

齐与管理丛书



*Zhongguo Jiaoyu Caizheng Zhengce Yanjiu*

# 中国教育财政政策研究

陈晓宇 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京大学教育经济与管理丛书

# 中国教育财政政策研究

陈晓宇 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

中国教育财政政策研究/陈晓宇著. —北京:北京大学出版社,2012.3  
(北京大学教育经济与管理丛书)

ISBN 978-7-301-20444-3

I. ①中… II. ①陈… III. ①教育财政—财政政策—研究—中国  
IV. ①G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 055120 号

书 名: 中国教育财政政策研究

著作责任者: 陈晓宇 著

丛 书 主 持: 李淑方

责 任 编 辑: 刘 军

标 准 书 号: ISBN 978-7-301-20444-3/G · 3386

出 版 发 行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 站: <http://www.jycb.org> <http://www.pup.cn>

电 子 信 箱: [zyl@pup.pku.edu.cn](mailto:zyl@pup.pku.edu.cn)

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62767346

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市博文印刷厂

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 15.25 印张 250 千字

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 40.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: (010)62752024 电子信箱: [fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

# 序

2008年起席卷全球的金融危机先后给了我们两个教训：首先，在缺乏监管的放任市场中，贪婪的经济大鳄们会设计利用人们的有限理性，导致金融风险倍增，强烈放大了经济波动，这是政府缺位带来的恶果；而随后欧洲国家纷纷面临的主权债务危机又从另一个角度说明，合理的政府公共服务在经济中存在一定的规模限度，靠经济景气时相对快速的增长来维持的低效率大政府经受不了经济波动的考验，过度政府行为同样会导致不良后果。

我国改革开放政策实施三十余年来，生产力得到了极大解放，从根本上激发了经济发展的活力，使中华民族走上了通往繁荣强盛的伟大复兴之路。然而，应当看到，我国经济发展中仍然存在着不平衡、不协调、不可持续的因素，转变经济增长方式的任务十分迫切。我们距离成熟健全的社会主义市场经济的目标尚有很大距离，改革的任务仍然十分艰巨。在经济生活中很多重要资源的配置和很多关键行业的运行还没有真正实现市场化，政府宏观调控经济的能力和水平尚不能完全适应现代化经济发展的要求，经济运行中指令计划和权力垄断的制度惯性在许多领域仍然或多或少地阻碍着改革和创新。我国的社会生产力还有待进一步解放，经济效率需要进一步提高。因此，吸取金融危机带给我们的教训，我们不应该走回头路，而是必须更加坚定地坚持中国特色社会主义市场经济的改革方向不动摇。现阶段尤其需要深入研究和把握市场经济运行规律，重视和尊重市场经济的客观

规律,真正让市场机制在资源配置中起到基础性作用。政府要进一步转变职能,提高宏观调控能力和水平,完善社会公共服务体系,把政府应尽的责任切实担当起来。

改革开放的三十多年,也是我国教育事业大发展的三十多年,在此期间我国教育实现了两个历史性的跨越:普及了九年义务教育,实现了高等教育大众化,国家和人民都从教育事业取得的辉煌成就中获得了巨大利益。教育投入的增加和教育财政体制的改革努力是保证教育事业大发展的必要条件。首先,我国确定了财政性教育投入占 GDP4%这一具有划时代意义的政策目标,并逐步付诸实现。不断增加的国家财政性教育经费实实在在地支持了教育规模的扩张和水平的提高,教育经费紧张状况逐步得到缓解。其次,普及了九年制免费义务教育。从义务教育目标的设定,到把义务教育明确纳入国家财政保障范围,这期间经过了漫长而艰苦的过程,各级政府做出了巨大努力。新的《义务教育法》规定了政府在义务教育中的财政责任,真正完成了“人民教育人民办”到“义务教育政府办”的转变。第三,经过多年的改革探索,我国逐渐勾画出了在中国国情下不同层级政府之间承担教育财政责任的模式:基础教育从地方政府办学为主,分级办学、分级管理,到中央和地方分项目、按比例分担,省级政府统筹落实、管理以县为主的机制;高等教育从条块分割到中央和省两级办学,又逐步形成以省级政府办学为主的新格局。逐渐理性化、科学化的政府教育财政的承担机制有利于调动各级政府的积极性,促进教育财政的充足性和公平性。第四,为了解决教育经费供给与需求之间的矛盾,我国逐步在非义务教育阶段建立起多渠道筹措教育经费的体制,实现了非义务教育成本个人分担制度,受教育者个人和家庭为其所受的教育支付了一定的成本,一方面增加了相应的教育经费供给,使得短期内实现高等教育大众化成为可能,同时高等教育的跨越式扩张也并没有以挤占义务教育的公共经费份额为代价。第五,逐步认识到了义务教育资源配置均衡化的重要性,确定了教育公平和机会均等的政策方向,明确了政府在教育公平中的责任。政府部门已着手制定并实施教育资源向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜,加快缩小区域教育发展差距的政策措施。

