

教育财政学

● 丛书主编 孙绵涛
● 陈彬 编著

当代教育管理
科学丛书

● 武汉工业大学
出版社

前 言

我们的社会在以惊人的速度发生着难以言状的变化。

世界人口的膨胀,快速的城市化,科学技术的日新月异,自然资源的枯竭,生态环境恶劣化,经济增长的停滞与经济力量对比格局的变化,国际政局的动荡,……所有这一切都表明整个人类都正面临着来自自然和社会各个方面的严峻挑战。发达国家如此,发展中国家亦如此。唯一不同点仅在于各个国家所面临问题的程度及范围略有差异。

据联合国教科文组织的有关报告材料表明,战后各国教育投资增长迅速,仅次于军费的增长,居第二位。一九七七年,全世界用于教育的公共开支为 3,980 亿美元,是一九六〇年全世界教育公共开支 510 亿美元的近八倍。一九六五年,世界各大洲的人均教育公共支出分别为非洲 5 美元、美洲 94 美元(其中北美 187 美元、拉丁美洲 14 美元)、亚洲 7 美元、欧洲 61 美元、大洋洲 63 美元、全世界平均为 38 美元。到了一九八二年,世界各大洲的人均教育公共支出则分别为非洲 39 美元、美洲 424 美元(其中北美 918 美元,拉美 96 美元)、亚洲 67 美元、欧洲 298 美元、大洋洲为 490 美元、全世界平均为 181 美元,全世界的人均公共教育支出在从 1965—1982 年的十七年间翻了六倍多。无论出于什么样的原因,加强对巨额教育财政支出的分配和使用的管理,已是非如此不可了。

教育财政学这门学科的形成和发展,正是在战后世界教育的大发展中,在教育发展的客观要求与各国经济发展和政府财政所能提供的经费支出日愈有限的尖刻矛盾之中完成的。从它一开始便具有服务实践的性质。

建国以来,我国教育走过了一段迂回曲折的路。随着改革开放

政策的实施,使得社会发展对教育发展的要求迅速提高。这样,就使原本已与经济发展和社会需要极不相称的教育变得更不相称。经济及社会发展与教育发展的矛盾更为突出。解决这种种尖锐矛盾的必然措施便是进行教育体制改革、提高教育质量,以促进教育的健康发展。然而,现实远非想象这么简单。办教育离不开物质保证,积淀已久的教育“欠帐”在改革一开始便成为了发展教育的主要障碍。怎样采取措施以有效地筹措教育发展所需要的巨额费用?如何将这些资金进行合理分配和使用以使其发挥最大的整体规模效益?等等这些问题,便成了我国八十年代以来教育界关心的主题之一。

对外开放,敞开了锁闭已久的国门。一瞬间,西方的各种学术思想主张如潮水一般,涌入了这片神奇、古老、圣洁的国土。舒尔兹、丹尼逊等西方教育经济学的思想,随潮而入。从介绍西方教育经济理论入手,到立足我国教育实际创立我国教育经济学体系,只在挥手之间。然而,教育是一项“特殊”的事业,是绝非可以仅用经济尺度去衡量的。在许多情况下,其非经济功能甚至远远超越了其经济功能。为此,一方面需要在改革我国教育的过程中注重发挥其促进经济增长的功能,另一方面则需立足长远,注重发挥其经济功能而外的各项功能。正因为这样,教育投资的科学化便成为不仅仅是教育经济学所能解决的课题了。教育财政学在促进教育投资的科学化过程中有其独到的作用。

尽管教育财政学在西方,六十年代便已产生,到七十年代又得到巨大发展。然而,迄今为止,尚未与教育经济学分清泾渭。至于在我国,虽然近几年已在一些大学的硕士课程中,作为专题讲授,但至今还没有见到有专著问世。本书仅仅是一块引玉之砖,能引起教育理论工作者和实际工作者对此领域中的关注,就算是夙愿已了了。

