

杨会良 著

当代中国
教育财政发展史

论
纲



人民大学出版社

杨会良 著

当代中国 教育财政发展史 论纲

人 民 出 版 社

责任编辑:孙兴民

装帧设计:徐 晖

责任校对:方雅丽

图书在版编目(CIP)数据

当代中国教育财政发展史论纲/杨会良 著

—北京:人民出版社:2006.8

ISBN 7-01-005849-0

I. 当… II. 杨… III. 教育经费—经济史—研究—中国—现代 IV. G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 113261 号

当代中国教育财政发展史论纲

DANGDAIZHONGGUO JIAOYUCAIZHENG FAZHANSHI LUNGAN

杨会良 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

保定市北方胶印有限公司印刷 新华书店经销

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月河北第 1 次印刷

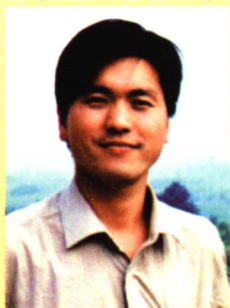
开本:850 毫米×1168 毫米 1/32

字数:300 千字 印张:11.5

ISBN 7-01-005849-0 定价:22.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539



作者简介

杨会良,男,1969年5月出生,河北省隆尧县人。经济学硕士、教育学博士,副教授、硕士生导师。现任河北大学党委办公室副主任。主要从事教育经济学、教育财政学、高等教育和世界经济的研究,先后在《教育研究》、《人大报刊复印资料》等学术刊物上发表学术论文十余篇,参与编著《和魂新思》、《国际市场学教程》、《21世纪高等教育的改革与发展》等十部著作。曾两次获河北省社会科学优秀成果奖,河北省高等教育学会科研成果一等奖,主持承担河北省社科规划项目、省教育科学“十五”规划课题以及省教育厅、河北大学繁荣哲学社会科学等多项课题。

内容提要

本书主要从经济学的视角,从历史纵深的角度,借鉴财政学的方法、理论,来评述建国后我国教育财政发展的历史进程,从总体上分析其基本规律与发展特征。着重分析我国宏观教育财政政策的演变、制度变迁的路径及特征,教育财政改革的目标、历史动因、财政理念、财政结构及状况、影响因素和改革措施等,阐释教育财政与教育发展之间的联动关系,分析教育财政的公平与效率以及向公共教育财政迈进的历史进程,从中总结出规律性的特征和经验,揭示当代教育财政发展趋势,为我国教育财政的改革与发展提供借鉴和启示,在此基础上对中国新世纪教育财政制度改革作一前瞻性的展望。

责任编辑 孙兴民
装帧设计 徐 晖

序

教育是一项具有基础性、全局性和先导性的战略性产业。教育使人成为人,教育通过人的发展而实现社会发展。它是社会发展的助推器,是促进经济、科技和社会全面进步的基本动力。同时,教育也是社会发展的均衡器,是促进社会公平、改变社会分层、建设和谐社会的重要手段。因此,对于一个人来说,对于一个国家来说,对于整个世界来说,教育都是一项战略性的投资。

新中国成立后,我国教育事业经历了恢复探索和曲折发展,特别是改革开放以来,在邓小平理论和“三个代表”重要思想的指引下,我国的教育事业走上健康快速发展的轨道,取得了举世瞩目的成就,中国已建立起了堪称世界上最大规模的教育体系。而其中,教育财政的有力支撑是一个重要原因。当前,“科教兴国”已成共识,教育成为全国上下关注的热点。我国教育发展面临重要的战略机遇期,同时矛盾和问题也日益凸显,而政府对教育投入不足的“瓶颈”效应已成为制约教育发展的突出问题。教育经费是教育事业发展的物质基础和重要条件,如何在“穷国办大教育”的现实中破解教育经费严重不足的难题,实现教育经费配置的充足、公平和有效率,教育财政发挥着相当重要的作用。

