

---

# 上海人力资本投资状况研究<sup>\*1</sup>

## —— 以上海地方政府教育投资为例

黄维德 汤 磊

(华东理工大学商学院 200237)

**【内容摘要】**: 本文将建国60年来上海人力资本投资的发展历程划分为四个阶段。在此基础上, 以政府教育投资为例, 考察各阶段上海人力资本教育投资在投资理念、投资行为与投资结果等方面的不同状况及主要特征; 分析上海传统发展模式下, 总体经济投资重物资本而轻人力资本、人力资本投资重要素功能而轻效率功能的两大失衡态势, 引发了现阶段上海教育投资相对不足、投资结构失衡等问题, 并在一定程度上制约上海经济社会的第二次转型。针对上述问题, 本文拟构建政府层面的对策性机制: 以确立人力资本优先积累的总体发展思路为先导, 以完善人力资本投资为抓手实现人力资本优先积累, 注重引导转型期社会超前性人力资本投资, 并通过法律和政策调节社会其他主体的教育投资行为。

**【关键词】**: 人力资本 人力资本投资 政府教育投资

**【中图分类号】**: F127      **【文献标识码】**: A      **【文章编号】**: 1005 - 1309(2010)08 - 0105 - 008

### 一、问题的提出

知识经济时代的来临, 使经济社会发展的战略资源和主要动力向文化知识和科学技术转移, 凝集了知识技能和智力因素的人力资本成为最重要的战略性资本。人力资本的形成和积累主要依靠人力资本投资。加大人力资本投资, 提高人力资本存量和质量, 成为当今世界各国推进可持续发展和增强综合竞争力的共识。

2010年上海市《政府工作报告》提出“深入贯彻落实国务院关于推进上海国际金融中心和国际航运中心的意见, 加快形成服务经济为主的产业结构”的发展要求。当前正值上海推进“四个中心”建设、加快经济发展转变和经济结构调整的关键时期, 迫切需要强有力的人才支撑、智力支持和知识服务。因此, 上述战略任务的重要抓手之一在于强化人力资本投资。但上海目前一定程度上存在人力资本投资力度不足、投资结构偏差等问题, 进而引发相关人才短缺和人力资源更新受阻, 已成为限制经济社会转型和可持续发展的潜在瓶颈。

本文回顾上海人力资本投资的历史沿革和发展状况, 归纳传统发展模式下遗留至今的人力资本投资问题及其主要特征, 分析相关问题对当前上海经济社会第二次转型的制约效应。旨在通过对过往人力资本投资经验和教训的总结, 为完善上海未来的

---

<sup>1</sup>收稿日期: 2010 - 05 - 10

\* 本文是上海市哲学社会科学规划课题“实践科学发展观: 上海人力资本社会性贬值预防机制研究”(2009BKS002)的阶段性成果。

人力资本投资策略提供思路。

本文以上海政府的教育投资为例，展开相关问题的研究。政府作为人力资本投资的第一主体，在宏观层面上发挥着平衡供求、规范格局、引致增量等最为关键的主导性作用。政府人力资本投资最主要和最重要的投资形式是教育，即政府通过财政教育经费的支出兴办各种正规教育和继续教育，其在一国或地区的长期发展与国际地位有着决定性影响。由于各历史时期上海教育投资在理念、行为和结果等方面呈现不同的状况，本文将建国60年来的上海教育发展历程划分为四个阶段进行研究：建国后工业化时期（1949～1965年）、“文革”非常时期（1966～1977年）、改革开放初期（1978～1992年）和改革开放深入时期（1993年至今）。

## 二、改革开放前上海人力资本教育投资状况研究

### （一）建国后工业化时期上海人力资本教育投资状况研究

建国初期，我国经济社会发展百废待兴，恢复国民经济生产和逐步实现社会主义工业化是中央的总体目标与核心任务。上海根据国家“优先发展重工业”的方针和支援全国建设的要求，努力发展基础工业，着力打造国家建设需要的生产城市。

