



21世纪经济与管理规划教材

财政学系列

2nd edition

# 教育财政学

(第二版)

Education  
Finance

廖楚晖 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

非  
外  
借



# 教育财政学

2nd edition

(第二版)

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/廖楚晖著. —2版. —北京: 北京大学出版社, 2016.10

(21世纪经济与管理规划教材·财政学系列)

ISBN 978-7-301-27664-8

I. 教… II. ①廖… III. 教育财政 IV. ①G467

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第246938号

- 书 名 教育财政学(第二版)  
书 名 JIAOYU CAIZHENGXUE  
著作责任者 廖楚晖 著  
策划编辑 张 燕  
责任编辑 李笑男 张 燕  
标准书号 ISBN 978-7-301-27664-8  
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://www.pup.cn> 新浪微博: @北京大学出版社  
电子信箱 [em@pup.cn](mailto:em@pup.cn)  
电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62750667  
印 刷 者 三河市博文印刷有限公司  
经 销 者 新华书店  
787毫米×1092毫米 16开本 17.75印张 441千字  
2008年7月第1版  
2016年10月第1版 2016年10月第1次印刷  
定 价 38.00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, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: [fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010-62756370

# 丛书出版前言

作为一家综合性的大学出版社，北京大学出版社始终坚持为教学科研服务，为人才培养服务。呈现在您面前的这套“21世纪经济与管理规划教材”是由我国经济与管理领域颇具影响力和潜力的专家学者编写而成，力求结合中国实际，反映当前学科发展的前沿水平。

“21世纪经济与管理规划教材”面向各高等院校经济与管理专业的本科生，不仅涵盖了经济与管理类传统课程的教材，还包括根据学科发展不断开发的新兴课程教材；在注重系统性和综合性的同时，注重与研究生教育接轨、与国际接轨，培养学生的综合素质，帮助学生打下扎实的专业基础和掌握最新的学科前沿知识，以满足高等院校培养精英人才的需要。

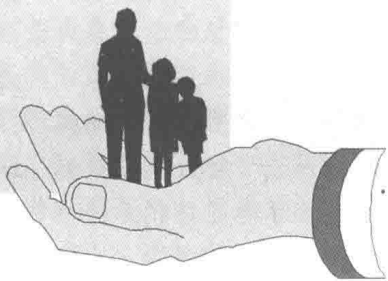
针对目前国内本科层次教材质量参差不齐、国外教材适用性不强的问题，本系列教材在保持相对一致的风格和体例的基础上，力求吸收国内外同类教材的优点，增加支持先进教学手段和多元化教学方法的内容，如增加课堂讨论素材以适应启发式教学，增加本土化案例及相关知识链接，在增强教材可读性的同时给学生进一步学习提供指引。

为帮助教师取得更好的教学效果，本系列教材以精品课程建设标准严格要求各教材的编写，努力配备丰富、多元的教辅材料，如电子课件、习题答案、案例分析要点等。

为了使本系列教材具有持续的生命力，我们将积极与作者沟通，争取三年左右对教材不断进行修订。无论您是教师还是学生，在使用本系列教材的过程中，如果发现任何问题或者有任何意见或建议，欢迎及时与我们联系（发送邮件至 [em@pup.cn](mailto:em@pup.cn)）。我们会将您的宝贵意见或建议及时反馈给作者，以便修订再版时进一步完善教材内容，更好地满足教师教学和学生学习的需要。

最后，感谢所有参与编写和为我们出谋划策提供帮助的专家学者，以及广大使用本系列教材的师生，希望本系列教材能够为我国高等院校经管专业教育贡献绵薄之力。

北京大学出版社  
经济与管理图书事业部



# 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显得十分普遍，这需要政府从整体观角度，合理制定教育政策目标，正确引导各种教育资源的合理配置，提高资源配置效率。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。

## 理论基础与意义

20世纪中叶以来，人力资本理论和公共财政理论在整个经济学研究领域之中逐渐发展和壮大起来。以西奥多·W.舒尔茨（Theodore W. Schultz）为代表的人力资本理论倡导者所得出的“人力资源是经济和社会发展的主要动力”的结论，开始揭开第二次世界大战后日本、德国，以及西方工业化国家经济迅速发展之谜，同时也对整个经济学的发展产生了重大而又深刻的影响。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都将产生重要作用。公共财政理论则以主流经济学“理性经济人”为假设前提进行研究拓展，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，并且认为教育是一种混合性质的公共品，政府应该对不同性质的教育产品给予不同程度的资助。

