

全国中小学校长提高培训丛书

10

学校成本效益分析

顾春 主编

华夏出版社

全国中小学校长提高培训丛书⑩

学 校 成 本 效 益 分 析

顾 春 主编

华 夏 出 版 社

前 言

为贯彻教育部颁发的《中小学校长培训规定》和《全国教育干部培训“十五”规划》，教育部于2001年5月印发了《全国中小学校长任职资格培训指导性教学计划》和《全国中小学校长提高培训指导性计划》（教人[2001]3号）。这两个新的指导性计划全面总结了“八五”和“九五”期间全国中小学校长培训工作的经验，并紧密结合“十五”期间我国中小学教育教学改革和发展的实际，特别是新时期我国中小学校长培训的特点和要求，是面向新世纪，与时俱进，开拓创新，不断推进我国中小学校长培训工作的又一个重要的指导性文件。这对于全面提高全国中小学校长的培训质量和水平，具有十分重要的指导意义。

为了帮助参加培训的全国中小学校长全面深入地掌握岗位培训和提高培训的内容，使广大校长通过培训，全面提高自身素质和管理能力，更好地为实施素质教育服务，为中小学的教育改革和发展服务，同时也为了向从事中小学校长培训的广大授课教师提供必要的教学参考资料，我们根据教人[2001]3号文件的基本精神和新教学计划的具体要求，针对广大中小学校长在参加培训过程中学习资料相对不足的实际情况，编选了《全国中小学校长任职资格、提高培训丛书》（全书共计二十一本。其中，任职资格丛书一套，总计六本；提高培训丛书一套，总计十五本）。

早在“九五”期间，我们就根据我国中小学教育的实际和全国中小学校长培训工作的需要，编选了《全国中小学校长提高培训教学参考学习参考资料》（一套七本）。该丛书出版后，受到了全国中小学教育教学管理者，特别是参加培训的中小学校长和授课教师的广泛好评，并提出了不少很好的意见。

我们编选的本套丛书，其主体为研究性论文。入选论文的迄止时间为：1999年1月～2001年6月。入选论文的范围为：在全国各大报刊杂志上公开发表的研究性论文。在编选过程中，我们主要考虑了以下几个方面：

一、政策导向性。所选文章注意牢牢抓住“科教兴国”和“素质教育”这条主线，重点编选了有关实施素质教育和反映我国中小学教育教学改革中出现的热点、难点问题等方面的文章。

二、针对性和实用性。入选论文的标准为：能充分把握我国教育改革和发展的时代脉搏，能充分反映我国教育科学研究最新成果，能紧密联系我国中小学教育教学改革的实际，能切实适合参加培训的广大中小学校长的需要。在编选过程中，特别注意了对分析当前我国中小学教育教学改革中的热点、难点问题的文章和中小学教育教学管理改革方面的典型经验、案例分析和实验成果的选收。

三、专题性。入选论文充分考虑了校长培训和成人学习的特点，以有关我国中小学教育教学改革中的热点、难点等专题为纲，内容相对集中，不面面俱到，以利于广大校长自学和开展问题讨论、经验交流、案例分析等研讨活动，以利于广大校长撰写专题论文、研究报告和研究教改方案，努力使该套丛书更加适应广大中小学教育教学管理者，特别是参加培训的中小学校长的需要。

参加本套丛书编选的诸多同志为本套丛书高质量地付梓出版付出了大量劳动。早在编选之前，就有几个同志分赴全国不少地方，征求了不少地方干训机构的领导同志、授课教师和参加培训的校长对编选本丛书的意见，回来后又结合编选“九五”提高培训丛书的经验，为本套丛书的编选作出了周密而又严格的工作计划。特别需要指出的是，整个编选工作，不论是原始材料的收集和遴选，还是入选资料的三次审定，都是在北京的酷暑天气里完成的。可以说，本套丛书中的每一页，都倾注了这些同志大量的心血和汗水，作为主持编写者，我向他们表示敬意和感谢。

参加本丛书编选的同志有（排名不分先后）：夏智伦、韩英、林振涛、张立、张健、张薇薇、宋燕华、安鲁华、禹玲、李吉祥、冯永华、赵祎珊、明航、吴玉彦、顾晓玲、杨旭、姚永刚、宋海峰、范春秀。

可以想见，在扑面而来的崭新的二十一世纪里，“科教兴国”战略的进一步贯彻落实和我国改革开放的进一步深入，必将成为新世纪我国教育改革和发展的强大推动力。新的时代，对我国教育工作者特别是战斗在一线的广大中小学校长提出了新的更高要求。我们衷心地希望，这套丛书不仅能够成为广大中小学校长参加培训学习的参考书，更能成为广大中小学校长进行学校日常管理和教育教学改革工作，全面实施素质教育的案头必备书和工具书。

