

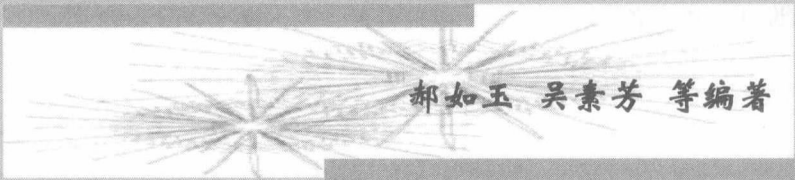
财政视角下的 教育多元化研究

郝如玉 吴素芳 等编著



中国财政经济出版社

财政视角下的教育多元化研究



郝如玉 吴素芳 等编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政视角下的教育多元化研究/郝如玉等编著. —北京:中国财政经济出版社, 2009.6

ISBN 978-7-5095-1556-3

I. 财… II. 郝… III. ①教育经费-研究-中国②教育改革-研究-中国
IV. G526.72 G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 058311 号

责任编辑: 肖 蕾 张冬梅 责任校对: 张全录
封面设计: 耕 者 版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 15.25 印张 240 000 字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月涿州第 1 次印刷

定价: 32.00 元

ISBN 978-7-5095-1556-3/F·1349

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

办人民满意的教育

——义务教育要均衡、多种需求要满足

(自序)

教育是近些年来受益最大的领域。尽管如此，目前我国民众对教育管理状况仍有较大意见，其根本原因在于教育主管部门对教育这种混合产品的性质认识不到位。从公共财政角度看，这些问题是政府在教育供给中的“越位”与“缺位”现象并存的必然结果。

一、公共财政的教育供给责任与“办人民满意的教育”

从财政学角度看，教育是一种典型的“混合产品”。根据财政学理论，社会产品大致可以分为如下几类：一类是私人产品，其消费具有竞争性与排他性，受益者主要是消费者本人；另一类是公共产品，其消费具有非竞争性与非排他性，受益范围超出了消费者本人甚至遍及整个社会。现实中，私人产品的例子比比皆是，而“纯公共产品”却少之又少，更多的是既包含私人产品内容、又包括公共产品领域，从而兼具两者特征的混合产品——教育便是典型的例子。一方面，一些教育服务带有明显的公益性——典型的如小学教育和初中教育。这些教育服务不仅使受教育者本人获益，更为重要的是，其对于公共管理、社会环境及其他社会成员具有明显的正外部性——这些教育服务会极大地提升国民素质，因而对于社会经济的发展意义至关重大。在许多国家，这些教育服务对于经济社会的发展都发挥着基础性作用。另一方面，有些教育服务——如高等教育——又具有强烈的私人产品特征：受教育程度较高者更容易在劳动力市场上找到条件更优越的工作，在经济不景气、失业率上升时这一收益表现更明显；随着新技术对劳动者掌握新知识和新技能的要求越来越高，接受

较多教育的劳动力一般更易于适应环境变化，并在技术变革中获利，因而可以减少因技术变迁带来的职业风险；教育程度的提高常会带来福利收益的增加和工作条件的改善等。

社会产品性质的不同决定了其供给主体的不同。根据公共财政理论，私人产品应主要由市场来提供，而公共产品的供给则主要由财政负担。这不仅是弥补市场在公共产品领域的失灵、提高资源配置效率的必然选择，更是满足民众需求、推动社会进步的必由之路。而对于混合产品来说，其供给责任应由政府、社会和个人共同承担：对于其中具有强烈公益性的部分，应由政府财政负担；对于其中私人特征鲜明的部分，则应推向市场，由社会和个人提供。就教育这种典型的混合产品而言，其不同教育层次的公益性特征各有不同：其中公益性特征强烈的教育层次（如小学教育和初中教育）应由财政负担，而私人特征明显的教育层次（如高等教育）则应主要由市场来提供。

进一步而言，在混合品的供给中，公共财政承担责任的是有一定深度和广度的，但是这个度并不是一成不变的，而是一个动态的过程——对于特定时期内教育服务的供给而言，政府应该“管”什么、“管”到什么程度更多地取决于其特定的经济环境、社会环境和政治环境，取决于政府的财力状况、政策目标、法律规定和人民的需求以及提高教育质量对竞争的需求。特别要指出的是，公共财政不是一个取之不尽、用之不竭的“筐”，不能什么都往里面装。

