

第7章 教育



教育支出是指一个国家用于教育方面的全部开支，从狭义上看，是指政府预算用于初等、中等和高等学校三级教育的经费支出，是国家财政预算支出的重要组成部分。



1. 政府干预教育的合理性
2. 政府干预教育能取得什么成果？
3. 公共教育的新方向

美国公立中小小学年实际生均支出（部分年度）

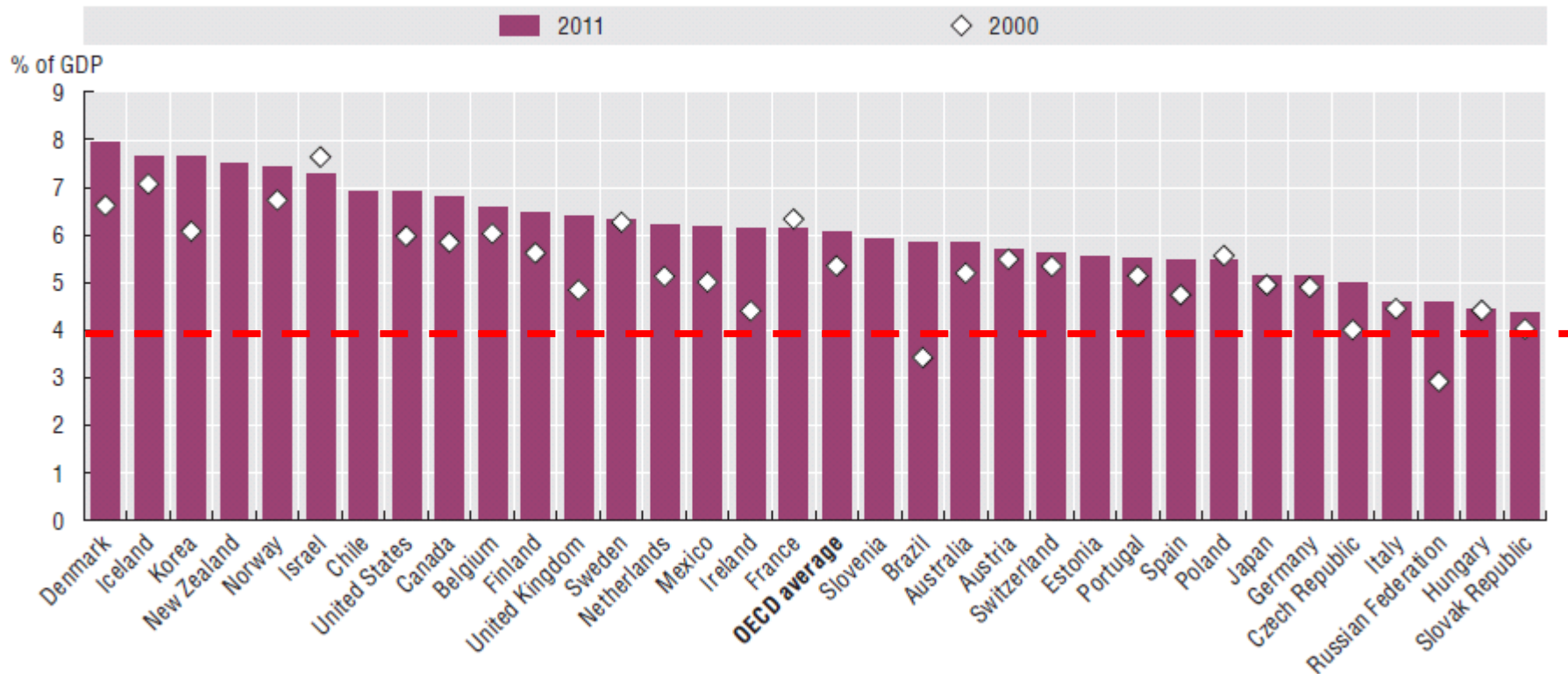
School Year	Expenditure Per Pupil (2010 dollars)
1980	5,016
1985	6,057
1990	7,102
1995	7,322
2000	8,068
2005	8,998
2010	9,100

Source: US Bureau of the Census [2012, p. 8]

附录1：OECD国家教育支出占GDP比重

Figure 4.3. Trends in education spending as a percentage of GDP (2000, 2011)

This figure shows the share of national income that countries devote to spending on educational institutions, and how that share has changed over time.



Source: OECD (2014), Education at a Glance 2014, Chart B2.1, available at <http://dx.doi.org/10.1787/888933117288>.