我们期待着您的批评！

顾春

2002年元月

目 录

第一部分:教育财政与教育经费问题研究	1
改革教育财政拨款体制,提高教育资源配置效率	1
关于中国教育经费问题的回顾与思考(之一)	5
关于中国教育经费问题的回顾与思考(之二)	15
市场化改革与中国基础教育财政体制效率	21
改革我国现行义务教育投资体制的设想	29
德国和英国基础教育财政管理的比较	35
试论日本教育经费的分担与分配——兼谈日本的经验对我们的启示	39
第二部分:教育成本核算及成本控制	51
关于政府教育投资的行为分析	51
关于教育资源浪费的几点思考	60
关于教育介入资本市场的理论思考	67
经济雁行模式与教育发展战略	71
教育:最有潜力的经济增长点	77
“择校就学”与教育资源配置	79
发展教育产业的十大关系	82
关于教育产业的几个问题	85
关于教育产品的性质和对教育的经营	92
关于教育产业化问题的经济思考	99
国外发展教育产业的典型模式与启示	103
教育不能市场化	108
教育产业的“卖方市场”现象分析	110
教育对经济增长贡献的计量分析——科教兴国战略的实证依据	117
教育对经济增长贡献率的估算方法综述	126
教育启动消费似难奏效	134
教育消费的心理与行为	135
论知识经济时代的人力资源效率	140
贫困地区义务教育投资效率分析	145
学校教育成本与家庭教育支出	153
中国城镇居民家庭教育消费实证研究	159
中国城镇居民家庭收入及教育支出负担率研究	168

中小學生均經費地區差異比較	180
私立學校收費模式比較	187
第三部分:教育成本效益分析	191
教育的個人內部收益率的計算方法評析	191
人力資本教育經濟效益理論的比較研究	195
教育效率與教育技術分析	198
對教育投資收益率計量方法的初步研究	200
論個人對教育的投資	204
論教育成本的分担與補償	215
論教育投資的收益特征	223
作為教育規劃技術的成本效益分析	228

第一部分：教育财政与教育经费 问题研究

改革教育财政拨款体制，提高教育 资源配置效率

教育财政拨款包括各级政府对各级教育部门的拨款，各级教育部门对各级各类学校的拨款。本文讨论的对象为教育拨款体制，不讨论政府对教育拨款的数量。从计划经济向市场经济转轨的过程中，教育投资多元化的格局已初步形成，但政府对教育的拨款仍是教育投资的主要部分。据统计，1993年全部教育投资为1059.55亿元，其中财政拨款为644.39亿元，占60.79%，其他渠道为415.55亿元，占39.21%。从教育投资来说，我国面临的重要问题之一是：一方面，教育投资短缺，政府教育拨款不足，影响教育发展目标的实现；另一方面，有限的教育投资利用效率较低。本文的目的在于探讨教育财政拨款体制改革的思路，以从体制上保证政府对教育的拨款，提高教育投资的效率，加快教育发展。

一、实行教育经费预算单列

(一)什么是教育经费预算单列

在我国现行的国家预算科目中，按预算等级依次分为类、款、项、目四级，教育事业费属于文教科学卫生事业费类中的款级，教育基本建设投资属于基本建设费类中的社会文教费款级。从财力分配来说，国家预算首先在类级支出中分配，然后依次在款、项、目级中进行再分配，教育经费为国家预算的第二次分配。从财权来说，包括预算的编制，经费的分配权和管理权，教育事业费属于财政部门，教育基本建设投资属于计划部门。从拨款程序来说，教育部门举办和管理的高、中、初等教育，其经费由财政部门拨付给教育部门，再由教育部门拨付给所属学校，政府其他部门举办和管理的高等和中等教育，其经费由财政部门拨付给非教育的政府职能部门，再拨付给其所属学校。

教育费预算单列的基本涵义为如下几点。

第一，提高教育经费预算的等级，将教育事业费和教育基本建设投资合并，由款级升格为类级，将教育经费在国家预算支出中的第二次分配升格为第一次分配。

第二，赋予教育部门对教育经费预算的编制权。教育经费预算在平衡教育经费需求与供给的基础上编制。先由教育部门提出教育经费需求预算，然后会同财政和计划部门，根据财力可能，平衡需求与供给，提出教育经费预算建议并纳入国家预算，报同级政府和人民代表大

会审议批准。

第三,教育经费的分配权和管理权划归教育部门。包括教育经费预算在内的国家预算经人民代表大会通过后,由财政部门划拨给教育部门。教育经费在各级各类教育和学校之间(包括非教育部门举办的教育和学校)的分配、管理、监控由教育部门行使。

第四,教育经费预算单列到县级。同我国现行政权结构相适应,财政分为中央、省、县、乡四级,但财政预算只列前三级,因而教育经费预算单列到县级。

(二)教育经费预算单列的目的和必要

实行教育经费预算单列的基本目的,是通过提高教育经费预算的级次,实现教育事权与财权的统一,确保政府对教育的投入,使教育发展与政府对教育拨款相协调,提高教育资源的使用效率。

在现行体制下,教育经费预算等级较低,教育的事权属教育部门,教育的财权属财政与计划部门,教育的事权与财权相分离。由此造成的问题有这样几点。第一,教育经费预算数量相对弹性较大,缺乏透明度。在国家预算科目中,级次越低,数量弹性越大、透明度越低。政府和人代会在审议国家预算和决算时,一般只审议到预算的类级,而教育经费属于预算款级,从而政府和人代会以及社会公众不能充分了解教育经费预决算数量,同样,教育部门对教育经费的预算,预算执行和决算也不能直接掌握,只能靠财政部门反馈。第二,教育发展和政府对教育拨款脱节。按政府部门职能分工,教育计划由教育部编制,最后纳入同级经济和社会发展计划,教育经费预算由财政与计划部门编制,最后纳入国家财政预算。二者依据不同的信息,按照不同的原则进行编制,必然导致教育经费的需求与供给不平衡,历史上出现的问题大多是教育发展对教育经费的需求超过教育经费的供给。第三,教育部门无法有效行使教育的宏观管理权与调控权,造成教育资源浪费。众所周知,财力与财权是事权的物质基础,教育部门无财权或财权范围较小,也就难以有效行使事权。这在当前高等教育改革中尤为突出,在计划经济下形成的部门办学和条块分割,导致高校与专业设置重复过多、平均规模偏小,造成资源利用率低。在市场经济体制下有必要进行“第二次院系调整”,但教育部门难以实施,这既是高等学校条块分割的管理体制所致,也与高教事权与财权分离分不开。将教育事权与财权统一于教育部门,实行教育经费预算单列,无疑有助于上述问题的解决,促进教育的改革与发展。

