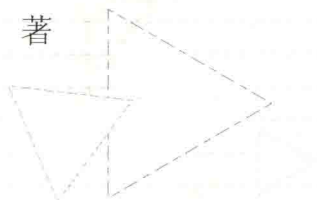


现代教育财政管理

XIAN DAI JIAO YU

CAI ZHENG GUAN LI

杨也坤 田秀梅 著



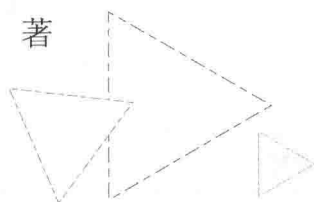
光明日报出版社

现代教育财政管理

XIAN DAI JIAO YU

CAI ZHENG GUAN LI

杨也坤 田秀梅 著



光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代教育财政管理 / 杨也坤, 田秀梅著. —北京: 光明日报出版社, 2013.3

ISBN 978-7-5112-4193-1

I. ①现… II. ①杨… ②田… III. ①教育财政-财政管理-研究 IV. ①G467

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 060560 号

现代教育财政管理

著 者: 杨也坤 田秀梅

终 审 人: 孙献涛 (社科)

责任印制: 曹 净

责任编辑: 曹 杨 刘景峰

封面设计: 力扬文化 028-86965201

责任校对: 傅泉泽

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078258 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn caoyang@gmw.cn

法律顾问: 北京市洪范广住律师事务所徐波律师

印 刷: 成都蓉军广告印务有限公司

装 订: 成都蓉军广告印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系调换

开 本: 880×1230 毫米 1/32

字 数: 260 千字

印 张: 11

版 次: 2013 年 7 月第 1 版

印 次: 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-4193-1

定 价: 30.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

概 论

- 第一章 现代教育与教育财政 (2)
- 第二章 教育财政管理的任务和作用 (16)
- 第三章 现代教育财政管理思想的成因和研究方法 ... (22)

第一篇 教育财政资金的筹集

- 第一章 现代教育与国民经济 (38)
- 第二章 教育财政资源结构 (56)
- 第三章 教育财政资金的筹措形式 (71)
- 第四章 教育财政资金的筹措原则 (88)
- 第五章 教育财政预决算制度与教育财政体制改革 ... (100)

第二篇 教育财政资金分配

- 第一章 教育财政支出构成和形式 (126)
- 第二章 教育财政分配支出的原则和任务 (136)
- 第三章 教育事业经常费支出 (146)
- 第四章 教育基本建设投资支出 (163)
- 第五章 教育其他资金的支出 (177)

第三篇 教育财政资金管理

- 第一章 教育事业经常费管理 (194)

X 现代教育财政管理

Xiandai Jiaoyu Caizheng Guanli

第二章	教育基本建设投资管理	(219)
第三章	专项资金管理	(238)
第四章	固定资产管理	(251)
第五章	校舍维修管理	(276)
第六章	勤工俭学财务管理	(292)
第七章	教育经费的核算与效益考核	(312)
参考文献		(324)

概 论

第一章 现代教育与教育财政

第一节 现代教育的概念

一般定义认为：教育是教育者以人类社会所积累的知识经验授予教育者，使之为受教育者个人精神财富这样一种社会化过程。但是由于不同时代人类的生产活动和其他实践活动的范围和性质不同，所使用的劳动工具、所凭借的知识、所积累的经验不同，要求教育传授的内容不同，社会化为个人精神财富的内容不同，教育的性质也就不同。

现代社会生产和现代科学技术的发展，对教育提出了更高的要求。教育日益引起人们的重视。在我国，教育肩负着培养各种专门人才和劳动后备力量的任务，它对社会的进步和发展，显示着比任何历史时期更广泛和重要的作用。教育要面向现代化、面向世界、面向未来，“三个面向”就是现代教育的本质表现。

从教育发展的历史来看，教育作为一种培养人的社会活动，在一切社会生产活动中一直起着重要的作用。因此总体上讲，教育可以分为：前古代教育（原始社会教育），古代教育（奴隶社会的教育和封建社会的教育）和现代教育（资本主义教育和社会主义的教育）。（似乎还有一个未来教育）。现代教



育就是教育能与现代社会的生产科学技术发展的水平和同一时代不同社会的经济、政治制度相适应的概念。它包涵与之相随的全部教育观念形态和特征,包涵现代教育需要提倡和应用的教育思想、制度、管理体系、内容、方式、方法等等。现代教育的观念是基于传统教育相对而言的,但是现代教育具有其发展的崭新的内容,现代教育与传统教育相比有着截然不同的特点。

