



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

丁广运

公共财政框架下公共教育 财政制度研究

THE RESEARCH ON PUBLIC EDUCATIONAL FISCAL SYSTEM
UNDER THE FRAMEWORK OF PUBLIC FINANCE

王善迈

著



经济科学出版社
Economic Science Press

哲学社会科学研究重大课题攻关项目 中国
课题

公共财政框架下公共教育 财政制度研究

THE RESEARCH ON PUBLIC EDUCATIONAL FISCAL SYSTEM
UNDER THE FRAMEWORK OF PUBLIC FINANCE

王善迈

等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政框架下公共教育财政制度研究/王善迈等著.
—北京: 经济科学出版社, 2011. 10
(教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 1175 - 0

I. ①公… II. ①王… III. ①教育财政 - 财政制度 -
研究 - 中国 IV. ①G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 210997 号

责任编辑: 刁其武 侯晓霞
责任校对: 王肖楠
技术编辑: 邱 天

公共财政框架下公共教育财政制度研究

王善迈 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142
教材分社电话: 88191308 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [houxiaoxia@ esp. com. cn](mailto:houxiaoxia@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 30.5 印张 580000 字

2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1175 - 0 定价: 76.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)



总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学与自然科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学做出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，做出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

2 作为教育部社科研究项目的重中之重，我们始终秉持以管理创新

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羨林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究的灵魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

前 言

2005年12月通过竞标，由我主持申报的科研项目《公共财政框架下公共教育财政制度研究》获教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目立项（项目批准号05JZD00033）。

2006年我们开始了项目的研究，研究分三个阶段，第一阶段（2006年6月~2007年10月）为调查研究。先后对河南、安徽、贵州、湖南、北京等省市所辖9个县的政府教育、财政等部门和几十所大中小学的教育财政状况进行了调查研究和实地考察。目的为对我国公共教育财政现状和面临的主要问题做出分析和判断，为日后的研究内容和主要问题做出选择。

第二阶段（2007年10月~2008年12月）为项目研究。按照有所为有所不为的原则，根据项目评审和开题报告中的专家意见，以及调研的事实和问题，对申报的研究内容进行了调整。分别对公共教育财政的理论及制度、义务教育、高中阶段教育、高等教育财政和财政制度的若干主要问题进行了反复的讨论和研究。

第三阶段（2009年1月~2009年9月）对研究的最终成果进行撰写、研讨、修改，并最终进行统稿。2010~2011年国家教育财政制度和政策有新的进展，为此再次做了少量增补。

研究的主要成果包括6个调查报告、3个教育财政咨询报告、公开发表的学术论文53篇，其中有项目标识的35篇，另外还形成了12篇博士论文和1篇硕士论文，标志性学术专著一部，即本书。

本书只是对我国公共教育财政和财政制度面临的若干重大问题进行了初步探讨，不刻意追求严密的逻辑体系。本书的各部分是由子课

题负责人分头撰写的，在写作风格上也不尽相同。公共财政框架下的公共教育财政制度，无论在理论研究、制度建设和实践中都是一个复杂的系统工程。上述研究结果是初步的，无论在理论探讨或制度创新的深度和广度上都是远远不够的。我们欢迎读者批评指正，并对公共教育财政制度持续、深入、系统地研究。



摘 要

作为财政制度和教育管理制度的重要组成部分的教育财政制度是教育发展和改革的重要制度保障。我国正在进行财政制度和教育管理制度的改革和创新，即要建立与社会主义市场经济相适应的公共财政制度和教育管理制度，因此需要建立和完善与其相适应的教育财政制度。我们以此为对象和目标展开了研究。本书是教育部人文社会科学重大课题攻关项目“公共财政框架下公共教育财政制度研究”的最终标志性成果。

