

中国教育经费年度发展报告

1992

国家教育委员会 财务司

上海市智力开发研究所



高等教育出版社

中国教育经费发展报告

1992

国家教育委员会财务司
上海市智力开发研究所

高等教育出版社

(京)112号

中国教育经费发展报告

1992

国家教育委员会财务司

上海市智力开发研究所

*

高等教育出版社出版发行

国防工业出版社印刷厂印刷

*

开本 787×1092 1/16 印张 8.25 字数 110 000

1993年1月第1版 1993年1月第1次印刷

印数 0001—2 780

ISBN7-04-004319-X/Z·141

定价 5.80 元

中国教育经费年度发展报告研究组

研究单位:

国家教育委员会财务司

上海市智力开发研究所

研究主持人:

王显明 国家教委财务司司长、高级会计师

钱一呈 国家教委财务司副司长

蒋鸣和 (执笔) 上海市智力开发研究所副所长、副研究员

研究人员:

陈伟光 国家教委财务司财务一处副处长、会计师

王建国 国家教委财务司财务二处副处长、会计师

胡延品 国家教委财务司综合处干部、硕士

胡瑞文 上海市智力开发研究所所长、研究员

王 红 上海市智力开发研究所计算机室助理研究员

袁 政 上海市智力开发研究所系统工程室助理研究员

朱 涛 上海市智力开发研究所情报资料室助理研究员

专 论

中国的教育投资：对策、成效与新措施

目 录

专论	中国的教育投资：对策、成效与新措施	(1)
----	-------------------------	-----

中国教育经费发展报告——1992

前言	(9)
第一章 1991 年中国国民经济发展形势述评	(10)
第二章 1991 年中国教育投资水平和结构分析	(17)
第三章 1991 年各地区教育投资结构分析	(31)
第四章 1991 年县级教育投资进展的观察	(46)
第五章 讨论与建议	(54)
附录 1991 年分地区教育经费投入水平评价指标统计	(56)
附表 1-1 1991 年分地区经济发展指标	(56)
附表 1-2 1991 年分地区教育经费投入总体水平评价指标	(58)
附表 1-3 1991 年分地区教育经费投入努力程度评价指标	(60)
附表 1-4 1991 年分地区教育经费投入进步程度评价指标	(61)
附表 1-5 1991 年分地区教育经费支出结构分析指标	(62)
附表 1-6 1991 年分地区预算内教育事业费分配比例	(64)
附表 1-7 1991 年分地区小学入学率、考试全科合格率及 留级率	(65)
附表 1-8 1991 年分地区小学毕业生升学率、考试全科合格率及 初中留级率	(66)
附表 1-9 1991 年分地区中小学办学效益指标	(67)
附表 1-10 1991 年分地区农村中小学办学效益指标	(68)
附表 1-11 1991 年分地区地方高等学校办学效益指标	(69)

1991 年中国教育经费发展指标

一、中央和地方教育经费支出分析

1-1	1990—1991 年中央和地方教育经费支出按来源统计	(70)
1-2	1990—1991 年中央和地方预算内教育事业费支出统计	(73)

二、各省、市、自治区教育经费分项支出及其构成	
2-1 1990—1991 年各地区教育经费收入统计	(76)
2-2 1990—1991 年各地区教育经费支出按收入来源统计	(84)
2-3 1990—1991 年各地区财政预算外地方教育经费按收入来源统计	(93)
2-4 1990—1991 年各地区财政预算外地方教育经费按收入来源构成统计 ...	(96)
2-5 1990—1991 年各地区财政预算内教育经费与地方财政收支比较	(99)
三、各省、市、自治区教育事业费分项支出及其构成	
3-1 1990—1991 年各地区预算内事业费支出统计	(102)
3-2 1990—1991 年各地区预算内事业费支出构成统计	(108)
四、各省、市、自治区生均教育经费分析	
4-1 1991 年地方高等学校本专科预算内生均事业费分析	(114)
4-2 1991 年中等师范学校预算内生均事业费分析	(115)
4-3 1991 年农职业中学预算内生均事业费分析	(116)
4-4 1991 年普通中学预算内生均事业费分析	(117)
4-5 1991 年小学预算内生均事业费分析	(118)