1. 能够顺应现代社会生产和科学技术发展的需要,并不断地汲取现代社会生产和科学技术发展的新成果、新知识来完善自身。

2. 在一个国家或一个地区内首先实现普及教育,逐步提高普及教育的程度,并赖以提高民族素质、国家素质和社会素质。

3. 逐渐用现代化教学手段取代诸如班级授课制等传统的教育模式。

4. 教学内容、方式、理论现代化。

5. 全部教育活动的管理现代化。

其次,现代教育与传统教育相比还存在着明显的不同点:

1. 在教育目的上,现代教育要使社会各阶段、各阶层成员的子女们成为适应现代生产和现代社会生活需要的个人。

2. 在对教育对象的要求上,现代教育要求教育者必须是接受过专门职业训练并掌握比较丰富科学文化知识和技术的教师,受教育者需是扩大到社会各阶级、阶层成员的子女,并使这种要求逐渐成为一种带上法律色彩的自觉的必需。

3. 在对教育内容上,现代教育是与现代生产、科学、社会生活适应的科学文化知识和社会意识。

4. 在教学组织形式上,班级教育制度、学校管理制度已发生变化,随着现代教育的发展使之更加多样化、分散化、个别化、组织更加严密。

5. 在教学方法上, 现代教育有一整套比较科学和完整的教育、教学方法和体系。

6. 在学制上, 现代教育也具有更完整的学制系统。

此外, 从发展的趋势看, 现代教育在教育制度、体制、内容、方法等方面也已相对发生了一些变化, 这主要是:

1. 教育的概念从狭义向广义发展, 尤其是与广义教育概念相联系的新边缘学科不断出现, 教育研究领域日益扩展, 从微观到宏观, 或两相结合。

2. 教育问题与社会问题相互交叉出现, 例如片面追求升学率、人口与教育、学历社会、青少年犯罪等等问题不可避免地陆续提到教育日程上来。

3. 教育决策规划和教育科学研究的逐步一致化。现代教育和其决策、规划都要求以现代教育科学研究为基础, 要求在决策与规划的过程中, 重视对影响着教育发展的各种复杂因素进一步进行研究, 尤其应着重研究直接影响教育发展的社会、经济、文化背景, 预测教育发展的前景, 研究教育决策和规划的社会后果。

4. 教育研究方法的科学化。在继续秉承传统的教育研究方法的同时, 探索新的研究方法, 强调对教育现实的调查研究, 并建立相应的数学模型, 把定性研究与定量研究结合起来。

5. 重视开展和加强国际间的教育比较研究; 考虑教育结构、制度的普遍改革, 教育渠道从单项向多项发展; 教育效果测量的科学化; 教育管理的科学化等。

第二节 现代教育财政含义

在一个国家内, 国民经济的各个部门, 企事业单位和个人



都同这个国家的收支活动有关。而这个国家的收支活动，即通过一定形式从各方面集中起来一部分货币收入又用到社会经济生活的各个方面去，这是一种分配过程中发生的经济连续，就是这个国家的财政。所谓财政就是以国家为主体进行的这种分配，即国家的分配。

教育财政作为整个国家财政的一部分，是以学校为主体进行的分配，换言之，教育财政是主要研究教育投资比例及教育工作规律的一门新兴应用学科。而教育财政管理则是对教育财政活动的组织、指导、控制、分析和监督过程的系统研究。它既是教育工作的一个方面，也是国家财政工作不可分割的一个重要组成部分。同时教育财政管理又是教育管理学的一个分支，其内容主要包括建立、健全财政管理的机构和规章制度，编制财政计划，按规定的来源取得资金，并按规定的用途加以使用，正确地进行资金的调拨和结算，反映分析财政计划的执行情况，检查财政纪律的执行情况等。随之而产生的教育财政管理学就是教育财政运用现代化的手段和方法进行的管理活动，以及其内在经济规律，即教育资金筹措，教育资金分配和使用的管理理论的科学总结。

一、现代教育财政管理可能产生的新问题和新概念

随着近代科学知识的分化和综合，新兴学科和边缘学科的不断出现，以及现代社会对教育提出的各种复杂的要求，教育科学本身也在不断地发生变化。第二次世界大战以后近四十年来，教育科学体系通过自身的分化和综合，除原有的许多基础研究领域继续向深度和广度发展外，已开拓了不少新兴边缘教育学科，形成了一个不断发展的多科性综合体系。这亦是当今世界范围内教育科学发展的一个显著特点。

