

YELLOW BOOK

民间的立场

建设的态度

专业的视野

中国教育黄皮书

YELLOW BOOK
ON EDUCATION
IN CHINA

（长江教育研究院2013年度教育报告）

2013年：进一步优化教育财政投入

周洪宇 雷万鹏 主编

长江出版传媒

湖北教育出版社
九通电子音像出版社

YELLOW BOOK

黄皮书系列 黄皮书系列 黄皮书系列

中国教育黄皮书

YELLOW BOOK
ON EDUCATION
IN CHINA

（北京清华大学教育研究中心编）

2012年：进一步普及教育财政投入

2012年：进一步普及教育财政投入

清华大学教育研究中心
Tsinghua University Center for Educational Research

民间的立场

建设的态度

专业的视野

中国教育黄皮书

YELLOW BOOK
ON EDUCATION
IN CHINA

（长江教育研究院 2013 年度教育报告）

2013 年：进一步优化教育财政投入

周洪宇 雷万鹏 主编

长江出版传媒

湖北教育出版社
九通电子音像出版社

(鄂)新登字 02 号

图书在版编目(CIP)数据

中国教育黄皮书. 2013: 进一步优化教育财政投入 / 周洪宇, 雷万鹏主编.
—武汉: 湖北教育出版社, 2013.3

ISBN 978-7-5351-8867-0

I. ①中… II. ①周… ②雷… III. ①教育事业—研究报告—中国—
2013②教育财政—教育投资—研究—中国—2013 IV. ①G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 034442 号

现在读
book.cnxianzai.com

出版发行: 湖北教育出版社
九通电子音像出版社
网 址: <http://www.jiutong100.com>

武汉市雄楚大街 268 号
地址: 湖北出版文化城 B 座 6 楼
邮编: 430070 电话: 027-87679390

经 销: 新华书店
印 刷: 武汉科源印刷设计有限公司
开 本: 787mm × 1092mm 1/16
版 次: 2013 年 3 月第 1 版
字 数: 240 千字

20.5 印张
2013 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5351-8867-0

定价: 49.00 元

如印刷、装订影响阅读, 承印厂为你调换

《2013年：进一步优化教育财政投入》编委会

主 编 周洪宇 雷万鹏

副主编 陈冬新

本书主要作者介绍

王善迈 北京师范大学教育经济研究中心主任、教授

王 蓉 北京大学中国教育财政科学研究所所长、教授

袁连生 北京师范大学经济与工商管理学院教授

程方平 中国人民大学教育学院教授

周洪宇 长江教育研究院院长、华中师范大学教育学院教授

雷万鹏 华中师范大学教育学院教授

王 强 湖北省教育厅基教处处长

叶 平 湖北省教育体制改革办公室首席专家、研究员

申国昌 华中师范大学教育学院教授

李祥云 中南财经政法大学财政税务学院教授

马 丹 湖北工业大学教授

马必学 原武汉职业技术学院院长、教授

赵友元 湖北省教育科学研究所研究员

张传萍 湖北省教育科学研究所副研究员

汪 曦 华中师范大学博士生

鲍成中 华中师范大学博士生

以及武汉大学语言与信息研究中心教育舆情研究室萧国政等课题组成员

前言

后 4%时代：政府的职责与学者的使命

周洪宇

2012年3月，国务院总理温家宝在《政府工作报告》中明确指出，“要坚持优先发展教育，中央财政已按全国财政性教育经费支出占国内生产总值的4%编制预算，地方财政也要相应安排，确保实现这一目标”。按照温家宝总理的要求，近一段时间，中央与地方各级政府都努力加大教育投入的力度，经济社会发展规划优先安排教育发展，财政资金优先保障教育投入，公共资源优先满足教育和人力资源开发需要。2012年11月24日，教育部部长袁贵仁在《光明日报》撰文表示，2012年国家财政性教育经费支出预计达到2.2万亿元，占国内生产总值4%的目标将如期实现。这意味着自1993年《中国教育改革与发展纲要》提出国家财政性教育经费占GDP比例应达到4%的目标以来，我国教育投入水平在2012年首次“达标”，2012年将成为中国教育财政史上具有划时代意义的一年。从此，中国教育财政投入将进入后4%时代。

