

210.453
732

财政教育投入及其管理研究

主 编 贾 康

郭文杰

副主编 吕旺实

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政教育投入及其管理研究/贾康、郭文杰主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.3

ISBN 7-5005-5515-6

I. 财 II. 贾… III. 教育经费-社会文教支出-研究 IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 003278 号

中国财政经济出版社出版发行

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

E-mail: cfeph @ dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 8.125 印张 195 000 字

2002 年 3 月第 1 版 2002 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—900 定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-5515-6/F·4878

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

财政教育投入的问题是一个重大的热点问题。

国家领导人关心它，因为“科教兴国”是基本国策，是人民代表大会的决议、共产党全国代表大会的决议。国家经济发展规划中多次提出，要大力发展教育事业，推动科学技术进步。

财政工作者关心它，因为目前全国财政支出的很大一部分是教育支出，在县乡一级政府，占60%左右，有些地方甚至80%的支出是教育支出。但是，教育经费依然不足。

教育工作者关心它，因为这些年教育经费虽然增长很快，但是与国外相比，我国教育经费支出是低水平的，特别是初级教育经费，财政供给严重不足。

全国人民关心它，不仅因为教育是国家未来发展的根基，而且关系到社会中每个人的切身利益，教育开支和家庭成员在教育中的投入将越来越大。

关于教育投入，在具体认识上又是一个颇有争议的问题。我曾强调过如下几点看法：

第一，教育公共产品的公共性程度有差别。

人们一般都承认，总体上说，教育是一种“公共产品”，但这样的认识其实过于笼统。进一步分析，基础教育和高等教育两者是存在重大差别的：现代社会中，社会成员所受基础教育达到和保持某一水准，是社会整体发展的必要条件，所以基础教育（如我国的“九年制义务教育”）更多地具有纯粹公共品的特点。

而高等教育在社会成员个人择业和人生设计上，与分散的“发展投资”决策和“竞争性”的关联度明显增加，因而更多地偏向非公共品的特征。在中国建设社会主义市场经济的历史进程中，上述两种教育的性质差异已大为显化，并将越来越明显，因而对政府有限财力中用于教育支出的部分，如何合理地把握其结构，非常值得予以重新审视。由于政府的职能首先是提供公共产品与服务，所以在财政支出优先顺序上，理应把保证实施基础教育放在第一位，再适当兼顾高等教育。

第二，我国政府教育支出的结构导向必须改变。

我国的现实情况是，政府教育支出结构存在明显的问题：一方面，在政府义不容辞的“九年制义务教育”领域（九年制一下做不到，也应先做到六年制），政府一味地低姿态，却让民间的“希望工程”捐助来唱主角——“希望工程”最后一轮劝募时，宣布累计救助了150万左右的失学儿童，功不可没。但我们必须承认，与至少上千万的失学儿童相比，这只是救助到了其中很小的一部分，换句话说，绝大部分的失学儿童没有救助到（当然，问题决不在于“希望工程”，而在于政府职能的缺位）。与此同时，近年城乡小学、初中还普遍出现了校方以多种形式提高收费的不良风潮。另一方面，政府教育支出中的大量财力投入高等教育领域（1997年预算内教育经费用于高校的部分为284.5亿元，相当于用于小学经费的63.7%和用于初中经费的101%），在我国大学教职工/学生比例大大高于世界平均水平、效率明显不佳的状况下，有关方面仍不断强调对高校的财力支持，还大办“XX工程”一类的设租、寻租安排，让各校千方百计争当享受政府特殊财力支持的“重点”。这岂不是把合理的顺序弄颠倒了？受多种因素制约，我国财政支出中教育支出的比重是比较低的，应当力求逐步提高，以贯彻“科教兴国”战略，但因此而更需要非

