

我国经济转型期的教育发展问题研究*

第一章 引言与背景

1.1 经济转型是一场深刻的社会变革。当转型国家根据经济市场化要求重组其社会部门时，势必对这些部门的原有的运行基础带来不同程度的冲击。如何在转型中保持社会部门可持续地平稳发展？又如何处理公平与效率的关系？是几乎所有经济转型国家面临的共同议题。

1.2 中国的经济转型选择了渐进的方式。在前过渡期，先不对高度集权的计划经济体制进行根本性的改造，而是在旧体制的旁边发展市场经济体制，形成一种新旧经济体制相互交错的双轨体制。在后过渡期，改革由渐进转为加速，由局部改革转向整体改革，最终由双轨体制过渡到市场经济体制。^[1]中国的这种独特的转型方式，使社会部门避免了“休克疗法”式的巨大震荡，同时，又使其变革带有双轨体制的烙印，结构性矛盾显得更为突出。

1.3 本报告作为亚洲开发银行“亚洲转型经济国家社会部门研究”项目的一部分，主要讨论中国教育部门在经济转型中面临的议题，设计可供政府决策参考的中长期政策框架，提出相应的策略和行动建议。

中国的经济体制改革

1.4 中国以市场为取向的经济体制改革，始于1979年，目标是在本世纪末初步建立社会主义市场经济体制。以1992年为标志，改革分为两个阶段。第一阶段（1979-1991年）在双轨体制下进行以权力下放和调整利益分配为特征的渐进式改革，第二阶段（1992年至今）则把重点转向重塑宏观经济体制和国有企业的机制转换。

改革的初始条件

1.5 中国是一个传统农业部门相当庞大，自给自足经济具有浓厚的制度基础的发展中大国。在1949年中华人民共和国成立后的最初30年，尽管中国实行与前苏联类似的高度集权的计划经济体制，但是中央政府对经济的集权，从来没有达到前苏联的程度。中国指令性计划商品约500多种，而苏联则高达20,000多

*本文是1996年亚洲开发银行“亚洲转型经济国家社会部门研究”项目中，一个子项目的研究报告。

种。1957年以后，中央政府直接管理的大中型企业数目在逐步减少，而且一直力图扩大地方政府经济管理的权限。中国的这种在集权体制下的分权传统，为1979年以后的改革提供了相对宽松的改革环境。

1.6 客观地观察，1949年以来的最初30年，中国经济和社会发展曾取得不少成就，初步建立了门类齐全的工业体系，农业生产基础设施有了较大发展，12岁以上人口文盲的比例由1949年的80%左右下降至1982年的不到30%。正如世界银行有关报告指出的，中国并不是由于宏观经济危机而被迫进行改革的，改革源自于对经济效率低下的强烈不满和加速经济发展的迫切愿望。

1979-1991年的改革

1.7 这一时期改革的基本线索是分权让利。所谓分权是指中央政府进一步把经济管理权限下放给地方政府，同时，把生产和销售决策权下放给企业，把农业经营权下放给农户。所谓让利，就是中央政府逐步承认地方、企业和个人的独立利益，通过实施各个领域的承包体制，向三者让利，调动各方面的积极性。

1.8 **农村改革** 经济体制改革从农村开始，改革的中心是解散原有的人民公社，恢复农民家庭经营。农民可长期租用土地（15-25年），农产品改变过去由政府统一收购办法，采用合同订购方式收购部分农产品（主要是粮食），其余部分可进入市场销售。这种生产和销售形式在中国称之为家庭经营承包制。农村改革的直接效果是农作物产量与劳动生产率的提高，更为深远的效果是投资储蓄的增加和剩余劳动力的转移，这促进了乡村工业的迅速发展，至1991年，中国乡村工业产值已占工业产值的21%。

1.9 **非国有企业的发展** 中国非国有企业是指国家所有制企业以外的集体所有制企业、私营企业、个体企业、联营企业、股份制企业、外商投资企业、港、台、澳投资企业及其它类型企业。非国有企业的发展是在传统计划经济体制旁边发展市场经济的重要内容。1979年后，政府鼓励非国有企业发展，并鼓励海外投资，至1994年，非国有工业企业产值已占工业产值47%，其中集体企业占36%，私营及其它经济类型企业占11%。

1.10 **国有企业改革** 中国国有企业改革采用企业“市场化”方式，而不是其它转型经济国家采用的企业“私有化”方式。改革分两步进行，第一步是1983@1984年期间，从企业利润几乎全部上缴给政府转为企业缴纳税金后一部分利润作为留成由企业安排使用。同时，政府放松了对企业的计划控制，允许企业把超计划的产品在市场上销售，形成了计划与市场的双轨价格体系。第二步是

1986年开始采用的类似于农村承包制的企业经营承包制，规定了上缴利润、企业留成和投资目标后，企业可独立经营，承包期一般为三年。至1988年，有90%国有企业实行了这种承包制。

1.11 **财政体制改革** 财政体制是宏观经济体制中变化最为剧烈的部分。财政体制改革的实质并不是对收入来源作根本性变动，而是对征收和分享方式进行调整。其中，第一个重大变化是前已叙述过的企业留成，相应政府投资向基础设施收缩，基本上不再承担对企业的投资。第二个变化是中央对地方财政实行包干制度，中间几经变化，至1994年用分税制代替包干制之前，实行的是在划分税种基础上总额分成办法。这一办法把财政收入按税种划分为中央固定收入、地方固定收入和中央和地方共享收入三类，后两类收入与地方财政支出挂钩，根据各地区情况确定不同的分成比例，地方财政对本区域内财政收支自行负责平衡。值得指出的是财政包干实际上仍然是行政性分权，收支基本上按企业或单位的隶属于中央或地方的关系划分，在一定程度上更强化了地方政府对其所属企业的干预。

1.12 放权让利改革，冲破了原来中央集权的经济体制，推进了经济的市场化。但双轨体制的并存和摩擦，造成了经济运行一定程度的混乱，由此引发经济“过热”和通货膨胀。此外，双轨价格体系也是滋长社会腐败现象的一个重要原因。

1992年以来的改革

1.13 1992/1993年，中国政府把经济转型正式定位于建立社会主义市场经济体制后，改革由渐进转向加速、由局部展开转向整体推进，改革的重点是根据经济市场化要求重塑宏观经济体制和国有企业的机制转换。

1.14 1993年底中央政府推出包括财税、金融、外汇与外贸、价格与流通体制改革在内的综合配套改革方案，其要点是：建立以增值税为主体的流转税制度、各种所有制企业实行统一税率为33%的企业所得税制度、建立统一的个人所得税制度。同时取消种种不合规范的利税企业承包办法；中央和地方之间实行分税制，建立国税和地方税两套征税机构，取消地方财政包干制；强化人民银行作为中央银行的货币与信贷的集中管理职能，建立政策性银行，负责国家重大政策的信贷与贴息；实行人民银行官方汇率和外汇调剂市场汇率的并轨，建立统一的、有管理的浮动汇率制；对主要生产资料价格实行计划内外价格并轨，调整价格结构，并对主要农副食品建立国家储备、风险基金以及调节基金制度。

1.15 1994年宏观经济体制改革进展顺利，没有出现大的社会震动。1995

年改革的重点将转向国有企业的机制转换。改革的目的是建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。现代企业制度的要点是：国有大中型企业实行公司制，包括独资公司、有限责任公司、股份有限公司等多种形式；一般小型企业实行承包经营、租赁经营和股份合作制，也可出售给集体和个人；企业内部建立权责分明、团结合作、相互制约的制度；国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营的体制。

1.16 1995年中国政府在100家国有大中型企业进行现代企业制度试点，在18个城市进行“优化资本结构”试点，此外，还进行56户企业集团组建试点，以及组建全国性总公司改造国家控股公司试点。国有企业机制转换给中国第二阶段经济改革带来的两难问题是：资本存量和劳动力资源不实行重组，中国经济增长方式就不可能从外延转向内涵的发展；而大规模的企业改制、改组和破产，又将使原来隐性的失业问题显性化，波及整个社会的稳定。据统计，1994年底中国城镇失业人口480万，停产或半停产企业职工600万人，因而实际失业率约为5.5%，预期1995-1996年期间失业人数将远超过上述数字，因此，解决就业问题将成为整个第二阶段中国经济改革面临的主要议题之一。

中国宏观经济的变化（1979-1994年）

1.17 经济转型是促进发展，特别是提高效率的一种手段。中国自1979年以来的经济体制改革，使宏观经济格局发生了深刻的变化。我们在本部分中将重点描述经济转型中教育部门变革的宏观经济背景，包括经济总量增长、结构转换、财政、居民收入和消费、就业等五个方面的变化格局。

经济总量增长

1.18 1979-1994年期间，中国GDP年平均增长率为9.8%，这是一个较长时期的持续增长，显示了经济体制改革的成效。同期，第一产业增加值年平均增长5.1%，在农村家庭经营承包改革后的前四年（1981-1984年），第一产业年均增长率高达9.9%，在以后的年份，除1990年增长率曾达7.3%外，其余年份均低于5%。这一格局表明受家庭经营规模的制约，农业生产比较优势日趋减弱。第二产业和第三产业年平均增长率分别为11.8%和10.9%，1983年开始城市经济体制改革后，除1989-1991年的经济调整时期外，其余年份年增长率均超过10%。

1.19 经济波动的振幅反映了国民经济的运行质量。1977年以来，中国经济波动由古典型转为增长型，即由经济总量（GDP）的正负波动转为总量增长条件下

增长速度的波动。在 1977-1995 年期间,曾经历四次波动周期,第一次为 1977-1981 年,年增长速度的振幅为 7.3 个百分点,第二次为 1982-1986 年,振幅为 6.4 个百分点,第三次为 1987-1990 年,振幅为 7.8 个百分点,第四次为 1991-1995 年,振幅为 6.5 个百分点。

1.20 1977 年以来的四次经济波动周期,每一次均伴随一轮通货膨胀。1992 年开始,至 1994 年到达顶峰的通货膨胀,需求拉动因素减弱,是一种结构性通货膨胀,集中反映了双轨经济体制下经济的结构性矛盾。[6]当政府调整计划内外农产品(主要是粮食)比价时,带动食品类价格大幅上涨,使 1994 年居民生活消费指数高达 24.1%,而通货膨胀的深层次原因是国有企业的“投资饥渴症”和向非国有企业的工资收入攀比,导致 1992 年以来持续的投资和消费基金过快增长。[4]

经济结构变动

1.21 1979 年以来,中国进入全面工业化时期,产业结构变化遵循工业化的一般规律。1994 年与 1978 年比较,按现行价格计算,GDP 中第一产业比重由 28.1%下降至 21.0%,第二产业比重由 48.2%下降至 47.3%,第三产业由 23.7%上升至 31.8%。若按不变价格计算,1994 年 GDP 构成第一产业为 13.2%,第二产业为 60.4%,第三产业为 26.4%。

1.22 更能说明问题的是劳动力结构变化。1994 年与 1979 年比较,社会劳动者的构成第一产业由 70.5%下降至 54.3%,第二产业由 17.4%增加至 22.7%,第三产业由 12.1%增加至 23.0%。

1.23 中国经济增长要提高运行质量,关键在于建立需求导向的、具有更高效益的产业结构,一是要大力加强国民经济的瓶颈行业,尤其是农业、邮电以及能源工业,二是在工业部门实施行业结构、产品结构与企业组织结构的较大幅度调整,三是大力发展第三产业。但就业问题和通货膨胀问题将成为产业结构调整的两大大障碍。

财政

1.24 随着中国国民收入分配全体的多元化,财政统收统支的格局已被打破,同时,财政作为国家宏观经济调控的作用日趋减弱。变化中的财政收入基本格局是:财政收入(不含债务收入)占 GNP 比例由 1978 年的 31.2%下降至 1994 年的 11.8%;地方政府、行政事业单位、企业预算外资金增长迅速,总量相当预算收入的比例由 1978 年的 31.0%上升至 1993 年的 97.7%;1981-1993 年,中央财政收入