本书由五部分构成：

第一部分：公共教育财政理论与制度框架。我国公共财政和公共教育财政制度建设起步不久，急需对公共教育财政制度及其框架进行研究，为此我们在对公共财政的本质、特征、职能论述的基础上运用公共产品理论界定了公共教育的性质为准公共产品，分析了公共教育服务在供给上的政府与市场，以及各层级政府间的关系和分工。按教育财政制度功能，规范了教育财政制度中各项具体制度，即筹资制度、分配制度、财政转移支付制度，学费与学生资助制度等。

第二部分：义务教育财政制度。我们重点研究了我国义务教育财政制度的变迁，并对相应的变迁予以评价；从教育财政视角以大量数据分析了义务教育在城乡间、区域间和学校间差异的现状其原因；透析了义务教育的财政转移支付制度的现状和问题，并提出按因素法测量义务教育经费缺口的方案；最后对进城务工人员子女义务教育经费保障制度的现状、问题与改革对策进行了探讨。

第三部分：高中阶段教育财政制度。我国高中阶段教育正在加快

普及，但高中教育财政制度在学术研究上罕见，在制度政策安排上正在建立。为此，我们在对高中阶段教育性质界定的基础上，对高中阶段教育财政制度的构成做了探讨，着重从充足与公平两个维度，依据官方统计，对我国高中阶段教育财政进行了系统的分析和判断，提出相应的改革对策。

第四部分：高等教育财政制度。我国高教财政制度已初步建立，但各项制度有待进一步改革和完善。我们首先对我国高教财政制度的变迁进行了概述，对高教扩招十年来的高教财政进行了统计和计量分析，然后着重探讨了高教拨款制度改革，提出了学科生均拨款的模式，提出了会计调整法测量高教成本的方法，以成本函数法计量分析了我国高教的成本与效率，并探讨了高教学生资助制度中贫困生界定的方法，以及高校社会捐赠的激励制度。

第五部分：中国教育财政制度的评价与改革。作为全书总结，对我国教育财政制度的基本特征做了概括，从充足、公平、效率三个维度对财政制度进行了评价，提出教育财政制度改革的方向。

本书的主要创新之处表现在：第一，对公共财政框架下的教育财政制度及其构成在理论分析的基础上进行了明确规范的界定，对我国现行教育财政制度的基本特征进行了概括，从充足、公平、效率三个标准对我国教育财政制度进行了评价，提出了改革的方向，这在国内尚属首次。第二，根据不同地区义务教育办学标准设计了以县为单位、按因素法测量义务教育经费的标准需求和标准供给能力的方法，并对其缺口进行了测算，在此基础上提出了建立政府间层级转移支付的制度安排，这在国内尚属首次。第三，首次对我国高中阶段教育财政从充足与公平角度进行了统计分析，提出了高中阶段教育财政制度改革的对策。第四，在高等教育财政制度中，对高等教育财政拨款制度提出了一个完整的框架，首次以北京市市属高校财政拨款制度为案例，设计了按学科生均定额的拨款方式；在国内首次提出和设计了以会计调整法测量高教成本的方法，并进行了案例分析；在居民收入不公开的条件下，对高校贫困生资助制度中设计了利用非收入变量认定贫困生的方法；较系统地高校社会捐赠的激励机制进行了研究。




Abstract

As an important part of financial system and educational management system, educational financial system is insurance for education development and reform. China is undertaking the reform and innovation on financial system and educational management system, that is, to establish a public financial system and educational management system which is in accordance with socialist market economy. Therefore, it is necessary to set up and improve the correspondent educational financial system. We started our research based on this object and goal. This book is the ultimate representative achievement for humanities and social science major project called “Public Educational Financial System under the Framework of Public Finance” by the Ministry of Education.

The book is composed by five parts;

The first part deals with the public educational financial theory and institutional framework. The time for establishing public finance and public educational financial system is not very long in China, and so it is urgent to research the public educational financial system and its related framework. We define the nature of public education as semi public goods using public goods theory based on the description of public financial nature, characteristics and function. And then we analyze the relationship and responsibility of government and market, and each level of governments on public educational services from the perspective of supply. Finally, all kinds of specific systems in educational financial system are regulated based on the functions of educational financial system, including funding system, allocation system, financial transfer payment system, tuition fees and student financial assistance system.