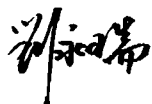
教育财政是国家财政不可分割的组成部分,它是指国家各级政府部门为提供具有公共物品性质的那部分教育服务而筹措、运

用和管理经费,保障教育系统运行和发展、合理配置教育资源、促进教育公平、效率、自由和均衡发展所进行的一系列专门性管理活动。教育事业是国家最重要的公共事业之一,国家在教育财政上的投入和运作,是教育事业的支柱,也是国家财政承担的重要职责所在。可以说,教育财政作为国家和各级政府筹措和使用教育经费、保障教育系统运行和发展、合理配置教育资源、促进教育公平、效率的社会职能,一直在教育事业发展中发挥着巨大的支柱和保障作用。本书是杨会良同志在其博士论文基础上修改完善而成的。选择这样一个课题,可以说抓住了教育发展中的一个关键问题,对于从另一个视角来审视和把握新中国教育发展的历史进程和基本规律,有着重要的理论和现实意义。

对新中国教育发展的研究文献很多,但从经济与教育关系的角度,对建国后特别是改革开放以来我国教育发展轨迹的系统研究并不多见。会良同志在大学和硕士研究生阶段学的是经济学,因此,他能较好地凭借扎实的经济理论功底,发挥自己在教育经济学、教育财政学方面的比较优势,较好地把握了研究思路和研究方法,突出了研究重点,主要从经济学的视角,从历史纵深的角度,借鉴财政学的方法、理论,来评述建国后我国教育财政发展的历史进程,从总体上分析其基本规律与发展特征。着重分析我国宏观教育财政政策的演变、制度变迁的路径及特征,教育财政改革的目标、历史动因、财政理念、财政结构及状况、影响因素和改革措施等,阐释教育财政与教育发展之间的联动关系,分析教育财政的公平与效率以及向公共教育财政迈进的历史进程,从中总结出规律性的特征和经验,揭示当代教育财政发展趋势,为我国教育财政的改革与发展提供借鉴和启示,在此基础上对中国新世纪教育财政

制度改革作一前瞻性的展望。本书观点鲜明,条理清晰,结构合理,史料丰富翔实,行文流畅,很好地运用了定性与定量相结合的分析方法,比较准确地梳理和把握了当代中国教育财政发展的历史进程和特征,对中国当代教育财政变迁的特点和动因有了一个基于实证性分析基础上的解析和评判。可以说,该课题的研究丰富了当代中国教育史研究的内涵,拓展了当代中国教育史研究的领域。

博士是一个人学历教育的最高阶段。作为会良同志的指导教师,我为他跨上这一平台感到高兴,但这仅是一个开始,人生之路更长。希望会良同志始终保持对理论学习和研究的兴趣,保持对科学研究孜孜以求的探索精神,坚持理论联系实际,学以致用,在今后的工作中取得更大的成绩。



2006年8月

(本序作者系教授、博士生导师、张家口市委书记)

目 录

绪论·····	(1)
一、问题的提出 ·····	(1)
(一)问题的提出·····	(1)
(二)选题的意义·····	(4)
1.教育与经济的关系密不可分·····	(4)
2.教育财政问题是影响教育发展的 重大理论和现实问题·····	(6)
3.有助于拓宽教育财政史研究的领域·····	(8)
二、概念的界定·····	(11)
(一)财政概念及其本质 ·····	(11)
(二)教育财政概念及其本质 ·····	(12)
1.教育服务的经济性质 ·····	(13)
2.教育财政的概念 ·····	(15)
3.教育财政的本质 ·····	(17)
(三)教育经费的统计口径 ·····	(17)
三、研究现状及文献综述·····	(19)
(一)有关教育财政理论的研究 ·····	(20)
(二)对教育财政史的研究 ·····	(22)
四、研究思路与方法·····	(25)

