

财政约束条件下的教育公平 与教育财政政策选择

马志远, 金 瑞

[摘要] 经济发展不均衡导致地区间财政性教育经费投入存在巨大差异, 而向国民提供均等化基本公共教育服务是政府应尽的责任和义务。本文构建了财政约束下教育经费测算模型, 基于统计数据测算实现我国财政性教育经费均等化条件下, 国家所需财政性教育经费投入总额, 及为解决地区间差异中央财政所需转移支付力度。测算结果显示, 在现有教育体制和教育政策下, 实现财政性教育经费投入均等化需要中央财政向省级财政增加教育专项转移支付总额为 GDP 的 0.5% 至 1.5%。影响转移支付总额的关键因素在于家庭教育经费负担比例的高低。根据测算结果, 本文提出了实现教育财政均等化的三项举措: 一是适度增加家庭教育经费负担比; 二是调整中等职业教育零收费政策; 三是鼓励民间资本对教育的投入。

[关键词] 财政约束; 教育公平; 地区差异; 转移支付

一、引言

自 1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布以来, 我国逐步恢复和建立起了由义务教育、高中阶段教育(包括中等职业教育)和高等教育构成的较为完整的国民教育体系。受计划经济体制的影响, 我国各级各类学校的办学主体为政府。1993 年《中国教育改革和发展纲要》中规定, 基础教育由省级以下地方政府负担, 高等教育则由中央和省级政府两级负担。由于 1994 年中央实施分税制财政体制改革, 造成一些经济欠发达地区地方政府财力羸弱, 中央政府通过财政专项拨款和转移支付对地区间财政支出差异进行调整。2010

[收稿日期] 2016-05-26

[基金项目] 国家自然科学基金“新型国民教育体系构建与公平教育实现机制研究”(70833004)。

[作者简介] 马志远, 上海财经大学公共经济与管理学院, 电子邮箱地址: ma.zhiyuan@mail.shufe.edu.cn; 金瑞, 上海财经大学公共经济与管理学院, 电子邮箱地址: scorpio66117@163.com。

年中共中央和国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》对今后教育发展提出了更高的战略目标。

国民教育体系的构建和发展与社会及经济发展有着相辅相成的关系。一方面,经济发展需要教育体系输送具有各种知识和技能的人才;另一方面,教育体系同时还承担着对这些人才进行社会化训练的责任;再者,教育体系、特别是高等教育是社会阶层流动的重要通道。教育体系的上述三种社会功能与社会经济结构相互作用,在满足经济发展对知识型人才需求和训练合格社会成员的同时,还派生出了近些年来被社会广泛关注的素质教育和教育公平问题。当教育经费的负担主体为政府,且各级政府所辖行政区域间经济发展存在严重不平衡时,不同地区财政性教育经费投入水平必定会存在很大差异。由于经费投入是影响各级教育办学条件和办学质量的主要因素之一,实现教育公平需保障地区间公共教育财政投入均等化。在现行教育体制下,从宏观上调整地区间(主要是省际间)公共教育服务财政投入差异需要国家财政的努力。那么,中央政府需要多大规模财力进行转移支付,才能基本平衡公共教育资源配置的地区间差异,实现全国基本公共教育服务均等化呢?如果国家财力无法保障基本公共教育服务均等化,我们应该如何调整既有的国民教育体系及制定何种教育政策,才能既满足社会经济发展、又满足家庭对教育的多元化需求?

针对上述问题,本文基于教育部财务司的教育经费统计数据及教育经费统计年鉴的宏观数据,通过构建教育经费投入测算模型,对实现我国基本公共教育服务均等化前提下所需中央财政转移支付总额进行测算,根据测算结果提出改善我国教育机会公平性的财政政策建议和教育体制调整建议。

二、文献述评

已有相当一部分学者对我国现有教育体制下教育公平的问题进行了分析和测定。孙百才(2009)使用改革开放三十年来全国各地受教育年限存量数据,通过计算基尼系数的方法,发现教育不平等程度无论是在地区内还是在地区间的差异都已经显著改善。张长征等(2006)使用1978—2004年的教育存量数据,得出了与孙百才大致相同的结论,尽管在论文中没有对地区间和城乡间的基尼系数进行测算,但他同时指出了在整体不公平度下降的前提下,全国省际间、地区间和城乡间教育不公平度在加剧。刘海英等(2004)在分析人力资本“均化”与中国经济增长质量的关系时,证明人力资本积累和人力资本“均化”存在着很高的负相关关系,这种关系暗示了地区间经济发展差异导致人才向经济发达地区汇集和移动的内在机制,这种机制的产生很大程度上是由于政

府对教育投入的地区间差异所形成。刘海英等得出的不同地区人才“均化”的研究结论,与孙百才(2009)的全国不公平度下降的研究结论,特别是从效率和公平之间的关系上来看,存在众多矛盾之处。孙百才(2009)的研究没有考虑教育的外部性对经济效率影响的问题,刘海英等的研究结论从人才流动与经济发展的关系上来看,更具有说服力。另外,刘海英等(2004)还从教育制度与社会制度的匹配性上,对家庭的教育选择行为及现有教育制度和资源配置对地区性差异形成的成因进行了说明,指出了家庭在教育选择上存在着“马太效应”,消除教育机会的地区间差异,需要对教育制度和资源配置进行必要调整,避免教育制度过度偏重经济效率。祝梅娟(2003)使用1998-2000年的教育投入数据,发现以教育投入为衡量基准的省际间不公平度在扩大。褚宏启(2008)认为教育效率不能简单等同于生产效率,教育公平与经济效率应该是相辅相成的关系,不应该看成是价值相互对立,发展现代教育应该坚持公平与效率并重的原则,单一依靠政府或单一依靠市场的教育制度或政策都是有缺陷的,需要一种政府发挥主导作用、市场发挥辅助作用的混合机制。吴平和吴仲斌(2006)使用公共产品理论界定学校教育为混合型公共产品,为消除“财政幻觉”对公平性的影响,使基础教育兼顾公平与效率,政府和市场应分别设立不同档次的基础教育学校,满足富裕家庭和贫困家庭接受不同水准的基础教育需求,建议在教育制度上实行双轨制,政府设立公立学校满足一定水准的基础教育,主要用于满足社会对公平的诉求,同时允许市场设立私立学校,满足富裕家庭对更高水准教育的需求。李航星和孙奇琦(2013)指出我国教育财政结构不合理,高等教育财政投入过多,义务教育财政投入相对不足,而且国家对各地区财政投入也存在较大差异。解决问题的途径在于强化教育财政投入的主导作用,引导社会资源形成多元化、多渠道的教育投入格局,合理分配教育经费和完善财政转移支付制度,实现教育经费的均衡发展。毛学松(2015)针对义务教育阶段财政投入的不足、结构不合理和使用率较低的问题,建议完善义务教育财政投入的保障制度与监督审计制度。Yue(2015)研究了中国高校扩张和高校入学机会的平等性之间的关系,发现教育的不公平性在加剧,家境良好的学生进入优秀学校的可能性更大。Pfeffer(2015)从教育质量(即帮助个人发展其成功融入社会所需的技能)和教育公平两个维度分析了19个国家的教育系统的结构,发现从制度上对学校划分等级不利于教育质量的提高和教育公平的促进。