中国的教育投资：对策、成效与新措施

国家教委财务司

一、中国的国情和发展教育所面临的主要问题

1. 中国是一个拥有 11 亿人口的大国。新中国建立以来，国民经济得到了迅速发展。1990 年国民生产总值已达 17686 亿元，人均国民收入 1271 元。但是，中国的经济水平仍然比较落后，人均国民生产总值只有 400 美元左右，位居世界后列。同时，中国的经济和社会发展极不平衡，贫困人口主要集中在广大农村，特别是中西部地区。

2. 为加速实现中国的现代化，中国政府在《国民经济和社会发展规划第十个五年计划纲要》中明确提出：要在大力提高经济效益和优化经济结构的基础上，国民生产总值按不变价格计算，到本世纪末比 1980 年翻两番，全国人民生活从温饱达到小康水平。实现上述目标的关键，是要坚持把发展社会生产力作为社会主义的根本任务，使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。而科学技术的进步、劳动者文化素质的提高，都必须首先要发展教育。长期以来，中国的教育发展落后于经济和社会发展，劳动者文化素质普遍偏低，新技术和新成果的推广应用十分困难。特别是农村地区文盲、半文盲比例偏高，严重制约了农村经济的发展。因此，发展教育、提高全民族素质，成为推动技术进步，实现中国现代化目标的根本大计。

3. 中国发展教育的艰巨性，在于要以有限的经济力量支撑世界上最庞大的教育规模，要在幅员广大、经济社会发展不平衡、拥有 8 亿多人口的农村地区普及初等义务教育和初级中等义务教育。与所有发展中国家一样，实现教育目标所面临的关键问题，是资金短

缺。

4. 在加强经济建设的同时，中国政府一直在探索符合中国国情的教育发展道路，寻求建立与经济和社会发展目标相适应的教育投资政策。但是，由于实行集中的计划管理体制和对中国国情认识不足，中国的教育投资长期实行的是单一的国家投资政策。在经济短缺的条件下，这种投资政策的直接结果，是教育投资的严重不足，教育投资远远不能满足教育发展的需要。这突出表现在教育的物质条件极端落后。各级各类学校校舍不足，教学、实验仪器设备短缺，学校公用经费紧张。同时，教师工资待遇偏低，教师队伍不稳定。教育投资的短缺，制约了教育事业的发展。基础教育特别是农村义务教育的实施进展缓慢，流失率逐年增多，在原有文盲还大量存在的情况下，每年又新增加文盲人口 500 多万；全国初中入学率到 1987 年只有 45%，大学入学人数占同龄人口的比例远低于发展中国家的平均水平。

5. 教育投资短缺和教育落后的现实充分说明，在中国这样一个经济不发达的穷国办大教育，单纯依靠国家投资是不可能的，必须转变观念，实行多种渠道筹措教育经费。

二、中国的教育投资战略和对策

6. 中国解决教育经费短缺问题的基本思路，是转变办教育的观念，实现由单一的国家投资，转到国家、社会和个人的多种渠道投资。中国的这种多渠道教育投资政策，也是与国民经济管理体制的改革和国民收入分配格局的变化紧密相联的。

7. 1982 年中国国务院颁布了《关于实行划分收支、分级包干财政管理体制改革的规定》，开始实行中央与地方财政的分级管理体制。随着经济管理体制的进一步变革，中国国民经济的收入分配格局发生了重大变化。国民收入中，国家财政收入比例下降，集体和个人收入比例上升；在中央与地方财政支出中，中央财政所占比例下降，地方财政所占比例迅速上升；预算外收入增加。国民收入的这种新的分配格局，客观上也要求调整教育投资的来源结构，以适

应经济改革和教育发展的新形势。

8. 1985年，中共中央发布《关于教育体制改革的决定》，确立了解决中国教育投资问题的基本战略：

——改革基础教育特别是农村基础教育管理体制，实行基础教育“分级办学，分级管理”原则，地方各级政府成为筹措基础教育经费的直接责任者；

——依靠人民群众办教育，广泛发动群众，实行多种渠道筹措教育经费。

9. 依据上述战略，中国政府制订了以下具体对策：

——把教育发展放在突出的战略地位。中央和地方政府对教育投资的增长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，也即要保证教育投资的“两个增长”，以确保国家投入的主渠道作用。