常注重优化教育支出的结构，把钱用到最紧要的方面（基础教育和救助失学儿童等）。一言以蔽之，我国本末倒置的政府教育支出结构导向必须改变。

第三，高等教育应当产业化或部分产业化。

高等教育的产业化或部分产业化，不仅有助于拿出有限的政府财政资金去支持基础教育，而且在当前阶段上，可成为扩大内需、促进国民经济增长的一种有效方式。中国的国民储蓄率相当高，目前居民储蓄存款余额已超过7万亿元。近年，政府为实施反经济周期的扩大内需方针，多次降息，并采取发展消费信贷等刺激、鼓励消费的多种政策措施，效果仍然不够明显，原因之一就在于居民普遍持有在未来住房、医疗、子女教育等方面的高支出预期，当没有出现对应的支出项目时，宁肯把钱尽量存起来而不用于即期消费。如推出高等教育产业化（提高学费标准）的举措，正是为居民未来的高支出预期提供了与之相对应的即期支出项目，可望有效地调出储蓄，增加消费，扩大内需。这正是所谓“势所必然，水到渠成”。同时，扩大了高校招生，又可产生推迟平均就业年龄、缓解就业压力的积极效应，有助于社会稳定。另外，从客观条件看，总体而言，我国高校在师资、校舍等方面还是颇有潜力的，有必要提高其资源配置效率。但是如何提高？与其“挤出”原显富余的教职工（这难度极大），不如多招进学生来（这皆大欢喜），而且这在中长期看肯定有助于国民素质的提高。20世纪70年代末招收“走读生”缓解学生宿舍紧张压力的经验，也可以在今天借鉴。所以，以“宽进严出”取代“严进宽出”扩大高校招生，并实施产业化措施，应是一举数得、利国利民、大有可为之事。

第四，高等教育产业化需要处理好配套政策。

高等教育的“产业化”有必要性、合理性，但应只是部分的

而非全部的，必须配之以有力的政策性区别对待和助学安排，比如：

1. 对于师范院校、某些基础科学专业（如理论数学、哲学、史学等），要与一般院校、应用科学专业加以区别，由政府财力给予适当支持，不可简单地推入“产业化”轨道了事。

2. 对于来自低收入家庭、入学考试成绩合格，但无力承担学费的学生，应当以政府财力为主提供一定数额的助学金（可区分若干档次，视学生家庭收入水平的不同而定）；并可辅之以教育贷款方式（可以实行财政贴息），由学生毕业后若干年内偿还。

3. 对于少数民族学生也有必要继续实行区别对待，体现党的民族政策。

1999年以来，财政部科研所与北京市财政科研所共同主持，上海、天津、四川、大连财政科研所参加的教育投入课题，对这个问题进行了研究探讨，其成果既有理论方面的论述，又有现状及问题的调查、归纳，还有国外的经验介绍和比较研究，以及从各个角度提出的增加教育投入对策。现在得到中国财政经济出版社的支持，将这些报告和总报告编辑起来，又选入财政部教科文教司张新的几篇介绍国内外大学生资助方式的文章，形成这本文集，希望能够对教育投入问题的研究者和决策者有参考作用。总题目由多家单位合作研究，文章各自撰写，因此总报告和分报告文中有些观点可能重复，有些可能不同，但是总体的思路是一致的。这是一个汇编合作研究成果的文集，不足之处还望读者指正。

贾 康

2001年12月

目 录

第一部分

中国财政对教育投入有关问题研究·····	吕旺实(1)
我国教育资金来源分析·····	陈 涛(18)
我国教育投入不足问题及其对策·····	王桂娟(31)

第二部分

世界各国财政教育支出情况比较 ···	吕旺实 邵 源 牟 岩(42)
三级教育投入比较研究·····	李 欣(57)
关于美国大学生混合型资助模式的研究 ·····	张 新(69)
关于日本大学生贷学金资助模式的研究 ·····	张 新(79)
关于英国大学生助学金和贷学金并重资助模式 的研究 ·····	张 新(90)