在这个新的后4%时代，教育面临着新的形势与任务，教育投入也面临着新的压力与挑战，政府应担负什么样的责任，学者的使命又是什么？教育投入如何更有效率地使用？后4%时代的教育投入长效保障机制又应如何建立？这些重要而又紧迫的问题摆在了人们面前，不能不引起大家的严肃思考。

本书作者指出，从财政学视角来看，公平、效率与充足是衡量教育投入是否合理的三大标准，加大教育投入的目标是实现投入总量的充足，优化教育投入的目标则是确保资源使用的高效和公平。从各国目前所处的发展阶段来看，美、日等发达国家已较好地实现了教育投入的充足目标，其当前关注的重点便是提高已有资源的使用效率，并维护资源分配的公平，而我国作为后发型发展中大国，在改善教育投入的历程中需同时面对充足、效率与公平的三重考验。通俗地说，“别人的蛋糕已

经做大，因此现在就专注于切好，而我们的蛋糕还未做大，切得也不够好，因此需要同时面对做大和切好的问题与矛盾”。所以，摆在我国政府、民众和学者面前的问题更为复杂，任务也更为艰巨。

随着我国教育投入增长进入后 4% 时期，在促进教育投入继续稳步增长的同时，教育投入使用的合理优化也越来越成为世人关注的焦点问题。尽管 4% 的目标即将实现，但对于教育事业的发展而言，这仅仅是达到了“及格线”而非“锦标线”，投入虽然增加了，但除以一个 13 亿的分母，就仍是一个很小的数字，相比世界 4.9% 的平均水平和 OECD 国家 6.1% 的平均水平而言，这仅是一个新的开始而远非终极目标。更何况由于我国教育投入长期低位徘徊，各级教育合计仍有数以千亿的“欠账”，未来的教育投入不仅需要“建峰”，同时还要“填谷”。而且即便是 4% 目标本身，也还需要一个长效的机制来确保其落实和稳固。人们在为 4% 目标即将实现而欣喜的同时，还应清醒地认识到我国离教育投入的充足仍有相当的距离，在巩固现有投入的基础上寻求进一步提高仍是摆在我们面前的一个长期任务，也正是因为实现充足目标长期性，决定了我们难以像发达国家那样，走一条“先充足后优化”的发展道路，而是必须在加大教育投入的同时兼顾教育投入的优化，走一条“边增长边优化”的发展新路。

本书认为，从政府应担负的责任来看，加大教育投入，促进教育资源的优化配置，将是我国教育发展无法回避的核心问题。因此，未来至少有三方面的工作需要政府做更大的努力：

一是以更充足的教育投入，努力提高教育质量。

随着我国教育事业的进一步发展，教育发展的主要矛盾开始逐渐转变为人民群众对优质教育的广泛需求与优质教育供给不足之间的矛盾，对质量的要求越来越成为世人关注的焦点。从财政学角度来看，“教育财政的充足”指的是达成一定教育目标所需的最低投入，因此其代表的是教育投入的一个底线标准，若要满足教育发展的发展性需要，则必须在充足的基础上进一步提高教育投入的基本标准。从我国现实来看，质量导向已经逐渐成为各级教育发展的新趋势。以义务教育发展为例，义务教育的标准化建设已成为继义务教育普及化之后的发展新态势；进入

新世纪之后，高等教育质量提升工程也成为高等教育发展的新主题。我国教育事业的发展开始同时面对规模和质量的双重考验。面对这种新的压力与挑战，除了要加大教育投入的力度之外，另一个需要重视的制度手段则是制定覆盖各级教育的生均经费拨款标准。一方面，可以为教育投入的稳定增长提供常态化的制度保障；另一方面，能够以拨款标准为杠杆，通过拨款标准的持续提高推动教育质量的不断提升。