从我国当前的经济、政治和社会情况看，公共财政在教育的供给中只应承担基本的、有限的责任：一视同仁地为全体社会成员提供一般性的、均衡性的、“白菜炒肉”式的教育服务，满足大众的基本教育需求。这些服务主要包括：全面落实九年制义务教育、构建行之有效的贫困生资助体系——这些教育服务正是按照我国现行法律规定属于公共财政职责范围的内容。市场同样应在教育供给中发挥重要的作用——提供特殊性的、“燕窝鲍鱼”式的教育服务，尤其是那些私人受益性强、受益程度较易测量的特殊教育服务更宜由市场来提供。这既符合“谁受益，谁付费”的受益原则，更是满足民众日益多元化的教育需求、提高教育资源配置效率的必然要求。

但是，从我国教育发展现状来看，不仅义务教育的发展不均衡——城乡之间、地区之间、教学设施、教师待遇等差距不减反增，而且民众的教育需求并未得到充分满足因而对教育的意见依然很大。在当前我国着力改善民生、构建和谐社会的背景下，这些问题成为教育事业健康快速发展、办人民满意教育的严重桎梏。针对这些问题，我国必须根据教育的混合品性质以及当前的政治

经济社会发展状况，理清教育发展的思路，理顺教育主管部门及相关部门职责，进一步深化教育领域的改革。从当前来看，“办人民满意的教育”需要着力做好以下两方面的工作：一是大力促进义务教育的均衡发展，二是尽力满足民众的教育需求。

需要说明的是，目前社会上对于公共财政在教育领域内的责任拓展议论很多。有人认为应该将义务教育的范围延伸到高中教育，还有人认为义务教育应该涵盖学前教育。如果按照当前九年制义务教育落实还很不够的情况看，公共财政在教育领域内的责任拓展完全是不应该的。但是，要探讨今后我国公共财政在教育领域责任范围扩大顺序的话，应将义务教育的范围向以下两个方向延伸：一是职业教育，一是学前教育。职业教育是人们从学校走向工作岗位进行知识储备，掌握必备劳动技能的必要阶段，是人们获取谋生手段的必由之路。从社会稳定、经济增长和改善人民生活的大局来看，职业教育具有较强的正外部性，应该成为我国义务教育拓展的方向；学前教育也是如此：它不仅关系到其个人未来的成长与发展，而且关系到国民素质的提升和经济社会的进步，因而具有较强的外部性。

二、大力促进义务教育的均衡发展

一视同仁地为民众提供一般性的、均衡的义务教育服务是我国政府当前义不容辞的职责。胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出，要“优化教育结构，促进义务教育均衡发展”，并将“优先发展教育，建设人力资源强国”作为加快推进以改善民生为重点的社会建设的六大任务之一。但是，我国义务教育的现实状况却表明，政府在为民众提供均衡的义务教育方面的工作还不到位，我国的义务教育发展还很不均衡。这种不均衡主要体现在两个方面：一是城市义务教育与农村义务教育发展的强烈反差；二是义务教育阶段不同地区、不同类别学校发展的不均衡。从城乡差距看，近几年来虽然财政不断加大对农村义务教育的投入，但城乡之间义务教育投入仍存在一定的差距，教育经费短缺仍然是部分欠发达地区农村中小学基础建设十分欠缺的主要原因。目前，农村义务教育学校在办学条件、教师待遇等方面仍落后于城镇学校就是公共财政在义务教育领域“缺位”的重要表现。从不同学校的发展来看，虽然总体上来说，财政对义务教育阶段各地、各类中小学的投入都在增加，但由于种种原因，这些学校的发展并不均衡，这在地区间、城市中表现尤为突出。在发达地区的一些

“重点学校”，游泳池、科技馆甚至天文馆等近乎“奢侈”的办学条件显示出其充裕的财力，而在欠发达地区和一些非重点学校，简陋的办学条件、仅够维持生计的教师待遇使其发展步履维艰，二者形成了鲜明的对比和巨大的反差。义务教育发展的不均衡显示出教育主管部门工作的缺陷和进一步改革的方向。

