



教育经济培训网络系列教材

教育财政国际比较

教育部财务司 组编

陈国良 主编



高等教育出版社

教育经济培训网络系列教材

教育财政国际比较

教育部财务司 组编

陈国良 主编

640-054
7463

高等教育出版社

(京)112 号

图书在版编目(CIP)数据

教育财政国际比较/陈国良主编. —北京: 高等教育出版社

ISBN 7-04-008462-7

**I. 教… II. 陈… III. 教育-财政-对比研究-世界
IV. G647**

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 00848 号

教育财政国际比较

教育部财务司 组编

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号 邮政编码 100009

电 话 010-64054588 传 真 010-64014048

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

经 销 新华书店北京发行所

印 刷 国防工业出版社印刷厂

开 本 850×1168 1/32

版 次 2000 年 1 月第 1 版

印 张 6.5

印 次 2000 年 1 月第 1 次印刷

字 数 160 000

定 价 13.50 元

凡购买高等教育出版社图书,如有缺页、倒页、脱页等
质量问题,请在所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

教育经济培训网络系列教材

编辑委员会

主 编：杨周复

副主编：许 琳 陈良焜 王善迈

孙 玲 周 坚

编委会成员(按姓氏笔画排序)：

宋逢明 陈国良 周元武

郁云峰 郭 鹏 蒋鸣和

魏 新

序 言

新世纪的钟声即将敲响，人类社会正在向知识经济时代迈进。值此世纪交替之际，如何在竞争日趋激烈的世界风云中，把握契机，赢得未来，成为举世瞩目的一个焦点。人们开始重新审视人才和知识的价值，对教育在社会和经济发展中的地位和作用予以更多的关注。全民教育和终身教育观念已逐步成为国际社会的共识。

中国要在下一个世纪实现中华民族复兴的伟大目标，教育是基础和关键。为此，党的十五大将“科教兴国”确定为国家的发展战略。针对我国“穷国办大教育”的基本国情，《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出“采取有效措施，切实加大教育投入，逐步实现国家财政性教育经费支出占国民生产总值百分之四的目标”，同时指出，要“进一步完善教育经费拨款办法，充分发挥教育拨款在宏观调控中的作用，不断提高教育经费的使用效益。”党和政府对于教育事业的高度重视，给全国教育工作者以极大的鼓舞和鞭策。

教育经费的足额筹集和有效使用是教育事业健康发展的重要保证。这就要求各级教育财务管理人员，一方面要解放思想，转变观念，积极拓宽筹集教育经费的来源渠道，想方设法增加教育投入，另一方面又要实事求是，扎实工作，深入挖掘内部潜力，努力提高教育经费的使用效益。改革开放以来，中国教育投资体制逐步实现了由单一投资体制向多元投资体制的转变，教育经费

投入有了大幅度的增长。“八五”期间，全国财政性教育支出年均增长率在 20% 左右，全国教育经费 1998 年比 1992 年增加了两倍以上。教育事业的积极稳步发展和教育财务管理体制改革的不断深入，与各级教育财务管理人员的辛勤工作是分不开的。近年来，各级教育财务部门本着转变职能和提高效率的原则，采取有力措施，积极改革和完善财务管理规章制度，采用了先进的计算机、网络管理技术和手段，提高了管理的水平和效率。但同时，我们也必须清醒地认识到，从总体上讲，当前我国教育财务管理工作的现状，还不能完全适应社会主义市场经济条件下教育事业发展的需要，这种不适应不仅与“硬件”因素有关，更大程度上是由于受到“软件”因素的制约。

教育部门财务管理人员的理论水平、管理思想和能力，是影响教育事业改革和发展重要的“软件”因素之一。教育在社会发展中的重要地位和我国教育事业发展的远景目标，要求我们必须进一步提高教育财务管理人员的思想、管理和业务水平。财务管理人员如果缺少必要和系统的理论思维和方法训练，就必然会因循计划经济体制下的思维模式和工作方式，整日缠身于琐碎的事务，事倍功半，不能发挥应有的作用。因此，在新的形势下，教育财务管理人员必须面对日益变化的外部环境，创造性地开展工作。做到既要面向未来，掌握先进的理论和最新信息，又要结合中国的实际；既要遵循教育事业自身发展的规律，又要适应市场经济运行规律的要求。这一切都要求财务管理人员必须投入一定的时间和精力，认真系统地学习一些教育经济学、教育财政学、教育与金融保险、学校资产管理、教育成本效益分析、教育规划、教育筹资等方面的基础理论和知识，提高自身的整体素质和水平。