解放时上海适龄人口接受学校教育的比例较低，无法适应高速和大规模工业化建设的人才需要。为此，上海政府积极贯彻中央于1949年提出的“培养建设人才”的教育方针，以普及基础教育为该时期上海教育工作的首要任务。为此，上海政府投入了大量物力财力，由此形成了上海人力资本教育投资的第一轮高潮（见图1），1965年上海政府教育投资总额11866万元相比1950年的1106万元增长超过10倍，1950～1960年教育投资总量的年均增长率更是接近30%。在上海政府全力倾注教育事业的状况下，至1958年，上海市区学龄儿童入学率达96%，至1965年，上海郊县学龄儿童入学率亦达85%以上，基本普及小学教育，该时期教育投资取得成效。

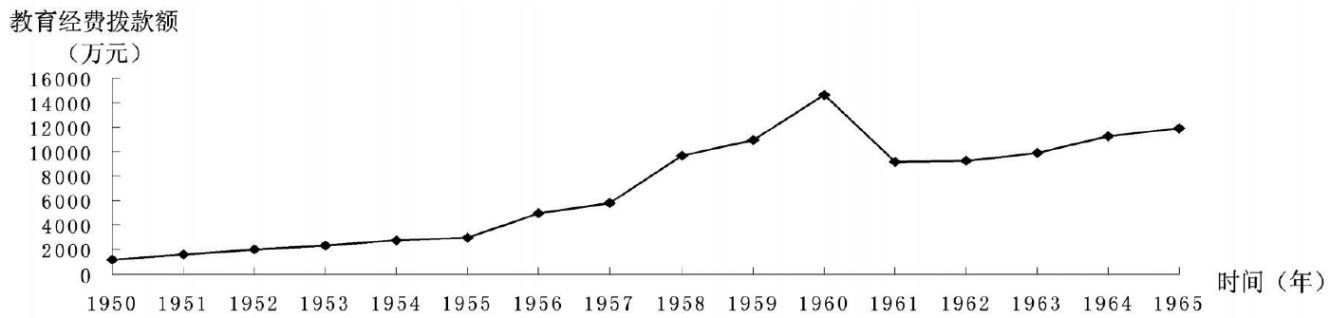


图 1 1950～1965年上海政府教育投资经费总量数据图

数据来源：[www.sh tong gov cn](http://www.sh tong gov cn)上海市地方志办公室网站

建国后工业化时期，上海政府教育投资状况的主要特征体现在三个方面：

1. 教育投资力度相当大。国际上一般使用政府教育投资占地方财政支出的比重来考察一国或地区教育投资力度的大小，该时期上海政府的相应指标由1952年的9.65%上升至1965年的15.63%，已达世界平均水平。建国初期地方财政实力薄弱，教育投资的基数较低，于是，在上海政府为适应工业化建设的人才培养需要而全力倾注教育投资的状况下，教育投资力度呈现持续快速增长势头。

2. 教育投资与固定资产投资相对平衡。二战后，发展中国家有两种经济发展模式：一是优先积累物质资本，物质资本投资约

20倍于人力资本投资;二是优先积累人力资本,物质资本投资仅为人力资本的7倍左右。长期实施结果证明,后者资本结构更为平衡,具有更为高速和持续稳定的经济增长效率<sup>②</sup>,有利于经济社会的可持续发展。该时期,上海固定资产投资平均保持在教育投资的8.79倍,接近于后一种模式,在工业化建设为主的发展理念下依然保持匹配性态势。

3. 教育投资重人力资本要素功能而轻效率功能。上海政府教育工作一度践行中央1958年《关于教育工作的指示》中强调的“教育与生产劳动相结合”的指导理念,并采取缩短文化学习时间、“半工半读”等措施,缓解了建国初上海经济建设中劳动力要素匮乏等问题。但却在长期内,使教育投资产出的主要是普通劳动者,只能作为生产要素贡献于经济增长;而无法大批产生高质量的人力资本,并通过科技进步和创新来实现更高效益更持久的经济增长。教育投资中轻人力资本效率功能所引致的相对低质量产出,不利于经济社会的长效发展。

## (二)“文革”非常时期上海人力资本教育投资状况研究

1966年“文革”开始,全国开展对所谓“修正主义教育路线”的批判,全盘否定建国后工业化时期教育工作和知识分子的作用。1969年上海政府响应号召,在《上海市中小学教育革命纲要》中提出要“废除资产阶级教育制度”、“坚持无产阶级专政条件下的继续革命”,大搞教育革命。此后,上海教育事业的发展遭到了严重的干扰和破坏。