为此，要致力于“办人民满意的教育”，首先要做的就是必须全面、彻底地贯彻落实九年制义务教育政策，促进义务教育的均衡发展。为此，必须在完善农村义务教育财政制度的基础上，着力改善农村学校的办学条件和农村教师的生活工作环境，确保教师的薪资、福利与公务员处于同一水平，尽快缩小义务教育阶段的学校差距——在较短的时间内（比如3-5年）使全国农村中小学的办学水平达到乡镇水平，在此基础上，逐步达到县城甚至城市的办学水平。

三、满足民众日益增长的教育需求

公共财政在教育供给中的职责明确了教育财政支出的方向和重点，但是，将有限的教育财政资金用于恰当教育领域的“财权”实施只是教育主管部门的众多职责之一。作为政府的组成机构，教育主管部门不只是一个负责“花钱”的机构——在负责教育财政支出的同时，还承担着教育事业发展规划、标准、规则的制订以及管理、监督等多重“事权”，也担负着发展民办教育的任务。从我国教育主管部门目前的履职情况看，无论是财权的实施，还是事权的执行，都存在着一些问题。从财权的实施来看，根据我国政府目前在教育领域应承担的责任，教育主管部门应着重于提供“基本的教育服务”，即将教育支出的重点放在全面落实九年制义务教育和构建行之有效的贫困生资助体系上。但是，我国目前有限的教育财力却像“撒芝麻盐”一样被配置在其他方面、甚至本末倒置地将支出重点放在高等教育等非优先、非重点层次上，其结果必然与政府的目标南辕北辙，不仅大大降低了教育资源配置的效率，而且在事实上形成了对教育资源的垄断。从“事权”的执行看，满足民众的教育需求、切实解决民众的教育民生问题是我国教育主管部门当前最为重要的职责之一。但是，现实中，教育主管部门“财权”实施中的舍本逐末现象以及与之相伴的“大包大揽”式的教育体制，既没有把义务教育办均衡，也没有使民众日益多样性的需求得到满足——其中一个突出的表现就是优质教育资源的缺乏导致的“挤破头皮进重点学校”现象。

显然，“挤破头皮进重点学校”现象反映了人民对优质教育资源的强烈需求。面对这一现象，教育主管部门总是在批判择校，甚至有人提出取消择校的观点——这不仅不能使人民的需求得到满足，反而在事实上形成了对这种需求的抨击和打压，结果只会更为糟糕——批判择校实际上是在批判民众对优质教育资源的需求和渴望。对于民众对强烈的优质教育资源需求，作为政府机构的教育主管部门不仅不能打压，反而应该尽力满足——这是教育主管部门的“事权”之一。从性质看，优质教育资源的私人品特征非常明显，其并不属于公共财政的供给职责范围；从我国当前的经济社会发展状况看，政府也没有足够的财力为全体社会成员一视同仁地提供优质教育资源。因此，对于人民不断增大的优质教育资源需求，政府既没有必要也没有能力为其“买单”，而最宜由市场承担——这既是人民的教育需求得以满足的必然要求，也是优化教育资源配置、提升教育质量的必要途径。但是，我国教育主管部门目前对教育“大包大揽”式的管理体制却对优质教育资源形成了绝对的垄断：教育财政支出仍然“偏爱”重点学校；政策上严把重点学校“入口关”。作为垄断的结果，校际差距越拉越大，“挤破头皮进重点学校”的现象愈演愈烈，人民对现实的教育状况也越来越不满意。

要解决这一问题，教育主管部门必须切实转变观念，将工作重点转移到“满足人民对教育的多种需求”上来。在我国教育领域中，人民需求的多样性特点也十分明显。这些多样性的需求不属于公共财政的供给范围，在传统“大包大揽”式的教育体制下很难得到满足，而应主要由市场提供。而只有在市场机制的作用下，民众多样性的教育需求才能得到最大程度的满足，资源的配置效率才能达到最佳。因此，必须加快民办教育的发展，在当前我国非义务教育阶段收费制度改革的基础上，应不断加大市场化改革力度，这才是促进我国教育资源的优化配置、实现我国教育事业健康快速发展的必由之路。