The second part is talking about the educational financial system in compulsory education period. We focus on the evolution of educational financial system in compulsory education period and evaluate the correspondent changes; research the basic character-

istics, changes trend and resources of the differences between counties in compulsory education by massive data from the prospect of educational finance; analyze the current situation and problems of financial transfer payment system in compulsory education period and propose a measurement program on the gaps of compulsory educational expenditure by factor method. Finally, we discuss the current situation, problems and reform countermeasures on security system of compulsory educational expenditure for the children of migrant workers.

The third part discusses the educational financial system in high school period. China is speeding up the popularity of high school education, but secondary educational financial system is very rare in academic research and institutional arrangements have not been established. Therefore, we analyze the composition of educational financial system in high school period from two dimensions: adequacy and equality, based on the definition of high school education's characteristics. Finally we systematically judge the educational financial system in high school period according to official statistics and proposed the corresponding reform suggestions.

The fourth part presents the educational financial system of higher education. Though China's higher educational financial system has been established elementarily, the specific systems need to be further reformed and improved. In this part, we firstly summarize the changes of higher educational financial system and analyze the higher educational financial system after the higher education's expansion statistically and economically. And then we focus on the reform for the higher education's funding system and propose an allocation model based on subjects and per-student; a measurement program for higher education's costs by accounting adjustment method and analyze China's higher education's costs and efficiency by cost function. Finally, we identify the poor college students in higher education's funding system and research the incentive mechanism of social donation for higher education.

The fifth part evaluates China's educational financial system. As the book's summary, we sum up the basic characteristics of China's educational financial system and evaluate the financial system from three dimensions, which are adequacy, equality and efficiency. At last, we propose the reform direction of educational financial system.

The major creativity of this research are expressed in the following aspects: firstly, we clearly regulate the definition of educational financial system and its composition under the framework of public finance based on the theoretical analysis, summarize the basic characteristics of current educational financial system, evaluate the educational fi-

nancial system from three dimensions, which are adequacy, equality and efficiency and propose the reform direction. This is the first research on these aspects in China. Secondly, according to the compulsory educational operation standards in different parts of China, we design the measurement of educational expenditure's demand criteria and supply criteria by factor method based on the unit of country, calculate the related gaps and under this framework, we propose the institutional arrangement of government transfers payment, which is the first time in China and abroad. Thirdly, we initially analyze the educational financial system in high school period statistically from viewpoint of adequacy and equality and propose the reform countermeasure for high school educational financial system. Fourthly, as to the higher educational financial system, we provide a complete framework for higher education funding system. We create the funding model by subjects and per-student based on the case of funding system for municipal universities in Beijing. We initially propose and design the cost measurement for higher education by accounting adjustment method and undertake the project analysis. Under the circumstance of enclosed income, we employ the non-income variable to identify the poor student for the higher education funding system and research the incentive mechanism of social donation for higher education systematically.

Public educational financial system under the framework of public finance is a complex systematic program from perspective of theoretic research, institutional building as well as in practice. The above research results are elementary foundlings and no matter from theoretical discussion or institutional innovation it is far from enough. We welcome all the critics and comments on the book and will continue researching the public educational financial system deeply and systematically.