“文革”时期,上海工业生产和基建工作几近瘫痪,建设人才培养的步伐放缓并接近停滞,由此,上海教育投资在数量上出现了大幅度的衰退现象。如:1966 ~ 1977年,上海教育投资总量的年均增长率仅为2.26%;1976年上海教育投资占地方财政支出的比重约为8.11%,相比1966年的18.82%,下降达十个百分点之多。上海各级教育的在学人数规模亦在不断缩减,高等教育方面,1966 ~ 1969年上海高等院校停止招生,1977年全市高校在学人数为3.56万人,比1966年5.27万人减少了32.48%;中等教育方面,大量职业和农业中学被迫撤销,1977年全市中等专业学校的在学人数仅为0.48万人,较之1965年2.81万人减少了82.92%。

另一方面,上海教育投资的质量受到全面冲击。受“阶级斗争”、“学生运动”等影响,基础教育学制缩短、文化学习内容和时间大大减少、教育工作者受到批判和迫害,这些因素直接导致了中小学校毕业生达不到应有的文化水平,教育投资的产出质量下降。同时,1968 ~ 1976年大批中学毕业生“上山下乡”,致使青年学生中断文化技术的继续学习,教育投资对人力资本效率功能的培养进一步受挫。至1976年,上海去农村和边疆的知识青年共109.3万人,其中插队落户42.4万人。

“文革”时期,上海教育投资在数量和质量上全面衰退,上海人力资本的总体存量和质量严重下降。根据新经济增长理论,一国经济增长主要取决于技术进步,而技术进步又取决于知识积累和人力资本水平,则该时期上海人力资本总体水平的下降使上海的经济社会发展难以延续建国初期的高速增长势头。

## 三、改革开放后上海人力资本教育投资状况研究

### (一)改革开放初期上海人力资本教育投资状况研究

“文革”结束后,我国政治经济形势发生重大转折。改革开放时期,国家工作重心全面向经济建设转移。为响应中央于1982年提出的“把全部经济工作转到以提高经济效益为中心的轨道上来”这一号召,上海政府在“六五”(1981 ~ 1985年)与“七五”(1986 ~ 1990年)规划中提出“加快科技发展和人才培养”、“加快智力开发”的发展理念,确立科教事业在经济发展和四化建设中的基础地位及关键作用,并在此基础上推进上海教育事业的“拨乱反正”。

<sup>2</sup> ①范柏乃,来雄翔:“中国教育投资对经济增长贡献率研究”,《浙江大学学报(人文社会科学版)》,2005年第4期,第52页。

随着教育事业基础地位的复归，上海政府以加大投入和全面整顿为抓手，形成了上海人力资本教育投资的第二轮高潮。该时期，上海教育投资总量连续增长且速度持续加快，1992 年政府教育投资总额为140947万元，相比1978年的18923万元增长近7.5倍，年均增长率达15.42%，较“文革”时期1966～1977年2.26%的年均增幅，增长幅度和速度全面提高。而新一轮教育投资高潮的主要成因在于，上海政府致力于推进“补课”形式的教育活动，以使“文革”时期遭受贬值的上海人力资本总体水平得以回复和提升。

改革开放初期上海教育投资状况的主要特征表现为：

1. 教育投资工作恢复得力且收效良好。为推动科技进步和人才培养以适应经济发展和四化建设的需要，上海政府大力推动教育事业的“拨乱反正”，恢复性增长态势是这一时期上海教育投资数量上的基本特征。在教育投资力度上，上海政府教育投资占地方财政支出的比重已由1978年的7.27%攀升至1992年的14.84%，基本恢复到建国后工业化时期1965年15.63%的力度水平，并已接近同时期世界各国15%左右的均值水平。