拙著得以问世,实确承蒙各位师长和同仁的鼓励和关怀。置此

拙著付梓之际,谨向我的导师孙锦涛教授,我的同行翟天山、刘卫华老师及其他关心、支持我的所有师长、同行、同窗表达挚诚的深深谢意。同时要感谢湖北省襄樊市教育委员会的张焕强同志,是他为我承担了本书第三章的写作任务。

由于时间仓促及编著者水平所限,书中疏漏和错误难免。恳请同行专家学者和广大读者指正。

编著者

1992年仲秋于武昌

第一章 教育财政学概述

教育是人类社会的一种特有现象,在社会发展和人类进步中起着十分重要的作用。扶持和促进教育的发展,既是国家的基本职能,也是实现国家其他重要职能的有力手段和工具。如今,人们已愈来愈认识到教育在现代社会中的重要性,认为教育是政府应该扶持的最重要的公益事业之一。为此,各国政府用于发展教育的投资越来越多。教育投资的急剧增加给资源本来短缺的各国政府带来了沉重的财政负担。如何有效地筹措、分配和使用教育经费以圆满达成国家既定的教育目标,不仅成为当代各国政府所关注的重要问题,而且更成为教育管理者和学术界关注的热点之一。教育财政学正是在这样一个时代兴起的一门新学科。本章首先对教育财政学这门学科的基本脉络作一概括性地说明。

第一节 教育财政学的对象和领域

任何一门学科都有其特定的对象和研究领域。人们在区分不同学科时正是依据各自的不同研究对象。正确而清晰地掌握一门学科的研究对象对揭示该门学科的内在规律具有十分重要的作用。

一、教育财政学的对象

教育财政学的研究对象就是国家的教育财政活动及其基本规律、原理和技术。换句话说,即研究以国家为主体的教育经费的筹措、分配、使用和监督等活动中所体现出来的教育财政分配关系及

与此相适应的教育理财方式。

不能把教育财政学简单地看成是政府筹措和使用教育经费、管理教育收支的学问。假若如此,就难以透过表象去准确地把握教育财政的本质及其内在规律性。因为教育财政作为以国家为主体参与社会产品分配的一种再分配,本身也处于社会再生产的分配环节之中,它借助于价值形式、收支活动等实现分配,在其背后伴随着一种相应的分配关系。正如金银本身并非货币,货币本身也并非财政一样,教育财政也只是社会分配的一种具体形式,而在教育财政分配中所体现出来的那种特定的分配关系,才是教育财政的本质。所以说,教育财政学的研究对象应该是教育财政分配和教育财政分配关系的内在规律性。它要求从社会经济关系的总和和整个财政分配关系中来准确地把握其作为分配关系的特殊性。

由于各国所处的历史阶段、政治制度、经济发展水平以及教育传统等等不同,世界各国教育财政所体现的这种特定的分配关系也就不同,理财的方式也必然有所不同。因而,人们把教育财政学区分为广义的教育财政学和狭义的教育财政学。广义的教育财政学以整个人类历史进程中各个历史阶段和不同社会制度、不同类型国家的教育财政分配活动及教育财政分配关系的共同规律作为自己的研究对象;而狭义的教育财政学则是以某一特定历史阶段、某一特定社会制度的国家的教育财政分配及教育财政分配关系为研究对象。本书试图以狭义的教育财政学的研究对象作为自己的研究对象,即研究的着眼点主要置于我国当代教育理财规律的研究。尽管在以后各章节中将不时地涉及广义教育财政学所包含的某些内容,但它是以弄清楚我国当代教育理财之规律为前提和限度的。事实上,我们不能也不可能将狭义的教育财政学和广义的教育财政学截然分开,因为狭义的教育财政学也是广义的教育财政学的有机组成部分。

综上所述,我们给教育财政学下这样一个定义:所谓教育财政

学,就是研究以国家为主体的教育财政分配活动和教育财政分配关系及与此相适应的教育理财方式的一门科学。具体来讲,教育财政学乃是运用财政学的理论、原理、方法和技术,研究在国家整体协调发展的前提下,如何有效地筹措、分配与使用有限的各种教育资源,并通过科学合理地配置这些资源来圆满地实现预定教育目标,促进教育事业发展和社会进步的一门新兴的学科。