——征收城乡教育费附加。为实现义务教育的目标，缓解义务教育经费不足的矛盾，中国国务院于1984年颁布了《关于筹措农村学校办学经费的通知》，要求“开辟多种渠道筹措农村学校办学经费。除国家拨给的教育事业费外，乡人民政府可以征收教育事业费附加”，“教育费附加率和计征办法，由乡人民政府根据教育事业发展的实际需要制订”。在开征农村教育事业费附加的基础上，1986年国务院又发布了《征收教育费附加暂行规定》，规定“凡缴纳产品税、增值税、营业税的单位和個人，除缴纳农村教育事业费附加的单位外，都要缴纳教育费附加”，“教育费附加，以各单位和个人实际缴纳的产品税、增值税、营业税的税额为计征依据，教育费附加率为1%（1990年8月1日起提高到2%），分别与产品税、增值税、营业税同时缴纳”。城乡教育费附加的开征，形成了基础教育比较稳定的经费来源渠道之一。

——广泛开展社会集资办学和群众捐资助学。集资办学和捐资助学是中国各族人民的优良传统。为发展基础教育，特别是为了改善农村基础教育的办学条件，中国政府确立了“依靠人民办学”，“坚

持两条腿走路”的方针，提倡和鼓励厂矿企业、行政事业单位、社会团体、农村经济组织和社会各界人士集资办学和捐资助学。中国的《义务教育法》明文规定：“国家鼓励企业、事业单位和其他社会力量，在当地人民政府的统一管理下，按照国家规定的基本要求举办本法规定的各类学校”，“国家鼓励各种社会力量和个人自愿捐资助学”。社会集资办学、群众捐资助学活动的开展，对于引导居民正确消费，筹集教育资金，改善办学条件，形成全民重教意识，都具有重要意义。

——开展勤工俭学和社会有偿服务。中国政府提倡有条件的学校，在保证完成正常教学任务的前提下，建立校产，开展勤工俭学和社会服务活动。并明确规定，各级人民政府和有关部门要制订优惠政策和采取具体措施，帮助学校办好一批勤工俭学基地，并将其生产经营活动纳入有关经济部门的管理范畴，在人财物、产供销等方面统筹安排，予以支持，并在税收方面实行优惠。国家对校办企业免征所得税和能源交通重点建设基金；对校办企业面向本校教学和科研提供的产品和服务，免征产品税、增值税和营业税。开展勤工俭学和社会有偿服务，是促进教育与经济结合，增加学校经费的一条有效措施，也是中国发展教育的一大特色。

——非义务教育阶段收取学费和杂费。中国的《义务教育法》规定，除收取少量杂费外，“国家对接受义务教育的学生免收学费”。为了逐步改变国家对接受非义务教育，特别是高等教育的学生学习费用统包的状况，从1989年开始，中国对新入学的高等院校本专科学生实行收取学费制度。与此同时，政府对家庭经济困难的学生实行勤工俭学和贷款政策，并对学业优秀和国家急需专业的学生发放奖学金。

——此外，中国政府对经济不发达地区、边疆地区和少数民族地区的教育发展，实行财政支持政策，每年拨付一定数额的专项补助资金。中国政府也积极利用外资，特别是利用世界银行贷款，装备中国的基础教育、职业教育和师范教育，支持贫困省份的教育发

展。

三、中国教育投资的成效和新的措施

10. 随着中国教育投资政策的转变和教育优先发展战略地位的确立，中国的教育投资取得了巨大的成就：

——教育投资的逐年增长，总额不断增加。1991年中国用于教育的投资总额达731.50亿元，与1985年相比，增加516.15亿元，增长2.5倍。教育投资的增长中，预算内教育经费增加较快。1986—1990年预算内教育投资累计达1640亿元，比1980—1985年增加1倍多，年均增长12.80%。

——教育的物质基础得到加强，办学条件得到改善，生均费用逐年提高。到1991年，全国中小学按要求配齐实验仪器的比例已提高到20%左右，比1988年提高10个百分点。全国中小学，特别是农村中小学的办学条件得到了根本改变。1981—1990年10年时间里，中国以集资和捐资方式筹集中小学危房改造资金近400亿元，仅1986—1990年就改造中小学危房近2亿平方米，使中小学危房比例由1986年的7.4%下降到1990年的3.07%，1991年进一步降低到1.86%。全国半数以上的省、区农村中小学办学条件基本上达到了国家教委颁布的校园建设标准。各类学校生均经费逐年增多。1991年全国小学生均事业费115元，普通中学255元，高等学校3463元，分别比1986年增加66.7元、120.10元和999元。