上述不同学者对教育公平与效率的分析,分别使用了不同的参数变量和假定条件,因此,得出的研究结论存在差异。但几乎所有对教育公平的分析都存在一个共同的现象,那就是把公平作为一种大家自明的、心领神会的东西,并没有从学理上对教育公平进行严格的定义,仅仅是把教育制度或教育现象中存在

的差异作为衡量不公平的标准,这种将差异作为自明的前提来分析教育制度不公平的做法并不严谨。比如说在教育公共财政支出上,全国各地政府财政性生均教育经费支出存在差异,我们绝不能简单地就认为是教育支出上存在着不公平。实际上,全国各地的物价水平、住宅价格、家庭生活支出等都存在着很大差异,以绝对货币额衡量的教育支出差异必须进行修正或贴现后才能用于实证分析。

总之,教育公平与否的判断,首先需明确判断的基准是什么,即使判断标准明确,仍旧需要对地区间差异进行必要的折算,因此,将教育不公平看作是偏离绝对均等的程度,以此为判断基准推演出的政策建议可能会造成出现新的不公平,也可能对相对的公平做出误判。

三、概念界定和分析模型的构建

(一)“公平”概念的界定

从学理上给“公平”这一概念下一个准确的定义是一件极其困难的事情。在此,我们借助于“平等”这一概念作为参照系,来描述“公平”这一概念所包含的社会含义及对个人行为所产生的影响。

我们通常所说意义上的“平等”,是指在社会治理结构中,不管个人具有何种资质、能力,不管努力与否,不管家庭背景及个人社会地位如何不同,都同等对待的社会规则体系。比如说,法律面前人人平等。这时,“平等”的基本社会含义与“均等化”这一概念具有同等的内涵。

虽然在日常生活中“公平”常常会被“平等”所混淆,但“公平”和“平等”却完全不是一回事情。“公平”的社会含义远远复杂于“平等”这一概念的内涵。一般来说,“公平”这一概念是指在社会治理结构中,对同等条件下所产生的不同结果进行差别性对待的社会规则体系。比如说,具有同等智力条件的两个人,由于学习努力程度不同,学习努力的人考上大学,学习不努力的人没有考上大学,我们不能说通过考试进入大学这种选拔模式是不“公平”的。但如果上述两个人努力程度相同,其中一个人因为没有好的学习机会,结果造成其不能进入大学学习,那么,我们则说教育机会对上述两个人是不“平等”的,从社会治理角度上来说,存在着教育机会上的“不公平”。显然,这里最终能否考入大学这一结果的差异性(公平与否),是由教育机会的不平等所造成。

如果我们能够接受以上对“公平”所下的定义,那么,“公平”这一概念在社会治理中既具有公共政策上的含义,同时还对社会个体行为产生影响。在公共政策制定上,每个公民都应享受到平等的公共服务,这时候公共政策上“公平”

的含义就是指接受公共服务机会的“平等”或“均等”。问题是公共服务机会的均等所造成的差异性结果,常常会由于公共政策的不透明及信息不对称等原因,导致社会成员产生不公平的幻觉。社会成员对公平的感觉依赖于个体在社会相互作用中对自己所处地位、拥有资源、他人态度等社会变量的一种自我价值反应和判断,是个人的一种主观感觉。由于个人成长环境的不确定性,所受教育程度与掌握知识水准不同,价值观形成的过程也不同,价值判断的标准因人而异(偏好差异),因此社会个体对公平的价值判断常常与公共政策上的公平产生背离。

教育是基本的公共服务,政府应向国民提供平等的教育机会。公共财政教育支出的均等化是保证各级政府向国民提供平等教育机会的资源保障。如果公共教育支出存在过大差异,那么就必然会产生教育的公平性问题。考虑到分析模型选择与数据分析的便利性,本文所使用的公平这一术语的实际含义,遵循上述说明中的政策含义解释。即在操作层面上,将教育财政支出的公平定义为对绝对平等状态下的偏离程度,即当财政性教育经费投入存在地区性差异时,则认为政府所提供之教育公共服务在教育机会上存在着地区间不公平。这种定义方法,将便于数量化分析教育资源的优化配置。

(二) 预算约束下教育投入分析模型的构建

按照我国现行的教育制度,教育经费总投入包括政府财政投入(教育经费的主要负担者)、社会对教育的投入(包括捐赠)和家庭对教育支出三个部分。其中:义务教育经费的绝大部分份额由政府负担;高中阶段(包括中等职业教育)和高等教育除政府负担大部分费用外,家庭同时也负担相当比例的费用。由于我国经济发展存在地区差异,为避免家庭收入差异对接受教育机会造成的影响,政府采取限制中等后教育收费的严格措施,同时设立助学贷款制度,帮助贫困家庭学生缓解接受教育时的经济负担。社会对教育的投入主要是举办民办学校投入和对公办学校的捐赠(包括各种奖学金)。为获取公共教育经费投入政策的最优效应,需要充分考虑上述各种资源要素在总教育投入中的影响,才能合理构建政府、社会和家庭合理分担比例的财政投入分析模型。

1. 模型构建与说明

为获得财政性教育经费投入的最优配置,首先需要构建教育经费总支出和政府总投入及家庭和社会总投入的关系。由于财政性教育经费总支出受到政府财政总收入和其他社会支出的约束,财政性教育经费的支出与其他社会支出存在此增彼减的约束关系。

考虑到投入与支出的均衡关系,我们可得如下均衡等式:

$$X_{Edu,t} + X_{Gen,t} + X_{Sec,t} + X_{Def,t} + X_{Etc,t} + X_{B,t} = X_{R,t} + X_{B,t-1}$$

式中各变量的下标 t 表示 t 期相应的收入或支出。其中： X_{Edu} 指政府财政在教育方面的经费支出； X_{Gen} 指政府在一般公共事务方面的经费支出； X_{Sec} 指政府在社保、医疗方面的经费支出； X_{Def} 指政府在国防方面的支出； X_{Etc} 指政府在其他方面所有的支出总和。 $X_{R,t}$ 表示 t 期财政总收入； $X_{B,t}$ 表示 t 期的财政盈余或者赤字； $X_{B,t-1}$ 表示上期财政盈余或赤字（正值为盈余，负值为赤字）。