二、教育财政学的学科特点

教育财政学是本世纪60年代伴随教育经济学兴起并相对成熟而出现的一门新兴的边缘学科。它是教育管理科学和财政科学相互交叉的产物,具有理论性和应用性两大基本特点。

首先,教育财政学具有极强的理论性特点。如前所述,教育财政学所要研究的对象是各国教育财政活动中所体现出来的特定的分配关系,目的是要揭示隐藏在教育财政活动之中的内在本质联系或规律性。由于所处的社会制度、经济状况和所持的教育观不同,人们对教育财政的本质及其内在规律性的认识必然不同,与此相应的理财方式也有所不同。因此,我们不能简单地把教育财政学等同于教育经费学、教育经费管理学或者教育会计学等。它有其自身特定的内在规律性,它包含了与人们种种不同认识相适应的一整套教育财政的基本理论和基本原理。为此,它具有极强的理论性。

其次,教育财政学具有明显的应用性特点,教育财政学归根结蒂是一门应用性边缘学科。教育财政活动是人类实践活动的一个有机组成部分,教育财政学研究的最终目的是通过揭示隐藏在人类这项特殊的实践活动中的内在规律,从而更有效地为人类开展教育财政实践活动,提高教育财政管理的科学化水平,增进教育财政投资的使用效率,为经济效益和社会效益服务。这就决定了教育财政学的一切研究活动必须以此为出发点和归宿。因此,教育财政

学具有很强的实践性,是直接为人类的教育财政实践服务的一门学科。

在教育财政学的研究过程中,必须注意教育财政学这门学科的上述两大特点,防止两种片面倾向:一种倾向是只重视其理论性的一方面,即只从哲学层次上去揭示教育财政活动过程中的各种关系及其彼此联系,这样教育财政学就会变得抽象空洞,缺乏对实践的直接指导价值;另一种倾向则是只重视其应用性或实践性的一方面,即只从具体的教育财政实践活动中去找具体的工作方法、程序,这样势必使教育财政学变成教育财政实践经验汇编,不带有太多的推广价值。此两种倾向对教育财政学的发展都是不利的,它们将使教育财政学研究“误入歧途”,必须引起教育财政学研究者的
高度注意。

三、教育财政学的主要研究领域

教育财政学研究的主要领域有哪些?迄今学者们还在各抒己见。

台湾学者盖渐生指出,教育财政学的研究内容主要包括下面六大领域:

- 1、教育经费的筹措、分配与支用问题;
- 2、教育需求与教育成本问题;
- 3、财税结构与教育经费问题;
- 4、教育对于个人所得及财富的重分配问题;
- 5、教育机会与社会公平问题;
- 6、教育财务管理问题。

根据我国现实及财政学的一般理论框架,我们认为,教育财政学主要包括以下三大领域:(1)教育财政的一般原理;(2)教育财政收支;(3)教育财政管理。

1、教育财政的一般原理或基本原理

在这一领域主要倾向于对教育财政的重大理论问题研究,如教育财政的基本概念、教育财政的历史发展、教育财政的理论基础、教育财政的本质、特点和职能等。教育财政的一般原理是人们对教育财政这种具体实践的理论抽象与概括,是研究教育财政程序、手段和方法,促进教育财政管理科学化的前提和出发点,是教育财政实践的根本指导思想。

2、教育财政收支

教育财政收支是教育财政管理实践的两大基本环节,也是教育财政管理存在的首要条件。教育财政收入是教育财政支出的基础和物质前提,教育财政支出是教育财政收入的目的和归宿,是教育财政管理的核心和关键所在。这一领域的研究重点是开源(广开财源)节流(厉行节约,合理分配使用资金,减少浪费)两大问题。

