

顾明远 梁忠义 主编
SHIJIEJIAOYUDAXI
世界教育大系

教育财政

吉林教育出版社

世界教育大系

教育财政

梁忠义 李颖 分卷主编

吉林教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育财政/史朝著. —长春: 吉林教育出版社,
2000.10
(世界教育大系/顾明远主编)

I. 教… II. 史… III. 教育事业-财政支出-世界
IV. G467

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 49054 号

责任编辑: 郑长利

封面设计: 王劲涛

出版: 吉林教育出版社 (长春市同志街 55 号 邮编: 130021)

发行: 吉林教育出版社

印刷: 长春新华印刷厂

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 16.25 插页 4 字数: 383 千字

版次: 2000 年 12 月第 1 版

2000 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1-1 000 套

全套定价: 980.00 元

总 序

20 世纪是风云变幻的世纪。如果说, 20 世纪发生了多次科技革命, 使人类进入了能够利用核能、探索生命奥秘、发展人工智能和实现信息网络化的新时代, 那么教育在培养人才、促进科技发展方面功不可没。科学技术的发展归根到底要靠人才, 是教育为 20 世纪的科技发展打下了坚实的基础。20 世纪教育发生过几件大事: 一是二三十年代的进步主义教育运动, 这是一次向传统教育的宣战, 它的影响遍及全世界; 二是五六十年代的教育大发展, 发达国家实现了中等教育的普及和高等教育的大众化, 发展中国家在普及教育方面也有了很大的进展; 三是六七十年代的教育改革, 它表现在教育如何适应新科技革命发展的需要上, 涉及教育目标的调整、课程内容的更新、教学方法的改革, 特别是人力资本理论和终身教育思想的提出, 改变了人们的教育价值观, 使教育理论和实践进入了一个新世纪。

80 年代以来世界教育改革依然十分频繁。这是人类又进入了一个新的转折点。冷战的结束给人类提供了和平与发展的新机遇。但是经济的激烈竞争, 人类对自然资源的野蛮掠夺所造成的资源枯竭、环境恶化、利益集团的争夺、道德滑坡等等, 给人类提出了严峻的挑战。人类何去何从? 是走向毁灭、还是奋起自救? 出路只有一条! 改革教育以培养众多人才, 一方面为了竞争, 一方面为了自救。对于教育工作者来讲, 更着重于提高人的素质, 克服人类自身所造成的灾难, 但这在现今社会恐怕还只是一种理想。

对新中国来说, 改革开放 20 年是空前发展的时期。国民经济翻了两番

有余；教育基本上普及了九年义务教育，高等教育也有了很大的发展；综合国力有了很大的增强。但是面临科技迅猛发展和国际激烈竞争的新形势，我们不能不思考，我国的教育能不能适应当今形势的要求。党的十五大制定了“科教兴国”的战略方针，党中央、国务院作出了《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》，江泽民总书记发表了关于教育工作的重要谈话。这一切都说明，要使我国在国际竞争中取胜，使中华民族能够立于世界文明之林，我国的教育必须深入地改革和较大的发展，必须吸收世界教育发展的经验和教训。

当我们跨入新世纪的今天，来回顾一下过去百年教育改革和发展的历程，不能不说是一件十分有意义的事。80年代初我们曾经出版过各国教育概况，90年代初又出版了《战后国际教育研究丛书》，但时间又过去了10年，各国教育又有了新的发展，同时觉得还有一些跨国家、跨地区的专题未能得到讨论。于是我们萌发了编写一套能够反映世界各国教育全貌和各类教育比较丛书的念头，取名为《世界教育大系》。大系分两部分：第一部分是选了10个国家，介绍这些国家教育的改革和现状；第二部分是各类教育和专题比较研究。内容着重反映20世纪50年代以来的教育改革和发展，力图较全面地反映世界教育的全貌及最新的改革动向。但是由于财力人力的限制，不可能涉及世界各大洲的教育，更不用说世界各国教育了，因此我们只能说，完成了世界教育大系的第一期工程，希望年轻的同志能够继续这个事业，进行第二期、第三期工程，把大系继续编下去，真正成为世界性的教育大系。

