



Research on Performance Evaluation
for Education Expenditure of Public Finance

政府财政教育支出 绩效评价研究

◎ 王 敏 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press



Research on Performance Evaluation
for Education Expenditure of Public Finance

政府财政教育支出 绩效评价研究

◎ 王 敏 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：莫霓舫

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

政府财政教育支出绩效评价研究 / 王敏著. —北京：经济科学出版社，2008. 4

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6785 - 7

I. 政… II. 王… III. 教育经费 - 财政支出 - 经济评价 - 研究 - 中国 IV. G526. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 196935 号

政府财政教育支出绩效评价研究

王 敏 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：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@esp. com. cn

北京欣舒印务有限公司印刷

德利装订厂装订

880 × 1230 32 开 8. 75 印张 230000 字

2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6785 - 7/F · 6045 定价：18. 00 元

前言

中国经过近 30 年的改革开放，确立了社会主义市场经济体制，实现了改革开放新的历史性突破，经济持续发展，思想文化逐步提高，社会需求变化巨大。目前我国人均 GDP 已超过 1 000 美元，正处于“黄金发展期”和“矛盾凸显期”的交织时期，人们对公共服务包括公共教育、公共医疗卫生、社会保障、环境、安全等方面需求越来越迫切，接受文化教育的热望空前高涨。党中央审时度势，在中共十六大报告中指出，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，必须摆在优先发展的战略地位。中共十七大报告中又指出“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础。”“优先发展教育，建设人力资源强国。”但是，中国仍处于社会主义的初级阶段，生产力发展水平还不高，“穷国办大教育”的两难依然存在。如何通过有限的财政投入，最大限度地激活和挖掘现有的教育资源，更好地发展国家的教育事业，满足日益增长的社会教育需求，就成为我们必须直面的课题。

为提高政府财政教育支出的运作绩效，有效发挥其“汲水功能”和宏观引导、驱动效应，充分调动社会各方面的力量，解决当前教育面临的最为突出的问题——教育资源总量不足与结构失

调,需要理论界和实际部门深入研究和积极探索。本书是在吸收了国内外理论界专家学者的研究成果和观点、借鉴了国外市场经济国家实践经验的基础上,经过近几年来潜心研究,并多次在有关刊物上发表这一问题的研究文章,最终撰写而成。

本书从政府财政教育支出的基础矛盾(政府教育资金供应紧缺与社会教育需求日益膨胀)分析入手,循着“提出问题→分析问题→解决问题”的思维逻辑,在唯物史观和矛盾分析的哲学思想的引导下,从生产力和生产关系两个层面上,结合从具体到抽象和从抽象到具体的认识过程,运用逻辑与历史相统一、系统分析、比较分析等方法,通过对社会资源配置机制的新阐释,以其他相关理论为依据,在吸收和借鉴国外经验、教训的基础上,设计出了政府财政教育支出的运作逻辑模型,并以财政教育支出运作逻辑模型为基石,以财政教育资金运行和监管机制为主线,将财政教育支出的绩效划分为配置绩效、耗用绩效、产出绩效、成果绩效和监管绩效,形成了一个较为系统的、由五大模块构成的绩效评价体系,进而设置了与五大模块绩效评价框架体系相适应的绩效评价指标体系,最后还寻求了破解这一问题的若干对策。然而,本书所研究的主题远未结束,仅仅是一个开端,作为本书作者寄希望于抛砖引玉,并同大家一道为中国政府财政教育支出绩效评价理论体系的日臻完善而不懈努力、艰苦探索。

作 者

2007年12月

目 录

第一章 新中国政府财政教育支出矛盾的历史回顾与现状分析 1

第一节	改革开放以前政府财政教育支出矛盾的分析.....	2
第二节	改革开放初期政府财政教育支出矛盾的分析	20
第三节	社会主义市场经济建立以来政府财政教育支出矛盾的分析	29
第四节	政府财政教育支出矛盾的现实表现及未来变化趋向	42
第五节	小结	47

第二章 社会经济资源配置机制的新阐释 51

第一节	社会经济资源配置机制的理论分析	52
第二节	传统社会经济资源配置机制的历史演进	60
第三节	新型社会经济资源配置机制的阐释	71

第四节 社会教育资源配置机制的裂变	74
-------------------------	----

第三章 政府财政教育支出绩效评价的理论依据	91
-----------------------------	----

第一节 福利经济学	92
第二节 委托代理理论	95
第三节 教育功能理论	102
第四节 马克思的社会再生产理论和劳动价值理论	117
第五节 人力资本理论	122

