

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 全国博士后管理委员会

教育公平： 政府责任与财政制度

Education Equity:
Government Responsibility and Fiscal System

张菀洺 著



教育公平： 政府责任与财政制度

Education Equity:
Government Responsibility and Fiscal System

张菀洛 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

教育公平：政府责任与财政制度/张菀洺著. —北京：社会科学文献出版社，2013.8

(中国社会科学博士后文库)

ISBN 978-7-5097-4828-2

I. ①教… II. ①张… III. ①教育-政府职能-研究-中国
②教育财政-财政制度-研究-中国 IV. ①G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 149036 号

· 中国社会科学博士后文库 ·

教育公平：政府责任与财政制度

著 者 / 张菀洺

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目统筹 / 邓泳红

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 高传杰

责任校对 / 陈晴钰

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 8 月第 1 版

印 次 / 2013 年 8 月第 1 次印刷


书 号 / ISBN 978-7-5097-4828-2

定 价 / 59.00 元

印 张 / 17.25

字 数 / 295 千字

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

编委会及编辑部成员名单

(一) 编委会

主 任：李 扬 王晓初

副主任：晋保平 张冠梓 孙建立 夏文峰

秘书长：朝 克 吴剑英 邱春雷 胡 滨 (执行)

成 员 (按姓氏笔画排序)：

卜宪群	王 巍	王利明	王灵桂	王国刚	王建朗	厉 声
朱光磊	刘 伟	杨 光	杨 忠	李 平	李 林	李 周
李 薇	李汉林	李向阳	李培林	吴玉章	吴振武	吴恩远
张世贤	张宇燕	张伯里	张昌东	张顺洪	陆建德	陈众议
陈泽宪	陈春声	卓新平	罗卫东	金 碚	周 弘	周五一
郑秉文	房 宁	赵天晓	赵剑英	高培勇	黄 平	曹卫东
朝戈金	程恩富	谢地坤	谢红星	谢寿光	谢维和	蔡 昉
蔡文兰	裴长洪	潘家华				

(二) 编辑部

主 任：张国春 刘连军 薛增朝 李晓琳

副主任：宋 娜 卢小生 高传杰

成 员 (按姓氏笔画排序)：

王 宇 吕志成 刘丹华 孙大伟 陈 颖 金 烨 曹 靖
薛万里

序 一

博士后制度是 19 世纪下半叶首先在若干发达国家逐渐形成的一种培养高级优秀专业人才的制度，至今已有一百多年历史。

20 世纪 80 年代初，由著名物理学家李政道先生积极倡导，在邓小平同志大力支持下，中国开始酝酿实施博士后制度。1985 年，首批博士后研究人员进站。

中国的博士后制度最初仅覆盖了自然科学诸领域。经过若干年实践，为了适应国家加快改革开放和建设社会主义市场经济制度的需要，全国博士后管理委员会决定，将设站领域拓展至社会科学。1992 年，首批社会科学博士后人员进站，至今已整整 20 年。

20 世纪 90 年代初期，正是中国经济社会发展和改革开放突飞猛进之时。理论突破和实践跨越的双重需求，使中国的社会科学工作者们获得了前所未有的发展空间。毋庸讳言，与发达国家相比，中国的社会科学在理论体系、研究方法乃至研究手段上均存在较大的差距。正是这种差距，激励中国的社会科学界正视国外，大量引进，兼收并蓄，同时，不忘植根本土，深究国情，开拓创新，从而开创了中国社会科学历史上最为繁荣的时期。在短短 20 余年内，随着学术交流渠道的拓宽、交流方式的创新和交流频率的提高，中国的社会科学不仅基本完成了理论上从传统体制向社会主义市场经济体制的转换，而且在中国丰富实践的基础上展开了自己的

伟大创造。中国的社会科学和社会科学工作者们在改革开放和现代化建设事业中发挥了不可替代的重要作用。在这个波澜壮阔的历史进程中，中国社会科学博士后制度功不可没。

值此中国实施社会科学博士后制度 20 周年之际，为了充分展示中国社会科学博士后的研究成果，推动中国社会科学博士后制度进一步发展，全国博士后管理委员会和中国社会科学院经反复磋商，并征求了多家设站单位的意见，决定推出《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》）。作为一个集中、系统、全面展示社会科学领域博士后优秀成果的学术平台，《文库》将成为展示中国社会科学博士后学术风采、扩大博士后群体的学术影响力和社会影响力的园地，成为调动广大博士后科研人员的积极性和创造力的加速器，成为培养中国社会科学领域各学科领军人才的孵化器。

