

■教育学

# 试谈湖北省的教育投入问题

李世宗

(湖北财经高等专科学校 经济信息系, 湖北 武汉 430077)

[作者简介] 李世宗(1963-),男,湖北仙桃人,湖北财经高等专科学校经济信息系副教授,主要从事经济学研究。

[摘要] 湖北教育投入存在的问题主要是教育经费投入总量不足,其来源结构不均衡,分配结构不合理,使用效益不高。解决教育投入问题必须转变观念,把教育投入当做战略性投资,进一步完善教育投资体制,科学合理地确定教育经费的分配结构,提高教育经费的使用效益,改革教育经费的管理体制。

[关键词] 教育投入;成因;对策

[中图分类号] G40-054 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)04-0533-04

## (一)教育投入中存在的问题

近几年来,湖北省的教育投入逐年增长,总体水平连续上升,但与教育实际需求之间的矛盾仍很突出。一是财政性教育经费投入总体水平偏低,各级教育生均教育事业费及公用经费在全国处于摆尾地位,在中等发达地区也处于下等水平;二是教育改革发展资金供需之间的矛盾十分突出。

1. 教育经费投入总量不足。以1999年为例,湖北教育经费总支出120.15亿元,其中财政性教育经费支出68.02亿元,比上年增长11.28%<sup>[1]</sup>(第486—489页)。财政性教育经费支出占国内生产总值的比例为1.76%,与全国财政性教育经费占GDP的比例的平均值2.75%相比,差0.99个百分点。人均教育经费总支出202.1元,位于全国的第18位。各类教育的生均预算内事业费(普通高等学校除外)支出,除中等师范学校增长速度较慢外,其余各类教育生均事业费支出均有不同程度的上升;而各类教育生均公用经费,除了高等教育外,都呈下降趋势,且降幅较大。在湖北17个市、州、区中,由于各地、市政府对教育投入的努力程度不同,导致教育投入的发展情况很不均衡。根据教育投入与经济发展水平的协调程度,我们可以把17个市、州、区分为三类:第一类,教育投入与经济发展水平基本一致。如武汉市、宜昌市、恩施自治州等;第二类,经济发展水平较高,而教育投入水平低,属于这类的有鄂州、随州、潜江、仙桃、天门等市;第三类:经济发展水平较低,但教育投入水平高,在17个市、州、区中,最突出的当属神农架林区,此外,还有十堰市。

2. 教育投入的来源结构不均衡。从其承受主体来看,包括个人、企业、政府三个方面。若按具体的来源渠道来划分,则包括国家财政性教育经费、企业办学经费、社会捐(集)资办学经费、事业收入等几个主要方面。在总收入构成中,预算内教育经费拨款、教育税费和个人缴纳的学费占91.88%,是教育投入的主要组成部分,即湖北教育投入的承担者主要是政府和个人,其中尤以政府财政拨款和教育税费为主,占教育总投入的41.91%。与1998年相比,不同来源渠道的教育投入呈现出不同的增减趋势。其中,预算内教育经费拨款和个人缴纳的学杂费作为教育投入的主要组成部分增加较快,而同样处于重要地位的教育税费则由于征收不力而有小幅下滑;社会团体和公民个人办学经费支出以及社会捐、集资办学经费作为社会办学力量的主体则大幅下降。

3. 教育投入的分配结构不合理。1999年,湖北财政预算内教育经费拨款在三级教育中的基本格局是:普通高等教

育财政预算内拨款 6.32 亿元,占预算内教育拨款总支出的 12.55%,比上年增加了 4.27 个百分点;普通中学教育财政预算内拨款 16.39 亿元,占总支出的 32.55%,比上年下降 1.31%;普通小学教育财政预算内拨款 16.69 亿元,占总支出的 33.15%,比上年下降 1.1%。1998 年和 1999 年两年中,湖北省高等教育经费比重均未超过 15%,普通中学和小学占的比重都在 31—35%之间,这说明在三级教育的财政拨款上,比较注重普通中学和小学教育。另外,从三级教育生均教育事业的比较中可以看出,三级教育生均教育事业费比值呈下降趋势。大学生均教育事业费为小学生的倍数,由 1998 年的 20.51 倍缩小到 1999 年的 16.61 倍,大、中、小学生教育事业费的差异正在缩小。这表明财政教育拨款在逐步向义务教育倾斜,政府教育拨款正在步入支出结构合理的轨道。1999 年,湖北教育经费总支出 120.15 亿元,普通高等学校占 12.93%,基础教育(普通中学、普通小学、特殊教育、幼儿园)占 63.68%,职业教育(中等技术学校、中等师范学校、技工学校、职业中学)占 9.17%,成人教育(成人高等学校、成人中专、成人中小学)占 2.65%,其他支出占 11.57%。其中,财政预算内教育事业费拨款 47.22 亿元,普通高等教育占 12.37%,基础教育 70.73%,职业教育占 6.80%,成人教育占 2.37%,其他支出占 7.73%。可以看出,湖北省在教育资源的内部配置上,充分体现了义务教育“重中之重”的原则,在教育经费投入总量短缺的情况下优先保证了“普九”的投入,继续向基础教育倾斜。