在教育投资成效上，上海各级各类正规教育的在学规模和教学质量均有较大幅度提升。基础教育方面，上海分别在1983和1986年完成了全市小学和初中教育的基本普及工作，并开始由过去发展数量、扩大规模为主逐步转到提高质量和办学效益的轨道上来。中等职业教育方面，在校学生总数由1978年1.55万人发展至1992年16.07万人，年均增长率达18.18%。高等教育方面，1985年上海高校在学人数首次突破10万人，1992年上海研究生在学人数达9855人，较1978年的1253人增长约7.9倍。上海政府还对高校专业结构比例失调等问题进行改善，并以每年拨款资助和奖励的形式促进其提高教学科研水平。

2. 成人教育以文化“补课”为特征，职业继续教育投资不足。为解决“文革”时期参加工作的成年人口文化水平较低的问题，上海政府出资兴办和整顿各类成人教育学校，完成文化“补课”任务。1983年底上海完成了成人教育扫盲，成人初等教育在学人数由1978年的24.41万人减至1992年的0.32万人，而成人高等教育在学人数则由1978年的1.08万人增至1990年的6.09万人。然而，上海继续教育和职业培训投资却相对不足，与产业转型对人力资本转型的需求不匹配。该时期，上海启动第二产业由传统工业转向新兴工业和高新技术产业的转型，而人力资本素质未有相应转型，发生劳动者大量下岗且转岗困难现象。1992年，上海城镇待业人数急剧增加，待业总人数9.3万人相比1991年的7.6万人增长了22.4%，且待业人员中具备专业技术特长的人数仅占3%。<sup>③</sup>

3. 总体经济投资重物质资本而轻人力资本，教育与固定资产的投资失衡显现并加重。为推进建国初期未完成、“文革”时期几近瘫痪的工业生产和基建工作，该时期上海政府践行以物质资本投资为中心的粗放型发展模式。1978～1992年上海固定资产投资总额年均增长率约19.98%，高于政府教育投资相应增幅达4.5个百分点以上。且固定资产与教育投资在总量方面的差距进一步拉大，如图2(见第109页)，两者投资倍比由1978年的14.7倍逐年扩大至1992年的25.4倍，其中1988年更是达到最高的30.6倍。粗放型模式尽管具有发展的历史合理性，但物质投资与人力投资的长期失衡态势，会使经济过程中的人力资本无法与物质资本相匹配，进而对经济社会的可持续发展产生制约。

## (二) 改革开放深入时期上海人力资本教育投资状况研究

改革开放深入时期，经济结构不合理引发的地方总体投资边际效益下降问题凸显，为此上海政府在“八五”计划中强调“以提高经济效益为中心，积极调整经济结构”，并于1992年提出“三、二、一”的产业发展方针。此后，上海持续推进产业结构战略性调整，并率先开始了第二次经济转型。这次转型的主要方向是大力发展现代服务业和先进制造业，推进以工业经济为主向服务经济为主的经济结构转型，改变经济增长方式。

<sup>3</sup> ①《上海经济年鉴.1993》，上海社会科学院《上海经济年鉴》社编，1993年10月。

加快经济发展转变和经济结构调整，其核心环节之一在于提高人的综合知识水平和自主创新能力，这就必须坚持把科教事业的发展放在更为重要的战略地位上。于是，上海政府大力倡导并实施“科教兴市”战略，以促进经济建设尽快转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。

在“科教兴市”主战略的指引下，上海政府在“十五”与“十一五”规划中相继提出“全方位、高质量地发展教育事业”的理念，并以高速增长的教育投资作为上述战略和理念的有力助推器之一。该时期，上海政府教育方面的财政支出总量继续保持改革开放以来的连续增长势头，2008年教育财政支出总额326.06亿元，相比1993年的20.06亿元增长约16.3倍，年均增长达20.43%，较前一时期1978-1992年均15.42%的相应增长速度，又提高了5个百分点。

这一时期上海教育投资延续并发展了改革开放初期的良性态势。不断攀升的投资总量，使各级各类教育的办学条件和在学规模进一步提升，上海人力资本总体存量也因此得以充分积累和发展。至2008年，上海基础教育入学率保持在99.9%以上；高中新生入学率达98%；全市高校在学人数达50.29万人，较1993年13.1万人增长约3.84倍；成人中、高等教育在校生数亦由1993年18.24万人增至39.45万人，年均增幅达5.28%。目前，上海人均受教育年限已达10.17年，领先全国人均8.2年的相应水平，且上海新增劳动力平均受教育年限增至14.1年，基本接近中等发达国家水平。地方人口服务社会的本领与综合素质有效提升。