本大系由梁忠义教授和我担任主编，实际上主要是梁忠义教授在操劳，各分卷则是各位著作者的辛劳成果，我只做了一些前期的策划工作。

顾明远

2000年7月12日于北京求是书屋

前 言

财政是有严格的定义的，一般说来，财政是国家和地方政府为完成其任务所从事的经济活动。这种活动是依照法律规定的一定的租税体系，强制地收取租税，将其作为财源编制预算，进行有组织、有计划的经济活动。为此，财政要以必要的租税、预算、决算等会计制度为其必要条件。

教育财政在一般情况下，是不脱离一般财政的，因为教育经费的来源主要是依存于一般财政（美国学区的教育财政独立于一般行政区，承认其征收教育税权）。而教育财政之所以被广泛使用，是因为它同国民教育制度的发展紧密地联系在一起，是互为依赖的。近代国家公共教育的发展，推动了教育财政的发展，而教育财政制度的确立与完善又有效地促进了国民教育事业的发展。

教育财政是国家和地方政府根据一定的教育政策，为开展公共教育事业而获得必要的财源，并将其配置于公共教育的各个部门，而进行管理的一系列经济活动的总称，或称之为教育部门的经济活动。它肩负的主要任务是：对各教育部门或教育部门内部的各教育阶段和领域，如何优化教育资源的配置；为实现教育的机会均等，如何配置教育资源；为实现教育费负担的公正性，在何等程度上要求受益者负担，实行受益者负担原则。

《教育财政》一书以美国、英国、日本、韩国和中国为对象国，既有发达国家，又有发展中国家；既有外国，又有本国。很有典型性。通过对这些国家教育财政的历史变迁，现行教育财政体制及各级各类教育财政的研究，揭示其基本特征与发展趋势，并从各外国教育财政的理论与实践吸取有益的启示，为我国教育财政的改革与发展提供借鉴。

本专著由梁忠义教授、李颖高级教师主编。其中各国的教育财政分别由下列人员撰写：美国（吉林日报社张彬）、英国（北京科技大学高等教育研究所谷贤林）、中国（吉林职业师范学院郝新生、吉林省教育科学院任昌荣、日本（东北师范大学国际与比较教育研究所梁忠义）、韩国（东北大学杨金成）。

本专著的作者对各国教育财政的认识和资料的占有都有一定的局限性，定会有不足之处，敬请专家批评指正。

编 者

1999 年 10 月

目 录

前言 (1)

第一章 教育财政的历史变迁 (1)

- 一、美国教育财政的历史变迁 (1)
- 二、英国教育财政的历史变迁 (10)
- 三、日本教育财政的历史变迁 (22)
- 四、韩国教育财政的历史变迁 (48)

第二章 现行教育财政体制 (59)

- 一、美国现行教育财政体制 (59)
- 二、英国现行教育财政体制 (79)
- 三、日本现行教育财政体制 (94)
- 四、韩国现行教育财政体制 (102)

第三章 初等中等教育财政 (109)

- 一、美国初等中等教育财政 (109)
- 二、英国初等中等教育财政 (119)
- 三、日本初等中等教育财政 (128)
- 四、韩国初等中等教育财政 (136)

第四章 高等教育财政 (141)

- 一、美国高等教育财政 (141)

二、英国高等教育财政 (172)

三、日本高等教育财政 (183)

四、韩国高等教育财政 (189)

第五章 私学教育财政 (197)

一、美国私学教育财政 (197)

二、英国私学教育财政 (200)

三、日本私学教育财政 (206)

四、韩国私学教育财政 (210)

第六章 社会教育 (成人教育) 财政 (214)

一、美国成人教育财政 (214)

二、英国成人教育财政 (217)

三、日本社会教育财政 (226)

四、韩国社会教育财政 (241)

第七章 教育财政的基本特征、发展趋势及启示 (242)

一、美国教育财政的特点及对我国教育财政的启示 (242)

二、英国教育财政的基本特征、发展趋势与启示 (245)

三、日本教育财政的基本特征、发展趋势与启示 (251)

四、韩国教育财政的基本特征与发展趋势 (263)