4. 教育投入的使用效益不高。表现在两个方面:一是有形浪费,如教育设施、器材、利用率过低,物力资源浪费严重;学校布点多、规模小,师生比例小,工作负担量不够,造成的人力资源浪费。二是无形浪费,如留级率、辍学率高,超龄生多、按时毕业率、巩固率(年巩固率和届巩固率)低等。1999 年地方普通高等学校教育事业性经费支出增长 78.07%,其中,公用经费增长 95.25%。在教育事业性经费的支出结构中,人员经费的支出比重已下降为 47.93%,公用经费的支出比重由 35.21%上升为 52.1%,这表明高等学校教育经费支出结构得到进一步改善,高校财力继续向教学、科研倾斜。受高校扩招的影响,1999 年,湖北省普通高等学校学生及教职工数量均有较大增长,生师比由 3:81 提高到 4:26,说明普通高校办学效益明显提高。

## (二)教育投入不足的成因

通过以上的对比分析我们可以看出,近年来,湖北的教育事业得到了较快地发展,但同教育改革、发展目标相比,仍有较大差距。造成湖北教育投入不足的成因主要有以下几方面:

1. 经济基础薄弱,财政收入占 GDP 比重逐年下降。湖北经济基础薄弱,人均财政收入远低于全国平均水平,加上近年来,预算内财政收入增长滞后于经济增长,预算内财政收入占国内生产总值的比重逐年下降,这都使政府财力日趋紧张,从而也影响了财政主渠道对教育投入的增长幅度。

2. 招生规模扩大,供养人员增加。近年高校扩大招生规模,在校人数以年均 30% 的速度攀升(1999 年在校人数是 1997 年的 221%),导致高校在校生生均预算内教育事业费在全国的位次大幅后移。而中小学中,由于供养人员偏多(目前全省中小学师生比为 1:13.3 和 1:19),导致人均公用经费相对减少。

3. 教育投资认识不足,主观努力程度不够。教育投资具有长期性和非均衡性,于是对经济的促进作用不会立即得到反映,只能从长期效应看出。于是,一些教育投资主体会因为这种时滞性减少对教育的投入而转向短期投资。因此,教育投入不足,既有财力紧张的因素,也受投资主体主观努力程度的制约。

4. 教育经费来源构成不合理。湖北省教育经费总收入中,预算外教育经费收入占有相当大的比重,达 55.6%,列全国第二位。其中,学杂费占教育经费总收入的 20.53%,比全国高出 6.22%,在全国居于第二位。预算外教育经费收入比重过高,不但扰乱了教育经费管理秩序,削弱了财政在教育投入中的主渠道地位,更是加重了社会及个人的教育负担。

5. 教育税费征收不到位,挤占、挪用现象严重。教育税费是教育投入的重要来源渠道之一。1999 年湖北省实际征收情况是农村教育费附加应征收 7.3 亿元,占应征额的 53%,城市教育费附加收入 2.8 亿元,比上年下降 4.91%。教育税费普遍征收不足的主要原因,一是税制改革后,国税和地税分别建制,城市“三税”的征管用缺乏相互制约、联系的机制;二是农村教育费附加税的征收、管理力度不够。此外,由于教育税费征收部门不统一,又缺乏有效的监督机制,教育部门对征收的额度难以掌握,导致本应用于教育事业的税费未能专款专用。

6. 教育经费的使用效率不高。应当承认,目前教育经费既有严重短缺的一面,也存在着使用效率不高的问题。目前不少学校规模偏小,行政和后勤管理人员过多,许多单位人浮于事的现象也比较严重,这都造成学校人员经费支出比重过大。学校的一些教学仪器、设备和图书资料利用率不高,低水平重复,追求“小而全”和外延发展的现象仍然存在。这种“既缺经费却又浪费、既没钱却又乱花钱”的状况,无疑进一步加重了经费投入不足的矛盾。

## (三)解决问题的办法

1. 转变观念,把教育投入当做战略性投资。当前在教育投入问题上,关键在于认识、转变观念。必须要使各级领导同志深刻认识到教育投入是一个长远投资,不是短期行为;教育问题是一个战略问题,不是短期行为所能办到的。要认

识到教育投入有它的特征,投入以后不能马上有成效,当期收益不明显,即使一次投入的多,产出也不会很多。但是如果因不能马上见成效而减少投入,则影会更大了,会形成恶性循环,即投入少,见效慢,投入更少,见效更慢。在教育投入方面,思想上不能有任何放松,必须加大投入,逐步提高比例,即使见效慢也要加大投入<sup>[2]</sup>(第35页)。