第三部分

北京市财政教育支出研究 ·····	郭文杰 张 建 葛 恒 王瑞超(100)
四川财政教育支出管理研究 ·····	黄吉秀 陈黔蓉 文 娟(121)
上海市财政教育支出管理改革研究 ·····	姬人庆 张 荣 张勤芬(140)
天津财政教育支出管理研究 ·····	巫建国 马培祥 牛 丽(161)

- 大连教育支出管理的政策研究 … 王 琳 李晓莹 郭 力(180)
北京市 2000 年加强教育投入和管理的新举措 …… 郭文杰(194)

第四部分

- 教育产品的属性及其对策短论 …………… 贾 康(200)
高等教育产品的性质及产业化 …………… 杨照南 孟翠莲(204)
教育产业化的有关问题及对策综述 …………… 邵 源(210)
院校合并后财务管理体制改革建议 …………… 陈 涛(225)
中国教育投入的实证分析与改进建议…………… 王桂娟(229)
我国大学生资助政策现状分析及应采取的对策…… 张 新(238)

第一部分

中国财政对教育投入 有关问题研究

内容提要：

一、从国际比较和国内发展需要看，我国教育投入应当增加。但财政直接投入大幅度增加的能力毕竟有限，必须动员社会资金投入。除鼓励各种私人办学和社会办学外，主要的方法是让现有公立中学和大学实行“双轨制”，即一个学校保持现有的招生规模同时，再招收一定数量的、成本核算基础上的“自费生”，这样可以充分利用现有学校的各种资源，见效也快。

二、财政教育投入结构要调整。在高中和大学大规模实行双轨制的同时，财政增量投入应主要向义务教育倾斜，并向中西部倾斜。

三、教育经费使用效率和管理水平要提高。要解决目前教师队伍冗员过多，学校布局和专业设置不合理的问题；要对财政性教育经费实行统一管理，建立教育部门的部门预算，细化教育预算管理；财政对教育资金使用进行必要的监督。

当前有关教育投入的 几个主要矛盾和问题

一、财政教育投入虽然增长很快，但与教育发展的需要仍不适应

1. 财政教育投入这几年增长幅度很大（见表1）。财政预算内教育支出的增长率大部分年份高于财政总支出的增长。1991年到1997年，财政支出的年平均增长率为18.19%，预算内财政教育支出同期年均增长率为19.78%。预算内教育支出占财政总支出比重1991年为13.57%，1997年为14.70%。

财政性教育经费，是指包括预算内和预算外的、国家批准的由政府部门管理的教育收入与支出。它从1991年到1997年年均增长率为20.19%，大大高于同期一般财政支出的增长。

表1 财政教育支出的状况 （单位：亿元）

年 份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1991 - 1997 年均增长
财政总支出	3386.62	3742.2	4642.3	5792.6	6823.7	7937.6	9233.6	—
增长率 (%)	—	10.5	24.1	24.8	17.8	16.3	16.3	18.19
财政性 教育支出	617.8	728.8	867.8	1174.7	1411.5	1671.7	1682.5	—
增长率 (%)	—	17.59	19.08	35.38	20.16	18.43	11.42	20.19
预算内 教育支出	459.7	538.7	644.4	884.0	1028.4	1211.9	1357.7	—
增长率 (%)	—	17.19	19.60	37.18	16.33	17.84	12.03	19.78

续表

年 份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1991~1997 年均增长
预算内教育 支出占财政 总支出比重 (%)	13.57	14.40	17.69	15.26	15.07	15.27	14.70	