第八章 中国教育财政 (268)

一、中国教育财政的历史变迁 (268)

二、中国现行教育财政体制 (286)

三、中国初等教育财政 (313)

四、中国中等教育财政 (323)

五、中国高等教育财政 (335)

六、中国私学教育财政 (345)

七、中国成人教育财政 (349)

八、中国教育财政的若干特征与发展趋势	(357)
结语	(363)
附录一 日本教育财政法规选编	(366)
附录二 韩国教育财政法规选编	(473)
主要参考文献	(504)

第一章 教育财政的历史变迁

一、美国教育财政的历史变迁

(一) 美国公立中小学教育财政历史发展概述

美国是一个免费上学、靠税收发展教育的国家，但并非历来如此。公众教育实行免费的思想始于 19 世纪，并且这种庞大的公立学校体系于 19 世纪末 20 世纪初在全国范围内迅速形成。

在 17、18 世纪，甚至 19 世纪的早期，美国学校在地方很大程度上一直被认为是私人或宗教的事而出现。就像在英格兰，教育孩子与其被看做是公众事务，不如当成个人的事情。为教育提供资助只是家长和教师的事，而与政府无关。18 世纪美国共和党的领导人把教育看成是能够让市民平等参与政府事务的一种手段，因此把教育机构看做是保证自由的基础。直到 19 世纪中期，托马斯·杰弗逊提议创建免费公立小学才被接受。

在 19 世纪，教育在经济领域里具有很大的消费性，并且也以法律的形式成为强迫性的。但即使教育在 19 世纪中期成为义务教育，在学校财政上对政府也没有一致要求。

在 1647 年，马萨诸塞州的最高法庭通过了著名的老狄鲁德·

撒旦法案。这个法案要求每个城镇建一所学校，或一个大城镇把钱集中起来支持教育。一个城镇至少有 50 个家庭要指派一名读写老师，超过百个家庭的城镇要建一所中等学校。这个法案要求这些学校一般要由牧师、父母或居民来支持，因此建立起第一个通过地方税收支持学校财政的体系。马萨诸塞州于 1684 年第一个为地方学校收取财产税。此外，汉普郡也要求城镇支持初等教育。

到 19 世纪中叶，有几个州已完全实行公立教育，而且把支持学校财政作为政府职责。到今天，所有的州都把公立教育作为免费教育。

创立免费的公立教育，在美国教育史上产生重要影响，它使教育走出个人与教会的樊篱。

公立教育刚开始的时候，都由地方学区控制，只是到了 20 世纪初才有所改变。20 世纪 60 年代，州和联邦政府开始参与控制影响公立教育。20 世纪 80 年代的教育改革，扩展了州控制教育的权限，而地方学区的权限却大大缩小。20 世纪 90 年代，总统与联邦政府建立了国家范围内的教育目标。

（二）美国高等教育财政历史发展的特点

1. 17 世纪初教会支持的殖民地学院

17 世纪初期，反对英国教会的清教徒到达北美大陆后，立即兴建教堂和学校，传播宗教。1636 年 10 月 28 日马萨诸塞湾总法院和该殖民地总监约翰·温思罗普（John Winthrop，剑桥大学毕业生）批准拨款 400 英镑建立一所学院。这便是哈佛大学的前身，它标志着殖民地学院的源起。可以说美国的高等教育一开始便以私人资助的形式出现的。在以后的殖民地时期又相继建立了威廉玛丽学院、耶鲁学院等 8 所以资助人的名字命名的学院。

殖民地学院一直把自己看做是非官办的机构，但在殖民地时期，政府也以多种形式资助学院。除了立法机关的拨款外，马萨诸塞湾在早期曾把过往查尔斯河摆渡的收入，后来桥梁代替摆渡以后征收的通行税分配给哈佛。更往后，马萨诸塞湾在哈佛、鲍戴思（Bowdoin）和威廉三校间来分配银行税。在整个殖民地时期，马萨诸塞湾给哈佛的费用总计为 115 797 美元零 73 美分。

