

教育部财务司 财政部教科文司委托项目

新中国

教育财务六十年

黄永林 主编

Managing Director: Huang Yonglin



北京师范大学出版社

教育部财务司 财政部教科文司委托项目

新中国

教育财务六十年

黄永林 主编

编委会

顾问：杨周复

主任：陈伟光

赵路

崔邦焱

副主任：田祖荫

徐孝民

胡延品

吴国生

孙光奇

委员：宋家乐

郭鹏

刘玉光

何光彩

赵建军

华成刚

董德刚

霍步刚

胡成玉

施建军

李建发

武德昆

孙广平

徐生诚

李志明

方同庆

主编：黄永林

新出图证(鄂)字 10 号

图书在版编目(CIP)数据

新中国教育财务六十年/黄永林主编. —武汉:华中师范大学出版社, 2010. 12

ISBN 978-7-5622-4753-1

I. ①新… II. ①黄… III. ①教育事业—财务管理—研究—中国 IV. ①G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 257004 号

新中国教育财务六十年

◎ 黄永林 主编

责任编辑:何国梅 刘晓嘉	责任校对:张晶晶	封面设计:甘 英
编辑室:高校教材编辑室	电话:027-67867364	
出版发行:华中师范大学出版社		
社址:湖北省武汉市珞喻路 152 号		
电话:027-67863426(发行部)	027-67861321(邮购部)	
传真:027-67863291		
网址: http://press.ccnu.edu.cn	电子信箱: hscbs@public.wh.hb.cn	
经销:新华书店湖北发行所		
印刷:武汉中远印务有限公司	誉印:章光琼	
字数:283 千字		
开本:880mm×1230mm 1/32	印张:11.5	
版次:2010 年 12 月第 1 版	印次:2010 年 12 月第 1 次印刷	
印数:1-2600	定价:38.00 元	

欢迎举报盗版,举报电话 027-67861321

序

新中国成立 60 年,特别是改革开放以来,我国教育财务的改革与时俱进,针对不同时期的社会政治、经济、教育的发展态势,在不断探索创新中,制定了不同的教育财务政策,逐步建立起了与社会主义市场经济、政治和教育体制基本相适应的教育财政体制、教育经费投入机制、公共教育财政支出制度、学校财务管理体制与制度等。教育财务体制、机制和制度的改革与创新为中国教育事业的发展提供了不竭动力。

教育经费投入是教育事业发展的基础,没有一定的经费保障,教育事业就不可能健康发展。中国当代教育发展的时间短、起点低、基础薄弱,之所以能够在教育发展速度上成功实现跨越式发展,其中重要的经验就是党和政府始终坚持教育必须为社会主义建设服务的方针,能够正确处理教育与经济发展及人民生活的关系,能够始终把教育摆在优先发展的战略地位;各级政府对教育促进经济、社会发展的作用和地位的认识越来越深刻、清楚,在教育财务改革过程中能够结合中国各个不同历史时期的社会主义建设实际,把发展教育列入国民经济和社会发展规划,制定正确的发展目标和相应的法律;始终坚持以政府财政投资为主导的原则,不断加大对教育的投入;在不断强化政府对公共教育的保障责任的同时,进行了与社会主义市场经济体制相适应的非义务教育阶段成本分担机制改革,鼓励社会、个人和企业投资办学和捐资办学,形成了义务教育由政府负全责,非义务教育以政府投入为主、多渠

道筹措教育经费的财政体制与机制,使我国教育经费来源结构由政府包办、单一拨款的体制,向以国家财政拨款为主、多渠道筹措教育经费的结构转变,逐步形成支撑教育持续发展的稳固而多元化的资金基础。