为简化分析过程和便于利用实证数据进行计算，我们对该平衡方程给出了一些合理和必要的假设条件。首先，假设中央政府每年的财政收支都能达到均衡，即 $X_{B,t} \equiv X_{B,t-1} \equiv 0$ 。然后，假设本期财政收入为上期 GDP 的函数，函数形式为 $X_{R,t} = X_{R,t}(Y_{t-1})$ 。其中， Y_{t-1} 代表上期 GDP。最后，我们令 $X_{1,t} = X_{Edu,t}$ ， $X_{2,t} = X_{Gen,t} + X_{Sec,t} + X_{Def,t} + X_{Etc,t}$ 。

因此，财政收支均衡方程可以简化为：

$$X_{1,t} + X_{2,t} = X_{R,t}(Y_{t-1})$$

于是，社会效用最优化的问题可以写成：

$$\begin{aligned} & \text{Max}_{X_{1,t}, X_{2,t}, B_t} E_0 \sum_{t=0}^T \beta^t \{ U_t [\frac{X_{1,t}}{P_{1,t}(B_t)}, \frac{X_{F,t}}{P_{F,t}}, \frac{X_{S,t}}{P_{S,t}}, \frac{X_{2,t}}{P_{2,t}}, F(B_t)] \} \\ \text{s. t. } & X_{1,t} + X_{2,t} = X_{R,t}(Y_{t-1}) \quad \forall t \geq 1 \quad (1) \\ & X_{1,t} + X_{F,t} + X_{S,t} = X_{EDU,t}(Y_{t-1}) \quad (2) \\ & X_{1,t} \leq E_t [X_{1,t+1}] \quad (3) \\ & X_{2,t} \leq E_t [X_{2,t+1}] \quad (4) \\ & b_{ij,t} \leq E_t [b_{ij,t+1}] \quad (5) \end{aligned}$$

关于上述模型有几点说明：

第一， B_t 表示的是 t 期政府选择矩阵 $B_t(\overline{b_{1t}}, \overline{b_{2t}}, \dots, \overline{b_{mt}})$ ，其含义为对全国各县市财政性教育经费负担主体投入财政教育经费差异的调整。其中， $\overline{b_{it}} = \overline{b_{i1t}}, \overline{b_{i2t}}, \dots, \overline{b_{imt}}$ 为 t 期 i 地区的政府选择向量； $F(B)$ 为公平函数，从 0% 到 100%，用于刻画财政性教育经费配置的公平程度。100% 的公平表示地区间财政性生均教育经费的配置实现了均等化，不存在地区间差异，为绝对平等的状况。

第二，约束(2)是总教育经费收支均衡方程。主要是考虑到家庭投入 $X_{F,t}$ （主要是学、杂费）、社会投入 $X_{S,t}$ （社会办学及对教育的捐献等）等非政府性投入对政府决策的影响。因此，我们增加了约束(2)，其中 $X_{EDU,t}$ 表示总教育经费投入，并且也假设主要由上期 GDP 约束。

第三，效用函数中的 $P_{1,t}, P_{2,t}$ 等变量指的是购买相应公共产品或公共服务的价格。对于教育来说，这里的“价格”可以理解为生均教育经费。

第四，政府在义务教育法和教育发展规划纲要中，明确提出了财政性教育

经费增速不能低于财政收入增长的速度。因此,政府在分配财政性教育经费时,必然会使下一期的期望经费支出大于当期经费支出,因此,有 $X_{1,t} \leq E_t[X_{1,t+1}]$, $X_{2,t} \leq E_t[X_{2,t+1}]$ 和 $b_{ij,t} \leq E_t[b_{ij,t+1}]$ 这几个跨期约束。

2. 模型简化

(1) 家庭与社会投入部分

本文的研究重点主要是财政性教育经费的配置与预测问题,因此对家庭与社会方面的投入进行了控制,并对相关变量进行一定程度的简化,从而降低整个模型分析的复杂程度。

在家庭对教育投入上,假设政府强制性要求家庭承担一个不随时间变化的固定教育经费投入(实际上,主要由家庭负担的学费都是由物价局等相关部门核准后收取,在一段时间内基本上都不会有很大的变动);在社会对教育投入上,实际数据显示,有关社会组织办学投入在教育总经费中的比例比较小,在模型中可忽略处理。于是约束(2)可以改写为 $X_{1,t} < X_{EDU,t} - X_{F,t}$, 并且假设该约束在一般情况下均成立。在对变量 $X_{F,t}$ 与 $X_{S,t}$ 这两部分进行控制之后,其在效用函数中的相关部分可作常数处理。

(2) 地区经费增长

政府如果想实现教育公平就必须缩小经济发达地区和欠发达地区间的财政性教育经费投入差异,而据约束(3)、(4)、(5)可知,政府在实际操作上不太可能缩减发达地区的经费支出,那么,就只能依靠提高向经济欠发达地区的转移支付来促进教育公平。所以,这样的分配政策必将导致财政性教育经费支出的大幅递增。

(3) 教育公平与地区配比系数

为刻画财政性教育经费投入在地区间的公平程度,我们引入政策选择矩阵 $B(\bar{b}_1, \bar{b}_2, \dots, \bar{b}_m)$ 来描述政府在教育经费配置方面的调整目标。其中, $\bar{b}_i = \bar{b}_i(b_{i1}, b_{i2}, \dots, b_{in})$ 为 i 地区的政府教育公平度选择向量。 b_{ij} 为配比系数。

配比系数 b_{ij} 作为描述政府在不同地区财政政策的操作变量,反映了财政性教育经费在各地区的实际配置情况与存在一定差异水准下配置情况的差异。

我们利用如下的公式来计算配比系数: $b_{ij} = \frac{x_{ij}}{x_{ij}^*}$ 。其中变量 x_{ij}^* , 即“一定差异水准”下的生均经费支出,与政府在社会治理上的价值判断相关,是一种理想意义上的资源配置方式。如果政府财政对某一地区所选择的配比系数越大,则说明该地区的生均教育经费配置更加趋于公平水准。另外,我们假设政府财政在各地区生均教育经费的 $b_{ij} \equiv F_B = F(B)$, 从而使 $F(B)$ 的函数形式更合理、简洁。

(4) 效用函数

由于模型中的效用函数很难进行合理的假设,因此,我们尝试从另一个角度来重新阐述这个问题。如果政府执意去实现一个较为公平的教育经费分配目标 F_B , 然后对现有的教育经费进行调整,那么在学生数量基本不变的情况下,必将导致教育经费的增幅迅速增加,从而在若干年后,在不影响其他公共支出的情况下,政府极有可能无法继续维持 F_B 这一公平水准,于是,政府要么对教育经费配置的结构进行制度性调整,要么缩减在其他项目上的支出,此时,便会出现教育财政政策的转折点,该点具有重要的政策含义。

按上述思路,我们尝试把政府或社会对公平的偏好从模型中剥离出来,使之成为一个外生给定的变量。我们可以粗略的假设:政府在实施具体的经费分配方案前,首先制定一个教育公平的政策目标 F_B ,然后再根据这个目标进行经费的最优配置。

