

政府教育支出的 经济分析

Economic Analysis
of Government Expenditures on Education

廖楚晖 著



中国财政经济出版社

政府教育支出的经济分析

*Economic Analysis of Government
Expenditures on Education*

廖楚晖 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府教育支出的经济分析/廖楚晖著. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.7

ISBN 7-5005-7305-7

I. 政… II. 廖… III. 中央财政-教育事业-社会文教支出.-经济分析 IV. F810.453

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 046999 号

政府教育支出的经济分析

廖楚晖 著

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dr.c.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京市朝教印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 10.875 印张 280 000 字

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 36.00 元

ISBN 7-5005-7305-7/F·6379

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

*

1995年5月，中央确立了科教兴国战略，因而国家在财政上对教育也体现了较大的倾斜。近年来，政府教育经费支出占到了财政支出的15%强。这是新中国历史上从未有过的。因此，如何合理分配和使用这一庞大的财政资源，不仅关系到国民经济的协调发展，还关系到国运的兴衰。这就不难理解政府教育支出为什么会成为经济学人关心的一个热门话题。

廖楚晖是一个年轻的财政学人，他敏锐地觉察到这个命题的重要性，并将其作为博士研究生阶段的研究课题，以此为基础，形成了《政府教育支出的经济学分析》一书。该书从政府教育支出的效率问题着手，来研究政府教育财政问题，其着眼点无疑是精当的，虽然有些问题还有待更深入的研究，但作者毕竟突出了几个命题的开拓性和实用性，可以起到抛砖引玉的目的。

* 作者为中国人民大学教授、博士生导师。

2 政府教育支出的经济分析

综合来看，该书在整体设计、内容取舍及重点把握等方面，较好地体现了如下特点：

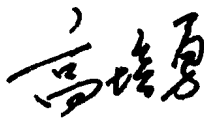
第一，经济学基础理论与课题研究相结合。本书注重将政府公共支出理论与教育经济相结合的部分进行介绍和分析。同时在研究过程中选择性地运用了国内外的研究成果，设计了一些计量模型用以实证分析，有一定的创新，体现了研究方法的理论实用性和可操作性。

第二，全书突出了政府教育支出的效率性研究。无论从政府教育支出的成本方面分析、从政府教育支出的体制角度考虑，还是从政府与非政府主体教育投入方面的研究，无不体现在政府教育支出的效率上。此外，该书所提出的结构性效率分析和模型设计，为进一步研究提供了新的思路，为政策设计者们提供了有益的参照系。

第三，研究方法不拘泥于传统的研究模式，另辟蹊径，并且紧紧抓住理论联系实际的方法，结合中国政治体制和国情，对政府教育支出的现行体制，特别是对成本结构和效益进行了有层次的剥离和分析，从数据分析中得出结论并据此提出政策建议，这正是当前我国在社会科学研究方面应该大力提倡的。

本书也存在一些不足之处，如在这种模糊性和边缘性的学科领域，计量模型的运用还有待于进行更好的设计和精确计算。因此希望作者能够进一步开拓思路，结合发生在大的转型时期我国的社会结构，进一步完善本课题的研究。

经济学的研究最终是要服务于社会的，同时社会的发展也是永无止境的，政府教育支出这一研究领域也还可以进一步拓展，所以衷心希望作者进一步深入探讨这个问题，真正体现为社会发展服务的要求。



二〇〇四年八月

内容摘要

全球教育需求的增长，对各国政府教育投入提出了新要求。然而，无论是发达国家还是发展中国家，政府教育经费不足的问题都是普遍存在的，这就需要政府合理制定教育政策目标，提高资源配置效率，正确引导各种教育资源的合理配置。因此，在市场经济领域中，政府参与教育资源的配置已经不是单纯的政府提供教育财政资金的问题，还涉及到国家宏观教育政策和政府行为本身。因此，对政府教育支出的研究需要从教育成本角度出发，对政府教育支出的效率、体制，以及由此产生的效益进行全方位的研究和分析。