二是以更公平的教育投入，推动教育的均衡发展。

中共十八大报告提出：“大力促进教育公平，合理配置教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜，支持特殊教育，提高家庭经济困难学生资助水平，积极推动农民工子女平等接受教育，让每个孩子都能成为有用之才。鼓励引导社会力量兴办教育。”对教育公平的关注成为十八大报告教育专题的鲜明特色。实现教育公平，不仅在精神层面维系着社会公平与正义的价值追求，也能在物质层面创造巨大的财富空间，美国重要智库兰德公司在其 1999 年教育研究报告《Closing the Education Gap: Benefits and costs》中就曾指出，教育公平能够给政府创造巨额的财政收入，给社会带来巨大的经济效益。这也许是个人的、社会和政府关注教育公平的根本原因之一。未来的教育发展更需要以投入为杠杆，撬动教育公平的重重障碍，通过继续增加公共教育特别是基本公共教育的财政投入，强化政府在教育投入中的责任，充分发挥公共财政调度社会资源，维护社会公平的重要功能，其中尤其要加大中央政府的调控力度，充分发挥中央转移支付的调控功能，通过中央政府的财政努力平衡地区间发展差异，推动教育的均衡发展，保证每一个孩子的受教育权利，使更多的学生能够平等地分享优质、充足的教育资源。

三是以更高效的教育投入，充分发挥教育资源的最大效益。

随着后 4%时代的到来，有效提升教育资源的利用效率成为改善教育投入水平的主要“增长点”。提升教育资源的使用效率，一是要提升教育资源的单位产出，不断挖掘其潜在效益；二是要将有限的资源投入到最急需的领域，充分发挥其边际效益；三是要构建有效的质量评估与激励机制，充分释放效率提升的增长空间，并完善相应的问责、回应和监督机制。这就需要对现行的教育财政体制尤其是投入机制作出适当的

调整，其一，要加大公共财政倾斜力度，将化解困扰教育发展的滞后性缺陷作为教育投入的重点方向。从提高资源利用效率的角度来看，将投入用于制约部门整体进步的“短板”之上能够产生更为直接的正效益，其基本状况改善所产生的正外部性更加明显，从而具有更高的边际效益潜力。因此，将更多的教育资源投入到最需要、最迫切的领域之中，可以更好地实现教育资源利用效率的最大化。其二，要鼓励和吸纳社会资本参与。教育事业的发展是全民族的事业，政府虽然在其中扮演主要角色，但却并非唯一参与方。因此，需要建立一个合理的成本分担机制来调动社会资本参与教育事业的积极性。通过成本分担，既可以建立多渠道筹措资金的筹资体制，扩大教育投入的资金来源，又能够减少政府在特定领域的纵向投入力度，使其能将有限的资金向更急需的部门倾斜，从而扩大公共财政的调度空间，增强资金安排的灵活性，在公共财政与社会资本联动机制的作用下，以有限的公共投入盘活更多的社会资本，从而提升教育投入的利用效率。其三，要完善教育经费管理体制，构建更高效的管理体制，确保经费使用安全，减少经费拨付环节，严格审批制度，强化监管力度，杜绝经费截留、挪用等违规行为及奢侈浪费现象，以压缩不必要的消耗，为教育投入的增长释放新的空间。

从学者的使命来看，继续为教育投入问题深入调查研究与大胆建言，仍将是其作为知识分子所无法推卸的历史职责。在我看来，学者的使命主要是指其学术责任和社会作用。学者固然应对社会始终保持清醒头脑和批判意识，但更重要的是，应有一种理性与建设的态度，为社会进步与教育发展建言献策。

历史上有两个“马克思（斯）”和两个“卡尔”对职业、使命的认识和实践为我们做出了样板，值得学者效法。此处的两个“马克思（斯）”，就是指卡尔·马克思（Karl Marx, 1818—1883）和马克斯·韦伯（Max Weber, 1864—1920）这两个德国著名思想家和学者。在西方学术界，人们常常把他们并称为两个“马克思（斯）”。卡尔·马克思 17 岁在中学考试德语作文《青年在选择职业时的考虑》中谈到，在职业选择时要将人类福利和个人理想结合起来。他说：“在选择职业时，我们应该遵循的主要指针是人类的幸福和我们自身的完美。不应认为，这两

