

教育财政学

研究

李子彪 赵海利 王红 编著

广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育财政学研究/李子彪 赵海利 王红编著. —广州:
广东人民出版社, 2003. 12

ISBN 7-218-04450-6

I. 教… II. 李… III. 教育财政学—研究
IV. G467.2

责任技编	孔洁贞
出版发行	广东人民出版社
印 刷	广东邮电南方彩色印务有限公司
开 本	880 毫米×1230 毫米 1/32
印 张	12.375
字 数	30 万
版 次	2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月第 1 次印刷
印 数	2000 册
书 号	ISBN 7-218-04450-6/G·1115
定 价	28.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印公司联系调换。

序

教育财政学方面的著作在国内外已有不少版本，其特色各异。由李子彪、赵海利、王红等三位学者共同撰写的这部教育财政学，具时代特色与创新意味。

传统财政学关注的是收入和支出，收入是税收，支出主要是预算制度，当代财政学则更加关注公共收入、公共支出及二者对经济的影响作用。该著作在财政基本理论方面，突出了公共财政理论，为教育财政学寻找到了理论的根基；在教育财政实践方面突出了教育财政学的目标取向，认为教育财政是以教育效率为目标兼顾教育公平，论述了教育财政是效率财政，是公平财政的观点。著作中还专题阐述了教育成本，这是教育财政学及其教育实践预算管理的基础，在教育财政支出公平目标中，论述了利益归属与教育公平的关系；同时纳入了教育筹资方面的内容，突出了教育服务定价与成本补偿及其他配套措施，是对教育财政理论与实践的补充。在教育收入、支出及管理规范化方面，以及政府与财政关系方面本著作也做出了较为系统的阐述。

总的说来，这部著作与其他同类著作相比，有明显的特点和优点：第一，比较全面、系统地论述了教育财政学的主要内容，涵盖了财政基本概念和基本职能、公

共财政理论、财政政策、教育财政基本理论、公共教育支出、教育筹资、教育经费配置以及教育财政管理体制，等等；第二，理论紧密联系实际，注重以实例和图形加以阐述，论述深入浅出，逻辑严谨，层次分明，观点鲜明，论证充分，表述简明，文字流畅。这部著作的出版，将对教育财政学科的发展、完善及提高民族文化素质都有积极作用。

这部著作是作者从事教育财政问题教学和研究的初步成果，希望今后在继续的研究中能够补充一些内容，包括林达尔均衡、外部性、福利政策在教育方面的应用，以及国外发达与不发达国家在教育财政学的进展和发展趋势的内容，还有宏观经济政策、社会保障问题也是公共经济学讨论的话题，可以考虑这方面的内容在教育领域的一些实践和反映。另外，教育效率和质量方面的内容也应该是现代教育财政学关注的主要方面。相信随着作者在该领域研究的不断深入，教学和研究经验的不断丰富和积累，定会取的新的更加丰硕的成果。

是为序。

靳希斌

2003年11月5日

于北京师范大学英东教育楼

目 录

绪 论	(1)
第一章 财政基本概念及财政职能	(5)
第一节 基本概念	(5)
第二节 财政基本职能	(10)
第二章 财政政策的选择与评价标准	(21)
第一节 财政政策的基本问题	(21)
第二节 财政政策选择的规范分析：公平 与效率标准	(35)
第三节 财政政策选择的实证分析	(40)
第三章 公共财政理论	(64)
第一节 公共财政理论的产生与发展	(65)
第二节 社会产品在消费中的不同性质	(66)
第三节 公共产品的提供方式	(70)
第四节 混合产品的提供方式	(78)
第五节 私人产品的提供方式	(86)

第四章 政府间的财政关系	(90)
第一节 财政的集权与分权	(90)
第二节 中央与地方政府间财政职能 的分工	(97)
第三节 中国的财政体制	(103)
第五章 教育产品属性	(124)
第一节 外部收益、个人收益和社会 收益	(124)
第二节 教育与社会治安	(129)
第三节 高等教育与计划生育	(141)
第四节 高等教育与人民健康	(157)
第六章 教育的成本	(164)
第一节 教育成本研究的方法	(164)
第二节 教育成本的分类	(169)
第三节 教育成本的总体分析	(175)
第四节 高等教育成本的分析	(189)
第五节 高等教育社会成本和个人成本 的实证分析	(195)
第六节 中等教育的成本	(209)
第七节 初等教育的成本	(216)

