

21世纪经济与管理规划教材

财税系列

教育财政学

EDUCATION FINANCE

廖楚晖 / 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

教育财政学

EDUCATION FINANCE

廖楚晖 / 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

教育财政学/廖楚暉著. —北京:北京大学出版社,2006.3

(21世纪经济与管理规划教材·财税系列)

ISBN 7-301-10551-7

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第010458号

书 名: 教育财政学

著作责任者: 廖楚暉 著

责任编辑: 张慧卉 韦燕春

标准书号: ISBN 7-301-10551-7/F·1368

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926

电子信箱: em@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 北京中科印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 17印张 279千字

2006年3月第1版 2006年3月第1次印刷

印 数: 0001—4000册

定 价: 26.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

前 言

全球教育需求的增长,对各国政府的教育投入提出了新的要求。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。当今,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,它还涉及国家宏观教育政策和政府行为本身。因此有必要从教育成本角度出发,对政府教育财政的效率、体制,以及由此产生的效益进行全方位的研究和分析。

基本框架及主要观点

本书作为本科生及研究生教材,有必要在第一个部分先从教育财政的概念和指标体系两个方面进行界定,然后对政府教育财政投入的基本原则、各国教育财政的规模进行介绍、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。第二章我们对经济学发展过程中的教育经济思想进行简要介绍后,着重分析了作为一种政府行为的教育财政在市场经济环境中的重要性,并提出本文在理论研究中可以运用的方法。第三章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,随后对中国的教育对经济增长的贡献也进行了估算。

第二部分包括第四章和第五章,是全文的核心部分,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。在第四章中我们对政府教育支出成本进行分类,并根据统计数据 and 已有的计算成果,对中国教育财政的成本进行了核算。第五章是政府教育支出的效率研究。在本章的第一节确定了政府教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等方面进行了阐述和分析;最后对中国政府教育支出的效率进行研究。

第三部分包括第六章和第七章。主要针对教育财政管理体制和国家教育经费投入及政策进行分析。第六章在对西方发达国家政府教育支出体制

比较后,对中国政府教育支出体制存在的问题也进行了探讨。在本书的最后一章也就是第七章中,我们对教育财政和非政府主体对教育经费投入及政策进行了分析。

本书的主要观点是:教育财政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,随着教育财政规模的调整和教育财政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。因此,提高教育财政的效率的关键是政府应该根据不同社会发展时期的公共教育需求,及时调整教育的公共支出政策。

学科发展及致谢

近四十年来,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。

20世纪80年代,随着新制度学派的进一步发展,其为财政学研究领域开辟了新的道路,公共财政理论也接踵成形。在这一领域,借助于教育经济学的理论观点和研究方法,教育被看做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的观点,无论在理论上还是在实践中,已经广泛地被世界各国所认同。在这一段时期,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。近十年来,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,通过对世界各国的调研、评估和分析所提供的,为教育财政的行为和效率研究提供了可供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,一些专家学者将西方国家的教育财政学的理论、实践经验和分析方法引入中国,为教育财政的理论研究提供了借鉴。

本教材是在“第二届黄达-蒙代尔经济学奖”获奖作品——《政府教育支出的经济分析》(中国财政经济出版社,2004年9月)的基础上完成的。这主要归功于那些对经济学产生过卓越影响的经济学家的经济学思想和研究方法的启迪。国内一些著名教育经济学学者(王善迈、赖德胜、王蓉、林荣日等)的著作及文献使本书受益颇多;陈共、贾康、高培勇、杨灿明、李俊生等财政经济学专家在本书的形成过程中提出了许多修改意见和有益的评价,在此一并表示感谢。

学习准备与教学进度

本书主要涉及经济学、财政学和教育经济学等领域的基础知识。此外,在本科阶段进行学习时还应初步了解制度经济学、计量经济学及博弈论等知识。这些对于学习教育财政学基础理论和进行进一步的理论和实证研究是必不可少的。

本书教学进度可安排18周36课时。每一阶段课程覆盖本书的每一大部分,即对第一章、第二章和第三章的介绍,教学进度也可根据不同学习阶段和学生层次的具体情况而定。在本书的第三至七章中,都有对中国具体情况的实证研究和政策分析,这样可以引导学生对问题进行进一步的思考。