然而，上海传统发展模式下，总体经济投资重物质资本而轻人力资本、人力资本投资重要素功能而轻效率功能的两大失衡态势也长期沿袭下来，前者导致现阶段上海教育投资相对不足，并造成相关人才短缺；后者制约上海教育投资结构的合理化，以及人力资本的更新与转型。这些问题将会转而制约当前上海经济社会的第二次转型。

第一，教育投资相对不足。表现为：

——较之物质资本投资，人力资本教育投资相对不足。这一时期，上海固定资产与教育投资总量的倍比由1993年32.6倍下降至2007年的15.7倍、2008年的14.8倍，然而，对照世界人力资本优先积累地区7倍左右的相应投资倍比，上海仍未摆脱重物质资本投资而轻人力资本投资的失衡局面。且2008年14.8的投资倍比大大高于1950～1965年8.79倍的历年均值，表明现阶段教育与固定资产投资的匹配程度仍不及建国后工业化时期。

——教育投资水平较低，与未来经济产业发展的要求不相适应。国际上一般以政府教育投资占GDP的比重来衡量地区教育投资水平的高低，上海相应指标已由1993年的1.32%上升至2007年的2.32%、2008年的2.38%，不断实现历史新高。但是，对照1999年《世界银行发展报告》统计数据，政府教育支出占GDP比重的世界平均水平为5.5%，发达国家普遍高于6%，发展中国家平均水平也达4%。上海作为国际大都市和人才高地，政府教育支出占GDP的比重比发展中国家平均水平还低1.62个百分点，不得不引起关注。由于发展现代服务业和先进制造业是上海经济发展转变和经济结构调整的必由之路，两者均属人力资本集中的知识密集型产业，投资并积累充足的人力资本是发展的根本要求。基于人力投资具有周期长、收益滞后等特性，现阶段需要对未来产业发展所需人才进行超前投资。但目前上海依然落后的教育投资水平，可能引发未来相关人才的短缺，制约上海发展战略的顺利实现。

第二，教育投资结构不尽合理。表现为：

——教育的软件与硬件投资结构不合理，导致教育投资产出的人力资本质量下降。教育投资包括硬件投资和软件投资，前者如扩大在学规模、改进办学条件等；后者着重于提高教育质量，如对教师进行培养与发展投资、优化教育管理等。2004～2006年上海教育投资支出总额中，基建支出、设备购置费、修缮费等方面的固定资产硬件投资比例占到30.08%、26.98%和24.68%；再去除教职职工工资及福利、公务费、业务费等支出外，剩余教育经费比例分别只占10.05%、11.76%和11.44%（如表1），真正能够用于促进教育质量方面的软件投资比例偏低。这是因为政府往往以办学条件的改进、教育规模的扩大作为教育发展的评价标准。

表 1

2005、2006年上海地方教育投资总支出明细表

(单位: 亿元)

| 年份   | 地方教育<br>投资总额 | 基建支出  | 设备<br>购置费 | 修缮费    | 公务费   | 业务费   | 教职工工资<br>及福利支出 | 其它     |
|------|--------------|-------|-----------|--------|-------|-------|----------------|--------|
| 2004 | 245.46       | 14.41 | 27.87     | 31.56  | 13.07 | 2.89  | 130.96         | 24.68  |
|      | 100%         | 5.87% | 11.35%    | 12.86% | 5.32% | 1.18% | 53.35%         | 10.05% |
| 2005 | 280.52       | 14.31 | 28.38     | 32.98  | 15.57 | 3.54  | 152.76         | 32.98  |
|      | 100%         | 5.10% | 10.12%    | 11.76% | 5.55% | 1.26% | 54.46%         | 11.76% |
| 2006 | 307.48       | 9.49  | 25.21     | 41.18  | 17.65 | 5.38  | 173.39         | 35.19  |
|      | 100%         | 3.09% | 8.20%     | 13.39% | 5.74% | 1.75% | 56.39%         | 11.44% |