占财政总收入比例平均为 36.7%，1993 年降至 33.3%，远低于市场经济国家平均水平。

表 1-2 1978-1994 年财政收入占 GDP 比例
及中央财政收入占财政总收入比例

单位：%

	1978 年	1980 年	1985 年	1990 年	1993 年	1994 年
1. 财政收入占 GNP 比例	31.2	23.3	21.5	17.7	15.1	11.8
2. 中央财政收入占财政总收入比例	14.7	18.3	37.9	41.3	33.3	55.7

1.25 政府财政支出向公共服务部门与基础设施投资收缩，国有企业投资大部分是企业自筹资金和银行贷款，政府调控功能主要由银行信贷取代。

表 1-3 1978-1994 年政府财政支出构成

单位：%

	1978 年	1980 年	1985 年	1990 年	1993 年	1994 年
财政支出(扣除债务支出)	100	100	100	100	100	100
1. 经常性支出	36.3	43.4	50.4	52.6	56.7	56.9
其中：国防	15.1	16.4	10.6	8.9	8.6	9.5
文化、教育、卫生	10.1	12.4	17.5	18.9	19.3	22.1
行政管理	4.4	5.6	8.0	10.2	11.8	13.2
社会救济	1.7	1.7	1.7	1.7	1.5	1.6
价格补贴				11.7	6.0	5.4
2. 资本性支出	63.7	56.6	49.6	47.4	43.3	43.1

资料来源：同表 3-1

1.26 财政的困难造成赤字上升，债务依存度逐年增大。为了增强国家财政宏观调控能力，1994 年中央实行财税体制改革后，中央财政收入占财政收入比例上升至 56%，但要解决中国财政困难状况还要经过长期的努力。

居民收入及消费

1.27 1979 年以来，经济的持续增长和国民收入分配向个人倾斜，使中国居民收入有了较大的提高。据统计，1979-1994 年，扣除物价因素，城镇居民人均收入年均增长率为 6.5%，农村居民人均纯收入年均增长率为 8.2%。从时间阶段看，

1980-1985 年期间，由于农村改革初期释放的激励机制，农村人均纯收入年均增长率高达 13.6%，1985-1990 年期间，农村人均纯收入增长进入停滞期，年均增长率仅 2.9%，1990-1994 年期间，由于农产品价格调整等因素，增长率有所上升，年平均为 4.3%。城镇居民收入在 1980-1990 年期间维持年增长率 4-5%的水平，1990 年后开始快速增长，年均增长率达 8.5%。

表 1-5 1978-1994 年中国城乡人均收入指数
(1978=100)

	1978 年	1980 年	1985 年	1990 年	1994 年
城镇居民人均生活费收入	100	127.0	161.6	197.8	273.7
农村人均纯收入	100	138.1	261.2	300.7	355.5

资料来源：同表 1-1

1.28 随着中国居民社会分层的变化，各阶层之间、各地区之间收入差距开始扩大。据估计[5]，中国城乡间居民收入差异的 Gini 系数 1980 年为 0.33，1998 年上升到 0.382，进入 90 年代后已接近 0.4，但还未达到收入差异的最高点或转折点，差距将进一步拉大。此外，各行业间工资差异也正在扩大。近几年工资水平过高的行业主要是金融保险业、外贸业、电力和铁路运输邮电等垄断性行业，看来似乎并非全部是企业效率的因素，一定程度上反映了双轨体制下收入机制的扭曲。

1.29 居民消费结构也发生较大变化，城镇居民用于食品的恩格尔系数下降，同时，由于收入的货币化及政府福利性补贴减少，服务支出的比例上升，预期这一变化将继续发展。

表 1-8 城乡居民消费构成变化

单位：%

	1990	1994
城镇居民	100	100
其中：食品	54.24	50.02
医疗保健	0.48	2.90
教育	2.63	4.50
住房	0.73	2.77
农村居民	100	100
医疗保健	5.29	5.45
文化、教育与娱乐	5.37	7.39

资料来源：同表 1-1

就业

1.30 1979-1994 年的 16 年间,中国城乡创造新就业机会累计达 2.1 亿个左右,比 1949-1978 年的 30 年多出大约 2000 多万个。这一成就主要得益于农村改革与城市经济发展实行小型化、分散化、服务化与多种所有制共同发展的政策。但是中国劳动力过剩的格局并没有因为 16 年的经济体制改革而改变,政府的就业政策仍面临多方面的挑战。

表 1-9 1979-1994 年就增就业机会的城乡分布和所有制分布

	合计	1. 城镇	其中: 国有企 业	其中: 集体 企业	其中: 其它 非国 有企 业	2. 农村	其中: 农业	其中: 乡村 企业	其中: 个 体 与 私 营 企 业
1978 年从业人员(万人)	40152	9514	7451	2048	15	30638	27771	2827	
1994 年从业人员(万人)	61470	16816	11214	3285	2317	44654	29770	12017	2867
1979-1994 年新增就业机会(万人)	21318	7302	3763	1237	2302	14022	1999	9190	2867
构成(%)	100	(34.25)	17.65	5.80	10.80	(65.78)	9.38	43.11	13.45

资料来源: 同表 1-1

1.31 中国就业压力首先来自人口,1982 年和 1990 年两次人口普查结果表明,全国适龄劳动人口增加 1.35 亿人,平均每年增长 2.58%,大大高于人口年增长率 1.48%的水平。同期从业人口增加 1.26 亿人,创造的就业机会低于适龄劳动人口的增长。

1.32 1979-1983 年农村改革从农业中分解出来的剩余劳动力估计为 9000-12000 万人。1984 年末至 1988 年末乡村企业增加就业机会 4337 万个,每年增长 16.4%;1988 年末至 1991 年末为停滞期,就业机会每年仅增长 0.22%;1991 年末至 1993 年末,就业机会年增长 13.3%,1994 年开始出现负增长,这表明乡村企业已不可能全部吸纳农业剩余劳动力和新增农村劳动人口。自 1988 年起,农村劳动力开始向城镇和沿海农村转移,1994 年,全国农村剩余劳动力估计为 1.7 亿左右,有 5000 万人离开土地,其中 3000 万人流向城市。自 1992 年起,剩余劳动力由农村流向城市每年以 1000 万人左右速度增加,城市就业压力日趋增大,一旦经济波动,这部分劳动力就业矛盾将成为十分尖锐的就业问题。

1.33 1994 年有 600 万人在停产或半停产企业工作,据初步测算,目前中国

城镇国有企业中还有 2000 万以上任务不饱满、工作时间尚不到法定劳动时间一半的职工。[4]因此，随着国有企业转换机制中对富余人员分离，隐性失业将转为显性化，造成失业情况将比 1994 年更为严峻。从人力资源开发看，如何通过教育部门的培训服务，促进这部分人的再就业，将是教育部门面临的一个重要议题。

第二章 转型期教育部门的主要议题

过渡期中国的教育制度

教育体系

2.1 中国教育体系分为基础教育、职业技术教育、高等教育和成人教育四块。一般把基础教育、职业技术教育和高等教育称为普通教育，以示与成人教育的区别。为叙述方便起见，仍按三级教育构架分类，成人教育体系庞杂，将单独描述。

2.2 **幼儿教育** 分为托儿所和幼儿园，托儿所一般从 0-4 岁，幼儿园从 5-6 岁。托儿所一般不列入国民教育统计。

小学教育 学制为 5-6 年，目前五年制与六年制并存。各地规定儿童入学年龄差异很大，从 6 岁至 8 岁均有，个别地方甚至规定更大年龄入学的，一般入学年龄为 6 岁或 7 岁。

初中教育 分为普通初中和职业初中。小学毕业生经过考试大部分升入普通初中，少量升入职业初中，学制均为三年。近几年来，有些已普及初中教育的地方也有取消考试直接升入初中学习的。

高中教育 分为普通高中、中等专业学校、职业高中、技工学校四类，后三类统称为高中阶段职业技术学校。初中毕业生经过统一考试升入上述四类学校，普通高中学制三年，中等专业学校学制三至四年，职业高中和技工学校一般学制为三年，也有两年制的。

普通高等教育 分为专科、本科和研究生三级。普通高中毕业生经过全国统一教育（上海市自行考试）升入本科和专科，专科学制一般三年，也有两年制，学生毕业后颁发专科文凭，本科学制一般为四年，学生毕业后授于学士学位。研究生分硕士和博士，学生毕业后分别授于硕士和博士学位。硕士课程一般三年，博士课程一般两年。

2.3 **成人教育** 在中国是一个庞杂的体系。它有与普通教育类似的成人小学、中学和高等学校，区别只在于学生是在职的，学习时间是部分时间制。此外，

还有一个庞大的技术课程教育与培训体系，以及扫盲班。

2.4 按一般分类，基础教育包括幼儿教育、小学教育、普通初中教育、普通高中教育，职业技术教育是指职业初中、中等专业教育、职业高中和技工学校，高等教育包括普通高等教育和成人高等教育（与成人教育部分交叉），此外，还有成人教育。中国实施九年义务教育，是指普及小学教育与初中教育。

行政管理体制

2.5 全国统筹教育的机构是国家教育委员会。国家教育委员会包含两层机构。上面一层是决策机构，是一个正式的委员会，委员则包括计划、财政、劳动、人事等各中央政府的代表。下面一层是行政机构，设置若干部门。九十年代起，委员会甚少举行会议，几乎不再起决策作用。

2.6 各省设置教育委员会（教育厅、高等教育厅等），统筹管理省内的教育。与省同级的行政机构，还有中央其它部或委员会。部委由于有自己兴办的高等学校和中等专业学校，因此有自己的教育局。

2.7 省以下是县，县的教育行政机构是教育局，也有些地方称教育委员会的。县以下是乡（镇），乡政府是一个不大的机构，一般设一个教育委员会，有一名副乡长分管教育，委员还包括乡初中及乡中心小学校长，此外还有一名专职干事。80年代以来，省与县之间又增加了一个市的行政机构。

教育规模

2.8 中国具有世界上最大的教育规模。1994年，中国在普通学校学习的学生为21661.38万人，成人教育学员有6078.78万人。相应地，普通学校数为960053所，成人学校有518991所。从事教育工作的教职工为1406.33万人，其中专任教师1123.14万人。

表 2-1 全国各级普通学校基本情况

单位：万人

	学校数 (所)	毕业生数	招生数	在校 学生数	教职工数	
					计	其中： 专任教师
总计	960653	3565.80	4865.30	21661.38	1395.99	1080.40
一、研究生	(720)	2.80	5.09	12.79		
二、普通高等学校本专科	1080	63.74	89.98	279.86	104.03	39.64
三、普通中等学校	101087	1598.30	2229.20	5894.70	546.58	391.18
四、小学	682588	1899.59	2537.03	12822.62	627.14	561.13

	学校数 (所)	毕业生数	招生数	在校 学生数	教职工数	
					计	其中： 专任教师
五、特殊教育学校	1241	1.43	3.98	21.14	3.32	2.27
六、幼儿园	174657	-	-	2630.27	114.92	86.18

资料来源：《中国教育事业统计年鉴——1994》，国家教育委员会计划建设司编，人民教育出版社，北京，1994。

表 2-2 全国各级成人学校基本情况

单位：万人

	学校数(所)	毕业生数	招生数	在校学 生数	教职工数	
					计	其中:专 任教师
总计	518991	7586.77	6561.43	6078.78	100.44	42.74
一、成人高等学校	1172	45.53	101.70	235.18	21.00	9.49
二、成人中等学校	354396	6751.65	5748.76	5082.26	63.33	28.11
三、成人初等学校	163423	789.59	710.97	761.34	16.11	5.14