由于教育中包含的重大公共利益,为教育发展筹措经费,是世界各国政府的重要责任之一。过去几十年我国教育改革和发展的经验说明,教育的健康发展离不开政府投资这一主渠道,只有在公共财政的充分重视和有力支持下,教育才能够在保证质量的前提下扩张规模,满足更多人的教育需求。在当前情况下,如何进一步设法满足人民群众日益提高的对

教育规模和质量、公平与效率的需求,将是政府和教育工作者长期面临的问题。展望未来,我国教育财政需要解决的问题包括:1. 教育经费保障水平仍需不断提高。在后 4% 时代,随着教育规模的继续扩张以及对教育质量要求的提高,教育经费需求总量及占 GDP 的比重仍将继续上升,确保教育经费充足仍将是教育系统面临的长期问题。2. 教育公平和机会均等状况的改善需要付出更多努力。在当前的社会经济状况及教育财政管理体制下,教育的城乡差距、地区差距巨大,另外保障低收入家庭特别是进城务工人员子女的教育机会和教育质量,已越来越成为社会关注的焦点问题。教育公平问题的解决不能依靠市场,而是政府不可推卸的责任。3. 大众化高等教育中提高教育质量的经费保证与建设世界一流大学的经费管理体制成为高等教育财政面临的主要问题。目前我国拥有全世界最大的高等教育系统,在大众化高等教育阶段,培养拔尖创新人才的精英型高等教育仍然是提高国家核心竞争力所必需的。高等教育机构的角色功能分化和多样性成为大众化高等教育时代的一个突出特点。当前大众化高等教育存在提高质量的经费需求,而研究型大学则需要创新经费管理模式,以促进教学科研效率和质量的提高。4. 公共财政对民办教育的支持。政府对教育的财政责任是由教育的产品属性决定的,并不因组织实施教育机构的体制不同而不同。民办教育的存在归根结底是服务于社会公共利益的,因此也需要由政府通过适当财政补贴来支持其发展,以形成多样化办学体制相互竞争、相互促进的良性局面。

今天,教育发展的课题前所未有地处于国家经济和社会发展的战略优先地位,办好人民满意的教育,功在当代,利在千秋。为教育提供充足的资源,采取措施提高教育资源的利用效率,促进教育机会均等和社会公平正义,不但关系到教育系统的健康发展,而且还关系到国民经济的可持续发展以及社会的和谐稳定。陈晓宇同志的专著《中国教育财政政策研究》,从充足、公平和效率的视角对我国教育经费的筹措、分配和使用中的理论和实践问题进行了深入系统的分析探讨,对理解教育财政责任的分配、各种教育财政渠道和方式的选择、教育财政管理体制的变革是很有裨益的。今应邀写此内容,抛砖引玉,为之序。