种利益是敌对的，互相冲突的，一种利益必须消灭另一种的；人类的天性本来就是这样的：人们只有为同时代的人的完美、为他们的幸福而工作，才能使自己也达到完美。如果一个人只为自己劳动，他或许能够成为著名学者、大哲学家、卓越诗人，然而他永远不能成为完美无疵的伟大人物。历史承认那些为共同目标劳动因而自己变得高尚的人是伟大人物，经验赞美那些为大多数人带来幸福的人是最幸福的人。如果我们选择一种能够最能为人类福利而劳动的职业，那么，重担就不能把我们压倒，因为这是为大家而献身；到时，我们所感到的就不是可怜的、有限的、自私的乐趣，我们的幸福将属于千百万人。”马克斯·韦伯在《以学术为志业》和《以政治为志业》中也谈及了对职业与使命的思考，他认为，从事一项工作，不管是做学问、当学者，还是当政治家应该有热情、有责任感、有判断力。在他看来，热情、责任感、判断力，就是一种信仰，要有信念，要做到心志伦理和责任伦理的统一。他说：“凡是不能让人怀着热情去从事的事，就人作为人来说，都是不值得的事。”

两个“卡尔”，则是指卡尔·马克思和卡尔·雅斯贝尔斯（Karl Jaspers 1883—1969）。卡尔·雅斯贝尔斯说，教育不能没有信仰，没有信仰的教育不能成为教育。因为教育不能没有虔诚之心，否则最多只是一种劝学的态度，对终极价值和绝对真理的虔敬是一切教育的本质，缺少对“绝对”的热情，人就不能生存，或者人就活得不像一个人，一切就变得没有意义。这跟前面马克斯·韦伯、卡尔·马克思讲的异曲同工。

我和长江教育研究院的同仁们始终认为，“民间的立场，建设的态度，专业的视野”，应成为学者尤其是教育研究者的基本准则。所谓“民间的立场”，是指以民众特别是民众中的弱势群体的利益，而不是以政府或某些特殊利益集团的利益为对待和处理问题的出发点；所谓“建设的态度”，是指以合作的姿态、合适的方式、在合适的时机提出解决问题的办法与措施，而不是以对立的姿态、生硬的方式要求政府必须做什么或不能做什么；所谓“专业的视野”，是指分析问题或提出对策，都要以专业的知识与理论为背景，以深入调查研究得来的大量的事实和资料为依据，而不是凭空虚构，乱开药方，哗众取宠，误导社会。

为促进教育投入的增长和优化，为党和政府科学决策提供有效参

考，与国内各大高校与研究机构学者一样，长江教育研究院的同仁们也进行了长期不懈的努力。自2006年12月长江教育研究院成立以来，我与大家曾就此问题多次向全国人大与财政部等有关部门建言，希望加大教育投入，争取早日实现国家财政投入达到4%目标。2009年3月，长江教育研究院在北京召开的专家献计《教育规划纲要》座谈会上，提出了10条建议，其中就包括了“加大国家财政对教育投入，尽早实现4%的目标”的路径设计，为2012年将教育财政投入确定为本院年度教育政策主题奠定了基础。2011年12月，我在长江教育研究院“2012年度教育政策建议研讨会”上，回顾了长江教育研究院几年来的年度教育政策建议主题的选择思路，强调了2012年4%目标主题提出的时机性与社会影响力，并从这一主题的选择、基本设想、实现途径等三个方面与各位专家交流了想法，提出了4%目标研究和建言的形式与路径。2012年3月2日在人民教育出版社召开的“北京·长江教育论坛”上，长江教育研究院邀请了来自教育领域的多位权威专家围绕“建立教育投入长效保障机制”展开了卓有成效的交流和探讨，在吸收各位专家学者意见的基础上，结合长江教育研究院专家的前期研究，形成了《关于建立教育投入长效保障机制，进一步加大教育投入的建议》政策建议书，我以此为基础，向全国人大再次提出政策建议和立法议案。概括起来，我们的建议主要是：在实现4%的目标、巩固已有教育投入水平的基础上，确立2020年实现国家财政性教育投入至少占GDP 4.5%，争取达到5%的新目标；进一步推进义务教育财政管理体制变革，以“生均教育经费指数”指标，强化地方政府投资责任，确保地方财政的投入到位；依法落实“教育经费单列”，减少专项教育转移支付；建立多渠道筹集教育经费的长效保障机制；完善投入监督机制，提高教育投入绩效和使用效率；建立合理的学前教育成本分担机制，积极引导社会资源向学前教育事业配置；继续增加公共教育特别是基本公共教育的财政投入，以义务教育为先导，确保义务教育财政公平和充足；优化职业教育投资结构，增加多元化、市场化筹资渠道；优化高等教育投资结构，增加多元化、市场化筹资渠道，建立与高等教育分类管理相适应的高等教育资源分配方式；制定《教育投入保障法》等。令人欣慰的是，我们的建言引起了