改革开放开启了中国教育事业大发展的新航程,国家逐步把普及义务教育纳入重要的议事日程,并提升到了国家发展“重中之重”的战略高度。在义务教育投入体制和管理体制改革探索方面,最终确立了免费义务教育制度,成为教育公共政策和财政体制转型的重要标志。免费义务教育制度的全面实施,在中国义务教育发展史上具有里程碑意义,它明确了各级政府举办义务教育的责任,将义务教育所需的经费全面纳入财政保障范围,真正实现了由“人民教育人民办”到“义务教育政府办”的重大历史性转变,对推动义务教育均衡发展,促进教育公平具有重大的意义。

推行非义务教育阶段的成本分担和成本补偿机制改革,是教育财务改革乃至整个教育改革的重点和难点,在改革路径的选择上采取的是一种渐进式的平稳改革。改革先从试行部分的自费生制度开始,逐渐过渡到所有学生普遍收费制度。这种循序渐进的改革使得社会能够逐渐建立起必要的心理预期和准备,确保了改革的顺利进行。非义务教育阶段收费制度的改革不仅开辟了新的教育经费渠道,增加了教育经费总量,而且促进了社会公共教育资源在全体社会成员中的均衡分布,促进了教育的公平。

随着缴费上大学制度的全面实行,贫困生由于经济困难而不能上学或不能顺利完成学业而引起的教育机会不均等问题日益突出。经过不断探索,逐步完善,国家按照“加大财政投入、经费合理分担、政策导向明确、多元混合、各方责任清晰”的基本原则,对普通高校家庭经济困难学生设立国家奖学金,实施国家奖助学金政策,建立起奖、贷、助、补、减(免)的资助政策体系,并实行“入学绿

色通道”制度和在教育部直属师范大学实行师范生免费教育制度。从制度上基本解决了家庭经济困难学生的上学问题,维护了教育公平,促进了教育事业的持续健康发展。

教育投资体制改革的深化还催生了在多渠道投资架构基础上的一些新的办学模式形成,利用市场机制,吸纳国家财政以外的资金投入办学成为教育财政体制改革的重要部分,改革促进了我国教育类型和结构的复杂化、办学投资主体的多元化。特别是我国民办教育以市场机制进行资源配置为主要手段,无论在规模、层次、结构,还是在质量和建设上都发生了巨大变化,已成为中国教育体系中的重要力量。一方面,民间资本进入教育市场增加了教育供给方式的多样化和选择性,在一定程度上满足了广大人民群众受教育的需要;另一方面,民办教育的发展还大大缓解了巨大的教育需求和有限的政府投入之间的矛盾。民办教育的发展是教育财政体制改革与创新的重要成果。

在积极推进教育财政体制改革的同时,我国还努力探索教育管理体制改革的财务制度创新。20世纪90年代以来,高等教育通过“共建”、“调整”、“合作”、“合并”四种形式,基本形成了“中央和省两级管理、以省级政府管理为主”的管理体制,从而改善和加强了中央政府宏观管理的手段,进一步扩大了高等学校的办学自主权,使高等教育资源得到优化配置,竞争能力得到增强。21世纪初,国家为振兴教育,在高校实施了一系列具有很强操作性的“重点工程 and 项目”,中央本级财政给予了较大力度的资金支持,大部分高校所在地政府还给予一定的配套资金的支持,加快了这些高校相关学科的发展速度,实现了教育资源的优化配置和效益的最大化。