2012 年 1 月

# 目 录

|                                  |        |
|----------------------------------|--------|
| 序 .....                          | 闵维方(1) |
| 第一章 导言 .....                     | (1)    |
| 第一节 教育财政学的研究对象与问题 .....          | (2)    |
| 第二节 教育财政学的研究内容 .....             | (3)    |
| 第三节 教育财政学的分析方法和视角 .....          | (4)    |
| 第四节 教育财政学的分析层次与单位 .....          | (6)    |
| 第五节 学习和研究教育财政学的意义 .....          | (7)    |
| 第二章 教育财政的充足、公平与效率 .....          | (9)    |
| 第一节 我国教育经费充足问题的回顾与展望 .....       | (9)    |
| 第二节 教育资源分布的公平与教育机会均等 .....       | (16)   |
| 第三节 我国高等教育机会与公共补贴分配效果的实证研究 ..... | (26)   |
| 第四节 教育经费的内部效率与外部效益 .....         | (44)   |
| 第五节 我国高等学校规模效益与范围经济的实证研究 .....   | (53)   |
| 第三章 教育经费的比例结构 .....              | (67)   |
| 第一节 教育经费的来源结构 .....              | (68)   |
| 第二节 教育经费的分配结构 .....              | (74)   |
| 第三节 教育经费的支出(使用)结构 .....          | (79)   |
| 第四章 教育经费的筹措渠道 .....              | (85)   |
| 第一节 教育经费筹措的历史沿革 .....            | (85)   |
| 第二节 教育经费的筹措渠道及其理论依据 .....        | (93)   |
| 第三节 中国教育经费的来源结构及其变化轨迹 .....      | (99)   |
| 第四节 我国高校债务问题研究 .....             | (103)  |
| 第五节 我国高校教育捐赠初探 .....             | (107)  |
| 第六节 教育经费供求的政策分析 .....            | (110)  |



|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| <b>第五章 教育财政体制研究</b> .....      | (116) |
| 第一节 政府与市场在教育中的作用 .....         | (117) |
| 第二节 政府教育财政的职能 .....            | (123) |
| 第三节 财政体制与财政分级 .....            | (125) |
| 第四节 教育财政体制的国际比较 .....          | (129) |
| 第五节 我国财政体制与教育财政体制的沿革 .....     | (140) |
| <b>第六章 高等教育成本分担与学生资助</b> ..... | (151) |
| 第一节 教育成本与成本分析 .....            | (151) |
| 第二节 高等教育成本分担的理论与实践 .....       | (161) |
| 第三节 关于高等教育成本分担政策的讨论 .....      | (170) |
| 第四节 高等教育学生资助 .....             | (185) |
| 第五节 高校学生资助体系的国际经验 .....        | (189) |
| 第六节 我国高校学生资助的改革进程、现状及趋势 .....  | (193) |
| <b>第七章 教育的产品属性与产业化</b> .....   | (199) |
| 第一节 教育产业化与公共产品理论 .....         | (199) |
| 第二节 教育的收益与产品属性 .....           | (204) |
| 第三节 政府的教育财政责任与资助方式选择 .....     | (211) |
| 第四节 谁来实施教育？营利组织还是非营利组织？ .....  | (220) |
| 第五节 我国民办教育“营利”前景分析 .....       | (229) |



# 第一章 导 言

教育中包含着巨大的公共利益和个人利益,也消耗了巨大的公共资源和个人资源。教育对于国家和社会发展的基础性作用使人们众口一词地认为政府在其中具有相当的投资责任。在以政府收支行为为研究对象的西方财政学中,政府教育投资常被用作公共财政支出行为的典型案例,过去一个多世纪以来政府也确实在教育中扮演着决定性的财政角色。然而教育由于其本身的属性,它与政府提供的其他产品和服务具有显著的不同:无论政府如何补贴,受教育者本人投入的时间和金钱都是不能忽略的;另外,教育差异的普遍存在和人们对高质量教育需求的不断提高,致使即使在西方福利国家,政府也无力继续负担所有人的全部教育费用。教育对受教育者个人带来的各种益处也使得居民中存在巨大的教育需求和支付意愿。结果,从教育系统整体来看,政府和个人都成为教育成本的负担者。