下面,我们进一步分析这个外生变量如何影响政府在教育财政支出方面的选择。由于各地区的教育经费随时间递增,所以提高公平程度就要求增加欠发达地区的教育经费支出,从而使得 $P_{1,t}$ 上升,因而使政府的预算约束发生变化,这将进一步影响政府的最优配置。结合各地区配比系数相等的假设,有:

$$\frac{\partial P_{1,t}(B_t)}{\partial F(B_t)} = \frac{\partial P_{1,t}(F(B_t))}{\partial F(B_t)} = \frac{\partial P_{1,t}(F_B)}{\partial F_B} > 0$$

价格是公平程度的增函数其实包含了约束(3)(4)(5),所以对公平程度做出的外生性假设使得整个模型没有了跨期约束,因而最初的最优化问题转成了一个相对简单的静态问题:

$$\begin{aligned} & \text{Max}_{A_{1,t}, A_{2,t}} U_t[A_{1,t}(B_t), A_{2,t}] \\ & \text{s. t. } P_{1,t}(F(B_t))A_{1,t} + P_{2,t}A_{2,t} = X_{R,t-1}(Y_{t-1}) \end{aligned}$$

其中 $A_{i,t} = X_{i,t}/P_{i,t}$, 即某种公共产品的购买量。

对于效用函数的假设,我们使用经典的 C-D 效用函数,即: $U(A_{1,t}, A_{2,t}) = A_{1,t}^\alpha A_{2,t}^{(1-\alpha)}$ 。使用 C-D 效用函数的好处是当教育经费分配的公平目标得到满足时,函数中的系数 α 便刻画了教育经费和其他经费的最优配置比例。

(三) 参数设定

1. 财政支出与 GDP 的关系

我们对财政支出与 GDP 的关系进行简化,假设二者存在线性关系,并利用 1994 - 2011 年的数据来估计 $X_{R,t}(Y_t)$ (由于 1994 年开始分税制,因此 1993 年之前的数据可能无法有效估计近十年财政支出和 GDP 的关系)。得到如下的 OLS 估计结果: $X_{R,t} = 0.2419Y_t - 8979.9 (R^2 = 0.9935)$ 。其中,样本数据的单位为亿元。

由此得到： $P_{1,t}(F(B_t))A_{1,t} + P_{2,t}A_{2,t} = 0.2419Y_{t-1} - 8979.9$ 。由于我们主要进行静态分析，因此，该动态方程仅适用于多期之间的比较。

2. 效用函数的参数估计

对上述 C-D 函数求导得到一阶条件，并根据预算约束求得最优解为：

$$\begin{cases} A_{1,t} = \alpha X_{R,t-1} / P_{1,t} \\ A_{2,t} = (1 - \alpha) X_{R,t-1} / P_{2,t} \end{cases}$$

对上式进行整理后，得到参数 α 的计算公式为 $k \sum_t X_{1,t} / (\sum_t X_{1,t} + \sum_t X_{2,t})$ ，通过实际计算可得到 $\hat{\alpha} \approx 0.166$ 。表 1 所示是通过计算得出的财政性教育经费总支出及配置比例：

表 1 教育支出占财政支出比例(单位:亿元)

年份	财政总支出	教育总支出	教育占财政支出比例(%)
1995	6823.72	1296.20	19.0
2000	15886.50	2780.78	17.5
2005	33930.28	6102.88	18.0
2010	89874.16	14070.90	15.6
总计	146514.70	24250.76	16.6

数据来源:《中国教育经费统计年鉴》。

(四) 静态分析

C-D 效用函数将教育和其他公共商品都看作是通常意义上的正常商品，而且我们假设其他公共商品的价格 $P_2 \equiv 1$ ，通过调整外生变量 F_B ，继而影响 P_1 ，观察均衡点的变化。具体分析详见图 1 所示。

由图 1 可以看出，如果政策选择的教育公平程度提高，则相当于购买教育的价格提高了，因此，政府面临的财政经费的约束也发生了变化(图中从实线变成虚线)。在总财政经费不变的前提下，提高教育公平程度将会使政府财政投入整体的效用下降，这时，如果想恢复到价格提高前的效用水准，则必须通过增加家庭或者社会支出来填补图中的经费缺口，即补偿变化 CV 。 CV 通过如下公式计算：

$$CV = P'_1 [A_1^U(F'_B) - A_1^*(F'_B)] + [A_2^U(F'_B) - A_2^*(F'_B)]$$

另外，按照模型的分析，我们可能会发现教育公平程度越低，政府财政投入的总效用反而越大，这似乎违背一般的经验观察。原因是我们的模型中没有考虑教育对社会所产生的巨大外部性效果，比如教育公平程度的提高可以增加经济欠发达地区的人力资本积累，缩小各地区在经济、文化方面的差异，促进社会

和谐等。人力资本总量的积累和质的提高是促进经济发展的重要要素之一,而经济的发展也会使财政收入得以提升,反映在上图中的预算线会向外侧移动,最优配置处的总效用同样得以增加。教育对社会和谐的促进效果是政治对社会治理的诉求,一般会得到执政者的重视。

四、实证分析结果

(一) 数据来源与说明

基于以上模型假设,本文测算在现有教育体制下,实现教育公平所需的财政支出总额及平衡地区差异所需中央财政转移支付力度。模拟计算中所使用数据的来源主要有:教育部

财务司提供的全国各市县基础教育财政经费汇总数据(共有95、00、05、10年四个年度);教育部财务司提供的全国各高等院校财政经费汇总数据(共有95、00、05、10年四个年度);GDP及人口数据使用《中国统计年鉴》中的相关数据;对教育部财务司没有提供的数据,而在财政性经费测算中所需数据,使用《中国教育经费统计年鉴》中的相关数据进行补充。

教育经费统计年鉴提供的数据相对宏观,细化程度不够,只有省级的相关财政支出数据,无市县级数据。教育部财务司提供的数据较为详细,可以细分到各市县级政府财政数据,但因为统计上存在一些问题,部分地区数据存在一定程度的遗漏。在实证分析时,我们使用的生均经费数据是扣除本级支出后的生均教育经费统计数据,可能与《教育经费统计年鉴》数据有些许出入。由于职业高中和普通高中没有分市(县)数据,我们只能使用《中国统计年鉴》或《教育经费统计年鉴》中的相关省级数据进行补充。因此,该部分可能与义务教育或高等教育经费存在数据口径上的不一致,从而导致最终计算结果存在误差。

综合已有的数据,对于义务教育的经费统计,在给定的四个年度数据中,我们主要采用教育部财务司提供的市县财政经费数据,而其他年度则参考《中国教育经费统计年鉴》的分省数据;对于中等教育,我们主要采用《中国教育经费统计年鉴》的分省数据;高等教育和义务教育一样,尽可能使用较为详细的市