附录2：中国财政教育支出

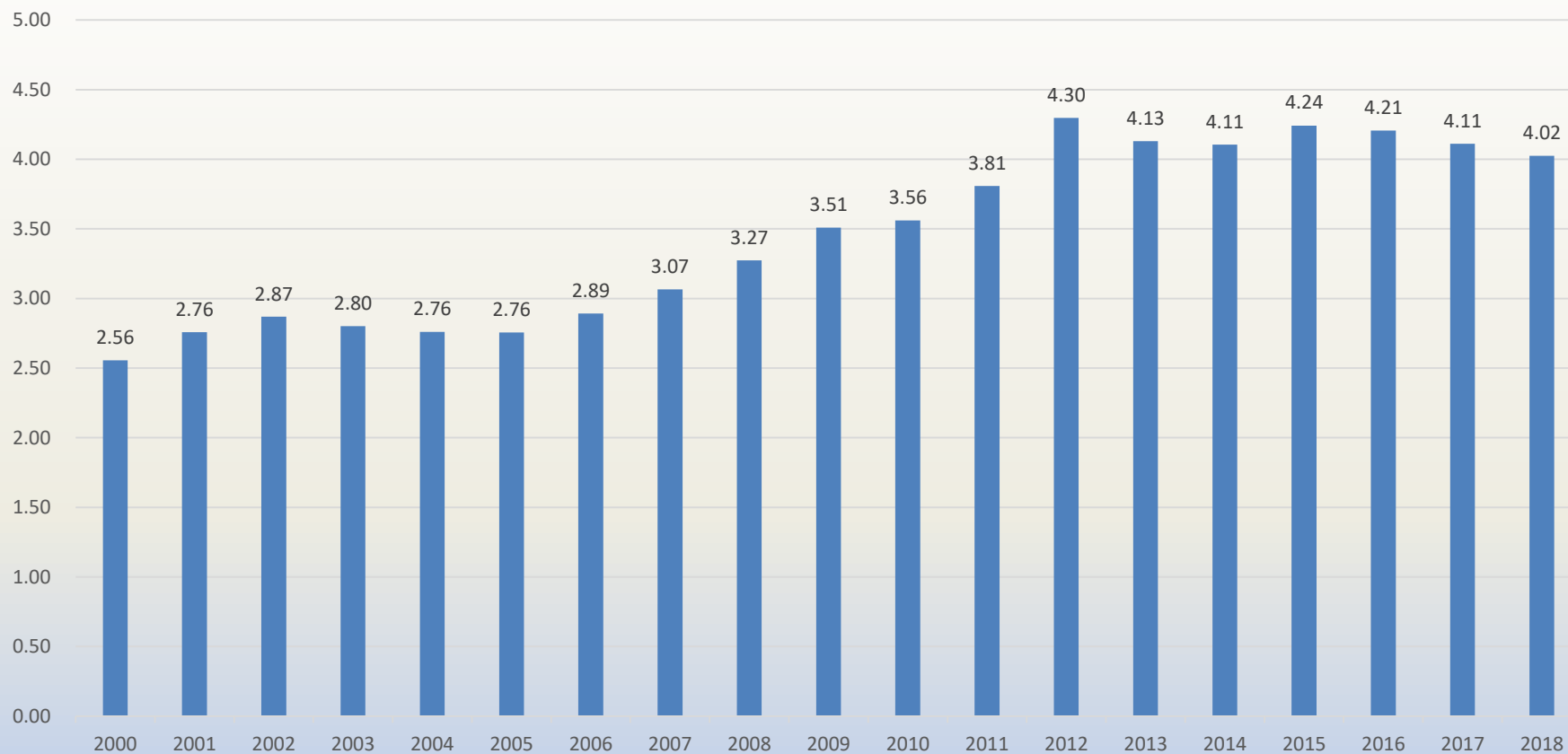
	GDP	国家财政性教育 经费	%	一般公共预算教 育经费	%
2000	100280	2563	2.56	2192	2.19
2001	110863	3057	2.76	2706	2.44
2002	121717	3491	2.87	3255	2.67
2003	137422	3851	2.80	3619	2.63
2004	161840	4466	2.76	4244	2.62
2005	187319	5161	2.76	4946	2.64
2006	219438	6348	2.89	6135	2.80
2007	270092	8280	3.07	8094	3.00
2008	319245	10450	3.27	10213	3.20
2009	348518	12231	3.51	11975	3.44
2010	412119	14670	3.56	14164	3.44
2011	487940	18587	3.81	17822	3.65
2012	538580	23148	4.30	20314	3.77
2013	592963	24488	4.13	21406	3.61
2014	643563	26421	4.11	22576	3.51
2015	688858	29221	4.24	25862	3.75
2016	746395	31396	4.21	27701	3.71
2017	832036	34208	4.11	29920	3.60
2018	919281	36996	4.02	31993	3.48

Source: 《中国统计年鉴2020》

附录3：中国财政教育支出

国家财政性教育经费支出占GDP比重达4.28%

国家财政性教育经费占GDP比重



1. 政府干预教育的合理性

- 根据福利经济学理论，政府干预来源于市场失灵。
- 如公共物品、外部性、收入分配不公平等。
- 当物品是公共物品或者引起外部性时，市场不能有效提供这些物品。
- 教育属于哪一类物品呢？

(1) 教育是公共物品吗？

从形式上看，教育具有消费的竞争性和排他性，具有私人物品的特征。

- 竞争性：教育的“消费者”额外增加一个，就会给其他消费者带来成本。
- 排他性：很容易不让一个学生获得学校提供的服务。
- 本书作者观点：教育主要是一种私人物品，通过提高学生涉世处事能力或更一般的生存能力来增进他们的福利。

（2）教育产生正外部性吗？

在实践中，各国政府往往在提供教育服务方面发挥着主导作用。教育是一种混合产品或准公共产品，尤其是越基础性的教育，其公共性越强，对于整个社会的利益与好处就越多。

教育具有强烈的正外部性。具体表现：

- （1）教育是高素质劳动力的来源。
- （2）教育有助于提高公民的文明程度。
- （3）教育能提高公民的文化素质。
- （4）教育有助于缩小贫富差距。

尽管教育也有一定的负外溢性，如提高犯罪技能等。但总体说来，教育的正外溢性大大高于负外溢性，这是近现代国家都大力介入教育，直接为教育提供大量经费的根本原因所在。

高等教育实例

- 高等教育外部性小于初中级教育，所以政府应该少干预高等教育。
- 但政府对高等教育还是有较多支持，特别在对学生补助、助学贷款上。
- 高等教育会提高生产力从而需要补贴吗？作者认为，是会提高生产力，但只要大学毕业生收入反映较高生产力，就不存在外部性。
- 高等教育有正外部性从而需要补贴吗？作者认为，必须证明，高等教育提高生产力但却不提高学生未来收入。
- 助学贷款与资本市场不完善。

