

教育经济研究丛书

公共教育支出

GONGGONG JIAOYU ZHICHU FENXI

分析

——基本框架与我国的实证研究

王 磊◎著

丛书主编◎王善迈



北京师范大学出版社

教育财政与教育政策研究

公共教育支出

GONGGONG JIAOYU ZHICHU FENXI

分析

——以中国农村税费改革为实证研究

王 健 等著

湖南师范大学出版社

ISBN 7-5663-0000-0

教育经济研究丛书

公共教育支出

GONGGONG JIAOYU ZHICHU FENXI

分析

——基本框架与我国的实证研究

王磊◎著

丛书主编◎王善迈

北京師範大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共教育支出分析：基本框架与我国的实证研究/王
磊著．—北京：北京师范大学出版社，2004
(教育经济研究丛书)
ISBN 7-303-07243-8

I．公… II．王… III．教育事业－社会文教支出
－研究－中国 IV．G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 124333 号

北京师范大学出版社出版发行
北京新街口外大街 19 号 邮政编码：100875)

<http://www.bnup.com.cn>

出版人：赖德胜

北京东方圣雅印刷有限公司印刷 全国新华书店经销

开本：890mm×1 240 mm 1/32 印张：7.625 字数：160 千字

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

印数：1～3 000 册 定价：12.00 元

出版前言

◎ 北京师范大学教育经济
研究中心主任 王善迈

20 世纪 60 年代初产生于西方的教育经济学运用经济学理论与方法研究教育领域中的经济问题，诸如教育资源的投入，包括投入的数量、来源、分配与使用结构，教育成本，教育资源的利用效率和教育的收益率，教育体制与教育发展等。作为一门新兴的应用性较强的交叉学科，它的研究，对政府、学校、企业、家庭的教育决策与管理具有重要的价值。

80 年代初这一学科传入我国后，无论在理论研究方面，还是在应用研究方面都有了长足的发展。它对我国的教育规划、教育投资决策、教育财政体制和教育管理体制改革，乃至教育与经济和社会的协调发展等都发挥了重要作用。在高等教育中本科生的教育，硕士生和博士生的培养，学科和学科队伍建设方面也取得了显著的成效。

奉献给读者的这套教育经济研究丛书，是我国教育经济领域 90 年代以来取得的最新研究成果。有国家人文社会科学、教育科学研究项目的最终成果，有教育经济与管理领域的博士学位论文，也有教育经济学教学和研究人员的学术专著。这套研究丛书内容广泛，涉及教育经济学各个方面，既有重大理论研究，也有决策与管理的应用研究。这套丛书属于专业学术研究著作，在学术研究上期望达到国内一流水平。它可以作为教育经济与管理学科的教学、研究人员和硕士、博士生的参考读物，也可供政府有关机构和学校决策与管理参考。编辑和出版这套丛书，旨在推动教育经济学的研究、传播和应用。

这套丛书由北京师范大学教育经济研究中心组织编辑出版。该中心是北京师范大学专门从事教育经济研究的学术与教学机构，是国内最早开展教育经济研究并获教育经济与管理博士、硕士授予权的单位。这套丛书并非事先策划，然后由专业人员撰写，而是对已有成果经筛选后再加工和编辑出版的。我们计划分期分批出版，欢迎赐稿和批评指正。

这套丛书的出版得到了学校领导的支持和北京师范大学出版社的资助，出版社的编辑人员为此付出了艰辛，在此我们一并表示衷心的感谢。

目 录

第 1 章 前言	1
1.1 问题的提出	1
1.1.1 构建市场经济条件下的公共财政框架	1
1.1.2 为什么要重视公共支出	3
1.1.3 充分关注公共教育支出	4
1.1.4 研究内容与方法	8
1.2 概念辨析与统计口径	9
1.2.1 公共教育支出的概念	9
1.2.2 我国公共教育支出的界定	10
1.2.3 本书“公共教育支出”的统计口径	13
1.2.4 数据来源	14
第 2 章 公共教育支出的财政理论	15
2.1 政府负担教育支出的理论综述	15
2.1.1 教育服务的公共财政定位	15
2.1.2 教育服务的市场缺陷	18
2.1.3 教育与个人、国家发展和社会公平	23
2.2 教育服务提供的方式	25
2.2.1 教育服务提供的不同方式	25
2.2.2 教育服务提供的最优规模	30
2.3 教育服务提供的政府分工	33

