



中华现代学术名著丛书

中国教育财政之改进

——关于其重建中主要问题的事实分析

陈友松 著



商务印书馆
The Commercial Press





中华现代学术名著丛书

中国教育财政之改进

——关于其重建中主要问题的事实分析

陈友松 著
方辉盛 等 译



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

2015年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国教育财政之改进:关于其重建中主要问题的事实分析/陈友松著;方辉盛等译. —北京:商务印书馆,2015

(中华现代学术名著丛书)

ISBN 978-7-100-11635-0

I. ①中… II. ①陈… ②方… III. ①教育财政—研究—中国 IV. ①G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 240507 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

中华现代学术名著丛书

中国教育财政之改进

——关于其重建中主要问题的事实分析

陈友松 著

方辉盛 等 译

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-11635-0

2015年12月第1版

开本 880×1240 1/32

2015年12月北京第1次印刷

印张 11% 插页 9

定价: 46.00 元

目 录

序言一	马寅初 1
序言二	邵爽秋 3
致谢	9
第一章 导言	11
问题的提出	11
研究中国教育财政的必要性	11
数据来源	16
研究规划	18
第二章 中国的教育方案	19
简要回顾	19
现行教育方案的行政机构	20
现行教育方案的组织	23
教育发展	32
教育机会的普及覆盖度	37
第三章 教育方案的经费	43
学校和教育机构的经常费用	43
学校经费的走势	59
学校经费增加的原因	63
资本费用	68

各省和特别市承担的经费的差别	69
第四章 教育经费现状的进一步分析	74
按性质分类的教育经费分析	74
教师薪资费用	77
中国学生的生均教育费用	82
按人口计算的人均教育费用	90
第五章 教育经费与政府其他经费的比较	95
教育经费与政府预算	95
中国教育支出占政府支出的比重与其他国家对比	102
教育支出与军事支出的比较	108
第六章 现行教育方案的财政支持现状	111
财政控制	111
第七章 现行教育方案的财政支持现状(续)	121
教育收入的来源	121
全国教育收入的非税收来源	130
中央和各省教育收入的税收来源	135
县级教育的税收和非税收来源	142
湖北省县级教育收入来源的案例研究	154
第八章 新教育政策的财政含义	156
强调生产教育的财政含义	170
第九章 中国支持教育的能力	174
经济基础	174
中国当前的经济危机	175
中国财富的来源	182
对中国国民财富和收入的种种估算	191
中国人均财富和收入与其他国家的比较	192

从国民财富和收入的估算看中国支持教育的能力	196
第十章 中国支持教育的能力(续)	199
财政基础	199
中央政府的财政能力	200
中国的外债与内债	202
地方政府的财政状况	206
政府就重建中国税制采取了什么措施?	209
对教育支持的影响及教育的期望	219
必要的重新调整和教育的期望	222
附录 湖北省教育支持的统计分析及其重建中的问题	249
湖北省的地位	249
湖北省教育机会指数在各省和特别市中的排位	253
现行教育方案的经费及其总支出和生均支出的走势	257
湖北省、县级教育经费支出的走势	262
湖北省对教育方案的财政支持	265
湖北省支持教育的能力	282
湖北省公立教育财政重建中的主要实际问题	291
参考文献	298
译后记	方辉盛 319
陈友松先生学术年表	320
中国第一部教育财政学的专书	方辉盛 330

序言一

欣悉有人已经大胆地探讨解决教育财政这一问题了。在中国,这一问题至今还是教育科学和所谓沉闷的财经科学之间一片尚未探索的边缘领域。进行这类研究,尤其是在异国他乡进行这类研究,其难度之大是显而易见的。开展这项研究所需要的学识,不仅包括对教育行政和其他教育活动要有透彻的理解和广泛的经验,至少还要对公共财政和经济学的基本原理有透彻的把握;而且,还需要具备社会科学许多分支的相关知识,包括精通各种研究手段。陈友松博士把一件开拓性的工作完成得如此杰出,真是一个奇迹。我深深相信,那些献身中国公共教育事业的从业者,和那些苦心孤诣地致力于使中国摆脱贫穷和无知深渊的政府领导者们,必将认识到这部坚实力作的极高价值。

我在哥伦比亚大学毕业时,选定的学位论文主题是研究纽约财政。回国以后,我发现它对我的工作几乎没有什么实际用处。只是在我成了一个严肃认真地学习研究中国实际国情的学生之后,我才开始把我所学的西方知识转而用来应对中国突出的经济问题和财政问题。我也曾常常思考中国的教育财政问题,而且我坚信,这是值得我们的政治领导人非常认真思考的问题,尽管它非常棘手。由于许多其他重要问题挤占了我的注意力,我无法全面彻底研究它。因此我非常赞同本书作者直接抓住了中国的一个关

