有公共品特征。例如，从受教育者个人来说，他从教育消费中得到了直接的利益，包括个人终身收入的提高、在劳动力市场上选择机会的增加，等等，这部分利益具有竞争性和排他性；但全社会都能从受过良好教育的公民身上获益，包括全社会进行科技开发和产品创新能力的提高、社会文明程度的提高，等等，这部分利益具有公共品的性质。另外，教育承担着培养公民诚实守信等良好美德，并为社会全体成员提供公平竞争机会的任务，因此，教育服务和产品是一种所有公民都有权公平享有的重要产品。从公平价值和分配角度看，教育明显具有公共品特征。然而，由于教育产品存在着一定排他性和达到拥挤点后具有一定竞争性，所以，教育服务不是纯公共品，而应被视为具有公私混合性的“准公共品”。

准公共品特性决定了教育服务和产品的提供必然由政府和市场共同完成。同时，由于教育服务和产品存在层次性（如基础教育和高等教育、



学校教育和在职教育、基础理论教育与应用技术教育，等等），公私混合程度各不相同，所以，应根据具体教育类型的不同确定政府与市场的合理边界，以发挥各自的优势功能。

二 政府在教育领域的合理定位

目前，理论界对于政府在教育领域中的角色定位存在很多不同意见，其中最主要观点就是教育市场化和教育福利化。教育市场化就是要改变计划经济下的教育体制，使教育适应市场经济需求，按市场经济规律运作；教育福利化则认为，教育以教书育人为本职，基本功能是培养人，属于社会福利，不能以营利为目的。

（一）对教育进行科学划分，合理界定政府与市场的边界

实际上，教育市场化和教育福利化的观点都是比较片面的，过度强调某一个方面，会导致教育公平或效率的损失。过度强调福利性，必然导致教育供给质量下降，引起效率损失；相反，过度提倡市场化，完全按市场化运作，则又会导致教育公平性受损。而且，这两种观点都忽视不同类型教育具有异质性的特征，没有正确区分基础教育、高等教育、职业教育以及这些教育内部不同组成部分的不同性质，也就难以正确界定各类型、各等级教育提供过程中市场与政府发挥作用的合理边界。不仅如此，教育投资具有超前性，而回报则明显带有滞后性，投资与回报时间上的分离提高了教育投资风险，如果完全按照市场化运作，必然增加各类型教育市场供给与需求的波动性，不利于长期经济发展。而政府可以利用相关政策引导市场，使私人教育需求与经济发展相一致，为经济发展提供长期、稳定、适宜的具有不同技能的劳动力资源支持。因此，教育的提供应该在政府与市场、福利化与市场化之间找到适度边界。

寻求政府在教育领域中的合理定位实际上就是界定政府与市场，政府与个人，政府与学校之间的作用边界，要在正确区分不同区域、不同类型、不同等级教育特点的基础上，以动态视角确定政府在教育领域的着力点。可以根据不同的标准对教育进行不同划分。根据教育单位法人性质可以把教育分为政府学校和民办学校（或称公立学校和私立学校）；根据教育等级或教育层次把教育分为学前教育、初等教育、中等教育、高等教育，以及普通教育和职业教育等；还可根据区域特征进行划分，如城市教



育和农村教育，发达地区教育和欠发达地区教育，富裕地区教育与贫困地区教育，东部地区教育与中西部地区教育等。政府与市场在不同类型教育上的结合点是不一样的。

教育的社会收益率与私人收益率可以作为确定政府与市场边界的重要依据，它们可以直观地确定教育成本在政府和私人之间的分担系数，以及公共教育资源在各等级、各类型和各地区之间的分配。近年来，国内外学者利用微观数据对我国私人教育收益率进行了深入研究。从计算结果看，我国教育的社会收益率远高于私人收益率^①，这说明，我国教育具有很强的正外部性，教育的主要收益为社会或国家所获得，因此，教育投资应主要由政府或社会进行。同时，教育对私人也有明显收益，因此，私人也应承担部分教育成本。在明确教育成本应在政府和私人之间进行合理分摊的基础上，不同地区、不同等级教育应根据各地区、各等级教育的收益率确定成本分担机制。已有研究表明，农村私人教育收益率明显低于城镇^②，私人教育收益率的差异是构成城乡教育差距的主要原因之一，因此，在教育资源分配上，应引导更多公共资源流向农村，以弥补私人教育投资不足，促进农村教育发展。

我国私人教育边际收益呈递增趋势。尽管不同学者对教育收益率的估计存在差异，但他们所估计的各等级教育收益率变动基本一致^③，即教育

^① 杨新铭、罗润东：《教育、经验、区域因素与人力资本形成——基于 1990 年和 2000 年数据的比较分析》，《山西财经大学学报》2007 年第 5 期；孙志军：《中国教育个人收益率研究——一个文献综述及其政策含义》，《中国人口科学》2004 年第 5 期。

^② 参见孙志军《中国教育个人收益率研究——一个文献综述及其政策含义》，《中国人口科学》2004 年第 5 期。

^③ 陈晓宇、闵维方估算各级教育的私人收益率分别为：初中 3.59%，高中 4.19%，中专 6.76%，大专 4.67%，本科 6.58%；张俊森和赵耀辉估计 1999 年各等级教育收益率分别为：大学及以上 39.8%，技校和职高为 18.9%，高中及以上 28.9%，初中 14.2%；最近的一项研究表明，初中 15.30%，高中/中专 41.62%，大专 63.92%，本科 86.00%。参见孙志军《中国教育个人收益率研究——一个文献综述及其政策含义》，《中国人口科学》2004 年第 5 期；杨新铭、罗润东《教育、经验、区域因素与人力资本形成——基于 1990 年和 2000 年数据的比较分析》，《山西财经大学学报》2007 年第 5 期；陈晓宇、闵维方《我国高等教育个人收益率研究》，《高等教育研究》1998 年第 6 期；Zhang, Junsen and Yaohui Zhao, 2002, "Economic Returns to Schooling in Urban China, 1988–1999", Working Paper, November；罗楚亮《城镇居民教育收益率及其分布特征》，《经济研究》2007 年第 6 期。



等级越高，私人教育收益越高。基于这一事实，在各等级教育中，作为基础教育的小学和初中，所需投入应更多地由政府或社会负担，而高中和高等教育投入可以更多地依赖市场，个人支付的教育成本也可以相应高一些。同样的道理，对于不同类型学校和不同类型专业，也可以依据教育收益率确定成本分担系数。例如，对于师范院校、基础科学专业（如理论数学、哲学、史学等），要与一般院校、应用科学专业加以区别，由政府财政给予更多支持，实行部分福利化，而不能简单地把它们推入市场化轨道。而且，在经济发展的不同阶段上，市场对劳动技能的需求是不同的，政府可以运用财政投入引导私人对技校、职高以及大学不同专业进行选择，使私人教育需求与经济发展一致，避免教育发展的波动与风险。

（二）加强职业培训，建设终身学习型社会

职业教育的目的是培养应用人才和具有一定文化水平和专业知识技能的劳动者，与普通教育和成人教育相比较，职业教育侧重于实践技能和实际工作能力培养。正规职业教育下面将做分析，这里主要论述职业培训。职业培训是按照职业或劳动岗位对劳动者的要求，以开发和提高劳动者职业技能为目的的教育和训练活动，是非学历性的短期职业教育。根据实际情况，可将职业培训分为初级、中级、高级职业培训，不同等级的培训成本应在政府、企业和个人之间进行合理分摊，加速建设终身学习型社会。

其中，初级职业培训往往针对社会弱势群体，如下岗再就业人员、不具备任何专业技能的社会失业人员和农民工，对他们进行职业培训是为了使他们获得一定的谋生手段，避免成为社会和政府负担，同时为我国提供劳动力资源保障，这种培训具有很强的正外部性，因此，应该由政府或社会提供培训经费。这方面，可以借鉴香港的做法^①，由政府资助培训低技能劳动力，使企业获得真正需要的技能，同时促进职业培训学校蓬勃发展。

^① 1992年10月香港专门成立了雇员再培训局，开设特别设计的课程，政府对接受培训的雇员每月发放3400港元的训练津贴，修读夜间课程则每天补贴30港元，受到失业工人的普遍欢迎，当年就有近7000名工人获得再培训。



2006年，江苏、湖南、吉林和青海四省分别下发1.47亿元培训券用于农村务工人员技能培训，使23.5万人受益。对于中、高级职业培训，应根据人力资本专用性，由个人和用人单位分担培训成本，市场化是其发展方向。例如，个人为了谋取更高收入而进行的职业培训，其费用可由个人负担；企业为提高工人整体素质，以求在市场竞争中取胜而对工人进行的职业培训，其费用应由企业承担。当今，人才资源开发被视为企业取胜的重要环节之一，许多国家的企业都非常注重教育投资，尤其是对工人的职业技术培训。美国实行企业、高校和政府三位一体的培训方式，各大中型企业都有培训机构。美国各州纷纷建立了管理人员在职培训局，整合各方力量，不断扩大在职培训人员的数量和范围；在加拿大，许多企业也拥有自己的职业培训中心，它们既负责培训本企业的职工和管理人员，也接受国内外同行业职工的技术培训；在英国，企业有管理培训中心，而且各种学会、研究团体、咨询公司也为企业举办短期训练班或专题研讨会，各地区建有培训中心，主要对企业在职人员进行培训。发达国家的这些培训机构都是从企业生产实际需要出发，采用实用的培训方法和教材，以不断提高管理人员素质。经验表明，我国要建设终身学习型社会，必须强化政府、企业和个人对职业培训的重视，发展职业培训市场。

需要指出的是，在教育领域引进市场机制并不排斥政府作用。实际上，在所有领域，政府都应根据教育发展需要，制定有效教育政策，发挥积极作用。无论是可较多市场化的教育还是应福利化的教育，都必须重视教育资源优化配置和合理利用，重视教育质量提高和教育方式、教育内容创新，使教育能适应社会和市场经济发展需求，而在这些问题上，政府无疑具有不可比拟的优势。

第二节 国际经验和中国教育改革

一 从人口大国迈向人力资源大国

改革开放以来，我国人口素质不断提高，教育发展取得了巨大成就，成为吸引跨国资本流动，促进经济增长的重要因素。从各指标看（见表12-1），小学适龄儿童入学率大幅度提高，已经超过世界整体水平，也



高于高收入国家的平均水平^①。义务教育长足发展，2007年，农村义务教育经费保障机制在全国范围内建立，惠及40多万所义务教育阶段学校，近1.5亿名农村中小学生享受了免除学杂费和免费教科书政策，近1100万名学生还享受了寄宿生生活补助。从2008年秋季学期起，全面免除城市义务教育阶段学生学杂费，共惠及2.59万所城市义务教育学校，2821万名城市中小学生^②。居民人均受教育年限大幅度提高，已经超过8.5年，新增劳动力人均受教育年限在10年以上。高等教育发展迅速，2007年全国高校毕业生比1980年增长了29.4倍，具有大学及以上文化程度人口达到7000多万，其中，从业人员中有高等教育学历的人数已位居世界前列，我国正在加速完成从人口大国向人力资源大国的转变^③。根据世界银行统计，我国大学生粗入学率2000年仅高出低收入国家0.2个百分点，但2005年已逐步接近世界平均水平，远高于低收入国家（见表12-2）。除数量上升外，我国教育质量也在不断提高，小学、中学和高中生师比逐渐下降（见表12-3）。人口素质的显著提高为经济社会快速发展提供了必要支撑。研究表明，我国人均受教育年限每增加1年，经济增长率将提高0.183^④。

表12-1 改革开放以来我国的教育发展

年份	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2007
小学入学率（%）	93.9	96	97.8	98.5	99.1	98.9	99.5
人均受教育年限（年）	4.6*	—	6.25	6.72	7.62	8.01	8.5
高校毕业生数（万人）	14.7	31.6	61.4	80.5	95	239.1	447.8

注：*为1982年数据。

资料来源：根据《中国统计摘要》（2008）整理。

① 根据世界银行的统计，2005年小学入学率，世界平均水平为86.7%，其中高收入国家94.8%，中等收入国家92.8%，低收入国家仅有79.1%。参见国家统计局网站（<http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/gjsj/>）。

② 教育部门户网站（<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level3.jsp>）。

③ 人民网：《教育部部长周济：我国国民人均受教育年限超过8.5年》（<http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104109/6385574.html>）。

④ 赖明勇等：《经济增长的源泉：人力资本、研究开发与技术外溢》，《中国社会科学》2005年第2期。



表 12-2 大学生入学率的国际比较 单位: %

国家和地区	大学生粗入学率			
	2000 年	2001 年	2004 年	2005 年
世界平均	18. 9	25. 6	24. 8	24. 3
高收入国家	56. 9	65. 8	68. 8	66. 8
中等收入国家	18. 4	22. 4	26. 5	27. 2
低收入国家	7. 4	9. 8	9. 1	8. 7
中国	7. 6	12. 7	19. 1	20. 3

资料来源：国家统计局网站 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/gjgj/>)。

表 12-3 改革开放以来各级教育生师比 单位: %

年份	高校	中专	技校	高中	初中	小学
1978	4. 16	8. 98		20. 96	20. 46	27. 98
1985	4. 95	9. 03	16. 28	15. 06	18. 36	24. 87
1990	5. 22	9. 59	13. 17	12. 76	15. 66	21. 93
1995	9. 83	15. 95	15. 35	12. 95	16. 73	23. 3
2000	16. 3	19. 09	14. 71	15. 87	19. 03	22. 21
2004	16. 22	28. 13	19. 1 •	18. 65	18. 65	19. 98
2007	17. 28	31. 39	23. 5	17. 48	16. 52	18. 82

数据来源：根据《新中国五十五年资料汇编》和《中国统计摘要》(2008) 相关数据整理。

教育的迅速发展与教育管理体制改革逐步深化密不可分。当前，政府在教育领域的职能和作用日趋合理，义务教育实行国务院领导，省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施，县级人民政府为主管理的体制，加强了省级政府对义务教育经费投入和教育资源配置的统筹作用，也强调了县级政府对本地区义务教育发展负有主要责任。职业教育坚持实行政府主导、面向市场、多元办学的机制，充分发挥行业、企业的作用，大力推动职业院校与企业密切合作、共同发展。江西、浙江、江苏以及吉林等省政府向农民工、城市下岗失业人员发放培训券，一方面政府积极引导，另一方面充分发挥市场作用，提高劳动者的职业技能。始于 20 世纪 80 年代末的高等教育管理体制改革取得了进展，原国务院有关部门直接管理的 367 所普通高校，改革后有近 250 所实行省级政府管理、地方与中央共建的体



制，克服了部门和地方条块分割、重复办学、资源浪费的弊病。中央和省级政府两级管理，以省级政府管理为主的我国高等教育管理的新体制已经形成^①。此外，一些地区还积极探索招生制度改革，如将重点高中招生名额分配到初中的试点工作取得积极效果。而高考则在增加考试次数、改善考试方法、调整考试内容等方面做了有意义的改革尝试。各省自主命题、高等学校自主招生的范围不断扩大。教育管理法制化成效显著，《民办教育促进法》、《中外合作办学条例》等法律法规相继颁布实施，《义务教育法》等一批重要法律修订和立法前期调研工作逐步推进，并根据《行政许可法》取消了一批教育行政许可项目，使教育行政管理依法进行，政府职能不断转变。

二 教育改革的国际经验

现代意义上的教育改革源于第二次世界大战后，遵循了从促进初等教育到发展高等教育，在高等教育实现大众化后以培养学生创新能力作为发展方向，这种教育改革路径的演化与各国经济社会发展阶段密切相关。1947年，法国《朗之万一瓦隆教育改革计划》以扩大教育机会和提高受较高教育者人口比例为目标，日本战后以办学为中心的教育改革，都是当时社会、经济发展的产物，也为社会经济发展奠定了基础。

20世纪80年代以来，科技革命深入发展，为应对新的需求和挑战，全球范围内大规模教育改革运动再度兴起。1983年，美国国家教育优异委员会发表了《国家在危急中：教育改革势在必行》的报告，以此为起点，1991年布什政府颁布了《美国2000年教育战略》，1993年克林顿政府颁布了《2000年目标：美国教育法》，进行了较为彻底的教育改革，目标是实施优质化教育，培养大学生创新能力，改革教育系统，关注终身学习。日本紧随其后，将教育改革目标锁定为建立终生学习体系，并突出教育个性化、国际化、多样化、信息化等特点。1987年，法国颁布《教育方向指导法》，强调教育是国家优先发展的事业，突出保护青少年受教育权利。在教育“分权”和“现代化”指导下，强化教育要适应社会需求和各类学生不同需要。发展中国家则根据自身发展阶段与实际情况重新

^① 教育部门门户网站（<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level3.jsp>）。



审视和修订基础教育改革政策。1986 和 1992 年，印度政府两次对《国家教育政策》进行修订；1992 年，埃及的《穆巴拉克与教育：对未来的展望》确立了全面规划基础教育改革的指导框架；1993 年，巴西推出《全民教育十年计划（1993—2003）》，进行教育改革的尝试。

比较各国经验发现，无论发达国家还是发展中国家，教育改革几乎都沿着三条主线展开：第一，基础教育福利化，主要由政府出资对居民实施免费教育或义务教育；第二，在高等教育大众化的同时注重创新能力培养，突出教育的个性发展，强调培育学生创造力；第三，教育供给多元化，强调政府在教育供给上负有不可推卸的责任，同时引导社会各种资源提供特色教育，保障居民享有更多选择。

（一）基础教育福利化

1. 基础教育福利化趋势。收入差距、教育投资的长期性和风险性，以及教育外部性等会造成家庭教育偏好差异，如果单纯由市场提供教育，势必造成人力资本不均等，导致收入差距进一步扩大，因此，由政府或社会至少提供部分教育产品既是合理的，也是必需的。“自从第二次世界大战结束以来，就全部经费而言，教育已经成为世界上最重大的事业了。从预算方面来说，在全世界公共资金的支出中，教育经费占第二位，仅次于军事预算”^①。

尽管各国义务教育投资制度并不完全相同，但都采取积极措施推动教育发展。发达国家相继制定并实施公立初等学校和中等学校免费政策，并开始对私立学校和教会学校给予一定补助。英国《1988 年教育改革法》重新强调初等和中等教育的福利性，并直接向公立学校进行年度拨款；法国则强调由国家、省、地方三方面提供办学经费，提高地方对教育经费的投入，并对一些重点发展领域提供更多的教育经费投入。值得注意的是，法国在农村偏远地区普遍建立单班小学和在城市处境不利的社区广泛建立教育优先区。1992 年，俄罗斯的《俄罗斯联邦教育法》规定，国家财政拨款是教育经费的主要渠道，任何时候都不能削弱。许多发展中国家也制定和实施了相似政策。巴西以教育法的形式规定国家教育预算，20 世纪八九十年代，教育政策更向基础教育倾斜。1992 年，埃及教育改革政策

^① 富尔等：《学会生存——教育世界的今天和明天》，教育科学出版社 1996 年版，第 35 页。



明确规定，教育资金的主要来源是国家经费和富人捐赠，而且政府要逐年增加教育预算。印度的教育经费政策则保证中央和邦政府对基础教育的投资比例要达到97%。需要指出的是，在保证政府对教育发展的投入并使其成为教育经费主要来源的基础上，一些国家还强调多渠道筹集教育经费。巴西除通过联邦财政预算来发展基础教育外，还采取社会投资基金、教育促进特别税、彩票税收、社会发展资助基金等形式资助办学。俄罗斯则允许学校通过有偿提供补充教育服务、从事企业经营活动、其他商业活动以及社会集资等途径来获得学校建设和发展资金。

从趋势看，各国通过扩大覆盖范围使教育福利化得到延伸。首先，延长义务教育年限。英、法两国都把提供免费的公立初等教育和中等教育作为教育福利化的最重要问题；1996年，巴西《全国教育方针和基础法》要求逐步实现强制性和免费的中等教育。其次，教育福利化的延伸促使各国调整初、中等教育的学制，出现初、中等教育一体化趋势。美国和日本确立了“六三三”学制，以实现初等和中等教育之间的衔接，英国战后将综合学校确定为中等教育的核心，印度则通过《国家教育政策》推行“十二三”学制。

2. 教育福利化的国际差异。教育投资作为教育发展的一个重要方面受到各国关注，但发展阶段的差异造成各国在教育经费投入、教育投资运行机制上存在很大差别。20世纪90年代以后，各国公共教育支出均有所上升，其中低收入国家增加较多，其次是中等收入国家，高收入国家在2000年以后上升幅度较大，公共教育支出占GDP的比例远高于中、低收入国家与世界平均水平（见表12-4）。美国、法国、以色列是高收入国家的典型代表，而蒙古则在低收入国家中比较突出。除公共教育支出规模的差异外，各国公共教育投资体制也不同。中央集权国家往往以中央投资为主，如法国、埃及；而分权制国家则以地方为主，如美国、德国和印度^①。

^① 1994年，美国初等教育和中等教育公共经费来源中，州政府和地方学区分别占48%和44%，联邦政府仅占8%；1994年，德国州政府和市镇在初等教育和中等教育公共经费来源中分别占77%和19%，联邦政府只占3%；1992—1997年，在全部公共教育支出中，印度邦政府（包括中央直辖区）的教育投入占91%左右，而中央政府的教育投入仅占9%左右。



表 12-4 公共教育经费支出占 GDP 比重的国际比较 单位: %

国家和地区	1991 年	2000 年	2004 年	国家和地区	1991 年	2000 年	2004 年
世界	4.08	4.14	4.59	美国	5.09	—	5.92
高收入国家	4.99	4.82	5.46	阿根廷	3.28	4.6	3.78
中等收入国家	3.89	4.17	4.35	巴西	—	4.3	4.4
低收入国家	2.82	3.09	4.50	白俄罗斯	5.69	6	6
孟加拉国	1.49	2.47	2.47	捷克	—	4.04	4.44
印度	3.65	4.39	3.76	法国	5.55	5.67	5.85
印度尼西亚	0.99	1.36	0.95 *	德国	—	4.46	4.6
伊朗	4.08	4.35	4.72	意大利	2.99	4.57	4.71
以色列	6.48	7.01	6.89	荷兰	5.61	—	5.44
日本	—	3.6	3.61	波兰	5.19	4.83	5.42
韩国	3.78	—	4.63	俄罗斯联邦	3.57	2.94	3.55
老挝	—	1.5	2.33	西班牙	4.15	4.28	4.27
马来西亚	5.12	6.2	6.25	土耳其	2.37	3.46	4
蒙古	11.49	6.67	5.34	乌克兰	6.19	4.17	6.39
巴基斯坦	2.6	1.84	2.3	英国	4.79	4.64	5.41
菲律宾	2.97	3.49	2.72	澳大利亚	4.87	4.82	4.75
泰国	3.09	5.41	4.22	新西兰	6.1	—	6.5
南非	5.92	5.58	5.39	墨西哥	3.83	4.86	5.41

注: * 为 2003 年数据。

资料来源: 国家统计局网站 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/gjsj/>)。

(二) 高等教育大众化与创新能力培养

20 世纪 90 年代以来, 知识经济催化了各国高等教育改革, 尤其是发达国家在高等教育大众化过程中, 强调培育创新型人才, 突出专业化和个性化发展模式, 同时注重与劳动力市场对接以适应市场需求。美国、日本以及欧洲主要国家都进行了各具特色的改革。1995 年, 日本通过《国家技术基本法》后, 科学技术省制定了三期《科学技术基本计划》^①, 将增加科研经费、加大经费投入力度视为实现总目标的关键。1998 年的咨询

^① 第一期为 1996—2000 年, 第二期为 2001—2005 年, 第三期为 2006—2010 年, 中国综合研究中心网站 (<http://crds.jst.go.jp/CRC/chinese/news/news.html>)。



报告《21世纪的大学现状与今后的改革政策》提出，大学、短期大学、高等专门学校，以及不同办学主体的高等学校都要沿着个性化与多样化的目标发展^①。美国高等教育改革的核心是加强政府资助力度，使所有年满18岁的青年都能享有接受高等教育的机会，同时注重培育学生创新能力。政府签署法案向美国1500所学校发放贷款100亿美元，帮助有贷款需求的学生和家庭；动用联邦储备资金向贫困学生特别拨款120亿美元，以提高低收入家庭学生补助金^②。为提高高等教育质量，各州引入教育券，强化校际竞争，改革高教办学形式，增强学校办学特色，更新大学课程，全面提高学生专业学术水平。另外，高校还积极与政府和商界开展合作，并与企业、政府签订定向培养人才协议满足市场需求。

1998年，法国提出“建立高等教育的欧洲模式”，将高等教育目标锁定为使每个学生都能开发自己的能力，发现自己的最佳领域，达到自己的最高水平，加强大学和科研机构合作，通过教学和科研推动知识进步。同时强化教育公平，为贫困学生能获得相同的入学权利提供资金帮助，并给予经济和生活条件较差的优秀中学生进入名牌大学学习的机会。英国在由原精英教育向大众教育转变过程中，在促进教育公平的同时，强化教学质量。表12-5表明，在政府对高等教育各项支出中，教学资本增长最快，其次是研究资本和平等入学支出，说明侧重点主要集中在高等教育质量与教育公平。