2.3.1	地方性公共产品理论	33
2.3.2	财政联邦主义的分权理论	37
2.3.3	教育服务提供的政府分工	41
2.3.4	政府间财政补贴的原则和框架	43
2.4	小结	45
第3章	公共教育支出的分析框架	49
3.1	公共支出分析的主要内容	49
3.2	公共支出分析的基本框架	50
3.2.1	财政学的规范分析	50
3.2.2	世界银行经济学家的实证分析	51
3.2.3	公共教育支出分析的基本方法	54
3.3	公共教育支出的分析框架	57
第4章	我国公共教育支出的数量分析	60
4.1	公共教育支出规模、增长和变化趋势	60
4.1.1	衡量公共教育支出规模和增长的指标	60
4.1.2	我国公共教育支出规模和增长的实证分析	61
4.2	公共教育支出的结构分析	79
4.2.1	公共教育支出的分配结构	80
4.2.2	公共教育支出的使用结构	86
4.2.3	公共教育支出的各级政府负担结构	90
4.3	公共教育支出总量和结构评价	99
4.3.1	公共教育支出总量的评价	99

4.3.2	公共教育支出结构的简单评价	109
4.3.3	公共教育支出总量不足与结构失衡的原因简析	112
第5章 我国公共教育支出的公平分析		118
5.1	公共教育支出公平的理论分析	118
5.1.1	评价教育公平的两个准则	118
5.1.2	教育机会均等	121
5.1.3	教育财政公平	125
5.2	公共教育支出公平的分析框架	128
5.3	我国公共教育支出的公平分析	131
5.3.1	公共教育支出公平的研究综述	131
5.3.2	公共教育支出公平的度量方法	136
5.3.3	生均公共教育支出均等程度	140
5.3.4	公共教育支出的结构公平	143
5.3.5	利益归宿分析	150
5.3.6	公共教育支出不公平的原因简析	168
5.4	小结	172
第6章 公共教育支出的效率和效益分析		174
6.1	公共教育支出产出的界定	174
6.2	公共教育支出效率和效益分析的理论框架	176
6.2.1	公共教育支出效率分析	176
6.2.2	公共教育支出的效益分析	183
6.2.3	基本的分析工具	187

6.3 我国公共教育支出的效率和效益分析·····	188
6.3.1 公共教育支出的资源利用效率·····	189
6.3.2 公共教育支出效益·····	196
6.3.3 公共教育支出缺乏效率和效益的原因分析·····	200
6.3.4 小结·····	204
第7章 结束语·····	206
7.1 研究的主要结论·····	206
7.1.1 公共教育支出分析的基本方法·····	206
7.1.2 我国公共教育支出分析的主要结论·····	206
7.2 公共教育支出的改革构想·····	209
7.3 本研究的贡献和不足·····	215
参考文献·····	218
后记·····	234

第1章 前言

1.1 问题的提出

1.1.1 构建市场经济条件下的公共财政框架

近年来在财政领域最重要的改革莫过于从国家财政模式向公共财政模式的转变。1998年底全国财政工作会议明确提出初步建立公共财政基本框架的改革目标,作为建设社会主义市场经济体制的重要环节,2000年全国财政工作会议又进一步提出要加快建立与市场经济相适应的、与我国国情相结合的公共财政体系。

构建公共财政框架是建设社会主义市场经济体制的必然要求,市场经济的根本特征在于让市场机制在资源配置中发挥主导性和基础性的作用,政府的干预应主要集中于市场失灵领域。我国计划经济时期实行的是国家财政模式,以政府计划为基本的资源配置方式,国家财政几乎包揽所有的事务,并介入了几乎所有的经济活动。在这种经济运行模式下,政府不该干预的却干预了,该干预且应发挥主导作用的领域,财政职能却并没有得到很好的体现,政府财政存在着“越位”与“缺位”并存的现象。而在我国市场化改革的趋势下,财政必须全面退出市场能够有效运行的领域,在弥补市场失灵和提供公共服务的基本准则下正确界定政府财政活动的范围,构建以市场配置资源为中心和前提的公共财政框架。

从根本上说,公共财政框架的构建主要表现在以下四个

方面：

1. 转变政府财政职能。资源配置、收入分配和保持经济稳定是现代财政的三大职能，区别于计划经济体制下政府财政无所不包的特点，市场经济体制下财政职能的转变应主要体现在保证资源配置的效率和收入分配的公平、以及对宏观经济的调控上，公平与效率是公共财政在职责上必须做出的选择。

2. 理顺政府与市场的关系。市场机制在整个经济活动中的基础性作用决定了政府要在充分尊重市场的条件下发挥作用。在国家财政模式下，政府的意志凌驾于市场运行规律之上，而构建公共财政就是要理顺市场经济条件下政府与市场之间的关系，明确政府和市场的职能分工。政府经济行为应以弥补市场失灵为界限，同时促进市场的发育与完善。