资料来源：同表 2-1

过渡时期教育供给的议题

过渡时期教育供给的总体变化

2.9 在高度集权的计划经济体制下，中国实行低工资政策，居民的货币收入极低，货币支出又受到严格的行政性限制，同时政府向城市居民的教育实行福利性补贴——从低价补贴到免费供给。另一方面，面对庞大的农村中小学体系，政府不可能全部包下来，则采用所谓“两条腿走路”的方式，由人民公社办学，以缓解教育供给的不足。这样，中国的教育供给形成了一种城市和农村完全不同的供给体制：在城市，1957年取消全部私营中小学后，学校由政府办学，或由承担政府部分社会职能的国有企业办学，后者举办幼儿园、小学、普通中学、技工学校及各类成人学校，教育资金主要来自上级行政部门收缴的企业利润的返回；在农村，中小学由人民公社举办，亦称为集体部门办学，一般人民公社办初中和乡中心小学，生产大队或生产队一级办小学，所需资金由集体公益金支付。相应地，集体部门举办学校中大部分教师也与农民一样，用记“工分”办法支付报酬，称之为“民办”教师，以示与由政府支付工资的“公办”教师的区别。

2.10 随着经济体制改革的展开，中国的教育供给发生了深刻的变化，主要

是：农村改革取消人民公社，建立乡政府和村居民自治委员会后，学校改由集体办学，政府除支付公办教师工资外，似乎在资金上并不给予很多支持，主要依靠征收农村教育费附加和农民集（捐）资，以及学校酌收学杂费和“创收”解决；全面的福利性补贴开始逐步取消，教育成本实行政府、社会以及学生本人与家长分担。此外，学校的经济活动（“创收”）也是经费筹措的重要渠道；进入 90 年代后，恢复民办学校。目前中国有民办普通中学 888 所，民办小学 1078 所，此外，有大量的民办职业学校和成人学校，还有若干所民办高等教育学院；经济体制改革后，企业办学资金开始从企业留成利润中支付。随着国有企业机制转换，将对企业办中小学以及其它非职工培训类型学校进行分离，其前景有待于观察。

2.11 1979 年至 1994 年，中国教育供给能力有了很大的扩展。高等学校本专科在校生增长了 2.27 倍，中等职业学校在校生增加了 6.18 倍，普通高中由于高中阶段教育结构调整缘故，学生数减少一半以上。小学和初中由于人口波动，学生数有所下降，但 1994 年与 1980 年比较，小学入学率由 93% 提高到 98.4%，小学毕业生升学率由 75.9% 提高到 86.6%。财政预算内教育经费由 1978 年的 72.06 亿元增加至 1994 年的 883.98 亿，扣除物价因素，实际增长 2.95 倍，但是，教育经费短缺现象仍普遍存在，教育设施不足。此外，伴随权力下放和财政分散，在公平和效率上，又出现了一些新的问题。

教育部门的就业和收入

2.12 中国教师的就业 中国教育部门从业人员数量相当庞大。1994 年，长期雇用人员 1496.43 万人，临时雇用的代课教师和工勤人员 100.14 万人，两者合计为 1596.57 万人，占第三产业从业人员的 11.3%，此外还有 146.49 万部分时间制的兼职教师。中国教师的录用主要还是通过师范学校毕业生的计划分配制度，近几年也有极少量教师通过劳动力市场招聘。中国对教师自由流动并不取放任的政策，一般称之为“流失”。近几年来，为了提高教师利用效率，对冗余的教学能力较弱教师实行“分流”，但不是采取解雇办法，而是由政府或学校组织安排其转业。

2.13 从业人员分类 中国教育部门从业人员按雇用部门性质及支付方式分类，可分为四类：政府雇用并支付工资的“公办”教师；国有企业雇用，在国有企业办学校任职的教师，一般亦称为“公办”教师；集体雇用，由乡（村）通过预算外资金支付工资、政府给予少量补贴的“民办”教师；社会团体与公民个人办学雇用的教师。据估计，1994 年普通学校 1395.59 万从业人员中，政府雇

用的“公办”教师占 69.0%，国有企业雇用的人员占 11.3%，“民办”教师占 19.1%，社会团体及公民个人办学雇用的人员占 0.6%。

2.14 教师的收入变化 中国教师的收入长期偏低，中国政府为解决教师低收入问题采取了两项政策，一是对中等及以下学校教师给予相当于工资 10%的特殊津贴，二是鼓励学校通过“创收”，提高教师收入。1990 年至 1994 年期间，中国“公办”教师年工资收入增长了 231.39%，扣除物价因素，实际增长 65.75%，超过同期全国职工工资平均增长幅度，但仍未达到政府规定教师工资水平不低于国家公务员工资水平的目标。

表 2-3 1990-1994 年中国公办教师年工资增长统计
(扣除物价因素)

单位：元

	1990 年	1994 年	实际增长%
全国职工平均	2140	4536	46.32
其中：国有企业	2284	4797	44.38
城镇企业	1681	3245	27.40
非国有与集体企业	2987	6303	45.37
教育部门	2125	4917	65.75
其中：高等学校	2325	5922	89.07
中学	2134	4943	65.99
小学	2029	4513	56.78
国家公务员	2113	4962	69.19

资料来源：同表 1-1

2.15 教师工资的差异 分权和财政分散，造成教师工资地区（学校）之间差异的扩大。由于教师的奖金相当部分要靠学校“创收”解决，因此，“公办”教师收入似乎并不全部取决于其职务等级与工作成效，相反，地区（学校）“创收”能力已成为教师收入差异的一个重要因素。“民办”教师大部分工资由乡（村）支付，财政分权后，乡（村）间财力差异日趋扩大，导致“民办”教师之间工资差异比公办教师更大，且其与“公办”教师工资差异也进一步扩大。1991 年对 250 个县的一项调查表明，“民办”教师工资仅相当于“公办”教师一半左右，而低收入地区“民办”教师工资仅相当于“公办”教师三分之一左右。

表 2-41991 年 250 个县“公办”教师与
“民办”教师工资差异调查

单位：元

地区	“公办”教师			“民办”教师		
	合计	预算内 工资及 津贴	预算外 奖励	合计	政府补贴	乡(村) 支付工资
250 个抽样县平均	2486	2305	181	1327	478	849
其中：低收入地区	2275	2245	30	778	435	343
较低收入地区	2291	2249	42	1142	402	740
中下等收入地区	2431	2210	221	1106	505	602
中上等收入地区	2485	2273	212	1621	490	1131
高收入地区	2892	2570	322	3132	727	2405

资料来源：《中国教育经费年度发展报告——1992》，国家教育委员会财务司与上海市智力开发研究所编，1992。

2.16 拖欠教师工资 财政分权意味着责任和权力同时下放。但当 1991 年，中国地方财政包干引伸到乡一级时，出现了责任和权力的分离。中国 2000 余个县中有一半左右县财政收支不能平衡，需上级财政补贴，至于乡一级，相当部分根本没有相对独立的财政收入，在财政包干后要其承担自行解决乡（村）学校的财政供给责任，实际上就造成了学校财政危机，以致于发展到拖欠教师工资。1993 年下半年，全国共拖欠工资达 14 亿元多。1994 年春，中央政府采取了严厉的措施要求各地补发教师工资，例如拖欠教师工资就不再审批经济建设项目等，情况一度有所好转，但时隔未几，拖欠教师工资现象又日趋严重，至 1995 年底，各地合计拖欠教师工资达 10 亿。

2.17 效率 中国教师资源利用率不足，生师比过低。据 1994 年统计，全国小学生师比为 22.85，普通初中生师比 16.07，高中生师比 12.16，明显低于同等收入的国家。值得注意的是中国官方统计时，计算生师比不包括代课教师，如加上这一部分教师，小学生师比则更低，仅 20.47，中学也相应要低一些。高等教育教师一周平均周任教课时 6-8 节，明显低于发达国家高等学校平均水平。面对财政困难和教师提高收入的双重压力，教师利用效率问题显得更加突出。

2.18 教师资格 中国政府规定，小学教师学历资格要求是具有高中及以上文化程度，初中教师具有高等教育专科文化程度，高中教师具有大学本科文化程度。1985 年以来，中国通过多种途径（特别是运用远距离教育手段）培训教师，取得了一定的成效。1985 年至 1994 年，中国中小学教师学历合格率的变化如表

2-5 所示。

表 2-5 中国中小学学历合格情况统计

单位：%

	1985 年	1990 年	1994 年
1. 小学教师达到高中及以上文化程度比例	60.60	73.86	86.59
2. 初中教师达到专科及以上文化程度比例	25.26	46.51	63.84
3. 普通高中达到大学本科及以上文化程度比例	39.61	45.52	53.37

资料来源：同表 2-1

物质设备的供给

2.19 学校的物质设备配备标准 中国政府在 80 年代曾提出中小学办学的最基本条件是实现“一无两有”，即学校校舍无危险房屋，每个班级配有教室，每名学生有课桌凳。此外，图书和仪器设备的配备标准由各省自行确定，但国家教育委员会有一个图书与仪器配备的参考目录。高等学校设置条例中规定了学校生均校舍面积与每校设备资产值的低限。

2.20 1978 年以来，中国采取政府、社会、个人的多种渠道筹措教育资金，改善农村中小学办学条件，取得了显著的进展，中小学校舍危险房屋比例由 1978 年的 17% 下降至 1994 年的 2.04%。但各地区差异较大，在中国西部经济欠发达地区，9 个省、自治区有 5 个省、自治区小学危险校舍比例超过 7%，其中新疆自治区中学危险校舍比例高达 10.68%，小学比例高达 11%。

表 2-6 1994 年全国中小学校舍情况统计

单位：平方米

	生均校舍面积				危险校舍比例			
	平均	城市	县镇	农村	平均	城市	县镇	农村
普通中学	6.23	8.16	6.81	5.21	2.02	1.25	1.77	2.64
职业中学	8.99	8.67	9.88	8.50	1.68	1.00	1.59	2.70
小学	3.6	3.7	3.7	3.6	2.09	0.92	1.55	2.43

资料来源：同表 2-1

2.21 教学仪器设备及图书配备距离政府提出的配备标准差距更大，1994 年普通中学理科实验配备合格学校为 38.8%，图书配备合格学校比例为 34.2%，小学则更低，两次配备合格学校比例分别仅 18.3% 和 23.3%。

表 2-7 1994 年中小学设备与图书配备合格学校比例

单位：%

	理科实验设备合格学校比例	图书配备合格学校比例
普通中学	38.8	34.2
其中：高中	46.1	43.4
城市	55.4	57.7
县镇	47.0	40.2
农村	30.7	28.4
其中：初中	37.3	32.3
城市	52.0	54.4
县镇	42.5	36.3
农村	33.5	27.6
职业中学	21.4	26.5
小学	19.8	25.9
其中：城市	37.2	52.9
农村	23.7	33.6
县镇	18.3	23.3

资料来源：国家教育委员会计划建设司全国教育事业统计

2.22 高等学校物质设备供给同样短缺，供给短缺的主要原因是财政紧张，而学校规模过小，布点过多，资源没有得到合理配置则加剧了这一矛盾。据 1994 年统计，全国 1080 所高等学校中，教学设备配备达不到要求的有 774 所，比例高达 71.7%。此外，由于学生规模发展过快，学生宿舍（中国高等学校大多为住宿制）十分紧张，学生平均宿舍面积低于 6 平方米标准的学校有 469 所，占学校总数的 43.4%。

表 2-8 1994 年全国高等学校生均教学设备值分布

单位：学校个数

	学校总数	<1000 元	1000-1999 元	2000-2999 元	3000-3999 元	4000-4999 元	5000 元以上
理工科学校	810	67	187	129	109	122	186
其中：本科学校	503		76 ⁽¹⁾	84	82	75	186
专科学校	307	67	(1)	55	27	47 ⁽²⁾	
文科学校	270	49	64	61	54	32	
其中：本科学校	124	21	29	29	13	32 ⁽³⁾	
专科学校	146	28	45	32	41 ⁽⁴⁾		