改革开放30年是我国教育改革最深刻、教育发展最快的时期,丰富而深刻的教育财务改革与创新实践,在一定程度上保障了

教育事业发展的宏伟目标的实现。从改革的宏观背景来看,虽然在不同的历史时期教育财务改革有不同的侧重点,但是改革的取向基本是在教育体制改革的总体目标和思路指导下,与教育办学体制改革、宏观管理体制改革、招生和分配体制改革、高校内部管理体制改革以及国家财政体制改革等诸多领域的改革密切相连、交相呼应。当我们把教育财务改革放到整个教育体制改革和国家财政体制改革的历史大背景中去分析的时候,能更加深入地理解改革的初衷、意图以及必然结果。从改革的具体过程来看,一方面,我们始终坚持抓住机遇,走改革创新、以改革促发展之路,在国家财力有限的情况下,大力推进教育财政体制与机制的改革,以创新为根本,不断优化教育结构,扩大教育财源,培育新的经费增长点,提高教育资源的利用效益,为教育发展提供了经费保障;另一方面,始终坚持发展是第一要义,选择渐进式的改革策略,抓住主要矛盾与矛盾的主要方面,注意抓住教育财务中的敏感问题、热点问题和关键问题,与时俱进、从易到难,不断调整、完善教育财务政策,正确地处理了改革、发展与稳定的关系,这是确保教育稳定、保证教育改革和发展大局的有效措施。

总之,改革开放以来,我国教育财务改革是在财政体制改革和教育体制改革双重压力下进行的改革,教育财务改革反过来又推动了财政体制改革和教育体制改革的深入,我国教育事业发展的一个重要动力之一就是教育财政体制、机制和制度改革创新所带来的制度环境的改变及资源配置方式创新所产生的观念变化和巨大效益,教育财务改革有力地推动了教育事业全面快速地发展,为中国教育的改革与发展作出了历史性的贡献。

黄永林同志的《新中国教育财务六十年》一书是2009年教育部财务司和财政部教科文司立项的“新中国成立60年教育财务改革与发展研究”专项课题的研究成果。该研究以新中国成立60

年,特别是以改革开放以来我国的改革与发展为宏观大背景,在中国社会深刻变革且波澜壮阔的全景视野下思考中国教育财务改革,以教育财务体制、机制和制度为研究重点,以改革、创新、发展关系为研究视角,从教育财政体制、教育经费投入法规体系、公共财政教育支出制度、学校财务会计制度、财务管理体制、经费管理机制、收入分配制度、资助经济困难学生制度、教育系统内部审计制度等方面进行系统深入的研究,全面回顾了新中国成立60年,特别是改革开放30年以来我国教育财务改革与发展的重大战略思想、重大战略举措的决策与实践过程,展示了中国教育财务改革与发展的艰难历程和辉煌成就,客观地总结了我国教育财务改革与发展所取得的深刻经验,理性地分析了我国教育财务发展中依然存在的问题与不足、教训和启示,并且还比较系统地提出了进一步深化教育财务改革的意见和建议。本书中相关背景分析缜密,研究资料翔实,现状分析客观科学,经验总结和问题剖析准确恰当,发展趋势研判和对策建议具体可行,是一部内容丰富、重点突出,既有理论价值,又有实践意义的水平较高的专著。我相信,这部书的出版对当前我国教育财务改革深化具有一定的借鉴意义,对未来教育财务创新发展也将具有一定的参考价值。

该书即将出版,作者请我写序,我读完这部著作之后,感受颇深,于是欣然写下上述感受,是为序。

原教育部部长助理、党组成员 杨周复

2010年11月18日

目 录

第一章 教育财政体制的改革与发展·····	(1)
第一节 计划经济体制下教育财政体制的建立·····	(3)
第二节 改革开放初期教育财政体制的改革·····	(13)
第三节 新时期教育公共财政体制的发展·····	(27)
第二章 教育经费投入法规体系的建构·····	(48)
第一节 教育法规体系的建立·····	(48)
第二节 教育经费投入法规体系的渊源·····	(51)
第三节 教育经费投入法规体系的基本内容·····	(65)
第四节 《教育投入法》的制定·····	(68)
第三章 公共财政教育支出制度的改革·····	(72)
第一节 部门预算制度的改革及教育部部门预算 的实施·····	(73)
第二节 国库集中支付制度的改革及教育部国库 集中支付的实施·····	(85)
第三节 政府采购制度的改革及教育部政府采购 制度的实施·····	(94)
第四章 学校财务与会计制度的创新·····	(106)
第一节 预算会计与事业单位会计体系·····	(106)
第二节 学校财务会计制度改革的背景·····	(109)