——教育投资来源多样化，初步建立起了符合中国国情的多渠道筹措教育经费的新机制。当前中国教育投资的主要来源及1991年各种来源渠道占教育投资总额的比例如下：

(1) 国家财政拨款，包括各级政府预算内教育经费支出和各部门对所属中专、技工学校的经费支出，占62.87%；

(2) 城乡教育事业费附加，占10.27%；

(3) 社会集资办学、群众捐资助学，占8.59%；

(4) 学校勤工俭学及社会有偿服务收入，占5.09%；

(5) 学杂费，占4.42%；

(6)其它,占 8.76%。

由于实行多种渠道筹措教育经费政策,使得预算外教育投资得到了迅速增长。1991 年预算外教育投资占教育投资总额的比例已达到 37.13%,与 1986 年相比,增长了 13 个百分点。

——教育投资效益得到提高。教育投资进一步向基础教育倾斜,基础教育质量得到进一步提高。在调整中等教育结构的同时,增加了对职业技术教育的投资,使职业技术教育得到了迅速发展。高等学校规模效益有所提高,师生比进一步下降。同时,教育投资的使用管理得到了加强,建立了教育投资的使用效益分析、评价指标体系,开展了项目管理,注重推广先进的教育财务管理技术,健全了财务管理制度。

——教师工资待遇普遍提高。1990 年教育系统教职工平均工资 2139 元,与 1988 年的 1754 元相比,增加 385 元。教师的住房条件和医疗保健都得到了改善。全社会尊重知识、尊重教师的风气日益浓厚。

11. 教育投资的稳定增长,极大地促进了教育事业的发展:

——基础教育得到了进一步发展和加强。1991 年全国学龄儿童入学率已达 97.94%,其中农村学龄儿童入学率达到 95%以上;全国已在 76%的县、91%的人口地区普及了小学教育;小学毕业生升入初中的比例已达 74.58%,比 1987 年的 45%提高 30 个百分点。全国绝大多数县镇已经普及了初中教育。基础教育的发展,促进了全民素质的提高。全国文盲人口比例已由 1982 年的 23.8%下降到 15.88%;15—40 周岁青壮年非文盲率达到 91%。

——中等教育结构单一的局面开始得到改变,职业技术教育得到了迅速发展,1991 年各类职业技术学校占高中阶段学生人数的比例已达 44.06%,初步实现了单纯升学教育模式的转变,为国民经济各行业培养出了大批急需的中等技术人才。特别是农村地区职业技术教育的发展,促进了农业生产技术的普及,推动了农村经济的发展,农民人均年收入比 10 年前成倍增加。

——高等教育已初步形成了多种层次、多种形式、学科门类基本齐全的体系，形式多样的成人教育和民族教育也得到了迅速发展。全国人口中，具有大学文化程度的已占 1.42%，普通高等学校入学人数占同龄人口的比例已达 3% 左右，与以前相比，均有较大幅度的增长。高等学校的科研得到加强，科学技术和科研成果的推广和应用越来越普遍，与经济生活的联系越来越紧密。

12. 中国的教育投资虽然取得了巨大的成就，但与现代化建设对教育的要求相比，仍面临着一些新的挑战：教育投资短缺的矛盾依然存在；预算内教育投资增长不稳定，其占教育投资总额的比例呈下降趋势；教育投资管理体制需要进一步理顺；投资效益有待进一步提高。

13. 在加快改革、扩大开放的新形势下，中国的经济和社会生活正处于深刻的变革之中。发展教育，特别是建立起与经济社会发展目标相适应的教育投资运行机制，已成为十分紧迫的任务。在新的历史条件下，完善教育投资政策的基本思路是：进一步确立社会主义建设必须依靠教育的观念，把教育投资当作战略性投资，各级政府、社会团体和个人都要增加对教育的投入，同时进一步完善以财政拨款为主，多渠道筹措教育投资的体制。具体措施如下：

——逐步提高国家财政性教育投资占国民生产总值的比例，到本世纪末达到发展中国家 80 年代平均 4% 的水平。为实现这一目标，要提高国家财政预算内教育经费所占比例，逐步提高到全国平均不低于 15%；同时提高中央、省(区)和市、县、乡各级财政预算内教育投资所占的比例。

——开征社会教育税。中国现行的教育费附加政策，对缓解基础教育经费紧缺，促进义务教育的实施具有重要意义，但这一政策不具有法律的强制性，征收数额波动较大。拟在此基础上，开征社会教育税。社会教育税列为地方税种，征收对象为城乡居民和各类工矿企业、服务单位，计征比率由地方政府制订，所征税款主要用于实施义务教育。