(一)研究的目的	(25)
(二)研究思路与方法	(26)
第一章 改革开放前计划经济体制下的国家	
教育财政(1949——1979)	(28)
一、新中国前三十年国家教育财政管理体制	
模式的选择与演变	(28)
(一)“统收统支、三级管理”的管理体制阶段	
(1950——1953)	(29)
(二)“条块结合、块块为主”的管理体制阶段	
(1954——1979)	(36)
二、教育财政经费状况与教育事业发展	(42)
(一)财政性教育经费支出的规模状况	(43)
(二)财政性教育经费支出相对规模的变化	(46)
(三)财政性教育经费支出的结构状况	(49)
三、国家教育财政体制的基本特征	(52)
(一)统收统支,高度集中	(53)
(二)直接管理,年度平衡	(54)
(三)完全指令,条块分割	(54)
(四)两条腿走路,多渠道筹资	(55)
四、小结	(57)
第二章 改革开放初期两级分权的中国教育财政	
(1980——1993)	(60)
一、教育财政体制改革的背景	(61)
(一)经济体制和财政制度变革不断深化	(61)
(二)教育事业的全面恢复与面临窘境	(64)

(三)教育经济学理论的引入和教育本质	
问题讨论的展开	(67)
(四)邓小平教育理论指导地位的确立	(68)
二、转型中的基础教育财政分权化改革	(72)
(一)基础教育财政“分级管理、以乡为主”体制的形成	(73)
(二)基础教育财政制度运行机制的特征	(83)
(三)基础教育财政体制变迁的原因	(92)
三、高等教育财政分权体制改革	(93)
(一)高等教育财政体制改革的背景	(94)
(二)高等教育政府间财政分权体制的形成	(96)
(三)高等教育经费分配方式改革	(100)
(四)高等教育微观财政管理改革	(103)
(五)高等教育的成本成本分担和	
成本补偿制度的建立	(105)
(六)多渠道筹措高等教育经费机制的初步确立	(107)
(七)高等教育科研经费投入与管理改革	(108)
(八)高等教育财政制度变迁的特征	(110)
四、教育财政支出状况	(112)
(一)教育支出的绝对规模大幅增长,	
相对规模长期偏低	(113)
(二)教育投入结构不尽合理	(118)
(三)教育经费来源逐步形成由单一到多	
渠道筹措的新格局	(123)
(四)教育财政分权化改革收效显著,经费分配和	
使用仍明显脱节	(125)

五、小结	(126)
第三章 新时期中国特色的公共教育财政	
(1993——至今)	(129)
一、公共教育财政体制框架的确立	(130)
(一)构建公共教育财政体制的背景	(130)
(二)以立法形式规定国家、地方政府对教育的投入	(137)
(三)多渠道筹措教育经费新体制的确立和完善	(141)
(四)教育财政的法制和制度建设初步形成体系	(145)
二、构建中国特色的义务教育财政体制的探索	(149)
(一)财税改革对义务教育财政体制的挑战	(150)
(二)“以县为主”义务教育财政体制的确立	(160)
(三)义务教育财政转移支付制度的建立	(164)
(四)中央对农村义务教育财政的专项支持	(176)
(五)义务教育财政制度变迁的特征	(184)
三、“政府拨款为主、多渠道筹措”高教财政体制的形成	(186)
(一)“两级管理、以省为主、条块结合”的办学和管理体制改革	(186)
(二)高等教育财政体制改革的深化与完善	(192)
(三)高校后勤社会化改革不断深入	(197)
(四)民办高等教育的发展与其收费制度建立	(199)
(五)高等教育专项经费项目管理	(202)
(六)高等教育财政改革的主要特征	(207)
四、教育财政支出成效	(211)
(一)“两基”工作取得历史性成就	(212)

