



教育财政学

EDUCATIONAL FINANCE

◎ 栗玉香 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press



封面设计：王 坦

教育财政学

EDUCATIONAL FINANCE

ISBN 978-7-5058-8045-0

定 价：35.00元

ISBN 978-7-5058-8045-0



9 787505 880450 >

教育财政学

EDUCATIONAL FINANCE

◎ 栗玉香 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

教育财政学/栗玉香著. —北京: 经济科学出版社,
2009. 4

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8045 - 0

I. 教… II. 栗… III. 教育经济学: 财政学
IV. G40 - 054

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 036174 号

责任编辑: 王 丹

责任校对: 王苗苗

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

教育财政学

栗玉香 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

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

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

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

北京汉德鼎印刷厂印装

787 × 1092 16 开 19.25 印张 300000 字

2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8045 - 0 定价: 35.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

我的博士弟子栗玉香教授，经过努力撰写了这本《教育财政学》，她让我给作序，我很高兴，也很自豪，看到我的弟子在学术上有如此成绩深感欣慰与快乐。她是个在学术上拼命进取、不辞辛苦、勇往直前的人。近几年在学术上有长足的进步，许多同门弟子很佩服她，也称赞她，她的确也为其他弟子在学术上做出了榜样。这本著作反映了她的学术水平。该著作主要特色如下：

其一，运用了经济学、财政学的理论阐述教育领域的财政问题，即“用财政的理儿，说教育的事儿”。这样就使得教育财政学有了强有力的理论支撑与扎实的理论基石。

其二，全书贯穿着公共教育财政的理念。教育财政是政府公共财政的重要组成部分，教育的公共性与财政的公共性统一是公共教育财政的基本特征。作者在阐述政府是教育财政资源配置的主体基础上，强调政府应努力实现教育财政的公平、充足、效率、保障公众教育财政的自由选择。

其三，揭示了教育发展的财政需求与政府的教育财政供给关系是教育财政学研究的逻辑起点。分析教育财政问题的基本理念与思路应是，教育发展的财政需求决定着政府的教育财政供给，而不是教育财政供给（财力）决定着教育发展的财政需求。这不仅是一个基本的经济理论问题（供求关系），也是各国的成功实践得以证实的结论与经验。

其四，逻辑结构清晰。全书紧紧围绕“一条主线”、“四大主题”和“三个机制”逐次展开。“一条主线”指的是教育财政供给与教育事业发展财政需求关系；“四大主题”指的是教育财政公平、教育财政充足、教育财政效率、教育财政选择；“三个机制”



指的是教育财政体制、教育财政预算、教育财政收入，也可以理解为实现教育财政公平、充足、效率与选择的保障机制。

此外，该著作还有许多突出的地方，比如厘清了教育财政研究的模糊概念，提出了教育财政问题的分析框架，借鉴了国外教育财政研究的最新成果等。

教育财政学是一门新兴的学科，相信作者这本对教育财政的探索与研究成果，会对教育财政研究者、实践者、教育行政管理者有一定的启发和参考价值。特此推荐。

靳希斌

2009年3月

于北京 京师园



前 言

自2004年博士论文《公共教育财政制度：生成与运行》出版后，我的研究基本定位在“教育财政”方向上。现在呈现给读者的是我近几年对教育财政相关问题的思考。

一直以来，教育财政支出的增长与教育事业发展财政需求的矛盾使得教育财政成为政府、公众和学者广泛关注的热点问题。经济学、管理学、教育学等诸多学科的研究者积极参与了教育财政问题的研究，出现了相当数量和水平的研究成果，使得教育财政学研究呈现出良好的发展势头。教育财政学研究也是对现实需要的积极回应。研究现实的教育财政问题，尤其是研究中国教育财政的现实问题，并追逐国际教育财政研究的潮流，发挥理论影响和决策咨询作用是教育财政学研究的基本路径，也是不少教育财政研究者追求的目标之一。但教育财政学作为一门新兴的、交叉的、应用性学科，依照学术研究的视野，需要对其研究边界进行明晰，也需要逐步构建起研究的学科体系。