(3) 教育市场不公平吗？

- 教育是一种特殊商品。教育支出来自于广大纳税人。
- 在教育自由市场中，将导致不同收入阶层的人受到的教育水平不同，有些低收入者也许受到的教育很少或没有受到教育，尤其在基础教育阶段。
- 一般观点：政府教育支出提高了社会公平程度。
- 从大学生是家庭成员一部分看，大学生教育补贴提高了收入公平性；但大学毕业生一生收入高于全社会平均收入，大学补贴将使收入分配更不公平。

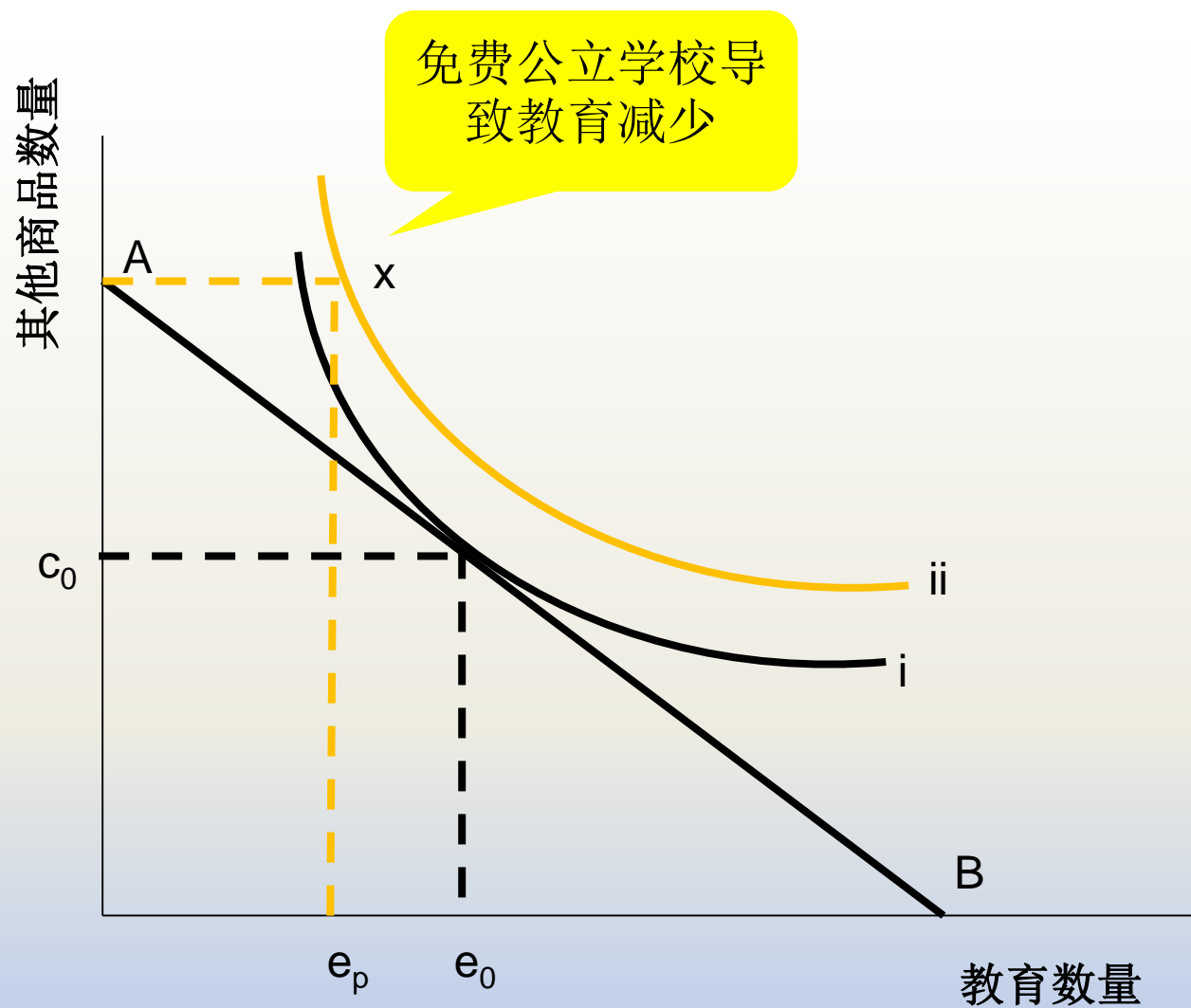
2. 政府干预教育能取得什么成果

- 如果教育具有正外部性，政府就应当予以补贴。
- 但是，如果中小学教育是免费（由纳税人出钱）及强制的，那就不止是补贴问题了。从效率的角度来说，免费和强制教育制度是不合理的。
- 政府除了为教育提供资金外，还生产教育，例如成立公立学校（不仅公共提供，而且公共生产）。
- 有无必要政府直接生产吗？否则私立学校会把资源投入到生产能力提高技能上而非公民素质教育上。