作为消耗资源、生成产出的生产性活动,投入和产出之间的比较关系是人们首先要关注的效率问题。而在公共资金和个人资源混合提供的领域,政府与个人的负担程度和负担的机制和方式自然是人们关心的问题,关于资源筹措和配置的公平性也是一个普遍性的问题。在教育领域内公平和机会均等的意义特殊之处在于教育具有塑造和筛选人的作用,不同的教育对人的作用不仅体现在教育过程之中,更重要的是对受教育者一生都产生影响。因此公共教育资源的分配及其对社会公平的影响关

系到每一个人的切身利益,因此受到了各个方面长期持续的高度关注。

对以上的研究和探讨,构成了教育财政学的问题领域。

## 第一节 教育财政学的研究对象与问题

教育财政学是教育科学(主要是教育经济学与教育管理学)与财政科学相交叉的一个研究领域,主要研究教育活动中的财政问题。教育财政学的研究对象是教育经费,教育经费管理的过程主要分为筹措、分配和使用。在公共领域内,评价一个社会政策措施的标准主要包括效率和公平。整体上说教育属于公益事业,在市场经济中无法实现全额的成本补偿,需要公共资金的支持,而在不同的公共事业之间竞争资源,以及私人财源的动员之间的权衡时就出现了经费是否充足的问题,因此本研究讨论的主要内容为中国教育经费的筹措、配置和使用中的公平、效率以及充足等问题。

教育财政学和教育经济学一样,都是 20 世纪 50 年代以后学科交叉的产物。教育财政学主要偏重于研究教育经费筹措、分配和使用中的理论和实践问题,并以公共决策为重点,因此其研究范围与教育经济学略有不同。在发展初期,教育财政与教育经济学互相交叉重叠,多数教育经济学的研究所探讨的问题,都会论及有关教育经费的问题。但自 20 世纪 60 年代以后,教育经济学得到长足的发展,关于教育经济效益以及教育内部生产规律的研究日积月累,逐渐形成了一门相对独立的学科。在这种情况下,有关教育与公共决策的关系也受到重视,教育财政也逐渐呈现出与教育经济学的不同之处,以教育财政学命名的文献也开始出现。目前,教育经济学的研究领域已大致清晰,而教育财政学的未来远景,仍有待不断开辟与拓展。

财政学属于经济学科领域,教育财政的内容经常在教育经济学的教科书和研究中出现,教育财政学所讨论的问题往往需要有教育经济学的研究做理论基础;作为与教育经济学相区别的教育财政学来说,它所讨论的问题集中于货币化的教育投入即教育经费的筹措、分配和使用,范围更加局限,更接近政策实际。

从历史发展看,教育财政状况的变化往往是与社会关注的教育主要问题和教育经济学主要观点的发展变化相关联的。教育大发展的 20 世纪 60 年代和教育经费普遍紧张的 80—90 年代分别是伴随着教育经济学

两类相互批判的观点的影响力的变化。

作为一个相对成熟学科的研究领域,应当具有以下一些特点:区别于其他的研究对象和内容;相对独立的理论体系;具有自身特色的研究方法;相当数量的研究成果。教育财政的研究领域虽然可以界定明确,但到目前为止,其中的概念、理论和方法均为借鉴其他学科,涉及该问题领域的研究人员人数和积累的有价值的文献还在逐渐增长之中,综合以上,教育财政更适合被称为一个跨学科的“研究领域”。

## 第二节 教育财政学的研究内容

如多数政策性应用性研究领域一样,教育财政的研究对象和内容具有典型的问题导向的特点。政策改革和实践应用领域中面临的重大问题成为教育财政研究的主要内容。一个阶段以来,这些问题包括但不限于以下方面。

第一,教育经费的供求关系。在绝大多数社会中,教育部门都是涉及人数最多、需要投入资源数额最大的部门之一。随着社会经济的不断发展,全社会对于教育的需求规模以及质量要求不断提高,导致教育经费需求的不断增长。而社会资源总是有限的,日益增长的经费需求和有限的经费供给能力的反差是教育系统的长期持续的矛盾。因此,如何在稀缺的社会资源中采取适当的机制筹措教育经费、采取适当的方法分配和管理教育经费使教育经费使用最高效,将是一个社会解决教育经费供求矛盾的永恒的话题。

