



教育经济培训网络系列教材

# 教育财政学简明教程

教育部财务司 组编

魏 新 主编



-054

高等教育出版社

117

教育经济培训网络系列教材

# 教育财政学简明教程

教育部财务司 组编

魏 新 主编



A1014011

高等教育出版社

(京)112号

**图书在版编目(CIP)数据**

教育财政学简明教程/魏新主编. —北京:高等教育出版社,2000

ISBN 7-04-008536-4

I. 教… I. 魏… II. 教育事业-社会文教支出-  
财政管理-研究-中国 IV. G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 00613 号

教育财政学简明教程  
教育部财务司 组编

---

**出版发行** 高等教育出版社

**社 址** 北京市东城区沙滩后街 55 号 **邮政编码** 100009  
**电 话** 010-64054588 **传 真** 010-64014048  
**网 址** <http://www.hep.edu.cn>

**经 销** 新华书店北京发行所  
**印 刷** 北京印刷集团有限责任公司  
印刷二厂

**开 本** 850×1168 1/32 **版 次** 2000年2月第1版  
**印 张** 8.125 **印 次** 2000年2月第1次印刷  
**字 数** 200 000 **定 价** 16.00元

---

凡购买高等教育出版社图书,如有缺页、倒页、脱页等  
质量问题,请在所购图书销售部门联系调换。

**版权所有 侵权必究**

# 序 言

---

新世纪的钟声即将敲响，人类社会正在向知识经济时代迈进。值此世纪交替之际，如何在竞争日趋激烈的世界风云中，把握契机，赢得未来，成为举世瞩目的一个焦点。人们开始重新审视人才和知识的价值，对教育在社会和经济发展中的地位和作用予以更多的关注。全民教育和终身教育观念已逐步成为国际社会的共识。

中国要在下一个世纪实现中华民族复兴的伟大目标，教育是基础和关键。为此，党的十五大将“科教兴国”确定为国家的发展战略。针对我国“穷国办大教育”的基本国情，《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出“努力采取有效措施，切实加大教育投入，逐步实现国家财政性教育经费支出占国民生产总值百分之四的目标”，同时指出，要“进一步完善教育经费拨款办法，充分发挥教育拨款在宏观调控中的作用，不断提高教育经费的使用效益。”党和政府对于教育事业的高度重视，给全国教育工作者以极大的鼓舞和鞭策。

教育经费的足额筹集和有效使用是教育事业健康发展的重要保证。这就要求各级教育财务管理人员，一方面要解放思想，转变观念，积极拓宽筹集教育经费的来源渠道，想方设法增加教育投入，另一方面又要实事求是，扎实工作，深入挖掘内部潜力，努力提高教育经费的使用效益。改革开放以来，中国教育投资体制逐步实现了由单一投资体制向多元投资体制的转变，教育经费

投入有了大幅度的增长。“八五”期间，全国财政性教育支出年均增长率在 20%左右，全国教育经费 1998 年比 1992 年增加了两倍多。教育事业的积极稳步发展和教育财务管理体制改革的不断深入，与各级教育财务管理人员的辛勤工作是分不开的。近年来，各级教育财务部门本着转变职能和提高效率的原则，采取有力措施，积极改革和完善财务管理规章制度，采用了先进的计算机、网络管理技术和手段，提高了管理的水平和效率。但同时，我们也必须清醒地认识到，从总体上讲，当前我国教育财务管理工作的现状，还不能完全适应社会主义市场经济条件下教育事业发展的需要，这种不适应不仅与“硬件”因素有关，更大程度上是由于受到“软件”因素的制约。

教育部门财务管理人员的理论水平、管理思想和能力，是影响教育事业改革和发展重要的“软件”因素之一。教育在社会发展中的重要地位和我国教育事业发展的远景目标，要求我们必须进一步提高教育财务管理人员的思想、管理和业务水平。财务管理人员如果缺少必要和系统的理论思维和方法训练，就必然会因循计划经济体制下的思维模式和工作方式，整日缠身于琐碎的事务，事倍功半，不能发挥应有的作用。因此，在新的形势下，教育财务管理人员必须面对日益变化的外部环境，创造性地开展工作。做到既要面向未来，掌握先进的理论和最新信息，又要结合中国的实际；既要遵循教育事业自身发展的规律，又要适应市场经济运行规律的要求。这一切都要求财务管理人员必须投入一定的时间和精力，认真系统地学习一些教育经济学、教育财政学、教育与金融保险、学校资产管理、教育成本效益分析、教育规划、教育筹资等方面的基础理论和知识，提高自身的整体素质和水平。