3、教育财政管理行为研究

严格地说,教育财政学本身便是政府如何通过经济有效的财政分配和再分配来管理教育的一门学问。在这个意义上讲,一本教育财政学实质上就是教育财政管理学。如果从这一维度看,教育财政的基本原则和教育财政收支都属于教育财政管理的范畴。在这里,把教育财政的基本原则,教育财政收支与教育财政管理作相对区分,其目的是为了突出教育财政的基本原则和教育财政收支在整个教育财政学的学科结构体系中的重要地位。这样,人们便可以更深刻地认识到教育财政的基本原则是整个教育财政实践的理论指导,教育财政收支是教育财政管理活动中两项最为基本的活动,是其它管理活动作用的对象和发生的前提。本书中此处的教育财政管理指除教育财政的基本原则和教育财政收支以外的其它各项管理活动的程序、方法、技术和规范的总和,它主要包括教育财政调节、教育财政的预算决算与监督、教育财政体制、教育财政政策与法规、教育财政效益等。

通常在管理科学研究中,管理人员的研究总是处于非常重要

的地位。据此,教育财政人员也应在教育财政学的理论框架中占据重要位置,因为它是教育财政管理的主体。本书中未将教育财政人员作为专章加以探讨,是因为两种原因:其一,教育财政人员,作为一种管理人员其素质条件、人员组合等均与其他管理人员无甚太大差异(至少编者这样认为);其二,本书力图以“事”为中心,紧紧扣住“事”这条主线来进行“事”的优化和效益提高,这样既可避免落入俗套,又可有点独创和特色。

第二节 教育财政学的产生和发展

任何一门学科都是由萌生、发展而臻于成熟的。教育财政学也和其它各门学科一样,有其自身萌生的历史条件和演绎过程。对于这一过程的认识了解是学习和研究教育财政学所不可缺少的。

一、教育财政学兴起的时代背景

一门学科的兴起决定于两大主要因素:一是科学的自身分化与整合;二是人类实践活动的急需。前者是一些基础理论学科兴起的主要缘由,而后者则是应用性学科兴起的直接原因。当然,从最根本的意义上讲,无论是哪一门学科,最初源起都是人类社会实践活动的需要。数学、物理学、化学、生物学、经济学、社会学、管理学、教育学……如此等等,都是因为实践需要而产生的。教育财政学的兴起也不例外,它也是适应当代各国政府急需通过有效应用财政手段来加强教育管理的要求而产生的。具体言之,教育财政学兴起的直接缘由主要包括以下诸点:

1、西方发达国家公立教育事业的蓬勃发展

资本主义社会制度的兴起摧毁了传统社会的生产方式。社会化的机器大生产取替了传统农业和手工业中自给自足的分散的生产方式。为适应这些变化,让劳动者能够熟练地操作机器,在生产

中进行高度分工与密切协作,以便有效地提高生产效率,最大限度地赢得利润,就必须让劳动者接受教育以提高其生产技能。为了赚钱发财和迅速有效地培养资本主义社会所急需的经营管理人才,以及为了缓解劳动者与资本家的尖锐矛盾,西方各国都相继兴起了“公立教育热”。公立教育的举办最初是由资本家本人为扩大生产、获取利润举办的,而后迅速为政府所取代。因此,由于公立教育转变为政府的公立教育,得到了政府的支持,在第一次世界大战以前,西方公立教育就已有了一个庞大系统。以英、美为例,美国在19世纪20年代掀起了一场公款兴办小学运动,从此改变了教会控制小学的局面。1872年发生的卡拉马祖事件^①又鼓励了各州利用征收地方税来办公立中学的运动,促进美国中等教育的公立化。1862年的莫雷尔法使得赠地学院异军突起,它对美国的农业和工业特别是农业的发展作出了巨大贡献。1917年国会通过的史密斯—休斯法又规定由联邦政府拨款补助各州大办中等职业教育,从而推动了美国中等职业教育的迅速发展。而在英国,1870年通过了“初等教育法”,其中规定,在没有教会办的小学的地区,地方学校委员会有权利利用地方税收和国家补助设立小学。总之,到了第一次世界大战以前,世界发达国家公立教育已自成体系并已具备较大规模。到了第二次世界大战以后,由于人们不仅认为教育是公共事业,而且是认为教育是国际竞争中最尖税的武器。于是,各国教育又得到了前所未有的发展。集中表现在入学人数的急剧增加,教育普及率的提高和政府教育支出的迅速增加。美国和前苏联在60年代初中学的普及率就已达90%以上,其他工业化国家达到了