第二,教育财政的管理体制。教育财政管理体制是指规定教育经费管理的权力、责任和利益关系在有关各个方面,在政府与个人之间,在政府不同层级及不同部门之间如何划分的制度。教育财政管理体制是教育资源配置方式赖以实现的载体。教育财政的管理体制的确定依赖于不同的政治经济体制。我国改革开放以来经历了从中央集权到地方分权的转变,教育经费的管理权限和责任在此期间也发生了由集权到下放,再适度上移的变化,在非义务教育领域逐步推行了受教育者个人的成本分担。不同的教育财政管理体制对教育经费的充足、公平与效率起着决定性的作用,适当的教育财政管理体制是维持教育系统持续健康运行和发展的关键。

第三,教育经费的筹措。现代社会中政府财政是教育经费的主要来

源。除了正常的公共财政来源,为增加公共教育经费,政府还常常根据需要开征与教育有关的税费。此外,教育成本补偿理论还认为,根据“谁受益,谁负担”的原则,个人也有必要负担一定的教育成本。因此,如何分摊教育的成本,按什么样的标准收取学费,都值得从事教育财政分析的人们进行研究。

第四,教育资源的配置方式。教育资源的配置方式应当符合公平、透明和效益的原则。不同的国情和不同的体制下,合适的教育资源配置方式也不尽相同。适当的教育资源配置方式可以促进教育资源配置的合理性与科学性,保证教育机会提供的公平性和效益性,同时也可以减少因教育资源配置的透明度过差而引起的不同利益群体的抱怨和不满。因此,教育资源的配置方式是教育财政学研究的主要对象之一。

第五,教育投资的公平与效益。教育的公平有助于改善社会成员未来收入的公平,而教育财政是影响教育公平性的最有效手段。因此,如何利用教育财政的调节功能,向社会成员提供更为公平合理的教育机会,从而使其在今后的就业与预期收益处于一个更公平的状态,值得作为教育财政学的研究对象进行深入研究。教育的效益是教育资源配置的重要目标之一。但效益与公平二者之间常常存在着矛盾与交替。对公平的过分追求有可能导致效益的下降。而片面追求效益又可能损害对社会公平的追求。因此,有必要对效益与公平的交替作用进行认真的研究,以达到用最小的公平损失换取最大的效益,或者以最小的效益损失换取最大的公平的目的。

第六,教育财政的管理过程与方法。即使有了相对合理的教育财政管理体制和有效的资源配置方式,没有具体有效的教育财政管理程序与管理手段,也难以确保教育资源的有效配置与使用。教育财政的管理过程与方法包括教育的预算编制、审批与管理;教育经费的拨付标准与程序;教育财政的决算与监评等。这些都应包括在教育财政学的研究范围之内。

### 第三节 教育财政学的分析方法和视角

财政学与经济学一样,都可以分为数量分析部分与制度分析部分,在数量分析中,又可以分为总量分析、个量分析、数量结构分析。在教育财政领域内,宏观分析、微观分析以及结构分析(中观)方法等都有所涉及。

在制度分析方面,分析各种制度因素对教育经费收支的影响作用,教育经费收支受各种制度因素作用下正在发生和将来可能发生的变化,以及教育财政管理体制在各方面因素的作用下正在发生和将来可能发生的变化等。在教育财政制度分析的文献中,常见采用历史分析和国际比较分析方法进行体制沿革的分析,以及多国体制的比较等。

在宏观方面,教育财政学主要关注的问题是教育经费的总量,或者教育经费各个来源渠道,或者不同级别层次的教育经费总量。对于教育系统来说,这种分析视角主要关注的是教育经费的充足程度,经常采用的数量化指标为教育经费/财政性教育经费占一国生产总值的份额。在教育经济学中,利用宏观视角分析的问题还包括教育对一国经济增长的贡献。