一、本书立论的理论和实际意义

20世纪中叶以来，人力资本理论和公共选择理论在整个经济学研究领域之中逐渐壮大和发展起来。以舒尔茨（T.W.Schultz）的人力资本理论流派所得出的人力资源是经济和社会发展主要动力的结论，对整个经济学的发展产生了重大而

2 政府教育支出的经济分析

深刻地影响，并揭开了二次大战后日本、德国以及西方工业化各国经济迅速发展的谜底。人力资本理论认为，由教育、保健、人口的迁移等投资所形成的人的能力的增长和平均寿命的延长，都是资本的一种形式。这种资本投资用在教育上要比用在其他方面的收益率更高，尤其是高等教育所形成的人力资源对经济发展和物质生产产生的重要作用。公共选择理论则以“经济人”为假设，其核心问题是要阐明把个人偏好转化为社会偏好的机制或程序的选择，并通过直接的投票方式或者指定代表的间接方式，即所谓政治投票来显示公民对广义公共物品数量和质量的偏好。认为教育是一种混合产品，政府应该对不同性质的教育产品提供不同程度的资助。

因此，政府教育支出作为一种公共选择，其行为本身能够为整个社会的人力资本的积累创造条件。由于教育和培训是人力资源形成的核心，对全社会和经济增长的贡献越来越大，政府如何将有限的财力投入到教育领域中，如何在国家教育目标下选择有效的公共教育支出政策，提高政府教育资源配置效率，逐渐成为各国政府和学术界的一个新的焦点。

从近些年研究的实际情况来看，以人力资本理论为基础所形成的教育经济学研究比比皆是，以公共选择理论和公共财政理论为基础进行的教育财政研究的理论也不少。但是，教育经济学理论注重的是从整个教育成本负担角度来考察教育对经济增长的影响，不能科学、具体地将政府教育支出所负担的教育成本，及由此产生对经济增长的作用进行单独研究。而教育财政研究领域却容易将政府财政行为与教育财务管理混为一谈，也不能将教育财政所产生的经济效益单独进行分析，由此造成的教育财政效率和制度研究也只能停留在经验和数据比较的层面。所以，从政府教育支出的全部成本考虑，将政府教育支出作为一种政府行为，通过政府教育支出结构及所产生的效益的分解来进行分析，以判断政府教育支出体制的合理性及其效率却显得很有创新。

目前,从世界各国的教育全部成本的负担来看,政府是整个教育资源的主要提供者已无可否认,这与各国政府公共教育支出政策是分不开的。但各国之间历史、文化、自然条件、政治和经济等的差异,使各国政府在政府教育支出的公共选择政策的制定和实践中又存在着很大的差异。对于发达国家而言,近半个世纪的公共教育支出的增长使它们“受益匪浅”,但随着时间的推移,教育财政负担日益增加及政府教育资源配置的效率和公平问题等一直得不到有效解决,政府教育政策所引导的政府教育投入是否造成了过量教育以及由此产生的教育收益率下降等问题逐渐显露。而对于发展中国家来讲,将政府教育支出作为单独的一个领域来加以研究,无论从针对这些国家人口数量的增长、人口质量的提高,还是人力资源的开发对经济产生的直接或间接的作用等方面来讲,将具有重大意义。

对政府教育支出进行研究同样也要结合中国的实际情况,通过各国政府对教育产品的资源配置的范围、结构及效率等进行评价和分析,建立起符合中国国情的政府教育支出效率及结构平衡的预警模式。但是理论研究来自实践,反过来也能指导实践,为实践服务。无论如何,本书希望通过对政府教育支出的研究,能够有助于社会对政府公共教育支出的了解;有助于通过政府宏观公共政策目标及公共教育目标的制定,影响到各级政府及教育主管部门教育支出和投资决策的科学化、合理化;同时,能够有利于对政府和教育机构教育支出质量的监督和评估。