注:“教职工工资及福利支出”包括基本工资、补助工资、职工福利费、社会保障费等;

“其它”包括教师培养与发展投资、学生实验实习活动补贴等

资料来源:根据《中国教育经费统计年鉴》2005、2006、2007相关数据计算而得

——上海正规教育与继续教育投资结构不合理,制约经济社会的成功转型。2002 ~ 2007年上海正规教育投资,包括初、中、高等教育投资共占地方教育投资总额的比重年均均在90%以上,且仍呈上扬态势。但继续教育的投资比重却始终低于5%(如第111页表2),远不及2005年美国继续教育与职业培训投资占教育总投资约14.9%的比重<sup>④</sup>,表明上海重人力资本基础性投资而轻其持续性投资,这与第二次经济转型对人力资本更新的需要不相适应。同时,上海政府对继续教育的投资又主要集中于文化知识方面的学历教育,能力素质方面的开发教育投资相对更为短缺,教育投资重人力资本要素功能、轻效率功能的失衡状况再度显现。由此教育转型势在必行,否则将会对以劳动者职业素质提升、领军人才培养等为依托的上海“四个中心”建设等发展任务产生制约效应。

表 2

上海地方各级各类教育经费支出结构状况表

(单位: 亿元)

| 年份   | 地方教育<br>投资总额 | 初等教育   | 中等教育  | 高等教育  | 继续教育  | 占地方教育投资支出总额比例(%) |       |       |      |
|------|--------------|--------|-------|-------|-------|------------------|-------|-------|------|
|      |              |        |       |       |       | 初等教育             | 中等教育  | 高等教育  | 继续教育 |
| 2002 | 171.40       | 69.17  | 47.82 | 39.81 | 7.14  | 40.36            | 27.90 | 23.23 | 4.17 |
| 2003 | 202.97       | 81.25  | 59.17 | 47.60 | 8.15  | 40.03            | 29.15 | 23.45 | 4.02 |
| 2004 | 245.46       | 96.58  | 74.84 | 57.67 | 9.42  | 39.35            | 30.49 | 23.49 | 3.84 |
| 2005 | 280.52       | 105.11 | 81.92 | 70.94 | 10.05 | 37.47            | 29.20 | 25.29 | 3.58 |
| 2006 | 307.48       | 114.98 | 87.98 | 77.82 | 10.95 | 37.39            | 28.61 | 25.31 | 3.56 |
| 2007 | 377.20       | 136.55 | 115.1 | 102.6 | 14.99 | 36.20            | 30.51 | 27.20 | 3.97 |

资料来源:根据《中国教育经费统计年鉴》2003~2008相关数据计算而得

#### 四、以经济转型为契机,完善上海人力资本教育投资

目前上海正面临以工业经济为主向以服务经济为主的第二次经济结构转型,与传统服务业不同,上海特别需要大力发展知识密集型高端服务业。人力资本是发展上海现代服务业,促进上海产业结构升级,最终成功实现上海第二次经济转型的关键。经过改革开放三十年的发展,上海的物质资本已经得到一定程度的积累,相比之下人力资本的投资与积累仍显不足。这不利于上海经济社会转型与可持续发展,也不利于上海推进“四个中心”建设等发展任务。上海应以经济转型为契机,完善上海人力资本教育投资。

<sup>④</sup> ①根据《美国教育统计》整理而得, U.S.NationalCenterforEducationStatistics, DigestofEducationStatistics, annual. 美国教育部网站<http://nces.ed.gov/>。

---

首先，上海要确立人力资本优先积累的总体发展思路。

上海是人力资本集中的城市，也是知识密集型产业相对集中的城市，有条件率先完成经济增长方式由依靠物质资本的增长模式向依靠人力资本增长模式的转变。将大力积累人力资本特别是高端人才资本放在发展的核心位置，提高人力资本对经济增长的贡献率，实现经济发展内涵的提升，完成上海经济社会的战略转型。

其次，上海要以完善人力资本投资为抓手来实现人力资本优先积累。

——增加总体人力资本投资。

李玲(2004)研究发现1978～2000年我国教育投资和固定资产投资各增加1%，会分别引起GDP增加0.67%和0.30%，可见，与固定资产相比，教育投资对经济增长的贡献能力更高。1993年《中国教育改革和发展纲要》提出，力争到20世纪末实现财政性教育经费支出占GDP4%的目标，但上海2008年的相应指标仅为2.38%，未达到国家的要求。