教育财政学的微观分析视角,是在给定的教育财政体制和总量的前提下,就教育经费的不同来源渠道和支出类别分析其理论合理性和现实可行性,分析对于教育财政过程的参与者(受教育者个人、教育机构)来说,某一项教育财政政策对其隐含的成本—收益含义。对于个人来说,某一项教育财政政策对其个人的成本和预期收益的影响如何,以及这种影响会对教育系统乃至社会产生怎样的影响;对于教育机构来说教育财政安排的变化也会对其效率、质量等表现产生这样那样的影响,以教育机构个体为对象的研究也属于教育财政学的微观分析视角。

市场交易与货币制度是人类在制度方面的一种天才创造。微观经济学讨论的私人产品,因其消费的竞争性和收益的排他性,保证了所有者或生产者可以向消费者单独地索取价格。而在经济学的假设中,厂商的目的是单一明确的,因此在进行微观分析时可以把物品所有者或生产者的机构或个人等同看待。但是应用到教育领域,由于教育产出具有一定程度的外部性,属于准公共产品或具有较强外部性的私人产品,教育的提供向来是以非营利形式为主进行的。教育机构的目标多样而模糊,行为模式复杂,因此教育经济和财政的微观研究在对受教育者个人的行为分析中结论比较清晰一致,而对机构的分析往往伴随着各种假设和争论。

与一般经济学和财政学的研究类似,结构研究在教育财政学中也占据重要地位,与总量和个量的研究重点不同,结构研究注重分析总量之中各个个量之间的组成和比例关系。教育财政的结构研究包含了教育经费来源、分配和支出的比例关系,这些比例关系的成因以及其在教育公平、效率和充足方面的含义。

## 第四节 教育财政学的分析层次与单位

教育财政学的分析层次与单位研究教育财政问题需要从不同的研究层次和单位入手,教育财政的分析层次包括:

一、在国家层次上,以教育系统整体为研究对象,研究教育经费在竞争的各个部门中所占的份额和比重,该层次的研究主要涉及一个教育系统整体的经费充足问题。

二、在地区层次上,通过对地区间教育经费的横向比较,显示教育财政体制在经费筹措分配中的地区差别,过于悬殊的地区差别将危及教育机会均等,导致教育质量的地区差异。

三、在教育系统内部,不同层级和类别的教育得到的教育经费不同,其经费需求水平也不同,比如,公共教育经费在初等教育、中等教育和高等教育等三级教育之间的分配结构能够反映政府的教育投资重点,进而通过进一步的分析,能够反映教育财政体制的公平性。

四、在相同级别和类型的教育子系统内部,研究经费在不同教育机构之间的分配方式。

五、新近出现的一个新的研究领域,是深入到具有一定规模的教育机构,特别是高等教育机构内部,研究教育经费等资源在教育机构内部二级单位之间的分配机制及分配结果。

不同范围的问题需要以不同的分析单位,适应于不同的分析方法。教育财政的分析单位包括:

一、以国家为分析单位:通过教育财政的国际比较能够发现不同社会经济因素对教育财政有关现象的影响,并就某国教育财政改革和发展的未来做出预测。

二、以地区为分析单位:在一个国家内部,人们会关注教育财政的地区差异,这种差异既可以涉及教育资源和教育机会在地区之间分配的公平性,也可以对不同地区教育经费的充足程度或效率水平进行研究。

三、以教育机构为分析单位:高等院校和中小学校是教育活动组织的基本单位,也是教育经费行为的基本单位,因此以教育机构为分析单位的研究在教育财政中占有重要地位。

四、以个人为分析单位:与教育财政有关的个人,包括学生和教师,在个人层次上的调查数据能够刻画出有关人员在教育财政中的行为,丰

富教育财政研究,例如对个人教育支出的研究有助于更加全面准确地描述和理解教育成本水平。

## 第五节 学习和研究教育财政学的意义

教育财政学是一个应用性政策性很强的研究领域,研究和学习教育财政学对于政府和教育主管部门制定和执行教育财政政策、对教育机构进行经费管理和决策,对于个人做出教育选择,以及对于社会各界理解和分析教育经费、教育管理等问题,都有直接或间接的参考意义。

