

我国教育经费面临的

问题和对策

北京师范大学经济系 王善迈

业用于教育的支出20亿,城镇农村教育费附加26.4亿,中小学勤工俭学和高校有偿社会服务收入26.7亿,中小学学杂费收入10.9亿,其他收入5亿。预算内外教育经费总量达379.62亿。(以上均按当年价格计算)教育经费的绝对量、相对量和增长速度,均达到新中国成立以来的最好水平。

教育经费的增长,使学校办学条件得到一定改善,教育事业得到较大发展。仅校舍面积,1981—1986年,普通高校增加3,250万平方米,中小学增加13,500万平方米,危房面积比重已由1980年的13%下降到7.4%。1980—1987年,学龄儿童入学率从93%提高到97.1%。每万人口中的中学生从1965年的197人提高到1986年的505人,大学生从1980年的11.6人增加到1986年的17.8人。九年来,高等学校和中等专业学校向社会输送高中级专门人才6,000多万人,基本上改变了十年动乱造成的各条战线人才青黄不接的局面。职业技术教育、成人教育、特殊教育和幼儿教育也有较大发展。教育事业严重落后于经济和社会发展的状况有了很大改变。

应当说,党的十一届三中全会以来的十年,是新中国成立以来教育事业发展最快的时期,也是教育与经济关系相对比较协调的时期。如果没有十一届三中全会工作重心的转移,如果没有在教育和知识分子问题上的拨乱反正,如果不是中央和国务院对教育的重视,这一切都是不可能的。

二、教育经费面临的问题

十年来,教育经费尽管有较大增长,但仍面临总量不足,在初、中、高等教育中的分配不尽合理和有限的教育经费使用效率不高问题。

1. 政府支出的教育经费占国民生产总值的比例低于国际平均水平

各国教育经费的历史统计表明:一国一定时期教育经费的投入量,是以该国的经济

一、十一届三中全会以来教育经费的增长

党的十一届三中全会将党和全国的工作重心从阶级斗争转向经济建设。现代化建设需要大批的建设人才,因此,党和国家又把教育列为经济建设的战略重点。此后,在经济发展的基础上,教育经费有了较大增长。

1978—1987年,国家预算内教育经费(含教育事业费、教育基建投资、各部委用于中专、技校的经费)从77.06亿增加到274.62亿,增长3.53倍,年均增长率15.2%,高于同期国民收入13.2%和财政收入8.7%的年增长率。教育经费占国民收入的比重从2.5%,提高到3%,占财政收入的比重从6.8%提高到11.59%,占财政支出的比重从6.86%提高到11.22%。

与此同时,各级政府采取多种渠道筹措教育经费,1987年预算外教育经费达105亿元,其中社会集资、捐资16.24亿,厂矿企

教育与经济

发展水平(一般用人均国民生产总值表示)作为基础的。教育经费占国民生产总值(或国民收入,下同)的比例,随人均国民生产总值的增长而提高。联合国教科文组织采用政府支出的教育经费占国民生产总值的比例,衡量一国教育投资水平和政府对教育的努力程度。用这一指标进行国际比较,来看看我国政府支出的教育经费占国民生产总值比例的情况。

根据“六五”计划国家重点科研项目《教育经费在国民生产总值中的合理比值》,用经济计量模型方法研究的结论,在经济发展水平(人均国民生产总值)相同条件下,政府支出的教育经费占国民生产总值比例的国际平均水平为:按1980年美元价格计算,人均国民生产总值为310美元的国家为3.31%,400美元时为3.52%,600美元时为3.84%,800美元时为4.06%。据估算,1987年我国人均国民生产总值约为420—500美元,而我国政府支出的教育经费占国民生产总值的比例仅仅处于2.5—2.9%之间,显然是低于国际水平的。

根据联合国教科文组织公布的统计数字,1985年政府支出的教育经费占国民生产总值比例的算术平均数,发达国家为6.1%,发展中国家为4%,亚洲为4.6%,世界为5.7%。我国1987年只有2.5%左右,不仅低于世界平均水平,而且低于发展中国家的平均水平。

采用政府支出的教育经费进行国际比较具有某些不可比的因素,因而有一定局限性。第一,政府支出的教育经费直接来自财政收入,由于财政体制的不同,不同国家财政收入占国民生产总值或国民收入的比例不同,而只有在大体相同时才有可比性;第二,不同国家财政支出构成不同。一般说,资本主义国家财政不承担或很少负担经济建设支出,社会主义国家经济建设支出是财政支出的重要组成部分。只有财政支出构成大