资料来源：同表 2-8。

注 1. (1) 含 1000 元以下; (2) 含 5000 元以上; (3) 含 5000 元以上; (4) 含 4000 元以上。

注 2. 配备标准: 本科理工院校每生平均不低于 5000 元; 专科理工院校每生平均不低于 4000 元; 本科文科院校每生平均不低于 4000 元; 专科文科院校每生平均不低于 3000 元。

2.23 财政紧张致使物质设备的维护和修缮经费得不到保证, 造成使用效率的下降, 对教学质量影响甚大。在 1993 年以前, 学生生均预算内公用经费占生均预算内经常性支出比例逐年下降, 1994 年出现了生均公用经费绝对数值的下降, 考虑到物价上涨指数已达 20%左右, 经费紧张状况更为严重。

教育财政

2.24 随着中国政府实行权力下放和财政下放, 教育财政的格局有了很大的变化, 中央和地方政府教育经费分担的基本格局是: 财政对教育拨款根据学校的行政隶属关系由中央财政和地方财政分担。地方财政负担几乎全部的中等及以下学校的拨款和高等学校近一半的拨款。中央财政负担中央各部门属高等学校和中等专业学校拨款, 此外, 还有对地方贫困地区中小学及师范教育的少量专项补助; 把直接用于教育的城市 and 农村教育费附加的征收和使用权下放给地方政府, 还允许地方开征其它直接用于教育的税、费; 地方财政中, 省级财政负担绝大部分地方属高等学校拨款及一部分省属师范学校、中等职业学校拨款, 还有一部分对贫困地区基础教育的专项补助; 县政府负担几乎全部基础教育拨款; 给学校在教育资金的统筹使用权力, 经常性拨款不再限制专门用途, 同时, 采用“财政包干”, 要求学校财政“自求平衡”。

表 2-9 中央和地方财政教育拨款分担比例

单位: %

	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年
政府合计	100	100	100	100	100
其中: 中央政府	13.77	12.97	13.23	12.86	12.36
地方政府	86.23	87.03	86.77	87.20	87.64

资料来源:《中国教育经费年度发展报告》, 1991、1992、1993、1994、1995 年, 国家教育委员会财务司与上海市智力开发研究所编, 中国高等教育出版社, 北京。

2.25 中国于 80 年代中期开始实施多渠道筹措教育经费政策, 即财政分散和成本分担。中国教育经费的来源渠道是: 政府的财政拨款, 这是教育经费来源主

要渠道；征收直接用于教育的税、费；义务教育的杂费及非义务教育的学费和杂费，学生分担部分教育成本；学校经济活动筹措部分教育资金，即所谓“创收”；社会的教育捐资和集资；企业办学资金；社会团体与公民个人办学资金；建立各种类型教育基金，例如中小学教师奖励基金、地方人民教育基金，救援贫困地区失学青少年基金等。1990年以来，中国教育经费来源构成的变化趋势是政府拨款比例逐年下降，学生缴纳学杂费的比例迅速上升，显示学生及家庭对成本补偿的份额逐步加大。

表 2-10 中国教育经费支出的来源的构成

单位：%

	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年
教育经费支出总计	100	100	100	100	100
其中：政府拨款	64.63	62.85	62.13	60.79	59.38
政府征收用于教育税、费	9.63	10.27	10.17	9.49	8.92
学生学杂费	4.21	4.42	5.48	8.22	9.87
校办产业利润用于学校教育支出	4.70	5.09	4.98	4.88	4.08
企业办学资金	5.83	5.83	5.59	6.14	5.99
社会捐（集）资	7.98	8.59	8.03	6.62	6.55
社会团体与公民个人办学				0.31	0.72
其它	3.02	2.95	3.66	3.55	4.99

资料来源：同表 2-9

2.26 学生及家庭对教育成本的补偿迅速增加，是中国政府取消低工资政策同时逐步减少社会福利补贴的必然结果。1994年高等学校学生缴纳学杂费占生均经常性成本比例已接近 15%，中等专业学校和技工学校这一比例已超过 30%，职业中学为 22%，普通高中为 14.7%。此外，义务教育学生缴纳杂费占生均公用经费成本比例也超过 30%。

表 2-11 1994 年中国非义务教育学生收费与成本、家庭收入比较

单位：元

	学生平均 缴纳学杂 费	学生平均奖、 贷、助学金(元)	生均经常 性成本 (元)	学杂费占 成本比例 (%)	学生实际负担 占家庭收入比 例城市@农村
普通高等学校	889	352	6022	14.8	5.7@9.2
中等专业学校	972	190	3055	31.8	7.5@14.1
政府办技工学校	636	108	1912	33.3	5.1@9.5

	学生平均 缴纳学杂 费	学生平均奖、 贷、助学金(元)	生均经常 性成本 (元)	学杂费占 成本比例 (%)	学生实际负担 占家庭收入比 例城市@农村
职业中学	288		1307	22.0	2.8@5.2
普通高中	191		1296	14.7	1.8@3.4

资料来源：同表 2-9

表 2-12 1994 年中国义务教育学生缴纳杂费
及占公用经费成本比例

单位：元

	学生缴纳杂费	生均公用经费成本	杂费占公用成本比例(%)
普通初中	62	200	30.7
其中：城市	80	290	27.6
农村	52	156	33.6
小学	32	90	36.2
其中：城市	45	157	28.8
农村	29	71	40.5

资料来源：同表 2-9

2.27 中国学校的校办企业及服务近几年发展较快。高等学校 1994 年校办产业和社会服务收入用于教育部分已占学校教育经费总收入的 8.89%，其中一些著名的理工科大学已占教育经费总收入的 30%以上。学校的“创收”领域是：大学与工业界结盟，促进技术成果商品化；为社会提供更多的培训和继续教育；校办产业商业活动日趋多元化；日趋多元化的商业活动，对于加强学校与社会联系，以及缓解学校财政困难无疑是有益的，但也存在一些弊端，一是商业活动分散了教师精力，与教学活动冲突是普遍性现象；二是由于成本核算制度不完善，企业好象盈利，但学校财政并未带来很多收益。

国有企业办学

2.28 中国国有企业办学可分为两类，一类是企业补充政府社会职能而举办的中学、小学和幼儿园；另一类是与企业人力资源开发有密切联系的职业学校（技工学校、职业中学、中等专业校）和职工技术培训学校。据 1994 年的不完善统计，国有企业办学的格局如表 2-13 所示。

表 2-13 1994 年国有企业办学的不完全统计

	学校数(所)	学生数(千人)	占同类学校学生总数比例(%)
中学	7734	2943.3	5.9
小学	15126	5217.9	4.1
幼儿园	23266	326.2	12.4
技工学校 ⁽¹⁾	4430	1871.0	几乎 100%
职业中学	2017	63.4	15.6
职工技术培训学校	8610	3531.5	80.6

资料来源：同表 2-1

注（1）：包括政府劳动部门举办少量的技工学校

2.29 随着中国经济市场化进程，要求企业分离其承办社会事业的职能。中央政府目前已确定有 100 家企业进行经营机制转换试点，此外，作为各省开展企业经营机制转换试点的企业还有 1900 余家。国有企业改革中分离其办社会职能给教育部门带来的影响是：地方财政困难，在没有有效的财政转移支付制度前无力接收企业分离的中小学和幼儿园。这样，一旦占城镇中小学学生 10%以上企业办中小学马上分离，就会造成基础教育服务供给的“真空”地带。尽管政府强调建立现代企业制度的一项重要内容是建立现代企业教育制度，但对现代企业教育制度并无明确的界定，致使一部分企业有在离其所办中小学和幼儿园同时，对企业的培训机构也进行“剥离”，造成人力资源开发能力的削弱。

上述冲击由于国有企业相当普遍的亏损而加剧，即使没有分离的学校也产生了财政危机，教职工收入下降，甚至连学校最基本教育经费也难以供给。经济市场化对企业办学的分离，关键是要有宏观经济体制和财政体制改革配套，但在双轨体制下，短期内并无可能实现，预期这一矛盾在今后几年中将更加尖锐化。

非国有教育部门

2.30 在论述非国有教育部门议题之前，需要对在中国极易混淆的学校办学类型的分类作必要的界定：政府办学，系指政府教育部门或其它部门举办的学校；国有企业办学；农村乡（镇）政府和村民委员会筹资办的学校，称之为集体办学校；以上三类学校之外，由社会团体和公民个人办的学校称之为民办学校，其中私营企业及公民个人办的学校称之为私立学校；还有一类中外合作投资办的学校。

2.31 办学体制多元化，是中国经济市场化的必然结果。在中国，用学校“民营化”似乎比学校“私有化”更能反映办学体制领域相当广泛的变革：政府进一

步对公立学校下放权力，学校成为独立法人，在政府法规政策范围之内享有办学自主权；公立学校的“改制”，改为公办民助、民办公助、国有民办等多种形式的混合型筹资体制学校；社会团体和公民个人办学的发展。

2.32 由于是数据统计方面困难，我们仅能大致勾画中国民办教育发展的格局：1994年中国有约60000所民办学校，其中民办幼儿园共18284所，民办幼儿园入学的儿童约占幼儿园入学儿童总数的3.9%；民办中小学1966所，入学人数占全体中小学学生数比例不超过0.2%；职业中学和中等专业学校492所，入学人数不超过中等职业学校总数的2%；第三级教育机构888个，在学学生相当于同类型学校学生总数的2%，其中政府正式批准，招生纳入国家计划的高等学校仅18所；此外还有38370所不便分类的职业培训学校。

表 2-14 1994 年中国民办学校发展统计

	学校数 (所)	占同类型教育 学校数比 例(%)	学生数 (千人)	占同类型教育 学生数比 例(%)	经费 支出数 (亿元)	占同类型 教育经费 比例(%)
合计	60000	n. a. ⁽¹⁾	n. a.	n. a.	10.78	0.72
幼儿园	18284	10.5	1036.2	3.9	0.02 ⁽²⁾	n. a.
小学	1078	0.16	203.6	0.16	5.69	1.12
普通中学	888	1.1	164.7	0.33	2.39	0.55
职业中学 ⁽³⁾	392	3.8	82.8	2.0	0.71	1.38
中等专业学校 ⁽³⁾	100	1.3	91.1	1.8	1.20	1.24
第三级教育机构	880	2.5	1450	3.2	0.72 ⁽²⁾	0.28
其中：政府批准普通 高等学校	18	1.7	n. a.	n. a.	0.14 ⁽²⁾	0.06
不便分类学校	38370	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.