教育经费预算单列是基于教育在经济与社会发展中的战略地位和教育经费在国家预算中的重要地位。教育在经济与社会发展中的战略地位无须再行讨论,国家早已将教育列为国民经济发展的战略重点。从人口结构来说,普通三级教育在校生就达1.7亿以上,教育人口占社会人口的16%。从就业结构来说,全国教职工队伍达千万人,约占全民所有制单位就业人数的1/10。从国家预算支出结构来说,近几年教育经费支出占预算总支出的12%左右,这是其他部门不能相比的。为保证教育战略地位落实,有必要实行教育经费预算单列。

有人担心教育经费预算单列会引起攀比效应,各部门都要求实行经费预算单列,最终肢解国家预算。这种担心可以理解,但是不必要的。如前所述,其他部门在国民经济中的地位,其经费预算在国家预算中的比重,都是与教育无法相比的。

有人担心教育经费由教育部门分配和管理会导致非教育部门对其所办教育预算外经费的减少甚至中止。应当说这种情况有可能出现,在现行体制下,非教育部门如果出现这种现

象,只能说是一种短视。随着政府职能的转换,非教育部门预算外经费对教育支持的可能必将减少,这是正常的。本来这部分经费数量就不大,为了改革,付出些代价也是必要的。随着教育投资多元化机制的发展,教育投资必将呈不断增长的趋势。

(三)如何实施教育经费预算单列

教育经费预算单列涉及国家预算、教育经费与教育管理等体制的改革,是教育事权与财权的重新分配,应采取积极而又慎重的态度,宜采取渐进而不是突进的改革方式。

作为改革的目标,是教育经费(含教育事业费和教育基建投资)在国家预算中由款级升格为类级,将教育经费预算的编制权、教育经费的分配权与管理权划归教育部门,实现教育事权与财权的统一。

作为改革的步骤,第一步,在现行国家预算、教育与教育经费管理体制不变的条件下,将国家预算支出科目中的“教育事业费款”和“教育基本建设费款”合并和升格为“教育经费类”,其预算编制仍由财政和计划部门进行。

第二步,教育经费预算的编制由教育与财政、计划部门会同进行,由教育部门提出预算建议,经同级政府和人代会批准后,由财政部门划拨给教育部门,由教育部门行使教育经费的分配权、管理权、监控权,将教育事权与财权统一于教育部门。

同级政府中非教育部门举办的高等教育,中等专业教育的管理权,随办学与管理体制的改革,逐步过渡到中央和地方两级教育部门归口管理。

为此,需要改革教育经费预算和教育发展计划的编制,以经费供给决定教育发展,使预算与计划的编制科学化、民主化。同时也需要改革教育经费和教育管理,经费在各级各类教育和学校中的分配应科学化、公开化,经费与教育管理应有利于教育资源优化配置、有利于教育的改革和发展。

二、多重目标组合的拨款标准

这里讨论的问题限于教育部门对高等学校的财政拨款。尽管在市场经济条件下高等教育投资主体和来源呈多元化的格局,政府拨款在高教投资中的比重呈缓慢下降的趋势。但仍将是高教投资的主要部分,在政府对高教拨款总量既定的条件下,按照什么标准在高校之间进行分配,不仅关系着高教的发展,而且关系着高教资源的利用效率和政府高教政策的实现。

现行的中央与地方政府教育部门对高校的拨款,教育事业费采用“综合定额加专项补助”。综合定额基本上是依据在校生数和生均成本确定,专项补助依据学校特殊需要,经学校申请主管教育部门批准确定。学校基本建设投资,经常性部分按规定的生均固定资产缺额和高教基建拨款总量可能确定,达到规定单项投资限额以上的大型建设项目。按国家规定的基本建设管理程序,报请教育部门和计划部门批准后,按工程进度分年拨给学校。在预算管理上,财政对教育,教育对学校实行“全额预算包干”,超支不补,节余留用。

在这种拨款制度中,在校学生数量是拨款的基本依据,生均成本实际是往年的决算数而非合理的成本。这种拨款方式,体现了学校之间在享有政府拨款上的公平,保证了学校工作的正常运行,有利于扩大学校在经费使用上的自主权,有利于促进学校节约。但由于这种拨款标准不包括学校之间在资源利用效率与社会效益方面的差别,因而资源利用率较低。由于社会劳动力市场尚未形成,政府对毕业生包分配包就业,学校的数量扩张不受劳动力市场约

束,只受资源约束,它助长了学校在数量上和程度结构(专科与本科、本科与研究生)上的盲目扩张和升级,不利于形成学校自我约束机制。在政府用行政方法控制学校规模与结构的条件下,财政拨款也不能成为政府对高等教育发展实行宏观调控的经济手段。