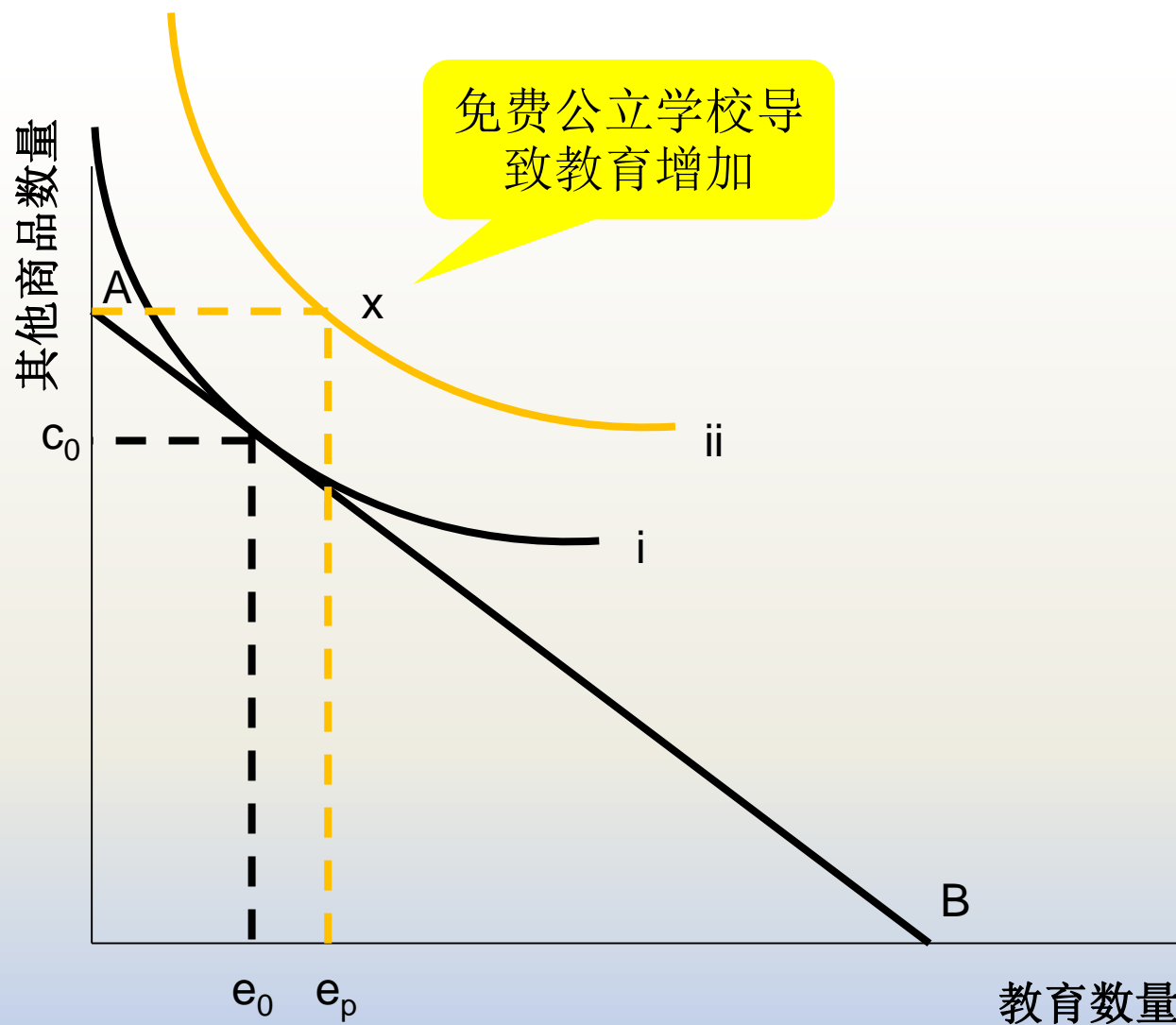
(1) 政府干预排挤私人教育吗？

- 政府干预对教育数量的影响？即能产生更多的教育吗？
- 答案是不确定的，需取决于家庭的偏好。
- 教育的公共提供只是可能排挤私人提供，而不是一定排挤私人提供。开办免费公立学校可能导致教育消费减少，也可能导致教育消费增加，还可能出现教育消费不变。