目 录

第一章 教育财政学导论	1
知识要求	1
技能要求	1
第一节 教育财政概述	3
第二节 教育财政的规模	9
本章提要	16
练习与思考	16
小组讨论	17
辅助阅读资料	17
第二章 教育财政学相关理论	19
知识要求	19
技能要求	19
第一节 经济学发展过程中的教育经济学思想简述	21
第二节 公共财政基本理论与教育财政支出	31
第三节 教育财政学理论研究的有关问题	43
本章提要	51
练习与思考	52
小组讨论	52
辅助阅读资料	52
第三章 教育财政与经济增长	53
知识要求	53
技能要求	53
第一节 教育财政支出与经济的关系	55



第二节 教育与经济增长	63
第三节 教育财政投入与经济增长实证分析与核算	79
本章提要	90
练习与思考	91
小组讨论	91
辅助阅读资料	91
第四章 教育财政的成本分析	93
知识要求	93
技能要求	93
第一节 问题提出与基本状况	95
第二节 教育财政成本的分类与核算	101
第三节 教育财政的成本—效益分析	111
第四节 教育财政成本的负担、补偿与分担	123
本章提要	133
练习与思考	133
小组讨论	134
辅助阅读资料	134
第五章 教育财政的效率研究	135
知识要求	135
技能要求	135
第一节 理论依据、内涵与研究方法	137
第二节 教育财政效率配置标准与分析	150
第三节 中国教育财政的效率分析	163
本章提要	180
练习与思考	181
小组讨论	181
辅助阅读资料	181
第六章 教育财政的管理体制研究	183
知识要求	183
技能要求	183

第一节 西方发达国家教育财政管理体制的比较与分析	185
第二节 多级教育财政体制中的政府教育支出	195
第三节 中国教育财政管理体制的问题与探讨	208
本章提要	218
练习与思考	219
小组讨论	219
辅助阅读资料	220
第七章 教育财政与非政府教育投入及其政策分析	221
知识要求	221
技能要求	221
第一节 问题分析与本章研究重点	223
第二节 高等教育收费的决定、机制与经济学分析	230
第三节 不同主体投资办学的问题与政策研究	238
第四节 教育投入在中国:现状、问题与政策建议	249
本章提要	258
练习与思考	259
小组讨论	259
辅助阅读资料	259
主要参考文献	260

教育财政学导论



知识要求

通过本章的学习,掌握教育财政学的基本概念、教育财政的分类,初步了解有关国家和中国教育财政支出的规模及其趋势。



技能要求

通过本章的学习,能够掌握:

- 教育财政的基本概念、分类以及教育财政支出的基本原则
- 发达国家和发展中国家教育财政规模的变化趋势
- 建国以来我国教育财政规模的变化情况

从世界各国的情况来看,政府投资能力下降与教育经费需求迅速膨胀两种趋势所形成的巨大反差,使得各国教育经费短缺成为教育发展的主要制约因素,这就需要对政府教育财政投入及其相关的问题进行研究和探讨。本章将首先从教育财政的基本概念出发,对教育财政作一个较为简要的介绍。

第一节 教育财政概述

一、教育财政基本概念

当代主流经济学理论认为,现代教育不是一个纯公共产品(Pure Public Goods),它兼有公共产品(Public Goods)与私人产品(Private Goods)的特性,即公共性体现在效用的不可分割性(Non-divisibility)上,而私人性则体现在消费的竞争性(Rivalness)和受益的排他性(Excludability)上。因此,教育本身是一种混合产品(Mixed Goods),或称为准公共产品(Impure Public Goods)。在现实的经济社会实践中,教育领域的成本和费用也确实是由公共部门和私人部门共同来提供的,也由此形成了教育领域的财政投入和非政府投入这两类教育投资形式,由政府通过财政手段提供教育的这种形式被称之为教育财政。