为建立一支理论联系实际、高素质的教育财务管理队伍，教育部财务司利用世界银行赠款，于 1997 年 10 月建立了中国教育经济培训网络。网络领导小组组织了国内一批教育经济和管理

领域的知名专家和研究人员，针对我国教育财务管理人员的工作实际情况和培训需求，编写了本套系列培训教材。该教材经过专家小组的多次评审和反复修改，并在今年5月和8月的两期省级财务处长培训班试用。在充分征求培训班学员意见的基础上，教材编写者又作了进一步修改和完善，今天本套教材终于与广大读者见面了。

本套系列培训教材在总体设计、内容选择等方面较好地体现了以下三个特点：

第一，基础理论与专题研究相结合。教材注重选择对我国教育财政管理体制具有直接指导意义的公共经济学理论进行介绍，并有针对性地精选了有关教育财政学和教育经济学的理论，同时，对具有开拓我国教育筹、融资视野的金融与保险理论也进行了专门介绍。

第二，基本方法与实际操作相结合。教材在专题介绍教育规划、教育成本与效益分析、教育投资的项目管理、学校资产的管理与运营等基本方法的过程中，注重实际操作技能的训练，借助模块、案例等多种方式，突出各种方法的实用性和可操作性。

第三，国外经验与国内实际相结合。教材尽可能地吸收世界各国教育财政管理方面的经验和教训，力争为深化我国教育财政管理体制提供参考和借鉴，使我国各级教育财务工作者能在充分了解和汲取世界最先进经验的基础上，结合中国的实际，开拓富有中国特色的教育财务管理工作新局面。

在中国教育经济培训网络系列教材面世之际，我们首先要感谢为此而付出辛勤劳动的各位专家、研究人员和教材编写者，教材的出版是他们积极参与和创造性工作的结果；同时，对于世界银行及有关专家的积极支持，我们也表示由衷的谢意。中国教育经济培训网络的建设工作还仅仅处于起步阶段，教材本身也有一个不断完善的过程。我们衷心希望全国的教育财务工作者、教

育理论工作者共同来关心该网络的建设，并对本系列培训教材提出批评和建议。今后，我们愿继续与世界银行及国内有关大学和研究机构合作，把教育财务管理人员的培训工作深入开展下去，并结合教育部门财务管理人员的工作特点和实际需要，通过多种渠道和形式，逐步实现培训工作的经常化和制度化，把我国的教育财务管理工作提高到一个新的水平。

教育部副部长 张传友

1999年11月于北京

## 序

20 世纪是工业经济的时代，人类即将告别这个既给我们带来繁荣也带来生态破坏、环境污染、收入差距扩大、南北贫富悬殊的时代。21 世纪将是知识经济的时代，人类即将步入这个既给我们带来机遇又带来挑战的崭新时代。知识经济是基于知识的经济、基于智力资源的经济。这种类型的经济如果离开了知识，一切也就无从谈起了。知识经济的产生与发展依靠教育，没有教育，就没有知识的创造、传播和应用，也就没有人类知识和财富一代又一代的传递与发展。人们越来越认识到教育对于新世纪的重要作用，并已把它提到了社会经济发展战略的高度来理解。然而，发展教育是需要投入的。那么，究竟应由谁来对教育进行投入？如何对教育进行投入？怎样提高投入的效益？这些都是教育财政学应当研究和回答的问题。

在我国，教育经济学领域的研究工作是从 20 世纪 80 年代初开始的。研究中也涉及了有关教育财政方面的问题，但有关教育财政的专著和教材却很少。教育财政学涉及较多的是公共资源的配置问题，它与政府部门的关系尤为密切。这本《教育财政学简明教程》是根据世界银行和教育部财务司的要求，专门为参加由世界银行资助的“中国教育经济培训网络”的学员们编写的。参加培训学员都是全国各地主管教育财政工作的政府官员。