注：最后一列年均增长数很高，高于前面的各年增长数，因为后者是各年环比计算的增长率。

资料来源：据《中国统计年鉴》，1999年有关数据制作。

2. 财政教育投入再持续增长的能力有限。

首先，经济增长的速度放慢以后，财政收入的增长能力就可能放慢。财政这两年的收入增长虽然保持在一个较高的水平，但是它是在加强征管，特别是打击走私的基础上实现的，今后持续如此大的增长幅度肯定难以为继。从表2中可见，连续八年我国财政收入都以百分之十几和二十几的速度增长，即使在1996年GDP增长下降到百分之十以下以后仍然如此，这种状况肯定不能持续。财政这几年债务也增加很快，继续大量举债也不现实。

表2 GDP增长与财政收入增长 (单位：%)

年 份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GDP 增长 (%)	9.1	14.1	13.1	12.6	9.0	9.8	8.5	7.8
财政收入增长 (%)	9.8	10.5	24.1	24.8	17.8	16.3	16.3	16.9

资料来源：《中国统计年鉴》，1999年。

其次，其他方面需要财政支出的压力增加，特别是社会保障支出、收购农产品、西部开发，甚至包括国防等支出要增加，这样必然挤压教育支出。

总之，在财政收入增长幅度下降和财政其他支出的压力下，能够支付给教育方面的增长幅度可能下降。

3. 经济社会发展要求对教育投入应大幅度增加。教育应该投入多少才是合适的, 没有一个理论标准, 但是从各国的政策和实际投入的情况比较中可以看出, 我国目前教育投入的数量严重不足。

首先, 人均教育支出非常低。我国 1993 年人均教育支出 (包括所有投入教育支出) 仅为 10.77 美元, 略高于不发达国家 (8 美元) 的水平, 大大低于发展中国家 (43 美元) 的水平, 仅为发达国家 1089 美元的十分之一 (见表 3)。

表 3 我国人均教育支出与世界各国比较 (单位: 美元)

年 份	1980	1985	1990	1993
全世界	129	127	208	229
发达国家	500	533	950	1089
发展中国家	32	28	41	43
不发达国家	8	6	9	8
中国人均教育支出	—	—	—	10.77

注: 汇兑比率按 1 美元等于 8.3 元人民币计算。

资料来源:《联合国科教文组织 1995 年统计年鉴》,《中国统计年鉴 1999 年》有关数据制作。

其次, 从教育投入占 GDP 的比重比较来看, 我国教育投入严重不足 (见表 4)。世界各国教育投入占 GDP 的比重平均在 80 年代中期是 5.2%, 而我国只有 2.3%, 不仅低于发达国家, 也低于发展中国家和不发达国家。此处有关我国这个统计数仅指财政性教育投入, 但是表 5 中全部教育投入占 GDP 的比重也仍然很低。

表 4 教育支出占 GDP 比重的国际比较 (单位: %)

年份	世界平均	发达国家	发展中国家	不发达国家	中国
1980	4.4	5.6	4.1	3.4	2.5
1985	5.2	5.5	4.5	5.5	2.3

资料来源: 联合国科教文组织,《1998 年世界教育发展报告》。

表 5 我国教育投入占 GDP 的比重 (单位: %)

年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
全部教育投入占 GDP	3.38	3.26	3.06	3.18	3.21	3.33	3.39
财政性教育支出占 GDP	2.86	2.74	2.51	2.41	2.41	2.46	2.49

资料来源: 据《中国统计年鉴》, 1999 年有关数据计算。

从表 5 中看出, 我国教育总投入在 90 年代占 GDP 的比重在 3.3% 左右, 政府组织和管理的投入大约只有 2.3%—2.4%。考虑到我国学校的土地等设施都是不计价的, 可能这个比重还要略高一些, 但是, 无论如何低于世界平均水平 (1985 年为 5.2%), 低于发展中国家, 也低于不发达国家的水平 (1985 年为 5.5%)。

二、财政投入不足与社会投入渠道不畅的问题并存

我国教育投入中的主体是国家财政投入, 这与我国经济落后的基础、原来计划经济的模式、私人经济不发达几个因素有关。从表 6 中可以看出, 在全部教育投入中, 国家财政性教育经费投入在 1991 年时占 84.5%, 1997 年时仍然占到 73.6%, 国家以外的教育投入在这两个年份仅占 15.5% 和 26.4%。