我们认为,教育财政一词有广义和狭义之分。广义的教育财政可英译为“Educational Finance”、“Government Educational Expenditure”、“Government Input in Education”或“Public Educational Expenditure”等,即“政府教育投入”或“公共教育投入”。此时,教育财政学的广义研究属于应用经济学的研究范畴,是对宏观的政府教育经济或者某个领域的研究。

狭义教育财政的研究是指政府教育财政行为中有关教育的经费来源和使用的分析。虽然其中也可以借助相关的经济理论和方法进行研究,但主要是对政府教育理财的价值观、教育经费的筹措、预算分配及管理、国家教育经费使用的效益及评估以及教育的财务体制等问题进行研究,也就是有关的政府教育财务学或教育财务学的研究。可英译为“School Finance”或者“Educational Account”。随着经济理论的发展和进一步的细分,以及经济领域对“狭义”的教育财政领域研究的深入,“狭义”的教育财政学已经逐渐成为教育经济学领域的一门系统的“边缘”学科。

本书的研究属于对教育财政广义上的研究,将涉及马克思主义经济学理论、西方主流经济学相关理论和方法以及以教育经济学和人力资本理论



为核心的相关研究。

广义教育财政研究与政府教育财务研究有着密切的关系。首先,对广义的教育财政或政府教育支出的研究要以狭义的教育财政或政府教育财务的研究为一项重要内容,并以狭义教育财政研究的问题为基础。脱离了狭义教育财政或教育财务的研究,广义教育财政和有关政府教育支出的研究也就不具有现实意义。其次,狭义教育财政的研究要以广义的教育财政或政府教育支出政策为背景,因为狭义教育财政或政府教育财务是以政府教育支出各项政策的制定为前提的,同时,对狭义的教育财政或教育财务的研究也要以政府宏观财政政策及教育政策的制定为背景。如果脱离了政府教育支出政策,对狭义的教育财政和教育财务的研究是没有根据的。

目前,国外和国内对教育财政方面的研究文献较多,研究重点大多放在了对教育经费的筹措、预算分配及管理、国家教育经费使用的效益及评估等问题上,这些多属于对狭义的教育财政的研究。对于政府教育投入及行为本身与经济发展、政府教育支出宏观成本、政府其他宏观经济政策等领域的研究仅限于借鉴和介绍,或者从未提及。因此研究教育财政时,应当把广义的和狭义的教育财政学研究统一起来,并为国家教育政策和财政政策的有效实施提供理论依据,真正指导人们的教育与经济活动,同时,能够“运用财政学与教育学的相关理论,研究在社会整体和谐发展的情况下,有效配合教育与财政政策,以实现教育与财政目标”^①。

二、教育财政的分类

教育财政作为政府公共财政支出的重要内容之一,其分类与财政收支的分类有着密切的联系。但教育财政支出又有其本身的特性,它与政府教育体制和政府财政管理体制以及各国的具体情况、历史背景密不可分。因此,它的分类角度与分类方法是不同的。

(一) 按教育体制(或受教育程度)分类

目前,世界各国一般实行的是学前(幼儿)、初等、中等、高等以及其他形式的教育体制,按这种体制分类,则教育财政可分为:学前(幼儿)教育财政、初等教育财政、中等教育财政、高等教育财政以及其他形式的教育财政。

学前(幼儿)教育财政是指学龄前儿童的政府教育经费投入,它包括幼儿教育的场所设施建设支出、幼儿教育的管理与行政支出等。

^① [美]陈丽珠:《美国教育财政改革》,台湾五南印书馆2000年版,第5页。

初等教育财政是指小学阶段的政府教育经费投入,它包括学校的设施建设支出、教师的工资待遇支出以及教学管理与行政支出等。由于这一阶段的教育属于义务教育,其经费来源基本上由政府财政承担。

中等教育财政是指中学阶段(包括中专、职校、技校)的政府教育经费投入。在中国,普通的初中教育仍属于义务教育,其经费主要由教育财政承担。中专、技校及部分职校的经费来源除由政府财政承担一部分外,其余还可以由办学单位承担或者通过非政府方式来筹集。