第三节	学校财务与会计制度改革的内容	(114)
第四节	《高等学校会计制度》(征求意见稿)的创新	(121)
第五节	实施新的学校财会制度的重要措施	(124)
第五章	高校财务管理体制的创新	(128)
第一节	财务领导体制	(128)
第二节	财务管理模式	(135)
第三节	财务工作主管	(137)
第四节	经济责任制度	(140)
第五节	财务机构设置	(142)
第六节	财会人员管理	(144)
第六章	高校经费管理机制的改革	(149)
第一节	高等教育经费拨款机制的发展	(149)
第二节	“大收大支”财务预算管理机制的建立	(153)
第三节	绩效考评管理机制的建立	(156)
第四节	高校财务风险防范机制的建立健全	(161)
第五节	教育经费监测评估机制的初步建立	(163)
第六节	“银、校合作”融资机制的形成	(166)
第七章	高校收入分配制度的改革	(169)
第一节	工资制度改革的实行	(169)
第二节	学校基金和奖励制度的建立	(170)
第三节	校内津贴制度改革的实行	(173)
第四节	岗位津贴制度的推行	(178)
第五节	绩效工资制度的试行	(182)
第八章	资助经济困难学生制度的建立	(189)
第一节	资助经济困难学生体系的建立与发展	(189)

第二节 资助经济困难学生制度的基本内容·····	(202)
第九章 教育系统审计制度的建立与发展·····	(210)
第一节 教育系统审计机构的建立·····	(210)
第二节 教育系统审计制度的建设·····	(214)
第三节 教育系统审计工作的成效·····	(220)
第十章 教育财务改革的成绩与经验·····	(223)
第一节 教育财务改革的主要成绩·····	(223)
第二节 教育财务改革的主要经验·····	(255)
第十一章 教育财务存在的问题及改革的建议·····	(276)
第一节 教育财务存在的主要问题·····	(276)
第二节 深化教育财务改革的主要建议·····	(298)
主要参考文献·····	(328)
附录:重要参考数据 ·····	(333)
表 1 1978—2008 年全国行政区划分·····	(333)
表 2 1978—2008 年全国人口数及构成·····	(334)
表 3 1978—2008 年全国国内生产总值及构成 ·····	(336)
表 4 1978—2008 年全国居民消费水平·····	(338)
表 5 1952—2008 年全国教育人口情况·····	(339)
表 6 1978—2008 年全国各级各类学校数·····	(341)
表 7 1978—2008 年全国各级各类学校专任教师数 ·····	(342)
表 8 1978—2008 年全国各级各类学校在校学生数 ·····	(344)
表 9 1978—2008 年全国各级各类学校招生数 ·····	(345)

表 10	1978—2008 年全国各级各类学校毕业生数	(346)
表 11	1978—2008 年全国研究生和留学生数	(348)
表 12	1985—2008 年全国技工学校数、学生数和 教职工数	(349)
表 13	1991—2008 年全国各级教育毛入学率	(350)
表 14	1978—2008 年全国学龄儿童净入学率 及各级普通学校毕业生升学率	(351)
表 15	1990—2008 年全国每十万人中各级学校平均 在校生数	(352)
表 16	1952—2008 年全国教育经费情况	(353)
后 记		(356)

第一章 教育财政体制的改革与发展

财政是指国家为了维持其存在和实现其职能,强制地、无偿地占有有一部分国民收入而形成的一种分配关系。教育财政是指国家各级政府为发展本国本地区的教育事业而对用于教育的财力资源进行的一系列专门性的管理活动。它主要包括政府及政府中主管教育的公共部门筹集、分配、使用、管理以及监督教育经费的经济行为。教育财政具有以下基本功能:颁布有利于教育事业发展的财政政策;筹集教育经费以及其他教育资源以满足国家教育发展的需要;分配教育经费,配置教育资源;监控教育经费的合法使用及其他教育资源的有效利用,^①其目的是提高教育资源的配置效果,增进教育投资的使用效益。