表 6 各类教育投入占总投入中的比重 (单位: %)

年份	全部教育投入	国家财政性教育经费		社会团体	社会捐资	学费等费	其他经费
		其中预算内		个人办学	等办学		
1991	100.0	84.5	62.8	—	8.6	4.4	2.5
1997	100.0	73.6	53.6	1.2	6.7	12.88	5.6

资料来源: 《中国统计年鉴》, 1999 年。

1. 私立学校不足。我国私人办学和团体办学的数量仍然很少, 虽然没有具体数字, 但是从办学经费所占的比重可以看出, 它占的比重很小。而其他国家私人办学的比例要高得多。以美国

为例看, 1994 年在美国公立幼儿园、小学、中学和大学登记的在校人数为 5536 万人, 在私人相应机构中登记的人数为 874.1 万人, 后者占前者的 15.8%。

2. 财政以外的教育经费来源少。由于没有全面统计数, 我们仅以美国高等学校经费来源为例来说明。从表 7 中可见, 美国高等教育来源中, 政府投入仅占 39.04% (联邦 12.30%, 州 24.14%, 地方 2.60%), 而政府以外的投入要占到 60.96% (其中学费收入占 26.54%)。我国全部教育经费中, 国家拨付的占绝大多数 (73.6%, 见表 6), 这与社会办学数量不多有关。

从表 7 中可见, 美国私立大学的全部收入中 (626.94 亿美元), 三级政府拨款 112.22 亿美元, 仅占 17.9%。美国公立大学学生上交的学费占学校总经费来源的 18.0%, 而私立大学学费占学校经费的 41.2%。

表 7 1993 年美国高等教育全部经费来源 (单位: 百万美元)

	收入	各自占总收入 比重%	其 中	
			公立学校收入	私立学校收入
学费等	45346	26.54	19490	25856
私人捐赠等	9660	5.65	4330	5330
捐赠物盈利	3628	2.12	668	2460
教育活动收入	5038	2.95	3236	1802
附属企业收入	16663	9.75	10255	6408
医院收入	18124	10.61	11791	6333
其他收入	5715	3.34	2931	2784
联邦政府拨款	21015	12.30	11655	9360
州政府拨款	41248	24.14	39790	1458
地方政府拨款	4445	2.60	4041	404
总 计	170881	100	108186	62694

资料来源: 据《美国统计摘要》, 1996 年, 有关数据计算。

表 8 1995 年我国普通高校经费来源及构成 (单位: 亿元)

	总计	预算内拨款	其他财政性拨款	校办产业等	学费等	社会集资	其他
数 量	118.6	85.3	1.3	11.2	15.0	1.4	4.5
各占比例 (%)	100	71.9	1.1	9.4	12.7	1.2	3.8

资料来源: 此表据《中国教育综合统计年鉴》, 1996 年, 第 208 页制作。

我国 1995 年普通高校经费中来自国家财政性资金以外的部分为 26.96%, 其中学费为 12.7%。主体仍然是国家, 占 73% (见表 8)。

三、总投入不足与资金使用效率低下的矛盾并存

1. 教育经费使用结构不合理。我国总教育经费使用中 76% 左右是人头经费, 其中中小学 80%—90% 的经费是人头经费, 公用部分其实很少 (见表 9)。

我们查了一下美国资料, 1996 年美国公立中小学总支出数为 2268.03 亿美元, 其中工资支出是 1319.66 亿美元, 工资部分占 58.19%, 公用和基建占到 41.81%。^①

表 9 1995 年预算内教育经费使用结构 (单位: 亿元)