由于教育和培训是人力资源形成的核心，教育财政行为本身能够为整个社会的人力资本的积累创造条件，并且对全社会经济增长和经济发展的贡献越来越大。因此，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行之有效的公共教育支出政策，提高政府教育资源配置效率，逐渐成为学术界、各国政府乃至全社会普遍关注的一个焦点。

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研究应注重整体框架和条件，从整个教育成本负担角度来考察教育对经济增长和经济发展的作用，否则就不能很科学、很系统、很具体地将政府所负担教育的全部成本，及由此产生的对经济增长的作用进行独立的研究。而传统的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，由此造成了对教育财政效率和制度的研究也只能停留在经验和数据比较的层面。所以从教育的全部成本考虑，将教育财政作为一种政府行为，通过分析教育财政结构及其所产生的效益，以判断教育财政体制的合理性及其效率不失为一种创新。

目前，从世界各国的教育的全部成本负担来看，政府扮演了整个教育资源的主要提供者的角色已无可否认，这是与各国政府公共教育支出政策分不开的。但各国之间历史、文化、自然条件、政治和经济等方面的差异，使各国在教育财政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持续增长，对这些国家的经济增长和社会发展所起到的作用似乎是正向的，但随着时间的推移，教育财政负担日益增加以及政府教育资源配置的效率问题和公平问题等一直都得不到有效的解决，教育财政政策所引导的政府教育投入增长是否形成了过量教育、“低发展陷阱”，以及由此产生的教育收益率的下降等问题逐渐显露。而对于发展中国家来讲，受人口数量规模相对较大、人均受教育程度相对较低等因素的影响，多数发展中国家在经济发展过程中，教育投入增长问题给它们带来了较大的财政负担。因此，发展中国家将教育财政作为单独的一个领域，无论从这些国家人口数量的增长、人口质量的提高，还是从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加以研究都将具有重要意义。

当然，对中国的教育财政进行研究和评价同样也要结合中国的实际情况，通过对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教育财政效率及结构平衡的预警模式。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，本书希望通过对教育财政的认识和研究，能够有助于增进社会对政府公共教育投入的了解；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，使各级政府及教育主管部门的教育投入决策更加科学化、合理化；同时，能够有利于从整体观角度并立足于客观现实，对政府和教育机构的教育支出质量进行监督和评估。

### 基本框架及主要观点

本书共分为三个部分：第一部分包括第一章和第二章。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。

第二部分包括第三章、第四章、第五章和第六章，是全文的核心部分。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。第四章，对教育财政、人力资源与经济发展进行了分析。首先，从教育财政的视角对人力资源与经济发展的关系进行阐述，接着分析了教育财政对人才发展的影响，然后对教育财政与农村劳动力转移进行了研究。在第五章中，我们对政府教育支出成本进行分类，并根据统计数据和已有的计算成果，对中国教育财政的成本进行了核算。第六章是政府教育支出的效率研究。在第六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；之后对中国政府教育支出的效率进行研究。

第三部分包括第七章和第八章。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。第七章在对西方发达国家政府教育支出体制进行比较后，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八章中，我们对教育财政和非政府主体对教育经费的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，及时调整对教育的公共支出政策。

## 研究动态及致谢

近五十年来，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·富尔顿·丹尼森（Edward Fulton Denison, 1915—1992）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。这些研究成果大都是由国际组织、各国教育研究机构的专家和学者，通过对世界各国的调研、评估和分析所获得，同时为本书关于教育财政的行为和效率方面的研究提供了可借鉴的方法和资料。

