

# 教育经费 筹集的新思路

王 健 著  
+ 编  
750.2

（京）新登字001号

## 图书在版编目 (CIP) 数据

教育经费筹集的新思路/陈忠联主编. —北京:北京大学出版社, 1997

ISBN 7-301-03369-9

I. 教… II. 陈… III. 教育经费-资金来源-研究-中国  
IV. 6526. 7

**书 名:** 教育经费筹集的新思路

著作责任者: 陈忠联 主编

责 任 编 辑: 刘乐坚

标 准 书 号: ISBN 7-301-03369-9/G · 405

出 版 者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

电 话: 出版部 62752015 发行部 62559712 编辑部 62752032

排 版 者: 北京大学出版社激光照排中心

印 刷 者: 广州新华印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

850×1168 毫米 32 开本 8.375 印张 205 千字

1997 年 3 月第一版 1997 年 3 月第一次印刷

定 价: 18.00 元

# 序

厉以宁

这本《教育经费筹集的新思路》文集，收集了多篇有关教育储蓄金制度的理论探讨与实践经验小结的调查报告、研究报告与文章，它们从不同的角度和层次上对教育储蓄金制度进行了分析、讨论。由我领导的北京大学光华管理学院课题组所撰写的研究报告，也收集在内。本书的主编者陈忠联先生，是广州英豪实业有限公司董事长、英豪学校董事长，近年来在“教育储蓄金”筹集与运用问题上作了不少有益的探索，他也是我这个课题组的副组长之一。所以我认为他主编的这本文集对于国内学术界、教育界是很有意义的。

在讨论筹集教育经费的多种方式时，我认为有必要在理论上先弄清楚几个问题。一是教育对于经济增长与社会发展的重要性是不是真的被人们普遍认识到了？二是能不能实现多渠道筹集教育经费这一设想？实现的关键何在？三是如何看待靠民间集资、筹资所举办的学校？

下面先考察第一个问题。实际上，教育经济学的研究成果已经阐明教育和经济增长之间存在着密切的关系。一方面，经济增长本身要求教育部门输送大批有一定技术文化水平的、适应经济增长需要的劳动者，另一方面，教育事业的发展始终是同一国的国力相适应的，经济越发达，越有可能提供较多的教育费用，以促进教育的发展。

具体地说，教育在一国经济增长中的作用可以归纳为以下五

点：

第一，教育部门向社会提供一支能在科学上有发现、发明，在生产技术上有创新、变革的科学研究和设计队伍。如果没有这样一支队伍，在科学技术上至多只能步别国的后尘，很难取得重大的突破。

第二，教育部门向社会提供一支能掌握和运用先进生产方法的技术队伍。如果没有这样一支队伍，即使有了先进的生产工具和生产方法，它们也不可能充分发挥作用。

第三，教育部门向社会提供一支适应于工业化、现代化水平的生产和技术管理人员的队伍。如果没有这样一支队伍，就会造成生产过程中人力、物力、财力的巨大浪费，就不能发挥先进生产技术的优越性。

第四，教育事业的发展将提高全社会的科学文化水平，为新产品的推广使用，为先进科学技术知识的普及和提高准备条件，同时也为今后技术力量的成长提供广阔的基础，为源源不断的高质量的科研人员、工程技术人员、管理人员和熟练工人的供给提供保证。

第五，教育事业使社会积累起来的科学知识和生产经验得以保存和传播，这种传播可以不受国界的限制，也不受时间的限制。累积起来的科学知识和生产经验作为人类共同财富，通过教育从一个民族传播给另一个民族，从这一代传播给下一代。

正因为教育对经济增长具有如此重要的作用，所以现代国家都把发展教育、培养人才作为实现经济增长的基本措施之一。

而从社会发展的角度来考察，则可以对教育的作用有更深刻的理解。

对劳动者的关心和培养，在消灭一切剥削制度的基础上实现高度物质文明和精神文明的结合，是社会主义经济与社会发展的目标。不关心劳动者，不培养劳动者，只见物不见人，只重物质