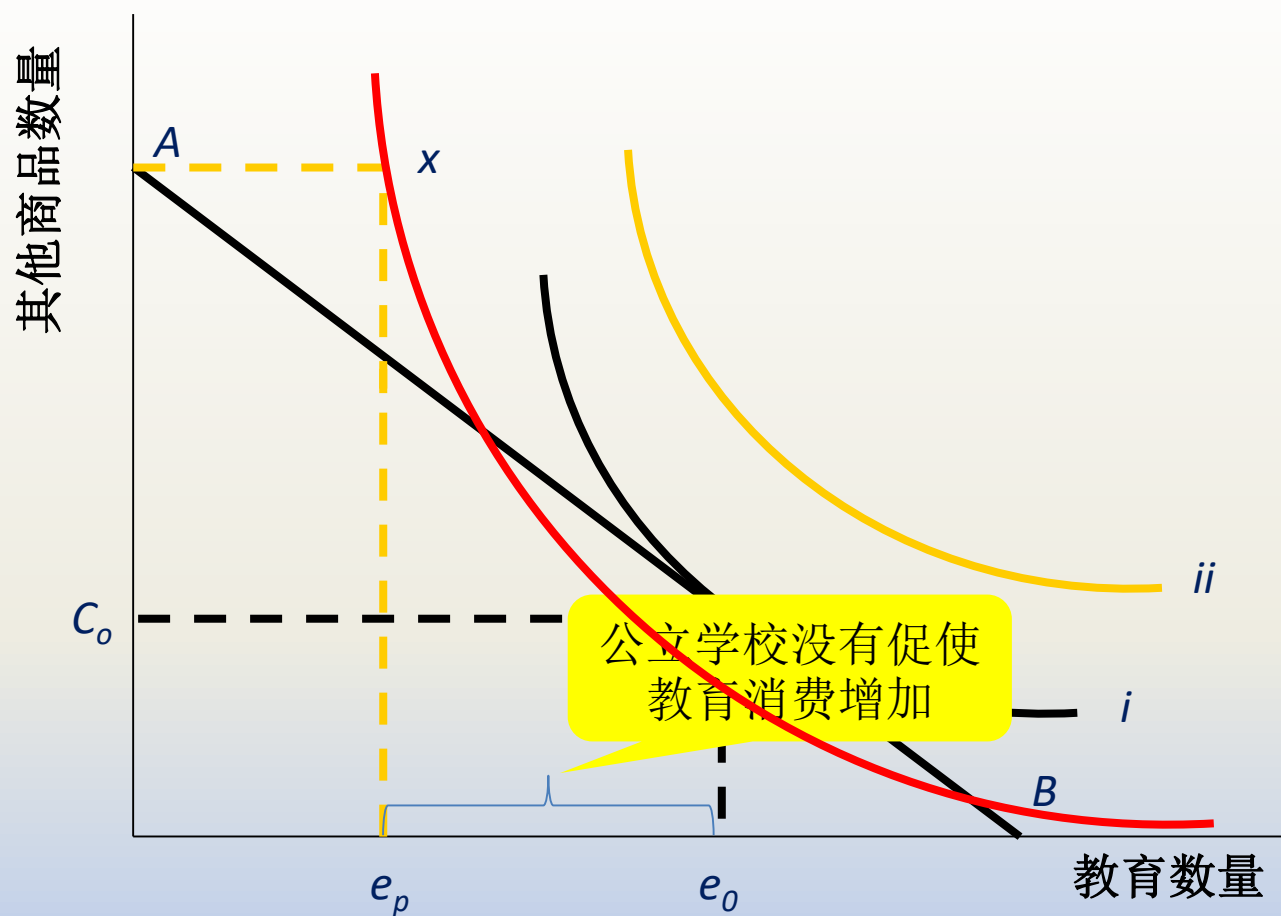
政府干预会排挤私人教育吗？——（A）



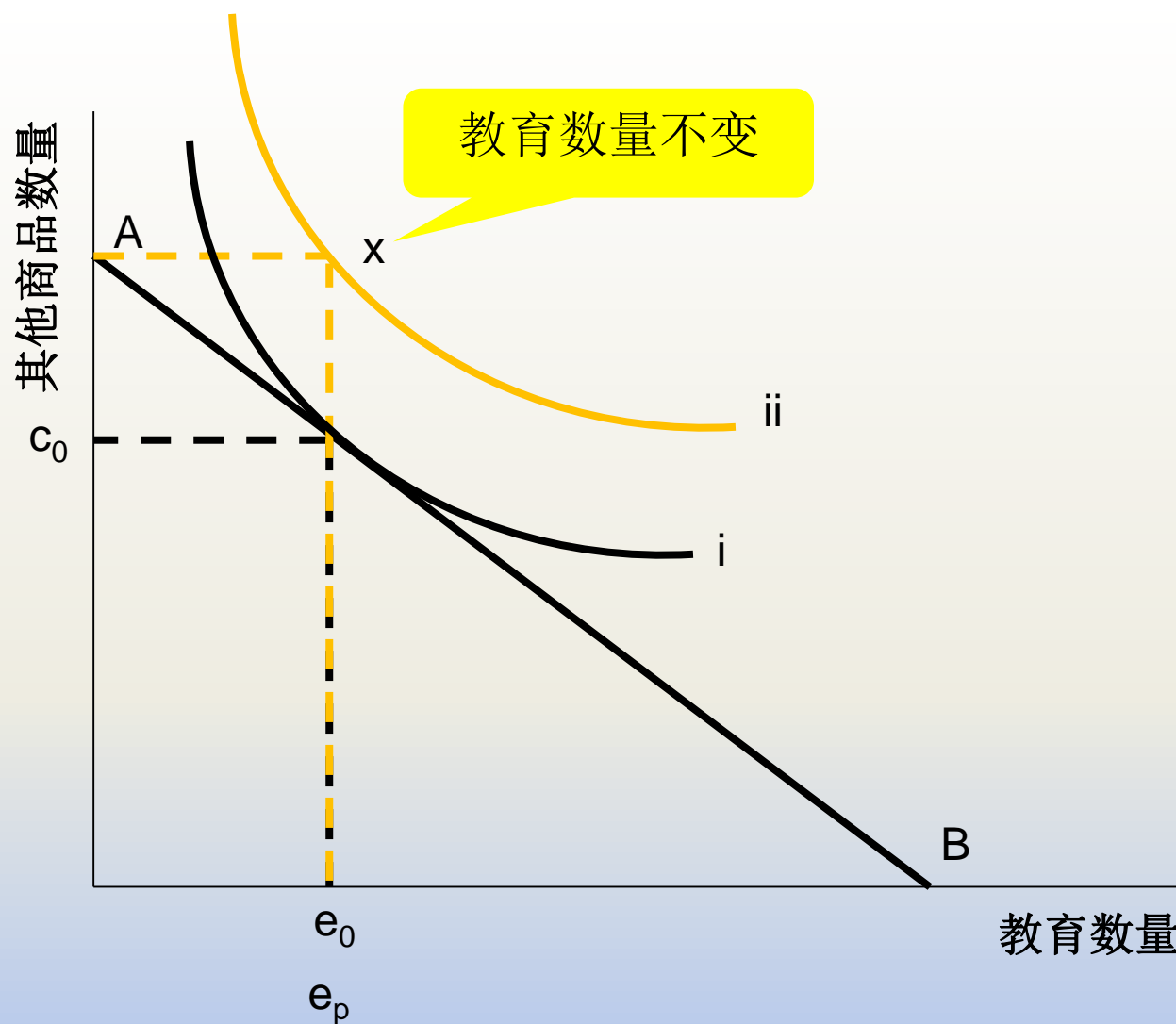
政府干预会排挤私人教育吗？——（B）



政府干预会排挤私人教育吗？——（C）



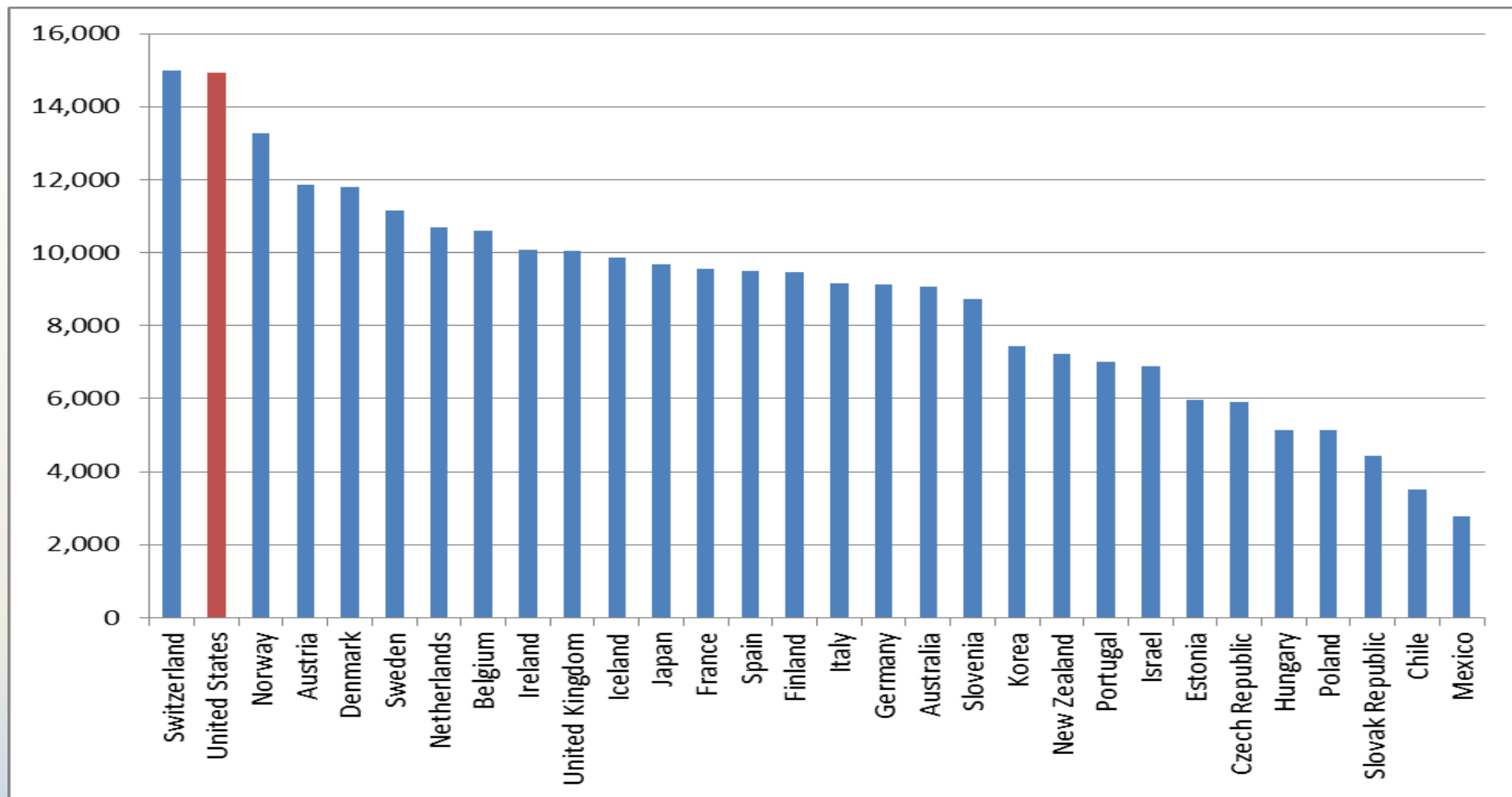
政府干预会排挤私人教育吗？——（D）



(2) 政府支出会改善教育成果吗？

- 问题是：什么是“更好的教育”？如何衡量教育质量？
- 例如考试成绩、出勤率、退学率、升学率以及收入等。
- 如果仅以考试成绩来衡量，公共教育支出增加是否提高平均考试成绩，证据是模糊的。
- 美国的生均支出高于几乎所有其他发达国家，但是，美国学生的考试成绩却远不如这些国家的学生。

