



教育经济培训网络系列教材

教育筹资

教育部财务司 组编

陈国良 主编



高等教育出版社

教育经济培训网络系列教材

教 育 筹 资

教育部财务司 组编

陈国良 主编

高等教育出版社

(京)112号

图书在版编目(CIP)数据

教育筹资/陈国良主编. —北京:高等教育出版社,

2000

ISBN 7-04-008541-0

I. 教… II. 陈… III. 教育经费-中国-教材

IV. G526.72

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 01156 号

教育筹资

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

印 张 6.125

字 数 150 000

版 次 2000 年 2 月第 1 版

印 次 2000 年 2 月第 1 次印刷

定 价 13.00 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

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

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員，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改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改提供参考和借鉴，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、研究人員和教材编写者，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

张保友

1999年11月于北京

目 录

第一章 教育经费宏观分析	1
第一节 教育经费来源及其构成	1
第二节 影响教育经费来源的因素分析	12
第三节 教育经费分析方法	19
第四节 实例分析	23
第二章 政府财政投入	26
第一节 教育财政拨款体制	26
第二节 财政预算与拨款	33
第三节 政府直接教育投入与间接投入	42
第四节 政府教育投入分析	44
第三章 政府征收用于教育的税费	54
第一节 开征教育税费的必要性和意义	54
第二节 国家教育税费的征收、管理与使用	58
第三节 地方政府开征的教育附加费的征收、管理与使用	65
第四节 农村教育费附加：江西个案分析	70
第四章 居民家庭的教育支出	73
第一节 居民家庭收入支出的范围与类别	73
第二节 家庭收入与支出的构成分析	80

第三节 教育支出及其构成分析	90
第四节 居民家庭教育投入的经济可行性分析	95
第五章 学杂费	111
第一节 实行教育收费的依据与基础	111
第二节 学杂费收费政策及其收费标准	119
第三节 教育收费的规范化管理	123
第六章 社会捐集资	130
第一节 社会捐集资的基本格局	130
第二节 社会捐集资的政策分析	135
第七章 教育基金	139
第一节 教育基金的基本格局	139
第二节 教育基金形成及其因素分析	147
第三节 教育基金的运作	154
第八章 教育经费的监测与评价	169
第一节 教育投入监测与评价的意义	169
第二节 教育经费监测与评价的主体	171
第三节 教育经费监测、评价的内容与对象	174
第四节 对教育经费实施监测和评价的手段	177
第五节 教育经费监测与评价案例	179
主要参考文献	183
后记	185

第一章 教育经费宏观分析

第一节 教育经费来源及其构成

一、教育经费总体水平

(一) 教育经费来源

不同国家的教育经费来源有较大的差异。例如，根据美国的统计资料，1994—1995 年度，在美国公立中小学的经费来源构成中，财产税占 65.6%，非财产税占 3.8%，其他税费占 18.2%，学生交费占 5.8%，其他的地方政府投入占 6.6%^①。这和我国的教育经费统计口径有较大差异。

根据国家教委财务司的统计口径，当前我国教育经费来源包括如下几个部分：财政预算内教育经费，各级政府征收用于教育的税费，企业办学经费，校办产业、勤工俭学和社会服务收入中用于教育的经费，社会团体和公民个人办学经费，社会捐（集）资经费，学费、杂费及其他教育经费。

1. 财政预算内教育经费

这是指中央、地方各级财政或上级主管部门在本年度安排，并划拨到教育部门各级各类学校、教育事业单位和其他部门举办

^① U S Department of Education, National Center for Education Statistics, Common Core Data, "National Public Education Financial Survey", School year 1994—1995. Internet, 1998.3.23 Edfin@ed.gov.