第七章 教育的个人收益	(224)
第一节 教育的个人间接收益	(224)
第二节 教育个人直接收益的计量	(229)
第三节 中国教育的明瑟收益率	(234)
第四节 教育投资的个人净现值	(247)
第五节 教育的内部收益率	(262)
第六节 教育的投资报酬率	(265)
第八章 公共教育的公平	(269)
第一节 教育公平性的研究方法	(269)
第二节 我国高等教育利益归宿的 家庭分布	(276)
第三节 高等教育利益归宿的城乡分布	(285)
第四节 高等教育利益归宿的地区分布	(291)
第五节 高等教育利益归宿的成因	(295)
第九章 教育经费的配置	(302)
第一节 教育产品的性质与资源配置 方式	(302)
第二节 国家水平上的教育资源配置	(308)
第三节 各级教育间的教育资源配置	(320)
第四节 学校间的教育资源配置	(332)

第十章 教育的财政管理体制	(338)
第一节 中国的教育财政体制	(338)
第二节 教育经费的预决算	(352)
第三节 教育经费的拨款模式	(366)
第四节 教育财政转移支付	(372)
主要参考书目	(385)
后记	(388)

绪 论

中国要实现中华民族复兴的伟大目标，教育是基础，是关键。教育是发展科学技术和培养人才的基础，在现代化建设中具有先导性、全局性作用。发展教育事业需要经费。对教育进行投资，首先要有经费的来源。

众所周知，政府财政具有四项基本职能：资源配置、宏观调控、分配调节和稳定经济。原则上讲，教育财政与这三项基本职能都有关系。每门学科都有自己的研究对象，教育财政学的研究对象，概括地讲，是研究教育与财政关系的一门学科；具体地说，是研究教育经费的筹措、配置与使用、管理与监督，以促进教育及教育与经济、社会协调发展的学科。

一、教育财政学研究的内容

教育财政学研究的具体内容主要有四个方面。

1. 教育经费的筹措。

公共教育支出无疑是教育经费的主要来源，教育财政学要研究各级政府财政用于教育支出的数量、方式。在多元化教育筹资的格局下，教育财政学还要研究采取何种制度和政策实施多渠道筹集教育经费，如开征何种教育的税费，如何分摊和补偿非义务教育主要是高等教育的成本等。

2. 教育经费的分配、管理与监督。

在既定的教育经费中，主要是财政对教育的拨款，按照何种结构，采取何种方式在各级各类教育和教育机构（学校）中进行

分配。教育经费分配以后如何使用，如何管理与监督，以保证教育经费分配与使用的公平、透明与效益。

3. 教育财政管理体制。

教育财政管理体制既是既定教育资源配置方式的载体，又是教育经费筹集、分配、管理、监督的制度规范。它包括教育预算的编制、审批、执行与管理制，政府对教育机构的拨款方式、程序与标准。教育财政决算与监督制度等，也构成了教育财政学的研究内容。

4. 教育经费配置的公平与效率。

教育的社会公平与效率是教育发展的重要目标，教育经费配置的公平与效率则是实现这一目标的经济手段。教育财政学要研究教育经费配置公平与效率的评价标准以及如何实现公平与效率目标。

理论来自于实践，又反过来指导实践，为实践服务。教育财政学是一门应用性较强的学科。学习和研究教育财政学，对于政府和教育机构的教育决策、教育投资决策，对于教育机构的管理，尤其财务管理都具有重要的意义。一是有助于政府教育和教育投资决策的科学化。二是有助于各级、各类教育机构和学校管理的科学化。三是对于确立合理有效的教育财政管理体制有重要作用。四是有助于提高教育财政管理人员的素质和管理水平。

二、教育财政学研究的方法

教育财政学的崛起，使人们看待教育问题有了经济学视野。教育财政学基本理论的传播，将会促成研究与成果共享的氛围，如同计算机、信息技术等新兴和综合性学科发展的轨迹一样，教育财政学作为教育与经济结合的国际性新兴热门学科，其发展必将是给教育与经济的发展带来更新的活力。研究基本方法主要有：

1. 以辩证唯物论为指导。

辩证唯物论不仅为我们观察和研究问题提供了世界观，同时，辩证唯物论从方法论意义上讲，完全可以从科学方法角度研究教育经济学，如发展观点、一分为二观点、矛盾观点、量变质变观点等都为研究提供了认识问题的新视角和科学的思维方法。

2. 用经济学观点和方法研究教育现象。

经济科学知识的本质在于揭示社会的各种经济现象，以及隐藏在表象后面的事物本质和规律。教育作为一种社会经济现象，也有诸如市场、生产、产品、交换、成本、收益、价值、价值规律等问题。用经济学观点和方法研究教育，能够将经济学的成本核算、交易费用、需求和产出、风险与收益这样一些科学成分的方法引入研究，使研究成果更具有合理性和说服力。