（三）教育融资体制多元化

教育融资体制多元化是在强调政府对教育责任的同时，允许社会、私人与机构团体以不同形式参与教育投资，促成学校经费来源多元化。近年来，各国大学中政府拨款占高校经费来源的平均比例，美国公立院校为59.3%，英国大学为55%，法国教育部部属院校为89.5%，德国大学为68.5%，表明政府财政仍是高等教育经费主体。除政府拨款，主要经

^① 所谓个性化，即各高等教育机构，包括本科大学、短期大学、高等专科学校，都应有自己明确的教育与研究理念、目的，在整个高等教育系统中，应显示出自己独特的优势与作用。所谓多样性，就是通过不同层次、不同形式的高等教育机构发挥不同的功能，以满足社会多方面的需求。参见冯霞《日本高等教育改革及其对我国的若干启示》，《广西财政高等专科学校学报》2001年第5期。

^② 崔贞琼：《中美高等教育改革比较研究》，《当代经理人》2006年第15期。



表 12-5 英格兰政府对大学的投资 单位：百万英镑

类别	2002—2003 年	2003—2004 年	2004—2005 年	2005—2006 年	与 2005—2006 年相比 2002—2003 年增长幅度(%)
研究经常性支出	1910	2144	2318	2633	38
研究资本	256	364	453	453	77
教学资本	155	207	377	442	185
扩大高等教育	0	9	21	32	
公平入学	86	119	130	132	53
学生资助	1578	1691	1839	1996	26

资料来源：徐来群、李俊义、王富强：《面向 2010 年的英国高等教育战略规划评析》，《大学教育科学》2008 年第 3 期。

费来源还包括学生缴费，校产收入，私人、社会团体、企业捐赠及招收海外留学生的收入等。

美国大学经费来源多元化有悠久历史，政府教育改革一贯秉承通过政策进行宏观调控，通过经济手段进行市场调节，通过市场中介优化资源配置，实行效率优先原则^①。从表 12-6 可以看出，公立大学经费来源从高到

表 12-6 美国高等教育经费来源构成 单位：%

经费来源	公立大学			私立大学		
	1995—1996 年	1996—1997 年	1999—2000 年	1995—1996 年	1996—1997 年	1999—2000 年
政府财政	50.4	50.5	50.4	16.4	17.1	16.4
学杂费	19.5	19.0	18.5	43	42.4	43.0
校产收入	21.6	22.3	21.6	21.0	22.2	21.0
捐赠收入	5.5	4.9	5.5	14.4	13.5	14.3
其他收入	3.9	3.3	3.9	5.3	4.7	5.3

资料来源：佟欣：《中美高等教育经费来源多元化的比较与分析》，《世界教育信息》2008 年第 9 期。

^① 黄丽：《美英高等教育市场化路线对辽宁高教改革的启示》，《辽宁教育研究》2007 年第 4 期。



低分别是政府财政拨款、校产收入、学费、捐赠和其他，而私立大学则是学费、校产收入、政府财政拨款、捐赠与其他。其中，政府财政拨款、校产收入比重在下降，而学费和捐赠比重在上升，尤其是捐赠上升幅度最大。

自明治维新始，日本教育就以政府为主导。20世纪60年代，国家教育财政拨款一直保持在80%以上，90年代以后则下降到50%左右，近年来一直保持在50%—60%的水平^①。这种转变与日本发展阶段密切相关，体现了日本国民教育观念的改变——由教育投资到教育消费。除义务教育外，日本学校均收学费。统计数据显示，日本大学生的学费和生活费占40—59岁男性职员年均收入的比例1970年以后保持相对稳定，其中在家住宿的国立大学学生为12%—15%，私立学校的学生则为21%—25%；而在外住宿的学生分别基本稳定在22%—25%和31%—36%。此外，校产收入和捐赠也占一定比例，但相对于政府财政拨款与家庭支出则非常小。

英国教育多元化融资体制改革源于高等教育规模不断扩张与教育资源有限供给的矛盾。由于政府大量削减高等教育经费，高等院校不得不借助各种手段筹措办学经费，而政府则以匹配资金的方式鼓励大学多渠道吸收社会资金，鼓励大学与工商界联合，以竞争性契约关系争取政府、企业资金，这些措施使大学确立了市场意识，拓宽了筹资渠道。为了引导高等教育发展，政府改刚性拨款为柔性拨款，并通过确立契约关系加强对大学的控制，而且有效预防了一些大学的不合作行为。大学投融资体制的改革、免费高等教育的终结和教师聘用制的实施，强化了英国教育市场化改革，使大学更加适合市场需要^②。

三 中国教育改革的方向

随着国际竞争日益加剧，经济社会发展加速和居民教育要求不断提高，我国教育面临着很多新的挑战，一些制约教育持续健康发展的体制性障碍亟待解决。目前，在政府和学校的关系上，仍存在政府“一放就乱，

^① 张自强、王颜林：《日本高等教育财政制度改革的特征及趋势》，《中国市场》2008年第22期。

^② 黄丽：《美英高等教育市场化路线对辽宁高教改革的启示》，《辽宁教育研究》2007年第4期。



“一管就死”的现象。由于《学校法》缺位，现代学校制度建设滞后，影响了学校自主管理、自我发展、自我约束机制的形成。一些学校在自主权扩大以后，由于缺乏相应自我约束和内外部监督机制，学校内部管理不规范，反而影响了学校持续健康发展。由于政府定位不清晰，致使当前教育领域经费困难、贫困生增加和大学生就业难等一系列问题逐渐成为社会关注焦点，而解决这些问题只能依靠进一步深化教育体制改革。

（一）合理定位政府在教育改革中的作用

人力资本是经济持续增长的原动力，建设与经济可持续增长相吻合的人力资本孵化器是教育肩负的历史使命，为此，首先要继续完善各级政府教育管理系统。当前，政府对教育的高重心管理模式与计划经济体制相吻合，随着市场化进程加速，这种模式不利于发挥地方办学积极性，也难以适应因社会发展与分化而出现的地区差异。因此，应进一步扩大地方政府权限，中央只负责大政方针和宏观规划。通过权限下放，引导教育更贴近各地实际。

其次，合理定位政府在教育供给中的角色，理顺政府与社会力量之间的关系。在计划经济体制下，教育被完全纳入政府计划调控，形成政府作为教育唯一举办主体的格局。面对日益增长的各级各类教育需求，这种体制一方面加重了政府财政负担；另一方面无法满足劳动力市场需求，限制了各种社会力量参与办学、促进教育发展的积极性与可能性。改革开放以来，我国各类学校的举办主体由一元化向多元化演变，学校的举办者、管理者和办学者逐渐分离。这种变化从客观上有利于更好地动员各种社会资源发展教育，有利于调动办学者的积极性，也有利于政府集中利用财政力量引导私人教育投资与教育市场发展。为此，教育改革应促进教育供给主体多元化，而政府则充分发挥引导社会资源流向的作用，使教育与经济社会发展相一致。同时，政府要加强对教育的监管，保证教育市场可持续发展，完善招生管理、学费管理、奖学金、就业管理等一系列制度建设。

（二）确立公共财政主导的多元化教育投资体制

各国教育改革实践证明，教育的多元受益主体特征决定了投资主体多元化。我国学历教育人口占世界总人口的 25%，而财政性教育支出仅占世界公共教育经费的 1.5%。要化解这一矛盾，就必须在开辟教育融资渠道，多方筹措资金的同时，引入竞争机制，提高教育资源的配置效率。在



这一过程中，政府应发挥主导作用。近年来政府公共教育经费逐年上升，但远落后于经济发展。1999年，财政性教育经费占GDP比重才止住下跌趋势，2006年只有3%，远未达到1993年《中国教育改革与发展纲要》提出2000年达到4%的目标，更低于其他国家（见表12-7和表12-8）。而且，我国公共教育支出占教育经费比重既低于OECD国家，也不及发展中国家，私人支出却远高于上述两类国家（见表12-9）。随着人口红利耗尽，政府教育投资不足将成为经济升级“瓶颈”。为此，必须用法律确保政府教育投资主导地位，同时注重个人、社会团体等作用。

表12-7 1991—2006年我国财政性教育经费 单位：亿元、%

年份	财政性教育经费支出	占总教育经费比重	占GDP比重	年份	财政性教育经费支出	占总教育经费比重	占GDP比重
1991	617.8	84.46	2.84	1999	2287.2	68.30	2.55
1992	728.8	84.06	2.71	2000	2562.6	66.58	2.58
1993	867.8	81.88	2.46	2001	3057.0	65.92	2.79
1994	1174.7	78.90	2.44	2002	3491.4	63.71	2.90
1995	1411.5	75.16	2.32	2003	3850.6	62.02	2.84
1996	1671.7	73.89	2.35	2004	4465.9	61.66	2.79
1997	1862.5	73.57	2.36	2005	5161.1	61.30	2.82
1998	2032.5	68.92	2.41	2006	6348.4	64.68	3.00

资料来源：根据《中国统计摘要》（2008）相关数据整理。

表12-8 2005年世界各国和地区政府教育支出占GDP比重 单位：%

国家和地区	教育支出	国家和地区	教育支出	国家和地区	教育支出	国家和地区	教育支出
中国澳门	14.12	阿根廷	5.19 ^①	韩国	14.2	丹麦	12.21 ^①
孟加拉国	17.05 ^①	委内瑞拉	20.98 ^①	缅甸	14.63 ^③	波兰	11.72
印度	2.36 ^②	白俄罗斯	3.94	巴基斯坦	1.49	罗马尼亚	6.56 ^③
印度尼西亚	3.97 ^①	保加利亚	5.36	新加坡	21.6 ^①	俄罗斯联邦	3.79
伊朗	6.7 ^①	捷克	9.51	泰国	20	乌克兰	6.05
以色列	14.74	德国	0.51	加拿大	1.99	澳大利亚	9.56
哈萨克斯坦	4.33	瑞士	3.92 ^③	美国	2.67	新西兰	20.16

资料来源：国家统计局2007年国际统计数据（<http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/gjsj/2007/>）；其中，①为2004年数据；②为2003年数据；③为2002年数据。



表 12-9 教育经费支出的来源结构的国际比较（2002）

	教育经费支出占 GDP 比重 (%)			教育经费支出中公共与私人支出比例	
	公共支出	私人支出	总计	初、中等教育	高等教育
WEI 平均值	4.2	2.0	5.6 *	78.4:21.6	62.5:37.5
OECD 平均值	5.1	0.7	5.8	92.8:7.2	78.1:21.9
中国	3.3	1.9	5.2	63.7:26.3	

注：表中数据统计口径为外国对教育机构的教育经费支出（不包含企业和家庭教育等支出）。“WEI”是联合国教科文组织“世界教育指标”的英文缩写，表中的数据是阿根廷、智利、印度、印度尼西亚、牙买加、马来西亚、巴拉圭、秘鲁、泰国、突尼斯、乌拉圭等国家的平均值。*引用文献中为该数据。

资料来源：韩民：《教育体制改革与制度创新的展望》，载高尚全主编《未来五年中国经济社会发展报告》，中共党史出版社 2006 年版，第 123 页。

（三）根据教育收益率确定政府教育投资比重

教育自身阶段性特征决定了改革必须兼顾统一性与多样性。我国不同等级教育私人收益率呈递增趋势，因此，可根据教育收益率确定政府对各等级教育的投入比重。

第一，政府是义务教育投资的主导。义务教育的公共产品性质最为突出，公益性也最大，因此，义务教育经费应主要由政府等以非市场方式提供，包括政府拨款、社会组织（团体）和个人自愿捐赠等。

第二，政府、企业与个人合理分担中等教育成本。高级中等教育是从义务教育到高等教育的过渡，包括普通高中教育和中等职业技术教育两类。一般来说，普通高中公共属性（或收益外部性）大于职业技术教育。普通高中给予学生继续教育选择权，这一权利具有较高经济价值，接受高中教育存在潜在经济利益，因此，尽管私人收益小于社会收益，但适当拉开与义务教育收费差距，由个人和政府共同承担教育成本具有合理性。与普通高中相比，接受普通职业技术教育能够使个人直接受益，也增强了劳动力的流动性，因而个人负担较高比例的教育成本是必然的。此外，企业也是普通职业技术教育直接受益者，因为接受过普通职业技术教育的职工能更快地适应工作环境，缩短掌握使用机器的时间；而且，这些劳动力的创新欲望和能力都较强，可为企业带来较高利润，所以，企业也应支付部分成本。政府则应发挥引导作用，使职业教育发展满足经济发展的需要。



表 12-10 表明，OECD 各国中公共财政用于高中的资源远高于职业教育，这说明职业教育经费主要来源于社会，包括企业合作、社会捐助以及学费等。相反，2001 年及以前，我国用于高中的公共教育经费远低于职业教育，而 2002 年以后这一局面得以扭转，但近年来，职业教育经费比重大幅度下降，造成技术人员供给不足。因此，应该促进企业与职业教育合作，引入个人、社会团体等赞助。

表 12-10 OECD 政府财政中中等教育支出构成 单位：%

国别	中等教育总计	高级中学			职业教育		
		公共机构	私人机构	小计	公共机构	私人机构	小计
澳大利亚	100	68.65	21.33	89.98	10.02	0.00	10.02
奥地利	100	91.29	4.93	96.23	3.01	0.76	3.77
丹麦	100	98.36	1.64	100.00	0.00	0.00	0.00
法国	100	76.24	23.35	99.59	0.41	0.00	0.41
德国	100	82.40	7.03	89.43	10.05	0.53	10.57
日本	100	76.44	23.56	100.00	0.00	0.00	0.00
韩国	100	55.74	44.26	100.00	0.00	0.00	0.00
墨西哥	100	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
英国	100	58.74	41.26	100.00	0.00	0.00	0.00
美国	100	94.36	5.64	100.00	0.00	0.00	0.00

资料来源：经济合作发展组织（OECD）数据库（<http://new.sourceoecd.com>）。

第三，确立适当的高等教育体制。我国高等教育已经进入全面改革、大力发展阶段，但政府定位不清，退出过度等问题已成为公众关注的焦点。高等教育高收益特征决定了个人要承担较高教育成本，但并不意味政府完全退出。我国高等教育经费中政府仅占 64.68%，远低于发达国家，说明政府退出存在过度问题。与此同时，社会力量没能及时跟进，而只能由个人填补政府过度退出后的经费缺口，这无疑加重了家庭高等教育投资负担。因此，我国高等教育投融资体制急需多元化改革，以形成政府、个人与企业合理的成本分担机制。

首先，改革政府投资方式。当前政府通过财政拨款将资源直接投入高校，致使资源配置效率低下。依据国际经验，应该变直接投资为间接投



表 12-11 中国教育经费来源结构 单位: %

年份	学校类别	国家财政	社会来源	合计	年份	学校类别	国家财政	社会来源	合计
1997	职业学校	34.32	18.73	53.06	2002	职业学校	24.41	20.73	45.14
	高级中学	30.51	16.43	46.94		高级中学	25.96	28.90	54.86
	总计	64.83	35.17	100.00		总计	50.37	49.63	100.00
1998	职业学校	37.79	27.10	64.90	2003	职业学校	22.17	19.04	41.21
	高级中学	19.40	15.71	35.10		高级中学	27.37	31.43	58.79
	总计	57.19	42.81	100.00		总计	49.54	50.46	100.00
1999	职业学校	36.70	26.56	63.26	2004	职业学校	13.47	12.22	25.69
	高级中学	19.45	17.29	36.74		高级中学	37.75	36.56	74.31
	总计	56.15	43.85	100.00		总计	51.22	48.78	100.00
2000	职业学校	33.48	24.47	57.95	2005	职业学校	8.41	15.29	23.70
	高级中学	21.37	20.68	42.05		高级中学	27.29	49.01	76.30
	总计	54.85	45.15	100.00		总计	35.71	64.29	100.00
2001	职业学校	29.65	21.69	51.34	2006	职业学校	12.42	10.74	23.16
	高级中学	23.96	24.70	48.66		高级中学	41.64	35.20	76.84
	总计	53.61	46.39	100		总计	54.06	45.94	100.00

资料来源：根据《中国统计年鉴》（1998—2008）相关数据整理。

资，变直投学校为直补学生^①，发挥财政资金的杠杆作用，提高高校资金使用效率。

其次，重视企业、社会组织的作用。企业是高等教育成果和教育投资的主要摘取者与受益者之一，因此，应让企业更多地参与高等教育投入，如设立专项奖学金、定向奖学金，帮助偿还毕业生助学贷款等。

^① 直接投入是指国家将其资助高等教育的经费直接分配给高等教育机构或学生，包括直接拨款给高等学校和直接资助学生，前者如国家对高等学校的基本建设拨款、教育经费拨款和科研拨款，后者如奖学金、助学金、教育券。间接投入是指国家将其资助高等教育的费用通过社会中介或非教育管理部门分配、提供给高等教育机构或学生，如以贷款的方式向高等教育机构或学生提供的资助、国家建立学费贷款担保制度和私人资本投资高等教育奖励制度等。



最后，发挥家庭积极性。由于高等教育总体上可视为一种收益内在化的“私人产品或服务”，而且这种服务能给学生带来一定的预期收入和各种非货币性满足，因此，个人应负担部分高等教育成本。原则上，学生个人至少应按教育成本交纳部分学费。而学费确定，应坚持兼顾市场与政府双重调节原则。由于不同学校、不同专业消耗的资源以及学生毕业后获得收益不同，学生入学成绩、课程成本等差异，应允许各高校根据不同情况制定收费标准，政府则通过规定学费上限避免乱收费。

（四）区域经济发展不协调与教育改革多样性

区域经济发展不协调是我国经济发展特征之一，它决定了区域之间教育改革的差异性，从各地区经济社会发展实际出发，坚持统一性和多样性相结合的原则。

第一，经济欠发达地区，特别是落后农村地区，义务教育办学经费应由各级政府负担。自20世纪80年代中期财政分权改革以来，义务教育资金几乎全部由地方政府筹措分配，使财政本就紧张的经济落后地区义务教育经费更加短缺。因此，要使经济落后地区义务教育至少能随全国经济和义务教育发展而发展，在地方财政对当地义务教育负起力所能及责任的同时，缺口应由国家或省级财政统筹解决。

第二，经济发达地区、大中城市适量征收学杂费，缓解办学经费紧张局面。这方面，可以借鉴韩国经验。韩国的免费初中教育首先从海岛和边远地区开始，而大中城市和其他经济富裕地区则实行收费初中义务教育。1993年以后，才在全国范围内逐步实施免费初中教育。

第三，引导私立中小学发展，形成社会参与义务教育的局面。发展私立学校，可以满足家庭差异性教育需求，还可以减轻政府办教育投资不足的压力，形成私立学校之间，私立学校与公立学校竞争，提高教育质量。政府可以对私立学校提供一定财政补助，避免私立学校出现乱收费，有效保障低收入家庭权益，引导私立教育的发展方向，协调私立学校发展的多样性与统一性。

第三节 中国教育改革过程中的问题与解决思路

我国教育长期在计划经济体制下运行，教育改革严重滞后，多年形成



的弊病随着经济社会发展不断显现。而弊病产生的关键在于没能科学界定政府与市场的合理边界，在严重财政约束下政府管得过多，而制度性障碍又阻碍市场功能的发挥。因此，要解决我国教育改革发展中的问题，就必须充分发挥政府与市场各自的优势。

一 拓宽融资渠道，解决教育经费短缺问题

我国是一个发展中大国，人口众多，公共教育投入面临巨大压力，与其他国家相比，教育经费短缺严重。具体表现为政府支出占教育总支出比重低，非政府教育经费来源比重小，与多种所有制相适应的多元教育投资格局尚没有形成。要克服中国教育经费短缺问题，就必须采取符合国情的多元化教育经费筹措模式和全面开放的教育投资政策。教育经费多元化筹措模式就是要改革政府单一办学体制，形成以政府为主的企业、团体和个人共同参与的多元化办学模式，并根据教育阶段性差异，选择不同的教育发展策略与投资政策。

第一，加大政府对义务教育的支持力度，同时引导市场多层次供给。义务教育是国家对全体适龄儿童和青少年强制实施的教育，外部性强，社会收益远高于私人收益，因此，政府应对义务教育负责，保证高质量义务教育的充分供给。但现阶段我国社会分层较为明显，不同家庭对教育质量、教育方向、教育层次等需求存在较大差异，这种需求与义务教育公平性相悖，却为市场供给提供了空间。因此，应在确保政府提供同质、高质义务教育的同时发挥市场作用，增强义务教育的选择性，满足多层次需求。

第二，稳步推进兼顾公平的非义务教育市场化进程。近年来，民办教育，特别是民办高等教育对我国教育事业乃至国民经济建设和社会全面发展做出了较大贡献。实践表明，公办和民办高等教育的相互补充、相互促进、平等竞争，有利于教育筹资渠道多元化，解决教育经费不足问题。在非义务教育市场化进程中，要防止市场化引起部分居民（尤其是低收入阶层）被排斥在非义务教育体系之外的现象。为此，政府要完善奖助学制度，为经济困难学生提供接受非义务教育的机会。

第三，强化职业教育多元发展，确保政府有效引导。相对于普通教育，职业技术教育成本更高，私人收益性也更强、更直接，这就为运用市场机制提供了条件。将民间资本引入该领域，使职业教育办学体制的多元



性和灵活性充分显现，有利于职业教育发展。但现代技术的迅速发展使用人单位对劳动技能的需求加速变化，造成教育的长期性与劳动力市场变化的瞬息性之间的非一致性，因此，需要政府利用相应政策（如教育券）进行前瞻性引导，使职业教育发展与经济社会发展相一致。

二 建立多层次优质教育供给体系，满足学生择校要求

择校是市场经济条件下居民权利意识增强的一种表现。居民不仅有接受教育的权利，还有选择接受什么样教育的权利。另外，随着社会经济发展和文化生活水平提高，居民对高质量和个性化教育的需求越来越迫切，如果需求不能就近得到满足，那么，跨区选择教育服务就成为必然。当前，学生择校之所以成为教育发展中的一个棘手问题，是因为在择校过程中滋生了利用权、钱、关系等交易的腐败现象。但问题关键不是择校，而是择校背后城乡之间、地区之间、校际之间优质教育资源分布不均衡，致使学校领导和教育主管官员掌握着因教育质量差异而形成的巨额“租金”。因此，只有通过建立科学、公正的教育资源分配机制，弥合校际间教育供给质量差距，指导择校取向，规范费用标准，建立合理择校机制，满足居民对教育差异性需求，才能有效避免择校过程中各种“设租”、“寻租”现象。

为此，首先要缩小校际差距，减少因学校质量差异较大所引起的择校。长期以来，先进的硬件设施、优秀的师资队伍以及品学兼优的生源不断循环强化，拉大了重点校与非重点校之间的差距。面对这种差距，有条件的学生会想尽办法选择理想学校，而这些办法可能是“关系网”，付高额择校费，或与工作单位相伴生的特别福利，这些明显违背了义务教育的公平原则。政府决不能仅发展几所重点示范学校，而要努力办好每一所学校，尤其要加大对薄弱学校人、财、物的投入力度，缩小校际差距，努力为义务教育营造公平资源环境。

其次，承认家庭合理的择校自由权，为家长提供多样化高质量的教育服务。当前，我国择校范围比较单一，导致择校过热。要在逐步缩小校际差距的情况下拓展择校空间，通过市场化，发展各种类型的特色学校，如艺术类、体育类、职业类学校等。同时，学校应具备服务意识，为家长提供方便，家长则根据学校提供的不同服务做出选择。扩大选择机会在一定



程度上能缓解择校过热的问题^①。在优质教育资源有限的情况下，家长择校是个人自由和权利的体现，标志着人们选择意识的觉醒。政府要承认这种权利，同时应制定相应制度，保证贫困家庭子女的受教育权利，保证流动人口子女有权利接受与当地居民子女同等的教育，这些都是政府义不容辞的责任，体现最基本的社会公正准则。

三 构建社会资助体系，帮助贫困生顺利完成学业

教育收费制度改革在一定程度上缓解了教育经费不足状况，但在当前居民收入普遍偏低的情况下，也引起贫困生快速增多，且有愈演愈烈趋势。据教育部统计，目前我国仅高校家庭经济困难学生总数就高达 400 多万人，占在校生总数的 20%—25%，其中，家庭经济特别困难学生占在校生总数的 8%—10%^②，单纯依靠家庭不能完成贫困生教育。在发达国家，政府是资助贫困生完成学业的主体，资助方式包括政府助学金和助学贷款。英国大学生可以获得相当于学费的助学金，美国为大学生提供的奖助金为 4656—6948 美元^③，此外，英、美、日等国家还为贫困生准备了主要由政府提供的充足优惠贷款。

就目前来看，要解决我国贫困生问题，首先就要限制过高的学费标准。2000 年美国公立学校生均学费仅占人均 GDP 不到 10%，而我国 2004 年达到 45.31%，占城镇家庭人均可支配收入的 50.78%，农村家庭人均纯收入的 162.94%^④。在制定收费标准时，既要考虑平均教育成本与生均划拨经费差额，又要兼顾居民经济承受能力，还要考虑到专业、学科差异；既要借鉴国外经验，还要结合我国实际，从学费收入比、学费成本比、学费财源比等入手，确定我国收费标准上限和下限，建立科学合理的收费制度。

在此基础上，完善政府主导的奖、助学金制度。助学金一直是我国资助高校学生的主要形式，2007 年教育部推出新大学生资助制度，向 340

① 黄志军：《关于择校问题的比较研究》，《教学与管理》2006 年第 1 期。

② 中国教育新闻网：《如何帮助贫困生走出就业困境》（http://www.jyb.com.cn/cm/jycm/beijing/zgjyb/5b/t20080414_154654.htm）。