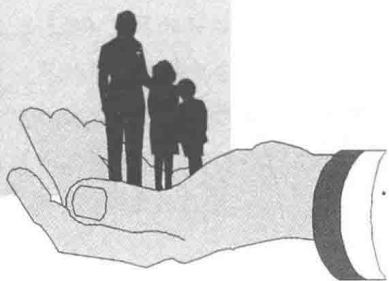
20世纪80年代中期，中国也成立了教育经济的研究机构，一些院校也相继开设了教育经济专业，开始了教育领域的经济研究。对这一领域的研究，一些学者曾经直接运用西方学者和前苏联学者的一些模型，对中国教育收益进行了一些可行的分析，当然也少不了政府对教育成本的负担、政府对教育经费的政策、教育财政配置公平与效率以及政府经济调控等与政府教育支出密切相关的一些问题。进入21世纪尤其是近年来，一些专家、学者将西方国家的一些教育财政学的理论、实践经验和分析方法“引进”到中国，为教育财政的理论研究也提供了一些有益借鉴。

本书是在“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月出版）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；黄达、陈共、吴俊培、杨灿明、贾康、高培勇等财政经济学专家在本书的形成过程中给予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经济学方法论、制度经济学、财政理论等知识。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。

根据我们的教研经验，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，即对第一部分、第二部分和第三部分的介绍，教学进度也可根据不同学习阶段和层次的学生具体情况而定。在本书的第三至八章的后部分，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。



## 第一章 教育财政学导论 / 1

### 第一节 教育财政及相关概念 / 2

一、教育财政基本概念 / 2

二、教育财政学的主要相关概念 / 3

### 第二节 教育财政的规模、分类和支出原则 / 6

一、教育财政的规模 / 6

二、教育财政的分类 / 11

三、教育财政支出的原则 / 13

### 第三节 教育财政学研究方法 / 15

一、教育财政学方法论 / 15

二、教育财政学研究方法 / 16

三、教育财政学常用分析工具 / 20

本章提要 / 21

练习与思考 / 22

小组讨论 / 22

辅助阅读资料 / 22

## 第二章 教育财政学相关理论 / 23

### 第一节 西方经济学发展过程中的教育经济学思想简述 / 24

一、早期的经济学关于教育经济学思想简要回顾 / 24

二、现代西方经济学发展与教育经济学的形成 / 27

三、经济学数学理论在经济学中的运用与教育经济学研究的发展 / 30

四、简要评述 / 31

### 第二节 公共财政基本理论与教育财政支出 / 32

一、公共产品理论 / 32

二、公共产品的有效供给与政府对教育产品的提供 / 35

三、公共选择理论 / 37

四、公共教育支出决策 / 39

- 第三节 教育财政学理论研究的有关问题 / 42
  - 一、教育财政支出相关概念和统计口径的界定 / 42
  - 二、教育财政研究中将遇到的问题 / 44
  - 三、教育财政学理论研究体系的构想 / 46

本章提要 / 48

练习与思考 / 49

小组讨论 / 49

辅助阅读资料 / 49

### 第三章 教育财政与经济增长 / 50

#### 第一节 教育财政与经济增长的关系 / 51

- 一、教育财政投资的作用 / 51
- 二、教育的需求与政府供给 / 52
- 三、教育财政与资源配置和调节 / 54
- 四、经济增长中教育财政的其他贡献 / 55

#### 第二节 教育对经济增长的贡献分析 / 56

- 一、影响经济增长的主要因素 / 56
- 二、教育对经济增长贡献的分析方法 / 57
- 三、国外教育对经济增长贡献的估算 / 62
- 四、中国教育对经济增长贡献的估算 / 64

#### 第三节 教育财政与经济增长的理论及分析方法 / 66

- 一、经济增长模型 / 66
- 二、教育财政与经济增长的宏观分析 / 69
- 三、教育财政与经济增长的微观分析基础 / 71
- 四、小结 / 73

#### 第四节 中国教育财政与经济增长的实证研究 / 74

- 一、理论依据 / 74
- 二、数据与模型 / 76
- 三、模型求解与实证结果 / 78
- 四、小结 / 80

本章提要 / 80

练习与思考 / 81

小组讨论 / 81

辅助阅读资料 / 81

### 第四章 教育财政、人力资源与经济发展 / 83

#### 第一节 人力资源与经济发展：教育财政的视角 / 84

- 一、政府行为与经济社会发展 / 84
- 二、经济发展的度量 / 85
- 三、中国人力资源财政投入与经济发展现状 / 86

## 第二节 教育财政投入对人才发展的影响 / 88

- 一、教育投入历史变迁概要 / 89
- 二、教育财政投入对人才发展的影响机制 / 91
- 三、教育财政投入与人才发展的现状 / 94
- 四、通过教育财政投入推进人才发展的思路 / 101