键问题,并且运用美国专家采用的方法加以研究。单是他的勇气、耐心和勤奋就足以获得赞誉了。我由衷地赞许他的作品,并且极力向广大公众推荐它。

国民政府立法院立法委员兼财政委员会委员长

马寅初

1935年6月3日于南京

序言二

大约在 2200 年前,哲学家荀子说:“乱生于差,治尽其详。”凯尔文爵士曾说,人如果能对某事说出个一二三四,那他对那事就算有所了解了。爱德华·L. 桑代克说,大凡事物皆存在于一定的量中,因而是可测量的。因此,事实包括其准确性和度量性是任何科学调研的绝对必要的条件。中国学者和作家过多沉溺于华丽辞藻、纯粹观念、理论推演、一般印象、大而化之。这种传统鼓励不了科学发展。海外归来的学子,有责任促进科学方法和科学精神。多年前,我曾预见其重要性,并试图尽我所能在中国教育学领域里使教育成为一门科学。我的博士论文就是《教育行政测量法》。但是,中国教育工作者对确切的事实和统计数据的忽视,使这一运动难于推进。作为一门应用学科,教育财政学在中国才刚刚开始发展。政府的报告还没有为科学分析提供足够的相关数据。要想做学校调查,也困难重重。因此,迄今我写的有关增加教育预算、教育独立、负担均等等作品,根据的可资利用的数据不够多。中国的教育行政领导人虽然也阐述、承认教育支持的一些基本原则,然而要他们在实践中实现这些原则,还有待于通过调查研究提供更完备、准确的信息,还要开发一些程序和技术。现在,惊人的经济危机带来政府收入的锐减,结果教育预算广泛萎缩。富而后教的传统,使公共舆论不利于在危机期间增加对学校的支持。当此之时,

谈论教育财政需要有勇气和眼光。要有突破旧传统和“群众所爱”的勇气,和看到教育的经济效益的眼光。

陈博士将因在这一领域做出非常重大的贡献而受到祝贺。在同类研究中这是首屈一指的综合性研究。首先,这是一部高质量的科学著作。其收集数据之丰富、展示文献之详细、剖解分析之精心,显示了作者克服困难的非凡勇气、恪守科学程序的习性以及对公共教育的耐心与热忱。清点起来,他做出了以下多种杰出贡献:

1. 第一次在一本书中汇集了与中国教育财政各个主要方面有关的可资利用的所有突出事实。它是一本信息总汇。

2. 事实胜于雄辩。他用足以说服任何有良知而主张压缩教育的政界人士的静默数字,提出了响亮的主张。

3. 尽管由于谦虚,他没有对资助综合教育方案提出明确建议,而实际上,他已揭示了解决问题的可能性。

4. 奠定了研究教育财政学的典范。关于湖北省的研究及其介绍的研究方式,对未来地方教育财政的研究是有很多启发的。

5. 使用了众多方法、技术或统计程序。他显示了应该如何开发和利用客观计量和图表。尽可能地减少了个人在观察上的误差。

兹列举该书对中国教育财政学的研究和研究方法,值得注意的改进和增益之亮点如下:

(1) 通过对经济和社会环境的理解,以及与财富和收入的关系的理解,扩大了观察问题的视野。

(2) 通过中国银元等值换算得出教育支出的指数,显示了支出跟不上注册。

(3) 用立体对比来呈现人口各分类组的教育机会覆盖度的事实。

(4) 试用暂行法估算各年龄组对人口总数的比率。

(5) 用一个算术公式估算中国公立教育系统经费总额,用三级政府的承担来估算教育经费总值。

(6) 用一种新办法比较各国教育支出占全国预算的百分比。
(参见表 35)

(7) 运用郇氏八项标准分析地方教育财政的控制。

(8) 提出地方教育财政收入来源的更好分类法。

(9) 对湖北省地方教育收入来源及其图表进行了详细分析。

(10) 对未来普及教育方案的未来可能经费的估算,提出了改善建议。

(11) 试利用暂行办法衡量各地区经济能力和进行各省经济能力排位。

(12) 对中国学田史的文献研究等提出建议。

关于陈博士所用原始数据的可靠性问题,有必要谈一谈。这里必须采用相对性原则。社会科学还是一门非常年轻的科学。据说比那些精密科学落后了 200 年。物理学已可以测量百万分之一英寸的东西了,而财政学在其初始阶段,必须满足于应对各种易变的人性现实产品,大量地与趋势和可能性打交道。我们遵行的是数据的相对可靠性和虚心坦率。诚然,某些地方政府报告的数字仅是推测,但是,有这些数字总比没有好。研究生的精确性习惯,是有助于鼓励未来报告和调查的精确化的。这就是陈博士的著作之所以将受到赞赏的原因。哥伦比亚大学的教授们高度评价这本书,是很自然的。杜威教授写信给胡适博士说:“这是一件有实质、

能发光的作品,对于中国将大有价值。”施菊野博士说:“此书非独对中国教育行政者是一种挑战,且对世界教育家是一种贡献。”麦考尔教授说:“这是哥大师范学院历史上最具重要意义的论文之一。它以优异成绩通过答辩。”