产品的增产而不关心社会精神文明建设的做法，是不符合社会主义经济与社会发展目标的。从这个高度来看，教育在社会主义经济与社会发展中起着尤其重要的作用。

要知道，单单靠发展生产力，是不可能建成高度物质文明和精神文明相结合的社会主义社会的。教育在这方面的作用主要表现于：教育是培养人、造就人的事业，它既促进物质文明的发展，又促进精神文明的发展。无论是政治思想、社会评价标准、人与人之间的道德伦理关系，还是劳动者自身的发展，都离不开教育。这些全都是教育的内容。这就是说，教育的任务不仅是传授知识和技能，而且更重要的是：它所传授的是做人的道理、做人的原则、生活的目的与理想。在社会主义条件下，教育的发达与否，教育质量的高低，直接和间接地影响着社会的物质文明建设和精神文明建设，并影响到二者相结合的程度。不仅每一个教育工作者应当把自己的工作同这样的目标联系起来，而且每个人都应当如此。在社会主义社会中，人人都是受教育者，人人又都是教育者。为了促使一个生产力高度发展，高度民主、高度文明的社会主义社会早日实现，每一个人作为受教育者和教育者，都是负有责任的。思想觉悟的提高，旧的伦理道德观念的改变和新的伦理道德观念的建立，旧的风俗习惯与社会风尚的更移和新的风俗习惯与社会风尚的养成，科学技术的发展和物质产品的丰裕，有赖于社会主义社会全体成员的共同努力。多渠道筹集教育经费，就是这种共同努力的一个方面。

教育费用中有公共负担的部分和受教育者个人或家庭负担的部分。

由于教育的发展提高了社会的劳动生产率，促进了社会生产的发展和总收入的增长，所以教育的受益者是全社会。任何一个社会成员都分享到发展教育事业的利益，所以由社会来负担一部分教育费用是合理的。

同时，由于受教育能使受教育者本人增加工作能力，从而增加未来的收入，所以受教育者本人或其家庭也应当相应地负担一部分教育费用。从性质上说，在社会主义条件下，既可以把受教育者自身负担的这部分教育费用看做个人对未来取得收入的能力的一种“投资”，也可以把这部分教育费用看做受教育者个人对于社会的一种“补偿”。因为社会支付了一定的教育费用使受教育者得以提高工作能力，而提高了的工作能力又使受教育者增加了收入，所以受教育者在受教育时有必要对社会进行一种经济上的“补偿”。这种经济上的“补偿”可能采取两种形式：一种形式是复杂劳动者的工资收入与简单劳动者的工资收入之比小于复杂劳动与简单劳动之比，即多受教育的人未来应当多为社会作出贡献；另一种形式就是受教育者在接受教育的过程中，应当相应地负担一定的教育费用。

让受教育者个人负担一定的教育费用，无疑是加快发展教育事业的措施之一。多渠道筹集教育经费，包括采取教育储蓄方式来筹集教育经费，都把受教育者有义务负担一定的教育费用作为理论的依据。换句话说，只要我们承认受教育者有义务负担一定的教育费用，那么教育经费的筹集的途径就拓宽了，教育储蓄方式也就有理由进行试验。至于什么样的教育储蓄方式更好，更符合中国的国情，更能发挥资金的效率，那是可以探讨的，也是有待于实践检验的。

接着，让我们讨论实现多渠道筹集教育经费的关键何在。我认为，关键不在教育经费的收取，而在于经费运作。比如说，通过教育储蓄金制度，或通过其他某些方式，筹集到了相当一笔数额的资金，那么，如何用好、用活这笔资金就是头等重要的问题。这笔资金的使用效率越高，增值越多，成效越显著。而要提高所筹集的教育经费的使用效率，有必要大力发展教育金融业。

在筹集教育经费的多种渠道中，基本上可以归结为两大来源，

一是各级财政拨款，另一是由其它渠道来的经费，包括学生缴纳的费用、学校自身收入、社会集资、捐赠、企业给予的补助等。两个来源的经费合到一起，由学校使用，但学校在使用时，由于时间上的差距而不得不让资金暂时闲置，形成资金使用效率的下降。在教育领域内，经费总额不足和资金的暂时闲置是并存的。发展教育金融业，有助于融通资金，使总量有限的教育经费得到更好的利用。