创新、影响和规范，是《文库》的基本追求。

我们提倡创新，首先就是要求，入选的著作应能提供经过严密论证的新结论，或者提供有助于对所述论题进一步深入研究的新材料、新方法和新思路。与当前社会上一些机构对学术成果的要求不同，我们不提倡在一部著作中提出多少观点，一般地，我们甚至也不追求观点之“新”。我们需要的是有翔实的资料支撑，经过科学论证，而且能够被证实或证伪的论点。对于那些缺少严格的前提设定，没有充分的资料支撑，缺乏合乎逻辑的推理过程，仅仅凭借少数来路模糊的资料和数据，便一下子导出几个很“强”的结论的论著，我们概不收录。因为，在我们看来，提出一种观点和论证一种观点相比较，后者可能更为重要：观点未经论证，至多只是天才的猜测；经过论证的观点，才能成为科学。

我们提倡创新，还表现在研究方法之新上。这里所说的方法，显然不是指那种在时下的课题论证书中常见的老调重弹，诸如“历史与逻辑并重”、“演绎与归纳统一”之类；也不是我们在很多论文中见到的那种敷衍塞责的表述，诸如“理论与研究与实证分析

的统一”等等。我们所说的方法，就理论研究而论，指的是在某一研究领域中确定或建立基本事实以及这些事实之间关系的假设、模型、推论及其检验；就应用研究而言，则指的是根据某一理论假设，为了完成一个既定目标，所使用的具体模型、技术、工具或程序。众所周知，在方法上求新如同在理论上创新一样，殊非易事。因此，我们亦不强求提出全新的理论方法，我们的最低要求，是要按照现代社会科学的研究规范来展开研究并构造论著。

我们支持那些有影响力的著述入选。这里说的影响力，既包括学术影响力，也包括社会影响力和国际影响力。就学术影响力而言，入选的成果应达到公认的学科高水平，要在本学科领域得到学术界的普遍认可，还要经得起历史和时间的检验，若干年后仍然能够为学者引用或参考。就社会影响力而言，入选的成果应能向正在进行着的社会经济进程转化。哲学社会科学与自然科学一样，也有一个转化问题。其研究成果要向现实生产力转化，要向现实政策转化，要向和谐社会建设转化，要向文化产业转化，要向人才培养转化。就国际影响力而言，中国哲学社会科学要想发挥巨大影响，就要瞄准国际一流水平，站在学术高峰，为世界文明的发展作出贡献。

我们尊奉严谨治学、实事求是的学风。我们强调恪守学术规范，尊重知识产权，坚决抵制各种学术不端之风，自觉维护哲学社会科学工作者的良好形象。当此学术界世风日下之时，我们希望本《文库》能通过自己良好的学术形象，为整肃不良学风贡献力量。

李扬

中国社会科学院副院长

中国社会科学院博士后管理委员会主任

2012年9月

序 二

在 21 世纪的全球化时代，人才已成为国家的核心竞争力之一。从人才培养和学科发展的历史来看，哲学社会科学的发展水平体现着一个国家或民族的思维能力、精神状况和文明素质。

培养优秀的哲学社会科学人才，是我国可持续发展战略的重要内容之一。哲学社会科学的人才队伍、科研能力和研究成果作为国家的“软实力”，在综合国力体系中占据越来越重要的地位。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的历史进程中，哲学社会科学具有不可替代的重大作用。胡锦涛同志强调，一定要从党和国家事业发展全局的战略高度，把繁荣发展哲学社会科学作为一项重大而紧迫的战略任务切实抓紧抓好，推动我国哲学社会科学新的更大的发展，为中国特色社会主义事业提供强有力的思想保证、精神动力和智力支持。因此，国家与社会要实现可持续健康发展，必须切实重视哲学社会科学，“努力建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学”，充分展示当代中国哲学社会科学的本土情怀与世界眼光，力争在当代世界思想与学术的舞台上赢得应有的尊严与地位。

在培养和造就哲学社会科学人才的战略与实践上，博士后制度发挥了重要作用。我国的博士后制度是在世界著名物理学家、诺贝尔奖获得者李政道先生的建议下，由邓小平同志亲自决策，经国务