就教育管理学而言，其发展也不过三四百年的历史，而且经过了一个断续研究的过程。为了能得到一个完整的概念，我

们还可以把教育管理学科极其缓慢的成长过程分为三个时期来加以讨论。

第一个时期：即萌芽状态。这一时期实际上只是积累了一些管理方面的经验，散见于古代和近代的思想家和教育家的著作中。譬如中国古代的教育专著《学记》，十七世纪教育家 J. A. 夸美纽斯的《大教学记》，法国启蒙思想家、教育思想家狄德罗的《俄罗斯大学计划》等均有论述，但没有形成系统的管理理论，成为独立的教育学科。

第二个时期：即形成状态。这一时期初步形成比较完整的教育行政制度。19 世纪末，由于生产的发展，促进了各国对国民教育的重视，也促进了教育行政管理制度的形成。德国著名学者 L. V. 施太因于 1884 年发表《管理学》七卷本名著，论述了基本理论，认为当时社会不平等自由乃是因为无产者只有劳动力，所以得不到物质财富和精神财富。而精神财富是获得物质财富的重要条件，没有物质财富的从属阶级可以通过获得精神财富的途径，以求得解放。施太因以他广泛的社会实践活动和理论名著被人们誉为“现代管理学和教育管理理论的创始人”。在我国，它是从师范教育制度产生之后才开始设置的一门课程开始的。那时，主要是学习欧美及日本的一些教育管理理论。1904 年，张白熙等人始在起草的《奏定学堂章程》中，规定师范学堂开设“学校管理法”、“教育法令”这两门教育管理课程，后来演变成为“教育行政”一个学科。之后，到本世纪 30 至 40 年代，才出版了社佐周著的《教育与学校行政管理》，夏承枫著的《现代教育行政》和罗延光著的《教育行政》等专著。建国初期，一些学者曾翻译介绍了原苏联的教育管理专著。如弗尔柯夫斯基马雪夫著的《学校管理》、别洛夫斯基的《学校工作的领导》，等等。但其作为一门课程，在 50 年代后期就已逐渐停开了；作为一门独立学科的研究，也陷入了停滞和半停滞状态。



第三个时期：即成长状态。这一时期教育管理科学得到了迅猛的发展。20世纪50年代以来，随着当代企业管理理论的发展，特别是本世纪六七十年代，如同其他学科一样迅速发展。据60年代初统计，美国开设管理专业，含教育管理专业的大学约为600所，学习管理专业的本科生达700000人，研究生达100000人之众，这些专业的学生毕业后很受社会的欢迎。这就说明当时管理理论的发展和美国社会对管理专业的重视。在我国，当前人们对管理科学的地位和作用逐渐有了新的认识。进入本世纪80年代以来，其研究专著和教材相继问世，其研究组织和活动也蓬勃发展。1983年和1984年先后成立了全国教育管理研究学会和全国高等教育管理研究会，对推动我国教育管理学的研究，起到了重要地促进作用。随着人们对教育管理工作规律认识的深化，也逐渐出现了许多教育管理学的分支学科。现在已形成和正在形成的分支学科主要有：“教育行政学”和“学校管理学”。其中“教育行政学”包括：“普通教育行政学”、“高等教育行政学”、“职业教育行政学”、“特殊学校管理学”等，各门教育科学和现代科学如教育学、管理学、行政学、社会学、心理学、经济学等都从不同方面为它提供了一定的理论基础。在国外，目前比较有影响的教育管理理论有角色理论、过程理论、系统理论、素质理论等。在我国，教育管理学科的研究，正以辩论唯物主义与历史唯物主义理论为指导，运用理论联系实际的方法进行。

但是，前述世界范围内，教育管理学的研究，仅是以教育行政学和学校管理学入手来完成其自我完整体系的理论研究的，因此还很不完善。随着当代各种大众传播手段在教学过程中的广泛应用，系统工程学、近代控制论、信息论以及耗散结构理论、协同论、突变论等理论日益受到教育学者们的重视。用于教育研究工作中去的结果，产生了新兴的边缘学科，诸如教育经济学、教育统计学、教育工艺学等，教育财政管理的概