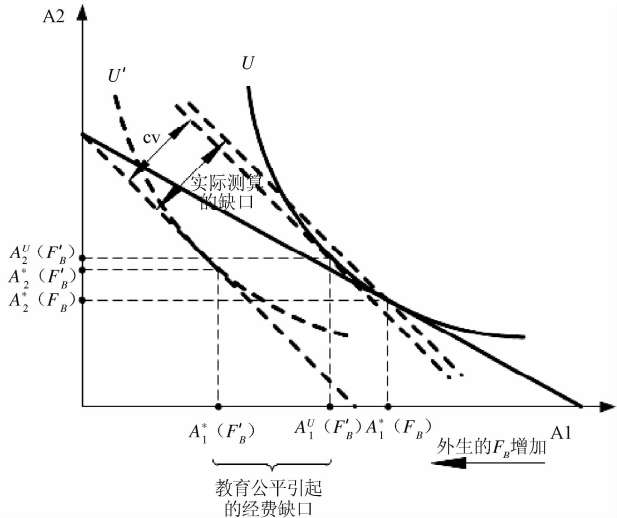


图1 外生性公平程度对教育经费分配影响的静态分析

县数据。

(二) 数据调整与经费测算

为便于计算,我们主要测算在政府教育购买量不变的条件下,实现政策设定的教育公平目标所需要的经费总量。因此,与静态分析中计算的补偿变化不同,实际计算的财政性教育经费缺口为:

$$P'_1[A_1^*(F_B) - A_1^*(F'_B)] + [A_2^*(F_B) - A_2^*(F'_B)] > CV$$

从图1中的相对位置来看,上述数值略大于补偿变化数值。

由于我们对公平这一关键概念采用了渐近性的定义,即当地区财政性教育经费投入差异逐渐缩小时,则各地区教育公共财政投入逐渐趋于公平。因此,在实际测算教育公共投入总量时,计算的基准成为关键性因素,采用不同的比较基准所测算出的教育总投入差异巨大。

考虑到我国经济发展上的地区性差异和行政区划差异,我们选择经济发展程度较高的江苏省为基准计算教育公共经费投入总量,并假定该基准之外其他更高投入行政区划的教育公共投入保持不变。^①通过计算出各年度不同地区人均GDP与江苏省地区人均GDP的比例,并以此为基础对其他地区的财政性教育经费数据进行调整。当然,这样处理存在一定的问题,但由于我们无法获得各市县各级政府公布的详细GDP数据,所以在调整原始数据的时候只能采用这样粗略的方法。不过从地区内和地区间的方差分析结果来看,各地区内部的差异在逐渐缩小,地区间的差异在增大,因此我们利用各地区人均GDP来近似处理的做法,对分析结果的影响应在可控范围之内。

在以上基础上,再选取江苏省地区生均经费最高的区县 x_{1j} ,作为经费调整的基准,并用以下公式计算在确保公平程度 $F(B)$ 水准的调价下,各地区所需要教育经费总量,从而计算出不同公平目标下的财政性教育总经费。

$$\begin{cases} x_{ij}^*(F(B)) = x_{1j} * R_i * F(B) & i \neq 1 \\ x_{1j}^*(F(B)) = x_{1j} * R_i & i = 1 \end{cases} \quad (i=1 \text{ 代表江苏省})$$

需要做出补充说明的是,由于高等教育的特殊性,部分院校的经费波动幅度非常大,因此我们在选取 x_{1j} 时,并没有选取江苏省生均经费最高的院校,而是选择了95%分位点的值,相对更加稳健。

另外,由于各地物价的差异,我们对各地区物价水准进行调整。参与调整的数据主要是对教育部财务司提供的市县教育经费统计数据(义务教育和高

^① 以江苏省为计算基准是因为除去四个直辖市以外的省级行政区划中,江苏省生均财政性教育经费最高。

等教育生均经费数据,高职与普通高中没有分市县数据)与部分《教育经费统计年鉴》中的数据(中等教育),包含95、00、05、10年四个年度。数据调整最好的办法是采用不同地区的物价指数对同等货币额购买力进行修正。但由于我们没有不同地区的物价指数,也没有不同地区(市县级)人均GDP的统计数据,因而只能采用中国统计年鉴中有关省级数据来进行近似计算。我们用 x_{ij}^* 来表示调整后的生均教育经费,其计算公式如下:

$$x_{ij}^* = \bar{x} \cdot \frac{y_{ij}}{\bar{y}}$$

其中, y_{ij} 代表不同地区的人均GDP。 \bar{x}, \bar{y} 则分别代表基准地区的生均经费和人均GDP。再结合 $F(B) \equiv b'_{ij} \equiv F_B$ 的假设,就可以利用如下公式计算相应教育公平目标下不同地区的财政性生均教育经费:

$$x'_{ij} = b'_{ij} \cdot x_{ij}^*, \text{即 } x'_{ij} = F_B \cdot x_{ij}^*$$

相应政策选定公平水准下的总财政性教育经费为:

$$x' = \sum_i \sum_j x'_{ij} \cdot N_{ij}$$

本文对全国不同地区财政性教育经费实际投入进行购买力调整,以江苏省为基准,测算在不同公平度水准下的公共教育财政投入总量。具体计算结果汇总为表2。

表2 不同公平度水准下财政性教育经费占GDP比(2010年、江苏基准、购买力调整)

F(B)	100%	80%	60%	40%	20%	Real
小学	2.51%	2.03%	1.54%	1.05%	0.56%	1.12%
初中	2.41%	1.94%	1.47%	0.99%	0.52%	0.74%
中职	0.31%	0.25%	0.19%	0.14%	0.08%	0.21%
高中	0.22%	0.18%	0.15%	0.11%	0.07%	0.33%
大学	1.59%	1.32%	1.05%	0.77%	0.50%	1.10%
总计	7.05%	5.72%	4.39%	3.06%	1.73%	3.50%

数据来源:教育部财务司。

为测算实现《国家中长期教育改革和发展纲要(2012-2020)》提出的教育发展战略目标所需的财政性教育经费总额,我们重新梳理并确认了《纲要》中提出的学前教育、中等职业教育及高等教育等提出的战略发展目标及相应的财政政策,对财政性教育经费进行了粗略估算。计算方法是在现行的制度框架下,依据2010年教育经费统计数据,按照《纲要》提出的教育发展战略目标对教育经费进行调整。表3是根据《纲要》假定生均教育经费价格不变时提出2020年政策目标估算的财政性教育经费调整系数。

表3 2020年各级教育政策目标与经费调整系数

教育类别	政策	调整系数
学前教育	基本普及两年教育	2
普通高中	毛入学率达到90%	1.09
中等职业	逐步实行免费制度	1.4
普通高校	毛入学率达到40%	1.5