第四章 政府财政教育支出绩效评价的国际视野	130
-----------------------------	-----

第一节 美国政府财政教育支出绩效评价	131
第二节 英国政府财政教育支出绩效评价	138
第三节 澳大利亚政府财政教育支出绩效评价	146
第四节 经验借鉴	155

第五章 中国政府财政教育支出绩效评价框架体系的构建	162
---------------------------------	-----

第一节 基本范畴的初步界定和研究对象的定性 定位思考	162
第二节 中国政府财政教育支出的运作逻辑模型	165
第三节 中国政府财政教育支出绩效评价的理论 框架	182
第四节 中国财政教育支出绩效评价的指标体系	197

第六章 政府财政教育支出绩效评价的制度要件	202
第一节 绩效评价的原则	202
第二节 绩效评价的方法	211
第三节 绩效评价的实施与运作	232
第七章 构建和完善中国政府财政教育支出绩效评价的 对策建议	241
第一节 建立和健全政府财政教育支出绩效评价的 内部诸环节	241
第二节 改革和完善财政教育支出绩效评价相关的 外部管理体制	249
主要参考文献	262
后记	269

第一章

新中国政府财政教育支出矛盾的 历史回顾与现状分析

“如果我们不研究过去，现在就会显得很神秘，而未来则会显得很可怕”^①，英国政治家、前首相温斯顿·丘吉尔也曾说过：“回顾得越远，展望得越远”。未来是遥远的，现在可“点到为止”，但对历史的回顾、考察却是不可缺少的。“正如列宁所说，为了用科学的眼光观察问题，‘最可靠、最必需、最重要的就是不要忘记基本的历史联系，考察每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生，在发展过程中经过了哪些主要阶段，并根据它的这种发展去考察这一事物现在是怎样的。’”^② 因此，从历史回顾开始，来研究政府财政教育支出的有关问题，也是十分必要和不可或缺的。

政府财政教育支出的矛盾即政府教育资金供应紧缺与社会教育需求^③日益膨胀的矛盾，实质上是社会基本矛盾——生产力与生产关系的矛盾在教育财政中的具体反映。从生产力的角度来看，主要体现在教育财政资源配置的层面上；从生产关系的角度来看，重点

① [美] 斯塔夫里阿诺斯：《全球通史》，上海社会科学院出版社1999年版，序言第3页。

② 贾康：《财政本质与财政调控》，经济科学出版社1998年版，第59页。

③ 社会教育需求具体包括个人发展对受教育机会的需求和社会发展对教育成果的需求两个方面。

反映在利益关系调整的层面上。本章以教育财政资源配置和利益关系调整为线索,对新中国成立以来的中国政府财政教育支出矛盾进行回顾和分析,以此作为本书研究的切入点,并从中发掘出本书的研究主题。

第一节

改革开放以前政府财政教育支出矛盾的分析

一、教育财政资源配置的总量不足

新中国成立之初,百废待兴、百业待举,各种矛盾纵横交织,各项工作纷繁复杂,由于对当时社会主要矛盾的正确判断、路线方针的正确,加上全党和全国人民的辛勤努力,在短短的三年中,中国人民就完成了新民主主义革命的遗留任务,在全国范围内建立起新民主主义的政治制度 and 经济制度,恢复和发展了国民经济,取得了辉煌的成就,为有计划的经济建设和社会主义改造创造了条件。

过渡时期,旧中国遗留下来的底子太薄,物质积累太少,新生的中华人民共和国政权既要医治战争创伤,进行经济建设,又要肃反剿匪,还要支援朝鲜人民抗击侵略的正义事业,财政支出浩繁,财政收入却不多,财政赤字巨大。正如邓小平所言,“1953年预算在2月12日通过,3月底总预备费就花光了,8月即失掉收支平衡,出现二十一万多亿元的赤字。”“1950年全国刚解放,金融不稳定,财政不可能稳固;1951年抗美援朝,要打仗,财政也不可能稳固;1952年财政情况比较好;1953年过早地花光了总预备费,只好‘搜刮’地方及中央各部门四十多万亿元,如无大问题,万事大吉,如出现大问题,即束手无策。”^①当时的财政经济情况,

① 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1989年版,第194~196页。

要支撑处于百废待兴、迅速发展的特殊时期的教育，是极为艰难的。

当时所面临的经济上贫穷落后、政治上政权巩固压倒一切的现实，受当时苏联“老大哥”通过高积累先发展经济后发展教育的示范效应的影响，在哲学层面上“不平衡发展论”的指导下，确立了“先经济后教育”的不平衡发展思想，具体表现为：一是在国计民生的安排中，教育被不断边缘化；二是与经济发展、国防安全有直接关系的科学研究、科学技术取得了比教育更为重要的地位，而与之同样有重要联系的教育则被置于相对较低的地位，形成“一工交，二财贸，凑凑合合是文教”现象；三是每当出现经济衰退的时候，教育和教育经费总是首先被削减的对象。这一定位本身是对整个国民经济综合发展权衡的结果，在当时的历史条件下无疑是正确的，是符合客观规律的。