体相同才有可比性。但在统计分析中,如果样本较多、覆盖面大、跨越时间长,上述不可比因素在一定程度上可以排除,国际比较得出的结论仍有较大的参考价值。

2. 教育经费存量少,增量带有还账性质,教育经费仍然短缺。

旧中国教育落后,基础薄弱。新中国成立后,在一个较长的时期内,由于教育不被重视,教育经费长期严重不足,加上十年动乱,教育事业遭到严重破坏,教育经费存量太少,欠账过多。十年来教育经费的增长,在相当大的程度上具有还账的性质。

由于中国人口多,年龄构成轻,适龄教育人口多,教育规模大,1987年普通学校在校生达2.025亿,成人学校在校生达2,589万,合计达2.28亿人。即使我国教育经费比例达到国际平均水平,由于学生数量大,教育经费仍过少。

教育经费短缺表现在:

①各级各类学校校舍不足。按国家规定面积定额计算,中小学缺校舍7,500万平方米,危房4,500万平方米。高校教学、科研、生活用房也十分紧张。

②学校公用经费短缺。由于新增教育事业发展费大部分用于人员经费,致使教学活动需要的公用经费短缺。1978到1987年普通学校新增教职工近180万人,十年来两次调整教职工工资,使人员经费中工资基金急速增长。再加上大中小学100万离退休人员工资和各种津贴、补贴等新增开支项目35亿,使各级各类学校教育事业费中人员经费比例上升、公用经费比例下降。1987年大中小学人员经费分别占41.85%、72.2%和83.25%,同1980年相比,公用经费比例中学由33.1%降至27.8%,小学由22.1%降至16.7%。公用经费支出中50—60%又用于房屋修缮,真正用于教学的公务费和业务费所剩无几,据典型调查,中学生每年仅5元,小学生仅1元多。

③教学仪器设备严重短缺,全国仅有47%中学和6%的小学有实验室,基本配齐实验仪器的中小学不到10%。中小学缺木制课桌椅1,300多万套。

④教师工资待遇低,学生流失和教师外流增多。据国家统计局对国民经济12个行业职工工资总额构成统计,月平均工资123.7元,“教育文化艺术和广播电视事业”职工月平均工资113.5元,比平均水平低10.2元,排列倒数第二。教师、尤其是中小学教师工作时间长,收入低,住房紧张,工作生活条件差,教师职业无吸引力,致使许多优秀教师外流,教师队伍不稳。

上述教育经费均以当年价格计算,如按不变价格计算,扣除物价上涨因素,教育经费大大贬值。据北京、辽宁两省调查,1985年与1980年相比,文具纸张类价格上升63.9%,教学实验用品类上升66.3%,图书报刊类上升91.2%,办公用品类上升76%,修缮材料和劳务费上升55.2%。

3. 教育经费在三级教育中的分配不尽合理,普教经费比重偏低

目前我国高等教育与中等、初等教育经费的分配比例大体上是2:8,即高教为20%,中初等教育为80%,高教经费比例低于世界22—25%的平均水平。但评价三级教育经费比例不能简单地以总量比衡量,因为各级教育规模不同、学生人数不同。最能体现三级教育经费比例的应是三级教育生均教育经费比,如以此指标衡量,在我国教育经费总量不足的情况下,高教经费比重偏高。如果以年生均教育经费当量计算小学生为1,1984年我国中学生为2.79,大学生为59.7。尽管生均教育经费随教育程度提高而增大,经济发展水平越低的国家,高教生均经费与普教生均经费差别越大,经济发展水平越高的国家,二者差别越小。但我国三级生均教育经费差别不仅仅大大高于发达国家,而且也高于发展中国家。1987年普通高校学生200