为建立一支理论联系实际、高素质的教育财务管理队伍，教育部财务司利用世界银行赠款，于 1997 年 10 月建立了中国教育经济培训网络。网络领导小组组织了国内一批教育经济和管理

领域的知名专家和研究人員，针对我国教育财务管理人员的工作实际情况和培训需求，编写了本套系列培训教材。该教材经过专家小组的多次评审和反复修改，并在今年5月和8月的两期省级财务处长培训班试用。在充分征求培训班学员意见的基础上，教材编写者又作了进一步修改和完善，今天本套教材终于与广大读者见面了。

本套系列培训教材在总体设计、内容选择等方面较好地体现了以下三个特点：

第一，基础理论与专题研究相结合。教材注重选择对我国教育财政管理体制改单具有直接指导意义的公共经济学理论进行介绍，并有针对性地精选了有关教育财政学和教育经济学的理论，同时，对具有开拓我国教育筹、融资视野的金融与保险理论也进行了专门介绍。

第二，基本方法与实际操作相结合。教材在专题介绍教育规划、教育成本与效益分析、教育投资的项目管理、学校资产的管理与运营等基本方法的过程中，注重实际操作技能的训练，借助模块、案例等多种方式，突出各种方法的实用性和可操作性。

第三，国外经验与国内实际相结合。教材尽可能地吸收世界各国教育财政管理方面的经验和教训，力争为深化我国教育财政管理体制改单提供参考和借鉴，使我国各级教育财务工作者能在充分了解和汲取世界最先进经验的基础上，结合中国的实际，开拓富有中国特色的教育财务管理工作新局面。

在中国教育经济培训网络系列教材面世之际，我们首先要感谢为此而付出辛勤劳动的各位专家、研究人員和教材编写者，教材的出版是他们积极参与和创造性工作的结果；同时，对于世界银行及有关专家的积极支持，我们也表示由衷的谢意。中国教育经济培训网络的建设工作还仅仅处于起步阶段，教材本身也有一个不断完善的过程。我们衷心希望全国的教育财务工作者、教

育理论工作者共同来关心该网络的建设，并对本系列培训教材提出批评和建议。今后，我们愿继续与世界银行及国内有关大学和研究机构合作，把教育财务管理人员的培训工作深入开展下去，并结合教育部门财务管理人员的工作特点和实际需要，通过多种渠道和形式，逐步实现培训工作的经常化和制度化，把我国的教育财务管理工作提高到一个新的水平。

教育部副部长 张博友

1999年11月于北京

责任编辑	张展平		
封面设计	王 睢	张	楠
版式设计	史新薇		
责任印制	杨 明		

目 录

绪论 我们可从比较中学点什么	1
第一章 美国教育财政	10
第一节 美国现行教育财政体制	10
第二节 基础教育财政拨款	15
第三节 高等教育财政预算与拨款	28
第四节 学生混合资助制度及特点	36
第五节 多渠道教育经费筹措	40
第二章 英国教育财政	44
第一节 英国现行教育财政体制	44
第二节 基础教育财政	48
第三节 高等教育财政预算与拨款	61
第四节 学生资助制度及特点	69
第三章 日本教育财政	79
第一节 日本现行教育财政体制	79
第二节 基础教育财政拨款	84
第三节 高等教育财政拨款	86
第四节 学生资助: 育英奖学金	88
第五节 多渠道教育经费筹措的体制与机制	91
第六节 日本教育财政的经验	93
第四章 澳大利亚教育财政	97
第一节 澳大利亚现行教育财政体制	97