此外，在当前的我国，要致力于办人民满意的教育，还需要做的一项工作就是教育主管部门和广大民众要渗透终身教育的理念。在我国民众的传统观念里，教育一直备受重视，这种观念发展到现在却出现了严重的变形：在许多人的眼里，“抢占”优质教育资源、接受从小学到大学甚至研究生教育成为获取丰厚收入与较高社会地位的必经之路——却全然未考虑到自身的经济状况。显然，这是导致我国民众“挤破头皮进重点学校”现象以及“千军万马过独木桥考大学”现象的重要根源之一，也是我国“办人民满意教育”的瓶颈和心理根源。实际上，对个人而言，教育并不只是几年或者十几年的事，而是一个人毕

生的事业。如果经济条件允许，自己承担相应的费用进入大学接受高等教育无可厚非；如果不具备相应的经济条件，则完全没必要去挤考大学这座“独木桥”，而可以通过职业教育掌握一技之长之后直接就业挣钱，在以后经济条件具备时再去接受高等教育，绝对不能提倡父母卖房卖地甚至卖血供孩子上大学的现象。目前，在许多发达国家终身教育的观念已经深入人心。在我国，要致力于办人民满意的教育，在教育主管部门和民众中渗透终身教育理念、转变传统的教育观念是至关重要的一环。

（郝如玉：第十一届全国人大常委、全国人大财经委副主任、中国注册税务师协会副会长、首都经济贸易大学副校长、博士生导师）

前 言

改革开放以来，随着财政对教育的投入规模不断加大，我国的教育事业取得了长足的发展：义务教育的全面和高质量普及、高等教育从精英教育到大众教育的转变等举世瞩目。应该说，教育是近些年来受益最大的领域。尽管如此，目前我国教育领域仍然存在诸多问题，民众对教育管理状况仍有较大意见。这些问题和意见反映出我国民众多元化的教育需求与教育的单一化供给之间存在的较大矛盾。其根本原因在于教育主管部门对教育这种混合产品的性质认识不准确，导致了政府在教育供给中的“越位”与“缺位”现象并存、教育领域的供求矛盾愈加尖锐等一系列后果。

一、财政在教育领域内的“缺位”

财政在教育领域“缺位”的一个重要表现就是我国义务教育发展的不均衡。这种不均衡主要体现在两个方面：第一是城市义务教育与农村义务教育发展的强烈反差；第二是义务教育阶段不同学校教育质量的不均衡。

——从城乡差距看，近几年来，虽然财政不断加大对农村义务教育的投入，但城乡之间义务教育投入仍存在一定的差距。以 2004 年为例，全国小学、初中生均预算内教育经费的城乡之比为 1.2:1；全国小学生均预算内公用经费城乡之比 1.4:1，初中生均预算内公用经费城乡之比 1.3:1。教育经费的短缺导致了部分欠发达地区的农村中小学基础建设投入仍然十分欠缺。全国人大义务教育法实施检查组在江西执法检查时发现：该省 66 人以上学生的大班有 1.38 万个，有的甚至 100 多人挤在一个班上课。在一些高寒、缺水地区，冬季

取暖和安全饮用水的开支较大,有的学校仅采暖费一项,就要用去公用经费的一半以上。教育经费的短缺同样导致了义务教育办学条件的城乡差异。目前,城乡办学条件的差距突出地表现在城乡生均教学仪器设备值方面。全国1/3以上地区的中小學生均教学仪器设备值的城乡差距继续扩大,小学生均教学仪器设备值城乡之比为2.9:1,全国初中生均教学仪器设备值的城乡比平均为1.4:1。不仅如此,在教师水平及待遇方面,城乡差距更是明显。由于教学条件艰苦、待遇低下等原因,教学经验比较丰富的高职称教师等优质教育资源向城市和县镇集中,农村高职称教师比重与城市和县镇相比仍有较大差距。例如,有些教学点派不进足够数量的公办教师,有些地方只能低薪聘请代课教师,很多地方代课教师的工资不到公办教师工资的1/3。在师生比方面,农村高于城市。按照现行教师编制标准,农村初中、小学的教师每人负担学生数分别为18人、23人,城市初中、小学为13.5人、19人。^①