二、国内外动态及本书研究的见解

政府应该提供教育资源的思想古已有之,它同样也见诸于西方经济学史的各种经济学流派。在当今这种经济学帝国主义时代,用各种经济理论分析教育已经不再是什么新鲜的事情了。但是,政府教育支出研究的主要理论基础应该是教育经济学理论和公共财政理论。

4 政府教育支出的经济分析

近40年来,教育经济学作为一门独立的学科,在西方已经有了很大的发展。20世纪60年代以西奥多·舒尔茨、马克·布劳格(Mark.Blaug)及爱德华·丹尼森(Edward·F·Denison)等为代表的教育经济学家,通过对经济增长进行因素分析及教育经济意义的数量化研究,推动了教育经济学研究工作的蓬勃发展。在近20年的这一段时期的教育经济学研究中,借助于计算机技术、计量技术和信息技术,研究者们的研究手段和假设方式较之于以前更趋合理,所获取的数据也更为精确。研究者们从各国的实际情况出发,提出了一些新的观点和模型,并针对教育的个人收益率和社会收益率及其对经济增长的贡献进行了一些合理的估算,而不是盲从于以前的理论和观点。

20世纪80年代,随着公共选择理论和新制度学派的进一步发展,为财政学研究领域开辟了新的道路,公共财政理论也接踵而形成。在这一领域,借助于教育经济学理论观点和研究方法,教育被看作是一种具有正外部效益的混合产品,因此这种产品应该由政府和市场共同来提供。其中,义务教育产品应该由政府来提供,无论在理论上和实践之中,已经广泛地被世界各国所认同。在这一时期,政府教育支出的一些内容就以“教育财政”及“公共教育支出”等形式出现了。

国外在教育资源的政府提供这一领域的理论研究,起初都是从教育成本角度出发来研究教育经费及其负担的公平。近10年来,他们转而研究国家的宏观教育目标、教育质量和效果等,进而与人口质量、就业及分配等问题联系起来。这些研究大都是由国际组织和各国教育研究机构的专家和学者,通过世界各国的调研、评估和分析所提供的,为政府教育支出的行为和效率研究提供了可借鉴的理论和实践基础。

20世纪80年代中期,中国也成立了教育经济的研究机构,一些院校也相继开设了教育经济学专业,开始了教育领域的经济研

究。对这一领域的研究，一些学者曾经直接运用西方学者和前苏联学者的一些模型，对中国教育收益进行了一些可行的分析，当然也少不了政府对教育成本的负担、政府对教育经费的政策、教育财政配置公平与效率以及政府经济调控等与政府教育支出密切相关的一些问题。特别是近年来，一些专家、学者，如魏新、曾满超、贾康、孙国英等的一些研究，将西方国家的教育财政学的理论、实践经验和分析方法“引进”到中国，为政府教育支出的理论研究提供了借鉴。

应该看到，西方教育经济学的研究大都是建立在发展经济学和人力资本理论的研究基础之上的，这些理论不乏理论上的牵强、假设上的疏漏以致于诸多的谬误。他们对于教育收益过高的估价相对于人口众多的发展中国家来说，显然有些盲目乐观。此外，目前我国对教育财政学，特别是对政府教育支出的研究才刚刚开始，许多理论和观点尚未成熟，各种相关研究出发点不同、重点各异，因而在该领域的表述和理解上存在不少混乱和偏差，这一领域未形成比较令人信服的理论体系也是在所难免的。因此，对教育财政领域的研究还大有可为，若借助中外相关研究，开辟新的研究方法，应该会有所进展。