院批准于1985年开始实施的。这也是我国有计划、有目的地培养高层次青年人才的一项重要制度。二十多年来，在党中央、国务院的领导下，经过各方共同努力，我国已建立了科学、完备的博士后制度体系，同时，形成了培养和使用相结合，产学研相结合，政府调控和社会参与相结合，服务物质文明与精神文明建设的鲜明特色。通过实施博士后制度，我国培养了一支优秀的高素质哲学社会科学人才队伍。他们在科研机构或高等院校依托自身优势和兴趣，自主从事开拓性、创新性研究工作，从而具有宽广的学术视野、突出的研究能力和强烈的探索精神。其中，一些出站博士后已成为哲学社会科学领域的科研骨干和学术带头人，在“长江学者”、“新世纪百千万人才工程”等国家重大科研人才梯队中占据越来越大的比重。可以说，博士后制度已成为国家培养哲学社会科学拔尖人才的重要途径，而且为哲学社会科学的发展造就了一支新的生力军。

哲学社会科学领域部分博士后的优秀研究成果不仅具有重要的学术价值，而且具有解决当前社会问题的现实意义，但往往因为一些客观因素，这些成果不能尽快问世，不能发挥其应有的现实作用，着实令人痛惜。

可喜的是，今天我们在支持哲学社会科学领域博士后研究成果出版方面迈出了坚实的一步。全国博士后管理委员会与中国社会科学院共同设立了《中国社会科学博士后文库》，每年在全国范围内择优出版哲学社会科学博士后的科研成果，并为其提供出版资助。这一举措不仅在建立以质量为导向的人才培养机制上具有积极的示范作用，而且有益于提升博士后青年科研人才的学术地位，扩大其学术影响力和社会影响力，更有益于人才强国战略的实施。

今天，借《中国社会科学博士后文库》出版之际，我衷心地希望更多的人、更多的部门与机构能够了解和关心哲学社会科学领域博士后及其研究成果，积极支持博士后工作。可以预见，我国的

博士后事业也将取得新的更大的发展。让我们携起手来，共同努力，推动实现社会主义现代化事业的可持续发展与中华民族的伟大复兴。

王岐山

人力资源和社会保障部副部长

全国博士后管理委员会主任

2012 年 9 月

摘 要

社会公正是人类社会追求的终极价值取向，也是从奴役走向自由解放所遵循的基本逻辑。社会公正对于现代国家，包括生活于其中的每一位公民都具有普遍的意义，一个国家只有将制度设计的路径与框架基于社会公正的原则之上，才能使绝大多数社会成员从中受益，从而实现真正意义上的自觉发展。教育公平是社会公正的重要维度和基本表现，由于教育能够显著地改善人的生存状态和身份特征，教育公平可以提供突破结构性社会差异的机会，为社会成员超越以往生产关系的个人发展创造可能的前提。教育公平不仅是一种“美好社会”的理想，更是现代国家核心价值的体现及政府必须承载的责任。由于教育公平可以使社会成员改善人力资本状况进而能够超越其所处的社会阶层，教育公平在一定程度上奠定了社会公平的基础，对社会公平具有重要意义。

源于对教育公平的多学科考察，其在社会实践中也应具有相应的评价内容与指标。作为社会公平在教育领域的延伸，教育公平可以划分为三个层次，即起点公平、过程公平和结果公平。起点公平是指尊重和保护每一个人都享有受教育的权利和机会；过程公平旨在使受教育者都有机会获得适合其个人特点的教育，在接受教育的过程中能够平等地分享教育资源；结果公平主要是指最终体现在学生学业成就上的公平。

教育作为政府公共服务的一部分，属于政府供给的责任范围。政府在教育中的责任应基于教育实现目标的差异化以及一国经济发展的阶段特征。从教育是否具有公共需要的视角，教育可以划分为两类，即纯公共产品的基础教育和准公共产品的高等教育。由于公共教育存在外部性效率损失和私人供给的效

率损失，因此政府具有参与提供教育的合理性。政府运用其权威使教育在公共财政供养的学校具有强制性，并成为世界各国政府公共服务的一部分。

人力资本理论认为，人们为了使终生收入的现值最大会向自身进行投资，即一个人终生收入的现值可以通过早期对自身进行教育投资而实现个人收益最大化。教育是人力资本投资的主要形式，教育投资可以提高个人收入，进而影响社会收入分配，所以教育公平是实现社会公平的重要途径。教育是经济发展的重要投入要素，教育对经济增长的促进作用是通过人们处理不均衡状态的能力实现的，教育既可以增加个人收入也能实现社会效益。总体而言，教育收益率、教育扩展、教育分布与收入分配都存在一定的相关性，三者对收入分配的影响是外生经济因素与制度变量共同作用的结果。为了发挥教育对改善收入分配的促进作用，教育政策不应仅仅集中于提高教育收益率、扩大高等教育规模，更为基础的工作应是以促进教育分布均等化为手段，提高大众受教育的机会与水平，尤其是要扩展低收入群体和弱势群体的受教育机会。