社会的广泛关注与政府有关部门的高度重视，国家财政部将我代表长江教育研究院同仁们提交的两份政策建议与立法议案作为重点办理对象，多次与我沟通，能够解决的尽量解决，目前尚不完全具备条件的积极创造条件解决，一时实在无法解决的也主动说明和解释，工作态度认真负责，给大家积极建言、推动工作以很大的鼓舞，也让大家了解到，尽管角色与位置不同，政府与学者其实归根到底都是为了一个目标在工作，殊途同归。只要相互信任、相互理解、相互尊重，就一定能够共同为复兴中华民族之大业而做出贡献。

本书是在我的主持和陈冬新同志的协调下，以长江教育研究院“2012 年度教育政策建议书”为基础，组织了武汉大学、华中师范大学、中南财经政法大学、湖北工业大学、湖北大学、湖北省教育科学研究所等单位学者，组成了长江教育研究院 2013 年度教育报告课题组。华中师范大学教育学院副院长雷万鹏教授带领其博士生团队承担了课题组主要研究任务。课题组梳理主要发达国家教育财政经费投入状况及其发展趋势，总结我国构建教育投入制度化保障的努力与实践，总结了全国部分地区教育投入的经验和教训。在深入了解我国和主要发达国家教育投入以及广泛收集资料的基础上，对各个专题进行明确分工，开展了历时一年的深入研究，形成了长江教育研究院 2013 年度教育报告，即《中国教育黄皮书》（2013 年版）。本年度教育黄皮书内容主要包括：教育财政投入的回顾、反思与展望，长江教育研究院 2012 年度教育政策建议书，教育政策专题报告，教育名家教育财政改革专题论述，各类教育年度发展综述，区域教育改革综述，年度教育热点，年度教育舆情分析，年度教育论坛，2012 年教育大事记、重要文献等部分。其中“教育财政投入的回顾、反思与展望”，围绕全国财政性教育经费支出占国内生产总值的 4% 编制预算首次达标的情况，总结主要发达国家以巨额的教育投入确保教育的优先发展的经验，提出确保 4% 目标真正落实后，教育经费如何更有效率地使用以及后 4% 时代的教育投入长效保障机制如何建立等建议。

本年度教育报告在撰写过程中数易其稿。报告得到了原中国教育学会会长、国家教育咨询委员会委员、长江教育研究院顾问、北京师范大学

学资深教授顾明远先生，中国教育学会常务副会长、国家教育咨询委员会委员、长江教育研究院顾问谈松华研究员，全国人大常委、民进中央副主席、中国教育学会副会长、中国教育政策研究院副院长朱永新教授，教育部教育发展研究中心主任、国家教育咨询委员会委员张力研究员等人的指导。报告还吸收了教育经济学、教育财政学专家——北京师范大学王善迈教授、袁连生教授，北京大学王蓉教授，中国人民大学程方平教授等人的研究成果。人民教育出版社郭戈书记、魏运华副总编以及刘立德编审参与组织“北京·长江教育论坛”活动，直接推动了本研究报告的出版。长江出版传媒股份有限公司总经理周艺平、副总经理邱菊生对本研究报告的出版给予了大力支持。在此一并表示诚挚的感谢。