部分国家各级教育公立学校和私立学校生均 实际支出（2008年）

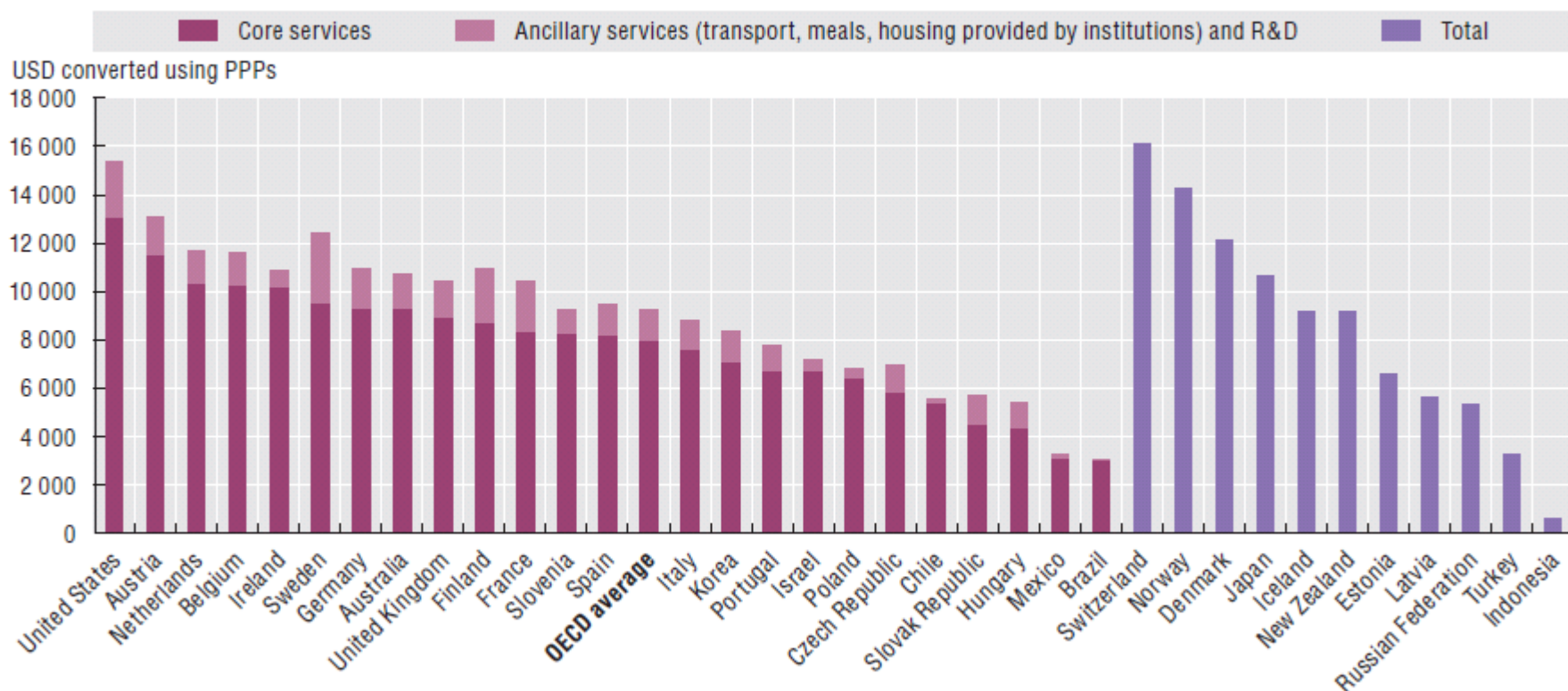


SOURCE: Organization for Economic Cooperation and Development [2011a].

附录4：部分国家各级教育公立学校和私立学校生均实际支出（2011年）

Figure 4.1. Annual spending per student, 2011

This figure shows how much is spent annually (from public and private sources) per student by educational institutions; these data give a sense of the cost per student of formal education.



Source: OECD (2014), Education at a Glance 2014, Chart B1.1, available at <http://dx.doi.org/10.1787/888933117060>.

经验证据：教育支出能提高学生考试成绩吗？

- 美国与其他国家简单观察研究表明，两者间不存在正相关关系。但是并不就能得出教育支出不能提高考试成绩的结论。
- 回忆第二章，最好可以进行实验研究，把学生随机分成高支出和低支出学区，而后测度考试成绩的差异。
- 近期一些利用州法律变化进行的准实验研究。古瑞安（Guryan, 2003）表明，生均支出增加导致四年级和八年级学生的阅读、数学、自然科学和社会科学的考试成绩大幅增加。