教育总支出		其 中		
		个人部分	公共部分	基建部分
总数量	894.8	682.3	163.7	25.8
百分比 (%)	100	76.3	18.3	4.0
中学支出	288.0	235.9	40.5	7.5
百分比	100	81.9	14.1	2.6
小学支出	340.3	304.6	28.7	3.9
百分比	100	89.5	8.4	1.1

资料来源: 据《中国教育综合统计年鉴》, 1996 年, 第 187 页制作。

^① 参见《美国统计摘要 1996 年》, 第 168 页。

2. 教师队伍庞大, 任课教师比例太低。在我国近 103 万的教师队伍中, 真正的任课教师只有不足 41 万人, 占总数的 39.56%, 而辅助、工杂和行政及校本部以外人员则合计占到教师总数的 60% (见表 10)。而从表 11 中可见, 美国中小学的专业教师在总教师中的比重达到 87% 左右, 远远高于我们, 说明我国教师队伍中冗员过多。

表 10 1998 年我国高校教师构成 (单位: 万人)

	总教师数	校本部职工数	其 中			
			专任教师	其 中		
				辅助人员	行政人员	工勤人员
人 数	102.96	85.57	40.73	12.67	17.81	14.37
各自比重 (%)	100	83.11	39.56	12.31	17.30	13.96

资料来源: 据《中国统计年鉴》, 1999 年, 第 655 页制作。

从《中国统计年鉴》中看到, 1998 年普高、中学、小学每教师平均负担人数分别是 8.4 人、17 人和 24 人, 但是这个统计是用在校生与专任教师两个指标来计算的, 实际上掩盖了专任教师以外大量冗员的问题。如果以总教职工数与在校生两个指标计算, 实际上分别为 3.3 人、13 人和 21.6 人 (见表 11)。我国每个教师负担的人数比有些发达国家低得多, 美国 1993 年公私学平均每个老师负担学生数如下: 大学 17.3 人, 中学 14.8 人, 小学 18.4 人。^①

我国教育经费的 80% 左右是教师工资, 其中又有一半左右是支付给冗员的工资, 可见我国教育经费使用效率低下。

^① 参见《美国统计摘要》, 1996 年, 第 164 页、167 页。

表 11 1998 年在校生与教职工数 (单位: 万人)

	普通高校	中学	小学
教师数	103	564.6	644.6
学生数	340.9	7340.7	13953.8
每教师负担学生	3.3	13.0	21.6

资料来源: 据《中国统计年鉴》, 1999 年, 第 637 页、639 页制作。

四、按照义务教育要求, 投入结构需要大力调整

1. 教育经费在学级之间分配结构不合理。从表 12 可见, 每年国家拨付给每个大学生的经费近 4000 元, 而国家拨付给每个小学生的费用只有 258 元左右。偏重高等教育, 忽视中小学教育, 这与义务教育的原则是背道而驰的。

表 12 1995 年预算内教育经费支出状况

	教育经费 (亿元)	学生人数 (万人)	生均国拨经费 (元)
总数	894.8	22621.8	395.5
普通高校	115.7	290.6	3981.4
普通中学	287.5	5371.0	535.3
小学	340.3	13195.2	257.9

资料来源: 据《中国教育统计年鉴》, 1996 年, 第 5 页、186 页制作。

2. 教育经费在地区间的分配结构有待改进。我国虽然在逐年加大中央财政向地方转移支付的力度, 但是, 东西部地区的教育投入的差距仍然还是很大, 特别是中西部地区的中小学教育经费不能保障, 有些地区教师工资不能及时发放, 普通中小学辍学率高, 小学升学率低 (见表 13)。

表 13 中国 1995 年东中西部有关教育状况指标比较 (单位: %)

地区	普通中小学危房率	学龄儿童入学率	普通中小学辍学率	小学生升学率
东部	1.1	99.4	5.8	93.1
中部	1.3	99.1	7.1	87.9
西部	3.2	96.0	15.1	83.2

资料来源: 《中国教育统计年鉴》, 1995 年。