政府的资助对于殖民地时代学院有限的财政需求来说也从来是不足的。因此学院必须不断地寻找其他捐助。其中最慷慨的资助来自英国。独立战争前共从英国获得 20 000 英镑的资助，但这种资本捐助积累极其缓慢。

学院经费绝大部分来自学杂费。虽然学生的学杂费不多，但却一直是稳定增长。

殖民地学院当时的主要支出是教师的薪水，但这种薪水往往是极低的。指导教师的收入除了维持他们在任职期间的单身生活外，几乎没有任何节余，甚至入不敷出。因此早期学院的行政领导很少获得成功。由于学院的大部分收入必须用于经常性开支，学院的永久性捐款几乎没有自然增长（利息）。

2. 独立后到南北战争前（1776—1861），美国政府建立起州立大学，使教育世俗化

美国自 1776 年独立以后，高等教育曾经历过一段发展时期，但持续不久就陷入了停滞。1870 年全国最古老的优秀学院的注册率只上升了 3.5%，而全国人口却增加了 23%，这主要是由于美国当时的学院仍是封建的封闭的体制，而没有为独立后的资本主义经济的迅速发展服务，学院中教授的主要课程仍然是古典性的，对学生只注意贵族心智的培养和性格的形成，这显然有悖于美国人民在开发新大陆中形成的对“即刻有用”知识的崇尚。因此建立一种新型的学院体制成为一种强烈的呼声。这时通过的

《权利法案》规定，国会不制定规定国教的法律或禁止人民自由信仰宗教，从而奠定了美国政教分离的原则。政教分离在教育上的意义是：公立学校不能由各个教派控制，在学校内禁止宗教教育和仪式，税收不能资助教会学校。这一原则对美国学校的发展产生了不可估量的影响，使教育摆脱了教会的控制，而由民众管理，为公立学校的发展奠定了基础。

一直在努力创建公立大学中起领导作用的人物是美国独立战争时期和共和国初期的一位杰出的政治家托马斯·杰弗逊。在他的积极努力下，创立的弗吉尼亚大学成为美国教育史家一致公认的第一所真正的州立大学，规定由州向该大学提供财政资助。它使教派与州政府分离。但是他们试图使所有的学院都为州政府控制的努力却以失败告终。

1816年，杰弗逊及其支持者向新罕布夏州议会施加压力，试图把该州历史最悠久的达特默思学院（Dartmouth College, 1769）改建为州立大学。达特默思学院董事会在这个问题上发生了分裂，从而导致必须由法院来进行裁决。1819年，联邦最高法院裁定新罕布夏州无权将私立的达特默思学院改建为州立学院，从而维护了私立院校的自治地位，并导致了美国公私立高等学校的分野，促使各州政府撤销对私立院校的支持，而大力建立州立学院，从而促进了高等教育的发展。达特默思案件裁决的意义还在于它大大促进了州的立法机关、各种宗教派别以及私人团体努力组建各自学院，导致了各类学校之间的竞争以及整个高等教育事业多元化和多样化的发展。

3. 南北战争到二战前（1862—1939），赠地学院的发展标志着联邦干预高等教育

1850年美国有1500多所学院，大部分为法学院或神学院，只有一所学校给与农学家、制造业者和工、商人所从事的相关行

业以教育，直到 1862 年这类学校在全国也只有 6 所。这种状况与当时美国工农业的发展很不协调。18 世纪末到 19 世纪初，随着美国工农业的发展，创办致力于实际领域的高等学校显得十分迫切。但一些州财力不够，无法推动这类教育的发展，在这种情况下争取联邦资助被提到议事日程。

1862 年联邦政府规定向每州提供联邦土地，以资助一所学院从事农业和技术教育；向各州拨赠的土地面积依据 1860 年各州拥有的国会议员人数而定，每有一名议员赠送土地 3 万英亩；各州要将新获土地出售，用所得经费建立永久性基金，除 10% 可用于购买校址用地外，其余设立为捐赠基金，其利息不得低于 5%。这笔捐赠基金如果 5 年之内未能使用，将全部退还给联邦政府。这就是在美国高等教育发展史上真正具有划时代意义的《莫雷尔法案》（Morrill Act），它标志着联邦政府干预高等教育的开端。它的实施极大地刺激了美国高等教育的发展，尤其是对州立大学，使得美国现代的公立大学体系开始形成。