教育金融业也有助于把某些教育经费（如科技开发费等）由无偿使用变为有偿使用，以节省教育经费。教育金融业还可以运用差别利率等调节手段来提高教育经费的使用效率。在这里，一个重要的原则是破除教育贷款中的平均主义。不能把教育金融机构看成是教育领域的“扶贫”机构。这将督促各个教育单位努力提高教育经费的使用效率，转变“吃大锅饭”的格局。

应当承认，在国家财政收支的现实条件下，要想在近期内大幅度增加对教育的财政拨款，是不符合实际的。至于教育经费使用效率的提高，虽然大有潜力，但这毕竟还不能代替教育经费的投入。在这种情况下，发展教育金融业可以利用所吸收的各种存款和发行教育债券等方式筹集资金，以支持学校进行科技开发和兴办校办企业等。教育金融机构也应是经济信息、科技信息的中心，它们可以通过咨询服务等活动来促进各个学校的科技开发事业、校办企业的发展。在教育金融业的支持下，只要学校的科技开发事业、校办企业发展起来了，学校的教育经费就会增加，教师的集体福利事业也有可能得到发展。此外，毫无疑问的是，教育储蓄金制度的建立与教育金融业的发展是相辅相成的。教育金融业将促进教育储蓄金制度的完善与成长，而教育储蓄金制度的建立也将使教育金融业加快发展。

最后，我想借此机会谈谈我对通过民间集资而建立的私立学校的看法。

在同一些人交谈过程中，一谈到私人办学和私立学校，我发现他们中不少人存在着一种误解，这就是往往把私人办学和私立学校同私有制联系在一起，或者把私人办学同私人办企业混淆起来，把私立学校同私营企业等量齐观。这种误解很可能成为我国进一步发展教育事业的阻力。

据我在欧美一些国家的考察，我看到，私立学校与公立学校的区别主要在于经费来源不同。公立学校的经费基本上由政府财政部门拨付，私立学校的经费基本上由基金会或类似基金会之类的社会团体所提供。此外，公立学校从学生那里收取的学费要少于私立学校所收取的学费。

由基金会或类似基金会之类的社会团体提供经费的学校可以被称为私立学校或称为民办学校，但不能被当做是私人的学校或私有制的学校。私立学校不属于某个私人或某些私人。由于这种学校是由基金会之类的机构提供经费的，并由董事会之类的组织来管理的，因此更类似于集体所有制性质的学校。从这个意义上说，私立学校是另一种类型的公立学校。

换言之，公立学校有两种类型，一类是由政府财政部门提供经费的，另一类是由基金会之类的机构提供经费的。前一类可称为官办的学校，在某些国家称为国立学校或州立学校（或省市立学校）；后一类可称为民办的学校或民间团体办的学校。通常所说的私立学校，正是民办的或民间团体办的、带有集体所有制性质的学校。

把私立学校同私营企业混为一谈，那就是双重的误解。误解之一是不了解私立学校基本上由基金会之类的机构提供经费，产权归基金会之类的机构，而不同于私营企业的产权归私人投资者。所以，这样的学校实际上是民间团体办的学校。关于这一点，前面已经谈过。误解之二在于不了解办学校与办企业在性质上是不同的。这种区别主要有三点：



第一，学校不以营利为目的，而企业则以营利为目的。当然，这是就总体而言的，并不排除某些公用事业的企业也不以营利为目的，而把为公众提供服务放在首位。

第二，由于企业以营利为目的，因此投资者将根据营利状况而决定增投或撤回资本，或转让其所持有的资产，投资者的投资决策以有无营利或营利多少为依据。这是由私营企业的性质所决定的。由基金会之类的机构所兴办的私立学校与此不同。基金会接受捐赠，并运用所捐赠的资产来办好学校，捐赠者并不能撤回自己的捐赠，也不能转让自己捐赠的那一份资产。因此捐赠者对学校的影响要比投资者对企业的影响小得多。