我想，世界银行之所以资助中国建立“中国教育经济培训网络”，培训主管教育财政工作的政府官员，是因为世界银行认为中国目前正在经历由计划经济体制向市场经济体制的转变，在这一体制转轨时期，中国的教育财政官员有必要学习市场经济条件下教育资源配置的理论与方法，改变过去那种计划经济条件下的工作方式，提高教育资源的配置效益，促进教育资源配置的公平程度，加快中国教育的发展步伐，更好地为社会经济发展服务。这显然是十分必要的。

魏新主编的《教育财政学简明教程》一书大致可以分为两个部分。第一部分包括第一章至第四章。这部分内容从介绍教育财政学的基础知识入手，讨论了与教育有关的公共财政理论和公共产品理论；论述了政府财政在社会经济发展中的基本职能；概要介绍了我国财政的管理体制和国家预决算的基本程序；并利用公共产品理论对教育的属性进行讨论，进而从理论上回答了政府应对教育担负什么财政责任的问题。第二部分包括第五章至第十章，这部分是教育财政学的主体内容。它涉及的内容主要包括：教育资源配置的机制分析；教育资源配置的不同层次与方式；我国教育财政体制的历史沿革、现状和今后的改革趋势；教育预算的编制；教育经费的拨付标准、程序和模式；教育财政的决算与监评；教育经费的多渠道筹措，以及教育发展的区域均衡和教育财政的转移支付。该书汲取了国内外有关教育财政学研究的成果，基本囊括了教育财政学应当涉及的各项内容，因此，是一本很好的教材。它不仅可供参加由世界银行资助的“中国教育经济培训网络”的学员们使用，也为国内学习和研究教育财政学的学生和研究人员提供了一本有价值的参考书。我相信该书的出版将对我国教育财政学研究和提高起到很好的促进作用。

关于教育财政问题，我曾经做过一些探讨。在所著《教育经济学》（北京出版社，1984年版）一书中，我用整整一章来阐释

教育和财政收支的关系（第五章），其中包括教育和财政之间的关系的长期考察、教育和财政之间近期矛盾的解决途径、教育支出对财政收入增长的连锁反应等问题的论述。我在书中提出了“民智则民富，民富则国富”（第 202 页）、“有十年的远见，就种树；有百年的远见，就发展教育，培养人才”（第 213 页）等看法。1995 年，在我主编的《教育的社会经济效益》（贵州人民出版社出版）一书中，我探讨了教育的公共产品性质问题（第三章），谈到了“准公共产品性质与私人产品性质的教育服务存在的必要性”（第 84 页）。我也探讨了教育的外部经济与外部不经济问题（第二章），谈到了“对教育的外部不经济的补偿”以及“统筹补偿方式对教育部门的适用程度”（第 72 页）。此外，我还在教育与宏观经济运行一章（第四章）中，分析了教育作为服务部门、人力资源开发部门、国民素质提高部门对宏观经济运行的积极作用（第 100、106、113 页）。

不久前，我在为广东英豪学校董事长陈忠联同志主编的《教育经费筹集的新思路》（北京大学出版社，1997 年版）一书所写的序言中提出私立学校或民办学校是带有集体所有制性质的公立学校的观点（第 6 页），并认为“学校的层次越高，越有可能由基金会提供经费，从而其公立的性质就越浓厚。这说明，那种认为‘即使容许成立私立学校，也只能以小学、中学为宜’的说法不一定妥当。应该说，与中、小学相比，私立大学（民办大学）的公立性质也更为明显”（第 7~8 页）。在为广东省教育科学研究所张铁明同志所著《教育产业论》一书（广东高等教育出版社，1998 年版）所写的序言中，我指出：“把教育当作一个产业来经营以及这一经营的结果可以带来利润，同教育的非营利性是不矛盾的。这是两个问题，不要把它们混淆在一起”（第 5 页）；“假定教育单位作为私人产品的经营者，经营所得到的利润中，除了用做发展的教育基金而外，是否可以将一部分利润作为投资回报