——从不同学校的教育质量来看,虽然总体上来说财政对义务教育阶段各类中小学的投入都在增加,但各类学校的教育质量发展并不均衡,“重点学校”、“名牌学校”等优质教育资源总体上处于严重短缺状态,且分布并不均衡——这在城市表现尤为突出。近些年来,随着收入的逐渐增加,人们对优质教育资源的需求日益强烈,到“重点学校”、“名牌学校”接受教育成为越来越多人的追求,这使得“千军万马挤独木桥”的现象不仅出现在高等教育层次,即使在义务教育层次,这种现象也屡见不鲜——毕竟,重点学校只是少数。为解决优质教育资源的供求矛盾,实现义务教育阶段的教育公平,教育部作出了如下规定:坚持义务教育阶段公办学校免试就近入学,不得举办或变相举办重点学校;要采取有效措施遏制义务教育阶段择校之风。但是,由于同一座城市内重点学校的分布并不均衡,这种力图实现公平的措施却造成了事实上的不公平:区内没有重点学校的居民只能到普通学校就读。这正是择校风产生的根源之一,更体现了我国义务教育发展的非均衡性。

无论是城乡之间的不均衡,还是城市内不同学校教育质量发展的不均衡,都是财政“缺位”的重要体现。政府应该一视同仁地为民众提供一般性的、均衡的义务教育服务,而现实的情况显然表明,政府在为民众提供均衡的义务教育方面的工作还不到位,民众的教育需求仍未得到满足。

^① 中国(海南)改革发展研究院:《百姓·民生:共享基本公共服务100题》,中国经济出版社2008年版。

二、财政在教育领域内的“越位”

财政在教育领域的“越位”主要体现在教育供给主体的相对单一上。尽管近些年来我国的教育收费改革如火如荼，但教育供给主体相对单一仍是遏制教育市场发展、民众教育需求不能得到满足的主要原因。

在我国，教育领域存在着巨大的市场。中国人历来重视教育，舍得为教育花钱，即使在危机的影响下，民众的教育消费热情依然不减。2008年10月，当国际金融危机蔓延势头正猛时，北京中国国际教育交流展览会的出国留学却仍然火爆。我们可以从中看到中国教育市场的潜力。但是，教育这一极富潜力的市场却远未得到开拓。其原因就在于我国目前的教育供给总体上来看仍是政府主导，社会资本、民间力量的作用非常有限。

在这种相对单一的教育供给体制下，民众迅猛增加的、不断多元化的教育需求也很难得到满足。这在现实生活中的一个典型表现就是“择校”问题。例如，许多重点中学在中考招生都设立了两个录取分数线：一个是“统招录取分数线”，一个是“择校录取分数线”；达到“择校录取分数线”而未达到“统招录取分数线”的考生需要根据自己距“统招录取分数线”的差额缴纳择校费，才能就读自己理想的高中。即使在这种情况下，有许多学生仍难以进入理想的学校。显然，“择校”问题反映了我国民众对于教育尤其是优质教育的强烈需求以及这种需求难以得到满足的状况。不仅如此，民众教育需求的日益强烈也成为“教育乱收费”问题产生的重要根源之一。在一些重点学校，巧立名目收费的现象屡有发生，如收取增加知识的补课费、强化练习的试卷费、兴趣活动的劳务费、校中校的重点培育费、暑期夏令营的辅导费、改善学校基础设施的捐助费等；有的学校擅自提高学生的学习资料费、作业本费、教学费、寄宿费、搭膳费以及班费标准等。教育收费改革中的这些问题直观地体现了我国民众的教育需求难以得到满足的状况，加之我国教育收费改革初期配套措施（教育扶贫体系）尚不完善的状况，使得教育领域的矛盾更加突出。这在高等教育中的表现也非常明显。2004年国家指定中国银行办理助学贷款之前，超过半数的申请助学贷款的贫困学生未能按时得到贷款资助。尽管近来情况有所改善，但从全国范围看，助学贷款工作进展并不平衡，一些地方高校的学生申请贷款仍很困难。