## 第三节 教育财政与农村劳动力转移 / 102

- 一、农村劳动力转移模型 / 102
- 二、农村劳动力转移与人力资本制约 / 105
- 三、剩余劳动力转移与农民工收入增长的实证分析 / 111
- 四、促进农村劳动力转移的教育财政对策研究 / 115

本章提要 / 120

练习与思考 / 120

小组讨论 / 120

辅助阅读资料 / 120

## 第五章 教育财政的成本分析 / 122

### 第一节 问题提出与基本状况 / 123

- 一、政府提供教育成本的问题 / 123
- 二、政府教育成本负担的基本状况 / 125

### 第二节 教育财政成本的分类与核算 / 128

- 一、教育财政的成本分类 / 129
- 二、教育财政成本的估算 / 133

### 第三节 教育财政的成本—效益分析 / 136

- 一、教育财政成本—效益分析的特殊性及方法的确定 / 136
- 二、教育财政效益评价指标体系 / 139
- 三、对中国三级教育财政支出成本的实证分析 / 144

### 第四节 教育财政成本的负担、补偿与分担 / 148

- 一、教育财政经费主要来源分析 / 148
- 二、教育成本补偿：教育经费的其他政府筹集方式 / 152
- 三、教育成本的分担：非政府方式对教育资源的提供 / 154
- 四、简要结论 / 155

本章提要 / 156

练习与思考 / 156

小组讨论 / 156

辅助阅读资料 / 157

## 第六章 教育财政的效率研究 / 158

### 第一节 理论依据、内涵与研究方法 / 159

- 一、政府公共支出效率 / 159

- 二、政府支出的资源配置效率与 X-效率 / 161
- 三、政府资源配置的效率损失及主要原因 / 163
- 四、“教育市场”的失灵与教育财政支出的效率损失 / 164
- 五、对教育财政支出效率内涵的理解 / 166
- 六、教育财政支出效率的研究方法 / 168
- 第二节 教育财政效率配置标准与分析 / 169
  - 一、政府教育支出总量配置 / 170
  - 二、政府教育资源配置结构与效率 / 173
  - 三、教育财政支出的配置效率与公平 / 176
- 第三节 中国政府教育支出效率分析 / 180
  - 一、对中国教育财政规模及其增长的简要评价 / 180
  - 二、总供求矛盾与效率制约 / 181
  - 三、经费使用结构的效率分析 / 184
  - 四、“层次结构”支出的效率分析 / 185
  - 五、区域间教育财政支出的效率分析 / 190
- 本章提要 / 197
- 练习与思考 / 198
- 小组讨论 / 198
- 辅助阅读资料 / 198

## 第七章 教育财政的管理体制 / 199

- 第一节 西方发达国家教育财政支出体制比较与分析 / 200
  - 一、教育财政管理体制的不同类型 / 200
  - 二、各种类型教育财政体制的优势和不足 / 203
  - 三、共同特点与发展趋势 / 203
  - 四、教育财政体制面临的挑战与改革措施 / 205
- 第二节 多级教育财政体制中的政府教育支出 / 208
  - 一、集权与分权：多级教育财政体制存在的原因 / 208
  - 二、多级教育财政体制中的博弈行为分析 / 210
  - 三、政府间博弈中教育财政支出的效率损失 / 215
  - 四、教育资源的地区间竞争 / 216
- 第三节 中国教育财政管理体制的问题与探讨 / 218
  - 一、中国教育财政体制的历史与现状分析 / 219
  - 二、教育财政体制存在的问题 / 226
  - 三、教育财政体制改革应考虑的政策性因素 / 228
  - 四、简要结论和政策建议 / 231
- 本章提要 / 232
- 练习与思考 / 232
- 小组讨论 / 232