3. 用现代科技新成果丰富对教育财政学的研究。

现代科技知识能够改变人的思维方式，促进思想观念科学化。现代科学是时代发展的伴生物，科学技术史上的每一个重大突破都必然引起人们的思维方式变革。思维方式在教育财政学研究中具有根本性的意义，因为没有科技最新发现和发明的思维方式，人们就不可能加深对自然、社会和人类自身的认识，就不可能从必然王国走向自由王国。可以说，当代科技成果与教育经济相互促进、相互渗透，应用范围极为广泛，在教育财政领域也需要借鉴、汲取当代科技成果，使教育财政学理论日益改善。

4. 用创新理论丰富对教育财政学的研究。

创新是社会发展的不竭动力，创新理论和方法渗透到现代社会各个领域，使其内化到人们头脑里，转化为人的思想观念，从而有力地推动着新思维、新观念的形成和发展。教育财政学的研究不能停留在一个水平上，需要不断创新，在教育实践中形成开

拓创新观念，丰富和发展自身理论。

虽然，在我国教育财政学还是一门新兴的、不太成熟的学科，但改革开放以来，我国教育财政研究人员和管理人员已对教育财政问题做了大量研究，其成果已广泛应用于实践，包括转化为制度、决策和管理。随着这一学科的发展，它必将对我国的教育财政及其体制发挥更大的影响作用。

第一章

财政基本概念及财政职能

财政学是一门应用性学科，其任务在于阐明财政的基本知识和基本理论。本章着力对财政的基本概念及财政基本职能作分析。

第一节 基本概念

一、财政概念辨析

在我国，对财政概念有不同的界定。概括起来，主要有以下五种观点：

第一种观点认为，财政是以国家为主体所进行的分配，称为“国家分配说”；

第二种观点认为，财政是国家对价值的分配，称为“价值分配说”；

第三种观点认为，财政是货币资金运动的形式，称为“资金运动说”；

第四种观点认为，财政是为了满足公共需要而进行的分配活动，称为“社会共同需要说”；

第五种观点认为，财政是由剩余产品形成各种社会基金的一个经济过程，称为“剩余产品说”。

我们认为，财政是国家凭借其政治力量，通过集中一部分社会财富来满足社会公共需要的收支活动，并通过这些收支活动调

节社会总需求与总供给的平衡，以达到优化资源配置、公平分配、稳定和发展经济的目标。对于财政概念，可以从以下几个方面理解：

第一，财政是以国家为主体的经济活动或分配活动。财政是伴随着国家产生而生成的。在国家未出现以前，不存在财政分配关系。只有在国家出现之后，财政分配才从经济分配关系中独立出来，形成一项专门的经济活动关系。实际上，在现代社会中，也存在着一些以社会组织或团体为主的、用以满足社会公共需要的经济活动或分配关系，但只有以政府为主的分配才是财政分配。而且，在国家产生以后，财政是国家存在的必要条件。因为没有财政，国家的一切活动都无法进行。

第二，财政是满足一定社会公共需要的经济活动。如前所述，社会公共需要是客观存在的，财政则是为满足这一客观需要而存在的。但这并不是说所有社会公共需要的满足都要由财政来完成，一些社会公共需要可以由社会组织或团体来满足。因此，财政对社会公共需要的满足具有特定的范围：一是国家执行某些社会职能的需要，包括国防、外交、司法、行政管理、普及教育、卫生保健、基础科研、环境保护等；二是国家执行某些经济职能的需要，主要是指基础产业和自然垄断性产业的兴办和保护国有经济，比如，在邮政、电信、民航、铁路、公路、煤气、电力、钢铁、化工等行业坚持国家独占或国家控股；三是一些难以严格界定的社会公共需要，如财政支出中的收入转移项目，包括价格补贴、抚恤救济金、社会保险基金等。

第三，财政是国家凭借政权力量，强制支配一部分社会财富的机制。财政是一种分配关系，但它不是一般意义上的分配。一般意义上的分配是以市场或经济活动为中心，按照投入要素对经济活动及其结果的贡献率来进行。而财政作为一种分配活动，是体现国家的政治权力的，是通过其所掌握的政治权力无偿或低偿

地强制分割一部分社会财富。同时，财政活动特别是支出活动的实现又要在很大程度上体现国家即统治者的意志。这是财政分配与一般分配的根本区别。

二、公共部门

人类的需要五花八门，需要与供给相对应。从最终需要来看，主要有两类需要：一类是私人个别需要；一类是社会公共需要。社会提供的产品也可分为公共产品和私人产品。区分公共产品与私人产品的基本标准为：一是排他性与非排他性，二是竞争性与非竞争性。