——提高非义务教育阶段学费、杂费标准。目前非义务教育阶段，特别是高等学校收费标准过低，不利于高等教育的发展。1991—1995 年高等学校学费拟提高到生均教育费用的 20%，1996—2000 年提高到 25%。与此相应，进一步完善奖学金和学生贷款政策，以保证教育的公平原则。

——继续发展勤工俭学、校办产业和社会有偿服务。制订切实政策，支持校办产业特别是高新技术产业的发展，对校办产业在人、财、物和税收方面给予优惠。

——建立教育金融机构，开展教育储蓄，以金融、信贷方式筹集社会闲散资金，用于教育发展，特别是用于支持校办产业的发展。信托利润收入主要用于奖励优秀学生和资助贫困学生入学。

——加强管理，提高教育投资效益。对中小学学校布局作合理调整，并对高等学校的专业设置和学校规模作科学论证，以提高整体办学效益和适应经济的能力。提高物质设备使用效率，减少闲置和浪费。加强资金使用项目管理，健全财务管理制度和建立科学的质量效益评价指标体系。

前 言

本报告是由国家教委财务司与上海智力开发研究所合作撰写的第四期教育经费年度发展报告。本年度发展报告的讨论主题是教育投资改革。以邓小平同志视察南方讲话和中央政治局扩大会议为标志，我国社会主义建设进入了一个新阶段。在党的十四大胜利召开之际，对我国教育投资结构进行较系统的分析，并提出深化教育投资体制改革的建议，无疑是一项有意义的工作。为此，在本期报告的卷首，特地刊登了国家教委财务司提交1992年8月大连中国教育筹资政策国际研讨会的主题报告《中国的教育投资：对策、成效与新措施》。

我国教育财政是一个多层次、多方面、不断变化的庞大系统。随着我国教育体制改革的深化，建立教育投资宏观监测系统，监督教育资金运行是否偏离宏观教育发展和改革目标，为决策提供科学依据是十分必要的。教育投资宏观监测并非意味着对形势的全面总结，而是特别注意改革和发展过程中的预警性问题。本期报告在这方面作了初步的尝试，在今后的年度报告撰写中，还将继续朝这一方向努力。

1991年城市教育费附加已列入预算内管理，为数据可比起见，本报告中“政府预算内教育拨款”时，不包括城市教育费附加；在使用“政府预算内教育经费支出”时，包括城市教育费附加，请读者予以注意。我们对附录统计资料的统计表式也作了调整。

第一章 1991 年中国国民经济发展形势述评

1991 年,我国国民经济和社会发展取得了明显的进展,在供需总量继续保持平衡、市场物价继续保持基本稳定的同时,主要经济总量指标基本上恢复到正常水平,出现了全面回升的好势头。经济发展的态势表明,我国国民经济已完成了由治理整顿阶段向正常发展的顺利转变,1992 年将成为我国经济发展的一个新的转折点。

1. 1991 年我国国民经济供给和需求的基本格局

表 1-1 1991 年与 1992 年 1—6 月中国宏观经济指标

指标	1991 年		1992 年 1—6 月	
	数值	增长率(%)	数值	增长率(%)
1.GNP(亿元)*	19855	7.7	9501	10.6
2.全社会固定资产投资(亿元)	5509	23.8	2189	28.5
其中:全民所有制单位	3628	24.3	1273	32.9
3.社会商品零售总额*	9416	10.2	5246	8.6
4.全国零售物价指数(%)		2.9		5.0
5.出口商品总额(亿美元)	719	15.8	356	17.3
6.进口商品总额(亿美元)	638	19.6	331	23.4
7.财政收入(亿元)*	3611	9.0	1623	9.9
8.财政支出(亿元)	3814	10.5	1439	11.8
9.赤字(亿元)	203	45		
10.城镇居民年收入*(元)	1544	7.7		6.5
11.农村居民年收入*(元)	709	2.0		12
12.居民储蓄(亿元)	9110	28.9	10441	

资料来源:《中国统计年鉴—1992》,国家统计局,中国统计出版社,1992。

“上半年经济形势和全年展望”,国家统计局,《统计资料》总第148期,1992年7月。

注:“*”的项目增长率按可比价格或可比口径计算。