③ 中国教育信息网：《学费最便宜最贵的美国大学都在加州》（http://news.e21.cn/html/2008/lxzx/158/20081112095703_1226455023921504716.htm）。

④ 沈百福、王红：《我国普通高校学费分析》，《长春工业大学学报》（高教研究版）2006 年第 12 期。



万名贫困生提供每人每年 2000 元国家助学金，解决贫困生基本生活问题，充分发挥了政府帮助贫困生的作用。但要保证该制度长期化、动态化，随着经济发展调整资助力度与幅度，实现资金专项专用；逐步扩大助学金制度覆盖范围，并向各阶段非义务教育延伸。此外，还要拓宽奖学金资金渠道。据了解，贫困生获奖学金比例只占获奖学生 10% 左右，不能覆盖所有贫困生。因此，奖学金获得条件应向贫困生倾斜，或单独设立“贫困生奖学金”，真正发挥奖学金资助贫困生的作用。而要扩大奖学金覆盖范围就必须多渠道筹集资金，尤其是社会资金。可参照美国经验，政府对进入学校设立各种基金的企业给予相应优惠政策。在助学金体系中，应把勤工助学作为高校资助贫困生的重要途径^①，变无偿资助为有偿资助。一方面可以缓解政府经费不足，还可以锻炼贫困生实践能力，扩大社交范围。另一方面，目前校内勤工助学岗位数量少，工资标准低，不能满足贫困生需要，因此，可以将勤工助学渠道向市场延伸，有条件的高校可以逐步实行弹性学制，允许高校贫困生在保留学籍和学业成绩前提下，休学参加勤工助学。

其次，强化政府主导的助学贷款体系建设，使所有贫困生都能得到相应资助。从表 12-12 可以发现，美、日、英等国家助学贷款所具有的共同特点是：第一，以政府为主导，其中美国有部分银行贷款，但政府基金贷款占贷款总额 90% 以上。第二，贷款覆盖率高，美国近乎所有申请者都可以获得贷款，日本贷款者达到学生总数的 30%。第三，支持力度大，几乎都超过学费数额。第四，还款条件宽松且时限长，英国在年收入超过 1.5 万英镑时才开始还贷，且 25 年后不再追缴；美国则由联邦或州政府赔付 95% 的贷款，月最低还款额只需 50 美元；日本提前还款享受折扣优惠。与此相比，在我国助学贷款发放过程中政府“越位”与“缺位”^②明显。目前，我国仅有 10% 的大学生可以获得助学贷款，不能满足 20% 以上贫困生需要，而且相对于学费而言（公立高校学费在 5000—10000 元之间，民办大学则在 1 万元以上），6000 元的贷款上限也无法满足贫困生学习生活的需要。因此，必须合理定位政府角色，加大担保力度，延长还款时

① 孟新：《论高校贫困生资助体系的完善》，《教育评论》2003 年第 4 期。

② 同屹、程晓娜：《美日韩三国助学贷款比较及对我国的启示》，《国际金融研究》2006 年第 12 期。



限，加大资助力度，减少审批程序，使贫困大学生可以通过贷款完成学业。

除给予贫困生物质资助外，还应关注他们的心理问题，及时辅导贫困生自卑、焦虑、抑郁等负面心理情绪，形成完善的贫困生物质与心理资助体系。

表 12-12 主要国家助学贷款运行模式比较

国家	贷款模式	资金来源	获贷学生规模	年贷款额度	还款模式与年限
美国 ^①	政府担保模式	政府基金（占总量的 90%）	50%	联邦贷款：3650—12746 美元	州政府担保，联邦政府再担保，10—30 年
日本 ^②	无息、有息两种助学贷款	政府财政拨款	30%	公立学校学费 + 1/3 的生活费，或私立学校学费 + 1/4 生活费	无息：10 年 有息：20 年
英国 ^③	政府补助	政府财政拨款	50%	学费贷款 3000 英镑，生活费贷款 3415—4405 英镑	年收入 ≥ 1.5 万英镑 开始偿还，25 年内
中国 ^④	政府贴息商业贷款	银行贷款	10%	< 6000 元	毕业 4—6 年

注：①中国教育信息网：《学费最便宜最贵的美国大学都在加州》（http://news.e21.cn/html/2008/lxzx/158/20081112095703_1226455023921504716.htm）。

②田志龙：《美日助学贷款的模式及对我国的启示》，《郑州大学学报》（哲学社会科学版）2008 年第 4 期。

③内蒙古教育出国留学中心网站：《英国大学 2007 年学费问题全收录》（http://www.cnmma.com/news_play.asp?id=284）。

④田志龙：《美日助学贷款的模式及对我国的启示》，《郑州大学学报》（哲学社会科学版）2008 年第 4 期。

四 深化高等教育体制改革，化解大学生就业难题

随着高等教育发展，大学生就业难成为社会关注焦点。在计划经济体制下，全国实行统招统分的就业政策，居民普遍认为“上了大学就能有一份稳定且收入可观的工作”。但随着就业制度市场化改革，大学生与工作单位开始双向选择，导致部分大学毕业生就业难问题。

（一）大学生就业难问题的成因

大学生就业难暴露了我国教育与劳动力市场双重改革过程中出现的摩



擦性失衡问题，而不是高等教育供给过剩问题。首先，在经济发展过程中，宏观经济形势变化会直接引起就业率变化。在新经济促动下，世界范围内出现“无就业增长”，这种无就业的经济增长在发展中国家，特别是正在进行市场化改革的国家很普遍^①，我国也不例外。失业率上升，大学生找工作的难度必然增加。其次，高校扩招与新增就业下滑背离。在无就业增长背景下，1999年高校开始大规模扩招，3年后，高校毕业生逐年递增，而经济增长所带来的新增就业数量持续下降，这是大学生就业难的第二个宏观方面原因。

造成大学生就业难的微观原因是教育供给与劳动力市场需求脱节和大学生择业观念束缚。随着经济发展，人力资本需求不断变化，特别是新经济到来，对教育提出了新要求。而我国高等教育长期在计划经济体制下运行，政府管得过多过严，无论是课程设置、授课模式，还是培养方式、培养目标以及教材都与市场经济对人才的需求严重脱节，造成劳动力市场供求脱节，引发结构性失业。此外，大学生就业理念过于保守，不能适应市场需求变化。长期以来，政府统招统分的高等教育招生分配制度造成大学生工作预期过高，精英意识明显，精英技能不足。在求职过程中盲目攀比，寻求“白领”职业或工作条件好的职业，而对高级技工、知识蓝领等就业岗位不予理会。当前，农村人才缺口远大于城镇，但受传统就业观念束缚，大学毕业生不愿到农村工作。这些观念问题使相当一部分大学生有业不就，也造成高等教育供求结构失衡。最后，劳动力市场供求信息不畅也是大学生就业难的重要原因。当前，全国统一劳动力大市场尚未形成，劳动力供求信息在用人单位与大学生之间沟通不畅，不能完全发挥劳动力市场配置人力资源的作用，造成大量人力资本闲置。

（二）解决大学生就业难问题的途径

大学生就业难是宏观经济、劳动力市场变革、教育体制与大学生个人多因素合力的结果，要结合现实，综合运用长、短期政策治理这一问题。

1. 发挥政府职能，缓解大学生就业压力。从短期来看，要继续完善劳动力市场，扭转大学生传统择业观念，同时对大学毕业生给予适当岗前培训，缓解大学生就业压力。

^① 宋小川：《无就业增长与非均衡劳工市场动态学》，《经济研究》2004年第7期。



表 12-13 高等教育发展情况 单位: %、万人

年份	GDP 增长率	登记失业率	新增就业	招生数	在校生数	毕业生数
1998	7.83	3.1	357	108.4	340.9	83
1999	7.62	3.1	629	159.7	413.4	84.76
2000	8.43	3.1	564	220.61	556.09	94.98
2001	8.30	3.6	940	268.28	719.07	103.63
2002	9.08	4.0	715	320.5	903.36	133.73
2003	10.03	4.3	692	382.2	1108.6	187.7
2004	10.09	4.2	900 ^①	447.3	1333.5	239.1
2005	10.43	4.2	625	504.46	1561.78	306.80
2006	11.09	4.1	575	546.1	1738.8	377.5
2007	11.9	4.0	590	565.9	1884.9	447.8

资料来源：新增就业为相关各年统计公报数据，①为城镇新增就业，其余数据来自《中国统计年鉴》（2008）。

首先，完善劳动力市场改革，形成统一劳动力大市场。及时、准确、完整地传递劳动力供求信息是劳动力市场的重要功能。因此，应加大政府投入，打破传统以各地人事部门人才交流中心主办的供需见面会为主要形式的“集市贸易”，适应现代经济发展，推进劳动力市场网络化，构建全国劳动力大市场，调整劳动力供求失衡状况。

其次，发挥政府宣传优势，转变传统就业观念。大学生“就业难”，很大程度上并不是真正找不到工作，而是找不到“理想工作”。在严峻的就业形势下，大学生要适应社会发展变化，尽快走出观念误区。无论是大学生，还是整个社会，都要改变对大学生失业的看法，避免毕业生心理压力。这就要求，政府加大宣传力度，在提高家长和社会承受能力同时，降低就业期望；强化大学生就业指导，引导毕业生树立“先就业，后择业，再创业”的新型观念。

最后，为大学生提供免费岗前培训，适应市场需要变化。根据就业市场需求和大学生特点进行适当培训，给在就业过程中处于劣势或暂时找不到工作的大学毕业生提供一个重新学习机会，使他们能够顺利走上工作岗位。



2. 深化高等教育体制改革，解决大学生就业难题。短期政策并不能从根本上解决大学生就业难题，要彻底治理就必须坚持以市场为导向深化教育体制改革，努力创造“终身学习”社会氛围。

首先，推进市场经济建设，保证经济快速、稳定、可持续发展。只有经济发展才能创造出更多就业岗位，同时，促进产业结构升级，创造更多适合大学生知识结构的岗位。

其次，深化市场取向的高等教育体制改革。由于劳动力市场结构性失衡，经济发展不一定能够带动就业增加，为此，高校要准确地预测社会经济发展对人才需求的影响，对专业、课程设置不断调整。而这就要求高校必须以市场为导向，改革高等学校培养模式，深化教学改革，积极推进素质教育，加强大学生能力培养和创业教育。

最后，改革高等教育体制同时，还应注重加强整个社会职业培训体系建设，促成终身学习氛围，使各类型人才能够及时调整自身知识储备和人力资本类型，适应社会经济发展变化要求。

第四节 兼顾公平和效率的尝试——教育券

前面分析表明，政府是教育的主要供给者，以确保教育的公平。但仅仅关注教育的公平是不够的，还要关注公共教育资源的使用效率和教育质量。为提高教育质量，改进教育投资效率，部分国家逐步将竞争机制引入教育领域，取得了较好效果。教育领域引入竞争就是让各级各类学校为争取政府（公共教育经费）和非政府（民间）教育资源展开竞争。为了获得更多教育资源，学校必须在教学水平、教学内容、教育设施等方面下工夫，提高教学质量，增强办学特色，吸引学生与家长，这就会大大提高教育体系投资效率。当前，教育券是运用最广泛，取得效果较好的一种教育改革尝试。因为，教育券既没有放弃政府在教育供给中的责任，同时又提高了教育资源的使用效率，兼顾了公平与效率。

一 教育券的由来

1955年，弗里德曼提出了“教育券”（school voucher）概念，建立了自由市场模型，期望通过“教育券”引发公立学校和私立学校竞争，迫



使公立学校改革，打破公立体系的教育垄断，提高教育资源配置效率，促进教育质量整体上升。皮斯克和怀斯曼将弗里德曼自由市场模型发展为收入关联模型，强调市场中教育供给者与需求者各自的自由选择权，同时认为，当学费标准高于教育券货币价值时，高收入家庭面临的门槛低于其他家庭。詹克斯的补偿模型进一步强化了教育券的社会公平功能，他认为，除基本教育券外，因经济条件不佳而在市场选择中处于劣势的学生应获得补偿性教育券，而大量招收贫困家庭子女入学的学校也应得到额外资助。莱文则提出了中学（secondary school）后教育阶段教育券模型，提出教育券应具有终身效力。在终身学习背景下，成年学生个性化要求迫切，而教育券在刺激教育多样性和增强学生主体地位方面又具有明显优势，所以，莱文认为“教育券在很大程度上更适合于中学后教育领域”^①。

实际上，教育券的核心是通过教育选择和教育竞争提供优质高效的教育服务，是把市场经济中有益于组织优化、服务优化和效益优化的机制引入教育领域，通过优化配置教育资源，最终优化整个教育系统，培养高素质人才。实现这一机制有赖于政府职能转变，即政府不再直接提供教育服务，而是通过政府规制对学校进行资格认证，给受教育者发放足额教育券，确保教育竞争市场的完善。具体做法就是，政府以凭证形式（教育券）直接给予受教育者一定数额补贴，受教育者手持“教育券”选择自己满意的学校，而可供选择的学校既可以是公立的，也可以是私立的。学校通过吸引教育券来获得公共教育经费，这就迫使学校不断提高教育服务的质量。对于一地或一国教育来说，竞争借助于教育券的流通进行，体现了自由竞争原则，有利于促进教育按自身规律发展。

二 教育券的发展历程、特征与趋势

（一）美国实施教育券的效果

在经历了30年（1961—1991）教育质量下滑以后，借助1985年《教育机会均等法案》，1989年《教育优异法》以及1990年《美国2000教育改革法案》等政策法规的推动，教育券在美国最终走向实施。比较典型的包括密尔沃基市的补贴性教育券、佛罗里达州竞争性教育券以及弗

^① 陈立：《西方高等教育视野中的教育券问题》，《外国教育研究》2004年第3期。



蒙特州和缅因州的扩充性教育券三种。

从实施效果看，补贴性教育券满足了低收入家庭的择校愿望，而面临教育券竞争压力的学校，学生成绩显著高于其他学校，竞争压力促进了公立学校内部改革，提高了公立学校质量。竞争性教育券使佛罗里达州公立学校有了较大改进，据调查，绝大多数教师认为，该项目在很大程度上提高了公立学校教育质量，同时，在提高学生测试成绩上，面临教育券竞争的学校的努力程度明显高于临近其他学校^①。弗蒙特州和缅因州教育券项目在弥补公立学校数量不足，向居民提供平等教育机会等方面卓有成效。对学校生均经费、学生家庭贫困状况和学生组成（城市家庭和乡村家庭）等因素和教育券带来的择校对学生成绩的影响进行对比，结果教育券对学生成绩影响最大，说明教育券在提高学生成绩上具有较大作用。同时该项目还提高了学校质量，并节约了州教育财政支出。研究显示，教育券计划在没有增加教育经费的情况下使生均成绩提高 3.432 分，仅此就为弗蒙特州和缅因州节约 3 亿美元。

（二）教育券在其他国家的发展

尽管教育券思想源于美国，但较早进行实验的则是智利。1980 年，作为整套“逐步取消政府管制的自由市场改革”之一，智利开始实施覆盖全国中小学的教育券政策。结果表明，学生及家长择校机会扩大了。不过，从教育券受益更大的是社会经济背景较好的学生^②。为了给学生提供更多教育机会，哥伦比亚于 1992 年在中等教育阶段推行由中央与地方联合管理（中央 80%，地方 20%）、强调社会公平、关注低收入家庭学生，具有“限制性”和“排富性”的教育券。实施教育券后，私立学校资源得到充分利用，解决了中学生人数较多与公立中学数量有限的矛盾，使不同社会背景的学生享有平等受教育机会，同时加速了私立学校发展^③。危地马拉实施教育券制度后，女童入学率有较大提高，成绩也明显进步^④。可见，合理运用教育券可以为贫困家庭提供平等的受教育机会，提高学生

① 张璇：《美国公共教育券的案例研究》，《教育发展研究》2005 年第 6 期。

② 周琴：《智利教育券政策述评》，《比较教育研究》2007 年第 4 期。

③ 王淑芹：《哥伦比亚教育券计划透视》，《上海教育科研》2003 年第 8 期。

④ 崔海军：《国外教育券理论与实践对我国基础教育的启示》，《齐齐哈尔大学学报》（哲学社会科学版）2006 年第 3 期。



入学率，降低辍学率，改善学生成绩，优化教育资源配置。

尽管各国选择教育券模式有所不同，但基本都秉承以下原则。首先，确立严格的法律约束，保证教育券实施，并且根据实施情况不断对相关条款做出调整和修正，使教育券逐渐合理。其次，设定严格的准入制度，对参加教育券项目的学校、家庭以及相关学生进行考核。最后，成立专门管理机构制定详细计划，并监督计划实施。

（三）教育券的发展趋势

截至 1996 年，已有 20 多个国家实施教育券政策。近年来，实施教育券的国家数量还在增多，澳大利亚、印度等国也在扩大宣传。已经实施的国家，教育券在不断完善，竞争性与公平性不断得到合理统一。2003 年，美国众议院批准哥伦比亚特区税收支持教育券计划，帮助特区学生选择上私立和教会学校；2004 年，联邦教育券计划在参议院获得通过，成为美国历史上第一次由联邦资金资助的教育计划^①。与此同时，教育券逐渐由基础教育向高等教育延伸。2000 年和 2001 年，荷兰相继在高等教育领域进行两个教育券实验，并计划大规模推广相关政策。2005—2006 学年，美国科罗拉多州正式实施第一个针对普通大学生的教育券计划，政府对高等学校不再直接拨款。该计划一方面促进了公立大学竞争，充分利用了现有高等教育资源和经费；另一方面也加大了对私立大学的支持力度^②。

三 我国教育券的实施状况

我国教育不均衡发展状况非常严重，其中城乡教育差距、地区教育差距、弱势群体教育以及高等教育结构不合理等更是备受关注。据统计，1996 年城镇居民文教支出是农村的 2.81 倍，而到了 2006 年则达到 3.73 倍^③；2000 年，我国 2000 万农民工子弟中有 9.3% 失学，近半数适龄儿童

^① 贺武华、杨建超：《从“一州两市”到“联邦计划”：美国公立教育券发展简述》，《内蒙古师范大学学报》（教育科学版）2008 年第 1 期。

^② 夏焰、林群：《美国科罗拉多州的高等教育券计划及其启示》，《外国教育研究》2007 年第 3 期。

^③ 杨新铭、周云波：《技术进步与人力资本对城乡收入差距的作用——基于我国 1995—2005 年分省数据面板分析的实证研究》，《山西财经大学学报》2008 年第 5 期。



不能及时入学^①。教育不均衡发展违背了教育权利平等与教育机会均等两大教育公平性原则。与此同时，教育资源配置效率低，教育质量差也是人们经常诟病的话题。实践表明，引入教育竞争，特别是在全国范围内推行具有“限制性”和“排富性”教育券可以改善教育不均衡发展局面，增加教育供给，提高教育投资效率。

自2001年浙江长兴县首先进行“教育券”实践以来，湖北监利、山东沾化、云南大理、山西左权等地相继开展了地方性实验，各地根据当地特点，发展出不同类型的教育券，包括以贫困家庭学生为对象，旨在减轻或消除贫困家庭学生入学经济压力的“救助型教育券”；以民办学校学生和职业学校学生为对象，旨在引导学生入读民办学校和职业学校，扶持民办教育和职业教育发展的“诱导型教育券”；以某些特殊群体为对象，旨在提高公共资源利用效率的“效率型教育券”等。

实践表明，教育券在教育发展过程中发挥了积极作用。第一，保障弱势群体受教育权利得以实现。“教育券”制度将政府教育补贴直接发给资助对象，使处境不利的弱势群体真正受益，受教育权利得到实现，促进了学生公平竞争。第二，促进私立学校发展。教育券使学生和家长充分享有教育选择权，面对学生，私立学校与公立学校地位相同，有利于公立学校提高教育质量和效率，也有利于促进私立学校的发展，促进私立学校和公立学校公平竞争。第三，推动教育发展。在教育券制度下，学校可以制定不同的收费标准，而学生和家长领到教育券后可以根据自身需求与经济条件选择学校^②，从而促进教育与经济社会发展相一致。

尽管“教育券”制度具有很多优点，但在中国普遍推行还有一定困难。首先，低质教师形成的特殊利益团体在面对教育券所带来的竞争时，会以各种理由反对实施教育券；其次，当前政府为教师建立财政直接拨款的工资账户系统，作为教师福利保障机制，与教育券思路相悖，而要取消这种例行划拨体系面临很大阻力；最后，地区间经济发展不平衡将严重阻

^① 吴琳、王顺洪、李敏：《我国农民工子女义务教育问题——基于教育券的分析》，《湖南农机》2007年第5期。

^② 中央教育科学研究所教育发展研究部编：《教育热点问题》第1辑，安徽教育出版社2005年版，第198页。



碍教育券大面积统一推广。因此，“教育券”必须与国家财政制度、人事制度、社会保障制度等相配合才能真正发挥应有作用。

参考文献

1. 吴鸣：《公共政策的经济学分析》，湖南人民出版社 2004 年版。
2. 孙志军：《中国教育个人收益率研究——一个文献综述及其政策含义》，《中国人口科学》2004 年第 5 期。
3. 杨新铭、罗润东：《教育、经验、区域因素与人力资本形成——基于 1990 年和 2000 年数据的比较分析》，《山西财经大学学报》2007 年第 5 期。
4. 陈晓宇、闵维方：《我国高等教育个人收益率研究》，《高等教育研究》1998 年第 6 期。
5. 罗楚亮：《城镇居民教育收益率及其分布特征》，《经济研究》2007 年第 6 期。
6. 赖明勇等：《经济增长的源泉：人力资本、研究开发与技术外溢》，《中国社会科学》2005 年第 2 期。
7. 崔贞琼：《中美高等教育改革比较研究》，《当代经理人》2006 年第 15 期。
8. 黄丽：《美英高等教育市场化路线对辽宁高教改革的启示》，《辽宁教育研究》2007 年第 4 期。
9. 张自强、王颜林：《日本高等教育财政制度改革的特征及趋势》，《中国市场》2008 年第 22 期。
10. 黄志军：《关于择校问题的比较研究》，《教学与管理》2006 年第 1 期。
11. 沈百福、王红：《我国普通高校学费分析》，《长春工业大学学报》（高教研究版）2006 年第 12 期。
12. 孟新：《论高校贫困生资助体系的完善》，《教育评论》2003 年第 4 期。
13. 闫屹、程晓娜：《美日韩三国助学贷款比较及对我国的启示》，《国际金融研究》2006 年第 12 期。
14. 田志龙：《美日助学贷款的模式及对我国的启示》，《郑州大学学报》（哲学社会科学版）2008 年第 4 期。
15. 宋小川：《无就业增长与非均衡劳工市场动态学》，《经济研究》2004 年第 7 期。
16. 陈立：《西方高等教育视野中的教育券问题》，《外国教育研究》2004 年第 3 期。
17. 张璇：《美国公共教育券的案例研究》，《教育发展研究》2005 年第 6 期。
18. 周琴：《智利教育券政策述评》，《比较教育研究》2007 年第 4 期。
19. 王淑芹：《哥伦比亚教育券计划透视》，《上海教育科研》2003 年第 8 期。



20. 崔海军：《国外教育券理论与实践对我国基础教育的启示》，《齐齐哈尔大学学报》（哲学社会科学版）2006年第3期。
21. 贺武华、杨建超：《从“一州两市”到“联邦计划”：美国公立教育券发展简述》，《内蒙古师范大学学报（教育科学版）》2008年第1期。
22. 夏焰、林群：《美国科罗拉多州的高等教育券计划及其启示》，《外国教育研究》2007年第3期。
23. 杨新铭、周云波：《技术进步与人力资本对城乡收入差距的作用——基于我国1995—2005年分省数据面板分析的实证研究》，《山西财经大学学报》2008年第5期。
24. 奚琳、王顺洪、李敏：《我国农民工子女义务教育问题——基于教育券的分析》，《湖南农机》2007年第5期。
25. 中央教育科学研究所教育发展研究部编：《教育热点问题》第1辑，安徽教育出版社2005年版。
26. 富尔等：《学会生存——教育世界的今天和明天》，教育科学出版社1996年版。
27. 冯霞：《日本高等教育改革及其对我国的若干启示》，《广西财政高等专科学校学报》2001年第5期。
28. 徐来群、李俊义、王富强：《面向2010年的英国高等教育战略规划评析》，《大学教育科学》2008年第3期。
29. 佟欣：《中美高等教育经费来源多元化的比较与分析》，《世界教育信息》2008年第9期。
30. 韩民：《教育体制改革与制度创新的展望》，《未来五年中国经济社会发展报告》，中共党史出版社2006年版。
31. Zhang, Junsen and Yaohui Zhao, 2002, “Economic Returns to Schooling in Urban China, 1988 – 1999”, Working Paper, November.