由于以上主客观方面的原因，导致了政府财政教育支出从绝对量到相对量都偏低的面局（详见表1-1、图1-1、图1-2、图1-3、图1-4）。

1956年我国生产资料私有制的社会主义改造基本完成，社会主义制度已经建立起来，开始进入全面建设社会主义的历史新阶段。但是，如何在中国这样一个落后的东方大国建设社会主义，中国的社会主义的经济、政治和文化应该怎样建设和发展？这是中国共产党所面临的全新课题。

新中国成立初期，由于缺乏经验，我国在经济建设方面主要“学习苏联”经济发展模式和经济体制，中央集权过多、统得过死的种种弊端，在“一五”后期逐渐暴露。事实证明苏联的经验并不都是成功的，而且苏联成功的经验并不都适合中国的情况。为此，毛泽东提出，我们不能一切照搬苏联，要摸索出一条适合中国情况的社会主义建设道路，开始了摆脱苏联经济建设模式、走中国自己经济建设道路的探索。

表 1-1 1952~2003 年财政教育支出情况

年份	教育支出 (亿元)	年增长率 (%)	占 GDP 比重 (%)	占财政支出(不含 债务)比例(%)	年份	教育支出 (亿元)	年增长率 (%)	占 GDP 比重 (%)	占财政支出(不含 债务)比例(%)
1952	11.03		1.62	6.41	1966	40.53	13.18	2.17	7.54
1953	19.25	74.5	2.34	8.78	1967	36.92	-8.91	2.08	8.39
1954	19.97	3.74	2.32	8.18	1968	27.5	-25.51	1.6	7.68
1955	19	-4.86	2.09	7.23	1969	27.04	-1.67	1.4	5.14
1956	26.53	39.63	2.58	8.89	1970	27.56	1.92	1.22	4.24
1957	27.98	5.47	2.62	9.45	1971	33.69	22.24	1.39	4.6
1958	25.57	-8.61	1.96	6.39	1972	39.38	16.89	1.56	5.14
1959	33.36	3.47	2.32	6.14	1973	43.45	10.34	1.6	5.37
1960	46.34	38.91	3.18	7.2	1974	51.02	17.42	1.83	6.46
1961	32.96	-28.87	2.7	9.26	1975	53.18	4.23	1.77	6.48
1962	27.55	-16.41	2.4	9.34	1976	57.2	7.6	1.94	7.1
1963	29.62	7.52	2.4	8.92	1977	59.66	4.3	1.86	7.07
1964	34.78	17.42	2.39	8.83	1978	75.05	25.8	2.07	6.69
1965	35.81	2.96	2.09	7.79	1979	93.16	24.13	2.31	7.27

续表

年份	教育支出 (亿元)	年增长率 (%)	占 GDP 比重 (%)	占财政支出(不含 债务)比例(%)	年份	教育支出 (亿元)	年增长率 (%)	占 GDP 比重 (%)	占财政支出(不含 债务)比例(%)
1980	114.15	22.53	2.53	9.29	1992	621.71	16.78	2.33	16.61
1981	122.79	7.57	2.53	10.79	1993	754.9	21.42	2.18	16.26
1982	137.61	12.07	2.6	11.19	1994	1 018.78	34.96	2.19	17.59
1983	155.24	12.81	2.62	11.01	1995	1 196.65	17.46	2.05	17.54
1984	180.88	16.52	2.52	10.63	1996	1 415.71	18.31	2.09	17.84
1985	226.83	25.4	2.53	11.32	1997	1 545.82	9.19	2.08	16.74
1986	274.72	21.11	2.69	12.46	1998	1 726.3	11.68	2.17	15.99
1987	293.93	6.99	2.46	12.99	1999	1 927.32	11.65	2.35	14.61
1988	356.66	21.34	2.39	14.32	2000	2 179.52	13.09	2.44	13.72
1989	412.39	15.63	2.44	14.6	2001	2 636.84	20.98	2.71	13.95
1990	462.45	12.14	2.49	15	2002	3 105.99	17.79	2.96	14.08
1991	532.39	15.12	2.46	15.72	2003	3 351.32	7.9	2.87	13.6