3. 规范财政支出范围。合理界定财政支出的范围是公共财政的主要内容和重要前提，就财政活动的内容而言，财政支出具有核心地位，也是最重要的环节，财政的公共性主要体现在财政支出的公共性。

4. 政府财政的法制化。“财政活动的法制性既是市场经济对财政的要求，又是现代公共财政的重要特点”，^①政府的财政活动必须置于法律的约束之下。我国传统的国家财政模式尽管表面上也具有法制化的特征，但实际上，由于国家意志的主导地位，导致我国政府的财政行为并没有达到法制的最佳状态，其中最典型的便是财政预算约束的软化及其所导致的财政

^① 马国贤：《中国公共支出与预算政策》，上海财经大学出版社，2001年版，第40页。

行为的随意性。

1.1.2 为什么要重视公共支出

财政理论对公共支出分析的真正重视，大体上始于20世纪40年代“功能财政”概念的提出和宏观经济学的发展。在此之前的古典财政理论认为，政府真正需要关注的是以年度财政平衡、不轻易举借债务为核心的财政健全目标，就公共支出而言，最重要的是保证支出用于年度预算规定的法定用途，而不是支出与宏观经济及公共政策之间的相互关联。

20世纪30年代，世界性的经济危机极大地改变了人们对古典理论关于市场机制与政府作用的传统观点，对经济运行进行大量政府干预取代了传统的自由放任政策。而且，政府干预的广度和深度都远远超过了古典理论所认可的范围。这一切的代价和结果是政府规模不断扩大、公共支出也不断随之增长。如今，不论是西方市场经济国家，还是正在积极走市场化改革的转型国家，都以公共支出政策作为间接调控经济的重要手段，公共支出分析已成为各国政府都乐意采用的分析工具，对政府的政策制定和政策后果产生了广泛而持久的影响。

在当前我国积极构建公共财政体系的背景下，更应当关注我国的公共支出。首先，在公共财政框架中，政府职能是与公共支出关系最为密切的一个领域。在我国面向市场化的改革进程中，如何转变政府职能、规范政府行为是一项极为重要的课题。在此基础上，我们都认识到，政府在经济中所起的作用并不是对市场功能的简单替代，而是致力于弥补市场机制失灵所造成的经济效率损失。因此，原则上公共支出应牢牢限定在市场失灵的范围内。但是，在我国目前的公共支出格局中，公共

支出还是大量用于政府没有比较优势的领域，过多地进入那些本应由市场机制发挥主要作用的领域，特别是竞争性和盈利性的经济领域。所以，客观上要求调整和优化公共支出结构，把稀缺的公共资源配置到市场机制不能有效运行的领域；其次，政府作为纳税人的代理人，必须对资源提供者负责。从经济研究的角度，通过公共支出分析得到的信息和结论则有助于广大民众就政府对纳税人是否负责、或在多大程度上合理地使用他们提供的经济资源这一问题上做出更准确的判断；第三，多年来，我国财政管理工作的重心一直放在收入管理方面，在支出管理方面的改革相对滞后。目前，对公共支出管理的改革迫在眉睫，我们只有详细了解公共支出的各个具体环节，才能够抓住问题的要害、找到正确的方向，从这个意义上讲，也需要对公共支出给予充分的关注并进行系统的分析。

1.1.3 充分关注公共教育支出

近20年来，世界各国经济增长速度减缓、公共支出增长较快造成的财政紧缩是各国政府面临的主要问题，在教育领域则主要体现为公共教育支出增长速度减缓和政府教育投资策略发生变化^①。在这种现实环境下，如何保证欠发达国家公共教育支出的数量以达到提高国民素质和教育普及率的目标，得到了世界银行和联合国教科文组织等国际机构的充分关注。在他

^① 例如高等教育普遍实行成本分担制度，政府开始减少对高等教育的投资；学校的私有化更加普遍，私营部门在教育系统中的作用开始扩张；发展中国家政府更加关注初、中等教育，尤其增加对中等教育的投资（在基础教育近乎普及的条件下）；部分发达国家甚至开始削减公共教育支出等等。

们看来,在公共资金短缺的约束下,提高公共教育支出的使用效率是缓解公共支出不足的重要手段。而要达到提高教育支出效率的目的,就应该熟悉财政领域有关公共教育支出的基本理论、使用过程中资金的具体分配、各支出项目之间的结构和比例关系等一系列具体问题。因此,充分关注公共教育支出,并进行具体的分析是一项紧迫而重要的任务。