① 卡拉马祖事件:1872年,美国密西根州卡拉马祖市议会通过立法,用增收学校税的办法开办中学。一位名叫司徒尔的人拒绝纳税,并到州最高法院告状,指控卡拉马祖市增税办中学是违法行为。但是,1874年州最高法院作出判决,认为可以利用增税的办法办中学。从此,各州竞相仿效。这一事件客观上促进了美国公立中学的发展

60~70%，连普及率最低的法国，中学普及率也达到了46%。教育普及率的提高必然出现入学人数急剧增加，也必然导致政府教育财政支出的急增。以美、日、韩为例，美国1967年的政府教育支出总额占国民生产总值的百分比为5.6%，到1983年便上升至6.4%；日本1967年政府的教育支出占国民生产总值的百分比为4.2%，到1983年达5.8%，韩国在1967年政府教育支出占国民生产总值的百分比仅为2.4%，到1983年就增长到3.2%。另据联合国教科文组织1967年统计资料证明，1960~1965年期间，教育经费占政府财政支出的百分比由13%增至15%，占国民收入的百分比则由3%增加至4%。由此可以看出战后教育事业迅速发展的一般情形。正是由于教育本身的迅速发展及由此引起的国家教育财政支出的急剧增加，因而加强对政府教育经费管理，提高教育投资效益，便自然成为国家和学术界关心的重要课题。所以，教育事业的发展是教育财政学兴起的重要原因。

2、教育资源需求的无限与可供教育资源的有限之间的矛盾

由于教育事业的发展，就学人数的增加，教学设备的改善和人们受教育欲望的增强，就导致教育资源需求的膨胀，并且这种教育资源需求的增长是无止境的，这无疑需要政府和百姓相应地不断地增加教育资源。但是，可供政府和百姓投入教育的资源总是有限的。从政府方面来讲，各国各级政府尤其是当今政府承担着诸多职能，教育职能只是其中的一项，这就决定了它必须考虑拿多少资源出来用于教育将不影响其它职能的实现；同时国家本身的财政也决定于经济境况的好坏，财政本身可利用资源也是有限的，尤其是当今社会各国政府面临着自然资源日愈枯竭的困扰，就越发使得国家用于教育的资源有限。另外，百姓得到的收入也是有限的，他们可能承受的教育经费压力也是有限的。因此，在国力和民力以及自然力都有限的前提下，可能缓解需求无限性与可供资源的有限性的尖锐矛盾的唯一办法就是强化管理，提高效益。为此，各国政

府自本世纪 60 年代以来,一直在寻求一种合理有效的体制、方法和途径来解决教育财政资源不足的矛盾。这样,教育财政学的产生就势在必然。

3、教育成本的急剧上升

随着整个国际和各国国内经济形势的变化,世界范围内出现了教育成本的迅猛上升趋势。造成教育成本上升的主要原因有以下四个方面:

第一,教育年限的延长,就学人数的增加和教育类别的扩展增加了教育成本的绝对基数。西方发达国家在进入本世纪以来尤其是第一次世界大战结束以后,都竞相采取政策措施延长义务教育年限;由于现代社会人类生活水平提高,使得人们的消费更加广泛复杂,对各种教育的要求增加;社会对人的素质的要求提高,使得接受教育是人们参与社会生活的充要条件,这势必导致就学人数的增加。而这一切都造成了教育整体成本的增加。