1. 有助于个人进行理性的教育选择。经济学认为,个人的决策和选择主要是基于决策者个人对于成本和收益的判断进行的,个人的教育活动不仅涉及一定数量的个人直接成本,而且受教育者还要投入大量的时间,因此,在进行教育选择和决策时,对所受教育的成本和收益有一个客观的判断,有助于个人做出合理理性的教育选择。所以,教育财政知识对所有的与教育相关个人来说都具有重要的现实意义。

2. 有助于提高教育财政管理人员的素质和管理水平。任何制度和决策的实现都是靠人去完成的,在制度规范确立之后,如何实现资源配置的公平有效,就取决于教育管理人员的素质和管理水平。教育财政学是教育管理人员应当掌握的一门知识,能够促进教育管理人员管理水平的提高,有助于小到教育机构,大至整个教育体系的健康运作和持续发展。

3. 有助于确立合理有效的教育财政管理体制。教育财政体制是教育经费筹集、分配、使用和管理的法制和制度载体,“好”的体制不但能够保证教育经费的充足和分配的公平,促进教育经费使用效率的提高,而且能够调动各方面的积极性,促进教育的持续健康发展,因此教育财政体制的建设和改革对于教育乃至整个社会来说都具有长远意义。教育财政体制是教育财政学的重要内容,能够为政府确立教育财政管理体制提供理论依据。

4. 有助于各级各类教育机构决策及管理的科学化。教育机构是组织实施教育教学活动的基本单位,在资源约束的条件下如何有效利用有限的资源,提高教育产出的数量和质量,是教育机构在管理和决策中需要重点考虑的因素之一。掌握和了解教育机构运行的特征,把握教育财政规律,对教育机构的决策者和管理者来说具有重要的意义。因此教育财政学的研究和学习不但对宏观教育决策具有重要意义,而且对微观层面

上教育机构的管理及财务管理也具有重要的作用。

5. 有助于政府教育政策制定及教育投资决策的科学化。任何社会活动均涉及资源的动员及利用,教育的发展与改革措施所具有的成本与效果方面的意义决定了对政府宏观教育决策来说,教育财政的知识和规律具有重要意义。基于正确的信息和认识做出的顺应客观规律的决策对于教育发展和社会进步具有推动作用,相反,违背客观规律的决策和措施将造成重大的财务浪费或损失,甚至对社会造成严重的不良后果。教育财政学的学习和研究可以揭示教育财政与教育发展的规律和变化趋势,为政府决策提供参考和依据,有助于决策的科学化,减少决策的随意性和盲目性。



## 第二章 教育财政的充足、公平与效率

考察和评价教育财政体系的标准可以有多种,其中公平和效率是人类社会经济生活中一对基本矛盾,也是教育财政中至关重要的问题。教育公平和机会均等是实现社会公平的重要途径,也是社会寄予教育系统的厚望,而一个公平的教育财政体制是实现教育公平和机会均等的基本条件。庞大的教育系统的运行和发展需要消耗大量社会资源,这些资源的配置和使用是否得当,其投入和产出是否高效,是有关各方关注的焦点问题。除此之外,当今在全世界范围内,资助公益性的教育是政府财政的重要职责之一,因为现代教育的特性决定了其不能完全由市场提供。那么政府对教育投入的规模是否适当,通过教育财政体系的设计安排能否筹集到足够的经费支持教育的平稳运行和健康发展,也是至关重要的一个问题。

### 第一节 我国教育经费充足问题的回顾与展望

从经济、文化、政治等角度来说,教育都是对一个社会发展具有重要意义的部门,也是多数社会中包含人数最多的部门,维持教育系统的运转和发展需要大量的社会资源,这些资源的货币形式就是人们常常论及的教育经费。教育的质量、规模的保持和发展,都必须有充足的经费作为支持,才能确保其正常的运行和必要的发展。