辅助阅读资料 / 233

## 第八章 教育财政与非政府教育投入及其政策分析 / 234

### 第一节 问题分析与本章重点 / 235

一、问题分析：教育经费筹措面临的困难 / 235

二、教育经费来源主体的划分与本章讨论重点 / 240

### 第二节 高等教育收费的决定、机制与经济学分析 / 241

一、教育收费政策的决定 / 242

二、高等教育收费的行为和机制分析 / 243

三、高等教育收费决定的经济学分析 / 244

四、结论和需要进一步研究的问题 / 247

### 第三节 不同主体投资办学的问题与政策研究 / 248

一、历史背景及演变趋势 / 248

二、“教育市场机制”与各国对私立学校的策略选择 / 250

三、非政府主体参与教育投入面临的问题 / 253

四、结论及政策含义 / 255

### 第四节 教育投入在中国：现状、问题与政策建议 / 257

一、教育投入的发展与现状 / 257

二、多主体教育投入面临困境 / 260

三、简要结论和政策建议 / 262

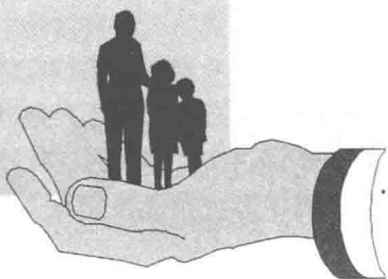
本章提要 / 265

练习与思考 / 265

小组讨论 / 265

辅助阅读资料 / 266

主要参考文献 / 267



## 第一章 教育财政学导论

### 知识要求

通过本章的学习，掌握教育财政学及其相关概念、研究方法、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、人力资本、经济增长等概念。
- 教育财政的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，以及新中国成立以来我国教育财政规模的变化情况。
- 教育财政学研究方法。

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，对教育财政做一个较为简要的介绍。

## 第一节 教育财政及相关概念

### 一、教育财政基本概念

现代教育是一个公共产品(Public Goods)，兼有公共产品与私人产品(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，当代主流经济学认为，教育本身是一种混合产品(Mixed Goods)，或称为准公共产品(Impure Public Goods)<sup>①</sup>。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。简言之，目前，由政府通过财政手段提供教育的这种形式被称为教育财政。

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和教育思想、西方主流经济学相关理论和方法、教育经济学、人力资本理论等核心内容的相关研究。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相关分析。虽然其中也可以借助相关的经济理论和方法进行研究，但主要对政府教育理财的价值观问题、教育经费的筹措、预算分配及管理问题、国家教育经费使用的效益及评估问题以及教育的财务体制问题等进行研究。也就是有关的政府教育财务学或教育财务学的研究。狭义的教育财政可英译为“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。

广义教育财政的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研究内容，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不具有现实意义。其次，狭义教育财政的研究

<sup>①</sup> 按照公共产品的定义，从严格意义上看，世界上不存在纯公共产品。目前，经济学理论所涉及的“纯公共品”或“混合产品”，是为了研究分析的需要，是按照政府所应当承担责任的大小进行定义的。

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依据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、预算分配及管理问题、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”。<sup>①</sup>

## 二、教育财政学的主要相关概念

### (一)“经济增长”和“经济发展”

经济增长(Economic Growth)和经济发展(Economic Development)是两个不同的概念,它们既有联系,也有区别。

经济增长是指一定时期内社会财富的增长、生产的增长或产出的增长。<sup>②</sup>用统计学术语说,经济增长是指工农业生产总值的增长,或社会总产值的增长、国内生产总值(Gross Domestic Product, GDP)的增长、国民生产总值(Gross National Product, GNP)的增长、国民收入的增长。

经济发展是指随着经济增长而发生的社会经济多方面的变化。这些变化包括,第一,投入结构的变化及生产中投入要素比例的变化,是否从手工劳动转向机械化操作,是否从粗放型劳动转向集约型劳动,是否从传统生产方法转向采用先进技术生产,或者反方向变化。第二,产出的变化,主要表现为产业结构的变化及产业比重和比例是否合理。第三,人民生活水平状况的变化。第四,卫生及健康状况的变化,表现为预期寿命的长短、死亡率的高低、医疗设备和状况等。第五,文化教育状况的变化,表现为适龄儿童的入学率、各级学生的升学率及人口素质状况等。第六,自然环境和生态变化,包括环境污染程度、生态失衡的状况是否符合整个社会的发展。