资料来源：1.《中国教育事业统计年鉴——1994》，国家教育委员会计划建设司编，人民教育出版社，1994，北京

2.《中国教育经费年度发展报告——1995》，国家教育委员会与上海市智力开发研究所编，高等教育出版社，1995，北京

注：(1) n. a. 系数据不详；(2) 经费统计系局部学校数；(3) 学校与学生数字引自“规范办学行为，发展民办教育”，董明传，《中国教育报》，1995年12月7日，北京

2.33 从经济学观点看，中国民办教育发展的原因是：居民收入的提高和政府对于居民消费倾向限制的取消，劳动力市场的逐步发育，客观上形成了一个在政府教育供给计划之外的教育“市场”；国民收入分配格局变化后，政府不可能再提供全面的福利性补偿，投资向义务教育收缩，选择性教育的成本分担势必要求改

变目前政府包揽办学的格局；基于效率上的考虑，民办教育的发展有助于引入竞争机制，对公立学校的效率无疑是一种挑战。

2.34 中国对民办教育的发展政策是积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理。在民办教育发展初期，政府的注意力似乎集中在民办学校成立审批上，对其教育成效的监测并没有形成一种规范化的管理机制，法规建设明显滞后，至今尚未有一个完善的社会团体和公民个人办学的条例。

2.35 即使在成熟的市场经济国家，单一的公有制或单一的私有制教育也是一种神话，公有制教育与私有制教育在供给上分担的比例，需要有一个比较公立学校和私立学校成本效益的评估。在中国，公立学校与私立学校成本比较显得更为复杂，下列成本分析数据或许能为这种比较提供一些信息支持。

表 2-15 部分民办学校与公立学校成本比较
(1994 年)

单位：元

	民办学校样本数(所)	生均经常性成本(元)		其中:人员经费比例(%)		学生与教职工比例(%)	
		民办	公立	民办	公立	民办	公立
幼儿园	45	220	330	77.4	67.5	20.3	22.9
小学	1114	2102	340	32.7	73.9	11.1	20.5
普通初中	324	1051	645	46.0	71.8	9.8	12.5
普通高中	170	1249	1296	52.1	63.4	8.0	10.0
职业中学	281	881	1307	48.7	57.5	11.2	9.8
普通中等职业学校	111	1043	3055	66.3	53.1	12.9	6.7
普通高等学校	6	4375	6022	31.5	54.3	4.9	3.7

资料来源：国家教委财务司 1994 年全国教育经费统计

2.36 上述成本比较统计表明：民办幼儿园成本明显低于公办幼儿园平均成本，一个合理的解释是民办幼儿园公用经费开支明显低于公办幼儿园，两者比例为 1：2，这反映了办学条件的差异。中国目前幼儿园的入园率不到 50%，因此，民办幼儿园似乎是公立幼儿园供给不足的一种补充；民办中小学成本明显高于公立学校。在中国，民办学校有两种类型，一种是高额收费的“贵族学校”，约占 5%，另一类是以略高于平均成本收费，相应提供比公立学校较为优良的服务。但从成本分析结果看，似乎中国民办中小学主要是满足一部分居民教育选择的需求，并非是对普及义务教育的补充；在义务后职业教育和第三级教育中，由于中国社会还不足以对民办学校提供大量的资金，因此民办学校开设的大多是低成本课程，

设备也较简陋，成本相对公立学校要低得多，但至少从效率上看，学生与教职工比例明显高于公立学校，发展应当是有一定的潜力。

2.37 民办学校发展涉及到极为敏感的社会公平问题，尤其在义务教育阶段。中国这方面的实证研究不多，上海市智力开发研究所 1993 年对上海 5 所民办中小学校的实证调查提供了一些这方面的信息：这 5 所中小学学费相当于公立学校平均成本，高中每年 2000 元，初中 1600 元，小学 1000 元；学校教育经费来源：学杂费收入占 45.65%，非政府赞助占 33.26%，政府教育行政部门提供资助（主要是校舍、场地及少量设备）17.61%，贷款占 3.48%；学校收支基本平衡。作为学校开支的重要部分是教师报酬，由于大部分系退休教师与公立学校兼职教师，社会福利补贴由原公立学校负担，确实存在一种成本的“潜在转嫁”；教学质量的评估结果表明，民办学校质量一般仅次于区一级重点学校，但较普通公立学校高；家长职业构成调查结果是：政府公务员、知识分子和企业白领雇员比例占 65.39%，蓝领工人占 29.42%，个体与私营企业主占 0.88%，其它占 3.76%。学生家庭背景与整个社会学生家庭背景略有差异，但似乎并非全部是来自高收入家庭。

2.38 个别的“贵族学校”在中国引起了强烈反响，普遍认为这有碍社会公正，也不利于学生教育。但从上述调查看，中国有可能发展一种收费略高于平均成本的中小学，这无论对满足家长教育选择要求，还是缓解财政困难都是有益的。

政府行政管理与法律保障

2.39 与经济转型期中国经济管理的权力下放相适应，中国的教育行政管理也开始实行分权：基础教育实行中央宏观指导下主要由地方负责、分级管理的体制。中央政府负责制定规划、基本学制、课程设置和课程标准，设立对贫困地区、师范教育的专项补助基金，对省级教育的督导。省级政府负责制定本地区规划、选用教材和审定省编教材、对本地区基础教育评估和验收，建立用于贫困地区和少数民族地区专项补助基金及对财政困难地区给予补助。县级政府负有实施义务教育主要责任，包括统筹管理教育资金、调配校长和教师、指导教育教学工作等。乡政府负责筹措本乡预算外教育经费，保障适龄少年儿童按时入学；职业技术教育和成人教育在政府统筹管理下，主要依靠行业、企事业单位、社会团体和公民个人举办，鼓励社会各方面联合举办；高等教育实行由中央和省级政府两级管理，以省级为主的体制。

2.40 权力下放至少在两个方面有明显的好处，一是把决策权下放给更熟悉各地实际的地方政府，有利于加强教育与经济社会发展的相关性，二是有利于调

动地方教育资源和提高资源配置水平。但权力下放并非意味着决策权“层层下放”，更不是权力和职责的分离。中国目前教育部门权力下放面临的障碍主要是与财政体制的脱节，如何重塑与管理体制匹配的教育财政体制，包括财政与事权的统一，建立规范化的财政转移支付制度，似乎都面临相当的难题。

2.41 政府对教育部门行政管理由直接过程管理转向依靠法规、规划、监测、督导进行间接管理，已取得了一些进展，例如：颁布了《教育法》、《义务教育法》和《教师法》，一系列有关法规正在草拟。但如何完善执法体系仍然是一个难题；政府开始向建立健全的社会中介组织、重大决策经过科学的研究和论证方向努力。但是政府公务员管理能力及中介机构的能力建设都有待提高，目前这方岷面能力还相当薄弱；全国已初步建立了教育信息系统，计算机开始普遍使用，但统计信息目前尚不足以全面支持政府决策，准确性和及时性均存在一定的问题；最近加强了教育督导机构，但督导范围仍局限于基础教育，队伍仍较薄弱。

2.42 课程体系正在向多样化方向发展，基础教育教材实行了“一纲多本”，高等教育教材选用权已下放给学校。但是，课程与经济社会发展相关性仍存在严重的缺陷，中国政府似乎更关注管理体制改革，预计在后过渡期一旦财政状况有所缓解，课程将成为影响教育有效供给的主要矛盾。

过渡时期教育需求的议题

2.43 与中国 1979 年开始的经济体制转型同步，政府制定了至本世纪末人均 GNP 翻两番的发展规划。自八十年代初期以来，经济的快速发展、市场经济的形成以及社会对教育的需求，是中国教育发展的三大动力，这一趋势性特征在九十年代尤为明显。

表 2-16 1989-1994 年中国宏观教育指标

单位：万人

	1989 年	1991 年	1994 年	1989-1991 年年均增长率 (%)	1991-1994 年年均增长率 (%)
1. 普通高等学校招生数	59.7	61.0	90.0	1.1	13.8
2. 普通高等学校在校生数	208.2	204.4	279.9	-0.9	11.0
3. 中等职业学校在校生数	625.8	685.5	912.5	4.7	10.0
4. 普通高中在校生数	716.1	722.9	664.8	0.5	-2.8
5. 普通初中在校生数	3837.9	3960.6	4361.9	1.6	3.3
6. 小学在校生数	12373	12164	12823	-0.8	1.8

	1989年	1991年	1994年	1989-1991年年均增长率(%)	1991-1994年年均增长率(%)
7. 政府预算内教育拨款 (亿元)(当年价格)	397.7	459.7	884.0	7.5	24.4

资料来源：1. 《中国教育事业统计年鉴》，1989，1991，1994年，国家教育委员会计划建设司编，人民教育出版社，北京

2. 《中国教育经费年度发展报告》，1990，1992，1995，国家教育委员会财务司与上海市智力开发研究所编，高等教育出版社，北京

2.44 影响教育需求的三个主要因素是：人口波动对教育需求，尤其是基础教育需求影响；经济结构变动及经济增长方式转变对义务后教育毕业生就业的影响；个人投育投资报酬率对高等教育需求影响。

人口波动影响

2.45 中国小学学龄人口(6-11周岁)在1990年至2050年期间将经历三个波动周期，谷底年份为1990年、2012年、2036年，峰值年份为1997年、2022年和2050年。三次周期的振幅分别为2112.2万人、878.4万人和707.06万人。

表 2-17 1990-2000年中国小学学龄人口波动预测

单位：万人

	谷底人口/年份	峰值人口/年份	波动振幅
第一次周期	11818.48(1990)	13930.68(1997)	2112.20
第二次周期	11685.16(2012)	12563.56(2022)	878.40
第三次周期	11883.99(2036)	12591.05(2050)	707.06

资料来源：本报告预测

2.46 中国初中学龄人口(12-14周岁)相应的三次周期峰值年份分别为2002年、2025年和2050年，谷底年份为1992年、2017年和2041年，三次周期振幅分别为1354.07万人、485.00万人和296.22万人。

表 2-18 1990-2050年中国初中学龄人口波动预测

单位：万人

	谷底人口	峰值人口	波动振幅
第一次周期	5692.93(1992)	7047.00(2002)	1354.07
第二次周期	5798.22(2017)	6283.22(2025)	485.00
第三次周期	5910.86(2041)	6207.08(2050)	296.22

2.47 人口周期波动以第一次周期对九年义务教育影响最大。中国政府已确定 2000 年基本普及九年义务教育目标，规划 2000 年小学与初中在校生分别达 13500 万人和 5500 万人，1995 年至 2000 年年均增长率分别为 0.46%和 2.98%，其中初中在校人数增长比 1991 年至 1995 年间年平均增长速度要高 2.14 个百分点，教育供给压力甚大。

表 2-19 1995-2000 年中国小学和初中在校生数预测

单位：万人

	1991 年	1995 年	2000 年	1991-1995 年 年均增长率 (%)	1996-2000 年 年均增长率 (%)
小学学龄人口(6-11 周岁)	11818.5	13349.3	13036.2	2.47	-0.47
小学在校生数	12241.4	13195.1	13500	1.51	0.46
小学毛入学率	103.6	98.8	103.6	--	--
初中学龄人口(12-14 周岁)	5810.0	6058.2	7018.7	0.84	2.98
初中在校生数	3916.5	4727.5	5500	3.84	3.07
初中毛入学率	67.4	78.0	78.4	--	--

资料来源：1. 柳斌：“在国家教委 1996 年教育工作会议上的讲话”，《中国教育报》，1996 年 2 月 13 日，北京

2. 人口数系本报告预测

2.48 中国 15-64 周岁劳动人口在 1990 年至 2026 年将连续 37 年持续上升，由 97723.6 万人上升至 102231.8 亿人，年均增加 121.8 万人。2027 年至 2050 年将持续下降，由 102231.8 万人下降至 97499.7 万人，年均减少 197.2 万人。劳动力在前 37 年的持续上升，将给职业教育和成人教育供给带来压力。

经济结构变动及 2000 年人力需求短期预测

2.49 本报告作者曾于 1993 年应用地中海人力预测方法对 1990 年至 2000 年中国人力需求作过中期预测，预测的前提是：中国 90 年代 GNP 以 8%至 9%过渡持续增长；国民经济运行质量有所提高，第二、三产业劳动生产率年增长 5.5%和 5.0%，分别比 80 年代提高 0.8 个百分点和 1 个百分点；农业从业人员转移取决于第二、三产业吸纳能力；从业人员文化构成设计两个方案，道德在从业人员行业——职业——文化程度结构不变条件下预测低方案，再考虑白领阶层文化程度略有提高条件下的高方案。

预测的结果如表 2-20 所示。

表 2-20 2000 年人力需求预测

人力及文化程度预测	1990 年	2000 年低方案	2000 年高方案
从业人员合计(万人)	56740	63552	63552
其中：高等教育	1206	2035	2392
高中阶段教育	7095	10627	11676
初中及以下	48439	50890	49404
从业人员文化程度构成(%)	100	100	100
其中：高等教育	2.13	3.20	3.76
高中阶段教育	12.50	16.72	18.40
初中及以下	85.37	80.08	77.80