教育财政学是财政学相关理论在教育领域的具体应用，通俗地讲就是“用财政的理儿、说教育的事儿”。教育财政学研究需要财政学理论的支撑，但教育财政学科体系的构建绝不是财政与教育问题的简单“叠加”，而是二者之间的有机结合，教育财政学应有其明确的研究内容和学科体系。本书在论述中阐述了自己对教育财政学学科体系的基本理解，以及学科的基本研究内容。从理念和框架上，本书涉及的问题主要包括：

一、公共财政是教育财政问题研究的背景

单就教育视野研究教育财政，存在较大的局限性。因为教育财政是政府公共财政的重要组成部分，教育财政学研究必须立足于政府公共财政总体状况的考察，而不单单是就教育而进行的财政分析。从目前国内外教育财政学研究文献来看，教育财政学研究可以分为两个领域：一是作为政府公共财政重要领域之一的教育财政问题研究，主要侧重于对政府作为教育财政资源的配置主体，如何实现教育财政总量供给和结构合理配置，如何实现教育财政的公平与效率等问题研究；二是学校财政问题研究。西方国家教育财政学研



究文献不少是以“学校财政”(School Finance)命名的,其研究主要以学校作为财政活动的主体,分析学校财政的收支、预算、财务管理等。从研究趋势看,教育财政学的两个研究领域在不断地走向重合,即以学校作为基本的财政需求单位,研究政府教育财政分配对学校财政的影响,最终落脚在如何使学生均等地享有基本公共教育服务。本书主要以政府教育财政收支框架来构建教育财政学学科内容研究体系,也兼顾了学校财政研究内容,努力使教育财政学的研究贴近中国的教育财政现实。

二、教育财政供给与教育事业发展引致的财政需求关系是教育财政学研究的逻辑起点

教育财政支出需求属于引致性支出需求。教育部门和教育单位需要教育经费,不完全是该部门和单位自己耗费教育经费,而是该部门组织提供公共教育服务所产生的教育成本需求。从内在逻辑关系看,教育事业发展引致的财政需求决定着教育财政的供给,教育财政的供给应保障教育事业发展引致的财政需求,教育财政供给与教育事业发展引致的财政需求关系应是教育财政学研究的逻辑起点。如果从公共财政的视角作更深层次探究的话,教育事业发展的需求体现着公众对公共教育服务的需求,因而教育财政支出需求实际上取决于公众对公共教育服务的需求,公众对公共教育服务需求的满足程度应成为判断政府教育财政供给的重要标准。在政府教育财政支出的框架下,公众对公共教育服务的需求决定着政府教育事业发展的财政需求,进而反映在政府教育财政支出需求(预算)中。教育财政支出的预算过程又是政府对公众公共教育服务需求的发现、确认、实现与评估的过程。因此,教育财政学研究应围绕政府教育财政供给与教育事业发展财政需求关系这一逻辑起点,重点分析教育财政供给满足教育事业发展财政需求的程度,以及相关的理论、体制、政策等问题。

三、公平、充足、效率和选择是教育财政的四大主题

纵观历史,任何国家的政府教育财政活动都是围绕着一一定的教育财政主题展开的。教育财政主题是公众对教育事业发展需求的体现。传统意义上的政府教育财政活动是围绕着教育财政公平、充足、效率三大主题展开的。随着社会经济的发展,公众对公共教育服务的需求水平也在提高,教育财政选择便成为教育财政活动的第四大主题。从实际情况看,作为教育财政四大主题的教育财政公平、充足、效率和选择既是判断教育财政体系的标准,是许多国家都有的一种目标追求,也是一个不断实现的过程。我们高兴地看到,不少国家的政府正在采取积极的教育财政政策和措施来改善教育财政公平、充足、效率和选择状况。本书是在教育财政的公平、充足、效率和选择的“实