的,并列入国家预算支出科目第182款“教育事业费”、第46款“教育基建支出”、“其他部门事业费中用于中专、技校的支出”、“其他部门基建支出中用于大学、中专、技校的支出”和未列入各部门事业费与基建支出的“预算内专项资金及其他教育经费”。

2. 各级政府征收用于教育的税费

这是指中央和地方各级政府为发展教育事业而指定机关专门征收,并划拨给教育部门使用的税和费。例如,城市教育费附加,农村教育事业费附加,投资方向调节税教育费附加和按职工工资的一定比例征收的教育费,以及征收用于教育的旅馆床位附加费,社会集团购买专控商品附加费、筵席税费等。城市教育费附加,指按照国家规定向凡交纳消费税、增值税、营业税的单位和个人,按三税的2%~3%征收的教育费附加。农村教育事业费附加,指各级政府确定的按乡(村)企业利润(或销售收入)的一定比例和农民人均纯收入的一定比例(一般为1.5%~2%)征收的农村教育事业费附加。

3. 企业办学校教育经费

这是指中央和地方政府所属企业举办的,并在企业营业外资金或企业自有资金列支的各级各类学校(不含职工培训性质的学校)的经费。

4. 校办产业、勤工俭学和社会服务收入中用于教育的经费

这是指各级各类学校的校办产业、勤工俭学、社会服务收入中用于补充教育经费的部分,包括用于教职工个人的福利、奖励和改善办学条件、改善集体福利、教学设施等方面的经费。

5. 社会团体和公民个人办学经费

这是指社会团体和公民个人举办的,各级各类学历教育 and 非学历教育机构的投入与实际教育支出。

6. 社会捐(集)资办学经费

这是指城镇、农村、厂矿、企事业单位的个人根据自愿、量力的原则捐(集)资助学的经费,以及海外侨胞、港澳同胞、

外籍团体、友好人士等对教育的资助和捐赠的经费。

7. 学杂费

这是指各级各类学校的学生个人缴纳的学费和杂费,包括委托培养生和自费生缴纳的经常费和基建费。

8. 其他教育经费

这是指上述各项经费以外的其他项目预算外教育经费。例如,学生缴纳的住宿费、借读费等。

在上述教育经费来源渠道中,根据其是否为财政性分为财政性教育经费和非财政性教育经费。财政性教育经费包括国家财政预算内教育经费,各级政府征收用于教育的税、费,企业办学教育经费,校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费及其他属于国家财政性教育经费(指不属于上述各项财政性资金用于教育的经费,即属于国家财政性,但未列入预算内资金管理的预算外资金,按有关规定划拨给教育的经费。例如,农业税附加用于教育的部分)。非财政性教育经费包括社会团体和公民个人办学经费,社会捐资集资办学经费,学杂费和其他教育经费。通常,人们把教育经费来源渠道中,财政预算教育经费以外的各种教育经费统称为预算外教育经费。

通过多渠道筹措教育经费,在教育经济学上有两条理论依据^①,一是“利益获得”原则,二是“能力支付”原则。所谓“利益获得”原则,是指谁从教育中获得好处和利益(无论是直接还是间接),谁就应当支付教育经费;获得的好处越多,支付的费用便越多。反之,获得的好处和利益越少,支付的费用便越少。所谓“能力支付”原则,是指所有从教育中获得好处和利益的人(无论是直接还是间接),都应按其支付能力大小提供教育费用,能力越大,支付越多;能力越小,支付越少。第一条原则集中体现了市场经济的等价交换原则。在教育中,无论是国家、社会、企业、团体和个人都获得了好处和利益。因此,根据利益获得原

^① 杨葆银等著.教育经济学新论.南京:江苏教育出版社,1995.第90页

则,国家、社会、企业、团体和个人都应支付相应的教育经费。

(二) 筹措教育经费的有关法规

1993 年颁布的《中国教育改革和发展纲要》提出我国教育经费筹措的基本框架是:“逐步建立以国家财政拨款为主,辅之以征收用于教育的税费、收取非义务教育阶段学生学杂费、校办产业收入、社会捐集资和设立教育基金等多种渠道筹措教育经费的体制。通过立法,保证教育经费的稳定来源和增长。”《纲要》规定的我国教育经费筹措的基本政策是:

1. 逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,20 世纪末达到 4%。

2. 各级政府必须认真贯彻《中共中央关于教育体制改革的决定》所规定的“中央和地方政府教育拨款的增长速度要高于财政经常性收入的增长,并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长”的原则,切实保证教师工资和生均公用经费逐年有所增长。要提高各级财政支出中教育经费所占的比例,“八五”期间逐步提高到全国平均不低于 15%。

3. 进一步完善城乡教育费附加征收办法,地方政府还可根据当地教育发展的实际需要、经济状况和群众的承受能力,开征其他用于教育的附加费。

4. 提高非义务教育阶段学生学费标准;创造条件,鼓励和支持学生参加勤工俭学,对家庭确有困难的学生,可减免学杂费或提供贷学金。

5. 对校办产业和社会服务收入用于教育给予优惠政策,鼓励和提倡厂矿企业、事业单位、社会团体和个人根据自愿、量力原则,捐资助学、集资办学、不计征税。

6. 运用金融、信贷手段,融通教育资金,开办教育储蓄和贷学金等业务。

7. 各级教育部门和学校必须努力提高教育经费的使用效益。

1995 年通过的《中华人民共和国教育法》除了明确《纲要》

所规定的措施以外,还明确提出“按照事权和财权统一的原则”,“各级人民政府的教育经费支出”“在财政预算中单独列项”。上述法律、法规将我国以政府拨款为主的多渠道教育经费筹措体制,以法律条文形式确定了下来。

(三) 教育经费总量变动趋势

改革开放以来,我国教育经费增长十分迅速,特别是近十年,年平均实际增长率超过了 10%,基本和国民生产总值的增长率同步(1987—1996 年完成两个波动周期),近两年略为超前。数据分析表明,虽然我国教育经费在总量上是逐年递增的,但是教育经费支出占国民生产总值比例,并不是随着人均国民生产总值的增长而增长,而是在 3%~3.6%之间波动^①,不很稳定(表 1.1 和图 1.1)。

表 1.1 我国教育经费总量与国民生产总值变动趋势(单位:亿元,%)

年份	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
教育经费总支出	659.36	731.50	867.05	1 059.94	1 488.78	1 877.95	2 262.34
国民生产总值	18 598.4	21 662.5	26 651.9	34 560.5	46 670	57 494.9	67 559.7
教育经费占 GNP %	3.55	3.38	3.25	3.07	3.19	3.27	3.35
教育经费名义增长率	10.88	10.94	18.53	22.25	40.46	26.14	20.47
GNP 名义增长率	6.3	16.47	23.03	29.67	35.04	23.19	17.5
零售物价指数	2.1	2.9	5.4	13.2	21.7	14.8	6.1

有关研究表明,教育经费占国民生产总值的比例,应当随着人均国民生产总值的增长而增长^②。从经济理论角度分析,其原因是:①一国经济越发展,人均国民生产总值越高,其国力则越有可能承担教育经费的增加,因此,一国的教育投资水平将伴随着人均国民生产总值的增长而增长。②一国技术水平越高,它的经济对各类专业人才和熟练、半熟练工人的数量和质量将提出新的更高的要求。因此,一国的教育投资水平,将伴随着其技术

① 文中图表数据如没有特别标注,均系根据各年度《中国教育经费年度发展报告》、《中国统计年鉴》、《中国教育经费统计年鉴》整理。

② 厉以宁主编. 教育经济学研究. 上海: 上海人民出版社, 1988. 第 11~12 页

进步,以及伴随着由此导致的经济增长而增长。同时也只有这样,教育的发展才能与经济和技术的发展相适应。③一国的经济增长和技术进步,都将使得各类专业人才及熟练、半熟练工人的平均培养费用增大。因此,即使一国的教育投资水平保持不变(更不要说降低了),也不符合经济与技术发展的要求。这就是平均培养费用递增规律的作用和表现。根据这一规律,教育投资水平必将伴随着经济增长而增长。④随着经济的增长,人们生活水平不断提高,从而人们对教育要求也会更高。这说明,教育的发展不单要受到经济发展目标的制约,而且也受到社会发展目标的制约。由经济与社会双重发展目标所决定的教育的发展,会导致教育超前发展的结果。