资料来源：本报告预测

2.50 中国 90 年代高等教育程度人力净增幅度预测在 800 万至 1200 万人之间，具有相当弹性。估计 2000 年高等教育规模对当年人力需求影响不大，即使达到 700 万人规模（政府规划 650 万人），2000 年中国高等教育程度人力也只能达到 2200 万人，预计至 2005 年达到 3000 万人左右。

2.51 高中阶段人力需求将有大幅度增加，2000 年人力拥有量达 1.06 亿人至 1.07 亿人，比 1990 年增长 50%至 65%。高中阶段人力旺盛需求与中国目前经济结构走向高度化是匹配的。引起争议的是中等职业学校学生占高中阶段学生数 60%的目标。关于发展学术型高中还是发展职业型高中，国际间也有广泛争议。职业教育优先发展在前苏联和东欧国家经济转型时遇到了严峻的挑战#[(8)]。中国各地区发展差异极大，用划一的比例评价似乎没有意义。问题在于沿海发达地区，尤其是大城市，随着劳动力市场的开放，政府规划 70%的高中阶段学生就读中等职业学校是否合适，是一个值得讨论的问题。

个人教育投资收益率对高等教育发展影响

2.52 在计划经济体制时期，中国教育个人投资极低，不同文化程度人力间工资差异极小，讨论社会对教育需求没有意义。经济转型中，随着高等教育成本中个人分担比例加大，研究投资收益率有助于分析过渡期的高等教育社会需求。

2.53 中国社会科学院诸建芳等在 1995 年发表的研究论文中，采用 J. Mincee 的计算方法，对实证样本数据计算得出中国专业教育收益率为 3.0%，得出的结论是：中国劳动力分配效率低下，以及教育投资效益不高，特别是投资不足和投资

结构不合理。(9)

2.54 本报告作者用 Psacharopoulos 方法对非竞争性部门专业技术人员高等教育收益率作了估算。估算的假设是：1993 年对全国 13 所普通高等学校专门调查，城镇学生生活费用相当城镇居民平均年生活费用的 1.4 倍，农村学生为 3.5 倍。假设 1995 年城镇生活费用支出上涨率为 15%，以后每年为 10%。农村生活费用支出 1995 年上涨率为 10%，以后逐年为 8%。以此计算城乡高等学校学生因上学追加生活费用：1994 年，中国普通高等学校生均经常性成本为 6022 元，固定资产年折旧率为 5%，按学生平均 953 元，以后每年生均经费成本上涨 20%，固定资产折旧金额年增长 10%；1994 年高校学生平均缴纳学杂费 888 元，扣除学生平均奖学金与助学金，实际负担 537 元，以后每年以 10% 速度增长；高中毕业生按技工等级计算工资，第一年实习年工资 2340 元，以后按中级工计算，每两年晋升一级工资，8 年后晋升高级工，再 10 年后晋升技师；本科毕业生第一年实习工资 2665 元，以后 4 年按助教工资计算，4 年后晋升讲师，6 年后晋升副教授，再 6 年后晋升教授。同样，每两年工资晋升一个等级；假若 18-21 周岁为上学期间，22-60 周岁为工作年限，按 1994 年入学新生计算收益率，贴现基年为 1997 年。

2.55 1994 年入学四年制大学生高等教育成本如表 2-21 和 2-22 所示。

表 2-21 1994 年入学四年制大学生高等教育社会成本

单位：元

年份	合计	生均经常性成本	生均固定资产折旧成本	放弃收入的机会成本
1994	9315	6022	953	2340
1995	11245	7226	1048	2971
1996	12794	8670	1153	2971
1997	14905	10406	1268	3231
4 年累计	48259	32326	4422	11513

资料来源：本报告测算

表 2-22 1994 年入学大学生按城镇和农村分类个人成本

单位：元

年份	1. 城镇个人成本 (1)=(3)+(5)+(6)	2. 农村个人成本 (2)=(4)+(5)+(6)	3. 城镇 学生生 活追加 费用	4. 农村学生 生活追加 费用	5. 学杂 费	6. 放弃收 入机会成 本
1995	4017	5427	1140	2550	537	2340
1996	4877	6367	1315	2805	591	2971
1997	5063	6650	1442	3029	650	2971
1998	5532	7278	1586	3332	715	3231
4 年累计	19489	25772	5483	11716	2443	11513

资料来源：同表 2-21

根据计算,1994 年高等教育的社会收益率约为 2.0%,城镇个人收益率为 4.3%,农村个人收益率为 3.5%。鉴于这一计算结果是在非竞争性部门范围,估计在竞争性部门,收益率还要略高一些。

2.56 本报告对收益率计算得出的结论是:中国高等教育投资收益率明显低于世界同等收入国家平均水平,表明高等教育毕业生与工人工资差距仍未达到合理的差异程度;中国个人收益率与社会收益率之比(政府补贴指数)明显高于世界同等收入国家,表明学生成本补偿仍未达到合理程度,这也是高等教育社会需求旺盛的原因之一;中国高等教育社会需求旺盛与中国“学而优则仕”的文化传统有关,在农村,农民把接受高等教育能使子女进入“白领”阶层的唯一途径。因此,高等教育社会需求旺盛还有其深刻的文化背景。

表 2-23 不同经济发展水平国家的高等教育收益率

单位：%

	社会收益率(1)	个人收益率(2)	政府补贴指数 (2) ÷ (1) × 100%
所有国家	12.1(43)	18.3(40)	151.23
低收入国家	12.6(9)	19.0(5)	150.79
中低收入国家	13.0(11)	19.5(6)	150
中高收入国家	13.4(12)	21.3(14)	158.96
高收入国家	9.2(11)	11.9(14)	129.35

资料来源: Balbir Jain "Return to Education: Further Analysis of Gross Country Data", Economics of Education Review Vol.10 No.3, Table 1, 1991.

供需配合的议题

人力资源积累议题

2.57 中国经济正面临两个转换,一是由计划经济体制向市场经济体制转换,另一是经济增长方式的转换,即从外延式增长转向依靠科技进步和教育的内涵式增长。国际经验表明,人力资源开发对经济转换起着基础性作用。

2.58 本报告作者曾以 1988 年 160 个国家横截面样本,对人均 GNP 由 200 美元至 3000 美元经济转换过程的人力资源开发进行了模拟(10)。模拟以人均 GNP 为自变量,把一系列人力资源开发指标作为因变量的计量经济模型为基础,得到的结果如下:

表 2-24 不同人均 GNP 水平下人力资源开发的平均格局

人力资源开发指标/ 人均 GNP(美元)	200	400	600	800	1000	1500	3000	附:中国 1994 年实际 水平(人均 GNP3650 元人民币)
教育普及指标								
1. 16-17 周岁人口中 小学毛入学率	47.17	56.80	62.43	66.43	69.53	75.16	84.78	76.07
2. 12-17 周岁人口中 学毛入学率	17.85	28.46	34.67	39.08	42.49	48.70	57.70	50.49
3. 20-24 周岁人口高 等教育毛入学率	1.11	5.41	7.93	9.72	11.11	13.62	18.52	4.32
教育成就指标								
4. 15 岁及以上人口 识字率(%)	44.16	53.08	58.30	62.00	64.89	70.10	79.03	77.79(1990)
5. 25 岁及以 人口接 受正规教育年份(年)	1.45	2.61	3.29	3.78	4.15	4.83	5.99	5.31(1990)
6. 每千名人口拥有科 技人员(人)	<1	<1	9.21	25.89	34.15	49.57	76.78	23.24(1993)
教育投资指标								
7. 公共教育投资占 GNP 比例(%)	3.48	3.83	4.03	4.18	4.24	4.50	4.86	2.76(1993)

资料来源:见文献与注释(3)

注:15 岁及以上人口识字率用的是 1980 年数据,25 岁及以上人口接受正规教育年份用的是 1985 年数据。

2.59 经济转换期分为人均 200 美元至 800 美元和人均 800 美元至 3000 美元平均两个阶段。整个经济转换期人力资源积累过程的特点是:教育普及指标和全民文化素质的教育成就目标,第一阶段积累值约占整个经济转换期一半左右;科技人力发展呈后发性优势,第二阶段要完成积累总量的 61.2%;教育投资具有先导性特点,教育投资占 GNP 比例提高幅度第一阶段要完成 69%。第二阶段尽管投

资绝对量仍大幅度增长，但 GNP 基数增大，教育投资占 GNP 比例提高速度开始放慢。

表 2-25 人均 GNP 从 200 美元至 3000 美元人力资源积累过程模拟

人力资源开发指标	增长指数(以人均 GNP200 美元为 100)			完成人力资源结果	
	200 美元	800 美元	3000 美元	200-3000 平均	其中:200-800 美元
1. 中小学教育入学率(%)	100	141	180	100	51.3
2. 中等教育入学率(%)	100	219	323	100	53.4
3. 高等教育入学率(%)	100	876	1669	100	49.4
4. 15 岁及以上人口识字率(%)	100	140	179	100	50.6
5. 25 岁及以上人口平均受教育年份(年)	100	261	413	100	51.4
6. 每千人口拥有科技人员数	100	2589	7678	100	32.8
7. 公共教育支出占 GNP 比例	100	120	129	100	69.0

资料来源：同表 2-24

2.60 从中国人力资源开发需求与供给现状分析，本报告的结论是：中小学普及程度及全民文化水准指标已远超过中国目前的收入水平；高等教育入学率滞后于同等发展水平国家，即使到 2000 年，18-21 周岁人口高等教育入学率达到规划确定的 8%，按国际普遍采用的 20-24 周岁人口高等教育入学率计算，约为 6.8%，仍明显滞后于同等发展水平国家；中国是穷国办大教育。1993 年人均教育公共经费支出仅为 13.39 美元（按 1992 年官方汇率 5.7 比 1 计算），仅为发展中国家平均水平（1992 年为 49 美元）的四分之一左右。尤其值得注意的是公共教育经费支出占 GNP 比例 1993 年仅为 2.76%，且已多年徘徊，这与国际发展趋势是相背的。长此以往，教育资金供给不足，必然会严重影响国家可持续发展的基础。

教育部门效率的议题

2.61 高等教育的规模效益 中国 1994 年拥有普通高等学校 1080 所，学校平均规模为 3000 名折合全时制学生，其中本专科全时制学生为 2592 人。中国高等教育规模经济存在的问题是规模过小、效益差的学校过多。据统计，本科院校全时制学生在 3500 人以下的有 400 所（不含艺术、体育院校，下同），专科学校全时制学生在 2000 人以下的专科学校 382 所，两者合计占全国 1080 所高等学校的 72.4%。

2.62 高等学校规模效益与教育发展方式有关，立足于学校数量增长的外延式发展方式，势必造成学校规模过小，影响到教师利用率、设备利用率等一系列的效率指标。1984 年，Lee 对 123 个发展中国家和 20 个发达国家进行规模经济比

较研究后,提出高等学校经济规模为1万名折合全时制学生,世界银行对中国136所高校分析后也得到类似的结论。(11)

2.63 中国高等学校规模过小带来的资源损失是严重的。据1994年统计,折合全时制学生规模低于2000人的本科院校,生均预算内经常性支出在7000元至21000元之间,比全国平均水平高出30%至280%。同样学生规模低于1500人的专科学校,生均支出比全国平均水平高20%至26%。

表 2-26 1994 年中国普通高等学校的规模效益

	全国平均	其中:规模过小学校			
		500人以下	500-1000人	1000-1500人	1500-2000人
本科院校	5427(597)	21095(5)	14021(12)	7592(34)	7011(50)
生均预算内经常性支出(元)					
2. 学生与教职工比	3.37	0.88	1.37	2.17	2.33
专科学校	3844(379)	13946(5)	6358(10)	4668(96)	4062(131)
生均预算内经常性支出(元)					
2. 学生与教职工比	4.31	1.13	1.82	3.25	3.98