第三，学校是公益性机构，教学设施不得抵押，以利于教学工作的正常进行。学校一经创立，停办或关闭所受到的限制要比私营企业大得多，所以一般不会出现像私营企业那样的繁荣时期纷纷设立，萧条时期又纷纷关闭的情形。

从以上所谈到的私立学校与私营企业的三点区别可以清楚地了解到，没有哪一个投资者会从营利的目的出发来创建私立学校，也没有哪一个投资者会把所建立的私立学校当做自己的私人产业，想靠它来赚钱或变成银行信用与商业信用的抵押物。因此，与其说是私人投资办学，不如说是私人捐资办学。捐资办学，无疑是一件好事，多多益善。

只要我们懂得了由基金会之类的机构举办的私立学校是另一种类型的公立学校（以区别于官办的、国立或省市立的学校），只要我们理解了私立学校在性质上不同于私营企业，不同于一般的私人产业，那么我们就可以解除某些思想顾虑，大力提倡私人捐资办学，包括建立私立学校。

不仅如此，还应当看到，学校的层次越高，越有可能由基金会提供经费，从而其公立的性质就越浓厚。这说明，那种认为“即使容许成立私立学校，也只能以小学、中学为宜”的说法不一

定妥当。应当说，与中小学相比，私立大学（民办大学）的公立性质也更为明显。

也许有人会说，在街头贴广告的某些私人举办的补习学校、技术培训班之类，怎能说成是另一种类型的公立学校呢？不错，不能认为所有私人办的学校都符合以上有关私立学校的分析。但至少由基金会之类的机构举办的私立学校，可以被看成是另一种类型的公立学校，这个结论是可以成立的。

1996 年 1 月 26 日

# 目 录

|         |         |
|---------|---------|
| 序 ..... | 厉以宁 (1) |
|---------|---------|

## 教育储蓄金专题研究

|                              |               |
|------------------------------|---------------|
| ..... 北京大学光华管理学院教育储蓄金课题组 (1) |               |
| 一条可以在试验中逐步推广的办学新路子           |               |
| ..... 广东教育储蓄研究课题组 (53)       |               |
| 教育储蓄是运用金融手段振兴教育事业的重大举措       |               |
| ..... 广东教育储蓄研究课题组 (72)       |               |
| 广东省教育储蓄金办学模式产生的社会动因及其意义      |               |
| ..... 广东教育储蓄研究课题组 (84)       |               |
| 率先建立广州教育多元化共同投入体制的实证方案       |               |
| ..... 广州教育产业与教育市场研究课题组 (95)  |               |
| 兴学育人的创举 .....                | 陈忠联 吴颖民 (127) |
| 教育储蓄金收费方式是有效增加教育投入的新路子       |               |
| ..... 陈忠联 吴颖民 (145)          |               |
| 广东省部分民办中小学收取教育储备金情况的调查报告     |               |
| ..... 陈钢 (148)               |               |
| 对高收费民办学校的冷思考 .....           | 朱源星 (194)     |
| 广东省高收费民办学校有关情况的调查            |               |
| ..... 广东省政协调查组 (206)         |               |
| 英豪学校调查 .....                 | 彭周贤 (212)     |
| 广东省加强民办学校管理的措施及建议 .....      | 李永忠 (219)     |
| 教育为社会 社会办教育 .....            | 黄敏 程绍奕 (225)  |
| 集社会之力 兴千秋大业 .....            | 王遐昌 (233)     |

|                                     |           |
|-------------------------------------|-----------|
| 企业投资办教育与教育改革的腾飞工程 .....             | 张杰庭 (237) |
| 教育储蓄金办学规模和收费标准的设计与资金的<br>安全运作 ..... | 林尔坚 (242) |
| 运用教育储蓄金加速京广高速公路建设 .....             | 陈忠联 (246) |
| 后记 .....                            | (252)     |