高教财政拨款制度改革的社会经济背景是:第一,在市场经济体制下,包括教育资源在内的资源利用率将成为优先考虑的目标;第二,普通高等教育将逐步建立政府宏观调控、学校面向社会依法自主办学的新体制,学校在规模与专业和层次结构上,将主要面向劳动力市场和社会需求自主决策,大多数毕业生将实行自主择业的就业制度;第三,高教投资日趋多元化,政府拨款将成为对高教改革和发展进行宏观调控、实现政策目标的主要经济手段。

在这种背景下,高教财政拨款体制改革的指导原则应是:第一,要有利于提高高等教育和学校资源利用效率,以相对较少的投入获得较多较好的产出;第二,要有利于高教的发展和结构的调整,使其适应未来经济与社会发展的需要;第三,要使拨款成为政府对高教进行政策导向、宏观调控的重要手段。

在教育经费预算单列的前提下,教育部门对高校拨款体制改革的思路应该是这样的。

(一)采用多重目标合理组合的拨款公式

1. 公平目标。根据当年学生数和不同类别、不同专业合理的生均成本作为拨款的基本依据,体现学校之间在占有政府拨款上的公平,保证学校工作的正常运行。

2. 效率目标。根据学校人力、物力、财力资源利用效率拨款,以促进学校资源利用效率的提高。逐步建立科学的学校资源利用率指标体系,作为评价学校资源利用率和拨款的依据。

3. 效益目标。根据毕业生对劳动力市场和社会经济发展的适应程度,根据学校科技发展水平和社会效益进行拨款。逐步建立相应的评价指标体系,作为衡量学校资源利用社会效益和拨款的依据。

4. 政策目标。根据政府的高教发展的政策拨款:为避免高教引入市场机制固有的缺陷,以及由此引起的高教在总量与结构上的失衡,为适应经济与社会发展的需要,政府必须制定并不断调整高等教育的发展政策,包括总量发展与结构调整,并运用拨款手段进行宏观调控,从拨款数量上体现数量控制与结构调整政策。

将上述多重目标合理组合为量化的、客观的、可操作的拨款公式,并定期调整,根据综合拨款公式在学校间分配拨款,其中1为标准拨款基金,2-4为浮动基金。

(二)可供选择的实施方案

1. 近期内,拨款分配以公平目标和政策目标为主要标准,随着时间推移,逐步提高效率与社会效益目标的比重。因为效率与效益目标量化有较大难度,而且影响它的因素除内部以外,还有有体制不到位等外部因素。

2. 将现有拨款实际数为拨款基数,将高教拨款逐年增加的增量部分,按浮动基金确定。

3. 对不同地区、不同隶属关系、不同类别和专业的学校,在基本拨款公式基础上应有所区别。实施步骤可先在国家教委直属院校或某一省区院校进行试点,总结经验、修正方案逐步推开。

(三)设立高校评估机构和拨款机构

高校评估机构是介于政府和学校之间的社会中介组织,由有关专家组成,其职能是对高

校进行综合评估和专项评估,就拨款而言,对学校资源利用效率和效益根据评价指标体系进行评估,将学校分成若干等级并公开化,作为拨款分配的依据,评估定期举行。

设立高校拨款委员会,实施对学校拨款,拨款委员会设中央和省两级,为政府领导下的半官方机构,由教育、计划、财政部门,大学校长和有关专家组成,其职能是在高教拨款总量已定条件下,根据拨款公式和高校评估等级,提出学校之间的分配方案,由教育部门根据拨款方案进行拨款。

以上讨论的仅是政府拨款部分,在高教投资多元化条件下,在事业单位财务与会计制度行将改革的条件下,应将高教预算内预算外资金统筹管理,它将影响政府拨款分配。这里既要考虑由于客观条件造成的学校之间在预算外投入方面的不平衡,又要有利于学校在拨款外增加投入,防止“鞭打快牛”,对于由于客观原因造成的预算外收入较少而又需要政府保护的学校和专业,政府应在拨款上加以倾斜。

(王善迈,北京师范大学,100875。北京:《教育研究》,199502,20~22,49。)

关于中国教育经费问题的回顾与思考(之一)

现在,我们正站在跨世纪的门坎上。孕育着 21 世纪人类社会深刻变化的各种信息正扑面而来,既令人高兴、振奋,又使人感到急迫和忧虑。科教兴国,是以江泽民同志为核心的党中央,为保证我国社会主义现代化建设持续、快速、健康发展,迎接 21 世纪激烈竞争与挑战而制定的一项基本战略。实施科教兴国战略,事关国家兴衰成败和民族的生存与发展。当前为此需要做的工作很多,而极为紧迫的,则是要进一步研究解决好科教发展的外部条件——经费投入问题。围绕教育经费的不足与困难,近些年来社会各界和专家、学者从不同角度,仁者见仁,智者见智,发表了许多看法和建议。在此,我们也以本文参加讨论。希望通过对改革开放以来我国解决教育经费投入和管理实践的总结与回顾,提出今后进一步解决这一问题的一些初步思路 and 意见,与读者共商。

解决教育经费投入问题的历史回顾

(一)党的十一届三中全会以来,我国在解决教育经费投入问题方面实现了三大转变

1. 在对教育经费投入的认识方面,实现了由一般到重点的转变。

建国以来,我国的教育事业,与旧社会相比,无疑发生了天翻地覆的变化。但由于客观条件的局限和“左”的思想的干扰,在改革开放以前的许多年里,全社会对教育工作的认识,对教育投入的认识,往往只停留在一般化的水平上,谈不上是“重视”或“重点”,更谈不上是“战略重点”。自党的十一届三中全会以来,党中央、国务院和邓小平同志,始终高瞻远瞩地重视教育事业,把改革发展教育作为关系到社会主义建设全局和社会主义历史命运的根本问题。小平同志曾深刻指出,“我们国家要赶上世界先进水平,从何着手呢?我想,要从科学和教育着