高等教育财政是指大学阶段的政府教育经费投入。大学教育包括专科生、本科生、硕士研究生、博士研究生教育(博士后培养属于一种人才工作经历,在中国,这类经费未列入教育财政的口径之中)。就高等教育而言,目前世界上绝大多数国家认为其不属于义务教育范围。它的经费来源不应该全部由政府负担,政府仅承担部分教育财政经费,其余由学校通过收费及社会捐助等手段来解决。

其他形式的政府教育经费投入还包括成人教育支出,教师、职员进修与培训支出,特殊教育支出(如聋哑学校、残疾人教育培训中心的经费支出)等。

按照教育体制分类的形式可以使我们清楚地看到教育财政经费在各个教育层面上的使用情况,从而有利于教育产品的公共性质,有利于调整公共教育财政支出结构,并使之趋于合理,以保障公共教育经费的有效运用,促进教育事业的更快发展。

(二) 按政府管理体制分类

各国的政府管理体制最少可分为中央或联邦、省或州、地方三级管理体制。教育财政按这种管理体制分类可分为:中央或联邦教育财政和地方(包括省、地两级)教育财政,这与中央财政与地方财政的关系如出一辙。

在中国,中央政府教育财政主要指国家财政预算中所安排的对中央所属部委的教育拨款、对地方政府包括省及省以下地方政府的教育转移支付拨款以及由中央专设的各项教育基金收付及使用等。

地方政府教育财政是指由省及省以下包括地(市)、县(市)、乡镇基层地方政府的教育财政经费的筹集和使用情况。

按这种管理体制分类的好处在于可以由各级财政与教育部门来分别管理各自的教育财政资金,这既便于调动各方的积极性,又能保证各地可根据自身情况因地制宜地配置好教育财政资金。



(三) 按收入来源分类

若按照中国现行财政的收入来源分类,教育财政可分为:(1) 财政预算内教育经费;(2) 各级政府征收用于教育的税费;(3) 企业办学教育经费;(4) 校办产业、勤工俭学和社会服务收入中用于教育的经费;(5) 其他属于国家财政性的教育经费。

按收入来源分类有利于了解教育财政经费的来源渠道,可以使一些专项经费做到专款专用。同时,还利于将政府公共教育支出与私人筹资(非教育财政性经费)进行比较,并了解整个教育经费筹集的状况。对于规范教育财政资金的收支、促进教育事业的稳固发展是极有好处的。

(四) 按支出用途分类

按财政资金的支出用途可以将教育财政划分为教育事业费支出和教育基建投资支出,其中教育事业费是目前世界各国教育经费最主要的部分,一般占到政府教育支出的60%以上。

教育事业费支出,是指我们日常所说的财政教育经常性费用支出。它又可分为人员经费支出和公用经费支出。人员经费支出是指用于教职工工资、奖金及其他福利性开支,还有学生的奖学金和助学金等;公用经费支出是指教学机构的教学、科研和办公费用,还有教学仪器、设备和图书资料等的购置经费。

教育基建投资支出,是指财政用于学校房屋建设及危房改造等方面的费用支出。具体包括教学楼的建设,与教学相关的科研楼、实验楼、图书馆的建设,为教学服务的办公楼、礼堂、教职工宿舍的建设以及学生公寓、食堂的建设等。

按支出用途分类的好处在于可以掌握教育财政资金的具体使用方向,在教育经费有限的情况下,可以合理调度资金,做到先维持(先满足教育事业费开支)、后发展(再将剩余资金用于基建投资)。

(五) 按支出有无补偿分类

按这一方式,可将教育财政分为教育财政的购买性支出和转移性支出两类。

教育财政的购买性支出是指政府遵循有偿原则,为满足各种教育事业的发展而用于购买与教育相关的商品和劳务的支出。政府只有购买这些商品和劳务,才能生产出公众所需要的公共商品和劳务(包括混合商品)。这种支出意味着政府对经济资源的索取和消耗,故购买性支出又称为消耗性支出。

教育财政的转移性支出是指政府单方面地、无偿地支付给其他事业主体或机构所需的教育经费,它包括各种教育补贴、补助等。政府在付出这笔经费时,并没有相应地获得任何回报。这时,政府所扮演的是一个“中间人”的角色,将一部分纳税人的钱无偿地转移给另外一部分人使用。