资料来源：根据《中国财政统计年鉴（2004）》第349页、《中国统计年鉴（1991）》第79页、《中国统计年鉴（2004）》第95页的数字整理计算而成。

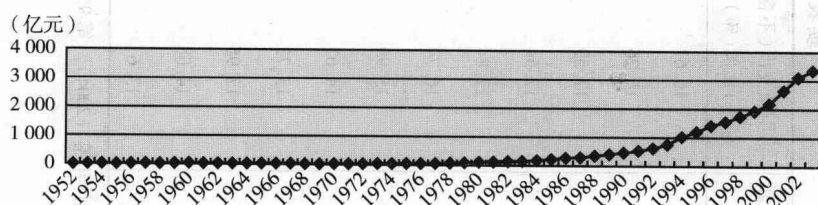


图 1-1 1952 ~ 2003 年财政教育支出总量

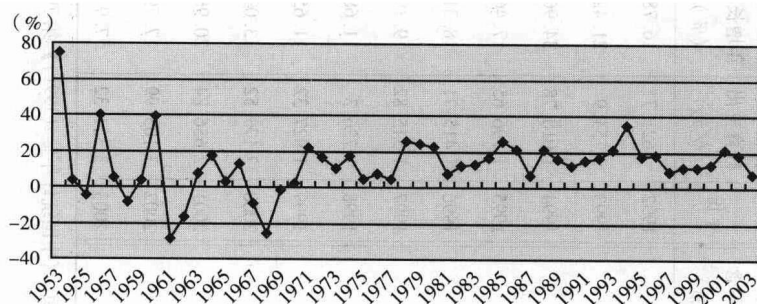


图 1-2 1953 ~ 2003 年财政教育支出年增长率

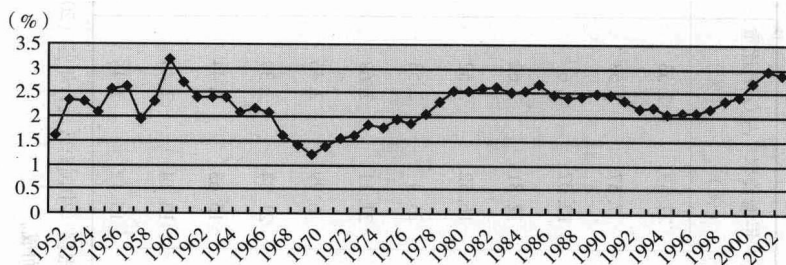


图 1-3 1952 ~ 2003 年财政教育支出占 GDP 比重

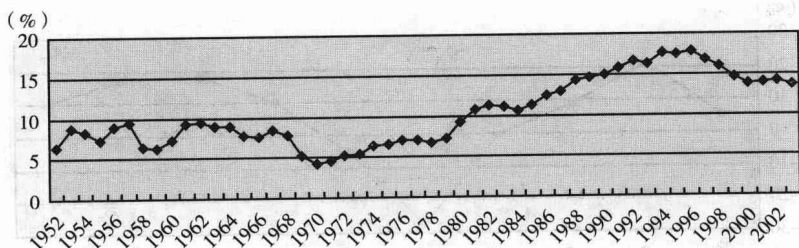


图 1-4 1952~2003 年财政教育支出占财政支出（不含债务）比重

从 1957 年开始的十年全面的大规模的社会主义经济建设，也是我国社会主义建设在探索中曲折发展的十年。1957 年反右派斗争被严重地扩大化；1958 年中国共产党八届二次会议修改了“八大”关于国内社会主要矛盾的论断，肯定了国内当时的主要矛盾是无产阶级和资产阶级的矛盾，这就使国家的工作重心不能真正地转到社会主义经济建设上去；党的八届二次会议通过了毛泽东倡议的“鼓足干劲，力争上游，多快好省地建设社会主义”的总路线，提出了忽视客观经济规律、夸大主观意志和主观努力的发展目标，争取 7 年赶上英国，15 年赶上美国的口号；轻率地发动了“大跃进”运动和人民公社化运动，使得以高指标、瞎指挥、浮夸风和“共产风”为主要标志的“左”倾错误严重地泛滥开来。

受以上诸多因素的影响，此间经济发展呈现出“马鞍状”（见图 1-5）。

政府财政教育支出受宏观经济形势的影响，年增长率于 1961 年出现了 28.87% 的负增长，支出总量也于 1962 年创此时期的最低点 27.55 亿元，其他相对指标，如财政教育支出占财政支出的比重、财政教育支出占 GDP 的比重，也开始下滑。