第十三章 公平、高效医疗卫生服务提供

在现代国家，保障居民健康已成为政府的一项重要责任。对公民而言，健康权则是一项基本权利。居民健康保障不仅是现代国家政府公共管理的重要内容，同时也是政府获取民意的重要手段。实践证明，一个国家居民的健康水平在很大程度上取决于该国的医疗卫生体制。那么，一个国家如何建立公平高效的医疗卫生体制呢？政府如何使公民享受到公平、高效的医疗卫生服务，从而有效地保障全体国民的身体健康呢？本章将就这些问题进行探讨。

第一节 医疗卫生服务的经济特性

一 导言

健康是人的基本权利，是生活质量的基本衡量标准，也是经济社会发展的目的之一。20世纪70年代后，许多国家将改善健康的努力置于基本人权框架之内，并同当地的经济、社会和政治发展需求相协调。1983年，我国政府承诺响应世界卫生组织提出的“2000年人人享有卫生保健”战略目标。1988年，我国政府把“2000年人人享有卫生保健”纳入社会经济发展总体目标，使卫生事业与经济发展同步。中国共产党十六届六中全会出台的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》继续强调：加强医疗卫生服务，提高居民健康水平。十七大报告明确指出新时期医疗卫生事业的总体目标：人人享有基本医疗服务，建立基本医疗卫生制度，提高全民健康水平。

实现上述目标，首先需要建设一个公平、高效的医疗卫生服务供给体系。按照医疗卫生服务的内容，可以将其划分为四类：预防服务、保健服



务、康复服务和医疗服务。预防服务主要包括预防科学研究、健康教育、营养干预、免疫计划等；保健服务主要是为健康者提供健康服务；康复服务是为促进病、伤、残者的功能康复而提供的医学服务；医疗服务是指对各类大小疾病的诊断和治疗服务。人类面临的挑战始终是以有限资源来满足无限的需求，医疗卫生领域同样如此。那么，什么是配置医疗服务资源的有效手段呢？

医疗卫生领域具备市场运行的四大基本要素：商品（服务）交换的场所、供需双方、可供交换的商品（服务）和交换商品（服务）的媒介——价格。所以，在医疗卫生领域，市场是客观存在的^①。从世界各国医疗卫生服务体系看，市场机制一直是配置医疗卫生资源和服务的基本手段。在我国，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，医疗卫生服务市场已经开始成形。但是，医疗卫生资源和服务的配置机制还存在着很多问题，并且带来了诸如“轻预防、重治疗”、“看病难”、“看病贵”等医疗资源配置不合理和医疗服务分配不公平现象。

那么，如何才能为居民提供公平、有效的医疗卫生服务呢？为了回答这个问题，需要分析，在有限的社会资源中应该投入多少到医疗卫生领域中？投入的医疗资源如何在四类医疗卫生服务中配置？医疗服务市场究竟有哪些行为主体，其主要特征是什么？各行为主体参与市场竞争的机制如何？政府在市场中的地位和作用又是什么样的？

二 医疗卫生服务市场的供需特征

（一）医疗卫生服务市场的产品特征

医疗卫生服务市场与一般商品市场一样，具有可供交易的产品或服务，存在供方和需方两个主体。但不同的医疗卫生服务具有不同的性质，卫生监督、执法、监测、管理和健康教育等具有纯公共品性质，这些服务在被消费时不具有竞争性；计划免疫、妇幼保健、传染病和地方病防治等具有准公共品性质，这类服务在消费上具有一定的竞争性；个人医疗诊治和康复则具有私人品的性质。

^① 程晓明等：《卫生经济学》，人民卫生出版社2007年版，第68页。



世界发展报告^①依据医疗卫生服务的内容和经济学特征将它分为三类：第一类是公共卫生服务，属于公共品，即不论人们的收入水平如何，都应该消费或得到的公共卫生保健服务，包括对重大疾病，尤其是地方病和传染病的预防、监控和医治；对食品、药品、公共环境卫生的监管以及相关的卫生宣传、健康教育、免疫接种等。第二类是基本临床医疗卫生服务，主要包括孕产妇围产期卫生服务、儿童预防保健、计划生育服务、小伤小病的治疗等这一类医疗服务。第三类是随意选择的临床医疗卫生服务，主要包括重大疾病的治疗，例如心脑血管疾病、糖尿病等疾病的治疗和康复，这类医疗卫生服务属于私人物品。

医疗卫生服务市场中的产品具有如下特征：

(1) 医疗卫生服务市场的产品主要以服务形态存在，只能通过与销售者的直接接触进行购买^②。由于医疗服务产品的生产和消费在时间和空间上的一致性，其生产和消费受到地理范围的影响和限制，其市场范围受到接受服务的方便程度的影响。

(2) 在医疗卫生领域，存在着大量的公共品和准公共品，由于这类物品的非竞争性和非排他性，完全依靠市场供给将导致供给总量的不足。

(3) 卫生产品的最终产出是以人们健康水平的改善为目标，并以改善程度为衡量标准。但众所周知，医疗服务产出是无法用客观数据直接衡量的。医疗需求是从人类对身体健康的需求、甚至是生命的留恋中衍生出来的，人们在患病需要得到医疗服务时，常常没有再次选择的机会。

(4) 人类是共同生活的群体，很多疾病会在人群中传播，只有人类整个族群的健康才能使得健康努力得以维持。也就是说，一个社会中只有群体居民健康水平的改进才能保证每一个个体的健康，因此，医疗服务产品的供给不仅要追求效率的提高，还要追求公平性的提升。

(二) 医疗卫生服务市场的需求特征

对于医疗卫生服务的需求，可以从需求主体的角度划分为以下三个层次：

① 参见世界银行《1993年世界发展报告：投资于健康》，中国财政经济出版社1993年版。

② Gaynor, M., 1994, "Issues in the Industrial Organization of the Market for Physician Services", *Journal of Economics & Management Strategy* 3: 211 - 255.



(1) 从个人角度看，在医疗卫生服务市场上，几乎每个个体都有医疗卫生的需要。个人医疗卫生需求包括：预防、保健、治疗、康复、健康知识等。

(2) 在社会层面，为了保障健康环境的稳定性，社会存在着对医疗卫生的需求。社会医疗卫生需求包括环境卫生、传染病控制、水等公共卫生物品的卫生维护。

(3) 在国家层面，从现代国家的运行经验看，国家亦存在着对于医疗卫生的需求，体现为国家对国民整体健康的维护，如突发性传染病的预防与控制、各类慢性疾病的控制、婴幼儿死亡率控制、孕产妇死亡率控制、儿童营养促进等。

与一般商品的需求相比，医疗卫生服务需求具有以下特殊性：

(1) 需求的不确定性。患病是一个概率性事件，很难预测某个人具体的患病时间、疾病类型及严重程度，个体对医疗服务的需求具有不确定性。不过，对于群体而言，疾病的发生有一定的规律性，可以通过人群的患病率或就诊率来反映卫生服务的需求。

(2) 消费者信息缺乏。医疗服务是具有高度专业性和技术性的服务，患者很难掌握复杂的医疗信息，没有足够的能力来做出自己的消费选择。当患者咨询医生时，他们在很大程度上把“诊断和治疗”的决策权委托给了医生，医生成为了他们的代理人。

(3) 需求的被动性。由于消费者的信息缺乏，因而在医疗服务的选择上，医生处于主动地位。他们作为患者的代理人为患者选择服务，消费者往往只是被动地接受医生为他们所选择和提供的服务。

(4) 偏好的异质性。消费者所偏好的治疗方式是不同的，他们会寻找行医模式与其偏好最相符的医生，这在一定程度上加剧了医生在市场上的主导地位。

(5) 支付的多渠道性。由于医疗服务需求的不确定性和高风险性，消费者往往需要通过消费信用（如医疗保险）来降低疾病带来的财务风险。医疗保险的介入，在一定程度上弱化了医患双方的直接经济联系，使得患者没有足够的动力去关心医疗服务的成本。而且，由于患者所面临的医疗服务边际成本下降，他很可能消费比费用自付情况下多得多的医疗服务，即存在需方道德风险问题。



（三）医疗卫生服务市场的供给特征

由于医疗卫生服务需求的多样性，各国医疗服务提供体系均由多层次的医疗卫生服务提供者所组成，包括各类医疗、卫生、保健和康复机构。其中既有私立的，也有公立的；既有营利性的，也有非营利性的，主要包括公立医疗卫生服务机构、私营营利性医疗卫生机构和第三方机构。公立医疗卫生服务机构由政府投资兴办，主要承担基本医疗服务的供给。私营医疗服务机构由私人创办，主要承担特需服务和专业服务的供给。第三方机构指除政府和企业之外的组织或部门，包括志愿团体、社会组织、民间协会等兴办的医疗卫生机构。第三方机构大多坚持自助、互助的原则自主解决问题，以社会弱势群体和边缘群体为服务对象。

由于医疗卫生服务的特殊性，医疗卫生服务供给除了具有一般商品的供给特征外，还存在明显的特殊性：

（1）供方主导性。在生产和提供医疗卫生服务，尤其是医疗服务的过程中，由于高度技术性和供需双方的信息不对称，消费者难以对自己的需求拥有主权地位，供给方处于主导地位，成为需求方的代理人。

（2）垄断性。由于医疗服务产品的特殊性，医疗服务生产领域具有较高的专业性、技术性及其他进入障碍。在我国，提供医疗卫生服务的机构多为政府举办的公立性机构，按照区域规划进行设置，具有一定的供给特权和区域垄断地位。

（3）外部效应。疾病的预防和治疗具有明显的正外部性，而疾病的蔓延则具有明显的负外部性。

（4）大多数医疗卫生服务供给者并不以利润最大化为主要经营目标。很多医疗服务机构为非营利性机构，这些机构不以营利作为主要生产目的，而以实现社会职能，最大化社会效益为主要目标。即便是营利性医疗机构也并不完全以利润最大化为目标选择，为了长期的收益，它们还需要考虑病人的福利或自身的声誉。卫生经济学家普遍认为，不能仅仅依据利润最大化模型分析医疗卫生领域供给者的行为^①。

^① Mc Guire, T., 2000, "Physician Agency", In *Handbook of Health Economics*, Volume 1A, edited by A. J. Culyer and J. P. Newhouse, pp. 461 - 536, Amsterdam: North Holland.



三 市场机制在医疗卫生服务资源配置中的作用

基于市场机制的调节，医疗卫生服务供需双方的交易活动能够自发地走向均衡，完成资源的最优化配置吗？下面将从个人医疗卫生服务市场、社会医疗卫生服务市场、国家医疗卫生服务市场三个层面来分析医疗卫生服务市场运行的特征，探寻每个层面市场机制作用的可能结果，弄清市场在其中所发挥的作用。

首先分析个人医疗卫生服务市场（见表 13-1）。在这个市场中，医疗卫生服务的需求者主要是个人。他们基于自身需要，获得必需或特需的预防服务、保健服务、治疗服务、康复服务及健康知识等医疗卫生产品。在这些产品或服务中，有些外部性很强，如一些基本的预防服务，对整个社会的效益超过了消费者个人所得的效益，所以，消费者的需求量小于社会最佳需求量。政府基于社会整体健康维护的目的，往往免费提供这些基本的预防服务，如表 13-1 中 p1 所示。基于一些特殊职业、特殊岗位人群（如宇航员、运动员）的工作性质，社会往往为他们提供免费的保健、医疗和康复服务，如 p2—p4 所示。除了一些外部性很强的服务外，个人需求的产品往往具有私人物品的显著特征，如特需的预防、保健、康复服务及个人医疗服务。由于医疗卫生服务的技术性，在这些领域，消费者与提供者相比往往处于信息劣势。一些提供者为了自身利益的考虑，可能会为需求者提供不必要或不合理的医疗服务，典型的如 p8 所示。医疗服务提供中的“供给诱导需求”现象一直是卫生经济学家们关注的热点问题。

医疗卫生服务领域的不完全竞争性同样不容忽视。虽然消费者可以选择向公立机构、营利性医疗机构或第三方组织购买特需的保健、康复和医疗服务，但是，很多特需医疗卫生服务提供机构具有自身的特色和定位，医疗卫生服务往往是垄断竞争的。并且，政府的准入限制也使得一些领域具有垄断性。如特需预防服务一般由政府指定机构提供，具有一定的垄断性，如 p6 所示。在一些国家，作为医疗服务提供主体的医院多为政府举办的公立性机构，按照区域规划进行设置，本身具有一定的供给特权和区域垄断地位，如 p8 所示。不完全竞争性尤其是垄断的存在，影响了市场机制作用的发挥，导致资源配置的低效率，卫生资源的可得性和服务质量也受到影响。



表 13-1 个人医疗卫生服务需求与供给（上）

需求 供给		个人医疗卫生服务需求的主要内容				
		预防	保健	治疗	康复	健康知识
供 给 方	政府机构免费提供	p1	p2	p3	p4	p5
	公立机构收费提供	p6	p7	p8	p9	p10
	营利性市场机构（公司性质）	p11	p12	p13	p14	p15
	社会第三方机构	p16	p17	p18	p19	p20

表 13-1 个人医疗卫生服务需求与供给（下）

	交易的主体与内容	市场交易中存在的问题
p1	政府面向全体公民免费提供基础预防，如免费发放脊髓灰质炎糖丸、卡介苗接种等	—
p2	政府对特殊职业、特殊岗位的人群提供免费保健服务，为孕期妇女提供孕产期保健	—
p3	政府对特殊职业、特殊岗位的人群提供免费医疗服务	—
p4	政府对特殊职业、特殊岗位的人群提供免费康复服务	—
p5	政府面向全体公民免费提供基本卫生常识	—
p6	针对特殊需要人群，提供收费服务，如公立机构（包括医院、卫生防疫站等）收费提供流感、乙肝、甲肝疫苗接种等服务	存在供给诱导需求的可能性；市场具有垄断性
p7	针对特殊需要人群，提供收费服务，如公立机构（包括医院、妇幼保健院等）提供的青春期保健、更年期保健等服务	存在供给诱导需求的可能性
p8	公立医疗机构，主要是公立医院对于大小疾病的诊断和治疗	存在供给诱导需求的可能性；城市一级市场是垄断竞争的；县乡一级垄断性更强
p9	公立机构收费提供的特需康复服务	消费者处于信息劣势；在利益驱使下存在供给诱导需求的可能性
p10	—	—
p11	营利性市场机构提供的特需预防服务，如私立体检中心提供的有偿体检服务、一些机构提供的特需预防接种，如出国人员疫苗接种	○



续表

	交易的主体与内容	市场交易中存在的问题
p12	营利性机构提供的私人特需保健服务，如私人诊所提供的牙科保健服务	消费者处于信息劣势；在利益驱使下存在供给诱导需求的可能性
p13	营利性机构，主要是民营营利性医院提供的疾病诊疗服务	消费者处于信息劣势；在利益驱使下存在供给诱导需求的可能性
p14	营利性机构提供的特需康复服务	存在供给诱导需求的可能性；可能存在价格欺诈
p15	—	—
p16	—	—
p17	第三方机构提供的特需保健服务	存在供给诱导需求的可能性，服务价格具有不确定性
p18	第三方机构主要是民营非营利性医院提供的个人诊疗服务	存在供给诱导需求的可能性，服务价格具有不确定性
p19	第三方机构提供的特需康复服务	存在供给诱导需求的可能性，服务价格具有不确定性
p20	第三方通过讲座、发传单等方式进行卫生宣传和健康教育	—

注：—表示此领域不存在市场交易活动。

○表示市场机制基本能够使资源得到最优配置。

社会出于卫生安全和健康环境稳定性的考虑，也具有一定的医疗卫生需求（见表 13-2）。从实践经验来看，社会对于医疗卫生服务的需求主要包括：环境卫生、传染病和地方病的控制，以及水等公共卫生物品的卫生维护。这几种需求具有一定的外部性，如果仅仅依靠个人决策，其需求量就会小于社会最优水平，因此，需要社会组织介入到此类需求活动中。譬如，城市日常环境卫生的维护，由于受益范围广，一般由政府免费提供，如 s1；又如，小范围的环境卫生维护，如果仅仅依靠个体，往往会造成“个人只扫门前雪”的结局，所以，它一般由社区等社会组织统一购买，将它统一外包给专业保洁公司。这些保洁公司可以是公立机构，如 s4，也可以是营利性市场机构，如 s7，或社会第三方组织，如 s8。由于



这个领域竞争比较充分，市场机制基本能够发挥作用。

由于传染病和地方病的负外部性，社会具有防治此类疾病的需求。比如，一个社区突然暴发了鼠疫，社区就产生了治疗鼠疫的需求。由于鼠疫的负外部性很强，社区可向所在地政府提出申请，政府则通过政府购买的方式向其免费提供服务，如 s5。但因为不是需求方与供给方直接进行市场交易，在政府支付费用后，供给方存在减少服务，或者选择性提供服务的机会主义倾向，需要政府进行相应的监督。

表 13-2 社会医疗卫生服务需求与供给（上）

需求 供给		社会医疗卫生服务需求的主要内容		
		环境卫生	传染病和地方病防治	公共卫生物品的维护
供 给 方	政府机构免费提供	s1	s2	s3
	公立机构收费提供	s4	s5	s6
	营利性市场机构（公司性质）	s7	s8	s9
	社会第三方机构	s10	s11	s12

表 13-2 社会医疗卫生服务需求与供给（下）

	交易的主体与内容	市场交易中存在的问题
s1	政府财政安排资金，并有专门机构提供相关服务	—
s2	地方疾病控制机构提供疫情监测、治疗方案	—
s3	地方政府安排专门机构提供相关服务	—
s4	由社区等社会组织向公立机构购买，公立机构有偿提供服务	○
s5	由社区等社会组织向各级政府申请，由政府派出医疗卫生机构或通过政府购买，向社会提供服务	因为不是需求方与供给方直接进行市场交易，在政府支付费用后，供给方存在减少服务，或者选择性提供服务的倾向
s6	由社区等社会组织向公立机构购买，公立机构有偿提供服务	○
s7	由社区等社会组织向营利性机构购买，营利性机构有偿提供服务	○



续表

交易的主体与内容		市场交易中存在的问题
s8	以政府购买的方式向社会提供服务	因为不是需求方与供给方直接进行交易，在政府支付费用后，供给方存在减少服务，或者选择性提供服务的倾向，可能存在价格和质量监督问题
s9	由社区等社会组织向营利性机构购买，营利性机构有偿提供服务	○
s10	由社区等社会组织向第三方机构申请援助或者购买，第三方机构提供无偿或有偿服务	○
s11	以政府购买的方式向社会提供服务，介入程度有限	—
s12	由社区等社会组织向第三方机构申请援助或者购买，第三方机构提供无偿或有偿服务	○

注：—表示此领域不存在市场交易活动。

○表示市场机制基本能够使资源得到最优配置。

在现代国家，国家为了维护国民整体健康，也会产生医疗卫生服务的需求，主要表现在以下方面：突发性传染病的预防与控制、各类慢性疾病的控制、婴幼儿死亡率控制、孕产妇死亡率控制、儿童营养促进等（见表 12-3）。可以看出，这些服务都属于公共卫生的范畴，涵盖疾病预防、健康促进和提高生命质量等内容。在这个领域，政府除了支持科研、收集相关数据并进行监测、提供基本健康知识（如 n1、n2）之外，主要采取政府购买服务的方式向需要者提供服务，如当突发急性传染病暴发时，政府利用专项资金向各类卫生机构购买服务，以对患者进行突发急性传染病的排查、诊断和治疗，如 n6、n11、n16；社会卫生服务中心对慢性病患者进行定期回访管理、个体化行为干预等，如 n7；对儿童提供的计划免疫等服务，如 n8；对孕产妇提供的围产期保健等服务，如 n9，都属于政府购买的范畴。市场机制在这一领域的应用不大，政府在此领域发挥着重大作用。



表 13-3 国家医疗卫生服务需求与供给（上）

需求 供给		国家医疗卫生服务需求的主要内容				
		突发急性传染病的预防和控制	慢性疾病的控制	婴幼儿死亡率控制	孕产妇死亡率控制	儿童营养促进
供给方	政府机构免费提供	n1	n2	n3	n4	n5
	公立机构收费提供	n6	n7	n8	n9	n10
	营利性市场机构（公司性质）	n11	n12	n13	n14	n15
	社会第三方机构	n16	n17	n18	n19	n20

表 13-3 国家医疗卫生服务需求与供给（下）

	交易的主体与内容	交易中存在的问题
n1	政府提供资金进行相关的基础性和应用性研究，主要由各级疾病预防控制机构和科研机构进行；政府提供相关数据并进行监测工作；有时政府机构直接提供服务	—
n2	政府向全体公民免费提供健康知识，发布相关疾病的诊治指南，各级疾病预防控制中心负责相关信息的收集与监测工作	—
n3	为婴幼儿免费提供身体素质测量和出生缺陷干预方案，预防接种单位免费为婴幼儿进行疫苗接种，主要由妇幼保健部门实施	—
n4	孕产妇可获得以下免费服务项目：如婚前培训、孕前检查、叶酸增补、产前筛查、必要的终止妊娠手术，主要由妇幼保健部门实施	—
n5	政府向全体公民免费进行健康教育，如给产妇发放营养宣传手册、对学生开设健康教育课程	—
n6	以政府购买服务的方式对患者进行突发急性传染病的排查、诊断和治疗	因为不是需求方与供给方直接进行市场交易，在政府支付费用后，供给方存在减少服务，或者选择性提供服务的倾向



续表

	交易的主体与内容	交易中存在的问题
n7	以政府购买服务的方式对疾病患者提供健康教育和健康管理服务，如社会卫生服务中心对慢性病患者进行定期回访管理、个体化行为干预等	同上
n8	以政府购买服务的方式对婴幼儿进行免疫接种，如社区卫生服务中心提供的儿童计划免疫服务	同上
n9	以政府购买服务的方式对孕产妇进行产前保健和产时诊疗服务，如社区卫生服务中心提供的围产期保健服务	同上
n10	—	—
n11	以政府购买服务的方式对患者进行突发急性传染病的排查、诊断和治疗	因为不是需求方与供给方直接进行市场交易，在政府支付费用后，供给方存在减少服务，或者选择性提供服务的倾向
n12	—	—
n13	—	—
n14	—	—
n15	—	—
n16	以政府购买服务的方式对患者进行突发急性传染病的排查、诊断和治疗	因为不是需求方与供给方直接进行市场交易，在政府支付费用后，供给方存在减少服务，或者选择性提供服务的倾向
n17	以政府购买服务的方式对疾病患者提供的健康教育和管理、个体化行为干预等服务	同上
n18	以政府购买服务的方式对婴幼儿进行免疫接种等服务	同上
n19	以政府购买服务的方式对孕产妇进行产前保健和产时诊疗服务	同上
n20	免费提供健康知识	—

注：—表示此领域不存在市场交易活动。



第二节 医疗卫生服务领域的市场失灵与政府干预

一 医疗服务卫生领域的市场失灵

从上面的分析看，在医疗卫生服务领域，单靠市场的调节并不能实现资源的最优配置和社会的最大福利，医疗卫生服务领域存在着大量的市场失灵（见表 13-4）。

表 13-4 医疗卫生服务领域的市场失灵

市场失灵原因	失灵表现	涉及需求主体的具体内容		
		个人	社会	国家
信息不对称	逆向选择、道德风险	p6、p7、p8、p9、p12、p13、p14、p17、p18、p19		
外部性	正外部性物品，供给或需求不足；负外部性物品，供给或需求过量	p1	s2	
不完全竞争	产量过少或价格偏高	p6、p8		
公共品	供给不足	p5	s1、s3	n1、n2

（一）信息不对称引起的市场失灵

在个人医疗卫生服务市场中广泛存在着信息不对称现象。由于医疗卫生服务的技术性，消费者在特殊预防、保健、康复和诊疗领域均处于信息劣势。典型的情况，对于大小疾病的诊断和治疗，医生的信息优势几乎涵盖了与医疗服务相关的各个方面，如求诊者是否患病，患了何种疾病，应当如何医治，到哪里医治；应当使用何种药品或器械，这些药和器械的价格有多高。当患者咨询医生时，他们在很大程度上把“诊断和治疗”的



决策权委托给了医生，医生成为了他们的代理人^①。由于受自身知识的限制或利益的驱动，医生很难成为完美的代理人^②。与其他存在信息不对称的市场一样，医疗市场中存在着逆向选择和道德风险问题。不过，由于医疗服务的不可逆性，医疗服务市场的市场准入较为严格，逆向选择问题并不严重。而医生在市场中的主导地位使得医疗市场的道德风险问题非常严重。当价格高于边际成本时，医生多提供医疗服务是有利可图的，为了多获得收入，他们可能提供不必要的医疗服务或昂贵的服务，即存在“供给诱导需求”（supplier – induced demand）现象。而当支付方，如社会保险机构或政府，为了控制成本而事先确定医疗费用时，医疗服务机构为了减轻自己的财务风险，可能拒绝诊治重病患者或者降低医疗服务的质量，即进行“风险选择”（risk selection）。这些行为都使得患者无法获得最优的服务，造成了医疗卫生市场的低效率。

（二）外部性引起的市场失灵

很多医疗卫生服务，尤其是公共卫生服务，具有很强的外部性，例如免疫接种。一个个体接受免疫接种服务，在防治自身感染疾病的同时，也避免疾病从该个体传播给周围人群，收益出现外溢。这时，私人边际收益与社会边际收益发生偏离，社会边际收益大于私人边际收益。而在自由市场中，消费者在决定是否进行免疫接种时，只是将自身的边际收益和边际成本相比较。这样，即使个体的决策满足效用或利润最大化原则，即边际收益等于边际成本，市场中的边际社会效益仍大于边际社会成本，出现产品需求不足的现象，无法实现社会资源的最优配置。如表 12-1 中 p1 所示，政府面向全体公民免费提供基础预防，例如免费发放脊髓灰质炎糖丸、卡介苗接种等，就是因为这些活动具有很强的正外部性，单靠市场力量会出现需求不足的现象。

（三）公共品引起的市场失灵

在医疗卫生领域存在着很多公共产品，如空气污染的治理、水污染的

^① Dranove, D. and Satterthwaite. M. A. , 2000, “The Industrial Organization of Health Care Markets”, In *Handbook of Health Economics*, Volume 1B, edited by A. J. Culyer and J. P. Newhouse, pp. 1094 – 1135, Amsterdam: North Holland.