所谓体制,是指国家机关、企业、事业单位等的组织制度。财政体制是“财政管理体制的简称,它是在特定的行政体制下,通过一定的方式调节政府间财力分配的基本制度。具体地说,它是国家在中央和地方以及地方各级政府之间,划分政府收支范围和财政管理职责与权限的一项根本制度”^②。因此,财政体制就是处理财政分配关系的管理制度。教育财政体制是“教育财政管理体制”

① 李翀哲. 俄罗斯高等教育财政改革研究[D]. 哈尔滨:哈尔滨工业大学,2006.

② 叶振鹏,张馨. 公共财政论[M]. 北京:经济科学出版社,1999:486.

的简称,也就是国家在中央和地方以及地方各级政府之间划分政府教育收支范围和财政管理职责的根本制度,是关于处理教育财政分配关系的管理制度。它是在发展教育事业中,政府作为主要投资主体,参与和管理教育资源,与教育机构间形成一种分配关系和组织运行方式,代表政府利益在一定程度上向教育机构拨付经费,调控教育经费开支,并采取行政和法律的手段管理和发展教育事业的一项根本制度。教育财政的职能主要是筹集充足的教育经费,为教育事业提供资金保证;通过教育经费的分配和调节供需,合理配置教育资源;通过财政手段不断提高教育投资的使用效益。

新中国成立 60 年以来,我国的教育财政体制改革与时俱进,根据不同时期的政治、经济、教育发展态势,制定了不同的教育财政政策,并实行了不同的教育财政体制,在不断的探索创新中,逐步建立起了与社会主义市场经济、政治和教育体制相适应的教育公共财政体制。特别是改革开放以来,我国的教育财政体制在改革的过程中,始终坚持教育必须为社会主义建设服务的方针,坚持教育的公益性质和优先发展战略,在不断强化政府对公共教育的保障责任的同时,进行了与社会主义市场经济体制相适应的非义务教育阶段成本的分担机制改革,鼓励社会、个人和企业投资办学和捐资办学,形成了义务教育由政府负全责,非义务教育以政府投入为主、多渠道筹措教育经费的财政体制。教育财政体制的改革与创新,为各级各类教育事业的快速健康发展提供了强有力的经济保障,为中国教育事业的发展提供了不竭的动力,作出了历史性的贡献。

第一节 计划经济体制下教育财政体制的建立

新中国的教育事业是在经济落后、文化教育很不发达的基础上发展起来的。新中国成立前夕,国家经济走向崩溃,在国民党统治下,国民收入只有 358 亿元,人均 66 元,折合约 18 美元^①。新中国成立后,党和政府先后采取接管、接收和接办等一系列措施,对旧教育实行社会主义改造,教育事业成为新中国的一项基础性事业,人民政府把发展人民教育作为一项重要工作来抓。1949 年 9 月,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》中明确指出:“中华人民共和国的文化教育是新民主主义的,即民族的、科学的、大众的文化教育。人民政府的文化教育工作,应以提高人民文化水平、培养国家建设人才……为主要任务。”1954 年 9 月颁布的《中华人民共和国宪法》明确规定:“中华人民共和国公民有受教育的权利。国家设立并且逐步扩大各种学校和文化教育机关,以保证公民享受这种权利。”新中国成立初期,国家在开始大规模经济建设的同时,有计划地加强了文教事业的建设,并逐步形成了与当时高度集权的政治体制和高度集中的计划经济体制相适应的国家统一举办、统一规划、统一投资,中央高度集权、财政单一供给的教育管理模式,同时形成了与“统一领导、分级管理”,“统收统支”国家财政体制相适应的教育财政体制。

一、教育财政体制的演变

1949 年新中国成立以后,为了恢复与发展国民经济,集中一切力量把生产搞上去,同时受苏联经济模式的影响,在生产资料的

① 曾培炎. 半个世纪的征程 人类历史的壮举[A]. 中共中央宣传部宣传教育局编. 共和国 50 年. 北京:学习出版社,1997.