(二)高校扩招和高等教育大众化·····	(213)
(三)公共教育财政体制初步形成·····	(215)
(四)教育机会不均等加剧·····	(216)
五、中外教育财政的国际比较·····	(224)
(一)各国教育财政改革的背景和教育财政	
改革的共同特点·····	(224)
(二)基础教育财政的国际比较·····	(228)
(三)高等教育财政的国际比较·····	(237)
六、小结·····	(246)
第四章 学费制度和学生资助制度改革·····	(247)
一、高等教育学费制度和学生资助制度的变迁·····	(248)
(一)改革开放前学生资助制度的形成与调整时期·····	(248)
(二)免费教育到收费教育的过渡时期·····	(252)
(三)收费标准属地化时期·····	(255)
(四)高等教育学费制度和学生资助	
制度变迁的特征·····	(259)
二、高等教育收费和学生资助的理论基础·····	(261)
(一)学费的概念·····	(262)
(二)高等教育是一种准公共产品·····	(263)
(三)教育成本分担理论·····	(264)
三、高等教育学费制度和学生资助制度的国际比较·····	(269)
(一)国外高等教育学费与资助政策·····	(270)
(二)我国高校学费制度和学生资助的现状·····	(277)
(三)高等教育成本分担的国际经验启示及	
我国应采取对策的政策建议·····	(285)

四、高等教育收费与教育公平分析	(293)
(一)教育公平的内涵	(293)
(二)高等教育收费对教育公平的影响	(294)
五、小结	(298)
第五章 中国教育财政改革与发展的历史	
经验、启示与对策	(299)
一、中国教育财政改革与发展的成绩和存在的问题	(299)
(一)我国教育财政改革与发展取得的成绩	(300)
(二)存在的问题	(310)
二、改革开放以来中国教育财政发展的	
特点和基本经验	(318)
(一)中国教育发展财政发展的特点	(318)
(二)中国教育财政制度变迁的特征	(324)
(三)中国教育财政改革与发展的基本经验	(326)
三、中国教育财政改革的目标和对策	(329)
(一)转变国家财政职能,构建公共财政体制框架	(329)
(二)公共教育财政制度的理论框架	(332)
(三)努力构建中国特色的公共教育财政体制	(335)
(四)加强教育财政理论研究	(347)
参考文献	(349)
后记	(357)

绪 论

一、问题的提出

(一)问题的提出

自有人类以来,教育便是人类社会的一种重要的共同需求。个人利用教育来发展潜在能力,促进自我实现及对生活的适应;社会则利用教育来传递知识和发扬传统,促进社会的发展与进步。当今时代,社会日益进步,经济飞速发展,人们都希望受到充分的教育以适应时代的需要。21 世纪伊始,人类正面临着政治、经济、文化等种种挑战,教育虽然并不是打开实现人类理想之门的“万能钥匙”,但它却是使人类朝着和平、自由和社会正义迈进的必经之路,是更和谐、更可靠的人类发展的一种主要手段,是我们迎接挑战、赢得胜利,取得可持续发展的有效途径。因此,谁拥有教育,特别是高质量的教育,谁就能拥有未来。

20 世纪是中国由传统走向现代的世纪,也是中国现代教育建立、生长和发展的世纪。20 世纪以来,现代教育历经数次转型嬗变,筚路蓝缕、薪火相传。新中国成立后,特别是改革开放以来,在邓小平理论和“三个代表”重要思想的指引下,我国的教育走上健康快速发展的轨道,取得了举世瞩目的成就。目前,中国建立起了堪称世界上最大规模的教育体系——3.2 亿在校学生和 1 570 万教职工,教育人口占总人口的比重达 26.6%。2000 年,中国基本扫除青壮年文盲,在 9 个人口大国(孟加拉、巴基斯坦、印度、印度尼西亚、中国、巴西、墨西哥、埃及和尼日利亚)中,是第一个、也是