# 教育储蓄金专题研究

北京大学光华管理学院教育储蓄金课题组

## 一、项目背景

### (一) 我国教育经费短缺的现状

#### 1. 总量性短缺

教育是我国现代化建设的奠基工程。改革开放以来，党中央、国务院十分重视教育工作，把教育摆在优先发展的战略地位，促进了我国教育事业的发展。国家对教育的投入逐年增加。1994年，全国教育经费总支出为1488.78亿元，其中财政性教育经费支出为1174.74亿元，比1980年增加1061亿元，14年间年均递增18.1%。中小学生均预算内事业费也有显著增长：小学由1980年的23.19元增加到1994年的232.06元，中学由60.13元增加到514.37元，年均增长率分别为18.0%和16.6%。

国民经济的发展给教育发展带来了机遇，同时也投入了巨大的资源。然而，我国教育经费短缺的矛盾依然存在。国家财政性教育经费支出在GNP中所占比重逐年下降，预算内教育拨款占财政支出比例上升幅度很小。特别值得注意的是，由于价格改革及其他改革措施出台，资金不到位，各级教育公用经费开支比例已降至1978年以来的最低水平。教育经费名义增长速度与实际增长速度之间的差距日益扩大。

种种迹象表明，当前教育经费短缺的状况，非但不能适应加快改革开放对培养人才的需要，甚至难以满足现有教育事业发展的

的基本需要。

——近年来，各级各类学校，特别是基础教育办学条件恶化。全国 90% 的小学 and 75% 的中学未能按国家教委规定的要求配齐教学必要设备。1500 多万平方米的危房因资金不足未能修缮，新的危房还在产生。农村九年义务教育的实施难度很大。

——教师待遇仍然偏低，教育系统职工平均工资在全国十二行业中长期徘徊于第十位。特别是 1993 年以来，全国出现了历史上未曾有过的大面积拖欠中小学教师工资现象。教师队伍不稳定趋势有所加剧，教师任职资格达标率下降。

——办学条件的恶化，使教学质量受到严重影响。全国中小学生学习成绩合格率偏低，1993 年初中学生成绩合格率为 56.9%，有 4 个省区还不到 35%。小学生留级率为 4.7%，其中一年级留级率达 10.07%，有 5 个省区超过 20%。这种因教学质量不高而导致的教育资源浪费不可低估。

据专家分析，我国的基础教育，是用占世界 0.78% 的教育经费培养着占世界 19.81% 的中小学生。很显然，长期以来我们保持着高入学率和高发展目标，而教育投入却不足。这就是我国教育经费出现危机的症结所在。

## 2. 结构性短缺

与上述情况相比，教育经费短缺更为严重的问题是其结构性特征：即巨大的地区差距和城乡差距。首先，从地区比较来看，利用经济学中衡量国民收入分配均等程度的收入水平五等份法，通过对最低收入的 20% 居民所占总收入份额，与最高收入的 20% 居民所占总收入份额进行比较来判断，或者运用 Gini 系数作整体判断（Gini 系数介于 0 与 1 之间，系数越大，表明不平等程度越高；反之，则越低），对公共教育经费地区分布程度的监测如下表所示：

表一 预算内教育经费地区间分布程度监测

| 指 标             | 甲组地区<br>(最低):<br>40%人口 | 乙组地区<br>(最高):<br>20%人口 | 1991 年<br>Gini<br>系数 | 1992 年<br>Gini<br>系数 |
|-----------------|------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|
| 1. 预算内教育经费按地区分布 | 28.31%                 | 32.41%                 | 0.7664               | 0.7633               |
| 2. 中学事业费按地区分布   | 32.14%                 | 28.59%                 | 0.7446               | 0.7379               |
| 3. 小学事业费按地区分布   | 27.62%                 | 29.99%                 | 0.7638               | 0.7580               |

资料来源:《中国教育经费年度发展报告—1993》

在这里,我们将预算内教育经费按最低的40%人口和最高的20%人口,分出两组地区。其中,甲组地区人口约为全国人口的40%,预算教育经费仅占全国总额的28.31%;而人口仅占总人口20%的乙组地区,预算内教育经费却占32.41%。中学预算内教育事业费按地区分布,相对于小学的分布较均衡一些。小学事业费最为困难的甲组地区,人口约占40%,而经费仅占全国的27.62%。