然”与“应然”之间进行客观的对比，力图揭示教育财政“实然”状态下的存在及其深层次的原因，探寻达到“应然”状态的相关体制与政策的改善途径。

四、教育财政学应有自己的研究构架

基于上述分析，我们认为，旨在研究教育与财政关系的教育财政学应有自己的研究构架。本书构建的研究框架基本上是按照“一条主线”、“四大主题”和“三个机制”脉络逐次展开的。“一条主线”指的是教育财政供给与教育事业发展引致的财政需求关系；“四大主题”指的是教育财政公平、教育财政充足、教育财政效率、教育财政选择；“三个机制”也可以理解为实现教育财政公平、充足、效率与选择的保障机制，亦称“实现机制”，指的是教育财政体制、教育财政预算、教育财政收入。围绕着上述脉络，全书主要包括三个模块，即基本理论篇（第1、2章）、四大主题篇（第3、4、5、6章）、实现机制篇（第7、8、9章），分别回答教育财政学及其理论基础是什么，教育财政学研究的主题是什么，实现教育财政主题的主要机制是什么。第10章为比较教育财政研究方法论，不独立成篇，撰写本章的主要目的是鉴于我国教育财政研究起步较晚的现实，重点阐释如何有效地进行教育财政国际比较的方法研究。

本书是在中央财经大学财经研究院院长王雍君教授、副院长陈灵教授的直接关心和“督促”下完成的，我特别庆幸有这样的领导和这么舒心的工作环境。我的恩师、北京师范大学教育学院博士生导师靳希斌教授一直关心我的成长和进步，无论是在求学还是在毕业后工作，先生的悉心指导一如既往，这次他又在百忙之中为我审阅书稿并亲自作序，我对先生除了感恩就是不能懈怠，在学业上努力不断进步，不枉为先生的弟子。中央财经大学财经研究院2007级、2008级研究生屈哲、许寅硕、牛青、韩晶、崔悦、张超、李灿等作为书稿的第一批读者，在《教育财政学》课程教学中，师生相互砥砺，迸发出智慧的火花。他们的勤奋好学、聪颖直言为本书提供了宝贵的建议，也增加了我的信心。

在本书写作过程中，参阅了大量的相关研究成果，给了我重要的启发和借鉴，在此特向原著者表示最诚挚的谢意。由于作者水平有限，书中的不足和错误，本人文责自负，也真诚欢迎读者与我联系，提出批评指正意见。联系方式：Liyuxiang20@163.com.

栗玉香

于中央财经大学

2009年3月



目 录

第一篇 基本理论

第1章 导论	3
1.1 教育财政学的兴起与发展	3
1.1.1 教育财政实践由来已久	3
1.1.2 西方教育财政学的兴起与发展	6
1.1.3 我国教育财政学的兴起与发展	12
1.2 教育财政学的基本含义	16
1.2.1 教育财政学的基本含义	16
1.2.2 常见的教育财政学专业术语	18
1.2.3 中国现行的教育经费统计口径	20
1.2.4 教育财政学的分析单元	21
1.3 教育财政学的学科性质	23
1.3.1 教育财政学的学科性质	24
1.3.2 与相关学科的关系	25
1.4 教育财政学的基本构架	28
1.4.1 国内外的相关研究	28
1.4.2 构架教育财政学的基本思路	30
1.4.3 本书的逻辑结构	31
本章提要	32
关键术语	33
讨论思考	33
拓展资源	33

第2章 教育财政学基本理论	35
2.1 政府为什么要提供教育财政支出	35
2.1.1 教育产品的公共性与外部性	35
2.1.2 教育是一种优效品	39
2.1.3 政府具有教育融资的优势	40
2.1.4 政府教育基本职能的认识	40
2.1.5 哪一级政府提供更重要	42
2.2 政府应为何提供教育财政支出	43
2.2.1 公众对教育的公共需求	43
2.2.2 公共性：教育与财政的统一	45
2.2.3 私立教育应该得到政府资助吗？	46
2.3 政府如何有效提供教育财政支出	46
2.3.1 市场还是政府？	47
2.3.2 公共选择还是政府选择？	49
2.3.3 政府间选择与蒂博特模型	51
2.3.4 教育财政支出的有效性	52
2.4 政府如何做出教育财政支出决策	55
2.4.1 公共政策选择	55
2.4.2 教育财政政策选择	57
2.4.3 构建教育财政支出决策权配置新格局	61
本章提要	63
关键术语	63
讨论思考	64
拓展资源	64