从发展经济学角度来讲,经济增长和经济发展既相互联系又有所区别。没有经济增长,不可能有经济发展。如果出现有经济发展而无经济增长的现象,那一定是个别的、短暂的、反常的现象,而非一般的、长期的、正常的现象。值得注意的是,尽管经济增长是经济发展的必要的、先决的条件,但经济增长并不一定带来经济发展。<sup>③</sup>

从消费和投资的角度来看,研究教育财政与经济的关系时,将经济增长与经济发展

① (美)陈丽珠:《美国教育财政改革》,台湾五南印书馆2000年版。

② 谭崇台:《发展经济学概论》,武汉大学出版社2008年版。

③ 同上。

范畴加以区分是必要的。首先，当教育财政支出作为一种消费时，消费者是社会各部门、教育服务机构以及个人，这种消费又能带动整个市场其他商品的消费，将引起一定时期内经济增长相关指标的变化。其次，当教育财政支出作为一种长期投资时，将会在长时期内使得广大民众的福利、收入分配状况、文化教育卫生健康条件、自然环境和生态平衡等发生变化，也是给整个社会带来的一种长期投资回报。最后，经济增长与经济发展指标的区分有利于对教育财政支出效益、效率、效果及政府教育资源公平配置等问题进行较合理的分析和评价。

## （二）人力资本和人力资源

### 1. 人力资本概念解析

早在1676年，英国古典政治经济学家威廉·配第（W. Petty, 1623—1687）就将不同人的“人力资本”水平进行了比较，并充分肯定了人力资本的经济价值，被认为是实际上最早运用人力资本这一概念的学者。<sup>①</sup>随后，一些经济学家对人力资本进行了大量的理论和实证研究，根据研究目的和个人理解，对人力资本概念给出了各种各样的定义或解释。

20世纪60年代，美国经济学家西奥多·舒尔茨提出了“以人为本”理论和基于“人的时间价值增加”的经济增长理论，他在1960年12月美国经济年会上发表的“人力资本投资”的主题演说，明确提出人力资本概念，主张把教育当作一种对人的投资，把教育所带来的成果当作人力资本。<sup>②</sup>舒尔茨认为人所接受的教育一旦“能够提供一种有经济价值的生产性服务，它就成了—种资本”，从而将人力资本界定为“人们作为生产者和消费者的能力，是体现于人身体上的知识、能力和健康”<sup>③</sup>，使现代人力资本理论得以形成。加里·S. 贝克尔（G. S. Becker, 1930—2014）则对人力资本投资于经济增长关系进行了研究，并提出了人力资本投资—收益的均衡模型，将人力资本与时间因素联系起来。<sup>④⑤</sup>他认为“人力资本不仅意味着才干、知识和技能，而且还意味着时间、健康和寿命”，突出了人力资本的时间价值。

此外，还有许多学者给出了人力资本的定义，如莱斯特·瑟罗（L. C. Thurow）将人力资本定义为：“个人的生产技术、才能和知识”。<sup>⑥</sup>梅塔（M. M. Mehta）则认为人力资本是“居住在一个国家内人民的知识、技术及能力之总和，包括首创精神、应变能力、持续工作能力等可以提高产出和促进经济增长的人的质量因素”<sup>⑦</sup>，等等。

20世纪80年代末，美国经济学家罗伯特·卢卡斯（R. E. Lucas）发表的“论经济发

①（英）威廉·配第：《政治算术》，马妍译，中国社会科学出版社1981年版。

②（美）西奥多·舒尔茨：《论人力资本投资》，吴珠华等译，北京经济学院出版社1990年版。

③ T. W. Schultz, *Investing in People: The Economic of Population Quality*, University of California Press, 1981.

④ G. S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis*, *Journal of Political Economy*, 1964.

⑤ G. S. Becker, *The Economics of Discrimination*, Chicago: University of Chicago Press, 1971.

⑥ L. C. Thurow, *Investment in Human Capital*, Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, INC., 1970.

⑦ M. M. Mehta, *Human Resource Developing Planning: With Special Reference to Asia and the Far East*, The Macmillan Company of India Limited, Delhi and Bombay, 1976.