第二节	澳大利亚基础教育财政拨款——昆士兰州案例·····	101
第三节	高等教育财政拨款·····	106
第四节	澳大利亚学生资助政策与体制·····	109
第五节	澳大利亚多渠道教育经费筹措的体制与机制·····	112
第六节	澳大利亚教育财政的经验·····	113
第五章	韩国的教育财政·····	115
第一节	韩国现行的教育财政体制·····	115
第二节	韩国教育财政现状·····	120
第三节	韩国的教育财政拨款·····	124
第四节	韩国学生资助政策与体制·····	129
第五节	韩国教育财政的经验、问题与发展方向·····	135
第六章	基础教育财政比较研究·····	139
第一节	各国基础教育财政的基本情况·····	139
第二节	基础教育财政管理体制与财政拨款来源·····	142
第三节	基础教育经费预算与拨款·····	148
第四节	基础教育财政改革与趋势·····	152
第七章	高等教育财政比较研究·····	159
第一节	高等教育财政理论·····	159
第二节	高等教育多元筹资的比较·····	166
第三节	高等教育财政拨款体制的国际比较·····	170
第四节	高等教育的收费政策·····	175
第五节	高等学校的学生资助·····	181
第六节	各国高等教育财政的共同特点和启示·····	186
主要参考文献	·····	191
后记	·····	194

绪论 我们可从比较中学点什么

中国自 20 世纪七八十年代开始的对传统教育财政体制改革的探索和实践，已经取得了引人注目的进展和成就。从高度集中的教育财政体制逐步转变为中央政府宏观调控、中央与地方政府分级管理的体制；从经费和预算的平均分配或非透明的拨款模式开始向注重投入效率、鼓励办学质量和效率的拨款方式转变；从单一政府教育投入转变为以政府投入为主导的、多渠道教育经费筹措体制与机制；从供给式和福利型教育财政到开始实施非义务教育成本分担；教育财政从事业性管理模式逐步转变为适应社会主义市场经济体制的以成本和效率为基础的新体制，等等，所有这些，为中国今后教育财政体制改革奠定了良好的基础。

应当看到，中国教育财政体制的改革是在 80 年代以来中国经济体制、财政体制、教育体制改革和 90 年代国际社会教育改革的大背景下进行的。中国的改革在不少方面吸取了世界各国教育财政的有益经验，尤其是在教育拨款体制改革、预算管理与监控模式、教育收费、学生资助与成本分担等方面，世界各国的经验和教训为我国的改革提供了十分重要的参考。这就是我们选编本书的基础出发点。可以肯定的是，中国教育财政今后的改革或正进行着的改革需要我们继续不断地跟踪国际教育财政改革与发展的动向，同时，在我们自身的改革与发展实践中，也可以为国际教育财政提供具有中国特色的经验和教训。

随着世界各国各级各类教育的迅速发展，高质量和高层次教

育成为工业化和经济发展所必须。经过教育和培训的熟练劳动力、工程师、经理、各类专业人员、高技术技师与管理辅助人员已成为经济部门和政府管理部门最基本的任职资格。对基础教育质量要求的提高及相应的选择性需求的持续上升，义务后教育的规模扩张与质量改进，已成为工业化和半工业化国家的一种普遍趋势，从长远来看，也是贫穷国家未来发展的方向。不同国家基础教育和义务后教育在某种程度上面临的问题是类似的，即在多元化社会中寻求符合本土特色的教育体系（包括教育财政体系和制度），在追求本土特色的同时更注重国际性教育发展和改革的共同趋向，等等。所有这些，使教育财政的比较成为必要和可能，这也是本书作为我国教育财务管理干部培训教材的一个基本考虑。

一、各国教育改革的背景：教育需求的增长和财政供给不足

发达国家始于 20 世纪 50 年代、发展中国家始于六七十年代的义务后教育大发展（参见表 0.1），反映了当时学龄人口的增长和家长对其子女教育期望的提升。一方面，教育的社会 and 私人收益率的提高推动了各级各类教育的迅速发展；另一方面，公共教育支出的增长却受到各国财政普遍拮据的限制，从而促使教育财政体制的变革。

表 0.1 高等教育入学率年增长率

国家	高教规模年平均增长率(%)			
	1955—1960	1960—1970	1970—1980	1980—1986
欧洲：奥地利	15.0	4.5	8.6	4.7
法国	7.1	11.4	3.0	3.1
爱尔兰	4.3	8.6	6.7	5.3
西班牙	4.5	9.3	12.0	6.0
瑞典	10.3	13.0	3.7	1.3
美国	6.1	9.0	3.6	0.4
日本	5.0	10.0	2.9	0.0