由于财政的“越位”与“缺位”，尽管政府对教育的投入连年大幅增加，

却并未换回人民满意的结果,迄今,教育仍是民众最不满意的领域之一。对于教育改革中的种种问题,社会舆论总是将其本身作为其产生的根源,这种观点暗示着国家教育改革不成功的方面。实际上,这种说法是不全面的。在我国教育领域存在问题的背后,还隐藏着更为重要而深刻的原因:社会对教育日益多元化的需求与教育资源相对短缺之间的矛盾。

三、日益尖锐的教育供求矛盾

教育需求的多元化是当今世界各国的普遍趋势。一方面,知识经济的发展对个人素质的要求越来越高,社会的进步、个人的发展无不依赖于知识的积累;另一方面,随着经济的不断发展,人们的教育观念也在逐步发生变化。如今,终身教育的理念已经为大多数人所接受。在这样的背景下,社会的教育需求呈现出如下特点:一是需求规模迅速扩大,越来越多的人将教育作为知识积累的主要途径;二是教育需求日益呈现多样化趋势,除传统的主流教育形式外,人们的教育消费也越来越多地向职业教育、网络教育方式延伸;三是对教育质量的要求越来越高。

社会对教育的多元化需求要求教育供给的多元化,但是,从目前整体状况来看,相对于不断增长的教育需求而言,教育——尤其是优质教育——仍然是一种稀缺资源。在我国,教育资源的稀缺性表现尤其明显。我国目前的教育现状是“穷国办大教育”。初等阶段的教育由国家负责,而由于受我国的经济水平限制,国家对教育的投入远远低于发达国家,甚至低于很多发展中国家。这就必然导致了我国的人均教育资源相对于我国众多的人口及迅速增长的教育需求来说是远远不足的。实际上,我国教育界目前头疼不已的诸多老大难问题如学校乱收费、高考分数线地域差异大、应试教育等问题都是教育资源稀缺性的表现或结果。教育资源的相对短缺还成为教育质量下降、教育公平丧失的重要诱因。以我国的高等教育为例,由于教育资源的供求矛盾,我国的高等教育资源在不同地区、不同学校之间的分布是不均匀的,普通大学与重点大学之间差距非常明显。国家重点支持、扶持某些大学,导致这些大学的教育资源远远优于其他大学。这种教育资源分配的差距虽然有国家宏观的因素,但同时也严重违背了教育公平的原则;同时,高校扩招后,某些高校教育质量的下降也是不争的事实。

教育资源多寡的根源在于经济发展水平,但在许多国家教育供给主体的单

一成为教育资源供给不足的直接原因。如今，许多国家教育资源的供给主体是政府，但是，仅凭政府的财力仍不足以满足日益增长的教育需求——即便是经济发达的国家也是如此。同时，由于各类教育存在巨大的差异性，政府也没有必要为所有的教育需求“买单”。从全社会来看，教育是一种资源；但对于教育的投资者来说，教育也是一种产品。因此，如何在各层次教育中建立起行之有效的教育分担机制、发动社会各方面力量以实现教育供给的多元化，从而保证教育资源的有效供给成为各国政府面临的一项重大课题。

实际上，从教育的混合品性质来看，政府在教育服务供给中的责任不应是“大包大揽”，而应根据不同层次教育的性质分别确定：对于具有很强公益性、几乎可以看作是纯公共物品的义务教育来说，政府应当一视同仁地（均衡地）为全体社会成员提供一般性的、基本的教育服务；对于非义务教育，应当建立起包括政府、社会、个人等多方力量在内的多元化的教育投入体制，政府只应在其中承担有限的责任——这既是满足民众多元化教育需求的必然途径，更是促进教育质量提升的必经之路。此外，出于社会稳定、经济发展以及技术进步的大局考虑，政府还应在各层次教育中构建起科学、完善的贫困生扶助体系，真正做到“不让一个孩子因贫困而失学”。只有纠正认识上的偏差、准确界定政府在教育供给中的责任、发展多元化的教育体系，才能逐步消除财政在教育中的“缺位”与“越位”现象，真正缓解教育领域供求矛盾——这是促进我国教育事业健康快速发展、办人民满意教育的必由之路。