2. 进一步完善教育投资体制。要从思想上认识到教育投入的重要性是加大教育投资的基础和前提。联系我省的经济状况,应进一步改革完善教育投资体制,采取切实可行的措施,有步骤地调整政策,扩大财源,大幅度提高教育经费投入总量。国家在教育方面的财政拨款是增加全国教育经费最主要的途径,今后,还要逐步提高国家财政性教育经费支出的比例。在21世纪,教育投入的比例要在4%的前提下稳步提高,以适应未来知识经济时代对我国各行各业的激励挑战。征收城乡教育附加费,是国家为发展基础教育而制定的一项特别扶持政策。如果规范了教育附加费计征比例,开征了地方教育附加费,就进一步扩大了教育经费来源。1999年,我省教育经费总支出中城乡教育附加费占财政性教育经费支出的比例达10%以上。无疑如何规范城乡教育附加费的征收,已成为继续扩大教育经费投入的重要手段。在坚持社会主义办学方向,贯彻党和国家教育方针的前提下,办学体制应与国家的经济体制和教育经费的筹措机制相适应,更加积极大胆地鼓励个人、团体、行业、企事业单位自筹资金依法办学。学前教育、成人教育和职业技术教育,应主要由社会力量来办;普通高中教育,要尽快实现办学主体的多样化;在高等教育的办学体制方面,要允许并积极鼓励社会力量参与,逐步形成新的办学格局。总之,必须通过改革,逐步改变目前在办学体制方面由“公有制”一统天下的局面,形成以“公有制”为主体,国家、集体、个人多元化办学,国立、公立、私立多类学校并存的新格局,从而在经费投入体制上,较好地解决当前存在的各种问题和矛盾。

校办企业和勤工俭学的收入,成为弥补学校办学经费不足的另一条重要渠道。学校发展校办产业、开展勤工俭学和社会服务,既是改革开放政策的必然结果,也是推动教育更好地面向经济主战场,加快产、学、研结合和科研成果转化一条有效措施。我省在这方面的成效极其明显,全省各地区、各级中小学校都大力开展勤工俭学和社会服务活动,许多有条件的学校都建立起校办企业,弥补了我省各级学校经费的不足。这项举措以后还要不断继续下去,并逐步完善,形成制度。

3. 科学合理地确定教育经费的分配结构。一般说来,国际上教育经费的变化是与经济、教育发展变化相适应的。经济、教育发展水平较低的国家,以义务教育(一般指初等教育和中等教育的初中阶段)为重心,随着经济的发展,教育水平的提高,逐步转向发展中等和高等教育,教育经费分配也相应调整。曾满超在《发展中国家教育成本研究》一书中提出:“发展中国家初等教育公共经费占整个经费的一半,中等教育占1/3,而高等教育占1/5。这种公共教育经费的分配情形是稳定的。”日本从战后到20世纪60年代,国家投资主要用于普及义务教育,1995年义务教育占总经费的59%,1996年占56%,高等教育开设私立学校,集采民间财力加以实现。印度国情与我国相似,初等教育占总教育经费的47.27%,这对我国很有借鉴作用。针对我们的实际情况,应调整教育经费的支出结构,注重向义务教育倾斜,义务教育应成为我国教育经费投入的“重中之重”,同时,要进一步强化政府在义务教育经费负担方面的责任和行为,中央财政要加大对农村义务教育的扶植力度。既要提高义务教育在总教育经费中的比例,也要提高生均经费水平。初等教育占总教育经费的50%左右,初中阶段教育占25%左右,即义务教育占70%,而非义务教育阶段的经费,则应逐步建立起政府、社会、家庭、个人合理分担的机制<sup>[3]</sup>(第142页)。高等教育应扩大学生、家长对教育成本的分担力度,增大高校自筹经费的比例。职业教育和成人教育经费应主要由企事业单位、用人单位承担。

在教育投资的内部结构方面,我省的情况良好,1999年在全省教育经费总支出中,高校支出占12.93%,基础教育支出占63.68%,职业教育占9.17%,成人教育占2.65%,其他支出占11.57%。很明显,我省在教育资源的内部配置上,充分体现了义务教育“重中之重”的原则,在教育经费投入总量短缺的情况下优先保证了“普九”的投入,继续向基础教育倾斜。实际上,我省的教育水平和教育质量也位居全国前列,说明了教育投入内部分配的重要性。