续表

国家	高教规模年平均增长率(%)			
	1955—1960	1960—1970	1970—1980	1980—1986
非洲：刚果	29.8	17.1	15.0	14.1
马达加斯加	20.4	13.2	14.7	11.1
尼日利亚	22.3	13.6	24.9	8.5
亚洲：印度尼西亚	10.6	18.1	6.2	19.5
韩国	4.7	7.4	11.8	13.3
马来西亚	18.1	7.7	15.2	10.1
菲律宾	8.2	9.1	6.9	9.1
泰国	7.6	1.9	20.6	23.2
拉美：墨西哥	16.0	12.2	13.7	4.7
巴西	9.0	16.2	14.3	1.6
哥伦比亚	11.3	15.8	12.5	7.4
厄瓜多尔	9.3	14.6	25.3	1.0
委内瑞拉	38.2	12.2	11.8	7.6

资料来源：UNESCO：统计年鉴，有关年份。

与高等教育入学率迅速增长形成鲜明对比的是，各国公共教育拨款增长缓慢，反映政府努力程度的公共教育拨款占 GDP 的比例，虽在 60~70 年代增长较快，但 70 年代后却增速减缓，部分国家在七八十年代后有明显下降（参见表 0.2）。

表 0.2 世界各地公共教育经费占 GDP 的比例

世界各地	公共教育经费占 GDP 比例(%)					
	1960	1965	1970	1974	1976	1980
发达国家	3.47	4.30	4.86	5.24	5.45	5.55
中央集权国家	4.28	5.12	4.62	4.89	4.88	4.97
市场经济国家	3.21	4.04	4.94	5.35	5.63	5.74
北美	4.14	5.66	7.70	6.88	7.11	7.28
日本	4.01	4.33	3.95	5.23	5.51	5.90
发展中国家	2.55	3.13	3.63	3.69	4.13	4.35
拉美加勒比海国家	2.75	3.32	4.09	4.29	4.56	4.77
亚太地区各国	2.46	3.00	3.32	2.93	3.49	3.54
非洲	2.50	3.11	3.56	3.86	4.35	4.70
阿拉伯国家	3.01	3.39	3.93	3.59	4.20	4.28
石油输出国	3.05	3.64	3.88	3.22	4.08	4.09

资料来源：UNESCO：统计年鉴，有关年份。

二、适应市场经济的教育财政改革：权利下放与面向市场

20 世纪 80 年代以来，中外各国和地区教育财政管理体制发生了若干重大变化，如：不断完善政府教育拨款的标准与方法、增加教育经费使用的自主权、提高收费标准从而提高非义务教育阶段学杂费收入在教育经费中的比例、严格区分教学经费与研究经费并实行分类管理、扩大政府拨款经费中高校合同拨款部分的比重、鼓励学校增加横向经费的来源等。引起这些变化的主要背景是：各国受财政因素制约的政府高教经费严重不足，学校加强面向市场办学、权力下放、加强与地方社区的联系，以及学校自治的呼声等。目前，越来越多的国家政府把教育财政拨款及其激励机制看作是一种比直接的行政干预更为有效的指导教育发展的方式。

近年来，关于教育经费筹措机制和拨款程序各国有某种趋同现象。一些国家(如美国和日本的私立学校)原来几乎完全实行财政自治，但是，七八十年代以来也开始注重政府的公共经费投入；另一方面，欧陆各国政府管制的公共教育体制也开始转变，即赋予学校更大的办学自主权(包括财政自主权)。

总体上来说，各国政府正不同程度地引入市场机制，一是公共拨款机构采用择优拨款原则，有时甚至采用“购买”教育服务的形式；二是鼓励学校争取多渠道经费投入。可以肯定的是，学校获得经费的方式和机制影响学校的办学积极性，也影响着学校内部的组织行为以及教育科研的结构。

学校财政自治是一种有效的体制。各国经验表明，他们都在不同程度上扩大学校控制内部资源的配置权限，学校自治也十分注重学校内各类人员参与决策的过程和合理配置有限资源。

用市场的方法筹措教育经费至少有四个方面的原因。首先，各国政府和学校普遍认为工商业是补充教育经费的一大来源，同时，也可减轻政府的财政负担。其次，教育尤其是职业教育和高等教育对个人和企业(用人单位)都会产生经济效益，因此，按照