中国目前正处于经济转轨时期，市场经济体制还不完善，社会主义市场经济的公共财政改革正在进行。政府如何将有限的公共资金合理分配到教育领域，将直接关系到效率、公平和经济的稳定增长。本书将以政府教育支出的效率为核心，对政府教育支出所涉及的各个方面进行研究。这是因为：政府单独作为一个主体来配置教育资源，其对经济增长所产生的作用大多只能建立在已有的理论分析的基础之上。而从政府教育支出所负担的教育成本的角度出发，通过对政府教育支出产生的各种效益进行分类，并使之量化，建立计量模型，用以分析政府教育支出的效率，从模型建立和数据来源的真实性的方面都是可行的。因此，针对政府教育支出的效率进行

6 政府教育支出的经济分析

分析后，对政府教育支出体制及政府教育投入政策进行评价和分析，并提出可行的政策建议。

三、本书主要结构及观点

本书共七章，主要从三个主要部分进行分析。第一章政府教育支出导论，对政府教育支出的基本情况进行简要介绍。第一节是概述，对政府教育支出的基本概念和范围进行界定之后，介绍了政府教育支出的基本原则。第二节对各国政府教育支出的规模进行比较和分析，使读者对各国政府教育支出的规模有一个大致的了解。

第一部分是基本理论，包括第二章和第三章。第二章为政府教育支出相关理论。首先，按照宏观经济学演变的脉络进行分类，对宏观经济学发展过程中的教育经济思想进行简要介绍。其次，着重从公共财政基本理论入手，分析作为一种政府行为的政府教育支出在市场经济环境中的重要性。其三，根据当前理论研究所遇到的一些问题提出作者的一些看法和应该注意的问题，并且提出本书在理论研究中可以运用的方法。

第三章，政府教育支出与经济增长研究。在这一章中，首先在分析经济发展与经济增长之间的区别与联系的基础上，对政府教育支出对经济发展与经济增长之间的联系进行了简要介绍。其次，对教育与经济增长的理论分析方法进行了简要阐述，分别介绍了经济发展理论中的两种教育收益估算方法。最后，根据教育经济学的余量法对中国的教育对经济增长的贡献也进行了估算。笔者认为，政府教育支出除了会提高劳动者的素质和劳动技能之外，做为一种纯粹的资本投资，它还会产生投资的乘数效应及其他效应，带动经济的增长。因此，可以用一种不变替代的 CES 模型来描述。只有这样，教育投入和政府教育支出对经济增长贡献的因素才会被考虑得更为全面一些，这也是这一部分分析的新论点之一。

本书第二部分包括第四章和第五章，是全书分析的核心部分，

从教育全成本角度出发,对政府教育支出的成本和效益进行分类,进而研究政府教育支出的效率。第四章是政府教育支出成本分析。在这一章中,首先罗列出教育成本中的一些问题,指出研究政府教育支出成本分析的意义。其次,对政府教育支出成本进行分类,分为直接成本和间接成本。直接成本主要包括政府教育各种经费;间接成本则包括各类教育领域的政府减免和机会成本。之后,按照这种分类,根据统计数据和已有的计算成果,对1996年中国政府教育支出的成本进行了核算。其三,进行成本分析,这种分析主要是建立在成本和效益分析基础之上的。本书认为,由于教育投入所产生的效益是非常复杂的,根据历史数据和借鉴的模型难以加以量化。因此,笔者将政府教育支出所产生的效益予以归类,分为长期效益指标和短期效益指标。这样,一些短期效益指标容易归纳和量化,所需要的数据来源也是可以获得的。通过政府教育支出效益指标的确定,选定模型并加以假设,对近年来中国政府教育支出的短期效益进行了计算分析,并由此得出结论。其四,在这一章的最后一部分,用简短的篇幅将政府教育支出的成本负担、补偿和分担进行了分析,并提出政策建议。