万,即不到1%的学生占有20%以上的教育经费。

我们还可以用有的专家提出的三级生均教育经费分别占人均国民生产总值比的相对指数来衡量三级教育经费的比例是否合理。根据八十年代初人口在四千万以上的16个发达和发展中国家的统计资料,政府支出的生均教育事业费指数,小学一般在0.08—0.16之间,中学在0.15—0.22之间,大学在0.2—0.7之间。我国1957年分别为0.094、0.51和5.88,1985年分别为0.05、0.17和3.12。从这种对比中可以看到,我国中小學生年生均教育事业费相对指数20多年来显著下降,小学从五十年代的0.09下降到八十年代中的0.05,中学从0.51下降到0.17。中小學生生均教育事业费相对指数低于其它所有大国,大学生则数倍甚至十数倍高于其它大国。正因如此,我国中小学、尤其小学办学条件恶化,到了难以维持的地步。

4. 教育经费使用效率不高

表现之一是学校教职工超编,人力资源利用效率较低。按1984年原教育部规定的各级各类学校教职工编制定额标准,全国城镇中小学约超编50万人。高等学校机构臃肿,非教学科研人员过多,目前约占教职工总数的45%,按原有编制定额框算,全国高校仅校本部教职工约超编6万人。

我国八十年代以来,高等教育采取“外延式”发展,办学体制上采取部门、地方所有,成人高等教育主要是进行学历教育,在这种情况下,学校数量剧增,结果校点分散,规模效益低。1987年全国普通高校1,063所,在校生206.49万人,校均规模1,842人,成人高校1,399所,在校生185.83万人,校均1,328人,普通高校与成人高校平均规模1,593人。而苏美等发达国家高等教育平均学校规模4,000人左右。有限的资金分散使用,不仅规模效益低,而且进一步加剧了教育经费的紧张。

三、解决教育经费问题的对策

1. 逐步形成多渠道增加教育经费的新机制, 藉以增加教育经费总量

在当代, 教育、科技、管理已成为经济发展和经济增长的三大因素。为了实现我国经济发展的战略目标, 加快社会主义物质文明和精神文明的建设, 必须在国家经济发展、国力和财力增长的基础上, 大量增加对教育的投入, 保证教育事业的发展。

增加教育经费, 需要改变经费来源和负担比较单一的状况。按照教育经费负担的原则, 增加国家、企业和劳动者个人支出的教育经费。

教育经费的负担有两个原则, 即受益和能力的原则。教育和教育投资在经济上是可以获得收益的, 谁受益, 谁就应当负担教育经费, 受益而又有负担能力者, 就有必要而且有可能负担教育经费。国家、企业、受教育者个人和家庭都将从教育上获得收益, 这是显而易见的。教育经费来自国民收入, 教育事业费来自国民收入中的社会和个人消费基金, 教育基本建设投资来自国民收入中的积累基金。在国民收入分配中, 国家(财政)企业和劳动者个人都占有一定份额。随着我国经济体制改革的进行, 国民收入分配格局已发生较大变化, 财政收入在国民收入中的比重已明显下降, 企业和劳动者个人在国民收入中所占比重显著上升。因此, 国家、企业、受教育者个人和家庭都有必要、也有可能负担更多的教育经费。

①采取立法措施, 保证政府支出的教育经费的增长。政府支出的教育经费的增长目标: 第一步, 达到与我国相同经济发展水平条件下占国民生产总值的国际平均水平; 第二步, 达到八十年代中期发展中国家4%的平均水平。为避免过去教育经费的确定无法律保证, 而更多是由决策者对教育的重视程度决定。应该在经济发展、财政收入在国民

收入中比例和财政支出结构合理稳定的条件下, 以法律形式规定全国教育经费占财政支出中的合理比例, 及各级政府支出的教育经费占各级财政支出中的合理比例。无论从教育经费负担原则来说, 或是从各国教育经费负担的实际来说, 政府支出的教育经费都是教育总支出中的主要部分。

②以税收形式增加企业支出的教育经费, 鼓励企业对教育捐资。考虑到目前企业内部经营机制正在改革, 在增加企业教育经费负担时, 近期内以提高原有税费计证比例为宜, 不宜开征新的税费项目, 已经开征的教育费附加, 可由各地政府酌情提高征收比例。对已试行的企业有偿使用中高级人才(包括高等学校对企业的委托培养和有偿分配)可扩大范围。还可按年度预算外基本建设投资总额的一定比例开征教育税, 这对控制基本建设规模也是有益的。

随着经济体制改革的深入, 企业逐步成为相对独立的商品生产者和经营者, 可向各种所有制企业开征教育税, 以使企业负担的教育经费稳定增长。除税费外, 政府应采取优惠政策, 鼓励企业对各级各类学校教育捐赠。还可以经济合同方式加强企业同相对应的高等学校、中等职业技术学校的联系。