给予投资者呢？这是可以讨论的。比如说，回报率相当于国债或金融债券的利率，这是无可厚非的，因为从性质上说，这种投资与购买教育债券是一样的，这不同于企业投资，所以也不能认为这同教育的非营利性有冲突”（第六页）。

研究教育财政问题，思路不妨开阔一些。思路开阔了，对教育经费的筹措更有利，教育事业的发展也可更快一些。上述这些观点，我认为是可供教育财政问题的研究者做参考的。在这里，我想在以上论述的基础上，就教育产业的经营再做一些阐释。

一般而言，除公益事业中的企业而外，企业都以营利为目标，所以企业经营是营利性的；教育单位不以营利为目标，教育是非营利性的。经营目标比经营结果更能说明问题。企业是营利性质的，这由企业的经营目标决定。有些企业赔钱了，甚至倒闭了，能说由于它们赔了钱就是非营利性的？不能。同样的道理，教育单位的经营目标不是营利，但经营得好，有了利润，难道就断定它们变成了营利性的？不能。

如果教育单位经营的结果获得了较多的利润，那么投资者能不能得到高于国库券或金融债券利率的投资回报率呢？这又是一个可以讨论的题目。如果某个教育单位所提供的是私人产品，而投资者既可能是某个企业，也可能是某个公共团体，甚至是一个或多个私人个人投资者，由于经营得法，并且采取了大大降低成本的措施，从而在经营之后有较多的利润，那么，除了提取用于发展教育的基金外，还可能使投资者得到高于国库券或金融债券利率的回报率，在这种情形下，难道就一定认为这种回报率是不合理的？很难下这种论断，因为这类类似于某些采取技术创新措施或经营管理创新措施的企业所得到超额利润，这是值得鼓励的。企业如果通过创新而获得超额利润，没有人认为企业不应当得到它。教育单位如果经营得好，而使集资者得到的回报多一些，有什么不对呢？如果投资回报率的确高了，可以用税收来加以调

节，但仍不宜断然禁止超过投资回报率的某一界限。

要知道，在提供私人产品的教育单位中，能够在经营之后获得较多利润的，毕竟为数不多。即使有这样一些情况，那也只能认为这属于偶然或例外之列。不仅如此，这些“例外”还能给“一般”以启示，起到示范作用，促使“一般”也能够致力于教育经营的改进。那时，即使超额利润消失了，但效率却普遍提高了。再说，任何单位，包括企业和教育单位，经营的结果都不等于经营的目标。教育单位不以营利为目标，少数属于偶然或例外的提供私人产品的教育单位由于经营得法而得到了较多的利润，并由此分配给投资者较多的回报，那就应当“具体情况具体对待”，或者用税收加以调节，或者重新审定收费标准，这不违背教育的非营利性。

提出教育经营问题并从理论上阐明教育经营利润的性质，对当前教育的建设与发展是有积极作用的。这种积极作用主要表现在以下三个方面：

第一，鼓励各个教育单位改善经营管理，提高效率，节省开支，使一定的投入有更多的产出。决不能形成“经营得好经营得差一个样”、“经营得好也是白搭”等情况。

第二，提供公共产品与准公共产品的教育单位，如果经营得法而有了利润，那就意味着进一步发展教育的资金有了部分的保证。我们经常说一家企业应当通过经营机制的转换而具有自我积累、自我成长的能力，为什么教育单位就不应当具有自我积累、自我成长的能力呢？教育单位的这种自我积累、自我成长的能力是怎样具备的？不正是有赖于教育的经营机制的形成吗？

第三，提供私人产品的教育单位，如果经营得法而有了利润，那么，不仅进一步发展教育的资金有了部分的保证，而且还可以使投资者得到一定的回报。投资者当初投资办学校或其他教育单位时，有些并不指望日后得到投资的回报。但如果他们也能由此

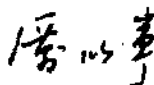
得到一定的回报，会不会加大他们投资于教育的积极性呢？此外，另有一些人原来是不准备投资于教育的，因为他们也许认为对教育的投资仅仅是一种奉献，而不能得到回报。既然实际生活中存在着教育投资可以得到一定回报的例子，会不会使那些不准备投资于教育的人也产生投资于教育的愿望与行动呢？这样，教育的发展不就会加快吗？