恰好在这个时候,国民政府采取了渐进的一步,宣布了1935—1936 财政年度 957,184,006 元的预算,说是在缩减中央其他职能部门预算的同时,给教育以及实业部门增加了 350,000 元的预算。一个从 1935 年 6 月开始的普及教育十年方案已经启动,支持费用已经拨出。这将激起各省采取类似行动。财政部也发动要收遗产税和所得税,以冀平衡人口负担。但是,提供充实稳定的教育支持的问题还没有解决。陈博士此书令人羡慕地适逢研究之所需。我希望他能尽可能快地把它译成中文出版,并且沿着他所建议的研究道路取得进一步成就。

大夏大学教育学院院长

邵爽秋

1935 年 6 月 5 日端午节于上海

深情地谨以此书
纪念我的慈母

致 谢

笔者由衷感谢我的赞助人施菊野 (George D. Strayer) 教授, 感谢他长期以来给我的循循勗勉与辅导, 深深感谢我的指导老师保罗·R. 莫德 (Paul R. Mort) 教授和约翰·K. 诺顿 (John K. Norton) 教授给我的批评与指点。感谢罗伯特·M. 海格 (Robert M. Haig) 教授给我公共财政学方面的培训; 感谢 N. L. 恩格尔哈特 (N. L. Engelhardt) 教授和卡特·亚历山大 (Carter Alexander) 教授给我学校财务和事务管理方面的培训; 感谢哈罗德·拉格 (Harold Rugg) 教授和 H. F. 克拉克 (H. F. Clark) 教授让我理解了学校财务的经济基础和社会基础。同样, 我也非常感谢教导过我统计学和比较教育学的各位教授, 也要感谢中文系的古德里奇教授。

感谢下列各位曾在我进行此项艰难研究的关键阶段给予我财务支持及其他同等重要的帮助。他们是: 弗雷德里克·V. 菲尔德 (Frederick V. Field) 先生、施菊野教授、米尔顿·曼佐 (Milton C. del Manzo) 教授、北美基督教青年会的查尔斯·D. 赫利 (Charles D. Hurrey) 博士、教育部长王世杰博士、湖北省政府主席张群先生、大夏大学教育学院院长邵爽秋博士、孟智 (Chih Meng) * 先生。还要感谢 S. T. 列奥 (S. T. Leo) 博士给予我长期的指导。

* 书中音译的中国人名皆附英文。——译注

感谢下列各位人士及机构,为我提供了数据和参考资料方面的帮助,他们是:甘肃省前教育厅厅长、现在考试院供职的马鹤天先生,邵爽秋博士,前财政部长宋子文先生和他的机要秘书秦孝仪先生,全国经济委员会秘书长秦汾先生,湖北省财政厅厅长贾士毅先生,前教育部长、现交通部长朱家骅先生,浙江省教育厅厅长陈布雷先生,湖北省教育厅的高潭山(Kao Tan-shan)先生,山西省教育厅及其他省教育厅的朋友们,江苏教育学院的王教授(Thomas T. Wang),交通大学图书馆杜定友先生,美国哈佛大学中文图书馆的赵先生(Alfred K. M. Chiu),哥伦比亚大学中国馆的王昌品(Wang Chang-pin)先生,日内瓦国际教育局的雷切尔·甘伯尔(Rahcel Gambert)先生,美国联邦教育署的J. F. 阿贝尔(J. F. Abel)先生,保罗·门罗(Paul Monroe)博士,南希·雷吉(Nancy Reger)女士,高周甫(Kao Jo-fu)先生,詹姆斯·黄(James Huang)先生,张伦图(Chang Lungtu)先生等等,特别感谢美国国会图书馆和太平洋关系学会美国理事会图书馆。

我也非常感谢埃塞尔·斯玻尔(Ethel Spore)姐妹,她们承担了大量录入、校对书稿,核查表格的工作;感谢我的美国朋友戈登·麦克洛斯基(Gordon MacCloskey),他通读本书,规范了英文用法;感谢师范学院出版社对本书的编辑审读;感谢霍顿小姐帮助我统计资料。

本书援引数据资料繁多,在此我愿对书中引用过的所有参考资料的原作者及出版者表示深深的感谢!尤其感谢东方最大的出版者——商务印书馆的总经理王云五先生不惜工本,惠予出版本书。

第一章 导言

问题的提出

本研究的意图,是对中国的公共教育财政的问题,进行一次事实分析。由于获得的数据有限,本研究仅试图解答如下一些问题:

1. 现行教育方案的经费现状是怎样的?
2. 一个合理可行的普及教育方案需要多少经费?
3. 现行教育方案是如何维持的? 有哪些事实能说明教育收入的来源?
4. 有哪些事实说明中国有能力支持一个合理可行的普及教育方案?
5. 迄今为止,还有哪些可供利用的财政资源尚未被发掘?

寻求上述各项问题的答案,目的是为保证公共教育获得充足、稳定的财政支持提供一些启示。

研究中国教育财政的必要性

中国教育的进一步发展,有赖于解决有关财政支持的各种问