资料来源:国家教委财务司1994年全国教育经费统计

注:括号内为学校数

2.64 本报告作者对高等学校成本行为模拟的研究结果表明:本科院校的经济规模为折合全时制学生8000人左右。在8000人规模以下的学校,规模越小,提高经济效益的潜力越大。一个平均规模在1500人至2000人的学校,若不增加教职工规模扩大至2500人至3000人,学生与教职工比由目前2.33上升至3.50,生均预算内经常性支出可节约18.4%,若改变成本结构,把节省的资金50%用于提高教师工资,教职工工资可增加46%;专科学校经济规模为折合全时制学生6700人左右。一个平均规模在1000至1500人左右学校,若不增加教职工规模扩大至2000至2500人,学生与教职工比由3.25提高至5.42,生均成本可节约24.8%。同样改变成本结构,节约的资金50%用于提高教职工工资,平均工资可增长60%左右。

2.65 基础教育的质量效益与相关性 据1994年统计,中国小学生的五年级保留率为81.04%,但发展很不平衡,西部地区贵州、西藏、甘肃、青海、宁夏等五个省、自治区保留率分别仅为57.1%、32.0%、49.5%、47.1%、48.2%,与八十年代初期“90%入学,60%巩固,30%”毕业状况相比,改观甚微。留级仍然是中国基础教育发展的障碍,目前小学累计留级率在20%左右。据上海市智力开发研究

所以对7个经济发展水平不同的29个小学班级学生征询结果表明,学生留级的原因依次为学习困难(69.6%)、家庭经济困难(17.6%)、上学路程过远(6.9%),学生学习困难是留级的主要原因。中国普及初等教育已取得重大进展,但巩固的问题,至少在西部分贫困地区和少数民族地区,仍是一个值得重视的问题。(12)

2.66 教育的供给,不仅是资源投入问题,关键还在于投入资源的有效性,这只能用学习的成效来评估。上海市智力开发研究所对中国西部甘肃夏河藏族自治县小学教学的过程观察结果表明,三所乡中心小学五年级学生一般只能达到国家学习标准三年级的水平。在学习质量中等水平的中国中部河南省偃师县的观察结果是70%左右的学生初步掌握读、写、算内容,90%左右的学生能初步掌握计算的知识内容,但学生观察、理解和分析能力普遍较差,学习效果不能令人满意。

(12)

2.67 基础教育与当地社会经济相关性的相关性也不能令人满意。1990年以来,在联合国儿童基金会援助下,中国在贫困地区建立了800所示范小学。对这些学校评价结果表明,尽管示范学校无论在学校建设方面和提高学生读、写、算能力方面都取得了不少进展,但是教育与当地居民及其子女生存和发展的相关性并不密切,教授的内容几乎与当地社区发展没有联系,学生生活能力及劳动技能没有得到显著的提高。问题的症结在于课程和教材缺少地方特点,在中国如此广阔的土地上,教学如果没有针对性,而是“千校一面”,势必造成教育与社会经济发展的脱节。

2.68 提高基础教育质量效益与相关性,涉及到课程改革、教学方法改革以及发挥教师的主动性和创造性。这些议题将在以后的部分展开。

贫困与教育公平问题

2.69 中国的局部贫困 中国的局部贫困有两层含义,一是全国农村至今仍有7000万人均收入在440元以下的农村绝对贫困人口,此外还有少量城市绝对贫困人口;二是80%的农村贫困人口集中在中国西北和西南的边远地区、山区、和少数民族地区,这些地区失态环境恶劣,生存和发展条件极为不利。

表 2-27 1978-1994 年中国农村绝对贫困人口的变动情况

年 份	绝对贫困线 (人均年收入、人民币元)	农村绝对贫困人口(百万)	占全国人口比例(%)
1987	100	250	26.0
1985	206	125	11.8

年 份	绝对贫困线 (人均年收入、人民币元)	农村绝对贫困人口(百万)	占全国人口比例 (%)
1988	236	96	8.7
1990	268	85	7.4
1993	300	80	6.7
1994 年底	440	70	5.8

资料来源：国家统计局的有关调查和测算结果

2.70 中国 1995 年小学入学率已达 98%，即便在入学率低于 90%的县，大部分入学率已超过 80%。但是，注册入学率并不能完全反映接受教育的有效性，正是在接受有效教育的机会均等上，贫困地区与富裕地区差距正在扩大。

2.71 教育资源供给由于以下原因正在加大：经济发展差异导致地方教育投资水平差异的扩大，在财政实行包干体制下，尤其是如此；中国农村基础教育经费近一半依赖预算外筹资，富裕地区发达的乡村企业有能力提供较多的教育资金，而贫困地区这方面的资助几乎是空白。农民家庭教育投资同样是如此，预算外资金的差异比政府投资差异更大；中央政府尽管有专项补助，但贫困面大，并不能全部解决资金短缺问题。

表 2-28 1990-1993 年沿海经济发达的江苏、浙江、广东省与中、西部河南、安徽、贵州省之间人均教育拨款差距

	1990 年		1993 年	
	人均教育拨款(元)	指数	人均教育拨款(元)	指数
安徽、河南、贵州平均	21.22	100	27.47	100
江苏、浙江广东平均	34.06	161	58.75	214

资料来源：同表 2-16

表 2-29 1993 年江苏省经济富裕县与贵州省贫困县农村小学生均预算内事业费与公用经费支出比较

	生均预算内教育事业费	其中：生均公用经费
江苏省武进县	283.40	25.90
江苏省昆山县	358.90	64.10
江苏省吴县	236.10	84.60
贵州省紫云县	93.70	2.60
贵州省普安县	74.20	3.50
贵州省兴仁县	59.30	1.00

资料来源：上海市智力开发研究所 1993 年调查材料

2.72 在贫困地区农村小学除了前已叙述的读、写、算学习成效不大外，更成问题是教育与社会经济发展相关性问题的。大部分农民送子女上学的积极性在于有非农业的就业机会。在贫困地区，这种机会只有通过升入中等专业学校或高等学校来实现，因此，学生与教师升学竞争压力特别巨大，小学几乎成为升入高一级学校的传送带，卫生保健、人口、就业方面的教育严重不足，这就造成学生参与可持续发展能力提高甚微。

2.73 中国少数民族聚居地区大多是贫困山区，面临与贫困地区同样的议题，但是还有其固有的“双语”问题。在一个学前教育几乎罕见、父母绝大部分不懂汉语的学习环境中，学生既要达到与汉族聚居地区没有多大差异的汉语学习要求，又要学习本民族语言，其必然后果是学习质量的“形高实低”。同时，少数民族地区未完成小学四年级学业的青少年成为文盲的可能性极大，而少数民族文盲参与商品交换可能性比汉族文盲要小得多，这也是造成贫困的一个重要原因。

2.74 中国政府近年来对缩小中国东西部地区经济和社会发展差异予以了特别的关注。最近开始实施的贫困地区义务教育工程，采用配套投资办法，中央政府在 1995-2000 年提供 39 个亿，地方政府配套资金 78 个亿，旨在解决中国国家扶助的 592 个贫困县的普及初等教育问题。这一工程的实施，将使贫困地区教育供给不足状况有较大的缓解。

第三章 政策框架与行动策略建议

3.1 1996 年 3 月，中国即将批准国民经济和社会发展第九年五年计划（1996-2000 年）和 2010 年远景目标纲要。教育部门今后一个时期发展目标已经确定，发展政策和改革政策也有了一个框架。作为本报告的总结，这一章将集中讨论政策框架和行动策略的有关议题。

政府的发展政策与改革政策

宏观教育发展目标与政策

3.2 中国政府确定的长远目标是在下一世纪中叶建成完善的社会主义教育体系。在 2000 年前，发展的目标是以九年义务教育为基础，大力加强基础教育，

积极发展职业教育和成人教育，适度发展高等教育，优化教育结构，努力提高教育质量和办学效益。（13）

3.3 中国政府已提出分步骤实施九年义务教育目标，即至 2000 年在 85%地区普及九年义务教育，在其余 10%人口地区普及五至六年小学教育，在 5%的人口地区普及三至四年的小学教育。至 2000 年，小学在校生 1.35 亿人，初中在校生 5500 万人，年递幅率分别为 0.46%和 3.07%。每年扫盲 400 万人，脱盲巩固率达到 95%以上，青壮年文盲降低到 5%以下。

3.4 职业教育以初中后为重点，实行学生小学后、初中后、高中后三级分流。高中阶段各类职业学校在校生 1275 万人左右，年递增率 6.3%，占整个高中阶段在校生 60%左右。普通高中 2000 年在校生达到 850 万人左右，年递增率 3.6%。大城市和沿海经济发达地区逐步普及高中阶段教育。

3.5 高等教育在校生达到 650 万人左右，年递增 4%。其中，普通高等崐学校本专科学学生 350 万人，年递增 3.8%；成人高等学校 280 万人，年递增率 2.3%，研究生达到 20 万人，年递增率 6.6%。18-21 周岁人口高等教育毛入学率提高到 8%左右。

3.6 成人教育以岗位培训为重点，使岗前、在岗和转岗培训以及继续教育有较大发展，使未继续升学的初中毕业生接受各类培训人数的比重达到 70%。

3.7 中国教育发展政策在“九五”计划中作了一些调整，更注意发展的效益和公平（13）：国家教委最近宣布，原已实施的建设一千所示范高中、两千所重点中等职业学校、一批示范性专科学校的评价验收暂缓执行，以保证资金集中投入普及九年义务教育；正式提出教育发展方式向内涵发展转变和资源要通过重组优化配置；职业教育发展除继续强调小学后、初中后、高中后学生分流外，已开始从宏观教育结构调整角度研究职业教育与普通教育相互衔接、协调发展的有效机制。

改革政策

3.8 改革计划已作为“九五”计划的不可分割的部分，重点集中在办学体制改革、教育管理体制改革、义务后教育的招生和毕业生就业制度改革、农村和城市综合改革以及教育运行机制改革等六个方面。改革的基本任务是逐步形成和社会主义市场经济体制、政治体制、科技体制相适应并体现教育特点和规律的新的教育体制和运行机制。在经济转型进程中，经过一段时期的争论和实践，最后确定教育部门改革要适应经济的市场化，同时又遵循教育自身规律。但两者之间区

别似乎并没有在改革政策制定上明确划分。

3.9 办学体制改革 “九五”计划中，办学体制改革似乎仍按办学“民营化”方向发展，同时更强调筹资的混合体制；基础教育主要由政府办学，同时鼓励企事业单位社会团体和公民个人多渠道多形式办学，有条件地方，也可实行民办公助、公办民助等形式；企业应继续办好所属中小学。现代企业制度试点单位，要探索在新情况下办好中小学的新办法和新体制；职业教育和成人教育在政府管理下，主要依靠行业、企事业单位、社会团体举办，政府给予适当资助和扶持；高等教育实行以政府办学为主、社会积极参与、各方面联合办学的新体制。加快高等学校以学生缴费、社会集资为主，国家补助为辅的办学模式的试点。

3.10 教育管理体制改革 重点仍在高等教育管理体制的改革。改革方式是采取中央和地方政府用“合作办学”形式，“共建”中央部委属院校，逐步向中央和省两级高等教育管理模式过渡。

3.11 义务后教育招生和毕业生就业制度改革 招生制度改革的重点是高等教育由原来“公费生”和“自费生”并存向“缴费上学”的单一招生体制“并轨”，预期在1997年完成。但对高等教育招生计划控制似乎更加严厉，没有放松迹象。毕业生就业将由“分配”转向在国家政策指导下自主择业，进一步开放毕业生就业的选择权。

3.12 农村和城市教育综合改革 农村综合改革内容变化不大，仍然是推进农业、科学技术、教育结合和职业教育、成人教育、基础教育的统筹。城市教育综合改革重点似乎从单一的企业改革转向社区与企业改革并重，强调了社区在教育中的基础作用。