根据中央政府的经济发展政策目标,2020年的GDP规模预期将在2010年的基础上实现翻一番^①。按此计算,2020年的GDP总规模大约为803025.6亿元左右。另假设该期间通货膨胀率在4%以下。这样,按照上述调整方法估算的财政性教育经费占GDP比约为3.20%。当然这是以2010年数据为基础计算得出的结果,没有考虑期间其他价格变动的影响,如果考虑到物价变动造成的教师工资增加和教育事业费增长,可能财政性教育经费占GDP比会大幅度高于上述估算值。根据以上条件,我们测算了以江苏省为基准,到2020年实现国家中长期教育改革和发展纲要所设定的教育目标所需总的财政性教育经费投入占GDP比(见表4)。由表4可知,到2020年,完成国家中长期教育改革与发展纲要设定的目标,全国所需财政性教育经费总投入占GDP比大约为6.02%。

表4 2020年全国财政性教育经费投入占GDP比预测(以江苏为基准)

F(B)	100%	80%	60%	40%	20%	Real
普通小学	1.86%	1.50%	1.14%	0.77%	0.41%	0.83%
普通初中	1.78%	1.43%	1.08%	0.74%	0.39%	0.55%
中等职业	0.32%	0.26%	0.20%	0.14%	0.08%	0.22%
普通高中	0.18%	0.15%	0.12%	0.09%	0.06%	0.27%
普通高校	1.76%	1.46%	1.16%	0.86%	0.56%	1.22%
成人高校	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
幼儿园	0.09%	0.09%	0.09%	0.09%	0.09%	0.09%
特殊教育	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
总计	6.02%	4.92%	3.81%	2.71%	1.61%	3.20%

数据来源:教育部财务司。

^① 胡锦涛在十八大上的讲话记录。http://news.youth.cn/gn/201211/t20121108_2595337.htm。

(三) 教育多元化需求与公平问题

考虑到我国社会与家庭对教育多元化的需求、家庭经济收入上存在的巨大差异、以及政府财力上的约束,要实现中长期教育改革与发展纲要所设定的教育发展目标,就必须在保障教育公平性的前提下,将公共财政在教育上的支出控制在可实现的范围之内。为此,我们根据现有的公共财政投入水准及家庭负担能力,提出了家庭教育经费负担“低”、“中”、“高”三个不同的方案,并以此为基础测算政府财政支出占 GDP 比水准,从而寻找出可能实现的政府教育财政支出水准。当家庭教育经费负担比例处于“高”档时,则政府教育财政支出将会下降,反之,则教育财政支出比例则会较高。

家庭教育经费负担比例与教育公平密切相关,过高会严重压迫贫困家庭的生计,加重教育不公平。为了确定家庭教育经费负担比例,需要将比较和参照其他国家的情况。按照教育经费统计年鉴中各级教育阶段教育经费支出的结构数据和 OECD 提供的世界上主要国家在教育经费投入上的结构数据,世界主要国家财政性教育经费可归纳如表 5 所示。

表 5 一些国家教育经费公私负担比(2009 年)

	全教育阶段			初等、中等教育			高等教育		
	公共 财政	社会性 经费	其中: 家庭	公共 财政	社会性 经费	其中: 家庭	公共 财政	社会性 经费	其中: 家庭
韩国	60.0%	40.0%	27.3%	76.2%	23.8%	16.6%	26.1%	73.9%	49.2%
日本	68.1%	31.9%	21.6%	90.4%	9.6%	7.7%	35.3%	64.7%	50.7%
德国	85.0%	15.0%		87.6%	12.4%		84.4%	15.6%	
法国	90.2%	9.8%	7.0%	92.2%	7.8%	6.2%	83.1%	16.9%	9.7%
英国	68.9%	31.1%	20.7%	78.7%	21.3%	10.8%	29.6%	70.4%	58.1%
美国	72.0%	28.0%	22.0%	92.1%	7.9%	7.9%	38.1%	61.9%	45.3%
OECD 国家平均	84.0%	16.0%		91.2%	8.8%		70.0%	30.0%	
中国 ^①	74.99%	25.01%	15.42%	86.53%	13.47%	7.68%	52.78%	47.22%	30.49%

注:国外数据来自 OECD(2012)。

参照教育经费负担结构的国际比较结果及教育中长期发展规划纲要的政策目标,同时考虑到家庭负担增加对教育公平性可能造成的负面影响,我们酌

^① 教育经费的家庭负担比例是指学杂费在总教育事业性经费中的占比,按收口径计算得出。如果按支出口径计算,该数值将会下降。另,表中中国的数据为 2010 年数据,数据来源为《教育经费统计年鉴》。

情设定了各级教育阶段家庭教育经费负担的比例。表6列出了家庭教育经费负担“低”、“中”、“高”三个方案的具体内容。需要说明的是,考虑到家庭收入差异及不同家庭对教育多元化的需求,除中等职业教育实行学费免费制度以外,义务教育阶段家庭负担比最高设定在20%,以此类推。

表6 各级教育不同政策下的家庭负担比例

家庭负担比例	低	中	高
普通高等教育	35%	40%	45%
中等职业教育		0%	
普通高中教育	30%	40%	50%
普通初中教育	10%	15%	20%
普通小学教育	10%	15%	20%
幼儿园教育 ¹	财政经费总量与2010年相同,不调整		

1:幼儿园的数据近年来波动较大,出于稳健考虑,在此不做政策调整。

根据表6确定的政策目标,以2010年教育经费数据为基准,计算各阶段教育在实施不同家庭负担比例政策时,所需要的财政性教育经费投入量。

首先,计算由于家庭负担增加而导致政府财政性教育总经费的变化量,计算公式如下:

$$\text{政策要求的学杂费} = \text{实际征收学杂费} \times \frac{\text{政策要求的家庭负担比}}{\text{实际家庭负担比}}$$

$$\text{财政总经费变化量} = \text{学杂费} - \text{政策要求的学杂费}$$

即:

$$\text{财政总经费变化量} = \text{学杂费} \times \left(1 - \frac{\text{政策要求的家庭负担比}}{\text{实际家庭负担比}}\right)$$

然后,利用该变化量对表2中不同公平水准下财政性教育经费数据进行修正,从而得出不同家庭负担比例下的财政性教育经费占当年GDP比。需要注意的是,在不同公平水准下,政策要求的学杂费占教育总经费比与相对应的政策要求的家庭负担比是不同的。表6中政策要求的家庭负担比是家庭的实际负担,考虑到家庭对教育投入的负担能力有限,不能因为政府为了实现公平增加财政投入后也要求家庭进一步增加投入。

接下来的处理方法与上述方法大致类似,根据中长期教育改革与发展规划纲要,对2020年的数据进行预测。需要补充说明的是,由于表6中已将中等职业的家庭负担降为0,因此,在预测2020年经费时,对中等教育的财政经费没