由于这两类支出所遵循的交换原则不同,因此这一方法也称按支出的经济性质分类,它有助于我们分析教育财政支出所产生的不同的经济影响。

由于在不同经济发展时期政府的教育政策和教育投入的重点有所不同,相应地,教育财政的这一结构也会有所不同。一般而言,在经济发展水平较低时,教育财政支出中购买支出比重较高,转移支出的比重较低;在经济发展水平较高时,购买支出的比重会有所降低,而转移支出的比重会明显上升。

三、教育财政支出的原则

教育财政支出属于公共财政支出的重要组成部分,因此,它的支出原则与公共财政的支出原则有一定的共性,当然教育支出本身的特性也决定了其支出原则的固有特征。

(一) 合理安排原则

合理安排原则体现在两个方面,一方面要求政府在安排公共财政支出时,应考虑当年经济与教育发展的实际情况,合理安排教育财政支出的规模;另一方面要求在安排教育财政支出的使用上有其合理性,做到既能保证各项教育事业发展的需要,又能有侧重点。

具体地讲,首先,政府在安排教育财政支出总量时,应考虑这样几个因素:一是经济发展水平与经济实力;二是上年的实际支出数;三是当年教育发展所应追加的增量;四是人口增长、社会进步、生活水平提高等因素。只有在综合考虑了上述各因素后,才能较准确、合理地安排好教育财政支出的规模。

其次,在安排教育财政支出的使用方面也应有一个全盘的考虑,一是要有一个教育财政支出的预算,尽可能包括各项用途的支出;二是对地方政府的教育财政支出安排应该更细化,不仅要保障有支出,更要保障支出的落实到位;三是支出应有侧重,比如,在安排教育财政支出时,应首先考虑安排基础教育方面以及教育事业经费等方面的财政支出等。

(二) 优化支出结构原则

优化支出结构主要是指正确安排教育财政支出中的各种教育经费比



例,使之实现结构的最优组合,以促进教育事业的发展。优化支出结构要考虑几个方面:

首先是优化包括中央政府和地方政府在内的政府间的支出结构。其次是优化教育产品支出结构,其中又包括两方面:第一个方面是优化教育财政支出的层次结构,即按照受教育程度区分的层次结构,如学前教育、初等教育、中等教育等;另一方面是优化教育产品的经费使用结构,如同级教育的师生配置比例、学生数量与固定资产的配置比例等。再次,由于各地区经济和教育发展的水平不同,政府对这些地区的教育支出的政策也有差异,因此优化教育财政支出的区域结构也显得至关重要。最后是要优化教育财政支出的资本结构,如教育基建费、教师工资经费及教育科研费之间的比例关系等。

(三) 效益原则

效益原则是教育财政的又一项重要原则,它对于最大限度地发挥政府教育投入经费的作用具有重要的意义。在西方经济学理论中,福利学派的“帕累托最优”原理是经济学意义上高效益的准则,它的含义用通俗的话说就是以最小的投入换取最大的产出。这一原理在教育财政支出中的运用,就是要求以有限的财力投入带来最大的成果,不仅要获得经济效益,而且要获得社会效益。

(四) 公平原则

公平原则的基本含义是同等情况同等对待,不同情况不同对待。前者是横向公平,即同等级别之间的公平,后者则是纵向公平,即不同等级之间的公平。

教育财政在横向公平上应该可以做得较好,只要有一套正确的判断标准,做到不搞亲疏关系、不厚此薄彼,则横向公平原则的贯彻应该有一定的保障。在纵向公平方面,则需要慎重对待,把公平与效益原则结合起来。如对农村教育则应多投入一些资金。其原因在于:(1)农村经济相对落后,农民收入较少,贫困面大,私人所能聚集的教育资源有限,因此需要大量政府公共教育支出的投入,其济贫行为的本身就体现了公平性。(2)对农村贫困地区的投入,不仅可以体现公平性,还能体现效益性。因为对贫困地区基础教育的投入越多,越能使更多的失学儿童受到教育,这对于缩小贫富差距、理顺分配关系及提高全体国民的素质意义重大。因此,它的社会效益很大,最能体现公平与效益的统一。