第二,随着当代科学技术的发展,使得教育教学设施的改善不仅必要也有可能。电化教学、现代教学设备的扩充都将导致教育成本的增加。

第三,物价上涨。由于自然的和社会的原因,各国在 50 年代以来均出现了物价上涨的趋势。由于物价的上涨使得教育成本迅速增加。

第四,教师工资的调整。为了充分调动教育系统职工的积极性,以提高教育教学质量,各国近几十年来都竭力在建立一种合理的、具有激发力的工资制度。并且就 50 年代以来的各国现实来看,教师工资都在不同程度地提高,这也必然造成教育成本的增加。

由于以上四种原因,导致教育成本急剧上升并有继续向上的势头。为克服因教育成本上升给各国政府带来的财政压力,各国政府也必须试图寻找到一些更科学更合理的教育财政管理办法。这就导致各国对教育财政研究的重视及教育财政学的产生。

4、教育经济学的产生并成熟

第二次世界大战前后,人们迫于科学技术迅速发展和由此而来的对劳动者高素质的要求,在增长经济和发展经济的直接影响下,开始重视教育在国家经济增长和发展过程中的重要作用,开始重视对教育与经济的相互关系的研究。人们在探索战后的日本等国复兴的秘密的时候,发现在其经济及社会复兴过程中,教育起到了举足轻重的作用,这又进一步加深了人们对教育与经济的相互关系的认识。为了有效地发展经济,实现经济最大限度地持续地增长,就必须发展教育。这个逻辑日益为各国政府所接受……所有这一切都促成了教育经济学的孕育、产生和成熟。教育经济学揭示了优化教育结构、发挥教育经济功能、提高教育经济效益的广阔前景和技术手段,从而也为教育财政学的产生奠定了知识基础和理论指导。

正是上述四个方面的主要原因,教育财政学得以在本世纪 60 年代产生并在 70 年代以后得到了迅速发展。

二、教育财政学的发展概况

教育财政学是一门刚刚兴起的应用性边缘学科。但它在 60 年代产生以后,便在短短 30 多年的时间内得到了迅速发展,出现了大量的教育财政研究论文和专著。从 60 年代初到 70 年代末,先后就有:莫特·保尔等著的《公立学校财政》、高尔克·瓦伦等著《学校财政的理论与实践》、加乌·罗伯特著《现代公立学校财政》、约翰·罗尔等《经济学与教育财政》、哈克·瓦特等《公立学校财政的经济性》、魏斯·阿瑟斯著《学校财政平等化诉讼》、约翰斯·罗尔和埃德加·莫非特著《经济学与教育财政——一项系统分析》、雷斯朝尔·罗伯特等著《改革学校财政》、莱温·贝兹主编《学校财政改革的未来方向》、莫非特著《经济学与教育财政——一种系统分析》、约顿·K·佛比斯等编《学校财政的未来:为一个普遍性目的服

务》、本森著,《未来十年的教育财政》、加姆斯等著《学校财政》等,此外,还发表于教育财政领域的其他专门著作,如哈特莱著《教育规划设计预算——一种系统分析》和 H. E. W 著《公立学校会计原理》等。台湾学者也相继出版了一批教育财政学著作,如林文达著《教育财政学》、盖浙生著《教育财政学》和邓运林著《教育财政学研究》等。

我国教育财政学刚刚起步,迄今尚无专著问世,就编著者所掌握的资料而言,唯在几所大学的教育经济学专业中开设了称为教育财政学专题的硕士课程。

三、教育财政学研究趋势展望

教育财政学研究,从开始至现在,只不过 30 多年历史,然而由于实践的迫切需要,它已经由无到有。很快就初具规模,形成了一套理论和方法。由现在预料其未来,必难精切,但起码我们可以乐观地说,未来的教育财政学将会继续从教育财政实践和现代科技发展中吸取丰富营养,使其臻于完善、成熟。