2012年12月23日于东湖之滨远望斋

目 录

一、教育财政投入：回顾与反思

教育财政投入：回顾、反思与展望	雷万鹏 汪 曦	2
-----------------	---------	---

二、长江教育研究院 2012 年度教育政策建议书

关于建立教育投入长效保障机制，进一步加大教育投入的建议		
长江教育研究院课题组	周洪宇 雷万鹏等	33

三、教育财政投入政策专题研究

论农村学前教育投入的底线标准	雷万鹏 张婧梅 文 璠	47
我国义务教育财政转移支付问题及对策	王 强	58
省域内义务教育财政资源配置的三种公平测算	张传萍	72
合理配置高等教育资源，优化高等教育财政投入	马 丹	85
地方高校生均支出地区差异及其原因的实证分析	李祥云	91
高等职业教育财政投入政策研究	马必学 陶济东	100

四、教育名家教育财政专题论述

对财政性教育经费占 GDP 4% 目标的思考	王善迈	111
建议放缓全面实施中等职业教育免费政策	王 蓉	116
让公共教育财政的阳光普照农民工子女	袁连生	129
须关注教育投入的使用结构和效率问题	程方平	134

五、各类教育年度发展综述

2012 年学前教育发展综述	刘京京 史降云	142
2012 年义务教育发展综述	李艳莉 申国昌	149



2012 年普通高中教育发展综述	孙佳瑾	157
2012 年职业教育发展综述	万 斌 李梦卿	165
2012 年高等教育发展综述	张万红	172
2012 年特殊教育发展综述	王 佩	178
2012 年民办教育发展综述	程功群 申国昌	185

六、区域教育改革综述

湖北省中小学教师职业素质评价体系与机制的构建与政策建议

叶 平 赵友元 姜瑛俐 张传萍	193
-----------------	-----

七、年度教育热点

从“虐童”到“闷童”：急需教育管理补位	鲍成中	204
---------------------	-----	-----

高校去行政化：大学自治与学术回归	宋俊骥 周文鼎	211
------------------	---------	-----

校外培训乱象及治理的出路与前瞻	徐 莉	223
-----------------	-----	-----

八、网络舆情报告

2012 年中国教育热点网络舆情报告

武汉大学语言与信息研究中心 教育舆情研究室	233
-----------------------	-----

九、年度教育论坛

2012 “北京·长江教育论坛”纪实	250
--------------------	-----

十、2012 年教育大事记

2012 年教育大事记	程世新	292
-------------	-----	-----

十一、重要文献

国家教育事业发展的第十二个五年规划	301
-------------------	-----

教育财政投入：回顾、反思与展望

雷万鹏 汪 曦

2012年3月，国务院总理温家宝在《政府工作报告》中明确指出，“要坚持优先发展教育，中央财政已按全国财政性教育经费支出占国内生产总值的4%编制预算，地方财政也要相应安排，确保实现这一目标”。这一重大举措意味着自1993年《中国教育改革与发展纲要》提出国家财政性教育经费占GDP比例应达到4%的目标（简称4%目标）以来，我国教育投入水平首次“达标”！2012年，必将在中国教育发展史上留下划时代的一页，2012年，也成为确保4%目标实现的攻坚之年。

长久以来，优先发展教育已成为党和政府重要执政理念，而要将这一理念落到实处，就必须以充足的教育投入作为前提。放眼世界，各主要发达国家无不将教育发展置于国家整体战略的核心位置，并配以巨额的教育投入，确保教育的优先发展，而我国在“穷国办大教育”的现实国情约束下，教育投入长期处于不充足水平，教育事业的发展在财政保障不足的条件下艰难迈进，从1993年到2012年，4%目标的实现经历了一个漫长而艰辛的发展历程。如今，在举国上下为确保4%目标真正落实而努力的时候，教育经费如何更有效率地使用？后4%时代的教育投入长效保障机制如何建立？这些重要而又紧迫的问题需要人们深入思考。

一、教育投入的全球趋势

（一）各国教育投入的基本趋势

作为一项重要的生产性投资，教育投入在许多国家公共投入中占有重要位置。从目前世界各国教育投入的共同趋势来看，主要表现为以下