^② Mc Guire, T. , 2000, “Physician Agency”, In *Handbook of Health Economics*, Volume 1A, edited by A. J. Culyer and J. P. Newhouse, pp. 461—536, Amsterdam: North Holland.



治理、传染病菌的消灭等。以传染病菌的消灭为例，传染病菌的消灭将使生活在其中的所有人都受益（非排他性），并且一个人获得此收益并不影响其他人的获益（非竞争性）。这样，在自由市场经济条件下，作为个人对这类公共产品的需求很小（倾向于成为免费搭便车者），供给者提供这类产品也不会获得理想的利润，这样，它们就不会生产这类公共产品。结果，在市场机制下，公共品的市场处于极端的萎缩状态，导致公共产品供给稀缺。但公共品大多具有较高的社会效益，因此，政府一般会介入此领域，向公众提供公共品，如 s1、s3 中政府对城市环境卫生的治理、水等公共卫生物品的卫生维护，都是为了弥补市场对公共品供给不足的缺陷。

（四）不完全竞争引起的市场失灵

不完全竞争的存在会大大降低市场配置的效率，使整个经济处于低效率之中。卫生服务领域中供需双方信息的不对称、卫生服务的重要性和不可逆性，使得卫生服务需求者总是处于被动地位，供给方处于主导地位，这样供需双方地位并不平等。另外，卫生服务领域的法律限制、技术权威都导致卫生服务领域垄断的存在。我国特需预防服务一般由政府指定机构提供，具有一定的垄断性，如 p6 所示。目前，我国对民营资本进入医疗服务领域也有严格的限制，医院多为政府举办的公立性机构，本身具有一定的供给特权和区域垄断地位，如 p8 所示。只要市场不是完全竞争的，供给方面临的需求曲线就不再是一条水平线，而是向右下方倾斜的，供方的利润最大化原则就不再是完全竞争时的价格等于边际成本，而是边际收益等于边际成本。由于此时供方的价格高于边际收益，所以供给方总是在价格高于边际成本处进行生产，这样的产量小于完全竞争时的产量，而价格却高于完全竞争时的价格，市场缺乏效率。

除了以上提到的由于市场机制自身缺陷导致的市场失灵外，我国医疗卫生领域还存在着两类特殊的市场失灵：一是由于我国医疗服务市场发育不完善而出现的功能障碍。我国从 20 世纪 70 年代后期开始进行医疗卫生体制的改革，时至今日，医疗卫生服务市场无论在结构上还是功能上还都不完善，产品市场（如医疗服务市场）和要素市场（如药品流通市场）也缺乏良好的组织，市场机制本应具有的许多资源配置功能并未有效发挥。二是政府履行经济职能过多或不适当而造成的市场功能障碍。计划经



济时期，我国政府在医疗卫生领域采取全包全揽的措施。随着医疗卫生体制改革的推进，我国政府一直在不断探索其合理职能，但目前在医疗卫生领域政府仍存在着越位和缺位现象。前面提到，垄断会破坏市场功能，但我国的医疗市场垄断主要不是由自由竞争演化而来的经济性垄断，而是由政府许可证制度、准入限制、地方保护主义等干预措施形成的行政性垄断，它严重影响着医疗市场的运转。

二 政府在医疗卫生服务领域中的作用

在市场经济条件下，一方面要充分发挥市场机制在配置医疗资源方面的基础性作用；另一方面，市场机制存在内在缺陷，从而给政府留出了作用空间。政府应该在医疗服务领域发挥什么作用呢？这里，首先分析政府与市场的基本关系：作为配置资源的两种手段——市场与政府，在地位上首先承认市场的优先地位，而在市场不能完成使命的情况下，政府就有必要进行积极有效的干预。因此，政府与市场在目的和使命上是一致的，在功能上是互补的。不过，在医疗卫生市场上，除了效率之外，还存在着人类关怀和道德义务。在接受上述基本观点后，我们就可以界定政府在医疗卫生领域的作用。从理论上讲，政府需要在提高资源配置效率、弥补市场失灵、提高公平性、促进市场发展四个方面发挥作用（见表 13-5）。

表 13-5 医疗服务领域的政府干预

目标		手段	作用领域（针对的是哪些市场活动）	医疗服务市场中继续存在的问题（政府失灵）	进一步采取的手段
提高资源配置效率	宏观配置效率	确定医疗卫生发展的基本目标，制定中长期医疗卫生规划，使之与经济社会发展相协调	国家对医疗卫生资源总量的调节、结构与布局的调整	政府信息的有限性、公共决策的局限性及特殊利益集团作用影响决策的科学性；决策实施过程中的不稳定性、官僚主义等影响实施过程	政府自身执政理念转变、公共治理水平提高、除医疗卫生部门外其他部门对医疗卫生工作的重视



续表

目标		手段	作用领域（针对的是哪些市场活动）	医疗服务市场中继续存在的问题（政府失灵）	进一步采取的手段
	微观配置效率	制订区域医疗卫生规划；依据医疗体制的基本目标确定医疗卫生资源在预防、医疗、保健中的分配比例	医疗卫生资源在各地区、医疗内部各领域的分配	同上	各级政府自身的执政理念转变、公共治理水平提高、除医疗卫生部门外其他部门对卫生工作的重视
弥补市场失灵	信息不对称	对消费者进行健康教育；对医疗卫生服务机构制定合理的激励约束机制	p6、p7、p8、p9、p12、p13、p14、p17、p18、p19	政府对健康教育提供不足；缺乏对服务提供者合理的激励约束机制	社会第三方的监督；行业自律
	外部性	政府负责提供或购买基本预防等正外部性较强的服务，在发生重大疫情时，强制医疗服务机构提供相关医疗服务	p1、s2	政府建立公立机构提供医疗卫生服务可能存在预算软约束、效率低下、监管不力等问题；政府购买服务时，官员可能会利用机会寻租	政府公共治理水平的提高
	公共品	为公众提供或购买公共卫生服务；资助相关机构进行基础性的医学科研工作	p5、s1、s3、n1、n2	政府建立公立机构提供医疗卫生服务可能存在预算软约束、效率低下、监管不力等问题；政府购买服务时，官员可能会利用机会寻租	政府公共治理水平的提高
	垄断	引入竞争和市场机制；对存在自然垄断的领域进行价格和质量监管；强制医疗服务提供者披露相关信息	p6、p8	引入竞争机制（如私人资本进入医疗服务领域）后对私立医疗机构的监管问题	引入第三方组织，提高政府公共治理水平



续表

目标	手段	作用领域（针对的是哪些市场活动）	医疗服务市场中继续存在的问题（政府失灵）	进一步采取的手段
提高公平性	设计累退性的筹资机制；对贫困者进行需方补贴；对贫困者提供医疗卫生服务的机构提供供方补贴等	市场机制使得医疗服务按支付能力进行分配，贫困人群得不到所需的服务	政府缺位	引入社会资本进入医疗服务领域，增加总投入
促进市场发展	制定相关法规；对市场主体行为实施监管	市场自身不完善的问题；政府涉入过多或不当所导致的市场失灵	政府越位	社会第三方的监督；行业自律

（一）提高资源配置效率

医疗卫生事业的发展一般面临着两个基本问题：一是有限的社会资源如何在医疗卫生事业和其他事业之间进行分配，从而使得医疗卫生事业发展与经济社会发展相协调；二是有限的医疗卫生资源如何在社会成员之间，以及不同的医疗卫生需求之间进行合理的分配。资源在医疗卫生事业和其他事业中的分配影响着资源的宏观配置效率，医疗卫生总费用占GDP的比重过高或过低，均影响一国经济和社会的发展。20世纪70年代后，许多国家都将改善健康的努力置于基本人权框架之内，并同当地的经济、政治和社会发展需求相协调。有限的医疗卫生资源如何在社会成员之间，以及在不同的医疗卫生需求之间进行合理的分配，并不存在完美的解决方案，具体分配方式由一国医疗保障体系的基本目标决定。很多国家响应世界卫生组织提出的“人人享有卫生保健”的目标，把优先保障所有人的基本医疗卫生需求作为医疗卫生体制发展的基本目标。基于国外的经验和我国的实际情况，党的十七大报告把保障居民的基本医疗卫生服务作为医疗卫生事业发展的基本目标，以保证基本医疗服务的可及性，提高居民的整体健康水平。

（二）弥补市场失灵

由于存在公共品、外部性、不确定性、信息不对称、诱导需求、垄断



等因素，市场机制在医疗服务领域存在大量失灵。为了弥补市场失灵，政府需要采取一定的干预手段，如对于公共品或外部性很强的物品或服务，政府一般会建立公立医疗机构直接提供或向各种非政府医疗服务机构购买。对于医疗服务机构的供方垄断，政府一般对其所提供的服务进行价格和质量监管，强制医疗服务提供者披露相关信息。

为了弥补医疗服务领域的市场失灵，政府一般采取综合性的干预措施，包括告知（inform）、监管（regulate）、强制（mandate）、财政融资（finance）、直接提供（provide）等多种干预手段^①。这些干预手段需要政府涉入的程度有所不同。一般来说，告知方式政府涉入的程度最浅，而采用监管、强制、政府购买、直接提供方式，政府的涉入程度依次加深。同一个目标的实现可以采取不同的干预措施，政府采取何种方式取决于自身的执政理念和管理水平。如对于公共品的提供，政府可以直接举办医院，也可以向非政府医疗服务机构购买服务。各国政府在医疗服务提供体系中的作用方式存在着很大差异，一些政府仅仅负责购买，而另外一些政府则直接提供医疗服务。马斯格罗夫（Musgrave）^②认为，在医疗保健行业，不同国家采用的公立和非公立机构结合形成了一个“小高原”。这个“小高原”之内的体制各不相同，但都有成功的范例。对于公共政策的制定者来说，最重要的是依据自身的实际情况在这个“小高原”上找到适合自己的位置。对于同一个目标的实现，也需要多种干预手段的共同作用。例如，信息不对称问题的解决不仅需要对消费者进行健康教育，同时也需要对提供者提供合理的激励约束，并且要发挥社会第三方监督、行业自律的作用。

（三）提高公平性

在没有管制的医疗卫生服务市场上，医疗卫生资源是以支付能力和支付意愿为基础来配置的。人们收入水平、支付能力的差异将导致医疗卫生服务的利用、健康水平等方面的不公平，尤其是贫困人口、脆弱人群的基本医疗卫生服务需要难以得到保障。因此，为了实现“人人享有卫生保

^① Musgrave, Philip, 1996, “Public and Private Roles in Health: Theory and Financing Patterns”, Washington D. C. : World Bank.

^② Ibid. .



健”的目标，各国政府均采用税收政策、强制性保险政策或社会福利政策来维护医疗服务体系的公平性。

国际上，除美国以外的发达国家均为其居民提供了普遍的综合性健康保险，以保证医疗保健服务的可及性。但这些国家的筹资途径并不完全相同。筹资途径可分为五类：直接税（由税收支付者直接承担的税收）、间接税（税收支付者不直接承担的税收）、社会保险、私人保险和直接支付。表 13-6 是一些发达国家各种筹资途径占筹资总金额的比例。从表中可以看出，美国和瑞士较多的使用直接支付和私人保险进行筹资，德国、荷兰和法国较多地使用社会保险，而英国、瑞典更多地利用税收。筹资渠道的不同，直接决定了筹资体制的公平性。政府通过税收或强制性保险金为医疗体系筹集资金是最为公平的。但利用公共渠道筹资对一国管理和分配资金的能力有较高的要求。中央和地方政府应有完善的预算、会计和审计制度，能够科学规划资金的使用方向，密切监督资金使用过程及绩效。

表 13-6 医疗保健服务的资金来源 单位：%

	直接税	间接税	社会保险	私人保险	直接支付
法国	0	0	74	6	20
德国	11	7	65	7	10
荷兰	6	5	65	16	8
瑞典	64	8	18	0	10
瑞士	24	5	7	41	24
英国	29	35	20	7	9
美国	28	7	13	29	22

资料来源：Wagstaff, A., et al., 1999, “Equity in the Finance of Health Care: Some Further International Comparisons”, *Journal of Health Economics* 18 (3): 263-290.

为了保障医疗服务的公平性，医疗保健领域中还存在许多类型的实物补贴。美国实行的老年医疗保险计划和穷人医疗救助计划，是典型的需方直接补贴。而对雇主缴纳的健康保险费不予征税，则是需方间接补贴。对医学教育、医院建设提供补贴，是供方直接补贴，对非营利医院给予免税待遇则是供方间接补贴。多种补贴方式可以一起使用，重要的是确定谁是



补贴的受益人和补贴的实际效果。尽管需方直接补贴是最有效的方式，但供方补贴较受政策制定者的欢迎，这可能是医疗保健领域内利益集团游说的结果^①。

（四）促进医疗服务市场发展

建立一个适应现代市场经济的医疗卫生体系是转型国家的主要任务。从国家垄断且等级分明的集权性质医疗体系到与市场经济相适应的医疗卫生体制，需要政府和市场职能的不断调整。转型国家政府在市场经济发展初级阶段，担负着启动市场化进程，完善产权、法律、秩序等社会基础设施，促进市场发育、加速转型过程的职能。但是，即使在转型国家，凡是市场机制及其主体能够胜任的，都应交给市场及其主体。政府不能总是试图替代市场直接配置资源，或控制资源的分配，否则，市场永远不可能成熟、完善，并且有可能引发盘根错节的行政性扭曲。市场因发育不良而出现的功能障碍只能靠市场本身发育来消除。即使某些经济活动最初确实需要由政府来经营，但政府也不能长期经营下去，一旦市场和企业开始成长发育，政府就要主动退出，让企业自主经营。随着市场发育程度的提高，政府在弥补市场发育不足方面的职能会逐渐减少，政府活动应集中到自己的核心职能上来。

在发挥政府作用时，要注意避免政府失灵。如同市场在医疗卫生领域会失灵一样，政府由于信息的局限性、公共决策的局限性及官僚主义等原因，也会失灵。政府失灵主要表现在以下几个方面（如表 12-5 第 4 栏所示）：

1. 制定医疗卫生政策时的决策失误。医疗卫生服务系统是相当复杂的，政府很难充分掌握决策所需要的各种信息。同时，真正做出决策的只是少数人，他们在决策时会自觉或不自觉地偏向于自己所代表的阶层或利益集团。即使通过选举产生的决策人也往往服务于特定的利益集团，制定政策时可能主要从本集团的利益出发，而不是从大众利益出发。

2. 执行相关政策时效果的不稳定性。即使政府的决策正确，在政策执行的过程中，也经常受到各种因素的干扰而无法达到预期的效果，如政策执行者的监管不力，或政策作用对象的博弈性行为，往往会导致政策本

^① 吴筱：《政府在医疗保健领域的作用》，《郑州轻工业大学学报》（社会科学版）2007 年第 3 期。



身效果的不确定性。

3. 官僚主义。不仅体现在政府官员追求规模最大化，造成机构臃肿、人浮于事等现象，还体现在官僚机构垄断公共品的供给，造成产品提供和使用效率的低下。

4. 特殊利益集团作用。特殊利益集团为了自身利益往往会对政府或政府官员施加各种影响，典型的如进行寻租活动（行贿、游说等）。一旦出现“寻租现象”，政府干预往往会偏向特定利益集团，从而不可避免地导致经济资源配置的低效率，造成政府干预的失灵。

除了政府自身能力的局限性和特殊利益集团作用等导致的政府失灵外，政府在医疗卫生领域还存在另外两种失灵，并且这两种政府失灵直接影响市场机制的作用。一种是政府越位，即政府过度干预医疗服务市场，超出了应有的范围和力度。如在很多发展中国家或转型国家，由于担心市场机制不完善，政府长期对医疗服务机构的微观运行机制进行干预，从而形成了医疗服务机构政企不分，影响了市场机制基础性作用的发挥。这种情况在我国相当典型。在我国，长期以来，政府集社会管理权、规划权、监督权、所有权和部分经营权于一身，既履行医疗市场的规划、调节和监督职能，又作为医院所有者直接参与微观经营活动。另一种是政府缺位，即政府干预的范围和力度不够，或干预的目标和方式不合理。在我国，政府一直未能形成有效的机制约束医疗服务提供者的行为，使得医疗机构很容易牺牲消费者的利益（向消费者收取过高的服务费或降低服务质量），牟取私利，导致医疗服务市场的混乱。

第三节 我国医疗卫生服务体制改革

一 政府职能在医疗卫生服务领域的演变

（一）改革前的政府“全包全揽”

改革之前，医疗卫生部门是计划经济体系的一个组成部分，从运行机制上看，它同其他部门没有任何区别，所有活动都由政府控制。无论是从医疗服务的需求面，还是从供给面来看，政府扮演的都是全包全揽的角色。



1. 高度集权的资源配置方式。改革前，全国卫生资源主要由自上而下的卫生行政部门通过计划来完成配置，行政指令从最高行政部门通过行政层级一直传达到基层，如县医院、乡镇卫生院、村医务室。行政指令的内容无所不包，大到全国和各区域的医疗卫生规划、医疗机构设立的审批、医疗服务价格的确定等，小到医疗卫生机构的投资和财务审批、医务人员的职称评定、医疗机构的人事调动等，都由政府通过计划手段来完成^①。

2. 政事合一的管理体制。医疗卫生机构绝大多数是国有或者集体所有，投资决策和计划由上级主管部门决定，管理人员由主管部门任命和考核，职工按照劳动人事部门的政策和计划指标分配和调动，财务按照全额事业单位或者差额事业单位的原则来管理。医疗机构与政府有直接和全面的行政隶属关系，成为执行政府指令的载体，政府则是医疗服务行业的主宰。

3. 单一公有产权结构。国家和集体拥有医疗卫生机构的所有权、经营权和使用权。政府统一规划建设医疗卫生服务机构、统一确定服务范围、统一制定服务标准和价格，而且统筹安排服务对象。

4. 低价免费的医疗服务。医疗服务被视为“非生产性”服务，是一种社会公益事业，国家对医疗服务和药品的价格实施严格的计划管理，维持在很低的水平^②。医疗服务机构从服务供给和药品出售所获得的收入，甚至无法弥补开支。医疗服务机构不断通过纵向渠道争取政府医疗卫生服务资源。

通过这样的制度安排，在我国整体经济发展水平很低的情况下，居民享受到了相对平等的基本医疗服务。但这种制度也有不少弊端，如总体投入和专业技术满足不了医疗卫生体系发展的需要，致使医疗卫生服务的总体技术水平偏低；地区之间，城乡之间在医疗服务体系发展和医疗保障水平上存在较大差距；过分严格的政府计划管理，影响着医疗服务机构及医疗人员的积极性和创造性。此外，城镇公费医疗和劳保医疗制度一直存在

^① 李继力：《医疗服务中的政府职责及其履行方式研究》，硕士学位论文，中共上海市委党校，2007年。

^② 石光：《当前卫生改革的热点问题之管见》，《医院领导决策参考》2005年第3期。



着对患者约束不足以及一定程度的资源浪费问题，农村合作医疗制度则存在互济功能不足的问题^①。

（二）现阶段政府职能越位、缺位并存

我国医疗卫生体制改革可以说是政府主导下的强制性制度变迁。从20世纪70年代后期开始，政府借助行政命令、法律规范以及经济激励开始进行医疗卫生体制改革。一方面，市场机制被引入医疗卫生资源的配置过程之中；另一方面，医疗卫生领域仍沿袭计划经济时期的管理体制，政府机构集多种职能于一身，既是所有者、经营者，又是政策制定者、执行者和监督者。结果，不仅出现了政府在医疗卫生服务领域的越位、缺位现象，也使得许多出于患者利益考虑的改革没有达到预想的效果，甚至适得其反，形成了政府与市场、医疗机构和患者双输的局面。

1. 政府越位。政府职能“越位”主要体现在政府与公共卫生机构职能定位不清晰，所有权与市场监管权不分。在计划经济时代，政府扮演着医疗卫生服务领域的主角。在经济转型时期，这种状况并没有从根本上转变，公立医疗机构的投资主体和法人仍是政府。政府集卫生事业管理权、规划权、监督权、所有权和部分经营权于一身，既履行医疗市场的规划、调节和监督职能，又作为医院所有者直接参与微观经营活动，从而诱发诸多问题。

第一，公有制占主体、管办不分的医疗体制，决定了公有医院长期以来处于垄断地位。目前90%的医疗卫生资源仍由公立医院掌握。尽管各公立医院之间也存在竞争，但是这种竞争不充分也不公平。并且，由于能力有限，政府不可能对众多医院进行有效监督和管理，在提高医疗服务的质量和效率等方面出现诸多问题，导致看病难、看病贵。

第二，政府与公立医院市场目标的错位。政府管理公立医院的目的是如何以较低的资源成本，保障社会基本医疗服务，促进居民身体健康。而医院方面考虑更多的则是在政府补偿机制相对匮乏的前提下如何维持医院的正常运转，在社会和政策允许范围内追求总收益的最大化。两者的目标存在着较明显的差异性，并且医疗机构利用自身的信息优势，最终往往能

^① 国务院发展研究中心课题组：《对中国医疗卫生体制改革的评价与建议（概要与重点）》，《中国医院院长》2005年第16期。



够突破政府的管制手段。这就使得政府所制定的医疗卫生政策在执行过程中会出现与预期目标背道而驰的情况。

第三，私人和社会资本进入医疗服务领域存在诸多制度障碍。由于公立医院的投资主体和法人是国家卫生部门，医疗卫生行政部门往往倾向于保护公立医院的发展。因此，在政策设计中或多或少地存在着不是首先从保障居民健康的角度，而是较多地从部门和机构的利益去谋划的现象。目前我国并没有充分放开医疗投资市场，社会资本无法正常进入这个领域投资。并且，个体诊所或民营医院不仅得不到大力支持，而且还受到有形无形的限制，由此造成医疗服务领域缺乏竞争，合格的医疗服务资源短缺，导致了普遍存在的“看病难”问题。

2. 政府缺位。由于公立医疗机构的管办不分，政府提供了本应由市场提供和服务的资源，这就使得原本有限的医疗卫生资源配置发生了扭曲，政府关注的重点也发生了偏离，导致政府在医疗卫生领域的“缺位”。

第一，在提供公共卫生等公共品和准公共品上的缺位。由于这些物品和服务本身存在的非竞争性、非排他性等特征，仅靠市场无法有效提供，政府应该保障这些物品和服务的供给。我国在20世纪七八十年代以后，政府医疗卫生投入比重呈逐年下降趋势，并且，政府所投入的资金不是用于预防保健与基本医疗、农村和城市的社区卫生和公共卫生事业，而是向城市大医院集中。这样，庞大的公立医院占用了过多的医疗卫生资源，一些本应由政府承担和提供的服务与产品转由市场提供，从而加剧了医疗卫生领域的不公平性，使贫困人口无法获得基本的公共服务。

第二，在维护医疗卫生体系公平性上的缺位。近十多年来，财政对公共卫生事业的投入无论是占卫生总费用的比例，还是占财政支出的比例，均呈下降趋势，即使与发展中国家相比也处于较低水平。个人直接支付的费用过多就意味着医疗卫生资源主要依据个人的支付能力进行配置，资源就会向高收入人群、高收入地区、高利润项目聚集。这样，我国经济发达的东部地区和城市集中了我国大部分的医疗卫生资源，在城市又集中在少数大医院。另一方面，中西部和一些贫困地区却连基本的医疗服务都难以普及。医疗保险制度改革后，城镇居民中的一些弱势群体也脱离了医疗保障，这些群体的生老病死基本上由个体负担，而恰恰这些群体承担能力极



其有限^①。由此可见，在我国医疗卫生服务的筹资和分配中存在着严重的不公平现象。

第三，政府监管职能缺位。我国的医疗服务市场还不成熟，医疗机构很容易以牺牲消费者的利益（向消费者收取过高的服务费或降低服务质量）为代价为自己牟利。在这样的市场环境中，需要政府的合理有效监管。而目前“政事合一”的管理体制使得作为行政主管部门的医疗卫生行政部门不具有对医院进行监管的内在动力。主管部门和医疗机构的“父子”关系使得医疗卫生行政部门的工作重点不是监督医院的行为，而是维持其运转。另外，目前缺少相关的监管法规为监管行为提供合法保证，缺乏明确的、统一的、具有权威的专门执法机构统一执法。目前，我国尚不能针对医疗服务产业的技术经济特征进行有效监管。

中国医疗卫生制度变迁是一个渐进过程，在这一过程中，政府和市场的作用边界需要不断进行调整。政府既不能像计划体制下那样大包大揽，也不能像完善市场中那样“无为而治”，而是要由“全能型”政府变为“效能型”政府。