3.13 教育运行机制的改革 涉及到中央政府、地方政府和学校三者的关系，改革的思路是：在国家大政方针指导下，实行分区规划、分类指导；加强宏观管理同时，扩大地方和学校自主权；推进学校内部人力资源配置及收入分配制度的改革。

关于政策框架的讨论

3.14 中国政府提出的改革计划是一个非常全面的改革规划，涉及教育部门的各个方面。由于改革内容比较全面，我们有可能从与经济转型相关性角度对改革计划的潜在意义作出解释，并勾划出改革计划实施后教育部门的蓝图。

3.14 上述七个重点领域的改革，从经济分析角度看，有四个共性的主题：办学由单一政府包揽体制向混合型体制过渡；政府的权力下放和管理方式的转变；建立成本分担和成本补偿新机制；经济转型中的资源重新配置。如果把上述主题以及第二章讨论的一些议题加以综合，就会看到中国教育部门中近期的政策框架。

3.16 中国教育部门未来的政策框架

(1) 办学体制的多元化：强调基础教育以政府部门为主办学，高等教育办学向混合型体制转变，职业教育和成人教育主要依靠企业、社会团体和公民个人办学；在加强宏观管理基础上，积极发展各类民办教育；更注重筹资体制多元化，而不是办学所有制的变化。

(2) 成本分担和成本补偿政策：在近二、三年内义务后教育全部实施“缴费上学”；投资向基础教育收缩，比过去更加强调各级政府在实施义务教育中的责任；职业教育和成人教育由拨款转向资助和补贴；少数高等学校转向以学生缴费、社会集资为主。

(3) 权力下放和管理方式的转变：整个教育部门在国家大政方针指导下，实行区域化分权管理模式；强调社区在教育中的作用；以《教育法》为基本法律，逐步以广泛的法律框架替代行政框架来处理教育部门的各种关系；由原来对学校的直接行政管理，转变为用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段进行宏观间接管理。

(4) 维护社会公正政策：建立严格的学生缴费制度、勤工助学基金和奖学金制度、助学金制度及学生贷款制度；实施以各级政府为主体的贫困地区义务教育工程，而不是单纯依靠民间形式支持贫困地区教育。

(5) 效率：提倡各种形式联合办学，优化配置和充分利用现有教育资源；毕业生从计划分配过渡到“自主择业”，培育毕业生就业市场；实施学生小学后、初中后、高中后三级分流，建立职业教育与普通教育相互衔接、协调发展有效机制；增强各级教育与社会经济发展相关性。

关于办学体制多元化政策的讨论

3.17 中国筹资多元化政策取得了很大的成效，政府拨款在教育经费总支出中的比例已不到 60%，现在的问题是在财政紧张状况短期内不能缓解的形势下，如何进一步吸收社会资金。与此相关的另一个问题是成本分担必然导致学生对教育选择权的扩大，尤其是对基础教育的选择，这一问题即使在发达国家也没有很

好的解决。因此，如何对积极发展民办教育似乎已到了应当有一个明确的政策取向的时候，究竟是把政府管理的重点放在对申请开办学校过份严格的控制上，还是转向对其教育成效的规范监督上？中国国家教育委员会的一位负责人曾断言：

“我国目前私立中小学校总数大概有 4000 所，只占中小学总数的 0.5%。如果我们办一万所私立学校，也只占总数的 1.25%，这是很小的比例。但可增加百亿元的教育投入”。〔14〕因此，积极发展民办教育有必要调整政府宏观管理的机制和办法，这恰恰是目前改革计划中的一个并不十分注意的方面。

3.18 根据中国政府政策，政府将逐步从职业教育、成人教育办学主体地位退出，转向宏观管理协调，这样，大部分政府办职业学校（尤其是职业高中）将面临“转制”问题。但目前政府办学功能并没有减弱，相反有进一步加强的趋势。1993 年与 1992 年比较，政府对职业学校直接拨款增长了一倍。如何处理发展职业教育与政府从职业教育办学主体地位退出的关系，并进而制定避免出现职业教育供给“真空”的渐进的学校“改制”方案及时间表，也是一个值得研究的问题。

成本分担与维护入学机会平等

3.19 中国将在 1997 年实行高等教育统一的缴费上学制度。实施改革需要十分谨慎地处理维护入学机会公正问题。中国大部分居民还不富裕，承受学费支出的能力有限。据上海市智力开发研究所的调查，以 1992 年成本为基数测算，若学生缴纳相当于成本 25%的学费，每一城镇家庭负担 1 名大学生的额外支出相当于家庭年收入结余的 2.8 倍，农村家庭则相当于年收入结余的 4.9 倍。尽管会动用家庭储蓄，城镇居民难以承受比例仍在 20%左右，农村家庭困难的估计在 30%以上。

表 3-1 每一家庭负担 1 名大学生额外支出测算

	城镇家庭	农村家庭
每名学生年生活费支出相当于家庭人均生活费支出指数 (以家庭人均支出为 1)	1.40	3.50
2. 1993 年家庭人均生活费支出(元)	2111	779
3. 1993 年每名大学生生活费额外支出	844	1948
4. 1993 年全国平均普通高校生均经常费成本(元)	5029	5029
5. 按成本 25%收取学费	1257	1257
6. 每一家庭合计额外支出(3)+(5)	2101	3205
7. 相当于家庭年生活费收入结余比例(%)	281	489

资料来源：学生生活费指数据上海市智力开发研究所 1992 年下半年对全国 13 所高等学校的调查，其余同表 1。

3.20 中国目前兼顾高等教育成本回收和维护受教育机会平等的措施主要是按学生学业成绩颁发奖学金，数额相当于学费三分之一至全额不等。奖学金与学生家庭收入并无关系，对农村贫困学生来讲，由于接受中等教育的条件差异，与城市学生比较，获得奖学金的机会并不均等，因此，并不能真正解决问题。国际经验表明，推进学生收费制度改革的主要保障措施是学生贷款制度而不是奖学金。一个建立在法律和有效行政管理基础上的有活力的贷款制度，有助于实现成本回收、提高效率和入学机会平等。

效率

3.21 教育资源短缺与使用效率不高并存，是中国教育部门比较普遍存在的问题。采取“联合办学”的办法，提高高等学校规模效益，优化配置教育资源，是一项积极的政策，问题在于需要有一种提高教育资源利用效率的运行机制，这涉及到拨款体制改革和政府投资使用效率的监测体系。中国目前已建立了教育经费投资强度的监测体系，但对效率提高似乎还没有投入更多的注意力。

3.22 学生的学习成效提高，相对于资源配置难度更大，且需化费更多的时间。一种更为积极的政策应当更注重教育与经济社会发展的相关性，根据分类指导原则，在全国设计最为基本学习标准基础上，由各地制定当地可接受的质量标准，检验学习成效并不全部在于学习了多少，更重要的是学到了多少有用的知识和技能。同时，改革现有学校管理模式，更多地发挥教师的主动性和创造性，而不是一味地强求过分统一的管理，也是一个重要的方面。

3.23 义务后教育扩大毕业生就业的选择自主权，无疑有助于劳动力的流动，提高目前偏低的投资收益率。但是，如何辅之于必要的规范化的监督，在劳动力市场发育初期是十分必要，否则就不可能营造一种公平竞争的环境，也不可能维护处于社会不利地位家庭子女公正就业的机会。

权力下放与管理方式的转变

3.24 中国改革的经验表明，在市场经济体制下，分权要比中央集权更有利教育的发展。随着分税制的实施，中央财政收入占国家财政收入的比重将由目前40%左右逐步提高至57%-60%，中央财权将重新相对集中，因此，加快建立规范化的教育专项转移支付基金及拨付程序实属必要。基金的范围似乎也并不只能局限于基础教育，至少应包括对高等学校学生的直接资助。总之，分权问题不是一项一劳永逸的改革，随着形势的变化，改革的内容和重点都将变化，需要有一系列

宏观配套政策。

3.25 扩大学校自主权是能产生实际效益的分权方式，当然，这需要建立相应的制约机制。实际上，一旦毕业生进入劳动力市场，招生将会受市场供求关系的调节，当然政府还是要进行必要的控制，避免产生“知识失业”等市场失灵现象。但是一味地用行政性计划控制招生数量办法，并不能解决供求失衡矛盾，因此，随着1997年以后学生“自主择业”的扩大，下放高等学校招生计划应列入改革的议事日程，并要注意研究相应配套的政策。

3.26 宏观管理方式转换过程中能力建设问题在权力下放后尤为重要。中国政府已确定县级政府在实施义务教育中负有主要责任，因此，对县一级政府公务员的能力建设应有一个全面的培训计划，在这方面，加强国际合作是相当潜力的。

行政策略建议

3.27 作为本报告的小结，我们将提出十条行动策略建议：

(1) 在国家教育法规的框架下，积极发展民办教育，政府的管理应从对申请办学过份严格的控制转向教育成效的监控。

(2) 公立学校“改制”步伐可加快，学校的国家所有权与办学的职权是可以分离的，把一部分公立学校交给企事业单位、社会团体、公民个人“承办”，采用国有民办形式，无疑对于解决财政困难和提高效率都是有益的。

(3) 政府宜提出退出举办职业教育与成人教育办学主体地位的周密方案，为了防止出现教育供给“真空”，可分期分批对政府办学校实行“改制”或联合办学。实施这一方案的政府调控手段是拨款，对学校的直接拨款可首先改为部分直接拨款制，逐步转向资助和补贴方式。

(4) 机制转换中的国有企业分离其办中小学、幼儿园职能也应制定具体方案，把这部分学校直接转为政府办学，只会强化政府包括揽办学格局，是否也可采用“承办”形式，政府按学额给予补贴，以保证当地儿童与少年接受义务教育权力。

(5) 成本分担进程中要充分注意维护入学机会的平等。政府的改革重点应建立规范的学生贷款制度上，对于贷款回收似乎不能苛求，国际经验表明，如能使回收率达到70%左右，其余部分即使作为一种变相的政府补贴，也有利于推进成本分担进程。

(6) 权力下放要与财政体制改革匹配，政府即将出台的中央对地方转移支付制度，应当有教育专项基金，这样有利于缩小地区间教育差距，也能真正保证县在基础教育中负有主要责任的体制。

(7) 随着毕业生双向选择的扩大，要改变用行政计划方式的招生管理办法，先允许一部分基础好的高等学校自主招生，争取在下一个十年完成计划体制向学校自主招生的转轨。

(8) 宏观管理方式的转变取决于政府和社会中介机构能力建设的进程。政府宜制定一个加强以县政府为基础的能力建设方案，以保证宏观管理方式的顺利转换。

(9) 课程改革是增进教育与经济社会相关性的关键。政府宜从直接组织课程设计和教材编写中解脱出来，代之以不断地根据市场供求及教育质量进行课程评估的办法。

(10) 教育的发展取决于教师的素质和地位。贫困地区教师工资宜通过财政转移支付基金中支付，与县财政经常性收支脱勾，以切实保证不再拖欠教师工资。

3.28 国际组织对中国的教育援助，大多取得了积极的效果。援助的最终目的在于受授单位能自主地适应社会的变化，而不是继续依赖外援，因此，下崐列领域或许是亚洲开发银行可供参考的援助选择：加强政府机构的能力建议，在经济转型中，尤其注意重点加强教育行政机构中财政、规划、信息、法规等部门的能力建设；教师培训，特别是教师教学能力的培训；对民办学校或“改制”的公立学校进行技术援助和必要的物质援助；资助社会中介机构，特别是宏观政策及规划研究机构；对贫困地区基础教育的综合援助，包括建立示范性学校、少数民族双语教育、校长教师培训、教学技术手段改进等；支持课程改革，特别是面向经济发展的专业课程改革的援助。