目 录

Contents

第一部分

公共教育财政理论与制度框架 1

第一章▶公共财政与公共教育财政制度 3

第一节 公共财政的本质、特征与职能 4

第二节 公共教育财政制度的理论分析 6

第二章▶公共教育财政制度的构成 16

第一节 教育筹资制度 16

第二节 公共教育经费的分配制度 19

第三节 政府间教育财政转移支付制度 21

第四节 学费制度 23

第五节 学生资助制度 26

第二部分

义务教育财政制度 29

第三章▶我国义务教育财政制度的变迁 31

第一节 农村税费改革前的义务教育财政制度 32

第二节 农村税费改革后的义务教育财政制度 35

第三节 农村义务教育经费保障新机制后的义务教育财政制度 38

第四节 小结 42

1

第四章	► 义务教育财政均衡发展研究	44
第一节	义务教育财政县级间差异分析	45
第二节	义务教育财政城乡间差异分析	59
第三节	义务教育财政校际间差异分析	70
第五章	► 义务教育财政转移支付制度研究	81
第一节	现行义务教育财政转移支付制度	82
第二节	义务教育经费标准需求的测算	84
第三节	义务教育经费供给能力的测算	97
第四节	义务教育经费缺口的测算	108
第五节	完善义务教育财政转移支付制度的对策	114
第六章	► 农民工子女义务教育财政理论、政策、 实践与改革	117
第一节	问题的提出	117
第二节	农民工子女义务教育财政负担的理论视角	119
第三节	农民工子女义务教育财政负担的中央政策与地方模式	123
第四节	现行农民工子女义务教育财政负担政策的问题	129
第五节	农民工子女义务教育财政负担政策的改革	133

第三部分

高中阶段教育财政制度 139

第七章	► 高中阶段教育财政理论与制度分析	141
第一节	高中阶段教育的性质及政府的财政责任	141
第二节	我国现行的高中阶段教育财政制度	143
第八章	► 高中阶段教育财政的充足性分析	154
第一节	充足与公平：现阶段我国高中教育财政的两大主题	154
第二节	高中阶段教育财政充足性的衡量指标	156
第三节	高中阶段政府投入比例分析	157
第四节	生均经费指数分析	170

第五节 高中阶段毛入学率分析 176

第六节 结论和政策建议 181

第九章 ▶ 高中阶段教育财政的公平性分析 185

第一节 普通高中校际差异分析 185

第二节 公立普通高中择校问题分析 199

第三节 高中阶段学生资助问题分析 225

第四节 结论和政策建议 242

第四部分

高等教育财政制度 245

第十章 ▶ 我国高等教育财政历史与现状分析 247

第一节 高等教育财政制度的变革 247

第二节 我国普通高等学校收入与支出的变化特征及解释 253

第十一章 ▶ 高等教育财政拨款制度研究 276

第一节 现代高等教育财政拨款制度框架 276

第二节 高等教育财政拨款方式的国际经验 284

第三节 我国高等教育财政拨款体制的历史沿革 289

第四节 高等学校财政拨款方式的改革与创新 296

第五节 总结 304

第十二章 ▶ 高等学校成本研究 306

第一节 高等学校成本分析的基本问题 306

第二节 基于会计调整法的高等学校成本计量 310

第三节 高等学校成本与效率分析：成本函数的应用 317

第十三章 ▶ 高校家庭经济困难学生认定研究 338

第一节 高校家庭经济困难学生认定的国际经验 339

第二节 我国高校家庭经济困难学生认定的实践及研究 342

第三节 采用非收入变量估计大学生家庭收入的研究 352

第四节 结论与政策建议 363

第十四章	▶ 我国高校社会捐赠激励机制研究	365
第一节	我国高校社会捐赠发展现状	365
第二节	高校社会捐赠激励机制基本模型分析	375
第三节	高校社会捐赠宏观激励机制模型	383
第四节	我国高校社会捐赠税收激励机制的现状、问题与建议	390

第五部分

中国公共教育财政制度的评价与改革	399
------------------	-----

第十五章	▶ 中国公共教育财政制度的评价与改革	401
第一节	中国公共教育财政制度的基本特征	401
第二节	公共教育财政制度与教育财政充足	405
第三节	公共教育财政制度与教育财政公平	412
第四节	公共教育财政制度与教育财政效率	418
第五节	公共教育财政制度改革的方向	422

附录	426
----	-----

参考文献	443
------	-----

后记	458
----	-----