二 医疗服务领域政府的作用框架及政策含义

（一）明确医疗卫生事业的性质和基本目标

改革、发展的最终目的是提高人们的生活水平，使人们生活得更加健康和幸福。健康指标已成为评价社会发展进步的综合指标中最重要的指标。我国应该实施健康强国战略，把医疗卫生事业的改革和发展纳入到社会经济改革和发展的整体框架之中。党的十七大报告明确指出，新时期医疗卫生事业的总体目标是人人享有基本医疗服务，建立基本医疗卫生制度，提高全民健康水平。这样能够保证基本医疗服务的可及性，提高人们的健康水平。

政府确定了医疗保健体系的基本目标后，应该划分医疗卫生需求的层次，实施不同的保障方式。对于计划免疫、传染病控制、妇幼保健、环境卫生和健康教育等公共卫生需求，根据其公共品的特点，应免费向全体居

^① 世界银行：《中国卫生系统——为什么改革势在必行》，《中国农村医疗简报系列》2005年第3期。



民提供。在基本医疗方面，以政府投入为主，如直接提供服务或购买私人机构的服务，为全民提供所需的基本医疗服务包。制度建设初期，基本服务包的范围可以小一些，随着经济发展和政府投入能力的提高，可逐步扩充服务包的内容。对于基本医疗服务包以外的医疗保健需求，政府不再提供统一的保障。为了降低个人和家庭的风险，鼓励发展自愿性质的商业医疗保险^①。

（二）转变政府职能，发挥应尽责任

作为一个发展中大国，要更快地发展医疗卫生事业，满足人们的基本医疗需求，保证卫生服务的公平性，政府必须发挥其应有的核心职能。政府应逐步由办医院、管医院转向办“大卫生”、管市场，职能集中在宏观管理、提供基本公共服务上来，由全面干预型政府转为有限责任型政府。

1. 通过制订医疗卫生发展中长期规划和区域规划，引导医疗卫生资源的合理使用，提高医疗卫生资源的配置效率。应根据医疗卫生发展的基本目标，制订中长期发展规划和短期实施计划，其中应特别注意合理规划医疗服务体系的地域布局以及医疗服务体系的层级结构。医疗服务机构合理的分布，能够确保公众及时便捷地获得医疗服务；健全的初级服务体系和完善的多层次服务体系，则有助于更好地满足社会成员的需求。

2. 以政府财政投入为主导，以农村和城市社区卫生服务为载体，以适宜技术和基本药物为手段，免费为群众提供公共卫生服务，低收费为群众提供基本医疗服务。公共卫生服务和基本医疗服务关系到人们生存权利的保障，政府应承担起为全体公民提供此类服务的责任。政府提供公共产品有两种基本方式：一种是政府直接生产，另一种是政府间接生产。除了举办公立医疗机构外，政府可以运用间接生产的方式提供医疗卫生服务，如与私立医疗机构签订生产合同、授予经营权、政府参股或经济资助等。竞争的引入可以使得医疗服务市场更有效率。基于我国现实的考虑，医疗服务体系应该重视疾病预防和控制，尽可能选择价格低廉的适宜技术，政府可综合利用法律、经济乃至行政手段对此进行监督和管理。

3. 对特殊人群进行医疗救助，提高医疗服务公平性。为保证医疗卫

^① 吴筱：《政府在医疗保健领域的作用》，《郑州轻工业大学学报》（社会科学版）2007年第3期。



生服务的可及性，政府应对特殊人群实施特殊的政策，如给予一次性医疗补助或定额医疗补助等。同时要建立相应的救助基金和减免规定，使特殊人群与其他社会成员一样享有平等就医的权利。

4. 建立和完善医疗卫生行业法律体系，营造开放和公平竞争的医疗卫生市场环境。完善的法规体系包括以下几个方面的内容：（1）关于医疗行业主体的法律法规，包括各类机构和各类医务人员的有关法律。（2）关于医疗行为的法律法规和标准，包括一般医疗行为、特殊医疗行为或医疗行为的特殊形式、医用建筑、设施的法律法规和标准、医疗机关行为法律法规和标准。（3）关于医疗关系中权利的法律法规。如患者权益保障法、医疗纠纷调解、医疗纠纷仲裁、医疗事故处理、医疗投诉处理等的法律法规。在制定有关技术规范、标准和规程时，要充分发挥行业组织和各种专业团体的作用^①。卫生事业发展“十一五”规划纲要指出，目前，需要完善基本卫生保健、重大传染病防治、职业病防治、医政管理等方面的法律法规。同时，推动初级卫生保健法、精神卫生法、护士条例、放射损伤防治条例的制定和《公共场所卫生管理条例》、《中华人民共和国食品卫生法》、《中华人民共和国执业医师法》、《中华人民共和国献血法》、《医疗机构管理条例》等法律的修订，做好卫生法律法规的普及、宣传和培训工作。

5. 对医疗服务机构建立适宜的微观监管制度，进行价格监管或质量监管，维护市场秩序。随着我国以公有制为主体、多种所有制形式共同发展的医疗服务业新格局的形成，建立医疗卫生微观监管制度是消除市场负面效应，保证医疗卫生工作有序进行的必要手段。从行业准入、价格规制、信息披露、质量监督、患者权利保障等方面着手，构建适应社会主义市场经济特点的现代医疗卫生行业政府规制框架，是卫生体制改革的当务之急。

6. 通过多途径对公众进行健康教育，加强基础性科研投资。大力进行全民健康教育，开展公共卫生、保健和营养知识宣传，倡导健康有益的行为方式。积极开展以公共场所和流动人群为重点的健康教育活动，积极

^① 张峻芳：《医疗卫生改革中“政府规制——市场调节”双轨制模式研究》，硕士学位论文，厦门大学，2005年。



推动健康学校、健康企业、健康社区创建活动。加强应用医学研究、高新技术研究和基础研究，定期公布相关疾病的诊治指南，大力推广适宜技术。

（三）鼓励社会多方参与

1. 在医疗服务筹资方面，引入社会资本，建立医疗卫生投入多元化格局。1993年《世界银行发展报告——投资于健康》中提出：投资于健康应促成一种能改善居民健康的环境，改善政府对医疗卫生的投入的策略，促进多样化和竞争。为了促进竞争和多样化，应该在投资方面吸纳更多的社会资源投资于健康。主要措施为：多渠道筹集资金和使用者付费。从世界各国卫生筹资模式的种类来看，至少包括政府预算、社会或私人保险、现金支付和社区筹资^①四种筹资模式。无论是高收入国家还是低收入国家，都不是单独采用某一种方法，而是根据实际情况，把不同的筹资渠道有机地结合。由于我国财力有限，政府应主要提供高效率的、基本的卫生服务，对于那些特殊的、成本很高、没有良好疗效的服务，国家应该限制免费提供；为了满足具有支付能力的居民的需求，可以发展私立健康保险，这样既能保证基本医疗服务的公平可及性，又能增加人们的选择机会。

2. 在医疗服务提供方面，引入市场机制和竞争，建立多元化供给体系。医疗卫生服务的多层次性决定了多元化的供给机制要远比单一供给模式有效，它能综合发挥各主体的优势，满足社会群体多样化的需求。公共卫生服务和基本医疗服务涉及个人基本的生存权利，不能因为个人支付能力的不同而不平等的享有，因此，往往采用公共供给的方式。但大量超出基本医疗需求的私人品的存在就需要私人部门参与供给。而介于二者之间的准公共品则可以采取多方分工与合作的方式供给。非营利性组织可以用来弥补市场无法满足而政府理论上可以满足但实际上没有满足的需求，如供给政府提供不足的公共性医疗服务，对特殊人群进行慈善救助，帮助弱

^① 现存的社区卫生筹资通常是一种自愿保险形式，一个社区中（农村地区、行政区或者同一个社会经济的或种族的群体）的各个家庭自愿加入，往往受到中央政府、地方政府、国内或国际非政府组织的经费支持。通常是为了给被其他形式的健康保险排除在外的群体以保险。这种筹集方式在非洲撒哈拉地区非常普遍，另外在其他发展中或低收入国家也有发展，如亚洲的中国（新型农村合作医疗）、印度，以及拉丁美洲的阿根廷等。



势群体等。

(1) 公立医院改制。公立医院改制是我国医疗卫生体制改革不可回避的问题。2005年7月，时任卫生部部长高强在《发展医疗卫生事业，为构建社会主义和谐社会做贡献》的专题报告中提到，我国财政无力保证对庞大的公立医院的投入，相当多的公立医疗机构仅保留“公立”的外壳，内部运行机制出现了市场化的倾向。改革的基本思路是，由政府制定统一的区域卫生规划，根据公共卫生服务和居民基本医疗服务需求，确定保留公立医疗机构的数量和规模，负责公共卫生和基本医疗服务，其余的公立医院可引入市场机制，吸收社会资金，改制成社会非营利或营利性医疗机构。改制的方式是多样化的，有些公立医院可以改为国有民办（承包经营、委托管理或租赁）；有些可以进行资产重组，包括中外合资，试行股份制，拍卖转让等方式；有些地区也可以试办医院集团。

(2) 营造民营医院健康发展的良好环境。民营医院作为市场经济条件下发展起来的新生事物，既显示出旺盛的生命力，同时也面临着一些影响其生存和发展的障碍。从政府的角度来讲，卫生行政部门首先要将民办医疗机构纳入全行业管理，为民营医院营造公平竞争的良好环境。在机构和人员执业标准、医疗机构评审、专业技术人员职称评定和晋升、社会医疗保险定点、医学科研课题招标、教学医院确定，以及市场准入和银行贷款等方面做到与公立医院一视同仁。其次，放宽市场准入制度，拓展民办医疗机构的发展空间，促进多元化办医格局的出现。最后，引导民办医院科学规划布局，进行准确的市场定位，避免不必要的竞争^①。

(3) 推进非营利性组织发展。从非营利性组织的特性来看，在中国发展非营利性组织具有很强的现实意义和战略意义。但是，目前我国非营利性组织发展还存在不少问题，发展非营利性组织的社会条件、法律条件和资金条件都存在相当大的缺陷。政府应该通过相关法律法规的制定和社会监督机制的完善，规范各类基金会的发展；通过建立健全、透明的内部运行机制，提高潜在捐款人对基金的信任；对个人捐赠、企业捐赠提供税收方面的优惠，扩大非营利性组织的资金来源；建立一些沟通中外的资金中介机构（funding intermediaries），向境外争取捐助。

^① 王敏：《我国医疗服务多元化供给体系研究》，硕士学位论文，华南师范大学，2007年。



3. 在医疗服务监督方面，健全第三方监督和社会监督。政府除加强自身监管能力外，针对医疗服务市场信息不对称的特点，通过引入比患者更具信息优势的第三方，可以有效改变目前的医患格局，这就是国外很多政府推行的第三方购买机制。第三方购买，就是通过医疗保障制度引入医疗保险机构，并使医疗保险机构成为医疗服务的主要购买者，从而改变患者与医院之间直接谈判的状况。患者一旦购买了医疗保险，接受医疗服务后只需支付医疗费用很小的比例，其余部分由医疗保险机构负责支付。医疗保险机构作为第三方出现在医疗服务市场上，可以运用集体的力量通过各种手段制约医疗服务机构的败德行为^①。

此外，政府还应倡导社会各界的监督以及行业内部的自律行为。诉讼和新闻公开是患者手中重要的武器。政府应鼓励这些手段的应用。医疗团体内部的监督也很重要。应加强医师协会的职能，由医师协会专家起草各种疾病的诊疗规范、用药标准，把它作为医生日常行医的标准，定期审查医生行医行为，逐步形成医生的声誉市场。

（四）提高自身能力，改善行政管理水平

1. 完善公共财政体制，建立不同层级政府间规范的医疗卫生责任分担与筹资机制。为实现医疗卫生事业，特别是公共卫生及基本医疗事业的均衡发展，需要根据卫生产品和服务的效用外部性边界，并着眼于社会整体公平的考虑，合理划分政府间的卫生事权。一个建议性的框架是：中央政府主要职责应包括：（1）医疗卫生基本服务，如计划免疫、传染病控制等，应由中央承担，筹资以中央财政为主；（2）医疗卫生基本政策的研究制定，医疗卫生的宏观管理，全国性公共卫生事件的处理；（3）健康教育以及支持重大的基础性医学科研活动；（4）重大卫生项目、卫生专项计划、设施的基本建设费用等；（5）农村地区、落后地区的卫生经费补助。而基本医疗则由中央和地方政府共同承担。对提供基本医疗服务的机构进行全额预算保障，可以考虑由中央政府承担医务人员工资、基本药品和诊疗手段的采购费用，而诸如医疗设施的基本建设等费用，则主要

^① 顾昕等：《诊断与处方：直面中国医疗体制改革》，社会科学文献出版社2006年版。



由地方政府来承担^①。

2. 优化财政对医疗卫生事业投资结构，充分体现“有保有放，有进有退，有所为有所不为”的原则。现阶段我国财政投入的重点为：支持健全公共卫生体系和重大传染病防治体系，逐步建立并不断完善公共卫生经费保障机制；加快新型农村合作医疗制度建立步伐，完善城乡医疗救助制度；实施社区公共卫生补助政策，加快建成比较完善的城市社区卫生服务体系。

3. 改革监管体制，建立现代监管理念，提高监管水平。目前我国医疗服务行业仍然采用卫生行政部门主管、其他部门联合实施的多头管理模式，这种管理体制从本质上说依然沿袭了计划经济下行政权主导的模式，主管部门管办不分，相关部门间缺乏有效的沟通协调机制，必须将监管机制的改革纳入未来政府改革方案的设计之中。

医疗卫生服务作为一个具有高度技术性和专业性的行业，加强监管机构的能力建设对于其履行好监管职责具有十分重要的意义。因此，监管机构需要引进医疗技术、医院管理、法律、经济、保险、财会等专业性的人才，逐渐建立起知识结构完备的稳定的专家团队。此外，政府内部监管机构需要逐步掌握和运用现代化的监管手段，例如，用预算绩效评估、业绩合同管理等方法对公共医疗机构进行科学的评估和监督，提升其运行效率。

参考文献

1. 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，2007年10月15日。
2. 陈鑫：《中国医疗体制改革的制度分析》，硕士学位论文，山东大学，2007年。
3. 胡家勇主笔：《转型经济学》，安徽人民出版社2003年版。
4. 何泺生：《医疗改革的经济分析》，商务印书馆（香港）公司1997年版。
5. 顾昕等：《诊断与处方：直面中国医疗体制改革》，社会科学文献出版社2006年版。
6. 国务院发展研究中心课题组：《对中国医疗卫生体制改革的评价与建议（概要）

^① 刘军民：《转轨过程中政府卫生投入与体制改革的评价及建议》，《当代财经》2005年第12期。



与重点)》，2005 年。

7. 李继力：《医疗服务中的政府职责及其履行方式研究》，硕士学位论文，中共上海市委党校，2007 年。
8. 世界银行：《1993 年世界发展报告：投资于健康》，中国财政经济出版社 1993 年版。
9. 王敏：《我国医疗服务多元化供给体系研究》，硕士学位论文，华南师范大学，2007 年。
10. 吴筱：《政府在医疗保健领域的作用》，《郑州轻工业大学学报》（社会科学版）2007 年第 3 期。
11. 杨敬宇、高峰：《卫生服务市场与政府职能》，《发展》2004 年第 9 期。
12. 程晓明等：《卫生经济学》，人民卫生出版社 2007 年版。
13. 刘军民：《转轨过程中政府卫生投入与体制改革的评价及建议》，《当代财经》2005 年第 12 期。
14. Dranove, D. and Satterthwaite, M. A. , 2000, “The Industrial Organization of Health Care Markets”, *In Handbook Of Health Economics*, Volume 1B, edited by A. J. Culyer and J. P. Newhouse, pp. 1094 – 1135 , Amsterdam: North Holland.
15. Hsiao, W. C. , and Liu Y. L. , 1996, “Economic Reform and Health——Lessons from China”, *New England Journal of Medicine* 335: 430 – 432.
16. Gaynor, M. , 1994, “Issues in the Industrial Organization of the Market for Physician Services”, *Journal of Economics & Management Strategy* 3: 211 – 255.
17. McGuire, T. , 2000, “Physician Agency”, *In Handbook of Health Economics*, Volume 1A, edited by A. J. Culyer and J. P. Newhouse, pp. 461—536, Amsterdam: North Holland.
18. Musgrove, Philip, 1996, “Public and Private Roles in Health: Theory and Financing Patterns”, Washington D. C. : World Bank.
19. Wagstaff, A. , et al. , 1999, “Equity in the Finance of Health Care: Some Further International Comparisons”, *Journal of Health Economics* 18: 263 – 290.



第十四章 国家创新体系建设

国家创新体系是政府、企业、大学、研究院所和中介机构相互作用所组成的整体创新系统，其中，政府扮演制度创新的主体，企业扮演技术创新的主体，研究机构扮演知识创新的主体，各类主体互相联系，密不可分。本章研究政府因素如何对科技创新活动发挥影响，如何提高国家创新体系的效率。

第一节 国家创新体系的基本理论

一 理论的建立与发展

国家创新体系（NIS）的理论基石有两个：一是熊彼特（Schumpeter）的创新学说，再是李斯特（List）更早的学术贡献。熊彼特从创新和新技术概念出发，开创了企业创新体系的研究，为后来研究国家创新体系提供了线路；李斯特则以制度安排和“国家人”为研究基石，以国家资源配置和整体利益为出发点来研究国家创新体系，为后来研究区域创新体系和企业创新体系奠定了基础。

20世纪80年代初，纳尔逊和罗森伯格提出了国家创新体系概念，他们将国家创新系统定义为一套制度框架，它决定着一个国家的公司的创新业绩。这一定义把创新仅仅看做是公司的创新，非常狭窄。

20世纪80年代中期，丹麦经济学家伦德瓦尔提出了系统的“创新系统”概念，把“创新系统”定义为研究与开发实验室、技术研究所和生产体系之间的关系和相互作用。创新系统可以是超国家的，超民族的，也可以是国家的或次国家的（地区或地方性的），还可以是这些地理区域范围内的部门创新系统。国家创新系统、区域创新系统（引申为国际创新



系统) 和部门(产业)创新系统实际上是广义创新系统的三个变量。

1987年,英国经济学家克里斯托弗·弗里曼在研究日本时发现,日本在技术落后的情况下,以技术创新为主导,辅以组织创新和制度创新,只用了几十年的时间便使国家的经济出现了强劲的发展势头,并成为工业化大国。由此,弗里曼提出了国家创新系统(National Innovation System)的概念,并将创新归结为一种国家行为,指出创新系统是国家内部系统组织及其子系统间的相互作用,即由公共和私有机构组成的网络系统,并强调系统中各行为主体的制度安排及相互作用。这一网络系统中的各个行为主体的活动及其相互作用旨在经济地创造、引入、改进、扩散知识和技术,使一国的技术创新取得更好绩效。因此,创新系统是政府、企业、大学、研究院所、中介机构等为寻求一系列共同的社会经济目标而建设性地相互作用,并将创新作为变革和发展关键动力的系统。

20世纪90年代初,纳尔逊在其出版的《国家创新系统》一书中,比较分析了美国和日本等国家和地区资助技术创新的国家制度体系,明确指出,创新是大学、企业等有关机构的复合体制,制度的主要任务是在技术的私有和公有两方面建立一种适当的平衡,并且研究了大学、政府、企业在新技术生产中的作用。佩特尔(Patel)和帕维蒂(Pavite)在1994年所写的一些文章中把国家创新系统定义为:决定一个国家内技术学习的方向和速度的国家制度、激励结构和竞争力。

下面是目前具有代表性的关于NIS的定义(见表14-1)。

表14-1 国家创新体系的代表性定义

代表人物	概念定义
纳尔逊(Nelson, 1987)	国家创新体系是由大学、企业等有关机构形成的复合体
弗里曼(Freeman, 1992)	从广义上说,国家创新体系包括国民经济中所涉及的引入和扩散新产品,以及与此有关的所有过程和系统结构;狭义上说,国家创新体系仅包括与科学技术活动直接相关的机构
伦德瓦尔(Lundvall, 1992)	国家创新体系是由一些要素及其相互联系所构成的复合体,这些要素在生产、扩散和使用新的知识的过程中相互作用,形成一个网络系统



续表

代表人物	概念定义
OECD (1996)	创新是由不同参与者和机构的共同体大量互动作用的结果，把这些看成一个整体就称做国家创新体系。日益明显的趋势是，这些创新体系正在扩展超出国界而变为国际性的。从本质上讲，创新体系是存在于企业、政府和学术界的关于科技发展方面的相互关系与交流所构成的。在这个系统中，相互之间的互动作用直接影响着企业的创新成效和整个经济体系
路甬祥 (2002)	国家创新体系是指由科研机构、大学、企业及政府等组成的网络，它能够更加有效地提升创新能力和创新效率，使得科学技术与社会经济融为一体，协调发展

二 国家创新体系（NIS）的基本原理

国家创新体系逐渐以更加全面的系统视角代替之前的线性观点来关注创新。目前，国家创新体系的研究更加关注各种代理人、组织和制度之间的作用机制。图 14-1 对国家创新体系的机制进行了解释。

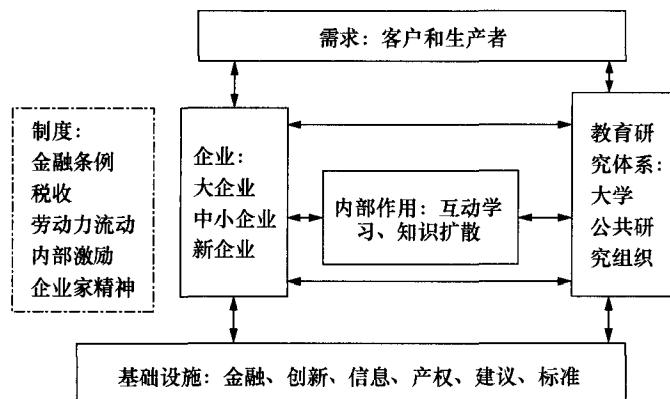


图 14-1 国家创新体系基本模型

国家创新体系是在一个特定制度背景下的作用体系，包括政府、企业、大学以及介入教育培训、科学技术的公共研究组织，这些组织共同实



现了一个国家的科技能力和知识发展投入。箭头方向表示各个组织之间的互动学习和知识扩散的过程。图上方表示企业进行创新的原始动力是生产者和客户的需求。基础设施代表支撑创新体系运行的金融、产权、信息等基础条件；制度代表环境条件，包括各种法律、政策以及与科学技术相关的管制措施，也包括促进创新的企业家精神。

国家要完成一个创新过程，最重要的就是要具备四个方面的基本要素。第一，要有创新动力，没有动力的创新过程是不可想象的；第二，要有创新的资源，包括人力、物力和财力等；第三，要有创新行动，使各种创新元素有效地运作起来，投入到一定形式的创新行动当中；第四，创新要产生价值，创新应当具有可感性并能给社会发展带来利益。国家创新系统这四个方面的要素互为因果，形成一个循环系统，各个要素之间的直接或间接的相互作用共同完成国家创新过程。

从国家创新系统的整个运行过程来看，动力要素是国家创新的起搏器，国家创新能否发挥和表现出来，重要的是国家是否建立了有效的激励创新的制度与机制。对一个国家整体来说，创新动力主要是国家对创新的政策保障，国家体制或机制也对国家创新产生动力，创新动力还包括社会和市场的需求、社会或国家所制定的激励机制等。创新动力因素是一个很微妙的东西，有时很难说清楚。有些时候，被作为国家创新动力的因素，如果把握不好，反而会成为创新的阻力，如“大锅饭”的体制就容易成为创新的阻力。

国家拥有一定的用于创新的人力资源、财力资源、物质资源和信息资源，统称为国家创新资源。国家创新资源是国家创新的基础和主体，是国家创新价值不断转化后的积累。创新资源有很多种划分方法，基本上可以分为有形资源和无形资源。有形资源主要体现在人力资源、财力资源、物质资源和信息资源等方面。国家创新人力资源可以说是国家创新的最主要因素，包括分布于企业、政府、科研机构、高等院校以及中介机构等的创新人力资源；国家创新财力资源涉及国家的经济实力以及用于创新的资金规模；物质资源包括基础设施以及所拥有的自然资源等；而信息资源是指国家的信息化以及知识经济的发展水平。无形资源主要体现在创新文化、专利制度、产品品牌等方面。

创新价值是国家创新系统运行结果的反映（见图 14-2）。现阶段国



家所具有的各个方面的创新能力正是前一阶段创新价值的体现。国家创新价值包括科技进步程度、国家教育水平及国民创新素质，还表现在国家综合实力以及国际竞争力等方面。创新资源与创新价值之间的桥梁是创新行动。创新行动是国家创新系统中的重要环节。没有创新行动，创新资源就难以转化为创新价值，从而使整个国家创新活动失败。国家创新行动包括理论创新、技术创新及其传播，以及技术的引进、消化、吸收和扩散等。