谁受益谁负担的原则，个人和企业负担教育经费也是合理的。当然，其资助方式并非必须是市场机制。第三，政府部门可以“购买”学校服务的方式提供经费，而不是拨款或资助学校的活动。如英国政府引入“合同制”作为拨款的主要方式，他们认为，准市场刺激是一种比行政干预和一般拨款更为有效的资源配置方式。第四，引入竞争机制有利于提高学校经费的使用效率，这就是说，效率高的学校将得到发展，而效率低的将被淘汰。

实践证明，经费筹措的市场机制有利有弊。如果对于市场机制利用过分或不当，有可能导致学校办学质量的滑坡，使学校从事一些短期的或见效快的项目，从而牺牲长远利益，等等。

三、关于教育经费来源多元化与教育收费问题

世界各国经验表明，教育收费不仅是增加教育经费总量的一个有效途径，同时，有助于推进学校教育管理体制的改革。教育收费，作为扩大教育经费来源渠道已成为愈来愈多国家的实践，但围绕着收费政策及其对学校办学的影响，各国也展开了广泛的讨论，主要包括以下几方面：

收费对高校自主权和效率的影响。赞成收费制的认为，收费有助于学校自治，这是因为，这部分经费不依赖于政府的财政拨款和其政策的约束。美国众多的学生资助项目就有这种效应。在美国，宪法不允许联邦政府直接干预学校教育，因此，大学生资助实际上是联邦政府通过学生转移到了高等学校。

始于 20 世纪 70 年代初的全球性财政危机直接推动了各国教育经费筹措的多元化发展。原先主要依赖政府公共经费拨款的公立学校也开始寻求非政府来源的经费投入，以弥补教育经费的不足；相反，私立学校则看重来自政府的公共投入，以解决他们的预算困难。因此，在多数国家，从经费来源角度区分，公私立学校的区别越来越小。如日本政府对 60 年代高等教育发展的政策主要是鼓励私立高等学校的发展，这些学校并不享受政府的补

助，而主要是通过收取高额学费和提供学生贷款来维持学校的正常运转。日本于 1970 年和 1975 年通过立法，决定对私立高校提供补助，同时，允许公立高校提高收费标准。

由于日益增长的教育成本并不能完全依靠学生家庭以及政府预算支出，显然需要由其他主要的经费来源以满足经费需求，为此，采用学生未来收入支付当前教育费用的学生贷款项目应运而生。根据有关专家与国际教育机构预测，未来学生资助的变动趋势是将助学金改成学生贷款。当然，学生贷款既可以是完全由商业银行操作，或由商业银行操作但由政府作担保(如美国)，也可以是由公共资金设立的学生贷款(如瑞典和哥伦比亚等)。

四、寻求来自工商业的教育投入

寻求工商业对教育的支持和资助也是各国教育经费来源的一个重要渠道。人们普遍认为，工商企业为学生提供实践机会，使他们所学的书本知识和实际工作能有机会结合起来，有助于提高学习的质量和有效性；而且，公司内实习对工程专业来说是十分必要的，如英国的“三明治”将学习与工作实践相结合；另外，学生工作期间所获得的收入又有助于他们支付一定的教育费用，或为他们自身的生活作为一种经济来源，从而减轻了政府、学校、和其父母的负担。德国实行的职业教育二元制模式，学徒制是公司中手工培训的延伸，工程专业学生在获得学位学习过程中受雇于公司作为学徒，在企业工作与在校学习交替进行；英国有些公司在学生毕业前即已雇佣他们所选中的在校大学生，在他们学习期间即发给他们薪资；法国部分私营企业为了吸引高质量的工程和管理专业的学生，按公务员标准将这些学生的薪资付给国家，以便使这些学生毕业后到该企业工作；回归教育所需经费通常由企业负担，尤其是当企业需要其雇员提高生产和专业技能以适应不断变化的技术和市场需求时。所有这些说明，当企业面临专业人才短缺或必须提高员工素质时，往往会投资于教育和培训。