这涉及对投资于教育的人的评价标准问题。有人愿意捐钱办教育，也有人愿意借出钱办教育或集资办教育。愿意捐钱办教育的人，目前还是少数，愿意借钱出来办教育和集资办教育的人，目前肯定是多数。既然是借钱出来办教育，借出钱取利息，是正常的。既然是集资办教育，集资得到回报也是正常的。不能因为有些人借钱出来办教育收取利息就责怪他们，也不能因为有些人集资办教育而得到回报就加以嘲笑，说什么“办教育是做好事，做好事还要收利息？还要得到回报？”这种说法是不对的。不能要求所有的人都捐资办学，有些人愿意借钱出来办学或集资办学，这同样有利于社会，有利于教育事业的发展。对捐资办学的行为，应予以肯定。而对借资办学、集资办学而取得回报的行为，又有什么理由加以否定呢？这不也是利国利民的好事么？让借资、集资办学得到应有的回报，这不仅在经济上是合情合理的，而且还能产生良好的社会示范效应。这等于向社会宣告：个人把钱拿出来办教育，是可以得到回报的，于是就会鼓励更多的人愿意借钱出来办学和集资办学。最大的受惠者不正是全社会么？

国内某些地方采取入股方式集资办学校（或医院、孤儿院、养老院）。怎么看待这种现象？要知道，学校（或医院、孤儿院、养老院）都是非营利性的，但并不等于说它们不能采取入股的做法，因为股份制只不过是一种形式而已。如果集资者喜欢采取入股的形式，那就由他们自行决定。如果入股后经营有方而使集资者得到回报，这也会鼓励更多的人入股集资来兴办学校（或医院、

孤儿院、养老院)。最大的受惠者仍然是全社会。

本书的主编魏新是我的学生。14年前，他在北京大学读研究生时，教育经济学一课是我为他们讲授的。他的成绩优异，分析能力很强。现在，他请我为他主编的这本书写序。我觉得他和他的同事们做了一件很有意义的事情，所以写下了以上这些文字，作为本书的序言。



于北京大学光华管理学院

1998年12月

# 教育经济培训网络系列教材

## 编辑委员会

主 编：杨周复

副主编：许 琳 陈良焜 王善迈

孙 玲 周 坚

编委会成员(按姓氏笔画排序)：

宋逢明 陈国良 周元武

郁云峰 郭 鹏 蒋鸣和

魏 新

# 目 录

---

第一章 导言 .....	1
第一节 教育财政学是什么学科 .....	2
第二节 学习和研究教育财政学的意义 .....	4
第三节 本书的基本框架与内容 .....	6
第二章 财政的基本概念 .....	8
第一节 政府在经济社会发展中的作用 .....	8
第二节 政府财政的职能 .....	13
第三节 财政收入 .....	15
第四节 财政支出 .....	27
第三章 财政管理体制与国家预决算 .....	37
第一节 中国的财政体制 .....	37
第二节 国家预算与决算 .....	46
第四章 公共财政理论与教育 .....	56
第一节 公共产品理论 .....	56
第二节 公共产品的有效供给 .....	60
第三节 公共选择理论与教育公共投资决策 .....	69
第五章 教育资源配置的机制分析 .....	81
第一节 资源配置的标准 .....	82



第二节	教育资源配置的私人机制	90
第三节	教育资源配置的公共机制	99
第六章	教育资源配置的不同层次与方式	111
第一节	不同层次上的教育资源配置	112
第二节	教育资源配置的不同方式	124
第七章	教育财政管理与教育预算	142
第一节	中国的教育财政体制	142
第二节	教育预算与管理	153
第三节	教育经费的拨付	156
第八章	教育财政决算与监评	175
第一节	教育财政决算	175
第二节	教育财政监评	185
第九章	教育经费的多渠道筹措	198
第一节	教育财政面临的窘境	198
第二节	教育多渠道筹资	202
第三节	教育多渠道筹资的理论依据和政策分析	209
第十章	教育发展的区域均衡与教育财政转移支付	219
第一节	教育发展的区域失衡	220
第二节	教育财政转移支付	230
第三节	中国的“国家贫困地区义务教育工程”	235