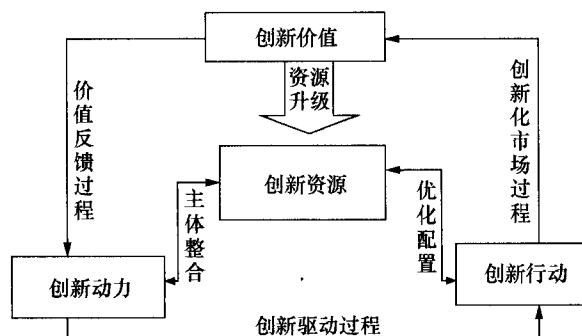


图 14-2 国家创新体系中创新价值产生机制

第二节 国家创新体系的构成

一 创新体系的构成要素

从国家创新体系的构成来说，企业、大学、科研机构、中介机构和政府部门是创新体系的主要构成要素。其中企业是创新的主体；科研机构和大学是重要的技术创新源和知识库；教育和培训是知识生产、应用和传播的重要环节，其功能是提供人才和提高人的素质；中介机构是沟通知识流动的重要环节；政府的作用在于创造良好的创新环境，从国民经济发展的全局的角度，通过为创新活动提供良好的政策、法律保证和基础设施，组织重要的创新计划和项目，促进官产学研合作，促成技术创新的形成，实现国家整体竞争力的提升。

(一) 政府

政府在整个创新体系中发挥着组织功能，起着系统整合的作用，从总



体上对科学技术知识的生产、扩散及应用进行规划和指导。在市场经济条件下，创新是一个以市场为基础的资源配置系统，因为在确定创新的内容、时间和方式，以及给予创新者以什么样的回报时，信息是来自市场的，而且这种信息是不能随便规划和预测的，也不是行政方式所能及时反映的。但由于创新过程内在的技术不确定性、市场不确定性、权益分配不确定性和政策环境的不确定性，以及市场机制的不完善，需要政府实施一定程度的干预，担负起应尽的责任，发挥恰当的影响。尤其是我国创新能力低，市场机制不健全，更需要政府通过政策、法规、计划、项目、采购、财政、金融、服务等多种形式，影响、引导和干预创新活动，以提高整个创新体系的效率。

（二）企业

创新是一项与市场密切相关的活动，企业会在市场机制的激励下从事创新。创新是生产要素的重新组合，这种组合只有通过市场来实现，其他组织和个人无法替代。技术创新需要很多与产业有关的特定知识，这些知识具有局域性，常常带有产业或企业专有的特点，是其他机构所难以识别和提供的。从基础知识向应用转化需要很多工艺、制造方面的知识，科研成果转化成商品，还需要大量工程化的知识、市场的知识。这些知识很多只能在干中学、用中学，是需要投入时间和资金才能获得的。值得一提的是，在技术创新中，科技型小企业与大企业同等重要。大企业具有较强大的资金和实力，有能力从事产品创新与大规模的工艺创新，又有比较完善的创新组织，这使其比较容易地实施技术创新战略。而科技型小企业因机制灵活，创新动力大，一旦有资金的帮助，往往更愿意从事创新。当今微电子方面的创新大多是由名不见经传的小企业发明的。微软、网景等公司的发展便是例证。

（三）科研机构

知识一般分成科学知识和技术知识两类。科学知识的特征是提高人类对客观世界的认识，往往没有直接的、特定的实用意义，是“公共品”。但是，科学知识是技术知识发展的基础，对经济发展和竞争活力有着深远的影响。由于科学知识与实际的生产应用往往有相当的距离，不能立即见效，因此，企业对科学知识的生产兴趣不大。同时，为了使科学知识产生最大的公共利益，实现其社会目标，政府应承担大部分科学知识研究与开



发的投入，主要是基础研究和重大应用研究的投入，由公共科研机构和私立科研机构具体执行。另外，企业，特别是大型企业也会不同程度地开展基础研究，目的主要不是生产科学知识，而是掌握该领域的发展动态，以抓住新出现的商业机会。

（四）教育和培训

教育和培训的主要功能是生产、应用和传播知识、培养人才和提高人的素质。从根本上说，创新依赖于人的素质及创新思维能力的提高。没有高水平的人才队伍和宏大的高素质的劳动者队伍，新知识就难以产生、掌握和运用。况且，在知识不断更新的时代，只有对员工进行新技术知识的再培训，才能提高新产品开发和生产的能力。同时，从知识流动的角度看，教育和培训能通过人这个载体，使知识和技术向全社会扩散。

（五）中介机构

中介机构是沟通知识流动，尤其是科研部门与中小企业间知识流动的重要环节。中介机构的建设是政府推动知识和技术扩散的重要途径。现代技术创新是一种高度社会化的活动，是在全社会（乃至全球）范围内创新资源的重组过程，是各行为主体间通力合作的结果。中介组织既可以起到沟通作用，将拥有各类创新资源的主体连接在一起，也可以用自己拥有的知识直接为用户服务。中介组织在创新体系中起着黏结功能，服务范围非常广泛，最直接的是提供科技成果和技术咨询服务、人才中介服务、管理咨询服务和各类评估、信息服务，还有许多中介机构提供法律、财务管理等服务，构成创新体系中不可或缺的环节。

二 政府在创新过程中的职能

在高科技产业不断兴起过程中，一些曾经领先的国家落后了，另一些国家却后来居上。之所以出现这样的局面，国家的政策协调和制度创新起着十分显著的作用。一个著名的案例就是 20 世纪 70—90 年代日美之间的“半导体竞争”。

第二次世界大战后，美国在微电子技术领域遥遥领先。20 世纪 70 年代，日本政府认识到发展微电子产业的战略意义，遂采取了一系列鼓励和推动措施，大力引进新技术、制定优惠政策，鼓励大公司投入研究开发，同时由政府牵头，针对新一代集成电路及专用设备和工艺，多次组织大企



业、大学和研究所联合攻关，展开“官产学研联合攻关”。攻关采用政府企业共同出资，风险共担、成果共享的机制，所获得的共性技术或专利，参与攻关企业均可运用，以开发自己的特有产品。这一“政府支持、市场导向”的制度创新，使得日本的微电子技术及产业获得整体跃升，并威胁到美国的地位，迫使美国对战略高技术产业实行“倾斜政策”。这个例子说明，政府在国家创新系统中起着非常重要的作用。

政府在科技创新中的作用主要体现在以下三个方面：

第一，对科技创新实施宏观管理。美、日均把科技创新放到国家的最高战略管理层次，美国政府没有统一的科研管理机构，科研及其经费管理分属于不同的职能部门，但为了加强管理，设立了由总统领衔的国家科学技术委员会，下设卫生、国家安全、信息与通信等9个委员会，统一协调制定跨部门的研究开发战略及相应的综合投资计划。并且，国会参众两院都设有负责科技事务的委员会，审议批准科技立法草案、政府重要科技机构的设置、重要科技官员的任命以及科技预算等。日本意识到原有的日本科学技术会议没有成为强有力政策形成核心，于2001年把科学技术会议改为综合科学技术会议，下设重点战略、评价、体制改革等5个分会，由内阁总理大臣兼任议长，既作为首相的咨询机构，又是科技政策决策的最高权力机构。政府建立了大约70人的事务局，作为该会议的专门机构。并且，两国都设有宏观决策的咨询机构，美国有总统科学技术顾问委员会，日本有日本学术会议、通产省产业技术审议会等。

第二，对创新发展实施引导和调控。一是发挥资金导向作用。如美国的国家科学基金计划，日本通产省组织实施的多项计划；二是重视国家研究机构的研究引导。通过国家研究机构实施重大的、前沿的、基础性的研究，对企业研究发挥导向作用，提高整体的创新能力；三是政府的政策引导和调控。

第三，塑造良好的创新及市场环境，为各创新主体的创新活动提供基础条件。在国家创新体系中，各个主体分别具有不同的功能，提供着不同的服务，承担着不同的责任，系统中各行为主体的相互作用非常重要。创新主体间密切有效的联系与合作能够使创新资源在主体间高效流动，有利于降低创新风险，减少创新成本，加快创新速度，提高创新效益，从而提高国家创新系统的整体效率。因此，政府的作用在于利用政策工具来推动



量的协调与整合，占领技术创新前沿，提升综合竞争力。

3. 发挥政府资助的导向作用，解决创新的融资难题。政府在加大基础科学研发投入力度的基础上，要集中力量解决创新的融资难题，引导民间资本参与技术创新。要进一步发挥政府资金在创新投入中的引导作用，加大财政支持和税收优惠，加强地方财政对创新基金的投入，提高对中小企业创新的支持强度、扩大资助范围；构建支持创新的多层次资本市场；通过组织制度创新，壮大风险投资事业，构建风险投资与创业企业的网络交流平台，鼓励民营企业家等先富人群通过风险投资参与技术创新；放松金融管制，借鉴美国硅谷银行的模式，优先在高新技术园区鼓励民间资本试办社区银行，化解科技型创业企业融资难问题。

4. 加大资金投入。政府的直接投资，可以为技术创新提供物质支撑和资金储备，引导产业技术创新的方向，刺激企业技术创新经费的增长。我国政府的科技投入1996年为404.5亿元，2001年增加到1000亿元，占GDP的比重从0.6%提高到1.1%^①，但科技投入仍然不足。在2002年《国际竞争力报告》中，我国总体排名第31位，其中科技竞争力排名第25位；在《全球竞争力报告》中，我国创新能力排名第43位。与发达国家相比，我国的科技创新能力明显不强，原因之一就是科研经费投入总量不足与结构不合理。企业作为技术创新的主体，创新能力的大小与科研经费投入的多少有直接的关系。在我国的企业结构中，国有企业占有举足轻重的地位，政府作为国有企业的所有者代表，应该加大对国有企业的科技投入，以提高国有企业的科技水平与创新能力，提高产业的竞争能力，从而推动整个国家科技创新能力的提高。需要特别指出的是，在科研经费投入中，政府应当首先识别对国家利益有重大影响的战略产业和支柱产业，进而识别这些重点产业中的核心技术，利用公共财政经费，对开展这些核心技术研究和开发的企业、高校、科研院所给予强有力的支持。

5. 建设支持创新的公共服务平台。政府积极推进公共服务平台建设，建立技术成果评估、交易、转化、创新资源配置、创新决策和管理咨询等专业化服务体系。以官产学研合作体制改革为突破口，整体推进创新的中介服务体系建设，特别是要完善包括技术市场、人才市场、信息市场、产

^① 李洋、柴中达：《政府在国家创新体系中的职能定位》，《人民日报》2004年5月27日。



权交易市场等在内的生产要素市场体系，逐步培育和规范管理各类社会中介组织，强化中介组织的联动集成作用，形成有利于创新的市场体系结构。

6. 培育有竞争力的创新经济集群。创新需要有良好的空间载体和基地，高新技术园区是高技术产业集群的一种典型模式，也是创新型国家的先行区和示范区。我国高新技术园区和经济技术开发区的发展需要以创新创业为驱动力，转变竞争方式和增长方式，提升内生发展能力和创新能力。具体而言，就是要实现从粗放向集约转变，从单纯重项目引进向重环境和服务转变，从以政策优惠为主向制度创新为主转变，从模仿创新向模仿和自主创新相结合的方式转变，从重空间规模扩张向重视人力资源开发转变。对于民营经济的产业集群和块状经济而言，要通过增加创新投入、技术改造、自主创新、品牌战略等途径，发挥集群内技术扩散途径通畅、创新网络建设便捷等优势，推动产业集群的优化升级。

7. 重视创新教育，培养高素质的创新型人才。教育能否发挥培育创新人才、为经济社会发展提供智力和人力支持的作用，是国家创新体系建设成败的关键。在创新体系建设中，应充分发挥高等教育创新源和科研院所智力源的作用，增加高校科研投入，改革科研评价体系，激励科研人员的积极性；构建创新型教育平台，实施开放式、互动式教学，促进人才培养，由注重知识学习向注重能力培养转变；大力发展职业教育，实现实验室人才和创业型人才结合，培养一批既懂科技又懂市场的创新创业人才，最终推动技术创新；改革高校、科研院所的管理体制，让大量原来依附于政府科研机构的技术创新人员走向市场，使其在市场竞争中实现流动重组和优化配置；激发大学与科研院所的创业动力，提高科技成果转化的效率，推进产学研密切合作。

三 通过整合提升政府功能

要提升政府在国家创新体系中的作用，就要强调政府在科技创新过程中的整合作用，这种整合体现在以下三个方面：

（一）创新主体的整合：强调产学官合作

政府的作用不仅体现在直接投资上，还体现在对创新主体的整合上。例如，为了增加企业的研究开发投资，政府可以创建“合作研究中心”，对企业实行研究开发退税等等。这样，在政府带动下，越来越多的企业、



大学（包括研究机构）会加入到国家创新队伍中来。澳大利亚的合作研究中心就是一个产学研合作的具体体现，政府、企业共同投资与大学或研究所进行研究开发，这些研究开发具有比较强的针对性，也就是说，后期的产业化过程在前期的研究开发阶段就予以考虑，既保证了研究开发所需要的资源，也保证了成果的转化。而且，合作研究中心的运作采取非常灵活的方式，没有固定的模式，有的成立专门的协调小组来进行管理，而有的则依托一个参与单位来协调和管理参与各方。

（二）创新投入要素的整合：强调人才、技术和资本的综合作用

人才、技术和资本是创新体系的基本要素，离开了这些创新的基本要素，创新也就无从谈起。同时，只有把这三大投入要素整合为有机的整体，才能够发挥最大的创新绩效。美、日、澳等在促进创新体系建设过程中，都强调人才、技术、资本的综合作用。例如，“创新声明”^①是澳大利亚政府工业和科技政策的主要内容，它从科技、产业化、工业能力和开拓市场的角度系统地考虑问题，充分体现了整合的思想，不再将教育与科学技术分离，不再将科学技术同产业分离，形成一个从源头到终点再到源头的回路，人才、技术和资本已经有机地融合在一起。

（三）创新环境的整合：强调政策和相应措施的配套

在创新环境的建设方面，政府应该发挥重要作用。政府的创新政策和相应措施应协调一致，尽可能将各种计划集成起来运作，所有能够促进创新的活动都应纳入国家创新体系中。

第三节 中国国家创新体系的评估与建议

我国的创新体系建设可以追溯到 20 世纪 80 年代中期，当时政府开始鼓励创办科技园区、大学科技园和创业孵化器，鼓励产业和科技的联系，提升科技成果的转化能力。90 年代以后，这一进程大大加快，政府制定了科技发展的长远规划，提倡知识产权的保护，原计划体制时期培养的庞大技术队伍开始发挥作用，高科技领域的外商投资溢出效应显现。从投入

^① Department of Industry, Science and Resources of Australia, 2000, “Innovation: Unlocking the Future”, Final Report of the Innovation, Summit Implementation Group, Printed by Goanna Print.



来看，已经形成了相当的规模。不过，从产出来看，尽管过去近 30 年提升很快，但仍存在不少问题。下面将根据 OECD 的评估标准，从投入和产出两个角度来对我国创新体系建设进行评估，找出其中的问题，并就如何更好地发挥政府作用提出建议。

一 政策演变

回顾改革开放以来中国创新政策的演变，以四次全国科学技术大会召开为标准，可以分为四个阶段。

1978 年全国科学技术大会是国家创新体系改革的发端，提出了科学技术是生产力、知识分子是工人阶级的一部分、四个现代化的关键是科学技术现代化等著名论断。政府创新政策的重点是自下而上进行改革，以提高研究机构的活力，促进国有研究机构的市场化，搭建研究与产业之间的桥梁。以联想为代表的科技企业在这一时期建立起来，高校开始关注基础研究。但是，研究开发机构和直接研究研发投入还比较少。

1985 年全国科学技术大会提出系统地改革科技体制，政策措施包括：改革研究机构的拨款制度；促进技术成果的商品化，开拓技术市场；调整科学技术系统的组织结构，鼓励研究、教育、设计机构与经济的结合，扩大研究机构的自主权；改善政府对科学技术工作的宏观管理，改革科学技术人员管理制度。此后，国家创新体系的市场化导向进一步深入。

1995 年全国科学技术大会在全球科技竞争加剧的背景下召开，提出科教兴国的战略命题，从此我国创新政策改革进入一个新的阶段。在引进国外先进技术的同时，强调自主创新，研究开发体系由原来的研究机构主导型向企业主导型转变，政策重点是提升企业的创新能力和促进技术成果的产业化，国家逐年增加投入，通过自然科学基金、国家重点基础性研究计划以及各类专项基金，加强对基础研究的支持。1999 年的全国技术创新大会进一步明确，“加强技术创新，发展高科技，实现产业化”，鼓励企业建立研究开发中心，推进科技体制、教育体制和经济体制的配套改革，解决科技、教育与经济脱节的问题。

2006 年全国科学技术大会发布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020）》，这是政府力图实现经济增长方式转变的重要一环，把发展能源、水资源和环境保护技术、生物技术、航空和海洋技术放在重



要位置；注重装备制造业和信息产业自主知识产权的保护；通过重大科技专项，加强基础科学和前沿技术研究。同时，在税收、融资、人才、科技投入等方面加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研结合的技术创新体系。此后，中国创新政策由原来的促进研究开发活动转向建立有利于创新的政策环境。

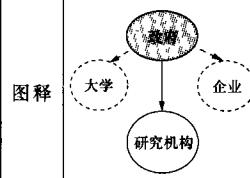
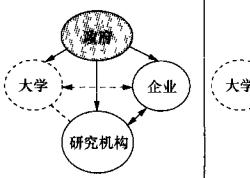
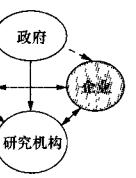
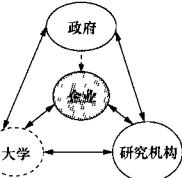
可以用表 14-2 来反映我国创新体系政策演变的轨迹。

表 14-2 1978 年以来中国创新政策的演变历程

	试点改革时期 (1978—1985)	结构改革时期 (1985—1995)	深化改革时期 (1995—2005)	企业自主创新 体系建设时期 (2006 年至今)
主要措施	开放政策（1978） 兴办特区（1980） 国家重大科技专项 (1984) 国家重点实验室计划 (1984) 大学科研院所体制改革 (1985)	深圳证券交易所 (1990) 国有企业破产法 (1986) 公司法（1994） 技术转移计划 (1990) “火炬计划”（1988） 国家自然科学基金 (1986) “863”计划（1986） 科教兴国战略 (1995)	私有财产保护 (1999) 加入世界贸易组织 (2001) 中小企业创新基金 (1999) 中国科学院知识创新 计划（1998） “973”计划（1997）	国家中长期科学和技术发展规划 (2006—2020)
政策重点	自下而上改革苏联式 科技体制中的问题， 在科技—产业间搭桥， 研究体制的初步改革	开始自上而下改革公 共研究体制，包括大 学科研机构研究体制 改革，推广实验室成 果转化，企业注重应 用研究	借鉴发达国家的成功 实践，提升企业创新 能力，促进科技成果 的应用	建立以企业为主体、 市场为导向、产学研 结合的技术创新体 系，提高国家创新 能力
资金扶持	尝试开拓融资渠道	引入重大科技计划的 支持	公共支持体系的多元 化，引入新的公共扶 持手段，如风险投资	财政、金融、风险投 资、民间资金等多渠 道的资金支持



续表

	试点改革时期 (1978—1985)	结构改革时期 (1985—1995)	深化改革时期 (1995—2005)	企业自主创新 体系建设时期 (2006 年至今)
图释				
创新主体间关系的演变	政府支持研究机构或者实验室，但是科技成果应用率低，与企业脱节，通过科研体制的改革开始建立政府和企业、大学之间的联系	通过政府自上而下引导科研成果的转化，四个主体间的联系开始增强。但是这些联系一般是单向的	企业开始成为创新的主体，四个主体间开始有互动。大学作为其中的一极作用仍然薄弱	目标模式：四个主体间建立有机联系，以企业创新为核心，信息流、知识流和资金流在各主体间优化配置

注：实线表示直接扶持或者强联系，虚线表示间接支持或者弱联系。

二 投入和产出

我国已经在高科技领域占据一席之地。1995 年以来，我国在研究开发上的投入年均增长 19%，2005 年达到 300 亿美元（根据当年汇率），居世界第 6 位（见图 14-3）。

我国的高科技产品出口取得显著的增长，在整个出口产品中的比重从 20 世纪 90 年代初的 5% 增加到 2005 年的 29.9%^①。到 2005 年，我国已成为世界上最大的计算机与通信产品（ICT）出口国（见图 14-4）。这些产品主要集中在两类：办公产品和广播通信设备。不过，在高科技产品出口中，“三资”企业占有相当高的比例。2005 年，在我国高技术产品出口中，“三资”企业的出口额在 1500 亿美元以上，比重达到 79.9%，其

^① OECD, 2007, “Reviews of Innovation Policy: China”, *Synthesis Report*.

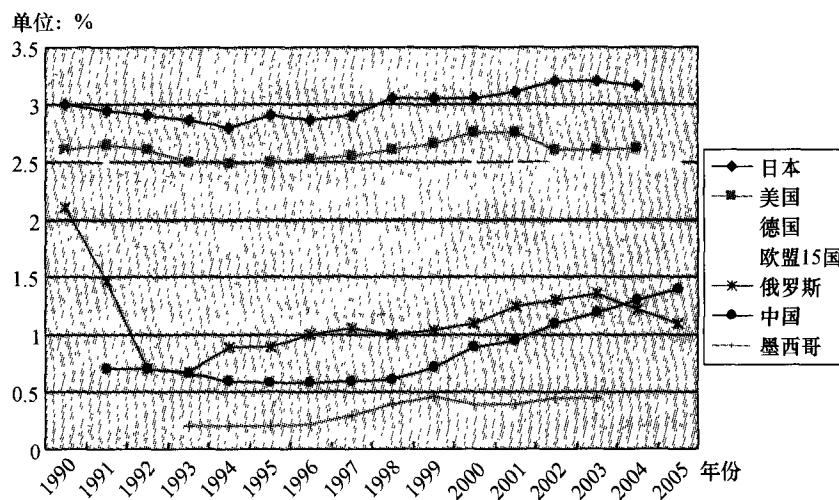


图 14-3 1990—2005 年中国研究开发投入占 GDP 比例的增长

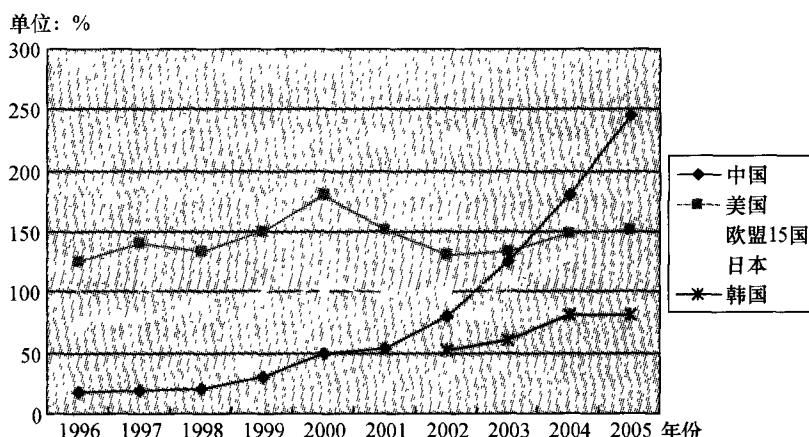


图 14-4 中国 ICT 产品出口的增长情况

资料来源：OECD。

中外商独资企业的比重在 60% 以上^①。

从研究开发占 GDP 的比重来看，从 20 世纪 90 年代初的 0.6% 增长到

^① 国家统计局、科学技术部：《中国科技统计年鉴》（2006），中国统计出版社 2006 年版。



2005 年 1.33%，已经达到了 OECD 国家的平均水平。研究开发人员人均经费从 2000 年的 10 万元迅速增加到 2005 年接近 20 万元^①。但是，从研究开发的构成来看，我国在发展上的投入更大，基础研究目前所占的比重仅为 6%，超过 70% 的经费投入试验发展领域（experiment development）即开发研究上^②（见图 13-5）。基础研究上投入较少会限制潜在的专利发明。

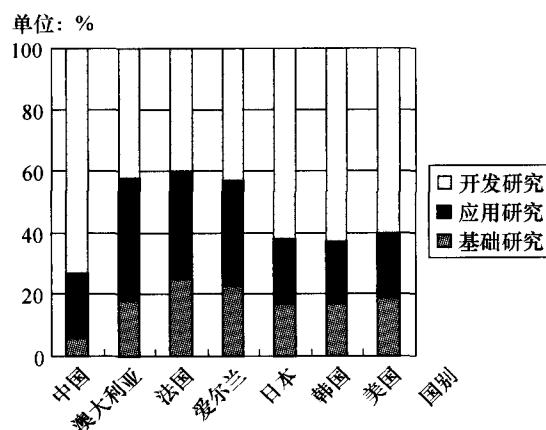


图 14-5 研究研发投入结构（2004）

资料来源：OECD, 2007, “Reviews of Innovation Policy: China”, *Synthesis Report*.

值得注意的是，我国地方政府在创新体系中起到了不可忽视的作用。在不同的省份之间，地方政府的研究研发投入基于财力存在巨大的差异。分地区看，研究开发经费支出超过 100 亿元的有北京、江苏、广东、上海、山东、浙江、辽宁、四川和陕西等省（市），共支出 2154 亿元，占全国经费总支出的 71.1%。根据 OECD 对区域创新水平排名的研究，东部沿海省份比中部和西部地区“更有创新性”。地方的创新水平与其人均 GDP 和高科技产品出口有着很强的相关关系，与地方在国家研究开发投入中所占的份额也有一定的关系。

① 国家统计局、科学技术部：《中国科技统计年鉴》（2006），中国统计出版社 2006 年版。

② OECD, 2007, “Reviews of Innovation Policy in China”, p. 23.