手”。“搞好教育和科学工作，我看这是关键。没有人才不行，没有知识不行……现在要抓紧发展教育事业”。“忽视教育的领导者，是缺乏远见的、不成熟的领导者，就领导不了现代化建设。各级领导要像抓好经济工作那样抓好教育工作。”“我们要千方百计，在别的方面忍耐一些，甚至于牺牲一点速度，把教育问题解决好。”他还多次表示要当教育工作的“后勤部长”。江泽民同志一贯高度重视、关心教育工作。他在党的十四大上提出，“必须把教育摆在优先发展的战略地位”，“各级政府要增加教育投入”。在1995年党中央、国务院召开的全国科技工作大会上，江泽民同志提出要实施科教兴国发展战略；在党的十五大报告中，江泽民同志再次重申，“要切实将教育摆在优先发展的战略地位”。这些年来，李鹏同志、朱镕基同志和李岚清同志等党和国家的领导人，都对教育的改革发展和解决教育经费不足的问题作出了一系列重要指示。在邓小平理论的指引下，在党中央、国务院的关怀和支持下，中央各有关部门和地方各级党委、政府的领导，对教育工作的认识，对教育经费投入的认识，均实现了重大转变。在各级财力尚有困难的情况下，中央有关部门和地方各级党委、政府的大多数领导，都能把对教育经费的投入列为本级财政支出的重点，千方百计不断增加教育经费投入的总量。与此同时，社会各界对教育重要性的认识也在不断深化。全社会主动关心教育，积极支持教育，尊师重教的风气正在全国形成，“百年大计，教育为本”的思想，已逐步成为全党和全国人民的共识。这种认识上的转变，在我国教育史上是史无前例的，已经并正在变成强大的精神、物质力量，成为办好教育的一个最重要的条件。

2. 在解决教育经费投入的思路方面，实现了由一元向多元的转变。

教育经费投入不足，一直是困扰我国教育事业发展的一个关键问题。在改革开放以前，由于实行的是集中统一的计划经济，再加上对国情认识上的错位，对教育经费的投入长期坚持的是单一的国家投资政策。这种政策的直接结果，既导致国家财政负担的不断加重，又造成教育经费投入的严重不足。一方面教育投入的短缺，制约了教育事业的发展，致使教育发展相对落后，拖了经济建设的后腿；另一方面，为了促进和保证经济的增长，又必须发展教育，但国家又拿不出更多的钱来。在过去这种旧的教育经费投入模式下，国家财力既难以支撑庞大的教育体系，又苦于找不到别的出路。于是在解决教育经费投入的思路方面，就只能在一种怪圈中打转。

党的十一届三中全会以后，伴随着改革开放的伟大实践，从领导到群众开始逐步认识到，在我们这样一个经济尚欠发达的国家，要举办并发展全世界规模最大的教育，单靠国家投资是绝对行不通的。于是从中央到地方的各级教育行政部门，开始从穷国办大教育这一国情出发，积极探索扩大教育经费投入的新途径。通过调研起草《义务教育法》、《中国教育改革和发展纲要》、《〈纲要〉实施意见》、《教育法》、《教师法》、《职教法》、《高教法》等一系列重大实践，随着基础教育、职业教育、成人教育和高等教育各项相关改革的不断深化，经过对各地这些年成功经验与做法的总结与消化，使教育部门和计划、财政部门对解决教育投入的思路有了质的突破和发展，逐步完成了由一元的政府投资，向由国家、社会、学校、集体与个人多元投资方向的转变。解决教育经费投入问题的这种观念、思路上的转变，既是教育适应社会主义市场经济的必然结果，同时也为在中国的具体国情下，较好地解决教育经费投入问题开拓了光辉的前景。

3.在解决教育经费投入的实践方面,实现了重大转变,走出了一条多渠道筹措的新路子。它大致经历了以下三个阶段:

第一阶段是自十一届三中全会到1985年。这一时期,我国的社会主义建设重心实现了重大转移,国家的经济运行体制发生了重大变化,中央与地方财政的收入支出格局也与以往有了很大的不同。这种变化,客观上要求必须调整教育发展的“重心”,改变教育经费投入的来源结构,建立新的教育经费分担机制,以适应教育发展的需要。在这种大背景下,1985年,中共中央颁布了《关于教育体制改革的决定》,确定了“低重心”的教育发展战略,改革了教育管理体制,特别是对基础教育开始实行“地方负责、分级管理”,地方各级政府成为筹措基础教育经费的直接责任者。这种办学体制的改革,调动了地方政府办教育的积极性,为实行多渠道筹措教育经费的路子迈出了关键的一步。