惟一普及九年义务教育的国家。^① 2003 年全国各类高等教育规模达到 1 900 万人,已使我国高校在学人数的规模居于世界首位。^② 同时,也必须看到,我国教育发展水平仍然较低,形成了“穷国办大教育”的艰难局面,主要表现在“一大”、“二穷”、“三重”:教育的基本规模大;用占世界教育经费 1% 的份额支撑着世界上规模最大的教育;教育系统的负担沉重,用十分有限的经费,担负着 1 570 余万教职员工的生存。特别是在教育管理体制、教育结构、教育投入、教育思想和教育质量等方面,还远不能适应社会主义现代化建设的需要。现代教育的发展,是社会现代化的一个有机部分,是一个国家经济社会发展的基础。在经济全球化的今天,国家的综合实力和国际竞争力越来越取决于教育的发展和人才素质的提高,发展教育是促进经济发展和社会进步的基本方法之一,21 世纪中国现代化经济大厦必须建立在科技先进、教育发达的基础之上。因此,科教兴国必先国兴科教,国兴科教必须先兴教育,这是历史和现实摆在中国人面前的一项十分重要而迫切的战略任务。正如美国思想家加尔布雷斯所言:“在当今世界上,没有任何一国受过良好教育的人民是贫穷的,也没有任何一国愚昧无知的人民是不贫穷的。在民智开启的地方,经济发展自然水到渠成”;“一个国家的前途,不取决于它的公共设施之华丽,而在于它的公民的文明素养,即在于人们所受的教育、人们的学识、开明和品格的高下。这才是利害攸关的力量所在。”^③

新中国成立后,特别是改革开放以来,我国政府在致力于发展经济的同时,也十分重视教育事业的发展,确立了“科教兴国”战

① 《从人口大国迈向人力资源强国》,高等教育出版社,2003 年 2 月版,第 533-535 页。

② 国家教育发展研究中心编著:《2004 年中国教育绿皮书》,教育科学出版社,2004 年 12 月版,第 52 页。

③ [美]加尔布雷斯:《好社会:人道的记事本》,译林出版社,1999 年。

略。党的十六大报告明确指出：“教育是发展科学技术和培养人才的基础，在现代化建设中具有先导性全局性作用，必须摆在优先发展的战略地位。”“科教兴国、教育为本”已经成为家喻户晓的大政方针。教育要发展，教育投入是前提和保障。建国后特别是改革开放以来，我国教育财政体制发生了深刻的变化，由计划经济体制下中央高度集权的国家教育财政体制，逐步形成了以政府财政拨款为主、多元化多渠道筹措教育经费的新体制，并向构建公共教育财政体制迈进；教育投入大幅度增长，全国教育投入总量不断增加，从1952年的11.62亿元增长为2001年4 637.66亿元，增长399.1倍；财政性教育经费从11.62亿元增长为3 057.01亿元，增长263.1倍。全国教育总经费占GDP的比例不断提高，由1952年的1.71%提高到2001年的4.83%；财政性教育经费占GDP的比例达到3.19%。^①可以说，经过半个多世纪的努力，我国在教育经费投入、教育经费筹措体制以及改进经费管理等方面，均取得了前所未有的巨大成就。但是，我们必须清醒地看到，在教育财政方面还存在着不少困难和问题，突出的有：一是政府对教育投入不足，教育的战略地位仍有待落实。政府对教育投入充足不是指财政拨款提供的教育服务完全能满足居民的教育需求，这种充足到目前为止没有一个国家的政府能做到。政府对教育投入是否充足可以从两个方面来判断：一方面，财政拨款能否基本保证与其经济发展水平相称或政府自己制定的教育目标的实现，另一方面，与经济发展水平相近的国家或地区比较，财政支出的教育经费是否偏低。建国后尤其是改革开放以来，财政性教育经费的绝对规模一直在扩张，但财政性教育经费绝对规模的扩大并没有消除教育的“瓶颈”效应。切实落实教育优先发展的战略地位与实际教育经费

^① 《从人口大国迈向人力资源强国》，高等教育出版社，2003年2月版，第560-563页。