表 13-3 2005 年地方创新能力排名前 10 位的省份

	地方创新能力排名	人均 GDP 排名	高科技产品出口份额排名	地方研究开发投入排名
上海	1	1	3	4
北京	2	2	6	1
广东	3	6	1	2
江苏	4	5	2	3
浙江	5	4	7	7
山东	6	7	8	5
天津	7	3	4	10
辽宁	8	8	9	6
福建	9	9	5	8
湖北	10	10	10	9

资料来源：地方创新能力排名根据《中国区域创新能力报告（2005—2006）》，科学出版社 2006 年版；其他根据中国科技部科技指标网上数据库 (<http://www.most.gov.cn/kjtz>)。

研究开发和创新能力之间的差异与各地区的不同发展模式有关系。例如，四川、辽宁、陕西在 20 世纪 70 年代由于“备战”的原因成立了不少国有研究机构，这些研究机构的市场化程度较低；上海有着发达的以应用为导向的商业化网络，但公共研究机构有限；广东和江苏以中小企业、外资企业的创新为主体；浙江则以大量中小企业的创新为主。

我国在科技人力资源的投入方面取得了长足的进步。例如，注册大学生的绝对人数远远超过一些发达国家；专业技术人员绝对数一直稳定在 2000 千万人以上。但是以百万人口中的技术人员计算，我国和美国、日本、EU25 国家存在明显的差距。同时，每千名研究人员发表的科技论文数量和专利申请数远远落后于发达国家以及一些新兴国家。2005 年，每千名研究人员发表的 SCI、EI、ISTP 系统收录科技论文为 31 篇，每千名研究人员被授予的发明专利仅为 15 件^①。另外，与 OECD 国家相比，我国科技论文的影响力偏低。根据美国国家自然科学基金的分析，我国科技论文影响因子小于 0.4，2003 年每篇文章的引用为 3，与印度相当。

① 根据《中国科技统计年鉴》（2006）数据计算。



表 14-4 中国研究开发人员

指标	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
每 10 万人口在校大学生 (人)	563	703	863	1420	1613	1816	1924
专业技术人员 (万人)	2169.8	2186	2173.97	2178.3	2197.9	2229.8	2254.5
百万人口专业技术人员 (人)	17001	17018	16823	16758	16809	16963	17063
科学家和工程师 (万人)	207.15	217.2	225.47	225.2	256.06	279.8	312.9
研究开发人员人均研究开发经费 (万元/人年)	10.9	12.44	14.06	17.1	17.95	19.99	21.37

近年来，政府政策的重点之一是吸引庞大的海外留学生群体回国创业，各地建立留学生创业园，给予高科技创业一定的财政补助，减少行政手续，提供税收减免等。自 2001 年以来，海外留学归国人数稳步增加，主要集中在上海、北京、深圳等地区。以留学国别美国为例，20 世纪 80 年代末，有 47% 的中国留学生在拿到博士学位后选择留在美国，如今，这个比例已经大幅度下降。大量留学生在海外学习或完成学业后，以自己的专业和专业团体的优势，通过各种形式为国服务，为国内科技、经济发展注入了新的活力。

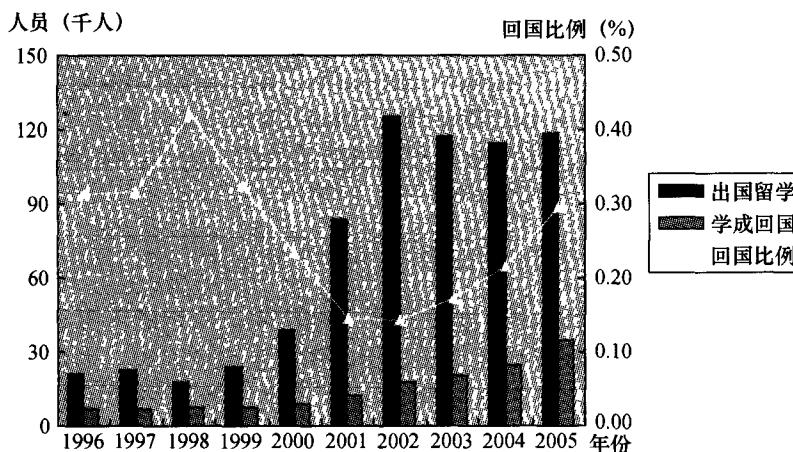


图 13-6 出国留学学成归国人员



三 创新体系中的主体

我国创新体系在市场化改革过程中发生了根本性的变革，企业成为创新的主体，承担了 $2/3$ 的研究开发活动，而在20世纪90年代初仅为40%。同时，公共研究开发机构承担的研究开发活动从90年代初的50%下降到2005年的25%。2005年，大中型工业企业研究开发支出达到1250亿元，在全部22276个大中型企业中，5545个建立了实验室。高等学校2005年研究开发支出达387亿元，在全部1552个高等院校中，43%开展了研究开发活动，建立了181个国家重点实验室^①。国家专门设立了支持基础研究的“863”、“973”计划、星火计划、火炬计划和国家科技攻关计划等，中央财政拨款总数2006年增加到105.9亿元，在整个公共研究研发投入中占17%的份额，发挥了重要导向作用。表14-5反映出创新体系的几大主体在研究研发投入上的分布情况。

表14-5 创新主体在创新体系中所占的份额（2003） 单位：%

	企业	研究机构	高等院校
研究研发投入	62.4	25.9	10.5
基础研究	9.0	53.5	37.6
应用研究	25.9	45.3	28.8
开发研究	77	19	4
技术市场	48	18	10
专利申请	63	14	22
政府科技项目	59.9	18.6	17.3

资料来源：《中国科技统计年鉴》（2005）。

（一）企业

企业已经成为创新体系的重要基础。2000年，我国进入世界500强的企业达20家，一些创新型大企业开始在国际上建立品牌，如华为、联想、TCL、海尔等。另外，大量创新型中小企业聚集在科技园或孵化器

^① 2007年国家重点实验室数量。



中。2000—2004年，高科技中小企业在企业数、增加值、研究开发、专利申请方面分别增长了52%、141%、121%和221%。在华外资企业的研究研发投入逐步增加，占全国研究研发投入的比例维持在25%—30%之间，处于相当高的水平（见图14-7）。

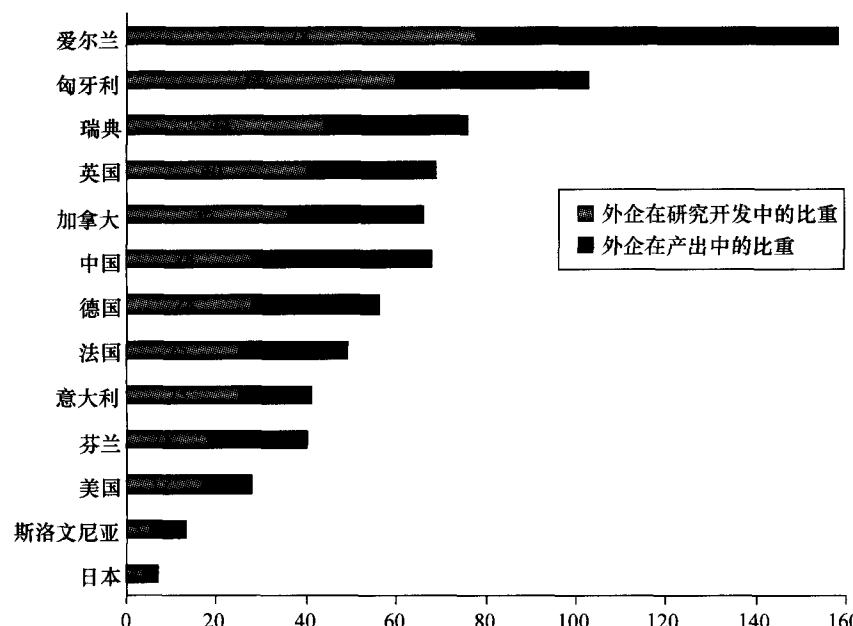


图 14-7 外企在研究开发投入和产出中的份额 (%)

资料来源：OECD, 2007, “Reviews of Innovation Policy: China”, *Synthesis Report*;《中国科技统计年鉴》相应年份。

不仅如此，政府鼓励外资企业在中国建立研发中心，到2006年，在我国建立研究开发中心的企业数目超过800家，主要集中在电子、通信设备制造业、交通运输设备制造业、医药制造业、化学原料及化学品制造业等行业，如微软、IBM、摩托罗拉、西门子、北电网络、杜邦、通用电气、通用汽车、大众汽车、宝洁、本田、日立等公司。研究开发资金主要来源于美国、日本、欧盟、中国台湾和香港。根据相关研究，跨国公司的首要目标是从研究开发需求角度为当地市场服务，增加了我国创新系统的



活力。因为我国国家创新系统的企业绝大多数是大型国有企业，以及研究所和大学，跨国公司进来以后，产生了独资、合资研究机构，对我国企业的 R&D 起到示范升级作用，从而促使整个国家创新系统活力的提高。

企业创新以高新区和产业集群为载体。如我国各地由政府规划建立高新技术园区和经济技术开发区。目前，我国共有国家级高新技术园区 54 个，从业人员 521.2 万人，区内企业 45000 多家，研究开发经费支出 1054 亿元^①。另有 54 个国家级经济技术开发区和各省市区开发区 4000 多个，汇集了国家大部分的研究开发资金和创新型人才。民营经济和中小企业集群也成为企业创新的重要载体，如以浙江温州等地为代表的民营经济和民营科技企业的块状经济和产业集群。这些块状经济区集中了浙江半数以上的民营科技企业，研究开发投入占全省企业投入的 80% 以上。

但是，企业对创新投入没有较大幅度的提高，技术开发能力比较薄弱，创新的组织机制仍不完善。事实上，企业研究开发经费所占比例的迅速增加，与一些公立研究机构转制为企业有很大关系。全国的大中型企业的研究开发经费占销售额的比例不到发达国家的 1/10。企业还未成为创新的真正主体。另外，在我国知识产权保护体系不是很健全的情况下，国外研究开发机构的设立，很容易造成人才从国内研究开发机构向跨国公司的研究开发机构流失。如何应对人才流失，维护国家的科技安全，是政策制定者们需要解决的问题。

（二）公共研究机构

公共（政府）研究机构仍承担基础研究的半壁江山（见表 14-6），是我国国家创新体系的重要组成部分，是进行基础研究、前沿技术研究和社会公益研究的主导力量。2002 年，我国国有研究开发机构有 4347 个，其中从事研究开发的人员共有 20.6 万名。2006 年，政府部门研究机构共有科技活动人员 46.2 万人，政府研究机构研究开发经费达到 567.3 亿元^②。近年来，在推进中国特色国家创新体系建设过程中，政府研究机构

^① 辜胜阻、洪群联：《国家创新体系要汇集政府和民间两股力量》，《求是》2008 年第 9 期。

^② 国家统计局、科学技术部：《中国科技统计年鉴》（2006），中国统计出版社 2006 年版，第 12 页。



科技人员的素质不断提高，政府对研究机构的拨款持续增长，科学的研究和创新活动的规模进一步扩大，科技产出有了明显提高。

表 14-6 公共（政府）研究机构的基本情况

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
机构数（个）	4593	4372	4193	3979	3901	3803	
从业人员（万人）	62	59	57	56	56	56.65	
科技活动人员（万人）	42.7	41.5	40.6	39.8	45.6	46.18	47.8
科技经费筹集额（亿元）	626	702.7	750.6	789.1	950.4	1020.3	1264.4
其中：政府拨款（亿元）	434.9	498	535	596	763.4	835.5	1041.7
政府拨款占比（%）	69	71	71	76	80	82	82

资料来源：《中国科技统计年鉴》（2007），中国统计出版社 2007 年版。

公共研究机构的科技经费筹集额增长较快，其中政府拨款增长更快。2005 年，政府拨款占公共研究机构经费来源的 80% 以上。国家科技项目经费占 76.4%，地方经费占 5.2%，企业委托的科技项目经费只占 3.4%。从产出来看，2006 年，公共研究机构作为卖方的技术市场成交合同数量为 4.4 万项，合同成交金额为 141 亿元^①。从占全国技术市场成交合同份额看，公共研究机构是位居企业之后的重要创新主体。然而，不可否认，我国现有的科研机构不能满足企业技术创新的需要。从总体上看，目前适应市场需求、真正能够为创新创业提供支撑性服务的机构还很缺乏。已有的各类机构在发展模式、功能定位、业务专长等方面也大多处于不断探索和创新阶段。

（三）高等院校

高等院校在中国创新体系中的地位愈来愈突出，表现在直接建立研究开发中心，兴办高科技企业，与地方组建大学科技园，通过技术市场转让成果，申请专利，与企业合作进行研究开发等，甚至从事高科技风险投资，以推进产学研合作。

^① 国家统计局、科学技术部：《中国科技统计年鉴》（2006），中国统计出版社 2006 年版，第 89 页。



第一，合作开发、开展研究课题，促进技术创新工作。在技术市场上，高校技术转移占技术市场成交金额的 20% 以上。

第二，联合建立开发基地，提高科研创新能力。企业为了长久发展，加强与高校长期的合作，建立了若干研究中心、重点实验室和研究院等。

第三，建立企业技术转移中心，促进科技成果的转化。到目前为止，国家已经建立了 10 个国家技术转移中心，其中有 7 个在高校，包括清华、四川大学等，另外 3 家在中国科学院。

第四，建设国家大学科技园。自 1999 年科技部和教育部开始联合推动建立大学科技园的工作，到目前为止，已建立了 62 个大学科技园，分布在 23 个省市自治区。2007 年 8 月，教育部、科技部配合财政部、国家税务总局制定了关于大学科技园税收优惠政策，对大学科技园的发展起到了积极的推动作用。62 个大学科技园已有孵化面积 516 万平方米，园内企业数量已达到 6720 家。

四 政府如何促进创新

中国创新体系的建设虽然取得了一些进展，但是还存在不少问题。

第一，中国从发达国家引入了不少政策工具，如中小企业创新基金、提高公共研究机构的质量、能力建设、人力资源体制改革等，但是这些政策基本上是自上而下推进的，仍然带有一定的计划色彩，需要广泛与利益相关者研讨，尤其是企业部门。

第二，在政府支持层面上，需要一定的体制整合，在科技部和相关部门之间应该建立某种合作与沟通机制，在政策手段上互有侧重。

第三，有利于创新活动开展的政策与法律环境尚待进一步完善。如在技术创新各要素之间的作用中，人的流动是重要的一环。但现行的人事管理制度及住房制度改革滞后，社会保障体系建立迟缓，阻碍了人才的流动。科技人员自办科技企业的机会成本还很高。科技成果的转化是需要信贷资金的。科技型企业的融资常有许多限制，阻碍了有创新价值的项目及时向创新转化。再如，由于政府的管理以项目为主，因此，技术信息的汇集与扩散并没有成为政府工作的重点，导致企业不知道科技部门有什么好项目，科技部门则不知道企业需要什么，造成了公共信息渠道不畅通。

第四，不少政策缺少有效评估，这将制约政府资助或支持计划的效



果，可以考虑建立独立的监督评估机构，评价国家创新体系有效性和监督程序，负责对国家创新能力提升情况的定期评价，监督重大项目的执行情况，起草重大失误的处理建议。

第五，大学、科研院所在创新体系中的作用亟待增强。发达国家政府投入到公共研究开发的预算，多则占研究开发投入的 55%，少则占 30% 左右，在 GDP 中的比例最高超过 1%，且绝大部分给了公共研究机构。我国近年来研究开发投入增长较快，但与发达国家以及一些新兴国家还相去甚远。过分依赖项目资助模式会降低研究基础设施的可持续发展。公共研究机构拨款和项目资助模式之间的平衡需要放在更广的战略背景下考虑，这样才能提高公共研究机构的效率、绩效和适应能力，以及三者之间的联系。转向与绩效评估挂钩的更具竞争性的项目资助模式有利于公共研究更好地满足社会经济需求，并提高研究质量。要使这种转变非常有效，往往需要进行较彻底的结构改革，重新界定大学和其他公共研究机构各自的职责。

第六，科技人力资源的供应、开发和流动对于整个研究事业的可持续性至关重要。吸引高素质研究人员的能力是完成公共研究使命的前提条件，也能确保与私营部门的伙伴关系。需要努力将更多的学生吸引到科技领域中来，并提高公共研究部门就业岗位的吸引力。尽管我国在校学生规模庞大，但是近年来在工程和科学领域的学生绝对数却呈下降趋势。

进一步正确发挥政府的作用，是推进国家创新体系建设的重要内容。

第一，创新体系作为一个系统性的工程，政府政策着眼点不仅仅是促进科技创新，在公共服务体系方面的创新必须给予足够的重视，对有利于社会福利提高的公共品领域给予更多的关注，能够为科技创新提供一个更好的软环境。

第二，创新主体及相关利益者需要进一步的沟通和整合，以建立一个具有内在联系的创新体系，这样才有助于我国在 2020 年实现创新型国家的战略目标。通过制定前瞻性的科技发展战略引领企业创新的发展，同时进行经济改革及解除多余的市场管制，建立一套完整、综合性及高度互动的国家创新系统，关键的目标是强化基础产业的竞争力，并发展高科技产业，通过对关键产业的重点扶持引领技术创新的方向。

第三，中央政府和地方政府的分权有助于地方政府更好地发挥其在促



进区域创新中的作用，但是，要更好地厘清各级政府在创新体系中应该承担的责任，进一步提高中央政府在建设国家创新体系中的效率，同时进一步明确地方的职责。

第四，充分发挥财政政策的作用，通过资金投入鼓励基础科研和创新产品。一是大规模资助基础科学的研究。政府进行大规模的研究与发展投资是国外扶持企业技术创新的一个最大特点。同时，国外还注意资金使用的均衡合理，例如 $2/3$ 用于提高产品技术， $1/3$ 用于创新过程。另外，在基础研究、应用研究和实验生产等方面都有一个合理比例，注重基础研究与应用开发的结合。对此，发达市场经济国家政府积极支持高等院校和各类科研机构进行基础研究。高等院校 $60\%-70\%$ 的科研经费来自政府，这就是说，政府是高等院校的科研经费主要提供者。二是政府采购创新产品。政府采购实施的对象主要是处于产品或产业生命周期早期阶段的创新产品，以及那些政府作为最终使用者的创新产品。在一些新兴产业发展的早期，政府采购对创新的作用甚至大于政府提供研究与发展资助的作用。

第五，通过创新型社会的构建和知识产权战略的实施，争取在有限的时间内实现跨越发展。在我国知识产权拥有量不足的现状下，知识产权战略的首要任务有两个：一是通过创新成为知识产权权利大国，拥有更多的专利、商标和版权，提升国家创新体系的竞争力；二是在创新成长过程中，建立防止知识产权权利滥用和反垄断的法律环境，避免在产业还没有强大起来的时候遭遇扼杀。

第六，从国际视角来看，必须直面全球化对中国创新体系建设的挑战，发挥积极因素，消化消极因素，深化与世界各国的科技交流与合作，融入全球化潮流，进一步扩大开放和竞争领域，通过合作开展前沿技术研究，建设一批高水平的、资源共享的基础科学和前沿技术研究基地。

参考文献

1. 石定寰：《国家创新的现状与未来》，经济管理出版社 1999 年版。
2. 冯之浚：《国家创新系统的理论与政策》，经济科学出版社 1999 年版。
3. 孙仪政、张辉鹏：《国家创新体系的国际比较》，《新华文摘》1998 年第 6 期。
4. 路甬祥：《对国家创新体系的再思考》，《求是》2002 年第 20 期。
5. 李洋、柴中达：《政府在国家创新体系中的职能定位》，《人民日报》2004 年 5



月 27 日。

6. 姜胜阻、洪群联：《国家创新体系要汇集政府和民间两股力量》，《求是》2008年第9期。
7. C. Freeman, 1987, “*Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*”, London, Print Press.
8. Joseph Alois Schumpeter, 2004, “*The Theory of Economic Development*”, Harvard University Press.
9. Lundvall Bent Ake, 1985, “*Product Innovation and User - producer Interaction*”, Aalborg : Aalborg University Press.
10. Nelson, Richard R. , 1987, “*Understanding Technical Change as an Evolutionary Process*”, North - Holland.
11. Freeman Christopher, 1992, “*Economics of Hope*”, Pinter : London.
- Lundvall Bent Ake, 1992, “*National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*”, London: Pinter Publishers.
12. Pari Patel, Keith Pavitt, 1994, “The Continuing, Widespread (and neglected) Importance of Improvements in Mechanical Technologies”, *Research Policy*, 23 (5) : 533 – 545.
13. OECD, 1997, “*National Innovation System*”, Paris, 7 – 11.
14. Roy Rothwell, Walter Zegveld, 1981, “*Industrial Innovation and Public Policy : Preparing for the 1980s and the 1990s*”, Oxford: Greenwood Press.
15. Bo Carlsson, Rikard Stankiewicz, 1991, “On the Nature, Function and Composition of Technological Systems”, *Stochastic Hydrology and Hydraulics*, 1 (2) : 93 – 118.
16. Michael E. Porter, 1990, “The Competitive Advantage of Nations”, *Harvard Business Review* : 173 – 193.
17. Ole Erik Hansen, Bent S. , Sandra Meredith, 2002, “Environmental Innovation in Small and Medium Sized Enterprise”, *Technology Analysis & Strategic Management*, 14 (1) : 37 – 56.
18. OECD, 2007, “Reviews of Innovation Policy: China”, Synthesis Report.
19. Claire Nauwelaers, Rene Wintjes, 2002, “Innovating SMEs and Regions : The Need for Policy Intelligence and Interactive Policies”, *Technology Analysis & Strategic Management*, 14 (2) : 201 – 215.
20. Ian Marsh, 2000, “Multi – National Corporation Investment as an Object of State Economic Strategy”, *Australian Journal of Political Science*, 35 (1) : 63 – 84.
21. Thomas Magnusson, 2003, “Commercializing Cleaner New Technologies: The Case



- of Micro – turbine Generators Technology”, *Analysis & Strategic Management* 15 (3) : 349 – 361.
22. Nageswaran Kumaresan, Kumiko Miyazaki, 2001, “Management and Policy Concerns over Shifts in Innovation Trajectories: The Case of the Japanese Robotics Industry”, *Technology Analysis & Strategic Management*, 13 (3) : 433 – 462.
23. David Newlands, 2003, “Competition and Cooperation in Industrial Clusters: The Implications for Public Policy”, *European Planning Studies*, 11 (5) : 521 – 532.
24. Daniel Hallencreutz, Per Lundequist, 2003, “Spatial Clustering and the Potential for Policy Practice: Experiences from Cluster – building Processes in Sweden”, *European Planning Studies* 11 (5) : 533 – 547.
25. Winther Lars, 2003, “Local Production Systems and Organizational Change: Hierarchization and Competing Firm Networks in Marinha Grande”, Portugal. *European Planning Studies*, 11 (2) : 171 – 192.
26. Graham Spinardi, Industriae, 2002, “Exploitation of Carbon Fibre in the U K, USA and Japan”, *Technology Analysis & Strategic Management*. 14 (4) : 381 – 398.
27. Claire Nauwelaers, Rene Wintjes, 2002, “Innovating SMEs and Regions: The Need for Policy Intelligence and Interactive Policy”, *Technology Analysis & Strategic Management*, 14 (2) : 201 – 215.
28. Katharine N Rankin, 2003, “Anthropologies and geographies of globalization”, *Progress in Human Geography*, 27 (6) : 708 – 734.
29. Harald Bathelt, 2003, “Geographies of production: Growth Regimes in Spatial Perspective – innovation, Institutions and Social Systems”, *Progress in Human Geography*, 27 (6) : 763 – 778.
30. Michael A. Peters, 2003, “Classical Political Economy and the Role of Universities in the New Knowledge Economy”, *Globalisation, Societies & Education*, 1 (2) : 153 – 168.
31. Bernadette Andreosso – O’Callaghan, Wei Qian, 1999, “Technology Transfer: A Model of Collaboration between the European Union and China”, *Europe – Asia Studies*, 51 (1) : 123 – 142.
32. Markio Sakakibara, Mark Dodgson, 2003, “Strategic Research Partnerships: Empirical from Asia”, *Technology Analysis & Strategic Management*, 15 (2) : 227 – 245.
33. J. Uha Kostiainen, Markku Sotarauta, 2003, “Building a Knowledge Economy in Ireland through European Research Network”, *European Planning Studies*, 11 (4) : 395 – 413.
34. Sonja Koehler, Ulrich Wurzel, 2003, “From Transnational R&D Cooperation to Re-



gional Economic Cooperation: EU – Style Technology Policies in the MENA Region”, *Mediterranean Politics*, 8 (1): 83 – 112.

35. Harald Bathelt, Anders Malmberg, Peter Maskell, 2004, “Clusters and Knowledge: Local Buzz, Global Pipelines and The Process of Knowledge Creation”, *Progress in Human Geography*, 28 (1) : 31 – 56.

36. Greg Hearn, David Rooney, Thomas Mandeville, 2003, “Phenomenological Turbulence and Innovation in Knowledge System”, *Prometheus*, 21 (2): 231 – 245.



构建有效政府

GOUJIAN YOUXIAO ZHENG FU

建议上架类别：经济学

ISBN 978-7-5004-8411-0

9 787500 484110 >

定价：50.00元