第二阶段是1985年到1992年。基础教育“地方负责、分级管理”体制实行后,各地把实现“一无两有”问题(即:实现校校无危房、班班有教室、人人有课桌坐凳)作为发展基础教育的突破口。在这一过程中,地方各级政府充分调动广大群众办教育的积极性,广泛开展了各种形式的捐资、集资办学活动,陆续出台了一系列增加教育经费投入的具体政策与措施。与此同时,随着宏观教育结构的调整,各项教育改革的深化,在高等教育、职业技术教育、成人教育等领域,围绕着解决经费投入不足的问题,各地也先后创造出了许多成功的经验。在国务院的领导下,原国家教委及时总结推广了各地的成功做法,并在此基础上逐步形成了我国教育经费的六条主要来源渠道,即以财政拨款为主,辅之以征收用于教育的税(费)、对非义务教育阶段学生收取学费和对义务教育阶段学生收取杂费、发展校办产业、支持集资办学和捐资助学、建立教育基金(简称为“财”、“税”、“费”、“产”、“社”、“基”)的多渠道筹措教育经费的新路子。新路子带来了新变化,使我国教育经费投入总量有了迅速的增加,大大改善了办教育的物质条件。据统计,仅在1985年~1991年,全国通过这条新路子除在政府财政预算内拨款之外,另筹措资金1000多亿元,用以新建中小学校舍2.75亿平方米,改造破旧校舍1.6亿平方米,消除中小学危房4.23亿平方米,使中小学危房比重由80年代初的16%下降到3%以下。在广大农村城镇,第一次出现了最好的房子是学校的喜人局面。如果这项工作仍沿循由政府出资的老路子,恐怕几十年也难以完成。这一阶段的实践充分证明,在发挥国家财政投入主渠道作用的同时,通过多渠道筹措教育经费,是符合我国国情的发展教育的一条成功之路。

第三阶段是自1992年到现在。这一时期的重点是进一步健全完善多渠道筹措教育经费、保证教育经费稳步增长的机制,并把这种机制用法律的形式确定下来。我国的教育投入虽在实践中逐步形成了多渠道筹措的新路子,但各渠道经费来源并不稳定,多渠道的相关政策也不规范,各地在具体执行方面也不尽统一和平衡。近些年来,在国务院的领导下,原国家教委会同中央有关部门,对多渠道筹措教育经费机制的各个方面,作了进一步的研究和完善,并建议在相关的文件和法律条文中加以体现和规范。1993年中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》,1994年国务院印发的《〈纲要〉实施意见》,1995年公布的《中华人民共和国教育法》,均对保证教育经费六条来源渠道的支出、增长与管理,作出了明确的规定。至此,可以说我国的教育经费筹措和管理初步迈上了规范化、法制化的轨道。

(二)90年代以来在解决教育经费投入问题方面的具体成果

1. 研究提出了与我国国情和教育事业改革发展基本适应的教育经费投入指标。

——提出并确定了国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例本世纪末应达到4%的目标。

长期以来,我们的教育发展规划只有数量规模,而没有相应的条件和投入保障机制,从而极大地影响了教育发展规划的实现。针对这一情况,在80年代末,国务院委托原国家教委成立了专门的“教育经费研讨小组”,着手研究我国教育经费的投入机制与指标问题。经过研讨小组和有关专家的反复研究论证,参照国际通用的把公共教育支出(相当于我国的财政预算内教育拨款)占国民生产总值的比例,作为衡量一国政府对教育经费投入水平的主要指标的惯例,考虑到90年代初我国财政性教育经费已接近国民生产总值3%及世界发展中国家在80年代中期平均已达4%的实际情况,并根据当前和今后一个时期支撑我国教育事业改革发展的基本需要,向党中央、国务院提出了“我国财政预算内教育拨款在国民生产总值内应有一个比例,这个比例在90年代中期或到2000年应达到发展中国家4%的水平”的建议。党中央、国务院反复研究并采纳了这个建议。期间,根据国务院有关部门的意见,将我国公共教育支出的计算口径扩大为国家财政性教育经费支出(与国际口径相比增加了三项计算支出:城乡教育费附加、企业办学支出和校办产业减免税部分用于教育的支出)。此指标正式列入《纲要》,之后在《教育法》中又作出了相应规定。4%目标的确立,在我国的教育史上具有划时代的意义,既有利于确保教育改革发展目标的如期实现,也有利于保证教育经费投入和财政投入主渠道作用的落实。事实上,如何实现4%目标,已成为当前和今后一个时期研究制定教育经费投入具体政策的基本出发点。

——明确了“三个增长”规定,保证财政投入的主渠道作用。

为保证财政投入的主渠道作用,原国家教委会同中央计划、财政部门,在工作实践中逐步形成了“中央和地方政府财政预算内教育拨款的增长要高于同级财政经常性收入的增长,在校学生人均教育费用要逐步增长,保证教师工资和学生人均公用经费逐年有所增长”(即“三个增长”)的决策。“三个增长”的要求,在《纲要》和《教育法》中均得到了相应体现。这不仅进一步明确了教育经费投入的财政主渠道地位,而且也便于各级政府操作,有利于对教育经费投入情况的检查与监督。

——规范了教育费附加计征比例,开征了地方教育附加费,进一步扩大了教育经费来源。

征收城乡教育费附加,是国家为发展基础教育而制定的一项特别扶持政策。为适应税制改革的要求并不断加大对义务教育的投入,避免在操作上的混乱,防止加重城乡居民的负担,根据原国家教委的建议,经中央有关部门同意,并报经国务院批准,自1994年以来,全国对城市教育费附加一律按“增值税、营业税、消费税”的3%计征,对农村教育费附加则统一为按上年农民人均纯收入的1.5%~2%(包括在5%的总提留范围之内)征收。与此同时,又进一步明确规定了城市教育费附加由税务部门组织征收、农村教育费附加由乡镇政府组织征收。后来,对一些经济欠发达地区的农村教育费附加的征管办法,又调整为乡征县管。由于规范了计征比例并落实了征收部门,基本保证了城乡教育费附加的稳定征收和增长,从而使城乡教育费附加目前已成为财政预算拨款之外的第二大财政性教育经费来源,特别是农村教育费附加,已成了目前农村中小学办学经费的重要来源。据初步统计,1996年和1997年,全国共征