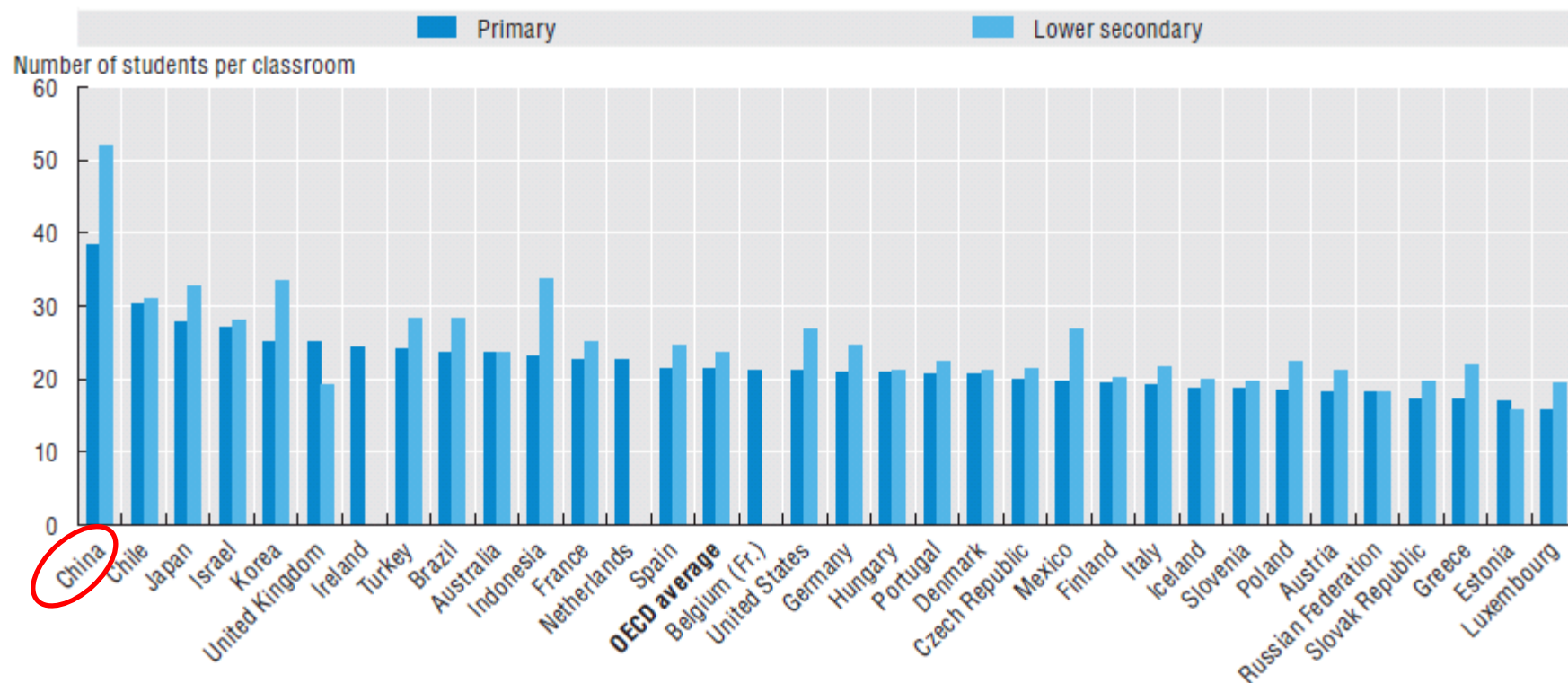
(3) 公共支出与教育质量

- 评估各种支出对教育质量（如学生考试成绩）的效率是重要的。
- 哪种教育支出对教育产出的边际贡献最大？从而增加相应的财政支出。
- 案例：缩小班级规模能增加考试成绩吗？（田纳西州的STAR项目）
- 但公共教育支出增加是否提高教育质量，证据是含混不清的。

附录5：部分国家初中级教育班级规模比较 (2012年)

Figure 5.4. **Average class size, by level of education, 2012**

This figure shows how class sizes differ between primary and lower secondary education.



Source: OECD (2014), *Education at a Glance 2014*, Chart D2.2, available at <http://dx.doi.org/10.1787/888933119777>.

（4）教育增加收入吗？

- 与提高考试成绩相比，收入增加似乎更能体现教育质量和收益。
- 一些研究表明，就中小学教育来说，教育支出的边际增加对未来收入的影响很小。Heckman（1999）研究，最乐观的估计，教育支出增加10%，以后收入仅增加1%或2%。Heckman（2008）也指出，对弱势儿童的早期教育投资的回报率最高。
- 但大量经验文献又表明，通过增加人力资本，多上学可大大增加今后的收入。每多上一年学可使年收入增加5%—13%（Card，1999）。
- 但作者也指出，教育年限和大学层次只是作为一种信号显示机制。并不是教育本身导致生产力较高从而工资较高，而只是一种表明预先存在的能力的信号。

3. 公共教育的新方向

- 美国公民对公共教育有很多抱怨和批评
- 教育未来结构性变化及发展方向
 - 特许学校 (charter schools)
 - 教育券 (school voucher)
 - 学校绩效责任制 (school accountability)

(1) 特许学校

- 特许学校属于公立学校，它们在政府特许下，按照州立标准办学，但允许它们自主实验，而且它们在开支和雇佣决策上具有一定的独立性。
- 特许学校增加了选择的多样性，通过与常规公立学校竞争提高教育效率。
- 确定特许学校和教育成果之间因果关系很难。因为家庭选择及其家庭差异，可能导致学生成绩差异。
- 但一些准实验研究（Hoxby, 2002b; Hoxby and Rockoff, 2004）支持了特许学校的有效性。

(2) 教育券

- 教育券制度的基本方法是，向学生提供资助，而不是把钱直接给学校。这种教育券在家庭所选择的任何合格学校都管用。
- 教育券制度，大幅增加选择范围，以提高公立学校质量。
- 理解：总体上是引进竞争机制，赋予学生选择权利。与办公立学校免费入学、直接给私立学校补助等相比，有其特色和优点。
- 但教育券效果的看法存在分歧。
 - 教育市场信息不畅；
 - 送孩子上私立学校可能降低教育的正外部性；
 - 较好的学生可能利用教育券逃离不好的公立学校，剩下的都是差学生；
 - 可能不公平。

(3) 学校绩效责任制

- 学校绩效责任制是通过标准化考试监管学校业绩的一种制度。
- 实证表明，该制度确实提高学生学业成绩。
- 同时事实还表明，该制度还导致对学生没有任何帮助的策略博弈。
- 但强调考试成绩，将使美国可能出现和某些国家一样的问题，相应忽视社会情感成长、创造力和个性的培养。

附录6：2010年中国生均教育经费地区差距

- 小学生均公用经费，最高为上海市1865.7元，最低为广西59.22元，相差31.5倍，13个省份低于全国平均水平166.52元；
- 初中生均公用经费，最高为上海2114.13元，最低为安徽76.98元，相差27.5倍，14个省份未达到全国232.88元的平均水平；
- 高中生均公用经费，最高为北京市2372.61元，最低为安徽77.10元，相差30.7倍，有15个省份未达到363.54元的全国平均水平；
- 大学生均公用经费，最高为北京10688.17元，最低为安徽省548.77元，相差19.5倍，只有6个省份达到2337.57元的全国平均水平。