世界各国都视公共教育为政府的一项重要公共服务。虽然各国经济发展水平不同、国家管理体制迥异，但各国在免费供给义务教育、教育非营利性、资助学生接受高等教育等方面存在较为一致的国家政策。财政投资是各国教育经费的重要来源并由此体现政府职责。各国的义务教育投资责任均由中央和地方政府共同承担并形成财政责任逐步上移的趋势，加大中央和高层级政府的投资责任以保证教育经费充足；在高等教育领域的财政责任主要表现在规制大学的收费标准并对经费实行监督以及建立公平有效的助学贷款机制，包括政府对高等教育收费标准设定明确规定，通过立法建立定期公布大学经费使用的信息披露机制，建立以财政性资金注入方式的国家助学贷款体制等。

通过对我国基础教育财政公平和财政中性两方面的实证分析发现，我国各省区基础教育财政的绝对差距在逐步扩大，其中普通小学的教育财政资源配置的绝对性差异扩大得最小；各省区基础教育阶段的教育财政配置的相对差距都经历了一个先

升后降的曲线式变动过程。总体看,我国普通小学教育资源的公平配置状况的改善是最出色的。经济发展弱势省区的教育资源配置改善的困难较多,主要源于财政经费投入的不稳定性和不持续性,但经济发展弱势省区普通小学在教育财政资源配置方面的改善最为显著,这说明中央近年来对义务教育均等化的推进具有一定成效。从教育的财政中性来看,我国普通小学教育经费受当地财政收入的影响最小,普通初中的教育经费受当地财政收入的影响最大。越是经济教育落后地区,教育经费支出受当地财政收入等因素的影响就越大;越是经济教育发达地区,教育经费支出受当地经济状况的影响就越小。

基于公平目标的教育财政制度设计包括如下内容:义务教育应着重解决教育资源均等化;高等教育则主要强调入学机会的平等及效率。义务教育因其所具有的“纯公共产品属性”而必须优先得到国家财力保障,并实现公共财政体制与义务教育管理体制的协调。义务教育投资责任主要由中央政府承担,教育管理责任由地方各级政府负责。针对二元经济结构所导致的教育投入严重失衡,国家必须设立义务教育经费的转移支付制度,建立全国统一的适龄儿童义务教育专款专用账户。高等教育财政制度安排的重点在于促进入学机会的平等,既要满足贫困生最基本的资助需求,体现教育机会均等又要科学有效地实现教育成本分担。

促进教育公平的教育制度改革建议包括:科学规划国家教育发展,形成分类清晰、结构合理、布局均衡与国家经济社会发展阶段相适应的教育体系;教育权、学术权与行政权力分离,建立教育间接管理体制;提高国家财政性教育投入,实现事权与财权匹配;打破公办教育的垄断格局,建立教育供给竞争机制;高等教育实行一年多考的入学模式及学分制的学位管理制度。

教育不仅促进个人的才智增长与进步,同时也关乎国家的利益与前途。为此,我们必须构建公平而富有效率的国家教育制度,这不仅仅是为了我们个人及后代的成长,更是为了国家的利益与前途。

关键词: 基础教育 财政公平 财政中性

Abstract

Social justice is always one of the ultimate value orientations in human society and is the basic logic too that leads human beings from slavery to freedom and liberation. In modern countries, social justice has its universal significance to each citizen as evidence that a nation can only benefit its citizens and achieve its conscious and real development with formulating the systems and frameworks in principles of social justice.

Education equity, to be exact, is an important dimension and a basic evidence as a specific perspective of social justice since education is able to improve people's living conditions and identities significantly. Therefore, education equity provides the opportunities to break through structural differences in the society and as one of the prerequisites, offers possibilities to unlink the old relations of production and to create a brand new personal development. It is generally believed that education fairness is totally beyond a simple ideal of "good society". It is an indicator of core values in a modern state and the responsibility of the government as well because this equity enables social members to enhance their abilities and skills to transcend their previous social classes. In short, educational equity, to some extent, founds and improves social justice.