同时,教育财政也是政府财政活动的重要内容之一,我国公共财政框架的构建在教育领域也会产生深远的影响。对这一问题的研究主要基于以下三个原因:(1)在我国的教育财政研究中缺乏对此问题的系统阐述,对政府教育支出的关注和分析尚不够;(2)从我国政府教育支出的历史和现状看,一直存在着很多问题,也引发了不少争议。如政府教育支出的范围是否合理;政府教育财政职能的界定与职责的分担是否应更加明确、具体和规范;政府与市场在教育领域中应当各自发挥什么样的不同作用;财政教育支出的法制约束如何规范等等。要解决上述这些问题,有必要对我国公共教育支出进行系统的理论和实证分析;(3)鉴于公共支出在财政活动中的核心地位,在一个系统的框架下运用特定的方法对我国公共教育支出进行分析,也非常有助于财政和教育部门的支出管理活动,对建立有效的教育支出监测和评价体系提供一定的帮助,更好地进行教育支出决策。

因此,本书力求按照构建公共财政框架的基本思路,通过对我国公共教育支出的实证分析,发现教育财政体制中存在的主要缺陷,在此基础上探讨其形成的原因并对其产生的结果进行合理评价,希望能够对我国市场经济体制和公共财政框架下

教育财政制度的建构与创新提供有益的帮助。

在我国，教育基础相对比较薄弱，教育发展面临的巨大困难是“穷国办大教育”。由于经济发展水平滞后，我国始终没有走出教育投资不足的困境。诚然，公共教育支出只是教育支出的一部分，但是，纵观世界，无论是富裕还是贫穷、发达还是欠发达、市场经济体制还是计划经济体制国家，政府负担的公共教育支出在支撑教育发展上都具有举足轻重的作用。我国学者对政府教育投资的研究主要体现在以下几个方面：

1. 政府教育投资的规模。该类研究主要采用经济计量方法，分析在相同经济发展水平下，世界各国教育投资外部比例的平均水平，为我国设定明确的教育投资目标提供参考，如陈良焜等(1988, 1992, 2003)^①。通过我国政府教育投资与国际平均水平的比较，得出的基本结论是我国政府教育投资相对不足，占 GDP(或 GNP)比重长期以来偏低，与发展中国家和发达国家的平均水平差距较大。随着社会、经济的进一步发展，各级政府应当给予教育更多的关注，增加公共教育经费的供给，努力提高公共教育经费占 GDP 的比重。

2. 政府在教育领域发挥的作用和采用的具体手段应有所区别，在市场经济体制下应对政府教育财政职能进行重新定位。在我国公共财政体制的构建进程中，面临的首要问题是政府职

^① 此类研究详见厉以宁主编：《教育经济学研究》，上海人民出版社 1988 年版；秦宛顺主编：《教育投资决策研究》，北京大学出版社 1992 年版；中国教育与人力资源问题报告课题组（2003 年）：《努力建设中国公共教育财政体制》专题研究报告附录《教育投资比例的国际比较》，高等教育出版社，2003 年版。

能转变。而在教育领域,同样存在着政府职能转变的问题,总的说来就是政府在教育服务的生产和提供上存在“缺位”与“越位”并存的现象。多数学者认为,教育的生产和提供同样有着政府与市场的职能分工,针对不同的教育类别,政府和市场应当发挥不同的作用。义务教育理论上应由政府提供,迫于国家财政的压力,应以政府提供为主;非义务教育阶段由政府和市场共同提供,实行政府补贴和成本回收的财政策略,尤其是职业技术教育和培训,以及高等教育阶段的资源配置应让市场机制发挥更大的作用。此类研究如王善迈(1996)(《教育投入与产出研究》第12章中有关论述)、蒋鸣和(1995)、钟宇平、陆根书(1996, 1997, 1998)、杜育红(1998, 1999)、邓娅(2002)等等。

3. 公共教育投资结构不合理。这一领域的研究很多,主要集中于公共教育投资分配结构和使用结构的探讨上。相关研究认为,在义务教育阶段,政府负担的经费比例过低;而在非义务教育、尤其是高等教育阶段政府又干预过多,负担了过多的支出;在使用结构上,各级教育的人员经费支出占比重过高,尤其是在基础教育阶段,公用经费严重不足,导致学校的办学条件和教学设施水平较差,不利于教学质量的提高和学校的正常运转(王善迈, 1996; 魏陆, 2000; 孙晓峰、高奎明, 2001等)。

4. 教育投资内部效率亟待改善。此类研究在我国教育经济学的教材和著作中均有论述,主要从教育成本、学校布局、规模、学校人、财、物资源利用效率等角度分析教育资源的利用效率。相关研究认为,我国各级学校的资源利用效率不高,学校作为政府的附属机构,缺乏成本约束,导致资源利用效率低