因此，上海政府要适时增加人力资本教育投资，尤其是充分挖掘教育投资对经济增长的贡献潜力，提高人力资本对上海经济发展的贡献率，以促进经济社会的长效发展。例如，调整财政支出结构，将投资重心逐渐由物质资本向人力资本相对倾斜，确保教育经费支出的优先增长；并借鉴国内外教育筹资方式，试行发行教育公债等，拓宽财政性教育收入来源，将此增收部分专门用于教育投资，确保教育经费支出的稳定增长。争取在“十二五”期间落实中央《纲要》提出的财政性教育支出占GDP4%的目标。

——建立人力资本持续性投资机制。

上海政府应在确保正规学历教育投资的基础上，大幅度增加对继续教育的投资总量和投资力度。尤其是通过政府投资的继续教育，引导整个继续教育投资结构的重心从学历教育向开发性培训转移，完成对上海发展现代服务业与先进制造业、建设“四个中心”任务的人才配套任务，推进上海经济转型背景下以继续教育和职业培训为重点的第三轮教育投资高潮。最终形成上海从学历教育到继续教育和职业培训的人力资本持续性投资机制。

第三，引导转型期社会超前性人力资本投资。

总结改革开放初期上海第一次产业转型的教训，当前上海应科学预测第二次经济转型下的人力资源数量与结构需求，据此进行继续教育和职业培训上的超前投资，避免由于人力资本转型滞后于经济转型而产生的结构性失业问题。

超前性继续教育属缺乏利润驱动的社会公益事业，不可能将其发展完全推向市场。上海政府可以根据产业发展的需要，投资建立紧缺人才继续教育培训基地，同时依托高校和社会，对教育培训服务实行购买或委托，以满足上海新一轮发展对各类紧缺人才的培养和继续教育的需要。

第四，通过法律和政策调节社会其他主体的教育投资行为。

通过政策的杠杆作用，推动教育投资的社会化、多元化。例如，2009年，我国《职业技能培训和鉴定条例(征求意见稿)》中提出，企业应按员工工资总额1.5%～2.5%提取教育培训费用。该提取标准，与发达国家相关投资占员工工资总额的比例有较大差距，且对全方位构筑人才高地的上海而言相对偏低。因此，上海政府可以通过政策提高企业的教育培训费的提取水平，促使其增加人力资本投资。

---

政府还应制定对社会教育投资的鼓励性政策，以调动社会其他主体的投资积极性。如上海可考虑率先打破限制，对企业与个人的人力投资部分采取财税优惠措施。企业对与其生产、研发相关的科研机构、学校等的教育捐赠支出，只要通过一定的监督审核程序，可允许在税前予以扣除；建立对个人的继续教育、职业培训等投资费用的所得税抵扣制度，以降低其进行自身人力投资的成本。

**参考文献：**

1. [美] 舒尔茨. 人力资本投资: 教育和研究的作用[ M ]. 商务印书馆, 1990.
2. Anderson, G. A. , & Keys, J. D. Building Human Capital Through Education[ J ]. Journal of Legal Economics, 2007, (14): 49 -74.
3. Heckman, J. J. China's human capital investment[ J ]. China Economic Review, 2005, (16): 50 -70.
4. Moreh J. Human Capital: Deterioration and net investment[ J ], Review of Income & Wealth, 1973, (19): 279-302.
5. 廖楚晖. 中国人力资本和物质资本的结构及政府教育投入[ J ]. 中国社会科学. 2006, (1): 23 -33.
6. 李玲. 中国教育投资对经济增长低贡献水平的成因分析[ J ]. 财经研究, 2004, (8): 40 -51.
7. 上海统计年鉴[ Z ]. 中国统计出版社, 1989 -2009.
8. 上海市国民经济和社会发展历史统计资料(1949 -2000)[ Z ]. 中国统计出版社, 2001.
9. 中国教育经费统计年鉴[ Z ]. 中国统计出版社, 2003 -2008.