改造基本完成后,我国逐步建立起以生产资料公有制为特征的社会主义计划经济体制,高度集中的特征十分突出,集中表现为:权力高度集中,中央政府是资源配置的主体,指令性计划是国家配置资源的主要手段;强调集中统一,社会经济及其他各项事业是计划按比例发展的,中央制定各项指令性计划指标,按行政隶属关系层层下达,所有事业投资由中央集中掌握,各项事业投资从一开始就实行“计划定、财政拨、银行管”的方式,财政分配采取统收统支的管理办法。在高度集中的计划经济体制下,相应地也建立起了高度集中的“统收统支”财政体制。新中国成立后至1978年,我国生产建设型财政占据主导地位,财政承担起生产建设的重任,为发展生产,加快建设,财政可以向中央银行透支,财政的平衡也就意味着宏观经济的平衡,因此强调“收支平衡”也成了计划经济体制下财政支出体系的一大特色。

从新中国成立初期开始,与当时中央集权的计划经济管理体制和“统收统支”的国家财政体制相适应,我国逐步建立了一套与“统一领导、分级管理”原则相适应的教育经费拨款和财政管理体制。根据不同时期财政体制和教育管理体制的发展变化,我国先后实行了“以条为主”和“条块结合、以块为主”两种不同类型的教育财政管理体制。教育经费列入国家预算,实行统一领导,中央、省(自治区、直辖市)、市、县分级管理的体制。各地方政府根据当地需要拟订教育发展规划和经费预算,逐级上报,最终由中央政府进行统一调整和平衡。高等教育实行“条块结合”的管理办法,中央各部委与各省(自治区、直辖市)制订自己的高等教育发展规划和经费预算,上报中央平衡、审批。这一时期,我国教育财政体制经历了以下三个阶段的变化:

(一)中央统一领导,三级管理的“以条为主”的教育财政体制

新中国成立前的革命战争时期,中国共产党的财政工作有两

个显著特点:一是分散性,即解放区的财政工作是由各解放区分散管理,各有货币,各管收支;二是供给性,即战争时期共产党的财政工作是为战争服务,为战争筹款,解决战争给养,实行供给制。新中国成立后,为了解决国家财政不统一、收支相脱节的状况,1950年3月,政务院第22次政务会议通过《关于统一国家财政经济工作的决定》,采取了统一全国财政收支、统一全国物质调度、统一全国现金管理等系列的措施,实行中央财政“统收统支”的高度集中的财政体制。1951年虽然改为在中央统一领导下实行初步的分级管理(分中央、大行政区、省(市)三级管理)体制,但财权和财力仍集中在中央和大行政区两级,而且主要集中在中央,地方的财权很小。与国家行政管理体制和财政体制相适应,教育管理也相应建立起了“集中统一、以条为主”的权力结构模式。教育财政体制实行“以条为主”,即在“中央统一、分级管理”的财政体制下,实行中央下达指标、分级编制预算。其基本原则是中央统一财政预算,中央、大行政区和省(市)三级管理,各年度由中央确定教育经费预算编制的方针、计划任务及安排原则,中央、大行政区分级编制教育预算,大行政区编制和核定各省(市)的有关指标,报经中央财政部审核后执行。高等教育经费以“条条管理”为主,财政部掌管中央直属学校、新接收教会学校和留学生经费支出的预算,各地方征收的教育费附加也须报财政部备案。国务院各部门直属学校的教育经费由财政部下达给高等教育部,高等教育部根据不同情况实行不同的管理方法,下达各高校的经费。这一体制适应了国民经济恢复时期这一特定历史条件的需要。

(二)中央与地方结合、以地方为主的“条块结合、以块为主”的教育财政体制

1953年全国财经工作会议后,国家财政体制改为“划分收支,