4. 努力提高教育经费的使用效率。目前我国教育经费存在着使用效率不高的问题。在高校的师生比方面,1998年是师生比例最高的是1:9.81,而世界其他国家,如美国1992年师生比是1:18.2,英国1988年是1:15,法国1981年是1:17,加拿大1987年1:13.1,我们的师生比要高得多。我们的职工占教职工的比重也过大。1994年,我国高校专任教师39.64万人,而职工64.39万人,是专任教师的1.6倍,占教工总人数的63%,日本1994年高校专任教师28.2万人,职工63888人,只占教工总人数的22%。虽然以后几年情况稍有改变,但职工占的比例仍然很高。

在党中央、国务院的领导下,高等教育管理体制正在加大力度,加快步伐,争取彻底改变、过去的“条块分割”、重复办学、重复建设、专业偏窄且重复设置、规模偏小、教育资源分散,不能合理配置,从而影响整体办学质量与效益的弊端。在这一方面,我省走在了全国的前列,如高校的合并就是要充分利用各校已有的资源以发挥最大的效益,高校的后勤工作改革,就是将高校的职工大幅减少,将它推向社会,减轻高校的负担。还要积极深化包括用人制度在内的校内管理制度改革,完成各类学校教职工编制的调整工作,做好教职工的竞争上岗、优化组合、减员增效工作,克服人浮于事的

现象,进一步提高学校特别是本专科高等学校的师生比,使同等的教育投入发挥更多的效益。就教育本身来讲,一方面要处理好基础教育、职业技术教育、成人教育和高等教育的关系,另一方面又要处理好每一类教育的内部发展规模、结构、质量、效益的相互关系,坚持四者的内在统一。一定要进一步转变办学观念,改革教育内容和方法,在适当扩大发展规模的同时,切实把重点放到调整结构,提高质量与效益上来。

5. 改革教育经费的管理体制。教育经费管理体制包括教育经费的投入和管理两个方面的内容,由于长期以来我国实行以政府投入为主的教育经费体制,所以教育经费管理体制的沿革基本上就是财政管理体制的调整过程、事权与财权难以统一。长期以来不能较好地解决教育经费投入不足和经费管理问题的一个重要原因,就是按照我国现行的财政管理制度,在编制每年的预算时既难反映教育经费需求的总量,社会各方面又无法进行有效地监督,切出的教育经费一直由财政和计划部门负责分配,教育部门很少有发言权。这种事权与财权不统一的现象,使教育行政部门难以对有限经费作出科学的统筹安排,也无法适用财政手段更加有效地对教育的改革发展进行调控,从而在客观上降低了经费使用的宏观效益,影响了办学效率<sup>[4]</sup>(第 125 页)。针对上述问题,联系我省的教育状况,我们可以向兄弟省市学习借鉴,进一步加强和改革教育经费的管理与监督审计工作,向管理要经费、要效益。在条件成熟时,进一步改革教育经费的管理体制。例如在高等教育方面,可组建中央与地方高校拨款机构,按市场经济的原则,统筹安排教育经费,使经费的调配能更好地体现国家的意志,使教育的投入能发挥更大的效益。建立符合我国国情、我省省情的教育评价管理体系,评价教育行为要有效益指标。为此,各级教育经费的管理机构,均应抓紧研究,争取在 21 世纪初,制订出各类学校的教育成本标准、规模标准和人员配备标准,从而建立起比较科学、完整的学校经费管理、核算和使用效益评价制度。同时,要加强教育经费管理队伍的建设。在今后几年内要抓紧对教育系统现有的各级经费管理人员进行全面地培训和考核,然后通过平等竞争、优化组合、下岗交流等方式,建立起一支能适应社会主义市场经济和教育改革发展需要、合格称职的教育理财队伍。

#### [参 考 文 献]

- [1] 湖北财政年鉴编纂委员会. 湖北财政年鉴 1999 [Z]. 武汉:湖北人民出版社, 2000.  
 [2] 张乐天. 论教育政策观念的变革与更新[J]. 教育发展研究, 2002, (11).  
 [3] 王善迈. 教育投入与产出研究[M]. 石家庄:河北教育出版社, 1999.  
 [4] 吴怡兴. 教育产业论[M]. 北京:人民教育出版社, 2000.

(责任编辑 涂文迁)

## On Problems of Education Investment in Hubei Province

LI Shi-zong

(Economic Information Department, Hubei College of Finance and Economics, Wuhan 430077, Hubei, China)

**Biographies:** LI Shi-zong (1963-), male, Associate professor, Economic Information Department, Hubei College of Finance and Economics, majoring in economic management.

**Abstract:** The existing problems of Hubei education investment mainly are that the gross of education outlay investment is shortage; the resource structure of education investment is not balance; the distribution structure of education investment is not reasonable and the usage benefit of education investment is not high. It must change the idea to solve the education investment problems, taking the education investment as strategy investment. We should further perfect education investment system and scientifically and reasonably confirm the distribution structure of education outlay. We should increase the usage benefit of education outlay and reform the management system of the education outlay.

**Key words:** education investment; cause of formation; countermeasure