第二篇 四大主题

第3章 教育财政公平 (Equity)	67
3.1 什么是教育财政公平	67
3.1.1 教育财政公平问题缘起	67
3.1.2 教育财政公平的含义	69
3.2 教育财政公平的测度	72
3.2.1 横向公平测度	72
3.2.2 纵向公平测度	81

3.2.3 财政中立测度	83
3.3 西方国家促进教育财政公平的政策	86
3.3.1 美国促进教育财政公平的政策	87
3.3.2 英国促进教育财政公平的政策	92
3.3.3 澳大利亚促进教育财政公平的政策	93
3.4 我国促进教育财政公平的政策	94
3.4.1 我国促进教育财政公平政策的演进	95
3.4.2 我国教育财政公平政策的执行情况	97
3.5 进一步促进我国教育财政公平的政策选择	100
3.5.1 财政均等制度设计	100
3.5.2 我国财政均等状况	102
3.5.3 财政均等视角下促进教育财政公平的政策选择	104
本章提要	106
关键术语	107
讨论思考	107
拓展资源	107
第4章 教育财政充足 (Adequacy)	108
4.1 什么是教育财政充足	108
4.1.1 教育财政充足问题提出的背景	108
4.1.2 教育财政充足的含义	110
4.1.3 影响教育财政充足的主要因素	111
4.2 判断教育财政充足的指标	116
4.2.1 判断教育财政充足指标的演进	116
4.2.2 从投入角度判断教育财政充足的指标	116
4.2.3 从产出角度判断教育财政充足的指标	121
4.2.4 国际上判断教育财政充足的指标	122
4.3 教育财政充足的度量尺度	126
4.3.1 Odden-Picus 充足性指数	126
4.3.2 Odden-Picus 充足性指数计算	126
4.3.3 Odden-Picus 充足性指数算例	127
4.4 测度教育财政充足支出水平的方法	127
4.4.1 成本函数法 (Cost Function)	127
4.4.2 示范学区设计法 (Model District)	128

4.4.3 专家评判法	129
4.4.4 高质量教育学校模型法	130
4.5 我国教育财政充足状况与实现	131
4.5.1 我国教育财政充足的状况	131
4.5.2 我国教育财政不足的原因	138
4.5.3 实现我国教育财政充足的基本思路	140
本章提要	142
关键术语	143
讨论思考	143
拓展资源	144
第5章 教育财政效率 (Efficiency)	145
5.1 什么是教育财政效率	145
5.1.1 财政效率	145
5.1.2 教育财政效率	147
5.2 教育财政效率分析框架	149
5.2.1 教育财政配置效率	149
5.2.2 教育财政运行效率	153
5.2.3 教育财政技术效率	157
5.3 我国教育财政效率状况及改善	163
5.3.1 我国教育财政效率状况	163
5.3.2 提高我国教育财政效率的基本思路	164
本章提要	167
关键术语	168
讨论思考	168
拓展资源	168
第6章 教育财政选择 (Liberty)	170
6.1 什么是教育财政选择	170
6.1.1 教育选择	170
6.1.2 教育财政选择	174
6.2 国外教育财政选择实践	177
6.2.1 教育券 (Educational Voucher)	177
6.2.2 特许学校 (Charter School)	181

6.2.3 磁石学校 (Magnet School)	184
6.2.4 教育财政选择其他实践	185
6.3 我国教育财政选择的探索	187
6.3.1 我国教育财政选择的实践	187
6.3.2 推进教育财政选择的政策基础	189
本章提要	191
关键术语	192
讨论思考	192
拓展资源	192