从各项主要指标的Gini系数来看,1992年比1991年略有下降,说明不平衡程度总体上没有剧烈扩大,但仍均高达0.7以上。因此,对于教育投入地区间不平衡所带来的矛盾不可忽视。从某种意义上来说,这可能是实现普及九年义务教育目标的最大障碍。

从城乡差距来看,根据1991年一项在全国范围内对374个县教育财政所做的抽样调查,我国农村小学预算内生均事业费为82.84元,比全国城乡平均水平105元低20%左右;生均公用经费为9.21元,比全国城乡平均水平14.93元低40%左右。其中,

30.2%的县，小学预算内生均事业费低于60元，18.7%的县低于50元，更有8.02%的县在20元以下。1992年对其中250个县进行追踪调查，发现有70个县人均教育经费总支出较上年下降。特别是小学生均公用教育经费短缺矛盾依然突出，且经费来源不稳定，波动很大。

因此，解决教育经费短缺实际上面临着两方面的任务：一是增加总量投入，在平均水平上降低教育经费短缺的强度；二是在总量增加的同时，缩小地区之间、城乡之间的差距。事实上，完成第二个任务远比第一个困难得多。

## **(二) 多渠道筹措教育经费是历史的必然**

教育经费短缺现象的日益严重，是与我国长期以来推行的计划经济体制相一致的。在计划经济体制之下，由于实行高度统一的用工制度、工资制度和消费品配给制度，职工收入长期被压低在仅够维持简单的吃、穿、用的生计水平上。而教育、医疗、住房、养老等各方面的需要都在工资之外由国家作了扣除，并以公费入学、公费医疗、国家分配住房、提供退休保障等方式反馈给职工。因此，中国的教育长期以来被视为一种社会福利，一直实行的是单一的国家投资政策。其他社会部门、家庭和个人，作为教育利益的直接获得者，对教育的直接投入却很少，其教育消费在总消费支出中所占比重很小。在经济短缺的条件下，这种投资政策的直接结果便是匮乏的教育投入和单一的教育结构。

随着市场经济改革的推进，我国的社会、经济利益主体呈现出多元化趋势。一方面，国民收入的分配格局发生了重大变化。在国民收入中，集体和个人收入比例上升，政府财政收入比例下降；在中央与地方财政收入分配中，地方财政所占比重上升，中央财政比重下降。教育发展对资金的需求与政府财政能力之间的差距日益拉大。另一方面，随着国民生活水平的提高，每个家庭从自身利益及子女成长的角度出发，已有必要并有更多的可能来关注



子女的受教育情况。他们从以往的受教育无需选择、不可选择的状况中走了出来，开始慎重选择子女的受教育方向、类型及水平。由于不同社会阶层的家庭所具备的经济条件和文化素质的不同，教育的市场需求也呈现多元化状态。

教育关系到民族的素质、国家的兴衰。同时，政府通过税收等社会分配调节手段，可筹集到教育所需的大部分经费。因此，政府应当成为教育投入的主渠道，这是毫无疑问的。然而，不发达经济的有限财力，使得政府财政又难以承担起教育经费的全部。因此，中国解决教育经费短缺问题的基本思路，是要打破过去国家包办的思维定势，建立起以政府财政拨款为主、多渠道筹措教育经费的新机制，大力吸收其他社会部门的资金，让社会各界共同参与办学。

1993年，中共中央和国务院颁布了《中国教育改革和发展纲要》，明确提出了对民办教育的十六字方针——“积极鼓励，大力支持，正确引导，加强管理”。之后，全国各地的民办学校如雨后春笋般建立起来。尽管目前来看，评论这类学校的是非功过、成败与否为时尚早，但不可否认，其存在与发展有着广泛的社会、经济基础。它部分弥补了政府教育投入不足所造成的需求缺口，是教育与产业相结合的一种全新探索，无论在现实还是理论方面都有积极的意义。

“运用金融、信贷手段，融通教育资金”，这是《中国教育改革和发展纲要》中提出的七大筹资举措之一。如何在实践中将此构想转变为现实，找到一条符合中国国情的可行途径？为此，我们提出“教育储蓄金”收费方式的设想，以期建立一种新的教育投入体制。