有进行修正。^① 计算结果如表7。

表7 2020年不同政策下财政性经费占GDP比例(以江苏为基准)

公平程度	100%	90%	80%	70%	60%	50%	40%	30%	20%	10%	Real
低档	5.76%	5.22%	4.68%	4.13%	3.59%	3.04%	2.50%	1.96%	1.41%	0.87%	2.97%
中档	5.57%	5.03%	4.48%	3.94%	3.40%	2.85%	2.31%	1.76%	1.22%	0.68%	2.77%
高档	4.81%	4.32%	3.83%	3.34%	2.84%	2.35%	1.86%	1.37%	0.88%	0.38%	2.19%

数据来源:教育部财政司。

以江苏省的教育经费投入为基准,按照表7的计算结果,到2020年实现《纲要》设定的教育发展目标,政府财政性教育经费支出的总规模将会在GDP的4.81%到5.76%之间。从财政性教育经费支出规模占GDP比例来看,政策的可操作性较高。

(四) 中央财政转移支付规模

由于教育投入、特别是基础教育(义务教育和高中)投入的责任主体在省级人民政府,因此,为实现教育公平,中央财政有必要采取措施,通过中央财政转移支付调整财政性教育经费投入上的地区间差异。问题是中央财政需要投入多大财力,才能将公共财政教育投入地区性差异控制在政策预期的范围之内呢?

测算方法是将不同公平水准下,不同省级行政区所需投入的财政性教育经费投入总量,减掉经过购买力调整后的省级行政区自身财政性教育经费投入量,所得出的差额部分即为中央财政所需的财政转移支付额度,全国加总后可得到中央财政教育支出转移支付总量。

我们以2010年江苏省财政性教育经费投入数据为基准,对所需中央财政转移支付总额及占GDP比进行测算,结算结果见表8。

根据表8,可以得出在现行教育体制下以2010年数据为基础,如果当其他省份教育投入水准达到江苏省的80%时,中央财政转移支付所需总额大约相当于GDP的2.21%。如果按照上节的假定,考虑社会和家庭对教育多元化的需求,对现有的教育制度和政策进行适度调整的话,那么在同样公平水准下,中央财政对各省省级行政区的财政性教育经费转移支出规模还将大幅度降低(总

^① 表6中义务教育家庭负担比例抵挡为10%是考虑到2010年实际值为7.68%,以及教育市场化程度提高导致家庭支出会增加。而中等职业教育设定家庭负担比例为零,主要是考虑到《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》提出对中等职业教育采取免学费政策,教育经费完全由财政负担。

财政性教育经费降低幅度大约相当于 GDP 的 0.4%)。这样,在保证全国其他省份的教育财政投入相当于江苏省 80% 的水准上,中央财政对省级财政的转移支付规模有望控制在 GDP 的 2.211% 以下。虽然我们没有中央财政对全国省级教育专项转移支付的数据进行验证,但从中央对地方一般性转移支付的规模和比例上来看,应该可以实现。

表 8 不同公平水准下中央财政转移支付总额及占 GDP 比例(2010 年、江苏基准)

公平水准 F(B)	100%	90%	80%	70%	60%
总计	14217.22	11547.80	8878.38	6208.96	3539.54
占 GDP 比例	3.541%	2.876%	2.211%	1.546%	0.882%
公平水准 F(B)	50%	40%	30%	20%	10%
总计	870.13	-1799.29	-4468.71	-7138.13	-9807.54
占 GDP 比例	0.217%	-0.448%	-1.113%	-1.778%	-2.443%

同样,我们还以江苏省财政性教育经费投入为基准,在 2010 年教育财政投入数据的基础上,对 2020 年中央财政性教育经费转移支付总量进行了测算。其假设的前提条件是,2020 年的 GDP 规模预期将在 2010 年的基础上实现翻一番。计算结果见表 9。

表 9 不同公平水准下中央财政转移支付总额及占 GDP 比例(2020 年、江苏基准)

公平水准 F(B)	100%	90%	80%	70%	60%
总计	22675.59	18240.47	13805.35	9370.23	4935.10
占 GDP 比例	2.824%	2.271%	1.719%	1.167%	0.615%
公平水准 F(B)	50%	40%	30%	20%	10%
总计	499.98	-3935.14	-8370.26	-12805.38	-17240.50
占 GDP 比例	0.062%	-0.490%	-1.042%	-1.595%	-2.147%

由于经济持续增长,财政对教育的总投入比例将会呈现下降趋势。在保证 80% 的公平水准下,中央财政教育转移支付总额占 GDP 的比例为 1.72%,如果考虑教育体制调整,中央财政对省级财政教育转移支付总量,同样可控制在 1.5% 以下的规模。

五、基于研究结果的政策建议

本文通过构建不同公平水准下财政性教育经费投入模型,测算在现有教育

体制下实现教育公平的财政投入总额及为平抑地区间差异所需的中央财政转移支付规模。从测算的实际结果来看,财政性教育经费占财政总支出的最优比例为 16.6%,该比例与教育部公布的 2012 年数据 16.13% 十分接近,但官方数据之后呈现下降趋势,2013 年为 15.27%,2014 年为 14.87%。另外,要想实现我国中长期教育改革和发展纲要设定的政策目标,未来我国财政性教育经费总投入应达到 GDP 的 4.81% 至 5.76% 之间,该比例区间与其他发达国家的公共教育经费支出水准相当。问题的关键取决于家庭对教育经费的负担比例,而家庭教育经费的负担又关系到教育公平性能否实现的问题。从宏观数据的计算结果来看,实现以江苏省为基准的财政性教育经费投入公平,在财政政策上是完全可以实现的。对此,我们提出以下教育及财政政策建议:

第一,由于我们掌握的教育部财务司提供的数据为截止到 2010 年的数据,没有后续年度数据可供参照。但从实际计算结果上来看,模型构建及基于模型的实测结果与之后教育部公布的数据是吻合的,这也充分说明了模型构建是相对合理和准确的。从教育部、国家统计局、财政部联合发布的《全国教育经费执行情况统计公告》来看,全国财政性教育经费占当年 GDP 比分别为 2012 年的 4.28%,2013 年的 4.16%,2014 年的 4.15%。这与我们测算出的财政性教育经费占 GDP 的 4.81% 至 5.76% 区间十分接近。全国财政性教育经费只要再增加 0.53 个百分点,就可以达到我们设定的以江苏省为基准的财政性教育经费投入水准,基本消除财政性教育经费投入上的地区间差异,此时家庭教育经费负担比例需达到表 6 的水准。