念，也是在这样的一个基础之上应运而生。由于其研究贯穿于整个教育活动过程之中，财政活动的规律性东西，正如人们生活在经济社会就必须研究经济一样，对于在以培养人为目的教育内部和外部教育财政活动管理的理论研究，已不是单纯的管理学的问题，而是已经泛涵盖政治学、经济学、财政学等多种学科的跨学科的一门新兴应用科学。

二、教育财政管理的研究趋向

在现代教育这个涵义的前提之下，教育财政管理的研究趋向应与整个教育管理学科研究的趋向基本保持一致。因此，根据现代教育管理学科的研究水平和研究成果，当前，教育财政管理的研究趋向可能是经历两个阶段的准备与发展，逐步走向成熟。

第一阶段（准备阶段）。和其他理论学科一样，教育财政管理最初的研究，可能是教育管理理论和教育经济理论等学科理论的延伸和交叉，但其最终的研究则是完成财政对教育干预的探索性理论的建立。因此这一阶段的研究动向主要是：

1. 根据社会科学和自然科学的研究成果和最新观点，修正和开创教育财政管理理论。
2. 运用其他学科的研究成果，进行跨学科的研究与探索。
3. 运用教育财政管理理论进行超国界的比较和系统分析，以开展对各国教育投资政策和教育程序的研究。

第二阶段（发展阶段）。教育财政管理理论的建立及其理论的实践，自始至终将围绕“教育——经济”和“经济——教育”这一命题来完成。

1. 教育财政立法程度的研究。
2. 教育财政如何干预和刺激教育发展之去向等诸问题的研究。



第三节 现代教育与教育财政的关系

终身教育作为现代教育发展过程中一个重要的教育思潮，猛烈冲击了传统教育观念。“无学校的社会”、“无墙学校”、“无墙大学”以及自学或自修，学生应成为自我教育中心等教育思想，也已渐次盛行。由此，在管理方面，特别是在管理理论研究方面面临着一个十分严峻的挑战，即：现代教育的实践已远远超过了这些理论的东西，现代教育管理学如何适应现代发展的需要，不能停留在对传统教育管理的研究，必须加强对新兴学科的研究，依靠现代教育财政管理学等边缘学科来完成自己的第四个发展时期（成熟期）。所以现代教育财政管理也是伴随现代教育的产生而产生，发展而发展。反之，现代教育必须依赖现代教育财政管理学诸多新兴学科的研究成果，使自己武装得更具有“现代化”，更能适应现代社会和科学技术发展的速度。

一、现代教育财政的性质等诸问题

人类社会的运动和发展过程是社会产生的运动和发展过程。在这里战争和社会变革曾是社会生产运动中的阶梯，通过这些阶梯，社会生产向着无限高处不断发展。但是，社会生产按其特征可以分为两种相互联结的形态。即：物质形态的生产和精神形态的生产，而且这两类产品的作用和表现形式以及生产方式显然很不相同。历史上，以蒸汽机为标志的产业革命，曾促进了社会生产的迅速发展，创造了巨大的物质财富和精神财富，物质文明和精神文明方面都达到了前所未有的水平。大机器工业革命的发展终于把一个长期以来为人们所忽视的问题，推到了与社会生产首要的问题。这个问题就是教育。教育

是人的劳动能力的再生产，是科学变为直接生产力的桥梁，是人类创造物质文明的前提。如果从教育与社会生产的关系方面来考察，它经历了“密切结合—完全脱离—密切相关”这样一个回归过程。因此，到了现代，由于教育在培养社会生产动力方面所起的决定性作用，就使得教育成为“社会生产机体”的一个重要组成部分，教育投资成为一种生产建设性投资。

基于这种观点，早在产业革命初期，英国古典政治经济学家亚当·斯密就已经探讨了类似人力资本理论和教育经济学理论的有关问题提出了著名的“人力资本”（Human Capital）理论，在他的《国民财富的性质和原因的研究》一书中，从劳动价值论出发，认为财富是人的一般劳动的产物，这比重农去文者认为农业劳动才能创造财富，比重商去文者认为唯有货币才有财富都大大进了一步。