③对非义务教育, 主要是高等教育, 逐步向学生征收学费。对初中以下的义务教育可适当提高杂费标准。对非义务教育, 尤其高等教育可适当收取学费, 住校生适当收取住宿费。上述收费应在城乡居民个人收入增长的基础上逐步实施, 学生缴纳的学费只是教育经费的一部分, 而不是主要部分。对实行专业奖学金、定向奖学金的大专院校, 不征收学费。

④应继续鼓励中小学勤工俭学和大学有偿社会服务, 以增加学校投入, 改善办学条件和教师生活待遇, 密切学校与经济、社会的关系。继续鼓励社会各界人士和华侨的教育捐资, 动员全社会力量增加教育经费。

2. 逐步调整教育经费在初、中、高等教育中的分配结构, 大力增加中小学, 尤其县以下农村的教育经费, 保证义务教育的实施。中小学教育是基础教育, 关系着我国劳动力的素质和全民族的素质。必须把增加教育经费的重点放在中小学, 特别是农村的中小学。可采取教育经费增量调整办法, 调整教育经费分配结构, 即在今后所增加的教育经费中, 主要用于普通教育。各级地方政府增加的教育经费大部分用于中小学。为解决地区间经济发展水平不平衡引起的教育经费不平衡, 在中央政府支出的教育经费中, 应设专项基金, 解决落后地区教育经费不足的问题, 缩小发达地区与落后地区生均教育经费上的较大差距。

3. 提高教育投资的使用效率

目前教育投资使用效率不高, 主要是教育管理体制不合理而造成的。为此, 要通过教育体制改革, 提高投资使用效率。

就中小学教育来说, 主要应通过引进竞争机制, 优化劳动组合, 减少教师和教职工数量, 提高人力资源利用效率, 提高教师质量, 以提高教育质量。

就高等教育来说, 主要是应控制总规模, 减少校点, 提高规模效益。对已有高校, 凡达不到办学基本条件的, 应采取坚决措施合并或消取, 对过剩专业应进行调整, 成人高等教育, 凡是普通高校能够负担的, 应采取各方投资, 高校负责实施。彻底改变高教部门和行业各自孤立办学, 普通高教和成人高教校点分散, 专业过分重复的状况。整个高教发展应以内涵式为主, 提高投资的产出率。

高等教育应在定编和工资总额包干的基础上, 实行真正的教师聘任制。同时应大量精简机构, 精简多余人员。喊了多年的后勤管理社会化, 应从企业化管理逐步转向真正

的社会化, 即由社会办教育, 而不是教育办社会。

4. 调整教育发展目标

评价教育经费的多少, 不能只看教育经费与现有教育事业规模是否相适应, 更重要的还在于教育目标是否适度, 即教育发展目标 and 目标增长率是否符合经济、社会发展的需要, 和经济发展可能提供的人财物条件, 最重要的在于教育发展是否适应经济发展可能提供的国力与财力条件。

我国目前教育经费的短缺, 一方面有教育投资存量少, 增量不足的原因, 另一方面也有教育发展目标过高、教育发展速度过快, 超出经济承受能力的问题。就义务教育来说, 国际比较表明, 与我国经济发展水平相同的平均义务教育年限为7.3年, 而我国为9年。按照我国的经济发展水平和承受力, 要在2000年普及九年义务教育是难以实现的。可考虑2000年普及六年义务教育, 2030年左右普及九年义务教育。

我国高等教育八十年代以来也发展过快。1980—1985年平均每4天建一所新的普通高校, 这在中外教育史上是罕见的。在学历与工资、职务晋升挂钩的制度下, 以学历教育为主的成人高教比普通高教发展更快。普通高校发展中, 中专变大专、大专变本科、学院变大学。成人高教中, 各地方各部门各行业举办自己所有的各类成人高校。而师资、校舍、仪器设备等办学的基本条件远远适应不了事业的发展, 这是国力与财力所承受不了的。不仅加剧了教育经费的紧张, 也大大降低了教育投资使用效率。必须通过立法措施, 严格控制高教发展规模。

为更好地解决教育目标适度和经费短缺的问题, 还应改变教育部门定事业发展, 财政定经费, 事业与经费脱节的状况。