台湾学者提出了未来教育财政学发展的九大研究课题:^①

- 1、教科文经费三者投资比重的分配问题;
- 2、政府与民间教育投资比例分担的问题;
- 3、中央、省、县(市)三级教育发展经费分配的问题;
- 4、长期教育岁出政策亟待建立的问题;
- 5、学什费应否统筹收支成专款专用的问题;
- 6、如何解决与突破地方教育经费短绌的问题;
- 7、如何达成教育资源分配地区均等的问题;
- 8、如何辅助私立学校财务制度正常化的问题;
- 9、如何保障清寒优秀学生就学机会的问题。

^① 盖浙生:《教育财政学》,台湾东华书局民国七十五年版,第 389~393 页。

结合国际教育财政学发展的经验,立足于我国教育财政学和教育财政发展的实际,在未来很长一段时间内,我国教育财政学将需在以下两大方面作出努力。

首先,要以服务实践的思想为指导,注重我国教育发展过程中迫切需要解决的现实课题的研究。例如教育经费在国民收入和财政支出中的适当比例研究,多渠道筹措教育经费有关问题研究,教育财政的程序、方法和技术的现代化研究,有利于教育事业整体健康发展的教育财政政策与法规研究,义务教育所需经费的政策保障研究,各级各类教育的投资比例研究,提高教育整体规模效益的有效途径或措施研究,等等。

其次,要以严谨求实的科研态度为基础,加强教育财政学的自身体系建设。每个国家都有其不同的政治经济体制和教育传统,它们表现在教育财政实践中也必有差异。为此,必须立足于我国社会制度实际,加强我国教育财政学的理论研究,如我国教育财政的管理体制及发展模式研究、社会主义市场经济条件下的教育财政范畴研究、我国教育财政学的学科结构研究、研究教育财政学的方法的研究以及教育财政的理论基础研究等。

正确把握这两大方面,不仅有利于建设具有中国特色的教育财政学的学科体系,也有利于解决我国教育财政实践中亟待解决的各种重大理论及现实问题。这样,就可以有效地运用国家财政及有关经济杠杆为教育事业的持续发展及其整体规模效益的大幅度提高服务。

第三节 教育财政学的理论基础

一门学科必然有其最基础的理论出发点,这些理论是支持这门学科生存和发展的本质前提。理论基础是与方法论基础相区别的。方法论基础通常指进行学科研究的哲学思想和方法,它是最高

层次的理论范畴和指导思想。理论基础是指直接对一门学科产生深刻影响的理论观念体系。基于此,教育财政学的理论基础包括四大理论:教育计划论、教育投资论、教育消费论和教育效益论。教育财政学正是受这四种理论观念体系的影响而出现的。

一、教育计划论

教育是人类一种有目的、有意识的活动,自它一开始就在社会发展和人类自身进步中起着其它因素不能替代的作用。在现代社会中,教育的作用更为突出。百年大计,教育为本。人们把它当成了造福子孙后代的“千秋大业”。然而,办教育需要投资。如何进行最合理的投资以保证教育事业最有效地发展呢?首先就需要有计划。有了计划,人们的行为便有了依托,就可以避免教育发展和教育投资的盲目性。通过计划的制定和执行过程可以多快好省地发展教育。由此可见,教育计划在教育发展中具有重要作用。

什么是教育计划呢?所谓教育计划,是国家国民经济和社会发展规划的重要组成部分。它围绕社会劳动力的再生产,有预见地对各级各类教育的结构、规模、方向、速度进行恰当控制,从而保持教育发展与国家国民经济和社会发展之间的动态平衡。

第二次世界大战以后,教育计划的概念又有了新的发展。教育计划不仅是国民经济和社会发展规划的一个组成部分,而且已随着国际教育合作的发展而超越国界,成为整个世界发展共同关心的计划之一。在联合国教科文组织及其他国际组织的竭力倡导和精心组织下,国际间的教育合作计划有的已经实现,有的正在实施,也有的正在探讨和制定过程之中。

教育计划是制约教育发展的最重要的因素之一。它不单纯是教育理想和教育方针,而是国家和地方政府或国际组织实现教育目标和教育政策的日程,它受时间制约,并且有财政作保证。要改变过去那种“计划计划、纸上画画、墙上挂挂”的旧观念,充分利用