Education fairness also has its corresponding evaluation contents and index in social practice through the multidisciplinary investigations.

The equity as the educational extension of social justice has three-fold meanings, namely fair start, fair process and fair result. To be specific, fair start refers to the respect and guarantee that everyone enjoys the equal opportunity and right to be educated. Fair process means to allow the educated has equal access to appropriate education in accordance with their characteristics, and equitable sharing of educational resources in the entire process. And fair result mainly refers to the eventual equity that is ultimately reflected in the achievements of students.

Education, a part of the government's public service, goes with the responsible governmental supply. Answers to the question of how to determine the responsibility of a government in education should be explored based on the differentiation of educational goals and stage characteristics in economic development. From the perspective of whether education has public demands, there are two categories of education: basic education as pure public goods and higher education as quasi-public goods. The government has always been reasonably involved due to the externalities in public education which cause efficiency losses in both public and private supplies. And education in governmentally financed schools is mandatorily supplied by the authority of government and has already become a part of the public service.

The human capital theory suggests that people would invest themselves to make the maximum value of their lifetime earnings. It is to say that the value of lifetime income and gains of a person can be achieved and maximized through the early investment in his/her education. So education is surely a main form of investment in human capital, which improves personal income, thereby affecting the distribution of income in the society. From this point of view, the education fairness is an important path to achieve social justice. Besides, education is also a crucial factor in economic development simply because it promotes economic growth through strengthening people's ability to deal with non-equilibrium. Education, what's more,

can both raise the personal income and increase social benefits. Generally, the returning rate of education, educational outreach, educational distribution and income distribution have certain correlations as evidence that these three effects working with exogenous economic factors and institutional variables jointly result the income. In order to improve the result of education in promoting the income distribution, educational policies should focus on increasing returns to education and expand the scale of higher education on one hand, and ought to provide, more elementarily on the other, highly qualified educational opportunities to the public, especially to those low-income groups and disadvantaged people through an equal distribution.

All countries in the world believe that education is one of the most crucial public services that the governments supply though they have very different and diversified economies and management systems. Yet it can be easily realized that most countries have quite similar and coherent national policies in their compulsory, freely supplied and nonprofit education, even in funding higher education and other aspects. Financial input has always been an important source of funding for national education and thereby demonstrates government duties. And the increasing trend of co-taking investments, obligations and responsibilities by the central and local governments for compulsory education becomes clearer than ever. The shared financial responsibilities show a gradual upward trend as well, which ensures adequate funding for education. Take the financial responsibility in higher education for example, the main methods are regulating and supervising the university fees and expenses, and establishing a fair and effective mechanism for student loans. To be accurate, governmental fees for higher education has been clearly stipulated by legislation. Information disclosure mechanism is borrowed to supervise the use of university funding. And a national financial loan system to students has also been established.

Through empirical and practical analysis of fiscal equity and fiscal

neutrality in basic education, it is proved that provincial absolute gaps in basic education finance in China are gradually expanding. However the absolute difference in financial resources was minimal in elementary education. It is also illustrated that the relative gap of educational finance in each province has experienced a curvy drop after the initial rise. In general, the ordinary elementary education enjoys the fairest resources allocation and the best improvement. In less developed provinces, difficulties in educational resources allocation require solutions still. The financial inputs are, to some extent, frequently influenced by their financial uncertainty and unsustain ability. However, the financial circumstances in elementary education have been most greatly and significantly changed, which can be considered as a vivid description and a success of compulsory equalization driven by the central government. As for fiscal neutrality, finance for elementary education enjoys the minimal impacts from the local fiscal revenue. By contrast, money used in junior high school education has the greatest and closest relationship with the local finance. The economic and educational insufficiency in an area goes with comparatively tight relations of education expenditure and the local financial revenue. Conversely, the phenomena exist too.

It has been designed with the aim of equity for a rational educational financial system that the compulsory education should focus on solving the equalization of educational resources and higher education should concentrate on equity in enrollment and its efficiency. Compulsory education has the feature of being a “pure public goods” which requires a priority of national finance to keep the balance in the public finance system and the compulsory education management system. Inputs and investments of the compulsory primary are provided by the central government and the local governments, therefore, they should fulfill their commitments and responsibilities in education management. For the serious imbalance of educational inputs caused by the dual economic structure in China, the central government must