第五章是政府教育支出效率研究。在经济学家眼里,目前最具影响力的效率理论是帕累托效率理论。帕累托效率标准是指社会经济资源的配置已经达到了这样的一种状态,即如果想要改变这种状态,就不可能使个人的处境变得更好而不使其他人的处境变得更坏。政府支出的最优状态也是帕累托效率状态,因此从政府教育支出作为政府履行其一种职能来看,其效率实际上是一种政府预算效率,它包括配置效率和X—效率。资源配置效率是使消费者偏好得到满足的一种状态,即政府进行资源配置能够体现广大消费者的意愿;而X—效率则是生产成本的最小化的一种状态,涉及到公共部门的具体操作问题,是个琢磨不定的概念。因此,政府教育支出效率可以用资源配置效率来进行分析。在本章的第一节确定了政府教

8 政府教育支出的经济分析

育支出效率的分析方法后，接着对政府教育支出效率的配置总量标准、公平标准和结构标准进行了阐述和分析。在第三节，对中国政府教育支出的成本效益进行分析。首先，对近年来政府教育支出的总量进行简要评价。然后，通过中国教育总需求与政府教育支出总量之间的消费倾向模型进行效率评价。再次，通过计量模型对政府教育支出的结构进行效率评价，其中包括教育的层次结构效率和区域结构效率。最后得出结论：

(1) 当前中国政府应继续加大教育财政的投入。

(2) 通过模型计算和分析也可以看出，普及九年义务教育的教育目标基本实现，在这一层次上的政府教育支出的边际效益已经出现递减的趋势，所以可以在教育发展水平较高的地区实行更高一层次的义务教育标准。

(3) 区域间教育财政发展在各个时期都表现出不平衡的状态，政府部门应该相机抉择，适时调整转移支付政策，加大转移支付的力度。上述模型的设计和应用还令人满意，在这一研究领域中也可以说是标新立异的。不足之处是，由于数据来源的局限性，不能将教育层次进行细分来加以分析，因此，政府教育支出的层次结构效率的分析不能精确。

本书第三部分包括第六章和第七章。主要针对政府教育支出体制和国家教育经费投入及政策进行分析。第六章，政府教育支出体制研究，通过西方发达国家政府教育支出体制比较，从福利经济学角度出发，用博弈模型来分析多级政府的教育支出管理体制及其合理性。在这一章的最后一部分，对中国政府教育支出体制存在的问题进行了探讨。结论是当前政府教育支出的问题中，教育总投入不足的问题是主要的，但同时还应该考虑到影响教育财政改革的诸多因素。在此前提下，应该完善教育财政法规和制度，明确各级政府教育支出的责任，为教育事业的发展和教育公平的提高提供有力的保障。据此笔者就建立适合中国国情的教育财政体制提出建议：

(1) 制订、完善教育财政法规,推进教育财政决策的民主化和法制化。

(2) 建立义务教育财政转移支付制度,为了从根本上解决经济落后地区的义务教育财政困难,还必须建立规范的加大中央和省级政府责任的义务教育财政转移支付制度。

(3) 建立公平的公立学校资源分配制度。公共教育经费是纳税人贡献的资源,在公立学校之间进行分配时,必须客观公正,采取公平优先、兼顾效率的原则。同一级政府管理的各所学校,原则上每个学生应获得相同的教育资源。

(4) 完善贫困学生的资助制度。对贫困学生提供经济资助是提高教育机会均等程度的有效措施,应加快建立政府负责的义务教育贫困学生资助制度,完善以学生贷款为主的贫困大学生资助制度。

第七章,政府和非政府主体对教育经费的投入及政策分析。从教育成本的分担方面来考虑,教育投入的主体除了政府之外,还有学生(家庭)和非政府投资者。学生负担主要是高等教育领域的学费和杂费;而非政府投资者投资办学主要存在于私立学校和高等教育领域。因此,本章第二节对高等教育的收费政策进行了教育收费的决定、机制及经济学分析。第三节是不同主体投资办学的问题与政策研究。第四节通过对中国目前各主体教育投资的结构及存在的一些问题的分析,提出了如下政策建议:

(1) 加大教育财政资金投入,合理投入结构,提高资金使用效率。

(2) 逐步建立和完善教育成本补偿机制,调控教育收费政策。

(3) 优化制度,创造条件,鼓励非政府主体投资办学。

全书主要是从财政学角度来分析和研究的。由于教育产品属于特殊的混合产品,政府教育支出属于公共支出,能够满足社会对教育产品的公共需求、提高国民素质和劳动生产率、促进社会经济的长期发展,因而受到各国政府的高度重视。然而受到政府及其公共政策决定过程等因素的缺陷的影响,政府支出的效率低下成为世界

各国普遍存在的问题之一。政府如何将有限的财力运用到教育领域，政府在教育投资中应该充当何种角色及由此产生的效率也成为学术界关注的焦点。

本书的主要观点是：政府教育支出始终要受到政府财力和国家宏观教育政策目标的限制，从而不能达到政府教育支出效率的最优状态。然而，随着政府教育支出水平的调整和政府支出配置效率的不断提高，政府教育资源用于社会时取得的边际效益将会逐渐减小，政府公共支出政策和宏观教育目标应该进行及时调整。而这种调整主要体现在政府对教育领域的范围和结构上，因此，提高政府教育支出的效率的关键，应该是政府根据不同社会发展时期的公共教育需求，及时调整对教育的公共支出政策。

四、本书研究方法

研究目的、理论核心及研究线索不同，研究方法也会不同。在众多的研究方法之中，相对于政府教育支出研究而言，以下几种方法的运用是本书的重点考虑：

1. 比较研究方法。

比较研究方法可分为横向比较研究和纵向比较研究。

2. 统计学分析方法。

统计学分析方法是根据分析的对象和需要表达的分析目的，科学地选择各种分析方法组合使用，以追求深刻认识客观规律及其数量特征的研究方法。在对政府教育支出进行统计分析中，可运用的统计方法有宏观经济分析方法、经济统计分析方法、数量经济分析方法和统计分析的工作方法等。

3. 归类法。

归类法亦称为经济简约法，是指将所得到的大量资料分门别类地加以归类概括，在必要时还要把抽象和复杂的经济现象进行简约化，这样有利于进行定性和定量分析。

Abstract

As the demand for education increases, more investments in education are needed for every government. However, either in developed countries or developing countries, the shortage of the education outlay is an universal problem. To solve the problem, the governments need to establish reasonable policy targets, to improve the efficiency of resource allocation, and to induct the allocation properly. Therefore, for governments in economy market, participation is not only finance funds collocation, but macro policies making and government behavior. This means that the study should start from the education cost and then have a thorough research and analysis in the efficiency, system and the benefits of the government expenditures.

Theoretical and practical meaning of this book .

The human capital theory and the public choice theory have been developed and strengthened since the

2 政府教育支出的经济分析

middle of 20th century. The conclusion, drawn from T. W. Schultz's human capital theories, that human's resource is the main motivation of economic and social development has important and profound influence on the development of the whole economics. It also reveals why the economies of Japan and other western industrialized countries such as German developed so quickly.

According to human capital theory, the improvement of human's ability and life expectancy largely influenced by education, medical condition and immigration is a form of capital. This kind of capital invested in education produces higher yield than in other fields. Especially the human resources which come from higher education take great role in economic development and material production. In public choice theories, education is a mixed product. Governments should provide different aids for different education products.

Therefore, as a public choice, the government educational expenditure itself can create conditions for human capital accumulation in the whole society. Since education and training are the core of the formation of human resources, which play a more and more important role in the whole society and economic development, it has gradually become a new focus for governments and academe how to allocate the limited money into education and how to choose effective policy for the public educational expenditures and how to improve the efficiency of resource allocation.

According to researches in recent years, human capital theory are regarded as the foundation of the education economics in a number of literatures. There are also many educational finance researches based on public selecting theories and the public finance theories. But the focus of education economics theory is to analyze the role of education on economic increase in the aspect of education cost. It cannot study government