私人产品具有排他性与竞争性。私人产品是指那些可以分割，可以供不同人消费，并且对他人没有外部收益或成本的产品。这类产品是既有排他性又是竞争性的产品。简单以面包为例：面包可以分割成若干单位，在人们之间进行分配。假设一个集体共 20 人每天得到面包总量是一定的，那么，当某一些人得到的面包数量多一些，其他人得到的面包就会少一些，而且别人吃过的面包无法重复为另一个人所用。得到较少面包的人们为了增加自己的消费量，会根据自己的需求和经济状况作相应的成本调整，以达到获取量的增加。

公共产品具有非排他性和非竞争性。公共产品是指那种不论个人是否愿意购买，都能使整个社会每一个成员受益的产品，即它的特征是非竞争性和非排他性。这就是说，一个人享用的一种公共产品不会减少另一个人对它的享用。以国防为例，人们为了保卫国家不受外来侵略者的入侵，在国防方面投入了大量的资金，建立了良好的防备系统。一旦国家有难，所有的人无一例外都会获得军队提供的安全保护。而且，当一个人享受国防的好处时，它并没有减少和排斥其他任何一个人的好处。

公共产品与私人产品是社会产品中的两个极端，许多产品同

时具备公共产品与私人产品的特性，我们称这类产品为混合产品或准公共产品。另一类是共有资源又称公共财产产品，这类产品有竞争性而不存在排他性。例如地表水的利用问题，它们是不排他的，因为几乎不可能对乡民收取灌溉费，人人都可用。但是它具有竞争性，尤其在用水者所处的位置是上游还是下游地段时，这种竞争性更为明显。

（一）公共部门的涵义

公共部门与私人部门相对应，私人部门提供私人产品，并通过市场机制来实现；公共部门提供公共产品，并通过政府的一系列安排来实现。

为什么公共产品只能由公共部门提供？这是由市场运行机制与政府运行机制的差异决定的。市场通过买卖提供产品和服务，而买卖要求利益边界的精确性。由于公共产品具有非排他性和非竞争性，社会公众对它的消费是公共的或集合的，如果由私人部门通过市场提供，则每个消费者都不会出钱而等着他人出钱，自己顺便享用它带来的利益。也就是说，利益边界的精确性差，从而出现“搭便车”的现象。在这种情况下，只有通过政府提供公共产品来解决。政府主要是通过无偿征税来提供公共产品的。显然，征税是可以精确计算的，如按率征收或定额征收，而公共产品的享用一般不可以分割，无法定量化，因而每个人的应纳税额与他对公共产品的享用量是不对称的，不能说纳多少税就享用多少公共产品。

以上分析表明，市场只适于提供私人产品，对提供公共产品是失效的，它只能由政府来提供。

对于混合产品，既可以采取公共提供方式，也可以采取混合提供方式。对于具有非竞争性又具有排他性的第一类混合产品，例如桥梁，其成本可以通过两种方式来弥补：一是由政府税收弥补，免费使用，这是公共提供方式；二是由过桥车辆收费弥补，

这是市场提供方式。公共部门（政府），究竟采取什么方式来提供，依赖于从社会角度出发的成本和效益。如果第一种方式的社会净效益（社会总效益—社会总成本）大，就采取第一种方式；反之，则采取第二种方式。

对于具有外部效应的第二类混合产品来讲，选取的提供方式首先在于判断其外部效应的大小。当外部效应很大时，可视为公共产品，采取公共提供方式；当外部效应不明显时，则采取市场提供方式。不过，多数公共物品都具有较大的外部效应。为提高公共产品的使用效率和适当减轻政府的负担，对多数混合产品采取混合提供方式。如医疗保健，一部分由政府提供，一部分向医疗者收费。

（二）公共部门的活动方式

公共支出与收入构成了公共部门的主要活动方式。

公共支出的涵义是通过公共部门（政府）预算提供产品和服务的成本。公共支出实际上就是政府行为的成本。公共支出的结构可以分为两大类：一类是购买性支出。这部分支出是公共部门对经常性的商品和劳务的购买支出。第二类是转移性支出。这部分支出是指对于养老金的补贴、公债利息、失业救济金、价格补贴等等的支出。这些支出不反映公共部门占用社会经济资源的要求，只是在社会中的个人之间的资源进行转移性的再分配。公共支出代表着执行政策成本，也反映着政府的政策选择。

公共产品的供给需要投入资源，因而要维持公共部门的公共产品的供给和生产，就需要有收入。政府的主要收入来源于运用国家的强制力特征，以征税的方式对社会收入进行再分配。政府的收入来源的另一途径是政府向公众借款，即发行公债。除了上述途径为公共收入来源外，还有一些其他的收入，这包括国有经济的收入、国有资源的收入和行政事业收入。这部分收入的比重和形式会随着国家经济的变化而发生变化。