本书是在首都经济贸易大学郝如玉教授主持的北京市财政局研究课题“财政视角下的教育多元化研究”基础上完成的。

课题组组长：郝如玉、吴素芳

副组长：曹静韬、韩杰

成员：中央财经大学博士生于子洋、硕士生李岚，首都经济贸易大学博士生余远方、郎大鹏、吴凡、硕士生张淑静、鞠帅平、郭晓丹。

目 录

第一章 公共财政与我国的教育改革	(1)
一、从公共财政角度看教育	(2)
二、改革开放以来我国的教育改革历程	(3)
三、我国教育改革中的问题	(12)
四、我国教育改革的进一步深化与财政的目标定位	(22)
第二章 教育的混合品性质	(27)
一、作为混合品的教育	(27)
二、关于教育性质的主要理论	(34)
三、各层次教育的混合品性质	(38)
第三章 公共财政在教育供给中的职能	(44)
一、公共财政的含义	(44)
二、财政在教育产品供给中的基本职能	(50)
三、财政在教育产品供给中的其他职能	(54)
四、多元化发展趋势下我国财政的教育服务供给职能	(56)
第四章 教育需求的多元化发展	(64)
一、教育需求多元化发展的世界性趋势	(64)
二、几个典型国家的教育需求多元化状况	(72)
三、我国教育需求的多元化发展	(77)

四、教育需求多元化与教育市场·····	(93)
第五章 教育需求的多元化与教育形式的多元化 ·····	(98)
一、教育需求多元化对教育形式多元化的要求·····	(98)
二、教育形式的多元化发展·····	(103)
三、我国教育的多层次发展·····	(111)
四、教育需求多元化、教育形式多元化与教育的供给·····	(116)
第六章 教育成本分担主体的多元化：理论与机制 ·····	(121)
一、教育成本分担与教育投资体制·····	(121)
二、教育成本分担主体多元化的重要意义·····	(125)
三、教育成本分担主体多元化的实施原则·····	(132)
四、各教育层次成本分担主体多元化的实施机制·····	(137)
第七章 教育多元化发展的国际实践 ·····	(144)
一、教育多元化发展的国际概况·····	(144)
二、各国教育投资多元化的结构·····	(148)
三、典型国家（地区）发展多元化教育的实践和经验教训·····	(152)
四、各国（地区）教育多元化发展的共同特征和趋势·····	(171)
第八章 我国教育投资体制的发展 ·····	(176)
一、我国教育体制的改革历程·····	(176)
二、我国教育投资体制的演变·····	(184)
三、我国各层次教育成本分担现状·····	(192)
第九章 我国构建多元化教育体系的进一步改革 ·····	(205)
一、我国目前教育服务供给中的问题分析·····	(205)
二、我国构建多元化教育体系的目标框架和改革思路·····	(209)
三、多元化教育体系下各层次教育的发展·····	(214)
四、进一步改革的实施·····	(222)
后 记 ·····	(225)

第

一
章

公共财政与我国的教育改革



作为社会产品的一种，教育一直是各国民众和政府极为关注的领域。尤其是随着知识经济时代的到来，教育的作用更深刻地为几乎所有国家政府和人民所认识，人们对教育的需求和关注程度也日益增长、加深。对居民个人来说，教育直接影响其收入的丰寡、素质的高低、事业的发展乃至家庭的幸福与自我的实现；而对于政府来说，民众的受教育程度则关乎国民素质和社会福祉的提升，关乎经济社会的发展。正是由于在当今社会发展中的重要作用，教育备受政府及个人的重视，因而一直是政府施政、民众消费支出的重要领域。在中国从计划经济走向社会主义市场经济的转型过程中，政府的教育投入大规模增加，教育的改革也在如火如荼地进行，尤其是自 20 世纪 90 年代至今将近 20 年的时间里，中国教育改革的步伐迈得更快。财政支持力度的不断增加和一系列改革措施的出台促进了中国教育事业的迅猛发展，学生规模、师资、设备等各类教育指标在这些年中都有历史性的突破，但是，与此同时，中国教育改革中的一些问题也逐渐浮现出来，成为民众热议的话题和研究者们极为关注的主题。公共财政作为教育服务的供给载体，与教育事业的发展有着密不可分的联系。从财政学角度审视我国教育改革中的问题，对于进一步深化我国教育体制的改革，有着极为重要的意义。