收城乡教育费附加 240 亿元和 269 亿元,比 1990 年的 55.79 亿元分别增加了 3 倍和 4 倍多。城乡教育费附加占财政性教育经费支出总额的比例,也由 1990 年的 8% 提高到 1996 年和 1997 年的 10% 左右。

为体现和落实地方政府举办教育责权相统一的原则,自 1995 年以来,又以法律的形式规定:“省、自治区、直辖市人民政府根据国务院的有关规定,可以决定开征用于教育的地方附加费。”按照此规定,各地陆续开始征收地方教育附加费。1997 年全国征收的这种附加费总计约达 19 亿元。

——初步建立起了非义务教育成本分担机制。

长期以来,我国一直实行不交学费的制度,不仅加重了政府的财政负担,而且也不利于激发学生学习的自觉性。因此,自 1994 年以来,原国家教委逐步加大了对上学收费制度的改革,形成了“义务教育阶段不收学费,非义务教育阶段按培养成本收取一定比例费用”的思路。这既是缓解教育经费短缺的需要,也是进一步深化教育改革,转变办学机制和社会消费观念的要求。这些年以来,各地在核定非义务教育学生生均培养成本的基础上,相继制定了非义务教育学校培养成本的分担标准和办法。特别是高等学校的收费改革工作,已在全国普遍展开,并于去年全部完成。与此同时,与收费改革制度相配套的奖学金、贷学金、勤工助学、特困生补助等配套政策也在实践中不断得到完善。1997 年,全国各类学校学、杂费收入总计约 320 亿元,对弥补学校办学经费不足,起到了一定的缓解作用。

——校办企业和勤工俭学收入逐步增加,成为弥补学校办学经费不足的一条重要渠道。

学校发展校办产业、开展勤工俭学和社会服务,既是我国改革开放政策的必然结果,也是推动教育更好地面向经济主战场,促进教育改革,转变教育观念,提高人才培养素质,加快产、学、研结合和科研成果转化,弥补学校办学经费不足的一条有效措施。1992 年以来,在中央有关部门的支持下,通过对校办产业实行税收减免和建立校办企业周转金制度,进一步促进了校办产业和勤工俭学工作的发展。据不完全统计,1997 年,全国校办产业和勤工俭学、社会服务收入用于教育的支出总计已达 99 亿元。

——农村集资办学工作进一步趋向规范。

依靠人民,充分调动广大群众办教育的积极性,是发展我国农村教育的一条成功经验。由于多种原因,“八五”初期农村用于校舍危房改造的集资活动与“七五”相比,曾受到了一定影响,危房比例有所回升。针对这种情况,原国家教委和国务院有关部门在调查研究基础上,及时建议中央将农村集资办学审批权回放到县一级,同时对集资对象、范围、原则和资金使用办法作出了更为严格的限定。这些措施,保护了广大农民办教育的积极性,遏止了加重农民负担现象的产生,稳定了农村中小学校舍改造的经费来源。

——积极利用外资,支持教育的发展。

正确地接受境外捐款,合理适度地利用外资,是当前情况下解决我国教育改革与发展经费不足的一项补充性措施。自改革开放以来,原国家教委积极、审慎地接受境外友好机构、个人和港、澳、台同胞对我国教育的捐款与赠款,累计共达数亿美元;与此同时,又在国家计委和财政部的大力支持下,先后使用世行贷款 14 批共十四亿多美元。这些捐款、外资的利用,对缓解我国教育经费的短缺局面,支持各类教育的发展,发挥了积极的作用。

上述的这些政策和措施,促使全国教育经费投入整体水平明显增加,保证了教育物质

条件的不断改善,从而迎来了我国教育改革与发展的最好时期。“八五”期间,全国财政性教育经费支出共达 4800 亿元,年均增长在 20% 左右。1996 年全国财政性教育经费支出为 1672 亿元,比 1995 年增加了 18%;1997 年这项支出达到 1863 亿元,比 1996 年增长了 11%。

2. 进一步建立和完善了教育经费管理制度和办法。

——建立了全国教育经费年度需求计划编制制度。

自 1994 年开始,在财政部的支持下,全国开始建立教育经费年度需求计划编制制度。教育经费年度需求计划,由各级教育行政部门编制,交同级财政部门审核,经当地人大常委会批准后执行。这是我国教育经费管理制度的一项重要改革。这项改革,当前虽在有些部门和地方尚未完全落实,但通过不断推进,对于全面了解各级教育经费的供需情况,掌握经费收支差距,保证财政投入主渠道作用到位,都具有积极的意义。

——建立了全国教育经费监测制度。

各级政府的教育投入是否按照法律和政策规定落实到位,必须要有相应的监督机制。为此,1995 年原国家教委和国家统计局正式建立了教育经费执行情况监测制度。监测的主要内容,是《纲要》《教育法》中关于教育投入规定的执行情况。监测制度还规定,当政府的教育投入没有达到法律规定的要求时,国家监测系统可及时向国务院报告,必要时向全国人大常委会提出报告,责成有关方面采取措施予以解决。同时,为使社会各界了解和监督政府对教育的投入情况,从 1995 年开始,国家监测系统又定期将监测结果向社会公开发布。实践证明,教育经费监测制度是监督各级政府执行关于教育投入的法律和政策规定,促进各级政府切实落实教育优先发展的战略地位的一项有效措施。