赠地学院的发展不仅促使了美国高等学校为经济和社会发展培养大批实用人才，加速了美国由农业国向工业国转化的进程，而且对于学术事业的发展也作出了重大的贡献，使得美国高等教育摆脱了纯古典的和形式主义的传统，从而导致了美国高等院校中最有影响的学校——综合大学的产生。

独具美国特色的两年制初级学院（社区学院）正是在赠地法案的颁布，精英高等教育向大众高等教育过渡的时代而产生的。两年制学院的建立与发展，促进了美国现代高等教育制度的建立与完善。

1862 年《莫雷尔法案》用政府捐赠公用土地的方式促进了新的农业与技术学院的创办，但当时土地的售价过低，一代人正在迫切需要高等教育，因而州立大学自南北战争以后，即开始普

遍要求从政府的税收中获得更多的财政资助。

尽管捐款和税收是高等学校第一位的财政来源，但学杂费收入对于高校来说也是十分重要的。同时，学院也想方设法扩充财源，其中有一些学校开始转向寻求私人工商企业的救助。但学院仍感入不敷出。二战后，特别是 60 年代末和 70 年代，美国高等学校又经历了一次前所未有的最严重的财政危机。

表 1—1 美国高等学校的财政收入构成比

	1	2	2	2
	1890	1926	1936	1946
总收入（千美元）	28 558	35 529	491 105	923 800
百分比	100.0	100.0	100.0	100.0
学杂费	39.1	30.3	32.2	23.2
捐 款	24.7	18.8	19.8	18.1
州、地方政府拨款	15.6	30.7	28.6	27.6
联邦政府资助	10.4	4.5	8.8	21.4
其他收入	10.1	15.7	10.6	9.7

资料来源：①《美国教育专员报告》，1899—1900 年，第 1876 页。

②《美国教育 22 年调查，1944—1946 年》，高等教育统计，1945—1946 年。

4. 二战后，急剧增加高等教育经费

(1) 联邦政府大规模资助高等教育

二战结束后，由于战争以及 30 年代经济大萧条的影响，美国高校教师工资低，校舍年久失修，又要扩大招生，以容纳潮水般涌来的退伍军人。这就使得高等学校更为急切地要找到新的经费来源。同时，前苏联 1957 年 10 月 10 日成功地发射了世界上第一颗人造地球卫星，使美国朝野上下震惊，许多政治家和其他有识之士认为摆在美国人面前的紧迫任务是要加强教育和科学研

究。美国通过《国防教育法》等一系列重要教育立法，使高等教育成为联邦资助和优先发展的战略重点。

1958年，《国防教育法》颁布，国会拨款10亿美元发展教育，授权联邦政府给本科生提供学习贷金，给研究生提供奖学金，给师范教育机构提供资助，另外还广泛资助科学、数学和外语教育。该法案成为尔后十余年国家优先发展高等教育的战略重点的起点和标志，为美国联邦政府资助教育的新时期的到来铺平了道路。

继《国防教育法》之后，美国国会在60年代又通过了一系列教育法案，大大促进了高等教育的优先发展。

美国学校和大学的领导者们常常把从1963年到1969年的约翰逊政府时期称为高等教育的“黄金时代”。

(2) 广开财路，多种渠道资助高等教育

随着高等教育日益成为联邦政府优先资助和发展的战略重点，以及日益被社会各界所公认，高等教育是促进美国经济增长、增强国防实力、增加社会收益和促进社会平等、实现个人抱负的重要途径，也由于这个时期美国经济已繁荣和人们收入水平的普遍提高，美国高等教育的财政收入出现了前所未有的迅速增长的局面。仅自1959—1960年度到1969—1970年度，整个高等学校的财政收入即由57.9亿美元增加到215.2亿美元，10年间增长了近300%。高等学校的财政收入占国民生产总值的比重也由1.4%上升到了2.6%。

除了联邦政府增加对高等学校的拨款外，州和地方政府对高等教育的资助也不断增长，占高等学校收入的比例越来越高。（见下表）