社会主义道路探索时期，为了确保经济的发展，一切都要为经济发展让路，教育事业也不例外，依然是“先经济后教育”。因此，一旦出现政府财政状况不景气的情况，教育又是最先被压缩且压缩幅度最大的。1961 年国家财政比较困难，财政部党组在《关

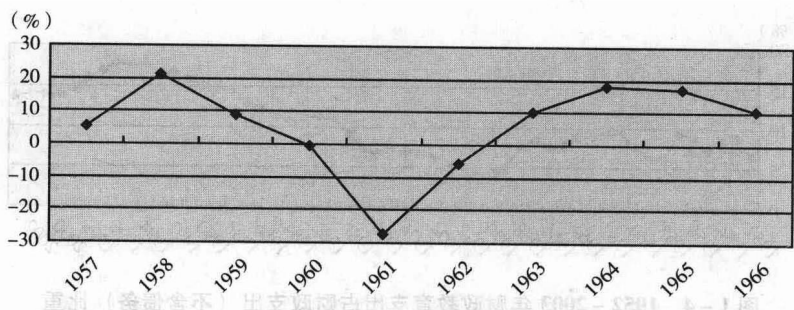


图 1-5 1957~1966 年全面建设社会主义时期 GDP 增长率

于当前财政情况的简要报告》中，建议当年行政费在年初指标的基础上削减 10%，卫生事业费削减 20%，教育和其他各项事业费削减 30%。为此，教育规模被大大压缩。1960 年高等学校为 1 289 所，在校学生 96.2 万人，1961 年调整为 845 所，学生 94.7 万人；中等专业学校和中、小学学校数和学生数也有所减少。^① 1962 年 2 月 26 日，李先念在国务院各部党组成员会议上作了题为《当前财政、信贷、市场方面存在的问题和应当采取的措施》的讲话，为了弥补财政赤字，他建议“行政、文教事业费用，在财政上削掉几亿元”。1962 年 4 月 2 日，在中央财经小组工作会议上，周恩来提出的解决财政困难的五点补充意见之一就是削减文教、科研部门的开支。1962 年 4 月 21 日到 5 月中旬，教育部又在北京召开全国教育工作会议。会议决定，1962 年继续压缩教育规模，削减教育经费。高等学校由 1961 年的 845 所减少到 400 所，裁并 445 所，学生人数由 1961 年的 94.7 万人，减至 1962 年的 80 万人。^② 其他各级教育如中等专业和中小学也进行了相应的压缩。到 1963 年，高等学校在校学生由 1960 年的 96.2 万人压缩到 75 万人，减少 22%；中等专业学校的在校学生由 1960 年的 154.2 万人压缩到 80

①② 何东昌：《中华人民共和国重要教育文献（1949~1975）》，海南出版社 1998 年版，第 1095 页。

万人,减少48%;高级中学由1960年的167.5万人压缩到140万人,减少16%;全日制初中在校学生人数由1960年的858.5万人,压缩到700万人,减少18%。^①

持续十年之久的“文化大革命”,“左”的指导思想达到了极点,致使整个中国社会的各个方面都遭受严重摧残,政治混乱,国民经济濒临崩溃的边缘,是新中国历史上空前的大动乱、大灾难、大悲剧。教育也在劫难逃,“教育革命”成为教育领域中的一个不断强化的政治课题,以社会为工厂,以阶级斗争为主课,到处弥漫着“读书无用论”、“知识越多越反动”等谬论,走到了否定知识、取消教育的极端。中国财政教育经费支出“跳水”下滑。从表1-1中可以看出,1968年财政教育支出比上年降低了25.51%,1969年达到该时期的最低点,仅有27.04亿元。“文化大革命”十年中财政教育经费支出占GDP的比重有8年在2%以下,占财政支出的比重则有9年低于8%。而且,财政教育支出年增长率从1967年开始急转直下,于1968年达到最低谷(见图1-2);而财政教育支出占GDP、财政支出的比重也同时于1970年落入最低谷(见图1-3、图1-4)。

与政府教育财政支出总量供应不足形成鲜明对比的是,此间的社会教育需求异常旺盛,这可从个人教育需求和社会教育需求两个方面加以分析。

从个人教育需求上来看,新中国成立初期,劳动人民翻身做主的政治新气象激发了广大人民群众送子女上学、学习文化的热情,或者说是旧社会中被压抑的求学激情被释放出来,儿童入学率迅速上升;毛泽东在中国人民政治协商会议第一届全体会议开幕式上关于“文化建设的高潮”的论述,也使政府在制定政策时把教育的前景描绘得太好,以致全国大部分工人、农民都认为解放了,教育

^① 何东昌:《中华人民共和国重要教育文献(1949~1975)》,海南出版社1998年版,第1054页。