第三篇 实现机制

第7章 教育财政体制 (System)	197
7.1 什么是教育财政体制	197
7.1.1 政府体制	197
7.1.2 财政体制	199
7.1.3 教育管理体制	203
7.1.4 教育财政体制	204
7.2 国外教育财政体制	206
7.2.1 分权型教育财政体制	206
7.2.2 集权型教育财政体制	208
7.2.3 集权与分权结合型教育财政体制	209
7.2.4 西方教育财政体制的共同特点与发展趋势	209
7.3 我国教育财政体制的演进及问题	210
7.3.1 财政体制的变革	210
7.3.2 教育财政体制的演进	211
7.3.3 教育财政体制存在的主要问题	213
7.4 我国教育财政体制的改革思路	216
7.4.1 明确政府间教育事权与财权的调整思路	216
7.4.2 规范政府间教育财政转移支付制度	216
本章提要	218
关键术语	219
讨论思考	219
拓展资源	219

第8章 教育财政预算 (Budgetting)	221
8.1 多视角下的政府预算	221
8.1.1 政治学视角的政府预算	222
8.1.2 管理学视角的政府预算	223
8.1.3 社会学视角的政府预算	224
8.2 教育财政预算	225
8.2.1 教育财政预算的内涵	225
8.2.2 教育财政预算的过程	228
8.2.3 教育财政预算的策略	232
8.3 学校财政预算	235
8.3.1 学校财政预算的含义	235
8.3.2 学校财政预算的框架	236
8.3.3 学校财政预算管理内部职权划分	238
8.3.4 学校财政预算编制	238
8.4 我国教育财政预算的改革取向	239
8.4.1 教育财政预算存在的问题	239
8.4.2 教育财政预算的改革取向	241
本章提要	247
关键术语	248
讨论思考	248
拓展资源	249
第9章 教育财政收入 (Revenue)	250
9.1 政府的教育财政收入	250
9.1.1 税收分析	251
9.1.2 教育税制度	253
9.1.3 教育费制度	258
9.1.4 发行教育债券	259
9.2 学校收入	261
9.2.1 中小学的收入	261
9.2.2 高等学校的收入	262
9.3 探索建立稳定的教育财政收入保障机制	266
9.3.1 教育费附加能否直接改为教育税	267
9.3.2 开征专门教育税是否可行	267

9.3.3 建立激励型教育投入税制体系的思路	268
本章提要	269
关键术语	269
讨论思考	270
拓展资源	270
第 10 章 比较教育财政论 (Comparing)	271
10.1 研究概述	271
10.1.1 研究的基础及其价值	271
10.1.2 研究的基本问题	274
10.2 研究现状与取向	277
10.2.1 国内研究现状	277
10.2.2 研究的热点与取向	279
本章提要	281
关键术语	282
讨论思考	282
拓展资源	282
参考文献	283

第一篇 基本理论

教育财政学（Educational Finance or School Finance）是研究教育与财政关系的科学。教育是一种公共服务或公共产品。财政作为政府施政的工具，在教育领域，是政府为保障教育公共服务的供给而进行的资源配置活动，主要是教育财政支出活动。

本篇包括两章内容，主要阐述了教育财政学的学科概貌、框架及教育财政学的基本理论。第1章“导论”。阐述了教育财政学的基本含义，分析了中西方教育财政学的兴起与发展的动因和历程，阐释了教育财政的主要专业术语，明确了教育财政学的学科性质，以及它与相关学科的关系，构架了教育财政学的基本体系。第2章“教育财政学基本理论”。本章阐述的基本问题指的是教育财政支出的基本问题，换句话说，就是探讨教育与财政关系的基本问题，是政府进行教育财政支出必须要回答的问题。这些问题是围绕着教育财政的需求与供给这条主线展开的，涉及公共产品理论、教育外部性问题、公共选择、教育公共生产与官僚机构、教育利益群体博弈与公共政策等理论问题。概括起来主要包括：政府为什么要为教育提供财政支出？政府应为何提供教育财政支出？政府如何有效地提供教育财政支出？政府如何做出教育财政支出决策？