马克思说：在资本主义条件下，“工人支出在教育上的东西是微不足道的；凡是工人有这种支出的时候，这种支出都是生产的，因为教育会生产劳动能力”。所谓人的劳动能力，一般是指人同自然作斗争的能力，主要是“人”的体力和智力。马克思认为：“我们把劳动力或劳动能力，理解为人的身体，即活的人体中存在的，每当人生产某种使用价值时就运用的体力和智力的总和”。这是一条普通原理。教育可以发展人的劳动能力，开发人的智力，而且是一种潜在的生产力。在整个社会生产过程中，这种潜在的生产力就会变成现实的，直接的生产力。正是在这个意义上，我们说教育是生产力。社会为生产劳动能力而支出的费用是建设性的生产投资，因此，把教育支出看作是非生产性支出是消费性投资的概念，是不符合近代和现代生产实际的，当然，也是不科学的。马克思还说过：在资本主义制度下，“整个商品世界分为两大部分：第一，劳动能力；第二，不同于劳动能力本身的商品。有一些服务是训



练、保持劳动能力，使劳动能力改变形态等等，总之，是使劳动能力具有专门性，或者仅仅使劳动能力保持下去的，例如学校老师的服务……这些服务加入劳动能力的生产费用或再生产费用”，这就是说，教育费用为训练保持劳动能力，或使劳动能力改变形态，使之适应新的生产需要的必要费用，所不同的是，在资本主义制度下，劳动能力亦是一种商品而已。

马克思还说：“要改变一般人的本性，使它获得一定劳动部门的技能和技巧，成为发达的专门的劳动力，就要有一定的教育或训练，而这就得花费或多或少的商品等价物。劳动的教育费随着劳动力性质的复杂程度而不同”，这段论述至少说明了以下三个方面的问题：一是教育是改变人的一般本性，发展人的劳动能力，使之成为发达的专门的劳动力的必要条件；二是教育费用是一种生产人的劳动能力的必要的生产性费用；三是教育费用的多少，直接影响着和决定着劳动能力发展的程度。实际上，教育在当代已经成为一个独立的产业。与生产制造业，即直接物质生产部门相比，只是这个产业部门是基础性的，它应当去在生产制造业的前面，否则，就会出现拖生产制造业的后腿，影响生产制造业发展的现象。这一点，已经为近百年，特别是近 30 多年来的文明史充分地证明了。对于现代文明来说，科学技术是关键，教育是基础，这是普遍规律。

目前，在我国，一般都把教育部门作为非物质生产部门，不创收国民收入。而在财政学界，通常则把教育投资视为生产性投资，表现在教育基本建设投资列为非生产性基本建设支出，教育事业费列为社会消费性支出。

可见，现代教育财政所研究与现代社会大生产和现代科学技术密切联系的现代教育和与它相匹配的教育费用等问题。但是在确定其性质上还会有相当时间的争论，以至使我们不得不在一直惊呼重视智力资源。

二、教育投资的二重性

教育投资并非随着教育的产生而产生，而只有当教育成为统治阶级的奴婢的时候，教育投资才开始产生。这种后生的教育投资与先生的教育的概念是截然不同的，而且教育投资从一开始就备受到教育的鄙视。只有当社会生产和科学技术的发展刺激了教育的发展，促使毕恭毕敬的教育走出塾学的时候，教育投资才备受青睐，教育投资渐次露出自己的真正的面孔来。

但是除了这种具体性的投资之外，不管处在怎样一种形态的教育，还存在着一种潜在投资，即实际投资，我们称之为抽象投资。因此，无论从理论上或实践上来讲，教育投资都存在和具有抽象和具体的二重性，即：抽象投资和具体投资。

抽象投资：所谓抽象投资就是教育与社会生产合二为一。在这里，教育的概念当然指泛义上的概念。作为以社会“人”为因子出现的教育活动所掩盖下，教育投资的活动，就是抽象意义上的投资。这种意义上的投资又可分为两种情况来说明。(1) 在生产力极为低下，没有阶级存在的原始社会里，生产劳动与教育活动是合二为一的，还不存在学校、教育之类的概念，当然更没有教育投资这样的概念。但事实上，在人类社会第一次大分工——游牧部落从其余的野蛮人群众中分离出来，这时生产力才发展到“可以经常提供超出自身消费的若干余额”。当铁器的出现，发生了人类社会第二次大分工——手工业从农业中分离出来，这时人们不再只是直接为自身的消费而生产，还出现了直接以交换为目的的生产，即商品生产。于是“整个民族制度就转化为自己的对生物；它从一个自由处理自己事物的部落组织变为掠夺和压迫邻人的组织，而它的各机关也相应的从人民意志的工具转变为旨在反对自己人民的一个独立的统治和压迫机关了”。国家产生了，“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现”，因此，历史上最早的教育形式“私