——规范了各类学校收费管理办法。

在广泛调查研究的基础上,1996 年原国家教委、国家计委、财政部联合制定了《义务教育学校收费管理暂行办法》《普通高级中学收费管理暂行办法》《中等职业学校收费管理暂行办法》和《高等学校收费管理暂行办法》。这四个收费管理办法对四类学校的收费标准、审批权限及收费管理与监督工作作出了明确规定,是在当前情况下,规范并加强学校收费管理,防止乱收费现象,保证收费工作有序进行的一个有效措施。

——对教育专项经费实行项目管理。

这些年来中央财政陆续设立了一些教育专项资金。为切实发挥教育专项资金的宏观调控功能,保证其使用效益,原国家教委自 90 年代初对这些专项资金开始探索实行项目管理。通过项目的选择和立项、论证与评估、执行与监督、总结与评价的全过程跟踪与管理,充分发挥了教育专款的导向作用,有力地促进了既定目标的分步实施。其中最大的有两个项目:“211 工程”和“贫困地区义务教育工程”。“贫困地区义务教育工程”,是国家为促进贫困地区义务教育发展、推动贫困地区的“两基”工作而采取的一项重大措施。这是我国有史以来中央教育专项资金投入最多,规模最大的一项全国性教育工程,各级政府资金投入累计总量超过百亿元。“211 工程”,是旨在面向 21 世纪,集中力量,重点办好一批高校和学科的国家重大建设项目。这项工程由原国家教委、国家计委和财政部共同负责,中央拨出专项基会 28.8 亿元,加上各方面的配套资金,预计总投入亦可上百亿。目前这两项工程都正在按照既定的原则,稳步健康地向前发展。通过对专项经费实施项目管理的实践,既提高了经费的使用效益,

又为各级教育经费管理的进一步改革积累了经验。

——开始探索改革高等学校拨款机制。

为充分发挥财政拨款手段的宏观调控职能,理顺政府与高等学校之间的关系,使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体,建立起主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我激励、自我约束的运行机制,近几年来按照“统筹规划、合理安排、保证重点、提高效益和公平、透明”的原则,原国家教委通过在其直属学校试行“基金制”的做法,开始探索、改革政府对高等学校的拨款制度。从“基金制”拨款方式改革试点情况看,这种拨款制度有利于增强政府对高等学校的宏观指导,有利于促进高等学校通过自我改造和挖潜,提高规模效益和办学质量。

——进一步加强了学校的财务管理。

改革开放以来,原国家教委会同财政部曾先后制定了一些学校财务管理的规章和制度。但是,随着财税管理体制的改革和新财务会计制度的颁布实施,原来的有关制度和办法已不能适应现实学校财务活动的要求,必须重新制定学校财务管理制度。为此,财政部和原国家教委经过联合调查研究,制定并印发了《中小学校财务制度》和《高等学校财务制度》。这些新财务制度的颁布有利于促进学校依法多渠道筹集办学经费,有利于学校合理编制预算和科学调配学校资源,有利于加强学校资金管理,防止国有资产流失。

3. 通过深化改革,不断提高教育经费使用效益。

效益和投入是一个问题的两个方面。提高效益就是增加投入。近几年来,原国家教委在教育经费管理工作方面的一个重要指导思想,就是在不断转变观念的基础上,从投入和效益的两个方面同时狠下功夫。一方面千方百计不断增加教育的投入,另一方面又千方百计把现有的经费用好,用出效益。注意采取多种措施,向管理要效益,向改革要效益。

——调整教育经费的支出结构,注意向基础教育倾斜,使各类教育经费的分配比例日趋合理。

为突出重点,保障教育系统内部各类教育的协调发展,这些年原国家教委对教育经费的宏观支出结构逐步进行了调整,教育经费的分配进一步向基础教育倾斜。1991年~1995年,全国用于基础教育的经费支出总计达3176亿元,为1985年~1990年1322亿元的2.4倍。在1996年的预算内教育经费总支出中,小学和初中教育约占54%,职业教育约占11%,普通高等教育约占19%。1997年的支出分配也大致上维持了这一比例。实践证明,这种分配格局比较合理,也与各类教育事业发展规划和目标大致适应。

——进一步调整了大中小学的规模与布局。

近些年来,在国务院的领导下,在李岚清同志的亲自推动下,原国家教委和各级教育行政部门,积极推进高等教育管理体制,狠抓了大中小学规模与布局的调整工作,并取得了阶段性成果。1996年全国普通小学校均在校生达到210人左右,比1990年的校均150人增加了60人,校均规模提高了40%;普通中学校均在校生718人,比1990年的523人增加了195人,校均规模提高了38%。与此同时,通过共建、调整、合作、合并等办法,全国普通高等学校的数量从1992年的1064所减到1997年的1020所;同期成人高校的数量也减少了近100多所,从而使普通高校校均在校生已由1992年的2070人增加到1997年3100人;高校的生师比也由7:1提到10:1。学校规模效益的提高,也可以说是办学经费投入的增加,使有限的资金发挥了更大的作用。