第二,按照本文测算的结果,在现有教育体制下以江苏省财政投入为基准,2020 年当全国财政性教育总经费投入达到 GDP 的 5.76% (参照表 7) 时,可以在不改变现有家庭负担的前提下,基本实现财政性教育经费投入的均等化,消除地区间差异。问题在于实现这一政策目标,需要中央财政向省级财政增加转移支付约占 GDP 1.6% 的额度,中央财政是否能够负担呢? 考虑经济下滑的风险及中央政府对经济发展增速目标的下调,同时考虑到人口老龄化造成的社会保障负担增加、医疗负担加大及军费支出等因素,中央财政向省级政府增加教育专项转移支付占 GDP 1.6% 的可能性不大,政策上恐怕难以实现。因此,实现财政性教育经费投入均等化的政策选择只有三个方向的选择:一是适度加大家庭对教育支出的负担比例;二是对国家中长期教育改革和发展规划纲要的个别政策进行调整;三是调整现有教育体制结构,加大或鼓励民间力量办学。如果将家庭负担提高到表 6 所示的比例,中央财政向省级财政转移支付总额可大幅度下降为 GDP 的 0.5% 至 0.6% 之间,中央财政应该可以做到。另外,如果改变上述纲要中的中等职业教育零收费政策,也可以大幅度降低中央财政转移

支付力度。鼓励民间资本进入教育领域办学的做法,同样可以大幅度降低中央财政转移支付额度。如果将以上三种做法综合搭配使用,完全可以实现全国财政性教育经费的均等化,消除地区间差异。

第三,根据国家财政支出结构计算出的教育投入最优比例为16.6%。建议今后在相当长时间内,政府财政对教育的投入应控制在财政总支出的17%左右。另外,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》和即将出台的《国家教育事业发展的第十三个五年规划》中提出中等职业教育免费制度,本文建议调整该项政策。中等职业教育是就业前的专业技能培训,其直接受益者是家庭和企业,而实行完全免费制度无论是从逻辑上、教育规律上、还是实际技能形成与工作的关系上都难以理解,国际上也没有同样的做法。

第四,中央和地方财政投入的重点应保证基础教育、特别是义务教育的公平,使每个国民都能享受到平等的教育机会的同时,还应向一部分有经济能力的家庭提供更高质量的教育服务。为避免由此可能产生的不公平及对社会阶层再生产的强化效应,在相应制度和政策设计时应注意对贫困家庭的援助,确保那些有才能的贫困家庭出身的学生从制度上不会被隔离在优质教育体系之外,为此,需要建立贫困生财政援助制度。另外,在普通高中及普通高等教育分别适度提高收费标准之后,也应同样建立家庭贫困学生的助学制度。在表6所提示的方案中,高等教育的收费标准提高幅度比较大,同时,高等教育又是就业前的职业准备教育,财政应着重建立贫困家庭助学制度。目前,我国普通高等教育中对在校学生的“奖学”大于“助学”,助学贷款制度由于诚信管理机制存在制度上的缺陷,并没有很好地发挥作用。因此,在考虑高等教育贫困学生助学制度设计时,应统一规划助学、奖学和学生贷款比重,建立更为完善和可行的学生助学制度。

第五,教育是国家之命脉,教育公平是实现社会公平的先决条件。但是,长期以来,国民教育体系在整个社会治理结构中,更为偏重于作为国家治理的辅助工具,因而其资源由国家财政负担和配置。问题是当经济发展模式从计划经济体制过渡到市场模式之后,国民教育体系并没有很好地配合好这种社会制度上的重大变革,于是,带有强烈计划经济体制色彩的国民教育体系与不断发展的市场经济结构之间,形成累积功能性矛盾和价值判断上的对立和冲突。教育公平性的问题是这些功能性矛盾和冲突的外在表现。从这个意义上来说,教育公平问题绝不仅仅是公共财政资源配置的均等化问题,其背后潜藏着更为重要的社会治理理念与政治上价值判断的调整问题。非常遗憾地是,我们从《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010-2020)》和即将出台的《国家教育事业

发展第十三个五年规划》中,没有看到有关教育发展战略上的重大变化,更多的仍旧是功能性调整。

本文依据教育财政统计数据所做出的分析与测算结果,为未来实现财政性教育经费配置均等化提供了政策调整的方向和选择可能性,也为调整现有的教育体制中不合理的部分提供了可能的政策选择方向。从这个意义上来讲,本文构建的测算模型与方法对今后我国教育体制调整和教育政策制定,可能具有重要参考价值。

[参考文献]

- 褚宏启,2008:《教育公平与教育效率:教育改革与发展的双重目标》,《教育研究》第6期。
- 李航星、孙奇琦,2013:《我国教育财政投入研究》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》第9期。
- 刘海英、赵英才、张纯洪,2004:《人力资本“均化”与中国经济增长质量关系研究》,《管理世界》第11期。
- 毛学松,2015:《对当前中国义务教育财政投入的新思考》,《大庆师范学院学报》第4期。
- 孙百才,2009:《测度中国改革开放30年来的教育平等》,《教育研究》第1期。
- 吴平、吴仲斌,2003:《重新认识现行基础教育供给中的效率和公平》,《管理世界》第8期。
- 张长征、郇志坚、李怀祖,2006:《中国教育公平程度实证研究:1978-2004——基于教育基尼系数的测算与分析》,《清华大学教育研究》第3期。
- 祝梅娟,2003:《我国省际间教育投入公平状况的实证研究》,《经济问题探索》第2期。
- OECD,2012,“Education at a Glance 2012”,<http://www.oecd.org/edu/eag2012>.
- Pfeffer, F. T., 2015, “Equality and Quality in Education: A Comparative Study of 19 Countries”, *Social Science Research*, (51): 350-368.
- Yue, C., 2015, “Expansion and Equality in Chinese Higher Education”, *International Journal of Educational Development*, (40): 50-58.

Educational Equality and Financial Policy Choice under the Condition of Financial Restraint

MA Zhi-yuan, JIN Rui

(School of Public Economics and Administration, Shanghai University of Finance and Economics)

Abstract: The imbalance of economic development leads to the huge regional differences in financial education funding, and providing people with equalization of education services is the

government duties and obligations. By constructing the calculating model of education budget which is restricted by the finance, this paper uses empirical data and calculates the gross amount of financial education funding which the country needs and the financial transfer payments which the central government needs to resolve the differences between regions under the condition of the public financial education equalization in our country. The result reflects that under the existing education system and education policy, the central finance needs to transfer another 0.5 to 1.5 percent of GDP as the special education funding to the provincial finance in order to promote the equality of financial education funding. The key factor affecting transfer payments depends on the proportion of burden of family education investment. According to the result, this paper proposes three methods to achieve the equality of public financial education funding: firstly, increase modestly the proportion of burden of family education investment; secondly, implement zero-fee policy for secondary vocational education; thirdly, encourage civilian capital to invest education.

Key words: financial restraint; education equality; regional difference; transfer payments

(责任编辑:刘泽云 责任校对:刘泽云 胡咏梅)