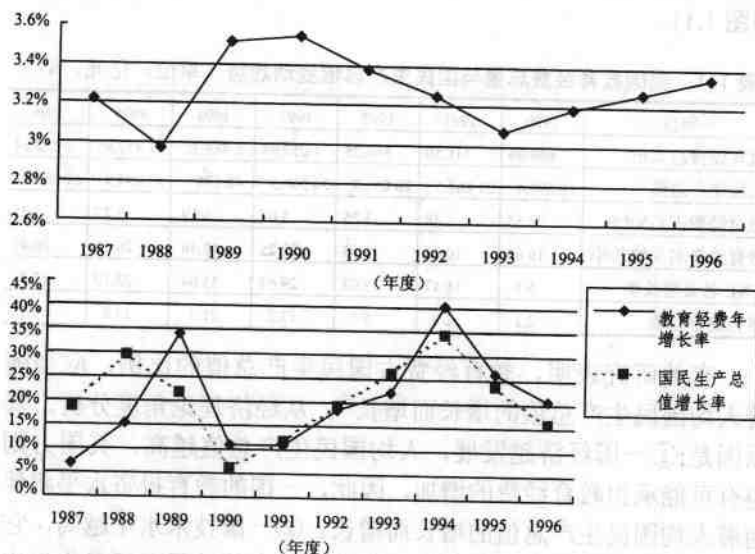


图 1.1 1987—1996 年我国教育经费占 GNP 比例的变动趋势

从世界趋势看,20 世纪 90 年代,各国公共教育经费占国民生产总值的比例普遍提高,1994 年世界平均水平从 80 年代的 4.9% 上升到 5.2%,发达国家平均水平为 5.4%,发展中国家这一

比例呈上升趋势。

中国是一个地域范围大、各地经济和教育发展水平很不平衡的国家，对整个国家教育投资研究得出的指标对各省市不一定完全适用。其原因在于：第一，区域社会经济发展水平的差异性。我国地域辽阔、民族众多，各省、市和自治区由于自然条件和历史的原因，社会经济发展极不平衡，加上人口因素，使得部分地区单项指标与综合指标差距较大，某些教育与社会经济水平不发达地区就单项指标而言（例如，预算内教育经费占财政支出的比例），可能已经达到或超过中央规定的投资比例，甚至超出了发达地区水平，但就综合水平而言，则远远低于发达地区水平，而且多数低于全国平均水平。各地社会经济、教育发展的特殊性，决定了其教育投资的特殊性。第二，地方政府领导的主观能动性。我国教育实行的是“分级办学、分级管理”，因此，各级地方政府拥有对本地区教育及其投资的直接决定权。这一特点要求地方政府及教育主管部门，对本省、市和自治区的教育需求、办学条件以及社会经济承受能力进行深入分析，作出科学、合理的教育投资决策。地方政府可以根据本地特殊情况，灵活制定地方教育投资政策。这些政策包含地方政府领导的主观能动性，它可能带来好的效益，也可能带来坏的效益。例如，地方集资、社会办学，政策用得活，用得足，投资量增大，效果就好；反之，如果不顾实际，乱定政策、滥收费，只能适得其反。由此深入研究教育经费来源的地区差异，可以引导地方政府领导的主观能动性，向有利于教育和社会经济效益的方向发展。

在国际比较研究和我国教育经费的纵向比较研究中，教育经费占国民生产总值的比例一般是随着人均国民生产总值的增长而增长的。但是这一理论不能用来说明地区差异，即并不是人均国民生产总值越高的地区，教育经费占国民生产总值的比例越高，而是恰恰相反，经济越发达的地区，教育经费占国民生产总